

המרכז הבינתחומי הרצליה
בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

חוסן קהילתי - האתגר החברתי בבניית החוסן הלאומי

דליה לב-שדה
מנהלת השרות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה

2003

חוסן קהילתי - האתגר החברתי בבניית החוסן הלאומי

מאת: דליה לב-שדה – מנהלת השרות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה

המציאות האזורית שלנו מאופיינית בדינמיות ובקצב אירועים כל כך מהירים, שכולנו מתקשים להבין את ההתרחשויות, השינויים – משמעויותיהם והשלכותיהם.

מושגים כמו חזית ועורף, גבולות ברי הגנה או בתחום הכלכלי צמיחה, הפרטה, שוק חופשי משתנים כל העת, מחליפים צורה ומהות יוצרים פרשנויות שונות וסתירות פנימיות ומתעתעים בנו.

כל פעם אנו מופתעים מחדש, מזועזעים מחדש – בודקים את הסיבות לכשלים וכרגיל מתברר שהבנת העבר לא בהכרח מבטיחה את ההיערכות לעתיד.

הפינג-פונג הזה שבעצם כל מה שצה"ל יעשה מבחינה טקטית ברמת הגנה או תקיפה לא ימנע את הפיגוע הבא. או התחושה שכל מה שהמדינה עושה מבחינה כלכלית לא מונע את ההתדרדרות החברתית מעלה סימני שאלה רבים.

למרות, שכפי שמחקרם של פרופ' גבריאל בן-דור וצוותו מכנס הרצליה 2002, מראה שצה"ל הוא המוסד שזוכה לאמון הרב ביותר מבין המוסדות הפוליטיים הביטחוניים החברתיים שנבדקו – בכל זאת החשש, החרדה ואי הוודאות ביחס לעתיד לסיכויי אני או משפחתי להיפגע בהם גבוהים מאוד - סביב 80% עפ"י אותו מחקר.

אם לתוך המרקחה הביטחונית המתוארת לעיל נוסיף את תוצאות מחקר של ד"ר רפי מלניק וצוותו המבטא משנת 2001 נסיגה בממדים המרכיבים חוסן לאומי כמו: הממד החברתי, הפוליטי והכלכלי. נסיגה שהחריפה בשנת 2002 וסביר להניח שהמגמה ממשיכה גם ב-2003.

מה אז נקבל? ומה המשמעות של התוצר שנקבל?
האם ניתן לסמוך על אמרת הסיכום של פרופ' גבריאל בן-דור שהחברה הישראלית מדגימה חוסן לאומי בצוק העיתים? באיזה שלב או נקודה היא תפסיק להדגים חוסן לאומי והאם אז, לא יהיה מאוחר מדי.

מה יקרה אם לא נפעל?
התופעות שהטרידו ועדיין מטרידות אותנו שאנו נוכחים במשפחות ובקהילות המתפרקות מבפנים. המצב פוגע בהתפתחותם הפיזית והנפשית ובבריאותם של ילדים ומבוגרים, מערער את היציבות המשפחתית, דוחק יחידים, משפחות וקהילות לשולי החברה ונוטע בהם תחושות תסכול וחוסר תקווה. יוצר קהילות חסרות יציבות ומשופעות באלימות ובעבריינות, מפורר את הסולידריות החברתית ופוגע ביכולות הדורות הבאים להשתלבות נאותה בחברה.

מערכות התמיכה קורסות, כל אחד דואג לעצמו ולמשפחתו עקב הסכנה הפוטנציאלית לקיומם. כתוצאה מתחילה "מלחמת הישרדות" שבה בדרך כלל החזקים יותר, יצירתיים יותר או בעלי הקשרים והכישורים מצליחים ואחרים "מתים". מחקרים רבים מוכיחים שאנשים שאין משמעות לחייהם שורדים במצב הזה כ-7 שנים במוצק ופשוט מתים! בחברה מעין זו חל שינוי מוסרי – התפיסות שלנו על טוב ורע מותר ואסור משתנות. רבים האנשים, שכאשר הלחץ עליהם נעשה מוגזם הם נוטים לנקום. הנקמה העזה מונעת ע"י רגשות אשמה או השפלה ואז הנטייה לפגוע במי שמזוהה כפוגע. ומי הם הפוגעים? כל מי שיש לו יותר ממני או גרם למצבי כלומר באנשים ובממסד. כאשר מגמה זו הולכת ומתרחבת והיום מדברים בדו"ח העוני על 320 אלף לשנת 2002 משפחות ותוסיפו לזה את המצוקה הביטחונית – איזו מין חברה אנחנו בונים לעצמנו עכשיו ולעתידנו? המצב הזה הולך ומאיים על החוסן החברתי והלאומי ומערער את יסודותיו.

הבנו שהמרכיב הקהילתי והאזרחי הנו קריטי לבניית החוסן הלאומי ולהתמודדות היומיומית אך לא מקבל את תשומת הלב הראויה ומתפקידנו להבין את משמעות החוסן הקהילתי, לפתחו וליישמו בקהילות.

השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה החל לפעול בתחום זה בעקבות מבצע "ענבי זעם" בשנת 1996 ביישובי קו העימות, העמקנו פעילותנו ביישובים מעבר לקו הירוק ובקו התפר מאז אירועי אוקטובר 2000 וכיום נוספה שדרות. סה"כ אנו פועלים ברמות ובהיקפים משתנים, עפ"י הצרכים ובעיקר עפ"י התקציבים – ב-25 יישובי יש"ע, 15 יישובים בקו העימות ו-16 יישובים בקו התפר.

מה אנחנו כן יודעים על המושג:

משמעות המושג:

- א. זו אינה בעיה ביטחונית או כלכלית אלא סוגיה מערכתית הכוללת מרכיבים פיזיים, ארגוניים, ביטחוניים, כלכליים, חברתיים, קהילתיים, בריאותיים, חינוכיים, פוליטיים ועוד. לכן, הוא מורכב, דינאמי ורב ממדי.
- ב. איזון בין מוקד שליטה חיצוני – המדינה, הצבא ודאגו לביטחוני הפיזי או הכלכלי כאזרח, לבין מוקד שליטה פנימי – מה תפקידי כאזרח, מה תפקיד הקהילה ואחריותה. כיום אנו רואים שהאזרחים מלינים על הצבא והממשלה והמדינה מתגברת את הצבא – פתרון התחמשות. – כלומר, מוקד השליטה הנו חיצוני.
- ג. החוסן אינו אוניברסלי אלא מתעצם ומתהווה בקונטקסט חברתי/קהילתי מסוים. לכן, משמעות החוסן עבור כל קהילה הוא שונה
- מקום גיאוגרפי

- רמת האבטלה
- רמת סיכון בטחוני
- יכולת/נכונות להתארגנות
- ערכים
- רשו"מ – נכונות והתארגנות
- מאפיינים דמוגרפיים

ד. לכן, גם דרכי ההתמודדות הנכונים נובעים מאופי הקהילה ומאחר שכל קהילה שונה מרעותה, עליה לפתח כלים ייחודיים ההולמים את מאפייני החוסן שלה. אין זה אומר שכלי מסויים אינו יכול להתאים למספר רשויות כמו (צח"י, צח"ש, חפ"ק נהלים, בתי תמחוי, סלי מזון) אך ודאי שאין זה מספיק. יכולת יישום כלים אלו מהווים סמן חוסן – מבטא את נחישות הקהילה למתן מענה לאיומים ע"י עשייה חיובית בכוחות עצמה. צריך לפתח את מערכות הקשרים וזרימת המידע בין התושבים לרשויות המקומיות ולצבא. צריך פתוח רשתות תמיכה, לזהות אוכלוסיות חלשות או בסיכון.

ה. קרוב לודאי שכלים אלו יצטרכו להתעדכן בעקבות שינויים והבנות חדשות שיווצרו במדינה, באזור ובקהילה.

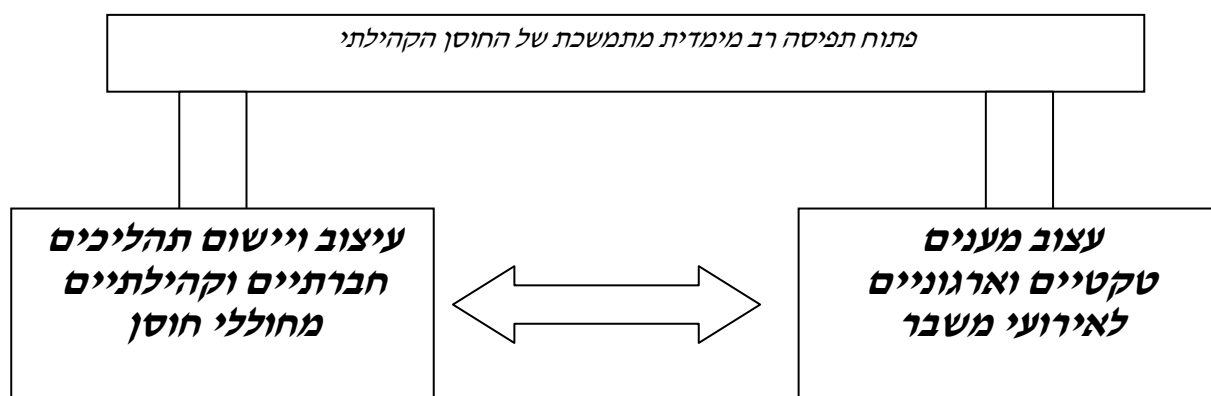
כלומר החוסן הקהילתי מבוסס על שותפות קשה בין המדינה, הצבא, הרשות והאזרחים. אף אחד לבד, לא יכול ליצור את ההבנות, המשמעויות ודרכי ההתמודדות ולא פשוט ליצור את השותפויות האפקטיביות הנדרשות.

חוסן קהילתי הוא היכולת של הקהילה לנקוט פעולה מכוונת לשיפור היכולות האישיות והקולקטיביות של תושביה ומוסדותיה. פיתוח יכולות הקהילה להגיב ביעילות על שינוי ביטחוני, חברתי או כלכלי ולהשפיע על מהלך החוסן והשלכותיו העתידיות על הקהילה.

אם כן – כיצד בונים את היכולת הזו של הקהילה?

מודל התמודדות

פיתוח החוסן



התפיסה הטקטית והתהליכים צריכים להיות משלימים קל מאוד במצבי איום להיתפס למוקד שליטה חיצוני; חומות, תעלות, גדרות, צח"י, נהלים, סדנאות או סלי מזון, תמחוי, הסעדה, צרכים מיוחדים. זה מצב שעלול להיות מנותק וליצור אשליה של חוסן. קל יותר להיעתר לצרכים ראשוניים של שליטה ולהסית אותנו מהתפקיד החברתי/קהילתי שלנו לכן, תפקידינו כוללים סט של פעולות:

בניית התשתית הקהילתית הולמת

המבוססת על משאבי הקהילה, הסביבה והמדינה



מיפוי משמעות החוסן והיערכות לחירום ברמת הקהילה, הרשו"מ והאזור הבנת הגורמים המשפיעים – בטחון, כלכלה, פוליטי ארגוני, דמוגרפי.

הבנת מגמות החוסן שינויים גלובליים, אזוריים ומקומיים והשפעותיהם הביטחוניות, כלכליות וחברתיות על האזרחים והקהילות.

