



מדינת ישראל  
משרד הרווחה



האגף למחקר, תכנון והכשרה

האוניברסיטה העברית בירושלים  
בית הספר לעבודה סוציאלית  
ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד



נייר עמדה



קבוצת המחקר במדיניות חברתית

# בין הדרה חברתית למדיניות חברתית

פרופ' אברהם דורון

ירושלים, כסלו תשס"ז, דצמבר 2006

מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד הרווחה

**האגף לתכנון מחקר והכשרה במשרד הרווחה** עוסק באיסוף, יצירה והפצה של מידע וידע בתחומי מדיניות, מחקר והפעלה של שירותיו. האגף עוסק בייזום מחקרים, שמטרתם לספק נתונים תקפים הקשורים לאוכלוסיות שהמשרד מופקד על טיפולן, כדי לשפר את המערכות הארגוניות והמקצועיות בתכנון מדיניות הרווחה של המשרד. מטרת האגף היא לגבש ולהוביל תהליכי תכנון וקביעת מדיניות במשרד; להכשיר עובדים בשירותים החברתיים; לפתח ולגבש ידע ולהנגישו לאנשי פרקטיקה, למנהלים בשירותי הרווחה ולאלה הקובעים את מדיניות הרווחה.

**קבוצת המחקר במדיניות חברתית** פועלת מאז ראשית שנת 2004 במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד שבאוניברסיטה העברית בירושלים. במסגרת פעולתה מבקשת הקבוצה לעודד את המחקר בתחומי המדיניות החברתית, לנתח את המדיניות החברתית הממשלתית, לפרסם תוצאות מחקרים מן הארץ והעולם, ולהציג מידע השוואתי על תחומים שונים של מדיניות חברתית. באמצעות פעולותיה ופרסומיה, קבוצת המחקר שואפת לתרום תרומה משמעותית לדיון הציבורי בנושאי מדיניות חברתית בישראל.

## תקציר

הדרה חברתית היא התהליך שבגיניו קבוצות מסוימות באוכלוסייה נדחקות לשוליים ונמנע מהן להשתתף השתתפות מלאה בחיי החברה בה הם חיים. תופעת ההדרה נובעת משורה של סיבות הפועלות ומחזקות אחת את האחרת. בראשן נמצאים העוני והמצוקה הכלכלית, אבל היא נובעת גם מחינוך והשכלה בלתי מספיקים, בריאות לקויה, וכן מהעדר כישורים תעסוקתיים נאותים וכישורים חברתיים אחרים. סיבות אלה מרחיקות קבוצות גדולות באוכלוסייה ממקומות עבודה, מהיכולת להשיג הכנסה נאותה ומהזדמנויות להתקדמות במסלול החיים. היא גם מונעת מקבוצות אלה לקחת חלק פעיל ברשתות החברתיות והקהילתיות, היא מקרינה על מעמד האזרחות ויש לה השלכות מרחיקות לכת על האינטגרציה החברתית של קבוצות מוחלשות בזרם המרכזי של חיי החברה.

השימוש במושג של הדרה חברתית הוא חדש יחסית והוא נכנס לשיח הפוליטי והאקדמי בעשור האחרון של המאה ה-20. למרות שהשימוש במושג ההדרה נפוץ מאד בתקופה האחרונה, הוא נשאר להיות בעייתי מבחינה תיאורטית ונתפס כמוגבל מבחינת אפשרות יישומו המעשי, היינו, עד כמה ניתן להשתמש בו בתכנון צעדים של מדיניות חברתית.

ההדרה פוגעת קודם כל באופן ישיר בתנאי החיים של האנשים המתנסים בה בחיי היום יום שלהם. אבל היא יכולה גם לעבור מדור לדור ולפגוע בסיכויי החיים של אנשים בדור הבא. העברה מעין זו עלולה להתרחש כאשר אנשים, או קהילות ואזורים גיאוגרפיים, סובלים מצירוף של בעיות או חסכים הקשורים האחד באחר, כמו אבטלה, כישורים תעסוקתיים ירודים, הכנסה נמוכה, תנאי מגורים גרועים, בריאות לקויה, השתייכות לקבוצה של מיעוט אתני, וחיי משפחה מעורערים. החסכים הקשים שאנשים ומשפחות סובלים מהם נוטים לכן להשפיע לא רק על פני מסלול החיים שלהם עצמם אלא גם על זה של ילדיהם.

תנאי ראשוני לגיבוש אסטרטגיות לטיפול בבעיות ההדרה הוא גילוי התופעה, העלאתה על פני השטח ומתן פומבי לקיומה. הפתרון לבעיות ההדרה אינו מצוי בפעולה אחת המוגבלת בזמן ובמקום, אלא שהמאבק נגדה צריך לכלול אסטרטגיות ואמצעים רבים ומגוונים. ביניהן יש לכלול פעילויות שונות המכוונות להגשת סיוע ברמה אישית, או ברמה קהילתית-קולקטיבית. ההפעלה של סוגי הפעילויות האלה יכולה להיעשות באמצעות השירותים המוסדיים השונים וכן על ידי שיתוף עם השירותים המופעלים על ידי גופים במגזר הוולונטרי. בין האסטרטגיות המכוונות

להגשת סיוע ברמה אישית ניתן לכלול את מגוון הדרכים לטיפול סוציאלי כפי שהן מוכרות ומקובלות בשירותי הרווחה האישיים (ה-personal social services). בין האסטרטגיות הקולקטיביות-הקהילתיות חשוב לציין את שיפור מערכת הביטחון הסוציאלי, שיפור במנגנוני ההגנה של עובדים ברמות שחר נמוכות שחסרים הגנה כזאת, ופיתוח מנגנונים של אפליה מתקנת, אישיים וקהילתיים, במקרים של הדרה מתמשכת.

# בין הדרה חברתית למדיניות חברתית

פרופ' אברהם דורון

## מהי הדרה חברתית?

קשה מאד למצוא הגדרה מוסכמת של המושג הדרה חברתית. למושג זה ניתנים לעתים קרובות מובנים שונים ואלה משקפים את הגישות השונות הרווחות לגבי הנושא בתיאוריות של מדעי החברה, באידיאולוגיות פוליטיות שונות ובדפוסי השיח שהתפתחו בארצות שונות. המושג של הדרה חברתית קשור קשר הדוק לרעיונות השונים של אינטגרציה חברתית, סולידריות ולכידות חברתית ומעמד האזרחות. בספרות הענפה שהתפתחה בנושא מקובל להניח כי הדרה חברתית היא התהליך שבגיניו קבוצות מסוימות באוכלוסייה נדחקות לשוליים ונמנע מהן להשתתף השתתפות מלאה בחיי החברה בה הם חיים.

ההדרה החברתית במובן של דחיקה לשוליים, מרגינליזציה, אינה קשורה בסיבה אחת. היא נובעת משורה של סיבות הפועלות ומחזקות אחת את האחרת. בראש הסיבות האלה נמצאים העוני והמצוקה הכלכלית, אבל היא נובעת גם מחינוך והשכלה בלתי מספיקים, בריאות לקויה, וכן מהעדר כישורים תעסוקתיים נאותים וכישורים חברתיים אחרים. מצב זה מרחיק קבוצות גדולות באוכלוסייה ממקומות עבודה, מהיכולת להשיג הכנסה נאותה, ומהזדמנויות להתקדמות במסלול החיים. היא גם מונעת מקבוצות אלה לקחת חלק פעיל ברשתות החברתיות והקהילתיות. כפועל יוצא מכך לקבוצות אלה יש נגישות מועטה בלבד למקורות הכוח ולעמדות בגופים בעלי יכולת של החלטה והכרעה המשפיעים על תחומי חיים עיקריים, דבר המסביר גם את הדחיקה שלהם לשולי החברה (Social Lister, 2004 Hills, 2004). (Estivill, 2003; Exclusion Unit, 2004).

מה שמבדיל בין עוני ומצוקה כלכלית ובין הדרה חברתית הוא דינאמיות של המושג הדרה. כשמדובר בעוני, ובמיוחד בעוני במובן אבסולוטי, ההתייחסות היא למחסור כלכלי, שפירושו חוסר היכולת של אנשים ומשפחות לרכוש סל מוגדר של מצרכים ושירותים הנחשבים כנחוצים על מנת להתקיים ברמה של מינימום של קיום בחברה בזמן נתון. לעומת זאת, המושג הדרה חברתית מאפיין תהליך שיש בו דינאמיות ויחסיות. היחסיות מתייחסת למעמדו של האדם בחברה וזיקת הגומלין שלו אליה. הבעייתיות של מעמדו היא מבנית ביסודה ואינה קשורה בהכרח בהתנהגותו האינדיווידואלית. הדבר מתבטא בכך שאנשים נחשבים מודרים בחברה מסוימת במקום מסוים ובזמן נתון כאשר ההשתתפות שלהם בחיי החברה היא

גבולית והם אינם מסוגלים לשלוט בכוחות עצמם בתחומים חשובים של חייהם (Atkinson, 1998; Spicker, 1997). נוסף לכך, עוני נתפס בדרך כלל כבעיה של האדם כפרט או כבעיה של המשפחה ומשק הבית. הדרה חברתית, לעומת זאת, נתפסת כפועלת ברמות שונות, גם ברמה של הפרט ומשק הבית, אבל גם ברמה הרחבה יותר של השכונה, הקהילה והחברה הכלל לאומית.

יסוד מרכזי בהערכת ההדרה היא במידת ההשתתפות של האנשים בארבע סוגי פעילות: בצריכה - היכולת לרכוש כמות נתונה של מוצרים ושירותים המאפשרת קיום ברמת חיים של מינימום בכבוד; ייצור - לקיחת חלק בעשייה כלכלית ו/או חברתית הנושאת עמה תמורה; פעילות פוליטית - מעורבות בפעילות שיש בה יכולת להשפיע על קבלת החלטות הנוגעות לחייהם; אינטגרציה חברתית - שילוב בחיי משפחה, ברשתות חברתיות ובקהילה (Burchar, LeGrand & Piachaud, 2002).

