

בכנתנו סוציאליזם

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל — יולי 1975. שיפור דפוסי ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה. על הלוגיקה של שירותי הרווחה. שכר עבודה, שירותים בעין ומדיניות סוציאלית. זכויות הנכים ברפובליקה הפדראלית של גרמניה. ביטוח נכות לעקרת הבית ומה הלאה? . תנאי עבודת נשים בארצות מזרח-אירופה. סוציאליזציה בגיל השלישי — הערכת תוכנית הדרכה לפרישה. חינוך והדרכה לאורח חיים חסכוני. מפעל נסיוני לשיפור שירות ההזנה בבתי-הספר. ארוחות בבתי-ספר באנגליה. ביטוח בריאות — הארות למבקרים את הצעת החוק. על מצוקת הדיור בישראל. על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיהם בעליהם של שירותי הסעד?

בטחון סוציאלי

כתביעת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על-ידי

המוסד לביטוח לאומי

בשיתוף עם

מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה

והתפתחות אדם וחברה בישראל — הג'וינט

ירושלים * אדר תשל"ז * מארס 1977

חוברת 12—13

תוכן העניינים

עמ'

- 5 רפאל רוטר ונירה שמאי הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975
- 22 ד"ר משה שני שיפור דפוסי ההכוונה והתיאום של שירותי הרווחה
- 32 אלחנן גפני על הלוגיקה של שירותי הרווחה
- 52 יעקב שביט שכר עבודה, שירותים בעין (In Natura) ומדיניות סוציאלית
- זכויות הנכים ברפובליקה הפדראלית של גרמניה — סקירה השוואתית וביקורתית
- 62 ד"ר אריה ל. מילר ביטוח נכות לעקרת הבית ומה חלפה?
- 87 ד"ר רות בן ישראל תנאי עבודת נשים בארצות מזרח-אירופה
- 102 פרופ' שמעון צייגר סוציאליזציה בגיל השלישי — הערכת תוכנית הדרכה לפרישה
- 109 יעל קרמר חינוך והדרכה לאורח חיים חסכוני
- 121 נעמי פינטון מפעל נסיוני לשיפור שירות החזנה בבתי-הספר
- 131 אגי מינחרד ונעמי פינטון ארוחות בבתי ספר באנגליה
- 142 פרופ' אלפרד ג'. קהאן ושיילה ב. קמרמן ביטוח בריאות — הארות למבקרים את הצעת החוק
- 157 אריה וולף על מצוקת הדיור בישראל
- 163 יוסף סלייפה על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיהם בעליהם של שירותי הסעד? ד"ר אליעזר ד. יפה
- 174 חקיקה ופסיקה סוציאלית (חוק עבודת נשים (תיקון מס' 5), תשל"ו—1976; חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 23), תשל"ו—1976; חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 24), תשל"ו—1976; טובת הילד; סדר עדיפות בהצלת בני אדם)
- 180 אריה וולף סיקורת ספרים (מדינת הרווחה וחברת הרווחה — אשליה ומציאות; צדקה וסיוע מול פרו-דוקטיביזם וקונסטרוקטיביזם)
- 185 יעקב שביט פרסומים שנתקבלו במערכת
- 193

הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל יולי 1975

מאת רפאל רוטר * ונירה שמאי **

מחקרים שונים שפורסמו בשנים האחרונות בישראל רואים במשפחות מרובות הילדים (להלן, מ"י) קבוצה, בה תחולת העוני והמצוקה היא מן הגבוהות ביותר. המשפחות היהודיות עם 4 ילדים ויותר מהווה רק כ-8% מכלל המשפחות, אך הן גידלו כ-35% מכלל הילדים היהודים.¹ 40% בקירוב מבין משפחות אלה חיו במצוקה כלכלית והכנסתם היתה נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית באוכלוסייה.² מתוך הילדים שגדלו במצוקה כלכלית, 75% היו ילדים ממשפחות בנות 4 ילדים או יותר, ו-50% ממשפחות בנות 6 ילדים או יותר.³ מתוך כלל הילדים הגדלים במשפחות מ"י כ-40% חיים בצפיפות דיור של 3 נפשות או יותר לחדר, וזאת בהשוואה ל-5% בלבד מן הילדים הגדלים במשפחות קטנות 1—3 ילדים למשפחה. מתוך כלל הילדים, הגדלים בצפיפות תת-סטנדרטית זו, 82% הם ילדי מ"י.⁴

אחד הממצאים החשובים של המחקר בתחום זה מעיד, כי חלק הארי מבין המשפחות ברוכות הילדים, הנתונות במצוקה, הן משפחות תקינות, כלומר — משפחות עם שני הורים, בהן מצוי מפרנס אחד לפחות. למעלה מ-90% מבין הילדים במשפחות המצוקה 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 מדובר כאן אם כן בקבוצת משפחות, אשר צרוף של שכר נמוך וריבוי ילדים הביאם לרמת הכנסה ירודה ביותר בממוצע לנפש.

* מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי.

** סמנכ"ל תכנון ומחקר במוסד לביטוח לאומי.

תודת המחברים נתונה לעובדי האגף לתכנון ומחקר שסייעו בהכנת המאמר. תודה מיוחדת לחנה קרן-יער, מרים סוארי ויוסף תמיר.

1 נירה שמאי וחנה קרן-יער, "משפחות עם ילדים בישראל 1969—70" — סקר מס' 7, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1972, עמ' 10—12. נתונים לשנים מאוחרות יותר המובאים בפרסום זה התקבלו מעיבוד מיוחד של סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עיבודים אלה הוכנו על פי הזמנת האגף למחקר ותכנון.

2 רפאל רוטר ונירה שמאי, "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, מס' 1, פברואר 1971, עמ' 17—28.

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

4 לוח 10/3 בפרסום המצוטט בחערה 1.

5 Jack Habib, *op. cit.*

1. מערכת תשלומי העברה למשפחות עם ילדים ערב הרפורמה

1.1 אלטרנטיבות הסיוע למשפחות מרובות ילדים

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. החברה הישראלית נקטה צעדים להקלת נטל גידולם של ילדי המשפחות מרובות הילדים באמצעות מערכת שירותים, המוענקים למשפחות חינם (כגון חינוך חובה), או בדרך של תמיכות עקיפות על ידי שירותים ומצרכים המסובסדים לפי קו-המצרך (כגון שכר לימוד מודרג בבי"ס תיכון). בסוג זה של סיוע חברתי שהיקפו וחשיבותו במקומו מוגח, 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 הבטחת הכנסה כספית פעלה עד כה החברה הישראלית בחמשה תחומים הבאים:

- א. ניכויים אישיים בגין ילדים במס הכנסה.
 - ב. קיצבאות אוניברסליות בגין ילדים על-ידי הביטוח הלאומי.
 - ג. תמיכה כספית על ידי לשכות הסעד.
 - ד. מענקים לבעלי שכר נמוך.
 - ה. שכר מינימום.
- בכל אחת מן הדרכים הללו פעלה החברה הישראלית, כדי להבטיח ולהשלים את הכ-

נסתן של משפחות מעוטות הכנסה ומרובות ילדים. אולם לא אחת קשה היה להבחין בקיומו של תיאום משמעותי בין הפעולות שננקטו בכל תחום בנפרד, ונדמה כי לעתים סתרו פעולות שונות בתחום אחד את השפעתן של פעולות בתחום אחר.

א. הניכויים האישיים

סכומים מסוימים מהכנסת המשפחות שוחררו ממס על ידי הניכויים האישיים במס הכנסה. סכומים אלה היו אחידים בגודלם והשתנו אך ורק בהתאם לגודל המשפחה. הסדר זה נועד להבטיח את תרומתו ל"צדק ההוריוזונטלי" בחלוקת נטל המס⁶, שכן הוא מתחשב לא רק בגודל ההכנסה המשפחתית, אלא גם בגודל המשפחה. עצם טבעו של הניכוי אינו מאפשר לבעל הכנסה הנמוכה מרצפת המס למימשו, ואילו לבעל הכנסה גבוהה מאוד, אשר הגיע לתשלום מס לפי השיעורים המקסימליים, אפשרה מערכת הניכויים במס בשנת 1975, ערב הרפורמה, ליהנות מתוספת של כ-90 ל"י לחודש בגין כל אחד מילדיו. הסדר זה הוא רגרסיבי בחתך הוורטיקלי⁷, והוא אינו עונה על שאלת הבטחת ההכנסה של המשפחות מרובות הילדים בעלות ההכנסה הבינונית והנמוכה.

מה שניתן להשיג באמצעות הסדר זה הוא שחרור המשפחות הללו ממס הכנסה⁸, אך אין בכוחו להוסיף להכנסת המשפחה כשזו, לפני מס, נמוכה מאוד.

ג. קיצבאות הילדים

דרך אחרת שננקטה במקביל היתה תשלום קיצבה אחידה בגודלה בגין ילדים למשפחות עם 3 ילדים או יותר. במקום לשחרר מחובת מס סכום קבוע מהכנסת המשפחה, מוסיפים

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 כרבע מראשי המשפחות מרובות הילדים היה משוחרר בפועל מתשלום המס עקב ניכויים אלה.

של שיטת תמיכות הסעד, השפעתן עלולה להיות רבה ביותר על אותן משפחות, בהן יש מפרנס והזקוקות 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 הראויות להיפגע בתקופה של האטה בפעילות הכלכלית".⁹

ד. 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 לפעם;¹⁰ הם התפתחו, מבחינה היסטורית, כפיצוי מיוחד לבעלי שכר נמוך על התיקרויות. 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, היו זכאים למענקים אלה רק מפרנסים יחידים של משפחות מבלי להעדיף במסגרת זו את מפרנסיהם של משפחות מרובות ילדים, ולפיכך היתה לשיטה זו השפעה מוגבלת על מצבן הכלכלי של המשפחות הללו. אולם לשיטה זו יש גם מיגבלות אחרות שראוי להזכירן: נמצא בסקרי שדה, כי שליש ויותר מבין הזכאים למענקים אלה אינם מגיעים אפילו באורח פורמלי למיצוי זכותם, ואילו כל אדם שביעיי-שמיני מבין אלה שקיבלו לא היה זכאי לכך.¹¹ הובע החשש, כי חלק ניכר של המענקים הופך, למעשה, לסובסידיה למעסיקים בגין העסקת מעוטי שכר, ורק חלקו מתגלגל ממש לשכרו הנקי של העובד. שיטת ההפחתה של המענק

לפי שיטה זו להכנסת המשפחה תוספת בגין כל ילד וילד. זהו מעין זיכוי מס, המשולם לכל משפחה לפי מספר ילדיה. מושגית עומדת קיצבת ילדים זו כזיכוי מס כנגד מס ההכנסה בו חויבה המשפחה. בניגוד לשיטת הזיכוי נהנית כאן כל משפחה מתוספת בסכום אחיד בגין כל ילד, וסכום זה עשוי אף לעלות על המס בו חויבה המשפחה במידה והכנסתה מועטה. במלים אחרות: שיטת הקיצבה, לא רק שהיא מתזירה לחלק מן המשפחות את מס ההכנסה ששילמו (כולו או חלקו), אלא שהמשפחות הזקוקות ביותר משלמות בשיטה זו את הכנסתן שלפני מס בתוספת גטו מסוימת.

ג. תמיכות הפער

במקביל לשתי שיטות אלה המשיכה לפעול מערכת תמיכות הסעד. כל משפחה שהכנסתה פחותה ממכסות מסוימות שנקבעו (ולרוב ברמה נמוכה מדרגות השכר הנמוכות במשק), זכאית להשלמת הכנסתה. מיגבלותיה של שיטה זו תוארו בקצרה על ידי הצוות להבטחת הכנסה בוועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, בראשותו של ד"ר בן עמי צוקרמן:¹⁰ "הזדקקות לשיטות הסעד הקיימות, כדרך להעלאת רמת ההכנסה של משפחות אלו, כרוכה במספר מגרעות. החשובות שבהן הן הסטיגמה החברתית המוטבעת על אוכלוסית הסעד והשפעתה על עצם הסיכויים של אוכלוסיה זו להתלץ ממצב זה בעתיד; המוטיבציה השלילית לעבודה שגורמת השיטה; המשמעות החברתית של הזדקקות לקבלת סעד, והעמידה במבחן האמצעים המרתיעה חלק מן האוכלוסיה הנמצאת במצוקה, מלהיוקק לשירות זה מגרעות אלה

9 ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, נספח 1 — זי"ח הצוות לחבטת הכנסה, עמ' 4, מהדורה שניה, מאי 1974.

Abraham Doron, "Supplementary Cash Grants: A Case Study in Selective Income Maintenance Services", *Journal of Social Policy*, 1 (3), 1972, pp. 213-225.

Abraham Doron and Raphael Roter, "Supplementary Benefits to Low Wages Paid Through Employers", *Draft of Final Report, The Hebrew University of Jerusalem and the National Insurance Institute, Jerusalem, December, 1974.*

למי ששכרו עלה מעל מכסת השכר הנקוב היתה כרוכה במיסוי כבד על פרי עבודתם של מעוטי שכר, ועקב כך נשמעו טענות ממקומות העבודה שמצב זה משפיע על העדר-רויות מתוכננות מהעבודה, ועל שיבוש עבודת הייצור במפעלים. נוסף לכך, 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.

ה. שכר מינימום

נסיון אחר בתחום מדיניות השכר, שנועד לשפר את מצב השכירים בעלי השכר הנמוך, הוא קביעת שכר מינימום. במידת מה שיפרה, כנראה, קביעה זו את השכר היחסי של מספר לא מבוטל של בעלי שכר נמוך ובין השאר גם את הכנסתם של בעלי משפחות מרובות הילדים ששכרם היה נמוך. אולם בחינת מהו-תו של שכר המינימום מעידה, כי אין הוא, כשלעצמו, מסוגל, ואף לא יהיה מסוגל אי פעם, לפתור לבדו בעייה זו של הבטחת הכנסה למשפחות מרובות ילדים. קשה לדוג-מא לתאר מצב, בו יוכל המשק לקבוע שכר מינימום ברמה שהוא לבדו יפתור קיום סביר למשפחה בת 10 ילדים.

מפאת חלוקתם של שיטות תמיכת הסעד, סובסידיות לשכר נמוך ושכר מינימום, העדיפה החברה הישראלית בשנים האחרונות לבסס את הסיוע למשפחות עם ילדים וב-מיוחד למשפחות מרובות הילדים, בעיקר על הסדרים אוניברסליים של קיצבאות וניכויי מס בגין ילדים. בשלב ראשון הועמק הסיוע במסלולים אלה, במיוחד בשלהי 1972, בעקבות המלצת ועדת רוה"מ לילדים ובני נוער במצוקה לאמץ את העיקרון הבא:

"קיצבת הילדים צריכה להיות בשיעור כזה, שתוציא מכלל מקבלי תמיכות סעד משפחות מכל גודל, אשר בהן קיים מפרנס שהכנסתו

אינה נופלת מגובה שכר המינימום במשק. קיצבת הילדים צריכה למנוע את ירידת הכנסת המשפחה מתחת לרמת ההכנסה המינימלית. מטרה זו תושג ע"י כך שסך הקיצבאות שתקבל המשפחה יהא שווה להפרש שבין שכר המינימום נטו במשק וההכנסה המינימלית המותאמת לגודל המשפחה"¹².

שלב שני, שבא להשלים את הצעדים שנקטו ב-1972, הופעל מיולי 1975, כאשר הונהגה אינטגרציה מלאה בין הניכויים בגין ילדים שניתנו במסגרת המס לבין קיצבאות הילדים שניתנו במסגרת תשלומי ההעברה. אינטגרציה זו יצרה מערכת אחידה ומורחבת של קיצבאות ילדים (למערכת חדשה זו גתייחס בהמשך כאל הרפורמה של יולי 1975 או הרפורמה).

1.2 הטבות אוניברסליות בגין ילדים ערב הרפורמה (יוני 1975)

המערכת המפוצלת שפעלה באביב 1975 ערב הפעלת השלב השני בהעמקת הסיוע למשפחות עם ילדים, היתה מורכבת מתת-המערכת בדלקמן:

א. קיצבת ילדי עובדים (קי"ע) — שולמה לעובד שכיר בגין שני ילדיו הראשונים באמצעות מעבידו ונחשבה כשכר לכל עניין. הקיצבה היתה, איפוא, חייבת גם במס הכנסה בשיעורים הרגילים, שנוכו במקור על ידי המעביד.

ב. קיצבת משפחות מרובות ילדים (ממ"י) — שולמה לכל המשפחות עם 3 ילדים ויותר ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי, כשהיא פטורה ממסי הכנסה.

ג. קיצבת יוצאי צבא (קי"צ) — שולמה למשפחה, שיש בה יוצאי צבא, בגין הילד השלישי ואילך, ישירות על-ידי המוסד. גם מקיצבה זו לא ניגבו בפועל מסי הכנסה.

ד. ניכויים בגין ילדים במסגרת מערכת מס ההכנסה.

12 דו"ח ועדת רוה"מ, דו"ח הצוות להבטחת הכנסה, המלצה מס' 2.

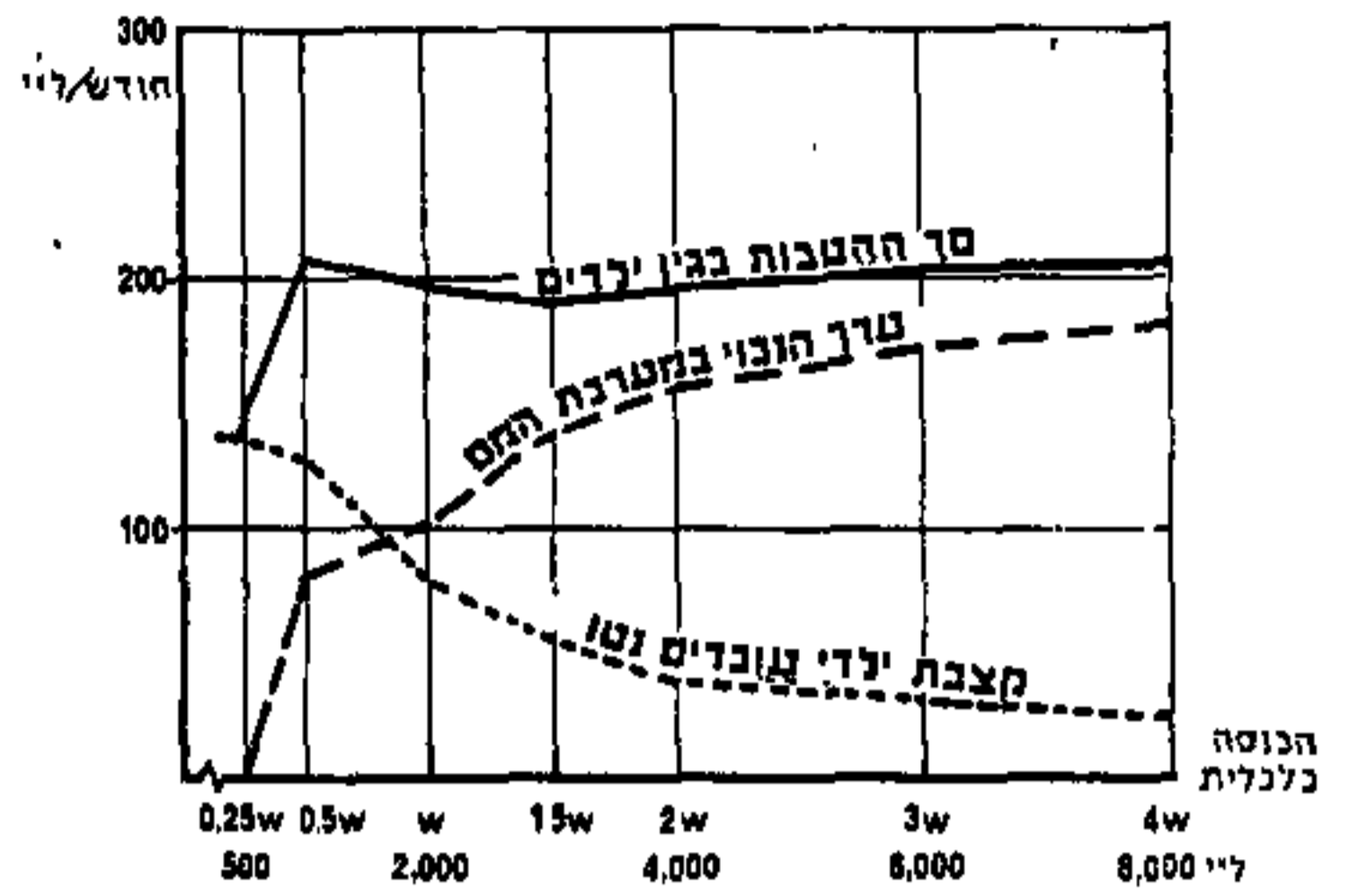
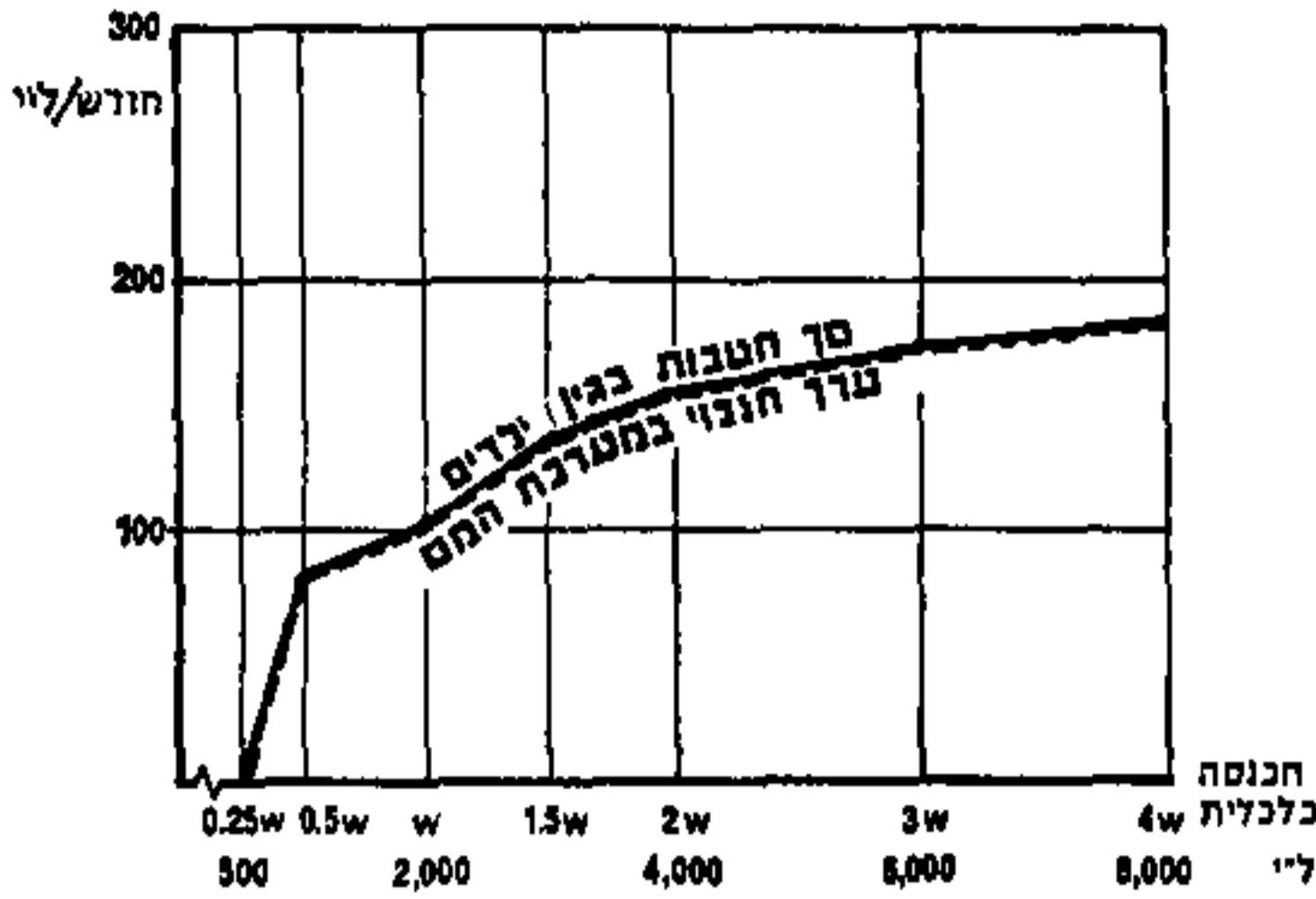
דיאגרמה 1 - סך ההטבות בגין ילדים במערכת דגם וחשלומי ההעברה לפני הרפורמה