יצירת תהליכים מחוללי חוסן ברמה המקומית:
גיבוש לכידות וזהות קהילתית.
פיתוח האמונה ביכולת ההתמודדות.
פיתוח מנהיגות וולונטרית.
פיתוח פעולות בקרב קבוצות אוכלוסייה חזקות – נוער, נשים, גמלאים.
פתוח רשתות תמיכה: שכנות, התנדבות, סולידריות.
טפול באוכלוסיות ייחודיות: עולים, זקנים, מוגבלים, בודדים, ילדים ומשפחות בסיכון.
פעילות הפגנתית – תוך הפעלת פעילים ומתנדבים.
קשר עם המערכות הקהילתיות והאזוריות.
בניית אמון הצבור במערכות הממסדיות.

במקביל: פתרונות – הערכות לאירועי משבר

נהלים כתובים
פתוח והכשרת צוותי חירום
הכשרת בעלי תפקידים
תרגול ושיפור מתמיד
הקמת חמ"לים ומרכזי מידע, קו חם
מגון והצטיידות
סלי מזון
חנויות יד שניה
בתי הסעדה
צרכים מיוחדים
צרכניות מוזלות

ההקשר לרמה הלאומית

- תמיכה בערכים של סולידריות, התנדבות, פעילות קהילתית, שת"פ, מנהיגות מקומית. מתן פומביות לנושא באמצעי תקשורת, כנסים ואירועים.

- **תקצוב הולם – כחלק ממערך החוסן הביטחוני**

לסיכום:

חוסן נבנה במצבי רגיעה ושגרה ונבחן במצבי איום, חירום ומשבר

שלא נשכח:

מצבי החירום הם בדרך כלל נקודתיים וזמניים. ההתמודדויות עם השלכותיהם הנם מתמשכים לפני ואחרי וזה מהות החוסן הקהילתי והעשייה החברתית והקהילתית.

דור העתיד והחוסן הלאומי ילדים ונוער במצוקה – השלכות חברתיות ולאומיות

ד"ר יגאל בן-שלום

**אני מבקש להודות לרוני בר צורי על הסיוע בהכנת המאמר
ולשקמה ניצן-בירן על הכנת הגרפים.**

דור העתיד והחוסן הלאומי **ילדים ונוער במצוקה – השלכות חברתיות ולאומיות** **ד"ר יגאל בן-שלום**

מבוא

מדינת ישראל נמצאת באחת התקופות הקשות בתולדותיה. מלחמה מתמשכת, משבר כלכלי המתבטא במיתון עמוק ובשיעורי אבטלה גבוהים - ומשבר חברתי הנובע ממנו. מאמר זה מנסה לבחון, למרות המציאות הקשה, כיצד ניתן לראות עתיד טוב יותר באמצעות ראייה נכונה של השקעת משאבים בהון האנושי אשר יקבע בעתיד את אופייה ודמותה של המדינה. המאמר מציג נתונים על מצב ילדי ישראל בהיבטים שונים של רווחה וחינוך. ללא התערבות מיידית לשיפור המצב, עלולה המדינה להחמיץ את יכולת העשייה בהווה למען שיפור פני העתיד והבטחת חוסנה החברתי והלאומי.

קיימים מדדים שונים לבחינת חוסנה הלאומי של מדינה: עוצמתה הצבאית, יכולת העמידה במצבי משבר לאומי, עושר ויציבות כלכלית, רמת הלכידות החברתית, ועוד. מאמר זה בוחן את סוגיית החוסן הלאומי של ישראל מנקודת מוצא של איכות ההון האנושי. איכות זו נמדדת על פי מדדים כגון: רמת ההשכלה, שעורי השתתפות בכוח-העבודה, שעורי ההשתתפות בחיים הפוליטיים והציבוריים ודומיהם. ערכים גבוהים של מדדים אלו מצביעים על איכות גבוהה של הון אנושי מקומי ומכאן – על חוסן לאומי גבוה.

אולם כדי לטעון לחוסן לאומי לא די להציג נתונים עדכניים נקודתיים, אלא ראוי לנתח את המציאות המתהווה על פי מדדים של אוכלוסיית העתידית של מדינה: אוכלוסיית ילדים ונוער. גישה זו רואה בדור העתיד-ילדים ונוער של היום – משאב לאומי שהבטחת איכותו היא המפתח לעתיד, בדיוננו: לעתידה של ישראל, ופגיעה בחוסנו משמעותה- פגיעה בחוסנה העתידי של ישראל.

ילדים בישראל - תמונת מצב:

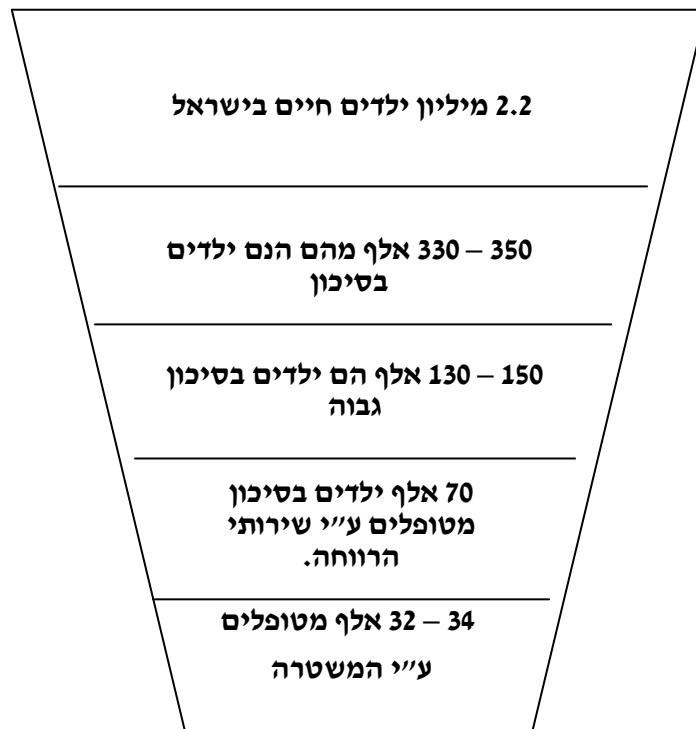
בישראל חיים 2.2 מליון ילדים בני 0-17, בהם 1.5 מליון ילדים יהודים. הילדים מהווים כ- 33% מהאוכלוסייה בישראל, שיעור שהוא גבוה בהשוואה למדינות מערביות בהן מהווים ילדים כ- 20% - 25% מהאוכלוסייה, אך מבטא מגמת ירידה בחלקם היחסי של הילדים מכלל האוכלוסייה המקומית: מ- 39% ב- 1970 ל- 33% כיום, והוא צפוי לרדת ל 31% ב- 2010.

92% מהילדים בישראל חיים במשפחות של שני הורים, וכ- 162 אלף ילדים חיים במשפחות חד-הוריות. כ- 28% מהילדים בישראל בשנת 2002: כ- 618 אלף ילדים, חיו במשפחות עניות. פחות ממחצית מכלל הילדים בני 17 היו זכאים ב- 2002 לתעודת בגרות.

כ- 16% מאוכלוסיית הילדים- 350 אלף, מוגדרים כילדים בסיכון, בהם - כשליש המוגדרים כילדים בסיכון גבוה.

שירותי הרווחה מטפלים רק בחלק מאוכלוסייה זו של ילדים הנוקטים להתערבות חברתית עקב מצבם.

תרשים 1 – ילדים בסיכון



המשאבים הממשלתיים הנוכחיים לרווחת ילדים ונוער

התקציבים המיועדים לרווחת ילדים ונוער מגיעים משני מקורות עיקריים: האחד- תקציב האגפים המתאימים במשרד הרווחה והרשויות המקומיות, השני- קצבאות המוסד לביטוח הלאומי. בשנתיים האחרונות מסתמנת ירידה בשני מקורות אלו.

התפתחות ההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה לילדים ונוער

בשנות השמונים חלה ירידה ניכרת בהוצאה הממשלתית המיועדת לילדים ובני נוער (13%). רמת ההוצאה ב- 1980 הייתה גבוהה בכ-20 אחוז לעומת רמתה ב- 1990. ההוצאה החלה אמנם לעלות בראשית שנות התשעים אך ב- 1995 היא הייתה נמוכה עדיין בכ-4 אחוז בהשוואתה לרמה ב- 1980. באותה תקופה, שבה חלו קיצוצים תקציביים אלו, גדל מספר הילדים ובני הנוער בישראל בשיעור ניכר. הירידה בהוצאה הממשלתית נבעה כולה מצמצום ההוצאה לטיפול חוץ ביתי הכולל בעיקר החזקת ילדים במוסדות (קטן), (1996).

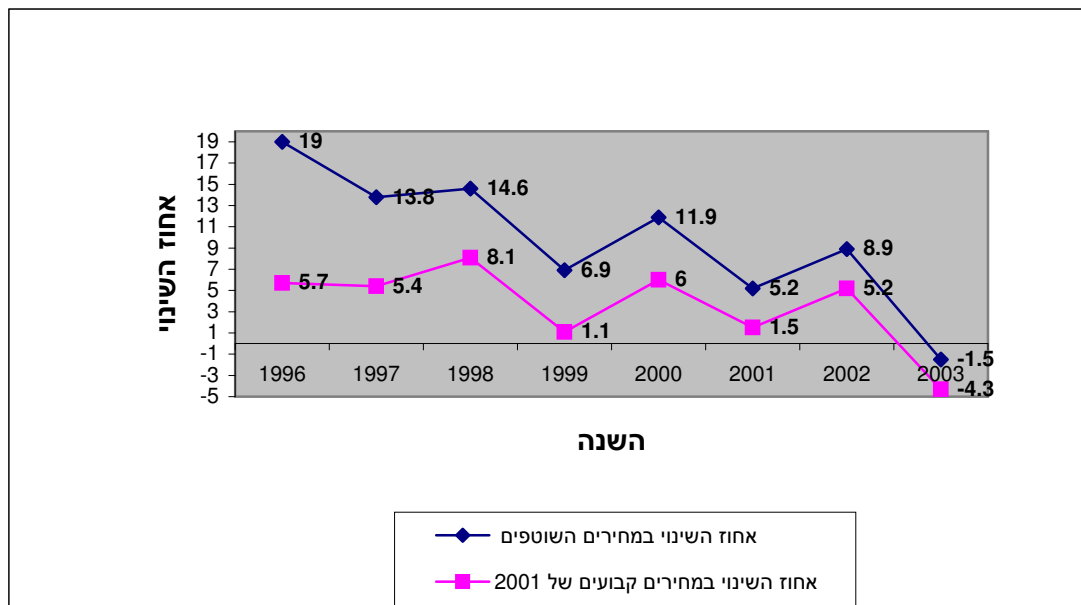
במהלך שנות ה- 90 חל גידול של כ- 45% בהוצאה הממשלתית עבור ילדים ובני נוער. שינוי זה מצביע על מימוש חלקי של המגמה להקצות משאבים רבים יותר לפיתוח שירותים קהילתיים, שהוקדשו בעיקר לילדים בסיכון (קופ, 1999). גם בשירותי התקון לנוער חל גידול תקציבי של 146% במהלך שנות ה- 90. אמנם חלק משירותי התקון ניתנים לאוכלוסייה בוגרת אך רוב השירותים ניתנים לבני נוער וצעירים והגידול בולט באופן מובהק וחסר תקדים.

