

המצוקה פנים רבות לה: על התפתחות תפיסת המצוקה בישראל

מאת אשר בן-אריה*

תפיסת המצוקה עומדת בבסיסה של כל מדיניות חברתית ובבסיסם של כל השירותים החברתיים. שינויים בתפיסת המצוקה מובילים לשינויים בהגדרה ובוהי של אוכלוסיית היעד ובהכרח לשינויים במדיניות ובשירותים החברתיים המוצעים לה. מאמר זה בוחן את התפתחות תפיסת המצוקה בישראל תוך התמקדות בשינויים שהתרחשו בהגדרתה לאורך השנים. המאמר כולל סקירה תיאורטית על מושג המצוקה ומשמעותו ועל ההבדלים בין מושג המצוקה למושגים עוני וצורך. לאחר מכן מובאת סקירה היסטורית של התפתחות תפיסת המצוקה בישראל תוך התבססות על ניתוח מקורות ארכיוניים ומחקריים. בחלקו האחרון של המאמר נדונים הכיוונים המסתמנים להגדרה ולתפיסה של המצוקה בישראל היום וההשלכות האפשריות של תפיסת המצוקה המסתמנת.

מבוא

תפיסת המצוקה עומדת בבסיסה של כל מדיניות חברתית ובבסיסם של כל השירותים החברתיים. מדיניות חברתית בכלל, ושירותים חברתיים בפרט, מטרתם לספק מענים במידת ההלימה הטובה ביותר למצוקות. שינויים בתפיסת המצוקה מובילים לשינויים בהגדרה ובוהי של אוכלוסיית היעד ובהכרח להכנסת שינויים במדיניות ובשירותים החברתיים המוצעים לה. לפיכך חקר תפיסת המצוקה, ובייחוד השינויים שהתרחשו בה לאורך השנים, יכול להוביל להבנה של התפתחות המדיניות החברתית ודמותה. מאמר זה שם לעצמו למטרה לבחון את התפתחות תפיסת המצוקה בישראל תוך התמקדות בשינויים שהתרחשו בהגדרתה לאורך השנים. על-מנת לעמוד במשימה זו המאמר נפתח (מיד לאחר מבוא קצר זה) בהצגת מושג המצוקה ומסגרת מושגית

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

לניתוחו. לאחר מכן המאמר מתייחס להבחנה בין מצוקה, צורך ועוני. בחלק הרביעי של המאמר מוצגת ההתפתחות ההיסטורית של תפיסת המצוקה בישראל ומשמעותה. לבסוף, נבחנות ההשלכות האפשריות של תפיסת המצוקה המסתמנת היום בישראל.

על מושג המצוקה

מושג המצוקה (Deprivation) זוכה להתייחסות נרחבת בספרות המקצועית הן בהקשר של משמעותו והתפתחותו והן בהקשר של השקתו למושגים קרובים כגון, עוני, צורך והדרה חברתית (Noble, et. al., 2004; Nolan & Whelan, 1996). לפי הגדרת המצוקה המקובלת היום, "בני אדם יהיו נתונים במצוקה אם יחסרו להם סוגי המזון, הביגוד, הדיור, הציוד הביתי, החימום, החינוך, העבודה והתנאים החברתיים המקובלים" (Townsend, 1987, p. 131). לפי הגדרה זו ברור, שהמצוקה כוללת הן מצוקה חומרית והן מצוקה חברתית, ושמצוקה יכולה להתקיים בתחומי חיים רבים. המצוקה החברתית היא הקשה יותר להגדרה ולמדידה, אולם היא זו המאפשרת לנו להכליל במסגרתה את תנאי החיים של אלה, שאינם מצליחים לקיים אורח חיים (כולל הקמת משפחה והשתלבות בקהילה ובעבודה) מקובל בחברה שהם חיים בה (Townsend, 1987). ככלל, הספרות מבחינה בין סוגים שונים של מצוקה, על-פי מספר מדדים מקובלים: עומק המצוקה, תפיסת המצוקה ומורכבות המצוקה.

עומק המצוקה

ההגדרות השונות למצוקה ניתנות לסיווג על רצף של חומרת או עומק המצוקה, רצף המתחיל במצוקה מוחלטת ומסתיים במצוקה יחסית, כמתואר להלן. מצוקה אבסולוטית (דורון, 1980; כץ, 1973) משמעה מצב של חוסר קיומי ממש, והיעדר מינימום לקיום.

מצוקה נורמטיבית (Townsend, 1979) היא מצב של חוסר ביחס לנורמה הקיימת. מצב כזה מגדירים ומאפיינים מומחים ואנשי מקצוע ביחס לכלל החברה. הוא מוגדר גם כמצוקה בהתאם לקונסנזוס החברתי ולסטנדרט של תקציב (Piachaud, 1987). מצוקה יחסית (דורון, 1980; כץ, 1973) היא מצב של חוסר משאבים ביחס לרוב החברה, והוא מוגדר בהתאם למצבן של קבוצות אחרות. מצוקה יחסית מכונה גם

תפיסת התנהגות, כלומר זיהוי דפוסי התנהגות מקובלים בחברה ואיתור הסוטים מהם כשרויים במצוקה (Piachaud, 1987).

השאלה הנשאלת היא, האם מדובר ברצף קבוע? נראה שהתשובה מורכבת, בעיקר בשל הקשר שבין החומרה או העומק של המצוקה ובין תפיסת המצוקה.

תפיסת המצוקה

סיווג המצוקה, או מיונה על-פי תפיסתה, מחייב הבהרה, מכיוון שניתן לסווג על-פי תפיסתה בקרב הציבור הרחב, או על-פי תפיסתה בקרב אלה הנתונים במצוקה. ההגדרות שלהלן מתייחסות לאפשרות הראשונה, בין השאר בשל העובדה שהאפשרות השנייה נכללת מראש תחת תת-ההגדרה של מצוקה סובייקטיבית.

מצוקה אובייקטיבית (Townsend, 1979) מוגדרת ומאופיינת בידי אנשי מקצוע ומומחים או נקבעת בידי החברה והיא ניתנת לאפיון ולמדידה. ברדשו (Bradshaw, 1972) קשר אותה לצורך נורמטיבי. מצוקה זאת יכולה להיות בדרגות חומרה שונות, כל עוד היא הוגדרה (בידי מומחים או החברה) באופן ברור וניתנת למדידה.

מצוקה סובייקטיבית (Townsend, 1979) היא כזאת שבני אדם או קבוצות מבטאים או מרגישים אותה. היא מבוססת על רגשות, תחושות ודעות של בני אדם או של קבוצות. ברדשו (Bradshaw, 1972) קישר אותה לצורך מורגש או מבוטא. גם מצוקה זאת יכולה להיות בדרגות חומרה שונות כל עוד מרגישים אותה אלה הנמצאים במצוקה.

כבר בשלב זה ברור, שהגדרת המצוקה אינה פשוטה או חד-מימדית. לפיכך ברור, שכל ניסיון להגדירה מן הראוי שיביא בחשבון את מורכבותה של המצוקה.

מורכבות המצוקה

מצוקה יכולה להופיע בתחומי חיים רבים. כך, למשל, בדו"ח שהוגש באנגליה למשרד ראש הממשלה נכללו במדידת המצוקה שבעה תחומים: הכנסה, תעסוקה, בריאות ומוגבלות, חינוך וכישורי חיים, דיור, סביבת מגורים ופשע (Noble et al., 2004). הספרות מציגה בפנינו התייחסות מגוונת למורכבות המצוקה. פעמים רבות אנו עדים להתייחסות חד-מימדית למצוקה ופעמים אחרות להתייחסות רב-מימדית.

מצוקה חד-מימדית פירושה אי-סיפוק של צרכים בתחום או במימד אחד. כך,

למשל, אנו יכולים לראות מצב של מצוקה חינוכית או בריאותית של ילדים שאינה מלווה במצוקה כלכלית או רגשית. מצוקה חד-מימדית (כמו מצוקה רב-מימדית) יכולה להיות עמוקה יותר או פחות ויכולה להיות סובייקטיבית או אובייקטיבית. מצוקה רב-מימדית (כץ, 1973) היא מצב הכולל רגשות סובייקטיביים, צרכים אובייקטיביים ונורמטיביים בתחומי החינוך, הבריאות, השיכון ועוד. בשפתו של טאוונסנד, מדובר במצוקה הקושרת יחד מצוקה חומרית וחברתית (Townsend, 1979).