עצמאי שאשתו אינה עובדת

שכיר שאשתו אינה עובדת

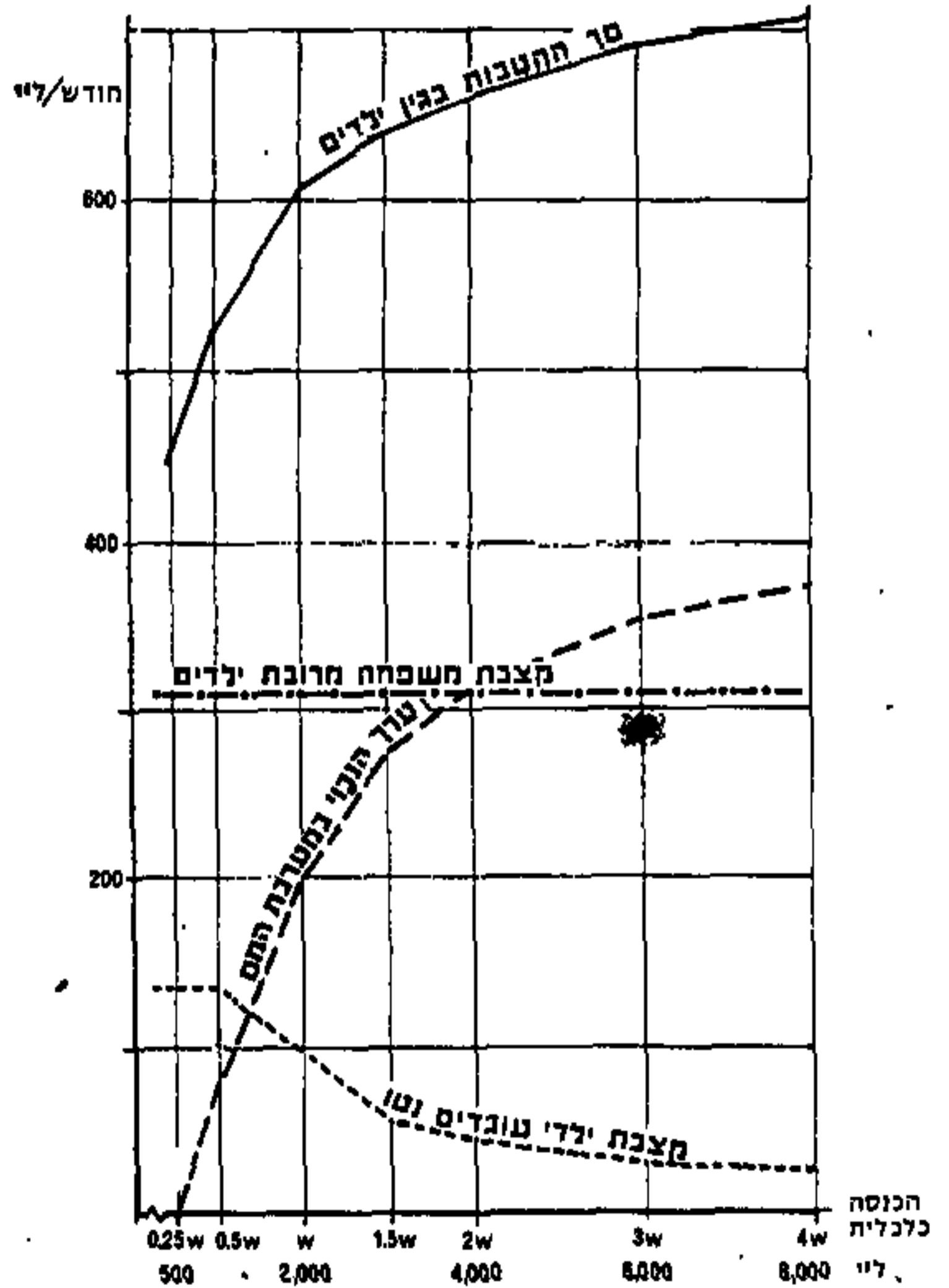
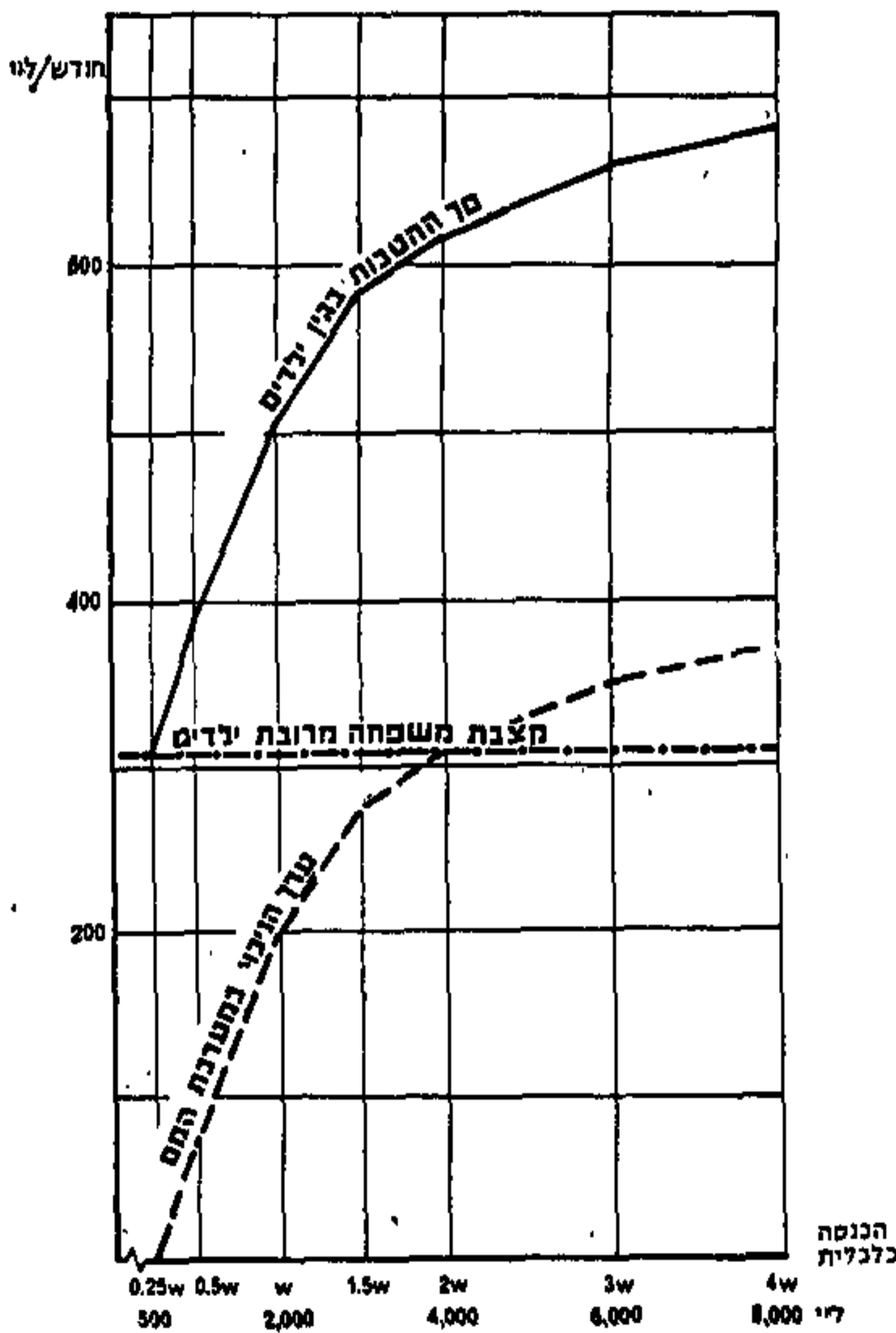
א. משפחה עם שני ילדים

א. משפחה עם שני ילדים



ב. משפחה עם ארבעה ילדים

ב. משפחה עם ארבעה ילדים



w = שכר חדשי ממוצע למשרת שכיר (2,000 ל"י באפריל-יוני 1975), מוגדר בסך השכר לחודש מחולק למספר משרות שכיר באותו חודש.

למימוש זכאות זו ומשפחות עם הכנסה גבוהה מקבלות בסך הכל סכום השתתפות גבוה יותר מהממשלה בגין ילדיהן בהשוואה למשפחות עם הכנסה בינונית או נמוכה.

לדוגמא, משפחת שכיר עם ארבעה ילדים, אשר רמת הכנסתה שווה לשכר הממוצע קיבלה ערב הרפורמה 605 ל"י לחודש כתש-לומי העברה בגין ילדיה, היינו — סכום של 151 ל"י לילד בממוצע, בהשוואה ל-704 ל"י או 176 ל"י לילד לחודש בממוצע, שקיבלה בגין אותם ילדים, משפחה שהכנסתה היא כפולת ארבע.

מכאן שקיומן של תת-מערכות שונות בלי תאום ביניהן הוביל למערכת משולבת שאינה מיישמת בשלמות את המדיניות החברתית הרצויה של סיוע למשפחות מעוטות הכנסה ומרובות ילדים.¹³

2. הרפורמה שהונהגה ביולי 1975

2.1 המלצות הוועדה

ב-15 לדצמבר 1974 מינה שר האוצר בהתאם להחלטת הממשלה ועדת מומחים בראשותו של פרופ' חיים בן-שחר¹⁴. תפקיד הוועדה היה לעבד ולהגיש לממשלה הצעה מפורטת של שיטת המסוי. גיבוש ההצעה צריך להיות מונחה להבטחת המטרות דלהלן, כפי שנאמר בכתב המינוי:

"א. חלוקה צודקת של ההכנסה במשק.

ב. מניעת עיוותים והשפעותיהם השליליות על פיריון הייצור ועל מוסר המסים. ההצעה צריכה להביא להרחבת בסיס המס, לפישוט שיטת המס ולהגברת יעילות הגביה. הוועדה

דיאגרמה 1 מציגה את השפעת מערכת ההטבות הנ"ל ברמות שונות של הכנסה למשפחת שכיר המונה 2 או 4 ילדים ולמשפחת עצמאי המונה אותו מספר ילדים.

ההבדל העיקרי בין משפחת השכיר למשפחת העצמאי הוא, כאמור לעיל, זכאותו של השכיר לקיצבה חייבת המס בגין שני ילדיו הראשונים.

רמת ההכנסה ניתנת במונחים יחסיים של שכר ממוצע (בל"י לחודש למשרת שכיר), כאשר ערב הרפורמה היה שכר זה שווה לכ-2,000 ל"י לחודש.

מתוך הדיאגרמה ניתן לראות את דגם הפעולה של כל אחת מתת-מערכות הנ"ל לפי רמת ההכנסה של המשפחה ואת הפעולה המשולבת של סך ההטבות בגין ילדים. הקיצבה חייבת המס לשני הילדים הראשונים אינה משנה את ערכה כל עוד המשפחה אינה חייבת במס הכנסה. לאחר הפעלת מערכת המס, פוחת ערך הקיצבה במהירות עם עליית רמת ההכנסה. קיצבת המשפחה מרובת הילדים הינה בשיעור קבוע לכל רמות ההכנסה, ואילו למערכת הניכויים יש דגם רגרסיבי, היינו — ערך הניכויים גבוה יותר ככל שרמת ההכנסה של המשפחה גדולה יותר.

הפעולה המשולבת של סך ההטבות בגין הילדים מושפעת במידה מרובה מפעולת הדגם הרגרסיבי של מערכת הניכויים במס. למשפחות עם שני ילדים, הפעולה המשולבת המתקבלת מהקיצבות חייבות המס והניכויים ממס הינה מאוזנת פחות או יותר, והמשפחות בכל רמות ההכנסה מקבלות סכום דומה. בגדלי משפחה אתרים ההשפעה הרגרסיבית של מערכת הניכויים היא המכרעת. וכך משפחות מעוטות הכנסה אינן מגיעות

13 על תופעה זו במדיניות הבטחת החכנסה בישראל התריע פעמים רבות ד"ר ישראל כץ, המנכ"ל לשעבר של המוסד לביטוח לאומי, וגם גב' ח. דורנאית, לשעבר מנהלת ענף ביטוח הילדים במוסד.
14 פרופ' חיים בן-שחר הנו פרופ' לכלכלה ונשיא אוניברסיטת תל-אביב. על יתד חברי הוועדה נמנו פרופ' מיכאל ברונז ופרופ' יורם בן פורת, שניהם מהמחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים, וכן שלום רונאל רואה חשבון ובוני נהיר עורך-דין.

רשאית על פי שיקול דעתה להמליץ על שינויים המתחייבים במערכת התמיכות" 15. נוכח קשרי הגומלין הקיימים בין מערכת מס ההכנסה לבין מערכת הביטוח הסוציאלית, המתמקדים במיוחד בתחום הזיכויים, הניכויים והקיצבאות, נדרשה הוועדה לרפורמה במס לטפל ולו באופן חלקי בסוגיות הקשורות במדיניות של הבטחת הכנסה. מס ההכנסה והביטוח הסוציאלי נעזרים בקריטריונים דומים של מצב משפחתי ואישי. מס ההכנסה נעזר בהם כדי להעניק הקלות מס ואילו הביטוח הסוציאלי משתמש בהם כדי להחליף הכנסה שאבדה או להשלים הכנסה נמוכה.

ואומנם בהמלצות הוועדה, אשר הוגשו לשר האוצר בסוף מארס 1975, נכללת רפורמה מקיפה לא רק בבסיס המס ובשיעורי המס אלא גם במערכת הניכויים, הזיכויים והקיצבאות.

המלצתה העיקרית של הוועדה בתחום זה היא המרה של מערכת הניכויים בגין ילדים במסגרת מס ההכנסה ושל מערכת קיצבאות הביטוח הלאומי, במערכת משולבת ואחידה. המלצה זו מביאה ליתר תאום ורציונליזציה בחלוקת התפקידים בין מערכת המס לבין מערכת הביטוח הסוציאלי ולפישוט כל אחת מהמערכות בלא לגרוע מיעילותן הכוללת. נוסף לכך מהווה המלצה זו גם במובן מסוים נקודת מוצא בכיוון של הנהגת "מס הכנסה שלילי".

בדו"ח הוועדה נאמר: "כיום נוסף לניכוי תושב, הניתן גם לרווק ולאשה בחישוב נפרד, וניכוי לאשה, יש מערכת מסובכת למדי של התחשבות במספר הילדים. המערכת הנוכחית של הטבות אוניברסליות בגין ילדים (להוציא הטבות מיוחדות הניתנות לאוכלוסיות סעד), היא תערובת של ניכויים עבור ילדים במערכת

כת המס, קיצבאות חייבות במס הניתנות רק לשכירים על-ידי הביטוח הלאומי באמצעות מעבידים לילד ראשון ושני, קיצבאות פטורות ממס הניתנות ישירות למשפחות בגין ילד שלישי ומעלה (קי"צ וממ"י)... הקיצבאות לילדים שימשו מכשיר עיקרי לתמיכה במשפחות עניות יחסית וככלי עיקרי לפיצוי עבור התיקרויות.

המלצה א-5: תוגדר נקודת זיכוי שתשמש בסיס לזיכויים אישיים ולקיצבאות בגין ילדים. ערכה ההתחלתי של נקודת זיכוי, עם הנהגת הרפורמה (יולי 1975), יהיה 100 ל"י לחודש, או 1200 ל"י לשנה, והיא תהיה צמודה למדד יוקר המחיה (ראה להלן סעיף 4).

המלצה א-6: "זיכוי" יוגדר כסכום הניתן על-פי החוק לקיוון כנגד חיוב מס. "קיצבה" היא סכום הניתן על-פי החוק ומשולם גם אם אין חיוב מס המקוון אותו. ינתן זיכוי של 3 נקודות לתושב שאשתו אינה עובדת וזיכוי של 2 נקודות לרווק או אשה בחישוב נפרד.

המלצה א-7: תינתן קיצבה בגודל של נקודה אחת לילד ראשון. נקודה אחת לילד שני, ושתי נקודות לכל ילד למן הילד השלישי. קיצבאות הילדים יינתנו לכל האוכלוסיה, שכינים, עצמאים, נתמכי סעד וכדומה. מערכת זו תבוא במקום מערכת הקיצבאות של הביטוח הלאומי ומערכת הניכויים במס הכנסה" 16.

נוסף להמרת המערכת המורכבת שפעלה טרם הרפורמה במערכת אחידה, יש בהמלצות הוועדה גם אלמנט חשוב אחר והוא השוואת מצבו של העצמאי למצבו של השכיר באשר לשני ילדיהם הראשונים.

המלצות הוועדה מבחינות בין נקודות הזיכוי הניתנות לילד ראשון ושני בהשוואה לנקודות

15 מתוך כתב המינוי של הוועדה, 15.12.1974, הכלול ב"המלצות לשינוי המס הישיר, דין וחשבון הוועדה לרפורמה במסים", ירושלים, מארס 1975.

16 מתוך: המלצות לשינוי המס הישיר, דו"ח הוועדה לרפורמה במסים, ירושלים, מארס 1975, פרק א (3), זיכויים וקיצבאות.

הקיצבה מחושבת לפי ערך נקודת זיכוי במס הכנסה והיא צמודה לתנודות במדד המחירים. ילד ראשון ושני מקבלים כל אחד נקודת קיצבה אחת — 100 ל"י לחודש החל ביולי 1975, ואילו כל ילד נוסף מקבל נקודה ורבע (115 ל"י לחודש). קיצבת יוצאי צבא לפי חוק החיילים המשוחררים תיקבע לפי $\frac{1}{2}$ הנקודה לילד שלישי, נקודה אחת לילד רביעי וחמישי, ו- $1\frac{1}{4}$ נקודות לילד השישי ואילך, והיא באה להשלים את הקיצבה לילד השלישי ואילך לרמה גבוהה יותר, בדומה להמלצות הוועדה, אם כי בהבדלים קלים. השינויים שהונהגו עקב הרפורמה בגובה קיצבאות הילדים באו להוסיף ולהשלים את הקיצבה למשפחות מרובות הילדים כהמשך למדיניות שהיתה נהוגה כלפי משפחות אלה טרם הרפורמה.

דיאגרמה 2 להלן מציגה השוואה של סך ההטבות בגין ילדים לפני ואחרי הרפורמה. בדומה לדיאגרמה 1 לעיל מוצגת ההשוואה למשפחת שכיר ולמשפחת עצמאי עם 2 ו-4 ילדים.

כפי שניתן להיווכח בדיאגרמה, הרי המערכת שהופעלה לאחר הרפורמה הינה פרוגרסיבית יותר בדרך בה היא מתחשבת בילדים.

משפחות שרמת הכנסתן נמוכה מהשכר הממוצע במשק קיבלו תוספת נכבדה להכנסתן בהשוואה למצבן טרם הרפורמה. משפחות שרמת הכנסתן מעל השכר הממוצע במשק, הכנסתן הפנויה קטנה במעט בהשוואה למצבן לפני הפעלת הרפורמה.

ע"י השוואת סכום הסיוע בגין ילדים למשפחות ברמות הכנסה שונות, תוקן למעשה העיוות שהיה קיים קודם לכן במערכת, כאשר משפחות בעלות הכנסה גבוהה נהנו מסיוע כספי גבוה יותר מהמשלה בגין ילדיהם ממשפחות בעלות הכנסה מעטה כפי שתואר לעיל.

דוח הזיכוי הניתנות לילד השלישי ואילך. לדעת הוועדה היה רצוי מטעמים שונים לאחד את המערכת ולתת קיצבה אחידה לכל הילדים. הוועדה לא ראתה אפשרות להמליץ על צעד זה במועד זה בעיקר בגלל בעיות תקציביות.

בהמלצות הוועדה על אינטגרציה מלאה של ההטבות בגין ילדים ניתן לראות את המשך דרכו של הצוות להבטחת הכנסה בוועדת ראש הממשלה אשר הוזכר לעיל. ועדה זו המליצה, כי במסגרת רפורמה כוללת יותר במערכת המס וההעברות, יש לבחון בטווח הארוך יותר, מעבר למס הכנסה שלילי או להמרת הניכויים בגין ילדים לקיצבאות מוגדלות משולבות במערכת המס.¹⁷

2.2 ישום המלצות הוועדה

א. גובה הקיצבאות המשפחתיות על הכנסת המשפחה

לאחר שהוגש דו"ח הוועדה לשר האוצר ובאמצעותו לממשלה כולה, החלו ועדות בין-משרדיות לעסוק ביישום ההמלצות לפרטים ולהכנת השינויים המתחייבים בפקודת מס הכנסה ובחוק הביטוח הלאומי.

בכל הנוגע לקיצבאות הילדים מצאו המלצות הוועדה את ביטויים המלא בשינויי החוק שהופעלו מ-1 ביולי 1975.

השינוי הבולט במערך ההטבות לילדים היה, כמובן, שילוב הניכויים בגין ילדים במערכת המס עם קיצבאות הילדים לסוגיהם השונים (חייבות המס ופטורות המס) והנהגת מערכת אחת אחידה של קיצבאות בגין ילדים.

קיצבת הילדים החדשה פטורה ממס הכנסה וממלאת תפקיד כפול: למשפחות שהכנסתן נמוכה מסף המס היא מוסיפה ומשלימה את הכנסת המשפחה ומהווה מעין "מס הכנסה שלילי"; למשפחות שהכנסתן עולה על סף המס היא מהווה זיכוי-מס המביא בחשבון בכל רמת הכנסה את יכולת-התשלום של הנישום בהתאם למספר הילדים התלויים בו.

17 ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, שם, המלצת מס' 11.

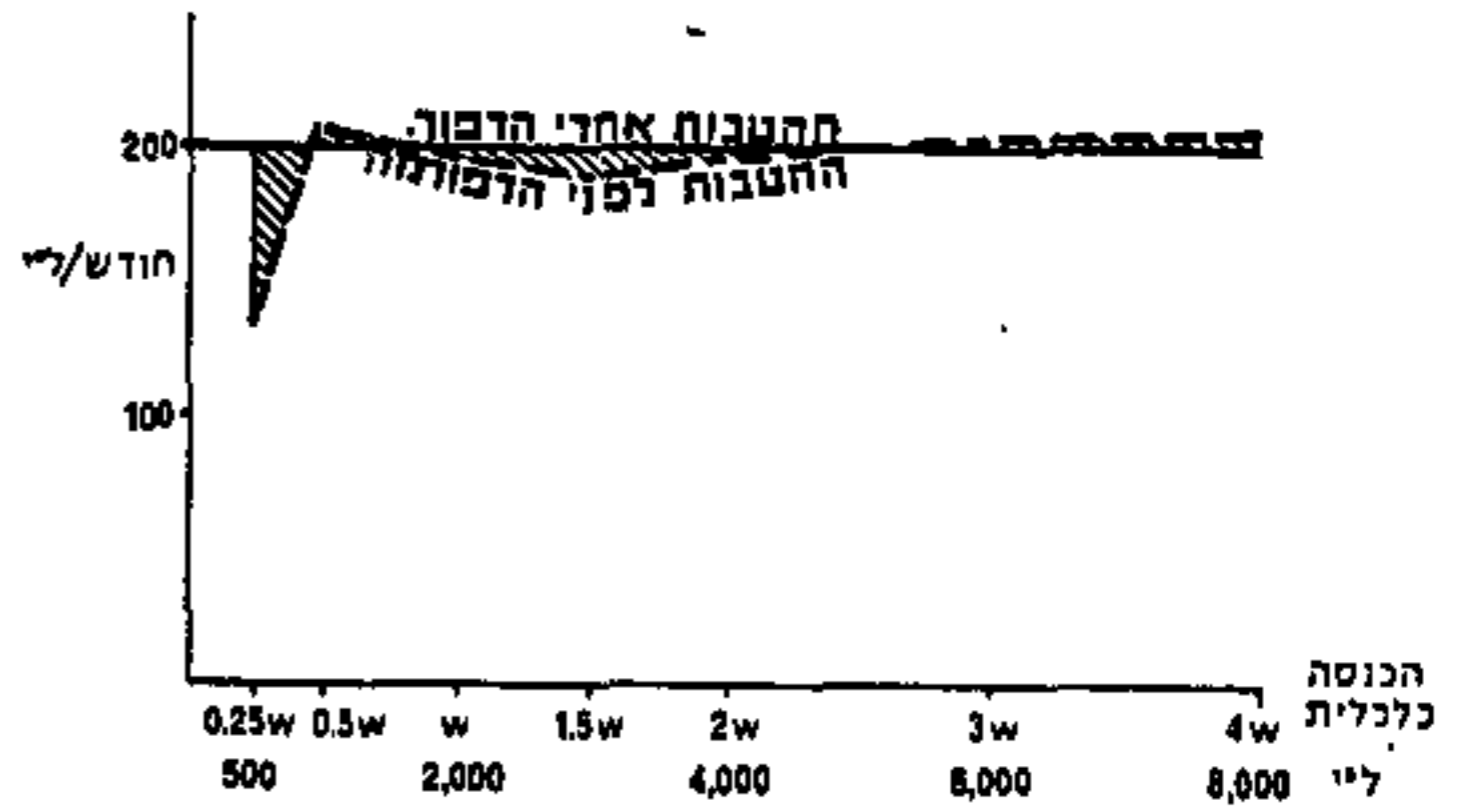
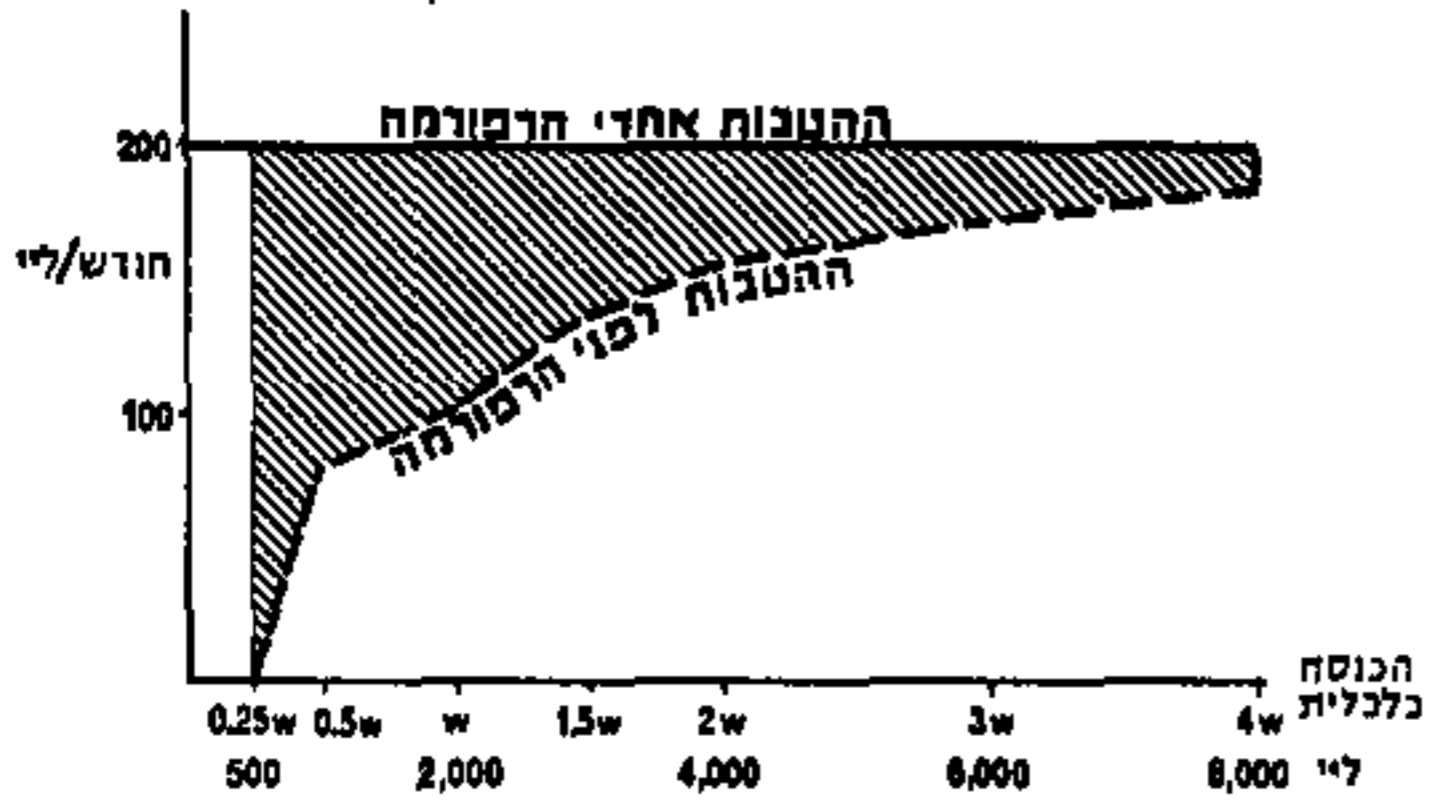
דיאגרמה 2 - ההטבות בגין ילדים לפני ואחרי הרפורמה