משנות ה- 80 ועד לשנת 2000 ניתן להצביע על תהליך של ירידה משמעותית בסכומי ההוצאות עד לנקודת מפנה ב- 1998 שאחריה חלה עלייה דרמטית בתקציבים. בעוד שבשנות ה- 80 התקציב עמד על 452 מ' ש"ח וירד ל- 355 מ' ש"ח בשנת 1990. בתחילת שנות ה- 90 החלה עלייה הדרגתית עד לסכום של 397 מ' ש"ח בשנת 1995 ולאחר מכן תוספת של 75 מ' ש"ח לתקציב 1998 ועלייה נוספת בכל שנה לאחר מכן עד לתקציב של 509 מ' ש"ח בשנת 2000. את הגידול ניתן לייחס לתוכנית האב הלאומית שביצע משרד העבודה והרווחה החל משנת 1997 אשר קבעה כי הטיפול בילדים בסיכון יהפוך לנושא מועדף ומרכזי בסדר היום של המשרד. תוכנית זו הביאה לשינוי משמעותי בחלוקה התקציבית של משאבי המשרד הפנימיים ולתוספת שלא הייתה כמותה לטיפול בנושא.

ההוצאה לשירותים קהילתיים לילדים הוכפלה במהלך שנות ה- 90, אך לאור העובדה שהיא הייתה נמוכה ביותר קודם לכן, גם השיפור שחל בה בשנים האחרונות עדיין אינו מאפשר פריצה משמעותית ורחבת היקף בפיתוח השירותים הקהילתיים לילדים. ההוצאה לנערים ונערות במצוקה גם היא נותרה נמוכה למרות השיפורים שחלו בתחום זה בשנים האחרונות.

בשנת 2003 היה סך ההוצאה לטיפול בילד ונוער: 637.1 מליון ש"ח [598 במחירי 2001], לעומת 647.7 מליון ש"ח ב- 2002 [625 מליון ש"ח במחירי 2001]. הקיטון בסך של 9.625 מליון ש"ח בהוצאה לשירותי ילדים ונוער ב- 2003 [27 מליון במחירי 2001], הינו הפחתה ראשונה ויחידה שנרשמה הן בהשוואה לסעיפים אחרים בהוצאה לשירותי רווחה אישיים [במחירים שוטפים], והן בהשוואה לגובה ההוצאה בשירות לילדים ונוער בשנים קודמות, שאופיין בגידול ההוצאה בתחום. למרות שכבר משנת 2001 מסתמנת התמתנות בקצב גידול ההוצאה לשירותי ילדים ונוער, סך התוספת לשירותים אלו היה חיובי בעבר, ורק ב- 2003 חלה בו כאמור, ירידה.

במחירים קבועים של 2001 היקף הירידה בהוצאה לילדים ונוער מוכפל פי 3 לעומת היקפו במחירים שוטפים, ועומד על ירידה של- 4.3% (לעומת 1.5% כאמור, במחירים שוטפים. השוואה במחירי 2001 מלמדת כזכור על קיטון גם בשירותים נוספים).



השלכות השינויים בקצבאות ילדים על צריכת שירותי רווחה

ההתפתחויות בגובה הקצבאות לילדים ובהיקף הנהנים מהן, מבטאות תנודות של עליות ומורדות עד לשנת 1994, שבה הגיעו קצבאות הילדים למצב של אוניברסליות מלאה. בשנת 2000 קבע "חוק הלפרט" קצבת ילדים מוגדלת לילד החמישי ואילך במשפחה. בשנים 2002 ו-2003 חלו שני גלי קיצוצים שפגעו במקור הכנסה חשוב זה של משפחות עניות, והפכו אותן לתוספת קטנה להכנסת משפחה, אשר אין בכוחה להבטיח די משאבים לאספקת צרכי גידולם של ילדים במשפחות מעוטות הכנסה. חוק ההסדרים לשנת 2003, "תכנית ההבראה למשק הישראלי" ממרץ 2003 ותכניות קודמות בשנתיים האחרונות, הפחיתו את סכומי הקצבאות, הגבילו את תנאי הזכאות וצמצמו את ההוצאה הציבורית לרווחה.

סך הפגיעה המצטברת : צרוף ההשפעות של הפגיעה הישירה והעקיפה שנגרמה עקב תכניות ההבראה, החירום, חוק ההסדרים ותקציב 2003, הביאו לפגיעה בהכנסות משפחות עם ילדים במספר רבדים : (עפ"י הערכות השלכות הקיצוץ בקצבאות ילדים של בטי"ל, מרץ 2003, מרכז אדוה, מאי 2003, סנאט אפריל 2003).

פגיעה ישירה בהוצאה לילדים עקב :

* הפחתת כל הקצבאות כולל קצבאות ילדים ב-4% לשנה עד 2006.

* אי-עדכון מצטבר של הקצבאות עד 2006

* קצבה שווה לכל ילד- השוואת הקצבה לכל ילד בסכום של 144 ש"ח לחודש במהלך מדורג עד 2006.

* הפחתת מענקי לידה - תשלום מענק רק עבור לידת ילד ראשון במשפחה וביטול מענקי לידה מוגדלים למשפחות ברוכות ילדים .

פגיעה עקיפה : הכוונה לפגיעה המתרחשת בעקבות הפחתת גמלאות הבטחת הכנסה לקבוצות ולמשקי בית עם ילדים : משפחות חד- הוריות , משפחות נכים עם ילדים ומקבלי קצבאות אחרים שקצבאותיהם נפגעו במהלכים אלו.

גם לקיצוץ המתמשך בתקציבי בריאות, חינוך, שיקום שכונות ואחרים, יש השפעה על הקטנת סך המקורות לרווחת ילדים. הקיצוץ פוגע בעיקר בהכנסתן של אוכלוסיות עניות, ומעמיק את רמת העוני. הפגיעה המתמשכת צפויה להוסיף עוד כ- 66.6 אלף ילדים למעגל העוני עד סוף 2003. נראה שעד היום לא ניתנו פתרונות להקלת המצוקה בעקבות הצמצום שחל במקורות העומדים לרווחת ילדים ונוער. אמנם המציאות הכלכלית הנוכחית מחייבת קיצוצים, אולם קיצוצים אלו יש לשקול כנגד חומרת מצבה של האוכלוסייה הנפגעת, ומול דרכי התמודדות ופתרונות אפשריים למצוקה זו.

ילדים ונוער בסיכון

במדינת ישראל בשנת 2003 חיים כ- 350 אלף ילדים ברמות שונות של סיכון לביטחונם הפיזי, הנפשי, לאיכות ולתנאי חיים בסיסיים סבירים ואף לעצם קיומם.

אוכלוסייה זו כוללת 3 קבוצות סיכון עיקריות :

1. ילדים **בסכנה ישירה ומיידית**, שהם ילדים קורבנות התעללות והזנחה, נוער עברייני, נוער משתמש בסמים ונוער במצוקה. קבוצה זו מוגדרת כקבוצת נוער **בסיכון גבוה**, והיא כוללת על פי הערכות כ- 150 אלף ילדים.

2. ילדים **החשופים לפגיעה עקיפה** או ילדים החיים בסביבה מסכנת שהם ילדים עדים לאלימות במשפחה, להתמכרויות לעבריינות, ילדים החיים בעוני ובקהילות מסכנות.

3. ילדים **החיים בנסיבות שקיים בהן פוטנציאל לסיכון** כתוצאה ממצבי מצוקה ומשבר הנובעים מאבטלה, גרושין, מצב בטחוני ועוד.

ילדים בסיכון גבוה

בהגדרה זו כלולות הקבוצות הבאות:

ילדים שהם **קרבתנות התעללות**, קבוצה המונה מעל 15 אלף, בהם כ- 10% ילדים שסבלו מפגיעות מיניות, וכ- 40% - מקרים של הזנחת ילדים.

ילדים עם הפרעות, קבוצה המונה כ- 150 אלף מהם כ- 40 אלף מטופלים ע"י השרות לילד ולנוער.

נוער במצוקה ועזובה קשה-קבוצה המונה כ- 20 אלף נערות ו- 11 אלף נערים.

עבריינות ילדים ונוער - אחת מהקבוצות הכלולות בהגדרת נוער בסיכון גבוה היא נוער עבריין. עבריינות נוער מוגדרת כסטייה חברתית של בני נוער בגילאי 12-18 האסורה עפ"י חוק, פוגעת באחרים או בעצמם וקיימות סנקציות חוקיות כלפי מבצעייהם (בן-ברוך 2003).

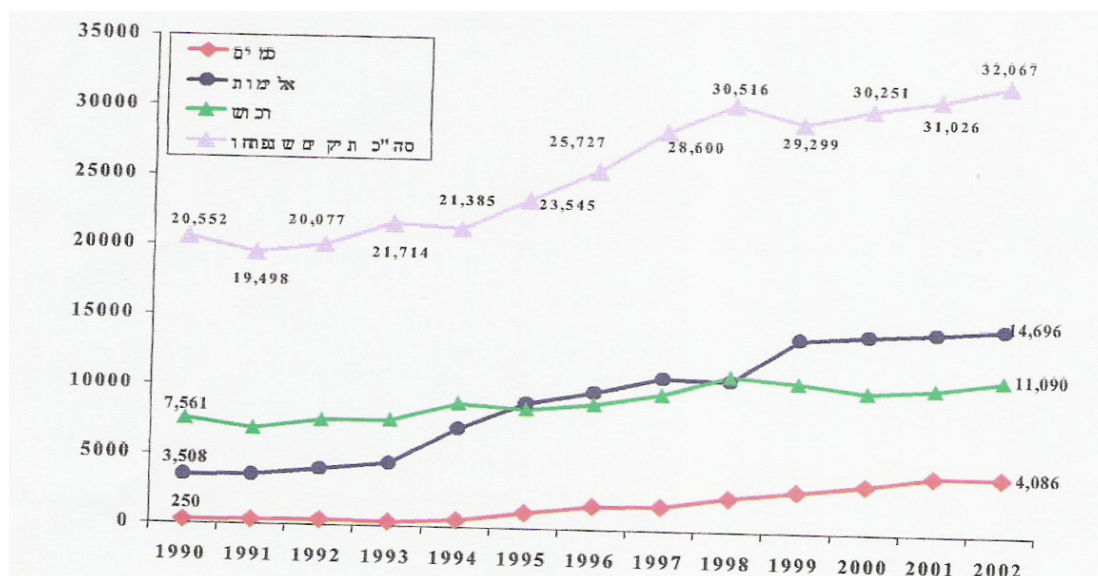
ניתן לאפיין עבריינות נוער באמצעות 3 מדדים עיקריים:

א. **כמות העבירות**: לאורך זמן חל גידול בכמות עבירות- הנוער בישראל. ניתוח מספר תיקי נוער בשנים 1990-2002 מצביע על מגמת עליה במספר תיקי הנוער שנפתחו. ב- 2002 נפתחו מעל 32 אלף תיקים לנוער, לעומת 20.5 אלף תיקים ב- 1990, גידול של 56%. ניתוח זה מצביע על החמרה בכמות עבירות הנוער.