השימוש במושג של הדרה חברתית הוא חדש יחסית והוא נכנס לשיח הפוליטי והאקדמי בעשור האחרון של המאה ה-20. המושג הועלה אמנם לראשונה בנושא לדיון בצרפת תחת הכינוי של Les Exclus בשנות ה-60 (Klanfer, 1965), אולם הוא לא זכה אז לתהודה מספיק רחבה. הוא הפך להיות מקובל בקהילייה האירופית בשנות ה-80 וה-90, בחלקו כתוצאה מחוסר הרצון של כמה מן הממשלות באירופה להמשיך ולהשתמש במושג של עוני. ממשלות אלה הניחו שהמונח הדרה חברתית הוא ביטוי מתאים יותר ויש בו פחות מן האלמנט של הטלת אשמה במדיניות של הממשלות מאשר המושג של עוני (Berghman, 1997). עם הזמן המושג הפך להיות גורם חשוב בשיח הפוליטי המרכזי של הקהילייה האירופית. מועצת השרים של האיחוד האירופי קיבלה ב-1989 החלטה שקראה להילחם בהדרה חברתית ולקדם אינטגרציה ו"אירופה של סולידריות". בהסכם אמסטרדם של 1997 נקבע כי המאבק בהדרה חברתית הוא אחת ממטרות המדיניות של האיחוד. השימוש במושג התקבל במידות שונות של הסכמה על ידי המדינות השונות החברות באיחוד וכמה מן המדינות החברות הקימו מוסדות מיוחדים לפעול למניעת הדרה. הוא אומץ במיוחד על ידי ממשלת הלייבור החדש שהגיעה לשלטון בבריטניה ב-1997 והקימה במרכזו של הממשל החדש יחידה מיוחדת, ה-Social Exclusion Unit, הפועלת כעת ליד המשרד של סגן ראש הממשלה. בועידת הפסגה של האיחוד בליסבון בשנת 2000 הוסכם גם על שיטות שיתוף ותיאום בפעולות למניעת הדרה חברתית ולפעולה למען הכללה חברתית (Lister, 2004) Social inclusion.

המעבר בקהילייה האירופית בשנות ה-90 לשימוש במונח "הדרה חברתית" (Social Exclusion) בא משום שבשנות ה-70 וה-80 סברו שהדיון בבעיות של מצוקה חברתית

וקיפוח (disadvantage) התמקד בצורה מופרזת מדי סביב מושג העונוי. השימוש במושג העונוי בדיונים על בעיות של מצוקה חברתית שם את הדגש בעיקר על הצד הכלכלי של התופעה, ובמיוחד בבעיות של העדר הכנסה או ההכנסה הפנויה הנמוכה שבידי קבוצות האוכלוסייה המוחלשות. למרות החשיבות העצומה שיש למשאבים כלכליים שבידי האדם ומשפחתו לעיצוב תנאי החיים שלהם ולנגישות שלהם לשורה ארוכה של הזדמנויות בהקשר לתנאים אלה, גדלה המודעות למגבלה הקיימת בצורה זו של שימוש במושג העונוי. המעבר לשימוש במושג של הדרה חברתית אמור היה להביא לביטוי כמה ממדים נוספים של מצוקה ומוחלשות ולהדגיש את חשיבותם בנוסף לבעיה של מחסור כלכלי בלבד. השינוי בגישה היה אמור להעביר את הדגש ולהתייחסות לממדים הבאים:

- ◆ ממחסור כלכלי למוחלשות רב-ממדית.
- ◆ מניתוח סטטי בעיקרו לצורת ניתוח דינאמית יותר.
- ◆ משימת דגש על המשאבים של הפרט ומשפחתו להתרכזות במשאבי הקהילה המקומית.
- ◆ מהדגשת הממד החלוקתי לשימת לב לממד היחסי והריבודי (Room, 1999).

המחקרים והדיונים בבעיית העונוי לא התעלמו גם בעבר מן הרב ממדיות של התופעה. אולם הגישה שבאה לביטוי בשימוש במינוח החדש של הדרה ניסתה להדגיש בצורה חזקה ומפורשת יותר שהכנסה נמוכה בלבד איננה מספיקה להבנת התופעה של העונוי. מה שהגישה החדשה רצתה להדגיש היא הבחנה בין הגורמים השונים של מצוקה והפנית תשומת הלב לקשר, למשל, בין מצוקה כלכלית ותנאי דיור ירודים, בין הישגים חינוכיים נמוכים ובין כישלונות בשוק העבודה, בין תנאים מקפחים בתקופת הילדות ובין מצבי בריאות ומחלה בחיים מבוגרים, בין השתייכות לקבוצות מיעוט לבין השתתפות פעילה במוקדי ההחלטות של המדיניות וכו'.

השימוש במונח של הדרה חברתית נושא אתו את המסר, שאנו דנים בבעיה של אנשים ומשפחות הסובלים ממצוקות בתחומי חיים רבים ושונים, במשך תקופות זמן ארוכות, כאשר מצוקות אלה מוגברות על ידי שחיקה חומרית, סביבתית ותרבותית, המתרחשת לא רק בחיים האישיים שלהם אלא גם במקומות המגורים שלהם, יהיו אלה שכונות או קהילות. דבר שמביא עם הזמן להחלשת הקשרים שלהם עם החברה הרחבה יותר, וכאשר הקרע ביניהם ובין החברה הכללית עלול ליהפך במשך הזמן לגורם קבוע ואף בלתי הפיך (Room, 1999).

## היבטים תיאורטיים של הדרה

הדיון בהדרה חברתית תופס מקום נכבד גם בשיח האקדמי המתנהל סביבו וניתנים לו משמעויות סוציולוגיות שונות. אחת המשמעויות קשורה לתפיסת הסולידריות החברתית. לפי תפיסה זו ההדרה נובעת מהתערעות של קשרי הסולידריות בין האדם כפרט ובין קשרי החיים של הקהילה והחברה. כלומר, המושג מתייחס לאנשים שאינם מחוברים לקשת הרשתות הסולידריסטיות הפועלות בחברה. התפיסה הזאת נפוצה בעיקר בין חוקרים צרפתיים ומקורה בגישה הסוציולוגית של דורקהיים (Durkheim) הרואה בסולידריות כחלק חשוב של הסדר החברתי הנורמטיבי ולא רק כדבר הנובע מאיזשהו אינטרס אישי, קבוצתי או מעמדי. חלוקת העבודה בחברה מאופיינת לפי דורקהיים על ידי קשרי גומלין בעלי אופי מוסרי המארגנים את ההתנהגות של האדם כפרט. הסולידריות שבאה לביטוי בקשרי גומלין אלה היא שקושרת את הפרט לחברה הרחבה יותר באמצעות שורה של רשתות הפועלות בתוכה. לפי גישה זאת יש בהדרה חברתית משום איום על החברה כולה, כאשר היא טומנת בתוכה ערעור של הערכים המשותפים הקושרים את האדם לחברה והיא יכולה על כן לגרור אחריה הרס של יסודות הרקמה החברתית העדינה. תפיסה זו רואה לכן את בעיית ההדרה כעניינו של הכלל בעיקרה, שהזיקה שלו לפרט התערערה (Silver, 1994).

משמעות אחרת ניתנת להדרה בתפיסת עולם הליברלית בגירסה האנגלו-אמריקנית שלה. בניגוד לתפיסה הסולידריסטית הצרפתית וגם האירופית הקונטיננטלית התפיסה האנגלו-סקסית היא בעיקרה אינדיבידואליסטית בגישה. היא רואה את ההדרה כתוצאה מספציאליזציה גוברת בחברה המודרנית ושמה את הדגש על הדיפרנציאציה החברתית הנוצרת בעקבותיה, על חלוקת העבודה הכלכלית הספציפית יותר ועל ההפרדה בין תחומי פעילות שונים בחברה של ימינו. לפי התפיסה הליברלית הזאת הסדר החברתי בכלכלה ובפוליטיקה בנוי על רשתות חברתיות שמתקיימות בהן חליפין בין אנשים הפועלים באופן אוטונומי ורצוני בהתאם לתפיסת האינטרסים שלהם. גישה זו שמה את הדגש על אחריותו האינדיבידואלית של הפרט במסגרת מעמדו כחבר בקהילה גיאוגרפית ופונקציונאלית וכאזרח המדינה, אחריות הבנויה על מעין צורת חליפין בין זכויות וחובות המוטלות על כל אחד. ההדרה החברתית נוצרת במשחק החופשי של יחסי הכוחות סביב המעמד של האדם וכוחו פוליטי משחק, המשרת את האינטרס של אלה הנכללים בתוך הזרם המרכזי של תהליכים אלה (שם, Silver, 1994).

הדרה חברתית במובן זה איננה נוצרת לכן במקרה. היא תוצאה של מאבק מתמשך המתנהל בחברה בת זמננו בין קבוצות חברתיות שונות (בעלות רקע אתני, עדתי,



מעמדי, אינטרסים כלכליים, מגדר, גיל וכדומה) על חלוקה של משאבי כוח ושל משאבים אחרים. הדרה חברתית איננה לכן תווית בלבד, או צורת תיוג, שאנו נוטים להדביק באופן אקראי לאנשים ולקבוצות מסוימות, אלא שהיא תוצאה של מאבקים המתנהלים כדבר רגיל, ובמיוחד במסגרת תהליכי השינוי הכלכלי והחברתי המואצים העוברים על החברה שלנו. שינויים חברתיים וכלכליים הם תהליכים רגילים במסגרת הדינמיקה של שינוי בחברה המודרנית. בחברה של שוק כלכלי חופשי המאבק הזה לובש לכאורה אופי בלתי פרסונלי, אבל הוא מטביע את חותמו בכך שהוא משאיר בצד את אלה היוצאים מפסידים במאבק זה ושמוצאים עצמם בדרך זו מודרים מן הזרם המרכזי של חיי החברה. תהליכי הגלובליזציה העוברים על החברה בימינו אלה רק מגבירים את התופעה הזאת וגורמים להחמרתה.

