

# מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל

2010-1948

חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה

מאת

שמוליק שיינטוך

הוגש לסנט האוניברסיטה העברית, בירושלים

נובמבר 2010



עבודה זו נעשתה בהדרכתו של פרופ' ג'וני גל



## תודות

אנשים רבים מאד תרמו לכתיבתו של מחקר זה, חלקם בתרומה קטנה ונקודתית, ואחרים בתרומה מתמשכת לאורך שנים. לצערי לא אוכל להזכיר כאן את כולם, אך לכולם נתונה תודתי. בראש ובראשונה אני חב תודה גדולה מאד למדריך שלי בדוקטורט, פרופ' גיוני גל, על ליווי מקצועי ונעים הליכות, בסבלנות, ללא לאות, תוך התעמקות בפרטים בגרסאות השונות, ובשלבם הרבים שהם חלק מכתבתו של מחקר כזה; תודה רבה.

מספר לא מבוטל של גופים ואנשים היו מעורבים בשלב איסוף הנתונים. תודה מיוחדת לציונה קמלמן, לשעבר מנהלת היחידה לדרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו, שאפשרה לי גישה בלתי מוגבלת לארכיונה הפרטי; עיריית תל-אביב-יפו אפשרה לי גישה לתיקים רלוונטיים – תודה לד"ר בני אברהמי, לשעבר מנהל הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב, ולעדנה רפאל מהיחידה לדרי רחוב בעירייה; תודה מיוחדת לנלי ורזבסקי מחדר העיון של ארכיון העירייה על עזרתה המתמשכת בעת שהותי בארכיון, על האכפתיות וההתעניינות, ותודה גם לשאר עובדות הארכיון; אנשי אגף הרווחה בעיריית ירושלים גם הם אפשרו לי גישה לחומרים רלוונטיים – תודה לבריאן אוסלנדר שליווה אותי בעניין וברגישות במהלך איסוף הנתונים בעירייה, ולצוות עובדי ארכיון העירייה; תודה לרבקה מרקוס מנהלת ארכיון הכנסת ולדניאל רקמיסטרק מהארכיון; תודה לגרסיאלה פלר, לשעבר מפקחת ארצית לדרי רחוב במשרד הרווחה; תודה לגיל אשכנזי מארכיון הביטוח הלאומי; תודה לצוותי העובדים בגנזך המדינה ובארכיון הציוני המרכזי; תודה מיוחדת לתמר אלון, מנהלת עמותת ש.ח.ל. - שירותי טיפול וחינוך לנוער, ולרועי מצר מהעמותה, על איתור מסמך שאולי לא היה נמצא ללא עזרתם, ועל האפשרות לעיון בתיק הארכיון הרלוונטי של העמותה; תודה למי שהתראיינו למחקר ונזכרים בשמותיהם בהמשך. מחקר זה נעשה תוך שיתוף פעולה, עם ושל, האנשים והגופים האלה ועל כך נתונה להם תודתי מקרב לב.

תודה לחברי הוועדה המלווה של המחקר על הערות מועילות - פרופ' אורי ינאי, פרופ' מימי איזנשטדט וד"ר מיכל קרומר-נבו; תודה לשלמה איינשטיין; תודה מיוחדת לחברים שלי שקראו, וחזרו וקראו גרסאות שונות בשלבים שונים והעירו הערות מועילות - אבי דבאח, איתי אלעד ושלומית מנדלקרן, שגם תמכה רבות בשלבים האחרונים והקריטיים. לאיתי אני חב תודה מיוחדת גם על תיקון דקדקני של טעויות עריכה בשלב הסופי.

לבסוף, אחרונים חביבים, תודה גדולה מאד להורים שלי, טובה ויחיאל שיינטוך, על העזרה והתמיכה בדרכים רבות ומגוונות לאורך השנים, כולל השנים שהושקעו במחקר זה.

תודה לעיריית תל-אביב-יפו על האישור להשתמש בצילום המסמך המופיע בעמוד 65 ;  
ולארכיון הציוני המרכזי על האישור להשתמש בתמונות המופיעות בעמודים 92-93.

השלמתו של מחקר זה התאפשרה בין השאר בזכות סיוע כספי ממקורות שונים, להם אני מודה  
מקרב לב, וביניהם:

- מלגות ע"ש שולמית יוסופוביץ.
- מלגה ע"ש נירה שנהר.
- מלגת מרכז מינרבה לזכויות האדם באוניברסיטה העברית בירושלים.

למרות העזרה הרבה מאנשים וגופים שונים, הממצאים והמסקנות המוצגים במחקר זה הם על  
דעתי ועל אחריותי בלבד.

במדינת ישראל חיים בפתח העשור השני של המאה ה-21 אלפי אנשים חסרי בית, בחוץ ללא גג לראשם, בכלי רכב ובבתים נטושים, בגנים ציבוריים, על ספסל ברחוב או בחדרי מדרגות, עבור בשהייה בהוסטלים, מלונות, בתי חולים, או מוסדות – פרטיים או ציבוריים, וכלה בשהייה אצל חברים, מכרים ואנשים אחרים, לתקופות קצרות ולא יציבות. מהמחקר שלפניכם עולה כי מצב זה אינו חדש, והתקיים במדינה מאז שקמה ב-1948, ועוד לפני הקמתה.

המדיניות הקיימת היום להתמודדות עם תופעת חסרות הבית במדינת ישראל מתבטאת באמצעות הוראה 33 בפרק 3 של תקנות העבודה הסוציאלית. הוראה זו התפרסמה לראשונה בשנת 1996. מחקר זה בא לבחון מספר עניינים הקשורים במדיניות כלפי אנשים חסרי בית לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל. בבסיס החקירה עומדת השאלה האם הייתה מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל קודם לשנות התשעים של המאה ה-20. האתגר שעמד בבסיסו של מחקר זה היה לתאר ולאפיין את המדיניות המדוברת בתקופות השונות שמאז 1948 ועד שנת 2010.

לאחר שנפרשת התשובה לשאלה זו, ומתוארת המדיניות, נעשה ניסיון להסביר את הממצאים העולים מהתשובה ומהתיאור האלה. לשם כך נבחנו הרעיונות העומדים בבסיס עיצוב המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, והגורמים התרבותיים, חברתיים, סביבתיים ואחרים שהשפיעו על עיצובם. בנוסף, נבחנת ההשפעה של רעיונות אלה על עשיית המדיניות. כמו כן, נבחנת ההשפעה של רעיונות אלה על המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל באופן ספציפי.

לשם ביצוע המחקר התבצע חיפוש אחר מסמכים שונים, אשר יאפשרו את תיאור המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בתקופות השונות. מסמכים אלה נמצאו בארכיונים מגוונים. למעשה נעשה ניסיון בשלב הראשוני לבנות את תמונת המצב ההיסטורית באמצעות מקורות ראשוניים אשר כללו בין השאר מכתבים, יומנים אישיים ומסמכים ציבוריים כגון פרוטוקולים של ישיבות, דוחות, וסיכומי תקופה. בנוסף למסמכים נעשה מספר מצומצם של ראיונות עם קובעי מדיניות ואנשי מפתח הקשורים במדיניות המדוברת בתקופה הנחקרת, על מנת להאיר פערים העולים בתהליך בחינת המסמכים.

בנוסף למקורות הראשוניים מתבסס המחקר גם על מקורות משניים לשם השלמה ופרספקטיבה, כמו גם על ניתוח משני של נתונים כמותיים. בין השאר נאספו חומרים מספרות משנית רלוונטית לנושא ולתקופה המדוברת, וממקורות עיתונאיים.

המסגרת התיאורטית בעזרתה מוסברים הממצאים ההיסטוריים, מורכבת משני כלים מרכזיים: רעיונות מדיניות (policy ideas), והבניה של בעיות חברתיות. גישות רעיוניות מוצגות כמזור לקושי, או חוסר היכולת, של הגישה המוסדית להסביר שינויי מדיניות. במחקר זה נעשה שימוש במסגרת הרעיונית, תוך הכרה בחשיבותה של הגישה ההיסטורית המוסדית, ובתפקיד המשמעותי שיש לה בהסבר מהלכי מדיניות במחקר. בנוסף, נבחנה תופעת חסרות הבית תוך ניסיון להבין איך הובנתה התופעה כבעיה חברתית בישראל. זאת, לאור ההגדרה של בעיה שכזו כמצב בעייתי אשר יש לו תחולה רחבה ושאפשר וצריך לשנותו.

הזכות לדיור עומדת בבסיס הדיון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית. זכות זו מבוססת במסמכים בינלאומיים שונים שמדינות רבות, כולל מדינת ישראל, חתומות עליהם. עם זאת, העיגון של הזכות לדיור בחקיקה הינה נחלתן של מדינות מועטות בלבד. ישראל איננה ביניהן. במרכז של הזכות לדיור עומדת ההכרה בנחיצות של הספקת דיור נאות לכל.

במסגרת זו התפתחו עם השנים הגדרות שונות לחסרות בית, שלגבי אף אחת מהן לא נוצרה הסכמה בינלאומית. עם זאת, נוצרה בשנים האחרונות הסכמה רחבה לגבי הצורך בהיותה של הגדרת חסרי הבית מבוססת על העיקרון של "הגדרת מקום". הגדרת מקום שכזו מתייחסת למקום הפיזי אשר בו מתגורר חסר הבית, לתנאי הדיור הקיימים בו ולגורמים נוספים.

לאורך השנים התפתח ויכוח סוער באשר לסיבות הפיכתם של אנשים לחסרי בית. במהלך העשור הראשון של המאה ה-21 התגבשה הסכמה בקרב חוקרים מרכזיים, לפיה ההסבר לסיבות לחסרות בית טמון בשילוב שבין סיבות מבניות וסיבות אישיות. הדגש בהסברים אלה הושם על הסיבות המבניות. הסיבות המבניות העיקריות אשר מוזכרות בספרות הן שינויים בשוק הדיור ובשוק התעסוקה, כמו גם רמות של מתן קצבאות.

במוקד החקירה כאן עומדים שני השלבים הראשונים של תהליך המדיניות: עיצובה ובנייתה. שני צירים מרכזיים עולים מהספרות העוסקת במדיניות כלפי אנשים חסרי בית לגבי מאפייניה. הראשון הוא הדרה חברתית, המתייחס לחסרות בית כחלק מהתייחסות רחבה יותר להדרה בכלל. הציר השני עוסק במדיניות המכוונת לענות על צרכים של דיור ושל תמיכה – חברתית, כלכלית ואחרת, של אנשים חסרי בית.

בתוך כך, נראה כי במדינות רבות נעו הגישות לטיפול בחסרות בית מהתמודדות עם הצרכים המיידיים של האנשים במצב חירום, להתמקדות בשיקום ובדיור מחדש, ולמניעה. המעבר קרה גם כתוצאה מהשינוי בהבנת הבעיה, ותפיסתה כבעיה חברתית-מבנית במקום בעיה הנובעת ממשבר או פתולוגיה אישיים. מאז סוף שנות התשעים של המאה ה-20 אפשרו שינויים אלו לבסס



את השיח באופן שונה בקרב הזרם המרכזי של המדיניות המדוברת. במקביל לשינוי בהבנת הבעיה התבצע גם שינוי במעניי המדיניות, והמיקוד שלהם נע מטיפול שבבסיסו תיקון ושליטה, למענים המכוונים למניעה ושילוב מחדש.

במקביל החלו בתחילת שנות האלפיים במדינות שונות מאמצים למיגור תופעת האנשים חסרי הבית. זאת תוך אזהרה של חוקרים הטוענים כי חסרות בית היא תופעה מודרנית שקנתה לה מקום קבוע במדינות מפותחות, וכי דרוש מאמץ מרוכז לשם הפחתתה. לפי חוקרים אלה השאיפה למיגור התופעה באופן מוחלט הוא שאפתני מידי ולא מציאותי.

מהספרות המקצועית של השנים האחרונות עולה קו ברור לפיו על המדיניות כלפי אנשים חסרי בית להיות מורכבת מארבע רמות במשולב: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חרום, ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך. זאת, תוך הבנת הצרכים של אנשים חסרי בית כבנויים על שתי קבוצות צרכים מרכזיות: דיור ותמיכה.

תפקיד מכריע בגיבוש המדיניות שמור להיקף התופעה. הכרעה בדבר מספרים של אנשים חסרי בית היא גם בעלת השלכות פוליטיות שונות. בנוסף, מהלך לספירת אנשים חסרי בית עשוי להיתקל בבעיות מתודולוגיות שונות, אשר פעמים רבות מקשות על הנעתו.

על רקע הספרות הבינלאומית העשירה העוסקת במגוון נושאים הקשורים באנשים חסרי בית ובמדיניות הננקטת כלפיהם, בולט ההיקף המצומצם המוקדש לנושא במחקר בישראל. הספרות המחקרית הישראלית העוסקת בחסרות בית, מורכבת בעיקר מפרסומים שהחלו לצאת במהלך שנות התשעים של המאה ה-20. מחקרים מעטים מתוכם עוסקים במדיניות.

מהמחקר הנוכחי עולה שלפחות מאמצע המאה ה-19 היו אנשים חסרי בית באזור הגיאוגרפי שלימים יהפוך למדינת ישראל. ממצאי המחקר מפורטים במסגרת חמש תקופות היסטוריות:

1. התקופה שלפני קום המדינה; 2. 1948 עד שלהי שנות החמישים של המאה ה-20; 3. סוף שנות החמישים עד סוף שנות השמונים; 4. 1989 עד 1996; ו-5. מאז פרסום תקנות עבודה סוציאלית רלוונטיות ב-1996 ועד 2010.

ההתמקדות במחקר זה היא בתקופות השנייה והרביעית.

מאז אמצע המאה ה-19 הוקמו לפחות תשעה "בתי הכנסת אורחים", המהווים בתי-מחסה, בארבע ערים שונות במרחב שלימים יהפוך למדינת ישראל. שמונה מתוכם נפתחו לקהל עוד לפני קום המדינה. רבים מן האנשים אשר לנו במוסדות אלו היו עולים חדשים, אשר מצאו את עצמם חסרי קורת גג עם הגיעם למדינה ולערים המדוברות. חלק מהילדים העוזבים בשנות השלושים והארבעים של המאה ה-20 מהווים אוכלוסייה נוספת של חסרי בית בימים שלפני קום המדינה.

מצב השיכון הבעייתי שהיה קיים לפני קום המדינה, מספק לפחות הסבר חלקי לתופעה בתקופה זו.

עם קום מדינת ישראל החלה העלייה ההמונית אליה. רבבות עולים, ולפעמים 1000 אנשים ביום, הגיעו לחופי המדינה החדשה. מדיניות הממשלה עודדה עד לסוף שנת 1951 עלייה המונית בלתי מוגבלת מכל קצווי תבל. עם זאת, מנגנוני הקליטה לא היו ערוכים לקליטת ההמונים בתחומים רבים, כולל תחום הדיור.

בצוק העתים הופעל מערך דיור ארעי. מערך זה כלל אלטורי דיור רבים שהתפתחו עם התגברותה של העלייה. הוא כלל בעיקר את "בתי העולים", בתי הערבים שנעזבו, מחנות הצבא הבריטי לשעבר, מחנות העולים והמעברות.

גם אם לא תמיד היו נאותים, לא נחשבו תנאי המגורים במסגרת מערך הדיור הארעי לכאלה שהופכים את האנשים הגרים בהם לחסרי בית. עם זאת, מסיבות שונות היו גם מי שמערך הדיור הארעי לא הלמו את צורכיהם, או שלא נותר להם מקום במסגרת המעוונות שהוצעה, והיו מתוכם שהפכו לחסרי בית. כלפיהם הופעלו בשנות החמישים של המאה ה-20 מספר מצומצם ומוגבל של דרכי מדיניות ספציפיות.

מספר דוגמאות לאנשים שהפכו לחסרי בית בתקופה זו מובאות במחקר שלפניכם. מדובר בו על יהודים שעזבו את שיכוני הדיור הארעי והחלו נודדים, בחפשי אחר דיור הולם יותר. מדובר בו גם על מאות אלפי ערבים שאיבדו את בתיהם, והפכו לחסרי בית כתוצאה מהמלחמה שהתרחשה ב-1948. בנוסף, נערך דיון באנשים אשר איבדו את בתיהם כתוצאה משיטפונות, או בשל היותם של מבנים מסוכנים למגורים. מוזכרות גם שלוש דרכי מדיניות שנקטו כלפי אנשים חסרי בית בתקופה זו: "חוקת ההשתייכות", "מפעל קורת גג", ושיכונם של עולים ואחרים בבית הכנסת אורחים ביפו.

בין שתי העליות ההמוניות, כלומר בין סוף שנות החמישים וסוף שנות השמונים של המאה ה-20, ניתן לזהות סימנים שונים לקיומם של אנשים חסרי בית. בין השאר ניתן להזכיר מחקר על צעירים שבורחים מבתיהם. המחקר מפרט מקומות שונים בהם הם מתגוררים מחוץ לבית. בנוסף ניתן לשרטט קו מחבר בין מספר מאבקים חברתיים, אשר אחד הקווים המקשרים ביניהם קשור בדיור.

אחת התקופות המשמעותיות ביותר מבחינת מדיניות כלפי אנשים חסרי בית היא התקופה הרביעית המובאת במחקר זה. תקופה זו, בין 1989 ל-1996, כוללת בתוכה שני עניינים רלוונטיים:

האחד הוא העלייה ההמונית השנייה, אשר החלה ב-1989, והשני הוא התהוותה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית.

בדומה לעלייה ההמונית הראשונה, גם בזו השנייה עלו כמיליון עולים למדינה בתקופה של כעשור. גם בסוף שנות השמונים ובשנות התשעים של המאה ה-20 הדריכו שיקולים לאומיים, ביטחוניים, כלכליים וערכיים את מדיניות הקליטה. זאת באמצעות דחיקת העולים לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל, ותוך מימוש העיקרון של פיזור האוכלוסין.

מלאי הדירות הפנויות בתקופה זו היה מצומצם ביותר ושוב, גם בעלייה ההמונית השנייה נעשה שימוש במערך של דיור ארעי לשיכון העולים החדשים. עם זאת, מערך זה היה מצומצם באופן משמעותי ביחס לימי העלייה ההמונית הראשונה. למעשה, מערך זה היווה רק חלק קטן במדיניות הקליטה של העלייה ההמונית השנייה. הכלי המרכזי לקליטתה היה נוהל קליטה ישירה סל קליטה.

מסלול "הקליטה הישירה" הוגדר כמסלול המקנה לנקלט חופש בחירה של מקום ושיטת מגורים. "סל קליטה", הוגדר כסיוע הכוללני הניתן, על ידי המשרד לקליטת העלייה, למי שנקלט במסלול הקליטה הישירה, בתקופה הראשונה לשהייתו בישראל. הרעיון של הקליטה הישירה היה לספק לעולים כסף שבעזרתו הם יסתדרו בעצמם בימיהם הראשונים במדינה. מהלך זה הטיל את העולים ישירות לטלטלות השוק החופשי, לכאורה תוך מילוי חובות המדינה לקליטתם.

נראה כי רבים הצליחו לשרוד את הטלטלות הכרוכות בשוק החופשי, ואף להיות שבעי רצון יחסית ממצב הדיור שלהם במדינה החדשה. רבים אחרים התקשו יותר. קבוצות מסוימות בקרב העולים הכוללות בודדים, קשישים, משפחות חד הוריות ועולים ללא בני משפחה או ידידים במדינה, נתקלו בקשיים רבים בקליטתם במסלול הקליטה הישירה.

בקיץ 1990 התרחשה במדינת ישראל מחאה כנגד מצב הדיור המתדרדר של אנשים רבים. נפגעי שכר הדירה שהאמיר בשל יכולת התשלום הגבוהה יחסית של העולים החדשים, כמו גם נפגעי משכנתאות ואחרים התפרשו ברחבי הערים באוהלים. בשיאה הקיפה התופעה למעלה מאלפיים משפחות בכ-70 "התנחלויות" ב-48 יישובים במדינה.

במקביל, ולמעשה כבר מאז 1989, התקיימו דיונים בעיריית תל-אביב-יפו בדבר התמודדות עם תופעה של אנשים אשר נמצאו ישנים ברחובות העיר. כתוצאה מדוח אשר הוגש בעניינם, ומהתעוררות ציבורית ופוליטית סביב הנושא, הונע תהליך שבמהלכו נוסחו מסמכים רלוונטיים שונים בשנים 1990-1991. המשך התהליך הביא לקיומו של דיון ראשון בנושא אנשים חסרי בית בעירייה ביוני 1991.

באוקטובר 1991 הוגשה טיוטת נוהל זמני אשר דן בהיערכות עיריית תל-אביב-יפו לטיפול במחוסרי דיור (HOMELESS) אשר גרים בתחומי העיר. מטרתו הייתה לתת מענה ראשוני לתפיסת העירייה בנושא הטיפול בהם. הנוהל הגדיר את תחומי האחריות של כל הגורמים העירוניים המעורבים ופירט את שלבי הטיפול. אוכלוסיית היעד המדוברת לפי הנוהל הייתה "דרי הרחוב". באותו החודש יצאה לדרך תוכנית העבודה של עיריית תל-אביב-יפו עם אוכלוסייה זו. לימים ניתן יהיה לראות בעבודה זו, של "היחידה לדרי רחוב" בעיריית תל-אביב-יפו, את ניצני העבודה עם אוכלוסיית חסרי הבית במדינת ישראל. עבודת היחידה היוותה מוקד לאומי ללימוד מקצועי של עבודה עם האוכלוסייה המדוברת. הגיעו אליה נציגים מעיריות שונות, כמו גם גורמים ממשרדי ממשלה שונים.

זמן קצר לאחר כניסתה של אורה נמיר לתפקיד שרת העבודה והרווחה בסוף 1992, קיבלה ההתמודדות עם מצבם של חסרי הבית חיזוק משמעותי. נמיר העלתה את דרג העוסקים בנושא והאיצה תהליכים שונים אשר דשדשו במקום עד לכניסתה לתפקיד. בימי כהונתה התגבשו תקנות עבודה סוציאלית רלוונטיות, אשר בסופו של דבר הביאו ב-26 במאי, 1996, לפרסומה של הוראה 33 לפרק 3 בתקנות: "הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב". מאז פרסומה יצאו שלושה תיקונים לתקנות, האחרון שביניהם בינואר 2010. במהלך תקופה זו נעשו מספר ניסיונות חקיקה בנושא. אף אחד מניסיונות אלו לא צלח.

מן הממצאים עולה כי ישנן שלוש תקופות מרכזיות של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בין השנים 1948 ל-2010. שתי התקופות הראשונות מתרחשות במהלך העליות ההמוניות הראשונה והשנייה. במהלך שתי תקופות אלו נעשו מאמצים כבירים למנוע חסרות בית של רבבות אנשים בכל חודש. למרות היותם של המהלכים המבוצעים מהלכי מניעה כנגד חסרות בית, הם לא תוארו ככאלה בזמן התרחשותם. במקום זאת נתפסו, תוארו והומשגו כמהלכים לקליטת העלייה ההמונית. רעיון המדיניות שנמצא כמניע את מאמצי המניעה האלו הוא רעיון העלייה ההמונית המהווה למעשה צורה ייחודית של הציונות.

רעיון העלייה ההמונית היה בעל השלכות מהותיות לבחירות מדיניות מצד המחזיקים בו, לרבות החלטות בעניין ההיערכות הדרושה בתחום הדיור, ובאופן ספציפי בעניין הדיור הארעי. בעלייה ההמונית השנייה נוספה על כך גם "הקליטה הישירה". מהלכים אלו הופעלו כתוצאה מהעלייה ההמונית שהיוותה הגירתם המאסיבית של יהודים לארץ ישראל, במסגרת מהלך אקטיבי למימוש הציונות.

תקופת המדיניות השלישית – שמתחילה ב-1991 ונמשכת עד לכתיבת מחקר זה ב-2010 - היא תקופה של מדיניות מוצהרת כלפי אנשים חסרי בית, ולא רק כלפי עולים חדשים. בתקופה זו מבוצעים מהלכי מדיניות כלפי קבוצה מצומצמת מתוך חסרי הבית, המכונים על ידי מוסדות המדינה "דרי רחוב". בתקופה זו מתבצע בעיקר מהלך של התערבות בשעת חרום, אשר בא לעזור לאנשים שכבר הגיעו למצב שבו הם חסרי בית. נמצא כי ההתערבות אשר נבנתה כדי לסייע לאוכלוסייה זו הונעה על ידי, והתבססה באופן מרכזי על רעיון השיקום.

רעיון השיקום נוכח בשיח הרווחה כבר מהשנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל. מאז ומתמיד הנחה רעיון זה את העשייה המגוונת של משרד הסעד. משמעותה המילולית של המלה "שיקום" היא "להקים מחדש", והיא מתייחסת לפעילות מכוונת הבאה להחזיר דבר לקדמותו. בשונה מהשינוי החברתי מתקשר השיקום לטיפול הפרטני. במסמכי אגף השיקום של משרד העבודה והרווחה מאמצע שנות השמונים של המאה ה-20, מוגדרת מטרת השיקום כקשורה בהבאתו של האדם המוגבל לשיפור תפקודו ודימויו העצמי במישורים האישי, המקצועי-תעסוקתי, הכלכלי והחברתי. זאת כדי להביאו לעצמאות אופטימאלית בכל תחומי חייו.

מן הממצאים עולה תמונה ברורה לפיה המדיניות כלפי דרי הרחוב נבנתה תוך התייחסות באופן כמעט בלעדי, לגורמים האישיים אשר גרמו לאנשים להפוך לחסרי בית. בשלבים הראשונים של עבודת היחידה לדרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו, עוצבה התפיסה בדבר תפקידה כיחידת מעבר שתזום עזרה לדר הרחוב על מנת שיהפוך לבן בית בקהילה. האוריינטציה הייתה שיקומית. למרות הצהרות על תפיסת הבעיה כבעיה חברתית לא נעשו צעדים להתמודד עם הגורמים המבניים הקשורים לתופעה במישור העירוני, ומאוחר יותר גם לא במישור הארצי. דבר זה בולט בהיעדר כל מימד של מניעה מתקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות. הפער בין ההצהרה על ההכרה בגורמים מבניים לבין חוסר ההתייחסות לכך בבניית המדיניות, ממשיך להתקיים גם בתיקון השלישי לתקנות משנת 2010.

הבניית הבעיה החברתית של האנשים חסרי הבית במדינת ישראל היא, אם כן, מצומצמת ביותר. בשנות העליות ההמוניות לא הובנתה בעייתם. המדיניות שהופעלה ואשר תוארה לעיל, הייתה אמנם מדיניות למניעת חסרות בית. עם זאת היא הופעלה למען העולים החדשים, ובזמנו לא נתפסה כמדיניות למניעת הפיכתם של אנשים לחסרי בית. הבניית הבעיה אשר החלה בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20, נגעה לדרי הרחוב כקבוצה מצומצמת באוכלוסיית האנשים חסרי הבית.

בשילוב בין הבניית הבעיה של "דרי הרחוב" ובניית מדיניות המבוססת על שיקום, נוצר מצב שבו מדינת ישראל מתייחסת אל חסרי הבית החיים בה כבעלי בעיות אישיות שהביאו אותם למצב שבו הפכו לדרי רחוב. הדרך שנקטה המדינה לטיפול בתופעה היא התייחסות כמעט בלעדית למרכיבים האישיים הגורמים לכך.

במהלך הבניית הבעיה החברתית כבעיה של "דרי רחוב" הם נתפסו ברובם המכריע כאנשים חריגים, מבחינת אישיות, בריאות או התמכרות, אשר חשופים יותר לפגיעה ודחייה ממשפחותיהם, ומהממסד. עם זאת, הפונקציונאליות של המונח הוצגה בעיקר באמצעות כוחו לגייס משאבים בשל הצגתם כמי שנפגעו מן הממסד. הדיספונקציה שלו הוצגה בכך שהוא מצומצם למצב אמפירי נתון של לינה ברחוב, ובכך אינו מכוון כלל למניעת התופעה.

בשנות העלייה ההמונית הראשונה לא הייתה אם כן, הבנייה חברתית של חסרות בית במדינת ישראל. הייתה בעיה של עולים. לבעיה זו נרתמה המדינה במאמצים כבירים להבטחת דיור, שבדיעבד ניתן להתייחס אליהם כמאמצים למניעת חסרות בית. בתחילת ימי העלייה ההמונית השנייה המצב היה דומה. עם זאת, במהלך עלייה המונית זו החלה הבנייה חברתית של חסרות בית באופן מצומצם ומוגבל; למעשה התרחשה הבנייה חברתית של דרות רחוב. למהלך מניעת חסרות הבית של העולים בעלייה ההמונית השנייה, התווסף בשנות התשעים מהלך של התערבות בשעת חרום. בכך ניתן לומר, כי במהלך שנות קיומה התערבה המדינה בזמנים שונים בעיקר בשתי רמות מתוך ארבע רמות המדיניות, המוגדרות כיום כמרכיבות במשולב את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חרום, ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך.

ניתן לסכם אם כן כי המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל הייתה תמיד חלקית; מעולם לא הופעלו יחד ארבע הרמות המתוארות לעיל כמרכיבות **במשולב** מדיניות נאותה כלפי אנשים חסרי בית. גם רמות המדיניות שהופעלו ופועלות גם בשנת 2010, מופעלות רק כלפי קבוצה מצומצמת בתוך האוכלוסייה הכוללת של חסרי הבית. זאת, תוך הבניית בעייתם החברתית של דרי הרחוב בלבד, באופן שלא כולל את כלל חסרי הבית.







## תוכן העניינים

1	מבוא
8	פרק ראשון : מצב המחקר
30	פרק שני : דרך ביצוע המחקר
51	פרק שלישי : היסטוריה של חסרות בית בישראל לפני 1948
68	פרק רביעי : היסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-1988
115	פרק חמישי : היסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1989-2010
202	פרק שישי : דיון
234	סיכום
240	נספחים
251	רשימת מקורות

## תוכן העניינים בהרחבה

1	מבוא
8	<b>פרק ראשון: מצב המחקר</b>
8	• הגדרות של חסרות בית
10	• תיאוריות לגבי חסרות בית
12	• מדיניות כלפי אנשים חסרי בית
15	○ עיצוב ובניית מדיניות
15	▪ הזכות לדיור – אמנות והכרזות
17	▪ מדיניות וחקיקה ביחס לחסרות בית
23	▪ היקף תופעת חסרות הבית
27	• ספרות מקצועית ישראלית על אנשים חסרי בית
30	<b>פרק שני: דרך ביצוע המחקר</b>
32	• איסוף הממצאים
35	• בין איסוף הממצאים לניתוחם
37	• מגבלות המחקר ובעיות מתודולוגיות
38	• שיטת הציטוט
39	• המסגרת התיאורטית של המחקר
50	• שאלות המחקר
51	<b>פרק שלישי: היסטוריה של חסרות בית בישראל לפני 1948</b>
53	• בתי הכנסת אורחים
60	• ילדים עזובים
63	• מצב השיכון והעלייה לפני קום מדינת ישראל

**68 פרק רביעי: היסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-1988**

68 i. העלייה ההמונית הראשונה - 1948 עד שלהי שנות החמישים

82 • נדידה המונית יהודית

84 • נדידה המונית ערבית

85 • שיטפונות ומבנים מסוכנים

88 • חוקת ההשתייכות

90 • מפעל קורת גג

94 • בית הכנסת אורחים ביפו

104 ii. בין שתי עליות המוניות - סוף שנות החמישים עד סוף שנות השמונים

**115 פרק חמישי: היסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1989-2010**

i. העלייה ההמונית השנייה –

115 מדיניות בהתהוות כלפי אנשים חסרי בית 1989-1996

122 • השנים 1989-1990

122 ○ מחאת האוהלים של קיץ 1990

130 • שנת 1991

○ הטבעת המונח "דר רחוב"

135 כאמצעי פונקציונאלי להשגת משאבים

144 • שנת 1992

149 • שנת 1993

158 • שנת 1994

160 ○ הצעות חוק לטיפול באנשים חסרי בית

175 • שנת 1995

187 • שנת 1996

194 ii. סוף שנות התשעים עד 2010

- רעיון העלייה ההמונית ומערך הדיור הארעי בעלייה  
ההמונית הראשונה 205
- רעיון העלייה ההמונית והכלים השונים שהופעלו לשם  
קליטת העולים בדיור בעלייה ההמונית השנייה 213
- הבנייתה של חסרות בית כבעיה חברתית בישראל 218
- רעיון השיקום והתהוות המדיניות כלפי דרי רחוב 225
- המונח "דרי רחוב" והבניית הבעיה החברתית של  
אנשים חסרי בית בישראל 230

- מגבלות המחקר והמשך מחקר בעתיד 236
- המלצות למדיניות 237
- תרומת המחקר 238

- א. קיצורי ארכיונים ומקורות ארכיוניים בהם  
נעשה שימוש 240
- ב. טופס הסכמה להשתתפות במחקר 241
- ג. שאלון שנשלח אל יחידות דרי רחוב 242
- ד. בתי הכנסת אורחים הנזכרים במחקר זה 243
- ה. מספר העולים במעברות 1951 עד 1954 244
- ו. העלייה היהודית למדינת ישראל  
והגידול באוכלוסייתה בשנים 1948 – 1956 245
- ז. מספרים ואירועים בבית הכנסת אורחים ביפו  
לפי שנים 1943-1950 246

- ח. מספרים ואירועים בבית הכנסת אורחים ביפו  
247 - מאי 1944 עד פברואר 1952
- ט. מספרים של אנשים דרי רחוב בישראל  
250 1993-2009, ושל דרי רחוב זכאים לעזרה  
בשכר דירה בשנים 2003-2009

251

רשימת מקורות



גדולה הכנסת אורחין מהקבלת פני שכינה (שבת קכ"ז, א').

Man is not entirely to blame, it was not he who started history; nor is he entirely innocent, since he continues it (Albert Camus).





מחקר זה מוקדש לאנשים חסרי בית באשר הם  
אלה שהיו ואלה שעדיין

חסרות בית היא תופעה מוכרת במדינות רווחה. חוסר בית כולל מגוון רחב של תנאי מחיה, החל במצב של אנשים החיים בחוץ ללא גג לראשם, בכלי רכב ובבתים נטושים, בגנים ציבוריים, על ספסל ברחוב או בחדרי מדרגות, עבור בשהייה בהוסטלים, מלונות, בתי חולים, או מוסדות – פרטיים או ציבוריים, וכלה בשהייה אצל חברים, מכרים ואנשים אחרים, לתקופות קצרות ולא יציבות. מדינות רווחה שונות הגדירו את התופעה ופיתחו מדיניות בניסיון להתמודד איתה, תוך שימת דגשים על ממדים שונים של הפתרונות האפשריים.

מחקר זה מבקש הן לתאר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל, והן להסביר את אופן הבנייה והעיצוב של מדיניות זו מהקמת מדינת ישראל ב-1948 ועד שנת 2010.

עד לסוף מלחמת העולם הראשונה הבטחת דיור נאות לא הייתה חלק מתפקידה של המדינה. התפתחויות בתחום הדיור עוררו את הציבור להתייחס לזכות לדיור נאות. אחד הגורמים העיקריים לכך היה הרס מספר עצום של בתי מגורים בארצות אירופה בתקופת המלחמה. גורם נוסף היה הגידול המתמיד של האוכלוסייה, אשר הגביר את הצורך בשיכון. העלייה ברמת החיים הביאה לשאיפה להיטיב את תנאי המגורים. המדינה המודרנית לא יכלה להשלים עם היעדר תנאי דיור הולמים, בעיקר לפועליה ולבני המעמד הבינוני. רוב ארצות אירופה ומדינות מפותחות אחרות החלו להכיר בחובתן לדאוג לתנאי דיור הולמים, ובמדינות שונות הוקמו למטרה זו משרדים מיוחדים, אשר גובו בתקציב הולם (לוטן 1973).

בעיית הדיור הפכה לבעיה עולמית אחרי מלחמת העולם השנייה. תושבים בארצות שנפגעו וגם בארצות שלא נפגעו מהמלחמה סבלו ממחסור בדירות. הוערך אז כי בעולם חיות 150 מיליון משפחות מחוסרות דיור, רבות מהן ללא כל קורת גג (דרין 1955, 12); ההערכה באמצע המאה ה-20 הייתה כי כשליש מאוכלוסיית העולם חיה בתנאי דיור ירודים (שם, 13). לפי ועדת האו"ם להתיישבות אנושית, בסוף המאה ה-20 היו ברחבי העולם כ-100 מיליון אנשים חסרי בית (UNCHS 1999).

למרות חשיבות הדיור לחיים האנושיים, הזכות לדיור היא בין הזכויות הפחות מקוימות ברחבי העולם. בשל כך נאלצים המוני ילדים, ילדות, נשים וגברים לחיות בתנאים מחפירים על מדרכות, ליד מפגעים סביבתיים, בשכונות עוני, בגנים, במכוניות, בכלובים, על גגות, מתחת לגשרים, בבניינים נטושים או על אדמות ששייכות לאחרים (UN-HABITAT/OHCHR 2003).

בעקבות זאת פותחו לאורך השנים אסטרטגיות שונות לסיוע לאנשים חסרי בית. לפי מסמך האו"ם מתחילת שנות האלפיים (UNCHS 2000), ההתערבות החשובה ביותר שנעשתה בקשר לאוכלוסייה זו היא הניסיון למנוע מהם מלכתחילה להפוך לחסרי בית. התערבות זו צריכה לכלול מניעה של פינוי אנשים מבתיים, הספקת שירותים ועזרה למי שחיים בעוני, ובעיקר כלים ליציאה מהעוני. עוד מוזכרים במסמך דיור נתמך, עבודה בין-ארגונית, הכשרה לתעסוקה ושיתוף של כל בעלי העניין הרלוונטיים בהספקת השירותים – כולל חסרי הבית עצמם. יישוג (outreach) מודגש במסמך ככלי חיוני לעבודה עם אנשים חסרי בית. לעומת זאת, מבצעים ל"ניקוי הרחובות" מחסרי בית מוזכרים כאחד האמצעים הרעים ביותר להתמודדות עימם. במדינות מפותחות נעשה מעבר ממדיניות של תיקון למדיניות המדגישה בעיקר את המניעה. במסמך מודגש כי על מנת לעקור את התופעה מהשורש יש לנקוט שתי אסטרטגיות במשולב:

- אמצעי חירום להכלה חברתית;
- מענה על צרכים מבניים לדיור ודאגה לתשתית חברתית של העניים ביותר כדי למנוע חסרות בית.

מסמך של הנציבות האירופית משנת 2010 טוען דברים דומים. לפי מסמך זה, מדיניות הסיוע לאנשים חסרי בית מתחלקת לשני סוגים מרכזיים: עזרה ליחידים, ושיפור ההיצע של דיור נאות ובר השגה, במיוחד דיור חברתי וציבורי (European Commission 2010, 10-11).

מן המחקר שלפניכם עולה כי עם הקמת מדינת ישראל - ועוד לפני כן - היו בה אנשים חסרי בית. עד קום המדינה התגוללו ברחובות הערים ובמקומות אחרים מאות ואולי אלפי אנשים. מצוקת הדיור והאמצעים הדלים שעמדו לידי היישוב לא אפשרו התמודדות מובנית עם התופעה. לעתים ננקטו יוזמות קהילתיות או עירוניות להתמודדות עימה. לקראת "העלייה ההמונית", שהחלה בסמוך לקום המדינה, החלו מנגנוני הקליטה להכשיר מקומות דיור לרבבות האנשים שהיגרו מידי חודש למדינה החדשה. בשנת 1968 הזכיר שר הסעד יוסף בורג את השנים הראשונות לקיומה של המדינה בנאום שנשא בכנסת, ודיבר על חודשים שבהם בא אליה עולה חדש בכל חמש דקות (בורג 1968).

"בתי העולים", מחנות העולים והמעברות, במקביל לבתי הערבים שנעזבו, ומחנות הצבא הבריטי לשעבר שימשו את מנגנוני הקליטה ליישוב האוכלוסייה החדשה שהגיעה לחופי המדינה. רוב המהגרים הגיעו חסרי כול. במצב שנוצר לא הצליחו מנגנוני הקליטה להדביק את קצב העלייה,

שהגיע לעתים ל-1000 עולים ביום. במשך שנים רבות היו תנאי המגורים של אנשים רבים במדינת ישראל, שהמתינו לדיור קבע, קשים מנשוא. ההמתנה, לפחות ביחס לחלקם, נמשכה עשרות שנים. תנאי הדיור הגרועים וחיפוש העבודה בערים הגדולות הביאו לעזיבה המונית של המעברות וגרמו לאנשים רבים להתגולל בדרכים ובערים, בעיקר בתחילת שנות החמישים של המאה ה-20. זאת במקביל להפגנות ומחאות חברתיות, שההדים שלהן הגיעו עד לכנסת. למרות הצמצום בקצב העלייה מאז סוף העלייה ההמונית בשנות החמישים, זרם קבוע של עולים המשיך להגיע למדינת ישראל. בתקופה שבין סוף שנות החמישים ועד סוף שנות השמונים של המאה ה-20 המשיכו להתקיים במקביל אנשים חסרי בית אשר התגוללו ברחובות הערים ובמקומות נוספים.

בסוף שנות השמונים החלה התעניינות מוגברת – ציבורית ומוסדית – באנשים חסרי בית. זאת, במקביל למהלך העלייה ההמונית השנייה שהחלה באותה התקופה. גם במהלך העלייה ההמונית השנייה הופעלו כלים מיוחדים לקליטתם הנאותה של רבבות ומאות אלפי העולים אשר הגיעו למדינת ישראל. ההתעניינות באנשים חסרי בית והפעולות של גורמי הרווחה בשטח בתקופה זו, הביאו בסופו של דבר לעיצוב ובניית המדיניות כלפי אנשים אלה במהלך שנות התשעים של המאה ה-20. במהלך שנים אלו היה גם מספר מצומצם של ניסיונות חקיקה בנושא. מאז יציאתן של תקנות העבודה הסוציאלית בעניינם של אנשים חסרי בית לראשונה ב-1996 לא חלו בהן שינויים משמעותיים עד לשנת 2010, בה יצא התיקון השלישי לתקנות. הבניית בעייתם של חלק מחסרי הבית – "דרי הרחוב" – כבעיה חברתית, התרחשה בשנות התשעים של המאה ה-20.

במחקר זה מורחבת היריעה, על מנת לחשוף את ההיסטוריה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בתקופה המדוברת, ולהסבירה. אין היום בספרות האקדמית בישראל התייחסות מספיקה למדיניות כלפי אנשים חסרי בית, לא בהווה ולא בראייה היסטורית. התקווה היא כי עבודה זו תהווה צעד אחד לתיקון עיוות זה תוך התחקות אחר תולדות המדיניות המדוברת מאז הקמתה של מדינת ישראל. לאחר שתואר המדיניות שליוותה את תופעת האנשים חסרי הבית מאז קום המדינה ועד שנת 2010, ייעשה ניסיון להסביר את אופן העיצוב והבנייה של המדיניות בעזרת שני כלים תיאורטיים מרכזיים: רעיונות מדיניות (policy ideas), והבנייתן של בעיות חברתיות.

מחקר זה הינו עבודה היסטורית המתבססת על בחינת מקורות ראשוניים, כגון מסמכי מדיניות, כמו גם חומרים נלווים למסמכים, מארכיונים מגוונים, ומקורות כמו דברי הכנסת, עיתונות ועוד. בנוסף למקורות הראשוניים נבחנו גם מקורות משניים לשם השלמה ופרספקטיבה. בנוסף

למסמכים רואיינו מספר מצומצם של קובעי מדיניות ואנשי מפתח הקשורים במדיניות המדוברת בתקופה הנחקרת.

בהיותו מחקר היסטורי, מחקר זה מצטרף למגמה הנמצאת בעלייה מתמדת של כתיבת עבודות דוקטור על נושאים היסטוריים באוניברסיטאות במדינת ישראל. בדומה לרוב המחקרים האלה גם מחקר זה נכתב בעיקר על המאה ה-20 (קדר 2007).

ההיסטוריה של מדיניות חברתית היא חלק מהיסטוריה רחבה יותר של רווחה חברתית. בארבעים השנים האחרונות התפתחה ספרות ענפה הנוגעת להיסטוריה של רווחה חברתית. שני הזרמים המרכזיים בספרות זו מתייחסים להיסטוריה של מדינת הרווחה ולהיסטוריה של מקצוע העבודה הסוציאלית. מעבר לשני אלה התפתחה ספרות מקצועית היסטורית הנוגעת לניואנסים של שני תחומים אלה, אשר בתוכה ניתן למצוא גיוון אנליטי רחב בדרך הפרשנות הניתנת להיסטוריה המתוארת. היסטוריה של רווחה חברתית עשויה להיחשב כקשורה באופן הדוק, ולפעמים תחת הרובריקה הרחבה יותר של היסטוריה חברתית; היסטוריה בעלת מחויבות להבנה של חיי אנשים רגילים (ordinary), ולא רק של מי שהם חלק מהאליטות החברתיות (Graham and Al-Krenawi 2010).

השורשים האידיאולוגיים של מדינת הרווחה בישראל הושפעו בין השאר מן המסורת החברתית-תרבותית של הפזורה היהודית, ומן הציונות המדינית, בשנים שקדמו להקמת המדינה (דורון וקרמר 1992). חביב (1999), טוען כי השורשים הסוציאליסטים של ישראל, יחד עם המבנה החברתי המיוחד שלה, הם שני הכוחות העיקריים שהשפיעו על התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל.

גל (2004), מראה איך בשנות החמישים של המאה ה-20 הונחו היסודות למדינת הרווחה שמערכותיה מוסדו בשנות השישים, והביאו לכך שבשנות השבעים הייתה מגמת גידול, שהתבטאה בהרחבת תחומי הכיסוי והגדלת סכומי התשלומים לזכאים. גל מתאר את היפוכה של מגמה זו לקראת סוף שנות השבעים ובמהלך שנות השמונים, עד לכדי האטה ובתחומים מסוימים צמצום של ממש. הוא טוען כי ניתן לזהות תפנית מסוימת בגישתם של קובעי המדיניות בישראל כלפי מדינת הרווחה בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים. תפנית זו התרחשה לטענתו במקביל לשינוי כלכלי חיובי, שינוי שלטוני (ב-1992), והפנמת קובעי המדיניות את הסכנה הממשית לביטחונם הסוציאלי של אזרחי ישראל, בין השאר לאור העלייה הגדולה שהחלה בשנים אלה ממדינות ברית המועצות לשעבר ואתיופיה. עם זאת, גל טוען כי שנות התשעים התאפיינו בשתי מגמות סותרות. מחד נעשו ניסיונות בתחומים מסוימים לתקן את העיוותים הגדולים

שנתגלו במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בשנות השמונים. מאידך, ניכר בתקופה זו המשך ברור למגמות ההפרטה והמסחור של שנות השמונים.

דורון (1999), אשר דן במגמות הסותרות במדינת הרווחה בישראל בשנות השמונים והתשעים, טוען כי הסתירה היא בין מגמות ההרחבה והצמצום של מדינת הרווחה. טענה זו נתמכת על ידי אסיסקוביץ (2006), הרואה בהיקף הזכויות החברתיות, את קנה המידה למגמות הצמצום וההרחבה. את שורש הסתירה מזהה דורון (1999) במגמות שבעיקרן הן פוליטיות באופיין.

לפי קטן (2000), מגמות התפתחות מדינת הרווחה בישראל משקפות התחזקות של הגישה הניאו-ליברלית הדוגלת, בין השאר, בהפחתת מעורבותה של המדינה בקידום יעדים חברתיים. למרות זאת, הוא מראה כי בתקופה שבה נבלמה ההתפתחות של מדינות רווחה רבות, התפתחות זו דווקא המשיכה בישראל, ולכן ניתן לראות בה מקרה חריג. דורון (2003), טוען כי בנוף הניאו-ליברלי ההולך ומתרחב בישראל נחלשים הכוחות התומכים במדינת הרווחה. לדבריו, קהל הבוחרים לכנסת, הינו עדיין מעוז של תמיכה במדינת הרווחה; תמיכה המתבטאת בכנסת עצמה, ובאמצעות מוקדי וטו שהתהוו בפוליטיקה הישראלית. למרות כוחות מאזנים אלה נראה שמגמת ההפרטה והמסחור בישראל נמשכה ואף הואצה בתחילת שנות האלפיים (גל 2004).

במסגרת מדיניות הרווחה הכוללת במדינת ישראל יבחנו להלן העיצוב והבניה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית, ביחס לתמורות המתוארות לעיל של מדינת הרווחה הישראלית, תמורות אשר יש חוקרים הקושרים אותן לאידיאולוגיה ולערכים (ראו לדוגמה: אסיסקוביץ 2006; גל 1999; ישי 1999). תעלה כאן הטענה כי בחינת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל תוך בחינת אידיאולוגיות וערכים (ומושגים דומים שיתוארו בהמשך), תאפשר הסבר טוב ושלם יותר של מדיניות זו.

בהיותו מחקר היסטורי חברתי העוסק באוכלוסייה ספציפית – אנשים חסרי בית, מצטרף מחקר זה למחקרים אחרים שנכתבו ברוח זו בישראל בשנים האחרונות. בין מחקרים אלה ניתן למנות בין השאר את מחקרה של דבורה ברנשטיין (2008) על נשים הנמצאות בזנות בתל-אביב המנדטורית, ומחקרה של תמי רזי (2009) על ילדי הרחוב בשנות השלושים והארבעים של המאה ה-20. בשונה ממחקרים אלה מחקר זה מתפרש על פני תקופה ארוכה יותר. בנוסף בוחן המחקר שלפניכם את **המדיניות** שנקטה כלפי האוכלוסייה המדוברת, ומכאן שמדיניות זו היא מרכז החקירה.

גיוני גל מדבר על שלושה דורות של עבודות מחקר על מדיניות חברתית במדינת ישראל.<sup>1</sup> הדור השלישי החל באמצע שנות האלפיים וממשיך מאז. גל מתאר מספר דגשים במחקר המדיניות החברתית בישראל בדור זה. ביניהם מצוינים דגש על תרבות ורעיונות, דרכי מתודולוגיה מגוונות, ביסוס חזק יותר על נתונים ושיח זכויות. התקווה היא כי המחקר להלן יצטרף לדור מחקרי שלישי זה.

לאחר שתתואר ההיסטוריה של אנשים חסרי בית בתקופה המדוברת ייעשה כאן כאמור שימוש בשני כלים תיאורטיים על מנת להסבירה. ראשית, ייעשה שימוש ברעיונות מדיניות אשר הול (Hall 1993) תפס כמרכזיים בעשיית מדיניות כבר לפני כשני עשורים. הפנייה להתמקדות ברעיונות התרחשה בין היתר כפנייה לבחינת **שינוי** מעבר לבחינה של **סטטיות** במדעי החברה (Blyth 2003). בנוסף הפנייה לרעיונות באה להשלים פערים הסבריים שהיו קיימים בגישה המוסדית היסטורית (historical institutionalism) (Béland 2009).

שנית, ייעשה ניסיון להסביר את הבנייתה של בעיית חסרות הבית במדינת ישראל. במסגרת זו יוסבר גם התזמון להבניה זו ולעלייתה על סדר היום הציבורי (Blumer 1971; Kingdon 1995), כמו גם האופי הספציפי אותו לבשה התופעה במדינת ישראל.

**בפרק הראשון** של העבודה מוצג מצב המחקר בכל הקשור לעיצוב ובניית המדיניות כלפי אנשים חסרי בית. בין השאר מדובר בו על הגדרות ותיאוריות הקשורות באנשים חסרי בית, עניינים הקשורים בזכות לדיור, מדיניות וחקיקה ביחס לחסרות בית, והיקף התופעה. בנוסף מוצג מסד נתונים של הספרות האקדמית אשר נכתבה בנושא אנשים חסרי בית במדינת ישראל, ספרות שההיסטוריה שלה מתפרשת בעיקר על עשרים השנים שמאז 1990.

**בפרק השני** נסקרת המתודולוגיה אשר לפיה נערך המחקר. נסקרים בעיקר נושאים הקשורים לדרך איסוף הנתונים ולניתוחם, כמו גם מגבלות המחקר ובעיות מתודולוגיות רלוונטיות. פרק זה מסתיים בפרישת המסגרת התיאורטית של מחקר זה, תוך התייחסות לרעיונות מדיניות והבנייתן של בעיות חברתיות.

**בפרקים השלישי, הרביעי והחמישי** נפרשת ההיסטוריה של האנשים חסרי הבית והמדיניות שננקטה כלפיהם במדינת ישראל בתקופה המדוברת. בפרק השלישי ניתנת סקירה על המצב עוד לפני קום מדינת ישראל, שלמעשה כבר התחיל באמצע המאה ה-19. לאחר מכן, בפרק הרביעי נסקרת התקופה שבין 1948 לשלהי שנות החמישים ובתוכה העלייה ההמונית הראשונה. בהמשך הפרק מתוארת התקופה שבין סוף שנות החמישים לסוף שנות השמונים. בפרק החמישי נערך דיון

<sup>1</sup> סיכום סדנת דוקטורנטים ESPANET ישראל (הרצאה, מכללת תל-חי, 29 ביוני, 2010).

בתקופה שבין 1989 ועד 1996. בתקופה זו התרחשו שלושה עניינים רלוונטיים במקביל: האחד הוא העלייה ההמונית השנייה, השני הוא התהוותה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית, והעניין השלישי הוא הבנייתה של בעיית "דרי הרחוב" כבעיה חברתית. הפרק החמישי של העבודה נחתם בסקירת האירועים הרלוונטיים למדיניות מאז יציאתן לראשונה של תקנות העבודה הסוציאלית ועד לכתיבת מחקר זה בשנת 2010, אשר בה גם יצא התיקון השלישי לתקנות.

מטרתו של **הפרק השישי** היא ליצור שילוב בין מצב המחקר כפי שתואר בפרק הראשון לבין הממצאים כפי שעולים מן הפרקים השלישי, הרביעי והחמישי, תוך שימוש במסגרת התיאורטית שפורטה בפרק השני. בפרק זה נדונים שלושה מהלכי מדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בתקופה המדוברת. בחלק הראשון של הפרק מדובר על שני מהלכי מניעה של חסרות בית במהלך שתי העליות ההמוניות, אשר מה שהניע אותם הוא רעיון המדיניות של העלייה ההמונית. בחלק השני עוסק הפרק בהבנייתה החברתית של חסרות הבית בישראל באופן מצומצם כבעיה של "דרי הרחוב". בנוסף נדונה בניית המדיניות כלפי דרי הרחוב כמונעת ומעוצבת באמצעות רעיון המדיניות שבבסיסו עומד השיקום. לבסוף, נערך דיון במונח "דרי רחוב" ובתפקידו בהבניית הבעיה החברתית של אנשים חסרי בית בישראל.



## פרק ראשון: מצב המחקר

בפרק זה יתואר מצב המחקר בנוגע למדיניות חסרות בית בעולם ובמדינת ישראל. בתוך כך יבחנו הגדרות ותיאוריות של חסרות בית, כמו גם מדיניות שעוצבה והונהגה להתמודדות עם התופעה. במסגרת בחינת מצב המחקר באשר לעיצוב ובנייה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית יבחנו הזכות לדיוור, מדיניות וחקיקה, והיקף התופעה. בסופו של הפרק תובא סקירת הספרות המקצועית הישראלית בנוגע לאנשים חסרי בית.

### הגדרות של חסרות בית

חסרות בית היא מושג מעורפל המשתנה ממקום למקום ומתקופה לתקופה. הגדרות של חסרות בית בדרך כלל מקיפות מגוון רחב של תנאי חיים. בנוסף, הן מובנות לפחות במידה מסוימת בהקשרים חברתיים, תרבותיים ופסיכולוגיים (Neale 2008). האנציקלופדיה של חסרות בית דנה בקושי להגדיר את תופעת האנשים חסרי הבית (Burt 2004). הגדרות של חסרות בית המובאות בספרות האקדמית מרוכזות סביב שני צירים מרכזיים – **הגדרות מקום** לעומת **הגדרות ניתוק**. מחד גיסא נמצאות הגדרות המתבססות על חוסר במקום מחסה (Edgar, Doherty and Mina- Coull 1999; Glasser 1994; Polakow and Guillan 2001; Wright 1997), ומאידך גיסא הגדרות המתבססות על ניתוק ומחסור בקשרים חברתיים ומשפחתיים (Caplow, Bahr and Sternberg 1968; Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999; Jahiel 1992).

חסרות בית מוגדרת באופן שונה במדינות שונות (Toro 2007; Minnery and Greenhalgh 2007). ההגדרה הצרה של "חסרות בית ברחוב" (*street homelessness*) בארצות הברית מקבילה לקטגוריות של "העדר בית" (*houselessness*), "העדר קורת גג" (*rooflessness*), ו"שינה בתנאים קשים" (*rough sleeping*)<sup>2</sup> – מונחים שבהם נעשה שימוש במקומות אחרים (Shinn 2007). נראה כי בספרות האקדמית שוררת הסכמה רחבה כבר שנים כי אין הגדרה מוסכמת של חסרות בית, וככל הנראה גם אי אפשר להגיע אליה (Burt 2004; Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999; Jahiel 1992; Tipple and Speak 2005; Watson and Austerberry 1986). חוסר האפשרות למצוא

---

<sup>2</sup> המונח rough sleepers ("מי שישנים בתנאים קשים") נטבע באנגליה, ובמקורו שימש לאנשים הישנים בשקי שינה ברחובות לונדון. ממשלת אנגליה הפעילה את Rough Sleepers Initiative ב-1990. מטרתה של היוזמה הייתה למקד מאמצים בעזרה למי שישנים כך כדי שלא יישנו ברחוב. בעקבות הצלחתה הורחבה היוזמה לערים גדולות נוספות באנגליה במהלך שנות התשעים. מאז גלש השימוש במונח לספרות גם במקומות אחרים.

הגדרה אחת מתחזק נוכח המחקר ההשוואתי בין מדינות בעידן הגלובלי (Glasser 1994; Polakow

and Guillan 2001; Tipple and Speak 2005; UNCHS 2000; Wright 1997).

למרות זאת, נעשים ניסיונות להגיע להגדרה כוללת, המביאה בחשבון הבדלים בין מדינות, תרבויות, זמנים שונים וגורמים נוספים. בהגדרת חסרי הבית עשויים למשל להיכנס ממדים תרבותיים מקומיים של מה שנחשב כבית בתרבות מסוימת,<sup>3</sup> ותפיסות פרטיות של יחידים לגבי המושג (ראו לדוגמה: גולדשטיין 2006; Springer 2000).

הניסיון המשמעותי וכנראה המתקדם והדינמי ביותר להגדיר חסרות בית נעשה באופן מתמשך על ידי **פנטסה** (FEANTSA) – הפדרציה האירופית של הארגונים הלאומיים העובדים עם אנשים חסרי בית.<sup>4</sup> **אתוס** (ETHOS)<sup>5</sup> היא טיפולוגיה המסווגת אנשים חסרי בית לפי **המצב שבו הם חיים**.

לפי **אתוס**, חסרות בית והדרה דיורית מוגדרות כך:

- העדר קורת גג (rooflessness) – ללא מחסה מכל סוג שהוא, "שינה בתנאים קשים"
- העדר בית (houselessness) – מקום זמני ללינה, במוסדות או בבתי מחסה<sup>6</sup>
- חיים בדיור לא בטוח (insecure housing) – מאוימים בהדרה חמורה בשל תקופת שכירות לא בטוחה, פינוי או אלימות בתוך הבית
- חיים במגורים לא הולמים (inadequate housing) – בקרוואנים באתרים לא-חוקיים, במגורים לא-מתאימים, בצפיפות קיצונית.

ארבע קטגוריות אלה מביאות בחשבון מגוון בין ארצות, אנשים חסרי בית בגילים שונים, מגדר שונה, מוצא שונה וכו'.<sup>7</sup> גישה זו מאששת גם את העובדה שחסרות בית היא תהליך ולא תופעה

<sup>3</sup> לדוגמה, צ'מברלין ומקינזי (Chamberlain and MacKenzie 2003) מראים כיצד באוסטרליה נעשה גם שימוש בהגדרה תרבותית, מתוך הנחה שחסרות בית ו"דיור לא ראוי" הם הבניות חברתיות, מושגים תרבותיים שמובנים רק בהקשר קהילתי מסוים ובתקופה היסטורית נתונה. הם טוענים כי סטנדרטים תרבותיים בדרך כלל אינם מובעים במסמכים רשמיים, אלא נעוצים בדיור מקובל בחברה. סטנדרטים אלה מזהים את המוסכמות והציפיות התרבותיות של קהילה במובן אובייקטיבי, ומזהים על ידי רוב האנשים כיוון שהם תואמים את מה שהם רואים סביבם.

<sup>4</sup> FEANTSA - la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri – פנטסה – הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית, נוסדה ב-1989, כארגון אירופי לא ממשלתי, המאגד כמאה ארגונים משלושים מדינות, בהן כל 27 מדינות האיחוד האירופי. פנטסה נתמך כלכלית על ידי הוועדה האירופית, עובד בצמוד למוסדות האיחוד האירופי, והוא בעל מעמד מייעץ במועצת אירופה ובא"ם (ראו: [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)).

<sup>5</sup> ETHOS - European Typology of Homelessness and housing exclusion. להסבר על הטיפולוגיה ולנוסח המלא שלה ראו: <http://www.feantsa.org/code/EN/pg.asp?Page=484>

<sup>6</sup> "בית מחסה" יהיה בעבודה זו המונח העברי המקביל למונח shelter באנגלית.

סטטית, והיא משפיעה על משקי בית פגיעים רבים בנקודות זמן שונות. יש הכרה בתנודתיות המתמדת של אנשים בין הקטגוריות השונות לאורך זמן. יש לציין כי כותבי הטיפולוגיה אינם מוותרים על החיבור בין הסעיפים, ומציגים הגדרה אחת לחסרות בית ולהדרה מדור. הטיפולוגיה מציינת כי מדיניות כלפי אנשים חסרי בית צריכה להתייחס לשלושה תחומים: מניעה, דיור ותמיכה (FEANTSA 2007).

### תיאוריות לגבי חסרות בית

הסיבות לחסרות בית כוללות סיבות מבניות, מוסדיות, סיבות הקשורות ביחסים בין-אישיים וסיבות אישיות (Edgar 2009; European Commission 2010).<sup>8</sup> בספרות האקדמית התהוו שני הסברים תיאורטיים מרכזיים המתמודדים עם תופעת חסרות הבית, ומסבירים איך אנשים הופכים לחסרי בית. שני ההסברים – המבני והאישי – משלימים ולא דווקא מבטלים זה את זה<sup>9</sup> (Smith, Gilford, and O'Sullivan 1998).

הסברים **מבניים**, המתייחסים אל האוכלוסייה כ**מוחלשת**, תולים את תופעת חסרי הבית במגוון סיבות. המרכזיות שבין סיבות אלו הן עניינים הקשורים בשוק הדיור (Hartman 2000; Thorpe ) (2008; UNCHS 2000), בשוק העבודה (Havell and Nassor 1998; Sard 2009; UNCHS 2000; ) (European Commission 2010), ובקיצוץ קצבאות (Havell and Nassor 1998; Thorpe 2008). ההסבר המבני אינו מתייחס לבעיות כאילו הן נובעות ממעשיהם של חסרי הבית עצמם או תלויות בקיומה או באי-קיומה של מוטיבציה לשינוי.

לעומת ההסברים המבניים, עמדתם של ההסברים **האישיים**, המתייחסים אל האוכלוסייה כ**חלשה**, היא שתופעת חסרי הבית תלויה בחסר הבית עצמו. ההסברים האישיים מתמקדים במאפיינים של אותם אנשים, אשר גרמו להם להביא על עצמם את הבעיות שמהן הם סובלים; האחריות מוטלת על היחיד, תוך הפחתת המשמעות של המבנה החברתי והכוחות הפועלים בו. בקוטב אחד של ההסברים האישיים ניתן למצוא בעלי עניין הטוענים כי המקור לתופעת חסרי הבית הוא החלטתם האישית לעזוב את הבית ולהתקיים על חשבון הציבור (על ידי קיבוץ נדבות, למשל) ומדינת הרווחה (באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי) (Neale 1997a, 1997b; Smith, )

<sup>7</sup> אף שמדובר בהגדרה המתייחסת ביסודה למצבי חיים של אנשים, ברור כי יש משמעויות שונות לתת-הקבוצות הכלולות בהגדרה. כל מדיניות צריכה להיות גמישה כדי להתאים את עצמה לתת-קבוצות כאלה, כמו נשים, צעירים, משפחות, פליטים, מהגרים וכו'.

<sup>8</sup> סיבות מוסדיות מוסברות באמצעות דוגמאות של שחרור ממוסדות ללא דאגה לדיור, או דיור בבית חולים מעבר לתקופה הנדרשת מבחינה רפואית (European Commission 2010); קרי "אשפוז סוציאלי".

<sup>9</sup> ההסבר הכפול – מבני-אישי – איננו ייחודי לתיאוריות של חסרות בית. להסבר דומה בעניין העוני בישראל ראו קטן 2002, 72-55.

Gilford, and O'Sullivan 1998). ההסברים האישיים נתלים בבעיות אישיות כגון דיכאון ובעיות נפשיות שונות (Bines 1997; Connelly and Crown 1994), היסטוריה עבריינית, שימוש בסמים ובאלכוהול, או היסטוריה של טיפול במסגרות השונות של גורמי הרווחה (Hutson and Liddiard 1994). כמו כן מוזכרות בעיות בבית (Evans 1996; Ward 1997), כולל בעיות הקשורות בהתעללות מינית (Biehal 1998). חוקרים אחדים בוחנים את מניעיהן של אוכלוסיות מסוימות שהופכות לחסרות בית, כמו צעירים (Evans 1996) וזקנים (Crane et al. 2005).

סיבה משמעותית נוספת לחסרות בית היא פינוי בכוח (UNCHS 2000). מסמך של המרכז לזכויות דיור ופינויים (Centre on Housing Rights and Evictions) (COHRE 2007), דן לדוגמה במקרים בהם אירועי ענק פוליטיים, תרבותיים, או ספורטיביים כמו האולימפיאדה אשר נלקחה במסמך כמקרה מבחן, גורמים לפינויים של אלפי אנשים מבתיהם, וכך לפגיעה בזכויות אדם.<sup>10</sup> גם אסונות טבע, או כאלה שנגרמים על ידי אדם עשויים להוות סיבה להפיכתם של אנשים לחסרי בית (UNCHS 2000).

יהיו אשר יהיו ההסברים והסיבות, בארבעים השנים האחרונות הופיעה חסרות הבית כבעיה חברתית ברחבי העולם. מדינות מתמודדות עם התופעה בצורות שונות ומגוונות. בספרות רווחת האמירה כי חסרות הבית נתפסת ומטופלת באופן שונה במדינות "מתפתחות" ובמדינות "מפותחות", וכי במדינות "המתפתחות" קשה מאוד להבחין בין חסרות בית ובין חיים בעוני מרוד. בנוסף, אין הרבה מחקר שהתמקד בחסרי בית במדינות "מתפתחות", בנפרד מדיון בחיים בעוני, ברעב או בסכסוכים אתניים (Toro 2007). בהקשר זה אפשר להוסיף גם את הדיון בגורמים פוליטיים, במלחמות, ובגורמי דחק נוספים.

הדיון בסיבות לחסרות בית סבל לאורך השנים מאי בהירות תפיסתית ורעיונית (Neale 1997a). במהלך שהחל כבר בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים של המאה ה-20 מכנה פליס (Pleace 2000) בשם "האורתודוקסיה החדשה" את ההכרה הגוברת בספרות בכך שלמעשה ההסבר לסיבות לחסרות בית טמון בשילוב שבין סיבות מבניות וסיבות אישיות. פיצפאטריק (Fitzpatrick 2005), תומכת בגישה המשלבת הזו היות והיא מספקת הסבר מתאים יותר מבחינה מעשית לחסרות בית מאשר הדיכוטומיה ששלטה בדיון קודם לכן. עם זאת לטענתה "האורתודוקסיה החדשה" עדיין איננה מספקת מנקודת מבט תיאורטית. מקנאוטון

<sup>10</sup> מועצת זכויות האדם של האו"ם אימצה לאחרונה החלטה בעניין זכויות דיור ואירועי ענק. בעניין זה ראו [http://www.cohre.org/view\\_page.php?page\\_id=396](http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=396)

(McNaughton 2008) נעזרת בנקודת המבט של "האורתודוקסיה החדשה" וממלאת אותה תוכן בהסבירה את הסיבות להגעתם של אנשים לרחוב באמצעות נרטיבים של 28 אנשים שהיו חסרי בית. לפי "האורתודוקסיה החדשה" גורמים מבניים יוצרים את התנאים בהם חסרות בית עשויה להתקיים. אנשים עם בעיות אישיות הם פגיעים יותר מאחרים לתנאים חברתיים וכלכליים אלה, ולפיכך האחוז הגבוה של אנשים חסרי בית עם בעיות אישיות עשוי להיות מוסבר על ידי פגיעותם לכוחות מאקרו מבניים, וכך לייתר את הצורך בהסברים אישיים לחסרות בית (Fitzpatrick 2005; Pleace 2000). במלים של רייט, רובין ודיוויין (Wright, Rubin and Devine 1998), הסיבות המבניות לחסרות בית הן הדומיננטיות בשיח על התופעה, בעוד שגורמים אישיים יכולים לנבא מי יהפוך לחסר בית, אך אינם מספקים הסבר סיבתי לתופעה. מר וסנו (Marr and Snow 2008) בבואם להסביר חסרות בית כבעיה חברתית, גם הם מציגים את הנושא בצורה התומכת בעמדת האורתודוקסיה החדשה. לטענתם בספרות כיום שוררת הסכמה על כך שמאפיינים אישיים, דרכי מדיניות ודפוסים של הדרה חברתית פועלים יחדיו ומשפיעים על מי שהופך לחסר בית. הבנת הסיבות לחסרות בית צריכה להנחות תיאוריות של התערבות (Neale 1997a; Shinn 2007). לאחר שנים של דיונים סוערים בין חוקרים על המקור והסיבות לחסרות בית, נראה כי נוצר קונצנזוס סביב יחסי הגומלין בין סיבות חברתיות-מבניות (כגון עוני, אבטלה ומערכת הדיור) ובין הסברים פסיכולוגיים-אישיותיים, במונחים של בחירות שבוחרים יחידים במסגרת המגבלות המבניות הקיימות (Anderson and Christian 2003; Clapham 2003). התמשכות הדיון גרמה לכך שמחקרים מסוימים מצביעים על הקושי לפצח את כיוון הקשר הסיבתי (למשל, הקשר בין שימוש בסמים לחסרות בית)<sup>11</sup> (Allett, Rosenthal and Keys 2005; Fountain, Howes and Strang 2003). לסיכום, נראה כי ניתן לומר שהסיבות לחסרות בית עשויות להיות מגוונות. בעשור האחרון בולטת "האורתודוקסיה החדשה" כגורם מסביר, אשר לפיו הסיבות המבניות משמשות כגורם סיבתי ישיר, בעוד שסיבות אישיות עשויות להצביע על מי שיהפכו לחסרי בית במסגרת סיבות מבניות אלה.

### **מדיניות כלפי אנשים חסרי בית**

המלה 'מדיניות' ('policy') לפעמים מצביעה על מטרה, לפעמים על דרך פעולה, ולפעמים על מערכת של נהלים או חוקים. מדיניות היא ללא ספק בעלת השלכות על תהליך של 'עשיית

<sup>11</sup> על ההבדל בין סיבתיות להתחברות או סמיכות של הקשר ועל קריטריונים לסיבתיות ראו Hill 1965.

מדיניות, שמימדים חשובים שלו הם בניית מדיניות, תכנון מדיניות, ביצוע מדיניות והערכת מדיניות (Vranken 1999). אבירס, גל וקטן (2007) שואלים ארבע שאלות המייצגות לטענתם את ארבעת הרבדים העיקריים של ניתוח המדיניות: כיצד נקבעת או מעוצבת המדיניות, מהי המדיניות, כיצד היא מיושמת ומהן תוצאותיה? במלים אחרות, מדובר בעיצוב, בנייה, יישום והערכה של מדיניות, המרכיבים את **תהליך המדיניות**. להלן ייבחנו הפנים השונים של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בספרות המקצועית.

אפשר לחלק את הדיון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית לשני צירים מרכזיים: האחד נוגע בהדרה, והשני בדיור ותמיכה. הציר האחד דן במדיניות כלפי אנשים חסרי בית כחלק ממדיניות שנקטת כדי להתמודד עם הדרה<sup>12</sup> (חברתית-כלכלית: Kennedy and Fitzpatrick 2001; פוליטית: Amster 2004; Feldman 2008; פיזית, משפטית וחברתית: Meert et al. 2005). ציר ראשון זה מתייחס לחסרות בית כחלק מהתייחסות רחבה יותר להדרה בכלל. אחד הכלים המשמשים למניעת חסרות בית במסגרתו היא התערבות בשוק הדיור (Mansur et al. 2002). הציר השני עוסק במדיניות המכוונת לענות על צרכים של דיור ושל **תמיכה** – חברתית, כלכלית ואחרת (M. Daly 1999; Koch-Nielsen 1999; Nelson, Aubry and Lafrance 2007).<sup>13</sup>

נראה כי מדיניות כלפי אנשים חסרי בית מהציר הראשון – של ההדרה החברתית – לא מבחינה מספיק בין עוני לבין מצב מיוחד של עוני המתבטא בחסרות בית. ניתן לומר כי השילוב בין עוני וקשיי דיור, כמו גם ההשלכות הקשורות בהם, מייצגים מקרה פרטי של הדרה חברתית ככלל. לכן, מדיניות הציר הראשון שהוזכר כאן – של ההדרה החברתית – היא רחבה מידי לצרכים של מחקר זה. משום כך, ההתמקדות בעבודה זו תהיה בעיקר במדיניות הציר השני המכוונת לדיור ותמיכה והיא היא, כך יטען כאן, 'מדיניות כלפי אנשים חסרי בית'; כלומר, מדיניות המכוונת באופן ממוקד כלפי אוכלוסייה זו, ולא מדיניות נוגדת עוני באופן כללי.

בין הנושאים שבהם דנה הספרות בהקשר של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית אפשר למצוא עניינים של בריאות בכלל (Hwang et al. 2005; Schanzer et al. 2007; Wright and Tompkins 2006), ושל בריאות הנפש בפרט (Coldwell and Bender 2007; Dickey 2000; Newman and 2004), שימוש ומשתמשים בסמים (Bourgeois and 2009; Price 2009; Rothbard et al. 2004),

<sup>12</sup> לדוגמה, במסמך הבוחן את מצב חסרות הבית בצרפת, הכותבים מדגישים את הקרבה החברתית של אנשים חסרי בית בצרפת לאנשים החיים בעוני ולחוסר ביטחון כלכלי, ועל כן נטען כי אנשים חסרי בית אינם מהווים קטגוריה חברתית נפרדת (Firdion and Marpsat 2007).

<sup>13</sup> לדיון ברבדים השונים של תמיכה ראו למשל Berger and Tremblay 1999; Crane, Warnes and Fu 2006; Koch-Nielsen 1999.

Schonberg 2007; Dickson-Gomez et al. 2007; Kertesz, Crouch et al. 2009; Kertesz, Mullins et al. 2007; Neale 2008; Rowe 2005), ונושאים הקשורים בתת-קבוצות בתוך אוכלוסיית חסרי הבית כמו בני נוער וצעירים (Carlson et al. 2006; Johnson and Chamberlain 2008; Mallett et al. 2004; Staller 2004; McGrath and Pistrang, 2007; Crane and Warnes 2000; Warnes 2010), מבוגרים (Crane and Warnes 2000; Warnes 2010), מיעוטים אתניים (Netto 2006), נשים (Edgar and Doherty 2001; Kurtz et al. 2006), משפחות (Bassuk and Geller 2006), וכו'. כמו כן אפשר למצוא דיונים ספציפיים בנושאים כגון חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (Cloke, Milbourne and Widdowfield 2000a, 2000b; Laurenson and Collins 2006; Law 2001; Toro and Warren 1999), וגורמים ארגוניים (Edgar et al. 2004; North et al. 2005), כמו גם התמודדות עם התופעה באמצעות כלים של דיור, תעסוקה ורשתות תמיכה חברתיות (Pleace 2000; Thorpe 2008; UNCHS 2008). חלק נכבד של הספרות בוחן את תפיסותיהם של אנשים חסרי בית לגבי מדיניות ומתן שירותים (Aviles and Helfrich 2004; Bild and Gerdner 2006; Christian and Abrams 2004; Wen, Hudak, and Hwang 2007), וכן את תפיסותיהם של נותני השירותים (Brooks et al. 2004).

גוף מחקרי נוסף הבולט בעשור האחרון, נוגע למדיניות של מדינות מסוימות כמו בנגלדש (Ghafur 2004), דנמרק (Stax 2001), ניו זילנד (Laurenson and Collins 2006) והרפובליקה הצ'כית (Hladikova and Hradecky 2007). לצדו נפוץ גם מחקר השוואתי בין מדינות כגון בין ארצות הברית, בריטניה וקנדה (G. Daly 1996), פורטוגל ואירלנד (Baptista and O'Sullivan 2008), גרמניה ואנגליה (Busch-Geertsema and Fitzpatrick 2008), מדינות מתפתחות (Speak and Tipple 2006) ומדינות אירופה (M. Daly 1999; Edgar 2005).<sup>14</sup> ניתן למצוא גם סקירות ספרות הנוגעות למחקר על חסרות בית בארצות הברית (Culhane 2008; Toro 2007), במערב אירופה (Philippot et al. 2007), ועל מחקר העשור הראשון של המאה ה-21 באירופה בכלל (Edgar and Doherty 2008). בין הגורמים העיקריים המופיעים בספרות כמשפיעים על המדיניות אפשר לכלול את התפיסות הרווחות בציבור ביחס לתופעת חסרות הבית (Liddiard 1999; Speak and Tipple 2006; Toro and Warren 1999), ורעיונות של פיקוח ושליטה חברתיים (Arapoglou 2004; Fitzpatrick and Jones 2001), הספרות כוללת כלים נוספים המשפיעים על

---

<sup>14</sup> פנטסה (FEANTSA) מבצע ומפרסם מחקרים השוואתיים רבים ומגוונים על מדינות אירופה.

המדיניות כגון תפיסות ורעיונות נוספים, לדוגמה, דינאמיקה של מערכות (Staller 2004), השפעתן של פוליטיקה, אידיאולוגיה וכלכלה על מדיניות חסרות בית (Noy 2009), ועל מבנה מדינת הרווחה (Von Mahs 2001), רעיונות ביקורתיים על מדינת הרווחה (Thompson 1996), ומערך האידיאולוגיות והנתינה החברתית הקיימת במדינה (M. Daly 1999). בנוסף, ניתן למצוא בספרות שימוש בכלים המסבירים השפעה על המדיניות על ידי החוק (Berger and Tremblay ) (I. Anderson 2003; Kidd 1999; Cloke, Milbourne and Widdowfield 2000b), והמחקר (and Davidson 2006; Pleace and Quilgars 2003). כלי מסביר שכזה הוא אידיאולוגיה. דיילי (M. Daly 1999) בוחנת מימדים של המובנים החברתיים של חסרות בית, תוך חקירה של היחסים בין מבנה תוכניות מדיניות במדינות אירופה והגישה שלהן לחסרות בית. היא טוענת כי בהסתכלות רחבה יותר מזו של מדיניות הדיור, לא רק התחום הצר של המדיניות קובע אותה, אלא בנוסף יש לבחון את מערך האידיאולוגיות וההספקה החברתית הקיימת במדינה.

### **עיצוב ובניית מדיניות**

בחלק זה יתברר מהי מדיניות כלפי אנשים חסרי בית ועל מה היא מבוססת בעיקר בשני הרבדים הראשונים של תהליך המדיניות, הנוגעים לעיצובה ולבנייתה.<sup>15</sup> במסגרת זו יבחנו בין היתר ביטויים שונים של הזכות לדיור, חקיקה והיקף התופעה.

### **הזכות לדיור – אמנות והכרזות**

השירותים החברתיים הניתנים לאנשים חסרי בית בכל מדינה ומדינה קשורים גם בפרשנות ובמימוש של הזכות לדיור. הדיון על הזכות לדיור מעלה שאלות כגון מה ייחשב מימוש הזכות לדיור, מה מוגדר כדיור נאות,<sup>16</sup> ומהי חובת המדינה (ישובי 1997). הזכות לדיור מעוגנת באמנות בינלאומיות שונות, ולכן אפשר לשאול שאלות אלו הן בהקשר מקומי והן בהקשר בינלאומי. 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 זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות דיור נאות ושיפור מתמיד בתנאי קיומו. סעיף 27

<sup>15</sup> פנים מסוימים של יישום והערכת מדיניות בהקשר של מדינת ישראל נדונו במקומות אחרים (ראו לדוגמה דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005; שיינטוך 2008).

<sup>16</sup> להרחבה בנושא דיור נאות ראו: Limuru Declaration 1987; Springer 2000.



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 ותוכניות סיוע, במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודיור.

הכרה בחשיבותן של זכויות האדם משתקפת בין השאר בערכי היסוד של החברה ובנורמות חברתיות. ואולם כל עוד הזכויות אינן מעוגנות בחקיקה אין בכך די (גביזון ושנידור 1991). חקיקה ספציפית כלפי אנשים חסרי בית קיימת במדינות כמו ארצות הברית, בריטניה ויפן, ולא באחרות – ביניהן ישראל, ניו זילנד ופינלנד. עם זאת, גם חקיקה אינה בהכרח מבטיחה את מימושה של הזכות לדיור בפועל, וזו צריכה להיבחן בכל מדינה ומדינה.

בדרום אפריקה הזכות לדיור מעוגנת בחוקה.<sup>17</sup> בצרפת נחקק לאחרונה חוק פורץ דרך המאפשר לאזרח לפנות לסעד בבית המשפט למימוש זכותו לדיור (Thorpe 2008). מדינות וארגונים שונים מוציאים מסמכים בנוגע לזכות לדיור. ארגון האומות המאוחדות הוציא בעשור האחרון מספר מסמכים הקשורים בפנים שונים של הזכות לדיור ( Rolnik 2009; UN-HABITAT 2005a; 2005b; 2006a; 2006b; UN-HABITAT/COHRE 2002; UN-HABITAT/OHCHR 2002; 2005; 2003). גם מועצת אירופה פרסמה לאחרונה מסמך בנוגע ליישומה של הזכות לדיור (Commissioner for human rights 2009).

אולם למרות כל אלה, ולמרות שברוב מדינות אירופה ההכרה בזכות לדיור משתקפת באמצעות כלים חקיקתיים שונים, הרי שלרוב מוזכרת הזכות לדיור בחקיקה, אך לא האנשים חסרי הבית. דבר זה מביא לכך שקשה לתבוע את מימושה של הזכות מבחינה חוקית (Thorpe 2008). אירופה אינה לבדה במצב זה. למעשה, למרות התחייבותן של מדינות רבות למימוש הזכות לדיור נאות, כפי שזו מופיעה בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, ובאמנות שונות שחלקן הוזכרו לעיל, נמנעים ממספר גדל והולך של אנשים המרכיבים השונים של זכות זו. אנשים רבים חיים בדיור לא-נאות, ומיליונים מאוימים בפינוי כפוי מבתיהם, במקביל למיליונים המפונים בכוח מבתיהם בכל שנה ברחבי העולם. למרות מצב בעייתי נרחב זה, לא קיימת מתודולוגיה בינלאומית אחידה לבחינת מצב הזכות לדיור (UN-HABITAT/OHCHR 2003).

<sup>17</sup> ראו סעיף 26 לפרק 2 בחוקת דרום אפריקה  
[www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm#26](http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm#26)

## מדיניות וחקיקה ביחס לחסרות בית

רוש (Roche 2004), טוען כי אף שאפשר לכלול בתחום המדיניות כלפי חסרות בית גם לימוד מתחומי מדיניות אחרים, חסרות הבית היא תחום רב-ממדי המציב אתגרים משלו, ועל כן היא מוגבלת ביכולתה לאמץ מדיניות שנקבעה בתחומים אחרים ודורשת מדיניות ייחודית. בשנים האחרונות חלו שינויים במודלים להתערבות בעבודה עם אנשים חסרי בית, וכעת הם נעים מהתערבות להקלה בשעת חירום, לרצף שירותים המכירים בגורמים השונים לחסרות בית ובצורך למענה אישי. רצף של התערבות עשוי לכלול מניעה,<sup>18</sup> התערבות מוקדמת, תמיכה בזמן משבר ואף תמיכה לאחר ההתערבות (והפנייה) (Edgar 2004).

בבואם לבחון את התפקיד המשתנה של הספקת השירותים לאנשים חסרי בית, אנדרסון ואחי (Anderson et al. 2006) עומדים על כך, שבעשור האחרון חלה תזוזה מהירה של המענה הניתן להם. הם טוענים כי במדינות רבות (בארצות הברית, באוסטרליה ובאירופה) נעו הגישות לטיפול בחסרות בית מהתמודדות עם הצרכים המיידיים של האנשים במצב חירום להתמקדות בשיקום ובדיוור מחדש ולמניעה. במידה מסוימת, הם טוענים, המעבר קרה גם כתוצאה מהשינוי בהבנת הבעיה ותפיסתה כבעיה חברתית-מבנית במקום בעיה הנובעת ממשבר או פתולוגיה אישיים. לדברי אדגר, דוהרטי ומינה-קול (Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999), השינוי ניכר ברחבי האיחוד האירופי, ומאז סוף שנות התשעים של המאה ה-20 אפשר לבסס את השיח באופן שונה. במקביל לשינוי בהבנת הבעיה התבצע גם שינוי במעני המדיניות, והמיקוד שלהם נע מטיפול שבבסיסו תיקון ושליטה למענים המכוונים למניעה ושילוב מחדש. לטענת הכותבים ניתן בהתייחסות למודלים שונים של התערבות לתאר באופן גס את השינוי הזה בגישה, באנלוגיה למודלים הרפואי והחברתי בנוגע לנכות, כמתואר בלוח 1.1.

### לוח 1.1: מודלים של התערבות בחסרות בית

התערבות	מודל משטרתי	מודל רפואי	מודל חברתי
גישה	שליטה	טיפול	תמיכה
מטרה	תיקון	הקלה	מניעה

(47: התרגום שלי).

<sup>18</sup> לכל אורך העבודה, כאשר מוזכרת המלה **מניעה**, הכוונה היא גם לתפקודים שעשויים להתאפשר אם משנים את הנסיבות. אף שהמילה עשויה להצטייר כמתייחסת למה שניתן לעצור ולחסום, אפשר לבחון במקביל אילו תפקודים ניתן לאפשר בעתיד על ידי מניעה.

אדגר ואח' (Edgar et al. 2003) מציינים, כי סקרו חמש מדינות באירופה, שבהן ניכרה התקדמות בהספקת שירותים ממודל "משטרתי" למודל "רפואי", וממנו למודל "חברתי". התפתחות זו משתקפת במעבר מדגש על שירותי חירום המתמקדים בחסרות בית ברוב, לשירותים המכוונים לדיוור מחדש ומניעה על בסיס אישי או קבוצתי לאנשים חסרי בית עם צרכים מיוחדים. השינוי משתקף גם בריבוי השחקנים המעורבים ובתפקידים שהם ממלאים בהספקת השירותים.

אדגר, דוהרטי ומינה-קול (Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999), נותנים מספר דוגמאות הממחישות את השינוי המדובר. באיטליה וספרד, למשל, נוצרה במהלך השנים הכרה ברב הממדיות של בעיית חסרות הבית. זאת תוך הבנה כי חוסר בדיוור מהווה רק היבט אחד בתוך סינדרום של הדרה. בנוסף, אם בעבר חסרי בית נוודים באוסטריה טופלו באמצעות חוקים פליליים על ידי המשטרה, הרי שאמצעים אלה השתנו, תוך הכרה בחסרות בית כבעיה חברתית במדינה. בצרפת, לוקסמבורג ובלגיה חסרות בית מובנת במסגרת מימדים של הדרה חברתית כבר מאז שנות השבעים של המאה ה-20. בתוך כך השירותים לאנשים חסרי בית במדינות אלה עוצבו כמענה לצרכים כוללניים של יחידים תוך שימת דגש על שילובם מחדש בחברה והחזרתם לתוכה.

לפי אדגר, דוהרטי ומינה-קול (שם), הכרה בסיבות מבניות כסיבות העיקריות הגורמות לחסרות בית במחקר בבריטניה, הניעה בשלב מסוים גם את מעני המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינה זו לכיוונים ההולמים את המחקר. שינויים שכאלה, המניעים את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית לשימת דגש על רב-המדדיות של הבעיה ועל הצורך בשילוב מחדש בחברה של מי שסובלים מהתופעה, אף עוגן בחקיקה במדינות מסוימות כמו הולנד.

אפשר אם כן לומר שיש כאן **מפגש** של שני צירי המדיניות שהוזכרו לעיל; האחד הנוגע להכלה חברתית, והשני המדבר על הצורך בהתערבויות המערבות דיוור ותמיכה. נראה כי לא מספיק לפעול רק במישור ההכלה, כפי שלא מספיק לפעול רק במישור הדיוור והתמיכה. השינוי שנעשה במעבר למודל החברתי תוך הכרה ברב הממדיות של התופעה, מאפשר בצורה טובה יותר את השילוב המתבקש בין שני צירי המדיניות.

בנוסף, מובלטת העובדה כי השינוי בתפיסת התופעה מתופעה המושתתת על בעיות אישיות של הסובלים ממנה לכזו הקשורה בגורמים מבניים כגון ענייני דיוור, משפיעה בסופו של דבר על קובעי המדיניות, ובהתאם על כלל המדיניות כלפי אנשים חסרי בית (Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999).

מן הספרות, אם כן, עולה כי כדי לספק מענה הולם ושלם לחסרות בית יש לפעול כדי לעבוד עם מי שכבר הגיעו למצב הזה, תוך כדי התערבות מוקדמת, התערבות בזמן משבר, וכן תמיכה והפניה

למי שזקוקים להם בהיותם חסרי בית. בד בבד יש לנסות למנוע מאנשים להפוך לחסרי בית, באמצעות עבודת מניעה בעלת שני רבדים עיקריים: הראשון הוא מניעה מאנשים בסיכון להפוך לחסרי בית – מניעה שניונית המשיקה להתערבות המוקדמת. המניעה הראשונית קשורה בהדרה, ומהותה במניעת אנשים מלהגיע למצב הסיכון, תוך השקעה בגורמים הידועים לנו כיום כמרכזיים בהפיכתם של אנשים לחסרי בית: שוק הדיור, שוק התעסוקה וקצבאות.<sup>19</sup>

בבחינת מדיניות יש לשים לב למהותן של הסיבות הגורמות לירידה במספרים של אנשים חסרי בית, שעשויה להיות מוסברת בעבודת מניעה טובה. לדוגמה, למרות שאין חולק על הירידה במספרים של אנשים חסרי בית באנגליה מאז שנת 2003 [ועד 2007], פוסון (Pawson 2007) מזהיר כי לא ברור שעובדה זו מקורה בעבודת מניעה טובה לאנשים שעשויים להפוך לחסרי בית, וגורס כי סיכוי טוב הוא שהדבר קרה משום שהיו מי שהוסטו באופן בלתי פורמאלי מהערכתם כחסרי בית.

בניגוד לזרם המרכזי של הספרות, המצביע על מעבר ממודל משטרתי של שליטה ותיקון למודל חברתי של תמיכה ומניעה, זרם אחר מצביע על נטייה גוברת והולכת לקרימינליזציה של אנשים חסרי בית, והגדרתם כאנטי-סוציאליים (Doherty et al. 2005; NCH and NLCHP 2006). המדיניות והחקיקה עשויות לכלול גם כלים לטיפול בכפייה. הדיון בכלים כאלה עולה לעתים קרובות יחד עם ביקורת ציבורית על מדיניות כלפי אנשים חסרי בית במקום מסוים.

פיצפטרק וג'ונס (Fitzpatrick and Jones 2005) טוענים כי נהוג לציין שלוש סיבות המעלות את האפשרות לשימוש בכפייה על אנשים חסרי בית ברחוב: נזק לעסקים ותיירות בשל נוכחות של אנשים חסרי בית; איום של חסרי בית על הציבור; ואיום על חסרי הבית עצמם, הישנים ברחוב. ואולם השאלה שיש לשאול בדיון על כפייה היא למי היא מועילה – למי שמפעיל את הכפייה, או למי שהכפייה מופעלת עליו? גם במקרה האחרון, כפי שיוצג להלן, לא ברור שיש להפעיל כפייה.

במצבים שבהם נראה כי נשקפת סכנה לחייו של אדם ברחוב – חוקרים, נותני שירותים וחסרי הבית עצמם חלוקים ביחס לנקודה שבה אפשר ו/או צריך לכפות על אדם לעזוב את הרחוב ולעבור למחסה (Fitzpatrick and Jones 2005; Pleace, Jones and England 1999, 43). עם זאת פיצפטרק וג'ונס (Fitzpatrick and Jones 2005), מדגישים כי אנשים החיים בבתים, בטוחים שכל מחסה עדיף על הרחוב, אבל אנשים שחוו חסרות בית לא תמיד מסכימים איתם. בתי מחסה רבים מספקים תמיכה וביטחון לאנשים חסרי בית, בעוד שאחרים הם סביבה מאיימת ומפחידה, או לפחות נתפסים כך על ידי חסרי בית מסוימים.

<sup>19</sup> בעניין מדיניות מניעה ראו לדוגמה UNCHS 2000; Metze 2007; Bush-Geertsema and Fitzpatrick 2008.

לפי מסמך מדיניות שהוכן למען המחלקה לדיור ופיתוח עירוני בארצות הברית ( U.S. Department of Housing and Urban Development – HUD), הרי שמאז תחילת שנות האלפיים הפכה העלמתם של האנשים חסרי הבית למטרה לאומית בארצות הברית. חלקי המסמך העוסקים בחקיקה קובעים כי פעילות החקיקה הפדראלית צריכה להגדיל את גמישותם של גופי ממשל פדראליים לממן תמיכה בשיטות כלל-קהילתיות חדשניות ומערך שירותים מקומי מגוון, המיועדים לצמצם מצבים כרוניים של חסרות בית ברחוב. עוד נטען שם כי סוכנויות מדינתיות ומקומיות צריכות להתאים חוקים ותקנות כך שתתאפשר גישה קלה יותר לקצבאות, תוכניות ושירותים לחסרי בית כרוניים ברחוב (Burt et al. 2004).

ואכן, ניכר בספרות של השנים האחרונות עיסוק גובר בתוכניות למיגור התופעה (ראו למשל: Culhane 2008; Culhane and Metraux 2008; Maram 2009). רק לאחרונה התפרסם גיליון מיוחד של *The Journal of Behavioral Health Services and Research*<sup>20</sup> הכולל מספר מאמרים חשובים בנושא (ביניהם: Rickards et al. 2010; McGraw et al. 2010; Kresky-Wolff et al. 2010). כל זאת בעקבות תוכניות למיגור התופעה שהראשונות ביניהן הופיעו כבר בתחילת שנות האלפיים ביוזמת הברית הלאומית למיגור חסרות הבית בארה"ב (*National Alliance to End Homelessness*), אשר גובו בתמיכה רעיונית וכספית על ידי הממשל הפדראלי. תוכניות אלה גלשו בהמשך גם אל מחוץ לארצות הברית.<sup>21</sup> לאחרונה אף התפרסמה תוכנית פדראלית בארה"ב שכותרתה "פותרים דלתות: תוכנית אסטרטגית פדראלית למניעה ומיגור של חסרות בית" ("Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness"), אשר שמה לה למטרה להעלים חסרות בית כרונית בתוך 5 שנים, למנוע ולחסל חסרות בית בקרב יוצאי צבא בתוך 5 שנים, למנוע ולחסל חסרות בית של משפחות, צעירים וילדים בתוך 10 שנים, כמו גם לסלול דרך למיגור כל סוגי חסרות הבית (USICH 2010).

מעבר ליוזמות למיגור התופעה, שין (Shinn 2007) טוענת כי רוב החקיקה המיועדת להתמודדות עם תופעת חסרי הבית – מיוזמות השינה בתנאים קשים באנגליה וסקוטלנד,<sup>22</sup> ועד לחוק מק'קיני-

<sup>20</sup> גיליון אפריל 2010, כרך 37 מספר 2.

<sup>21</sup> בהקשר זה יצוין למשל כי ב-10 באפריל 2008 חתמו 438 חברי הפרלמנט האירופי על [הצהרה למיגור חסרות בית ברחוב](http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28111&language=EN&startValue=0) באירופה עד לשנת 2015; ראו: <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28111&language=EN&startValue=0>.

<sup>22</sup> ראו הערה 2.

ונטו (McKinney-Vento Act) והתיקונים שלו בארצות הברית<sup>23</sup> - מתייחסת לחסרות בית כאל תופעת חירום זמנית. מאידך גיסא, אסופת המאמרים בגיליון המיוחד לחסרות בית בפרספקטיבה בינלאומית, שבו מופיע מאמרה של שין, מראה כי חסרות בית היא תופעה מודרנית שקנתה לה מקום קבוע במדינות מפותחות, וכי לשם הפחתתה דרוש מאמץ מרוכז. גם שין מזכירה כי ערים ומדינות רבות בארצות הברית בונות עכשיו תוכניות לעשר שנים כדי להילחם בחסרות בית כרונית. מסגרת הזמן מראה כי אכן מתוכנן כאן מאמץ מרוכז, אך הדגש על חסרות בית "כרונית" ועל מדיניות ספציפית ולא אוניברסאלית אינו מעיד על התייחסות מספקת לזרימה המתמדת של אנשים למצב של חסרות בית. למעשה, שין מראה כי אף שהספרות מצביעה בבירור, כפי שנטען לעיל, על כך שפתרון הולם ושלם יושג רק באמצעות שילוב בין שני צירי המדיניות, תהליך יישום המדיניות עדיין לא שלם, היות ששלב המניעה לא הוטמע במלואו. בנוסף, תוכניות המדיניות אינן מביאות בחשבון את העובדה כי חסרות הבית כבעיה חברתית נמצאת עמנו לטווח ארוך ואיננה בעיה חולפת, וככזו היא דורשת מדיניות תואמת.

במקומות שונים בעולם אפשר למצוא כלי מדיניות המנסים להתמודד עם האתגרים שמציבה חסרות בית ברמות שונות בנוסף על המאמצים לחסל את התופעה. התוכנית "תומכים באנשים" (Supporting People), למשל, תוכנית הדגל הבריטית באמצע העשור הראשון של המאה ה-21 לעבודה עם אנשים חסרי בית שנוצרה ב-2003, שלדברי מפעיליה עוזרת ליותר ממיליון בני אדם בשנה, מתמקדת בארבעה תחומי מפתח: (1) שמירת הפונים בלב התוכנית וההספקה המקומית של השירות; (2) בנייה על שותפות מוצלחת עם המגזר השלישי; (3) הספקה יעילה בנוף החדש של השלטון המקומי; ו(4) עבודה יעילה יותר וביורוקרטית פחות (DCLG 2007).

האסטרטגיה האוסטרלית להתמודדות עם חסרות בית מתמודדת עם ארבעה נושאים: (1) עבודה ביחד; (2) מניעה; (3) התערבות מוקדמת; ו(4) מעבר ממצב חירום לתמיכה (FHCSIA 2006a). מטרתה של האסטרטגיה הלאומית לחסרות בית באוסטרליה כוללת: (1) מסגרת אסטרטגית שתשפר את שיתוף הפעולה והקשרים בין תוכניות ושירותים קיימים כדי לשפר את התוצאות לפונים ותפחית את מספרם של חסרי הבית; (2) זיהוי מודלים לעשייה מיטבית (best practice) שאפשר לקדם ולשכפל, כדי לחזק מדיניות ותוכניות קיימות לחסרי בית; (3) בניית יכולות לשיפור קשרים ורשתות ברמת הקהילה; ו(4) העלאת מודעות לנושא חסרות הבית בכל רמות הממשל ובקהילה (FHCSIA 2006b).

<sup>23</sup> להלן קישורים אל <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs/mckv.cfm> - תיאור חוק, ואל <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs> - סעיפיו.

מחקרים השוואתיים של מדיניות בכמה מדינות באירופה מראים כי רצון פוליטי חזק ומחויבות יעילה במונחים של משאבים (חומריים ולא-חומריים) הם המשתנים החשובים ביותר. בחירת מדיניות שהפכה למעשים, במדינות רווחה מתקדמות, הראתה שצעדים נוגדי עוני ותומכי שילוב חברתי, יעילים יותר כאשר הבטחת ההכנסה מלווה במערכת מקיפה של הספקת דיור, עזרה בשכר דירה, קצבאות, מענקים, הנחות וכו'. דנמרק, פינלנד ושוודיה הצליחו להסיר בהדרגה את המכשולים לדיור מדרכן של קבוצות בעלות הכנסה נמוכה. בנוסף, הן יישמו מערכת שעודדה אנשים לשמור על בתיהם. בשנות התשעים כולן הצליחו לשמור על אוכלוסייתן מפני גורמים מבניים המשפיעים על חסרות בית. במדינות שהתמקדו בצעדים נוגדי עוני, בקיום מינימאלי ובעזרה בשעת חירום לאנשים חסרי בית, אך נמנעו מהשקעה מקיפה בדיור לאוכלוסיות חלשות, הסכנה המשיכה להתקיים. במדינות רבות, העדר עזרה מספקת לקבוצות בעלות הכנסה נמוכה היתה ליקוי חמור במערכת ההגנה החברתית (Avramov 1999a).

עם זאת, בפינלנד – אחת המדינות המתקדמות בהתמודדות עם תופעת חסרות הבית – היחס לחסרות בית כאל בעיה רב-ממדית גרם לממשלה להשתמש בכלים של דיור ובכלים חברתיים לפתרון הבעיה בהצלחה יחסית (Doherty et al. 2005). לדברי דוהרטי ואח', עד לא מזמן הייתה פינלנד המדינה היחידה באיחוד האירופי ששמה לה כמטרה להעלים את חסרות הבית, אף כי עדיין לא הצליחה בכך. עם זאת, גם פינלנד לא הצליחה להימנע מההשפעות של צמצום מדינת הרווחה, והדבר ניכר במדיניות החברתית שלה מאז תחילת שנות התשעים. פינלנד התעלמה מהדעה הרווחת, הרואה בכלים של דיור והקצאה של בתים רגילים פתרון לחסרות בית, ובמקביל לצעדים דומים בדנמרק החלה להתייחס לחלקים ה"עיקשים", שלא הושפעו מהתערבויותיה בעבר, כאילו הם מצריכים צעדים מיוחדים והפעלה של אסטרטגיות מגוונות להתמודדות גם עם מאפיינים אישיים של אנשים חסרי בית.

בסיוע לאנשים חסרי בית יש לפי אדגר ואח' (Edgar et al. 2003) לבחון לפני הכול אם יש בסיס חקיקתי להספקת שירותים, ומהו טבעם של כלי החקיקה הקיימים. חשוב גם להבין כיצד נתפסת חסרות הבית בשיח המדיניות ברמת המדינה – במובנה הצר, כהעדר מקום מגורים, או באופן רחב יותר? בהקשר זה, איזו מסגרת מספקת החקיקה למימון ולתקנות של שירותים לאנשים חסרי בית? האם יש כתובת שאפשר להצביע עליה כאחראית לפיתוח אסטרטגיות ומדיניות? הכותבים טוענים כי היות והסיבות לחסרות בית כוללות דיור, רווחה חברתית ובריאות, יש לבחון גם אם החקיקה מספקת מסגרת לגישה משולבת להספקת שירותים הן ביחס למניעה, והן ביחס להקלה במצב ולשיכון מחדש. בכל מקרה, בכל דרך שנבחרת עולה הצורך לקחת בחשבון עניינים הקשורים

Crook et al. 2005; Dickey 2000; Fisk, Rakfeldt and McCormack (בעניין זה ראו

24. (2006; Rosenheck 2000).

### היקף תופעת חסרות הבית

חשוב שקובעי מדיניות ועובדים בשטח יהיו מודעים למספר האנשים חסרי הבית שבתחום אחריותם, מכמה סיבות: הבנה טובה יותר של היקף הבעיה מדגישה דפוסים לאורך זמן, ועשויה לתרום לרבדים השונים של המדיניות ולעבודה בשטח. כאשר סופרים אנשים חסרי בית יש להבהיר אם סופרים **מלאי** (stock) בנקודת זמן מסוימת, **זרימה** (flow) – אנשים שהפכו חסרי בית בתקופת זמן מסוימת, או **שכיחות** התופעה (prevalence) – אנשים שחוו חסרות בית בתקופת זמן מסוימת (Fitzpatrick, Kemp and Klinker 2000).

כבר ב-2003 הצביע האו"ם על הצורך באינדיקטורים על מנת לייצר מענים יצירתיים לבעיות של דיור לא נאות ולא בטוח. נטען כי לשם כך צריכים קובעי המדיניות ואחרים מידע מהימן לגבי הסיבות, המופעים וההשלכות של ההפרות של זכויות הדיור. ללא מידע שכזה זכויות הדיור לעולם לא יהיו מוגנות, היות ומימושן לעולם לא יהיה מובן באופן מלא. מסמך האו"ם מציע אינדיקטורים לזכויות דיור הכוללים מימדים והיקף של פינוי בכוח (UN-HABITAT/OHCHR 2003, 65), ושל חסרות בית (66). ששת המרכיבים לזכויות דיור המדוברים במסמך הם נאותות הדיור, בטחון חזקה על הנכס, מימדים והיקף חסרות בית, זכות לאי-אפליה, הגנה חוקית לאומית, וקבלה של סטנדרטים חוקיים בינלאומיים. בנוסף מוצעים 17 אינדיקטורים לזכויות דיור (72).

התכנית לזכויות דיור של האו"ם (UNHRP-United Nations Housing Rights Programme) המבוססת על האינדיקטורים הנזכרים לעיל החלה לפעול ב-2002, וסללה את הדרך בהמשך לתוכניות נוספות כגון *מדידת חסרות בית ברמה האירופית (Measurement of Homelessness at European Union Level)*, ו*אמפיסיס - התקדמות משותפת בעניין חסרות בית באמצעות קידום וחיזוק מערכות מידע (MPHASIS - Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems)* (Edgar et al. 2007; FEANTSA 2009; TES 2009).

<sup>24</sup> להרחבה בנושא מימון המדיניות כלפי אנשים חסרי בית ראו שיינטוך 2008.



במסגרת התפתחות האיחוד האירופי הוחלט על חיפוש אינדיקטורים במדינות אירופה השונות, לשם מציאת דרכי התערבות מיטביות, כמו גם לשם יכולת השוואה בין המדינות בתחומים חברתיים שונים. לגבי חסרות בית, עדיין לא נמצאו אינדיקטורים שכאלה נכון למרץ 2010. עם זאת, נעשים צעדים משמעותיים להשגתם. פנטסה (FEANTSA), כגוף המייעץ למועצת אירופה, המליץ על שלושה מרכיבים מרכזיים שימשו לבחינת היקף תופעת חסרות הבית: 1) טיפולוגיה אירופית לחסרות בית והדרה דיורית (ETHOS); 2) מערכת ניטור כלל-אירופית על חסרות בית; 3) שימוש בסקר האירופי של הכנסה ותנאי חיים (EU-SILC) לאיסוף מידע על חסרות בית באמצעות שימוש במודולות רטרוספקטיביות (FEANTSA 2010).

יש לזכור כי מדידת תופעת חסרות הבית רצופה מכשולים. לפי פרדוקס סטטיסטיקת השירותים (services-statistics-paradox), כל עוד ספירה של אנשים חסרי בית מתבססת על שירותים בשבילם, הרי שהמדינות בעלות השירותים הטובים ביותר יספרו הכי הרבה חסרי בית ( UNCHS 2000). הולצ'נסקי (Hulchanski 2000), שיצא מתוך הנחה כי ספירת האנשים חסרי הבית מונעת על ידי סיבות רבות ומגוונות וקשורה בבעלי עניין שונים, טוען כי המענה לחסרות בית ומניעתה הם עניין פוליטי ולא שאלה של סטטיסטיקה או של הגדרה. אשר למספרים, הוא מעלה בעיות מתודולוגיות רבות,<sup>25</sup> כמו אנשים שלא רוצים להיספר, מקומות רבים שאנשים חסרי בית עשויים להימצא בהם בלילות, הקושי לספור את חסרי הבית החבויים (בקבוצה זו נכללות גם נשים רבות, שאינן נכנסות בדרך כלל לסטטיסטיקות של אנשים חסרי בית), ומחסור בתקציבים הולמים לניסיונות ספירה רציניים. בנוסף נשאלת השאלה כיצד ניתן לבצע השוואות בינלאומיות אם הגדרתם של האנשים חסרי הבית במדינות שונות נבדלות זו מזו בצורה ניכרת. כפי שצוין לעיל, אין היום הגדרה בינלאומית מוסכמת לאנשים חסרי בית, וספירתם תלויה על כן בהגדרתם בכל מקום ומקום. מדידת היקף התופעה עשויה להיות משמעותית לממדים השונים במדינות, רק אם יושקעו המשאבים הנדרשים להתמודדות עם הבעיה. מאידך גיסא, בהעדר הגדרה מוסכמת, כל ניסיון להשוות בין היקף התופעה במדינות שונות יהיה מוגבל.

מדידת היקפה של חסרות הבית מורכבת גם לאור הצורך להכיר בכל צורותיה. סוגיה זו הופכת חשובה ודחופה כיום, לאור הבנת צרכיה וממדיה האמיתיים של האוכלוסייה שבה מדובר. דוגמה מובהקת למורכבות זו היא ההגירה, שממדיה בארצות הברית קטנו לאחרונה ביחס לממדיה באירופה (Toro, 2007). מהגרים, הנחשבים לעתים קרובות ל"בלתי חוקיים", אינם יכולים לפנות

<sup>25</sup> בעניין הבעיות המתודולוגיות בספירת אנשים חסרי בית ראו גם Gabbard et al. 2007.

לשירותי הרווחה או הדיור, ולכן אינם נכללים בסטטיסטיקה של אנשים חסרי בית, המבוססת על הפנייה לשירותים אלה. במדינות הדרום של האיחוד האירופי, ההתרחבות המהירה של ההגירה המכונה "בלתי חוקית" יוצרת בעיות מיוחדות מבחינת המדיניות כלפי חסרות בית והספקה רחבה יותר של שירותים חברתיים (Minnery and Greenhalgh 2007). הגירה בחיפוש אחר מקלט החלה באמצע שנות השמונים, ובתחילת שנות התשעים הפכה לזרם גדול של הגירה לאירופה. אדגר, דוהרטי ומירט (Edgar, Doherty, and Meert 2004) מחלקים את המהגרים לשלוש קטגוריות: מהגרים רשומים, פליטים ומחפשי מקלט, ומהגרים לא רשומים.<sup>26</sup> לדבריהם, מהגרים ללא מסמכים או בעלי סטטוס לא מוגדר, יחד עם קבוצות אוכלוסייה פגיעות אחרות כמו נשים וצעירים, חשופים במיוחד לחסרות בית ולהדרה מדיור.

לאחרונה פורסם דוח המרכז לניטור עקירה פנימית של מועצת הפליטים בנורווגיה (IDMC-NRC) בנוגע למגמות של עקירה פנימית בשנת 2009. לפי נתוני המרכז, לפחות 6.8 מיליון אנשים ב-23 מדינות אולצו לעזוב את בתיהם כתוצאה מסכסוך ואלימות במהלך השנה (Birkeland, ) (Half and Jennings 2010).

למרות הבעיות הרבות - מתודולוגיות ואחרות - הקשורות בבחינת מימדי התופעה ניכרת תזוזה בנושא זה בעשור האחרון כפי שהוזכר גם לעיל. מסקירה שערכו אדגר ומירט (Edgar and Meert 2006) במדינות האיחוד האירופי עולה כי רק מעטות מהן אספו ופרסמו באופן שיטתי וקבוע מידע ברמה ארצית, אפילו על בסיס ההגדרה הצרה של חסרות בית - של "שינה בתנאים קשים". זאת לעומת ארצות הברית וקנדה אשר אימצו בתחילת שנות האלפיים מערכות מידע ארציות למעקב אחרי חסרות בית. כפי שיוצג להלן, מהלכים שנעשים בשנים האחרונות בעיקר ביבשות אמריקה ואירופה הביאו לכך שבפתיחת העשור השני של המאה ה-21 ישנן תוכניות נרחבות למדידת התופעה, ומדינות בהן היא כבר נמדדת בפועל באופן שיטתי.

בקנדה פועלת מאז 2001 יוזמת Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS).<sup>27</sup> מערכת זו משמשת בעלי עניין שונים, ספקי שירותים, חוקרים, ופקידי ממשל בכל הרמות. כתוצאה מכך התפתח מאגר נתונים ארצי שעוזר לאפיין את אוכלוסיית חסרי הבית הפונים לשירותים חברתיים. בארצות הברית מפעילה המחלקה לדיור ותכנון עירוני (HUD) מאז

<sup>26</sup> דוגמאות שאדגר דוהרטי ומירט (Edgar, Doherty, and Meert 2004) מביאים למי שעשויים להיחשב מהגרים לא-רשומים כוללות את מי שנכנסו באופן לא חוקי למדינה, את מי שנכנסו באופן חוקי אך שהו מעבר לתקופה החוקית שניתנה להם באשרה, ואת מי שמאבדים את זכויות התושבות שלהם בעקבות, למשל, קריסת מערכת יחסים, כמו לדוגמה אישה הבורחת מאלימות בתוך המשפחה. הנתונים של שלוש הקבוצות האלה לחסרות בית שונים ומגוונים.

<sup>27</sup> ראו: <http://www.hifis.ca>

2003 את Homeless Management Information System (HMIS).<sup>28</sup> הקונגרס האמריקני מחייב קהילות בארה"ב ליישם את HMIS. המטרה היא לספק לקהילות מקומיות את היכולת לזהות מגמות ותת-קבוצות של אנשים חסרי בית, על מנת לאפשר לקהילות אלה לשלב נתונים שיזהו את השימושים המרכזיים אשר נעשים על ידי אנשים חסרי בית במערכות הקיימות בשבילם. עם זאת, רוב הקהילות בארה"ב לא יישמו מערכות שכאלה בצורה מוצלחת. בין השאר השפיעו על המהלך אתגרים טכניים, עניינים של כוח אדם וגישת השירותים לאיסוף נתונים (Culhane 2008). לפי נתוני המחלקה לדיור ופיתוח עירוני בארה"ב, בלילה יחיד בינואר 2008 נספרו 664,414 אנשים חסרי בית בבתי-מחסה ומחוצה להם ברחבי המדינה (HUD 2009, 8). באוסטרליה החלו במפקד תושבים חסרי בית כבר ב-1996. במפקד שנערך ב-2001 נמצאו 99,900 אנשים חסרי בית (Chamberlain and McKenzie 2003). שוודיה ופינלנד אוספות נתונים על אנשים חסרי בית באופן קבוע. בנובמבר 2005 נמנו בפינלנד 7,430 יחידים חסרי בית – ירידה של 221 אנשים (פחות מ-3%) מאז הספירה שנערכה ב-2004 (Mandič 2006). לפי המועצה הארצית לבריאות ורווחה בשוודיה, היו בשנת 2006 כ-17,800 אנשים חסרי בית במדינה – 0.21% מהאוכלוסייה (Olsson and Nordfeldt 2008).

באירופה נעשים בימים אלה מאמצים לקבוע קנה מידה אחיד ומהימן לספירת אנשים חסרי בית ברחבי האיחוד. המפקד המתוכנן של אוכלוסיית אירופה בשנת 2011 תוך שימוש בטכניקות השונות המוצעות לעיל, עשוי לייצר סטטיסטיקה מהימנה יותר מאי-פעם במדינות האיחוד האירופי בנוגע למימדי תופעת חסרות הבית באירופה (Edgar 2009; European Commission). (2010).

לפי אדגר (Edgar 2009), הטיפולוגיה של אתוס (ETHOS) (שהוזכרה לעיל) נוצרה על מנת לשקף את הנתבים השונים המובילים אנשים למצב של חוסר בבית, כמו גם לשים דגש על הדינאמיות האפשרית של המצב בין הדרה דיורית וחסרות בית. טיפולוגיה זו אפשרה למדינות שונות לאסוף מידע מהימן על אנשים חסרי בית, לאחרונה גם מחוץ לאירופה (ראו לדוגמה Statistics New Zealand 2009).