עצמאי שאשתו אינה עובדת

שכיר שאשתו אינה עובדת

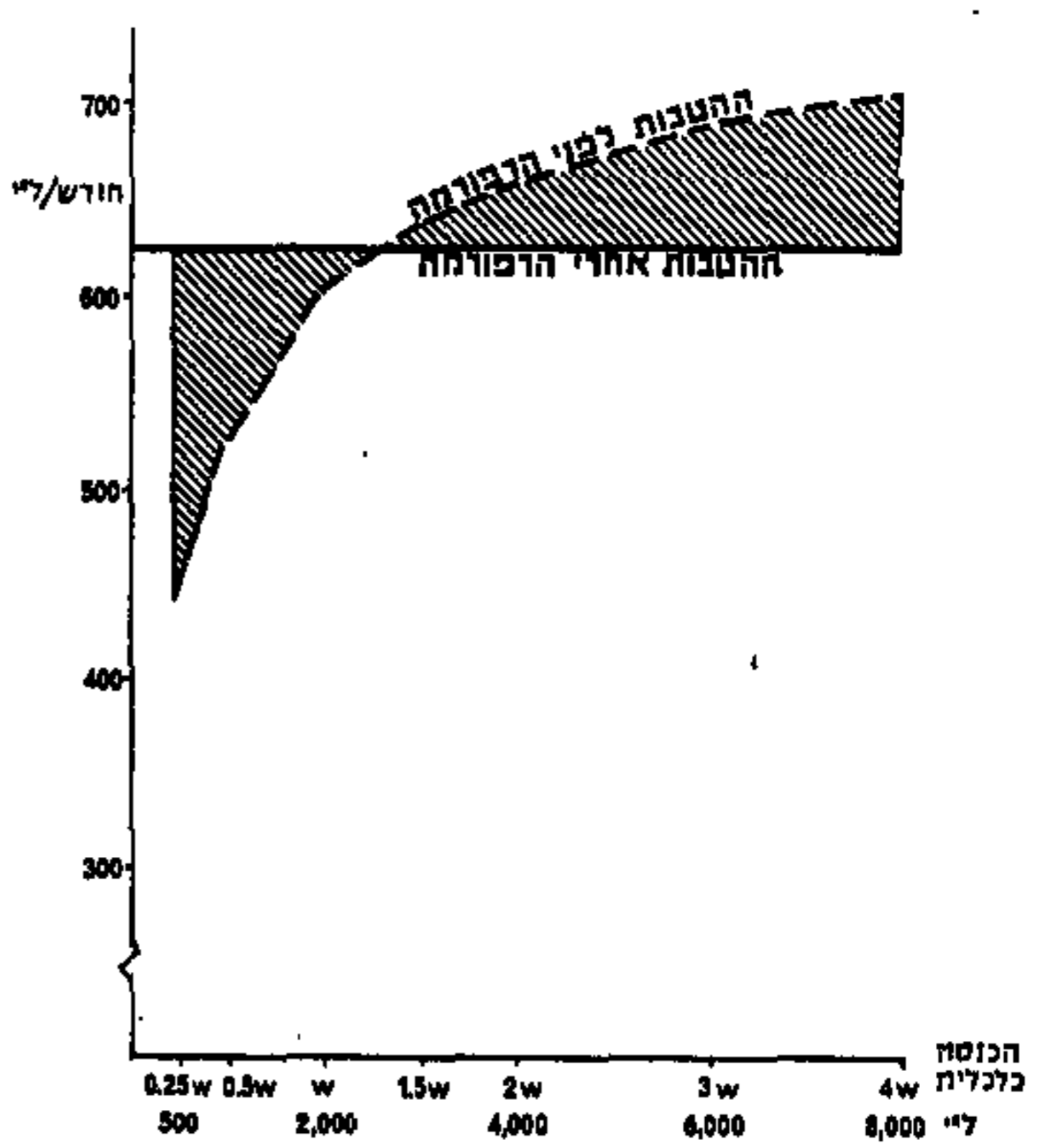
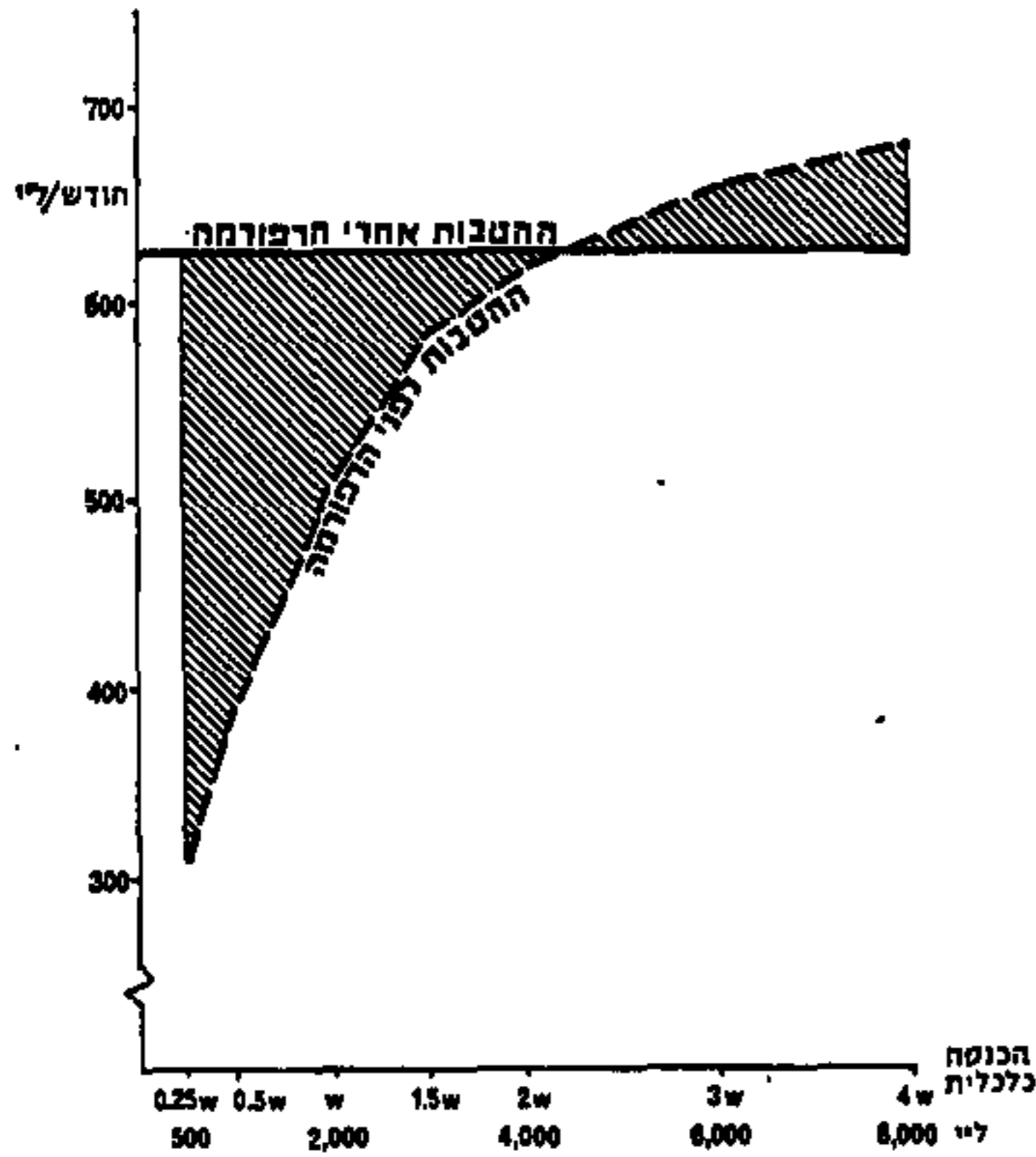
א. משפחה עם שני ילדים

א. משפחה עם שני ילדים



ב. משפחה עם ארבעה ילדים

ב. משפחה עם ארבעה ילדים



ראה הערה בדיאגרמה 1.

ב. השינויים המינהליים שליוו את הפעלת המערכת החדשה

כפי שתואר לעיל, שולמו לפני הרפורמה הקיצבאות לשני הילדים הראשונים באמצעות המעבידים לשכירים בלבד, בעוד שהקיצבאות לילדים השלישיים ואילך שולמו ע"י המוסד לביטוח לאומי ישירות, ובדרך כלל לחשבון הבנק של האם.

לאחר הרפורמה, משולמות כל קיצבאות הילדים ע"י המוסד לביטוח לאומי במישרין. תמורה זו היתה מלווה בהגדלת מספר המשפחות עם ילדים להן משלם המוסד קיצבה, מרמה של 200 אלף משפחות לפני הרפורמה, לרמה של 500 אלף משפחות לאחר הרפורמה. קליטת המשפחות החדשות היתה מהירה, וחלקן הארי נכנס למעגל המקבלים תוך חודשים ספורים. נוסף לכך, לאור הסכומים המוגדלים של הקיצבאות והכללת הילד הראשון והשני במסגרתן, הונהג החל בחודש אפריל 1976, זמן קצר בלבד ממועד הפעלת הרפורמה, תהליך, לפיו תשלום הקיצבה מבוצע מדי חודש לכל המשפחות, בעוד שטרם הרפורמה התשלום למשפחות התבצע אחת לחודשיים.

שינוי מינהלי נוסף שהונהג לאחרונה, ביולי 1976, הינו תהליך של קליטה אוטומטית של כל ילד חדש לתשלום קיצבת ילדים. תהליך זה התאפשר ע"י התאמת טופס הדיווח "הודעת לידת חי" של משרד הפנים, לשימוש המוסד. טופס דיווח זה, אותו ממלאת היולדת בבי"ח, מתקבל כטופס תביעה לקיצבת ילדים.

המטרות של כל השינויים המינהליים שתוארו לעיל, ואשר ליוו את ביצוע הרפורמה ע"י המוסד לביטוח לאומי היו: להחיש ולהיעל את תהליך ביצוע התשלומים למשפחות,

ובמקביל להקטין את הוצאות המינהל, ולהקל על המשפחות ע"י מניעת הצורך בפניה אישית לסניפי המוסד לשם הגשת תביעה לקיצבת ילדים.

3. מערכת המס ותשלומי ההעברה כ"מס הכנסה שלילי"

עד לרפורמה במס הכנסה ובקיצבאות הילדים (מיולי 1975), גדרש היה זמן רב להסביר, כי הקיצבאות לילדים הן מושגית בבחינת זיכוי מס, או מס שלילי, אותו יש לחסר מסכום המס כדי להגיע ל"מס נטו"¹⁸. הרפורמה באה ועגנה זאת במפורש בחוקי מס הכנסה וביטוח לאומי, בקובעה שהקיצבאות הן החזר מס בגין כל ילד. ועדת בן-שחר הציעה שיטה זו במודע, מתוך שראו אותה כגירסה מסוימת של "מס הכנסה שלילי" למשפחות עם ילדים.¹⁹

נבחן להלן לאור ההצגה הדיאגרמטית המוצגת ע"י כריסטופר גרין²⁰ מהו טיבה של מערכת "מס הכנסה שלילי" שנתקבלה בפרעל ע"י הרפורמה. דיאגרמה 3 מציגה זאת במפורט, כלהלן: על ציר ה-X בדיאגרמה זו נרשמה ההכנסה הכלכלית החייבת במס, ואילו על ציר ה-Y נרשמה התערבות הממשלה, המקטינה הכנסה זו ע"י מסי הכנסה — מצד אחד, ומגדילה אותה ע"י קיצבאות הילדים — מצד אחר. המס החיובי מופיע מעל ציר ה-X ואילו הקיצבאות, שהן בבחינת מס שלילי, מופיעות מתחת לציר ה-X.

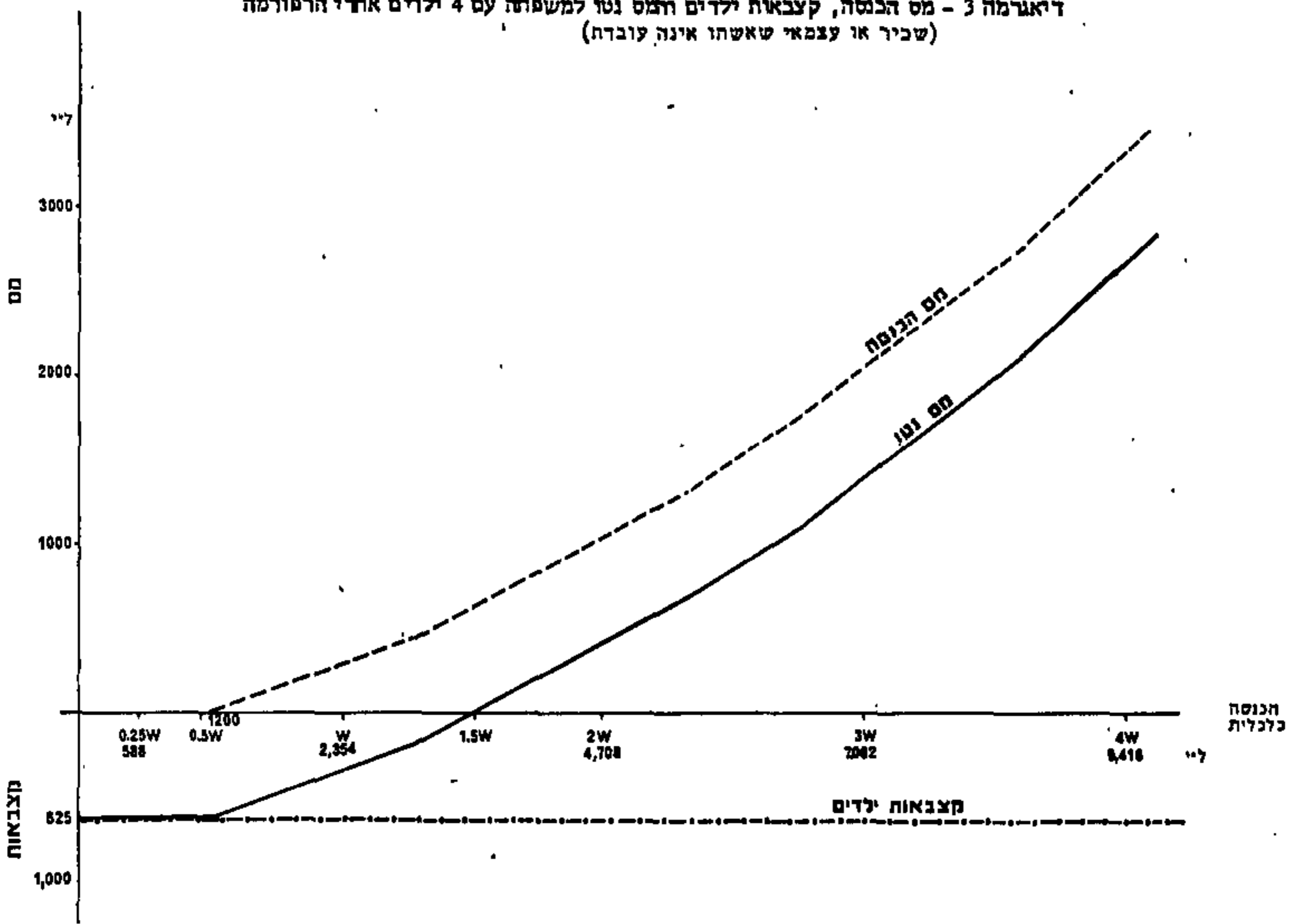
הקו המקווקו מעל ציר ה-X מתאר את פונקציית המס לזוג ללא ילדים, אשה לא עובדת. הוא יוצא מסף של 1,200 ל"י לחו-

18 רוטר, ה, הרפורמה בקצבאות הילדים בישראל, בטחון סוציאלי 5—4, יולי 1973, ירושלים, עמ' 81—82.

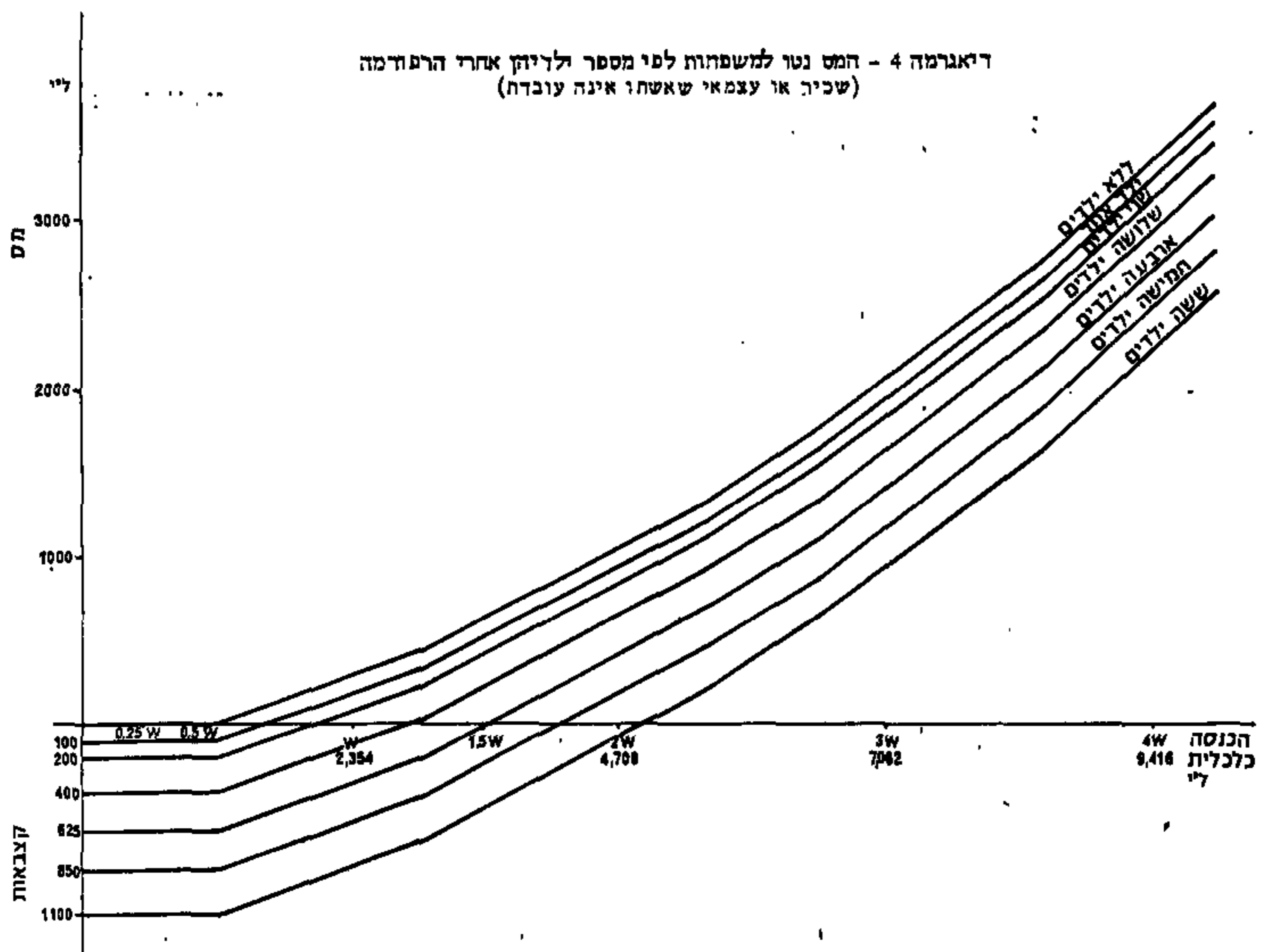
19 "דיון וחשבון הוועדה לרפורמה במסים", שם, פרק א (3).

20 Christopher Green, "Negative Taxes and the Poverty Problem", The Brookings Institution, Ch. VI, Washington D.C. 1967.

דיאגרמה 3 - מס הבנסה, קצבאות ילדים וחמס נטו למשפחה עם 4 ילדים אחרי הרפורמה
(שכיר או עצמאי שאשתו אינה עובדת)



דיאגרמה 4 - חמס נטו למשפחות לפי מספר הילדים אחרי הרפורמה
(שכיר או עצמאי שאשתו אינה עובדת)



(625 ל"י) לסכום הקיצבה (625 ל"י). מהכ" נסה זו ומעלה הופכת המשפחה ממקבלת נטו של מס-שילי למשלמת נטו של מס חיובי. זהו למעשה סף המס למשפחה עם 4 ילדים בהשוואה ל-1,200. הל"י שהוא סף המס למשפחה ללא ילדים.

דיאגרמה 4 והלוח להלן מתארים את המס נטו של המשפחות לפי מספר ילדיהן ברמות הכנסה שונות. הדגם אותו הציגה דיאגרמה 3 ביחס למשפחה בת 4 ילדים, חוזר על עצמו גם ביחס לשאר גדלי המשפחה. ישנה עם זאת מספר דברים שכדאי לשים לב אליהם. ראשית, ככל שמספר הילדים גדול יותר, משלמת המשפחה מס נמוך יותר או מקבלת מס שלילי גדול יותר, כאשר ההפרש בגין כל ילד אינו משתנה עם גובה ההכנסה. שנית, תקרת ההכנסה עדיה זוכים למס נטו שלילי מכסימלי (קיצבה מכסימלית) וכן סף המס נטו הולכים וגדלים עם מספר הילדים.

דש² בשיפוע של 0.25 (המבטא שיעור מס שולי של 25%) עד 3,000 ל"י; מכאן עולה השיפוע ל-0.35 (שיעור מס שולי 35%) עד 5,500 ל"י ל-0.45 עד 6,500 וכיו"ב. אם למשפחה בת 4 ילדים שטרם מלאו להם 18 שנה, זכאית לקיצבה של 625 ל"י בגינת קיצבה זו שאינה תלויה ברמת ההכנסה של המשפחה וכשלעצמה אינה נחשבת להכנסה חייבת במס, מבוטאת לכן ע"י הקו המקווקו המאונך מתחת לציר ה-X. המס נטו בו חויבו המשפחות עם 4 הילדים מתקבל עתה ע"י חיסור הקיצבה מהמס. בדיאגרמה מתקבל הדבר ע"י חיסור (הזזה כלפי מטה) של עקומת הקיצבה מעקומת המס והתוצאה מתוארת ע"י העקום העבה בציר. מקריאתו ניתן לראות כי עד להכנסה של 1,200 ל"י, המשפחה מקבלת מס שלילי (= קיצבה) בסכום של 0.25 ל"י על כל 1 ל"י הכנסה נוספת עד שהוא מתאפס בהכנסה של 3,500 ל"י. בהכנסה זו משתווה סכום המס

המס נטו למשפחות לפי מספר ילדים אחרי הרפורמה (שכיר או עצמאי שאשתו אינה עובדת)

הכנסה ברוטו אחרי הרפורמה (1)	מספר הילדים							
	1	2	3	4	5	6	7	8
0.25 W	—100	—200	—400	—625	—850	—1,100	—1,350	—1,600
0.50 W	—100	—200	—400	—625	—850	—1,100	—1,350	—1,600
W	189	89	—111	—336	—561	—811	—1,061	—1,311
1.50 W	536	436	236	11	—214	—464	—714	—964
2.00 W	948	848	648	423	198	—52	—302	—552
3.00 W	1,956	1,856	1,656	1,431	1,206	956	706	456
4.00 W	3,225	3,125	2,925	2,700	2,475	2,225	1,975	1,725

(1) W = שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר (= 2,354 ל"י באוקטובר-דצמבר 1975), מוגדר כסך השכר לחודש מחולק למספר משרות שכיר באותו חודש.

21 זוהי החכנסה שבח המס (25% מ-1,200 הל"י) שווה לערכן של 3 נק' זיכוי (2 לתושב + 1 לאשה לא עובדת), כלומר — ל-300 ל"י לחודש.

4. השפעת הרפורמה על יתר התוכניות להבטחת הכנסה

שאלה נוספת אותה יש לבחון לאור הפעלת הרפורמה, היא מידת מספיקותן של קיצבאות הילדים, או במלים אחרות: האם הן לבדן יכולות להבטיח מינימום הקיום לילד הנוסף למשפחה, או שמא יש להשלימן ע"י מערכות אחרות בביטוח הסוציאלי, או בסעד.

ההכנסה המינימלית שהיתה דרושה למבוגר סטנדרטי לקיום על קו העוני היתה בקיץ 1975 380 ל"י²². בחינת הסקלה של הכנסה אקווילנטית תגלה כי לילדים מסדר שלישי ואילך במשפחה על קו העוני, דרושה תוספת הכנסה השקולה לכמחצית מזו הדרושה למבוגר סטנדרטי, כלומר — 190 ל"י לחודש ערב הרפורמה. בחינת מספיקות הקיצבאות החדשות בהשוואה לתוספות שניתנו בגין ילדים לפני הרפורמה במערכת הסעד (160—180 ל"י לחודש) ובמערכת קיצבאות הביטוח הלאומי לזקנים, שאירים ונכים (210—220 ל"י לחודש) מראה, כי קיצבאות הילדים החודשיות לילד השלישי ואילך (200—250 ל"י לחודש) מספיקות כשלעצמן להבטיח את מינימום ההכנסה השולית לילדים אלה. לפיכך, ניתן היה בעקבות הרפורמה לשחרר את כל מערך התוכניות של הביטוח הסוציאלי והסעד מלדאוג לתוספות מיוחדות עבור ילדים אלה, והן בוטלו, איפוא, כליל ממועד הפעלת הרפורמה.

לעומת זאת, עבור הילד הראשון והשני מעניינה קה מערכת קיצבאות הילדים החדשה קיצבה של — 100 ל"י לחודש בלבד. בהשוואה למצב שקדם לרפורמה נוספה אמנם בזאת זכות שלא היו זכאים לה עד אז משפחות של לא-שכירים, ובכללם נתמכי סעד, נכים, אלמנות וקשישים שאינם שכירים. אולם, סכום של 100 ל"י יכול היה לכסות רק כמחצית הצרכים המינימליים של הילד הנוסף על קו העוני והתמיכה.

כדי להתאים, איפוא, את תוכניות הביטוח הסוציאלי והסעד למצב החדש, צריך היה להשאיר תוספות עבור ילד 1—2 במסגרת התוכניות השונות, אולם להגביל אותן לכ-100 ל"י על מנת שישלימו את קיצבת הילדים האוניברסלית לסכום של כ-200 ל"י לילד לחודש.

בביטוח הלאומי — התוספת בגין ילד ראשון ושני של גכה, אלמנה או קשיש, נקבעה בחוק ברמה של 5% מהשכר הממוצע (בהשוואה ל-7½% או 6% קודם לכן). תוך כך הובח טחה לכל ילד הנכלל בתוכניות אלה תוספת של 200 ל"י לפחות. ניתן היה לבטל, איפוא, במקביל את התוספת לילדים שניתנה במסגרת של מבחני הכנסות (הטבה סוציאלית לילדים). ביטול תוספות אלה השיג יעד חבי רתי חשוב, לפיו גמלאי שיש לו ולבן זוגו הכנסה וקיצבאות המספיקות להם בלבד לקיום מעל קו העוני, לא יודקו להשלמת הכנסה באמצעות מבחני הכנסות רק בגלל שיש להם ילדים; או במלים אחרות — עצם

22 קו העוני מוגדר כ-40% מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי. קו זה מותאם לגודל משפחה על ידי שימוש בסקלה אקווילנטית לגודל משפחה. הסקלה הינה קבועה לכל רמת הכנסה ומאופינת על ידי יתרונות לגודל כדלקמן:

גודל המשפחה	1	2	3	4	5	6
מספר נפשות סטנדרטיות	1.25	2.00	2.65	3.20	3.75	4.25
משקל נפש סטנדרטית שולית	1.25	0.75	0.65	0.55	0.55	0.50
הכנסה מינימלית על קו העוני	475	760	1,004	1,213	1,421	1,611
יוני 1975						

קיום ילדים תלויים לא יהווה עוד עילה להשי-
למת הכנסה באמצעות מבחני הכנסות. כ-15
אלף ילדים יתומים, או של הורה נכה או
קשיש יצאו כתוצאה מפעולה זו מתוך מער-
כת ההטבות הסוציאליות.

בסעיף — כאן, מטבע הדברים, כל התמיכה
כפופה למבחן הכנסות. לכן גם ההשלמה
הדרושה לילד ראשון ושני שנותרה במערכת
החדשה גשארה כפופה למבחן זה. עם זאת
חשוב להבחין, כי ביטול התמיכה לילד הש-
לישי ואילך, והקטנתה לילד הראשון והשני,
תרמו לצמצום מובהק בתפקידה של מערכת
הסעד. מה שנותר למערכת זו להבטיח הוא
הכנסה מינימלית למשפחה אשר אינה מצ-
ליחה בכוחות עצמה להגיע לכדי הכנסה מי-
נימלית (מעבודה, הון וביטוח סוציאלי),
המתאימה למינימום הקיום למשפחה גרעינית
בת 2, 3 או 4 נפשות. חלה, איפוא, ירידה
ריאלית ומשמעותית בתקרת ההכנסה המזכה
בתמיכה למשפחות עם ילדים.

5. עובדים בשכר נמוך ו"מלכודת העוני"

הרפורמה היתה מלווה בעליה משמעותית
בסף המס, ירידה ריאלית בתקרת ההכנסה
המזכה בתמיכה, ומינואר 1976 גם בעליה
בשכר המינימום. כל אלה הביאו יחדיו לצמ-
צום "מלכודת העוני", שנוצרה בשנים הקוד-
מות במערכת, לממדים חסרי חשיבות מע-
שית.

מלכודת זו נוצרה בעיקר בשנת 1974 כאשר
תוך אינפלציה מואצת חלה נסיגה ריאלית
בשכר המינימום ובסף המס, ומצד אחר,
הוגדלה באופן משמעותי רמת תמיכת הסעד
ורמת תקרת ההכנסה המזכה עדיין בתמיכה
— מאידך.

