

בטחון סוציאלי

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

צימצומה של מצוקה (סוגיות ישנות בזמן הזה) • גישות חדשות לשיכון
הציבורי • השפעות כלכליות של הנהגת ביטוח אבטלה בישראל • בטחון
סוציאלי למובטל בישראל • חקיקה חדשה בתחום הבטחון הסוציאלי • תנאי
חייהן של משפחות מרובות ילדים • הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל •
לקראת ביטוח פנסיוני חובה יחסי להכנסה • בורות חובה במערכת יחסי
העבודה • ליקויים ופגמים בשיטה הקיימת לפיצוי נפגעי תאונות דרכים •
לקראת כיסוי מלא של תאונות ונכות במסגרת הביטוח הסוציאלי • תשומות
וערכים בשירותי סעד • נסיון להפריד בין תפקידים הקשורים במתן תמיכה
כספית לבין שירותים סוציאליים אחרים בעירית ירושלים • תמורות בחברה
הערבית על רקע יישום השירותים הסוציאליים • ביטוח סוציאלי — אוניברסלי
או סלקטיבי • שמרנות ורווחה

בטחון סוציאלי

כתבי־עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * תמוז תשל"ג * יולי 1973

חוברת 4-5

הורתו של כתב העת נתמשכה הפעם מעבר למועד שנקבע, אך פריה —
חוברת כפולה, שלא נתקפחה בה האקטואליה. עיקרי הדברים הנדונים
במאמרים השונים מעוגנים היטב במציאות חיינו, והבעיות המועלות בהם
נתונות כיום בוויכוח ציבורי ער ומתמיד.

דיון במצוקה הרב־ממדית, בעיות השיכון, ביטוח האבטלה על היבטיו
הכלכליים והמשפטיים, בעיית המשפחות הגדולות והרפורמה בקיצבאות
הילדים, הביטוח הפנסיוני, ביטוח הנכות ונפגעי התאונות, בורות החובה
במערכת יחסי העבודה, העבודה הסוציאלית בחיכוכיה היומיומיים בשדה
פעולתה, מערכת הביטוח הסוציאלי במבחן האוניברסליות, ועוד כהנה
וכהנה נושאים העומדים ברומו של עולם הבטחון הסוציאלי.

לצד דברי הערכה וביקורת, ובהם מסקנות, הצעות ודרכי פתרון לבעיות
בוערות, נוגעים כמה מן המאמרים גם בתחום הרעיוני־איזולוגי של
נושאי הרווחה והבטחון הסוציאלי.

מן הראוי לציין, כי הדעות וההערכות במאמרים אלה הם על דעת כותביהם
והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

בחוברת זו אנו מרחיבים את מדור החקיקה גם אל תחום הפסיקה
הסוציאלית, ומביאים רשימת פרסומים, העשויים לסייע בידי העוסקים
והמתעניינים בנושאי הרווחה והבטחון הסוציאלי.

המערכת :

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

אלחנן גפני

משה לוי

רפאל רוטר

העורך: חיים אופז

דפוס :

ג'רוסלם פוסט

ירושלים

תוכן העניינים

עמודים

מאת ד"ר ישראל כ"ץ 5	צימצומה של מצוקה (סוגיות ישנות בזמן הזה)
מאת יוסף סלייפר 19	גישות חדשות לשיכון הציבורי
מאת נעמי ליבנה 29	השפעות כלכליות של הנהגת ביטוח אבטלה בישראל
מאת ד"ר י' א' קואומו 41	בטחון סוציאלי למובטל בישראל
מאת פרופ' זאב פלק 51	חקיקה חדשה בתחום הבטחון הסוציאלי
מאת ד"ר אריה ניצן 55	תנאי חייהן של משפחות מרובות ילדים
מאת רפאל רוטר 70	הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל
מאת עוזי אבל 92	לקראת ביטוח פנסיוני חובה יחסי להכנסה
מאת ישראל קיסר 97	בוררות חובה במערכת יחסי העבודה
	ליקויים ופגמים בשיטה הקיימת לפיצוי נפגעי תאונות דרכים
מאת חנוך אריאל 109	(דברים בעקבות התזכיר להצעת חוק הגימלאות לנפגעי תאונות דרכים)
מאת ד"ר גיורא לוטן 117	לקראת כיסוי מלא של תאונות ונכות במסגרת הביטוח הסוציאלי
מאת דב פרומן 125	תשומות וערכים בשירותי סעד
	נסיון להפריד בין תפקידים הקשורים במתן תמיכה כספית
מאת ד"ר אליעזר ד' יפה 137	לבין שירותים סוציאליים אחרים בעיריית ירושלים
מאת אורי שטנדל 146	תמורות בחברה הערבית על רקע יישום השירותים הסוציאליים
מאת פרופ' וילבור ג' כהן 154	ביטוח סוציאלי — אוניברסלי או סלקטיבי
מאת ד"ר מאיר אביזוהר 162	שמרנות ורווחה
	חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק מס-מקביל, תיקוני חוק
	הביטוח הלאומי (10, 11, 12), תיקון לחוק שירות מילואים
מאת אריה וולף 175	(תגמולים), פיצויים לאלמנה, מהו מעון ילדים? (סקירות).
179	פרסומים שנתקבלו במערכת

צימצומה של מצוקה

סוגיות ישנות בזמן הזה

מאת ד"ר ישראל כ"ץ*

הגדרות של מצוקה ורווחה חייבות להתייחס לתנאי חייהם של בני אדם ולא לזכויותיהם ולהזדמנויותיהם בלבד. "רווחה" ו"מצוקה" — הן בתנאי החיים. צימצומה של מצוקה — פירושו שיפור בתנאי חייהם של המצויים במצוקה מעל ומעבר לשיפור בתנאי החיים של האוכלוסיה, המשתקף בעליית רמת חייה.

"שיווי זכויות" או "שוויון בהזדמנויות" "לכל" אינם מבטיחים את השיפור המיוחל בתנאי החיים של בני המצוקה, או את הקטנת אי-השוויון בתנאי החיים של האוכלוסיה. "שיווי זכויות" ו"שוויון בהזדמנויות" חייבים להיבחן בתוצאותיהם לגבי הזכאים להם ולא על פי קיומם בלבד. המציאות מורה ש"שיווי זכויות" נוטה להגביר את סיכוייהם של עתירי המשאבים ל"תנאי החיים הטובים" לעומת מעוטי המשאבים, בתחרות המתמדת לשליטה גוברת על משאבים נוספים במסלול חייהם. בהתייחסות ל"שיווי זכויות" ול"שוויון בהזדמנויות" נמצא לרוב, כי לעתירי המשאבים מזומנות רבות יותר מהזכויות ומההזדמנויות מאשר למעוטי המשאבים. האחרונים הם החלשים, שאינם חולשים על תנאי החיים, בהם ניתן למצות את הזכויות וההזדמנויות המצויות בהישג ידם של האחרים.

ב"חברה השגית" וב"כלכלת השוק", המשאבים שבני אדם מתחרים עליהם בתחומי ההכנסה (ותחליפיה), הנכסים, השירותים וההסדרים הציבוריים למיניהם, העוצמה הפוליטית והמינהלית, היוקרה החברתית, ה"ירושה" וה"הורשה" של נכסי תרבות, חינוך ועוד. מכאן ש"הרווחה" ו"המצוקה" הן מצבים רבי-ממדיים; ולא במימד ההכנסה שבכסף בלבד.

הדרך להקטנת אי-השוויון בתנאי חייהם של בני האדם זרועה חתחתים. רבים אינם מוכנים כלל להלך בה, ואילו העתידים ללכת ייתקלו במכשולים ובמוקשים, הפזורים לאורך הדרך. הדעת נותנת, שרצוי לזהות את המכשולים מראש ומוקדם ככל האפשר. דומה, כי בלמים ואבני-נגף סמויים מסוכנים מן הגלויים שבהם. ליבונן של סוגיות נבחרות, ישנות-עכשוויות, עשוי לאתר מחסומים אחדים בדרך להקטנת אי-השוויון שבתנאי החיים.

נתייחס איפוא לשלושה מחסומים נבחרים כלהלן:

א. הגדרת היעד החברתי: "מלחמה במצוקה" לעומת "צימצום הפער החברתי".

* המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

- ב. הטיפול הדיפרנציאלי במעוטי-הכנסה ;
 הסדרים חברתיים המפלים לרעה את מעוטי ההכנסה.
 ג. "חניקת הגיבוי הפוליטי" להקטנת אי-השוויון בתנאי החיים.

דינות הקיימות בתקופתנו, אינו "עוני" שבהכנסה בלבד.

אחד הקשיים הבולטים בדרך לצימצום אי-השוויון בתנאי החיים של בני האדם טמון בהגדרה מפורשת של הבעייה שלפנינו ושל הפיתרון המתבקש לה. טיב ההגדרות יקבע את ה"יעד" להתערבות חברתית.

האם היעד הוא בצימצום "המצוקה האבסולוטית" או המוחלטת, בצימצום "המצוקה היחסית", או ב"הקטנת פערים חברתיים-כלכליים"?

מעטים, אך חשובים בינינו, עודם קובעים "מצוקה אבסולוטית" כיעדה המשי-מעוטי של החברה בישראל בשנות השבעים. לגבי אלה נדמה אומנם, כי הגדרתם רחוקה מלהיות רלוונטית לבעיות האמיתיות והמרכזיות של החברה המסתמנות בישראל היום. טיעונם, למשל, כי אפסה המצוקה עם העלמם של "הרעבים ללחם", ידמה לגירסה שחיי-סולה של "קדחת הביצות" עונת על צורכי בריאותה של ישראל בשנות השבעים. "הרעב ללחם" ו"הסבל מקדחת הביצות" אינם מסמנים עוד את הבעיות החברתיות של היום נוכח רמת החיים (והבריאות) שהושגה, והתביעות והציפיות שנשתנו ומשתנות. דומה, לכן, כי חולשתה של קביעת היעד לחיסולה של "מצוקה אבסולוטית" בלבד, חשופה וגלויה למדי. אפשר, אולי, שיעד מוגבל זה יישלף לרוב כאמתלה שימושית להסחת העימות עם מחדלינו לצמצום את המצוקה הרלוונטית היום; זו המצוקה היחסית רבת-הממדים.

צימצומה של "המצוקה היחסית", מאידך, אמור לשמש יעד ממשי יותר למאמץ המושקע בשיפור תנאי חייהם של "בני המצוקה". כאמור, אבחנת מצוקה זו היא דינמית; היא יחסית לרווחה הגוברת אצל רוב בני החברה. לפי זו ה"עניים" של

"מלחמה במצוקה" (בעוני) לעומת "צימצום הפער החברתי"; מגישה קטעית וסקטורלית לגישה כוללנית וכלל-חברתית

מאז ומתמיד הוסבה תשומת הלב של החברה יותר לאלה המצויים במצוקה גדולה ו"מח-רידה" מאשר לפער בחלוקת המשאבים של כלל החברה (ה"אביון", "היתום", ו"האלמנה" ה"רעבים ללחם" וכו'). אף בעת לידתה של "מדינת הרווחה", בשנות הארבעים, עוד הוגדר "העוני" כמופע סטטי למדי. דובר רבות, ואף במדינות המתקדמות, על "מינימום של הכנסה" כמאפיין עיקרי של המצויים "בעוני". עוד בשנות השישים הוקמה בישראל ועדה ציבורית לקביעת "צרכיו של גזק" (סעד), שנתבקשה, למעשה, להתייחס לשאלה: "הכנסה מינימלית של נתמכי סעד, מהי?". מאידך, בשנים האחרונות גוברת התפיסה המחייבת הגדרה דינמית יותר של "מצוקה". לפי התפיסה הדינמית יותר, המצויים במצוקה הם, למעשה, אלה המנותקים או המוצאים היום מן הרווחה השופעת והגוברת בתתומים רבים וחשובים של חיי החברה. רווחתם של הרבים, היא אי-רווחתם של "בני המצוקה".

"המצוקה", לכן, שוב אינה אבסולוטית (אמת, אף במדינות השפע חיים עדיין בני אדם המצויים ב"מצוקה אבסולוטית" חמורה בהכנסה, בחינוך, בשיכון, בבריאות ועוד. אין, איפוא, להתעלם מ"איי המצוקה" הללו, שהיקפם עלול להיות גדול למדי גם בעשירות שבמדינות). יתר על כן, עיקר מהותה של "המצוקה" היום, במ-

היום הריהם, בדרך כלל, אלה, החיים "במ-צוקה" בהיותם מנותקים, בחלק לפחות, מרווחה עולה וגואת אצל זולתם. "עניים" אלה, הם מעטים יחסית בחברות המתועשות, שהאיצו, ועודן ממשיכות להאיץ, את צמיחתן המשקית ואת העלאת "רמת חיהן". "עניים" או "בני מצוקה" אלה מהווים קבוצה שולית בלבד בהיקפה, במשקלה ובעוצמתה הפוליטית. הם מצויים בעשירון או בחמישון הנמוכים בסולמה של התפלגות המשאבים החומריים והלא-חומריים, הכל לפי "קווי העוני" או "קווי המצוקה" המשתנים והנקבעים לפרקים בכל חברה.

הדעת נותנת, כי הגדרת המצוקה הרלוונטית כ"מצוקה יחסית" וכ"רב-ממדי" משקפת תמורה מרחיקת לכת בהגדרת הבעייה שלפנינו, ולכן, אולי, גם בקביעת היעד המחייב השגתו על-ידי התערבות חברתית; שוב לא תספיק, למשל, הפעלתה של מערכת להבטחת הכנסה, שתבטיח את ביטחון הקיום (ההכנסה) לקבוצות אוכלוסיה פגיעות ללא שמירה גמרצת על ערך תשלומיה, דהיינו — ללא "שיריון התשלומים" על-ידי הצמדתם לשינויים בהכנסה או בשכר הממוצע של האוכלוסיה העובדת. כבר ידוע היטב, כי שחיקת ערכם של תשלומים כאלה בהשוואה לנורמות הכנסה מקובלת על כלל האוכלוסיה, איפיון בעבר ועודנו מאפיין מערכות רבות של הבטחת הכנסה במדינות השונות. ברי, איפוא, כי לפי קני המידה של מניעת "המצוקה היחסית" (ולא האבסולוטית), יש למנוע שחיקה מעין זו בכל תנאי ומחיר.

יתירה מזו, אם המצוקה היא רבת-ממדים, לא תיצלח עוד, למשל, הגדלת הכנסתם הפנויה של "בני המצוקה" תוך כדי הפיכתם, או "דחיפתם" ל"אוכלוסית סעד" מטבעה של "אוכלוסית הסעד", שיוקרתה מתקפחת. ומה יועילו, לכן, הסדרי הסיוע לבני המצוקה ב"מימד ההכנסה", כל עוד נמשיך לקפחה ב"מימד

היוקרה"? והרי כך נקשה עליה את צאתה ממעגלי המצוקה (היוקרה החברתית קובעת את "תדמיתו העצמית" של האדם וזו משפיעה על התנהגותו. שיקום ממשי של "נתמך הסעד" הנתון במצוקה כלכלית, מותנה גם בשיקום תדמיתו העצמית. זה מתב-קש, למשל, גם בטיפול הפסיכוסוציאלי באדם ובמשפחה שבמצוקה). ועוד, הגדרה דינמית של "מצוקה" מחייבת שהמאבק בה יהיה דינמי. אמצעי המאבק, הכלים וההסדרים שיועמדו לרשות "המלחמה במצוקה", חייבים להיבחר כך שיהגו מתמיכה וגיבוי ציבורי-פוליטי רחבים ככל האפשר. ללא אלה, יאבד המאבק את תנופתו ואף את "בצי-עותו"; הוא ייבלם, או אף יגבר כנגדו ה"מאבק הנגדי". זו "הריאקציה" המסתמנת לעתים כתגובה להישגים חלקיים לשיפור מצבם של "בני המצוקה" (ה-backlash המפורסם, המבטל הישגים חברתיים לטובתם של נחשלים. מאבק זה עלול להוות "תסוגה" למצוקה גדולה מזו שהיתה קיימת לפני שהוחל בפעולה לצימצומה).

עניין זה מצביע על חולשת הסדרי הסעד "לעניים בלבד" ועל הסכנה הטמונה דווקא בהם לגביהם "עניים" עצמם. בולמי "המלחמה בעוני" לרוב אינם אלה המצויים בעשירונים הגבוהים שבסולם התפלגות המשאבים, דהיינו — עתירי המשאבים, אלא דווקא אלה המצויים בעשירונים הנמוכים, הגבוהים אך במעט מה"עניים" (בעשי-רונים השני, השלישי והרביעי). האחרונים, דווקא, המצויים על "סף העוני", ולא ב"עוני", חשים עצמם "מקופחים" ומסתכנים, כאשר "העניים" שבעשירון הנמוך זוכים ל"הסדרי סעד" שנועדו לקידום בלבד. הם מהווים, איפוא, את "המנוף" המתניע את "הריאקציה" נגד שיפור מצבם של העניים שתם, העניים פחות, אינם שותפים לו. הם הראשונים להת-ריע על סכנת "המלחמה בעוני" ול-הוות "בלם" פוליטי-ציבורי להמשכה

המשמעותי; בהיותם בלם מסוג זה "יוזמו" מהר להצטרף ל"קואליציה" עם המצויים בעשירונים הגבוהים יותר, למען הפסקתה של "המלחמה בעוני". האחרונים ועתירי המשאבים בוודאי שאינם מבקשים חלוקה מתוקנת של המשאבים (תופעות אלה באו לביטויים המלא ב"מלחמה בעוני" האמריקאית וב"הכרזת השלום" עם העוני שבאה בעקבותיה).

מעלות נוספות להגדרה הדינמית יותר של המצוקה היחסית ורבת-הממדים.

מצוקה, שהיא רבת-ממדים, מחייבת התערבות חברתית רבת-ממדים לצורכי צימצומה. אם פנים רבות למצוקה, אף לצימצומה פנים רבות. אם המצוקה היא בתנאי חייהם של בניה, מה מעצב את תנאי חייהם של בני האדם? אין מעשה שבין איש לרעהו, שאין לו השלכות על תנאי חייהם; לא כל שכן, מעשי החברה, או מעשיו של "הקולקטיב" כולו, המתבצעים ע"י הממשל. "מכאן, חיוניותה של ראייה כוללנית של כל מעשי המדינה, המשפיעים על תנאי חייהם של בני האדם בכלל ועל חלוקת משאבי החברה לתיקונם של החיים בפרט. ברי, כי פעילותה של הממשלה בכל תחומי חיינו משפיעה על חלקם של משאבים! וכבר ידוע היטב שלא רק המדיניות הסוציאלית והמינהל שלה, המכוונת מערכות של "תשלומי העברה" (ביטוח סוציאלי, סעד וכיוצא באלה) ושל "שירותים סוציאליים שבעין" (בריאות, שיכון, הטיפול במשפחה וכו'), ישפיעו על עיצובם של תנאי החיים (ע"י חלוקתם של משאבים חומריים ולא-חומריים בין אזרחיה של מדינה), אלא גם המדיניות הכלכלית, הפיסקלית, התעסוקתית, וכן הביטחון, הקליטה, החינוך ועוד, כל אלה ישפיעו על חלקם של משאבים בין אזרחים

ובין קבוצותיהם באוכלוסייה. אף מדיניות שאינה מכוונת כלל לחלק משאבים, לא כל שכן לתקן חלוקתם, חלק תחלקם בכיוון כל שהוא. וכאן, כבתחומים אחרים, לא כוונת החלוקה היא הקובעת, אלא מעשה החלוקה קובע. ומעשה החלוקה של משאבים ע"י הקולקטיב הוא הקובע את תנאי החיים של האדם באותה מידה בה נקבעים דברים וגורלות על-ידי מעשי ידיהם של בני האדם. ואף אותם דברים שאינם בהישג ידיו של האדם, כגון: הסגולות והמומים שנולדים עימם. בחלקם לפחות ניתן תיקונם בידי האדם. מאז ומתמיד שופר, או הורע מצבם של מוגבלים מלידה, למשל, ע"י בני האדם שבמחיצתם; הכל לפי מעשיהם של האחרונים.

בסיכומו של דבר, אין עוד ספק שניכרות מעלותיה של ההגדרה, החדשה-יחסית, של "מצוקה יחסית ורבת ממדים" לעומת הגדרת "מצוקה אבסולוטית", שאבד עליה הכלת.

עם כל אלה ואף על פי כן, אפשר גם להבחין במגבלותיה של הגדרת המצוקה היחסית לגבי זיהויה של הבעייה החברתית הרלוונטית להתערבות. אף אצל "המצוקה היחסית" נשתייר חסרונה המפורש של "המצוקה האבסולוטית". המצוקה היחסית, כקודמתה "האבסולוטית", הריהי מצוקתם של המעטים-יחסית. היא מצוקתם של "מעוטי המשאבים", המעטים שב-תחתית סולם התפלגותם של בעלי המשאבים. עניינה עודנו בקבוצה קטנה ושולית למדי בחברה המודרנית. אוכלוסית יעדה הם אלה המצויים בעשירון או בחמישון התחתון של "סולם הרווחה", ואילו בעיית "תנאי החיים" של בני האדם, שעיצובם בא להם מאיכותם, היקפם וחלוקתם של המשאבים, הינה בעייתה ועניינה של החברה כולה על כל עשירונה וחמישוניה! רווחה ומצוקה, שביטויין בשליטה על משאבים בממדים של הכ-

1 ראה, למשל, Burton A. Welsbrod; "Collective Action and The Distribution of Income: A Conceptual Approach", 1970.

נסה, בעלות על נכסים, כוח פוליטי ומינהלי, יוקרה חברתית, השירותים הציבוריים על כוחם וגבולותיהם לגבי סביבתו הפיסית וה-אנושית של האדם וכיוצא באלה, הריהן מט-רידות ומפעילות (או חייבות להטריד ולהפ-עיל) את כל קבוצות האוכלוסיה הניצבות על כל שלבי סולם המשאבים!

מכאן שהבעייה החברתית הרלוונטית באמת אינה אך בצימצום "המצוקה היחסית" למרות חיוניותו ותכיפותו של הצימצום הנדרש. בלשון אחרת, הבעייה איננה רק ב"העלאת המינימום" של הכנסה, הינוך שיכון, בריאות וכו', אשר מתחתם לא יפלו עוד בני המצוקה היחסית (ולזו יש צידוק ותועלת מוסריים, כלכליים, פוליטיים ותרבו-תיים). הבעייה היא הפער החברתי שבין כל קבוצות האוכלוסיה והקטנתו המתחייבת ממנו. "מלחמה בעוני" או "מאבק במ-צוקה" משקפים גישה קטענית שיעדה סקטורלי ("העניים"), ואילו "צימ-צום הפער החברתי" נובע מגישה כוללנית (ומותנה בה) לפתרון בעייה כלל-חברתית, שעניינה בתנאי חייהם של כל בני האדם המשתייכים לחברה אחת. זאת ועוד, המציאות חוזרת ומלמדת, כי ללא צימצום הפער שבין כל "העשירים" בכלל, וזה שבין קבוצות הביניים לבין "העשירים" ה"צמרת" בפרט, נבלמת מהר "העלאת המינימום" בממדים השונים של רצף הרווחה-המצוקה, אשר בה מזכה החברה את בניה ש"במצוקה היחסית". אף כאן, כבתחומים רבים אחרים בחינוך, הכוונה הטובה המזוהה את "בני המצוקה היח-סית" כאוכלוסית היעד להתערבות חברתית, תחטיא מטרתה. המעשים, שהם תוצאת פעול-תם של כוחות כלכליים ופוליטיים, יבלמו מהר כל "מלחמה בעוני" או "במצוקה יחסית", שאין עימה צימצום של פער בתנאי החיים של כל האוכלוסיה שבחברה אחת. ואכן, כולה או רובה לפחות — מלבד אולי אלה שבעשירון או בחמישון העליון; זו העלית שבכוח משאביה כי רבים, ניתן לה

אף היום לעצב לעצמה תנאי חיים משובחים בכל ממדי הרווחה — נזקק לצימצום הפער בחלוקת המשאבים.

1. הגדרת היעד כ"מלחמה במצוקה" והשלכותיה; המחשה אמריקאית

כאמור, הגדרתה המפורשת של הבעייה הנדו-נה תקבע את היעד להתערבות חברתית. נסיונה של ארה"ב בשנות השישים ראוי להאיר מגמות כלכליות-פוליטיות במאמץ המושקע לצימצום המצוקה במדינה מודרנית. אף אם נמאן לגרוס, כי דרכה של כל מדינה מפותחת כבר נקבע לה מסלול באותו תוואי שעוצב על-ידי ארה"ב, אף אז עשיר וראוי לקחה להארה וללמידה. עושרה של אמריקה לא רק בממונה, ביעילות מישקה, בשפע אוצרו-תיה הטבעיים, בכוח האדם ובכושרה הטכ-נולוגי. עושרה גם במחקריה ובמידע על כלכלתה ועל מצב חברתה, וכוחה גם במשטרה הפוליטי-הדמוקרטית, ובהיותה ראשונה, אולי, לעימות עם תנאי שפע וטכנולוגיה של חברה הדולקת אל מעבר לשלב התעשייתי של המדי-נה המודרנית (postindustrial society). ארה"ב של אמריקה; נשיאה, ממשלתה ונב-חריה יצאו ל-"מלחמה בעוני", ל"צימצום המ-צוקה", בשנות השישים. מלחמתה לא היתה מלחמה להקטנת הפער בחלוקת המשאבים.

יעדה של המלחמה היה סקטורלי ("למען העניים") ולא כלל-חברתי ("צימצום הפע-רים בחברה האמריקאית").

ה"מלחמה בעוני" שתחילתה ב-1964, ב"חוק ההזדמנות הכלכלית" (the economic opportunity act), ביטאה התעוררות חברתית נפלאה בעם האמריקאי. כוונתה המפורשת היתה לקדם את "העניים" הנתונים במצוקה חברתית-כלכלית. גברה בה התכרה, הרדיקלית למדי בחברה האמריקאית, כי "אוכלוסית העוני" היא אוכלו-סית היעד שלזכותה יופנו משאבים מתוגברים. ולא לכסף בלבד נזקקים העניים שבמצוקה כלכלית-חברתית. נתבעו גם ריפורמות מרחי-

קות לכת ומעשי חדשנות למכביר במבנם וב- פעולתם של השירותים שנועדו להגיש עזרה לעניים. והרי לא קיים היה הספק בכוחה של האומה האמריקאית לממש יעדה החברתי המוסכם. ברור היה, כי תעמוד לה עוצמתה הכלכלית לפתור בעיות של מצוקה בתוך גבולותיה לפחות. אף הפרשה שולית בלבד מתו- צרה הלאומי הגואה למימון "המלחמה בעוני", תענה בהחלט על צורכיהם (הקטנים יחסית) של העניים. כאמור, ברי היה לכול, כי לא הכסף יענה את הכל. הוכר אף הצורך בהפעלת מסגרות חדשות של שירותים סוציאליים למען העניים, שבאמצעותן יופנו המשאבים בכספים ובכוח אדם לקידומה של אוכלוסיית היעד. יתר על כן, הוסכם כי יש לעורר ולהפעיל את העניים (והכושים) עצמם לטיפול מנהיגותם, בכוח ובפועל. ואף נתבקשה הפעלתם כאזרחים "תוקפניים" יותר לצורך מיצוי זכויותיהם שעל פי החוק ולכיבוש מקומם במוקדי הכוח אשר בהם נקבע גורלם. מוחכמותם המקצועית של קברניטי "המלחמה בעוני" חייבה אף יותר מאלה; הוסכם על דעת הכול, כי המבנים הקיימים של המימשל הפדרלי של המדינות השונות ושל הרשויות המקומיות, עלולים לחבל במאמץ לשפר את תנאי חייהם של העניים ואף להכשילו (אם משום התנגדותו של המימסד להעדפתה ולטייפוחה של אוכלוסיית היעד ואם משום הסתייגותו הביורוקרטית המעכבת תמורה). מכאן נבעו ההכרח והמעשה להפעלתן של רשויות חדשות ויעילות, אשר בפעולתן "ידלגו" על מוסדות קיימים, ובקיצורי דרך, על פי מיטב חוכמת המינהל של רשות מבצעת, ירכזו

את המשאבים המתוגברים ויכוונום למיצויים בקרב העניים הלכה למעשה. זאת ועוד, אף הובן, כי שירותים רבים למען העניים עודם פועלים ברוחם ובכוונתם של "חוקי העניים האנגליים" (new poor law act of 1834), שהשפעתם היתה עצומה על בנינם ופעולתם של שירותים סוציאליים אמריקאיים למען נזקקים. לפי אלה, נקבע במובלע או במפורש, כי תוך כדי הגשת העזרה לנזקקים, אין כלל למנוע את הפגיעה ביוקרתם החברתית. נהפוך הוא, הוכחת נחיתותם החברתית אמורה היתה לשמש תמריץ לעניים שינטשו את מעגלי העוני ויצטרפו לחברה היצרנית. "המלחמה בעוני" של שנות השישים כפרה נמרצות ב"גישת הריאקציונרית" ו"מענישה" זו, המרתיעה את העניים, או רבים מהם, לתבוע עזרה שהם זכאים לה. הוסכם על הכל, כי יש לסייע לעניים תוך כדי טיפוח יוקרתם באמצעות כלים ושירותים מהאימים. לאחר שחלפו כ-10 שנים מאז ראשית ה"מלחמה הגדולה", שוב אין ספק, כי היא נכשלה במימוש יעדיה העיקריים וכבר הוכרו "השלום עם העוני האמריקאי". יתר על כן, בשנים האחרונות לא רק שנבלמה המלחמה, אלא אף גוברת הריאקציה כנגדה. ביטוייה המובהקים של זו: הפסקת פעולות רבות מטעם המדינה למען העניים וסילוק מפעיליהן מן המימשל האמריקאי על ש"כשלו והכשילו" ².

ריצ'רד מ' טיטמוס המנוח (ואחרים), כבר איבחו ב-1967 כשלונה של "המלחמה בעוני" בארה"ב. כבר אז גרס ש"הכשלון האמריקאי נבע מן האמונה שהעוני הוא

2 דבריו של הסנטור רסל לונג, יו"ר ועדת הכספים של הסנט האמריקאי, בפני הסנט, בספטמבר 1973, משקפים, אולי, בצורה מובהקת רוחה של הריאקציה שמדובר בה: "אנו שומעים על תוכנית למתן ארוחות חמות (לקשישים). זה נשמע טוב. יש מי שטוען כי אילמלא ה'ארוחה החמה' (המוגשת לזקן בביתו), יאלצו הקשישים לעבור לבתי זקנים. ואילו אם נמציא להם את הארוחות, לא יזדקקו לסידור מוסדי. וכך מגיע האיש עם הארוחות החמות, כפי שהאיש מוכר הגלידה היה מגיע לשכונתנו, כאשר ילדי היו קטנים. כל הילדים רצו ל'איש הגלידה' כאשר צילצל בפעמונו... וכך לאחר שאנו מפעילים את תוכנית הארוחות החמות, כל מי שבשכונה יגיע ל'איש הארוחות החמות'... בדרך זו אנו מתחילים לתכנן חיסכון בכסף כאשר אנו מונעים הכנסתם (המיותרת) של קשישים למוסד, ומיד לאחר זאת אנו מאכילים את כולם בארוחות חמות כחלק של תוכנית הארוחות החמות לקשיש". ראה: Richard Lodge; "Continuity and Change In Social Work", 1972.

הבעייה וכי ניתן לקדם את הכושי העני על ידי 'פעולה למען הכושי'; הבעייה לא הוכרה כבעייה אונטי-ברסלית של אי-שוויון, אי-צדק סוציאלי, הרחקה מהרווחה (של קבוצות באוכלוסייה) "פשטה האמונה, כי ידע טכני, חדשנות, עזרה עצמית ו"תוקפנות" של הצרכן (העני) ימחקו את "מחלת העוני" עד 1970. המחדל לא הוכר כמחדל פוליטי ומיבני שבסיסו בפער החברתי-הכלכלי שאיפיון את החברה האמריקאית³.

אדריכלי המלחמה בעוני בארה"ב לא הציבו את השאלות המרכזיות והרלוונטיות לגבי צרכיה ותנאי חייה של החברה האמריקאית על כל עשירוניה. הם התעלמו, למשל, אף ממצבו הכלכלי-חברתי של הפועל (הלבן), שהרי לא היה בין העניים. הכנסתו היתה מעל ומעבר ל"קו העוני" אשר לפיו הוגדרה "אוכלוסיית היעד" ואשר למענה, ולמענה בלבד, תנוהל "המלחמה בעוני". הם מיאנו להבין, כי הפועל, שאינו בעניים ואינו בעשירים, יתארגן ויהפך לבלם כביר נגד "המה-פכה השחורה" ונגד "המלחמה בעוני", משום שהזנחה על ידן ונתבע לשאת את "נטל הת-מורה", אף שהכנסתו היתה מצומצמת למדי ביחס לזו של שכניו שבעשירונים הגבוהים ממנו בסולם התפלגותה של ההכנסה...⁴

2. ההתעלמות מהגדרת היעד כ"צימ-צום הפער החברתי" והשלכותיה; המחשה אמריקאית

ההתקדמות הנפלאה של המחקר הרפואי האמריקאי בשנים האחרונות סייעה להעלאת העצומה של אמות המידה בדאגה ובטיפול הרפואיים לאלה שהם בהישג ידם. רמתה של

הרפואה האמריקאית ראויה לקנאתם של רופאי כל העולם. אכן, לאדם העשיר, המבוטח היטב, ישחק לו מזלו אם יחלה בארה"ב ולא במדינה אחרת בעולם. מאידך, לרוב הגדול של האומה האמריקאית — לאלה שהכנסתם היא ממוצעת (אף לפי נורמות אמריקאיות) או נמוכה — מהווה המערכת הרפואית האמריקאית אסון שקשה לתארו ולא נכס שמתברכת בו מדינת שפע ורווחה. כידוע, סרבה ומסרבת ארה"ב להנהיג בה ביטוח או שירות רפואיים לכל אוכלוסייתה. המגמה המוצהרת המכתיבה את בניינה של המערכת הרפואית האמריקאית היא, כי בחברת השפע, שבה הולכת ועולה הכנסתו של הצרכן, הנצרך לשירותים, יקנה הנצרך את מצרכיו. ורפואה מצרך היא, ככל המצרכים המסופקים על ידי הסקטור הפרטי; הכל לפי כוחות היצע והביקוש המכתיבים את מחיר המצרך. הנשיא ניקסון ביטא בתמצית את הגישה האמריקאית למצרך הרפואה בנאומו בפני ההסתדרות הרפואית האמריקאית שעניינה טיפוח מערכת הבריאות האמריקאית בדפוסיה הקיימים: "כשאני חולה, ברצוני לקבל שירותיו של רופא. ומעל לכל, רצוני ברופא טוב. וכאשר אבקר אצלו, ארצה שידאג לי ולא לשאלון ממשלתי (ביטוח סוציאלי) שיצטרך למלא".

עתידי ההכנסה בארה"ב מצליחים לממש מישאלתו של הנשיא ניקסון. הם קונים לעצמם את מיטב השירותים הרפואיים שבעולם. מאידך, לא זה גורל הרוב הגדול של האומה האמריקאית; עשרים וארבעה מיליון אמריקאים לפחות, אין ביכולתם כלל "לקנות" לעצמם "ביטוח עסקי", שיענה על צרכי בריאותם. מיליונים רבים אחרים שקנוהו, נופלים קורבן ל"אותיותיו הקטנות", שכן אין הוא מגן עליהם כראוי מפני מיפגעי הבריאות בחברה המודרנית. בערים ובעירות אמריקאיות כטולסה שב-

Tltmuse Richard M.; *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin Ltd. London, 1968, 3 pp. 113-114

Miller, S. M.; "Sharing the Burden of Change", In Louise Kapp, ed., *The White Majority*, 4 New York, Random House, 1971

אוקלהומה, 60% בקירוב מכלל פשיטות הרגל של אזרחי העיר, סיבתן בהוצאות הרפואיות שהציבור אינו יכול לעמוד בהן.

בתי חולים רבים מסרבים לקבל לטיפולם אף את מי שהוא חולה אנוש, אם לא יפקיד מראש פיקדון בסך 2,000 ל"י (אלפיים לירות ישראליות) לפחות, כדמי קדימה על חשבון שיוגש.

בקליפורניה, הידועה ברווחתה החומרית, מצויים בתי חולים, בהם מועסקת אחת אחת לכל שבעים חולים (בבתי חולים של שירות הבריאות הלאומי בבריטניה התקן לאחיות הוא: אחות לכל חולה).

באזורי העוני שבין אפלצ'יה ונברסקה, נאל-צים התושבים לנסוע כ-500 ק"מ עד שיגיעו לבית החולים הקרוב. דמי הנסיעה, ולא כל שכן דמי הטיפול הרפואי, אינם בהישג ידם.

במדינת אילינוי חסרים ב-130 מחוזות כפריים שירותים רפואיים אלמנטריים.

בית חולים משוכלל ביותר בקהילה אחת שב-מערב וירג'יניה חייב היה לסגור חלק מאגפיו משום שרופאים סרבו לעבוד בו, שהרי במערכת ה"שוק החופשי" שהוא "עסקי" ושופע רווחים, ניתן להם להרוויח הרבה יותר בערים מאשר באזורים הכפריים "המפגרים".

עצה טובה היא לאמריקאים — לדאוג לכך, שאם יקבלו התקף לב, יקבלוהו ברחוב! חובת המשטרה ומכבי האש, להביא אדם שהתמוטט ברחוב לבית החולים הקרוב. לא כן הדבר אם יתמוטט במקום אחר. שירותי האמבולנסים יטלו את החולה רק תמורת תשלום מינימלי של 300 לירות ישראליות בערך. כמו כן כדאי לחולה המיועד לבחור ברחוב המתאים! התשלום לבתי חולים שונה מאיזור לאיזור, ובתי החולים היקרים לא יקבלוהו בקלות אם לבושו אינו נאה.

אם החולה איבד הכרתו ואין בכיסו כרטיס, המעיד כי הוא מכוסה היטב ע"י חברת ביטוח מסחרית, יונח במסדרון עד שיוברר מעמדו! ואם בכיסו נמצא הכרטיס הגואל, יתכן כי ללא כל הכרח יטלו ממנו קצת מאבריו; מנת-

חים יודעים יפה מהם התשלומים שחברות ביטוח משלמות ללא קשיים! וכבר אמר רופא אמריקאי: "מערכת הבריאות האמריקאית ראויה לציון מיוחד על שהיא מוכיחה דבר אחד: הגוף האנושי נפלא בכוח סיבולתו!"

עלות הרפואה המודרנית היא עצומה והיא גואה ללא מחסום. האומה האמריקאית אינה מקמצת בהוצאותיה לקניית השירותים הרפואיים. בשנה שעברה השיגה מערכת הרפואה האמריקאית הישג היסטורי; מחזורת השנתית הגיע ל-320 מיליארד לירות ישראליות.

עיסקה גדול מזה של הביטחון הלאומי!

בעשור האחרון גדל מחזורת ב-300% למרות מימון עצום זה, גדול, כאמור, סיבלם של בני המעמד הבינוני והנמוך. רק עתירי ההכנסה נהנים מ"שירותי הרפואה המתקדמים ביותר בעולם". אך לא רק עתירי ההכנסה, הנזקקים לשירותי רפואה, מפיקים תועלת מן המערכת הקיימת. חברות הביטוח העסקיות, המטפחות קשרים טובים עם בתי חולים ורופאים, מעלות בקביעות את דמי הביטוח ("הפרמיום") ומוציאות יותר ויותר מכיסיהם של אזרחי ארה"ב בעד הזכאות לביטוחם באמצעות הביטוח היחיד העומד ל"רשותם"...

בתי החולים מרחיבים עסקיהם הטובים ורווחיהם הולכים וגדלים. בתי מלון, כגון שרשרת המלונות של שרתון, מצטרפים ל"עסק הפורח" ומתחילים לקיים ולנהל בתי חולים, על-פי העקרונות המסחריים, להם הורגלו בעולם המסחרי.

רופאים רבים נהנים אף הם מהמערכת הקיימת. הרופא הוא איש המקצוע העשיר ביותר בארה"ב! הכנסתם השנתית הממוצעת של הרופאים האמריקאים היא כ-180,000 לירות לשנה. רבים מהם אף מרוויחים 400,000-500,000 לירות לשנה, תמורת 40-50 שעות עבודה לשבוע (בבית חולים מסויים בקליפורניה הותקנה טלוויזיה מיוחדת ליד חדר הניתוחים

כדי לאפשר לרופאים לקבל מידע שוטף על שערי מניותיהם). וכאשר ההסתדרות הרפואית האמריקאית קיימה בקיץ שעבר את כינוסה השנתי בסן-פרנציסקו דיווח נמל התעופה של העיר על המספר הגדול ביותר של אווירונים פרטיים שחגו בו מאז כינוסם האחרון של הרופאים.

מאירים דבריו של מומחה לב בריטי, החי ועובד בסן פרנציסקו זה שנים רבות. הוא נטש את הטיפול בחולים ומתמסר עתה למחקר בלבד משום שלדבריו: "אין זה נוח לעבוד באקלים רפואי שבו השאלה הראשונה המוצגת תמיד היא: "האם יכול החולה לשלם את מחיר הטיפול הרפואי?..."

בסיכום, הרפואה האמריקאית הגיעה לשיאים בהישגיה הטכנולוגיים וברוחים שהיא מעניקה לקבוצות מועדפות ב"כלכלת השוק" האמריקאית. עתירי ההכנסות נהנים מפירו-תיה; האמריקאי המצוי, ולא רק העני, מוזנח על ידה, וקבוצות רבות באוכלוסיה אף נפגעות משירותיה של הרפואה האמריקאית (הוצאת אברים מיתרת, טיפול שטחי, שיחוק יחסי האמון בין הרופא לחולה, זילזול בחולה; לדוגמא עשוי לשמש הטיפול שניתן ע"י רופא באמצעות הטלפון גם לאחר שיצא לשירות בצבא ארה"ב ומבסיסו "טיפול" ב-1,190 חולים במשך חודשיים ימים...)⁵

"המלחמה בעוני" של שנות השישים התעלמה לחלוטין מטיבם ומהיקפם של השירותים הציבוריים, להם נזקקת האומה האמריקאית. היא חייבה תמיכה "בנצרך" העני וציפתה, כי "המצרך" ייקנה ב"סקטור העסקי" לשביעת רצונו של האמריקאי. היא שלחה את "העניים" לקבל סיוע מוגבר והתעלמה מחלוקתם של המשאבים בכלל האומה האמריקאית על כל סולם התפלגותה.

הפער החברתי שבשליטה על משאבי הרפואה בארה"ב לא צומצם בשנות השישים. הוחנק כל סיכוי לבנות בה שירות בריאות לאומי

או ביטוח בריאות ממלכתי לכל, אשר בכוחם ומטבעם לקיים ואף "לכפות" חלוקה מתוקנת של משאבי הרפואה באוכלוסיה המודרנית. הבעיה הרלוונטית הוגדרה כבעיה של "מל-חמה בעוני" או של "צימצום המצוקה" ולא כבעיה חברתית אוניברסלית של האומה האמריקאית.

הטיפול. הדיפרנציאלי במעוטי ההכנסה; הסדרים חברתיים המפלים לרעה את מעוטי ההכנסה

העניים החיים בעוני או הנתונים במצוקה יחסית, כקודמיהם שעוניים היה "אבסולוטי", מצויים בתחתית הרצף של "מצוקה-רווחה". כאמור, שליטתם במשאבים מוגבלת מזו של עתירי המשאבים. "המלחמה בעוני" בארה"ב לא גאלה אותם, בדרך כלל, ממצוקתם, אך אין לזלזל בהישגיה החלקיים שהביאה עימה או שבאו בעקבותיה; המצוקה היחסית ובניה נחקרו רבות! התנהגותם, סיגנון חייהם, אמורינותיהם, כוחם ומחדליהם ידועים היום הרבה יותר משהיו בעבר. ככל שקטן יחסית הידע על עתירי ההכנסה (על הכנסתם וטיבתם, למשל), כן גברה המוחכמות בכל הנוגע לעניים. דומה, כי בין יתר תרומותיהם החשובות של העניים לחברה, גדולה תרומתם למדע. הומעט בהערכת תרומתם למדעי ההתנהגות והחברה. העניים תורמים זה זמן רב להכשרתם של סוציולוגים, רופאים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים וכיוצא באלה. העניים מוכנים לענות על שאלות רבות אף אם הן מביכות את האדם התרבותי המצוי. ניתן "להגיע אליהם" ביתר קלות והכנסותיהם והוצאותיהם גלויות וחשופות יותר לרשות הרבים. אין ספק, כי קל ופשוט לאין ערוך למנות ולנתח את הכנסותיהם לעומת אלו של עתירי ההכנסה. וכך גם לגבי התנהגותם ובעיותיהם.

5 ראה, למשל, מאמרו של אנתוני הולדן: "The Horrors and Glories of American Medicine", Sunday Times, 11.3.1973

מאחר שהעניים אינם שונים מיתר בני האדם, מלבד היותם בתחתית סולם המשאבים, הסבו חקר העוני ומימצאיו תשומת לב גם לאיפיוני-הם של אלה ש"אינם בעניים", דהיינו — לאלה הניצבים בשלבים הגבוהים יותר של סולם המשאבים. אשר לעניים, נמצא כי מח-סורם היחסי המובהק במשאבים כלכליים, מביא לנחיתותם בחברה ההישגית. נחיתות מובילה לדחייתם, לשינאה עצמית ולהתמרמרות. שנאה עצמית — ולא העוני כשלעצמו — היא הגור-מת לפתולוגיה בחיי-הנפש של רבים מבין העניים. מרידות, טינה וזעם — ולא העוני כשלעצמו — מולידים פשע, עבריינות, אלי-מות "נטולת תכלית" מזה, ואי שקט סוציאלי ופוליטי מזה (זה מכבר הבחינו מומ-חים, כי הפשע מהווה לעתים את אחת הדר-כים, באמצעותן ניתן לעניים מסויימים "לתקן את חלוקת ההכנסה וה-משאבים האחרים", כאשר החברה מסירה מעצמה אחריות לתיקון משמעותי בחלוקתם).

לעתים, מתגלים העניים כנטולי יוזמה שאינם חותרים לשינוי עצמם ומצבם. בעיני רבים, הם עצלים, נרתעים מלהסתכן ואינם מגיבים כראוי לתמריצים לשם קידום שינוי בעולם, התובע תמורה מואצת בכל ומהכל. בעיני אלה, נוטים העניים בחברת השפע לחיות על "חשבונם" של הפעילים במשק, ואילו אלה ש"אינם בעניים" עובדים בחרי-צות ומסכנים עצמם והונם לצורכי הפיתוח הכלכלי. אכן, נמצא שרבים בין העניים חסרים את הדחף לתמורה, המחייב נטילת סיכון שבל-עדיה לא ימומשו השינוי והחידוש. נמצא גם, שהעניים הם למודי גסיון וחוכמת חיים ואלה לימדום כי התמורות הכלכליות הגדולות לא היטיבו עימם ואוי למי שמסכן את המעט שבידיו לצורכי קיומו המינימלי. בכך דומים העניים למדינות העניות, אשר בהיעדר היס-כון ומשאבים, שהם מעבר לסיפוק השוטף של צרכים בסיסיים, אינן יכולות עוד לזנק לעידן הפיתוח הכלכלי אשר בו יוצרו ההון והמשאבים האחרים לצמיחה משקית מואצת.

ב"מדינות המתפתחות" ההכנסה השנתית הממוצעת לנפש היא 180 דולר ואילו ב"ארצות המפותחות", "היוז-מות" ו"הנוטלות סיכון" לצורכי פיתוחן המואץ, ההכנסה הממוצעת לנפש היא 2,400 דולר ...

כאמור, בחקר העניים והעוני נתגלו לא רק העוני והעניים בטיבם ובהיקפם. הואר גם, במידה מסויימת לפחות, טיב הסדריה החבר-תיים של המדינה לגבי העניים מזה ולגבי אלה ש"אינם בעניים" מזה. אף אותם ההסדרים, שיעדם המוצהר הוא ל"תקן את חלוקת המשאבים", אינם מתקנים אותה תמיד ו/או במידה, בה הם אמורים לתקנה. יתר על כן, קורה שהם עצמם מעוותים אף יותר את "החלוקה" ע"י טיפולם הדיפרנציאלי למדי בקבוצות השונות שבאוכ-לוסיה.

נמצא, למשל, כי "מסים פרוגרסי-ביים" אינם כה פרוגרסיביים כפי ששיערו רבים והשפעתם על חלוקת ההכנסה במקור, זו ש"לפני מס", קטנה הרבה משציפו אדריכלי "מדינת הרווחה" (למשל, כאשר בסיסי המס מעורערים ו"שח-קים").

נמצא, כי לעתים קרובות משלמים מעוטי ההכנסה מסים בשיעור גבוה יותר מהכנסתם מכל קבוצה אחרת באוכלוסיה (נתמכי סעד, למשל, היוצאים "סוף סוף" לעבודה, חייבים במס שולי של 100% ויותר על כל לירה שמעל להכנסה המזכה אותם ב"תמי-כת הסעד")!

נמצא, מאידך, כי אצל בעלי ההכנסות הגבו-הות יותר, גדול חלקה של ההכנסה אשר כלל אינה חייבת במס. "הטבות סמויות" למיניהן אינן נכללות בהכנסה ומכאן שאינן חייבות גם במס. גימלאות למיניהן פטורות. רווחי הון מסוגים שונים חייבים בשיעורי מס מוקטנים. הכנסות מומרות לגכסים כדי להפחית חיובן במס.

בעלי ההכנסות הגבוהות יותר נוטים ליהנות גם משירותי יעוץ משובחים של יועצי מסים,

המסייעים בידם להקטין את חובותיהם לשל-טונות המס. שירותים אלה אינם בהישג ידם של אלה שאינם בין עתירי-ההכנסות. נמצא, כי אף ההונאה של מערכות המסים (כגון, העלמת הכנסות), הנחשבת לעתים וב-חוגים מסויימים כמאפיינים של רבים מ"הע-ניים", נפוצה יותר אצל "לא עניים" בכלל ואצל עתירי ההכנסות בפרט מאשר אצל מעוטי-ההכנסה. לפי אומדנים המקובלים, למשל, על מומחים בארה"ב, שיעור ההונאה אצל נתמכי הסעד האמריקאים הוא בגבולות 5% מאוכלוסית הסעד, ואילו כ-33% מה-חייבים במס-הכנסה אינם משלמים מס-אמת. ובארה"ב "מוסר המסים" הוא גבוה יחסית... נמצא גם, כי בעלי הכנסות גבוהות דווקא נה-נים לעתים קרובות "ממענקי מס" שמעוטי ההכנסה אינם נהנים מהם. גיכויי מס למיניהם מהגנים את בעלי ההכנסות החייבות במס ומ-כאן שגדלה הכנסתם הפנויה. לבעליהם של ההכנסות הגבוהות כוחו של גיכוי-מס ככוחו של זיכוי-מס, שמעוטי ההכנסות, אשר אינם חייבים במס, אינם נשכרים מהם. מכאן שנעלם מעיני רבים, כי מערכות מס, שתפקידן המוצהר לתקן גם את חלוקת ההכנסה, הפעילו ומפעיי-לות, למעשה, "הסדרי רווחה" יחודיים לטובתם של בעלי ההכנסות הגבוהות יותר. לעתים קרובות גדולות הטבותיהם של הסדרי רווחה אלה מהסדרי הרווחה של ה"סעד" והביטוח הסוציאלי, המנסים "להפלות לטובה" את מעוטי-ההכנסה. כך פועלות, למעשה, שתי "מערכות רווחה" שונות; האחת להגדלת רווחתם של עתירי-ההכנסה והשנית לשיפור מצבם של מעוטי-ההכנסה. נמצא, איפוא, שלא רק "כלכלת השוק" עושה להגדלת הפער, אלא אף קטעים מסויימים של הסדרי הרווחה הסו-

ציאלית, רגרסיביים בצורה מובהקת ותורמים תרומתם הקבועה להגדלתם של פערים... בארה"ב, למשל, בראשית שנות השבעים נהנו המשפחות, שהכנסתן השנתית הממוצעת היתה מעל ל-1 מיליון דולר, מ"הטבות" או מ"מענקי מס" שנתיים בסך 720,000 דולרים. מאידך, משפחות שהכנסתן הממוצעת השנתית היתה פחות מ-3,000 דולרים נסתייעו ע"י "שירותי הרווחה" של שלטונות המס האמרי-קאיים בסכום של 16 דולרים בלבד. לו הציגו אוצרות המדינות בתקציביהם את סך "המס המופסד" וחלוקתו באוכלוסיה, אפשר היה להבחין, כי היקפם של "שירותי הרווחה" המיוחדים של מערכות המסים, גדול יחסית בהשוואה לשירותי הרווחה הסוציא-ליים הקונבנציונליים, והדבר מרים תרומה לא מבוטלת להגדלתם של פערי ההכנסה ואת ועוד; מסים רבים, שלא כמס ההכנסה הפרוגרסיבי או היחסי, הם רגרסיביים; מסים עקיפים למיניהם כגון מסי קנייה, מסים של "ערך מוסף", מסי רכוש ואף מסים של ביטחון סוציאלי, כשהם יחסיים ומחייבים הכנסות עד ל"תקרה" מסויימת בלבד. הרמתה של "תקרה" זו מפגרת לעתים קרובות אחרי עליית ההכ-נסה, או השכר הממוצעים, והשפעת המסים, לכן, רגרסיבית⁶. כידוע, גדולה, כמובן, התנגדותם של בעלי ההכנסות הגבוהות יותר להגדלת המסים וה-מסים הישירים, הפרוגרסיביים, המזדקרים לעיני כל. או אז גובר "הפיתוי" מצד האוצרות להעלות את המסים הלא-ישירים, הרגרסיביים יותר. ולעת אינפלציה, כשמאמירים מחירים וה-עלייה הריאלית בשכר קטנה יחסית, מוכנסים לאוכלוסית-חייבי-המס אף רבים מבעלי

6 "תיקרה" לגבייה של המוסד לביטוח לאומי בישראל משקפת לאחרונה עניין זה. ב-1 באפריל 1970 היתה ההכנסה שחויבה בדמי ביטוח ברוב ענפי הביטוח הלאומי 1,500 ל"י לחודש. "מקסימום" זה היווה יותר מכפליים השכר הממוצע באפריל 1970. היום ערכו של ה"מקסימום" אינו עולה על 1.5 מן השכר הממוצע ובסוף שנת 1973 ערכו עלול ליפול עד כדי 1.3 ממנו. תיקון חוק מס' 10 של חוק הביטוח הלאומי, שאושר לאחרונה, קובע כי "התיקרה" תותאם, החל ב-1974, לרמה בה הוצבה ב-1970-1971. אפשר שתגיע אז לסכום של 2,500 ל"י במקום 1,500 ל"י היום. שחיקת ה"תיקרה" מאז 1970 מגבירה, איפוא, את הרגרסיביות של הביטוח הלאומי בישראל.

ההכנסות הנמוכות, שהכנסתם היתה פטורה ממס בעבר. לעתים, "ריצפת המס" (ו"תיקרת מס") אינה מועלית במועד הקובע ואין היא מוצמדת לעלייה בהכנסה הממוצעת. האינפלציה תפגע או במעוטי-ההכנסה יותר מאשר בעתירי-ההכנסה.

יש לזכור, כמובן, כי המסוי הינו כלי מובהק של ה"מדיניות הכלכלית", להכוונתה של הפעילות המשקית, ולא כלי לתיקון חלוקת ההכנסה בלבד. הוא מופעל ופועל להאצתה, או להאטתה, של המדיניות המשקית. במדינות השונות, שיעורי המס, החלים על בעלי הכנסות גבוהות, מוקטנים לעתים קרובות יותר מאלה החלים על קבוצות הכנסות נמוכות יותר. הכוונה היא לכוון את הצריכה מזה ואת החייסכון וההשקעות מזה. כאשר האינפלציה מאיימת, גוברת הנטייה להעלות את שיעורי המס של בעלי ההכנסות הנמוכות יותר כדי להקטין את הביקוש מצד קבוצות אלה. ככלל, הרי הן מוציאות יותר כספים מקבוצות ההכנסה הגבוהות יותר וכדבריו של כלכלן אמריקאי: "הצדק הסוציאלי מועלה על מזבח התועלתיות הפוליטית והיעדים הכלכליים".

"התמריץ" לעבודה ולחיסכון, המקודש ע"י כלכלת השוק, מהווה גורם אחר המגביר לרוב את הרגרסיביות של מערכת המסוי. חשיבותו מובלטת בעיקר לגבי בעלי ההכנסות הגבוהות וכאמור, לא לגבי מעוטי ההכנסה, כגון נת-מכי סעד או מקבלי הטבות סוציאליות. אף שיפור "מוסר המסים" לצימצומה של ההוצאה (העלמת הכנסות) אצל בעלי ההכנסות הגבוהות משמש לעתים טיעון מרכזי להגברת הרגרסיביות של מערכת המסים.⁷ מינהלי ההכנסות שבאוצרות המדינות נוטים, בדרך כלל, לראות את תפקידם העיקרי בהגדלת

הכנסותיהם. המסוי כמתקן את חלוקת ההכנסה נסה הוא לרוב תפקידו המשני בלבד. בסיכום, הסדרים שונים, המבטאים, לכאורה, את מימושו של ערך "הצדק השוויוני" (equity) אינם מתייחסים לכלל האוכלוסיה, אלא לקבוצות נבחרות שבה, המועדפות על ידם יותר מקבוצות ההכנסות הנמוכות יותר.

זאת ועוד; מחקרים ב"מדינות הרווחה" הן שונות מוכיחים, כי אף השירותים הציבוריים-הסוציאליים שבעין ולא שבכסף משמשים לעתים, במידה רבה יותר, את עתירי-ההכנסות מאשר את מעוטי-ההכנסות. גדולה, לכן, סכנת ההכללה, לפיה מקטינים שירותים בעין, כגון: בריאות, חינוך, בניית כבישים ומבנים ציבוריים (תיאטרונים, מוזיאונים וכו') את הפער בחלוקת המשאבים. רק מענה אמפירי לשאלות קריטיות למדי יצביע על הפרוגרסיביות או הרגרסיביות של השירותים (כגון: באיזה שירות מדובר? הרי ידוע, כי שירותים שונים מיטיבים עם קבוצות שונות, למשל "חינוך בשלבים מוקדמים" לעומת "חינוך גבוה"; או מי משתמש בשירותים? כלומר — השימוש בו ומיצויו הלכה למעשה, כגון: הסיבסוד או ויתור-מס לביטוח העסקי שאינו מטפל באוכלוסיות של "סיכון גבוה", או מה מיקומו, מבנהו וארגונו של השירות שמדובר בו? אלה יקבעו מי יוכל להשתמש בו ולהגיע למיצויו, כגון: מרכז חברתי ב"שכונת צמרת" ועוד).

יש להדגיש, כי אין להניח שמעצבי ההסדרים והשירותים הציבוריים-הסוציאליים, קבעום במפורש כדי להפלות לרעה את מעוטי ההכנסה. כוחות חברתיים-פוליטיים במדינה המודרנית וחוקיו של המינהל הסוציאלי משפיעים לרוב על מעשה החלוקה של משאבים חומי-

7 ראה, למשל, דבריו של ד"ר בן עמי צוקרמן, סגן-מנהל מינהל ההכנסות במשרד האוצר, ביום עיון שנערך בירושלים מטעם המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ב-24 באפריל 1973. בדיון על עבודתו של יעקב חביב על "מערכות אלטרנטיביות של מסים והעברות" אישר, כי הפחתת שיעורי מס ההכנסה, שנכנסה לתוקפה באפריל 1973, השפעתה רגרסיבית; היא מגדילה את הפער בין קבוצות הכנסה (כגון, בין משפחות עם ילדים). ד"ר צוקרמן מנה, כאחד הנימוקים לריפורמה זו במס ההכנסה, את שיפור "מוסר המסים" בישראל.

ריים ולא-חומריים. ובמערכתם של אלה, לעתים קרובות ידם של עתירי-המשאבים על העליונה בנטילה המורכבת והמתוחכמת של הטבותיהם.

נטילה זו היום סבוכה ו"מעודנת" יותר מאשר היתה אי פעם בעבר. עין בלתי-מזויינת שוב לא תבחין בעיוותיהם של הסדרים, שיעדם המוצהר הוא להקטין את אי-השוויון. לא הקנקן מגלה מה שיש בו, כשם שפיסגתו הגלויה של קרחון אינה מעידה על גופו הסמוי.

"חניקת הגיבוי הפוליטי" להקטנת אי-השוויון בתנאי החיים

אוכלוסית העוני והמצוקה-היחסית ראויות ונוקקות להוות "אוכלוסיות יעד" לשם התערבות מירבית גמרצת לשיפור מצבן, אך לא "העוני" ולא "המצוקה" הן הבעיות החברתיות הרלוונטיות לעימות מתמיד ולתיקון. תנאי חייה של האוכלוסיה כולה מחייבים התערבות מכוונת ומבוקרת. רק עם שיפור תנאי חייה של האוכלוסיה כולה, תוקטן מצוקתם של "בני המצוקה". המצוקה היחסית היא תולדתו הקיצונית יותר של אי-השוויון. "מלחמה בעוני" — אף אם ירבו כלי זינה בידע טכני, בחדשנות, בהגברת העזרה העצמית של העניים, בטיפוח מנהיגותם ובשינויים המבניים של שירותים החייבים לשרתם — לא תרפא את "מחלת העוני" והמצוקה. במדינה הדמוקרטית, במוקדם או במאוחר יחדל ויוחנק הגיבוי הפוליטי של רוב האוכלוסיה, שאינו נתון בעוני, לתיקונים בחלוקתם של המשאבים לטובת ה"עניים".

מאידך, מצוקותיו היחסיות המשתנות בקביעות של רוב קבוצות האוכלוסיה, תוך כפיית עימות עם אי-השוויון בחלוקת המשאבים, עשויות להגביר את ה"פוליטיזציה" של בעיית

חלוקת המשאבים ולהעניק את הגיבוי של רוב האוכלוסיה לתיקון חלוקת המשאבים. בלעדי גיבוי זה יקטן הסיכוי לתיקון החלוקה. הבעיית המתחייבת להגדרה רלוונטית היא, לכן, בעיית "הפער החברתי-כלכלי", המאפיין חברה על כל שלבי הסולם של משאביה.

מסתמנות מגמות במדינות מערביות שונות לפיהן אמנם נרשם תיקון-מה בחלוקת ההכנסה (המשאבים) לטובת "בני המצוקה" שבעשירון התחתון. עם זאת נדמה, כי תיקון זה בא לעתים כלגיטימציה להגדלה נוספת ומשמעותית יותר בהכנסתם של עתירי-ההכנסה שבעשירון או בחמשת האחוזים הגבוהים בסולם ההכנסות. אפשר שישתפר, איפוא, במידת מה מצבם של אלה המצויים ב-10%-5% בשפלי הסולם, אשר יקבלו "נתח" יחסי גדול יותר מההכנסה הלא-אומית, אך לא ישופר מצבם היחסי של אלה המצויים בשניים או בארבעת העשירונים הנמוכים שבהתפלגות ההכנסות (ראה, למשל, הצעותיה של ממשלת הית השמרנית בכרי-טניה לתיקונים במערכת ההכנסות ו"הספר הירוק" של 1972 לשינויים במערכת המסים הבריטית⁸).

מבחינה פוליטית כבר ניתן לחזות, כי "קבוצות הביניים" יפסיקו את המגמה לשיפור מצבו של העשירון הנמוך (שבעיניהן יהא על חשבונן!), אלא אם קבוצות ההתייחסות שלנגד עיניהן, תהיינה "קבוצות העלית" שבעשירונים הגבוהים, המגדילות אף הן את הכנסתן; מן הדעת, לכן, ששיפור ממשתי ומשמעותי, ולא שולי בלבד, במצבן של "קבוצות המצוקה" מותנה, למעשה, גם בהקטנת הפער בחלוקת המשאבים בין "עשירוני העלית" לבין "עשירוני הביניים" במדינת הרווחה המודרנית.

8 ריין מ', ומילר, ס' מ'; תיקשורת אישית שטרם פורסמה, לונדון, 1973.

הדעת נותנת, כי המחסום הפוליטי שצויין לעיל גדול חוסנו, אלא שאף שיחוקו הוא בידי אדם. אפשר שבימינו דווקא, כאשר "הכלכלה הפוליטית" כופרת ב"תוצר הלאומי הגולמי" (GNP) על שהוא גולמי מדי, שהרי לא כלל בחישוביו את תוצרי אי-הרווחה החברתית מזה (כגון, זיהום אוויר ומים) ואת תוצרי הרווחה הלא-חומריים מזה (כגון, עבודתן של אימהות במשק ביתן, ערך הנפש, הזמן הפנוי, ההתנדבות וכו')⁹, יועלה מחדש בפני האוכלוסיה כולה, וביתר שאת, נושא חלוקתם של

משאבים חומריים ולא חומריים, או חלוקתם של הרווחה ואי-הרווחה על פעריהם בכלל האוכלוסיה. נודע, לכן, סיכוי חדש לבחינת תנאי חייהם של בני האדם ולעימות כלל-חברתי עם הפערים שביניהם. אפשר כי "אלה שבמצוקה" יצאו נשכרים באמת לטווח קצר וארוך מעימות זה, כשם שגם אלה ש"אינם במצוקה היחסית", בהגבירם המאמץ לתעל מעשיהם להקטנתם של פערים, יצמצמו אז את ערך "ההישגיות החומרית", על תופעותיה ותשלכותיה, לשיפור איכות חייהם¹⁰.

9 ראה, למשל, המונוגרף על: "Is Growth Obsolete?" by Nordhaus, W. and Tobin J., 1972 וכן: רשימתו של פאול א. סמואלסון, "From Gross National Product (GNP) to Net Economic Welfare (NEW)", פ. סמואלסון טוען שנתוני נורדהאוז-טובין מורים אומנם שגידול ה-NEW (רכ"ן: רווחה כלכלית נקיה) יפגור אחרי גידול ה-GNP (התוצר הלאומי הגולמי) השנתי של ארה"ב, אך אין זו גזירת שמיים. הכלכלה המודרנית מלמדת, לדבריו, שניתן להמיר חלק מגידול התל"ג בגידול הבריאות יותר של הרכ"ן. לדעת סמואלסון (ורבים אחרים), הכלכלה הפוליטית עניינה בחישובה של איכות החיים ולא רק בחישוב הכמות החומרית.

10 ראה, למשל, Kristol Irving; "About Equality", *Commentary*, Nov. 1972, p. 50. מיכאל ינג גורס, כי המאמץ להגברת השוויוניות חייב להיות מופעל באופן שיקטין את החומריות בחיי האדם.

גישות חדשות לשיכון הציבורי

מאת יוסף סליפר *

למונח שיכון פירושים רבים ושונים: קבלן בניין יגדירו כענף צומח במשק, שרצוי לשמור בו על רווחיות גבוהה ככל האפשר; הממשלה רואה בו בראש ובראשונה מכשיר לפיתוח הארץ, לפיזור האוכלוסיה ולקליטת העלייה; ובעיני העובדת הסוציאלית הריהו אחד האמצעים הבסיסיים לשיקום הפרט והמשפחה החסרים קורת-גג.

כל אחת מהגדרות אלה נכונה, למעשה, ועל כן בבואנו לנסח מדיניות לשיכון בארץ מתעורר הצורך להתחשב בכל אחת מהן, וכן במספר היבטים נוספים ואף בקשרי הגומלין שביניהם.

ברוב ארצות אירופה מוגדר תפקיד השיכון הציבורי כיצירת תנאי דיור "צנועים אך הוגנים" לכל הנזקקים באוכלוסיה. בארץ נוסף בוודאי את החובה לספק דיור לעולים החדשים, אך יחד עם זאת מזדקרות לעין כמה שאלות מפתח נוכח יעדיו של השיכון הציבורי:

- מהם תנאי דיור נאותים;
- מי הם הנזקקים;
- מה היקף הייצור, המחיר, הסובסידיה הדרושה ויכולת המדינה לעמוד בכל אלה.

שאלת יסוד נוספת עליה נעמוד בחלקו האחרון של מאמרנו היא בעיית ההתארגנות ותרגום המדיניות לביצועה היעיל.

על נורמות לדיור ושיטות תמיכה

ובבנייה הפרטית מ"ר 43 מ"ר ל-102.5 מ"ר, וכי גידול זה היה מלווה בעלייה ניכרת מאד בטיב הבנייה. מובן, כי בכך משתקפת היטב העלייה שחלה במשך השנים ברמת החיים הכללית במדינה, ומי שקיבל שיכון בשנות החמישים לפי הנורמות של אותן שנים, ומאז הוא נשאר לגור בו ללא הרחבת דירתו או חידושה — הרי שכיום הוא חי בתנאים קשים ביותר. למרות שינויים דרסטיים אלה בעבר, נראה

הנורמות לדיור הוגן הינן ביטוי למושגי החברה ולערכיה, ולפיכך גם הן משתנות בהתאם לרוח הזמן. שינויים מהירים חלו אצלנו במשך שנות קיום המדינה, ודי להזכיר כי גודלה הממוצע של דירת קבע בשיכון הציבורי עלה מ-31 מ"ר ב-1948 ל-73.5 מ"ר ב-1970,

* לשעבר, מנהל אגף הפרוגרמות במשרד השיכון.

כיום, כי הגיע הזמן לגבש גורמות לדיור, שעד כה היו קיימות בצורה כללית וסטטיסטית בלבד, ולקבוע אותן לתקופה מוגדרת ובצורה מחייבת לגבי האיכלוס השוטף בשיכון הציבורי. קביעה זו היא אפשרית ומשמעותית בימים אלה יותר מאשר בתקופות קודמות, שכן, כפי הנראה לעין, לא תחול עוד עליה כה תלולה ברמת הדיור הנוכחית, כפי שהיתה מאז תקופת המעברות וה"בלוקונים" ועד העת האחרונה. מערכת קבועה של נורמות לאיכ-לוס היא כיום מחוייבת המציאות — נוכח טענות הציבור ההולכות ומתרבות על איפה ואיפה, על קיפוח והעדפה — וכן נחוצה היא כבסיס לשיטת סובסידיות יעילה.

שלושה ממדים לנורמות אלה: חברתי, פיזי, וכלכלי. הנורמה החברתית מתבססת על גודל המשפחה ועל שלב התפתחותה, כלומר: האם היא צעירה וגדלה, או מבוגרת וסטטית. כמו כן, יש גם משקל להרכבה: למספר המבוגרים במשק הבית ולהרכב המינים בין הילדים. כידוע, משפחה גדולה יכולה, ואף בדרך כלל מעוניינת, להסתפק בדירה, בה קטן השטח המוקצה לנפש אחת, לעומת גטיותיה של המשפחה הקטנה. יסודות לקביעת נורמות כאלה הונחו במשרד השיכון עוד לפני מספר שנים¹.

הנורמות הפיזיות לשיכון הציבורי תכלולנה: מידות מינימום ומכסימום לגודל החדרים, חדרי השירותים, חדרי המדרגות והמרפסות — כל זאת לגבי דירות בגדלים שונים ובשיטות בנייה שונות; וכן מיפרט של טיב חומרי הבניין, הקונסטרוקציה, ציוד הפנים, ורמת הגמר והפיתוח. אף אלה נמצאות במשרד השיכון, לגבי הבנייה העצמית שלו, ובמידה מגובשת למדי.

אולם לא רק גודל וטיב קובעים את מחירה של דירה, אלא גם מיקומה, או במלים אחרות, ערך הקרקע עליה היא עומדת; וכשם שיש לקבוע תקרה לשטח הדירה ביחס לגודל המש-

פחה — כן יש לקבוע תקרה לערך הדירה, עבורה תעניק הממשלה תמיכה למשתכן. נורמות מחייבות אלה, כאמור, ייקבעו אדי-הוק והן צריכות לעבור רביזיה תקופתית. הן תעלינה במידה שתהא עליה נוספת ברמת הרווחה בארץ, אך יחד עם זאת הן עלולות לרדת במקרה של האטה במשק או גידול דרסטי בעלייה. אולם בראש ובראשונה חשוב לקבוע את עובדת היסוד: בסיס נור-מטיבי לדירה ולהקצבתה למשפחה בשיכון הציבורי.

אם יתקבל עיקרון זה, אפשר יהיה להכניס בו גמישות בצורות שונות. ניתן לקבוע סולם של חריגות מותרות תוך הקטנה הדרגתית של הסובסידיה, או לאפשר נורמה כלכלית ו/או חברתית ליברלית יותר בערי פיתוח, או לגבי השתכנותם של עולים חדשים. שיטה זו, כפי שיוחלט עליה ברשות המוסמכת, וכפי שתפור-סם על פרטיה לידיעת הציבור הרחב, עשויה להחזיר, כמקווה, את אמון הציבור במוסדות השיכון הממלכתי-הציבורי.

ערכן של נורמות קבועות אינו, כאמור, בתחום הציבורי בלבד; הן מהוות בסיס הכרחי לחידוש שיטת התמיכות, המתבק-שת מזה זמן רב.

השיטות הקיימות הן תולדה של הסדרי פשרה שונים, שהצטברו והשתרשו לאורך תולדותיו של השיכון הציבורי. במקרים רבים ניתנות כיום במחירה של דירה אחת סובסידיות על הקרקע, על עלות הבנייה וגם על הריבית של משכנתא בלתי-צמודה, ואין הדבר פשוט — אם בכלל אפשרי — לחשב, מה היה לאמיתו של דבר גובהן של סובסידיות אלה בכללן. עם זאת רציניות לא פחות כמה טענות נוספות כלהלן:

- חלק ניכר מהתמיכות ניתן לבתים, ללא אבחנה ביכולתם של המשתכנים, לדוג-מה: כל סובסידיה על קרקע.
- כל התמיכות ניתנות ללא הגבלת זמן.

1 "הצעה לנורמות מנחות של שטח רצפה למגורים לפי גודל משפחה"; צוות התכנון הרב שנתי, משרד השיכון, ספטמבר 1969.

כך, למשל, יכול משתכן עמידר ליהנות משכר דירה נמוך, הכולל סובסידיה רבת משקל, על סמך העובדה שלפני שנים קיבל את דירתו כעולה חדש.

● רוב התמיכות גינתות בצורה קולקטיבית לקטגוריות של משתכנים, כגון: עולים, תושבים של ערי פיתוח, זוגות צעירים, מפוגי משכנות עוני וכו', אך כל זאת בלי לקבוע תשתית לזכותו הבסיסית של האזרח כפרט, בתור יסוד להעדפות הקבוצתיות. העדרה של קביעה זו גרם לעיוותים חמורים בין העדפות קבוצתיות שונות.

ביצועו של השיפוץ הכללי הדרוש לא יהיה קל, אך מחובתה של המדינה להבטיח, שהתמיכה הממשלתית הניתנת ממקורות מוגבלים, תגיע למי שזקוק לה, ואליו בלבד.

במלים אחרות: עליה לקבוע עקרונות את התמיכה לכל אזרח נזקק על סמך נורמות, גודל משפחה וגובה הכנסה; וכן לזמן מוגבל, תוך רביזיה תקופתית.

גם בתחום זה תיתכן גמישות אם לגבי עולים חדשים, משתכנים בערי פיתוח ועוד, אך בראש ובראשונה קובעת גם כאן קבלת העיקרון.

על היחס בין מחיר הדיור לרמת ההכנסה

שאלת המפתח השנייה היא — מהי האוכלוסיה אשר במסגרת זו נזקקת לתמיכת הממשלה כדי להגיע לתנאי דיור נאותים. התשובה על שאלה זו נקבעת על ידי שלושה גורמים:

- מחירה של דירה עממית;
 - הכנסת המשפחה וגודלה;
 - שיעור הריבית על משכנתאות;
- בשנות ה-50 ובתחילת שנות ה-60 לא עלה מחירה של דירה עממית בהרבה על 3 משכורות שנתיות ברוטו של משפחת שכירים עירונית ממוצעת. בעת כתיבת שורות אלה אין

עדיין נתונים על השנה השוטפת, אך מסתמן, שיחס זה, היום, קרוב יותר ל-5 מאשר ל-4 הכנסות שנתיות. במלים אחרות: עליית מחירי הדירות היתה מהירה הרבה יותר מאשר עליית רמת השכר הממוצע. התוצאה החמורה של התפתחות זו היא כלהלן:

א. שיכבת הולכת וגדלה מבין השכירים ואף מבין חוגי המעמד הבינוני — אין ידם משגת לפתור בכוחם את בעיות הדיור של עצמם או של ילדיהם.

ב. ככל שחלקו של האזרח במימון הבנייה — בו הוא יכול לעמוד לפי יכולתו — הולך וקטן, כן גדל סכום המשכנתא, לא, לה הוא נזקק. מאחר שהממשלה נאלצת לצמצם את האשראי כדי לרסן את האינפלציה במשק, הרי שהגידול בהוצאות המימון הציבורי עבור כל פרט — מביא בהכרח לצמצום מספר הנזקקים אשר להשתכנותם תוכל הממשלה לסייע.

ג. אולם אותו משתכן הזוכה לתמיכה צריך, בסופו של דבר, לקבל על עצמו חוב מוגדל זה, וזאת כאשר הריבית עלתה אף היא. ראוי לציין, כי מחיר ההון, כלומר — שיעור הריבית בשיכון הציבורי, מתווה בעולם כולו גורם רב משקל הרבה יותר ממה שידוע לציבור הרחב. לדוגמא: אם יוזל מחירה של דירה ב-10%, כלומר — הקרן של משכנתא רגילה ל-15 שנים תוקטן ב-10%, אך זאת תוך העלאת שיעור הריבית ב-2% בלבד — הרי שעומס התשלומים החודשיים של המשתכן יעלה.

כמובן, שאין ביכולתו של המשתכן הממוצע לשאת בריבית גבוהה על החוב העצום שהוא נאלץ לקבל על עצמו בתנאים הנוכחיים.

במלים אחרות: באין ברירה מגדילה הממשלה יותר ויותר את הסובסידיה הניתנת על הריבית, וכל אימת שעולה מחיר הדירות ביחס לרמת השכר, הולך וגדל הפסדה המוחלט של הממשלה על איכלוסן של דירות אלה. אך יחד עם זאת, גם המשתכן נמצא, לרוב,

תחת לחץ כלכלי הולך ומחמיר, והסובסידיה הממשלתית המוגדלת, הריהי מממנת, למעשה, את הרווח הקוניוקטורלי של בעל הקרקע, הקבלן והפועל המקצועי, והיא פועלת להגדלת הפער בין שכבות החברה השונות.

תהליך זה, כל עוד יימשך, מביא אותנו בהכרח למענה שלילי על שאלת המפתח השלישית: בקונסטלציה הנוכחית לא תוכל המדינה למלא כראוי את תפקידה בתחום השיכון הציבורי, ולכן חייבת להימצא הדרך כדי להגיע לאיזון סביר יותר בין רמת השכר לבין מחיר הדירות העממיות.

על קרקע עירונית ובנייה למגורים

מחיר דירה מורכב ממחיר הקרקע, עלות הבנייה והמירווח בין שני אלה לבין מחיר המכירה. בסקטור הפרטי נקבע מחיר זה במישרין על ידי הביקוש וההיצע בשוק, אך בעקיפין משפיע מחיר השוק השפעה רבה מאד גם על הבנייה הציבורית ועל כל אחד ממרכיבי העלות שלה, ובמיוחד במרכז הארץ, שכן — כאשר עולה הביקוש על ההיצע במידה ניכרת, התוצאה היא עליית מחירים תלולה לכל אורך המערכת: הקרקעות, חומרי הבניין, שכר העבודה המקצועי ורווחי הקבלן והבונה. כלפי מינהל מקרקעי ישראל מושמעת הטענה, שאין הוא מוכר, או מספק בכל צורה אחרת, קרקע עירונית לבנייה באיזור החוף, כדי להגדיל את ההיצע ולהביא לידי וויסות התנודות בשוק, ואילו המינהל מתגונן בטענה, שאין בידו קרקע עירונית באיזור זה בכמות מספיקה, כדי להשפיע על השוק.

אם נכון הדבר — הרי שכאן טמונה הטענה האמיתית, והיא — שלא היתה כלל קיימת עד כה מדיניות קרקע עירונית. מן הראוי להקדיש כמה שורות לאיתור מדויק של מחדל זה.

מאז קום המדינה הכינו משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים תוכניות מפורטות לפיזור

האוכלוסיה בארץ. משרד הפנים אף דאג לחדש תוכניות אלה מעת לעת, ובקרוב תפורסם רביזיה חדשה האומדת את מספר התושבים בראשית שנות ה-90 ב-5 מיליון, ומפרטת את התפלגותה של אוכלוסיה זו בכל ישוב וישוב.

תוכניות אלה מהוות בסיס לעריכת תוכניות המיתאר על ידי הרשויות המקומיות, המשטרעות בדרך כלל על תקופה בת 25 שנה, והחייבות ברביזיה כל 5 שנים.

אולם יחד עם זאת לא ניתנה הדעת להבטחת מלאי קרקע עירונית לבנייה ציבורית, לטווח של 20 או 25 שנים. אמנם נתקיימו בירורים רבים וסוערים סביב השאלה, אם למינהל מותר למכור קרקע, אך עוד טרם חדרה ההכרה, כי עליו גם לקנות קרקע זמן רב לפני ניצולה לצורכי בנייה, בטווח של עשרות שנים קודם לכן, כשהיא זולה עדיין; וזאת בצמידות לתוכניות המיתאר העירוניות, וכמובן באותם מקומות בלבד, בהם אפשר לצפות שהמלאי הקיים לא יספיק. בארצות אירופה המערבית מהווה צעד זה בסיס ראשוני למדיניות קרקע עירונית מתקדמת ומתאימה לתקופתנו. מדיניות כזאת נוקטת בשיטות של דירוג אזורים עירוניים, מערכות מיסוי מודרגות, חוקים המקנים זכות רכישה ראשונה למדינה, לעירייה או לאגודות ציבוריות ועוד ועוד.

אפשר למנות סיבות שונות לפיגור הקיים בתחום זה בארץ, וביניהן:

- הדגש המסורתי על רכישת קרקעות להתיישבות חקלאית;
- הרצון לשמור על קרקע חקלאית;
- המגמה לבלום את פיתוחו של איזור החוף (הוא האיזור בו נמצאות רוב הקרקעות הפרטיות);

אולם ניתוח תוכניתו של משרד הפנים לגידול האוכלוסיה עד 5 מיליון נפש מעיד, כי למעלה מ-90% מן התוספת לאוכלוסיה, הן מגידול טבעי והן מקליטת עלייה, יגורו בערים.

אף אם נצליח להקטין את קצב גידולן של הערים הגדולות בהשוואה לערי הפיתוח בהת-

אם לתחזית האופטימית המצויה באותה תוכנית — הרי ברור עדיין, כי צמיחתן האבסורדית לטית תימשך, וכי אין להשאיר באיזור החוף קבוצות אוכלוסיה רחבות, הנתונות בחנק של מחסור בקרקע ציבורית. נזק חמור למשק ולחברה כבר נגרם מפאת העדרה של מדיניות קרקע עירונית פעילה וארוכת טווח, ובמחדל זה געוצה אחת הסיבות לתגודות הפראיות הקיימות בשוק הדיור.

על מחיר הבנייה

המרכיב השני במחיר הדירה הוא: הוצאות הבנייה. הוצאות אלה עלו באורח בלתי סביר אף ביחס לעלייה שחלה בהוצאות הייצור בענפי משק אחרים.

הסיבות לכך הן בדרך כלל:

- שיטות בנייה מיושנות וארגון לקוי בעבודה;
- מחסור בחומרי בניין;
- מחסור בפועלים מקצועיים;

משרד השיכון הקדיש מאמצים לחידוש שיטות הבנייה, לתיעושה ולייעולה, ואין כל ספק כי פעולות אלה הן הכרחיות וחשובות לטווח הארוך. אולם לגבי העתיד הקרוב, אסור להי-תפס לאשליות, שכן חידושים מסוג זה הם בגדר תהליכים הדורשים זמן ניכר, ויחד עם זאת אין להתעלם מן העובדה, כי בקונינגקטורה הנוכחית של רווחים קבלניים גדולים וקלים — אין למעשה כל תמריץ להנהגת חידושים אלה.

המחסור בפועלים מקצועיים ובחומרי בניין יצר מערכת של שכר ומחירים "שחורים", שהעלו את הוצאות הייצור בסקטור הפרטי והציבורי כאחד. נוסף על כך נוצרה תחרות על השגת פועלים מקצועיים, בה היתה ידה של הבנייה העממית על התחזונה, שכן פרו-ייקטים כגון מוסדות ציבור ודירות פאר — הם רווחיים יותר. כתוצאה מכך נוצרה האטה בבנייה העממית דווקא, וכיום משך בנייתה

של דירה בשיכון הציבורי הוא בתחשיבים רבים ארוך יותר מזה של דירות בסקטור הפרטי. במלים אחרות: עודף הביקוש בענף הבנייה, לא זו בלבד שהוא גורם לעליית מחירים, המכבידה על תיפקודו הגאות של השיכון הציבורי, אלא אף מצמצם את הנפח הפיזי בייצור הדירות העממיות, וזאת בתקופת צי-פיה לגידול העלייה.

אין להתפלא על תגובות שליליות בציבור נוכח מצב זה, אף אם אינן רציונליות בחלקן. הציבור רואה כי לבנייה וילות ודירות פאר, ברמה שלא היתה ידועה עד כה, ישנם פועלים וחומרי בניין, ואילו בד בבד נמשכים המשבר בתחום השיכון לזוגות צעירים והקיפאון בשי-קום משכנות העווגי. יש להצטער על כך שחלק מן הזעם מוטח דווקא על העולים החדשים, שהם הפחות אשמים בקונסטלציה זו — ואשר בעצם עלייתם זכות קיומנו.

מבחינת המשק והחברה כאחד בולט, איפוא, הצורך להביא לידי איזון בין התחלות הבנייה לבין כושר הייצור בענף, תוך מתן עדיפות לבנייה חיונית.

כל צורת וויסות במשק מחייבת התערבות במרוקרטית, וכשאין מנוס מכך, הרי סוד ההצלחה ביעילות מירבית, תוך צמצום מיני-מלי בחופש הפרט בתחום הבנייה.

שיטת המיכסות הנהוגה בצורות שונות באנ-גליה ובהולנד נראית פשוטה יותר, שכן אין היא מתערבת בפרוייקטים המובאים לביצוע, אלא רק מווסתת את העתוי להתחלות הבנייה, תוך מתן עדיפות לבנייה חיונית ואף זאת, כמובן, רק כאשר עולה הבנייה בהיקפה על כוח הייצור החזוי לשנת הייצור המתוכננת.

גם כאן חשוב לאמץ תחילה את העיקרון, ולאחר מכן אפשר להכניס לשיטה זו "עידו-נים" שונים בהתאם לצורך, כמו למשל: להא-ריך את ההמתנה לבניית מותרות מובהקת וליצור תמריץ לשמידת על מידות; להעניק עדיפות לשיטות בנייה מתקדמות החוסכות בכוח אדם מקצועי, וליצור תמריץ אמיתי לתי-עוש הבנייה.

אמנם ידוע, כי אנו חסרים כיום בארץ את

האמון בכושר הארגון הדרוש, לפחות בחיים האזרחיים. אולם הרגשה זו אינה יכולה לשמש הנמקה להשלמתנו עם המצב הפרוץ בענף הבנייה, שהתגודות הבלתי-מרוסנות בו גרמו וממשיכות לגרום נזק תמור.

בדיון זה על מרכיביו של מחיר הדירה יש לזכור את המסים על חומרי בניין למיניהם. כמו כן יש להסב את תשומת הלב למרכיב בלתי-מבוטל הלא הוא רווחי יזמים בשיכון, הקרויים בארץ חברות שיכון או בונים, להב-דיל מקבלני בניין. בקוגניזקטורה הנוכחית לא נסתכן בניחושים לגבי גובהם של רווחים אלה, אך די לציין, כי אף רווח של 10% בלבד לאחר ניכוי מס ההכנסה מחייב רווח ברוטו של כ-20%.

ידועה הטענה בחוגי משרד השיכון, כי הבנייה באמצעות החברות יקרה יותר מזו הישירה של המשרד עצמו, אלא שמשרד השיכון זקוק לצורך הבנייה לכושר הייזום, ההתארגנות והאקטיב המקצועי של חברות אלה, שכן אין הוא מסוגל לתרים בכוחות עצמו את המשי-מות הגדולות של השיכון הציבורי בארץ.

בסיום פרק זה ראוי לעורר את השאלה הבסי-סית, אליה נחזור בהמשך מאמרנו — האם אמנם הכרחי, שמפעל השיכון הציבורי — מחוץ לבנייה הישירה של משרד השיכון, אך כולל את החברה הממשלתית שיכון ופיתוח בע"מ — יתבסס כולו על עיקרון מסחרי-רווחי, וזאת כאשר בחברה מתקדמת מהווה השיכון הציבורי שירות-רווחה מובהק, ובכל ארצות אירופה המערבית, המרכזית והצפונית, הוא מושתת ברובו על חברות שיכון שלא על מנת לעשות רווחים.

על טיב הסביבה העירונית ועל הדמוקרטיזציה של התכנון העירוני

גם בעת המחסור הקיים ב"פתרונות" דיוור לשכבות אוכלוסיה גדולות יש לבחון את השי-

כון הציבורי לא רק כרשות טכנית בלבד לאספקת דיוור לזקקים, אלא גם כגורם חשוב בקביעת טיב הסביבה, הן בערים הגדולות והן בערי השדה ובעיירות הפיתוח.

למרבה הצער, לא ניתן לזקוף הצלחה רבה לפעולתנו עד כה למען יצירת הרמוניה סבי-בתית ברוב ערינו. אמנם יש להתחשב בעוב-דה, כי בתקופת גידול כה קדחתני כפי שנתנ-סינו בה, נערמו לפנינו מכשולים עצומים בדרך ההצלחה, ונבצר מאתנו להתגבר על כולם. עם זאת ראוי להסב את תשומת הלב לכך, כי בהווה מסתמנות כמה סיבות לכשלו-נות העבר, ההולכות עתה ומחריפות ודורשות בדחיפות את תיקונן, על מנת שסיכויי ההצל-חה יגדלו בעתיד לפחות.

אחת מהן נובעת מפיצול הסמכויות הבלתי-סביר במבנה המימשל, כאשר התכנון הכל-כלי, הסמכות על הרשויות המקומיות והתכנון הארצי, גידול הקרקע העירונית, השיכון, הקליטה, התחבורה, ומע"ץ — נמצאים כל אחד במסגרת שונה. הגיע הזמן לריכוזן של כמה סמכויות-מפתח במסגרתו של משרד ממשלתי אחד, שירכז בידו את מדיניות ההת-יישבות העירונית ויקיים תיאום מוגבר ומרוכז עם יתר הגופים הנוגעים בדבר.