### **הבעייתיות של המושג הדרה חברתית**

למרות שהשימוש במושג הדרה חברתית נפוץ מאד בתקופה האחרונה, ראוי לציין כי המושג נשאר להיות בעייתי מבחינה תיאורטית ונתפס כמוגבל מבחינת אפשרות יישומו המעשי. היינו, קשה להשתמש בו הלכה למעשה בתכנון צעדים של מדיניות חברתית. בשני התחומים הללו, התיאורטי והמעשי, המושג נתון לויכוח נמשך בעולם האקדמי ונמצא בדיון מתמיד באשר לאפשרויות היישום שלו כדי לטפל בבעיות הנובעות מן השימוש בו.

המושג הוכנס כאמור למילון של הקהילייה האירופית מתוך רצון להימנע משימוש במושג עוני בגלל האופי הפוגע שלו. אולם, מתברר שהמושג הדרה חברתית נושא בחובו, לפחות לפי תפיסה תיאורטית מסוימת, יסודות מכתמיים קשים יותר מאשר המושגים של עוני ומצוקה כלכלית. המושג הדרה חברתית כורך בתוכו קרבה מסוימת למושג של תת-מעמד (underclass) כפי שהוא נתפס בזמנו במאה ה-19 ובשיאה של החברה הויקטוריאנית. התפיסה הויקטוריאנית ראתה בקבוצות אוכלוסייה העניות מעמד נפרד של אנשים המאופיין על ידי אופי מוסרי לקוי והתנהגות פגומה. תיאוריה זו הניחה כי הגורם המרכזי למצוקה כלכלית שאנשים נקלעו אליה מצוי בהם עצמם ובהתנהגות הלקויה שלהם.

התפיסה השלילית הזאת של תת-מעמד (ה-underclass) זכתה בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת לתחייה בארה"ב ולתהודה חזקה בקרב הקבוצות הניאו-שמרניות. התפיסה באה לידי ביטוי בפרסומיהם של מארי (Murray) ושל מיד (Mead) והייתה להם השפעה חזקה על דעת הקהל בארה"ב ועל קובעי המדיניות בכל הנוגע לרפורמות במדיניות הרווחה. מארי בספרו *Losing Ground* שהתפרסם עוד באמצע שנות ה-80

(Murray, 1984, 1999) הציע, בין היתר, לבטל לחלוטין את מערכת הרווחה משום שלדעתו אותה מערכת, שנועדה לסייע לעניים, היא היוצרת את תת תרבות העוני והתלות. גם מיד חזר על עמדות אלה ותקף את התרבות שהתפתחה בקרבם ואת סגנון החיים שלהם ושל בני משפחותיהם (Mead, 1997). במילון של אסכולה מחשבתית זו הקבוצות באוכלוסייה שהוגדרו כעניות וכמודרות הפכו להיות למילים נרדפות כלפי אנשים שהתנהגותם הוגדרה כפגומה ושיש להאשים אותם עצמם במצוקה שהם נתונים בה.

תיאוריה אחרת שוללת את עצם קיומו של תת מעמד כזה של מודרים, אלא טוענת שקבוצות אוכלוסייה אלה הנמצאות בתחתית הסולם הריבודי הן בעצם "צבא המילואים" של עובדים הנכנסים לפלח התחתון של שוק בעבודה ויוצאים ממנו בהתאם לתנודות התדירות בכלכלה. לא מדובר לכן בהדרה של אוכלוסייה זו, ובוודאי לא בהדרה היוצרת תת מעמד קבוע, אלא בסוג של תופעה שהיא קבועה בחברה הקפיטליסטית ושהיקפה משתנה מדי תקופה ותקופה (Byrne, 1999). עמדה זו מטילה ספק אם יש מקום לתאר קבוצה מסוימת באוכלוסיית העובדים השכירים הנמצאת במצב של תנודתיות כמעמד נפרד, או של תת מעמד הנדחק מן הזרם המרכזי של חיי החברה. על פי גישה זו לא ניתן לראות בקבוצות העובדים בפלח התחתון של שוק העבודה והרבוד החברתי קבוצה מודרת מבחינה חברתית שצריך ואפשר לפתח כלפיה מדיניות חברתית מיוחדת (Davies, 2005).

בשיח המתקיים בנושא ההדרה צצה גם השאלה, האם התופעה של הדרה היא בהכרח דבר רע. הגישה הניאו-ליברלית שהיא דומיננטית בימינו בשליטה ההגמונית שלה במדיניות הכלכלית-חברתית איננה רואה בהדרה בכל מקרה תופעה פסולה. היא אף מתייחסת בשלילה מסוימת לקבוצות אוכלוסייה מודרות החיות במצוקה כלכלית ועוני ורואה בהן הולכי בטל וסרבני עבודה. השקפת עולם אידיאולוגית זו מקדשת את הפעולה החופשית של שווקים, תחרותיות, ליברליזציה ודה-רגולציה ונוקטת במדיניות שלה הבחנה ברורה בין היסודות בחברה שהיא רואה אותם יצרניים ובין היסודות "הטפיליים" כביכול. לפי תפיסתה של אידיאולוגיה זו הדרה חברתית, מרגינליזציה ודחיקה לשוליים, אינה מהווה בעיה מיוחדת כל זמן שהיא נוגעת לאותן קבוצות שאינן לוקחות חלק במשחק הכוחות של הכלכלה החופשית ובשוק העבודה המשתמע מכך.

האסטרטגיה של המדיניות החברתית המועדפת לפי גישה זו היא במהותה בעלת אופי מפלג כאשר היא פועלת במכוון להגיש סיוע לאלה הנמצאים או היכולים להיקלט בשוק העבודה התחרותי ולשלול סיוע כזה מאלה שאינם נכללים בקטגוריות

אלה ואינם נחשבים כראויים לקבלת סיוע כזה. מדיניות מסוג זה מחזקת למעשה את ההדרה חברתית של קבוצות גדולות באוכלוסייה. אלה היו במידה רבה יסודות המדיניות שנקטו על יד הגב' תאצ'ר בבריטניה ושל המדיניות הכלכלית שנקטה על ידי הממשד הכלכלי השליט במדינת ישראל בשנים האחרונות.

## הסיבות להדרה חברתית בעולם המערבי ובישראל

הדרה חברתית היא פועל יוצא של גורמים מרובים, אולם חוסר ביטחון תעסוקתי הוא אחד הגורמים החשובים ביניהם. חוסר עבודה, הכנסה נמוכה ומצוקה כלכלית ועוני הנובעים מכך הם לפיכך הגורמים העיקריים להדרה חברתית (Esping-Andersen, 2002). הבעיה היא שהשינויים הכלכליים המהירים העוברים על החברה שלנו והמעבר למשק פוסט-תעשייתי הביאו לירידה נמשכת של הביקוש לעובדים בתעשיות המסורתיות שהכישורים והמיומנויות התעסוקתיות שנדרשו בהן לא היו גבוהים. העידן הפורדיסטי בייצור התעשייתי בעולם המפותח הגיע (או מגיע) לקצו. הייצור התעשייתי המסורתי מועבר בקצב מהיר מאד לארצות הנמצאות בשלבים מוקדמים יותר של התפתחות כלכלית. התוצאה היא שחלקים ניכרים של אוכלוסיית העובדים עם כישורים תעסוקתיים נמוכים מוצאים את עצמם מחוסרי עבודה או נאלצים להיקלט בעבודות בשכר נמוך וללא תנאים סוציאליים ראויים הנלווים לעבודה שלהם. הגמשת שוקי העבודה תרמו להגברת חוסר הביטחון התעסוקתי ולכניסה תכופה וחוזרת למצבי אבטלה. הסיכויים של רבים מן עובדים שנפלטו מעיסוקם להיקלט מחדש בסוגי התעסוקה החדשים אינם טובים. התוצאה היא אבטלה תכופה, ירידה תלולה בהכנסה של משפחות אלה וסכנה למצוא את עצמן מודרות מן הזרם המרכזי של החיים בחברה בת זמננו.

ההדרה חברתית קשורה כאמור לצורות הייצור החדשות וצורות העסקה החדשות שיש בהן סכנה של הידרדרות למצבים של מצוקה כלכלית. לעומת מקום העסקה הקבוע, או מה שהיה מוכר כקביעות בתעסוקה לאורך מסלול חיי העבודה של האדם, דבר שהיה מקובל עד לתקופה האחרונה, מראה המציאות על הרחבה של צורות העסקה חדשות במשרות שהן: **זמניות, חלקיות, רופפות ולא בטוחות ונמצאות בסכנה מתמדת של פיטורין, העסקה באמצעות חברות קבלניות ותעסוקה בשוק האפור והבלתי מוכר**. מעבר לצורות העסקה חדשות אלו, שהביטחון התעסוקתי האישי בהן רופף מאד, הן חסרות גם, או שכמעט אין בהן, הגנה חברתית של מערכות הביטחון סוציאלי. רוב המשרות בסוגי העסקה הללו אינן מבטיחות הגנה בתכניות ביטוח מפני אבטלה, או ביטוח פנסיוני לעת זקנה, או צורות ביטוח סוציאלי מפני

סיכונים אחרים כמו מחלה או נכות. סוגי העסקה אלה נמצאים במרכז התביעות של רבים מן הכלכלנים. להגמשה של שווקי העבודה, אבל הן גם סוללות את הדרך המובילה להדרה חברתית.

גורם חשוב אחר העשוי להוביל למצבים של הדרה חברתית בחיים בגיל המבוגר הוא הקיפוח בתקופת הילדות. לפי הדו"ח האחרון של המוסד לביטוח לאומי של שנת 2004, שנה זו הייתה השנה השישית שנמשכת בה ברציפות מגמת העלייה בשיעור הילדים העניים בישראל. הנתונים הראו כי כל ילד שלישי בישראל חי במשפחה עניה. ילדים עניים חיים וגדלים במשפחות עם הכנסה נמוכה מאד, שההורים שלהם, אחד מהם או שניהם מובטלים, או שהוריהם סובלים מבריאות גופנית או נפשית ירודה, או במשפחות הרוסות בעלות תפקוד מעורער, או במשפחות עם רקע עברייני, או שהן חיות בשכונות עזובות ונחשלות, או שהן משפחות חד הוריות. כל אלה הם גורמי סיכון העלולים לפגוע בהזדמנויות של הילדים להתקדם בסולם החינוכי וההשכלתי, ולרכוש את הכישורים להצלחה בחיים המבוגרים.