<sup>28</sup> ראו: <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/hmis>

## ספרות מקצועית ישראלית על אנשים חסרי בית

בבחינה של הספרות המקצועית הישראלית על אנשים חסרי בית לא ניתן למצוא התייחסות למדיניות, למעט שתי תרומות קצרות, כלליות וחלקיות מאד שנכתבו על ידי האחראים במשרד הרווחה להקמת השירותים לחסרי בית (בר-און 2000; מדינה 1994), ודוח הערכה של מבקר המדינה (דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005), המתייחס לפן של ביצוע המדיניות. דוח המבקר בדק כיצד מטפלות הרשויות המקומיות ב"דרי רחוב" שבתחומן, ולצורך כך בחן שבע עיריות בסוף שנת 2004 ובמחצית הראשונה של שנת 2005.<sup>29</sup> בהעדר חוק הנוגע לאנשים חסרי בית בישראל, המדיניות הנוגעת לנושא מתבטאת בהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית (להלן תע"ס) (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010). לאחרונה התפרסם מסמך הבוחן את תקנות העבודה הסוציאלית לאור הספרות הבינלאומית הקשורה במדיניות כלפי אנשים חסרי בית (שיינטוך 2008). מאז התפרסמו שני מסמכים נוספים הנוגעים למדיניות זו; האחד על ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל (גן-מור ופריבך-חפץ 2009), והשני על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בס ספקטור 2010).

מעבר לתקנות העבודה הסוציאלית המבטאות את המדיניות הישראלית בנוגע לאנשים חסרי בית בישראל, הספרות המקצועית הישראלית בנויה ממספר עבודות שהוגשו לקבלת תארי מוסמך ודוקטורט, מספר דוחות הערכה של שירותים, מסמכים המתארים מאפיינים של האוכלוסייה, דוח של מבקר המדינה הבוחן את ביצוע המדיניות המוצהרת, ומספר מצומצם של מאמרים שהתפרסמו בכתבי עת וספרים, מיעוטם משמעותי מבחינת היקפם ורמת הכיסוי של הנושא המדובר.

מחקרי הערכה של מוסדות ספציפיים מרכיבים חלק נכבד מהספרות הישראלית בנושא. צמד מחקרים נוגע ל"יחידה לדרי רחוב" בתל אביב<sup>30</sup> (שפירו ופרומר 1996, 1998). צמד שני נוגע ל"מקום אחר" – מרכז לבני-נוער חסרי בית, גם הוא בתל אביב (פלד, שפירו ופרומר 1995; פלד ושפירו 1996). במאמר המסתמך על שני מחקרי ההערכה המעצבת של "מקום אחר", כמו גם על מחקר המשך, בדקו שפירו, פלד ודקל (1999) את הקשר בין יעד העזיבה, למשתני רקע, פנייה ושהות של המגיעים ל"מקום אחר" (ראו גם: Peled, Spiro and Dekel 2002). במחקר מאוחר יותר, בחנו פלד, שפירו ודקל (2003) שוב את "מקום אחר", אך הפעם במשולב עם "אתנחתא", שהוא המרכז המקביל שהוקם בירושלים בשנת 1995 (ראו גם: Dekel, Peled and Spiro 2003).

<sup>29</sup> דוח המבקר בחן את ביצוע המדיניות המפורטת בתקנות העבודה הסוציאלית בגרסת 2004 (משרד הרווחה 2004).  
<sup>30</sup> לחוברת המתארת את פעולות היחידה בתחילת דרכה ראו: המוסד לביטוח לאומי 1995.

גם הבית ברחוב חיים, התוכנית המקבילה בחיפה זכתה למעקב במהלך השנתיים הראשונות להפעלתה (כאהן-סטרבצ'ינסקי וואזן-סיקרין 2005), כמו גם "בית דרור", שנועד לנוער הומולסבי וזכה להערכת שנותיו השנייה והשלישית (גולן ואח' 2007). "מישהו לרוץ איתו" – מרכז לצעירים חסרי בית משתמשים בסמים בתל-אביב זכה למחקר הערכה גם הוא (רהב וחיימוב-אילי 2006), כמו גם למאמר קצר בו מספרת מורה לעברית על חוויותיה ותהליך ההוראה במקום (וינר 2006). "הצעד הנוסף" – הוסטל טיפולי-שיקומי לטיפול בדרי רחוב ונפגעי אלכוהול גם הוא זכה למחקר הערכה (גורבטוב וספיר 2007, 2008). כך גם עמותת "גן חיים" המפעילה שירותים לדרי רחוב באשדוד ובאשקלון (רונן 2006).<sup>31</sup>

חריש (1997), שהקים את ה"גגון" – בית מחסה לאנשים חסרי בית בשנת 1992 בתל-אביב-יפו, פרסם סיפורים אישיים של אנשים חסרי בית שגרו שם במשך 4 שנים. בזמנו, הודה חריש למזלנו כחברה ש"תופעת דרי הרחוב בארצנו זעומה" (8). לעומתו טענו שפירו ופרומר (1997) באותה השנה כי "תופעת דרי-הרחובות (ה"הומלסים") בתל-אביב נהפכה בשנות התשעים לבעיה חברתית" (211). זאת הם עושים במאמר שבא להציג בפני הקוראים את התופעה, את ממדיה ואת השירותים שהוקמו לטפל באוכלוסיית חסרי הבית. אברהמי וכהן (2004), שמגדירים את הבעיה כ"בעיה ארצית", כותבים על אנשים חסרי בית בישראל במאמר שנותן סקירה כללית על הנושא, ומציג נתונים על הסיוע של היחידה לטיפול ב"דרי רחוב" בתל אביב במהלך שנות התשעים של המאה ה-20 ותחילת שנות האלפיים.

במסגרת הספרות הישראלית על אנשים חסרי בית ניתן לזהות, בנוסף לדוחות ההערכה, והמחקרים של השירותים המתוארים לעיל, מספר תימות עליהן נכתב בספרות. המרכזיות שבהן נוגעות בענייני בריאות הגוף והנפש (אופיר 2004; פוזן ואח' 1997; ראפס 1995; ראפס וקמלמן 1994; שטיינמן ואח' 2004; Melamed, Shalit-Kenig, et al. 2000; Melamed, Fromer et al. 2000), אנשים מבוגרים (Barak and Cohen 2003) וענייני בריחה של בני-נוער מביתם וטיפול בנערים ונערות (אמיתי, אמיר וחובב 1972; חובב, אמיתי ואמיר 1969; כוכבי סמסליק 1999; מור-ברק ושרלין 1983; נבו 1998; קומם 2006; קריב בן-משה 2002. לגבי ילדי רחוב בישראל בשנות ה-30-40 ראו: כץ 1939; רייפן 1984; רזי 2009, ובשנות ה-60: לייסנר 1966). בנוסף, ניתן למצוא מחקרים הנוגעים בגורמים המאפיינים חסרי בית, והמובילים אנשים לרחוב ולהיותם חסרי בית (בר-און 2006; דין 2001, 2007; סלעי, בר-און ואגמון 2000; נ. כהן 1998; פלד, שפירו

<sup>31</sup> מעקב על עמותת "גן חיים" לטיפול בדרי רחוב באשדוד נכתב על ידי דפנה סידס-כהן, ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, ונשלח במכתב אל ח"כ סופה לנדבר - יו"ר הוועדה לפניות הציבור, ביום 23 באוקטובר, 2008. נדלה ביום 30 באוגוסט, 2010, מתוך: [www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02418.doc](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02418.doc)

ופרומר 1996; פרומר 2003; צוובנר 2002; קמלמן 1991). כמו כן, קיימת בחינה של משמעותם הפיזית והרגשית של המושגים בית וחוסר בית (גולדשטיין 2006), ובאופן מיוחד משמעות הבית עבור נערות הבורחות מביתן (מוזיקנט 2005; מוזיקנט ופלד 2008). תימות נוספות נוגעות לשימוש בסמים (אלימלך, סלפטר וקולסניקוב 1997; ורצברגר 2004), חוויותיהן של צעירות חסרות בית ומכורות לסמים (קצב 2009), ושתיי אלכוהול (אורן ודרור 2002; ש. וייס 1994; ד. כהן 1994; מיכאלי 1994; קמלמן 1994; Weiss and Gefen 2003). קיים גם אזכור לחסרות בית בשני מסמכים שנכתבו על נשים הנמצאות בזנות (גור 2004, 2008). טענתה המרכזית של גור באשר לחסרות בית בהקשר לנשים הנמצאות בזנות גורסת כי זו מהווה גורם סיכון להתדרדרות לזנות. היא אף מציינת חוסר בבית, בשילוב עם גילוי עריות ועוני, כתנאים מוקדמים להתהוות אוכלוסייה של נשים שעשויות להגיע לזנות (גור 2008).

הספרות הישראלית בנוגע לאנשים חסרי בית חסרה אם כן נושאים רבים שעלו בסקירה הכללית לעיל. בהקשר זה ניתן למנות בין השאר נושאים הקשורים בהגדרות ותיאוריות של חסרות בית, חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והמקומי, גורמים ארגוניים, והתמודדות עם התופעה באמצעות כלים כגון דיור, תעסוקה ורשתות תמיכה. בהיעדר מחקר רב כמובן שלא קיימת כלל ספרות הנוגעת למחקר חסרות הבית עצמו. בעניין חקר מדיניות חסרות הבית, ארבעת המחקרים המוזכרים לעיל מצביעים על המקום המצומצם שיש למחקר זה בספרות, כולל הרבדים השונים של תהליך המדיניות, נושאים הקשורים בחקיקה ובהיקף התופעה. לפני המעבר להצגת הממצאים, תוצג בפרק הבא דרך ביצוע המחקר.

מחקר זה הינו מחקר איכותני היסטורי.<sup>32</sup> במחקר שכזה על מנת לספר סיפור על סיפורם של אחרים, עלינו לשחזר את סיפוריהם ולהסבירם. הבנה דורשת דרך חקירה אתנוגרפית; יש לקרוא מנהגים, פעולות, טקסטים, ראיונות ונאומים כדי לשחזר את סיפוריהם של אנשים אחרים. הסבר דורש דרך חקירה היסטורית: יש למקם את סיפוריהם של אנשים במערך הרחב יותר של רשתות אמונה, ורשתות אמונה אלה על הרקע של המסורות אותן הן משנות כתגובה לדילמות ספציפיות (Bevir and Rhodes 2004a).

לפי בביר ורודס (Bevir and Rhodes 2004b), אנשים פועלים על בסיס אמונות שהם מצהירים כאמונותיהם, אך לפעמים הם פועלים על בסיס אמונות החבויות בתת-המודע שלהם. לכן, בעבודת הפרשנות בקשר לאנשים מסוימים עשויה לעזור השקפת עולמם בצורה הרחבה ביותר האפשרית. בנוסף, ככל שסוגיה היסטורית סבוכה ומורכבת יותר, היא תובעת מההיסטוריון כושר הפשטה ויכולת המשגה והכללה. היומרה לשחזר את העבר מחייבת דמיון רב, "וודאי גם צלילה אל העבר כדי להבינו מבפנים, מתוך זמנו ומתוך עולם מושגי" (גלבר 2007, 21). עם זאת גלבר (שם) מדגיש כי ההיסטוריון איננו אלכימאי; הוא אינו ממציא את העבר, משחזר אותו או יוצר אותו מחדש. עבודתו של ההיסטוריון לפי גלבר היא להוסיף ידע על העבר תוך התגברות על מגבלות הדיסציפלינה והתקרבות אל האמת.

בהקשר זה מסביר ארנולד (2007), מהי אותה אמת אחריה תר ההיסטוריון, באומרו כי "אם נוכל לקבל ש"אמת" אינה מתרחשת מחוץ לחייהם ומעשיהם של בני-האדם, נוכל להציג אמת – או עדיף – **אמיתות** – במלוא מורכבותן הבלתי מוחלטת" (119). בכך, לפי ארנולד, לא נדרש ההיסטוריון לנטוש את האמת, אלא להישאר נאמן למה שמאפשרים המקורות, ולהשלים עם מה שאינם מאפשרים.

לפי גלבר (2007), גם אם ההיסטוריון אינו מסוגל לחשוף את האמת ההיסטורית בשלמותה ובאופן מוחלט, עליו להשתדל ולהתקרב אליה ככל האפשר. ההיסטוריון עוסק בסינתזה של התעודות תחת חקירתו, והנו משתתף פעיל ביצירתה מחדש של המציאות ההיסטורית. "מתוקף תפקידו זה עליו להבין את האירועים הבנה המחייבת אותו להימנע מהשלכת נקודת המבט הסובייקטיבית שלו על מושא חקירתו" (59). במקביל לניסיון זה להימנע מהשלכה סובייקטיבית על מושאי

---

<sup>32</sup> בעניין מחקרים איכותניים היסטוריים ראו למשל: Berg 2004; Graham and Al-Krenawi 2010; Neuman 2003.

החקירה, מכירים חוקרים בכך שלעמדה הסובייקטיבית של החוקר ישנה השפעה כלשהי על הפרשנות במחקר ההיסטורי (גלבר 2007; ארנולד 2007).

ארנולד (2007), בכותבו על מחקר היסטורי טוען כי היסטוריה "אובייקטיבית" או "מדעית" מהווה ניסיון של היסטוריונים סובייקטיביים להצגת גרסתם שלהם לאירועים, כאילו היא היחידה האפשרית. עם זאת, לטענתו הרעיון של סיפור יחיד אשר מהווה את ההיסטוריה – בה"א הידיעה הוא מסוכן ביותר.

גלבר (2007) מציג עמדה זהירה יותר באומרו כי מבחנו של ההיסטוריון אינו במידת הצלחתו להימנע מנקיטת עמדה גרידא. לפי גלבר הגורמים שצריכים להיבחן הם איסוף חומר המקורות, ניתוחו והצגתו בצורה מקצועית, שיטתית, שלמה, קפדנית ומעמיקה. בנוסף, יש לבחון לדבריו האם מסקנות החוקר עולות מפירוש נכון של החומר שעמד לרשותו, והאם הן משוחררות מהשקפות עולם ומדעות קדומות.

לפי גלבר (שם), לאירוע או לתהליך היסטורי עשויות להיות פרשנויות שונות. הדבר תלוי בחומר ההיסטורי העומד לרשות ההיסטוריון, ובמשקל השונה הניתן למרכיבים שונים של חומר זה. בנוסף משפיעות על הפרשנויות השקפות עולם שונות, ואסכולות מתודולוגיות שונות. לפי גלבר, הדיסציפלינה ההיסטורית יכולה להתקיים גם עם פרשנויות סותרות של העבר, כל עוד הן מעוגנות היטב במקורות.

לפני המעבר לעיסוק במקורות ולהצגת המתודולוגיה ששימשה במחקר זה חשוב לציין עניין אחרון הנוגע להקשר (context). בסקירה על מחקר ההיסטוריה באוניברסיטאות בישראל מזהיר כותב הסקירה משימת דגש רב על נושא פרטיקולארי ללא הכרת ההקשרים הכלליים והמקבילות החיצוניות, כדי שלא להגיע למצב של פרובינציאליזציה של המחקר (קדר 2007). ההקשר חשוב בשימוש כמסגרת רחבה או נרטיב רחב יותר לסיפור ההיסטורי, ולפרשנות של החוקר על "העובדות" המוזכרות בו (ארנולד 2007). לכן, במחקר זה מוצגת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בהקשר הרחב של ההיסטוריה הרלוונטית בשנות עיצובה של מדינת ישראל, ובמיוחד בהקשר של העלייה הציונית למדינה.

להלן תוצג דרך ביצוע עבודת המחקר בשלבים של איסוף הממצאים וניתוחם, כמו גם הבעיות המתודולוגיות שליוו מחקר זה. לאחר מכן תוצג בקצרה שיטת הציטוט בה נעשה שימוש בעבודה. בחלק השני של פרק זה תוצג המסגרת התיאורטית של המחקר, ולבסוף יוצגו שאלות המחקר.



## איסוף הממצאים

במהלך המאה ה-19 התמסדו המחקר ההיסטורי וכתבתו כדיסציפלינה. לפי הזרם ההיסטוריוציסטי בחקר ההיסטוריה בצורתו המקורית, שיסודותיו הונחו על ידי ליאופולד פון רנקה, עומדת במוקד עבודתו של ההיסטוריון חשיפת העובדות בארכיון, תיאורן המדויק, הצגתן הנכונה ועיבודן לסיפור היסטורי (גלבר 2007).

השאלות המתודולוגיות המרכזיות העומדות בפני החוקר המתמודד עם חומר היסטורי, ואשר עמדו גם ברקע של מחקר זה הן עד כמה ניתן לסמוך על הנתונים? עד כמה ניתן להאמין למידע? ככל שעולה הקירבה לאירועים המתוארים כך עולה רמת אמינותם. מעבר לעדות עצמית של חוקר הרואה את האירועים בעצמו, הרי שמקורות ראשוניים משמשים כתיעוד של "עד ראיה" שהוא הקרוב ביותר למציאות. מקורות ראשוניים אמינים שכאלה עשויים להיות בין השאר מכתבים, מסמכים ציבוריים, החלטות בתי משפט, ויומנים אישיים. גם אם מקורות ראשוניים עשויים בעצמם לעוות בצורה מסוימת את האמת, הם הכלי החשוב והטוב ביותר שיש לחוקר ההיסטוריה (Gray et al. 2007).

המחקר שלפניכם מתבסס על בחינת מקורות ראשוניים כמו גם חומרים נלווים למסמכים מארכיונים מוסדיים וארכיון פרטי אחד, ומקורות כמו דברי הכנסת, עיתונות ועוד. החומרים נאספו ממקורות הקשורים במשרדי הממשלה השונים אשר עסקו באנשים חסרי בית במהלך התקופה הנחקרת, מעיריות, וגם ממקורות אלקטרוניים.

להלן מפורטים המקורות הארכיוניים אשר מהם נאספו החומרים:<sup>33</sup>

1. **גנזך המדינה** – מהגנזך נאספו חומרים שהועברו אליו ממשרדי השלטון המרכזי אשר נוגעים לפנים שונים של תופעת חסרות הבית והמדיניות כלפיה מאז קום מדינת ישראל. בנוסף נערכה בגנזך סקירה של תרשומת ישיבות הממשלה מאז 1 ביוני, 1948, ועד 24 ביוני, 1963; התרשומות שהיו קיימות בגנזך בעת ביצוע המחקר.
2. **ארכיון ציוני מרכזי** – מארכיון זה נאספו חומרים רלוונטיים בעיקר בנוגע לתקופה שלפני קום מדינת ישראל.

---

<sup>33</sup> לקיצורי הארכיונים כפי שהם מופיעים במחקר זה ראו נספח א.

3. **ארכיון הכנסת** – בארכיון זה נעשה חיפוש אחר דיונים רלוונטיים בוועדות הכנסת השונות, כמו גם הצעות חוק, תזכירי חוק וחוקים הנוגעים לעניינם של אנשים חסרי בית מאז קום מדינת ישראל.

4. **משרד המפקחת הארצית לדרי רחוב, משרד הרווחה והשירותים החברתיים** – במשרד הראשי של היחידה הארצית לדרי רחוב התאפשר עיון בקלסר אשר הכיל חומרים משנות האלפיים הקשורים ביחידה.

5. **ארכיון המוסד לביטוח לאומי** – בארכיון זה לא נמצאו חומרים רבים בנושא אנשים חסרי בית. עם זאת, רק בארכיון זה נמצא במלואו הנוהל הראשון של המוסד לביטוח לאומי בעניינם של דרי הרחוב.

6. **ארכיון עמותת ש.ח.ל. – עמותה לפיתוח שירותי טיפול וחינוך לנוער** – בארכיון זה נמצאו חומרים לגבי בני נוער וצעירים חסרי בית מאז שנות התשעים של המאה ה-20.

7. **ארכיון ציונה קמלמן** – ציונה קמלמן הקימה את היחידה לדרי רחוב של עיריית תל-אביב-יפו וניהלה אותה עד לפתחן של שנות האלפיים. בארכיונה הפרטי הצטברו חומרים רבים הקשורים לעבודת היחידה, כמו גם לתהליכים ארציים שהתחוללו בתחום במהלך שנים אלה. הארכיון מכיל מסמכים רבים כגון מכתבים, סיכומי ישיבות, דוחות, סיכומים ומאמרים שלא פורסמו, ועוד. בנוסף מכיל הארכיון כתבות עיתונות, כמו גם קלטות וידאו רבות של סרטים תיעודיים וחדשותיים העוסקים באנשים חסרי בית, ומספר מצומצם של קלטות אודיו בנושא.

8. **ארכיון עיריית ירושלים** – בעיריית ירושלים התאפשרה גישה דרך הארכיון לחומרים היסטוריים מוקדמים יותר, כבר מאז אמצע המאה ה-19. בחומרים אלו נעשה שימוש בעיקר לגבי בתי הכנסת האורחים השונים אשר הוקמו בעיר. בנוסף בעיריית ירושלים

התאפשרה גישה לחומרים רלוונטיים על היחידה הירושלמית לדרי רחוב מאז שנות התשעים של המאה ה-20.

9. **ארכיון עיריית תל-אביב-יפו** – בעיריית תל-אביב-יפו התאפשרה גישה לחומרים רלוונטיים רבים באשר לאנשים חסרי בית, בעיקר מאז שנות השלושים של המאה ה-20. בעזרת ארכיון זה נעשה בין השאר שחזור המאורעות שהתרחשו בבית הכנסת אורחים שביפו.

10. **ארכיון הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב, עיריית תל-אביב-יפו** – בארכיון הרשות התאפשרה גישה לחמישה מתוך שישה תיקים המכילים חומר היסטורי רב על הקורות את היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו מאז הקמתה בשנת 1991. בנוסף קיימים בתיקים חומרים רלוונטיים ברמה הארצית בנוגע לשנות התשעים של המאה ה-20. תיק מספר 3 היה חסר בארכיון ולכן נאספו חומרים רק מחמישה תיקים מתוך שישה.

11. **מסמכי היחידה לדרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו** – למסמכי העירייה שהיו בתיקי הרשות התוספו מסמכים רלוונטיים שהיו בתיק של היחידה לדרי רחוב בידי עו"ס עדנה רפאל.

רוב החומר שנאסף צולם במצלמה דיגיטאלית ואוכסן בתיקיות מחשב מקבילות לתיקיות שמהן נאסף החומר המקורי. שאר החומר צולם במכונת צילום רגילה. במסגרת איסוף הממצאים, ולשם העשרת המידע שנאסף בארכיונים, נעשתה גם בחינה של "דברי הכנסת" בין השנים 1948-2009 בכתובים ובאינטרנט. לשם כך נבדק בעיקר הערך של "דיוור ושיכון" במפתח דברי הכנסת אשר הוביל למקורות רלוונטיים בדברי הכנסת עצמם. בנוסף למקורות הראשוניים המחקר מתבסס גם על מקורות משניים לשם השלמה ופרספקטיבה (Stuart 2005), כמו גם על ניתוח משני של נתונים כמותיים (Sieppert, McMurtry and McClelland 2005). בין השאר נאספו חומרים מספרות משנית רלוונטית לנושא ולתקופה המדוברת, וממקורות עיתונאיים.

לצד המסמכים, רואיינו באמצעות ראיונות חצי-מובנים, מספר מצומצם של קובעי מדיניות ואנשי מפתח הקשורים במדיניות המדוברת בתקופה הנחקרת, על מנת להאיר פערים אפשריים אשר עשויים להתגלות בבחינה של המסמכים (Gochros 2005). לצרכים אלה רואיינו האנשים הבאים במהלך העבודה:

- ד"ר בני אברהמי – לשעבר מנהל הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב, עיריית תל-אביב-יפו.
  - גרסיאלה פלר – לשעבר מפקחת ארצית של היחידה לדרי רחוב.
  - ציונה קמלמן – לשעבר המנהלת של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו מאז הקמתה ובמהלך שנות התשעים של המאה ה-20.
  - עדנה רפאל – עו"ס ביחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו מאז הקמתה.
  - ישראל שוורץ – סמנכ"ל בכיר במשרד הבינוי והשיכון, שהיה מעורב בתהליכי בניית הנוהל לדרי רחוב במשרדו מאז שנות התשעים.
- אברהמי, פלר, רפאל ושוורץ רואיינו במקומות עבודתם, ואילו קמלמן רואיינה בביתה. בנוסף נערכו שני ראיונות טלפוניים שמטרתם הייתה השלמת פרטים חסרים בתמונה ההיסטורית. לשם כך רואיינו גם:
- אבי לוי – מנהל "בית חם" – מעון לדרי רחוב אלכוהוליסטים מאז הקמתו ב-1996 ועד 2003.
  - ד"ר מייק נפתלי – לשעבר מנכ"ל עמותת עלם, שהייתה מעורבת בין השאר בהקמת מערך בתי מחסה ארצי לבני נוער חסרי בית.

כל המרואיינים חתמו על טופס הסכמה להשתתפות במחקר.<sup>34</sup>

### **בין איסוף הממצאים לניתוחם**

בחיפוש ובבחינה של המסמכים השונים ההתייחסות אליהם נעשתה בהתאם להצעתם של אטקינסון וקופי (Atkinson and Coffey 2004), שמגדירים מסמכים כ"עובדות חברתיות", שבהם ניתן לבחון מרכיבים כגון סגנון וסוג השפה בה נעשה שימוש. בחינת התוכן שהתבצעה בעבודה זו עירבה עימות ה"עובדות" הכתובות בטקסטים, עם תפיסת העולם והמסגרת התיאורטית של כותב מחקר זה, שמשמש באותם טקסטים קיימים. בחינת

<sup>34</sup> ראו דוגמה של הטופס בנספח ב.

המטרות והיעדים של הטקסטים הקיימים מאפשרת לשים אותם בהקשר, ועשויה לגרום לחיפוש של מידע ממקורות נוספים (Charmaz 2006). הליכה קדימה ואחורה בתהליך בחינת התוכן, קרי בחינת חומר שמוביל לחיפוש חומר חדש ובחינתו, תוך טשטוש גבולות כלשהו בין תהליכי איסוף החומר ובחינת הממצאים, נתפסה כחלק מתהליך לגיטימי וצפוי (Charmaz 2006; Coleman and Unrau 2005). יותר מכך, תהליך זה אמור להביא למצב של טריאנגולציה, אליו חשוב להגיע תוך כדי בחינת התוכן. שיטת הטריאנגולציה לבחינה של מקורות, ובמיוחד מקורות איכותניים, נחשבת לטובה מאד, היות והיא מספקת כלים לבחון ולעמת מקורות מידע שונים אחד עם השני. היא גם נחשבת כמחזקת את מהימנות המחקר. מהותה של שיטה זו היא בעשיית שימוש בממצאים ממקורות שונים, ובשיטות איסוף מידע שונות, ולפעמים אף על ידי חוקרים שונים (Robson 1993). בעבודה זו ננקטה בעיקר הדרך הראשונה של איסוף חומרים ממקורות שונים ומגוונים. עם זאת, באמצעות החומר הנוסף והמשני ניתן לראות במידה מסוימת גם שיטות איסוף מידע שונות, על ידי חוקרים שונים. בכל מקרה הטריאנגולציה נתפשה כחשובה ביותר במהלך עריכת המחקר המוגש כאן גם בהיותו מחקר היסטורי.

מחקר זה נעשה תוך שימת לב לאפשרות השימוש בשיטות קידוד שונות בהתאם לחומרים הנבחנים ולמידת מורכבותם (Charmaz 2006). עבודת ניתוח הממצאים במחקר זה כללה שלושה שלבים עיקריים: בשלב הראשון התבצע מעבר על אלפי מסמכי החומר הראשוני וסיכום נקודות ונושאים מרכזיים אשר עולים מכל מסמך ומסמך. בשלב זה התבצע גם קידוד ראשוני. במקביל נופו באותו השלב חומרים פחות רלוונטיים למחקר, אשר הצטברו בשלב איסוף הממצאים. בשלב השני התבצע מעבר על מאות עמודי הסיכומים, תוך כדי עריכת קידוד נושאי לחומר שסוכם מתוך החומרים שנאספו. בשלב השלישי נבנתה "מפה" לקידוד הנושאי שנעשה, זאת כהכנה לכתיבה. שלושה שלבים אלו התבצעו לסירוגין, ותוך חזרה על כל אחד מהתהליכים לשם השלמת מידע, על בסיס חומרים שכבר נאספו ועובדו. כמו כן התבצע במקביל מעבר על חומרים נלווים וחומרים משניים, תוך הכנה לשילוב בין החומרים הראשוניים והמשניים לכדי יחידת תוכן אחת.

במהלך העבודה על שלושה שלבים אלו התעורר צורך להשלמת פרטים ממגוון היחידות העירוניות לדרי רחוב, בנוגע לממצאים לגבי דרי רחוב מאמצע שנות התשעים ועד 2009. לשם כך נבנה שאלון אשר נשלח לכל היחידות שהיו קיימות במדינת ישראל נכון לתחילת שנת 2010, על פי היחידה הארצית לדרי רחוב, למעט היחידה של תל-אביב-יפו.<sup>35</sup> עם זאת, ולמרות שיחת טלפון שבאה

<sup>35</sup> לדוגמה של השאלון שנשלח ראו נספח ג.

לעודד מענה על השאלון ושליחתו בחזרה, ההיענות הייתה נמוכה ביותר כחמישה חודשים לאחר שליחת המכתב המקורי. תשובות חלקיות נתקבלו רק מעיריית בני-ברק ומעיריית ירושלים. לכן, הצורך להשלמת פרטים ספציפיים אלה נותר ברובו ללא מענה.

### מגבלות המחקר ובעיות מתודולוגיות

בהיותו מחקר היסטורי הבוחן תקופה של שישים ושתיים שנים, קשה מאד להרחיב על כל השנים המדוברות במסגרת המחקר הנכתב כאן, גם כאשר המדובר "רק" במדיניות כלפי אנשים חסרי בית בתקופה זו. לכן נבחרו שתי תקופות מרכזיות רלוונטיות בהן מתמקד המחקר, עליהן מתווספות שלוש תקופות נוספות, כפי שיתואר ויוסבר בהמשך. הבחירה בשתי התקופות המרכזיות נעשתה על פי קריטריונים הקשורים במדיניות כלפי אנשים חסרי בית.

אתגר מתודולוגי העולה מאורכה של התקופה הנחקרת הוא הגדרתם של אנשים חסרי בית בזמנים שונים במהלך תקופה זו אשר הייתה רצופה תהפוכות במדינת ישראל. בתחילת המחקר נראה היה כי יתעורר הצורך להתאים את ההגדרה, של "אנשים חסרי בית" כך שתהלוך תקופות שונות בדיוק הרב ביותר. עם זאת, נראה כי הגדרת פנטסה (FEANTSA) שתוארה לעיל,<sup>36</sup> מספקת כלי העומד גם בתהפוכות הזמנים. נראה היה כי ניתן להשתמש בהגדרת פנטסה כמדד לחסרות בית בתקופות השונות, כמעט ללא צורך בהתאמה כלשהי המיוחדת לזמן מסוים. עם זאת, בזמן העלייה ההמונית הראשונה בה חיו רבבות בדיור ארעי לא הייתה בדרך כלל התייחסות במחקר זה אל תושבי הדיור הארעי כחסרי בית. זאת בין השאר על בסיס ההנחה שיש להתייחס לעניין הדיור גם בהתבסס על הגדרות שמתאימות לתרבות ולזמן מסוימים (Chamberlain and MacKenzie 2003).

בעיה מתודולוגית נוספת שעשויה הייתה לעלות במהלך המחקר קשורה לחיפוש ההיסטורי בתקופה שבה התייעוד לא היה דומה לעידן הדיגיטאלי בפתחו של העשור השני של המאה ה-21. בעיה זו חייבה נקיטת מאמצים רבים בחיפוש אחר כמה שיותר מקורות לחומרים קיימים אשר יאפשרו חשיפתה והצגתה של התמונה המלאה ביותר האפשרית. לצורך כך נבחר מספר רב יחסית ומגוון של מקורות ארכיוניים, וחומרים נלווים נוספים אשר יחד מכסים את התקופה והנושא המדוברים מכיוונים שונים, בזמנים שונים.

---

<sup>36</sup> ראו פרק ראשון.

מידע על השנים הראשונות קשה יותר להשגה מטבע הדברים. מידע על השנים האחרונות מוגבל ולפעמים כרוך באישורים מיוחדים. לכן, המידע שיוצג להלן מהווה מן הסתם רק מסד לתמונה רחבה יותר שעשויה להיחשף ביתר פרטים בחלוף הזמן באמצעות מחקרים נוספים.

חשוב להוסיף כי מחקר על אנשים חסרי בית בישראל קיים במידה מועטה ביותר עד שנות התשעים. משנות התשעים והלאה העיסוק בנושא מועט וממוקד בעיקר בתיאור, ליווי והערכת תכניות, ובמספר מצומצם של תימות רלוונטיות של תופעת חסרות הבית. בתוך כך, ספרות הנוגעת למדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל מצומצמת ביותר.

עניין מתודולוגי אחרון הוא זהותי המקצועית למול המחקר העומד על הפרק. בתור עובד סוציאלי בשטח, עבדתי עם אוכלוסיות של אנשים חסרי בית ומשתמשים בסמים מאז שנת 2000 בירושלים, תל-אביב ואשדוד. במסגרת עבודה זו היו לי מגעים שונים עם קובעי מדיניות בתחומים אלו. בתחילת המחקר נשאלה השאלה עד כמה המחקר שרציתי לעשות והיחסים שלי עם קובעי מדיניות שהייתי עתיד אולי לפגוש במהלך עבודת המחקר עשויים להשפיע האחד על השני. בעניין זה היות ולא נשאתי בכל תפקיד הקשור בעבודת שטח מאז נובמבר 2005, ובמהלך תקופת איסוף הנתונים שהחלה בסוף שנת 2007, כשנתיים לאחר עזיבתי את עבודת השטח, נראה היה כי עברה תקופת זמן מספיקה כדי שעניין זהותי המקצועית, והזיהוי המקצועי שלי על ידי אחרים, לא יפריעו לניהול המחקר. עם זאת, ברור לי כי להתפתחותי כעובד סוציאלי בשטח, הייתה השפעה על תפיסותי ועמדותי כחוקר.

### שיטת הציטוט

בעבודה זו נעשה שימוש בשיטת הציטוט של שיקגו על פי המדריך: *The Chicago Manual of Style*, תוך התבססות על המהדורה ה-15 של השיטה (The University of Chicago Press, 2003). על פי שיטה זו ניתן להשתמש בציטוט על פי מחבר-תאריך, במקביל לשימוש בהערות שוליים (ראו סעיפים 16.1-16.6). היות ועבודה זו נעשית במסגרת מדעי החברה (בה בדרך כלל נעשה שימוש בשיטת מחבר-תאריך), ובאופייה מהווה מחקר היסטורי (בו בדרך כלל נעשה שימוש בהערות שוליים), הרי ששילוב שתי השיטות נראה המתאים ביותר, דבר המתאפשר בשיטה זו (ראו סעיפים 16.7, 16.120). בנוסף, שיטת הציטוט של שיקגו מאפשרת עריכת שינויים קלים באופן הציטוט כל עוד נשמרת קונסיסטנטיות לכל אורך העבודה (16.10). עניין אחרון זה מחייב שמירה על קביעות בעיקר בדרכי האזכור של המקורות בביבליוגרפיה, תוך הכרה במגוון העשיר

של המקורות הקיימים היום, כמו גם הכרה בגיוון הרווח בדקויות של רישום ביבליוגרפי בעידן של ריבוי בסוגי מקורות.

בנוגע לשימוש במקורות משפטיים, הרי ששיטת הציטוט של שיקגו ממליצה בין שאר האפשרויות על שימוש בספר הכחול (The Bluebook) (סעיף 17.275). היות והמקורות המשפטיים הנזכרים בעבודה זו כולם בעברית, נעשה שימוש בכללי האזכור האחיד בכתובה המשפטית (הצוות לעדכון הכללים... 2006). כך לגבי חוקים, הצעות חוק ותזכירי חוק, ישיבות ועדות הכנסת ודיונים בדברי הכנסת.

### המסגרת התיאורטית של המחקר

ברמן (Berman 1998), טוענת שכדי לחשוף אם ואיך רעיונות מעצבים תוצאות פוליטיות, חוקר הרעיונות יצטרך לבחון קבלת החלטות לאורך זמן. לשם כך, היא טוענת כי חוקרים יאלצו להתעמק בפרטים של קבלת החלטות פוליטיות, וכי התחקות אחר תהליך זה היא המתודולוגיה המתאימה ביותר להשגת המטרה. עניין זה מתאפשר באמצעות המחקר ההיסטורי. להלן יוצגו שני נדבכי המסגרת התיאורטית שישמשו במשולב במחקר זה: האחד הוא הרעיונות עליהם מדברת ברמן לעיל, והשני הוא הבנייתן של בעיות חברתיות.

בפתח הפרק הראשון של ספרו (העוסק בקביעת סדר-יום), מצטט קינגדון (Kingdon 1995) את ויקטור הוגו שאמר כי "גדול מצעדם של צבאות אדירים הוא רעיון אשר זמנו הגיע" (1: התרגום שלי). קינגדון אומר כי הביטוי "רעיון אשר זמנו הגיע" תופס מציאות יסודית באשר לתנועה שאין לעמוד בפניה ואשר סוחפת את הפוליטיקה ואת החברה, תוך שהיא דוחפת הצידה כל דבר שעשוי לעמוד בדרכה. המסגרת התיאורטית אשר בה ייעשה שימוש במחקר זה, בבחינת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, ואשר תתואר להלן, מורכבת מרעיונות שכאלה ומ"התנועה הסוחפת" אשר גורמת להבנייתן של בעיות חברתיות.

הדיון במדינת הרווחה בישראל הוא כמובן, חלק מדיון רחב יותר במדינות רווחה בעולם. מחקר מדינת הרווחה העלה מתחילתו שתי שאלות מרכזיות: האחת, כיצד ניתן להסביר את התופעה של מדינת הרווחה? והשנייה, מהן השלכותיה (Myles and Quadagno 2002)? בסוקרם את התיאוריות השונות של מדינת הרווחה, מבחינים מילס וקואדגנו (שם) בין שתי תקופות של מחקר בנושא: התקופה הראשונה - בין שנות החמישים לשנות השבעים, והתקופה השנייה - מאמצע שנות השבעים ועד שנות התשעים. לטענתם, ההסברים למדינת הרווחה והשלכותיה



בתקופה הראשונה התמקדו בשאלה למה המדינות גדלו והתפתחו למימדים שאליהם הגיעו, בעוד שהמוקד של המחקרים בתקופה השנייה הוא למה מדינות התפתחו בדרכים כל-כך שונות האחת מהשנייה, ואיך קרה שהגיעו לרמות כל כך שונות של הוצאות חברתיות. הכותבים טוענים כי לעומת הדיונים המוקדמים, שהדגישו את חשיבותם היחסית של התיעוש, הצמיחה הכלכלית והמעמדות החברתיים, הדיונים המאוחרים יותר בוחנים את תפקידה של הגלובליזציה, העידן הפוסט-תעשייתי ויחסים מגדריים בעיצוב התפתחותן של מדינות הרווחה.

בשונה ממיילס וקואדגנו, סוקר סטרק (Starke 2006) את גוף הידע הנרחב העוסק בצמצומה של מדינת הרווחה. סטרק מציג את המסגרות התיאורטיות השונות תחתן פעלו חוקרים אשר בחנו תופעה זו. הניאו-פונקציונליסטים בחנו שינויי מדיניות לאור שינויים חברתיים-כלכליים ולחצים פנימיים וחינוניים של בעיות. חוקרים שהשתמשו בתיאוריות קונפליקט הסתכלו אל מעבר לשינויים חברתיים כלכליים, והתייחסו למאבקים פוליטיים הנוגעים להחלטות של חלוקת משאבים. חוקרים של המסגרת התיאורטית המוסדית נחלקים למי שחוקרים מוסדות פוליטיים, ובהם את חוקי המשחק של קונפליקטים פוליטיים, ומי שחוקרים מוסדות של מדינת הרווחה, שבהם נבחנים המבנים הקיימים של הספקה חברתית; לדוגמה, נדיבות קצבאות, אוניברסאליות לעומת סלקטיביות וכו'. המסגרת האחרונה אותה מציין סטרק בסקירתו, קשורה בגוף הולך וגדל של ספרות הנוגעת לתפקידם של רעיונות. סטרק מסביר כי הגישות הרעיוניות מוצגות כמזור לקושי, או חוסר היכולת, של הגישה המוסדית להסביר שינויי מדיניות.<sup>37</sup> בנוסף טוען סטרק כי אין תחרות, וכי ניתן אף למצוא השלמה בין הגישות הרעיונית והמוסדית, שעליהן יורחב להלן. בחקר המדיניות, אם כן, קיימים הסברים שונים לשני מהלכים מרכזיים בה: שימור ושינוי. שני מהלכים אלה יהוו ציר סביבו ילך מחקר זה תוך שימת דגש על מימד השינוי.

בעקבות בלנד (Béland 2009) ואחרים, גם עבודה זו נטועה בתפיסה קונסטרוקטיביסטית (Berger and Luckman [1966] 1972). לפי תפיסה זו "הסוציולוגיה של הידע מבינה את המציאות האנושית כמציאות המובנית באופן חברתי" (210-211: התרגום שלי). תפיסה קונסטרוקטיביסטית (או הבנייתית) זו באה לתקן – או יותר נכון להשלים, את התפיסה האובייקטיביסטית לפיה בעיה חברתית היא באופן אינהרנטי בעלת טבע פוגעני בניגוד לחברה רגילה ובריאה (Blumer 1971). לפי בלומר (שם), בניגוד לניתוח האובייקטיביסטי של בעיות

<sup>37</sup> ראו לדוגמה מאמרה של קיי (Kay 2005) בנוגע לחוסר היכולת של מורשות מדיניות להסביר שינוי.

חברתיות שהינו רצוף בעיות, הסבר קונסטרוקטיביסטי שלהן מאפשר הבנה שלמה של הדרך בה הופכים מצבים מסוימים, שאינם בהכרח בעייתיים מבחינה חברתית לבעיות חברתיות. יצוין כי במקור בתחילת המאה ה-19, דובר על "בעיה חברתית" ביחיד, תוך התייחסות לבעיית החלוקה הלא-שוויונית של העושר באופן כללי, או באופן ספציפי על הקשר של עבודה להון. הביטוי "בעיות חברתיות" ("social problems") הרווח היום טומן בחובו תיאוריות הקשורות בשינוי חברתי, תצורות של דיון ציבורי, הרגלים של פעולה קולקטיבית וצורות של התייחסויות פוליטיות (Schwartz 1997). תהליך של הגדרה קולקטיבית קובע האם בעיות חברתיות עולות, האם הן מקבלות לגיטימיות, איך הן מעוצבות בדיון, איך מדיניות רשמית מתייחסת אליהן ואיך הן מתהוות מחדש תוך הפעלה של פעולה מתוכננת (Blumer 1971). עם זאת, חשוב לזכור כי הסיבות שבגללן נושא מסוים עולה אל סדר היום או יורד ממנו הן מגוונות ומשתנות ממקרה למקרה, ללא יכולת הכללה ממקרה אחד לאחר; התהליכים המעורבים במהלכים אלה אינם ברורים לחלוטין (Kingdon 1995).

כאשר בוחנים בעיות חברתיות בחברות פלורליסטיות, נשאלת השאלה אילו עובדות או מוסר קובעים מהן בעיות חברתיות? מי מחליט מהי בעיה? האם היא בעיה לכולם? על מי צריכה הבעיה להשפיע כדי להפוך לבעיה חברתית? כתוצאה מכך החלו סוציולוגים שואלים שאלה אחרת, תוך התמקדות בדרך שבה מוגדרים פעולות ומצבים חברתיים כבעיות חברתיות. איך אנחנו מגיעים לכך שאנו מתייחסים לפעולות ומצבים מסוימים כבעיות חברתיות? איך אנחנו אמורים לדעת שבעיה מסוימת היא בעיה חברתית כאשר אנחנו נתקלים בה? בשנות השבעים והשמונים של המאה ה-20 הקדישו סוציולוגים תשומת לב רבה לשאלות אלה. בתהליך זה הפסיקו סוציולוגים להתייחס לבעיות חברתיות כמצבים מסוימים והחלו לדבר עליהן במונחים של פעילויות ותהליכים חברתיים, אשר באמצעותם אנשים טענו כי מצבים מסוימים היו קיימים וכי יש להתייחס אליהם כאל בעיות חברתיות. השאלה בליבה של חקירה זו הייתה: האם קיימת הבניה של בעיות חברתיות? (Holstein and Miller 1997).

מצב חברתי לעתים קרובות לא יוגדר כבעיה חברתית עד שחברים בקבוצה בעלת השפעה יתפסו ויסמנו אותו כבעיה המשפיעה עליהם בדרך כלשהי – אולי כמסכנת את רווחתם האישית. ישנו אם כן מרכיב של עוול מוסרי סובייקטיבי המניע כל הגדרה של בעיה כבעיה חברתית. באותו הזמן בעיות חברתיות רבות ממשיכות ללא תיקון היות ומישהו מרוויח מהן (Parillo 2008).

קימרלינג (1995), טוען כי "...המציאות אינה אובייקטיבית, אלא מוגדרת ומובנית בידי בני אנוש..." (34). במסגרת הבנה זו, התחזקה, בשלושים השנים האחרונות, הגישה ההבנייתית לבעיות חברתיות. גישה זו לוקחת צעד פרשני מעבר לחיפוש מאפיינים "אובייקטיביים", קרי אמיתיים, נתפסים ומדידים (Loseke 1999).<sup>38</sup>

המסגרת התיאורטית של הרעיונות שתתואר להלן, מתקיימת בתוך, או לצד, מעטפת רעיונית רחבה יותר של הבנייתן של בעיות חברתיות. גישות של הבניה חברתית מתמקדות בשאלות הנוגעות לדרך בה אנשים מייצרים משמעות בעולם (Loseke 1999), ולכן קשורות באופן הדוק לרעיונות. הן עשויות לבחון את הכוחות המניעים רעיונות, אלו או אחרים, לפעולה מאחורי הקלעים של מדיניות מסוימת.

בהקשר של הסבר הרעיונות שהובילו למדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, גישת הבניית הבעיות החברתיות משמשת כאן בתור גישה שעשויה להסביר, בין השאר, איך מודעות ציבורית לבעיות חברתיות עשויה לשנות את העולם מסביבנו, כמו גם את ההבנה שלנו את העולם (Loseke and Best 2003). ההבנות שלנו את העולם, גם הן בונות את הרעיונות המובילים את המדיניות; הרעיונות הנבחרים במחקר זה. שהרי, בעיות חברתיות עוסקות במוסריות. ההחלטה שבעיה מסוימת היא "בעיה חברתית" פירושה נקיטת עמדה מוסרית. כלומר, הכרה בכך שהמצב בעייתי ודורש שינוי. ולכן, יש לפנות למישור הסובייקטיבי, אשר בו ניתן למצוא מחלוקות פוליטיות, חברתיות ומוסריות (Loseke 1999). מצב שכזה חשוף להופעתם של אינטרסים וקבוצות אינטרס, אשר ינסו להשפיע על הגדרת הבעיות החברתיות. לכן יש להיות ערים לאילו אינטרסים, ושל מי האינטרסים שמקודמים בתהליך (Goode and Ben-Yehuda 1994). ניסיון שכזה עשוי להוכיח את עצמו כקשה. זאת, בין השאר, לאור הקושי להוכיח קשר סיבתי בין פעולתן של קבוצות אינטרס, לתפוקת השלטון (ישי 1987).

בעבודה זו חסרות בית נתפסת כבעיה חברתית. זאת לאור ההגדרה של בעיה שכזו כמצב בעייתי, אשר יש לו תחולה רחבה, ושאפשר וצריך לשנותו (Loseke 1999, 6).

לפני שיוצג הכלי התיאורטי השני המשמש במחקר זה נכון יהיה להציג בקצרה גם את שורשיה של הגישה המוסדית ההיסטורית, אשר מהווה את הרקע לצמיחת התיאוריה של רעיונות מדיניות.

---

<sup>38</sup> לוסקה (Loseke 1999), ממליצה לא לראות בהבניה חברתית כתחליף המבטל את הראיה ה"אובייקטיבית", אלא כשני גופי ידע משלימים. זאת כל עוד ישנה ערנות לכך שמחקר "אובייקטיבי" משקף אינטרסים.

בשנות השבעים והשמונים של המאה ה-20 הייתה התעוררות בהתעניינות המחקרית במדינה כמושג אנאליטי ובסידורים מוסדיים. הטענה המרכזית של המוסדות החדשה (new institutionalism) הייתה כי כאשר סידורים מוסדיים רשמיים ושאינם רשמיים מוסדו במשטר חדש, הם קנו להם נוקשות מסוימת – כלומר, נהיה קשה לשנותם – ויותר מכך, היוו מסגרת הסברתית לתוצאות מדיניות שבאו לאחר מכן. "המוסדות החדשה" הפכה למסגרת "מוסדת היסטורית" ("historical institutionalism") בשנת 1990. הטענה המרכזית של תיאוריה זו היא

כי מדיניות מתמידה אלא אם מופעל כוח משמעותי לשינוי (Peters, Pierre and King 2005). לפי הגישה המוסדת ההיסטורית ניתן להסביר את התפתחות מדינת הרווחה באמצעות תהליכים המתרחשים בתוך המנגנון הממשלתי על מוסדותיו ופעולותיו. זאת, על ידי ראייה המשלבת בין הגורמים המוסדיים והגורמים הפוליטיים. לפי התיאוריה העומדת מאחורי הגישה המוסדת ההיסטורית, במיוחד בהקשר של מדיניות המושפעת ממסלול מדיניות קודם (path dependency), הרי שמדיניות שננקטה בעבר משפיעה על מדיניות ההווה מעצם יצירת מוסדות, דפוסי פעולה, ידע ובעלי עניין רלוונטיים, כמו גם משאבים. מורשות מדיניות משפיעות על קהלים שונים, וביניהם על קובעי המדיניות. בשל כך החלטות שהתקבלו בעבר עשויות לשמש כמקור לידע ולרעיונות בהווה (גל 2002).

לפי פיטרס, פייר וקינג (Peters, Pierre and King 2005), מסגרת היסטורית מוסדת עשויה להסביר התמדה של מדיניות אך אין בה המרכיבים אשר עשויים להסביר את תחילתה של מדיניות. בין שאר הבעיות שהם מציינים הקיימות בגישה זו, הם מצביעים על כך שמושם בה דגש על תפקיד הפקידות, ולא ניתן מספיק מקום לשחקנים הפוליטיים. לבסוף, הם מעלים את הנקודה כי בתיאוריה זו חסר הקישור של תהליכים לסוכנים מסוימים, באומרם כי יש לקשור תוצאות עם השחקנים ועם התהליכים שיוצרים אותן. גם כותבים אלה – כמו סטרק (Starke 2006) לעיל - מדגישים את הבעייתיות שקיימת בתיאוריה זו להסברת שינויים.

בבואו להציע פתרון לפחות לחלק מהבעיות המוזכרות כאן, מצביע דניאל בלנד (Béland 2005) על כך, שמאז תחילת שנות השמונים של המאה ה-20 הפכה הפרספקטיבה התיאורטית המוסדת היסטורית לאחת המשפיעות בלימודי המדיניות החברתית. לפי בלנד תיאוריה זו עשויה לחיות בשלום לצד התיאוריה של רעיונות מדיניות אותם הוא מציג במאמרו. הוא טוען כי הסבת תשומת הלב לתהליכים רעיוניים אינה מהווה נטישה של הנחות היסוד של הכתיבה המוסדת, בדבר ההשפעה המבנית שיש למוסדות פוליטיים ומסורות מדיניות על התפתחות מדינת הרווחה.

לדבריו, אם מוסדות אכן משפיעים על עשיית מדיניות, הרי שלרעיונות מדיניות ישנה חשיבות בתהליך קביעת סדר היום ומעבר לו. עם זאת חשוב גם לדבריו להבין כי רעיונות אינם מבטלים מחקר היסטורי מוסדי או מדיניות המושפעת ממסלול מדיניות קודם (path dependency).

כאשר טוענים לצורך בשינוי, ומקדמים אלטרנטיבות חדשות, יזמי מדיניות (עליהם יורחב להלן) מסתמכים על רפרטוארים אידיאולוגיים קיימים בבניית אלטרנטיבות אלה. היכולת לעצב אלטרנטיבות מדיניות באופן מוצלח עשויה להפוך לפן מכונן של תהליך המדיניות. לפי בלנד (שם), כוחות רעיוניים עשויים להעדיף שינוי מדיניות מסוים או לחזק מסלול מוסדי קיים דרך הייצור של פרדיגמה דומיננטית וייצור של מסגרות המצדיקות סידורים קיימים של מדיניות. יותר מכך, הוא אומר כי למוסדות ישנה השפעה על הדרך בה מוסדות ורעיונות מדיניות משפיעים על הדיון הפוליטי.

לפי בלנד (Béland 2009), מוסדות היסטורית מאירה את התנאים לשינוי מדיניות היות והיא מדגישה את המשקל של דרכי מדיניות שהיו נהוגות בעבר והמימוש של אינטרסים באמצעות מוסדות. עם זאת, בצורתה חסרת הרעיונות גישה זו משאירה מספר שאלות ללא תשובה, וניתן לומר שישנם פערים שאינם מוסברים, אשר כולם מצביעים על ההשלכות האפשריות של רעיונות על שינוי מדיניות:

1. מוסדות היסטורית אומרת מעט יחסית על עיצוב סדר יום והבניה של בעיות ועניינים שקובעי המדיניות בוחרים להתייחס אליהם.

2. מוסדות היסטורית מציבה אולי את כללי המשחק אשר בתוכם מתנהלים השחקנים הפוליטיים, אך היא לא מצליחה להסביר אילו מטרות מצויים לעצמם השחקנים במשחק. נקודה זו חשובה היות והיא מתייחסת לתוכן הספציפי של הצעות מדיניות אשר שחקנים מקדמים בתוך תנאים מוסדיים נתונים.

3. עשיית מדיניות איננה נוגעת רק למורשות מדיניות, אלא גם לאסטרטגיות ששחקנים פוליטיים מפתחים לשכנוע של קבוצות אינטרס והציבור הרחב לתמיכה בחלופות מדיניות.

רעיונות משפיעים על שינוי מדיניות בשלוש דרכים מרכזיות עליהן מצביע בלנד (שם), המקבילות באופן גס לשלושה ערוצים שמציג קינגדון (Kingdon 1995) - בעיה, מדיניות ופוליטיקה (ושעליהם יורחב להלן):

1. רעיונות משתתפים בעניינים ובעיות הנכנסים לסדר היום. רעיונות עוזרים לשחקנים למקד את העניינים והבעיות שיעלו על סדר היום, שלפי קינגדון הוא צר מלהכיל את כל הבעיות והעניינים הקיימים.
2. רעיונות עשויים לקבל צורה של הנחות כלכליות וחברתיות שונות תוקף ל, או מאתגרות מוסדות ודרכי מדיניות קיימים.
3. רעיונות עשויים להיכנס ככלי שכנוע לשיח המדיניות ולגרום באמצעות כך לשינוי במדיניות (Béland 2009).

הול (Hall 1993), טען כבר בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20 כי למושג של "למידה חברתית" ישנן השלכות שלפיהן רעיונות הם מרכזיים בעשיית מדיניות. הוא טען כי קובעי מדיניות בדרך-כלל עובדים בתוך מסגרת של רעיונות וסטנדרטים, שמציינים לא רק את המטרות של המדיניות ואת סוג הכלים בהם ניתן לעשות שימוש כדי להשיג אותן, אלא גם את עצם טבען של הבעיות שהן אמורות לטפל בהן. המסגרת הזו טבועה במינוחים שבהם קובעי מדיניות מתקשרים לגבי עבודתם, והיא בעלת השפעה משום שכל-כך הרבה ממנה נלקח כמובן מאליו וככלל, היא אינה כפופה לבדיקה קפדנית. הול קורא למסגרת פרשנית כזו "פרדיגמת מדיניות" (עמ' 279).

בלנד (Béland 2005), בודק מהם הכלים התיאורטיים שעשויים לעזור לחוקרים מוסדיים ומדעני חברה אחרים, להבין טוב יותר איך ומתי רעיונות הם משמעותיים בפוליטיקה של מדינת הרווחה. הוא מגדיר "רעיונות מדיניות" ("policy ideas") כעשויים להיות קשורים מחד באלטרנטיבות מדיניות ספציפיות (כגון חשבונות חיסכון אישיים), ומאידך, עקרונות מארגנים ואמונות סיבתיות העומדים בבסיסה של מדיניות (כגון נאו-ליברליזם).<sup>39</sup>

בבחינתנו את השפעתם של רעיונות על המדיניות מצביע בלנד (שם) על ספרו של ג'ון קינגדון העוסק כאמור בקביעת סדר-יום (Kingdon 1995), כנקודת פתיחה מעניינת להרחבה של מסגרת תיאורטית קוהרנטית בנושא. לדברי בלנד, למרות שהעיסוק של קינגדון מובחן ממוסדיות היסטורית, התיאוריה שלו עשויה לספק לחוקרים מוסדיים תובנות באשר לתפקיד שיש לרעיונות בעשיית המדיניות.

---

<sup>39</sup> לדוגמה, בבואה לתת כלים כדי ליעל את השפעת מחקריהם של חוקרי מדיניות על הממשלה, שין (Shinn 2007) מזכירה בין השאר את חשיבותם של רעיונות, הקשורים בעיני מנהלים גם במוטיבציות.

קינגדון (שם) בונה שלוש משפחות של תהליכים המשתתפים בקביעת סדר היום בממשלה הפדראלית בארה"ב, או כפי שהוא מציג אותם לקורא בסופו של דבר - שלושה ערוצים: **ערוץ הבעיות, ערוץ המדיניות וערוץ הפוליטיקה**.<sup>40</sup> לדבריו, לאחר שכל אחד מהערוצים האלה מובן בנפרד, המפתח להבנת שינויים בסדר יום ובמדיניות טמון בחיבורים פוטנציאליים שלהם.

**ערוץ הבעיות** עוסק בבעיות הדוחקות בזמן נתון; **ערוץ המדיניות** עוסק בדרכי מדיניות הקיימות באותו הזמן לפתרון של הבעיות הדוחקות; **וערוץ הפוליטיקה** העוסק בגורמי בחירות, תמיכה וקבוצות לחץ, כולל בתוכו בין השאר את הלכי הרוח בציבור, קמפיילים של קבוצות לחץ, תוצאות בחירות, ושינויי ממשל (שם).

בניתוח שלו מצביע קינגדון (שם) על "יזמי מדיניות" ("policy entrepreneurs"), כמי שהמאפיין המגדיר שלהם הוא "הנכונות...להשקיע ממשאביהם - זמן, אנרגיה, מוניטין, ולפעמים כסף - בתקווה להחזר בעתיד" (שם, 122: התרגום שלי). החזר כזה לדבריו עשוי להינתן באמצעות דרכי מדיניות שהם סומכים עליהן את ידם, שביעות רצון מהשתתפות, או אפילו חיזוק עצמי בצורת בטחון תעסוקתי או קידום. הסיבה השנייה שקינגדון מציין, שמסבירה את פעילותם של יזמי המדיניות היא רצונם לסגור על הצעה מסוימת משום שהם רוצים לקדם את הערכים שלהם, או להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית. שתי הסיבות האחרות שהוא מציין קשורות לאנשים המחפשים לקדם פתרונות מסוימים ללא קשר לבעיות שהם פותרים, ואנשים הנהנים לעסוק בעולם המדיניות.

כמפתח לשינוי מדיניות מצביע קינגדון (שם) גם על "חלונות מדיניות" ("policy windows"). לפי קינגדון צריך להתקיים שילוב של שלושה ערוצי קביעת סדר היום - ערוצי הבעיה, הפתרון-מדיניות והפוליטיקה, בזמן מסוים על מנת שיתאפשר ליזם המדיניות להכניס את הבעיה שלו והפתרון שהוא מציע לחלל פוליטי אוהד. קינגדון מספק שתי סיבות מרכזיות לפתיחתו של חלון מדיניות. חלון שכזה עשוי להיפתח בגלל שינוי בערוץ הפוליטי (לדוגמה בגלל שינוי ממשל), או בגלל בעיה חדשה שעולה לסדר היום ושתופסת את תשומת הלב של פקידי הממשלה והקרובים להם. שינוי ממשל הוא הסיבה הברורה מאליה ביותר לחלון שכזה. ברגע שנפתח חלון מדיניות הוא לא נפתח לזמן רב; זמנו של רעיון מגיע, אבל גם עובר (שם).

קינגדון לא נותר לבדו בזיהוי החשיבות שבשילוב בין העלאת נושאים על סדר היום והבנייתן של בעיות חברתיות, לבין רעיונות. כמו אחרים שהוזכרו לעיל מציין גם בליית' (Blyth 2003), את

---

<sup>40</sup> בבנייתו זו מסתמך קינגדון על "מודל פח האשפה" ("The garbage can model") של כהן, מארץ' ואולסון (Cohen, March and Olsen 1972), אותו הוא מעבד כדי להתאימו לצרכיו.

הפנייה להתמקדות ברעיונות כמהלך שהתרחש בין היתר לשם בחינת שינוי מעבר לבחינה של סטטיות במדעי החברה. בפנייה לבחינת רעיונות נבחן גם הבסיס לאינטרסים. על פי בליית ההפרדה – גם זו האנליטית – בין רעיונות ואינטרסים היא חסרת בסיס; רעיונות הם שיוצרים אינטרסים, הם שקובעים את האינטרסים של אנשים. לפי אנדרסון (E. Anderson 2008) רעיונות מדיניות ואינטרסים פוליטיים הם מרכיבים יסודיים במשותף. לטענתה אין אמת באמירה כי יש להראות איך רעיונות פועלים בנפרד מאינטרסים על מנת "להוכיח" שהם משפיעים על עשיית מדיניות. היא מסכמת את המחקר של השנים האחרונות בנושא, באמרה כי לא רק שרעיונות משפיעים על תוצאות מדיניות תוך שהם מסייעים לשחקנים פוליטיים להבין בעיות ולזהות פתרונות, הם גם עוזרים לשחקנים לזהות ולהגדיר את האינטרסים שלהם ואת מטרות המדיניות.

נמצא כי אינטרסים ורעיונות בונים האחד את השני; כמו שרעיונות מעצבים אינטרסים, כך גם אינטרסים עוזרים להכריע אילו רעיונות שחקנים פוליטיים בוחרים לקדם ומאמינים באמיתותם. בסקירה הנוגעת בבחינת הקשר בין תוצאות מדיניות לבין התנהגות המונעת על ידי רעיונות לעומת אינטרסים, מסביר קמפבל (Campbell 2002) כי הספרות בנושא פתוחה לטענה שמתקיימת פעולה הדדית בין אינטרסים ורעיונות. הוא מראה כי מספר חוקרים טוענים שרעיונות של שחקנים משפיעים על הדרך בה הם מגדירים את האינטרסים שלהם מלכתחילה. חיזוק לטענות אלה ניתן למצוא בדבריו של קמפבל (Campbell 2004), לפיהם אינטרסים ורעיונות בדרך כלל עובדים במשולב בדרכים מורכבות בהשפעה על שינוי מוסדי, תוך שאינטרסים – ביחס לרעיונות בכלל - נתפסים כמבוססים על תפיסת מצבם העצמית של יחידים או קבוצות.

בבואם להמליץ על מתודולוגיה למחקר עתידי בבחינת השפעתם של רעיונות על שינוי מוסדי, ממליצים גם בלנד (Béland 2005) וגם קמפבל (Campbell 2004) על אחת הדרכים הבהירות ביותר לפיהן ניתן להכריע לגבי השפעתו היחסית של רעיון מסוים על שינוי מוסדי, המפורטת בספרה של שרי ברמן (Berman 1998). ברמן מתווה דרך זו באמצעות בחינה הכוללת ארבע שאלות אליהן צריכים חוקרים להתייחס בבואם לקבוע אם רעיונות מהווים משתנה עצמאי בלתי-תלוי בחקר הפוליטיקה. שאלות אלו יהוו קריטריונים לבחינת קיומם של הרעיונות המשפיעים על מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל בפרק הדיון להלן, ואלו הן:

1. האם קיימים הבדלים אמיתיים בין רעיונות המוחזקים על ידי יחידים או קבוצות,

והאם הם בעלי השלכות שונות לבחירות מדיניות מצד המחזיקים בהם?



2. האם אפשרי לבנות קשר סביר בין הבדלים אלה וההחלטות של השחקנים הפוליטיים?

3. האם הרעיונות הרלוונטיים הקדימו את ההחלטות המוסברות?

4. האם בלתי אפשרי להסיק את התוכן הספציפי של הרעיונות מידע של משתנה נצפה אחר במערכת בזמן שנלקחה ההחלטה?

(22: התרגום שלי).

למרות ששאלות אלה רלוונטיות יותר לפרדיגמות מדיניות מאשר למסגרות אידיאולוגיות, הן עשויות לסייע בהבנת המטלות הנדרשות כדי להראות שרעיונות מדיניות עשויים לעצב תוצאות חקיקה ספציפיות (Béland 2005). חשוב לציין כי רעיונות מאפשרים להבין את תהליך עיצוב המדיניות מעבר למושגים של כוח, השפעה, לחץ ואסטרטגיה (Kingdon 1995). עם זאת, מדיניות צריכה להיבחן בשילוב שבין רעיונות, אינטרסים ומוסדות (Béland 2009; Hudson, Hwang and Kühner 2008).

תוך התייחסות לרעיונות כבעלי תפקיד מרכזי בעיצוב שינוי מדיניות, יש לזכור כי הם אינם מהווים את המקור היחיד האפשרי לשינוי שכזה. הם הופכים לכאלה תחת תנאים מוסדיים ופוליטיים ספציפיים כפי שתואר לעיל בהקשר הגישה המוסדית היסטורית. אחת ההשלכות המרכזיות ביותר לקביעה כי רעיונות הם מרכזיים בעשיית המדיניות היא שלשחקנים ב"משחק הפוליטי" תפקיד מכריע בעשייה זו. רעיונות לא מגיעים לידי מימוש ללא שחקנים המחזיקים בהם ומציעים אותם לעולם (Campbell 2004). שהרי פעולה נובעת מרעיונות, ושינוי מתרחש כאשר מסורות ממוסדות משתנות לאורך של דילמות חדשות המאתגרות את תקפותן של אותן המסורות. הדגש כאן איננו רק על רעיונות ככוח מניע לפעולה פוליטית, אלא גם על סיפוריהם של השחקנים עצמם, מעבר לזה של אקדמאים או של מדווחים "מקצוענים" (Hudson, Hwang and Kühner 2008).

לפי בביר ורודס (Bevir and Rhodes 2004a), מקורן של גישות פרשניות הוא בתפיסה שעל מנת להבין פעולות, מנהגים ומוסדות עלינו להבין משמעויות, אמונות והעדפות רלוונטיות של האנשים המעורבים. הם טוענים כי מצד אחד פרטים אינם אוטונומיים, כך שהם הגיעו להחזיק באמונות בהן הם מחזיקים בתוך הקשר חברתי המשפיע עליהם. מאידך הם טוענים כי שיח, אידיאולוגיות ומסורות לא קיימים ללא קשר לאמונות של פרטים. כלומר, כאשר מדברים על מסורת מסוימת,

היא תמיד קשורה לאמונות ולפעולות של פרטים מסוימים. לפי הבחינה הפילוסופית של בביר ורודס (Bevir and Rhodes 2004b), משום שאנשים אינם אוטונומיים, הרי שהם מקבלים את האמונות שלהם בירושה. הדרך שבה הם מקבלים אותן עשויה להשתנות, אבל תמיד מדובר באמונות שעברו בירושה. הרעיון שלהם למעשה הוא שמעבר לאמירה שרעיונות משנים, חשוב להבין מה המקור של הרעיונות שאנשים מחזיקים בהם. עם זאת בביר (Bevir 1999) מרחיק את האפשרות הביצועית של מהלך זה באומרו כי אקדמאים רבים יקבלו את הטענה שעל מנת להסביר אמונות, היסטוריונים צריכים להבהיר את הסיבות שיש לאנשים לאמץ אותן. עם זאת, הוא טוען כי לא ברור איך בדיוק עליהם לעשות זאת.

קינגדון (Kingdon 1995) אומר על כך כי רעיונות עשויים להגיע מכל מקום, וקשה להכריע מהו המקור של רעיון מסוים. עם זאת, המאפיין העיקרי שקינגדון מצא בתהליכים שחקר הוא ההשפעה המשולבת של מספר גורמים המצטרפים יחדיו לכדי השפעה. לכן, לדבריו פחות חשוב מהו המקור של רעיון כלשהו, ויותר חשוב להבין שהוא תפס; כמו שפחות חשוב להבין מה המקור של הזרע, יותר חשוב להבין מה המאפיינים של הקרקע הפורייה שקלטה אותו ואפשרה לו לצמוח (71-77). בחיבור זה שבין הרעיונות למקורם ניתן אולי לראות את אחד השילובים החשובים שבין הגישה המוסדית והגישה הרעיונית, כפי שכבר רמוז בלנד (Béland 2005) לעיל, באומרו כי יזמי מדיניות מסתמכים על רפרטוארים אידיאולוגיים קיימים בבניית האלטרנטיבות שהם מציגים.

חוקרים מוסדיים רבים עוסקים לאחרונה בשאלה כיצד משפיעים רעיונות נורמטיביים וקוגניטיביים על שינוי מוסדי. שינוי מוסדי מוגדר באמצעות היקף הגיוון העובר – או לא עובר – על המימדים החשובים המרכיבים את המוסד בפרק זמן נתון. שינוי מהפכני כולל שינוי סימולטני ברוב המימדים המגדירים מוסד מסוים, בעוד ששינוי אבולוציוני כולל שינוי מסוים בחלק מהמימדים, ויציבות משמעה חוסר בשינוי במימד כלשהו של המוסד (Campbell 2004). ככל שרעיונות קשורים לעניין השינויים המדוברים כאן הרי שרעיונות עשויים להגביל כמו גם לקדם שינוי מוסדי (Campbell 2004; Hudson, Hwang and Kühner 2008).

הבחינה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית, בעזרתם של רעיונות, ותוך התייחסות להבנייתן של בעיות חברתיות, מתבצעת מתוך מודעות לנטייה, בעת האחרונה, לשלב בין האסכולות השונות לחקר מדינת הרווחה - זו המציבה במרכז ההסבר את החברה (society-centred) וזו המציבה במרכז את המדינה (state-centred) (גל 2002).

לאור הדיון במסגרת התיאורטית, יתוארו כעת שאלות המחקר.

## שאלות המחקר

כפי שהוסבר לעיל, בעבודה זו יופנה הזרקור אל שתי השאלות הראשונות אותן העלו אבירם, גל וקטן (2007): כיצד נקבעת או מעוצבת המדיניות? ומהי המדיניות? שאלות אלה מייצגות את הרבדים של העיצוב והבנייה של תהליך המדיניות. ההתמקדות בשני הרבדים של עיצוב המדיניות ובנייתה, נעשית מתוך הכרה בכך ששני השלבים האחרים, שלבי היישום וההערכה של המדיניות עשויים, לאורך זמן, להשפיע על שני הרבדים הראשונים של העיצוב והבניה, הנבחנים להלן. במסגרת זו יתברר מהי, ומה הייתה המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל? אילו רעיונות מדיניות אפשרו או עצרו את שלבי עיצוב ובניית המדיניות? ומהם רעיונות המדיניות העומדים בבסיסה של המדיניות בכל תקופה ותקופה, הרעיונות שהובילו את קובעי המדיניות לעצב את המדיניות המדוברת כפי שעוצבה בתקופות אלו, תוך הבנייתה או אי-הבנייתה כבעיה חברתית. בבחינה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, ובהסבר שלה, נעשה להלן ניסיון לענות על השאלות הבאות:

- האם הייתה מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל **קודם** לשנות התשעים של המאה ה-20, מה אפיין אותה אז, ומה מאפיין מדיניות זו **מאז** שנות התשעים?
- מהם הרעיונות העומדים בבסיס עיצוב המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, ואילו גורמים תרבותיים, חברתיים, סביבתיים ואחרים השפיעו על עיצובם?
- איך השפיעו רעיונות אלה על עשיית המדיניות, ואיך הם עשויים להסבירה?
- למה השפיעו רעיונות אלה דווקא, מחד על המדיניות **כלפי אנשים חסרי בית**, ומאידך **בישראל**.

## פרק שלישי: היסטוריה של חסרות בית בישראל לפני 1948

הידעת כי בתל אביב לנים עשרות אנשים במקלטים, לא ב"במקלטי-לילה", ולא במקלטים מפני התקפות אויר? אם תעבור בלילות הגשומים במקלטים...במיוחד בשכונות שבגבול תל אביב – יפו, תראה "שוכני מערות" של המאה העשרים. רובם ככולם גברים, צעירים וקשישים. בודדים הם וגלמודים, ללא משפחה ורע, ללא מקור פרנסה. הם לבושים בלויי סחבות ומחפשים מפלט מפני הצינה והגשם, שוכבים על ערימת קש ומתכסים שמיכה שאבדה צורתה, כשם שאבד גם מהם צלם האדם. המושיט להם מישהו יד עוזרת? המשטרה, שומרי החוק עושים חסד בהתעלמם מן "המשוטטים" האלה, מחוסרי קורת גג.

מפנקסו של רפורטר: עם שוכני המקלטים, מאת צ.ר. (1944), בעיתון דבר.

מטרת שלושת הפרקים הבאים היא לתאר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל מאז 1948 ועד 2010, תוך תיאור הנסיבות אשר הביאו להפיכתם של אנשים אלה לחסרי בית. תקופה של כשישים שנה היא תקופה ארוכה שבה עשויים להתרחש אירועים רבים. שישים ושתיים השנים הראשונות של מדינת ישראל עשירות בתהפוכות, ובאירועים מכוננים. על רבים מאירועים אלה נכתב כבר רבות. עם זאת, על אנשים חסרי בית והמדיניות הנוהגת כלפיהם נכתב מעט מאד. דברים אלה נכונים עוד יותר באשר לכתיבה בעלת מימד היסטורי בנושא. למרות שאנשים היו חסרי בית עוד לפני קום מדינת ישראל בשטח שלימים יהפוך למדינה, כתיבה אקדמית מועטה בענייניהם (כמו גם כתיבה אחרת) ניתן למצוא כמעט רק מאז שנות התשעים של המאה ה-20.

לאור אורכה של התקופה המדוברת, ולאור האירועים ההיסטוריים אשר השפיעו על הפיכתם של אנשים לחסרי בית בזמנים שונים, יתמקד הדיון בשלושת הפרקים הבאים בשתי תקופות מרכזיות בהיסטוריה של מדינת ישראל אשר שתיהן קשורות בהגירה המונית אליה. כפי שנאמר לעיל אחת הסיבות המבניות המרכזיות להפיכתם של אנשים לחסרי בית היא בעיות בשוק הדיור. תקופות ההגירה ההמונית למדינת ישראל הציבו אתגרים אדירים בפני הממשלה וגופים אחרים, הנוגעים לדאגתם לקורת גג לכל מי שנכנס בשעריה. שתי התקופות נבדלות האחת מן השנייה מבחינות רבות, אבל שתיהן הציבו סימן שאלה על היכולת של פרטים למצוא לעצמם מגורים, ועל היכולת של מנגנוני המדינה והחברה האזרחית לדאוג לשיכונם.

העלייה ההמונית' שהתרחשה מאז קום מדינת ישראל ב-1948 ועד ל-1953 היוותה אתגר ראשון שכזה. בעלייה זו עלו כ-720,000 איש. עד סוף העשור הראשון לקיומה של המדינה היגרו אליה כ-900,000 איש. העלייה שעוליה עלו בעיקר מברית-המועצות לשעבר היוותה את האתגר השני בשנות התשעים של המאה ה-20. בעלייה זו, שהחלה כבר בסוף שנות השמונים עלו יותר מ-600,000 איש עד 1995. לאחר עשור של עלייה, עד 1999 עלו כ-981,500 איש.

שתי העליות האלה שונות בתכלית האחת מהשנייה מסיבות רבות שלא זה המקום להרחיב עליהן. עם זאת, חשוב לציין את אחד ההבדלים המרכזיים; השוני בגילה של מדינת ישראל בתקופות השונות, וההשלכות של עובדה זו על היערכות מנגנוני המדינה, והחברה בכלל לקליטה של העליות השונות. ואכן, הדבר הדומה בשתי העליות היא העובדה שבתקופה קצרה היוותה מדינת ישראל מוקד לעלייה המונית של רבבות בכל חודש, ולעתים 1000 אנשים ביום שנוקקו לתנאי חיים בסיסיים שיאפשרו להם קיום, ובבסיסם – קורת גג מעל לראשם. האחריות לדאגה זו נפלה מחד, על מערך הקליטה, ובהמשך על גורמי המדינה והחברה ככלל. נקודת דמיון נוספת בין שתי התקופות היא העובדה שבשתייהן אלפי אנשים הפכו חסרי בית. אלפי אנשים לא נקלטו באופן נאות על ידי מנגנוני הקליטה ומצאו את עצמם מתגוררים, לפעמים לתקופות קצרות של כמה ימים, ולעתים לאורך שנים ברחוב, בחדרי מדרגות, על ספסלים ודשאים בגנים, בבתים וכלי רכב נטושים ועוד.

המסגרת ההיסטורית לדיון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית כפי שתוצג כאן מצביעה על מצוקה שלטונית בדאגה כוללנית לדיור לכולם, במצב שבו בתקופות לא קצרות עלו לישראל 1000 אנשים ביום שצריך היה לדאוג להם לכל צרכיהם הבסיסיים, ובין השאר לדיור.

בתקופת העלייה הגדולה של שנות הבראשית של המדינה, היו רבבות אנשים אשר חיו בתנאים לא נאותים במגורים ארעיים, לעתים לתקופות ארוכות של מספר שנים במחנות עולים ומעברות. היו מי שטענו כי חלקם לפחות חסרי בית גם בתוך המחנות והמעברות האלה בשל תנאי החיים בהם, והיו מי שפשוט לא מצאו מקום במחנות ובמעברות. כלפי אלה האחרונים לא הייתה מדיניות מסודרת בתקופה של שנות הבראשית של המדינה, ולחלקם נמצאו לפעמים סידורים זמניים. לעומת זאת, לחסרי הבית בשנות התשעים של המאה ה-20 נוצרה במחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה ה-20 מדיניות כתובה, המארגנת את הפעולה למענם בתוך מוסדות השלטון הארציים והמקומיים. מדיניות זו בשינוי אדרת קל לאורך השנים, תקפה גם בזמן כתיבת חיבור זה, כחמש עשרה שנים לאחר פרסום המדיניות לראשונה.

לא רק עולים הופכים לחסרי בית. עם זאת בשנות הבראשית של המדינה נראה כי בעיקר הם מצאו את עצמם ללא קורת גג. בשנות התשעים, כבר קיימים בידינו נתונים מדויקים יותר לגבי אוכלוסיית חסרי הבית במדינה. נתונים אלה מצביעים משלב מסוים על כ-60-70 אחוזים מקרב חסרי הבית שהם עולים. לגבי היקפה הכולל של הבעיה ידוע פחות. בשנות הבראשית של המדינה לא ידוע כמה אנשים היו חסרי בית. לגבי השנים האחרונות, קיימים נתונים שאינם מלאים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.<sup>41</sup>

שלושת הפרקים הבאים בנויים באופן כרונולוגי. לאחר סקירה קצרה של המצב לפני קום המדינה בפרק זה, תיבחן תקופת העלייה ההמונית של השנים הראשונות למדינה בפרק הרביעי. אחרי סקירה זו, יסקרו בקצרה נקודות ציון מיוחדות בשנים שבין סוף שנות החמישים ועד לסוף שנות השמונים באותו הפרק. לאחריו תיבחן בפרק החמישי העלייה ההמונית של שנות התשעים, כמו גם מדיניות כלפי אנשים חסרי בית שנבנתה במחצית הראשונה של שנות התשעים. הפרק החמישי ייחתם בסקירה קצרה של המצב בעשור הראשון ובתחילתו של העשור השני של המאה ה-21. במאמר של ציונה קמלמן אשר לא פורסם ונקרא "שיכורים וישנים ברחובות תל אביב", בו היא כותבת על חסרי בית ששותים אלכוהול, נכתב כי תופעת האנשים חסרי הבית לא נחקרה בארבעת העשורים מאז קום מדינת ישראל.<sup>42</sup> פרק זה, ושני הפרקים המוצגים אחריו להלן באים לתקן עיוות זה.

חסרות בית לא החלה עם הקמת מדינת ישראל אלא לפני. סימנים לקיומם של אנשים חסרי בית בתקופה שלפני 1948, ופעולות לסייע להם, ניתן למצוא באופן עקבי גם אם לא סדיר.

### **בתי הכנסת אורחים**

ערך האנציקלופדיה היהודית המקוונת מציין את המקור למנהג של הכנסת אורחים. באנציקלופדיה נטען כי מצווה היא להכניס אורחים ההולכים בדרך ממקום למקום ולתת להם חינוך את הדרוש להם, ובפרט לעניים. אברהם אבינו קיים מצווה זו בקבלו אורחים לביתו. הוא נתן להם מים לרחוץ רגליהם מאבק הדרך, והושיבם תחת צל העץ לנוח מחום היום (דעת ל.ת.). אברהם ערך לפנייהם שולחן עם כל המטעמים בעזרת שרה אשתו (בראשית י"ח). חז"ל אמרו כי גדולה הכנסת אורחים מקבלת פני שכינה (שבת קכ"ז, א').<sup>43</sup> בהמשך לכך נטען באנציקלופדיה כי

<sup>41</sup> לדיון בעניין היקפה של אוכלוסיית חסרי הבית ראו שיינטוך 2008.

<sup>42</sup> אצ"ק.

<sup>43</sup> בנוסף לאמירה זו של חז"ל מופיעים במקורות היהודיים אזכורים שונים שעשויים להצביע על קיומם של אנשים חסרי בית בתקופות שונות, לדוגמה: בחוץ לא ילין גר דלתי לארח אפתח (איוב ל"א, ל"ב); יהי ביתך פתוח לרוחה ויהיו עניים בני ביתך (פרקי אבות א', ה'); פרס לרעב לחמך ועניים מרודים תביא בית (ישעיה נ"ח, ז').

"הכנסת אורחים הייתה מאז ומעולם מנהג מקובל בין היהודים בכל ארצות פזוריהם, ובמאות השנים האחרונות נוסדו בתי "הכנסת אורחים" כמעט בכל הערים שנמצאו בהן עדה מישראל" (דעת ל.ת.). להלן יתואר בקצרה סיפורם של מספר בתי הכנסת אורחים כאלה אשר קמו לפני קום מדינת ישראל. מאוחר יותר, בפרק הרביעי, יורחב סיפורו של בית הכנסת אורחים אשר קם ביפו. מצוקת הדיור של יהודי ירושלים הלכה והחריפה בשנות הארבעים והחמישים של המאה ה-19. עובדה זו גרמה לכך שבמהלכה, כמו גם בתחילתה של המאה ה-20 קמו מספר בתי הכנסת אורחים בעיר זו.

בראש חודש חשוון תס"א (27 באוקטובר, 1700) התיישבה בירושלים חבורת עולים מאירופה בהנהגת רבי יהודה חסיד, אשר הקימו במקום בית כנסת. בית הכנסת שהועלה באש ב-27 באוקטובר, 1721, נבנה מחדש במחצית הראשונה של המאה ה-19. בית הכנסת, אשר נקרא בית יעקב שבחצר חורבת רבי יהודה חסיד, או בקיצור 'החורבה', היה לבית הכנסת הגדול לעדת האשכנזים, המפואר והחשוב בכל ארץ ישראל ולמרכז החיים ברובע היהודי בירושלים (אתרי הרובע ל.ת.).

בשנת 1855 נוסד בית הכנסת אורחים לתמיכה באביוני העיר ולעולים שהגיעו לירושלים, כאגף ישיבת 'עץ-חיים' שבחצר 'החורבה'. המוסד שימש את עניי ירושלים ואת תלמידי הישיבה שלא היה להם בית בירושלים. בראשית שנת תרל"ח (1877), נענתה מרת פעשע פלץ לבקשת רבה של ירושלים, הרב שמואל סלנט, ולקחה על עצמה לעבוד כאחראית במקום. במהלך עבודתה גייסה פלץ תרומות בעין למקום בסמטאות הרובע היהודי. בנוסף, בניה הגדולים של פלץ שהיגרו שנים לפני-כן לחוץ-לארץ שלחו כסף כדי לעזור לה לקיים את עצמה, ואת המקום, שהפך למפעל חייה. בית הכנסת האורחים התקיים במרתף 'החורבה' שהיה תחוב ולא מאוורר. הוא כלל ארבעה חדרים: 2 חדרים ללינת האורחים, חדר אחד שימש כמטבח וחדר אוכל, וגם בו שיכנו אורחים בצוק העתים על הספסלים והשולחנות, וחדר אחד שימש למגוריה של פלץ, ובשלב מסוים גם למגורי בנה ר' נחמיה פלץ, שהצטרף אליה ולעבודתה למשך עשרים וחמש שנים. "פעשע פון די הכנסת אורחים", כפי שקראו למרת פלץ אורחי המוסד, נפטרה כנראה מהרעלת מזון בימי המחסור של מלחמת העולם הראשונה.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> כל המידע על בית הכנסת אורחים 'החורבה' מתוך יומנה האישי של שרה אדרת גלובטר; אצ"מ: AK729 / 1; AK729 / 2. המידע נדלה בעיקר משני מקורות: הראשון, שני עמודים שנכתבו על ידי נכדתה או נכדותיה של מרת פלץ וכותרתו "הכנסת-אורחים בחצר 'החורבה' בעיר העתיקה בירושלים"; השני, נכתב כנראה גם על ידיהן, אבל מפיו של בנה של מרת פלץ – ר' נחמיה פלץ (אדרת). דבריו קובצו בחוברת שנקראה "ר' נחמיה איש ירושלים", והמידע על בית הכנסת אורחים מופיע בעמודים 11-9.

לפי חוברת שפרטיה נכתבו מפיו של נחמיה פלץ – בנה של פעשע, מרת פלץ היא שהקימה את בית הכנסת אורחים (ולא הצטרפה למקום קיים ופועל). לפי נחמיה פלץ התקיים המוסד לראשונה ברחוב היהודים, בדירה שמרת פלץ קיבלה לצורך כך מ'ועד הכוללים שבירושלים', ורק מאוחר יותר הועתק המוסד למרתפי חצר 'החורבה'.<sup>45</sup>

אברהם משה לונץ, עסק בחקר הארץ וידיעת תולדות ישובה העברי מראשית הימים עד ימיו.<sup>46</sup> בתארו את העיר ירושלים בשנת תרכ"ט (1868-1869), כותב לונץ גם על בתי הכנסת האורחים שבה:

לא היו אז אף מלון או אכסניה יהודית אחת בכל העיר. בכל זאת לא היה רק "בית הכנסת אורחים" אחד כללי, שמקומו היה בחורבת ר' יהודא החסיד. הבית הזה הכיל רק חדר אחד גדול, בעל שני חלונות לצד הפתח, ובאמצעו בור מים... וכל איש יהודי מארצות הגולה (בעד בני אשכנז ואוסטריה הונגריה היה "בית הכנסת אורחים" אחד מרווח ויפה, בבתי מחסה שעל הר ציון), שלא היה לו גואל או מודע שיאספהו אל ביתו, היה מוכרח להתאכסן בבית הזה עד אשר עלה בידו לשכור לו בית מעון... ואף שעוד באותה השנה נוסד עוד בית הכנסת אורחים בקצה רחוב היהודים, שמצבו היה מעט יותר טוב מהקודם, בכל זאת רוב העולים הובאו הנה, כי הסבלים היהודים ידעו כבר להביא כל אורח אשכנזי לחצר החורבה, שהיא היתה המרכז של עדת האשכנזים כאשר נזכיר (לונץ [1876] 1970, 211).

מדבריו של לונץ עולה כי אכן היו בתי הכנסת אורחים גם ב'חורבה' וגם ברחוב היהודים. עם זאת, אין כאן הסדרה מלאה של חוסר ההתאמה בין שתי הגרסאות לגבי פעשע פלץ. תיאורו את בית הכנסת אורחים ב'חורבה' שונה במקצת מזה שעולה מדברי משפחת פלץ. עם זאת נראה כי בשנת תרכ"ט, בסוף שנות השישים של המאה ה-19, עת הוא מתאר את הדברים, בית הכנסת אורחים זה הינו מוסד מוכר מאד, המשמש עולים חדשים המגיעים לירושלים. בית הכנסת 'החורבה' אשר נחרב במלחמת 1948 נבנה מאז שוב ונפתח מחדש ב-15 במרץ, 2010.

עליית העולים לירושלים, ומצב העניינים החמור של הדירור בעיר, דחף גורמים דתיים להקמת דירות מרווחות חדשות אשר יועדו בעיקר למשפחות מעוטות אמצעים. השכונה שנבנתה נודעה בשם "בתי מחסה והכנסת אורחים על הר ציון", וכנראה גם אותה מזכיר לונץ בציטוטו לעיל. מטרתם של "בתי העניים" שהוקמו בה, הייתה לספק קורת גג למשך הימים הראשונים לשהותן

<sup>45</sup> ר' נחמיה פלץ (אדרת). "ר' נחמיה איש ירושלים". אצ"מ: AK729 / 1

<sup>46</sup> כך הגדיר ג. קרסל את לונץ בהקדמה שכתב למבחר מאמרי לונץ אותם גם ערך (בתוך לונץ [1876] 1970, 36).



בירושלים של המשפחות הנצרכות ביותר (ברטורא 1970, 105 : סעיף 1),<sup>47</sup> הדיור נקבע לשלוש שנים בדירות (שם, 107, סעיף 16), ולמשך ארבעה שבועות בבית הכנסת אורחים (שם, 110-108, סעיף 24).<sup>48</sup> השכונה קמה בשנת תר"כ (1860) בעזרתם של השד"רים<sup>49</sup> עזריאל זליג הויזדורף ומשה זקס (תדהר 1947). מי שיזם את הקמת השכונה, וגייס שד"רים אלה היה אליעזר ברגמן, אשר בעצמו היה מכניס אורחים בביתו שנים קודם לכן. את הרעיון הגה כבר בתחילת שנת 1846 (ברטורא 1970). פעילות זו התעוררה על רקע מצבה המוזנח של העיר ירושלים. באותם הימים – ימי טרום העליות הציוניות – מי שבאו לירושלים היו אנשים אשר באו להתפלל או להיקבר בה. למעט האמידים, רוב תושביה - יהודים כנוצרים – "נתגוררו בבתי גרועים ואף במעין 'מערות' אפילות" (שם, 21).

בירושלים קמו אם כן בסוף המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20 מספר בתי הכנסת אורחים.<sup>50</sup> מוסד נוסף הוא בית הכנסת אורחים הכללי אשר אברהם אשר הוקם בשנת 1897 תחת רשות משותפת של הוועד הכללי למקהלות אשכנזים, פרושים וחסידים בשכונת מאה שערים. בחצר בית הכנסת אורחים זה נבנו ארבעה בתים בזכות תרומה של משה אברהם ואשתו הינדע הכהן, ועוד שני בתים במימון הציבור של מאה שערים. כחלק מחצר הכנסת אורחים נבנה בית תבשיל במקום. עד 1901 היה המקום מוזנח מאד. פטרוני המוסד יזמו בשנה זו את שיקומו. לשם כך נבחרו שלושה גבאים, אנשי מעשה על מנת שיקדמו מטרה זו. הם אספו נדבות ושיקמו את המקום מבפנים ומבחוץ, הוסיפו בור מים שהיה חסר במקום ומילאו את המוסד בכלים הדרושים לאורחים. ככל הנראה עבודתם נעשתה על הצד הטוב ביותר, ובשנת 1902 מרוב שהיה המקום מלא באורחים נאלצו חלקם לבלות את הלילות הקרים והימים החמים בחצר. בעקבות זאת אספו הגבאים נדבות נוספות ובנו עוד שלושה חדרים ב-1903 ועוד שלושה חדרים ב-1904, עד שבסופו של דבר היו במוסד 12 חדרים לאורחים. לפי תקנות המוסד, הבית היה פתוח לרווחה לכל אחד

<sup>47</sup> "תקנות לבתי-המחסה ולהכנסת-אורחים ליהודים בירושלים".

<sup>48</sup> הסיפור המלא של שכונת בתי המחסה מסופר לפרטי פרטי בספרו של ברטורא (1970). לעניין הקמת השכונה ראו בעיקר עמ' 61 ואילך. הקמת השכונה בעקבות גידול האוכלוסייה היהודית בישראל, ובתוך כך בירושלים מוזכרת גם אצל בן-אריה 1980, 37. ראו גם פרטים על השכונה באתר החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ:

<http://www.rova-yehudi.org.il/atar-mechase.asp>

<sup>49</sup> בארמית: שלוחה דרבנן (=שליח החכמים). השד"ר היה שליח שהגיע מארץ ישראל לקהילות היהודים בתפוצות כדי לאסוף כספים למען לומדי התורה, בני הישיבות, והעניים בארץ ישראל. להרחבה בעניין זה ראו <http://lexicon.cet.ac.il/wf/wfTerm.aspx?id=1321>

<sup>50</sup> מעיד על כך גם ר' נחמיה פליץ (אדרת) באומרו כי "היו עוד מוסדות 'הכנסת אורחים' בעיר ובתנאים טובים יותר." "ר' נחמיה איש ירושלים" עמ' 10, אצ"מ: AK729 / 1.

מחוץ לארץ או מחוץ לעיר על בסיס מקום פנוי. אורחים היו רשאים להישאר במקום 30 יום בלבד.<sup>51</sup>

מוסד ירושלמי נוסף הוא בית הכנסת אורחים תפארת ציון וירושלים אשר הוקם קודם כל כבית הכנסת אורחים, ומאוחר יותר נוסף אליו בית תבשיל לבקשת הציבור.<sup>52</sup> מוסד זה הוקם על ידי ר' שמואל לוי. הוא הוקם – בצמוד לבית כנסת בשם "זהרי חמה" – במיוחד משום שר' שמואל לוי ראה בסבלם של העולים החדשים, אשר עד שמצאו מקום מגורים צריכים היו סידור לינה כלשהו. לשם כך הקים את "בית השעונים" אשר שתי הקומות התחתונות בו, שיכנו את בית הכנסת אורחים (בן-אריה 1979). לפי הכתוב במסמכים שונים המצויים בארכיון עיריית ירושלים המקום נוסד ב-1908. היו בו 14 חדרים ו-50 מיטות. בתחילת דרכו הלינה בו הייתה בחינם. על פי תקנות הבית אורחים שבאו מארץ ישראל יכולים היו לשהות בבית הכנסת אורחים שבוע אחד. אורחים אשר באו מחוץ לארץ יכולים היו לשהות במקום שבועיים עד חודש. בינואר 1926 הודיעו מנהלי המקום וחברי חבר הנאמנים שלו כי בשל בקשות הציבור יוקם גם בית תבשיל במקום, אשר יספק שלוש ארוחות ביום במחירי עלות.<sup>53</sup>

לפי מסמכים שנמצאו בארכיון עיריית ירושלים,<sup>54</sup> עולה כי בית הכנסת אורחים זה שימש גופים שונים להלנת עולים לתקופות זמן שונות. הלשכה לעזרה סוציאלית שליד ועד הקהילה העברית בירושלים שלחה לשם אנשים ללינה "לפי הסכם בין הוועד הלאומי למוסדכם".<sup>55</sup> בארכיון קיימות גם דרישות תשלום מטעם הנהלת הכנסת אורחים תפארת ציון אל הלשכה לעזרה סוציאלית בגין הלנות אלו. בנוסף, קיימים מכתבים שנשלחו למוסד בבקשה להלנת עולים מטעם התאחדות עולי פולניה והתאחדות עולי גרמניה. כל הבקשות הן לתקופות שנעות בין לילה אחד למספר שבועות ולפעמים לתקופות שלא הוגדרו מראש.<sup>56</sup> כל הבקשות שנמצאו הן מסוף שנות השלושים ותחילת שנות הארבעים של המאה ה-20.

<sup>51</sup> בעניין בית הכנסת אורחים הכללי אשל אברהם ראו אע"י 4917. לתקנות נוספות, כנראה מאוחרות יותר של מוסד זה ראו אע"י 310-148.

<sup>52</sup> ראו מסמך שכותרתו "בשורה טובה", אע"י 127. ראו גם יומן תפארת ציון וירושלים, אע"י 127.

<sup>53</sup> אע"י 127.

<sup>54</sup> שם.

<sup>55</sup> ראו לדוגמה מכתב ח. ליבוביץ בשם הגב' בלוך, ועד הקהילה העברית ירושלים, כנסת ישראל אל הכנסת אורחים, מיום 16 בנובמבר, 1939. אע"י 127.

<sup>56</sup> במכתב מאת ו. לונדון בשם הגב' בלוך, ועד הקהילה העברית ירושלים, כנסת ישראל אל הכנסת אורחים מחנה יהודה, מיום 5 בדצמבר, 1940, הבקשה היא "לאפשר לנ"ל לינה במוסדכם כל זמן שהיא תשאר בירושלים". אע"י 127.

בתום כשמונה עשרה שנים בהן פעל המקום הודיעה הנהלת המוסד כי עברו בו למעלה מ-7000 אורחים.<sup>57</sup> חזית בית השעונים, אשר בו היה ממוקם בית הכנסת האורחים שופצה בשנת 1980 על ידי עיריית ירושלים והקרן לירושלים.<sup>58</sup> הבניין שוכן היום ברחוב יפו 92.

לא רק בירושלים קמו בתי הכנסת אורחים. בחברון הוקם בית הכנסת אורחים בשנת 1931, במטרה לאפשר ליהודים לחזור ולהתגורר בה לאחר שנתיים של מיעוט במבקרים ובאנשים הגרים במקום לאחר מאורעות תרפ"ט (1929). מתוך תקווה להחיות את חיי היהודים במקום הקים שלמה יוסף אליאך את בית הכנסת אורחים במקום. נראה כי אליאך פעל על דעת עצמו. אך מפעל הכנסת האורחים בחברון, שאליו רצה גם להפעיל קו נסיעות יומי כדי להנגיש את המקום אפילו עוד יותר, עמד לעלות כסף רב שחייב אותו לבקשת עזרה. ב-26 ביולי, 1931, כתב אליאך מכתב בקשה לעזרה לוועד הלאומי. ב-2 באוגוסט כתב לוועד העזרה. ב-17 באוגוסט כתב גם להנרייטה סאלד בהנהלה הציונית בארץ ישראל. לא ברור אם נענה על ידי מי מהם, אך אליאך פתח בכל מקרה את בית הכנסת אורחים שזכה כנראה להצלחה גדולה. המוסד שנפתח באמצע אלול (בסביבות 28 באוגוסט, 1931), ארך עד ערב יום הכיפורים שנת תרצ"ב כ-3000 איש. אליאך, שעדיין נזקק לסיוע כספי פנה בבקשת עזרה ב-25 בספטמבר, 1931, ליו"ר הוועד הלאומי יצחק בן-צבי (לימים נשיאה השני של מדינת ישראל). קצת פחות משבועיים לאחר מכן, ב-6 באוקטובר כתב לוועד הלאומי. במכתב מאותו היום נענה אליאך מהוועד הלאומי כך: "הננו להודיעו שאין הפעולה הנידונה נכנסת בחוג עבודתו של הוועד הלאומי ונא לפנות לוועד הקהלה בירושלים." לא ברור כמה זמן התקיים בית הכנסת אורחים זה בחברון.<sup>59</sup> עם זאת ידוע כי עוד לפני-כן, בשנת 1919 הקים אותו אליאך גם בית הכנסת אורחים בירושלים.<sup>60</sup> מוסד זה נקרא "בית התבשיל אליאך והכנסת-אורחים".<sup>61</sup>

<sup>57</sup> "בשורה טובה", בתוך תיק שכתוב עליו "שעון שמש", ו"מיכל 127", אע"י.

<sup>58</sup> ראו: שיקום שעון השמש בירושלים, אע"י 127.

<sup>59</sup> אצ"מ: J1 / 273. בתיק קיימים בין השאר המכתבים המדוברים, כמו גם כתבת עיתון על בית הכנסת אורחים בחברון, וכרוז הקורא להגיע אליו.

<sup>60</sup> Bet Ha-Tavshil Eliach (Eliach soup-kitchen). General Council (VAAD LEUMI) of the Jewish community of Palestine, Department for Social Service, Information Bureau, Charitable organization in 12461 / J1 / אצ"מ: J1 / 2461.

<sup>61</sup> במקור נקרא המקום "בית התבשיל אליאך", מאוחר יותר שונה שמו מסיבות של דיונים בבתי משפט ל"בית התבשיל אליאך והכנסת אורחים". בכל מקרה המקום נוסד "לכלכל אחים רעבים ולמלא את מחסוריהם, ובפרט אלה מהמהגרים העניים המסתופפים במשך הימים הראשונים במוסד". מתוך הודעה של הרבנות הראשית לארץ ישראל מיום 1 ביוני 1937. גנוך מ-4850/47. תיק זה כמו גם תיק גנוך פ-890/13 מכילים פרטים שונים על מוסד זה בסוף שנות השלושים ותחילת שנות הארבעים של המאה ה-20. לגבי זהותו של אותו האליאך אשר הקים את שני בתי הכנסת האורחים – בחברון ובירושלים, ראו כתב מינוי של בית הדין בירושלים של הרבנות הראשית לארץ ישראל מיום י"ב חשון תש"ה (26 באוקטובר, 1947), גנוך מ-4580/47. תיק אצ"מ: J1 / 12461 מכיל דוחות על המוסד שנכתבו על ידי הוועד הלאומי בשנים 1932, 1935, 1937, 1938, כמו גם דוח המוסד עצמו משנת תש"ד (1944) הכולל דין וחשבון כספי לשנת תש"ג.

כמעט אחרון שיוזכר כאן הוא בית הכנסת אורחים לעולי תימן. ר' אברהם ב"ר חיים אלנדאף מספר כי בנסיעתו לתימן בשנת תרנ"ה (1894/5), נשאל על ידי הרבנים שם אם הכסף שהעבירו למטרת הקמתו של בית הכנסת אורחים הביאו להקמתו. אלנדאף נאלץ לספר להם שבגלל אפליה בין תימנים לספרדים, הכסף לא הגיע ליעדו והבית לא נבנה, "והעולים מתימן לירושלם סובלים מזה שאין לפחות בית מלון ללון ימים אחדים...הנה אני בעצמי כשנכנסתי לירושלם לולי שהיו לי קרובים שם, אז הייתי מושלך בחוץ איזה ימים" (יערי 1939, תכה). בעקבות זאת החליטו ראשי הקהל והרבנים לא להעביר יותר כספים לספרדים, ולגייס כספים ייעודיים לבנין בתי מחסה בירושלים. בצאתו את תימן, ציידו ראשי הקהל והרבנים את אלנדאף במה שהיה להם. הוא מספר כי הם

...עשו מינוי על קניית חתיכת אדמה באחת השכונות בירושלם בערך הסך אשר תחת ידי שתכיל בנין א' להכנסת אורחים וחדר לתשב"ר<sup>62</sup>...ובמשך הזמן קניתי חתיכת אדמה בקרן זוית בשכונת נחלת יצחק אשר אני גר שם, ובמעט הכסף שנשאר ממחיר הקרקע התחלתי לייסד בית (שם, תכו).

בנסיעתו השנייה בשנת תר"ס (1900/1899) התבקש אלנדאף לשמש גם כשד"ר,<sup>63</sup> בין השאר לבנין בית הכנסת אורחים לעולי תימן. מעבר לכך, לא ניתנו פרטים נוספים על בית הכנסת אורחים זה (שם).

בשנת 1888, הוקם בית הכנסת אורחים ביפו. על בית הכנסת אורחים זה ידובר בהרחבה בהמשך. עם זאת, בנוסף אליו קיים היה לפחות עוד בית הכנסת אורחים אחד ביפו אשר קם 68 שנים קודם לכן.<sup>64</sup> בארכיון הציוני המרכזי ישנה תמונה של שני גברים על רקע קיר אבנים וכניסה לבית. על התמונה נכתב "בית הכנסת אורחים (דיר אל יהוד) שקנה ישעיה אגימן ש' תקפ"א 1820".<sup>65</sup> בתי הכנסת אורחים אשר קמו ביפו, בחברון ובירושלים (וייתכן שבמקומות נוספים), לפני קום מדינת ישראל, נועדו לשכן אורחים נוטים ללון, ואנשים נוספים שלא נמצאה להם קורת גג אחרת. מקומות אלו שימשו לעתים קרובות כבתי מחסה לכל דבר, למרות שלעתים נעשה שימוש בשם

<sup>62</sup> תינוקות של בית רבן.

<sup>63</sup> ראו הערה 49.

<sup>64</sup> על בתי הכנסת אורחים ביפו ניתן ללמוד גם משני פרסומים בעיתון *הכצלת* – (ב' שבט תרס"ב) שנת שלשים ושתים, מספר 14, עמודים קא-קב; וגם *הכצלת* (כ"ב טבת תרס"ט) שנת שלשים ותשע, מספר 44, עמוד רלא.

<sup>65</sup> אצ"מ: 1013134 / PHG.

"בית הכנסת אורחים" כשם אחר למלון.<sup>66</sup> בהמשך יוצג איך לפחות חלקם ובעיקר זה שבנווה צדק, שהייתה ביפו, שימשו בתקופות מסוימות כבתי מחסה לאנשים חסרי בית בתקופת העלייה ההמונית הראשונה.<sup>67</sup>

במקביל לקיומם של בתי הכנסת אורחים, היו אנשים חסרי בית גם מחוץ לבתי מחסה. זלמן וקלמן היו שני חסרי בית שהסתובבו ברחובות תל אביב בשנות העשרים והשלושים. דמויות אלה היו מוכרות ברחבי תל אביב. השיר 'זלמן יש לו מכנסים' נכתב על בלויי הסחבות שלבש זלמן כל הימים שבהם הסתובב ברחוב אלנבי. בלילות ישן תחת עץ השקמה שברחוב יהודה הלוי ליד פסי הרכבת (א. הכהן 1985, 171).

### ילדים עזובים

תופעת הילדים העזובים בתל אביב של תקופת המנדט מצטרפת אל תופעת האנשים חסרי הבית והמוסדות שהוקמו בשבילם ואשר תוארו לעיל. יחיאל ב"צ כץ כתב על התופעה בספרו *ילדים עזובים* כבר בשנת 1939. סידי וורונסקי, מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית וטפול בילד ובנוער שעל-יד הועד הלאומי לכנסת ישראל, כתבה בהקדמתה לספר כי יש מספר גדול של ילדים החיים בפינות חשוכות, בבתים עזובים ומלוכלכים, הנוודים ברחובות העיר בימים ובלילות, מופקרים ועזובים לנפשם, בלי שאף אחד דואג להם, או מתעניין בגורלם. וורונסקי טוענת כי תביעתם ודרישתם מהחברה לעזור להם לא מצאה אוזן קשבת בצבור. כץ סוקר עיתונות מאז 1935 ומעלה קטעי עיתונות המצביעים על משפחות, ילדות וילדים שגרים בחוץ, ללא קורת גג. כץ מספר שביום גשום אחד פגש קבוצת ילדים ברחוב והם הכניסו אותו למקום שבו הם "גרים":

כולם יחפים ורגליהם בוססות בבוץ, רטובים הם וכפופים; לבושים כבשרב הקיץ. אחד מהם אווזו בחצני ומושכני לאמצע הרחוב. כולם רצים אחרינו, מושכים אותי לאחת החצרות, ואנו מגיעים לתיבות-פסנתרים ריקות. התיבות עומדות אחת ליד חברתה, פתח מול פתח, ופחים של בנזין, קרשים וסחבות מקשרים את התיבות למעלה בחינת גג. בפנים מתגלגלות עגבניות מעוכות, קליפות של ביצים, פרוסות-לחם (כץ 1939, 50-51).

<sup>66</sup> מיכל בן ארי (2007) כתבה על סיפורו של "המלון היהודי הראשון בירושלים", אשר נפתח בשנת 1842 על ידי בני הזוג מנחם-מנדל וציפה (בוים) קמיניץ. היא מספרת על כך שבני הזוג פתחו "בית הכנסת אורחים" ליד מגדל דוד, בכניסה לעיר העתיקה בירושלים. עובדה זו נוגדת את דבריו של אברהם משה לונץ אשר כנראה לא הכיר את המקום כאשר בשנת תרכ"ט (1868-1869) טען כי "לא היו אז אף מלון או אכסניה יהודית אחת בכל העיר" (ראו ציטוט מלא לעיל).  
<sup>67</sup> לרשימת בתי הכנסת אורחים הנזכרים במחקר זה ראו נספח ד.

במהלך השיחה אחד הילדים מצביע על קבוצת ילדים ואומר לכך כי "הם ישנו בבנין וגרשו אותם, אין להם מקום לישון. הלילה ישנו אתנו" (שם, 53).

דוד רייפן מונה בשנת 1935 על ידי ראש עיריית תל אביב כ"מטפל בילדי רחוב". במאמר שכתב הוא סיפר על עבודתו זו. רייפן התערה בזרם החיים של ילדי הרחוב ותוך כך ניסה לסייע להם. במאמרו מספר רייפן מי היו הילדים ובמה עסקו. הילדים, שהצעירים ביניהם היו בני שבע ורובם בין הגילאים 11-15 עסקו במגוון עבודות. היו ביניהם מוכרי עיתונים ושרוכי נעליים, חלקם עבדו בסבלות. הילדות עסקו בעיקר בעבודות משק בית. חלקם ביטלו את זמנם ברחובות. רייפן בילה זמן עם כולם ברחוב ובנה עמם אמון בעבודת יישוג (outreach) מצוינת. בשלב מסוים החלו הילדים להגיע אל רייפן גם למשרד (רייפן 1984).

לעומת כך ורייפן אשר לקחו חלק פעיל בהוויה היומיומית של הנערים העזובים ברחוב, כתבה תמי רזי (2009), בפרספקטיבה היסטורית על ילדים עזובים בתל אביב בשנות השלושים והארבעים של המאה ה-20.<sup>68</sup> בתחילת שנות השלושים דווח בעיתונות היומית על מאות ואף אלפי ילדים עזובים, המשוטטים ברחובות בבלויי סחבות. טווח הגילאים שלהם נע בין 7 ל-18. רזי בוחרת להתמקד בתל אביב (למרות שלטענתה בעיית הילדים העזובים איננה רק בעיה תל אביבית), בין השאר משום, שמאז 1933 היה ברור כי ריכוז העולים בתל-אביב, הגידול הדמוגרפי חסר התקדים, האבטלה ושפע הבעיות הסוציאליות, הפכו את העיר תל אביב למוקד של בעיית הילדים העזובים ביישוב כולו.

תופעת הילדים העזובים עליה מדברת רזי כללה מקרים רבים של חסרות בית. אחד המרכזיים מביניהם שרזי מציינת מובא כציטוט ממכתב של דוד אידלסון, מנהל המעון העירוני לילדים עבריינים והמפקח הפדגוגי על מוסדות לילדים עזובים בעיר מ-8 ביולי, 1936, שבו הוא מדווח על כך שלאחר פרוץ מאורעות המרד הערבי ב-1936, היה קיים מחנה פליטים אשר בו יותר מאלף ילדים עזובים ומוזנחים שלפני המאורעות היו ללא בית. רזי טוענת כי לאור דברים אלה מפתיע לגלות כי בפועל מיעטו הגורמים העירוניים לעסוק בילדים העזובים מקרב הפליטים, מלבד בתקופה הראשונה, אשר כללה את ההיערכות המיידית להתמודדות עם בעיית הפליטים, כולל עם הילדים העזובים (רזי 2009, 53).

לפי רזי הגורמים המטפלים בילדים העזובים מיקמו את לידתה של בעיה זו בראשית גלי העלייה החמישית במחצית הראשונה של שנות השלושים, וייחסו זאת לאופייה: משפחות עניות, מטופלות

---

<sup>68</sup> יצוין כי רזי לא כותבת על ילדים חסרי בית, כי אם על ילדים "עזובים". עם זאת מן הכתוב עולה כי לא מעט מילדים אלה היו חסרי בית, גם אם לא כולם.

בילדים רבים, נתמכות סעד ונטולות להט ציוני. לכל אורך ספרה מראה רזי כי העובדה שרוב הילדים העזובים הגיעו ממשפחות מזרחיות, סיפקה בידי גורמי השלטון סיבה לכך שהם הגיעו למצב שבו ילדיהן עזובים. לפי רזי צעד זה, המצביע על מוצאם המזרחי של הילדים, הסווה את שורשיה המקוריים של בעיית הילדים העזובים קרי: קשיי ההגירה של משפחותיהם, והמצוקה הכלכלית שנבעה מהם. היא מסבירה כי גם אם מספר קטן יחסית מתוך הילדים העזובים חיו בפועל ברחובות תל אביב, גם ההיקף המצומצם של הבעיה עורר דאגה עמוקה (שם).

ביטוי לדאגה זו ניתן למצוא במאמצים להקמת בית-מחסה לילדים אלו. שושנה פרסיץ – ראש המחלקה לחינוך ולתרבות בעיריית תל אביב, וגם ה. גלנר מאותה המחלקה (לימים מנהלת המחלקה לטיפול סוציאלי), היו מאד פעילות בנושא. גלנר, במכתב אל ישראל רוקח (אז ממלא מקום ראש העירייה) מיום 7 באוגוסט, 1934, שכותרתו: "בית מחסה לילדי הפקר", מצרפת הצעת תקציב למוסד. בהצעה נכתב כי "אי אפשר להכריח [את הילדים המסתובבים ברחובות תל-אביב בלילה בלי מחסה] לעבוד, כל זמן שאין להם התנאי היסודי הזה לחיים: "מקום קבוע לישון".<sup>69</sup> במכתבה לרוקח מבקשת גלנר לברר את האפשרות של מסירת הבית המשותף לעולי גרמניה בנווה שאנן להקמת בית המחסה, אשר לפי הצעת התקציב אמור לשכן 30 ילדים. במכתב אחר יום לאחר מכן, של פרסיץ אל הנהלת ועד הקהילה בתל אביב, היא כותבת כי לאחר עבודה של חמישה חודשים של העירייה עם ילדי הרחוב במסגרת מועדון ("קלוב"), שבו קיבלו הילדים שיעורים שונים ושיחות, ניתן לומר שהפעולה עמם הצליחה. אבל היא אומרת במכתבה כי "באותו זמן הפעולה הזו הוכיחה לנו שנחוצה פעולה הרבה יותר רחבה לטובת הילדים האלה, ובעיקר נחוץ בית-מחסה לילדים שאין להם בית הישנים ברחוב או ע"ש הים".<sup>70</sup> במכתב מפרסיץ אל הנרייטה סאלד, המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי מאוקטובר 1934, כותבת פרסיץ כי "חובת עיריית תל-אביב היא לשים קץ להפקרות של ילדים אשר מסתובבים ברחובותיה יום ולילה ולשם זה יסדנו את המוסד הקטן בתל-אביב".<sup>71</sup>

לפי רזי (2009), הדאגה לשלומם של הילדים, והחשש מפני התנהגותם "פורקת העול", הביאו לכך שלדרישת המשטרה סידרה העירייה באחד מצריפי שיכון העולים בצפון, מקלט-לילה לנערים מחוסרי בית. מעבר לסידור זה של בית-מחסה, לפי רזי רוב ההסדרים שהופעלו למענם של הילדים העזובים היו הסדרים חוץ-ביתיים במוסדות.

<sup>69</sup> מכתב גלנר אל רוקח מיום 7 באוגוסט, 1934. אעתא"י 2116 – 4 – 1040. הצעת התקציב שכנראה צורפה אליו היא למעשה מכתב גלנר אל פרסיץ מיום 8 באוגוסט, 1934, בו היא מפרטת את הצעת התקציב. ישנה בעיה כרונולוגית בהיות הצעת התקציב מיום 8 באוגוסט מצורפת למכתב מיום 7 בו.

<sup>70</sup> מכתב שושנה פרסיץ אל הנהלת ועד הקהילה, תל אביב מיום 8 באוגוסט, 1934. אעתא"י 2116 – 4 – 1040.  
<sup>71</sup> מכתב שושנה פרסיץ אל הנרייטה סאלד מיום 23 באוקטובר, 1934. אעתא"י 2116 – 4 – 1040.