נדמה, כי קשיי המציאות הפוליטית בלבד מעכבים שינוי בכיוון זה, וכי לגבי הצורך עצמו קיימת הסכמה כללית.

לעומת זאת, אין כל הבנה עדיין לגבי הצורך בדה-צנטרליזציה של התכנון המפורט.

אחת הסיבות לחשיבות הביזור היא בתחום שלמותו של התכנון המקומי:

בתקופתנו לא יצליח תכנון עירוני ליצור סביבה הרמונית, אלא במסגרתה של תוכנית פיתוח עירונית כוללנית, היוצרת איזון נכון בין לחצי הגידול הכלכלי, החברתי והפיזי. בין יעדיה של תוכנית כזאת ניתן למנות:

- מניעת מיסחור מזיק בשימושי קרקע;
 - פיתוח מדיניות חברתית מתקדמת באי-כ-לוס שכונות ומיקום מוסדות;
 - מניעת הידרדרות של רובעים "מזדקנים".
- את ביצועם של יעדים אלה לא ניתן לפצל

בין מספר ניכר של רשויות מרכזיות, ואף לא לרכז במשרד ממשלתי אחד. זהו תפקיד מרכזי וטבעי של הרשות המקומית, שכן היא בלבד מסוגלת לראות את כל האספקטים המהווים שלמות עירונית.

מובן, כי לכך דרושים הכלים המתאימים במינהל המוניציפלי, וכי יצירת כלים אלה מהווה תהליך שידרוש זמן רב ואולי רב מאד, אך עתה הגיעה השעה להתחיל בו.

סיבה שנייה וכבדת משקל נוגעת להשפעת הציבור על התכנון.

טיב הסביבה העירונית הוא בין הגורמים שיקבעו את טיבה של חברתנו בעתיד — לצמיחה או לניוון; לבעיות החברתיות של היום כבר רמז ברור לכך, וחיובית מאד היא ההתעוררות התובעת ליצור מסגרות פחות אותוריטיטיביות לתכנון המפורט.

אולם בארגונו הנוכחי של התכנון במשרד השיכון אין בנמצא מכאניזם, אשר באמצעותו יוכל ועד שכונה, דייר או נציג ציבור להשמיע את קולו. מאידך, אין הציבור הרחב מודע לבעיות השונות, בהן מתלבט משרד השיכון. אין קשר גומלין, ואין ביניהם דיון משותף. לעומת זאת מקיימת הרשות המקומית קשרים רבים עם ציבור בוחריה ולכן היא מסוגלת ליצור הידברות זו.

ניתן, איפוא, לומר, כי בביזור טמון הסיכוי לדמוקרטיזציה של התכנון העירוני.

על חברות שיכון מקומיות ועל אגודות שלא לרווחים

ביזור התכנון המפורט יוליך גם לביזור הליכי הביצוע ולארגונו. הצורה הארגונית של חברות או אגודות ציבוריות שלא לרווחים, מקומיות או אזוריות, עירוניות, קואופרטיביות, הסתדרותיות או מעורבות — אינה בגדר המצאה או הידוש.

חברות או אגודות כאלה מהוות את חוט

השדרה, בצורות שונות ומגוונות, של הבנייה הציבורית ברוב הארצות המתקדמות באירופה. להעדרן עד כה בארץ יש, כנראה, סיבות היסטוריות: בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה הטביעה העלייה ההמונית את חותמה על השיכון הציבורי בעוצמה כזו, עד כי לא יכולנו להתגבר על תוצאותיה עד היום. אין ספק כי בתקופה כה דרמטית נזקקנו לריכוז ארגוני נמרץ בידי גוף מרכזי ומגובש.

אולם היום, נוכח גידול האוכלוסיה — מחד, וההתעוררות בקרב הציבור לגבי שאלות חברתיות וסביבה — מאידך, נראית השעה כשרה להתחיל בהנחת יסודות שיוליכו, כמקווה, במשך העשור השוטף, ליצירת כלי ביצוע וניהול פחות מרוכזים והמוניים.

לא ניתן במסגרת זו להיכנס לפירוט הדגמים הרבים, הקיימים בארצות שונות, לחברות מסוג זה, וכן לתחיקה המונחת ביסודן. יצויינו כאן רק בקווים כלליים תיפקודן, יתרונותיהן — מחד, ומגרעותיהן — מאידך.

חברות אלה משמשות, לרוב, כלי ביצוע למדיניות הפיתוח העירונית של אותה עיר, בה הן פועלות, ובערים גדולות קיימות, לעתים, אגודות שונות, שאופיין מוגדר לפעמים באורח גיאוגרפי (לפי רובעים) ולעתים באורח מעמדי או דתי.

האגודה יוזמת פרויקט, מגדירה מטרות ופרויגרמות, רמות לדיור ולשירותים קהילתיים, מעריכה עלויות מוקדמות במסגרת הנורמות לדירות, הסובסידיות למשתכנים והעדיפויות שנקבעו על ידי השלטונות. היא רוכשת את הקרקע, מתכננת ודואגת לביצוע הבנייה ולפיקוח עליה; מאכלסת בהתאם להוראות; מנהלת את הפרוייקט ומחזיקה את הבניינים — וכל זאת תחת פיקוח נמרץ, עירוני וממשלתי.

פעילותה מצטמצמת, כמעט בכל המקרים, לתחום השיכון הציבורי בלבד, ולרוב אסור לה באופן סטטוטורי להיכנס לתחומה של בניית המותרות ה"ספקולטיביות".

מועצת המנהלים מורכבת מתושבי העיר או האיזור, הממלאים תפקיד זה בהתנדבות.

ההון יכול לבוא ממקורות ממשלתיים (כדוגמת מימון הבנייה הישירה של משרד השיכון בארץ, וההחזקה על ידי עמידר), פרובינציאליים, עירוניים או אף קואופרטיביים. יש המתירים למשך הון להשקעה גם משוק הכספים המסחרי.

אף כי מדובר באגודות שאינן לרווחים, והן פטורות ממס הכנסה, מותר להן בדרך כלל לצבור רווח שנתי נטו בגדר ארבעה אחוזים על הון, ולחלק בהתאם דיבידנדה על מניותיהן, המוחזקות בידי הדיירים.

כדי לתת מימד כמותי לתיפקודן של אגודות אלה בשיכון הציבורי, יצויין לדוגמה, כי בגרמניה המערבית נבנו בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד שנת 1969 כ-4 מיליון דירות על-ידי כ-2,100 אגודות ציבוריות שלא לרווחים בצורות ארגוניות שונות (כשליש מכלל הדירות שנבנו בארץ זו באותה תקופה).² מספר האגודות הקואופרטיביות בין כלל האגודות היה ב-1968 כ-1,400 (לעומת כ-1,700 ב-1950), ומספר החברים המאורגנים בהן 1,400,000 (לעומת 600,000 ב-1950).

בהולנד הושלמו במשך השנים 1945-1965, מתוך סך כולל של 1,300,000 דירות, 360,000 על ידי עיריית במישרין, ו-350,000 או 26% מכלל הבנייה למגורים, על ידי אגודות שיכון שלא לרווחים.³

מעניין לגלות, כי בהולנד עמד חלקן של האגודות בתחום הבנייה הציבורית על 96% בשנת 1910.⁴ כיום הוא עומד על 50% אך מספר האגודות מאז ועד היום גדל מ-100 לכ-1,000, ומספר הדירות הגמורות במשך שנה עלה מ-900 לערך ב-1910 ל-30,000 ב-1965. כמו כן ראוי לציין, כי על אף העלייה שחלה גם בארצות אירופה במחיריהם של שירותי הדיור בשיכון הציבורי, בהתאם

לירידת ערך הכסף וגם מעבר לזה, היוו אגודות אלה משקל רציני כנגד התנועות הפראיות דוגמת אלה הפוקדות אותנו.

הספקות המועלים לגבי ייזום התפתחויות דומות בארץ מתייחסים לתחום המינהלי, לתחום הכלכלי וכן לתחום שלישי, שנגדירו להלן כבעיית השכירות.

הטענה הראשונה היא, שאין בקירבנו מספיק כוחות מקומיים בעלי כושר ניהול וייזום. הנכון הוא, כי תידרש דאגה מיוחדת להכשרת כוחות מסוג זה, וכי הצנטרליזם הנוכחי במינהל לא יגדיל לעשות בכיוון זה ללא הכוונה ועידוד שיטתיים. עם זאת יש לזכור, כי אין זו בעייה של מערכת השיכון בלבד, שהרי עצם הגידול המספרי והפיתוח החברתי של האוכלוסיה יחייבו עידוד צמיחתה של מנהיגות מקומית בכל התחומים.

הטענה בתחום הכלכלי היא, שריבוי מסגרות יביא בהכרח לגידולן של הוצאות הניהול — ובכך יאבד יתרון ההוזלה בשירותי הדיור, שיושג, כמקווה, על ידי חברות השיכון שלא לרווחים.

אמנם ייקור זה לא הוכח עדיין, והוא מותנה במידת יעילותם של שירותי הניהול העתידיים לקום, במקום אלה הקיימים היום, ואשר אליהם בא דכל הדעות אין ממה להתפאר בהם. מכל מקום מלמד הנסיון בחו"ל, שמעבר לאופטימום מצומצם למדי בהיקפו, מתחילה בדרך כלל ירידה ביעילותן של חברות אלה.

על רכישה, שכירות ודרכי מיזוגן

בהקשר ליישום רעיון האגודות הנ"ל מתעוררת השאלה — האם ניתן לקיים אגודות אלה, הבונות וגם מחזיקות שכונות מגורים עירו-

2 Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1969, Gesamtverband Gemeinnuetziger Wohnungsunternehmen e. V. Hammonia Verlag, Hamburg, 1970

3 Housing in the Netherlands, Ministry of Housing and Physical Planning; The Hague, September 1966

4 Associations de Construction d'Habitations aux Pays-Bas; Bureau d'Information du Gouvernement des Pays-Bas; Mai 1950

ניות, מבלי לפתור את בעיית השכירות בארץ, כפי שהדבר נעשה בארצות אירופה.

האם נכון הדבר, כי בתחום השיכון הציבורי אנו כה רחוקים מפתרונה של בעיית השכירות?

נבהיר כמה נקודות בנושא זה:

קודם כל, עובדה היא, כי בשיכון הציבורי נמסרות מדי שנה בשנה — בעיקר לעולים חדשים — לא רק להם — אלפי דירות בתנאי שכירות⁵. אולם הדבר נעשה בשיטה בלתי-מתחכמת, הלקויה מכמה בחינות כלהלן:

- מסירת מספר רב של דירות גדולות למשפחות קטנות, עקב לחצים שונים, סדרים קשיחים ואיכלוס מאולתר⁶.
- מתן סובסידיות לשכר הדירה ללא הגבלת זמן, ובלי להתחשב, אף לאורך שנים, עם רמת הכנסתו של המשכנ.
- כישלון נשגה וחוזר — ששורשו בסיבות פוליטיות — להתאים תקופתית את רמת שכר הדירה הבלתי-צמודות, למציאות הכלכלית המשתנית.

מסתבר כי בשיטה מתחכמת יותר ניתן היה למסור דירות רבות עוד יותר בתנאי שכירות, מבלי להגדיל את העומס הכולל על משק המדינה.

בקודה שנייה: ספק רב אם העול הכלכלי על משק המדינה קטן יותר לגבי דירות הנמסרות ברכישה בקטגוריות של עדיפות גבוהה, כאשר השתתפות המשכנ במזומנים נעה בין 10%-15% ממחיר הרכישה, ויתרת הסכום ניתנת בהלוואה משכנתאית בלתי-צמודה ובריבית מסובסדת. על השוואה בין צורת רכישה זו לבין שכירות מכבידה הבעיית של חלוקת עומס המסים והוצאות האחזקה בין

בעל הבית לבין הדייר. ייתכן כי הדבר ראוי לרביזיה, אולם גורם נכבד יותר לגבי אותה השוואה הוא שיעור הירידה בערך הכסף, ח"שאלה העיקרית היא — אך תשפיע על תוצאותיה הצמודות של שכר הדירה לרמת השכר במשק.

ייתכן כי צורת שכירות זו, שהיא הוגנת ביסודה לגבי השוכר, לא היתה מכבידה יותר על משק המדינה בטווח ארוך, מאשר מימון הרכישה בהלוואות גדולות ובלתי צמודות.

אם ייעשה בשיכון הציבורי צעד זה של יצירת תנאי שכירות צמודה לרמת השכר — קרוב לוודאי שתסתמן בארץ אותה מגמה הגוברת בארצות אירופה כיום: העדפת רכישה, דווקא, על ידי רוב המשתכנים. אולם יחד עם זאת חשוב ליצור את האלטרנטיבה של שכירות, לא רק עבור עולים ומעוטי יכולת, אלא גם עבור משתכנים אחרים שיעדיפו אותה מסיבות אישיות שונות. אם דבר זה אינו ניתן לביצוע במרכז הארץ, חשוב אולי, לא פחות, ליצור צורות ביניים, המתאימות במיוחד לדגם האגודה המקומית שתואר לעיל.

רוב סוגי האגודות הללו בנויות על חברות, על רכישת מגורות בידי המשתכנים, המקנות זכות בחירה באספות שנתיות וכו'. ייתכן כי מבנה זה ייראה בארץ בשנות ה-70 באור שלילי, בפרט לאחר נסיונות העבר בתחום זה. אולם כאן ניתן להביא ליתר מודרניזציה. אפשר להפוך מגורות אלה למכשיר חיסכון על ידי הצמדתן לערך הדירה, כפי שייקבע תקופתית ע"י מעריך; לקבוע אתו מינימום ומכסימום שדייר יכול או חייב לרכוש, כאשר שכר הדיירה משתלם על החלק הבלתי-גרכש, והבעלות על כל דירות הפרוייקט או השכונה, וכן חובת אחזקתן, נשארות מרוכזות בידי האגודה. אף ב"בעלות" — במובן הכלכלי כמובדל מהמש-

5 בשנת 1971 נמסרו ע"י משרד השיכון כ-10,000 דירות חדשות בשכירות, וכ-3,000 ברכישה. אם נניח, שכ-5,000 דירות מתפנות נמסרו, לרוב בשכירות, באיכלוס חוזר, ולעומת זאת כ-10,000 הלוואות ומענקים ניתנו, לרוב, לצורך רכישה, הרי שמספר הדירות שנמסרו בשכירות מגיע ל-15,000 לעומת כ-13,000 שנרכשו (לא כולל דירות בחתיישבות); המקור: דו"ח אכלוס של משרד השיכון לשנת 1971.

6 ר' נתונים בדו"ח ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה. הנספח: דו"ח צוות שיכון וקהילה.

פטי — של 90% על דירה, בצורת מניות באגודה הציבורית, ניתן לשמור על יתרונות הניידות בשיכון, המאפיינים בדרך כלל את השכירות הרגילה בלבד.

שינוי מסוג זה במערכת השיכון הציבורי יתאפשר, כמובן, רק בתהליך הדרגתי, ואינו בגדר מעבר חד וחד-פעמי. אין לראות בו, בעיקר

בראשיתו, תרופה נגד כל הליקויים הפוקדים כיום את השיכון הציבורי. אולם יחד עם שיטת נורמות וסובסידיות יעילה, עם מדיניות קרקע עירונית פעילה, ועם תכנון הייצור בענף הבנייה, יוכל שינוי ארגוני זה לתרום רבות להפיכתו של השיכון הציבורי לשירות רווחה מתקדם.

השפעות כלכליות של הנהגת ביטוח אבטלה בישראל*

מאת נעמי ליבנה**

מבוא

של חלוקת מענקי אבטלה על ידי שירות התעסוקה. אך עם הפעלת ההסדר נמצא, שרק מספר מועט, יחסית, של מובטלים נזקקו לו, והסכומים שחולקו באמצעותו היו קטנים ביותר.

נראה, כי בעקבות הנסיון של תקופת המיתון, נתגבשה ההכרה, כי עבודות יזומות אינן בבחינת אמצעי מתאים לפתרון בעיות של אבטלה המונית, ועל כן הועלתה מחדש ההצעה לחוקק חוק ביטוח אבטלה.

הצורך הדחוף לספוג כספים מהציבור בתקופת הגאות שלאחר המיתון, נתן את הדי חיספה האחרונה להפעלת ההסדר, וכבר באפריל 1970 הוחל בגבייה לקרן ביטוח אבטלה. פרטי ההסדר גובשו מאוחר יותר בוועדה שמונתה לצורך זה על ידי שר העבודה. החוק נתקבל בכנסת במאוס 1972, ותחולתו מן ה-1 לינואר 1973.

הסדרים חלקיים של ביטוח אבטלה וולונטרי לסוגים שונים של מובטלים היו ידועים בעולם עוד בסוף המאה ה-19. ביטוח חובה הונהג לראשונה בבריטניה בשנת 1911, אבל הוא הקיף רק כמה ענפים. הדחיפה העיקרית להגת ביטוח האבטלה ברוב הארצות המפותחות, ניתנה בתקופה שבין שתי מלחמות

עקרון התעסוקה המלאה היה אחד מקווי המדיניות המוצהרת של הממשלה במשך כל שנות קיום המדינה. בשנותיה הראשונות התבטא הדבר בהקדשת חלק ניכר מתקציב הפיתוח הממשלתי ליצירת מקורות תעסוקה להמוני העולים שהגיעו באותה תקופה. מאוחר יותר, לאחר שמרבית כוח העבודה גקלט בעבודות טבעיות, היה הביטוי העיקרי למדיניות זו אספקת עבודות יזומות למובטלים, באמצעות אגף התעסוקה במשרד העבודה.

הסדר זה פעל בצורה מניחה את הדעת, פחות או יותר, עד שנת 1966. בשנה זו, שהיתה שנת מיתון ואבטלה המונית, הוגדל מספר המועסקים בעבודות יזומות במידה רבה, ובשנת 1967, בה הגיע שיעור האבטלה לשיא של למעלה מ-10% מכוח העבודה, היה מספר המועסקים בעבודות יזומות גדול פי 3 ויותר מהמוצע ב-1966.¹

למרות זאת התברר, שתעסוקה יזומה אינה יכולה להוות פתרון למקרה של אבטלה המונית. בשנים 1966-1967 הוצע פתרון ארעי

* מאמר זה מבוסס על עבודת גמר לתואר מ.א. בכלכלה, שהוגשה על ידי המחברת לאוניברסיטה העברית בירושלים.

** הרשות לתכנון כלכלי, משרד האוצר.

1 ממוצע יומי של מועסקים בעבודות יזומות, יום מלא, היה בשנת 1965 — 2,292 ; בשנת 1966 — 3,830 ; ובשנת 1967 — 12,635.

(המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1970, מס' 21, לוח 311, עמ' 300).

העולם, בה היו שכיחות ביותר תופעות של אבטלה המונית, כתוצאה מתנודות חריפות בפעילות הכלכלית ובתעסוקה. מצב זה השפיע על גיסוח המטרות, שאותן קיוו להשיג באמצעות ביטוח האבטלה. אחת המטרות העיקריות, פרט להבטחת קיום מינימלי לעובד בתקופה שהכנסתו מעבודה נפסקת זמנית, היתה שמירה על רמת צריכה מסוימת של המובטלים, כדי למתן את נפילת הביקוש האגרסיבי בתקופת שפל, כאשר האבטלה גדלה. בתקופת גאות לעומת זאת, כאשר מספר המובטלים מועט והשכר עולה, הגידול ביתרות הקרן לביטוח אבטלה מביא לספיגת אמצעי תשלום, ובכך למיתון בגידול הצריכה. באופן כזה, פועל ביטוח האבטלה כמייצב אוטומטי.

באורח כללי ביותר ניתן לתאר את עקרון ביטוח האבטלה כמבוסס על תשלומים של העובד, או המעביד, או של גוף ציבורי (כמו הממשלה או הרשויות המקומיות), או צירוף כלשהו שלהם, לקרן ביטוח אבטלה. התשלום מחושב בדרך כלל כאחוז מסוים משכר העובד. בתקופה בה העובד מובטל, הוא זכאי לקבל מענקי אבטלה מן הקרן, בתנאי שצבר בה זכויות במשך תקופה מסוימת — תקופת אכשרה.

קיימות דרכים נוספות להבטחת הכנסה מינימלית למובטלים, למשל על ידי מתן תשלומי העברה, הממומנים על ידי מסים או מלוות ממשלתיים (שיטה שנקטה בישראל בתקופת המיתון 1966-1967). שיטות המימון של תשלומים אלה שונות זו מזו, הן מבחינת האוכלוסייה, הנושאת בנטל המימון, והן מבחינת השפעתן הפיסקלית והמוניטרית. נטל המימון של ביטוח האבטלה נופל בדרך כלל, ברובו או בחלקו, על העובדים השכירים ולרוב אין הוא פרוגרסיבי ולעתים אף רגרסיבי², בעוד שהמס הוא ברוב המקרים כללי יותר ופחות רגרסיבי.

שיטה אלטרנטיבית מקובלת להבטחת הכנסה

למובטלים היא באמצעות תשלומי העברה, או תעסוקה יזומה, הממומנת מתקציב הממשלה. מקורות המימון לתשלומים אלה יכולים להיות מסים, מלוות מהציבור או מלוות מהבנק המרכזי. יתרונו העיקרי של ביטוח אבטלה על פני שיטות של הבטחת הכנסה, באמצעות תשלומי העברה, נעוץ בעובדה, שאין הוא כרוך בתהליך המשפיל של "בדיקת אמצעים". שכן קבלת מענק ביטוח אבטלה אינו מותנה בדרך כלל במצב כלכלי קשה של המקבל. יתרונות ביטוח האבטלה לעומת תעסוקה יזומה במצב של תעסוקה מלאה או כמעט מלאה, אינם כה ברורים. אולם במקרה של אבטלה המונית קיימות במציאות מיגבלות, ארגוניות בעיקר, להפעלת עבודות יזומות בקנה המידה הדרוש, כדי לענות על הצרכים, ואילו באמצעות הסדר של ביטוח אבטלה ניתן לבצע את תשלומי המענק לכל מספר של מובטלים, בתנאי שיובטח, כי אם יוצרו גרעונות בקרן, הם יכוסו על ידי תקציב הממשלה.

יתרון מעשי נוסף של הסדר ביטוח האבטלה נעוץ בכך שהוא מופעל באורח אוטומטי. הנסיון מלמד, שהכלים הסטטיסטיים, העומדים לרשותנו, אינם מאפשרים זיהוי של שפל כלכלי בשלביו הראשונים ואף לאחר שזוהה; אם אין בנמצא אמצעי מוכן מראש לטיפול בשפל, לא ניתן להפעיל, במקרים רבים, את האמצעים הדרושים בעוד מועד.

סיכום הממצאים

בעבודה זו ניסינו לבדוק את ההשפעה של הנהגת ביטוח אבטלה בישראל, בעיקר בתחומים הבאים: השינוי ברמת ההכנסה של משפחות השכירים בגין אבטלה, התפלגות ההכנסות והמחזוריות ברמת הפעילות הכלכלית. הבדיקות נערכו על ידי הפעלת המודל של

2 התשלום לקרן הביטוח הוא בדרך כלל פרופורציוני לשכר עד תקרה מסוימת, אשר מעליה הוא קבוע. התקרה גורמת להשפעה רגרסיבית.

הסדר הביטוח — שהוצע על ידי הוועדה לענייני ביטוח אבטלה³ — על הנתונים הרלי-בנטיים של המשק הישראלי בעבר, ואלה התוצאות העיקריות שנתקבלו:

1. על פי הבדיקות שנערכו על סמך הנתונים שעמדו לרשותנו, יאפשר ביטוח האבטלה למשפחות — בהן המפרנס העיקרי או היחיד, מובטל באופן זמני — רמת הכנסה ממוצעת של למעלה מ-80% מהכנסתן הרגילה בקבוצות ההכנסה הנמוכות ביותר ושל כ-60%-70% בממוצע ברמת ההכנסה הגבוהה ביותר. הירידה ברמת הצריכה כתוצאה מאבטלה תהיה קטנה יותר, וזאת מתוך הנחה שמשפחות יכולות, בתקופה של אבטלה זמנית, להקטין את הסכונותיהן או להגדיל את חובותיהן.

2. כמו כן נמצא, כי מענקי ביטוח האבטלה מקטינים את אי השוויון בהתפלגות ההכנסות של משפחות שכירים יהודיות, בעיקר בתקופות של אבטלה המונית. אולם חלקן של המשפחות, שהכנסתן לא עלתה על 2,000 ל"י לשנה (בשנים 1967-1969) בסך כל ההכנסות, קטן.

3. לביטוח האבטלה עשויה להיות השפעה מייצבת. בכל אחת מהשיטות שבדקנו, נמצא, כי הסדר זה עשוי למנוע אחוז גיכר מהתנודות ברמת הפעילות הכלכלית. הוא עשוי היה למנוע 30%-40% מהפסד התוצר בשנת 1966, 20%-30% ב-1967 ו-8%-15% ב-1968.

על פי ממצאיה של עבודה זו ניתן, איפוא, לומר, כי הסדר ביטוח האבטלה עשוי לתרום לפתרון הבעיות העיקריות הקשורות באבטלה חיכוכית ומחזורית, הנובעת בדרך כלל מק-

שיים זמניים, ולכן פוגעת בפרטים לתקופה קצרה יחסית. במקרים מסוימים ניתן לשלב בהסדר ביטוח האבטלה גם פתרונות לסוגים מסוימים של אבטלה מבנית, בעיקר על ידי התגייסות תשלום מענקי האבטלה בהשתלמות מקצועית. לגבי מקרים אחרים של אבטלה מבנית, יתכן שיש צורך בהפעלת סוגים מסוימים של עבודות יזומות, המסופקים כיום לאנשים המוגבלים בכושר עבודתם.

האפשרות שהסדר ביטוח האבטלה יקטין את התמריץ לעבוד, הינה אחד מחסרונותיו העיקריים. לבעיה זו, של השפעת תשלומי העברה על הרצון לעבוד, ובניסוח כללי יותר: על אחריותו של הפרט לבטחון הכלכלי שלו ושל משפחתו — יש השלכות לגבי המדיניות הסוציאלית בכללה. טרם נמצא לשאלה זו פתרון מניח את הדעת, והיא ראויה ללא ספק לעיון ומחקר נוספים. לצערנו לא עלה בידינו במסגרת זו לבחון נושא זה באורח אמפירי.

ביטוח האבטלה בישראל והשפעתו על הכנסות משקי הבית

א. ההצעה לתוכנית ביטוח אבטלה בישראל⁴

הצעות להנהגת ביטוח אבטלה בישראל הועלו זמן קצר לאחר קום המדינה, והצעה מפורטת בנדון נכללה ב"תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל", שהוגשה על ידי הוועדה הבין-משרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי עוד בשנת 1950.

תוכנית זו חזרה והועלתה מידי פעם ואף נדונה בכמה ועדות. היא נדחתה בכל פעם בנימוקים אחרים, עד שב"עיסקת החבילה", שנחתמה בשנת 1970, הוסכם על ניכוי של 3% מהשכר — 1% מהעובדים ו-2% מהמעבידים — לקרן ביטוח אבטלה⁵. כך הוחלט, למעשה, על הנהגת

3 הודפס בדין וחשבון שלה, ירושלים, ח' באב תש"ל, 10 באוגוסט 1970.

4 מבוסס על דין וחשבון הוועדה לענייני ביטוח אבטלה, ירושלים, 10 באוגוסט 1970.

5 בשלב ראשון נקבעו תשלומים של 0.6% על ידי העובדים ו-1.5% על ידי המעבידים.

היא — 1% על חשבון העובד ו-2% על חשבון המעביד.
תוכנית זו באה, למעשה, להחליף או להוסיף, על השיטות להבטחת הכנסה למוכטלים שהיו נהוגות עד כה:

1. עבודות יזומות, שהיו נהוגות, למעשה, מאז קום המדינה ועד 1970. בשנה זו, לאחר שנצטמצמו עד למינימום ממדי האבטלה במשק, נתאפשר ביטולו של הסדר זה על ידי העברת חלק מאלה שנזקקו לו בעבר, לעבודה טבעית, וחלק אחר — למסגרות מיוחדות לתעסוקת קשישים ומוגבלים.

2. פיצויי הפיטורין שהיו נהוגים במרבית המקרים בהם פוטרו עובדים, הפכו מאז 1963 לחוק, אשר לפיו חייב מעביד, המפטר עובד שעבד אצלו לפחות שנה, לשלם פיצויים בשיעור של משכורת חודשית לכל שנת ותק למי שעובד על בסיס חודשי, ושכר שבועיים לכל שנת ותק למי שעובד על בסיס יומי.

ב. שמירה על רמת ההכנסה

מטרתו העיקרית של ביטוח האבטלה היא שמירה על רמת הכנסתו של השכיר, שהכנסתו נפגעה כתוצאה מהפסקת זמנית של עבודתו, בהיותו מובטל.

הגישות המקובלות לבעיית השמירה על רמת ההכנסה נחלקות לשני סוגים עיקריים: "גישת השירות" ו"גישת הביטוח". בגישת השירות, המימון הוא באמצעות התקציב וגובה המענק קבוע. הקריטריון לגובה המענק הוא לאפשר "מינימום קיום", כאשר מינימום זה נקבע לפי קריטריונים שונים. בגישת הביטוח, המימון הוא בדרך כלל, בחלקו לפחות, על חשבון הפרט המבוטח, והמענק מחושב לפי יחס כל-שהו להכנסה שהיתה לו בתקופה שלפני

ביטוח אבטלה לפני שנדונו פרטי ההסדר, ולאחר שהצעה זו נדחתה שנתיים קודם לכן⁶. נראה שאחד המניעים להחלטה זו היה הרצון להגדיל את ספיגת הכספים מהציבור. ואמנם, הוחל בגביית כספים על חשבון ביטוח האבטלה באפריל 1970, בעוד שרק במאוס של אותה שנה, מונחה ועדה, שתפקידה היה להגיש את הצעת ההסדר לשר העבודה. הוועדה סיימה את עבודתה באוגוסט 1970, החוק נתקבל בכנסת בשנת 1972, ותחילת תוקפו בראשית 1973.

הקווים העיקריים בהצעה היו כדלקמן:

1. הסדר ביטוח האבטלה יכלול את כל השכירים במשק מגיל 18 עד גיל הפנסיה.

2. הזכאות למענק תהא מותנית בתקופת אכשרה של 210 ימי לוח (השקולים ל-175 ימי עבודה), מתוך השנה שקדמה לתאריך שנעשה מובטל, או 315 ימי לוח (השקולים ל-262 ימי עבודה), מתוך השנה ומחציתה שקדמו לתאריך הקובע, ואשר בהם שולמו עבודו דמי ביטוח.

3. המענק יינתן למובטל שלא הוצעה לו עבודה מתאימה, לאחר שצבר לפחות 5 ימי אבטלה בשלושת החודשים האחרונים.

4. תקופת הזכאות — 23 שבועות במשך שנה.

5. גובה המענק יהיה פרופורציוני לשכר הממוצע, החייב בדמי ביטוח אבטלה שהעובד קיבל בתקופת האכשרה. אחוז המענק מהשכר נע בין 38% עד 75% בהתאם לגובה השכר ולמצב המשפחתי, עד תקרת שכר של 1,500 ל"י לחודש.

6. הקרן תמומן על ידי הפרשת 3% משכרו של כל שכיר, כאשר החלוקה

6 ראה דו"ח הוועדה לבדיקת הצעות חוק להבטחת תעסוקה ולביטוח בפני אבטלה. פורסם בירחון משרד העבודה, עבודה וביטוח לאומי, אוגוסט 1968.

המאורע המזכה במענק. המטרה היא, למעשה, להבטיחו מפני ירידה דרסטית ברמת החיים. בגישת הביטוח ניתן למנות יתרונות בכמה מישורים: היא מאפשרת להימנע מן ההשפלה הכרוכה במבחן האמצעים, ואף מהווה בלם יעיל יותר כנגד גפילת הביקוש המצרפי בתקופות שפל. בקרב העוסקים בנושא הבטחון הסוציאלי מורגשת כיום מגמה כללית לעבור לשיטה של תוכניות כוללות לביטוח הפרט מפני סיכונים שונים, העלולים להופכו למקרה סעד, וזאת כדי להקטין עד למינימום את מספר הנזקקים לתמיכות סעד. השאלה המתעוררת בהקשר זה היא — האמנם מאפשרים מענקי האבטלה רמת צריכה "מספקת". במידה שהרמה לגבי בעלי הכנסות נמוכות אינה כזו, מתעוררת השאלה — האם יש צורך להשלימה על ידי תוכניות נוספות בעלות אופי של תמיכות סעד. כבכל הדיונים בנושא של הבטחת הכנסה, הקושי העיקרי הוא בקביעת אותה רמה של הכנסה, המבטיחה מינימום של קיום. כיום אין כמעט מי שיתמוך בקביעת מינימום, המאפשר קיום פיזי בלבד. קריטריון אחד שהוצע לקביעת הרמה המינימלית של מענק האבטלה הוא הבטחת העובד המובטל, כי יוכל להמשיך ולצרוך אותם מוצרים ושירותים שלא ניתן לדחות את צריכתם, כגון — מזון, דיור ושירותי בריאות — וזאת בהנחה שהאבטלה היא זמנית ואת אותן הוצאות שאפשר לדחות, ניתן יהיה לבצען לאחר תקופת האבטלה. נסיון לבדיקת שאלה זו לגבי ההסדר המוצע בישראל, נערך על ידי חישובו של אחוז ההוצאה על צריכה שאי אפשר לדחותה, לפי רמת הכנסה ומצב משפחתי — מתוך הנתונים של סקרי הוצאות המשפחה 1968/69 — והשוואת אחוז זה לאחוז מן השכר, אותו מציעים למובטלים כמענק אבטלה.

בלוח 1 ניתן לראות, כי אחוז ההוצאה על צריכה שאי אפשר לדחות, מתוך כלל ההוצאה לצריכה, עולה מ-42% אצל משפחות שהכנסתן 1,500 ל"י לחודש ומעלה עד קרוב ל-80% אצל משפחות שהכנסתן אינה עולה על 400 ל"י לחודש (לפי הכנסות ומחירים של 1968/69).

הוועדה לענייני ביטוח אבטלה הציעה מענקי אבטלה, ששיעורם — ביחס לשכר הקודם — קטן, ככל שהשכר גדל ומספר התלויים הולך וקטן. לפי גוסחה זו, השיעור הנמוך ביותר — 38% מהשכר הקודם (עד תקרה של 1,500 ל"י לחודש) — יינתן למפרנסים משניים⁸, ששכרם הקודם עלה על 1,500 ל"י לחודש; והשיעור הגבוה ביותר — 75% מהשכר הקודם — יינתן למפרנסים ראשיים, ששכרם הקודם לא עלה על 300 ל"י לחודש. גראה, איפוא, כי דמי הביטוח, בממוצע, מכסים כמעט את כל ההוצאות לצריכה שלא ניתן לדחות בקבוצות ההכנסה הגמוכות ביותר, ואילו בקבוצות ההכנסה הגבוהות ביותר הם מכסים קצת יותר מכך. מן הראוי להסב תשומת לב לכך, כי בהשוואה לעיל דובר על אחוז ההוצאה לצריכה, שאי אפשר לדחות מסך כל הצריכה של המשפחה, בעוד שמענק האבטלה מחושב כאחוז משכרו של הפרט. אולם ההכנסות משכרו של אחד מבני המשפחה אינן, בדרך כלל, מקור ההכנסה היחיד של המשפחה, וכאשר אחד מבני המשפחה מובטל, אין המשפחה מאבדת את כל מקורות הכנסתה. בסקר הוצאות המשפחה 1968/69⁹ נמצא, כי ההכנסות משכר וחברות בקואופרטיבים מהוות כ-94% מההכנסות בממוצע לכל משפחות השכירים במשק.

בקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר מגיע אחוז זה ל-84% בקירוב, ובשאר הקבוצות הוא נע בין 92% ל-96% מן ההכנסה (לא כולל

7 קריטריון זה הוצע על ידי: M. M. Hauser and P. Burrous; בספרם: The Economics of Unemployment Insurance, Un. of York, Studies in Economics 3, London 1969, p. 53-60.

8 "כמפרנס משני יחשב המפרנס שמשכורתו היתה נמוכה יותר משל בן/בת זוגו" (דו"ח הוועדה לענייני ביטוח אבטלה, עמ' 12).

9 מחושב מנתוני הלמ"ס, שם לוח 21, עמ' 82.

לוח 1 : הוצאות שלא ניתן לדחות באחוזים מסה"כ הוצאות משפחה לתצרוכת *

סוג ההוצאה							קבוצת הוצאה
זלק, מים וחשמל	תחבורה ⁸ , סיגריות ושירותים	בריאות	הלבשה ² והנעלה	דיור ¹	מזון	סה"כ הוצאות שלא ניתן לדחות	
אחוזים							(ל"י לחודש)
3.0	4.6	4.7	5.4	2.8	30.8	51.3	סה"כ
6.4	2.4	5.9	2.4	7.8	51.9	76.8	עד 399
4.5	2.8	5.9	4.1	5.2	43.7	66.2	400—599
3.8	3.3	5.4	4.9	4.2	39.4	61.0	600—799
3.3	3.6	4.9	5.5	2.9	35.1	55.3	800—999
3.1	4.1	4.6	5.9	2.5	31.8	52.0	1000—1199
2.7	4.9	5.0	5.7	1.9	28.4	48.6	1200—1499
2.0	6.5	4.1	5.8	1.6	21.7	41.7	+1500

1 סה"כ הוצאה אינו כולל הוצאה זקופה, שכן סה"כ ההכנסה, המשמשת כבסיס לחישוב מענק האבטלה, אינו כולל הכנסה זקופה.

2 בהנחה שרק חלק מן הוצאות על הלבשה ניתן לדחות, לקחנו בחשבון את מחצית ההוצאה.

3 בהנחה שחלק מהוצאות אלה לא ניתן לדחות, לקחנו בחשבון רבע מן ההוצאה.

* סעיפי הוצאה שלא נכללו, בהנחה שניתן לדחותם (נוסף למה שצויין בהערות 1, 2, 3 לעיל) הם: החזקת הדירה ומשק הבית (פרט לדלק, מים וחשמל), ריהוט וציוד לבית ולמטבח, חינוך, תרבות, בידור ושעשועים, מסי ארגון ותרומות.

המקור: מחושב מנתוני "סקר הוצאות המשפחה 1968/69", חלק א': צריכה, הכנסות וחיסכון — סיכומים כלליים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים תשל"א, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 330, לוח 14, עמ' 54.

העיקרי לבין גובה הכנסותיה של המשפחה במשפחות שכירים.

ההפחתה היחסית בהכנסות עקב אבטלתו של המפרנס היחיד, גדולה יותר בממוצע לעו"מת מקרים בהם יש מפרנסים נוספים, פרט לקבוצת המשפחות, שהכנסתן אינה עולה על 600 ל"י לחודש. הסיבה לכך טמונה בעובדה, כי חלקו של המפרנס היחיד בכלל הכנסת המשפחה גדול יותר מאשר במקרה בו יש כמה מפרנסים, ובדרך כלל ההפרש בשיעור מענק האבטלה אינו מכסה את הפער הקיים, פרט לקבוצות ההכנסה הנמוכות ביותר, בהן שכר המפרנסים המשניים מהווה חלק קטן משכרם של בני המשפחה.

הכנסה זקופה), ומתוכם כ-73% במוצע הוא שכר ראש המשפחה, כ-11% — שכר אשת ראש המשפחה, והשאר — שכרם של בני משפחה אחרים. כאשר לוקחים בחשבון את כל מקורות ההכנסה של המשפחה, תגרום אבטלתו של ראש המשפחה לירידה של 20%-40% בקירוב מהכנסות המשפחה כאשר הוא מפרנס יחיד, ושל 20%-30% בקירוב כאשר ישנם מפרנסים נוספים. בלוח 2 ניתן לראות, כי ככל שקבוצת ההכנסה המשפחתית גבוהה יותר, אבטלת מפרנסה היחיד או העיקרי מביאה להפחתה יחסית גדולה יותר של הכנסותיה. תוצאה זו מוסברת, בעיקר, בירידת שיעור מענק האבטלה עם עליית השכר, מאחר שיש קשר הדוק בין גובה השכר של המפרנס

לוח 2: אומדן הכנסת המשפחה כאשר אחד המפרנסים מובטל, כאחוז מהכנסתה הרגילה

מפרנס עיקרי מובטל	מפרנס יחיד מובטל	קבוצת הכנסה (ל"י לחודש)
80.2	82.8	עד 299
74.6	76.0	300—599
71.4	70.4	600—799
66.9	65.5	800—999
68.3	60.9	1,000—1,199
67.9	59.2	1,200—1,499
69.9	59.1	1,500

מתוך מחקרים שנערכו בנושא זה בארץ ובעולם, נמצא כי הנטייה השולית לצרוך קטנה מאחד¹⁰, ועל כן רמת הצריכה של משפחות המובטלים תקטן בממוצע פחות מאשר רמת הכנסתן¹¹.

בדיון לעיל לא לקחנו בחשבון הכנסות זקופות (שכר דירה זקוף ושירותים אחרים הניתנים בעין, כגון שירותי חינוך, בריאות וכו'). רוב ההכנסות הללו אינן מושפעות כלל מאבטלה, ואילו היינו לוקחים אותן בחשבון היתה הירי-דה היחסית בהכנסות המשפחה כתוצאה מאב-טלה, קטנה עוד יותר.

יש לשים לב לכך, כי כוחן של מסקנות אלה יפה רק לגבי המובטלים הזכאים למענק אבטלה ולא לכל המובטלים. ירידת רמת החיים הממוצעת לכל המובטלים בוודאי גדו-לה יותר, ולעובדה זו יש ללא ספק השלכות גם על המחזוריות בפעילות הכלכלית.

ג. התפלגות ההכנסות

נקודה נוספת שניסינו לבדוק בקשר לביטוח האבטלה, היתה השפעתו על התפלגות ההכנסות. השערתנו היתה, כי למענקי הביטוח עשויה להיות השפעה פרוגרסיבית מאחר שרמת ההכנסה של המובטלים נמוכה בממוצע משל כלל האוכלוסיה. מאידך, לתשלומים שנועדו לקרן ביטוח האבטלה עשויה להיות

ניסינו עד כה להראות, כי הירידה בהכנסות המשפחה קטנה, בממוצע, מירידת השכר כתוצאה מאבטלה של אחד או יותר מן המפרנסים או של המפרנס היחיד במשפחה. אולם לצורך בדיקת הירידה ברמת החיים של המשפחה כתוצאה מן האבטלה, יש לבדוק את הירידה ברמת הצריכה, הנובעת מירידה זו בהכנסות המשפחה. הקטנת הצריכה של המשפחה כתוצאה מהקטנת הכנסתה, תלויה בדרך כלל בגורמים לירידת ההכנסה (אם הם בעלי אופי קבוע או זמני) ובשוק. ככל שהגורם לירידה בהכנסה הוא בעל אופי זמני וככל ששוק האשראי משוכלל יותר, תהיה הירידה ברמת הצריכה קטנה יותר, יחסית לירידה ברמת ההכנסה.

10 ראה: N. Liviatan; Tests of Permanent Income Hypothesis based on reinterviewing of Saving Survey, Measurement in Economics, Studies in Mathematical Economics and Econometrics in memory of Yehuda Grunfeld, Stanford Un., California 1963, pp. 29-66 בעבודה זו נמצא, כי בחישוב מנתוני חתך מתוך סקרי החסכון 1957/58, 1958/59, נמצאה נטייה שולית לצרוך, של 0.827 ו-0.850 בהתאמה, במשפחות שכירים. בחישוב המבוסס על בדיקת פרטים זהים בשתי התקופות נתקבלה נטייה לצרוך של 0.719.

גם אוונס M. K. Evans; An Econometric Model of Part of the Israel-Economy, Econometrica, Sept. 1970, pp. 624-660.

חישב את הנטייה השולית לצרוך, על בסיס סדרות עתיות, ומצא שבטווח הקצר היא 0.622. בבדיקה שנערכה על נתונים רבע שנתיים, נמצא כי הנטייה השולית לצרוך בטווח הקצר היא 0.638. הבדיקה נערכה על ידי אי' יונגוי' פישר במחקר העומד להתפרסם בקרוב.

11 מסקנה כללית זו נכונה גם לפי תאוריית הצריכה הקלאסית וגם לפי התאוריה של פרידמן, המייחסת את השינויים בצריכה לשינויים בהכנסה הפרמננטית. שכן הירידה בהכנסות בגלל אבטלה היא זמנית בעיקר, ולכן הירידה בצריכה לא תהיה גדולה, במידה שיש למשפחה מקורות מימון לתקופת האבטלה.

השפעה רגרסיבית בגלל התקרה של 1,500 ל"י, אשר מעליה התשלום לקרן הוא קבוע.

תיאור הנתונים ושיטת הבדיקה

סימולציה של מודל ביטוח האבטלה, כפי שהוצע על ידי הוועדה לענייני ביטוח אבטלה, המבוססת על נתונים המתייחסים למשפחות שכירים יהודים מסקרי ההכנסות 1967, 1968 ו-1969, שימשה בסיס לבדיקת ההשערה הנ"ל. מאחר שביטוח האבטלה חל על שכירים בלבד, היה טעם לבדוק את השפעתו על התפלגות ההכנסות של השכירים. למרות שהשכירים הלא-יהודים כלולים על פי ההצעה בהסדר ביטוח האבטלה, לא כללנו אותם בבדיקה זו בגלל העדר נתונים מהימנים.

כמשפחת שכירים הוגדרה משפחה שראשה היה שכיר או מובטל מעבודה שכירה בשבוע הקובע, כאשר ראש משפחה הוגדר כאדם העובד, המבוגר ביותר ב"משפחת הצרכנים"¹².

לוח 3: מדד לורנץ לפני ואחרי זקיפת המענק של ביטוח אבטלה ושיעור המובטלים מתוך השייכים לכוח העבודה 1967—1969

שנה	לפני זקיפת מענק אבטלה	לאחר זקיפת מענק אבטלה	שיעור המובטלים (אחוזים)
1967	0.398	0.360	* 10.4
1968	0.331	0.317	6.1
1969	0.310	0.309	4.5

* אינו כולל מזרח ירושלים.
מקור: מדדי לורנץ — מחושב מתוך עיבודים מסקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
שיעורי אבטלה — סקר כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בלוח 3 ניתן לראות, כי השפעתם של מענקי ביטוח האבטלה על אי-השוויון בחלוקת ההכנסות אמנם קטנה, אבל כיוונה עקבי: בכל השנים היא מביאה להקטנת אי-השוויון. ההשפעה החזקה ביותר היא ב-1967, בה היתה האבטלה גדולה ביותר. היא חלשה יותר ב-1968, ואילו ב-1969 היא חלשה מאד. גם סכום הזקיפות למענקי ביטוח אבטלה היה גבוה ביותר והגיע ל-45.5 מיליון ל"י ב-1967, לעומת 37 מיליון ל"י ב-1968. בשנת 1969 הגיע סכום הזקיפות ל-43 מיליון בקירוב. העלייה בסכום המענקים מוסברת לא בגידול האבטלה, אלא בגידול הזקיפה הממוצעת, כתוצאה מעליית השכר של מקבלי המענקים. עיקר המענקים בשנה זו נזקף לקבוצות ההכנסה הגבוהות.

בהתפלגות של זקיפות ביטוח האבטלה לפי קבוצות הכנסה בולטים כמה קווים אופייניים:

1. סך הזקיפות לקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר הינו מועט יחסית, והזקיפה הממוצעת למשפחה בקבוצה זו היא הנמוכה ביותר. תופעה זו מוסברת, כמובן, בשכר הנמוך לשכיר בקבוצה זו: זקיפת ביטוח האבטלה מחושבת כאחוז מהשכר הקודם, ולמרות שאחוז זה גבוה יותר ככל שהשכר נמוך יותר, אין בכך כדי לבטל את השפעת הבסיס הנמוך של השכר על גובה המענק.

2. בשנים 1968 ו-1969, הסכומים שהועברו לקבוצת ההכנסה השניה של 2,000-3,000 ל"י לשנה — הם גבוהים יחסית ל-1967. ההבדל נובע הן ממספר הזכאים למענק, הגדול יותר ב-1967, והן ממענק גבוה יותר למשפחה.

3. ההכנסה למשפחה בכלל האוכלוסייה הנחקרת היתה גבוהה בממוצע מה-

12 הגדרות מפורטות יותר ראה בפרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סקרי הכנסות 1965-1967", סדרת פרסומים מיוחדים מס' 238, ירושלים תשכ"ט, עמ' י"ד.

שכר חודשי של 1,500 ל"י ומעלה משלמים אחוז קטן והולך משכרם.

בשלב זה לא עלה בידינו לבדוק את ההשפעה נטו של התשלומים והמענקים.

ביטוח האבטלה כמייצב אוטומטי

מקובל להניח, כי להסדר ביטוח אבטלה השפעה מייצבת על הפעילות הכלכלית של המשק. ניסינו לבדוק את ההשערה, כי אילו היה קיים בישראל הסדר ביטוח אבטלה בעבר, היה הוא פועל כמייצב אוטומטי, כלומר — השינויים בתשלומים, במענקים או ביתרות נטו של הקרן לביטוח אבטלה, היו תורמים למיתון התנודות בפעילות הכלכלית.

שאלה זו נבחנה בשתי גישות: תחילה ניסינו לראות האם הסדר ביטוח האבטלה מצמצם את התנודות ברמת הפעילות הכלכלית (וזאת מתוך הנחה שתנודות גדולות ברמת הפעילות אינן רצויות). בשלב זה לא התייחסנו לרמת הפעילות הרצויה עצמה, ואילו בשלב שני בדקנו באיזו מידה היה הסדר ביטוח האבטלה עשוי למנוע את הסטייה מרמת פעילות של תעסוקה מלאה, בשנות המיתון 1966-1968.

גישה א': מדידת הייצוב

בגישה הראשונה נעזרנו בשיטה שפותחה על ידי מוסגרייב¹³, המשווה את השינוי בתוצר הלאומי כתוצאה מהשפעת גורם אוטומטי במערכת בעלת ייצוב אוטומטי לשינוי במערכת ללא ייצוב אוטומטי. מידת הייצוב הינה אחוז השינוי בתוצר הלאומי, שנמנע בהשפעת המייצב האוטומטי¹⁴. לנוסחה של מוסגרייב הכנסנו מספר תיקונים, שנבעו מן

הכנסה של המשפחות הזכאיות למענק אבטלה בכל אחת מהשנים הנ"ל.

4. בעקבות העלייה ברמת ההכנסות, המשתקפת בירידת חלקן של המשפחות בקבוצות ההכנסה הנמוכות ובעליית חלקן של אלה המשתייכות לקבוצות ההכנסה הבינוניות והגבוהות, השתנתה גם התפלגות הזקיפות בכיוון דומה.

החציון של ההכנסות עבר מקבוצת ההכנסה 7,000-8,000 ל"י ב-1967 לקבוצת ההכנסה 8,000-9,000 ל"י ב-1968, ולקבוצת ההכנסה 9,000-10,000 ל"י ב-1969. חציון הזקיפות עבר באותה תקופה מקבוצת ההכנסה 6,000-7,000 ל"י ב-1967 לקבוצת ההכנסה 7,000-8,000 ל"י ב-1968, ובשנת 1969 היה חציון הזקיפות בקבוצת ההכנסה 9,000-10,000 ל"י.

5. מענקי האבטלה לא שינו כמעט את התפלגות ההכנסות.

לסיכום עניין זה ניתן לומר, כי מענקי ביטוח האבטלה תורמים משהו לצמצום אי-השוויון בהתפלגות הכנסותיהם של שכירים. תרומה זו מוגבלת מבחינה כמותית, בעיקר בשל הקשר הקיים בין גובה המענק ובין השכר בתקופת האכשרה. הקבוצה שאין לה הכנסות כלל אינה זוכה, כמוכח, לכל מענק, וקבוצות ההכנסה הנמוכות ביותר זוכות למענק קטן יחסית, והחלק שהן מקבלות מן המענק נמוך במידה ניכרת מחלקן בכלל המשפחות. תרומתו של מענק ביטוח האבטלה לצמצום אי-השוויון גדלה עם גידול שיעור האבטלה.

בעוד שמענקי ביטוח האבטלה פועלים בכיוון הקטנת אי-השוויון בחלוקת ההכנסה, הרי שהתשלומים לקרן ביטוח האבטלה משפיעים בכיוון הגדלת אי-השוויון, וזאת מאחר שבעלי

Richard A. Musgrave; The Theory of Public Finance, International Student ed., 1959, 13 pp. 505-510.

14 נסמן את השינוי במערכת בעלת ייצוב אוטומטי ב- Δy ואת השינוי במערכת ללא ייצוב אוטומטי

$$\Delta y \alpha \quad \text{בהתאם לכך תהא מידת הייצוב} \quad \gamma = 1 - \frac{\Delta y}{\Delta y \alpha}$$

הצורך לקחת בחשבון את ההשפעה של גורמי מים בעלי חשיבות מיוחדת במשק הישראלי: נגממת הצמיחה המהירה של התוצר, וחלקו הניכר של סחר החוץ במשק.

בעזרת נתונים לשנים 1962-1970 חישבנו אומדן מקורב למידת הייצוב האוטומטי שהיה מושג, אילו הסדר ביטוח האבטלה המוצע היה מופעל באותה תקופה. החישוב נערך במחירים קבועים ובמחירים שוטפים. נמדדה ההשפעה המייצבת של התשלומים לקרן ביטוח אבטלה, של מענקי ביטוח האבטלה, ושל השינויים נטו ברזרבות הקרן לביטוח אבטלה. כל אחד מהישובים אלה נערך בשתי הנחות אלטרנטיביות לגבי הנטייה השולית לצרוך $(c=0.65 ; 0.85)$, ולגבי מרכיב היבוא בצריכה $(Mc=0.20 ; 0.35)$.

נמצא, כי כאשר הבדיקה נעשית ביחס לשינויים ברמת הפעילות, הנמדדים במחירים

שוטפים, מתקבלות התוצאות הבאות: לתשי-לומים השפעה מייצבת ב-4 מתוך 6 תקופות שלגביהן נערך חישוב; למענקים השפעה מייצבת ב-3 מתוך 8 תקופות שלגביהן נערך החישוב; בשתיים מתוך שמונה התקופות ההשפעה היא בלתי מייצבת, בשתיים אין להם השפעה ובתקופה אחת — 1967-1968 — ההשפעה אינה ברורה¹⁵. למערכת כולה יש השפעה מייצבת ב-4 מתוך 6 תקופות. כאשר השינויים נמדדים במחירים קבועים, לתשלומים השפעה מייצבת ב-2 מתוך 6 תקופות, ולמענקים השפעה מייצבת ב-4 מתוך 8 תקופות. למערכת כולה השפעה מייצבת ב-4 מתוך 6 תקופות.

על מנת לקבל מודד להשפעת המערכת לתקופה כולה, חישבנו את הממוצע המשוקלל לכל התקופות. השקלול נעשה בערך המוחלט של הפרש סטיית התוצר מהמגמה ארוכת הטווח¹⁶, והתוצאות ניתנות בלוח 4 להלן:

לוח 4: ערכי γ באחוזים לפי חישוב במחירים קבועים ובמחירים שוטפים, בהנחות אלטרנטיביות לגבי הנטייה השולית לצרוך (c), ומרכיב היבוא בצריכה (Mc)

החישוב במחירים קבועים				החישוב במחירים שוטפים				תשלומים לקרן ביטוח אבטלה מענקי ביטוח אבטלה השינויים — נטו ברזרבות הקרן לביטוח אבטלה
c=0.65		c=0.85		c=0.65		c=0.85		
Mc=0.20	Mc=0.35	Mc=0.35	Mc=0.20	Mc=0.35	Mc=0.20	Mc=0.35	Mc=0.20	
-6.3	-8.9	-9.8	-18.8	13.3	15.9	16.8	22.6	
-28.8	-39.3	-45.0	180.0	-13.9	-65.3	-11.7	-64.4	
18.9	20.7	21.4	23.5	14.1	16.4	14.6	13.7	

הן התוצאות של החישוב במחירים קבועים של השפעת התשלומים לקרן ביטוח אבטלה,

מצאנו איפוא, כי להסדר ביטוח האבטלה יש בדרך כלל השפעה מייצבת. יוצאות מכלל זה

15 מאחר ש $\frac{\Delta T}{\Delta y}$ קרוב מאד ל-1 — (-0.9), כיוון ההשפעה משתנה בהתאם להנחות על $c(1-Mc)$.

16 כלומר: משקל $\gamma_i = \left| \frac{\Delta y_i}{\sum_{i=1}^r \Delta y_i} \right|$ כאשר $\Delta y_i =$ הפרש סטיית התוצר מהמגמה ארוכת הטווח.

המראות השפעה בלתי מייצבת בסדר גודל של 6%-19%.
מן הנתונים שעמדו לרשותנו מצאנו, כי הסדר ביטוח האבטלה עשוי היה למנוע אחוז ניכר מהתנודות בפעילות הכלכלית. מידת השפעתו תלויה בגודלם של הנתיה השולית לצורך ושל מרכיב היבוא בצריכה¹⁷.

גישה ב' : מדידת הייצוב ביחס לרמת תעסוקה מלאה

הגדרנו קצב צמיחה "רצוי" כקצב הצמיחה של התוצר בתעסוקה מלאה, מתוך מטרה לראות האם הסדר ביטוח האבטלה היה מקטין את הסטייה מקצב צמיחה "רצוי" זה בתקופת המיתון, כלומר — בשנים 1966, 1967, 1968. לשם כך ניסינו לאמוד מה היה גודל התוצר בשנים הללו, אילו היתה מתקיימת תעסוקה מלאה, ואיזה חלק מן ההפרש בין התוצר למעשה, לזה המחושב כנ"ל, היה נמנע על ידי הסדר ביטוח אבטלה.

מצאנו, כי אילו התקיים הסדר ביטוח האבטלה בתקופת המיתון, הוא היה עשוי למנוע 30%-40% מהפסד התוצר בשנת 1966; בשנת 1967 הוא היה מונע 19%-29% מההפסד, ובשנת 1968 — 8%-15% בקירוב מהפסד התוצר.

השיטה בה חושב התוצר ה"רצוי" לעיל, מבו-ססת על ההנחה הסמויה, שאמנם ניתן היה לקיים שיעור זה של גידול התוצר אלמלא המיתון, כלומר — אילו בכל אחת מן השנים הנדונות היתה תעסוקה מלאה. בניסוח זה התייחסנו לכל תקופת המיתון כיחידת זמן אחת מבלי להתחשב בתהליך הדינמי. אלטר-נטיבית, ניתן היה לפרק את התקופה לשלוש

שנים ולשאול: בהנחה ששנת 1966 היתה כפי שהיתה למעשה, מה גידול התוצר המקסימלי שניתן היה להגיע אליו בשנת 1967, על ידי מדיניות אנטי-דפלציונית אופטימלית. שאלה זו הינה היפותטית ואין אפשרות לחשב גידול זה מבלי להניח מספר רב של הנחות שלא ניתן לבססן, בדבר קצב ההשקעה האפשרי, קצב גידול הפריון האפשרי וכדו'.

אולם גם ללא חישוב מדויק, סביר להניח שאם ניקח כבסיס את שנת 1966, כפי שהיתה למעשה, הרי התוצר שנקבל בשנת 1967 יהיה נמוך מזה שקיבלנו בחישוב לעיל. הוא הדין ביחס לתוצר בשנת 1968, המחושב על בסיס 1967 למעשה. מאחר שההטייה מצטברת, הרי שאם שיעור זה נכון, התוצר של תעסוקה מלאה שקיבלנו בחישוב לעיל, מוטה כלפי מעלה בשנים 1967 ו-1968 וההטייה כאמור גדולה יותר בשנת 1968. מכאן, שגם ההפרש בינו לבין התוצר למעשה מוטה כלפי מטה באותו כיוון, ולכן גם ההשפעה המייצבת של הסדר ביטוח האבטלה בשנים אלה מוטה כלפי מטה באותו כיוון. אם מסקנות אלה נכונות, נובע מכאן שאומדן ההשפעה המייצבת של הסדר ביטוח האבטלה, כפי שחושב לעיל, קרוב יותר לזה שנקבל בשנת 1966, כלומר — למעלה מ-30%, ואילו האומדן לשתי השנים שלאחר מכאן הינו אומדן חסר.

את הטיעון לעיל בדקנו בעזרת מספר חישובים גולמיים ביותר.

1. בחישוב ראשון ניסינו לראות מה שיעור הגידול של התוצר הריאלי שהיה דרוש כדי להגיע מהרמה שבה הוא היה למעשה בשנה t לרמה ה"רצויה" בשנה $t+1$, כפי שנתקבלה בחישוב הקודם.

17 בחישוב דומה שנערך על ידי האזור ובורוס המתייחס לאנגליה בתקופה 1950-1965, נמצאה השפעה מייצבת ב-9 מתוך 15 התקופות שנבדקו ושיעורה נע בגבולות 0.6%-44.7%. בתקופה אחת לא היתה להסדר השפעה בכלל ובשאר התקופות ההשפעה היתה בלתי מייצבת בגבולות 3.6%-54.5%. הממוצע המשוקלל של השפעת הסדר ביטוח האבטלה לתקופה כולה היה פחות מ-2%. ראוי לציין, כי חישוב זה נערך במחירים שוטפים בלבד. כמו כן, התוצאות הגבוהות יותר שנתקבלו בחישוב שלנו לעומת אלו שנתקבלו באנגליה מוסברות, כנראה, גם בכך, ששם הסדר ביטוח האבטלה פעל, למעשה, בתקופה שלגביה נערך החישוב.

שיעורי הגידול שנתקבלו הם :

1966 — 9.5

1967 — 17.4

1968 — 27.2

שיעור הגידול בשנת 1966 נשאר ללא שינוי מאחר שמלכתחילה הוא חושב על בסיס התוצר למעשה ב-1965. שיעורי הגידול הדרושים בשתי השנים הבאות הם גבוהים מאוד. שיעור של 17.4 איננו בלתי אפשרי לאור הנתונים על גידול התוצר בפועל בעבר. שיעור הגידול הדרוש ב-1968 הינו הרבה יותר ממה שהושג אי פעם, ועל כן, נראה, שכלל איננו אפשרי.

2. בשיטה אלטרנטיבית, ניסינו בהנחות פשטניות מאוד לבדוק את שיעור הגידול המקסימלי האפשרי של התוצר. לצורך הישוב זה הינחנו שאלמלא המיתון, היה מספר המועסקים בשנים 1965-1968 גדל באותו שיעור כמו האוכלוסיה בגיל העבודה, וכי התפוקה למועסק היתה גדלה בהמשך למגמות העבר. בשיטה זו קיבלנו שיעורי גידול של התוצר כדלקמן:

1966 — 9.5%

1967 — 12.5%

1968 — 18.7%

ההשפעה המייצבת של ביטוח האב-טלה שנתקבלה על בסיס זה היא: בשנת 1966 — 30%-44% מהפסד התוצר; בשנת 1967 — 28%-41% מהפסד התוצר ובשנת 1968 — 40%-55% מהפסד התוצר.

בשיטה זו, התוצר המחושב ב-1967 אינו מושפע מירידת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, אך הוא כן מושפע מכך בשנת 1968. לכן, ההפרש בין התוצר הרצוי לבין התוצר למעשה קטן ב-1968 מאשר בשיטה הקודמת. מכאן התוצאה שנתקבלה בשיטת הישוב זו, הגבוהה בהרבה ב-1968 בהשוואה לשיטה הקודמת. משמעותה של מסקנה זו תלויה בפירוש שניתן לירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. אם לירידה זו משמעות סטטיסטית בלבד ולמעשה אין היא אלא צורה של אבטלה, הרי שההפרש בין התוצר למעשה לבין התוצר הרצוי מוטת כלפי מטה. אם הירידה בשיעור ההשתתפות היא מהותית ונובעת מגורמים ארוכי טווח, שאינם תלויים ברמת התעסוקה דווקא, הרי יש לראות באומדן שנתקבל בדרך זו קירוב רב יותר למציאות.

כנגד האמור לעיל ניתן לטעון, שאילו מערכת ביטוח האבטלה היתה קיימת, הרי הירידה בתוצר היתה קטנה מזו שנמדדה למעשה, ועל כן הגידול הדרוש, כדי להגיע לתוצר ה"רצוי" היה קטן מאשר בשיטות 1 ו-2 לעיל.

בטחון סוציאלי לנובטל בישראל

מאת ד"ר י' א' קואומו*

ברשימה זו אבחן את הביטוח הסוציאלי בישראל, בהקשרו לשאלת האבטלה, נוכח אישורו של חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 7), תשל"ב—1972, על ידי הכנסת. בבדיקה זו אנתח את גוף החוק, תוך הבאת הערות והסתייגויות.¹

* * *

ב-23 במארס 1972 נתקבל בכנסת חוק לתיקון חוק הביטוח הלאומי, שהנהיג לראשונה בארץ, ביטוח מפני אבטלה.²

אישור החוק על ידי הכנסת הכתיר בהצלחה שורת מאמצים ממושכת שהוחל בה עוד בשנת 1950, כאשר הוגשה על ידי ועדה בין-משרדית המלצה בנדון, שלא הוצאה אל הפועל מפאת סיבות סוציו-כלכליות שונות.³ למרות הנסיון המלמד, כי מדינה יוזמת חקיקה בנושא הנדון, כאשר תנאיה הסוציאליים מורים על אפשרות של אבטלה בממדים רחבים, ועל אף העובדה כי מצב כזה אינו שורר כיום בארץ (ואולי דווקא בשל כך, שכן הגיאות הכלכלית מאפשרת ספיגת משאבים מן הציבור וייצור רזרבות למען העתיד)⁴ — החליטה הממשלה ליזום הסדר חוקי, בדבר הנהגת ביטוח מפני אבטלה בגלל שני מניעים עיקריים: זכרון המיתון של שנות ה-60, והגברת קצב העלייה עד ממדים העלולים לזעזע את המשק.

כאמור נתקבל החוק במארס 1972, והחלת תוקפו ב-1 בינואר 1973. מבחינה מהותית ניתן לחלק את החוק לחמישה חלקים עיקריים: היקף הכיסוי, היינו — מי הם "המבוטחים" בביטוח אבטלה (סעיפים 4 [א-127-ב]); תנאי

* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 על ביטוח מפני אבטלה פרסמתי בעבר מחקר בכתב עת זה (קואומו י"א; הגנת העובד מפני אבטלה, בטחון סוציאלי 2, דצמבר 1971, עמ' 13), כאשר הצעת החוק היתה עדיין בשלב של קריאה ראשונה, ובו ערכתי השוואה בין הצעת החוק בישראל לבין המצב בתחום זה במספר מדינות בעולם. מאמר זה נועד להשלים את המחקר האמור, ועל כן מופנה הקורא אליו להעמקת החלק העיוני וההשוואתי של הנושא.

2 ס"ח 652, י"ח בניסן תשל"ב—2.4.72, עמ' 78.

3 ראה פירוט: קואומו י"א, שם, עמ' 13.

4 שנה לפני חקיקת החוק, הובאו תיקונים לתקנות הביטוח הלאומי במגמה להעלות את שיעורי ההשתתפות ולחלקם, באופן שונה, בין ענפי הביטוח השונים (ראה תיקון ללוח י' ו-י"ג בק"ת 2681 מ-1.4.71, עמ' 726). כתוצאה מכך, נצטברו סכומי כסף ניכרים בקרן ביטוח מיוחדת; סכומים אלה מגיעים כיום למיליארד לירות לערך (ראה דברי השר שם, עמ' 292).

5 "למצב זה אני מקווה ששוב לא נגיע, ולא נגיע לחידוש העבודה היזומה" — במלים אלה הציג לאחרונה שר העבודה את החוק בפני חברי הוועדה הציבורית לביטוח אבטלה (ראה דברי שר העבודה, ב"עבודה", כ"ד, אוגוסט 1972, 211).

זכאות לדמי אבטלה (סעיפים 4 [127ג-127ח]); דמי אבטלה (סעיפים 4 [127ט-127ט"ז]); הארגון האדמיניסטרטיבי להפעלת הביטוח והמימון (סעיפים 4 [127י"ט], 12, 16) ז.

היה חייב בתשלום דמי ביטוח, ללא כל אפשי-רות ליהנות מדמי אבטלה בעת אובדן עבודתו. דאגה מפני יצירת מצב זה צויינה במאמרי האמור⁹.

לשאלה — "מי מבוטח", נוגעת בעיית העובדי-דים שהוענקה להם קביעות במקום עבודתם. רוב המדינות בעולם פוטרות עובדים אלה מתשלום דמי ביטוח, בהתחשב בעובדה, כי קלושים מאוד הסיכויים לאובדן עבודתם, ולכן אין החוק מכלילם במסגרת הביטוח.

בדומה להצעת החוק, אין החוק מבדיל כלל בין עובדים קבועים לבין עובדים שאינם קבועים. יתכן כי העדר הבחנה זו תלוי בעובדה שאין דמי הביטוח מפגי אבטלה מהווים תשלום נפרד, אלא נבלעים במסגרת התשלום הכללי של דמי הביטוח הלאומי.

אולם שרירה וקיימת היא העובדה, שצויינה במאמרי האמור, כי על ידי חוסר הבחנה בין שני סוגי עובדים אלה, באה המדינה לדרוש מעובדים מסויימים תשלומי חובה, אשר תמורתם מוצע שירות, אשר הם — כפי שסביר להניח — לא יודקו לו לעולם. כמודגש בדברי ביקורתי האמורים להצעת החוק, יכולה קביעה זו להיות שאלה של מדיניות, אולם למרבה התמיהה אין עבודות ההכנה להצעת החוק, ואין ההצעה עצמה מעידות כי הבעייה אמנם נשקלה¹⁰.

היקף הכיסוי אינו קבוע, שכן ניתנת לשר סמכות להרחיב את תחומי בתקנות, הן באמ-

1. היקף הכיסוי

מבחנה עיונית רצוי להבדיל, במסגרת הביטוח הסוציאלי, בין היקף הכיסוי, היינו — הזכות להיות מבוטח, לבין הזכות ליהנות מן הביטוח, ובמקרה הנדון בין הזכות להיות מבוטח לבין הזכות לדמי אבטלה בעת אובדן העבודה.

בסוגייה אחרונה זו נדון מאחר יותר, ואילו כאן נתייחס לשאלה: מי בכלל, עקרונית, במסגרתו של ביטוח האבטלה.

החוק שלנו קובע במפורש, כי המבוטחים הם כל העובדים השכירים מעל גיל 18 ומתחת לגיל 65 (60 שנה לגבי אשה). בהגדרה זו כלולים אף עולים חדשים ותושבים ארעיים, וכן חיילים משוחררים, למשך השנה הראשונית לאחר שחרורם משירות סדיר⁶.

ניתן לציין, כי בהגדרה זו של "מבוטח" תיקן החוק, לגבי עובדים מעל גיל 65 את הנוסח של הצעת החוק. בהצעה עצמה לא נאמר במפורש, כי עובדים אלה אינם מבוטחים (ולכן אין הם חייבים בתשלום דמי ביטוח). ליקוי זה, לולא תוקן, היה גורם עוול לקטגוריה זו, בעיקר משום שנוסף על כך נקבע בהצעה, כי עובדים אלה אינם זכאים כלל לדמי אבטלה. כתוצאה מזאת, אם החליט העובד להמשיך בעבודתו גם לאחר גיל הפרישה,

6 הצעות חוק 928, ט"ו בשבט תשל"א — 10.2.1971, עמ' 147.

7 לחלן, בסוגריים מרובעות, הסעיף המתווסף לחוק הביטוח הלאומי.

8 סעיף 4 [127א].

9 ראה דברי ביקורת על הסעיף האמור: בטחון סוציאלי 2, עמ' 24, 25. נראה כי הבעייה נוצרה, כאמור, בגלל חוסר הבחנה עקרונית על ידי מנתח ההצעה בין הזכות להיות מבוטח לבין הזכות לדמי אבטלה. כאמור, הליקוי תוקן ע"י החוק, בו נקבע כפי שנראה לחלן, כי למרות שאין עובד מעל גיל 65 (60 לגבי אשה) חייב בדמי ביטוח, הוא רשאי ליהנות מדמי אבטלה בעת אובדן עבודה אף אם האבטלה פגעה בו לאחר גיל הפרישה.

10 ראה קואומו י"א, שם, עמ' 24.

צעות הרחבתו של "חוג המבוטחים" באופן כללי, והן על ידי קביעת המועד שייחשב כיום הכניסה לישראל לגבי עולים.¹¹

2. תנאי זכאות

במושג תנאי זכאות הכוונה היא לתנאים שעל העובד לעמוד בהם על מנת לזכות בדמי אבטלה בעת אובדן עבודתו. כאמור לעיל, מושג זה שונה מן המושג "מבוטח", הבא לקבוע עקרונית, לאלו קטגוריות של עובדים מוענקת הזכות להגנה מפני אבטלה.

החוק שלנו דן בפרק ב' בסוגייה זו וקובע, כי "דמי אבטלה ישולמו למובטל שהשלים את תקופת האכשרה, כמוגדר בסעיף 127ד, ואשר מלאו לו עשרים שנה (בפרק זה — זכאי)"¹².

א. כאמור, כללה הצעת החוק גם גבול עליון, מבחינת הגיל, לזכאות לדמי אבטלה (65 שנה לגבר ו-60 שנה לאשה), כך שמבוטח שהגיע לגיל הפרישה והחליט לדחות את יציאתו לגימלאות, היה נותר ללא הגנה במקרה של אבטלה זמנית. מאידך, אין החוק עצמו קובע גבול עליון לזכאות לדמי אבטלה, כך שעובד שהגיע לגיל הפרישה, פטור, מצד אחד, מתשלום דמי ביטוח (על ידי הוצאתו, כאמור, מן הקטגוריה של המבוטחים), ומצד אחר, אין הוא מוגבל כלל לגבי קבלת דמי אבטלה. בכך נקט המחוקק בעמדה המקובלת

ברוב המדינות בעולם המקיימות ביטוח נגד אבטלה.¹³

לגבי הגיל כגבול תחתון, קבעה הצעת החוק את גיל 20 שנה (ו-18 שנה במקרה של נער המפרנס את עצמו או מפרנס יחיד במשפחה תו). גיל זה נראה גבוה מדי, גם בהשוואה ליתר המדינות, הקושרות, בדרך כלל, את הגבול התחתון לזכאות לדמי אבטלה לגיל היציאה מחובת החינוך. גיל זה הוא מציאותי יותר, וזאת בגלל פרק הזמן הנותר בין סיומו של חינוך החובה לבין הגיוס לצה"ל, וכן בשל העובדה, שנערים רבים אינם מתקבלים כלל לשירות הצבאי.¹⁴

אף במקרה זה מתקן החוק את מה שנקבע בהצעת החוק, אם כי התיקון הוא חלקי בלבד, וקובע כי השר רשאי לקבוע בתקנות סוגי חיילים הזכאים לדמי אבטלה לפני שמלאו להם 20 שנה. כמו כן רשאי השר לקבוע "נסיבות מיוחדות לפיהן ידאו במי שמלאו לו 18 שנה וטרם מלאו לו 20 שנה, זכאי לעניין פרק זה, ובלבד שהשלים את תקופת האכשרה כאמור"¹⁵. יתר על כן, קטין שמלאו לו 15 שנה וטרם מלאו לו 18 שנה והוא משתתף בפרנסת הוריו או אחיו, זכאי למענק אבטלה בתנאי שישתתף "בהכשרה מקצועית בסידורי תעסוקה או בפעילות אחרת ששר העבודה הכיר בהם..."¹⁶.

ב. מלבד התנאי הכללי של הגיל, השאלה המרכזית בדמי אבטלה היא — מי הוא מובטל?

11 סעיף 4 [127ב].

12 סעיף 4 [127ג(א)].

13 ראה את הביקורת להצעת החוק בנדון ואת ההשוואה עם המצב במדינות אחרות במאמרי, שם, עמ' 30.

14 ראה נימוקים להערות אלה במאמרי, שם, עמ' 30. בין היתר צויין, כי אי-הכללתם של נערים עובדים במסגרת הביטוח, מקנה להם מעמד של נתמכים, שאינו רצוי מכל הבחינות, בעיקר תחת משטר של ביטוח סוציאלי חובה. כמו כן ראוי להוסיף, כי באנגליה לא די בכך שהחוק מתאים את גיל הזכאות לגיל חובת החינוך, אלא קובע שיעורי תשלום של דמי ביטוח נמוכים מן הרגיל לגילאי 16-18.

15 סעיף 4 [127ג(ב) ו-(ד)].

16 סעיף 4 [127 י"ח (א) ו-(ב)]. בהצעת החוק נקבע, כי מענק זה יוענק לנערים מעל גיל 16 בלבד, ובתנאי שהקטין הוא המפרנס היחיד במשפחה. כמו כן התווסף בחוק תנאי חיובי בהחלט, מבחינה סוציאלית-חינוכית, של השתתפות בהכשרה ובפעולות אחרות על ידי הקטין. ברור כי המענק אינו הפיתרון החולם ביותר, אולם בגבולות אלה הוא מסוגל לפתור חלק מן הבעיות שצויינו לעיל.

שניים הם התנאים העיקריים לכך :

1. השלמה של תקופת אכשרה ;

2. אובדן עבודה אינו תלוי ברצון העובד.

1. אשר לתקופת האכשרה, היינו — תקופת בה שילם המבוטח דמי ביטוח, היא נועדה, בעיקר, למנוע ניצול לרעה של הביטוח, ולשמור על יעודו הראשוני שהוא הגנת אותו חלק מן האוכלוסיה העובד באמת, מפני אב-טלה.

תנאי זה נכלל בחקיקה אצל רוב מדינות העו-לם, והצורך בתקופת אכשרה אף נקבע בשני ההסכמים הבין-לאומיים העיקריים, העוסקים כביטוח אבטלה.¹⁷

תקופת האכשרה מורכבת מן התקופה המכש-ייה ומתקופת ההתייחסות. תקופה האכשרה שנקבעה בחוק היא בת 180 יום של תשלום דמי ביטוח מתוך 360 יום "בתכונף לראשון לחודש שבו התחילה תקופת האבטלה" (או 270 מתוך 540 יום), ולגבי עובדים יומיים, 150 יום של תשלום מתוך 360 הימים האמו-רים (או 225 מתוך 540 יום). לגבי עולים נקבעה תקופה מיוחדת בת 100 יום מתוך 360 הימים האמורים.¹⁸

בתקופת האכשרה כלולים, אף אם לא שולמו בעדם דמי ביטוח : ימי אבל, ימי שירות סדיר או מילואים, וכמו כן אין היא דרושה לגבי זכאי שהוא חייל.¹⁹

תקופת ההתייחסות, בהתאם לחוק, תוארך במקרים מסויימים : הכשרה, השתלמות או הסבה מקצועית... (360 יום), מחלה או תאו-נה (180 יום), העדרות לפי חוק עבודת נשים

(ימי העדרות), וכל העדרות אחרת שלא מרצון (30 יום)²⁰.

2. אשר לתנאי השני, הדין בקשר בין רצון העובד ואובדן עבודתו, קובע סעיף 4 [127 ו (א)] בנוסח זה לחלוטין לנוסח של הצעת החוק : "רואים אדם כמובטל אם הוא רשום בלשכת העבודה... והוא מוכן ומסוגל לעבו-דה במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו... ולשכת העבודה לא הציעה לו עבודה כאמור".

ובכן, למובטל נחשב אותו עובד שמבחינה סובייקטיבית אין אובדן העבודה תלוי ברצונו ("מוכן לעבוד" ו"רשום בלשכת העבודה"), וכי מבחינה אובייקטיבית הוא מתאים לעבודה ("מסוגל לעבודה" ו"לשכת העבודה לא הציע-עה לו עבודה כאמור").

לגבי האספקט הסובייקטיבי, החוק אף קובע במפורש מתי לא יהיה העובד זכאי לדמי אב-טלה, היינו — בכל מקרה שהוא "הפסיק את עבודתו מרצון בלי שהיתה הצדקה לכך"; השר רשאי לקבוע מה ייחשב כהצדקה לעניין זה.²¹

גם כאן לא חל שום שינוי מהותי בין החוק לבין הצעת החוק, ולכן נשארת בעינה הבי-קורת שנמתחה לגבי הצעת החוק, שכן למר-בה התמיהה לא מצא המחוקק כל צורך להת-ייחס למקרה של פיטורים באשמת העובד, וזאת בניגוד לחקיקה הקיימת בשאלה זו במדינות שונות, ובעיקר באנגליה.²² עצם הדבר גורם לחוסר בהירות בנדון.

לגבי האספקט האובייקטיבי — כעבודה מת-אימה הוגדרה העבודה העיקרית בה עסק

Unemployment Provision Convention, 1934 17

Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, n. 102

18 סעיף 4 [127 ד (א)]. השוני בתקופה לגבי עובדים יומיים נובע מן העובדה, שאין הם מפיקים שכר בימי שבת ובימי חג. החוק בא להקל, במידת מה, על העובדים, לעומת הצעת החוק שקבעה תקופות אכשרה ארוכות יותר, לפי הסדר, של 210 או 315, ושל 175 או 262 יום.

19 סעיף 4 [127 ד (ג) ר (ה)].

20 סעיף 4 [127 ה].

21 סעיף 4 [127 ח (א)], אין הפסול מלקבל דמי אבטלה הוא מוחלט, אלא מתייחס אך ורק לשלושים ימי האבטלה הראשונים.

22 ראה מאמרי, שם, עמ' 25.

העובד במשך שלוש השנים שקדמו למצב האבטלה, או עבודה אחרת בהתאם להכשרתו המקצועית, לרמת השכלתו ולמצב בריאותו.²³ בהתאם לכך ברור, כי אם תציע לשכת העבודה תעסוקה מתאימה כמוגדר לעיל, ישלול מן העובד הסירוב לקבלתה את הזכות לדמי אבטלה. סייג אחד לקביעה זו, המהווה חידוש להצעת החוק, מתייחס למקרים של סכסוך עבודה, בהתאם לסעיף 37ב(ג) לחוק יישוב סכסוכי עבודה.²⁴ רצוי לציין כי הסטור האמור שניתן לעובד מן החובה לקבל עבודה המוצעת על ידי לשכת העבודה במקרה של סכסוך עבודה, מסמן התקדמות מה לגבי הצעת החוק, שהתעלמה כליל, בעניין "הרצוניות" שבאובדן העבודה, מבעיית סכסוכי העבודה. יתר על כן, בשארית בעינה הביקורת הכללית לגבי עניין זה,²⁵ כי אין לשלול עקרונית מן העובד את זכותו לדמי אבטלה, בתקופה של שביתה, כאשר אין האבטלה תלויה בהשתתפותו הישירה בשביתה, אלא בחוסר אפשרות אובייקטיבית לגשת למקום העבודה, או לעבוד בכלל עקב השביתה. אין החוק (כדוגמת הצעת החוק) נוקט עמדה לגבי בעיית זו, לא לחיוב ולא לשלילה, ומותיר את העובד במצב בלתי ברור לגבי זכויותיו במקרה זה.

ג) נוסף לסייגים הכלליים, מכיל החוק סייגים ספציפיים לתנאי זכאות. כך לא יהיה אדם זכאי לדמי אבטלה באותה תקופה בה משתלמים לו דמי פגיעה בעבודה,

דמי לידה, תגמולים עקב שירות במילואים, דמי חופשה ו"כל תשלום אחר שהשר קבע בצו כתשלום הבא כפיצוי על הפסד שכר לפי התנאים שבצו"²⁶.

כמו כן אוסר החוק לצבור דמי אבטלה יחד עם סכומים המתקבלים הן מעבודה קודמת, והן מהמשך פעילות בשכר בתקופת האבטלה.

מקרה ראשון מתייחס לקבלת קיצבה על ידי המובטל עקב פרישתו מעבודה. החוק קובע כי דמי אבטלה לא יעלו על השיעור השווה להפרש בין שכרו היומי הממוצע של המובטל, לבין הכנסתו מקיצבה.²⁷

הוא הדין לגבי הכנסה מעבודה או מעיסוק במשלח יד בלשהו, שתגובה מדמי האבטלה המשתלמים.²⁸ גישה זו, לפיה אין עבודה בתקופת אבטלה שוללת את הזכות לדמי אבטלה, תואמת את הגישה המקובלת כיום ברוב המדינות. יסודה של גישה זו מושתת על העובדה, כי אין דמי אבטלה מהווים תשלום ליום למובטל תחת משטר של סעד, אלא של ביטוח סוציאלי. יחד עם זאת אין החוק שלנו מרחיק לכת עד כדי התאמתו לגישות המתקדמות ביותר בנדון, כגון הפיתרון שנתקבל באנגליה, בה גקבע, כי הכנסה שהופקה מעבודה, שרשאי העובד לבצע בתקופה של תעסוקה רגילה כעבודה גוספת, אינה צריכה להשפיע כלל על דמי האבטלה.²⁹

אמנם החוק מקל גם בנושא זה לגבי הצעת

23 סעיף 4 [127(א)]; לתנאים כלליים אלה מצטרפים שני אלמנטים נוספים: א) שכר העבודה חייב להיות שווה לפחות לדמי האבטלה שהיו מגיעים לעובד; ב) אין לחייב את העובד להעתיק את מקום מגוריו.

24 סעיף 4 [127(ב)]. סעיף 37ב(ג) לחוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז—1957 (לפי התיקון מס' 2 תשל"ב—1972, ס"ח 653, ט"ז בניסן תשל"ב—31.3.1972) קובע: "שביתה בלתי מוגנת אינה בגדר שביתה... לגבי שלילת עובדים למקום עבודה שבו מתקיימת שביתה; אולם דורש עבודה שלשכת העבודה הציעה לו עבודה במקום עבודה שמתקיימת בו שביתה בלתי מוגנת ובשל כך סירב לקבל את העבודה האמורה...". השלילה לדמי האבטלה היא גם כאן זמנית, ומתייחסת ל-30 הימים הראשונים בלבד.

25 ראה מאמרי, שם, עמ' 29.

26 סעיף 6 [143(ה)].

27 סעיף 8 [143(ה)].

28 סעיף 8 [143(ב)].

29 הסיבה לקביעה זו באנגליה נעוצה באמונה, כי זכויותיו של מובטל לגבי עבודה גוספת אינן פחותות מאלו של מועסק בתעסוקה מלאה.

החוק שקבעה, כי תנוכה מדמי אבטלה רק הכנסה "שאינ בה כדי פרנסה" (והכוונה היתה שכל עבודה שיש בה כדי פרנסה, תשלול את הזכות לדמי אבטלה), אולם אין הפיתרון המצוי בחוק הולם עדיין את הפיתרון הרצוי במסגרת של "ביטוח" ולא של "סעד" נגד אבטלה, מה עוד שהצעת החוק אף השאירה בידי השר את שיקול הדעת הן לגבי הקביעה — מהי עבודה שיש בה כדי פרנסה, והן לגבי ההחלטה — האם לקבוע זאת, אם לאו.³⁰

3. דמי אבטלה

א. החישוב של דמי אבטלה נערך על בסיס של אחוזים מן השכר היומי הממוצע³¹, ושל שתי קטגוריות כלכליות של עובדים, בהתאם ללוח ט: המופיע בתיקון לחוק (ראה להלן):

סוג א: מובטל שבן זוג ואינו עובד

עצמאי, ומובטל שאין לו בן זוג ויש לו ילד;

סוג ב: כל מובטל אחר.

שתיים הן השיטות הנפוצות ביותר לגבי תשי" לום דמי אבטלה: שיטת התשלום המודרנת (graduated benefits) באחוזים מן השכר או לפי קטגוריות, ושיטת התשלומים הקבועים (flat benefits). השיטה הראשונה נועדה לשמור, ככל האפשר, על רמת החיים הקודמת גם בעת האבטלה (ועל ה"תפרשיות" הקודמת), ואילו השיטה השנייה מכוונת לשמירת רמת חיים מינימאלית.

המחוקק הישראלי ביסס את חישוב דמי האבטלה על שילוב בין שתי השיטות האמורות, ועל-פי שני השיקולים גם יחד, הן על ידי חישובם באחוזים מן השכר ובהתאם לסוגי מובטלים³², והן על ידי העדפת קבוצות השכר הנמוכות, בקביעת האחוזים של השכר, במגמה לשמור על רמת חיים מינימאלית למיעוטי הכנסה.³³

לוח ט: חישוב דמי אבטלה

בלוח זה —

"השכר הממוצע במשק" — השכר החודשי הממוצע במשק לפי סעיף 127 י"ב (ב) *.

"השכר" — השכר היומי הממוצע לפי סעיף 127 י"ג **.

"מקסימום" — הכנסת המקסימום הקבועה בלוח י"א;

"אחוזים" — אחוזים מהשכר שלפיהם או לפי צירופיהם יחושבו דמי אבטלה, הכל לפי סוגי המובטלים.

סוג א'	סוג ב'
80%	70%
50%	50%
45%	35%
40%	30%

1. על חלק השכר שעד למחצית השכר הממוצע

2. על חלק השכר שמעל למחצית ועד שלוש רבעי השכר הממוצע

3. על חלק השכר שמעל לשלוש רבעי השכר הממוצע ועד לשכר הממוצע במלואו

4. על חלק השכר שמעל לשכר הממוצע ועד למקסימום

* "לעניין סעיף זה 'השכר הממוצע במשק' כפי שתושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לפי מדד השכר והתעסוקה לכלל השכירים במשק על סמך דו"חות המעבידים".
 ** סעיף 4 [127ג(א)] "השכר היומי הממוצע לגבי מובטל שאינו חייל יחושב לפי ההכנסה שממנה מגיעים דמי ביטוח אבטלה בתקופה המשמשת לגבי המובטל כתקופת אכשרה".
 סעיף 4 [127ג(ד)] "בשום מקרה לא יעלה השכר היומי הממוצע על החלק ה-25 מהכנסת המקסימום הקבועה בלוח י"א".

30 ראה ביקורת בעניין זה במאמרי, שם, עמ' 31. כאמור אין החוק מכיל סייג זה.

31 סעיף 4 [127 י].

32 סעיפים 4 [127ט] ר-19.

33 ראה דברי הסבר להצעת החוק, שם, עמ' 152. אמנם הצעת החוק התכוונה לחלק את העובדים לארבעה סוגים ולא לשניים, אולם לענייננו אין עובדה זו משנה מאומה.

4. הארגון האדמיניסטרטיבי

כאמור, ביטוח אבטלה יהווה ענף נפרד של המוסד לביטוח לאומי, והשירות ינוהל כמו כל ענף אחר של המוסד. יתר על כן, החוק מקנה תפקידים מסויימים אף לשירות התעסוקה שליד משרד העבודה, בעיקר בתחום רישום מובטלים ופיקוח על המשכיות האבטלה.

כך, לדוגמא, בהגדרה של מובטל: "רואים אדם כמובטל אם הוא רשום בלשכת העבודה...".³⁴ וכן בכל הסעיפים בדבר "הצעת עבודה מת-אימה"³⁵.