ב. **אופי העבירות**: רוב עבירות הנוער בעבר היו עבירות רכוש (גניבה, פריצה) שחלקן הגיע ל- 80% מסך העבירות. במהלך התקופה גדל חלקן של עבירות אלימות וסמים ושעורן הגיע ב- 2002 ל- 14,696 ול- 4,086 בהתאמה. בשנים האחרונות חל שינוי במפת הפשיעה של בני נוער בישראל: חלה ירידה יחסית בעבירות רכוש המהוות כיום קצת למעלה משליש מכלל העבירות, "לטובת" גידול משמעותי בעבירות אלימות המהוות 46% מסך העבירות. גם חלקן של עבירות-סמים, עבירות מוסר ומחשוב מצוי במגמת עליה. עבירות הסמים מהוות 13% לעומת 1% בראשיתה של התקופה הנסקרת.

ג. **חומרת העבירות**: חלה עליה בעוצמתן של עבירות בני נוער בארץ: בכל תחום, ניכרת עליה בחומרת העבירות: האלימות קשה יותר וחודרת לכל תחומי פעילויות הנוער, גוברת הנטייה לצריכת סמים מסוכנים יותר, עבירות הרכוש נעשות כבדות יותר. נראה כי לאקלים החברתי הנוכחי בישראל השפעה על העלייה בחומרה ובעוצמת העבירות, הנפוצות גם בקרב שכבות חברתיות רחבות, ולא רק בקרב נוער בסיכון.

תרשים 3 – תיקי נוער 2002 – 1990 במספרים מוחלטים לפי סוג העבירה



המקור: בן ברוך 2003, עבריינות נוער

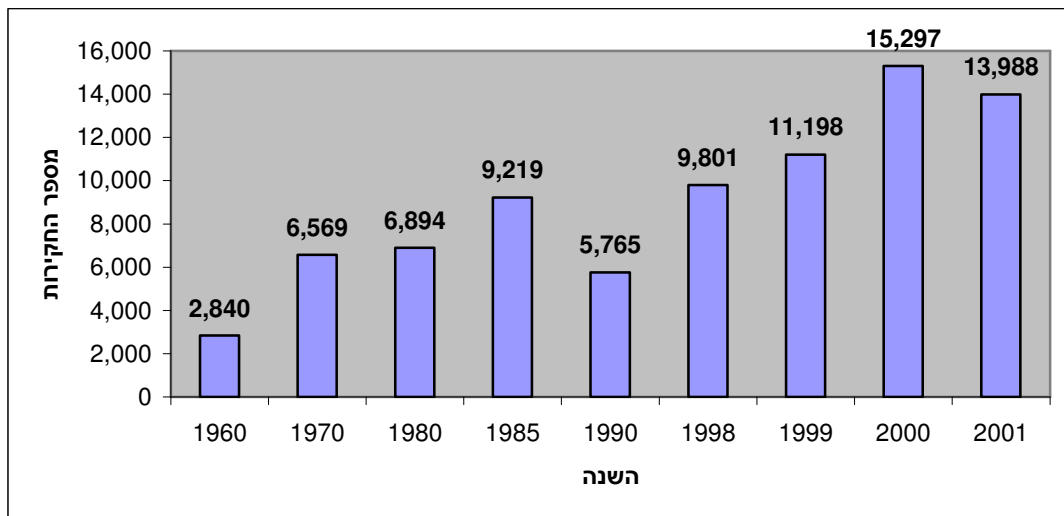
טיפול ומניעה

הטיפול הנוכחי מגיע רק לכ- 1/5 מאוכלוסיית ילדים ונוער בסיכון. אחד השירותים המטפלים הוא שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה. שירות המבחן הוא שירות ממלכתי המטפל בקטינים שהופנו ע"י המשטרה בחדש לביצוע עבירה. השירות מסייע בהתאמת דרכי טיפול, שיקום ומניעה של הקטינים. פעילות שירות המבחן מתבצעת באמצעות חקירות, הכנת תסקירים והערכות.

לפי נתוני אגף תקון במשרד הרווחה, היו בטיפול שירות המבחן לנוער בשנת 2001:

- 10,905 חקירות פסיכו-סוציאליות בהפניות אי-תביעה.
 - 9,965 חקירות פסיכו-סוציאליות והכנת תסקירים לבימ"ש לנערים שנפתחו נגדם תיקים פליליים.
 - 2,782 צווי טיפול, עפ"י החלטת בתי המשפט (לאור העומס בהפניות נמנעים קציני המבחן להמליץ על צווי טיפול).
 - 1,096 תסקירי מעצר ובחלקם פיקוח מעצר.
 - 120 הערכות מסוכנות של עברייני מין.
 - 1,837 טיפול באי-תביעה סמים, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.
 - 14 קבוצות לטיפול קבוצתי בעברייני מין.
 - 45 קבוצות טיפוליות בנושאי אלימות עבירות סמים, תנועה ואלימות.
- לאורך זמן היקף האוכלוסייה שטופלה ע"י השירות נמצא במגמת עליה: מ- 5.7 אלף חקירות נוער ב- 1990 ל- 9.8 אלף ב- 1998, 11.2 אלף ב- 1999, 15.3 אלף ב- 2000 וכ- 14 אלף ב- 2001.

תרשים 4 - בני נוער בטיפול שירותי המבחן (חקירות בתחילת כל שנה)



המקור: שנתון סטטיסטי 2003 לוח 11.10

בשירות המבחן לנוער פועלת גם יחידה לחקירת ילדים עד גיל 14 (נפגעים או פוגעים). בשנת 2001 היו בטיפול היחידה כ- 8,000 ילדים מהם 55% חסרי ישע שנפגעו פיזית בידי האחראי להם, 40 נפגעי עבירות מין וכ- 5% חשודים.

אוכלוסיית ילדים בסיכון כוללת גם ילדים שנפגעו מעבירות מין.

בשנת 2002 טופלו ע"י שירותי הרווחה מעל ל- 1.7 אלף ילדים שנפגעו מעבירות מין. חל גידול הן במספר הילדים שנפגעו בהשוואה לשנה קודמת, והן בדרכי האיום של החשודים בפגיעה בילדים. המדד האחרון מצביע על כך שהעבירות נעשות אלימות יותר.

ילדים בסיכון עקיף- ההגדרה של קבוצה זו כוללת ילדים החיים בסביבה מסכנת, שהם: **ילדים עדים לאלימות במשפחה** – אוכלוסייה שגדלה נאמד בכ- 45 אלף ילדים בקרב כ- 200 אלף משפחות של נשים מוכות.

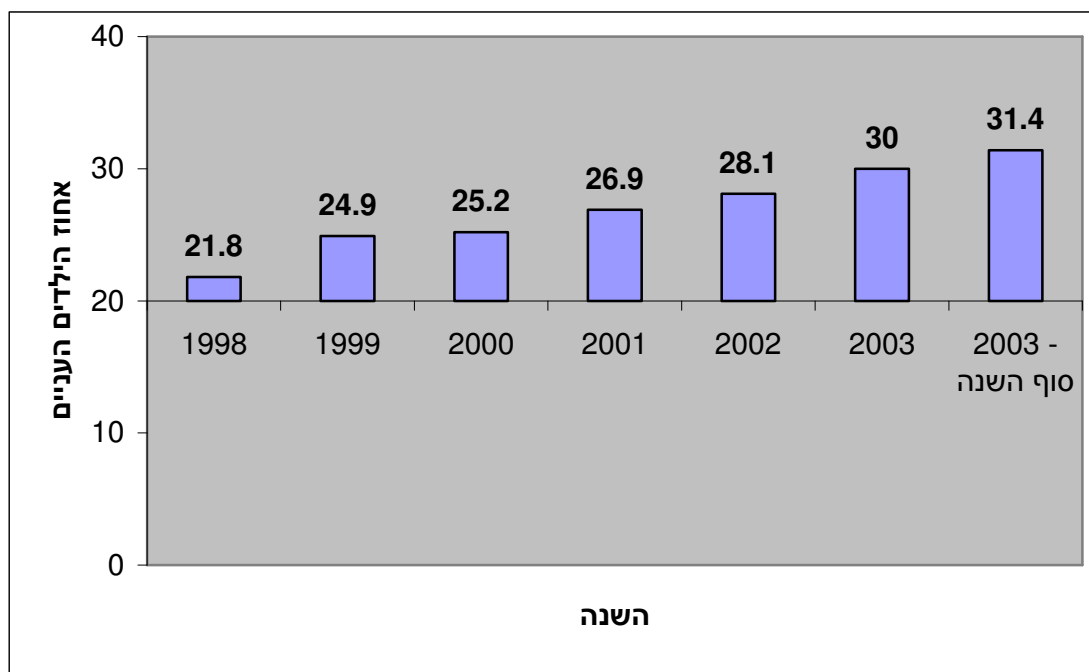
ילדים משתמשים בסמים: מתוך כ- 4 אלף תיקי סמים שנפתחו לילדים, כ- 10% דווחו על שימוש בסמים פסיכואקטיביים.

ילדים במשפחות מכורים לאלכוהול- כ- 120 אלף ילדים חיים במחיצת הורה אלכוהוליסט.

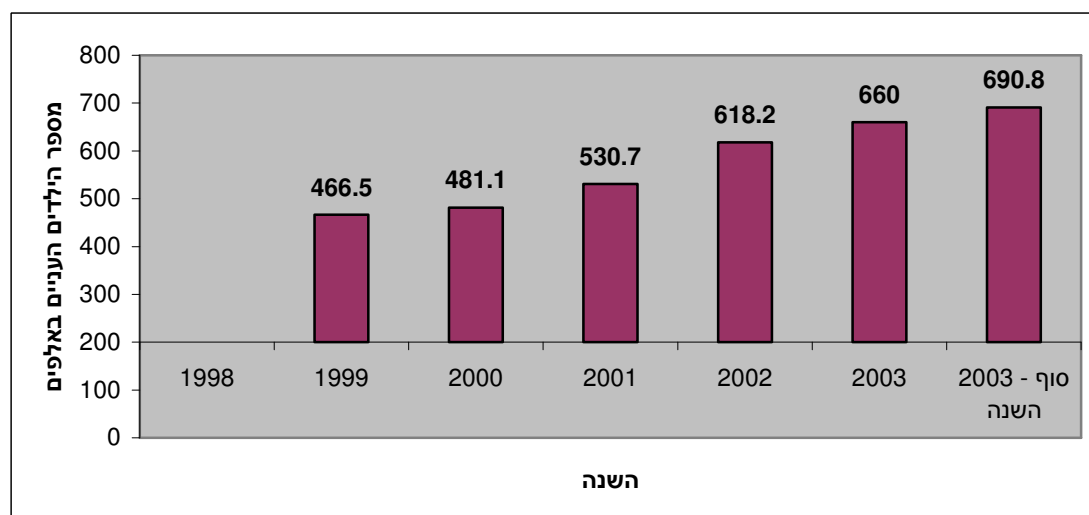
ילדים החיים בעוני – תחולת עוני בקרב ילדים:

בשנת 2002 חיו בישראל מעל ל- 600 אלף ילדים עניים, מעבר לנתון זה חשוב לבחון גם את המגמות בהתפתחות תחולת העוני בקרב ילדים לאורך זמן. מנתוני המוסד לביטוח לאומי מתברר כי קיימת מגמת עלייה באחוז הילדים העניים ובמספרם בשנים האחרונות: מ- 22% ב- 1998 ל- 28% ב- 2002, והנתונים מצביעים על הגידול הצפוי בממדים אלו: ל- 31% בסוף 2003, ואם לא יחול שינוי במדיניות הרווחה הנוכחית הגידול באחוז הילדים העניים יימשך בשנים הקרובות.