לפיכך, פנים רבות לה למצוקה, הבאה לידי ביטוי באופנים שונים ובקהלים שונים. יתרה מכך, מושג המצוקה קשור למושג הצורך, והוא משפיע ומושפע ממנו. רבים נוטים לבלבל בינו ובין מושג העוני.

צורך, עוני, הדרה חברתית ומצוקה: מושגים נרדפים, משלימים או מנוגדים?

כאמור, תפיסת המצוקה יש שהיא מתערבבת עם, או לכל הפחות משיקה, לתפיסת הצורך, או להגדרת העוני וההדרה החברתית בקרב קהלים רבים. בספרות המקצועית, ובייחוד בזו הפרופסיונלית, ההתייחסות למרבית המושגים היא לא אחת בבחינת מושגים נרדפים לאותה תופעה (סקירה על המשותף והשונה במושגים השונים ניתן למצוא אצל Atkinson, 1998; Lister, 2004; Nolan & Whelan, 1996). מאמר זה עוסק בתפיסת המצוקה והתפתחותה בישראל. פועל-יוצא מכך הוא ההכרה הבאה לידי ביטוי במאמר, לפיו מושג המצוקה נבדל ומובחן ממושגי הצורך, ההדרה החברתית והעוני. הבחנה זו, ראוי שנתעכב עליה מעט לפני שנמשיך ונסקור את התפתחות תפיסת המצוקה בישראל.

ראשית, חשוב להבחין בין עוני לצורך ולמצוקה. העוני בבסיסו הוא תיאור מצב חומרי (Noble et al., 2004). בהקשר זה חשוב לשים לב לכך, שהעוני מתייחס למחסור במשאבים חומריים, ולא רק במשאבים כספיים (Gordon & Townsend, 2001). יתרה מכך, בצדק טוענים רבים שההתייחסות לעוני אינה יכולה להתמקד במחסור במשאבים החומריים בלבד, אלא המחסור במשאבים חומריים מוביל למצב של מחסור במשאבים רבים נוספים (דורון, 2000). למרות זאת, בסופו של דבר, העוני הוא קודם כל תיאור מצב מבחינת המשאבים החומריים העומדים לרשותו של אדם או משפחה כלשהי. העוני מוגדר ונמדד במרבית המקרים על-פי מדדים כלכליים. אדם נחשב עני אם סך כל הכנסתו, או המשאבים הכלכליים העומדים לרשותו, נמוכים מקו מוגדר, או אינם מאפשרים לו להתקיים ברמה כלשהי. תפיסת העוני מבוססת מאז ומתמיד על

שתי גישות מרכזיות. הראשונה רואה בעוני תופעה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. כלומר, משפחה נחשבת ענייה כאשר המשאבים החומריים העומדים לרשותה נחותים במידה רבה מאלה האופייניים לחברה כולה. ביסודה של התפיסה היחסית עומדת קביעתו של "קו עוני" כאחוז כלשהו מן ההכנסה המייצגת את רמת החיים של החברה. הגישה השנייה רואה בעוני תופעה אבסולוטית, כלומר משפחה מוגדרת כענייה כאשר היא אינה יכולה לרכוש סל מוצרים בסיסי לקיומה (אחדות וסבג-אנדבלד, 2004).

כאמור, עוני מתייחס בעיקר למחסור במשאבים. מצב של עוני ייתכן שיביא למצוקה (ועל-פי רוב כך אכן יקרה), אבל לא בהכרח. עוני כשהוא לעצמו יכול שלא להביא למצוקה, וזאת בהתחשב בהגדרתו ובדרך ההתמודדות עמו (דורון, 1988). לעומת העוני, הן מושג הצורך והן מושג המצוקה מתייחסים למגוון רחב של תחומים מעבר לאלה החומריים (Noble et al., 2004; Nolan & Whelan, 1996). למעשה ניתן לטעון, שעוני הוא מרכיב במצוקה של אדם או של משפחה. כך גם לגבי מושג הצורך, שבו העוני הוא מרכיב אחד במסגרתו שיש שהוא מעיד על צורך כלכלי או חומרי. במקביל לכך, הצורך כמושג זוכה להתייחסות רחבה בספרות גם ללא קשר לעוני או למצוקה. כך, למשל, טען טאונסנד, ש"בני אדם הסובלים מצורה כלשהי של מצוקה לא בהכרח יסבלו גם ממצוקה כלכלית (עוני), אולם בני אדם הסובלים ממצוקה במספר תחומים או גם ממצוקה עמוקה, גם אם בתחום אחד, יהיו נתונים בדרך-כלל גם במצוקה כלכלית" (Townsend, 1987, p. 131).

מסלאו היה ככל הנראה הראשון שהביא למרכז הדיון המקצועי את מושג הצורך, כאשר הציג את פירמידת הצרכים וקבע את העיקרון שיש סדר קבוע לצרכים של בני האדם ושמילוי הצרכים חייב להיעשות בהתאם לאותו סדר (Maslow, 1943). ברדשו הגדיר, בתחילת שנות ה-70, את מושג הצורך כמורכב מארבעה סוגים: צורך נורמטיבי, שאותו מגדירים אנשי מקצוע וגורמים מטפלים בהתאם להיכרותם ושיקוליהם המקצועיים; צורך מורגש, שאותו קובעת אוכלוסיית היעד, המגדירה את צרכיה בהתאם להרגשתה. קרי, אם להרגשתם הם זקוקים למשאב, אזי יתעורר הצורך; צורך מבוטא, שאותו מגדירים דפוסי השימוש ודפוסי ההתנהגות המבוטאים של אוכלוסיית היעד; וצורך השוואתי, הנקבע על בסיס יחסי בהשוואה למקומות אחרים או לקהילות אחרות (Bradshaw, 1972). טאונסנד מציג חלוקה לשלושה סוגים של צורך: צורך אובייקטיבי, שהוא צורך קיומי וממשי; צורך נורמטיבי, שהוא מצב של צורך על-פי נורמה קיימת, יחסית למה שמקובל בחברה; וצורך סובייקטיבי, שהוא הרגשה או תחושה של צורך אצל היחיד או הקבוצה כשייתכן מצב שבו צורך זה יהיה לא קיומי ולא ממשי (Townsend, 1979). ואילו דויאל וגוף טוענים, שלכל בני האדם יש צרכים בסיסיים משותפים שאינם יכולים להיות מוסברים באמצעות תחושות יחסיות או

סובייקטיביות בלבד. שני הצרכים הבסיסיים הם: בריאות ואוטונומיה. לטענתם, רק בני אדם בריאים ואוטונומיים יוכלו לפתח צרכים אישיים אחרים שיהיו תלויי תרבות, חברה ואישיות (Doyal & Gough, 1991).

מושג הצורך נבדל ממושג המצוקה בכך שלמעשה הוא מתאר מצב או שלב שהוא קודם למצוקה. כלומר, אם צרכיו של האדם אינם מסופקים ייתכן שהוא יפתח מצב של מצוקה. לפיכך, תפיסת המצוקה יש שתהיה פועל-יוצא של הגדרת או זיהוי הצרכים של בני אדם וקביעה שכאשר צורך ספציפי או קבוצת צרכים אינם מסופקים לגבי אדם כלשהו או קבוצת בני אדם, הרי שהם נמצאים במצוקה (בן-אריה ולי, 2000; ישי, 1999). תפיסת מצוקה שכזאת מובילה בהכרח לשאלה האם אי סיפוק של כל צורך שהוא מוביל ישירות למצב של מצוקה? האם דרוש שילוב של מספר צרכים לא מסופקים? ואם כן, כמה צרכים ומאיזה סוג? צורך אפשר שיתקיים גם אם לא יביא בהכרח להיווצרות של מצוקה. צרכים שמתמלאים בוודאי שאינם מביאים למצוקה וכך גם צרכים שאינם מבוטאים.