בפני המחוקק הישראלי עמדה האפשרות לבחור בין שלושה סוגים של מנגנון, הנהוגים כיום בעולם:

1. שירות המופעל על ידי המדינה במי-שרין;
2. שירות המופעל באמצעות גוף ממ-לכתי אוטונומי, כגון גוף סטטוטורי.
3. שירות המופעל על ידי גוף פרטי (כגון ארגוני עובדים ומעבידים), תחת פיקוח המדינה.

כאמור, בחר המחוקק באפשרות השנייה. לגבי אפשרות זו, היינו — גיהול באמצעות גוף סטטוטורי, בשאלת שאלה עיונית נוספת והיא — האם רצוי שגוף זה יהיה צמוד למערכת הביטוחים הסוציאליים האחרים, או למערכת העבודה הכללית. לשאלה זו יש פנים לכאן ולכאן. השיקול לגבי הפיתרון הראשון הוא אפשרות של ניצול מנגנון הפועל כבר לגבי ביטוחים אחרים (כגון: לגבי רישום, גבייה, תשלום), ואילו האפשרות השנייה עונה על הדרישה בדבר קביעת מדיניות כללית

לגבי האחוזים, הבעייה העקרונית שעמדה מול המחוקק היתה — מה שיעור דמי האבטלה לעומת השכר. קביעת האחוזים חייבת, כללית, לענות על שתי דרישות עיקריות: גם להעניק לעובד בעת האבטלה בסיס הוגן לפרנסתו, ויחד עם זאת לא לשמש תמריץ לאבטלה "כרונית". שביל הוהב לגבי בעייה זו, על פי נסיונו של רוב המדינות, הוא שיעור מירבי של דמי אבטלה, הנע בין 60% לבין 80% מן השכר, וכפי שניתן לראות בלוח הנ"ל, נהג בדרך זו אף המחוקק הישראלי.

ב. אין המובטל זכאי להגנה לאורך כל השנה, אלא נקבעה תקופה שנתית מירבית לתשלום דמי האבטלה. תקופה זו הינה בת 138 יום, בדרך כלל, ובת 175 יום לגבי מובטל, שעבר את גיל ה-45 או כאשר ישנם שלושה תלויים בו.³⁶ תנאי אחרון זה, שלא היה כלול בהצעת החוק, בא להקל על קטגוריה זו של עובדים, שהם עקרונית זקוקים יותר לפרנסה.

ג. כמו כן, אין המובטל זכאי לדמי אבטלה למן היום תראשון לאבטלה, אלא עליו להמתין חמישה ימים לכל תקופה רצופה של 120 יום (90 יום בהצעת החוק).

לתקופת המתנה זו טעם כפול: ראשית, עובד דת קיומם של מספר ימים, בהם אין המובטל מפיק לא שכר ולא דמי אבטלה, עשויה במידה מה להרתיע את העובד מפני ניצול לרעה של הביטוח. כמו כן, תשלום דמי אבטלה, פירושו שו — הפעלת המנגנון המיועד לכך, וכאשר מדובר במספר ימי אבטלה בלבד מבלי שיהא לה מימד של קבע, לא כדאי ואף לא רצוי להפעיל את המנגנון.

34 סעיף 4 [127(א)].

35 סעיף 4 [127(א)].

36 ראה סעיפים 4 [127(א); 127; 127; 127(ט)].

קנת תקנות, בפיקוח על פעולות הביטוח וכמו כן באישור תקציבו של ענף ביטוח אבטלה.⁴⁰

5. המימון

א. שלוש הן שיטות המימון הנהוגות בדרך כלל:

1. שיטה חד-צדדית, ובה חל עומס המימון כולו על העובד או על המעביד;

2. שיטה דו-צדדית, בה משתתפים העובד והמעביד בשיעור שווה;

3. שיטה תלת-צדדית, בה משתתפת המדינה בצורה זו או אחרת.

קיימת בנדון גם קביעה מפורשת של האמנה הבין-לאומית משנת 1952⁴¹, אם כי היא סתמת למדי, ולפייה אין להטיל על העובד השתתפות העולה על 75% מדמי הביטוח.

בארץ הונהגה השיטה התלת-צדדית, בהשתתפות שלוש הגורמים בשיעורים הבאים:

א) המעביד, כ-2% משכרו של העובד;

ב) העובד, כ-1% משכרו;

ג) המדינה, 10% מן התקבולים, ועוד כיסוי הגרעונות האפשריים.⁴²

ב. נהוגות שתי שיטות לתשלום דמי ביטוח: תשלום באחוזים מן השכר (Percentage Contributions) ותשלום בסכומים קבועים (Flat Contributions). כאמור הנהיג החוק אצלנו שיטה של תשלום

וריקוז ההחלטות בידי הגוף המוסמך (לדוגמה, האם הדגש הוא יותר על הנהגת ביטוח אבטלה כאמצעי למדיניות של תעסוקה מלאה, וכו'). הפיתרון שנקט בארץ משלב שתי דרישות אלה, תוך הדגשת השיקול הראשון.⁸⁷

נוסף לניהול השוטף של הביטוח, נקבע בחוק, כי תוקם ועדה ציבורית מיוחדת לביטוח אבטלה, ובה יהיו חברים, באופן שווה, נציגים של משרדי ממשלה (משרד העבודה, האוצר ושירות התעסוקה), של ארגוני עובדים ושל ארגוני מעבידים. נציגי הארגונים של העובדים והמעבידים יתמנו על ידי שר העבודה, על פי המלצתם של הארגונים אשר, לדעת השר, הם "נציגים ונוגעים בדבר".⁸⁸

לא נראה לי, כי קביעה אחרונה זו היא מן ההוגנות ביותר גם בשל השיקול הרחב הניתן לשר, להלכה ולמעשה, לקבל או לא לקבל את המלצותיהם של ארגונים אלה. עובדה זו מהווה לא רק פגיעה בהם, אלא אף מפחיתה, למעשה, מחשיבותה של ההשתתפות הפרוטטית אשר בסעיף 204א (א)⁸⁹. ברור הוא, כי קביעה זו געוזה בעובדה שלא קיימת עדיין חקיקה כוללת בדבר ארגוני עובדים ומעבידים, אולם בהעדר מסגרת התייחסות זו, מוטב היה להשתתף איך בידי הארגונים הקיימים לקבוע את נציגיהם בעצמם ובאופן חופשי, מאשר להעניק את האישור הסופי לשיקול דעתו של השר.

לבעייה האמורה השלכות יותר עקרוניות מאשר תפעוליות מחמת העדרן של סמכויות ביצוע בידי הוועדה. יחד עם זאת ראוי להוסיף, כי שמורים לה תפקידי יעוץ גכבדים למדי בהתווית המדיניות של ביטוח אבטלה, בהת-

37 קרא, בהקשר לבעייה זו, סימוכין השוואתיים במאמרי, שם, עמ' 21-22.

38 סעיף 12 [204א (א) ו-(ב)].

39 "... נציגי ארגוני עובדים ומעבידים יהוו, במספר שווה, שני שלישים ממספר חברי הוועדה".

40 סעיף 12 [204א (ד)].

41 ראה לעיל אמנה מס' 102, סעיף 71.

42 אמנם, כאמור, אין תשלום נפרד לענף ביטוח אבטלה, וצריך להגיע לשיעורים אלה בדרך שיקלול. ראה בנדון, שיקלול וייחוס התשלומים לענף זה במאמרי, שם, עמ' 20.

כמו כן, ראה, ביחס לכיסוי הגרעונות סעיף 16 [127א]: "גרעון שנוצר בענף ביטוח אבטלה יכוסה מאוצר המדינה".

מים, המהווים אחוז מסויים מן השכר (3% המתחלקים בין עובד לבין מעביד, בצורה שצויינה לעיל).

6. סיכום ומסקנות

המושג אמצעי הגנה מפני אבטלה עשוי להתפרש בשני מובנים: א. כמכלול האמצעים המכוונים לבטל, או לפחות להחליש, את הסיבות לאבטלה, כגון עריכת קורסים מקצועיים וקורסי השתלמות, הסבה מקצועית וכו'; ב. כמכלול האמצעים המכוונים לבטל את תוצאות האבטלה או להשפיע עליהן.

נראה כי החוק הגדון, להגנת ביטוח אבטלה בישראל, מביא עימו פיתרון לסוג הבעיות האחרון בלבד, ואף אינו מתיימר אחרת. אמנם מאפשר החוק, באחד מסעיפיו, מימון פעולות למניעת אבטלה⁴³, אולם פרט להוראה בודדת זו ולעידוד כללי להכשרה ולהסבה מקצועית, המשתמע מהוראות מסויימות שבחלקן נסקרו לעיל — מכוון החוק ל"ריפוייה" של האבטלה בשלביה ה"פאתולוגיים" ואינו עונה כלל לדרישות ה"רפואה המונעת". לדרישות אלה, אם יודגש צורך בכך, יצטרך המחוקק להעניק הסדר כולל במסגרת אחרת.

לשיטת הגנה מפני אבטלה היסטוריה ארוכה יחסית, ולמן שלהי המאה הקודמת ועד היום, חלו תמורות מרחיקות לכת בגדון הקווים הכלליים בהתפתחות זו מובילים משיטת סעד לשיטה של ביטוח ושל ביטוח חובה.

כיום, בגין סיבות והתרחשויות שונות, אשר בין הראשונות שבהן ניתן למנות את המשברים הכלכליים במחצית הראשונה של המאה הנוכחית — משתמשות רוב המדינות בעולם,

הנוקטות באמצעי הגנה נגד אבטלה, בשיטת הגנה משולבת, המבוססת בעיקרה על ביטוח חובה, ובה נכללים, בצורה זו או אחרת, אלמנטים של סעד. שילוב זה מאפשר, בעיקר בתקופות של משברים כלכליים קשים במיוחד, לספק עזרה לאותם עובדים שאינם זכאים, מסיבה זו או אחרת, לדמי אבטלה.

השיטה שנוקטת בישראל, לעומת זאת, היא שיטה טהורה של ביטוח חובה, בה אין כל שילוב עם אלמנט אחר. אף במקרה של אבטלה ממושכת או כללית לכל שטח המדינה, מספק החוק פיתרון, המצוי אף הוא במסגרת ובגבולות של ביטוח⁴⁴. כאמור, בשאר המדינות משולב, במקרה זה, אלמנט של סעד, המתבטא בעיקר בהענקת מענק, או הפעלת שיטה כללית של מתן סעד בכלל.

השיטה הטהורה שנקט בה המחוקק הישראלי היא טובה ורצויה מבחינה סוציולוגית, ובמצב של משבר כלכלי לגבי אותם עובדים שאינם זכאים לדמי אבטלה מאחר שהשלימו לגבי אותה שנה את המכסה שלהם עפ"י סעיף 4 [127ד (א)] האמור. אולם משבר כלכלי חמור ואבטלה ממושכת מעוררים בעייה חמורה לא פחות, הלא היא שאלת גורלם של כל אותם עובדים שאינם זכאים כלל לדמי אבטלה (כגון עובדים שלא השלימו את תקופת האכשרה, או בגין כל סיבה אחרת). שיטה משלימה של סעד או של מתן מענקים, אף אם אין היא עונה לכללי חקיקה סוציאלית נאותה, יש בה כדי לפתור בעיות מעין אלה, אשר לגביהן אין פיתרון בחוק שלנו.

עם זאת, אל לנו להתעלם מן העובדה, כי באורח כללי השיטה של ביטוח חובה, בה נקט המחוקק, היא בעלת יתרונות ומעלות רבים, ומהווה פיתרון הולם ומתקדם מבחינה סוציאלית.

43 סעיף 4 [127יט (א)], פעולות כגון מתן הכשרה מקצועית, סיוע לניידות גיאוגרפית, שיקום ותעסוקה. התקציב לפעולות אלה הוא לא יותר מ-5% (ועוד 10% לאחר התייעצות עם שר האוצר — 127יט (ב)) מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח אבטלה.

44 קובע סעיף 4 [127יד (ב)] כי "השר רשאי... להורות בתקנות על הארכת התקופות הנקובות (התקופות המירביות לתשלום דמי אבטלה) בעיתות של אבטלה ממושכת או כללית בכל שטח המדינה או באיזור מסויים".

יתר על כן, השיטות המבוססות על סעד, מס-תמכות בעיקר על השיקול של חלוקת העומס הכספי על החברה כולה, במקום על גורמי הייצור בלבד. אולם כיום אין כבר מקום לשיקול זה, שכן המדינה שותפה ממלא אף בשיטה של ביטוח חובה בעול הכספי, וכדוגמא יכול לשמש החוק שלנו, הקובע כי כל גרעון שיווצר, יכוסה על ידי אוצר המדינה⁴⁵.

לבסוף, לשיטה המבוססת על ביטוח חובה יתרונות כלכליים לא מבוטלים, כגון – האפשרות לשמש כמוססת כלכלי, או לצבור משאבים ניכרים בתקופה של גיאות כלכלית (כמצויין לעיל, קיבל הדבר ביטוי מוחשי אצלנו).

לחוק עצמו ניתן להתייחס בחיוב רב. הפתרון נות הספציפיים שנבקטו, תואמים את הפתרון

נות המתוקנים והמתקדמים ביותר הנהוגים כיום בעולם.

אשר לפגמים ולליקויים, ראוי לומר, כי למרות שניתן היה למנוע כמה מהם, על פי הנסיון הדוגמא של מדינות אחרות – אין מספרם רב, ומלבד זאת מורגש שיפור ניכר בין הצעת החוק לבין החוק עצמו.

בסיכומי של דבר ניתן לציין, כי לפנינו חוק אורגני ומלוכד, העונה לדרישות ולמטרות שהניעו את חקיקתו, והמשמש דוגמא כללית נאותה לחקיקה עתידה לבוא. כמו כן ראוי להדגיש, כי זוהי שיטת הגנה למובטל, שאם תופעל בצורה הוגנת, עשויה היא להיות לעזר רב בעת הצורך, ויחד עם זאת לקדם את המדינה צעד נוסף לקראת בטחון סוציאלי כללי.

חקיקה חדשה בתחום הבטחון הסוציאלי

מאת פרופ' זאב פלק *

העובדים ליזום פעולה כזאת ועל רשויות הסעד לממן אותה. חוק אימוץ ילדים, תש"ח—1960, וחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב—1962, יוצרים אף הם מסגרות חשובות לרווחתו של הילד, המשולל בית תקין. עם כל חשיבותן של ההוראות השונות, אין בהן ביטוי כולל לאחריות הציבור לרווחתו של הפרט, ולשילוב הדאגה הציבורית במסגרת הזכויות והחובות שבתוך המשפחה; והרי דו"קא בעניין זה קיימת מסורת יהודית רצופה, שיש מקום לטפחה ולסתחה. זכויות היסוד של הילד הוגדרו בתקופת המשנה בזיקה לאביו:

"איוו היא מצוות האב אל הבן? חייב למולו וללמדו וללמדו תורה וללמדו אמנות ולהשיאו אשה, ויש אומרים — אף להשיטו בנהר. ר' יהודה אומר: כל שאינו מלמד את בנו אמנות ילמדו ליסות"

(תוס. קידושין פ"א הי"א)

אמנם לגבי רוב החובות הללו לא הגיעו החכמים לגיבוש החובה הציבורית במקרה שהאב השתמט מחובתו. אבל לגבי לימוד התורה התקינו כבר בימי הבית השני, שיוקמו בתי ספר בכל עיר ועיר, ובה הכניסו את הילדים בגיל 6-7 כדי שילמדו שם תורה (ב' בבא בתרא כ"א). עניין החינוך הופקע, איפוא, מהאחריות הבלעדית של ההורים ונמסר גם לאחריותו של הציבור. הוא הדין לגבי מצוות

* * *

האידיאל של מדינת הרווחה גרם כבר לשינויים לא מעטים בתחומם של דיני חוזים. יש עניינים שבהם לא נוכל להשאיר את קביעת התנאים למשא ומתן חופשי בין הצדדים, שכן קיים פער גדול מדי ביכולת המיקוח ביניהם או שקיימת סכנה שמא יוותר אחד הצדדים על זכות חשובה בחופזה, ולאחר מכן יתחרט על כך. לעתים קרובות קובע, איפוא, המחוקק מסגרת נוקשה של זכויות וחובות, שאינך רשאי להתעלם מהם. דוגמאות לכך הן חוקי הגנת הדייר, חוקי הפיקוח על המחירים וחוקי העבודה.

למותר לציין, כי רישומה של מדינת הרווחה ניכר גם בתחום המשפט המינהלי ובעיקר בביטוח הלאומי על כל שלוחותיו, וכן בתחומים אחרים של המשפט הפומבי. כמו כן קיימת השלכה מסויימת של המחשבה הסוציאלית ושל מדיניות הרווחה בתחום המשפט הפרטי, אם כי במידה מצומצמת יותר. המחוקק התכוון עד כה, בעיקר, לשלב את ההישגים המקצועיים של העבודה הסוציאלית המודרנית בתהליך השיפוטי, כאשר המדובר הוא בטובת הילד. חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו—1955, למשל, מהווה מסגרת להכנסת השיקול הסוציאלי לפני מתן החלטה בעניין הסוגים המנויים. חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך—1960, איפשר התערבותם של עובדים סוציאליים לטובת ילד מוזנח וזאת אף על פי, שלצערנו, לא קבע חובה על

* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מילה: "והיכא דלא מהליה אבוה מיחייב בי דנא למימהליה" (מקום שלא מל אותו אביו חייב בית הדין למולו) ב' קידושין כ"ט.
כאן מופיע, איפוא, לראשונה העיקרון שבית הדין משגיח על טובת הילד אפילו כשיש לו אב, וזה מקדים באלף שנה את הוראתם של חכמי ספרד, כי בית דין אביהם של יתומים, ולא רק של יתומים ללא אב, אלא גם של ילדים שאביהם מזניחם.

"כשם שבית דין חייבין ליטפל בנכסי יתומים, כך חייבין ליטפל בנכסי כל אדם שאין לו מי שיטפל בהן... וכשם שבית דין אביהם של יתומים, כך הם אביהם של אלו, ולא דיברו ביתומים אלא בהווה..."
(שו"ת הריטב"א, הוצאת ר"י קאפח, קס"ב, והשוה שו"ת, זכרון יהודה, ל"ה)

* * *

תשובה רצינית ניתנה בעניין זה בשני חוקים שנתקבלו בכנסת לפני זמן מה. האחד הוא חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב—1972. חוק זה נותן תוקף מעשי להחלטות בית המשפט בענייני מזונות לטובת ילד קטין, אשה והורים זקנים. עד כה אפשר היה לקבל בקלות יחסית פסק דין של מזונות, אבל מכאן ואילך היו מרובים הקשיים: הרוב המכריע של פסקי הדין לא בוצע מעולם, ואם בוצע — ניתן צו מאסר נגד החייב מבלי שהדבר הביא רווחה כספית לבני המשפחה הנזקקים. החוק החדש יתן בידם את הברירה אם להמשיך בהליכים בהוצאה לפועל בדרך המקובלת, או לתבוע מהמוסד לביטוח לאומי תשלום חודשי למחייב. תחילה יינתן התשלום רק לגבי פסקי דין שניתנו בשנה האחרונה, אך במשך הזמן תורח חב המסגרת, כנראה, גם לגבי פסקי דין קודמים.

המוסד לביטוח לאומי ישלם, כמובן, סכום קטן בלבד, שלא יעלה על הנקוב בגוף פסק הדין, והוא ישתדל לגבות אחר כך את החוב על פי אותו פסק דין מאת החייב במזונות. על ידי

כך יוסר עול הטיפול במשרד ההוצאה לפועל מן הזקוקים לעזרה, והמוסד לביטוח לאומי יוכל לנקוט צעדים יותר יעילים. הוא יגבה את הניתן לגבות, יכסה את הוצאותיו ואת תשלומיו, וישלם את היתרה לידי הזכאי למזונות. הזכות לקבל תשלום כזה מהביטוח הלאומי נתונה גם להורה שניתנה לו החזקה הבלעדית על ילדו אף על פי שאין הילד בביתו. על ידי כך ניתן לממן, למשל, החזקתו של הילד במעון או בקיבוץ. צו זמני למזונות מזכה בתשלום מאת הביטוח הלאומי, אך כאשר מבטל בית המשפט או בית הדין פסק דין או צו של מזונות, חדל גם המוסד לביטוח לאומי לשלם. הזכות מתבטלת, אם נקט הזכאי במזונות, צעדים ישירים לגבייה על ידי ההוצאה לפועל, או אם קיבל מזונות מהחייב מבלי להודיע למוסד על כך.

דומה שהמחוקק לא הביא בחשבון אפשרות אחרת, העלולה לגרום לקנוניה ולניצול לרעה. אם הצד החייב או הצד הזכאי השיגו מיושב ראש ההוצאה לפועל צו לעיכוב הגבייה, הרי לא יוכל המוסד לביטוח לאומי להמשיך ולגבות את הוצאותיו, ומאידך גיסא, אין הוא פטור מלהמשיך בתשלומים. מן הדין היה, איפוא, להשוות צו, כאמור, לביטול פסק הדין או הצו מצד בית המשפט.

החוק נותן, כמובן, רק עזרה מוגבלת, שהיא איננה מתאימה לעתים לצרכים. כיוון שהמוסד אינו צריך לשלם יותר ממה שיוכל לגבות אחר כך על פי פסק המזונות, כפוף תשלומו לשיקוץ לים שאינם מתאימים לעקרונות המדיניות הסוציאלית. התשלום אינו יכול לעלות על סכומי המזונות שלפי דיני המשפחה, ולכן חלות הגבלות שונות הקיימות כלפי דינים אלה. זכותו של ילד למזונות תלויה, למשל, ביכולת הכספית של האב ובצרכיו האישיים, וכן רשאי האב לטעון שאינו רוצה לזון את אשתו ואת ילדו כל עוד אינם גרים עימו. בכל הטענות הללו יצמצם בית המשפט או בית הדין את הזכות לקבלת מזונות, וממילא גם תצמצם הזכות לקבל את עזרתו של הביטוח הלאומי.

החוק מתכוון גם לעזור רק לאלה שכבר זכו לצו או לפסק דין של מזונות. כדאי להשוות זאת לס' 6 לחוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958, המאפשר מתן סעד לזקק עוד לפני הגשת תביעה למזונות מצידו, וגביית הסכום לאחר מכן מאת החייב במזונותיו. סעיף זה נותן לרשות הסעד את זכות הסוברוגציה (subrogation) גם לגבי תביעת המזונות ולא רק לגבי החוב על פי פסק דין, כאמור בחוק החדש.

מכל מקום, עדיפה השיטה החדשה מכמה טעמים: קודם כל מסתבר, כי בחלק גדול של המקרים דוחים את מתן הסעד עד להגשת התביעות למזונות ועד לגבייתם, ובכך לא באים הצרכים הדחופים על סיפוקם. אמנם לשיבתם של העובדים הסוציאליים יאמר, כפי שגילה מחקרם של א' דורון ור' רוזנטל ("אה-ריות קרובים במערכת הסעד בישראל—1971"), כי קיימת גטייה, שלא לדחות את הגשת הסעד עד להגשת התביעה.

אולם יש סיבה יותר מכריעה לכך שהמחוקק בחר לתת את תשלומי הביטוח הלאומי רק לאחר שקיים כבר צו או פסק דין למזונות. אילו היה ניתן התשלום לפני כן, ספק רב אם בתי המשפט ובתי הדין הדניים בתביעת המזונות יהיו עוד מוכנים לחייב את הנתבע בסכום ממשי. הרי בינתיים נתמלאו בפרעל הצרכים הדחופים, ומטבע העניין נוטה בית המשפט להשאיר את הדאגה על הרשות הציבורית, במקום להעבירה שוב אל שכמו של הקרוב עם בעיותיו האישיות ואמצעיו המצומצמים. לגבי נזיקין קובע ס' 86 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], שאין מנכים את הסכומים שנתקבלו על פי חוזה ביטוח מדמי הנזק, אך אין לנו סעיף מקביל לגבי המזונות, ואילו היה סעיף כזה קיים — ספק אם היו משתמשים בו למעשה.

עלינו גם לזכור, כי אין צורך בפסק דין סופי לקבל תשלום מאת הביטוח הלאומי, אלא די בצו למזונות, ואפילו זמני, ובדרך כלל אפשר לקבל צו כזה ללא שיהוי.

* * *

אולם המחוקק ניסה לשפר גם מעמדו של אדם, קודם שהשיג את פסק הדין לטובתו. הצורך בכך התגבש יותר ויותר ככל שהליכי המשפט הפכו טכניים ומסובכים. בהליכים הבלתי פור-מליים ובמשא ומתן שבעל-פה, כפי שהם מקובלים בדין תורה, יכול כל אדם לתבוע את זכותו או להתגונן בדין, ואפילו אם איננו מיוצג על ידי עורך דין. לא כן הדבר בסדרי הדין שבבתי המשפט האזרחיים, המכוונים לקברע צורות קבועות ונוקשות לכל הליך והליך. מי שעומד על הפורמליות של הדיון, הידועה על פי רוב רק לאנשי מקצוע, ממילא סוגר את הדלת בפני ההדיוטות, ובפרט בפני אלה שאין ידם משגת לשכור להם עורך דין.

על כן בא חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב—1972, שנתקבל בו ביום בכנסת, להבטיח את הגישה לבית המשפט גם למחוסרי האמצעים. זהו בעיקר חוק מסגרת, המקים לשכות ממלכתיות לסיוע משפטי בהנהלתם של עורכי דין שכי-רים.

הבעייה המרכזית היא, כמובן, מי יהיה זכאי ליהנות מן השירות החדש? החוק מקיים את ההסדר הנוכחי, לפיו מביא הפונה תעודת אמצעים מלשכת הסעד המקומית, המעידה שהוא נתמך תמיכה מלאה או חלקית על ידה או שהוא זכאי בכל אופן לסיוע משפטי. יחד עם זאת מחדש החוק מסלול מקביל, לפיו מנהל הלשכה לסיוע משפטי יקבע על פי מב-חנים שייקבעו בתקנות, שאין ידו של הפונה משגת לשאת בהוצאות השירות. יש להניח, כי לשם כך יביאו בחשבון את התעריף המיני-מלי של לשכת עורכי הדין, ואת הפרטים על הכנסת הפונה, כפי שהוא מוסרם בבקשתו לסיוע משפטי. אמנם קשה לתאר, כי עורך הדין המנהל את הלשכה יוכל לקבל תמונה מלאה על יכולתו הכספית של הפונה, מבלי שיעמוד לרשותו עובד סוציאלי ומבלי שיערך ביקור בבית הפונה. אולי היה מוטב להסתפק בחקירה של לשכת הסעד או — אם רוצים לסטות מהסדר זה — לתת את הסיוע המשפטי לקבוצות שלמות, כגון דיירי שכונות מסוימות.

בעייה לא פחות סבוכה היא המבחן הענייני למתן הסיוע המשפטי. אפשר לסרב לפונה אם העניין "אינו אלא טרדני או קנטרני, או שאין לו על מה לסמוך, או שאין לו בסיס סביר מבחינת הדין, העובדות או הראיות". כל עוד מדובר בעניינים אזרחיים, אפשר להבין הסדר זה, כי המדינה לא תוכל לתת יד למתדיינים מקצועיים ללא הצדקה כל שהיא. אולם מלשון החוק משמע שהכוונה להגיש סיוע משפטי גם בעניינים פליליים, וזה מעבר למסגרת הקבועה בס' 13 לחוק סדר הדין הפלילי, תשכ"ח—1965. אם כך, דומה שאין הנימוקים המנויים בחוק שלנו מצדיקים סירוב למתן סיוע משפטי, כי רק בית המשפט יכול להחליט אם צדק הנאשם או לא. בדרך כלל היה רצוי יותר לשלב את החוק החדש עם ההוראות הקיימות לגבי נאשמים בדיון פלילי, ולא לקיים שתי מערכות מקבילות למתן הסיוע, האחת מטעם בית המשפט והאחרת מטעם רשות מינתלית.

קושי זה מתבטא במיוחד בערעור על סירו-בה של לשכת הסיוע המשפטי להיענות לפונה. החוק החדש מוסר את הדיון בערעור בידי בית המשפט המחוזי, אך אם המדובר בתביעה משפטית העתידה להתברר בבית משפט שלום, מדוע יתנהל מעין טרום-משפט בבית המשפט המחוזי? על אחת כמה וכמה, כאשר מדובר בתיק פלילי בבית משפט השלום, וכאשר בית משפט זה יכול להעמיד בעצמו סניגור, אין זה סביר כי הערעור על דחיית הפנייה יישמע בבית משפט מחוזי. כל עוד חסרים אנו בית דין כללי לענייני מינהל, היה רצוי יותר, לדע-תנו, למסור ערעורים על החלטת לשכת הסיוע המשפטי בידי שופט בית משפט שלום, אולי בצרוף שני נציגי ציבור (עורך דין ועובד סוציאלי).

בכל אופן יש לברך את המדינה על הצעד הג-דול שעשתה בשני החוקים הנדונים לקראת הגשמתה של מדיניות הרווחה בתחום המשפט.

תנאי חייהן של נוספות מרובות ילדים

מאת ד"ר אריה ניצן *

מבוא

רות, במישור הכלכלי, החברתי והתרבותי. לאמיתו של דבר, ניתן לציין, כי בעייתן של המשפחות היהודיות מרובות הילדים, היא, למעשה, בעייתן של המשפחות יוצאות אסיה ואפריקה, שכן תשע מכל עשר משפחות יהודיות מרובות ילדים (86%) — מוצאן מיבשות אלה, בעוד שחלקן בין כלל המשפחות בארץ הוא שלישי בלבד. המשפחות יוצאות אירופה ואמריקה מהוות רק 8% מכלל המשפחות וחלקן של אלה בין המשפחות בישוב כולו מגיע ל-50%. משפחות שראש משפחתן הוא יליד-ישראל מהוות 8% בין המשפחות הגדולות, לעומת 15% בין כלל המשפחות.

גיבוש דרכי פעולה לשיפור מצבן של המשפחות מרובות הילדים, וחידוש אפשרויות לקידום מצבן החינוכי והכלכלי של הילדים עצמם — מחייב, כמו כן, רכישת ידע יסודי, והכרת העובדות על בוריי, תוך התבססות על מחקר מעמיק אודות היבטיהם השונים של הבעיית הגדולה. אמנם לא כל הנתונים הנוגעים לבעייתנו מצויים בידנו, אך בכל זאת נוכל להעזר בתוצאותיהם של מספר מחקרים וסקרים שנערכו במשך השנים האחרונות, בעיקר ביוזמת המוסד לביטוח לאומי. במיוחד נתבסס על נתונים של סקר מקיף בשדה¹ שחקר את התנאים הדמוגרפיים, הסוציאליים, הכלכליים וכן את תנאי הבריאות, בהם גדלים ילדי

בעיית המשפחות מרובות הילדים היא אחת הבעיות הסוציאליות של החברה והמדינה. מצבן הירוד של משפחות אלה בולט לעין מתוך ממצאי סקרים שונים: על ההכנסה וההוצאה של משפחות בישראל, על תנאי הדיור, על שיעור הלומדים ועל הישגים לימודיים, על ייצוג בני המשפחות מרובות הילדים בקצונה של צה"ל ובמישורי פעולה אחרים בתחום החברה והכלכלה בישראל.

הבעיה חמורה במיוחד בישראל, מאחר ש-40% מבני הדור הצעיר (עד גיל 18) גדלים במשפחות מרובות ילדים, והרי בידיהם תפקיד המדינה בעתיד את גורלה. רבים ממפרנסיהם העיקריים של המשפחות הגדולות בישראל נמנים על מקבלי שכר והכנסה נמוכים יחסית; רבות מן המשפחות הגדולות חיות בתנאי צפיפות חמורים; יותר מ-90% מהן, מוצאן מאסיה ומאפריקה; רמת השכלה והסיכויים לקידום החינוכי של רבים מילדיהן נמוכים מאוד יחסית, אם בגלל תנאי חיהם כיום, ואם בגלל רמת השכלתם הנמוכה של הוריהם. כמו כן קיימת סכנה של הנצחת הפער בין המשפחות מרובות הילדים לבין המשפחות האחרות.

* מנחל היחידה למחקרים מיוחדים ויועץ לענייני מחקר במוסד לביטוח לאומי.

1 המחקר כלל כ-1,000 משפחות, ונערך בשנת 1968, בראשותו של מחבר המאמר. לצורך תכנון העבודה הוקמה ועדה מייעצת ובה נציגים ממשלתיים שונים. מטעם המוסד עזרה במחקר הגב' ש' מיטבסקי. סיכומים ראשוניים של תוצאותיו פורסמו בשנת 1969 בחוברת "מחקר על תנאי חייהן של משפחות מרובות ילדים". במאמר זה מובאים ממצאים משלימים ומפורטים יותר.

על יסוד סקר כוח אדם לשנת 1970. אותו אחוז לערך היה מועסק גם באוכלוסיה כולה, ומכאן ניתן להסיק, כי אין תוקף לטענה, הנש-מעט מדי פעם, כאילו הקיצבאות הכלליות והאחידות, הניתנות למשפחות מרובות היל-דים, מהוות תמריץ שלילי לעבודה.

סוג משלח היד

התברר, כי בתחום התעסוקה, בעייתם המר-כזית של ראשי המשפחות מרובות הילדים לא היתה מצב של חוסר תעסוקה, כי אם שאלה של סוג התעסוקה. על מצבן הנחות של מש-פחות אלה בתחום זה מלמדת התפלגותם של ראשי המשפחות (הגברים) בסולם משלחי היד השונים; מרביתם, 60% לערך, הועסקו בעבודת כפיים, 25% — במלאכה וחרושת, 18% בבניין ו-16% בחקלאות (בקרוב ראשי המשפחות הלא-יהודיות הועסקו בעבודות פי-סיות שונות — 72%). לעומת זאת, הגיע שי-עורם של עובדי-הכפיים בין כלל המועסקים היהודים (הגברים) במדינה ל-49%. במקביל לכך היה נמוך אחוז המועסקים בפקידות וב-מקצועות חופשיים בין ראשי המשפחות מרו-בות הילדים, בהשוואה לכלל האוכלוסיה היהודית (12% כנגד 26%).

כמו כן נמצא, כי בקרב המשפחות הגדולות עצמן, אחוז המועסקים בעבודת כפיים גדל והולך, ככל שמספר הילדים במשפחה הולך ורב (52% מראשי המשפחות עם 4 ילדים, לעומת 64% עם 5 ילדים ויותר).

כושר ניידות מוגבל

הגורמים לשיעור הגבוה של מועסקים בעבודת כפיים, בקרב ראשי המשפחות מרובות היל-דים, הם, כנראה, רמת השכלתם הנמוכה והעדר הכשרה מקצועית מתאימה.

המשפחות מרובות הילדים על סוגיהן השו-נים. שלימו את התמונה עיבודי יסוד וניתוח חומר של סקרי כוח אדם² ושל סקר הוצאות המשפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטי-קה³.

היקף המשפחות מרובות הילדים

כדי לעמוד על היקפה של בעיית המשפחות מרובות הילדים — אשר לגביהם נערך המחקר המקיף — נציין כי בשנת 1968, שנת עריכת הסקר בשדה, קיבלו כ-82,000 משפחות קיצב-אות של משפחות מרובות ילדים; מספר היל-דים עד גיל 18 במשפחות אלה הגיע למחצית המיליון לערך; שיעור המשפחות עם 4 ילדים ויותר הגיע ל-12%, ואילו הילדים במשפחות מרובות הילדים היוו 42% מכלל הילדים בישראל.

בקרוב המשפחות היהודיות בלבד היו כ-63,000 משפחות מרובות ילדים, והן היוו כ-10% מכלל המשפחות בישוב היהודי; שיעור היל-דים בהן, מתוך כלל הילדים היהודים בגילים אלה, הגיע ל-40% לערך.

גם הנתונים לשנת 1970, שריכוז האגף לתכנון ומחקר של הביטוח הלאומי, על יסוד סקר כוח אדם לשנת 1970, מורים על אחוזים דומים לאלה שהועלו במחקר המקיף הנ"ל.

מצב התעסוקה

הרוב המכריע — כ-90% מבין ראשי המשפ-חות היהודיות מרובות הילדים — עבד בעת הסקר בשדה (77% בעבודה מלאה ו-13% בעבודה חלקית; אחוז דומה (92%) נתקבל

2 נירה שמאי, חנה וולדהורן; "משפחות עם ילדים", האגף לתכנון ומחקר של המוסד לביטוח לאומי.
3 יעקב חביב; "ילדים בישראל", דו"ח ראשוני, מכון הנרייטה סאלד.

יש להניח, כי סוג התעסוקה של ראשי המשפחות הנ"ל מגביל את כושר ניידותם, שכן אין בידם מקצוע מבוקש, המאפשר להם לשנות את מקום עבודתם או את מקום מגוריהם. מסיבה זו נבצר מהם לשפר את תנאי חייהם, אם על ידי שכר גבוה יותר או תנאי דור נוחים יותר.

שכירים ועצמאיים

רובם המכריע של ראשי המשפחות היהודיות מרובות הילדים היו (לפי מידגם 1968) שכירים — 83%, וזאת לעומת 17% עצמאיים ומעבידים. בין כלל המועסקים ביישוב היהודי היה משקלם של העצמאיים, המעבידים והאחרים גבוה יותר — 28%, ובמקביל לכך נצטמצם שיעור השכירים ל-72%. לפי סקרי כוח אדם משנת 1970, שעובדו על-ידי האגף למחקר ותכנון, היו ההבדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות, מבחינת המעמד בעבודה של ראש המשפחה — קטנים יותר.

ההבדלים בין משלחי היד של שכירים ועצמאיים, קשורים, כמובן, באופיים של העיסוקים השונים. לעומת 20% עובדים שכירים יהודים בבניין ומחצבים, מגיע אחוז העצמאיים בענפים אלה ל-3%, ואילו שליש מבין העצמאיים עסק במסחר כנגד 1% מבין השכירים. הוא הדין לגבי העוסקים בענפי החקלאות בהם חופסים העצמאיים — בעלי משקים חקלאיים ביישוב הכפרי — אחוז ניכר מכלל המועסקים שביניהם.

עבודת האשה

ללא ספק מהווה עבודת האשה מחוץ לביתה משען כלכלי נכבד לפרנסת המשפחה. אולם כפי שמסתבר, מהווה ריבוי הילדים מחסום עיקרי בפני אפשרויות האשה לעסוק בעבודת חוץ. נמצא, כי ככל שרוב מספר הילדים במשפחה, כן פוחת אחוז הנשים העובדות:

בין הנשים עם ילד אחד השתייכו לכוח העבודה — 36%; עם 2 ילדים — 28%; עם 4 ילדים — 15%; עם 5 — 10%; ועם 7 ילדים — 6%.

מעניין לציין, כי גם במחקר על תנאי חייהן של משפחות באנגליה, שערך המוסד לבטחון סוציאלי במדינה זו, בשנת 1966, נבדקה שאלת יציאתן של נשות ראשי-משפחה לשוק העבודה. המחקר התבסס על מידגם של 2,400 משפחות עם 2 ילדים ויותר, שייצגו אוכלוסייה של 3.3 מיליון משפחות בסדרי גודל אלה. הבדיקה הראתה, כי גם במדינה זו, ריבוי הילדים במשפחה מונע מן האשה לעבוד, אם כי אחוז העובדות שם, בכל סוגי גודלן של המשפחות, גבוה יותר מאשר בישראל.

בין הנשים עם 2 ילדים — 32% עבדו; בין הנשים עם 3 ילדים — 30%; בין הנשים עם 4 ילדים — 28%; בין הנשים עם 5 ילדים — 28%; בין הנשים עם 6 ויותר ילדים — 23% עבדו.

על יציאת האשה לשוק העבודה משפיע גם גילו של הבן הצעיר במשפחה: אחוז הנשים העובדות הוא קטן יחסית ככל שגיל הילד הצעיר נמוך יותר.

גורם חשוב אחר, המשפיע על יציאתה של אשת ראש המשפחה לעבודה, הוא רמת השכלתה. ככל שהיא נמוכה יותר כן נמוך יותר שיעור היוצאות מביניהן לעבודה מחוץ לביתן. בין הנשים עם 9 ויותר שנות לימוד עבדו 18%; בין הנשים עם 1-4 שנות לימוד — 13% עבדו; ואילו בין הנשים חסרות ההשכלה עבדו 9% בלבד.

ניתן להניח, כי רמת ההשכלה הנמוכה יחסית (כפי שנראה להלן) של רוב האמהות במשפחות מרובות הילדים, מהווה את אחד הגורמים לאחוז הממוצע הנמוך של נשות ראשי המשפחות הללו שעבדו מחוץ לביתן: 11% בלבד לעומת 30% לערך בין המשפחות עם 1-3 ילדים (לפי ממצאי האגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי).

אמצעים כספיים — ראוי לציין כי רמת ההכנסה של רבע מכלל המשפחות מרובות הילדים לא הגיעה (עפ"י ממצאי הסקר) אפילו ל-400 ל"י לחודש. עובדה זו אינה מתיישבת, כמובן, עם צורכי המשפחות מרובות הילדים, מה עוד שהנתונים מעידים, כי דווקא המשפחות הגדולות יחסית עם 5-6-7 ילדים התרכזו בקבוצות ההכנסה הנמוכות יותר. כל ילד נוסף עשוי להביא, איפוא, להורדת רמת חייה של המשפחה, בעוד שהתוספת המוענקת לה ובעד הדרך הנולד אינה מפצה אותה בעד ההפסד הכלכלי הנוסף. בהקשר לכך ידגיש, כי רק 6% מההכנסה הממוצעת של משפחה מרובת ילדים — מקורה היה, בעת הסקר, בקיצבת ממ"י (עיקר ההכנסה — 79% — בא משכר עבודתם של בני המשפחה).

קיצבת ממ"י — האם למען הילדים?

גם דרך השימוש בקיצבה זו מעיד על היזד-קקותה של המשפחה לכל פרוטה מצויה, כדי לעמוד בנטל הוצאותיה. ברוב המקרים (67%) צרפו המשפחות את סכומי הקיצבה לתקציב השוטף, כדי למלא את צורכיהן האלמנטריים לקיומן הפיסי. יתר על כן אף החלק המכריע מבין אלה שהפנו את הסכומים הללו לקניות מיוחדות הוציאו — לפי הצהרותיהן — לבי-גוד והנעלה, כלומר על צרכים חיוניים ביותר. אמנם קיצבת ממ"י מעידה, כי המדינה אימצה את הדעה, המקובלת בארצות מפותחות, שאין להבטיח הכנסה מספקת על פי שיטת שכר והכנסה, המביאה בחשבון אך ורק את תרומתו הכללית של האדם, ואינה מתחשבת בגודל משפחתו. אולם המציאות מורה לנו, כי תוספת קטנה אינה ממלאת את יעדה, שכן אין בכוחה לבטל את חסרון הכיס, המאפיין את המשפחה מרובת הילדים. אם יוצאים אנו מתוך הנחה, שלמעשה נועדה קיצבת ממ"י לשרת בעיקר את הילדים ולסייע במילוי דרישותיהם המיוחד-

אנשי המחקר של המוסד לביטוח לאומי הגיעו למסקנה, כי תריבוי היחסי במספר המפרנסים במשפחה הגדולה נובע ממספר יחסי רב יותר של נוער עובד במשפחות אלה. אישור לכך נמצא גם בנתוני המחקר בשדה שהראה, כי 39% מבני המשפחות מרובות הילדים, בין הגילים 14-17 — עובדים, וזאת לעומת 32% מהבנים באוכלוסייה כולה.

עבודת הצעירים מקדמת, כמובן, לטווח קצר את רווחתן הכלכלית של המשפחות הגדולות, אך זאת על חשבון הגבלת כושר השתכרותם של הצעירים לטווח ארוך, עקב הפסקת לימודיהם.

רמת ההכנסה

ההכנסה החודשית הממוצעת המוצהרת של המשפחה היהודית מרובת הילדים היתה בשנת 1968 — 527 ל"י בלבד. זוהי הכנסה נמוכה בהשוואה לממצאי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הכנסותיהן של משפחות בישראל, וזאת בגלל שיטות חישוב שונות ובגין תקופות הזמן הבלתי-זהות. בדומה לכל סקר המבוסס בעיקר על הודעות הנחקרים עצמם, יש להתייחס גם כאן להצטרות הנשאלים בהסתייגות מסויימת, אם כי נעשו מאמצים רבים להגיע לדיוק סביר (כגון עיון בתלושי משכורת וכדומה).

אולם גם אם נניח, כי ישנה זהות בין הצהרות הנחקרים לבין גודל הכנסותיהם הריאליות, הרי שעדיין רמת ההכנסה נמוכה ביותר, ועומדת, כמובן, בסתירה להוצאותיהן הגבוהות של המשפחות הגדולות, הנובעות ממספר נפשו-תיהן הרב.

כדי להכיר את חריפות הבעייה של העדר

5 בינתיים חלו מספר תיקונים חשובים בחוק: הוגדלו במידה ניכרת קיצבאות ממ"י; נוספו קיצבאות לילדים במשפחות יוצאי צבא; הורחב חוג הילדים הזכאים, בעקבות הכללת ילד שלישי בקרב העצמאיים ועוד (ראה להלן על פעולותיו של הביטוח הלאומי).

הכנסות והוצאות — בין משפחות גדולות לקטנות

אמנם אחוז ניכר מבין המשפחות מרובות הילדים (היהודיות) נהנה מהקלות במסים עירוניים (27%) ובשכר דירה (40% לערך ממשפחות ממ"י הגרות בדירות שכורות, או 25% מכלל משפחות ממ"י); אף על פי כן — גם לאחר ההקלות וההנחות למיניהן — לא נותר בידי משפחות אלה אמצעים נאותים לקיום.

מסקנה זו משתמעת גם מהשוואת הכנסותיהן והוצאותיהן של המשפחות הגדולות לאלה של המשפחות הקטנות.

סקר שנערך בשנת 1968, באמצעות סקרי כוח אדם — ואשר התייחס לשכירים עירוניים — העלה, כי ההכנסה הממוצעת של משפחה בת 6 נפשות ויותר, היוותה רק 81% מן ההכנסה של משפחה קטנה יותר, ואילו חישוב לנפש הראה על הפרש גדול עוד יותר: ההכנסה לנפש במשפחה גדולה היוותה רק 42% מן ההכנסה לנפש במשפחה קטנה.

חישוב אחר⁶ שהתבסס על סקר הוצאות משפחות 1968/69, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הצביע גם הוא על פער ניכר בתצרוכת ילדים במשפחות גדולות לבין ילדים במשפחות קטנות. התצרוכת הממוצעת של ילדים ממשפחות בנות 4-5 ילדים, היתה רק 67% מזו של משפחות עם 1-3 ילדים, והממוצע לילד במשפחות בנות 6 ויותר ילדים היה 51% בלבד מן התצרוכת הממוצעת של ילד במשפחות קטנות.

גם תוך בדיקת הוצאותיהן של המשפחות הגדולות והקטנות נחשף ביניהן הבדל רב. הוצאת צאה הכספית לנפש במשפחה גדולה היתה בממוצע 48% מן ההוצאה לנפש במשפחה קטנה. אומנם ניתן להבין, כי ההוצאה הריאלית לנפש במשפחה גדולה, קטנה יותר מן ההוצאה לנפש במשפחה קטנה, אולם ההבדל שנתגלה הוא גדול בתרבה מן ההפרש

זו — לאו דווקא במזון, ביגוד והנעלה, אלא גם בכלים ואמצעים לפיתוח כושרם הרוחני ולקידום השכלתם — כי אז נוכחים אנו לדעת, שמבחינה זו רחוק היה המענק הכספי דאז מהגשמת התפקיד שהוטל עליו.

משפחות בודדות בלבד מבין אלה שהשתמשו בקיצבת ממ"י למטרות מיוחדות (ושיעורן מכיל הנהגים ממענק זה הוא שלישי בלבד) הורו דיעו על הפנייתה לצורכי ילדיהן, כמו קניית ספרים ומתברות או היסכון לתיכון (אם כי השקעה קונסטרוקטיבית בבית ובמשפחה עשויה להיות גם כן לטובת הילדים).

השפעת הגורמים — מוצא, ותק והשכלה על רמת ההכנסה

בגובה ההכנסה נמצא, כמצופה, פער בין משפחות יוצאות אסיה ואפריקה לבין המשפחות האחרות. כרבע מבין הראשונות השתייכו לקבוצות ההכנסה הנמוכות המשתכרות עד 400 ל"י לחודש, לעומת 12% מבין יוצאות אירופה ואמריקה; 16% מבין האחרונות נהנו מהכנסה של 1,000 ל"י לחודש ויותר, לעומת 5% מבין יוצאות אסיה ואפריקה.

יתכן כי שנות הוותק בארץ הביאו את המשפחות מרובות הילדים ליתר ביסוס כלכלי. עובדה היא, כי אלה שעלו ארצה לפני קום המדינה — הן מאסיה ומאפריקה והן מאירופה ומאמריקה — רמת הכנסתן גבוהה מזו של המשפחות שעלו אחרי 1948.

מובן מאליו, כי גורם התשכלה קיים ועומד כחוט מקשר בין יתר הגורמים המשפיעים על גובה ההכנסה.

הכנסותיהן, מעבודה בלבד, של ראשי המשפחות שלמדו שנים רבות יותר, עלו בגובהן על אלה של ראשי המשפחות עם שנות לימוד מעטות.

6 יעקב חביב; "ילדים בישראל", הוצאת מכון הנרייטה סאלד.

חינוך ותרבות

העדר סיכויים שווים

הבדל ניכר נחשף בשיעור הלומדים בבתי הספר העל-יסודיים מגיל 14-17 (ועד בכלל) בין ילדי המשפחות הגדולות לבין בני המשפחות הקטנות (54% כנגד 70% ויותר, ולפי סקר כוח אדם משנת 1970, 60% כנגד 80%). עובדה סטטיסטית זו ממחישה, איפוא, מציאות של העדר סיכויים שווים לרכישת השכלה ול-קניית ערכי תרבות בין אלה שנולדו למשפחות מרובות ילדים, לבין אלה המשתיי-כים למשפחות קטנות.

מנתוני המחקר בשדה התברר, כי קיים הבדל בין ילדי המשפחות מרובות הילדים לבין כלל התלמידים באוכלוסיה כולה, לגבי אחוז הלומדים בבתי הספר התיכוניים לעומת בתי הספר המקצועיים. בין ילדי המשפחות מרובות הילדים (להלן, ממ"י) היה היחס 47 ל-53, ואילו בין הילדים האחרים נרשם יחס של 61 בבתי הספר התיכוניים-עיוניים, לעומת 39 בבתי הספר המקצועיים. ניתן לשער, כי לשיעור היחסי הגבוה של ילדי ממ"י בבתי הספר המקצועיים יש גם סיבה כלכלית. הוריהם ביקשו, כנראה, להבטיח להם מקצוע מוגדר תוך הנחה שלאחר סיום הלימודים יוכלו להיכנס מהר ככל האפשר למעגל העבודה. אולם יחד עם זאת אין להתעלם מסיבות אחרות, כגון נטיות התלמידים, שאיפותיהם, כשרונותיהם וכד'.

הגורם המרכזי — מצב כלכלי

מצבה הכלכלי של המשפחה מרובת הילדים הוא הגורם המרכזי להפסקת לימודי הבנים. עובדה היא, כי מחצית לערך מבני 14-17 בקרב המשפחות מרובות הילדים היהודיות,

בסך ההוצאה לגפש, המוצדק בגין גודלה של המשפחה (לפי מחקר על משפחות שנערך בצרפת נמצא, כי החיסכון לילד — כאשר משווים משפחה בת 2 ילדים למשפחה עם 6 ילדים, שרמת צריכתן לגפש זהה — הוא 16% למזון, ובכלל ההוצאה הוא מגיע עד כדי 20%. להשוואה זו עם צרפת יש להתייחס, כמובן, בהסתייגות).

תזונה

אין אמנם בידינו נתונים על רמת התזונה לפי מספר הילדים במשפחה, אך נוכל ללמוד על כך מתוך הסקר על רמת התזונה בישראל, שנערך במסגרת הכוללת של סקר הוצאות משפחה 1968/69⁷, ואשר כלל מיונים לפי מספר הנפשות במשפחה.

ממצאי הסקר העידו על ירידה הדרגתית בצריכת לגפש — לגבי כל מצרכי המזון היקרים יותר — עם המעבר ממשפחות קטנות למשפחות גדולות.

אם נשווה, למשל, את הצריכה לגפש במשפחה עם 6 ויותר נפשות, לעומת צריכה לגפש במשפחה בת 3 נפשות (100=) יתברר לנו, כי לגבי בשר בקר, עוף וחלב הגיעה הצריכה ל-65% בלבד, ובביצים וכן בפירות — ל-77%.

מאידך, קיימת נטייה בקרב המשפחות הגדולות לצרוך כמויות גדולות לגפש מן המצרכים הזולים ו"הממלאים", כגון לחם וקטניות — 160%.

כמו כן נתגלו הבדלים בצריכת אבות המזון ליחידה (שהיא יותר מדוייקת מאשר לגפש). נמצאה ירידה בכל אבות המזון, עם העלייה בגודל המשפחה, ובחלק מאבות המזון היתה הצריכה במשפחות הגדולות על גבול הרמה המספקת (בקלוריות למשל), או ברמה בלתי-מספקת (סידן, ברזל, ויטמין A).

7 ד"ר שרה בבלי; רמת התזונה בישראל 1968/69, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד החינוך והתרבות, תשל"ב.

מפעל ההזנה כסעד כלכלי

עובדת הזדקקותן של המשפחות מרובות הילדים לסעד כלכלי עבור ילדיהם מוצאת את ביטוייה במציאותו של אחוז ניכר מבין התלמידיים (59%), הנהנים מארוחת צהריים חמה בבית הספר, אם חינם אין כסף או תמורת מחיר סמלי בלבד. גם באן בולטת גחיתותה הכלכלית של המשפחה הגדולה יחסית, הנזקקת למפעל ההזנה של משרד החינוך והתרבות יותר מן האחרות (אחוז הסועדים מבין המשפחות בנות 7 ילדים ויותר — 66%, לעומת 49% עם 4 ילדים). ראוי, כמובן, לזכור בהקשר לכך את היתרונות התברתיים הנובעים מארוחה אחידה ושווה לכל גפש.

ילדי הממ"י ב"מבחן הסקר"

תוצאותיו של מבחן הסקר לכיתות ח' מאפשרות לנו לבחון את רמת ההשגים בלימודי התלמידיים בני המשפחות מרובות הילדים, תוך השוואתם להצלחותיהם של כלל התלמידיים הנבחנו. על פי העיבוד המיוחד של נתוני הסקר בתשכ"ט ניתן אף ללמוד על מכלול הגורמים, שהשפיעו על רמת ציוניהם הנוכחית של ילדי המשפחות הללו.

גם כאן מוכח בעליל, כי גודל המשפחה, ארץ המוצא, השכלתו של ראש המשפחה, וכן גם צורת הישוב, קובעים ומתנים במידה רבה את השגי התלמידיים. מסתבר, כי ככל שעולה מספר התלמידיים במשפחה מרובת הילדים, כן הולך ויורד ציון הסקר⁸; כי בקרב בניהם של יוצאי אסיה ואפריקה היה הציון נמוך יותר, לעומת בניהם של יוצאי אירופה, אמריקה וילידי ישראל⁹, וכי תלמידיים שהוריהם בעלי השכלה תיכונית או גבוהה זכו לציון גבוה יותר מאשר נבחנים, אשר להוריהם השכלה נמוכה יותר¹⁰.

לא למדו בעת עריכת המחקר בשדה, וחלק גדול מהם — למעלה משליש (37%) מכלל הנשאלים — ציינו, כי הפסיקו ללמוד מפני שנאלצו לסייע בפרנסת המשפחה, או משום שלא היתה להם אפשרות לממן את המשך לימודיהם.

קשיי מימון פוגעים, בין היתר, במידת השתתפותם של ילדי המשפחות ממ"י בשיעורי עזר שחשיבותם — לגבי רמת ההשגים הלימודיים וסיכויי התלמידים להמשיך בלימודיהם — היא רבה למדי.

מנתוני הסקר מסתבר, כי ב-17% מן המשפחות מ"י, לומד לפחות אחד הילדים (מגיל 6-17) בשיעורי עזר. אחוז המשתתפים גבוה יותר במשפחות קטנות יחסית בנות 4 ילדים, שם הוא מגיע ל-20%, לעומת 16% במשפחות עם 5-6 ילדים, ו-15% במשפחות בנות 7 ילדים ויותר.

את ההבדלים הללו בשיעורי הלומדים, בהתאם לגודל המשפחה, ניתן, אולי, להסביר בעובדה, כי מצבן הכלכלי של המשפחות הקטנות יחסית הוא בדרך כלל טוב יותר, ולפיכך יכולות הן לאפשר לילדיהם השתתפות בשיעורי עזר. אולם אין המצב הכלכלי מהווה גורם יחיד הקובע את מידת ההשתתפות. לא פחות ממנו תלוי הדבר בערנותם של ההורים להשגי הבנים בלימודיהם, בהכוונתם הנכונה של המורים וכיו"ב.

ואמנם, תוך בחינת סוגיהם של שיעורי העזר נמצא, כי מתוך כלל המקרים בהם נתקיימו שיעורי עזר, 44% קבלו עזרה בלימודים עיוניים (כגון מתמטיקה, אנגלית וכו') מבלי שנאלצו לשלם שכר-לימוד (חלק מהשיעורים הם, כמובן, במסגרת העזרה הניתנת ע"י ביה"ס בשעות אחה"צ).

8 36% מבין התלמידים במשפחות ממ"י לעומת 10% מבין ילדי המשפחות הקטנות קיבלו את הציון עד 59; 14% מבין הראשונים לעומת 46% מבין האחרונים זכו לציונים גבוהים (80-91).

9 בכל קבוצת מוצא, נמוך יותר הציון החציוני במשפחות גדולות בהשוואה למשפחות קטנות.

10 הבדל זה ניכר בכל סוגי גודלן של המשפחות, בקרב הקטנות והגדולות גם יחד.

הציון החציוני של התלמידים בשלוש הערים הגדולות היה גבוה מאשר בצורות הישוב האחרות. יתכן, כי הסיבה לכך היא רמת ההוראה — מחד, רמת התלמידים — מאידך, והזיקה ההדדית שביניהן, הנובעת כנראה, מן הריכוז האוכלוסייתי הרב, על כל הכי-רוך בכך (מבחר רב של מורים טובים, ריכוזם של מוסדות תרבות כאמצעי עזר לקידום התלמידים בלימודיהם, וכד').

סיכום הדיון בתוצאותיו של "מבחן הסקר" מעורר, כמובן, את השאלה: האם בסופו של דבר זוכים הנבחנים בני המשפחות מרובות הילדים למילגה, המאפשרת להם להמשיך את לימודיהם, שתרי למטרה זו גועד המבחן הג"ל. מסתבר, כי על אף העובדה, שהציון הגדרש מבניהם של יוצאי אסיה ואפריקה, כדי לזכות במילגה, נמוך יותר (+ 69 לעומת + 80 לגבי יוצאי אירופה ואמריקה), בכל זאת קטן יותר אחוז הזכאים לה בקרב ילדי המשפחות הראשונות (51% לעומת 69%).

רמת ההשכלה של הורי הילדים, בני 14—17, בקרב המשפחות ממ"י

בשל ההנחה, כי קיים קשר בין השכלת הורים לבין השגים ובניהם בלימודים, החלטנו לבחון נושא זה במסגרת הדיון על חינוכם של ילדי המשפחות ממ"י.

עפ"י ההשוואה עם כלל המבוגרים נמצא, כי רמת השכלתם של ההורים היהודים, בעלי משפחות מרובות ילדים, היתה בדרך כלל נמוכה מזו של המבוגרים באוכלוסייה היהודית כולה.

בין ההורים, הגברים היהודים בעלי המשפחות מרובות הילדים, נמצאו כ-23% שלא למדו כלל, וכ-15% שסיימו 1-4 שנות לימוד, ואילו בקרב האמהות נתגלה מצב גרוע יותר — 49% לא למדו כלל, וכ-15% למדו רק 1-4 שנים. בישוב היהודי כולו נמצא (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), כי בשנת 1968 היו (בגיל 18 ומעלה) — 12% שלא למדו כלל: בין הגברים 6% ובין הנשים 18%.

על פי ממצאי הסקר בשדה נתברר, כי בקרב המשפחות מרובות הילדים עצמן קיים קשר בין השכלת ההורים לבין מספר הילדים במשפחה; בקרב המשפחות הגדולות יותר יש אחוז גבוה יותר של ראשי משפחה חסרי-השכלה.

במשפחות עם 4 ילדים היו 15% מראשי המשפחה, חסרי השכלה.

במשפחות עם 5-6 ילדים היו 26% חסרי השכלה.

במשפחות עם 7 ילדים ויותר 31% חסרי השכלה.

בבדיקה רמת-השכלתם של ראשי המשפחות היהודים לפי ארץ מוצא, נתברר, כמצופה, כי אחוז גבוה יותר של ראשי משפחה חסרי השכלה נמצא בין יוצאי אסיה ואפריקה; 25% לעומת 2% בין ראשי משפחות יוצאי אירופה ואמריקה, ו-3% בין ילדי ישראל.

אשר ללא יהודים מסתבר, כי 30% מראשי המשפחות לא למדו כלל, 33% למדו בין 1-4 שנים, 33% בין 5-8 שנים, ורק 4% למדו 9 שנים ויותר.

על מידת ההשפעה של השכלת ההורים על לימוד הבנים מלמדים הממצאים הבאים: אנו-תיהם של 48% מבין הבנים שלא המשיכו בלימודים היו חסרי השכלה בכלל או עם 1-4 שנות לימוד, ואילו בין הבנים הלומדים רק ל-30% היו אבות ברמת השכלה כזאת.

נוער שאינו לומד ואינו עובד

מציאותו של נוער החי מחוץ לכל מסגרת מאורגנת, מהווה ללא ספק פתח להתדרדרות סוציאלית ונפשית כאחת. לכן מעניין היה לבדוק מהו היקף הנוער מבין גילאי 14-17, במשפחות הגדולות, שאינו עובד ואינו לומד.

נמצא כי בעת עריכת הסקר היה אחוז ניכר, כ-15% (8,700 נערים ונערות) של בני 14-17 במשפחות ממ"י היהודיות, שלא למדו ולא עבדו ואף לא חיפשו עבודה. 2% טענו, כי אינם מסוגלים לעבוד מסיבות בריאותיות; 5%, בעיקר בנות, עזרו לאם בניהול משק הבית ו-8% ציינו סיבות אחרות. נוסף להם

היו עד 11% שאמנם לא עבדו ולא למדו בעת עריכת הסקר, אך טענו כי הם מחפשים עבודה באורח פעיל.

נתונים השוואתיים לגבי המצב במשפחות עם 1-3 ילדים, יש בידינו מסקר האגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי. לפי נתונים אלה הגיע בשנת 1970 השיעור הממוצע של בני 14-17 שלא עבדו ולא למדו — ל-18% (15,000 נערים ונערות בקרב המשפחות הגדולות עם 4 ילדים ויותר), וזאת לעומת 6.5% בלבד במשפחות הקטנות. עם זאת ראוי לציין כי מתוך 15,000 הנוכרים לעיל — 11,000 היו בנות ורק 4,000 בנים (ההבדל הגדול בשיעור הלא-לומדים הלא-עובדים נרשם בין הבנות). לא רק בשיעור הלמידה בגיל 14-17 קיים הבדל בין ילדי המשפחות הגדולות והקטנות. פער ניכר נמצא גם בשיעור הביקורים בגני הילדים. לפי סקר מכון סאלד נמצא, כי לעומת 72% מן הילדים במשפחות עם 1-3 ילדים, שביקרו בגני-הילדים, הגיע שיעור המבקרים מילדי המשפחות עם 6 ילדים או יותר ל-33% בלבד.

פעילויות חברתיות ותרבותיות

למותר לציין את ערכן הרב של הפעילויות החברתיות, שלאחר שעות הלימודים, לגבי עיצוב אופיו של הנוער, גיבוש דרכי מחשבה מקורית, חינוך בטחון העצמי, העשרת תוכן חייו בחוויות חברתיות, מילוי שעות הפנאי בעיסוקים מגוונים בעלי משמעות חינוכית וכד'.

תנועות נוער, ספריות, קייטנות

הנתונים שרוכזו בנושא זה מצביעים על אחוז ניכר מבני המשפחות מרובות הילדים, המשפתח בפעילויות חברתיות שונות, כגון: חברות בתנועות נוער, בילוי בקייטנות או החלפת ספרים בספרייה.

11% מבין הילדים בגיל 6-18 היו פעילים בתנועות נוער, 23% השתתפו בקייטנות ו-

18% היו רשומים בספריות (יש, כמובן, לקחת בחשבון, כי ילד אחד יכול להשתתף בכמה פעילויות ולא רק באחת).

בין הפעילויות החברתיות של בני 6-18, היהודים, נמצאו הבדלים לפי יבשת מוצא של ההורים. שיעור גבוה יותר של ילדים שמוצא הוריהם הוא אירופה ואמריקה היה חבר בתנועת נוער (22%) ו/או תחליף ספרים בספרייה (24%), וכל זאת לעומת בנים להורים מאסיה ואפריקה, אשר מהם 10% בלבד היו חברים בתנועת נוער ו-17% תחליפו ספרים.

מאידך, היה גבוה יותר שיעורם של הילדים ששהו בקייטנה (בקיץ של שנת הסקר), בין הילדים שמוצא הוריהם הוא אסיה ואפריקה (23%) או ישראל (22%), בהשוואה לילדים שמוצא הוריהם הוא אירופה (15% בלבד).

מופעי תרבות ובידור

מלבד הפעילויות החברתיות הללו נבדקה תכופות ביקוריהם של בני המשפחות מרובות הילדים במופעי תרבות ובידור. בדיקה זו הצביעה על אחוז גבוה של ילדים יהודים בני 6-13 (56%), ועל אחוז נמוך יותר בני 14-17 (29%), שלא ביקרו בחודש האחרון שלפני הסקר באף מופע בידורי או תרבותי.

אין בידינו נתונים מפורטים על המצב באוכ' לוסיה כולה באותה תקופה. אולם כדי להציב קנה מידה כלשהו להרגלי תרבות ובידור ביישוב כולו נציין, כי לעומת 9% מבין בני 14-17, בישוב היהודי כולו, שלא ביקרו בינואר 1968 אפילו פעם אחת בקולנוע, לא ביקרו בו מבני המשפחות ממ"י היהודיות בגילים אלה, למעלה מ-20%.

כמצופה, הולך וקטן אחוז הביקורים במופעי בידור ותרבות ככל שגדל מספר הילדים במשפחה. על פי ממצאי הבדיקה גתברר, כי 44% מן הילדים בני 6-13 היהודים, החיים במשפחה בת 4 ילדים, לא ביקרו בשום מופע תרבותי או בידורי בחודש האחרון שלפני עריכת הסקר, וזאת לעומת 54% מן הילדים בני אותו גיל,

במשפחות בנות 5-6 ילדים, ו-71% מן הילדים
במשפחות עם 7 ילדים ויותר.

עבריינות נוער

נוכח חשיבותה של בעייה מעיקה זו מצאו אנשי המחקר לנכון לבחון את היקפה של עבריינות הנוער מבחינת גודל המשפחה, בהם גדלים הילדים העבריינים. לצורך השגת פרטים בנושא זה הסתייענו בנתוני משרד הסעד (לשנת 1968) על קטינים¹¹, שהופנו לשירות המבחן לנוער.

שמונה מכל עשרה ילדים

נמצא כי מבין 8,295 בני נוער, שהופנו בשנת 1968 לשירות המבחן לנוער, 83% לערך הם ממשפחות בנות 4 ילדים ויותר (83% בין הבנים ו-85% בין הבנות). במלים אחרות: שמונה מכל עשרה ילדים, שהופנו לשירות המבחן לנוער בגלל מעשי עבריינות, הם בני משפחות מרובות ילדים, וזאת למרות העובדה, כי רק ארבעה מכל עשרה ילדים במדינה משתייכים למשפחות מרובות ילדים.

מבין כלל הנוער היהודי שהופנה לשירות המבחן — 81% באו ממשפחות בנות 4 ילדים ויותר. 42.8% היו ממשפחות עם 7 ילדים ויותר, בעוד שאחוז הילדים במשפחות אלה, מכלל הילדים במדינה עד גיל 18, מתווה 18% בלבד.

שחרור בני ממ"י משירות סדיר, וחלקם בין קציני צה"ל

היקף מילויה של חובת השירות הצבאי, וכן חלקם בעמדות הפיקוד של צה"ל, עשויים להוות קנה מידה מסויים למעמד החברתי של בני המשפחות מרובות הילדים. יחד עם זאת חשובה בדיקה זו של שיעור המתגייסים מקרב המשפחות ממ"י גם מבחינת העניין שיש למ-

דינה לגבי עתודת כוח האדם הצבאי, שתעמוד לרשותה בעתיד הקרוב.

לפיכך החלט לבחון את היקף המשתחררים מן השירות הצבאי ואת שיעורם של בוגרי קורס הקצינים של צה"ל לפי גודל המשפחה.

למעלה מ-80% מבין המשוחררים...

על פי בדיקה מיוחדת נמצא, כי בין הבנים, שהיו חייבים בשירות סדיר בשנת 1968/69 אך שוחררו ממנו, נמצאו כ-16% בני משפחות עם 1-3 ילדים ו-84% בני משפחות בעלות 4 ילדים ויותר. גם אם ניקח בחשבון סטיות מסויימות, בגין בעיות של דגימה, עדיין ניתן לציין בבטחון, כי למעלה מ-80% מבין המשוחררים משירות סדיר באו ממשפחות מרובות ילדים. לא נבחנו הסיבות לשיעור זה של משוחררים, אך מותר להניח, כי הסיבה העיקרית לכך היא כלכלית: הצורך להרתם בעול פרנסת המשפחה.

... ורק כרבע מכלל מחזור הקצינים

מעניינת גם שאלת אחרת, והיא חלקם של בני ממ"י בין שורות הקצונה של צה"ל. מסתבר, לפי נתוני 1968/69, כי במחזור הקצינים של אותה שנה, הגיע שיעורם של יוצאי משפחות אלה ל-24% בלבד; יש לזכור, כי ילדי ממ"י היהודים עד גיל 18, מהווים כ-40% מכלל הילדים היהודים בגילים אלה.

בריאות

אין בידינו נתונים השוואתיים, כדי לבחון את המצב בישראל בתחום זה בין ראשי משפחות גדולות לקטנות, אולם המידע שנאסף בסקר עשוי לסייע בהבנת הקשר בין תנאי חייהם של המשפחות מרובות הילדים לבין מצב בריאותם.

11 המושג קטינים מתייחס כאן לבנים בגיל 9-16 ולבנות בגיל 9-18.

ראשי המשפחות מרובות הילדים הם אוכלוסיה צעירה יחסית, ועם זאת למעלה משליש (34%) מראשי המשפחות היהודים (גברים) הודיעו על היותם חולים במחלה כרונית כלשהי; 8% מהם היו חולים אף ביותר ממחלה כרונית אחת. בין ראשי המשפחות יוצאי אסיה ואפריקה היו 35% חולים כרונית, לעומת 25% מבין ראשי המשפחות ילידי ישראל, ו-22% בין ראשי המשפחות מאירופה ומאמריקה.

בין המחלות הכרוניות, עליהן הצהירו הנשאים, נמנו מחלות הקשורות בדרכי העיכול (15% מראשי המשפחות החולים), מחלות דרכי הנשימה (12%), מחלות גב (11%), מחלות לב וכלי דם (9%), עיוורון ומחלות עיניים (9%), דלקת פרקים (5%), סכרת (4%), מחלות כליות (4%), מחלות אחרות (31%).

אחוז החולים כרונית בין נשות ראשי המשפחות היהודים היה נמוך מזה של בעליהן והוא הגיע ל-26%. תופעה זו מוסברת אולי בכך, שנשות ראשי המשפחות צעירות יותר מבעליהן (הגיל החציוני של ראש המשפחה הגיע ל-41.8 שנים בעוד שהגיל החציוני של אשת ראש המשפחה היה 36.8). אחוז גבוה יותר של חולות במחלות כרוניות נמצא בין נשים שמוצאן מאסיה ואפריקה, לעומת נשים שמוצאן מאירופה ואמריקה (28% לעומת 24%).

המחלות הכרוניות והשכיחות ביותר אצל הנשים היהודיות היו: מחלות לב וכלי-דם (18% מן הנשים החולות), דלקת פרקים ורואומטיזם (15%), מחלות עצבים (13%), מחלות דרכי הנשימה (8%), מחלות כליות (8%), מחלות גב (6%), מחלות אחרות (32%).

אשר למחלותיהם הכרוניות של ילדים יהודים במשפחות מרובות הילדים, נמצא, כי 6% מבין הילדים בגילים 6-13 ו-10% מבין הילדים בגילים 14-17, היו חולים במחלות כרוניות.

בהקשר לשתי קבוצות אלה נרשמו הבדלים מסויימים בסוגי המחלות הכרוניות: מחלות ריאה — 18% בין בני 6-13, לעומת 3% אצל בני 14-17; פיגור שכלי — 15% בין בני 6-13, לעומת 7% אצל בני 14-17; שיתוקים — 3% בין בני 6-13, לעומת 8% אצל בני 14-17.

גובה ומשקל של ילדי ממ"י לעומת ילדים אחרים

מאחר שאין בנמצא אצלנו נתונים מספיקים על תחלואת ילדים, לא ניתן היה להשוות את שיעור הילדים החולים במשפחות הגדולות לשיעור הילדים החולים במשפחות הקטנות. אולם בעזרת סקר שנערך בלונדון על "בריאות וגובה ילדים"¹², ניתן ללמוד על הבדלים במ"צב הבריאות בין ילדי משפחות גדולות לקטנות. במחקר זה נבדק גובהם של ילדים בגיל 7 ממשפחות בעלות גודל שונה, מתוך הנחה מקובלת, שגובה הילד הוא אחד המודדים לבריאותו.

נמצא, כי אמנם יש גם לגודל המשפחה השפעה ניכרת על גובהו של הילד. עורכי המחקר הבחינו בין שני מרכיבים של גודל המשפחה, שאותם חקרו בנפרד: מקומו של הילד בסדר לידות האם ומספר הילדים הצעירים יותר ממנו.

נמצא, כי בממוצע גובה ילד בן 7, שהוא בן יחיד, ב-3.9 ס"מ מגובהו של ילד רביעי במשפחה, אשר לו עוד 2 אחים צעירים יותר; וכל זאת כאשר התנאים האחרים — מעמד חברתי, גובה האם ומשקל הילד בזמן הלידה — שווים. מכאן ניתן להסיק, כי אם כל "הגורמים האחרים" שווים, הרי שכל גידול במספר הילדים במשפחה גורם ל"קיפוח" בגובהו של הילד.

דו"ח אחר שפורסם גם הוא בלונדון, בשנת 1961, אודות תלמידי בי"ס, הראה, כי ילדים

Peter Wage, Eva Alberman and Hanrey Goldstein; Health and Height of Children, New 12 Society, 10 Dec. 1970

במשפחות גדולות נופלים מן הממוצע מבחינת משקל וגובה, ולהפך זה יש קשר ישיר עם גודל המשפחה. מכאן משתמע, כי רמת בריאותם של ילדים ממשפחות גדולות נמוכה מזו של ילדים ממשפחות קטנות. לדעתנו, יש מקום לבחינת נושא זה גם בישראל, תוך התייחסות, כמובן, להשפעת יבשת המוצא של ההורים — גורם העשוי להוות משתנה רלבנטי להבדלי הגובה בין הילדים.

תנאי דיור

מספר רב של דירות בארץ נבנו בלחצם של גלי העלייה ההמונית ומסיבה זו נאלצו מפעלי הבנייה הציבורית להקים יחידות דיור במיני-מום הוצאות וזמן. מכאן ניתן להבין, כי במקרים רבים, גודל הדירה הוא פונקציה של סטנדרט הבנייה הנמוך, המתוות את אחד הגורמים המרכזיים לתנאי הדיור הקשים, בהם מתנסה רובן הגדול של המשפחות מרובות הילדים.

העובדות והנתונים, שהועלו בעבודה זו, חושפים בתקופה הנדונה צפיפות דיור חמורה, מחסור רב במיטות, רמת שירותים נמוכה והעדר ציוד בית חיוני בתוך דירותיהן של המשפחות מרובות הילדים.

אחת מכל שתי משפחות

למעלה ממחצית המשפחות מרובות הילדים, היהודיות, גרו, לפי המחקר של 1968, בצפיפות של 3 נפשות ויותר לחדר, וכרבע אף גרו בצפיפות של 4 נפשות ויותר. לפי סקר האגף למחקר ותכנון משנת 1970, חל שיפור מסויים: 47.5% מכלל המשפחות עם 4 ילדים ויותר גרו בצפיפות של 3 נפשות או יותר לחדר, וזאת לעומת 4.8% בלבד מהמשפחות הקטנות, שגרו בצפיפות דומה.

המצב בתחום הדיור קשה יותר בקרב המשפחות הגדולות יוצאות אסיה ואפריקה, אשר

50% מהן גרו בעת עריכת הסקר בתנאי צפיפות, שהוגדרו כתת-סטנדרטים (צפיפות של 3 נפשות או יותר לחדר), לעומת 27% בין המשפחות הגדולות יוצאות אירופה ואמריקה.

מן החובה להצביע גם על הקשר בין צפיפות הדיור לבין רמת ההשכלה של ראש המשפחה. לפי הסקר של 1968 (שכלל נתונים רלבנטיים בגדון) גמצא, כי לגבי כל יבשת מוצא בנפרד, ככל שעולה רמת ההשכלה של ראש המשפחה במשפחות הגדולות, כן מסתמנת מגמה של ירידה בצפיפות הדיור.

מצבן הקשה של המשפחות יוצאות אסיה ואפריקה ניכר יבצורות הישוב השונות, ובעיקר בולט שיעורן ב-3 הערים הגדולות (65% מבין המשפחות מרובות הילדים יוצאות אסיה—אפריקה חיות בערים אלה בצפיפות של +3 נפשות לחדר, לעומת 34% מבין יוצאות אירופה—אמריקה, ו-32% מבין ילדות יש-ראל).

מיטה אחת לשלושה ילדים

על המחסור במיטות בבתי המשפחות מרובות הילדים מעידים הממצאים הבאים: רק ב-4 מתוך 10 משפחות ממ"י גמצאו בסקר 1968 מיטות (או מזרונים) כמספר הנפשות בדירה. סיכום אחר העלה, כי שליש מבין כלל המשפחות היהודיות (ממ"י) חסרות 2-3 מיטות, ואילו 11% מהן חסרות אפילו 4 מיטות למשפחה. נתונים אלה מבהירים לנו כיצד משתלבת בנוסף של המשפחה מרובת הילדים תמונת המיטה האחת, המאכלסת בתוכה שנים ושלושה ילדים ללינת לילה.

משמעותה של מציאות זו מרחיקה לכת מעבר לאספקטים הכלכליים והחברתיים, מנקודת מבטם הכללית, ונוגעת ממש בגפש הילד ובעתידו; אם ללינה לא היתה לו מיטה משלו, על אחת כמה וכמה, שנעדר היה "פינה" פרטית, במשך שעות היום, כדי להכין בה את שיעוריו.

בעניין זה של העדר מיטות נתגלה פער עצום

בין משפחות גדולות לקטנות. נתברר, כי ככל שהמשפחה גדולה יותר, כן המחסור במיטות לנפש בולט יותר, ויחד עם זאת מספר המיטות, תחסרות למשפחה, גדול יותר. המחסור במיטות מובן גם נוכח צפיפות הדיור הגבוהה, ואמנם נמצא, כי ככל שיש יותר חדרים, כן קטן אחוז המשפחות בהן אין מיטה לכל נפש, ומאידך ככל שמצטמצם מספר החדרים בדירה, כן גדל מספר המיטות החסרות בה.

רמת שירותים וציוד ביתי

מסתבר, כי בדרך כלל אין רמת השירותים בדירותיהן של המשפחות מרובות הילדים נמוכה מזו של כלל האוכלוסייה. כמו כן נחשפו הבדלים בין יוצאי הארצות השונות. לאחוז גבוה יותר מבין יוצאות אסיה ואפריקה לעומת המשפחות האחרות, לא היה מטבח (או פינת בישול), מקלחת או בית שימוש בתוך דירותיהן. יתכן, כי אחת הסיבות לכך, מקורה בהרגלי החיים בארץ המוצא, ואמנם חיזוק לדעה זו ניתן לשאוב מן העובדה, שהוותק בארץ מהוות, על פי נתוני הסקר, גורם מרכזי לאותם הבדלים שנסתמנו ברמת השירותים, מבחינת קיומם של מטבח או פינת בישול. התברר, כי שיעור המשפחות הנתונות משירותים אלה גדל והולך ככל שהמשפחה ותיקה יותר בארץ. הוא הדין לגבי מציאותם של בית שימוש ואמבטיה בדירה.

בקשר לטיב הדירות, ראוי לזכור, כי רק 60% מבין המשפחות היהודיות מרובות הילדים הודיעו, כי אין כל פגם בדירותיהן. כמו כן נתאמתה ההנחה, כי ככל שהמשפחה גדולה יותר, כן מתקשה היא לשמור על מצבה התקין של הדירה.

רוב המשפחות מרובות הילדים אמנם רכש חלק ניכר מציוד הבית הבסיסי, אך למרות זאת: ל-13% מהן לא היה מקרר חשמלי, ל-12% לא היה מקלט רדיו או טרנזיסטור,

ול-50% מהן לא היתה מכונת כביסה (שיעור הבעלות על פריט זה באוכלוסייה כולה נמוך גם כן כ-40%), אולם חשיבותו רבה דווקא במשפחות הגדולות, הנזקקות לו בתכיפות רבה יותר).

בנושא זה ניכרים הבדלים גם לפי ארץ המוצא וגם בהתאם לשנות הוותק בארץ: אחוז הבעלות על ציוד הבית גדל והולך ככל שהמשפחה ותיקה יותר בארץ. אולם מעל לכל הגורמים האחרים המשפיעים על מציאותו או העדרו של פריט זה או אחר, ניצבת ההכנסה: ככל שהיא עולה, כן גדל והולך שיעור הבעלות על פריטי הבית השונים.

אחרית דבר — על פעולותיו של הביטוח הלאומי

מאז נערך המחקר המקיף בשדה, עבר, כידוע, פרק זמן ניכר, ובמשך תקופה זו לא קפאה על שמריה הפעילות למען קידומן של המשפחות מרובות הילדים. במסגרת הסיכום נספח תפקוד בציון פעולותיו העיקריות של המוסד לביטוח לאומי, שכוונו להטבת מצבן של משפחות אלה, אך, כמובן, שאין להתעלם מפעולותיהם של גורמים אחרים, שהשקיעו אף הם ממרצם ומכושרם בתחום זה (לכך ראוי, ואולי, להקדיש מאמר נפרד).

משנת 1959 שולמה למשפחות מרובות ילדים (שכירים ולא שכירים) תוספת כספית עבור כל ילד למן הילד הרביעי ואילך. אולם הסכומים שהוענקו היו נמוכים, ולא היוו גורם רציני בצמצום הפער בין משפחות גדולות לקטנות.

רק בשנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים בקיצבאות עבור ילדים. שיפור ניכר חל ביולי 1970, עם העלאת הקיצבאות הנהגת

קיצבת יוצאי צבא¹³, שהכפילה את רמת הקיצבאות מהילד הרביעי ואילך.

מאז שנת 1970 הורחב חוג הזכאים לתוספת ממ"י גם עבור ילד שלישי של עובדים לא שכירים, שלא נהנו עד אז מקיצבה כלשהי בעד שלושת ילדיהם הראשונים (ילדי העובד-דים השכירים נהנו מתשלומים מסויימים של הביטוח הלאומי כבר בשנת 1965).

שלב נוסף ועיקרי בקידום מצבן של המשפחות מרובות הילדים קשור בהנהגת הרפורמה הנוכחית בקיצבאות משפחה (תחל באוקטובר 1972)¹⁴. הגדלה ניכרת של תשלומי הקיצבאות הכפילה פעם נוספת את קיצבאות ממ"י, וב-

עקבות שינויים אלה מקבלת היום משפחה בת 4 ילדים 130 ל"י לחודש, לעומת 37.50 ל"י בשנת 1965, ומשפחה בת 6 ילדים מקבלת 252 ל"י לעומת 62.25 ל"י (הסכומים הנ"ל כוללים קיצבת ילדי עובדים).

למעשה, לא רק סכום הקיצבה הוכפל, אלא שעם הרפורמה הוכפל גם ערך הקיצבה כאחוז מהשכר הממוצע במשק: קיצבאות משפחה בת 4 ילדים (כולל קי"ץ) עלו מכ-7% מהשכר הממוצע ב-1965 ל-14% היום, וקיצבת משפחה בת 6 ילדים עלתה מ-12% מהשכר הממוצע ב-1965 ל-20% בראשית 1972 ול-28% היום.

קיצבאות עבור ילדים

הקיצבה באוקטובר 1972* (בל"י)			הקיצבה ב-1965 (בל"י)			מספר הילדים
הסכום המצטבר כ-7% מהשכר החודשי הממוצע לשכיר**	סכום מצטבר	לילד	הסכום המצטבר כ-7% מהשכר החודשי הממוצע לשכיר**	סכום מצטבר	לילד	
2.2	20.00	20.00	1.8	9.00	9.00	1
4.4	40.00	20.00	3.6	18.00	9.00	2
7.8	70.00	30.00	5.3	27.00	9.00	3
14.4	130.00	60.00	7.4	37.50	10.50	4
21.3	192.00	62.00	9.8	49.25	11.75	5
28.0	252.00	60.00	12.3	62.25	13.00	6
34.1	307.00	55.00	15.1	76.50	14.25	7
40.2	362.00	55.00	18.2	92.00	15.50	8

* כולל קיצבת יוצאי צבא.

** שיעורי הקיצבה הם לאוקטובר של כל שנה.

למן אוקטובר 1972 צורף גם תשלום הקיצבה עבור הילד השלישי של העובדים השכירים לענף ביטוח משפחות מרובות ילדים. על ידי כך מבוצע התשלום גם עבור הילד השלישי במישרין ע"י המוסד (ולא ע"י המעסיקים),

מגמת הקיצבה כיום היא למנוע ממשפחת העובד להיקלע למצוקה חריפה ולהזדקק לסעד רק בגין ילדיו, כל עוד יכול ראש המשפחה לעבוד ולהשתכר לפחות את שכר המינימום שנקבע במשק.

13 קיצבה זו היא תוספת מיוחדת למשפחות מרובות ילדים, עבור ילדים שאחד מבני משפחתם שירת או משרת בצבא או במשטרה. הקיצבה ממומנת ע"י האוצר, ובדומה לתשלום קיצבאות יוצאי צבא, הוסדר גם עם הסוכנות היהודית תשלום נוסף למשפחות עולים, שאינן זכאיות לקיצבאות הנ"ל.

14 ראה מאמרו של רפאל רוטר: הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל, עמ' 70.

וזאת כדי להגביר את מיצוי הזכויות לקיצבת משפחה. במשך הזמן יאוחדו שני הענפים, ממ"י וילדי עובדים, והתשלום עבור שני הילדים הראשונים יבוצע גם הוא במישרין ע"י המוסד.

עם הרפורמה יערכו שינויים מקבילים במערכת מס ההכנסה, כך שתובטח חלוקת צודקת ופרוגרסיבית של הסיוע למשפחות בגין ילדיהן. על-פי הסדר זה, משפחות שהכנסתן גמורה, יהנו מכל הקיצבה (כ-36% מכלל משפחות ממ"י), ואילו משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר יוכו רק בחלק מן הקיצבה, שתיקטן עם העלייה ברמת ההכנסה.

כתוצאה מהרפורמה בקיצבאות עבור ילדים ומהנהגת שכר מינימום במשק, יש לצפות לצימצום התופעה שרווחה בשנים קודמות —

לפיה רבות מן המשפחות שנמצאו במצוקה כלכלית, ואשר לעתים קרובות אף נזקקו למענקי סעד — נמנו על משפחות העובדים מרובות הילדים.

מעבר לכל הדעות השנויות במחלוקת, כמו למשל, מה ניתן לשפר וכיצד? האם להעדיף מתן שירותים בעין על שירותים בכסף למשפחות מרובות ילדים וכד', קיימת הכרה מלאה בחריפות הבעייה ובצורך הדחוף לקדם את פתרונה. דרכים ואמצעים חדשים לשיפור מצבן של המשפחות מרובות הילדים, מן הדין שיתבססו על גתונים וממצאים ועל כן ראוי לדעתנו, לעדכן באופן שוטף את המחקרים בנדון ואף להתחייבם בהתאם לצרכים החדשים, המתעוררים במציאות החברתית הדינאמית, בה אנו חיים.

הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל

מאת רפאל רוטר *

מחקרים שונים שפורסמו בשנתיים האחרונות בישראל רואים במשפחות מרובות הילדים (להלן, ממ"י) קבוצה, בה תחולת העוני והמצוקה היא מן הגבוהות ביותר.

65 אלף המשפחות היהודיות מרובות הילדים היוו ב-1970 רק 9.4% לערך ממספר המשפחות, אך הן גידלו כ-340 אלף ילדים, שהם כ-38.6% בקירוב מכלל הילדים היהודים.¹ 40% בקירוב מבין אלה חיו במצוקה כלכלית והכנסתם היתה נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית באוכלוסייה.² מתוך כ-200 אלף הילדים שגדלו במצוקה כלכלית, 75% היו ילדים ממשפחות בנות 4 ילדים או יותר, ו-50% ממשפחות בנות 6 ילדים או יותר.³

תנאי הדיור של ילדי ממ"י חמורים עוד יותר בהשוואה לתנאי הדיור של כלל האוכלוסייה. כמחצית מכלל הילדים הגדלים בממ"י, גרו ב-1970 בצפיפות דיור של 3 נפשות או יותר לחדר. סה"כ היו באותה שנה כ-205 אלף ילדים יהודים, שחיו בצפיפות תת-סטנדרטית זו, ומתוכם 176 אלף (כ-86%) היו ילדי ממ"י.⁴

אחד הממצאים המאלפים של המחקר בתחום זה מעיד, כי חלק הארי מבין הממ"י, הנתונות במצוקה, הן משפחות תקינות, כלומר — משפחות עם שני הורים, בהן מצוי מפרנס אחד לפחות. למעלה מ-90% מבין הילדים העניים היו בני משפחות בנות שני הורים. יותר מ-96% השתייכו למשפחות שראשן בגיל העבודה, וכ-80% מבין הילדים העניים חיו במשפחות שראשן היה מועסק.⁵

אין אנו דנים כאן באחת ה"קבוצות הקלסיות", החשופות לסיכוני מצוקה, עקב איבוד קבוע או זמני של היכולת לעבוד ולפרנס מחמת נכות, אבטלה, פרישה וכיו"ב.