תרשים 5 - ילדים עניים 1998-2003 באחוז מסך העניים.



תרשים 6 - ילדים עניים 1998-2003 במספרים מוחלטים.



בחינת תחולת העוני בקרב ילדים בישובים השונים מלמדת על תחולת עוני גבוהה ביותר בבני ברק וירושלים: 51% ו- 39% בהתאמה, ועל הגידול בתחולת העוני בערים אלו ב- 2002 בדומה למצב ברוב הישובים בישראל. גם בישובים שתחולת העוני בהם הייתה נמוכה מלכתחילה, היא גדלה ב- 2002: כך למשל בר"ג הוכפלה תחולת העוני בקרב ילדים בשנת 2002, למרות שבאופן יחסי תחולת העוני בה נמוכה: כ- 10% לעומת ממוצע ארצי של 28.1%.

מתוך הישובים המוצגים בלוח רק בראשלי"צ נרשמה ירידה בתחולת עוני בקרב ילדים ב- 2002 לעומת 2001.

לוח 1 : תחולת העוני בקרב ילדים – באחוזים מסך הילדים בישובים מעל 10,000 תושבים בשנים 2001-2002.

| 2002 | 2001 | הישוב/השנה |
|------|------|----------------------------|
| 28.1 | 26.9 | ממוצע לאוכלוסייה |
| 50.6 | 42.2 | בני ברק |
| 38.8 | 37.4 | ירושלים (ללא מזרח ירושלים) |
| 33.3 | 28.5 | אשדוד |
| 27.7 | 22.1 | נתניה |
| 21.7 | 18.2 | תא-יפו |
| 20.3 | 17.5 | חיפה |
| 16.3 | 12.8 | בת-ים וחולון |
| 15.7 | 13.9 | באר שבע |
| 9.2 | 10.8 | ראשלי"צ |
| 9.7 | 4.2 | ר"ג |

המקור : דו"ח המוסד לביטוח לאומי על ממדי העוני ואי-השוויון. אוקטובר 2003.

הקבוצה האחרונה הכלולה בהגדרה של ילדים בסיכון היא של :

ילדים החיים בנסיבות העלולות ליצור סיכון :

בהגדרה זו כלולים :

ילדי גרושין - כ- 10 אלף תסקירים של פקידי סעד לסדרי דין מובאים בשנה.

ילדי מובטלים - מגמת העלייה בהיקף האבטלה לכ- 11% מכוח העבודה, מהווה סיכון פוטנציאלי לילדים במשפחות המובטלים. לפי נתוני הלמ"ס (נובמבר 2003) 16.5% (כ 350 אלף) מכלל הילדים בישראל גדלים במשפחות בהן שני ההורים מובטלים.

ילדי עולים - מתוך כמיליון עולים שעלו משנת 1989, מהווים ילדי העולים מאתיופיה ומחבר העמים, שהם רוב העולים בתקופה זו, אוכלוסייה פוטנציאלית למצוקה בשל קשיי הקליטה של המשפחות בארץ, הנובעים הן ממצוקה כלכלית של ההורים והן ממשבר תרבותי הכרוך בעלייה לארץ. בנוסף לנתוני רווחה יש להציג נתונים מעודכנים על ההתפתחויות האחרונות בתחום החינוך, למרות שאין זה הנושא המרכזי בסקירה זאת. יש חשיבות רבה לקשר בין רווחה לחינוך.

השלכות מצבי הסיכון על התפתחויות בתחום החינוך

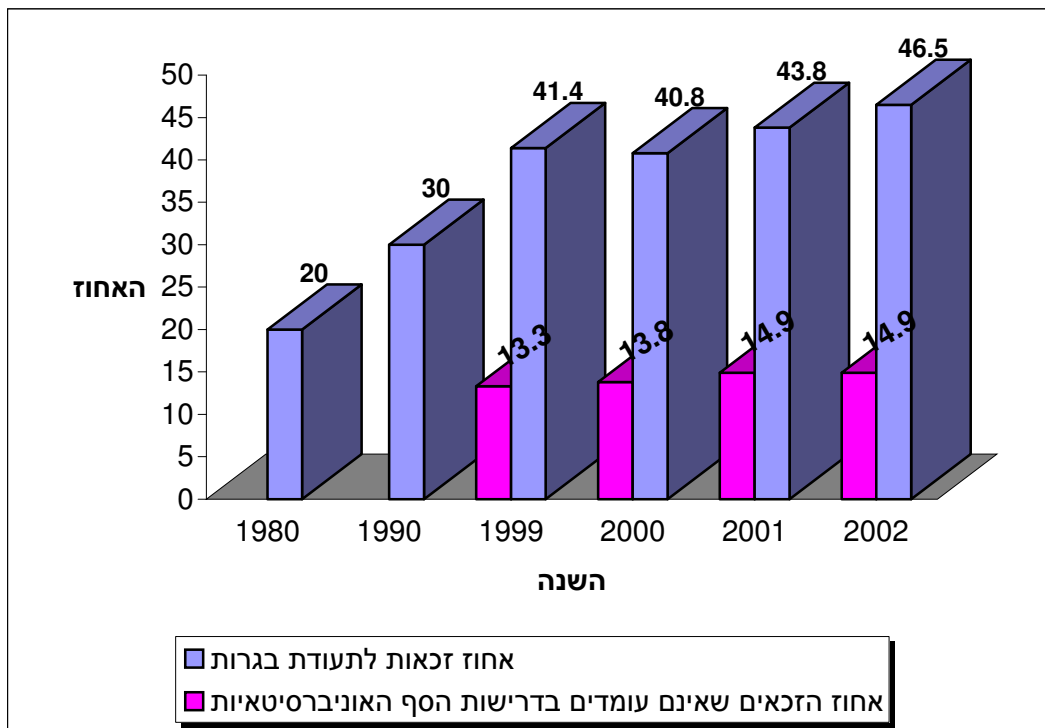
במהלך 3 העשורים האחרונים חלה בישראל עליה בשיעור הזכאים לתעודת בגרות: בשני העשורים הקודמים עלה שיעור הזכאים בכ- 10% בכל עשור: מכ- 20% בשנת 1980 ל- 30% בשנת 1990 ול- 40% בשנת 2000. אולם העלייה בשיעור הזכאות מלווה בעלייה מקבילה בשיעור תעודות בגרות שאינן עומדות בדרישות האוניברסיטה, באופן ששיעור מקבלי התעודות שעמדו בדרישות היה ב- 2002 רק 39.6%. כלומר : כ- 15% מזכאי תעודות הבגרות לא עמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות. מצב זה מעכב את יכולת ההתפתחות החברתית וכלכלית של המדינה: קיים בזבוז של משאב אנושי יקר.

רמת הטיפול בבעיה

בשל אילוצים תקציביים מרוכז הטיפול בעיקרו בקבוצת הסיכון הגבוה, מקיף רק חלק ממכלול ההיבטים של הסוגיה, ואינו מעוגן בחקיקה: אין הגדרה בחוק לילד בסיכון, צרכיו והשירותים שהוא זכאי לקבל מהמדינה.

בהעדר תכנית התערבות, צפויה הרעה במצב בהון האנושי העתידי בישראל: יהיו יותר ילדים בסיכון גבוה ויותר- במצוקה כלכלית ובעוני, ויקטן שעורם היחסי של הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. כתוצאה מכך לא- צפוי גידול בהשתתפות בכוח- העבודה, ויש בכך פגיעה בכושר הייצור ובתחרות של ישראל בשווקים הגלובאליים.

תרשים 6 – זכאים לתעודת בגרות מול זכאים שאינם עומדים בדרישות הסף בשנים 1980 – 2002 (באחוזים)



המקור: מרכז אדוה 2003

באופן זה, הגידול במספר תעודות הבגרות העומדות בדרישות הסף של המוסדות להשכלה גבוהה נמוך מהגידול במספר הזכאים לתעודת בגרות, ולאורך זמן, במקביל לעליה בשיעור ובסך הזכאים לתעודת בגרות, ניכרת משנת 1998, מגמת עליה בשיעור תעודות הבגרות שאינן עומדות בסף זה.

למרות שלאורך זמן חלה מגמת שיפור באחוז הלומדים ביי"ב, המגיע כיום לכ- 80% מבני 17, נמצא כי גם ב- 2002 ישנם כ- 22.6 אלף בני נוער שאינם לומדים ביי"ב, בהם 11.4 אלף בני נוער מנותק- שאינם לומדים ואינם שייכים למסגרות אחרות.

בישראל בשנת 2002 ממשיכים להתקיים פערים בין ישובים באחוז הזכאים לתעודת בגרות: בישובים ותיקים ומבוססים מגיע שעור הזכאים ל- 63% לעומת 45% במוצעי לזכאים מערי פיתוח. כצפוי, קיים מתאם בין זכאות לתעודת בגרות וההכנסה הממוצעת בישוב: בישובים בהם רמת ההכנסה הממוצעת נמוכה, גם שעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב בני 17 נמוך.

גם בתחום ההשכלה מערכת החינוך אינה מצליחה לשנות את אי-השוויון: בישובים בהם שיעור בעלי 16+ שנות לימוד ומעלה הוא נמוך גם שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב בני 17 הוא נמוך.

מבחינת המשך לימודים גבוהים, נמצא כי שיעור המתחילים בלימודים אקדמאים מקרב בני 17 בשנים 92-94 (8 שנים לאחר סיום התיכון), הוא כשליש מקבוצת הגיל בכל אחת מהשנים הנדונות (הנתון מסכם את הלומדים באוניברסיטאות, במכללות האקדמיות, מכללות להכשרת מורים ובאוניברסיטה הפתוחה). אולם שיעור זה הוא שונה בקרב קבוצות חברתיות שונות: השיעור הגבוה ביותר של התחלת לימודים נרשם בקרב ילדי אירופה-אמריקה או ילדי ישראל שאביהם ילידי אירופה אמריקה - 30%, בקרב תושבי ישובים הנמנים עם האשכול החברתי הכלכלי הגבוה ביותר - 29%, ובקרב בוגרי מסלול תיכון עיוני - 28%, לעומת שיעור נמוך שנרשם בקרב בוגרי הנתיב המקצועי בתיכון - 11%, בקרב לא-יהודים ובקרב תושבים הנמנים עם אשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים - 12%.

מיסוד חקיקה בכל תחום מבטא את הכרת המדינה באחריותה לנושא, מבטיח אחידות בטיפול, ומעגן את הזכות בדין ולא בחסד. לכן אקדיש פרק מיוחד לדיון בנושא החקיקה בתחום ילדים ונוער.