כפי שתארו ד"ר מ. הוניג ואחרים²³, תקרת
ההכנסה, המזכה בסעד, עלתה בהרבה על
סף המס, שהיה דומה או אף נמוך משכר
המינימום בהתאם לטיפוסי המשפחה השונים.
נוצר, איפוא, מצב בו מצד אחד הוגדרה
שכבה רחבה של שכירים בשכר נמוך כחיה
ברמת חיים תת-סטנדרטית וזוכתה בתמיכה.
מאידך, שלטונות מס ההכנסה ראוה כחזקה
מספיק והטילו עליה תשלום מס.

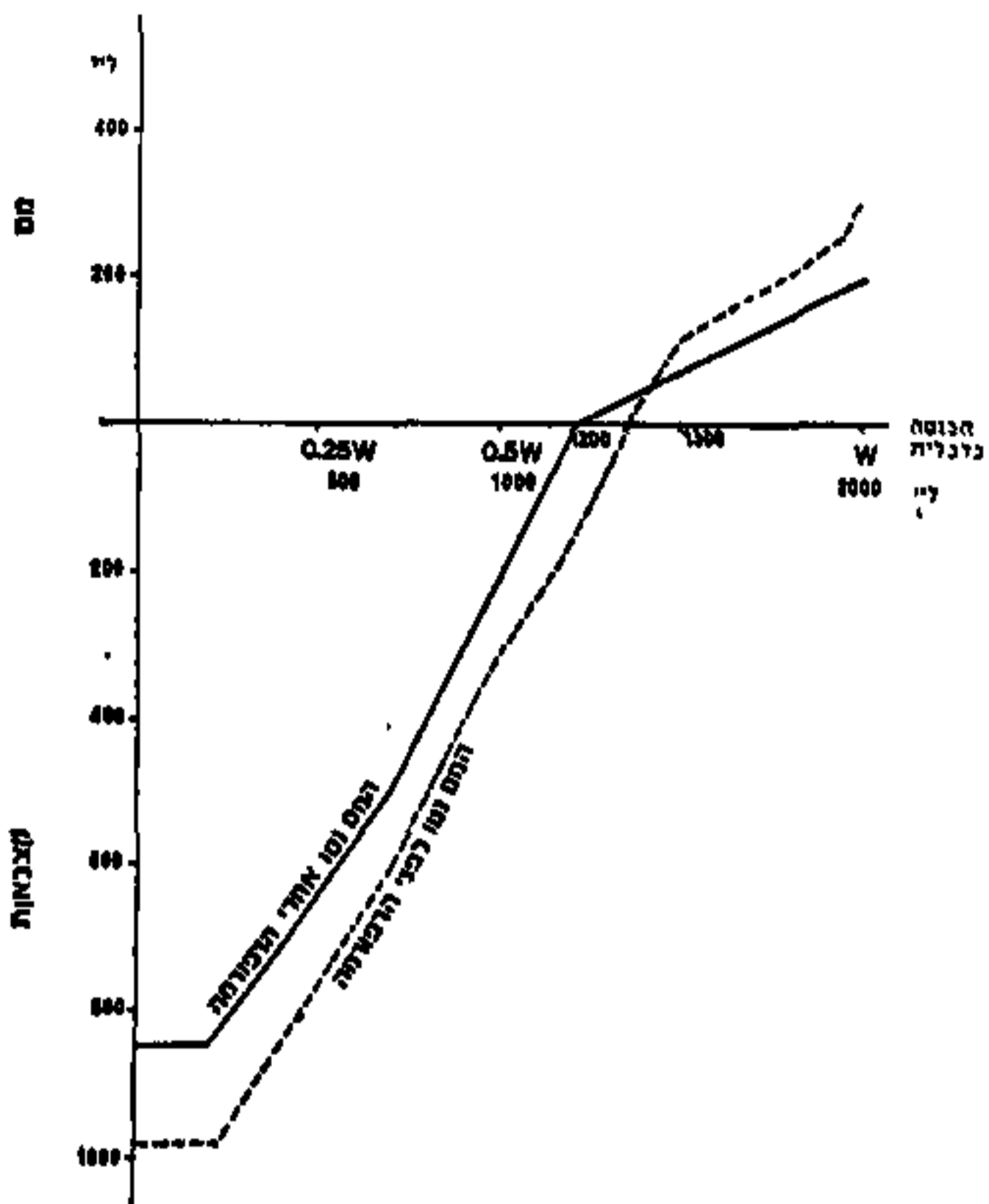
מצב זה מתואר בדיאגרמה 5 לגבי שכיר עם
שני ילדים, ואילו דיאגרמה 6 משווה זאת
למצב שנוצר לאחר הרפורמה. סף המס עבור
שכיר היה שכר של 984 ל"י לפני הרפורמה.
מכל ל"י נוספת של שכר הוא חוייב במס
הכנסה (ומלוות חובה), תחילה בשיעור של
כ-15%, אך כבר משכר שמעל 1,150 ל"י
עלה השיעור השולי לכ-40% ויותר. ברמת
השכר המתאימה לסף המס זכאי היה אותו
שכיר לתמיכה משלימה של כ-300 ל"י. עם
כל תוספת לשכרו הלכה ופחתה התמיכה
והתאפסה בשכר של 1,500 ל"י לחודש. בטווח
של 500 הל"י שבין סף המס (984 ל"י) לתק-
רת הזכאות לתמיכה (1,500 ל"י), נקלטו
להלכה כ-10% ממשפחות השכירים (6%—
7% מהעובדים השכירים).

על כל יחידת הכנסה נוספת משכר, הם
שילמו מס הכנסה בשיעורים ניכרים והיה
עליהם לוותר על תמיכה בשיעור גבוה עוד
יותר. הם נקלעו תוך כך למלכודת בה תוספת
או צמצום, אפילו גדולים מאוד, לשכר, לא
הוסיפה ולא גרעה מהכנסתם הפנויה; או
במלים אחרות, שיעור המס השולי על פרי
עבודתם התקרב לכדי 100% כפי שניתן
לראות בדיאגרמה 7.

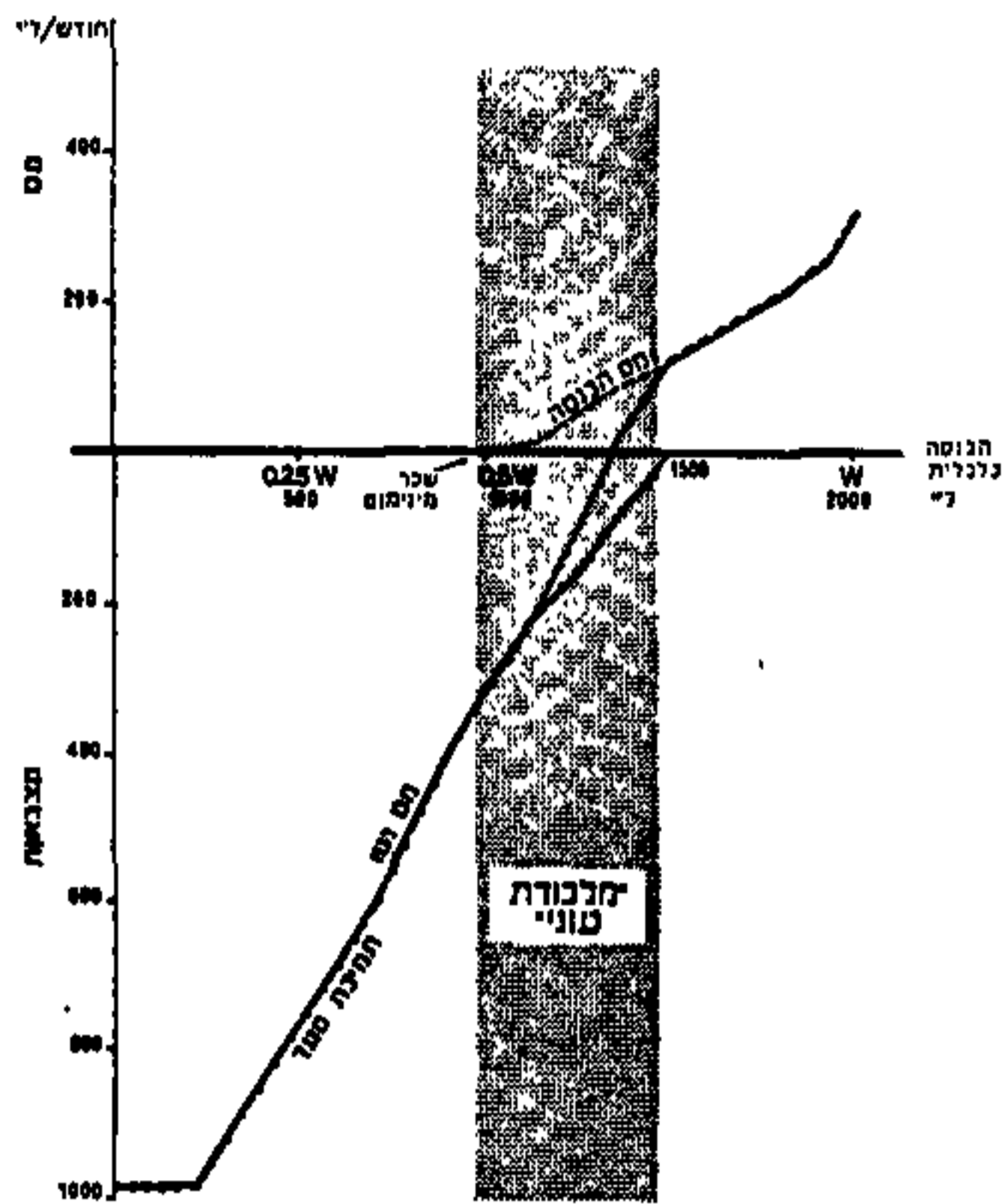
הרפורמה צמצמה מלכודת זו באורח ניכר
ביותר. ההגדלה של קיצבאות הילדים האוני-
ברסליות ושל סף המס איפשרו יחדיו לתחום
את גבול הזכאות לתמיכה ברמה שאינה עולה

23 מרגיורי חוניג ואחרים, "מערכת התמיכות בישראל ערב פិחות נובמבר 1974 ואחריו". מחקר
מס' 8, האגף לתכנון ומחקר, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1975.

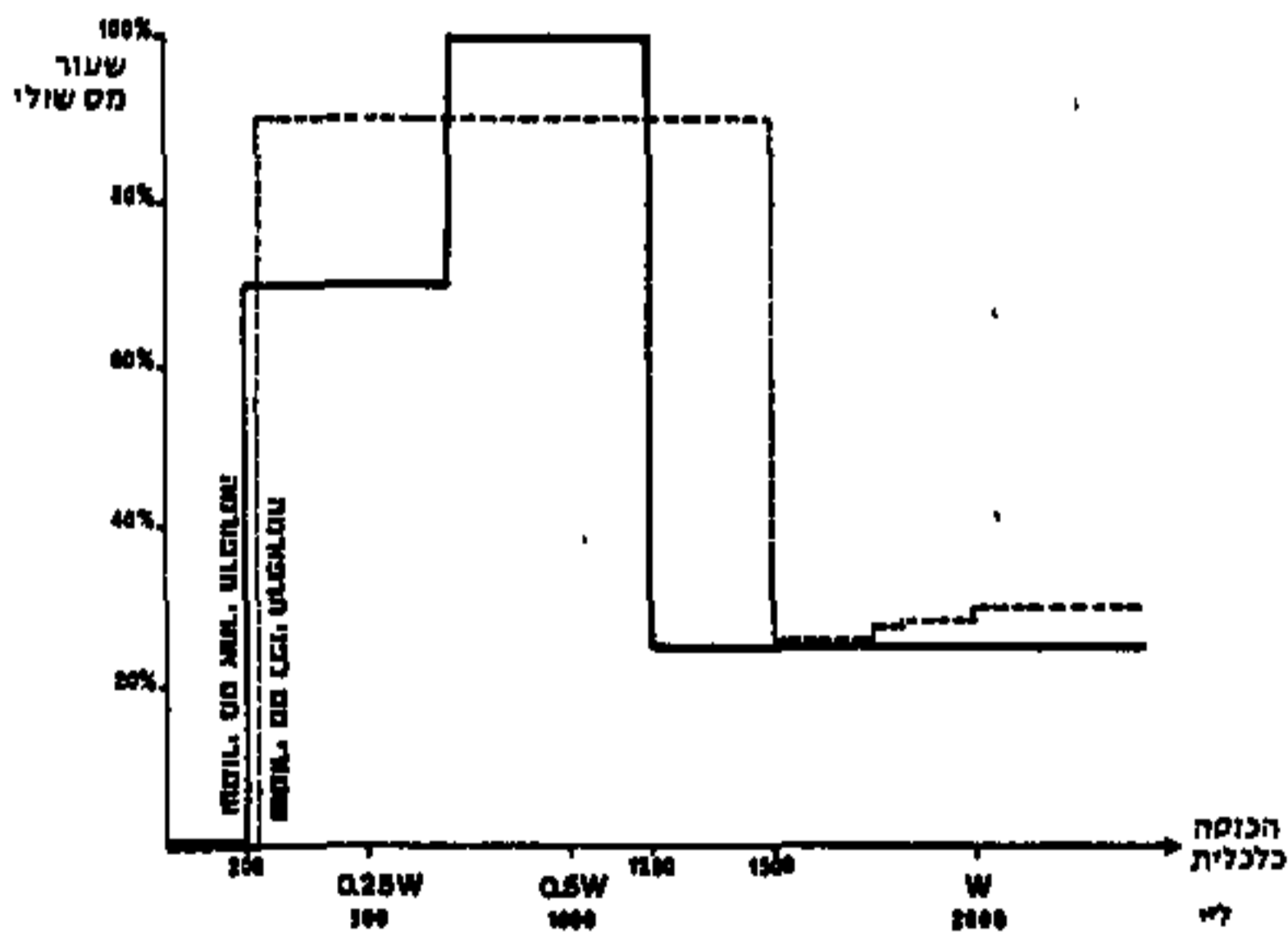
דיאגרמה 6 - המס נטו במערכת המיכות הסעד ומס ההכנסה לפני ואחרי הרפורמה (שכיר שאשתו אינה עובדת עם שני ילדים)



דיאגרמה 5 - המס נטו במערכת המיכות הסעד ומס ההכנסה לפני הרפורמה (שכיר שאשתו אינה עובדת עם שני ילדים)



דיאגרמה 7 - השעורים השוליים של המס נטו במערכת המיכות הסעד ומס ההכנסה לפני ואחרי הרפורמה (שכיר שאשתו אינה עובדת עם שני ילדים)



על סף המס. החפיפה בין מערכת המס לבין מערכת ההעברות חוסלה, כפי שניתן לראות מדיאגרמה 6. תמיכת הסעד מתאפסת בשכר של 1,200 ל"י (לעומת 1,492 ל"י קודם), ואילו מס הכנסה משולם רק עבור הכנסה העולה על 1,200 ל"י (984 ל"י מקודם). גם שכר המינימום הוגדל והותאם מינואר 1976 לרמה של 1,010 ל"י, והותיר פער קטן יחסית בינו לבין תקרת הזכאות לתמיכה. כתוצאה מכך, נצטמצם מאוד טווח השכר שמעל למינימום בו נתונים עובדים בשיעורי מס גבוהים ביותר. במקביל נצטמצמה הקבוצה של משפחות בהן יש מפרנס שכיר, הזכאי והנוקק עדיין להשלמת סעד מכ-10% לכ-4%. ניתן להניח, כי רוב המשפחות שנותרו הן משפחות עם מפרנס יחיד שלא עבד ולא היה מסוגל לעבוד במשרה מלאה שנה תמימה. שיעור המשפחות, בהן היה מפרנס המסוגל לעבוד בשכר רשמי שמעל מינימום משרה מלאה משך שנה שלמה אך עדיין זכאי לתמיכה ונתון במלכודת, הוקטן לשיעור חסר חשיבות מעשית.

6. השפעת הרפורמה על התחלקות ההכנסות ותחולת העוני

זמן קצר מדי עבר מאז הרפורמה כדי שניתן יהיה להעריך את השפעתה על התחלקות ההכנסות על תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים. ניתן עם זאת להצביע על מספר כוונים בעזרתם של אינדיקטורים אחדים.

דיאגרמה 2 מראה, כי המערכת החדשה מעדיפה משפחות מעוטות הכנסה באופן יחסי לעתירות הכנסה. במימד זה כשלעצמו הוכנס דגם פרוגרסיבי יותר למערכת. יש לזכור, כמובן, כי במקביל חלו שינויים נוספים בבסיס המס ובשיעורי המס, וקשה בשלב זה לקבוע בסופו של חשבון אם השפעת הרפורמה צמצמה את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הורטיקלית ו/או ההוריונטלית ובאיזו מידה²⁴.

על כל פנים נדמה שעל משפחות של עובדים עניים פעלה הרפורמה באופן משמעותי לצמצום תחולת העוני. אומדנים שנערכו²⁵ הראו, כי לפני מסים והעברות היו לכ-11% מבין משפחות שכירים עירוניות עם ילדים הכנסות נמוכות מקו-העוני²⁶. קיצבאות הילדים בנוסף שקדם לרפורמה צמצמו קבוצה זו לכדי 6% עד 7% מכלל משפחות השכירים העירוניים. הרפורמה צמצמה קבוצה זו עוד יותר לכדי 5% בלבד.

השינוי וההשפעה העיקריים חלו, כמובן, במשפחות מרובות ילדים של שכירים עירוניים. 36% מהן היו עניות לולא קיומם של קיצבאות ילדים. תחולת העוני בקירבם הצטמצמה לכדי 17% לערך במערכת של טרם הרפורמה ולכ-10% בלבד לאחריה.

שיפור משמעותי חל ככל הנראה גם בתחולת העוני בין העצמאיים העניים. אלה שלא קיבלו עד כה קיצבאות לילד ראשון ושני נתנים עתה גם מהן, נוסף לעלייה שחלה וברמת הקיצבאות למשפחות מרובות הילדים ככלל.

יש, איפוא, סימוכין להשערה שהרפורמה צמצמה את תלותם בתמיכות הסעד²⁷.

24 שאלה זו כלולה בתוכנית המחקר של האגף לתכנון ומחקר של המוסד לשנה הבאה.

25 האומדן נערך עפ"י חיוץ נתוני סקר הכנסות שכירים 1974 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ל-1975 ע"י סימולציה של האלטרנטיבות השונות.

26 ראה הערה 22.

27 יש לחדגיש, כי, בפועל, מיצוי הזכויות להשלמת תמיכה בקבוצות אלה היה נמוך מאוד, כך שהמעבר של זכויות מן המערכת הסלקטיבית לאוניברסלית הגדיל את מיצוי הזכויות הלכה למעשה.

7. שיעור ההטבות בגין ילדים מהתוצר הלאומי הגולמי (ת.ל.ג.)

הסכום הכולל שהוצא קודם לרפורמה על ההטבות לילדים הגיע ל-2.1% מהת.ל.ג. במסגרת הטבות אלה נכללו הקיצבאות נטו לילד הראשון והשני במשפחות שכירים (לאחר ניכוי המס); הקיצבאות פטורות המס לילד השלישי ואילך, וערך הניכויים בגין כל הילדים שניתנו במערכת המס. הסכום הכולל של קיצבאות הילדים במערכת שהונהגה לאחר הרפורמה הגיע לכדי 2.8% מהת.ל.ג.

הגדלה זו הינה במידה רבה מלאכותית ונובעת מהבדלים באופן הרישום התקציבי של צד ההוצאות וצד ההכנסות. ההבדל הרישומי העיקרי טמון בכך שערב הרפורמה, שיטת הניכויים במס ההכנסה הביאה בחשבון הפסד גבייה מסוים בגין ניכויים לילדים. במסגרת הרפורמה הועברו סכומים אלה לצד ההוצאות ובמקביל הוגדלה גביית המס במסגרת מס ההכנסה.

נוסף לשינוי זה חלו שינויים בצד ההוצאות כפי שתוארו בסעיף 4 במאמר; תוספות לילדים שנכללו במסגרת התוכניות השונות להבטחת הכנסה (זיקנה ושאיירים, נכות, סעד) הועברו לתוכנית האוניברסלית של קיצבאות הילדים.

לפיכך, ההרחבה המשמעותית היחידה היא בהכללת שני ילדיהם הראשונים של העצמאיים במסגרת מקבלי הקיצבה. גם הרחבה זו היא קטנה נטו, היות והעצמאיים חויבו להגדיל השתתפותם בתשלום דמי הביטוח.

8. סיכום

מאז 1959 פיתחה ישראל תוכנית הבטחת הכנסה, המבוססת בעיקרה על מערכת אוניברסלית של קיצבאות ילדים למשפחות מרובות ילדים.

יעדה של מערכת זו היה לצמצם את תחולת העוני בקרב הקבוצות מעוטות ההכנסה. מחקר זה מתמקד בתאור השינויים שחלו במערכת זו בשנים האחרונות לאור רפורמה מקיפה שהונהגה הן במס ההכנסה והן בתשלומי העברה. השינוי היסודי היה המעבר ממערכת משולבת של קיצבאות ילדים וניכויים בגין ילדים במסגרת המס למערכת אחידה ומורחבת של קיצבאות ילדים.

במחקר זה נבחנה גם השפעת הרפורמה במס ובמערכת הקיצבאות על הכנסתן של המשפחות עם הילדים ובמיוחד ההשפעה הפרוגרסיבית של השינוי, שהונהג במערכת על הכנסתן של המשפחות מעוטות ההכנסה ומרבובות הילדים. כן בוחן המחקר את הצימצום שחל בממדי אוכלוסית "העוני" ואוכלוסית המפרנסים בעלי השכר הנמוך.

שיפור דפוסי ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה**

מאת ד"ר משה שני**

נושאו של מאמר זה הוא שיפור דפוסי ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה, סוגיה המעסיקה כבר זמן רב את קובעי המדיניות ואת הציבור בישראל. אין בכוונתי להביא כאן תוכנית פעולה מפורטת, דבר המחייב מסגרת אחרת ובדיקה יסודית, אלא לדון בכמה היבטים של הנושא ולהציג בקווים כלליים תפישה לגבי היערכות ארגונית ודפוסי פעולה.

כויות של משרדי הממשלה המטפלים בנושאי רווחה.¹

ממשלת ישראל בראשותה של גולדה מאיר קיבלה החלטות בדבר ביצוע המסקנות של דו"ח "ועדת כ"ץ", ובמסגרת משרד ראש הממשלה הוקמה "רשות הנוער" כגוף בין-משרדי לתכנון ולתאום הפעולות בתחום הרווחה. אך היתה זו הממשלה החדשה בראשותו של יצחק רבין, אשר יישמה כמעט את כל המלצות של "ועדת כ"ץ" לגבי מבנה המערכת של קביעת המדיניות והתאום בין שירותי הרווחה.

מערכת זו כוללת כיום את הגופים הבאים: ועדת שרים לרווחה-חברתית המונה 12 חברים והם: שר המשטרה שלמה הלל — יו"ר הוועדה, שר האוצר יהושע רבינוביץ, שר הבריאות ויקטור שם-טוב, שר החינוך והתרבות אהרן ידלין, שר התק"לאות והתקשורת אהרן אונן, שר הסעד

מאפייני מערכת ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה

"ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה" ("ועדת כץ"), שתרמה רבות לאי-תור ולהגדרת הפערים החברתיים ולהעלאת נושא המצוקה על "סדר היום הלאומי", עמדה גם היא על החשיבות הרבה של סוגיה זו לגבי עיצוב הפעולה של מדיניות רווחה כוללת. למרות שאף אחד מבין עשרת "צוותי העבודה" שפעלו במסגרת הוועדה, לא עסק באופן ישיר ומפורש בנושא "מבנה השירותים ותאומם", הרי עיקר המלצות הוועדה היו בענין זה. המלצות אלה הת-ייחסו לשני תחומים עיקריים: (א) שינוי במבנה קביעת המדיניות החברתית ברמת הקבינט ובדפוסי התאום הבין-משרדיים, (ב) שינויים במבנה הארגוני ובחלוקת הסמ-

* מאמר זה מבוסס על הרצאת המחבר בכנס "עיצוב מדיניות חינוך בראייה בינמשרדית", שנערך בביה"ס לחינוך, באוניברסיטת העברית, יוני 1976.

** המחלקה למדע המדינה באוניברסיטת חיפה וביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 דין וחשבון של ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה (מחזורה שנייה), מאי 1974, פרק ד'.

זבולון המר, שר העבודה משה ברעם, השר לקליטת עליה שלמה רוזן, שר השיכון אברהם עופר, שר התחבורה גד יעקבי והשרים בלי-תיק ישראל גלילי וגדעון האונגר; הועדה מסתייעת בלשכה מצומצמת בראשותו של ברוך לוי, יועץ ראש הממשלה לרווחה חברתית. ליד הוועדה פועלת ועדה בין-משרדית של פקידים בכירים אשר לה גם ועדה מתמדת מצומצמת. כמו-כן פועלים ליד ועדת השרים צוותים של מומחים (ממשרדי הממשלה ומחוצה לה) בנושאים כמו שיכון, חינוך, עיירות פיתוח ושכונות, ומועצה ציבורית לרווחה וחה חברתית, המונה כ-70 איש, אשר בה משתתפים נבחרים ונציגים של שכבות חברתיות וסקטורים שונים.

מערכת זו תואמת את המלצות "ועדת כ"ץ" ובענין זה לפחות, גורלה שפר מגורלן של ועדות רבות, שהמלצותיהן לשינויים ארגוניים נדונו בדרך-כלל לגניזה. עם זאת ראוי לציין, כי עד היום לא בוצעו המלצות "דו"ח כ"ץ" בנושא הריאורגניזציה במשרדים המטפלים בנושאי הרווחה, עניין אליו עוד נשוב.

הנסיון בפעולתה של המערכת הנוכחית

ועדת השרים לרווחה חברתית ראתה בקביעת סדרי עדיפויות להקצאת משאבים וקריטריונים להפעלתם את אחד מתפקידיה העיקריים, דבר שחייב את שילובה בתהליך התיקצוב. ואמנם בנובמבר 1975 קבע ראש הממשלה שנושאי תקציב הנוגעים למשרדי הרווחה יובאו למליאת הממשלה רק לאחר שנדונו בוועדת השרים לרווחה חברתית. אך במספר מקרים בולטים החלטה זו לא בוצעה. הצעת התקציב. — 1976, צמצום הסובסידיות

בראשית 1976, ותוכנית הקיצוצים כדי לשמור על מסגרת התקציב שעובדה ביוני 1976 — כל אלה הובאו לממשלה על-ידי משרד האוצר ללא דיון מוקדם בוועדה. לא היה זה רק פגם פורמלי אלא כדברי יועץ ראש הממשלה לרווחה חברתית, "תוכניות תקציביות אלה לא תאמו את הקו המנחה שגיבשה הוועדה".

שיתוף הפעולה בין ועדת השרים לרווחה חברתית והמנגנון שלה לבין המשרדים העוסקים ברווחה גם הוא נתקל בקשיים. הוועדה לא מילאה תפקיד מרכזי בדיונים על ההצעה של המוסד לביטוח לאומי ומשרד החינוך להנהגת מפעל הזנה הינם בכל בתי-הספר היסודיים. הצעה זו, שהיתה כרוכה בהוצאה של מאות מליוני ל"י, עובדה בדיונים בין-משרדיים ונדחתה (במארס 1976) על-ידי ראש הממשלה לאחר דיון בספורים שרים מיוחד.