אשר למצוקה ולהדרה חברתית, חשיבות ההבחנה גדלה בשנים האחרונות בשל השימוש הגובר במושג ההדרה החברתית (כמו גם ההכלה החברתית) בתור בסיס למדיניות הרווחה במדינות האיחוד האירופי (Lister, 2004). הדרה חברתית מתבצעת כאשר חברה או קהילה מוציאה אל מחוץ למדיניות הרווחה שלה קבוצות ובודדים שעד להדרתם היו זכאים לשירותי הרווחה, או שהם זכאים להם מכוח זכות אזרחית שאינה ממומשת (רוזנהק, 1995). עוני כשהוא לעצמו אינו תנאי להדרה חברתית וגם אינו מספיק בפני עצמו. נכון הוא, שעניים נוטים להיות מודרים וששעורים בקרב האוכלוסיות המודרות גדול במיוחד, אולם ייתכן מצב שאוכלוסיות מודרות יכללו גם לא עניים ושחלק מאוכלוסיית העניים לא תהיה מודרת מבחינה חברתית. בהקשר זה צודקת ליסטר כאשר היא טוענת שמושג ההדרה החברתית הוא מושג רחב יותר מעוני ושהוא כולל התייחסות דינמית לזכויות חברתיות והשתתפות אזרחים בחיי החברה (Lister, 2004). נראה אפוא, שבדומה למושג המצוקה, גם מושג ההדרה החברתית הוא רחב יותר ממושג העוני ואף ממושג הצורך. ובכל זאת מדובר בשני מושגים שונים. נראה, שאלה המודרים מבחינה חברתית נתונים במצוקה. אולם מצד שני, לא כל אלה הנתונים במצוקה מודרים מבחינה חברתית.

לסיכום, נראה שמושג המצוקה הוא הרחב והכוללני מבין ארבעת המושגים שתוארו. יתרה מכך, בהחלט ייתכן מצב שבו המצוקה תהיה פועל-יוצא של המושגים האחרים (ביחד או לחוד) ובהכרח היא תכלול בתוכה את שלושתם. כלומר, לא מדובר במושגים נרדפים, אבל גם לא במושגים נבדלים או מנוגדים. עוני, צורך, הדרה חברתית ומצוקה הם ארבעה מושגים הקשורים זה בזה, ומושג המצוקה הוא הרחב מביניהם והיחיד אשר, לפחות במקרים אחדים, כולל בתוכו את המושגים האחרים.

התפתחות תפיסת המצוקה בישראל

כפי שהצגנו לעיל, תפיסת המצוקה היא דינמית ורבת פנים כשהיא לעצמה. אבל תפיסת המצוקה משתנה לא רק בהתאם למימדים השונים שהוזכרו, אלא גם על רצף הזמן. להלן נסקור את התפתחות תפיסת המצוקה בישראל. בשל העובדה שלא בכל תקופה הוגדרה המצוקה באופן ברור או אחיד, נאלצנו לבסס את הסקירה בין השאר על הגדרות ואפיונים רשמיים של אוכלוסיות היעד, על הנחות יסוד לפעילות השירותים החברתיים ועל תפיסת המצוקה כפי שהיא באה לידי ביטוי בספרות האקדמית הישראלית. למעשה, סקירה זו מבוססת על פרסומים רשמיים שונים של משרד הסעד, של משרד העבודה והרווחה ושל מדינת ישראל ועל פרסומים של חוקרים ישראלים בתחום. התפתחות תפיסת המצוקה בישראל מוצגת להלן תוך התייחסות לשלושת מימדי המצוקה (עומק, תפיסה ומורכבות) שהוצגו לעיל.

1. שנות ה־50: ממצוקה אבסולוטית למצוקה נורמטיבית חד־מימדית
מהקמת המדינה עד אמצע שנות ה־50 נתפסה המצוקה בישראל בעיקר כמחסור בצרכים חומריים חיוניים. מכאן גם גובשה המדיניות החברתית כבאה לתת מענה לצרכים החומריים הבסיסיים של אזרחי המדינה. לפיכך התמקדה המדיניות החברתית במתן מענה לצורכי הדיור, התזונה והבריאות הבסיסיים ביותר של אזרחי ישראל (דורון וקרמר, 1992). כך, למשל, קבעה "ועדת קנב" (הוועדה הבינמשרדית לתכנון ביטוח סוציאלי), שהקצבאות לזקנים, לאלמנות וליתומים ולנכים תהינה אחידות וברמה שתספיק לכיסוי הוצאות המחיה המינימליות (קנב, 1950). כלומר, המצוקה נתפסה כאבסולוטית (עד כדי איום על יכולת הקיום) והמענים שהמדיניות החברתית נדרשה לתת היו בהתאם (דורון, 1975; דורון, 2002).

לקראת המחצית השנייה של שנות ה־50 התרחש השינוי הראשון, לפיו המצוקה לא נתפסה עוד כאבסולוטית (כאיום על יכולת הקיום) בלבד, אלא גם כמצוקה נורמטיבית הנקבעת בידי אנשי מקצוע. לקראת דיוני התקציב של שנת 1956 קבע משרד הסעד מכסה אחידה של הצרכים החיוניים כשהם מתורגמים לסכומי כסף והמצוקה נקבעה יחסית לסל מזון מיום 1.4.55, ונקבע אחוז ממנו לאוכלוסיות נזקקות שונות (יפת, 1956). משמעות ההגדרה הזו היא אכן מעבר לתפיסה נורמטיבית, אולם מבחינות רבות היא עדיין בתחתית הרצף של חומרת/עומק המצוקה והיא עדיין תפיסה חד־מימדית. גם דורון, בהתייחסו לשאלה מי היה זכאי לקבל תמיכה עקב מצב של מצוקה בשנות ה־50, טוען: "תמיכה זו הוגשה רק למי שהוכיח שהוא עני למעשה, רק על־פי מבחני אמצעים קפדניים; שיעורי התמיכה היו זעומים ביותר והתמיכה ניתנה רק על־פי

שיפוט ושיקול דעת של מגישי השירות" (דורון, 1988, עמ' 14). חברת הכנסת רצבי כינתה את תמיכת הסעד "מכסות רעב" (רצבי, 1957). יחד עם זאת, תהליך השינוי החל ולקראת סוף שנות ה-50 נתפסה המצוקה בישראל כמצוקה נורמטיבית, הנקבעת בידי מומחים ואנשי מקצוע, וכל זה נעשה במקביל לשימור המגמה של החמרה בקביעת הרף למצוקה עד כדי אימוץ אלמנטים אבסולוטיים בתפיסתה. המצוקה נתפסה כאובייקטיבית וניתנת למדידה וכימות בקלות יחסית – קביעת סל מזון. ועוד יותר מכך, המצוקה נתפסה בעיקר כחד-מימדית תוך התמקדות במימד המצוקה החומרית או הכלכלית.

2. שנות ה-60: סימנים ראשונים להכרה ביחסיות, סובייקטיביות ורב-מימדיות המצוקה בתחילת שנות ה-60 היתה תפיסת המצוקה במדינת ישראל תפיסה של מצוקה נורמטיבית, אובייקטיבית וחד-מימדית ובהכרח הוגדרה מטרת המדיניות החברתית כסעד כלכלי לפי מכסה למינימום לקיום הכוללת צרכים הכרחיים (משרד הסעד, 1961). אולם בתחילת שנות ה-60 התרחש שינוי (אביזוהר, 1978). בעקבות אירועי ואדי סאליב (ועדת החקירה הציבורית, 1959) מינה שר הסעד בשנת 1963 ועדה מיוחדת, ועדת כץ, על-מנת לקבוע את צרכיו של הנזקק. "הכוונה היתה שהוועדה תקבע רמה של מינימום הנחוץ למחיה" (דורון 1988, עמ' 25). למשל, הוועדה קבעה, "שאם ניתן בכלל למצוא קריטריון להעדפת סל אחד על משנהו יש לצמצם את הדיון לסעיף המזון" (כפי שצוטט אצל אביזוהר, 1978, עמ' 25). כלומר, הכוונה היתה להגדיר באופן נורמטיבי צרכים שאם הם לא ימולאו ייווצר מצב של מצוקה. הוועדה החליטה להכין "מודל מסוים של תקציב משפחה העשוי לספק מרכיבים מינימליים בחברתנו" (דורון 1988, עמ' 25). כלומר, הוועדה הביאה בחשבון, לראשונה, גם את מרכיבי יחסיות הצורך ובהכרח גם יחסיות המצוקה. ברם, הוועדה פוזרה עוד לפני שהגישה את המלצותיה. למעשה, שיתוק הוועדה ופיזור נבעו מן החשש שמא היא תמליץ על אימוצה של תפיסת צורך ומצוקה (באמצעות קביעת קו עוני) אשר תיצור לחץ בלתי נסבל על הממשלה, בכך שהיא תגדיר סטנדרט או יעד שהיא שואפת להגיע אליו (דורון, 1970).