החקיקה בתחום

בחינת המצב החוקי של זכויות הילדים בישראל מלמדת כי החוק הנוכחי מסדיר באופן מקיף עניינים הקשורים להגנה על ילדים מפני התעללות פיזית וניצול מיני והגנה על ילדים עובדים בעוד שהיבטים אחרים של הגנה כמו למשל, הגנה מפני הזנחה או התעללות נפשית, אינם מוסדרים ונמצאים בתחום האפור של הגדרת העבירות. החוק גם מסדיר בצורה מקיפה ומפורטת את נושאי החינוך השונים, כמו כן נושאי הבריאות מוסדרים באופן כמעט מלא, ואילו נושאי הרווחה (בתחום הזכאות לשירותים) כמעט ואינו מוסדר כלל בחקיקה.

תמונת מצב זו יכולה ללמד אודות העדפתו של המחוקק הישראלי וסולם ערכיו: המחוקק עסק בהרחבה בשנים האחרונות בכל הקשור להגנה על גופו של הילד, על צרכיו הבסיסיים אך הזניח במידת מה את ההגנה על כבודו ועל שלומו הנפשי. המחוקק גם אמר דברו לגבי מקומה המרכזי והחשוב של מערכת החינוך בחברה הישראלית בעוד שאנו עדים לתהליך של דחיקה לשוליים של זכויות הרווחה של אוכלוסיות בכלל וילדים בפרט. ניתן ללמוד מה"סטטוס קוו" החוקי כי המחוקק נטה להתייחס או לאוכלוסיית הילדים הכללית במובן הרחב ביותר (למשל, כל ילדי ישראל זכאים לחינוך חנים) או לקבוצות מאד ספציפיות ומובחנות של ילדים ונוער בסיכון (כמו למשל, ילדים מוכים פיזית, ילדים עובדים) ולא נטה להתייחס לקבוצות פחות מובחנות (ילדים החיים מתחת לקו העוני) או קבוצות ספציפיות אחרות (למשל, ילדים חולים במחלות ספציפיות, ילדים החיים בתוך משפחות בעייתיות כמו, ילדי מכורים, ילדי נשים מוכות, ילדי עובדים זרים, ילדי גירושין). כלומר, המחוקק נתן חשיבות לערכים של הגנה פיזית, לערך של חינוך, לערך של הגנה על חלשים ועל מיעוטים ולערך השוויון והתעלם, יחסית, מערכים של הגנה נפשית, ערכים שמייצגים את שירותי הרווחה וחשיבותם וערכים על מתן שירותים על פי צרכים ייחודיים.

הקניית זכויות לילדים מותנית בתוצאות פעולותיהם של אנשים מבוגרים, וכיון שילדים אין כוח פוליטי, עיקר ההתייחסות לזכויותיהם היא ערכית ומתוך דאגה מוסרית.

הקצאת משאבים לרווחה בישראל בשני העשורים האחרונים, נעה ברצף שבין שני קצוות מנוגדים: האחד - צמצום מעורבות המדינה ואחריותה לרווחת האוכלוסייה, השני - הרחבת האחריות והדאגה לרווחת קבוצות נבחרות באוכלוסייה בתחומי חיים נוספים. התגברות המגמות הנוכחיות של צמצום מעורבות המדינה בתחומי הרווחה פועלת לרעתה של אוכלוסיית הילדים, החסרה כוח פוליטי ואינה יכולה לפעול כקבוצת לחץ כדי להשפיע על הגדלת חלקה במשאבי מדינת הרווחה.

אולם זכויות ילדים יש לבחון גם בזיקה לעקרונות שוויון הזכויות. הדיון בזכויות ילדים ונוער צריך להיערך ביחס להתחלת עקרון השוויון על ילדים בכל תחומי החיים: לא רק בהגנה מפני התעללות והזנחה אלא גם במתן הזדמנות שווה בלימודים, ברכישת מקצוע ובתעסוקה, בחיי תרבות, בזכות להתארגנות וחופש ביטוי.

במימוש זכויות ילדים נודעת חשיבות להבחנה אם מדובר בזכויות קיומיות הנוגעות לחייהם של ילדים ונוער או בזכויות ערכיות. מטבע הדברים, כאשר רשויות צריכות להחליט על הקצאת משאבים ועל חקיקה תהיה העדפה ברורה לזכויות קיומיות, למרות שערך השוויון מחייב התייחסות שווה לכל סוגי הזכויות. זכויות ההשתתפות של הילדים אינן באות כמעט לידי ביטוי בחקיקה. דו"ח הוועדה למען הילד (דו"ח רוטלוי 2003), מציג שורה של המלצות הנוגעות לשינויים בחקיקה בנושאי ילדים ונוער. בהקשר זה של זכות השתתפות מדגיש הדו"ח את הצורך בחוק, החסר כיום, שיבטיח שיתוף תלמידים בהחלטות הנוגעות לחייהם בתחומי חיים שונים: הבטחת שיתופם ועיגון זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות במוסדות חינוך, שיתופם בהליכי גירושין, וזכותם לייצוג משפטי נפרד. ראוי לשלב המלצות אלו בחקיקה שתעגן את זכויות הילדים בישראל, ברוח האמנה לזכויות הילד, אמנה בינ"ל שישראל חתומה עליה.

השקעה בהון אנושי- מודלים בתחום

הקיצוץ בהוצאה הציבורית לקצבאות ילדים מבטא הצטמקות מערכת הרווחה בישראל. הגדלת מצוקות לצד הקפאה או הקטנה של תקציבים משמעותה הגדלה של פערים בין צרכים לבין רמת המיצוי בפועל. מחסור זה מבטא ניגוד פנימי בין גישה מוצהרת הטוענת למתן שירותים לצורך הגדלת ההון האנושי, לבין אי-אספקת שירותים נדרשים לילדים ולנוער. הגישה הגורסת העצמה של פרט באמצעות העלאת רמת החינוך, אינה יכולה להתעלם מהצורך ליצור תנאים מוקדמים שיאפשרו רכישת השכלה והישגים בתחום החינוך שהם המפתח להתקדמות אישית בחברה, לקבוצות חברתיות במצוקה- בעיקר- לילדים ולנוער.

המודל האירי

ניתן להתייחס למודל של אירלנד להתמודדות עם הסוגיה, כמודל של השקעה מרוכזת, בטווחי זמן נתונים ומוגבלים, בחינוך כיעד לאומי: הפניית המשאבים לחינוך, להכשרה מקצועית-טכנולוגית חדשנית תרמה, בתקופת זמן קצרה יחסית, להגדלה משמעותית של ההשתתפות בכוח העבודה, לצמיחה מהירה ולהקטנת אבטלה. הדגם האירי מהווה למעשה יישום של מודלים תיאורטיים שהוצגו בישראל (בן דוד ד. , סיון ד.) ואשר הצביעו על קיומן של שלוש תופעות עקביות בישראל מאז שנות ה-70: שעורי צמיחה נמוכים, עליה מתמשכת באבטלה ועליה במימדי העוני ואי-השוויון. לפי המודלים המוצעים, ההתמודדות עם סוגיות אלו היא ע"י שימוש בגישה מערכתית של הקטנת העוני והגברת הצמיחה ע"י השקעה בחינוך. כיום ישנו בזבוז של הפוטנציאל האנושי בישראל: שעורי ההשתתפות בכוח העבודה נופלים מאלו של מדינות מערביות (הפער מקורו בשעורי השתתפות נמוכים של בעלי השכלה נמוכה בכלל, ושל חרדים כמו גם נשים לא-יהודיות, בפרט). ההתמודדות הנדרשת במצב זה, להערכת החוקרים, היא באמצעות מדיניות כלכלית חברתית מועדפת של שיפור מיומנויות העבודה והגדלת רמות ההשכלה שתביא לעליה בשעורי ההשתתפות של לא-משתתפים בעלי השכלה נמוכה. השבחת כוח העבודה היא דרך רצויה לניווט מדיניות חברתית לחוסן לאומי באמצעות מדיניות השקעה חברתית.

השבחה כזו מחייבת :

א. חקיקה, בהתאם לדיון לעיל בנושא זה.

ב. הגדלת המשאבים המיועדים לקבוצות הגיל הצעירות של ילדים ונוער. הכוונה היא לאיגום משאבים ממקורות שונים, ממשלתיים ולא-ממשלתיים.

ג. בניית תכנית התערבות אינטגרטיבית, רב-ממדית וכוללנית המשלבת תכניות חינוך ורווחה, בדרך של מניעה, איתור, הדרכה ושיקום.

הגדלת "עוגת המשאבים" או - מקומם של ארגונים לא-ממשלתיים בהשבת ההון האנושי ובמערכת שירותי הרווחה

שירותי הרווחה האישיים ממומנים ברובם ע"י הממשלה והרשויות המקומיות, אך מופעלים ע"י גופים ממשלתיים, רשויות עירוניות וע"י ארגונים לא-ממשלתיים שונים. היקף פעילותם של ארגונים אלו מצוי במגמת עליה בשנים האחרונות, ומבטא את מדיניות עידוד הפרטת אספקת שירותי הרווחה.

מרכזיותם של ארגונים אלה בולטת בכל הנוגע לאספקת שירותים לילדים ולנוער: חלק ניכר מהילדים שוהה במוסדות שבעלות ארגונים לא-ממשלתיים, שירותי האומנה לילדים הועברו ברובם לארגונים אלה, וכמותם גם שירותי האימוץ ומרכזי החירום לילדים. בחרתי להרחיב היריעה בתחום זה לאור הערכתי שחשיבותם וחלקם בתוכניות ילדים ונוער בסיכון ילך ויגדל בשנים הקרובות.

ארגוני המגזר השלישי מוגדרים בישראל מתוקף חוק העמותות (1981) וכוללים 3 דפוסי התאגדות עיקריים: עמותות, הקדשים וחברות לתועלת הציבור. לצידם פועלים ארגונים שהתאגדו בעבר בדפוסים אחרים כגון: אגודות עותומניות או שיתופיות, והם ממשיכים לפעול בדפוסי התאגדותם הקודמים. ארגונים אלו פועלים למען מטרה חברתית ואינם מחלקים רווחים. ארגונים אלו נשענים על מסורות שונות: מקומיות - יהודיות וכלל חברתיות-אנושיות של "עזרה לזולת", שהתבטאה בעבר בעיקר בסיוע חומרי בכסף, במזון ובמוצרים אחרים לקבוצות נזקקות בחברה.

התפתחות מדינת הרווחה, תרמה להעברת האחריות לסיוע לנזקקים למסגרות ממלכתיות, ולצד הסיוע הישיר שספקה המדינה לקבוצות הנזקקות באמצעות תמיכות כספיות, התפתחו גישות של סיוע באמצעות שירותי טיפול שונים: אבחון, מניעה, שיקום והקניית מיומנויות שונות לקבוצות נזקקות. ארגוני המגזר השלישי המשיכו להתקיים בהיקף מוגבל, אך עסקו בעיקר בסיוע הלא-חומרי.

בשנים האחרונות, עם הצטמצמות משאבי הרווחה הממשלתיים, והתפשטות גישות המצדדות בהפרטה בכלל, והפרטת שירותי רווחה בפרט, גדלה מעורבותם של ארגוני הרווחה בהפעלתם ובאספקתם של תחומים שונים אשר בעבר נתפסו כתפקידי המדינה.

ארגוני רווחה בישראל מהווים כ- 13.5% מכלל ארגוני המגזר השלישי בתחילת 2002, והם כוללים 3 סוגי ארגונים:

- ארגונים המכוונים לקבוצות ספציפיות כגון: ילדים, נשים זקנים.
- ארגונים המטפלים במצוקה חומרית.
- ארגוני רווחה אחרים.