באפריל 1935 הוקם המעון הראשון לילדים עזובים, כמוסד סגור לילדים בגיל בית-הספר. חלק מ-250 הילדים שנקלטו במוסד במשך 20 שנות קיומו היו חסרי בית.<sup>72</sup> בית הנערה העירוני בתל-אביב נוסד בשנת 1940, שוכן ברחוב סירקין, ונועד לקלוט כ-30 נערות, לפחות חלקן חסרות בית בין הגילאים 12-15.<sup>73</sup> בנוסף, בית-הצעירה בתל אביב שימש מחסה בפקוח העירייה ל-30 "נערות קשישות" מחוסרות-בית וקורת-גג. הצעירות שהגיעו לשם הוצאו מהשפעת הרחוב ובמוסד דאגו לסידורן בעבודה ולהשלמת הכשרתן בשעורי-ערב. הצעירות שילמו סכום מינימאלי לחודש כדמי לינה למוסד שהוחזק בשיתוף עם נשי "בנות ציון".<sup>74</sup>

כשנה לפני קום המדינה הוקם "מלונה", כדי "לשמש מקום לינה זמני לבני-הנוער שנשארו ללא קורת-גג, מסיבות משפחתיות וכו'." (פירשט 1948, 231). כאמור, ילדים עזובים לא היו נחלתה של תל אביב בלבד. פירשט (שם) במאמר על שיקומו של הנוער העזוב כתב על הסיבות שמביאות אותם למצב זה. הוא חיבר בין הסיבות המבניות והאישיות באומרו כי הילד העזוב סובל מהפרעות אישיות הקשורות בתופעות חברתיות. פירשט טען כי מקורן של תופעות אלה בגורמים חברתיים כגון תנאי שיכון גרועים. כדי לשקם בני נוער אלה הוקמו למענם מפעלים שונים ביוזמת הוועד הלאומי. עם קום המדינה עברו מפעלים אלה לרשות משרד הסעד ומסגרתם הורחבה במסגרת שרות למבחן ולהגנת הנער.

### **מצב השיכון והעלייה לפני קום מדינת ישראל**

את תופעת הילדים העזובים ניתן לייחס – לפחות בחלקה, לעלייה המתמשכת, שלא פסקה לרגע. מספרם של העולים החדשים עלה כל העת על יכולת הקיבול של הדיור הקיים. מצב זה גרם לכך שהיו מי שחיו על הגבול שבין חסרות בית להדרה דיורית בהתאם להגדרת פנטסה (FEANTSA) לעיל. בין הדוגמאות שניתן למנות למצבים שכאלה ישנן משפחות של יהודי תימן אשר חיו בדוחק באורוות, ברפתות ובדירות רעועות בתנאים בלתי אנושיים (מאיר 1983, 97; קושניר 1972, 115). דוגמה נוספת שמביא היימן (Heymann 1980) היא של תנאי המגורים הקשים של הערבים: בכפרים חיו בתנאים הבסיסיים ביותר, ובערים חיו רבים בצריפי עץ ופח; בירושלים חיו בתנאים כאלה כ-67% מהאוכלוסייה הערבית, ביפו כ-70% ובחיפה כ-41% (99).

<sup>72</sup> סקירה לכבוד עשרים שנה לקיום בית הילדים העירוני אשר נערכה ב-1955, בתוך אעתא"י 1837 ב – 1011-04.

<sup>73</sup> פרוטוקול מס' 20 של הוועדה לעבודה סוציאלית בעיריית תל אביב מיום 17 באפריל 1958 עמ' 2, אעתא"י 935-4-1450; וגם דוח תמציתי במספרים על המצב הסוציאלי ופעולות המחלקה לעבודה סוציאלית בעיריית תל-אביב-יפו לתקופת 10 חודשים לשנת 1958/9 מיום 12 במרץ, 1959, עמ' 8, אעתא"י 1431 ג – 929-4.

<sup>74</sup> דוח תמציתי במספרים על המצב הסוציאלי ופעולות המחלקה לעבודה סוציאלית בעיריית תל-אביב-יפו לתקופת 10 חודשים לשנת 1958/9 מיום 12 במרץ, 1959, עמ' 8, אעתא"י 1431 ג – 929-4.



בתקופת המנדט, בשנות העשרים והשלושים של המאה ה-20 קליטת העולים החדשים נעשתה ישירות ליישוב. רק בחלק קטן מהעולים טיפלה הסוכנות בתקופה זו. מצוקת דיור הייתה קיימת כבר ביישוב הוותיק, ובשל צפיפות הדיור הקשה לא ניתן היה לקלוט אליו עולים רבים (ד. הכהן 1994). מפקד הסתדרות העובדים שנערך במרץ 1937, בדק לראשונה את מצב הדיור של הפועלים העירוניים. התוצאות העלו נתונים על תנאי דיור וצפיפות חמורים (דרין 1955).<sup>75</sup> בשנות הארבעים, כשעלה מספר המעפילים שהגיעו לישראל כניצולי שואה חסרי כל ונדרשו מקומות לאכסון של העולים חסרי הדיור, הקימה הסוכנות לשם שיכונם "בתי עולים". עם הקמת המדינה פעלו בה 12 בתים שכאלה (ד. הכהן 1994, 78-79).

בישיבתה מיום 22 באפריל, 1945, החליטה מועצת עיריית תל-אביב לעשות מעשה כדי להקל על צפיפות הדיור שגרמה למשפחות רבות לחוסר בקורת גג. בפניה של ראש העיר תל אביב, ישראל רוקח, למחרת, ב-23 באפריל, אל תושבי תל-אביב תחת הכותרת "הבו מחסה לפליטי-חרב!" אומר רוקח כך:

מבין מליונים מישראל, אשר נטבחו בידי הצורר בארצות אירופה המנאצת, שרדו רק מעטים, ומבין המעטים האלה הצליחו להגיע לפי שעה אל המולדת העברית רק שרידים, אודים מוצלים מאש.

ואחים אלה – אשר לעלייתם התפללנו ואת הצלתם תבענו השכם ותבוע – מתהלכים, לצערנו, עיפי-פגעים ויגעי-טלטולים, ללא קורת-גג לראשם ובאין מעון ומחסה. מהם מתגוללים במסדרונות, במרתפים ובצריפים רעועים, בעוד אשר מספר נכר מתושבי עירנו מתגוררים בדירות מרווחות.<sup>76</sup>

על כן, מבקש רוקח מתושבי עירו לפתוח את בתיהם בפני העולים כדי שירווח להם – בחינם, או בשכר לא-מופרז. המתכונת היא כי דירות שיש בהן פחות מנפש וחצי לחדר יכולות לעזור. רוקח מצהיר כי פוקדים מטעם העירייה יצאו לבחון אילו מקומות מתאימים לסידור זה, אך מזמין מי מהתושבים שרוצה להתנדב עוד לפני בוא הפוקדים לפנות אל העירייה ישירות (ראו צילום של המסמך בעמוד הבא).

<sup>75</sup> להרחבה על תנאי הדיור בישראל לפני קום המדינה ראו דרין 1955, 16-20.  
<sup>76</sup> אעתא"י – 4133 – א – 4 – 1403.

בגרסה המודפסת של המחקר  
מופיע בעמוד זה צילום מסמך  
מקורי שכותרתו  
"הבו מחסה לפליטי-חרב!"

מקור המסמך : אעתא"י 4133א – 4-1403

לפני הקמת המדינה שרר מחסור חריף בדירות ביישוב. הבנייה בתקופת מלחמת העולם השנייה ועד 1946 הייתה מצומצמת ולא הצליחה להדביק ולו את צרכי הדיור שנבעו מהריבוי הטבעי. התעוררות הבנייה בשנת 1946 הייתה קצרת ימים (ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1955).

חסרי הבית שהשתכנו בבתי הכנסת האורחים, הילדים העזובים ברחוב, והמתגוללים במסדרונות, במרתפים ובצריפים הרעועים עליהם מדבר ראש העיר תל-אביב, מייצגים רק את ההקדמה לעתיד לבוא מבחינת אנשים חסרי בית במדינת ישראל. נוכח מצב הדיור ביישוב לפני קום המדינה, עת נראה זרם קבוע של עולים – גם אם עדיין לא כזה העולה על גדותיו, הובן הצורך בהקמת בתי מחסה לאוכלוסיית העולים החדשים. הגורמים שטיפלו בקליטה התכוננו להכשיר מקומות קליטה על ידי הקמת בתי העולים שהוזכרו לעיל, ונעשו הכנות לקליטת 6500 איש בכל חודש. העלייה ההמונית, על זרמה הכביר, מצאה את הישוב לא מוכן לתפקידו. גורמים שונים הכבידו וצמצמו את היקף האפשרויות להתכוננות; התכוננו על בסיס ניסיון ומסגרות העבר ובנוסף, העיבו על מאמצי ההתכוננות הבעיות שהתעוררו בשנות המאבק, הקשיים וההגבלות מצד שלטונות המנדט בתחומי פעולה שונים, והמאמץ בתחום ההגנתי.

בחודש מאי 1948 הגיעו 6055 עולים, ובחודש יוני - 1672. ואז, ביולי, שהיה חודש ההפוגה הראשון הגיעו 17,266 עולים. באוגוסט הגיעו 8451 עולים ומאז והלאה הייתה עלייה מתמדת במספרים: בספטמבר – 10,786 עולים; באוקטובר – 10,691 עולים; בנובמבר - 20,369 עולים; בדצמבר – 27,928 עולים; כמעט 1000 אנשים ליום. בשבעת החודשים הראשונים מאז קום מדינת ישראל עלו אליה 102,000 איש – יותר מאשר במשך שבע השנים 1940-1947, שבהן עלו 93,412 עולים (דרין 1955, 26). זו הייתה תחילתה של העלייה הגדולה.

גולדה מאירסון בפתח ספרו של דרין (1955), תיארה את מה שקרה בהקשר לדאגה לדיור לעולים במלים אלה:

המערכה הציונית לכיבוש האדם היהודי לעבודה והמאבק לכיבוש הקרקע על מנת לייצב את בסיסו הכלכלי והמדיני של העם היהודי בארצו, היו מלווים תמיד מאמץ להבטחת קורת-הגג. יש בכך משמעות מעשית וסמלית כאחת. קרקע מתחת לרגלים וקורת-גג מעל לראש הם המסגרת לחיי אדם, להתפתחותו הרוחנית והחברתית...המאבק הדרמטי בין המחסור המוחלט כמעט במקומות מגורים – ואף לפני קום המדינה חי הישוב בצפיפות גדולה – לבין גלים גואים של עלייה המונית, מטופלת זקנים וטף, היה אחד המאבקים הדרמטיים ביותר בתולדות שבע השנים הראשונות והגדולות של המדינה...ואיני יכולה

להקל בחששות ובספקות שהיו אולי מוצדקים לפי כל הגיון פשוט. האמת היא שבעיית הדיור למאות אלפי אדם עלולה היתה לשמש מוקש רב-עצמה, שיכול היה לפוצץ את מפעל עליית ההצלה. המחשבה בלבד על מאות ואלפים שאין להם מחסה מגשם ומשמש, שאין להם פינה לחיות בה, יכולה לזעזע כל אדם. ואכן, היה כאן סיכון איום, מאותם הסיכונים שגורל עם נתון בהם כעל כף-המאזנים, ואולי גם זהו אחד מפלאי תקומתנו – שעמדנו בסיכון זה ויכולנו לו (7).

על המאמצים והסיכונים המדוברים כאן, ועל תוצאותיהם בכל הקשור למדיניות כלפי אנשים חסרי בית במסגרת השנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל ידובר בפרק הבא.

## פרק רביעי: היסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-1988

פרק זה כולל שתי תקופות מרכזיות הקשורות במדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל. בחלק הראשון של הפרק ייבחנו השנים הראשונות לאחר קום המדינה, ובתוכן העלייה ההמונית הראשונה. בחלקו השני של הפרק ידונו השנים שבין שתי העליות ההמוניות.

### **i. העלייה ההמונית הראשונה - 1948 עד שלהי שנות החמישים**

כל המחקרים שנערכו בעבר על מצב הדיור מוכיחים כי מדינת ישראל קיבלה מתקופת ממשלת המנדט ירושה של צפיפות דיור חמורה, של שכונות-עוני רבות ושל תנאי דיור אשר דרשו שינוי... מצב זה הכביד במידה לא קטנה בקשר למלוי תפקידה ההיסטורי של המדינה הצעירה – קליטת העלייה ההמונית. בפני המדינה הועמדו שני תפקידים מכריעים: המצאת דיור לעולים חדשים והקלת מצוקת הדיור לישוב הותיק (דריין, 1955, 19-20).

חלק ראשון זה של הפרק מתחיל עם קום המדינה ותחילתה של העלייה ההמונית הראשונה למדינה החדשה, עלייה שבתום עשר שנים מקום המדינה תירשם ככזו שהביאה כמעט מיליון אנשים למחוזותיה. בחלק זה של הפרק נבחנים שני מימדים הקשורים בעלייה זו שעשויים להיתפס כמנוגדים והם **מדיניות העלייה לעומת מדיניות הקליטה**. הניגוד נובע קודם כל מהעובדה שבשלוש השנים הראשונות לעלייה הגיעו למדינה החדשה כמספר היהודים שחיו בה קודם להקמתה; בין השנים 1948-1951 עלו למדינת ישראל כ-687,000 איש ואישה.<sup>77</sup> במקביל מנגנוני המדינה צריכים היו לדאוג לכל צרכיהם הבסיסיים של עולים אלה, ביניהם לדיור. בפרק מוצגת תמונה לפיה בשל העלייה המאסיבית, ולמרות המאמצים הכבירים שנעשו בתחום הדיור, נוצר מצב שבו היה ברור שרבות אנשים יחיו בדיור לא נאות, ורבים מהם בחוסר בית. זאת, משום שנחשולי העולים העמידו את מנגנוני הקליטה במצב בעייתי. מצב שבו כל פעולה שלהם, בנסיבות הקיימות, לא יכולה הייתה לשכן את כולם באופן נאות. בטח שלא בזמן הקצר אשר עמד לרשותם, תוך שזרם האנשים הנוחתים כל העת לחופיה של המדינה אינו פוסק.

<sup>77</sup> טבלה 4.2 – עולים לפי תקופת עלייה ויבשת מגורים אחרונה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, נדלה ביום 1 במרץ, 2010, מתוך: [http://www.cbs.gov.il/shnaton60/st04\\_02.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton60/st04_02.pdf)

בחלק הראשון של הפרק משורטטת תמונת הדיור ומאמצי השיכון שנעשו למען העולים החדשים אשר רובם הגיעו חסרי כל למדינת ישראל. תוך כך מושם דגש על האנשים שלא זכו ליהנות ממאמצי הדיור ומצאו את עצמם מחוסרי בית. זאת תוך בחינה של ההתערבויות המצומצמות שננקטו באופן מיוחד למען אנשים חסרי בית בתקופה זו. לאחר מכן מובאות מספר דוגמאות של אנשים חסרי בית והמדיניות כלפיהם.

במהלך השנים היו מי שהתייחסו אל תושבי הסוגים המגוונים של הדיור הארעי שיוצגו להלן כאל חסרי בית. עם זאת ככלל, במחקר זה העולים אשר שוכנו בדיור הארעי – דוגמת מחנות העולים והמעברות, אינם נחשבים כחסרי בית. האנשים חסרי הבית בהם ידובר להלן הינם בדרך כלל אנשים שלא נמצאה כל קורת גג עבורם. עם זאת, חשוב להבין את ההדרה מדיור אשר ממנה סבלו תושבי הדיור הארעי, ואשר הייתה הקרקע לצמיחת התופעה של אנשים חסרי בית בשנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל.

כבר ב-1941 מינה דוד בן-גוריון צוות תכנון להכנת תוכנית לקליטת מיליון עולים בזמן קצר. נסיבות ההיסטוריה בשנת 1948 חייבו שינויים רבים ויסודיים בתוכנית, אשר באו לידי ביטוי באלתור בלתי פוסק של מציאת פתרונות דיור לעולים (ליסק 2009). בין פתרונות אלה מזכיר ליסק את היישובים הערביים שנעזבו, מחנות העולים, והמעברות, בהם ידובר להלן.

למרות השינויים והאלתורים, הגן בן-גוריון בנחישות על מדיניות של עלייה גדולה, בלתי מוגבלת, לא בהרכבה ולא בממדיה. הוא חזר והדגיש בפורומים שונים כי גורל המדינה תלוי בעלייה, גם כמקור חשוב לתגבור הכוח הצבאי והגדיר אותה כ"חזית שנייה". הוא הרבה להסביר את חשיבותה של העלייה מבחינה מדינית וביטחונית, ולהדגיש את חשיבותה מבחינה לאומית. אחד הכלים ליישום מדיניות העלייה ככלי ביטחוני היה פיזור האוכלוסין. בקווי היסוד של הממשלה הראשונה המגמה המרכזית בתכנית העלייה הייתה פיזור אוכלוסין. זאת בתכנית ששאפה להכפיל את היישוב היהודי במדינה על ידי העלייה ההמונית במהלך ארבע שנים. פיזור האוכלוסין והיישובים שקמו על גבולות המדינה היו בעלי חשיבות צבאית לא פחות מבעלי חשיבות של קליטת עלייה. פיזור האוכלוסין היה יעד תכנוני מובהק (ד. הכהן 1994).<sup>78</sup>

העלייה ההמונית אילצה את קובעי המדיניות לחרוג מהרעיונות הציוניים המוכרים שלפיהם יש ליישב את המדינה בעיקר באמצעות התיישבות חקלאית, אשר לא היה ביכולתה לקלוט את מאות אלפי העולים המתדפקים על שעריה של המדינה. עם זאת, כלי פיזור האוכלוסין שקובעי

<sup>78</sup> בעניין ההתייחסות ליישוב כאמצעי נוסף למאבק דמוגרפי ראו לדוגמה שירן 1992.

המדיניות המשיכו לטפחו הביא להקמת מחנות עולים ומעברות בכל רחבי המדינה. היה חשש שקורת הגג הארעית הזו תהפוך לדיור של קבע (ברקאי 1997).

לפי ליסק (2009), ניתן לחלק את תקופת העלייה ההמונית של שנות החמישים לחמש תקופות משנה:

א. תקופת מחנות העולים – ממאי 1948 עד אמצע 1950;

ב. תקופת המעברות – מאמצע 1950 עד אמצע 1952;

ג. תקופת שפל בעלייה וראשית הקליטה המתוכננת – מאמצע 1952 עד אמצע 1954;

ד. תקופת 'מן האונייה אל הכפר' – מאוגוסט 1954 עד אמצע 1956;

ה. תקופת ראשית ההתבססות – 1956-1960.

המקורות לעלייה הגדולה טמונים בשתי חטיבות עלייה: יהודי אירופה ויהודי ארצות האסלאם. העלייה, אשר החלה עם רוב לעולים מארצות אירופה ואמריקה, שינתה מגמה והפכה לעלייה שרוב עוליה הם מארצות אסיה ואפריקה (שם).

בהיעדר דיון כולל, הדיונים שכן התקיימו במדיניות העלייה והקליטה לא עסקו בתכנון קונקרטי של העלייה, ולא העמיקו לבחון את הבעיות הרבות הכרוכות בעלייה שכזו, וכמובן שלא התקיימה היערכות לקליטתה. התמיכה בעלייה הלכה והתחזקה עם כל עלייה מחודשת של הנושא בזירה הבינלאומית. עם זאת מדובר היה בעמדה עקרונית ולא בהחלטה אופרטיבית על עלייה גדולה. שוב ושוב עלתה גם השאלה האם המדינה החדשה רשאית לקחת על עצמה משימה שכזו בשעה שקופתה ריקה והיא איננה מסוגלת להבטיח את התנאים היסודיים לעולים. לפי תחשיב שנעשה בשנת 1948, נדרש סכום של 55 מיליון ל"י לשיכונם של 250,000 עולים; תקציב המדינה באותה השנה למעט הוצאות הביטחון – הסתכם ב-7.8 מיליון ל"י. "לא היה כל סיכוי לגייס בזמן קצר את הסכום הדרוש לשיכון העולים" (ד. הכהן 1994, 178).

לפני גל העלייה הגדולה, זרם העולים שהגיע בשנה הראשונה להקמת המדינה טרם נקלט כראוי בשל המחסור הכלכלי המתמיד. כאשר החל לגאות גל העלייה אי-אפשר היה כבר לעצור אותו, שליחי העלייה עמלו קשות בכל מקום להעלות עולים, שהחלו להגיע מכל קצוות תבל, למדינה שלא הייתה ערוכה לקלוט אותם (שם).<sup>79</sup>

בין מאי לאוגוסט 1948, עם תחילת גלי העלייה ההמונית והתמלאותם המהירה של "בתי העולים", היה על גורמי הקליטה להכשיר מקומות דיור לרבות עולים שהגיעו בתקופה קצרה,

<sup>79</sup> דוגמה לחוסר ההיערכות ניתן לראות בעליית יהודי תימן. גיורא יוספטל שניהל את פעולת הקליטה סבר שמספר הבאים מתימן לא יעלה על 20,000 איש. עד סוף 1949 עלו יותר מ-35,000 נפש משם. גלי העלייה מתימן נמשכו גם בחודשים לאחר מכן. בסך הכל עלו עד ה-24 בספטמבר 1950 כ-47,000 עולים מתימן (ד. הכהן 1994, 59-62).

והעולים הועברו למחנות הצבא הבריטי שננטשו, אך הושחתו קודם עזיבתם. בלחץ העלייה שופצו המחנות שיפוץ חלקי שיאפשר מגורים. עם זאת, מחנות אלה של הצבא הבריטי לא הספיקו. כבר ביולי 1948 הוקמו מחנות שיספקו שיכון לנחשולי העולים שהחלו להגיע לחופי ישראל. בהתחלה שהייה במחנות לא ארכה זמן רב והסתכמה בדרך-כלל בתקופה של עד 4 שבועות. בין ספטמבר 1948 לאפריל 1949 נפתחו 16 מחנות עולים. במקביל להקמת מחנות חדשים כל העת, החלו לחשוב על רעיון המעברות. על פי הנחיית "ועדת הדיור המרכזית שעל-יד הנהלת מחלקת הקליטה", הופנו עולים מהמחנות לקבלת דיור ב"רכוש הנטוש" שעזבו הערבים מאחור בשעת המלחמה. בראשית 1949 הלכה והחמירה בעיית הדיור, כשמאגר הבתים ה"נטושים" הלך והתמלא. על אף הגידול במספר המחנות, אלה לא הצליחו להדביק את קצב העלייה. תנאי החיים במחנות הלכו והידרדרו, תוך שהצפיפות במחנות הולכת וגוברת כל העת. בעיות עם האוכל שניתן במחנות, האוהלים הפרוצים לסופות ולגשמים אשר גרמו לתחלואה גבוהה, והמחסור בצוותים רפואיים, הולידו תלונות חוזרות ונשנות של העולים כלפי מוסדות הקליטה שהתבטאו מידי פעם בהתפרצויות, בשביתות רעב ובהפגנות לפני משרדי הסוכנות. בעיתונות תוארו כמעט כל יום הפגנות עולים התובעים עבודה ושיכון, מול משרדי הממשלה בקריה בתל אביב, ומול משרדי הסוכנות; העולים אף איימו לפרוץ לבניין הכנסת (ברנשטיין 1980; ד. הכהן 1994).

חברת "עמידר" – החברה הלאומית לשיכון עולים' הוקמה בסוף שנת 1948. עם הקמתה נערכה עמידר לבנייה נרחבת של דיור קבע זול ומהיר. עד סוף 1949 הקימה עמידר 13,141 יחידות דיור. שטחה של כל יחידת דיור היה בממוצע 26 מ"ר. פעולות עמידר לא הדביקו את קצב העלייה. באביב 1949 כשהמחנות מלאו עד אפס מקום החליטה מחלקת הקליטה בסוכנות להקים 30 מחנות אוהלים ל-30,000-40,000 עולים שיוצאים ממחנות העולים (ד. הכהן 1994, 179-180). בעיתונות נטען אז כי אם קליטת עלייה שווה לקורת גג, הרי שהקליטה נכשלה; קרמר (1949) מציג מספרי יחידות דיור וסכומי כסף הדרושים לבנייתן, לעומת מספרי יחידות הדיור הצפויות להיות מוקמות, כמו גם מספרי פועלי הבניין וההון של חברת עמידר. מתוך חישובים שונים שקרמר עושה הוא מגיע למסקנה כי

נוכח המספרים שהזכרתי, אין השאלה שוב אקטואלית, אם נהיה מסוגלים לקלוט את עליית ההמונים בצורה מסודרת, והחרדה שמא ניכשל במשימתנו אינה הולמת עוד את המציאות. א נ ו כ ב ר נ כ ש ל נ ו. אם פירוש המונח קליטת העליה הוא, כי כל העולה ארצה יזכה לקורת-גג, ואף הצנועה ביותר, לאחר זמן לא רב ביותר ויוכל להשתלב



בכלכלת המדינה, ולוא רק בדוחק ולפי פרנסה מינימאלית, הרי כבר הוכח שלא עמדנו במבחן... וחמורה מזו עוד העובדה, שעם כל אוניית עולים מתרחבת והולכת התהום בין הצרכים לבין היכולת (2).

כדי ליעל את תהליך הקליטה במחנות נחנך ב-14 במרץ, 1949, מחנה "שער העלייה" במבנים של מחנה בריטי מדרום לחיפה. מטרתו המרכזית הייתה להעביר את העולים באופן מסודר מהאוניות, דרך מחנה זה למרכזי הקליטה השונים. אך החלום על קליטה מסודרת ויעילה נגזר תחת 1000 העולים שהגיעו למחנה בכל יום. שער העלייה היה ערוך לקלוט 3000 אנשים, ובתנאי צפיפות 4000 אנשים (ד. הכהן 1994, 83).

בן-גוריון שהכיר בכך שהמחירים ששולמו על ידי תושבי הארץ והעולים אליה היו גם אישיים, טען כי תקופת החרום מחייבת קורבנות רבים של הציבור, אך גם של היחיד. הוא ראה את היחיד כמגויס למלא משימות לאומיות תוך שליחות חברתית. ההווה נתפס רק כשלב, או כאמצעי בדרך ליעוד, לתמורה חברתית ולאומית. בן-גוריון הדגיש גם כי מדיניות העלייה הגדולה מחייבת משטר צנע. הבעיות הכספיות הלכו והחמירו ככל שגברה העלייה. בעיות אלו גרמו לממשלה לנקוט עם הקמת הממשלה במרץ 1949 במדיניות הצנע שנועדה לחלק חלוקה צודקת של המזון לאוכלוסייה כולה. מחלוקה של המזון בתחילה התרחבה מדיניות הצנע לתחומים אחרים כמו ביגוד והנעלה. בתודעה הציבורית בישראל הייתה הכרה בחשיבות העלייה, ותחושה של שותפות גורל וסולידאריות עם קהילות ישראל בתפוצות (שם).

קשיי הדיור במדינה גרמו לכך שגם חיילים משוחררים הפכו לחסרי דיור. בדיון ועדת העבודה של הכנסת ב-7 ביוני 1949,<sup>80</sup> קבל י. גוריון, מנהל אגף השיקום, על כך שמתוך 40 אלף המשוחררים, 20 אלף פנו ללשכות השיקום כאשר שתי הבעיות העיקריות שהם מציגים הן תעסוקה ודיור. הוא התריע כי בגלל פלישה של אנשים רבים לדירות ללא יכולת להוציאם משם היו רשומים בלשכה בתל אביב 800 איש מחוסרי דיור, ועוד 600 בחיפה.

"מחנות העבודה", שהחליפו את "מחנות העולים", היו הגרעין לתכנית "המעברות". מחנות שהסוכנות הוסיפה לממן ושבמקורם הוקמו לצורך שיכון עולים עוד לפני קום המדינה כונו כאמור "בתי עולים". עם זאת, ההבחנה בין "מחנות עולים", "מחנות עבודה" "בתי עולים" ו"בתי מעבר"<sup>81</sup> לא הייתה ברורה. מחנות המעבר היו ניצני המעברות (שלא נקראו כך עד אביב 1950),

<sup>80</sup> פרוטוקול ישיבה מס' ח' של ועדת העבודה, הכנסת הראשונה (7.6.1949), א"כ.

<sup>81</sup> "מחנות מעבר" או "שכונות מעבר" היו שכונות צריפונים שמחלקת הקליטה של הסוכנות הקימה על יד ערים ומושבות גדולות, בשכונות לקיבוצים ומושבי עובדים, בהנחה שבמקומות אלה תימצא לעולים עבודה (ראו ד. הכהן 1994, 180).

והוקמו למען מי שיצאו ממחנות העולים. כך למעשה שימשו המעברות מחנות ליציאה ממחנות העולים (ד. הכהן 1994).<sup>82</sup>

"בעיית השיכון" הייתה נהירה לכל, כולל שרי הממשלה אשר הכירו בכך שישנה בעיה הדורשת פיתרון. השרה גולדה מאירסון, טענה בישיבה ה-36 של הכנסת ה-1 כי צריפון אינו בא בחשבון כדיור של קבע שהרי, טענה, כולם יודעים כי צריפון הוא דבר ארעי.<sup>83</sup> ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, גם הוא הכיר בבעיית השיכון. יותר מכך, כבר בישיבה ה-25 של הכנסת ה-1 הוא טען כי משימת השיכון התמלאה עד אז רק בחלקה. לאחר ששוכנו 160,000 עולים הוא מזכיר 53,000 עולים המתגוררים בצפיפות מבהילה ומדאיגה במחנות העולים.<sup>84</sup> עם זאת, באותה הישיבה, בה מוסר ראש הממשלה את הודעתו על קליטת העלייה והמלחמה ביוקר החיים, טוען בן גוריון כי שלוש המשימות ההכרחיות הסותרות כאילו זו את זו ואשר מרכיבות את תוכנית הממשלה הן: שמירת הביטחון, קליטת העלייה הגדולה וקיום רמת-חיים הוגנת.<sup>85</sup>

הגורם המשפיע ביותר בתחום השיכון בשנים הראשונות למדינה היה אגף השיכון שבמשרד העבודה והביטוח העממי. במסגרת משרד זה הייתה נתונה מלאכת התכנון הסוציאלי תחת האלמנט במשרד שעסק בעניינים חברתיים-הומניטאריים, כמו גם הנעת מפעל השיכון תחת האלמנט שעסק בעניינים טכניים (ירחון העבודה 1949). אגף השיכון החליף בפעולתו את מדור השיכון במחלקת העלייה של הסוכנות שהיה אמור להתמודד עם בעיית הדיור של העולים. עד מהרה הסתבר שהמשימה היא מעבר לכוחותיו של המדור והיא הועברה למשרד העבודה והביטוח העממי (ד. הכהן 1994).

אגף השיכון, שהוקם בסוף שנת 1949 במשרד העבודה והביטוח העממי, הוקם כמכשיר שיכון ממלכתי אשר בא לקדם את צרכי שיכון העולים. פעולות האגף נתרכזו בעיקר בעבודות תכנון, פיתוח ובנייה של שיכונים לעולים, הן בישובים קיימים והן בישובים חדשים, כמו גם בניה במסגרת השיכון העממי, שיכון עובדי המדינה וכו' (ירחון העבודה 1953). לאחר הקמת אגף השיכון הפכה חברת עמידר, החברה המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית לניהול שיכונים ממשלתיים, למבצעת את כל פעולות האחזקה, ההשכרה והמכירה ועושה בשיכונים את רוב פעולות השיפורים (ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1956). בכך למעשה החליף אגף השיכון את חברת עמידר כגוף המבצע את העבודות לשיכון עולים (ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1955).

<sup>82</sup> לדיון על ההבדל בין מחנות עולים למעברות ראו ד. הכהן 1994, פרק רביעי, ובעיקר עמ' 218-219.

<sup>83</sup> ד"כ 1, 608 (התש"ט).

<sup>84</sup> ד"כ 1, 399 (התש"ט). בעיתון הארץ החלה סדרת כתבות ב-13 באפריל, 1949, שכותרתה "חודש ימים הייתי עולה חדש...". הכותב, אריה גלבלום, בילה במחנות העולים והעלה מרשמיו על התנאים הקשים השוררים במחנות.

<sup>85</sup> ד"כ 1, 400-399 (התש"ט).

מאז 1949 אם כן, אגף השיכון היה אחראי על בניית השיכונים, ואילו חברת עמידר הייתה אחראית לכל הקשור בניהולם ואחזקתם.

למרות בעיית השיכון, העלייה לא פסקה מסיבות רבות. דוגמה לכך ניתן למצוא בדיוני הממשלה בנובמבר, 1949.<sup>86</sup> בשנה זו, בשיתוף פעולה עקיף בין ישראל, איטליה ומצרים, אפשרה האחרונה לכל יהודי שחפץ בכך לצאת את שעריה. עד ספטמבר, 1949, יצאו 2000 איש; בעיקר "דלת העם". הנוהג היה שמשדד החוץ האיטלקי מאשר רשימות עולים המוגשות על ידי ישראל ומעביר בהתאם לכך הוראות לקונסוליות שלו במצרים. קונסול ישראל ברומא כתב מברק שבו נאמר כי ישנם אלף ותשע-מאות עולים עם ויזות איטלקיות הממתניים במצרים. הוא ביקש הבהרות לגבי ידיעות על הגבלת העלייה כמו גם הוראות על הגבלתה שקיבל מהמוסד לעלייה בפריס, זאת עקב התפרצות יהודים לקונסוליה האיטלקית באלכסנדריה. בדיון אשר מתקיים בממשלה בעניין זה אומר שר החוץ, משה שרת, כי יש לקיים התחייבויות לממשלות הזרות אשר מסייעות בהעלאת היהודים לישראל. הוא מוסיף כי מדובר בארץ אויב וכי יש להתייחס ליהודי מצרים כאל פליטי חרב. שרת מסכם ואומר כך:

כאן ישנם שני דברים: קודם כל אחריותנו כלפי יהודים אלה, ובענין זה אין לי מה להוסיף. אם ילוננו ברחוב – ילוננו ברחוב אבל אי-אפשר לעכב או להאיט את יציאתם ממצרים; (ב) ישנה כאן שאלה של אחריות כלפי הממשלה האיטלקית. הם עושים לנו טובה יוצאת מן הכלל, אשר לא תסולא בשום דבר, ותמורת זאת שוברים אנו להם את השמשות.<sup>87</sup>

הטענה כי מדיניות העלייה ומדיניות הקליטה היו מנוגדות איננה חדשה. במצב שבו העלייה היא המונית והקליטה איננה ערוכה, ואכן איננה מצליחה לספק דיור לכולם, ברור כי ייווצר מצב שבו אנשים רבים יסבלו מדיוור לא נאות וחלקם אף יהפכו לחסרי בית. השאלה שצריכה להישאל היא למה אם כן המשיכו מוסדות המדינה בתהליך שבו קיים ניגוד עניינים שכזה? במלים אחרות – מה גרם למוסדות המדינה לעודד עלייה חסרת מעצורים בידיעה שהיא גורמת לאנשים רבים לגור בדיוור זמני שאינו נאות, ולחלקם אף להפוך לחסרי בית? נראה כי התשובות לשאלות אלו טמונות – לפחות בחלקן – ברצונם של מנהיגי המדינה ובראשם בן-גוריון לגרום לעלייה מוגברת ובלתי מוגבלת שתמלא את שורות "החזית השנייה" שמומשה באמצעות אסטרטגיית פיזור האוכלוסין

<sup>86</sup> פרטי-כל ישיבה ח/ש"י של הממשלה, 8 בנובמבר, 1949.  
<sup>87</sup> שם, 11.

(שעל שניהם דובר לעיל). לשם הצלחת התוכנית היו דרושים עולים, והפעולה במישור העלאתם התבצעה ללא לאות. אמנם גם הפעולות לקליטתם ולשיכונם של עולים אלה התבצעו ללא לאות, אך מרוב הצלחת העלאתם של רבבות אנשים בחודש למדינה החדשה, פעולות שיכונם כמו פעולות קליטה אחרות, לא עמדו בקצב העלייה ונכשלו בסיפוק הצרכים הבסיסיים של העולים. נראה כי העלייה ההמונית באה על חשבון קליטתם הלא-נאותה של המוני עולים שמבחינת המדינה היה להם ייעוד לאומי.

בן גוריון כתב בשנת 1963 בין השאר על חשיבותה של ההתיישבות, ועל כך שההגנה וההתיישבות משולבות זו בזו מאז קום הישוב. לפי בן גוריון, "עתידה של מדינתנו ומילוי יעודה המרכזי – קיבוץ גלויות – תלויים במידה ובקצב שנישב שטחי המדינה השוממים" (בן-גוריון תשכ"ד, 56). "קיבוץ גלויות" היווה אבן יסוד בהשקפת עולמו של בן-גוריון כיעודה של מדינת ישראל. קיבוץ גלויות זה שהפך לאתוס שרווח במדינה לא היה רק בגדר סיסמה, ושררה הכרה שהמדינה מהווה בית לכל יהודי. כתוצאה מכך ראו קברניטי המדינה מחובתם ואחריותם לדאוג לבאים לקורת גג, למזון ולשירותים חיוניים (ד. הכהן 1994).

אלה שוחט (2001) מעלה טענות קשות כנגד האתוס הרווח הזה תוך שהיא טוענת כי בבסיס "קיבוץ הגלויות" עמד אינטרס כלכלי-פוליטי של הממסד. לפי שוחט "פנטזיית-ההצלה של יהודי-המזרח, שימשה כיסוי לצורך של הציונות להציל את עצמה מהתמוטטות כלכלית ופוליטית אפשרית באמצעות יהודי-המזרח" (167). ישנו זרם גדל והולך של חוקרים השותפים לביקורת על "קיבוץ הגלויות". בבסיס הביקורת ראייה לפיה מיזוג גלויות זה והעלייה ההמונית – בעיקר של העולים המזרחים – באה לשרת את מטרות המדינה יותר מאשר את מטרות העולים (ראו למשל מלכה 1998; שטרית 2004; Smootha 2008).

גם ד. הכהן (1994) מנפצת את המיתוס הנפוץ לפיו מאות אלפים של יהודים מכל רחבי העולם חיכו בקוצר רוח לפתיחת דלתות העלייה והתפרצו למדינה. לפי הכהן זרם העלייה הגדולה של מאות אלפי אנשים לא היה התפרצות ספונטאנית של המוני עולים שעלו מדעת עצמם. ליישוב הוותיק בישראל ולמוסדותיו היה משקל מכריע בארגון מפעל העלייה, בעיתוי, בהיקפו ובהרכבו. הכהן מציגה את בן-גוריון כמי שמציב לעלייה יעד שבמהותו הוא "שינוי כולל בהכרה, בדרכי חשיבה, באורח החיים, בדפוסי החברה ותכני התרבות" (38). מעמדו של בן-גוריון ותמיכתו בעלייה הבלתי מוגבלת הכריעו את הכף לטובתה למול לחצים מנוגדים רבים שעמדה בהם (שם). במאי 1950 כשהחל מבצע הקמת המעברות ישבו במחנות העולים כ-100,000 נפש, יותר ממחציתם התגוררו שם במשך שישה חודשים ויותר. מצד שני, היו מי שסירבו להגיע למעברות.

כאמור, ניתן לראות במעברות גלגול מתקדם של מחנות העולים, המתבססות מבחינה גיאוגרפית על יישובים קיימים (שם).<sup>88</sup>

כאשר התמשכה התופעה של המעברות עקב אי-יכולת של הממשלה לספק את הצורך בדיוור קבוע ונאות לכולם בקצב מספק, החלו להתעורר קריאות שדרשו נקיטת מדיניות להוצאת האנשים החיים במעברות למגורים ראויים.

תכנית תלת-שנתית שחשף ירחון העבודה<sup>89</sup> בדצמבר 1950 העריכה את הצורך בשיכון לעולים בין השנים 1951-1954 בכ-176,000 יחידות דוור. יחידות אלה אמורות היו לכלול גידול של היישוב ב-200,000 נפש בשנה; כיסוי גרעון בשיכון ל-80,000 עולים שהתגוררו במחנות עולים, במעברות ובמחנות עבודה; ושיכון לכ-20,000 מפונים מבתיים רעועים. זאת לאחר הורדה של 12%, שהם 86,000 נפש אשר העריכו כי יסתדרו בעצמם. החישוב נעשה לפי יחידת דוור לכל 3 נפשות (ירחון העבודה 1950, 1). בנוסף שוכן מספר בלתי ידוע של אנשים ברבבות אוהלים.<sup>90</sup>

משימת קליטת העלייה הגדולה הציבה אתגר מהותי ביותר להנהגה החדשה של מדינת ישראל. אתגר זה כלל בתוכו רבדים שונים של ביטחון חברתי כולל עניינים של דוור, עבודה, תזונה, וכד'. נראה כי הפעם הראשונה בה תורגם אתגר זה מעל דוכן הכנסת לדיון באנשים חסרי בית היה בישיבה ה-177 של הכנסת ה-1, כאשר ב-9 באוגוסט, 1950, דיבר ישראל רוקח (הציונים הכלליים), על הצורך בבתי מחסה למען "מאות מתגוללים על ספסלים בגינות ועל שפת הים, מחוסר מקום אחר לישון בו".<sup>91</sup> הוא הזכיר גברים, נשים, ילדות וילדים בתל-אביב, חיפה וירושלים שהם חסרי קורת גג "כמו באמריקה". רוקח תבע 250 אלף לירות הלוואה לעיריות "להקמת בתי-מחסה לאנשים הדלים ביותר, לעלובי החברה".<sup>92</sup>

"תנו לנו גג! תנו לנו צריפים! אנו חיים יותר גרוע מחיות. לחיות במשק יש גג בזמן הגשם – ולנו אין; ילדנו חולים; תנו לנו לחיות כמו בני אדם; איננו יכולים עוד!" כך זעקו מאות עולים חדשים בהפגנות מול משרדי הסוכנות בתל אביב ב-1951.<sup>93</sup> העולים לא היו היחידים שהרגישו כי הם חיים בתנאים לא נאותים; שרת העבודה גולדה מאירסון הסכימה איתם. בהודעת השרה על המצב

<sup>88</sup> למספרים של עולים אשר התגוררו במעברות בין השנים 1951-1954 ראו נספח ה.

<sup>89</sup> ירחון העבודה, אשר הפך לירחון העבודה והביטוח הלאומי, היה השופר של משרד העבודה והביטוח העממי, שבכנסת השלישית, ב-8 באוקטובר, 1951, הפך למשרד העבודה. באמצעות הירחון, אשר נועד לציבור הרחב, הביא המשרד לידיעת הציבור את פרטי עבודתו ואת תוכניותיו. הירחון הוקדש ליריעה רחבה של עניינים הנמצאים בשטח החברתי-הומניטרי (ירחון העבודה 1949). ככזה, ניתן לראות בנאמר בירחון זה כמייצג עמדה ממשלתית רשמית.

<sup>90</sup> לפי ד. הכהן (1994), בסוף מארס 1949 התגוררו 32,000 עולים (כ-57% מדרי המחנות) ב-40 בניינים וב-1056 צריפים. כ-24,000 עולים (43% מהעולים) במחנות התגוררו באוהלים (עמ' 82, הערה 74). ב-1951 התגוררו באוהלים כ-20,000 משפחות שמנו כ-70,000 נפש (עמ' 289).

<sup>91</sup> ד"כ 6, 2564 (התש"י).

<sup>92</sup> שם.

<sup>93</sup> ציטוט זה של זעקות המפגינים הובא מעל דוכן הכנסת על ידי ח"כ אברהם ברמן (מפ"ם), בישיבה ה-35 של הכנסת ה-2 (ד"כ 10, 788 (התשי"ב)).

במעברות, אותה הציגה בישיבתה ה-35 של הכנסת ה-2, טענה השרה כי תושבי המעברות "נמצאים בתנאי דיור בלתי רגילים".<sup>94</sup> עם זאת, היות והמדינה והחברה ב-1951 שמו להן כמטרה עליונה את העלייה הגדולה, השרה טוענת "שבמשך השנים הקרובות עוד יהיה מספר מסוים של משפחות ששיכון יהיה האוהל. אין להימנע מכך".<sup>95</sup> בכך מצהירה שרה בממשלה השלישית, במושבה השני של כנסת ישראל כי גם בתחום הדיור יש להדק את החגורה ולהתכוון לתקופה לא קלה; לפחות לחלק מתושבי המדינה, למעשה בעיקר לעולים החדשים. בהינתן החוסר המהותי בשיכונים קבע לעולים, ב-1951 בעיצומה של העלייה הסתופפו מעל 100,000 נפשות במחנות העולים ללא דיור קבוע וללא עבודה (ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1955).

דעת הקהל הלכה ונעשתה לא-נוחה ממצב העולים. במקרה אחד לפחות נשארו עולים ללון באוניות שהביאו אותם לישראל בהעדר מקום במחנות (ד. הכהן 1994). ח"כ אברהם ברמן (מפ"ס) טען מעל דוכן הכנסת כי

בכשלונו של קליטת העלייה אשמה הממשלה והסוכנות; אשם המשטר הקיים במדינה, המשטר של תוהו ובוהו, בלי תכנית כלכלית, המשטר של רשלנות וקיפוח... אנו דורשים שינוי של כל המדיניות הכלכלית והסוציאלית לטובת המוני העם והמוני העולים.<sup>96</sup>

נראה אם כן כי בתחילת שנות החמישים של המאה ה-20, כשנתיים לאחר קום המדינה, ולאחר שעלו אליה כ-341,000 עולים חדשים, מצב הדיור של חלק משמעותי מהאנשים במדינה מורכב מחיים בתנאים לא נאותים בדיור ארעי כמו אוהלים, בדונים<sup>97</sup> וצריפונים. בנוסף, ישנם מאות אנשים המתגוללים ברחובות הערים ללא קורת גג, ישנים ברחובות, על ספסלים בגנים, במדרגות אפלות, וכיוצא באלה מקומות שאינם ראויים למגורי אדם. מוסדות השלטון מכירים בכך שזהו המצב אך טוענים כי על תושבי המדינה להחזיק מעמד היות וזהו המחיר של מדינה חדשה, חפצת חיים אשר מקדמת בברכה את עלייתם של המונים ליישובה. לכאורה, התכנית שצריכה להתבצע ברורה – העברתם של תושבי המגורים הארעיים לדיור קבע, תוך בנייה מאסיבית של שיכונים קבע, אשר יחסלו בסופו של דבר את הדיור הארעי ואת תנאי החיים הלא נאותים (ראו לדוגמה: ירחון

<sup>94</sup> ד"כ 10, 783 (התשי"ב).

<sup>95</sup> ד"כ 10, 785 (התשי"ב).

<sup>96</sup> ד"כ 10, 788 (התשי"ב).

<sup>97</sup> כאשר נגמרו האוהלים החלו לבנות בדונים שהיו אימפרוביזציה של אוהל מחלקי אוהלים קרועים. ראו אליאב ואלפי 2006.

העבודה 1950; ירחון העבודה 1952ב; ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1954).<sup>98</sup> אבל לגבי מי ש"מתגוללים ברחובות" לא נשמעה כל אמירה ברורה בשנים הראשונות למדינת ישראל, מעבר לצורך הכללי בפתרון בעיית הדיור לכולם.

נראה כי אמירה של שרת העבודה בדיון על מצב המעברות, עשויה לשקף את עמדת הממשלה כלפי העולים, והסיבה שבגללה הרגישו נוח במסדרונות הממשלה להחזיק בעמדה כי למרות שהמצב קשה, שווה להשקיע את המאמץ הכרוך בתנאי חיים בלתי נאותים ובלתי ראויים. מאירסון אמרה לקראת סוף הדיון כך:

אם יהיה עלי לבחור בין הפסקת העליה עד שנוכל להושיב כל אחד בבית, או בהמשך העליה במלוא ההיקף, ושאלפים רבים ישבו באהלים, אני בוחרת בדרך השניה, ואני בטוחה שהעולים יבחרו בכך יחד אתי. בית בעיראק או אוהל אפילו בחריה – האוהל בחריה חשוב יותר, גם בשביל העולה וגם בשביל המדינה.<sup>99</sup>

עם זאת, לעתים האוהלים במעברות לא שימשו באמת כקורת גג ראויה. על כך ניתן ללמוד גם מדיונים שהיו בכנסת בנוגע להשפעת גשמי הזעף של חורף 1951/2 על תושבי הדיור הארעי. בדיון על מצב המעברות בישיבה ה-35 של הכנסת ה-2, בדברו על המעברות הליון שר הסעד יצחק-מאיר ליון, על כך ש"יושבים נשים, זקנים, חולים וילדים בגשם, בחורף, ללא קורת-גג".<sup>100</sup> ההכרה בכך שתנאי החיים במעברות קשים מנשוא, ושלפעמים גם מגורים במעברות עשויים להיתפס כחסרות בית, הביאה את משרד הסעד והסוכנות היהודית ליזום את "מפעל קורת גג". מהותו של מפעל זה הייתה בהוצאה של ילדים מגיל שש ממעברות והעברתם למגורים זמניים במקומות אחרים בהם היו תנאים נאותים יותר, בעיקר לקראת בוא הגשמים או בעקבותיהם; גשמים שהפכו את החיים, לפחות בחלק מהמעברות, לבלתי נסבלים עוד יותר מהרגיל.<sup>101</sup> על פעולת מדיניות חד-פעמית זו בחורף 1951/2 יורחב בהמשך.

כפי שנטען לעיל, היו מי שקראו לתושבי המעברות להחזיק מעמד ולקבל את הראייה שאליה כיוונו שרת ומאירסון בדבריהם שצוטטו לעיל, היות ולכאורה ברור כי עדיף להם המצב – חמור ככל שיהיה – על אפשרויות אחרות, ובמצב האין-ברירה שנוצר הם משמשים כ"חיילים בחזית", ונושאים את דגל העלייה הגדולה וישוב הארץ. ח"כ יצחק רפאל (הפועל המזרחי), הציע בישיבה

<sup>98</sup> וגם ד"כ 1, 608 (התש"ט).

<sup>99</sup> ד"כ 10, 798 (התשי"ב).

<sup>100</sup> ד"כ 10, 797 (התשי"ב).

<sup>101</sup> הודעת שרת העבודה על המצב במעברות (ד"כ 10, 784 (התשי"ב)).

ה-35 של הכנסת ה-2, "שהכנסת תקרא לעבר העולים שבמעברות בעמידתם הנאה, הגאה, הסבלנית, מלאת הבנה לקשיים האובייקטיביים, נקרא להם: חזקו ואמצו".<sup>102</sup> יתכן כי חלק מהעולים אכן נשאו בנטל בגאווה סבלנית. עם זאת היו רבים שלא שעו לקריאות אליהם לשאת את דגל העלייה הגדולה באמצעות סבלם ללא השמעת ביקורת ודרישה למדיניות כוללת אשר תאפשר להם חיים בדיור נאות. הוזכרו לעיל הקריאות שנקראו בהפגנה מ-1951 בנושא. ההפגנות במעברות נמשכו גם מאוחר יותר, בדרישה של העולים לא להיות אזרחים סוג ב'.<sup>103</sup>

אין ספק שבגלל המעמסה האדירה שהטילה קליטת העלייה ההמונית על המוסדות הקולטים ניתנה בעלייה הגדולה עדיפות לקצב הקליטה על פני איכותה (ליסק 2009). בדיונים ובוויכוחים שליוו את מהלך העלייה והקליטה, עלו שתי טענות – האחת מתחה ביקורת קשה על מצוקת הקליטה והאחרת ביקרה את מדיניות העלייה הבלתי סלקטיבית. לפי ד. הכהן (1994) "בביקורת על מצוקת הקליטה תוך חיוב עלייה גדולה הייתה סתירה מניה וביה" (319). עם זאת, מתח בין שני הקצוות הלוהטים האלה ליווה את כל שנות העלייה הגדולה במוסדות הקולטים. בסופו של דבר השפיע מצב בריאותם של העולים על עמדתו של בן-גוריון לטובת הגבלת העלייה. בישיבת הנהלת הסוכנות ב-18 בנובמבר 1951 הוחלט באילו ארצות להגביל את העלייה. כדי שיסמוך את ידיו על החלטות הגבלת העלייה, נוסף סעיף מיוחד שהוציא ממסגרת ההגבלות מקומות שהוגדרו כ"עליות הצלה". מחודש נובמבר 1951 החלה ירידה תלולה במספר העולים (שם).

בשנת 1952 החליטה הממשלה להטיל על ועדת השרים לענייני תקציב לבחון את תכנית משרד העבודה לחיסול המעברות בתוך שנתיים (שם). שרת העבודה הבטיחה כי עד 1954/55 המעברות הקיימות תחוסלנה.<sup>104</sup> עם זאת בהצהרתה בכנסת כשנתיים לאחר מכן אמרה מאירסון, באוקטובר 1955, כי ישנן במעברות, בבדונים ובפחונים, 10,000 משפחות.<sup>105</sup>

מאז קום מדינת ישראל ועד ה-1 באפריל 1955 נבנו בישראל על ידי אגף השיכון, או באחריותו על ידי חברות השיכון השונות 153,935 דירות קבע, לא רק לעולים. דירות אלה שיכנו – לפי החישוב המקובל אז של 3 נפשות ליחידת דיור – 461,805 נפשות. בנוסף נבנו 18,462 צריפונים שנחשבו לדיור קבע למחצה, ושיכנו 55,386 נפשות. דיור הקבע ודיור הקבע למחצה שיכן אם כן 517,191 נפשות. לפי אותו החישוב שוכנו 92,127 נפשות בדיור ארעי בבדונים ופחונים. סך-הכל מדובר ב-

<sup>102</sup> ד"כ 10, 790 (התשי"ב). בעניין זה ראו גם דברי ח"כ יצחק רפאל (הפועל המזרחי) (שם); דברי ח"כ ז'ניה טברסקי (מפא"י) (ד"כ 13, 98 (התשי"ג)); ודברי ח"כ הרצל ברגר (מפא"י) (ד"כ 13, 103 (התשי"ג)).

<sup>103</sup> ראו למשל ד"כ 13, 99 (התשי"ג); ד. הכהן 1994.

<sup>104</sup> ד"כ 14, 2091 (התשי"ג).

<sup>105</sup> ד"כ 19, 172 (התש"ז).



609,318 נפשות אשר שוכנו בדיור קבע, דיור קבע למחצה ודיור ארעי הכולל בדונים ופחונים (ירחון העבודה 1950; 1952ב; ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1954; 1955).

בנוסף, אין לשכוח את הריבוי הטבעי. דוד טנה, מנהל אגף השיכון הציע ב-1954 לחשב ריבוי טבעי של כ-40,000 נפש לשנה (ירחון העבודה והביטוח הלאומי 1954, 6). סיקרון (1957) מציג נתונים מדויקים לשנים שעד 1953. בשלוש השנים שבין 1951 ל-1953 מנה הריבוי הטבעי בממוצע כ-35,000 נפש.<sup>106</sup> נוסף לשתי אוכלוסיות אלה – העולים הזקוקים לקורת-גג, ומי שהיו זקוקים לה כתוצאה מהריבוי הטבעי – יש להזכיר את המפונים מבתים רעועים, אשר אגף השיכון העריך בתחילת שנות החמישים בכ-20,000 בשלוש שנים (ירחון העבודה 1950, 1).

קשה מנתונים אלה לקבוע בוודאות כמה אנשים נותרו חסרי בית במהלך שמונה השנים שבין 1948 ל-1956. עם זאת, ברור מהנתונים כי לא היה בנמצא דיור לכל מי שהיה זקוק לו, תוך הכרה בכך שגל העלייה המדובר מנה כ-750,000 נפש. יצוין גם כי 92,217 האנשים ששוכנו בדונים ופחונים סבלו, לפעמים לאורך שנים, מדיור לא נאות בתנאים לא ראויים. נראה כי גם 55,386 הנפשות ששוכנו בצריפונים סבלו מתנאים דומים. גם בהתחשב בשיכון כ-200,000 איש בדירות הרכוש ה"נטוש", יש להוסיף למספרי האנשים הדורשים דיור את מי ששוכנו באוהלים, שכאמור מספרם אינו ידוע. כבר צוין לעיל כי הייתה הכרה, גם ממשלתית, בכך שתנאי המגורים בדיור הארעי אינם הולמים.

מגמת העלייה למדינת ישראל שהתמתנה עם ההחלטות על הגבלת העלייה בנובמבר 1951 חזרה לעלות בהדרגה עד 1956 בה עלו לישראל 55,000 עולים, אך עדיין לא הגיעה למימדים של השנים 1948-1951 בהן עלו לישראל בכל שנה יותר מ-169,000 איש.<sup>107</sup> עם הקמת ממשלה חדשה בראשותו של משה שרת ביום 25 בינואר, 1954, עבר נושא העלייה – ובייחוד הטיפול בבעיות הקליטה – לידי הסוכנות ולמשרדי הממשלה הרלוונטיים. במקביל ירדו נושאים אלה מבמת הדיון הציבורי (ד. הכהן 1994).

בישיבה ה-273 של הכנסת ה-3 שר העבודה שהחליף את מאירסון ביוני 1956, מרדכי נמיר, משתף בחששו כי חיסול המעברות לא יסתיים בשנת התקציב 1957/58 בשל עומס השיכון לעולים.<sup>108</sup> בישיבה ה-80 של הכנסת ה-4 שר העבודה שהחליף את נמיר בדצמבר 1959, גיורא יוספטל, טוען כי שנת 1959 הייתה שנת שיא להתחלת הבנייה לחיסול המעברות, ובשנת 1960 יגיע שיא של העברת תושבי המעברות לדירות של קבע. הוא טוען עוד כי שאלת המעברות איננה עוד שאלת המונים;

<sup>106</sup> ראו סיקרון 1957, 28: לוח 3.

<sup>107</sup> ראו נספח ו. ראו גם ד. הכהן 1994; סיקרון 1957.

<sup>108</sup> ד"כ 22, 1509 (התשי"ז).

"מימדיה כבר קטנים, אך עומקה רב".<sup>109</sup> כפי שיוצג להלן, "חיסול המעברות" נמשך עוד שנים רבות.

כפי שניתן לראות מן הנתונים המוצגים לעיל היו דיונים בהם נזכרו מאות אנשים המתגוללים ברחובות, על ספסלים בגינות, על שפת הים, במדרגות אפלות, וכיוצא באלה מקומות שאינם ראויים למגורי אדם. הסיבות למצב זה של אנשים חסרי בית המתגוללים בערים הן מגוונות. הספרות מלמדת כי אחת הסיבות העיקריות להפיכתם של אנשים לחסרי בית היא זו הנובעת מהנתונים המובאים לעיל קרי, קשיים בשוק הדיור.<sup>110</sup> סיבות נוספות אשר ניתן למצוא להן סימוכין במסמכים שונים כאחראיות לחסרות בית של אנשים בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל כוללות פינויים של אנשים מבתיים עקב אי-תשלום שכר דירה,<sup>111</sup> ופינוי אנשים אשר "פלשו" למבני ציבור מחוסר בית וחזרתם לרחוב.<sup>112</sup> בנוסף, אנשים הפכו חסרי בית בעקבות מלחמות בישראל. לדוגמה, בשנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל היו גירושים של ערבים ממקומות מגורים שונים אשר הפכו את אותם הערבים לחסרי בית בעקבות המלחמה.<sup>113</sup> סיבות עיקריות נוספות שניתן למנות להפיכתם של אנשים לחסרי בית בתקופה המדוברת הן שיטפונות, והתמוטטותם של מבנים רעועים.<sup>114</sup>

דוד בן-גוריון הכיר בבעיות החברתיות הגדולות אשר טמונות בהצלחה המספרית של העלייה ההמונית. עם זאת הוא גם היה מודע לבעיות הכבירות אשר נחות לפתחה של החברה בישראל. ברטרנספקטיבה כתב כי

העליה שקדמה למדינה, או יותר נכון, שקדמה לשואה של יהודי אירופה, הביאה אתה כל נכסי הרוח והחומר הדרושים לבנין מדינה ולעיצוב אומה עשירת תרבות, מעורה במורשת

<sup>109</sup> ד"כ 28, 1042 (התש"ד).

<sup>110</sup> ראו פרק ראשון.

<sup>111</sup> ראו לדוגמה פרוטוקול הוועדה לעבודה סוציאלית בעיריית תל אביב מיום 16 ביוני, 1952, המעלה תופעה של משפחות שלא משלמות שכ"ד ומוצאות מדירותיהן על פי פס"ד של בית משפט. למחלקה לעבודה סוציאלית אין תקציב לעזור למשפחות כאלו המוצאות לרחוב, אעתא"י 1450-4-935. עניין הפינוי מדירות לא התחיל רק עם קום המדינה. דוגמה למקרים כאלה לפני קום המדינה ניתן לראות בסקירה של 10 שנים על העבודה הסוציאלית בעיריית תל אביב בעמוד 11 בנוגע לשנים 1943-1933, אעתא"י 1427-4-928.

<sup>112</sup> ראו לדוגמה סיפור פלישתן של לפחות ארבע משפחות למועדון הנוער התימני בתל אביב ופינוי משם באמצעות צו בית משפט. מנהל המחלקה הסוציאלית טען אז כי אין חדרים לשכן משפחות אלה. הוא אמר זאת מתוך דאגה לכך שמשפחות עם תינוקות ברחוב מעוררות דאגה רבה, וגם מעוררות דעת קהל עוינת כלפי העירייה. ראו מכתב מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית אל ראש העיר מיום 19 בנובמבר, 1952, אעתא"י 1453-4-935, כמו גם מסמכים נוספים באותו התיק הנוגעים לפינוי המשפחות ממועדון הנוער התימני. פינוי משפחות ממבני ציבור גם הוא עניין שהחל עוד לפני קום המדינה. ראו לדוגמה פינוי של 20 אנשים, כנראה בעלי משפחות, מבית הכנסת הגדול ברחוב אלנבי 110 בתל אביב בנובמבר 1947, אעתא"י 1132-4-861.

<sup>113</sup> ראו דיון בנדון להלן. בנוסף, התקיימו דיונים בכנסת בעניין זה; ראו לדוגמה הישיבה ה-123 של הכנסת ה-1 (ד"כ 4, 948 (התש"י)), והישיבה ה-118 של הכנסת ה-1 (ד"כ 4, 835 (התש"י)). להרחבה בנושא הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948 ראו ה. כהן, 2000; מוריס 1991.

<sup>114</sup> על אנשים חסרי בית ומדיניות כלפיהם בעקבות שיטפונות ובתיים מסוכנים ראו להלן.

עברנו הגדול וצמודה לחזון אחרית הימים. העליה החדשה שבאה לאחר קום המדינה – היתה ברובה משוללת אותו מטען רוחני וחמרי של העליה שלפני מלחמת העולם השנייה. המדינה עשתה למען העולים כמעט כל אשר ביכלתה. העם כמעט שלא עשה כלום, חוץ מבודדים.

ההתיישבות החדשה היא בעיקר מפעל העליה החדשה, זה מעיד על היכולת היוצרת הגנוזה בעליה זו. אבל עדיין קיימת מחיצה בין הישוב הותיק ובין העליה החדשה. מחיצה זו נושאת בחובה סכנות חברתיות ומוסריות, גם בשטח הרגיש ביותר, בשטח הבטחון.

התמזגות הגלויות בזמן הקצר ביותר היא צו הגורל שלנו (בן גוריון תשכ"ד, 403-404: ההדגשות במקור).<sup>115</sup>

עד כאן שורטט סיפור המסגרת של העלייה והקליטה בשנות הבראשית של מדינת ישראל. סיפור זה, המספק קווי מתאר להבנת המצב נותן מושג כללי על מצבי המגורים השונים אשר עמם צריכים היו אנשים להתמודד בשנים אלו. להלן יובאו מספר דוגמאות אשר הולכות מעבר לקווי המתאר ומתמקדות בפרטים של הסיפור המשורטט לעיל. מדוגמאות אלו עולה כי המצב שנוצר, ואשר בו מדיניות העלייה הייתה כמעט מנוגדת למדיניות הקליטה, גרם למספרים גדולים של אנשים להתגורר בתנאים-לא-תנאים וללא קורת גג, ברחובות הערים ומקומות דומים אחרים. בנוסף, המלחמה גרמה לערבים רבים לעזוב את בתיהם ולהישאר מחוסרי קורת גג כתוצאה מכך. בין הדוגמאות שיובאו להלן יתוארו נדידה המונית יהודית וערבית, שיטפונות ובניינים מסוכנים, והתערבויות המדיניות במסגרת "חוקת השתייכות", ו"מפעל קורת גג". לסיום ובצורה הנרחבת ביותר יובא סיפורו של "בית הכנסת אורחים" אשר קם ביפו. מדוגמאות אלה עולים מצבים מגוונים של חסרות בית אשר פקדו אנשים שונים בתקופה המדוברת, כמו גם מספר דרכי מדיניות אשר ננקטו על מנת להתמודד עם מצבם.

### **נדידה המונית יהודית**

המחנות והמעברות שבאו בעקבותיהם סימלו בעיני רבים את כשלון מדיניות העלייה. הבעיה הגדולה ביותר של מדיניות הקליטה הייתה מתן קורת גג לרבבות עולים. מחנות העולים, ובהמשך המעברות אמורים היו לספק לעולים מגורים ארעיים לשבועות אחדים בלבד. איש לא שיער שהעולים יהיו במחנות ובמעברות במשך שנים רבות. מעבר לכך, כאשר ראו העולים כי הפגנות

<sup>115</sup> על המתחים החברתיים שנוצרו בימי העלייה ההמונית של שנות הבראשית, ולמעשה עדיין משפיעים על עיצובה של החברה במדינת ישראל ראו ליסק 2009.

וזעקות לא מועילות עוד, היו מי שהחליטו לעשות מעשה ויצאו לחפש להם מקום אחר. נדידה מהמעברות הייתה עוד לפני כן אך לאחר חורף 1951 היא החלה לובשת מימדים נרחבים. נראה כי החורף הקשה שפקד את המדינה בשנה זו, פגע קשות במעברות וגרם למאות אוהלים להתמוטט ולהרס של פחונים וצריפים. חורף זה גרם לאנשים שגרו במעברות מזה זמן לעשות מעשה, גם אם השלכותיו היו מרחיקות לכת וגרמו להם להפוך לנוודים.<sup>116</sup> מספר סיבות גרמו לנדידתם של העולים בחיפוש אחר דיור טוב יותר:

1. עולים הועברו למעברות ללא בחירה מצדם של אזור המגורים או של המעברה;
2. תנאים פיסיים קשים שהקשו על ההסתגלות למעברה;
3. תחושת ניתוק שגם היא הקשתה על ההסתגלות;
4. צפיפות;
5. מתח מתמיד.

תוך זמן קצר החלה נדידה המונית של מאות משפחות (ד. הכהן 1994). בעיתון הארץ התפרסמה באוקטובר 1951 ידיעה על 200 נפשות חסרות בית:

כ-200 נפשות, גברים, נשים, זקנים וטף, מעולי תימן, יושבים זה היום ה-5 תחת כיפת השמים, בצד הדרך המובילה מרחובות לכפר יבנה בקרבת מעברת זרנוגה. עולים אלה – כ-40 משפחות - נטשו את המעברה, בה ישבו בדרום הארץ. המקום הקודם היה מרוחק מישוב, כשעה וחצי הליכה לכביש ראשי. הם סבלו מקשיי אספקה ומחוסר עבודה.<sup>117</sup>

מועצות מקומיות ניסו למנוע הגירה לתחומיהן על ידי סירוב לרשום את "הפולשים" כתושבי המקום ומניעת שירותים וכרטיסי מזון מהם. הממשלה, שמלאה חרדות נוכח הנדידה אשר איימה לחבל במדיניות "פיזור האוכלוסין", ניסתה להפעיל מדיניות של ריתוק העולים למקומות מושביהם. עם זאת, בשל הנוסח הכללי של ההוראה שניתנה בעניין, ותחבולות שונות של העולים סוכל ניסיון ריתוק העולים והם המשיכו לנדוד. רק הירידה הדרסטית במימדי העלייה הקשתה את חומרת הבעיה (ד. הכהן 1994).

<sup>116</sup> פרטים נוספים על החורף הקשה ב-1951, ראו להלן בחלק הנוגע לשיטפונות, ול"מפעל קורת גג".  
<sup>117</sup> 1951. עולי תימן נטשו מעברה בדרום, הארץ, 30 באוקטובר, עמ' 4.

## נדידה המונית ערבית

במקביל ליהודים חסרי הבית שהגיעו למצב זה כתוצאה מהגירתם ומצב השיכון במדינה החדשה, הפכו גם ערבים לחסרי בית, בעקבות עזיבתם או העזבתם של מאות אלפי ערבים את בתיהם כתוצאה מהמלחמה של שנת 1948.

אבוי למנוצח! כאלה היו "חוקי המלחמה" מאז שבני אדם החלו להילחם: המנצחים הרגו, כבשו, החריבו וגירשו את המנוצחים ללא רחם, ללא רחם! ומה עשו המנצחים לאחר ניצחונם? הם בנו על חורבות המנוצחים את בתיהם, את כפריהם ואת עריהם, ואליהם הביאו את משפחותיהם ובניהם ויישבו אותם שם.  
זו דרכו של עולם. (אליאב 2005, 93).

לא ברור כי האמירה "זו דרכו של עולם" היא אקסיומה, ולא ברור גם כי אלה הם פני הדברים או שכך הם צריכים להיות. בכל מקרה, אלה היו פני הדברים בשנת 1948 במזרח התיכון, וכתוצאה מכך מאות אלפי ערבים הפכו לחסרי בית כתוצאה מהמלחמה. על המספר המדויק ישנה אי-הסכמה היסטורית. לפי מוריס (1991), ההערכה המספרית נעה בין 520 אלף ל-900 אלף או מיליון (397).

מבחינה היסטורית, ניתן לחלק את הפליטים הערבים לשתי קבוצות מרכזיות. רוב הפליטים עברו למדינות ערב והשתכנו בהן, חלקם עד היום חיים במחנות פליטים. הקבוצה השנייה והקטנה הרבה יותר, המוערכת בהיקף של בין 15 ל-20 אלף איש (לא כולל הבדואים בדרום),<sup>118</sup> הפכו לפליטים פנימיים בתוך מדינת ישראל שזה עתה הכריזה על עצמאותה (ה. כהן 1996, 9).<sup>119</sup> המדובר בפליטים פנימיים במדינת ישראל; ערבים שמוצאם מכפרים אשר חרבו במלחמת 1948 או בעקבותיה, נשארו בתחומי המדינה והפכו לאזרחיה. לפי ההערכה משתייכים יותר מ-15% מאוכלוסיית הערבים בישראל לקבוצה זו (ה. כהן 2000). דוגמה למצב שנוצר ממחיש דיון שהיה ב"וועדת העברת הערבים ממקום למקום". בפרטיכל הישיבה השביעית של הוועדה מדובר על בעייתם של 5000 פליטים ערבים בנצרת, אשר 2600 מהם מחוסרי גג.<sup>120</sup> הוועדה להעברת ערבים שהוקמה בסוף 1948, היא אחד הגופים אשר אמור היה לתת פתרון ולו זמני לבעיה שנוצרה עקב נדידת הערבים. אחת ממטרותיה הייתה למנוע היווצרות חיים בעוני אשר ידרשו התערבות

<sup>118</sup> סיפורם של הבדואים בתמונה הכוללת של הנדידה, הוא ייחודי (ראו נח 2009; פורת 2009).

<sup>119</sup> בשנת 1949 מנתה אוכלוסיית הפליטים הפנימיים כ-23,000 איש ובשנת 2000 למעלה מ-130,000 (ה. כהן 2000, 143).

<sup>120</sup> פרטיכל מהישיבה השביעית של ועדת העברת הערבים ממקום למקום מיום 21 בינואר, 1949, גנזך – ג-1322/22.

סוציאלית. כלי אחד שעמד לרשותה היה העברתם של תושבים ערבים ממקום ישוב אחד לאחר, תוך איחוד משפחות (ה. כהן 2000). לפי הפרטיכל המוזכר לעיל הוצע להעביר את 2600 הערבים חסרי קורת הגג מנצרת לחטין.

הרוזן פולקה ברנדוט שנתמנה ב-20 במאי 1948 למתווך במשא ומתן בין היהודים לערבים (ד. הכהן 1994, 13), לחץ מאז קיץ 1948 על ישראל להסכים לחזרתם של הפליטים הערבים במספרים גדולים לבתיהם. בדצמבר, 1948, קיבלה עצרת האומות המאוחדות החלטה בדבר "זכות השיבה" של הפליטים הערבים (מוריס 1991). הדבר לא מומש, וכפי שהוצג לעיל פליטים יהודים הוכנסו לבתי הערבים כחלק ממאמץ הקליטה של היהודים. לאחר שהתברר כי בעיית הפליטים הערבים איננה בעיה חולפת הוחלט באו"ם במאי, 1950, על הקמת אונר"א – "סוכנות האו"ם לסעד ולתעסוקה". גוף זה פעל במשך שנתיים בישראל עד שממשלת ישראל נטלה לידיה את הטיפול הבלעדי בפליטים שבתחומה (ה. כהן 2000).

### **שיטפונות ומבנים מסוכנים**

במהלך שנותיה הראשונות של מדינת ישראל, כאשר תשתית הניקוז התחילה להתהוות אך עדיין לא הייתה מספיקה, היו אירועים רבים שבהם שיטפונות גרמו נזקים לכבישים, גשרים, מבני ציבור וגם מבני מגורים. יש לזכור כי באותו הזמן "מבני מגורים" כללו מצד אחד בתים פרטיים ובתים משותפים, אבל גם רבבות אהלים, צריפונים, בדונים, פחונים ודומיהם, אשר הם רגישים ביותר לפגעי מזג האוויר. לפי דוח של הסוכנות היהודית בדצמבר 1951 היו עשרה מחנות מעבר ו-124 מעברות במדינת ישראל. למרות מאמצים גדולים של הממשלה חיו, לפי דוח זה, 85,000 אנשים באוהלים ועוד 80,000 בצריפונים ופחונים, רבים מהם כבר שנתיים ושלוש שנים ללא מחסה קבוע.<sup>121</sup> שרת העבודה גולדה מאירסון ציינה בישיבה ה-35 של הכנסת ה-2 באותו החודש – דצמבר 1951, כי מספר המשפחות המתגוררות בשיכונים ארעיים מגיע ל-64,500 משפחות.<sup>122</sup> בחורף הקשה שפקד את ישראל ב-1951 היו סופות וסערות גשמים עזות אשר פגעו ב-23 מעברות, מהן תשע באופן חמור ביותר; מאות אוהלים התמוטטו, גגות של פחונים וצריפים הועפו וקירות קרסו (ד. הכהן 1994, 290).

בבדיקה של מקורות שונים עולים נתונים על כך שאנשים רבים פונו מבתיהם עקב שיטפונות, והפכו לחסרי בית לימים ספורים או לתקופות ממושכות. מחנות העולים והמעברות קמו בסוף

<sup>121</sup> דוח מיוחד של הסוכנות היהודית מיום 19 בדצמבר, 1951, בשפה האנגלית, מופנה אל – Dr. George Stefansky – Director of Research, United Palestine Appeal, גנוז ג-2277/5.  
<sup>122</sup> ד"כ 10, 783 (התשי"ב).

שנות הארבעים ותחילת שנות החמישים במקומות שלא היו מיושבים קודם לכן, ונראה כי לא נעשתה בדיקה מקיפה מספיק – אם בכלל – על מנת לוודא שמקומות אלה ראויים למגורים גם כאשר יורדים גשמים כבדים אשר גורמים לשיטפונות. עקב כך מצאו את עצמם אנשים רבים מתגוררים במקומות אשר הוצפו במי שיטפונות. לאורך השנים פונו לא מעט מהם בעת השיטפונות לבתי ספר, בתי כנסת, בתי קפה, בתי מלון, גני ילדים, משרדים ציבוריים, מועדוני מפלגות, וכמובן גם לקרובים ולידידים.<sup>123</sup>

במכתב מאת המחלקה לישובי עולים באגף לשלטון עצמי של משרד הפנים אל הוועדים המקומיים, מזכירי המעברות והמחנות מיום 27 בדצמבר, 1951, מפורטת מדיניות העזרה לנפגעי שיטפונות. בין השאר נאמר שם כי עליהם לתאם ולשתף פעולה בין גורמים שונים; במידה ויש הכרח לעשות פינוי, לדאוג תחילה למקומות אכסון ולזכור שקל להוציא אנשים ממעברות, אך קשה להחזירם לשם. לבסוף מבקשת המחלקה להעביר אליה דוחות על המצב בכל מקום ומקום ועל פעולות הנעשות בימי הגשמים.<sup>124</sup>

שנתיים לאחר מכן במכתב המחלקה אל הממונים על המחוזות, המדיניות לא השתנתה באופן ניכר. מומלץ שם על פעולות למניעת הצפות, התמוטטות בדונים וניתוק הקשר עם המקומות תחת אחריותם. לשם כך שוב מומלץ על התייעצות משותפת של גורמים שונים, ושוב נדרשים דיווחים מהמתרחש במקומות השונים.<sup>125</sup> מסמכים שונים מעידים על היענות לדרישות המחלקה לישובי עולים.<sup>126</sup>

בתכתובות בין המחלקה לישובי עולים לממונים על המחוזות, ובין אלה לממונים בכל ישוב וישוב, המופיעות בגנזך המדינה מהשנים 1953-1955, ניתן למצוא דיווחים על ההיערכות לשיטפונות, כמו גם על גשמים, שיטפונות ותוצאותיהם. בין השאר מדווחים פינויים של תושבים ממקומות מגוריהם לסידורי מגורים חלופיים אשר כל ישוב ארגן מבעוד מועד כגון בתי ספר, בתי כנסת, בתי קפה, מבנים ציבוריים וכד'.<sup>127</sup> כמובן שבין שאר העניינים המדווחים עולים עניינים כספיים. לדוגמה הממונה על מחוז ירושלים כותב אל האגף לשלטון מקומי במשרד הפנים ביום 20 בדצמבר, 1955, על כך שעיריית ירושלים מבקשת 15,000 ל"י להכשרת המנזר בעמק המצלבה

<sup>123</sup> ראו מקרים פרטניים בגנזך ג-1898/8; ג-2277/5; גל-4911/4, וגם באעתא"י 934-4-1453; 6150-4-4153.

6150-4-4154.

<sup>124</sup> גנזך ג-1898/8.

<sup>125</sup> מכתב מיום 25 באוקטובר, 1953, גנזך ג-1898/8.

<sup>126</sup> ראו למשל מכתב מהממונה על מחוז תל אביב אל כל ראשי הרשויות המקומיות במחוז תל אביב מיום 18 בנובמבר, 1953,

גנזך ג-1898/8.

<sup>127</sup> גנזך ג-1898/8.

למגורים עבור מפונים מבניינים מסוכנים עקב שיטפונות.<sup>128</sup> לא ברור אם הכסף שולם או לא, אבל בדוח של הוועדה לנזקי שיטפונות כמה חודשים לאחר מכן נאמר כי עקב שיטפונות במקומות שונים בירושלים נגרמו נזקים רציניים לבניינים רעועים עקב השיטפונות, והיה הכרח לפנות את תושביהם אשר שוכנו זמנית במנזר המצלבה.<sup>129</sup>

במקומות אחרים, אשר לא נערכו מבעוד מועד המכתבים מעידים על מצוקה, ועל אי-ידיעה מה לעשות נוכח אנשים אשר מוצאים את עצמם ללא קורת גג עקב השיטפונות.<sup>130</sup> בעקבות היותה של ההיערכות חלקית בלבד היו מקרים רבים של פלישות תושבים למבנים מוגנים משיטפונות. כלומר, במקומות בהם לא הייתה היערכות, ואשר בהם היו שיטפונות שהציפו מקומות מגורים של התושבים, או מקומות שבהם המים איימו להציף את מקומות המגורים, היו מקרים של פלישות, לפעמים למספר ימים ולפעמים לזמן ארוך יותר. לדוגמה, אנשים שגרו באוהלים במחוז תל אביב פלשו עם בוא השיטפונות למשרדי הוועד המאוחד אור יהודה, למשרדי עמידר ולבית ספר מקומי.<sup>131</sup>

הדיון במבנים מסוכנים נערך לעתים בצמוד לדיון על שיטפונות, היות ופעמים רבות שיטפונות הפכו מבנים למסוכנים. עם זאת, הדיון במבנים מסוכנים לאורך השנים תפס גם מקום משל עצמו שלעתים לא היה קשור לשיטפונות. בכל מקרה, לעתים פינוי של מבנים מסוכנים גם הוא הפך אנשים לחסרי בית, זאת במקרים בהם לא הייתה דאגה לדיוור חלופי. לפעמים הדיוור החלופי אליו הועברו המפונים היה באיכות כל-כך ירודה שבסופו של דבר ניתן לראות גם בהם חסרי בית, בהיותם חסרי דיוור נאות.

בישיבה ה-177 של הכנסת ה-1 דיבר ח"כ ישראל רוקח (הציונים הכלליים), על אנשים החיים בעיר העתיקה של יפו בתנאים סאניטריים מינימאליים, ללא אור. אלו היו "מאורות", אשר לדבריו לא מתאימות למגורי בני אדם ולא לחיות. חלק מהבתים לדבריו רעועים ונראה שיהיה צריך לפנות רבים מהם.<sup>132</sup>

<sup>128</sup> שם.

<sup>129</sup> הוועדה לנזקי שיטפונות תש"ז, דוח מספר 2, גנוך ג-1898/8.

<sup>130</sup> ראו למשל מכתב מהממונה על מחוז המרכז, רמלה אל חברת עמידר מיום 19 בדצמבר, 1955; וגם מכתב ראש עיריית חולון אל הוועדה הבין-משרדית לשיטפונות במשרד הפנים מיום 5 בדצמבר, 1955, גנוך ג-1898/8.

<sup>131</sup> מכתב י. פרנקל, קצין מחוז תל אביב אל הממונה על מחוז תל אביב, מדצמבר, 1953. פלישות נוספות היו בין השאר גם במעברת שבות עם (מכתב הממונה על מחוז המרכז, רמלה אל המחלקה ליישובי עולים, משרד הפנים ירושלים, מיום 22 בנובמבר, 1953), ובסקיה א' (מכתב הממונה על מחוז תל אביב אל המחלקה ליישובי עולים, משרד הפנים ירושלים, מיום 20 בנובמבר, 1953), גנוך ג-1898/8.

<sup>132</sup> ד"כ 6, 2550 (התש"י).



גם כאשר פונו אנשים ממבנים מסוכנים, לעתים הם פונו למגורים תת אנושיים שגם אם לא היו מסוכנים מבחינת היציבות הפיזית של המבנה לא היו ראויים למגורי אדם.<sup>133</sup> בישיבה ה-96 של הכנסת ה-2 נערך דיון בעניינם של תושבי הצריפים והבתים הרעועים בחיפה. בדיון זה טען ח"כ רוסתם בסתוני (מפ"ס) כי הבעיה נוגעת לחלק נכבד מהאוכלוסייה בישראל, ומוכרת בעוצמה רבה בשלוש הערים הגדולות: ירושלים,<sup>134</sup> תל אביב וחיפה. להדגמת הבעיה הוא מביא את המקרה של כמה מאות משפחות המתגוררות בצריפים שהעירייה רואה מחובתה להרוס אותם, תוך שהיא רואה, לדבריו, שאין ביכולתה לשקם את משפחות בעלי הצריפים. בסתוני מזהיר כי אם העירייה אכן תבחר להרוס צריפים אלה, יוותרו מאות משפחות ללא קורת גג.<sup>135</sup>

### חוקת ההשתייכות

בין ההתערבויות המעטות שנועדו באופן מיוחד לאנשים חסרי בית – או במקרה זה נודדים, ניתן לכלול את "חוקת ההשתייכות".

חוקת ההשתייכות נועדה כדי לקבוע טיפול סדיר ואחיד בנצרכים ועולים העוברים ממקום למקום; נצרכים נודדים בכל תחום מדינת ישראל, אשר חסרים מקום מגורים קבוע. החוקה קבעה כי צרכיהם החיוניים כגון הלבשה, לינה וכד', יסופקו לתקופת מעבר – ולא יותר מחודש ימים, על ידי הלשכה לעבודה סוציאלית שבאזורה הם נמצאים. אחרי חודש ימים חלות ההוצאות על המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי.<sup>136</sup>

החוקה המדוברת כוננה כבר באמצע שנות הארבעים, ולא נועדה במקורה להתמודד באופן ספציפי עם בעיית הנודדים מהמעברות שתוארה לעיל. עם זאת, נעשה שימוש בחוקת ההשתייכות גם לאורה של תופעה זו. במסמך של משרד הסעד משנת 1956 נטען כי עזרה למקרים ארציים חלה ישירות על המשרד. "פרוש המושג מקרה ארצי – איש שלא רכש עדיין אזרחות במקום מגורים קבוע (שהות במקום במשך שנה)".<sup>137</sup> באותו המסמך נאמר כי עקב שינויים בהרכב ובמבנה האוכלוסייה אחרי קום המדינה יש להכניס שינויים בחוקת ההשתייכות, אשר "משמש מכשיר אדמיניסטרטיבי ומקצועי כאחד כבסיס לכסוי הוצאות הטפול באנשים שטרם רכשו להם זכויות

<sup>133</sup> ראו לדוגמה גילוי דעת אל מועצת העירייה של מעברת פחונים גבעת התמרים והוועד השכונתי מיום 7 ביוני, 1953, אעתא"י 4135 א – 41403.

<sup>134</sup> דיון על מצבם של מפוני הבתים הרעועים בירושלים התקיים בישיבה ה-282 של הכנסת ה-3 (ד"כ 22, 1718-1717 (התשי"ז)).

<sup>135</sup> ד"כ 12, 2366 (התשי"ב).

<sup>136</sup> חוקת ההשתייכות צורפה למכתב מאת רבקה אהרונסון מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית לראש העיר תל-אביב ישראל רוקח לאישורו. זאת לאחר שהחוקה אושרה במקומות אחרים בישראל. מכתב מיום 28 ביוני, 1944, אעתא"י 928-04-1428.

<sup>137</sup> מופיע בדיון וחשבון על פעולות המחלקה לארגון ולפקוח בלשכות 1955-1956, סעיף ז' בעמ' 6, אעתא"י 929-04-1430.

תושב במקומות מגוריהם".<sup>138</sup> במסמך נטען כי הוצאות הטיפול באנשים אלה מתכסות על ידי שלושה גורמים: משרד הסעד, הלשכה במקום המגורים הקודם והלשכה במקום המגורים החדש. חלק מאוכלוסיית היעד הכלולה בחוקת השתייכות הם

אנשים נודדים, שהם בחלקם הניכר אנשים בודדים שעלו ארצה אחרי קום המדינה, רובם מהווים חומר אנושי נחשל ביותר – טרם השתרשו בחיי הארץ, לא מצאו את פרנסתם ולא הצליחו להיקלט מבחינה חברתית – בחלקם מקרי גבול מבחינה פסיכית. המקרים מובאים למחלקה בעיקר משלשת הערים הגדולות.<sup>139</sup>

במהלך 1955/56 הובאו בפני המחלקה לארגון ולפקוח בלשכות במשרד הסעד 109 מקרים של אנשים נודדים, אשר מוגדרים במסמך כבעיה חברתית קשה. הטיפול בהם כלל עזרה חומרית בתחומים שונים, כולל עזרה בכלכלה ובלינה.<sup>140</sup>

במכתב מאת מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית בעיריית תל אביב בצלאל יעקובסון אל מ. בר-סלע, מנכ"ל משרד הסעד, כותב יעקובסון על הסכמתו של האחרון כי יש לשנות את תקנון ההשתייכות כך שמשפחות העוברות ממעברות וישובי עולים לעיר יישארו באחריות משרד הסעד למשך שנתיים.<sup>141</sup> תיקון זה בא ככל הנראה בעקבות המספרים הגדולים של משפחות שעשו את המעבר הזה לתל אביב.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> דין וחשבון על פעולות המחלקה לארגון ולפקוח בלשכות 1955-1956, נספח 2, ענייני השתייכות ומקרים ארציים, אעתא"י 929-04-1430.

<sup>139</sup> דין וחשבון על פעולות המחלקה לארגון ולפקוח בלשכות 1955-1956, נספח 2, ענייני השתייכות ומקרים ארציים, אעתא"י 929-04-1430.

<sup>140</sup> שם, שם.

<sup>141</sup> מכתב מאת יעקובסון אל בר-סלע מיום 18 בנובמבר, 1958, אעתא"י 1431-ב – 929-04.

<sup>142</sup> בישיבת הוועדה הסוציאלית של תל אביב שהתכנסה ביום 5 בדצמבר, 1957, ציין יעקובסון בעיה רצינית של משפחות הנודדות מהמעברות ומישובי העולים לתל אביב. במשך שלוש השנים שקדמו המדובר היה בכ-1700 משפחות כאלה, השרויות בנחשלות כבדה; רק ב-1956/7 עברו לתל אביב כ-700 משפחות כאלה, זאת בזמן שיצאו מתל אביב למקומות אחרים רק 60 משפחות. הוא מציין כי רוב המשפחות העוברות עלו למדינת ישראל בשנים 1949-1951 ולא נאחזו במקומות אחרים. פרטוקול מס' 16 של ישיבת הוועדה הסוציאלית של תל אביב, אעתא"י

1431-א – 929-04. גם ב-1964 המצב נמשך; במכתב מאת מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית בעיריית תל אביב אל מנהל השרות למען המשפחה במשרד הסעד מיום 30 באפריל, 1964, כותבת רבקה אהרונסון כי משפחות רבות נוהרות לתל אביב "משום שלא מצאו לעצמן מקום, או עבודה או פרנסה במקום מגוריהן." עוד היא אומרת כי "אין לתאר במלים באיזה מצב עלוב מגיעות משפחות אלה לתל-אביב מהם הם "תנאי המגורים" שהן מציגות לעצמן כאן." אעתא"י 1433-04-5948.

## מפעל קורת גג

התערבות מדיניות נוספת אשר באה באופן מיוחד להקל את מצבם של ילדים אשר הפכו חסרי בית בעקבות שיטפונות שהרסו, או איימו להרוס את מקומות מגוריהם הזמניים במעברות, היא "מפעל קורת גג".

כבר בשנת 1949 טען שר החוץ משה שרת בדיון בממשלה על בעיות העלייה, כי הישוב על כל שכבותיו יצטרך להירתם למאמץ העלייה ואנשיו יצטרכו לקבל ילדים לבתייהם ואל משפחותיהם.<sup>143</sup> כשנתיים לאחר מכן ההכרה בכך שגם הדיור במעברות אינו נאות ולא מהווה קורת גג הולמת הייתה נחלתם של רבים, כולל שרים בממשלה, אשר בעצמה דנה בהשלכות הגשמים על תושבי המעברות.<sup>144</sup> כאמור, ההכרה בכך שתנאי החיים במעברות קשים מנשוא הביאה את משרד הסעד והסוכנות היהודית ליזום את "מפעל קורת גג",<sup>145</sup> פעולה להוצאה של ילדים מגיל שש ממעברות והעברתם למגורים זמניים במקומות אחרים בהם היו תנאים נאותים יותר, בעיקר לקראת בוא הגשמים שהפכו את החיים, לפחות בחלק מהמעברות, לבלתי נסבלים עוד יותר מהרגיל.<sup>146</sup> השר לוי פירט כי מתוך 173 מעברות בטיפול משרדו, ב-25 מעברות עדיין נשארו אוהלים אשר שיכנו 10,000 משפחות ובהן 14,000 ילדים. הוא מצייך כי עד ל-20 בדצמבר, 1951, הועברו במסגרת "מפעל קורת גג" למחנות אשר הצבא העמיד לטובת המפעל 2205 ילדים. עם זאת ברור כי יש אלפי ילדים נוספים הזקוקים לסיוע שהמפעל נותן.<sup>147</sup> השרה מאירסון טענה כי בשנת 1951 תכנית קורת-גג כללה 13,000 ילדים (ירחון העבודה 1952, א, 9). ניתן לראות במפעל זה, שמנהלו לפי עיתון הצופה היה הרב רבינוביץ ממשרד הסעד, פעולה של מדיניות להקלת מצבם של מי שנתפסו על ידי הממשלה כחסרי בית המוחלשים ביותר – הילדים.<sup>148</sup> לפי ד. הכהן (1994), העיכוב בהחלפת האוהלים במבנים יותר יציבים עורר תסיסה בין תושבי המעברות שהסוכנות חששה שתפתח לגל של התמרדות. כדי להקל על הקשיים של החורף הקרב פינתה הסוכנות ב-1951 ילדים ותינוקות למוסדות מתאימים ונערכה להצפות והתמוטטויות של מבנים.

בעיתונות פורסמו כתבות שונות על "מפעל קורת גג". חלקן דיווחו על המפעל, וחלקן ביקרו אותו. "מפעל קורת גג" החל באיסוף ילדים אליו בנובמבר, 1951, והסתיים באפריל, 1952. המפעל הקיף

<sup>143</sup> פרטי-כל ישיבה ח/ש"י של הממשלה, 8 בנובמבר, 1949.

<sup>144</sup> ראו למשל פרטי-כל ישיבה ב/ש"י של הממשלה, 11 באוקטובר, 1951.

<sup>145</sup> למרות שהיוזמה להקמת המפעל הייתה של משרד הסעד והסוכנות היהודית, גופים שונים יצאו בקריאה לעזור לילדי המעברות. בין גופים אלה ניתן למנות את הרבנות הראשית חיפה (אצ"מ: 12148/KRU); התאחדות עולי הונגריה, סניף פתח-תקה (אצ"מ: 8467/KRU); ועד הישיבות בארץ ישראל (אצ"מ: 8809/KRU); הרבנות הראשית לתל-אביב יפו והמחוז (אצ"מ: 9087/KRU); והוועד הפועל של הסתדרות הפועל המזרחי בארץ ישראל (אצ"מ: 13606/KRU).

<sup>146</sup> הודעת שרת העבודה על המצב במעברות (ד"כ 10, 784 (התשי"ב)).

<sup>147</sup> ד"כ 10, 797 (התשי"ב).

<sup>148</sup> 1952. נסתיים מפעל "קורת גג". הצופה, 24 במרץ, עמ' 1.

4600 ילדים; 1000 ילדים שהיו בטיפול הצבא במחנות מיוחדים, 2100 ילדים שהיו במשקי ההתיישבות העובדת, ו-600 ילדים במוסדות עליית הנוער. עוד אלפי ילדים הוצאו בימי השיטפונות מהמעברות והיו במוסדות שונים במשך זמן קצר מארבעת החודשים אשר בהן פעל המפעל.<sup>149</sup> למרות שמבחינה מעשית עבד המפעל ביעילות רבה, מבחינות אחרות התעוררו בעיות שונות. בכתבה עיתונאית נטען כי "העובדה שמרבית הקולטים היו מבני העדה האשכנזית, בעוד שרוב הילדים היו תימנים, עירקים ומרוקנים, גרמה לסבך של בעיות" (בשן 1952, 3). למרות הכוונה הטובה, מחקר של מכון סאלד למען הילד והנוער שצוטט בעיתון דיבר על הילדים כ"שפני ניסיון" (שם). בנוסף, בעוד שבשלב הראשון של המפעל הייתה היענות גדולה, בשלב ב' שלו ההיענות ירדה. לפי עיתון המשמר אי ההצלחה בשלב זה נבעה משתי סיבות עיקריות: הוברר כי לפחות לחלק מהמוסדות שאליהם נשלחו הילדים לא היו סידורים מתאימים לקליטתם, לא היה טיפול מספיק וכד'; לכך הצטרף פחדם של ההורים כי באין ילדים באוהלים תישלל מהם עזרת הסעד שקיבלו עד אז.<sup>150</sup> למרות טענות אלה, היו מי שהכתירו את המפעל בהצלחה רבה.<sup>151</sup> ובכל זאת, לפי עיתון הארץ מסיבות שונות, שחלקן לפחות קשור בהבטחת הסוכנות היהודית להעביר משפחות עולים מאוהלים לצריפונים ולשיכונים אחרים, לא חודש "מפעל קורת גג" בחורף שנפתח בסוף שנת 1952, ונותר כאפיזודה חולפת של חורף 1951, שהיה אחד הגשומים ביותר בתקופה ההיא.<sup>152</sup>

בכל מקרה, ההכרה בצורך לפנות את הילדים במסגרת "מפעל קורת גג", שופכת אור על מצבם של רבבות ילדים – ומעבר להם מבוגרים, אשר חיו כנראה בתנאים שעשויים להיתפס כחסרות בית במשך שנים רבות גם בתוך המעברות. בישיבה ה-15 של הכנסת ה-3, טען חיים יהודה (מפ"ם) ב-1955 כי

בעיית המעברות היא בעצם אחת הבעיות החמורות ביותר, שלא מצאה את פתרונה במדיניות זו הקיימת עד ימינו, ואשר כתוצאה ממנה מוזנחים מאה אלף מאזרחי המדינה מבחינה סוציאלית ונשארים בתוך המעברות ללא קורת גג, זה שש שנים.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> 1952. נסתים מפעל "קורת גג" בצבא. הדור, 26 במרץ; 1952. אלפי ילדים נהנו מ"קורת גג". הדור, 7 באפריל, אצ"מ: 933 / S71.

<sup>150</sup> 1952. העולים אינם מוסרים את ילדיהם לשלב ב' של "קורת גג". המשמר, 4 בינואר, אצ"מ: 933 / S71.

<sup>151</sup> 1952. אלפי ילדים נהנו מ"קורת גג". הדור, 7 באפריל, אצ"מ: 933 / S71.

<sup>152</sup> 1952. דנים בהפסקת מפעל "קורת גג", הארץ, 2 באוקטובר, עמ' 4.  
<sup>153</sup> ד"כ 19, 171 (התשט"ז).

בגרסה המודפסת של המחקר  
מופיע בעמוד זה צילום מסמך  
מקורי שכותרתו  
"קורת גג לילדי עולים"

מקור המסמך: אצ"מ 368/KRA

בגרסה המודפסת של המחקר  
מופיע בעמוד זה צילום מסמך  
מקורי שכותרתו  
"קורת גג לילדי עולים"

מקור המסמך : אצ"מ 1866/KRU

## בית הכנסת אורחים ביפו

ומי מאתנו לא ראה המון האורחים אשר יבואו במקלם ותרמילם ולא חשבו הוצאות דרכם ויתגלגלו תחת צואה באין מקום ללון, מי שלא ראה צער זה לא ראה צער מימיו, ועד כמה שם עמנו מתחלל בחזיונות מעציבות כאלה, משפחות משפחות טף ונשים מתגוללים בראש כל חוצות, ולזעקת האמללים כי רבה התעוררו תושבי עירנו... ואמרנו עת לעשות בענין הזה להביא חומר לבנין בית הכנסת אורחים ביפו.

שמחה בונים נאוואואלסקי, זרח בארנעט ודוב בער כאצקאווסקי.<sup>154</sup>

סיפורו של בית הכנסת אורחים בנווה צדק מייצג סיפור של מוסד אשר הוקם באופן פרטי לאכסונם של עוברי אורח נוטים ללון, והפך – בשנות העלייה הגדולה ולאחריה לבית-מחסה לאנשים חסרי בית. ככזה חולק בית הכנסת האורחים לשניים ושימש מקום בו מומשה מדיניות דיור של שני גופים שונים: הסוכנות היהודית ועיריית תל-אביב. מבחינת הסוכנות שימש המקום מעין "בית עולים" נוסף, ומבחינת העירייה שימש המוסד כבית-מחסה לכל דבר ועניין.

קהילת יהודי יפו הקימה מוסדות רבים לעזרה הדדית. "בית הכנסת אורחים", אשר הוקם בשכונת נווה צדק בשנת 1888 שימש בראשיתו כמלון אורחים לעולים שהגיעו לנמל יפו וליהודים שירדו מירושלים ליפו. באמצעות תקנון קפדני נקבע כי השהייה במקום מוגבלת לחמישה ימים; זאת על מנת למנוע את הפיכת המקום לבית-מחסה לאביונים. באתר האינטרנט של העיר תל-אביב-יפו נטען כי "עם סיפוח נווה צדק לתל אביב, עבר המבנה להחזקת העירייה, ובשנת 1948 היה למרכז קליטה עירוני" (פורטל המרכזים הקהילתיים ל.ת.). עוד נטען שם כי עם סגירתו של המרכז "פלשו" לבניין מספר משפחות וחסרי בית. היום משמש המבנה את המרכז הקהילתי של נווה צדק (שם).

להלן יתוארו קורותיו של "בית הכנסת אורחים" (להלן בה"א) בתל אביב יפו. בה"א שימש בעיקר מאז 1943 ועד לסגירתו בשנת 1956 כבית-מחסה לאנשים שחסרו קורת גג מסיבות מגוונות. בניגוד למרכזי העולים השונים אשר תוארו לעיל, בה"א לא שימש כמרכז עולים במובנו הידוע. במהותו בה"א נועד לספק מחסה לאורחים נוטים ללון, אשר הם חסרי קורת גג, למשך מספר ספור של לילות. עם זאת, בצוק העתים, במהלך שנות העלייה הגדולה בה"א הפך לאבן שואבת לאנשים שמסיבות שונות נותרו ללא קורת גג וביקשו להשתמש בשירותים הבסיסיים שהמקום סיפק. חלק

<sup>154</sup> חבצלת, שנת השליש ושתים, מספר 14 (ב' שבט תרס"ב, 10 בינואר 1902), עמודים קא-קב. גדלה ביום 13 בנובמבר, 2008, מתוך: [www.jnul.huji.ac.il/dl/newspapers/havazelet/html/havazelet-19020110.htm](http://www.jnul.huji.ac.il/dl/newspapers/havazelet/html/havazelet-19020110.htm). לא ברור האם הציטוט המובא כאן, משנת 1902, מצביע על פתיחתו מחדש של אותו בית הכנסת אורחים המתואר בחלק זה, ואשר נפתח לראשונה ב-1888, או שהוא מתאר פתיחתו של בית הכנסת אורחים אחר ביפו.

זה מתבסס על מסמכים פנימיים של "בית הכנסת אורחים", פרוטוקולים של ישיבות "ועדת הכנסת אורחים", אשר שימשה כוועדת היגוי של המקום, מזכרים, מכתבים בין רשויות שונות ועוד.

הפרוטוקול הראשון שנמצא בארכיון העיר תל-אביב-יפו של ועדת הכנסת אורחים (להלן וה"א) הוא מיום 5 במרץ, 1923. בישיבה זו נערך ויכוח בסוגיית התשלום תמורת השהות בבה"א. רוח הדברים נשבה לכיוון של אי-תשלום תמורת השהייה במקום. ניסיון העתיד במקום מצביע על כך שבשנים מאוחרות יותר לא נגבה תשלום מאורחים נוטים ללון למספר לילות. בכל מקרה האדון אזולאי מבאר כי אי-אפשר לדחות יותר את הפתיחה של בה"א "היות שישנם כבר אנשים אורחים שאין להם איפה לישון".<sup>155</sup> מהמסמכים שנמצאו לא ברור מה התרחש בבה"א מאז הקמתו ב-1888 ועד לאמירה זו הדורשת את פתיחת שערי המקום בפני האורחים. יכול להיות שהמקום היה פתוח ונסגר, עד לפתיחתו מחדש. בכל מקרה תקנות בה"א, שכנראה היו תקפות באמצע שנות העשרים של המאה הקודמת, הטילו הגבלה של 14 יום על השהות בבה"א.<sup>156</sup>

בסקירה "על המצב בתל-אביב" שנכתבה בשנת 1939 נכתב בנוגע למצב השיכון כי בתל אביב ישנם מאות ואולי אלפים מחוסרי קורת גג, כולל אנשים המפונים בפסק בית משפט מבתיים מפני שאין באפשרותם לשלם שכר דירה. עוד נכתב בסקירה כי בתל אביב יש רק מקלט אחד – הוא בית הכנסת אורחים, ובנוסף קיים בית העולים המכיל 100 מיטות, אשר מנהלו נאלץ כל ערב לסגור את הדלתות בפני עשרות מבקשי מיטה; "שדרות תל אביב, גינות, פרוסדורים פתוחים, שפת-הים וכל פנה משמשים מקום לינה".<sup>157</sup> מוזכר עוד בסקירה כי לא קיים בית-מחסה לנשים חוץ מ-12 מיטות במקלט של "בנות ציון".<sup>158</sup> זהו אם כן מצב החוסר בשירותים דוגמת בית-המחסה אשר בתוכו מתקיים בה"א בשלהי שנות השלושים של המאה ה-20.

ב-22 במרץ 1944 מודיע ישראל רוקח, ראש העיר תל אביב, במכתב אל הלל קזרנובסקי מנהל בה"א כי הוחלט להעמיד לרשות הוועדה לשיכון עולים ארבעה חדרים למשפחות וחדר אחד נוסף לרווקים, ולבנות עוד ארבעה חדרים למשפחות.<sup>159</sup> את המיטות עבור הנשואים מתוכם תספק הסוכנות היהודית.<sup>160</sup> בפרוטוקול הוועדה להכנסת אורחים מיום 6 ביולי 1944 מובעת תרעומת על

<sup>155</sup> אעתא"י – 5219-8-614.

<sup>156</sup> אעתא"י – 5090-8-74. כפי שיוצג בהמשך, מספר הימים המותר לשהות בבה"א משתנה לאורך השנים ונע בין חמישה לארבע-עשר ימים. התקנות עצמן אינן מתוארכות, אך נמצאות באותו התיק עם פרטיכל ועידת באי כח הקהלות בא"י מיום 7 דצמבר, 1926.

<sup>157</sup> סקירה על מצב תל אביב, המצורפת למכתב המחלקה הסוציאליית בתל אביב אל ראש העיר מיום 19 בנובמבר, 1939, עמ' 3, אעתא"י 928-01-1426.

<sup>158</sup> שם, עמ' 5.

<sup>159</sup> אעתא"י 861-4 – 1132 א.

<sup>160</sup> מכתב מישראל רוקח, ראש העיר תל אביב אל הלל קזרנובסקי מנהל בה"א, מיום 22 במרץ, 1944, סעיף א,



שיכון העולים הפליטים בבה"א, היות ושיכונם מונע מהמקום למלא את ייעודו, שהוא שיכון של אנשים מחוסרי קורת גג.<sup>161</sup> סידור שיכונם של העולים במקום יוצר בעיות מגוונות. העולים הפליטים משלמים כסף בעבור שהותם בבה"א, בניגוד לאנשים אחרים הבאים להשתכן במקום. דבר זה יוצר בעיות בגישתם של העולים הפליטים אל מנהלי המקום ואל דרישותיהם מהם. למעשה מתקיימים שני תקנונים נפרדים במקום – האחד לעולים הפליטים – למול הסוכנות, והשני לכל השאר.<sup>162</sup> בכל מקרה, אחת הבעיות המרכזיות בשיכונם של העולים הפליטים במקום היא העובדה ששיכונם במקום למעשה לא משאיר מיטות פנויות מספיקות לשיכונם של מי שנזקקים לקורת גג. מתוך כ-80 מיטות קיימות נשארו רק כ-36 מהן פנויות. משום כך קזרנובסקי במכתב אל ראש העיר טוען כי לדעתו חייבים לפנות את הפליטים מבה"א כדי להחזיר את המקום "למטרתו היסודית והעיקרית – מתן מקלט לילה לעשרות ומאות אורחים אומללים מחוסרי אמצעים המתדפקים על דלתות המוסד".<sup>163</sup> כתוצאה ממצב זה נשארים כ-40 אנשים ללון בחוץ בכל לילה.<sup>164</sup> למרות ניסיונות אלה, ראש העיר משיב את פני קזרנובסקי ריקם בטענה כי באין חלופות דיור לפליטים, הם יישארו בשלב זה בבה"א.<sup>165</sup> למרות זאת, ביוני 1945 הגדיר ישראל רוקח ראש העיר תל אביב את בה"א כנותן "מקום-לינה למחוסרי-גג מכל חלקי הארץ".<sup>166</sup>

במסמכים שנמצאו לא צוינו מספרים של אנשים חסרי בית אשר לנו בבה"א בתקופה שעד 1943, למעט 200 פליטים אשר השתכנו שם בזמן "המאורעות".<sup>167</sup> יצוין כי 200 אנשים אלה הם למעשה חלק מכ-14,600 אנשים אשר עזבו את בתיהם באפריל 1936 בעקבות האירועים הנזכרים בשטח של יפו והשכונות בגבולות תל אביב. חלק מהם מצאו מקלט אצל קרובים, אבל כ-9600 נותרו נזקקים לעזרת העירייה. אלה סודרו תוך חמשת הימים שבין 19 ל-24 באפריל בכ-85 מקומות מחסה, ביניהם 41 בנינים ריקים ובלתי גמורים, 26 בתי כנסת, 9 בנינים ציבוריים, 2 בתי ספר, 2

1132 א – 861-4.

<sup>161</sup> אעתא"י 1132 א – 861-4.

<sup>162</sup> מכתב הלל קזרנובסקי, מנהל בה"א אל רוקח, ראש עיריית תל אביב, מיום 10 ביולי, 1944. לגבי היות החוזה של הפליטים חתום מול הסוכנות ראו עמוד 2, סעיף 1. אעתא"י 1132 א – 861-4.

<sup>163</sup> מכתב הלל קזרנובסקי, מנהל בה"א אל רוקח, ראש עיריית תל אביב, מיום 9 באוגוסט 1944.

אעתא"י – 1132 א – 861-4.

<sup>164</sup> מכתב רבקה אהרונסון מהמחלקה לעבודה סוציאלית בעיריית תל אביב אל ארגוב, מ"מ גזבר העירייה, מיום 10 באוגוסט, 1944. במכתבה מוסיפה אהרונסון כי "בית" הכנסת אורחים" בצורתו של היום, איננו מאפשר עדיין הכנסת אנשים מהמעמד הבינוני, הזקוקים לא רק למקום לינה בלילה, אלא גם לפינה בה יוכלו להימצא גם בשעות היום בתנאים מתאימים". בכך היא מבהירה כי בה"א הוא מקום לבני מעמד מסוים שאין להם כל ברירה אלא למצוא מקום שבו יוכלו למצוא קורת גג ללילה, למרות שמעבר לכך המקום לא מציע אפשרויות רבות, 1132 א – 861-4.

<sup>165</sup> מכתב קרוגליאקוב, מ"מ מזכיר העירייה אל הלל קזרנובסקי מנהל בה"א, מיום 28 באוגוסט 1944.

1132 א – 816-4.

<sup>166</sup> מכתב ראש העיר אל נשי הדסה, מיום 3 ביוני 1945, אעתא"י 1132 א – 861-4.

<sup>167</sup> מכתב הלל קזרנובסקי אל ישראל רוקח, מיום 4 במאי, 1944, אעתא"י – 1132 א – 861-4. קזרנובסקי היה מנהלו של בה"א מאז 1925 ועד מותו ב-9 במרץ 1945. ככל הנראה מדובר במאורעות שנודעו גם כ"מרד הערבי הגדול" ואשר פרצו ביפו ב-19 באפריל 1936.

בתים משותפים, צריפי עולים של העירייה, בית הכנסת אורחים, מחסן חפציבה ובית החרושת הישן של לודז'ה.<sup>168</sup>

מאז אפריל 1943 ועד ליולי 1950 נערכה בבה"א סטטיסטיקה עקבית מידי חודש בחודשו. בתקופות מסוימות נספרו מספר האנשים אשר לנו בבה"א, ובתקופות אחרות נספרו מספר הלינות.<sup>169</sup> בחלק מהתקופות צוינו גם מספר האנשים וגם מספר הלינות.<sup>170</sup> מחיבור של הנתונים יוצא כי מאז אפריל 1943 ועד יולי 1950 התקיימו 148,729 לינות בבה"א.<sup>171</sup> בין יוני 1948 ועד יוני 1950 נרשמו סטטיסטיקות מפורטות באשר למספר האנשים אשר לנו בבה"א ומספר הלינות שהיו שם בכל חודש. לפני דוחות אלו, עולה כי במהלך 25 חודשים אלו לנו בממוצע כל חודש כ-346 אנשים בבה"א; מינימום של 26 אנשים ביוני 1948 ומקסימום של 825 בדצמבר 1949. בנוסף, בכל החודשים האלה לנו 34 פליטים נוספים בחדרים של הוועדה לשיכון עולים, ובמאי ויוני 1950 – 35 פליטים. כלומר, בין יוני 1948 ויוני 1950 לנו בכל חודש בבה"א בין 60 ל-859 אנשים. גם אם נתונים אלו הם חלקיים ולא מדויקים באופן שלם,<sup>172</sup> ניתנת כאן תמונה כלשהי על מספרי האנשים חסרי קורת הגג אשר הזדקקו לבית המחסה.<sup>173</sup>

הנתונים המספריים כוללים אנשים שהגיעו לקבל מחסה בבה"א מסיבות שונות. באוקטובר 1945 "פלשו" כ-8 משפחות של עולים מיוון אשר ברחו ממנשיה מפחד התנפלות.<sup>174</sup> ב-7 באוגוסט 1946 "פלשו" כ-16 משפחות נוספות ממנשיה לבה"א.<sup>175</sup> חלק מה"פולשים" נשארו במקום עד להחלטת בית משפט לפנות אותם מהמקום, החלטה שניתנה באוקטובר 1947.<sup>176</sup> נוכחותם של הפולשים

<sup>168</sup> סקירה על התפתחות העיר תל אביב במשך 10 השנים 1933-1943 כרקע לפעולה הסוציאלית של עיריית תל אביב, עמ' 75, אעתא"י 1427ד – 928-04.

<sup>169</sup> מספר הלינות בבה"א משמעו כמות הלינות שהתבצעו בבה"א, שלא מעידה על כמות האנשים שלנו שם, היות ואדם אחד שלן 7 לילות במקום נספר כ-7 "לינות".

<sup>170</sup> לפרטים על מספרים ואירועים בבית הכנסת אורחים ראו נספחים ז, ח.

<sup>171</sup> נתון זה לא כולל את השנה של 1945-1946, אשר נתוניה חסרים במסמכים. הנתונים כוללים לינות של כ-35 נפשות, שהם עולים, אשר התגוררו בבה"א בחדרים שהושכרו לסוכנות.

<sup>172</sup> בן-ציון גרינברג היה השומר בבה"א, והוא זה שרשם את הסטטיסטיקות. במכתב אליו מאת מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית, מיום 15 באפריל, 1951, מתלונן המנהל כי גרינברג לא רושם את מספרי האנשים בו ביום, אלא מספר ימים לאחר מכן ומהזכרון, אעתא"י 1132ג – 861-4.

<sup>173</sup> נתונים מספריים אלו נאספו מדוחות בה"א על מספרי האורחים והלינות במוסד, ואשר נשלחו אל ראש העיר תל אביב, ו/או מזכיר העיר, ו/או גזבר העיר, ולפעמים למכותבים נוספים. דוחות אלו נאספו ממקומות שונים בתיק אעתא"י 1132ב – 861-4, ובתיק אעתא"י 1132ג – 861-4.

<sup>174</sup> ראו מכתב הרב יעקב משה טולידאנו אל הנהלת העירייה מיום 5 באוקטובר, 1945; מכתב יוסף עוזיאל, הרבנות הראשית למחוז יפו ותל-אביב, אל ריבלין במזכירות העירייה מיום 10 באוקטובר, 1945; הודעה טלפונית מאת יוסף עוזיאל, מזכיר משרד הרבנות, מיום 17 באוקטובר, 1945; מזכר אל ממלא מקום מזכיר העיר מיום 10 באוקטובר, 1945; מכתב יוסף עוזיאל אל הנהלת עיריית תל אביב, מיום 18 באוקטובר, 1945; מכתב קרוגליאקוב אל DSP (כנראה Deputy Superintendent of Police – סגן מפקח המשטרה), מיום 14 באוקטובר, 1946 (באנגלית), אעתא"י 1132א – 861-4.

<sup>175</sup> ראו שיחה טלפונית של מר קסטנבאום מבית הכנסת אורחים אל מזכיר העיר מיום 8 באוגוסט, 1946; מכתב ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל מזכיר העיר מיום 10 בדצמבר, 1946, אעתא"י 1132א – 861-4.

<sup>176</sup> ראו מכתב ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל מזכיר העיר מיום 27 באוקטובר, 1947; מכתבי עורך דין העירייה אל ראש העיר ואל מזכיר העיר מיום 2 בנובמבר, 1947; מכתב מזכיר העיר אל עורך דין העירייה מיום 4 בנובמבר, 1947; מכתב ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל עורך דין העירייה מיום 4 בנובמבר, 1947, אעתא"י 1132ב – 861-4.