* מנהל האגף למחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי.

תודת המחבר נתונה לכל עובדי האגף שסייעו בידו בעצת ובהכנת הנתונים למאמר זה. תודה מיוחדת מסורה לפרופ' מיכאל ברונר, ד"ר אברהם דורון, ד"ר ישראל כ"ץ, ד"ר בן עמי צוקרמן וד"ר יעקב ארנון על הערותיהם המועילות למאמר זה.

1 ראה: "משפחות עם ילדים בישראל 1969-70" — סקר מס' 7, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, עמ' 10-12.

2 ראה: רפאל רוטר ונירה שמאי; "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי מס' 1, עמ' 17-26.

3 Jack Habib; The Role of Child Allowances In a Tax-Transfer Structure, Maurice Falk
.Institute for Economic Research In Israel, Jerusalem, October 1972

4 ראה הערה 1, לוח ד/10.

5 ראה הערה 3.

מדובר כאן בקבוצת משפחות, אשר צרוף של שכר נמוך וריבוי ילדים הביאן לרמת הכנסה ירודה ביותר בממוצע לנפש.

אבטחת הכנסה לממ"י

מזה שנים רבות מתמודדת החברה הישראלית עם שאלת הסיוע למשפחות מרובות הילדים. המאמץ להקל על מצוקתן נערך בעת ובעונה אחת בכמה דרכים ובמספר תחומים מתחומי המדיניות הכלכלית והחברתית. מצד אחד מקלה החברה על נטל גידולם של ילדי הממ"י באמצעות מערכת שירותים, המוענקים למשפחות חיות חיים (כגון חינוך חובה), או בדרך של תמיכות עקיפות על ידי שירותים ומצרכים המסובסדים לפי קו-המצרך (סובסידיה למצרכים חיוניים), או לפי קו-הנצרך (כגון שכר לימוד מודרג בבי"ס תיכון). בסוג זה של סיוע חברתי, שהקפו וחשיבותו במקומו מוגנת, לא נעסוק כאן. נגביל להלן את הדיון לתמיכה הגלויה והישירה של החברה בהכנסתן הכספית של המשפחות. שהרי ככלות הכול, בחברה תעשייתית כשלנו, עיקר הצרכים מסופקים באמצעות השוק וממומנים על ידי ההכנסה הכספית. במישור זה של אבטחת הכנסה כספית פעלה עד כה החברה הישראלית בחמשת התחומים הבאים:

- א. ניכויים אישיים בגין ילדים במס ההכנסה.
- ב. קיצבאות אוניברסליות בגין ילדים על ידי הביטוח הלאומי.
- ג. תמיכה כספית על ידי לשכות סעד.
- ד. מענקי התייקרות וכיו"ב לבעלי שכר נמוך.
- ה. שכר מינימום.

בכל אחת מן הדרכים הללו פעלה החברה

הישראלית, כדי להבטיח ולהשלים גם את הכנסתן של משפחות מעוטות הכנסה ומרובות ילדים. אולם לא אחת קשה להבחין בקיומו של תיאום כלשהו בין הפעולות שנקטו בכל תחום בנפרד, לגבי הבעייה בכללותה, ונדמה כי לעתים סתרו פעולות שונות בתחום אחד את השפעתן של פעולות בתחום אחר.

הניכויים האישיים

סכומים מסויימים מהכנסת המשפחות שוחררו ממס על ידי הניכויים האישיים במס ההכנסה. סכומים אלה היו אחידים בגודלם והשתנו אך ורק בהתאם לגודל המשפחה. הסדר זה תורם אולי את תרומתו לצדק ההוריזונטלי בחלוקת נטל המס⁶, שכן הוא מתחשב לא רק בגודל ההכנסה המשפחתית, אלא גם בגודל המשפחה. אולם מטבעו אין בעל הכנסה נמוכה יכול ליהנות מהניכוי, ואילו זה שהגיע להכנסה גבוהה מאוד ולתשלום מס לפי השיעורים המקסימליים, נהנה (ב-1972) מתוספת של כ-30 ל"י לחודש בגין כל אחד משני ילדיו הראשונים, ומתוספת של 60 ל"י לחודש בגין כל אחד מילדיו השלישי, הרביעי ואילך. הסדר זה הוא רגרסיבי בחדך הוורטיקלי⁷, והוא אינו עונה לשאלת אבטחתה של הכנסת הממ"י, בעלות הכנסה בינונית ונמוכה. כל מה שניתן להשיג באמצעותו הוא שחרור המשפחות הללו ממס ההכנסה⁸, אך אין בכוחו להוסיף להכנסת המשפחה כשזו, לפני מס, נמוכה מאד.

קיצבאות הילדים

דרך אחרת שנקטה במקביל היתה תשלום קיצבה אחידה בגודלה בגין ילדים. במקום

6 הכוונה לחלוקה צודקת של נטל המס בין משפחות שוות הכנסה, אך שונות בגודלן, בהרכבן ובצורכיהן.

7 משפחות שהן שוות בגודלן, בהרכבן ובצורכיהן, נהנות יותר מהסדר זה, כאשר הן עתירות הכנסה, מאשר משפחות שהן מעוטות הכנסה.

8 כ-40% מראשיהן משוחרר בשנה זו בפועל מתשלום המס עקב ניכויים אלה.

לשחרר מחובת מס סכום קבוע מהכנסת המשפחה, מוסיפים כאן להכנסת המשפחה תוספת בגין כל ילד וילד. זהו מעין זיכוי מס, המשולם לכל משפחה לפי מספר ילדיה, ומושג גית הוא עומד כנגד מס ההכנסה בו היא חויבה. בניגוד לשיטת הניכוי נהנית כאן כל משפחה, ראשית — מתוספת בסכום אחיד בגין כל ילד, ושנית — מסכום העשוי אף לעלות על המס בו היא חויבה. במלים אחרות: שיטת הקיצבה, לא רק שהיא מחזירה לחלק מן המשפחות את מס ההכנסה ששילמו (כולו או חלקו), אלא שהמשפחות הנזקקות ביותר משלמות בשיטה זו את הכנסתן שלפני מס בתוספת נטו מסויימת.

תמיכות הסעד

במקביל לשתי שיטות אלה המשיכה לפעול מערכת תמיכות הסעד. כל משפחה שהכנסתה פחותה ממכסות מסויימות שנקבעו (ולרוב ברמה נמוכה מדרגות השכר הנמוכות במשק), זכאית להשלמת הכנסתה. מיגבלותיה של שיטה זו תוארו בקצרה על ידי הצוות לאבטחת הכנסה בוועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, בראשותו של ד"ר בן עמי צוקרמן⁹:

"הזדקקות לשיטות הסעד הקיימות, כדרך להעלות רמת ההכנסה של משפחות אלה, כרוכה במספר מגרעות. החשובות שבהן הן הסטיגמה החברתית המוטבעת על אוכלוסית הסעד והשפעתה על עצם סיכוייה של אוכלוסייה זו להחליף ממצב זה בעתיד; המוטיבציה השלילית לעבודה שגורמת השיטה, המשמעות החברתית של הזדקקות לקבלת סעד ועמידה במבחן האמצעים, המרתיעה חלק מן האוכלוסייה, הנמצאת במצוקה, מלהיזקק לשיטות זה. מגרעות אלה של שיטת תמיכות הסעד,

השפעתן עלולה להיות רבה ביותר על אותן משפחות, בהן יש מפרנס והזדקקות לתמיכה כהשלמה להכנסתן מעבודה, מפני שאוכלוסיה זו היא המושפעת ביותר מן התנודות במצב הכלכלי; סיכוייהן לצאת ממעגל התמיכות גדלים עם השיפור במצב הכלכלי של המשק, והן הראשונות להיפגע בתקופה של האטה בפעילות הכלכלית".

מענקים לבעלי שכר נמוך

בשנות ה-60 הונהגה שיטה נוספת שהחלה לפעול במקביל — שיטת המענקים לבעלי שכר נמוך. סכומי המענקים, שמם, וכן תנאי הזכאות להם השתנו מפעם לפעם¹⁰. הם התפתחו, מבחינה היסטורית, כפיצוי מיוחד לבעלי שכר נמוך על ההתייקרויות. על פי שיטה זו נתבקשו המעבידים להעניק לעובדים שכירים, ששכרם ליום או לחודש היה נמוך ממכסה שנקבעה, מענק אחיד בגין כל יום, או חודש עבודה. לרוב, זכאים למענקים אלה רק מפרנסים יחידים של משפחות מבלי לה-עדיף במסגרת זו את מפרנסיהם של משפחות מרובות ילדים. לכן היתה שיטה זו מוגבלת מאד בהשפעתה על מצבן הכלכלי של הממ"י, אם כי מיגבלה זו ניתנת, כמובן, לשינוי, ויש שהציעו לדרג את המענקים לפי גודל המשפחה. אולם לשיטה זו יש גם מיגבלות אחרות שראוי להזכירן: נמצא בסקרי שדה, כי שלישי ויותר מבין הזכאים למענקים אלה אינם מגיעים אפילו באורח פורמלי למיצוי זכותם, ואילו כל אדם שביעיי-שמיני מבין אלה שקיבלו לא היה זכאי לכך¹¹. הובע החשש, כי חלק ניכר של המענקים הופך, למעשה, לסוב-סידיה למעסיקים בגין העסקת מעוטי שכר, ורק חלקו מתגלגל ממש לשכרו הנקי של העובד. שיטת ההפחתה של המענק למי ששכרו עלה

9 הנוסח המלא של הדו"ח טרם ראה אור.

10 ראה: ד"ר אברהם דורון; "מענקי התייקרות 1962 — נסיון של שירות סלקטיבי להבטחת הכנסה", בטחון סוציאלי מס' 1, פברואר 1971, עמ' 29, וכן ב: Journal of Social Policy, I, 3, pp. 213-215.

11 ראה: "תוצאות מוקדמות של סקר על מיצוי הזכויות לתשלומי מענק התייקרות ותוספת שכר נמוך", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1971.

מעל מכסת השכר הנקובה היתה כרוכה במיסוי כבד על פרי עבודתם של מעוטי שכר. מכל לירה שנוספה לשכרם נשארו בכיסם בתחומים אלה רק אגורות ספורות¹². נשמעו טענות ממקומות העבודה שמצב זה משפיע על העדרויות מתוכננות מהעבודה, וכי הדבר משבש את עבודת הייצור במפעלים. כמו כן הועלתה הטענה, כי שיטה זו הופכת ציבורים גדולים של עובדים ממקבלי שכר ברמה סבירה למקבלי מענקים-דמויי-סעד, הפוגעים בדימוי העצמי של העובדים ובתדמיתם הכללית בחברה. טענות אחרות הושמעו מחוגי העובדים העצמאיים, אשר מטבע הדברים לא כוסו על ידי תוכנית זו.

שכר מינימום

נסיון אחר בתחום מדיניות השכר, שנועד לשפר את מצב השכירים בעלי השכר הנמוך, הוא קביעת שכר המינימום. במידת מה שיפרה, כנראה, קביעה זו את השכר היחסי של מספר לא מבוטל של בעלי שכר נמוך ובין השאר גם את הכנסתם של בעלי ממ"י ששכרם היה נמוך. אולם בחינת מהותו של שכר המינימום מעידה, כי על אף כל הציפיות שניתלו בו אין הוא, כשלעצמו, מסוגל, ואף לא יהיה מסוגל אי פעם, לפתור לבדו בעייה זו של אבטחת הכנסה למשפחות מרובות ילדים. קשה לתאר מצב, בו יוכל המשק לקבוע שכר מינימום ברמה שתבטיח לבדה קיום סביר למשפחה בת 10 ילדים, למשל¹³.

לא ייפלא, איפוא, כי כאשר עלתה שוב על הפרק, בשנה האחרונה, שאלת חיזוקה וביטושה של אבטחת ההכנסה למשפחות עובדים מרובות ילדים, הועדפה מבין כל השיטות היישיות מות בטווח הקצר, השיטה של קיצבאות ילדים, המשולבות במערכת מיסי ההכנסה¹⁴. ואמנם מאוקטובר 1972 הופעלה מערכת חדשה ומורחבת של קיצבאות ילדים, האמורה לקדם באורח ניכר את השירותים לאבטחת הכנסה לקבוצת אוכלוסין חשובה זו.

הקיצבאות לילדים עד אוקטובר 1972

הקיצבאות ששילם המוסד לביטוח לאומי למשפחות בגין ילדים עד אוקטובר 1972 היו בעיקרן כדלקמן:

- א. קיצבת ילדי עובדים (ק"יע) — שולמה לעובד שכיר בגין שלושת ילדיו הראשונים באמצעות מעבידו ונחשבה כשכר לכל עניין. הקיצבה חייבת איפוא גם מיסי הכנסה בשיעורים הרגילים, שנוכו במקור על ידי המעביד.
- ב. קיצבת משפחות מרובות ילדים (ממ"י) — שולמה לכל המשפחות עם 4 ילדים ויותר (ולמשפחות לא-שכירים עם 3 ילדים ויותר), ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי, כשהיא פטורה ממיסי הכנסה.
- ג. קיצבת יוצאי צבא (ק"יצ) — שולמה למשפחה, שיש בה יוצאי צבא בגין הילד הרביעי ואילך, ישירות על ידי המוסד. גם מקיצבת זו לא נגבו בסופו של מיסי הכנסה.

12 מצב זה נוצר, בעיקר, עקב החפיפה שחלה בין מס ההכנסה לבין הפחתת המענק. מכסת השכר נקבעה לרוב העובדים מעל הרמה של סף המס. כתוצאה מכך הוקטן שכרו של העובד בגין כל לירה בשכרו ברוטו שמעל למכסה: ב-0.3 ל"י מס הכנסה+היטל+מילווה; ב-0.5 ל"י הפחתת המענק, וב-0.15 ל"י הפרשות לביטוח לאומי, מס אחיד, קרן פנסיה. בסה"כ 0.95 ל"י מכל 1.00 ל"י.

13 אם, לדוגמה, רצינו לחבטיח למשפחה כזו הכנסת מינימום של כ-130 ל"י לנפש סטנדרטית בראשית 1972/73, היה עלינו לקבוע את שכר המינימום ברמה של 900 עד 920 ל"י לחודש. כלומר, היה עלינו לקבוע אותו ברמה שהיתה שווה אז לשכר הממוצע במשק, כאשר למעלה ממחצית השכירים השתכרו סכום שווה או נמוך ממנו.

14 השיטה האלטרנטיבית של הנהגת מס הכנסה שלילי כתחליף למערכת הסעד וקיצבאות הילדים הוגדרה בשלב זה על ידי הצוות להבטחת הכנסה בוועדת ראש הממשלה כבלתי ישימה. שיטה זו עוברת עתה ניסויים ודיונים רבים בספרות, אך היא טרם הופעלה הלכה למעשה בשום מדינה. קיימות בה מספר רב של בעיות שטרם מצאו את פתרונן הן במישור הענייני והן במישור הארגוני והביצועי.

עיקרי הרפורמה שהונהגה

שלושה עיקרים הונחו ביסוד הרפורמה שהוצעה והונהגה בחלקה מאוקטובר 1972:

- הגדלה ניכרת בקיצבאות ממ"י.
- חלוקה צודקת ופרוגרסיבית יותר של הסיוע למשפחות עם ילדים, על ידי חיוב קיצבת ממ"י במס הכנסה.
- תשלום הקיצבה גם לילד השלישי של עובדים שכירים ישירות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, כדי להגביר את מיצוי הזכות לקיצבת זו.

עיקרי הרפורמה עולים בקנה אחד עם הרעיונות שהועלו על ידי המוסד לביטוח לאומי מזה זמן רב. הן אומצו על ידי ועדת ראש הממשלה

לילדים ובני נוער במצוקה, וכן על ידי הסתדירות העובדים וממשלת ישראל. לאחרונה נתקבלו תימוכין לגישה זו גם ממחקרו החשוב של מר י' חביב, שנערך במסגרת מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל (ראה הערת 3).

ההגדלה בקיצבאות מאוקטובר 1972

בלוח א' מושוות קיצבאות הילדים לפני ואחרי הרפורמה. מן הלוח ניתן לראות, כי קיצבאות הממ"י הוכפלו מן הילד הרביעי ואילך. ההגדלה בסך כל הקיצבאות (לשכיר הזכאי גם לקיי"צ) היא בשיעור של 22% (12.5 ל"י) למשפחה עם 3 ילדים; 37% (35 ל"י) למשפחה עם 4 ילדים; 45% (כ-60 ל"י) למשפחה עם 5 ילדים, ולמעלה מ-50% למשפחה עם 6 ילדים ויותר.

לוח א': שיעורי קיצבאות (בל"י לחודש)

למשפחה שיש לה	לפני הרפורמה				אחרי הרפורמה 1.10.1972				התוספת
	קיי"ע	ממ"י	קיי"צ	סך הכל	קיי"ע	ממ"י	קיי"צ	סך הכל	
1 ילד	17.5	—	—	17.5	20.0	—	—	20.0	2.5
2 ילדים	35.0	—	—	35.0	40.0	—	—	40.0	5.0
3 ילדים	57.5	—	—	57.5	40.0	30.0	—	70.0	12.5
4 ילדים	57.5	22.5	15.0	95.0	40.0	75.0	15.0	130.0	35.0
5 ילדים	57.5	45.0	30.0	132.5	40.0	122.0	30.0	192.0	59.5
6 ילדים	57.5	65.0	45.0	167.5	40.0	167.0	45.0	252.0	84.5
7 ילדים	57.5	85.0	60.0	202.5	40.0	207.0	60.0	307.0	104.5
8 ילדים	57.5	105.0	75.0	237.5	40.0	247.0	75.0	362.0	124.5
9 ילדים	57.5	125.0	90.0	272.5	40.0	287.0	90.0	417.0	144.5
10 ילדים	57.5	145.0	105.0	307.5	40.0	327.0	105.0	472.0	164.5

במונחי השכר הממוצע, ואף השתפרו במקצת.

ב. שיפור ניכר יותר חל בערכן של הקיצבאות למשפחה בת שלושה ילדים. זו עלתה מכ-5% מהשכר הממוצע באמצע העשור ל-8% בקירוב היום.

ג. השיפור העיקרי והניכר חל אצל משפחות מרובות ילדים. הקיצבאות למשפחות עם 4 ויותר ילדים, כאחוז מהשכר הממוצע, לא רק שהוכפלו

הגדלת הקיצבאות באוקטובר 1972 היתה ניכרת בשלעצמה, אולם כדי להיטיב ולהבין את משמעותה מעניין לבחון אותה בפרספקטיבה רב-שנתית. זאת עושה לוח 1 בנספח, המציג את רמת הקיצבה, לה זכאי שכיר יוצא צבא כאחוז מהשכר הממוצע במשק. מן הלוח ניתן ללמוד, כי ההגדלה היתה ניכרת גם במונחים ריאליים ובהשוואה לרמת השכר הממוצע במשק:

א. הקיצבאות למשפחות עם ילד אחד, או שניים, שמרו על ערכן היחסי

בשנים האחרונות, אלא אף למעלה מזה: קיצבה של משפחת שכיר יוצא צבא בת 4 ילדים עלתה מכ-7% מהשכר הממוצע ב-1965 ל-14% היום; קיצבת משפחה כזו בת 6 ילדים עלתה מ-12% מהשכר הממוצע ב-1965 ל-28% היום. שינויים אלה חלו בשני שלבים: האחד ב-1970 עם הנהגת ק"צ, שהכפילה את רמת הקיצבאות לילד הרביעי ואילך; השלב השני הוא הרפורמה הנוכחית שהכפילה פעם נוספת את קיצבת מ"י.

רמת הקיצבה

הקיצבה נקבעה ברמה כזו, שתמנע ממשפחת עובד להיקלע למצוקה חריפה ולהזדקק לסעד רק בגין ילדיה, כל עוד יכול ראש המשפחה לעבוד ולהשתכר לפחות את שכר המינימום שנקבע במשק. לצורך זה נקבעו הקיצבאות ברמה שתשלים את שכר המינימום (נטו) לזכאי ק"צ לרמת הכנסה פנויה של כ-130 ל"י לנפש סטנדרטית¹⁵. קו זה של הכנסה מינימלית מתאים בשנת 1972/73 לכ-415 ל"י לחודש למשפחה בת 4 נפשות (2 ילדים), שהם כ-45% מהשכר הממוצע למשרת שכיר, ו-35% מההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית בשנה זו¹⁶.

בעקבות ההגדלה בשכר המינימום והרפורמה בקיצבאות הילדים יש לצפות לצמצומה הניכר של התופעה שנתגלתה ברוב חומרתה בשנת 1968/69 — לפיה רבות מן המשפחות שהיו נתונות במצוקה כלכלית, ואשר לעתים קרובות אף נזקקו למענקי סעד, היו משפחות

של עובדים בעלי משפחות מרובות ילדים. מעתה, בזכות השינויים הללו, יזדקקו עדיין להשלמת הכנסה באמצעות הסעד, רק אלה שלא יהיו מסוגלים לעבוד עבודה מלאה ורצופה, לפחות בשכר המינימום.

לוח ב': רמת החכנסה הפנויה המינימלית* המובטחת למשתכרים שכר מינימום, לפי מספר הילדים (ל"י לחודש)

מספר הילדים במשפחה	למשפחה		לנפש סטנדרטית	
	זכאית לקי"צ	לא זכאית לקי"צ	זכאית לקי"צ	לא זכאית לקי"צ
1	422	422	159	159
2	448	448	140	140
3	487	487	130	130
4	547	532	129	125
5	609	579	128	122
6	669	624	129	120
7	724	664	129	117
8	779	704	130	117

* לאחר ניכוי מס הכנסה, מילווה בטחון, דמי ביטוח לאומי, מס אחיד והפרשה לקרן פנסיה, ובתוספת אשה לא עובדת, מענק התייקרות וקיצבת ילדים.

התחלקות הקיצבה נטו

כדי למקד את הסיוע הניתן בגין הילדים במשפחות הנזקקות ולדרגו לפי רמת הכנסתן, הוצע במסגרת הרפורמה שינוי נוסף. עד כה פטורות היו, כאמור, קיצבאות המ"י ממיסי הכנסה, ומשפחות אמידות זכו באותו סכום נטו כמו משפחות נזקקות. במסגרת הרפורמה הוצעו על ידי הממשלה שינויים מקבילים

15 חישוב ההכנסה לנפש סטנדרטית הוא חישוב ההכנסה בממוצע לנפש תוך התחשבות ביתרונות שיש למשפחות בתצרוכתן, עם הגידול במספר הנפשות. הסולם שנתקבל כאן עובד במוסד לביטוח לאומי, ואומץ על ידי ועדת הורוביץ לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי, וכן על ידי ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה.

16 מבוסס על הערכה גולמית של החציון ב-1972, על פי חיוץ נתוני 1968/69, נתונים חלקיים ל-1971 והתפתחות השכר עד אמצע 1972.

במערכת מס ההכנסה, המחייבים חלק מקיצבת ממ"י במס הכנסה¹⁷.

בזכות הסדר זה יהנו משפחות מעוטות הכנסה, הפטורות כליל מתשלום מס הכנסה (היום כ-40% מהמשפחות מרובות הילדים), מן הקיצבה כולה ומכל התוספת שנוספה לה עתה; משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר יהנו נטו רק מחלק מהקיצבה, כי חובן למס הכנסה יגדל במקצת, אולם הסכום נטו, שיוותר בכיסן, יהיה תמיד גדול יותר מאשר לפני הרפורמה, וכולם יקבלו תוספת נטו מסוימת מעל זו שקיבלו בעבר. התוספת נטו תקטן עם העלייה ברמת ההכנסה והתחלקותה תהיה, איפוא, פרוגרסיבית וצודקת יותר.

לוח ג' להלן ולוח 2 בנספח ממחישים עניין זה. כך, למשל, משפחה בת 4 ילדים תגדיל את הכנסתה הפנויה עקב הרפורמה ב-35 ל"י לחודש אם הכנסתה 400 ל"י לחודש, ב-17.5 ל"י אם שכרה 1,000 ל"י, ובכ-10 ל"י בלבד אם שכרה 2,000 ל"י.

משפחה עם 6 ילדים תוסיף להכנסתה הפנויה כ-85 ל"י לחודש אם שכרה רק 400 ל"י לחודש, ב-46 ל"י אם שכרה 1,000 ל"י, ורק 16 ל"י אם שכרה 2,000 ל"י.

משפחה עם 8 ילדים תגדיל את הכנסתה הפנויה עקב הרפורמה ב-125 ל"י אם שכרה 400 ל"י בלבד, ב-80 ל"י אם שכרה 1,000 ל"י, וב-24 ל"י בלבד אם שכרה 2,000 ל"י.

עם זאת ראוי להדגיש, כי הטרומה הכו-ללת של קיצבאות הילדים נטו, לאחר הרפורמה, להכנסתה הפנויה של המשפחה היא גדולה בהרבה מן המוזכר לעיל.

מלוח 2 בנספח ניתן להיווכח, כי משפחה עם 4 ילדים תקבל 130 ל"י לחודש נטו בגין ילדיה

אם שכרה 400 ל"י, 96 ל"י נטו אם שכרה 1,000 ל"י וכ-69 ל"י אם שכרה 2,000 ל"י.

משפחה עם 6 ילדים תקבל 252 ל"י נטו לחודש אם שכרה עד 600 ל"י, 198 ל"י נטו אם שכרה 1,000 ל"י, ו-148 ל"י נטו אם שכרה 2,000 ל"י.

משפחה עם 8 ילדים תקבל נטו 362 ל"י לחודש אם שכרה אינו עולה על 800 ל"י, 318 ל"י נטו אם שכרה הוא 1,000 ל"י, ו-227 ל"י אם שכרה 2,000 ל"י לחודש.

לוח ג': התוספת נטו להכנסתו הפנויה של שכיר יוצא צבא * (בלירות לחודש)

שכר חודשי ברוטו**	3 ילדים	4 ילדים	5 ילדים	6 ילדים	8 ילדים
400	12.5	35.0	59.5	84.5	124.5
600	9.7	29.4	59.5	84.5	124.5
800	9.2	20.1	34.1	53.5	124.5
1,000	8.5	17.5	30.2	45.5	80.2
1,200	9.5	15.4	24.6	38.7	65.2
1,400	9.1	13.0	19.6	29.3	49.9
1,600	9.0	11.3	15.7	22.2	37.4
2,000	8.7	9.7	11.8	15.7	23.6

* חושב לפי שיעורי הקיצבאות שנכנסו לתוקפן מאוקטובר 1972 והשינויים המקבילים המוצעים בפקודת מס הכנסה. הנתונים מבוססים על שיעורי המס הקיימים לשנת 1972/73. החישובים נתקבלו ממנהל הכנסות המדינה ומתאימים לשיטת הניכוי שהוצעה ונתקבלה בקריאה ראשונה בכנסת (ראה הערה 17). לא נכללו מענקי ההתייקרות.

** כדי להעמיד את דרגות השכר השונות בפרספקטיבה היחסית הנכונה; יש לזכור, כי השכר הממוצע באמצע 1972 למשרת שכיר היה כ-900 ל"י לחודש. 400 ל"י היוו איפוא, קצת פחות ממחצית השכר הממוצע, ואילו 2,000 ל"י קצת יותר מאשר כפליים מן השכר הממוצע.

17 השיטה שהוצעה לחיוב הקיצבאות במס הכנסה היא על ידי הקטנת הניכוי האישי, הניתן במסגרת מס ההכנסה, בהתחשב בסכום הקיצבה לה זכאית המשפחה בגין ילדיה. הקטנת הניכוי לא תהיה במלוא סכום הקיצבה אלא רק אחרי שהופחתו ממנה סכומי הפטור של תוספת היוקר והניכוי היציב לשכירים. במילים אחרות: הקיצבה עצמה תמשיך להיות פטורה ממס, אך הניכוי האישי בגין ילדי ממ"י יוקטן במיקצת. ראה פרטים בחוק לתיקון פקודת מס ההכנסה מס' 18 תשל"ג-1972, הצעות חוק 1,022 עמ' 31.

בעת כתיבת המאמר טרם אישרה הכנסת באורח סופי את השינויים בפקודת מס ההכנסה. שינויים אלה הופעלו למן אפריל 1973 והדבר מתבטא בהגדלת הניכויים האישיים פי שניים לערך בעוד

הפרוגרסיביות בהתחלקות הקיצבאות נטו

נותרת לבעלי הכנסה בינונית (800 עד 1200 ל"י לחודש) למעלה ממחצית הקיצבה, ובדרך כלל שני שלישי עד שלושה רבעים ממנה. הקיצבה נטו, הנותרת בידי בעלי ההכנסה הגבוהה (2000 ל"י), היא בשיעור של כ-45%-60% מן הקיצבה ברוטו.

לוח ה' מראה, כי בקרב משפחותיהם של השכירים העירוניים, יקבלו את הקיצבה במ-לואה, לפי הצעת הממשלה, 40% בקירוב של הממ"י. אלה הן המשפחות שהכנסתן נמוכה מ-160 ל"י "סף המס" שהוא כיום ברמה שבין 160 ל-190 ל"י לחודש לנפש סטנדרטית בממ"י.

29% גוספים מבין המשפחות, שהכנסתן החודשית היא בין 190 ל-300 ל"י לנפש סטנדרטית, יקבלו קיצבה נטו בשיעור של 70% עד 80% מהקיצבה המלאה.

18% אחרים מבין המשפחות, שהכנסתן החודשית היא בין 300 ל-400 ל"י לנפש סטנדרטית, יקבלו קיצבה נטו בשיעור של 50% עד 69% מהקיצבה המלאה.

רק 13.7% מבין השכירים העירוניים ראשי ממ"י, ששכרם החודשי הוא מעל 400 ל"י לנפש סטנדרטית, יקבלו קיצבה נטו בשיעור של 35% עד 49% מהקיצבה המלאה.

אינדיקטור למידת הפרוגרסיביות שהושגה בעקבות הרפורמה, ניתן למצוא בלוח ד', המציין את הקיצבה נטו לה זוכה משפחה בכל דרגת הכנסה כאחוז מהקיצבה המלאה (ברוטו), אשר ממנה נהנים כ-40% מן המשפחות הגדולות, שהכנסתן נמוכה מרמת ההכנסה, המהווה כיום את "סף המס".

לוח ד': ערך הקיצבה נטו בדרגות שכר שונות
כאחוז מהקיצבה הכוללת

שכר חודשי ברוטו	3 ילדים	4 ילדים	5 ילדים	6 ילדים	8 ילדים
400	100	100	100	100	100
600	77	96	100	100	100
800	73	78	78	88	100
1000	68	74	77	79	88
1200	56	65	70	74	80
1400	49	60	64	67	73
1600	46	57	60	63	68
2000	44	53	56	59	63

מן הלוח ניתן להיווכח, כי מהקיצבה המלאה

לוח ה': משפחות מרובות ילדים של שכירים ועירוניים לפי שיעור הקיצבה נטו, הנותרת בידם לפי הצעת הממשלה *

רמת השכר החודשי של ראש המשפחה לנפש סטנדרטית	הקיצבה נטו שתישאר בידי המשפחה כאחוז מהקיצבה המלאה	אחוז משפחות עם 4 ילדים ויותר		
		סה"כ	4 ילדים	5 ילדים + 6 ילדים
סה"כ		100.0	100.0	100.0
עד 190 — 160 ל"י	100%	39.3	12.1	59.5
190 — 300 ל"י	70% — 80%	29.0	32.7	24.2
300 — 400 ל"י	50% — 69%	18.0	24.4	15.1
400 ויותר ל"י	35% — 49%	13.7	30.8	1.2

* הלוח מבוסס על עיבוד מיוחד מ"סקר הכנסות משפחות שכירים" של ה"ל.מ.ס. לשנת 1971. כדי לעדכן את הנתונים ל-1972/73 חויצו הנתונים לפי שיעור הגידול בשכר הממוצע מאז. כן כויילח ההתפלגות בכ-10% כלפי מעלה בהתחשב בהטייה המשוערת ברמת ההכנסות בסקר זה. בסה"כ הוזזה ההתפלגות המקורית בכ-33% כלפי מעלה.

(המשך הע' 17)

שהניכוי לילד השלישי ואילך כמעט שלא הוגדל. הנתונים המובאים כאן מייצגים את הצעת הממשלה ולא את המערכת שבוצעה בפועל.

לוח ה' מציין גם את ההבדלים בשיעורי הקיצבה נטו, הנותרת בידי הממ"י לפי גודלן. בעוד שבין המשפחות עם 6 ילדים ויותר, כ- 60% מקבלים את הקיצבה במלואה ופטורים מכל מס, הרי שבין המשפחות עם 4 ילדים רק 1 מכל 8 תזכה בקיצבה בשיעורה המלא, והשבע הנותרות תקבלנה קיצבה חלקית מדורגת לפי רמת הכנסתן.

השפעת קיצבאות הילדים על תחולת העוני

אחת ממטרותיה העיקריות של מערכת קיצבאות לילדים היא, כאמור, צמצום תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים ובמיוחד בין המשפחות מרובות הילדים. כזו היתה גם מטרתה של הרפורמה שהונהגה באוקטובר 1972. כדי לבחון את סיכויי הצלחתה במילוי יעדה נעזרנו בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסקרי הוצאות המשפחה 1968/69 ומסקרי הכנסות שכירים ל-1971. תרומת הרפורמה הוערכה בהנחה שכל השכירים ימצו את זכותם, והתוספת לקיצבה תתווסף להכנס-

סות המשפחה, כאשר כל השאר נותר ללא שינוי.

בלוח ו' ניתן לראות, כי תחולת העוני בקרב משפחות שכירים עירוניים עם ילדים בשנת 1971 היתה נמוכה במקצת מזו שבשנת 1968/69. אולם הרפורמה תקטין את תחולת העוני בקרב ממ"י במידה גדולה פי כמה. בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר צפוי צמצום מ-21% לפני הרפורמה עד ל-14% אחריה, לפחות. בקרב משפחות עם 6 ילדים ויותר צפוי צמצום התחולה מ-33% עד 20%.

גדול עוד יותר הוא הצמצום הצפוי בהיקפו של פער העוני. פער זה — המוגדר כסך ההכנסה הכספית, החסרה להשלמת ההכנסות של המשפחות העניות לרמת קו העוני — יצטמצם בהשפעת הרפורמה בקרב כלל השכירים בשליש בקירוב. אולם בקרב ממ"י עם 4 ילדים ויותר הוא יקטן כמעט בחצי, ובקרב משפחות עם 6 ילדים ויותר יעלמו כשני שלישי-שים מפער זה.

אכן, יכולה הרפורמה להיחשב בצדק כצעד גדול קדימה לצמצום המצוקה הכלכלית החריפה בקרב המשפחות מרובות הילדים. אולם

לוח ו': השפעת הרפורמה על תחולת העוני, ועל פער העוני בקרב משפחות שכירים עירוניים * (קו עוני ברמה של 40% מההכנסה הכספית החציונית של משפחה עם 4 ילדים)

	סה"כ	1-3 ילדים	+4 ילדים	+6 ילדים
תחולת העוני (%)				
1968/69 סקר הוצאות המשפחה	6.9	3.4	21.8	36.2
1971 לפני הרפורמה	6.6	3.6	21.1	33.1
1971 אחרי הרפורמה	5.2	3.4	13.6	20.4
פער העוני (במיליוני ל"י לשנה)				
1971 לפני הרפורמה	26.8	10.9	16.0	9.2
1971 אחרי הרפורמה	18.6	10.2	8.4	4.0
אחוז הירידה	31.6%	3.9%	47.6%	67.3%

* הנתונים ל-1971 נאמדו בדרך של אינטרפולציה על התפלגויות מקובצות, שהוכנו במיוחד מסקר הכנסות שכירים של ה"ל.מ.ס. לפי הזמנת המוסד לביטוח לאומי. ייתכנו, לכן, טעויות אומדן קלות הנובעות מכך. האומדנים ל-1968/69 נאמדו במדויק מההתפלגות הרצופה.

להמשיך ולצמצם באופן משמעותי את תחולת העוני שתיוותר.

השפעת הרפורמה על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה

כפי שעוד נראה להלן, עניינה ומטרתה של מערכת הקיצבאות לילדים אינם רק בצמצום תחולת העוני, אלא גם (ולא פחות מזה) בחלוקה מחדש של הכנסות, כדי לצמצם את אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה. ואמנם אם נבחן את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בשנת 1971 בין משפחות שכירים עירוניים עם ילדים, נראה שוב, כי הרפורמה אמנם פועלת בכיוון של צמצום אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה. מדד אי-השוויון של לורנץ להתחלקות ההכנסה הכספית ברוטו בין משפחות עם ילדים היה 0.270 בשנת 1971. אם נוסיף להכנסה כספית זו את התוספת ברוטו לקיצבאות שקבעה הרפורמה, ירד מדד זה ל-0.264. אך זהו רק חלק מתרומתה של הרפורמה.

הפרוגרסיביזציה של הקיצבאות על ידי השינויים המוצעים במס לא באו עדיין לביטוי במדדים הנ"ל. בהעדר נתונים נאותים קשה להעריך בשלב זה באורח כמותי את תרומתה להתחלקות ההכנסה הפנויה. נדמה, עם זאת, כי לא נטעה הרבה אם נאמר, כי היא עשויה לצמצם את מדד אי-השוויון הנה לפחות ב-4%. אם נזכור, כי המדובר בהעברת סכום השקול בפתות ממחצית האחוז של כלל התכנסה הלאומית, תבלוט עוד יותר יעילותן של קיצבאות הילדים כמכשיר להשגת חלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הלאומית.

סך הסיוע הניתן בגין ילדים

עד כאן בחנו את קיצבאות הילדים לבדן ואת תרומתן להכנסה הפנויה של המשפחה.

יחד עם זאת ניתן לשאול: מדוע לא הצליחה הרפורמה למנוע באורח מוחלט את תופעת העוני בקרב ילדי השכירים?

התשובה לכך נחלקת לשניים:

(א) הקיצבאות לילדים נקבעו על ידי הממשלה לצורך הרפורמה במגמה להגן על קו-הכנסה מינימלית של כ-130 ל"י לנפש סטנדרטית, שהם כאמור כ-35% מהחציון למשפחה עם 2 ילדים. קו העוני בו השתמשנו כאן הוא, כמו בעבודות קודמות, ברמה של 40% מההכנסה המשפחתית החציונית ברוטו, כלומר — בסביבות 150 ל"י לנפש סטנדרטית. אילו החליטה הממשלה להקצות מקורות נוספים ליעד זה ולקבוע רמת הגנה גבוהה יותר על הכנסותיהן של משפחות עם ילדים, ניתן היה, כמובן, לצמצם עוד יותר את תחולת העוני.

(ב) ההגנה על רמת ההכנסה של 130 ל"י לנפש סטנדרטית הושגה עבור אותן משפחות, שלהן עצמן הכנסה כלכלית של לפחות 425 ל"י (שכר המינימום). אולם ישנם אלפים רבים של עובדים שכירים, שאינם מגיעים לכך, כי אינם מסוגלים לעבודה מלאה וסדירה, בשל היותם מוגבלים בכושר עבודתם, נכים, חולים כרוניים וכד'. אלה משתכרים בממוצע פחות משכר המינימום, וקיצבאות הילדים לבדן — אין די בהן כדי להבטיח להם אפילו רמת הכנסה של 130 ל"י לנפש סטנדרטית. קבוצה אחת גדולה וכולטת בין אלה הם כ-12,000 עובדי ה"משקם", שביניהם כ-2,000 מפרנסים של משפחות עם 3 ילדים ויותר. אחת העדויות לחשיבותה של קבוצה זו בהסבר לעוני, שנותר גם לאחר הרפורמה, היא העובדה שמתוך פער העוני שנותר, 60% הם בקרב משפחות של 1-3 ילדים.

יש לשער, כי הפעלת ביטוח האבטלה מינואר 1973, הנהגת ביטוח הנכות והסדרים משופרים אחרים בתעסוקה המוגנת למוגבלים, יוכלו

אולם גוסף לכך תורמים להכנסה הפנויה של המשפחה גם הניכויים האישיים בגין הילדים במס ההכנסה, וכן המענקים לבעלי שכר נמוך. כך, למשל, הכנסתו הפנויה של זוג ללא ילדים, בו הבעל משתכר 900 ל"י ואשתו לא עבדה, היתה כ-712 ל"י לחודש. ילד שנולד לזוג זה, הגדיל את ההכנסה הפנויה בסכום של 30 ל"י לחודש, אשר חלקו נובע מקיצבת הביטוח הלאומי לילד הראשון וחלקו מהקלה במיסי ההכנסה בעקבות הניכוי שהתווסף עבור הילד הראשון. לוח 3 בנספח מסכם את התוספת להכנסה הפנויה, כתוצאה משולבת של כל מערכת המס — הקיצבאות והמענקים גם יחד, לפני ואחרי הרפורמה. בלוח זה ניתן לראות בראש ובראשונה, כי הסיוע שניתן לפני הרפורמה לילדים במערכת זו, הוא גדול יותר ככל שהכנסת המשפחה, בה גדל הילד, גבוהה יותר¹⁸. לדוגמה, משפחה עם 4 ילדים קיבלה לפני הרפורמה 161 ל"י לחודש בגין ילדיה (40 ל"י לילד), אם הכנסתה היתה 400 ל"י לחודש. אותה משפחה שהכנסתה פי חמישה מזה, 2,000 ל"י, קיבלה מהממשלה בגין ילדיה תוספת של 218 ל"י (כ-55 ל"י לילד). הממ"שלה תמכה, איפוא, במערכת זו בילד ה"עני" בסכום הנופל בשליש לערך מזה בו התחשבה וסיעה לילדי ממ"י האמידים.

תוצאה זו נובעת, כמובן, אך ורק מהדגם הרגרסיבי בו מקל מס ההכנסה את עולו על המשפחות בגין ילדים. קשה לשפוט עד כמה היה דגם זה פרי תכנון חברתי מודע ומתואם עם שאר הזרועות להבטחת הכנסה. עם זאת ברור, כי הרפורמה המוצעת עתה באה לשנות מעט מתפיסה זו. כמוזכר לעיל, ההגדלה בקיצבאות נטו עוצבה הפעם בדגם פרוגרסיבי מובהק, האמור לסייע בעיקר לממ"י מעוטות הכנסה ובעלות הכנסה בינונית. אולם בחינת חלקו השני של לוח 3 בנספח תלמדנו, כי גם אחרי רפורמה זו תבטיח עדיין המערכת סיוע גדול יותר לילד העשיר. הרפורמה פעלה

אמנם בכיוון של יתר שוויון בחלוקת הסיוע לילדים, אולם גם לאחריות מועדף עדיין הילד העשיר, ולעומתו מקופח הילד העני. לפני הרפורמה, כמצויין בלוח 3 בנספח, נתמך הילד העשיר בממ"י בסכום הגדול פי 1.35 מזה בו נתמך הילד העני; הרפורמה המוצעת עשויה לגרום לכך, שהעדפת הילד העשיר על העני תצטמצם ותהיה רק פי 1.10.

תופעה נוספת המעוררת עניין היא העדר שיטה ועיקרון בעיצוב הסיוע הניתן למשפחות בגין ילדיהן. הנה, למשל, בגין הילד הראשון זוכה המשפחה לתוספת הכנסה פנויה של כ-16 ל"י אם שכרה שווה למחצית השכר הממוצע וילדה השני מזכה אותה בתוספת של 30 ל"י, כלומר — ילד שני מועדף במעט על הראשון. אם נעבור למשפחה בעלת שכר ממוצע, יזכה הילד הראשון ב-32 ל"י והשני ב-31 ל"י כלומר — הילד השני דורש, כנראה, סיוע מוקטן. אם נעבור למי שמשתכר כפליים מן הממוצע נמצא שהוא מקבל סכום שווה בגין שני ילדיו הראשונים (33 ל"י).

דוגמא אחרת מהווה ההשוואה הבאה: אצל משפחות בנות 1 או 2 ילדים סך הסיוע הולך ופוחת תחילה עם גודל ההכנסה ובהכנסות גבוהות שוב מוצאים עלייה מה בסך הסיוע הניתן בגין הילדים. אולם בסך הכל הסיוע לילד "העני" כפול כמעט מזה הניתן לילד "העשיר". לעומת זאת במשפחות מרובות הילדים סך הסיוע הולך ועולה כמעט מונוטונית עם גודל ההכנסה והילד "העשיר" מסתייע בסכומים גדולים הרבה יותר.

לא די, איפוא, להכניס עיקרון ושיטה לתת-המערכת של קיצבאות הילדים, דבר שעשתה הרפורמה בקיצבאות הילדים. גם לאחר שעשינו זאת ללא תאום עם תת-המערכת השנייה, זו של ההטבות לילדים במס ההכנסה, קיבלנו מערכת משולבת שקשה למצוא בה תכלית ושיטה; קשה למצוא בה מדיניות חברתית מפורשת וברורה.

18 על תופעה מוזרה זו במדיניות אבטחת ההכנסה בישראל התריע כבר בעבר פעמים רבות ד"ר ישראל כ"ץ, המנכ"ל של המוסד לביטוח לאומי, וכן גב' ח' דורנאית, לשעבר מנהלת ענף ביטוח הילדים במוסד.

דפוסי הסיוע לילדים בבריטניה ובישראל

על אלה המצויים במבוססות. ישראל נקטה בפועל מדיניות דומה לגבי המשפחות מעוטות הילדים, אך לגבי מרובות הילדים היא בחרה במדיניות הפוכה.

שנית, כשאנו בוחנים את היקף הסיוע הניתן להכנסה הפנויה של המשפחות בגין ילדיהן כשהן משתכרות רק כדי מחצית השכר הממוצע, אנו מוצאים כי ישראל שלאחר הרפורמה העניקה לאלה סיוע שאינו נופל ולעתים אף עולת על מה שהעניקו הבריטיים. השוואה זו כלולה בחלק התחתון של לוח ז', כשהסיוע בכל מדינה מבוטא במונחים יחסיים לרמת החיים בכל מדינה, או ביתר דיוק במונחי השכר הממוצע של כל מדינה. דומה המצב גם לגבי משפחה המשתכרת בג' בולות הממוצע. לעומת זאת בולטת ה"פורנות" שלנו בהשוואה לבריטים בסיוע למשפחות בגין ילדיהן כשהן מבוססות ועתירות-הכנסה.

בבריטניה כמו בישראל התפתחה מערכת הקיצבאות והתמיכות לילדים בקווים בלתי מתואמים עם מערכת ההטבות במס. מאמרו המאלף של פרופ' אטקינסון בסוגיה זו¹⁸ חושף לא מעט מן הבעיות הללו במערכת הבריטית. עם זאת בולטים מספר הבדלים יסודיים בתפיסה ובתוצאה הסופית של המערכת המשולבת בבריטניה ובישראל, כפי שניתן לראות בלוח ז'.

סך הסיוע נטו בכל המערכות יחד בבריטניה ניתן שם בסכום גדול יותר לילד העני והסיוע פוחת עם הגידול בהכנסה. כלומר — הממשלה הבריטית מעדיפה במדיניות המיסים וההעברות שלה את הילדים, המצויים בשכבות החלשות

לוח ז': ערך הסיוע נטו לילדים בבריטניה ובישראל (1972)

ישראל (אחרי הרפורמה)				בריטניה*				שכר ברוטו
6 ילדים	4 ילדים	2 ילדים	1 ילד	6 ילדים	4 ילדים	2 ילדים	1 ילד	
בל"י לחודש				בליש"ט לשבוע				
330	208	106	76	9.80	6.80	3.80	2.20	½ שכר ממוצע
351	195	63	32	9.20	5.90	2.60	1.20	1 שכר ממוצע
405	223	67	33	0.20	5.90	2.60	1.20	2 שכר ממוצע
כאחוז מהשכר ברוטו**								
73.3	46.2	23.6	16.9	61.2	42.5	23.8	13.7	½ שכר ממוצע
38.9	21.7	7.0	3.6	28.7	18.4	8.1	3.8	1 שכר ממוצע
22.5	12.4	3.7	1.8	14.4	9.2	4.1	1.9	2 שכר ממוצע

* המקור: לוח ז' במאמרו של אטקינסון, שם, עמ' 138.
** מחושב בהנחה של שכר ממוצע של 32 ליש"ט לשבוע בבריטניה ושל 900 ל"י לחודש בישראל לשנת 1972.

מס, או כמס-שלילי, ולחסרם מסכום המס בו חוייבה המשפחה. פעולת חיסור זו תיתן לנו את חשבונה נטו של כל משפחה עם הממשלה. משפחה הפטורה ממס, או החייבת במס בסכום הנופל מסכומי הקיצבאות והמענקים, מקבלת

ה"מס נטו" במערכת המשולבת

אמרנו כבר, כי ניתן להסתכל על קיצבאות הילדים והמענקים לבעלי שכר נמוך כזיכוי-

A. B. Atkinson; "Income Maintenance and Income Taxation", Journal of Social Policy 19 Vol. 1, part 2, April 1972

מן הממשלה "מס נטו" שלילי, המגדיל את הכנסת הפנויה. משפחה שתזוכי המס שלה עולים על הזיכויים בצורת קיצבאות ומענקים, משלמת בסופו של דבר "מס נטו" קטן בהרבה ממה שהיא סבורה.

ואמנם נדמה, כי מה שרלבנטי גם מנקודת ראותם של הפרט והמשפחה, וגם מנקודת מבטן של החברה והממשלה, היא התוצאה נטו של מערכת זו, ולא רק בחינה נפרדת של תת-המערכות המרכיבות אותה.

סיכום זה של "המס נטו", החל על המשפחות בסופו של חשבון, לפי הצעת הממשלה, מובא בלוח 4 בנספח.

ניקח לדוגמא משפחת שכיר יוצא צבא עם 4 ילדים. "סף המס" למשפחה זו אמור להיות הכנסה של 570 ל"י לחודש²⁰. משפחות שהכנסתן פחותה מזו, פטורות ממס הכנסה ומילואות, אך חייבות מצד אחד בדמי ביטוח לאומי, וזכאיות מצד שני לקיצבה של 130 ל"י עבור הילדים. כאשר שכר ראש המשפחה נמוך מ-546 ל"י²¹ היא זכאית עוד למענק התייקרות המצטרף לקיצבת הילדים. כאשר שכר ראש המשפחה נמוך מ-410 ל"י לחודש מצטרפת לנ"ל גם התוספת לבעלי שכר נמוך (להלן תש"ג) בסך 25 ל"י לחודש.

מכאן ברור, כי כל עוד לא עברה המשפחה את הסף של מס הכנסה (570 ל"י), היא ללא ספק בבחינת זכאי נטו, כאשר ההעברות שהיא מקבלת עולות בהרבה על דמי הביטוח המנוכים משכרה. אך גם אם עולה הכנסת ראש המשפחה בהרבה על סף זה, עדיין עומדת 130 הל"י של קיצבאות הילדים כנגד חיובי המס. המשפחה תישאר בבחינת זכאי נטו במערכת משולבת זו עד אשר סך חיובי המס יגיעו בדיוק לתקבוליה מקיצבאות הילדים. דבר זה יקרה רק כאשר הכנסת ראש

המשפחה תגיע ל-920 ל"י לחודש. בנקודה זו תהיה ההכנסה ברוטו משכר, שווה בדיוק להכנסה הפנויה של המשפחה, והתערבות החברה בכל המערכות הללו תהייה נייטרלית לגביה. מתכנסה זו ואילך הופכת המשפחה ממקבלת "מס נטו שלילי" למשלמת "מס נטו חיובי".

קשרי גומלין אלה בין מערכת המס ומערכת הקיצבאות הודגשו והובהרו כבר לא אחת בספרות. אם נלך, למשל, בעקבות כריסטופר גרין²² נוכל להציג את הקשר בין הת המערכת גם באמצעות הדיאגרמה מספר 1, הדנה במשפחת שכיר יוצא צבא עם 4 ילדים. תרשים זה מביא על ציר ה-X את ההכנסה משכר ומשכורת החייבת במס (ללא קי"ע), ואילו על ציר ה-Y את התערבותה של הממשלה, המקטינה הכנסה זו על ידי מיסי ההכנסה (בתחום החיובי), ומאידך מגדילה הכנסה זו על ידי תשלום קיצבאות, או במלים אחרות: תשלום מיסים שליליים (בתחום השלילי). את פונקציית מס ההכנסה (כולל המילואות) קוראים ברביעון החיובי על ידי הקו המקווקו היוצא מרמת הכנסה של 575 ל"י. לזה יש להוסיף את דמי הביטוח הלאומי המסומנים גם הם בקו המקווקו, היוצא מן הראשית ברביעון החיובי ושיפועו 0.038 (כשיעור חלקו של השכיר).

אולם בד בבד זכאיות משפחות כאלה לקיצבה של 130 ל"י, המסומנות על ידי הקו המקווקו המאוזן ברמה של 130.—הקו המקווקו DEF מייצג את ההעברות באמצעות קיצבאות הילדים ביחד עם מענק התייקרות; הקו המ-קווקו BCD מוסיף על אלה גם את התש"ג, ואילו הקו AB מוסיף על אלה גם את תמיכת הסעד לאותן משפחות של עובדים עניים, ששכרם אינו מגיע לכ-300 ל"י לחודש (ללא

20 סף המס מתושב על פי השינוי המוצע בפקודת מס הכנסה בניכוי של 40 ל"י קי"ע, המשולמת באמצעות המעביד והחייבת במס הכנסה לפי השיעורים הרגילים.

21 תקרת הזכאות למענק התייקרות היא אמנם 586 ל"י, כאשר בהכנסה נכללת גם קי"ע. בניכוי של 40 הל"י של קי"ע, התקרה, למעשה, היא השכר עצמו.

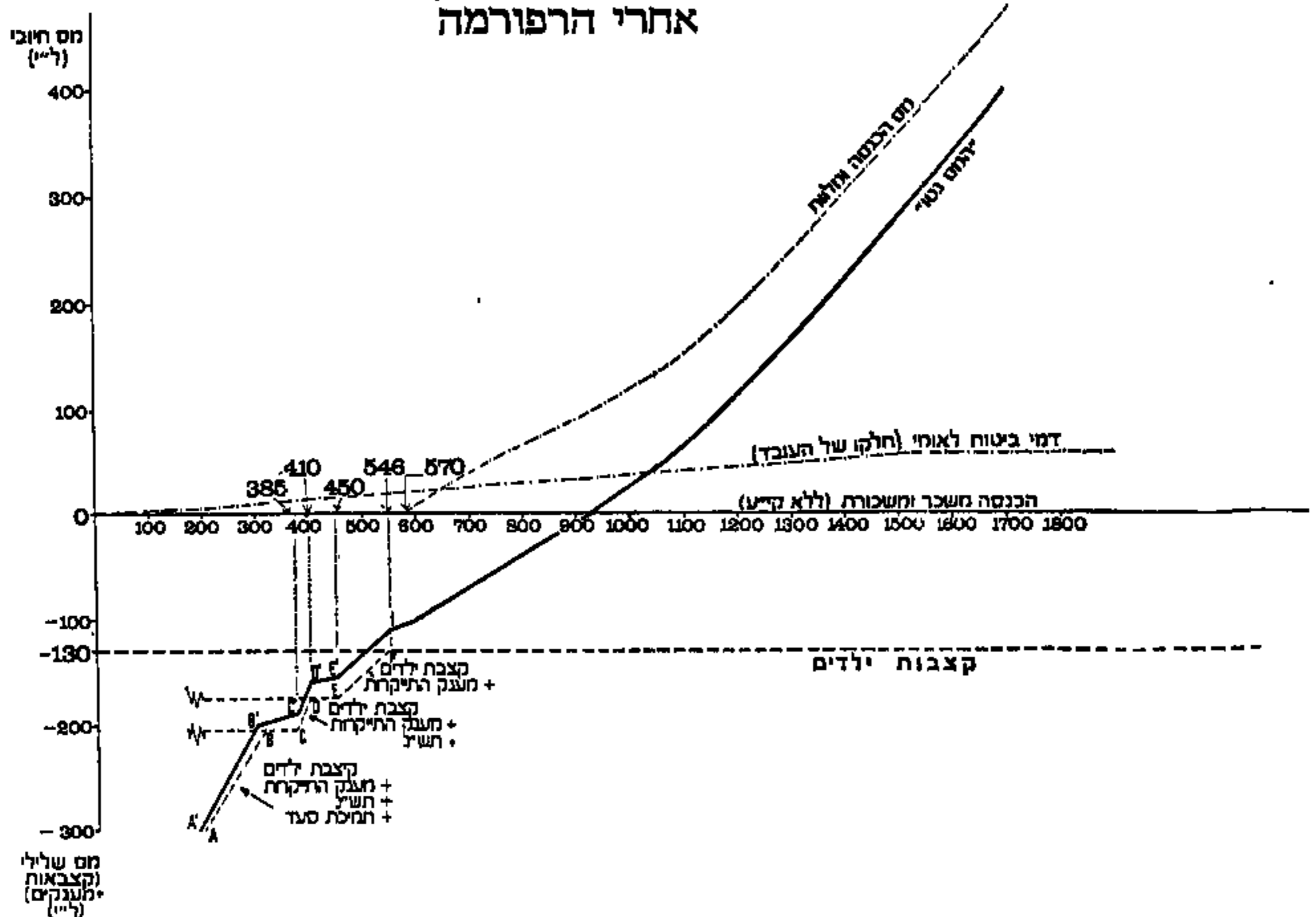
Christopher Green — Negative Taxes and the Poverty Problem. The Brookings Institution, 22 1967.

שלילי. אם שואפים לכך שמערכת זו תהיה שלמה ובלעדית, כל מה שחסר הוא להבטיח רמה מתאימה של קיצבאות גם לילד הראשון, השני והשלישי וכן קיצבה לזוג ההורים. על ידי כך תהפך השיטה לשיטת הדיבידנד-החברתי שהוצגה והוצעה לראשונה על ידי הגב' ריס-ויליאמס בבריטניה עוד בשנת 1943²³; או אם תרצו, השיטה של קיצבאות הילדים תהפך לשיטה של זיכויי מס (Tax Credit) מן הסוג שהוצע לאחרונה בבריטניה על ידי הממשלה השמרנית²⁴, ואשר תכליתה להחליף ולמזג יחד את הניכויים במס ההכנסה, את קיצבאות הילדים ואת הקיצבאות למשפחות מעוטות הכנסה למערכת אחת של זיכויי מס. כדי להגיע ליעד כזה יש להמשיך ולהמיר את הניכויים האישיים במס ההכנסה בזיכויי מס.

קי"ע), והן זכאיות להשלמת הכנסה גם ממ-כשירי הסעד. לפיכך הקו ABCDG מבטא את סך סכומי המס השליילי ברוטו, כלומר את סך ההעברות במסגרת כל התוכניות השונות יחד. כשאנו מחסרים עתה את המס החיובי מהמס השליילי נקבל את הקו הרצוף A'B'C'D'E'F'G', המתאר את "המס נטו" שחל על המשפחה. מס זה הוא שליילי — כל עוד ההכנסה נמוכה משכר של 920 ל"י שהוא סף "המס נטו" — והופך לחיובי מעל סכום זה.

מן הראוי לציין, כי סך מס זה גבוה ביותר מ-50% מסף מס ההכנסה לבדו. קיבלנו, איפוא, מערכת משולבת של קיצבאות ילדים (זיכויי מס לילדים) עם מערכת מס חיובית, אשר נטו יוצרת ומשיגה אפקט דומה לזה שניתן להשיג על ידי מס ההכנסה

תרשים מס' 1: המס ברוטו, הקצבאות ברוטו, וה"מס נטו" למשפחת שכיר יוצא צבא עם ארבעה ילדים אחרי הרפורמה



Laby Rhys-Williams; "Something to look Forward To", London, 1943 23
ראה גם בספרה : Taxation and Incentive, 1953

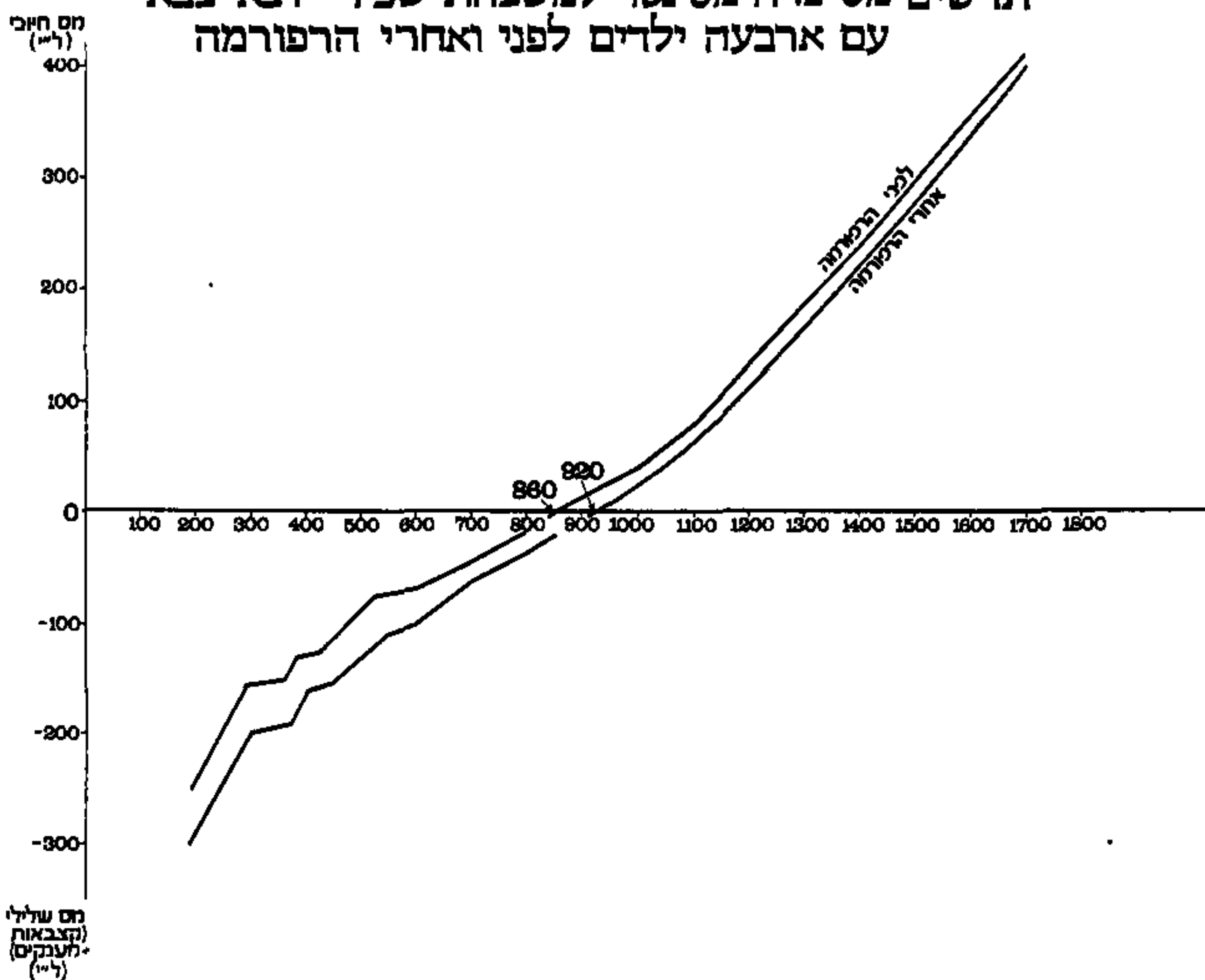
"Proposals for a Tax-Credit System" — presented to parliament, London, October 1972 24

הרפורמה בקיצבאות ילדים צעדה, כמתואר לעיל, צעד חלקי וצנוע בכיוון זה. צעד זה ניתן להמחשה בעזרת תרשים מס' 2, שוב לגבי שכיר יוצא צבא עם 4 ילדים. ניתן, איפוא, לראות להלן, כי לאחר הרפורמה קטן יותר המס נטו המשולם על ידי המשפחה.

בתחום השלילי ההפרש הוא ניכר והמשפחות זוכות במס שלילי גבוה יותר. בתחום החיובי המס החיובי נטו הוא נמוך יותר, והיתרונות הולכים וקטנים עם גודל ההכנסה. האפשרות לשפר את מצב המשפחות בכל רמת הכנסה קיימת כאן משום שלמשפחות הזורם נטו סכום של כ-60 עד 70 מיליון ל"י. ברור עם זאת, כי אם ממשיכים ללכת בדרך זו של הקטנת ניכויים תוך הגדלת זיכויים בהגבלת

תקציב, הרי הסכום המועבר למשפחות בעלות ההכנסה הנמוכה חייב להיגבות מן המשפחות עתירות ההכנסה, או במלים אחרות — דרושה הגדלה בשיעורי המס הממוצע, כדי להגדיל את ההעברות נטו למשפחות שמתחת לסף המס נטו. אולם כפי שציין זאת יעקב חביב²⁵, אין נובעת מכך בהכרח הגדלה בשיעורי המס השוליים, שהרי תוך כדי פעולה זו אנו מרחיבים את בסיס המס במידה ניכרת וניתן לצמצם בממוצע את השיעורים השוליים. גם הצעת ממשלת בריטניה לזיכויי מס מעריכה, כי שיעור המס שיידרש שם במערכת החדשה לא יעלה על השיעור השולי הקיים היום²⁶. אין, איפוא, סתירה בין המגמה להפחתת שיעורי המס השוליים הגבוהים בישראל לבין המגמה של המרת ניכויים בזיכויי מס.

תרשים מס' 2: ה"מס נטו" למשפחת שכיר יוצא צבא עם ארבעה ילדים לפני ואחרי הרפורמה



25 שם, ראה פרק אחרון.

26 השיעור הסטנדרטי המוצע הוא שיעור אחיד של כ-30%, הדומה לזה הקיים היום עד לסף ההכנסה של ה- Surtax.

מס הכנסה שלילי או מערכת זיכוי מס

מבחינת השפעתה של הרפורמה שהונהגה בקיצבאות הילדים, ומתוך בדיקת האפשרות להרחיב ולהעמיק רפורמה זו בעתיד, מתברר כי סופה של דרך זו עשויה לתת תוצאות דומות לאלו שמערכת מס הכנסה שלילי יכולה לתת. במה אם כן שונה מערכת מס הכנסה שלילי ממערכת של קיצבאות ילדים או זיכוי מס?

הבדל חשוב ראשון הוא, כי בשיטת הקיצבאות או זיכוי המס, שיעור המס המוטל על פרי עבודתם של העובדים מעוטי השכר הוא נמוך יחסית. לרוב מדובר כאן בשיעורים שוליים התחלתיים שאינם עולים על 30% עד 35%. במערכות מס הכנסה שלילי שהוצעו, הוספרד לרוב הטיפול במשפחות שמתחת לסף ויחודו להם שיעורי מס שוליים מן הגבוהים ביותר (מ-50% עד 70%). במילים אחרות: שיטת מס ההכנסה השלילי ממקדת מתוך כך את מטרתה ויעדה באבטחת הכנסת מינימום כדי קיום למשפחות העניות ביותר, לאלה שהן "מקרי סעד" או "על סף הסעד". שיטת זיכוי המס רואה כיעד נוסף שלה, בהיותה חלק ממערכת המס וההעברות, את החלוקה מחדש של ההכנסות במישור הוורטיקלי וההוריוני-טלי. עניינה בסיוע מודרג למשפחות עם ילדים ובמיוחד לממ"י, גם כשהן בעלות הכנסה בינונית ואף למעלה מזה. מתוך כך ברור כי שיטת מס ההכנסה השלילי תראה קוסמת יותר למי שמעוניין לסייג התערבות החברה בחלוקה מחדש של ההכנסות, למינימום ההכרחי לאבטחת הקיום לאביונים שבאביונים, תוך שמירת תמריץ מינימלי לעבודה והשתקמות עצמית של קבוצות אלה. שיטת זיכוי המס והקיצבאות תראה לעומת זאת קוסמת

יותר למי שמעוניין לראות את החברה עושה יותר לצמצום פערים בתחלקות ההכנסה גם מעבר לתחום מוגבל זה²⁷.

הבדל שני: שיטת מס ההכנסה השלילי מותנית בכך, שהמשלה תקבל מידע שוטף ועדכאני למדי על ההכנסות של כל המשפחות במשק. לפי מידע זה יוכלו שלטונות המס לבצע שומות תכופות (רבע שנתיות למשל, ולקבוע מי חייב ב"מס נטו" חיובי ומי זכאי ב"מס נטו" שלילי ומה סכומם. לפי שומות אלה ייגבו או ישולמו הסכומים המתאימים. תנאים כאלה וכן מינהל כזה עדיין אינם קיימים בישראל או בארצות אחרות, וספק אם ניתן יהיה להפעילו בהצלחה בטווח הנראה לעין. לעומת זאת, שיטת הקיצבאות, או זיכוי המס, מפרידה ואינה מתנה את הזיכוי בחיוב. כל משפחה מקבלת זיכוי, או קיצבה ברוטו, בסכום שנקבע לפי מצבה המשפחתי, ואילו את המס מנכים לה, בדרך כלל במקור, ממלוא הכנסתה הכלכלית. כלומר — רוב המשפחות זכאיות לקיצבה (או לזיכוי) ובאותה עת חייבות במס, וההפרש בין השניים הוא אותו "מס נטו". למערכת של זיכוי מס, הפועלת בדרך זו, יש אולי חיסרון בתחום הפסיכולוגי, מאחר שהיא הופכת כל אורח למי שמקבל זיכוי ובאותה שעה משלם מס בשיעור ממוצע גדול מאשר בעבר. יש להניח, כי הציבור יתקשה לא אחת להבין מדוע צריכה המשלה לתת לו זיכוי בסכום מסוים כאשר לאחר מכן היא יורדת לכיסו ונוטלת ממנו מס, אשר ברוב המקרים יהיה גדול יותר. קיים כאן קושי ממשי מבחינת הפיסת העניין והסברתו, ותדבר עלול להיות מנוצל לרעה על ידי חוגים מסוימים שיעשו בו דמגוגיה. אולם הלכה למעשה אין התרצאה נטו של מערכת זו שונה, כפי שכבר ראינו, ממערכת שהיתה יכולה לפעול כשהיא מנוסחת במונחי מס הכנסה שלילי. יתרונה של מערכת זו הוא בכך, שמבחינה ארגונית היא ברת-ביצוע וניתן באמצעותה להשיג יעדים דומים לאלה

27 ראה בהקשר זה: David Barker; "Negative Income Tax": "Family Poverty — Programme for the Seventies", London, 1971.

שגם מס ההכנסה השלישי מעוניין בהם, אך מעשית אין בכוחו לבצעם, לפי שעה.

גם לקושי הפסיכולוגי הנ"ל יש כנראה פת-רונות. אחד מהם מצוי אולי בהצעתה של ממשלת בריטניה, שהועלתה שם לאחרונה. לפי הצעה זאת, הזיכוי שניתן למשפחות לא ייקרא קיצבה — שניתן לפרוע אותה בכל בנק דואר ולכאורה אין בינה לבין מס ההכנסה ולא כלום — כי אם במפורש ייקרא "זיכוי מס". יתרה מזאת, רוב המפרנסים יוכלו לממש את הזיכוי על ידי הצגת תעודת הזיכוי למעבידים, אשר על פיה הוא יזכה אותם בחישוב המשכורת. בתלוש המשכורת יראו, איפוא, רוב העובדים את הקיצבה כזיכוי שיופחת מהמס המגיע ויצור שם יתרת זכות או חובה.

תשלום הקיצבה באמצעות המעביד או המוסד לביטוח לאומי

עד כה שולמה הקיצבה לילד השלישי של עובד שכיר באמצעות המעביד יחד עם הקיצבאות בגין הילד הראשון והשני. באוק-טובר תשלום קיצבת הילד השלישי ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי יחד עם הקיצב-אות בגין הילד הרביעי ואילך. בכך מסתמנת מגמה להסבת התשלום לתשלום ישיר. מה הם השיקולים המדריכים מגמה זו?

מתוך מניעים אדמיניסטרטיביים נוח וזול יותר למוסד לבצע תשלומים אלה באמצעות המעבידים ולקזו אותם מדמי הביטוח שהם ממילא חייבים לו. אולם כנגד נוחות ופשטות מינהלית זו לוקה שיטת התשלום באמצעות המעביד בכמה חסרונות.

ראשית, התשלום באמצעות המעביד מותנה מטבע הדברים בכמות העבודה. עובד שנעדר, או היה מובטל חלק מן החודש או עבד במשרה חלקית זוכה בקיצבה חלקית. עובד בחופשה או מחלה קיבל דמי חופשה או דמי מחלה או דמי פגיעה בעבודה בשיעורים של 75% עד 90% משכרו, ובכלל זה גם 75% עד 90% מקיצבת ילדיו. גם בחישוביה של

קיצבת נכות או קיצבת שאירים זכו ברי-קיצבה לקיצבת ילדים חלקית ולא מלאה. התברר כי דווקא הקבוצות החלשות אינן יכולות, בשיטה זו, למצות את מלוא זכותן לקיצבת ילדים כל עוד היא קשורה בשכר ובכמות העבודה.

שנית, נמצא כי התשלום באמצעות המעביד אינו מבטיח בכל המקרים מיצוי מלא של הזכות לקיצבה אצל כל העובדים. אמנם מספר המקרים בהם לא מוצו הזכויות באורח פורמלי מגיע רק לאחוזים אחדים, וברוב המקרים מסמנים במסמכי המשכורת את תשלום הקיצבה בהגיעה, ואין מסמנים תשלום כשאינה מגיעה. אולם ישנם סימנים המעידים, כי בשיעור לא מבוטל של המקרים אין הקיצבה מתגלגלת בפועל לשכרו הנקי של העובד ומשלימת אותו. תופעה זו מצויה במיוחד אצל אותם מעסיקים קטנים ובינוניים, "הבלתי מאורגנים", השוכרים את עובדיהם לפי "שכר נטו". לרוב אין הם מבחינים בפועל בין עוב-דים לפי מספר ילדיהם בבואם לשלם להם את ה"שכר נטו". אולם בפועל הם מגלמים את השכר בספרי החשבונות ותובעים גם קיצבת ילדי עובדים לפי המצב המשפחתי. מצב עניינים זה הופך את קיצבת הילדים, המשתלמת באמצעות המעביד, ואת הניכוי במס ההכנסה, לסובסידיה למעביד יותר משהיא סובסידיה להכנסת העובד. ההנחה היא שתש-לום הקיצבה ישירות לעובד בלא ידיעת המע-ביד ושלא באמצעותו, תצמצם את הסכנה, שהשכר נטו יושפע בקביעתו מקיום הקיצבה וגודלה. כלומר — היא תבטיח גילגול אפקטיבי יותר של הקיצבה אל העובד ולא אל המעביד.

ל סיכום

1. הרפורמה בקיצבאות הילדים תביאה להגדלה ניכרת בסיוע הניתן על ידי החברה להכנסתן הכספית של משפ-חות עם ילדים ובמיוחד להכנסת המשפחות מרובות הילדים. הקיצב-אות למשפחות אלה הוכפלו בערכן

במונחי רמת החיים בארץ, במשך שלוש השנים האחרונות.

2. הקיצבאות לילדים נקבעו ברמה כזו שמשפחתו של אדם עובד, אפילו שכרו יהיה שכר המינימום במשק, לא תזדקק לתמיכות סעד לצורך קיומה רק בגלל ילדיה. כיום מבטיחות הקיצבאות למשפחה כזו הכנסה מינימלית של כ-130 ל"י למבוגר סטנדרטי, אם ראשה שכיר יוצא צבא.

3. ההגדלה בקיצבאות נקבעה בדפוס פרוגרסיבי, הממקד את עיקר הסיוע למשפחות מעוטות הכנסה, ואילו לבעלי הכנסה בינונית מוענקת תוספת מודרנית, ההולכת ופוחתת עם רמת ההכנסה. אולם לא תימצא משפחה, אשר לפי הצעת הממשלה תיפגע רמת הכנסתה הפנויה אפילו היא עתירת הכנסה.

4. הרפורמה תורמת רבות לצמצום תחומי העוני ופער העוני בממ"י. כמו כן היא פועלת לצמצום אי-השוויון הכללי בהתחלקות ההכנסה בישראל.

5. סך הסיוע הניתן על ידי הממשלה לילדים, באמצעות הקיצבאות ובאמצעות הניכויים במס הכנסה גם יחד, הוא עדיין גרסיבי בדפוסו. ילד עני נתמך בסכום קטן, שהוא כמחצית

הסכום לערך אותו מעניקה הממשלה לילד עשיר. הרפורמה הנוכחית צמצמה את מידת ההעדפה הזאת, אך עדיין לא ביטלה אותה מיסודה.

6. העדפת הילד העשיר על פני העני בסיוע הניתן למשפחות עם ילדים, אינה בבחינת "חוק טבע" שבלעדיו אין השיטה של מס ההכנסה יכולה לתפקד כהלכה. דוגמה למדיניות ולגישה מנוגדת יכולה לשמש, למשל, השיטה הבריטית, שם מעדיפה הממשלה את הילד העני ותומכת בו בסכומים גדולים יותר מאשר בילד העשיר.

7. הרפורמה שהונהגה בקיצבאות הילדים היא, איפוא, צעד ראשון וחשוב בכיוון הנכון. יש לשקול בעתיד צעדים נוספים בכיוון זה של המרת ניכוי בזיכוי, העשויים לקרב אותנו לשיטה של הדיבידנד-החברתי או למערכת זיכוי מס, העשויה להחליף בעתיד את כל או את רוב קרעי התוכניות, העוסקות היום באבטחת הכנסה באורח בלתי מתואם: קיצבאות הילדים, הניכויים האישיים במס ההכנסה, המענקים לבעלי שכר נמוך, תמיכות הסעד, ההטבות הסוציאליות לקשישים ולשאיירים מעוטי הכנסה וכיו"ב.

לוח 1: שיעורי קיצבה חודשית למשפחת שכיר *
יוצא צבא לפי מספר הילדים

מספר הילדים במשפחה								התקופה
8	7	6	5	4	3	2	1	
במחירים שוטפים (ל"י לחודש)								
92.00	76.50	62.25	49.25	37.50	27.00	18.00	9.00	1965/66
100.00	83.50	68.25	54.25	41.50	30.00	20.00	10.00	1966/67
105.00	87.50	71.25	56.25	42.50	30.00	20.00	10.00	1967/68
112.50	95.00	78.75	63.75	50.00	37.50	25.00	12.50	1968/69
112.50	95.00	78.75	63.75	50.00	37.50	25.00	12.50	1969/70
204.25	171.75	140.50	109.50	78.50	47.50	30.00	12.50	1970/71
237.50	202.50	167.50	132.50	95.00	57.50	35.00	17.50	1971/72
362.00	307.00	252.00	192.00	130.00	70.00	40.00	20.00	1972/73
באחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר								
18.2	15.1	12.3	9.8	7.4	5.3	3.6	1.8	1965/66
17.5	14.6	11.9	9.5	7.3	5.2	3.5	1.7	1966/67
18.3	15.2	12.4	9.8	7.4	5.2	3.5	1.7	1967/68
18.7	15.8	13.1	10.6	8.3	6.2	4.1	2.1	1968/69
17.7	14.9	12.4	10.0	7.9	5.9	3.9	2.0	1969/70
29.1	24.4	20.0	15.6	11.2	6.8	4.3	1.8	1970/71
29.5	25.2	20.8	16.5	11.8	7.2	4.4	2.2	1971/72
40.2	34.1	28.0	21.3	14.4	7.8	4.4	2.2	1972/73

* שיעורי הקיצבה לאוקטובר של כל שנה; השכר הממוצע מתייחס למשרת שכיר לכל שנת כספים, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המבוססים על דיווח המעבידים למוסד לביטוח לאומי.

לוח 2 : סכום הקיצבה נטו * — לשכיר הזכאי לקי"צ לפני הרפורמה,
אחרי הרפורמה והתוספת נטו להכנסה (לירות לחודש)

מספר הילדים במשפחה					שכר חודשי ברוטו**
8 ילדים	6 ילדים	5 ילדים	4 ילדים	3 ילדים	
לפני הרפורמה					
237.5	167.5	132.5	95.0	57.5	400
237.5	167.5	132.5	95.0	44.0	600
237.5	167.5	115.2	80.7	42.2	800
237.5	152.8	116.9	78.1	39.2	1000
224.1	148.3	109.4	68.7	29.5	1200
215.1	140.2	103.7	64.6	25.4	1400
203.5	131.9	96.9	59.4	21.9	2000
אחרי הרפורמה					
362.0	252.0	192.0	130.0	70.0	400
362.0	252.0	192.0	124.4	53.7	600
362.0	221.0	149.3	100.8	51.4	800
317.7	198.3	147.3	95.6	47.7	1000
289.3	187.0	134.0	84.1	39.0	1200
265.0	169.5	123.3	77.6	34.5	1400
246.5	158.5	115.5	73.6	32.1	1600
227.1	147.6	107.9	69.1	30.6	2000
התוספת נטו					
124.5	84.5	59.5	35.0	12.5	400
124.5	84.5	59.5	29.4	9.7	600
124.5	53.5	34.1	20.1	9.2	800
80.2	45.5	30.2	17.5	8.5	1000
65.2	38.7	24.6	15.4	9.5	1200
49.9	29.3	19.6	13.0	9.1	1400
37.4	22.2	15.7	11.3	9.0	1600
23.6	15.7	11.8	9.7	8.7	2000

* חושב לפי שיעורי הקיצבאות שנכנסו לתוקפן מאוקטובר 1972 והשינויים המוצעים במקביל בפקודת מס הכנסה. הנתונים מבוססים על שיעורי המס הקיימים לשנת 1972/73. לא כולל מענקי התייקרות. החישובים נתקבלו ממנהל הכנסות המדינה ומתאימים לשיטת הניכוי שהוצעה ונתקבלה בקריאה ראשונה בכנסת (ראה הערה 11 לעיל).

** כדי להעמיד את דרגות השכר השונות בפרספקטיבה היחסית הנכונה, יש לזכור כי השכר הממוצע באמצע 1972 למשרת שכיר, היתה כ-900 ל"י לחודש. 400 ל"י היו, איפוא, קצת פחות ממחצית השכר הממוצע, ואילו 2,000 קצת יותר מפעמיים השכר הממוצע.

לוח 3: סך הסיוע למשפחות בגין ילדיהן במערכת קיצבאות
 הילדים ומס הכנסה (1972) — למשפחת שכיר יוצא צבא (כולל מענק התייקרות)

באחוזים מהשכר ברוטו					בלירות לחודש					דרגת השכר
8 ילדים	6 ילדים	5 ילדים	4 ילדים	3 ילדים	8 ילדים	6 ילדים	5 ילדים	4 ילדים	3 ילדים	
לפני הרפורמה										
76.0	58.5	49.7	40.3	31.0	303.8	233.8	198.8	161.3	123.8	400
50.7	39.0	33.2	27.0	16.9	304.3	234.3	199.3	161.8	101.1	600
45.0	36.2	29.4	21.1	13.0	359.3	289.3	235.4	169.2	103.4	800
42.5	31.4	25.0	18.2	11.2	425.6	313.8	250.2	182.5	112.2	1000
39.0	28.0	22.2	15.9	9.5	468.4	336.9	260.7	191.3	113.5	1200
35.9	25.6	20.2	14.4	8.5	502.6	358.9	283.0	202.1	118.9	1400
33.8	23.4	18.3	13.0	7.6	530.1	374.5	293.1	208.5	122.1	1600
28.2	19.7	15.4	10.9	6.4	562.4	395.6	305.9	217.6	128.4	2000
אחרי הרפורמה*										
109.6	82.1	67.1	51.6	36.6	438.3	328.3	268.3	206.3	146.3	400
71.5	53.1	43.1	31.9	18.5	428.8	318.8	258.8	191.2	110.8	600
60.5	42.9	33.7	23.7	14.1	483.8	342.8	269.5	189.3	112.6	800
50.6	36.0	28.0	20.0	12.1	505.8	359.3	280.4	200.0	120.7	1000
44.5	31.3	23.8	17.2	10.3	533.6	375.6	285.3	206.7	123.0	1200
39.5	27.7	21.6	15.4	9.1	552.5	388.2	302.6	215.1	128.0	1400
35.5	24.8	19.3	13.7	8.2	567.5	396.7	308.8	219.8	131.1	1600
29.3	20.5	15.9	11.4	6.9	586.0	409.3	317.7	227.3	137.1	2000
סך הסיוע למשפחות עם 2000 ל"י כאחוז מהסיוע למשפחות עם 400 ל"י										
לפני הרפורמה										
—	—	—	—	—	185	169	154	135	104	
אחרי הרפורמה										
—	—	—	—	—	134	125	118	110	94	

* ראה הערות ללוח 2.

לוח 4: ה"מס נטו" שחל על המשפחות כתוצאה ממערכת קיצבאות הילדים,
מיסי ההכנסה ומענק ההתייקרות (אחרי הרפורמה *) — למשפחת שכיר יוצא צבא

8 ילדים	6 ילדים	5 ילדים	4 ילדים	3 ילדים	השכר ברוטו
סכום "המס נטו" (בל"י לחודש)					
(—)405	(—)295	(—)235	(—)173	(—)113	400
(—)339	(—)229	(—)169	(—) 98	(—) 20	600
(—)332	(—)191	(—)115	(—) 37	40	800
(—)280	(—)133	(—) 55	26	105	1000
(—)210	(—) 55	28	112	196	1200
(—)115	50	135	223	310	1400
(—) 8	163	250	340	428	1600
225	402	496	584	674	2000
שיעור "המס נטו" הממוצע — באחוזים					
(—)101.3	(—)73.8	(—)58.8	(—)43.3	(—)28.3	400
(—)56.5	(—)38.2	(—)27.0	(—)16.3	(—) 3.4	600
(—)41.5	(—)23.8	(—)14.4	(—) 4.6	5.0	800
(—)28.0	(—)13.3	(—) 5.5	2.5	10.0	1000
(—)17.4	(—) 4.6	2.5	9.4	14.4	1200
(—) 8.1	3.5	10.0	16.0	22.2	1400
(—) 0.5	10.0	16.0	21.3	24.8	1600
11.3	20.0	24.7	29.2	33.6	2000

* ראה הערה ללוח 2.

לקראת ביטוח פנסיוני חובה יחסי להכנסה

מאת עוזי אבל *

מזה שנתיים ויותר, מאז מינו שרי האוצר והעבודה ועדה למערכת הפנסיות, עומד על סדר יומו של הציבור הנושא של ביטוח פנסיוני חובה. תוך כדי דיון בנושא, הן בוועדה והן מחוצה לה, הועלו במשך תקופה זו הצעות שונות, שנועדו לפתור בעייה זו של חקיקה פנסיונית מקיפה בישראל. במאמר זה אנסה לסקור את הבעייה ואת הפתרונות שהוצעו, תוך הצגת פתרון אחד הנראה עדיף בעיני על פני ההצעות האחרות.

מתכנני החוק, כך שכל הגדלת הקיצבאות מחד-גיסא, והגדלת דמי הביטוח ותקרת השכר מאידך-גיסא, הושארו למו"מ אד הוק בכל שנה ושנה.

לדעתי, אחד המשגים הבסיסיים של מתכנני הביטוח לזיקנה ושאיירים היה בכך שנקבעה שיטה שמרגית של ביסוס אקטוארי, בעוד שנקבעו דמי ביטוח ותקרת שכר נמוכים ביחס לאותם עקרונות אקטואריים של איזון שנד-רשו.

מאחר שתקופת האכשרה שנקבעה לתוכנית היתה קצרה (3 שנים), כיוון שדמי הביטוח שנקבעו היו בס"ה 2.5% מן השכר, ומשום שתקרת השכר היתה רק 150% מן הממוצע — ברור היה מראש כי: או שצריך יהיה להפחית את הקיצבאות ביחס לשכר הממוצע במידה ניכרת, או שצריך יהיה להעלות את אחוז דמי הביטוח ותקרת השכר במידה ניכרת, או שצריך יהיה לבנות שיטת ביסוס אחרת של "גבה כפי שתשלם" (Pay as you go), ולא שיטה של דו"ח אקטוארי ואיזון אקטוארי נדרש. בפועל נקטו בכל אחת מאפשרויות אלה בחלק מן הזמן. גם הקטינו במידה ניכרת את רמת הגימלאות; גם הגדילו מידי פעם את תקרת

המערכת הקיימת של הביטוח הפנסיוני

א. ביטוח זיקנה ושאיירים של הביטוח הלאומי

ב-1 באפריל 1954, לאחר אישורה של הכנסת (18 בנובמבר 1953), החל הביטוח הלאומי לגבות דמי ביטוח פנסיוני לזיקנה ושאיירים. נקבע שכל תושב ישראלי, שכיר ועצמאי וכן בעלי הכנסה שלא מעבודה ואף משוללי הכנסה יהיו מבוטחים בביטוח הלאומי, כל-כך — ישלמו אחוז משכרם או הכנסתם ויהיו זכאים לגימלאות בגיל פרישה, או גימלאות לשאיירים במקרה של פטירה.

רבות כבר נכתב על רמת הקיצבה ביחס לשכר הממוצע, שירדה מרמה מתוכננת של כ-22% מהשכר הממוצע ליחיד, לרמה בפועל, בתחילת התשלומים ב-1957, של כ-18% מהשכר הממוצע, ועד לרמת שפל של 10%-11% ברוב שנות השישים המאוחרות, ולרמה גבוהה יותר במקצת בתחילת שנות השבעים. כמה התפתחויות כלכליות לא תוערכו נכונה ע"י

* מנהל מדור הפנסיה בוועד הפועל של ההסתדרות.

השכר ואת שיעור דמי הביטוח, וגם השלימו בדיעבד עם קיומו המתמיד של גרעון אקטוארי. מאחר שאף אחד מכיווני השינוי הנ"ל לא נקבע בחוק — נתון היה הדבר ללחצים מסוגים שונים.

גרעון אקטוארי הוגדר כסכום ההתחייבויות כלפי מקבלי הגימלאות בפועל, מינוס הכסף שהצטבר מתשלומי דמי הביטוח לזיקנה וש-אירים לאחר תשלום הגימלאות. גרעון כזה נוצר מיד עם תחילת תשלומי הגימלאות, הוא הצטמצם עם ירידת הערך הריאלי של הקיצבאות עד ל-16%, באפריל 1966, וגדל באפריל 1971, עם הגדלת הקיצבאות, ל-34% ולסכום של 800 מיליון ל"י; כלומר — אם יפסיקו לגבות דמי ביטוח לאומי לזיקנה ושאי-רים, הרי נוסף לסכום הקיים כהון הענף בסך 1,574 מיליון, בתחילת אפריל 1971, צריך יהיה להוסיף עוד 800 מיליון ל"י לצורך תשלום גימלאות לפנסיונרים (בלי לקחת בחשבון את זכויותיהם של מיליון משלמי דמי ביטוח העובדים עדיין).