מעבר לממדים החומריים של הדרה חברתית חשוב גם לשים לב להיבטים התרבותיים והסמליים של ההדרה. בכל חברה אנושית, ובמיוחד בחברה של מהגרים שזה מקרוב באו, כמו החברה הישראלית, הנטייה הרווחת היא לייחס לאנשים, ולפעמים לקבוצות שלמות באוכלוסייה, תכונות מסוימות המובילות לכך שמודבקות להן תוויות דימוי שליליות. מוסדות חברתיים מרכזיים, כולל שירותי הרווחה, נוטים לעתים לאמץ לעצמם את הגישה השלילית הזאת שמובילה לקטגוריזציה ומתן לגיטימציה גלויה או סמויה של שוני בהתייחסות ובטיפול באנשים המתויגים בתוויות דימוי של סטייה מנורמות ההתנהגות המקובלות. התייחסות מסוג זה הופכת לפעמים את ההיבט הסמלי לצורות קונקרטיות של אפליה, סטיגמטיזציה ואף פגיעה באנשים אלה. תיוג שלילי מסוג זה שמקורו הראשוני הוא תרבותי גורם להיווצרות של קבוצות אוכלוסייה מודרות שבגלל הדימוי השלילי שהודבק להן, קשה להן להשתזר לזרם המרכזי של החיים בחברה.

התנאים של מחסור כלכלי או של צמצום בצריכה אינם מספיקים לכן לאיתור של תופעת ההדרה החברתית. על מנת להבין את התופעה, יש לזהות גורמים נוספים הטמונים במרקם החברתי הכללי יותר, שבתוכו אנשים, משפחות וקבוצות באוכלוסייה פועלים ומחוברים בצורה אורגנית יותר. חשוב לבחון בהקשר זה את אפיקי ההשתתפות הפתוחים לאנשים, האופי של אותם אפיקים, והצורות השונות של אפשרויות של התארגנות, ובאיזה מידה הם יכולים באמצעות התארגנויות אלה לצאת ממצבי הבדידות ולהשפיע על החלטות שעשויות לקבוע לגביהם. נוסף

לאלמנט של מחסור נכנס אפוא אל מערכת יחסי הגומלין האלמנט הפוליטי של כוח. כדי להבין את התופעה של הדרה חברתית חשוב לכן לבחון באיזו מידה יש בידי קבוצות אוכלוסייה המודרות, או שנמצאות בסכנה להיות מודרות, נגישות למקורות כוח הפוליטי או אפשרות לקחת חלק במשחקי הכוחות האלה, היכולים להשפיע על החלטותיהם ועל גורלם.

## **התרחבות התופעה של הדרה חברתית**

כפי שראינו הדרה חברתית היא תופעה רב ממדית מורכבת. ההדרה פוגעת קודם כל באופן ישיר בתנאי החיים של האנשים המתנסים בה בחיי היום יום שלהם. אבל היא יכולה גם לעבור מדור לדור ולפגוע בסיכויי החיים של אנשים בדור הבא. העברה מעין זו עלולה להתרחש כאשר אנשים, או קהילות ואזורים גיאוגרפיים, סובלים מצירוף של בעיות או חסכים הקשורים האחד באחר, כמו אבטלה, כישורים תעסוקתיים ירודים, הכנסה נמוכה, תנאי מגורים גרועים, בריאות לקויה, השתייכות לקבוצה של מיעוט אתני, וחיי משפחה מעורערים. קשה מאד להבחין בין הסיבות והתוצאות של מצבים אלה.

החסכים הקשים שאנשים ומשפחות סובלים מהם נוטים לכן להמשיך ולהשפיע לא רק על פני מסלול החיים שלהם עצמם, אלא גם על זה של ילדיהם. העתיד של הילדים מושפע על ידי נסיבות החיים של הוריהם. ישנו קשר ניכר בין ההכנסה של ההורים ובין החינוך של ילדיהם, ועל ידי כך גם ליכולת ההשתכרות העתידית שלהם. ישנה סבירות גבוהה שילדים הגדלים במשפחות בעלות הכנסה נמוכה עשויים גם להשתכר שכר נמוך בהגיעם לגיל בגרות. ילד שנולד במשפחה של המעמד הבינוני יש לו סיכוי לזכות בתוחלת חיים ארוכה יותר מאשר ילד שנולד במשפחה הנמצאת בתחתית הסולם הריבודי. באנגליה, למשל, הסיכוי להיפך לאם חד הורית בגיל צעיר הוא גבוה פי 10 אצל נערה ממשפחה בתחתית סולם ההכנסות מאשר לנערה הנמצאת בעשירון העליון. דבר זה בא גם לביטוי בהזדמנויות ובסיכויים לזכות בהשכלה גבוהה (Social Exclusion Unit, 2004).

הסיבות והתוצאות של הדרה נוטים להתרכז באזורים גיאוגרפיים מסוימים, בהם התחולה של שיעורי בעיות וחסכים היא גבוהה, כמו שיעורים גבוהים של אבטלה, של בריאות ירודה ושל הישגים חינוכיים ירודים. בעיות אלה מוגברות כאשר מערכת השירותים באזורים אלה גם היא חלשה ואיננה פועלת באופן משביע רצון. הביטוי לכך נמצא בבתי ספר ברמה ירודה, בשירותים רפואיים בלתי מספיקים ונאותים ואפילו בשירותי המסחר, כמו חנויות מזון וחנויות אחרות שאינן ברמה הדרושה.

ההשלכות המתבקשות מכך אינן נוגעות רק לאנשים עצמם, אלא גם למערכות השירות ולצעדי המדיניות שלהם (שם).

במחקר שנערך בבריטניה נמנו, לדוגמא, ששה סוגי חסכים שאנשים סבלו מהם: חד-הוריות, כישורים ומיומנויות תעסוקתיות ירודים, מגבלה בריאותית גופנית, גיל הגבוה מעל 50 שנה, השתייכות לקבוצה של מיעוט אתני וחיים באזור מוכה אבטלה. נמצא שהסבירות שאדם יהיה, למשל, מחוסר עבודה, גדלה ככל שהוא סבל מצירוף של מספר חסכים רב יותר. יותר מ-50% מאלה שסבלו משלושה חסכים או יותר, היו מחוסרי עבודה לעומת 3% שלא סבלו מאף אחד מחסכים אלה (Berthoud, 2003).

הצמיחה הכלכלית בעשורים האחרונים והשינויים החברתיים שנלוו אליה הביאו לעלייה מהירה ברמת החיים של מרבית האוכלוסייה. אולם הפירות של הצמיחה והעלייה ברמת החיים שבאה בעקבותיה לא התחלקו באופן שווה בין קבוצות שונות באוכלוסייה. נוצר קיטוב שהלך והתרחב בין בעלי השכלה ומיומנויות מקצועיות גבוהות, התואמות את כלכלת הידע וההי-טק החדשים, ובין אלה החסרים את הכישורים הללו. להתפתחויות אלה היו תוצאות מפליגות על דפוס התחלקות ההכנסות והרכוש, על הגידול בפערים הכלכליים ועל אי השוויון. רמות השכר של קבוצות העובדים המועסקות בתעשיות הידע המתוחכמות גדלו גידול תלול, בעת שהשכר ותנאי העבודה הנלווים של קבוצות העובדים עם כישורים תעסוקתיים נמוכים לא רק שלא גדלו, אלא אף ירדו ונשחקו. כתוצאה מכך הלך והתרחב גם ההיקף של קבוצות האוכלוסייה המודרות.

הגידול המהיר בפערי השכר ובאי השוויון בהתחלקות ההכנסות הביא גם הוא לגידול של האוכלוסייה החיה בעוני ובמצוקה כלכלית. הצמיחה הכלכלית ב-2004, למשל, לוותה בהחרפת המצב החברתי בישראל. בשנה זו נמשך התהליך של התרחבות ממדי העוני והעמקת הפערים בהכנסה. שיעור המשפחות העניות חצה את הקו של 20% והן אף נעשו עניות יותר. העלייה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה פגעה כמעט בכל קבוצות האוכלוסייה ולא פסחה על משפחות עובדות, כאשר הפגיעה העיקרית הייתה בילדים. מאז 1998 עלתה תחולת העוני בקרב ילדים בכ-50%, מ-22.8% ל-33.2%, כל ילד שלישי בישראל גדל בעוני (המוסד לביטוח לאומי, 2005).

החיים בעוני בתקופת הילדות עשויים להגביל את הסיכויים וההזדמנויות של הילדים להתקדם במסלול החיים שלהם בגיל מבוגר, לצמצם את האפשרויות

לניידות חברתית (social mobility) ולהגדיל את הסיכויים שלהם ליפול לתוך קבוצות האוכלוסייה המודרות. מה שאפיין את ההתפתחות החברתית בחברה הישראלית בשנים קודמות היו הסיכויים הגבוהים של הדור הצעיר להתקדם ולעבור במסלול החיים שלו למעמד תעסוקתי וחברתי גבוה יותר. הסיכויים האלה עלולים להצטמצם בשנים הבאות בגלל הצירוף של תופעות מצוקה רב ממדיות, כמו, אבטלה, בעיקר אבטלה במשך תקופות זמן ממושכות, ילדים הגדלים במשפחה חד הורית, הגידול בתופעות עבריינות, השימוש בסמים והתנהגות עבריינית סוטה.

## **המחיר של הדרה חברתית**

המחיר של הדרה חברתית יכול להיות הרסני לחייהם של האנשים הנפגעים ממנה, והיא יכולה גם לפגוע בסיכויי החיים של ילדיהם. אולם, ההדרה החברתית אינה פוגעת באנשים ובמשפחות בלבד, אלא שהיא נושאת איתה גם מחיר כלכלי כבד והיא טומנת בחובה השפעות שליליות רבות לחברה כולה. מבט כללי על המחיר הזה, ובמיוחד כפי שהוא בא לביטוי, למשל, בעיני הגורמים העוסקים בכך בבריטניה, יכול לתת תמונה על המשמעות שלו (Social Exclusion Unit, 2004, pp.7-8).