הטרידה ביותר את אנשי בה"א היות ומספרם, שהגיע בתקופות מסוימות ל-75 נפשות, גרם לכך שמעבר לשיכון שלהם, לא נותרו מיטות לאכסון אורחים נוספים במקום. כתוצאה מהמאורעות שהיו במדינת ישראל ב-1948, ואשר כללו גם את סביבת בה"א, "פולשים" שעוד נותרו בבה"א עזבו את המקום עד לתחילת ינואר 1948.<sup>177</sup> מאז ינואר ועד מאי 1948 השתכנו במקום מספר מועט יחסית של אנשים.<sup>178</sup> בתקופה זו הוערמו גם קשיים על תפקודם של העובדים במקום.<sup>179</sup> בנוסף למגוריהם של ה"פולשים" בבה"א, ניתן למנות את שיכונם של נפגעי השיטפונות בבה"א. בדצמבר 1949 ביקש ראש העיר מאת בה"א לשכן במקום נפגעי שיטפונות.<sup>180</sup> אנשים שנפגעו משיטפונות אכלסו את בה"א במהלך החודשים ינואר עד אפריל 1950 באופן בלעדי. מחודש מאי החלו לשוב למקום אורחים שאינם רק מנפגעי השיטפונות.<sup>181</sup> עם זאת חלק מהמיטות במקום עדיין נתפסו על ידי נפגעי השיטפונות. בחודש יולי 1950 חסימת בה"א בפני עוברי אורח מן השורה (בשל עומס האנשים שהגיעו למקום עם פרוץ השיטפונות), החלה להראות את אותותיה לאחר שבעה חודשים בהם המקום אוכלס ברובו על ידי נפגעי השיטפונות. בכל לילה החלו להופיע מעל 100 אנשים, עולים חדשים אשר דרשו מקום מחסה ללילה, ונשארו ללון בחדר המדרגות ובחצר המוסד. רבים מאנשים אלה היו עולים שעזבו את מחנות העלייה והגיעו לתל אביב בחיפוש אחר עבודה.<sup>182</sup> מאז מותו ב-1945 של מנהל בה"א במשך שנים רבות הלל קזרובסקי, לא היה מנהל במקום. בעקבות הלחץ החדש אשר נוצר, של אנשים רבים הצובאים על דלתות המוסד, ביקש ראש עיריית תל אביב ישראל רוקח מריגר, מנהל המחלקה הסוציאלית בעירייה, במכתב מיום 25 בספטמבר, 1950, שמחלקתו תיטול על עצמה את הפיקוח על מוסד זה.<sup>183</sup> ריגר נענה והאחריות על המקום נלקחה כבר באוקטובר 1950.<sup>184</sup> כחצי שנה לאחר מכן, באפריל 1951, ריגר מוסר כי

<sup>177</sup> מכתב ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל מזכיר העיר מיום 4 בינואר, 1948, אעתא"י 1132 ב – 861-4  
<sup>178</sup> בפברואר 1948 קיבלו מחסה בבה"א 26 אנשים אשר לנו 353 לינות במקום; במרץ 17 אנשים – 473 לינות; באפריל 15 אנשים – 270 לינות; במאי 23 אנשים – 425 לינות, אעתא"י 1132 ב – 861-4.

<sup>179</sup> ראו מכתבי ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל גובורקובסקי, יו"ר הוועדה מיום 1 באפריל, 1948; ואל מזכיר העיר מיום 10 במאי, 1948, אעתא"י 1132 ב – 861-4.

<sup>180</sup> ראו מכתב אל הנהלת בה"א מיום 20 בדצמבר, 1949; מכתב ראש העיר אל הנהלת בה"א מיום 26 בדצמבר, 1949, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>181</sup> ראו מכתב ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל מזכיר העיר מיום 18 בינואר, 1950; דוחות אכסון בבה"א שנשלחו מד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל ראש העיר, מזכיר העיר וגזבר העירייה מיום 10 במרץ, 1950; ואל מזכיר העיר בתאריכים 17 באפריל, 1950; 7 במאי, 1950; 4 ביוני, 1950; מכתב ד"ר בלאואר אל ראש העיר מיום 19 ביולי, 1950, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>182</sup> ראו מכתבי ד"ר בלאואר, מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל ראש העיר מיום 19 ביולי, 1950; ומיום 2 באוגוסט, 1950; כמו גם דוח אכסון שנשלח על ידו אל מזכיר העיר ביום 18 באוגוסט, 1950, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>183</sup> אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>184</sup> ראו מכתב ריבלין, מזכיר המחלקה לעבודה סוציאלית אל עובדי בה"א מיום 6 באוקטובר, 1950, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

במוסד לנים בכל לילה כשלושים איש מ"המקרים הסוציאליים" ללא כל תשלום.<sup>185</sup> ב-9 בדצמבר 1951, במכתב מאת בצלאל יעקבסון – סגן מנהל המחלקה הסוציאלית בעיריית תל אביב – אל המשטרה, מבקש יעקבסון שישלח שוטר לשמור על הסדר בבה"א.<sup>186</sup> יעקבסון טוען במכתבו כי בכל לילה מגיעים עשרות אנשים המחפשים מקום לישון, ביניהם – הוא אומר – מאנשי העולם התחתון אשר מתפרעים, מאיימים, מסכנים את העובדים, ומפרים את הסדר במקום.<sup>187</sup> מכתב זה של יעקבסון מסמל את תחילתה של תקופה כבת שישה חודשים שאופיינה בכך שבה"א הפך למקלט לאנשי "העולם התחתון". בעקבות חוסר היכולת של המחלקה לעבודה סוציאלית לנהל עבודה תקינה במצב שכזה, ובגלל שהמקום הפסיק למלא את ייעודו, בה"א נסגר באביב 1952 לשיפוצים עד לפתיחתו המחודשת ב-15 ביולי 1952.<sup>188</sup>

אין פרטים רבים על התקופה שבאה לאחר פתיחה מחודשת זו. עם זאת, נראה שהסגירה לתקופה קצרה באביב 1952 לא פתרה את הבעיות שהביאו לסגירה לתקופה מוגבלת. ביום 14 ביוני 1956 בה"א נסגר זמנית, תוך בקשה לסגירה מוחלטת של המוסד. במכתב מיום זה מאת בצלאל יעקבסון – שבינתיים ירש את ריגר בניהול המחלקה לעבודה סוציאלית, אל סגן ראש עיריית תל אביב הוא טוען כי נוצר מצב שהמנגנון במוסד לא יכול היה להתגבר עליו. כפי הנראה הסיבה המרכזית לסגירתו של בה"א היא השתלטותם של גורמים בעולם התחתון על הלינה במקום וקיום של פעילויות אסורות במקום אשר "הפך להיות קן לאנשי העולם התחתון, - פושעים, שכורים, מעשני חשיש וכדומה".<sup>189</sup> במכתבו מבקש יעקבסון מסגן ראש העיר שישגיג את החלטת הנהלת העירייה על סגירה מוחלטת של המוסד.

מתוך מודעות לבעייתיות הציבורית הטמונה במהלך הסגירה כותב יעקבסון לראש העיר כך :

אין אנו מעלימים עין שסגירת המוסד תעורר את דעת הצבור, שאין בעיר כה גדולה כעירנו מוסד מתאים להלנת אנשים מחוסרי גג ואת רוגז המשטרה האוספת בלילות אנשים אלה מהרחוב ולא תמצא מקום להעבירם, אולם עלינו לדאוג לכך שבתקציב

---

<sup>185</sup> מכתב ריגר, מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית אל המפקח על המלאי במשרד המסחר והתעשייה מיום 22 (תוקן בעט ל-25) באפריל, 1951, אעתא"י ג1132 – 861-4.

<sup>186</sup> יצוין כי בקשות להצבת שוטר במקום כבר הוגשו בעבר, למשל ביולי ובספטמבר 1944. ראו מכתבי קזרנובסקי, מנהל בה"א אל ראש העירייה מיום 10 ביולי, ומיום 24 בספטמבר, 1944, ג1132 – 816-4.

<sup>187</sup> מכתב יעקבסון, סגן מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית אל מפקח מחוז תל אביב במשטרה מיום 9 בדצמבר, 1951, אעתא"י ג1132 – 861-4.

<sup>188</sup> ראו מכתבי מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית אל ראש העיר מיום 26 בפברואר, ומיום 2 ביוני, 1952; מכתב יעקבסון, סגן מנהל המחלקה אל בן ציון גרינברג בבה"א מיום 6 ביולי, 1952, אעתא"י ג1132 – 861-4.

<sup>189</sup> מכתב יעקבסון, מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית, אל סגן ראש העיר הרב אברמוביץ מיום 14 יוני 1956, אעתא"י ג1132 – 861-4.

שעמד לרשות בית הכנסת אורחים, נוכל להשתמש לצרכי הלנת חלק מאנשים אלה בבתי

מלון.<sup>190</sup>

חיזוק למדיניות ההלנה בבתי מלון ניתן למצוא גם שנתיים לאחר מכן בהצהרה של ראש העיר על כך שאורחים המגיעים לתל אביב והם מחוסרי אמצעים ומוכרים כנזקקי סעד ואשר אינם מוצאים מקום לינה, מקבלים מקום לינה מוזל בבית מלון באמצעות המחלקה לעבודה סוציאלית ואף על חשבונה.<sup>191</sup> ככל הידוע, השימוש בהלנה במלונות היה האמצעי העיקרי בו נעשה שימוש בתל אביב, וכנראה גם בערים אחרות מאז סגירת בית הכנסת אורחים במשך כ-36 שנים עד לפתיחתו של "גגון" ב-1992, מוסד עליו יורחב בהמשך.

כאשר בוחנים את מספרי האנשים שהגיעו לבה"א בתקופות מסוימות נמצא כי בלילות מסוימים התדפקו מעל 100 אנשים על דלתות המוסד שלא היה להם מקום, ובחודשים מסוימים שאפו המספרים של האנשים אשר השתמשו במקום במהלך חודש מסוים לכיוון אלף איש. לאור זאת, ניתן לשבח את חברת מעוצת העיר, יו"ר וה"א הגב' ד"ר גוברקובסקי אשר כבר בישיבת וה"א מיום 1 בנובמבר, 1944, טענה כי יש לדרוש מהעירייה לבנות בה"א אשר יכיל 200 מיטות.<sup>192</sup> למרות שהדבר נבדק כנראה ברמות אלו או אחרות על ידי הנהלת העירייה, נראה כי מעולם לא התקבלה תשובה עניינית לגבי הדרישה למיטות נוספות לבה"א. בכל מקרה גם אם נראה היום כי הדבר היה דרוש הוא לא קרה. חיזוק לצורך במיטות נוספות לאנשים חסרי בית בעיר תל אביב סיפק מפקד המשמר האזרחי. בתגובה לתביעה ממנו לפנות את "הפולשים" מבה"א, לאחר שהחלטה בעניינם התקבלה בבית המשפט, הוא שואל "אם רצוי לזרוק אנשים החוצה בזמן הזה, כאשר מאות אנשים מתגוללים ברחובות?"<sup>193</sup>

כאשר שואלים מי הם אותם האנשים אשר הפכו חסרי קורת גג, ואשר הזדקקו למחסה וקיבלו אותו אם היה מקום בבה"א, התשובות מגוונות. כפי שהוצג לעיל ישנם העולים החדשים – המיוצגים על ידי 34 האנשים אשר התגוררו בבה"א מאז מרץ 1944 בחדרים אשר העירייה החליטה להקצות לשם כך לרשות הוועדה לשיכון עולים. בנוסף, הגיעו למקום גם עולים שעזבו מעברות והיו נודדים בחיפושם אחר מגורים ועבודה בזמן הנדידה ההמונית. היו גם מי שנקראו "הפולשים": אנשים אשר מסיבות אלו או אחרות הוכרחו בדרך-כלל לעזוב מגורים קיימים ומפאת הצורך הדחוף אשר נוצר להם במגורים, ומחוסר במקומות זמינים אחרים הגיעו לשערי

<sup>190</sup> שם.

<sup>191</sup> מכתב ראש העיר בתשובה לאזרח שכתב לו מודאג על סגירתו של בה"א. מכתב מיום 14 במאי 1958, אעתא"י

861-4 – ג1132.

<sup>192</sup> פרטיכל ישיבת וה"א מיום 1 בנובמבר, 1944, אעתא"י 861-4 – א1132.

<sup>193</sup> מכתב מפקד המשמר האזרחי אל מזכיר העיר מיום 7 בדצמבר, 1947, אעתא"י 861-4 – ב1132.

בה"א. אנשים נוספים אשר עשו שימוש במקום היו נפגעי שיטפונות, אשר בהחלטת העירייה הוחלט לשכנם בבה"א. כפי שהוצג לעיל, נפגעי שיטפונות בתקופה ההיא היו רבים. בה"א לא היה המוסד היחיד בו שוכנו נפגעים אלה. נפגעי השיטפונות אשר שוכנו בבה"א לא היו אוכלוסיית היעד המקורית של המקום אשר הוגדרה כאורחים נוטים ללון לתקופות קצרות. למעשה, אנשים אשר הפכו לחסרי בית מסיבות שונות כבר לא ענו לקריטריון של מי שמחפשים דיור זמני של מספר לילות. באמצע שנות הארבעים של המאה הקודמת התחיל להיווצר מצב אשר בו יותר ויותר אנשים נזקקו לדיור קבוע, ובאין דיור שכזה הסתפקו בדיור הזמני שבה"א יכול, גם אם לא היה ערוך לספק. בכל מקרה, הוא יכול היה לספק דיור שכזה למספר מוגבל ביותר של אנשים. קבוצות גדולות של "פולשים", או של נפגעי שיטפונות, חסמו את האפשרות ל"זרימה" של אנשים במקום בתקופות שונות. כך גם אנשים שנותרו ללון במקום גם 150 ימים,<sup>194</sup> בניגוד לתקנות המקום אשר קבעו בתקופות שונות מספר ימים מוגבל שמעולם לא עלה על 14 ימים. במצב שכזה בה"א הפך למקום המספק דיור קבוע, ולא יכול עוד למלא את ייעודו המקורי.<sup>195</sup>

מעבר ל"קבוצות" אלה של אנשים – עולים, עולים-נוודים ממעברות, "פולשים", נפגעי שיטפונות – ואנשים אשר הגיעו לתל אביב בחיפוש אחר עבודה,<sup>196</sup> היו גם יחידים שמסיבות שונות הגיעו לבה"א. דוגמה לזוג שכזה אשר נותר ללא קורת גג וביקש מחסה בבה"א מספק מכתב אשר כתב מ.ח. אל ראש העיר. הוא מספר על השתלטות ארגון "ההגנה" על ביתו, אשר שימש להם כעמדת ירי בקרבות אשר ניטשו בעיר. הוא הוכרח לעזוב את המקום ובמשך תקופה מסוימת מצא קורת גג אצל חברים ומכרים. המלצות לדיור שהיו לו, הניבו לאחר רישומו לשיכון הבטחה לדירה תוך שלושה חודשים, אשר הסתיימו בהבטחה מחודשת לדירה תוך שישה חודשים נוספים. כאשר יכול היה לשוב לדירתו גילה כי זרים כבר נכנסו אליה והם גרים שם במקומו ובמקום אשתו. בגיל 78 מצא כי אין לו קורת גג וביקש חדר בבה"א.<sup>197</sup>

מכתב של אזרח אחר מעיד כי

<sup>194</sup> מכתב גרינברג, עובד בה"א אל קרוגליאקוב, מ"מ מזכיר העיר מיום 22 בפברואר 1945, אעתא"י 1132 א 861-4.  
<sup>195</sup> ראו מכתב ריגר, מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית אל ראש העיר מיום 26 בפברואר, 1952, בו הוא מציין כי הפרסומים על הידרדרות בה"א בעיתונים מעריב, ידיעות אחרונות והדור, רובם מתאימים למציאות. במכתב זה ריגר מבקש לסגור את בית המחסה מסיבה זו, כמו גם מסיבת השתלטותם של "עבריינים" על המקום אעתא"י 1132 א 861-4.

<sup>196</sup> ראו מכתב ד"ר בלאוואר מרכז הוועדה להכנסת אורחים אל ראש העיר מיום 19 ביולי 1950. במכתב זה בלאוואר מספר על כך שכל לילה כ-80 אנשים שעזבו את המחנות לתל אביב לחפש בה עבודה, מתדפקים על שערי בה"א, אעתא"י 1132 א 861-4.

<sup>197</sup> מכתב מ.ח. אל ראש העיר מיום 4 ביולי 1948, אעתא"י 1132 ב 861-4.

...יש אנשים שאין להם גג והם מסתובבים לילות ולא מוצאים מקום מנוחה לישון. ואפילו

מטת סדום לא יכולים להשיג, והם מתגוללים על הספסלים בשדרות.<sup>198</sup>

גם נשים לבדן מצאו את עצמן ללא קורת גג. רבקה אהרונסון, מפקחת סוציאלית ראשית בעיריית תל אביב, כותבת אל מזכיר העיר על בעיית הנשים חסרות הבית בעיר. היא כותבת כי בעיית הלינה בעירם

אמנם חמורה היא מאד. במיוחד מדאיגה העובדה שנשים גלמודות מהעולות החדשות נאלצות ללון תחת כיפת השמים. מחלקתנו אינה מטפלת בהן, כי אין אנו מטפלים בעולים חדשים, אולם המצב דורש התערבות רצינית.<sup>199</sup>

עשרות, ואולי מאות האנשים שהתדפקו על דלתות בה"א מיולי 1950 והלאה, כמו גם מאות האנשים שהתגוללו ברחובות, ואשר הוזכרו על ידי מפקד המשמר האזרחי במכתבו מדצמבר 1947 לעיל, כולם היו במצבי דיור אשר כנראה הצדיקו את הגדרתם כחסרי בית בגלל המקומות שבהם בילו את ימיהם ולילותיהם. נראה גם כי חלק, אם לא כל מי שהוגדרו על ידי עובדי העירייה כאנשי העולם התחתון, היו אנשים אשר בנוסף לשימושם בסמים או באלכוהול סבלו גם מהיותם חסרי קורת גג; חלקם היו חולים ומוזנחים.<sup>200</sup> אנשים אלה בילו כנראה ימים רבים בבית המחסה של בה"א בשנים שבין 1950 ו-1956, וניתן להניח שגם אם לא כולם היו לגמרי חסרי מקום לישון בו, הרי שלפחות חלקם היו חסרי קורת גג ונזקקו לשיכון ובהיעדר סידור כלשהו, מצאו את עצמם ישנים לילות רבים בבה"א, ובהיותו מלא - ברחוב. עם זאת בהיעדר היערכות מתאימה מצד העירייה לשכן אנשים עם צרכים מגוונים בבה"א, נאלצה העירייה לסגור את שערי המוסד בסופו של דבר ב-1956.

נראה כי מבחינה היסטורית מדובר בבית-מחסה שבמקור נועד להיות מקום לתלמידי חכמים אשר נזקקים לסיוע קצר מועד בדיוור. עם זאת, עם גל העלייה ששטף את מדינת ישראל לא היה סיכוי שישארו מיטות פנויות עם קורת גג מעליהן, ואלה פשוט נתמלאו במי שהיה ראשון למצוא אותן

<sup>198</sup> ההדגשה במקור. המכתב התקבל בעירייה ביום 12 באוגוסט 1948, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>199</sup> מכתב אהרונסון, מפקחת סוציאלית ראשית אל מזכיר העיר מיום 21 באוגוסט, 1949, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>200</sup> ראו מכתב מ"מ מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית אל מנהל מחלקת שירותי רפואה ציבורית מיום 13 באפריל, 1954, בו הוא מבקש שתישלח למוסד אחות שתעזור בענייני היגיינה ותטפל באנשים לפי הצורך, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

בכל תקופה, למעט תקופות או מיטות לגביהן ניתנו הוראות של מדיניות כגון החדרים שהוקצו לוועדה לשיכון עולים, או לנפגעי השיטפונות.

בניסיון להתחקות אחר מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בשנותיה הראשונות של המדינה, בה"א מספק דוגמה לכך שהעירייה עשתה שימוש במה שהיה קיים בשטח להתמודדות עם בעיות הדיור. מעבר לבתי העולים ולמחנות העולים, גם בה"א שימש כמקום לשיכון עולים. בנוסף, הוא שימש כמקום לשיכון בצוק העיתים, ובין לבין, שימש גם כמקום לשיכון אנשים אשר לא נמצא להם סידור כלשהו אחר. עם זאת, ברור מהנתונים העולים לעיל בהקשר של בה"א כי העירייה לא עשתה צעדים מספיקים לדאגה למחסה לכל האנשים אשר היו זקוקים לכך בכל זמן. זאת ניתן ללמוד מהטענות על מאות האנשים אשר נותרו מתגוללים ברחובות. עניין זה עולה גם מיותר ממאה אנשים אשר בתקופות מסוימות צבאו על שערי בה"א בלי שהייתה להם אפשרות ליהנות מקורת הגג אשר המקום סיפק, בהיותו מלא עד אפס מקום.

בה"א הוקם על ידי קהילת יפו במאה ה-19 לעוברי אורח כמו שהיה נהוג בתפוצות ישראל. לקראת קום מדינת ישראל בסביבות שנת 1943 ואילך החלו להיכנס למקום יותר ויותר עולים, ואולי אנשים אחרים. בגלל העומס שנוצר, המקום נעשה קשה להשגה והשירות בו נהיה בעייתי, מה שגרם להיזדרזות בשירות וביחסים שבין צורכי ונותני השירות. חשוב להבין כי מצב זה התקיים למרות שבה"א בשלב מסוים עבר באופן מלא להיות מוסד עירוני ולא מוסד אשר נתמך על ידי העירייה; החזקת בה"א מבחינה תקציבית הייתה בסעיף "שירותי סעד".<sup>201</sup> מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית טען במרץ 1956, כאשר המוסד היה בשיא הבעיות שלו ולפני סגירה, כי בה"א נמסר לעירייה בירושה מוועד הקהילה והעירייה כלל לא הייתה מעוניינת בו.<sup>202</sup>

בניגוד למידע העשיר שנמצא בארכיון עיריית תל אביב בעניינו של בה"א, בנוגע לבתי הכנסת אורחים בירושלים לא נמצא מידע רב השופך אור על פעילות דומה. חומרים שכן נמצאו בנוגע לבית הכנסת אורחים תפארת ציון וירושלים מצביעים על כך שבסוף שנות השלושים ותחילת שנות הארבעים גורמים שונים שילמו בעבור לינה של אנשים במקום. במסגרת גורמים אלו ניתן למנות את הלשכה לעזרה סוציאלית שעל יד ועד הקהילה העברית בירושלים, את התאחדות עולי פולניה, התאחדות עולי גרמניה ועולי אוסטריה, ואת מרכז אגודת ישראל בארץ ישראל. מעבר לכך לא ידוע אם גם בתי הכנסת האורחים בירושלים שימשו להלנה של אנשים חסרי קורת גג מאז קום מדינת ישראל בצורה דומה לזו שהייתה בתל אביב.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> מכתב מאת גזבר העיר תל אביב אל סגן ראש העיר פתח-תקווה מיום 25 ביולי, 1951, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>202</sup> מכתב מנהל המחלקה אל סגן ראש העיר הרב אברמוביץ מיום 11 במרץ, 1956, אעתא"י 1132 ג – 861-4.

<sup>203</sup> לעניין בית הכנסת אורחים תפארת ציון וירושלים ראו אע"י מיכל 127.



ידוע עוד כי ב-19 בינואר, 1954, נפתח בית הכנסת אורחים בעיר חיפה. "אגודת "הכנסת אורחים"" פתחה את המקום באירוע חגיגי בדירה ברחוב אשקלון 8. בכרוז ההזמנה לפתיחה הרשמית נכתב כי מטרת הבית הייתה לשמש "מקום אכסון לעוברים ושבים מחוסרי אמצעים, הנקלעים לעירנו ואין ידם משגת לשאת בהוצאות אש"ל".<sup>204</sup>

## ii. בין שתי עליות המוניות - סוף שנות החמישים עד סוף שנות השמונים

בחלק זה של הפרק מסוכמות בצמצום רב שלושים השנים בקירוב העומדות בין העלייה ההמונית הראשונה לשנייה, מבחינת אנשים חסרי בית והמדיניות כלפיהם. בין השאר נבחן המבצע לחיסול המעברות שהתרחש בין 1956 ל-1963. במהלך שנים אלה נראה כי המעברות הפכו ממפלט של דיור זמני לגיטימי למעוז של דיור לא נאות שגורם לדיירים בו להפוך למי שמודרים מדיור על פי הגדרות פנטסה (FEANTSA). בנוסף נבחנת הופעתם של ילדים וצעירים חסרי בית בשנות השישים במחקר. מהנתונים השונים המובאים בחלק זה של הפרק עולה כי תופעת האנשים חסרי הבית בין שתי העליות ההמוניות נותרה בעינה. במקביל עולה כי מאבקים חברתיים שונים השאירו את בעיות הדיור מהן סבלו רבים על סדר היום במהלך כל התקופה במסגרת מאבקים חברתיים.

בישיבה ה-151 של הכנסת ה-7, הסביר שר השיכון זאב שרף בתשובה לשאלתה, את השתלשלות תהליך חיסול המעברות. חיסול זה של המעברות החל, לדבריו, בעקבות החלטות ממשלה מ-1956 בדבר תכנית לעשר שנים לחיסול המעברות.<sup>205</sup>

בדיון על בעיות העלייה בממשלה ביוני, 1957, דובר על חיסול המעברות; על חיסולם של הבדונים, הפחונים והצריפונים. בדיון זה מודגש הפער בדיור שניתן לעולי אירופה לעומת עולי ארצות ערב. שר העבודה מרדכי נמיר אמר בדיון כך:

הכרחי לעשות משהו גם למען הצריפונים, כי צריפון העומד 5 עד 7 שנים אינו הצריפון כמו שהיה בשנה הראשונה; שנית – יש גבול לסבלנות של עוד חורף ועוד חורף בצריפון; שלישית – בנייה בשפע כה עצום בשביל אלה הבאים, ישר מהאנייה לדירה, ושהמדינה אינה בונה בשביל אלה היושבים כבר שנים אחדות בארץ, זה מעורר גם גילויים שליליים.

<sup>204</sup> כרוז הזמנת הועד המיסד לפתיחה הרשמית של אגודת "הכנסת אורחים", חיפה, אצ"מ: 12160 / KRU.  
<sup>205</sup> ד"כ 59, 1267 (התשל"א).

אולי היו להם תוכניות במעברות שבעוד שלוש או ארבע שנים יבנו בעצמם, אבל הקנאה מתעוררת למראה עיניהם. בעיית הצריפונים היא בעייה בוערת ביותר, אם אין אנו רוצים בליבוי אש גדולה בין עולים חדשים ל'ותיקים' (רה"מ ד. בן-גוריון: בין עולי אירופה ועולי ארצות המזרח). היושבים בצריפונים הם יוצאי ארצות ערב ואלה הבאים עכשיו, אמנם לא כולם, הם יוצאי אירופה. כל כמה שלא תסביר להם המצב, זה לא מתקבל על הדעת, על דעתם – ודאי לא.<sup>206</sup>

מהאמור עולה אם כן כי בממשלה הייתה מודעות לבעיית השיכון החמורה של מי שעדיין גרו בדיוור הארעי. במקביל הייתה מודעות לפער המדובר בדיוור בין עולי ארצות ערב לעולים אחרים. היו מודעים לכך כנראה גם דרך "גילויים שליליים" בהם דובר לעיל.

כאשר מדברים על המעברות בשנות השישים, מדובר – כפי שהזכיר השר נמיר לעיל – באנשים הגרים במבנים ארעיים במשך שנים ארוכות, מבנים שלא בהכרח נבנו כדי לעמוד על תילם תקופה כל-כך ארוכה. ולכן, גם אם אין המדובר כאן באנשים שהם חסרי קורת גג, הרי שככל שחולפות השנים, תנועתם על ציר ההדרה מדיוור מתקדמת לכיוון חסרות הבית. זאת ניתן לומר גם על בסיס סעיף 8 להערה כללית 4 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 עליה חתמה מדינת ישראל, המציין מרכיבי מינימום שצריך לקחת בחשבון כאשר באים להגדיר דיוור נאות. בין מרכיבים אלה ניתן למנות זמינות של מרכיבים בסיסיים להבטחת בריאות, ביטחון, נוחות ותזונה, כמו גם התאמת המבנה למגורים – מבחינת מרחב מחיה, הגנה מפגעי מזג האוויר, וכו'.

בדברו בפני הממשלה במרץ 1959 בדיון על קליטת העלייה הגדיר השר נמיר את תנאי המגורים במעברות כ"תנאי דיוור קטלניים".<sup>207</sup> לדבריו, "שני שלישים ועד 70% גרים שם במשך שבע עד שמונה שנים בתנאים אלה. הצריפונים אין להם שום צורה – לא בחוץ ולא בפנים. חלק גדול ביותר הם בעלי משפחות גדולות, כולם בחדר אחד."<sup>208</sup>

נראה כי אין מנוס מלהודות כי תושבי המעברות בסוף שנות החמישים והלאה עונים להגדרת פנטסה (FEANTSA) של מי שמודרים מדיוור תוך שהם "חיים במגורים לא הולמים (inadequate housing) ... במגורים לא-מתאימים, בצפיפות קיצונית."<sup>209</sup>

<sup>206</sup> פרטי-כל ישיבה ע/שיז של הממשלה, 23 ביוני, 1957, עמ' 33-34.

<sup>207</sup> פרטי-כל ישיבה כו/שיט של הממשלה, 8 במרץ, 1959, עמ' 26.

<sup>208</sup> שם, שם.

<sup>209</sup> ראו דיון בהגדרת פנטסה (FEANTSA) בפרק הראשון.

עמידותם של מבני הדיור הארעי הלכה ופקעה אך האנשים המשיכו להתגורר בהם. אם בתחילת שנות החמישים כאשר קמו המעברות ניתן היה להתייחס אליהן כאל דיור זמני לפליטים-מהגרים הממתינים לדיור של קבע, הרי שעשר שנים מאוחר יותר נראה כי ניתן לומר שהדיור הזמני שהפך לדיור של קבע הפך במקביל לדיור לא נאות אשר מצדיק ראייה של אנשים אלה כמודרים דיורית גם אם לא חסרי כל קורת גג. חשוב כאן לזכור את המודעות של מי שבנו את ההגדרה של פנטסה (FEANTSA) לאפשרות התנודה של אנשים על רצף ההדרה מדיור וחסרות הבית. מודעות זו מובילה להבנה כי מי שהיום הם מודרים מדיור עלולים להיות חסרי הבית של מחר.

בדיון בממשלה על חיסול מעברות הצריפונים באוקטובר, 1957, מסכם שר העבודה נמיר את מפעל המעברות. הוא מספר כי בין השנים 1951-1953 שוכנו עולים במעברות במבנים מארבעה סוגים: בדונים, פחונים, אוהלים וצריפונים. מספרם הגיע לכ-65,000 משפחות שהן כ-250,000 נפשות. לפי נמיר תושבי המעברות קינאו במי ששוכן בצריפון חדש, היות "והיה בזה באמת משום מתן קורת גג".<sup>210</sup> תוך ארבע השנים שבין 1953 ל-1957 הועברו 40,000 משפחות לשיכון של קבע. נכון לאוקטובר 1957 נשארו כ-20,000 איש במעברות, מתוכם כ-2000 בבדונים ופחונים, מבנים שלפי שר העבודה "אינם ראויים לשיכון".<sup>211</sup> שרת העבודה לשעבר גולדה מאיר מוסיפה בדיון כי גודל הצריפונים מתחיל מ-16 מטרים מרובעים. נמיר ממשיך ומסביר כי לא ייכנס לטעמים שבגללם לא הוכנסו העולים החדשים לצריפונים, ובכל זאת מספק מעט מההסבר באומרו כי

עולים אלה לא באו מתוך דחקות ורעב. הפולנים ההונגארים והרומנים באו מתוך דחקות רוחנית, בכל אופן באו מתוך תנאי שיכון טובים פי כמה. לא עלה על הדעת שיציעו לעולה חדש להיכנס לצריפון, שגרו בו שש שבע שנים. זה עורר קנאה בין דרי הצריפונים.<sup>212</sup>

נמיר מוסיף כי לפי סקר שנעשה ביוני, 1957, התברר ההרכב העדתי של דרי הצריפונים. בניגוד למה שהיה במחנות העולים ובשער העלייה, כמו גם בימי ראשיתן של המעברות בהם חלק גדול מהמתגוררים שם היו אשכנזים, התגלה בסקר כי מעל 85% מיושבי המעברות הם יוצאי עדות המזרח, מתוכם שני שלישים בני עדה אחת - בבלי.<sup>213</sup> "טענתם היא שהם מופלים לרעה בגלל

<sup>210</sup> פרטי-כל ישיבה ד/שיח של הממשלה, 27 באוקטובר, 1957, עמ' 10.

<sup>211</sup> שם, שם.

<sup>212</sup> שם, 11.

<sup>213</sup> בבני "עדת בבלי" הכוונה היא ליוצאי עיראק.

השתייכותם העדתית".<sup>214</sup> שנתיים מאוחר יותר בשנת 1959, גדל מספרם של יוצאי עדות המזרח במעברות ל-90%.<sup>215</sup>

מספר כותבים דנים בשנים האחרונות בין השאר בפער הברור שעולה מהנתונים לעיל ביחס המספרי שבין אשכנזים למזרחים בדיור הארעי (ראו למשל דהן-כלב 1991; שוחט 2001; שטרית 2004; Smooha 2008). בתחילת העלייה ההמונית בשנת 1948 באו כ-86% מהעולים מאירופה ורק כ-14% מארצות אסיה ואפריקה, ובהמשך בשנים 1949 ו-1950 עלו כמחצית מאירופה ומחצית מאסיה ואפריקה. בשנת 1951 עלו כ-28% מאירופה, 60% מאסיה ו-12% מאפריקה (ד. הכהן 1994, 298). בסוף שנות החמישים מדובר ב-90% מזרחים החיים במעברות ב"תנאים הקטלניים" עליהם דיבר השר נמיר.

המתח שנוצר בין אשכנזים למזרחים – בין השאר על רקע הדיור, נתפס כנפרוד אשר הצית רצף אירועים מכוננים בחברה הישראלית מאז סוף שנות החמישים והלאה. סמי שלום שטרית כינה את מגוון האירועים האלה, אשר על חלקם יורחב להלן בשם "המאבק המזרחי בישראל" (שטרית 2004). האירוע המכונן הראשון בו ידובר כאן הוא **מרד ואדי סאליב**.

בערב יום רביעי, ה-9 ביולי, 1959, אירעה מהומה בבית קפה בוואדי סאליב בחיפה, שכונה של אנשים חיים בעוני אשר הייתה מאוכלסת ברובה על ידי יוצאי צפון אפריקה. המהומות אשר נמשכו מספר ימים גרמו לפציעות בקרב מפגינים ושוטרים, ולהרס רב לרכוש, וכללו מעצרים של 34 אנשים. המהומות בוואדי סאליב עוררו אי-שקט כללי. ב-11 ביולי החלו מהומות דומות במגדל העמק, וב-20 ביולי אירעו התפרעויות בבאר-שבע. כשלושה שבועות לאחר תחילת המהומות בוואדי סאליב חזרו המהומות לשכונה וגררו מעצרים נוספים. ב-19 ביולי, 1959, מינתה הממשלה ועדת חקירה ציבורית לבחינת המהומות. בין שאר מסקנות הוועדה אשר הוגשו לממשלה ב-17 באוגוסט, התריעה הוועדה כי מצבם של יוצאי צפון אפריקה במדינה אינו מאפשר להם התמודדות שוויונית עם האוכלוסייה הוותיקה במדינה, וגורם לקושי בהשתלבות בחיים בה. זאת בשל התנאים ההתחלתיים השונים של שתי קבוצות אלו. כתוצאה מכך המליצה הוועדה בין השאר על חיסול המעברות ומשכנות העוני, כדי ליעל ולזרז את תהליך מיזוג הגלויות (שביט 1997).

מאורעות ואדי סאליב החדירו לתודעת הציבור את עובדת קיומה של "ישראל השנייה" (מושג שהוטבע עוד קודם לכן). מאורעות ואדי סאליב וגם אלו שבאו בעקבותיהם במקומות אחרים היו סימפטום לחוסר קליטה נאות של עולי ארצות המזרח וכישלונה של המדינה להתמודד עם הבעיה.

<sup>214</sup> פרטי-כל ישיבה ד/שיח של הממשלה, 27 באוקטובר, 1957, עמ' 12.

<sup>215</sup> דברי שר העבודה מרדכי נמיר. פרטי-כל ישיבה כו/שיט של הממשלה, 8 במרץ, 1959, עמ' 26.

חלק מהשורשים למהומות נטוע במחסור בדירות. המדינה בשנים אלה ניסתה שלא לחזור וליישב עולים במחנות עולים או במעברות, ולהמשיך לקלוט את העולים בשיטת "מן האונייה אל מקום הקבע". אך כאשר הגיעו גלי העלייה הראשונים שלאחר מבצע "קדש" לא עמדו לרשות המדינה כמויות מספיקות של מקומות דיור שיתאמו את קצב העלייה. היו עולים אשר נשלחו בשנים אלה לגור בדירות בלתי גמורות (שם).<sup>216</sup>

ב-1963 הוכרז על סיום הפעולה של חיסול המעברות. בעת ההיא עדיין חיו כ-900 משפחות במעברות ברחבי מדינת ישראל.<sup>217</sup> הדיון החדש שהתפתח לאחר ההכרזה על סיום חיסולן של המעברות נסב סביב "משכנות העוני". בישיבה ה-72 של הכנסת ה-6 טען שר השיכון מרדכי בנטוב כי אחד האתגרים הגדולים של החברה בישראל, ולא רק של משרד השיכון, הוא חיסול משכנות העוני והדיור התת-סטנדרטי. הוא טען כי נוכח העלייה העצומה ברמת החיים בחברה הישראלית, לא יתכן כי מאה אלף משפחות יישארו מאחור במשכנות העוני בדלותן ומרירותן. עוד הוא טען כי חיסול שכונות העוני אינו רק החלפת הדיור, כי אם חיסול האווירה הדחוסה, קליטה אנושית ונפשית של אנשים בסביבה אחרת; המדובר, לדבריו, במהפכה חברתית, חינוכית ותרבותית.<sup>218</sup>

לתנאי הדיור הקשים, והבעיות החברתיות שנבעו מהם, סביר שהיה קשר כלשהו גם לבריחה של צעירים מבתיהם. בשנים 1962 עד 1967 עלה מספר הבורחים מכל הגילאים מ-827 בשנת 1962, ל-1180 בשנת 1967 (חובב, אמיתי ואמיר 1969, 1, לוח 1.1). כתוצאה מעלייה זו בבריחה הוחלט במשטרת ישראל לערוך מחקר שייבחן את התופעה. כותבי המחקר היו מאיר חובב, ראש מדור עבריינות נוער באגף החקירות, מנחם אמיר מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית ואברהם אמתי. הם תרגמו את המונח האנגלי שרווח בספרות *running away*, להיעדרות מהבית. אוכלוסיית המחקר נקבעה כצעירים יהודיים<sup>219</sup> בגילאים 7 עד 16 שנה אשר נעדרו מבתיהם לפרק זמן העולה על שמונה שעות, במשך השנה שבין התאריכים 1.9.1966 ל-31.8.1967. נכללו במחקר 71% (485) מתוך 682 צעירים אשר לגביהם התקבלו הודעות היעדרות במשטרה בתקופה הנחקרת. בבחינה של מקומות הלינה של הצעירים בעת היעדרותם מהבית התקיימו הבדלים מובהקים בין הנעדרים והנעדרות ובין הגילאים השונים. ככלל לנו 35.4% אצל מארחים, 5.6% בבית מלון, 5.6% נוספים לנו במבנה עזוב (כולל מחסן וחדר מדרגות), 7.5% לנו ברכב, ו-22.7% לנו

<sup>216</sup> להרחבה על מרד ואדי סאליב, ועל ועדת החקירה של המאורעות ראו י. וייס 2007.

<sup>217</sup> ד"כ 59, 1267 (התשל"א).

<sup>218</sup> ד"כ 46, 1804 (התשכ"ו).

<sup>219</sup> לטענת כותבי המחקר אוכלוסייתו הוגבלה לצעירים יהודיים בלבד "מטעמים תוכניים ומסיבות טכניות" (חובב, אמיתי ואמיר 1969, 5).

תחת כיפת השמים (מתוכם 16.2% בחורשה, ו-5.9% על שפת הים). 4.6% לנו במקומות אחרים, ו-8.5% לא ישנו כלל בלילה (119).

בהמלצותיהם כתבו החוקרים כי

יש להקים מעון או הוסטל (מקום בו ניתן להלין את הצעירים לכמה לילות) אליו תוכל המשטרה להפנות צעירים וצעירות שנעדרו מבתיהם...מעון כזה, משיתפרסם, ישמש גם "מקלט" אליו יפנו נעדרים מיוזמתם, או שיפנו אליו על ידי בעלי תפקידים הנתקלים בנעדרים (שם, 230).

ככל הידוע יישום המלצה זו התקיים רק שנים מאוחר יותר עם פתיחתו של "מקום אחר" בתל אביב בשנת 1993, עליו ידובר להלן. עם זאת ב-1984 הוקם מעון שכזה באופן פרטי בשם "בית השנטי"<sup>220</sup>.

לא רק צעירים היו חסרי בית גם אז. בדומה לזלמן וקלמן המיתולוגים מתל-אביב של שנות השלושים, מוכרים מאד מתוך חסרי הבית הירושלמים של שנות השישים היו פייבלה (לפעמים ידועה כפייפלה) ורוזלה, אשר חיו בעיר כנוודים חסרי בית. למרות שכמעט כל המופעים של שני אלה בכתובים הועלו עד היום בסיפורים או מחזות, ולמרות שלא נמצאו סימוכין כתובים אחרים לקיומם, ישנם סימוכין לכך בעל פה.<sup>221</sup> בנוסף, עמותת לשובע, אשר שקלה לפתוח בית-מחסה בירושלים (דבר שלא קרה), תכננה לקרוא לו על שם פייפלה ורוזלה.<sup>222</sup>

לפי שר השיכון זאב שרף ב-1970 נותרו במעברות למעלה מ-380 משפחות המונות 1626 אנשים. שרף טען כי משרד השיכון מציע לכל דיירי "שרידי המעברות" פיצוי כספי בתוספת הלוואה או דירה בשכירות חודשית. עוד הוא טען כי "המשפחות הן משפחות בעייתיות הטעונות שיקום ובעיית הדיור היא רק חלק מבעיותיהן".<sup>223</sup>

לפי ח"כ חביב שמעוני (המערך) בישיבה ה-119 של הכנסת ה-8, תכנית חומש של משרד השיכון לחיסול משכנות העוני משנת 1971, הייתה אמורה לשפר את תנאי דיורן של 57,000 משפחות אשר

<sup>220</sup> מטרתו של בית השנטי שהוקם כאמור בשנת 1984 בתל-אביב הייתה לתת מענה לבעיית "נוער רחוב". הבית התמלא במהירות בבני נוער שחיפשו מקום לישון ולאכול בו. בשנת 2009 נפתח "שנטי במדבר" כפר נוער הממשיך את דרכו של הבית המקורי. ראו <http://www.shanti.org.il/htmls/home.aspx>

<sup>221</sup> שיחת טלפון עם עודד גר מיום 28 בפברואר, 2010. גר הכיר את השניים בעצמו בילדותו בירושלים ורץ אחריהם עם ילדים אחרים. בנוסף ראו גליס 2007, וגם הקישורים האלה:

[http://www.sadnat.org.il/info/talimidim\\_kotvim/arie\\_rokah\\_yetzirot.htm](http://www.sadnat.org.il/info/talimidim_kotvim/arie_rokah_yetzirot.htm)  
<http://www.blabla4u.com/sites/blabla4u/ShowMessage-eng.asp?LangCode=Heb&ID=4420567>

<sup>222</sup> עמותת לשובע, דוח פעילות לשנת 2004, מעון לדרי רחוב בירושלים. גדלה ביום 1 במרץ, 2010, מתוך:

<http://www.lasova.org.il/page18.html?amp;siteName=lasova>  
<sup>223</sup> ד"כ 59, 1267 (התשל"א).

היוו 70% מדרי משכנות העוני.<sup>224</sup> גם שיח זה המדבר על משכנות העוני הוחלף מאוחר יותר כאשר עברו לדבר על "שיקום השכונות".<sup>225</sup>

בעקבות מלחמת ששת הימים התרחבה העלייה של עולים מארצות הרווחה. נוספה לה עלייה של עולים מברית המועצות. נושאים כגון דיור חינוך ותעסוקה הולמים, שיתאמו את צרכיהם של עולים אלה, נועדו להתאים למה שהכירו בארצותיהם ולציפיותיהם ממדינת ישראל אליה היגרו. עולים אלה לא שוכנו במעברות כי אם במרכזי קליטה, ונהנו מתהליך קליטה שלווה בהטבות והקלות כלכליות מגוונות. במקביל, כפי שהוצג לעיל, המשיכו להתקיים מעברות אשר שיכנו את עולי העלייה ההמונית (דהן-כלב 1991). זאת למרות שחיסול המעברות כפעולה ממשלתית הסתיים לכאורה, באופן רשמי ב-1963.

עולה מהדברים כי עולים חדשים מארצות רווחה הועברו ישירות לדיור שאינו במעברות, בעוד ששוכני המעברות – כאמור מזרחים ברובם המוחלט, המשיכו להתגורר בדיור הלא נאות שבמעברות. בין המרכזים הגדולים של המעברות שהפכו למרכזים גדולים של חיים בעוני נותרו ואדי ניסנאס בחיפה, גיסי כהן בחולון והאסבסטונים בירושלים. על רקע זה של הזנחת תושבי המעברות שהפכו למי שחיים בעוני בתחילת שנות השבעים, בצורות שונות ובתחומים שונים, ובעיקר בדיור, חינוך ותעסוקה, קמו **הפנתרים השחורים** (שם).

הכרוז להפגנתם הראשונה של הפנתרים השחורים שנערכה ב-3 במרץ 1971, קרא לצאת ולהפגין בין השאר בשל צפיפות הדיור, הקיפוח וההבטחות הלא מקוימות של הממשלה, ולמען שוויון אזרחי (שטרית 2004, 144). בכרוז שחולק ביום ההפגנה השנייה, הגדולה יותר ב-18 במאי אותה שנה דובר בהרחבה על נושאי הדיור. בין השאר נכתב שם:

1) יחוסלו משכנות העוני מיד. 2) משפחות מרובות ילדים 2+6 ומעלה יקבלו דירות בגודל של מאה מטר מרובע, בהתחשב בתנאים הסוציאליים או לפי מצבם הכלכלי. 3) לתת שיכונים לזוגות צעירים בצורה שתאפשר להם לבנות את עתידם בצורה נאותה, ולא תחת לחץ משכנתא כבדה, באותם תנאים שמקבלים עולים חדשים (מרוסיה. ס.ש.ש.). 4) תיפסק בניית ריכוזים בצורת "גטו לשחורים" כגון הקטמונים ושמואל הנביא. 5) אין להוציא אדם מדירה שחי בה או פלש לתוכה, אלא דירה תמורת דירה... (שם, 147).

<sup>224</sup> ד"כ 72, 767 (התשל"ה).

<sup>225</sup> ראו לדוגמה מסקנות ועדת העבודה בנושא הצורך הדחוף בשיקום משכנות העוני בישראל (ד"כ 78, 455 (התשל"ה)); הצעה לסדר היום בדבר ביצוע תכנית לשיקום שכונות העוני (ד"כ 84, 895 (התשל"ט)).

הכרוז נמשך עד סעיף 14 ועוסק בענייני דיור, חינוך וסעד. מאז ההפגנה במאי, ועד להפגנה הגדולה הבאה באוגוסט 1971 היו פעילויות של הפנתרים השחורים ברחבי מדינת ישראל כמעט על בסיס יומיומי. ביניהן הפגנה ב-6 ביוני, 1971, נגד פינוי האחים אדי ואלי מלכה מבית נטוש בו פעלו כאומנים במשך 23 שנים בימין משה. בקשת הפינוי באה לאור הפיכתו של המתחם לאזור נדל"ני מבוקש (שם).

מחאת הפנתרים השחורים, אשר צמחה משכונת מוסררה בירושלים, סללה כנראה את הדרך גם לתנועת מחאה נוספת - **תנועת האוהלים** שבאה מספר שנים אחריהם. שטרית (1999), מצביע על תנועה זו כהמשך של רצף שהולך לאחור לפנתרים השחורים, ולמורדי ואדי סאליב. עניינו של הרצף המדובר קשור בהישגם החשוב והמכריע ביותר של הפנתרים השחורים: לשים על סדר היום הישראלי, ולהביא אל תודעת הציבור המזרחי את תמונת יחסי הדיכוי הכלכלי בחברה הישראלית, בין אשכנזים למזרחים, ולהצביע באופן ישיר ובוטא על חפיפתם ליחסי שולטים ונשלטים. תנועת האוהלים של אמצע שנות השבעים שאבה את השראתה מהפנתרים השחורים, והייתה תנועה בעלת תודעה חברתית מפותחת. פעילותה החלה כקבוצת תיאטרון קהילתי בהדרכתו של הבמאי אריה יצחק. אחרי מלחמת 1973 החלה הקבוצה לעסוק בפעילות מחאה, בעיקר באמצעות תיאטרון קהילתי.

גם בתקופה זו המעברות עדיין לא נעלמו כליל. בישיבה ה-99 של הכנסת ה-8 טען שר השיכון אברהם עופר כי "במדינת ישראל לא קיימות מעברות בשנת 1974".<sup>226</sup> לעומת זאת, שלוש שנים מאוחר יותר בשנת 1977, בישיבה ה-35 של הכנסת ה-9, שר הבינוי והשיכון גדעון פת דיבר על 11 מעברות שהועברו לטיפול משרדו מידי הסוכנות היהודית, אשר בהן מתגוררות 173 משפחות. הוא טען כי בדרך כלל הפינוי הוא תמורת דיור חליפי ולא תמורת פיצוי כספי. עוד טען פת כי המשפחות שונתו במעברות הן "המשקע הקשה ביותר לטיפול מבחינה סוציאלית וחברתית ועל אף המאמצים המושקעים בפניוים יש קושי לפנות סופית את המעברות".<sup>227</sup>

בשל הריחוק ההיסטורי והחוסר במדיניות ייעודית כלפי אנשים חסרי בית בשנים אלה נראה כי לא ניתן להתחקות אחר פרטים מדויקים מספיק. עם זאת נראה כי ברור שהמחאות החברתיות המדוברות מצביעות על כך שבנוסף על רבים שחיו בהדרה דיורית תוך מגורים בדיור שאינו נאות, היו בשוליים אנשים שנפלו דרך רשת הביטחון החברתית. על החוסר במדיניות בשנים אלה כלפי אנשים חסרי בית, שנמצאו בשוליים המדוברים, עשויה להעיד תשובה של שר העבודה והרווחה בעניינם המובאת כאן במלואה, בצמוד לשאלתה שהוגשה בכנסת, המעידה על קיומם של אנשים

<sup>226</sup> ד"כ 72, 94 (התשל"ה).

<sup>227</sup> ד"כ 81, 234 (התשל"ח).



חסרי בית. העיסוק הנקודתי הזה באנשים חסרי בית, בטח בהתייחס לעיסוק רב הרבה יותר בשנות התשעים – כפי שיוצג להלן, מצביע גם הוא על כך שהנושא לא היה על סדר היום הציבורי בשנים אלה. להלן אם כן, השאילתה והתשובה עליה:

### **הישיבה המאה ושלושים – ק"ל, של הכנסת התשיעית, ל' סיון תשל"ח, 5 יולי 1978**

שאילתה בנושא הטיפול במחוסרי קורת גג, של ח"כ ד. שילנסקי אל שר העבודה והרווחה, מיום 16 מארס 1978:

ידוע לי כי ברחובות הערים הגדולות נמצאים מקבצי נדבות רבים וכי אנשים רבים ישנים בלילות במקומות כמו: התחנה המרכזית בתל-אביב, גנים ציבוריים בקיץ וחזרי מדרגות בחורף.

אודה לכבוד השר אם ישיב לי:

1. כמה קבצנים יש בישראל, כמה מהם חיים בכל אחת מן הערים: תל-אביב, ירושלים וחיפה?

2. כמה אכסניות ציבוריות ללינת לילה לאנשים חסרי קורת-גג מהסוג המצויין לעיל יש בישראל והיכן?

3. כמה בתי תמחוי יש בישראל והיכן?

4. מה עושה הממשלה לשיקום האנשים הנ"ל ומה בכוונת השר לעשות בשטח זה בעתיד?

5. אם נכונה השערתי בדבר חוסר משווע בבתי תמחוי בישראל, מה בדעת כבוד השר לעשות כדי לתקן עיוות זה?

### **תשובת שר-העבודה-והרווחה י. כץ:**

(לא הוקראה, נמסרה לפרוטוקול)

לשאלה 1: אין בידי משרדי נתונים על מספר הקבצנים בישראל. לפי הערכות של הלשכות לשירותים חברתיים מצויים כמה עשרות קבצנים בכל אחת משלוש הערים הגדולות.

לשאלה 2: לפי המידע המצוי בידינו פועלות בתל-אביב שתי אכסניות ובירושלים אכסניה אחת.

לשאלה 4: במסגרת חוק שירותי הסעד פועל המשרד לפיתוח אמצעים לשירותים להבטחת קיום בסיסי לנוזקים. על אף קיומה של לשכה לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית – השוקדת להבטיח את השירותים לאוכלוסייה הנוזקת – לא נעלמה תופעת הקבצנות. בחלק ניכר מהמקרים, שבהם נעשו ניסיונות לטפל בקבצנים, נתקלו המטפלים בסירוב לשיתוף

פעולה. עם זאת, לאחר קבלת התיקון בחוק העונשין, תשל"ז-1977, נבחנת מחדש האפשרות לטפל באוכלוסייה זו.<sup>228</sup>

בתשובתו מדבר השר מעט מאד על אנשים חסרי קורת-גג. למרות זאת ניתן ללמוד מתשובתו על קיומן של שלוש אכסניות בישראל בהן יכולים לכאורה לישון אנשים חסרי בית. מהאמירה של השר שהמידע מבוסס על מידע המצוי בידי משרדו נראה כי ניתן להסיק כי אין אכסניות אלה פרי של מדיניות ממשלתית. בכל מקרה במצוטט לעיל לא נאמר כי הן כאלה.

במקביל לעדויות על קיומם של חסרי קורת גג בישראל ב-1978, התרחב בשנה זו גם היקף המחאה של תנועת האוהלים ושונו דפוסיה. הבעיה שסביבה התארגנה הקבוצה הייתה מצוקת הדיור, תחת הנהגתו של ימין סוויסה. אנשי התנועה, שמקורם בשכונת קטמון ט' בירושלים, פלשו לדירות, והקימו מחנות אוהלים במחאה על ההקצבות להתנחלויות שמעבר לקו הירוק. בשנת 1981 נעלמה התנועה עם כישלונה להתמודד כרשימה לכנסת (שטרית 1999). לימים הפך ימין סוויסה ליו"ר מטה "מעברת הכנסת" וחבר מרכז מפלגת העבודה, ולאחד ממנהיגי מאבק תנועת האוהלים החדשה של 1990 (דרי 1992). על תנועה זו אשר התרחשויותיה הקבילו לתחילת העבודה עם אנשים חסרי בית בעיריית תל-אביב-יפו ידובר בהמשך.

אחד האזכורים האחרונים לחיסול המעברות בכנסת שייך לח"כ יצחק יצחקי (ישראל אחת). ח"כ יצחקי מעלה בישיבה ה-390 של הכנסת ה-9 הצעה לסדר שעניינה "חיסול המעברות בישראל". בדיון על ההצעה לסדר אמר שר הבינוי והשיכון דוד לוי את הדברים הבאים:

קיומה של תופעת המעברות בשנות ה-70 וה-80 היא בלי ספק...חרפה שהחברה הישראלית חייבת לעקרה מקרבה. ... היעד המרכזי שלנו הוא חיסול המעברות מהר ככל האפשר ובכל הכלים העומדים לרשותנו. משרד הבינוי והשיכון רואה יעד זה כאחת ממשימותיו הראשונות במעלה והוא יוסיף לפעול באינטנסיביות להשגתו. עם זאת יש לדעת כי סילוקם המלא של שרידי המעברות יארך עוד שנים מספר.<sup>229</sup>

כשנה וחצי לאחר מכן, בישיבה ה-107 של הכנסת ה-10 הציג סגן שר הבינוי והשיכון משה קצב את שלושת המסלולים שמשרדו מציע למפוני המעברות במאמץ מרוכז לפינוי ולחיסול שרידי המעברות. 1. קבלת דירה בשכירות מסובסדת בשיכון הציבורי; 2. קבלת דירה בשכירות

<sup>228</sup> ד"כ 83, 3385-3386 (התשל"ח).  
<sup>229</sup> ד"כ 90, 737 (התשמ"א).

מסובסדת, כאשר המפונה בוחר לו דירה במגבלות תקציב ותקן והמשרד מבצע את הרכישה; 3. קבלת מענק והלוואה, חלקה צמוד למדד, לצורך רכישת דירה.<sup>230</sup>

לבסוף, למרות האמור לעיל בדבר סיומו של המהלך לחיסול המעברות, בישיבה ה-88 של הכנסת ה-10 שר הבינוי והשיכון דוד לוי, בסקירה על פעולות משרדו טען כי "המשך מפעל חיסול המעברות דורש, מעבר למשאבים הכספיים, גישה חדשנית הן בדרך הטיפול והן במסלול הפתרון המוצע".<sup>231</sup>

החוסר במדיניות כלפי אנשים חסרי בית (כדברי שר העבודה והרווחה שצוטטו לעיל: משרד העבודה והרווחה עדיין פועל לפיתוח אמצעים לשירותים להבטחת קיום בסיסי לנזקקים), ליווה את שלושת העשורים עד לתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת. למעשה חוסר זה במדיניות הוא תולדה של חוסר כזה במדיניות ייעודית לאנשים חסרי בית מאז קום המדינה. כפי שיוצג בהמשך, מדיניות ייעודית רשמית לאנשים חסרי בית פורסמה לראשונה במאי 1996. השורשים לפרסום זה של המדיניות נעוצים בעבודה שהחלה בעיריית תל-אביב-יפו בשנת 1991, אשר שורשיה שלה מגיעים לאחור עד שנת 1989. על ההיסטוריה של בניית המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל בשנים אלה ידובר להלן.

---

<sup>230</sup> ד"כ 94, 3110 (התשמ"א).  
<sup>231</sup> ד"כ 94, 2482 (התשמ"א).

## פרק חמישי: היסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1989-2010

מטרת פרק זה היא לפרוש את ההיסטוריה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל מאז תחילת העלייה ההמונית השנייה בשנת 1989, ועד ימי כתיבת מחקר זה ב-2010. בתחילת החלק הראשון והמרכזי של הפרק יעלו בקיצור עניינים רלוונטיים הנוגעים לעלייה ההמונית השנייה. בהמשך תתואר התהוותה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל, מימיה הראשונים של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו ועד לפרסומן, במאי 1996, של תקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות. בחלקו השני של הפרק יתוארו מהלכי המדיניות שהתרחשו מאז פרסומן הראשון של תקנות אלה, ועד לכתיבת מחקר זה.

### **i. העלייה ההמונית השנייה - מדיניות בהתהוות כלפי אנשים חסרי בית 1989-1996**

תופעת דרי הרחוב הינה תופעה חדשה יחסית בישראל... עם כניסתי לתפקיד בינואר 1993, ולאחר ששני דרי רחוב קפאו למוות, זימנתי דיון עם משרד השיכון, משרד הבריאות, משרד הקליטה ועיריית תל-אביב. בעקבות הדיון הנחיתי להרחיב ולתגבר את היחידה [בתל אביב] במגמה להופכה לדגם טיפולי עבור הלשכות החברתיות האחרות ברחבי הארץ.

דברי אורה נמיר, שרת העבודה והרווחה בכנסת.<sup>232</sup>

בין 1990 ל-1997 היגרו למדינת ישראל כ-820,000 איש, מתוכם 710,000 מברית המועצות לשעבר. היקף דומה לשנים הראשונות של העלייה הגדולה הראשונה - 1948-1951. עם זאת ישנם הבדלים משמעותיים יחסית לאוכלוסייה הקולטת בתקופה שקדמה לשתי העליות ההמוניות – הראשונה, של שנות החמישים, והשנייה, של שנות התשעים של המאה ה-20. שיעור העולים שהגיעו בגל השני קטן במידה ניכרת, ביחס לאוכלוסייה הקולטת, מזה של גל העלייה בשנות הבראשית של המדינה (סיקרון ולשם 1998א).

אחד העקרונות שעמדו בבסיס מדיניות הקליטה של ממשלת ישראל והסוכנות היהודית במחצית שנת 1989 הוא עקרון פיזור האוכלוסין. בהמשך לעקרון זה משנות הבראשית, גם בסוף שנות השמונים ובשנות התשעים של המאה ה-20 הדריכו שיקולים לאומיים, ביטחוניים, כלכליים

<sup>232</sup> הישיבה ה-200, של הכנסת ה-13, ג' בניסן התשנ"ד, 15 במרס, 1994 (ד"כ 136, 5635 (התשנ"ד)).

וערכיים את מדיניות הקליטה. זאת תוך דחיקת העולים לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל. עיקרון פיזור האוכלוסין מומש בין השאר באמצעות הכוונה של עולים ישירות מנמל התעופה למרכזי קליטה בפריפריה, מתוך ציפייה שהעולים ישתקעו באורח קבע בסביבת מרכזי הקליטה. עקרונות נוספים שעמדו בבסיס מדיניות הקליטה כוללים מחויבות לתקופת מעבר והסתגלות, ובתוכן מחויבות לקליטה ראשונית וקליטה של קבע (לשם 1998).

מלאי הדירות הציבוריות הפנויות בסוף שנת 1989 היה מצומצם ביותר.<sup>233</sup> חלקן היו במצב מוזנח ודרשו השקעה לשם הכשרתן למגורים. מלאי נוסף שהיקפו אינו ידוע היה קיים בבעלות פרטית להשכרה או למכירה. מרבית העולים שהגיעו בשנת 1990 (כ-200,000 אנשים) התגוררו בדירות כאלה. במקרים רבים גרו שתיים או שלוש משפחות בדירה אחת (בורוכוב 1991, 55). לפני שהיו ידועים מספרי העולים לאשורם הציע בורוכוב (שם) לשכן את העולים שיבואו בדיוור זמני במרכזי קליטה, אכסניות נוער, בתי ספר שדה, בתי מלון, מחנות צבא, ושיכונים זמניים.

במצב זה של חוסר בדיוור זמין הופעל לחץ אדיר על הממסד הקולט להפעיל פתרונות חירום חפוזים. השלטון המרכזי והסוכנות היהודית קיבלו מספר החלטות בענייני הקליטה, ביניהן החליטה הממשלה ביוני ובאוגוסט 1990 על רכישת 9,000 בתים מוכנים מחומרים קלים; באוגוסט אותה שנה הוחלט על רכישת 5000 קרוואנים ובדצמבר – 22,000 מגורונים. צעדים אלו נעשו כדי לתת מענה מידי למצוקת הדיוור בשלב הקליטה הראשונית (לשם 1998, 50).

כבר בשנת 1985 נבנתה תוכנית אב לקליטתם של עולי אתיופיה (אסטמן, גדור וסלמון 1985). מרכיב חשוב בתוכנית זו היווה מרכיב הדיוור. לפי תוכנית האב, קליטתם של עולי אתיופיה תוכננה להתרחש בשני שלבים: קליטה ראשונית וקליטת קבע. התכנון היה כי בשלב הראשון יופנו כל העולים האתיופים אל מסגרות מעבר המתפקדות כמרכזי קליטה אשר עברו הסבה והתאמה לקבוצה מיוחדת זו. ההנחה בבסיס הפנייתם של עולי אתיופיה למרכזי הקליטה (אשר הופעלו לראשונה במדינת ישראל בשנת 1969) הייתה שמצבם הפיזי והנפשי מחד, ומרחקם הרב מן החברה הישראלית מבחינה חברתית-תרבותית מאידך, מחייבים תקופת ביניים ממושכת יחסית בתהליך קליטתם. תקופה זו אמורה הייתה לאפשר להם להתאושש מתלאות הדרך ולאתר קרובים שהגיעו בנפרד מהם. ההמלצה של הכותבים הייתה כי העולים מאתיופיה יבלו במרכזי הקליטה לא יותר משלושה חודשים.

עד 1990 אכן שוכנו העולים מאתיופיה עם בואם למדינה בדיוור זמני במרכזי קליטה, בעוד שלרוב העולים מברית המועצות לשעבר הוצעה קליטה ישירה (וייל 1990). בשנות התשעים המוקדמות

<sup>233</sup> להרחבה ופירוט בנושא זה ראו בורוכוב 1991, 55.

הרבו להשתמש למטרת מרכזי הקליטה באתרי קרוואנים זמניים. עולי אתיופיה שלא הופנו לאתרי הקרוואנים הופנו למרכזי קליטה בערים (גיוינט מכון ברוקדייל 2001).

לפי לשם (1998), ההחלטות שהתקבלו ומערכת השירותים שהוקמה לקליטת העולים, היו פועל יוצא של מאבקים פוליטיים-ביורוקרטים שהתנהלו במחצית שנות השמונים וראשית שנות התשעים בין הסוכנות היהודית וממשלת ישראל, אשר עיקרן שליטה על משאבים ומערכת הקליטה הראשונית לעולים. השינוי הקיצוני במדיניות הקליטה ואימוץ גישת "הקליטה הישירה", משמעותו הייתה חשיפתם של המוני עולים לכוחות השוק ממש עם עלייתם למדינת ישראל.

**נוהל קליטה ישירה סל קליטה** נכנס לתוקף ב-1 ביולי, 1990.<sup>234</sup> מסלול הקליטה הישירה הוגדר כמסלול המקנה לנקלט חופש בחירה של מקום ושיטת מגורים בתנאי התקשרות אישית (סעיף 1.1.1). "סל קליטה", הוגדר כסיוע הכוללני הניתן, על ידי המשרד לקליטת העלייה, למי שנקלט במסלול הקליטה הישירה, בתקופה הראשונה לשהייתו בישראל (סעיף 1.1.2). בין השנים 1993-1990 נקלטו במסלול קליטה זה כ-86% מכלל העולים שהגיעו למדינת ישראל (רוזנבאום-תמרי ודמיאן 1994, 1).

בניגוד לשנות הבראשית, נראה כי מנגנוני הקליטה בשנות התשעים השקיעו פחות במערך דיור ארעי, כנראה בעיקר בגלל שלוש סיבות מרכזיות. הסיבה הראשונה הייתה הפעלת **נוהל קליטה ישירה סל קליטה**. הסיבה השנייה קשורה בהיקף האוכלוסייה שהייתה זקוקה בדחיפות לעזרת המדינה. סיבה שלישית הקשורה בשתי הסיבות הראשונות, הועלתה על ידי דורון (1991), ועניינה תפיסת הממשלה לגבי תפקידה למול העלייה. דורון מציין את הצהרת שר האוצר דאז על כך שהממשלה לא תתערב בפעולות המשק ולא תקבל על עצמה אחריות בעשייה ישירה למען קליטת העלייה, אלא תחכה שיזמים פרטיים יעשו את המלאכה הזו בשבילה. דורון מציין כי מדובר בתפיסה מוטעית של הממשלה את תפקידה, נוכח העלייה הגדולה. תפיסה שהוא מגדיר כשמרנית ודוגמאטית, ושלפיה רק יוזמה פרטית ושוק חופשי עשויים לתרום לפיתוח המשק ולקליטת העלייה. תפיסה המעוגנת, לדבריו, בתפיסה כלכלית של שוק חופשי, בלתי מרוסן.

מסלול "הקליטה הישירה" הופעל לראשונה באפריל 1987 לגבי עולים מברית המועצות לשעבר, רומניה ואירן בלבד. באוקטובר 1989 הורחב מסלול זה לקבוצות עולים נוספות. יעדיו העיקריים של מסלול קליטה זה, נוסחו כאנטיתזה למסלול מרכזי הקליטה שאפיין את שנות השבעים של המאה ה-20. היעדים כללו מתן חופש בחירה לעולים בבחירה של מקום המגורים; עידוד השתתפות פעילה יותר של גורמי החברה הישראלית בתהליכי הקליטה השונים, תוך הפחתת

<sup>234</sup> לפירוט נוהל קליטה ישירה סל קליטה ראו:

[http://www.moia.gov.il/Moia\\_he/Regulations/DirectAbsorptionRegulation/GeneralRegulation22.htm](http://www.moia.gov.il/Moia_he/Regulations/DirectAbsorptionRegulation/GeneralRegulation22.htm)

תלותם של העולים במערכות מסייעות שונות; שילובם המהיר בקהילה; ייעול תהליך הקליטה תוך הקלתו, והאצה של כניסת עולים לתפקוד בתחומים שונים כגון דיור, תעסוקה וחיי חברה (רוזנבאום-תמרי ודמיאן 1994).

גל ולשם (1999) מציינים כי מאחורי ההחלטה להפעלת דרך הקליטה הישירה עמדה השקפת העולם הציונית, הרואה במדינת ישראל מדינה הפתוחה לכל יהודי המוכן להשתקע בה. תפיסה זו עוגנה במגילת העצמאות ובקווי היסוד של כל הממשלות, וזכתה לגיבוי ציבורי מעשי בשנות התשעים של המאה ה-20. מלבד האידיאולוגיה הציונית מציינים הכותבים גם את מערכת הערכים הליברלית. מדובר בתפיסה שבבסיסה עומדת תמיכה בלתי מסויגת בתחרות ובשוק חופשי, ומודגשת תרומתו המכרעת של השוק החופשי לפיתוח המשק ולשיפור רמת חייהם של כל האזרחים. זאת תוך שלילה של מעורבות ממשלתית בכלכלה. מי שדוגלים בתפיסה כזו סבורים שיש לצמצם את ההוצאות הממשלתיות, ורואים בגירעון תקציבי ובמסים גבוהים נטל על המשק ומכשול לצמיחה כלכלית. עמדות אלה זכו לתמיכה בשנות השמונים ובראשית שנות התשעים בישראל, והיו עדות לשינויים חברתיים משמעותיים שהתחוללו בחברה הישראלית בשנים המדוברות. הן הושפעו מהשיח הפוליטי האמריקאי, על קובעי המדיניות ועל האליטה הפוליטית והכלכלית בישראל.

לדברי גל ולשם (שם), סל קליטה התאים להפליא לתפיסות הליברליות של "הימין החדש"; בשל היותו גמלה אוניברסאלית, לא היה צורך בהקמת מנגנון ממשלתי גדול לצורך קביעת זכאות או פיקוח על מידת הנזקקות של העולים. הגמלה אפשרה למדינה למלא את חובותיה לעולים במהלך הקליטה הישירה, ושחררה אותה מדאגה להם לאחר מכן. המדינה סייעה לעולים אבל גם חייבה אותם להיעזר לצורך כך בשוק החופשי, תוך השתלבות בו. לדבריהם, תכנית סל קליטה במתכונתה האוניברסאלית מימשה שורה של ערכים, אשר עמדו במרכז תפיסת עולמם של קובעי מדיניות במדינת ישראל באותו הזמן. המדינה מילאה את מחויבותה הציונית לעולים בהענקתה להם סיוע נדיב. לפי גל ולשם הענקת סיוע כספי שאינו מותנה במקום שירותים בעין, הגדילה את חופש הבחירה של העולים, תוך שהיא ממתנת את התרחבות המנגנון הממשלתי ומעניקה תמיכה עקיפה ומשמעותית לכוחות השוק החופשי.

לפי לשם (1998), הקליטה הישירה התאימה מאד באופן ספציפי גם למגמות המדינה להפריט את תחום השיכון, תוך הימנעות מהתערבות בפעילות השוק החופשי בתחום זה ובתחום התעסוקה. הקליטה הישירה שחררה את המדינה מן הצורך לחזור לבנייה הציבורית. במקום זאת הושם דגש

על הצורך לאפשר לשוק החופשי לקלוט את העולים. במצב שכזה תפקיד המדינה הסתכם ביצירת התנאים אשר יאפשרו תהליך זה, כפי שחזה דורון (1991) לעיל.

מהמידע הנפרש כאן נראה כי מאמצי הקליטה של שנות התשעים היו דומים לאלה של שנות הבראשית של המדינה. הדמיון הוא בכך שדרכי המדיניות הספציפיות אשר בהן נעשה שימוש עובדו במהירות תוך כדי תחילתה של העלייה ההמונית ובמהלכה, לכדי דרכי עבודה שיתאימו לכל אחת מהעליות ההמוניות. אם בשנות הבראשית נעשה שימוש נרחב בבתי הערבים, במחנות העולים ולאחר מכן במעברות, הרי שבשנות התשעים נלקח **נוהל קליטה ישירה סל קליטה** והפך לספינת הדגל של מנגנוני הקליטה. זאת לצד מאמץ מוגבל לדיור ארעי ושימוש בדירות הפנויות במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי.

תוכנית הקליטה הישירה הטילה אם כן את העולים אל תוך השוק החופשי. נראה כי רבים הצליחו לשרוד את הטלטלות הכרוכות בו ואף להיות שבעי רצון יחסית ממצב הדיור החדש שלהם במדינה החדשה (ראו רוזנבאום-תמרי ודמיאן 2003; 2004).<sup>235</sup> רבים אחרים התקשו יותר. רוזנבאום-תמרי ודמיאן (1994) טוענות כי במהלך העלייה חלה עלייה ברמת ה"אדישות" ביחסם של הישראלים לעולים כפי שהעולים תופסים אותה. הן מציינות כי נתון זה מדאיג כאשר הוא מחובר לממצא אחר במחקרן, לפיו אחד הגורמים החשובים בהסבר רמת הסיכויים של העולים להשתלב בחברה הישראלית הוא יחס חיובי מצד החברה הקולטת אליהם. במסקנות המחקר שלהן מציינות הכותבות כי קבוצות מסוימות בקרב העולים, הכוללות בודדים, קשישים, משפחות חד הוריות ועולים ללא בני משפחה או ידידים במדינה, נתקלים בקשיים רבים בקליטתם במסלול הקליטה הישירה. בדומה להן מסיק לשם (1998), כי צמצום מעורבות השלטון המרכזי בשנות התשעים בקליטתם של העולים בשנתם הראשונה בשל שימוש בשיטת הקליטה הישירה, נתן את אותותיו וגרם לירידה תלולה באיכות החיים של העולים בתחומי הדיור והתעסוקה, ובעיקר בקרב המבוגרים, הקשישים והמשפחות החד-הוריות.

העלייה ההמונית השנייה היא הרקע עליו צריך להביט בקשר להתפתחויות שהשפיעו על אנשים חסרי בית ועל המדיניות כלפיהם בסוף שנות השמונים והמחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה ה-20. עלייה זו, כבר מתחילתה, השפיעה באופן בולט על מצבם הדיורי של העולים, כמו גם של תושבי הקבע במדינת ישראל.

---

<sup>235</sup> יש לציין כי שביעות הרצון הגבוהה ביותר של העולים היא מיישוב המגורים, שביעות רצון נמוכה יותר מבטאים העולים ביחס לשכונת המגורים, בעוד שהרמה הנמוכה ביותר של שביעות רצונם היא מן הדירה (רוזנבאום-תמרי ודמיאן 2003, 41; 2004, 14).



"...המחדל של הבנייה הוא בבחינת מעשה של פשע כלפי העם בישראל ופשע מיוחד כלפי הילדים חסרי הבית – הגדרה מצמררת כשלעצמה".<sup>236</sup> את הדברים אמר חבר הכנסת רן כהן (התנועה לזכויות האזרח ולשלום), בהצעת אי אמון בממשלה בין השאר בשל בעיית הדיור בישראל. כהן המשיך ואמר כי כבר בחודשים מאי ויולי 1989,

היה ברור שיעלו לארץ כ-100,000 עולים. כבר אז היה ברור שעומד להשתחרר מצה"ל המחזור הכי גדול. כבר אז היה ברור שמדד תשומות הבנייה ושכר הדירה בעלייה מתמדת. כבר אז היה ברור שכושר ההחזר של משכנתאות ותשלום שכר דירה יורד עקב הגידול באבטלה ורמת השכר בשכבות הנמוכות.<sup>237</sup>

באותו הדיון דיבר חבר הכנסת האשם מחאמיד (החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון), על גנים ציבוריים שהופכים לשכונות אוהלים. מחאמיד חיבר בדבריו בין בעיית האבטלה המחמירה (כ-10% מכוח העבודה בישראל, לדבריו), לבין כושר התשלום לשכירות.<sup>238</sup> חבר הכנסת עבד-אלוהב דראושה (המפלגה הדמוקרטית הערבית), ציטט בדיון מכתב שקיבל מאברהם גנון, יושב-ראש התנועה על שם מרד ואדי סאליב בחיפה, שבו נטען כי אנשים נזרקים מדירותיהם בשעה שבעלי הדירות מכפילים ומשלשים את דמי השכירות:

זורקים אותנו מדירותינו ומעדיפים על פנינו עולים חדשים, שהממשלה מממנת מכיסונו אנו שכירות גבוהה ותשלום חד-פעמי לשנה מראש.<sup>239</sup>

בתשובתו לטענות שהועלו עונה לחברי הכנסת שר הבינוי והשיכון אריאל שרון כך בדיון שנערך בעיצומה של מחאת האוהלים הגדולה של קיץ 1990:

...אני מקווה שלא יגדל מספר המתגוללים היום בגנים עירוניים. ואיך לתת פתרון לעלייה המבורכת של יהודים מרחבי העולם, ובעיקר מברית-המועצות, עלייה שאני מקווה ומאמין

---

<sup>236</sup> ד"כ 118, 4440 (התש"ן).

<sup>237</sup> שם, 4442.

<sup>238</sup> שם, 4443.

<sup>239</sup> שם, 4447.

שתגדל ותלך ותגיע למיליון יהודים, ואולי ל-2 מיליון יהודים נוספים בארץ-ישראל. בכך צריך היום להתרכז, בזה צריך לעסוק.<sup>240</sup>

כמה ימים לפני-כן, בדברו מעל דוכן הכנסת בעניין מצוקת הדיור של ישראלים נוכח גל העלייה אמר שרון:

אני רוצה להדגיש: אנחנו עומדים בפני קשיים, אבל כבר היו לנו קשיים בארץ-ישראל. פתיחת שערי ברית-המועצות היא אירוע היסטורי, ועל כולנו להיחלץ למאמץ הזה. אני חוזר ואומר: יהיו קשיים...אין מנוס, תהיה פה תקופה קשה. אבל אנחנו גם עומדים בפני הזדמנות בלתי רגילה. יש לתת אפשרות להתרכז כרגע בעבודה, במגמה להתחיל לתת פתרונות מעוד שישה חודשים. זה יהיה המאמץ העיקרי שבו אני מתכוון כרגע לעסוק. אני אומר: יהיו קשיים גדולים, אבל יהיה גם מהפך היסטורי במדינת-ישראל ובחיו של העם היהודי.<sup>241</sup>

דברים אלה מזכירים את דבריהם של מאירסון, שרת ובן-גוריון שהוזכרו לעיל, בדבר הצורך להחזיק מעמד ולשלם מחירים בעבור עליית המונים למדינת ישראל. דוח מבקרת המדינה לשנת 1989 נפתח בהתראת המבקרת כנגד חוסר המוכנות לעלייה ההמונית של שנות התשעים, אשר זרמיה הראשונים כבר החלו להגיע:

גולת הכותרת של התרחשויות השנה היא הגל הגואה של עולים ממזרח אירופה, בעיקר מברית המועצות. קליטתם הטובה בקרבנו היא צו-השעה והזדמנות נדירה שאין להחמיצה לריענון והתחדשות פני החברה בישראל, כמתואר בפרק הדין בקליטת העלייה. המשימה קשה ומצריכה גיוס כל הכוחות והתעלות לגודל השעה. בפרק האמור נמתחה ביקורת על העדר תכנון מוקדם, שיטתי וזמין שהיה מקל על המשימה לאין-ערוך (דוח שנתי 40, 1990, הקדמת מבקרת המדינה לדוח).

בהמשך דוח המבקרת נכתב כי

---

<sup>240</sup> שם, 4448.  
<sup>241</sup> ד"כ 118, 4105-4106 (התש"ן).

המשרד לקליטת העלייה הכין ב-1986 תכנית אב לקליטת עלייה מבריה"מ. המערך הארגוני, שהתווה בתכנית האב, לא הוקם, והמשרד לא נערך מבחינת היקף כוח האדם ומבנהו להתמודד עם גל העלייה...

... למשרד הבינוי והשיכון אין נתונים מדויקים על מספר הדירות הפנויות בבעלות פרטית ואם הן מתאימות לצורכי קליטת העלייה מבחינת גודלן ומחירן (שם, 527).

חוסר המוכנות של מוסדות הקליטה בשנות הבראשית גרמו לבעיות דיור חמורות של עשרות אלפי אנשים, אשר חלקם הפכו לחסרי בית. קשה כמובן לצייר קו סיבתי מובהק ברמה המספרית – גם אז וגם בשנות התשעים. עם זאת כפי שיתברר להלן, במקביל לעלייה ההמונית של שנות התשעים החלה העבודה עם אנשים חסרי בית בישראל. האחוזים של העולים החדשים בקרב חסרי הבית הלכו ועלו עם השנים עד שהגיעו לשיא של כ-75 אחוזים של עולים חדשים בקרב האנשים חסרי הבית בישראל.<sup>242</sup> ברור כי ישנו קשר בין העליות ההמוניות להיווצרותה של בעיית חסרי הבית בישראל, במקביל לחוסר חמור בדירות פנויות. חוסר זה בא לידי ביטוי בין השאר במחאת האוהלים בקיץ 1990. להלן תוצג ההיסטוריה של בניית המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, אשר עוצבה בחצי הראשון של שנות התשעים של המאה ה-20, במקביל לגלי העלייה ההמונית השנייה.

## **השנים 1989-1990**

### **מחאת האוהלים של קיץ 1990**

מחאת האוהלים שפקדה את מדינת ישראל בקיץ 1990 זכתה לעיון מועט ביותר בכתביה האקדמית. חשוב להתייחס למחאה זו גם בהקשר המונח "חסרי דיור", אשר ישחק תפקיד מרכזי בשיח על אנשים חסרי בית במדיניות העתידית כלפיהם. כפי שצוין לעיל, שורשי מחאת האוהלים

---

<sup>242</sup> בנייר עבודה של היחידה לדרי רחוב בעיריית תל אביב-יפו, שהייתה בזמנו היחידה שטיפלה ובדקה את היקף האוכלוסייה, ושהוכן לדיון עם שרת העבודה ביום 11 בדצמבר 1994, נכתב כי מתוך 470 מטופלים במהלך שלוש השנים עד אז – 182 (כ-38%) היו עולים חדשים, אעתא"י-סאש"ד תיק 4; במכתב עדכון הבקשה לתמיכה מאת ציונה קמלמן אל ועדת התמיכות במשרד הקליטה מיום 8 בפברואר 1996, נכתב כי 70% מתוך מטופלי היחידה לדרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו ב-31 בדצמבר, 1995 הם עולים חדשים, אעתא"י-סאש"ד תיק 4; בסקירה של השנים 1989 עד 1999 נמצאו 75% עולים שהגיעו למדינת ישראל לאחר 1991, דף מידע יחידת דרי רחוב, מיום 25 בפברואר, 1999, אעתא"י-סאש"ד תיק 1; בדף נתוני 2005 של היחידה לדרי רחוב במשרד הרווחה, נרשם כי 65% מדרי הרחוב באותה השנה בישראל היו עולים מחבר העמים אשר עלו ארצה בין השנים 1994-2004. פרסום פנימי של היחידה גר-1395, נמסר על ידי גרסיאלה פלר, לשעבר המפקחת הארצית של היחידה לדרי רחוב.

של קיץ 1990 בתנועת האוהלים של סוף שנות השבעים. כאמור, ימין סוויסה – שהיה ממנהיגי התנועה בשנות השבעים, הפך ליו"ר מטה "מעברת הכנסת" שהייתה אחת מעשרות רבות של מחנות אוהלים אשר בהם מחו כנגד החוסר בדיור.

בשנים 1987-1988 היו מחירי הדירות לקניה ולהשכרה נמוכים מאד בפריפריה של המדינה ושל הערים הגדולות. בראשית שנת 1989 החלו להתפרסם בעיתונות ידיעות על כך שמספר העולים מברית-המועצות לשעבר עומד לגדול במידה רבה. לידיעות אלה הייתה השפעה מהירה על מחירי הדירות לקנייה ולהשכרה. עם ראשית גל העלייה מברית-המועצות לשעבר לא עמדו לרשות ממשלת ישראל והסוכנות היהודית יחידות דיור זמני פנויות לקליטתם של הבאים. היצע הדיור בשוק החופשי היה מעורפל, היצע הדיור הציבורי בשכירות לא עלה על 10,000 יחידות דיור, והיקף הבנייה החדשה ומשכה לא ענו אפילו לביקוש מצד האוכלוסייה הוותיקה. תוך מספר חודשים בתחילת שנת 1990 התמלא חלק ניכר מן הדירות שבמרכז המדינה, והעולים החלו לפנות לערי הפריפריה. תוך זמן קצר חלה עלייה ניכרת במחירי שכר הדירה ובמחירי הדירות לקנייה. זו נבעה תחילה מהידיעות על בואם, ולאחר מכן בעקבות בואם בפועל של העולים (בורוכוב 1998). כפי שצוין לעיל על ידי בורוכוב (1991), גם לדברי אלטרמן (Alterman 1995) מחירי השכירות הגבוהים הביאו לכך שמשפחות עולים בחרו לגור יחדיו. החיזיון של שתי משפחות או יותר בדירה אחת צפופה הפך רווח. העלייה התלולה במחירים חוללה גל של מחאות קולניות של זוגות צעירים וחסרי דיור אחרים, שהקימו בקיץ 1990 אוהלים בגינות ציבוריות במרכזי הערים. המחאות זכו לכיסוי תקשורתי נרחב, ומהר מאד היו פוליטיקאים שאימצו את מצוקת הדיור כנושא למאבק פוליטי (בורוכוב 1998).

סיפור המחאה החל בתחילת יוני, 1990<sup>243</sup> עת הקימה משפחת לוזון מכרמיאל אוהל ליד בניין המועצה המקומית. אלי לוזון ביחד עם רעייתו ובנו עברו לגור באוהל כדרך לפתרון בעיית הדיור של המשפחה. כעבור שבועיים חמש משפחות מ"נפגעי המשכנתאות" ודיירים שעזבו דיור בשכירות בגלל האמרת מחירים משמעותית, עברו לגור באוהלים בגן הציבורי של ראשון לציון. תוך שבועיים נוספים התגוררו בגן כבר 150 נפשות. כעבור פחות מחודש הייתה מדינת ישראל מלאה לאורכה ולרוחבה במאהלים של "חסרי הדיור" (דרי 1992). לפי החינמון הפטיש, שהחל לצאת לאור כעיתון חברתי רק זמן קצר לפני-כן היו בתחילת אוגוסט 1990, חודשיים לאחר הקמת האוהל הראשון, כ-1898 משפחות ב-55 התנחלויות אוהלים.<sup>244</sup> בשיאה הקיפה התופעה למעלה

<sup>243</sup> לפי עיתון הפטיש, 1990, גיליון מס' 10, עמ' 11, התאריך המדויק הוא ה-30 במאי.  
<sup>244</sup> הפטיש, אוגוסט 1990, גיליון מס' 10.

מאלפיים משפחות בכ-70 "התנחלויות" ב-48 יישובים בישראל (דרי 1992, 7). בעקבות משפחת לוזון מכרמיאל הצטרפו למחאה אנשים נוספים ברחבי מדינת ישראל אשר סבלו מבעיות דיור, חלקם נפגעי המשכנתאות וחלקם מי שלא מסוגלים היו לשלם את מחירי השכירות המאמירים. מאז הקמת המדינה עודדו והעדיפו ממשלות ישראל את חזקת הבעלות על דיור על פני הדיור בשכירות (ראו בן-שטרית 2003; 2008). אולם, עליית מחירי הדיור<sup>245</sup> גרמה לכך שגובה המשכנתאות הציבוריות פיגר אחר קצב העלייה במחירי הדירות. רוכשי הדירות נזקקו למקורות מימון נוספים על המשכנתא. בהיעדרם, נותרו בפני שוקת שבורה. שוק הדירות להשכרה גם הוא ידע התפתחויות דרמטיות באותו הזמן; מחירי השכירות קפצו באחוזים גבוהים ביותר. משכירי הדירות "יישרו קו" עם כוח ההשכרה של העולים החדשים שהחלו להגיע למדינת ישראל, ואף דרשו תשלום לשנה מראש (דרי 1992), כפי שמצוטט גם אברהם גנון לעיל.

בהינתן מצב זה התמלאו כאמור במהרה התנחלויות האוהלים הרבות שבצבצו ברחבי מדינת ישראל. בתחילה התייחסו ברשויות המקומיות לתופעה כהפרת סדר וקראו למתנחלים החדשים להתפזר ולא יוזמנו כוחות לפזרם בכוח. בשלב שני העדיפו ראשי הרשויות לגלגל את הבעיה לפתחו של השלטון המרכזי, ואף תמכו במתיישיבי האוהלים. היחס העוין כלפי המאהלים התחלף בתמיכה שהתבטאה בהושטת עזרה בתחומים שונים כגון מתן אוהלים, חיבור למים וחשמל, איסוף אשפה וכד'. לא עבר זמן רב עד שהחלו הפגנות של מחוסרי הדיור, שחלקן היו אלימות (שם).

כותרות העיתונים זעקו: "חסרי-דיור: "נבעיר אש גדולה",<sup>246</sup> "חסרי דיור פלשו והתפרעו"; "צמיגים בוערים ברמת שיקמה",<sup>247</sup> "חסרי דיור ממבשרת-ציון חסמו את כביש ירושלים – והציתו צמיגים",<sup>248</sup> "חסרי דיור חסמו בנתיבי איילון את הדרך לירושלים",<sup>249</sup> "ישארו שם עד החורף, או עד שאלוהים יעזור".<sup>250</sup> עם התחלת ההפגנות האלימות כבר הופיעה הכותרת הבאה שיוחסה לאריאל שרון – שר הבינוי והשיכון, "שרון: למי שיתנהג באלימות לא נציע פיתרונות דיור".<sup>251</sup>

<sup>245</sup> מיוני 1989 עד יולי 1990 עלה מדד המחירים לצרכן ב-17.5% לעומת מדד סעיף הדיור שעלה ב-37.2%. בשבעת החודשים הראשונים של שנת 1991 עלה מדד המחירים לצרכן ב-12.8% בעוד מדד מחירי הדירות עלה ב-23.8% (דרי 1992, 8).

<sup>246</sup> 1990. ידיעות אחרונות, 12 באוגוסט, עמ' 13.

<sup>247</sup> 1990. ידיעות אחרונות, 16 ביולי, עמ' 1.

<sup>248</sup> 1990. ידיעות אחרונות, 31 ביולי, עמ' 7.

<sup>249</sup> 1990. ידיעות אחרונות, 13 באוגוסט, עמ' 9.

<sup>250</sup> שם, 13.

<sup>251</sup> 1990. ידיעות אחרונות, 17 ביולי, עמ' 3.

המאבק האלים התפשט וכלל ניסיונות התאבדות, אימים בהחזרת תעודות זהות ופנקסי מילואים ופנייה לשגרירויות זרות, הפגנות, חסימת צירי תנועה, פלישה לדירות ומבני ציבור, הבערת צמיגים ועגלות אשפה, שביתות רעב, ועוד. הרשויות, אשר זיהו את הסכנה בהתגברות התופעה גם נוכח החורף המתקרב, הציבו קריטריונים קשיחים לקבלת סיוע. נקבע כי בעיית חסרי הדיור היא בעייתן של "משפחות סעד", והטיפול בהן תועל לידי פקידי איכלוס ועובדים סוציאליים; החברות המשכנות ולשכות רווחה. הדילמה העקרונית בדבר זכויות ותיקים למול אלה של העולים החדשים שהחלו להציף את מדינת ישראל, דילמה אשר ליוותה את המדיניות הציבורית מאז התגברות העלייה מארצות המערב בסוף שנות השישים, תורגמה להתמודדות עם בעיות אישיות של הנזקקים. בעשותו כן הנחיל הממסד לציבור תפיסה לפיה בעיית מחוסרי הדיור היא בעיקר בעייתן של משפחות "רב-בעייתיות", או "דור שלישי לסעד". הטיפול הפרטני "לפי קריטריונים" שמת את הקרקע מתחת לתנועת האוהלים כתנועת מחאה. יד קשה כנגד ההפגנות, צווי פינוי, פתרונות אישיים כגון מגורים במלון ועזרה מוגברת בשכר דירה, כמו גם פתיחת שנת הלימודים, בוא החגים ואיומי סדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה, כל אלה הביאו להידלדלות המחאה והתרוקנות המאהלים. מטח הטילים הראשון על ישראל מכיוון עיראק ב-18 בינואר, 1991, סתם את הגולל על המעט שנותר ממחאת האוהלים ברחבי מדינת ישראל (דרי 1992).

רבים חיברו בין משבר הדיור של קיץ 1990 ועליית ההמונים שאך זה החלה, לבין מראות וחוויות האוהלים של שנות הבראשית של מדינת ישראל. שר הקליטה, הרב יצחק פרץ צוטט בעיתונות כאומר "נצטרך לחזור לשנות ה-50 – לאוהלים" (קיפר ושדה 1990). במקום אחר באה ראיית החיבור בין שנות התשעים לשנות החמישים של המאה הקודמת מהאוהלים עצמם: "ההורים שלנו היו הנפגעים של שנות ה-50, אנחנו הנפגעים של שנות ה-90, והבן שלי, שיושב פה, יהיה הנפגע של שנת 2010" (שאבי 1990). כבר בשנת 1989 הוטלו האשמות נוקבות על דמגוגיה עדתית מחד, ומאידיך על זניחה של עולי שנות החמישים. התחושה של מי שישבו באוהלים הייתה כי בעלייה טמונה הזדמנות למציאת פתרון של קבע לבעיית הדיור של זוגות צעירים, חסרי דיור ונפגעי משכנתאות. לפי דרי (1992) פעילי שכונות ופוליטיקאים "עלו על הגל" של הצלחת המאבק וקיוו באמצעותו להבטיח פתרונות דיור קבוע לאוכלוסיות שונות. מחאת האוהלים, אשר שורשיה בויכוח שהתגלע כבר בסוף שנת 1989 לנוכח התגברות העלייה מברית המועצות לשעבר נעלמה לאחר מספר חודשים כלעומת שבאה (שם). עם זאת, העלייה ההמונית השנייה בהיסטוריה של מדינת ישראל הייתה בעיצומה. חלק מהעולים אף הגיעו לישון באוהלים במרכזי הערים, למרות

מדיניות הממשלה אשר תיעלה עולים למלונות ובשלב מסוים לקרוואנים ולמגורונים. היות ושוב מדובר היה בעלייה המונית, הרי שמקומות אלו סבלו מתופעות מוכרות שהועלו לעיל בהקשר לשנות החמישים, ולא עבר זמן רב עד שדובר על "מלונות-מעברות",<sup>252</sup> ומאוחר יותר על "מעברות שנות האלפיים".<sup>253</sup>

מחאת האוהלים של "חסרי הדיור" בקיץ 1990 הותירה חותם כבד על החברה הישראלית, ותיוג משמעותי למי שנקרא "חסר דיור". זאת בעיקר בשל אופי המחאה ההמונית שהיו בה גם מרכיבים של מחאה אלימה אשר הבהילו את הממסד. רשמים אלה עיצבו גם את תפיסות העולם של מי שבאו לימים לבנות מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. כפי שיוצג בהמשך, לכל אורך הדרך מאז תחילת העבודה עם אנשים חסרי בית, ועד לימי כתיבת עבודה זו, נעשה מאמץ בכתיבת המדיניות להבחין בין "חסרי דיור", אשר לא יהיו חלק מהמדיניות הכתובה למען אנשים חסרי בית במדינת ישראל, לבין "דרי רחוב" – השם שיוצמד למי שהם חסרי הבית הזכאים במסגרת המדיניות במדינת ישראל.

כשנה לפני הופעתם של האוהלים ברחבי מדינת ישראל, בקיץ 1989 הופיעה כתבת טלוויזיה בתכנית "ערב חדש" בה ראו אנשים נכנסים ויוצאים ממבנים נטושים וישנים בגן מאיר. תגובת מנהל האגף הרווחה בעיריית תל-אביב לכתבה הייתה כי "זו לא בעיה".<sup>254</sup> ובכל זאת, בעקבות פרסום הכתבה נוצרה אי נחת בעירייה מהתופעה שנסקרה בכתבת הטלוויזיה ובסופו של דבר החליט זאב פרידמן מנהל האגף לפנות לציונה קמלמן, חברת הפורום המשותף לאגף הרווחה ולאוניברסיטת ת"א, בבקשה לבדוק את הנושא. בקיץ 1989 ערכה קמלמן 20 סיורי לילה, וראיונות עם מנהלי לשכות לשירותים חברתיים ועובדים בכירים באותן הלשכות. התברר לה כי מרבית "המתגוללים ברחובות" לא היו מוכרים בלשכות הרווחה, ואלו שכן היו מוכרים בלשכות לא נמצאו בהכרח בסיורים שערכה. עם סיום הסיורים והראיונות הגישה קמלמן, באוגוסט 1989 דוח מסכם לפרידמן ובו ממצאים לגבי 15 איש שנמצאו ישנים ברחובות תל אביב. באותה תקופה התבקשה על ידי מנהל האגף לרכז את הטיפול באנשים עיריית גלמודים וחסרי בית כרוניים.<sup>255</sup>

ב-19 בנובמבר, 1990, הציעה לשכת מרכז בתל אביב הצעה לטיפול ניסיוני ב-10 עיריית, זאת לקראת ביקור הנהלת האגף בלשכה. בערך באותה תקופה נמצאה מכרה של ראש העיר, שלמה להט, ספרנית ערירית וגלמודה במצב קשה בביתה. התערבותו של ראש העיר והמודעות שנוצרה

<sup>252</sup> ד"כ 124, 1399 (התשנ"ב).

<sup>253</sup> ד"כ 139, 10334 (התשנ"ד).

<sup>254</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, עמ' 1, אצ"ק. מסמך זה הכתוב בכתב-יד, הוא בן 12 עמודים, ללא ציון תאריך או שם הכותב. המסמך נמצא בארכיון ציונה קמלמן ומגולל את תחילתו של הסיפור שקדם להקמתה של היחידה לדרי רחוב בעיר תל אביב.

<sup>255</sup> שם.

סביב למקרה זה הביאה את מנהל אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו לכתיבת תכנית רב שנתית לשנים 1991-1996, שהציבה לה למטרה הפגת בדידות וצמצום מצוקות כלכליות וחברתיות של אוכלוסיית העירייה הגלמודים וחסרי הבית הכרוניים. בתקופת המשא-ומתן של קמלמן לפני כניסתה לתפקיד הטיפול באנשים עירייה גלמודים וחסרי בית כרוניים, החלו חסרי הדיור להתגורר ברחובות העיר במסגרת מחאת האהלים. לתנועת האהלים נזעקו כל הפוליטיקאים ותוך לילה הפכה בעייתם של מי שקמלמן כינתה "חסרי הדיור" לבעיה ציבורית, ואילו מי שקמלמן קראה להם "דרי הרחוב", שנצפו בתהליך המחקר שלה, לא היוו חלק מתנועת המחאה והלחץ הציבורי, והמשיכו לישון בגנים ציבוריים בנתק מוחלט מהמתרחש סביבם.<sup>256</sup> אין ספק כי תופעת האוהלים של קיץ 1990 גרמה למורכבות בלתי צפויה בעבודתה של קמלמן. בעבודת מחקר היא מסבירה למה היא אינה כוללת את חסרי הדיור במסגרת מחקרה:

שני הגורמים – העלייה וצמצום מלאי הדירות הזולות, והתחלפות הממשלה שינו בחודש יולי 1990 את הרכב אוכלוסיית ה"ישנים ברחוב". אלפי משפחות הכריזו על עצמן כעל "חסרות דיור" ויצאו מתנאי המגורים הארעיים שלהן אל הרחובות, בעיקר אל המדשאות בגנים הציבוריים, והשתכנו באוהלים.

"מחוסרי הדיור" פעלו מתוך התארגנות קהילתית עצמית... כלל ארצית. פעולותיהם של "ארגון האוהלים" ו"ארגון נפגעי המשכנתאות", שהחלו כמחאה נמשכו, אחר-כך, מתוך חוסר ברירה. כאמור, קבוצה זו אינה נכללת בתצפיות, המדווחות במחקר זה (קמלמן 1991, 74).

לבחירתה של קמלמן שלא לכלול את אוכלוסיית חסרי הדיור במחקרה תהיה כפי שיוצג בהמשך, השפעה מכרעת על השיח של אנשים חסרי בית במדינת ישראל. ניתן יהיה לראות בהמשך איך שקמלמן בעבודתה, כמו גם בהטבעת המונח "דר רחוב" וגלגולו עד לתקנות העבודה הסוציאלית (להלן תע"ס) 1996, דאגה להבחין מהותית בין "דרי הרחוב" לבין אנשי תנועת האהלים "חסרי הדיור".

בעקבות תצפית וסקירת מצב שערכה קמלמן בין 15 בנובמבר, 1989, ל-16 בפברואר, 1990, אוכלוסיית היעד אותה חקרה הוגדרה על ידה כך: "חסרי בית – אנשים הישנים תחת כיפת

---

<sup>256</sup> שם.



השמים בתל-אביב יפו באופן רצוף בתקופת החורף.<sup>257</sup> כנראה גם בעקבות הנראות הגדולה של אנשי תנועת האהלים ברחוב, הבהירה קמלמן בצמוד להגדרה זו כי מובן שלא מדובר דווקא במי שהוא חסר דיור, היות ומרובים הם חסרי הדיור המתגוררים עם בני משפחה או מכרים, ורק מעטים מהם מתגוררים ברחוב ממש. היא המשיכה ואמרה כי נראה שמקרב מי שישנים ברחוב יש כאלה שהם בעלי קורת גג שמעדיפים – מטעמים שונים – לישון ברחוב. היא הוסיפה כי ישנם אנשים שהייתה להם קורת גג, שניצלו בעבר את זכויותיהם לדיור אך חזרו למצב בו הם חסרי קורת גג ונאלצים לישון ברחוב. בתקופת שלושת החודשים של הסקירה פגשה קמלמן 16 אנשים ודווח לה על עוד 14. להערכתה היו בתל-אביב-יפו בתקופה הנחקרת "בסך הכל 27 אנשים שאורח חייהם הנו של חסרי בית, ויש לצפות להידרדרות במצבם עקב תנאי החיים שלהם."<sup>258</sup> סקירתה של קמלמן התרכזה בחסרי בית במצב כרוני הישנים ברחוב בתנאי חורף קשים, אשר היו בין הגורמים למותם של שלושה אנשים בתקופה האמורה. חלק מחסרי הבית שפגשה דיווחו שפנו בעבר לעזרה מלשכות הרווחה. נראה שהלשכות לא ענו בצורה מתאימה לצרכיהם המרובים, ושהן לא היו ערוכות לטפל באנשים אלה.<sup>259</sup>

בסוף שנות השמונים של המאה ה-20 היה אגף הרווחה בתל-אביב מורכב ממטה ומשבע לשכות אזוריות. לשכות אלה אמורות היו לטפל בכל התושבים באזור שבאחריותן, למעט אנשים ללא כתובת ברורה, או אנשים שהציבו בעיות שהלשכות לא היו מסוגלות להתמודד עימן. אנשים כאלה הופנו לטיפול של "לשכת הבודדים", אשר הייתה ממוקמת במשרדי הנהלת אגף הרווחה עד לשנת 1981. מאז מילאה כל אחת מהלשכות האזוריות בתורה, למשך חודש, את התפקיד של טיפול בחסרי כתובת (שפירו ופרומר 1998).

תיק "בודדים" היה נודד מלשכה אחת לשנייה בכל חודש וכלל מידע על אנשים בודדים שפנו בבקשת סיוע ללשכה ואין להם כתובת קבועה.<sup>260</sup> כך כתבה ציונה קמלמן בסקירתה בשנת 1990:

לפי נוהל הטיפול הקיים היום ב"בודדים", בודד הפונה או מופנה ללשכה לשם סיוע חייב לפנות ללשכה שהוגדרה באותו חודש כתורנית בטפול בתיק הבודדים. תורנות זו עוברת ברוטציה בין המחלקות, באופן שתיק הבודדים מוקפץ ונימסר מדי חודש ללשכה תורנית אחרת. יחד עם "תיק הבודדים" נימסרים כל הפונים חסרי הכתובת "לטיפול הלאה – לא

<sup>257</sup> תצפית וסקירת מצב על חסרי בית בתל אביב בחורף 1990, מסמך שהוכן על ידי ציונה קמלמן ב-28 בפברואר 1990, עמ'

1, אצ"ק.

<sup>258</sup> שם, 3.

<sup>259</sup> שם.

<sup>260</sup> שם, 2.

בשלתנו" אל הלשכה התורנית הבאה. גישה טיפולית כזו במיקרים קשים כבר אותרה על ידי סוציולוגים של הרפואה שמצאו שבהפניות בעיתיות של חולים בבתי חולים נטו המחלקות לטפל באותה שיטה שהנציחה את החולי וכינוי הגנאי שלה "BOUNCE AND TURF" (=הקפץ והעבר הלאה). זהו כינוי גנאי היות שהעברת המקרה הלאה מנציחה מצבים קשים ומרעה אותם.<sup>261</sup>

לפי מבקר העירייה, ובשונה מהכרונולוגיה שצינו שפירו ופרומר (1998) שהוזכרה לעיל, סידור זה לפיו הטיפול בבודדים הועבר בכל חודש מלשכה ללשכה נחנך בתורנות חודשית ראשונה של לשכת "לוינסקי" בשנת 1984 (ולא ב-1981 כפי שצינו שפירו ופרומר). עם זאת, סידור זה הוחל רק מפני שהיחידה לטיפול בבודדים נסגרה בשנה זו בשל העברת מנהלה מתפקידו. לפני-כן תפקדה היחידה כיחידה עצמאית וקבועה במשך שנים רבות.<sup>262</sup>

במקביל לעבודה הראשונית של קמלמן בתל-אביב-יפו נעשתה עבודה ראשונית נוספת בירושלים. למרות שלא היו סטטיסטיקות או מחקרים באפריל 1990, בעקבות עובדים שהעלו את הבעיה של אנשים חסרי בית הייתה תוכנית, או יותר נכון הערכות זמנית שהחלה לפעול בירושלים ואשר נקראה תוכנית "אסיף". לתוכנית אסיף - שהוגדרה כחדר מיון חברתי, או תוכנית למקרי חרום לנוודים - הוקצה משרד בלשכת הרווחה בצפון בירושלים. הרעיון בבסיס התוכנית היה לממש עזרה לאנשים הנופלים בין הכיסאות על מנת לשקמם, או להחזיר אותם לתפקוד. מטרת התוכנית הייתה לא להגיע למימדי התופעה אשר נצפו בחו"ל, אלא למגר אותה כאשר היא עדיין קטנה.<sup>263</sup> שמה המלא של תוכנית אסיף היה "הטיפול בנוודים (אסיף)", בחוברת נהלי עבודה למצבי חירום אישיים, של המרכז למצבי חרום אישיים באגף לשירותי קהילה ומשפחה בעיריית ירושלים. בנהלי העבודה לתוכנית נכתב כך:

הטיפול בקבוצת אוכלוסיה זו שונה מהטיפול בחסרי דיור. הכוונה כאן לחסרי דיור כרוניים – נוודים בלבד, שלא הייתה בבעלותם דירה, חוזה שכירות לדירה או מקום מגורים מוגדר בשנתיים האחרונות.

<sup>261</sup> שם, 26.

<sup>262</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 9 מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>263</sup> נתונים אלה על תוכנית אסיף בירושלים מבוססים על סיכום שיחה טלפונית או אחרת, של ציונה קמלמן עם דניאלה רובק העוזרת של אריה גרבר – מנהל שרותי הרווחה בירושלים, ואולי גם אתו, ביום 23 באפריל, 1990, אצ"ק.

הטיפול במסגרת המרכז ינתן לא כחירום בלבד אלא כטיפול לטווח קצר עד שיהיה בידו מקום מגורים ולו זמני, ואז יועבר הטיפול לאחת הלשכות האיזוריות בהתאם לכתובת המגורים.

עובדי המרכז יקיימו סיורים אזוריים במטרה לאתר נוודים ולצרפם למערך הטיפולי של המרכז.<sup>264</sup>

כלומר, עבודת התוכנית כללה עבודת יישוג, במטרה לאתר ולתת טיפול קצר מועד לנוודים שלא היה להם מקום מגורים מוגדר בשנתיים שחלפו. לאחר שהוסדר מקום מגורים – גם אם זמני, הועבר הטיפול ללשכה האזורית הרלוונטית. תוכנית הטיפול בנוודים (אסיף), הייתה הגלגול הראשון בשנות התשעים של המאה הקודמת לטיפול באנשים חסרי בית בירושלים. עם זאת, נראה כי במחצית הראשונה של שנות התשעים לא פותח מערך שירותים נרחב לאנשים חסרי בית בעיר זו, והטיפול בהם היה מצומצם יחסית. מערך שירותים נרחב יותר בירושלים החל להיות מפותח רק בשנת 1995, בעקבות ההתפתחויות שחלו בתחום במדינת ישראל משנת 1991 ועד אז. כפי שיוצג להלן, עיריית תל-אביב-יפו הייתה החלוצה בעיצוב ותכנון מדיניות, כמו גם בהספקת שירותים לאנשים חסרי בית במדינת ישראל. בעקבותיה, ועל פי המדיניות שהתוותה צעדו רשויות אחרות. מעבר לכך, כפי שיוצג להלן, המדיניות הארצית כלפי אנשים חסרי בית אשר בסופו של דבר פורסמה לראשונה בתקנות העבודה הסוציאלית במאי 1996, גם היא נכתבה תוך התייחסות משמעותית למדיניות אשר צמחה בתל-אביב-יפו, כפי שתואר להלן.

## **שנת 1991**

ב-16 בינואר, 1991, קיבלה קמלמן מינוי להתחלת עבודתה, שנועדה לחקור את מצב דרי הרחוב בתל אביב ולהעלות הצעות יישומיות להפעלה. סמוך לכניסתה לתפקיד החלה מלחמת המפרץ הראשונה. תפקידה העירוני במלחמה היה לדאוג לתושבי השכונות עזרא והארגזים אשר שוכנו במלונות "אימפריאל" ו"בזל". באותו הזמן אספה קמלמן חלק מדרי הרחוב אל המלונות. לאחר המלחמה התפנתה קמלמן לבניית התוכנית המבוקשת.<sup>265</sup>

<sup>264</sup> נוהלי עבודה במרכז למצבי חירום אישיים, עמ' 5, אצ"ק.  
<sup>265</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

ההחלטה להקים את היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו לא הייתה מובנת מאליה, ולוותה בויכוחים בתוך אגף הרווחה של העירייה, ובדיונים עם הנהלתה. השיקולים בעד הקמת יחידה נפרדת היו של הבלטת עובדת התמודדותה של העירייה עם הבעיה; מנוף לגיוס משאבים; ומסלול עוקף ביורוקרטיה לטיפול באנשים ששיטות טיפול מסורתיות לא צלחו עימם. השיקולים נגד הקמתה של היחידה כללו את העובדה ששירותי רווחה הסתייגו במשך מספר עשורים מהתמודדות עם בעיות דיור הכרוכות במשאבים רבים. בנוסף, היה חשש שתל-אביב-יפו, על שירותיה הייחודיים תהפוך ל"אבן שואבת" לדרי רחוב ונזקקים אחרים (שפירו ופרומר 1998).

מניתוח של אגף הרווחה בשנות השמונים של המאה ה-20 שערכו שפירו ופרומר (שם) הם למדים כי הקמת היחידה לא הייתה האפשרות היחידה שעמדה בפני הנהלת האגף. אפשר היה להטיל את העבודה המדוברת על הלשכות האזוריות, או לחילופין על "לשכת הבודדים".

ביוני 1991 התקיים לראשונה דיון בנושא אנשים חסרי בית בעיריית תל-אביב-יפו בהשתתפות מנהל אגף הרווחה, מנהלי לשכות האגף, נציג המוסד לביטוח הלאומי, נציג לשכת הבריאות המחוזית ובעלי עניין נוספים. את הדיון יזמה ציונה קמלמן שהציגה בו את ממצאי חקירתה.<sup>266</sup> בתכנית שכותרתה "חסרי בית בתל-אביב-יפו" המתוארכת ליוני 1991 וכנראה הוגשה למשתתפים בדיון, מפורטים נושאים שונים לדיון, ביניהם בעיות איתור האוכלוסייה; הגדרת בעייתם של האנשים; הגדרת היקף הבעיה; מאפייני חסרי-בית "ישראלים"; המצב בתל-אביב; גישת החוק לבעיות על מנת שיוציאו את האדם מהרחוב; והליכי הסיוע שהיו קיימים אז. בהמשך מפורטים גם מטרות ועקרונות ההתערבות המוצעת. המטרה המוצגת במסמך זה מתוארת כצורך לדיון קבוע לאדם חסר הבית, שתהיה לו הכנסה קבועה, שיהיה ללא התמכרות, ושבריאותו תהיה מטופלת. במסמך מתואר היקף הבעיה באמצעות הגדרה סביב בעיות הדיון, הכוללת אנשים אשר הגיעו ללשכת "בודדים", אנשים הישנים ברחוב כל לילה, כאלה הישנים בחדרי מדרגות, ומבנים נטושים ורעועים, מלונות והוסטלים, עולים במלונות, וגם מי שגרים באופן זמני אצל מכרים. לבסוף מצוינים מי שנמצאים בבתי-סוהר, בתי-חולים, ומוסדות אחרים.<sup>267</sup>

קמלמן אפיינה את חסרי הבית הישראלים ביוני 1991 באמצעות מספר גורמים. שני שלישים מהם היו בין הגילאים 40 עד 60, בעוד שליש היו מעל לגיל 60. רובם היו גברים, יותר מתמישים אחוזים מהם אשכנזים וותיקים בישראל שאינם עולים. הם לא היו נוודים, אלא גרו זמן רב בתל-אביב-יפו. במקביל לציון של קונפליקט ומריבה עם אנשים שגרו איתם, ושחרור מכלא או מבית חולים,

<sup>266</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיפים 10-11 מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>267</sup> חסרי בית בתל-אביב-יפו – מוגש ע"י ציונה קמלמן – יוני 1991, אצ"ק.

כסיבות להפיכתם של אנשים לחסרי בית, קמלמן מציינת גם סיבות מבניות למצב זה. היא מציינת ירידה במלאי הדירות למגורים בעיר, העדר דירות קטנות, ודירות זולות. במקביל מציינת קמלמן את הגדלת האוכלוסייה בעיר. בין השירותים הקיימים לאנשים חסרי בית לפני תחילת עבודתה של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו מוזכרים מרכיבים שונים. בין מרכיבים אלה ניתן להזכיר סיוע בשכר-דירה למשך חודשיים; פנייה – עצמית או באמצעות הפניה של שכנים – למוקד העירוני ודרכו ללשכות – הרגילות, או ללשכת בודדים אם חסר הבית אינו מוכר למערכת בשנה החולפת; הבטחת הכנסה זמנית מותנית בגמילה, המעורבת בהליך שלוקח זמן רב ומצריך אישורים רבים. העיקרון הראשי המוזכר הנדרש לכל מודל התערבות לפי מסמך יסוד זה הוא יצירת יחסי אמון כוללניים, זאת תוך שימוש בין השאר בשותפות בין מטפל ומטופל בכל הליכי השינוי.<sup>268</sup>

קמלמן הכירה את הדיון הבינלאומי בסיבות אישיות וסיבות מבניות להפיכתם של אנשים לחסרי בית; היא דיברה על היבט של סטייה אישית לעומת היותו של הפרט קורבן למצב הכלכלי. לפי קמלמן – במסמך שכתבה וערכה ושחתום עליו גם זאב פרידמן,

רוב חסרי הבית הובסו ע"י השרותים והמצב, והגיעו למצבם בהעדרו של דיור מתאים וזול עבורם, בהעדרה של פרנסה, ובהעדר גמישות של המערכות המימסדיות להענות לצרכיהם.<sup>269</sup>

בתכנית הציגה קמלמן שש חלופות טיפוליות לעבודה עם אנשים חסרי בית בתל אביב כבסיס לעבודתה בעתיד. שש החלופות יועדו לשש אוכלוסיות שונות במקצת האחת מהשנייה, אשר להן ייעדה קמלמן מודלים שונים של טיפול תוך הסתמכות על מקורות שונים. שש האוכלוסיות היו:

1. הומלס ללא התמכרות;
2. הומלס עם התמכרות עם סיכון בריאותי;
3. הומלס אפיזודים ובודדים;
4. הומלס שלא מצליחים להסתדר בדיור;
5. עצמאים ובודדים הומלס אפיזודי וקבוע;

---

<sup>268</sup> שם.  
<sup>269</sup> פרויקט לטיפול בדרי רחובות בתל אביב-יפו מיום 18 בפברואר, 1992, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

נראה כי שש אוכלוסיות אלה עשויות לשקף את הגיוון של האוכלוסייה אותה פגשה קמלמן מאז החלה את חקירתה. בנוסף למי שפגשה בתל אביב, בנוגע להומלס אפיזודים ובודדים (סעיף 3), הסתמכה קמלמן גם על ניסיון שהחל להצטבר ממפגש עם אוכלוסייה זו בירושלים.

מבחינת קמלמן הלכה והתחדדה המחויבות של העבודה הסוציאלית לטפל באוכלוסיות שאינן מסוגלות להשתמש בשירותים הקיימים לטובת האינטרסים שלהן. לקמלמן היה ברור כי מדובר באוכלוסייה מובסת – כפי שיוצג בהמשך, מובסת על ידי גורמי הטיפול. היא דחתה את ההגדרה הכללית של אנשים "ערייזים" והבהירה שהמומחיות שלה מתייחסת למצב אמיתי בעיר תל אביב של אנשים שהבעיה המרכזית שלהם היא היותם "דרי רחוב".