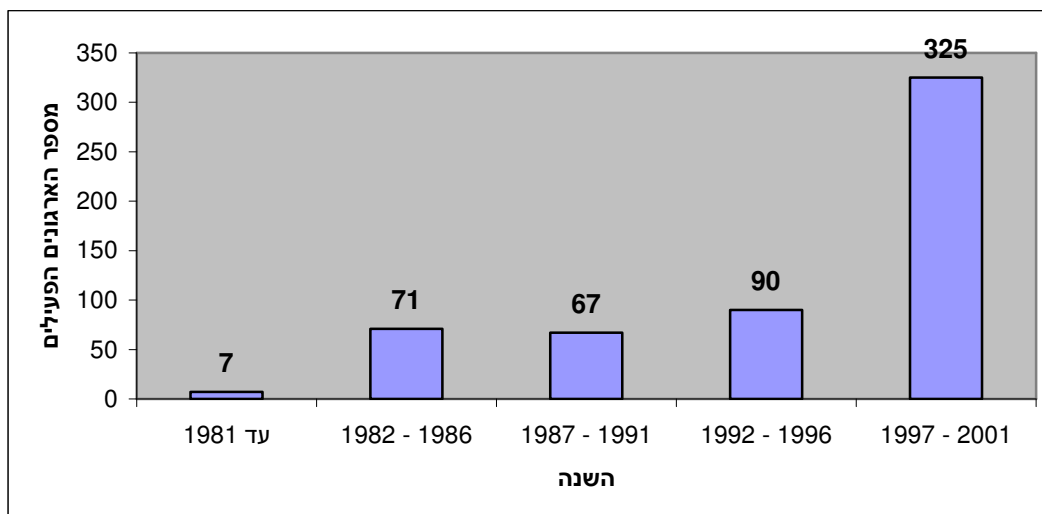
א. ארגונים לרווחת ילדים ונוער.

ארגוני רווחה בתחום ילדים ונוער (בהגדרתם הרחבה: כל ארגוני הרווחה שקהלי היעד שלהם הינם ילדים ונוער) מהווים כשליש מכלל ארגוני הרווחה של המגזר השלישי. בתחילת שנת 2002 היו בישראל כ- 560 ארגונים פעילים שעסקו ברווחת ילדים ונוער. ארגונים אלו מהווים כ- 35% מסך 1,606 ארגוני הרווחה הפעילים (ארגונים המפעילים שירותים בשטח) בתקופה הנדונה.

עליית חשיבותם של ארגוני הרווחה בישראל בשנים האחרונות, באה לביטוי בגידול המהיר שחל במספרם של ארגוני רווחה בכלל ושל ארגונים לא-ממשלתיים לרווחת ילדים ונוער בפרט, שמספרם הכולל עלה פי 3.6 במהלך 5 השנים האחרונות: מ- 90 ארגונים פעילים בתחילת שנת 1997 ל- 560 בתחילת 2002.

הנתונים מוצגים להלן:

תרשים 7 - התפתחות מספרם של ארגוני רווחה פעילים לילדים ולנוער בשנים 1981-2001 (נתונים לסוף שנה במספרים מוחלטים)



המקור: המגזר השלישי בישראל אוניברסיטת בן-גוריון בנגב 2003

על אף מספרם הגבוה של ארגונים אלו, מרוכזים קרוב למחציתם ב- 4 ישובים: בירושלים, ת"א, בני ברק ובחיפה. בולט חלקם הגבוה של הארגונים בירושלים ובבני ברק המהווים 23% ו- 6% מהסה"כ בהתאמה, ומבטאים כנראה, את מסורת הסיוע הרווחת בקהילות הדתיות בערים אלו, אך גם את מצוקותיה וצרכיה של האוכלוסייה המקומית.

91% מהארגונים הפעילים בתחום רווחת ילדים ונוער, מוגדרים כארגונים מעניקי שירותים, ורק חלק קטן הם ארגוני סגור או מימון. כלומר, הסיוע בשירותים- הוא סוג הסיוע הרווח בקרב ארגוני רווחה לילדים ונוער. רק חלק קטן מהארגונים (125 ארגונים המהווים כ- 22% מסה"כ) הוכרו כמוסד ציבורי לעניין תרומות לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. ארגונים אלו הם ברובם ארגונים לא- מגזריים המכוונים לכלל האוכלוסייה. הנתון האחרון מרמז אולי על הנהלים הנוכחיים שאינם מעודדים הכרה בארגונים לצורך ניכוי מס. בהקשר זה ראוי לתת את הדעת גם לגובה הסכומים המוכרים כתרומה כיום, ולצורך בעדכונם על מנת לעודד ארגונים לקבל הכרה ופטור ממס על תרומותיהם המיועדות לרווחה. בשנים האחרונות עלה הפטור ממס לתרומות פי 5 (מ-400 אלף ש"ח ל 2 מיליון ש"ח לשנה).

ב. מגמות בהקצאות ממשלה לעמותות לרווחת ילדים ונוער.

הממשלה מעבירה כספים למימון פעילויות ארגוני המגזר השלישי ב- 3 נתיבים עיקריים:

- תמיכות המעוגנות בתקציב המדינה, אשר יעדיהם נקבעים ע"י המשרד הממשלתי התומך.
- תשלומים על פי חוזים או תשלומים לרכישת שירותים.
- תשלומים על פי חוק. תשלומים אלו מועברים תמורת שירותים שהממשלה חייבת לספק על פי חוק, כגון: שירותי חינוך.

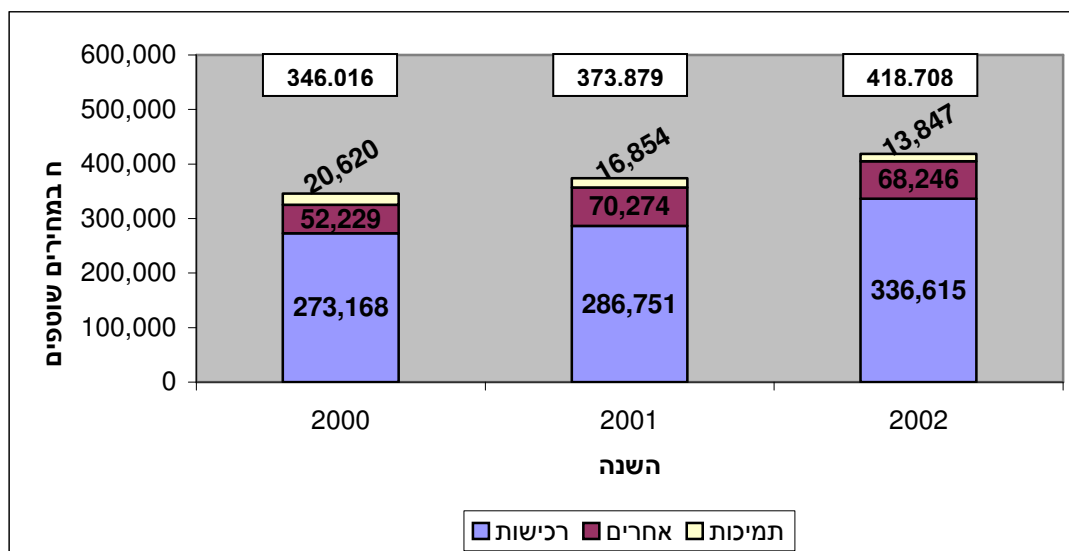
בנוסף מעבירה הממשלה תמיכות לארגוני המגזר השלישי מתוקף חוקים ספציפיים כמו, חוק הבריאות המחייב העברות ממשלה לקופות החולים השונות, או חוק ההשכלה הגבוהה המחייב תמיכת ממשלה במוסדות ההשכלה הגבוהה.

הניתוח בהמשך הסקירה מתייחס ל- 3 התמיכות הראשונות הנזכרות לעיל.

הקצאות ישירות של הממשלה לארגוני רווחה לילדים ונוער מתבצעות ברובן כרכישות של שירותים שהממשלה רוכשת מהעמותות, אך גם כתמיכות בארגונים המקדמים את מדיניות הממשלה ומשרדיה השונים. חלק קטן מהתשלומים מועברים על פי חוק, אולם משקלו של דפוס זה הוא נמוך כיום בתחום

הרווחה בהשוואה לתחום החינוך שבו מועברים לארגונים רבים תשלומי ממשלה מתוקף חוק חינוך חובה. הנקודה האחרונה מהווה חיזוק לטיעון בדבר הצורך בעיגון בחקיקה של תקצוב ממשלה לשירותי רווחה. בשנת 2002 הועברו ע"י הממשלה כ- 418.7 מיליון ש"ח לארגונים בתחום רווחת ילדים ונוער, וכ- 80% מהתשלומים הועברו כרכישות. רוב התשלומים, כ- 75% מסה"כ התשלומים הועברו באמצעות משרד הרווחה, בנוסף נרשמו גם העברות ע"י משרד החינוך והתרבות ומשרד הבריאות, אולם גובה הסכומים המועברים על ידם הוא, כאמור, נמוך בהשוואה להעברות המתבצעות ע"י משרד הרווחה. במהלך השנים 2000 – 2002 חל גידול של 21% (במחירים שוטפים) בהיקף תשלומי ממשלה לעמותות רווחה לילדים ונוער: מ- 346 מיליון לכ - 419 מיליון.

תרשים 8 – תשלומי ממשלה לארגוני רווחה לילדים ונוער בשנים 2000 – 2002



לאורך זמן ניכר גידול בהעברות ממשלה לעמותות לרווחת ילדים. מגמה זו משקפת את התחלופה שחלה בין מעורבות ממשלתית ישירה באספקת שירותי רווחה בכלל, ושירותי רווחה לילדים ונוער בפרט, לבין מעורבות עקיפה באמצעות העברת כספים לצורך רכישת שירותים המסופקים ע"י ארגוני המגזר השלישי. אחד מגילוייה של מגמה זו הוא הגידול שחל במספרן של עמותות הרווחה ושל התארגנויות של קרנות וגורמים שונים בקהילה העסקית למעורבות משמעותית יותר באספקת שירותים וסיוע לילדים ונוער.

ג. ארגונים לא-ממשלתיים לרווחת ילדים ונוער: אשלים, קרן סקט"א-רש"י וקרן יניב.

תחום אספקת השירותים לילדים ונוער באמצעות ארגונים לא ממשלתיים נמצא במגמת גידול. מצאנו לנכון להציג ארגונים המייצגים דפוסים שונים של אספקת שירותים לילדים ונוער:

קרן סקט"א-רש"י אשר התמקדה בהתחלה בטיפול בילדים במצוקה באזור הדרום ולאחר מכן בכל הארץ באמצעות השקעות כספיות מסיביות. קרן סקט"א-רש"י נוסדה ב- 1984 כקרן משפחתית פרטית המסייעת לאוכלוסייה החלשה מקרב ילדים ונוער בסיכון. הקרן מספקת שירותי בריאות, רווחה וחינוך לילדים במצוקה, ותורמת לשיפור מצבם החומרי ולשילובם החברתי. בראשית דרכה הפעילה קרן רש"י שירותים ביישובי הדרום בלבד. עם השנים התרחב טווח הסיוע הגיאוגרפי גם ליישובי הפריפריה בצפון.

