

פרק ב'

\*\*\*\*\*

ממצוקה לרווחה

של ילדים ובני נוער בישראל

\*\*\*\*\*

סימני דרך לפעולתה של הוועדה

## להבהרת מושג "המצוקה" בישראל

.1

לא ניתן לנו להציע הגדרה מדעית-אוניברסלית למושג המצוקה.

המושג מקבל משמעותו המיוחדת בהתאם לתנאיזון המיוחדים של כל חברה וחקופה ובהתאם למצבם המיוחד של כל קבוצה ויחיד. עם זאת, יש לתאר במפורש את המושג כפי ששימש את "ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה". הוועדה הבחינה בין המשמעות האובייקטיבית של "מצוקה" לבין משמעותה ה"סובייקטיבית". אפשר לבטא משמעותה האובייקטיבית בנתונים דמוגרפיים וסטטיסטיים; המשמעות הסובייקטיבית מתבטאת בתחושותיהם של בני אדם.

מהבחינה האובייקטיבית כיוונה הוועדה תשומת לב לאוכלוסיית יעד של ילדים ובני נוער (ומשפחותיהם), החיים במצב של מצוקה משום שהם חסרים התנאים הנחשבים כחיוניים לקיום הוגן לפי אמות מידה (מסנדרטים) המקובלים בחברה הישראלית של שנות ה-70.

יתר על כן, הודגש כי היעדר תנאים אלה בהווה, בחלקם או במרביתם, מחנה את סיכוייהם של המצויים במצוקה במסלול חייהם לקראת העתיד. המצויים במצוקה מאופיינים בשליטתם המוגבלת מדי במשאבים חומריים ולא-חומריים במסלול חייהם בהשוואה לזו של קבוצות אחרות שאינן במצוקה.

המצוקה היא, לכן, מצב של מחסור - יחסי במשאבים, המצויים, בדרך כלל, בידיהם של אלה שאינם במצוקה [להמחשה, ראה, למשל: 65 אלף המשפחות היהודיות מרובות הילדים היוו ב-1970 9.4% לערך במספר המשפחות, אך הן גידלו כ-340 אלף ילדים, שהם כ-38.6% בקירוב מכלל הילדים היהודים. ("משפחות עם ילדים בישראל 1969-70 - סקר מס' 7, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, עמ' 10-12).

40% בקירוב מבין הילדים הללו חיו ברמת הכנסה, שהיחה נמוכה מכחצית החכנסה החציונית באוכלוסייה (ר.רוטר ו-נ.שמאי - דפוסי עוני בישראל מימצאים ראשוניים, ביטחון סוציאלי, מס' 1 עם' 28 - 17).

מתוך כלל 200,000 הילדים לערך, שגדלו במצוקה כלכלית יחסית, 75% היו ילדים ממשפחות בנות 4 ילדים או יותר, 50% ממשפחות בנות 6 ילדים או יותר, (J. Habib - "The Role of Child Allowances in a Tax-Transfer Structure"; Published by The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel - Jerusalem, October 1972.)

ב-1970 גרו 205 אלף ילדים יהודיים בצמיפות של 3 נפשות או יותר לחדר. 176 אלף ילד, או 86% מהם, היו ילדים ממשפחות מרובות ילדים ("משפחות עם ילדים בישראל" וכו' . . . לוח 10/3).

מאפיין אחר המסמן את המצויים במצוקה הוא ייצוגם הגדול, יחסית למספרם בחברה בישראלית, בתופעות שאינן רצויות, כגון אלו של פתולוגיה ריגושית וחברתית (סמיות על רקע של מופרעות ריגושית, נחשלות שכלית, עבריינות, זנות, פשע-אליס, וכדומה). מאידך, ייצוגם קטן יחסית, בתופעות שהן רצויות לחברה, כגון; בלימוד הגבוה, בקצונת צה"ל וכו'.