לעומת זאת, עיון בנתוני הגבייה והתשלום יוכיח שאם היו קובעים שיטה של "גבה כפי שתשלם", אפשר היה לשלם במשך כל התקופה לפחות עוד 50% יותר מכפי ששולם בפועל, והגבייה היתה מכסה את התשלומים, כלומר — ניתן היה לעמוד בתשלום של 18% מהשכר הממוצע מאז 1957, בלי לגבות כל תוספת של דמי ביטוח בהשוואה לגבייה בפועל, וזאת מתוך גישה עקרונית, שדמי הביטוח יוצאו פחות או יותר באורח שוטף לתשלום קיצבאות לזכאים (כרור כי אז לא היתה מצטברת כל יתרה כהון הענף).

ב. קרנות הפנסיה, קופות הגמל, והפנסיה התקציבית

בצידו של הביטוח הלאומי, ובאותו פרק זמן לערך, החלה להתפתח מערכת של קופות גמל וקרנות פנסיה.

המערכת של קופות הגמל קמה בעידוד פקודתו ותקנותיו של מס ההכנסה. קופות גמל מקב-

לות הפרשות משכר עובדים ומעבידים, כאשר אצל המעבידים הן מנוכות מההכנסה החייבת במס כהוצאה, ואילו אצל העובד, ניכויין אינו מן ההכנסה.

ההפרשות המוכרות של המעבידים הן בגבולות 13½% מן השכר (5% לקופות גמל לתגמולים ו-8½% לקופת גמל לפיצויים או צירוף של שניהם לקופת גמל לקיצבה). כמו כן רשאי העובד העצמאי לגבות 5% מהכנסתו בהפרשה לקופת גמל. הפרשות של שכירים ועצמאיים לקופת גמל נהנות גם מזיכוי של 25% עד לגג של 900 ל"י לשנה.

המאבק על תנאים סוציאליים לציבור השכירים, בעידודן של תקנות מס ההכנסה הביא להקמתן של קופות הגמל לסוגיהם השונים. סוגי הקופות העיקריים הפועלים הם:

א. קופות גמל ליד מפעל בודד, בהן מרוכזים כספי תגמולים ו/או פיצויים עבור עובד המפעל. קופת הגמל מחזירה לעובד את פרי הסכנוותיו, בדרך כלל בגיל הפרישה מן העבודה.

ב. סוג שני הן הקופות הבנקאיות, בהן מתרכזות הפרשות ממפעלים רבים בקופה המנוהלת בידי בנק, ואשר גם הן מחזירות לחבריהן בגיל הפרישה מהעבודה או עם החלפת מקום העבודה, את החיסכון המצטבר בתוספת פירותיו.

סוג שלישי ושונה לחלוטין הן קרנות הפנסיה, אשר גם הן פועלות כקופות גמל מבחינת תקנות מס ההכנסה, אך הן מתחייבות לשלם לחבריהן פנסיה בשיעורים קבועים, וזאת לזמן גים לכל ימי חייהם, לשאירים של חברים, ולחברים התופכים לנכים. כאן יש, איפוא, לא החזרת כספים אלא ביטוח פנסיוני, כאשר תמורת פרמיה שוטפת הנקבעת באחוזים מן השכר, מתחייבת קרן הפנסיה לשלם לחבריה פנסיות, כאשר יהיו זכאים לכך, באחוזים מן השכר.

שיטה דומה מבחינת זכויותיהם של חברי הקופות לפנסיה הוקנתה, ללא יצירת קרנות פנסיה, למועסקים בשירות המדינה ובשירות

המוניציפאלי, כאשר גם הם נהנים מפנסיה יחסית לשכרם עם פרישתם מהעבודה. מערכת קופות הגמל הלכה והתפתחה במהירות, כאשר

התון המצטבר בקופות מהווה כלי חיסכון חשוב ביותר מבחינת היותו מקור להשקעות ארוכות טווח.

סך נכסי קופות הגמל ומתוכם השקעות מוכרות במחירים שוטפים וללא שיערוך בשנים 1963—1971 במיליוני ל"י

1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1964	
4,525	3,750	3,163	2,677	2,266	1,921	1,584	1,284	סך הנכסים
20.9	18.6	18.2	18.1	18.0	21.3	23.4	23.8	גידול משנה לשנה
3,658	2,978	2,484	2,116	1,768	1,444	1,127	909	השקעות מוכרות
22.9	19.9	17.4	19.7	22.4	28.1	24.0	28.2	גידול משנה לשנה
17,696	14,991	13,019	11,556	9,726	9,340	8,570	7,065	הכנסה לאומית
18.0	15.1	12.7	18.8	4.1	9.0	21.3	16.6	גידול משנה לשנה
25.6							18.2	נכסי הקופות
								ההכנסה הלאומית

מערכת קרנות הפנסיה ומערכת הפנסיה התקציבית מעניקות כיום ביטוח פנסיוני ברמה של עד 70% מהשכר האישי ל-600 אלף שכירים בקירוב: 420,000 בקרנות פנסיה ו-180,000 במסגרות הפנסיה התקציבית. ציבור זה של שכירים יוכל לקבל אם יצבור מקסימום וותק בעבודה (35 שנה בדרך כלל) 70% פנסיה, וזאת בנוסף על קיצבת זיקנת של הביטוח הלאומי. קיימת, אם כן, לגבי ציבור השכירים ברובו המכריע מערכת טובה מאוד של פנסיית זיקנת.

המערכת הפנסיונית הקיימת לגבי שכירים לא היתה אפקטיבית לגבי מרבית הזקנים שפרשו לפנסיה, בחלקם לפני הקמת הקרנות, ובחלקם כאשר הקרנות וגם שירותי המדינה בכללם היו בתחילת דרכם. כך אירע, שלמרות הכיסוי הרחב של מערכת הפנסיה לשכירים עובדים כיום, רוב הפנסיונרים זכאים רק לקיצבת הביטוח הלאומי, ואינם מקבלים פנסיה מקרנות פנסיה או ממוסדות הפנסיה התקציבית. בהקשר לכך ראוי לציין, כי כל חוק של ביטוח פנסיוני חובה יוכל להביא שינויים לגבי הפנסיונרים של העתיד, אך את מצבם של הפנסיונרים, למעשה, הוא לא ישפר באורח מהותי.

בידי מי יינתן הביטוח הפנסיוני

ברוב ארצות העולם הביטוח הפנסיוני — כלומר, דאגת הקולקטיב המאורגן לפרט — לתקופות של זיקנה, נכות או מוות, אינו נתון רק בידיים ממלכתיות או בידיהן של קרנות פנסיה, אלא יש עירוב בין השניים, או בין גורמים נוספים. רק בארצות מזרח אירופה, הביטוח הממלכתי הוא השליט הבלעדי ואין ביטוח פנסיוני אחר. בארצות כמו גרמניה, בלגיה, אוסטריה ואיטליה, הביטוח הממלכתי נושא בתפקיד העיקרי, ואילו תפקידן של "קרנות פנסיה הקשורות לעיסוק" (Occupational Pension Funds) הוא מצומצם יחסית. בארצות כמו אנגליה, ארה"ב, שווייץ וצרפת, תפקידו של הביטוח הממלכתי מצומצם יותר ותחום פעולה רחב נתון בידי הביטוח הפנסיוני באמצעות קרנות פנסיה מדינת ישראל, כאשר היא מתכננת חוק פנסיה צריכה להחליט — האם תלך בדרכן של כמה ממדינות אירופה ותטיל את משקלו העיקרי של הביטוח הפנסיוני על הביטוח הלאומי, או תשאירו במצבו הנוכחי, בידי הפנסיה

הקשורה בעיסוק (קרנות, ופנסיה תקציבית).

העברת עיקר תפקידו של הביטוח לידי תביעת טוח הלאומי יכולה להעשות בהתאם להצעה שהוגשה על-ידי הביטוח הלאומי לוועדת בר ניב. בהתאם לעיקרי הצעה זו, כל האוכלוסייה תהא מבוטחת בפנסיה עד גבולות של 70%, ע"י הביטוח הלאומי, אשר יפעיל פנסיה בסיסית אחידה ופנסיה נוספת יחסית לשכר, שימוזגו לפנסיה אחת, שתשולם ע"י הביטוח הלאומי, כאשר הפנסיה האחידה מכניסה פרוגרסיביות למערכת הפנסיה היחסית לשכר ולוותק. מסירת עיקר תפקידו של הביטוח לידי קרנות הפנסיה יכולה להיעשות בהתאם להצעת ההסתדרות לוועדת בר ניב: פנסיה בסיסית אחידה וגמוכה בביטוח הלאומי, ופנסיה יחסית לשכר אישי עד מקסימום של 70% מהשכר בקרנות הפנסיה (כולל פנסיה תקציבית), כאשר ההצטרפות לקרנות היא חובה. במסגרת החוק תוכלנה לפעול רק קרנות המבטיחות פנסיה הפועלות לפי עקרון ההצטרפות הקולקטיבית של כלל האנשים במקום העבודה.

בין שתי ההצעות נעוץ עיקרו של ההבדל בגישה הבסיסית הפוליטית: האם תפקידים המבוצעים ע"י ארגונים וולונטריים ציבוריים, יש להשאיר בידי ארגונים אלה, או שיש לרכז את תפקידי הביטוח הסוציאלי בידי זרוע ממלכתית?

הצעת הפשרה בין שתי הצעות אלה עובדה בידי ועדת בר ניב, ותוכנה — ביטוח פנסיוני חובה ברמה גמוכה הרבה יותר, ואף לגבי ביטוח זה, בחלקו, אפשרות של בחירה בין קרנות פנסיה לביטוח לאומי. בהתאם להצעה בר ניב חוק הפנסיה יבטיח למבוטחים מינימום, שינוע בין 30% פנסיה ליחיד, שהכנסתו מחצית השכר הממוצע, ועד ל-20% מהשכר ליחיד, שהכנסתו כפליים מהשכר הממוצע — וזאת כאשר הצעת הביטוח הלאומי הבטיחה כחובה, שיעור שנוע בין 75% ליחיד, ועד 64% ליחיד ששכרו כפליים מהממוצע; ואילו הצעת ההסתדרות, פירושה — שיעור פנסיה

של 85% ברמת שכר ממוצעת, ושיעור פנסיה של 77% ברמת שכר של כפליים מהממוצע. לדעתי, אין עתה דרך אחרת, אלא לקבל עקרונות את הצעת ההסתדרות לפתרון בעיית חוק הפנסיה, וזאת מן הטעמים הבאים:

א. הצעה זו אין בה כדי לשנות באופן מהותי את ההסדרים הקיימים כיום במשק והמקיפים, כאמור, 600,000 שכירים, שהם — בניכוי שכירים בני 14-18 שנים ושכירים שגילם מעל 60 (נשים) ו-65 (גברים) — 80% מסך השכירים. אם אף נוסף למספר הגדול שכירים בקופות גמל מפעליות ובנקאיות נגיע למסקנה, שמסגרת קופות הגמל מקיפה את רובו המכריע של ציבור השכירים, החוסך באופן וולונטרי סכומים גדולים שנצטברו לסך של כ-5.5 מיליארד ל"י (לאחר שיערוך). ועווע בשיטת הביטוח מסכנת הן את הצבירה הנוכחית והעתידה, הן את הזכויות הצבורות של פנסיונרים בפועל, ושל אלה הקרובים לגיל הפרישה.

ב. במדינה בה שיעור המסים ותשלומי החובה מגיע ל-50% מההכנסה הלאומית, מזוהה תשלום החובה, באמצעות הביטוח הלאומי, הרבה יותר עם מסים, מאשר התשלום לקרנות פנסיה. אין, איפוא, כל הגיון בהעמסת תשלומים גבוהים נוספים לביטוח פנסיוני, על המערכת הקיימת של המיסוי הישיר ותשלומי החובה. תשלום מים אלה רק יכבידו על אפשרויות הגבייה של המסים הישירים ותשלומי החובה הקיימים, אשר על דעת הרוב הם בלאו הכי גבוהים מידי.

ג. מערכת קרנות הפנסיה יוצרת את אחד המקורות הבודדים הלא-ממשלתיים להשקעות. מרבית המוסדות הפנסיוניים המממנים פיתוח, כמו חברות ההשקעות של הבנקים, הבנק לפיתוח התעשייה, הבנקים למשכנתאות ועוד, מגייסים את עיקר מקורותיהם להשקעות, באמצעות מערכת קופות הגמל. צמצום המערכת

ירכוז, איפוא, עוד יותר את מקורות ההשקעה בתקציב הפיתוח.

ד. קרנות הפנסיה מציעות מערכת פנסיונית הפותרת בדרך הטובה ביותר את תקופת המעבר כאשר האנשים אינם צוברים מספיק וותק פנסיוני, שכן הן מבטיחות כבר לאחר 10 שנות ביטוח, בין 35-40 אחוזי פנסיה מהשכר. על פי דרך זו יזכו מרבית הפורשים לפנסיה, בעוד 5-10 שנים לערך, בפנסיה משמעותית בשיעור של 50% ויותר מהכנסתם, אם נצטרף את הפנסיה של הביטוח הלאומי והפנסיה של הקרנות.

ה. קרנות הפנסיה או קופות הגמל טרם פתרו את בעיית העובדים העצמאיים. חיובם של עובדים אלה להצטרף לקופות גמל יפתור, לכן, גם את בעייתם הכלכלית בגיל הפרישה. אולי לא יזא זה תוך מספר שנים בודדות אך תוך תקופה קצרה יותר, בהשוואה לפרק הזמן הדרוש לפי הצעת משרד העבודה, למשל, 40 שנה וותק להשגת 30% פנסיה.

ו. קרנות פנסיה לשכירים וקופות גמל לעצמאיים, יש בהן כדי לתת פתח להתארגנות של קבוצות עובדים תוך מתן אופי מיוחד, התואם את צרכיו של כל סוג וסוג מבין קבוצות העובדים או העצמאיים, דבר שקשה מאד להשיגו בביטוח אחיד, באמצעות הביטוח הלאומי.

כנגד הנימוקים האמורים לעיל מועלים, בין

השאר, מספר נימוקים וטענות רציניות, שאת עיקריהם נביא להלן בקיצור.

א. חוק מדינה אינו צריך לתת כוח של גביית חובה, שהוא כוח מיסוי בידי גופים לא ממלכתיים.

ב. המערכת של קרנות פנסיה וקופות גמל יעילה פחות ממערכת אחת של ביטוח לאומי.

ג. צירוף הזכויות המוצע של פנסיה בסיסית אחידה בביטוח הלאומי, ופנסיה יחסית לשכר האישי בקרנות ובפנסיה תקציבית, הוא צירוף של פנסיה גבוהה מדי.

לטענות אלה יש משקל, שאף עיכב בעבר, ויתכן כי יעכב גם בעתיד, את פתרונה של הבעייה לפי הצעת ההסתדרות. על שני הנימוקים האחרונים צריך ואפשר, לדעתי, להתגבר ע"י הצעת מערכת פנסיונית הגיונית ויעילה, גם כאשר עקרונות מערכת זו מושגתים על ביטוח פנסיוני יחסי לשכר בקרנות פנסיה וקופות גמל. על הנימוק הראשון ניתן להתגבר אם רואים את היתרונות החברתיים-פוליטיים, דווקא במסירת חלק מן התפקידים הנתונים לאחריות ממלכתית לידי גופים לא-ממלכתיים, וזאת במדינה הנושאת כבר ממילא בתפקידים ליבים ביותר בכל תחומי חיינו החברתיים והכלכליים.

לצערי, טרם הגענו, כנראה, לאותה החלטה סופית ומוסכמת על עקרונות ברורים, ולכן לא זכינו עדיין לחוק הפנסיה הדרוש ללא ספק בכל מדינה, וכמובן גם במדינת ישראל.

בוררות חובה במערכת יחסי העבודה

מאת ישראל קיסר *

השביתות הרבות, הפוקדות את המשק דווקא בתקופה של תעסוקה מלאה ובמדינות מפותחות, מפנות את תשומת ליבו של הציבור לבחינת טיבם של המשא ומתן הקיבוצי ומערכת יחסי העבודה. משמעות רבה במיוחד נודעת לבחינה זו נוכח מספר השביתות הבלתי-מאושרות, ההולך וגדל בשירותים הציבוריים, ואשר מהן נפגעים חלקי אוכלוסיה נרחבים, שאינם מהווים צד בסכסוך.

ברשימה זו נדון בצדדים החיוביים והשליליים בהנהגת בוררות חובה, וכן ביעילותה לשיפור מערכות יחסי העבודה.

לאחר בחינת הצדדים החיוביים והשליליים נציג להלן, כדוגמא, את אנגליה וישראל — בהן מתקיימים בשנים האחרונות דיונים בנושא זה — וכן את אוסטרליה, בה קיימת אמנם בוררות חובה, אך רבים הם המהרהרים ביעילותו של מוסד זה. עם זאת ראוי לציין, כי קיימת נטייה ואף הסכמה כללית כמעט, בדבר הצורך להרחיב אותה חוקה במערכת יחסי העבודה, שיש בה כדי להסדיר ולסייע לצדדים בניהול המו"מ, ובשמירת ההסכמים שנתקבלו על-ידי הצדדים במו"מ חופשי.

1. בוררות חובה מהי ?

כאמור, הזעזועים במערכת יחסי העבודה וריבוי מספר השביתות יוצרים בחברה ובמשק לה עצבנות ודאגה מחמת הנזק הנגרם למשק כתוצאה מכך. גורמים רבים רואים במצב זה את כשלון המו"מ וההסכם הקיבוצי, ולכן הם לוחצים על הממשלה להנהיג בוררות-חובה. בטרם נבדוק את יעילותה של בוררות-חובה ננסה להגדיר — מהי בוררות חובה, כפי שאנו מתכוונים אליה ?

בוררות חובה היא שיטה המוגדרת בחוק, בה קיימת התערבות חיצונית (הממשלה)

לסיום סכסוך עבודה בין הצדדים. היא מאפשרת לבורר להכתיב את התנאים המחייבים את שני הצדדים לסכסוך. הגדרה דומה לבוררות חובה מתוארת על-ידי Kurt Braun¹: "בבוררות חובה משתמשת המדינה בכוחה לא לץ את המעבידים והעובדים להביא את חילון-קי הדעות ביניהם לבורר רשמי. הפעלת כוח, כמו שביתה והשבחה, אינה מתיישבת באורח תאורטי עם בוררות חובה. אם קיימת, אי-פוא, בוררות חובה, אין החוק רואה בעין יפה את המאבק המקצועי (Warfare) בין העובדים לבין המעבידים. במקרים מסוימים אף יוכרז מאבק זה כבלתי חוקי. מסקנותיו של הבורר ניתנות לכפייה, אם על-ידי ענישה ואם על-ידי מניעת זכויות מן הצדדים להן הם זכאים".

* חבר הוועדה המרכזת של ההסתדרות הכללית.

1 The Settlement of Industrial Disputes, Philadelphia, The Blackiston Cen., 1944, p. 128

2. מוסד המו"מ והתערבות חיצונית

הטענה הבסיסית היא, כי מו"מ חופשי, יש לו, בסיכומו של דבר, השפעה טובה יותר על מערכת יחסי-העבודה מאשר במקרה של בוררות חובה. כי מהו מו"מ קיבוצי אם לא דרך לקביעת תנאי עבודה, ולפתרון חילוקי דעות המתעוררים כתוצאה מההסכם בין האיגוד המקצועי לבין המעביד. לשני הצדדים מובן, כי הם שומרים לעצמם את הזכות להשתמש באמצעים כלכליים, כמו — שביתה והשבתה, כחלק ממערכת ההסכמים, והבנה זו היא גורם מסייע לכך שהצדדים יגיעו לידי הסכם. "מערכת מו"מ קולקטיבי, שב- מסגרתה אין אפשרות לצד אחד להשפיע, פירושה — הכתבת תנאים. כדי שהמו"מ יכלול את המושג כוח, וההסכם שנחתם יבטא את הפרשי הכוח בין שני הצדדים, יש לאפשר לוועדי העובדים לנקוט בצעד השביתה; כי מי שאין לו כוח מבחינה פורמלית, יקבל כוח באורח לא-פורמלי, על-ידי שביתה פראית או הצבעה ברגליים, כלומר — עובדים שיקופחו יעזבו את המפעל"².

אין מניעה להיזקק לצד שלישי כדי לסייע בתיווך ובבוררות במקרה של סכסוך בין הצדדים, וזאת כל עוד נעשה הדבר בהסכמת הצדדים.

ברוב ההסכמים הנחתמים בשנים האחרונות קיים סעיף, המאפשר תיווך ובוררות מוסכמת במקרה של חילוקי דעות, הקשורים בסעיפי ההסכם או בפירושם.

הבוררות היא מכשיר מקובל בהסדרת מערכת היחסים ובשיפורם, מבלי שיהא צורך באמצעי כוח, המצויים בידי שני הצדדים.

במו"מ מושקע מאמץ לקירוב עמדות המעבידים אל נציגי העובדים, לשם השגת הבנה הדדית, ואילו בהתערבות צד שלישי — הוא הקובע, למעשה, את התנאים לפתרון הסכסוך. הוא עלול לפסוק בצורה שלא תתקבל על דעת הצדדים, ואף על פי כן, כל עוד התיווך הוא מרצון — יקבלו על עצמם מראש לקבל את הכרעתו של בורר המוסכם עליהם.

תיווך חובה דומה יותר לתקנות ממשלה לא רק בכך שהצדדים חייבים להיזקק לבורר שלא נבחר על-ידם, אלא הם חייבים גם לקבל את קביעותיו. יש הרואים את תיווך החובה כמנוגד למו"מ הקיבוצי, ועל-כן כל מי שרואה במו"מ הקיבוצי דרך חיובית להסדרת יחסי עבודה חייב להסתייג מתיווך-חובה³.

את חסרונותיו של תיווך החובה יש למצוא גם בתהליך, בו מושגים התנאים לפתרון הסכסוך, וגם באופיו של הסכסוך עצמו.

בתיווך חובה, עיקר המאמץ של הצדדים מושקע לא בהתקרבות לצד השני, אלא בעשיית רושם ובנסיון להשפיע על הצד השלישי שיצידקת עמדתם. מובן, איפוא, כי מבחינה טקטית, כל צד ינקוט בעמדה קיצונית יותר, ואף יתעקש עליה, כדי להוכיח את צידקתו.

בתהליך זה תיווצר נטייה להגזים בתביעות ובטיעונים כלפי הצד השני, בעיקר, כאשר הצדדים נעזרים בעורכי-דין, והדבר מקשה על השגת הבנה וקירוב עמדות בין הצדדים לסכסוך.

הערכתו של הבורר שיפעל על פי החוק (שאינה דעת הצדדים), תשפיע במקרים רבים על מערכת היחסים במקום העבודה, גם לאחר מתן פסק-דין, ותשאיר מישקע בקרב העובדים (או המעביד), שיבוא לידי ביטוי בצורת שונות במקום העבודה, וישפיע על רמת הפיריון והתפוקה, וכן על טיב היחסים בעתיד בין ההגהלה לבין העובדים.

2 דברי ד"ר פרידמן בישיבת המרכז למחקר כלכלי חברתי שהתקיימה ב-3 בינואר 1971 בוועד הפועל של ההסתדרות, במסגרת המכון למחקר כלכלי-חברתי.

3 ראה מאמרו של Isaac, J. E. Compulsory Arbitration in Australia, המופיע ב: Collective Bargaining בעריכת Flinders, A.

לעומת זאת, משא ומתן אינו אלא מיפגש בין הצדדים המתנהל באורח חופשי (אם נחוץ מסתייעים במתווך) ומתוך רצון הדדי. שני הצדדים ינסו לבסס עניינית את טיעוניהם ותביעותיהם, ובכך תיסלל הדרך להשגת הבנה הדדית ולבניין מערכת משותפת של יחסים, הבנוייה על תלות הדדית ביניהם. בסיסו כומו של דבר, תפקידו של המו"מ הוא לצמצם את ההבדלים ביניהם ולהגיע להסכם חופשי ומקובל על שני הצדדים.

3. הבוררות כמערכת שיפוטית

יש הרואים את בוררות החובה כחלק מהמערכת השיפוטית. היוקרה הגדולה ממנה נהנית המערכת השיפוטית תשפיע על הצדדים לקבל מתוך הבנה את הערכתו של הבורר.

אולם לא כן הדבר לגבי בוררות החובה, שאינה דומה למערכת השיפוטית, שהרי לא דומה השופט היושב במשפט, לבורר הדן בסכסוך עבודה. בעוד שהשופט, בשבתו בדין, פועל על פי מצפונו ובהתאם למערכת חוקים המתייחסים לסוגיה בה הוא דן, הרי במקרה של בוררות חובה תלויה החלטתו של הבורר במצפונו בלבד ובשיקולו האובייקטיבי (במיוחד) חד כאשר אין הוא צריך לפסוק לגבי סעיף בהסכם, אלא לגבי התביעות המועלות על-ידי הצדדים). החלטתו במקרה זה תהיה מושפעת מהשקפת עולמו לגבי סוגיות סוציאליות שונות, כמו הפער הרצוי בין קבוצות עובדים וכו'. יתר על כן, הבורר חייב להיות מצוי ובקי באספקטים הכלכליים והטכנולוגיים של המפעל. הוא חייב לדעת לבסס באורח ברור את המגיעים לקביעתו. הוא צריך להוכיח כי קביעתו היא "הנכונה" והצודקת". ברור, כי קשה להבטיח את שביעות רצונם של הצדדים גם אם החלטתו קרובה לאותן תוצאות, אליהן היו מגיעים בדרך המו"מ. ואף על פי כן ההבדל הוא — כי במקרה של בורר, אין הם רואים עצ-

מם אחראים במישרין לקביעה זו או שותפים לקבלתה, או ליישומה, ואילו במקרה השני הם אחראים במישרין להסכם שקיבלו על עצמם ולביצועו. במיוחד קשה ההחלטה כאשר הסכסוך הוא בתחום השירותים (שם רבות השביתות, המשפיעות על כלל האוכלוסיה), ובמקרה זה לא ניתן להסתייע בצורה משכנעת בנתונים ובמדידות כלכליות.

4. יחסי מומחים במקום יחסי עבודה

קיום מנגנון בוררות חובה משחרר את המעבידים והעובדים מן החובה להבין ולהכיר את מערכת יחסי העבודה ואת בעיות הדמוקרטיה התעשייתית. הם משליכים את יהבם על המומחים ועורכי-הדין, עליהם מוטל ללמוד ולהכיר את המוסד של חוק הבוררות וכל הנלווה אליו. אין צורך יותר באומנות המו"מ, שהיא כה חשובה במערכת יחסי העבודה. הידיעה המשפטית וניצולה טובות יותר במקרה זה.

החדרת מנגנון בוררות חובה למערכת יחסי העבודה, יש בה כדי להכביד על המערכת בכללותה. הצדדים במו"מ, ביודעם על קיום מנגנון כזה, עלולים שלא להיכנס למו"מ בתום לב. עוד בטרם יחלו בניהול המו"מ עלולים הם ליצור אווירה שתמנע את המשכו תוך פזילה לעבר החוק. אי אפשר לקיים מו"מ כשאתר הצדדים נכנס אליו תוך ידיעה ברורה מראש, שאינו מוכן לויתורים, בעיקר בנושאים הראשיים השנויים במחלוקת. גם אם ממשיכים בהידברות, הרי הדיונים הם על נושאים משניים ובלתי-חשובים. החשש שמא יפנה אחד הצדדים לבוררות חובה לגבי נושאים חשובים מכשיל מראש את קיומו של המו"מ הקיבוצי.

בכל מקרה בו קיימת בוררות חובה מסתייעים

הצדדים בעורכי דין ובאנשים מיוחדים, כדי לגייס נימוקים וצידוקים לטיעוניהם. תהא זו טעות לחשוב, כי ההליך המשפטי מתאים וניי-תן להעתקה גם למערכת יחסי העבודה, שהרי כאן — על אלה שיקבלו על עצמם לפסוק, לא די בכך שתהא להם ידיעה משפטית בעשיית צדק, אלא גם ידע בתחום הכלכלה והטכנו-לוגיה, ויחד עם זאת הכרת תנאיו המיוחדים של המפעל, אשר לגביו הם צריכים לפסוק.

5. זכות השביתה ובוררות חובה

כל מו"מ מכיר בזכותם של הצדדים לשבות או להשבית, וזו כשלעצמה מדרבנת אותם לה-גיע לידי הסדר. בוררות חובה נוטלת מן הצדדים זכות זו, החשובה במיוחד לעובדים, שכן היא מהווה את נשקם העיקרי, המשמש

כמשקל נגדי לכוח הכלכלי המצוי בידי המעביד.

אמנם, גם אם בוררות החובה נוטלת זכות זו מהעובדים (ומהמעבידים), אין בכך כדי למנוע מן הצדדים להכריז על שביתות בלתי-חוקיות, אם בקיומן יש, כמובן, הפרת החוק. במקרה זה תאלץ המדינה להענישם או להע-לים עין ממעשיהם, כפי שקורה הדבר באותן ארצות, בהן קיים חוק תיווך חובה, או חוק האוסר קיום שביתות בשירותים הציבוריים (אוסטרליה, ניו-זילנד, יפאן ועוד).

נסיונו של אותן ארצות בהן קיים חוק בור-רות חובה, מעיד, כי התקווה לצמצום מספר השביתות לא נתמלאה, וכי בוררות החובה לא פתרה ואף לא צמצמה את הבעיות בתחום יחסי העבודה. כמצויין בטבלה להלן, מצ-בה של אוסטרליה, בה קיים חוק בוררות חובה, אינו טוב יותר ממצב המדינות האחרות, שאין בהן חוק בוררות חובה — מבחינת אוב-דן ימי עבודה ומספר המשתתפים בשביתות.

השוואה בין מדינות לפי מספר המשתתפים, אורך השביתות ואובדן ימי עבודה⁴

אובדן ימי עבודה בשביתות על 100 עובדים חברי האיגוד המקצועי	משך השביתות ; אובדן ימי עבודה לשובת		עובדים המעורבים בשביתות; כאחוז מחברי האיגוד המקצועי			
	1947 עד 1930	1948 עד 1956	1947 עד 1930	1948 עד 1956		
45.2	22.5	6.6	4.3	6.4	5.9	אנגליה
296.4	235.6	14.6	14.6	20.3	15.4	ארה"ב
18.3	13.3	51.0	22.6	0.3	0.3	שבדיה
86.7	86.4	7.0	3.2	14.8	25.2	אוסטרליה

והציבור, כמובן, לא יצא מכך נשכר. יתכן, כי קיומו של חוק מחליש את הנטייה לשבות, אך אין כל בטחון כי דבר זה אינו בא על חשבון תקינותה של מערכת יחסי העבודה.

ראוי לזכור, כי השביתות והפעלת הסנקציות נגד מקיימיהן אינן באות לכלל סיום בהענשת השובתים מפירי החוק, אלא יש לכך השלכות על המשך העבודה ועל מערכת היחסים בתוכה.

במקרים מסוימים מעלימים השלטונות עין מקיזמה של שביתה למרות האיסור, אך מבחי-נה חוקית, כמובן, אין זה מצב נורמלי. יחד עם זאת, כאשר מענישים את מקיימי השבי-תה, אין הם מסייעים בכך למערכת יחסי הע-בודה. יתר על כן, הם עלולים להחריף עוד יותר את מערכת היחסים לא רק עם הממשלה, אלא בין העובדים לבין המעבידים במפעל,

4 מתוך Collective Bargaining בעריכת Flanders, A.

6. ביצוע מסקנות הבורר

אחריותו של המנגנון לתיווך חובה אינו רק בקביעת הפסיקה בסכסוך, אלא גם בהבטחת ביצועה. הבעייה המתעוררת, איפוא, היא — איך עושים זאת? שהרי לא דומה הוצאת פסק דין לפועל, תוך שימוש בסגפיות כלפי אורח שעבר עבירה פלילית, לסכסוך עבודה. עניינו של סכסוך עבודה הוא בציבורי עובדים, שלא קל לאלצם לבצע מסקנות שאין הם רוצים בהן, ובוודאי שקשה עוד יותר להשתמש בכוח, כדי לכפות עליהם את ביצוען.

גם אם הצליחו לכפות קבלת הסכם על העובדים, הרי עשו בכך צעד אחד בלבד, שכן הצעד הקובע הוא ביישומו היום-יומי במפעל. חשון-בה היא, איפוא, דרך קבלת ההסכם, שהרי כפיית דברים במקרה של תיווך חובה, תוליך את העובדים למציאת דרכים חדשות כדי להביע את אי-שביעות רצונם ומחאתם בעבודה.

מכאן חשיבותו של מו"מ חופשי, שכן הצדדים המגיעים באמצעותו להסכם, הם גם האחראים על ביצועו היום-יומי. אין כאן קביעה מגורם חיצוני ועל כן הסיכויים למערכת יחסים משו-פרת — אם ההסכם מתקבל תוך הסכמה הדדית וללא כפיית מלמעלה — הם גדולים יותר.

7. בוררות חובה כמגינה על טובת הציבור

לכל סכסוך עבודה במפעל או שירות ציבורי ישנם שני תבטים: האינטרסים של הצדדים המעורבים בסכסוך, וטובת הציבור. אלה הם צדדים בבוררות חובה רואים באינטרס של טובת הציבור את תגורם המכריע, אשר עוורו כדאי ורצוי לקיים מוסד לבוררות חובה ולכפות על הצדדים המעורבים בסכסוך הסדר מלמע-

לת. זהו למעשה תנימוק המרכזי של מחייבי בוררות החובה למרות חסרונותיו ומגבלותיו כמתואר לעיל. במיוחד אמור הדבר לגבי שביתות בשירותים הציבוריים, אשר הנפגעים העיקריים בעטיין, אינם המעבידים (במקרה זה הממשלה), אלא ציבור הצרכנים, מקבלי השי-רות וקוגניו, התופכים בעל כורחם, בלי לשאול את פיהם — לצד בסכסוך. בשם ציבור זה ול-טובת הכלל ניתנת ההצדקה להתערבותו של גורם חיצוני לשם יישוב הסכסוך והפסקת הש-ביתה.

אולם בהקשר לכך מתעוררות שתי שאלות: מה טיב ההתערבות ומה מידת הצלחתה?

מה טיב ההתערבות? אם תכוונה ל-התערבות הבורר כדי לנרז קידומו של מו"מ וסיומו החיובי בהקדם, הרי ההתערבות היא חיובית, ויש בה כדי לסייע לצדדים להגיע לידי הסכם. אך, כמובן, שהתערבות זו אינה בבחינת תיווך חובה, מאחר שהבורר אינו נכנס ביוזמ-תו לגופם של עניינים ואינו כופה הסכם. אולם ההתערבות שיש בה כדי לכפות הסדר, סיכויי הצלחתה מוטלים בספק (על כך דנו בפרקים הקודמים), ועל כן אף אלה המחייבים בוררות חובה אינם משיגים את מטרתם.

התערבות כזאת לא תסתיים בתחום יחסי העבודה, כי אם עלולה אף לחדור לתחום הפי-קוח על המשכורות ועל מערכת המחירים והרווחים. אולם אין להבין מכאן, כי על הממ-שלה חל איסור לפעול למען הגנת הציבור מפני שביתות או השבתות, במיוחד כאשר מדובר בהבטחת טובת הכלל מפני שביתות חמורות, העלולות להמיט אסון על משק המדי-נה. אבל "אם תתערב הממשלה בכלל קביעת הסכמי העבודה, כאילו מתוך מטרה למנוע שביתות, יתכן כי לא תוכל להסתפק בכך, שכן במבנה הדמוקרטי-פוליטי שלנו, קביעת שכרם של חברי האיגודים המקצועיים באורח כפייתי, תגרור אחריה קביעה כפייתית על כל מערכת השכר, ובדרך זו תחליט הממשלה על גובה שכר הטירחה במקצועות החופשיים וב-סופו של דבר על גובה המחירים והרווחים".

המאפיין את אנגליה לאחר מלחמת העולם השנייה במערכת יחסי העבודה, הוא העלייה המתמדת במספר השביתות הבלתי-מאושרות, חלקן לא חוקיות ובלתי-רשמיות. על פי דו"ח ועדת Donovan,⁵ כ-95% מכלל השביתות באנגליה הן בלתי רשמיות, וגם היקף השביתות במשך השנים 1957-1967 נתון לגידול מתמיד. באותו פרק זמן לא חל גידול במספר השביתות המאושרות, אך המצב בכללו העלה מצד הממשלה את התביעה לנקוט באמצעים על מנת לצמצם את מספר השביתות בכלל, ואת מספר השביתות המאושרות בפרט.

ההצעות כללו תקופת צינון לפני הכרזת שביית, תה, החובה לקיים הצבעה חשאית לאישור שביתת, וכן הצעות, המחייבות את המדינה לתת ערב בסכסוך, כדי להביא לסיומו.

הממשלה הבריטית מינתה ועדות, כדי לבדוק את מערכת יחסי העבודה, והאחרונה שבהן — החמישית במספר במאת השנים האחרונות — מונתה ב-8 באפריל 1965 (יושב הראש שלה אשר על שמו נקראה תועדה היה לורד דונן-בז). כ-128 ישיבות קיימה ועדה זו — בכלל זה ביקורים בשבדיה ובגרמניה המערבית — וביוני 1968, היא הגישה את המלצותיה לממשלה.

הוועדה קבעה, כי שיטת יחסי העבודה בבריטניה התבססה על כך שהצדדים תגיעו להסכם באורח חופשי וללא התערבות הממשלה, אם כי במקרים מסויימים הטילה הממשלה סייגים על זכותם של העובדים לשובת ושל המעבידים — להשבית.

הצדדים להסכם התנגדו בדרך כלל להפיכת ההסכם למחייב מבחינה חוקית, שאפשר להפילו כחוק, והעדיפו כי יהיה בבחינת הסכם מחייב מבחינה מוסרית. אם נחקקו חוקים

בתחום יחסי העבודה, הרי כיוונם היה עידוד הסכמים ולא חיובם בכוח החוק.

הדעה שהנחתה את מערכת החקיקה היתה — כי טוב יותר שהחוק יתערב עד כמה שפחות ביישוב סכסוכי עבודה בין עובדים למעבידיהם. הפרלמנט הבריטי קשר עצמו לדעה זו, וראה צורך לצייד את הממשלה במערכת חוקים שיש בה כדי לעודד, לתמוך ולשכלל את מוסד המו"מ הקיבוצי החופשי.

הוועדה בהתייחסה לבוררות חובה — או בני-סוּחה: "תיווך חד-צדדי" — מציינת, כי כמה איגודים מקצועיים הביעו את הדעה בפניה, כי יש להחזיר את התיווך החד-צדדי, וביניהם ניתן למנות את איגוד התובלה, איגוד עובדי ההנדסה ועובדי שירותים מוניציפליים. לדעתם יאפשר להם הדבר לאלץ מעבידים להכיר בנציגות העובדים ולנהל עימם מו"מ.

עמדת המעבידים, לעומת זאת, היתה שונה. הם אינם סבורים, כי יש להחזיר את שיטת התיווך החד-צדדי. לדעתם מחבלת דרך זו במו"מ חופשי. יתר על כן, בגלל המורכבות, המאפיינת כיום את ההסכמים, אין תועלת במסירת ההכרעה לידי גוף זר להסכם.

מעניין לציין, כי בעוד שבאנגליה, העובדים הם בעד צורה כלשהי של התערבות המדינה, ואילו המעבידים מתנגדים לכך, הרי בישראל התמונה הפוכה: נציגי העובדים והסתדרות הם נגד תיווך חובה, או תיווך חד-צדדי, ואילו המעבידים או מפלגות המזוהות כמייצגות את האינטרסים של המעבידים הפרטיים, הם בעד תיווך חובה. ההסתדרות אינה זקוקה לסיועה של המדינה על-מנת לאלץ מעביד או מעבידים להכיר בארגון העובדים או לאלץ לנהל מו"מ, שהוא המוטיב המרכזי בעמדתם של אותם איגודים מקצועיים באנגליה, שהם בעד תיווך חד-צדדי. הוועדה בדעה, כי תיווך חד-צדדי לא יתרום תרומה רצינית להרחבתו ולשכלולו של המו"מ.⁶

נכון הוא, כי כאשר מצויה בידי האיגוד המק-

5. Lord Donovan; Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1965-1968)

6. דו"ח הוועדה, עמוד 68 סעיף 269.

צדדי היכולת להציג את תביעות העובדים לגוף שלישי (כאשר המעביד מסרב לנהל מ"מ), מחליש הדבר את סרובו של המעביד להכיר בארגון העובדים. ואף על פי כן מבחנו העיקרי של האיגוד המקצועי הוא באיזון מידה יזכר על-ידי המעביד כגוף לניהול מ"מ עימו, בלי להיזקק לגורם חיצוני כלשהו שיאלץ את המעביד להעניק לו הכרה זו.

כאמור, הוועדה התנגדה להתערבות נוספת בשביתות בלתי-מאושרות ואף להצעת חוק הדין בביצועו של הסכם שנחתם.

הסכם עבודה אינו דומה לחוזה, ועל כן אין לחוקק חוק לכפיית ביצועו. לדעת הוועדה צעדים כאלה אינם רלבנטיים לבעייה ולהיקפה, וברוב המקרים תהיה הפעלתו בלתי מוצדקת או שלא ניתן יהיה לבצעו. אנשי הוועדה סבורים, כי רוב השביתות הבלתי מאושרות והבלתי מוסמכות גובעות בעיקר מן העובדה שהשיטות בבריטניה לניסוח הסכמי-עבודה ולניהול המ"מ אינם משוכללים ובלתי-מספיקים, וכל נסיון לכפות נהלים וסדרים בלתי-יעילים ב-הסכמי העבודה יחריפו את הבעייה יותר מאשר יועילו.

בעקבות דו"ח ועדת דונובן, פרסמה הממשלה ספר לבון, שדן, בין השאר, במצבים בהם תינתן לשר העבודה והפריזון הזכות להתערב בסכסוך, אם יתפתח לשביתה, או יגרור אחריו התפתחות יות חמורות אחרות.

ואלה המצבים, בהם תותר התערבות:

א. כאשר המעביד מסרב להכיר באיגוד המקצועי והוועדה ליחסי עבודה (C.I.R. Committee of Industrial Relations) סבורה, כי האיגוד המקצועי הוא גוף יציג. במקרה זה מחייב השר את המעביד להכיר באיגוד, ולא רק להכיר בו, אלא לנהל מ"מ. אם המעביד מסרב עדיין לנהל מ"מ עם האיגוד המקצועי, יוכל האיגוד לחייבו על ידי בוררות חד-צדדית.

ב. אם הוכרזה שביתה רשמית, אך יש ספק, שאין היא נתמכת על-ידי רוב הציבור, ניתן לאלץ את האיגוד לקיים הצבעה חשאית לאישור השביתה.

ג. אם השביתה הוכרזה, לא על פי הכללים המקובלים, או לא קדם לה מ"מ בין הצדדים, תתאפשר התערבות רק אם קיים חשש להתפתחויות ציבוריות חמורות בעקבות השביתה.

למעשה, התכוונה הממשלה להציע לפרלמנט הצעת חוק כוללת לטיפול במערכת יחסי העבודה, אך הדבר לא יצא לפועל, כיוון שהאיגודים המקצועיים לחצו על ממשלת הלייבור לדחות את הגשת ההצעה. בינתיים, בבחירות שנתקיימו בשנת 1970, נפלה ממשלת הלייבור והממשלה השמרנית שעלתה תחתיה הגישה את הצעת החוק, כולל סעיף, אשר לפיו הסכם עבודה קולקטיבי יהיה תופס מבחינה חוקית גם אם אחד הצדדים יתבע זאת (עד כה היה הסכם העבודה מחייב, אם שני הצדדים מודים בו).

סעיף שני בחוק מאפשר לממשלה להכריז על תקופת צינון של 60 יום, לפני שניתן לצדדים לנקוט בשביתה או בהשבתה.

האיגודים המקצועיים יצאו בהתקפה ציבורית גדולה וחריפה נגד הצעת החוק מעל בימת הפרלמנט ואף עוררו את דעת הקהל, כולל ארגון הפגנות ואף גיוס תמיכה ציבורית מגופים בין-לאומיים ובראשם ה-I.C.F.T.U. בישיבת ההנהלה של גוף זה, שהתקיימה בב-ריסל בין ה-8 ל-10 בדצמבר 1970, נתקבלו החלטות בגנות הצעת החוק שהוגשה לפרלמנט על ידי הממשלה, שכן יש בה כדי להצר את זכויותיו של האיגוד המקצועי למאבק מקצועי, ולהטיל תביעות ועונשים כבדים על האיגודים — ראשיתם וחבריהם — שאין להם עדיין תקדים באנגליה.⁸

7 דבריו של ויקטור פתר, מזכיר ה-I.C.F.T.U., ינואר 1971.

8 מתוך החלטות ה-I.C.F.T.U., לפי הצעת החוק האנגלי: — בית הדין המיוחד באנגליה יוכל להטיל על האיגוד המקצועי עונש כספי עד 100,000 לירות שטרלינג על הפרת הסכם.

את זעם המבקרים עורר גם סעיף אחר, המטפל בעובדים ששבתו שביתה פראית. לפי הצעת החוק יוכל בית המשפט להזמין את ראשי האיגוד המקצועי לקבל הסבר על מידת שליטתם בחבריהם. ואם ימצא בית המשפט, כי ראשי האיגוד המקצועי לא עשו דיים, כדי לתחזיר את חבריהם לעבודה, יוכל לתבוע אותם על גרימת נזק למפעל אף על פי שקבוצה זו פעלה שלא על דעת האיגוד⁹, מאחר שלא קיבלה את אישורו לשביתה.

הממשלה השמרנית מוכנה לעשות בתחום התקיקה ביחסי העבודה את אשר ממשלת הלייבור נמנעה לעשות, ואף הרחיקה לכת עוד יותר בהצעותיה, למרות מחאותיהם של האיגודים המקצועיים באנגליה.

9. בוררות חובה בישראל

בדיון על תיקון חוק יישוב סכסוכי עבודה, תשכ"ח—1968, גיצלו חברי הכנסת את התודעה דמנות להביע את דעתם על מערכת יחסי העבודה מעבר לתיקון המוצע, הכולל בוררות חובה. המפלגות בכנסת נחלקו לשני מחנות. האחד — בעד בוררות חובה, ועליו נמנים: גח"ל, ל"ע, הרשימה הממלכתית (ע"מ) ואגודת ישראל; והאחר — נגד בוררות חובה: המערך, העולם הזה והפועל המזרחי.

עם הבאת התיקון לחוק יישוב סכסוכי עבודה, המחייב הודעה מוקדמת במקרה של שביתה, מבהיר יגאל אלון, שר העבודה דאז, בהביאו את הצעת החוק לצינון שביתות, כי "החוק המוצע אינו בא למנוע הכרזת שביתות על ידי עובדים, או השבתות על ידי מעבידים. במשטר המושתת על עקרונות של דמוקרטיה, זכות השביתה וההשבתה היא זכות לגיטימית יסודית. זה עתה היינו עדים למפולת של שיטה,

אשר ריסנה באמצעים שונים את המאבק המקצועי הקפיאה למעשה את תנאי העבודה. אלה שראו הישג בשיטה זו של הקפאת המאבק משלמים ביוקר מבחינה כלכלית וחברתית כאחת בעד טעותם.

המאבק המקצועי הוא אחד האמצעים הנחוצים והיעילים להשגת איזון סוציאלי גכון בין ההתפתחות המישקית לבין ההתקדמות בתנאי העבודה ורמת החיים¹⁰.

ש' ז' אברמוב (גח"ל) מזכיר, כי כבר בכנסת החמישית הוגשה הצעת חוק לקבוע תיווך חובה בסכסוכי עבודה הפורצים בשירותים ציבוריים¹¹, ואילו שר העבודה בהצעתו להסירה מסדר היום (14.11.62) נימק: "העיקרון לפיו אנו פועלים, ואין כל סיבה לשנותו, הוא שיחסי העבודה יתנהלו באופן חופשי כיהא למדינה דמוקרטית, בין ארגוני העובדים וארגוני המעסיקים הנוגעים בדבר".

בהתייחסו להצעת שר העבודה לתיקון החוק (הודעה מוקדמת במקרה של שביתה) אומר ש' ז' אברמוב: "היא גטולת חשיבות מבחינה מעשית, אך רבת חשיבות מבחינה עקרונית... גישה רצינית ומציאותית חייבת מעתה להוביל את הממשלה לקבל את העיקרון של תיווך החובה. תיווך חובה, אני אומר, ולא בוררות חובה, לגבי סכסוכי עבודה בשירותים החיוניים, חייב את הצדדים לסכסוך להיזקק לתייווך של הממונה על סכסוכי העבודה".

דעה המחייבת בוררות חובה ואף חוק האוסר שביתות בכלל, מביע חברי הכנסת מנחם פרוש מאגודת ישראל. הוא טוען כי "במשטר הקיים, ביחוד כשהוא נתון בידיו של רוב מכריע פועלי קיימים ארגוני עובדים ומשרד עבודה, עם חוקים ותקנות, ויש אפשרות לחוקק חוקים ולתקן תקנות, ולא להרשות ליחיד ואף ליחידים לעשות דין לעצמם. לפיכך דעתי היא, כי הגיע הזמן לשלול בכלל אפשרות של שביתה וגם של השבתה, ובמקום זאת לחייב

9 מדבריו של Feather בישיבת ההנהלה של ה-I.C.F.T.U. בבריטן.

10 דברי הכנסת, חוברת ל"א, ישיבה ל"א, עמ' 2459.

11 חוברת ח', ישיבה ש"ה, עמוד 621.

בוררות חובה, או תיווך חובה. למנוע מכל צד עשיית דין לעצמו, וכאשר נרחיב חוק בוררות חובה, וכל סכסוך, יהיה אשר יהיה, יובא לצד שלישי, ימצא פתרון יעיל יותר מאשר שבי-תה או השבתה".

לדעת אגודת ישראל, אין צורך לפגוע במשק בשביתות, שהרי בסיכומו של דבר, נזקקים הצדדים לתיווך. אפשר לחייב את הצדדים באורח ישיר להיזקק לצד שלישי, ולפסוח על הצורך בשביתה או בהשבתה.

לפי סברתו של חבר הכנסת אליעזר שוסטק "עתידה כל תכנסת להגיע למסקנה כי בשי-רותים מסויימים של המדינה אסור שתהא שביתה, ואף האיגוד המקצועי יסכים, כי בשי-רותים החיוניים לא תפרוץ שביתה"¹². את ההסתדרות והממשלה הוא רואה כשמרנים וכ-ראקציונרים, מאחר שאינן מסכימות לחוק האוסר שביתות בשירותים החיוניים, וגם משום שאינן מקדמות את המצב בתחום יחסי הע-בודה.

עמדה זו של מזכיר הסתדרות העובדים הלא-מית, מעוררת תמיהה וביקורת מצד חברי כנסת מן המערך. שר העבודה יוסף אלמוגי, בתשובתו למתווכחים, מנסה לצנן את התלהבו-תם של אלה הרואים בהצעת התיקון "אתחלתא דגאולת הבוררות". "אני תומך בחוק על אף העובדה שאני מתנגד חריף לבוררות חובה"¹³. לדבריו, האיגוד המקצועי במדינות שונות בעולם התנגד בחריפות לבוררות חובה, בעוד שהמעבידים, שמרנים ואחרים, תמכו בה תמי-כה מלאה ובלתי מסוייגת. מן הנסיון שהצטבר בארצות דמוקרטיות שהנהיגו בוררות חובה לגבי עובדי מדינה או מפעלים שונים, התברר, כי שיטה זו לא השיגה את מטרתה. יוסף אל-מוגי מביא את חוות דעתו של פרופ' רוברטס, נשיא המכון ליחסי עבודה של האוניברסיטה

בהוואי: "הנסיון שהצטבר באותן ארצות, בהן הנהיגו בוררות חובה זה זמן רב, או אף לפני זמן קצר בלבד, מצביע על העובדה, כי נוצרים מצבים, שבהם פסק הבוררים אינו סופי ואינו מחייב, וכי אחד הצדדים מסרב למלא אחריו. בחברה דמוקרטית מעטים הם האמצע-עים, יחסית, העשויים לכפות על האנשים לעבוד בתנאים בלתי-הוגנים, לפי הרגשתם". הוא מביא לדוגמא את בעיותיו של דה-גול בצרפת, לאחר שהממשלה קבעה את שכרם של עובדי המכרות, המצויים בבעלותה. "המועס-קים פתחו בשביתה, שנמשכה חודש, בעוברים על החוק וכהפירם את צו הממשלה בדבר חזרתם לעבודה. כפייה אינה משיגה יח-סים הוגנים ואין היא עשויה לשמור ולהבטיח שלום תעשייתי".

שר העבודה מצטט גם את דעתו של הנשיא קנדי: "ממשלה הלוקחת על עצמה תפקיד להתערב בשכרם ובתנאי עבודתם באמצעות בוררות חובה, תאלץ, כמו כן, לווסת מחירים ושאר מרכיבים בכלכלה". לאחר שהוא מביא דעה דומה מפי הנשיא ניקסון, קובע שר העבו-דה, כי "התיאוריה של בוררות חובה בכל הארצות בהן הנהיגו אותה, לא הצדיקה את עצמה, ופשטה את הרגל. בשום מקום לא היה לחוק זה ערך".

כמו כן טוען אלמוגי, בהתנגדותו לבוררות חובה, כי לא רק שתיווך חובה אינו צודק ואינו מועיל, אלא שקשה להגדיר שירות חיוני מהו: "שירות חיוני למה? אם זה שירות חיוני לבטחון, ברור שצריך לאסור שביתות במערכת הבטחון על עובדי צה"ל, במקרים מסויימים בנמלים, במקרים מסויימים במפעלים שונים, ובשעה שאנו נמצאים במצב הירום הרי שצריך לאסור שביתות ב-30-45 אחוז מן המפעלים ובארץ"¹⁴.

12 דברי הכנסת, חוברת ט', ישיבה שמ"ט עמ' 712.

13 דברי הכנסת, ישיבה שמ"ט, חוברת ט', דף 726.

14 דברי הכנסת, ישיבה שמ"ט, עמוד 67.

10. בוררות חובה באוסטרליה

אוסטרליה היא בין המדינות המעטות בעולם החופשי בה קיימת בוררות חובה¹⁵. היחס לבוררות חובה נתון בוויכוח בשני מישורים: הוויכוח העקרוני-אידיאולוגי, שביסודו שלילה, צמצום או הגבלת החופש למאבק מקצועי, והוויכוח המעשי — באיזון מידה סייע המוסד לבוררות חובה לאווירה של שקט בסקטור ה-תעשייתי ולנורמליזציה במערכת יחסי העבודה בין ציבור העובדים לבין המעבידים. נראה תחילה מה היו באוסטרליה גישות הצדדים לבוררות החובה.

גישת האיגוד המקצועי

יחסם של האיגודים המקצועיים לבוררות החובה לא היה אחיד, אם כי רבים מנציגי העובדים סבורים, כי מוסד הבוררות מגביל את צעדיהם, וכי יכלו להשיג הישגים ניכרים יותר לולא הוגבלו על ידו.

לפי הרגשתם נטו, ברוב המקרים, החלטות של בית הדין לתיווך חובה לטובת המעבידים, ואף על פי כן לא הגיעו העובדים להחלטה קיצונית בדבר היגתקות ממוסד תיווך החובה. בדיעבד הם שיתפו פעולה עם בית הדין לעבודה, ובד בבד הביעו האיגודים את נכונותם להשתמש בגשק השביתה, כאשר סבורים היו, כי יעלה בידם להשיג בדרך זו את מטרותיהם.

עמדת המעבידים

כתחילה נמנו המעבידים על המתנגדים להנהגת בוררות חובה, וזאת מתוך הנחה כי כוחם גדול יותר מכוחם של האיגודים המקצועיים, וכי יוכלו להסתדר עם העובדים במחיר נמוך

ואם שירות חיוני גם לבריאות, צריך להוסיף עוד כ-20% מסך כל המפעלים במשק, ועל כן אין שר העבודה סבור, כי בוררות חובה תסייע במידה רבה לרגיעה ולשקט בתחום יחסי העבודה.

באשר להעמדת צווי ריתוק מול בוררות חובה, טוען השר, כי בוררות חובה כחוק חלה על הכל (לקבוצות המוגדרות בחוק), ואילו צווי-ריתוק הם למקרים מסויימים ובודדים ונתונים להתלטת הממשלה. קבלת החוק של בוררות חובה משמעה — קבלת דבר שהוא בניגוד לרצוננו גם במישור הכלכלי. חלוקת ההכנסה הלאומית נקבעה על-ידי מאבק חופשי, ואם קבוצה מסויימת תלך לבוררות, הרי בכך היא תפקיע את המאבק החופשי מידיהם ותמסרהו להכרעת שופט או בורר, ולו גם הטוב ביותר והתגון ביותר. אולם ברור הוא, כי מה שיפסוק הבורר יחול מיד על כל שאר קבוצות העובדים, ובצורה זו יופקע מאבק זה מן הציבור ומן החברה הישראלית, ויימסר להכרעת שופט או בורר¹⁶.

הדיון בכנסת בנושא זה הועלה מאז שתי פעמים נוספות וטרם סוכם, אולם עמדת הממשלה היא, כי גם במצב הנוכחי, ביחסי-העבודה במשק, אין מקום לבוררות חובה, כי "לאור ההתפתחויות החדשות במבנה המשק, התשלכות של הטכנולוגיה המודרנית, לרבות אוטו-מציה, והריכוזיות הגדולה של אחריות מישקית רחבה בידי קבוצות עובדים קטנות, יהיו לחוקים מסוג זה עוד פחות 'שיניים' משנדמה היה בעבר שיכולות להיות להם. יתר על כן, חוק מסיבי, שאין כל בטחון ביעילות הסנקציות שאפשר להפעיל לצורך אכיפתו, לא זו בלבד שלא יועיל, אלא שהוא אף עלול לגרום לביזוי המשפט — דבר אחרון שמדינת חוק רוצה בו"¹⁶.

15 דברי הכנסת, ישיבה שמ"ט, עמוד 67.

16 ירחון העבודה וביטוח לאומי, מס' 3, 1971, עמ' 128.

17 החוק נתקבל לראשונה ב-1900.

יותר מאשר עם המוסד לבוררות חובה. אולם במשך הזמן נשתנתה דעתם, והיום הם תומכים בלהבים של מוסד זה.

השימוש בבוררות חובה באוסטרליה לא בא במפתיע, אלא כההליך של התערבות גדלה ותולכת של הממשלה במערכת יחסי העבודה. בדיון על החוק שנתקיים בפרלמנט האוסטרלי במשך השנים 1891-1892, טענו מחייבי החוק, כי באמצעותו יעלמו כ-85% מן הסכסוכים, ולא יתעורר עוד הצורך לשבות, כך שבסיכומו של דבר יהיו מרוצים מן החוק הן העובדים והן המעבידים.

קשה אמנם להעריך מה היה קורה ב-70 השנים האחרונות בלי המוסד לבוררות חובה, אך מכל מקום אנו מוצאים, כי גם בארץ זו גדל מספר השביתות מ-188 שביתות עם 78,700 שובתים בשנת 1967, ל-590 עם 180,000 שובתים בשנת 1970.¹⁸

גידול זה חל בתקופה, בה קיימת תעסוקה מלאה, ואם בכל זאת הולכים ומתערערים יחסי העבודה ועולה מספר השביתות, הרי הסיבות לכך הן, כנראה:

א. אי-שביעות רצון ממוסד בוררות החובה, שאינו עונה על צרכי שנות השבעים.

ב. עלייה בכוחן ולחצן של קבוצות מקצועיות ואקדמאיות, שאינן מוכנות להסתפק במה שיוכלו להשיג באמצעות בוררות חובה, והן מעוניינות בהישגים נוספים, אותם הם מקוות להשיג על-ידי שביתות.

ג. אי-שביעות רצון ממוסד לקביעת שכר בשירותים הציבוריים, שהחלטותיו לגבי תביעות השכר של העובדים, רחוקות מלספק את דרישותיהם. לדוגמא: איגוד המתנדסים תבע ב-1969 תביעות שכר שהסתכמו ב-45% ואילו C.P.S.B. Commonwealth public service)

Board) התליט רק על 11% בלבד. פער זה בין התביעות לבין החלטת בית הדין דוחפות איגודים מקצועיים, במיוחד בענפי השירותים, להשתמש, למרות האיסור, בנשק השביתה, ובכך לא רק לערער את מערכת יחסי העבודה, אלא אף לבוא בהתנגשות עם החוק. לכן, גם באוסטרליה, בה קיימת בוררות חובה, לא נמצאה התשובה להשגת שלום תעשייתי ולצמצום מספר השביתות.

11. סיכום

למרות העובדה, כי מספר השביתות הבלתי מאושרות הוא בקו עלייה (באנגליה, בישראל ואף באוסטרליה) — במיוחד שביתות בסקטור הציבורי, אשר מהן סובלים לא המעבידים אלא ציבור הצרכנים של השירותים — אין הממשלה¹⁹ ומפלגות הפועלים באנגליה ובישראל רואות בבוררות החובה פתרון לבעיה זו. לדעתן, החקיקה המגבילה את זכויות השביתה, פוגעת בעקרון המאבק החופשי ובמוסד המו"מ הקולקטיבי (במקביל לכך, מפקפקים באוסטרליה ביעילותו של החוק הקיים). את הדרך לשיפור מערכת יחסי העבודה הן רואות יותר בתחום טיפוח הערכים, הגוהלים והסייגים (גם על יסוד חקיקה), שיעודדו וירחיבו את המו"מ הקיבוצי ויבטיחו את ביצועו. זו היא אף דעת הוועדה הציבורית שמונתה בישראל על ידי שר העבודה ב-1969: "רבים מסכסוכי העבודה פורצים מסיבת אי-שמירה או אי-הבנה, או אי-בהירות של סעיפי ההסכם, ועל כן הדרך לשיפור מערכת יחסי העבודה אינה באמצעות בוררות חובה, אלא בכתיבת הסכמים ברורים, בהירים ומקיפים, בקביעת כללי מאבק גם בעזרת תחיקה במקרה שאין הסכמה, ובכיבוד הסכמים"²⁰.

18. Commonwealth Bureau of Census and Statistics Annual Labour Reports

19. ההתייחסות היא לממשלת הלייבור בלבד.

20. ממצאי הוועדה הציבורית ליחסי עבודה בראשותו של השופט ד"ר לם, 1969.

- .1 .British Journal of Industrial Relations Vol. 9, 1971, 330-352
- .2 .McCarthy, W.E.J.; Industrial Relations in Britain
- .3 A Guide for Management and Unions, Lyons Publishers
- .4 Lord Donovan; Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1965-1968)
- .5 .Flanders, A. (ed); Collective Bargaining
- .6 .Stevens, C.M.; Industrial Relations, Vol. 5 No. 2, Feb. 1966
- .7 .International Labour Review, Feb., 1957
- .8 .The Journal of Industrial Relations, Australia, Vol. 12, No. 3, Nov. 1970
- .9 .Kohn, O., Freud; The British Journal of Industrial Relations, 1969
- .10 .Dunlop, J.T.; Collective Bargaining, 1949
- .11 .Free Labour World, 1971, January
- .12 .Walker, K.F.; Industrial Relations in Australia, 1956
- .13 חמרכז הישראלי לניהול — ישוב סכסוכי עבודה.
- .14 ממצאי הוועדה הציבורית ליחסי עבודה והמלצותיה בראשותו של ד"ר לם.
- .15 דברי הכנסת — חוברת ח', ט', ישיבה שמ"רשמ"ט, 1968.
- .16 דברי הכנסת — ישיבה קנ"ט, פברואר 1971.
- .17 דברי הכנסת — ישיבה קס"ד, מארס 1971.
- .18 קיסר י' ; "הסתדרות כללית או בורות חובה ז", "דבר", 27 במארס 1969.
- .19 ירחון העבודה, אדר תשל"א, 15.3.71, משרד העבודה.
- .20 מקראות במינהל, שבט תשל"א, מס' 28, פברואר 1971.
- .21 פרופ' זמיר י' ; הסדר תחיקתי לארגוני עובדים ומעבידים, המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- .22 יחסי עבודה וועדי עובדים ; דיון בהשתתפות ד"ר רידמן, המכון למחקר כלכלי-חברתי של ההסתדרות.
- .21 משל י' ; תמורות במערכת יחסי העבודה, הוצאת ההסתדרות הכללית של העובדים, המכון למחקר כלכלי וחברתי, הוועד הפועל.
- .22 סקרי דעת קהל על החסתדרות, אוקטובר 1970 (שאלות על האיגוד המקצועי ויחסי העבודה).

ליקויים ופגמים בשיטה הקיימת לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

דברים בעקבות הצעת התזכיר להצעת חוק הגימלאות
לנפגעי תאונות דרכים*

מאת חנוך אריאל**

הפרטי של הנפגע, הנוגע רק לו ולחברת הביטוח אותה הוא תובע — אלא הוא עניינה של החברה בה הוא חי, שכן השימוש בדרכי המדינה הוא חלק בלתי נפרד ממישקה וכלכלתה, וקורבן של דרכים אלה אינו קורבן היחיד אלא קורבן המשק כולו.

על פי הנחה זו יש, איפוא, לפצות את הקורבן ללא קשר לקיומה של אחריות מצד מישתו אחר לפגיעה זו, או למידת אשמתו של הנפגע עצמו לתאונה. השיטה הקיימת מבוססת על דיני הנזיקין — לפיה קיימת חובת פיצוי רק אם יש "אשם", האחראי ב"רשלנותו" לתאונה — ועל מידת אשמתו של זה בניכוי "אשמתו" של הנפגע עצמו.

נקודת המוצא לבדיקה חדשה זו היא פגיעת הנפגע, ולא אחריותו או אי-אחריותו של הפוגע, וכן הפיצוי הנאות היעיל לקורבן הפגיעה. בדיקה זו גוררת אחריות בדיקת ליקויים אחרים, כגון — גובה הפיצוי, הערכת הנזק,

מבוא

מכת נפגעי תאונות דרכים¹ בעולם כולו העלתה במדינות שונות ובכללן ישראל הרהורים על השיטה, בה מפוצים נפגעים אלה על נזקיהם.

נראה לי כי אין לחלוק על הדעה, שהיקף הבעייה מחייב לבדוק מחדש את דרך הפיצוי הנהוגה בארץ, כדי שאפשר יהיה לדעת מה וכיצד יש לתקן ולשפר.

בדיקה מסוג זה כבר עברה בארץ שני שלבים²: האחד בדו"ח הוועדה הבינמשרדית לענייני נזקים מתאונות דרכים ותאונות עבודה מיולי 1966, והשני הצעת התזכיר האמור להצעת חוק הגימלאות לנפגעי תאונות דרכים, מטעם משרד המשפטים, שהופץ לאחרונה.

יסודה של בדיקה זו הוא בהנחה, כי עניינו של קורבן תאונות הדרכים — אינו רק עניינו

* מאמר זה הוכן לפני הצעת החוק החדשה, שהובאה בינתיים לקריאה ראשונה בכנסת.

** סגן היועץ המשפטי, המוסד לביטוח לאומי.

1 מספר הרוגי תאונות הדרכים הגיע בארץ בשנת 1971 ל-658 ומספר הפצועים ל-21 אלף (הנזק הכלכלי מוערך בכ-600 מיליון ל"י).

2 בדיקה זו נערכה ונערכת כיום גם ברוב ארצות העולם, ושיטה חדשה של פיצוי, המושתתת על עקרונות של אחריות מוחלטת וחידושים רבים אחרים, הונהגה בשתי מדינות לפחות: במדינת מסצ'וסטס בארה"ב ובמדינת ססק'וואן בקנדה.

ראה גם: Keeton & O'Connell, Basic Protection for the Traffic Victim, (1964).
וכן: American Bar Association, Report of the Special Committee on Automobile Accident Reparations, (1969).

שיטת הפיצוי, יעילות ומתירות (או אי-מהירות) הפיצוי וכיו"ב.

הן בהצעות שהובאו ע"י הוועדה הבינמשרתית, ובהצעת התזכיר החדשה או בדברים שנאמרו ע"י גופים ובודדים שתמכו בהצעה זו, והן בדברי המתנגדים להצעות אלה — לא הוזכרו במידה מספקת ומרוכזת, הליקויים והפגמים הקיימים בשיטה הקיימת³. כמו כן לא הודגשו העקרונות, שיש ליישם כתוצאה מליקויים אלה.

אין מטרתה של רשימה זו לדון ולהעריך את ההצעות האמורות או את דברי מתנגדיהם, ולנקוט עמדה כלשהי לגבי שיטה זו או אחרת. מגמתי צנועה ומוגבלת יותר, שכן מתכוון אני להביא בפני הקורא מספר ליקויים ופגמים, הקיימים, לדעתי, בשיטה הקיימת, ולהציע בפניו לתקנם על-ידי העמדת עקרונות חדשים כפי שאנסה להביאם בסוף דברי.

יתד עם זאת ראוי לציין, כי ביסודה מילאה שיטת הפיצויים הקיימת את מטרתה העיקרית לפצות את הנפגע, בגין רשלנותו של הפוגע על הפסד נזקיו לפי מספר ראשי-נזיקין עיקריים, וכי הרבה נפגעים חייבים תודה לחוק ולשיטה הנוכחית. שיטה זו מאפשרת, בין היתר, קבלת פיצוי על נזקים שנגרמו בעבר, וכן הערכת נזקים לעתיד ופיצוי על כאב וסבל, וכל-זאת ללא קביעת "תקרה" לגובה הסכומים האמורים. על כך יש לברך, כמובן, אלא שתוך כדי ביצועה של שיטה זו נשתרשו בה סייגים וליקויים כה רבים, עד כי לא גותרה הברירה אלא להביא, כאמור, את המצב לתיקונו.

הרכבת מתנדנדת וקרונות גופלים מן המסילה — האם די בתיקון המסילה או בשיפוץ הקרון? או שמא יש לבנות מסילה וקרונות חד-

שים. על כך יש מקום לוויכוח. הבה נראה, איפוא, מהם הליקויים ברכבת ובמסילה, ולאלו אדנים היא זקוקה, בין אם תתוקן ובין אם תיבנה מחדש.

שאלת האחריות והרשלנות "התורמת"

א. חוסר אחריות

כידוע, אחראי הנהג ובעקבותיו חברת הביטוח, רק אם היה "אשם" בתאונה, הווה אומר "רשלן", כלומר — הוא (הרשלן) נהג באותן נסיבות בהן ארעה התאונה, כפי שנהג סביר לא היה נוהג. לא היה הנהג רשלן, אין חובת פיצוי כלל ועיקר.

אמנם יש להודות, כי בשאלה זו חלה התקדמות מצד הגוגעים בדבר. כלומר — יש תודעה ורצון לקבוע אחריות מוחלטת לפחות עד תקרה מסויימת, אולם פתרון שלם אין עדיין. הוא הדין בשאר מקרי תאונות, כגון — "פגע וברח", "נהגים ללא רשיון" וכו'.

מן הראוי לציין, כי חברות הביטוח הקימו גוף מיוחד לכך (מ.מ.מ.), שנועד לפצות את המעורבים במקרים אלה. אך גם כאן אין הפיצוי עונה על כל המקרים ואין הוא פיצוי מלא.

ב. רשלנות "תורמת" של הנפגע

חמורה לא פחות היא בעיית אחריותו של הנפגע עצמו (כאשר קיימת, כמובן, גם אחריותו של הנהג).

הסכום שיקבל הנפגע, או אם נפטר כתוצאה מן התאונה, הסכום שיקבלו התלויים בו —

3 כוונתי, בעיקר, לשאלות, הנוגעות להערכת הפיצוי ולנובע מכך, ולא דווקא לשאלת האחריות. לדעתי, גם לא הוקדשה לכך תשומת-לב מספקת בפרסום: "ההסדר לפיצוי נפגעים בתאונות דרכים — עקרונות להצעת רפורמה בישראל" (פרק רביעי); פרופ' י' אנגלרד. הוצא לאור מטעם המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מתקזז באחוזים לפי מידת "תרומתו" של הנפגע לאותה תאונה, אם, כמובן, היתה כזאת. אם ייקבע, לדוגמא, כי הנפגע "תרם" 40% לתאונה — יקבל הנפגע או התלויים בו רק 60% מן הנזק שהיה נפסק לו או להם. כמוזכר לעיל, כמו בשאלת האחריות, מתבססת שיטה זו על מידת "האשמה" של כל אחד מן המעורבים בלי להסתפק בשאלה — מי יצא נפגע ומה מידת הפגיעה שסבל.

הערכת הנזק לעתיד

בשאלה זו של הערכת הנזק, ראוי קודם כל להזכיר, כי מאחר שהחלטת בית המשפט היא חד-פעמית, עליו לקבוע, בעזרת הכלים העומים לרשותו, את מידת נזקיו של הנפגע או של התלויים בו תוך הערכה חד-פעמית משוערת לכל התקופה בעתיד.

א. הערכה משוערת של הנזק הכספי

לצורך הקביעה האמורה מוטל על בית המשפט להעריך הערכה משוערת, המורכבת מכמה וכמה הערכות: הערכת שכר או הכנסה משוערת למשך שנים רבות לעתיד, הערכת תנודות בשכר, עלייה או ירידה ביוקר המחייה, ובמצב כוח העבודה במשק, הערכת תוחלת חיים וכדו' — דבר הנבצר מבנת-תמותה לעשותו אף לגבי יום המחר. מיהו, איפוא, האיש שיוכל לחזות את העתיד למשך תקופה כה ארוכה, ובפרטים כה רבים?!

דברים כדורבנות בפני בית המשפט העליון בעניין זה⁴:

"כשאנו עוברים אל אומדן הפסד ההש-תכרות בעתיד, רגלינו עומדות באוויר והכל הוא בגדר השערות וגיחושים...

המדובר הוא כאן בתקופה של 34 שנים לעתיד לבוא. כשאנו משקיפים אחורנית על פני תקופה כזו, אנו מוצאים עצמנו עדים למאורעות כבירים ששינו את פני העולם... מי שינסה להתנבא מה צפון לנו ולעולם בתקופה כזו בעתיד, הריהו שוטה גמור ומתחייב בנפשו. בעניין ה-קונקרטי של השכר שאנו עוסקים בו: לפני שלושים וארבע שנה היתה משכורת חודשית של בעלי מקצוע מעולה 10-12 ל"י, ונחשבה למשכורת טובה ומכובדת. מה עלה לנו מאז? המשכורות הוכפלו פי חמישים עד מאה ועדיין אין לראות את קץ העלייה, ואימתי — אם בכלל — תתחיל ירידה".

האומנם ניתן להעריך הפסד ל-34 שנים? מי שסבור עדיין, כי אמנם השיטה הקיימת משמשת את העיקרון של "החזרת המצב לקד-מותו" (של הנפגע או של התלויים בו), אינו אלא טרעה או מיתמם ודוגל בעיקרון, רצוי אמנם, אך אינו קיים במציאות, אלא במשא-לות-לב בלבד.

מאלפים ונוקבים דברי בית המשפט העליון גם בעניין זה⁵:

... "אציין אך זאת בלבד, שאין אני גורם מתן גושפנקה שיפוטית למה שמתחזה ומתיימר להיות קביעת נזקו של אדם לעתיד לבוא, ולאמיתו של דבר אינו אלא אשלייה בעלמא כאילו מסוגלים אנו ל-העמיד את הניזוק באותו המצב (ולו רק המצב הכלכלי בלבד), אשר בו היה עומד אילולא נזקו. לא יאה לו לבית המשפט לעשות צדק בדרך של יומרנות ומצגי שווא. נאה לו לצדק שייעשה בדרך של הודאה על האמת, והאמת היא שאין נזקי העתיד יכולים להיקבע על ידי בית המש-פט כי אם על דרך האומדן בלבד, כשודא דדייני".

4 ראה מאמרו של פרופ' א' ידן: "פסיקת פיצויים לאחר שינוי נסיבות". "הפרקליט", כרך כ"ז, חוברת ג', עמ' 306.

5 ע.א. 77/67, פסקי דין כרך כ"א, חלק שני 128, בעמ' 135 מפי השופט ברנזון.

6 דברי השופט ח' כהן בע.א. 629/70, פס"ד כרך כ"ה, חלק שני 299, בעמ' 307.

ג. גיל כוח העבודה

בדרך כלל מוערך כוח העבודה (כמכסימום) לגיל 65 שנה⁷, וזאת על אף העובדה שהמצב הקיים אינו מצדיק קביעה כזו במקרים רבים. גם על-כך כבר אמר בית המשפט העליון⁸:

"אכן מקובל לחשוב את הפסד ההשתכרות בעתיד של עובד שכיר לפי גיל פרישה מעבודה של שישים וחמש שנה, אבל הנחה מקובלת זו אינה הלכה משפטית שאינה ניתנת לשינוי, ואני חושב שלא רחוק היום, בו נצטרך לעשות בה רביזיה כדי להתאים את החוק למציאות. הנסיון מלמדנו, כי אין עובדים ששים לפרוש מעבודה סדירה בהגיעם לגיל הפנסיה... והם מעדיפים להישאר בעבודה ממש עד כלות כוחותיהם..."

ובהמשך הדברים:

"החוק אינו יכול להישאר שווה-נפש להלך רוח זה, ובתי המשפט, כפרשני החוק, לא יוכלו שלא לתת דעתם על כך ולראות שהחוק יתאים לתנאי החיים ולדרישות הצדק".

חמור במיוחד לפי הערכה זו של גיל העבודה מצבן של אלמנות שהן צעירות בהרבה מגיל בעליהן, אשר נהרגו בתאונה. ההערכה העיקרית מתבססת על תמיכת הבעלים בנשותיהם עד הגיעם לגיל הפרישה מן העבודה ולא לפי גילן⁹.

הוא הדין בקשיי הערכה של כאב וסבל⁷, ועל אחת כמה וכמה בהערכת אובדן חיים, כפי שנאמר בדברי בית המשפט העליון⁸:

... "ועל כורחך אתה אומר, כי ראש גזיקין זה, לא במידות ובמשקולות של הגיון ייבחן. מקורו לא בתבונה אלא במו-סר וברגש: הכורח להגיב על מעשהו המסוכן של הפוגע הרשולן... לא ייתכן, כי מי שפוצע וחובל וממית ייצא נקי ופ-טור ושמה רק מפני שמכתו היתה כה מוצלחת עד שלא זו בלבד שהיא קיפחה את חיי הזולת, אלא "אכלה" את התובע שבהם"... עדיין מתעוררת השאלה, כמ-עט במלוא החומרה שבה, בבואנו לעשות את חשבון הנפש — את חשבונה ותשל-מה וכפרתה של הנפש שנכרתה בעטיו של המזיק".

ב. הערכת המצב הרפואי לעתיד

הוא הדין, ואין להשחית מלים רבות על כך, בעניין ההערכה המשוערת של התפתחות מצבו החולני של הנפגע כתוצאה מהפגיעה. גם כאן על בית המשפט, בהתאם לשיטה הקיימת, לחתוך בבשר החי ולהעריך באופן חד-פעמי את התוצאות והתוצאות הכרוכות בהתפתחות לעתיד לבוא.

טעה בית המשפט בשומו את העתיד להתפתח בגופו של הנפגע — נסתמו שערי הפנייה ואין הוא, הנפגע, יכול לחזור ולבקש לדון מחדש במצבו החולני כפי שהתפתח לאמיתו של דבר.

7 ראה מאמרו של ש' מורד: "למען אחידות הפסיקה בפריט של כאבים וסבל בתביעות נזיקין" "הפרקליט", כרך כ"ח עמ' 115. כלולה בו הצעה בדבר מודד קבוע לעניין הערכת כאב וסבל.

8 מפי השופט זילברג (מ"מ הנשיא) בע.א. 15/66 פסקי-דין כרך כ', חלק שני 455, בעמ' 463.

9 אם היה הנפגע קרוב לגיל זה, או עבר אותו, תהיה אמנם ההערכה לתקופה של מספר שנים נוספות. מאידך, אם יתברר כי הנפגע חולה במחלה שאינה קשורה בתאונה וכתוצאה מכך תוחלת חייו קטנה יותר או כושרו נפגם בגיל צעיר יותר, ילך ויפתח הגיל המכסימלי של 65 שנה לצורך הערכת כושר ההשתכרות.

10 מפי השופט ברנזון בע.א. 491/64, פסקי-דין, כרך י"ט, חלק ראשון 575, בעמ' 528.

11 אומנם במקרים בהם היה הבעל זוכה לפנסיה בגיל זה, נלקח בחשבון ההפרש שבין הפנסיה שהבעל היה מקבל לבין הפנסיה שהיא מקבלת, אם היא, כמובן, מקבלת. אולם אין התחשבות מספקת בכך, כפי שנזכר בפסק הדין שצוטט לעיל, כי במקרים רבים, יש להניח שהבעל היה עובד עד כלות כוחותיו, כדי לפרנס את אשתו הצעירה ממנו ואת ילדיו.

המזיק או חברת הביטוח מ"טובות הנאה"
אלה? ¹²

ה. נשואיה של האלמנה

גישאה האלמנה, טרם נפסקו פיצוייה, למי שיכול לכלכלה ולפרנסה, כפי שפירנסה בעלה המנוח שנהרג בתאונה — לא ייפסקו לאלמנה פיצויים בגין הערכת הפסדי-תמיכת בעלה בה (שנהרג) לעתיד.

גם בעניין זה ניתן לשאול — מדוע יהנה המזיק ממצב דברים אלה?

עד לפני זמן לא רב אף העריך בית המשפט את סיכוייה של כל אלמנה להינשא, לפי גילה, מראה פניה, מספר ילדיה וכו', וערך סיכוייה להינשא (באחוזים) — נוכח מסכום הפיצויים המהווים. הלכה זו בוטלה לא מכבר על-ידי בית המשפט העליון ¹⁴. נביא להלן קטע קצר בלבד ¹⁵:

"לדעתי פגיעה מכוערת היא בכבודה של אלמנה לא רק לחקור אותה על סתרי ליבה ועל אורח חייה ועל תוכניותיה האישיות לעתיד, אלא גם לראות את הנזק שהיא סבלה במות עליה בעלה, כאילו מופחת הוא, או עשוי להיות מופחת

אם כתוצאה מפגיעה בתאונה באו גם "טובות הנאה" — הן ינוכו מסכום הפיצויים. גם כאן, לעתים, חמור ומביש הדבר לגבי אלמנה, התו-בעת פיצויים לאחר שבעלה נהרג בתאונה.

מן הסכום המגיע לאלמנה ינוכו "טובות הנאה" שבאו לה עקב התאונה. הווה אומר: אם הקדימה לרשת רכוש או עסק שהיו שייכים לבעלה או שהיו רשומים על שמו — ינוכה ערכם של "טובות הנאה" אלה ¹².

דברים אלה, לא רק שיש בהם להביך ולבייש במקרים רבים, אלא שיש בהם גם כדי ליצור אפלייה ומצבים אבסורדיים. צא וראה אילו תוצאות להלכה זו: בני זוג המוציאים, למשל, את כל כספם, ויהא זה על מותרות, ואין רכוש רשום על שם הבעל — לא ינוכו בגין פריט זה "טובות הנאה", אולם אם האב החליט לחסוך (והחיסכון על שמו) לאחרית ימיו או לצורכי ילדיו — יילקחו בחשבון "טובות הנאה" אלה. הוא הדין אם לא דאג האב, כי נכסים אלה לא יהיו רשומים על שמו.

אף כי זה הדין וכך גם הפסיקה, נשאלת השאלה, מבחינת התגיון והצדק — מדוע יהנה

12 אמנם הוא לא ינוכה לפי ערכו המלא, אלא בית המשפט יעשה חישוב "האצה", דהיינו — יעריך את ערכם הכספי של נכסים אלה, תוך התחשבות בהקדמת המועד, בו ירשה האלמנה נכסים אלה בגין התאונה, לעומת המצב הרגיל, בו היתה יורשת אותו לפי תוחלת חייו לולא התאונה.

13 מן הראוי לציין, כי לאחרונה, דווקא, נערך נסיון לטעון, כי יש לקחת בחשבון, לצורכי הפחתת הפיצוי המגיע לאלמנה, את אפשרויות השתכרויותיה בעתיד אף עד כדי כך "שתתקין עצמה לעבודה מפרנסת". יש להצטער, שטענה זו באה דווקא מנציג המדינה במטרה להפחית את הפיצוי המגיע ממנה, ויש לברך על כך שלא נתקבלה (ע.א. 624/71, פסק-דין כרך כ"ו, חלק שני עמ' 718).

ראה עוד בשאלת הניכוי: ע.א. 77/55 פסקי דין, כרך י' חלק ראשון, עמ' 124; ע.א. 125/57, פסקי דין, כרך י"ב, חלק שלישי, עמ' 1836; ע.א. 158/65, פסקי דין, כרך י"ט, חלק שני, עמ' 678; ע.א. 154/70, פסקי דין, כרך כ"ה, חלק שני, עמ' 43.

14 ע.א. 111/65 פסקי דין, כרך כ"ב חלק שני, עמ' 379, ודג. (דיון נוסף) 14/68, פסקי דין, כרך כ"ג, חלק ראשון, עמ' 771.

15 מתוך ע.א. 111/65 הנ"ל בעמ' 386. מפי השופט ח' כהן. ואעפ"י כן בחיות הערכת סיכויי האשה להינשא כה צמודים ונובעים מהשיטה הקיימת, נשמעה אף ביקורת על פס"ד זה מפרופ' א' ברק. ראה "הפרקליט" כ"ה, חוברת ב', עמ' 289: "אלמנה התלוייה בשני בעלים".

על ידי סיכוי למצוא שוב תומך וגואל
שישא אותה לאשה" 16.

כאמור, לא הצגתי אלא חלק מן הליקויים
הקיימים בשיטה הקיימת, ובמיוחד לעניין הע-
רכת הנזק, אך דיינו במה שהבאתי.

הסחבת

ליקוי נוסף הכרוך לאו דוקא בשיטת הפיצוי
הקיימת, אף כי אין היא נקייה מכך, היא ה-
"סחבת" עד למתן פסק הדין.

השיטה הקיימת מאפשרת דחיית תביעתו של
הנפגע, והעדר חובה לפיצוי כהוא זה, אף כי
אין ספק שבסופו של דבר יתחייב המזיק (או
חברת הביטוח) בפיצוי זה או אחר. המזיק,
כנתבע, יכול בכוח שיטה זו לחלוק על פרטים
רבים בתביעת הנפגע, כמו בשאלת האחריות
והרשלנות ה"תורמת", או בהערכת הנזק,
כגון: היקף הפגיעה והערכת כושר ההשתכ-
רות, המצב הרפואי, "טובות הנאה", וכיוצא
באלה דברים שניתן תמיד להתווכח עליהם
ולהביא ראיות מראיות שונות של עדים, מומ-
חים רפואיים או אחרים, כשכל צד באותו
משפט קורא להם לעזר כנגדו, בהתאם לאינט-
רסים שלו.

גם כאן נוכל להיות מפי בית המשפט העליון 17:

"מה שקובע לגבי דידי הוא הנסיון השי-
פוטי בו נתנסינו, שזמן רב מתבזבז גם
בבתי המשפט המחוזיים וגם בבית משפט

זה על חישובים וחשבונות אלה של הע-
תיד, על דקדוקיהם ופרטיהם ומרכיביהם,
ואין תוצאות החישובים הללו שוות בנזקם
של בתי המשפט. מי שלא שמע ויכוחי
הפרקליטים בבית משפט זה אודות פריט
זה או אחר, בחשבונות העתיד המשוערים
של התובע, לגיטימיותו או אי-לגיטי-
מיותו, דיוקו או אי-דיוקו — לא שמע
ויכוח סרק מימיו" 18.

נסתפק בשאלת הסחבת בבית המשפט בדברים
חמורים שנאמרו לאחרונה בשאלה זו, אף כי
בהקשר אחר לגמרי. למרות שסחבת מסוג זה,
אינה שכיחה בבתי המשפט, וברוב המקרים
אף לא באשמת השופטים, הרי אין חולקים על
כך, כי משפטי נזיקין מתארכים בגין סיבות
שונות, עליהן הצבענו לעיל, ובגלל העומס
הקיים בבתי המשפט. יהיו הנימוקים אשר יהיו,
הנפגע-הניזוק אינו רוצה, ואף אינו חייב,
לדעת נימוקים אלה. הוא מעוניין בפיצוי, אליו
הוא נושא את נפשו העייפה בגין הנזק שנגרם
לו. הוא זכאי, או צריך להיות זכאי, לקבל
במוקדם את הפיצוי או חלק ממנו, כדי שיוכל
ברוב המקרים להתקיים קיום של ממש. סחבת
זו מביאה את הנפגע, לעתים קרובות, לפשרה
או לויתור על חלק מן הפיצוי המגיע לו:

"למרבה הצער בהרבה מקרים יש ושופ-
טים אינם נוהגים לפי סדר זה וגורמים
עוול רציני לצדדים המצפים לגמר משפ-
טם ופוגמים בדמות השופטים ועשיית
הצדק על ידם. מלבד עיוות דין מחושב
ומכוון עקב שחיתות — דבר שלשמחתנו

16 דברים אלה נוטעים בנו תקווה לעתיד, כי גם הנישואים הממשיים לא יהיו גורם להפחתת הפיצוי
המגיע לאלמנה, או לפחות היא תפוצה במידה מסויימת, גם אם נישאה לפני שנפסק בעניינה.
נראה לי, כי טובים הדברים גם לעניין ניכוי "טובות הנאה" של האלמנה מסכום הפיצויים, שהיה
מגיע לה אילולא "טובות הנאה" אלה.

17 דברים אלה נאמרו בשאלה אחרת, אשר בה שרוי עדיין בית המשפט העליון במחלוקת, היינו —
האם יש צורך לערוך חישוב מפורט של הערכת הנזקים לעתיד, או שיש לקבוע סכום גלובלי לפי הערכה
כוללת של הדברים. גם עצם קיומה של מחלוקת זו בזמננו מצביעה על הקשיים הרבים הכרוכים
בהערכת הנזק העתיד עד עצם היום הזה.

18 מפי השופט ח' כהן בע.א. 269/70, 681, 690, פסקי דין כרך כ"ה, חלק שני, עמ' 299 בעמ' 308.
בית המשפט אינו תולה כאן את הקולר דווקא בפרקליטים המייצגים את הצדדים, אלא, כאמור,
בשיטה המאפשרת בזבוז זמן רב לקביעת העובדות וההערכות לצורכי קביעת הפיצוי המגיע לניזוק.

אין שופטי ישראל חשודים עליו — אין לך דבר חמור מעינוי הדין. משפט הנמשך שנים, על אף תקנות סדר הדין הערוכות על בסיס של החשת המשפטים ככל האפשר, הוא לעג לעשיית משפט צדק. גם אם הצד הזוכה בתביעה כספית זוכה בסוף גם בריבית, עבור תקופת ההמתנה, אין בכך כפרה על התמשכות המשפט יתר על המידה. לא אל הריבית גושא האדם את נפשו, שאגב בשיעורה החוקי המירבי של 11% אינה מתאימה עוד למציאות, כי אם למימוש הזכות אותה הוא תובע במשפט. זאת יש לתת לו — כמו כל שירות אחר שהמדינה מספקת לאזרחיה — בהגינות, במהירות האפשרית, וביעילות מירבית. יש להתפלא ולהצטער שלא כל העושים במלאכת השפיטה עושים די בכיוון זה, ואינם חשים עד כמה חותר הדבר תחת אושיות החוק והסדר במדינה. וכבר זעק המשורר הלאומי שלנו, אמנם בתקשר הרבה יותר חמור —
'ואם יש צדק, יופיע מיד!
אך אם אחרי הישמדי מתחת לרקיע
הצדק יופיע —

ימוגר נא כסאו לעד,
הצדק, כמו הגשם, הוא לברכה ולא לקללה, כשהוא בא בעתו וניתן במשורה
נכונה" ¹⁹.