ביוני 1991 הוקמה וועדת היגוי מקומית של כל הגורמים שיש להם נגיעה לנושא: אגף הרווחה, לשכת הבריאות המחוזית, הפיקוח העירוני, המוסד לביטוח לאומי, משרד הקליטה, המשטרה, בריאות הנפש, חלמיש, היחידה לטיפול בנפגעי אלכוהול, השירות לזקן ובית-החולים איכילוב (פסיכוגריאטריה). עמדת מרבית השירותים בתקופה זו הייתה שיש לנהוג על פי הנהלים שכבר היו קיימים. <sup>271</sup>

המחקר של קמלמן שנערך כאמור בתל אביב מחורף 1989 ועד סוף קיץ 1990, הצביע על 30 דרי רחובות בכל לילה בתל-אביב-יפו. עדכון תמונת המצב לסתיו 1991 הצביע על גידול התופעה עד כדי הכפלתה. <sup>272</sup> ואכן, באחד המסמכים הראשונים בתולדות היחידה נכתב כי בכל לילה ישנים ברחובות תל אביב 50 אנשים, חציים באורח קבע וחציים באורח אפיזודי. במסמך, שהוגדר כהצעה אופרטיבית לסתיו חורף 1991/2, נטען כי "שינה ברחוב והעדר אלטרנטיבה אחרת מאפיינת את כל הישנים ברחוב, אולם הטעמים והסיבות למצב הם אינדיבידואליים." <sup>273</sup> עוד נכתב שם כי מטרות ההתערבות הן לאתר, ולקבוע אחר שינויים באוכלוסייה, לאבחן, לקבוע ולהפעיל תוכנית התערבות. מטרתה של תכנית זו הייתה לשנות את מצב האנשים מתוך הסכמה ושיתוף פעולה. עם זאת הובהר כי אם אלה לא יעלו יפה תתחייב הפעלה של אמצעי כפייה חוקיים. בנוסף לאלה, כמו גם לפירוט של עקרונות התייחסות לפרט ופירוט תפקידים, הוגשה הצעת תקציב לתכנית ניסיונית לטיפול ראשוני בדירי רחובות תל אביב לשישה חודשים החל מסתיו

<sup>270</sup> חסרי בית בתל-אביב-יפו – מוגש ע"י ציונה קמלמן – יוני 1991, אצ"ק.

<sup>271</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>272</sup> תכנית טיפול בדרי רחובות בתל-אביב יפו: יחידת טיפול ובית לינה זמנית, נובמבר 1991, שנכתבה על ידי ציונה קמלמן, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>273</sup> הטיפול "הראשוני" בדירי רחובות בת"א – הצעה אופרטיבית לסתיו חורף 1991/2, מיום 16 בספטמבר, 1991, עמ' 1, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

1991.<sup>274</sup> לעומת ההסברים האישיים שניתנו לתופעה בהצעה האופרטיבית של הפרויקט, ההסברים שניתנו על ידי היחידה בתל-אביב-יפו בתחילת שנת 1993 לגידול במספרים כבר מצביעים על גורמים מבניים כגון עליה, יוקר הדיור והיעדר פרנסה.<sup>275</sup> מזמן זה והלאה, הדיכטומיה – או אולי השילוב – בין הסיבות המבניות והאישיות, ימשיכו ללוות את התכנית. כחודש לאחר פרסום ההצעה האופרטיבית הוגשה טיוטת נוהל זמני, כנראה הראשונה מסוגה, לטיפול בדרי רחובות. נראה כי טיוטת נוהל זו היא הצעד הראשון בדרך לפרסומה של הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית כחמש שנים לאחר מכן, בשנת 1996. הנוהל דן בהיערכות העירייה לטיפול במחוסרי דיור (HOMELESS) אשר גרים בתחום העיר תל-אביב-יפו. מטרתו הייתה לתת מענה ראשוני לתפיסת העירייה בנושא הטיפול בדרי רחובות, על בסיס ההצעה האופרטיבית לסתיו 1991/2, שהוזכרה לעיל. הנוהל הגדיר את תחומי האחריות של כל הגורמים העירוניים המעורבים ופירט את שלבי הטיפול כולל איתור, מיון, הפנייה, אכסון במחסה והוצאה מהמחסה בתום התקופה שאושרה. לפי הנוהל אוכלוסיית היעד המדוברת היא דרי הרחוב: "דר רחוב - אדם הישן ברחוב באורח קבע מספר שנים "כרוני" או מעת לעת באופן אפיוזדי."<sup>276</sup> מחסה הוגדר בנוהל כ"מקום שיש בו השרותים הבסיסיים בלבד, אפשרות לינה, רחצה וחימום."<sup>277</sup> הקריטריונים לכניסה למחסה, שהוגדר כמרכז לינה זמני, כללו סכנת חיים הנשקפת לדרי הרחוב שהם אזרחי ישראל מגיל 18 ומעלה.<sup>278</sup> תקופת השהייה במחסה לא הייתה אמורה לעלות על 48 שעות, והכניסה אליו הייתה כרוכה בהשתתפות עצמית מינימאלית של 3 ש" אשר לפי הנוהל אמורה הייתה להתעדכן מעת לעת.<sup>279</sup>

כאמור, במהלך מלחמת המפרץ אספה קמלמן חלק מדרי הרחוב אל המלונות, בהם שיכנה את תושבי השכונות להן הייתה אחראית במסגרת תפקיד החרום שלה בעירייה. לאחר המלחמה המשיך כלי זה של המלונות לשמש אותה, והיווה למעשה את "המחסה" המדובר בשנים

<sup>274</sup> ש.ם.

<sup>275</sup> דף "הסברים" על התכנית מיום 14 בינואר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>276</sup> טיוטת נוהל: 29.10.1991 – סוכמה בדיון בראשות מנהל האגף לשרותי רווחה – נוהל (זמני) לטיפול בדרי רחובות, עמ' 1, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>277</sup> ש.ם, ש.ם.

<sup>278</sup> בהמשך עבודת היחידה הובהר כי היחידה לא מטפלת במהגרי עבודה גם אם הם מוגדרים כדרי רחוב. במקרים שעובדי היחידה נתקלו בדרי רחוב כאלה, עניינם הופנה לרשויות הרלוונטיות להוצאת צו גירוש מישראל. ראו סיכום דיון ועדת מעקב התקדמות פרויקט דרי רחובות שהתקיים בלשכת מנהל האגף ביום 11 במרץ, 1993 (נכתב ביום 22 במרץ), אעתא"י-סאש"ד תיק 4; וגם דוח פעילות יחידת דרי רחוב לתקופה 1/7/98 עד 31/12/98, מיום 20 בדצמבר, 1998, אצ"ק.

<sup>279</sup> טיוטת נוהל: 29.10.1991 – סוכמה בדיון בראשות מנהל האגף לשרותי רווחה – נוהל (זמני) לטיפול בדרי רחובות, עמ' 1, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

הראשונות לקיום היחידה לדרי הרחוב. בהיעדר מבנה ליחידה לדרי רחוב המלון היווה גם מקום בו ניתן היה לפגוש במטופלי היחידה בתנאים טובים יותר ממה שהיו ברחוב.<sup>280</sup>

חשוב לשים לב כי כבר במסמכים הראשונים של היחידה שהוזכרו לעיל, ובדיון של קמלמן בתופעה העומדת לפניו, נוצר בלבול בין מונחים שונים הכוללים בין השאר "דרי רחוב", "דרי רחובות", "חסרי דיור", "הומלסים" ו"חסרי בית". מאוחר יותר יצטרף לבלבול זה גם המונח "דרי מדרכות". בהמשך יתברר כי ההבחנה, שאיננה תמיד ברורה, בין המונחים השונים, ובעיקר בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור", גרמה לכך שהבלבול השפיע גם על תקנות העבודה הסוציאלית שנוסחו. עניין זה הביא לכך שאוכלוסיות שלכאורה אינן שונות וזקוקות – כמו גם זכאיות – לשירותים מגוונים ממשרדי ממשלה שונים, תועלו לקבלת שירותים מסוימים ולא אחרים.<sup>281</sup>

### **הטבעת המונח "דר רחוב" כאמצעי פונקציונאלי להשגת משאבים**

חשוב לשים לב כאן בהקשר להבנייתה החברתית של הבעיה, לשינוי הטרמינולוגי שעבר על ציונה קמלמן ביחס לאוכלוסיית חסרי הבית. כפי שהוצג לעיל, במסמך מפברואר 1990 דובר בתצפית על "חסרי בית" בתל אביב. כך גם במסמך יוני 1991, שכותרתו הייתה "חסרי בית בתל-אביב-יפו". לעומת זאת, באוקטובר 1991, חודש פתיחתה הרשמית של היחידה, מדברת כבר קמלמן על "דרי רחוב". במסמך כתוב בכתב יד כותבת קמלמן כך, תחת הכותרת "חסרי בית – דרי רחוב":

המונח דר רחוב שהטבעתי בתום תצפיות מחקר בישנים ברחובות ת"א-יפו...מתאר אוכלוסיית חסרי בית...ש[ה]דיור שלהם הוא הרחוב...  
..."בוהן" מקום הלינה רחוב/או בית מבדיל בין חסרי הדיור כאוכלוסייה כוללת שאין ברשותה דיור קבוע ובין דרי הרחוב שמקום דירתם הוא הרחוב ... אמנם דרי הרחוב הם חסרי דיור, אך חסרי הדיור אינם בהכרח דרי רחוב.<sup>282</sup>

ניתן ללמוד מספר דברים מציטוט זה. ראשית, הציטוט מצביע בבירור על כך שקמלמן המציאה מונח חדש שלא היה קיים קודם לכן. כפי שמעידה ההיסטוריה, מנקודת המבט של כתיבת חיבור זה, כעשרים שנה לאחר מכן, המונח שהמציאה והטביעה קמלמן נחל הצלחה גדולה והוטמע בשפה

<sup>280</sup> מכתב ציונה קמלמן אל זאב פרידמן מיום 7 באפריל, 1992, בעניין דרי רחובות, דוח התקדמות לתקופה נובמבר 1991 – אפריל 1992, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>281</sup> בסעיף 2.4 בהצעת אוניברסיטת תל אביב אל הקרן למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי למחקר המלווה את היחידה, נאמר כי יעשה ניסיון להבחין בין הגדרות שונות של המושגים "דרי רחובות" ו"חסרי בית", ראו הצעת האוניברסיטה מיום 15 ביוני, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>282</sup> חסרי בית – דרי רחוב; מופיע בכתב ידה של ציונה קמלמן על דף לוגו של "דן כנסים בע"מ", אצ"ק.



העברית באופן מלא. דבר זה נכון גם לגבי השפה המקצועית המדוברת בין עובדים סוציאליים ואחרים, וגם בשפת היום-יום החודרת דרך כלי התקשורת לציבור כולו. המונח "דר רחוב" הוטבע הלכה למעשה בשפה מבחינתה של קמלמן בעבודת תזה שהגישה בנושא (ראו קמלמן 1991). הוכחה נוספת לכך שהמונח הומצא והוטמע בתקופה המדוברת בעיריית תל אביב ניתן למצוא במכתב של מנהל אגף הרווחה בעיריית תל אביב אל מבקר העירייה. זאב פרידמן כותב שם כי

המושג "דר רחוב" נטבע ע"י האגף לשירותי רווחה, שאומץ יותר מאוחר ע"י הרשויות הממלכתיות והאקדמיה.

מושג זה בא להבחין בין "דר הרחוב" לאלו שהם חסרי בית באופן זמני ושאינם כלולים בקטגוריה זו.<sup>283</sup>

עניין הטבעת המונח על ידי קמלמן מופיע בבירור ובאופן המוצהר והנרחב ביותר במקום נוסף. קמלמן כתבה מאמר שנראה כי מעולם לא פורסם ונקרא "חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו". במאמר מוסברת בחירתה של קמלמן במונח "דר רחוב" בטענה כי מונח זה "הוא פונקציונלי להשגת משאבים"<sup>284</sup>. היות ומעולם לא פורסם, והיות והוא מתאר באופן מפורט עניינים חשובים הנוגעים למחקר הנכתב כאן, יובאו להלן חלקים ממאמרה הלא-גמור של קמלמן כפי שהם מופיעים בכתב היד. זאת כדי להבין טוב יותר את מקורו של המונח "דרי רחוב".

אנשים אלה שלכאורה הם חסרי בית, ולמעשה חסרי דיור קבוע מובדלים מחסרי בית אחרים שבפניהם נסגרו כל הדלתות והם נותרו בחוץ ללא קורת גג – ולו זמנית, ומוצאים את עצמם ישנים מחוץ לדלת הדיור- בשטחים של הציבור: ברחוב, בגן הציבורי, בבנינים נטושים, במכוניות וקראוונים, שאין בהם השגחה מפני פולשים. אלה שה"חוץ" היה ל"דירום" הישנים בחוץ הם חסרי הבית חסרי הדיור שבספרות

<sup>283</sup> תגובת מנהל אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו זאב פרידמן לטיוטת דוח ביקורת ביחידה לדרי רחוב אל אריה סגלסון, מבקר העירייה, מיום 25 בדצמבר, 1994, עמ' 1, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>284</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו, עמ' 9, אצ"ק. המסמך נכתב במהלך חודש מאי 1996, כנראה בין 14 ל-21 במאי. הגרסה המובאת כאן היא מיום 21 במאי, 1996, והיא הגרסה האחרונה הקיימת בארכיון.

האמריקאית כונו "אנשי הרחוב" (סטריט פיפל - ) בבריטניה מכונים "הישנים בחיספוס" (סליפינג רפ) ובמונח שהטבעתי למצב הישראלי "דרי רחוב" (קמלמן 1991).

המונח הישראלי שהטבעתי – "דרות רחוב" בתל-אביב יפו הוא מונח המצמצם את ההגדרה של תופעת חסרי הבית.

מונח מקומי זה מוציא מהגדרתו אנשים שהם חסרי בית אך מצויים בקורת גג מינימליסטית לא מאורגנת כגון בתי מכרים או קרובים, או בקורת גג מאורגנת שאינה מבטיחה המשכיות, כגון: מלונות והוסטלים, בתי סוהר, בתי חולים, מקלטים לנשים או גברים. חיתוך זה מבדיל בין ההגדרה הישראלית ובין ההגדרות השונות בעולם למונח ה"הומלס" (משרד סטטיסטיקה והשכון אמריקאי 1984- שכלל מתאכסנים בבתי סוהר).<sup>285</sup>

לפי קמלמן, אם כן, חסרי בית לא בהכרח ישנים ברחוב, או אפילו לילה אחד מחוץ לבית. "בית" זה שהם ישנים בו עשוי להיות תיקני או תת תקני (אוהל בדואי, או קרוואן של צועני כדבריה). קמלמן ממשיכה ואומרת כי יש חוקרים שכללו במונח את מי שישנים בהוסטלים זולים, ובבתי מחסה, בדיור לא תקני, בקרוואנים, ועוד.

המונח "דר רחוב" מתאר מצב תצפיתי של אדם שישן ברחוב, בשטחים ובגנים ציבוריים, במינים נטושים- ללא הרשאת הבעלים (להבדיל משומרי מבנים המתגוררים דרך ארעי במקום עבודתם), בחדרי מדרגות או במבואות בנינים או חנויות, בחצרים של בנינים, בגגות בנינים או בבתי כנסת, על חוף הים, או בתחנות אוטובוסים. מונח זה אינו מבחין בין מי שישן ברחוב מתוך בחירה (ויש לו בית חליפי, או אמצעים לממן דיור), ובין אדם שישן ברחוב מהעדר כל אלטרנטיבה. מונח זה אינו קובע עדיין "כיצד מומלץ למוסדות הציבור להתייחס" לדר רחוב כי אלמנט הברירה של אלטרנטיבות של לישון ברחוב משפיע על קבלת החלטות בטיפול. האם דרות רחוב היא ברירתו האחרונה של האיש למגורים "ברירת מחדל", או ברירה מרצון להמנע מאלטרנטיבות מגורים אחרות, או ברירה להוציא כספי חסכון למטרת שכירת מגורים. המונח לא קובע לאחר כמה זמן של לינה ברחוב יחשב דר הרחוב ל"כרוני" ברחוב, או שיהא זכאי להתיחסות יחודית.<sup>286</sup>

...

---

<sup>285</sup> שם, 2.  
<sup>286</sup> שם, 3.

חסר הבית ה"גלוי" מתחיל את ה"קרירה" כ"דר רחוב סמוי" שעבר "אפיזודה" אחת או יותר של לינה בחוץ.

מקרב דרי הרחוב בתל-אביב יפו לא מצאנו בשנים 1989-1996 הרפתקנים שהחליטו לדור ברחוב כ"הרפתקאה מעניינת".<sup>287</sup>

העדר מקורות כלכליים היא הסיבה הגורמת לכל חסר דיוור להפוך דר רחוב.<sup>288</sup>

בהעדר רשת ביטחון אם כן, הופכים אנשים החיים בעוני לדרי רחוב. בשלב מסוים עוברת קמלמן לדון במונח "דר רחוב" כמונח פונקציונאלי לשינוי אישי.

כיון שדרי הרחוב חשופים לעין הציבור, נוכחותם ברחוב מדגישה את אזלת היד של המדיניות הציבורית ויכולתם המוגבלת של מוסדות העזרה להתמודד עם בעיות רווחת הפרט.

במובן זה נקל לומר שדרי הרחוב הם המובסים והקרובות של הקריטריונים שקבעו לעצמם מוסדות העזרה, שהסתגרו בשרות עצמם. הדרישות של מוסדות העזרה שהפרט יתאים עצמו לדרישותיהם: יתיצב למיפגשים במועדים ידועים, יציג מיסמכים נידרשים, יבהיר את מצבו ודרישתו- אינם ניתנים למימוש בקרב דרי רחוב שלא ישנו בלילה- ומאחרים למיפגש, או איבדו את תחושת הזמן, שאין להם כל מיסמכים – כי אבדו או ניגנבו או הופקדו למשמרת שלא ניתן לשחררם, אין ביכולתם להציג אישורים על הכנסות- כי אין להם הכנסות מסודרות, ומעל לכל יכולתם לבטא את מצבם בצורה ברורה לוקה בחסר- כי קשה להבהיר לזולת ממה התחילה בעייתם; וכיצד בדעתם לשנותה ולחולה נפש קשה להסביר מה לא בסדר איתו, ולמכור להבהיר לזולת למה אינו יכול לעבוד. דרי הרחוב מדווחים שבעייתם העיקרית בשלב היותם דרי רחוב היא להתמודד עם דרישות הבירוקרטיה, ושהם אבודים בנבכי דרישותיה (קמלמן 1991).

קל יותר לבירוקרטים להביס את דרי הרחוב הואיל וברור מהנ"ל שהם החריגים ביותר בחברה, ובהיותם בעלי יכולת מוגבלת להתמודד במצבים רגילים של החיים- על אחת כמה וכמה במצבי לחץ מול הדרישות הבירוקרטיות. כושר הלחימה האישי מושקע בחיי הרגע, ולא בתכנון העתיד.

<sup>287</sup> שם, 5.

<sup>288</sup> שם, 7.

...הצגתם לצבור כקורבנות מערכת העזרה עוזרת לגיוס תמיכה צבורית.

"פונקציה: העובדה שדרי הרחוב בישראל הם ברובם המכריע אנשים "חריגים" באישיותם, או במחלותיהם, או בהיותם מתמכרים שונים – החשופים ביתר קלות לפגיעה ודחיה מסביבתם הטבעית – משפחותיהם, של הממסד, ושמצבם הוא תוצר של חריגותם יותר מאשר של דחיית המימסד עשויה לפגום ביכולתם לגייס תמיכה צבורית. – לפיכך היבט זה בבעיתם מעולם לא הדגשתי בתקשורת – גם "כשהותקפתי" בדבר גורלם.<sup>289</sup>

ממאמרה זה של קמלמן עולים מספר דברים מעניינים. קמלמן מקבילה את המונח "דר רחוב" שהטביעה בין השאר למונח rough-sleepers שהוטבע באנגליה בראשית שנות התשעים, והוקדש במיוחד למי שישנים בשקי שינה ברחובות לונדון.<sup>290</sup>

נטען כאן כי המונח שהטביעה קמלמן - "דרי רחוב", מצמצם את ההגדרה של תופעת חסרי הבית. מדובר כאן במונח תצפיתי המתאר מצב; מונח פונקציונלי להשגת משאבים כמו גם תמיכה ציבורית. עוד נאמר כי המונח "דר רחוב" אינו מבחין בין מי שישן ברחוב מבחירה למי שישן ברחוב מחוסר אלטרנטיבה. עם זאת, לפי המסמך בשנים 1989-1996 לא נמצאו בתל-אביב-יפו הרפתקנים שהחליטו לגור ברחוב כהרפתקה מעניינת. לפי הכתוב לעיל "חסרי בית" בשונה מ"דרי רחוב" לא ישנים בהכרח ברחוב, אך עדיין עשויים להיתפס כחסרי בית.

בנוסף, מתקיים כאן דיון חשוב מבחינה היסטורית על המקורות למובסותם של מי שהגיעו לכך שמרכז חייהם הוא ברחוב. מדובר לעיל על דרי הרחוב כמי שהם "המובסים והקרובות של הקריטריונים שקבעו לעצמם מוסדות העזרה, שהסתגרו בשרות עצמם". במקום אחר קראה קמלמן לתופעה זו "אבודים בנבכי הבירוקרטיה" (קמלמן 1991, 87).

להלן יתברר כי בדיונים מקדימים לפרסום התע"ס הושמטה העובדה שהמובסות היא למול מערכת שירותים, וכי דרי הרחוב נתפסו בהוראות התע"ס עצמן כמי שהם מובסים וחסרי אונים לשינוי מצבם, ללא קשר בהכרח למערכת הביורוקרטית בה הם אבודים. זאת בעוד שקמלמן ציינה את המובסות למול מערכת שירותים שאיננה מתחשבת במי שהיא אמורה לשרת; קרי אנשים שלמעשה אינם מובסים וחסרי אונים לשינוי מצבם, כפי שייכתב בתע"ס, אלא ש"כושר הלחימה האישי [שלם] מושקע בחיי הרגע, ולא בתכנון העתיד", כפי שקמלמן כותבת כאן לעיל.

<sup>289</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו. חלק זה נלקח מעמודים כתובים כתב יד שבשלב מסוים נכתב עליהם: "מאמר: חלק שאין במחשב – 21/5/96", אצ"ק.  
<sup>290</sup> ראו הערה 2 לעיל.

יש לציין כי היות ודבריה אלה של קמלמן נכתבו בשנת 1996, שנת פרסומן של תע"ס בנושא, וכשלוש שנים לפחות לאחר פתיחת דיונים מקדימים בתע"ס, הרי שיכול להיות כי עולות כאן שתי גישות מנוגדות מבחינה תפיסתית, שהאחת רואה בדרי הרחוב מי שאבודים בנבכי הביורוקרטיה, לעומת גישה שנייה – שקנתה שליטה בתע"ס – של מי שרואים בדרי הרחוב מובסים וחסרי אונים לשינוי מצבם. מהחומר הקיים, ואשר מוצג כאן, נראה שיכול להיות גם שהדברים הנכתבים כאן ב-1996, נכתבים ברטרופקטיבה באופן קצת שונה מאיך שנתפסו בזמן אמת כאשר נכתבו המסמכים השונים בעניינם של דרי הרחובות. זאת משום שגם מסמכים אשר קמלמן חתומה עליהם מתחילת ימי היחידה, כפי שיתוארו בהמשך, מתארים את דרי הרחובות לעתים כחסרי כוחות אישיים, ולא רק כאבודים בנבכי הביורוקרטיה.

בהמשך מאמרה מתייחסת קמלמן גם להבניית בעיית חסרי הבית כבעיה חברתית. היא מצביעה על המהלכים שנקטה כמי שלקחה חלק מרכזי בהבניה זו. למרות הפונקציונליות של המונח "דרי רחוב" עליה מדברת קמלמן לאורך מאמרה, היא מסיימת אותו בהערה הדורשת תשומת לב מיוחדת באומרה כי

הדיספונקציה של המונח היא שבהיותו מצומצם למצב אמפירי נתון: לינה ברחוב, הוא לא מכוון לבניית מערכות למניעת התופעה.<sup>291</sup>

מכאן ניתן ללמוד כי למרות שהמונח "דר רחוב" תפס מקום מכריע לאורך השנים במדיניות כלפי אנשים חסרי בית ובבניית שירותים עבורם, מי שטבעה את המונח לא חשבה כי הוא הולם לצורך בניית מערכות מניעה לתופעה. ואכן ניתן לראות כי גם כעשרים שנה לאחר הטבעת המונח, תקנות העבודה הסוציאלית הנוגעות לדרי הרחוב לא כוללות כל התייחסות לעבודת מניעה עם האוכלוסייה.<sup>292</sup>

תפיסתה של קמלמן את "דר הרחוב" כללה ראייה שלו גם כ**קרבן**: של מזל רע, של יכולת פרנסה דלה, של המימסד על חוקיו ותקנותיו, ושל יוקר מחירי הדירות, וגם כ**חריג**: חולה נפש שלא זוכה לטיפול, בעל הפרעות אישיות, נתון להתמכרויות, בעל נכויות לא-מוגדרות, או פגור גבולי.<sup>293</sup>

<sup>291</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו, עמ' 10, אצ"ק.

<sup>292</sup> להרחבה בעניין זה ראו שיינטוך, 2008, פרק שני.

<sup>293</sup> התייחסות בכתב-יד של קמלמן ל"דר רחוב" על גבי סיכום דיון מיום 9 באוגוסט, 1995, במשרד המשפטים על הצעת חוק בעניין דרי רחוב, כנראה של משרד העבודה והרווחה, אצ"ק.

אם כן, על פי התפיסה של קמלמן שהוצגה לעיל, דרי הרחוב - שהם אוכלוסייה מצומצמת בתוך חסרי הבית, הם גם חסרי דיור, אך חסרי דיור אינם בהכרח דרי רחוב. ניתן לראות כאן רמזים להפרדה שתיעשה מאוחר יותר בין הטיפול שיקבלו דרי רחוב לעומת חסרי דיור. רמזים נוספים להפרדה זו ניתן למצוא כבר בשלבים הראשונים של הרצת התכנית. בשלבים אלה הופנתה בקשה למנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד העבודה והרווחה כדי לגייסו להשקעות בנושא. מצד האגף הובהר שמבחינת משרד העבודה והרווחה לא תתכן עזרה כשהמדובר בפעילות הקשורה לאבטחת דיור זמני או קבוע – זהו תפקידו של משרד השיכון. ואכן, משרד העבודה והרווחה התנגד בתקופה הראשונה לפעילות התכנית להקמת בית-מחסה, משום שראה בכך כניסה "בדלת האחורית" לנושא השיכון. גם משרד הבריאות והמרפאות לבריאות הנפש לא התגייסו בשלב זה לטיפול מיוחד בדרי הרחוב.<sup>294</sup>

נראה כי בצוק העתים התקשורת הייתה אמצעי מבטיח להשגת תמיכה. במבזק חדשות בגלי צה"ל ב-1 ביולי, 1991, דווח על 13 קשישים החיים ברחובות ובגנים הציבוריים בתל אביב.<sup>295</sup> בעיתון מעריב ב-29 ביולי אותה שנה דווח על "אלפי עולים חסרי בית" (קליין ופרידמן 1992). ב-12 באוגוסט 1991, בשעה תשע ועשרים בערב אמרה דליה מזור כך במהדורת מבט של הערוץ הראשון: "גידול ניכר במספרם של חסרי הבית, "הומלס", על כך מצביע מחקר שערכה עובדת שירותי הרווחה בעיריית תל אביב, ציונה קמלמן."<sup>296</sup> בכתבה של חזי מחלב רואיינו חסרי בית, תושבים וציונה קמלמן עצמה. אליעזר יערי בהמשך המהדורה מסר את ההודעה הבאה:

ולפני שניפרד תגובה – חבר הכנסת מיכאל קליינר, יו"ר ועדת עליה והקליטה של הכנסת, הודיע, בעקבות הכתבה ששידרנו כאן על מחוסרי הבית, שיכנס את חברי הועדה לכינוס פגרה דחוף כדי לפעול לחיסולה המיידי של התופעה. "אסור לנו להשלים עם כך שעולה חדש או אדם כל שהוא בישראל יאלץ לישון בחוץ ללא קורת גג", דברי חבר הכנסת קליינר.<sup>297</sup>

ביום שלמחרת פורסמה במעריב כתבה על חסרי בית הישנים בגן הכובשים בתל-אביב. בכיתוב תחת התמונה שצורפה לכתבה נכתב: "עולים חסרי בית מול מלונות הפאר של ת"א. לא מתחרטים שעלו." ח"כ קליינר בתגובה לכתבה זו טען כי "התופעה הזו הינה תוצאה של האיכולת

<sup>294</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>295</sup> "יפעת" קטעי עתונות, תל אביב, יום שלישי כ' תמוז תשנ"א 2 ביולי, 1992, אצ"ק.

<sup>296</sup> "יפעת" קטעי עתונות, תל אביב, יום שלישי ג' באלול תשנ"א 13 באוגוסט, 1991, אצ"ק.

<sup>297</sup> שם.

המרושעת של אי הקפאת שכר הדירה" (אבישר 1991). ושוב ביום שאחר כך פורסמה כתבה בעיתון *דבר* שכותרתה הייתה "כמעט כל אחד יכול למצוא עצמו הומלס" (פורשנר 1991). בינתיים, סמנכ"ל העירייה לתכנון, ארגון ובקרה, מאיר אלרון, התגלה כמתעניין ושותף, ומי שדואג לחסרי הבית בעירו. הוא קידם את הנושא בעירייה על ידי קישור עם מחלקות שונות, והעירייה החליטה להשקיע משאבים לתכנון למשך שנה. באוקטובר 1991 יצאה התכנית לעבודה עם דרי רחוב לדרך.<sup>298</sup>

עד להקמת היחידה המקצועית לטיפול בדרי הרחוב באגף הרווחה של עיריית תל-אביב-יפו בשנת 1991, נראה כי לא התקיימו במדינת ישראל כל תוכניות סיוע לאנשים שנשארו חסרי כל, ישנים ברחובות העיר. זאת, למעט מה שהוצג כאן על עבודתה של לשכת הבודדים, כמו גם ההערכות הראשונית של תוכנית "אסיף" בירושלים. התוכנית בתל-אביב-יפו הייתה תוכנית חלוצית ומקצועית ראשונה, מאז קום המדינה, שהייתה כוללת וייעודית לאוכלוסיית חסרי הבית. מעבר לסיוע שהציעה לאוכלוסייה זו, שימשה התוכנית כמודל לפיתוח מערכי חשיבה וידע, ולייזום וקידום פיתוח תוכניות ייעודיות שכאלה במקומות נוספים מדינה.<sup>299</sup>

גיבוש התפיסה המקצועית של התכנית כבר בתחילת שנת 1991, והחלטת העירייה להשקיע בתכנית הביאו לכך שבסוף חודש אוקטובר 1991 כבר טופלו ביחידה 26 דרי רחוב. במהלך החודשים אוקטובר 1991 עד מרץ 1992 עוצבו הנהלים לעבודת היחידה, שעודכנו במהלך השנים לאור הניסיון שנצבר בשטח. נהלי היחידה והקריטריונים לעזרה שמרו במידה ניכרת על העמדה שתפקיד היחידה – לפחות בשנים הראשונות לקיומה – הוא ליזום עזרה לאנשים שישנים ברחוב, שהם רק חלק קטן מסך כל חסרי הבית. בנוסף השתלב בתפקיד היחידה הצורך להכיר ולבחון את הבעיות האישיות, ולתת את מרב התמיכה הנפשית לדרי הרחוב. לבסוף, בין תפקידיה של היחידה בלט גם מענה על צרכים קונקרטיים, ובתוך כך הצורך לסייע לדרי הרחוב בהשגת זכויותיהם האזרחיות, ובין השאר לדאוג להם ללינה ומחסה ארעיים, עד לכניסתם לדיור של קבע. בשלבים הראשונים לעבודת היחידה עוצבה התפיסה בדבר תפקידה כיחידת מעבר שתיזום עזרה לדר הרחוב, על מנת שיהפוך לבן בית בקהילה. האוריינטציה הייתה שיקומית וכוללת פונקציות של איתור, טיפול פסיכו-סוציאלי, מתן הלנה זמנית ושיבוץ בדיור קבע.<sup>300</sup>

דוגמה למסמך מדיניות שהיה תולדה של תהליך עיצוב זה היא "התכנית: טיפול בדרי רחובות בתל-אביב-יפו – יחידת טיפול ובית לינה זמנית". במסמך זה מובהר כי לא כל אדם שאין לו דיור

<sup>298</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>299</sup> דף מידע של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו, 25 בפברואר, 1999, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>300</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

יהפוך לדר רחוב, וכי נדרשים עוני כלכלי חמור ביותר והיעדרן של מערכות תמיכה כדי להפוך מי שהוא בן-בית לדר רחוב. מצב זה גם מחובר במסמך לבעיות בשוק הדיור, דבר שנטען שם כי הוא המצב בתל אביב לפחות בשנתיים שקדמו לכתיבתו בסוף שנת 1991. מוצהרת בו - לראשונה במסמך מדיניות רשמי - ההבחנה בין מי שהם חסרי דיור ודרי רחוב, או בשם הנוסף במסמך זה – "דרי מדרכות". נאמר בו כי לעומת חסרי הדיור אשר מוצאים מקומות לינה ארעיים וזמניים, מאופיינים דרי המדרכות בבעיות נוספות כגון בעיות בבריאות הנפש, שתיית אלכוהול, ובכלל – לחץ נפשי הכרוך בהיעדר דיור. לחץ זה משפיע לפי המסמך במידה ניכרת על העדר כושרם של דרי המדרכות לטפל באורח יעיל ואפקטיבי בענייניהם כדי לגייס משאבים לשינוי.<sup>301</sup>

במסמך, המתאר את בעיית דרי המדרכות כבעיה חברתית, נטען כי לא קיימים שירותים לאוכלוסיה זו. היעדר זה הוא שגרם בין השאר לעיריית תל-אביב להירתם לבניית תוכנית מקיפה לאוכלוסיית "דרי הרחוב". בפועל מכירה העירייה לפי מסמך זה, בתופעת דרי המדרכות ביום ובלילה, כתופעה חברתית כמו גם אישית, תוך שהיא מפתחת מענה מקצועי לאוכלוסיה. זאת על מנת לסייע לאנשים במצוקות העמוקות ביותר, גם מתוך רצון לשמור על הסדר החברתי, תוך מענה לצרכים הבסיסיים של דרי הרחוב.<sup>302</sup>

בהמשך לטענה לעיל שהמונח דר רחוב מוביל לעבודה שאין בה מימד של מניעה, המסמך מבטיח כי שירותים יינתנו לאדם מרגע שנמצא ישן ברחוב, כלומר – ללא מימד של מניעה. לצורך כך, הכוונה הייתה לפי מסמך זה להקים מסגרת של לינה זמנית כתחליף למגורים בחוץ על ספסלים בגנים או על מדרכות. מטרת התכנית כפי שהיא מוצגת במסמך יסוד זה היא הפיכת דרי רחובות – לבני בית, ממי שסובלים מהזנחה רפואית – למטופלים רפואית, וממי שהם נעדרי זכויות בחוק – למי שמנצלים את הזכויות המגיעות להם. הזכויות המוזכרות במסמך כוללות את הזכויות להכנסה, בריאות וקורת גג. למעשה, מוצבות במסמך שתי מטרות מרכזיות: האחת הפרטנית – ליווי של חסר הבית מאז הגעתו לרחוב; והשנייה כללית – הקמת בית-מחסה של 16-20 מיטות.<sup>303</sup> מטרת הקמת בית-המחסה קיבלה חיזוק בחורף 1992 אשר בו לפי העיתונות קפאו למוות לפחות ארבעה אנשים חסרי בית בתל-אביב (אלה 1992).

באסטרטגיה לטיפול בדרי הרחוב, הסעיף הראשון שמוזכר במסמך היסוד הוא סעיף המתייחס ליישוג. נאמר שם כי היוזמה לטיפול היא של המטפלים אשר פונים בהצעת עזרה אל דייר הרחוב במקום שהותו. שני הסעיפים הנוספים מדברים על תהליך האבחון הראשוני, וקביעת תוכנית

<sup>301</sup> התכנית: טיפול בדרי רחובות בתל-אביב-יפו – יחידת טיפול ובית לינה זמנית, מיום 18 בנובמבר, 1991, אעתא"י-סאש"ד

תיק 1.

<sup>302</sup> שם.

<sup>303</sup> שם.



הטיפול. כחלק מסעיף זה מוזכר מרכז הלינה הזמנית, אשר אמור היה לאפשר לאדם להתארגן עד שנפתח לו תיק במשרד השיכון. בניגוד לטיוטת הנוהל שהוזכרה לעיל, ואשר התפרסמה פחות מחודש לפני התכנית המדוברת, שגרסה כי שהותו של אדם בבית המחסה לא תעלה על 48 שעות, מסמך זה מצהיר שעל פי מדיניות המקום הדיירים יתאכסנו בו לתקופה קצרה שלא תעלה על חמישה חודשים. עם זאת גם כאן, כמו בנוהל המדובר, זכות הכניסה לבית המחסה שמורה לאזרחי ישראל בגירים. כבר במסמך זה נאמר כי המקום מיועד להיות מתופעל באורח שוטף על ידי ארגון התנדבותי, תחת פיקוח של ועדת היגוי מקצועית, הכוללת את נציגי העירייה.<sup>304</sup> למעשה, אסטרטגיה זו לטיפול בדרי רחוב פורשת רצף טיפולי הכולל עבודת יישוג, דיור זמני ודיור קבוע. עבודת היישוג נעשתה בין חצות לאשמורת הבוקר בליווי פקח של העירייה.<sup>305</sup>

## שנת 1992

כאמור, גם לאחר תחילת העבודה של היחידה לדרי רחוב, המשיכה תורנות הבודדים לתפקד בתל-אביב-יפו. נכון ל-27 בפברואר, 1992, היו 25 איש שפנו ללשכת הבודדים בכל חודש בטענה שהם ישנים ברחוב. הרשימה של לשכת הבודדים הייתה אחד הגורמים אשר סייעו ליחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו לאתר דרי רחוב ברחובות העיר.<sup>306</sup>

במקביל לדיון בהקמת בית-מחסה התקיים דיון נוסף, שמטרתו השגת עזרה כספית לדיור זמני וקבוע מטעם משרד הבינוי והשיכון. העניין נדון בסיכום פרוטוקול בנושא דרי רחובות בתל-אביב-יפו מיום 17 במרץ, 1992, בנושא קידום השגת דיור לדרי רחובות, משיבה אשר בה השתתפו נציגים ממשרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי ושרותי הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו. המפגש נערך במלון "מונופול" שבו אכסנה עיריית תל-אביב-יפו דרי רחובות, וכלל מפגש ושיחה עם. נאמר שם כי כל מטרתו של פרויקט הטיפול בדרי הרחוב היא קידום אכלוסם של הנזקקים. עוד נאמר כי זהו פרויקט חדשני וראשון מסוגו בישראל. בהמשך, נדונו מספר הצעות לדיון. אחת ההצעות הייתה לממן שהות של דרי רחוב בבתי מלון מיום פנייתם, דרך תהליך האבחון של התאמת תוכנית הדיור ועד לאישור הזכאות של משרד הבינוי

<sup>304</sup> שם.

<sup>305</sup> פרויקט לטיפול בדרי רחובות בתל אביב-יפו מיום 18 בפברואר, 1992, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>306</sup> מכתב מאת זאב פרידמן וציונה קמלמן אל מנכ"ל וסמנכ"ל העירייה מיום 27 בפברואר, 1992, המכיל "דרי רחובות - דוח התקדמות לתקופה נובמבר 1991-אפריל 1992", אצ"ק. מופיע גם באותו הדוח המצורף למכתב בכתב-יד של ציונה קמלמן אל זאב פרידמן מיום 7 באפריל 1992, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

והשיכון, כפי שהיה נהוג לדרי רחובות אשר כבר אוכסנו במלון "שלוחה" בתל-אביב. דרי הרחובות אמורים היו לקבל השתתפות בשכר דירה, בגובה של 510 ₪ נכון ליום הפרוטוקול. שתי הצעות נוספות התקבלו באותה הישיבה. באחת דובר בנושא הקלה על תהליך פתיחת תיק זכאות לדור, וסיוע בהמרצת התהליך עד האישור של הזכאות. בשנייה דובר על פיתוח של יחידה מרכזית עם גישה אישית ומקצועית שתטפל בנוזקים במהלך כל השלבים הנחוצים מהשינה ברחוב ועד האכלוס.<sup>307</sup>

בוועדת ההיגוי של התכנית באפריל אותה שנה עלתה בין השאר השאלה האם עדיפה הפורמולה לפיה אנשים עברו למלון כחדר מיון חברתי, או שעדיף היה להקים יחידה עצמאית וקבועה במבנה משלה.<sup>308</sup> כפי שיוצג להלן, בסופו של דבר עברה היחידה למבנה קבוע. עם זאת, עובדה זו לא הפסיקה את השימוש במלונות לאכסון חסרי הבית.

במקביל לדיונים ראשוניים אלה ביחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו הייתה התרחשות נוספת אשר הייתה קשורה לצעירים חסרי בית, או כפי שנקראו בדוח משרד העבודה והרווחה: "מתבגרים מחוסרי קורת גג". נראה כי בשלושת העשורים שחלפו מאז מחקרם של חובב, אמתי ואמיר (1969) שהוזכר לעיל, בעיית בני הנוער מחוסרי קורת הגג ירדה מעל סדר היום הציבורי והמקצועי. עם זאת, באפריל 1992 פורסם מסמך שנקרא "מתבגרים מחוסרי בית", כדוח אשר הוגש למנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה.<sup>309</sup> דוח זה החזיר את בעיית בני הנוער מחוסרי קורת הגג לקדמת הבמה המקצועית. הוא נכתב על ידי מנחם וגשל, בזמנו הממונה על המעונות ברשות חסות הנוער במשרד. המינוי שקיבל לכתובת הדוח היה כדי לבדוק את תופעת הנוער חסר הבית; לתאר את הבעיה על מאפייניה, ולהציע מסקנות והמלצות. הדוח מתמקד במתבגרים בין הגילאים 14-20, אשר עזבו את ביתם לתקופות שונות. וגשל מצא "נערים ונערות בגיל ההתבגרות אשר עפ"י כל אמת מידה ניתן להגדירם כחסרי בית".<sup>310</sup> לפי הדוח היקף התופעה לא ידוע, אך מוערך ב"כ-100 בני נוער בהקף שנתי בכל אחת מהערים שנבדקו"<sup>311</sup> (ירושלים ותל-אביב). נערים אלו מצאו מקומות לינה מגוונים, בין השאר במערות, גנים ציבוריים, בניינים בבנייה, חדרי מדרגות, ומקלטים אצל נותני חסות למיניהם. במסקנות הדוח נכתב כי

<sup>307</sup> סיכום הפרוטוקול נשלח ביום 27 במאי, 1992 (נכתב ביום 5 במאי), מטובה לוי, הממונה על הטיפול בפרט באגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון אל אלי שחר מנהל מחלקת אכלוס בחברת חלמיש בתל-אביב, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>308</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>309</sup> וגשל, מ. 1992. מתבגרים מחוסרי בית. רשות חסות הנוער, משרד העבודה והרווחה, אע"ש – מחוסרי בית מ-1.1.93 עד-.

<sup>310</sup> שם, ג' 1.

<sup>311</sup> שם, ב' 3.

דרושה התערבות מיידית בשעת משבר תוך סיוע פיזי – מזון, לינה וסיוע רגשי/נפשי. הפתרון המוצע צריך להיות פיתוח חדש של כלי לאוכלוסיות שכיום אינן יכולות לקבל מענה למצבן ולא תוספת שולית לפתרונות הקיימים היום בשדה.<sup>312</sup>

המלצות הדוח מדגישות את ההבחנה שיש לעשות בין "המתבגרים מחוסרי קורת גג" בהם מדובר בדוח, לכלל אוכלוסיית חסרי הבית. מומלץ לערוך ניסוי בן שנה בעיר אחת שייתן מענה לכ-15 מתבגרים מחוסרי קורת גג. תפקיד המתקן שבו יערך הניסוי יהיה לנצל את פסק הזמן שינתן למתבגרים לבחינת חזרתם לביתם או פתרונות חלופיים.<sup>313</sup> כפי שיוצג להלן אכן קם מוסד שסיפק את השירותים המדוברים בתל-אביב, ובעקבותיה בערים נוספות.

לפי טיוטת ההיסטוריה של הקמת היחידה לדרי רחוב בתל אביב, במהלך השנים 1991-1992 התומכים היחידים לתכנית ולפעילות היחידה בעיריית תל אביב היו ראש העיר להט, סמנכ"ל העירייה אלרון, ומנהל אגף הרווחה פרידמן. בנוסף להם גילה התעניינות ותמיכה בתכנית גורם בכיר במשרד העבודה והרווחה, שלמה מדינה – מנהל השירות לרווחת הפרט והמשפחה. ב-15 במרץ, 1992, יזם מדינה ביקור משותף ביחידה לדרי רחוב לו ולנציגי שירותים נוספים: מנהל השירות להבטחת הכנסה, כמו גם מנהל הקרן למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי, והממונה על האכלוס במשרד השיכון. הביקור, שכלל פגישה עם עובדי התכנית בתל אביב, התקיים במלון בו התגוררו דרי רחוב. בסיומה של הפגישה התברר שלמשרד הרווחה אין כסף להשקיע בנושא והוא נשאר כוח מניע שלא יכול להשקיע. גם משרד הבינוי והשיכון לא נאות בשלב זה להגמיש את הקריטריונים לטיפול בדרי רחוב. רק נציג המוסד לביטוח הלאומי נאות להפעיל מיידית נוהל מקוצר להבטחת הכנסה לדרי הרחוב בטיפול היחידה.<sup>314</sup>

דבר נוסף ומשמעותי ביותר שנעשה מצד הביטוח הלאומי הוא חתימת הסכם בין גוף זה לעיריית תל אביב אשר עניינו הפעלת היחידה לטיפול ושקום דרי רחובות בתל-אביב-יפו. ביולי 1992 הוגשה למוסד לביטוח לאומי תוכנית למפעל מיוחד על ידי מנהלת היחידה. ההסכם (מספר 32117 אשר נחתם באוגוסט 1993) כלל מספר מטרות:

<sup>312</sup> שם, ג4.

<sup>313</sup> שם.

<sup>314</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

- סריקת האוכלוסייה לצורך איתור דרי רחובות ובניית מאגר מידע עדכני ;
- סיוע חרום לנזקקים (בהשגת זכויות, מסמכי זיהוי, פרנסה, אכילה, רחצה, לינה ארעית, טיפול בריאותי, גמילה, חיזוק נפשי).
- השתתפות של המוסד לביטוח לאומי במימון התכנית במערכת הולכת ופוחתת במשך שלוש שנים : בשנה הראשונה בשיעור 70% ; בשנה בשנייה בשיעור 50% ; ובשנה השלישית בשיעור 30%.
- השתתפות המוסד הותנתה במימון החלק היחסי שלא ימומן על ידי העירייה מידי שנה ;
- נאמר כי התכנית תלווה בהערכה מחקרית.

העירייה התחייבה לממן את התוכנית על סמך תוצאות המחקר.<sup>315</sup> המחקר פורסם בסופו של דבר בשני שלבים בנובמבר 1996 ובדצמבר 1998.<sup>316</sup>

בהמשך להתעוררות בנושא אנשים חסרי בית בעיריית תל-אביב-יפו ובמידה מסוימת בעיריית ירושלים כפי שהוצג לעיל, נראה שעיריית חיפה הייתה מהראשונות לגלות עניין במה שכבר היה ברור כהתרחשות משמעותית בתחום האנשים חסרי הבית בתל-אביב-יפו. ב-21 באוגוסט, 1992, נשאה ציונה קמלמן הרצאה בעניין אנשים חסרי בית בפני נציגים מעיריית חיפה. בהרצאתה הסבירה קמלמן על תכנית דרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו ועל עבודת היחידה.<sup>317</sup> היחידה לדרי רחוב בחיפה החלה לפעול בשנת 1994.<sup>318</sup>

בדצמבר, 1992, הוקם "גגון", שנקרא לפעמים גם "מעון דרי רחובות – מנשיה".<sup>319</sup> השורשים להקמת בית-מחסה זה ניטעו כבר בתוכנית הטיפול ליחידה שכתבה קמלמן בנובמבר 1991. היא כתבה שם כי דרושה הקמתו של מרכז לינה ומחסה לדרי רחובות, אשר יהיה בו מקום לכ-16 עד 20 דרי מדרכות מדי לילה. הלינה במקום, לפי תכניתה אמורה הייתה להיות זמנית עד שהדייר הזמני נמצא זכאי לסיוע במשרד הבינוי והשיכון. השהות במקום אמורה הייתה לפי התכנית לאפשר התייחסות אינטנסיבית לנזקק, וקידום ענייניו הבריאותיים והסידוריים כדי לממש את זכויותיו. לכל דר רחוב שיהפוך לדייר בבית המחסה אמורה הייתה להיבנות תכנית טיפול, שתתן תנופה לשינוי מצבו אשר יביא להשגת המטרה המרכזית - והיא השגת פתרון דיור קבוע שיחליף

<sup>315</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיפים 34-36 מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלחה מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>316</sup> ראו שפירו ופרומר 1996; 1998.

<sup>317</sup> הרצאה מיום 21 באוגוסט, 1992, של קמלמן לנציגי עיריית חיפה, אצ"ק.

<sup>318</sup> חובב, מ. 2000. דרי רחוב בירושלים – מודל הטיפול של עמותת שק"ל: רקע, התפתחות הערכה וכיוונים לעתיד (חוברת), ממאד"ר.

<sup>319</sup> ראו לדוגמה מכתב מזאב פרידמן לאלרן – סגן ראש העיר תל-אביב-יפו מיום 10 ביוני, 1992, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

את הדיור ברחוב.<sup>320</sup> כפי שהוזכר לעיל, בית המחסה היה מיועד לאזרחים ישראלים בגירים בלבד, וכדי למנוע קיבעון במגורים במקום הוטלה מגבלה של 5 חודשים על ההישארות במגורים זמניים מתוכננים אלה.<sup>321</sup>

בדצמבר 1992 נפתח ה"גגון" לדרי הרחוב ביפו. הוא הוקם במבנה אשר שימש לפני-כן כטיפת חלב.<sup>322</sup> בהסכם ההתקשרות להקמת בית-מחסה לדרי רחובות בין עיריית תל-אביב-יפו לעמותת "גגון" הוסכם כי הנכס יועמד לרשות העמותה ללא תשלום, תוך שהעירייה תעביר סכום הפעלה ראשוני של 60,000 ₪.<sup>323</sup> בהסכם נכתב כך:

מטרת בית המחסה להוות מעון זמני ל"דרי הרחובות" במטרה לשקמם לקראת חיים נאותים בקהילה עם פתרונות דיור אינדיבידואליים בעזרת משרד השיכון ו"חלמיש".  
נחיצותו של בית-מחסה מעין זה גדולה, מאחר ומספר האנשים הלנים ברחובות העיר הולך וגדל מסיבות שונות ובעיקר בשל עליית מחירי שכר הדירה ואי יכולתה של האוכלוסייה החלשה לממן דיור זול. בבית המחסה "דר רחוב" יחזיר לעצמו "צלם אנוש" ויאסוף כוחות לקראת השינוי במהלך חייו (במסגרת טיפול היחידה לדרי רחובות באגף הרווחה).<sup>324</sup>

זו לא הייתה הפעם הראשונה שגיל-עד ושרונה חריש הקימו בית-מחסה לאנשים חסרי בית בתל אביב. בסוף שנות השמונים היה ניסיון קודם שנגמר מיד כשהתחיל בהצתת המקום על ידי השכנים. המקום נשרף כליל (שפירו ופרומר 1998).

---

<sup>320</sup> התכנית: טיפול בדרי רחובות בתל-אביב-יפו – יחידת טיפול ובית לינה זמנית, מיום 18 בנובמבר, 1991, אעתא"י-סאש"ד תיק 1, עמ' 3: סעיף 2.2.  
<sup>321</sup> שם, עמ' 5: סעיפים ג2, ג4.  
<sup>322</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 61 מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>323</sup> מספר ההסכם בין העירייה לעמותה הוא 31959. דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 67 מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>324</sup> פרוטוקול מס' (ט"ו) 35/93 משיבת ועדת הכספים [ככל הנראה של עיריית תל-אביב-יפו] מיום 3 בפברואר, 1993, עמ' 11, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

שינוי דרמטי בהתגייסות המשרדים לטיפול בנושא חסרות הבית חל עם חילופי השלטון וכניסתה של אורה נמיר לתפקיד שרת העבודה והרווחה ב-31 בדצמבר, 1992. זמן קצר לאחר כניסתה לתפקיד, זימנה השרה את נציגי עיריית תל-אביב-יפו ואת המנהלים הבכירים של משרדי הממשלה שהייתה להם נגיעה לנושא. בפגישה נעתרו המשתתפים לבקשת השרה להחלת הליכים מקוצרים לטיפול בדרי רחוב. במקביל קיימה השרה ישיבת שרים בנושא והשיגה את תמיכתם, דבר שחייב את המנהלים ויצר למעשה מחויבות של המערכת הפוליטית. כתוצאה מתהליך זה הוחלפו מרבית החברים של וועדת ההיגוי המקומית בתל-אביב-יפו בבעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה השונים. הדבר אפשר הגמשת נהלים בהתאם לצרכים של דרי הרחוב כפי שעלו מן השטח.<sup>325</sup> הקדמה למהלכים אלה ניתן לראות כבר בדוח התקדמות של היחידה מאפריל 1992. בדוח מוצג משרד הרווחה כגורם הדוחף את יתר המשרדים להשקיע בתחום דרי הרחוב. המוסד לביטוח לאומי מוצג כמי שעורך מחקר בתחום, עם משרד הבריאות נפתחו ערוצי תקשורת לגבי תשושי נפש, ומשרד השיכון היה בעיצומו של גיבוש הליך מקוצר לזכאות לדירה.<sup>326</sup>

עניינים שונים תרמו לשינויים במדיניות ולרתימת המשרדים השונים לעזרתם של האנשים חסרי הבית. הנושא קיבל דחיפה משמעותית בעקבות מהלכיה של שרת העבודה והרווחה החדשה אורה נמיר. בנוסף, בלילה של ה-9 בינואר, 1993, מת חסר בית בדירה נטושה בתל-אביב. לפי העירייה, המדובר היה בתייר פולני, חסר תעודות זהות, אלכוהוליסט וחולה לב. יום לאחר מותו, כונסה ישיבת חרום אשר בה סוכם כי העירייה תבוא בדברים עם משרד הבינוי והשיכון ותגבש הצעה לטיפול בדיירי רחוב שאינם ניתנים לשיקום.<sup>327</sup> באותו היום, ב-10 בינואר, 1993, קבעה השרה כי משרדי הממשלה בהובלת משרד העבודה והרווחה, ייקחו על עצמם את הטיפול בנושא, כאשר עיריית תל-אביב – יפו תמשיך להוות הזרוע המבצעת בשטח.<sup>328</sup>

יומיים לאחר מכן, ולאחר מספר חודשים בהם נושא חסרי הבית בתל-אביב-יפו היה על סדר היום הגיעו שלמה מדינה, מנהל השרות לפרט והמשפחה, וישראל שוורץ, מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, ועוד שני נציגים ממשרדו, למספר הסכמות בנושא מעורבותו של משרד הבינוי והשיכון בעבודה עם אנשים חסרי בית. הובהר בדיון כי רמות ההשתתפות הקיימות בשכר-דירה

<sup>325</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>326</sup> מכתב ציונה קמלמן אל זאב פרידמן מיום 7 באפריל, 1992, בעניין דרי רחובות, דוח התקדמות לתקופה נובמבר 1991 – אפריל 1992, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>327</sup> פרטי-כל ישיבה בנושא דרי רחוב וארוחות חמות בעיריית ת"א-יפו מיום 10 בינואר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>328</sup> פרויקט דרי רחוב בתל-אביב-יפו, מסמך חתום על ידי סמנכ"ל העירייה מאיר אלרן מיום 14 בינואר 1993, אצ"ק.

לא ענו על רמות שכר-הדירה באזורים עירוניים, והוסכם כי תינתן לדרי רחובות אשר יאושרו על ידי עובדי עיריית תל-אביב-יפו דרגה ח' שעמדה אז על 510 ₪.<sup>329</sup> כל דר רחוב התבקש להגיש בקשה לסיוע בדיוור. הוסכם כי נציג חלמיש יגיע בתדירות של פעם בשבועיים לצורך מילוי טפסי סיוע בדיוור, אשר יועברו למשרד הבינוי והשיכון. הוסכם עוד כי לאחר תקופת מגורים בבית מלון, מי שמסוגלים להתגורר בקהילה ימשיכו לקבל השתתפות בשכר דירה עד לגובה של 95% מחלקם היחסי בדירה, סכומים שישוחררו ישירות לידי המשכיר. מי שלא יכול היה להשתלב באופן עצמאי בקהילה היה עתיד לקבל את הסיוע לדירה מוגנת באמצעות חתימת חוזה שכירות משני עם עמותת מטב.<sup>330</sup>

בפברואר, 1993, התקיים דיון בראשות שרת העבודה והרווחה בנושא, ובעקבותיו הוקם צוות היגוי בראשות מנהל אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו ובהשתתפות נציגי עירייה אחרים. נוסף אליהם לקחו חלק בצוות ההיגוי נציגים מהמשרדים הבאים: משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה, משרד הבינוי והשיכון וחלמיש.<sup>331</sup> האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד העבודה והרווחה אף יזם מענה קולי לדרי רחוב. בהודעה על המענה הקולי, אשר פעל 24 שעות ביממה, הוזמן הציבור לדווח על דרי רחוב הזקוקים לסיוע.<sup>332</sup> בינואר 1993, עם פתיחתו אכסן "גגון" בתפוסה מלאה 18 דרי רחוב. בנוסף התגוררו עוד 10 אנשים במלונות במימון העירייה. כמו כן, אגף הרווחה מימן באותו הזמן עבור עוד 15 דרי רחוב שכירות זמנית בשוק החופשי, עד להכרת משרד הבינוי והשיכון בזכאותם. באותו הזמן נראה היה חשוב למפעילי הפרויקט להבהיר כי הוא אינו מיועד לחסרי בית, אלא לדרי רחובות קבועים בתקופות של חודשים ושנים.<sup>333</sup> אבל גם אז המונחים היו מבולבלים בפי אותם המפעילים.<sup>334</sup> זמן קצר לאחר פתיחתו של הגגון הוחל נוהל חדש על מנהלי המלונות והגגון לפיו היה עליהם לרשום ולהחתים את המתאכסנים מידי בוקר, ולהגיש דוח בנושא ליחידה לדרי רחוב פעמיים בחודש. בדוח זה צריך היה לציין מידע גם על הסיבות והיעדים אליהם עזבו או הועזבו המתאכסנים.<sup>335</sup>

---

<sup>329</sup> הצעה דומה עלתה כבר במאי 1992 (ראו דיון לעיל), ועתה היא קיבלה תוקף של החלטה.  
<sup>330</sup> סיכום דיון מיום 13 בינואר, 1993, ידרתא"י. לדיון בדירות המוגנות בהפעלת עמותת מטב ראו להלן.  
<sup>331</sup> תגובת מנהל אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו זאב פרידמן לטיוטת דוח ביקורת ביחידה לדרי רחוב אל אריה סגלסון, מבקר העירייה, מיום 25 בדצמבר, 1994, עמ' 1, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>332</sup> דף "מענה לדרי רחוב" הכולל את מספר הטלפון, אצ"ק.  
<sup>333</sup> דף "הסברים" על התכנית מיום 14 בינואר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.  
<sup>334</sup> לדוגמה, קמלמן במכתב אל גיל-עד חריש מיום 3 בנובמבר, 1992, מעלה על הכתב סיכום שיחות שהיו ביניהם על הקמת הגגון ל"חסרי בית", אעתא"י-סאש"ד תיק 6.  
<sup>335</sup> מכתב מאת ציונה קמלמן אל מנהלי המלונות שלווה ומונופול, והגגון, מיום 8 בפברואר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

מעבר לגגון, למלונות, ולדירות בשכירות זמנית סיפקה עיריית תל-אביב-יפו מענה נוסף שאורך חייו היה קצר בגלל העלות הגבוהה שהייתה כרוכה בו, אשר נקרא "דירה מוגנת". בתחילת שנת 1993 הוקמה דירה מוגנת אשר יועדה לשישה דרי רחוב. מטב – עמותה לשירותי טיפול ורווחה, שכרה והפעילה את הדירה. הכוונה הייתה כי השכירות תמומן באמצעות הסכמי שכירות משנה לדיירים בעלי זכאות במשרד הבינוי והשיכון.<sup>336</sup> בדירה שנפתחה בשדרות רוטשילד התגוררו 5 דיירים שנמצאו מתאימים לתכנית. הוצאות התכנית היו גבוהות ולמרות נכונות מטב להמשיך בהפעלתה היא עמדה בסכנת סגירה בגלל בעיות תקציביות.<sup>337</sup> פתרון דיוור זה, אשר הוצע לאנשים שלא הסתדרו בכוחות עצמם בחיי היומיום בגילאים שעד 64, אכן נכשל בסופו של עניין בשל העלות הגבוהה שלו. ולמעשה עם סיום הפעלתו לא היה קיים סידור הולם לאוכלוסיה זו.<sup>338</sup>

על בסיס התקופה בת השנה וחצי בהן פעלה הדירה המוגנת ברחוב רוטשילד, נבנתה הצעה להקמת דיוור מוגן לאנשים בעלי יכולת דלה להסתדר בעצמם בשוק השכרת הדירות, אשר נפלטו מכל סידורי הקבע – בין אם מדובר בדירות או במוסדות. בהצעה דובר על רשת דירות חדר ליחיד, בהן אמור היה לגור דייר הקבע ולזכות להגנה כמקובל בדיוור מוגן לקשישים. בדיון בו הוצגו הדברים סוכם כי לפני שמקדמים את הדיוור המוגן יש לוודא היתכנות, כולל אפשרויות מימון משרד העבודה והרווחה לתכנית.<sup>339</sup> נראה כי בסופו של דבר לא היה המשך לתכנית זו.

ב-14 בפברואר, 1993, התפרסמה בעמודו הראשון של עיתון *חדשות* כותרת שלפיה "מאות צעירים חסרי בית גרים ברחובות הערים. בכתבה דובר על "כ-300 חסרי בית קטינים ובני-נוער מסתובבים ברחובות תל אביב וירושלים וישנים בחצרות ובמבנים נטושים" (עודד וביבי 1993, 1). בכתבה הוזכר דוח וגשל בו דובר לעיל. עוד הוזכר שם כי יו"ר ועדת הכנסת לענייני עבודה ורווחה, ח"כ עמיר פרץ, מתכוון לכנס ישיבה דחופה בנושא בוועדה שבראשותו, כמו גם בכנסת. לדבריו "חשיפת הבעיה תביא לפתרונות בזמן הקרוב ביותר" (שם, שם).

הישיבה אכן כונסה – תוך שבועיים. בישיבת ועדת העבודה והרווחה ביום 1 במרץ, 1993, עמדה על סדר היום "הצלת ילדים חסרי בית".<sup>340</sup> על פי פרוטוקול הוועדה השתתפו בה מעבר לחברי הכנסת בין השאר גם מנחם וגשל שכתב את הדוח, מאיר חובב אשר היה מכותבי המחקר של שנת 1969,

<sup>336</sup> סיכום דיון ועדת מעקב התקדמות פרויקט דרי הרחובות שהתקיים בלשכת מנהל האגף מיום 11 במרץ, 1993 (נכתב ביום 22 במרץ), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>337</sup> מכתב עליזה עופר, מנכ"ל עמותת מטב אל שלמה מדינה מיום 7 באוגוסט, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>338</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 42, מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>339</sup> סכום דיון צוות מעקב דרי רחוב ת"א-יפו שנערך ביום 27 באפריל, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>340</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 67 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-13 (1.3.1993), א"כ.



דינו גרשוני מבית השנטי, וצעירים המשתכנים בו.<sup>341</sup> לפי וגשל בדיון, הרי שלאחר שעלו מספר שאילתות בעניין בכנסת, התבקש על ידי המנכ"ל לבדוק את התופעה ואת מאפייניה ולהציג הצעות לפתרון. מטרת הדוח הייתה לחקור בעיה של נערים שעוזבים את הבית וחיים במערות ובחדרי מדרגות. בזהירות אומר וגשל כי לדעתו התופעה מקיפה סדר גודל של מאות צעירים. וגשל מזכיר בדבריו את בית השנטי (בית-מחסה פרטי לצעירים חסרי בית) כמקום אשר עושה עבודה חשובה, אך ככזה שמשרד העבודה והרווחה לא יכול לקחת עליו ועל הדברים המתרחשים בו אחריות. מאידך, הוא מסכים ואומר כי אין פתרון ממוסד אליו ניתן לשלוח צעירים חסרי בית. הילדה ל' אומרת בדיון כי "זה לא קל להיות בחוץ. שבוע, שבועיים, שלושה, אחר-כך אנשים מתחילים לקלוט. בשבוע הראשון אתה ישן אצל חבר ואז זה כייף אבל חברים זה סיפור שנגמר" (22). וגשל אומר כי "בהיעדר פתרון אחר, אני חושב שטוב שבני נוער יכולים לבוא לבית הזה. האם זה הפתרון שהמדינה צריכה לתת אותו? התשובה שלי היא, לא" (4). וגשל אמר עוד כי הדוח שהגיש אומץ על ידי המשרד, וכי התקיים דיון באוצר, אשר תיקצב את הפעלת הפרויקט, ועמותת עלם קיבלה על עצמה אחריות ציבורית לצייד את המבנה, שעדיין לא נמצא.

עיריית תל-אביב הציעה בניין שהיה שייך לה להקמת המקום ברחוב יפת 34 ביפו. המקום שימש קודם לכן כמועדון לקשישים. אנשי עמותת עלם ורשות חסות הנוער שביקרו במקום סברו שהמקום אינו מתאים לייעודו. בסופו של דבר הוא נפתח בבניין אחר. הדיונים בין הנהלת עמותת עלם לבין שרת העבודה והרווחה הביאו להחלטה על הקמת תכנית ניסיונית, באחריות מקצועית של רשות חסות הנוער ובשיתוף השרות לנשים ונערות. ב-14 בספטמבר, 1993 התכנסה ועדת ההיגוי של "מקום אחר" לראשונה, והמקום פתח את שעריו לקליטת הנערים הראשונים ב-17 בדצמבר אותה שנה (פלד, שפירו ופרומר 1995). פתיחת המקום היוותה – גם אם לא באופן ישיר – יישום המלצות המחקר משנת 1969 (חובב, אמיתי ואמיר 1969), ואולי באופן ישיר יותר יישום המלצות דוח וגשל אשר נדון לעיל.

פתיחתו של "מקום אחר" בוצעה במשותף על ידי גורמים שונים: רשות חסות הנוער במשרד העבודה והרווחה, המחלקה לקידום נוער של עיריית תל-אביב, אגף הרווחה של עיריית תל-אביב, השירות לנשים ונערות במישור הארצי והעירוני, העמותה למען נוער במצבי סיכון ומצוקה (על"ם) ועמותת שח"ל (פלד ושפירו 1996).

מחקר ההערכה על "מקום אחר" (פלד, שפירו ופרומר 1995), חושף בין השאר גם את הרקע להקמתו. לפי המחקר, הרי שלפי מאמר עיתונאי כנראה שכבר בשנת 1991, פסיכולוגית בעיריית

<sup>341</sup> בנוגע לבית השנטי ראו הערה 220.

תל אביב – מיכל רוזמן – ניסתה להעלות את הנושא לסדר היום ללא הועיל. בסופו של דבר מי שהרימו את הכפפה היו אנשי עמותת עלם (ביבי ועודד 1993).

מאמציה של רוזמן, הצטרפו לכתבה עיתונאית ביולי, 1991, על בני נוער בורחים אשר שהו בכיכר דיזנגוף בתל אביב, והתגוררו בדירות נטושות באזור. מצב עניינים זה הביא את נציגי עיריית תל אביב ועמותת עלם לכתוב תסקיר בנושא אשר בו הומלץ על הקמת מקום מפגש ומקלט לנוער חסר בית, אשר יאפשר שהייה במקום מימים ספורים ועד לשישה חודשים, ואשר יקלוט 25 בני נוער (פלד, שפירו ופרומר 1995). פלד, שפירו ופרומר (1995). פלד, שפירו ופרומר מייחסים חשיבות בהקמת "מקום אחר" גם לדוח וגשל אשר נסקר לעיל, ואשר נכתב במקביל לתסקיר עמותת עלם ועיריית תל-אביב-יפו.

לפי מייק נפתלי, אשר כיהן בזמן המדובר כמנכ"ל עמותת עלם, הרעיון שעמותת עלם הביאה לשולחן הדיונים היה רחב יותר וכלל שלושה מרכיבים: בית-מחסה, מרכז יום וניידת יישוג. לדבריו, אגף התקון במשרד העבודה והרווחה ועיריית תל אביב לא היו מסוגלים להגיע להסכמה על פיתוח שירותים קהילתיים משיקולים פוליטיים. נפתלי מספר כי ב"ישיבת בזל" (שני ימי דיונים שהתקיימו במלון בזל בתל אביב) הוחלט שלא לחבר את הניידת, ובית הקפה ל"מקום אחר".<sup>342</sup> היות ובוצע פיצול למודל המשולש שהביאה עלם, הקימה העמותה את שתי הזרועות האחרות של הפרויקט בעצמה (בשיתוף גורמים שונים), באמצעות "ניידת עלם" ו"הפוך על הפוך". מודל זה הועתק מאוחר יותר לערים נוספות.

במסמך המסכם את "ישיבת בזל" מסוכמים החלטות וסיכומים בעלי משמעות אופרטיבית. בין השאר נאמר שם כי "מקום אחר" "ישמש גם כמלון (בית מחסה) לטווח קצר, לנערים שאינם מבקשים שיקום או סידור".<sup>343</sup> המקום מיועד לפי מסמך זה להפניות מקומיות מגוש דן.<sup>344</sup> בהתאם למה שהעלה נפתלי בוטלו משרות עובדי האיתור שהיו מדוברות קודם לכן. במסמך נאמר כי פעולות האיתור והשיווק ייעשו על ידי צוות הבית.<sup>345</sup>

מסגרות דומות ל"מקום אחר" הוקמו מאוחר יותר בירושלים - "אתנחתא" בשנת 1995,<sup>346</sup> חיפה - "הבית ברחוב חיים" כחלק מ"סחל"ב" בשנת 2000,<sup>347</sup> ובאר שבע - "בראשית" כחלק מ"העוגן

<sup>342</sup> שיחת טלפון עם מייק נפתלי מיום 23 בפברואר, 2010.

<sup>343</sup> מכתב עינת פלד ושמעון שפירו אל מנחם וגשל, יו"ר ועדת ההיגוי של "מקום אחר" מיום 9 באפריל, 1995, סעיף 3, אע"ש, מחוסרי בית מ-1.1.93 עד-.

<sup>344</sup> שם, 6.

<sup>345</sup> שם, 10.

<sup>346</sup> למחקר על המקום ביחד עם "מקום אחר" ראו פלד, שפירו ודקל 2003.

<sup>347</sup> על שנת ההקמה של "הבית ברחוב חיים" מסרה רותי זעירא, מנהלת סחל"ב, בהודעת דואר אלקטרוני מיום 5 באפריל, 2010. למחקר על המקום ראו כאהן-סטרבצ'ינסקי וואזן-סיקרין 2005.

הקהילתי" בשנת 2008.<sup>348</sup> בנוסף, הוקם בתל-אביב בשנת 2002 "בית דרור" - מקלט חירום ייעודי לבני נוער לסביות, הומוסקסואלים, טראנסגינדר וביסקסואלים חסרי קורת גג.<sup>349</sup>

מוסד אחר, שאכסן את הבגירים בקרב חסרי הבית של תל-אביב-יפו –ה"גגון", בדיוק חגג שנה לפתיחתו. בחלוף שנה מפתחת ה"גגון", המשיכו בסוף שנת 1993 במקביל לשיכון ב"גגון", להשתמש במלונות "מונופול" ו"שלווה". במלונות אלו שוכנו נשים ומטופלים עם בעיות מיוחדות.<sup>350</sup>

המסמך הראשון שנמצא שפורסם על ידי משרד העבודה והרווחה עצמו הנוגע לאנשים חסרי בית כותרתו היא: דרי רחובות - עיריית תל אביב יפו. מצוין בו כי נכון לתאריך 15 בינואר, 1993, אותרו 154 דרי רחובות. ציון מספרי זה נעשה תוך הדגשה כי ישנו קושי רציני בהערכת מלוא היקף התופעה. במסמך מאופיינת התוכנית לדרי רחוב כעוסקת "באוכלוסיית יחידים, שנמצאו ישנים בלילות ברחובות, בגנים ובשטחים ציבוריים בעיר תל אביב-יפו."<sup>351</sup> "דר רחוב" מוגדר במסמך כך:

אדם השרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה, בניתוק מוחלט מבני המשפחה ו/או מידידים מעברו וכן אינו בקשר עם מערכות שרות שונות. ההזנחה הפיזית והנפשית הקשה מתעצמת עקב תנאי החיים בהם הוא שרוי: דכאון וחוסר כל תקווה.

דרי הרחובות חשופים להדרדרות ולפגיעות מצד גורמים שליליים המנצלים אותם בסביבתם. רובם ניתנים לאיפיון כאנשים חסרי ישע ואינם מסוגלים לדאוג לצרכיהם, בדרכים מקובלות.<sup>352</sup>

לפי מסמך המשרד, המציאות שנמצאה בתל-אביב-יפו הולידה את הצורך של הקמת יחידת שרות מקצועית ייעודית לאוכלוסייה זו. תכנית ההתערבות כוללת סל שירותים להבטחת צרכיהם של דרי הרחוב ולשיפור יכולות השיקום. יעדיה של היחידה כוללים איתור וקליטה של דרי רחוב מוכרים למתן עזרה ראשונית כגון קורת גג, השלמת תכנית השיקום או המשך טיפול לדרי הרחוב

<sup>348</sup> הפרטים על מוסד זה נמסרו על ידי נדב פרץ, העובד במקום, בהודעת דואר אלקטרוני מיום 11 במרץ, 2010.

<sup>349</sup> למחקר על המקום ראו גולן ואח' 2007.

<sup>350</sup> מכתב ציונה קמלמן אל פינטון, הקרן למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי, מיום 24 בינואר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>351</sup> דרי רחובות - עיריית תל אביב יפו [ל.ת.], אעתא"י-סאש"ד תיק 1. נשלח בפקס משלמה מדינה אל ציונה קמלמן ביום 19 בינואר, 1993.

<sup>352</sup> שם.

המטופלים, ביסוס ופיתוח שירותים, וביצוע פעולות לצמצום שיטתי של דרי הרחובות. למסמך מצורפים שני עמודים המפרטים צרכים מול הסדרים ומענים מיוחדים.<sup>353</sup> משרד העבודה והרווחה מספק תובנה נוספת באשר להבדל בין מי שהם "חסרי בית" ל"דרי רחוב". לפי המסמך, "המחקר והנסיון ממגעים עם אוכלוסיה זו מעידים כי האנשים החלשים ביותר מקרב חסרי הבית הופכים ברבות הזמן לדרי רחובות."<sup>354</sup> דרי הרחובות של תל אביב-יפו מחולקים במסמך ל-3 קבוצות מרכזיות:

א. דרי רחובות שלהם הפרעות אישיות והתנהגות קשות.

ב. דרי רחובות – חולי נפש.

ג. דרי רחובות מכורים לאלכוהול וסמים, המלווים לעתים בהפרעות אישיות ומחלות נפש.<sup>355</sup>

פרויקט דרי רחובות שהוקם ביוזמת האגף לשירותי רווחה בעיריית תל-אביב-יפו הוקם כפרויקט ייחודי בישראל,<sup>356</sup> והפך למודל לימודי לרשויות אחרות במדינה.<sup>357</sup> בדיון בכנסת על ה"הומלס – תופעה חדשה בישראל" ב-12 במאי 1993 אמרה אורה נמיר, שרת העבודה והרווחה כי

המשרד רואה בפעולות היחידה לדרי רחוב בתל-אביב פרוייקט ניסויי. על פי הלקחים שהגורמים המקצועיים יפיקו מניסוי זה, נשקול אם יש מקום להקים יחידות דומות בערים נוספות, כאשר ירושלים תהיה, ללא ספק, עיר היעד הקרובה.<sup>358</sup>

לקראת סוף שנת 1993 ערכה קמלמן מסמך מטרות ויעדים של התכנית. מסמך זה מאפשר הצצה לבסיס הערכי והתפיסתי שהיה קיים באותו הזמן. לפי המסמך, התכנית הייתה מיועדת לאנשים שנמצאו ישנים ברחובות תל אביב והביעו את רצונם לעשות מאמץ כדי להפוך מדרי-רחוב לבני-בית. הפיכה זו מדרי-רחוב לבן-בית הייתה מטרתה המובהקת של התכנית, שהוגדרה כתכנית

<sup>353</sup> ש.ם.

<sup>354</sup> ש.ם.

<sup>355</sup> ש.ם.

<sup>356</sup> דף הסבר, פרוייקט דרי רחובות מיום 14 בינואר, 1993, אצ"ק.

<sup>357</sup> דף מידע על יחידת דרי רחוב מיום 27 בנובמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 1. דברים ברוח זו אמר גם ראש עיריית תל-אביב-יפו, רוני מילוא, בפתיחת יום עיון "דרי רחוב – פרקטיקה, מחקר ומדיניות" ביום 9 ביוני, 1997. העתק הנאום נמצא ב-אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>358</sup> ד"כ 129, 4848 (התשנ"ג).

שיקומית – לשינוי מהלך חיים, וגם לשינוי והתאמת מענים, והייתה מבוססת על תפיסה של שיתוף הלקוחות במאמץ השינוי. במסמך זה הוגדרו שמונה יעדים:

א. **ישנים ברחובות** - מתקבלים לתוכנית רק אנשים שנמצאו על ידי עובדי היחידה כשהם ישנים בלילה ובאורח קבוע, לפחות שלושה חודשים, ברחובות באורח גלוי. או בתנאי שלמטפלים מהיחידה יש מקום פנוי לקבלתם לטיפול.

ב. **הבעת רצון** - נכונות ובחירה של "דר רחוב" להתאמץ, ולבצע מטלות נדרשות לשם ביצוע שינוי.

ג. **מאמץ המטופל/והמטפל** – מי שמביע רצון להכלל בתוכנית שהוצעה לו חייב להתאמץ לשנות מהרגלי חייו. תנאי להמשך השתייכות כמטופל ליחידה היה כניסה לתכנית גמילה והצלחה בה.

ד. **מדר רחוב ל"בן-בית"** – במהלך הטיפול מקבל המשתתף בתכנית קורת גג. אם המטופל אינו ממלא את המטלות הנדרשות על ידי תכנית הטיפול שלו, כולל כל המפגשים שנקבעים עבורו עם המטפל או עם סוכנויות בקהילה שהוא נדרש לקשר אתם, הוא מאבד את הכלי של מקום לינה מוסדר במהלך הטיפול. כוונת הטיפול היא להגיע למיצוי זכויות לדיור, ובתוך כך הכרת זכותו לסיוע ממוסד השיכון או סימון מוסד מתאים להמשך חייו.

ה. **תכנית "שקומית"** – בניית תכנית שיקומית שמטרתה הפיכתו מדר-רחוב לבן-בית. כל זמן שהמטופל היה בקשר עם אחד המוסדות ציפו ממנו, שישמור על הישגי הטיפול ויעמיקם (לא ישוב לשתייה, ישמור תעודותיו, יממש זכויותיו וכו').

ו. **"נזקק" לשרות** – מוגדר כך כל אחד כל עוד לא הוכר כזכאי על ידי מוסדות הדיור; קרי משרד הבינוי והשיכון ובאי כוחו, או מוסדות אחרים שנקבע שלהם הוא נזקק.

ז. **שינוי במענים במוסדות ובקהילה** – כדי ליעל, לשפר ולקצר תהליכים להפיכת דר רחוב לבן-בית, יש להתאים את תנאי הסביבה והשירותים לפוני השירותים; בכלל זה משרד השיכון, שירותי בריאות הנפש, שירותי דיור ושירותים אחרים.

ח. **שיתוף לקוחות** – חשיפת הפונים למאמץ גיוס המחויבות של מוסדות וציבור, והבטחת שותפות מלאה של הנזקק בכל המאמץ האישי הכרוך בשינוי.<sup>359</sup>

<sup>359</sup> מסמך מטרות ויעדים של התכנית יחידת דרי רחוב בעריכתה של ציונה קמלמן. פורסם ביום 10 באוקטובר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

ממטרות ויעדים אלה עולות מספר נקודות מעניינות. ראשית המטרה של התכנית – הפיכת דר-רחוב לבן-בית מצהירה על תכנית שדורשת שינוי מלא שבמהלכו מי שמגיע לתכנית צפוי לעבור ממגורים ברחוב, למגורים בדיור קבוע. מבחינת יעדי התכנית, מופיעה כאן דרישה לשהייה של שלושה חודשים ברחוב לצורך הכללה בתכנית. הצמדה של תנאי זה, לנראות של השינה ברחוב, ולתנאי שתולה את הכניסה לתכנית בפניות מטפלים, מעלה את ההשערה כי תנאי שלושת החודשים והנראות, נועדו להקטין את אוכלוסיית היעד למקרה שהיחידה תהיה מלאה בפונים ולא תתאפשרנה קבלות נוספות בשל כך. בולטת בין יעדי התכנית גם הדרישה ליציאה לגמילה, שבלעדי ההצלחה בה לא תתאפשר קבלה לתכנית. התניית הדיור בטיפול בסעיף ד' הינה התניה רווחת בעבודה עם אנשים חסרי בית, אשר למעשה מפרידה בין דיור לתמיכה ובכך עשויה לפגום באיכות הטיפול.

ב-15 בדצמבר, 1993, פרסם המוסד לביטוח לאומי **נוהל טפול בדרי רחוב (HOMELESS)**. נוהל זה משמש מאז ועד לימי כתיבת עבודה זו כבסיס לפיו פועלים עובדי המוסד לביטוח לאומי עם דרי הרחוב, כפי שיוצג להלן. במכתב המפרסם את הנוהל נכתב כי "דר רחוב" הוא אדם השרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה, בנתוק מבני משפחה וידידים ואינו בקשר עם מערכות שירות שונות".<sup>360</sup> במכתב נאמר עוד כי עד לפרסום הנוהל היה נהוג לשלם לאוכלוסיית דרי הרחוב שהייתה מוכרת בתל-אביב גימלה בעילת מצב מצוקה חמור למשך חודשיים בלבד. עם זאת, משיחות עם גורמים במשרד העבודה והרווחה עולה, כי תוכניות לטיפול בדרי רחוב החלו לפעול ברשויות מקומיות נוספות. בנוסף מתברר כי הייחודיות והמורכבות שבטיפול באוכלוסייה המדוברת מצריכה תשומות נוספות.<sup>361</sup>

במכתב נאמר כי הוחלט לפטור את דרי הרחוב ממבחן תעסוקה ולטפל בהם על פי נוהל בן שני חלקים: א. שלב חרום; ב. שלב אבחון ושיקום או תכנית החזקה בקהילה. בשלב א, יקבל דר רחוב גימלה למשך חודשיים כבעבר על בסיס מצב מצוקה חמור בהליך מזורז במיוחד. בשלב ב, היות ושירות התעסוקה ראה בגורמים המטפלים גורם שיקומי, הרי שהשרות להבטחת הכנסה הוסמך לאשר גימלה בעילת שיקום מקצועי על פי דיווח מהעובד הסוציאלי המטפל בדר הרחוב. גימלה זו ניתנה עד למקסימום של שישה חודשים בנוסף על תקופת החרום, עם אפשרות להארכה במקרים חריגים.<sup>362</sup>

<sup>360</sup> מכתב מאת קטי גינסברג, מ"מ מנהל השרות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי אל מנהלי סניפים, מנהלי מח' גמלאות, מנהלי סניפי משנה, ופקידי תביעות הבטחת הכנסה, מיום 15 בדצמבר, 1993. חוזר כללי 489/93, ה.ה. 1127. אמב"ל.

<sup>361</sup> שם.

<sup>362</sup> שם.

כפי שהוזכר לעיל, במקביל לבניית המדיניות ומערך השירותים בתל-אביב-יפו, נתקלו רשויות נוספות בתופעת האנשים חסרי הבית. בינואר, 1994, כתב ראש עיריית אילת, גבי קדוש, אל שרת העבודה והרווחה, אורה נמיר, מכתב שכותרתו "מחוסרי בית (הומלסים) באילת". במכתבו כתב קדוש כי כמו בערים אחרות, גם באילת התופעה של מחוסרי בית (הומלסים) הולכת ומתגברת. הוא מנה 20 מחוסרי בית מוכרים, אך ציין כי סביר שהמספר גדול אף יותר. מעבר לקושי שנתקל בו בהחזרתם של אנשים אלה ל"מעגל חיים נורמלי ומסודר", ציין קדוש כי מחוסרי הבית מהווים מטрд ציבורי, במיוחד לאור העובדה שהם פולשים למבנים נטושים, חצרות בתים ומקומות ציבוריים.<sup>363</sup> ב-6 בפברואר 1994, במכתב תשובה משרת העבודה והרווחה אורה נמיר אל ראש עיריית אילת, ממליצה לו השרה להיוועץ בתכנית בתל אביב. היא אומרת שהריכוז הגדול של "מחוסרי הבית" נמצא בתל אביב, והעירייה שם יזמה יחידה מיוחדת. היא כותבת כך:

יחידה זו קיבלה חיזוק רב עם כניסתי לתפקיד, כאשר המוסד לביטוח לאומי אישר פרויקט מיוחד לטיפול במחוסרי הבית של העיר. פרויקט זה מנוהל יחד עם משרד הבריאות, הקליטה והשיכון ומוגדר כפרוייקט נסיוני שאת לקחיו נלמד לקראת הרחבת הטיפול במחוסרי בית בערים אחרות.<sup>364</sup>

בדף מידע מאוחר של היחידה משנת 1999 נכתב כי אחד היעדים שהוצבו ליחידה בתל-אביב היה לסייע בפיתוח שירותים לכלל דרי הרחוב בישראל.<sup>365</sup> החלטתו של מנהל השירות לרווחת הפרט והמשפחה דאז, שלמה מדינה, לקדם תוכניות לאנשים חסרי בית בעקבות הצלחת הטיפול בהם בתל אביב, הביאה ליחידה בתל אביב כדי ללמוד על התופעה נציגים מעיריות אילת, חיפה, נצרת עלית, קרית-ים, באר-שבע וירושלים.<sup>366</sup> ואכן נציגי עיריית אילת הגיעו ליחידה בתל-אביב-יפו ב-

<sup>363</sup> מכתב קדוש אל נמיר מיום 13 בינואר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>364</sup> אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>365</sup> דף מידע של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו, 25 בפברואר, 1999, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>366</sup> עדכון הביטוח הלאומי לגבי פעילות היחידה בתקופה אוקטובר-דצמבר 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

11 באפריל, 1994, כדי ללמוד את העבודה – כפי שעשו נציגי עיריית חיפה כמעט שנתיים לפנייהם.<sup>367</sup>

בשלב זה ההליך המקוצר של משרד הבינוי והשיכון כבר היה ממוסד בעבודתו למול היחידה בתל-אביב-יפו. מי שפנה בהליך המקוצר קיבל תעודת זכאות ל-12 חודשים אשר כללו את כל תקופת השהות שלו במלונות על חשבון העירייה. עם זאת, לשם קבלת הזכאות נדרשו אנשים להציג תעודות שלעתיים קרובות לא היו בידם.<sup>368</sup>

בעקבות בעיות שונות שהועלו לגבי נוהל ההליך המקוצר, ועדת המעקב לתוכנית שהתכנסה ביולי, 1994, ואשר על סדר יומה היה דיון בהתמודדות והפקת לקחים לאור הפעלת ההליך המקוצר, החליטה על תיקונים להליך. בין ההחלטות שהתקבלו הוסכם, ראשית, כי הנוהל יספק זכאות לשכר-דירה ל-18 חודשים ולא ל-12. שנית, הוסכם כי מסמכים הנמצאים בחזקת מערכת השיכון (כמו אישור על החזקת דירה, או הפסקת סיוע), יונפקו על ידי חלמיש. מסמכים אחרים, יהיו באחריות היחידה לדרי רחוב. זאת כדי להמעיט במקרים בהם דרי הרחוב מתבקשים להציג מסמכים שאין ברשותם.<sup>369</sup>

לפי היחידה לדרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו התופעה של היות אדם דר רחוב התעצמה בשנים 1992-1994, עם עליית יהודי ברית המועצות לשעבר, במקביל להאמרת מחירי דירות שהיו זולות, אשר גם היצען ירד. להערכת היחידה, בשלב זה כבר היו העולים החדשים 65% מאוכלוסיית דרי הרחוב בעיר.<sup>370</sup> בהמשך ל"אובדן בנבכי הבירוקרטיה", עליו דיברה קמלמן בתזה שלה (קמלמן 1991, 87), ולמובסות של האנשים חסרי הבית על ידי השירותים והמצב, עליהם דיברה בשנת 1992 במסמכי היחידה,<sup>371</sup> המשיכה היחידה להיות קרועה בין הסיבות המבניות והאישיות להגעתם של האנשים לרחוב גם בשנת 1994. ישנה הצבעה על כך שהחולשה של האנשים ברחוב למול המערכות היא דו-כיוונית:

<sup>367</sup> מכתב ציונה קמלמן אל הקרן למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי מיום 30 ביוני, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>368</sup> הסבר הנוהל הקיים בסיוע לפונה "בהליך מקוצר" מיום 19 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>369</sup> סיכום דיון ועדת המעקב (ועדת היגוי הפרוייקט) מיום 7 ביולי, 1994 (נכתב ביום 24 ביולי), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>370</sup> זאב פרידמן אל דוד אלטמן, מנכ"ל קרן תל-אביב לפיתוח מיום 16 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>371</sup> ראו אזכורים רלוונטיים לעיל.



מחד גיסא אנשים אלה מאופיינים באי יציבות נפשית, בהפרעות נפש, או הפרעות אישיות המלוות לעתים בהתמכרויות שונות ובעיקר באלכוהוליזם. מאידך גיסא האנשים הללו הם קורבנות מובסים של מערכות העזרה שדוחות אותם מאפשרויות הסיוע.<sup>372</sup>

כמענה לדו-כיווניות זו, כללה עבודת היחידה באותו הזמן שני ענפי פעולה עיקריים אשר תאמו את שתי הבעיות שעולות מהציטוט לעיל. ענף פעולה אחד היה מבני וכוון להנעת המשרדים הייעודיים בממשלה למצוא מענים לנזקקים כדי שיעמדו לרשותם זכויות סיוע, כך שיחדלו להיות "מובסים" על ידי המערכות. ענף הפעולה השני היה פרטני וכוון לייזום סיוע אישי לנזקקים.<sup>373</sup>

### **הצעות חוק לטיפול באנשים חסרי בית**

ככל שגדלה התופעה והתרחבה לערים נוספות, וככל שאנשים חסרי בית החלו להיות חלק מהשיח הציבורי, כפי שהוצג לעיל גם בתקשורת, הגיעה התופעה גם לידי ניסיונות חקיקה בכנסת. ב-27 ביוני, 1994, הונחה על ידי חבר הכנסת דוד מנע על שולחן הכנסת הצעת חוק לטיפול בדרי רחוב, התשנ"ד-1994. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי על פי החוק הישראלי לא ניתן לטפל באנשים חסרי בית אשר מסרבים לקבלת טיפול, ולפיכך הצעה זו באה לתקן מצב משפטי זה כדי שניתן יהיה לחייב טיפול קצר בהזנה, רחצה וכו'. בהצעת החוק עצמה "דר רחוב" מוגדר כ"מי שאין לו מקום מגורים ונאלץ להתגורר ברחוב". מוצע כי עובדי משרד העבודה והרווחה יוכלו לעכב דר רחוב למשך שבוע לפחות ולהביאו למעון. הצעה זוהי לזו של מנע הניח חבר הכנסת יוסף בא-גד ב-11 ביולי, 1994. בדיון שנערך בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בהצעתו של מנע ב-26 בדצמבר, 1994,<sup>374</sup> אמר שלמה מדינה כי מדובר בתופעה שהחלה בשנת 1989 והוחרפה במידה רבה במקביל לגלי העלייה מחבר העמים. עוד אמר מדינה כי אין בידי משרדו נתונים מדויקים על התופעה. עם זאת, על בסיס סריקה שנערכה ב-26 יישובים נערך המשרד להתמודד עם סדר גודל של 900 דרי רחוב ברחבי מדינת ישראל. לפי מדינה, בנוסף ליחידה בתל-אביב-יפו הוקמו 5 יחידות נוספות להתמקדות בתופעה ולהתמודדות איתה. על ההבחנה שנעשתה בין דרי רחוב לחסרי בית אומר מדינה כי "כל דר רחוב הוא חסר בית אבל לא כל חסר בית נתפס כדר רחוב" (4). חברת הכנסת תמר גוז'נסקי טענה בדיון כי

<sup>372</sup> זאב פרידמן אל דוד אלטמן, מנכ"ל קרן תל-אביב לפיתוח מיום 16 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>373</sup> שם.

<sup>374</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 252 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-13 (26.12.1994), א"כ.

הצעת החוק של חבר הכנסת מנע לטיפול בדרי רחוב מנוגדת לכל תפיסה של חירות האדם... כל זמן שאין סכנת חיים, אתה תמנע מאנשים לישון באילת על חוף הים?... האם הבעיה שלנו היא להיראות יפה או שהבעיה שלנו לטפל באמת בבעיות חברתיות? (11)

דן אורנשטיין מהלשכה המשפטית הסכים עם עמדתה של גוז'נסקי, בדיון שני של הוועדה שנערך בנושא ב-24 בינואר, 1995.<sup>375</sup> לפי אורנשטיין הצעת החוק של מנע במתכונתה הנוכחית נוגדת את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. יו"ר הוועדה הביע את אכזבתו מכך שלמרות כל הלחץ שהוטל עליו לקיים את הדיון במהרה, הצעת חוק שמשרד הרווחה עצמו מגיש בעניין זה אינה מוכנה עדיין מבחינה משפטית, היות ואיננה עומדת בכל הדרישות מבחינות חוקיות. זו עמדת היועץ המשפטי לממשלה – באמצעות נציגו, וזו גם עמדת היועץ המשפטי של הוועדה. הצעת החוק המדוברת של משרד העבודה והרווחה היא הצעת חוק למניעת סיכון (לשמירה על חייו) מדרי רחוב, התשנ"ה-1994. לפי הצעת חוק זו דר רחוב הוא

אדם אשר אין לו מקום מגורים או גם אם יש לו מקום מגורים והוא נמצא דרך קבע במקומות ציבוריים או במקומות אחרים ללא רשות הבעלים או המחזיקים במקום (סעיף 1).

בהצעת החוק של משרד העבודה והרווחה מדובר על כך שבית המשפט יהיה רשאי להורות על בדיקה כפויה לדרי רחוב, שבמהלכה יושמו במעון או מקום אחר שיקבע לתקופה של 15 יום, עם אפשרות הארכה ל-15 ימים נוספים. בית המשפט יוכל, לפי הצעת חוק זו להורות על טיפול רפואי או אחר לדרי הרחוב. בתזכיר חוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב, התשנ"ה-1995, מוסבר כי מטרת החוק קשורה בעליה משמעותית במותם של אנשים בנסיבות בהן התגוררו במקומות ציבוריים, חלקם הגדול אלכוהוליסטים כרוניים, ועקב סירובם לקבל טיפול שעשוי היה להציל את חייהם. הצעת החוק, לפי התזכיר, באה לאזן בין עקרון האוטונומיה של אדם להחליט החלטות באשר לעצמו ולאורח חייו לבין צורך החברה לדאוג למי שמסכנים את חייהם עקב שיפוט פגום (סעיף ג). דיונים אלה בכפיית טיפול על אנשים חסרי בית הגיעו גם על רקע קשיים של עובדי

<sup>375</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 274 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-13 (24.1.1995), א"כ.

היחידה בתל-אביב-יפו, בהפעלת כפייה על דרי רחוב באמצעות הכלי המשפטי שעמד לרשותם באותו הזמן באמצעות חוק הגנה על חוסים תשכ"ב-1966.<sup>376</sup>

כפי שהוזכר במקום אחר (שיינטוך 2008), בדיון שנערך באוניברסיטת תל אביב בעקבות הצעות החוק לכפיית טיפול על אנשים חסרי בית, הסכימו מרבית הדוברים כי החוקים שכבר קיימים במדינת ישראל מאפשרים טיפול כפוי במקרים שבהם אדם מהווה סכנה לחייו או לחיי זולתו, ולכן אין צורך בכלי חקיקתי ייחודי לאנשים חסרי בית (בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב 1995). הצעות החוק אשר הוצגו לעיל אכן בסופו של עניין לא הבשילו לכדי חוקים. בסכום דיון צוות מעקב דרי רחוב ת"א-יפו שנערך ביום 27 באפריל, 1995, התקבלו מסקנות הדיון באוניברסיטת תל אביב, לפיהן אין צורך בחוק מיוחד לדרי רחוב.<sup>377</sup>

הצעת חוק נוספת הנוגעת לדרי רחוב, ואשר הונחה על שולחן הכנסת על ידי חבר הכנסת חיים דיין ב-20 בפברואר, 1995, היא הצעת חוק טיפול בדרי רחוב, התשנ"ה-1995. בדברי ההסבר להצעת חוק זו נאמר כי היא באה לפתור את בעיית חסרי הדיור – העריריים וחסרי האמצעים, אשר מסיבות שונות לא נמצאה להם קורת גג. נאמר שם כי חלקם מכורים לסמים ואלכוהול, ואף מתים ברחובות בלא שמישהו יטפל בהם. בהצעת החוק, הוצע כי יוקמו מעונות לטיפול בדרי רחוב שיספקו להם מגורים, וצרכי מחייה בסיסיים. גם הצעה זו לא הבשילה לכדי חוק.

הדיון בהבחנה בין דרי הרחוב לחסרי הדיור גלש גם לכנסת. לפי שרת העבודה והרווחה מדובר בשני מונחים: האחד של חסרי דיור שעניינו הקבוצות הגדולות יותר הקשורות להיצע של דירות, לעומת ההומלסים שהם דרי הרחוב.<sup>378</sup> לעומתה היו מי שלא קיבלו את ההבחנה. אביגדור קהלני (העבודה), בשאלתה לגבי קפיאה למוות של חסרי דיור אמר כי

באופן מוזר למדי נמיר עונה כי "נושא מחוסרי הדיור נמצא באחריות משרד הבינוי והשיכון" ... זאת דוגמה מצויינת לבלבול של המונחים, ואיך אין כל קשר בין המונחים למציאות.<sup>379</sup>

קהלני לעומת נמיר דיבר על "חסרי קורת גג... שישנו תחת כיפת השמים".<sup>380</sup>

<sup>376</sup> ראו דיון אצל זאב פרידמן בעניין בעיות בהפעלת חוק חוסים מיום 8 בינואר, 1994, אצ"ק. קשיים בעבודה ללא כלים כפייתיים עלו כבר לפני כן ביחידה, ראו לדוגמה סכום דיון ועדת מעקב התקדמות פרויקט דרי רחובות שהתקיים בלשכת מנהל האגף ביום 11 במרץ, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 4; סיכום דיון של ועדת המעקב ליחידת דרי רחובות שנערך ביום 2 בספטמבר, 1993; וביום 23 בדצמבר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>377</sup> אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>378</sup> ד"כ 129, 4848 (התשנ"ג).

<sup>379</sup> ד"כ 128, 2275 (התשנ"ג).

תקנות יחידת דרי רחוב בתל-אביב, מעודכנות לאוגוסט 1994, מגלות נקודות מעניינות באשר לעבודת היחידה. קריטריוני הקבלה ליחידה הוקשחו במספר מישורים. ליחידה התקבלו רק מי שנמצאו על ידי עובדי היחידה ישנים ברחוב לפחות שלושה חודשים.<sup>381</sup> עם זאת, מי שנמצא פחות משלושה חודשים ברחוב עשוי היה להיות זכאי לטיפול בהתאם לשיקול דעת מנהלת היחידה. בכל מקרה על הפונה ליחידה היה להוכיח ולסמן במדויק את המקום האחרון בו לן, בתקופה של חודשיים אחרונים לפחות לפני הפנייה. על המתקבלים היה להיות רשומים פורמאלית כתושבי תל אביב לפחות 6 חודשים קודם לקבלה. למרות שכשנתיים קודם לכן נאמר כי כל מטרתו של פרויקט הטיפול בדרי הרחוב היא קידום אכלוסם של הנזקקים,<sup>382</sup> הרי שבתקנות אלה התקיימה התניה של דיור בטיפול, כולל גמילה, הגעה לפגישות, וכדומה. מטרת האכסון כפי שעולה מהתקנות הייתה לאפשר תנאים להתארגנות אישית של הנזקק ליציאה למגורים בקהילה. מטרת האכסון כפשוטה הייתה לשם אספקת קורת גג, מיטה, בטחון מהתנכלויות ותנאים משופרים לשינוי אורח חיים. בנוסף, נאמר בתקנות כי מתן לינה מטעם היחידה מסתיים עשרה ימים לאחר קבלת הסיוע בשכר דירה ממשרד השיכון. הסכמתו של הנזקק לקבל שרותי הלנה חייבה אותו בין השאר להימנע באופן מוחלט משמוש בחומרים פסיכו-אקטיביים, אלכוהול וסמים. בנוסף הסכמתו חייבה אותו שלא להכניס למקום חומרים כאלה ולא להיות תחת השפעתם באופן שמקשה על תפקוד תקין.<sup>383</sup>

שלמה מדינה, מנהל השרות לפרט והמשפחה, הגיב לתקנות.<sup>384</sup> תגובתו מייצגת את עמדת השלטון המרכזי למדיניות המקומית שהמשיכה להתהוות בתל אביב. זאת, במקביל להתהוותה הראשונית של מדיניות כזו אצל השלטון המרכזי. בין השאר ביקר מדינה את הדרישה לכך שדר רחוב יבלה ברחוב שלושה חודשים, ודרש כי כל מי שעונה להגדרת דר רחוב יקבל סיוע מיידי. בהמשך נראה שתפיסתו שלטת במדיניות שפורסמה באמצעות תקנות העבודה הסוציאלית בשנת 1996. בנוסף נטען במכתבו כי אין שום רלוונטיות לדרישה מדר הרחוב להצביע על המקומות בהם ישן

<sup>380</sup> שם.

<sup>381</sup> במקום אחר מוסבר כי שלושת החודשים ברחוב נועדו כדי לא לתפוס סתם אדם; כדי לאפשר לאדם לפעול למען עצמו על ידי קצבאות, פנייה למשרד הבינוי והשיכון וכו'; כדי להבין אם יש סיבה סבירה למה האדם לא נעזר באמצעים הקיימים. זאת מתוך הנחה שרוב דרי הרחוב "האפיוזיים" מסתדרים בעצמם ללא עזרה או כפייה. ראו דף הסבר שנכתב על ידי ציונה קמלמן לעניין האוריינטציה הטיפולית להתערבות ומניעה מיום 26 בדצמבר, 1994, עמ' 3, אצ"ק.

<sup>382</sup> ראו סיכום פרוטוקול בנושא דרי רחובות בתל-אביב-יפו מיום 17 במרץ, 1992. סיכום הפרוטוקול נשלח ביום 27 במאי, 1992 (נכתב ביום 5 במאי), מטובה לוי, הממונה על הטיפול בפרט באגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון אל אלי שחר מנהל מחלקת אכלוס בחברת חלמיש בתל-אביב, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>383</sup> תבחינים (קריטריונים) לפעולות יחידת דרי רחוב – תקנות יחידת דרי רחוב מעודכנות ליום 14 באוגוסט, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2. עדות נוספת לכך שהלינה ניתנה על תנאי ניתן למצוא במכתב זאב פרידמן אל דוד אלטמן, מנכ"ל קרן תל-אביב לפיתוח מיום 16 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>384</sup> מכתב שלמה מדינה אל אגף הרווחה בתל-אביב-יפו זאב פרידמן מיום 14 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

בחודשיים שלפני פנייתו. גם דרישה זו לא הוזכרה בתקנות 1996. לגבי הדרישה לתושבות בתל-אביב-יפו במשך שישה חודשים; מדינה יכול היה להבין את הדרישה – לאור גודל היחידה. אך למרות זאת דרש מדינה שרות לכולם, דבר שהתבטא מאוחר יותר בתקנות 1996, באמירה כי כל רשות מקומית תטפל בחסרי הבית הנמצאים בתחומה.<sup>385</sup>

מאוחר יותר בתקנות שנת 2004, הובהר באופן ברור אף יותר כי יש לטפל בחסרי הבית ללא קשר לכתובת הרשומה להם בתעודת הזהות.<sup>386</sup> עם זאת, ההיסטוריה והניסיון בעבודה למול רשויות שונות, מעלה כי דרישה זו של התקנות לא התמלאה אז ואינה מתמלאת עד היום, וכי הרשויות טיפלו ומטפלות פעמים רבות רק במי שבתעודת הזהות שלו רשומה כתובת רלוונטית. יושב-ראש ה"גגון" היה מודע לעמדת עיריית תל-אביב-יפו בדבר קבלה רק של אנשים בעלי תושבות תל-אביבית, ובכל זאת הביע את רצונו לכך שה"גגון" ייתן שרות כלל-ארצי, ללא מבחן תושבות-נוכחות כדר רחוב תל-אביב. גורמי העירייה הבהירו לו כי הדבר אינו אפשרי משום שלכל עיר יש אחריות לטיפול בתושביה.<sup>387</sup>

מדינה במכתבו מבקר גם את התניית הדיור בטיפול באומרו, כי למרות שיש מקום לקביעת כללים וגבולות, אין לשכוח מי הם אלה העשויים להגיע לטיפול היחידה. הוא שואל לשם מה להפעיל סנקציות שתוצאתן בין היתר חזרתו של האדם לרחוב ולסיכון חיים; במלים אחרות שואל מדינה האם נכון להתנות דיור בעמידה בכללים שיכול להיות שהם קשים מידי בהתחשב באוכלוסייה המדוברת, הכוללת אנשים עם בעיות בבריאות הנפש המשתמשים בסמים. מדינה במכתבו מביא את עמדת משרד הרווחה הטוענת באופן חד-משמעי כי "יש לסעוד את האדם ולהבטיח את צרכיו הבסיסיים (כולל: מחסה) עד אשר תושלם מלאכת החיבור למסגרת מוגנת או שיקומית להמשך התערבות."<sup>388</sup> לפי עמדה נוספת של המשרד המוצגת באופן שלא משתמע לשני פנים נטען כי אם חסימת טיפול מאדם משמעה הרחקת האדם לרחוב, הרי שקו פעולה זה אינו מקובל על דעת אנשי המשרד. מדינה מסכם את דבריו כך: "לצערי הרב לצד החיוב שבהגדרת הדברים, חסרה מאד הנימה של רגישות, גמישות וההכרה בעומק המצוקה של אוכלוסיית יעד זו."<sup>389</sup>

דוגמה לחוסר הרגישות שאפיין לפחות חלק מהעובדים עם אנשים חסרי בית בעיריית תל-אביב-יפו ניתן למצוא בדברים שכתב מנהל האגף לשירותי רווחה שם, זאב פרידמן, בדברו על אוכלוסיית היעד של התכנית לטיפול בדרי רחוב:

<sup>385</sup> ראו משרד העבודה והרווחה 1996, סעיף 7.

<sup>386</sup> ראו משרד הרווחה 2004, סעיף 11.

<sup>387</sup> סכום דיון מיום 21 בספטמבר, 1997, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

<sup>388</sup> מכתב שלמה מדינה אל מנהל אגף הרווחה בתל-אביב-יפו זאב פרידמן מיום 14 בדצמבר, 1994, סעיף 4, אעתא"י-

סאש"ד תיק 2.

<sup>389</sup> שם, עמ' 3.

הטיפול בכל אחד מהנזקקים הללו מצריך עבודה אינטנסיבית ורבה כדי ל"מחזר" אדם שבשפל המדרגה ולהביאו לתפקוד חברתי.

להפוך קבצן, מכור, אפאתי, חסר היגיינה וחולה – לאדם בריא, נקי, שמסוגל לגור בדיוור ולהיות אזרח, זו עבודה קשה ורבה המצריכה השקעות מאסיביות.<sup>390</sup>

למרות הטענות שהעלה מדינה במכתבו, הרי שמהנהלים המעודכנים של היחידה ליום 30 בינואר, 1995, ניכר כי לא נעשו כל שינויים התואמים את השגותיו.<sup>391</sup>

נייר עבודה שהוכן בעיריית תל-אביב-יפו לקראת מפגש עם שרת העבודה והרווחה בסוף שנת 1994, עשוי ללמד על הצרכים הלא-ממולאים של היחידה בזמן ההוא. בסיכום הבקשות מהשרה מופיעים הסעיפים הבאים:

1. המרצת רשויות אחרות לפתיחת תוכניות, והקמת "גגונים". זאת כדי למנוע משלוח של דרי רחוב מרשויות אחרות לבתי מלון בתל-אביב;
2. בחינת הרחבה משפטית ל"חוק חוסים";
3. הפעלה מיידית של מעון לאלכוהוליסטים שהפכו דרי רחוב;
4. חיוב חולי נפש דרי רחוב לקבל טיפול בבריאות הנפש;
5. סימון והתאמת מוסד קבוע למי שאינם קשישים וזקוקים למוסד;
6. סימון והתאמת מוסד סיעודי לצעירים פגועים לסידורי חרום;
7. השקעות בהקמת והפעלת דיור מוגן למי שאינם קשישים בתל-אביב;
8. העברת השקעות משרד העבודה והרווחה בתכנית לעיריית תל-אביב-יפו.<sup>392</sup>

לגבי סעיף 1, הדרישה לפתיחת תכניות במקומות נוספים בישראל, כולל "גגונים", באה על רקע נהירה בלתי פוסקת של אנשים חסרי בית למטרופולין תל אביב מכל חלקי המדינה. המטרופולין מוצג כאבן שואבת לאנשים חסרי בית, כולל עולים רבים אשר נוטשים את הפריפריה ובאים אליו

<sup>390</sup> מידע על יחידת דרי רחוב, מיום 27 בנובמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.  
<sup>391</sup> נוהלים (קרטריונים) ביחידת דרי רחוב – מעודכן ליום 30 בינואר, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>392</sup> נייר עבודה לדיון עם שרת העבודה והרווחה מיום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

בחיפוש אחר עבודה ודיוור, אך ללא אמצעי תמיכה עצמית מספיקים.<sup>393</sup> סעיפים 2-4 מצביעים על הקושי הרב שנתקלו בו עובדי היחידה בעבודה עם אנשים חסרי בית שהם גם בעלי בעיות בבריאות הנפש, ו/או בעיות שימוש בסמים ואלכוהול. קושי זה העלה צורך לאמצעי כפייה ולשירותים יעודיים לאוכלוסייה מיוחדת זו. העולה מדברים אלה הוא כי למרות ההסכמות שהוזכרו לעיל לכך שאין צורך בכפייה, לאחר כישלון הצעות החוק בנדון נראה כי יש כאן חיפוש של היחידה אחר פתרונות אלטרנטיביים להתמודדות עם בעיות העולות מן השטח. סעיפים 5-7 מצביעים על אוכלוסיות מיוחדות נוספות שעובדי היחידה נתקלו בקשיים להשמתן. לדוגמה, אוכלוסיית הצעירים (מעל גיל 25) הלכה וגדלה עם בוא העולים החדשים בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20.<sup>394</sup> דוגמה נוספה היא עניינם של דרי רחוב קשישים, אשר היה על סדר היום בישיבה משותפת של היחידה לדרי רחוב עם המדור לקשיש באגף הרווחה של עיריית תל-אביב-יפו.<sup>395</sup> חלק מהאוכלוסיות הנזכרות כאן מצאו פתרונות השמה במוסדות "בית חס" ו"קריית שלמה".<sup>396</sup>

הבקשות מהשרה, כמו גם העבודה כולה עם אנשים חסרי בית בתל-אביב-יפו נעשתה באופן מעורפל משהו מבחינת היקף התופעה. בנייר העבודה שנכתב לקראת המפגש עם השרה נאמר, כי "אין מספר מדויק של דרי רחוב – ולעולם לא יהא מניינם המדויק ידוע."<sup>397</sup> מבקר העירייה אשר שלח את טיוטת הביקורת שלו אל מנהל אגף הרווחה באותו היום בו נכתב נייר העבודה המדובר קיבל עמדה זו. הוא כתב כי "לא ניתן לדעת מספרם המדויק של דרי הרחוב בשל הימצאותם במקומות מסתור שונים כגון מרתפים ומבנים נטושים או נעים ממקום למקום."<sup>398</sup> בזמן כתיבת הדוח שלו, בדצמבר 1994, היו מטופלים ביחידה בתל-אביב-יפו באופן אינטנסיבי כ-100 איש. בגגון ובבתי מלון היו מצויים 50 דרי רחוב, מתוכם 7 נשים בבתי מלון, ו-43 גברים ב"גגון" ובבתי המלון.<sup>399</sup> עם זאת, להערכת מנהלת היחידה חיו בתחום העיר תל-אביב-יפו כ-500 דרי רחוב בשנה.<sup>400</sup>

500 אנשים אלה היו רק בתל-אביב-יפו, אך המספרים בכל מדינת ישראל היו גדולים יותר. במקביל לעבודה שנעשתה בתל-אביב-יפו, החלו כאמור לקום יחידות לדרי רחוב גם במקומות

<sup>393</sup> ראו פרטי-כל ישיבה בנושא דרי רחוב וארוחות חמות בעיריית ת"א-יפו מיום 10 בינואר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 5; סיכום של סמנכ"ל עיריית תל-אביב לתכנון ארגון ובקרה, כנראה כהכנה לישיבה אצל שרת העבודה והרווחה ביום 15 בינואר, 1993, עמ' 5, ועמ' 9, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>394</sup> מידע על הטיפול בדרי רחוב בתל אביב-יפו מיום 2 ביוני, 1997, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>395</sup> פרוטוקול ישיבה בעניין סידור דרי רחוב בבתי אבות מיום 23 באוגוסט, 1995 (נכתב ביום 28 באוגוסט), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>396</sup> ראו פרוט על מוסדות אלה להלן.

<sup>397</sup> נייר עבודה לדיון עם שרת העבודה והרווחה מיום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>398</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 24, מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>399</sup> שם, סעיף 26.

<sup>400</sup> שם, סעיף 24.

אחרים במדינת ישראל. היחידה בתל-אביב-יפו, היוותה לכל היחידות האלה בסיס מקצועי-לימודי. בשלב מסוים הוקם "פורום משרד הרווחה – השרות לפרט ומשפחה". פורום ארצי זה הפגיש בין מפעילי תוכניות דרי רחוב בישראל לדיונים והחלפת דעות בענייני התארגנות, גישות הטיפול והסיוע לדרי רחוב.<sup>401</sup> בסיכום פורום מדיניות שהתכנס ביום 11 בדצמבר, 1994, צוין כי בפורום היו נוכחים נציגים מאגפי הרווחה בירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע, אילת ונצרת עלית.<sup>402</sup> כמו כן הוזמנו נציגים ממשרדי הבריאות, הבינוי והשיכון, הקליטה, העבודה והרווחה. בפרוטוקול הפורום מפורטים דיווחים מהרשויות המקומיות. בין השאר מדווחים בו העניינים הבאים:

#### אילת

אותרו 29 דרי רחוב – 70-60 אחוז מהם עולים מחבר העמים. המחלקה מספקת ארוחות ושמיכות. המרכז ממוקם באכסניה עם 5 חדרים. צוות כולל עו"ס ועובדים סמך-מקצועיים. בעיה – פסיכיאטר נמצא בעיר רק באופן חלקי והוא עמוס בעניינים שוטפים. איתור נעשה על ידי סירת התיירות.

#### נצרת עלית

אותרו 8 דרי רחוב – כולם אלכוהוליסטים. ידוע על עוד 5 שמסרבים לשתף פעולה עם רשויות הרווחה. המשרד מסייע בהעסקת אם בית ושומר. הוקם צוות רב-מקצועי כולל מנהל היחידה לגמילה מאלכוהול.