בעוד שיו"ר ועדת השרים לרווחה חברתית וכמה מחבריה ראו ביכולת הוועדה להתערב בפעולותיהם של המשרדים "אבן בוחן לקיום הוועדה", נהגו המשרדים אחרת. משרד החינוך סבר שאין לוועדת השרים סמכות להתערב בפרטי תקציבו ובתוכניותיו ולפיכך "פרויקט הרווחה" של המשרד לשנת תשל"ה לא נדון בוועדה "וכל מה שמשרד החינוך מצא לנכון לעשות הוא להעביר לעיון הוועדה דו"ח מגומס על הקשיים שלו בביצוע הפרויקט"². גם קיצוץ המענקים לתלמידים בחש"י נעשה על-ידי משרד הסעד לפני שנדון בוועדת השרים לרווחה חברתית.

זאת ועוד, בשנתיים האחרונות הלכה וגברה גם הביקורת על ה"פיצול" וה"כפילויות" הקיימים בטיפול בבעיות המצוקה. אופיינית לביקורת זו היא עמדתו של איגוד העובדים הסוציאליים שהתריע מספר פעמים על הכשילות הקיימת בטיפול בנזערי ובמציאת מקומות לילדים במוסדות ובמעונות. ענין זה עמד גם במרכזו של דיון שנערך במארס

2 ראה נתן ריבון, "מדיניות רווחה ללא כיוון", הארץ, 26.12.1975.

1976 בוועדת השירותים של הכנסת, בו השתתפו המנהלים הכלליים של משרדי החינוך, הבריאות, הסעד, ומ"מ המנהל הכללי של משרד הפנים (משרד שאינו מיוצג, משום מה בוועדת השרים לרווחה חברתית). בדיון הצביעה יו"ר הוועדה ח"כ חייקה גרוסמן על "הכפילות במשרדי הרווחה והפיצול הקיים בעבודת הממשלה, בעיקר בתחומים כמו: נוער בגילאי 14—18 שאינו לומד בו מטפלים כ-5 משרדים, גנים וילדים-גנים, בהם מטפלים 4 משרדים וחקיקה הנוגעת לאוכלוסיות נפגעות, בה עוסקים כ-3 משרדים".³ נוכח הקשיים הגוברים והולכים של ועדת השרים לרווחה ומנגנונה — כאשר מצד אחד עוקף אותה משרד האוצר ומצד אחר, מתעלמים ממנה המשרדים האחרים — וכן על רקע הטענות הנשמעות על חוסר יעילות וליקויי-תאום בגין הפיצול והכפילות בשרותי הרווחה — אין זה מפתיע שקיימת אי-שביעות רצון ואפילו אכזבה רבה מפעולתה של המערכת לא רק בקרב הציבור הרחב, אלא אף בקרב חברי ועדת השרים לרווחה חברתית וגם בין חברי "ועדת כ"ץ". רבים הגיעו למסקנה, כי ועדה שהיא חסרת סמכות כוית ואין לה שליטה ישירה על תקנים ותקציבים, לא יהיה בכוחה לגבש ולהוציא לפועל מדיניות כוללת ומתואמת על-פי סדרי עדיפויות, ולפיכך, הפתרון לשיפור ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה הוא בהקמת משרד לרווחה חברתית.

ההצעות להקמת משרד לרווחה חברתית

מבנה המשרדים העוסקים בשירותי הרווחה, תפקידיהם וסמכויותיהם היו אחד הנושאים

המרכזיים בהם טיפלה "ועדת השרים להכנת הצעות בדבר ארגון מחדש של משרדי הממשלה, ייעול וחסכון" ("ועדת האוזנר"), שהוקמה גם היא ביוני 1974 על-ידי הממשלה.⁴ המלצתה הראשונה של "ועדת האוזנר", שהוגשה עוד בספטמבר 1974 (וכידוע לא התקבלה), היתה להקים משרד חדש (שייקרא "משרד העבודה ושרותי הרווחה"), "שירכז ויכוון באופן יעיל את פעולותיהם של שירותי הרווחה במדינה ויתן בידי הממשלה כלי מתאים וחוק כדי להתמודד עם בעיות המצוקה".⁵ המשרד היה מיועד לכלול את הגופים הבאים: משרד העבודה ממנו יוצאו מחלקת עבודות ציבוריות, אגף המדידות והאגף לחינוך מקצועי; המוסד לביטוח לאומי; ומשרד הסעד ממנו יועברו השירותים לזקן ולמפגר.

בענין זה הסתמכה "ועדת האוזנר" על דו"ח "ועדת כ"ץ" שהמליץ על "ריכוז הפונקציות של הבטחת הכנסה ותעסוקה במשרד אחד", וכן על "ריכוז התיפקודים להבטחת רווחתם וקידומם של הפרט, המשפחה והקהילה באותו משרד או במשרד אחר".⁶ אולם המלצות אלה של "ועדת כ"ץ" היו רק חלק מהקונספציה שלה, כאשר לפי תפישתה תפקיד ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה הוא בידי ועדת השרים לרווחה חברתית. לעומת זאת, "ועדת האוזנר" התעלמה מקיומה של ועדת השרים לרווחה חברתית ולא התייחסה כלל לשאלה מה יהיה מעמדה ותפקידיה של ועדה זו לכשיוקם המשרד החדש.

השר הלל, יו"ר ועדת השרים לרווחה חברתית, וברוך לוי, יועץ ראש הממשלה לענייני רווחה, הביעו אף הם את דעתם בהזדמנויות שונות, כי הפתרון הוא במשרד לרווחה חברתית, אך במתכונת קצת שונה.

3 ראה יצחק שור, "ארבעה מנכ"לים במחיצה אחת", על המשמר, 24.3.1976.

4 ראה משה שני, "ועדת האוזנר: הערכה ראשונית" נתיבי ארגון ומינהל, דצמבר 1975.

5 דברי השר האוזנר במסיבת עיתונאים ב-24.9.74.

6 דו"ח ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה, פרק ד'.

לפי הקונספציה שלהם, המשרד המוצע צריך לכלול את משרד הסעד, המוסד לביטוח לאומי וכן יחידה לתכנון חברתי, (כאשר משרד העבודה ימשיך להתקיים כמשרד נפרד). משרד כזה יהווה מוקד לקביעת מדיניות ויקבע את הדגשים ואת העדיפויות בכל הקשור לאוכלוסית המצוקה. לדעתם, משרד לרווחה חברתית יעניק את "החסות המניס-טריאלית והתוקף המוסרי להאצת מדיניות רווחה"; זה יהיה "משרד-על" שמעמדו ביחס למשרדי הרווחה האחרים יהיה כמו משרד האוצר ביחס לתקציב⁷. ומה יהיה אז תפקידה ומעמדה של ועדת השרים לרווחה חברתית? התשובה לכך היא מעורפלת. מכל מקום, השר הלל אמר, "אם וכאשר יוחלט על הקמת משרד ממשלתי מיוחד לרווחה חברתית יסתיים תפקידי כיו"ר ועדת השרים לענייני רווחה"⁸.

אם הבעיה המרכזית של שירותי הרווחה היא הפיצול הרב והכפילויות בין המשרדים, ואם התפישה המקובלת היא שיש לחפש את הפתרון בכיוון של איחוד ומיזוג פונקציות הרווחה, כאשר הקו המנחה לכך הוא מידת הזיקה שבין הפונקציות — הרי שיש מקום גם לאפשרויות נוספות. ואמנם היו שהציעו משרד לרווחה חברתית שיכלול גם את משרד החינוך "משום שהחינוך הוא המכשיר העיקרי לצמצום הפער החברתי"⁹. אפשרות אחרת שהוזכרה היא "משרד-על" לרווחה חברתית, שיכלול את משרדי הסעד, הבריאות והשיכון; ואילו איגוד העובדים הסוציאליים קבע בתזכיר שהגיש לממשלה, כי משרד לרווחה חברתית צריך לטפל בכל נושאי הרווחה בישראל ולכלול פונקציות המסורות כיום למשרדים: ראש הממשלה, בטחון, סעד, בריאות, שיכון, חינוך, קליטת

עליה, עבודה, ביטוח לאומי ועוד¹⁰. וכך, בעוד שעל פי תפישתה של ועדת כ"ץ היה משרד לרווחה חברתית צריך לפעול לצד ועדת שרים לרווחה חברתית ומנגנונה, הרי לפי קונספציה זו אין כבר צורך בוועדת שרים שהרי הכל יהיה במסגרת משרד אחד.

משרד לרווחה חברתית איננו הפתרון

אם ניתן לסכם את הנסיון שהצטבר במשך השנתיים עם המבנה הנוכחי של מערכת התכנון והתאום, הרי היא מתמצה באכזבה שהביאה רבים לראות ברעיון של משרד לרווחה חברתית את הפתרון הרצוי. כותב שורות אלה איננו מסכים למסקנה זו, לא משום שמערכת התכנון והתאום מתפקדת כראוי. או משום שאין מקום או צורך לשיפורים; לדעתי הפתרון המוצע של משרד לרווחה חברתית (בואריאציות השונות שלו) לא יפתור כמעט דבר, ומכל מקום אין בו תשובה לבעיות העיקריות של מערכת הרווחה במה שנוגע לצורך בגיבוש מדיניות כוללת ארוכת טווח ולשיפור מנגנוני התאום. כדי לנמק מסקנה זו, ולפני שאציג בקווים כלליים קונספציה של מבנה ודפוסי פעולה, ברצוני להבהיר — מה הן הנחות היסוד והאילוצים המכתיבים את הגישה לסוגיה זו.

בנושא הרווחה חייבים להיות מעורבים מספר משרדים

הנחת יסוד היא שתחום הרווחה כולל שיירות חברתיים שונים, תוכניות מגוונות

7 ראה "שירותי רווחה, לא לעניים בלבד", דבר הפועלת, מרץ 1976.

8 ראה ישראל תומר, "השר הלל יגיש הצעה משלו בתחום המשרד לרווחה חברתית". ידיעות אחרונות, 27.11.1975.

9 שלום כהן, משרד לרווחה זכך אבל... ידיעות אחרונות, 12.12.1975.

10 ראה "הקמתו של משרד לשירותי רווחה, מדוע וכיצד?" סעד, מרץ 1976.

ופעולות רבות, המתבצעות על-ידי מספר משרדי ממשלה וארגונים אחרים (כמו הסוכנות). בהקשר זה מספיק לציין נושאים כמו הבטחת הכנסה, סובסידיות, שיכון, חינוך והכשרה מקצועית, בריאות, שיקום ותעסוקה, אשר לגבי זיקתם לנושא הרווחה קיים קונסנסוס רחב. ביסוד הנחה זו נמצאת התפישה, שצמצום הפער החברתי הוא מאמץ מכוון לשלב ידע, משאבים ועוצמה פוליטית — תהליך בו חייבים להיות מעורבים גופים וגורמים רבים.

אצלנו מקובלת הדעה, שהעיקרון הרצוי לאר-גון שירותי הרווחה הוא "מבנה לפי לקוחות" או לפי "מקבלי השירות", שפרושו המעשי הוא ריכוז כל הפונקציות המטפלות באוכ-לוסית. המצוקה במסגרת משרד ממשלתי אחד. כך, למשל, לפי גישה זו, אין משרד החינוך המטפל בכל האוכלוסיה — המסגרת המתאימה לעסוק בבעיות החינוך המיוחדות של אוכלוסית המצוקה אשר בעניינם צריך לטפל משרד מיוחד, והוא הדין ביחס לנושאי בריאות, שיכון וכן הלאה.

מכל מקום, מסיבות ארגוניות-מינהליות גרידא, אין אפשרות במינהל הממשלתי ליישם עיקרון זה במלואו. בגלל ההיקף העצום, המורכבות של הנושאים וקשיי הש-ליטה, לא רק שהדבר אינו רצוי, אלא פשוט בלתי-אפשרי. אולם אם אי-אפשר ליישם את עקרון "המבנה לפי לקוחות" במלואו, אפשר לפחות לנסות ולישמו באופן חלקי, ומכאן ההצעות השונות למשרד לרווחה חברתית¹¹.

מעניין לציין, כי בבריטניה בשנים האחרונות אומץ וישם דווקא עיקרון ארגוני אחר. מסמך מדיניות ממשלתי על ארגון

שירותי הבריאות התייחס לשאלה — האם יש לארגן את שירותי הבריאות ושירותי הרווחה האישיים על פי המשתמשים או הלקוחות (כמו, למשל, מוגבלים, זקנים או נכים), או לפי הידע, הכישורים והמומחיות הנדרשת מנותן השירות (כמו הכשרה בעבודה סוציאלית או ברפואה), מה שנקרא גם "ארגון לפי תהליך". עמדתם של מחברי המסמך היתה: "לאחר ששקלנו בכובד ראש את הדעות הנוגדות הקיימות בסוגיה זו החליטה הממשלה כי השירותים יאורגנו על פי הידע, המומחיות והכישורים הדרושים, כדי לספקם ולא לפי הקטיגוריות של המש-תמשים העיקריים"¹². גם ועדת "סיבום" (Seebom) המפורסמת, שהמליצה על ריכוז כל שירותי הרווחה האישיים במסגרת אר-גונית אחת ברמה המוניציפלית באנגליה, אימצה עקרון זה, שכן הודגש, כי ההמלצה מתייחסת רק לאותם השירותים שהידע הנדרש לביצועם הוא עבודה סוציאלית¹³. משמעותו של העיקרון "ארגון לפי ידע" או "לפי תהליך" הוא שיש לשאוף שבעלי מקצוע והכשרה דומה כמו עובדים סוציאליים או אנשי חינוך יעבדו במסגרת ארגונית אחת. מבנה כזה אמנם יוצר בעיות תאום, אך הוא מאפשר ניצול מירבי של ידע ומומ-חיות — יתרון חשוב נוכח העובדה, שתלק ניכר משירותי רווחה הם, למעשה, יישום של ידע לשיפור מצבו של הפרט.

כך או כך בין אם יאורגנו שירותי הרווחה לפי "עקרון הלקוחות" או לפי עקרון "הת-הליך" — ולמעשה יהיה זה תמיד שילוב כלשהו של השניים אך בהדגשים שונים — נושא הרווחה יהיה נתון לטיפולם של מספר משרדי ממשלה (אוטונומיים במידה רבה),

11 בענין זה ראה משה שני, "חאם צמצום מספר משרדי הממשלה יביא לשיפור המינהל הממשלתי" נתיבי ארגון ומינהל, מאי 1974.

12 U.K. Department of Health and Social Security, *The Future Structure of the National Health Service*, HMSO, 1970, p. 10

13 U.K. Home Office, *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Services*, HMSO, 1968

שיהיה צורך לשזר ולשלב את פעולותיהם. וכך אנו מגיעים לנושא מהות התאום.

מהות התאום

יש השמים את הדגש בשיפור התאום של שירותי הרווחה על גורמים כמו העברה הדדית של אינפורמציה, השגת אחדות וי-צירת הסדרים ארגוניים שימנעו "כפילויות" ו"חפיפות". בהקשר זה תהליך התאום נתפש בעיקרו כמאמץ להבטיח כי שתיים (או יותר) יחידות או משרדים לא יבצעו אותה משימה כאשר דפוסי התאום העיקריים הם הסתמכות על ההיררכיה הארגונית ושימוש בהסדרים פורמליים, כמו גיבוש נוהלים והגדרת תפקידים וסמכויות. בין הדוגמאות הבולטות של ליקויי-תאום מוזכרים נושאים כמו: סידור ילדים במוסדות, חבורות גוער, טיפול בנוער מנותק בגילאי 14-17, עבודה קהילתית וקשישים — בהם מטפלים מספר משרדי ממשלה ומוסדות. אלה גם הנושאים אשר להם ניתנת עדיפות ראשונה בהחלטתה של ועדת השרים לרווחה חברתית מאפריל 1976 על "הקמת צוותי עבודה שיקבעו דרכים להאחדת פעולות משרדי הממשלה".

אולם את בעיית התאום בין שירותי הר-ווחה יש לראות כפרספקטיבה הרבה יותר רחבה ומורכבת. ראשית, הצורך בתאום עולה לא רק בגלל הזהות או הדמיון בפעולותיהם של יחידות ומשרדים, אלא בעיקר בגלל התלות ויחסי הגומלין שבין הארגונים. לפיכך אין לראות בתאום רק אמצעי למניעת "כפילויות" ו"חפיפות" בין יחידות, אלא תהליך המיועד להבטיח, כי פעולות שונות ומגוונות המתבצעות על-ידי מספר גדול של משרדי ממשלה (אוטונומיים במידה

רבה) ישתלבו למאמץ מכוון וכולל. שנית, תאום הוא תהליך רצוף ומתמשך שיש לש-קוד עליו ולטפחו; אין הוא יכול להתמצות כאקט חד-פעמי, המתבטא בהסדרים פור-מליים או ביצירת מסגרות ארגוניות כמו ועדה או משרד ממשלתי.

שלישית, ליקויי התאום העיקריים נגרמים לא רק כתוצאה מחיכוכים ארגוניים "בשטח", אלא בעיקר בגלל העדר מדיניות כוללת וא-רוכת טווח. העובדה שלגבי ענין כה בסיסי ועקרוני כמו — האם יש להדגיש פיתוח שירותי רווחה סלקטיביים (כמו מענקים לתלמידים מיעוטי יכולת) או פיתוח שירותים אוניברסליים (כפי שמבטאת ההצעה להג-הגת מפעל הזנה כללי חינם), אין כיום לממשלה עמדה מגובשת מחייבת — היא ודאי גורם המקשה על תאום. אך התכרעה לגבי ענין כזה איננה כבר בעיה מינהלית גרידא, אלא שאלה של מדיניות בה כרו-כים שיקולים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. רביעית, הסתמכות על הסדרים פורמליים ושימוש בעקרון ההיררכיה, דהיינו — הע-מדת ממונה משותף על יחידות הנמצאות ביחסי תאום, אינם אמצעי התאום הבל-עדיים; ככל אשר מערכות מינהליות הולכות ונעשות מורכבות וסבוכות יותר, כך הולכת וגדלה חשיבותם של דפוסי תאום אחרים, דוגמת "תאום על-ידי תכנון" ואמצעי תאום "אופקיים" כמו "צוותי משימה", מנגנוני תאום מקבילים, נוהלי היועצות משותפים ותאום באמצעות מערכות אינפורמציה כו-ללות ומתוחכמות. ולבסוף, תאום הוא אחרי הכל תהליך המבוסס על שיתוף ועל הידב-רות, ובלי רצון לשיתוף פעולה לא יהיה תאום.

לכן, נקודת המוצא צריכה להיות כדלקמן: תאום בין שירותי רווחה איננו רק בעיה אדמיניסטרטיבית-טכנית, אלא הינו תהליך

14 על תלות ותאום ראו, James D. Thompson, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, 1967, Ch. 5.

מורכב, בו כרוכים שיקולים ארגוניים, פוליטיים וחברתיים. נקודת מוצא זו וההנחה לגבי אופיו של תחום הרווחה עומדות ביסוד הקונספציה של מבנה ודפוסי פעולה, אותה נציג להלן.

קונספציה של מבנה ודפוסי פעולה

התפישה המוצגת כאן של מבנה מערכת ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה מבוססת על ועדת שרים לרווחה חברתית המסתייעת במנגנון מקצועי קבוע. מבחינת ההיערכות הארגונית, אין גישה זו שונה בהרבה מן המבנה הקיים כיום משום שלדעתי הדרך לטפל בחולשות ובליקויים בתיפקודה של המערכת היא על-ידי שכלול וחיווק המרכיבים הקיימים ושינוי דפוסי הפעולה והאוריינטציה שלהם, ולא על-ידי יצירת מסגרות ארגוניות חדשות כמו משרד לרווחה חברתית.

טעות היא לראות את הצורך בוועדת שרים לרווחה רק תולדה של משטר מפלגתי-קואליציוני או כתוצאה מהיעדר משרד מרכזי לרווחה חברתית. אחד החידושים המוסדיים החשובים והמעניינים ביותר שהנהיג הנשיא ג'קסון (והנשיא פורד ממשיך בו) הוא "המועצה לענייני פנים" (Domestic Council) הפועלת באמצעות צוות מקצועי בעל-יוקרה¹⁵. מועצה קבינטית זו שבראשה עומד סגן-הנשיא, מהווה את הפורום העליון לקביעת מדיניות בנושאי פנים וחברה. תפקידה העיקריים הם: הערכת הצרכים והגדרת יעדים לאומיים, קביעת סדר עדיפויות

להקצאת משאבים, זיהוי וניתוח אלטרנטיבות ו הערכת ביצוע המדיניות. מעניין לציין שמוסד זה, שתחום פעולתו רחב יותר מאשר נושא הרווחה, פועל בשיטת מימשל נשיאותי ובמינהל ממשלתי בו קיים "משרד-על" (HEW) הכולל בתוכו את תחומי הבריאות, החינוך והסעד! אגב, רבים אצלנו הרואים ב"משרד-על" זה מודל שראוי לתקוותו, אולי אינם יודעים שפונקציות רווחה חשובות כמו "המשרד להזדמנויות כלכליות" (OEO) אינן נכללות בו, ואשר לדעת מומחים משרד זה נחשב כבלתי-אפקטיבי ולא ניתן לניהול¹⁶.

ועדת השרים — מעמד ותפקידים

הצורך בוועדת שרים לרווחה חברתית נובע בעיקר מהיקפו, מורכבותו, חשיבותו ו"רגישותו" הפוליטית של נושא צמצום הפער החברתי, הנמצא בטיפולם של מספר משרדי ממשלה, אוטונומיים במידה רבה, וכן מן העובדה, שההכוונה והתאום של מערכת זו מחייבת גוף מתמחה מיוחד שימוקם בעמדה אסטרטגית וייהנה מעוצמה פוליטית. לצערנו, התנאים בישראל הם כאלה שנושאי חוץ ובטחון ובעיות כלכליות ופיסקליות "בוערות" תופשות את מירב זמנו של הקבינט. הזמן שהקדישה מליאת הממשלה בשנתיים האחרונות לדיונים בנושאי חברה היה מועט ביותר וכאשר כבר התקיימו דיונים, היה זה בעיקר בגלל לחץ של בעיות "בוערות" כמו בעיית הנרקומנים ותופעות האלימות ודמי החסות.

15 על מעמדו ותפקידה של מועצה זו ראה: משח שני, "חריאורגניזציה במשרד הנשיאות בארה"ב". נתיבי ארגון ומינהל, אפריל 1971. וכן:

John H. Kessel, *The Domestic Presidency*, Duxbury Press, 1975

16 בעניין זה ראו Peter F. Drucker, "What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO," *Public Administration Review*, Vol. 36, (January/February 1976), p. 18

לכן ועדת שרים לרווחה חברתית צריכה להיות לא רק גוף מאזן ומפשר וערכאה לערעורים על קונפליקטים המתגלעים בין משרדי הממשלה במהלך "הביצוע", אלא גוף בעל-סמכות ופורום ממשלתי עליון, שיע-סוק באופן פעיל בעיצוב מדיניות רווחה ובמעקב אחר ביצועה. תהיה זו שגיאה להתייחס לוועדה זו כאל עוד אחת מכ-15 ועדות שרים קבועות דוגמת "ועדת שרים לענייני סמלים וטקסים" או "ועדת שרים למינויים בשירות החוץ". חשיבותו ומור-כבותו של הנושא עליו היא מופקדת והש-לכותיו הרחבות מצדיקים לא רק פיתוח מאפיינים מיוחדים (ואכן זו ועדת השרים תיחידה שלידה פועלים מנגנון מקצועי, צוותי מומחים ומועצה מייעצת), אלא גם מעמד מיוחד. לכן בראש הוועדה צריך לע-מוד שר בלי-תיק שיראה בכך את תפקידו העיקרי בממשלה. אם אפשר היה בשעתו להצדיק בפני הציבור, מתן תואר סגן ראש-ממשלה למי שהחזיק בתיק לקליטת העליה משום חשיבותו ומרכזיותו של הנושא (אם כי היו גם סיבות אחרות), הרי בהחלט יש מקום כיום לחשוב על הענקת תואר כזה גם לשר בלי-תיק שיכהן כיו"ר הוועדה. הד-בר ודאי יוסיף למעמדה של הוועדה ויעלה את יוקרת התפקיד.

גם בעניין הרכב הוועדה יש מקום לשינויים: כאשר יש הטוענים, כי "המספר האופטימלי של חברי קבינט הוא בין שבעה לאחת-עש-רה"¹⁷, הרי ועדה בהרכב של 12 שרים נראית כגוף גדול מדי. ניתן לצמצם את מספר חברי הוועדה לשמונה-תשעה מבלי לפגוע בייצוג המפלגתי והפונקציונאלי שלה וב-יכולתה למלא את תפקידיה ביעילות. יחד עם זאת יש מקום לשקול את צרופו של שר הפנים לוועדה לא רק משום שאספקתם של חלק גדול משירותי הרווחה נעשית על-ידי הרשויות המקומיות, אלא גם משום

האפשרות, כי בעתיד, ובאופן הדרגתי, יהיה מקום להרחיב את תפקידיה של ועדה זו גם לנושאי פנים וחברה אחרים (ואולי אף לשלבה עם ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ואיכות הסביבה).

עיצוב מדיניות כוללת וארוכת טווח, ייזום וניתוח אופציות ומעקב והערכה על יישום המדיניות הם תפקידים שביצועם דורש זמן התמדה ומחייב שילוב של עוצמה פוליטית וידע מקצועי. ועדה של הקבינט בראשות שר בכיר יכולה להעניק עוצמה פוליטית בעיקר אם תהנה מגיבוי של ראש-הממשלה ושל הקבינט. אולם לשרים העסוקים מאד בענייני משרדיהם ומפלגותיהם אין לא הזמן, לא היכולת ולא התנאים להתמסר באופן שיטתי לתפקידי הכוונה ותאום של המע-רכת בכללותה. לכן הצלחתה של הוועדה מותנית במידה רבה באופיו וברמתו של הסגל המקצועי שיעמד לרשותה כדי לסייע לה בביצוע תפקידיה.

המנגנון המקצועי — מאפיינים ודפוסי פעולה

במנגנון מקצועי אין הכוונה למוכרות מינה-לית-טכנית אף לא ליצירת "מערכת ביורוק-רטית מסועפת מקבילה" (Counter-Bureau-cracy), אלא לצוות של אנשי מקצוע בת-חומי ידע הרלבנטיים לנושאי הרווחה (כמו כלכלה, מינהל, חינוך, עבודה סוציאלית ובריאות) ובעלי-הכשרה במתודות של תכ-נון, ניתוחי מדיניות והערכה. זה צריך להיות צוות מצומצם, אך עם מסה קריטית ובעל יוקרה מקצועית רבה שיקנו לו משקל ויכולת השפעה.

17 ראה בנימין אקצין, "על גודל הממשלה וארגונה", דבר, 11.2.1976.

סמכות פורמלית ויוקרה פוליטית הם מר-
כיבי עוצמה חשובים; אך במערכות בירוקר-
טיות סבוכות גם ידע הוא מרכיב עוצמה
חיוני, אותו יכול לספק הסגל המקצועי ובכך
לתרום לפיתוח העוצמה הכוללת של הועדה.
יודגש שלא מדובר פה על הקמת עוד יחידת
מחקר מנותקת, אלא על מנגנון מקצועי בעל
כושר אנאליטי ואוריינטציה למדיניות שיהיה
משוחרר מאחריות ישירה לעניינים אדמי-
ניסטרטיביים ומלחץ של "בעיות" שוטפות,
כך שיוכל להקדיש את עיקר זמנו לסייע
לוועדה בתפקידי ההכוונה והתאום.

אין גם כוונה בתפישה זו שמנגנון הועדה
ייהפך למעין "אגף תקציבים לעניינים סוצי-
יאליים". אין לו כל סיכוי לכך ואין גם צורך
באגף תקציבים נוסף. הועדה ומנגנונה חיי-
בים אמנם להשתלב בתהליך התקצוב, אך
במקום לנסות לעשות את מה שעושה אגף
התקציבים עליהם להתרכז באותם תפקידים
היוזניים שלא גופים מרכזיים אחרים ולא
המשרדים ערוכים או מתאימים לטפל ואשר
בהם יכולים הועדה ומנגנונה לפתח יתרון
יחסי.