הימנעות משיקום

כתוצאה מן הליקויים שנמנו לעיל נוצר ליקוי נוסף כלהלן: השיטה הקיימת כשהיא מבוססת על הערכת הפיצוי כלפי העבר והעתיד באורח חד-פעמי, כפי שהוא נקבע לנפגע בעת פסיקת

בית המשפט — מביאה את הנפגע על ידי הפיתוי הגדול הטמון בכך להימנע מלהשתקם. השתקם הנפגע בצורה מניחה את הדעת — יוקטן סכום הפיצוי המגיע לו לעתיד, שכן חישוב הפסד השכר הולך וקטן באורח ישיר לטיבו ולמידת שיקומו למעשה. אין השיטה הקיימת מוצאת את עמק השווה בין קביעת הפיצוי ובין מתן העידוד להשתקם. רצונו של הנפגע להשתקם יכול להוות לו פתיון להקטנת הפיצוי, ואילו שכנועו של בית המשפט, כי אין הוא מסוגל להשתקם, מהווה פיתוי לקבלת פיצוי גדול יותר.

על כן, אף אלה הרוצים בכנות להשתקם בכל לבם ומאודם — דוחים זאת ברובם, לעת מצוא, היינו — לאהר שיפסוק בית המשפט את דינם ויקבע את פיצוייהם.

ברוב המקרים שיקום לאחר זמן כה רב אינו יעיל יותר והנפגע-הזוכה מאבד את סיכויי שיקומו, שהם תהליך ממושך למן יום הפגיעה ועד שיקומו ממש. לכך יש להוסיף, כי אם הליכי הדיון מתמשכים והולכים בגין "סחבת", הולכים ואובדים סיכויים אלה באורח ישיר לזמן ההשתהות.

סיכום

ניתן איפוא, לסכם ולומר, כי חובה היא לחתור לקראת פתרון משביע-רצון לנפגעי תאונות הדרכים.

לדעתי ניתן למנוע את הליקויים בשיטה הקיימת אם יושתתו עקרונות הפיצוי על העיקרים הבאים:

א. הנפגע יהיה זכאי לפיצוי ללא בדיקת אחריותו של המזיק ומבלי שיהיה מושפע מרשלנותו ה"תורמת" (שלו עצמו).

19 ע.א. 520/71 פסקי דין, כרך כ"ו, חלק ראשון 456 בעמ' 462, מפי השופט ברנזון.

בעת התקנת המאמר לדפוס נתבשרנו אודות מסקנות הוועדה לפישוט החליכים. לא נתאפשר לנו לבחון ולהעריך כראוי מסקנות אלה לצורך ענייננו, אך מכל מקום הקמת הוועדה ומסקנותיה מוכיחות בעליל קיומם של ליקויים הנוגעים להליכים בבתי-המשפט. אם יבוצעו מסקנות אלה יושג שיפור בתחום זה, אך, כמובן, שאין בו משום פתרון כולל לכל שורת הליקויים עליהם הצבענו במאמר זה.

פ. שיטת הפיצוי צריכה להיות קצרה, בלתי מסורבלת, יעילה והליכיה פשוטים ומהירים.²⁰

ג. הפיצוי יהיה בצורת תשלום עתי ולא חד-פעמי, ויוצמד לערך הריאלי של השכר, כגון לתנודות השכר הממוצע במשק.

ד. קביעת מודדים ברורים להערכת נכותו וכושר השתכרותו בגין החמרת מצב או גילוי פגימה חדשה.

ו. הנפגע יהיה זכאי, נוסף לתשלומים העתיים, למענקים חד-פעמיים או שוט-פים, הדרושים לו בגין נכותו כגון רכב, סידורים מיוחדים בדירה או החלפת דירה, עזרת מטפלת וכו'.

ז. הפיצוי או מיפרעה יינתנו לנפגע מיד או סמוך לקרות התאונה.

ח. הנפגע יהיה זכאי לתשלום העתי לכל ימי חייו, וכן האלמנה, שבעלה נהרג בתאונה, ולא ינוכו מן התשלום "טובות הנאה" שבאו לה עם פטירתו. כמו כן לא יתחשבו בנישואי האלמנה (או ישולם לה מעגק חד-פעמי משמעותי).

ט. הנפגע יהיה זכאי לתשלום עבור כאב וסבל, שיהא צמוד לחומרת הפגיעה.

י. הסדר מיוחד לילדים שנפגעו, אשר יכלול הערכה מחודשת בעת המעבר מק-

בוצת גיל אחת לשניה לפי אפשרויות ההשתכרות במשק.

יא. תיקבע תקרה²¹, שתכלול את מר-בית המפרנסים במשק על כל הכנסותיהם; ההכנסה שמעל לתקרה כזאת, לא תכ-ביד על בעליה הסדרת ביטוח תאונות אישיות מעל הכנסה זו.²²

יב. קביעת הליכי שיקום מידיים לאחר הפגיעה ומציאת איזון לתשלום עתי גם למי שהשתקם, כך שהנפגע לא ירצה להימנע מהליכי שיקום.

יג. הנפגע יהיה משוחרר מתשלום אגרה כלשהי למימוש זכויותיו.

יד. ההסדר כולו צריך להיות מותנה במציאת שיטה, אשר בה ההוצאות המינימליות תהיינה מינימליות.

* * *

קורבן תאונת הדרכים זכאי לפיצוי בזכות ולא בחסד. הבה נחפש דרכים טובות וצודקות יותר כדי להעניק תוכן מלא לזכותו זו. נחשוב על דרכים אלה כאשר נגד עינינו רק טובת העניין בלי לשזור בו שיקולים צדדיים. הבה נאמץ לעצמנו את דברי השופט ברנזון שהזכרנו לעיל: "הנפגע זכאי לפיצוי שיינתן לו בהגיינות, במהירות וביעילות".

20 כאן ניתן לציין, לדוגמא, כי מבחינה זו יש לדעתי מקום לבקר את השיטה המוצעת במחקרו של פרופ' אנגלרד כמסורבלת בכך שהיא מציעה פיצוי משני מקורות, בבחינת חצי... חצי... יש בה כדי לסבך את קבלת הפיצוי במספר הליכים. כמו כן ראוי להעיר לגבי הצעת התזכיר, כי השארת עילת תביעה למוסד לביטוח לאומי במקרים מסויימים כלפי המזיק, מסורבלת אף היא את ההליכים ומעודדת תביעות בבית המשפט. כאמור, אלה הערות שוליות בלבד, שכן אין מטרתנו ברשימה זו לבדוק הצעה זו או אחרת לגופן.

21 רצוי אמנם לא לקבוע תקרה לתשלום העתי, אך הדברים נאמרים מתוך הנחה, שקביעת אחריות מוחלטת בצרוף כל ההטבות המובאות, מחייבת קביעת תקרה זו, שניתן יהיה להחליפה מפעם לפעם.

22 לי נראית תקרה זו בגבולות הכנסה של 2,500—3,000 ל"י לחודש, אך כמובן שיש לבדוק שאלה זו.

לקראת כיסוי מלא של תאונות ונכות בנוסגרת הביטוח הסוציאלי

מאת ד"ר גיורא לוטן *

עם הנהגת ביטוח הנכות, כנראה ב-1 באפריל 1974, ועם ההתקדמות שהושגה בדעת הקהל לקראת ביטוח תאונות דרכים, בלתי תלוי באשמת הנהג, הגיעה השעה לנקוט בצעדים לקראת איחוד ופישוט יתר של הביטוח הלאומי, לפחות בתחומים אלה.

עצמו נגד אחריות זאת — במידה שמדובר בפגיעה בחייו או בבריאותו של הנפגע. אחר-יית זו מוגבלת למקרה, שבעל הרכב או המש-תמש ברכב בהסכמת בעליו, גרמו נזק כזה לאדם שלישי באשמתם. הביטוח אינו מגן על הנפגע במקרה שאיש בלתי מוסמך על ידי בעל המכונית השתמש בה ופגע באמצעותה. חוזה הביטוח אינו כולל מקרה זה.

כידוע, חוק ביטוח רכב אינו מועיל לנפגע אם בעל הרכב לא ביטח עצמו על אף הוראת החוק, או לא שילם את דמי הביטוח, או במקרה שנבצר מן הנפגע להוכיח כי הנזק נגרם באש-מת הנהג, או במקרה שהנהג פגע וברח.

הצעת הרפורמה בתחום הביטוח מפני תאונות דרכים מתייחסת לכך, שהזכות לפיצויים תינתן לנפגע בכל מקרה, גם ללא אשמת הנהג, וכי חוק הביטוח הלאומי יכלול בתוך ענפי הביטוח שלו גם ביטוח זה, ואילו חברות הביטוח הפר-טיות תטפלנה אך ורק בביטוח נגד הנזק שנגרם לגוף המכונית ולא לגוף הבריות.

לפי המצב המשפטי הנוכחי בישראל, מבוטח הפרט נגד תוצאות תאונות ונכות רק בגדר יוצא מן הכלל, בשעה שבכל יתר המקרים עליו לשאת בעצמו בתוצאות התאונות והנכות. הגנה מלאה ניתנת — פרט לחיילים ולנפגעי פעולות אויב — רק לנפגעי תאונות עבודה,

* * *

הרעיון הבסיסי של הביטוח הסוציאלי המודרני הוא הסוציאליזציה של הסיכון. כבר למן שלהי המאה האחרונה הכירו במדינות שונות בסיכונים האורבים לפתחנו ואשר בתוצאותיהן אין הפרט ומשפחתו יכולים לעמוד, ועל כן מן הדין לחלקם עם הציבור הרחב. בסיכונים אלה נושא הציבור הן באמצעות איגודים קטנים או גדולים והן באמצעות החברה המאורגנת ככלל. במידה שהסיכון גדול ושכיח יותר, יש להטילו על אחריות הממשלה בתור שכזאת או על מוסד ביטוח שהוקם על ידי הממשלה. בתוצ-אות הפגיעות עקב מלחמות נושאת בדרך כלל הממשלה עצמה, כמו לגבי חיילים נכים, או משפחות החיילים שנספו במערכה, או שנפגעו על ידי פעולות האויב. לגבי מקרים אחרים הקימה המדינה את המוסד לביטוח לאומי והטילה עליו את הטיפול בנושאים: ביטוח זיקנה ושאירים, ביטוח נפגעי עבודה, ביטוח אמהות, ביטוח משפחות מרובות ילדים וביטוח ילדי עובדים. בתחומים אחרים השאירה הממ-שלה לאזרחים את חופש הבחירה אם להתחלק בסיכון עם אחרים, על ידי הצטרפות לביטוח, אם לאו.

אשר לאחריות כלפי נזקים שנגרמו על ידי החזקת רכב, חייב החוק את בעל הרכב לבטח

* לשעבר, מנהלו הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

והגנה מצומצמת ניתנת לנפגעי תאונות דרכים, בתנאים עליהם רמזנו לעיל.

הציבור בדרך כלל אינו מבין מדוע מעניקה החברה הגנה מלאה במקרים מסוימים, ובמקרים אחרים היא מתעלמת לחלוטין מצורכי הפרט, או מעניקה הגנה בלתי מספקת. ב"וורידג' בדו"חו המפורסם (סעיף 80) מצביע על כך, כי צרכיו של פועל שאיבד רגל בתאונה זהים, בין אם קרתה התאונה בבית הרושת או ברחוב. אולם אם הפועל נהרג, צורכי אלמנתו ויתר התלויים בו אינם מושפעים מנסיבות מותו.

העדפת זכויותיהם של נפגעי תאונות עבודה על אלה של נפגעי תאונות אחרות הביאה לידי הרחבה מתמדת של המושג פגיעה בעבודה — כדי למנוע את התופעה של מתן עזרה בפעם מסוימת ומניעתה בפעם אחרת, כפי שהוסבר על ידי בוורידג'.

זו גם היתה הסיבה לכך, שאף את המעביד כללנו בביטוח נפגעי עבודה, שכן לא יכולנו למצוא הנמקה משכנעת מדוע לא נפצה אותו כמו את העובד, אם שניהם נפגעו באותה תאונה. הרחבה דומה של הגנת הביטוח, הונהגה זמן קצר לאחר הפעלתו, לגבי פגיעות שקרו בדרך לעבודה וממנה.

כידוע הצדיק בוורידג', למרות הסתייגותו, את ההבחנה במתן זכויות בהתאם למקום בו ארעה התאונה, וזאת בנימוק שהעובד השכיר, בניגוד לאחרים, פועל בהתאם להוראות כשהוא חשוף לסכנה.

* * *

כיום אנו עומדים בפני הרחבה ניכרת של הביטוח הלאומי על תאונות ונכות, על ידי הנהגת ביטוח הנכות.

כבר למן ה"1 באפריל 1970 גובה המוסד לביטוח לאומי דמי ביטוח לביטוח נכות, וכל המבוטחים בביטוח זיקנה ושאיירים מבוטחים גם הם בענף ביטוח חדש זה.

ועדה ציבורית, שמונתה על ידי שר העבודה, הגישה את המלצותיה, וכאמור לעיל, יש לה-

ניח כי ענף חדש זה יפעל למן ה"1 באפריל 1974.

הסיכון, שנגד תוצאותיו ענף זה מבטח, הוגדר בהמלצותיה של הוועדה כדלקמן:

"יראו אדם נכה אם אין לו כל כושר להשתכר או שכושרו להשתכר ניטל ממנו או הצטמצם ביותר מ-50% לתקופה ממושכת, כתוצאה מליקוי גופני, שכלי, או נפשי, הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה, בתנאי שאין אלה תוצאה של תאונות עבודה, פעולות איבה, שירות צבאי ושירות במילואים, רדיפות הנאצים (ותאונות דרכים)".

על פי הגדרה זו יכוסו על ידי החוק גם סיכונים, אשר בהם נושא היום, בעיקר, הנפגע. לדוגמא: בעלי מום גופני או שכלי או נפשי מלידה, שאין להם זכויות כיום, יהיו זכאים ליהנות מחוק זה ויקבלו בין השאר קיצבת נכות בסיסית לכשיגיעו לגיל 19. כמו כן יהנה מהחוק נפגע בפעולה ספורטיבית אשר הפכה אותו לנכה, גם אם לקח על עצמו סיכון בלתי-רגיל. גם קורבנותיו של מעשה פלילי יפוצו על סמך החוק — אם המעשה יגרום לנכות הנפגע (במקרה האחרון לא יבוטלו על ידי כך זכויות הנפגע נגד המזיק). הוא הדין לגבי נפגעים על ידי תאונות בבית, בימי חופשה, בנסיעות מחוץ לעבודה וכו'.

בהתאם להגדרה זו ניתנת הזכות לגימלאות על-פי החוק לכל הנפגעים, אשר פגיעתם מסת-יימת בנכות, והיא נשללת מהם רק אם יש להם זכות לגימלאות מחוק ספציפי, כמו במקרה של תאונות עבודה, תאונות דרכים, פגיעה בצבא וכו'.

ניתן, איפוא, לומר, כי תוצאותיו של סיכון הנכות הועברו במלואן לחברה, המיוצגת על ידי המוסד לביטוח לאומי.

אם משווים את הגדרות הסיכון במקרה של פגיעה בעבודה ותאונות דרכים עם הגדרת הסיכון בביטוח נכות, ניתן לומר, כי הסיבה לפגיעות בעבודה ובדרכים, מוגדרת בצורה

הרבה יותר ברורה מן הסיבה הקיימת בביטוח נכות.

בשני המקרים הראשונים ניתנת ההגנה: בפגיעה בעבודה — כאשר היא קרתה תוך ועקב העבודה; במקרה של תאונת דרכים — כשהיא נגרמה על ידי רכב ממונע.

לעומת זאת נותן המחוקק הישראלי — בביטוח נכות — את הגנת הביטוח בגבולות מסוימים של נכות — במידה שאיננה מוגנת על ידי הוראה מפורשת בחוק אחר.

נכות, מחוץ למקרי מוות, היא הקיפוח הקשה והממושך ביותר של שלמות הגוף.

אם מנסים להעריך את מספר המקרים, שיפוצו לפי החוק החדש, מתקבל אמנם שהם נדירים יותר, אולם, על פי רוב, קשים יותר מהמקרים המוגנים עד כה בביטוח נפגעי עבודה ובביטוח רכב.

בשנת התקציב 1970/71 היו כ־83,500 מקרים של פגיעה בעבודה, אולם מהם הסתיימו בנכות רק 1,816 מקרים.

באותה שנה היו מספר תאונות הדרכים — 13,565, מזה 2,445 מקרים רציניים. אולם מספר זה אינו זהה כלל למספר המקרים שהסתיימו במצב של נכות, אשר לגביהם אין נתונים בנמצא. המונח "מקרה רציני", פרושו — מקרה, שחייב אשפוז של 6 ימים לפחות.

לפי הערכתו של אהרון הימל, האקטואר של המוסד לביטוח לאומי, מגיע שיעור הנכים הצעירים, המצטרפים מדי שנה לקבוצת הנכים, ל־3% מן הגילים עד 17 שנים, והם מהווים, כנראה, את הקבוצה הגדולה ביותר בין ציבור הנכים.

אנו הבאנו נתונים אלה לא כדי לתאר את העול הכספי והארגוני, שיוטל על המוסד לביטוח לאומי, כאשר ינהל את ביטוח הנכות והרכב, אלא כדי להבהיר את סדר גודלה של הבעיה.

הנתונים מאשרים את השערתנו לגבי ההבדלים הקיימים בין היקפן של תאונות העבודה והדרכים — המגיעות ליותר ממאה אלף — לבין שיעורם של מקרי הנכות, אשר לא יעלו,

כנראה, על 5,000 מקרים מדי שנה. אולם כפי שרמזנו, משקלו הכספי של כל מקרה נכות יהיה גדול פי כמה מהמשקל הכספי של פגיעה ממוצעת בעבודה או בדרכים.

הבדלים אלה קיימים על אף השוני בהגדרת הנכות בשני החוקים הקיימים ובתוך ביטוח הנכות המוצע. בענף פגיעה בעבודה, בחוק הביטוח הלאומי, מכירים בנכות החל בדרגה של 5%, לעומת דרגה של 50%, לפחות, בביטוח נכות. בביטוח רכב אין מעריכים את דרגת הנכות לכל מקרה, אלא השופטים מנסים לעתים להעריך את הפחתת כושר ההשתכרות של הנפגע כתוצאה מנכותו.

אשר להגדרת סיכון הנכות בחוק ביטוח נכות, ראוי, כמו כן, להדגיש, כי נכות בדרגה של 50%, לפחות, מבחינת כושר ההשתכרות, אינה עושה את הנפגע לנכה, אם מוגבלותו אינה גוררת אחריה צמצום ניכר בכושר השתכרותו. מאידך, המליצה הוועדה לתכנון ביטוח נכות להעניק את הקיצבה הבסיסית לאותם נכים שנכותם תהא קיימת במועד תוקפו של החוק.

* * *

לאור הרחבתו הניכרת של חוג הזכאים לביטוח נכות מתעוררת השאלה — האם לא הגיעה השעה לאחד את שלושת ענפי הביטוח הקשורים בתאונה ונכות.

מצד אחד — היה הדבר מביא לפישוט ניכר בחקיקה; על ידי הכללת כל מקרי הנכות בחוק אחד תיפול ההבחנה בין פגיעה בעבודה או על ידי רכב לבין פגיעה בבריאות האדם מחמת נכות; לא יהא עוד צורך לבדוק האם קרתה התאונה בזמן ועקב העבודה. כידוע גוזלת בדיקת נסיבות התאונה זמן רב ממומחים מסוגים שונים, שמיעת עדים וכו'. ויתור על הצורך להוכיח את אשמת הנהג בגרימת התאונה יבטל הליכים משפטיים ממושכים ויקל על סבלם של קורבנות התאונות, שנבצר מהם, מחמת פגיעתם הקשה, לדאוג להבאת עדים כדי להוכיח את אשמת הנהג. בדרך זו תיפּ תרנה בעיות סוציאליות קשות, שטרם מצאו את פתרונן.

אולם כאן ניצבת לפנינו השאלה — האם השינויים בחקיקה, שעל הצורך בהם הולך ומסתיים הוויכוח, מאפשרים את ביטול ההבדלים בין שלושת ענפי הביטוח, שיתקיימו גם לאחר הרפורמה.

כמצויין לעיל, מקנה נכות של יותר מ-5% בביטוח נפגעי עבודה זכות למענק, ונכות מעל 20% מקנה זכות לקיצבה. לעומת זאת, הדרגה המינימלית בביטוח נכות המקנה זכות לקיצבה היא 50%.

כדי לאחד את שני ענפי הביטוח, מן הדין היה לקבוע את דרגת הנכות המינימלית בביטוח נפגעי עבודה באורח שווה לדרגת הנכות בביטוח נכות. אין להניח, על פי הניסיון, כי כל נפגעי העבודה שדרגותיהם מ-5% ועד 49% יסכימו בעתיד להחמרה זו של תנאי זכאותם לקיצבת נכות. כל אחד יודה, אמנם, כי הפישוט רצוי ואף יקל על הנפגעים, אולם שום אדם לא יאות לשלם בעצמו את המחיר שפישוט זה יתבע.

הוא הדין לגבי התנאי השני המקנה את הזכות לקיצבת נכות: צמצום ההכנסה מהעבודה. כידוע, אין הכנסה מעבודה משפיעה בביטוח נפגעי עבודה על הזכות לקיצבת נפגעי עבודה.

* * *

בדקנו עד כה את האפשרות לאחד את שלושת ענפי הביטוח בהקשר לבעיית הנכות. נפנה עתה את תשומת הלב לשאלה — האם איחוד זה אפשרי מבחינת תוצאותיהן של התאונות.

ביטוח נכות כללית מתחשב בתאונות רק במידה ששקיימת לפי טבע התאונה הסתברות, כי אמנם היא תגרום להעדר כושר עבודה לזמן ממושך או לנכות תמידית.

כאן מצטרף גורם חדש מבחינת הגנתו של הפרט נגד תוצאות תאונות, והוא — ביטוח בריאות ודמי מחלה, או ההתחייבות מצד המעביד לשלם משכורת בעת מחלה. אנו מקווים, כי בעיות אלה תמצאנה את פתרונן עם הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי. בענף ביטוח זה ידאגו לכך שלא יהיו כפילות בזכויות וב-

הוצאות — מחד, או סכסוכי סמכויות — מאידך.

בביטוח נפגעי עבודה מצאו בעיות אלה את פתרונן, הן מבחינת הטיפול הרפואי והן מבחינת ההכנסה האלטרנטיבית בעת העדר כושר עבודה. בביטוח רכב ימצא פתרון דומה לשאלת העזרה הרפואית ולשאלת ההכנסה האלטרנטיבית, אם ניהולו יימסר בידי המוסד לביטוח לאומי.

אם תתקיים מערכת שלמה לביטוח סוציאלי תאבד השאלה — מי מפצה את הנפגע בעד המאורע המזיק — את חשיבותה, הואיל והפיצוי יינתן בכל מקרה. אז תהיה ההבחנה בין מחלה לתאונה מיותרת. לפי החוק הקיים הבחנה זו היא משמעותית, שכן בביטוח נפגעי עבודה ובביטוח רכב ניתנות לנפגע זכויות נוספות לעומת אלה הניתנות במקרה של מחלה בלבד; כידוע, החוקים הקיימים מעניקים, בתנאים מיוחדים, לנפגע בתאונת עבודה או בתאונת דרכים, זכות לפיצוי בעד הכאב.

אמנם יתכן, כי אם תופעל מערכת שלמה לביטוח סוציאלי לא יהיה עוד מקום לזכות זו של פיצוי בעד הכאב וכן לזכויות אחרות שאין להן כיום הצדקה מלאה, אך הן עלולות לסבך את היחסים בין המוסדות המבטחים לבין הנפגעים.

אולם מן הבחינה המעשית והכלכלית מוקדם עדיין לבטל את ההבחנה בין מחלה לבין תאונה, הואיל והתשלום בעד העזרה הרפואית בשני המקרים בא בחלקו ממקורות שונים: במקרה של תאונות עבודה — מכספי ביטוח נפגעי עבודה, ובמקרה של מחלה — מדמי ביטוח מחלה.

כדי להעריך נכונה את משקלו של התשלום בעד השירותים הרפואיים במקרה של תאונות עבודה, די להזכיר כי המוסד לביטוח לאומי מקדיש כשליש מהכנסותיו של ענף ביטוח זה למטרה זו.

שינוי ההסדר הקיים היה מביא לעומס נוסף על קופות החולים ולשחרור בלתי-מוצדק של הביטוח לנפגעי עבודה מן העול בו הוא גושא כעת. עול זה היה, כמובן, גדל עוד יותר אם

היו מטילים את הוצאות הריפוי במקרה של תאונות דרכים על קופות החולים.

את ההבחנה המקובלת בין תאונה למחלה מוצאים בדרך כלל בעובדה, כי פגיעה בשלמות הגוף, במקרה של תאונה, היא פתאומית ובלתי נחזית מראש, בעוד שהמחלה היא בדרך כלל תוצאה של השפעות בלתי-פתאומיות, שמקורן במסתורי גופו של האדם.

* * *

נבחן עתה את האפשרות לאיחוד ענפי הביטוח — פגיעה בעבודה, פגיעה על ידי רכב ותאונה כללית — מבחינת הסיכון הגובע מתאונות.

כאמור מעניקים בביטוח נכות הגנה נגד תאונות רק במידה שהן גורמות להעדר כושר עבודה ממושך או לנכות. תאונות מסוג אחר, שאינן תוצאה של מקרה בעבודה או של פגיעה על ידי רכב, נכללות בדרך כלל בביטוח הבריאות. מאחר שלא קיים עדיין חוק לביטוח בריאות, נותרת בעינה השאלה — האם אמנם יטפלו בתאונות כגון אלה במסגרת ביטוח הבריאות. לא מן הנמנע, כי יטילו לפחות את ההוצאות הכספיות של תאונות מסוג זה על ענפי ביטוח אחרים. קשה להגיע לכלל הגיוני, שיקבע לאיזה ענף בביטוח ישייכו תאונות שאינן תוצאה של פגיעה בעבודה או פגיעה על ידי רכב.

ראוי להעיר כאן, כי בהמלצות הוועדה לתכנון ביטוח נכות כלולה הצעה, לפיה יוטל הטיפול בתאונות הגורמות לנכות על ביטוח הבריאות, אולם כפי שידוע לנו טרם נפלה הכרעה בשאלה זו גם בדיונים על ביטוח הבריאות.

השאלה אינה מצטמצמת לקביעת הגורם שישא בהוצאות הטיפול הרפואי בתאונות שאינן קשורות בעבודה ובפגיעה על ידי רכב, אלא מתייחסת אף לבעייה של מתן אמצעי קיום בעת העדר כושר עבודה כתוצאה מן התאונה.

ראוי לציין, שהצעת החוק לביטוח בריאות אינה כוללת סעיפים, המטפלים בשאלת דמי מחלה במקרה של העדר כושר עבודה זמני. לעומת זאת, מבטיחים, כאמור, ביטוח נפגעי עבודה, הקיים במסגרת חוק הביטוח הלאומי,

וכן ההסדר הקיים בחוק הביטוח לגבי האחריות לגרימת נזק על ידי רכב — את החזרת ההוצאות לטיפול רפואי לנפגע, ומתן פיצוי על הפסד הכנסה כתוצאה מהפגיעה.

לדעתנו, אין מקום לקבוע בחקיקה לעתיד זכויות שונות ביחס להחזר הוצאות הטיפול הרפואי, וביחס לפיצוי בעד הנזק החומרי שנגרם לנפגע בתאונות עבודה ודרכים. אמנם נכון, כי לפי חוק הביטוח הלאומי מוגבל סכום הנזק החומרי לסך של 1,125 ל"י לחודש (75% מן המכסימום של 1,500 ל"י), וכן נקבע גבול מסוים להחזרת ההוצאות הרפואיות, במידה שהמוסד לביטוח לאומי אינו מגיש את העזרה הרפואית באמצעות שירות רפואי מוכר. אולם ההבדלים הקיימים בין זכויות הנפגע בתאונת עבודה לבין זכויות הנפגע בתאונת דרכים, אינם מהותיים וחסרי הצדקה עניינית, ולכן ניתן לקבוע זכויות שוות לנפגעים אלה.

אשר לכיסוי הוצאות הריפוי והפיצוי בעד העדר כושר העבודה הזמני במקרה של תאונה כללית, יהיה ההסדר בעתיד תלוי, כפי שראינו, בחקיקת החוק לביטוח בריאות.

אגב, מעניין לציין, כי לא ניתנה כל המלצה מטעם הוועדה לתכנון ביטוח הנכות בדבר כיסוי הנזק שנגרם על ידי העדר כושר עבודה זמני, שאינו מביא לנכות. כמוזכר לעיל, תהיה שאלה זו אקטואלית רק במידה שתתייחס לעובדים לא שכירים ולעובדים שכירים ללא זכות לדמי מחלה.

להלכה, אפשר להשוות את תנאי הזכאות בביטוח נכות לתנאי הזכאות של ביטוח נפגעי עבודה. אולם ספק רב אם הדבר רצוי מבחינה סוציאלית ופסיכולוגית, ואם ניתן לגייס את האמצעים הדרושים כדי לשלם קיצבת נכות לכל בעלי הנכות הנמוכה, שאינה תוצאה של פגיעה בעבודה.

אמנם נכון, כי לו היו מחילים כיום את חלקו של ביטוח נפגעי עבודה בחוק הביטוח הלאומי, כי אז ניתן למצוא נימוקים חזקים מאד להעלות דרגת הנכות המינימלית המקנה זכות לקיצבה. אולי גם במקרה זה היה תלוי ועומד הספק אם הנוגעים בדבר היו מכירים בצידקת

הנימוקים ולא היו דורשים פיצוי גם בעד נכות נמוכה.

אין לשכוח שההתפתחות בעת האחרונה, לגבי חוק הנכות לחיילים, וכן הדרישות לקביעת דרגת נכות מינימלית במתן זכות לקיצבה שוטפת בביטוח נפגעי עבודה, מכוונות להגמלת הדרגה ולא להעלאתה.

הנימוק הפסיכולוגי נגד ההכרה בנכותם של הסובלים מליקוי גופני כלשהו, שכלי או נפשי, הוא החשש שמא אישור הנכות ומתן קיצבת נכות חלקית, כתמורה לצמצום כושר העבודה, ישפיע על רצונו של האדם לעבוד בכלל, או לעבוד בעבודה, הדורשת ממנו מאמץ גופני או שכלי.

לכן, צדקה הוועדה לתכנון ביטוח הנכות, בהציעה לקבוע את דרגת הנכות המינימלית, ה־50% מקנה זכאות לקיצבת נכות, בשיעור של 50% — כדי לא לטפל באלפי המקרים של נכות קלה.

התשובה לשאלה — האם רצוי וניתן לקבוע זכויות שוות לנפגעי תאונות עבודה, תאונות דרכים ולנכים בביטוח נכות כללית — אינה אחידה לגבי שלושת ענפי הביטוח.

רצוי להצביע כאן על פתרונות שיושמו או הוצעו בתחום זה בחו"ל.

הנסיון המצומצם ביותר נעשה בשווייץ, בה כללו בביטוח נפגעי עבודה גם סיכון של תאונה שקרתה לעובד שכיר ללא קשר עם עבודתו. במלים אחרות: עובד המבוטח בביטוח נפגעי עבודה, מוגן על פי החוק הקיים גם למקרה של תאונה שלא היתה קשורה בעבודתו. מימון הביטוח הנוסף מוטל על העובד הואיל והסיכון אינו קשור בעבודה, ולכן אין הצדקה להטילו על המעביד האחראי אך ורק לתוצאותיהן של תאונות הקשורות בעבודה.

הפיתרון שנמצא בשווייץ אינו עונה על כל הצרכים שלנו, בפרט כאשר הוא חל על עובדי דים שכירים בלבד. מאידך, ירחיב ביטוח נכות כללי את הגנת הביטוח בישראל על כל האזרח לוסיה, ולכן נוכל לדלג על פתרון הביניים שנמצא בשווייץ.¹

בהולנד נתקבל ב־18 בפברואר 1966 חוק חדש, הנקרא חוק לנכות בעבודה, הבא במקומם של כמה חוקים קודמים שהיו בתוקף למן שנת 1919. חוק זה מטיל חובת ביטוח על שכירים במקרה שאינם מוכשרים לעבודה לאחר תקופה ממושכת של העדר כושר עבודה, הנמשכת 52 שבועות. העדר כושר עבודה יכול להיות חלקי או מלא, והוא נובע ממחלה או תשישות. קנה המידה לכישרון בעבודה הוא יכולתם לבצע עבודות בהתאם לכוחותיהם הגופניים, כישוריהם, הכשרתם ועיסוקם הקודם במקום מגוריהם. קנה מידה נוסף הוא יכולתם להשתכר שכר מלא — אותו שכר שמשתכרים עובדים אחרים בעלי כושר עבודה מלא והכשרה דומה.

הגימלאות הן קיצבאות ואמצעים שנועדו להבטיח את שמירת כושר העבודה, החלמה או פיתוח כושר עבודה. רק אנשים שהיו מבוטחים כאשר הפכו מוגבלים זכאים לפנסיות. הזכות לפנסיה מסתיימת כשבעל הפנסיה מגיע לגיל 65.

במשך 52 השבועות הראשונים להעדר כושר העבודה, מקבלים המוגבלים דמי מחלה. התוכנית ממומנת על ידי דמי ביטוח שווה מצד המבוטחים ומעבידיהם. מבחינת איחודם של ענפי הביטוח מהווה החוק ההולנדי מזיגה בין קיצבאות נפגעי עבודה וקיצבאות לנכים.²

דיונים על איחוד ענפי הביטוח הסוציאלי בהולנד נכללים בדו"ח הוועדה המלכותית בראשות ד"ר פלדקמס.³

הצעה שלישית הועלתה בניו זילנד בדו"ח

1 ראה : Saxer A.; *Die Soziale Sicherheit in der Schweiz*, Bern-Zurich, 1967, pp. 87, 91

2 ראה : "Occupational disability insurance in the Netherlands", *International Labour Review*, vol. 94, No. 1, 1966, p. 76 ff.

3 ראה : Veldkamp; *Future Simplification of Dutch Social Security*, Ministry of Social Affairs, The Hague, 1971

הוועדה המלכותית לפיצוי בעד פגיעה אישית, בראשות השופט העליון וודהאוז.

בדו"ח זה הוצע להנהיג ביטוח נגד פגיעות אישיות (personal injury) לכל האוכלוסייה. ביסוד הביטוח עמד הרעיון, כי אדם הנפגע על ידי חבלה (בניגוד למחלה) זכאי לפיצוי, ובמקרים בהם התפסדים שווים, מן הדין שייגן תן טיפול שווה. כמו כן צריכה הזכאות להיות מקיפה.

חמישה עקרונות מנחים את הביטוח: אחריות החברה, זכאות מקיפה, שיקום מלא, פיצוי ממשי ויעילות מינהלית.

הנושא הוא הפגיעה ולא סיבתה, ולכן אין אבחנה בין תאונה בעבודה, בדרכים או בבית ובמשך כל שעות היממה. הוועדה הגיעה למסקנה, כי תוכנית כזאת ניתנת לביצוע רק על ידי גוף ציבורי הפועל על פי החוק ולא על ידי חברה פרטית. אחריות החברה לגבי כל אזורחיה ניתנת להגשמה רק באמצעות מוסד ציבורי ולא על ידי חברות ביטוח פרטיות. כמו כן, אפשר למלא את שלושת תפקידי העיקריים של הביטוח נגד חבלות — מניעה, שיקום ופיצוי — רק באמצעות גוף ציבורי.

הוועדה מעוררת את השאלה — מדוע לתכנן בשלב זה רק ביטוח נגד פגיעות על ידי חבלה ולא לבטל כבר את ההבדל הקיים בזכויות הנוגעות למחלה ולפגיעה. הוועדה איגה מכתישה, שאיחוד כזה היה, אולי, רצוי והגיוני, אך היא מעדיפה בכל זאת להגיע להסדר כזה לא באורח חד-פעמי אלא בשני שלבים. בדרך זו ניתן יהיה לרכוש נסיון לקראת איחודם של ענפי הביטוח נגד חבלות, ולהשהות את ביטול ההבדלים לגבי תנאי הזכאות במקרה של מחלה. העדיפות שיש לתת לנפגעי חבלות לעומת נפגעי מחלה נובעת מחומרת המקרים מהסוג הראשון.

לדעת מחברי הדו"ח, מוציאה החברה כיום כספים רבים עבור המקרים הקלים, ואינה מגישה את העזרה המלאה, הדרושה למקרים

החמורים. הוועדה מצביעה על ההבדל הגדול בין הביטוח הממלכתי לבין הביטוח הפרטי לגבי ההוצאות המינהליות והרווחים. בביטוח נפגעי עבודה בניו-זילנד מהוות הוצאות אלה (כמו בישראל) 7.8% מן ההכנסה של דמי הביטוח, לעומת כ-35% בחברות הפרטיות.⁴

* * *

נוכת השאלה — באיזו מידה מאפשרת הרחבת הביטוח הסוציאלי בישראל, על ידי הנהגת ביטוח נכות ועל ידי הלאמת חלק מביטוח הרכב, לאחד את שלושת ענפי הביטוח הללו — ניתן, איפוא, לסכם ולומר:

(א) לגבי סיכון הנכות ניתן לאחד את תנאי הזכאות בביטוח נפגעי עבודה ובביטוח רכב, אולם לא בביטוח נכות כללית.

(ב) אשר להגנת הפרט נגד סיכון תאונות (בניגוד לנכות), ניתן לאחד את תנאי הזכאות בביטוח נפגעי עבודה ובביטוח דרכים גם ביחס למתן עזרה רפואית, ומתן פיצוי כספי להעדר כושר העבודה הזמני. שאלה זו טרם מצאה את פתרונה בביטוח נכות כללית — כאשר לא ניתן לתוות מראש כי התאונה תגרום לנכות.

הפיתרון המקיף יהיה תלוי בתוכנו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי ובהסדר שאלת דמי המחלה.

במקום שלוש יחידות מינהליות במוסד לביטוח לאומי, שתנהלנה באורח נפרד ביטוח נפגעי עבודה, ביטוח תאונות דרכים וביטוח נכות כללית, תפעל יחידה אחת בלבד.

ההוראות החוקיות של ביטוח נפגעי עבודה וביטוח תאונות דרכים תהיינה אחידות, פרט לאלה המחייבות בכל זאת הבחנה בין שני ענפים, כגון — קביעת שיעורם של דמי הביטוח וגבייתם, וייתכן גם הוראות גוספות, שהצורך בהן יתברר רק בהמשך הדיונים. לעומת זאת, תיוותרנה בנפרד ההוראות החוקיות של

4 ראה: Compensation for Personal Injury in New Zealand, 1967.

ביטוח נכות כללית, וזאת בגלל השוני הרב בחוג המבוטחים, בתנאי הזכאות, בשיעור דמי הביטוח ועוד.

ההוראות החוקיות בקשר לקביעת דרגת הנכות, שיקום מקצועי ורפואי, תהיינה משותפות, פרט להגשת העזרה הרפואית לנפגעים בנכות כללית.

מן הבחינה המינהלית והכספית ינוהלו אמנם חשבונות נפרדים לכל אחד משלושת ענפי הביטוח, וגם סטטיסטיקות נפרדות — בהתאם לצרכיו של כל ענף, כולל סטטיסטיקה על תביעות שנדחו. אולם מנגנון השיקום יהיה אחיד.

התובעים גימלאות מאחד מענפי הביטוח, הנמצאים בניהול משותף, יפנו ליחידה המשותפת, גם אם הגימלה לא תינתן על ידי הענף אליו פנו, אלא על ידי ענף אחר — בלי שהתובע יצטרך לעבור תהליך של אישור בענף אחר. משך הזמן כיום עד לאישורה הסופי של הגימלה יקוצר במידה רבה, ויחד עם זאת גם סבלו של הפונה — עד שיבוא על סיפוקו.

זאת ועוד, במקום שהבוזחן יבדוק אם הפנייה מוצדקת בענף אחד, הוא יוכל לבחון בעת ובעונה אחת אם יש לה בסיס גם בענף אחר.

יתר על כן, אם תתגבש הצעה לכלול במסגרת הנדונה גם את השירותים לנפגעי הצבא, יסייע הנסיון שיירכש בעתיד, במסגרת המוסד לביטוח לאומי, לפסוק הלכה בנושא זה.

מתברר, איפוא, כי אם נבצר מאיתנו ליצור מתכונת אחידה בחוק, ניתן להגשים איחוד חלקי על ידי הליכים מינהליים.

אם אין מנצלים את ההזדמנות לאחד, במידת האפשר, את החקיקה ואת הניהול של ביטוח נפגעי עבודה, רכב ונכות כללית — יוצרו דפוסי פעולה, העלולים להעמיד מכשולים בפני כל נסיון ליתר שיתוף בעתיד. אל ניטה לשכוח, כי מה שנחשב תחילה לאפיקורסיות הופך במשך הזמן לגוהג קבוע שקשה לשנותו. העבר מלמד אותנו מהי מידת כוחו של הקיים, ואילו מאמצים יש להשקיע, כדי להתגבר עליו.

תשומות וערכים בשירותי סעד

מאת דב פרומן *

בתשומות המופנות ע"י תקציב המדינה לשירותים סוציאליים (חינוך, בריאות, ביטוח לאומי, עבודה וסעד) נמצאים שירותי הסעד בתחתית הסולם. נבדוק מהי הסיבה להפנייה מועטת של תשומות לשירותי הסעד בהשוואה לשירותים סוציאליים אחרים של המדינה.

הנחתנו היא, שאי-הצגת הערכים של העבודה הסוציאלית הפרופסיונלית ע"י האחראים למדיניות שירותי הסעד, הביאה לאי-הפניית תשומות מספיקות ע"י המדינה לשירותי הסעד.

א. מסמכים חגיגיים

כל מדינה מגדירה את ערכיה במסמכים חגיגיים הכלולים בחוקות ובמגילות לצורותיהן השונות. מדינת ישראל ניסתה להגדיר את ערכיה במגילת העצמאות, ובה לא הוזכרו ערכים של שירותי סעד כחלק מן הערכים עליהם מושתתת המדינה. נביא להלן את הקטע מתוך מגילת העצמאות, הדן בערכי המדינה:

"מדינת ישראל תהא פתוחה לעלייה יהודית ולקניבון גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות".

ב. קווי היסוד של הממשלה

בקווי היסוד של הממשלות השונות, למן הממשלה הראשונה ועד היום, אין סעיף נפרד

1. חוסר הגדרה ערכית של הריבון

ליכודה של כל חברה מושתת על מערכת הערכים שלה; מימשל של כל חברה מגייס תשומות לביצוע מטרות, המבוססות על הערכים, בהם החברה המסוימת מאמינה. במבנה של מדינה — ההתלטות מתנהלות על סמך שיקולים פוליטיים וערכיים. לפיכך, אם נושא או שירות כלול בקביעות הערכיות של המדינה, מחייב הדבר את המדינה לספק לנושא זה את התשומות הדרושות.

הגדרה ערכית של הריבון ניתנת לבדיקה ע"י:

א. מסמכים חגיגיים.

ב. קווי יסוד של הממשלה.

ג. ערכים המוגדרים ע"י מנהיגי המדינה

ד. חוקים.

* ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בראילן.

לנושא: שירותי סעד, בעוד שבקווי היסוד של הממשלה הראשונה ישנו פרק נפרד הדין בנושא: חינוך, ופרק נפרד הדין בנושא: חוקי עבודה. נושא שירותי הסעד, לעומת זאת, מוזכר בקווי יסוד אלה רק דרך אגב, בפרק על תוכניות הפיתוח, כלשון הכתוב בסעיפים הבאים:

"ט"ז: עקירת נגע הבערות, הצפיפות והתחלואה בשכונות העוני.

"ח: ביטוח עממי מסועף לכל התושבים נגד תחלואה, זיקנה, אלמנות ונכות בשלבים פרוגרסיביים.

"ט: הגברת הבניה וסיפוק צורכי השיכון של העולים וחיסול משכנות העוני.

"כ: דאגה להעלאת הילודה, הענקות זהירות מיוחדות למשפחות מרובות ילדים".

התשומות לביצוע מטרות אלה, על אף הת-ייחסותם למצוקות, לא נכללו במסגרת משרד הסעד. תחומים שהוגדרו בפרקים נפרדים במסגרת קווי היסוד של הממשלה הראשונה, קיבלו את התשומות הדרושות לכך בתקציב המדינה, ואילו שירותי הסעד, שלא הוזכרו, כאמור, בקווי היסוד של הממשלה, נאלצו ללחום על הכרתם בדרגים נמוכים יותר, כאשר התשומות לכך לא היו מתבטחות תמיד ע"י המדינה, או במקרה הטוב ביותר ניתנו במידה פחותה מן הצורך המתקבל על הדעת.

ג. ערכים המוגדרים ע"י מנהיגי המדינה

למן קום המדינה ועד שנת 1963 עמד בראש המדינה דוד בן גוריון, אשר ללא ספק, הוגדר כמנהיג כריזמטי, שהשקפותיו על מבנה המדינה הוכרו כערכי הממשל והמדינה.

כראש ממשלה נהג בן-גוריון לפרסם את השקפותיו על ענייני המדינה במאמרים שהופיעו בראש כל שנתון ממשלתי, ואשר מהם ניתן ללמוד על דעותיו ועמדותיו כלפי שירותי הסעד במדינה.

במאמרו, אין דוד בן-גוריון רואה בשירותי סעד את אחד הערכים עליהם מושתתת המדינה. במאמרו "ישראל והתפוצה" (שנתון הממשלה תשי"ח) הוא רואה צללים המעיבים על המדינה: "העוני והדלות של גלויות מרו-דות, חבלי קליטה קשים, ריבוי פשעים בקרב הנורע שנתרוקן מכל תוכן רוחני, חברתי ומוסרי". הדרך לסילוקם היא, לדעתו, הפניית העולים להתיישבות העובדת או חינוכם באמצעות צה"ל. אולם יחד עם זאת, אין הוא מזכיר את שירותי הסעד כאמצעי לקליטת עלייה או לטיפול ב"צללים". אם הוא מזכיר ערך סוציאלי מן התורה הרי הוא רואה בכך ביטוי ערכי לחלוציות, ולא ערך סוציאלי. לדוגמה (מתוך מאמרו "לקראת עולם חדש" שנתון הממשלה תשכ"א עמ' כ"ז):

"הצו המוסרי שבתורתנו: 'עווב תעווב עמו', ו'אהבת לרעך כמוך', עולה בקנה אחד עם הצורך ההיסטורי של ישראל. היוזמה החלוצית היוצרת בארץ, אשר הפכה חלום התקומה והגאולה היהודית של עם מפוזר ומפורד למציאות, מתממרת שת והולכת".

במאמרו "מבצע דורנו ומשימתו" (שנתון הממשלה תשכ"ב עמ' ל"ט), אין הוא מזכיר את חוק שירותי הסעד תשי"ח כאחד החוקים הכלולים בערכי המדינה. אך לעומת זאת, הוא מציין את חוק חינוך ממלכתי כאחד הערכים בהם מעורבת המדינה ועליהם היא מושתתת, כלהלן:

"חוק החינוך הממלכתי קובע מהי הדמות החברתית והתרבותית שרוצה המדינה לעצב בישראל. דבר זה נקבע בסעיף השני של החוק האומר: מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך היסודי די במדינה על ערכי תרבות-ישראל והיישגי המדע; על אהבת המולדת ונאמנות למדינת ישראל ולעם ישראל; על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה; על הגשמה חלוצית; על שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית

ואהבת הבריות' — החוק לא הסתפק בקביעת הידיעות וסוגי ההשכלה שיש להקנות לנוער. הוא ראה צורך להגיד למחנכים ולעם כולו — מהו מחוז חפצנו ההיסטורי שלקראתו אנו חותרים, מהי דמות החברה שאנו רוצים ומחוייבים לעצב בישראל. החוק קבע שאנו שואפים למשטר שאין בו אפלייה, קיפוח, שעבוד, שלטון איש באיש; משאת נפשנו היא — חברה חדשה מושתתת על חירות ושוויון ללא תחרות וניצול, שאהבת הבריות תעזרה הדדית הן הדבק הפנימי שלה".

היינו, חינוך — כן, שירותי סעד — לא.

גם לוי אשכול כראש ממשלה, לא ראה בשיירותי סעד את אחד מערכי היסוד של מדינת ישראל. הדבר מתבטא במאמריו השונים בשנת תוני הממשלה משנת תשכ"ד עד תשכ"ט.

בקווי היסוד לממשלה האחרונה אנו מוצאים בין המשימות המרכזיות בתחום השירותים הסוציאליים בכלל, הזכרת החינוך וענייני התעסוקה, כלהלן:

"8. העלאת רמת החינוך, ההשכלה והתרבות של העם; התמדה בחתירה לקראת חינוך כולל. עידוד התרבות והיצירה המקורית וטיפוח ההתנדבות החלוצית לשירות העם והמדינה.

9. התמדה במדיניות של תעסוקה מלאה ויצרנית; שקידה על רמת חיים הוגנת בהתאם ליכולתה המשקית של המדינה; קידום השכבות מעוטות האמצעים".

בפרק חברה וכלכלה של קווי היסוד, אנו מוצאים הצבת מטרות אלה בתחום השירותים הסוציאליים:

"20. הממשלה תשקוד על הרחבת מפעל השיכון לעולים ולהמוני העם. פעולת השיכון תהיה מכוונת בראש ובראשונה לקליטת עולים, לאזורי הפיתוח וההתיישבות, לנכי צה"ל, לחיילים משוחררים, לתושבי משכנות עוני ושוכני מבנים רעועים, לשיכונים של זוגות צעירים ולעידוד

הילדה. הפעולה, בהתאם לחוק בינוי ופינוי אזורי שיקום, אשר נועדה לפתור את מצוקת הדיור בשכונות העוני, תיעשה בקצב מהיר ככל האפשר בהשתתפות המשתכנים עצמם ובשיתוף הדוק עם הרשויות המקומיות. פעולה זו תהא שלובה במדיניות הכלכלית הכוללת, במגמות פיזור האוכלוסיה ובמאמצים להעלאת רמת החיים של שכבות מעוטות אמצעים ומשפחות מרובות ילדים.

26. הממשלה תעודד ביטוח בריאות על-ידי קופות החולים הקיימות, תגביר את הפיקוח עליהן, ותתתור להנהגת ביטוח בריאות לכל".

שירותי סעד אינם מוגדרים בקווי היסוד של הממשלה לא בין המשימות המרכזיות, ולא בפרק חברה וכלכלה. לאור הנחתנו דלעיל — על החדרת ערכים בקביעותיו של הריבון, כדי להשיג תשומות נכונות — אפשר להניח שהתשומות בתחום השירותים הסוציאליים יופונו — לחינוך ולתעסוקה כמשימות מרכזיות, וכן לשיכון עולים, לפינוי משכנות עוני ולשירותי בריאות כוללים כמשימות חברתיות וכלכליות, אולם לא לשירותי סעד.

ד. חוקים

בשנת תשי"ט חקקה הכנסת את חוק חינוך חובה, בשנת תשי"ג — חוק חינוך ממלכתי, ואילו החוק הראשון בנושא שירותי סעד נחקק רק בשנת תשי"ח, היינו — כעשר שנים לאחר קום המדינה — והוא חוק שירותי הסעד תשי"ח—1958. החוק עצמו — אפשר לראות בו חוק פרוצסואלי הקובע תהליכים להגשת שירות, אבל אינו קובע זכויות עד שלא יוגדרו בתקנות. התקנות הראשונות המגדירות נזקקות מהי, הותקנו בשנת 1962 והן: תקנות שירותי סעד (מבחני נזקקות) תשכ"ב—1962. אולם גם הן טרם הפכו לדגמי פעולה, לפיהם יכול היה העובד בשדה לפעול, שכן ההגדרות היו כלליות ולא קבעו זכויות כלפי הלשכה.

2. חוסר ניסוח של מטרות ויעדים במשך זמן רב

משימותיו של ארגון ביורוקרטי או משרד ממשלתי ניתן להגדרת ע"י שלושה סוגי מט"רות, אשר לשם הבחנה ביניהן נכנה אותן כלהלן: תכליות, מטרות ויעדים.

תכליות — הן מטרות סופיות שעם השגתן ע"י הארגון שהוקם לשם כך, מוטל עליו להציב לעצמו תכליות חדשות או להתפרק (לדוגמא — הקמת מדינה יהודית על-ידי ההסתדרות הציונית).

מטרות — הן שלבי ביניים כדגמי פעולה להשגת תכליות (לדוגמא — התיישבות בא"י לפני קום המדינה שימשה כמטרת ההסתדרות הציונית להשגת התכלית — הקמת מדינה יהודית).

יעדים — הם מטרות משניות ושלבי ביניים להשגת המטרות (לדוגמא — איסוף כספים מיהודי חו"ל ע"י ההסתדרות הציונית כדי לאפשר התיישבות בארץ ישראל).

תכליות — מוצבות ע"י ערכים

מטרות — מוצבות ע"י נורמות

יעדים — מוצבים ע"י תוכניות פעולה

תכליות

הערכים עליהם היתה מושתתת העזרה לנזקק עם קום המדינה — גבעו משגי אפיקים: אפיק אחד — דיני הצדקה בדת היהודית, שיש בהם גישה חיובית לנזקק מבחינת "לא יחדל אביון מן הארץ". כן משמש הנזקק אמצעי לקיום המצווה הדתית של עשיית צדקה.

אפיק שני — רעיונות העזרה ההדדית של המפלגות הסוציאליסטיות בארץ, שאומצו גם ע"י מפלגות אחרות בהסתדרות הציונית. המשותף לשני אפיקים אלה — היותם מבו-ססים על אידאולוגיה ולא על צרכים. העבודה הסוציאלית המודרנית, שהוחדרה ארצה ע"י הנרייטה סאלד — באמצעות עובדים סוציא-

לפיכך ניתן לומר, כי רק בשנת 1965 נסגר המעגל על נושא הזכאות לשירותי סעד — וזאת ע"י תיקון חוק שירותי סעד, שקבע הקמת ועדת ערר ברשות מקומית — בפניה יכול המקופח לערער על החלטת לשכת הסעד.

דרך אחרת בה אפשר לבחון עד כמה ערכיהם של שירותים מעוגנים בערכי היסוד של המדינה, היא בדיקת היקף החוקים המקנים סמכות למשרד ממשלתי מסויים, לטפל בנושאים שהוקצו לו. בתחום שירותי הסעד — תשי"ח, חוק הנוער והשגחה תש"ך—1960; פקודת המבחן (נוסח חדש) תשכ"ט—1969; קודם לכן, תקנות חסות הנוער (מעונות) תשט"ו—1955 (הצעת חוק: חוק הנוער [שפיטה, עניי-שה דרכי טיפול] תשכ"ט—1969), וכיום חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א—1971.

בעוד שלגבי שירותים עבור נוער ועבר-יינים — התיקף מוגדר בחוק, אין הדבר כך לגבי שירותי הסעד ועל כן היקף שירותי המצוקה תלוי ביכולתה של הנהלת משרד הסעד להשיג תשומות לביצועם של שירותים אלה.

הנורמות הראשונות המגדירות זכאות לשי-רותי סעד, החלו להתפרסם בשנת 1962, בצורת הוראות המנהל הכללי של משרד הסעד כתקנון לענייני סעד. מכאן שיש לראות בשנה זו את ראשיתה של ההגדרה הערכית אודות מצוקות ודרכים לסיפוק הצרכים.

משרד הסעד רואה — בדגש שהוא נותן להת-קנת תקנות — לא מדיניות מוצהרת אלא "נסיון לבסס את העבודה הסוציאלית על סטנדרטים ונורמות קבועות" (שנתון הממשלה תשכ"ד). מאחר שהנורמות נקבעו ברמה גמור-כה — לא ע"י חוק בכנסת או במסגרת תקנות, אלא בהוראות המנכ"ל — אין כאן קביעה ערכית של הריבון, אלא הצבת יעדים, שהצ-לחת מימושם תלויה ביכולת להשיג תשומות ע"י הנהלת משרד הסעד.

ליים מקצועיים של הקהילות היהודיות בארץ — הביאה לגישה מקצועית המבוססת על צרכים. הקמת מדינת ישראל והעברת הדאגה לנצרכים למשרד ממשלתי המבוסס על רעיונות כלליים, הביאה בהכרח להתנגשות בין המערכת הפוליטית, שלדעתה — הגשת שירותי סעד היתה מבוססת על אידאולוגיה של צדקה בדיני ישראל, ובין המערכת המקצועית שלדעתה — הגשת שירותי סעד היתה מבוססת על רעיונות העבודה הסוציאלית המודרנית, ובה הדומיננטי הוא הצורך של הפרט ולא האידאולוגיה. הגישה האידאולוגית של המערכת המינהלית במשרד הסעד, קיבלה את חיווקה מהמערכת האידאולוגית של המפלגות הסוציאליסטיות שהיו שליטות בממשלות השונות. בהתאם לגישה זו העבירה המערכת המקצועית בשדה למשרד הסעד עובדות על צרכים, ולפיהם נקבעו נורמות ומדיניות, היינו — המדיניות נקבעה לא על פי מחשבת שיטתית מוקדמת, אלא לפי מצב העניינים, הנתון בזמן מסוים, בהתאם לעוצמת לחצו של העובד בשדה.

תהליך זה הביא לכך, שמדיניות משרד הסעד נקבעה בצורת פירמידה הפוכה: העובד בשדה הגדיר צרכים, העבירם להנהלת המשרד והם נקבעו במשך הזמן ע"י משרד הסעד כמדיניות של שירותי סעד. המדיניות שנקבעה בצורה זו הביאה מדי פעם את הנהלת משרד הסעד למצב בו לא היו לה מספיק נתונים עובדתיים, לביסוס המדיניות שהיא עצמה קבעה, וזאת כאשר עובדות אלה נדרשו ע"י המשרד שסיפק את התשומות (משרד האוצר). המשך התהליך: הנהלת המשרד החליטה, כי לשם מציאת התשובות לשאלות שיועלו בפניה, מן הראוי לבדוק את העובדות בשדה. בעקבות החלטה זו הגדיר המשרד את מטרותיו בשנת תשכ"ג:

"השנה עמדה בסימן התחדשותה של העלייה והתגברות ממדיה. שירותי הסעד נושאים בעול הטיפול בעולים הנזקקים, בקשישים ובנכים, בשיתוף עם גופים ציבוריים ומתנדבים. שתי מטרות הנחו את

פעולות המשרד בשנה זו: הגדרת תפקידי השירותים והכנת תוכניות העבודה לפי נתונים מבוססים".

תהליך זה גרם לחוסר-אמון בין המערכת המקצועית בשדה ובין המשרד, שכן עובדי השדה ראו בבדיקת העובדות ע"י המשרד עריכת ביקורת וגילוי של חוסר אימון כלפיהם. כמו כן, איסוף הנתונים נעשה רק לגבי בעיות אקוטיות ובוטלות, דבר שהעמיק את חוסר ההבנה בין שני הצדדים. אולם ממילא, הגשת השירותים ע"י המשרד הצטמצמה לתחום בעיות אלה, ולא היתה אפשרות להכריז על מדיניות כוללת של שירותי סעד, המעוגנת בערכים של עבודה סוציאלית. בהקשר לכך ראוי לציין, כי משנתגלתה מצוקתם של יושבי המעברות, בראשית שנות החמישים, והכנסת דנה בכך, ניתנה תשובת הממשלה למתווכחים ע"י שרת העבודה דאז (גב' ג' מאיר) ולא ע"י שר הסעד. אמנם משרד הסעד הושיט בזמנו עזרה ליושבי המעברות באמצעות מבצע "גג לילד", אולם הוא לא ראה את עצמו אחראי לכלל מצוקתם של תושבי המעברות (ראה דברי הכנסת כרך י"ג עמ' 783/86), שכן בין תכליות משרד הסעד לא נכלל הטיפול במצוקה רב-גונית.

מטרות

על פי שלוש הגדרות ניתן להציב מטרותיו של משרד ממשלתי:

- א. — הגדרת סוג הלקוחות שיהנו מהשירות
- ב. — הגדרת תחום העיסוק
- ג. — הגדרת רמה של צרכים

נבדוק מהי הדרך בה בחר משרד הסעד להציב את מטרותיו.

עם קום המדינה הגדיר משרד זה את מטרותיו כדלקמן:

"עם הקמת ממשלת ישראל עברו למשרד הסעד השירותים הסוציאליים לכל ענפיהם — הן של המחלקה הסוציאלית של הוועד הלאומי והן של המחלקה הסוציאלית של ממשלת המנדט.

הסעד תפקידו לעזור לאדם, לרפאו מנג-
עים סוציאליים ונפשיים, לסעוד אותו
בכל מקצועות החיים; למנוע אותו מכש-
לון בחברה, ואם נכשל — להשיבו לחייו
התקינים. דרכי פעולתו: השתתפות פעי-
לה ביצירת משטר של בטחון סוציאלי;
טיפול אישי באדם, טיפול קיבוצי בשי-
כונים, בשכונות נחשלות ובקיבוצי עו-
לים" (מתוך שנתון הממשלה תשי"ז).

במטרות אלה יש לראות הגדרה של תחום
עיסוק מבלי לסייגן בסוג של לקוחות,
או ברמה של צרכים. כדי שתחום עיסוק יתפך
לדגמי פעולה יש לתרגמו ליעדים, ולהציב
נורמות שעל היעדים להשיג. כמוזכר לעיל,
מוצבות המטרות ע"י נורמות, שפירושו במע-
רכת של מדינה — חוקים הנחקקים ע"י הרשות
המחוקקת. הגדרת מטרות מבלי שתעוגנה
בחוקי הרשות המחוקקת מעמיסה על מציב
המטרות את החובה להשיג תשומות לביצוע
מטרות אלה. הגדרת המטרות כלעיל, באורח
כללי וללא התייחסות לנורמות שנקבעו ע"י
הרשות המחוקקת, העמידה את משרד הסעד
במצב "לוחמה" על תשומות להשגת מטרות,
שלא ניתנו לו על-ידי מקצה התשומות. נוכח
מצב זה של אי-השגת תשומות, ויתר, כנראה,
משרד הסעד על תחום רחב של מטרות כפי
שהגדיר בשנת תשי"ז, והגביל את עצמו לאותן
מטרות שהוגדרו בחוקים שהוקצו לטיפולו
(ראה שנתוני הממשלה תשי"א — תשט"ו):

"תפקיד משרד הסעד הוא לתכנן, לעודד
ולחזם שירותים ליחיד ולציבור, שמטרתם
לספק לנחשלים שבחברה — מסיבות
סוציאליות או מפאת מיגבלות גופניות
או שכליות, או משום נטיות אסוצי-
אליות — את הצרכים המינימליים ולסייע
לשיקומם" (מתוך שנתון הממשלה
תשט"ז).

בתיאור מטרות אלה אפשר לראות את הגדרת
סוג הלקוחות של משרד הסעד. אולם, חולשתה
של מדיניות זו בכך, שאף היא אינה מעוגנת
בנורמות. חוק שירותי הסעד נחקק רק בשנת
תשי"ח, חוק הסעד (טיפול במפגרים) נחקק

רק בשנת תשכ"ט—1969, ומכאן, שעל-אף
ההכרזה על מדיניות זו מצד משרד הסעד, לא
היו בידי התשומות לביצועה.
בשנת תשי"ט מגדיר המשרד את מטרותיו
בדלקמן:

"עיקר תפקידו של משרד הסעד — סיפוק
הצרכים המינימליים של הנחשלים בחב-
רה ומתן סיוע להם בשיקומם הכלכלי
והחברתי ע"י ארגון שירותים מותאמים
למענם" (מתוך שנתון הממשלה תשי"ט).

בהצבת מטרות אלה אנו מוצאים הגדרת רמה
של צרכים, אולם אין הם ניתנים לביצוע
ממשי כל עוד לא הוגדר מהי רמה מינימלית.
שר הסעד מינה ועדה לקביעת צרכיו של נזקק
ב-1.10.63 והטיל עליה לקבוע:

- א. — סל צרכים של נזקק.
 - ב. — מדד לחישוב מיכסת התמיכה,
המבוססת על סל הצרכים.
 - ג. — קריטריונים להשתנות אוטומטית
של מיכסת התמיכה עם השתנות המרכי-
בים של סל הצרכים.
 - ד. — מיכסת תמיכה ארצית אחידה או
משתנה לפי מקומות מגוריו של הנזקק
(ערים, ערי-פיתוח, מועצות אזוריות).
- מכאן, שכל עוד לא נקבעו צרכיו של נזקק,
לא ניתנה למשרד הסעד האפשרות לבצע את
המדיניות על-פי המטרות שהציב לעצמו
בשנת תשי"ט.
- רק בתשכ"ב מגדיר המשרד את מטרותיו
במשולב ע"י סיוג הלקוחות, תחום העיסוק
והגדרת רמה של צרכים:

"עיקר תפקידו של משרד הסעד סיפוק
צורכיהם היסודיים של הנחשלים בחברה
(רמה של צרכים), ומתן סיוע ועזרה לשי-
קומם הכלכלי והחברתי (תחום עיסוק),
על-ידי הקמת שירותים והחזקתם, ועל-
ידי מתן עידוד לגופים ציבוריים ומתנד-
בים הפועלים בשטח הסעד. דאגת המשר-
ד ניתנת למילוי הצרכים החיוניים של
משפחות נזקקות ושל אלמנות, זקנים,
חולים כרוניים ומוגבלים, מפגרים, עיו-
רים, ילדים הזקוקים להשגחה ולטיפול,

עבריינים צעירים ומבוגרים" (סיווג לקורחות) (מתוך שנתון הממשלה תשכ"ב). מטרות אלה מעוגנות בחוקים ובתקנות שהותקנו בשנת תשכ"ב (מבחני נזקקות), וכן בנורמות ביצוע, שנקבעו לגביהם בתקנון לענייני סעד שפורסם ע"י משרד הסעד. מאחר שהמטרות — לפי קביעתנו — מוצבות על-ידי נורמות, חייב הקובע את הנורמה לספק תשומות לביצועה. חולשתה של מדיניות הסעד — בעיקר לגבי סיפוק אמצעי קיום לנזקקים — היא בכך שהנורמה בתחום זה נקבעה ברמה גמוכה מבחינת הצבתן של נורמות, היינו — ע"י המשרד עצמו ולא ע"י הרשות המחוקקת. חוק שירותי הסעד אינו דן בשאלות: נזקקות מהי? ושירותי סעד מהם? תחומים אלה הושארו להגדרת שר הסעד או משרד הסעד, ועל כן הם תלויים ביכולת המשרד להשיג תשומות לשירותים אלה. בהצעת התקציב לשנת 1969/70 רואה משרד הסעד את מטרותיו כדלקמן:

1. חיזוק המשפחה והבטחת תיפקודת התקין במצבי מצוקה חולפים או מתמידים.
 2. הבטחת שלומם של קטינים.
 3. צימצום הפער ברמת החיים בין שכבות האוכלוסיה השונות.
 4. הקלת סבל היחיד במצבי מצוקה אישיים או חברתיים, חולפים או מתמידים.
 5. שיקום הנזקקים כדי לסייע להם לתפקד כראוי ולצמצם תלותם בזולת.
 6. הבטחת שירותי סעד ברמה נאותה ברחבי המדינה.
- למטרה מס' 1 הנורמה — חוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958 ותקנותיו.
למטרה מס' 2 הנורמה — חוק הנזק, טיפול והשגחה, תש"ד—1960 ותקנותיו.
למטרה מס' 3 אין נורמה בחוקי הסעד.
למטרה מס' 4 חופפת את מטרה מס' 1.
למטרה מס' 5 היא תהליך מתקדם למטרה מס' 1.
למטרה מס' 6 מנוסחת כתכלית ולא כמטרה. מול המטרות שהוצבו בהצעת התקציב, עמדו

בתוקפם חוקים, שמשרד הסעד מונה על ביצוע עם אך הם לא באו לכלל ביטוי במטרות שצויינו, כמו: חוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה—1955, תקנות העבריינים הצעירים (טיפול עוקב) תשכ"ד—1964, פקודת העמדת עבריינים במבחן — 1944, פקודת ענייני צדקה (הנאמן הציבורי) — 1927, חוק הגנה על תחום סים תשכ"ו—1956.

בהצעת התקציב לשנת 1971/72 מציב המשרד שתי מטרות כלהלן:

- א. הבטחת רמת הכנסה כספית כדי מחיה, לפרטים ולמשפחות הנמצאות במצוקה כספית קבועה או זמנית.
 - ב. מתן שירותים סוציאליים, לא כספיים (שירותים טיפוליים ושירותים בעין), למשפחות הנזקקות לשירותים אלה ושאינן דווקא במצוקה כספית.
- שתי מטרות אלה מעוגנות בחוק שירותי הסעד תשי"ח—1958 בלבד, ונשאלת, לכן, השאלה — האם ויתר משרד הסעד על מטרות אחרות, כדי להפנות את עיקר משאביו למטרות אלה.

יעדים

יעדים הם תוכניות פעולה להשגת מטרות מוצבות.

משרד הסעד הציב את מטרותיו לשנת 1971/72 בדברי ההסבר להצעת התקציב, כאמור לעיל, ואילו תוכנית פעולתו של המשרד מצאה את ביטוייה בשנתון הממשלה תשל"א כלהלן:

"השגה צעד המשרד צעד גדול קדימה במטרה להגיע להבטחת מינימום הקיום לזכאים לעזרת שירותי הסעד, ומכסות הסעד לנזקקים יועלו בהתאם לכך".
בזאת הגדיר המשרד את יעדו בהשגת מטרותיו.

איי-הצבת מטרות על-ידי משרד הסעד בתחומי שירות אחרים אשר על ביצועם הוא מופקד, שולל ממנו את האפשרות להציב יעדים בתחום מי הפעולה השונים. כתוצאה מכך חל תהליך

של צימצום שירותי המשרד, וכנגד זאת מס-
תמן, בהכרח, תהליך של הגשת שירותים למען
המטרות הבלתי מוצבות של המשרד על-ידי
זרעות שירותיות אחרות. חוסר ניסוח של
מטרות ויעדים במשך זמן רב — מחד גיסא,
וניסוחם של מטרות ויעדים, בתקופה מאוחרת
יותר, אולם ברמה ריבונית נמוכה (לא ע"י
חקיקה של הכנסת) — מאידך גיסא, הביא
לחולשתה של מערכת הסעד בהשגת תשו-
מות לביצוע מטרותיה, בהשוואה למערכות
שירותיות אחרות של המדינה.

3. שימוש במינוח הערכי של פרופסיות אחרות

עבודה סוציאלית היא מקצוע שתחום עיסו-
קו — האדם במצוקתו.
מצוקה מהי? יש לכך הגדרות שונות בחברות
שונות, ועל-כן ניתן לציין, כי זוהי פרופסיה,
המושפעת מערכי החברה בה היא פועלת.
אנו מבדילים בין מצוקות "טבעיות" — שמ-
קורן ביולוגי או פיזיולוגי, כמו: יתמות, אל-
מנות, זיקנה, עיוורון, פיגור ונכות — לבין
מצוקות הנובעות מתנאי החיים בחברה המו-
דנית. למצוקות טבעיות יש בדרך כלל פתרון
בערכים ובמסורת. אצלנו, לדוגמא, "מפני
שיבה תקום", ו"הדרת פני זקן", "כל אלמנה
ויתום לא תענון", "לפני עיוור לא תתן מכ-
שול". לעומת זאת, למצוקות שמקורן בתנאי
החיים המודרניים, יש לחפש פתרונות ולנסח
ערכים לגביהם. מהם הכלים בהם משתמשת
פרופסיה זו בעבודתה? שתי אסכולות יסוד —
האירופאית והאמריקאית — דנות בשאלה

האסכולה האירופאית צמחה על קרקע של
אידאולוגיות סוציאליסטיות והשתלבה ברעיו-
נותיהן. על-כן, גישתה היא ערכית סוציאליס-
טית, והפתרונות שאסכולה זו מציעה הם פת-
רונות אידאולוגיים שאינם מעוגנים תמיד
בעובדות.

האסכולה האמריקאית, בהיות ארצות-הברית
ארץ הגירה, ראתה אנשים במצוקה לאו דווקא
במצוקה טבעית, אלא בגין הגירתם. כאן הת-
פתחה האסכולה הטיפולית, שהושפעה, בעיקר,
מן התורות הפסיכואנליטיות, שמיצגיה
בפרופסיה זו היו מרי ריצ'מונד ושרלוטה
טאוול. תחילתה טיפול אינדיבידואלי שתפקידו
השפעה מכוונת על רגשותיו של האדם, כדי
שיוכל בכוחות עצמו להסתגל לחברה בה הוא
חי. המשכה טיפול קבוצתי וסופה ארגון קהי-
לתי. אסכולה זו אינה מבוססת על אידאו-
לוגיה, שכן הנושא שלה הוא האדם ומצו-
קתו.

בתקופה שקדמה להקמת המדינה הופיעו
בארץ שתי האסכולות כאחת. העובדות
הסוציאליות שעלו ארצה מגרמניה דגלו באס-
כולה האירופאית. אולם בהעדר ממלכתיות
לא יכלה אסכולה זו להתמסד. האסכולה
האמריקאית יוצגה על-ידי גב' ה' סאלד ז"ל,
שהקימה את המחלקה לעזרה סוציאלית בוועד
הלאומי.

כיום שתי האסכולות פועלות בארץ. האסכולה
האירופאית ממוקדת במוסד לביטוח לאומי,
ומיוצגת על-ידי מורים של בתי ספר לעבודה
סוציאלית, שהכשרתם אירופאית והם ממקדים
את עניינם ב"מדיניות סוציאלית", שהיא
למעשה אסכולה בעלת אידאולוגיה סוציא-
ליסטית של עבודה סוציאלית. האסכולה האמ-
ריקאית מיוצגת ע"י מורים של בתי ספר
לעבודה סוציאלית בארץ, שהכשרתם נעשתה
באוניברסיטאות של ארה"ב.

יפה תיאר את ההבדל בין שתי אסכולות אלה
יאן דה יונג, מנהל בית הספר לעבודה סוציא-
לית באמסטרדם לאחר סיורו בארה"ב: "מצד
אחד — בתרבה ארצות באירופה קיימת מער-
כת בטחון סוציאלי, המגינה על התושבים

באסכולה האירופאית, חזות הכל בסיפוק אמ-
צעים בשעת משבר. אסכולה זו התפתחה,
בעיקר, בגרמניה לאחר מלחמת העולם הרא-
שונה. המצוקות הדומיננטיות בחברה דאז,
היו המצוקות הטבעיות, והפיתרון לפי אסכולה
זו הוא ביטוח לכל סוג של משבר צפוי.

מכמה סכנות, שעדיין מאיימות על חייהם של הרבה אזרחים אמריקאים; אולם מצד אחר — אם אדם זקוק לעזרה אישית, לדרכי הסתגלות אישית — יש לו סיכויים להשיגן, ולהשיגן ביעילות, בהרבה ערים אמריקאיות יותר מאשר באירופה" ("סעד" — יולי 1960, עמ' 128).

מטרת העבודה הסוציאלית היא חיזוק הטיפ"קוד החברתי של הפרט או של החברה ע"י:

1. שיקום תפקוד חברתי שנפגם, וארגון מחדש של תהליכי פעולות-גומלין.
2. השגת משאבים חברתיים ופרטיים לפעילות חברתית יעילה יותר, לשם פיתוח פעולות גומלין בתחומים גופניים אינטלקטואליים, אמוציונאליים ורוחניים, ופיתוח מנהיגות בהפעלת עקרונות של תיפ"קוד זה.
3. מניעת הפרעות בתיפקוד חברתי ע"י חי"סול גורמים אישיים וסביבתיים העלולים לגרום להתהוות בעיות. איסוף נתונים על תדירותן של בעיות ועל האפשרות לחזותן מראש, וע"י כך למונען עוד בעצם התהוותן.

נוכח מטרת אלה ניתן לציין, כי ערכי העבודה הסוציאלית מבוססים על מערכת טיפולית מקצועית, המחייבת מנהיגות וסמכות בתחום העבודה הסוציאלית.

ערכי העיקריים של העבודה הסוציאלית, לפי האסכולה האמריקאית, הם כדלקמן:

- לכל אדם הזכות להגשמת עצמיותו כפועל יוצא מיכולתו הטבעית וחתיירתו לקראת מטרה זו.
- על החברה ליצור, ע"י פעולה משותפת של היחידים המרכיבים אותה, תנאים המקילים על הגשמת עצמיותו של הפרט והגשמת זכותו להעשרה.
- כל אדם זקוק, לשם פיתוחם התרמוני של כוחותיו, להזדמנויות הניתנות והמובטחות ע"י החברה לסיפוק צרכיו

הגופניים, הפסיכולוגיים, הכלכליים, התרבותיים, האסתטיים והרוחניים. • כדי לאפשר ליחיד להגשים את עצמיותו ויחד עם זאת לתרום להעשרת החברה, על הארגון החברתי להעמיד לרשותו אמצעים חברתיים רצויים, אשר ישמשו לסיפוק מאוויים שונים ומגוונים ככל שתרשה רווחת הכלל (לפי ורנר בהם).

עקב היותנו ארץ עלייה, הולמת האסכולה האמריקאית את מצבנו, ואותה צריך, לדעתי, משרד הסעד לאמץ. אולם לצורך יישומה, מן הראוי להוסיף להגהלת המשרד אישים בעלי מיומנות פרופסיונאלית בעבודה סוציאלית, שהוכיחו את כושרם בעבודת שדה.

הפנמת ערכים וידיעות מקצועיות הוא קו אופי הכרחי לעובד סוציאלי מקצועי, שתפקידו להגיש עזרה מקצועית או לקבוע מדיניות מקצועית. ללא שיחור בין ערכי העבודה הסוציאלית לבין הידע המקצועי המבוסס על נסיון אישי, אין כל אפשרות להשתמש במינות הערכי הפרופסיונלי של המקצוע, והתוצאה: שימוש במינוח הערכי של פרופסיות אחרות בקביעת מדיניות של שירותי הסעד, הגורר אחריו חוסר סמכות מקצועית.

4. קבלת עדיפויות של המדינה לפי ערכים של שירותים סוציאליים אחרים

בעייה יסודית, העומדת בפני מקצוע העבודה הסוציאלית היא — האם תפקידה העיקרי מניעת פתולוגיה חברתית או תיקון הפתולוגיה הקיימת?

הגורסים מניעת פתולוגיה חברתית, חייבים להתנגש בערכים פוליטיים (ובמפלגות המייצגות ערכים), שנוסחו אף הם לשם מניעת פגעים חברתיים. לעומת זאת, הגורסים תיקון הפתולוגיה הקיימת, אין להם מתחרים בערכים

פוליטיים. אמנם אין בכך כדי לומר, כי מניעה היא מחוץ לפרופסיה; השאלה היא רק באיזו רמה. מניעה היא שלב שני בפרופסיה לאחר תיקון הפתולוגיה הקיימת.

אם נאמץ לנו את תקציב המדינה כמבטא עדי-פניות ערכיות של המימשל, נמצא את השירותים תים הסוציאליים במידרג כדלקמן: חינוך, בריאות, ביטוח לאומי, עבודה, ורק לאחר מכן — הסעד.

משרד הסעד ניסה להצמיד את שירותיו אל ערכיהם של שירותים סוציאליים, העומדים בעדיפות גבוהה יותר בסולם העדיפויות של המדינה, ובכך להעמיד את עיקר תפקידו של משרד הסעד במניעת פתולוגיה חברתית.

אולם מדיניות זו הביאה לתוצאות הפוכות: כאשר ניסה משרד הסעד להרחיב באחד משי-רותיו את מעגל לקוחותיו לאלה שאינם נזק-קים, הוצא השירות ממשרד הסעד ואותם נזקקים, שהמשרד חייב היה להגיש להם את שירותו, יצאו מקופחים. להלן מספר דוגמ-אות:

א. בין יתר המחלקות שהועברו עם קום המדינה מן הוועד הלאומי למשרד הסעד נמ-נתה גם המחלקה להזנת ילדים שנקבעה בעת ההיא כשירות סוציאלי מכוון לילדים נזקקים, לפי הגדרת המשרד:

"המפעל נמשך בקנה מידה מורחב לפי העקרונות המקובלים: ניתנו ארוחות לילדים זקוקים מסיבות בריאות או מסי-בות סוציאליות, אך המגמה היתה להר-חיב את המפעל במידת האפשר לכל ילדי בתי-הספר — לאור התפקיד הח-שוב שארוחות ביה"ס ממלאות בחינוך החברתי והחינוך התזונתי" (שנתון הממ-שלה תשי"א).

המגמה להרחיב את המפעל לכל בתי-הספר הביאה להעברתו למשרד החינוך והתרבות, שבתי-הספר נתונים לפיקוחו. המפעל הועבר, איפוא, ב-1 באפריל 1953 ואימץ לעצמו צביון של שירות חינוכי ולא סוציאלי. הדגש ה"סוציאלי" הוסר מהשירות.

ב. בהתאם להגדרת מטרותיו מטפל משרד הסעד בנוער שוליים, הזקוק לאבחנה ולטיפול סוציאלי פסיכולוגי. לשם-כך הוקמו על-ידי המשרד תחנות הדרכה לטיפול בילד ובנוער, שתפקידן היה מתן טיפול נפשי לילדים מופ-רעים.

משרד הסעד הגדיר את תפקיד התחנות כדלקמן:

- א. קביעת אבחנה פסיכיאטרית.
- ב. טיפול נפשי אמבולנטי בילדים מופ-רעים ובהוריהם.
- ג. הדרכה שיטתית של העובדים הסוצ-יאליים והחינוכיים בשירותים הנ"ל" (שנתון הממשלה תשי"ג).

שימוש בהגדרת שירות מתוך פרופסיות אח-רות הביא, בהכרח, להעברת שירות זה למשרד הממונה על פרופסיות אלה, הוא משרד הברי-אות. שלוש התחנות לטיפול בילד ובנוער הועברו, איפוא, למשרד הבריאות ב-1 באפריל 1959. גם כאן הוסר הדגש ה"סוציאלי" מה-שירות.

ניתן, איפוא, לציין, כי בנסיונו של משרד הסעד להיצמד לשירותים אחרים של המדינה, ובכך לגרום, שעיקר תפקידה של העבודה הסוציאלית הוא מניעת פתולוגיה חברתית, וזאת על-ידי הרחבת תחומי הפעולה מעבר לפרופסיה — לא עלה בידו להעביר אליה את התשומות הנדרשות.

5. הגדרת תכליות במקום הגדרת מטרות

הגדרת תפקידיהם של שירותי הסעד, באמ-צעות סיסמאות, מביאה את שירותי הסעד לתחומי פעולה שהם מעבר לפרופסיה, שהיא אומנם קלה להגדרה אבל קשה לביצוע.

סיסמאות כמו: "השתתפות פעילה ביצירת משטר של בטחון סוציאלי", "הבטחת שירותי סעד ברמה גאותה", "שיפור מצבן של המשפ-חות מרובות הילדים", "תוכנית אב לטיפול

בדור העתיד", ו"מדיניות חדשה לטיפול בעו-
ני" — יש להן צליל של מטרות הניתנות
להגשמה. אולם עצם העלאתן בצורה זו, כולל
בתוכן את הבלמים לביצוען.

בטחון סוציאלי הוא מושג, הלקוח מהעבודה
הסוציאלית האירופאית (גרמנית, אנגלית),
שהשירותים בה מבוססים על שיטת ביטוחים
שונים לעת מצוקה. אם משרד הסעד ראה את
דרכו בשיטה האירופאית, הרי צריך היה
להציע חוקים שיש בהם משום ביטוי לגישה
זו, כמו חוק הביטוח הלאומי.

שירותי סעד נבנים על עובדות ביחס למצוקות
ולא רק על ערכים. כדי להבטיח שירותי סעד
נאותים, צריך משרד הסעד להיות מעודכן
אודות המצוקות השונות הקיימות במדינה.
מנכ"ל משרד הסעד מודה באומרו, כי משרדו
ניגש כיום לעיבוד תוכנית אב, ואחת הסיבות
לכך "מידע שיש בידינו היום ואשר לא היה
או שהיה לוקה בחסר לפני שלוש שנים"
(מעריב מיום 24.1.71).

אולם מידע זה עשוי להיות יעיל לפתרון
המצוקות כיום. אין מצוקותיהם של בני-האדם
שוות בתקופות שונות, ומכאן ש"רמה נאותה
של שירותי סעד" אינה יכולה להיות מטרה,
אלא אם נקבעו מראש נורמות, שיש להשיגן
בשירותי סעד.

שיפור מצבן של המשפחות מרובות הילדים
הועלה מספר פעמים בכנסת על-ידי שר הסעד
דאז ד"ר י' בורג, והתוצאה היתה: החלטת
הממשלה על מתן קיצבאות ממ"י, באמ-
צעות תיקון חוק הביטוח הלאומי. זוהי דוגמא
מוחשית של הכרות כוונות בצורת סיסמאות,
בלי להצמיד לכך מטרות, המבוססות על עוב-
דות, הנוגעות לעומק הבעיית בתחום המשפ-
חות הנוזקות לסעד.

"תוכנית אב לטיפול בדור העתיד" היא שוב
אותה גירסא, המוזכרת לעיל, לפיה רואה
המשרד את תפקידו במניעת פתולוגיה חבר-
תית עוד בטרם הבטיח את הטיפול הנאות
במצוקות ההווה.

עוני בחברה הישראלית הוא תחום רחב הרבה
יותר מתחום הנוזקים לשירותי סעד. מר יש-
ראל קיסר, חבר הוועדה המרכזת של ההסתדר-
ות, כולל במושג עוני, נוסף לאלה הנוזקים
לשירותי הסעד: 19,000 בני משפחות של
מוגבלים, 9,300 עובדים המועסקים במסגרת
המשק"ם; כ-53,000 איש, מקבלי פנסיה למי-
ניהם, וכ-20,000 נוספים, מחוסרי עבודה ופו-
עלים בלתי מקצועיים. כמו כן, חלק הארי מבין
87,000 המשפחות מרובות הילדים, קרוב,
לדעתו, לקו העוני (מעריב מיום 24.1.71).
נשאלת אם כן השאלה — האם משרד הסעד,
בהכריזו על מדיניות חדשה לטיפול בעוני,
ערוך, למעשה, לטיפול בכל הנוזקים לכך?
אם לא — מהי המדיניות החדשה?

6. סיכום

א. הגדרה ערכית של הריבון היא אקט פולי-
טי. מכאן שהמפלגה הפוליטית הממונה על
משרד ממשלתי מסויים — עניינה בכך ששי-
רותי המשרד יקבלו את ביטוחם בהגדרות
הערכיות של הריבון. מפלגה פוליטית הממונה
על שירותי הסעד — מן הדין שתכלול במצעה
המפלגתי את העיקרון, כי יש להגדיר את
היקף שירותי-הסעד בקווי היסוד של הממשלה
בפרק נפרד המידע לכך. כמו כן חייבת היא
להבטיח את זכויות הנוזקים על-ידי נורמה
ברמה גבוהה, היינו — חוק של הכנסת, ולא
להותיר הגדרות אלה לרמה נמוכה יותר,
שתלות בכושרה של הנהלת המשרד לקבל
את התשומות לכך.

ב. ניסוח מטרות ויעדים בתחום שירותי
הסעד הוא תחום פרופסיונלי, הניתן להגשמה
באמצעות עובדים סוציאליים בלבד. מכאן,
שכל עוד מנסחי המטרות והיעדים של המשרד
לא יהיו עובדים סוציאליים פרופסיונליים,
ימשיך הניסוח להיות במושגים ערכיים ולא
במושגים פרופסיונליים.

ג. הנסיון להעניק שירותים למעגל רחב יותר של לקוחות, ולגרום לכך שתפקיד המשרד הוא מניעת פתולוגיה חברתית — ועל יסוד זה, להשיג תשומות מצד המדינה — לא התעיל להתרחבת תחומי העיסוק של המשרד, אלא להיפך. משרד הסעד איבד את יכולתו להגיש את השירותים המסויימים ללקוחותיו, מאחר שהם התעברו למשרדי ממשלה אחרים.

ד. בין תפקידיה מוטל על המדינה להגדיר תכליות חברתיות, ועל-כן חייב משרד ממשלתי להצטמצם להגדרות של מטרות, המבוססות על סמכויות שהוקצו לו. מכאן, שעל משרד הסעד להציג תוכניות במסגרת

סמכויותיו, הבאות לפתור מצוקות המבו-ססות על עובדות עדכניות. הגדרות באמצעות סיסמאות אינן מאפשרות ליישם מטרות אלה לתכני פעולה. כמו כן הן מעוררות שירותים סוציאליים אחרים לסטות ממטרותיהם המוגדרות.

האחראים על שירותי הסעד במדינה חייבים להעמיד את צורכי הנזקקים על עובדות עדכניות, המבוססות על ערכי העבודה הסוציאלית הפרופסיונלית.

משרד ממשלתי הממונה על הגשת שירותים באמצעות פרופסיה מסוימת, חייב לאמץ לעצמו ערכי פרופסיה זו, לשלבם בערכי המדינה ולדרוש תשומות על בסיסם של ערכים אלה.

נסיון להפריד בין תפקידים הקשורים בנותן תמיכה כספית לבין שירותים סוציאליים אחרים בעירית ירושלים*

מאת ד"ר אליעזר ד' יפה**

מוטיבציות להפרדה

משרד הסעד מכין כיום תוכניות קונקרטיזציות כדי להפריד בין פונקציות, הקשורות בהבטחת הכנסה בסיסית (כלומר תמיכה כספית), לבין שירותים אחרים, הדורשים שיקול דעת פרופסי- יונאלי ותכנון אינדיבידואלי. לפני כשנתיים, הגיע מספר עובדים ומורים לעבודה סוציאלית בישראל למסקנה, כי ההפרדה נחוצה מכמה סיבות: ראשית, התחלופה הניכרת בקרב העובדים הסוציאליים ואי-ניצולו של כוח האדם הפרופסיונאלי בלשכות הסעד, אשר בעובדיהן הסוציאליים השתמשו ועדיין מש- תמשים — בלא קשר לרקע ולמיומנות החי- נוכית שלהם — כ"כל בו", ומשום כך הם מוצאים את עצמם עסוקים בכ- 40% מזמנם בתפקידים מינהליים טהורים הקשורים בהב- טחת הכנסה¹. סיבה אחרת, המחזקת את הדעה בעד הפרדת הפונקציות בלשכות הסעד ביש- ראל, היתה השאיפה להשיג חד-גוניות ושזויון

מקסימליים בהענקת שירותים סוציאליים. חשוב לציין, כי שינויים נסיוניים במינהל להבטחת הכנסה בסיסית, אפשריים, בעיקר, בגלל הקריטריונים המוגדרים והמימון המוב- טח לנתנים מהשירות; מאחר שרוב שירותי הסעד ניתנים כ"פריבילגיות" יותר מאשר כזכויות אורח, אין הם מתאימים מסיבות פולי- טיות לשינוי ולניסוי.