מבני הוועדה וצוותיה ופעולת הוועדה נקבעו על פי ראיית המצוקה כמצב רב-ממדי, שבו קיים "מחסור" בתחומים שונים של משאבים החיוניים לאדם בישראל. בתחומים הרלוונטיים במיוחד לאיבחון המאוקד (או האוכלוסייה המצויה בה) ולהתערבות לחיסולה או להקטנתה, בולטים התחומים הבאים:

- א. הכנסה בכסף
- ב. בעלות על נכסים
- ג. הנאה משירותים חברתיים שהציבור מעמיד לרשות האזרח (ההיקף והרמה של שירותים שבהישג ידו, תנאי נטילתם המתנים מיצויים וכו').
- ד. חינוך (כשירות ציבורי בעל משמעות מיוחדת לקידום האדם) והסיכויים לחינוך ולניעות חברתית (למשל, הסיכויים המוחנים ברמת ההשכלה של ההורים).
- ה. השתתפות בקביעת החלטות במערכות פוליטיות ומינהליות (מנהיגות, ייצוג-אמת) וביישומן של החלטות.
- ו. הנאה מיוקרה חברתית, המשפיעה על התנהגות החברה כלפי האדם ומכאן גם על עיצוב "תדמיתו העצמית" והתנהגותו.

כאמור, המצויים במצוקה עלולים לסבול ממחסור (יחסי) באחד או בכמה מתחומי המשאבים שצוינו לעיל.

הוועדה לא התייחסה במידה שווה לכל אחד מהממדים - התחומים שצוינו, אך צוותיה היו עוים לחשיבותם בזיהוי האוכלוסייה הצעירה שבמצוקה, בבדיקת השירותים הקיימים ובגיבוש ההצעות לשלומם ולשילוב המלא יותר של ילדים ובני נוער כמטריכת החברה והמשקית של המדינה.

בפרק הדין ב"אוכלוסיית היעד" נעשה המאמץ להגדיר האוכלוסייה שבמצוקה, היקפה, פיזור ומוצאה, לפי תכונות המייחדות את מחסורה בתחומים נבחרים מאלה שצוינו לעיל.

## 2. מיקוד מחדש של היעד החברתי

הוועדה סבורה שיש להעמיד כיעד בעל חשיבות עליונה של החברה הישראלית, את צימצום הפערים החברתיים האובייקטיביים, המתבטאים ברמת הכנסה, בצפיפות דיור, ברמת בריאות, בהשכלה וחינוך, ועוד. נוסף לכך, רואה הוועדה חשיבות לא פחותה בפעולות לצימצום הפער הסובייקטיבי המתבטא בהרגשות קפוח, אפליה עדתית, ותחושותיהם האחרות של האוכלוסיות השרויות במצוקה כלכלית וחברתית.

עליה לארץ הנה יעד ראשון בחשיבותו, אבן יסוד לקיומה ולקידומה של החברה בישראל (ויהדות העולם). יעדים אחרים כלשהם אינם צריכים להשפיע על שינוי בהיקף העליה. קליטת העליה ורמתה קשורים במהותן להיכלול ונחישות החברתיים. העליה תורמת לצמיחה המשקית ומגדילה, לכשעצמה, וכסוּח ארוך, את הסיכויים להקלת המצוקה לצימצום הפערים. קליטת העליה ורמתה קובעות את סיב השילוב של העליה החדשה עם העליה היותר ותיקה ועם ותיקי היישוב.

בשנים האחרונות גברה מודעותה של החברה הישראלית לעובדה, שחלקים בתחומה (בעיקר מקרב העליה שמארצות המצוקה), מתקשים להשתלב במערכות הכלכליות, הפוליטיות והחברתיות במדינה, וניתוקם ונחשלותם היחסיים מועברים לדור שני ושלישי ילידי הארץ.

דומה, כי מופרכת והולכת ההנחה שהצמיחה המשקית והשירותים הסוציאליים, כגון: שיכון, בריאות, סעד, חינוך יסודי לכל, בהיקפם הנוכחי יבלמו את התפשטות המצוקה ויעשו להיסולה. לא רק שהזמן לא "יעשה את שלו", אלא שמצוקת הפערים תחריף בלא מדיניות מכוונת ונמרצת לצימצומה.