למעשה, ועדת כץ (הראשונה) הביאה לראשונה למרכז השיח החברתי את מרכיבי היחסיות בהגדרת המצוקה, או כפי שדורון (1980) מעריך, נדחקה הגישה המתמקדת במינימום לקיום לטובת ראיית צורכי האדם כיחסיים וקשורים בתנאי החיים של החברה בכל תקופה ותקופה. יחד עם זאת, באותן שנים, בתחילת שנות ה-60, ההתייחסות למצוקה עדיין היתה חד-מימדית והתמקדה במצוקה כלכלית בלבד. אולם מגמה זו של הרחבת תפיסת המצוקה והכללת מרכיבים נוספים בהגדרתה, שהחלה כבר באמצע שנות ה-50 עם ההכרה בנורמטיביות המצוקה, ונמשכה בתחילת שנות

ה־60 עם ההכרה ביחסיות המצוקה, המשיכה להתחזק. במחצית השנייה של שנות ה־60 משרד הסעד תופס את תפקידו כפעילות ל"צמצום הפער המתרחב והולך כתוצאה מהעלאת רמת החיים של האוכלוסייה, בין השכבות הנחשלות ובין כלל תושבי המדינה וכן הקלת הסבל האישי והחברתי" (משרד הסעד, 1966).

תפיסת תפקיד שכזו מעידה על תפיסת המצוקה כיחסית, סובייקטיבית ורב־מימדית המביאה בחשבון את הרגשות ואת התחושות של האוכלוסייה, ורואה בה תוצר של מימדים חומריים וחברתיים כאחד. נראה, שתפיסות מצוקה חדשות אלה התבססו עוד יותר בעת שהתפרסמו עבודות המחקר הראשונות שניסו להגדיר את צורכי האוכלוסיות החלשות בישראל ובהכרח את מצוקתן. כך, למשל, התייחסו רוזנפלד, זלצברגר ומטרס (1969) אל קיומם של מרכיבי חסכים (נחצים) אובייקטיביים בתחומי ההכנסה, הדיור, הבריאות ומספר הנפשות התלויות מתחת לגיל 18, וגם לחסכים סובייקטיביים שנתפסו בעיני משפחות שסבלו מבעיות של בריאות, מבעיות כלכליות, מבעיות אישיות ומבעיות התנהגות של ילדים. אי מילויים של צרכים אלה הוא שמביא, לשיטתם, ליצירת מצבים של מצוקה.

המשמעות של שינויים אלה בתפיסת המצוקה ברורה. תפיסת מצוקה יחסית, סובייקטיבית ורב־מימדית משפיעה על פיתוח שירותים חברתיים ועל מדיניות חברתית אשר שמו להם למטרה לא רק לסייע מבחינה כלכלית לאלה הנתונים במצוקה, אלא להפעיל מגוון רחב של שירותים ופתרונות למצוקות השונות שאורחי המדינה נתונים בהן, כולל כאלה שאינן כוללות בהכרח מרכיב כלכלי (קנב, 1970).

3. שנות ה־70: המצוקה פנים רבות לה

כפי שהוצג לעיל, בסוף שנות ה־60 ובתחילת שנות ה־70 החל להסתמן מפנה בתפיסת המצוקה. בתקופה זו מתחזקת המגמה של ראיית המצוקה כיחסית. גם המרכיבים של מצוקה סובייקטיבית ורב־מימדית מתחילים להיות מקובלים. מגמות אלה קיבלו משנה תוקף עם הקמתה של ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (ועדת כץ) ופעילותה. ועדה זו קמה בתגובה להתפרצות מחאה חברתית (ולעתים גם אלימה) ולהופעת תנועת הפנתרים השחורים. המחאה החברתית אשר החלה בירושלים התפשטה עד מהרה לכל הארץ והמצוקה הכלכלית והחברתית שעלתה לסדר־היום הולידה כתגובה את הקמת הוועדה.

דומה, שההוכחה הטובה ביותר למגמות השינוי שתוארו לעיל נמצאת בדברים שאמר שר הסעד משה חוני בשנת 1973 במסגרת סקירתו את יעדי משרד הסעד לקראת שנת התקציב הבאה. השר דיבר במפורש על עוני יחסי, ולא עוד על עוני מוחלט ואובייקטיבי: "מתרבה העוני היחסי ובעקבותיו גוברים התסכול, המצוקה והמתח הסוציאלי" (משרד הסעד, 1973, עמ' 2). השר גם הרחיב וטען, שתיתכן מצוקה

גם ללא מימד חומרי, כל שכן שתהיה בעלת מספר מימדים מעבר לזה החומרי. גם מרכיבים סובייקטיביים של מצוקה, כגון רגשות של תסכול, קיפוח, היעדר יוקרה ועוד קיבלו "הכשר" בדברי השר והיו חלק מתפיסת המצוקה החדשה (משרד הסעד, 1973).

התהליך שהחל עוד בשנות ה־60 נמצא אפוא בשיאו. תפיסת המצוקה הופכת להיות בעלת המימדים האלה: (1) היא מוכרת כחסית ונקבעת מבחינה נורמטיבית בידי מומחים; (2) היא מכירה בחשיבות המרכיבים הסובייקטיביים בנוסף לאלה האובייקטיביים; (3) היא מניחה הנחת יסוד שהמצוקה היא רב־מימדית ופנים רבות לה (כץ, 1971).

הגדרת המצוקה של ועדת כץ: נקודת השיא, או נקודת המפנה

"מושג המצוקה עשוי להיות מוגדר באופן שונה לפי טבע המגדיר, מקצועו, התקופה שבה מדובר והנסיבות החברתיות והכלכליות השוררות במקום מסוים. לכן אין זה אלא טבעי שצוותי המשנה של הוועדה הגדירו את המצוקה בצורה שונה – כל צוות מנקודת מבט הנושא שבו עסק – וכתוצאה מכך יש וגם גודל אוכלוסיית היעד שונה אצל צוות זה או אחר" (ועדת ראש הממשלה, 1972, אוכלוסיית היעד, עמ' 1). ציטוט זה מתוך דו"ח פנימי של ועדת כץ, דומה ששופך אור הן על תפיסת המצוקה בישראל באמצע שנות ה־70 והן על תפיסת המצוקה שהנחתה את ועדת כץ בגיבוש הגדרת המצוקה שלה.

תפיסות מצוקה רבות ושונות הוצגו בפני ועדת כץ. חלקן התמקדו בצרכים ובאי סיפוקם כיוצרים מצוקה. אחרות התמקדו בעוני ובמחסור במשאבים. בפני הוועדה הופיעו מומחים חיצוניים רבים וכל אחד מהם הציג את תפיסת המצוקה (והגדרה הנגזרת ממנה) שהוא מאמין בה. במקביל גיבשו גם תת־הוועדות וצוותי העבודה השונים של הוועדה כל אחד הגדרה למצוקה על בסיס תפיסתם, שהובאה בפני מליאת הוועדה בין במסגרת הדיונים בעל־פה או כמסמכי רקע. על סמך ההצעות השונות התגבשה במסגרת ועדת כץ תפיסת מצוקה חדשנית שהולידה הגדרה חדשה למצוקה. ראשית קבעה הוועדה, שמכיוון שאין באפשרותה להציע הגדרה מדעית־אוניברסלית למושג המצוקה, המושג מקבל את משמעותו בהתאם לתנאים המיוחדים של כל חברה ותקופה ובהתאם למצבם המיוחד של היחיד או הקבוצה. הוועדה הסכימה, שלמצוקה יש משמעות סובייקטיבית ואובייקטיבית ושמה שמאפיין את אלה הנתונים במצוקה היא שליטתם המוגבלת מדי במשאבים חומריים ולא חומריים במסלול חייהם בהשוואה לקבוצות אחרות שאינן נתונות במצוקה. לדעת הוועדה, פועל־יוצא מכך הוא שהמצוקה

היא מצב של מחסור יחסי ורב-מימדי במשאבים, שביניהם בולטים הכנסה בכסף, בעלות על נכסים, הנאה משירותים חברתיים שהציבור מעמיד לרשות האזרח, חינוך והסיכויים לחינוך וניעות חברתית, השתתפות בקביעת החלטות במערכות פוליטיות ומינהליות וביישומן והנאה מיוקרה חברתית ומתדמית עצמית. למעשה, הוועדה קבעה שמי שסובל ממחסור יחסי באחד או יותר מן התחומים הללו יוגדר כנתון במצוקה (כץ, 1974).