### **המחיר לפרט ולמשפחה**

- ◆ הסיכון של אנשים עם כישורים השכלתיים ירודים לסבול מאבטלה ולהימצא מחוץ למעגל העבודה על פני מסלול החיים הוא פי חמש גבוה יותר מאשר לאנשים בעלי כישורים השכלתיים נאותים.
- ◆ תוחלת החיים של אנשים בתחתית הסולם החברתי היא קטנה בשבע שנים מאשר תוחלת החיים של אנשים במעמד הביניים הפרופסיונלי.
- ◆ בקרב אנשים בקבוצות אוכלוסייה במצוקה השכיחות של תזונה לקויה היא גבוהה יותר ויש שיעורים גבוהים יותר של עישון ושל שימוש בסמים.
- ◆ הסחר בסמים וההתנהגות העבריינית והפשעה הנלווית אליו, הנפוצים בקרב קבוצות אוכלוסייה מודרות, משפיעים על הירידה במעמדן ובתנאי החיים של שכונות ושל האנשים המתגוררים בהן ומגבירים את ההדרה החברתית שלהן.

### **המחיר לכלכלת המדינה**

- ◆ המחסור של עובדים בעלי כישורים ומיומנויות נדרשים, בחלקו כתוצאה מן ההדרה החברתית, יש לו השפעה ישירה על היכולת לאייש את מקומות העבודה הקיימים כאשר אלה נחוצים לפעילות התקינה של המשק.

◆ הרמה הירודה של חלק מכוח העבודה הקיים עשויה לתרום לפער בפריון העבודה ובכושר התפוקה של המשק מול ארצות אחרות שהמדינה עומדת אתם בתחרות. רמת ההכנסה הנמוכה של קבוצות האוכלוסייה המודרות הנמצאות במצוקה כלכלית והתלות שלהם בגמלאות כספיות מן הקופה הציבורית מורידה את כוח הקניה של האוכלוסייה ומקטינה בדרך זו את כלל הביקוש לסחורות ולשירותים במשק.

### **העלות של תקציבי הרווחה**

◆ העלות של הסיוע לאנשים במצוקה בקבוצות האוכלוסייה המודרות, כמו תשלומי הבטחת הכנסה, סיוע בדיור, הנחות בתשלומי חובה שונים, היא גבוהה מאד. הטיפול, למשל, בנוער בסיכון ובעבריינים צעירים, ומוסדות הטיפול בהם, תופסים מקום גדל בהוצאות הרווחה. כמו כן, המחיר של החזקת אנשים, כמו מחוסרי בית או מאושפזים בבתי חולים, גדל מאד.

### **ההשפעה על החברה כולה**

◆ לכידות חברתית מצביעה על יכולתה של חברה להבטיח את הרווחה של כל האנשים החיים בתוכה על ידי צמצום פערים ומניעת קיטוב בין חבריה. חברה בעלת לכידות חברתית גבוהה היא קהילה המתקיימים בה זיקות גומלין ויחסי תמיכה הדדיים בין חבריה. לכידות זאת נפגעת כאשר קבוצות אוכלוסייה גדולות מוצאות את עצמן מודרות מהחברה. כתוצאה מהפגיעה בלכידות חברתית החברה הופכת להיות פחות יעילה הן בפעילותה הכלכלית והן ביכולתה להשתמש במשאבים שלה בצורה מועילה יותר, כאשר היא צריכה להתמודד עם צורות שונות של קשיים או מצבי משבר, כולל מצבי סכנה לביטחון הלאומי.

### **ניסיונות מדידה של הדרה חברתית**

מעבר למאמצים של פיתוח קונספציה כללית של מהי הדרה חברתית נעשו גם ניסיונות לפתח דרכים מעשיות למדידת תופעת ההדרה. רובם של הניסיונות שניתן למצוא בספרות נבנו לפי דפוסים קרובים מאד למדידות של עוני, של מצוקה ושל חסכים חברתיים אחרים. כך למשל, באחד הניסיונות האלה הוצעו ארבעה אמות מידה למדידת ההדרה החברתית בבריטניה. אמות המידה שהוצעו היו: חלק האוכלוסייה שההכנסה שלה נופלת מתחת ל-50% מההכנסה הממוצעת של משקי הבית; שיעורי האבטלה; החלק של בני 16 שאינם מצליחים להשיג לפחות 20 נקודות בבחינה של ההישגים השכלתיים בבתי הספר התיכוניים; ושיעורי התמותה הסטנדרטיים בהשוואה לקבוצות חברתיות בדרוג גבוה. מחקרים אחרים הציגו



מגוון של אמות מידה, וביניהן, הכנסה, השתתפות בכוח העבודה, בריאות וטיב יחסי הגומלין החברתיים. ניסיונות אלה מצביעים יותר על שינוי בדגשים מאשר שינוי מהותי בכיווני המדידה. יתרה מזאת הדרכים שהוצעו מצביעות על כך שההדרה נתפסת כתופעה יחסית בזמן ובחברה מסוימת (Burchardt, 2000).

## תחומים מיוחדים של הדרה

ההדרה החברתית במובן של מצוקה וחסך רב ממדי באה לביטוי לא רק בדרכים הרגילות של עוני, אבטלה, בריאות לקויה וכישורים תעסוקתיים נמוכים, אלא גם בדרכים מיוחדות הבאות לביטוי כלפי קבוצות מוגדרות באוכלוסייה כמו, למשל, קבוצות נוער הנמצאות בסיכון, האוכלוסייה הקשישה או נכים, והן כלפי תחומי פעילות שונים כמו, לדוגמה, עולם המחשוב, היינו טכנולוגיות של מידע ותקשורת, או עולם הניידות במובן של נגישות ושימוש בכלי תחבורה.

**השימוש בטכנולוגיות מידע** - אחד מתחומי הפעילות החשובים בעידן של המאה ה-21 הוא השימוש הגובר בטכנולוגיות של מידע ותקשורת (Information and Communication Technology). חוסר היכולת לעשות שימוש בטכנולוגיות המידע החדשות יכולה ליצור בימינו מחסומי ניידות ולפגוע בהזדמנויות להתקדמות של כל אחד ואחד. הדבר קשה במיוחד כאשר מדובר בקבוצות אוכלוסייה מוגדרות הסובלות ממילא מרמה נמוכה של כישורים, ניתוק ובידוד חברתי, קשיי נגישות לשירותים, ולעתים גם ממוטיבציה נמוכה לפעול באופן עצמאי למען ענייניהם. הניתוק הזה בולט במיוחד בתחום הטכנולוגיה של מידע ותקשורת. שיפור יכולת הכניסה של אוכלוסיות אלה לעידן הטכנולוגי החדש הוא לכן אחד הצעדים החשובים במאבק נגד הדרה חברתית.

הקושי בשימוש בטכנולוגיות של מידע, או אי השימוש בהן, יוצר את מה שמכונה הבידול הדיגיטלי, (ה-digital divide) בין שכבות האוכלוסייה השונות. השימוש בטכנולוגית המידע קשור כמובן לא רק לבעלות ונגישות לכלי טכנולוגיות אלה אם אלה פשוטים או מתוחכמים יותר, אלא גם לגורמים החברתיים, הכלכליים והתרבותיים הקובעים את מקומו של האדם בחברתנו. היתרון הכלכלי של רכישת האפשרויות והכישורים של השימוש בטכנולוגיות המידע הוא לכן ברור. הוא משמש קודם כל כבסיס לאפשרויות של האדם בשוק העבודה ומרחיב את טווח מקומות העבודה היכולים להיות פנויים בפניו. השימוש הזה הוא גם גורם הקובע את כושר הביצוע והיעילות במקום העבודה, ובסופו של דבר את רמת ההכנסה ואת מעמדו הכלכלי-חברתי של האדם.

חשוב להדגיש שהשימוש בטכנולוגיות המידע אין פירושו הבלעדי שימוש במחשב, בדואר אלקטרוני, או בנגישות לאינטרנט, אם כי לאלה יש בוודאי חשיבות רבה. הבעיות יכולות להיות פשוטות יותר ומתוחכמות פחות. הטלפון הרגיל והטלפון הסלולארי הם, למשל, כלי טכנולוגיות המידע הפשוטים והנגישים כמעט לכל אחד. גם לחלק גדול של האוכלוסייה בשכבות הכנסה הנמוכות והנחשבות כמודרות יש היום טלפונים סלולאריים. שימוש נאות בכלים אלה יכול להביא לשיפור הקשר עם העולם הרחב יותר, במיוחד הקשר עם השירותים האמורים לסייע לאנשים במצוקה בהתמודדות שלהם עם בעיותיהם, למשל, שירותי הרווחה. אפשרויות הקשר האלה תלויות גם בקיומן ובצורת הפעלתן על ידי מערכות השירותים. במידה וקשר זה קיים, נגיש לאוכלוסייה ופועל באופן תקין, הרי שיש בכוחו להעלות את טיב הקשר של האנשים במצוקה עם עולם השירותים ולהביא בדרך זו להגברת יחסי הגומלין הדדיים ביניהם. התרומה של קשר כזה יכולה להיות טיפול אישי יעיל יותר, ממוקד ואפקטיבי יותר ביחס לבעיות המציקות של הפונה.

**עולם הניידות** - גורם חשוב נוסף להדרה חברתית יכול להיות קשור לעולם הניידות במובן של העדר נגישות ושימוש בתחבורה, ציבורית או פרטית, על ידי אנשים וקהילות. הבעיה של הדרה חברתית יכולה להיווצר כאשר תחבורה כזו איננה נגישה וזמינה וכאשר עלותה היא מעבר למחיר שאנשים יכולים להרשות לעצמם לשלם בעדה. העדר נגישות לתחבורה עשוי לפגוע בכל אחד מן הממדים של הדרה, אם מדובר בממד האישי, החברתי הכלכלי או אחר. למשל, העדר נגישות לתחבורה יכול למנוע מאנשים להשיג עבודה, כאשר אין להם אמצעי תחבורה כדי להגיע למקום העבודה. הוא גם יכול להיות גורם לבידודו האישי והחברתי של האדם. באם העלות של התחבורה קיימת היא גבוהה מאד במחירה או בזמן שהיא דורשת למשתמש בה, הרי שהיא יכולה להוות מחסום רציני לנגישות להזדמנויות חינוכיות, להשתתפות ברשתות חברתיות, לשימוש בשירותים חברתיים שונים וכדומה.