הוועדה מציעה, למעשה, שיובטחו התנאים בהם יופנו משאבים נוספים ומוגדרים למלחמה במצוקה. הפנייה מוגברת זו אינה זהה תמיד עם הפניית המשאבים לשירותים הסוציאליים והציבוריים בכללותם. "אוכלוסיות המצוקה" אינן נהנות מכל השירותים, ובודאי שאינן מועדפות ע"י כולם (למשל, בחינוך הגבוה לעומת החינוך שבשלבים מוקדמים יותר).

### מבנה השירותים החברתיים

3

הוועדה וצוותיה התייחסו לא רק לצורך במשאבים נוספים הדרושים לצימצומה של המצוקה. הם ציינו גם את ההכרח ל"תקן הכלים" שעל ידם מופגים המשאבים וניטלים השירותים ע"י האוכלוסייה בכלל וע"י אלה שבמצוקה בפרט. כלים שאינם חקיניים, בצורת הסדרים או שירותים פגומים, עלולים להחטיא את מימוש היעד של צימצום המצוקה.

מצויים בידינו ידע ונסיון רבים בדבר מהותה וטבעה של הטכנולוגיה של השירותים החברתיים, על מיבנם ופעולתם. חיוני ליישם, הלכה למעשה, למרות קיומם של מחסומים של שיגרה ומכשולים אחרים בדרך לשינוי ולחדשנות במבנה השירותים. בזיקה לכך סימנה הוועדה את החיוניות הנודעת למחקר, לניסוי, להערכתם השוטפת של אלה ושל מסגרות ופעולות השירותים ותפוקתם,

ולמתן דין וחשבון, בפרקי זמן קבועים, של מפעילי השירותים על תרומתם לצימצום המצוקה היחסית בישראל.

בפרק הדן ב"המלצות לשיפורים מבניים במערכת שירותי הרווחה הציבוריים" ובדוחו"ת הצוותים השונים נונה הוועדה דעתה על הצורך ב"תיקון הכלים" במישורים השונים של עיצובה של המדיניות הסוציאלית, על דרכי הפעלמה והערכתה ועל ההיבטים הכרוכים בנטילת השירותים ע"י האזרח.

#### 4 ה י ש ג י ם

הוועדה וצוותיה השונים הביעו הערכה על הישגים מרשימים שהושגו, והמתמשים כיום הלכה למעשה, לצימצומה של המצוקה בכלל ולמניעתה בפרט.

אין ספק, כי העלייה ברמות ההכנסה, הדיור, החינוך, הבריאות, התעסוקה ועוד, ובמיוחד זו שברמת הציפיות ל"חיים הטובים", שאיפיינה את החברה בישראל מאז הקמת המדינה, היטיבה תנאי חייהן של כמעט כל קבוצות האוכלוסייה. ויש לזכור: מצוקה ועוני יחסיים חייבים להימדד לא רק ביחס לרווחתם המרובה יותר של קבוצות שונות במדינה, אלא גם ביחס לרמת חייהם של המצויים במצוקה בטווח ומסלול חייהם המשתרע מהעבר להווה (ולעתיד). מן הדעת, לכן, כי רבים מביין המצויים היום במצוקה טרם יכלו לפרוץ מעגלה, למרות עזרתה של המדינה וזאת משום הפער שהיה קיים ב"נקודות המוצא" של קבוצות עלייה שונות מבחינת שליטתן בידע מקצועי, טכנולוגי ואחר ובמקורות הון, הנחבעים כולם ע"י משק המאיץ צמיחתו.

הוועדה היתה מודעת לא רק להיקף הרחב של המשאבים המושקעים בשירותים החברתיים, בתקופות שבהן חייבת המדינה (עם כל העזרה המוגשת לה מן החוץ) לענות גם על צרכים אחרים (ביטחון, פיתוח כלכלי, קליטת עלייה), אלא גם להישגיהם הגדולים של שירותיה השונים. והדעת נותנת שההתקדמות הכלכלית והחברתית בתחומים שונים היא, דוקא, המעלה והמחריפה את הציפיות לשיפור תנאי החיים של כל הקבוצות בישראל, והיא המעוררת לרוב גם את תחושת "המצוקה הסובייקטיבית" אצל יחידים וקבוצות.