תפיסת זו של המצוקה, וההגדרה שנבעה ממנה, הן למעשה נקודת השיא בתהליך של הרחבת תפיסת המצוקה שהחל בישראל בסוף שנות ה-50 והגיע לשיאו באמצע שנות ה-70. משמעותה של תפיסת המצוקה "החדשה" למדיניות החברתית ושירותי הרווחה אינה ניתנת להגזמה. אימוץ של הגדרה שכזאת למצוקה בכד-בבד עם קבלת העיקרון שתפקידה של המדיניות החברתית להתמודד עם המצוקה ולסייע לאזרחים בהפחתתה, משמעותה היתה בעלת פוטנציאל לשינוי רדיקלי של המדיניות החברתית והרחבתה לתחומים שהיא לא עסקה בהם עד כה – כגון מיצוי זכויות לשירותים חברתיים, קידום ניעות חברתית, עידוד אזרחות משתתפת וחיוק התדמית העצמית. מבט מהיר לעבר השירותים החברתיים והמדיניות החברתית בישראל מאמצע שנות ה-70 ועד היום מלמד, שכל זה לא קרה. לא כאן המקום לעסוק בניתוח התפתחות המדיניות החברתית והשירותים החברתיים בישראל, התפתחות שהושפעה בוודאי מגורמים רבים מעבר לתפיסת המצוקה. אולם לענייננו חשוב להבחין, שלמרות תפיסת המצוקה הרחבה שאפיינה את ועדת כץ, הוועדה שאפה להגיע להגדרה מגובשת, מדויקת וניתנת למדידה של המצוקה. לפיכך, מעבר לגיבוש של תפיסת המצוקה ו"תוך הסתייעות בנקודת המבט הספציפית של כל צוות", אך תוך השלמתן במבט כולל ומקיף, הוגדרה המצוקה כמצב שבו ניתן למנות במשפחה אחד או יותר מן האפיונים האלה: (1) ההכנסה לנפש סטנדרטית – פחות מ-140 ל"י בשנת 1968/9; (2) צפיפות דיור של 3 נפשות או יותר לחדר; (3) השכלת ראש המשפחה – 7 שנות לימוד או פחות (ועדת ראש הממשלה, 1972, אוכלוסיית היעד, עמ' 2).

הגדרת מצוקה זו אמנם מבטאת את השקפת הוועדה שהמצוקה היא מערכת תנאים שכל אחד מהם כשהוא לעצמו עלול להקשות על תהליך הגידול וההתבגרות של הילד במשפחה, ואלה הם התנאים שמעמידים את מי שנתון בהם במצב נחות בהשוואה לרוב האוכלוסייה. אולם היא ללא ספק מצומצמת יותר מתפיסת המצוקה שהוצגה לעיל. ראשית, מדובר בהגדרת מצוקה אובייקטיבית. בגלל סיבות שונות זנחה הוועדה את מרכיבי המצוקה הסובייקטיביים. שנית, ההגדרה היא רב-מימדית (ואולי תלת-מימדית) והמצוקה מוכרת כיחסית, אולם יחסיות המצוקה הוגדרה מבחינה נורמטיבית, כלומר אנשי מקצוע ומומחים פסקו מהי היחסיות המביאה למצוקה על-פי שיקול דעתם המקצועי ועל-פי הנורמות החברתיות ששררו באותה תקופה.

לא כאן המקום לפרט מדוע התקבלה דווקא הגדרת מצוקה זו בוועדת כץ. יחד עם זאת, אי אפשר להתעלם מן העובדה, שמצד אחד אכן דובר על שיאו של תהליך הרחבת הגדרת המצוקה. אולם מצד שני, בקבלת ההגדרה המצומצמת מבצעת ועדת כץ מפנה במגמה – לא רק הרחבה, אלא צמצום והתמקדות במרכיבים אחדים של המצוקה. בייחוד בולטת אי הכללתם של מרכיבים סובייקטיביים במצוקה וההישענות על קביעות נורמטיביות. למעשה ניתן לראות בהגדרת המצוקה של ועדת כץ את תחילתה של מגמה חדשה – כזו המדגישה שני אפיונים "חדשים" להגדרת המצוקה: יכולת מדידה וכימות, והשימוש בקביעה נורמטיבית של מומחים ואנשי ציבור.

את הביסוס להנחה, שמדובר בתחילתה של מגמה חדשה אנו שואבים בין היתר מהתקבעות הגדרת המצוקה של ועדת כץ בקרב קובעי המדיניות והציבור הישראלי. יוקרת הוועדה, חשיבותה והתהודה הציבורית שקיבלו מסקנותיה הן שהובילו לאותו קיבוע של הגדרת המצוקה שהציעה הוועדה. ב־1976, בערך שלוש שנים לאחר סיום עבודת הוועדה, במהלך דיון מקצועי, הצהירה יועצת ראש הממשלה לענייני רווחה, שהקריטריונים למצוקה הם "שלושה במספר: צפיפות דיור של שלוש פלוס, השכלת אבי המשפחה פחות משבע שנים עממי, ורמת הכנסה שהיא מתחת לקו מסוים" (בילסקי, 1976, עמ' 15).

ההחלטה שקיבלה הוועדה, להתמקד בהגדרה אובייקטיבית וניתנת למדידה של המצוקה, השפיעה על התפתחות תפיסת המצוקה בישראל במספר מישורים. מחד גיסא, היא אפשרה המחשה של המצוקה וניראות של היקפה. מאידך גיסא, התעלמות הוועדה מצרכים מורגשים וממרכיבים סובייקטיביים של מצוקה עיכבה, או לכל הפחות לא תרמה, להרחבת תפיסת המצוקה לכיוונים אלה. התמקדות הוועדה ביחסיות המצוקה תרמה רבות לביסוס הגדרת המצוקה (והעוני) בישראל כיחסית. כלומר, לא רק אלה המצויים בסכנת קיום נמצאים במצוקה, אלא נמצאים בה גם אלה שקיים פער רחב בינם ובין רוב החברה (בנוזימן, 1972; דורון, 1988א). התמקדות הוועדה בנורמטיביות של המצוקה תרמה לגיבוש הנוהג לפיו מי שרוצה להגדיר ולהבין מצוקה מהי – יפנה למומחים ולאנשי המקצוע. ההשפעה המרכזית של דפוס זה באה לידי ביטוי בהתעלמות מן האוכלוסייה הנתונה במצוקה ומצרכיה בגיבוש תפיסת המצוקה. מגמה זו התקיימה בעיקר בשנות ה־70 וה־80 והחלה להשתנות מאוחר יותר, כפי שיתואר בהמשך.

לבסוף, לעובדה שוועדת כץ הכירה לראשונה רשמית בכך שהמצוקה היא רב־מימדית היתה השפעה רבה על התפתחות תפיסת המצוקה בישראל ועל ההתמודדות עמה. "עם הקמת ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה, חל שינוי משמעותי בפיתוח שירותי חברה ורווחה. המודעות לצורך לתקוף את בעיית העוני והמצוקה לא רק באמצעות מערכת החינוך, קנתה לה אחיזה ותורגמה למדיניות בתחומי השיכון, הסובסידיות, הקצבאות לילדים, לזקנים ועוד, והתבטאה בירידה בחלקו היחסי של

תקציב החינוך בסך ההוצאות לשירותי חברה" (אלבוים-דרור, 1985, עמ' 66). העובדה שהמצוקה היא רב-מימדית חייבה, על-פי כץ (1973), את המדינה לפעילות מתואמת המשלבת מספר משרדי ממשלה והתערבות במספר תחומים. נייפריס טוען, ש"התוצאה המוחשית הראשונה של דו"ח הוועדה היתה הקמת לשכה לתיאום השירותים הקיימים לנוער ולעידוד הקמת שירותים נוספים" (נייפריס, 1984, עמ' 27).