הקרן פועלת בשיתוף הממשלה וארגונים נוספים כדי לספק פתרונות יעילים לילדים בסיכון.

אחד משירותיה הבולטים של הקרן ב- 2003 הוא "מפעל הזנה" לילדים בביה"ס בהיקף שנתי של כ- 62 אלף ארוחות. כדי להמחיש את היקף תקציבי הקרן, נציין כי בשנת 2002 הגיעו הוצאות הקרן בתחום הרווחה החברתית בלבד לכ 4.7 מיליון \$- סכום שהוא בסדר גודל של **כשמינית** (13%) מסך הוצאות הממשלה ב- 2003 לטיפול קהילתי בילדים ונוער באמצעות משרד הרווחה. סכום זה אינו כולל מיליוני דולרים נוספים שהקרן משקיעה בתחומי החינוך והבריאות.

עמותת "אשלים" הוקמה ב-1998 ע"י הגוינט והממשלה והיא מייצגת דפוס של ייזום ופיתוח שירותים והכשרת כוח אדם מקצועי בתחום ילדים ונוער. ניתוח תקציב "אשלים" ל-2003 מצביע על סך מקורות של 7.1 מיליון \$, בדומה לתקציב 2002. מתוך סך המקורות, מימנה הממשלה (באמצעות משרד הרווחה) 3 מיליון \$, הגוינט מימן חלק דומה (3 מיליון \$), וכ-1 מיליון \$ הגיע כתרומות (מהפדרציה היהודית של ניו-יורק). כספים אלו יועדו לפעילויות שונות ולקבוצות גיל שונות של ילדים: לחיזוק ההורות של משפחות עם ילדים צעירים, לפיתוח מערכות קהילתיות לילדים בסיכון גבוה ולמשפחותיהם כך שיסייעו בהשאת ילדים בגילאי 6-14 בקהילה, לקידום הישגים לימודיים של נוער מנותק במערכת החינוך הפורמלי ועוד.

קרן יניב שהיא קרן פרטית חדשה אשר יחד עם קרן סקט"א-רש"י, אשלים, משרדי הממשלה ותורמים נוספים מתוכננת לפעול בקרוב למען ילדים ונוער בסיכון, והיא מייצגת דפוס נוסף של פעילות: מספר ארגונים הפועלים ביחד כדי לקדם בשנים הקרובות את נושא המניעה, הטיפול ושירותים נוספים למען ילדים ונוער בסיכון. עד לכתיבת שורות אלה גייסו השותפים כ-70 מיליון דולר והמטרה המיידית להגיע ל-100 מיליון דולר ולהתחיל לפעול בשנת 2004.

לסיכום - חל גידול בהיקף עמותות וארגונים לא-ממשלתיים המספקים שירותי רווחה בישראל. התפתחות זו מביאה לראיית המגזר השלישי כמשאב בעל משקל משמעותי בתקצוב פעילות חברתית במשק. ההתפתחות המהירה באספקת שירותי רווחה לילדים ונוער באמצעות עמותות לא-ממשלתיות מעלה מספר שאלות לגבי הצורך בהבטחת רציפה של תקבולים מהממשלה לארגונים, בבניית נהלי עבודה ובקביעת סדרי עדיפויות בסיוע ובדרכי האספקה הרצויות.

כיום בחירת תחומי הסיוע וסוגי השירותים שמספקות העמותות והקרנות נעשים בעיקר על פי שיקוליהן של הקרנות והעדפות התורמים, ולא בהכרח עפ"י עוצמת הצרכים ומידת חסרונם בפועל. הפניית משאבים מתרחשת פעמים רבות על פי הלכי רוח הרווחים בציבור, מצב היוצר "קיפוח" בהקצאת משאבים לתחומים שאינם נהנים מתדמית מועדפת.

הנקודה האחרונה מעלה את הצורך בתכנון אסטרטגי ותאום באספקת שירותים ע"י ארגונים לא-ממשלתיים, טיעון שהוא פרדוכסלי לכאורה שכן מדובר בארגונים וולונטריים. עם זאת על מנת למנוע בזבוז, כפילויות, תחומים לא-מכוסים, נדרשים מיסוד, תאום ותכנון של פעילות ארגונים אלו אשר צפוי שיביאו לייעול בהקצאה ובשימוש במשאבים לרווחת האוכלוסייה בכלל וילדים ונוער בסיכון בפרט. בתכנון והפעלת שירותים בעתיד, יש להפעיל תכניות הערכה לבחינת תועלות ויעילות השירותים מול עלויותיהם, כדי לעשות שימוש מושכל בהעברות ממשלה לארגונים אלו. ניתן ללמוד על אופי פעולה מעניין לשילוב ארגונים לא-ממשלתיים בטיפול בילדים ונוער מהדגם ההולנדי.

הולנד המאופיינת במסורת ממושכת של פעילות ארגונים וולונטריים לא-ממשלתיים לרווחת הציבור מהווה דוגמה לשילובם של ארגונים אלו במדיניות רווחה לילדים ונוער. ארגונים אלו מתקצבים בעיקר ע"י המדינה, לצד מקורות מימון עצמיים מתרומות. בהולנד קיימת מערכת חקיקה מסועפת המעגנת את הזכויות והטיפול בקבוצות הנזכרות על בסיס חוקים, נהלים ותקנות. הארגונים הם המפעילים והמספקים את השירותים השונים לילדים ולנוער בפריסה ארצית, מתוך נקודת מוצא של אספקת השירותים בקהילה (ולא במוסדות), כדי להבטיח את שילובם של הילדים בעתיד כבוגרים המעורבים ותורמים לחברה.

תכנית ההתערבות המוצעת

מכל האמור לעיל למדים אנו כי נדרשת תוכנית התערבות ברמה הלאומית ובעדיפות ראשונה להצלת הדור הבא של המדינה מסכנה של פגיעה משמעותית ביכולתו לתפקד כמשאב אנושי איכותי - החיוני לחוסנה הלאומי של המדינה. התכנית תהיה מיועדת להקטין את הפגיעה בילדים שהיא תוצאה של הקיצוצים בתקציבי הרווחה הן בתחום הקצבאות והן בתחום אספקת השירותים.

נקודת המוצא בהפעלת תכנית כזו היא שילדים ונוער אינם נושא למיקוח פוליטי או לפגיעה במסגרת תוכנית כלכלית כלשהי. טובת המדינה וחוסנה העתידי תלויים בקבוצה זו ואל לה ליפול במאבק המתנהל בין גישות חברתיות וכלכליות שונות. יש להבטיח שיתוף כל הגורמים בהענקת שירותים לילדים. כדי לחלץ ילדים ממצבי סיכון ומצוקה ולהבטיח שילובם בחברה ותרומתם העתידית ברמות חיים נאותות, נדרשת **הסכמה לאומית להתערבות כזו שתביא עמה העצמה של החוסן הלאומי של ישראל.**

התוכנית תהיה אינטגרטיבית ותשלב סיוע בחינוך וחיזוק הסביבה החברתית בקהילה ובמשפחה ושירותים תומכים אחרים, ומימונה יהיה בשיתוף הארגונים הוולונטריים והקרנות העוסקים בנושא זה. יעדי התכנית ייקבעו בתכנון לטווח רחוק, במונחים הניתנים לכימות ולמדידה ויכללו: מניעת מצבי פגיעה, איתור מוקדם של ילדים בסיכון, הגנה על נפגעים, תמיכה חיזוק וסיוע לילדים בסיכון ולמשפחותיהם. בנובמבר 2003 התקבלה החלטת ממשלה ביזמת שר הרווחה, זבולון אורלב, על הקמת ועדה בינמשרדית לטיפול במצוקת ילדים. הועדה בראשות פרופ'. שמיד, מנהל ביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, אמורה להתייחס לממדיה השונים של הסוגיה, ולהציע פתרונות משולבים להתמודדות. לסכום הנושא חשוב כי "כנס הרצליה" יוביל מספר המלצות חשובות לעתידם של ילדים ונוער בסיכון:

- ממשלת ישראל תקבל החלטה לצמצם את אחוז הילדים החיים מתחת לקו העוני מ 30% ל 15% עד שנת 2010 ותקצה המשאבים הנחוצים לכך למוסד לביטוח לאומי ולמשרדים הממשלתיים הקשורים לנושא.
- הממשלה תמנה גורמים מקצועיים אובייקטיביים אשר יבדקו את רמת הפגיעה בילדים ונוער עקב תוכניות החירום האחרונות וימליצו על דרכים מיידיות לתיקון המצב ולמניעת פגיעה חמורה יותר ומתמשכת.
- לאור מעורבותן החיובית של קרנות פילנתרופיות והתוצאות הברוכות של שיתוף פעולה איתן, תקבע הממשלה מדיניות של מינוף תקציבי ותקצה משאבים לתיאום, פיקוח והשלמת תקציבים לפרויקטים אשר יוגדרו כפרויקטים לאומיים בתחום ילדים ונוער בסיכון.

מקורות:

1. אשלים (2003), תכנית עבודה לשנת 2003.
2. בן-ברוך ס. (2003) מציאות ודרכי התמודדות במשטרת ישראל. מתוך אתר האינטרנט של המשטרה, 2003.
3. בן-דוד ד., (2003), מאמרים בסדרה: מפת דרכים חברתית-כלכלית, עיתון גלובס, 29 ביוני - 2 ביולי.
4. בן-שלום י., (2003), יישום זכויות-המקרה של יישום זכויות ילדים ונוער בישראל, חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה, מרץ.
5. גדרון ב. וכץ ח., (1998) המגזר השלישי בישראל ניתוח ראשוני, מחקר במגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
6. גדרון ב. אלון י. בן-נון ר., (2003) דו"ח מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מרץ
7. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003) ילדים, המועצה הלאומית לשלום הילד, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים ספטמבר 2003
8. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003), שנתון סטטיסטי מס' 54, לוחות נבחרים, ירושלים, ספטמבר.
9. המוסד לביטוח לאומי (2003) ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2002, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים אוקטובר 2003
10. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, (2003), ההשלכות של "תכנית ההבראה למשק הישראלי" על המוסד לביטוח לאומי, מרץ.
11. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, (2002), דו"ח ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, נובמבר.
12. המועצה לשלום הילד (2002), דוח שנתי מנובמבר.
13. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, דוחות לשנים 1999-2002.
14. מרכז אדוה, (2002), מבט על התקציב 2003, הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים, דצמבר.
14. מרכז אדוה, (2003), שינוי ערכי במדיניות הממשלה, מאי.
15. מרכז אדוה, (2003), תגובות ל"תכנית להבראת כלכלת ישראל", מרץ.
16. (2003) זכאות לתעודת בגרות לפי ישוב 2001-2002.
17. משרד העבודה והרווחה (2002), ילדים בסיכון, האגף לשירותים חברתיים במשרד העבודה והרווחה, ירושלים, מרץ 2002.
18. משרד העבודה והרווחה (2002) יעדים ומשימות האגף לנוער צעירים ושירותי תקון במשרד העבודה והרווחה, ירושלים, ספטמבר 2002.
19. משרד העבודה והרווחה (1998) תכנית אב לאומית לנושא ילדים ונוער בסיכון ואלימות במשפחה, משרד העבודה והרווחה, ירושלים, 1989.