הפונקציה הראשונית של ניידות היא לספק אפשרויות של נגישות למגוון הרחב של פעילויות חברתיות. ניידות פירושה יכולת של נגישות להזדמנויות חינוכיות, לעבודה, לשירותי בריאות ולשירותים אחרים, לבני משפחה וחברים, לאפשרויות של קניה בשווקים ובמחירים סבירים וכו'. האימפקט של העדר נגישות לתחבורה יכול לפיכך להיות כפול: מצד אחד הוא יכול להיות גורם ישיר של מצבי הדרה בגלל הקושי בניידות של אנשים והעדר של תחבורה היכולה לענות לצורכיהם כמפורט לעיל, והוא יכול להחמיר את מצבי הדרה קיימים בגלל העדר אפשרויות ניידות ונגישות לתחבורה. כל אלה מצביעים על הזיקה החזקה בין יכולת ניידות, תחבורה והדרה חברתית (Kenyon et al, 2002).

פתרון רצוי להדרה חברתית מסוג זה הוא כמובן בהרחבת האפשרויות של ניידות פיזית של אנשים על ידי הכנסת שיפורים באמצעי התחבורה הציבוריים הקיימים ושל הנגישות אליהם. אולם, השימוש בטכנולוגיות של מידע ותקשורת חדשים יכולים גם הם לתרום למציאת פתרונות, או לפחות להקלה, בבעיית ההדרה הנובעת מקשיים בניידות ומהעדר נגישות לתחבורה. טכנולוגיות המיחשוב החדשות יכולות לספק מעין ניידות וירטואלית היכולה במקרים מסוימים לשמש תחליף לניידות הפיזית. שימוש בטכנולוגיות המחשב יכולה לספק במקרים רבים הזדמנויות של נגישות להזדמנויות חינוכיות, לקשר עם רשתות חברתיות, לנגישות לשירותים שונים ולהשגת מוצרים שונים שלא בדרך הרגילה של נוכחות פיזית.

היבט אחר של עולם הניידות ושימוש בטכנולוגיית המידע נוגע לאנשים מודרים חברתית מסיבות של נכות והגבלות בניידות שלהם. שימוש בטכנולוגיות מידע עשוי לשרת אנשים אלה ולעזור להם להתגבר על המגבלה הגורמת להדרה שלהם. קשיים בניידות ובנגישות לתחבורה מגבילים את היכולת של אנשים להשתתף בצורות שונות של פעילות חברתית, כולל אפשרויות של תעסוקה המביאה עמה הכנסה. טכנולוגיית המידע יכולה באופן פוטנציאלי לסייע בבעיות של אנשים אלה, הסובלים מקשיי ניידות, על ידי פתיחת אפשרויות נגישות שונות לשירותים, לרשתות חברתיות ולהזדמנויות של תעסוקה, זאת באמצעות שימוש בטכנולוגיות מידע, היינו המחשב והאינטרנט. הרחבת האפשרויות של שימוש בטכנולוגיות המידע יכולה להוות פתרון חלופי, באופן חלקי או מלא, לבעיות של הדרה חברתית, הנוצרות על ידי קשיי ניידות ותחבורה. מתברר שהדבר הזה אפשרי וגם מופעל הלכה למעשה בענפים מסוימים של פעילות משקית וניתן יהיה אולי להרחיב פעילות מסוג זה גם בענפים נוספים אחרים. שימוש מעין זה בטכנולוגיות של מידע הוא עדין בראשיתו אבל הפוטנציאל להרחבתו הוא גדול (Kenyon et al., 2003).

**נוער וצעירים עם צרכים מורכבים** - הכוונה היא לבני הגיל שבין 15-16 שנים ועד לשנות ה-20 הראשונות לחייהם הסובלים משורה של מצוקות וחסכים המקשים עליהם את המעבר לחיים של מבוגרים והעשויים לגרום להדרה החברתית שלהם בהמשך מסלול חייהם. בתוך קבוצת צעירים זו, המוכרת אצלנו גם כנוער מנותק, יש הסובלים ממספר מצוקות ובעיות קשות, הפועלות בנפרד או ביחד. מצוקות אלה יכולות לנבוע מתנאי מגורים נחותים או מכך שהם מחוסרי בית, משימוש בסמים, מבריאות נפשית לקויה, מהעדר השכלה, מהתנהגות אנטי-סוציאלית, מפעילות עבריינית או מכך שהם הפכו לקורבנות של פשיעה, מקשיים למצוא תעסוקה ומהיעדר כישורים להחזיק במקום עבודה. הצירוף של מצוקות קשות ומורכבות אלה הוא שמקשה או מחמיר את המעבר של צעירים אלה לחיים של מבוגרים ודוחק אותם למצבי הדרה (Social Exclusion Unit, Transitions, 2005).

קבוצת צעירים זו זקוקה במידה רבה מאוד לסיוע על מנת שהיא תוכל לעשות מעבר משביע רצון יותר לחיים המבוגרים. האסטרטגיות להקלת מעבר זה והגשמתו בצורה מוצלחת יותר דורשות פעולות הן במישור הקהילתי והן במישור מערך השירותים. צעירים אלה אינם חיים בניתוק ובידוד מן הקהילות שלהם. הורים, חברים ואנשי הקהילה כולה - יש להם השפעה חשובה על חיי קבוצת צעירים אלה והם יכולים על כן למלא תפקיד חשוב במאמצים של לחיזוק דפוסים של חשיבה והתנהגות מועילים יותר, לשיפור חייהם בהווה ובהמשך מסלול חייהם. כל אסטרטגיה של סיוע לצעירים אלה צריכה למצוא את הדרכים לרתימת הקהילה כולה למשימה זו.

במישור מערך השירותים האסטרטגיה הקריטית להקלת המעבר לעולם המבוגרים היא בתחומי החינוך והתעסוקה. אחת המשימות החשובות של מערך השירותים בתחום זה הוא מציאת הדרך להתגבר על חוסר האמון הקיים באופן טבעי בין צעירים אלה ובין מגישי השירותים, בייחוד בכל הנוגע למניעים של הצדדים. תנאי ראשוני הוא על כן בניית אמון כזה ולווי של צעירים אלה בייעוץ, הדרכה ותמיכה לאורך הזמן, מתן מידע על ההזדמנויות החינוכיות והתעסוקתיות הקיימות בפניהם, מאמץ לערב את צעירים אלה באופן אינדיבידואלי בתכנון צעדיהם לגבי העתיד, ומתן ליווי ותמיכה בישום הלכה למעשה את התוכניות שלהם.

**קשישים** - הקשישים תופסים מקום נכבד בין קבוצות האוכלוסייה הנחקרות לשוליים ומוצאות את עצמן מודרות מן הזרם המרכזי של חיי כלל האזרחים. בין הסיבות החשובות לכך הן העוני והמצוקה הכלכלית הנפוצים בקרב האוכלוסייה הקשישה. לפי הנתונים של הביטוח הלאומי לשנת 2004 כרבע מכלל אוכלוסיית הקשישים (25.1%) הם בעלי הכנסה הנופלת מתחת לקו העוני (המוסד לביטוח לאומי, 2005).

אולם ההדרה החברתית של הקשישים איננה נובעת רק מההכנסה הנמוכה שלהם. היא גם קשורה לשורה של גורמים אחרים הנובעים ישירות או בעקיפין מגילם המבוגר. בין הסיבות האלה ניתן למנות את בעיות הבריאות הרופפת שרבים מן הקשישים סובלים מהן וההגבלות הגופניות שמצבם הבריאותי מטיל עליהם. מצבים אלה מביאים לקשיים בניידות ובנגישות לשירותים ומוצרים שונים, הם יוצרים תלות בעזרה של אחרים, והם עשויים להגביר את התחושה הפסיכולוגית של חוסר עצמאות ושל דחיקה לשולים. בידוד וניתוק מן הסביבה החברתית שהם חיים בה, קשיי נגישות למקורות מידע, מיצוי נמוך של שירותים הקיימים בקהילה, הם שמביאים למצבי הדרה חברתית של קבוצת גדולות של האוכלוסייה הקשישה (Craig, 2004).

הדרכים העיקריות למניעת הדרה של קבוצות אוכלוסייה הקשיות הן בתחום הכלכלי ובתחום הקהילתי. את המצב של הקשישים בתחום הכלכלי ניתן לשפר באמצעות הרחבת הגמלאות הכספיות של מערכת הביטחון הסוציאלי, כמו שמירת ערכן של קצבאות הביטוח הלאומי והרחבת האפשרויות לקבלת תשלומי הפנסיה התעסוקתיות. הגדלת המשאבים הכספיים בידי הקשישים יכולה להקל על קשיי הניידות והקשרים החברתיים שלהם הנובעים ממצבם הבריאותי והחברתי. מעט יותר כסף בידי הקשישים יכול לאפשר להם שימוש חופשי יותר באמצעי תחבורה, בכלי התקשורת ואולי אף בכלים שונים של טכנולוגיות המידע החדשות, ובכך למנוע את הניתוק החברתי שלהם והתדרדרותם למצבי הדרה. באותה מידה ובמקביל לכך מטרה זו יכולה להיות מושגת על ידי הרחבה ושיפור השירותים הקהילתיים לאוכלוסייה הקשישה.

### **האסטרטגיות למאבק בהדרה**

לא קל לזהות את התהליכים הכלכליים, החברתיים, הפוליטיים והתרבותיים היוצרים את תופעת ההדרה. אף קשה יותר לאתר את מה שקושר אותם ביחד או בנפרד עם אנשים כפרטים או קבוצות וקהילות הסובלים ממצבי הדרה. תהליכים אלה אינם קבועים וקצב השינוי שלהם משתנה תדירות. יתרה מזאת, אף אחד מן הגורמים המעורבים בתהליכים אלה אינו מוכן להכיר בתפקיד שהוא עצמו ממלא ביצירה של מצבי ההדרה. כל אחד מהם נוטה להטות את תשומת הלב מעצמו לגורמים אחרים ולהקשות על ידי כך להבנת התופעה ולדרכים כיצד יש להתייחס אליה.