שנות ה־80: הברכה והקללה שבכימות

שנות ה־70 היו "תקופת הזוהר" של המדיניות החברתית בישראל, שבמהלכן אימצה המדינה תפיסה והגדרה חדשות למצוקה, אשר השפיעו בתורן על קובעי המדיניות בכיוון של הרחבת שירותי הרווחה על-מנת לכסות תחומים ואוכלוסיות שעד כה לא נתפסו כנתונים במצוקה (גל, 2004; נייפריס, 1984). שנות ה־80 היו בבחינת אנטי-תזה לכך. המדיניות החברתית החלה להצטמצם והשירותים החברתיים נסוגו לאחור (קטן, 2000). "ככלל עשור זה התאפיין בהאטה של הגידול בהוצאות על רווחה, שאפיין את העשור הקודם, בתחומים מסוימים אף היתה האטה של ממש" (גל, 2004, עמ' 33). כאמור, שנות ה־70 היו גם שנות הזוהר של הגדרת המצוקה בישראל. כפי שהוצג לעיל, אנו סבורים שנקודת המפנה היתה הגדרת המצוקה של ועדת כץ. ועדת כץ היא שהשיטה את המרכיב הסובייקטיבי מתפיסת המצוקה והגדרתה, אולם בשנות ה־80 מגמה זו הלכה והתחזקה כאשר גם הרב-תחומיות החלה להיעלם מתפיסת המצוקה ומהגדרתה.

הדגש שנתנה ועדת כץ ליכולת הכימות והמדידה השתלב במגמה רחבה יותר והיא ההתייחסות למה שמדיד והתעלמות ממה שאינו כזה. בהקשר זה בלטה מעל הכל היכולת למדוד עוני יחסי (שהתבססה על פיתוח מדידת התחלקות ההכנסות בישראל כבר משנות ה־50. ראו רוטר ושמאי, 1971) והפרסום הרב הנלווה מדי שנה לדו"ח העוני של המוסד לביטוח לאומי (אחדות וסבג-אנדבלד, 2004). הדבר השפיע עד כדי כך שבציבור הרחב נהפכו המושגים "עוני" ו"מצוקה" למושגים נרדפים. "הברכה" היתה במודעות הגוברת לבעיית העוני הכלכלי ולצורך להתמודד עמו. "הקללה" היתה ההתעלמות מכל מה שאינו מדיד (או קשה למדידה). יתרה מכך, בשל ההתמקדות בכימות העוני הונחו מעט עם השנים אפילו שני התחומים הנוספים שהופיעו בהגדרת המצוקה של ועדת כץ (שיכון והשכלת ההורים) (בן-חיים, 1984).

שנות ה־90: הכחשה, זכויות והתפרצות של תופעות חברתיות

בעוד שבמהלך שנות ה־80 חזינו בהתמקדות בכימות המצוקה (והעוני), שנות ה־90 הביאו עמן התפתחויות נוספות בתפיסת המצוקה. מצד אחד, המדידה העקבית של העוני היחסי בישראל נמשכה. במקביל, ישראל עברה שינויים כלכליים וחברתיים גדולים שהביאו, בין השאר, להתגברות מואצת של שיעור העניים באוכלוסייה (Ben-Arieh & Gal, 1998). השילוב של התגברות הבעיה החברתית עם יכולת ניטור ומדידה טובה היה יכול להביא ליצירת מדיניות חברתית הולמת יותר. במקום זה הוא הביא לניסיון "להרוג את השליח", כלומר לערער על עצם יכולת המדידה ומהימנותה, ועוד יותר מכך לערער על עצם הגדרת העוני (גביון, 2003). מכאן כבר היתה הדרך קצרה להכחשה, לפיה "בישראל אין עניים של ממש כמו בהודו למשל...". משפט זה ומשפטים דומים נשמעו יותר ויותר בציבור הישראלי ומבחינת תפיסת המצוקה משמעותם היתה כפולה. ראשית, מדובר בניסיון לחזור להגדרה אובייקטיבית של מצוקה אבסולוטית וחד־מימדית (בדומה לזו שהיתה נהוגה בתחילת שנות ה־50. כלומר מי שאינו רעב ללחם איננו עני ואינו נתון במצוקה). שנית, ובהתבסס על הגדרת המצוקה האבסולוטית, הכחשת קיומה של מצוקה בישראל (אחדות וסבג־אנדבלד, 2004; טל, 1997).

אולם ההתפתחויות בתפיסת המצוקה לא נשארו רק בתחום ההכחשה של העוני והערעור על יכולת הכימות והמדידה שלו. שנות ה־90 הביאו במידה רבה לחזית החברתית את מושג זכויות האדם בכלל וזכויותיהן של קבוצות אוכלוסייה מיוחדות בפרט (נשים, ילדים ומיעוטים) (גביון, 1994; מורג, 1995; שניט, 1987). התוצאה הבלתי נמנעת היתה הכללת מרכיבים של זכויות במקביל למושג הצורך ובתפקיד דומה לו. כלומר, מי שזכויותיו נפגעות, או שנמנע ממנו לממש אותן, עלול להיות במצב של מצוקה. אולי הדוגמה הבולטת ביותר היא מתחום זכויות הילד ומצוקה של ילדים ובני נוער, לאחר שמושג זכויות הילד קנה לו מעמד, בין השאר, בזכות החתימה על והאשרור של האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, לפיה ילדים שזכויותיהם אינן ממומשות נמצאים במצב של מצוקה (Ben-Arieh & Boyer, 2005).

שנות ה־90 הביאו גם לחזית המדיניות החברתית את בעיית האלימות בכלל (בנבנישתי, זעירא ואסטור, 2003; חסין, 1992) ואת האלימות במשפחה בפרט (קדמן, 1992). הדגש הרב שניתן בשיח הציבורי לנושא האלימות בכלל, ולאלימות כלפי ילדים בפרט, הוביל לשינוי בתפיסת המצוקה הרווחת כך שהיא כוללת בדרך קבע את האוכלוסיות החשופות לאלימות (רוזנפלד וקדם, 1999). יתרה מכך, הדגש שניתן לנושא האלימות כמרכיב מרכזי בתפיסת המצוקה (בייחוד בקרב נשים וילדים) יצר

למעשה מצב חדש, שבו המצוקה נתפסת כמצב של היפגעות מאלימות (בן-אריה, 1999). שינוי זה בתפיסת המצוקה בלט במיוחד בכל הקשור לילדים ולבני נוער הנתונים במצוקה, ויצר למעשה "שפה" חדשה בתחום המתייחסת לתפיסת המצוקה ולהגדרת מצבי הסיכון והסכנה בחייהם של ילדים (כהן, 1994). פועל-יוצא משינוי תפיסת המצוקה בשנות ה-90 היה לפיכך הוספת האלמנט של זכויות במקביל לצרכים כמצבים אשר אי מימושם יכול לגרום מצוקה, וכל זאת תוך המשך המיקוד במאפיינים הכלכליים של המצוקה בתוספת מאפייני האלימות והתמקדות בקורבנות.

סיכום: התפתחות הגדרת המצוקה בישראל

סקירת התפתחות תפיסת המצוקה בישראל מלמדת על התפתחות מעגלית, שבה חלק ממרכיבי המצוקה, שהיו מקובלים בשנות ה-50, שבו למרכז הזירה והשיח המקצועי בסוף שנות ה-90. כפי שניתן לראות בלוח מס' 1, שבו סוכמה התפתחות תפיסת המצוקה בישראל על-פי שלושת מאפייני המצוקה, בשנים הראשונות לקיום המדינה היתה תפיסת המצוקה, מבחינת "עומקה", אבסולוטית (צורכי קיום חיוניים). עם השנים נעשתה התפיסה המקובלת יחסית (צרכים יחסיים לכלל החברה), ואילו בשנים האחרונות אנו עדים לניסיונות שונים ומחודשים להגדרה אבסולוטית של המצוקה. בדומה לכך, גם תפיסת המצוקה משלימה תנועה מעגלית: מן התקופה שבה הוגדרה המצוקה ונמדדה כמצב אובייקטיבי בלבד, דרך ההכרה הנדרשת במרכיבים הסובייקטיביים של המצוקה ומתן דגש לצרכים ומשם להתעלמות של ועדת כץ ובעקבותיה לחזרה לדרישה להגדרה אובייקטיבית מדידה וקלה לכימות, כל זאת תוך התעלמות מן המרכיבים הסובייקטיביים של המצוקה, אך תוך ניסיון לשלב מרכיבים של זכויות אדם. לבסוף, גם בהיבט של מורכבות המצוקה אנו עדים ל"חזרה למקורות". גם אם אין התעלמות מוחלטת מרב-מימדיות המצוקה, ברור יחד עם זאת שבשנות ה-80 וה-90 התמקדה תפיסת המצוקה במימד הכלכלי ולאחרונה גם במימד האלימות והקורבנות, גם אם על חשבון המימדים האחרים.