הוועדה ערה להיעדרו של מיסס-פלא בישראל - ואף במדינות עשירות, שהן הומוגניות ממנה באוכלוסיותיהן ובמצב של שלום ממושך - שניתן על-ידו להביא פיתרון מהיר או אף סופי לבעיות של מצוקה חברתית בישראל של שנות ה-70.

מטבע הדברים, שהוועדה מיקדה עבודתה בהתייחסות מכוונת ומפורשת לבעיות ולמחסורים השונים כדי להרים תרומה ממשית להאצת צמצום המצוקה אצל ילדים ובני-נוער במדינה.

הוועדה סבורה, עם זאת, שבעימות עם בעיות המצוקה היחסית יש לסמן בקביעות את ההישגים הכלכליים והחברתיים של הקבוצות במצוקה, בכוח ובפועל. אפשר שהישגים אלה מצביעים ומבליטים דווקא את הסיכוי הקיים לצמצום המצוקה במידה גוברת בשנים הבאות [להמחשה, ראה, למשל: במהלך של שנה אחת, מ-1964 ל-1970, קטן מספר המשפחות שחיו בצמיפות דיור של 3, או יותר נמשות לחדר מכ-51 אלף לכ-45 אלף. צימצום "מצוקת דיור" זו ססייע לכ-6000 משפחות הסחית את מספר הילדים היהודיים, שחיו בצמיפות שן 3+ נמש לחדר, מ-232 אלף ל-205 אלף ילדים, בשנה אחת! ("משפחות עם ילדים בישראל" וכו' . . .)].



### ילדים ונוער במצוקה באוכלוסייה הלא-יהודית

5.

בשלב מוקדם לעבודתם נוכח צוותים שונים של הוועדה והוועדה כולה, שבעבודתם לא יוכלו להתייחס לבעיותיהם ולבעיותיהם המיוחדות, של ילדים ובני נוער במצוקה שבאוכלוסיות המיעוטים במדינה.

הוועדה סבורה, כי אכן קיים צורך חיוני ודחוף לזהות בעיות אלו ולהעריך פעולות השירותים המשרתים את האוכלוסיות האלו לאור צרכי צעיריהן שבמצוקה. אין ספק, כי ילדים ובני נוער אלה אף חייבים להתמודד עם בעיות מיוחדות החובעות עזרה והתערבויות מיוחדות מטעם המדינה כדי לצמצם מצוקתם.

תנאיהם השונים, צורכיהם המיוחדים ומורכבות בעיותיהם מניעים את הוועדה להציע לראש הממשלה להקים גוף ציבורי-מקצועי מיוחד כדי שימליץ על תיקונים ושיפורים המתבקשים כיום לאור צרכי האוכלוסייה הלא-יהודית במדינה. יעדה החברתי של המדינה לצמצום המצוקה היחסית חל על כל אזרחיה ותושביה.

### עקרונות מנחים נבחרים בעבודת הוועדה

6.

הוועדה סבורה, כי עליה לציין במפורש עקרונות מנחים נבחרים, אך בסיסיים שכיוונו את עבודת צוותיה.

א. הבטחת התנאים להשתתפות פעילה ולצמיחת מנהיגות באוכלוסיית המצוקה לקראת שילובה הכלכלי והחברתי. פעולת השירותים המופנים לאוכלוסיית המצוקה והמשאבים למעולתם חייבים לחולל הפעלתם של בני נוער במצוקה, והפעלתם של משאבים

נוספים מטעם אוכלוסיית המצוקה ולמענה.

איך להסתפק בהפניית שאבים שענינה העיקרי בהפגת מתיחות חברתית או הרפייתה הזמנית. התכלית היא ההשתלבות הפעילה והיוצרת של אוכלוסיית המצוקה. טיפוח המנהיגות הבונה והפעילה משורותיה היא, הינה תנאי מוקדם להצלחת פעולות המניעה והשיקום והקידום של אוכלוסייה זו. טיפוח המנהיגות מותנה בהתערבות הנמרצת של השירותים החברתיים לעידוד צמיחתה של המנהיגות החדשה.