לבסוף, רובם הגדול של עובדי הסעד בישראל הגיע זה מכבר למסקנה, כי יש צורך בריאור- גניזציה יסודית בשירותי הסעד והן במישור המקומי והן במישור הממשלתי. נתעוררה אצ- לם התקווה, כי איתור מחדש של פונקציות להבטחת הכנסה יתוך יחידות מינהליות, במקום לתיתן לטיפולם של עובדים סוציאליים בלשכות אזוריות — יהיה מביא להסרת הפונק- ציות הללו מן העיריות באורח מוחלט. אפשר- רות אחת, למשל, היא להעביר את מתן התמי- כות לסוכנות לאומית להבטחת הכנסה, כמו המוסד לביטוח לאומי — סוכנות הדומה למח- לקה האמריקאית לבטחון סוציאלי — הכפוף למשרד העבודה בישראל. מאחר שחלוקת

* המחקר נתמך על ידי השירות הסוציאלי והשירות לשיקום, מחלקת הבריאות, החינוך והסעד של ממשלת ארה"ב.

** ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר, מנהל המחלקה לשירותי משפחה וקהילה בעירית ירושלים.

תודת המחבר נתונה למר יעקב פישביין, מנהל המדור לזכאות וביקורת בעירית ירושלים, שעמל למען הפעלת המדור החדש, וכן לפישל לינדר ומרטין אברמוביץ, סגנים למנהל המחלקה, אשר חשתתפו ביצירת המפנה במתן שירותים סוציאליים שחילונו בירושלים.

1 ג' ה'ר'י ואחרים; בדיקת חלוקת זמנם של עובדים סוציאליים בלשכת סעד בירושלים, האוניבר- סיטה העברית בירושלים, 1969. ראה גם: אליעזר יפה; מימסד העבודה הסוציאלית ושינוי חברתי בישראל, סעד, כרך 13, מס' 5 (ספטמבר 1969), עמ' 11-15.

התפקידים בשירותים הסוציאליים נקבעת מתחום פוליטי, ומאחר שמשרד הסעד (בפיקוח) קוחה של מפלגת מיעוט, המשתתפת בממשלת הקואליציה הנוכחית) היה, כנראה, מהסס, מסיבות פוליטיות, לוותר על השליטה במתן תמיכות סעד ועל התקציב המלווה אותן — הרגישו רבים מאיתנו כי הסרת הפונקציה להבטחת הכנסה מעובדים סוציאליים היתה יוצרת אווירה מתאימה לטענה — כי אם פקידים יכולים למלא את התפקיד, אזי אין צורך במערכת כפולה של פקידים, הן בלשכות סעד עירוניות והן במוסד לביטוח לאומי. הורגש גם, שהעברת הפונקציה להבטחת הכנסה מלשכות סעד עירוניות למוסד לביטוח לאומי, היתה מסירה הרבה מהסטיגמה הנוכחית המתקשרת למתן תמיכות.

משרד הסעד באמצעות סידורים מסובכים במימון משותף עם הרשויות, מפקח על תוכניות מקומיות לקבוצות "שוליים", והוא מקנה לתפקידו אוריינטציה ברורה של מתן צדקה.

כל רשות מקומית מסוגת על ידי משרד הפנים מבחינת ה"הכנסה הפוטנציאלית", ולפי סיווג זה נקבע אחוז ההשתתפות הכספית של משרד הסעד במתן שירותים סוציאליים מקומיים "מוכרים". בירושלים, למשל, ממומנים מענקי הסעד כלהלן: 51% על ידי הרשות המקומית — עיריית ירושלים, ו-41% על ידי משרד הסעד. מאחר שהנטל הכספי — למטרות סעד — המוטל על העירייה הוא גבוה יחסי, מכוונים את העובדים הסוציאליים לחצים שונים, סמויים ופחות סמויים, להגביל את מספר נתמכי הסעד.

המוסד לביטוח לאומי מפעיל מצד אחד תוכנית לאומית-ממשלתית, בעלת אוריינטציה אוניברסלית "המחפשת קליינטים-פונים", ואינו מנסה להתנות קבלת תגמולים ל"שיקום" או למטרות טיפול במשפחה.

בבואנו לסכם את הרקע לניסוי הירושלמי

"בהפרדה" שיתואר להלן, ניתן לומר שמשרד הסעד מתעניין, בעיקר, בחיפוש שימושים דיפרנציאליים של כוח אדם, וכן בהנהגת סדר מינהלי בשירותי הסעד². נוסף למטרות חשודות בות אלה, ראו עובדים סוציאליים אחרים בהעלאת תוכנית הניסוי של ה"הפרדה" קרש קפיצה להעברה טוטאלית של שירותי הסעד מלשכות הסעד המקומיות לאחת הסוכנויות הלאומיות, ובכך להסיר מהרשויות המקומיות ומהעובדים הסוציאליים העובדים בהן, את האחריות למימנם ולניהולם של תמיכות הסעד.

הניסוי הירושלמי ב"הפרדה"

במשך קיץ 1970 ביקשני ראש עיריית ירושלים, מר טדי קולק, לעזוב זמנית את תפקידי בבית"ס לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית, כדי לנהל את מחלקת השירותים הסוציאליים של העירייה. הסכמתי להיענות לבקשת ראש העיר הוחנתה במספר תנאים שכללו מתן "אור ירוק" לבצע ארגון-מחדש, ובקנה מידה רחב, במחלקת הסעד הירושלמית. אחד היסודות לארגון-מחדש זה — מן הסיבות שהוזכרו לעיל — היה יצירת מערכת סעד "מופרדת" בירושלים, אשר תוכל לשמש מעבדה לעיריות אחרות וכן למימשל המרכזי.

עיריית ירושלים משרתת כ-300,000 אזרחים במערב העיר ובמזרחה. כ-16% מהאוכלוסייה (כ-11,000 משפחות או 50,000 איש) מקבלים עזרה בצורה זו או אחרת מארבע הלשכות האזוריות. כ-2,400 מהמשפחות הנ"ל (4% של האוכלוסייה) מקבלות תמיכה כספית סדירה, שני שלישי מהן מקבלים מענקים משלימים להבטחת ההכנסה — שנועדו להביא את הכנסת הנזקקים לקו המינימום הלאומי שנקבע על ידי משרד הסעד (ראה לוח 1).

2 מיכאל חזני; יעדי משרד הסעד לקראת שנת התקציב 1973, משרד הסעד, ירושלים, יולי 1972, עמ' 5-6.

לוח 1 : גובה התמיכות בישראל
בלירות ישראליות *
(לפי 1.4.72)

גודל המשפחה	התמיכה החודשית
1 נפש	130 ל"י
2 נפשות	203 ל"י
3 נפשות	265 ל"י
4 נפשות	320 ל"י
5 נפשות	355 ל"י
6 נפשות	385 ל"י
7 נפשות	425 ל"י
כל נפש נוספת	40 ל"י

* המקור : גובה התמיכות, משרד הסעד בישראל, תע"ס מס' 273/72, 12.3.72.

לים וכד' — מוקמו במשרדי הנהלת המחלקה הסוציאלית במרכז העיר. במשך קיץ 1970 צומצם מספר הלשכות האזוריות ל-4, עובדי המדורים פוזרו בלשכות האזוריות אשר הורחבו מחדש — תוך שימת דגש על פיזורם של השירותים והרחבת האחריות והעצמאות של העובדים בלשכות האזוריות. במסגרת המחלקה המאורגנת מחדש הוקמו מדור חדש לטיפול בקשישים וכן לשכת חדשה לתכנון ומחקר. לשכה זו נטלה על עצמה כמטרה ראשונה ועיקרית את פיתוחה וביצועה של ההפרדה בין הבטחת ההכנסה לבין השירותים הסוציאליים בארבע הלשכות האזוריות.

ביצוע ההפרדה

התפיסה הראשונית של המערכת המופרדת הקיפה ארבעה מרכיבים פונקציונליים או תת-מערכות :

1. קבלת פונים — קלט.
2. קביעת זכאות וביקורת על הקביעה.
3. תיווך בין שירותים.
4. טיפול בבעיות אישיות.

היחידות לקביעת זכאות וביקורת על הקביעה, בהן יעסוק במיוחד מאמר זה, וכן המרכיבים האחרים של המחלקה המאורגנת מחדש, אושרו באורח פורמלי על ידי מועצת העיר ירושלים (וחשוב באותה מידה — על ידי ועד העובדים העירוני), באפריל 1971. צעד זה יצר כינויים חדשים ל"עובדי הזכאות" ולמספר תפקידים נוספים בתחום העבודה הסוציאלית. רוב המשרות החדשות מומן על ידי משרד הסעד, אשר באופן עיקרי תמך ועקב מקרוב אחרי הניסוי בהפרדת השירותים הסוציאליים בירושלים מתוך ציפייה לשינויים ברשת הלאומית.

כ-40% מראשי המשפחות, המקבלים עזרה ממחלקת הסעד בירושלים, הם בעלי הכנסות נמוכות ומשפחות מרובות ילדים; 40% נוספים מהקליינטורה של המחלקה הם קשישים (מעל גיל 60), ו-15% מוגבלים מבחינה פיזית או אמוציונלית. מתוך 8 מיליון ל"י — הוצאה לשירותים ישירים ב-1970 — הוצאו כ-3 מיליון ל"י לתשלומי תמיכות, 1.5 מיליון ל"י ל"עזרה אחרת", וכ-3 מיליון ל"י לסידורים מוסדיים של ילדים טעוני חסות, מפגרים, קשישים, וחולים כרוניים³. מחלקת הסעד אחראית על הספקתם (כמו כל מחלקות הסעד המקומיות) של יותר מ-115 שירותים סוציאליים כגון: פונקציה אחת בלבד — הפונקציה להבטחת הכנסה — צורכת כ-40% מזמנו של העובד הסוציאלי. ב-1970 העסיקה מחלקת הסעד בירושלים 178 עובדים מקצועיים ומינהליים, וב-1972 היא מעסיקה כ-220 איש.

ב-1970 מוקמו שירותי הסעד העירוניים בירושלים ב-7 לשכות אזוריות כאשר לכל אחת מהן מנהל וצוות עובדים "לטיפול במשפחה". שירותים מיוחדים, כגון המדור לעבודה קהילתית, המדור לרווחת הילד, שירותים למוגב-

3 המחלקה לשירותי משפחה וקהילה; ממצוקה לרווחה בירושלים, עירית ירושלים, ינואר 1972, עמ' 1-28.

במשך תשעה חודשים של תכנון זהיר, עסקו צוותי המחלקות בהכנת תדריך מפורט של נוהלים ולוחות מיוחדים לעובדי זכאות, וכן טפסים חדשים (למשל הזמנה לשם קביעת זכאות מחדש, או דיווח לפונה על החלטות שנתקבלו וכו'). נוסף לכך טיפלו הצוותים בשינויים מבניים בלשכות האזוריות כדי למקם בצורה הולמת את עובדי הזכאות; פתחו תיקים חדשים למשפחות המצויות בטיפול ובהם הוקצב מקום מיוחד למסמכים ולתעודות, הדגים בזכאות ובשירותים הסוציאליים הניתנים לכל משפחה; הקימו ארכיבים מרכזיים לשירותם הנוח של עובדי הזכאות; היקצו לעובדים אלה חדרים ואף תלו עליהם שלטים להכוונת הפונים אליהם.

כדי להסיר חששות מצד עובדי הלשכות בקשר לתפקידם במחלקה המאורגנת מחדש, נתקיימו פגישות רבות בין העובדים בכל הרמות לבין מנהלים בכירים במחלקה וגם מחוצה לה. נוסף לפגישות אלה נפגשו עם העובדים ראשי המדורים, ראשי היחידות וכן עובדים מהלשכה לתכנון ולמחקר, כדי לשמוע את דעותיהם ולהעריך באופן גלוי — שינויי תפקיד פוטנציאליים. לאחר מכן נערכו פרוסיליים אינדיבידואליים לכל עובד, ושיבוצו בעבודה נקבע בפורום מיוחד, אשר הורכב מהצוות המינהלי של המחלקה, ממחלקת המנגנון של העירייה ומנציגי ועד העובדים. חילוקי הדעות השונים שנתגלו בפורום זה הוכרעו על ידי המנהל הכללי של העירייה. קשה לתאר במילים את המאמץ העצום שהושקע, כדי להכין את עובדי המחלקה להפרדה ולארגונה מחדש של המחלקה, הן ברמה האינדיבידואלית והן ברמה הפורמלית של "משא ומתן" עם גורמים שונים. הגישה החיובית של ועד עובדי העירייה, בעיקר, היתה אחד המשתנים המעשיים והחשובים שאיפשרו את ההפרדה, וזאת במידה רבה הודות להבנתם של חברי הוועד,

כי ארגונה מחדש של מחלקת הסעד הוא לטובת העובדים וגם לטובת הפונים אל המחלקה. בסופו של דבר, שום ארגון מחדש של שירותים אינו יכול להתבצע ללא הבנה ושינוי תוף פעולה מצד העובדים המעורבים בדבר.

שיטתנו בייזום ההפרדה היתה למקם בהדרגה את יחידת עובדי הזכאות בכל אחת מארבע הלשכות הסוציאליות האזוריות, כאשר ראשית הפעולה היא קודם כל בלשכה הקטנה ביותר (ירושלים המערבית), כדי ללמוד מטעויות ולייעל את התוכניות, והמשכה במיקום הדרגתי של יחידה זו בלשכות האחרות, בהדדלי זמן של חודשיים בין לשכה ללשכה.

באמצע יולי 1971, התחלנו בביצוע ההפרדה בירושלים המערבית עם יחידה בת ארבעה עובדי זכאות, שקיבלו הכשרה ספציפית בתפקידיהם החדשים, אך יחד עם זאת לא היתה לאף אחד מהם כל הכשרה קודמת בעבודה סוציאלית. לעובדים אלה הוצבו שתי מטרות: תפקידם בשלב ראשון היה לאשר מחדש לכל קליינט-פונה, שקיבל מן הלשכה עזרה כספית או חומרית מכל סוג שהוא, כלומר — הוטל עליהם לקבוע את "רמת הזכאות" (ההכנסה) של הפונה על יסוד קריטריונים ברורים ומסמכים מיוחדים, ועל פי התדריך החדש לעובדי הזכאות.⁴ מטרתם בשלב זה היתה ליישם קריטריונים אחידים בדרוג התכנסות, ולקבוע "דרגת זכאות" לכל פונה, המיזנה את מצבו הכלכלי, באופן יחסי לשיעורי התמיכה.⁵ לפונה עם הכנסה חודשית בשיעור התמיכה או למטה ממנה נקבעה דרגת זכאות "1"; לפונים עם הכנסות בגובה של 25% מעל שיעור התמיכה נקבעה דרגת זכאות "2"; לפונים עם הכנסות בגובה של 50% מעל שיעור התמיכה — דרגת זכאות "3", וכן הלאה עד דרגת הזכאות — "7" שנקבעה לפונים

4 המחלקה לשירותי משפחה וקהילה; תהליכי עבודה לעובדי זכאות, המדור לזכאות וביקורת, והלשכה לתכנון ומחקר, עיריית ירושלים, יוני 1971, עמ' 1-18.

5 המחלקה לשירותי משפחה וקהילה; תדריך לקבלת החלטות כספיות, הלשכה לתכנון ומחקר, עיריית ירושלים, אפריל 1971, עמ' 7.

עם הכנסות בגובה של 200% או יותר מעל שיעור התמיכה.

לאחר שנקבעו "דרגות הזכאות", יכלו עובדי זכאות ועובדים סוציאליים, וכן סוכנויות פריטיות ועירוניות רבות, להגדיר את השירותים, להם זכאית (או לא זכאית) משפחה זו או אחרת (למשל: הבטחת הכנסה, הנחות במיסוי רכוש, מענקים למסעדה וכו'), וכן לקבוע את מידת ההשתתפות של הפונה ושל הסוכנות בתשלום עלות השירותים, כגון — מכשירים ביתיים בסיסיים, טיפול רפואי בשיניים, עזרת בית, סידור במוסד מעונות יום ורשימה ארוכה של שירותים אחרים. קביעת קריטריונים אחידים לזכאות באה לבטל את המו"מ בין הפונה והעובד. הפונים שיתפו פעולה, מתוך הבנה, בשלב "הבאת האישורים מחדש", והגיבו בחיוב לגישה האחידה מצד העובדים. חבים מהם טענו כי "תגיע הזמן שיעשה צדק עם הזכאים"⁶. עובדי הזכאות עזרו לפונים למלא בקשות לעזרה, חזרו איתם על הצהרות ומסמכים שונים שהגישו, חישובו יחד עימם את ההכנסה, יעצו להם בדבר זכויותיהם במחלקת הסעד ובסוכנויות לשירותים סוציאליים מקומיות ולאומיות אחרות, וכן קבעו להם דרגת זכאות שנבדקה ואושרה על ידי המדריך של עובדי הזכאות. במקרים חריגים, התייעצו אצל עובד המשפחה כדי לקבוע את דרגת הזכאות, דבר שעורר רצון טוב ושיתוף פעולה כללי בין הצוות המינהלי — קובע הזכאות — לבין הצוות המקצועי בתחום העבודה הסוציאלית בלשכה.

תפקידם של עובדי הזכאות בשלב שני, היה קביעת שיעורי זכאות לכל הפונים החדשים וכן עיבוד הבקשות לעזרה כספית, דבר שנתהל קודם לכן על ידי עובדים סוציאליים.

סוגי העזרה, הניתנים לפונה אוטומטית רק על בסיס רמת הכנסתו (למשל: דמי אישפוז, הוצאות לרופא ולרופא שיניים עד 120 ל"י, תשלום לביטוח לאומי וכו'), הועברו ליחידת הזכאות, אולם מאחר שרוב השירותים הסוציאליים אינו מתוקף החוק (כלומר — אין הם מוגדרים באופן חוקי "כזכאות האזרח" עם מימון מובטח), אלא נובעים מתקנותיו של משרד הסעד ותלויים בתקציבים לאומיים ועירוניים מוגבלים, הנקבעים מדי שנה בשנה, לא איפשרנו לעובדי הזכאות לאשר את המימון המתבסס אוטומטית על דרגת הזכאות של הפונים. מציאות זו הגבילה הרבה מהפוטנציאל להפוך את שירותי הסעד העירוניים לתהליך רציונלי. ניצול מכוון מראש של "שי" קול הדעת של העובד הסוציאלי, המשמש כמכשיר מקצועי למחצה, כדי למשוך תקציבי סעד מוגבלים, מהווה נגע סרטני בעבודה הסוציאלית בישראל.⁷

אף על פי כן, עובדים סוציאליים בלשכת מערב-ירושלים הרגישו תקלה בעומס העבודה בשל השמת יחידת הזכאות. כשהחילונו לתכנון השמת יחידת זכאות בלשכת הצפון, בספטמבר 1971, קיבלנו פטיציה דחופה, חתומה על ידי כל עובדי לשכת הדרום, ובה צוינה התביעה לקבל מיד גם בלשכתם יחידת זכאות "משום שטיפול כללי, אינטנסיבי במשפחות לא יוכל להשתלב עם עבודת זכאות למאות המשפחות שבטיפולנו"⁸. למרות שאיפתנו להתקדם בהדרגה, החלטנו להענות לבקשת עובדי הלשכה ולבצע את ההפרדה באופן סימולטני גם בלשכת הצפון וגם בלשכת הדרום. יתכן שהחלטה זו אינה על פי המסורת המקובלת של שינוי ארגוני, אך חששנו לפגוע במוראל העובדים — מרכיב

6 יעקב פישביין ומשה מוליאן; דו"ח ביניים בנוגע ליחידת הזכאות בלשכת קרית יובל (לשכת מערב יום), המדור לזכאות וביקורת, המחלקה לשירותי משפחה וקהילה, עיריית ירושלים, נובמבר 1971, עמ' 1-3.

7 ניתוח יותר מפורט בנוגע לסוגיית "שיקול הדעת" בשירותים סוציאליים בישראל ראה: אליעזר יפה; "תוצאות ניסוי להפחית מידת שיקול דעת עובדים סוציאליים בלשכות סעד בירושלים: מתן 'צרכים מיוחדים' בהתאם לדרגות זכאות וקריטריונים מוגדרים", האוניברסיטה העברית בירושלים, ספטמבר 1970, עמ' 1-12.

8 תזכיר מצוות לשכת דרום למנהל המחלקה לשירותי משפחה וקהילה בעיריית ירושלים, 22 ספט' 1971.

שהוא בטוח ארוך חשוב ביותר לביצוע השינוי.

השוואה בין קביעת זכאות ע"י צוות מינהלי לעומת צוות עובדים סוציאליים

האם ישנם הבדלים בהחלטות המתקבלות, כשעובדים מינהליים — ולא עובדים סוציאליים — קובעים זכאות לתמיכת סעד? כמה פונים, אם בכלל, היו מקבלים תמיכות שונות כתוצאה מהעברת פונקציה זו ל"עובדי זכאות" שקיבלו, אמנם, הכשרה מיוחדת, אך אינם אנשי מקצוע בתחום העבודה הסוציאלית? מה כיוונם הכללי של השינויים הללו?

אלו הן כמה מן השאלות המעשיות שנבדקו במחקר זה לאחר שיחידות הזכאות בלשכות הסעד האזוריות סיימו את הרישום-מחדש של הפונים המקבלים עזרה כספית חודשית ממחלקת הסעד (כלומר — לפי 31.6.72).

מתוך 1730 משפחות או בודדים עם רישום מחדש לפי יחידות הזכאות החהשות — ל-67.5% היו הכנסות ברמה שווה לגובה התמיכה הבסיסית או מתחתה (זאת אומרת דרגת זכאות מספר 1), ול-80% בקירוב היו הכנסות ברמה פחותה מ-100% מעל שיעור התמיכה (זאת אומרת דרגת זכאות מספר 5). במלים אחרות: רוב הפונים שקיבלו עזרה כספית סדירה מלשכות הסעד בירושלים היו מהכנסת מינימום (ראה לוח 2, חלוקת דרגות זכאות על ידי לשכות אזוריות).

לוח 2: חלוקת דרגות זכאות ומספר משפחות (יחידות) אחרי רישום מחדש על ידי עובדי זכאות לא-מקצועיים בלשכות האזוריות בירושלים (לפי 31.6.72)

דרגת הזכאות — הכנסה ביחס לרמת התמיכה	לשכות סעד אזוריות			סה"כ
	צפון	מערב	דרום	
1. הכנסה ברמה מקבילה לתמיכה	451	298	418	1167
2. עד 25% מעל לגובה התמיכה	80	52	45	177
3. עד 50% מעל לגובה התמיכה	60	37	30	127
4. עד 70% מעל לגובה התמיכה	37	23	19	79
5. עד 100% מעל לגובה התמיכה	13	19	9	41
6. עד 150% מעל לגובה התמיכה	15	16	16	47
7. עד 200% מעל לגובה התמיכה	18	12	6	36
8. מקרים מיוחדים	31	0	25	56
סה"כ	705	457	568	1730
	100.0			

לוח 3). מתוך 357 המקרים אשר כלפיהם היתה אי-הסכמה בין החלטות העובדים הסוציאליים המטפלים במשפחה ברישום הקודם, לבין תוצאות הרישום מחדש על ידי עובדי הזכאות — ל-245 משפחות (68.6%) הפסיקו את התמיכות או הפחיתו אותן, בעוד של-112 המשפחות הנותרות (31.4%) ניתנה הגדלה בגובה התמיכה.

היה ברור למדי, כי ההבדל הניכר בין עובדים סוציאליים לעובדי זכאות יתבטל בהחלטותיהם, לגבי הצורך בתמיכה הניתנת למשפחות ולגבי היקפה. ב-20.6% מתוך כל המקרים שנרשמו מחדש על ידי עובדי הזכאות, נמצא, כי ההחלטת הקודמת של העובד הסוציאלי עם נוהלי הזכאות, שמוסדו על ידי משרד הסעד, היתה בלתי נכונה ובלתי עיקבית (ראה

לוח 3: שינויים במעמד הזכאות כתוצאה מרישום מחדש ע"י עובדי זכאות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

תוצאות הרישום מחדש	לשכת צפון	לשכת מערב	לשכת דרום	סה"כ
שינוי במעמד	108 (15.3%)	65 (14.2%)	184 (32.4%)	357 (20.6%)
ללא שינוי במעמד	597 (84.7%)	392 (85.8%)	384 (67.6%)	1373 (79.4%)
סה"כ	705 (100%)	457 (100%)	568 (100%)	1730 (100%)

דים להערכת בקשות למתן תמיכות, על ידי עובדים מינהליים עם הכשרה מיוחדת במקום עובדים סוציאליים, הוביל להחלטות אחדות יותר, מתקבלות על דעת הציבור ו"זולות" יותר (בהוצאות נמוכות).

השינוי בהוצאות — כתוצאה מרישום מחדש על ידי עובדי הזכאות — הוביל לצמצום ב- 19,979 ל"י לחודש או "חיסכון" של 239,748 ל"י לשנה לעיריה (ראה לוח 4). בקיצור, יישומם של קריטריונים ותהליכי זכאות אחי-

לוח 4: שינויים במעמד זכאות הפונים כתוצאה מרישום מחדש ע"י עובדי זכאות לא-מקצועיים

סה"כ השינויים במעמד מספר ואחוזים	לשכת צפון			החלטה המתקבלת בדבר מתן תמיכה חודשית
	מס' מקרים בל"י	מס' מקרים בל"י	מס' מקרים בל"י	
245 (68.6%)	60 (7,926 ל"י)	39 (4,360 ל"י)	41 (5,230 ל"י)	הפסקת התמיכה
	69 (6,671 ל"י)		36 (3,188 ל"י)	הפחתת התמיכה
112 (31.4%)	55 (2,846 ל"י)	26 (2,025 ל"י)	31 (2,455 ל"י)	הגדלת התמיכה
357 (100%)	— 11,751	— 2,345	— 5,883	מאזן בלירות

* סה"כ "חיסכון" (שינוי) בחודש 19,979 ל"י; סה"כ "חיסכון" (שינוי) בשנה 239,748 ל"י בהעדר שינוי במספר הנתמכים.

מחדש — המבוסס על תדריך חדש לקבלת החלטות בנוגע לצרכים מיוחדים — הוביל לצמצום בהוצאות ב- 29,000 ל"י לחודש (זאת אומרת, מבחינה תיאורטית, 348,000 ל"י לשנה⁹. ראוי להדגיש כאן, כי הרישום מחדש, בלי יוצא מן הכלל, לא נעשה במטרה ספציפית להפחתת ההוצאות, אלא מתוך כוונה לצמצם את אורח השיפוט השרירותי בקבלת החלטות, ולבטל את ההרגל הנפוץ של משא ומתן בין הסוגה לעובד הסוציאלי. אולם לטווח ארוך, הרבה מ"החסכוניות שהוש-

חשוב לציין, כי בשני המקרים האחרים — בהם השתדלה המחלקה לפרט באופן ברור קריטריונים לקבלת החלטות לגבי השירותים שנתנה — היתה התוצאה, תחילה, צמצום דרסטי בהוצאות. המקרה הראשון המתייחס לרישום מחדש של משפחות המקבלות הש-למה לשכר דירה בעד דירות "עמידר", הביא לחיסכון של 50,000 ל"י בשנה⁹. המקרה השני מתייחס למאמץ שהושקע ברישום חד-פעמי מחדש של משפחות ובודדים המקבלים השלמות ל"צרכים מיוחדים", כאשר רישומם

9 יעקב פישיין; תוצאות מיון מחדש של זכאות דיירי עמידר בירושלים להנחה בשכר דירה, המחלקה לשירותי משפחה וקהילה, עיריית ירושלים, נובמבר 1971.

10 אליעזר יפה, ש"ס, עמ' 7.

גו" — מתוך הגדרה ברורה של הקריטריונים לקבלת החלטות — היו פיקטיביים וארעיים, וזאת מאחר שהכרות קריטריונים, לפחות כלפי חוץ, משמעותה — הכרזה על זכויות האזרח לסעד הקוראת למימוש הזכויות הללו. חיסול השרירות — הקיימת בשירותי הסעד העירוניים בישראל — בזכות קריטריוני זכאות, הביא לתוצאה בלתי נמנעת, והיא — הגדלת מספר האנשים המבקשים והזכאים לעזרה, וכתוצאה מכך גם הגדלת ההוצאות. מסיבה זו, ועל אף התמיכה הרשמית בזכות ההוכחה האדמיניסטרטיבית והציבורית לשימוש די-פרנציאלי בכוח אדם מוגבל, ובטכניקות פיס-קאליות יעילות — נבצר מאתנו להיווכח, כי אכן "תקופת הקריטריונים" הגיעה לסעד הישראלי. דילמה זו תוארה היטב על ידי שר הסעד עצמו, מר מיכאל חזני, שאמר לא מכבר: "אני מסכים שלא ניתן להעמיס על העובד הסוציאלי את האחריות לחלוקת משאבים מוגבלים העומדים לרשותו, מבלי להגדיר באופן מובהק קריטריונים לזכאות... אבל אני חייב להוסיף, שלא נוכל לפרסם את הקריטריונים האלה כל זמן שלא נהיה בטוחים שיש להם כיסוי כספי בתקציב. לא נוכל לתת צ'קים בלי שנתא מסוגלים לשלם אותם"¹¹.

גראה שהעתיד הקרוב — לפי נקודת ראותו המוצהרת של משרד הסעד — כולל יותר הפ-רדה ושימוש דיפרנציאלי בכוח אדם, במתן תמיכות בסיסיות דרך לשכות הסעד העירוניים ודרך משרד ומתן ממושך (זאת אומרת, "שיקול דעת פרופסיונאלי") בין פונים לעובדי סוציאליים, בנוגע להענקת שירותים אחרים. הצד האירוני שבדבר הוא בכך שהצלחת התוכנית להפרדה בירושלים עזרה, אולי, לקבוע את התוכנית להבטחת הכנסה במסגרת פעולה משותפת בין הרשות המקומית למשרד הסעד, אך לא היה בה כדי לזרז את העברתה

המושלמת ממשרד הסעד לסוכנות לאומית אחרת. יתכן מאד, כי הנסיון לשכלל את התוכנית להבטחת הכנסה של משרד הסעד במסגרת עיריית ירושלים, מהווה גורם מסייע לדחיית העימות עם בעיות יסודיות יותר, שתבואנה על פתרוןן רק על ידי ארגון-מחדש ומחשבה רדיקלית יותר במדיניות הסוציאלית ובשירותים הסוציאליים בישראל.

אולם איני בטוח שאמנם כך יהיה, שכן המוסד לביטוח לאומי ממשיך לכלול באופן סיסטמטי את כיסוי הבטחת ההכנסה ליותר ויותר קבוצות דמוגרפיות — כמו קשישים, משפחות מרובות ילדים, מובטלים ומוגבלים מחמת פגיעה, וקבוצות אלה תצאנה, איפוא, מהשגחתן של לשכות הסעד העירוניות ושל משרד הסעד. כמו כן זרם העלייה מברית-המועצות ומארצות הרווחה עורר את הנטייה להגדרת קריטריונים לזכאות כמו, למשל, בנושא הדיור. בעיקר ניכרת מגמה זו בקרב ישראלים ותיקים ותושבים ממוצא מזרחי-תיכוני, העומדים עתה יותר על פירוט ומימוש זכויותיהם. ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה — גוף מכווץ למדי שנבחר על ידי ראש הממשלה, גב' גולדה מאיר, לאחר הופעת הפנתרים השחורים — המליצה לא מכבר על ריכוז תשלומי סעד במסגרת משולבת חדשה.

עובדים סוציאליים מגיעים גם הם למסקנה, כי שיטות רבות מאלה הקיימות כיום במינהל הסעד, הופכות אותם ל"משלמים וסופגי זע-זועים", ואי-שביעות רצונם מתופעה זו מביאה אותם לתסיסה ולמרי. חמישה עובדים סוציאליים מעיריית ירושלים הושעו אשתקד (1971) על ידי ראש העיר בשל הדבקת כרוזים בלשכות הסעד, בהם נכתב, כי שירותים בסיסיים מסוימים אינם ניתנים בגלל חוסר תקציב¹². "העבירה" שלהם היתה גילוי האמת על שי-

11 מיכאל חזני, ש.ס.

12 ועד הפעולה של עובדים סוציאליים ואנשי ציבור בירושלים; דו"ח ראשון של ועד הפעולה לשפר שירותים סוציאליים לאזרחים נזקקים, ירושלים, דצמבר 1971, עמ' 1-12.

רותים לציבור, וזאת במקום לספוג זעזועים
מן הפונים אליהם כמו שעשו עמיתיהם
בעבר.

העובדים הוחזרו לעבודה (בתשלום מלא) לא-
חר פרסום ממצאיה של ועדת החקירה העירו-
נית ובשל איומיהם של כל העובדים הסוציא-

ליים בעירייה לסגור את המחלקה. כמו כן תר-
מה את חלקה בפרשה זו לחצה החוק של דעת
הקהל. נראה לי, כי הממשלה והעירייה הושפעו
מן התהודה הציבורית, והשפעה זו — כך אני
מקווה — תקדם את הפעולה לקראת ארגון
מחדש של שירותי הסעד בישראל.

תנורות בחברה הערבית על רקע יישום השירותים הסוציאליים

מאת אורי שטנדל*

א. רקע כללי

רתמת חיצונית, המנוגדות בהכרח לדפוסי הכפר המסורתיים.

בני הכפר העובדים או לומדים מחוצה לו נושאים עימם אליו, לעתים בלי דעת, אותה תרבות אחרת המערערת יסודותיו. יתר על כן, עצם השינוי החיצוני במבנה התעסוקה ומערכת מקורות הפרנסה גורר עימו בהכרח זעזועים במסגרות החברתיות המסורתיות.

אין ספק שהיציאה לעבודות חוץ היתה אחד הגורמים המכריעים בשידוד המערכות הפנימי בחברה הערבית הכפרית, אך היא לא הפכה לתהליך עיוור. הצעירים הערביים היוצאים לעבודה בעיר אינם נוטים להשתקע בה. עם תום היום או בסוף השבוע הם חוזרים לכפרם, בו הם מקימים את ביתם, משקיעים את חסכוניהם, ובונים את משפחותיהם. בכפר עצמו כבר מטביעה המציאות הישראלית את חותמה בכוח פעולות פיתוח רחבות היקף, ובאמצעות זרועותיהם של השירותים הסוציאליים החודרים לתוכו. כך נסחפת החברה הערבית הכפרית בזרמיה של תמורה, ששורשיה מסועפים, ולא ניתן לשקלל את מידת כוחם היחסי של הגורמים השונים, שהם כולם, בשילובם יחד, יוצרים אותה.

עם זאת, אין להפריז במשמעותם של שינויים אלה, שכן גותרו בעינם, יסודותיו של המבנה החברתי. המעבר איננו חד; לא בנקל ניתן לקבוע את דרגת התמורה. תכופות רואים אותה בטעות כמו על סף השלמתה, וזאת בגין סימנים חיצוניים, שאינם

בשלהי שנת 1972 מונים בני המיעוטים בישראל כ-470,000 נפש. אוכלוסיה זו אינה עשויה מיקשה אחת. מתפצלת היא בתוכה שתי וערב בחתכים שונים בהתאם למוצא דתי-עדותי, ריבוד חברתי, מבנה מקצועי ואף בהתאם לצורות היישוב, אם כי רובה עדיין חברה כפרית, מוסלמית סוגית על פי השתייכותה הדתית.

חברה זו שוב אינה נעה במעגליה הסגורים בהתאם למסורת דורות. מסגרותיה נפרצו בתהליך מורכב, במהלכו נתכווצו מרחקים ונשתנו דרכי חיים.

העיר מתקרבת אל הכפר הערבי בקצב מהיר ובלחץ מתמיד. תוך תקופת זמן קצרה יחסית נעתק מוקדו הכלכלי של הכפר הערבי ממנו החוצה. בניו שואבים את עיקר מחייתם מעבר לתחומיו; אדמותיו כמו מתרוקנות מכובדן, מאחר שאינן כבר ציר חיים של המשפחה הכפרית. משקלן הסגולי פחת הרבה, ועימו נחלש מעמדם של בעלי הקרקע בסולם החברתי.

הכפר הערבי קשור עתה בכל הווייתו הכלכלית אל המשק הישראלי. הוא גיזון מגיאותו ונבנה עימו; רגיש לתנודותיו, נפגע ממשבריו. הזיקה הכלכלית אינה מצטמצמת רק בהעצמה. היא הינה עורק מרכזי להשפעות חב-

* לשעבר, סגן יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים.

תמיד בבואה נאמנה למערכת היחסים הפנימיים, המשתנים בתוכם, אך עודם כפופים לחוקי הכובד של מסורת חברתית עתיקת יומין.

במאמר זה נתרכז במשמעויות התפרסותם של השירותים הסוציאליים במיגזר הערבי בישראל. אל. הנושא טרם נבחן עד תום ובוודאי ראוי הוא למחקר יסודי ומקיף. במסגרת מאמר זה איננו מתכוונים להקיף את הנושא על תחומיו השונים. לא גדון להלן במכלול השירותים הסוציאליים, ואף לא נציין את כל פעולותיהם המגוונות של הגופים העוסקים ביישום שירותים אלה. נצטמצם אך ורק בהגדרת מגמות היסוד ובניתוחן.

ב. התנגשות הניגודים

כדי לעמוד על השלכות יישומם של השירותים הסוציאליים בכפר הערבי, מן ההכרח לבחון את קווי היסוד המאפיינים אותו. החברה הערבית הכפרית מבוססת על קשרי הישארות (kanship). בתי אב בעלי קירבת דם מהווים יחידה חברתית הקרוייה חמולה. בניה נוהגים להתגורר בשכונה אחת, בהתלכדם לחטיבה בה שוררת ערבות הדדית. לעתים נהוגים אף נישואין בין בתי האב שבתוך החמולה. בדרך זו ניתן להפחית את שיעורו של המוהר ולבצר בעת ובעונה אחת את הכוח החמולתי.

מבין זקני החמולה עולים ראשיה בהתאם לגודל משפחותיהם, היקף רכושם וכשדונם האישי. בני החמולה סרים למרות מנהיגיה. לגודל החמולה היה תמיד השפעה מכרעת בעיצוב כוחה. ככל שרחב בסיסה, כן גובר תוקפו של העומד בראשה, אם כי אין להתעלם מגורמים נוספים הקובעים את מעמדו: אישיותו, אמצעיו הכלכליים "וקשרי החוץ" שלו, באמצעותם הוא מסדיר ענייניהם של בני

החמולה אצל רשויות השלטון ושאר המוסדות, להם הם נזקקים.

למוסד תיווך זה הקרוי "ואסטה" יש השפעה עצומה בחברה הערבית המסורתית, שכן הוא יוצר את תלותה של החמולה במנהיגה. הוא הבא במגע עם השלטונות ושאר גופים חיצוניים בשם בניה, לו הזכות הבלעדית לנהל משא ומתן כדי להשיג פטור ממסים, אשראי לזרעים, או רשיון הדרוש לאחד מבעלי המשפחות הגרעיניות בחמולה. הוא אף נוטל על עצמו להתקשר עם עורך דין או רופא בשם בן החמולה הנצרך לשירותיו.

בעבר השתרש מוסד זה והוכר כגושפנקה רשמית, הן על ידי השלטון העות'מאני, והן על ידי ממשלת הנציב העליון הבריטי.

זקן החמולה חלש בימים עברו אף על בני החמולה שנשאו תפקידים רשמיים או משרות, הכורכות אפשרות הענקתן או שלילתן של טובות הנאה. בידי גתרכזה הסמכות לפסוק מהי הדרך לניצול קשריהם, משרותיהם ומעמדם של "אנשיו".

לפיכך לא נשמטה שררתם של זקני החמולות בכפרים, אף כשהחלו עשרות מבניהן להשתלב במשרות שונות מחוץ לכפר, במשרדי הממשלה, במשרדה ובמפעלים כלכליים גדולים¹. להיפך: בשלבו הראשון הגביר תהליך זה את השפעתם של ראשי החמולות, אם כי מאוחר יותר הפך להם לרועץ, כשנפתחו בקישים במבנה החמולתי בכללו.

על רקע זה נבלע הפרט בתחום החמולה. בחברה המסורתית מוגדר אדם על פי זיקת הדם שלו. "חמולת מן אנת?" הוא נשאל. כלומר, על איזו חמולה הוא נמנה. היא מסגרתו, היא משענתו, היא הערבה לו בפני זרים ובתוכה יבקש סעד בעת מצוקה.

השירותים הסוציאליים במתכונתם המערבית פרצו מעגל סגור זה. הם הופיעו בניגוד למושגי יסוד מושרשים בחברה הערבית כגורם חיצוני

1 ראה בעניין זה מחקרו של ד"ר הנרי רוזנפלד: "התמורה במבנה החברתי של הכפר הערבי טיבה". מבפנים, אפריל, 1965. ערוך השוואה עם: "תמורות בהנהגה הכפרית של אר-ראמה", מאת פרופ' שמעון שמיר, המזרח החדש, כרך י"א עמ' 241-257.

צוּנִי, המספק לבני החמולה שירותים, שעד כה נתפסו כסעד פנימי, במסגרת הערבות החמולתית ההדדית. בחדירתם שיבשו מוסים-כמות, בהמטירם, כמו במהלומת פתאום, שפע סיוע בלתי צפוי במתכונת שונה ותוך התעלמות בלתי מודעת ממוסד ה"ואסטה".

המוסד לביטוח לאומי או משרד הסעד, מעצם מהותם, פנו אל הפרט, אל האזרח הערבי, לו הם חייבים שירותים על פי החוק. הם יצרו עימו מגע ישיר, ללא חוליות ביניים, ללא תיווך, בלי "ואסטה". על כן פגעו במעמדם של ראשי החמולות.

הם הציעו שירותים רחבים, שהחמולה מעולם לא היה בכוחה לבצעם ובדרך זו החלישו אחיזתה של הערבות הפנימית. בעת ובעונה אחת הוטלו חיובים שונים על בני החמולה, כרוכים לפחות בעקיפין בשירותים הסוציאליים. העובדים הערבים חוייבו לשלם דמי ביטוח לאומי, אשר נוכחו ממשכורתם כחוק, בלי להותיר בידם את ברירת הנויתור.

בשלביה הראשונים של היציאה לעבודות חוץ ביקשו העובדים להתחמק ממיסוי כפוי זה. מוכנים היו לוותר על זכויותיהם הסוציאליות ובלבד שיינצלו מן הניכויים השונים. הם ביקשו משכורת "נקיה", ומעבידים שיתפו עימם פעולה מטעמים מובנים.

לאחר קום המדינה החלו צצים בכפר הערבי מוסדות רפואיים, כפרי מאמציו של משרד הבריאות וקופת החולים של ההסתדרות. בצעדיהם הראשונים נתקלו בהסתהרות וביחס חשדני. החברה הכפרית קראה תגר על רופאים הבודקים נשים ומטפלים בהן. כבוד האשה נפגע, ורופאות לא נמצאו בהיקף הדרוש, כדי לפתור בעייה רגישה זו.

נשות הכפר נהגו ללדת בבתיהן עם מיילדות או בלעדיהן. שיעור תמותת התינוקות היה גבוה מאד, אך לא היה בו כדי לשמש דחף מספיק לשנות מנהגי דורות בתחום זה.

"חבלי לידה" אלה, תרתי-משמע, של השירותים הסוציאליים שיקפו היטב את ההתנגשות בין מהות המשטר הישראלי לבין אופי החברה

הערבית המסורתית: נראה כי בזמן הראשון נכפו השירותים ותהליך ההסתגלות להם כרוך היה בשבירת ערכים מוסכמים וערעור מסגרות ישנות.

אך במרוצת הזמן החלו ערביי ישראל להכיר ביתרונות הצפונים בשירותים המוצעים להם, וכשנוצרו הדחפים המתאימים חל תהליך השלמה גם עם הכורח לשלם את מחיר הזכויות.

ג. תהליך התמורה

מכל השירותים הסוציאליים הזדקרו השירותים הרפואיים כיעילים ביותר בחדירתם למיגזר הערבי. הם היו הזרוע הראשונה של הפיתוח והשפעותיהם התפשטו בקשת רחבה על פני תחומים שונים. במישורם המוגדר דחקו דרכי ריפוי מסורתיות, בד בבד עם שינוי דמותו של הרופא הישראלי בעיניו של בן הכפר הערבי, ככל שנתגלה כושרו להציל חיי אדם. עד היום לא "נוח" לגבר הערבי לשלוח את אשתו לבדיקת רופא גבר, אך הגישה החברתית נשתנתה ביסודה. רופאים מעידים אף על תמורה משמעותית בהתנהגותן של הנשים הערביות, המבקרות אצלם במרפאה או במרכז הרפואי.

כיום יולדות מרביתן של הנשים הערביות בישראל בבתי חולים תחת השגחה רפואית. זהו שינוי מקצה אל קצה. המפנה נתחולל ללא ספק בהשפעת גורם פרזואי מאד: מענק הביטוח הלאומי בו זכו הנשים בלידתן בבית החולים. המענק היווה את הדחף הראשוני ההכרחי, כדי לגרום לנשים ערביות בנות הכפר "לנסות" את בית החולים. הן ניסו, קיבלו את המענק ובדיעבד הסתבר שה"נסיון" הצליח. הלידה בבית החולים נתגלתה להן נוחה יותר ובטוחה יותר, הן לאם והן לתינוקה.

שירותי הבריאות חוללו שינוי מהפכני במבנה הדמוגרפי של ערביי ישראל. ההתקדמות בתחום זה מוחשית ביותר. שיעור התמותה ירד

השנה	לידות חי	פטירות	ריבוי טבעי
1951	46.5	8.8	37.8
1955	46.0	8.6	37.4
1960	50.3	7.5	42.8
1961	49.3	7.3	42.0
1962	50.6	6.9	43.7
1963	48.8	6.3	42.5
1964	51.4	6.4	45.0
1965	50.7	6.1	44.6
1966	49.5	6.1	43.4
1967	44.9	6.2	38.7
1968	45.1	6.1	39.0
1969	46.4	5.9	40.5
1970	45.6	6.6	39.0

ד. לבטי התפתחותם של שירותי החינוך

למערכת החינוך השפעה מכרעת על כושרה של החברה הערבית לקלוט את השירותים הסוציאליים. עליית רמת ההשכלה היא תנאי בל יעבור להסתגלותם של ערביי ישראל לחו"ק המדינה, הנוגדים תפישות מסורתיות ומנ"הגים מושרשים.

בתחום היוני זה חסר היה המיגור הערבי עם קום המדינה כלים ראשוניים. בשנות ה-40 למדו רק 32.5% מן הילדים הערביים בבתי ספר ממשלתיים ופרטיים גם יחד. בישובים

ירידה תלולה, ותוחלת החיים הממוצעת על-תה עד 70 שנה, לעומת תוחלת החיים הנמוכה של ערביי ארץ-ישראל בתקופת המנדט, וכנגד אוכלוסייתן של מדינות ערב כיום. במצרים מגיעה תוחלת החיים הממוצעת לגיל 52 שנה בלבד, ושיעור זה נתקיים בקרב ערביי "הגדה המערבית" תחת שלטון ירדן.²

לעומת זאת לא חלה ירידה בשיעורי הילודה.³ חדירת השירותים הסוציאליים לכפר הערבי לא השפיעה בכיוון זה, אף כי לא נמנע הוא, כי בטווח ארוך יותר יהא בה כדי לסייע יחד עם גורמים אחרים בטיפוח תודעת תכנון המשפחה.

על רקע הירידה החדה בשיעורי התמותה עלה הריבוי הטבעי בקרב האוכלוסיה הערבית והוא כיום מן הגבוהים בעולם. תוך שנים אחדות הגיע הריבוי הטבעי לכדי 4.5%, והוא אף עלה הרבה על שיעור ההתרחבות הטבעית בארצות ערב כולן.⁴

לאחר מלחמת ששת הימים מסתמנת ירידה מסוימת בשיעור הילודה ועל רקעה הצטמצם קמעה אף הריבוי הטבעי. בהיקף הפטירות אין אלא שינויים קלים ביותר. לא ברור עדיין, אם אכן לפנינו נטייה מתגבשת לתכנון המשפחה, אשר תהפך למגמה בעלת כיוון מוגדר בעתיד.

להלן נתונים המצביעים על ההתפתחות הדמוגרפית בשנים 1951-1970 (שיעורים לאלף נפשות):⁵

- 2 לפי נתוני ממשלת המנדט היתה תוחלת החיים של ערביי הארץ 37 שנה בלבד בשנים 1926-1927 ו-47 שנים בתקופה שבין 1939 ל-1941.
- 3 מאלפת העובדה, כי ההקצבות הראשונות של הביטוח הלאומי למשפחות מרובות ילדים בישראל ניתנו במיגור הערבי. ההקצבה הראשונה הוענקה למוסלמי, תושב נצרת, מחמוד דיאב טהא, גבר בן 39, נשוי לשתי נשים ואב ל-17 ילדים.
- תוך כדי כתיבת מאמר זה נתפרסמה ידיעה על הולדת הבן ה-36 לחסיין עבד אל כרים חג' אג'רה, בעל המשפחה הגדולה ביותר בישראל. האב המאושר נשוי ל-3 נשים ולו 19 בנות ו-17 בנים, שהמבוגר ביניהם כבר אב ל-5 ילדים. חסיין מתגורר בחרבת משרפה ליד טבעון. בפי תושבי כפרו הוא מכונה "אבו תאמין", כלומר — "אבי הביטוח", לחדגשת זיקתו החדוקה למוסד לביטוח לאומי. ממנו הוא שואב הכנסות ניכרות מידי חודש בחודשו, בגין משפחתו העניפה.
- 4 במצרים צפופת האוכלוסין מגיע שיעור הריבוי הטבעי ל-3% לערך בממוצע. שם "מאזנת" התמותה את שיעורי הילודה הגבוהים. עם זאת נאמד עתה שיעור הריבוי הטבעי בקאהיר ב-4.5%.
- 5 כל הנתונים, המתייחסים למצב עד 31 בדצמבר 1970, מתבססים על נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל, 1971. ראה ש.ס.ל. 1971 ג/3 עמ' 61.

ערביים רבים לא היו כלל בתי ספר. לעתים הקימה ממשלת המנדט מוסד חינוכי מצומצם, בו למדו התלמידים רק 4 או 5 שנים. נפוץ היה אף הכתאב המוסלמי, בו למדו הילדים מפי שיח' או אמאם יסודות קריאה וכתיבה, פרקים מן הקוראן ומעט חשבון.

בימי מלחמת העצמאות נסגרו כמעט כל בתי הספר הערביים עקב הקרבות. רבים מן המורים עזבו את הארץ. עם ארגון השירותים הממלכתיים לאחר הקמת המדינה גולד הצורך ליצור את מערכת החינוך בקרב האוכלוסיה הערבית, בחינת יש מאין.

על רקע התנאים החברתיים הכלליים קשה היתה משימת ארגונה מחדש של רשת החינוך בישובים הערביים. מכשולים בסיסיים יצרו "מעגל סגור", כמעט ללא מוצא:

1. מחסור במורים מוסמכים בעלי הכשרה מספקת.

2. מיעוט ספרי לימוד מתאימים לתוכנית הלימודים ולצרכיו המיוחדים של התלמיד הערבי.

3. מחסור במבנים מרווחים ובציוד חיוני.

4. העדר אווירה מתאימה בבית הילד, שתעודדו ללמוד, וחוסר יכולתם של ההורים לעזור לבניהם.

5. היחס לאשה, המונע מן הבנות ללמוד, בפרט בבתי ספר מעורבים.

קשיים אלה, בשילובם, מפריעים גם כיום להתפתחות החינוך במיגור הערבי, אך בהדרגה מתמעט משקלם. ה"מעגל הסגור" נפרץ בתהליך מורכב, תוך כדי התהדקות מגעיו של הכפר הערבי עם המציאות הישראלית, על רקע הפיתוח הכלכלי והתהוות ערכים חדשים.

חוק חינוך חובה מקיף עתה כמעט את כל התלמידים הערביים, אולם עדיין רבות הבנות שאינן גהנות מהשכלה יסודית מלאה. בעיקר קיימת נשירה של בנות בכיתות הגבוהות של ביה"ס היסודי, אך גם חופעה זו מצטמצמת. התפתחות רשת החינוך במיגור הערבי מוצאת את ביטויה בטבלאות הבאות:

א. התפתחות מוסדות החינוך במיגור הערבי (1948-1971) *

סוג המוסד	תש"ט 1948/49	תשי"ב 1951/52	תש"ך 1959/60	תשכ"ה 1964/65	תשכ"ט 1968/69	תשל"ל 1969/70	תשל"א 1970/71
גני ילדים	10	90	120	150	166	177	225
חינוך יסודי — ס"ה	45	106	139	181	213	219	289
בתי ספר יסודיים	45	104	138	178	202	207	277
בתי ספר מיוחדים	—	—	—	1	2	4	5
בתי ספר לנערים עובדים	—	2	1	2	9	8	7
בתי ספר של חטיבת הביניים	—	—	—	—	—	4	29
חינוך על יסודי — ס"ה	1	8	7	15	17	35	66
בתי ספר תיכוניים	1	8	5	8	11	18	46
בתי ספר מקצועיים	—	—	—	5	5	16	19
בתי ספר חקלאיים	—	—	1	1	1	1	1
בתי מדרש למורים ולגנות	—	—	1	1	1	1	1
ס"ה	56	204	267	347	(231)	(257)	(344)

* מתוך ש.ס.ל. 1971, לוח כ/ז, עמ' 546.

ג. תלמידים במוסדות החינוך הערביים (1948-1971) *

סוג המוסד	תש"ט 1948/49	תשי"ב 1951/52	תשי"ד 1959/60	תשכ"ה 1964/65	תשכ"ט 1968/69	תשל"ל 1969/70	תשל"א 1970/71
מערכת החינוך	7,417	26,205	36,982	55,597	75,780	82,745	116,733
גני ילדים	637	3,299	4,956	7,528	9,538	10,357	14,211
חינוך יסודי — ס"ה	6,766	22,478	30,876	46,230	62,151	66,139	90,144
בתי ספר יסודיים	6,766	22,293	30,799	46,121	61,797	65,784	89,841
בתי ספר מיוחדים	—	—	—	10	63	107	77
בתי ספר לנערים עובדים	—	185	77	99	291	248	226
בתי ספר של חטיבת הביניים	—	—	—	—	—	787	3,646
חינוך על יסודי — ס"ה	14	428	1,029	1,721	3,723	5,092	8,374
בתי ספר תיכוניים	14	428	968	1,405	2,961	3,820	6,933
בתי ספר מקצועיים	—	—	—	215	370	882	1,048
בתי ספר חקלאיים	—	—	23	65	392	390	393
בתי ספר אחרים	—	—	38	36	—	—	—
בתי ספר למורים ולגננות	—	—	121	118	368	370	358
מוסדות אחרים	3,712	6,098	9,272	11,968	27,908	27,792	—
ס"ה	11,129	32,303	46,254	67,565	103,688	110,537	116,733

* ש.ס.ל. 1971, לוח כ/7, עמ' 548.

במשקלו הסגולי של החינוך במכלול השירותים, להם נזקקת החברה הערבית. אל שערי האוניברסיטאות מגיעים שנת שנה סטודנטים בני כל השכבות, בני פלאחים שאבותיהם אינם יודעים קרוא וכתוב ובני פועלים. אף בקרב שבטי הבדווים הופכת ההשכלה קנה מידה בסיסי ליוקרה חברתית. רופא בדווי ראשון, יונס אבו רביעה, מטפל בתולים בדווים בבית התולים בבאר שבע. הוא משמש מופת לצעירים בדווים רבים במרחבי הנגב. במסגרת התביעות המועלות על ידי ראשי השבטים במשרדי הממשלה תופס כיום החינוך את מקומו ב"ראש הסולם".

עם זאת מכביד על החברה הערבית הפער ברמת ההשכלה בין צעירים ערביים לעמיתיהם היהודים. פער זה גורר עימו תחושת תיסכול ולה תוצאות שרשרת במערכת היחסים החברתיים. על רקע זה מתהווים רגשי קיפוח, תוך התעלמות מנקודת ה"מוצא" כסיבת הסיי-

בשנת 1971 הגיע מספר בתי הספר הערביים במסגרת החינוך היסודי ל-289, בהם למדו 90,144 תלמידים. צוות המורים מנה 3,300 מורים ומורות. 66 בתי ספר על יסודיים נמצאים במיגור הערבי, בכללם — 19 בתי ספר מקצועיים, בית ספר חקלאי ובית מדרש למוזיקה ולגננות. כ-10% מכלל התלמידים הערביים לומדים בבתי"ס מקצועיים יהודיים. חב"ל קליטתם קשים בשלבים הראשונים, אולם בהדרגה משתלבים הם בסביבתם ונראה, כי לאחר סיימם את חוק לימודיהם, מוצאים הם תעסוקה במקצועותיהם, כשהם בשלים לשילוב ממשי במשק הישראלי.

כיום לומדים במוסדות ההשכלה הגבוהה ביש"ר ראל למעלה מ-1,000 סטודנטים ערביים, לעומת 10 סטודנטים בשנת 1950.

התפלגות הסטודנטים על פי מוצאם החברתי כלכלי משקף את התמורה המהותית שחלה

בות לפער זה, עליו לא ניתן לגשר בימי דור אחד.

עם זאת כבר החל תהליך השתלבותם של משכילים ערביים בעמדות מפתח. אמנם הוא עדיין בראשיתו וצפויים משברים רבים בדרך זו, אך אין ספק כי חרף הקשיים המיוחדים הטמונים במצב הקיים יתרחב מעגל המשכילים הערביים, אשר יתפסו משרות בהתאם לכישוריהם.

במהלך התפתחות זו נודע משקל רב לכיוון דרכם של המשכילים הערביים. מעטים מהם נוטים להכשיר עצמם למקצועות החיוניים בפיתוח החברה הערבית. עבודה סוציאלית אינה מושכת את בני הנוער הערבי, ורק 1.7% בחרו בחינוך כחוג עיקרי באוניברסיטה בירושלים בשנת הלימודים תשל"א, וזאת לעומת 12.2% בחוגים הקשורים למדעי המזרח ו-9.1% שלמדו משפטים. לחוגים הקשורים ברפואה נוהרים רבים — 25.5% (12% רפואה; 5.9% רפואת שיניים ו-7.6% רוקחות). אולם הנשירה בחוגים אלה ניכרת, ונוסף על כך, מעדיפים בוגריהם להמשיך ולהשתלם בבתי חולים גדולים על פני חזרה לכפרם, כדי לשרת את תושביו.

ה. שירותי ההסתדרות

העובדים הערביים למדו גם הם במרוצת השנים חשיבותה של ההשתלבות בארגון מקצועי, שהוצע להם על ידי ההסתדרות, למען מימוש זכויותיהם הסוציאליות.

מיד לאחר קום המדינה החלה פעילות ההסתדרות במיגזר הערבי, למען שיפור תנאיהם של השכירים הערביים, תוך מאמץ להבטיח שוויון מלא בינם לעמיתיהם היהודים, אולם עדיין נותרו הם מחוץ למסגרתה. בהדרגה נפתחו סניפים של ההסתדרות ביישובים הערביים לפעילי תרבות וספורט, וכן מרפאות של קופת חולים.

בשנת 1959 נתקבלו העובדים הערביים כחבר-

רים לכל דבר בהסתדרות הכללית, אך רק בשנת 1965 נשלם התהליך, עם עריכת בחירות מקיפות לוועידת ההסתדרות העשירית. פעם ראשונה השתתפו הערבים בבחירות אלה ללא רשימות נפרדות.

כיום מאורגנים במסגרת הסתדרות העובדים כ-70% מכלל השכירים הערביים. העובדים המאורגנים על משפחותיהם מהווים קרוב למחצית האוכלוסיה הערבית בישראל. בהתאם לכך, חורגת למעשה השפעת ההסתדרות, על שירותיה השונים, הרבה מעבר למשקלה הכמותי, והיא משתרעת על תחומים רבים נוספים מחוץ למישור המקצועי.

ההסתדרות ניצבת לצד גורמים ממלכתיים כמקור שירותים סוציאליים מגוונים, והיא — כמו המוסד לביטוח לאומי או משרד הבריאות — מהווה גוף זר על רקעה של החברה המסורתית. בעצם אופייה כארגון מקצועי גורמת היא בתכלית את חתכי ההשתייכות המסורתיים: החמולה, העדה הדתית או הכפר. במסגרתה צומחת עתה מנהיגות צעירה מקרב העובדים הערביים, וזו מצמצמת את משקל ההתייחסות המשפחתית, בהציבה כמשענת לפעיליה את תמיכת עמיתיהם לעבודה במישור המקצועי.

עם זאת נראה, כי עדיין לא נשלמה חדירת ההסתדרות לכפר הערבי. העובדים בחקלאות אינם נוטים להצטרף למסגרתה, והיא מארגנת בשירותיה בעיקר את "עובדי החוץ".

במאי 1970 נערך מחקר על פעולות ההסתדרות במיגזר הערבי, תוך נסיון לבחון את הקווים המאפיינים את העובדים הערביים, שבתורם להצטרף לאיגוד המקצועי, לעומת עמיתיהם שנשארו מחוצה לו. מסקנותיו של המחקר מצביעות על המגמות הבאות:

1. מרבית חברי ההסתדרות הערביים הם עובדים, המוצאים את תעסוקתם מחוץ לכפרם ולא בחקלאות.
2. חברי ההסתדרות הערביים הם בעלי השכלה גבוהה יותר ושליטתם בשפות זרות, בעיקר בעברית, רבה יותר.

3. חברי ההסתדרות הערביים נהנים מרמת חיים גבוהה יותר, שנמדדה לפי רמת ההכנסה, תנאי הדיור ומוצרי התצרוכת.

4. הנטייה לחברות בהסתדרות באוכלוסייה הערבית מזדקרת, בעיקר, בקרב גילאי 30-44.

5. לא נמצאו הבדלים ניכרים בין מוסלמים, גוצרים ודרוזים במישור זה.

להשתלבות הערבים במוסדות ההסתדרות נודע משקל רב במסגרת ניתוח הדירת השירותים הסוציאליים, שכן ההסתדרות מהווה מקור שירותים חיוניים באמצעות קופת החולים שלה, קרנות התגמולים, האגודות השיתופיות ומוסדות האשראי, אשר במרכזם עומדת קופת הפועלים והפלאחים, שנוסדה בשנת 1950 ובה חברים כ-6,000 בעלי מניות, רובם חקלאים ערביים.

* * *

ניתן, איפוא, לסכם ולומר, כי רבים הם גורמי התמורה בכפר הערבי הישראלי וקשה לבודד כל אחד מהם כגורם עצמאי, שכן כולם פועלים

יחד כפרי מציאות שונה, הפולשת לתוך המסגרות החברתיות המסורתיות ומרופפת אותן.

הדור הערבי הצעיר יליד ישראל הולך ונבדל מאבותיו במנהגיו, במושגיו ובהשכלתו. צעירים אלה גדלים בחוץ סביבה אחרת, גם אם הם מצויים עדיין בכפריהם. דור זה נהנה משירותים ממלכתיים וציבוריים ולומד להכיר את ערכם. הוא אף נכון יותר לשלם את המחיר הנתבע ממנו.

עצמאותו הכלכלית גברה, אולם יחד עם זאת מוסיפה עדיין להתקיים בתוכו זיקת השתייכות המולתית בדרגות שונות, בהתאם למוצאו החברתי, קצב התפתחות סביבתו, מידת התרחקותו מכפרו ורמת השכלתו.

בהתפתחות ערביי ישראל מתהווה פער בין הדורות, והוא הולך ומעמיק רישומו בחברה פטריארכלית מסורתית זו. בכל התחומים ניכרים סימניה של תקופת מעבר.

השירותים הסוציאליים מהווים גורם רב משקל בתהליכים המורכבים הפוקדים את החברה הערבית. במאמר זה ניסינו, כאמור, להציג את כיווני השפעתם, מבלי להתיימר למצות את הנושא בכללותו.

ביטוח סוציאלי - אוניברסלי או סלקטיבי

מאת פרופ' וילבור ג' כהן *

מערכות של ביטוח סוציאלי מצויות כיום במאה מדינות בקירוב. אלה הן מערכות מכל הסוגים, הגדלים והצורות, אשר מעת לעת משנים ומתקנים אותן: יש ביניהן הבנויות במתכונת זו, או אחרת, ויש כאלה המבוססות על תערובת של כמה דגמים. במערכות אלה עצמן יש שילובים ומיזוגים לאין ספור ואין ספק שהם עוד ירבו בעתיד.

כמובן, אין בנמצא מערכת ביטוח סוציאלי אחת שהיא מושלמת, מופת לכל דבר, כל-תכליתית, המתאימה באותה מידה לצורכיהן של מדינות קפיטליסטיות, מדינות קומוניסטיות, מדינות בעלות מבנה ריכוזי ומדינות הבנויות על בסיס פדראלי. אף כי עוסק אני במערכות ביטוח סוציאלי זה למעלה מ-35 שנים, איני יודע מה היא מערכת ביטוח סוציאלי, שהיא יפה לכל הזמנים ולכל המקומות.

* * *

אדרבה, הנני משוכנע כי היא יכולה להשתנות ואף צריכה לעשות כן, ואכן תשתנה, שכן יש לאפשר לכל דור לעצב אותה מחדש על פי צרכיו ונטיותיו. עם זאת, הנני מכיר בעובדה, כי יש מיגבלות מעשיות למדיניות כזאת. מוסדות חברתיים מרכזיים — לא ניתן לשנותם כל יום ואף לא כל עשר שנים — אם כי, כפי שאמר תומס ג'פרסון, ייתכן שרצוי לשנותם מדי חמישים שנה. אם כך הדבר, עדיין גותרו לנו חמש עשרה שנה להחזיק במערכת הביטוח הסוציאלי שלנו ולנצל את הזמן הזה לדיון באלטרנטיבות אפשריות.

אחד היסודות המרכזיים בביטוח הסוציאלי הוא שהאדם יכול לדעת בביטחה מה יקבל. אמנם אין בעולם הזה דבר ודאי, מלבד המוות והמסים, אולם, במידת האפשר, השתדלה מערכת הביטוח הסוציאלי להעניק לאזרח את הבטחון, כי יהיה אשר יהיה, הוא יקבל את שהובטח לו.

אחד הדברים המרתקים בחקר מערכות הביטוח הסוציאלי היא התגלית על הרב-גוניות השו-פעת, הקיימת במימון הביטוח הסוציאלי, ברמת הגימלאות ובתנאי הזכאות. כמה מן הגורמים המשפיעים על אלה גלויים לעין, אחרים סמוי-יים יותר, ויש כאלה שאי-אפשר, כמעט, לתת להם ביטוי כמותי או אף להבינם. רקע היס-טורי, מוסדות כלכליים ומדיניים, אמונות, עמ-דות כלפי תמריצים, היסכון, עבודה, פנאי, בריאות, פרישה מן העבודה, תוחלת היים, ילדים, הורים, משפחה, מבט לעתיד — כל הגורמים הללו, יש להם תפקיד בעיצוב דמותה של מערכת הביטוח הסוציאלי, שמדינה מסוימת רוצה בה או נכונה לקבלה.

לפיכך אינני מאמין, כי מערכת הביטוח הסו-ציאלי, הקיימת אצלנו כיום, היא המילה האח-רונה, וכי ראוי שתהא מחוסנת מפני שינויים.

* לשעבר, השר לענייני בריאות, חינוך ורווחה בממשלת ארה"ב. כיום, דיקן ביה"ס לחינוך באוניברסיטת מישיגן.

מטרה מרכזית שניה של הביטוח הסוציאלי היא לנתק את התשלומים מכל בדיקת צרכים או אמצעים ומכל בדיקה של אחריות המוטלת על קרובים, או מכל קנה מידה מוסרי אחר. מכאן צמח מושג התשלום כעניין של זכות — זכות מוסרית, מדינית ומשפטית, הדומה (אך איננה זהה) לזכות התשלום החוזית על פי פוליסות ביטוח פרטיות. ושוב, גם אם מכירים אנו כי אין זכויות מוחלטות, אפילו ביחס לחוים פרטיים, הרי המאמץ שיש להשקיע הוא בהשענת הזכות לביטוח סוציאלי על בסיס בטוח ככל האפשר בעולמנו חסר הבטחה.

הביטוח הסוציאלי הפעיל כמה וכמה שיטות לקדם מטרות אלה. ראשית, הדרישה שהמעביד והעובד כאחד יתרמו לביטוח הסוציאלי, נתנה תוקף מדיני, פסיכולוגי ומשפטי לזכות זו. שנית, פירושה של זכות זו בחוק, הגבילה את שיפוטם האישי של הפוליטיקאים ואנשי המינהל. שלישית, הזכות החוקית שניתנה לפרט, לערער דרך שלבי המידרג המינהלי ובערכאות המשפטיות — מבטיחה לו את הסיכוי, כי זכותו זו תכובד.

* * *

הצורך לכונן מערכת ממשלתית כלשהי לתשלום לומי זיקנה הוא צורך קיים בעולם כולו. בשנת 1940 היו תוכניות זיקנה כלשהן בשלושים ושלוש מדינות. המספר הזה גדל עד 44 ב-1949, עד 58 ב-1958, וב-1969 הגיע ל-97. בבואנו להסביר את הגידול הניכר הזה במספר תוכניות הזיקנה, עלינו לזכור כי בשנים שבין 1949 ל-1969 זכו 55 מדינות בעצמאותן. עם זאת ברור, כי לממשלות רבות בעולם אין עדיין תוכניות זיקנה, שכן בעולמנו מצויות יותר מ-130 מדינות. בין אלה שאימצו לעצמן תוכניות לתשלומי זיקנה נכללות כל המדינות התעשייתיות העיקריות, אולם — ואני מרשה לעצמי להתנבא כך — גם אלה שאין להן עדיין מערכת כלשהי מטעם הממשלה יאמצו תוכנית כזאת ככל שאוכלוסייתן תזדקן.

טבלה 1 מציגה את התכונות המרכזיות של התוכניות הנהוגות ב-10 מדינות שנבחרו, כדי להציג הבדלים מסויימים בגישה. הביטוי "תלת-צדדי", פירושו — שדמי הביטוח מש-תלמים בידי העובד, המעביד והממשלה. החלק שמשלם כל אחד משלושת הצדדים שונה ממדינה למדינה, ולפיכך אין לפרש ביטוי זה כאילו משמעו — „שלושה חלקים שווים". בכמה מקרים, תרומתה של הממשלה שאובה ממיסים שהוקצו במפורש למטרה זו. קנדה, למשל, הנהיגה שיטה, השונה משל ארה"ב, בכך שחלק מתרומתה של הממשלה למימון הביטוח הסוציאלי שאוב ממיסים מסויימים שהוקצו במיוחד למטרה זו, והם מס הכנסה על חברות ומס מכירות על יצרנים, נוסף למס הכנסה אישי.

מעניין לציין, כי בשנים האחרונות יש גטייה להתאים גימלאות משתנות לרמות שכר שונות, במקום לשלם גימלאות אחידות, כפי שהיה מקובל יותר בשנים הראשונות של המאה הזאת. סממניה של אותה תקופה היו ציפייה ליציבות כלכלית, צמיחה כלכלית מועטה מאד ועליות קטנות מאד במחירים. כאשר שוכנע סיר וויליאם בוורידג', ב-1942, לשים קץ ל-הישענות הבלעדית על גימלה אחידה בבריטניה, היה זה משום שבתור כלכלן הבין, כי הכלכלה שלאחר המלחמה תתאפיין, ככל הנראה, על ידי אי-יציבות, צמיחה כלכלית מהירה יותר בגלל קידמה טכנולוגית ומדעית, הכנסות גדולות יותר, עליות ניכרות במחירים, בשכר ובהכנסות, וכל זאת תוך סיכוי מועט כי יצומצם הפער בין רמות השכר וההכנסה השונות. כיום מקיימות רק שלוש מדינות בעולם תוכניות קיצבה אוניברסאליות אחידות והן: פינלנד, איסלנד וניו זילנד. ארבע ארצות נוספות — דניה, נורבגיה, קנדה ושוודיה — גם להן תוכניות כאלה, אולם יחד עם זאת יש להן גימלה נוספת, מדורגת או משתנה, שהיא בגדר תוספת לסכום האוניברסאלי הבסיסי. ארצות אלה פרט לקנדה, הן מדינות קטנות והומוגניות, ובהן מפלגות סוציאליסטיות שווינוניות חזקות.

טבלה 1: התוכניות לקשישים בעשר מדינות יציגות, 1969

המדינה	מקורות המימון	סוג הגימלה
ארצות הברית	תלת-צדדי	מדורגת, מבוססת על הכנסה ונכסים
בריטניה	תלת-צדדי	אחידה, פלוס מדורגת, פלוס גימלאות נוספות המבוססות על ההכנסה
ברית המועצות	מעביד וממשלה (אין השתתפות של עובדים)	מדורגת
גרמניה הפדראלית	תלת-צדדי	אחוז אחיד של השכר כפול שנות התחולה
דניה	תלת-צדדי	אחידה, פלוס תוספת המבוססת על ההכנסה
ישראל	תלת-צדדי	אחידה, פלוס תוספת של אחוז אחיד המבוסס על שנות תחולה, פלוס תוספת המבוססת על הכנסה
סין	רק המעביד	שלושה שיעורי אחוזים אחידים של השכר ביחס למספר שנות העבודה
פורמוזה	תלת-צדדי	סכום חד-פעמי המבוסס על אחוז של השכר כפול מספר שנות העבודה
צרפת	תלת-צדדי	אחוז אחיד של השכר
קנדה	תלת-צדדי	אחידה, פלוס תוספת המבוססת על אחוז אחיד של השכר

* * *

הכנסה שונות. היא הדגישה תגמולים על עבודה, על שכר ועל פריזון. לא היתה זו תוכנית, שעובדה מפלגה סוציאליסטית מתוך כוונה להנהיג חלוקה מחדש של ההכנסה, ולא תוכנית של מפלגה קומוניסטית שביקשה להנהיג שוויון ברכוש, ואף לא תוכנית שרקמה המפלגה הרפובליקנית כדי להציל את הקפיטאליזם. זאת היתה תוכנית שיזמיה היו מנהיגיה של מפלגה, שהדגישה שנים רבות את זכויותיהן של המדינות הנפרדות בפדרציה — מנהיגים שהקימו מערכת המופעלת בידי הממשלה הפדראלית, כדי להציל את המדינות הנפרדות מפשיטת רגל, שאימה עליהן מחמת מספר הקשישים הגדל והולך, שביקשו סיוע מצד המדינות והרשויות המקומיות, בתקופה בה נבצר מן המדינות והרשויות לעמוד בדרישה זו. היתה זו, למעשה, תוכנית ראשונה בסדרת תוכניות לשיתוף כספי בין הרשויות המקומיות לבין הממשלה הפדראלית.

מן הדין היתה, כי דווקא הרפובליקנים יהיו יוזמי החוק של 1935, ואז היו הדמוקרטים אומרים

אף כי מערכות הביטוח הסוציאלי המודרניות החלו כ-45 שנים לפני שהונהגה התוכנית הראשונה בארצות הברית ב-1935, הרי המונח ביטוח סוציאלי, המקובל כעת ברחבי תבל, מקורו בארצות הברית. אין ספק שמונח זה פופולארי כל כך משום שהוא כה כללי עד שאי אפשר להגדירו במדויק, ולכן ניתן לאמצו בהקשרים חברתיים וכלכליים שונים אלה מאליהם, בזמנים שונים ובמקומות שונים. יחד עם זאת מבטא מונח זה תוכנית, שאיפה, ומיכלול מתפתח של מערכות חברתיות ועמדות חברתיות.

מן הראוי להדגיש את התפתחות מעניינת: בתוכנית הביטוח הסוציאלי שנתקבלה ב-1935 הושם דגש על תמריצים. היא חייבה את העובדים השכירים לשלם דמי ביטוח לצורכי גימלה אותיהם, ואת המעבידים לשלם דמי ביטוח לצורכי גימלאות של העובדים. היא קבעת גימלאות בעלות רמות שונות בהתאם לרמות

את הדברים שאמר אלף לנדון בנאומו המפורסם במילוקי; ב-27 בספטמבר 1936 — נאום בו כינה את תוכנית הביטוח הסוציאלי "אחיזת עיניים אכזרית", ודרש כי במקומה יעמידו תשלום אחיד שכספיו יישאבו מן ההכנסות הכלליות. תבוסתו של אלף לנדון ב-1936 הביאה לכך שלא ניסו את האלטרנטיבה הזאת ואף לא שקלו אותה ברצינות. כאשר ניסה ציר בית הנבחרים קרל קרטיס, בשנת 1953, לחדש את הוויכוח בשאלה זו, לאחר שעלה לשלטון המימשל הרפובליקני הראשון מאז קבלת חוק הביטוח הסוציאלי, נזפה בו שרת הבריאות, החינוך והסעד, אוברטה קאלפ הובי (הראשונה שנתמנתה לתפקיד זה), וכמוה אף סגן השר גלסון רוקפלר וסגן שר האוצר מריון פולסום, ששיכנעו את הנשיא איזנהאור, כי מערכת המבוססת על דמי ביטוח וקשורה לשכר, מתאימה יותר למשק של יוזמה חופשית הנשען על תמריצים, מאשר שיטת התשלום האחיד, הממומנת מתוך ההכנסה הכללית של המדינה. גב' הובי, אשת עסקים, מר פולסום, איש עסקים לשעבר ומר רוקפלר, לא התקשו בוודאי להופיע כתומכיה הנאמנים של הכלכלה החופשית המבוססת על תחרות, ושל הקאפיטליזם!

כללית, אלו הן הגישות השונות לטיפול בבעיית ההכנסה של קשישים לתקופות ממושכות:

גישת המשפחה: הולד ילדים שידאגו להוריהם בזיקנתם. הסינים ובני תרבויות אחרות ניסו גישה זו, אולם אין היא עולה בקנה אחד עם הקווים הנוכחיים של מדיניות האוכלוסין.

גישת הקהילה: דאג לאגשים שאינם עומדים ברשות עצמם בעזרת בתי-אבות. דומה כי על סמך העמדות הרווחות היום אין הדבר מקובל ביותר.

גישת האחיות האישיות: הגח לכל פרט לדאוג לבטחונו שלו על ידי חיסכון אישי, ובכלל זה: בעלות על בית, צבירת נכסים, ביטוח פרטי, קיצבאות ותעסוקה. זו גישה טובה, אך אין היא עונה על צרכיו ויכולתו של כל אחד ואחד.

אחריותו של המעביד: תמיכה קבועה מצד המעביד לעת זיקנה ותוכניות קיצבה, המאורגנות מטעם המעבידים. לא לכל אחד יש מעביד, ולא לכל מעביד יש תוכנית כזאת. העזרה העצמית: תוכניות דמי ביטוח של אי-גודים מקצועיים או קרנות קבורה. נסיונם הכספי של מוסדות כאלה לא עמד במבחן. חפזן החובה האישי: גישה זו נהוגה בכמה מדינות קטנות בלתי-מפותחות דיי-הצורך. לעתים מכנים אותה בשם גישת קרנות הגמל, וערכה מוגבל למדי.

גישת הפעד: תשלומים לנצרכים על בסיס של צורך אישי. בהתאם לגישה זו נהגו בארצות-הברית, במדינות וברשויות המקומיות שבהן, בשנים 1920-1935. חוק הביטוח הסוציאלי של 1935 העניק אופי אוניברסאלי לגישת הסעד בכל המדינות והרשויות. עמדתם הכללית של רוב האמריקנים משקפת רצון להימנע מגישת הסעד.

בשנים 1934-1935 לא ראו באף אחת משבע הגישות הללו, כל אחת בפני עצמה וכולן גם יחד, פיתרון מניח את הדעת לבעייתם הכלכלית והפוליטית, ההולכת ומחמירה, של הקשישים שאינם עומדים ברשות עצמם. לפיכך החלו לעיין בתוכנית כללית יותר וארבע אלטרנטיבות החלו מסתמנות:

1. תשלום אחיד לכל הקשישים (30 או 40 דולר לחודש), שימומן מן ההכנסה הכללית של הממשלה הפדראלית.
2. תוכנית פדראלית, המבוססת על תשלום ליום דמי ביטוח והקשורה לשכר עם גימלאות משתנות (מ-10 עד 85 דולר לחודש), שתתבסס על ההכנסה, ותמימומן מדמי ביטוח שישלמו המעבידים והעובדים.
3. תוכנית פדראלית או תוכנית שתופעל בכל מדינה ומדינה, ותהא קשורה להכנסה ("סעד"), שתמומן מהכנסתן הכללית של רשויות אלה, ואילו ה-גימלאות תשולמנה לכל הנוקקים שרמת הכנסתם ונכסיהם מתחת למינימום מסוים.

4. תוכניות שתונהגנה נוסף על התוכנית המרכזית שתיבחר, כגון — חיסכון מרצון, חסכון חובה או תוכנית של קיצבה שנתית.

ב-1935 נתגבשה תהליטה לאמץ את התוכנית מס' 2 כמטרה לטוות ארוך, יחד עם תוכנית הסעד, מס' 3, למען אלה שתוכנית הביטוח הסוציאלי איננה דואגת להם כראוי. הובעה תקווה, כי אותה תוכנית סעד המיועדת לקשישים, תבוטל בהדרגה.

* * *

אם ננסה לבחון את האחריות האישיה והציבורית לתמיכה בקשישים, דומה כי אלה ההנחיות שהן כיום בבחינת "הדעה הרווחת בציבור":

1. יש להזדקק הן לאמצעים פרטיים והן לכספי ציבור למען צרכיהם של הקשישים. אין זה רצוי להישען אך ורק על שיטה אחת, ואמנם התברר כי הדבר אינו בר-ביצוע.

2. מן הדין הוא שכל תוכנית תכלול תמריצים לפרט, כדי לחסוך ולצבור הכנסה נוספת.

3. יש להעניק את הזכות לבחור אם לעבוד או לא לעבוד לאחר גיל הפרישה המקובל, ובעיקר אם לעבוד בעבודה חלקית. אלה שימשיכו לעבוד, מן הראוי שיקבלו גימלה גבוהה יותר במקצת, כאשר יפרשו.

4. אחת ממטרותיה של תוכנית ביטוח סוציאלי ממשלתית היא ביעור העוני בקרב הקשישים. אולם במשק המבוסס על תמריצים, אסור שזו תהא המטרה היחידה.

5. ככל שקטן יותר מספר הקשישים, המקבלים תשלומים הצמודים להכנסה, כך טוב יותר. לדעתי ראוי ששיעור הקשישים המקבל תשלומים כאלה לא יעלה על אחוז אחד (הווה אומר כ-200,000 איש כיום).

6. כל תוכנית ממשלתית, מן הדין שתתנהל בידי הממשלה הפדראלית, כך שכל האנשים השרויים בתנאים דומים בכל רחבי ארצות הברית יזכו ליחס שווה.

7. יש לעודד מעבידים, איגודים מקצועיים ואנשים פרטיים לשלם דמי ביטוח לתוכניות קיצבה פרטיות, והממשלה מצידה תעניק הקלות מתאימות במס, ותציב סטנדרטים שיבטיחו הקניית גימלאות, העברת זכויות, בייטוח משנה וביטוח קרנות.

8. כל תוכנית כללית ממשלתית, מן הדין אוי שתשאיר מקום לאחריות מסוימת מבחינת המימון מצד הפרט והמעביד. השיעורים המדויקים לכל אחד מהם יהיו שונים בהתאם לגורמים רבים, כגון השתתפות בתוכניות אחרות, גיל הפרישה, השפעת המיסים על המשק ושיקולים אחרים.

כיום מתנגד אני לכל הצעה הבאה לשנות את השיטה הקיימת ולהעמיד במקומה, באורח חלקי או מלא, מערכת של תשלומים אחידים לכל קשיש, בין אם תובא ההכנסה בחשבון ובין אם לאו. שיטה כזאת, ניתן בנקל לתמרן בה בלחצים מדיניים ואמוציונאליים. אם, למשל, ייקבע שהתשלום האחיד הוא 100 דולר לחודש, קל יהיה לגייס תמיכה פוליטית למען העלאתו ל-150 דולר לחודש, או ל-200 דולר ואולי אף יותר. אין ספק שכל סכום קבוע המוגדר בחוק נתון ללחצים למען הגדלתו. זאת ועוד: תשלום אחיד המבוסס על ההנחה, כי ההוצאות תמומנה מתוך ההכנסות הכלליות של קופת הציבור (או מתוך מס ההכנסה שיוקצה למטרה מיוחדת זו), יהיה רגיש במיוחד ללחצי העלאה, ואילו בתקופות של הגבלות תקציביות או של מצוקה כלכלית, יהיה הוא נתון ללחצי הורדה ולמען הנהגת הגבלות שונות, הקשורות לנכסים ולתנאי זכאות אחרים.

הנני מתנגד גם לתחליף סיטוני כלשהו למערכת הביטוח הסוציאלי, יהיה השם שיותן לו

אשר יהיה, כגון — מס הכנסה שלילי, הכנסה מובטחת, או כל שם אחר, אשר לפיו יינתנו תשלומים רק לעניים. תוכנית שתיועד לדלים בלבד תהא ללא ספק תוכנית דלה.

דעתי היא, כי גימלת המינימום של הביטוח הסוציאלי חייבת להיות שווה בערך לקו העוני (שנקבע על פי הנחות מושגיות כלליות לגבי קניי-המידה הנוכחיים לעוני). הקו הזה, במחירי 1970, הוא בערך 150 דולר לחודש לאדם יחיד ו-200-225 דולר לזוג. ברם, מעל למינימום הזה, צריך להיות יחס מסוים בין הגימלאות לבין ההכנסה. ההבדלים בין המינימום ובין המכסימום חייבים להיות גדולים די הצורך, כדי להשיג תמיכה פסיכולוגית וכספית מרוב משלמי המיסים ומקבלי הגימלאות.

יש להתאים את גודל הגימלאות מפעם לפעם לשינויים במחירים. ואולם, אינני מאמין כי התאמות לשינויים במחירים, הן כשלעצמן בגדר מדיניות בטחון לעת זיקנה, התואמת משק דינמי, דמוקרטי, המבוסס על תמריצים.

אני סבור, כי שאלה מרכזית של מדיניות היא כיצד לשתף כראוי את הקשישים (ואת הנכים, האלמנות והיתומים) בפריון ובשפע, מהם נהנית המדינה כולה. ביתר פירוט, בה במידה שהפריון, השכר וההכנסה עולים לגבי המדינה כולה, כיצד אפשר לשתף בשיפורים הללו גם את אלה מבני החברה, שאינם מהווים, בדרך כלל, חלק מכוח העבודה? מערכת השכר-המחירים-הרווחים נוטה להקצות תגמולים, בעיקר לאנשים שהם חלק מכוח העבודה ולבני ביתם. מאליה, אין המערכת הזאת מהווה מנגנון מניח את הדעת להקצאת תגמולים, למשל לאלמנות מעל גיל שבעים וחמש, שמיימיהן לא היו שייכות לכוח העבודה המקבל שכר, או כאלה שבעליהן פרשו מכוח העבודה לפני 10 או 15 שנים, או שאין להן ילדים. לא השוק ולא המשפחה, לא כל אחד לחוד ולא ביחד, אינם מסוגלים לטפל כיום בבעיית הבטחון בגיל הזיקנה בלי התערבות ממשלתית. לדעתי, השאלה היחידה העומדת כיום היא אופיה של ההתערבות הממשלתית.

עובדה היא, כי הרוב המכריע של ראשי קהילת העסקים ומנהיגי האיגודים המקצועיים מקבלים כיום את ההנחות הבסיסיות של מערכת הביטוח הסוציאלי הממשלתי המדורג, הקיימת כיום. כך הדבר גם לגבי רוב המנהיגים הפוליטיים הראשיים. מצד אחר, יש רק תמיכה מוגבלת בשינויים קיצוניים, כגון — תוכנית טאוונסנד מחד, או מערכת ביטוח מרצון מאידך. כל תוכנית שכרוכים בה מיליוני אנשים ומיליארדים של דולרים, חובה שיתמכו בה מיליוני אנשים.

לגבי התוכנית הקיימת, מצויות עוד כמה בעיות חשובות, עליהן מתווכחים עדיין, ואלה כמה מן העיקריות שבהן:

1. היכן הגבול למיסים הנגבים במקור מן העובדים כבסיס למימון הביטוח הסוציאלי? האם יש להתבסס על כלל ההכנסה לקופת הציבור? ואם כן, על איזה יסוד ובאיזו מידה?
2. האם יש לפטור בעלי הכנסה נמוכה ממס במקור על השכר, אם בכלל ואם באורח חלקי?
3. באיזו מידה יש להגדיל את הבסיס לשכר המכסימום (שהוא עתה 7,800 דולר בשנה), אשר לפיו מחשבים כיום את דמי הביטוח ואת הגימלאות?
4. מהו גיל הפרישה המתאים? האם יש להנהיג הפחתות אקטואריות בגילים נמוכים יותר?
5. מהי רמת הגימלאות (מינימום ומכסימום) שישולמו לקשישים, ועל איזה בסיס יש לשלם אותן?
6. אלו שינויים דרושים ב"מבחן הפרישה" (כיום 1,680 דולר בשנה פלוס קיזוז של 50% לגבי 1,200 הדולרים הבאים, וקיצבה שנתית המשתלמת בגיל 72) בלי לתת את הדעת לעניין הפרישה?

התשובות על כמה מן השאלות הללו עשויות להשתנות בהתאם, כמו למשל: תשובה אחת לשאלה בדבר רמת הגימלאות אם ייקבע שגיל הפרישה המקובל (שבו מתחילים לשלם גימלאות מלאות) הוא 55, ותשובה אחרת אם גיל זה הוא 75. אם יהיה הטווח בגימלאות, מן המינימום ועד למכסימום, 1 ל-2, ולא ל-4 כפי שהדבר כיום, הרי התשובה על שאלת המימון עשויה להיות שונה.

הייתי עורך שינוי מסויים בתשובותי גם על סמך נתונים, הנוגעים לאפשרות השגתו של טיפול רפואי, ולמחיר הטיפול לאחר הפרישה. במלים אחרות: אם אפשר להסדיר תוכנית ביטוח רפואי מקיף למדי לכל הקשישים לאחר גיל הפרישה, במחיר זעום או חינם אין כסף, הרי זו עובדה שיש לקחת אותה בחשבון בקביעת רמת הגימלאות.