אחד התנאים הראשוניים לגיבוש אסטרטגיות לטיפול בבעיות ההדרה הוא לכן גילוי התופעה בכל עוצמתה, העלאתה על פני השטח, עשייתה ויזיבילית, היינו נראית לעין, ומתן פומבי לקיומה. הבעיה הקיימת בהקשר זה הוא הרצון הטבעי של כלל הציבור שאיננו סובל מבעיות של הדרה להתעלם מעצם קיומה. הנטייה הרווחת בדרך כלל היא לא רק להתעלם מקיומה של ההדרה, אלא להסתיר את התופעה, להכחיש את קיומה בכלל או על ידי ניסיונות להמעיט בהיקף שלה. גם במקרים רבים שיש נכונות להודות בקיומה של ההדרה הנטייה היא לראות בה תופעה יוצאת דופן ונוגעת לקבוצות קטנות ושוליות באוכלוסייה. רק גילוי של התופעה בכל עוצמתה יכול להוביל להעלאתה לרומן של סדר היום הלאומי, או בלשון של מינו ליצור אגינדה חברתית ופוליטית כלפיה (Estivill, 2003).

המאבק נגד הדרה חברתית יכול וצריך לכן לכלול אסטרטגיות ואמצעים רבים ומגוונים. הפתרון לבעיות ההדרה אינו מצוי באיזושהי פעולה אחת המוגבלת

בזמן ובמקום. בין האסטרטגיות שיש להפעילן יש לכלול פעילויות שונות שיכולות להיות מכוונות להגשת סיוע ברמה אישית, או שהן יכולות להיות מופעלות ברמה קהילתית-קולקטיבית. בין פעילויות אלה ניתן לכלול צורות שונות של מניעת ההדרה החל מהספקת מידע, סנגור, פעולות חינוך והכשרה, ייעוץ והגברת המוטיבציה העצמית המכוונים ליציאה ממצבי הדרה, ועד לסיוע בתיווך, ניהול משא ומתן ופיתוח יחסים של שותפות עם הקבוצות המודרות המכוונות לשיפור במצבן. ההפעלה של סוגי הפעילויות האלה יכולה להיעשות באמצעות שירותים מאורגנים למיניהם או על ידי צורות שירות בלתי פורמליות המוגשות על ידי גופים במגזר הוולונטרי.

בין האסטרטגיות המכוונות להגשת סיוע ברמה אישית ניתן לכלול את מגוון הדרכים לטיפול סוציאלי כפי שהן מוכרות ומקובלות בשירותי הרווחה האישיים (ה-personal social services), וביניהן ייעוץ משפטי, טיפול אישי במרכזים להתאמה והסתגלות לעבודה, עזרה במיצוי זכויות במערכות רווחה ומערכות שירותים אחרות לאזרח, קידום ושיפור של שירותים ספציפיים היכולים לעזור לאנשים ומשפחות מודרות וכדומה. בין האסטרטגיות הקולקטיביות-קהילתיות חשוב לציין את שיפור מערכת הבטחת הכנסה ושיפור בתוכניות אחרות של הביטוח הלאומי, שיפור במנגנוני ההגנה של עובדים ברמות שכר נמוכות שחסרים הגנה כזאת של ארגוני עובדים, הגברת האכיפה של חוקי ההגנה של עובדים בתחיקת העבודה הקיימת, פיתוח מנגנוני שדולה למען חיזוק יכולת הנגישות של קבוצות מודרות לגופים קובעי מדיניות ומקבלי החלטות, פיתוח וקידום פרויקטים מיוחדים למען משפחות מודרות, פיתוח מנגנונים אישיים וקהילתיים של אפליה מתקנת במקרים של הדרה קיצונית ומתמשכת.

בנוסף לתכנים הקונקרטיים של האסטרטגיות שצוינו לעיל חשוב להדגיש שני מימדים נוספים: האחד - איתור אותם הדרכים שנמצאו יעילות ומצלחות להשיג את היעדים שהותוו להם, או מה שמכונה בארצות אחרות זיהוי של What Works (או אולי השיטות של "לימוד מהצלחות" שפיתח פרופ' יונה רוזנפלד); והאחר - כיצד להגיע עם חבילת השירותים הזאת לאנשים, למשפחות ולקהילות הזקוקים לה ביותר.

צורות הגשת השירות הקיימות יכולות לעתים להקשות על הנגישות והשימוש בשירותים לאנשים באוכלוסיות המוחלשות. הדבר קשור בטיב ההיערכות של מערך ההגשה של השירותים, (delivery system). מערך הגשה שאיננו פועל בצורה תקינה עשוי להקשות על מיצוי הזכויות לגמלאות ולשירותים, הוא עלול להיראות בעיני

הפונים כלא גמיש במידה מספקת או כמי שאינו מספק מענה ההולם את צורכיהם המורכבים. קשיים אלה במערך הגשת השירות יכולים כמובן לנבוע ממחסור במשאבים שבידי השירות, דבר שרק מחזק את הצורך למצוא דרכים להפעלתו בדרך האפקטיבית ביותר בשים לב לצרכים המשתנים של האוכלוסיות המודרות. השינויים הדמוגרפיים, והחברתיים מחייבים את מערך השירותים הקיימים להיות מוכן לאתגר ששינויי זה טומן בתוכו.

האסטרטגיות השונות של טיפול הקהילתי ושל טיפול סוציאלי אישי שאוזכרו להלן נמצאות רובן ככולן במסגרת תחומי הפעולה שמשרד הרווחה מופקד על הפעלתן משרד הרווחה יכול על כן למלא תפקיד מרכזי במלחמה נגד ההדרה החברתית במדינת ישראל. משימה זאת ניתנת למילוי על ידי מיקוד ספציפי של פעולות המשרד בנושאי הדרה, והצבת יעדים מוגדרים, איכותיים וכמותיים, במקום ובזמן להשגתם. הדבר כרוך בהירתמות והכוונה, כאמור, של מערך ההגשה של השירותים למשימה זאת, תוך כדי לימוד של "מה עובד ומצליח" והתאמה של שיטות ההתערבות והפעולה בהתאם. חשוב להדגיש שהמאבק בהדרה חברתית איננו משימה קלה ואין בכוחו של משרד הרווחה לטפל בה בעצמו. אולם מיקוד הפעולה שלו בתחומים ספציפיים המוגדרים כאחריותו המקצועית יכולים לתרום תרומה נכבדה במאבק הזה.

## הניסיון הבריטי

במידה שניתן ללמוד מן המדיניות של הניו-לייבור בבריטניה בנושאים אלו בעשור האחרון, הניסיון שלהם מצביע על כך כי האסטרטגיות העיקריות למלחמה בהדרה חברתית הן:

1. טיפול ממוקד בגורמים הכלכליים העיקריים המובילים להדרה, שהם אבטלה ועוני, ובמיוחד עוני בקרב ילדים ובאוכלוסייה הקשישה.
2. הדגשת מרכזיותה של העבודה כדרך להתפרנס באופן עצמאי וגם כדרך חיים.
3. קידום שוויוניות בהזדמנויות לכל הקבוצות באוכלוסייה.
4. הגשת סיוע לקהילות (או שכונות) מוחלשות לטפל בבעיותיהם ובמיוחד לקהילות באזורים הסובלים ממצוקה וקיפוח.
5. שיפור הנגישות לשירותים החברתיים בכלל ולשירותי ייעוץ למיניהם בפרט.
6. מאמץ להביא לאינטגרציה מחדש של אנשים הסובלים מהדרה קיצונית, כמו למשל מחוסרי דיור ודרי רחוב (Social Exclusion Unit, 2004).

היבט חשוב באסטרטגיות במאבק בהדרה חברתית שקיבל הדגשה מיוחדת על ידי הממשלה הבריטית היה המאמץ למודרניזציה של השירותים הממשלתיים - הציבוריים. הכוונה הייתה להשיג באמצעות המודרניזציה שתי מטרות המכוונות לטיפול בהדרה: מטרה אחת הייתה להביא לידי כך שהזמינות של השירותים ואיכותם תהייה ברמה שווה בכל המקומות ובמיוחד באזורים הנחשבים כמקופחים. תשומת לב מיוחדת הופנתה בהקשר זה להבטחת שוויון בנגישות לשירותים (equality of access) בכלל, ובמיוחד לשירותי חינוך ובריאות.

מטרה אחרת הייתה להביא לידי תיאום והאחדת הפעולה של זרועות הממשלה השונים בתכנון וביישום המדיניות שלה בכל הנוגע לשירותים לאוכלוסיות מוחלשות, ולפי הצורך ליצור שותפויות פעולה אסטרטגיות למטרה זו. הכוונה הייתה ליצור שותפויות כאלה ברמה המקומית וכן למסד ככל שניתן שותפויות כאלה לא רק בין גורמים ממשלתיים, אלא גם עם גורמים ציבוריים אחרים, יהיו אלה קהילתיים, פרטיים ושל המגזר הוולונטרי (Davies, 2005).

### **הדגשים מיוחדים במאבק בהדרה**

מקובל על הכל כי הטיפול בעוני של ילדים הוא בקדימות ראשונה במאבק בהדרה חברתית. המטרה העיקרית במישור זה היא לשבור את הקשר בין מצוקה בגיל הילדות ובין המחסומים שמצוקה זו עשויה ליצור להתקדמות במסלול החיים בגיל המבוגר. מאבק במצוקה של ילדים דורש התמקדות בשתי חזיתות: חזית אחת היא בתחום הכלכלי והחזית האחרת היא בתחום החינוכי, ובתחום שירותי הרווחה הטיפוליים. הכלים במאבק בעוני של ילדים בתחום הכלכלי הם צורות שונות של הרחבת הסיוע לילדים ולנוער ולמשפחותיהם, כדוגמת מתן זיכוי מס בגין ילדים, הגדלת זיכויי המס למשפחות של הורים עובדים (מה שמכונה מס הכנסה שלילי), תשלומי קצבאות ילדים, סיוע בכיסוי הוצאות דיור, סיוע למשפחות חד הוריות עם ילדים בגיל צעיר. הדגש בצורות סיוע אלה ואחרים הוא הקביעות והרציפות שלהם ומידת המשכיותם בנקודות מעבר במצבים שונים כדי למנוע גלישה חזרה למצבי מצוקה והדרה.