### ב. המשפחה כיחידה מרכזית לטיפול בילד ובנער שבמצוקה

חינוך המשפחה, הדרכתה והטיפול בה מחייבים התייחסותם המיוחדת של שירותינו החברתיים בכל תחומיהם.

הוועדה סבורה, כי המשפחה שבה טמונה התשתית לעיצוב אישיות ומסלול הילד ו"ההורה של מחר", היא המוסד החברתי היחיד שכמעט ולא זכה לטיפול ראוי של שירותים חברתיים במדינה. ובנוסף לזאת, יש כמובן לטפח ולעודד את "הטיפול החוץ-משפחתי" (כגון, החינוך הפנימייתי) לצרכי המשפחה שקצרה ידה מלתפקד.

### ג. "אוניברסליות מכוונת" לעומת "שירותים לעניים" (סלקטיביות)

שירותים אוניברסליים, מכוונים להעדפה מירבית של אוכלוסיות המצוקה, מהווים בלם לניתוקה של "אוכלוסיית המצוקה" מכלל האוכלוסייה ולכן הם תנאי-מוקדם למימוש שילובם של המצויים במצוקה בחברה הישראלית.

השירותים הציבוריים לכל, והם האוניברסליים, חייבים לשמש התשתית שעליה ניתן לכוון משאבים מוגברים, בצורה סלקטיבית, לאוכלוסייות המצוקה.

ריכוזה של אוכלוסיית המצוקה בקבוצות דימוגרפיות נבחרות (משפחות מרובות ילדים, משפחות הורה-אמה, משפחות מוגבלים וכו') ובאיזורים שונים במדינה (עיירות פיתוח מסוימות, שכונות וכו') מאפשרים להפעיל מדיניות של "הפלייה-לטובה" של קבוצות ואיזורים שבמצוקה.

השירותים ל"עניים בלבד" נושאים בחובם את זרע שיחוקם והידרדרותם, מבחינת איכותם ומבחינת תפקיד השירותים החברתיים להמריץ ולעודד המצויים במצוקה לנטוש מעגלה. יתר-על-כן, הם נוטים לפגוע בתחום חיוני לקידום האוכלוסייה שבמצוקה; ביוקרתה החברתית ובעיצוב תדמיתה העצמית, המשפיעה על התנהגותה, על סגנון חייה ועל הסיכוי לניעותה החברתית.

### ט. טיפוח תודעתו החברתית של הציבור

ספק רב אם יש סיכוי להיערכות הפנימית הנחוצה כיום לשם התמודדות מוגברת עם בעיות המצוקה, ללא גיבושה של תודעה ציבורית רגישה ומתאימה. תודעה ציבורית - סוציאלית חיונית לטיפוחה של הסולידריות החברתית של ישראל.

ומן הדעת שצימצום פערים בכל ממדי הרווחה החברתית מותנה בהתאפקות וסובלנות מצד עתירי המשאבים, או השכבות המבוססות, באשר לעלייה ברמת חייהם.

יש לעודד, לכן, חשיפה קונסטרוקטיבית של בעיות המצוקה, היקפן ומהותן (וגם העולה החדש, למשל, המבוסס - אולי - יותר מבחינה כלכלית, עלול להימצא במצוקה חברתית או במצוקה מבחינת ממדיה הלא-כלכליים).

עידודה של ההתנדבות במדינה לצימצום המצוקה ועימות האזרח, העולה, הציבור והשלטונות עם בעיות המצוקה ועם הפעולה השוטפת לצימצומה, מתנים במידה רבה את הצלחתה של החברה בישראל במאמץ ובמעשה לצימצום המצוקה, היקפה ועומקה והיא נתבעת כיום גם לטובתם של אלה שאינם במצוקה לקידום איכות חייהם ולא רמתם בלבד.