לפי תפישה זו על המנגנון המקצועי לעסוק
בתפקידים כמו מיפוי צרכים, חיזוי בעיות,
גיבוש יעדים והתווית מגמות לטווח ארוך;
ייזום אלטרנטיבות חדשות, ניתוח אוסציית
והכנת "גיירות עמדה" בנושאים בעלי הש-
לכות רחבות, וכן במעקב ובהערכה של
מדיניות ותוכניות. אמנם, גם המשרדים צרי-
כים לעסוק בפונקציות אלה של תכנון, גי-
תוח והערכה, אך ההבדל העיקרי הוא בגי-
קודת הראות. במשרדים תהיינה פעולות אלה
מוכתבות ומתוחמות במידה רבה על-ידי
הגבולות הארגוניים של תחום פעולתם ואילו
נקודת הראות של הועדה ומנגנונה צריכה
להיות מערכתית כוללת, הבדל אותו תיאר

דניאל מוניהאן במונת, Policy vs. Program
Approach¹⁸. רבות דובר על החשיבות וה-
צורך בראייה כוללת של בעיות הרווחה, אך
כוונות טובות, הצהרות תמיכה ברעיון והטי-
פות אינן מספיקות. גיבוש ראייה כוללת הוא
בעיקר פונקציה של מיקום ארגוני, תפישה
ואינפורמציה.

מיקומו האסטרטגי של המנגנון המקצועי
מקנה לו לא רק מבט כולל על תחום הרווחה
וזמן לחשוב (בהיותו פנוי יחסית מעיסוק
בבעיות שוטפות), אלא גם השפעה רבה
בגלל קירבתו למרכזי העוצמה הפוליטיים.
זאת ועוד, בגלל מיקומו הוא נחשב על-ידי
המשרדים כ"נייטראלי" — תכונה מסייעת
חשובה לפיתוח ועיצוב מערכות אינפורמציה
בין-משרדיות. הנסיון המינהלי הראה כי
מבין שתי אסטרטגיות עיקריות להגברת
השליטה והתאום בנושא מסויים — האחת
על-ידי ריאורגניזציה, במובן של ריכוז
פונקציות ומיזוג יחידות, והשנייה על-
ידי ניהול מתוחכם של מערכות אינפורמציה
כוללות, דהיינו — רפורמה ב"אמצעים לא-
ארגוניים" — השליטה באינפורמציה היא
היעילה ביותר¹⁹. זהו לכן תחום חשוב בו
יוכל המנגנון המקצועי לעשות רבות, ואשר
בו קיימות אפשרויות מגוונות החל בעיצוב
"מערכות אינפורמציה ניהוליות" (MIS)
בין-משרדיות וכלה בפיתוח מערכת חשבו-
נאות חברתית לאומית ו"אינדיקטורים חב-
רתיים".

אם יאמץ המנגנון המקצועי מאפיינים ודי-
פוזי פעולה אלה ויפתח התמחות וידע
בנושא הרווחה הוא יוכל להפך בהדרגה
למרכז עוצמה מקביל במינהל הממשלתי ולא
יהיה נגרר ותלוי אך ורק במשרדים או באגף
התקציבים.

18 Daniel P. Moynihan, Policy vs. Program in the 70's, *The Public Interest* (Summer : ראה : 1970), pp. 90-100.

19 בעניין זה ראה : Allen Schick, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal : ראה : 1973, Vol. 33, March/April, *Public Administration Review*, PPB."

חולשותיו של משרד לרווחה חברתית

הקונספציה למבנה ולדפוסי הפעולה של מערכת ההכוונה והתאום שהוצגה כאן, אי-גנה פתרון מושלם ללא פגמים. אך נראה לי שבתנאים הקיימים זהו לא רק הפתרון הטוב ביותר, אלא שהוא גם בר-ביצוע מבחינה פוליטית ומינהלית. מכל מקום, לדעתי, לפתרון של משרד לרווחה חברתית יש חסרונות גדולים יותר, שאת הבולטים שביניהם אמנה להלן.

ראשית, אם קולקטיב של שרים לא יוכל להפעיל עוצמה וסמכות ביתם לכיווני פעולה כלפי המשרדים, הרי גם השר שיעמוד בראש משרד לרווחה חברתית לא יוכל לעשות זאת. אין כל סיבה מדוע, למשל, משרד החינוך יאפשר זיוקא למשרד לרווחה חברתית להתערב בפרטי תקציבו ובתוכניותיו. שנית, למשרד לרווחה חברתית במתכונת שהוצעה על-ידי "ועדת האוזנר" (סעד, עבודה וביטוח לאומי) תהיה אחריות רק לגבי פחות מ-40% מתקציבי הרווחה, כאשר נושאים כמו שיכון, חינוך והכשרה מקצועית, בריאות וסובסידיות לא יהיו בתחום שלי-טתו²⁰. משרד כזה לא רק שלא יוכל להיות "משרד-על" מתאם, אלא עלול במהרה לי-הפך למתחרה של המשרדים האחרים העוסקים ברווחה.

שלישית, משרד לרווחה חברתית ייראה על-ידי המשרדים האחרים כ"אינטרסנט" ולא כגוף "נייטרלי" בעל גישה מאוזנת. דימוי זה ומיקומו האסטרטגי ה"נחות" (כאחד המשרדים) יפגעו ביכולתו לפתח ראייה כוללת, ולעצב ולנהל מערכות אינטגרציה בין-משרדיות.

ולבסוף, משרד לרווחה חברתית שתהיה לו אחריות מינהלית ישירה למערכת ביורוקרטית מסועפת עם אלפי עובדים ותקציבים של מיליארדים, לא יוכל לשמש מוקד לעיצוב מדיניות רווחה כוללת. כאן יפעל במהרה מה שמכונה "חוק גרשהם של התכנון", דהיינו — לחץ של בעיות אדמיניסטרטיביות שוטפות והצורך "בכיבוד שריסות" ימנעו את העיסוק בתכנון לטווח ארוך. גם הקמתה של יחידה מיוחדת לתכנון חברתי במסגרת משרד זה, לא תוכל לשנות תופעה זו. שכן "צואר הבקבוק" הוא ההנהלה של המשרד לרווחה חברתית, שבגלל העיסוק בענייני הנדלואל השוטפים של המשרד לא תוכל להקדיש תשומת לב מספקת גם להכוונה ולתאום של מערכת הרווחה בכללותה.

לכן, בהשוואה לחולשות אלה של המשרד לרווחה חברתית, נראית הקונספציה שהוצעה כאן כפתרון עדיף.

סיכום

במאמר זה סקרנו את מבנה מערכת ההכוונה והתאום של שירותי הרווחה והצבענו על ליקוייה העיקריים. על יסוד ניתוח מאפייני המערכת וצרכיה הוצגה בקווים כלליים קונספציה להיערכות, המבוססת על ועדת שרים לרווחה חברתית המסתייעת במנגנון מקצועי מצומצם. זוהי תפישה, הרואה את הדרך לשיפור בשילוב נכון של עוצמה פוליטית, מיקום אסטרטגי, ידע וכוח גיתוח ודפוסי פעולה מתאימים. אין זה פתרון מושלם אך בהשוואה לחולשותיו של משרד לרווחה חברתית, נראית עדיפותו ברורה.

20 ראה, תקציבים וחוצאות ברווחה חברתית, נספח לנייר עמדה לראש הממשלה בנושא סדרי עדיפויות, לשכת יועץ ראש הממשלה לרווחה חברתית (12.11.1975).

על הלוגיקה של שירותי הרווחה

מאת: אלחנן גפני *

מאמר זה הוא בבחינת תרגיל המנסה ליישם מודל מושגי של השקעה וחליפין על תופעות של חברת הרווחה, ולמצוא "קשר לוגי" ביניהם. אין זה מקובל להגדיר כלוגיות זיקות בין התפתחויות חברתיות, שכן קשה להצביע על הכרחיותן של תופעות והתנהגויות אנושיות. אולם מאחר שקיימת יציבות בתופעות אלה ניתן לראות ביציבותן של התופעות לוגיקה של תהליך, כעין הכרחיות אמפירית מחוייבת המציאות שאין מנוס מפניה¹. בתרגיל זה אין אנו מגלים חידושים או מימצאים בלתי ידועים. הוא נועד להציג בשיטה דדוקטיבית בעיקרה, את הזיקות בין קיומו או אי-קיומו של המודל ובין תופעות שונות בחברה, וכן להציג את הקשר ביניהן בקשר סיבתי.

החקלאי משקיע את הונו (זרעים) באדמה, מוסיף עבודה מיומנת (אנרגיה) וקוצר יכול שהוא הון בשיעור מוגדל מן ההון המושקע. את הונו המוגדל הוא מחלק בין צריכת לבין השקעה חדשה וחוזר חלילה. התנאי המוקדם להשקעה הינו דחיית טובת הנאה מהנכס, כלומר — ויתור על צריכת מיידית למען זכייה בנכס גדול יותר בעתיד. התנאי השני, כמובן, הוא תוספת משאבים ופעולות-אנרגיה, הכו-ללות בדרך כלל מיומנות ומאמץ. התעושה הוא דוגמה אחרת וחדשה יותר של השקעה. במדינות מתועשות הפכו אוכלו-סיות עניות לעשירות, וככל שמישקן מתועש יותר, שיעור רווחתם החומרית גבוה יותר. זיהינו עד עתה שתי טכנולוגיות של השקעה-ייצור, היוצרות רווחה על ידי הגדלת שיעור

1. המודל

1.1 כיצד מגיעים לאותה מטרה הקרויה בפינו רווחה חברתית? פרופ' מיכה מיכאלי מן האוניברסיטה העברית עונה על השאלה במלים פשוטות:² "מה היא בעצם מטרתה של פעילות כלכלית כולה? התשובה שנגיע אליה תהיה: המטרה הסופית היא לחיות חיי רווחה. אתה צריך לייצר יותר על מנת שתוכל לחיות יותר טוב — זו ההתחלה וה-סיומת של הסיפור".

במקום המונח "ייצור" נשתמש במודל זה במונח השקעה.

1.2 ההשקעה. החקלאות יכולה להדגים את המושג השקעה-ייצור כשיטה לעשיית רווחה.

* מנהל המחלקה ליחסי ציבור, המוסד לביטוח לאומי.

1 ראה דברי הקדמה של קנט א. בולדינג לספר: Jossey, Kahn, A., "The Logic of Social Systems", Bass Publishers, 1974.

2 סקירה חודשית — ירחון לקציני צה"ל, גליון 5, מאי 1976.

הגמול בעתיד: טכנולוגיה המוציאה נכסים מן האדמה (extractive economy) וטכנולוגיה היוצרת נכסים מחומרי גלם באמצעות מיכשור מכאני (manufacturing economy).

1.3 חליפין — הוא העיקרון האנושי הבסיסי ביותר, לפיו בני אדם מחלקים את נכסיהם בין עצמם. במודל החליפין קיימים לפחות שני צדדים המחליטים שתי החלטות שונות: צד א' מחליט לוותר על X כי הוא רוצה לקבל תמורתו את Y, הנמצא בבעלותו של צד ב'. צד ב' מחליט לוותר על Y שבבעלותו, כי הוא רוצה את X הנמצא בבעלותו של א'. הדבר שצד אחד מוותר עליו הוא עבורו המחיר אותו הוא משלם תמורת הגמול שהוא מקבל.

1.3.1 בין הנכסים המוצעים והמבוקשים X, Y יכולים להיכלל גם נכסים לא-חומריים, כל דבר שהאדם מעוניין לרכוש לעצמו, הדרוש לו לקיומו ולהתפתחותו. לשם זיהויים של סוגי צרכים אפשריים נעזר, בכעין סכימה, בסולם מסלואו המבחין בסוגי הצרכים הבאים להם נזקק האדם:

1. צרכים פיזיולוגיים (רעב, צמאון, קור וכו');
2. צורכי בטחון (יציבות, הגנה, חופש מס-חד, צורך בסדר, חוקיות, גבולות);
3. צורכי השתייכות וסימפטיה (אהבה של הזולת);
4. צורכי הערכה (רצון לכוח, הישג, יוקרה);
5. הצורך ב"הגשמה עצמית" (Self-realisation), כלומר — מתן ביטוי לפוטנציאל אישי) הטמון ביחיד.

חשוב לזכור, כי ככל שיסופק יותר הצורך הקודם בסולם, כן תעלה יותר עוצמתו או התביעה לסיפוק הצורך הבא אחריו, אם כי קיימת גם בוזמניות בין הצרכים בסולם.

1.3.2 הגידול יכול להיות חיובי — גמול "טוב" — המעניק טובת הנאה, או שלילי — איום ב"רע" כגון — בענישה, פגיעה, גרימת נזק, מאסר. במקרה השני הגמול הוא בהסרת האיום. השימוש ב"רע" פוגע בהערכה העצמית של קורבן האיום.

1.3.3 במודל המוצג להלן החלטתו של כל צד לבצע חליפין נובעת משיקול דעתו בהתאם לאינטרס העצמי, האנוכי, שלו. כל צד מצוי במצב בו הוא יכול לסרב לבצע חליפין, וכך נשמר חופש פעולתו. חליפין כאלה הן מכאניזם באמצעותו מגשים האדם את החופש — את עקרון חירות האדם, כאשר זו מוגדרת כזכותו של האדם לנהוג לפי רצונו ושיקול דעתו, וכחופש פעולה ובחירה בין אלטרנטיבות שונות. במלים אחרות: אוטונומיה אנושית ורציונליות בהתנהגותו של האדם.

קיים מודל מורכב יותר של חליפין בו קיים גם צד ג', שיש לו השפעה טאקטית או אסטרטגית על צד אחד. למשל: צד א' הם העובדים, צד ב' המעסיק וצד ג' הממשלה. צד ג' יכול בהשפעתו לשפר את כושר המי-קוח של צד א', המשיג גמול מצד ב' במחיר נמוך יותר. אלה חליפין תחת לחץ.

1.3.4 כבר ציינו את החופש כאחד מתוצאות הלוואי של שיטת החליפין. יחד עימו קיימים עוד שלושה מוצרי לוואי נוספים.

1. מוטיבציה: צד א' הרוצה ב-Y של ב' חייב לשלם את המחיר שהוא המוטיב לגבי ב', ועליו להיות מסוגל ליצור ולספק אותו. הרצון לקבלת גמול של כל צד הוא תמריץ — "אימפולס לפעולה". גוסף לכך כל צד מבקש תנאים טובים יותר בחליפין, ותוך כדי כך הוא משפיע על התנהגותו של הצד השני;

תמורה תוך העדפת אינטרס הצד השני על אינטרס שלו או תחת לחץ צד שלישי. אם מקבלי "המתנה" מאופיינים על ידי תכונה (או מספר תכונות, משתנים) משותפת, נקרא למתנה קבועה כזו פריביילגיה והקבועה הזוכה להן — מעמד או קאטגורייה.

1.5 לסיכום המודל: השקעה וחליפין, אם נראה בהם שני תהליכים או תהליך משולב אחד, מהווים את השיטה הכלכלית באמצעותה מספקים בני-אדם את הצרכים לעצמם (אם נתעלם מגזל כשיטה) ומגדילים את בעלותם על נכסים. השיטה מפתחת דגמי התנהגות וערכים, כגון: חרות איגדיבו-דואלית, מוטיבציה (אקטיביזם בחיים), יעילות (אקונומיות במשאבים) וסולידריות חברתית. כל אלה מקלים על תפקודו של האדם בקבוצה ועל רווחתה של הקבוצה כיחידה חברתית. השיטה מתבססת אמנם על הדחף האנוכי של בני האדם לשליטה ולבעלות על נכסים אבל גם על כושרם לנהוג כיצורים רציונאליים המביאים בחשבון אינטרסים של הזולת והפועלים בצורה אקונומית (שיקול דעת ארוך-טווח המבוסס על מימד של זמן), ובדרך זו היא מרסנת את יצרניהם האנטי-חברתיים.

2. תנאים מוקדמים לביצוע חליפין

מבחינה אמפירית קיימים תנאים מוקדמים לביצוע חליפין:

2.1 על צד א' להיות בעל נכסים תחיי-לתיים. X-יים אלה צריכים להיות, לפחות, בריאות, חוזק מסויים של "האני", הדרושים לכושר תפקודו. עליו להיות מסוגל להגדיר

בהשפיעו על מחירו של הצד השני וב-היותו מושפע מתגובותיו, הוא "מחנך ומתחנך"⁵.

2. יעילות היא תוצר לוואי שני. כל צד ברצותו לזכות בגמול, במינימום של הפסד בנכסיו, הוא מגשים את עקרון היעילות לפי הגדרתו.

3. תוצר לוואי שלישי נובע מן העובדה שהחליפין הן הסכם רצוני בין שני הצדדים, המעניק יתרונות מודעים לכל צד. כל צד מקדם גם את האינטרס של עצמו וגם את האינטרס של הצד השני על ידי קיומו של ההסכם. נוצרת מעורבות הדדית, אינטגרציה של שני אינטרסים שונים, שכן כיבוד ההסכם משרתם לכל צד. חליפין נוספים וחוזרים יוצרים חיזוקים נוספים לעיקרון של כיבוד הסכמים והם מקור להיווצרות נורמות חברתיות של מחויבות הדדית של יחידים או חלקי חברה שונים⁶. האינטגרציה של אינטרסים פרטיקולאריים מחזקת סולידריות חברתית, יוצרת תלויות הדדיות, המודעות לכל צד והמפתחות זהות משותפת של הקולקטיב (גם פעולת השקעה משותפת לצדדים אחדים מחזקת את תחושת השותפות וההשתייכות: דחיית טובת הנאה מיידית וציפייה לפירות העתידיים יוצרות שותפות, ואילו חלוקה מיידית (צריכה) יוצרת פירוד).

1.4 גמול ללא תמורת מחיר היא מתנה. הסיבות למתן מתנה יכולות להיות שונות, למשל צד אחד הצליח לצבור מלאי גדול של גמולים (עצמה) ומסוגל להכריח לספק לו גמול של הצד הדל ללא מחיר או במחיר מזער. סיבה אחרת יכולה להיות "נדיבות": בעל המלאי מחליט להקצות גמולים ללא

Thibaut, J., Kelley, H., "The Social Psychology of Groups", 1959, Willey, N.Y., ch. 5
Power and Dependence
Thibaut-Kelley, *op. cit.*, ch. Norms 6

את צרכיו, ללמוד את תנאי החליפין (השוק), להיות בעל כושר קומוניקטיבי וכד', כדי שיהיה בעל כושר תחרות עם מתחריו.

2.2 החליפין מתנהלים במבנה חברתי מסויים שיש בו "כללי משחק", כלומר — דפוסי התנהגות המוכתבים על ידי ערכים השוררים במבנה. עליו לקבל על עצמו לא רק את יעדי החברה הכלולים בערכיה, מושגיה והרגליה (למשל, גודל משפחה שכיח בחברה עליו בנוי דגם הגמול), אלא גם את האמצעים הממוסדים, הנוהלים המסדירים השגתם של יעדים אלה. כישורים אלה אנו מכנים בשם כולל סוציאליזציה.

2.3 ביצוע חליפין תלוי כמוכּוּן גם בצד ב', אותו נגדיר כ"שוק" (כי קיים לגבי כל פרט יותר מפרטנר אחד לחליפין). תנאי מוקדם לחליפין של צד ב' יהיה מלאי מספיק של תגמולים המבוקשים, דבר החסר, למשל, באי-זור בלתי מפותח. יתכן שקיימים גמולים מספיקים, אך צד ב' אינו מוכן להחליף עם צד א' מתוך שיקולים פוליטיים, תרבותיים, חברתיים, או מתוך חוסר סוציאליזציה עם צד א' שפירושו הפליה לגבי צד זה.

2.4 יתכן שעל אף התנאים הקבילים על שני הצדדים לא נוצרה תקשורת ביניהם כתוצאה מתיווך מוסדי לקוי.

2.5 לאחרונה, אפשרי קיומו של צד שלישי, כמו, למשל, בדמותם של הסדרים פוליטיים-כלכליים של משטר, היוצר חליפין תחת לחץ, בו המחיר והגמול מעוותים.

2.6 מסתבר שהחליפין במציאות הם תהליך מורכב מגורמים הטרוגניים רבים, המעוצבים בתחומי פעילויות שונות (משפחה, בית ספר, מערכת כלכלית, פוליטית, תרבותית, מוסדית וכד'), והחייבים לפעול: תוך סינכרוניזציה רבה ביניהם. ההצלחה בחליפין היא תוצאה מצטברת ומשולבת של כל הגורמים שיש ביניהם גם תלויות גומלין, ובשילוב כזה קובע לעתים את רמת ההצלחה או אי-

ההצלחה, דווקא הגורם החלש ביותר במערכת התלויות ההדדיות. בתור תהליך חברתי, ככל שאר תהליכים חברתיים, אין בתליפין תוצאות מוגדרות מראש (דטרמיניסטיות); קיימת רק שכיחות מסוימת של הצלחות, ואחוז מסויים של מקרים יסתיים בכשלון ברמות שונות של אי-ההצלחה.

בדומה לתהליכים הקיימים אפילו בטבע נוצרת ניצולת שנשתיירה מהתהליך — משקע אנטרופי. אלה שלא היו להם סך תנאים מוקדמים חיוביים במידה הדרושה לביצוע החליפין, יוצרים את בעית העוני והמצוקה. אי-הצלחתם נמדדת על פי היחס שבינה לבין הצלחה ממוצעת, ואם נתיחס לתוצאות הגלובליות של חלוקת המשאבים, הכוללות גם בעלי הצלחה שמעל הממוצע, ניתקל בבעית הפערים החברתיים ובשאלת השוויוניות החברתית. ההבדל בין שני המונחים הוא בזווית הראיה ובדרך הצגת הבעיה.

2.6.1 בפרק 2.6 ציינו שהתוצאה הריאלית תלויה במידה רבה בחולשות של החוליה החלשה ביותר בסך הגורמים המהווים את סך התנאים המוקדמים.

ניקח לדוגמה את חולשתו של גורם הסוני-ציאליזציה. גורם זה עלול להחלש באופן חריף כאשר תל ניתוק ברצף ההתפתחות (Discontinuity), דבר המתרחש בדרך כלל כתוצאה ממאורעות היצוניים כגון: הינתקות מהסביבה בה גדל האדם, הגירה מכפר פרימיטיבי לעיר מודרנית, מארץ לארץ (החלפת תרבות), תמורה פתאומית בטכנולוגיות ייצור, מלחמות ומשברים היוצרים תנאים כלכליים שונים. הינתקות כזו מן הסביבה הקודמת או שינויים בה, פירושה — כי האוריינטציות הקודמות אינן רלבנטיות, כי חלו שינויים בתפקידים, בנורמות, בסטאטוס, ועל כן מאמצי הסוציאליזציה כלפי המצבים הקודמים אינם תקפים, וכמוכּוּן מפריעים לתפקוד במצבים החדשים. הסתגלותם של בני האדם למצב חדש תלויה במידה רבה

בחוק ה"אני" שלהם⁷. אם בדרך המקרה גם "האני" חלש, תתהווה בין שני הגורמים תשמונת שלילית, המחזקת את התוצאה השלילית הסופית.

2.6.2 נוכח הנאמר בפרקים האחרונים עלינו לערוך תיקון מסוים בדרך הניסוח שנקטנו בפרק 1.3.3 על חופש ההחלטה והחרות. ישנם צרכים הנחוצים לעצם קיומו של האדם כגון: מזון, לבוש, קורת גג, בטחון-אישי, חינוך. אלה הם "נחצים" שאין הוא חופשי לוותר עליהם. לקביעה זו עלינו לצרף את המסקנה השניה: קיים יסוד של "מקריות" בהצלחתן של עיסקות החליפין שאינה תלויה רק בשיקוליו של האדם אלא גם בגורמים סביבתיים. מבחינה מורלית לא ניתן, לכן, להאשימו בכל מקרה בכשלונו לספק את צרכיו, ולהטיל את האחריות לכך עליו בלבד. לכן נוצרת הגדרה שניה, שונה מעט מן ההגדרה הראשונה, של חרות: חרות מרעב, קור, מחסור וכו', כלומר — חרות משעבוד יתר (מחיר גבוה מאד) להשגת אמצעי קיום אלמנטריים, שאינם ניתנים לדחיה ואינם בתחום חופש הבחירה.

3. שירותי רווחה

3.1 השקפות. שירותי רווחה חברתיים גורמים עדים לפתור בעיות שנוצרו באנטרופיה של התהליך הכלכלי. אנציקלופדיה בריטניקה בערך Social and welfare services מגדירה את מטרותיהם במלים הבאות: "היו שני רציונאלים לשירותי רווחה חברתית: השקפה "רוידואלית", הרואה בהם אוסף של אמצעי-חרום שיש לספקם כשהמכאניזם הנורמלי הכולל כלכלת השוק נכשל בסיפוק צורכיהם של אנשים. בזמנים המודרניים הוחלפה

השקפה זו ב"השקפה מוסדית", הרואה בשיירותי רווחה תברתיים פונקציות הכרחיות של כל חברה לא רק לסיפוק צרכים שלא סופ-קו, אלא כאמצעי המשרת יחידים וקבוצות באופן חיובי כדי שיוכלו להתפתח ולהגיע להשגים במידה מירבית".

אלה שתי השקפות קוטביות. לפי ההשקפה "הרוידואלית", סדרי רווחה הם השלמה למערכת הכלכלית לגבי מקרים בהם אנשים נכשלו או לא נקלטו בה.

לפי ההשקפה "המוסדית", אלה מוסדות חברתיים החייבים לסייע להתפתחות החברתית הנורמלית לכל ובני החברה, וזאת מתוך הנחה שכל הסדרים האחרים אינם מסוגלים בגלל מיגבלותיהם ליישם התפתחות חברתית בריאה ונורמלית לבני האדם. לפי השקפה שניה זו, שירותי הרווחה נוטים לים על עצמם פונקציות, חלקיות אמנם, שלפי התפיסה המסורתית היו שייכות למשפחה, לדת, לכלכלה ולמערכת פוליטית.

3.1.1 טכנולוגיות. לפי ההשקפה הראשונה הטכנולוגיה הטיפולית ברורה ופשוטה. אוכלוסית ה"מישקעים" היא אוכלוסיה "שלא ניתנת להסבה" לתהליך הכלכלי, לכן יש להבטיח לה קיום אלמנטרי באמצעים חליפיים שהם טרנספר משאבים — תמיכות. אפשר להניח שהקף אוכלוסיה כזה נע בין 10%—15% מכלל האוכלוסיה והמשק המודרני מסוגל לשאת הוצאה כזו ללא קושי מיוחד.

לעומת זאת, ההשקפה השניה חסרת את הגדרותיהם של הצרכים שסיפוקם דרוש להתפתחותו של האדם. אנו יכולים להניח בהעדר הגדרה מוכרת אחרת שאלה סוגי צרכים שצוינו "בסולם מסלאו" בפרק 1.3.1.

Eisenstadt, S. J., "The Process of Absorption of New Immigrants in Israel"; Ben-David, J., "Ethnic Differences of Social Change", *Integration and Development in Israel*, Israel Universities Press, 1970

מהן הטכנולוגיות העומדות לרשות השירותים תים החברתיים לתיקון האנטרופיות של כל המערכות החברתיות האחרות? השירותים תים החברתיים, לפי הטכנולוגיות שבהם, הם משני סוגים עיקריים:

א. מוסדות העוסקים בסוציאליזציה של בני אדם, כלומר — ארגונים המשנים את בני האדם, כגון — מוסדות חינוך, בתי ספר, או "המתקנים" אותם, כגון — מרפאות, בתי חולים ומוסדות אחרים, המחזירים אותם למסלול נורמלי מסטיות.