#### באר שבע

הוקמה ועדת היגוי עירונית. המרכז נפתח לפני שבועיים ומתגוררים בו 2 אנשים. מעריכים שיש בעיר 40 דרי רחוב. סוכם עם בית החולים סורוקה על טיפול רפואי.

#### חיפה

אותרו 16 דרי רחוב, מהם 5 אלכוהוליסטים, 4 נרקומנים, 3 נשים, 6 עולים, 4 ערבים, חלק גדול עם בעיות נפשיות וחלק חולים פיזית.

<sup>401</sup> דוח מטופלים ביחידת הטיפול בדרי רחוב בת"א-יפו ליום 9 באוגוסט, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.  
<sup>402</sup> אעתא"י-סאש"ד תיק 5.



המרכז מפעיל 2 דירות לדרי רחוב.

יש קושי בזמינות הטיפול הפסיכיאטרי, וקשיים לשכור דירות לנשאי מחלות מדבקות.

### ירושלים

41 דרי רחוב, מתוכם 20-30 אחוז עולים.

בשבוע הבא יפתח מערך דיור ל-24 דרי רחוב.

איתור נעשה בסיורי לילה ובבתי תמחוי.

יש קושי בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות.

### תל אביב

מאז 11/91 טופלו 401 דרי רחוב. 182 מהם עולים.

הוצע לשקול הקמת מעון נעול לדרי רחוב. וצוינה הסוגיה המשפטית של אכיפת טיפול על דרי רחוב "סרבנים".

שלמה מדינה מצביע בישיבה על ההשפעות השליליות של מדיניות משרד הבריאות לפעול לשחרור כ-1000 חולי נפש לקהילה. מנכ"ל משרד העבודה והרווחה מצביע על היעדר מענה חרום שיש לשקוד על פיתוחו. וכן מורה המנכ"ל על הצורך בזירוז גיבוש התורה בהקשר לרצף הטיפול ופרסום תע"ס. עוד נמסר בישיבה כי השרה אורה נמיר תפעל לזירוז חקיקת הצעת החוק של חבר הכנסת דוד מנע, בנושא אכיפת טיפול על דרי רחוב סרבנים, וקוראת לעשות בינתיים כל מאמץ לא להשאיר דרי רחוב במצבי סיכון. לפי הנאמר בישיבה, השרה מעדיפה הרחבת מסגרות קיימות על פני הקמת מסגרות נוספות. לבסוף, נאמר כי השרה תיזום דיון משותף עם משרד הבריאות בנושא הטיפול באלכוהוליסטים.

מספר ימים לאחר קיומו של הפורום, מסרה שרת העבודה והרווחה כי בישיבת הפורום נמסרו לה הפרטים הנכונים לגבי אותו היום בנוגע למספרים של דרי רחוב: בירושלים - 41, בתל-אביב - 88, בחיפה - 16, ובבאר שבע אמדו את מספרם ב-40. עוד מסרה כי במבצע שהקיף 26 רשויות מקומיות (ושהוזכר לעיל), אותרו 547 דרי רחוב ברחבי מדינת ישראל.<sup>403</sup>

בעקבות גידול תופעת האנשים חסרי הבית והופעתה ברחבי מדינת ישראל, משרד העבודה והרווחה החליט להוציא תקנות עבודה סוציאלית לעניין נהלי הטיפול בדרי הרחוב. שירותי

---

<sup>403</sup> ד"כ התשנ"ה 3717.

הרווחה גם הם היו מעוניינים בכך, לשם קבלת הכרה ומימון לפעולתם על ידי מחויבות בתע"ס. ציונה קמלמן יחד עם עמיתות מירושלים, תל-אביב ומשרד הרווחה, עמלו על התאמת תפיסות וגישות שונות שהיו לכל אחת מהן. נכתבו ושנו טיוטות רבות. אחת מהן נכתבה ב-15 בנובמבר, 1994 וכותרתה "הצעת תע"ס – הטיפול בדרי רחוב", ודובר בה על "הנחיות ומידע על הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב (HOMELESS)".<sup>404</sup> בתקנות נאמר כי תופעת דרי הרחוב הולכת וגדלה מזה מספר שנים בעקבות גלי העלייה מארצות חבר העמים. נכתב שם כי:

דרי הרחוב הינם, בדרך כלל, אוכלוסייה למודת כשלונות, כנועה מובסת ומיואשת, חסרת אונים לשינוי מצבה, אשר פיתחה כושר הסתגלות לנורמות חיים ללא דיור וללא מקורות קיום קבועים לרוב הם אינם מסוגלים לדאוג לעצמם ולספק צרכיהם בעצמם בדרכים מקובלות.<sup>405</sup>

במסמך מאוחר יותר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים משנות האלפיים, בסעיף המסביר מי הם דרי הרחוב נאמר כי אוכלוסייה זו מתוארת בשם:

"מובסי החיים". אלה אנשים שבעי כשלונות וחסרי אונים לשינוי מצבם. כושרם לדאוג לעצמם ולנהל את ענייניהם לקוי והם אינם מסוגלים לספק את צרכיהם בכוחות עצמם.<sup>406</sup>

בהצעת התע"ס המופיעה כאן מדובר, אם כן, על אנשים חסרי בית בצורה שיפוטית, דבר שכפי שעולה מהציטוט לעיל משנות האלפיים, ומתע"ס מאוחרות, המשיך גם בשנים שלאחר מכן. כפי שהוצג לעיל, מבחינת קמלמן מובסותם של האנשים חסרי הבית נובעת מהקריטריונים שקבעו לעצמם מוסדות העזרה, שהסתגרו בשרות עצמם. חוסר האונים וחוסר המסוגלות לשינוי מצבם של דרי הרחוב נטוע, אם כן, בנורמות הטיפול שהמערכות מסגלות לעצמן בעבודתן עם חסרי הבית ולא בהיותם של האנשים המתגוררים ברחוב חדלי אישים. כפי שצוין לעיל, היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו נקרעה בין הבנת הבעיות האישיות של האנשים עצמם, למול הבנת הבעיות המבניות שלא מאפשרות לאותם האנשים להשתמש בשירותים הקיימים בשבילם, בהיותם אבודים בנבכי הביורוקרטיה. לשם כך, כאמור, אף בנתה היחידה את שירותיה בשני ערוצים

<sup>404</sup> אצ"ק.

<sup>405</sup> ההדגשה במקור. הצעת תע"ס – הטיפול בדרי רחוב, 15 בנובמבר, 1994, סעיף 1, אצ"ק.

<sup>406</sup> דרי רחוב בישראל, [ל.ת.], ממאד"ר.

שאמורים היו לעזור לאנשים חסרי הבית בשני מישורים אלה; ענף פעולה מבני - להנעת המשרדים הייעודיים כך שיחדלו להיות "מובסים" על ידי המערכות, וענף פעולה פרטני - לייזום סיוע אישי לנזקקים. לכאורה, מקריאה של שני הציטוטים לעיל ניתן היה להבין כי גם על פי תע"ס עתידה להיות עבודה בשני ענפי פעולה שכאלה. עם זאת, היות וההדגשה בהצעת התע"ס היא על כך שהאנשים עצמם אינם מסוגלים לדאוג לעצמם ולספק צרכיהם בעצמם, נראה כי הנטייה היא פחות לעבודה הקשורה בהיותם אבודים בנכבי הביורוקרטיה, ויותר להיותם חסרי אונים לשינוי מצבם ולכן זקוקים לעזרה פרטנית לבעיות אישיות.

נראה כי מטרות הצעת התע"ס מחזקות ראייה זו. שלוש המטרות המוצגות בהצעת התע"ס הן חילוץ, תחזוקה ושיקום. **חילוץ** ממצב של סיכון ומעבר לחיים של בן-בית; **תחזוקה** תוך הבטחת צרכיו הבסיסיים של דר הרחוב: דיור, דמי קיום, וביטוח רפואי תוך הבטחת מסגרת הולמת בשל מצבו הגופני ו/או הנפשי; **שיקום** תעסוקתי, משפחתי וחברתי.<sup>407</sup> המרכיבים המבניים הכלולים כאן – הדיורי והתעסוקתי הם שוליים, ונראה כי הם מופעלים בשל חוסר היכולת של האנשים לדאוג לעצמם, ולא בשל החסמים הביורוקרטים והאחרים העומדים בפניהם.

נראה כי הצעת תע"ס שייכת, לפי בחינת המדיניות של אדגר דוהרטי ומינה-קול (Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999), לצורת התערבות המשלבת את המודלים המשטרתי והרפואי.<sup>408</sup> לפי המודל המשטרתי הגישה היא של שליטה והמטרה היא תיקון, ולפי המודל הרפואי הגישה היא טיפול, ומטרת ההתערבות היא הקלה על מצבו של חסר הבית. נראה כי מטרת החילוץ מתאימה ביותר למודל המשטרתי, בעוד שמטרות התחזוקה והשיקום מתאימות יותר למודל הרפואי. המודל החדשני ביותר שמציינים אדגר, דוהרטי ומינה-קול (שם), הוא המודל החברתי שגישתו היא של תמיכה ומטרתו מניעה. במסגרת הסיבות המבניות להפיכתם של אנשים לחסרי בית ניתן למנות בין השאר בעיות בשוק הדיור ובשוק התעסוקה. מטרות מדיניות שעשויות היו להיות מכוונות לטיפול בבעיות שכאלה במסגרת המודל החברתי, היו צריכות להיות מופנות ליצירת הזדמנויות לדיור ולתעסוקה. למטרות כאלה היה מרכיב חשוב של מניעה, אשר נעדר ממטרות הצעת תע"ס לעיל. למרות שדיור ותעסוקה מוזכרים במטרות הצעת תע"ס, כל עוד הם מוזכרים במסגרת המודלים המשטרתי והרפואי הם חסרים את המרכיב המבני-המניעתי שעשוי היה להתלוות אליהם אילו היו מופעלים במסגרת המודל החברתי.

<sup>407</sup> הצעת תע"ס – הטיפול בדרי רחוב, 15 בנובמבר, 1994, סעיף 2, אצ"ק.  
<sup>408</sup> ראו לוח 1.1, עמ' 17 לעיל.

לכן, כפי הנראה הוכרעה הכף בהצעת תע"ס זו באמביוולנטיות ההיסטורית שהייתה קיימת עד אז בין הבנה של, ועבודה עם בעיות הנובעות מסיבות מבניות או אישיות. באופן נחרץ נקבע כאן כי הסיבות המבניות להיותם של אנשים חסרי בית אינן מטרת ההתערבות של העבודה עם אנשים חסרי בית – דרי רחוב, במדיניות המוצהרת של משרד העבודה והרווחה. מטרת כאלו עשויות להיגזר ממודל התערבות חברתי, בניגוד למודלים המשטרתי והרפואי המאפיינים את הצעת התע"ס.

היות ולימים הפכה מדיניות זו למדיניות המרכזית לעבודה עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל, הרי שניתן להצביע על הצעה זו מה-15 בנובמבר, 1994, כנקודת המפנה אשר בה הוכרע כי לא תיעשה כל עבודת מניעה עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל. כפי שיובהר בהמשך, מאז כינון של תע"ס בשנת 1996 (ונראה כי במידה רבה גם לפני-כן), לא עסקה המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במניעה. בעיה יסודית זו בתע"ס נמשכת מאז ועד לפתחו של העשור השני של המאה ה-21. יכול להיות שעובדה זו איננה צריכה להפתיע לאור הבחנתה של מי שהטביעה את המונח "דר רחוב", שהוא מונח שהדיספונקציה שלו היא בכך שבהיותו מצומצם למצב אמפירי נתון, הוא אינו מכוון לבניית מערכות מניעה, כפי שהוסבר לעיל.

חשוב לציין כי מרכיב הדיור המופיע כאן בהצעת התע"ס כחלק ממטרת התחזוקה, הופיע בתע"ס ראשונות, שיצאו ב-1996 (משרד העבודה והרווחה 1996, סעיף 4ב), ובתיקון לתקנות משנת 1997 (משרד העבודה והרווחה 1997, סעיף 4ב). עם זאת, נעלם מרכיב הדיור לחלוטין ממטרות התע"ס בשנים שלאחר מכן.

לאחר פירוט הבסיס החוקי להצעת התע"ס מובאת ההגדרה של דר רחוב המגדירה אותו כך :

דר רחוב הינו אדם (גבר או אשה) הגר ברחוב, בגנים ציבוריים, בתים נטושים, שטחים ציבוריים ואתרי בניה ושרוי בניתוק ממשפחה וחברים (אין קשרי משפחה בפועל, ללא ילדים וללא בן זוג קבוע).<sup>409</sup>

בנוסף לגוף ראשי זה של ההגדרה נאמר כי בדרך כלל לדר רחוב מאפיינים נוספים כגון מקורות קיום קבועים (כנראה שהכוונה היא לחוסר במקורות כאלה), ללא דיור, נווד ו/או מקבץ נדבות, מכור לאלכוהול, ובעל עבר מוסדי. בהערה להגדרה נאמר כי יש להבחין בין אוכלוסיית "דרי הרחוב" לאוכלוסיית "חסרי הבית". הדבר מוסבר בעובדה כי :

---

<sup>409</sup> שם, סעיף 4.

"דרי הרחוב" הינה אוכלוסיה כנועה ומובסת אשר אינה נלחמת או נאבקת לשינוי מצבה.

"חסרי הבית" הינה אוכלוסיה פגועה אשר בעיית הדיור הכריעה אותה אך היא בדרך כלל

פעילה ונאבקת לשינוי ושיפור מצבה (אם כי לעיתים התנהגותה קשה).<sup>410</sup>

במקום אחר (שיינטוך 2008, פרק 2), נדון עניין הגדרת תע"ס, כמו גם החלוקה שהתקנות עושות בין מי שהם "דרי רחוב" ו"חסרי בית".<sup>411</sup> חשוב לראות כי למעשה גוף ההגדרה כפי שהוא מופיע כאן, כמו גם החלוקה בין שתי הקבוצות האלה שרירה וקיימת באופן כמעט זהה מאז סוף 1994, ועד תחילת העשור השני של המאה ה-21. מבחינת ההגדרה יש לשים לב כי מתבצע כאן ערבוב בין הגדרת ניתוק – שהייתה נהוגה במחקר בעבר,<sup>412</sup> והמדגישה את היותו של אדם מודר חברתית, לבין הגדרת מקום – המקובלת יותר כיום,<sup>413</sup> הגדרה אשר שמה דגש על מקום מגוריו של האדם ותנאי מחייתו.

בהמשך הצעת התע"ס ניתנים מאפיינים ייחודיים של דרי רחוב אשר מודגש כי חלקם נובעים מעצם השהייה ברחוב. בין מאפיינים אלה מצוין "כושר הסתגלות גבוה לתנאי החיים הקשים בו הם נמצאים".<sup>414</sup> סעיף זה נוגד באופן ברור את ההבנה של תע"ס המתארות לכל אורך הדרך את האנשים ככנועים, מובסים, חסרי אונים וכוחות, שהרי עצם מסוגלותם להסתגל לתנאי חיים קשים ביותר ברחוב מצביע על יכולות גבוהות, אשר אינן מנת חלקם המובנת מאליה של מי שהם חדלי האישים שנראה כי מתוארים בהגדרה. עם זאת, הבנה זו של הכוחות הקיימים בדרי הרחוב, בטלה בשישים למול שלל מאפיינים אחרים אשר עולים בקנה אחד עם הראייה המרכזית של תע"ס את האנשים האלה. עניין זה מתחזק נוכח הבעיות והקשיים המתוארים בהצעת תע"ס, לפיהם לכל דרי הרחוב "בעיות בתפקוד יומיומי. בעייתיות רבה בהשתלבות חברתית ותקשורת נורמטיבית".<sup>415</sup> סעיף 6 בהצעה מחזק ראייה זו במגוון בעיות הקשורות בדרי הרחוב, אשר לכולן אופי אישי, ואף אחת מהן איננה מתייחסת למרכיבים מבניים.

סעיפים 7 ו-8 בהצעת תע"ס עניינם עקרונות מתן הסיוע ודרכי התערבות. שיטת ההתערבות היא של ניהול תכנית (case management), תוך שהמשימה הראשונית היא חילוץ דר הרחוב מהרחוב

<sup>410</sup> שם, שם.

<sup>411</sup> המונח "חסרי בית" הוחלף ל"חסרי דיור", מונח אשר בו נעשה שימוש כבר בתקנות הראשונות שפורסמו במאי 1996.

<sup>412</sup> ראו את מה שכנראה משמש כמקור המחקרי להגדרה שכזו אצל Caplow, Bahr and Sternberg 1968.

<sup>413</sup> ראו למשל את הדיון בהגדרת פנטסה (FEANTSA) בפרק הראשון.

<sup>414</sup> הצעת תע"ס – הטיפול בדרי רחוב, 15 בנובמבר, 1994, סעיף 5, אצ"ק.

<sup>415</sup> שם, סעיף 6.

והבטחת צרכיו הבסיסיים: קורת גג, מזון, שרות רפואי וביגוד. הפעילות מאופיינת בעבודה רב-מקצועית המשלבת שירותים וגורמים רבים בקהילה. דרכי ההתערבות המבוססות על מטרות הצעת תע"ס כוללות שלבים של איתור, חילוץ, הצלת חיים והגנה, אבחון, המשך התערבות, מעקב והערכה. לשם הבטחת עבודה רב-מקצועית הולמת נבנו הסדרים מיוחדים עם משרדים שונים בהם המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון, שרות התעסוקה, משרד הקליטה, משרד הבריאות ומשרד הפנים.<sup>416</sup> סעיף 10 בהצעת תע"ס מפרט את הקמתן של יחידות ייעודיות לדרי רחוב בערים שונות לצורך הספקת השירותים המפורטים. נאמר כי ביישובים בהם אין יחידות שכאלה יסופקו השירותים על ידי המחלקה לשירותים חברתיים. היחידות הקיימות המפורטות בהצעת תע"ס הן תל אביב, ירושלים, חיפה, באר שבע ואילת. לבסוף מוזכר המקלט לדרי רחוב אלכוהוליסטים ("בית חס") אשר נועד לספק הגנה והחזקה – ולאזן דווקא שיקום – למי שאינם נכנסים לגמילה וטיפול במסגרות קיימות בקהילה.<sup>417</sup> להצעת תע"ס צורפו דוגמאות של טפסים רלוונטיים.

היות ותקנות העבודה הסוציאלית עדיין היו בבנייה, בעוד שאנשים חסרי בית המשיכו להגיע במספרים גדלים והולכים ליחידות לדרי רחוב ברחבי מדינת ישראל, מצא לנכון שלמה מדינה לשלוח מכתב אשר בו הבהרות וקווי פעולה לפיהם יש לפעול בעבודה עם אנשים חסרי בית, עד לפרסומן הרשמי של התקנות. נוהל הפעולה לדרי רחוב ששלח אל מנהלי אגף רווחה/מחלקות לשירותים חברתיים ומרכזי היחידות לטיפול בדרי רחוב, דן בשלבי איתור קליטה וחילוץ של דרי הרחוב.<sup>418</sup>

המכתב, שכלל 14 הבהרות וקווים לפעולה, התבסס בעיקרו על הצעת תע"ס שתוארה לעיל והרחיב חלק מסעיפיה. לדוגמה, במכתב דובר על כך שיש לבצע פעולות איתור, בשיתוף משטרה או פיקוח עירוני תוך שמירה על כללי בטיחות למציאת דרי רחוב חדשים, או כאלה שנטשו טיפול. בסעיף המשתית את העבודה עם אנשים חסרי בית על עבודת היישוג, דובר על תכיפות הסיוורים בימות החורף אשר צריכה להתקיים לפחות פעמיים בשבוע.<sup>419</sup> כחלק מעבודה זו נאמר כי גם ל"סרבני-עזרה", כפי שהם נקראים במכתב, יש להעמיד ארוחות חמות סדירות, ביגוד ושמיות. מודגש כי סיוע זה יש לספק לחסרי הבית במקום המצאם.<sup>420</sup>

<sup>416</sup> שם, סעיף 9.

<sup>417</sup> שם, סעיף 11.

<sup>418</sup> מכתב מיום 7 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>419</sup> שם, סעיף 1.

<sup>420</sup> שם, סעיף 4.

סעיף 5 במכתב הוא מעניין במיוחד היות ונאמר בו כי יש להפעיל בעבודה התערבויות וכלים הנדרשים להפחתת סיכונים. הוא מעניין היות והוא מעודד עבודה על פי אסכולת הפחתת הנזקים אשר אינה ברורה מאליה בעבודה עם אנשים חסרי בית עד אז. לפי הנוהל צריך היה להעביר כל דר רחוב אשר נקלט ביחידה לבדיקה רפואית בחדר מיון.<sup>421</sup> עניין מיצוי הזכויות, אשר עתיד להפוך לאחת ממטרות הטיפול בדרי הרחוב בתע"ס מאוחרות יותר, הוכנס כבר לנוהל זה. דובר בו על מיצוי זכויות דר הרחוב במשרדים השונים כגון דמי קיום וביטוח רפואי, השתתפות בשכר הדירה, הנפקת תעודת זהות ותעודת עולה.<sup>422</sup> סעיף 13 בנוהל עניינו הליכים שעל עובדי היחידה לעשות במקרה של פטירת דר רחוב. מעניין לציין בהקשר זה כי סעיף זה נעלם בהמשך ולא נכנס באופן מוצהר לתע"ס. עם זאת, כנראה שבעקבות דוח מבקר המדינה (דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005), אשר ביקר את התופעה בה דרי רחוב נפטרים ללא מעקב אחר הסיבות לכך והסקת המסקנות הנדרשות, חזר סעיף הפטירה לתע"ס בשנת 2010 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010, סעיף 8).

עדות לכך שהנוהל במתכונתו זו, אשר הופיעה במכתבו של שלמה מדינה, נכנס באופן מיידי לנוהלי העבודה הנוהגים, ניתן למצוא בכך שהוא פורסם במלואו בתוכנית העבודה, ינואר 1995, של מחוז תל-אביב-יפו של משרד העבודה והרווחה.<sup>423</sup> בסוף הנוהל צוין כי משרד העבודה והרווחה מצוי בהליך מתקדם של גיבוש הנחיות (תע"ס הטיפול בדרי רחוב), אליהן יסופחו כל ההסדרים אשר נקבעו והוסכמו עם משרדים אחרים. משרד אחד שכזה הוא משרד הבינוי והשיכון, אשר על הנוהל שלו עצמו כבר דובר לעיל, ועבדו עליו נציגי שני המשרדים כבר משנת 1992. נוהל משרד הבינוי והשיכון הלך והתעדכן גם הוא, במקביל לשינויים שחלו בעבודה עם דרי הרחוב בשטח.

בדצמבר 1994, לאור התרחבות התופעה והקשיים בשכירת דירה בשוק החופשי עקב מחירי הדירות בשכירות, הוחלט בישיבה בהשתתפות נציגי משרדי העבודה והרווחה והבינוי והשיכון כי החל מ-1 בינואר 1995, הסיוע בתשלום שכר הדירה לדרי רחוב יהיה מוגדל – 810 ₪. אגף אכלוס יאריך את הזכאות למי שמחזיק בתעודת זכאות שעדיין לא מוצתה לתקופת הזכאות החדשה של 18 חודשים. הסיוע אמור היה להיות מופעל בערים בהן הוקמה יחידה לדרי רחוב: אילת, ירושלים, חיפה, באר שבע ותל-אביב.<sup>424</sup>

<sup>421</sup> שם, סעיף 7.

<sup>422</sup> שם, סעיף 8.

<sup>423</sup> תכנית עבודה – ינואר 95, מחוז ת"א-יפו, משרד העבודה והרווחה עמ' 7-8, אצ"ק.

<sup>424</sup> נצרת עלית משום מה לא נכללה בהסדר זה של משרד הבינוי והשיכון באופן מפורש, למרות שלפי חובב - בחוברת על עמותת שק"ל בירושלים - מתקיימת שם עבודה עם דרי רחוב כבר מאז 1994 (חובב, מ. 2000. דרי רחוב בירושלים – מודל הטיפול של עמותת שק"ל: לרקע, התפתחות הערכה וכיוונים לעתיד (חוברת), ממאד"ר).

עם זאת, גם במקומות בהן לא הוקמה יחידה, ההסדר אמור היה להיות תקף במקרים פרטניים שעונים להגדרת "דר רחוב" שנקבעה על ידי משרד העבודה והרווחה, באישור ובחתימת מנהל אגף רווחה או מחלקה לשירותים חברתיים.<sup>425</sup> בנוהל ששלח מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון בנושא דרי רחוב בערים חיפה, אילת, ירושלים, תל-אביב ובאר-שבע, פורטו נהלי עבודה למול אגפי הרווחה והמחלקות לשירותים חברתיים ברמה העירונית, הפועלים על פי מדיניות משרד העבודה והרווחה בנושא.<sup>426</sup> ההסדר מפרט את מי שזכאים לסיוע, בין השאר כבוגרים מגיל 18 ומעלה. בנוסף מפורטת רמת הסיוע,<sup>427</sup> ומשכו - עד 18 חודשים. תהליך הטיפול המפורט בהסדר דורש כי נציג המחוז יצרף אישור לפיו המבקש מטופל במסגרת היחידה, לתקופה בגינה מתבקש הסיוע. בדרישה זו קיימת התניה ברורה של סיוע לדיוור רק למי שמעורב בטיפול. לבסוף מוזכרים פרטי שחרור כספי הסיוע, ודרך ביצוע הסיוע. נוהל זה שימש כבסיס להסדרים של משרד הבינוי והשיכון לטיפול בדרי רחוב בשנים הבאות, כפי שיוצג להלן.

## שנת 1995

תחילת העבודה עם נוודים בירושלים הייתה כבר בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20, כפי שצוין לעיל. בשנת 1995 החל אגף הרווחה בעיריית ירושלים בפיתוח רצף שירותים לאוכלוסיית דרי הרחוב. התהליך נבע מההכרה בגידול המספרי של דרי הרחוב בעיר, כמו גם מהמגמות החוקיות והחברתיות בישראל, כמו העלייה מברית המועצות לשעבר, אשר תרמה לגידול באוכלוסייה. הוראת תקנות העבודה הסוציאלית - אשר עדיין לא התפרסמה לציבור, אך הייתה בתפוצה בין יחידות דרי הרחוב במדינה - כבר הגדירה את "דרי הרחוב" באופן כמעט זהה לזו שתתפרסם מאוחר יותר בתקנות בשנת 1996. בעיריית ירושלים עבדו לפי הגדרה זו כבר בתחילת 1995. עובדות אלו, כמו גם הנתונים על תפיסת העולם של היחידה ועל סל השירותים שאמור היה להיות מסופק לאנשים חסרי בית בירושלים, ופרטים על המרכז למצבי חרום, הצעת נוהל מקלט לדרי רחוב, מרכז אבחון ושיקום לדרי רחוב, ונתונים מספריים על דרי רחוב בירושלים, כולם

<sup>425</sup> סיכום ישיבה בנושא דרי רחוב מיום 26 בדצמבר, 1994, ידרתא"י.

<sup>426</sup> מכתב ישראל שוורץ, מנהל אגף איכולוס במשרד הבינוי והשיכון אל מנהל מחלקת איכולוס, חברת שיקמונה, חברת פרזות, חברת חלמיש, ומחוז הנגב, מיום 24 בינואר, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>427</sup> בניגוד למה שצוין לעיל 810 ש, רמת הסיוע המצוינת כאן היא 600 ש.



פורסמו בחוברת לכבוד מפגש עובדים של היחידה לדרי רחוב בירושלים ביום 28 בפברואר, 1996.<sup>428</sup>

תפיסת העולם ביחידה הירושלמית הייתה כי טפול באוכלוסיית דרי הרחוב קושר בין שמירת חופש הפרט לבחור באורח חיים לפי טעמיו, רצונותיו והעדפותיו לבין חובת המדינה, כמדינת רווחה לספק לו קיום בסיסי ולהבטיח הגנה לאזרחיה – כאשר הם אינם מסוגלים להבטיח צרכים אלו בכוחות עצמם. על מנת לממש מטרות אלה, כוונה עבודת היחידה לפתיחת רצף של שירותים מגוונים כמענה למגוון צרכים, רמות תפקוד וסגנונות חיים – החל מאספקת צרכי קיום בסיסיים, קורת גג ותזונה בסיסית ועד לשירותי שיקום מקיפים. סל השירותים שנבנה על ידי היחידה בירושלים היה בנוי מחמישה מרכיבים עיקריים:

#### 1. איתור

א. הפניות – מערך כוננות 24 שעות.

ב. איתור יזום ברחוב, לפי הנחיות תע"ס.

2. טפול מניעתי – לאור חוק בריאות ממלכתי צפוי היה שחרור לקהילה של חולי נפש שעד אז היו מאושפזים. ניסיון מדינות אחרות הצביע על כך שרבים הופכים חסרי בית.

3. מקלט – מבנה המספק קורת גג, מיטה, ומזון – ומספק מקלט לילה לדר הרחוב כפתרון חרום. זאת ללא שירותים במשך היום אולם השירות כלל ליווי סמך מקצועי לתוך ומימוש זכויות ראשוניות, מסמכים וכו'.

4. מרכז אבחון ושקום

5. מערך דיור המשך

א. דירות מעבר/דירות לויין

ב. דירות מוגנות

המינוח "חדר מיון חברתי" בו נעשה שימוש בשנת 1990 לגבי תוכנית הטיפול בנוודים (אסיף),<sup>429</sup> נשאר אותו המינוח גם ב-1995, בתיאור המרכז למצבי חרום בירושלים; חדר מיון חברתי לכל האוכלוסיות בירושלים. התערבות עובדי המרכז תוארה כהתערבות לטווח קצר. כאשר הסתיים הסיוע הראשוני הועבר הטיפול לגורם טיפולי רלבנטי בתוך אגף הרווחה בעירייה או מחוצה לו.

<sup>428</sup> אגף הרווחה, עיריית ירושלים, אצ"ק.

<sup>429</sup> ראו פרטים לגבי תוכנית "הטיפול בנוודים (אסיף)", עמ' 129-130 לעיל.

האוכלוסייה היחידה אשר תוארה כמטופלת במרכז למצבי חרום לטווח ארוך הייתה אוכלוסיית דרי הרחוב אשר כתובתם הטיפולית התרכזה במרכז בלבד. דרך איתור דרי הרחוב התחלקה לאיתור יזום – אשר תוכנן על ידי סיורי לילה מתוכננים, ולאיתור על פי פניות של אזרחים, אנשי מקצוע והפונים עצמם.<sup>430</sup>

ברוח תקנות משרד העבודה והרווחה, תפיסת העולם של הצעת הנוהל למקלט לדרי רחוב בירושלים גרסה, כי דרי הרחוב מאופיינים בשורה ארוכה של משברים אישיים ומשפחתיים אשר מובילים אותם לחוסר כל עד כדי לינה במקומות ציבוריים, חיים ללא מקורות הכנסה וקיום נאות. על פי תפיסת עולם זו רבים מדרי הרחוב נענים להצעות סיוע מצד שרותי הרווחה ומשתלבים בתכניות שקום אינטנסיביות. על פי ניסיון היחידה בירושלים בהפעלת שרותי השקום היה ברור כי יש צורך במקלט חירום לדרי רחוב. מקלט זה אמור היה לספק להם מיטה ומזון על מנת לחלץ את דרי הרחוב מסכנה.<sup>431</sup>

בניגוד לעמדת היחידה בתל-אביב-יפו, אך שוב ברוח משרד העבודה והרווחה, חוליה זו במערך השירותים אמורה הייתה לספק מענה גם לדרי רחוב שכוחותיהם הוגדרו על ידי היחידה כדלים, כולל אנשים אשר לא היו מעוניינים או מסוגלים לשנות את אורח חייהם באמצעות תכנית שקום מקיפה. לפי תפיסת העולם של שירותי הרווחה בירושלים, קיימת חובה להגן גם על אנשים אלה, ולספק להם קורת גג ומזון – זאת על מנת לשמור על האיזון שבין חירויות הפרט לבין חובת החברה לדאוג לרווחת תושביה. מטרת המקלט, כפי שתוארו על ידי היחידה בירושלים היו מתן מענה חרום לדרי רחוב על פי הגדרתם בתע"ס, שאותרו על ידי סוכנויות ושירותים או פנו ביזמתם למרכז למצבי חרום בעיריית ירושלים ואשר היו נזקקים לקורת גג ומזון, ולאבחון ראשוני של כוחותיהם וצרכיהם. למטרה זו הקצתה עיריית ירושלים 16 מיטות בארבעה חדרים במלון צפניה (בשכונת כרם אברהם) בעיר בחודשי החורף.<sup>432</sup>

תקנות המקלט, אשר יועד לשמש כפתרון זמני – במצבי חרום – לדרי רחוב ירושלמים, דרש מהמתאכסנים בו לקבל על עצמם את הכללים הבאים:

1. הימנעות מוחלטת מפעילות עבריינית.
2. איסור החזקת כל סם שהוא ו/או אלכוהול או תרופות בשטח המקלט.
3. איסור שימוש באלימות פיזית או מילולית כלפי השוהים במקום וצוות העובדים.

<sup>430</sup> פני לורי, המרכז למצבי חרום – טיפול בדרי רחוב, מיום 13 בפברואר, 1996, אצ"ק.  
<sup>431</sup> הצעת נוהל – מקלט לדרי רחוב. מדור השיקום, אגף הרווחה, עיריית ירושלים [ל.ת.], אצ"ק.  
<sup>432</sup> שם.

4. יש להקפיד על האנונימיות של השוהים במקלט ואין למסור פרטים כלשהם על מצבם לכל גורם שהוא.
5. יש לשמור על הסדר במקום, כולל שמירה על השקט בשעות הלילה.
6. אין להכניס אורחים לחדרים.
7. חובה להקפיד על שלמות הציוד במקום.<sup>433</sup>

בינואר 1995, נפתח גם מרכז אבחון ושיקום לדרי רחוב. לתכנון הפרויקט חברו יחדיו משרד העבודה והרווחה, עיריית ירושלים, מדור השיקום במשרד הבינוי והשיכון ועמותת שק"ל, אשר קיבלה על עצמה את ניהול הפרויקט. בתחילה קלט המרכז אוכלוסייה מגוונת ובתוכה משתמשים בסמים ובאלכוהול. במשך הזמן הלכה והתגבשה ערכת נהלים וקריטריונים שהגדירה את אוכלוסיית היעד ואת מטרות המקום. אוכלוסיית היעד כללה בוגרים אשר התגוררו ברחוב והתקשו לשקם את מערך חייהם ולהגיע לדיור באופן עצמאי. הדיירים חייבים היו להיות "נקיים" מסמים ואלכוהול, להביע נכונות ורצון לשיקום ולקבל את חוקי הבית. מטרות המרכז הוגדרו כ"שיקום הדיירים ועזרה בבניית מערך חיים נורמטיבי העונה לצרכי המיוחדים של כל דייר."<sup>434</sup>

בשנת 1995 היו בסך הכל 50 פניות של דרי רחוב בירושלים, מהם נקלטו 24 במקלט לדרי רחוב. טווח הגילאים של הנקלטים במקלט נע בין 22 ל-62. 5 מהם היו עולים חדשים, ו-4 היו נשים. 30 מ-50 הפונים בשנה זו נקלטו במרכז האבחון והשיקום לדרי רחוב. טווח הגילאים של אלה נע בין 28 ל-62. מהם 9 היו עולים חדשים.<sup>435</sup> לשם השוואה, מספר המטופלים ביחידה בתל-אביב-יפו בשמונה החודשים הראשונים של שנת 1995 עמד על 374.<sup>436</sup> נראה כי פער זה מצביע על שני הבדלים חשובים בטיפול באנשים חסרי הבית בתל-אביב-יפו וירושלים. האחד הוא ההבדל בין היחידה בתל-אביב-יפו אשר פעלה במערך שירותים הולך וגדל כבר מאז שנת 1991, לבין היחידה בירושלים אשר בשנת 1995 רק החלה להרחיב את מערך השירותים שלה לאוכלוסיית חסרי הבית. הבדל חשוב נוסף הוא העובדה כי מאז ומעולם אוכלוסיית חסרי הבית בתל-אביב-יפו היא הגדולה ביותר המוכרת במדינת ישראל. ככזו, כאמור, הובילה היחידה בתל-אביב-יפו את בניית המדיניות

<sup>433</sup> ש.ם.

<sup>434</sup> ש.ק.ל. – שירותים קהילתיים למוגבלים, מרכז אבחון ושיקום לדרי רחוב. [ל.ת.]. אצ"ק.

<sup>435</sup> נתונים לגבי אוכלוסיית דרי הרחוב 1 בינואר, 1995 עד 31 בדצמבר, 1995. אגף הרווחה, עיריית ירושלים, אצ"ק. יש לציין כי בניגוד למקומות אחרים במדינת ישראל, היחידה בירושלים איננה מטפלת באנשים שבגילאים בין 18 ל-26 היות ויחידה אחרת בעירייה (היחידה לקידום נוער) מטפלת בהם (חובב, מ. 2000. דרי רחוב בירושלים – מודל הטיפול של עמותת שק"ל ל:רקע, התפתחות הערכה וכיוונים לעתיד (חוברת), ממאד"ר).

<sup>436</sup> מכתב קמלמן אל רחל אגמון, ראש ענף בקרה ומידע, בשרות לפרט ומשפחה במשרד העבודה והרווחה, מיום 28 באוגוסט, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

כלפי אנשים חסרי בית במדינה. במסמך אשר בא לתאר, לתעד ולהציג את פעילות עמותת שק"ל בירושלים אשר כאמור, הפעילה שירותים לדרי רחוב בירושלים מאז שנת 1995. נכתב כך:

ההתייחסות הטיפולית של שירותי הרווחה לדרי רחוב בישראל התחילה בתל אביב בשנת 1991. התוכנית של היחידה בתל אביב שימשה דוגמא למקומות אחרים בישראל וכן לירושלים, כמובן תוך שינויים והתאמות.<sup>437</sup>

בחודש מרץ, 1995, פורסם בעיריית תל-אביב-יפו מסמך שנקרא "היחידה לדרי רחוב – תפיסה, שירותים ומבנה".<sup>438</sup> מטרת העל של היחידה – הפיכתו של דר רחוב לבן-בית בקהילה, תורגמה במסמך זה לתפיסת תפקיד בעל אוריינטציה טיפולית-שיקומית. אוריינטציה זו מצאה ביטוי בטיפול פרטני פסיכו-סוציאלי כוללני שכלל איתור, טיפול פסיכו-סוציאלי, מתן הלנה זמנית ושיבוץ בדיור קבע. האוכלוסייה חולקה לשלוש תת קבוצות:

- בעלי מצוקה נפשית וחברתית שרוצים ומסוגלים לחתור לשינוי
- מכורים שאי-אפשר לשבץ לדיור ללא גמילה
- חולי נפש, שמצבם הקליני לא מאפשר אשפוז כפוי, שאי אפשר לשבץ בדיור קבוע כלשהו.<sup>439</sup>

לאור שלוש קבוצות אלה נעשתה חלוקה לשתי קבוצות של מקבלי השרות – מי שעולים על מסלול שיקום, ומי שמקבלים רק עזרה הומניטארית. ולכן, שירותי ההלנה הזמנית גם הם התחלקו לשלושה סוגים:

1. מכסניה – למשתמשים ובעלי בעיות בבריאות הנפש;<sup>440</sup>
2. "גגון" – למי שבמסלול השיקום; דיור זמני בדרך לדיור קבע;
3. מלונות – לנשים, למי שזקוקים לאבחון, וכאשר אין מקום ב"גגון".<sup>441</sup>

<sup>437</sup> חובב, מ. 2000. דרי רחוב בירושלים – מודל הטיפול של עמותת שק"ל: לרקע, התפתחות הערכה וכיוונים לעתיד (חוברת), 13, ממאד"ר.

<sup>438</sup> פורסם ביום 26 במרץ, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>439</sup> היחידה לדרי רחוב – תפיסה, שירותים ומבנה. פורסם ביום 26 במרץ, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>440</sup> ראו דיון במוסד זה להלן.

<sup>441</sup> היחידה לדרי רחוב – תפיסה, שירותים ומבנה. פורסם ביום 26 במרץ, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

השימוש המקביל בכמה חלופות אכסון – מלונות וה"גגון", אפשר תמרון וסיכוי נוסף למי שלא עמדו בדרישות האירוח של ה"גגון", אשר המדיניות בו כפי שהוצגה על ידי היושב-ראש שלו גלעד חריש, הייתה קבלה פתוחה של נזקקים, והשעיית מי שאינם מכבדים את האירוח בו.<sup>442</sup> אבל לא רק עמידה בתנאי האירוח; היות המטופלת אישה, הצורך באבחון או חוסר מקום ב"גגון" הובילו ללינה במלונות. מדיניות עיריית תל-אביב-יפו ומשרד העבודה והרווחה החל מינואר, 1995, הייתה להלין כל נזקק בתקופת החורף. ולכן גם בשל סיבה זו, כאשר הייתה תפוסה מלאה ב"גגון" הועברו האנשים למלונות.<sup>443</sup> עדות לשימוש שנעשה באכסון במלונות וב"גגון" ניתן למצוא בנתונים על השנים 1994 – 1995. בשנים אלה אוכסנו במלונות 444 אנשים, אשר ישנו שם 8939 לינות. ב"גגון" באותן השנים התגוררו 628 אנשים, אשר ישנו שם 11,814 לינות.<sup>444</sup> בממוצע ישנו במלונות בשנת 1994 13 איש בכל לילה. מספר זה עלה ל-21 בשנת 1995.<sup>445</sup> המספרים האלה הביאו לרעיון, שמעולם לא התממש, לבניית קומה שנייה ל"גגון", על מנת להגדיל את יכולת הקבלה של דרי הרחוב אליו.<sup>446</sup>

למרות שהמלונות וה"גגון" שימשו כבתי-מחסה לאנשים חסרי בית, בעיריית תל-אביב-יפו סלדו הגורמים המפעילים מהרעיון שהם מספקים אכסון לאנשים חסרי בית, ורצו כל העת לראות בעבודתם כעבודה שלא רק מספקת קורת גג, כי-אם גם עוסקת בעבודת שיקום תמידית. ראיה לגישה זו ניתן למצוא בחד משמעיות של מטרת התכנית שהתגבשה לאחר תחילת הרצתה, והמדברת על "הפיכתו של דר-רחוב לבן-בית". ראיה נוספת לגישה זו ניתן למצוא בהתכתבות בין מקים ה"גגון" – גיל-עד חריש, לבין מנהל אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו זאב פרידמן. במכתב אל פרידמן מציע חריש לקיים מבצע לאיתור וספירה של אנשים חסרי בית בתל אביב, אשר במהלכו יופנו מי שיאותרו למלונות ול"גגון". בנוסף הוא מציע לשלב בכך את כלי התקשורת, בין השאר כדי להעלות את המודעות לבעיה.<sup>447</sup>

בתשובתו כותב פרידמן לחריש כי היחידה לדרי רחוב מבצעת איתורים סיסטמטיים, כולל יציאת היחידה לשבוע רצוף של סיורי רחוב – מ-6 ועד 11 בפברואר. ולכן מרגישים בעירייה כי איתרו את

<sup>442</sup> סיכום דיון ועדת המעקב לדרי רחוב בת"א-יפו מיום 17 בנובמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.  
<sup>443</sup> סיכום דיון בנושא תקציב הטפול בדרי רחוב שנערך ביום 4 בספטמבר, 1995 (נכתב ביום 20 בספטמבר), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>444</sup> הנתונים לא כוללים את דצמבר, 1995; הנתונים פורסמו במסמך שהוכן לכבוד ביקור סגן ראש העיר תל-אביב-יפו, איתן סולימן ביחידה לדרי רחוב ביום 10 ביוני, 1996, ביקור שנערך בגגון, אעתא"י-סאש"ד תיק 2. חשוב לציין כי בשנת 1996 משרד העבודה והרווחה תמך בלב שלם באכסון במלונות, כהשלמה לאכסון בגגון. בעניין זה ראו סכום דיון מיום 28 באפריל, 1996 של ועדת מעקב לתוכנית דרי רחוב שנערך ביום 18 באפריל, 1996, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.  
<sup>445</sup> סיכום דיון בנושא תקציב הטפול בדרי רחוב שנערך ביום 4 בספטמבר, 1995 (נכתב ביום 20 בספטמבר), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>446</sup> אעתא"י-סאש"ד תיק 4.  
<sup>447</sup> ראו בעניין זה מכתב ציונה קמלמן אל גיל-עד חריש מיום 28 במאי, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 6; וגם דוח מטופלים ביחידת הטפול בדרי רחוב בת"א-יפו ליום 9 באוגוסט, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.  
<sup>447</sup> מכתב חריש אל פרידמן מיום 14 בפברואר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

כל מי שהיה צריך לאתר. בעבודה עם "דרי רחוב", כותב פרידמן, חשוב להבחין ביניהם, לבין מי שהם "חסרי דיור" – תחום תפקידו של משרד השיכון. צריך להיזהר, ממשוך פרידמן, לא למשוך את שרידי "תנועת האוהלים – מחוסרי הדיור" שפעלו שלוש שנים לפני-כן, להגדיר את עצמם "דרי רחוב" לצורך קבלת עזרה במגורים. הוא מסיים באומרו כי

החוכמה בטיפול בדרי רחוב היא לשקמם. דבר זה ניתן לבצוע על ידי השקעה מסיבית בכל נזקק אמיתי. השקעה כזו תיתכן רק כשיש לנו יכולת אמיתית להתמסר לכל נזקק ולא רק לאסוף אנשים ולאכסנם. בארצות הברית קיימים מקלטי השינה, האוספים את האנשים ומאכסנים אותם אך לא מטפלים בהם לעומק. המחקרים הוכיחו שמקלטים כאלה וגישה של "תפסת מרובה" – מנציחים את הבעיה. אנו שוללים גישה כזו, ולא מעוניינים לישמה בתל-אביב.<sup>448</sup>

למעשה אומר פרידמן לחריש כי עיריית תל-אביב-יפו אינה מעוניינת רק לשכן אנשים כי אם לשקמם. בגישה זו שתל-אביב-יפו הובילה, ושהשתרשה במובנים מסוימים מאוחר יותר בתע"ס, ישנה זניחה של התפקיד השיכוני שיש לרשויות כלפי אנשים חסרי בית, וחוסר שאיפה ליישום של הזכות לדיור. בדבריו של פרידמן מובעת גם התעלמות ממימדי התופעה, והתעלמות ממי שלא רוצים "שיקום" היא כלי למהלך שכזה. יכול להיות כי עמדה זו של ראש אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו השפיעה גם על ההחלטה שלא להקים "מכסניה" בעיר. ההחלטה שלא להקים את המכסניה, שהוגדרה כשירות הלנה זמנית למשתמשים בסמים ולאנשים עם בעיות בבריאות הנפש,<sup>449</sup> וגם כ"צורך הומניטרי לתת קורת גג ללא תנאי לאנשים שאינם מעוניינים לשנות מדרכם, וממשיכים להיות מסוממים, שיכורים, וכו'".<sup>450</sup> הוסברה כך:

לעיתים אין מה להציע לאנשים אלה מבחינה טיפולית, והם רוצים אך מענה הומניטרי, מקום שינה, רחצה, הלבשה.  
קיימים סיכונים רבים בהפעלת מכסניה, ובהם הסיכון להנצחת הבעיה של להיות דר-רחוב חסר אחריות אישית ותלוי באספקה צבורית.

<sup>448</sup> מכתב פרידמן אל חריש מיום 17 בפברואר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.  
<sup>449</sup> היחידה לדרי רחוב – תפיסה, שירותים ומבנה, 26 במרץ, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.  
<sup>450</sup> סכום דיון צוות מעקב דרי רחוב ת"א-יפו שנערך ביום 27 באפריל, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

סכנה של הגדלה מתמדת של מניין מתאכסני המכסניה, באופן שמכסניה בת"א תשאב אליה כל מי שמעדיף לחיות על חשבון הצבור, ותהווה המקלט שאנשים מעדיפים לצאת אליו ממקומות הדיור כדי להמנע מאחריות אישית, וע"י היותם לקוחות המכסניה יקוו לשפר עמדת המיקוח שלהם מכל מוסדות העזרה. מטעמים אלה וטעמים נוספים הרעיון נדחה בשלב זה ע"י רשויות הטפול במכורים לסמים בת"א ובהנהלת העיר, כתוכנית בצוע עירונית.<sup>451</sup>

כשנתיים לאחר ההתכתבות בין חריש ופרידמן, מצביעה התכתבות נוספת על המקום השולי שלו זוכה הזכות לדיור בהתערבויות שנעשו עם דרי הרחוב. במכתב מאת ציונה קמלמן אל יהודית בר-און – סגניתו של שלמה מדינה, מנהל השרות לרווחת הפרט והמשפחה, כותבת קמלמן שממכתב ששלחה לה בר-און מתקבל הרושם המוטעה כאילו ה"גגון" והמלונות מהווים "מחסה" לפי תע"ס (שיצאו זמן קצר לפני כתיבתו של מכתב זה). ואולם, כותבת קמלמן, למרות שהיחידה מתעתדת להיערך לקיומו של מחסה בלבד שיתאים לתע"ס,<sup>452</sup> "בתל-אביב אין ולא היה בתוכניתנו מחסה לדרי רחוב, אלא רק... מערכת אבחון וטפול עם לינה – המתקיים ב"גגון" ובמלונות.<sup>453</sup>

דברים אלה עומדים בניגוד למטרת האכסון כפי שהוצגה לעיל בתקנות יחידת דרי רחוב בתל-אביב-יפו מעודכנות לאוגוסט 1994, שכאמור הייתה אספקת קורת גג, מיטה, בטחון מהתנכלויות ותנאים משופרים לשינויי אורח חיים. נראה כי התקנות שהם עצמם כתבו היו מנוגדות בעניין זה לעמדתם הרשמית כפי שהוצגה בפני גורמי חוץ. נראה עוד כי אמביוולנטיות זו אשר נעה בין אכסון האנשים לבין שיקומם; בין הספקת דיור ותמיכה לבין הספקת תמיכה בלבד או אכסון בלבד, הזינה את עבודת היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו מאז הקמתה. גורמי העירייה נעו בין חוסר הרצון להתמודד עם הבעיה או להכיר בה – למשל בסירובם לבצע ספירה מקיפה שתלמד אותם באופן מלא על היקף הבעיה, לבין היותם הרשות העירונית הראשונה אשר סיפקה שירותים לאנשים חסרי בית והתייחסה אליהם בכלל במדינת ישראל, ואשר בעקבותיה הלכו רשויות נוספות, כמו גם גורמי השלטון המרכזי.

לפי המסמך ההיסטורי שנכתב על היחידה ברטרופסקטיבה, בשנת 1991 - שנת פתיחת היחידה בתל-אביב-יפו, התנגד משרד העבודה והרווחה בעצמו להקמת בית-מחסה כפי שכבר הוזכר לעיל,

<sup>451</sup> ש.ם.

<sup>452</sup> מחסה שכזה אכן נפתח בנובמבר 1997 בשדרות ירושלים מס' 6, ונקרא "הצוללת". במקום היו 10 מיטות, ונכון לפברואר, 1998, לנו בו מידי לילה 17 אנשים בצפיפות (ראו סיכום ישיבת ועדת היגוי בין מוסדית/משרדית לתכנית דרי רחוב מיום 3 בפברואר, 1998 (נכתב ב-8 בפברואר), אעתא"י-סאש"ד תיק 4; ומכתב זאב פרידמן לעוזר ראש העירייה מיום 5 בפברואר, 1998, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

<sup>453</sup> מכתב מיום 19 במאי, 1996, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

משום שראה בכך כניסה "בדלת האחורית" לנושא השיכון, שאינו באחריותו, כי-אם באחריות משרד הבינוי והשיכון.<sup>454</sup> הדרישה להקמת בית-מחסה לא באה רק מכיוון ה"גגון", ולא רק ממשרד העבודה והרווחה, היא באה כמובן גם מהשטח, מהצרכים של האנשים חסרי הבית עצמם. דוגמה ללחץ שכזה ניתן לראות בתביעה של לשכות הרווחה בתל-אביב-יפו לשכן אנשים חסרי בית שנמצאו על ידיהן במלונות באמצעות היחידה לדרי רחוב.<sup>455</sup> גם בתגובה ללחצים אלה כותבת קמלמן כך:

אנו מוטרדים מבקשתם של מנהלי הלשכות ליצור "מקלט שינה" ללא תנאים של קבלה, גישה שאינה תואמת את תוכנית המפעל המיוחד ופעולתו היום, ומסכנת האוריינטציה הטיפולית של היחידה בלחץ להפוך לאוריינטציה אכסונית.<sup>456</sup>

הדרישה להגשת סיוע אכסוני גם למי שלא בהכרח עומדים בדרישות ה"שקומיות" והטיפול הפסיכו-סוציאלי שהיחידה ניסתה לסגל לעצמה לא היו חדשות, והופיעו כבר בדיון של ועדת המעקב לדרי רחובות בשנת 1993.<sup>457</sup>

מי שבדרך-כלל נתפסים כמי שאינם עומדים בדרישות שיקומיות שכאלה הם אנשים השותים אלכוהול ומשתמשים בסמים אחרים. בהעדר תמיכה נמצאים הרבה אנשים חסרי בית ברחובות משום שאינם מוכנים לעבור תהליך גמילה, תוך-כך שאין חוק שכופה עליהם טיפול.<sup>458</sup> עם זאת, הטיפול באנשים השותים אלכוהול זכה לתשומת לב מיוחדת כמעט מאז תחילת עבודתה של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו. כבר בחורף שנת 1992 הוסכם על ידי משרדי הבריאות והעבודה והרווחה, ביחד עם אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו כי הפתרון הדחוף והיעיל לדרי רחוב אלכוהוליסטים הוא כניסה למעון אשפוזי לתקופה קצרה של שבועיים-שלושה.<sup>459</sup> בדיון ועדת המעקב ליחידת דרי רחוב בסוף שנת 1993, הועלתה בעיית דרי הרחוב האלכוהוליסטים

<sup>454</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>455</sup> דרישה דומה עלתה מספר שנים מאוחר יותר אצל גורמי הרווחה בעיריית חיפה לגבי "הבית ברחוב חיים". גורמים אלה ביקשו לאפשר תפיסה של בית זה גם כמקום לינה בלבד ללא אמת מידה של רצון לשיקום (כאהן-סטרבצ'ינסקי וואזן-סיקרין 2005).

<sup>456</sup> מכתב ציונה קמלמן אל כרמלה כורש-אבלגון, רכזת מפעלים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי מיום 22 בדצמבר, 1994, דוח פעילות יחידת דרי רחוב בת"א-יפו לתקופה מאוקטובר 1994 עד סוף דצמבר 1994, עמ' 3 סעיף 11, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>457</sup> סכום דיון של ועדת המעקב לדרי רחובות שנערך ביום 14 באוקטובר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>458</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 49, מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

<sup>459</sup> שם, סעיף 47.



כבעיה המצריכה התייחסות מיוחדת. אחת השאלות שעלו הייתה מי אחראי עליהם, ולמי הסמכות לדאוג לכך שלא יפגעו בעצמם? בדיון בסוגיה נאמר כי

מדיניות משרד הרווחה היא שמסייעים רק לאלכוהוליסטים שרוצים להשתנות ופועלים להפסיק שתיה.

אין פתרון מוסדי לאנשים כאלה. אדם כזה יאושפו רק עקב חבלה שנחבל, וישוחרר מידית.<sup>460</sup>

במהלך שנת 1994 היו מגעים נרחבים להקמת פתרון מוסדי לאנשים אלה, שאכן היה חסר. גובשה הצעה לתכנית של המפקחת הארצית בנושא הטיפול בנפגעי אלכוהול במשרד העבודה והרווחה. מטרת המקלט כללו הספקת צרכים בסיסיים להגנת חיים ומניעת מוות ברחוב, כמו גם הגברת המוטיבציה לשינוי; הפסקת שתייה ושיקום. העקרונות והתפיסה המקצועית שהוצגו בהצעה היו ברוח הפחתת הנזקים. הייתה התייחסות למכלול הצרכים והבעיות של מי שהיו אמורים להיכנס למקום, תוך כדי כך שאין דרישה להפסקת שתייה כתנאי כניסה, למרות ששתייה במקלט עצמו הייתה אסורה.<sup>461</sup> זאת בניגוד לעמדתו של מנהל אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו שחשב כי יש לפתוח את המקום כדי שיתמקד קודם כל בגמילה ולא באספקת קורת גג.<sup>462</sup>

בדיון על תפעול המעון האשפוזי לאלכוהוליסטים דרי רחוב בספטמבר, 1994, הוצע כי המקום יפתח בפתח-תקווה בהפעלת האגודה למניעת אלכוהוליזם ובשיתוף משרד הבריאות.<sup>463</sup> ואכן בשנת 1995 המקום, שנקרא "בית חס", נפתח בהפעלת האגודה.<sup>464</sup> לימים הפך "בית חס" לתוכנית שקומית כוללת לאלכוהוליסטים דרי רחוב, כיחידה ארצית בחסות משרד העבודה והרווחה. בשנת 1998 משך השהייה במקום היה של חמישה חודשים בתנאי פנימייה, אשר כללו שבועיים עד חודש במעון הגמילה ברמת גן בחסות האגודה למניעת אלכוהוליזם, משרד הבריאות.<sup>465</sup>

---

<sup>460</sup> סכום דיון ועדת המעקב ליחידת דרי רחוב בת"א יפו שנערך ביום 23 בדצמבר, 1993 (נרשם ב-2 בינואר, 1994), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>461</sup> מיקלט אזורי לדרי רחובות – גוש דן, בתוך מכתב שרה אשכנזי – המפקחת הארצית, אל ציונה קמלמן מיום 6 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>462</sup> מכתב זאב פרידמן אל שרה אשכנזי מיום 11 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 5. בעניין זה ראו גם מכתב פרידמן אל שלמה מדינה מיום 5 באפריל, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>463</sup> סיכום דיון מיום 1 בספטמבר, 1994, בלשכת מנהל האגף [רווחה בעיריית תל-אביב-יפו] בנושא: דרי רחוב לאלכוהוליסטים, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>464</sup> מידע על הטיפול בדרי רחוב בתל אביב-יפו, מיום 2 ביוני, 1997, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>465</sup> יחידת הטיפול בדרי רחוב, 25 בדצמבר, 1998, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

לדברי מנהלו של "בית חס" בין השנים 1996-2003 - אבי לוי, המקום פעל בעיקר כמקום בו נעשית גמילה מאלכוהול, עם ליווי פסיכו-סוציאלי, והיבטים שיקומיים לאחר הגמילה.<sup>466</sup> הקמת המקום היוותה חלק ממאמץ והערכות משרד העבודה והרווחה בשיתוף משרד הבינוי והשיכון וחברת עמידר, משרד הקליטה ומשרד הבריאות, למתן מענים מתאימים לאוכלוסיית דרי הרחוב בישראל.

"בית חס" הוקם כדי לתת מענה לדרי רחוב אלכוהוליסטים אשר לא קיבלו טיפול בקהילה בשל חומרת מצבם. מטרת ההתערבות של המקום היו חילוץ מהרחוב ושיקום בקהילה והוא כלל את היעדים הבאים:

- א. סיפוק צרכים בסיסיים להגנת חיים ומניעת מוות ברחוב.
- ב. הפסקת שתיה – גמילה פיזית.
- ג. הגברת מוטיבציה לשינוי.
- ד. גיבוש תכנית שיקומית הכוללת: דיור, מיצוי זכויות, תעסוקה והשתלבות בקהילה.

הפסקת השתייה לא הייתה תנאי לקבלה, אבל בבית עצמו אסור היה לשתות. תכנית הטיפול כללה שני שלבים:

- א. קליטה, הסתגלות לבית וגמילה פיזית קצרה. שלב זה נמשך כשלושה שבועות.
- ב. תמיכה בפיכחות, טיפול בתלות הנפשית באלכוהול, התחלת שלב שיקום והפנייה להשתלבות בקהילה. שלב זה נמשך כשלושה חודשים.

משך השהייה ב"בית חס" היה עד חמישה חודשים. בעת פתיחתו היה המקום ערוך לקליטת 15 אנשים.<sup>467</sup>

במקביל לפתיחת "בית חס" לדרי רחוב אלכוהוליסטים כיחידה ארצית, נפתח שירות ארצי נוסף לדרי רחוב תשושי נפש, חלקם גם הם היו פגועי אלכוהול בסכנת חיים שלא ניתן לשבץ בקהילה.<sup>468</sup> ההצעה להקמת המקום הייתה לצעירים הזקוקים לטיפול סעודי, אך בסופו של דבר נראה כי

<sup>466</sup> אבי לוי, בשיחת טלפון ביום 25 בינואר, 2010.

<sup>467</sup> פתיחה רשמית של "בית חס" – מקלט לדרי רחוב אלכוהוליסטים [ל.ת.], ממאד"ר.

<sup>468</sup> סכום צוות המעקב לתכנית דרי רחוב מיום 19 ביוני, 1997 (נכתב ביום 26 ביוני), אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

דובר בתשושי נפש בכלל. הדיון בהקמת המקום היה כללי ודיבר פעם על צעירים, פעם על אלכוהוליסטים סיעודיים במצבי חרום ופעם על מקרים סיעודיים או "מבולבלים" וחרגיים.<sup>469</sup> בסופו של דבר נפתח כאמור המקום לדרי רחוב תשושי נפש. בהמשך יתפתחו השירותים במסגרת בית החולים הגריאטרי קריית שלמה, למתן שירותים נוספים לאנשים חסרי בית כמסגרת ארצית. שירות נוסף שנפתח בסוף שנת 1995 הוא "אתנחתא", המקבילה הירושלמית של "מקום אחר" – מקלט לצעירים חסרי בית. "אתנחתא", כמו "מקום אחר" נפתח גם הוא על ידי קואליציה של סוכנויות רווחה: רשות חסות הנוער במשרד העבודה והרווחה, ועמותת עלם. המקלטים נועדו לשמש כתובת זמנית לנערים ונערות בני 13-18 (פלד, שפירו ודקל 2003).

בנובמבר 1995, כשנה לאחר הגדלת תקופת הזכאות לשכר דירה באמצעות ההליך המקוצר של משרד הבינוי והשיכון מ-12 ל-18 חודשים, מוגדלת הזכאות שוב והפעם ל-24 חודשים, בישיבה בהשתתפות נציגי משרדי העבודה והרווחה והבינוי והשיכון, עיריית תל-אביב-יפו וחלמיש. גובה הסיוע עומד על 810 ₪.<sup>470</sup> במקביל, לאחר כשנה וחצי בהן הופעל ההסדר המיוחד עם משרד הבינוי והשיכון, נערכת על ידי משרד העבודה והרווחה בדיקת ביצוע ומימוש הסדרי הדירור המיוחדים לדרי רחוב. מטרת הבדיקה לבחון את ניצולו של ההסדר אשר נבנה על ידי אגף אכלוס של משרד הבינוי והשיכון, והשימוש בו על ידי משרד הבינוי והשיכון, עובדי הרווחה, והאדם עצמו. המדובר בדרי רחוב בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים, היחידות המיוחדות, ודרי רחוב אלכוהוליסטים לאחר יציאתם מ"בית חס", תוך אישור שהאדם מטופל על ידי היחידה לדרי רחוב. ממידע מדגמי שהתקבל מתל אביב, חיפה, נצרת עילית וירושלים, נראה היה כי ההסדר הופעל בדרך כלל ביעילות ובלוח זמנים המאפשר ניצולו. המטרות העיקריות לשמן נעשה שימוש בכספי הסיוע היו תשלום עבור שהיה במסגרות דרי רחוב (ירושלים וחיפה), תשלום עבור שהיה במלונות (תל אביב), תשלום עבור מגורים בקהילה, ותשלום עבור דירות לווין. בסיכום הבדיקה נאמר כי נראה שההגדרה של דר רחוב אינה ברורה דיה, דבר הגורם לבעיות.<sup>471</sup>

<sup>469</sup> ראו מכתב ציונה קמלמן וזאב פרידמן אל חיים פוזנר, שלמה פרקש, שלמה מדינה, ועדנה גרוס מיום 2 בפברואר, 1995; מכתב מאת בית החולים קרית שלמה אל ציונה קמלמן מיום 18 בינואר, 1995; מזכר ציונה קמלמן אל זאב פרידמן מיום 29 בינואר, 1995, אעתא"י-סאש"ד תיק 6.

<sup>470</sup> סיכום דיון במשרד הבינוי והשיכון בנושא דרי רחוב בעיר תל-אביב מיום 30 בנובמבר, 1995 (נכתב ביום 3 בדצמבר), אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>471</sup> מכתב רחל אגמון אל שלמה מדינה ויהודית בר און מיום 1 בינואר, 1996, ידרתא"י.

בתחילת שנת 1996 הוגדרו היעדים והמטרות של היחידה בתל-אביב-יפו כך :

א. היחידה לדרי רחוב בעיריית ת"א-יפו, הוקמה ועוצבה כמסגרת מקצועית,

שמטרת העל שלה : להפוך דר רחוב לבן-בית בקהילה.

ב. מטרת על זו, תורגמה על ידי היחידה לתפיסת תפקיד בעלת אוריינטציה

טיפולית-שיקומית, המתבטאת בטיפול פסיכוסוציאלי כוללני.

הטיפול הכוללני כולל את הפונקציות הבאות: איתור דרי רחוב, טיפול

פסיכוסוציאלי, מתן הלנה זמנית ושיבוץ בדיוור קבע.<sup>472</sup>

הגדרת יעדים ומטרות עירונית זו נעשתה קרוב מאד לפרסומן הראשון של תקנות העבודה הסוציאלית בעניינם של אנשים חסרי בית במדינת ישראל. ב-26 במאי, 1996, פורסמה לראשונה הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית. תאריך תחולתה חל ב-1 ביוני אותה שנה. כותרת ההוראה הייתה "הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב" (משרד העבודה והרווחה 1996).

קיים דמיון רב בין הצעת תע"ס מ-15 בנובמבר, 1994,<sup>473</sup> להוראה החדשה. עם זאת, למרות הדמיון חלו שינויים בהוראה עצמה. החלק הכללי בתע"ס 1996 דומה להצעת תע"ס 1994. נוספו לו מספר אמירות חשובות. ראשית, התע"ס נפתחות במשפט "תופעת דרי הרחוב הינה תופעה חדשה בישראל" (משרד העבודה והרווחה 1996, סעיף 1). עוד נאמר בחלק זה כי בעבודה עם דרי רחוב צריך לנסות ולעבוד יחד עם ארגונים מהמגזר השלישי הקיימים בקהילה והיכולים לסייע במשאבים. ההבחנה בתע"ס בין "חסרי בית" ל"דרי רחוב" הוחלפה בהבחנה ביניהם לבין "חסרי דיור", והועברה מחלק ההגדרות לחלק נפרד אשר דן ב"אוכלוסיית היעד" (שם, סעיף 2), בנפרד מהגדרת דר רחוב (שם, סעיף 3).

לחלק המסביר מי הם חסרי הדיור נוספה אמירה שלפיה "זו אוכלוסייה שפתרון בעיית הדיור עשוי לפתור בעייתה. הטיפול באוכלוסייה זו הינו באחריות משרד הבינוי והשיכון" (שם, סעיף 2). משמעות הבהרה זו היא שהוראת תע"ס 1996 היא בעלת סמכות ואחריות רק על מי שמוגדרים כ"דרי רחוב", ושאינן לה דבר עם "חסרי הדיור". לגוף הגדרת דר רחוב נוספו שני מרכיבים

<sup>472</sup> ההדגשה במקור. ביקור נציגי משרדי הבינוי והשיכון, האוצר, העבודה והרווחה ועמידר ביחידת דרי רחוב ביום 10 בינואר, 1996, אצ"ק.

<sup>473</sup> ראו דיון בהצעת תע"ס, עמ' 169 ואילך לעיל.

חשובים, האחד מגביל את גיל המוגדרים למעל 18, השני מוסיף כי דר רחוב "שרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה" (שם, סעיף 3), ובכך מרחיב את מרכיב הניתוק בהגדרה.

למאפיינים השכיחים הנוספים הוסף שהמדובר ב"חלקם או כולם". המאפיינים עצמם שונו במקצת. מטרות תע"ס 1996 שונו לחלוטין והפכו למטרה אחת שהיא "מתן הזדמנות לדר הרחוב לחיים עם כבוד ללא סיכון" (שם, סעיף 4). הכלים או היעדים שאמורים לאפשר מטרה זו הם מניעת סכנת חיים (מוות ברחוב), ושיקום אישי-חברתי הכולל היבטים של דיור ושל תעסוקה. חשוב לשים לב כי מטרת העל של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו – הפיכת דר-רחוב לבן-בית – נעלמה כליל. למעשה מרכיב הדיור שהיה מרכזי יחסית במדיניות עיריית תל-אביב-יפו במקביל לשיקום אישי הפך לפחות מרכזי במדיניות המדינה, תהליך שהחל כבר בהצעת תע"ס שתוארה לעיל. עם זאת, כפי שהוצג לעיל, מדיניות עיריית תל-אביב-יפו לגבי מחסה ללא תנאי שיקום שהיה פחות מרכזי שם, הפך יותר מרכזי בהוראת התע"ס.

הבסיס החוקי לפעילות הורחב בתע"ס. סעיף 6 בהצעת תע"ס שעניינו היה בעיות וקשיים הורד. סעיף שלבי הפעולה בתע"ס החדשות הדומה לסעיף 8 בהצעת תע"ס "התערבות: דרכי טיפול" הפך לסעיף 6 בתע"ס החדשות ונקרא "שלבי פעולה". באיחוד שנעשה בין מטרות הצעת תע"ס לסעיף 6 בהצעה, מדובר ב"שלבי הפעולה" בתע"ס החדשות על איתור, חילוץ והגנה, מיצוי זכויות, והתערבות טיפולית. סעיף 7 מסביר את העקרונות והדגשים הנדרשים בהגשת הסיוע לפי שלבי פעולה אלה.

חשוב לציין כי בהקשר לשאלה שעלתה בתקופות מסוימות לגבי הטיפול של רשויות מקומיות בדרי רחוב הנמצאים בתחומן אך אינם רשומים בהן כתושבים, נאמר באופן חד משמעי בתע"ס כי "כל מחלקה לשרותים חברתיים ברשות המקומית אחראית למתן מענים לדרי רחוב השוהים בתחומה" (שם, סעיף 7). סוגיית המימון של עניין זה נפתרה לכאורה בסעיף המימון אשר לפיו "התעריף למסגרת כולל הוצאות חריגות ומיוחדות. דר רחוב שאותר יטופל ע"י עובדי הרשות המקומית בה הוא שוהה" (שם, סעיף 9.1).

הסעיף אשר עניינו עקרונות ודגשים בהגשת הסיוע הורחב וכלל בשלב האיתור קווי חרום, וסיוורים לאיתור דרי רחוב. בניגוד לסעיף 4 בנוהל הפעולה שהופץ לרשויות המקומיות ב-7 בדצמבר, 1994,<sup>474</sup> תע"ס 1996, מדברות על כך שלדר רחוב המסרב להגיע למחסה יוצע סיוע חד פעמי במקום הימצאו (שם, סעיף 7.25), ולא ארוחות חמות סדירות.

<sup>474</sup> ראו דיון בנוהל זה, עמ' 173 לעיל.

כנראה שבעקבות הדיונים הרבים שהתקיימו בעניין זה, ואשר קדמו לפרסום תע"ס, בולט בהיעדרו סעיף על כפיית טיפול. כן נאמר בהן כי "לדר רחוב המסרב לקבל סיוע לאורך זמן או שהתנהגותו אינה מאפשרת יצירת קשר ואמון – יובהר כי המשך הסיוע מותנה בפנייתו לעו"ס המטפל" (שם, שם).

בתע"ס הוסף סעיף הכשרה והשתלמויות לפיו "העובדים עם אוכלוסיית דרי הרחוב יקבלו הכשרה מתאימה וישתתפו בהשתלמויות ייחודיות לנושא, במסגרת ביה"ס המרכזי" (שם, סעיף 8).

סעיפי המימון, הפיקוח והבקרה, שהיו ריקים בהצעת התע"ס מולאו בתוכן בתע"ס עצמן. כמו כן סעיף 9 בהצעת תע"ס שעסק בהסדרים שנבנו ונקבעו עם משרדים נוספים הועתקו לנספחים בתע"ס החדשות. מעבר לטפסים שונים שהוכנסו כנספחים לתע"ס מוזכרים נספחים בעניין נוהל טיפול בדרי רחוב של המוסד לביטוח לאומי (נספח ב'), נוהל טיפול של משרד הבינוי והשיכון (נספח ג'), הסדר הבטחת הכנסה לאוכלוסיית דרי רחובות של משרד התעסוקה (נספח ד'), ונוהל של המשרד לקליטת עליה (נספח ה'). מוזכרים גם נהלים של רשויות הבריאות ומשטרת ישראל ש"פורסמו בהקדם" ומעולם לא פורסמו. בנוסף ישנה בנספחים רשימת היחידות המטפלות בדרי רחוב (נספח ח'). ברשימה זו מוזכרות היחידות בירושלים, תל-אביב, חיפה, באר-שבע, אילת ונצרת-עלית, כמו גם המקלט לדרי רחוב אלכוהוליסטים.

בתחילת רשימת הנספחים מוזכר נספח א' שעניינו הוא "תשתית והתערבות טיפולית כדרי רחוב". הוא כולל חמישה סעיפים של שירותים לדרי הרחוב כולל ענייני קבלה, קליטה, מטרות, שעות פתיחה, כוח אדם וכד'. חמשת הסעיפים דנים בשירותים הבאים:

1. מחסה או מלון להלנה זמנית;
2. מרכז לטיפול ולאבחון דרי רחוב;
3. דירות בפיקוח ובהשגחה לדרי רחוב בשלוש הערים הגדולות;
4. דירות מוגנות;
5. הטיפול בדרי רחוב אלכוהוליסטים.

כאמור, נספח ב' הוא הנוהל לטיפול בדרי רחוב של המוסד לביטוח לאומי. הנוהל כמעט זהה לנוהל המקורי שיצא כבר בסוף שנת 1993.<sup>475</sup> על פי עיקרי הנוהל המחולק לשני שלבים, דרי רחוב פטורים ממבחן תעסוקה. בשלב החרום מאושרת גמלת הבטחת הכנסה בעילת מצב מצוקה חמור

<sup>475</sup> ראו דיון בנוהל המוסד לביטוח לאומי, עמ' 157 לעיל.

למשך חודשיים, ודר הרחוב מבוטח בביטוח רפואי, כל זאת בהליך מזורז במיוחד. בשלב השני – שלב אבחון ושיקום או תכנית החזקה בקהילה, פקיד תביעות רשאי לאשר גמלה בעילת שיקום לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים בנוסף לתקופת שלב החרום. כל זאת לפי תכנית שיקום המועברת על ידי עובד סוציאלי, ובכפוף לאישור מידי 3 חודשים, לגבי המשך הטיפול בדר הרחוב. במקרים מיוחדים בהם ניתנת המלצה חד-משמעית ומנומקת ניתן להאריך את תקופת הזכאות, אך לא יותר מארבעה חודשים נוספים; סך-הכל 12 חודשי גמלה (שם, נספח ב').

נוהל דרי רחוב – סיוע בדיר, אשר גובש על ידי אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון, והשרות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה, מפורסם בנספח ג'. כבסיס לנוהל מהווה נוהל קודם בעניין מינואר, 1995.<sup>476</sup> גם כאן, הנוהל הקודם מהווה בסיס לנוהל הנוכחי, שהתבצע בו שינויים מבניים, ושינויים קלים נוספים בלבד. לגבי משך הסיוע קיים בלבול במסמך זה. למי שמחזיק בתעודת זכאות שלא מומשה במסגרת תכנית דרי הרחוב או מי שממש רק חלק מהסיוע מוארכת תקופת הזכאות ל-24 חודשים. ככלל מצוין משך הסיוע במסמך זה כ-18 חודשים. גובה הסיוע נשאר עומד על רמה מוגדלת של 810 ₪.

פרסום תקנות העבודה הסוציאלית בעניינם של אנשים חסרי בית בישראל לראשונה בשנת 1996, הוא נקודת ציון משמעותית בהיסטוריה של המדיניות כלפיהם. פרסום התקנות, אשר בא להסדיר את הטיפול בהם, כמו גם הסדרים כספיים ברמה הארצית, נועד לתת קווים מנחים לעובדים ברשויות השונות לפיהם יש לעבוד עם אוכלוסיית חסרי הבית הנופלת תחת הגדרת "דרי הרחוב" בתקנות. עם זאת, כפי שידוע לעובדים בשטח, ישנן בעיות רבות בדרך למימושן של התקנות בשטח כלשונו. כמו כן, מעמדן הלא-מחייב של תקנות העבודה הסוציאלית שאינן בעלות תוקף משפטי כשל חוק הוא בעייתי. כך גם עניין אכיפתן.<sup>477</sup> בכל מקרה, ניתן לסכם את פרסום התקנות במאי, 1996, כאירוע שבו נוסחו, לראשונה ברמה הארצית, קווי המתאר של עבודה עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל.

למרות קווי הדמיון בין העבודה שנעשתה עד אז, בעיקר בעיריית תל-אביב-יפו, לבין תע"ס החדשות, יש בתקנות חדשות אלה אמירה חדשנית וניסיון להציב אופני פעולה חדשים. עם זאת, בעיקרם, שלבי הפעולה המתוארים והשירותים עליהם הם מושתתים, כמו גם דרכי העבודה עם אוכלוסיית חסרי הבית אינם חדשים ולא השתנו.

<sup>476</sup> ראו דיון בנוהל משרד הבינוי והשיכון, עמ' 174 לעיל.

<sup>477</sup> בעניין מעמדן של תקנות העבודה הסוציאלית ראו ינאי 2006. בעניין מעמדן בהקשר הספציפי של אנשים חסרי בית ראו שיינטוך 2008.

למעשה, החידושים העיקריים בתע"ס טמונים בסעיפיו העוסקים בהגדרת דר רחוב ובמטרות תע"ס. שני סעיפים אלו, גם אם הם נסמכים במידה זו אחרת על העבודה שנעשתה עד לשנת 1996, מגדירים מחדש את אוכלוסיית היעד, ואת מטרות העבודה עמה. עם זאת, המונח "דר רחוב" - הפונקציונאלי להשגת משאבים, אך לא לעבודת מניעה, כדבריה של ציונה קמלמן שטבעה אותו - נשאר ולא הוחלף במונח אחר.

כמו כן, מרכיב הדיור במטרות התע"ס נשאר מצומק ביותר (בסעיף 4ב). מרכיב הדיור הפך מצומק עד-כדי כך שנעלם ללא זכר בגלגולן המתקדם יותר של מטרות התע"ס, כפי שכבר צוין לעיל, דבר שהוא בעייתי ביותר כאשר מדובר באנשים חסרי בית, ומעורר שאלות באשר ליחסה של מדינת ישראל לזכות לדיור.

ההבחנה שנעשתה בין חסרי הדיור ודרי הרחוב, אשר נראה כי מקורה ההיסטורי נעוץ ברצון שלא לכלול את אנשי תנועת האוהלים בהגדרה היא בעייתית ביותר. הבחנה זו גורמת לצמצום התפיסה של עובדים בשטח את אוכלוסיית חסרי הבית. צמצום ההגדרה, כמו גם צמצום המונח מביאים אנשים רבים שהם חסרי בית שלא להיכלל בהגדרת "דר רחוב", ושלא לקבל בעקבות כך שירותים המגיעים לאנשים חסרי בית בישראל. ההבחנה בין שתי האוכלוסיות לכאורה, אינה מכירה בתזוזתם של אנשים על רצף חסרות הבית וההדרה הדיורית. בכל מקרה, הצעת תע"ס מנובמבר 1995, ותע"ס ראשונות שפורסמו על בסיסה מהוות בסיס למדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, אשר השתנתה אך במעט במהלך 15 השנים שחלפו מאז כתיבתן ועד לכתיבת חיבור זה.

מאז הקמת היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו בשנת 1991, נעשו מהלכים ברמת הציבור ובמישור הפוליטי אשר הולידו הליכים מקוצרים למען דרי רחוב במשרדי הממשלה.<sup>478</sup> במחצית שנת 1996 היו מעורבים משרדי ממשלה שונים בצורות מגוונות בעבודה עם אנשים חסרי בית. משרד העבודה והרווחה סיפק סיוע ומימון של סידורים מוסדיים, וקידם מענים לגמילת אלכוהוליסטים באמצעות בית חם; משרד הבריאות סיפק מענה מוסדי לדרי רחוב סעודיים באמצעות בית החולים קרית שלמה; משרד החינוך סיפק סיוע בהוראת עברית; ולמוסד לביטוח לאומי היה הליך מקוצר, ועל סמך בקשה ותוכנית ניתנה הבטחת הכנסה. לחלק מהמטופלים ניתנה בהמשך גם קצבת נכות.<sup>479</sup> גם משרד הקליטה סיפק סיוע לדרי הרחוב בתל-אביב-יפו באמצעות עזרה

<sup>478</sup> היחידה לדרי רחוב, האגף לשירותי רווחה, עיריית תל-אביב-יפו, מיום 24 בפברואר, 1997, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>479</sup> דף שהוכן ביום 5 ביוני, 1996, לכבוד ביקור של איתן סלמן – סגן ראש העיר תל-אביב-יפו ביחידה לדרי רחוב בעיר ב-10 ביוני, 1996, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.



בזיהוי אנשים על ידי נתינת מירב הפרטים הידועים עליהם במשרד, הנפקת תעודת עולה בהליך מזורז, מתן ביטוח בריאות והבטחת הכנסה, ועוד.<sup>480</sup>

ההשקעה של עיריית תל-אביב-יפו בעבודה עם דרי רחוב ירדה מהשקעה של 77% מהסכום המוקדש לדרי רחוב בשנת 1995, ל-41% בשנת 1996, בזמן שההשקעות של משרדי העבודה והרווחה, הבינוי והשיכון, משרד הקליטה והמוסד לביטוח לאומי עלו מ-1,358,778 בשנת 1995, לסכום של 2,279,219 בשנת 1996.<sup>481</sup>

מאפייני האוכלוסייה של דרי הרחוב בטיפולה של עיריית תל-אביב-יפו השתנו באופן משמעותי מאז קום היחידה לדרי רחוב בשנת 1991 ועד סוף העשור. בשנת 1991 דרי הרחוב אופיינו, על ידי קמלמן, כמי שהם ותיקים במדינת ישראל וגילם בדרך כלל מעל 40 (שני שלישים). מאז העלייה מחבר העמים ועד לשנת 1996 הפכו העולים החדשים לרוב בקרב דרי הרחוב, וחלק ניכר מהם מתחת לגיל 40.<sup>482</sup> בסקירה של השנים 1989 עד 1999 נמצא כי החתך הסוציו-דמוגרפי של האוכלוסייה כולל 54% שהם מתחת לגיל 40, 60% שנולדו במדינות חבר העמים, 75% עולים שהגיעו למדינת ישראל לאחר 1991, ו-19% אובחנו כסובלים ממחלת נפש.<sup>483</sup> בשנת 1998 60% מדרי הרחוב היו מכורים לאלכוהול וסמים אחרים.<sup>484</sup> מתוך 470 מטופלים בשלוש השנים הראשונות של עבודת היחידה בתל-אביב-יפו היו 182 מתוכם (כ-38%) עולים חדשים.<sup>485</sup> לעומת זאת בסוף שנת 1995 היו 70% ממטופלי היחידה עולים חדשים.<sup>486</sup> לאור הנתונים האלה, מעניין לציין כי בתחילת דרכה של היחידה, כאשר היה קושי לגייס עובד דובר רוסית הוסכם כי "היחידה לא תטפל ברוסים שאינם דוברי עברית."<sup>487</sup>

כאשר נבחנות הסיבות להפיכתם של אנשים אלה לחסרי בית, הרי שדף מידע של היחידה לדרי רחוב מצביע על כך שיותר ממחצית המטופלים ביחידה הפכו לדרי רחוב כתוצאה מהעדר תמיכה משפחתית וחברתית, נטישת המשפחה, התמכרות לאלכוהול וסמים אחרים, עליה למדינת ישראל

<sup>480</sup> דוח ביקורת על היחידה לדרי רחוב; סעיף 43, מתוך טיוטת הדוח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 2. ראו גם מכתב אורית מור-סלע, מנהלת המחלקה לשירותי רווחה באגף לשירותי קליטה במשרד לקליטת עליה אל שלמה מדינה, מנהל השרות לפרט ומשפחה במשרד העבודה והרווחה מיום 20 בינואר, 1993, בעניין "דרי רחובות" שרותי סיוע המשרד לקליטת עליה, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>481</sup> מזכר מסגן החשב בעיריית תל-אביב-יפו אל מנהל אגף הרווחה בעיר מיום 6 במאי, 1997, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>482</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו. חלק זה נלקח מעמודים כתובים כתב יד שבשלב מסוים נכתב עליהם: "מאמר: חלק שאין במחשב – 21/5/96", אצ"ק.

<sup>483</sup> דף מידע יחידת דרי רחוב, מיום 25 בפברואר, 1999, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>484</sup> נתונים על היחידה נכון ליום 25 בדצמבר, 1998, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>485</sup> נייר עבודה לדיון עם שרת העבודה והרווחה ביום 11 בדצמבר, 1994, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>486</sup> מכתב ציונה קמלמן אל ועדת התמיכות במשרד הקליטה מיום 8 בפברואר, 1996, עמ' 3, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>487</sup> סכום דיון ועדת-מעקב בהתקדמות פרויקט דרי רחוב מיום 1 ביולי, 1993 (נכתב ביום 6 ביולי), סעיף 3, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

ללא תמיכה ועוני.<sup>488</sup> בדומה לסיבות שצוינו בשנת 1991, גם ברטרנספקטיבה מצוינות בקרב הסיבות להפיכתם של אנשים לחסרי בית סיבות אישיות יחד עם סיבות מבניות.

מבחינת תוצאות הטיפולים אשר ניתנו ביחידה של תל-אביב-יפו בולטים באופן מיוחד מספר נתונים. מאז תחילת פעילות היחידה באוקטובר, 1991, ועד ל-30 בנובמבר, 1996, קיבלו סיוע מהיחידה 760 איש. 380 מתוכם שכרו חדרים בשוק הדירות החופשי, 114 סודרו במוסדות ובתי אבות.<sup>489</sup> עד ל-25 בפברואר, 1999, כבר היו בטיפול היחידה 1,881 איש. בחינת 522 טיפולים מלאים מאז שנת 1993 ועד שנת 1999 מעלה כי 82% השיגו דיור בקהילה, 9.5% נעלמו, ועוד 3.5% נפטרו.<sup>490</sup>

בסקר סוציו-דמוגרפי של עובדות משרד העבודה והרווחה, אשר בחן 644 דרי רחוב אשר היו מטופלים על ידי היחידות לדרי רחוב בין ינואר לדצמבר, 1997, ב-11 יישובים בישראל, עלו מספר נתונים ראשוניים באשר למאפיינים של אוכלוסיית כלל דרי הרחוב בישראל. בין השאר צוין שם כי 86.6% מאוכלוסיית דרי הרחוב התרכזו בערים הגדולות: 60.3% בתל-אביב, 14.3% בחיפה, ו-12% בירושלים (סלעי, בר-און ואגמון 2000).

על פי מצגת היחידה הארצית לדרי רחוב בשנת 2008, אוכלוסיית דרי הרחוב בישראל מורכבת מ-89% גברים ו-11% נשים; 30% ילידי מדינת ישראל; 74% מדרי הרחוב במדינת ישראל לפי נתונים אלה הם יהודים, 15% נוצרים, ו-2% מוסלמים; 42% מהם משתמשים באלכוהול, 22% משתמשים בסמים אחרים, ו-32% משתמשים בשניהם; ולבסוף 33% בעלי השכלה תיכונית חלקית, 32% בעלי השכלה תיכונית מלאה, 18% בעלי השכלה יסודית, 13% בעלי השכלה אקדמית, ו-4% חסרי השכלה.<sup>491</sup>

לפי מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בס ספקטור 2010), בכלל מסגרות הטיפול המקומיות לדרי רחוב במדינת ישראל לפי נתוני שנת 2009, היו מיטות שיכולות להכיל 11% מכלל דרי הרחוב במדינה (16). הוספה של כ-130 מיטות המסגרות הטיפוליות והשיקומיות לטווח ארוך, המופעלות על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ברמה הארצית, סיפקו מענה – יחד עם המסגרות המקומיות - לכ-17% מכלל דרי הרחוב בישראל (2). התקציב השנתי שעמד לטובת

<sup>488</sup> דף מידע – יחידת דרי רחוב מיום 25 בפברואר, 1999, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>489</sup> מכתב קמלמן אל ועדת התמיכות במשרד הקליטה, מיום 4 בדצמבר, 1996, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

<sup>490</sup> דף מידע יחידת דרי רחוב מיום 25 בפברואר, 1999, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.

<sup>491</sup> על פי מצגת היחידה לדרי רחוב, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שהוצגה על ידי רחל אבידן, המפקחת הארצית לדרי רחוב, במכללה האקדמית ספיר ביום 17 בפברואר, 2009. יש לציין כי נתונים אלה מייצגים אך ורק את האנשים אשר מוכרים ליחידה לדרי רחוב. נראה כי מספרים אלה אינם מייצגים את כלל אוכלוסיית חסרי הבית במדינת ישראל. למספרים של דרי הרחוב המוכרים ליחידה לדרי רחוב, ראו נספח ט.

דרי הרחוב במשרד הרווחה בשנת 2009 עמד על 14,126,000 ₪ (10). יצוין כי בשנת 2009 היו 2052 דרי רחוב שהיו מוכרים ביחידה לדרי רחוב, או טופלו על ידה.<sup>492</sup>

## ii. סוף שנות התשעים עד 2010

השנים 1989 עד 1996 היו השנים אשר עיצבו את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל כפי שהיא מוכרת גם בפתח העשור השני של המאה ה-21. מאידך, מאז 1996 ועד לפתח עשור שני זה, לא חלו שינויים דרמטיים במדיניות שכוננה בשנת 1996. למרות שמאז תע"ס מאי, 1996, עודכנו התקנות שלוש פעמים – ב-1997, 2004, ו-2010, השינויים שנעשו בתע"ס הם ברובם – גם אם לא כולם – צורניים ולא תוכניים. השינויים המשמעותיים ביותר שחלו בשנים 1996 עד 2010 הם בשירותים המוגשים לאנשים חסרי הבית ופחות במדיניות כלפיהם.<sup>493</sup>

כאמור, את היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו ליווה מחקר מלווה שפעל כהערכה מעצבת, והוזמן על ידי המוסד לביטוח לאומי. עבודת היחידה לוותה על ידי מחקר זה מאוקטובר 1993 ועד לספטמבר 1996. המחקר פורסם בשני שלבים ונכתב על ידי שמעון שפירו ודפנה פרומר (1996; 1998).

לקראת סוף שנת 1998 החל לפעול במסגרת היחידה שרות לחסרי כתובת בודדים, אשר בא להחליף את השרות שניתן קודם לכן באמצעות לשכת הבודדים.<sup>494</sup> בשנת 1999 שיח היחידה עדיין כולל את המונח "בודדים". בדוח מטופלי היחידה מאוקטובר, 1999, מוזכר כי בעשרת החודשים שעברו של שנת 1999 נפתחו 85 תיקים חדשים, ובנוסף נענו 230 אנשים בטיפולים קצרים – מתוכם 80 בודדים. עוד נאמר שם כי ביחידה ישנם 6 עובדים סוציאליים, הכוללים עובד סוציאלי לבודדים.<sup>495</sup>

---

<sup>492</sup> לפי נתוני היחידה הארצית לדרי רחוב במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. ראו נספח ט.  
<sup>493</sup> לבחינת תע"ס 2004 למול סקירת ספרות בינלאומית בנושא והמלצות למדיניות, כמו גם הרחבה על השירותים המוצעים בתע"ס ראו שיינטוך 2008.  
<sup>494</sup> דוח פעילות יחידת דרי רחוב לתקופה 1/7/98 עד 31/12/98, אצ"ק. עובדה זו מצוינת גם אצל שפירו ופרומר 1998, 13.  
<sup>495</sup> דוח מטופלי היחידה. מוגש לצוות ההיגוי – 17-10-99, אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

בשנת 1998 נערך סיור לימודי בהולנד למשלחת שבה היו חברים ראש ענף בקרה ומידע במשרד העבודה והרווחה, מפקח מחוז חיפה והצפון, סגנית מנהל אגף הרווחה בחיפה ועובדת סוציאלית מדור שיקום בעיריית ירושלים.<sup>496</sup>

בתקופה שבין שנת 1996 לשנת 2010, שירותים שונים נסגרו ואחרים נפתחו אך למעט תע"ס נעשו פעולות מעטות ביותר ברמת המדיניות לגבי אנשים חסרי בית. בין השאר בשנת 2003 נסגר "בית חם" – המקלט לדרי רחוב אלכוהוליסטים, בשל התמוטטותה של האגודה למניעת אלכוהוליזם אשר הפעילה את המקום. בשלב זה הועברה העבודה עם דרי רחוב אלכוהוליסטים ברמה הארצית לניהולו של בית החולים קריית שלמה, שהקים כחלופה ל"בית חם" את מרכז "צעדים".<sup>497</sup>

בשנים המדוברות נעשו שוב מספר ניסיונות כושלים לשינוי המדיניות באמצעות חקיקה. חבר הכנסת אברהם פורז סיפר בדיון בכנסת בפברואר שנת 2000 כי הגיש הצעת חוק לפיה לינה ברחוב תיחשב לעבירה פלילית. זאת כדי לאפשר נתינת טיפול כפוי לאנשים חסרי בית.<sup>498</sup> בדומה להצעת החוק שהציע חבר הכנסת חיים דיין בשנת 1995, גם בשנת 2000 הוגשה הצעת חוק שתאפשר לאנשים חסרי בית מקום לישון בו שגם יספק את צורכיהם הבסיסיים. הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה) התש"ס-2000, הונחה על ידי מספר חברי כנסת על שולחן הכנסת ביום 15 במאי, 2000. בדברי ההסבר להצעה נאמר בין השאר כי היא באה למנוע את תופעת חסרי הבית הישנים ברחובות על ידי הקמת בתי מחסה שנאמר כי הם בתחום סמכויותיה של עירייה, אך לא בתחום חובותיה. הצעת חוק נוספת שהועלתה על שולחן הכנסת שלוש שנים מאוחר יותר ב-28 ביולי, 2003, היא הצעת חוק-יסוד: הזכות לדירה.<sup>499</sup> ההצעה באה לעגן בחוק יסוד את הזכות לדירה; חוק שיכלול את התנאים המינימאליים לדירה – שטח, איכות פיזית ותנאים משפטיים. בדברי ההסבר לחוק נאמר כי הצעת חוק זהה הוגשה כבר פעמיים בעבר. ב-25 בפברואר, 2004, נערך דיון בהצעת חוק זו בכנסת. בהציגו את החוק מדגיש חבר הכנסת רומן ברונפמן (מרצ), את נחיצות החוק בכך

<sup>496</sup> סיור לימודי בהולנד בנושא "דרי רחוב" 15 בפברואר 1998 עד 22 בפברואר 1998. סיכום מיום 26 בפברואר, 1998, ממאד"ר.

<sup>497</sup> אבי לוי, בשיחת טלפון ביום 25 בינואר, 2010. לעיון במאפיינים סוציו-דמוגרפיים של מטופלים ב"בית חם" בשנת 2000 ראו לוי וסימון 2001.

<sup>498</sup> ד"כ התש"ס 5365.

<sup>499</sup> ד"כ התש"ס 10540-10541.

שיש הרבה מאד אנשים, גם במאה ה-21 במדינת ישראל, שגרים בתנאים בלתי אנושיים, שאינם הולמים את כבוד האדם...[הצעת החוק] אומרת את דברה של הכנסת על כך שלכל אזרח ישראלי באשר הוא יש הזכות לדיוור הולם ולמחיה בכבוד.<sup>500</sup>

השר במשרד ראש הממשלה, גדעון עזרא השיב להעלאת ההצעה על שולחן הכנסת. תמצית תשובתו היא כי "לכאורה החוק תואם את המטרות של משרד הבינוי והשיכון, עם זאת יש קושי בהצעת החוק".<sup>501</sup> השר מונה מספר קשיים אשר בסופם מתבצעת הצבעה. 41 מצביעים להעביר את החוק לדיון מוקדם בוועדה, ו-51 בעד הסרת הצעת החוק מסדר היום. חברי כנסת שונים העלו לפחות ארבע פעמים הצעות חוק זהות לקיומן של דירות מקלט, בכנסות השבע-עשרה והשמונה-עשרה. האחרונה שבהן, הונחה על שולחן הכנסת ב-4 במאי 2009, על ידי חברות הכנסת מרינה סולודקין (קדימה) ושלי יחימוביץ' (מפלגת העבודה הישראלית); הצעת חוק הרשויות המקומיות (דירות מקלט), התשס"ט-2009. לפי הצעת החוק, בישראל מפונות מידי שנה למעלה מאלפיים משפחות מדירותיהן עקב חוסר יכולת לעמוד בתשלומי המשכנתא או שכר הדירה או מסיבות אחרות, דבר הגורם למשפחות רבות להיוותר ללא קורת גג. מטרת הצעת החוק היא להבטיח קיום מערך הולם של דירות מקלט לאוכלוסיות מפונות אלו, תוך מציאת פתרונות דיוור חלופיים.

הצעת החוק עלתה לדיון במליאת הכנסת ב-3 במרץ 2010. ועדת שרים לענייני חקיקה החליטה להתנגד להצעת החוק. היות ועקב כך צפויה הייתה ההצעה ליפול בקריאה טרומית במליאה, החליטו חברות הכנסת סולודקין ויחימוביץ' להפוך אותה להצעה רגילה לסדר היום לדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה. דיון זה לא התקיים עדיין נכון לחודש נובמבר 2010.<sup>502</sup> הצעות החוק המתוארות לעיל משנת 2000, 2003, ו-2009 לא הבשילו אם-כן לכדי חוקים, בדיוק כמו כל הצעות החוק הקודמות שהוזכרו כאן ביחס לאנשים חסרי בית. בהיעדר חוק, נותרו תקנות העבודה הסוציאלית, אשר כאמור מעמדן המשפטי חלש מזה של חוק.<sup>503</sup>

במהלך השנים 1996 עד 2010 עלה נושא האנשים חסרי הבית מידי פעם מעל דוכן הכנסת גם מעבר להצעות החוק בנושא. בין השאר התקיימו דיונים בנושאים הבאים: עולים מחוסרי בית

<sup>500</sup> ד"כ התשס"ד 10435.

<sup>501</sup> ד"כ התשס"ד 10435.

<sup>502</sup> פרטים אלה נמסרו על ידי ד"ר רעיסה חיריק – ע"פ של ח"כ ד"ר מרינה סולודקין, בהודעת דואר אלקטרוני מיום 14 בנובמבר, 2010.

<sup>503</sup> ראו ינאי 2006.

בליפתא,<sup>504</sup> מותם של חסרי בית,<sup>505</sup> תופעת ההומלסים בישראל,<sup>506</sup> מותם של שני חסרי בית בסופת השלג והכפור,<sup>507</sup> טיפול בדרי רחוב קשישים,<sup>508</sup> דרי רחוב בישראל,<sup>509</sup> מצוקתם של חסרי בית,<sup>510</sup> חסרי בית בתל אביב,<sup>511</sup> עלייה במספר דרי הרחוב,<sup>512</sup> והטיפול בחסרי בית.<sup>513</sup>

למרות דיונים אלה ואחרים בנושא, לא שונתה המדיניות כלפי אנשים חסרי בית כמעט בכלל בשנים אלה. למעשה, כאשר מדברים על מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל בפתח העשור השני של המאה ה-21, המדובר הוא בהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית; קרי בגוף ההוראה, ובנספחיה המכילים גם הסדרים שנעשו בין משרד העבודה והרווחה (לימים משרד הרווחה והשירותים החברתיים), למשרדי ממשלה וגופים רשמיים אחרים.

ב-21 בינואר 2010 פורסם עדכון חדש להוראה זו, השלישי במספר אשר תחולתו מיום 1 בפברואר, 2010 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010). לקראת סיום הסקירה ההיסטורית יוצגו מספר שינויים חשובים אשר נערכו בעדכון זה להוראת התע"ס הנוגעת לדרי רחוב, ביחס לתע"ס ראשוניות שפורסמו בשנת 1996. השוואה בין סעיפי התע"ס בשתי השנים מוצגת להלן בלוח 5.1.

כפי שניתן לראות בלוח 5.1, המבנה הבסיסי של ההוראות משני התאריכים דומה מאד. סעיף 2 – אוכלוסיית היעד משנת 1996, נכנס תחת סעיף 2 – הגדרה, בשנת 2010. סעיף 5 משנת 2010 מכיל בתוכו את סעיפים 6 ו-7 משנת 1996. סעיפים 6 ו-7 בשנת 2010 מחליפים את נספח א' משנת 1996 – תשתית והתערבות כדרי רחוב. סעיף 8 בשנת 2010 הוא סעיף שלא היה קיים בתע"ס 1996. עם זאת סעיף דומה לזה היה קיים בנוהל שפורסם ונשלח ממשרד העבודה והרווחה לאגפי הרווחה, מחלקות לשירותים חברתיים ויחידות לדרי רחוב בדצמבר, 1994.<sup>514</sup> סעיף ההשתתפות העצמית גם הוא חדש ובא להסדיר את אופן התשלום של קצבת הבטחת ההכנסה בחלוקה בין דר הרחוב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

<sup>504</sup> ד"כ התשנ"ה 1498.

<sup>505</sup> ד"כ התשנ"ה 4572-4579.

<sup>506</sup> ד"כ התשנ"ה 5938.

<sup>507</sup> ד"כ התש"ס 5364-5366.

<sup>508</sup> ד"כ התש"ס"ב 2542-2544.

<sup>509</sup> ד"כ התש"ס"ב 3339-3342.

<sup>510</sup> ד"כ התש"ס"ב 5272.

<sup>511</sup> ד"כ התש"ס"ב 4548.

<sup>512</sup> ד"כ התש"ס"ג 87-88.

<sup>513</sup> ד"כ התש"ס"ה 20714-20715.

<sup>514</sup> מכתב שלמה מדינה אל מנהלי אגף הרווחה/מחלקות לשירותים חברתיים ומרכזי היחידות לטיפול בדרי רחוב מיום 7 בדצמבר, 1994, סעיף 13, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

לוח 5.1 : סעיפי תע"ס דרי רחוב 1996, 2010

<u>סעיפי תע"ס דרי רחוב 1996</u>	<u>סעיפי תע"ס דרי רחוב 2010</u>	
כללי	כללי	.1
אוכלוסיית יעד	הגדרה	.2
הגדרה	מטרות ההתערבות בדרי הרחוב	.3
מטרה	בסיס חוקי להתערבות וטיפול	.4
בסיס חוקי לפעילות	שלבי ההתערבות והטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב	.5
שלבי הפעולה	רצף שירותים/מסגרות מקומיות/ארציות לטיפול בדרי רחוב	.6
עקרונות ודגשים בהגשת הסיוע	מסגרות ארציות לטיפול בשיקום של דרי רחוב	.7
הכשרה והשתלמויות	מוות של דר רחוב	.8
מימון	הכשרה והשתלמויות	.9
דיווח	השתתפות עצמית	.10
בקרה	דיווח	.11
	מימון	.12
	בקרה	.13
משרד העבודה והרווחה 1996	משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010	מקור

נספחי הוראת תע"ס שנת 1996 כללו טפסים רלוונטיים והסדרים עם משרדי ממשלה שונים. מאלה נותרו בשנת 2010 טפסים רלוונטיים מעודכנים, ושני הסדרים. הסדר ראשון מול המוסד לביטוח לאומי. בדומה לנוהל משנת 1996 של המוסד לביטוח לאומי, שבעצמו מבוסס על הנוהל משנת 1993, גם בשנת 2010 נשארה בתוקף ההחלטה לפטור דרי רחוב ממבחן תעסוקה. בנוסף, בשנת 2010 דר רחוב שעדיין לא מטופל על ידי רשויות הרווחה, רשאי לקבל גמלת הבטחת הכנסה בשלב ראשון למשך חודש עד חודשיים. המשך קבלת הגמלה מותנה בקבלת דוח סוציאלי שיקבע שאכן מדובר בדר רחוב. ניתן להאריך קבלת הגמלה עד 12 חודשים, בכפוף לקבלת אישורים מהלשכה לשירותים חברתיים כל שלושה חודשים. עם זאת, תובע שנקבע כדר רחוב שאינו בר שיקום ונמצא במקלט, יהיה זכאי לגמלה כל עוד הוא שוהה במקלט (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010, נספח א).

בנאום ראש העיר תל-אביב-יפו רוני מילוא, בפתיחת יום עיון "דרי רחוב – פרקטיקה, מחקר ומדיניות" ב-9 ביוני, 1997, מודה מילוא לסמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ישראל שוורץ, וצוותו בחלמיש, "שברגישותו החברתית הבין שבעיית המגורים ברחוב היא קודם כל בעיית דיור."<sup>515</sup> דברים אלה של מילוא באים בין השאר, על רקע העבודה שהובילה למה שהיום מוכרת כהוראה מספר 08/27 בפרק מספר 08-אכלוס, בקובץ הנהלים של משרד הבינוי והשיכון משנת 2002. נוהל דרי רחוב – סיוע בדיור, שהופיע בנספח ג' בשנת 1996, ואשר כאמור גובש במשותף על ידי אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון, והשרות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה, התבסס כאמור על נוהל קודם בעניין מינואר, 1995. אלה הובילו בסופו של דבר להוראה 08/27 משנת 2002. הנוהל המופיע בנספח ג' בשנת 2010, נקרא "כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב" – משרד הבינוי והשיכון", והוא זהה למעט שינוי אחד שיוצג בהמשך להוראה 08/27 לפרק אכלוס, אשר פורסמה על ידי משרד הבינוי והשיכון ב-1 במרץ, 2002 (משרד הבינוי והשיכון 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. בהמשך, עם דחיפת שרת העבודה והרווחה נרתם משרד הבינוי והשיכון לפיתוח אותו הנוהל, אשר תוצרו הסופי פורסם כאמור בשנת 2002, ובהמשך פורסם באופן זהה לגרסת 2002 בנספח ג' של תע"ס דרי רחוב 2010; גרסה זהה למעט שינוי אחד.

בגרסת 2002 לפי הגדרת דר רחוב, זהו "אדם הגר ברחוב, בבתי נטושים, גנים, שטחים ציבוריים ואתרי בניה לפחות חודש" (שם, סעיף 2). המלים "לפחות חודש" נעלמו בגרסת תע"ס 2010 (משרד

<sup>515</sup> אעתא"י-סאש"ד תיק 1.



הרווחה והשירותים החברתיים 2010, נספח ג' סעיף 2). לנספח ג' בתע"ס 2010 מצורף גם מכתב מלווה מאת ישראל שוורץ, סמנכ"ל בכיר לאכלוס, אל מנהלי מחלקות אכלוס – מחוזות וחברות עירוניות, מיום 24 בספטמבר, 2009, שעניינו נוהל דרי רחוב. במכתב מודיע שוורץ על ההחלטה להסיר את ההתניה לפיה דר רחוב יוגדר רק אם שהייתו ברחוב "לפחות חודש". שינוי נוסף, אשר לא מופיע בנספח, מופיע במכתב. בשונה ממה שהיה עד למכתב זה, מודיע שוורץ על שינוי ההגדרה של דר רחוב בנוהל 08/27 להגדרה כמעט זהה להגדרה המופיעה בתע"ס דרי רחוב. השינוי המשמעותי ביותר בהגדרה זו – מעבר לביטול התנאי לחודש ברחוב, הוא הגבלת הגיל של דר רחוב למעל גיל 18. המכתב המלווה מודיע גם על כך שנוסח שני נספחים הצמודים לנוהל זה שונה. לפי נוהל חדש זה של משרד הבינוי והשיכון הזכאות להשתתפות בשכר דירה היא לפי דרגה ת' (תו), לא יותר מ-95% משכר הדירה המשולם על ידי הזכאי, וזאת למשך זכאות של עד 24 חודשים. קבלת כספי הזכאות כפופים להגשת דוחות שונים. החל מאפריל 2010 הוארכה תקופת הזכאות ל-48 חודשים וגובה התשלומים השתנה.<sup>516</sup>

אלו הם עיקרי הדברים ועיקרי השינויים במדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל בשנת 2010. היחידה הארצית לדרי רחוב היא חלק מהשרות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. נכון לתחילת שנת 2010, ליחידה ארצית זו ישנן ארבע מסגרות ארציות לדרי רחוב אשר כולן מופעלות על ידי בית החולים 'קרית שלמה': היחידה למצבים ירודים במיוחד; מרכז "צעדים" – יחידה לאבחון טיפול ושיקום; הוסטל שיקומי לדרי רחוב ואלכוהוליסטים; ובית לחיים "שח"ר אחר – שיקום אחר". בנוסף על המסגרות הארציות קיימות 16 רשויות מקומיות המספקות שירותים לדרי רחוב ברמות מגוונות. שירותים אלו ממוקמים בעיריות הבאות: אילת, אשדוד, אשקלון, באר-שבע, בני-ברק, בת-ים, חדרה, חולון, חיפה, ירושלים, לוד, נצרת-עלית, נתניה, פתח-תקווה, ראשון-לציון, ותל-אביב-יפו.<sup>517</sup>

במהלך של הערכת המדיניות הקיימת כלפי אנשים חסרי בית פרסם מבקר המדינה בדצמבר 2005, כפי שהוצג לעיל, בחינה של יישום תקנות העבודה הסוציאלית המתייחסות לדרי רחוב בשבע עיריות (דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005).<sup>518</sup> כשנתיים לאחר יציאת הדוח התקיים דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ב-13 בפברואר, 2008, כשעל סדר היום דוח המבקר

<sup>516</sup> לפי הודעת דואר אלקטרוני מאת רונן כהן, ממשרד הבינוי והשיכון מיום 15 במרץ, 2010. לפירוט גובה התשלומים במשך ארבע השנים, כמו גם למספרי דרי הרחוב אשר ניצלו סיוע בשכר דירה באמצעות נוהל זה בשנים 2003-2009, ראו נספח ט.  
<sup>517</sup> שרות לדרי רחוב – כתובות וטלפונים, ינואר 2010. הועבר בדואר אלקטרוני ביום 21 במרץ, 2010, מאת רחל אבידן, המפקחת הארצית לדרי רחוב.

<sup>518</sup> להרחבה בעניין זה ראו שיינטוך 2008, 33.

משנת 2005.<sup>519</sup> בוועדה פרס שמואל גולן, משנה למנכ"ל משרד מבקר המדינה, בעיות שנמצאו בבדיקת המבקר. נמצא בדוח שסוגיית איתור דרי הרחוב לא התבצעה בצורה תקינה. בעניין חילוף דרי הרחוב מצא המבקר כי חלק מדרי הרחוב לא קיבלו טיפול ראשוני. עניין נוסף שנמצא לקוי בדוח הוא בניית תוכניות טיפול. לבסוף, בעיה נוספת שאיתר המבקר היא חוסר במנגנון שמבצע תחקיר במקרה מוות של דר רחוב.<sup>520</sup>

יעל הרמל, מנהלת השרות לפרט ולמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדגישה בדיון את ההבחנה בין דרי הרחוב להומלסים, לחסרי הדיוור. היא מדגישה כי במשרדה "מדברים על דרי רחוב, שהיא בעיה תרבותית, רפואית, גופנית של אותם אנשים, שבחרו במרכאות כפולות ומכופלות בשל המצוקות האישיות שלהם" (6). בישיבה מראיין יושב ראש הוועדה זבולון אורלב עובדים מרשויות שונות שהגיעו לדיון. חנה יוגב, סגנית מנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים, משתפת בדיעתה כי ישנן רשויות המפחדות מאד מפיתוח שירותים לדרי רחוב היות ובניית השירותים מביאה דרי רחוב לתחומיהן. מוטי וינטר, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מספר כי התקציב הארצי של היחידה לדרי רחוב עד שנת 2007 עמד על 5 מיליון שקל, ורק אחרי הסדרים הוגדל התקציב ל-9.5 מיליון שקל, שהוא עדיין הקצה של הקצה.

יושב ראש הוועדה מזכיר מספר פעמים במהלך הדיון את פרשת "עגלה ערופה" שבסוף פרשת שופטים:

אנחנו...מודעים לפרשת "עגלה ערופה" שנמצא מת ואיש לא ידע למה הוא מת, ואיך הוא מת, ומתי הוא מת, אז זקני העיר לוקחים אחריות על אותו אחד שנפטר וצריכים לעשות מעשה ולומר ידינו לא שפכה את הדם הזה, זה לא פשוט ככה. דווקא מפני שהוא אדם נפטר, ולא ידוע למה, ואיך, ומה קרה בדיוק, אז יש את החובה לעשות את הבדיקה הזאת, אולי כן היה אפשר לאתר אותו, אולי כן היה אפשר לטפל בו, אי אפשר כך שאדם נפטר, הוא לא מוכר ובזה נגמר העניין, אני חושב שאנחנו צריכים לקחת את העניין הזה ביתר רצינות וקל וחומר כשמדובר באדם מוכר בודאי צריכה להיעשות בדיקה איפה כשלנו בטיפול שלנו, אם הוא נפטר וכשלנו בטיפול....

אנחנו כעם, כחברה, כמדינה יש לנו מחויבות לפעול כדי לא להיכנס למצב שאדם חס וחלילה ימות ואנחנו לא יודעים מיהו, ואיננו יודעים מה קרה לו, ואיננו יודעים ממה הוא מת וכדומה (13-14, 32).

<sup>519</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 183 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-17 (13.2.2008).  
<sup>520</sup> כפי שהוצג לעיל, סעיף 8 בתע"ס 2010 תיקן בעיה זו.

מן הממצאים שפורטו בפרקים הקודמים עולה כי ישנן שלוש תקופות מרכזיות של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בין השנים 1948 ל-2010. שתי התקופות הראשונות מתרחשות במהלך העליות ההמוניות הראשונה (1948-1953) והשנייה (1989-1995). במהלך שתי תקופות אלו נעשו מאמצים כבירים למנוע חסרות בית של רבבות אנשים בכל חודש, ולפעמים 1000 אנשים ביום. למרות שבמבט לאחור ניתן לראות במהלכים שבוצעו מהלכי מניעה כנגד חסרות בית, הם לא נהגו ולא תוארו ככאלה כאשר התרחשו.<sup>521</sup> במקום זאת הם תוארו והומשגו כמהלכים לקליטת העלייה ההמונית. רעיון המדיניות שהניע את מאמצי המניעה הוא רעיון העלייה ההמונית, המהווה למעשה צורה ייחודית של הציונות.

תקופת המדיניות השלישית – שמתחילה ב-1991 ונמשכת עד לכתיבת מחקר זה ב-2010 - היא תקופה של מדיניות מוצהרת כלפי אנשים חסרי בית, ולא רק כלפי עולים חדשים. בתקופה זו מבוצעים מהלכי מדיניות כלפי קבוצה מצומצמת מתוך חסרי הבית, המכונים על ידי מוסדות המדינה "דרי רחוב". בתקופה זו מתבצע בעיקר מהלך של התערבות בשעת חרום, אשר בא לעזור לאנשים שכבר הגיעו למצב שבו הם חסרי בית.<sup>522</sup> ההתערבות אשר נבנתה כדי לסייע לאוכלוסייה זו הונעה על ידי, והתבססה באופן מרכזי על, רעיון השיקום. תקופה שלישית זו חופפת בחלקה לתקופת העלייה ההמונית השנייה. היא מובחנת מתקופה שנייה זו היות ובמהלכה התגבשה מדיניות ספציפית ומוצהרת כלפי אנשים חסרי בית, ולא רק כלפי עולים חדשים. החפיפה נובעת מכך שהתגבשות המדיניות הספציפית כלפי אנשים חסרי בית החלה כבר במהלך העלייה ההמונית השנייה.

בניגוד לשתי תקופות המדיניות הראשונות בהן לא הייתה קיימת הבניית בעייתם של אנשים חסרי בית, הבעיה החברתית המתוארת בתקופה השלישית היא בעייתם של דרי הרחוב, המהווים קבוצה מצומצמת בתוך הקבוצה הכוללת של חסרי הבית. דרי הרחוב הם אנשים השרויים בהזנחה גופנית ונפשית קשה, בניתוק מבני משפחה וידידים ואינם בקשר עם מערכות שירות

---

<sup>521</sup> מהלך המניעה הוא אחד מתוך ארבע רמות שצריכות להיות מופעלות במשולב במסגרת מדיניות כוללת כלפי אנשים חסרי בית: מניעה; התערבות מוקדמת; התערבות בשעת חרום; ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך. להרחבה בעניין זה ראו פרק ראשון.