בתחום החינוכי-הטיפולי הצורך הוא בהשקעה בתוכניות כדי להבטיח הזדמנויות חינוכיות נאותות לילדים החיים במשפחות עניות ומודרות. האסטרטגיה הנחוצה כאן היא הפעלת תוכניות טיפול וטיפול שתפקידם יהיה להבטיח לילדים במצוקה הישגים השכלתיים נאותים ולמנוע מצבים שבגלל עוניים הם יישארו בהישגיהם ההשכלתיים מפגרים אחר יתר בני גילם. תוכניות מסוג זה יכולות למלא תפקיד



חשוב במיוחד בגיל הרך כמו לדוגמה תוכניות מסוג Headstart בארה"ב והתוכנית מסוג Surestart בבריטניה.

## סיכום

בסיכומי של הדיון הזה על הדרה חברתית השאלה היא עד כמה השימוש במושג מועיל להבנת התופעה ולהתייחסות אליה במגמה של חיפוש דרכים למניעתה או למציאת פתרונות עבודה. הבעיה העיקרית בשימוש במושג היא הזיקה שלו לעוני ולמצוקה כלכלית, או בלשון אחרת מהו הערך המוסף שהשימוש במושג של הדרה מביא לנו לניתוח בעיות העוני, המצוקה והמאבק בהן. הגישות לסוגיה זו בספרות ובדיון אקדמי מחולקות והן אינן מספקות תשובה ברורה. הדרה חברתית מזוהה לעתים כתוצאה של עוני ומצוקה כלכלית, ובמקרים אחרים ההדרה החברתית נתפסת כגורם וכסיבה עיקרית של עוני ומצוקה.

העמדות השכיחות בשיח זה מצביעות בדרך כלל על ההתפתחות הרב-שלבית של תופעת ההדרה, דהיינו של תנועה על פני הזמן מעוני ומצוקה כלכלית להדרה חברתית. בלשון מטפורית מדובר על תנועה ממצב שאדם ומשפחתו הסובלים ממצוקה כלכלית נאבקים כדי לשמור את ראשם מעל פני המים ועד למצב שהם לא מסוגלים יותר לעמוד בכך ולאט לאט שוקעים וטובעים. השקיעה והטביעה הם המסמלים את ההפרדה והניתוק מן הקהילה והחברה הרחבה יותר, מה שיוצר את מצב ההדרה (Walker & Park, 1998).

עמדות אחרות שניתן למצוא בשיח האקדמי והמעשי מצביעות על כך כי ההבדל בין עוני והדרה חברתית הוא יותר עניין של מידה מאשר של מהות, כלומר אין הפרדה חדה וברורה ביניהם. הראיה לכך היא כי יש אנשים הנתונים במצבים של עוני ומצוקה כלכלית מבלי להיות מודרים מבחינה חברתית, בה בעת, אחרים הסובלים מעוני ומצוקה מוצאים את עצמם מודרים. גם כאן יש הטוענים כי ההבדל הוא בכל זאת איכותי במהותו ובמשמעותו. לפי עמדה זו המהות של הדרה חברתית היא חסך או קיפוח רב ממדיים שבמשמעותם יש להם אופי של הפרדה קבועה וניתוק מן הקהילה והחברה שהאדם חי בה, כאשר ההפרדה והניתוק עלולים להיחפך במידה רבה לבלתי הפיכים. בכל המקרים הטיעון הוא שהדרה חברתית היא משהו רחב יותר מאשר עוני ומצוקה כלכלית.

הסיכום המתבקש מדיון זה מצביע על כך כי השימוש במושג של הדרה חברתית איננו בא ולא נועד להחליף את השימוש במושגים של עוני ומצוקה כלכלית. התרומה

העיקרית שלו היא בכך שהוא יכול להוסיף ולהשלים את ההבנה שלנו של תופעת העוני ולהעשיר בדרך זו את צעדי המדיניות המכוונים למלחמה בעוני. למרות המגבלות שלו הוא טומן בתוכו מעין פריצת דרך קונצפטואלית. הערך המוסף שלו הוא בכך שהוא נותן דחיפה לנקיטה של צעדים רחבים יותר מאשר הצעדים המקובלים של המדיניות הסוציאלית של מאבק בעוני, כמו לדוגמה בהכללת נושאים של תחבורה וניידות, טכנולוגית מידע ותקשורת, נגישות והשתתפות בפעילויות אזרחיות וחברתיות וכדומה. מושג ההדרה גם שופך אור על סוגיות של זיקות גומלין בכל הקשור לזכויות חברתיות, יחסים חברתיים, והאופי הדינמי שלהם וההקרנה שלהם על מכלול בעיות של מצוקות האדם בחברה בת זמננו. הוא ראוי לכן שנכלול אותו במילון המושגים בכל הנוגע למגוון האמצעים העומדים לרשותה של מדיניות הרווחה.

- המוסד לביטוח לאומי (2005). ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004, ממצאים עיקריים. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- Atkinson, A. B. (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. In A. B. Atkinson and John Hills (Eds.), Exclusion, employment and opportunity, Case paper 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Bergham, J. (1997). The resurgence of poverty and the struggle against social exclusion: A new challenge for social security in Europe. International Social Security Review, 50(1), 3-21.
- Berthoud, R. (2003). Multiple disadvantage in employment—a quantitative analysis. York: The Joseph Rowntree Foundation and the University of Essex.
- Burchardt, T. (2000). Social exclusion: Concepts and evidence. In D. Gordon & P. Townsend (Eds.), Breadline Europe: The measurement of poverty (pp 385 – 405). Bristol: Policy Press.
- Burchard, T., LeGrand, J., & Piachaud, D. (2002). Degrees of Exclusion: Developing a dynamic multidimensional measure. In J. Hills, J. LeGrand, & D. Piachaud (Eds.), Understanding social exclusion (pp 30 - 43). Oxford: Oxford University Press.
- Craig, G. (2004). Citizenship, exclusion and older people. Journal of Social Policy, 33 (1), 95-114.
- Davies, J. S. (2005). The Social exclusion debate, strategies, controversies and dilemmas. Policy Studies, 26 (1), 3-26.
- Esping-Andersen, G. (2002). Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford University Press.
- Estivill, J. (2003). Concepts and strategies for combating social exclusion. Geneva: International Labour Office.
- Hills, J. (2004). Inequality and the state. Oxford: Oxford University Press.
- Kenyon, S., Lyons, G., & Rafferty, J. (2002). Transport and social exclusion: Investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility. Journal of Transport Geography, 1 (3), 207-219.
- Kenyon, S., Rafferty, J., & Lyons, G. (2003). Social exclusion and transport in the UK: A role for virtual accessibility in the alleviation of mobility related social exclusion. Journal of Social Policy, 33 (3), 317-338.

- Klanfer, J. (1965). L'exclusion sociale: Etude de la marginalite les societes occidentals. Paris: Bureau de Recherches Sociales.
- Lister, R. (2004). Poverty. Cambridge: Polity Press.
- Mead, L. (1997). From welfare to work – Lessons from America (Choice in Welfare, No. 39). London: IEA-Institute of Economic Affairs.
- Murray, C. (1984). Losing ground. New York: Basic Books.
- Murray, C. (1999). The underclass revisited. Washington DC.: American Enterprise Institute.
- Room, G. J. (1999). Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization. International Journal of Social Welfare, 8, 166-174.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity. International Labour Review, 133, 5-6, 531-78.
- Social Exclusion Unit (2004). Tackling social exclusion: Taking stock and looking for the future. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Social Exclusion Unit (2004). Breaking the cycle, taking stock of progress and priorities for the future. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Social Exclusion Unit (2005). Inclusion through innovation, tackling social exclusion through new technologies. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Social Exclusion Unit (2005). Transitions, Young Adults with Complex Needs. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Spicker, P. E. (1997). Exclusion. Journal of Common Market Studies, 35 (1), 135-143.
- Walker, R., & Park, J. (1998). Unpicking poverty. In C. Oppenheim, (Ed.), An inclusive society. London: IPPR.



## **Abstract**

Social exclusion reflects the process whereby certain population groups are pushed to the margins of society and prevented from participating fully in societal life. The emergence of social exclusion stems from a series of factors that tend to reinforce one another. Among the main causes are poverty and economic hardship, but it is also related to inadequate education, poor health, the lack of employment skills and other crucial resources. These factors make it difficult for underprivileged groups in society to participate in the labor market, to obtain adequate incomes and to improve their standard of living during their adult life. They also distance them from participating in community and social networks, and thus far-reaching effects on the citizenship status of socially excluded groups and their integration into the main stream of societal life.

Social exclusion is a relatively new term in the current social policy debates. It was introduced into the political and academic discourse in the last decade of the 20th century. While gaining much attention in recent years, theoretical aspects of social exclusion have remained to be problematical and it has been seen as limited in its offering a practical strategy to tackle the problem of exclusion.

Social exclusion has deep and long-lasting consequences for individuals, families and society as a whole. It can pass from generation to generation and affect the life chances of children growing up in families living in deprived circumstances, such as poverty and low income, bad housing conditions, poor neighborhoods and other types of social disadvantage.

The first condition for promoting strategies to address the problems of social exclusion is to bring it to the surface, make it visible, and recognize the need to address it. One has to bear in mind that the solution to exclusion cannot be limited to a single type of action. Combating exclusion requires a wide range of strategies. The strategies need to offer assistance both on the individual and on the broader community level, whether it is provided by the public social service system and/or in cooperation with the voluntary sector.





**Policy Paper**  
**Social Policy Research Group**

# Between Social Exclusion and Social Policy

**Prof. Abraham Doron**

**Jerusalem, December 2006**

---