אין לנו כיום מידע אפקטיבי מספיק, היכול לשמש טכנולוגיה מוסדית, כיצד "משנים" את בני האדם כדי לשפר את תפקודם. מאחר שעל המוסדות הטיפולים ליים מוטל, בכל זאת, לפעול באורח מסודר ונושא פירות, ממלאים הם את חסרון המידע באידאולוגיות, מערכות פורמליות של רעיונות ואמונות, בהם אוחזים בעקשנות רבה ובהשקעה רגשית עמוקה, שנועדו לתת להם את

צידוקם לפעולה אשר עליה החליטו. ככל שהטכנולוגיה בלתי מוגדרת יותר, האידאולוגיות של המוסדות הללו מעובדות ומפותחות יותר. למימצאים הכמותיים של המחקרים על שיטות עבודתם של המוסדות עצמם, הם מספקים פירושוניות התואמות ומצדיקות את הטכנולוגיה אותה כבר נקטו על סמך האידיאולוגיות.

מכאן ניתן להסיק, כי אף משירותים אלה אפשר לצפות לתוצאות חלקיות בלבד⁸, שאינן ניתנות למדידה או להוכחה חד-משמעית.

ב. הסוג השני של מוסדות רווחה הם שירותים המספקים אמצעי קיום או מצרכים חיוניים. כיום מקובל לכוונתם שירותי "הבטחת הכנסה". בעבר נועדו לשמש רק את שכבות האוכלוסיה העניות.

3.2 שירותי הבטחת הכנסה: נוהג שהיה פעם נורמה דתית הופך במדינה חילונית לזכות האזרח המעוגנת בחוק או בהסדרים חברתיים נורמטיביים אחרים⁹. אין לזהות

8 "על המשמר", 1.7.75: מסקנות מחקר — העוני. אינו הסיבה המכרעת למצבן של משפחות בעייתיות. העוני והמחסור אינם הסיבה הדומיננטית למצבן של משפחות רבי-בעייתיות. למסקנה זו הגיעה העובדת הסוציאלית אראלה ינאי, בעקבות מחקר מקיף שערכה בקרב המשפחות הרבי-בעייתיות לאחר שנות עבודה וטיפול בהן, ואשר מימצאיו מתפרסמים בכתב-העת "סעד", היוצא לאור על-ידי משרד הסעד בירושלים.

המדובר במשפחות המצויות במעמד חברתי נמוך, בניהם נוטים לתוקפנות, סובלים מהפרעות נפשיות ואינם מסוגלים למלא כראוי את תפקידיהם החברתיים. קווי האופי האופייניים למשפחות אלה המצויות בטיפולו של משרד הסעד הם: חובות רבים, כשלון בלימודים בין הילדים, עבריינות נוער, שכרות, התמכרות לסמים, מחלות כרוניות וזנות, וכן המשכיות הקשיים בדור השני. לאחר ניתוח מעמיק של המצב קובעת בעלת המחקר, כי הסיבות למצבן של משפחות אלה הן מורכבות אך מקורן אינו בעוני או במחסור, כי אם במשבר ההגירה של ההורים, סוציאליזציה פגומה של הילדים במשפחה, חוסר היערכותו של בית-הספר בשעתו לקליטת ילדים אלה, ומערכת מושגים תרבותית שונה. סיבות אלה לא איפשרו היווצרותו של אותו דחף להישגיות, המציין את ישראל ה"ראשונה".

9 מהמלצות ועדת ראש הממשלה לנוער במצוקה (ועדת כ"ץ):

1. יש לחתור לקראת הגדרה חוקית של זכויות הפרט והמשפחה לחכנסה, לדיוור, לחינוך, לתעסוקה, לשירותי בריאות ושיקום.

2. יש לפתח מערכת שירותים אוניברסליים, אשר יבטיחו את מימושו של הזכויות הנ"ל... וכו'. נספחים 8—10, 10, 18.

כנגד זה, דברי R. T. Tawney "את החברה יש לארגן ראשית כל למיצוע חובות ולא לקיום זכויות" "The Acquisitive Society", Fontana, p. 80.

את השיטה עם המונח "כספי העברה" הכולל גם חסכוניות אישיים כגון פנסיות, קיצבאות מסוימות שהן השקעה, ויתור (מרצון או כפייה) על צריכה מיידית למען שימוש בעתיד. הכוונה היא לכספי סעד, לתשלומים אחרים שיש בהם אלמנט של מס הכנסה שלילי, ולמתן שירותי צריכה מסובסדים או חנם.

3.2.1 טכנולוגיה פופולרית: הודות לשכיחותם של טכנולוגיה הביורוקרטית כגון שימוש במחשבים, קביעת שומות, שיטות איסוף נתונים על הכנסות ועיבודים סטטיסטיים, נוצר רושם של חדשנות מדעית ומודרניזציה רבה, למרות העובדה שזו ביסודה שיטה ישנה בלבד. חדש לפתרון הבעיות החברתיות האמורות. לפופולריות מסייעת העובדה, כי היא מחזקת את עוצמתו של השלטון, המזמן תמיד לרכז אמצעים בידיו, כדי להחליט על דרך חלוקתם. במבט ראשון נראה לו למימשל, כי טכנולוגיה פופולרית זו מעניקה לו כושר מניפולטיבי שהוא כושר שליטה. אך במבט שני, אותו הוא מסוגל להעיק רק לאחר תקופת התנסות ממושכת, מגלה השלטון כי בעזרת שיטה זו עלה על מכונית שאין בה "הילוך אחורי", ואת זאת הוא מגלה לאחר שנכנס כבר לרחוב ללא מוצא¹⁰.

בשיטת החליפין מחליט כל פרט בעצמו למה הוא זקוק, מהו שיעור הגמול שהוא רוצה, כיצד וממי להשיג, ומה המחיר שהוא מוכן לשלם. אלה רבבות ומיליונים של החלטות אינדיבידואליות. בשיטת הבטחת הכנסה יש צורך בהחלטה ציבורית מרכזית אחת, הנותנת תשובות על השאלה מי הנזקק וכמה כסף לתת לו? כמובן שקיימות שא-

לות נוספות: כיצד לאתרו? מהן מקורות מימון, וכדו'. כתשובה לשאלה, מי הם הנזקקים, קיימות כיום שתי גישות מוכרות: הגישה הסלקטיבית והאוניברסלית.

3.2.2 הגישה הסלקטיבית¹¹ מחלקת את האוכלוסיה לשתי קבוצות: עניים ולא-עניים כאשר ביניהם עובר גבול "קריטי" — קו העוני. הגבול הוא, כמובן, פיקציה שנקבעה לצורך קביעת גבול לפעולה ביורוקרטית לפי שיטה זו. הקו הקריטי הזה מנית, שגורלו של האדם תחת קו העוני שונה מגורלו של האדם, הנמצא מעט מעל קו העוני. לראשון מגיעה תמיכה ציבורית, והשני חייב למצוא את סיפוק צרכיו באמצעות השיטה הכלכלית. קו העוני נקבע בשיטות שונות שכולן מגיעות לכ-40%—50% בערך מכלל הכנסה ממוצעת בסופו של חישוב, לגבי משפחה קטנה.

3.2.2.1 נצחיותו של העוני. המסקנה הראשונה של השיטה היא שקופת המדינה נוטלת על עצמה לספק באופן קבוע ובתמידות אמצעי קיום לאחוז מסוים של האוכלוסיה, שהכנסותיה מצויים בגבול כלשהו תחת השכר הממוצע. מסקנה זו מתבקשת מחוסר איזון בין כוחם הרב של הכלים הכלכליים המגדילים את הכנסותיהם של האוכלוסיות הפעילות לבין כוחם הזעום של הכלים לשיפור הכנסותיהם של מיעוטי היכולת. כתמורה משלמים המקבלים מחיר פסיכולוגי לחבריהם הקרובים סטיגמה: חוסר יוקרה, אי-השתייכות לכלל "המסודר והמבוסס". מחקרים בארה"ב¹² וגם בישראל מגלים בעת האחרונה שמקבלי התמיכות חשים פחות במחיר זה משטוענים מתנגדי השיטה.

10 ראה טיוטה של אורי לאור, סגן חממונה על התקציבים, המסביר את הקשיים הכרוכים בקיצוץ בתקציב החוצאות של חממשלה, חומר רקע לימי עיון על בעיות רווחה, מוסד ורליר ירושלים, יוני 1976.

11 ראה כץ, י.: "סוגיות האוניברסליות והסלקטיביות ברווחה סוציאלית", יום עיון, מוסד ורליר, יוני 1976.

12 ראה Gilbert, Specht, "Dimensions of Social Welfare Policy", Prentice Hall, 1974, p. 65.

3.2.2.2 שיעור בלתי מספיק. הבעיה העיקרית נעוצה בקביעת שיעור התמיכה. היא מתעוררת בצורה חריפה כאשר שכר העבודה אינו מבטיח קיום הוגן למשפחה, ולכן גם אנשים עובדים מצויים תחת הקו הקריטי או אפילו מעט מעליו. מערכת התמיכה חייבת להימצא במרחק משמעותי מתחת מערכת שכר העבודה, כדי שלא יוצר עיוות אנטי-תמריצי. בישראל, למשל, היה שיעור תמיכה הסעד למשפחה בת 4 נפשות, ב-1 לאפריל 1976, 1,045 ל"י לחודש ושכר המינימום הגיע באותה עת ל-1,100 ל"י. אם ההפרש בין אדם עובד ללא עובד הוא 55 לירות, ברורות המסקנות מאליהם, מה גם שיש לנתמך סעד הנחות, הקלות וסיוע אחר אותם יפסיד, אם יתחיל לעבוד ויצא ממערכת הסעד. מיעוט ההפרש בין מערכת-השכר והתמיכה יכול להיות מוצדק כאשר אין ספק בכך שמקבלי התמיכה אינם ניתנים להסבה, הן מבחינה אובייקטיבית והן מבחינת הטכנולוגיות השיקומיות, כי אין מקום לציפיה כלשהי למאמץ עצמי מצד הנשוא.

3.2.2.3 מ"מ ההופך לרמיה. לאורך כל מסענו עלינו לשנון לעצמנו את הכלל שהת-יחסותו של האדם לבעיותיו החומריות היא כלכלית, כלומר רציונאלית-תועלתית, גם כאשר ההסדרים מולם הוא ניצב אינם כל-כליים. חשיבתו ממשיכה להיות רציונאלית-אקונומית: ¹⁸ גמול מקסימלי תמורת מחיר מינימלי (כמובן לפי סולם ערכיו).

במשא ומתן כלכלי של חליפין מפעיל כל צד "טקטיקה" כדי לזכות בתנאים אופטי-מליים. עקרונות הטקטיקה הם פשוטים: א' רוצה ללמוד את תנאי ב' ולהסתיר או להסביר בצורה לא נכונה את תנאיו הוא (מקח וממכר). בעסקות עם הרשות (א'),

הנוקק (ב') לומד להכיר בקלות רבה את תנאי הזכאות של א', החייבים להיות גלויים וידועים בהבים, אבל צד א' אינו יודע את מצבו הכלכלי של ב' הנוקק, ועליו ללמוד אותו כדי להכירו. קל מאוד להכיר תנאי זכאות פומביים ואחידים, אך קשה מאוד ללמוד מהו מצבו הכלכלי של כל נוקק, שהוא למעשה סודו האישי. מסיבה זו נוח יותר לצרכן השירותים "להתאים" את תנאיו ל"הצע" הידוע של השירותים, ומכאן ניתן להבין, כי בשיטה זו טמונות אפשרויות רבות של רמייה ועבירות. מחיר העבירה: הסיכון קטן מאוד ביחס לתגמול וכדאי מבחינת חשיבה כלכלית טהורה.

3.2.2.4 פיפוח נתמכות. השיטה הכלכלית והשיטה הסוציאלית (משאבים ללא תמורה) אינן ניתנות לאינטגרציה ביניהן לגבי אותו אובייקט; אחת מנטרלת את רעותה ואינה משלימה אותה. הקרבתה של שיטה אחת היא המחיר של הפעלת השיטה השנייה. אדם הגיוני לא יוותר על הסיכוי לקבלת גמול במחיר נמוך או אפסי לאחר שלמד לקבלו, ולהמירו בגמול תמורת מחיר גבוה. הקטע הבא מדברי ראש מועצת אור-עקיבא, מר עמוס מרדכי, בפני כתב "על המשמר" ממחיש את החישוב הלוגי הקודם כפי שהוא משתקף במציאות:

"חרגילו את האנשים לקבל סעד. כשהגעתי לראשות המועצה, ישבתי לבדוק את רשימת מקבלי הסעד, שכן אמרו לי ש-82% מהאוכלוסייה הם נתמכי סעד. אני מכיר את כל התושבים אחד אחד, ואני יודע ממה כל אדם חי. והנה מופיעים ברשימת מקבלי הסעד שמות המזדקרים לעיניים: אחד שמשתכר עשרות אלפי לירות בחודש כקבלן בניין, חייב לקבל סעד! תבין: זה לא עניין של תוספת לכלכלת המשפחה, לא: הוא מוכרח לקבל מהמדינה!

13 חנה רוזנר, עובדת סוציאלית, מספרת על ביקורה בבית משפחת סעד ביפו, שביקשה לקבל מיטות מחסעד: "באתי לבית וראיתי שקנו תנור אפיה גדול וחדש. שאלתי: אתם לא חושבים שכדאי קודם לקנות מיטות? אמרו לי — אבל מיטות נקבל מחסעד, ותנור אמרת שאת לא קונה...". מתוך: "אם ובתה — זה המקצוע היפה ביותר", נורית ברצקי, מעריב, ימים ולילות, 2.4.76.

אזרח פאסיבית העלולה לעורר פאסיביות גם בדור שני. כך קורה שהשקעות כספיות של מיליוני לירות גוררות אחריהן השקעות גדולות יותר, ולא רק שאלו אינן עוזרות לפתור את הבעיה, אלא אף מצמיחות מנגנוני נים פארקינסוניים של פקידות, שמעמדה והתקדמותה תלויים בקידום השכבות הנחשלות...".

השוואת נתונים ממדינות שונות מאשרת את קיום המגמה של גידול הנתמכות והנצחת בעית הנתמכים. בבריטניה, בשוודיה ובארצות הברית גדל בהתמדה אחוז מקבלי הסעד במשך 25 השנים האחרונות¹⁰, תוך כדי הרחבתם של שירותים סוציאליים אחרים שנועדו להילחם בעוני.

בריטניה

1972	1967	1950
8.4%	* 7.2%	3.9%

* הונחה הטבות סוציאליות משלימות.

ארצות הברית

1971	1950
7%	4%

שוודיה

1971	1964
7.1%	6.3%

הרגילו אותו לזה, וזה הפך אצלו למנטליות. זאת "ישראל השנייה" שעשו אותה שליחי הציבור החל בראשון וכלה באחרון. התושבים פה הם אנשים טובים עם לב הם שיחלקו אתך את פת הלחם האחרונה שלהם, אבל הם לא יכולים להיות אזרחים. צבא זה מגיפה, לשלם מסים — בחלום, לא לקבל תמיכת סעד — בלתי אפשרי! זה העולם השני. האשם הוא במדיניות הרווחה של המדינה. בחורים צעירים משתחררים מחצבא, אינם משתלבים במקום עבודה, יום אחד בחור כזה תופס את מנהל הלישכה חזק: "אני בלתי ניתן להשמה! — זה כבר מושג ידוע כאן... הוא מקבל פתק ממנהל הלישכה, הולך עם זה ללישכת הסעד: בבקשה! ומקבל תמיכת סעד. יש פה בחורים צעירים, אחד זרקתי מהמשרד בכוח, עם אחר ממש נאבקתי, וחוא היה חייל מצטיין מאלה שעמדו לפני הנשיא. באים עם חשיש ללישכת הסעד, מפגינים מצב של נרקומנים, ומקבלים סעד. או בדרך אחרת: אתה בן דודי. אני הצבעתי בשילך בבחירות... אלה למעשה חקירטוריונים לקבלת סעד. מנהלי לישכות סעד נתונים בלחץ, באיומים, והם נכנעים ומעניקים תמיכות סעד בלי שום קריטריונים סבירים.

אני יכול להצביע פה על כמה אנשים שמבחינה גופנית יכולים לצאת לעבודה, מבחינה נפשית — כבר לא. מבחינה נפשית הם זכאים במאה אחוז לתמיכת סעד... כי אחרי שאותו אדון יושב כאן עשרים שנה, ולא עבד אף יום אחד, אז מי יבוא עכשיו ויכריח אותו לצאת לעבוד? אף אחד!

הבעיה היא שהאנשים חונכו לקבל, וחונכו לא לתת."

(על המשמר, 16.1.76 — "הרחוקי כפירה")

מימצאי מחקר בתחום הפסיכולוגי, המגלים אותן עובדות, מעלים פרופ' יואל שגן ועדנה וולף: "מתן תמיכה כלכלית ללא פעולה נוספת... עלול להגביר את הפאסיביות של הגזרך. יתר על כן, נוצרת בביתו

14 שנו, י. וולף ע., "חנטיה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה", בטחון סוציאלי 9—10, עמ' 67.

Rein, M., Hedo, H., "What Welfare Crisis, a Comparison Among U.S.A., Britain and 15 Sweden", The Public Interest, 39, 1973

בישראל היה הגידול השנתי של מקבלי תמיכות סעד, מאז הנהגת הביטוח הלאומי, כדלקמן: עזרה כלכלית קבועה ועזרה חומרית אחרת *

1955	44,321
1960	57,742
1965	64,079
1971	94,756
1973	114,479

* על-פי שנתון סטטיסטי 1975 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 662.

משפחתי, וותק (לגבי עולים), איזור מגורים וכד'.

ההשתייכות לקטגוריה מעניקה את הגמול באופן אוטומטי, וכמובן, גם לאלה שכלל אינם זקוקים לו. מאידך אינה מעניקה להם סוגי גמולים שהם אולי זקוקים להם. קטגוריית כוללת אנשים ברמות שונות של נזקי קות, כולל בלתי נזקקים ולכן יש בה בזבוז משאבי הכלל. קל לזהות ולאתר את המשפחות תיכיים לקטגוריה ומכאן שיש בשיטה זו מיצוי זכויות גבוה והוצאות מינהל יחסית נמוכות.

3.2.3.2 למרות הפישוט טומנת השיטה בחובה סטיות¹⁶. אוכלוסית היעד, בעת התכנון, היא הגזקקים. אולם ההגדרה הסורמלית-משפטית של הקטגוריה סוטה לעתים מאוכז-לוסית היעד. זהו סוג סטיות ראשון. בשלב השני סוטה הביצוע, עקב "טעויות המינהל", במתן זכויות מאוכלוסית הקטגוריה כפי שהוגדרה באופן סורמלי. בכל שלב, תכנון וביצוע, קיימים שני סוגי סטיות: מתן זכות לאלה שלא התכוונו אליהם ואי-מתן זכויות לאלה שהתכוונו לתת להם. סטיות אלה עשויות להיות קטנות יחסית, כל עוד נקבעו תנאי זכאות פשוטים. ככל שגדול הגמול, כן גדול הפיתוי והמאמץ המאניפולטיבי להיכלל במעמד הזכאים. המאניפולציות יכולות להיות אינדיבידואליות, כשרות מבחינה חוקית, אך אינן עולות בקנה אחד עם כוונת המחוקק (למשל, בעל רכוש רושם את רכושו על שם קרוב משפחה, או "מתגרש" מבחינה סורמלית מבן-זוגו אך חי למעשה יחד וכד'), או מאניפולציות הנובעות ממסירת נתונים כוזבים לרשויות.

3.2.3.3 סירבול מכוון. כדי להקטין את המאניפולציות לסוגיהן ואת בזבוז המשאבים מוסיף המינהל, בסיוע המחוקק ועל פי

אחת מהגנות היסוד של הביטוח הסוציאלי היתה שעם הנהגתו יתחסל הצורך בקיום תמיכות הסעד או שיצטמצם במידה ניכרת מאוד, שכן לפי ההגיון אוכלוסית הנצרכים תיכלל ברשת הזכאות של ענפי הביטוח ותחדל להיות קליינטורה של סעד. אולם דבר "הגיוני" זה עדיין לא התרחש, לפי מיטב ידיעתנו, בשום מקום. מעגין היה לח-קור את הגורמים לכך. הנחתנו היא שאחת הסיבות לכך הוא "המומנטום" של השירותים ושל הטכנולוגיה של כל אחד מהם, אשר טפח על פני הציפיות שהתבססו על "הגיון אדמיניסטרטיבי" בלבד.

3.2.3 אוניברסליות.

3.2.3.1 בזבוז משאבים. שיטה זו רואה את צידוקה במניעה חסרונותיה של השיטה הסלקטיבית. קביעת זכאות אינדיבידואלית, על פי מבחן הכנסות אישיות, הכרוך בקשיים ובחוסר אובייקטיביות של הבוחן, מוחלפת במתן זכאות לקטגוריות שלמות. הקטגוריית מוגדרת לפי "משתנה בלתי תלוי" שהוא, על פי ההגחה, סיבה ודאית או פוטנציאלית לחוסר הכנסה או זכות למתן פיצוי. המשתנה הוא לעתים נתון דמוגרפי (דמו-גרנט) או מספר נתונים כגון: גיל, מין, מצב

Roter, R., "Measuring Operational Efficiency", Paper presented at the ISSA Research 16 Conference in Vienna, 1975, National Security Institute

גמולים כמנגנון תמריצי להכוונת תהליכים רצויים לחברה (משיכת עלייה, פיזור אוכי-לוסין, צדק יחסי, פיצוי לקורבנות מלחמות לאומיות), משתחק והולך ועימו פוחת גם כושרה של הממשלה להשיג את יעדיה באמצעות הקצאת משאבים. לפעמים המינהל, למען עקרון "האחידות המינהלית", יוזם בעצמו השוואות כאלה.

3.2.3.6 משמוש הכדלים בין אוניברסליות ופלקטיביות. כתוצאה ממיסוד ביורוקרטי של השיטה הסלקטיבית, — כגון, הגדרה פור-מלית של תנאי הזכאות והפחתת שיקול הדעת של הסקיד בעקבות ההגדרה הפורמלית; פרסום ברבים של תנאי הזכאות — ומאידך הכנסת יסודות סלקטיביים בשיטה האוניברסלית — מצטמצם המרחק בין שתי השיטות ובסופו של תהליך זה יהיה לאופן החלוקה השפעה פחותה מאשר לעצם פעולת החלוקה.

3.3 ההשלכות המשותפות לכל שיטות החק-צאה.

3.3.1 גידול האוכלוסיה המפובפרדת. שתי השיטות, הסלקטיבית והאוניברסלית, יוצרות אוכלוסיה שמקורות הכנסותיה, בחלקן או בשלמותן, הם בכספים ובשירותים אותם הם מקבלים בזכות שייכותם לקטגוריות. במדינת רווחה גדל, עם הרחבת שירותיה, אחוז האוכלוסיה המסובסדת הן מתוך שיקולים סוציאליים והן מתוך שיקולים כלכליים (שאינם נדונים ברשימה זו).

חיזוקים לצמיחת האוכלוסיה המסובסדת מספקים נותני השירותים עצמם. טרנסאקציה של ההקצאה מתנהלת במיבנה "זוגי" (דיאדי) של שני תפקידים: הנותן והמקבל. הנתינה מעניקה לנותן סיפוק מקצועי ואי-דאולוגי, קאריירה מקצועית, יוקרה מעמדית ועוצמה פוליטית וכלכלית. לכן הוא יעודד

נסיון שהצטבר במשך הזמן, תנאים מגבילים מחמירים ונוקשים יותר לזכאותם של בני הקטגוריה. למעשה הוא מוסיף משתנים נוספים להגדרת הקטגוריות ולעתים "מגניב" לתוכם קריטריונים של סלקטיביות על פי הכנסה אינדיבידואלית. יתרונות השיטה: פישוט הניהול ומיעוט הסטיות.

3.2.3.4 מאניפולאטיביות קולקטיבית. בני הקטגוריה, בהתארגנותם כקבוצה פוליטית, הופכים את האינטרס הפרטי שלהם לאינטרס ציבורי. הבסיס האי-דאולוגי להתארגנותם איתן למדי: כצרכני השירות יודעים הם, לטענתם, את צרכיהם טוב יותר, מאשר הרשויות המקצות ונציגיהם עשויים לתרום לשיפור השירות הניתן להם זי. כך נוצרים "ארגונים נגדיים" (נגד הביורוקרטיה) שנציגיהם רוכשים לעצמם, תוך כדי מגעיהם עם הביורוקרטיה, זכות כניסה למנגנון המקבל החלטות עקרוניות על הזכאויות, והארגון הנגדי געשה מובנה (build-in) בתוך השירות.

אם ראשי הארגונים מגלים כושר מנהיגות, ידע ונסיון במשחק הפוליטי, הם מצליחים להשיג יתרונות וטובות הנאה לקטגוריה שלהם, המערערות את האיזון של המערכת הכוללת של הטבות קטגוריאליות ואת הרי-ציונאלים שהיו בדיפרנציאציה של זכויות ביניהם. מנהיגים מוכשרים כאלה מצויים בדרך כלל בקטגוריות שהן מבוססות מבחינה כלכלית ודווקא הן זוכות להטבות יתרות.

3.2.3.5 לחצים להשוואה בין הקטגוריות. השלב הבא מובן מאליו — לחצים של קטגוריות אחרות להשוואת זכויות עם הקטגוריה ריה החזקה ביותר. במשטר דמוקרטי תחול שת ההסליה החריפה ביותר היא ביחס להקצאת משאבים של הממשלה לקבוצות שונות. הרציונאל שהיה בדיפרנציאציה של

17 ראה מודל שירותים של פרופ' יונה רוזנפלד: קווים להענקת שירותים להבטחת הכנסה בישראל, עמ' 36—46 ב"עתידי השירותים להבטחת הכנסה", בי"ס לעבודה סוציאלית ע"ש ברנולד, 1969.

את נורמת הנתינה כמחויבות מורלית ואת הטכנולוגיה הזו הוא יציג כהצלחה. הנותן והמקבל, כנושאי תפקידים זוגיים המשלימים אחד את רעהו במיבנה ביורוקרטי, יוצרים התנייה לעצמם למתן התמיכה ולקבלתה. זהו מצב "מיבני", ולכן אין לראות בנטיה לנתמכות "מנטליות" — תכונות אישיות מיוחדות לקולקטיב מסוים, אלא מצב פתוח-לוגי סביבתי, שנוצר על ידי מיבנים של תפקידים בחברה, בהם האדם מתרגל "לתפס-קד" לפי מיקומו במבנים אלה. האפשרות לקבל גמול היא "הצעה סוציאלית"¹⁸, אותה הוא לומד בחברת רווחה מפותחת. הוא לומד לדעת שעל החברה להיות אחראית לסיפוק צרכיו בגלל עצם השתייכותו אליה, ובמשטר דמוקרטי הוא לומד שיש לו זכות להגיד את מידת הסיפוק שהוא זכאי לו.

3.3.2 עליית ציפיות ותובענות הן תוצאה של "כלל כלכלי" פשוט: עם סיפוק צורך כלשהו, משתנה סולם העדיפויות של דברים מבוקשים (ומחירים). ערכם של דברים שטרם הושגו עולה לעומת דברים המצויים בבעלות או דברים החליפיים להם. במיוחד עולה ערכם של דברים המשימים את השימושים מושגים של דברים שזה עתה הושגו. לכן לא ניתן לתחום "גבולות מינימום" שיתקבלו על דעת הנצרך הנתמך וישמשו "סוף פסוק" לתביעותיו.