<sup>522</sup> מהלך של התערבות בשעת חרום גם הוא אחד מתוך ארבע רמות של מדיניות כוללת כלפי אנשים חסרי בית. ראו הערה קודמת.

שוונות.<sup>523</sup> כלומר, יש כאן הבנייה של בעיית "דרי הרחוב" כבעיה של מי שזקוקים לסיוע המכוון למאפייניהם האישיים, ללא אזכור מצבם הדיורי מעבר לתיאור היותם דרים ברחוב. בכך מופנית האצבע ההסברית למאפיינים אישיים – ולא מבניים, שגרמו לאנשים להגיע למצב אשר בו הם חסרי בית. לכן, גם המדיניות שצריכה להינקט כדי לסייע להם צריכה להיות מופנית לגורמים אלו. הבעיה המובנית היא, אם כן, בעיה של אנשים עם בעיות אישיות אשר צריכות להיפתר במישורים אישיים.

להלן יעשה ניסיון להסביר – על בסיס הממצאים שתוארו עד כה, ובשילוב המסגרת התיאורטית אשר גם היא פורטה לעיל, את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל מאז 1948, ועד לשנת 2010. כלומר, יעשה שימוש בהבנייתן של בעיות חברתיות ורעיונות מדיניות על מנת להסביר את הממצאים הנוגעים לאנשים חסרי בית והמדיניות אשר ננקטה כלפיהם בתקופה המדוברת. מובן כי קיימים גורמים נוספים אשר השפיעו על המדיניות המדוברת, וכי הבנייתן של בעיות חברתיות ורעיונות מדיניות אינם הכלים התיאורטיים היחידים שעשויים להסביר מדיניות זו. בין המרכזיים שבגורמים אלו ניתן למנות את התיאוריה המוסדית ההיסטורית שתוארה בפרק השני לעיל. אין בבחירת הכלים התיאורטיים בהם נעשה שימוש כאן כדי להמעיט מכוחם ההסברי של כלים אחרים, שאולי אף ייעשה בהם שימוש בעתיד כדי להסביר את תמונת המציאות המורכבת המתוארת כאן. ברור כי אין בשימוש בכלי תיאורטי אחד, או שניים, כדי למצות את ההסברים הנוגעים לתמונה זו. בנוסף, כמובן שאין להתעלם מקיומם של מהלכים חיצוניים אשר השפיעו על האירועים, ומצרכים קונקרטיים שנוצרו בעקבותיהם. בלוח 6.1 להלן מוצגת סכימה של ההסברים אשר יועלו בפרק זה.

---

<sup>523</sup> מכתב מאת קטי גינסברג, מ"מ מנהל השרות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי אל מנהלי סניפים, מנהלי מח' גמלאות, מנהלי סניפי משנה, ופקידי תביעות הבטחת הכנסה, מיום 15 בדצמבר, 1993. חוזר כללי 489/93, ה.ה. 1127. אמב"ל. ראו גם הגדרת "דר רחוב" בתע"ס עדכניות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010).

**לוח 6.1: הסבר המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-2010 באמצעות הבניית בעיות חברתיות ורעיונות מדיניות**

<p align="center"><b>1991 עד 2010</b><sup>524</sup></p> <p align="center">התגבשותה של מדיניות כלפי דרי רחוב</p>	<p align="center"><b>1989 עד 1995</b></p> <p align="center">העלייה ההמונית השנייה</p>	<p align="center"><b>1948 עד 1951</b></p> <p align="center">העלייה ההמונית הראשונה</p>	
<p align="center">הבעיה המובנית היא של דרי רחוב</p>	<p align="center">מדובר על קליטת עלייה; אין בעיה של חסרי בית</p>	<p align="center">מדובר על קליטת עלייה; אין בעיה של חסרי בית</p>	<p align="center"><b>הבניית הבעיה החברתית</b></p>
<p align="center">רעיון השיקום</p>	<p align="center">רעיון העלייה ההמונית</p>	<p align="center">רעיון העלייה ההמונית</p>	<p align="center"><b>רעיונות המדיניות</b></p>
<p align="center">מהלך הכולל בעיקר <b>התערבות בשעת חירום</b> באמצעות המודל המשטרתי והמודל הרפואי</p> <p align="center">מדיניות זו מוצהרת כמדיניות כלפי דרי רחוב</p>	<p align="center">מהלך <b>מניעתי</b> שתכליתו <b>דיור לעולים</b></p> <p align="center">מדיניות זו אינה מוצהרת כמדיניות כלפי אנשים חסרי בית</p>	<p align="center">מהלך <b>מניעתי</b> שתכליתו <b>דיור לעולים</b></p> <p align="center">מדיניות זו אינה מוצהרת כמדיניות כלפי אנשים חסרי בית</p>	<p align="center"><b>מדיניות כלפי אנשים חסרי בית</b></p> <p align="center">מניעה ♦ התערבות מוקדמת ♦ התערבות בשעת חירום ♦ אסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך</p>
<p align="center"><b>מדיניות כלפי דרי רחוב</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• היחידה לדרי רחוב בעיריית תל-אביב-יפו</li> <li>• הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית</li> </ul>	<p align="center"><b>מדיניות קליטת עלייה</b></p> <p align="center">התערבות בקצבאות ובשוק הדיור</p> <p align="center">- נוהל קליטה ישירה סל קליטה - מימוש דיור בשוק החופשי</p> <p align="center">עיקר מערך השיכון הארעי לעולי העלייה ההמונית השנייה:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• קרוואנים</li> <li>• מרכזי קליטה</li> </ul>	<p align="center"><b>מדיניות קליטת עלייה</b></p> <p align="center">התערבות בשוק הדיור</p> <p align="center">עיקר מערך השיכון הארעי לעולי העלייה ההמונית הראשונה:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• בתי עולים</li> <li>• מחנות הצבא הבריטי לשעבר</li> <li>• בתי הערבים שנעזבו</li> <li>• מחנות עולים</li> <li>• מעברות</li> </ul> <p align="center">וגם בניית שיכוני קבע</p>	<p align="center"><b>יישום המדיניות</b></p>

<sup>524</sup> כאמור, תקופה זו חופפת בחלקה לתקופת העלייה ההמונית השנייה, היות והמהלכים המתרחשים בה החלו במהלך העלייה ההמונית השנייה.

חשוב לציין כאן כי עמודת "1991 עד 2010" לעיל מתמקדת במדיניות כלפי דרי הרחוב. בהמשך לדיון בהגדרת "דרי רחוב" בפרק החמישי, ניתן להבין כי עלולות להיות קבוצות שונות אשר לא נכללות תחת הגדרה זו. קבוצה אחת שכזו היא האנשים אשר גרו באוהלים במהלך מחאת האוהלים בשנת 1990, מחאה אותה סקר דוד דרי (1992) בהרחבה. המדיניות שנבנתה עבור דרי הרחוב הדירה אותם אז, ולמעשה ממשיכה לעשות זאת מאז ועד לכתיבת מחקר זה. כפי שהוצג לעיל, המדיניות המדוברת לא שירתה את דרי האוהלים במהלך המחאה הארצית שהתרחשה במדינת ישראל בשנת 1990, וגם לא מחאות מקומיות מאוחרות יותר שהתרחשו גם במהלך שנות האלפיים. דיון נרחב יותר באופיו ההדרתי של המונח דר רחוב מתקיים להלן.

### רעיון העלייה ההמונית ומערך הדיור הארעי בעלייה ההמונית הראשונה

גולדה מאירסון מסכמת את תרומתם של מנגנוני הקליטה בתחום הדיור בפתיחה לספרו של דוד זסלבסקי (1954) *שיכון עולים בישראל – בנין, תכנון ופתוח*. היא כותבת שם כך:

בתקופת זמן קצרה, של שלש שנים בלבד, נבנו רק בשביל עולים למעלה מ-100,000 דירות חדשות, וזאת בלי להביא בחשבון את דיור-הארעי במחנות, באוהלים ובצריפונים, והרי גם בדיור הארעי הושקעו עמל ודאגה וחרדה רבה לשלומם ולבריאותם של העולים – וכמובן, גם אמצעים גדולים.

דירות חדשות אלה, בערים ובעיירות, במושבות בכפרים ובהתישבות העובדת הכפילו והשלישו את שטחה המאוכלס של מדינת ישראל ותרמו תרומה גדולה ביותר לביצורה הבטחוני ולהתפתחותה המשקית של המדינה ומנעו – וזה אולי העיקר – את השואה שהיתה צפויה למפעל העלייה מהעדר קורת-גג לרבבות משפחות מטופלות בזקנים וטף (3).

מניעת "השואה" שהייתה צפויה למפעל העלייה עמדה בבסיס הדאגה של מנגנוני הקליטה במדינת ישראל בשנים הראשונות לקיומה. זאת מתוך ההבנה שאם תתרחש "שואה" שכזו משמעותה תהיה רבבות ומאות אלפי אנשים המתגוללים ברחובות הערים, חסרי בית. משמעותה יכולה הייתה להיות קטסטרופאלית מבחינות רבות למפעל העלייה. נראה כי אחת המשמעויות העיקריות, והבעייתיות מבחינת המדינה בנוסף על הקשיים האנושיים שהיו נגרמים לעולים, יכולה הייתה להיות ש"שואה" שכזו עשויה הייתה בין השאר לגרום להאטה משמעותית בעלייה,

עם הגיעם של ההדים לקהילות היהודיות בגולה על מה שהיה קורה בישראל. ולכן מעבר לבעיות החברתיות החמורות שעשויות היו להתעורר במצב שכזה, המדינה החדשה לא יכולה הייתה להרשות לעצמה מצב בו מאות אלפי, או אפילו רבבות אנשים מסתובבים חסרי בית ללא מקום להניח בו את ראשם, גם בגלל סיבה שמבחינתה נתפשה כסיבה ביטחונית; שהרי כאמור העלייה היוותה את "החזית השנייה".

לפי זסלבסקי (שם), השיכון לסוגיו השונים נתפס כאחת מאבני היסוד בפרשת תחיית העם היהודי ובנין ארצו. לא היה מדובר רק בדיוור במובנו הפיזי. בנין הארץ - מושג שחרג ממובנו הפיזי, הפך לסמל ההגשמה הציונית. ואכן, בתהליך הבנייה נועדה לבנין קורת הגג - כפשוטה - חשיבות ראשונה במעלה גם מבחינת היקפה הגשמי. עם זאת ברור היה שההשקעה בבניית הדיוור אינה המטרה כי-אם אחד האמצעים, אחד התנאים לתהליך הכולל של ההגשמה המדינית והחברתית, תוך מימוש רעיון העלייה ההמונית הציונית. דבר זה אך טבעי הוא, "שהרי "קורת הגג" היא בסיס ותנאי מוקדם לכל פעילות אנושית בחיים החברתיים; בלעדיה הן לא תתכן כל התפתחות וכל הגשמה של מטרות חברתיות ותרבותיות" (5). השיכון אם כן, נתפש כאבן היסוד למימושה של קליטת העלייה, תוך הבנה כי קורת-גג לעולים החדשים היא תנאי מוקדם שבלעדיו לא תיתכן קליטת עלייה תקינה.

דרין (1955) סיכם את היותה של קורת גג תנאי לקיומה של קליטת עלייה בצורה טובה ביותר. הוא אמר כי

תולדות העלייה ההמונית וקליטתה, הם מאבק מתמיד על הבטחת קורת-גג לעולה. התנאי לעלייה הוא קליטתה. הרצון לעלייה בקרב ההמונים ישאר ללא תוצאות מעשיות ויהפך לסיסמה בלבד, באם לא תלווה העלייה קליטה מתמדת. שיכון לעולה איננו מהווה עדיין קליטה, אולם הוא תנאי מוקדם לקליטת העולה; להבטחת תעסוקה; למתן חינוך; לטיפול רפואי, וכדו'. הבטחת קורת-גג ומזון לאדם, הם תנאי ראשון לקיום עלייה. רק לאחר שמובטח מקום מגורים - ולו הארעי ביותר והגרוע ביותר - ומזון מינימאלי, אפשר לטפל בתהליך קליטה פרודוקטיבי. המאבק להבטחת קורת-גג הוא המאבק לעלייה (21).

לפי דרין (שם), השיכון הארעי הציל את העלייה מהתמוטטות גמורה. כפי שנסקר לעיל בהרחבה, שיכון ארעי זה כלל בעיקר את בתי העולים, מחנות הצבא הבריטי שננטשו, בתי הערבים שנעזבו, מחנות העולים והמעברות.

מהממצאים שנסקרו לעיל, ותוך ההבנה כי הדיור הארעי נבנה כתוצאה ממחויבות מנגנוני הקליטה לכך שלא יהיו אנשים חסרי בית בקרב העולים החדשים, עולה רעיון מדיניות מרכזי אחד שלמעשה הניע את כל המהלך הדיורי הזה, והוא רעיון העלייה ההמונית. כלומר, רעיון העלייה ההמונית הביא את מנגנוני הקליטה לבצע מהלך שבה למנוע חסרות בית בקנה מידה נרחב, שעשויה הייתה להתרחש כתוצאה מעלייה זו. גם אם בדיעבד ניתן למצוא התייחסויות לכך שאכן מדובר היה במהלך למניעת חסרות בית, כפי שעולה מהציטוט של מאירסון לעיל, נראה כי תוך כדי העשייה לא הייתה התייחסות אליה כאל עשייה הנעשית כחלק ממדיניות המונעת חסרות בית. ההתייחסות למהלך זה הייתה כחלק ממדיניות הקליטה הכוללת שחלק נכבד ממנה היה הדאגה לדיור של העולים. ברור ש"רעיון המדיניות" המדובר איננו הגורם לקליטת העלייה. השימוש הנעשה כאן בהסבר הרעיוני מספק ערוץ הסברי אפשרי **לדרך** שבה התבצעה הקליטה.

למען הסר ספק, חשוב להדגיש מה מקומה של חסרות הבית בתוך רעיון העלייה. כפי שהוסבר בפרק הראשון, נראה כי מהספרות עולה תובנה משלוש יבשות לפחות, באשר לצורך בגישה כוללת למדיניות כלפי אנשים חסרי בית. ההשלכות של גישה זו על המדיניות מוצגות כצורך בשימוש ברמות התערבות שונות באופן משולב: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות התערבות לטווח ארוך (Edgar 2004; Edgar et al. 1999; FHCSIA 2006; Minnery and Greenhalgh 2007).

במחקר הנוכחי עולה בהקשר זה המניעה של חסרות בית בקנה אחד עם העבודה שנעשתה למען העולים על ידי מנגנוני הקליטה, בהקשר למאמצי הדיור השונים שהוזכרו לעיל. רעיון העלייה – באשר הוא רעיון מוצלח, כולל בתוכו את קליטתה של העלייה, וכך טומן בחובו מניעה של חסרות בית, או עבודת מדיניות אחרת הקשורה לאחד הרבדים של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית המופיעים בפסקה לעיל. שהרי, הגירה כרוכה בעזיבת ביתו של אדם במקום מוצאו. חלק מההגירה כרוך במציאת מקום מושב חדש. לכן כאמור, ניתן לראות במאמצי הדיור הזמני והקבוע, כמו גם במדיניות קליטה ישירה-סל קליטה, שהונעו על ידי רעיון העלייה ההמונית כטומנים בחובם עבודה מניעתית כלפי אנשים אשר לולא עבודה זו היו עשויים להיוותר חסרי בית. מקומה של חסרות בית ברעיון העלייה הייתה פוטנציאלית; בהיעדר סידורים הולמים לדיור המהווים בין השאר עבודה למניעת חסרות בית, הרי שרבות האנשים שהגיעו לחופי המדינה בכל חודש עלולים היו להפוך לחסרי בית.

יצוין כי רמת המניעה המדוברת כאן הופעלה כלפי העולים ככלל. עם זאת, אכן הופעלו גם רמות התערבות נוספות, כפי שהוצג לעיל בפרק הרביעי. בפרק זה תוארו חמש התערבויות אשר נועדו



להתמודד עם מי שכבר הפכו לחסרי בית: האחת היא ההתמודדות עם עזיבתם של יהודים את המעברות בשל קשיי המגורים בהן; השנייה היא ההתמודדות עם ערבים שהפכו לחסרי בית בעקבות מלחמת 1948; השלישית היא התמודדות עם מי שהפכו לחסרי בית או שעמדו להפוך לחסרי בית בעקבות שיטפונות ומבנים מסוכנים; הרביעית היא חוקת ההשתייכות, אשר באה לקבוע טיפול סדיר ואחיד בנצרכים ועולים העוברים ממוקום למקום וחסרים מקום מגורים קבוע; והחמישית היא בית הכנסת אורחים ביפו אשר שימש בין השאר גם כבית מחסה לאנשים חסרי בית. בנוסף תואר מפעל קורת גג אשר שילב בתוכו את הרמה המניעתית ביחד עם התערבות מוקדמת והתערבות בשעת חרום. זאת תוך ניסיון להקל את מצבם של ילדים אשר הפכו חסרי בית בעקבות שיטפונות שהרסו, או איימו להרוס את מקומות מגוריהם הזמניים במעברות.

בנוסף, תוארו בפרק הרביעי ביחס לשנים שבין שתי העליות ההמוניות מספר התערבויות בודדות, גם אם אלה לא מייצגות מדיניות סדורה כלפי אנשים חסרי בית. הוזכרו בין השאר הניסיונות לחיסול המעברות, אשר הכילו מבנים שעם השנים הפכו ללא מתאימים למגורי אדם, כמו גם חיסול משכנות העוני בשנים מאוחרות יותר. בנוסף, דובר לעיל על המחקר שבחן את תופעת הצעירים הבורחים מבתיהם. עם זאת נראה כי רוח המלצותיו לא התממשה עד לשנות התשעים של המאה ה-20. נכון שוב להדגיש כאן כי שרר חוסר במדיניות כלפי אנשים חסרי בית אשר ליווה את שלושת העשורים שלפני שנות התשעים של המאה הקודמת, כפי שהודה גם שר העבודה והרווחה כץ בדברים שצוטטו לעיל.

"עולה" - לעומת מהגר ופליט<sup>525</sup> - מוגדר כיהודי הבא מן הגולה להשתקע בארץ-ישראל (אבן שושן 2003, 1353). "ציונות" מוגדרת על ידי אבן שושן (1982) כך:

התנועה הלאומית-המדינית של היהודים שלבשה במשך כל תקופות הגלות ועד ימינו צורות שונות (משיחיות, עליות, שירת-געגועים, חבת-ציון, ציונות מדינית). עקר שאיפתה – תחית עם ישראל, הקמת מדינה יהודית עצמאית בארץ-ישראל ורכוז כל פזורי ישראל בתוכה (2221).

בבסיסה של הציונות עומדת ההכרה בחוסר בשלטון עצמי לעם היהודי המפוזר בכל קצוות תבל, וכתוצאה מכך בצורך בהקמתה של מדינה עצמאית (הרצל [1896] 1953; פינסקר [1882] 1921). גם

<sup>525</sup> ההגדרה המילונית של "מהגר" היא של אדם שיצא מארצו ובה להשתקע בארץ אחרת, אמגרנט (אבן שושן 2003, 898). "פליט" מוגדר כמי שנמלט, בורח, מי שהצליח לנוס ממערכה או מסכנה (שם, 1490). אבן שושן מזכיר בהקשר זה את המקור התנכ"י: "ופליטי חרב ישבון מן-ארץ מצרים" (ירמיה מד כח). בעלייה ההמונית הראשונה רבים מן העולים הוגדרו כ"פליטי חרב".

אם דיברו בזכות הקמת מדינה לעם היהודי, לא דיברו יהודה-ליב פינסקר (1882 [1921]) ותיאודור הרצל (1896 [1953]), מהוגיה הראשונים של הציונות, על הקמת מדינה שכזו בהכרח בארץ-ישראל. עם השנים תפסה את המקום המרכזי "הציונות הסינתטית", שאיחדה את היסודות המדיני והמעשי של הציונות. חיים וייצמן ודוד בן-גוריון עמדו בראש המנהיגות הציונית במחצית הראשונה של המאה ה-20. מנהיגות זו היא שהפכה את ההסתדרות הציונית העולמית שהקים הרצל לתנועה עממית רחבה, אשר שמה לה למטרה להקים לעם ישראל מדינה משלו בארץ ישראל (נאור 2002).

למרות שגם בזמן מלחמת העולם השנייה היו עדיין מי שהחזיקו באפשרות של הקמת מדינה יהודית במקום שאינו ארץ-ישראל, הרי שלפי בן-גוריון, העיקרון הראשון של המדיניות הציונית היה בהסמכת בעיית היהודים לבעיית ארץ-ישראל. שידוד המערכות בזמן מלחמת העולם השנייה היווה הזדמנות לשינוי. בן-גוריון העריך כי הקמת מדינה בחלק מארץ-ישראל תהיה שלב מקדם של ההגשמה הציונית; הוא ביקש להשיג אוטונומיה מוגבלת בחלק מן הארץ ובייחוד שליטה על העלייה (קולת 2008).

ניתן אם כן להתייחס לעלייה לסוגיה כצורה אחת – בין אחרות – שלבשה הציונות במהלך השנים. על פי פרשנות זו העלייה היא דרך מימוש ציונית לתחייתו של עם ישראל, וריכוז כל פזורי עם ישראל במדינתו, בעוד שהעולה הוא יהודי המגיע מן הגולה להשתקע בארץ-ישראל. טרטקובר (1953) משווה בין הגירה לנדודי אוכלוסייה. לפי טרטקובר המונח הגירה הוא מונח שנעשה בו שימוש במשך אלפי שנים, וככזה מובנו רחוק מלהיות אחיד בכל תקופה ותקופה; גורמי הנדודים, מובנם החברתי והשפעתם על התפתחות המאורעות מגוונים, עד שלעתים כל שנותר למהגרים במשותף הוא המעבר שלהם ממקום למקום. בשונה מתופעות הגירה אחרות טרטקובר מדבר על "העלייה" כיוצאת מכלל ההגירות האחרות בכך שהגורם הרעיוני תפס בה ערך מיוחד;

בפעם הראשונה הפך גורם זה ליסוד בהגירת יהודים שפנתה לא"י, החל משנות השמונים של המאה [ה-19], והיום כאמור, לא מעטים הסימנים לפיהם יש להניח, שהוא הגורם העתיד – אמנם מתוך תמורות מסוימות – לקבוע את אופי ההגירה להבא (80).

היסוד הרעיוני מוצג על ידי טרטקובר (שם) כעיקר בצורת ההגירה הנקראת עלייה; קרי הגירה ציונית של יהודים לארץ ישראל. העלייה מוצגת כך מתוך שקיימת בה הכרה כי תפקידו של המהגר איננו לפתור את בעיית קיומו הוא – או בכל מקרה לא אותה בלבד, אלא כי עליו לפעול מבחינה

ציבורית רחבה יותר. טרטקובר מציג את שלושת היסודות של העלייה כמתמצים ברעיון, ארגון והכשרה. בהמשך הוא מציג את העולה, בניגוד למהגר, כמי שאפילו אם אין לו אמצעים משלו בבואו לארץ חדשה לא יהיה קבצן. לדבריו, לא יתכן בעליה מצב בו אדם יראה את עצמו כקבצן התלוי בחסדי הציבור, משום שהעולה נותן בדרך כלל יותר ממה שהוא מקבל.

יהודית שובל (Shuval 1959), בחנה מדגם של 2000 מהגרים במחנות מעבר בשנים 1949-1950. ממצאיה העלו כי בעוד שמהגרים לארצות אחרות שמו את האינטרס האישי שלהם במרכז, הרי שהמהגר הציוני היה מעוניין באופן אידיאלי בקידום הכלכלי והחברתי של החברה ככלל, בעוד רווחתו האישית תופסת מקום שני בסדר העדיפויות. שובל מצאה כי הגירה לישראל עשויה להיות מובנת בדרך הטובה ביותר, במונחים רחבים של תנועה חברתית ואידיאולוגית הרואה התיישבות בישראל והשתתפות בונה בפיתוחה כבעלות ערך רב. במובן זה ההגירה למדינת ישראל, לפי שובל, היא ייחודית, כאשר ההבדל הבסיסי נטוע באידיאולוגיה הציונית. לפי טרטקובר (1953) אידיאולוגיה ציונית זו הביאה לכך שעניין היחיד בעלייה היהודית לארץ ישראל נעלם לגמרי ופרשת הנדודים היא כולה לטובת הכלל בלבד.

כפי שצוין לעיל, שרי ברמן (Berman 1998) מעלה מספר שאלות אליהן צריכים חוקרים להתייחס בבואם לקבוע אם רעיונות מהווים משתנה עצמאי בלתי-תלוי בלימוד הפוליטיקה:

5. האם קיימים הבדלים אמיתיים בין רעיונות המוחזקים על ידי יחידים או קבוצות,

והאם הם בעלי השלכות שונות לבחירות מדיניות מצד המחזיקים בהם?

6. האם אפשרי לבנות קשר סביר בין הבדלים אלה וההחלטות של השחקנים הפוליטיים?

7. האם הרעיונות הרלוונטיים הקדימו את ההחלטות המוסברות?

8. האם בלתי אפשרי להסיק את התוכן הספציפי של הרעיונות מידע של משתנה נצפה אחר במערכת בזמן שנלקחה ההחלטה?

(22: התרגום שלי).

בלנד (Béland 2005) וגם קמפבל (Campbell 2004) ממליצים על כלי זה לשם הכרעה לגבי השפעתו היחסית של רעיון מסוים על שינוי מוסדי. להלן תוצג עמידתו של רעיון העלייה ההמונית הציונית בקריטריונים של ברמן. רעיון העלייה ההמונית נבחן כאן בהיותו רעיון של הגירה יהודית לארץ ישראל שבהווייתה מממשת את הציונות. לפני שיינתנו המענים לשאלותיה של ברמן, חשוב לציין מספר נקודות ביחס לשאלות אלה.

לפי ברמן (Berman 1998), השאלה הראשונה פונה לטענה כי רעיונות הם מעורפלים ולא ברורים. למעשה, השאלה באה לברר האם אמונות סדורות עשויות להיות מזוהות ומוגדרות לגבי שחקנים פוליטיים ספציפיים. שאלתה השנייה באה לברר האם רעיונות עומדים בשורה אחת באופן קונסיסטנטי עם התוצאות הנבחנות. עם זאת ברמן מבהירה שיש להיזהר שלא לבלבל בין מתאם (קורלציה) לבין סיבתיות, וטוענת כי תנאי מקדים לבחינה של רעיונות הוא מצב אשר בו האמונות של שחקן פוליטי מסוים נראות כקשורות לבחירות שנעשו.

שתי השאלות האחרונות לפי ברמן (שם), מטרתן להתמודד עם ההתנגדות לפיה רעיונות הם משניים לתהליכים המדוברים (epiphenomenal). מטרת השאלה השלישית היא לבחון את קיומה של האפשרות כי משתנים תלויים ועצמאיים מעורבבים, או נגרמים על ידי משתנה שלישי שהושמט. הקדמת הרעיון לתהליך המדובר מפחיתה מאד את האפשרות הזו. בדומה, השאלה הרביעית, תוך שהיא מורה לבחון אם המשתנה הרעיוני עשוי להצטמצם למאפיין מבני של הסביבה העכשווית, מזכירה שבמקרים רבים רעיונות אכן עשויים להיות משניים לתהליך, ובכך מרחיקה בחינה שכזו ממצבים שבהם תוצאות עשויות להיות מוסברות טוב יותר באמצעות גורם שאינו רעיוני. בהינתן הבהרות אלה של ברמן יוצגו להלן התשובות לשאלותיה בנוגע לרעיון העלייה ההמונית במהלך שתי העליות ההמוניות, ובנוגע לרעיון השיקום בהקשר של המדיניות כלפי דרי רחוב.

כפי שהוצג לעיל בפרק הרביעי, הגן בן-גוריון בנחישות – ואיתו גורמים נוספים בממשלתו - על מדיניות של עלייה גדולה, בלתי מוגבלת, לא בהרכבה ולא בממדיה. באותו הזמן הרעיון המרכזי שהתחרה ברעיון הקליטה ההמונית היה עליה וקליטה מוגבלות כתוצאה ממהלך שיביא להגבלת העלייה, והפסקה של דרבון בלתי פוסק לזירוז עלייה המונית. כפי שהוצג לעיל, מאז קום מדינת ישראל ועד לנובמבר 1951 פעל רעיון העלייה ההמונית וקליטתה כרעיון שהניע את מנגנוני הקליטה. נוצר מעין ניגוד אינטרסים מסוים בין העלייה ההמונית וקליטתה, היות והמדינה החדשה לא הייתה ערוכה או מוכנה – לא מבחינות כלכליות, ולא מבחינות תפעוליות לקליטת עלייה המונית. ולכן רעיון של עלייה שאינה המונית, שמנגנוני הקליטה יוכלו להיערך לה, בהחלט היה נוכח מאז תחילת הדרך ולאורך כל ימי העלייה ההמונית, עד שכאמור השתלט על הזירה לקראת סוף שנת 1951 (ד. הכהן 1994). עד אז, שלט רעיון העלייה ההמונית בזירה הרעיונית.

חשוב לציין כי רעיון העלייה ההמונית נטוע באידיאולוגיה הציונית שבעצמה הולידה רעיונות שונים. מעבר למאבקים בתוך התנועה הציונית עצמה, ניתן למצוא לא מעט מאבקים בין ציונים לאנטי-ציונים. במסגרת זו התקיימו ויכוחים בין שוללי הגולה למחייבים את המשך החיים

היהודיים בתפוצות. בנוסף היו מי שהציעו התיישבות לאומית יהודית במקומות גיאוגרפיים אחרים (קולת 2008). לבסוף, האידיאולוגיה הציונית גם היא לא הייתה האידיאולוגיה היחידה שהייתה קיימת בשיח בזמנים המדוברים. במקביל אליה ניתן לציין לדוגמה את הכנענות. בניגוד לציונות שהיא אידיאולוגיה יהודית דגלה הכנענות ב"הגדרה עצמית לאומית, טריטוריאלית, בהתנער מגדרי גזע, עדות, דת, ובהשען על תקופה לאומית קלסית" (רטוש 1976א, 38).<sup>526</sup> ניתן אם כן לראות כי רעיון העלייה ההמונית היה רעיון מדיניות אחד בין אחרים.

רעיון העלייה ההמונית היה בעל השלכות מהותיות לבחירות מדיניות מצד המחזיקים בו, לרבות החלטות בעניין ההיערכות הדרושה בתחום הדיור, ובאופן ספציפי בעניין הדיור הארעי. נראה שההמוניות שבעלייה – ולא רק העלייה לבדה, מצביעה על הצורך בהיערכות חירום בדמות מערך הדיור הארעי במתכונת הרחבה שבה יושם.

מן הממצאים עולה כי החלטות הדרג המדיני למצוא כל דרך לשכן את העולים החדשים באמצעות הקמת המגוון היצירתי שנוצר במערך הדיור הארעי (דרין 1955; ד. הכהן 1994; זסלבסקי 1954), **נבעה** מההבדלים בין הגישות השונות של עלייה בלתי מוגבלת, ועלייה מוגבלת. זאת מתוך רצון להקים חזית שנייה תוך פיזור אוכלוסין במהירות האפשרית, ובמקביל לדאוג לקורת גג לעולים החדשים אשר שטפו בהמוניהם את חופי המדינה החדשה.

ידוע כי רעיון העלייה ההמונית קינן אצל בן-גוריון הרבה לפני שהוקם מערך הדיור הארעי בצמוד לקום מדינת ישראל. כפי שכבר נאמר לעיל, כבר ב-1941 מינה דוד בן-גוריון צוות תכנון להכנת תוכנית לקליטת מיליון עולים בזמן קצר. נסיבות ההיסטוריה בשנת 1948 חייבו שינויים רבים ויסודיים בתוכנית, אשר באו לידי ביטוי באלתור בלתי פוסק של מציאת פתרונות דיור לעולים (ליסק 2009).

רעיון העלייה ההמונית אם כן – בהיותה צורה אחת מיני רבות של הציונות, הביא להפעלתו של מערך דיור ארעי לכלל העולים החדשים שהגיעו במהלכה. עיקר העניין כאן היא העובדה כי מהלך דיור ארעי זה היווה צעד מניעתי רחב היקף כנגד חסרות בית. גם אם לא דובר עליו ככזה, וכנראה שלא היה צעד מניעתי במסגרת מדיניות סדורה כלפי אנשים חסרי בית, היווה מערך הדיור הארעי מהלך מניעתי שבא לוודא כי התנאי המוקדם לקליטת העלייה – כפי שנקראה הדאגה לקורת גג לעיל, יאפשר את קליטתה ההולמת ואת המשכה של העלייה ההמונית של יהודים מרחבי העולם אל המדינה הנמצאת בשלבי התהוות מכריעים. כלומר, מערך הדיור הארעי הוקם כתוצאה

<sup>526</sup> להרחבה בעניין הכנענות ראו למשל הדד 1976; חורון 1976; רטוש 1976א; אוחנה 2008, 235-290; וגם הרצאתו של בועז עברון מיום 9 בספטמבר 2008, על ההיסטוריה של הרעיונות ה"כנעניים" וגלגוליהם: <http://hagada.org.il/hagada/html/modules.php?name=News&file=article&sid=6180>

מהעלייה ההמונית שהיוותה הגירתם המאסיבית של יהודים לארץ ישראל, במסגרת מהלך אקטיבי למימוש הציונות.

כאמור, כפי שעולה מהפרק הרביעי לעיל, למרות מאמצי המניעה היו מי שאלו לא עבדו מבחינתם ובכל-זאת מצאו את עצמם חסרי בית. שלוש דרכים שונות שימשו להתמודדות עם מצב זה: חוקת ההשתייכות, "מפעל קורת גג", ובתי הכנסת אורחים. צעדים אלה היו, גם אם לא באופן מוצהר - ומעבר למימוש הציונות, גם מימוש של זרוע אחת או שתיים בציר המדיניות כלפי אנשים חסרי בית אשר דוגלת בהתערבות כפולה הכוללת דיור בשילוב עם תמיכה ( M. Daly 1999; FEANTSA 2007; Koch-Nielsen 1999; Nelson, Aubry and Lafrance 2007).

חשוב לציין כי רעיון העלייה ההמונית המשיך להשפיע במידה מסוימת על פעולות הממשלה גם בין שתי העליות ההמוניות. דוגמאות לכך ניתן לראות במבצע לחיסול המעברות שהתרחש בין 1956 ל-1963, ובפינוי אחרוני המעברות שנמשך לפחות עד סוף שנות השמונים של המאה ה-20. במקביל ניתן להצביע כאן על חיסול משכנות העוני.

בדומה לימי העלייה ההמונית הראשונה, רעיון המדיניות של העלייה ההמונית השפיע גם במהלך העלייה ההמונית השנייה, מסוף שנות השמונים ועד אמצע שנות התשעים של המאה ה-20.

## **רעיון העלייה ההמונית והכלים השונים שהופעלו לשם קליטת העולים בדיור בעלייה ההמונית**

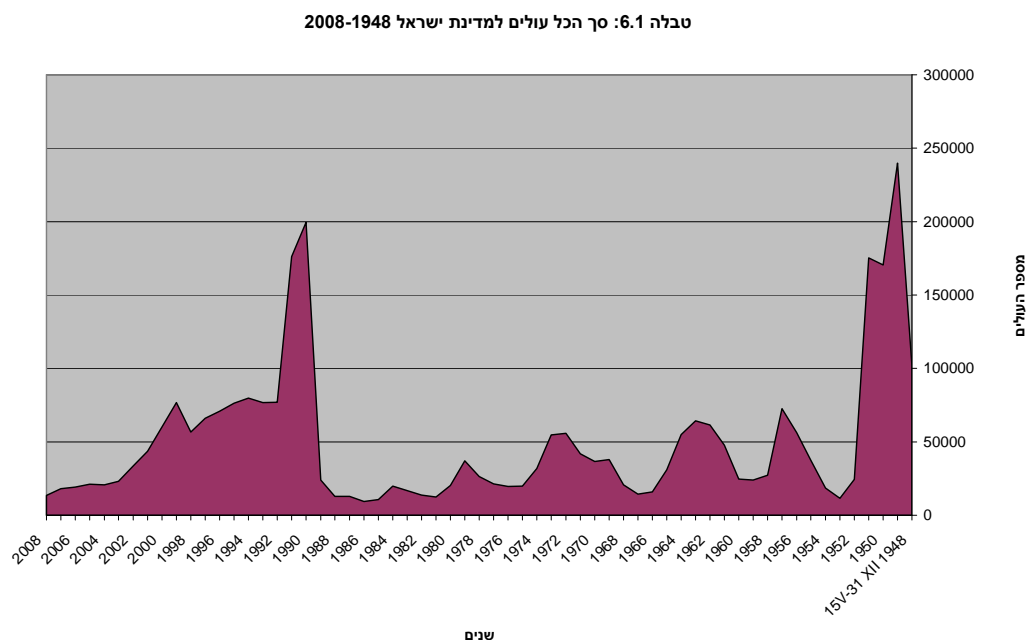
### **השנייה**

לפי הורוביץ ולשם (1998), העלייה ההמונית השנייה בהיסטוריה של מדינת ישראל הייתה תולדה של מספר גורמים: תגובה לתחושת אי-השתלבות של יהודי ברית המועצות לשעבר בחברה הרוסית; לזהות כפויה ואנטישמיות רשמית, כמו גם לאנומליה יהודית בתוך מערך הלאומים שחוו שם. עם זאת, הכותבים מדגישים כי העלייה ההמונית היא בעיקר תולדה של המשברים הפוליטיים-חברתיים-כלכליים שפקדו מעצמה זו במקביל לשינוי מעמדה הבין-לאומי והבין-גושי. בנוסף ובמקביל הם מציינים את דימויה של מדינת ישראל כבעלת עוצמה צבאית וטכנולוגית, בשילוב עם מדיניות "הדלת הפתוחה" שנקטה כלפי יהדות העולם.

הסיבות המסוימות שאפשרו את העליות ההמוניות בשנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל, ובשנות התשעים של המאה ה-20 היו שונות. עם זאת, רעיון העלייה ההמונית שהיה נטוע בבסיס העלייה ההמונית הראשונה היה שריר וקיים גם במהלך העלייה ההמונית השנייה, כפי שיוצג

להלן. כמו שהוסבר לעיל, אין בהסתכלות הנעשית כאן – באמצעות רעיון המדיניות המדובר – כדי להמעיט בחשיבותם של גורמים משפיעים אחרים.

טבלה 6.1 מציגה את התנודתיות במספרי העולים מאז קום מדינת ישראל ועד שנת 2008.<sup>527</sup>



מנתונים אלו עולה תמונה ברורה אשר לפיה בין העלייה ההמונית הראשונה לזו השנייה ולאחריה, הייתה תקופה של עלייה מתונה ומוגבלת. למרות הגורמים החיצוניים השונים שגרמו לעלייה ההמונית השנייה בשנות התשעים של המאה ה-20, ואשר חלקם הוזכרו לעיל, הרי שבצידם של מקבלי העלייה במדינת ישראל לא הייתה החלטה על הגבלת העלייה מסיבות מגוונות. כמובן שניתן לשאול האם בכלל ניתן היה לקבל החלטה להגבלת העלייה במצב שנוצר, כפי שהתקבלה ההחלטה על ידי הנהלת הסוכנות ב-18 בנובמבר 1951 (ד. הכהן 1994). בכל מקרה החלטה שכזו לא התקבלה, ובשנות התשעים של המאה ה-20 שלט בקרב קובעי המדיניות רעיון העלייה ההמונית.

<sup>527</sup> בעלייה ההמונית הראשונה, במהלך שלוש וחצי שנים בין ה-15 במאי, 1948 לסוף שנת 1951 עלו למדינת ישראל 687,624 עולים; בממוצע 196,464 עולים בשנה. לעומת זאת מאז ההחלטה על הגבלת העלייה ההמונית בסוף שנת 1951 ועד תחילת העלייה ההמונית השנייה, בשנים 1952-1989 עלו למדינת ישראל 1,146,379 עולים במהלך 38 שנים; בממוצע 30,168 עולים בשנה. בתקופה זו מספר העולים המקסימאלי בשנה אחת היה ב-1957 בה עלו למדינה 72,634 עולים, והמינימום היה בשנת 1986 בה עלו למדינה 9505 עולים. במהלך העלייה ההמונית השנייה שוב קפצו המספרים; בתחילתה של עלייה זו עלו למדינה במהלך השנים 1990-1991 375,616 עולים. בחלקה השני של עלייה המונית זו בשנים 1995-1992 עלו למדינה 310,067 עולים; בממוצע 77,517 עולים בשנה. עד סוף שנות התשעים נשארו מספרי העולים בכל שנה יחסית גבוהים ולא ירדו מ-56,730 (בשנת 1998). בשנת 1999 הגיעו למדינת ישראל 76,766 עולים. לעומת זאת, עם תחילת המאה ה-21 צנחו מספרי העולים וירדו בעשור הראשון של המאה מהממוצע שנספר בין שתי העליות ההמוניות. בשנים 2000 עד 2008 הגיעו למדינת ישראל 253,787 עולים; בממוצע 28,199 לשנה.

נתוני עלייה אלה, כמו גם נתוני טבלה 6.1 עובדו על בסיס נתוני טבלה 4.2 – עולים לפי תקופת עלייה ויבשת מגורים אחרונה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, נדלה ביום 1 במרץ, 2010, מתוך:

[http://www.cbs.gov.il/shnaton60/st04\\_02.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton60/st04_02.pdf)

בפרק החמישי לעיל, דובר במהלכים אשר נעשו כדי לאפשר את הדיור לעולים החדשים. בדומה לעליית שנות הבראשית, גם בשנות התשעים נעשו מאמצים מסוימים להכנת דיור ארעי, גם אם באופן מצומצם יותר. כפי שנכתב כבר לעיל, במצב זה של חוסר בדיור זמין הופעל לחץ אדיר על הממסד הקולט להפעיל פתרונות חירום חפוזים. במסגרת זו נרכשו קרוואנים, מגורונים ובתים מוכנים מחומרים קלים (שם 1998). כמו כן אוכלסו דירות פנויות במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, תוך שלעתים נכנסו שתיים או שלוש משפחות לגור בדירה אחת (בורוכוב 1991). בנוסף, נקלטו עולי אתיופיה בקליטה ראשונית במרכזי קליטה, כהכנה לקליטת קבע (אסטמן, גזור וסלמון 1985; גוינט מכון ברוקדייל 2001; וייל 1990).

עם זאת, עוד לפני הפתרונות החפוזים בהם נעשה שימוש, הרי שהכלי המרכזי אשר שימש את גורמי הקליטה במהלך קליטת העלייה ההמונית השנייה היה **נוהל קליטה ישירה סל קליטה**, כפי שתואר לעיל בפרק החמישי (ראו גל ולשם 1999; דורון 1991; לשם 1998; רוזנבאום-תמרי ודמיאן 1994; 2003; 2004).

ממחקר של המשרד לקליטת העלייה, שבחן עולים שהגיעו למדינת ישראל בין השנים 1989-1991, עולים נתונים מעניינים באשר להשפעת מסלול הקליטה הישירה. מהמחקר עולה בין השאר כי 48% מעולי 1989, ויותר מ-55% מעולי יולי 1990 וספטמבר 1991, ציינו כי היעד הראשון שלהם במדינה היה ביתם של קרובי משפחה או ידידים (רוזנבאום-תמרי ודמיאן 1994, 3). נתונים אלה מעניינים במיוחד כאשר משווים אותם לנתון מקביל מהעלייה ההמונית הראשונה: בשנת 1950 בשיאה של עלייה זו, כ-15% מהעולים החדשים לא נזקקו לשיכון ממשלתי או ציבורי כי הסתדרו בעצמם או אצל קרוביהם. ההערכה הייתה כי "כוח הספיגה" הזה ירד בשנים שלאחר מכן לכדי 12% (ירחון העבודה 1950, 1).

כבר נאמר לעיל כי שיעור העולים שהגיעו בעלייה ההמונית השנייה קטן במידה ניכרת, מזה של גל העלייה בשנות הבראשית של המדינה ביחס לאוכלוסייה הקולטת (סיקרון ולשם 1998א). לפי הנתונים שהובאו כאן לגבי האחוזים של מי שהסתדרו בעצמם או אצל בני משפחה בשתי התקופות, עולה כי הלחץ על מנגנוני הקליטה מבחינת דיור ראשוני בעלייה ההמונית השנייה היה קטן בהרבה מזה של הראשונה. נראה כי בנוסף לכך ואולי בזכות העובדה שהאוכלוסייה הקולטת הייתה גדולה הרבה יותר ואחוז העולים היה קטן יותר ביחס אליה, כמו גם בזכות הסיוע הכספי שניתן לעולים באמצעות סל קליטה בשנה הראשונה להגיעם למדינה, מצאו בשנים 1990 ו-1991 כ-40% נוספים (55% בשנים אלה לעומת 15% בשנת 1950) סידורי דיור עצמאיים.



תמונת הקליטה בשנות התשעים שונה אם כן באופן דרמטי מהתמונה שעולה משנות הבראשית. כפי שתוארו הדברים לעיל, בשנים הראשונות שוכנו כ-200,000 מהעולים בבתי הערבים שנעזבו. עולים נוספים שוכנו במחנות הצבא הבריטי, ומהר מאד החלו להיבנות מחנות העולים ולאחריהם המעברות, והמדינה מלאה בדיור ארעי שהמעבר ממנו לשיכוני קבע לקח שנים רבות, לפחות לגבי חלק מהעולים. רק בין 12 ל-15 אחוזים הסתדרו בדיור ללא צורך בעזרה ממנגנוני הדיור הארעי. לעומת זאת בשנות התשעים, מצאו את מקומם כ-200,000 מהעולים בדירות פנויות בשוק הפרטי, ומספר נוסף בלתי ידוע שוכנו בדירות הדיור הציבורי שהיו ריקות, ובמקביל נעשו מאמצים מוגבלים לדיור ארעי.

עם זאת, בשונה מהשנים הראשונות הרי שבשנות התשעים הכלי המרכזי ששימש את הגורמים הקולטים לסיוע בדיור הוא **נוהל קליטה ישירה סל קליטה**. הכסף שקיבלו העולים בהתאם לנוהל זה ייתר במקרים רבים את הצורך בעזרה בדיור מצד המדינה, תוך שעולים רבים מוצאים את המענה לצורכי הדיור שלהם בשוק החופשי. נראה כי בעיקר בשל סיוע זה, עלה היקף העולים אשר הסתדרו בדיור בעצמם, ללא צורך בעזרה ממנגנוני הדיור הארעי, ליותר מ-55% בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20. עם זאת, העובדה כי משפחות הסתדרו בעצמן גרמה לתופעה שהוזכרה לעיל של שתיים-שלוש משפחות ששכרו יחד דירה אחת כדי לעמוד בתשלומי השכירות והמחייב בכלל (בורוכוב 1991; Alterman 1995). נראה כי תופעה זו גרמה לכך שמשפחות רבות חיו בתנאים של צפיפות גדולה במהלך השנים הראשונות לעלייתן.

במבט של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית על הנתונים האלה, עולה כי מדינת ישראל השתמשה בעלייה ההמונית הראשונה בכלי של התערבות בשוק הדיור למניעה של חסרות בית. בעלייה ההמונית השנייה השתמשה המדינה בשילוב של שני כלים למניעה זו: התערבות בשוק הדיור כמו גם מתן קצבאות. היות ושתיים מן הסיבות המרכזיות העולות מן הספרות להפיכתם של אנשים לחסרי בית הן בעיות בשוק הדיור ובעיות במתן קצבאות (ראו לדוגמה; Havell and Nassor 1998; UNCHS 2000; Thorpe 2008; Hartman 2000), הרי שנראה כי השימוש של המדינה בשתי העליות ההמוניות בכלים אלה, הביאה למניעה של אנשים מלהפוך לחסרי בית. למרות שבשנים המדוברות לא דובר באופן רשמי על מהלכים למניעת חסרות בית אלא על מהלכים לקליטת עלייה, ניתן ברטרספקטיבה לקבוע כי מדינת ישראל בשני האירועים ההיסטוריים של העליות ההמוניות לתחומה, השתמשה בכלים אשר אחת התוצאות החיוביות שלהם הייתה הבטחה של הזכות לדיור לעולים ומניעת הפיכתם לחסרי בית.

עם זאת, כמו בשנות העלייה ההמונית הראשונה, גם בימי העלייה ההמונית השנייה היו מי שפעולות המניעה כנגד חסרות בית, בהן נקטו מנגנוני הקליטה של המדינה, לא עבדו לגביהם. אם בשנות הבראשית נמצא כי ננקטו רק דרכי מדיניות מעטות וספוראדיות כדי להתמודד עם מי שהפך לחסר בית, הרי שבשנות התשעים של המאה ה-20 נעשה ניסיון לנקוט במדיניות מובנית כלפי אנשים שזה היה מצבם. להלן תנותח דרך מדיניות זו אשר רעיון המדיניות שהניע אותה היה רעיון השיקום. דרך מדיניות זו לא פתרה את כלל הבעיות שנוצרו לאנשים חסרי בית במדינת ישראל, משנות התשעים של המאה ה-20 ועד לכתיבת עבודה זו בפתח העשור השני של המאה ה-21. עם זאת, תוך הפעלתה של דרך מדיניות זו בתחילת שנות התשעים, נוצרה לראשונה הזדמנות להכרה ברורה בבעיה החברתית של אנשים חסרי בית במדינת ישראל. על כך יורחב להלן.

לפי דיין (2007), למדיניות "הקליטה הישירה" שהונהגה בראשית שנות התשעים, לפיה ניתנו בידי העולה משאבים ראשוניים וחירות לבחור לעצמו ולמשפחתו את מקום מגוריו וקצב השתלבותו במארג החיים בישראל מכל הבחינות, היו השפעות אישיות, חברתיות, כלכליות ותרבותיות. מדיניות זו, אשר בבסיסה, מתן תמיכה כספית ישירה לעולים – ולא מתן שירותים כגון פתרונות מגורים, תוך העברת חלק נכבד מהאחריות לתהליך הקליטה לפרט ולמשפחה, גרמה לפי דיין לצמצום החשיפה של העולים לקבוצת הדומים להם, תוך התייחסות לכל עולה או משפחת עולים כפרט בודד. מראיונות שקיימה דיין עם 30 דרי רחוב אשר כבר לא נמצאו ברחוב, אך היו בקשר כלשהו עם שרותי הרווחה או שהו במסגרות השיקום השונות המופעלות על ידי שירותי הרווחה בשלוש ערים, עולה כי מתודת "סל קליטה" לא התאימה לכלל העולים.

לפי התמונה שהוצגה לעיל אכן עלתה לתודעה תופעת האנשים חסרי הבית בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20. האחראית המרכזית להעלאת התופעה ומיצובה בסדר היום הישראלי בתקופה זו היא עיריית תל-אביב-יפו. כפי שהוצג לעיל עירייה זו פתחה את התוכנית הראשונה לסיוע לאנשים חסרי בית במדינת ישראל. התוכנית שימשה מאוחר יותר מודל לבניית תוכניות דומות בערים נוספות. מדיניות התוכנית בתל-אביב-יפו שימשה למעשה כתשתית אשר עליה נבנו גם תקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות אשר פורסמו לראשונה ב-1996. להלן יוסברו המהלכים שהביאו להעלאת נושא האנשים חסרי הבית לסדר היום כבעיה חברתית במדינת ישראל, ויוסבר איך רעיון השיקום שהניע את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, ועמד בבסיסה מתחילתה ועד לפתח העשור השני של המאה ה-21, השפיע על בניית המדיניות הרלוונטית.

## הבנייתה של חסרות בית כבעיה חברתית בישראל

הדיון בבעיה החברתית של חסרות בית כמעט ואיננה קיימת בספרות הישראלית העוסקת בנושא. במקרים המועטים בהם כן מדובר בהבניה חברתית של הבעיה, מדובר בדרי רחוב ולא בחסרי בית. כך עולה באופן מובהק גם מכותרות ארבעת המאמרים המתייחסים לתופעה כאל בעיה חברתית בכותרתם (ראו: אברהמי וכהן 2004; אופיר 2004; נ. כהן 1998; שפירו ופרומר 1997).

מיעוטם של המאמרים אשר שמים בראש מעייניהם את חסרות הבית כבעיה חברתית אינה מפתיעה במקרה הנדון כאן משתי סיבות עיקריות: האחת היא המיעוט הכללי בכתיבה על חסרות בית בישראל, והסיבה השנייה נטועה במחקר הנוגע לנושא בכלל. בסט (Best 2010) מצאה כי מאמרים על חסרות בית מציגים אותה כבעיה חברתית רק לעתים רחוקות. עם זאת היא מצאה כי פרסום מחקרים, פעילויות ארגוני סנגור ולאחריהם פעולות הממשלה – בהתאמה, גרמו להעלאת חסרות בית כבעיה חברתית במאמרי העיתונים. ספנסר (Spencer 1997) מוסיף על כך פן נוסף באומרו, כי האנשים חסרי הבית עצמם מנסים להוכיח למול השירותים שהם ראויים לשירותים לאנשים חסרי בית, תוך הבניית עצמם כחלק מהבעיה החברתית של חסרות בית.

כפי שנאמר לעיל, הסיבות שבגללן נושא מסוים עולה אל סדר היום או יורד ממנו הן מגוונות ומשתנות ממקרה למקרה, ללא יכולת הכללה ממקרה אחד לאחר. התהליכים המעורבים במהלכים אלה אינם ברורים לחלוטין (Kingdon 1995). עם זאת, תהליך של הגדרה קולקטיבית קובע האם בעיות חברתיות עולות, האם הן מקבלות לגיטימיות, איך הן מעוצבות בדיון, איך מדיניות רשמית מתייחסת אליהן ואיך הן מתהוות מחדש תוך הפעלה של פעולה מתוכננת (Blumer 1971).

לאור הדברים האלה, התמונה שהוצגה לעיל לגבי עלייתה של תופעת חסרי הבית לתודעה הציבורית בישראל היא אכן מקרה ייחודי. להלן יוצגו הצמתים החשובים והרגעים המכוננים במקרה זה, תוך התייחסות לתיאוריה של ג'ון קינגדון (Kingdon 1995) בדבר התהליכים המשתתפים בקביעת סדר יום והבנייתן של בעיות חברתיות. במהלך זה יובהר איך ערוצי הבעיות, המדיניות והפוליטיקה התאחדו – במסגרת חלון מדיניות, ותוך פעילות של יזמי מדיניות לכדי בנייתה של מדיניות מובנית כלפי אנשים חסרי בית בישראל. זאת, לאחר שיתואר – באמצעות בלומר (Blumer 1971), התהליך אותו עברו "דרי הרחוב" מאז הופעתם בחברה הישראלית ועד להבניית התופעה הקשורה בהם לכדי בעיה חברתית.

לפי בלומר (שם), הדרך האובייקטיביסטית לראיה של בעיה חברתית היא בהיותה באופן אינהרנטי בעלת טבע פוגעני, בניגוד לחברה רגילה ובריאה. במונחים סוציולוגיים מדובר במצב של חוסר תפקוד, פתולוגיה, אי-סדר או סטייה. תפקידו של הסוציולוג הוא לזהות מצבים או הסדרים חברתיים ולפרקם לגורמים. ניתוח אובייקטיביסטי שכזה של בעיות חברתיות ילווה בדרך כלל בניתוח הסיבות אשר הביאו למצב בעייתי זה והצעת דרכים להתמודדות עמו. בזיהוי התופעה, זיהוי הסיבות לה ודרכי ההתמודדות עימה, רואה הסוציולוג את השלמת משימתו המדעית.

בלומר (שם) מצביע על מספר בעיות בראיה אובייקטיביסטית שכזו של בעיות חברתיות: ראשית, ראייה כזו מזהה בעיות חברתיות רק לאחר שפרצו לתודעה החברתית ככאלה; שנית, תפיסת הבעיה החברתית כמצב הקיים באופן בסיסי בצורה הניתנת לזיהוי באופן אובייקטיבי בחברה; ושלישית, ההנחה שזיהוי התופעה מספקת כלים להתמודדות עימה באופן יעיל. במקום ראייה זו בלומר מציע תפיסה קונסטרוקטיביסטית של בעיות בחברה. תהליך ההגדרה הקולקטיבית של בעיה חברתית אותו מציע בלומר בנוי מחמישה שלבים:

1. הופעתה של בעיה חברתית
2. מתן לגיטימציה לבעיה
3. הנעת פעולה בקשר לבעיה
4. בניית תוכנית פעולה רשמית
5. יישום התכנית

(301).

ניתן לזהות חמישה שלבים אלה בתהליך ההגדרה הקולקטיבית של בעייתם של דרי הרחוב במדינת ישראל במהלך המחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה ה-20.

### **1. הופעתה של הבעיה החברתית של דרי הרחוב**

על פי בלומר (שם) בעיות חברתיות אינן תוצאה של חוסר תפקוד מובנה בחברה כי אם תוצאה של תהליך של הגדרה אשר בו מצב נתון נבחר ומזוהה כבעיה חברתית. בעיה חברתית לא קיימת בחברה כל עוד לא זוהתה כקיימת באותה החברה. בלומר מונה רשימת מרכיבים העשויים להשפיע על הפיכתה של בעיה לבעיה חברתית. מתוכם ניתן לזהות כמה הקשורים לתופעת דרי הרחוב בתל-אביב-יפו, ובישראל בכלל.

## - תפקיד המדיה

נראה כי כתבת הטלוויזיה בתכנית "ערב חדש" בקיץ 1989 אשר בה נראו אנשים נכנסים ויוצאים ממבנים נטושים וישנים בגן מאיר בתל-אביב, הייתה בין הראשונות בגל של כתבות בעיתונות הכתובה והאלקטרונית. עיריית תל-אביב-יפו והיחידה לדרי רחוב שם, השתמשו בעיתונות כדי להעלות את הבעיה על סדר היום בכל הזדמנות במהלך שנות התשעים. בשנים אלה נעשו כתבות רבות במגוון אמצעי תקשורת כתובה ואלקטרונית שעסקו בשני נושאים מרכזיים – אנשים חסרי בית, והעזרה שהם התחילו לקבל מהיחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו.<sup>528</sup>

## - השפעת אירועים מקריים הקשורים בדרי רחוב על הציבור ותפקידם של פוליטיקאים

ישנן שתי דוגמאות מרכזיות לאירועים כאלה. ראשית, המכרה של ראש העיר תל-אביב-יפו, שלמה להט אשר נמצאה ערירית וגלמודה במצב קשה בביתה לקראת סוף שנת 1990. להט שם את כובד משקלו לטיפול בערירים וגלמודים בעקבות זאת, דבר שתרם לבניית היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו.<sup>529</sup> שנית, בלילה של ה-9 בינואר, 1993, מת חסר בית בדירה נטושה בתל-אביב. יום לאחר מותו, כונסה ישיבת חרום בעירייה.<sup>530</sup> באותו היום, ב-10 בינואר, 1993, קבעה שרת העבודה והרווחה, אורה נמיר, כי משרדי הממשלה בהובלת משרדה, ייקחו על עצמם את הטיפול בנושא, כאשר עיריית תל-אביב-יפו תמשיך להוות הזרוע המבצעת בשטח.<sup>531</sup>

## - תפקידם של ארגונים חזקים ותאגידים

בהיסטוריה של העבודה עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל כמעט ואין נוכחות לארגונים שאינם קשורים לשלטון המרכזי או המקומי, או כאלה הממלאים תפקידים בשמם. עם זאת, ניתן וחשוב לציין כאן את התפקיד שהיה לעיריית תל-אביב-יפו בהנעת התהליכים שגרמו להבהרת ההופעה של בעיית דרי הרחוב. עירייה זו ועובדיה היו הראשונים להקשיב לקולות שעלו מהשטח ולפעול בעניינם בקנה מידה רחב. בעקבותיהם הצטרפו מאוחר יותר עיריות אחרות והשלטון המרכזי.

## 2. מתן לגיטימציה לבעיית דרי הרחוב

ההכרה בבעיה חברתית מולידה אותה, אך ללא לגיטימציה חברתית היא עשויה לגווע. מספר כלים להכרה שכזו לפי בלומר (Blumer 1971), עשויים לשמש בין השאר העיתונות, וכל זירה ציבורית אחרת שעשויה לבסס את הלגיטימיות של הבעיה בציבוריות.

<sup>528</sup> בארכיון ציונה קמלמן קיימים חומרים מהעיתונות הכתובה, מהרדיו ומהטלוויזיה המסקרים שני נושאים אלה לכל אורך שנות התשעים של המאה ה-20.

<sup>529</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

<sup>530</sup> פרטי-כל ישיבה בנושא דרי רחוב וארוחות חמות בעיריית ת"א-יפו מיום 10 בינואר, 1993, אעתא"י-סאש"ד תיק 5.

<sup>531</sup> פרויקט דרי רחוב בתל-אביב-יפו, מסמך חתום על ידי סמנכ"ל העירייה מאיר אלרן מיום 14 בינואר 1993, אצ"ק.

ואכן כאמור, נעשה שימוש רציף בעיתונות לקבלת לגיטימציה לבעיית דרי הרחוב. במקביל נעשתה בתחילת שנות התשעים עבודה נרחבת בעיריית תל-אביב-יפו, ולאחר מכן בערים אחרות. בנוסף, גם העבודה בעיריית תל-אביב-יפו, וגם העבודה הארצית עירבה מספר רב של משרדים וארגונים ציבוריים נוספים. בין הגופים שהיו מעורבים ניתן למנות בין השאר את אגף הרווחה, היחידה לטיפול בנפגעי אלכוהול והשירות לזקן בעיריית תל-אביב-יפו, הפיקוח העירוני, לשכת הבריאות במחוז תל-אביב, חלמיש, בית החולים איכילוב, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה והמשטרה.

### 3. הנעת פעולה בקשר לבעיה

כבר בקיץ 1989 נערכו ביוזמת הנהלת אגף הרווחה בעיריית תל-אביב-יפו סיורי לילה, וראיונות עם מנהלי לשכות לשירותים חברתיים ועובדים בכירים באותן הלשכות. באוגוסט 1989 הוגש דוח מסכם ובו ממצאים לגבי 15 האנשים שנמצאו ישנים ברחובות תל אביב. כתוצאה מדוח זה ומההתעוררות הציבורית והפוליטית סביב הנושא, הציעה לשכת מרכז בתל אביב בנובמבר, 1990, הצעה לטיפול ניסיוני ב-10 עריריים. בינואר, 1991, החלה עבודה שנועדה לחקור את מצב דרי הרחוב בתל אביב ולהביא הצעות יישומיות להפעלה. ביוני 1991 התקיים לראשונה דיון בנושא אנשים חסרי בית בעיריית תל-אביב-יפו שם הוצגו תוצאות החקירה. באותו החודש גם הוקמה ועדת היגוי מקומית של כל הגורמים שהייתה להם נגיעה לנושא.

### 4. בניית תוכנית פעולה רשמית

בעקבות התצפיות וסקירת המצב שנערכה בעירייה, אוכלוסיית היעד הוגדרה בפברואר 1990 כך: "חסרי בית – אנשים הישנים תחת כיפת השמים בתל-אביב יפו באופן רצוף בתקופת החורף."<sup>532</sup> בהמשך, נכתבה תכנית שכותרתה "חסרי בית בתל-אביב-יפו" המתוארכת ליוני 1991. מפורטים בה נושאים שונים לדיון, כמו גם מטרות ועקרונות ההתערבות המוצעת.<sup>533</sup> בספטמבר 1991 יצא מסמך שכותרתו "הטיפול הראשוני" בדירי רחובות בת"א – הצעה אופרטיבית לסתיו חורף 1991/2. במסמך, שבו לראשונה נעשה שימוש במונח "דרי רחוב" במסמכי מדיניות העירייה, פורטו אוכלוסיית היעד, מטרות ההתערבות והתקציב המוצע.<sup>534</sup> כחודש לאחר פרסום ההצעה האופרטיבית הוגשה טיוטת נוהל זמני אשר דן בהיערכות העירייה לטיפול במחוסרי דיור (HOMELESS) אשר גרים בתחום העיר תל-אביב-יפו. מטרתו הייתה לתת מענה ראשוני

<sup>532</sup> תצפית וסקירת מצב על חסרי בית בתל אביב בחורף 1990, מסמך שהוכן על ידי ציונה קמלמן ב-28 בפברואר 1990, עמ' 1, אצ"ק.

<sup>533</sup> חסרי בית בתל-אביב-יפו – מוגש ע"י ציונה קמלמן – יוני 1991, אצ"ק.

<sup>534</sup> מסמך מיום 16 בספטמבר, 1991, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

לתפיסת העירייה בנושא הטיפול בדרי רחובות, על בסיס ההצעה האופרטיבית לסתיו 1991/2, שהוזכרה לעיל. הנוהל הגדיר את תחומי האחריות של כל הגורמים העירוניים המעורבים ופירט את שלבי הטיפול כולל איתור, מיון, הפנייה, אכסון במחסה והוצאה מהמחסה בתום התקופה שאושרה. לפי הנוהל אוכלוסיית היעד המדוברת היא דרי הרחוב: "דר רחוב - אדם הישן ברחוב באורח קבע מספר שנים "כרוני" או מעת לעת באופן אפיזודי".<sup>535</sup>

## 5. יישום התכנית לדרי רחוב

באוקטובר 1991 יצאה התכנית לעבודה עם דרי רחוב בתל-אביב-יפו לדרך. למעשה, יציאתה של התוכנית לדרי רחוב לדרך הייתה שלב נוסף במתן הלגיטימציה לתופעה, כחלק מהבניית הבעיה במישור הארצי. שלב זה אופייני בהמשך הסיקור התקשורתי, וכפי שצוין לעיל בהירתמות משרד העבודה והרווחה באופן מוביל להתערבות עם דרי הרחוב לאחר מות חסר הבית בינואר 1993.

הירתמות זו של המשרד, אשר היוותה נקודת מפנה בטיפול המערכתי ברמה הארצית בדרי הרחוב, נובעת ממספר סיבות אשר עשויות להיות מוסברות בעזרת התיאוריה בדבר קביעת סדר יום של גיון קינגדון (Kingdon 1995).

למעשה עיריית תל-אביב-יפו – באמצעות ציונה קמלמן, שהקימה את היחידה לדרי רחוב בעירייה – היוותה **כיוזמת מדיניות**.<sup>536</sup> קינגדון (שם) מאפיין את יזם המדיניות המצליח כבעל שלוש תכונות מרכזיות:

- בעל קהל מאזינים מתוקף תפקידו או בהיותו כריזמטי או בעל נגישות לאמצעים רלוונטיים
  - בעל קשרים פוליטיים או כישורי משא ומתן
  - חשובה יותר מהכל היא העקביות והעקשנות
- (180-181).

בהתבסס על התמונה המצטיירת בפרק החמישי לעיל, נראה כי ניתן לייחס לציונה קמלמן את שלוש התכונות המרכזיות הללו. היה לה קהל מאזינים מתרחב והולך. עם הזמן היא רחשה לה מאזינים משמעותיים בתוך העירייה. היו לה גם מהלכים נרחבים בתקשורת, והיא ניצלה אותם במיומנות רבה. בהמשך נוצר לה קהל מאזינים גם בעיריות אחרות ובמשרדי ממשלה רבים. בנוסף להיותה כריזמטית, בתפקידה בעירייה הייתה לה נגישות לאמצעים רלוונטיים לקידום ענייניהם

<sup>535</sup> טיוטת נוהל: 29.10.1991 – סוכמה בדיון בראשות מנהל האגף לשרותי רווחה – נוהל (זמני) לטיפול בדרי רחובות, עמ' 1, אעתא"י-סאש"ד תיק 2.  
<sup>536</sup> ראו דיון ביזמי מדיניות בפרק השני, בעמ' 46 לעיל.

של דרי הרחוב. דוגמה לכך ניתן לראות בהירתמותו של סמנכ"ל העירייה לתכנון, ארגון ובקרה, מאיר אלרון, אשר התגלה כמתעניין ושותף, ומי שדואג לחסרי הבית בעירו. הוא קידם את הנושא בעירייה על ידי קישור עם מחלקות שונות.<sup>537</sup> לגבי התכונה האחרונה, שקינגדון טוען כי היא כנראה החשובה מכולן, בהחלט ניתן לומר על קמלמן כי הייתה עקבית ועקשנית. מהמסמכים הרבים; מסיכומי הפגישות, מהמכתבים, ממסמכים נוספים, וגם מהראיון איתה עולה דמות של לוחמת למען אוכלוסייה אשר עמדה בראש מעייניה, במהלך כעשר שנים של הובלת היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו.

לפי קינגדון (שם), על יזמי מדיניות להיות קשובים לפתיחתם של **חלונות מדיניות**. הם עובדים כל הזמן, דוחפים לפתרון שלהם הרבה לפני פתיחתו של חלון המדיניות, ונכשלים פעם אחר פעם, עד שפעם אחת הם מנסים תוך כדי פתיחתו של חלון מדיניות המאפשר להם להצליח. תיאור זה מתאים למה שקרה לטיפול בדרי רחוב בישראל בין 1989 לינואר 1993. ההבדל מתיאור זה עשוי להיות בכך שהתוכנית לא נחלה כישלונות רבים מידי לפני שנפתח חלון המדיניות שנוצל להכנסתה למערך הארצי.

למעשה, עבודת ההכנה של עיריית תל-אביב-יפו בנושא דרי רחוב נעשתה תוך תמיכה מועטה. לאחר העלאת הנושא אל סדר היום והקמת היחידה לדרי רחוב נוצר קשר במרץ, 1992, עם הגורמים הארציים. עם זאת באותה התקופה, מתוך שלושת המשרדים המשמעותיים שעשויים היו לקדם את התכנית רק המוסד לביטוח לאומי נאות להפעיל מיידית נוהל מקוצר להבטחת הכנסה לדרי הרחוב בטיפול היחידה. משרד העבודה והרווחה נותר כוח מניע שלא יכול להשקיע, ומשרד הבינוי והשיכון לא נאות בשלב זה להגמיש את הקריטריונים לטיפול בדרי רחוב.<sup>538</sup> ב-31 בדצמבר, 1992, נכנסה אורה נמיר לתפקיד שרת העבודה והרווחה. שינוי זה הסתבר כאירוע רב משמעות בהיסטוריה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל, וכהתפתחות חשובה נוספת הקשורה לפתיחתו של חלון המדיניות המדובר.

כפי שכבר נאמר לעיל, חלון מדיניות מתהווה כאשר נוצר שילוב של ערוצי הבעיה, הפתרון-מדיניות והפוליטיקה בזמן מסוים, המאפשר ליזם המדיניות להכניס את הבעיה שלו והפתרון שהוא מציע לחלל פוליטי אוהד (Kingdon 1995). קינגדון מספק שתי סיבות מרכזיות לפתיחתו של חלון מדיניות. חלון שכזה עשוי להיפתח בגלל שינוי בערוץ הפוליטי (לדוגמה בגלל שינוי ממשל), או

<sup>537</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.  
<sup>538</sup> שם.



בגלל בעיה חדשה שעולה לסדר היום ותופסת את תשומת הלב של פקידי הממשלה והקרובים להם, כאשר שינוי ממשל הוא הסיבה הברורה מאליה ביותר לפתיחתו של חלון שכוה. השרים בממשלתו החדשה של יצחק רבין נכנסו לתפקידיהם ב-13 ביולי 1992. עם כניסתו לתפקיד לקח ראש הממשלה רבין על עצמו גם את תפקיד שר העבודה והרווחה, אותו העביר לאורה נמיר בסוף שנת 1992. זאת לאחר תקופה של כחמש שנים בהן החזיק יצחק שמיר בתפקיד – במקביל להיותו ראש ממשלה מאז דצמבר 1988, למעט תקופה קצרה בין מרץ ליוני 1990 בה החזיק בתיק רוני מילוא. יוצא אם כן שאורה נמיר נכנסה לתפקיד לאחר כחמש שנים בהן הוחזק תיק העבודה והרווחה כתיק נוסף על ידי ראש ממשלה מכהן, וכחצי שנה לאחר שינוי שחל בראשות הממשלה, במעבר תפקיד זה מהליכוד לתנועת העבודה הישראלית.

כפי שכבר הוזכר לעיל, זמן קצר לאחר כניסתה לתפקיד זימנה השרה נמיר לשיבה משותפת את נציגי עיריית תל-אביב-יפו ואת המנהלים הבכירים של משרדי הממשלה שהייתה להם נגיעה לנושא. בפגישה נעתרו המשתתפים לבקשת השרה להחלת הליכים מקוצרים לטיפול בדרי רחוב. במקביל קיימה השרה ישיבת שרים בנושא והשיגה את תמיכתם, דבר שחייב את המנהלים ויצר למעשה מחויבות של המערכת הפוליטית. כתוצאה מתהליך זה הוחלפו מרבית החברים של וועדת ההיגוי המקומית בתל-אביב-יפו בבעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה השונים. הדבר אפשר הגמשת נהלים בהתאם לצרכים של דרי הרחוב כפי שעלו מן השטח.<sup>539</sup>

אמנם כבר במרץ 1992 גילה שלמה מדינה – מנהל השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה, התעניינות ותמיכה בתכנית. עם זאת כאמור, הבטיח אז להיות רק כוח מניע. הבטחה זו מומשה על ידי נמיר עם כניסתה לתפקיד. כבר בינואר, 1993, פורסם על ידי משרד העבודה והרווחה עצמו מסמך שהוא כנראה המסמך הראשון הנוגע לאנשים חסרי בית במשרד, שכותרתו הייתה: דרי רחובות - עיריית תל אביב יפו.<sup>540</sup>

במהלך השנים 1993-1994 נעשתה עבודת מטה שכללה עבודה על תקנות העבודה הסוציאלית לאוכלוסיית דרי הרחוב. אחת הטיטות של תקנות אלו נסקרה לעיל. היא התפרסמה בנובמבר, 1994 וכותרתה הייתה "הצעת תע"ס – הטיפול בדרי רחוב". דובר בה על "הנחיות ומידע על הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב (HOMELESS)".<sup>541</sup> עבודת מטה זו הולידה, כאמור, את הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית: הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב (משרד העבודה

<sup>539</sup> שם.

<sup>540</sup> דרי רחובות – עיריית תל אביב יפו [ללא תאריך], אעתא"ל-סאש"ד תיק 1. נשלח בפקס משלמה מדינה אל ציונה קמלמן ביום 19 בינואר, 1993.

<sup>541</sup> אצ"ק.

והרווחה (1996). ניתן לראות ביציאתן של תקנות אלה סגירת מעגל העלאת נושא דרי הרחוב על סדר היום תוך בנייתו כבעיה חברתית בישראל. תחילתו של מעגל זה בהופעתה של הבעיה החברתית הזו על מסכי הטלוויזיה של אזרחי מדינת ישראל בין השאר בתוכנית ערב חדש בקיץ 1989. השלמתו של המעגל, בבניית תוכנית פעולה רשמית ברמה הארצית בשנת 1996, תוך שיישומה של התוכנית כבר התרחש בפועל בשטח, באמצעות הרשויות המקומיות.

גם במהלך תכנון ההתערבות, והתערבותה בפועל של עיריית תל-אביב-יפו עם דרי הרחוב בתחומה, היה משולב רעיון מדיניות. נראה כי רעיון המדיניות שהוביל את ההתערבות עם דרי הרחוב, ועדיין ממשיך להוביל אותה, הוא **רעיון השיקום**. רעיון זה הוטמע בכל התוכניות שהובילו להקמתה של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו בשנת 1991, וחלחל לתוך הדיונים ברמה הארצית. דבר זה התרחש תוך שהשפעתו של הרעיון ניכרת בשלל מסמכי המדיניות הקשורים בדרי הרחוב, עד לפרסום תקנות העבודה הסוציאלית בעניינם ב-1996, וגם לאחר מכן – למעשה עד לכתיבת עבודת מחקר זו ב-2010.

להלן תבחן הדרך שבה שיקום כרעיון מדיניות הוביל את הבנייה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל מאז תחילת המדיניות כלפיהם בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20, במהלך העלייה ההמונית השנייה.

### רעיון השיקום והתהוות המדיניות כלפי דרי רחוב

כמו בדוגמאות הקודמות בהן הוצגה השפעתו של רעיון העלייה ההמונית על המדיניות בעזרת תשובות לשאלותיה של שרי ברמן (Berman 1998), גם במקרה של רעיון השיקום – אשר כפי שיוצג להלן עומד בבסיס המדיניות כלפי דרי רחוב - יינתנו תשובות לשאלות אלה. באמצעותן תיחשף השפעתו המכרעת של רעיון השיקום על עיצוב ובניית המדיניות של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו, ותקנות העבודה הסוציאלית הנוגעות לטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. ראשית יוצג בקצרה רעיון השיקום.

המלה שיקום היא חדשה יחסית בשפה העברית. השימוש בה החל כנראה בשלהי מלחמת העולם השנייה בקשר לשיקום חיילים (resettlement) ששחררו מן הצבא הבריטי. משמעותה המילולית של המלה היא "להקים מחדש", "והיא מתייחסת לפעילות מכוונת הבאה להחזיר דבר לקדמותו" (רוזנפלד 1982, 42).

רוזנפלד (שם) קושר את השיקום במשמעות של השיקום המקצועי, לאופטימיות, לנאיביות ולתעוזה שנתלו לחזון הציוני. כבר ב-1982 כאשר כתב את הדברים הוא אמר כי המושג פרץ את גבולות הגדרתו, וכי כבר אז לא היה לפעילויות הרבות הנקראות "שיקום" מכנה משותף ברור אחד. הוא הוסיף, כי בישראל ההתלהבות מרעיון השיקום הגיעה לרמה כזו שהעוסקים בה לא נדרשו להבהיר לעצמם, או למי שאותם אמורים היו לשקם, או לתומכים חיצוניים של פעילות השיקום, מהי המטרה של עבודתם, כלומר, מהו "השיקום" המיוחל שלקראתו הם פועלים. פיליפ קליין, שליח האו"ם שהגיע לבקשת ממשלת ישראל לבחון את שירותי הסעד במדינת ישראל בשנות החמישים, זיהה את רעיון השיקום כנוכח ביותר כבר אז בשירותי הסעד במדינה. קליין (1958) התקשה להאמין שנמצאים בין האחראים לשירותי הסעד מי שמחזיקים בדעה הויקטוריאנית שאסור שקצבאות יגיעו לרמת השכר הנמוך ביותר הניתן לפועל;

מגישה זו נובעת העובדה, שמעלים על נס את סיסמת "השיקום" גזושת המליצות ומוכנים להוציא כספים על כל דבר שנראה איך שהוא כתשלום עבור עבודה יצרנית, כביכול. סכומים גדולים מתבזבזים על מפעלי "שיקום", על מתן "הלואות קונסטרוקטיביות" אף במקרים שאין סיכויים לשיקום ואין שום יחס בין רווחים והכנסה דרושה" (11).

לפי מרום (1997), רוב חברי הכנסת שטיפלו בנושאי משרד הסעד העדיפו את השיקום על פני מתן תמיכות כספיות, ולא תמיד רק כסיסמא סתם. שר הסעד יוסף בורג, בנאום בכנסת אמר כי בעבודת משרדו נפגשים שני יסודות: מצד אחד – ראי למצב החברה; מאידך גיסא שיקום – להבאת תיקון והקלה עד כמה שאפשר לצרות היחיד ולצרות הרבים. שני היסודות משמשים בערבוביה. "מקובל לומר, שבעבודת הסעד באות לידי ביטוי שלוש זרועות: תיקון והחזרה למוטב; אספקה של מקורות ואמצעים; ומניעת אסון, משבר ופשע – הכל לפי הנסיבות" (בורג, 1960, 117). מבחינה עיונית ומעשית החשיבות הגדולה ביותר לפי שר הסעד, היא בהחזרה למוטב. עם זאת, מבחינת הדחיפות – התיקון והמניעה עומדים בראש. "ובין שני הדברים – התיקון מכאן והמניעה מכאן – מוביל השביל הצר של עבודת משרד הסעד" (שם, שם).

חמש שנים מאוחר יותר ב-1965, במסמך של משרד הסעד, נכתב כי "מטרתה הסופית של העבודה הסוציאלית היא שיקומו של הנתמך לשם שילובו מחדש במערכות המשק ובמעגל החברה היצרנית" (משרד הסעד 1965, 10). לפי המשרד מלאכת השיקום צריכה להתמודד מצד אחד עם

מוגבלויות פיזיות שכליות או נפשיות של הנתמך. מאידך, היא צריכה להתחשב במידת הכדאיות של פעולת השיקום. לאור העלייה הבלתי סלקטיבית, שבישראל נוסף לה מימד של עולים מהשואה, יש לקחת בחשבון לפי מסמך זה, שלא כל המשתקמים יהפכו לאזרחים יצרניים במלוא מובן המילה; פעולת השיקום נעשית גם מתוך התחשבות ודאגה למעמדו, למצב בריאותו, ולשמירה על חיי משפחתו של הנתמך, כמו גם על כבודו בעיני ילדיו ובעיני הסובבים אותו. בסוקרו את קורות העבודה הסוציאלית באמריקה לקראת סוף שנות השישים של המאה ה-20, מציין אליעזר יפה (1969) באירוניה את העובדה שבעוד שהעבודה הסוציאלית החלה לפעול מתוך ניסיון למסד את הרפורמה החברתית, היא עסקה במשך השנים בעיקר בטיפול בבודדים ולא בשינוי חברתי. לפי יפה נטייה זו הושפעה במיוחד על ידי אימוץ כולל של תיאוריות וטכניקות פסיכואנליטיות של סוף שנות השלושים והארבעים, תוך שהיא גורמת להקצנת מערכת שיטות הטיפול, להעלאת מעמדו המקצועי של מקצוע העבודה הסוציאלית לעומת מקצועות אחרים, וליצירת תפקיד וזהות מקצועיים. לדברי יפה למהלך הזה היה מחיר יקר אשר חלק ממנו התבטא בכך שהעובדים הסוציאליים

התרכזו כמעט לחלוטין בשינוי התנהגותם הסימפטומטית של בודדים פרובלמטיים מבלי להשקיע מאמץ ראוי במטרה להבין או לשנות את הבעיות החברתיות שהביאו למצבם האישי של בודדים אלה (11).

לפי יפה (שם) בעקבות הנוהג האמריקאי, התרכזו תכניות הלימוד של בתי הספר לעבודה סוציאלית בשנות השישים במדינת ישראל בשינוי אישי, פרטי, יותר מאשר בשינויים קבוצתיים חברתיים. הוא מסמן את חוסר ההצלחה העיקרי בהוראת מקצוע העבודה הסוציאלית בראש ובראשונה באי הצלחה להחדיר בתלמידים תחושה של התחייבות אישית לביצוע שינויים חברתיים, כמו גם בחוסר היכולת לנתח את דרך פעולתן של המערכות החברתיות. הוא מוסיף על כך כי אנשי הסגל, הנוטים ברובם להתערבויות קליניות, לא מספקים בידי הסטודנטים מקורות מספיקים להזדהות, הנוגעת לשינוי חברתי ולא רק פרטני.

בשנת 1970 מדבר מנהל השרות לשיקום במשרד הסעד, יהודה שיף, על שיקום כ"אחד מהרעיונות החדשים והמושגים המשתנים של המאה העשרים" (שיף 1970, 3). הוא מזכיר כי חוק שירותי הסעד מבחין אמנם בין "סעד" – כלומר עזרה חומרית, לה זכאי אדם עד רמת הכנסה מסוימת,

לבין "טיפול סוציאלי" - לו זכאי כל אדם המרגיש את עצמו במצוקה אישית, משפחתית, חברתית. הוא ממשך ואומר כי

שיקום מוגבלים, על אף היותו כרוך בהשקעות כספיות, נחשב בעיקרו לטיפול סוציאלי. אולם הבעיה היא: איך ליישם גישות אלה בעבודה היומיומית בלשכת הסעד, כי כל עוד אין לעובדים הסוציאליים בלשכה זמן לטפל בנוזקים, קשה להגיע למתן שרות שיקומי (שם, 3-4).

שיף (שם) מדגיש את הצורך בהנחלת מושגי השיקום, והתודעה השיקומית, בלבם של עובדי הסעד. לדבריו, על העבודה הסוציאלית לשים דגש על רעיון השיקום ולראותו כמוקד הטיפול. שיף מביע גם תקווה שמהלך זה, שאינו חדש, יצבור תאוצה בכל השלבים ובכל הדרגים. הוא גם מחזק את כדאיותה החברתית והכלכלית של מלאכת השיקום, תוך שהוא ממליץ לגשת למלאכה זו במלוא ההיקף והמרץ.

כעשור לאחר מכן, נראה כי פעולותיו של שיף ושל שירות השיקום במשרד הסעד נחלו הצלחה. רוזנפלד (1982) נקט לשון קשה לגבי מצב הדברים כאשר טען "כי בתחום מדיניות השיקום בישראל אנו עדים לכעין "שיקומניה לאומית", שסימן ההיכר שלה הוא להיטות בלתי מבחינה מכאן, והעדר תורה שניתן ללמוד אותה וללמד מכאן" (43). לדבריו, הוויה זו העניקה לשיקום – במיוחד לזה המקצועי, ערך ראשוני, וראתה בו תשובה לכל מה שלא נתגשם מן האוטופיה החברתית הציונית.

לדברי רוזנפלד (שם), במשך הזמן הורכב על המושג שיקום מכלול פעילויות בלתי מובחנות למען מגוון אנשים שלא הצליחו "לעמוד על רגליהם" בכוחות עצמם. בניסיון להבחין בין פעילויות השיקום לפעילויות אחרות הציע רוזנפלד את ההגדרה הבאה לשיקום:

השיקום הוא אחד מן השירותים הסוציאליים האישיים המיועדים לאנשים בעלי מגבלויות המצרות את צעדיהם, שעבורם רכישת עבודה, תעסוקה או מקצוע תביא לריבוי האופציות שלהם לשנות את דפוסי חייהם בהווה ובעתיד הנראה לעין; השיקום מופעל באמצעותם של אנשי מקצוע, על-פי רוב עובדים סוציאליים, שבידיהם המיומנויות להביא לידי השגת יעד ריבוי האופציות בעזרת תהליך רכישת עבודה, תעסוקה או מקצוע (44).

שיף, במסמך מאוחר יותר של אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה, מבהיר מהי מטרת השיקום על פי מדיניות האגף:

להביא את האדם המוגבל, למרות מיגבלותיו, לשיפור התיפקוד והדימוי העצמי בתחום האישי, המקצועי-תעסוקתי, הכלכלי והחברתי על מנת להביאו לעצמאות אופטימלית בכל תחומי חייו ולאי תלות מירבית (שיף 1987, 1).

על רקע תמונה זו של התפתחות רעיון השיקום במדינת ישראל יוצגו התשובות לשאלותיה של ברמן (Berman 1998), בדבר היותו של רעיון השיקום משפיע באופן עצמאי ובלתי-תלוי על המדיניות שעוצבה ונבנתה למען דרי רחוב במדינת ישראל, במהלך שנות התשעים של המאה ה-20. אין ספק שגם כאן עשויים להיות גורמים הסבריים נוספים מעבר להסבר המתבסס על רעיון השיקום, כפי שיוצג להלן.

דוגמאות מובהקות העולות מן הכתוב באשר להבדלים בין רעיונות, ניתן למצוא בהבדל שבין שיקום לתמיכות סעד כספיות, כפי שעולה מדבריהם של קליין (1958) ושיף (1970). בנוסף בולט הבדל המובא על ידי יפה (1969), הנוגע לשוני בין שתי גישות משלימות העומדות בבסיס העבודה הסוציאלית לדורותיה; קרי בין "שינוי התנהגותם הסימפטומטית של בודדים פרובלמטיים" (שם, 11), לבין שינוי "הבעיות החברתיות שהביאו למצבם האישי של בודדים אלה" (שם, שם). כלומר, בין התייחסות לגורמים אישיים לבין התייחסות לגורמים מבניים.

מהפרק החמישי לעיל עולה תמונה ברורה לפיה המדיניות כלפי דרי הרחוב נבנתה תוך התייחסות באופן כמעט בלעדי, לגורמים האישיים אשר גרמו לאנשים להפוך לחסרי בית. בשלבים הראשונים לעבודת היחידה, עוצבה התפיסה בדבר תפקידה כיחידת מעבר שתיזום עזרה לדר הרחוב על מנת שיהפוך לבן בית בקהילה. האוריינטציה הייתה שיקומית וכוללת פונקציות של איתור, טיפול פסיכו-סוציאלי, מתן הלנה זמנית ושיבוץ בדיור קבע.<sup>542</sup> באחד ממסמכי המדיניות הראשונים, שהיו תולדה של גיבוש ועיצוב התפיסה המקצועית של היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו, מתוארת בעיית דרי המדרכות כבעיה חברתית; כתופעה חברתית ואישית גם יחד. מדובר שם על דאגה לצרכים הבסיסיים של דרי הרחוב גם מתוך רצון לשמור על הסדר החברתי. מטרת התכנית על פי מסמך יסוד זה היא הפיכת דרי רחובות לבני בית. לשם השגתה מוצבות שתי מטרות משנה

<sup>542</sup> ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב – חלק א' – טיוטא, אצ"ק.

– האחת פרטנית – ליווי של חסר הבית מאז הגעתו לרחוב; והשנייה כללית – הקמת בית מחסה.<sup>543</sup>

למרות שמוזכרת הבעיה החברתית, ובכך מצביעה כביכול על גורמים מבניים לתופעה לצד הגורמים האישיים, הרי שכפי שנאמר כבר לעיל, נראה כי האמביוולנטיות הנעה בין אכסון האנשים לבין שיקומם; בין הספקת דיור ותמיכה לבין הספקת תמיכה בלבד או אכסון בלבד, הזינה את עבודת היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו מאז הקמתה. בכל מקרה, ולמרות ההצהרה על תפיסת הבעיה כבעיה חברתית לא נעשו צעדים – במישור העירוני, ויותר מאוחר הארצי, להתמודד עם הגורמים המבניים הקשורים לתופעה. דבר זה בולט בהיעדר כל מימד של מניעה מתקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות.<sup>544</sup> הפער בין ההצהרה על ההכרה בגורמים מבניים רלוונטיים לבין חוסר ההתייחסות לכך בבניית המדיניות, ממשיך להתקיים גם בתיקון השלישי לתקנות משנת 2010.<sup>545</sup>

### **המונח "דרי רחוב" והבניית הבעיה החברתית של אנשים חסרי בית בישראל**

כפי שצוין לעיל המונח דר רחוב הוטבע בשפה העברית לראשונה על ידי ציונה קמלמן בעבודת התזה שלה ב-1991,<sup>546</sup> ונחל הצלחה מיידית ומתמשכת בספרות המקצועית ובשפת היום-יום בעברית. קמלמן הטביעה את המונח "דר רחוב" כמונח המצמצם את ההגדרה של תופעת חסרי הבית, תוך שהיא מקבילה אותו למונח הבריטי "rough sleepers" שמציין את מי ש"ישנים בתנאים קשים".<sup>547</sup> בכך למעשה הוגבלה אוכלוסיית חסרי הבית בישראל מבחינת שירותי הרווחה, לרובריקה הראשונה של הגדרת פנטסה (FEANTSA) למי שהם חסרי בית ומודרים דיורית, הנוגעת למי שהם נעדרים קורת גג (rooflessness) – ללא מחסה מכל סוג שהוא, "ישנים בתנאים

---

<sup>543</sup> התכנית: טיפול בדרי רחובות בתל-אביב-יפו – יחידת טיפול ובית לינה זמנית, מיום 18 בנובמבר, 1991, אעתא"י-סאש"ד תיק 1.  
<sup>544</sup> עובדות אלה נכונות למעט המניעה שננקטה לגבי העולים החדשים, ללא קשר להיותה פעולת מניעה כלפי חסרי בית כי אם למען עולים. להרחבה בעניין החוסר במניעה בתקנות ראו שיינטוך 2008, פרק 2.  
<sup>545</sup> בסעיף 1.3 בתקנות נאמר כי "בשנים האחרונות אנו עדים לעליה בדרי הרחוב [כך במקור], זאת על רקע משבר עלייה, מצוקה כלכלית, תעסוקתית וחברתית" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010).  
<sup>546</sup> עבודת התזה נכתבה במסגרת לימודים לתואר שני בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל באוניברסיטת תל-אביב, ונקראת "חסרי בית בתל-אביב יפו" (קמלמן 1991).  
<sup>547</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו. אצ"ק. לגבי המונח "ישנים בתנאים קשים" ("rough sleepers") ראו הערה 2 לעיל.

קשים" (FEANTSA 2007). אבל זאת רק לכאורה, היות והגדרתו של "דר רחוב" על פי תע"ס

מצמצמת את ההגדרה כך שאינה מתאימה ולו לרובריקה זו.<sup>548</sup>

קמלמן מצביעה על עצמה כמי שתרמה להבניית הבעיה החברתית של חסרי הבית. בתוך כך היא מסבירה את בחירתה במונח "דר רחוב" בהיותו פונקציונאלי להשגת משאבים. עוד היא אומרת כי הצגת דרי הרחוב לציבור כקורבנות מערכת העזרה תרמה לגיוס תמיכה ציבורית.<sup>549</sup> נראה כי הבחירה במונח פונקציונאלי להשגת משאבים, ובכזה התורם לגיוס תמיכה ציבורית, נובע בין היתר מתהליך הלגיטימציה הדרוש לפי בלומר (Blumer 1971) להבנייתה של בעיה חברתית.

לפי בלומר (שם) צריכה להתרחש לגיטימציה שתשמר בעיה חברתית שההכרה בלידתה כבר התרחשה, ונראה שבצעדיה אלה ביצעה קמלמן בפועל תהליך לגיטימציה זה. דעה זו מתחזקת לאור העובדה כי קמלמן מזכירה במאמרה את בלומר תוך שהיא דנה בהבניית הבעיה החברתית של דרי הרחוב.<sup>550</sup> קמלמן מדגישה כי למרות העובדה שדרי הרחוב בישראל הם ברובם המכריע אנשים חריגים, מבחינת אישיות, בריאות או התמכרות, אשר חשופים יותר לפגיעה ודחיה ממשפחותיהם, ומהממסד, היא בחרה להציגם כמי שנפגעו מהממסד כדי לא לפגוע בתמיכה הציבורית. זאת למרות שהיא כותבת כי לדעתה "מצבם הוא תוצר של חריגותם".<sup>551</sup> כלומר, למרות שהיא מנסה להבנות את הבעיה כבעיה ששורשיה מבניים, ובעובדה זו טמונה מבחינתה הפונקציונאליות של המונח "דרי רחוב", נראה כי קמלמן מאמינה למעשה כי שורשי הבעיה הם אישיים. הדיספונקציה של המונח כפי שהיא מציגה אותה, היא בכך שהמונח מצומצם למצב אמפירי נתון של לינה ברחוב, ובכך אינו מכוון כלל למניעת התופעה.<sup>552</sup>

גם אם בתחילת שנות התשעים של המאה ה-20 אכן נעשה ניסיון להבנות את בעיית דרי הרחוב כבעיה מבנית שהאחראים לה הם גורמים מבניים כגון מצב כלכלי, הרי שניסיון זה נכשל כשלון חרוץ. נראה שהכישלון נטוע במספר גורמים. אחד המרכזיים שבהם היא המורכבות שאותה מייצגת "האורתודוקסיה החדשה" בדבר הסיבות הגורמות לאנשים להפוך לחסרי בית.

כפי שכבר נאמר לעיל, לפי אורתודוקסיה חדשה זו, שהופיעה לראשונה במהלך שנות התשעים של המאה ה-20 והתגבשה תוך כדי העשור הראשון של המאה ה-21, הסיבות המבניות לחסרות בית

<sup>548</sup> לעיון בהגדרת תע"ס ראו משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010, סעיף 2.

<sup>549</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו. אצ"ק.

<sup>550</sup> שם.

<sup>551</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו. חלק זה נלקח מעמודים כתובים כתב יד שבשלב מסוים נכתב עליהם: "מאמר: חלק שאין במחשב – 21/5/96", אצ"ק.

<sup>552</sup> חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו, עמ' 10, אצ"ק.



הן הדומיננטיות בשיח על התופעה, בעוד שגורמים אישיים יכולים לנבא מי יהפוך לחסר בית, אך אינם מספקים הסבר סיבתי לתופעה (Wright, Rubin and Devine 1998).

לפי קמלמן שטבעה אותו

המונח "דר רחוב" מתאר מצב תצפיתי של אדם שישן ברחוב, בשטחים ובגנים ציבוריים, במיבנים נטושים...בחדרי מדרגות או במבואות בנינים או חנויות, בחצרים של בנינים, בגגות בנינים או בבתי כנסת, על חוף הים, או בתחנות אוטובוסים.<sup>553</sup>

כמונח המתאר מצב תצפיתי, הרי שהמונח "דרי רחוב" הצליח ללכוד אך ורק את מי שכבר הפכו לחסרי בית; לפי האורתודוקסיה החדשה אלו הם מי שהגורמים האישיים שלהם בנסיבות הגורמים המבניים עשויים אכן להפוך אותם לחסרי בית. אלא שהמורכבות הזו של שילוב הגורמים המבניים והאישיים נמנעת בשימוש במונח המתאר מצב תצפיתי מאוחר בתהליך זה, הלוכד את תמונת המצב רק לאחר שהתרחשו תהליכים מורכבים שמעורבים בהם באופן דומיננטי תהליכים מבניים. ניתן להבין שקמלמן מודעת לעניין זה באופן מסוים מעצם אמירתה שהמונח התצפיתי שטבעה לא מכוון למערכות למניעת התופעה. הכיוון הזה אינו קיים היות והמונח לא מאפשר להביט אל מעבר לתמונת המצב הבוחנת את הגורמים האישיים; מניעה עשויה להתרחש תוך התערבות בגורמים מבניים. מכאן שהכישלון בהגדרת הבעיה החברתית כבעיה הקשורה בגורמים מבניים, היא מובנית מעצם השימוש במונח "דרי רחוב", המתאר מצב תצפיתי שבו כבר אין מקום למניעה.

האמביוולנטיות הזו וחוסר המורכבות בראיית הבעיה חלחלו לבניית המדיניות בתל-אביב-יפו, כמו גם לתיקונים לתקנות העבודה הסוציאלית שפורסמו בשנים 2004 (משרד הרווחה 2004, 1.3), ו-2010 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010, 1.3).

כתוצאה מהטבעת המונח "דרי רחוב" והבניית הבעיה החברתית על בסיסו, נוצר מצב בו לא הובנתה בעייתם הרחבה של חסרי הבית בישראל. במקום זאת נוצרה הבנייה חברתית של בעיה מצומצמת של "דרות רחוב", אשר כפי שקמלמן עצמה אמרה "הוא מונח המצמצם את ההגדרה של תופעת חסרי הבית".<sup>554</sup> היות ולא היה שינוי בשימוש במונח או בהבניה החברתית של התופעה במהלך עשרים השנים שעברו מאז הטבעת המונח ותחילת הבנייה הבעיה, הרי שגם בשנת 2010

---

<sup>553</sup> שם, 3.  
<sup>554</sup> שם, 2.

אין למעשה הבנייה חברתית של חסרות בית במדינת ישראל. יש הבנייה חברתית חלקית בלבד של הבעיה, המתייחסת אך-ורק לחלק מצומצם מתוך חסרי הבית המוגדר בתקנות העבודה הסוציאלית.

בתע"ס ישנה הבחנה בין אוכלוסיית "דרי הרחוב" לאוכלוסיית "חסרי הדיר". עם זאת גם התייחסות לאוכלוסייה אחרונה זו לא מהווה השלמה לבעיה החברתית של חסרי הבית. זאת בשל הגדרה מאד מסוימת של "חסרי הדיר" על פי משרד הבינוי והשיכון, אשר לא מספקת את הנופך הנדרש להשלמה המתבקשת.<sup>555</sup>

משמעותו של מצב זה לגבי המחקר הנכתב כאן היא גדולה. למעשה, בשנות העלייה ההמונית הראשונה לא הייתה הבנייה חברתית של חסרות בית במדינת ישראל. הייתה בעיה של עולים. לבעיה זו נרתמה המדינה במאמצים כבירים להבטחת דיר, שבדיעבד ניתן להתייחס אליהם כמאמצים למניעת חסרות בית. בתחילת ימי העלייה ההמונית השנייה המצב היה דומה. עם זאת במהלך עלייה המונית זו החלה הבנייה חברתית של חסרות בית באופן מצומצם ומוגבל; למעשה התרחשה הבנייה חברתית של דרות רחוב. למהלך למניעת חסרות הבית של העולים בעלייה ההמונית השנייה, התווסף במהלך שנות התשעים מהלך של התערבות בשעת חרום.

בכך ניתן לומר, כי במהלך שנות קיומה התערבה המדינה בזמנים שונים בעיקר בשתי רמות מתוך ארבע רמות המדיניות המוגדרות כיום כמרכיבות במשולב את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חרום, ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך ( Edgar 2004; Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999; FHCSIA 2006a; Minnery and Greenhalgh 2007). במדיניות הרשמית כלפי אנשים חסרי בית בישראל, שנולדה במהלך שנות התשעים של המאה ה-20, וקיימת בשינויים קלים גם בפתח העשור השני של המאה ה-21, נעלם מרכיב המניעה לחלוטין ונשאר בעיקר מרכיב ההתערבות בשעת חרום, ובמידה מסוימת מרכיב האסטרטגיות לטווח ארוך.<sup>556</sup>

<sup>555</sup> "חסר דירה" מוגדר על ידי משרד הבינוי והשיכון כך: "יחיד/ה או משפחה... שאין ולא היו להם לאחר 1.6.71 בנפרד או במשותף עם אחר/ים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה או בדירה בשלבי בנייה" (זכאות לסיוע של חסרי דירה, הוראה מס': 08/01 של משרד הבינוי והשיכון, מיום 1.6.99, סעיף 2.2). ראו:

<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26B17C47-4D82-4F39-986D-D5297BD1E68D/4482/0803.pdf>

<sup>556</sup> להרחבה בעניין זה ראו שיינטוך 2008, פרק 2.

בעבודה זו נעשה ניסיון לתאר ולהסביר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל מקום המדינה ב-1948 ועד לשנת 2010.

לאחר הצגת מצב המחקר בנוגע לאנשים חסרי בית, ודרך ביצוע העבודה, תוארה ההיסטוריה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בתקופה המדוברת. מתיאור ההיסטוריה עולה כי ישנן ראיות לכך שהיו אנשים חסרי בית בשטח שלימים יהפוך למדינת ישראל כבר מאז אמצע המאה ה-19. בנוסף עולה כי היו קיימים בתי מחסה – במתכונת בתי הכנסת האורחים – לאנשים אלה במקומות שונים כבר בתקופה זו. בתי הכנסת האורחים הוקמו ביוזמת ארגונים פרטיים ונוהלו על ידם.

נמצא כי בשתי התקופות של העליות ההמוניות - בשנים הראשונות לקיומה של המדינה ובשנות התשעים של המאה ה-20 – היו פעולות יזומות של המדינה לשיכונם של העולים. בשנים הראשונות פעולות אלו כללו דיור ארעי מסוגים שונים, ובשנות התשעים מעבר לדיור הארעי, הכלי המרכזי לסיוע בקליטת העולים - גם בכל הקשור לדיור – ניתן על ידי קצבאות ייעודיות באמצעות נוהל קליטה ישירה סל קליטה.

למרות שלא הוגדרו כך בזמן שהתרחשו, היוזמות השונות לשיכון העולים במהלך שתי העליות ההמוניות תוארו בעבודה זו כצעדים למניעת חסרות בית. הגורם המניע את המדיניות שתואר לעיל הוא רעיון העלייה ההמונית, כצורת ביטוי של הציונות - תנועה לאומית של היהודים הקוראת לעלייתם למדינת ישראל וכינונה כמדינה יהודית עצמאית (נאור 2002; קולת 2008). רעיון המדיניות של העלייה ההמונית המבוסס על ערכי הציונות הניע את גורמי הקליטה להקמת מערך הדיור הארעי, ולמתן הקצבאות הרלוונטיות על מנת לאפשר את קיומו של החזון. לפי הטענה העולה כאן שימשו כלים אלו גם כדי למנוע מצב שבו העלייה ההמונית עלולה הייתה להיתקל בקליטה לא נאותה שתוצאתה עלולה הייתה לגרום להמוני אנשים להפוך לחסרי בית.

במקביל לקליטת העלייה ההמונית בשנות התשעים של המאה ה-20 התבצעה גם, לראשונה בתולדות מדינת ישראל, הכרה בבעיה החברתית של חסרי הבית. עם זאת, בשל סיבות שונות שפורטו לעיל, הבניית הבעיה נעשתה באופן מצומצם וחלקי והיא כוללת מאז ועד לפתח העשור השני של המאה ה-21, רק קבוצה מצומצמת בקרב חסרי הבית. קבוצה זו כוללת בתוכה את מי שמוגדרים כ"דרי רחוב" על פי תקנות העבודה הסוציאלית (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010).

במקביל להבנייתה של הבעיה החברתית נוצרה גם מדיניות כלפי אוכלוסייה זו. פרסום ראשון של מדיניות זו בתקנות העבודה הסוציאלית התבצע במאי 1996 (משרד העבודה והרווחה 1996). מאז פורסמו שלושה תיקונים לתקנות (משרד העבודה והרווחה 1997; משרד הרווחה 2004; משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010). הרעיון המניע והמעצב את המדיניות הספציפית כלפי אנשים חסרי בית תואר במחקר זה כרעיון השיקום. השיקום נתפס במדינת ישראל מאז הקמתה כרעיון המופנה לגורמים האישיים, בניגוד למבניים. הוא בא לשפר תפקוד, להביא לריבוי אופציות, לשנות דפוסי חיים, לתקן ולהחזיר למוטב (ראו: בורג 1960; רוזנפלד 1982; שיף 1987). בשילוב בין הבניית הבעיה של "דרי הרחוב" ובניית מדיניות המבוססת על שיקום, נוצר מצב שבו מדינת ישראל מתייחסת אל חסרי הבית החיים בה כבעלי בעיות אישיות שהביאו אותם למצב שבו הפכו לדרי רחוב. הדרך שנקטה המדינה לטיפול בתופעה היא התייחסות כמעט בלעדית למרכיבים האישיים הגורמים לכך.

אם כן, בשתי התקופות של העליות ההמוניות נקטה המדינה צעדים למניעת חסרות בית, תוך התייחסות לגורמים מבניים. מאז אמצע שנות התשעים המדינה נוקטת לרוב בצעדים להתערבות בשעת חרום, תוך התייחסות בעיקר לגורמים אישיים.

כפי שצוין לעיל, הנציבות האירופית (European Commission 2010) והאו"ם (UNCHS 2000), ממליצים על נקיטה בו זמנית של עבודת מניעה הדואגת לדיוור במקביל לנקיטת אמצעי חירום כלפי יחידים. בדומה, גם הספרות המקצועית ממליצה על ארבע רמות המרכיבות את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במשולב: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חרום, ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך (Edgar 2004; Edgar, Doherty and Mina-Coull 1999; FHCSIA 2007a; Minnery and Greenhalgh 2007).

מהמתואר במחקר זה עולה כי מדינת ישראל נקטה במדיניות **מניעה** כלפי אנשים חסרי בית במהלך העליות ההמוניות, וגם זאת בלי להגדיר את פעולותיה בזיקה לאוכלוסייה זו, אלא בזיקה לעולים כעולים. עוד עולה מהמחקר כי הדגש בתע"ס מושם על שלבי ההתערבות המוקדמת והתערבות בשעת חרום.<sup>557</sup> לכן, ניתן לסכם כי המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל הייתה תמיד חלקית; מעולם לא הופעלו יחד ארבע הרמות המתוארות לעיל כמרכיבות **במשולב** מדיניות נאותה כלפי אנשים חסרי בית. גם רמות המדיניות שכן הופעלו ופועלות גם בשנת 2010, מופעלות רק כלפי קבוצה מצומצמת בתוך האוכלוסייה הכוללת של חסרי הבית. זאת תוך הבניית בעייתם החברתית של דרי הרחוב בלבד, באופן שלא כולל את כלל חסרי הבית.

<sup>557</sup> להרחבה בעניין זה ראו שיינטוך 2008, פרק 2.

לסיכום ניתן אם כן לומר, כי מדיניות מלאה כלפי אנשים חסרי בית בישראל הייתה תמיד חסרה משתי בחינות שונות: ראשית בגלל אופי המדיניות שהייתה ונותרה חלקית, ושנית בשל אוכלוסיית היעד של המדיניות, הכוללת בתוכה רק חלק מחסרי הבית – את דרי הרחוב. במקביל, הבניית בעייתם החברתית של חסרי הבית במדינת ישראל נותרה גם היא חלקית בלבד.

### **מגבלות המחקר והמשך מחקר בעתיד**

מטבע הדברים במחקר היסטורי המכסה תקופה של שישים ושתיים שנים ההעמקה בפרטים לא מתאפשרת לכל אורך התקופה. המחיר של ציור התמונה במלואה הוא בירידה לפרטים רק עד רמה מסוימת, לפחות בחלקים אחדים מהתקופה. לכן, למרות שנסקרה כאן תקופה של כשישה עשורים, משמשת הסקירה כמסד מחקרי שעליו ניתן להמשיך ולבנות, להמשיך ולהתעמק בתקופות שונות, בהיבטים שונים, ובפרטים שבחקירה זו לא היה להם מספיק מקום.

מגבלה נוספת שליוותה את המחקר מעצם אופיו קשורה בהרגשה שליוותה את הכתיבה לגבי כתיבה בחלל אקדמי שאינו גדוש. ההרגשה הייתה כי בכל הקשור לענייני מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, המחקר הוא מועט ביותר.

בנוסף, נראה שניתן היה להשתמש בכלים מתודולוגיים נוספים על מנת להתעמק עוד יותר בחיפוש אחר אנשים חסרי בית והמדיניות כלפיהם לאורך כל התקופה, ובכך לחשוף את התמונה ההיסטורית באופן שלם אף יותר ממה שהוצג לעיל. עם זאת העושר במקורות ראשוניים, אילץ שימת גבולות גם באיסוף שלהם, וודאי שלא אפשר – במסגרת מחקר זה – העשרת הכלים המתודולוגיים.

אחד העניינים החשובים העולים ממגבלות אלו הוא הצורך הברור במחקרי המשך הנוגעים לפנים שונים של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית. בין השאר חשוב לחקור עניינים הקשורים בהגדרות ובתיאוריות המשפיעות על מדיניות זו בישראל, כמו גם עניינים הקשורים בהיקף האוכלוסייה מעבר ל"דרי הרחוב" המוכרים לרשויות. חשוב לבחון אוכלוסיות שלא נכללות בהגדרת תע"ס - בגלל צרות ההגדרה, או בשל חוסר העניין של אנשים להיות מוגדרים תחתיה, או חוסר היכרות עימה. עניין מחקרי נוסף שיש להעמיק בו בהקשר הישראלי הינו הזכות לדור. בנוסף, מחקר זה בחן את שתי הרמות של עיצוב ובניית המדיניות בתוך תהליך המדיניות. יש מקום להרחיב במחקר גם על שאר תהליך המדיניות.

לבסוף, חשוב להרחיב גם בעניינים היסטוריים שונים שעלו בעבודה זו וניתן להמשיך ולחקור אותם. בין השאר חשוב יהיה לחקור יותר לעומק את תופעת בתי הכנסת האורחים. ניתן וחשוב

להמשיך לחקור גם את מחאת האוהלים מאז שנות השבעים של המאה ה-20. מעבר למה שסופר לעיל על תנועת האוהלים בשנות השבעים והשמונים של המאה ה-20, ועל מחאת האוהלים של קיץ 1990, התרחשו מחאות אוהלים נוספות. בין השאר ניתן למנות מאהלים של חסרי דיור בירושלים ב-1994,<sup>558</sup> וב-2007,<sup>559</sup> ובבאר-שבע ב-2004-2005.<sup>560</sup> מחאות אלו זכו לסיקור אקדמי מועט ביותר, ויש להרחיב את המחקר עליהן.

### המלצות למדיניות

גם אם בניגוד לקלישאה המוכרת ההיסטוריה לא חוזרת על עצמה (ארנולד 2007; גלבר 2007; Gray et al. 2007), הרי שניתן וצריך ללמוד ממנה על מנת שלא לחזור על טעויות העבר. לשם כך יצינו להלן מספר המלצות למדיניות עתידית כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל.

במקום אחר (שיינטוך 2008) כבר נכתבו המלצות למדיניות על בסיס בחינת תקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות, לאור מצב המחקר בעולם בנוגע למדיניות כלפי אנשים חסרי בית. ההמלצות שיינתנו להלן נוגעות להסתכלות רחבה יותר על מדיניות קיימת ומדיניות אפשרית כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל, לאור התמונה ההיסטורית של המדיניות העולה ממחקר זה. ראשית, יש לבסס את הדיון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית על הזכות לדיור. זכות זו, המעוגנת באמנות והצהרות שמדינת ישראל חתומה עליהן ושאשררה אותן, איננה מקוימת כלפי כל אזרחי המדינה במידה שווה. בנוסף, זכות זו איננה המסד עליו בנויה המדיניות המדוברת כיום. כדי לשפר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, על המדיניות להיות מבוססת על הזכות לדיור.

שנית, על מנת להיערך בצורה טובה יותר לקיום מדיניות נאותה, יש לבצע מהלכים, הכוללים את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לבחינת היקף התופעה במלואה; לא רק של "דרי הרחוב", אלא של חסרי בית בכלל.

לשם כך יש להבהיר מחדש על מי מדובר כאשר מדברים על "אנשים חסרי בית" במדינת ישראל. כפי שעולה מההיסטוריה שתוארה לעיל של המונח "דרי רחוב", לא הייתה כוונה להשאיר את המונח על כנו לאחר שימוש מוגבל בו. מסיבות שונות נשאר המונח על כנו. על מנת לאמוד את היקף האוכלוסייה באופן נכון, כמו גם לאפשר מהלכי מניעה כלפי האוכלוסייה - ומסיבות שונות נוספות שעלו לעיל - יש להחליף את השימוש במונח "דרי רחוב" לשימוש במונח "חסרי בית" תוך

<sup>558</sup> ראו <http://www.diur.org/whorwe.htm>

<sup>559</sup> ראו: <http://hagada.org.il/hagada/html/modules.php?name=News&file=article&sid=5508>

<sup>560</sup> לפי דואר אלקטרוני מיום 14 ביוני, 2010, מאת חיים בר-יעקב מיוזמי המאהל בבאר-שבע.

הגדרתו על בסיס הגדרת אתוס (ETHOS) של פנטסה (FEANTSA). במקביל יש לשאוף לשינוי הבניית הבעיה החברתית הקיימת היום כדי שתכלול את כלל חסרי הבית. כך לראשונה, תתאפשר הבניה חברתית של חסרות בית במדינת ישראל.

המלצה אחרונה קשורה לשינוי בתהליך המדיניות תוך שינויים בהבנת התופעה. רעיון השיקום, אשר הוביל את המדיניות כלפי דרי רחוב מאז שנות התשעים מופנה לגורמים האישיים אשר גרמו לאנשים להפוך לחסרי בית. יש לשאוף להבנת השילוב בין גורמים מבניים ואישיים, הגורמים לאנשים להפוך לחסרי בית על בסיס "האורתודוקסיה החדשה" (Fitzpatrick 2005; Pleace 2000; ) (McNaughton 2008; Wright, Rubin and Devine 1998). הבנה שכזו תאפשר מדיניות שתכוון במדדים נאותים כלפי שני המרכיבים האלה, ולא כפי שנעשה עד היום. שילוב שכזה יאפשר גם עבודה טובה יותר על ארבע רמות המדיניות כלפי אנשים חסרי בית, אותן יש להקפיד ולבצע כאמור במשולב: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חרום, ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך.

### תרומת המחקר

נראה כי התרומה המרכזית של המחקר היא בחשיפת ההיסטוריה של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בתקופה הנחקרת; היסטוריה שעד היום לא דובר בה במחקר האקדמי בישראל. תרומה נוספת מבחינה מחקרית מהווה ריכוז הכתיבה הקיימת עד היום במגוון נושאים הקשורים באנשים חסרי בית בישראל תחת קורת גג אחת.

מעטים מאד המחקרים אשר שילבו רעיונות ככלי תיאורטי בפרשנות הקשורה במדיניות כלפי אנשים חסרי בית (ראו לדוגמה: Noy 2009). במחקר זה נעשה שימוש נרחב ברעיונות לפרשנות שכזו, ובכך נראה כי ניתנה תרומה למחקר הנוגע בחסרות בית, שעד היום רעיונות כמעט ולא נכנסו אליו.

בנוסף, מבחינת מחקר חסרות הבית, מוסיף מחקר זה נדבך משמעותי באשר לקשר שבין מדיניות הגירה ומדיניות דיור, ובפרט מדיניות חסרות בית.