לוח מס' 1. התפתחות הגדרת המצוקה בישראל לפי מאפייני ההגדרה

התקופה	עומק המצוקה	תפיסת המצוקה	מורכבות המצוקה
ראשית המדינה ושנות ה-50	עומק אבסולוטית	אובייקטיבית	חד-מימדית וכלכלית
שנות ה-60	משתנה מאבסולוטית ליחסית	תחילת שינוי מאובייקטיביות לסובייקטיביות תוך התמקדות בצרכים	התחלה של שינוי מחד-מימדית לרב-מימדית
שנות ה-70	יחסית	אובייקטיבית וסובייקטיבית	רב-מימדית
שנות ה-80	יחסית עם תחילתו של שינוי לכיוון אבסולוטי	תחילתה של חזרה לאובייקטיביות	שימת דגש במימד הכלכלי
שנות ה-90	ערעור על היחסיות וניסיונות לחזור לאבסולוטיות	דרישה לאובייקטיביות ושימת דגש בזכויות אשר אי מימושן מוביל למצוקה	שימת דגש במימד הכלכלי, באלימות ובקורבנות

לקראת הגדרה מחודשת והשתמעויות לעתיד

בפתחה של מאה חדשה שוב מוצאת החברה הישראלית את עצמה נדרשת להתמודד עם תפיסת המצוקה והגדרתה. נראה, שהתהליכים של השנים האחרונות הגיעו לשיאם, ואילו עתה הקהילה המקצועית וקובעי המדיניות מתפנים לדיון מחודש בתפיסת המצוקה ומשמעותה. לדוגמה, בשנת 2001 הקימה הכנסת ועדת חקירה פרלמנטרית לבדיקה הפערים החברתיים בישראל, ואילו בשנת 2003 מינתה ממשלת ישראל ועדה ציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער הנתונים בסיכון ובמצוקה.

דיון מחודש זה נע על בסיס שלושת מאפייני המצוקה שהוצגו בתחילת המאמר. ראשית, נפתח מחדש הדיון על עומק המצוקה. אמירות מפי קובעי מדיניות בכירים לפיהן אין בישראל רעב (זרחיה ואלון, 2004), או שאין ממש עניים, חזרו למרכז השיח הציבורי. אמירות אלה, מעבר להיותן מקוממות כשלעצמן, מבטאות ערעור על יחסיות המצוקה ודוחפות לצמצום ההגדרה. לעומתן מתגברות הטענות מצד נציגי אוכלוסיות חלשות בדבר יחסיות המצוקה (ועדת חקירה פרלמנטרית לבדיקת הפערים החברתיים בישראל, 2003) והדרישות לצמצום הפערים ההולכים וגדלים בחברה הישראלית (לויין-אפשטיין, קפלן ולבנון, 2002). מצד אחד ברור, שלא ניתן לחזור להגדרה אבסולוטית בלבד של המצוקה בישראל, ומצד שני גם תמימות הדעים שתמכה ביחסיות ההגדרה

בשנות ה־70 איננה קיימת עוד. ייתכן שהפתרון נעוץ בהרחבת ההסתכלות על המצוקה והגדרתה. בשלב ראשון נראה, שאין מנוס מקבלת העובדה שהמצוקה פנים רבות לה. ההכרה הגוברת היום בקרב מומחים, אנשי מקצוע וקובעי מדיניות היא, שלמצוקה יש הן היבטים יחסיים והן היבטים אבסולוטיים. פועל יוצא מכך הוא שימוש אפשרי במספר הגדרות, או בהגדרה משולבת. ראו, למשל, את פיתוחו של כלי משולב למדידת עוני בארצות־הברית (אחדות, סבג־אנדבלד, 2004), או את הפיתוח של אינדקסים למצוקה בבריטניה (Noble et al., 2004).

המימד השני עוסק בסובייקטיביות המצוקה. הידע הקיים היום על תרומתם של החיים בעוני לחקר העוני והמדיניות להתמודדות עמו (קרומר־נבו, 2003) מבהיר יותר מתמיד שההתעלמות מהיבט זה בהגדרת המצוקה לא שירתה את המדיניות החברתית בישראל בכלל ואת אלה הנתונים במצוקה בפרט. נראה גם, שהידע הקיים היום מאפשר מדידה וכימות של מצוקה סובייקטיבית ברמה טובה יותר, בין באמצעות כלים מחקרניים או באמצעות חקר וניטור של מחאה חברתית. השילוב של מאפיינים סובייקטיביים בהגדרת המצוקה (ללא זניחת המאפיינים האובייקטיביים) הוא כורח אפשרי היום יותר מתמיד (חסין, 1992; Ben-Arieh, 2005).

לבסוף, המימד של מורכבות המצוקה גם הוא נמצא במוקד השיח המקצועי היום. מצד אחד אין חולק על כך, שהמצוקה היא רבת־חומית. יחד עם זאת, כפי שהראינו לעיל, בשנים האחרונות נטתה הגדרת המצוקה להתמקד במאפיינים כלכליים ובאלימות. האתגר העומד לפני אלה העוסקים בהגדרת המצוקה הוא לפיכך למצוא דרך שבאמצעותה ניתן יהיה לחזור להגדרה רבת־חומית בלי לפגוע בחשיבותם של תחומים אחדים, אשר החברה מצאה לנכון להדגישם. אתגר זה הוא קריטי לפיתוח מדיניות חברתית רבת־חומית, כזו המתמקדת במכלול המצוקות העומדות בפני אוכלוסיית היעד, ולא רק בהיבטים הכלכליים, או באלה הנובעים מאלימות. המימד של מורכבות המצוקה הוא גם זה הנמצא בקונפליקט פנימי ברור. מצד אחד, כאמור, אין חולק על מורכבות המצוקה ועל כך שהיא צריכה להיות מוגדרת בצורה רבת־חומית. מצד שני, בפועל התמקדה הגדרת המצוקה בישראל בשנים האחרונות בעוני ובאלימות.

נראה הדבר, שתפיסת המצוקה שהחברה הישראלית צריכה לשאוף אליה היא כזו המכירה הן ביחסיות והן באבסולוטיות שלה, הגדרה המביאה בחשבון מרכיבים אובייקטיביים וסובייקטיביים של המצוקה והמתייחסת לרבת־חומיות שלה. למעשה, דברי הסיכום של ועדת כץ בנוגע להגדרת המצוקה הרצויה תקפים היום לא פחות משהיו לפני שלושים שנה ויותר (ראו לעיל). השאלה הנשאלת היא, האם תשכיל החברה הישראלית (בניגוד לוועדת כץ) לצלוח את שלב הכימות וההגדרה המדויקת בלי לזנוח מרכיבים הכרחיים בהגדרת המצוקה. אתגר זה מונח לפתחם של חוקרים וקובעי המדיניות, הנהנים היום מיכולת מחקרית ומידע עשירים

בהרבה מאלה שהיו קיימים לפני יותר משלושים שנה. רק ימים יגידו האם האתגר זכה למענה.