חומך אני בדעה האומרת, כי המדינה חייבת לנהוג ברוחב לב כלפי הקשישים. רוחב לב זה מוצדק לא רק מטעמים אנושיים ומוסריים, אלא גם משום שמתמצית בו גישה כלכלית בריאה והשקפה פוליטית נאורה.

קיומה, התפתחותה ודינמיותה של המערכת הכלכלית שלנו תלויות בנכונותם של יחידים לעבוד בנאמנות, להסתכן ולחדש הידושים. ראוי שידעו הבריות, כי עם תום שנות עבודתם הרגילות צפויה להם הכנסה מובטחת ברמה סבירה והגנה רפואית, בין שהצליחו אם לאו, בעת שנטלו על עצמם סיכון תוך גסיונם לבצע משהו חדש או שונה.

הביטוח הסוציאלי הוא צורה של הבטחת הכנסה לקשישים, לנכסים, לאלמנות וליתומים. כאומה חייבים אנו לדבוק בעיקרון זה של הענקת בטחון סוציאלי לבני קבוצות אלה. כמה לתת, באלו תנאים לשלם גימלאות וכיצד — אלה שאלות חשובות, שיש לדון בהן, ולמציאות תשובות מתאימות ושונות בהתאם לצרכים החדשים המתעוררים ממעם לפעם.

אם בחוק תתקבל ההצעה לשלם תשלום בסיסי אחד לכל האזרחים או לכל הקשישים, ותשלום

זה יביא בחשבון את ההכנסה — הרי שהדבר לא ישנה, לדעתי, את מערכת הביטוח הסוציאלי. אם, לעומת זאת, ינהיגו תשלום אחד לקשישים בלי להתחשב בהכנסה, כי אז הייתי מציע לתקן את מערכת הביטוח הסוציאלי ולעשותה "מערכת בת קומותיים", שתהא לה "קומה שנייה" משתנה, המביאה בחשבון הבדלים בהכנסה, ברמות המחייבה ובתגמולים.

ההמלצה שהוגשה בראשית 1971 על ידי אחת מוועדות בית הנבחרים (Committee on Wages and Means) מבוססת על ה"שי-לוש הקדוש" הזה:

1. היא נשענת על גישה לגימלאות ה-

משתנות, הנגררות והצמודות להכנסה על פי OASDI, כדי לספק בסיס איתן של הגנה, בעזרת מימון מצד המעביד והעובד, וקרן נאמנות צנועה יחסית שתטפל בתגודות לטווח קצר, בטעויות ובמקרים בלתי צפויים, בלי שיתיי עורר הצורך להודקק למימון חירום או להיות תלוי בהכנסותיה הכלליות של הממשלה. הגימלאות לא תתבססנה על נכסיו של האדם ולא על ההכנסה שהוא מפיק מנכסים כאלה.

2. ערובה להכנסה מינימאלית לקשישים נצרכים (וכן עוורים ונכים), שתתבסס על הכנסה ועל נכסים.

3. ניצול קיצבאות פרטיות, חסכוניות, בתים שהם רכוש פרטי, ומשאבי המשפחה והקהילה כתוספת לשתי ה-תוכניות הכלל-ארציות.

השיטה הפלוראליסטית הזאת תוכננה מתוך נסיון להעניק משקל הן לאחריות החברתית והן לאחריות האישית, לשמור על התמריצים לעבודה ולחיסכון, ולאפשר התאמת הרמות השונות של ההכנסה הכללית לתפיסות השונות. אין ספק שזו איננה הדרך היחידה להגיע אל המטרות הללו, לא כל שכן שאין זו התשובה הסופית. אך זוהי גישה טובה למדי למשק,

גישה שאפשר לשכלל אותה במרוצת הזמן אם יעלו הפריזן והתפוקה הלאומית הגולמית שלנו.

נראה לי, כי במרוצת שלושים השנים הבאות יחולו תמורות במחשבותינו לגבי עבודה, פנאי, פרישה מעבודה והכנסה. הבה נניח, כי בשנת 1995 יהיה גיל הפרישה המקובל 55; שבוע העבודה הרגיל — 30 שעות; החופשה השנתי המקובלת — שישה שבועות; תוחלת

החיים בשעת הלידה תהיה קרובה יותר ל-75 שנה ולא ל-70 שנה (השיעור הקיים עתה); ההכנסה לנפש לפי המחירים כיום תהיה גבוהה ב-50%, ו-75% מכלל הנשים יעבדו 20 שעות בשבוע בשכר. נדמה לי, כי במציאות כזאת תהא לנו מערכת אחרת של ביטוח סוציאלי, אולם מוטב כי בנינו ונכדינו יתמודדו עם הבעייה הזאת בבוא העת, במקום שאנו ננסה לחזות את התשובות מראש, כיום.

שמרנות ורווחה

מאת ד"ר מאיר אביזוהר *

"ייתכן ויום יבוא וכל חוקי
העניים יצומצמו לחוק אחד.
חוקים אלה ניתן להמשילם
למלבוש, בו חוזרים ומתגלים
קרעים, שאותם מטליאים מדי
פעם, עד שלא ניתן להכיר את
הבגד המקורי. הוא אובד בשלל
התיקונים, בהם משקיעים יותר
עמל וחומרים מכפי שנדרש
לחכנתה של חליפה חדשה."
ר' בורן (היסטוריון אנגלי
מהמאה השמונה-עשרה)

האמנם ישנה בנמצא פילוסופיה שמרנית של מדיניות רווחה? האם צפויים מידיה של ממשלה שמרנית שינויים במערכת הבטחון החברתי בכיוון שניתן להעריכו מראש, שינויים המודרכים על ידי עקרונות מוגדרים; או שמא כל מעשיה של ממשלה כזו בתחום החברתי אינם אלא אילתורים שהזמן גורמם, ואשר עיקרם הוא מאמץ מירבי לשמר את המוסדות הקיימים?

שאלות אלה יש בהן עניין מיוחד לא רק משום שבבריטניה שלטת כיום ממשלה שמרנית, אלא, בעיקר, בשל העובדה, שהנסיון הבריטי מהווה עתה דוגמא למערכת רווחה במצב מעבר. שלטת שם הכרה כללית, שהמבנה הכוללני, שיסודותיו הונחו על ידי ויליאם בוורידג' לפני שלושים שנה, התערער, ושוב אינו עונה על צרכים דוחקים של האוכלוסייה. תיקונים שנעשו בו בעשור האחרון הפכו אותו לטלאי על גבי טלאי, בלי להכיר, כמעט, את הגיון ראשיתו.

הדיון הציבורי והמאבק הפוליטי על עיצובם מחדש של שירותי הרווחה הבריטיים יש בו על כן עניין מבחינת חקר מערכות רווחה בשלבי שינוי ומעבר. הוא מעורר סקרנות גם בשל השפעות מבחוח הניכרות בו. ב"ימין" האנגלי קונים להם אחיזה רעיונות שהורתם ולידתם בארה"ב, בעוד שלגבי ה"שמאל" ניתן לאתר כיוון השפעה הפוך. מבחינה אחת יש בזירה הבריטית משום מודל אידיאלי: מצויות בו שתי אסכולות שוות-כוח, המחליפות מדי פעם עמדה ליד הגה השלטון. למרות הנטייה האנגלית להקהות ניגודים ולא להפליג לסכולסטיקה אידיאולוגית, מתקיים שם לעינינו עימות של שתי מסורות רעיוניות, הנבדלות זו מזו לפחות בנקודות המוצא.

* חבר הכנסת ומרצה בחוג ללימודי עבודה באוניברסיטת תל-אביב.

שתי נטיות בכפיפה אחת

המסורת השמרנית בתחום הסוציאלי עוצבה בעיצומה של המהפכה התעשייתית, ומי שהט-ביע חותמו עליה יותר מכל אדם אחר היה בנימין דיזראלי. בשנים ההן, בהן הובילה מצוקה מוגברת את המוני הפועלים אל סף המרי והמרד, נתגבשה אצלו ההכרה, כי אי-אפשר לשמר את מוסדות החברה על יסוד "הנח-לפעול" לייזמים הכלכליים. הוא הש-בסכנת היווצרותן של "שתי אומות" חברתיות העומדות להתנגש זו בזו, וכדי לקדם פני מלחמת מעמדות המליץ על מדיניות פטרנליס-טית, הן ביחסי העבודה, והן על ידי התערבות המדינה בתחום הסוציאלי. דיזראלי יסד בשנים ההן קבוצה פוליטית בשם "אנגליה הצעירה", מתוך שאיפה להביא במפלגה השמ-רנית היערכות חדשה, שעיקרה קבלת עול של אחריות חברתית מצד העלית האריסטו-קרטית. הוא ביקש להדוף את התפשטות הער-כים האינדיבידואליסטיים-קפיטליסטיים, הכו-בשים את המעמד הבינוני, ומאיימים על המדינה בהתפלגות חברתית.

מאה שנה ויותר אחרי בסיונותיו הפוליטיים הראשונים של דיזראלי עדיין שימשו רעיונו-תיו אלה מקור השראה לשמרנים צעירים. כאילוסטרציה לכך ניתן היה לראות בשנות החמישים של המאה הנוכחית, ביום השנה לפטירתו של אבי השמרנות המודרנית, קבוצה של צירי פרלמנט שמרנים צעירים, המניחים זר-פרחים ליד האנדרטה שלו בווסמינסטר. הבולטים ביניהם היו איאן מקלאוד, שזכה לכהן כשר האוצר בממשלתו של אדוארד הית, ונפטר בלא עת לפני כשנתיים, ואנוך פואל,

מי שהיה שר בריאות, הודח באמצע שנות השישים מצמרת המפלגה ונעשה אלילו של הימין הבריטי על רקע היחס לבעיית המהגרים הצבעוניים. אותה קבוצה קראה לעצמה, עם היווסדה ב-1950, "אומת אחת", והציעה את הנסיון הראשון של רביזיה שמרנית לתוכנית בוורידג'.

עובדת שיתוף הפעולה בין מקלאוד ופואל והתפלגות דרכיהם בשנים האחרונות, מרמזות על קיומם של גיגודים חבויים במסורת השמ-רנית. החוט שהוביל מ"אנגליה הצעירה" ל-"אומת אחת" לא עבר במרכז המחנה הטורי, אלא באגפו המתקדם, שעה שהערכים הקפי-טליסטיים, שדיזראלי סלד מהם, מצאו להם נושאי דגל באותה מפלגה, הן בחוגיה האינ-טלקטואליים והן בשכבות אינטרסנטיות. במיוחד גברה תופעת העירוב הערכי והחברתי במסגרת היבלעותן של שכבות בורגניות ופון-עליות בתוך המפלגה השמרנית, עם ירידתה של המפלגה הליברלית ברבע הראשון של המאה הנוכחית. מאז עלתה מפלגת העבודה להיות בת תחרותם של השמרנים על השלטון, נעשה העימות הרעיוני והפוליטי עם הסוציא-ליזם, לדבק הראשי במעלה בצירוף הקפיט-ליסטי-פטרנליסטי.

תהליך זה, אין לראותו בשום פנים כחד-משמעי, אך נפתוליו המרובים ודאי שאינם עניין לאכסניה זו². במאמר זה אסתפק בניחו-חן של כמה דוגמאות בודדות מתוך חלקו המאוחר של התהליך. למרבה המבוכה אפשר למצוא כיום אישים מרכזיים ששינו את השק-פותיהם החברתיות ונעו הלוך ושוב בין מסורת ליברלית-קפיטליסטית לגישה פטרנליסטית-פרוגרסיבית. אין להתיר סבך זה אלא אם נסכים תחילה שקיימת בשמרנות הבריטית שניות שבתודעה, ורק לאחר מכן ננסה למצוא

1 המקור הטוב ביותר לחכרת התפיסה הסוציאלית של דיזראלי הצעיר היא הנובלה שלו: Sybil, or the Two Nations שהתפרסמה ב-1845.

2 עסקתי בהרחבה יחסית בנושא זה בפרולוג, בפרקים א', ב', י"ז, י"ח וי"ט, בחיבורי היערכות המפלגה השמרנית בבריטניה בשלהי מלחמת העולם השנייה ולאחריה (תיזה שהוגשה לסנט האוניברסיטה העברית, תשכ"ח). שם ימצא המתעניין את מראי המקומות למובאות המופיעות במאמר זה לגבי התקופה עד 1951.

בכל תקופת איזו משתי המגמות שלטת בכיפה. מסתבר, כי בשנות השלושים המאוחרות וב-ראשית שנות הארבעים הלכה והשתלטה המגמה הפרוגרסיבית, דבר שאיפשר מכנה משותף נרחב בין האסכולות הפוליטיות היריבות סביב תוכנית בוורידג'. אולם תקופת זו של אחדות דעות בין-מפלגתית בתחום הסוציאלי היתה קיצרת ימים, ולמן שנות הארבעים המאוחרות אנו מוצאים את המפלגה השמרנית געה ימינה, לעבר הערכים הקפיטליסטיים. כאמור, היה זה תהליך מפותל, ואף כיום קשה לומר כי חלה בו הכרעה חד-משמעית, אולם בכל זאת כדאי לנסות מדי פעם לאבחן את הכיוון השליט, על מנת לאתר את הרקע וההקשרים השונים, ול-הבין כמה קטעים חשובים בהתפתחות המדי-ניות הסוציאלית.

תחילה ראוי שנעמוד על טיבה של אותה שנה-יזת. אילו מדובר היה בשתי מסגרות ארגוניות מוגדרות הנאבקות זו עם זו — נקל היה להס-ביר את הדברים. אך במציאות בה אחוזות העמדות זו בזו — כאשר נתקלים בעקרונות שאינם מתיישבים האחד עם השני ובכל זאת הם דרים בכפיפה אחת — מוקשים פני השמ-רנות. אולם זאת יש לדעת, כי עיקר-אמונה-יסודי בתפיסה זו הוא, שכל נסיון להתאים את המציאות למישנה סדירה כלשהי לא יצלח. השמרן זוכר היטב כיצד אדמונד בורק לימד בעת המהפכה הצרפתית, כי השאיפה לממש משטר שהוא פרי התגיון סופת הרס וחורבן. מוסדות החברה שהשמרן הבריטי מתגאה בהם ונחלץ להגן עליהם אינם גראים בעיניו פרי-מחשבה מעמיקת של יחידים, אלא הצטברות של נסיון-דורות, יצירה קולקטיבית אנונימית. צידוק קיומם בא להם מעצם כוח החזקה, שקנו לעצמם במשך ההיסטוריה. האדם היחיד, חכם ככל שיהיה, יאה לו שיצגיע לכת כלפי מסכת אורגנית זו, שסודות רקימתה היא מעבר לה-שגתו. לפנינו אסכולה שסתירות פנימיות אינן מטרי-דות אותה במיוחד. נמצא בה הטפה לעיקרון הליברלי הקלאסי של עזרה עצמית ויחד עם

זאת המלצה למתן עזרה לחלשים מטעם המדי-נה. "אם אין אני לי מי לי" ו"שומר אחי אנוכי" גם יחד. בעיני השמרנים היסכון פרטי הוא מידה תרומית וחיסכון ציבורי הוא ראשיתה של חוכמת הכלכלה המדינית, ובכל זאת נמצא אותם נוטים לעבר התערבות המדינה בתחום הסוציאלי, וכתוצאה מכך מקיימים בהיותם בשלטון רמת הוצאה ממשלתית שאינה גופלת מעיקרה מזו של יריביהם הסוציאליסטים. גש-מע אותם תובעים הופש בחירה לצרכנים ויחד עם זאת ממשיכים לפתח, למעשה, אם לא להלכה, שירותים בסיסיים על יסוד של מונו-פולין ממלכתי.

תקופה של השמאלה

כאמור, יש שעמדות הרוב במחנה השמרני נוטות לקוטב אחד, ויש שבמרוצת השנים זו אצלו מרכז הכובד לצד הנגדי. בתקופת בין-המלחמות עשתה השכבה הצעירה של המפלגה כברת דרך ניכרת לעבר התפיסה של מדינת הרווחה. דוגמה מובהקת שימש הרולד מקמילן הצעיר בשלהי שנות השלושים, בהדגישו — עת נראה היה שהמשק הולך ונחלץ מן השפל הגדול — כי אם גם תושג תעסוקה מלאה, אין בכך עדיין כל ערובה לקיום מינימום של מחייה לכול, שכן הבעייה הסוציאלית אינה מצטמצמת למחנה המובטלים בלבד, אלא למיליונים רבים של משפחות עובדים, ששיעור שכרם אינו מספיק כדי להתקיים ברמת החיים המקובלת בחברה. לכן, יש להביא להתערבות המדינה הן כדי לשנות את מבנה השכר, הן כדי למנוע בזבוז בשיווק, והן כדי להרחיב את השירותים הסוציאליים. הוא כתב אז, כי הדבר החשוב הוא לארגן את החברה בדרך שתכפיף את המשק לביקורת ולהדרכתה, ותכוון את תוס-פת הייצור להעלאת הרווחה והבטחון הסוציא-לי של העם "כל משפחה" — הוסיף מקמילן — "בין אם מפרנסה הוא מובטל או מועסק, זכאית לאספקת מצרכים חיוניים".

מקמילן, שהיה אחרי מלחמת העולם השנייה לראש הממשלה השמרני המקובל ביותר מאז צ'רצ'יל, היה בזמנו בחזקת מורד במפלגתו, ובמריו לא היה בודד. גישתו ייצגה ריקמה שלמה של קבוצות, שמנו כמה עשרות צירים, רובם צעירים, אשר הדאיגו לא אחת את המוונים על המשמעת המפלגתית. אולם גם צעירים שהלכו בתלם, כגון ר' א' באטלר, העיז להצהיר כי הוא מעריץ את האידיאליזם של הסוציאליסטים, אם כי עליו להתנגד להצעותיהם, בהיותן בלתי מעשיות. באטלר, שהיה שר חינוך בממשלת הקואליציה ושר אוצר בממשלה השמרנית, הראשונה שחזרה לשלטון אחרי המלחמה, תרם יותר מכל אדם אחר להפיכתה של ממשלה זו לממשלת המשך להרבה ממעשייה של ממשלת הלייבור שקדמה לה, במיוחד בתחומי התעסוקה המלאה ומדיניות הרווחה.³

כדי להמחיש את מידת הרדיקליזציה שחלה במפלגה השמרנית בתקופת מלחמת העולם השנייה, כדאי להזכיר את "קבוצת הרפורמה הטורית", שהתארגנה בפרלמנט בתגובה להיסוסיה של ממשלת צ'רצ'יל לגבי תוכנית בוורידג'. בין פעילי הקבוצה בלט קוונטין הוג (לורד היילשאם), האיידאולוג של השמרנות המודרנית, שנעשה חבר ברוב הקבינטים השמרניים בשנות החמישים והשישים, ובזמנו היה אחד המועמדים לרשת את מקומו של מנהיג המפלגה. בראשית שנות הארבעים העיד על עצמו כי המשבר הכלכלי-חברתי של תקופת בין-המלחמות הביא אותו להזדהות מלאה עם "אותו יהודי" (דיזראלי), שהבין כי את המוסדות החוקתיים אפשר לשמור רק על יסודות של צדק חברתי. הוג הכריז באותה תקופה, כי השמרנים מעולם לא היו בעד "הנח לפעול", ואל להם לחשוש מפני הלאמה. עליהם ללכת לקראת תביעותיהם של המוונים לחרות כלכלית ולשוויון חברתי, כי אם לא יתנו לעם רפורמה סוציאלית, "יתן להם העם מהפכה

סוציאליסטית". בוויכוח הסוער שהתקיים בראשית 1943 בפרלמנט על תוכנית בוורידג', הוא קידם בברכה את יסוד החלוקה מחדש של ההכנסות הקיימת בתוכנית זו, בה צוין במפורש "לקיחת כסף מכיסו של מעמד אחד וניתנו בכיסו של האחר". הוא אמר, כי דרושה פשרה עם עקרון הרכוש הפרטי, שכן לא ייתכן שוויון של הקרבה בין המבורכים בשפע לבין אלה שאין להם מה לאכול.

אישור תוכנית בוורידג' לבטחון סוציאלי "מהערישה ועד לקבר", קבלת העיקרון של מדיניות כלכלית של תעסוקה מלאה, הרחבת חינוך חובה חינוך והסכמה לשירות בריאות לאומי — כל אלה אימצה המפלגה השמרנית בשנים ההן. אף שניכרו היסוסים, היה תהליך זה, שבו ניצח קו הרפורמה, חד-משמעי ומהיר, והוא ניכר לא רק בימי הקואליציה המלחמתית, אלא גם במתינותה של האופוזיציה השמרנית בשנים הראשונות שלאחר המלחמה.

מפנה ימינה

לקראת סוף שנות הארבעים השתנה הכיוון, ובהקשר לכך ראוי להזכיר, כי צ'רצ'יל לא היה גלהב מלכתחילה למגמת הרפורמה. עם פרסום תוכנית בוורידג' העביר לחבריו בממשלה תזכיר בו הוזכר מפני "אופטימיות מופרזת בקשר לתנאים שאפשר יהיה ליצור אחרי המלחמה". ברומזו לכך שהצבת יעדים סוציאליים מעבר ליכולת המישקית תביא אינפלציה, הצהיר: "מאחר שאינני רוצה להונות את העם בתקוות שוא ובחזיונות פורחים של אוטופיה ואל-דורדו, נמנעתי עד כה מלתת הבטחות בקשר לעתיד". אמנם לא עברו עשרה שבועות וצ'רצ'יל קיבל על עצמו את ההתחייבות לגשת בכל המרץ להכנות הדרושות להגשמת תוכנית בוורידג', אולם הרבה סימנים מורים על כך, שהוא נגרר

3 התפתחויות אלה במפלגה השמרנית בשנות השלושים, לא זכו להארה הראויה, אפילו לא בספרו המפורט של ב' ג' גילברט *British Social Security 1914-1930*, Batsford 1970.

להתחייבות זאת כתוצאה מלחצה של דעת הקהל ושידוליהם של כמה מחבריו בקבינט. לא ייפלא על כן, כי כמנהיג האופוזיציה לאחר המלחמה היה בין הראשונים שהציע רביזיה של העקרונות האוניברסליים, המונחים ביסוד המערכת הבורידגית.

על סף שנות החמישים הציג ה"טיימס" הלונדוני את המחלוקת הרעיונית-המפלגתית בווי-כוח הסובב על שני מודלים של מדיניות רווי-חה. המשותף לשתי האסכולות היריבות, כתב העתון, הוא עצם ההסכמה למדינת הרווחה, אך המפריד ביניהן הוא עקרון השוויון. סמוך לכך היטיב להסביר את המחלוקת וינסטון צ'רצ'יל עצמו בלשונו הציורית: "ההבדל בין שתי המפלגות הוא בין שיטת הסולם לשיטת התור. השמרנים מציעים לכל יחיד בחברה סולם של הזדמנויות על מנת שיטפס ויעלה בו. והיה אם יפול אדם מן הסולם, נספק לו את שירות האמבולנס הסוציאלי הטוב ביותר בעולם". יש בו בציור זה לא רק סולם של אי-שוויון כאידיאל חברתי, אלא שמשמעת ממנו גם המסקנה שהשירותים הסוציאליים נועדו בש-ביל הכושלים, כלומר — אין הם מסגרת אוני-ברסלית, המספקת צורכי יסוד של כלל האוכ-לוסיה, מצליחים כנחשלים, אלא תחום מיוחד המוקצה לנמצאים בתחתית הסולם.

סמוך לעלייתם מחדש לשלטון תבעו השמרנים לשנות את סדר העדיפויות הלאומי ולהעמיד בראש את הבטחון והצמיחה הכלכלית, ורק לאחר מכן את השירותים הסוציאליים. לשירו-תים עצמם הציעו להכניס שיטה יותר סלקטי-בית, ולשתף בהם גורמים עסקיים. למרות כל אלה, לאחר שנטלו את העניינים בידיהם, שינו מעט מאוד את הקיים, ולא באה הפחתה מהו-תית בחלקה של התוצאה הסוציאלית בהכנסה הלאומית, או בתקציב המדינה. לכוח התמדה זה יש הסבר כפול: האחד הוא עצם טבעם של השמרנים להשלים עם התבססותה של רפור-מה, אפילו התנגדו לה תחילה (ברוב המקרים אין הם מנסים להחזיר את הגלגל אחורנית).

ההסבר האחר נעוץ במבנה ההנהגה ובחופים הפוליטיים שלה לגבי תגובותיו של ציבור ה-בוחרים. עם כל נסיונותיו של צ'רצ'יל להחריף את העימות הפוליטי-רעיוני עם הסוציאליזם הבריטי; עם כל הצלחתו לגייס לשורות השמ-רנים את מרבית הליברלים, תומכי היוזמה החופשית; עם כל מעמדו הבלתי-מעורער כ-מנהיג — הרי עם שובו לשלטון ב-1951 היה כבר אדם זקן שכוחותיו הולכים ודלים. ככל שהיה גערץ, מושא להכרת תודה וגאווה, הרי בתחום החברתי נתלווה אליו משהו מסגנונו של עולם שחלף. הדור הצעיר של מקמילן, באטלר, הוג וצעירים מהם, כגון — מקלאוד ופואל, הוא שהטביע חותמו על המדיניות ה-כלכלית והחברתית של השמרנים בשנות הח-מישים. דור זה ראה עצמו שותף להקמת מדינת הרווחה.

להסברים אלה יש להוסיף את עצם התמדתה של השיטה ושיגרת המינהל שלה, למשל: כאשר היו השמרנים באופוזיציה תמכו במאב-קה של ההסתדרות הרפואית בעד "חופש ה-מקצוע וחופש הבחירה של הפאצינט" ונגד ה-רגימנטציה והביורוקרטיזציה של שירותי הבריאות. אולם לאחר שהשירות הלאומי היה לעובדה, הפסדה של ההסתדרות הרפואית במאבקה הוכח כסופי, והרפואה הציבורית הקיפה 96%-98% מהאוכלוסיה — קיבלו ה-שמרנים את שיגרת הדברים. הנסיגה העקרונית מהרפואה הפרטית הגיעה עד כדי כך שאינוך פואל, לאחר שסיכם את נסיונו כשר בריאות, חיווה את דעתו בעד העברת כל רופאי המשפ-חה של השירות לסטטוס של עובדי-מדינה שכירים⁴, כמו מורים, במקום השיטה הקיימת של תשלום "לפי ראש" (בהתאם למספר הפא-ציינטים הנרשמים בבחירתם החופשית אצל כל רופא). כך נמצא שאביר היוזמה החופשית, התובע הראשי להחזיר את החברות המולאמות לידיים פרטיות, הציע ב-1966 להוביל את הגיון הלאמת הרפואה עד תומו. יש להוסיף גם שהשגשוג הכלכלי, שבריטניה

J. Enoch Powell; A New Look at Medicine and Politics, Pitman Medical, 1966 pp. 32-37 4

נהנתה ממנו במשך רוב שנות החמישים, מנע מהמשלה את הצורך בהנהגת הסכונות מר-חיקי הלכת, שהטיפו להם בהיותם באופוזיציה. אילו נלחצו להנהיג סכונות אלה הלכה למעשה, יש להניח שהיו מבטלים לפחות באופן חלקי את השיטה של מתן שירותים אוניברסליים חינם. אבל הם לא נלחצו לכך.

עם כל זאת, טעות תהיה בידינו אם נפטור כחסרי כל השפעה את הרעיונות השמרניים המיוחדים, שמצאו את ביטויים במסגרת הדיונים השונים על שירותי הרווחה. כפי שרמזנו בראשית המאמר, נמצאה מערכת הרווחה כולה בתהליך של שינוי מתמיד, שהגיע למצב, בו מתעורר הספק אם הטלאת טלאי גוסף כרוכה בפחות מאמץ מאשר הנחת יסודות חדשים לגמרי. במצב כזה עשוי להיות לדיון רעיוני כוח לעצב את פני המציאות. ננסה להביא מספר אילוסטרציות מדיון זה.

כאות לגסיגה מהגישה האוניברסלית של בור-רידג' הבאנו את משל הסולם והתור של צ'ר-צ'יל. באותה תקופה פיתחו מקלאוד ופואל טיעונים למען גישה סלקטיבית, שתחייב בעלי יכולת לשלם עבור שירותים, כך שניתן יהיה לרכו את כל המשאבים הציבוריים לשם טיפול בנזקקים. אמנם, בעלי ההצעות הצטיינו בגישה פשרנית, ולא הציעו להרחיק לכת עד כדי ביטולו של כל שירות אוניברסלי⁵. מאוחר יותר אף הסכימו לדעה, כי את הצעותיהם הפושרות ניתן לגנוז ברובן, שכן שיפור המצב הכלכלי מאפשר להעלות את התגמולים הסוציאליים לכול, ואין צורך בעריכת ניתוחים מרחיקי לכת בשיטה. הסיבוב הראשון הסתיים, איפוא, כמעט בלא כלום. אולם התסיסה בחוגי השמרנות כנגד האוניברסליות של שירותי החינם נמשכה. בשלהי שנות החמישים ובמשך כל שנות

השישים משכה את תשומת הלב קבוצה של אנשי אוניברסיטאות וסופרים, שאמנם הגדירה עצמה כבלתי מפלגתית, אך הדי רעיונותיה ניכרים היטב בדיוני השמרנים בפרסומים שונים. היא יסדה ב-1957 את "המכון לעניינים כלכליים" לשם התמחות ב"לימוד שווקים ומערכות מחירים ככלים טכניים לציון העדפות והקצאת משאבים". הרוח החיה בקבוצה זו היה ארתור סלדון, אז מדריך לכלכלה באוניברסיטת לונדון ואשר קודם לכן, בשנים 1947-1948, היה פעיל במפלגה הליברלית. מאז פועלת הקבוצה בעוצמה אינטלקטואלית ובהרצות ציבוריות שאינם מאפשרים להתעלם ממנה.

אחת התצעות המרכזיות שהועלו בפרסומי "המוסד לעניינים כלכליים" מקורו בארה"ב, והוא הובא לראשונה לתשומת לב בינלאומית על ידי הכלכלן האמריקאי מילטון פרידמן בספרו "קפיטליזם וחרות". הוא הציע שהמדינה תזכה הורים שיעדיפו בתי ספר פרטיים בסכום מקביל למחיר חינוכם במערכת הממלכתית⁶. על דרך זו הציע המכון להנהיג הסדר של שובר (voucher) גם לשירותים סוציאליים אחרים, לפיו יזוכה כל מי שיחליט לוותר עליו (to contract out) על מנת לקבלו בשוק הפרטי. יישומו של הסדר זה בחברה הבריטית, יש בו עניין מיוחד משום שזו החברה החופשית המפותחת היחידה בעולם, שהנהיגה שירותי בריאות חינם לכול. לא מקרה הוא שביב נושא זה התחדד הוויכוח בין האסכולות השוויוניות והניאוקפיטליסטיות במדינות רווחה. חלק ניכר מזמנו הקדיש פרופסור ריצ'רד טיטמוס, כדי לחשוף את המיגבלות האנושיות שיש במיסחור שירותי רפואה, או בהכפפתם לשיקולים פרופסיונליים⁷. בפרסומי "המוסד

5 I. McLeod and J.E. Powell; *The Social Services, Needs and Means*, Conservative Political Centre, 1952.

6 במהדורה השנייה של החיבור הנ"ל, אשר נערכה מחדש ע"י אינוך פואל והופיעה ב-1954.

7 M. Friedman; *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962, pp. 93-98

8 במיוחד בפרקים מתוך ספרו *Essays on the Welfare State*, וכן בפרקים: XXI—XVIII, IX—V

מספרו *Commitment to Welfare*, G. Allen & Unwin, ולאחרונה *Gift Relationship*, G. Allen & Unwin, 1970

Uwnin, 1970 שנסקר ע"י ד"ר ישראל כ"ץ ב"בטחון סוציאלי" מס' 2.

לעניינים כלכליים" ניתן לחוש עד כמה מעסיקת התמודדות עימו את הדיון סביב הנושא.

מסחור הרפואה: בעד

פרופ' ד' ס' ליס, למשל, בחיבור מקיף ובהיר בקיצוניותו⁹ טוען, כי אין הבריאות שונה בעיקרה משירותים ומסחורות הגיתנים בשוק המסחרי. לטענים, כי בנושא זה עומד אדם בפני צרכים שלא ניתן לחזותם מראש, משיב ליס, כי כך הדבר גם לגבי סיכוגי תאונות ושריפות, ובכל זאת מטפלים באלה בעזרת ביטוח בשוק הפרטי. לטענה כי אין אדם יודע מה טוב לבריאותו, הוא משיב, כי כך הדבר גם לגבי קניית מכוונות ושאר מצרכים, בהם אין למרבית הצרכנים ברירה אלא להסתמך על דעת מומחים.

טוענים: הקלפי הוא התחליף בשירותים הציבוריים לבחירה בשוק. משיבים לכך "אנשי המכון לעניינים כלכליים": בבחירות מצביעים בעד סל שלם, המורכב מ-100-150 הבטחות, ואין לבוחר אפשרות להכריע בשם איזשהו פריט מסל זה¹⁰. יתרה מזו, שגיאה שעושה אדם בשוק המסחרי, ניתנת לרוב לתיקון תוך זמן קצר, אולם ה"שוגה" בקלפי צריך להמתין 4-5 שנים, כדי "לתקן" את שגיאתו.

לטענה כי בריאות היא שאלה של חיים ומוות ועל כן בלתי אנושי למנוע את השירות ממי שאין בידו לשלם תמורתו, משיב ליס, כי הוא הדבר גם לגבי מזון, וכולא עלמא מסכימים, שאין לחלקו חנינם לכול, אלא לסייע לנזקקים

להשיגו על ידי שירות של הבטחת הכנסה, או בדרך אחרת של סעד.

טוענים כי בתי החולים מלכתחילה לא קמו כדי לשאת רווחים. נכון, משיבים מצדדי חופש הבחירה ברפואה, אולם נכון באותה מידה, שתברות ביטוח ובנייה רבות קמו באנגליה שלא למטרות רווחים, ומכאן שאין קשר הכרחי בין מטרות המוסד לבין חופש הבחירה של הצרכן וההסדר לפיו עליו לשלם תמורת השיירות. גם היפוכו של דבר מוביל לאותה מסקנה: שירות הבריאות הלאומי מבסס חלק משיירותיו על חברות מסחריות הפועלות למען רווחים, כגון יצרני תרופות ומשווקיהן.

חלקו של הוויכוח סובב סביב הטענה ששירותי בריאות מביאים "תועלת לצד שלישי" (Externalities), כלומר מטיבים לא רק לחולה, מקבל הטיפול, אלא גם לסביבתו, ולחברה בכללה. ליס משיב על כך, שהוא הדין גם לגבי שירותי אדריכלות וגננות, ובכל זאת אין מציעים להפוך אותם לשירותי חנינם. לדעתו, תועלת-צד-שלישי היא תופעה קטנה יחסית ברפואה, ומוגבלת בעיקר לחיסונים מפני מחלות מדבקות. אין כאן אנלוגיה לחינוך, שתועלתו לכלל החברה אינה שולית, אלא מרכזית, והוא הכרחי לקיום המשטר הדמוקרטי.

המסקנה: שירותי רפואה אינם גבדלים בעיקרם מרוב השירותים האחרים שהספקתם מתארגנת בשוק החופשי על יסוד תשלום וחופש בחירה. זוהי צריכה פרטית לכל דבר, גורסת הגישה הניאוקפיטליסטית. יש לראות את השימוש בשירותים אלה בהחלטה של הצרכן להעדיףם על סחורה אחרת. אין זו "השקעה" וטעות

D.S. Lees; "Health Through Choice, an Economic Study of the British National Health Service" In *Freedom, or Free for All*, edited by R. Harris Institute

חיבורו של ליס הופיע ארבע שנים לפני כן כחיבור נפרד, ואילו במסגרת הקובץ הנ"ל, בעריכת האריס, נוסף פרק, עודכנו נתונים ותוקנו כמה טעונוים.

10 הניסוח הזה של הטענה לקוח ממאמרו של ארתור סלדון "Choice In Welfare," *Social Services Quarterly*, Autumn 1966

המאמר בא כתשובה למאמרו של: D.C. Marsh; "The Welfare State and Choice In Welfare" שהופיע בגליון קודם של אותו כתבעת, וכלל חשבות על חיבורו של ד' ס' ליס.

לחשוב שהיא "משתלמת" מבחינה כלכלית בכך שהיא מקטינה בטווח ארוך את שיעור ההוצאה של האוכלוסיה על ריפוי מחלות. המציאות מלמדת, כי במקום מחלות הנעלמות והולכות, מתפתחים חוליים חדשים, וככל ש- שירותי הרפואה מצליחים יותר הריהם נעשים יקרים יותר. אין הם נושאים דיבידנדה של הקטנת שיעור התחלואה ואין בהם כדי להפנות משאבים לתחומים אחרים. יתרה מזו, ירידת שיעור התמותה מאז ראשית המאה שלנו שוב אינה גורם משמעותי לגבי הצמיחה הכלכלית.

פרופסור ליס וחבריו משוכנעים, שעל ידי מיסחור הרפואה יוקל המחסור המעיק על שירותי הבריאות באנגליה. אם יינתן לאזרחים לעשות בכספים כרצונם בנושא זה, הם יוצאו על בריאות יותר מכפי שמוציאות הממשלה והרשויות הציבוריות האחרות. אנשים אינם אוהבים לשלם מיסים, אפילו יהא הדבר לטוב- תם בטווח ארוך, ורק התעשיינים והסוחרים, בהשתמשם בכושר השידול שלהם, יוכלו להו- ציא מהציבור את הסכומים שיאפשרו את הרחבת השירותים.¹¹ שיקול נוסף: צריכת שירותי בריאות היא גמישה ביחס להכנסה ויש להניח, כי בשוק של רפואה חופשית יגדל הביקוש בשיעור גבוה יותר מאשר גידול ההכ- נסה (זהו ההסבר של ליס לפיגור היחסי של אנגליה אחרי ארה"ב, שם גדל בשנים האחרו- נות חלקה של הרפואה בהכנסה הלאומית).

בשוק החופשי ייסגר פערי-המחסור גם מצד הצריכה, כי מטבע הדברים נוטים לבזבז את מה שניתן חינם. בבריאות — טוען אחד מפר- סומי המכון¹² — מגיעים הדברים לפרדוקס, שסופו למוטט את הבסיס הכלכלי של השירות. במשטר של הספקה קולקטיבית לא יכול אדם לקבל את מבוקשו אלא אם יספקו זאת לכול; וביודעו כי השירות עומד גם לרשות אחרים,

כדאי לו להבטיח עצמו על ידי שיפויז בדרי- שותיו. כך מתהווים תורים ומשטר של קיצוב גם כאשר יש היצע, התואם את הצרכים המ- משיים.

כל המשתתפים בוויכוח על שירות הבריאות מן הצד הלא-סוציאליסטי הם בדיעה, כי חלו- קת חינם של רפואות מביאה לבזבז ואפילו ממשלת הלייבור התלבטה בשאלה זו. אמנם בראשיתו היה השירות חינם גם לגבי תרופות, אך ב-1951, בשל קשיים תקציביים, הנהיגה הממשלה הסוציאליסטית תשלום חלקי בעד מירשמים, משקפיים ושיניים תותבות. ממשלת וילסון ביטלה את התשלום בעד מירשמים ב-1965, אך הנהיגה אותו מחדש במסגרת הפעו- לות הפיסקאליות הדרסטיות שבאו אחרי הפי- חות בסתו 1967. במחנה הלייבור גרמו ההיט- לים לביקורת חריפה, ותנהגתם לראשונה היתה מלווה במשבר ממשלתי. מחייבי ההיטלים משגי צדי המתרס מסכימים, כי הוא צריך להיות חלקי וסלקטיבי.

היטלים אלה מידי ממשלת הלייבור, וכמותם נסיגות נוספות משירותי חינם אוניברסליים, סייעו לאנשי המכון לעניינים כלכליים ול- שמרנים בכללם להכריז על עצמם כמנצחים בוויכוח הרעיוני עם האוניברסליסטים. בשולי הדיון על טענת הבזבז בשירותי חינם כדאי להזכיר פרסום של המכון¹³, שהציע להנהיג סקטור של מכירת-דם לצדו של בנק הדם, הבנוי על תרומות, וזאת בתקווה ליצור "לחץ כלכלי" על מנתחים ואחיות שלא "יבזבזו" דם.

מהו הקריטריון לקבלת ההחלטות על גידול שירותי הרפואה? האם שמירת אחוז קבוע בהכנסה הלאומית? ליס מפקפק בכך. בחברה משגשגת חלים שינויים מתמידים בדפוסי הצ- ריכה, מדוע ייגרע חלקה של הבריאות מלתפוס את מקומה בתהליך השינוי? קו הטיעון הזה

11 טיעון זה מצוי במאמרו של ארתור סלדון, שפורסם בטיימס ב-6 ביולי 1965.

J.M. Buchanan; *The Inconsistencies of the National Health Service*, Institute of Economic Affairs, 1965

M.Cooper and A. Cuyler; *The Price of Blood*, Institute of Economic Affairs, 1967 13

ממשיך ומעלה ספק אם תועילה הריאורגניזציה ברשת בתי החולים, כאשר הועברו לרשות המדינה. הכפפת רשת הבריאות להחלטות מר-כויות היא תמיד חשודה בעיני הניאוקפיטליסטים, כפי ששלילית בעיניהם כל המרה של החלטות אנונימיות בשוק החופשי והחלפתן בהחלטה ממשלתית. הם טוענים כי בשוק האנונימי מבטלות השגיאות "הקטנות" זו את זו, בהיותן נופלות בכיוונים שונים, בעוד של-שגיאה "גדולה", הנופלת בהחלטה של משטר, אין מנגנון אוטומטי של קיוזו. נזק מיוחד לשרות הבריאות הלאומי נגרם כתוצאה משליטתו הבלעדית של משרד הבריאות על שכר הרופאים, שכן ציבור עובדים זה ויתר עקרונית על נשק השביתה. כתוצאה מכך חלה ירידה בהכנסותו הריאלית של הרופא האנגלי, בניגוד בולט לכל שאר המקצועות במשק, ותופעה זו, השפעתה השלילית על התפתחות שירותי הרפואה ברורה.

מחייבי השוק החופשי ערים לכך, כי בתחום הרפואה חזקה השאיפה לטיפול שווה בכל אדם. הם יודעים כי הגישה השוויונית נחלה בציבור הבריטי הישג ניכר בכך שיצרה רתיעה מפני שירות נחות להמוני העם, אולם יחד עם זאת, הם כופרים בכך שביטול ההלאמה יביא לחלוקה מעמדית של שירותים נבדלים לעניים ולעשירים. להערכתם, שוק חופשי ייצור מיגוון של איכויות המתחרות זו בזו, ובכך ימנע מצב, בו יש רק סטנדרד אחד, שאין למה להשוותו, ויש בו משום שיתוק לחדשנות. שירות הבריאות הלאומי חי על כשרונות, "עמדות ורגשות חובה שבאו לו בירושה מהעבר".

הכנסת התחרות לתחום הבריאות מומלצת הן באמצעות ביטוח בריאות פרטי והן בצורה שתאפשר לציבור לשלם מחיר גבוה יותר לרופאים טובים יותר. אף שפרופסור לים מודה, כי יהיו שטחים, כגון מחלות נפש, מחלות כרוניות ורפואה גרונטולוגית, אשר מן ההכרח

להשאירן בתחום אחריות המדינה — הריהו סמוך ובטוח כי התנאים המוצעים כיום על-ידי קופות החולים הפרטיות בתחומים אחרים, כגון — רפואת משפחה, אישפוז, טיפול-יום וסיעוד ביתי, הם בהישג ידן של רוב המשפחות בבריטניה. הוא שואב עידוד מן ההתפתחות, האייטית אמנם, אך המתמדת, של הקרנות הפרטיות לביטוח בריאות.

מיסחור הרפואה : נגד

אין זה מתפקידו של מאמר זה לסתור את הטיעונים הללו¹⁴. ברור שלפנינו אסכולה עקבית קיצונית, המצוידת בכושר טיעון חריף ומרתיע בחד-צדדיותו. אופיינית ההתעלמות מהאפשרות הסבירה, כי ההחלטות הפרטיות, אם בשל סיבות שהפסיכולוגיה החברתית מוצאת להן הסבר או בשל סיבות בלתי מובנות, לא תבטלנה זו את שגיאתה של זו, אלא תהיינה נוטות לשגות בכיוון מסויים. כלומר — הן תתגברנה האחת את שגיאת רעותה. הטוענים "הנח לפעול" אינם רואים משום מה את היתרונות הגלויים לעניין מנקודת מבט כוללת, כאשר בעלי ההחלטות המרכזיות מצויידיים במכשירי חקר ומדידה שהצרכן האנונימי בשוק אינו יכול להשתמש בהם. ההתעלמות מהטעויות, שמקורן בשדה ראייה מצומצם, היתה פאטאלית בתחום הכלכלי והחברתי. מיגבלותיה של אסכולת ה"הנח לפעול" לגבי שוק ההון, הביקוש להשקעות והביקוש המצויידיים בכללו, היו בין הסיבות שהביאו לאסונות הכלכליים בתקופת בין-המלחמות. דומני שדי בכך כדי להציג סימן שאלה גדול לאסכולה הניאוקפיטליסטית בכלל, ובתחום הרווחה בפרט.

יש כאן גם ערבוב בין בעיית הביטוח והגשת

14 את עיקר המלאכה הזאת עשה פרופ' טייטמוס במאמריו ובספריו, הנזכרים בחלקם בהערה 8. האגודה הפאביאנית פרסמה ב-1968 חוברת פולמוס על המכון : D. Collard; *The New Right: a Critique*, Fabian Tract 387

השירות עצמו. הסדרי ביטוח, אם בתחום שרי-
פות ותאונות ואם בתחום מחלות — אינם זהים
בהכרח עם השוק החופשי עליו חולמים
הניאוקפיטליסטים. מה שמציעה מסגרת הבי-
טוח הוא מאגר של סיכונים מבחינת התשלום
בעד השירות ולא דוקא מתן שירות. אם אמנם
ניתן להוציא את הטיפול הרפואי לשוק —
מדוע לא יוצע ניתוח במכרז? אם מנגנון
המחירים הוא הווסת האידיאלי של היצע ובי-
קוש גם בתחום זה, כיצד יתייחסו "בשוק
הבריאות" להצעה הזולה ביותר? אין קונים
בריאות באותה צורה שבה נוטלים מצרכים
ממדפי הסופרמרקט. אמנם נכון, שלא ניתן
לתקן" בנקל שגיאה של בחירה פוליטית,
אולם כך הדבר בדיוק גם לגבי מעבר
מקופת חולים אחת לאחרת.

מפתיע לא פחות בחד-חדדיותו הוא הדיון
בפרק תועלת-צד-שלישי, בצמצמו אותה ל-
חיסונים מפני מחלות מדבקות. פעולות של
יום-יום, טיפול שמקבל תינוק מרגע היוולדו,
שימוש בתרופות אנטי-ביוטיות למחלות שב-
עבר הלא רחוק היו קטלניות — פירושם:
הרגשת בטחון לא רק אצל החולים והסובבים
אותם, אלא בחברה כולה. ברור שהרגשה זו
אינה ניתנת לכימוי, אולם כך הדבר לגבי
תועלת-צד-שלישי בתחום החינוך, כמו בהרבה
תחומים אחרים.

אולם מאחר שענייננו להתבונן בשמרנות הפו-
ליטית ויחסה לשירותי הרווחה, ראוי שניתן
את רשות הדיבור לשמרנים עצמם. דומה
שאינדיקטור טוב לרתיעה מפני הבאת הטיעו-
נים הניאוקפיטליסטיים לקיצוניות, עשויה
לשמש לנו הקבוצה השמרנית הצעירה
Bow Group. היא נוסדה בראשית שנות
החמישים, סמוך להקמת הקבוצה "אומה
אחת", ונבדלה ממנה בעיקר מבחינה חברתית-
גילית, בהיותה מורכבת מצעירים יותר: בוגרי
אוניברסיטאות ופעילי התאגדיות סטודנטים.

בעוד שחברי "אומה אחת" היו חיילים במלח-
מת העולם השנייה, אשר ידעו את השפל וה-
משבר שלפניה, בגרו צעירי ה- Bow Group
במדינת רווחה. שתי הקבוצות כאחת לא יצרו
זרמים אופוזיציוניים בתוך המפלגה, והתנהגה
הכירה בהן בתור שלוחות לגיטימיות, אם כי
בלתי תלויות במנגנון המרכזי. צעירי האוני-
ברסיטאות הצליחו להקים רשת מסועפת של
כמה עשרות קבוצות-לימוד, המתמידה עד
היום. הם מוציאים דרך קבע רבעון ועל שורו-
תיהם נמנים כיום צירי פרלמנט, עתונאים
ואקדמאים.

ככל קבוצה אינטלקטואלית צעירה, ניכרת גם
אצלם הנטייה להבליט את הייחוד הרעיוני של
מפלגתם, כפי שהצהירו בעת הקמת הקבוצה
"על מנת לשמש סטימולוס למפלגה וכדי לספק
מענה אפקטיבי לסוציאליזם האינטלקטואלי
ולאגודה הפאביאנית". ביסודה, זו קבוצה פו-
ליטית לא פחות מאשר אקדמאית, ואנשיה
לומדים להעריך את ההשלכות המפלגתיות,
שיש לדעות ולהצעות השונות המועלות לדיון.
כדוגמא נביא מאמרים¹⁵ שהופיעו בעיצומו
של הוויכוח שעוררו פרופ' ליס, ארתור סלדון
וחבריהם. אנשי הקבוצה מציגים את הטיעונים
בעד רפואה פרטית וחינוך פרטי כמכשילים את
השמרנים. הסוציאליסטים, יריבי השמרנות,
הם המעוניינים להציג את עמדות הצד שכנגד
בקיצוניות כזו. אין להקיש מהתביעה הלגיטי-
מית לשמור על הסקטור הפרטי בתחום הבי-
טוח הפנסיוני ולהוציא ממנה מסקנות בתחום
מערכת שירותי הבריאות. את אלה לא ניתן
לממן בלי השתתפות ניכרת מאד של האוצר,
כי לתחום הבריאות אופייני ריבוי של "סיכו-
נים גרועים", שאין אפשרות לבטחם ביטוח
עסקי. אם אלה לבדם יושארו בטיפול המדינה,
יווצרו בהכרח שני סוגים של שירותי בריאות,
ובמקרים רבים יטולטלו חולים משירות לשי-
רות, כאשר ייכנסו לקטגוריה של "סיכון

15 ראה מאמר של ג'ון מקרגור יו"ר הקבוצה בשנים 1963-1964, שנעשה ב-1965 עוזרו האישי של
אדוארד הית, בקובץ: *A Fresh Approach—an Oxford Symposium, Conservative Political Centre, 1966*.

וכן: Norman Lamont; "Health—a Charge for Beds?" *Crossbow*, October-December 1966.

גרוע", או יצאו ממנה. "מצב כזה יוביל בהכרח לאפליה לרעת בעלי סיכויים גרועים. יתרונן הגדול של שירות הבריאות הלאומי הוא בכך שהבריאים מסייעים לחולים ומאגר משותף כזה של סיכונים איננו אפשרי במיגוון של תוכניות ביטוח פרטיות מתחרות". ציטטה כזו מפי לאמונט ניתנת ל"השתלה" בבטאוני האגף השמאלי של הלייבור, כדוגמא לטיעון רווי ערכיות שוויונית קולקטיבית.

הנמקה אחרת מפי ג'ון מקרגור: חופש בחירה אינו רלוונטי לרפואה. שלא כמו בתחום הדיור או הפנסיה, בו תיתכנה מישאלות שונות, מבקש החולה רק דבר אחד: ריפוי. אין ביכולתו "לבחור" את הריפוי הדרוש. זאת עושה הרופא.

בני הפלוגתא השמרניים של "המכון לעניינים כלכליים" פונים גם הם לעבר ארצות הברית, אלא שהם מסיקים משם לקחים אחרים. נכונות הציבור לשלם יותר עדיין אינה מבטיחה משיכת משאבים נוספים. הרופאים והאחיות מקבלים אמנם תשלום גבוה יותר, אך השליטה המונופוליסטית של ההסתדרות הרפואית על הכניסה למקצוע, והגמישות הנמוכה של גורמי הרפואה האחרים, גורמים לכך שהמחסור בסגל רפואי נשאר בעינו. כמו כן, הדוגמא האמריקאית אינה מלמדת על חיסכון במינהל. הוצאות הגבייה לבדן מגיעות שם לכדי 4% מן ההוצאה על הבריאות. לאמונט מביע חשש, כי ביטוח פרטי יביא לחלוקה מחדש של אמצעים לטובת העשירים ובמציאות של שני סקטורים של בריאות, ימשוך החלק הפרטי משאבים רפואיים ללא כל יחס לצרכיו. אין להניח כי בעלי הכנסות נמוכות ובינוניות יוכלו לממן את צורכי התפתחותם של השירותים שהם נזקקים להם. במיוחד בולט הדבר בתחומי ההשקעה. כך, למשל, לא יוכל רדיו-טרפיסט להטיל על לקוחותיו את מחיר חידוש הציוד הדרוש לו. השירות הציבורי יסבול גם מכך שחלקים חשובים, המשפיעים על עיצוב דעת הקהל, שוב לא יהיו מעוניינים ישירות בפיתוח סקטור זה. "החברה שלנו אינה יכולה להרשות מצב שבו סיכויי הישארותו של חולה בחיים

תושפע על ידי מידת התפיחות של ארנקו" כותב לאמונט.

טיעונים אלה ודומיהם באים, כאמור, מהצד השמרני. לדעתו של לאמונט יש מקום להרחבת הרפואה הפרטית, אולם יש לייחד הרחבה זו לאלמנטים של נוחות ופרטיות. חולה שרוצה באוכל מעודן ויכול לשלם את מחירו — שיש"לם. "אולם רק אדם תמים מדמה לעצמו כיום, כי כפצינט פרטי יוכל לקבל אבחון מדוייק יותר וטיפול מהיר יותר".

המסקנה היא ברורה. החלקים הפוליטיים של המחנה השמרני, לרבות חוגים אינטלקטואליים במפלגה, מחייבים המשך קיומו של שירות הבריאות, תוך שינויים שאינם מרחיקי לכת: היטלים כלליים נוספים, כגון תשלום חלקי עבור הוצאות כלכלה, עם פטור לבעלי הכנסה נמוכה, הסדרים שיאפשרו לשלם עבור יתר נוחיות ויתר פרטיות, ובגבולות מסויימים פיתוח סקטור פרטי, שישאר שולי לגבי הסקטור הממלכתי מבחינת ההיקף, אך יהא בו כדי לדרבן לשיפורים. הצעות אלה ואחרות ברוחן זוכות לתמיכה בין צירי הפרלמנט השמרנים, אך לא מעבר לזה.

כדאי למפלגה?

בסוף הדיון ראוי להזכיר, כי אנשי "המכון לעניינים כלכליים" ניסו להשיב לטענה, שהצעותיהם אינן מעשיות מבחינה פוליטית. טענה זו קיבלה חיזוק בסקרים שהעידו, כי יש מידה רבה של תמיכה בשירותי הרווחה. ב-1962, שלושים שנה לאחר הגשת תוכנית בוורידג' כלל מכון גאלופ בשאלונו את השאלה הבאה: "האם אתה בעד או נגד מדינת הרווחה?" רק 6% השיבו "נגד".

שירות הבריאות זכה במיוחד להערכה חיובית. ב-1963 הראה סקר גאלופ, כי 84% סבורים שהוא פועל כראוי, ושגתיים לאחר מכן עלה האחוז ל-88%. מחקר של גורדון פורסייט מאוניברסיטת מנצ'סטר, שנערך ב-1967, הר-

כיצד תשפיע עמדה זו או אחרת על הקולות הניידים בין שתי המפלגות. לפי מצב הדברים כיום נראה, כי המפלגה השמרנית אינה יכולה להציע רביזיה, שתצמצם במידה מרחיקת-לכת את הסקטור הציבורי של שירותי הרווחה מבלי שתבריא על ידי כך קולות לעבר הלייבור.

קרנות פנסיה, שוק ההון וצמיחה כלכלית

מכל האמור לעיל, לא נראה, כי אנשי "המכון לעניינים כלכליים" הצליחו לערער את העמדה השמרנית בנושא הבריאות והיא ממשיכה לנטות כלפי הצד הפרוגרסיבי. הוא הדין גם בתחום החינוך, אף כי לגבינו יש ויכוח אידיאולוגי עם הלייבור, אך גם בו נוטות כפות המאזניים בבירור לצד עליונותו של הסקטור הציבורי על הפרטי. לא כן הדבר לגבי השירותים להבטחת הכנסה. בתחום הביטוח הפנסיוני נוטים השמרנים ללכת כברת דרך ניכרת לקראת האינטרסים העיסקיים. גישה זו נובעת, בין השאר, מצורכי שוק ההון, והיא מצאה את ביטויה בתוכנית הפנסיה הממלכתית של הממשלה הנוכחית הבאה לעודד את קרנות הפנסיה העיסוקיות הפרטיות. מוצע להשלימן על-ידי תוכנית ממשלתית, ולאפשר שמירת זכויות בעת מעבר ממקום עבודה אחד למשנהו, אך לא ליצור סקטור ממלכתי בעל כושר תחרות ואף תנאים מועדפים, כפי שהתכוונה לגקוט ממשלת הלייבור היוצאת. ארתור סלדון היה הלוחם העיקרי והעקשני נגד הצעות הלייבור בתחום הפנסיוני ובעד ההסדר השמרני¹⁶. נושא אחר שבו עשויים להתממש רעיונות, אשר להם מטיף "המכון לעניינים

אה גם הוא, כי השירות פופולרי מאוד, הן בין החולים והן בקרב הסגל¹⁶. רק 4% מציבור הנשאלים היו סבורים, כי הוא גרוע, בעוד ש-35% השיבו שהוא "טוב", 42% שהוא "טוב מאוד", ו-18% מהבריטים שבמידגם יצאו מגדרם והשיבו "מצויין". הרוב המכריע של הסגל היה בדיעה, כי הרמה היא יציבה, או אף משתפרת. אפילו בין רופאי המשפחה, שהם בדרך כלל החלק הבלתי מרוצה בתוך המערך, העריכו רק 21% כי הרמה יורדת. ברור, כי על רקע כזה שום פוליטיקאי לא היה שש להתקפה חזיתית על רעיון מדינת הרווחה בכללו, ועל שירות הבריאות הלאומי בפרט. אנשי "המכון לעניינים כלכליים" השתדלו להוכיח, כי ניתן בכל זאת להתדיר הסדר של חופש בחירה לשירותים. בשנים 1963, 1965, ו-1967 פורסמו תוצאות מחקרים¹⁷, שמהן אפשר להסיק כי למעלה ממחצית האוכלוסיה מצדדת בהנהגת תשלומים סלקטיביים. קרוב לשלושה-רבעים תומכים ברעיון זה בתחום הדיור העירוני. קרוב למחצית האוכלוסיה הייתה מעדיפה הסדר של "תלוש", שיאפשר לה לבחור בין שירות ממלכתי לשירות פרטי. יש להעיר, כי אין בהכרח סתירה בין ממצאי הפופולריות של שירותי הרווחה לבין גבונותו של חלק ניכר באוכלוסיה ליהנות מאופציה כזו, אף כי ספק הוא אם יש לחלק זה רוב ברור. לפי המידגם של פורסייט, 41% מחייבים הקלות מס למבוטחים בקרן ביטוח בריאות פרטית, ו-48% מתנגדים לכך. אולם אפילו השיגו סלדון וחבריו רוב, עדיין ספק אם היה בכך כדי להעביר לצידם פוליטיקאים מנוסים. שכן במשטר פרלמנטרי, כמו בבריטניה, לא השאלות הספציפיות הן העומדות להכרעה, והשאלה הפוליטית שם אינה דומה למבחנים של משאלי עם. השאלה בבריטניה היא —

16 תמצית הממצאים פורסמה במאמר: "Is the Health Service Doing Its Job", *New Society*, 19-10-1967.

R. Harris and A. Seldon; *Choice in Welfare*, Institute of Economic Affairs, 1963, 1965; 17 A. Seldon and H. Gray; *Universal or Selective Benefits*, Research Monograph, Institute of Economic Affairs, 1967.

18 ראה במיוחד מאמריו ב-*Sunday Telegraph*, בתאריכים 2 בפברואר ו-9 בנובמבר 1969.

כלכליים", הוא האחדת כל השירותים להבטחת הכנסה עם מערכת המיסוי, בהסדר כזה או אחר של "מס הכנסה שלילי". מקור הרעיון, כמו זה של "תלוש שירותי רווחה", הוא אצל מילטון פרידמן¹⁹ כדאי מאוד להעמיק בדיון בנושאים אלה, אלא שלכל אחד מהם נדרש לפחות עוד מאמר אחד לפחות, בעוד שכוונתנו להצטמצם במהות היחס שבין האסכולה הניאוקפיטליסטית, המיוצגת על ידי "המכון לעניינים כלכליים", והמדיניות הסוציאלית של המפלגה השמרנית. האם ניצב, איפוא, לפנינו חלוצ, העתיד להוליך אחריו את המחנה? האם מסתמנת זהות רעיונית? האם ההבדל הוא במידת העקביות, במידת הנכונות לפשרות עם המציאות שהיא אחרת אצל הפוליטיקאים מאשר אצל האינטלקטואלים? האמנם צודק סל-דון בהערכתו²⁰, כי "למרבה הצער ממשיכים השמרנים לגלות בעקשנות חוסר עקביות, חוסר בהירות וחוסר אומץ בבראם להציע רפורמה במערכת הרווחה"? כיצד ניתן ליישב את הקושי שהציג הטיימס²¹ ב-1967, כאשר נראה היה לו שהשמרנים ממליצים על מדיניות שניתן היה לצפות, כי תבוא מצד סוציאליסטים, ולהיפך?²²

אינוך פואל ניסה לחרץ את הקושיה²³ על ידי אבחנה בין חברה לכלכלה. בתחום הסוציאלי, השמרנים הם בעד התערבות המדינה, בעוד שבתחום הפעילות הכלכלית המובהקת, הם בעד "הנח לפעול". מסופקני אם הפרדה זו עומדת במבחן המציאות. כמובן, קיים תמיד

קו התנגה השמרני האחרון של אדמונד בורק: ישנן סתירות במציאות, ואין לשאוף לשנותה על מנת שתתאים לשיטה חברתית-מדינית סדירה ועקיבה. בכל זאת דומני שאין לשמרנים צורך לסגת לקו אחרון זה בנושא מדיניות הרווחה. בכל אופן, גישה זו תסייע לנו מעט מאד בהבנת הדברים. הניתוח המוצע כאן מבקש לראות את השמרנות ככוללת בתוכה בתחום החברתי-כלכלי שתי נטיות, שני זרמים, שתי גישות אידאולוגיות, כאשר מרכז הכובד נע בין שני הקטבים בכיוונים שונים בתקופות שונות. מהו כיוון התנועה הנוכחי? זוהי השאלה שעסקנו בה, ותשובתנו היתה, כי בעשרים וחמש השנים האחרונות התנועה היא "ימינה", כלומר התרחקות מהמסורת הפטרנליסטית לעבר הגישה הקפיטליסטית הקלאסית.

הדברים מקבלים חיזוק בהסתכלנו על הצהרותיה ופעולותיה של הממשלה הנוכחית בראשות אדוארד הית. אנו שומעים יותר ויותר על ערך העזרה העצמית; על כי חובת בני המשפחה קודמת לחובת המדינה בתחום הסוציאלי; על כי הבדלים במחזור החיים של היחיד חשובים מהבדלים מעמדיים, וכל אלה בעת ובעונה אחת עם מוטיבים מודגשים של חופש היוזמה הכלכלית. במציאות של אינפלציה מואצת, עם סימנים ראשונים של הפשרת הקיפאון בצמיחה הכלכלית, וערב הכניסה לשוק האירופי המשותף — מצביע מחוגו של המצפן החברתי השמרני לעבר הקוטב הימני.

19 בחיבורו הנזכר בהערה מס' 7 עמודים 191-194.

20 במכתבו למערכת הטיימס, נדפס ב-20 בפברואר 1967.

21 במאמר ראשי ב-6 בספטמבר 1967.

22 השיב על כך ציר הפרלמנט פול דין (טיימס, 11 בספטמבר 1967, מכתב למערכת), כי המלחמה בעוני היא צד אחד של המטבע. צידה האחר הוא חופש בחירה וגישה סלקטיבית לתגמולים סוציאליים.

אך השאלה בעינה עומדת: האם אלה צדדים של אותה מטבע?

23 בשיחה עמי באוקטובר 1968.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה מאת אריה וולף

חוק מס-מקביל

ב-1 באפריל 1973 נכנס לתוקפו חוק מס-מקביל, המהווה צעד מקדים לחקיקת חוק ביטוח בריאות, ואשר מגמתו העיקרית היא לחזק את מעמדן הפיננסי של קופות החולים לקראת הפעלת ביטוח הבריאות.

השתתפות המעביד בביטוח העובד, הקרויה "מס-מקביל", נקבעה עוד בתקופת המנדט, טרם הקמת המדינה, בהסכמי עבודה קיבוציים. היא מקיפה את רוב מקומות העבודה. עם זאת יש לציין, כי קיים פיגור ניכר בגביית המס המקביל על-ידי קופות החולים, הן משום שחלק מהמעבידים טרם הצטרף למסגרת ההסכמים הקיבוציים האמורים, והן מחמת העדרם של כלים משפטיים נוחים לגבייה.

במקורו עמד ח"מס המקביל על 3% מהשכר. עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי הוסכם, כי שיעורו יהא 2.7% בלבד, בעוד ש-0.3% יוחזרו לקופות החולים, שהוכרו כשירות רפואי מוסמך לצורך חוק הביטוח הלאומי על ידי המוסד לביטוח לאומי. בתמורה לכך נטלו קופות החולים על עצמן את ההתחייבות למלא את כל החובות שהחוק הטיל על המוסד לגבי ריפויים ושיקומם של נפגעי עבודה.

עם קבלת חוק מס-מקביל ניתן יהיה להרחיב ולהעמיק את היקף גביית המס על-ידי המוסד לביטוח לאומי, בשיעור העולה בכ-30% על הסכומים שניגבו עד כה. אין ספק כי יהיה בכך משום חיזוק פיננסי ניכר לקופות החולים המתארגנות לקראת החובות והמשימות הנרחבות, שיוטלו עליהן בחוק ביטוח בריאות.

אשר לעצם הוראות החוק:

חובת תשלום מס-מקביל תחול לגבי כל עובד, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. המעביד חייב לשלם 2.7% מהכנסתו של העובד (כהגדרת "הכנסה" בחוק הביטוח הלאומי) למוסד לביטוח לאומי. המוסד, אחרי ניכוי הוצאותיו, יעביר סכומים אלה לששת קופות החולים המוכרות בחוק והמנויות בתוספת לו: קופת חולים של החסתדרות הכללית של העובדים בא"י, קופת חולים לעובדים לאומיים; קופת חולים מכבי; קופת חולים מרכזית; קופת חולים אסף; קופת חולים עממית.

מנגנון המוסד לביטוח לאומי ערוך בצורה טובה יותר לגביית המס מאשר המנגנון של קופות החולים, ומכאן הגברת הגבייה והעמקתה. כמו כן, החוק יחול על מעבידים שעד כה לא שילמו מס-מקביל עבור עובדיהם. שתי עובדות אלה יחד יביאו לתוספת הכנסה נכבדה. המוסד יחלק את הסכומים שגבה בין קופות החולים באורח יחסי למספר חבריהן העובדים, או לפי מפתח ודרכי חישוב אחרים שייקבעו. חידוש מחייב מהווה הוראת החוק, המטילה על קופות החולים לספק שירותי בריאות בעבודה לכל העובדים. שירותים אלה ניתנים, בחלקם, כבר היום על-ידי קופות החולים. מעתה יהא מתן השירות חובה, היקפו יורחב ואיכותו תשופר. על שירותי בריאות בעבודה נמנים: בדיקות, מחקר, פעילות מונעת נגד מחלות, וכיו"ב. מאחר שחלק קטן משירותים אלה ניתן במפעל עצמו לכלל העובדים או לסוג עובדים, ולא לכל עובד באופן אינדבידואלי, יוענקו השירותים האמורים באותו מפעל על-ידי קופת-חולים אחת בלבד. לצורך עריכת חשבונות בין קופות החולים, הנותנות שירותים במקרים כגון אלה גם לחברי קופות חולים אחרות, ייקבעו כללי חישוב מיוחדים. החוק מאמץ לעצמו את העיקרון הסוציאלי הקיים בחוק הביטוח הלאומי והנכלל גם בחוק ביטוח בריאות, לפיו אית-שלום מס-מקביל על-ידי המעביד, אין בו כדי לפגוע בזכויות ובשירותים להם זכאי העובד מקופת חולים, על-פי תקנונה, מכוח ובשל תשלום המס המקביל.

הוראת מעבר קובעת אפשרות להחזרת המס המקביל, כולו או בחלקו, למעביד, אשר במפעלו קיים ביום פרסום הצעת החוק ברשומות, הסדר לשירות רפואי, הניתן לעובדים על-ידי גוף שאינו קופת חולים המוכרת בחוק.

בכל תביעה המתעוררת מהוראות חוק מסימקביל, תהא סמכות הדיון והפסיקה לבית הדין האזורי לעבודה. בשל אופיו הציבורי של החוק, מוקמת מועצה מייצגת להפעלתו. הקמת מועצה זו תאפשר לגופים הציבוריים שיש להם נגיעה למכלול ענייני המס המקביל, ליטול חלק פעיל בהפעלת החוק, להביע דעה ולעוץ עצה. יתר על כן, אין להתקין תקנות על פי החוק בטרם נועצו בכך השרים המתקינים במועצה. לפחות המחצית מבין חברי המועצה תהיה מקרב נציגי קופות החולים המוכרות, וזאת בהתחשב בתפקיד המרכזי שיש לקופות החולים בנושא הנדון. יתרת החברים תבוא כדלקמן: נציגי הממשלה, ובהם נציגים משרדי העבודה והבריאות והמוסד לביטוח לאומי; נציגי עובדים, שיתמנו לאחר התייעצות בארגון העובדים, המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים במדינה, וכן נציגי מעבידים, אשר מינויים יעשה לאחר התייעצות עם ארגונים ארציים יציגי מעבידים. כיושב ראש המועצה יכהן שר העבודה.

לאחר תחילת תוקפו של חוק מסימקביל נותר לקוות, כי לא תהיינה השהיות בהעברת חוק ביטוח בריאות ואף הוא יופעל במגמה לשפר, לייעל ולהעמיק את מערכת שירותי הבריאות בישראל, שתקיף את כלל אוכלוסית המדינה.

תיקוני חוק הביטוח הלאומי (10, 11, 12)

בחודש אפריל נתקבלו שלושה תיקונים נרחבים ומחולטים לחוק הביטוח הלאומי, שהם מהגדולים בתולדות החוק. רוב התיקונים באים להיטיב עם המבוטחים ולשפר את הביטוח ויש בהם כדי לקדם במידה ניכרת את הבטחון הסוציאלי במדינה.

נמנה להלן את החשובים שבהם הכלולים בתיקון מס' 10:

- א. תקופת האכשרה המזכה לגימלה לא תידרש להיות רצופה.
- ב. מעתה יוכרו תקופות אכשרה אלטרנטיביות המזכות לקיצבת זיקנה ולקיצבת שאירים, דבר שיקל במיוחד על עקרות-בית להשלים תקופות אכשרה אלה.
- ג. קיצבאות נכות ותלויים וקיצבת משפחה יהיו מעתה צמודות לתנודות בשכר הממוצע.
- ד. יורחב היקף הזכאות של אלמנים בענפי ביטוח שאירים ותלויים.
- ה. קיצבה המתקבלת מחוץ לארץ לא תיחשב כהכנסה לעניין הזכאות לקיצבת זיקנה.
- ו. קיצבת שאירים תומר לקיצבת זיקנה בהגיע הזכאי לגיל קיצבת זיקנה. אם הוא זכאי מכוח עצמו גם לקיצבת זיקנה יקבל את מלוא קיצבת הזיקנה + מחצית קיצבת השאירים.
- ז. הביטוח הלאומי ימשיך לשלם לשאירים קיצבאות במשך תקופה מסויימת לאחר פטירת הזכאי לקיצבה.
- ח. בחישוב דרגת נכות ניתן יהיה לצרף דרגות נכות קודמות כתוצאה מתאונה בעבודה.
- ט. מבוטחים שחגיעו לגיל 65 (גבר) ו-60 (אשה), אף שאינם זכאים עדיין לקיצבת זיקנה, יהיו הם עצמם פטורים מתשלום דמי ביטוח, פרט לדמי ביטוח נפגעי עבודה. אולם אם הם שכירים — ישלם המעביד את חלקו בדמי הביטוח.
- י. ייקבע חוב של 500 ל"י בתשלום דמי-ביטוח שלא ישפיע על שלילת גימלה או הפחתתה.
- יא. תיווצר אפשרות למתן הענקות מטעמי צדק, במסגרת החוק.
- יב. תינתן תוספת בעד כל ילד בענף זיקנה ושאירים ללא כל מיגבלה לגבי מספר הילדים.

תיקון מס' 11 בא להעניק לאם מאמצת סכום השווה לדמי-לידה על-פי אותם תנאי זכאות, הקיימים בחוק הביטוח הלאומי לגבי אם טבעית; וזאת כדי לאפשר לאם העובדת-המאמצת, להעדר מהעבודה ולהיות עם ילדה המאומץ בחודשים הראשונים לאימוץ, מבלי לפגוע במידה ניכרת בהכנסות המשפחה.

תיקון מס' 12 בא לתקן מעוות הקיים בחוק. קיצבה בעד הילד השלישי משתלמת כיום לשכירים במסגרת ביטוח ילדי עובדים בעוד שלעצמאיים היא משתלמת במסגרת ביטוח משפחות מרובות ילדים. מצב זה יצר עיוותים בין שני סוגי מבוטחים אלה. לדוגמא: עובד עצמאי מקבל את הקיצבה בעד הילד השלישי במישרין מהמוסד לביטוח לאומי, על בסיס חודשי, ללא הבדל אם עסק למעשה במישלח ידו. אולם עובד שכיר העובד על בסיס יומי, מקבל את הקיצבה על בסיס יומי ואם יחסרו לו ימי עבודה, עלול הוא להפסיד חלק מקיצבתו. התיקון בא, איפוא, להעביר את הזכאות לקיצבה בעד הילד השלישי במסגרת ביטוח ילדי עובדים למסגרת ביטוח משפחות מרובות ילדים.

שלושת התיקונים הנזכרים לחוק הביטוח הלאומי מקדמים אותנו צעד נוסף בדרך המדיניות הנקוטה של יתר רווחה וניצול מירבי ויעיל של זכויות המבוטחים.

תיקון לחוק שירות מילואים (תגמולים)

חוק לתיקון שירות מילואים (תגמולים), אשר נתקבל בכנסת לא מכבר, יש בו משום מפנה רב-משמעות בתולדות התפתחותו של החוק האמור. נמנה כמה מהתיקונים המהותיים השלובים בו: —

- א. הזכאות לתגמול מקרן ההשוואת לגבי אלה המשרתים יותר מיום אחד תחל מהיום הראשון של שירות המילואים. אולם לגבי המשרתים יום אחד בלבד, שר הבטחון יקבע את סוגי הזכאים.
- ב. בוטל השוני הקיים בחוק בין חישוב התגמול לגבי עובד במשכורת ועובד בשכר. החישוב ייעשה, גם לגבי עובד במשכורת, על פי שכרו בתקופה הקובעת שלפני השירות במילואים.
- ג. תחולת החוק תורחב, הן מבחינת הזכאות והן מבחינת התשלום לקרן השוואה. החוק יחול גם על אנשים העוברים הכשרה מקצועית, סטודנטים בחוץ-לארץ, תלמידים במוסד תורני, מובטלים ועולים חדשים. אלה האחרונים יהיו פטורים מתשלום לקרן השוואה.
- ד. תשלום המינימום של התגמול יוצמד למחצית השכר הממוצע במשק.
- ה. יורחבו האפשרויות החוקיות של תשלום התגמול במישרין על-ידי קרן השוואה.
- ו. חוראות אופרטיביות הקיימות בחוק הביטוח הלאומי יוחלו לגבי גבייה לתשלום לקרן השוואה, כולל שיעור מופחת של תשלום לגבי עובדים עצמאיים בעלי הכנסות נמוכות.
- ז. כדי לעודד חיסכון בשירות מילואים, מוסמך שר העבודה להורות על העברת החפרשים הכספיים הנובעים מחיסכון זה למשרד הבטחון.
- ח. בית הדין לעבודה הוסמך לדון ולפסוק בכל התביעות הנובעות והכרוכות בחוק.
- ט. שוטרים וסוחרים הוצאו מתחולת החוק.

פיצויים לאלמנה (פסיקה)

אדם נהרג בתאונת דרכים ובית המשפט המחוזי בבאר-שבע פסק לאלמנתו בת העשרים, 80,000 ל"י פיצויי נזיקין. המדינה ערערה על פסק הדין בפני בית-המשפט העליון. לטענתה — לא מילאה האלמנה את החובה המוטלת עליה להקטין את הנזק. עד מות בעלה למדה האשה בסמינר לגננות. לאחר האסון לא הוסיפה ללמוד, אך למדה לכתוב במכונת כתיבה. אולם גם מלאכה זו הפסיקה ותוכניותיה לעתיד, לפי עדותה, תלויות בעיקר במצבה הנפשי. לפיכך גרס סגן פרקליט המדינה, כי חייבת היא לדאוג להפחתת הנזק על-ידי "שתתקין את עצמה לעבודה מפרנסת" אם בתור גנת, לאחר שתשלים את חוק לימודיה, ואם ככתבנית.

בתי המשפט מפצים, לפי פקודת הנזיקין, אלמנה בשל נזק הממון שנגרם לה עקב מות בעלה. נזק זה מצטמצם לסכום שהיה הבעל נותן לפרנסתה, והשאלה המתעוררת כאן היא: האם חייבת אשה לצאת לעבודה, כדי שהכנסתה תשמש לה תחליף למה שקיבלה מבעלה? לפי הכלל הנהוג בקביעת פיצויים, חייב המזיק להשיב את מצב הנזק לקדמותו. בחיי בעלה לא עבדה ופרנסתה ממנו באה. האם עתה חייבת היא כלפי המזיק לצאת לעבודה ולהשתכר למחייתה?

שופטי בית המשפט העליון אינם שותפים לדעה זו. הם דחו את ערעור המדינה מכל וכל, ואף השיתו עליה לשלם לאלמנה סך 2,000 ל"י עבור הוצאות הערעור.

מהו מעוון-ילדים? (פסיקה)

עובדת, אם לתינוקת בת שנה, נהגה להשאיר מדי בוקר את פעוטתה בבית אמה, ועם תום עבודתה בבית החרושת, היתה יורדת בתחנת האוטובוס, המרוחקת מביתה כ-300 מטר ואוספת את בתה מבית הסבתא. יום אחד, בדרכה מן העבודה לבית אמה נפלה ונפגעה ברגלה. המוסד לביטוח לאומי סירב לתביעתה לשלם לה גימלאות נפגעי עבודה. בפני בית הדין האזורי לעבודה טען נציג המוסד, כי העובדת סתתה מן הדרך המקובלת ממקום עבודתה לביתה, וכי בית הסבתא אינו "גן ילדים" או "מעוון-ילדים" כמשמעותם בסעיף 37(ב) לחוק הביטוח הלאומי. סעיף זה קובע, כי ליווי ילד אל או מגן-ילדים או מעון ילדים הביתה, אינו בבחינת הפסקה או סטייה של ממש מדרכו של העובד.

בית הדין האזורי לעבודה סבר כי אכן היתה כאן סטייה, אך מאידך בית הסבתא עשוי להחשב כ"מעוון-ילדים" לגבי בתה של התובעת. המוסד לביטוח לאומי ערער בפני בית הדין הארצי לעבודה. לשופטי בית דין זה בריו, כי מבחינת מטרתו של סעיף 37(ב) אין להבדיל בין עובדת המביאה את ילדה מדי בוקר לגן או למעון-ילדים, לבין רעותה המביאה את הילד לבית הסבתא, השכנה או החברה, למען ישהה שם במשך כל שעות עבודתה. דא עקא, שלשון החוק ברורה, ואין ספק כי מדובר בו ב"גן-ילדים" או "מעון ילדים" במשמעותם המקובלת. מאידך, מצאו שופטי בית-הדין הארצי (שלושה שופטים ושני נציגי ציבור) כף זכות לעובדת הנפגעת ממקור אחר: בנסיבות המקרה אין לראות בנסיעה עד תחנת אוטובוסים קרובה ובהתרחקות מן הבית מרחק של 300 מטר לערך, כשפני העובדת לשוב אל ביתה עם תינוקה, משום "סטייה של ממש" מן הדרך המקובלת. בשל כך אושר פסק-דינו של בית הדין האזורי לעבודה, אם כי לא מטעמו ומנימוקו שלו. העובדת תזכה לגימלאות נפגעי עבודה.

פרסומים שנתקבלו במערכת

1. גלברייט, ג'ון ק'; חברת השפע, תל אביב, עם עובד, (1972), 288 עמ'. תורגם מאנגלית ע"י יוסף עוזיאל.
- הספר סוקר את קווי היסוד של המציאות החדשה בתחומי הכלכלה והחברה, ודן בסיכויים ובסיכונים הצפויים בה. לא עוד חברת מחסור, לא עוד כלכלה הנאבקת על הקצאת משאבים מועטים לצורך ההכרחי ביותר, אלא חברה המסוגלת לייצר יותר ויותר בפחות ופחות עובדים.
2. רשבסקי, בנציון; דיני משפחה, ירושלים, ראובן מס, (1971), 450 עמ'. (מהדורה שנייה).
- סקירת השינויים שחלו בחקיקה והחידושים שנוספו בפסיקה לגבי דיני משפחה, מאז הופעת המהדורה הראשונה ב-1958.
3. תימור, מ' (עורך); בית-הדין לעבודה, תל-אביב, ספריית משפט ישראל, (1972), 135 עמ'.
- הספר מביא את חוק ביה"ד לעבודה לפי סעיפים בצירוף פסקי-דין, שניתנו מאז קבלת החוק, בביהמ"ש העליון ובביה"ד לעבודה. כן נכללים בספר תקנות בדבר סדרי הדין בביה"ד לעבודה, תקנות בדבר אגרות, וכן שאר התקנות והצווים הרלבנטיים לחוק ביה"ד לעבודה.
4. Beauvoir, Simon, de.; *Old Age*, London, André Deutsch, 1972, 359 pp.
- מגמת הספר לתאר באורח נאמן ומקיף את מצב הזקנים ואת דרך נידוים בחיי היום יום.
5. Bromfenbrenner, Martin.; *Income Distribution Theory*, London Macmillan, (c1971), 487 pp.
- דיון בתיאוריה של חלוקת ההכנסה תוך שילוב התיאוריות הכלכליות הניאו-קלאסיות עם הגישה הקיינסיאנית. המחבר בוחן את התיאוריה של חלוקת ההכנסה נוכח בעיית העוני במושגים של אידאולוגיות וסטטיסטיקה.
6. Goodwin, Leonard; *Do The Poor Want to Work? A Social-Psychological Study of Work Orientations*, Washington, Brookings Institution, 1972, 178 pp.
- מטרת המחקר לנתח ולערך השוואה בין התייחסות לעבודה של משפחות נזקקות סעד ושל אלה הכלולות בתוכנית הממשלה להכשרה בעבודה, לבין התייחסותן לעבודה של משפחות מן המעמד הבינוני המועסקות בתעסוקה קבועה.
7. Hunt, Audrey and Judith Fox.; *The Home Help Service in England and Wales*, London, HMSO, 1970, 491 pp.
- המחקר בוצע ב-1967 ע"י ה-Governmental Social Survey ביוזמת משרד חבריאנות, ומגמתו לחקור את הדרך בה פעל "שירות העזרה הביתית", ולהעריך את מידת כשלונו — אם בכלל — לספק את צורכי הקהילה.
8. I. L. O.; *Adaptation of Jobs for the Disabled*, Geneva, 1969, 86 pp.
- ספר עזר, בבחינת מדריך מקוצר, המתאר דרכים לקידום תעסוקה מועילה בקרב הנכים על-ידי יישום העקרונות של הסתגלות לעבודה. מגמת הדברים להראות כיצד הסתגלות לעבודה באמצעות תכנון-מחדש של כלים ומקורות תעסוקה יכולים להפחית או להסיר מתחים ולחצים בעבודה, ועל-ידי כך ליצור תחום רחב יותר של הזדמנויות לתעסוקת נכים.

9. Jaques, Marceline E.; **Rehabilitation Counselling: Scope and Services**. Boston, Houghton Mifflin Co. (c1970), 91 pp.
מונוגרף המביא השקפה כלכלית על החיקף והשירותים של יעוץ בשיקום. המחבר מחדש מושגים בתחום הבעיות והמרכיבים הפילוסופיים והתפעוליים העיקריים הכרוכים ביעוץ בשיקום.
10. Köhler, Heinz; **Welfare and Planning: An Analysis of Capitalism Versus Socialism**, New York, John Wiley & Sons, (c1966), 175 pp.
חלקו הארי של הספר מטפל במודלים תיאורטיים של מערכות כלכליות. המחבר עורך השוואה בין קפיטליזם לסוציאליזם, מציין את ההצלחות והכשלונות של כל אחד בתחום הכלכלי, ומנסה להשיב על השאלה: כיצד יכולה מערכת כלכלית להבטיח את מצבו הכלכלי של הפרט ובד בבד לשמור על כבודו האנושי ע"י קיום רמת-חיים נאותה.
11. Levitan, Sar A. et. al.; **Work and Welfare Go Together**, Baltimore, John Hopkins University Press (c1972), 143 pp.
סקירת הגורמים שתורמו לצמיחת מערכת הרווחה בארה"ב, אותה רואים המחברים כלוקה בחסר. בין השאר מנתח הספר את תוכניות הממשלה שנועדו לסייע לעניים לשפר את יכולת העזרה העצמית שלהם. לדעת המחברים יש צורך בפיתוח מערכת שתכיר בהידוק התלות ההדדית בין העבודה לבין הרווחה.
12. Lucas, Alan; **Giving and Taking Help**, Chapel Hill, University of North Carolina Press, (c1972), 219 pp.
הספר מנסה לתאר מה קורה, או מה צריך היה לקרות, כששני אנשים נפגשים, אחד לקבל סעד והשני לעזור. תוך כדי דיון, מפתח המחבר תאוריה עצמאית-כוללת של סעד שניתן להשתמש בה במצבים רבים ושונים.
13. Marshall, Rosalind; **Families Receiving Supplementary Benefit**, London, Dept. of Health and Social Security, 1972. 88 pp.
השוואה סטטיסטית בין תנאי חייהן של כמה משפחות חסרות אב — משפחות בהן ראש המשפחה חולה פרק זמן ממושך או מובטל — לבין תנאי חייה של המשפחה הממוצעת בבריטניה.
14. Martin, E. W. (ed.); **Comparative Development in Social Welfare**, London, George Allen and Unwin, 1972, 247 pp.
דברים שהושמעו בסימפוזיון, שדן בהתפתחות יסודות המדיניות הסוציאלית בבריטניה ובארה"ב, למן המאה ה-16 ועד היום.
15. Miller, Louis; **Mental Health in Rapid Social Change**, Jerusalem, Jerusalem Academic Press, (c1972), 415 pp.
תוכן הדברים מתבסס על דיוני המיפגש השנתי של הפדרציה העולמית לבריאות הנפש (1970), אשר נערך בירושלים במכון ואן-ליר. מלבד דו"חות על בעיות, גישות ודרכי טיפול בבריאות הנפש בארצות אחרות מובאת בו סקירה נרחבת למדי על בריאות הנפש ועל הרקע החברתי-סוציאלי בישראל.
16. Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward; **Regulating the Poor; The Function of Public Welfare**, London, Tavistock Publications, 1971, 389 pp.
הספר בוחן את חלקו של אי-הסדר ביצירת שני המאורעות הגדולים והבולטים של הרווחה — אחד בשפל של שנות ה-30, והאחר — בשפע של שנות ה-60. המחבר מגיע למסקנה, כי מתן סיון אינו נובע מרגש הנדיבות, אלא מן הצורך להתגבר על אי-הסדר בתקופות של אבטלה המונית, ולחזק את רמת השכר הנמוכה בתקופות של יציבות.

17. Reid, Margaret G.; **Housing and Income**, Chicago, University of Chicago Press, 1962, 415 pp.
 על יסוד מחקרים ומיפקדי אוכלוסין של השנים 1918-1960, מבססת המחברת את התאוריה, כי חלקה של ההכנסה המוצאת לדיור עולה על עליית ההכנסה.
18. Reissman, Frank; **Strategies against Poverty**, New York, Random House, 1969, 114 pp.
 הספר מנתח את האסטרטגיות העיקריות של המלחמה בעוני שהופיעו בשנות ה-60, ומציע אלטרנטיבה לשירותים ולעיסוקים חדשים לעניים.
19. Rimlinger, Gaston; **Welfare Policy & Industrialization in Europe, America and Russia**, New York, John Wiley & Sons, (c1971), 362 pp.
 השוואה היסטורית בין המדיניות הכלכלית והסוציאלית, ודיון בהתפתחות הביטוח הסוציאלי בגרמניה שלאחר מלחמת העולם השנייה, וכן בבריטניה, בארה"ב ובבריה"מ.
20. Schorr, Alvin L.; **Slums and Social Insecurity**, Washington D. C., Dept. of Health Education & Welfare, n. d., 168 pp.
 הערכת יעילותה של מדיניות השיכון כאמצעי עזר לחיסול העוני בארה"ב.
21. Shapiro, E.; **Macroeconomic Analysis**, New York, Harcourt, Brace & World, Inc. 1970, 590 pp.
 בעיקרו נועד הספר לסטודנט המתחיל, בעל ידע מצומצם בתחום הניתוח הכלכלי.
22. Schönfeld, A. and Shaw, S. (eds.); **Social Indicators and Social Policy**, London Heineman Educational Books, 1972. 151 pp.
 הספר עוסק בנושא ה"מודדים הסוציאליים" בהקשרו לשימוש בסטטיסטיקה חברתית, ובמגמה לאמוד ולהעריך שינויים במדיניות סוציאלית.

policy debate. The Institute for Economic Affairs, formally non-partisan, infused neo-capitalist ideas into British Conservatism. For instance, it advocated free choice in health services although, *for electoral reasons, the party reacted negatively.* In other spheres, though, such as retirement pension reform, the impact of its ideas can be felt. The I.E.A. initiated theoretical concepts born in the United States, such as Negative Income Tax and the "Voucher" system for contracting out of the state social services, into Britain.

Under the present Conservative government, the neo-capitalist factor in Conservatism has been enhanced and viewed in the context of the past 25 years this development indicates a turning of the wheel full circle.