בעבודה זו נסקרו שני השלבים הראשונים בתהליך המדיניות – שלבי עיצוב המדיניות ובנייתה (אבירם, גל וקטן 2007). יישום מדיניות, הוא לדברי אנדרסון (I. Anderson 2007) הרובד המאתגר ביותר של תהליך המדיניות. לבסוף, ייעשה בהקשר זה שימוש בעבר להסתכלות על

העתיד, ובאופן ספציפי העתיד של עבודת העובד הסוציאלי עם אנשים, וביניהם חסרי הבית, באמצעות דברים שאמר קליין (1958, 16) על עבודתו של העובד הסוציאלי:

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 תאוותן 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...



**נספח א: קיצורי ארכיונים ומקורות ארכיוניים בהם נעשה שימוש**

- א"כ - ארכיון הכנסת.
- אמב"ל – ארכיון המוסד לביטוח לאומי.
- אע"י – ארכיון עיריית ירושלים.
- אעתא"י = ארכיון עיריית תל-אביב-יפו.
- אעתא"י-סאש"ד - ארכיון עיריית תל-אביב-יפו, הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב.
- אע"ש – ארכיון עמותת ש.ח.ל. – עמותה לפיתוח שירותי טיפול וחינוך לנוער.
- אצ"מ – ארכיון ציוני מרכזי.
- אצ"ק - ארכיון ציונה קמלמן.
- גנזך – גנזך המדינה.
- ידרתא"י – מסמכי עיריית תל-אביב-יפו שנאספו מהיחידה לדרי רחוב, שהיו בתיק מסמכים של היחידה בידי עדנה רפאל.
- ממאד"ר – משרד המפקחת הארצית לדרי רחוב, משרד הרווחה, קלסר היחידה לדרי רחוב.

## הסכמה להשתתף במחקר לעבודת דוקטור בנושא:

### מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל

מנחה: פרופ' ג'וני גל

חוקר: שמוליק שיינטוך

המחקר נעשה במסגרת לימודים לתואר שלישי,

בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית

מטרות עבודת המחקר הן לתאר ולהסביר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, מאז קום המדינה ועד ימינו. המחקר מתמקד במדיניות כלפי אנשים חסרי בית ב"קצה הרצף"; קרי, אנשים החיים ללא קורת גג או בית. המחקר מתבסס על בחינתם של מקורות ראשוניים, כגון מסמכי מדיניות, כמו-גם חומרים נלווים למסמכים, וספרות משנית. המחקר כולל גם מספר מצומצם של ראיונות, עם בעלי עניין, בנושא מדיניות כלפי אנשים חסרי בית לאורך ההיסטוריה של מדיניות זו.

בכתימתך, את/ה מסכימ/ה להשתתף במחקר המתואר כאן.

עומדת בפניך האפשרות לבחור להשתתף באופן אנונימי, או באופן שעשוי לחשוף את זהותך במהלך המחקר, ובכתיבתו.

אני \_\_\_\_\_, ת.ז. \_\_\_\_\_, החתומ/ה מטה, מסכימ/ה להשתתף במחקר שמטרותיו מצויינות לעיל, הנוגע למדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל.

[אם ברצונך שזהותך לא תיחשף במהלך המחקר וכתיבתו, אנא סמני/י X בין הסוגריים בשורה הבאה:]

( ) אני מבקש/ת שזהותי לא תיחשף במהלך המחקר ובכתיבתו.

חתימה

תאריך

שלום רב,

שמי שמוליק שיינטוך ואני עובד בימים אלה על כתיבת עבודת מחקר בנושא המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל – כולל דרי רחוב. עבודת המחקר נעשית במסגרת דוקטורט בהנחייתו של פרופ' גיוני גל, בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, באוניברסיטה העברית בירושלים.

במסגרת העבודה אני מנסה להתחקות אחר שורשי היחידה לדרי רחוב ברחבי הארץ. אודה לך מאד אם תרצה/י לקחת חלק במחקר באמצעות תשובות למספר שאלות שאני מצרף להלן. כל נתון שאקבל ממך ושייעשה בו שימוש במחקר, אזכורו ייעשה בצמוד לאזכור שלך ושל היחידה בה את/ה עובד/ת.

**תודה רבה מראש על השיתוף במידע!!**

להלן מספר שאלות הנוגעות להיסטוריה של היחידה לדרי רחוב בה את/ה עובד/ת. אשמח אם תוכלי לענות בהרחבה עד כמה שניתן לכל אחת מן השאלות. אם יש לך רעיונות נוספים שנראים לך רלוונטיים, את/ה מוזמנת/ת כמובן להוסיפם.

1. מתי נפתחה לראשונה "היחידה לדרי רחוב" ברשות המקומית שלך, ומהי רשות זו?
2. האם ידועה לך היסטוריה כלשהי בנוגע ליחידה ברשות בה את/ה עובד/ת? אשמח לשמוע פרטים על הקמת היחידה, עד כמה שהדבר ידוע לך, או למישהו מהעובדים איתך.
3. האם ידוע לך מה היו הסיבות לפתיחת היחידה?
4. כמה דרי רחוב טופלו או היו מוכרים ליחידה שלך בכל אחת מהשנים מאז הקמתה ועד היום? (אודה על פירוט לפי שנים).
5. כמה דרי רחוב קיבלו סיוע בשכר דירה על-פי הנוהל המקוצר עם משרד הבינוי והשיכון בכל אחת מהשנים מאז הקמתה ועד היום? (אודה על פירוט לפי שנים).
6. האם קיים ברשות המקומית שלך "מחסה להלנה זמנית", לפי סעיף 6.2 בתע"ס דרי רחוב (2010), או בית-מחסה אחר.
7. האם ידוע לך אם הייתה אי-פעם קיימת "לשכת בודדים" ברשות המקומית שלך?
8. האם "לשכת בודדים" עדיין קיימת ברשות המקומית שלך? אם לא, האם ידוע עד מתי פעלה?
9. מה היה (או עדיין) תפקידה של "לשכת הבודדים" ביחס לדרי הרחוב?

**נא להחזיר את התשובות במכתב אל:**

**לשאלות ניתן להתקשר אלי בטלפון:**

**תודה רבה.**

בברכה, שמוליק שיינטוך

**נספח ד: בתי הכנסת אורחים הנזכרים במחקר זה**

<b>מקור עיקרי</b>	<b>הערות</b>	<b>תאריך ייסוד</b>	<b>המוסד</b>
1013134 / PHG : אצ"מ	את המקום קנה ישעיה אגימן.	1820	<b>בית הכנסת אורחים (דיר אל יהוד) ביפו</b>
1 / AK729 : אצמ 2 / AK729 : אצמ	פעשע פלץ ניהלה את המקום מאז 1877. לפי בנה היא זו שהקימה את המקום קודם ברחוב היהודים, ורק אחר כך עבר ל'חורבה'.	1855	<b>בית הכנסת אורחים כאגף ישיבת 'עץ-חיים' שבחצר 'החורבה' בירושלים</b>
ברטורא 1970	הוקמה ביוזמת אליעזר ברגמן ובעזרת השד"רים עזריאל זליג הויזדורף ומשה זקס.	1860	<b>שכונת בתי מחסה והכנסת אורחים על הר ציון בירושלים</b>
אעתא"י 1132 א, ב, ג – 861-4	הוקם על ידי קהילת יהודי יפו בשכונת נווה צדק	1888	<b>בית הכנסת אורחים ביפו</b>
אע"י 4917	הוקם תחת רשות משותפת של ועד הכללי למקהלות אשכנזים פרושים וחסידים בשכונת מאה שערים בירושלים. הבתים במקום הוקמו בזכות תרומות של משה אברהם ואשתו הינדע הכהן, והציבור של מאה שערים.	1897	<b>בית הכנסת אורחים הכללי אשל אברהם בירושלים</b>
אע"י 127	מוסד זה הוקם על ידי ר' שמואל לוי.	1908	<b>בית הכנסת אורחים תפארת ציון וירושלים</b>
יערי 1939	הכסף להקמתו גויס על ידי ראשי הקהל והרבנים בתימן	לא ידוע אם הוקם	<b>בית הכנסת אורחים לעולי תימן</b>
גנזך מ-47/4850 גנזך פ-13/890 אצ"מ: J1 / 12461	הוקם על ידי שלמה יוסף אליאד	1919	<b>בית התבשיל אליאד והכנסת-אורחים בירושלים</b>
אצ"מ: J1 / 273	הוקם על ידי שלמה יוסף אליאד	1931	<b>בית הכנסת אורחים בחברון</b>
אצ"מ: KRU / 12160	הוקם על ידי אגודת "הכנסת אורחים" כדי לשמש מקום אכסון לעוברים ושבים מחוסרי אמצעים, הנקלעים לעיר חיפה ואין ידם משגת לשאת בהוצאות אש"ל	1954	<b>בית הכנסת אורחים בעיר חיפה</b>

**נספח ה: מספר העולים במעברות 1951 עד 1954**

מספר עמוד הופעת הפריט אצל ד. הכהן (1994)	מספר העולים במעברות ו/או במחנות	שנה
298	257,000 (כולל "בתי עולים" ומחנות מעבר)	<b>סוף 1951</b>
299	כרבע מיליון איש מהם 61,500 בדיור ארעי בתנאי דיור קשים 11,500 משפחות באוהלים 21,000 בבדונים 9,500 בפחונים 15,000 בצריפונים 4,500 במבנים של הצבא הבריטי	<b>אמצע 1952</b>
301	157,000	<b>ראשית 1953</b>
301	108,000	<b>ראשית 1954</b>
301	88,000	<b>סוף 1954</b>

לוח זה נבנה על פי נתונים שהופיעו אצל ד. הכהן (1994).

הגידול במשך התקופה				האוכלוסיה בראשית התקופה	התקופה
סה"כ גידול האוכלוסיה	הריבוי הטבעי	הגידול בשל ההגירה	העולים		
364,238	24,836 (6.8%)	339,402 (93.2%)	340,895	649,633	1948- 1949
189,122	28,962 (15.3%)	160,160 (84.7%)	169,405	1,013,871	1950
201,399	34,540 (17.2%)	166,859 (82.8%)	173,901	1,202,993	1951
45,825	35,139 (76.7%)	10,686 (23.3%)	23,375	1,404,392	1952
33,424	34,952 (104.6%)	-1,528 (-4.6%)	10,347	1,450,217	1953
834,008	158,429 (19%)	675,579 (81%)	717,923	649,633	1948- 1953
			18,500		1954
			37,500		1955
			55,000		1956
			828,923		סה"כ עולים 1956-1948
<p><b>סך הכל גידול האוכלוסייה 1956-1948</b></p> <p>(לא כולל ריבוי טבעי והגירה שלילית בשנים 1956-1954):</p> <p><b>945,008</b></p>					

<sup>561</sup> לוח זה נבנה על ידי שילוב בין המקורות הבאים: לוח 3: המקורות לגידול האוכלוסיה היהודית, 1948 עד 1953, במספרים (סיקרון 1957, 28); לוח 4: המקורות לגידול האוכלוסיה היהודית, 1948 עד 1953, באחוזים (שם, 29); נספח העלייה היהודית בשנים 1954 ו-1955 (שם, 100).  
בלוח 3 מצוינים 52,562 איש כמהגרים שליליים מהמדינה שברובם יש לראות יורדים, ולכן בסך הכל עד 1953 מאזן ההגירה עומד על 675,579. בתוספת הריבוי הטבעי מגיע המספר ל-834,008 נפשות. בתוספת מהגרי 1954-1956 (ללא ריבוי טבעי וללא הגירה שלילית בשנים אלו) מגיע המספר ל-945,008.

נספח ז: מספרים ואירועים בבית הכנסת אורחים ביפו לפי שנים 1943-1950<sup>562</sup>

הערות	סה"כ אנשים אשר לנו	אורחים עוברים	עולים פליטים	
מתארחים ב-9 חדרים	18,786			אפריל 1943 – אפריל 1944
	28,237 לינות			1944-1945
הדו"ח כולל פירוט חודשי	- 18,503 לינות של אורחים ועולים + 14,750 לינות של פולשים סה"כ 33,253			1946-1947
	23,406	פולשים ופליטי גבולות 13,206 לינות	10,200	1947-1948
אחרי 5 שנים בהן שימשו כמחסן פונו שני חדרים בפברואר 1949	18,451	7095	11,356	1948-1949
ללינת האורחים נמצאו 60 מיטות. האורחים מקבלים תה בערב	26,596	14,226	12,370	1949-1950

<sup>562</sup> אעתא"י 1132 א, ב, ג – 4-861.

563 נספח ח: מספרים ואירועים בבית הכנסת אורחים ביפו - מאי 1944 עד פברואר 1952

הערות	סה"כ אנשים אשר לנו	אורחים עוברים	עולים פליטים	
ככל הנראה מדובר במאורעות שנודעו גם כ"מרד הערבי הגדול" ואשר פרצו ביפו ב-19 באפריל 1936.			200 פליטים	בזמן המאורעות
		44	35	15-5-44
	1500 אנשים בחודש ; 50-60 בלילה + 30 שאין להם מקום			31-5-45
נראה שמספרים אלה הם בנוסף ל-35 נפשות פליטים (ראו להלן 17-12-46)	20 משפחות, שהן 75 נפשות "הפולשים"			5-9-46
	+ 20 משפחות פולשים		8 משפחות ורווקים שהם 35 נפשות	17-12-46
	14 משפחות שהן 53 נפשות "הפולשים"			22-12-46
	13 משפחות שהן 50 נפשות "הפולשים"			7-1-47
נולדו 3 ילדים אחת ה"פולשות" התחתנה ועזבה	13 משפחות שהן 52 נפשות "הפולשים"			19-2-47
משפחת פולשים עברה לחדר פליטים שהתפנה. בת אחת המשפחות עברה לרגל נישואיה.	12 משפחות שהן 48 נפשות "הפולשים"			27-5-47
2 משפחות נוספות פלשו ; אחת עזבה למחרת. משפחת פולשים נוספת עזבה	10 משפחות שהן 38 נפשות "הפולשים"			1-9-47
ביהמ"ש פסק נגד המשפחות ופקד על פינוין				אוקטובר 1947
עומדים להיות מגורשים	7 משפחות שהן 26 נפשות "הפולשים"			2-12-47
בזמן המאורעות נותרו רק 18 פליטי הגבולות במקום				
הפולשים עזבו ללא שוב. עכשיו, לאחר שהוסר העוצר מהסביבה ניתן שוב לקבל אורחים לפי התקנות. עד עתה הגיעו רק מעטים.				3-2-48
הפולשים עזבו משתכנים מטעם מחלקת השיכון עדיין לא חזרו	353	26		פברואר 1948
	473	17		מרץ 1948
				אנשי אצ"ל לנו בבה"א מספר לילות וכאשר עזבו לקחו איתם ציוד שמיכות, מזרונים וכריות ???
	270	15		אפריל 1948
	425	23		מאי 1948



מספר לינות אורחים עוברים	מספר אורחים עוברים	מספר לינות משתכנים	מספר משתכנים	
589	26	1020	34	יוני 1948
708		1054		יולי 1948
254		1054		אוגוסט 1948
492	93	1020	34	ספטמבר 1948
662	200	1054	34	אוקטובר 1948
697	200	1020	34	נובמבר 1948
238	161	1054	34	דצמבר 1948
847	436	1085	34	ינואר 1949
800	346	952	34	פברואר 1949
1007	454	1085	34	מרס 1949
1052	546	986	34	אפריל 1949
1114	518	1051	34	מאי 1949
928	627	1020	34	יוני 1949
932	471	1051	34	יולי 1949
1112	437	1054	34	אוגוסט 1949
1353	648	1020	34	ספטמבר 1949
1042	477	1054	34	אוקטובר 1949
1524	726	1020	34	נובמבר 1949
1485	825	1054	34	דצמבר 1949
1240	40	1054	34	ינואר 1950
1204	43 אורחים, 8 משפחות ו-5 חיילים משוחררים נפגעי שטפונות	952	34	פברואר 1950
1240	40 נפגעי שטפונות	1054	34	מרס 1950
1140	38 נפגעי שטפונות	1020	34	אפריל 1950
1117	233 מהם 26 נפגעי שטפונות	1085	35	מאי 1950
1297	369 מהם 25 נפגעי שטפונות	1050	35	יוני 1950
כ-130 איש התפרצו לה"א רובם מעולי עיראק. המשטרה לא הסכימה להוציא את האנשים מהמקום בלי הוראה מפורשת של הנהלת העירייה. כבר 7 חודשים שה"א משכן נפגעי שטפונות, דבר החוסם את הגישה לאנשים אחרים				1950-7-30

775	24 נפגעי שטפונות בנוסף בכל לילה הופיעו 100-120 עולים חדשים ונשארו בחדר המדרגות ובחצר המוסד	1085	35	יולי 1950
				יולי 1950
				15-4-51
				25-4-51
				9-12-51
				28-1-52 14-2-52

**נספח ט: מספרים של אנשים דרי רחוב בישראל 1993-2009,**

**ושל דרי רחוב זכאים לעזרה בשכר דירה בשנים 2003-2009**<sup>564</sup>

שנה	מספר אנשים דרי רחוב בישראל	דרי רחוב זכאים לסיוע בשכר דירה	מקרי מוות	מקור והערות (לעמודת "מספר אנשים דרי רחוב בישראל", ולעמודת "מקרי מוות" מאז שנת 2001)
1993	154	-	-	דרי רחובות – עיריית תל אביב יפו [ללא תאריך] אעתא"י-סאש"ד תיק 1
1994	547	-	-	אורה נמיר (ד"כ התשנ"ה 3717). לפי מבצע שהקיף 26 רשויות מקומיות
1997	644	-	-	סלעי ואח' 2000
2000	908	-	-	היחידה הארצית לדרי רחוב במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (מוכרים ביחידה, או טופלו על ידה) על פי הערכות היחידה יש עוד כ- 1000 דרי רחוב שאינם מוכרים לה או מטופלים על ידה
2001	1224	-	50	
2002	2259	-	72	
2003	2349	266	65	
2004	2874	281	49	
2005	2949	219	36	
2006	2234	262	29	
2007	1890	216	28	
2008	1847	288	24	
2009	2052	356	36	

החל מאפריל 2010 הזכאות של דרי הרחוב לסיוע בשכר דירה על ידי משרד הבינוי והשיכון מוארכת לארבע שנים, והתשלומים הם כדלקמן:  
שנה ראשונה = 1,170 ש"ח לחודש; שנה שנייה = 1,170 ש"ח לחודש; שנה שלישית = 1,004 ש"ח לחודש; שנה רביעית = 883 ש"ח לחודש.  
כל זה מותנה בקבלת דוח היחידה לדרי רחוב, אחת לחצי שנה, לפיו הזכאי נמצא בהליך שיקומי.

<sup>564</sup> הנתונים והפרטים לגבי הזכאים לסיוע בשכר דירה בהליך מיוחד מסתמכים על הודעות דואר אלקטרוני מאת רונן כהן, משרד הבינוי והשיכון, מיום 5 במאי, 2009, ומיום 15 במרץ, 2010. הזכאים המפורטים כאן הם על-פי נוהל 08/27 "כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב" (משרד הבינוי והשיכון 2002). נוהל זה בצרוף מכתב עדכון לנוהל מופיע גם כסעיף ג' בתקנות העבודה הסוציאלית, "הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010).

## רשימת מקורות

### מקורות משפטיים בעברית

#### הצעות ותזכירי חוק

הצעת חוק לטיפול בדרי רחוב, התשנ"ד-1994 (א"כ).

הצעת חוק למניעת סיכון (לשמירה על חייו) מדרי רחוב, התשנ"ה-1994 (א"כ).

תזכיר חוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב, התשנ"ה-1995. (הספרייה המרכזית, בית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותים החברתיים).

הצעת חוק טיפול בדרי רחוב, התשנ"ה-1995 (א"כ).

הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה), התש"ס-2000 (א"כ).

הצעת חוק-יסוד : הזכות לדירה (ד"כ התשס"ד 10540-10541).

הצעת חוק הרשויות המקומיות (דירות מקלט), התשס"ט-2009 (א"כ).

#### דיוני ועדות הכנסת

פרוטוקול ישיבה מס' ח' של ועדת העבודה, הכנסת הראשונה (7.6.1949). (א"כ).

פרוטוקול ישיבה מס' 67 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-13 (1.3.1993). (א"כ).

פרוטוקול ישיבה מס' 252 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-13 (26.12.1994). (א"כ).

פרוטוקול ישיבה מס' 274 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-13 (24.1.1995). (א"כ).

פרוטוקול ישיבה מס' 183 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-17 (13.2.2008). נדלה

ביום 13 ביולי, 2009 מתוך

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2008-02-13.rtf>

### דברי הכנסת

ד"כ 1, 399 ; 608 (התשי"ט).

ד"כ 4, 835 ; 948 (התשי"י)

ד"כ 6, 2550 ; 2564 (התשי"י).

ד"כ 10, 783 ; 784 ; 785 ; 788 ; 790 ; 797 (התשי"ב).

ד"כ 12, 2366 (התשי"ב).

ד"כ 13, 98 ; 99 ; 103 (התשי"ג).

ד"כ 14, 2091 (התשי"ג).

ד"כ 19, 171 ; 172 (התשט"ז).

ד"כ 22, 1509 ; 1717-1718 (התשי"ז).

ד"כ 28, 1042 (התש"ד).

ד"כ 46, 1804 (התשכ"ו).

ד"כ 59, 1267 (התשלי"א).

ד"כ 72, 94 ; 767 (התשלי"ה).

ד"כ 78, 455 (התשלי"ה).

ד"כ 81, 234 (התשלי"ח).

ד"כ 83, 3385-3386 (התשלי"ח).

ד"כ 84, 895 (התשלי"ט).

ד"כ 90, 737 (התשמ"א).

ד"כ 94, 2482 ; 3110 (התשמ"ב).

ד"כ 118, 4105-4106 ; 4440 (התש"ן).

ד"כ 124, 1399 (התשנ"ב).

ד"כ 128, 2275 (התשנ"ג).

ד"כ 129, 4848 (התשנ"ג).

ד"כ 136, 5635 (התשנ"ד).  
ד"כ 139, 10334 (התשנ"ד).  
ד"כ התשנ"ה 3717.  
ד"כ התשנ"ח 1498.  
ד"כ התשנ"ח 4572-4579.  
ד"כ התשנ"ח 5938.  
ד"כ התש"ס 5364-5366.  
ד"כ התשס"ב 2542-2544.  
ד"כ התשס"ב 3339-3342.  
ד"כ התשס"ב 4548 ; 5272.  
ד"כ התשס"ג 87-88.  
ד"כ התשס"ד 10435 ; 10540-10541.  
ד"כ התשס"ה 20714-20715.

#### **ישיבות ממשלה**

פרטי-כל ישיבה ח/ש"י של הממשלה, 8 בנובמבר, 1949.  
פרטי-כל ישיבה ב/ש"י"ב של הממשלה, 11 באוקטובר, 1951.  
פרטי-כל ישיבה ע/שיז של הממשלה, 23 ביוני, 1957.  
פרטי-כל ישיבה ד/שיח של הממשלה, 27 באוקטובר, 1957.  
פרטי-כל ישיבה כו/שיט של הממשלה, 8 במרץ, 1959.

## רשימת מקורות כללית

אבירס, א., גל, גל, קטן עורי' 2007. הקדמה, בתוך *עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

אבישר, א. 1991. ביום אנחנו סוחבים שקי אדמה; בלילה נרדמים בגן הכובשים. *מעריב*, 13 באוגוסט, עמ' 11.

אבן שושן, א. 1982. *המלון החדש*. בהשתתפות חבר אנשי-מדע. ירושלים: קרית ספר.

\_\_\_\_. 2003. *מלון אבן-שושן: מחדש ומעדכן לשנות האלפיים*. בהשתתפות חבר אנשי מדע. [ל.מ.]: המילון החדש.

אברהמי, ב., נא. כהן. 2004. תופעת דרות הרחוב בישראל: בעיה ארצית בהיבט עירוני. *מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית* 19, 55-70.

אוחנה, ד. 2008. *לא כנענים, לא צלבנים: מקורות המיתולוגיה הישראלית*. ירושלים: מכון שלום הרטמן/הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, כתר ספרים.

אופיר, א. 2004. דיירי רחוב: בעיה רפואית חברתית ומוסרית. *הרפואה* 143(ב), 110. נדלה ביום 28 במרץ, 2007, מתוך ima.

אורן, ר., נר. דרור. 2002. פרוייקט טיפול ושיקום הוליסטי לדרי רחוב אלכוהוליסטים בכרמיאל. *הכל על אלכוהול* 35, 8-9.

אלה, ס. 1992. שכחו אותם ברחוב. *ידיעות אחרונות*, 20 באוגוסט, עמ' 35.

אליאב, א. ל. 2005. *תאומי צביה*. תל אביב: עם עובד.

אליאב, ל. וי. אלפי. 2006. משני עברי המעברה: דיאלוג אינטימי על זהות ישראלית. תל-אביב: ספרית מעריב.

אלימלך, א., נ. סלפטר, וְש. קולסניקוב 1997. שימוש לרעה בחומרים ממכרים בקרב דיירי רחוב: מאפיינים דמוגרפיים בקרב דיירי רחוב בדרום. בתוך חוברת סיכום קורס לעו"ס מטפלים בנפגעי סמים, מחזור ח', עור' ר. בן גיא, ה. זאב וְב. שרעבי. חוברת. תל-אביב: משרד העבודה והרווחה, ביה"ס המרכזי לעובדים בשירותים החברתיים, המחלקה לטיפול בנפגעי סמים. (הספרייה המרכזית, בית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותים החברתיים).

אמיתי, א., מ. אמיר, וְמ. חובב. 1972. העדרויות צעירים מבתיים. מגמות 1, 78-93.

אסטמן, ר., ע. גדור, וְה. סלמון. 1985. קליטת עולי אתיופיה: תכנית אב. [ירושלים]: המשרד לקליטת עליה.

אסיסקוביץ, ש. 2006. לדבר בכמה קולות, לצעוד בכמה שבילים: פוליטיקה בירוקרטית ותמורות במדינת הרווחה הישראלית, 1985-2002. עבודת דוקטורט. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

ארנולד, ג'. ה. 2007. היסטוריה. תורגם מאנגלית על-ידי ר. אופיר. תל-אביב: ידיעות אחרונות, ספרי חמד. (פורסם באנגלית בשנת 2000).

אתרי הרובע. [לת.]. בית הכנסת רבי יהודה חסיד – החורבה. הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים. נדלה ביום

22 בפברואר, 2010, מתוך <http://www.rova-yehudi.org.il/atar-hurva.asp>

בורג, י. 1960. מדיניות ותפקידים בסעד. סעד ד(4), 117-124.

\_\_\_\_. 1968. משרד הסעד, פעולותיו, כוונותיו, מחדליו והישגיו. סעד יב(6), 3-11.



בורוכוב, א. 1991. מדיניות השיכון נוכח הגידול בעלייה. רבעון לכלכלה 148, 49-60.

\_\_\_\_. 1998. קליטת העלייה בדיוור והשפעתה על ענף הבנייה. בתוך סיקרון ולשם 1998, 207-231.

ביבי, ש., נא. עודד. 1993. תכניות יש, כסף אין. חדשות, 14 בפברואר, מוסף לחץ, עמ' 2.

בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב 1995. הטיפול בדרי-רחוב בישראל: היבטים חוקיים, אתיים, מקצועיים וציבוריים. חוברת סיכום שנעשה על-ידי ש. שפירו נד. פרומר, של יום עיון שנערך בשיתוף עם איגוד העובדים הסוציאליים, ואגף הרווחה, עיריית תל אביב, ביום 12 באפריל 1995. (הספרייה המרכזית, בית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותים החברתיים).

בן ארי, מ. 2007. כך היינו: אורח נוטה ללון. ידיעות אחרונות, 13 בספטמבר. נדלה ביום 22 בפברואר, 2010, מתוך

<http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-3446738,00.html>

בן-אריה, י. 1979. עיר בראי תקופה: ירושלים החדשה בראשיתה. ירושלים: יד יצחק בן-צבי. נדלה ביום 13 בדצמבר, 2009, מתוך

<http://www.kotar.co.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=21584635#6.5853.3>  
none

\_\_\_\_. 1980. ירושלים במאה ה-19. תל-אביב: ספרית "אוניברסיטה משודרת", משרד הבטחון.

בן-גוריון, ד. תשכ"ד. נצח ישראל. תל-אביב: עיינות.

בן-שטרית, ג. 2003. מדיניות דיוור בישראל. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

\_\_\_\_. 2008. הגנה על נוטלי משכנתאות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בס ספקטור, ש. 2010. מדיניות הטיפול בדרי רחוב. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

נדלה ביום 26 באוקטובר, 2010, מתוך

[www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m02631&type=pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m02631&type=pdf)

בר-און, י. 2000. התמכרות לאלכוהול, עלייה ודרות רחוב: מה הקשר? הכל על אלכוהול 28, 1-3.

\_\_\_\_. 2006. נתיבים לדרות רחוב: הבנייה מחדש של סיפורי החיים של דרי רחוב בישראל. עבודת

דוקטורט. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

ברטורא, א. 1970. ירושלים בעיני רואיה: תולדות בתי-המחסה לעניים והכנסת אורחים על הר-

צינן. ירושלים: ראובן מס.

ברנשטיין, ד. 1980. המעברות בשנות החמישים. מחברות למחקר ולביקורת 5, 47-5.

\_\_\_\_. 2008. נשים בשוליים: מגדר ולאומיות בתל אביב המנדטורית. ירושלים: יד יצחק בן-צבי.

ברקאי, ח. 1997. מול שוקת ריקה. בתוך התקופות הגדולות בהיסטוריה של ארץ-ישראל, כרך 9,

עורי מ. ליסק. [תל-אביב]: הוצאת דפטרל – לחקר ארץ-ישראל.

בשן, ר. 1952. ילדים נלקחים מחיק אמהותיהם ומטולטלים למרחקים. ידיעות אחרונות, 11

בינואר, עמ' 3.

גביון, ר., נח. שנידור. 1991. זכויות האדם והאזרח בישראל: מקראה. כרך א. ירושלים: האגודה

לזכויות האזרח בישראל.

גיוינט מכון ברוקדייל. 2001. שילוב עולים יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית: אתגרים, מדיניות, תכניות וכיווני פעולה. ירושלים: המרכז לילדים ונוער ותכנית המחקר על קליטת עלייה בגיוינט-מכון ברוקדייל.

גולדשטיין, ש. 2006. משמעות המושג בית וחוסר בית עבור חסרי דיור בישראל, שאינם דרי רחוב. עבודת מוסמך. חיפה: הטכניון.

גולן, מ. ב. פנחסי, ר. חיימוב-איילי, ש. שפירו, נט. זסלבסקי. 2007. "דרור": מקלט חירום לבני נוער הומולסביים. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון והאגף לפיתוח שירותים במוסד לביטוח לאומי, והמרכז הבינתחומי לחקר מדיניות וטיפול בילדים ונוער, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב.

גור, ע. 2004. חווית העיסוק בזנות של נשים שעסקו בזנות רחוב בישראל. עבודת מוסמך. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

\_\_\_\_. 2008. מופקרות – נשים בזנות. תל-אביב: קו אדום – הקיבוץ המאוחד.

גורבטוב, ר., נ. ספיר. 2007. ההוסטל הטיפולי-שיקומי לטיפול בדרי רחוב ונפגעי אלכוהול. [ירושלים]: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

\_\_\_\_. 2008. הוסטל טיפולי-שיקומי לטיפול בדרי רחוב ונפגעי אלכוהול. מידעו"ס 51, 10-13.

גל, ג'. 1999. ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליות בישראל. ביטחון סוציאלי 56. 79-96.

\_\_\_\_. 2002. האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה 1920 – 1995. [באר שבע]: המרכז למורשת בן-גוריון, קריית שדה-בוקר, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

\_\_\_\_. 2004. ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.

גל, ג', נא. לשם. 1999. "סל קליטה": לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי. חברה ורווחה י"ט(1), 119-99.

גלבר, י. 2007. היסטוריה, זיכרון ותעמולה: הדיסציפלינה ההיסטורית בעולם ובארץ. תל אביב: עם עובד.

גליס, י. 2007. פייבלה ורוזלה. בתוך מאתיים סיפורים ירושלמיים, עור' י. עצבה, 75. ירושלים: צבעונים.

גן-מור, ג. נד. פריבך-חפץ. 2009. אין כתובת - הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה. נייר העמדה נכתב בסיוע הסטודנטים א. יגופולסקי, י. לביא, ו. צור, א. שמחון, ל. אביב, ק. איסיב, י. סוסן נט. שרון. תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל, והתוכנית למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב.

דהן-כלב, ה. 1991. מערכות התארגנות עצמית: ואדי סאליב ו"הפנתרים השחורים" – השלכות על המערכת בישראל. עבודת דוקטורט. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005. טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן, דוח ביקורת על השלטון המקומי. מספר קטלוגי: 2005-001, תאריך פרסום: 21 בדצמבר, 2005. נדלה ביום 21 בדצמבר, 2005, מתוך

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=96&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

דוח שנתי 40. 1990. דוח שנתי 40 לשנת 1989 ולחשבונות שנת הכספים 1988. תאריך פרסום 20 באפריל, 1990. נדלה ביום 10 בפברואר, 2010, מתוך

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=175&id=159&contentid=&parentid=undefined&sw=768&hw=506>

דורון, א. 1991. המצוקות של קליטת העלייה הגדולה. יעד לחקר תנועת העבודה והחברה הקיבוצית 6(24), 28-33.

\_\_\_\_. 1999. מדיניות הרווחה בישראל: ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך המדיניות הציבורית בישראל, עורי ד. נחמיאס וְג. מנחם, 437-474. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

\_\_\_\_. 2003. מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. חברה ורווחה כ"ג(3), 275-294.

דורון, א., וְר. מ. קרמר. 1992. מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.

דיין, ע. 2001. דרי רחוב בירושלים: זיהוי גורמי סיכון וגורמים מגנים המשפיעים על חייהם. עבודת מוסמך. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

\_\_\_\_. 2007. דרי רחוב מהגרים ממדינות חבר העמים: מקומן של חוויות ההגירה והקליטה והשפעתן על מאפייני ונסיבות התדרדרותם לחיי רחוב בישראל. עבודת דוקטורט. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

דעת. [ל.ת.]. הכנסת אורחים. בתוך אנציקלופדיה יהודית. הערך מבוסס על אוצר דינים ומנהגים ליידי אייזענשטיין. נדלה ביום 30 בנובמבר, 2009, מתוך <http://www.daat.ac.il/encyclopedia/value.asp?id1=624>

דרי, ד. 1992. מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקים של חסרי הדיור. דפי עיון מס' 23. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

דרין (דרבקין), ח. 1955. שיכון וקליטה בישראל תש"ח – תשט"ו. תל-אביב: ספרי גדיש.

הדד, ת. 1976. מי אתם הכנענים? בתוך רטוש 1976, ב, 31-35.

הורוביץ, ת., נא. לשם. 1998. יוצאי ברית-המועצות במרחב התרבותי בישראל. בתוך סיקרון ולשם  
1998, ב, 291-333.

הכהן, א. 1985. בכל זאת יש בה משהו: שירי הזמר של תל-אביב בצליל באומר ובתמונה.  
ירושלים: דביר, קרן תל-אביב לספרות ולאמנות ע"ש יהושע רבינוביץ.

הכהן, ד. 1994. עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל – 1948-1953. ירושלים: יד  
יצחק בן-צבי.

המוסד לביטוח לאומי 1995. רחוב זה לא בית. חוברת. [ירושלים?]: מפעלים מיוחדים, המחבר.

הצוות לעדכון הכללים לאזכור האחיד של מקורות בכתיבה המשפטית. 2006. כללי האזכור  
האחיד בכתיבה המשפטית. [תל אביב?]: [לשכת עורכי הדין].

הרצל, ת. [1896] 1953. מדינת היהודים, עם הקדמה מאת ד. בן-גוריון. ירושלים: המחלקה לענייני  
הנוער והחלוץ של ההסתדרות הציונית.

וייל, ש. 1990. היערכות לקראת עליה עתידית של יהודים מאתיופיה לישראל. כתב עמדה 2.

וייס, י. 2007. ואדי סאליב: הנוכח והנפקד. תל-אביב: מכון ון-ליר בירושלים/הקיבוץ המאוחד.

וייס, ש. 1994. דרי רחובות שתיינים. הכל על אלכוהול 4, 3-4.

וינר, ג. 2006. 'מישהו לרוץ איתו', גם בעברית. הד האולפן החדש 89, 14-18. נדלה ביום 24 במרץ,

2010, מתוך <http://cms.education.gov.il/NR/ronlyres/C2D337FF-D7D3-4488->

[897A-55ABC5EE3551/88258/89093.pdf](http://897A-55ABC5EE3551/88258/89093.pdf)

- ורצברגר, ר. 2004. מסמך רקע בנושא: גמילת דרי רחוב המכורים לסמים. מוגש לוועדה למלחמה בנגע הסמים, 29 בפברואר, 2004. [ירושלים]: הכנסת - מרכז מחקר ומידע. נדלה ביום 1 בספטמבר, 2004, מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00785.doc>
- זסלבסקי, ד. 1954. שיכון עולים בישראל: בנין, תכנון ופתוח, תשי"י-תשי"ג. תל-אביב: עם עובד.
- חביב, ג'. 1999. סוגיות והתפתחויות במדינת הרווחה הישראלית. ביטחון סוציאלי 56, 69-78.
- חובב, מ., א. אמיתי, נ.מ. אמיר. 1969. היעדרויות צעירים מבתיהם. תל אביב: משטרת ישראל.
- חורון, ע. ג. 1976. ארץ-הקדם. בתוך רטוש 1976, ב. 40.
- חריש, ג. 1997. האלפיון התחתון: יומנם של דרי הרחוב במעון גגון. תל-אביב: ביתן.
- טרטקובר, א. 1953. קוי יסוד בסוציולוגיה של ההגירה בימינו. חקרי עבודה ז(2-3), 75-88.
- ינאי, א. 2006. חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? נייר עמדה. [ירושלים]: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, והאגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה, מדינת ישראל.
- יערי, א. 1939. שליחים מארץ-ישראל לתימן. סיני ד', שצב-תל.
- יפה, א. ד. 1969. מימסד העבודה הסוציאלית ושינוי חברתי בישראל. סעד יג(5), 11-15.
- ירחון העבודה. 1949. שרת העבודה והביטוח העממי אל הקוראים. ירחון העבודה א(1), 1-2.
- \_\_\_\_. 1950. תכנית שלוש שנים לשיכון עולים (1951/2-1953/4). ירחון העבודה ב(11), 1-5.

\_\_\_\_. 1952א. ההשברה למעברות. ירחון העבודה ד(1), 7-9.

\_\_\_\_. 1952ב. שיכון קבע לעולים. ירחון העבודה ד(11), 1-3.

\_\_\_\_. 1953. שיכון עולים. ירחון העבודה ה(5-6), 11-12.

ירחון העבודה והביטוח הלאומי. 1954. צרכי השיכון הציבורי בישראל. ירחון העבודה והביטוח הלאומי, (6), 1-15.

\_\_\_\_. 1955. שיכון. ירחון העבודה והביטוח הלאומי ז(7-8), 10-22.

\_\_\_\_. 1956. מפעולות חברת "עמידר". ירחון העבודה והביטוח הלאומי ח(11), 6-7.

ישובי, נ. 1997. זכויות, לא הטבות: זכויות חברתיות בישראל. [ל.מ.]: האגודה לזכויות האזרח בישראל.

ישי, י. 1987. קבוצות אינטרס בישראל. תל אביב: עם עובד.

\_\_\_\_. 1999. דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל. ביטחון סוציאלי 56, 137-126.

כאהן-סטרבצ'ינסקי, פ., ון. ואזן-סיקרון. 2005. "בית ברחוב חיים" – סחל"ב חיפה: מעקב אחר בני הנוער ששהו בו, תרומותיו ושילובו במערך השירותים בקהילה. ירושלים: מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאיירס – גזינט – מכון ברוקדייל. נדלה ביום 29 במרץ, 2010, מתוך <http://brookdaleheb.jdc.org.il/files/PDF/453rr-rehovhaim-heb.pdf>

כהן, ד. 1994. אלכוהול ודרי רחוב באילת. הכל על אלכוהול 4, 9.



כהן, ה. 1996. פליטי הפנים הערבים במדינת ישראל 1948-1996. עבודת מוסמך. ירושלים:  
האוניברסיטה העברית.

\_\_\_\_. 2000. הנפקדים הנוכחים: הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948. ירושלים: המרכז  
לחקר החברה הערבית בישראל, מכון ון ליר.

כהן, נ. 1998. דרי הרחוב: תופעה חברתית מתרחבת. מידע"ס 24, 11.

כוכבי סמסליק, א. 1999. נערות הבורחות מהבית. עבודת מוסמך. תל אביב: אוניברסיטת תל-  
אביב.

כץ, י. ב"צ. 1939. ילדים עזובים. תל-אביב: למען ילדינו.

לוטן, ג. 1973. בדרך למדינת הרוחה. תל אביב: עם עובד.

לוי, א., ני. סימון. 2001. מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של אלכוהוליסטים שטופלו בשנת 2000  
ב"בית חם" לדרי-רחוב ובהוסטל השיקומי. מכתב למערכת. אלכוהול בישראל א(3), 221-  
219.

לונץ, א. מ. [1876] 1970. נתיבות ציון וירושלים. בתוך נתיבות ציון וירושלים: מבחר מאמרי  
אברהם משה לונץ, ערוכים בצירוף הערות ומבוא מאת ג. קרסל. ירושלים: מוסד הרב  
קוק.

לייסנר, א. 1966. "הפליה" ותחושת הפליה – כגורם בפעולה קבוצתית בקרב ילדי רחוב בתל-  
אביב. דפים לבעיות חינוכיות סוציאליות 3, 3-8.

ליסק, מ. 2009. עיונים בהיסטוריה חברתית של ישראל. ירושלים: מוסד ביאליק.

לשם, א. 1998. מדיניות קליטת העלייה ומערכת השירותים לעולים: שלב הקליטה הראשונית.  
בתוך סיקרון ולשם 1998, ב, 126-41.

מאיר, י. 1983. התנועה הציונית ויהודי תימן (שליחותו של יבנאלי לתימן באור חדש). תל אביב:  
ספרית אפיקים – בימה לתחיה רוחנית וחברתית.

מדינה, ש. 1994. דרי הרחוב: "מובסי החיים". הכל על אלכוהול 4, 1-3.

מוזיקנט, ע. 2005. המשמעות של בית עבור נערות הבורחות מביתן. עבודת מוסמך. תל אביב:  
אוניברסיטת תל אביב.

מוזיקנט, ע., נע. פלד. 2008. משמעות הבית בעיני נערות שברחו מביתן. חברה ורווחה כח(4), 410-  
383.

מור-ברק, מ., נש. שרלין. 1983. תופעת הבריחה מהבית של נערות במצוקה: מניעים, מאפייני רקע  
ומאפייני אישיות. חברה ורווחה ה(1), 62-47.

מוריס, ב. 1991. לידתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-1949. תל אביב: עם עובד.

מיכאלי, נ. 1994. החצר האחורית מסריחה מאלכוהול. הכל על אלכוהול 4, 4-5.

מלכה, ח. 1998. סלקציה: הסלקציה וההפליה בעלייתם וקליטתם של יהודי מרוקו וצפון-אפריקה  
בשנים 1948-1956. [ל.מ.]: [הוצאת המחבר?].

מרום, ש. 1997. המדיניות של ישראל בשנות החמישים והששים והתהוותן של 'שכבות מצוקה'.  
עבודת מוסמך. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

משרד הבינוי והשיכון. 2002. כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב". הוראה מספר 08/27 לפרק  
אכלוס. [ירושלים?]: המחבר. נדלה ביום 15 במרץ, 2009, מתוך

<http://www.moch.gov.il/NR/rdonlyres/26B17C47-4D82-4F39-986D-D5297BD1E68D/4500/08295.pdf>

משרד הסעד. 1965. סעד בישראל. ירושלים: המחבר.

משרד העבודה והרווחה. 1996. הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות, (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). [ירושלים]: המחבר.

\_\_\_\_. 1997. הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות, (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). [ירושלים]: המחבר.

משרד הרווחה. 2004. הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). [ירושלים]: המחבר.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2010. הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). [ירושלים]: המחבר.  
נדלה ביום 31 בינואר, 2010, מתוך

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/42A5C76A-98A5-42FC-90FB-70FF34065E73/0/337.pdf>

נאור, מ. 2002. הקדמה. בתוך הציונות - 120 השנים הראשונות 1882-2002, 7-10. ירושלים: הוצאת הספרייה הציונית – ההוצאה לאור של ההסתדרות הציונית העולמית.

נבו, ת. 1998. תופעת בני נוער בורחים וחסרי בית. בתוך מניתוק לשילוב, עור' א. שמש, לקט מחשבות, יוזמות ורעיונות של עובדי קידום נוער בישראל, חוברת מס' 9, 58-69. [ירושלים]: תחום קידום נוער, מינהל חברה ונוער, משרד החינוך התרבות והספורט, מדינת ישראל.

נח, ח. 2009. הכפרים שישנם ואינם : הכפרים הבדואים הלא-מוכרים בנגב. חיפה : פרדס.

סיקרון, מ. 1957. העלייה לישראל 1948 עד 1953. ירושלים : מרכז פאלק למחקר כלכלי בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

סיקרון, מ., נא. לשם. 1998א. מבוא, בתוך סיקרון ולשם 1998ב. 9-11.

\_\_\_\_. עור'. 1998. דיוקנה של עלייה : תהליכי קליטתם של עולי ברית-המועצות לשעבר -1995  
1990. ירושלים : מאגנס.

סלעי, י., י. בר-און, נר. אגמון. 2000. סקר סוציו-דמוגרפי של דרי רחוב בישראל. ירושלים : האגף למחקר, תכנון והכשרה, המחלקה למחקר, האגף לשירותים אישיים וחברתיים והשירות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד העבודה והרווחה.

עודד, א., נש. ביבי. 1993. מאות חסרי בית גרים ברחובות הערים. מדשות, 14 בפברואר, עמ' 1.

פוזן, ג'., נ. תנאי, ש. שפירו, נד. פרומר. 1997. דרי רחוב ומערכת הבריאות : פרופיל הפונים לביה"ח איכילוב. הרפואה, 132(א), 1-5.

פורטל המרכזים הקהילתיים. [לת.]. רקע היסטורי – מרכז קהילתי נווה צדק – "בית הכנסת

אורחים". עיריית תל-אביב-יפו. נדלה ביום 29 בנובמבר, 2009, מתוך

<http://edu.tel-aviv.gov.il/matnasim/tsedek/comcenter/Index.asp>

פורשנר, ח. 1991. כמעט כל אחד יכול למצוא עצמו הומלס. דבר, 14 באוגוסט, עמ' 4.

פורת, ח. 2009. הבדווים בנגב בין נודות לעיור 1948-1973. באר שבע : מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

פינסקר, י.ל. [1882] 1921. אבטואימנציפציה. בתוך ספר-פינסקר, עור' י. קלוזנר, בתרגום אחד העם, 51-85. ירושלים: הועד של החברה לישוב ארץ-ישראל באודיסה.

פירשט, א. 1948. לשיקומו של הנוער העזוב. *חקרי עבודה ב(3-4)*, 228-233.

פלד, ע., נש. שפירו. 1996. *מקום אחר: דו"ח הערכה מס' II*. תל-אביב: הפורום לנושאי נוער של בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל ועמותת על"ם.

פלד, ע., ש. שפירו נר. דקל. 2003. ביתי הוא לא תמיד מבצרי: מעקב אחר אוכלוסיית השוהים במקלטים לנוער חסר קורת גג. *מגמות מב(2)*, 263-280.

פלד, ע., ש. שפירו, נד. פרומר. 1995. *מקום אחר: דו"ח הערכה עם תום שנת הניסוי*. תל-אביב: הפורום לנושאי נוער של בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל ועמותת על"ם.

\_\_\_\_. 1996. נוער חסר קורת-גג בישראל: אפיונים של בני-נוער שפנו ל"מקום אחר". *חברה ורווחה י"ז(1)*, 61-84.

פרומר, ד. 2003. *דרי-רחוב בישראל: הדרך אל הרחוב וממנו*. עבודת דוקטורט. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

צ.ר. 1944. מפנקסו של רפורטר: עם שוכני המקלטים. *דבר*, 2 בפברואר, עמ' 4.

צובנר, ש. 2002. *מסמך רקע לדיון בנושא: דרי רחוב בישראל*. גרסת אינטרנט. [ירושלים]: הכנסת - מרכז מחקר ומידע. מוגש לחה"כ דוד מגן, 20 בינואר 2002. נדלה ביום 13 בפברואר 2007, מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00203.rtf>

קדר, ב"ז. 2007. *מחקר ההיסטוריה באוניברסיטאות ישראל*. ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

- קולת, י. 2008. ציונות וישראל בראי ההיסטוריון : אסופת מאמרים . ירושלים : יד יצחק בן-צבי.
- קומס, מ. 2006. חיפוש וקבלת עזרה אצל נערות שברחו מהבית. עבודת דוקטורט. תל אביב : אוניברסיטת תל-אביב.
- קושניר, ש. 1972. הרואה למרחוק : פרקי-עלילה מחיי שמואל יבנאלי. תל-אביב : עם עובד – תרבות וחינוך.
- קטן, י. 2000. מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים : מכון הנרייטה סאלד.
- \_\_\_\_. 2002. בעיית העוני : מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות. ירושלים : מכון הנרייטה סאלד.
- קימרלינג, ב. 1995. הסוציולוגיה הפוליטית כמדע. בתוך בין מדינה לחברה : סוציולוגיה של הפוליטיקה (כרך א), 26-38. תל אביב : האוניברסיטה הפתוחה.
- קיפר, ד., נד. שדה. 1990. נצטרך לחזור לשנות ה-50 – לאוהלים. ידיעות אחרונות, 6 באוגוסט, עמ' 11.
- קליין, פ. 1958. שרותי הסעד בישראל. [ירושלים:].
- קליין, ר. נש. פרידמן. 1992. אלפי עולים חסרי בית. מעריב, 29 ביולי, עמ' 2.
- קמלמן, צ. י. 1991. חסרי בית בתל-אביב יפו. עבודת מוסמך. תל-אביב : אוניברסיטת תל-אביב.
- \_\_\_\_. 1994. התמודדות עיריית תל-אביב-יפו עם בעיית דרי הרחוב השתיינים. הכל על אלכוהול 4, 8.
- קצב, ר. 2009. צעירות חסרות בית ומכורות לסמים : חווייתן ותפישתן את צורכיהן. עבודת מוסמך. תל אביב : אוניברסיטת תל-אביב.

קריב בן-משה, י. 2002. מתבגרים ב"מצבי ניידות": החוויה וההתנסות בחיים ברחוב ומהרחוב. עבודת מוסמך. [רמת-גן]: אוניברסיטת בר-אילן.

קרמר, מ. 1949. אנו עומדים על סף הכשלון. הארץ, 8 באפריל, עמ' 2.

ראפס, א. 1995. על עבודתו של פסיכיאטר עם חסרי בית בתל-אביב. הרפואה 128(ב'), 74-72.

ראפס, א., נצ. י. קמלמן. 1994. העולם הרביעי: על חסרי בית. הרפואה 127(ג-ד'), 101-95.

רהב, ג., נר. חיימוב-אילי. 2006. מישו לרוץ אתו: מרכז-יום לנוער חסר בית המשתמש בסמים. [תל אביב?]: הרשות הלאומית למלחמה בסמים, והמרכז הבינתחומי לחקר מדיניות וטיפול בילדים ונוער, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב. נדלה ביום 22 במרץ, 2010, מתוך

[http://www.antidrugs.gov.il/download/files/microsoft\\_word\\_%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%94%D7%95\\_%D7%9C%D7%A8%D7%95%D7%A5\\_%D7%90%D7%AA%D7%95-%D7%A1%D7%A4%D7%98%D7%9E%D7%91%D7%A8\\_2006.pdf](http://www.antidrugs.gov.il/download/files/microsoft_word_%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%94%D7%95_%D7%9C%D7%A8%D7%95%D7%A5_%D7%90%D7%AA%D7%95-%D7%A1%D7%A4%D7%98%D7%9E%D7%91%D7%A8_2006.pdf)

רוזנבאום-תמרי, י., נ. דמיאן. 1994. "קליטה ישירה" כמסלול העיקרי לקליטת העולים בגל העליה הנוכחי: יעדים ומידת הגשמתם. הרצאה שנישאה בכנס ה-25 של האגודה הסוציולוגית הישראלית, מרץ 1994. [ירושלים?]: האגף לתכנון ולמחקר, המשרד לקליטת העליה.

\_\_\_\_. 2003. עולי ברית המועצות לשעבר 2001 – השנה הראשונה בארץ, עולי יולי-ספטמבר 2001 מול עולי ינואר-מרץ 1995, עולי ספטמבר 1991, ועולי יולי 1990: מחקר המעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה. דו"ח מס' 14. ירושלים: אגף תכנון ומחקר, המשרד לקליטת העליה.

\_\_\_\_. 2004. עולי ברית המועצות לשעבר 2001 – שנתיים ראשונות בארץ, עולי יולי-ספטמבר 2001 מול עולי ינואר-מרץ 1995, עולי ספטמבר 1991, ועולי יולי 1990: מחקר המעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה. דו"ח מס' 15, חלק א'. ירושלים: אגף תכנון ומחקר, המשרד לקליטת העלייה.

רוזנפלד, י. מ. 1982. על השימוש במושג שיקום בישראל ועל פיתוחה של תורת שיקום מקצועית. בטחון סוציאלי 23, 42-51.

רוני, י. 2006. עמותת "גן חיים" לטיפול בדרי רחוב באשדוד ובאשקלון. ירושלים: מחלקת מידע ומחקר, הכנסת. נדלה ביום 30 במרץ, 2010, מתוך [www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01526.doc](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01526.doc)

רזי, ת. 2009. ילדי ההפקר: החצר האחורית של תל-אביב המנדטורית. תל-אביב: עם עובד.

רטוש, י. 1976א. ארץ הפרת. בתוך רטוש 1976ב, 37-39.

\_\_\_\_. 1976ב. מנצחון למפולת. תל-אביב: הדר.

רייפן, ד. 1984. ילדי-רחוב בתל-אביב בשנים 1935 עד 1944. חברה ורווחה ו(1), 36-43.

שאבי, א. 1990. ישארו שם עד החורף, או עד שאלוהים יעזור. ידיעות אחרונות, 16 ביולי, עמ' 13.

שביט, ז. 1997. קליטה בעייתית ומתחים חברתיים. בתוך התקופות הגדולות בהיסטוריה של ארץ-ישראל, כרך 10, עור' י. ואלך. [תל-אביב?]: הוצאת דפטרל – לחקר ארץ-ישראל.

שוחט, אלה. 2001. מזרחים בישראל: הציונות מנקודת-מבט של קרבנותיה היהודים. בתוך זיכרונות אסורים: לקראת מחשבה רב-תרבותית. אסופת מאמרים. סדרת קשת המזרח

2. 140-205. תל אביב: בימת קדם לספרות.



שטיינמן, מ., ר. חרותי, ד. גולדין, א. ליבשיץ, פ. שמש וְא. עורי. 2004. ניסיוננו בשיקום דרי רחוב

נכים. הרפואה 143(ב), 116-120. נדלה ביום 28 במרץ, 2007, מתוך ima.

שטרית, ס. ש. 1999. תנועת האוהלים. בתוך חמישים לארבעים ושמונה: מומנטים ביקורתיים בתולדות מדינת ישראל. [ירושלים]: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.

\_\_\_\_. 2004. המאבק המזרחי בישראל: בין דיכוי לשחרור, בין הזדהות לאלטרנטיבה 1948-2003. תל אביב: ספרית אפקים, עם עובד.

שיינטוך, ש. 2008. חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדינת ישראל.

שיף, י. 1970. מגמות חדשות בשיקום. סעד 14(6), 3-21.

\_\_\_\_. 1987. שרותי שקום בישראל. ירושלים: אגף השיקום, משרד העבודה והרווחה, מדינת ישראל.

שירן, א. 1992. התיישבות ביטחונית: תכנונה וביצועה במלחמת העצמאות. בתוך התיישבות חדשה במלחמת העצמאות. לקט מיום עיון ב-9 בינואר, 1991, במסגרת סמינר "סוגיות בביטחון ישראל-מלחמת העצמאות" בעריכת א. מגן, 7-33. רמת אפעל: יד טבנקין, המרכז לתולדות כוח המגן, הגנה" על-שם ישראל גלילי, והחברה הישראלית להיסטוריה צבאית ליד אוניברסיטת תל-אביב.

שפירו, ש., ע. פלד וְר. דקל. 1999. הערכת מקלט לבני נוער חסרי קורת גג: אופני סיום שהות ויעדי עזיבה. בתוך עוברי חוק בישראל: הערכת תוצאות טיפול, עורי מ. חובב, מ. גולן, וְי. ווזנר, 229-245. תל אביב: צ'ריקובר

שפירו, ש., נד. פרומר. 1996. *היחידה לדרי רחובות תל אביב – יפו: מחקר הערכה שלב א'.*  
מפעלים מיוחדים 60. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

\_\_\_\_. 1997. לידתה של בעיה חברתית: דרי רחובות בתל-אביב – יפו. בתוך *מחקרי תל-אביב – יפו:*  
*תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית*, עורי ד. נחמיאס, וג. מנחם, 2: 211-229. תל-אביב:  
הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב.

\_\_\_\_. 1998. *היחידה לדרי רחובות תל אביב – יפו: מחקר הערכה שלב ב'.* מפעלים מיוחדים 64.  
ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

תדהר, ד. 1947. *אנציקלופדיה לחלוצי הישוב ובוניו.* כרך 1. תל אביב: ספרים ראשונים.

Allett, S., D. Rosenthal, and D. Keys. 2005. Young people, drug use and family conflict: Pathways into homelessness. *Journal of Adolescence* 28(2), 185-199.  
Retrieved 29 October, 2007, from sciencedirect.

Alterman, R. 1995. Can planning help in time of crisis? Planners' responses to Israel's recent wave of mass immigration. *Journal of the American Planning Association*, 61(2), 156-177. Retrieved 4 March, 2010, from ebscohost.

Amster, R. 2008. *Lost is space: The criminalization, globalization, and urban ecology of homelessness.* New York: LFB Scholarly Publishing.

Anderson, E. 2008. Experts, ideas, and policy change: The Russell Sage Foundation and small loan reform, 1909-1941. *Theory and Society* 37(3), 271-310.  
Retrieved 24 March, 2010, from springerlink.

Anderson, I. 2003. Synthesizing homelessness research: Trends, lessons and prospects. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13, 197-205. Retrieved 21 March, 2007, from wiley interscience.

\_\_\_\_\_. 2007. Tackling street homelessness in Scotland: The evolution and impact of the rough sleepers initiative. *Journal of Social Issues* 63(3), 623-640.

Anderson, I., I. Baptista, J. Wolf, B. Edgar, L. Benjaminsen, A. Sapounakis, and H. Schoibl. 2006. *The changing role of service provision: Barriers of access to health services for homeless people*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved 8 November, 2007, from [www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/2006reports/06w3en.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06w3en.pdf)

Anderson, I., and J. Christian. 2003. Causes of homelessness in the UK: A dynamic analysis. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13, 105-118. Retrieved 21 March, 2007, from wiley interscience.

Arapoglou, V. P. 2004. The governance of homelessness in the European South: Spatial and institutional contexts of philanthropy in Athens. *Urban Studies* 41(3), 621-639. Retrieved 21 March, 2007, from ebscohost.

Atkinson, P., and A. Coffey. 2004. Analysing documentary realities. In *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, ed. D. Silverman, 2<sup>nd</sup> ed., 56-75. London: Sage.

Aviles, A., and C. Helfrich. 2004. Life skill service needs: Perspectives of homeless youth. *Journal of Youth and Adolescence* 33(4), 331-338. Retrieved 4 November, 2007, from springerlink.

Avramov, D. 1999a. The state-of-the-art research of homelessness and provision of services in Europe. In Avramov 1999b.

\_\_\_\_\_. ed. 1999b. *Coping with homelessness: Issues to be tackled and best practices in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Baptista, I., and E. O'Sullivan. 2008. *The role of the state in developing homeless strategies: Portugal and Ireland in comparative perspective*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday, 19 September 2008. Retrieved 1 November, 2008, from

<http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/PaperwithIsobelv4.pdf>

Barak, Y., and A. Cohen. 2003. Characterizing the elderly homeless: A 10-year study in Israel. *Archives of Gerontology and Geriatrics* 37, 147-155. Retrieved 21 March, 2007 from sciencedirect.

Bassuk, E. L., and S. Geller. 2006. The role of housing and services in ending family homelessness. *Housing Policy Debate* 17(4), 781-806. Retrieved 22 October, 2007, from fanniemaefoundation.

Béland, D. 2005. Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration* 39(1), 1-18. Retrieved 29 March, 2007 from blackwell synergy.

\_\_\_\_\_. 2009. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy* 16(5), 701 – 718. Retrieved 12 April, 2010, from informaworld.

Berg, B. L. 2004. *Qualitative research methods for the social sciences*. 5<sup>th</sup> ed. Boston: Pearson.

Berger, P., and T. Luckmann. [1966] 1972. *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Middlesex: Penguin Books.

Berger, P. S., and K. Tremblay Jr. 1999. Welfare reform's impact on homelessness. *Journal of Social Distress and the Homeless* 8(1), 1-20. Retrieved 25 March, 2007, from springerlink.

Berman, S. 1998. *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.

Best, R. 2010. Situation or social problem: The influence of events on media coverage of homelessness. *Social Problems* 57(1), 74-91. Retrieved 25 April, 2010, from ucpres.

- Bevir, M. 1999. *The logic of the history of ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, M., and R. A. W. Rhodes. 2004a. Interpreting British governance. *British Journal of Politics & International Relations* 6(2), 130-136. Retrieved 14 April, 2010, from wiley interscience
- \_\_\_\_\_. 2004b. Interpretation method, explanation and critique: A reply. *British Journal of Politics & International Relations*, 6(2),156-164. Retrieved 14 April, 2010, from wiley interscience.
- Biehal, N. 1998. Young Runaways. *Highlight 164*. London: National Children's Bureau.
- Bild, M., and A. Gerdner. 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. Retrieved 20 March, 2007, from blackwell synergy.
- Bines, W. 1997. The health of single homeless people. In *Homelessness and Social Policy*, eds. R. Burrows, N. Pleace, and D. Quilgars. London: Routledge.
- Birkeland, N. M., K. Halff, and E. Jennings eds. 2010. *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009*. Geneva: Internal displacement monitoring centre - Norwegian refugee council. Retrieved 18 May, 2010, from

[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/\\$file/Global\\_Overview\\_2009.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/$file/Global_Overview_2009.pdf)

Blumer, H. 1971. Social problems as collective behaviour. *Social Problems* 18(3), 298-306. Retrieved 10 January, 2010, from jstor.

Blyth, M. 2003. Structures do not come with an instruction sheet: Interests, ideas, and progress in political science. *Perspectives on Politics* 1(4), 695-706. Retrieved 3 December, 2008, from cambridgejournals.

Bourgois, P., and J. Schonberg. 2007. Intimate apartheid: Ethnic dimensions of habitus among homeless heroin injectors. *Ethnography* 8(1), 7-31. Retrieved 31 March, 2010, from sagepub.

Brooks, R. A., N. G. Milburn, M. J. Rotheram-Borus, and A. Witkin. 2004. The system-of-care for homeless youth: Perceptions of service providers. *Evaluation and Program Planning* 27(4), 443-451. Retrieved 4 November, 2007, from sciencedirect.

Burt, M. R. 2004. Homelessness, definitions and estimates of. In *Encyclopedia of homelessness*, 1:233-239. Thousand Oaks: Sage.

Burt, M. R., J. Hedderson, J. Zweig, M. J. Ortiz, L. Aron-Turnham, and S. B. Johnson. 2004. *Strategies for reducing chronic street homelessness: Final*

*report*. Prepared for U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. Retrieved 12 November, 2007, from

[www.huduser.org/Publications/PDF/ChronicStrtHomeless.pdf](http://www.huduser.org/Publications/PDF/ChronicStrtHomeless.pdf)

Busch-Geertsema, V., and S. Fitzpatrick. 2008. *Effective homelessness prevention? Explaining reductions in homelessness in Germany and England*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from

[http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/Prevention\\_of\\_homelessness\\_15th\\_draft.pdf](http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/Prevention_of_homelessness_15th_draft.pdf)

Campbell, J. L. 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology* 28, 21-38. Retrieved 17 May, 2007, from ebscohost.

\_\_\_\_\_. 2004. *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.

Caplow, T., H. M. Bahr, and D. Sternberg. 1968. Homelessness. In *International encyclopedia of the social sciences*, 6:494-499. [New York?]: The Macmillan Company & The Free Press.

Carlson, J. L., E. Sugano, S. G. Millstein, and C. L. Auerswald. 2006. Service utilization and the life cycle of youth homelessness. *Journal of Adolescent Health* 38(5), 624-627. Retrieved 20 March, 2007, from sciencedirect.



Chamberlain, C., and D. MacKenzie. 2003. *Counting the homeless 2001*. Australian Census Analytic Program. ABS Catalogue No. 2050.0. Canberra: Australian Bureau of Statistics. Retrieved 7 January, 2008, from [http://www.salvationarmy.org.au/reports/ABS\\_homeless\\_census\\_2001.pdf](http://www.salvationarmy.org.au/reports/ABS_homeless_census_2001.pdf)

Charmaz, K. 2006. *Constructing grounded theory*. London: Sage.

Christian, J., and D. Abrams. 2004. A tale of two cities: Predicting homeless people's uptake of outreach programs in London and New York. *Basic and Applied Social Psychology* 26(2&3), 169-182. Retrieved 21 March, 2007, from ebscohost.

Clapham, D. 2003. Pathways approaches to homelessness research. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13(2), 119-127. Retrieved 26 December, 2007, from interscience.

Cloke, P., P. Milbourne, and R. Widdowfield. 2000a. Partnership and policy networks in rural local governance: Homelessness in Taunton. *Public Administration* 78(1), 111-133. Retrieved 25 March, 2007, from blackwell synergy.

\_\_\_\_\_. 2000b. Change but no change: Dealing with homelessness under the 1996 Housing Act. *Housing Studies* 15(5), 739-756. Retrieved 25 March, 2007, from proquest.

Cohen, M. D., J. G. March, and J. P. Olsen. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1), 1-25. Retrieved 28 April, 2010, from jstor.

COHRE - Centre on Housing Rights and Evictions. 2007. *Fair play for housing rights: Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights - opportunities for the Olympic movement and others*. Geneva: author. Retrieved 26 March, 2010, from <http://cohre.org/store/attachments/COHRE%27s%20Olympics%20Report.pdf>.

Coldwell, C. M., and W. S. Bender. 2007. The effectiveness of assertive community treatment for homeless populations with severe mental illness: A meta-analysis. *The American Journal of Psychiatry* 164(3), 393-399. Retrieved 22 October, 2007, from proquest.

Coleman, H., and Y. A. Unrau. 2005. Analyzing qualitative data. In Grinnell and Unrau 2005, 403-420.

Commissioner for human rights. 2009. *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*. CommDH(2009)5. Council of Europe. Retrieved 17 May, 2010, from <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1269007&SecMode=1&DocId=1420944&Usage=2>

- Connelly, J., and J. Crown eds. 1994. *Homelessness and Ill Health: Report of a working party of the Royal College of Physicians*. London: Royal College of Physicians of London.
- Crane, M., K. Byrne, R. Fu, B. Lipmann, F. Mirabelli, A. Rota-Bartelink, M. Ryan, R. Shea, H. Watt, and A. M. Warnes. 2005. The causes of homelessness in later life: Findings from a 3-nation study. *The Journals of Gerontology* 60B(3), S152-S159. Retrieved 20 March, 2007, from proquest.
- Crane, M., and A. M. Warnes. 2000. Policy and service responses to rough sleeping among older people. *Journal of Social Policy* 29(1), 21-36. Retrieved 25 March, 2007, from cambridgejournals.
- Crane, M., A. M. Warnes, and R. Fu. 2006. Developing homeless prevention practice: Combining research evidence and professional knowledge. *Health and Social Care in the Community* 14(2), 156-166. Retrieved 20 March, 2007, from blackwell synergy.
- Crook, P. W., R. L. Mullins, T. A. Cornille, and A. K. Mullins. 2005. Outcome measurement in homeless systems of care. *Evaluation and Program Planning* 28(4), 379-380. Retrieved 29 October, 2007, from sciencedirect.
- Culhane, D. P. 2008. *The utility of research on the services histories and associated costs of persons experiencing homelessness: A perspective from the United*

*States*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from

<http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/finalculhanepaperUScostsofhomelessness.pdf>

Culhane, D. P., and S. Metraux. 2008. Rearranging the deck chairs or reallocating the lifeboats? Homelessness assistance and its alternatives. *Journal of the American Planning Association*, 74(1), 111-121. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from

<http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/JAPARearrangingtheDeckChairs.pdf>

Daly, G. 1996. *Homeless: Policies, strategies, and lives on the street*. London: Routledge.

Daly, M. 1999. Regimes of social policy in Europe and the patterning of homelessness. In Avramov 1999b, 309-330

DCLG – Department for Communities and Local Government. 2007. *Independence and opportunity: Our strategy for supporting people*. Supporting people, Communities and Local Government. London: Office of Public Sector Information – HMSO. Retrieved 16 December, 2007, from

<http://www.spkweb.org.uk/NR/rdonlyres/4E92E1E2-B5EF-42B4-AD0C-FE5B68C4330B/12855/bm07024supportingpeoplestrategy.pdf>

Dekel, R., E. Peled, and S. Spiro. 2003. Shelters for houseless youth: A follow-up evaluation. *Journal of Adolescence* 26, 201-212.

Dickey, B. 2000. Review of programs for persons who are homeless and mentally ill. *Harvard Review of Psychiatry* 8(5), 242-250. Retrieved 5 November, 2007, from ebscohost.

Dickson-Gomez, J., M. Convey, H. Hilario, A. M. Corbett, and M. Weeks. 2007. Unofficial policy: Access to housing, housing information and social services among homeless drug users in Hartford, Connecticut. *Substance Abuse Treatment, Prevention and Policy* 2(8). Retrieved 22 March, 2010, from substanceabusepolicy.

Doherty, J., P. de Decker, V. Busch-Geertsema, E. O'Sullivan, I. Sahlin, A. Tosi, S. Hänninen, and S-L. Kärkkäinen. 2005. *The changing role of the state: Welfare delivery in the neoliberal era*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved November 8, 2007, from [www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/EN\\_WG1\\_2005.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG1_2005.pdf)

Edgar, B. 2004. Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people in Europe: An Overview. In Edgar et al. 2004, 4-8.

\_\_\_\_. 2005. *Third review of policies on homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA.

Retrieved 11 November, 2006, from

[http://www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/EN\\_Policy\\_2005.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_Policy_2005.pdf)

\_\_\_\_. 2009. *European review of statistics on homelessness*. Brussels: European

observatory on homelessness, FEANTSA. Retrieved 31 March, 2010, from

[http://eohw.horus.be/files/freshstart/European%20Statistics%20Reports/FEANTSA\\_2009StatsReview\\_EN.pdf](http://eohw.horus.be/files/freshstart/European%20Statistics%20Reports/FEANTSA_2009StatsReview_EN.pdf).

Edgar, B., I. Anderson, I. Baptista, S-L. Kärkkäinen, H. Schoibl, and A. Sapounakis.

2003. *Service provision for homeless people in Europe: Regulation and funding implications for service development*. Addressing Homelessness in

Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA.

Retrieved 8 November, 2007, from

[www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/EN\\_WG3\\_Services\\_2003.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2003.pdf)

Edgar, B., I. Anderson, I. Baptista, J. Wolf, A. Sapounakis, and H. Schoibl. 2004.

*Service provision for homeless people in Europe: Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people*. Addressing

Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels:

FEANTSA. Retrieved 8 November, 2007, from

[www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/EN\\_WG3\\_Services\\_2004.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2004.pdf)

Edgar, B., and J. Doherty. 2001. Introduction. In *Women and Homelessness in Europe: Pathways, services and experiences*, eds. B. Edgar, and J. Doherty, 3-8. Bristol: The Policy Press.

\_\_\_\_\_. 2008. *Importance of research to provide the evidence for homelessness policies: Reflections on homelessness research in Europe*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from <http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/Research-bill-joe-wed.pdf>

Edgar, B., J. Doherty, and H. Meert. 2004. *Immigration and homelessness in Europe*. Bristol: The Policy Press.

Edgar, B., J. Doherty, and A. Mina-Coull. 1999. *Services for homeless people*. Bristol: The Policy Press.

Edgar, B., M. Harrison, P. Watson, and V. Busch-Geertsema. 2007. *Measurement of homelessness at European Union level*. Dundee: University of Dundee, with the assistance of GISS e.V., Germany and Resource Information Service, UK. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, European Commission. Retrieved 31 March, 2010, from [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf).

Edgar, B., and H. Meert. 2006. *Fifth review of statistics on homelessness in Europe*.

European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved 22

July, 2007, from

[www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/2006reports/06RSen.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06RSen.pdf)

European Commission. 2010. *Joint report on social protection and social inclusion*.

Commission staff working document. Brussels: Author. Retrieved 31 March,

2010, from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Evans, A. 1996. *We don't choose to be homeless: Report of the national inquiry into preventing youth homelessness*. London: CHAR.

FEANTSA-la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. 2007. *European typology on homelessness and housing exclusion*.

[Brussels?]: Author. Retrieved 10 March, 2008, from

<http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>

\_\_\_\_\_. 2009. *Overview of transnational statistical initiatives on homelessness and poverty*. [Brussels?]: Author. Retrieved 31 March, 2010, from

[http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working\\_Groups/Data\\_collection/Docs/overview\\_data\\_aug\\_2009.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working_Groups/Data_collection/Docs/overview_data_aug_2009.pdf).

\_\_\_\_\_. 2010. *How to measure and monitor homelessness at EU level*. [Brussels?]:

Author. Retrieved 26 March, 2010, from



[http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working\\_Groups/Data\\_collection/2010/statements/homelessnessmeasurement\\_march\\_2010en.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Working_Groups/Data_collection/2010/statements/homelessnessmeasurement_march_2010en.pdf)

Feldman, L. C. 2004. *Citizens without shelter*. Ithaca: Cornell University Press.

FHCSIA - Australian Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs. 2006a. *National homelessness strategy overview*. Retrieved 27 December, 2007, from [http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs\\_overview.htm](http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs_overview.htm)

\_\_\_\_\_. 2006b. *National homelessness strategy*. Retrieved 27 December, 2007, from [http://www.ofw.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs\\_home.htm](http://www.ofw.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs_home.htm)

Firdion, J., and M. Marpsat. 2007. A research program on homelessness in France. *Journal of Social Issues* 63(3), 567-588.

Fisk, D., J. Rakfeldt, and E. McCormack. 2006. Assertive outreach: An effective strategy for engaging homeless persons with substance use disorders into treatment. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse* 32, 479-486. Retrieved 28 October, 2007, from ebscohost.

Fitzpatrick, S. 2005. Explaining homelessness: A critical realist perspective. *Housing, Theory and Society* 22(1), 1-17. Retrieved 7 April, 2010, from ebscohost.

- Fitzpatrick, S., and A. Jones. 2005. Pursuing social justice or social cohesion? Coercion in street homelessness policies in England. *Journal of Social Policy* 34(3), 389-406. Retrieved 20 March, 2007, from cambridge university press.
- Fitzpatrick, S., P. Kemp, and S. Klinker. 2000. *Single homelessness: An overview of research in Britain*. Bristol: Policy Press. Retrieved 23 January, 2008, from <http://www.crashindex.org.uk/jr073.pdf>
- Fountain, J., S. Howes, and J. Strang. 2003. Unmet drug and alcohol service needs of homeless people in London: A complex issue. *Substance Use & Misuse* 38(3-6), 377-393. Retrieved 5 November, 2007, from ebscohost.
- Gabbard, W. J., C. S. Snyder, M. B. Lin, J. H. Chadha, J. D. May, and J. Jagers. 2007. Methodological issues in enumerating homeless individuals. *Journal of Social Distress and the Homeless* XVI(2), 90-103.
- Ghafur, S. 2004. Home for human development: Policy implications for homelessness in Bangladesh. *International Development Planning Review* 26(3), 261-286.
- Glasser, I. 1994. *Homelessness in global perspective*. New York: G. K. Hall.
- Gochros, H. L. 2005. Interviewing. In Grinnell and Unrau 2005, 245-269.

- Goode, E., and N. Ben-Yehuda. 1994. *Moral panics: The social construction of deviance*. Oxford: Blackwell.
- Graham, J. R., and A. Al-Krenawi. 2010. Historical research. In *The handbook of social work research methods*, ed. B. Thyer, 2<sup>nd</sup> ed., 493-503. Los Angeles: Sage.
- Gray, P. S., J. B. Williamson, D. A. Karp, and J. R. Dalphin. 2007. *The research imagination: An introduction of qualitative and quantitative methods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grinnell, Jr. R. M., and Y. A. Unrau eds. 2005. *Social work research and evaluation: quantitative and qualitative approaches*. 7<sup>th</sup> ed. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3), 275-296. Retrieved 17 April, 2007 from jstor.
- Hartman D. W. 2000. Policy implications from the study of the homeless. *Sociological Practice* 2(2), 57-76. Retrieved 30 March, 2010, from springerlink.
- Havell, C., and I. Nassor. 1998. *The Young Face of Homelessness*. London: Centrepoint.

Heymann, U. 1980. *Public housing as a welfare service in Israel 1948-1973*. A PhD. dissertation. Brandeis University. Reproduced in 1981. Ann Arbor: University Microfilms International.

Hill, A. B. 1965. The environment and disease: Association or causation? *Proceedings of the Royal Society of Medicine* 58(5), 295-300. Retrieved 5 March, 2008, from <http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1898525&blobtype=pdf>

Hladikova, A., and I. Hradecky. 2007. Homelessness in the Czech Republic. *Journal of Social Issues* 63(3), 607-622. Retrieved 22 October, 2007, from ebscohost.

Holstein, J. A., and G. Miller. 1997 Introduction: Social problems as work. In *Social problems in everyday life: Studies of social problems work*, eds. G. Miller and J. A. Holstein, ix-xxi. Greenwich: JAI Press.

HUD – U.S. Department of Housing and Urban Development. 2009. *The 2008 annual homeless assessment report* Office of Community Planning and Development. [n.p.]: Author. Retrieved 30 March, 2010, from <http://www.hudhre.info/documents/4thHomelessAssessmentReport.pdf>

- Hudson, J., G-J. Hwang, and S. Kühner. 2008. Between ideas, institutions and interests: Analysing third way welfare reform programmes in Germany and the United Kingdom. *Journal of Social Policy* 37(2), 207-230
- Hulchanski, J. D. 2000. *A New Canadian Pastime? Counting Homeless People*. Retrieved 24 January, 2008, from [http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchassociates/Hulch\\_CountingHomelessPeople.pdf](http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchassociates/Hulch_CountingHomelessPeople.pdf)
- Hutson, S., and M. Liddiard. 1994. *Youth Homelessness: The construction of a social issue*. Basingstoke: Macmillan
- Hwang, S. W., G. Tolomiczenko, F.G. Kouyoumdjian, and R. Garner. 2005. Interventions to improve the health of the homeless: A systematic review. *American Journal of Preventive Medicine* 29(4). Retrieved 29 October, 2007, from sciencedirect.
- Jahiel, R. I. 1992. The definition and significance of homelessness in the United States. In *Homelessness: A Prevention-oriented Approach*, ed. R. I. Jahiel, 1-10. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Johnson, G., and C. Chamberlain. 2008. From youth to adult homelessness. *Australian Journal of Social Issues* 43(4), 563-582. Retrieved 22 March, 2010, from ebscohost.

- Kay, A. 2005. A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration* 83(3), 553-571. Retrieved 29 March, 2007, from blackwell synergy.
- Kennedy, C., and S. Fitzpatrick. 2001. Begging, rough sleeping and social exclusion: Implications for social policy. *Urban Studies* 38(11), 2001-2016. Retrieved 21 March, 2007, from metapress.
- Kertesz, S. G., K. Crouch, J. B. Milby, R. E. Cusimano, and J. E. Schumacher. 2009. Housing first for homeless persons with active addiction: Are we overreaching? *The Milbank Quarterly* 87(2), 495-534. Retrieved 22 March, 2010, from wiley interscience.
- Kertesz, S. G., A. N. Mullins, J. E. Schumacher, D. Wallace, K. Kirk, and J. B. Milby. 2007. Long-term housing and work outcomes among treated cocaine-dependent homeless persons. *Journal of Behavioral Health Services & Research* 34(1), 17-33. Retrieved 28 October, 2007, from springerlink.
- Kidd, S., and L. Davidson. 2006. Youth homelessness, a call for partnership between research and policy. *Canadian Journal of Public Health* 97(6), Health Module, 445-447. Retrieved 25 March, 2007, from proquest.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Harper Collins College Publishers.

- Koch-Nielsen, I. 1999. Conclusions and policy implications. In Avramov 1999b, 397-403.
- Kresky-Wolff, M., M. J. Larson, R. W. O'Brien, and S. A. McGraw. 2010. Supportive housing approaches in the collaborative initiative to help end chronic homelessness (CICH). *The Journal of Behavioral Health Services and Research* 37(2), 213-225. Retrieved 18 May, 2010, from springerlink.
- Kurtz, S. P., H. L. Surratt, M. C. Kiley, and J. A. Inciardi. 2005. Barriers to health and social services for street-based sex workers. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 16(2), 345-361. Retrieved 20 March, 2007, from proquest.
- Laurenson, P., and D. Collins. 2006. Towards inclusion: Local government, public space and homelessness in New Zealand. *New Zealand Geographer* 62, 185-195. Retrieved 20 March, 2007, from blackwell synergy.
- Law, R. 2001. 'Not in my city': Local governments and homelessness policies in the Los Angeles Metropolitan Region. *Environment and Planning C* 19, 791-815. Retrieved 21 March, 2007, from envplan.
- Liddiard, M. 1999. Homelessness: The media, public attitudes and policy making. In *Homelessness: Public policies and private troubles*, eds. S. Hutson, and D. Clapham, 74-88. London: Continuum.

Limuru Declaration. 1987. *Limuru declaration*. NGO Forum, Limuru, Kenya.

Retrieved 18 March, 2007, from <http://www.hic-net.org/foundingdocs.asp#>

Loseke, D. R. 1999. *Thinking about social problems: An introduction to constructionist perspectives*. New York: Aldine de Gruyter.

Loseke, D. R., and J. Best eds. 2003. Preface. In *Social problems – Constructionist readings*. New York: Aldine de Gruyter.

Mallett, S., D. Rosenthal, D. Keys, and R. Averill. 2010. *Moving out, moving on: Young people's pathways in and through homelessness*. London: Routledge.

Mandič, S. 2006. *Fourth review of policies on homelessness in Europe*. European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved 22 July, 2007, from [www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/2006reports/06RPen.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06RPen.pdf)

Mansur, E. T., J. M. Quigley, S. Raphael, and E. Smolensky. 2002. Examining policies to reduce homelessness using a general equilibrium model of the housing market. *Journal of Urban Economics* 52, 316-340. Retrieved 21 March, 2007, from sciencedirect.

Maram, A. 2009. The St. Louis 10-year plan to end chronic homelessness: Analyzing the policy from a social capital perspective. *Poverty and Public Policy* 1(1), article 6. Retrieved 1 April, 2010, from bepress.



- Marr, M. D., and D. A. Snow. 2008. Homelessness. In *Encyclopedia of social problems*, 1:449-452. Thousand Oaks: Sage. Retrieved 18 April, 2010, from Gale Virtual Reference Library.
- McGrath, L., and N. Pistrang. 2007. Policeman or friend? Dilemmas in working with homeless young people in the United Kingdom. *Journal of Social Issues* 63(3), 589-606.
- McGraw, S. A., M. J. Larson, S. E. Foster, M. Kresky-Wolff, E. M. Botelho, E. A. Elstad, A. Stefancic, and S. Tsemberis. 2010. Adopting best practices: Lessons learned in the collaborative initiative to help end chronic homelessness (CICH). *The Journal of Behavioral Health Services and Research* 37(2), 197-212. Retrieved 18 May, 2010, from springerlink.
- McNaughton, C. 2008. *Transitions through homelessness: Lives on the edge*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Meert, H., L. Benjaminsen, P. Cabrera, I. Dandolova, E. Fernández, M. Filipović, I. Hradecký, I. Koch-Nielsen, R. Maas, M. José Rubio, and D. Zidi. 2005. *The changing profiles of homeless people: Still depending on emergency-services in Europe: Who and why?* Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved 8 November, 2007, from [www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/EN\\_WG2\\_2005.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG2_2005.pdf)

Melamed, Y., D. Fromer, Z. Kemelman, and Y. Barak. 2000. Working with mentally ill homeless persons: Should we respect their quest for anonymity? *Journal of Medical Ethics* 26, 175-178. Retrieved 10 January, 2010 from <http://jme.bmj.com/content/26/3/175.full>.

Melamed, S., D. Shalit-Kenig, M. Gelkopf, A. Lerner, and A. Kodesh. 2004. Mental homelessness: Locked within, locked without. *Social Work in Health Care* 39(1/2), 209-223. Offprint.

Metze, R. 2007. 'Eropaf!' *Preventing home-evictions and homelessness in The Netherlands*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from <http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/Eropaf.pdf>

Minnery, J., and E. Greenhalgh. 2007. Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia. *Journal of Social Issues* 63(3), 641-655.

Myles, J., and J. Quadagno. 2002. Political theories of the welfare state. *Social Service Review* 75, 34-57. Retrieved 14 May, 2007, from thomson galegroup.

NCH and NLCHP - National Coalition for the Homeless and The National Law Center on Homelessness and Poverty. 2006. *A dream denied: The criminalization of homelessness in U.S. cities*. Retrieved 28 January, 2007, from <http://www.nationalhomeless.org/publications/crimreport/report.pdf>

Neale, J. 1997a. Theorising homelessness: Contemporary sociological and feminist perspectives. In *Homelessness and Social Policy*, eds. R. Burrows, N. Pleace, and D. Quilgars, 35-49. London: Routledge.

\_\_\_\_\_. 1997b. Homelessness and theory reconsidered. *Housing studies* 12(1), 47-61.

Retrieved 25 March, 2007, from ebscohost.

\_\_\_\_\_. 2008. Homelessness, drug use and hepatitis C: A complex problem explored within the context of social exclusion. *International Journal of Drug Policy* 19, 429-435. Retrieved 24 March, 2010, from sciencedirect.

Nelson, G., T. Aubry, and A. Lafrance. 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. Retrieved 22 October, 2007, from ovid.

Netto, G. 2006. Vulnerability to homelessness, use of services and homelessness prevention in black and minority ethnic communities. *Housing Studies* 21(4), 581-601. Retrieved 28 October, 2007, from ebscohost.

Neuman, W. L. 2003. *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. 5<sup>th</sup> ed. Boston: Pearson.

Newman, S., and H. Goldman. 2009. Housing policy for persons with severe mental illness. *The Policy Studies Journal* 37(2), 299–324. Retrieved 22 March, 2010, from wiley interscience.

North, C. S., D. E. Pollio, B. Perron, K. M. Eyrich, and E. L. Spitznagel. 2005. The role of organizational characteristics in determining patterns of utilization of services for substance abuse, mental health, and shelter by homeless people. *Journal of Drug Issues* 35(3), 575-591. Retrieved 29 October, 2007, from ebscohost.

Noy, D. 2009. When framing fails: Ideas, influence, and resources in San Francisco's homeless policy field. *Social Problems* 56(2), 223-242. Retrieved 24 March, 2010, from caliber-ucpress.

Olsson, L-E., and M. Nordfeldt. 2008. *Homelessness and the tertiary welfare system in Sweden - welfare state and non-profit sector*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from <http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/PapertoHagueconferenceMarieNordfeldt.pdf>

- Parrillo, V. N. 2008. Introduction. In *Encyclopedia of social problems*, 1:xli-xliv. Thousand Oaks: Sage. Retrieved 18 April, 2010, from Gale Virtual Reference Library.
- Pawson, H. 2007. Local authority homeless prevention in England: Empowering consumers or denying rights? *Housing Studies* 22(6), 867-883. Retrieved 22 March, 2010, from ebscohost.
- Peled, E., S. Spiro, and R. Dekel. 2002. Where do they go from here? Destinations of youth exiting a shelter. *Children and Youth Services Review* 24(4), 269-285. Retrieved 28 March, 2010, from sciencedirect.
- Peters, B. G., J. Pierre, and D. S. King. 2005. The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics* 67(4), 1275-1300. Retrieved 29 May, 2007, from blackwell synergy.
- Philippot, P., C. Lecocq, F. Sempoux, H. Nachtergaeel, and B. Galand. 2007. Psychological research on homelessness in Western Europe: A review from 1970 to 2001. *Journal of Social Issues* 63(3), 483-504.
- Pleace, N. 2000. The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping rough. *Housing Studies* 15(4), 581-594. Retrieved 7 April, 2010, from ebscohost.

\_\_\_\_. 2008. *Housing homeless people in 'strong and prosperous communities': Exploring a tension in English housing and welfare policy*. Paper presented at FEANTSA's conference, in The Hague, Friday 19 September, 2008. Retrieved 1 November, 2008, from <http://www.feantsa.org/files/European%20Journal%20of%20Homelessness/Research%20Conference%202008/Papers/2nd%20draft%20of%20housing%20associations%20and%20homelessness%20paper.pdf>

Pleace, N., A. Jones, and J. England. 1999. *Access to General Practice for People Sleeping Rough*. Final Report. [York]: The Centre for Housing Policy, University of York. Retrieved 28 January, 2008, from <http://www.york.ac.uk/inst/chp/gpfullreport.pdf>

Pleace, N., and D. Quilgars. 2003. Led rather than leading? Research on homelessness in Britain. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13, 187-196. Retrieved 21 March, 2007, from wiley interscience.

Polakow, V. and C. Guillan. 2001. Introduction. In *International perspectives on homelessness*, eds. V. Polakow, and C. Guillan, vii-ix. Westport: Greenwood Press.

Price, M. 2009. More than shelter. *Monitor on Psychology* 40(11), 59-62.

Rickards, L. D., S. A. McGraw, L. Araki, R. J. Casey, C. W. High, M. E. Hombs, and R. S. Raysor. 2010. Collaborative initiative to help end chronic homelessness:

Introduction. *The Journal of Behavioral Health Services and Research* 37(2), 149-166. Retrieved 18 May, 2010, from springerlink.

Robson, C. 1993. *Real world research*. Oxford: Blackwell.

Roche, M. 2004. Complicated problems, complicated solutions? Homelessness and joined-up policy responses. *Social Policy & Administration* 38(7), 758-774. Retrieved 20 March, 2007, from blackwell synergy.

Rolnik, R. 2009. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. 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. Human Rights Council, tenth session, agenda item 3, A/HRC/10/7. Retrieved 1 April, 2010 from <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/106/32/PDF/G0910632.pdf?OpenElement>

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. Retrieved 11 November, 2007, from psychiatryonline.

Rothbard, A. B., S-Y. Min, E. Kuno, and Y-L. I. Wong. 2004. Long-term effectiveness of the ACCESS program in linking community mental health services to homeless persons with serious mental illness. *Journal of*

- Behavioural Health Services & Research* 31(4), 441-449. Retrieved October 29, 2007, from ebscohost.
- Rowe, J. 2005. Laying the foundations: Addressing heroin use among the 'street homeless'. *Drugs: education, prevention and policy* 12(1), 47-59. Retrieved 4 November, 2007, from ebscohost.
- Sard, B. 2009. *Number of homeless families climbing due to recession*. Washington: Center on Budget and Policy Priorities. Retrieved 22 February, 2009, from <http://www.cbpp.org/1-8-09hous.pdf>.
- Schanzer, B., D. Boanerges, P. E. Sgrout, and C. L. M. Caton. 2007. Homelessness, health status, and health care use. *American Journal of Public Health* 97(3), 464-469. Retrieved 22 October, 2007, from ebscohost.
- Schwartz, H. 1997. On the origin of the phrase "Social Problems". *Social Problems* 44(2), 276-296. Retrieved 25 April, 2010, from jstor.
- Shinn, M. 2007. International homelessness: Policy, socio-cultural, and individual perspectives. *Journal of Social Issues* 63(3), 657-677.
- Shuval, J. J. 1959. The role of ideology as a predisposing frame of reference for immigrants. *Human Relations* XII(1), 51-63.



- Sieppert, J. D., S. L. McMurtry, and R. W. McClelland. 2005. Utilizing existing statistics. In Grinnell and Unrau 2005, 315-328.
- Smith, J., S. Gilford, and A. O'Sullivan. 1998. *The family background of homeless young people*. London: Family Policy Studies Centre.
- Smootha, S. 2008. The mass immigration to Israel: A comparison of the failure of the Mizrahi immigrants of the 1950s with the success of the Russian immigrants of the 1990s. *Journal of Israeli History* 27(1), 1-27. Retrieved 5 April, 2010, from [http://pdfserve.informaworld.com/108586\\_919294390\\_790654159.pdf](http://pdfserve.informaworld.com/108586_919294390_790654159.pdf)
- Song, J. 2008. The making of 'undeserving' homeless women: A gendered analysis of homeless policy in South Korea from 1997 to 2001. *Feminist Review* 89, 87-101. Retrieved 22 March, 2010, from palgrave.
- Speak, S., and G. Tipple. 2006. Perceptions, persecution and pity: The limitations of interventions for homelessness in developing countries. *International Journal of Urban and Regional Research* 30(1), 172-188. Retrieved 20 March, 2007, from blackwell synergy.
- Spencer, J. W. 1997. Homeless in River City: Client work in human service encounters. In *Social problems in everyday life: Studies of social problems work*, eds. G. Miller and J. A. Holstein, 149-164. Greenwich: JAI Press.

- Springer, S. 2000. Homelessness: A proposal for a global definition and classification. *Habitat International* 24(4), 475-484. Retrieved 27 January, 2008, from sciencedirect.
- Staller, K. M. 2004. Runaway youth system dynamics: A theoretical framework for analyzing runaway and homeless youth policy. *Families in Society* 85(3), 379-390. Retrieved 25 March, 2007, from proquest.
- Starke, P. 2006. The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social Policy & Administration* 40(1), 104-120. Retrieved 19 March, 2007, from blackwell synergy.
- Statistics New Zealand. 2009. *New Zealand definition of homelessness*. Wellington: Author. Retrieved 31 March, 2010, from <http://www.stats.govt.nz/reports/developments/homelessness-definition.aspx>
- Stax, T. B. 2001. Understanding homelessness and social policy in Denmark. In *International perspectives on homelessness*, eds. V. Polakov, and C. Guillean, 65-84. Westport: Greenwood Press.
- Stuart, P. H. 2005. Historical research. In Grinnell and Unrau 2005, 329-338.
- TES – Thorpe European Services 2009. *MPHASIS: Mutual progress on homelessness through advancing and strengthening information systems*. Final project

conference, held in Paris, 17<sup>th</sup> September, 2009. Drafted by Author. Retrieved 1 April, 2010, from

<http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/MPHASISFinalConference-report-08022010.pdf>

The University of Chicago Press. 2003. *The Chicago manual of style*. 15<sup>th</sup> ed. Chicago: Author.

Thompson, J. P. 1996. The failure of liberal homeless policy in the Koch and Dinkins administration. *Political Science Quarterly* 111(4), 639-660. Retrieved 25 March, 2007, from thompson galegroup.

Thorpe, E. 2008. *The role of housing in pathways into and out of homelessness*. [Brussels?]: FEANTSA. Retrieved 4 April, 2009, from [http://www.feantsa.org/files/Housing\\_Annual\\_Theme/European\\_Report/08\\_European\\_Report\\_FEANTSA\\_Housing\\_final\\_EN.pdf](http://www.feantsa.org/files/Housing_Annual_Theme/European_Report/08_European_Report_FEANTSA_Housing_final_EN.pdf)

Tipple, G., and S. Speak. 2005. Definitions of homelessness in developing countries. *Habitat International* 29, 337-352. Retrieved 20 March, 2007, from sciencedirect.

Toro, P. A. 2007. Toward an international understanding of homelessness. *Journal of Social Issues* 63(3), 461-481.

Toro, P. A., and M. G. Warren. 1999. Homelessness in the United States: Policy considerations. *Journal of Community Psychology* 27(2), 119-136. Retrieved 25 March, 2007, from wiley interscience.

UN-HABITAT 2005a. *Compilation of United Nations resolutions on housing rights*. 2<sup>nd</sup> ed. HS/704/04 E. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3671\\_53168\\_1.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3671_53168_1.pdf).

\_\_\_\_. 2005b. *Compilation of selected United Nations documents on housing rights*. 2<sup>nd</sup> ed. HS/705/04 E. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3672\\_81984\\_1.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3672_81984_1.pdf)

\_\_\_\_. 2006a. *National housing rights legislation*. 3<sup>rd</sup> ed. HS/640/01 E. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3669\\_2930\\_1.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3669_2930_1.pdf).

\_\_\_\_. 2006b. *Compilation of selected adjudication on housing rights*. 3<sup>rd</sup> ed. HS/641/01 E. Electronic publication was designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3670\\_85144\\_HS-641.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3670_85144_HS-641.pdf).

UN-HABITAT/COHRE - Centre on Housing Rights and Evictions. 2002. *International instruments on housing rights*. UN-HABITAT consultancy

report, HS/639/01 E. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from

[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3668\\_35034\\_HS-639.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3668_35034_HS-639.pdf)

UN-HABITAT/OHCHR. 2002. *Housing rights legislation*. HS/638/01 E. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3667\\_74890\\_HS-638.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3667_74890_HS-638.pdf).

\_\_\_\_. 2003. *Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realisation of the human right to adequate housing*. United Nations Housing Rights Programme Working Paper No. 1. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from

[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3674\\_40241\\_UNHRP-WP-01.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3674_40241_UNHRP-WP-01.pdf)

\_\_\_\_. 2005. *Indigenous peoples' right to adequate housing: A global overview*. HS/734/05 E. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from

[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3673\\_35036\\_1.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3673_35036_1.pdf).

UNCHS – United Nations Commission on Human Settlements (Habitat). 1999. *Guidelines on practical aspects in the realisation of the human right to adequate housing, including the formulation of the United Nations Housing Rights Programme*. Progress report of the Executive Director to the

seventeenth session of the Commission on Human Settlements (HS/C/17/INF/6), paragraph 30. Nairobi: Author. Retrieved 31 March, 2010, from <http://ww2.unhabitat.org/chs17/inf6.htm>.

\_\_\_\_\_. 2000. *Strategies to Combat Homelessness*. (HS/599/00 E). Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi: UN-HABITAT. Retrieved 31 March, 2010, from [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3623\\_17020\\_HS-599.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3623_17020_HS-599.pdf)

USICH – United States Interagency Council on Homelessness. 2010. *Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness*. Washington DC: Author. Retrieved 12 August, 2010, from [http://www.usich.gov/PDF/OpeningDoors\\_2010\\_FSPPreventEndHomeless.pdf](http://www.usich.gov/PDF/OpeningDoors_2010_FSPPreventEndHomeless.pdf)

Von Mahs, J. 2001. Globalization, welfare state reconstructing and urban homelessness in Germany and the United States. *Urban Geography* 22(5), 457-481.

Vranken, J. 1999. Different policy approaches to homelessness. In Avramov 1999b, 331-355.

Ward, C. 1997. *Havens and springboards: The Foyer movement in context*. London: Gulbenkian Foundation Report.

- Warnes, A. M., and M. Crane. 2006. The causes of homelessness among older people in England. *Housing Studies* 21(3), 401-421. Retrieved 28 October, 2007, from ebscohost.
- Watson, S., and H. Austerberry. 1986. *Housing and homelessness: A feminist perspective*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Weiss, S., and L. Gefen. 2003. The Israel society for the prevention of alcoholism. *Addiction* 98, 255-259. Retrieved 25 March, 2007, from ebscohost.
- Wen, C. K., P. L. Hudak, and S. W. Hwang. 2007. Homeless people's perceptions of welcomeness and unwelcomeness in healthcare encounters. *Society of General Internal Medicine* 22(7), 1011-1017. Retrieved 25 November, 2007, from springerlink.
- Whitzman, C. 2006. At the intersection of invisibilities: Canadian women, homelessness and health outside the 'big city'. *Gender, Place and Culture* 13(4), 383-399. Retrieved 28 October, 2007, from ebscohost.
- Wright, J. D., B. A. Rubin, and J. A. Devine. 1998. *Beside the golden door: Policy, politics and the homeless*. New York: Aldine de Gruyter.
- Wright, N. M. J., and C. N. E. Tompkins. 2006. How can health services effectively meet the health needs of homeless people? *British Journal of General Practice* 56(525), 286-293. Retrieved 28 October, 2007, from ingentaconnect.

Wright, T. 1997. Introduction. In *International critical perspectives on homelessness*, eds. M. J. Huth, and T. Wright, 1-10. Westport: Praeger.



# Homelessness Policy in Israel

## 1948-2010

Thesis submitted for the degree of

"Doctor of Philosophy"

By

Shmulik Szeintuch

Submitted to the Senate of the Hebrew University of Jerusalem

November 2010



This work was carried out under the supervision of Prof. John Gal



## **Abstract**

Thousands of homeless people live on the streets of Israel at the beginning of the second decade of the 21<sup>st</sup> century. They live outside lacking a roof over their heads, in cars and in abandoned houses, in public parks, on street benches or in building stairwells, as well as in hostels, hotels, hospitals, in public or private institutions, or with friends, acquaintances and others, for short, unstable periods of time. This study shows clearly that this situation is not new and has been taking place since the establishment of the State of Israel in 1948, and even beforehand.

Current official homelessness policy in Israel is based on directive 33, chapter 3, of the Social Work Regulations, published for the first time in 1996.

This study investigates various issues relating to homelessness policy in Israeli history. At the basis of this investigation is the question whether there was such a policy prior to the 1990s. The challenge of this study lies in its attempt to delineate and characterize Israeli homelessness policy over various periods from 1948 to 2010.

After responding to the question posed above, and describing the policy, an analysis is offered in order to explain the study's findings. The ideas that underpin the design of Israeli homelessness policy, as well as the cultural, societal, environmental and other factors that have affected this design, are examined. The effects of these ideas on policy making are also examined. Finally, conditions specific to homelessness policy in Israel are examined.

The methodology for this study included, in great part, locating various documents that facilitate the delineation of homeless people in the time period mentioned. These documents were found in a variety of archives. In fact, the preliminary stage included the forming of an historical situational image, using primary sources including, amongst others, letters, personal diaries, and public

documents such as minutes of meetings, reports, and periodic summaries. In addition to the documents, a small number of interviews were conducted in order to shed light on informational gaps arising from the examination of the documents.

In addition to the primary materials, the study also employs secondary sources that aid in completion and perspective, as well as secondary examination of quantitative data. Secondary literature relating to the specific time and subject matter included, among other sources, journalistic material.

The theoretical framework for explication of the historical findings includes two main tools: policy ideas and the construction of social problems. Ideational approaches are posed as a remedy for the difficulty, or inability of the institutional theory approach in explaining policy change. This study utilizes the framework of ideas, whilst not ignoring the crucial importance of historical institutionalism, and its central role in explaining policy in research. In addition, the exploration of homelessness attempted to understand how the phenomenon came to be constructed as a social problem in Israel. This was done in accordance with the definition of such a problem as a problematic situation which has broad scope, and which it is possible as well as preferable to change.

The right to housing underpins the discussion of homelessness policy. This right is well-established in various international documents to which many countries, including the State of Israel, are signatories. However, the anchoring of establishing the right to housing in state laws is more sporadic. Central to the right to housing is the recognition of the necessity for all to enjoy adequate housing.

Various definitions of homelessness have evolved in this context, none of which enjoys international consensus. However, recently there has been a growing understanding that any definition of homelessness needs to be based upon the

principle of a literal definition of homelessness as relating to the place where people sleep. A more expansive literal definition takes into account the physical place where homeless people sleep, as well as their living conditions and other factors.

The past four decades have witnessed a heated debate regarding explanations for homelessness. During the first decade of the 21<sup>st</sup> century it seems that a growing understanding has been reached among several central researchers. According to this "new orthodoxy", homelessness is a result of a combination between structural and personal factors. These explanations place the emphasis on the structural reasons for homelessness, which are stressed in the literature and include changes in housing and labor markets, as well as levels of benefits.

This study focuses upon two initial stages of the policy process: the definition and formulation stages. The literature on homelessness policy points to two main axes regarding its characteristics. The first is social exclusion, which relates to homelessness as one element of exclusion. The second axis deals with policy directed at responding to homeless people's needs for housing and support.

At the same time it is apparent that approaches to the treatment of homeless people in many nations have changed, from dealing with the acute needs of people during an emergency, to focusing on rehabilitation and re-housing, and more recently to prevention. This new perspective emerged as a result of a change in the understanding of the problem, and its perception as a social-structural problem, rather than as a problem arising from personal crisis or pathology. Since the end of the 1990s, these changes have facilitated a different approach to the discourse as an element of the mainstream of the relevant policy. Parallel to the shift in understanding the problem, there has been a shift in policy responses, and the focus of these has

altered from interventions based on control and treatment to responses aimed at prevention and reintegration.

Since the beginning of the 21<sup>st</sup> century, several countries have begun to introduce efforts to end the phenomenon of homelessness. They have been doing this despite claims by researchers that homelessness is a modern phenomenon that has made permanent inroads into developed nations, and that there is a pressing need for concentrated efforts to reduce its extent. According to these researchers aspiring to eliminate it is both too ambitious and unrealistic.

The most recent professional literature clearly shows that homelessness policy must include four interconnected levels: prevention, early intervention, emergency intervention, and long-term strategies. This should include an understanding of homeless people's needs as being based on two central needs: housing and support.

The extent of the homelessness should play a central role in policy formulation. Decisions regarding the numbers of homeless people are likely to result in different political consequences. However, efforts to count homeless people encounter numerous methodological problems.

Against the background of rich international literature dealing with a variety of issues related to homeless people and policy, the slim output of local Israeli research is notable. Israeli literature dealing with homelessness includes mainly publications from the 1990s onward. Only a few of these deal with policy.

The current study documents that there were homeless people in the geographical area that was to become the State of Israel at least from the middle of the 19<sup>th</sup> century. The findings of the research are divided into five historical periods: 1. The pre-state period; 2. 1948 until the end of the 1950s; 3. The end of the 1950s until the end of the



1980s; 4. 1989 to 1996; and 5. from the publication of the relevant Social Work Regulations in 1996 until 2010.

The focus in this study is on the second and fourth periods.

From the mid-19<sup>th</sup> century onwards, at least nine "Welcome Houses" ("Batei Hachnasat Orchim"), which operated as shelters, opened in four cities in the area which would later become the State of Israel. Eight of these opened to the public before the establishment of the State. Many of the people who stayed in these establishments were immigrants who found themselves without a roof over their heads upon arrival in the cities where these houses were established.

Some of the abandoned children during the 1930s and 1940s form another population of homeless people, in the pre-State period. The difficult housing conditions during those times provide at least a partial explanation for the phenomenon of homelessness during that era.

Mass immigration to the State of Israel began with its establishment in 1948. Tens of thousands of immigrants, sometimes 1000 a day, arrived in the new State. Government policy encouraged unlimited mass immigration from around the world up to the end of 1951. However, the absorption apparatus was not capable of accommodating so many people within Israel's new borders. This deficiency included issues of housing.

A temporary housing plan was gradually put in place during that difficult time. This plan included many housing improvisations that developed with the increase in the numbers of immigrants. It included mainly "immigrant houses", the deserted houses of Arabs, former British army barracks, immigrant camps, and "Ma'abarot" - another kind of immigrant camps.

Even if not always adequate, the living conditions in the newly formed temporary housing apparatus were not conceived of as making people homeless. However, some people who could not endure these conditions, or those who were left out for lack of space, became homeless for various reasons. Some specific policy responses were adopted during the 1950s for these different populations.

Some examples of people who became homeless during that period are presented in this study. They include Jews who left temporary housing arrangements and sought better housing. Another example is that of hundreds of thousands of Arabs who lost their homes and became homeless due to the 1948 war. In addition, there is a discussion about people who lost their homes due to floods or because their dwellings were found to be unsuitable for living in. Three policy routes are mentioned relating to this era: "The Ordinance of Belonging" ("Chukat Ha'Hishtaychut"), "Roof Enterprise" ("Mif'al Korat Gag"), and the housing of immigrants and others in Jaffa's "Welcome House".

Between the two mass immigrations – from the end of the 1950s to the end of the 1980s – some indications of homelessness were found. For instance, research was conducted regarding young runaways. The research details the different places which the youngsters chose for sleeping in away from their homes. In addition, some social struggles are described, all of which also have to do with the struggle for adequate housing.

One of the most critical eras, as far as homelessness policy is concerned, is the fourth era – from 1989 to 1996. This period includes two main issues: one is the second mass immigration to Israel, and the other is the formulation of Israeli homelessness policy.

Similar to the first mass immigration to Israel soon after its creation, during this second influx too approximately a million immigrants arrived in the course of about ten years. During this second mass immigration, national, defense, economic and value-based considerations also directed absorption policy. This led to relegating immigrants to the geographical and social periphery of the State of Israel, in an attempt to fulfill the principle of "population dispersion" ("Pizur Ochlusin").

Vacant housing stock was scarce at that time, and again, as in the first mass immigration to Israel, a temporary housing apparatus was put into place. However, this apparatus was substantially smaller than the one instituted during the first years of the existence of the State of Israel. In fact, this apparatus formed only a small proportion of the absorption policy that was put into operation for the second mass immigration. The main tool used during this period was the "Direct Absorption Procedure and Absorption Basket" ("Nohal Klita Yeshira Sal Klita").

This route of "Direct Absorption" was defined as one which provided the new immigrant with freedom of choice regarding the place and type of residence. The "Absorption Basket" was defined as generic aid, given by the Ministry of Immigrant Absorption, to those who are directly absorbed, during their first days in Israel. The idea behind the direct absorption was to provide immigrants with money to enable them to make their own independent arrangements during their first days in Israel. This exposed immigrants to the vagaries of the free market, while seemingly fulfilling the state's obligations for their absorption.

It seems that many managed to survive these challenges, and were even quite satisfied with their living conditions in their new country. However, many others encountered obstacles. Some groups among these immigrants, including the single, the elderly, single-parent families and immigrants with no kin or friends in Israel

found the process of acculturation, functioning and adaptation to be very difficult within this policy-driven route of direct absorption.

During the summer of 1990, a struggle against deteriorating housing conditions took place in Israel. People suffering from the rising costs of rent as a result of the ability of immigrants to meet higher payments, as well as mortgage casualties and others, spread out in tents across the country. At its peak there were more than two thousand families in about 70 "settlements" in 48 cities.

At the same time, and in effect since 1989, discussions were underway within the Tel-Aviv-Yafo municipality regarding what to do with and about the phenomenon of people who were found sleeping on the streets of that city. As a result of a report concerning them, and a reawakening of public as well as political awareness of that subject, relevant documents were drafted as part of a process that started during 1990-1991. The continuation of this process led to the first municipal discussion about homeless people in Israel in June 1991.

A temporary procedure was drafted in October 1991. This draft dealt with the deployment of the Tel-Aviv-Yafo municipality to find accommodation for homeless people living within the city boundaries. The aim of the procedure was to offer an initial response for the city's perception of how to treat homelessness. It defined the responsibilities of the various relevant municipal bodies, and detailed treatment stages. According to this procedure, the target population consisted of "street dwellers" ("Darei Rechov"). The work plan with this population was implemented that same month in Tel-Aviv-Yafo. Subsequently the work of the "Street Dwellers Unit" of Tel-Aviv-Yafo would be perceived as constituting the foundation of Israeli work with homeless people. The Unit's work included a national center for professional learning about how to work with that target population. Representatives

from various municipalities, as well as government offices, benefited from their expertise.

Shortly after Ora Namir became Minister of Labor and Welfare at the end of 1992, homelessness strategy received a substantive boost. Namir upgraded the level of those dealing with the subject and spurred various procedures that had been moving along at a slow pace before she came into office. During her incumbency relevant Social Work Regulations were formulated, and first published on May 26<sup>th</sup>, 1996, as directive 33 in chapter 3: "The treatment of the population of street dwellers". Three amendments have been made to the directive since it was published, the last one occurring in January 2010. During this period of time there were also various failed attempts at legislation.

The findings of this study document the fact that there were three main periods of homelessness policy in Israel between 1948 and 2010. The first two took place during the mass immigration periods. During these eras there were tremendous efforts to prevent the homelessness of tens of thousands of people every month. Despite these being preventative efforts, they were not described as such at the time. They were perceived, described and constructed, instead, as mass immigration absorption moves. The policy idea underlying these prevention efforts is the idea of mass immigration, which is, in fact, a specific form of Zionism.

The idea of mass immigration had substantial implications for policy choices on the part of its promoters, which included decisions related to the needed deployment of housing, and specifically temporary housing. Direct Absorption was added during the second mass immigration. These steps were performed as a result of the mass immigration of Jews to the Israeli State, as active moves for the realization of Zionism.

The third policy period – beginning in 1991 and continuing until 2010 – is a period of proclaimed homelessness policy, and not only immigration policy. During this period a few policy efforts were instituted regarding a limited group within the homeless population, who were labeled by state authorities as "Street Dwellers" ("Darei Rechov"). During this period, primarily emergency intervention was carried out with this population, helping those who are already homeless. It was found that this action was based mainly on the idea of rehabilitation.

The idea of rehabilitation has been present in Israeli welfare discourse since the first years of the existence of the State. This idea has always directed the range of intervention and programs of the Ministry of Welfare. The literal meaning of the word "rehabilitation" is to "reestablish", and it refers to activity targeted at having something revert to its previous condition. As distinct from social change, rehabilitation relates to individual treatment. In Rehabilitation Department documents of the Ministry of Labor and Welfare from the 1980s, the purpose of rehabilitation was defined as being related to helping the disabled person attain improved functioning and a better self-image on personal, professional-employment, economic and social levels. This is done in order to assist that person to reach, as well as to maintain, optimal independence in all aspects of life.

The findings indicate that Israeli homelessness policy was formulated with reference almost exclusively to individual factors that force people into homelessness. In the first stages of the Tel-Aviv-Yafo Unit's work, the perception was that it was designed as a transit unit that would help the street dweller to become a house dweller in the community. The orientation was one of rehabilitation.

Despite statements regarding the perception of the problem as being a social problem, there were no activities aimed at confronting the structural factors, including

institutional barriers, related to the phenomenon on a municipal basis, and later on the national one. This is emphasized by the lack of any prevention dimension in the relevant Social Work Regulations. The gap between the statement regarding structural factors, and the lack of its acknowledgement in the policy still remains even after the third amendment to the regulation, published in 2010.

The social problem of homeless people as conceived in contemporary Israel is therefore very narrow. Even though policy was prevention-driven, the problem of homeless people was not structured as such at all during the years of mass immigration. The structuring of this social problem that started in the 1990s refers only to street dwellers, as a limited group within the homeless population.

In the combination of this structuring of the social problem of street dwellers and the policy based on their rehabilitation, it emerges that the State of Israel relates to homeless people as suffering from individual problems that lead them to dwell on the streets. The way in which the state offers treatment to these people is geared almost solely toward the individual factors that caused it.

As the definition of the social problem is that of "street dwellers", they are perceived as abnormal in their personalities, health or suffering from addiction, and therefore more prone to hurt or rejection by their families and by the establishment. However, the functionality of the term was introduced especially for its fund-raising qualities, which presented the people as being casualties of the Establishment. Their dysfunctionality was presented as a fact; the term is limited to a given empirical situation of sleeping in the streets, and thus does not serve any purposes of prevention.

During the first mass immigration there was no structuring of the social problem of homelessness, but there was one of immigration. The state exerted tremendous efforts to provide housing, which in retrospect may be viewed as efforts for the

prevention of homelessness. A similar situation occurred during the initial period of the second mass immigration. However, a limited social construction of homelessness began to emerge during this time; in effect it was the social construction of street dwelling. Emergency homelessness intervention was added to the prevention efforts of this phenomenon during the second mass immigration in the 1990s.

It is therefore possible to say that during its existence, the State of Israel has intervened at different times in two out of the four levels, the combination of which would form adequate homelessness policy: prevention, early intervention, emergency intervention, and long-term strategies.

In summary, homelessness policy in Israel was always partial; at no time in its history did the four described levels operate **together**, thus forming appropriate homelessness policy. Furthermore, the policy levels that were operative, and those which are still in place in 2010, are directed only towards a limited group within the homeless population. This will continue to be the case so long as there is a social construction of *street dwellers*, rather than there being a construction of *homeless people*.