ביבליוגרפיה

- אביווהר, מ' (1978). כסף לכל; התפתחות הביטחון הסוציאלי בישראל. תל-אביב: יריב-הדר.
- אחדות, ל' סבג-אנדבלד, מ' (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- אלבוים-דרור, ר' (1985). קביעת מדיניות החינוך בישראל. בתוך אלקנה, י', כרמון, א', צוקר, ד' (עורכים). חינוך בחברה מתהווה (כרך א', עמ' 35-116). תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- בילסקי, ר' (1976). קווים לפעולות שירותי הרווחה בישראל. תל-אביב: המחלקה לשכונות ולפעולה קהילתית.
- בנבנישתי, ר', זעירא, ע', אסטור, ר' (2003). אלימות במערכת החינוך בישראל: דוח ממצאים מסכם. ירושלים; האוניברסיטה העברית בירושלים, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.
- בנוימן, ע' (1972). שיטת הכנסות מעוותת. הארץ, 5 בפברואר.
- בן-אריה, א' (1999). הבסיס לתכנון מדיניות הילד בישראל: בין פולקלור למדע. בתוך בן-אריה, א', ציונית, י' (עורכים). ילדים בישראל על סף האלף הבא (עמ' 164-167). ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- בן-אריה, א', לי, ב"ז (2000). ילדים עניים באילינוי ובישראל: את מי משרתות התוכניות להבטחת הכנסה. ביטחון סוציאלי, 58, 97-112.
- בן-חיים, י' (1984). עוני בישראל ומדינתו. ירושלים: משרד האוצר, אגף התקציבים.
- גביוון, י' (2003). יש אנשים מתחת איזה קו. הארץ, מוסף כלכלה, 29 בדצמבר.
- גביוון, ר' (1994). זכויות אדם בישראל. תל-אביב: משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
- גל, ג' (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס.
- דורון, א' (1970). מגמות במדיניות סוציאלית בישראל בשנות ה-60. דיונים - המדיניות הסוציאלית. בית-ברל.
- דורון, א' (1975). המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.
- דורון, א' (1980). מדינת הרווחה בעידן של תמורות. ירושלים: מאגנס.
- דורון, א' (1988א). הגדרת העוני ומדינתו - הסוגיה הלא-פתורה. ביטחון סוציאלי, 32, 15-32.
- דורון, א' (1988ב). מגמות בהתפתחות הביטוח הסוציאלי בישראל. ביטחון סוציאלי, 31, 13-18.
- דורון, א', קרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל-אביב: עם עובד.
- דורון, א' (2002). 50 שנים לפרסום התכנית לביטוח סוציאלי בישראל - דו"ח ועדת קנב. עבודה חברה ומשפט, ח', 43-68.
- ועדת החקירה הציבורית לעניין המאורעות בואדי סאליב (1959). דין וחשבון ועדת החקירה הציבורית לעניין מאורעות 9.7.59 בואדי סליב. ירושלים: ועדת החקירה הציבורית לעניין

המאורעות בוואדי סאליב.

ועדת חקירה פרלמנטרית לבדיקת הפערים החברתיים בישראל (2003). דו"ח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

ועדת ראש הממשלה (1972). ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה – פנימי. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

זרחיה, צ', אלון, ג' (2004). פורז: אין רעב בישראל; השרים: הוא מנותק. הארץ, 13 בספטמבר.

חסין, י' (1992). עבריינות נוער בישראל: מצוקה אובייקטיבית ומצוקה סובייקטיבית בקרב העולים מארצות האסלאם לישראל. מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית, 2, 62-76.

טל, א' (1997). היכן עניי הביטוח הלאומי? הארץ, 24 במרץ.

יפת, ח' (1956). השירותים הסוציאליים במדינת ישראל. ירושלים: משרד הסעד.

ישי, י' (1999). דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל. ביטחון סוציאלי, 56, 126-137.

כץ, י' (1971). נגלה ונסתר במדיניות סוציאלית. ביטחון סוציאלי, 1, 5-16.

כץ, י' (1973). צמצומה של מצוקה. ביטחון סוציאלי, 3-5, 5-18.

כץ, י' (1974). דין וחשבון ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

כהן, ת' (עורכת) (1994). מילון מונחים ומושגים: תחום ילדים בסיכון. ירושלים: ג'וינט-ישראל. לוינ-אפשטיין, נ', קפלן, ע', לבנון, א' (2002). ריבוד חברתי ועמדות ביחס לצדק הקצאתי. תל-אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב.

מורג, ת' (1995). אתגרים חדשים בהגדרת גבולות הילדות והבגרות לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. ביטחון סוציאלי, 44, 108-116.

משרד הסעד (1961). פרוטוקול משיבת המועצה הסוציאלית. ירושלים: משרד הסעד.

משרד הסעד (1966). מילואים לנאום שר הסעד הד"ר יוסף בורג בכנסת בדיון על תקציב משרד הסעד לשנת הכספים 1966/7. ירושלים: משרד הסעד.

משרד הסעד (1973). יעדי משרד הסעד לקראת שנת התקציב 1973. ירושלים: משרד הסעד.

נייפריס, י' (1984). רווחה חברתית והשירותים הסוציאליים בישראל. ירושלים: אקדמון.

קדמן, י' (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים ובחסרי ישע – נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות. ביטחון סוציאלי, 38, 135-146.

קופ, י' (1988). מגמות בהתפתחות השירותים הסוציאליים. ביטחון סוציאלי, 31, 19-28.

קטן, י' (2000). מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.

קנב, י' (1950). תכנית לביטוח סוציאלי בישראל; דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי. ירושלים; משרד העבודה והביטוח העממי.

קנב, י' (1970). דרכים חדשות לשיקום משפחות במצוקה – שיפורים בדמות העוני בישראל. תל-אביב: המכון למחקר כלכלי וחברתי.

קרומר-נבו, מ' (2003). תרומתם של אנשים החיים בעוני לידע אודות עוני: אתגר למדיניות, מחקר ופרקטיקה. הכנס לכבוד יובל ה-80 של פרופ' יונה רוזנפלד. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

רצבי, ר' (1957). דברים בדיון על תקציב משרד הסעד. דברי הכנסת, 24, 13-56.

רוזנהק, ז' (1995). מקורותיה והתפתחותה של מדינת רווחה דואלית: האוכלוסייה הערבית במדינת הרווחה הישראלית. עבודה לקבלת התואר דוקטור, המחלקה לאנתרופולוגיה וסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- רוזנפלד, מ"י, זלצברגר, ל', מטרוס, י' (1969). משפחות מקופחות בירושלים. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- רוזנפלד, י', קדם, ע' (1999). בין "דור המדבר" ל"ילדי החלום" – 50 שנות עבודה סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 55, 102–117.
- רוטר, ר', שמאי, נ' (1971). התחלקות ההכנסה האישית בישראל – מגמות בשנות השישים. *ביטחון סוציאלי*, 1, 55–62.
- שניט, ד' (1987). זכויות הזקן בחוק. ירושלים: הרשות לפנסיונרים וקשישים.
- Alcock, P. (1997). *Understanding poverty*. Basingstoke; Macmillan.
- Atkinson, A.B. (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. In Atkinson, A.B. & Hills, J. (Eds.). *Exclusion, employment and opportunity* (pp. 1-20). London; London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Ben-Arieh, A. (2005). Where are the children? Children's role in measuring and monitoring their well-being. *Social Indicators*, 74(3), 573–596.
- Ben-Arieh, A. & Boyer, Y. (2005). Citizenship and childhood in Israel: The state of affairs. *Childhood*, 12(1), 33-53.
- Ben-Arieh, A. & Gal, J. (1998). The paradox of child poverty in Israel. *European Journal of Social Work*, 1(3), 347-359.
- Bradshaw, J. (1972). A taxonomy of social need. In Maclachlan, G. (Ed.). *Problems and progress in medical care* (pp. 69-82). London: Oxford University Press.
- Doyal, L. & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. London: Macmillan.
- Gordon, D. & Townsend, P. (Eds.). (2001). *Breadline Europe: The measurement of poverty*, Bristol: The Policy Press.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- Noble, M., Wright, G., Dibben, C., Smith, G.A.N., McLennan, D., Anttila, C., Barnes, H., Mokhtar, C., Noble, S., Avenell, D., Gardner, J., Covizzi, I. & Lloyd, M. (2004). *Indices of deprivation 2004; Report to the Office of the Deputy Prime Minister*. London: Neighbourhood Renewal Unit, 2004.
- Nolan, B. & Whelan, C. (1996). *Resources, deprivation and poverty*. Oxford: Clarendon Press.
- Piachaud, D. (1987). Problems in the definition and measurement of poverty. *Journal of Social Policy*, 16(2), 147-164.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books.
- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of Social Policy*, 16(2), 125-146.