לגבי אדם המצוי במיבנה-כילאיים של "שוק העבודה" ו"שוק המוסדות", כמנגנונים לסיפוק צרכיו, נראית החלוקה הפונקציונאלית של המתכננים — אילו צרכים יספק לו כל שוק — שרירותית. שכן כל שינוי קל במצבו ישנה את סולם העדיפויות שלו.

3.3.3 אלימות. עם עליית הציפיות קיימות לגביו שתי חזיתות אלטרנטיביות במלחמת קיומו לשיפור רמת רווחתו: העימות עם

השוק הכלכלי שהוא עימות בין אדם לאנרגיה, והעימות עם הרשויות שהוא עימות עם בני-אדם בלבד. התביעה לסיפוק צורך גוסף או המשך סיפוק צורך קודם תופנה תמיד למקור, בו הצליח האדם בעבר, ולכן יפנה הנתמך לשוק המוסדות. מערכת הקצאות מפתחת אוריינטציה אנטי-תיסקודית מבחינת השתלבותו של האדם בתהליך הכלכלי, ואין סימוכין לדעת, כי מתן תמיכה הוא "השקעה" לקראת תיסקוד כלכלי.

אלמונד ולסוול¹⁹ השוו נתוני רקע של מאה מקרי תוקפנות מצד קהל במשרדי ביטוח אבטלה עם מאה מקרים בלתי תוקפניים. התוקפניים אופיינו בתכונות הבאות: גסיון רב יותר במגעים עם משרדי הממשלה, רבים יותר מהם היו בעבר עובדי המדינה, לרבים עבר פלילי עשיר יותר והם משתייכים לקבוצת השכלה והכנסה גבוהות יותר מאשר הלא-תוקפניים; רבים יותר מהם הועסקו במשרות שיש בהן מגע עם בני אדם, ומספר רב יותר מביניהם הוא ממוצא עירוני ומילידי המקום. הרקע הסוציו-פסיכולוגי מעיד, כי לתוקפניים היתה סוציאליזציה טורבה יותר עם שירותים ביורוקרטיים, התמצאות חברתית ונסיון במגע בין-אישי רבים יותר. אנו מוצאים, איפוא, מיתאם בין התמצאות ונסיון אישי בשירותי רווחה ובין קליינטורה אגרסיבית.

3.3.4 מוטיבציה. בסעיפים 1.3.3 ו-1.3.4 מצאנו ארבעה "מוצרי לוואי" של התהליך הכלכלי: מוטיבציה, יעילות, חרות, סולידריות חברתית (במובן כיבוד הסכמים חברתיים). הפגיעה במוטיבציה (אקטיביזם בחיים) בשיטת הקצאה, אפשר לנסח בנוסחה פשוטה: צד א' מוותר בחליפין על Y (מחיר) כתמורה למתן X כש-Y הוא גילום תיסקודי של צד ב'. ב-3.3.3 כבר עמדנו על כך שלהקצאה אין כושר של פונקציה

18 עיין Encyclopedia of Social Science, IV, p. 78
19 Blau, Scott., "Formal Organisations", Rutledge, Kegan, pp. 81-82

תפקודית. בחברה (צד א') קיימת ציפיה — משאלה בלבד שהצרכן הנצרך יחזיר לחברה את התשלום על ידי התנהגות בדרכים חברתיות מקובלות (עובד טוב, אם טובה) ועל ידי קיום מצוות החברה.²⁰

נגד טיעון זה על הרס מוטיבציה לפעילות עצמית, קיים טיעון הנתמך גם על ידי מימציאים בשדה, לפיו המוטיבציה קיימת, בהיותה ניזונה ממקורות ערכיים וגמולים פסיכולוגיים, להם זוכה האדם העומד ברשות עצמו. מוטב לנסח את הטיעון בזהירות רבה ולומר, כי מערכת ערכים כזו, שנוצרה בתקופות קודמות, עדיין פועלת בתורת מעגל נפרד בחברה ובת זמננו.

הכלכלן יוסף שומפטר²¹ טוען, כי בכל מצב חברתי ממשיכה להתקיים ירושה של מצבים ואורחות חיים קודמים אותם ניתן להסביר כ"השאריות בחיים" של יסודות הזרים לקווי ההווה. מיבנים חברתיים גוססים לאיטם. המוטיבציה היא התנייה ממצבים שנוצרו בתקופות הקודמות לחברת הרווחה, בתקופת הכלכלה האכזרית, וההתנייה עלולה להתלש ככל שיתרחבו וישתרשו מיבני ההווה של חליפין חד-סיטריים.

3.3.5 יעילות. מצאנו כי היעילות היא תוצאה חשבונית בין מחיר וגמול. כשאין מחיר, אותו משלם המקבל, לא יכולה להיות "הנחת חשבונות של זכות וחובה" ולא יכולה להיות מדידה של יעילות ואקונומיות. שוב יוצרים אנו אגדות לעצמנו על "מנטליות", למשל, נטייה להיפוכונדריה של הציבור הישראלי המרבה לבקר בקופות חולים, והצורך תרופות בצורה מוגזמת וכד'. כל אלו הן תוצאות של נתינה ללא מחיר כלכלי.

בשירותים חברתיים אין בנמצא שיטות בטוחות של מדידת תוצאות, תשומות לעומת תשואות. לכן התשומות מוצגות כתשואות

והתוצאות כתוצאות. גודלו של תקציב החינוך הוא מדד להשגיי החינוך; מספר מחקרים או פרסומים במוסד מחקרי מהווה אמת מידה ליעילותו של המוסד, שכן לא ניתן למדוד את ערכם של המימצאים. כל ארגון יכול להציג את הטכנולוגיות של פעילותו אך הוא מתקשה להראות את תוצאותיהן של הטכנולוגיות. במצב כזה ניתנת עדיפות לפעולות ראוותניות על פעולות אפקטיביות.

המחיר היחיד אותו חש מקבל השירותים הוא הפסד הזמן והמאמץ המוטלים עליו על ידי השירותים הביורוקרטיים: המתנה בתור, ניירת, ציפיה, דיווח, חוסר אדיבות וכד'. קיימת גורמה חברתית, לפיה גם מחיר זה מיותר וחובה לצמצמו עד למינימום.

3.3.6 החלטות פוליטיות במקום פונקציונאליות. בפרק 3.2.1 עמדנו על השוני בקבלת החלטות בין שיטת חליפין לשיטת הקצאות. במקרה הראשון ההחלטות על חליפין — הן רבות, על פי קריטריונים שונים, ומפורזות בין גורמים רבים במשק, שכן אלה החלטות אינדיבידואליות וסמויות.

במקרה השני הקצאות על פי השתייכות ל"מעמדות" הן ריכוזיות, על ידי גורם אחד, בדרך כלל כתובת ממשלתית, הנתונה ללחצים של קבוצות פוליטיות כשכל קבוצה מעוניינת בהחלטה אחרת ואינה מתחשבת בקשרי גומלין בין הקבוצות. להחלטות פוליטיות אין אותם קריטריונים של רציונאליות פונקציונאלית כפי שיש להחלטות כלכליות, שכן נקודת המוצא היא שיקול של עוצמה מצד הגורם השליט, שהוא עדיף על שיקול ענייני תפקודי. לכן קשה למצוא להן לגיטימציה, והן מעוררות חילוקי דעות וסכסוכים, המגבירים אנטגוניזם בין קבוצות אינטרסנטיות.

Gilbert, Spechet, *op. cit.* 20

Schumpeter, J., "The Problem of Classes", Benedix and Lipset: *Class, Status and Power*, 21 1957, p. 79

העברת החלטות על חלוקת משאבים ממי-שור כלכלי למישור פוליטי היא העברה מעקרונות מוסכמים למאבק על עקרונות בלתי מוסכמים, ממישור של פשרות בין אינטרסים למישור של התגוששות מתמדת.

3.3.7 קיפוחה של חירות. הסדר כלכלי מפ-קח על עצמו שכן בחליפין כל צד מפקח על האינטרס של עצמו לגבי הצד השני. הסדר פוליטי ריכוזי נזקק לפיקוח חברתי מרכזי על שני הצדדים. פיקוח ביורוקרטי זה מת-בצע בעזרת איומים, כלומר — שימוש ב"רעות", כגון עונשים על עבירות. בול-דינג²² טוען, כי משטר פוליטי הוא תערובת של מערכת רגילה של חילופי שירותים וסחורות ו"מערכת איומים". ככל שפוחת בתערובת זו יסוד החליפין החופשיים, גדל בה יסוד האיומים הנזקק לפיקוח צד שלישי. כמובן, ככל שגדלים ממדי האיומים בעני-שה, יורדת יעילותו השולית של הפיקוח, ועולה עלותו. משטר האיומים, כלומר פיקוח, בילוש וכדו', חייב להתרחב ולפלש לתחו-מים נוספים.

מקור אחר של קיפוח חרות מצוי בהזדק-קות הצרכן לשירות מונופוליסטי, שהיא הזדקקות כפייתית. לצרכן אין אפשרות לב-חור בטכנולוגיה אלטרנטיבית אפשרית מאלו שבחר המונופול. תלות חד-צדדית, ללא השפעה, מגדיר טהיבוט²³ כ"תלות גורל" בניגוד ל"תלות ההתנהגותית" הדו-צדדית הקיימת בחליפין. השבוי באויקי "תלות הגו-רל" מנסה להשתחרר ממנה ולהפוך אותה לתלות התנהגותית. הפיכה זו ניתנת לביצוע רק בעזרת הכנסת חליפין שליליים, איום ב"רעות" (תלונה, סחיטה, אלימות — פרק

1.3.2). כך, עולים אנו שוב על מקור חדש המזין אלימות בחברה בת זמננו. הדבר האי-רוני במקרה זה — שהמניע הוא ביטוי לשאיפתו הלגיטימית של האדם למעט אוטו-נומיה, להחזרת מצבו ל"נורמלי" בעסקותיו עם בני-אדם, אם כי יש בהתנהגות זו ערעור על הנורמה של תקינות וחוקיות.

כאשר טכניקת השימוש באיומים מצליחה, מתרגלים להשתמש בה ביתר שאת; מפ-עילים אלימות בצורה מוגזמת יחסית למט-רות. מאידך — השימוש באיומים מחייב תגובה, שימוש ב"רעות", הפוגע במוטיבציה ובכבוד העצמי, ויוצר רגשות תסכול וניכור חברתי.

"זוהי הסיבה העיקרית לעלייתם ולהתפור-רותם של ציביליזציות במעגליהם הארוכים שאפיינו את ההתפתחות האנושית בחמשת אלפי השנים האחרונות — אנו כעת מצויים בקצה קיצוני של תקופה, בה מערכת האיו-מים הפכה כה אוניברסלית שהיא מאיימת להרוס את כולנו"²⁴.

3.3.9 הרחבת המשמעות של רווחה — מנטליות ה"מגיע". בשנת 1962 הזהיר שר העבודה דאז, גיורא יוספטל ז"ל: "חוששני כי בטרם מועד סיגלנו לעצמנו מנטליות של מדינת רווחה או של מדינת סעד, כמו שקראנו לכך בעבר, ודחקנו את המנטליות של מדינת הפיתוח לפינות שאינן מעיקות ביותר על המצפון"²⁵.

הזכות לקבלת משאבים ושירותים ללא תמו-רה איננה מצטמצמת — לפי ההגדרה המו-סדית של שירותי הרווחה — רק לשכבת

Boulding, K., "Beyond Economics", Ann Arbor Paper Books, p. 105 22

Thibaut-Kelley, *op. cit.*, ch. "Power and Dependence" 23

Boulding, K., *op. cit.*, p. 106 24

25 "ישראל החברה המתהווה — ניתוח סוציולוגי של מקורות", האוניברסיטה העברית, תשל"ב, עמ' 443.

הנוקקים ורק למסגרת של טכנולוגית שירותים סוציאליים, אלא היא אוניברסלית ופועלת לשתי תחומים נוספים, ועומדת בתורת זכות בפני עצמה "המגיעה" לכל. כך מתנתק לאט לאט בתודעת הכלל הקשר בין מחיר לגמול, ובין זכות לחובה, בין מאמץ להישג; הגמול הופך לשלל לו זוכה החוק בהתמודדות פוליטית, והכשרון הדרוש הוא כשרון מלחמתי פוליטי, כשרון לצבירת כוח ולפעלתו. השלום והרגיעה החברתית מתערערים. ההתארגנות הפוליטית לצבירת כוח והפעלתו הברוטלית היא דרך אלטרנטיבית אפשרית לצבירת נכסים ועשיית רווחה, שפירושה פוליטיזציה של המערכת הכלכלית על כל המשתמע מכך. מכאן פתוחה הדרך למסקנה, כי "מלחמת המעמדות" בחברת רווחה אינה מתנהלת אך ורק על חלוקת פירות הייצור בין הון ובין עבודה, כפי שהניח מרקס בזמנו, אלא על חלוקת הקצאות המימשל.

3.3.9 צריכה במקום השקעה. "מדינת רווחה" משמע העברת משאבים מתחום ההשקעה היצרנית לתחום הצריכה... הניגוד בין הגישה היצרנית ובין גישות הצריכה של מדינת הרווחה ידוע ומוכר לרוב המתכננים. הם מנסים לגשר בניסוחים שונים על פני הקונפליקט ההגיוני (הדגשה שלי), על ידי הצמדת הכרח הרווחה אל ערכים בלתי כלכליים אחרים, או על ידי נסיונות לעצב ולתכנן את שירותי הרווחה תוך תשומת לב לצרכים כלכליים...".²⁶

משאבי הרווחה מתפצלים בין צרכנים רבים לצריכתם הפרטית, והחלק הנותר בידי השלטון להשקעה ציבורית (שגם היא יכולה להיות מקור לרווחה) הולך ופוחת. מנהיג

האגף השמאלי של מפלגת העבודה אנייריאן ביוואן (A. Bevan) העיר, כי בבריטניה לא היה מתחולל אותו תהליך מואץ ומוצלח של המהפכה התעשייתית במאה התשע עשרה, אילו העם הבריטי היה נהנה מזכות בחירה כללית. לדעתו הבריטים היו צורכים את ההון באמצעות פעולות נציגיהם הנבחרים במקום להשקיעו מחדש. סימוכין להנחתו הוא מצא במצב מישקה של בריטניה אחרי מלחמת עולם השנייה, כאשר נזקק לשיקום מחדש אך הדבר לא בוצע באותו היקף ותאוצה כמו במדינות אחרות, בגלל היותו נתון ללחצים חברתיים של תביעות לצריכה מיידית, שבאו לידי ביטוי בהרחבת שירותים חברתיים ומתן טובות הנאה מיידיות.²⁷

3.3.10 "כלכלת שירותים". במצבה הכלכלי של מדינת ישראל עדיין משמעותי היחס בין שירותים ובין יצור הקשור במבנה התעסוקתי של כוח האדם. ההכרה בחובת התמורה במבנה זה קיימת, אך כולנו עומדים אין אונים מול פני ההתרחבות "הסטיכית" של השירותים. בשנים 1970—1975 גדל מספר המועסקים בשירותים ציבוריים וקהילתיים ב-66.4% (מ-230,300 ל-296,700) בעוד שבתעשייה חל גידול של 35.3%, ובחקלאות פחת מספרם ב-13.8%. גם לפי התחזיות של רשות התכנון הכלכלי תוספת כוח אדם בשנים 1975—1980 תהיה גדולה יותר בשירותים מאשר בתעשייה.²⁸

מצבנו הבלתי נורמלי במבנה התעסוקתי מזדקר לעין בלוח הבא המעיד, כי מספר המועסקים בשירותים אישיים וקהילתיים בישראל עולה אפילו על ארה"ב, כאשר ההכנסה לגפוש אצלנו היא מעט מעל שליש מזו של ארה"ב.

26 ישראל — החברה המתהווה — ש.ס.

George E. Berkeley, "The Administrative Revolution", Prentice Hall, 1971, p. 37 27

28 ירחון העבודה והביטוח הלאומי, אוגוסט 1976, גליון 8, עמ' 222.

מועסקים בשירותים*
(באחוזים 1974)

ארצות (1970)	בריטניה	מערב גרמניה	אוסטריה	חולנד	ישראל	
61.9	54.9	43.7	45.2	57.5	59.2	בכל השירותים**
30.5	30.8	17.7	16.6	26.3	32.8	מזה שירותים אישיים וקהילתיים
5,630	2,800	5,000	3,310	4,080	2,010	הכנסה לאומית לנפש בדולרים***

* לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על פי שנתון ארגון העבודה הבינלאומי, 1975.
** כולל מסחר, ארוח, תחבורה, קשר, פיננסים, שירותים אישיים וקהילתיים.
*** נתוני 1973, ספר השנה 1975, אנציקלופדיה בריטניקה.

בשירותים המבוצעים על ידי בני אדם, אפ-
שרויות לייעול הן מזעריות.

3.3.11 "מדינת המפיים" היא היבט נוסף
של מדינת הרווחה ומדינת השירותים. המ-
סים, ישירים ועקיפים, מייקרים את העבודה
מבלי להוסיף הכנסה פנויה לעובד, מקטינים
את כושר התחרות בייצוא, מייקרים מוצרים
המוניים בשוק הפנימי ומגדילים על ידי כך
את אי-השויון בין עשיר לעני, ביכולתם
לרכוש מוצרים של החברה התעשייתית ולח-
יות ברמת חיים, אשר אותו ייצור מודרני
והמוני יכול היה להעניק לרוב האוכלוסיה
(דוגמא ישראלית: מחיר המכוניות). הנשו-
מים "במדינת הרווחה" אינם נכונים לפרוע
את חשבונותיה. ההשתמטות מעול המסים
אינה גובעת מאי-כושרם של מנגנוני הגבייה
לגבותם, אלא ביטוי לאי-נכונות לשאת
בעולם ונטילת סיכונים לפריקתו. מעריכים
כי באנגליה ההשתמטות מגיעה ל-800 מ-
ליון ל"ש³⁰. מקרהו של הבמאי אינגריד
ברגמן הוא סמפטום שודי ליחס שנוצר

עתידנים וסוציולוגים³⁰ חוזים לעתיד דגם
שלישי של משק "כלכלת השירותים" (שני
הדגמים הראשונים, פרק 1.2), שיתגשם
בחברה ה"בתר-תעשייתית", בה כוח אדם
מקצועי ייצור כמויות גדולות של מוצרים
בעזרת תעשיות עתירות מדע, ואילו כוח
האדם המיותר בייצור יועסק בשי-
רותים: בשלב ראשון במסחר, ביטוח וכס-
פים וכד', ורק בשלב מאוחר בשירותים קהי-
לתיים ואישיים. העתידן הרמן קאהן מניח,
שכלכלת מותרות כזו תתאפשר כאשר ההכ-
נסה השנתית לנפש תגיע ל-15 עד 20 אלף
דולר. נראה, כי ישראל "הקדימה" להיכנס
לעידן של "כלכלת שירותים" כאשר ההכנסה
לנפש מגיעה ל-2,000 דולר, וכאשר התש-
תית התעשייתית הקיימת, המצומצמת עדיין,
אינה מנוצלת לפי יכולתה, בגלל חוסר כוח
אדם בייצור. תביעת הציבור הישראלי לשי-
פור ולייעול השירותים פירושה המעשי וה-
אופרטיבי הוא אחד: כוח אדם ותקציבי
פעולה נוספים. צורכי הייצור ניתנים לייעול
באורח משמעותי על ידי שיכלול המיכשור;

Bell, D., "The Coming of Post Industrial Society", Basic Books, 1973; Kahn, H., 29
Wiener, A., "The Year 2000", Macmillan, 1967
Warwick, D., "Bureaucracy", Longman, London, 1974, p. 116 30

ב. תנאי הזכאות יתאימו את עצמם לצרכיו של רוב זה.

הסקרים המועטים שנערכו בישראל ואשר בחנו את תוצאות השירותים על התפלגות ההכנסה מאשרים, בדרך כלל, הגחה זו (מקרים חריגים: תמיכות בקשישים ובמשפחות מרובות ילדים אשר בהן הרוב הגדול מועט הכנסה).

גב' מוריה אבנימלך³² שבדקה השפעה זו בשירותי חינוך, בריאות וסעד על חלוקת ההכנסה בשנת 1968/9, הגיעה למסקנה, כי "הוצאה זו התחלקה באופן שוויוני כמעט בין קבוצות ההכנסה השונות עם העדפה קטנה לבעלי הכנסות גמוכות על אף העובדה שבחלק מהשירותים (פעולות הטיפול בחינוך או שירותי סעד) יש מגמה להעדיף משפחות מעוטות הכנסה, ואין מגמה זו משה תקפת בסך הסובסידיה הציבורית הגבוהה יותר. לגבי משפחות בעלות הכנסה גבוהה מתן שירותים אלה חינם הוא תוספת הכנסה המגדיל רווחתה. לגבי משפחות בעלות הכנסה נמוכה אמנם הוא גורם לגידול בצריכת השירותים האלה, כלומר, לשינוי מבנה הצריכה, אבל התועלת למשפחה משיירות אלה קטנה מן העלות שלהם".

מימצאי סקר אחר של המוסד לביטוח לאומי, שבחן סיוע ממשלתי לזוגות צעירים³³, מסוים כמים על ידי רפאל רוטר במלים אלה: "סכום הסובסידיה שקיבל זוג צעיר באמצעות משרד השיכון לרכישת דיור היה

כלפי המסוי במדינת רווחה³¹. בדו"ח שפורסם על ידי מועצת האיגוד הפרלמנטרי האי-רופי נאמר: "האם המעמסה החברתית הכבידה לא תגרום בסופו של דבר, לעצירת הצמיחה הכלכלית? עם העליה במעמסה הכספית למטרות החברתיות, המתוכננות לשנים הבאות, אנו יכולים להשיג את המקסימום, שמשטר המבוסס על התחרות חופשית יכול לשאת לטווח ארוך. אם נעמיס על עצמנו מעמסה נוספת, יכול הדבר לשתק את הצמיחה הכלכלית האמיתית — ובסופו של דבר 'העוגה' לחלוקה תצטמצם." המשטר הדמוקרטי יגיע למשבר פיסקלי בלתי גמנע בגלל הפער בין התחלטות הקובעות את הוצאותיו ובין הכנסותיו. תובעי ההוצאות מאורגנים היטב בקבוצות לחץ אדירות המצליחות להעביר את החלטותיהם בקלות; לעומתם, משלמי המסים הם המון אנונימי שאיגו מאורגן, כדי לבטל החלטות אלה.

3.3.12 אי-צמצום פערים. בפרק 3.1 עמדנו על שתי האלטרנטיבות בהגדרת תפקידיהם של שירותי רווחה. לפי הגדרה אחת אוכלוסיית היעד הם העניים, ולפי האחרת — כל האוכלוסייה. כשמופעלת ההגדרה השנייה, האוניברסלית, קורים בהכרח שני הדברים הבאים, אשר בעטים אין השירותים החברתיים יכולים לגרום לצמצום פערים כלכליים:

א. מרבית המשאבים יזרמו לרוב הצרכנים;

31 "בכל שכבות החברה השוודית נוצר ספורט לאומי חדש: השתמטות ממס בקנה מידה קטן על ידי עסקות חליפין; חשמלאי מתקן את מכשירי החשמל של שכניו בתמורה על עזרתם להתקין גג חדש לביתו; רופא שיניים אשר עליו רובץ עול כבד של מסים יתקן את שיניך אם תעניק לו כמתנה סירה חדשה; הכסף אינו עובר מיד ליד ואין משלמים מסים. לפי אומדן הממשלה, היא מפסידה 3 מיליארד דולר לשנה מצורות השתמטות אלו של תשלום חמס, וזוהו חור רציני בתקציבה השנתי של שוודיה, המגיע ל-22 מיליארד דולר. בעיה חמורה לא פחות היא החנקת יוזמה...". (אימת המס באוטופיה השוודית, לפי "ניוזוויק"/"הארץ" 30.4.76).

32 אבנימלך, מ., "השפעת ההוצאה הציבורית לשירותים סוציאליים על חלוקה מחדש של הכנסות", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי 1974, עמ' 12.

33 גרינפלד, מ., "השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיור על חלוקת הכנסות בקרב הזוגות הצעירים ב-1971, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1975.

30 שנות קיום של מדינת הרווחה לא הפחיתו את הפערים ולא חוללו שינויים לטובת המקופחים, אלא בצורה שולית³⁵; לכל היותר נמנע מהם סבל רב, אך זאת במחיר הוצאות הנראות גבוהות מאד.

4. סיכום

4.1 אפשר להסכים עם דבריו של הרברט מרקוזה, הוגה הדעות של "השמאל החדש": "אנו משתמשים במושגים כגון שוויון חברתי, צדק כלכלי, קידום אדם, אך איננו יכולים לתרגמם ובמונחים של פעולות ביורוקרטיות. בזאת אנו מטעים את עצמנו ואת האחרים..." (האדם החד-ממדי).

בפרק 1 מצאנו, כי ייצור וחלוקת נכסים בחליפין כלכליים פיתחו דגמי התנהגות ומערכות ערכים, עליהם מושתתים המבנה החברתי, המשך קידומה של הרווחה, וכן התפתחות הזיקות בין בני האדם כפי שעוצבו בחברה בת זמננו.

בפרק 2 מצאנו, כי לתפעול של מבנה החליפין דרושים "תנאים מוקדמים" מסוימים, אשר אי-שלמותם יוצרת אנטרופיה שהיא מקור המצוקה החברתית.

בפרק 3 מצאנו, כי לשירותים החברתיים, שנועדו לפתור אנטרופיה זו, יש מיגבלות אינהרנטיות; גוסף לכך, הם עצמם יוצרים אנומיה בהשלכותיהם הטרגסצדנטיות מעבר לאותן בעיות שהן אמורות לפתור, לתחומים של סדרי חברה ודגמי התנהגות המקובלים והרצויים. השלכות אלה — אליהם הגענו תוך ניתוח לוגי של מצבים אותם הם יוצרים ואשר קל למצוא להם אישורים

גדול יותר ככל שהכנסתו של הזוג היתה גדולה יותר. התחלקות הסובסידיה שניתנה בפועל היתה פחות פרוגרסיבית ממה שניתן היה להשיג, אילו היא חולקה בסכומים שווים לכל זוג בלי להתחשב באמצעיו שלו ובאמצעים העומדים לרשות ההורים. שנית, אם מוסיפים לסובסידיה הציבורית גם את רווח ההון לו זוכה הזוג הצעיר מהשתבחות הדירה שנרכשה, מקבלים כי למדיניות הממשלה בתחום זה היה דגם רגרסיבי והיא תמכה בפועל בהגדלת הפערים בהתחלקות הכנסות ורכוש... ככל שהזוג היה יכול להשיג דירה גדולה ויקרה יותר (בערים הגדולות והוותיקות) הוא נהנה מסובסידיה גדולה יותר..."

פרופ' ריצ'רד מ. טיטמוס, האידאולוג של מדיניות הרווחה הבריטית מאז מלחמה העולם השנייה, הגיע בסוף ימיו למסקנות עגומות ביחס לתוצאותיה ומזהיר את הציבור הישראלי בפני אשליות במלים מפורסות³⁴: "מתוך מחקרים על מדיניות סוציאלית בבריטניה ובארה"ב מסתבר בעליל, כי פועלות מגמות מסוימות הסותרות את המודל של מדינת רווחה כמחלק משאבים לטובת העניים והנוקמים ביותר... באנגליה, למשל, התחלנו לשאול את עצמנו שאלות סטטיסטיות-סוציולוגיות על ניצול שירותים סוציאליים על ידי הסקטורים בעלי ההכנסה הגבוהה והנמוכה. הגענו לכך על ידי הכרה שהעקרון של בוורידג' של אוניברסליות ברווחה, בחינוך, בבריאות, במתן פנסיות לכולם הוא כשלעצמו אינו פותר את בעיית המעמדות בחברתנו. לחמישית או רבע ואף ליותר יש חינוך גרוע, דיור פגום, שיכון רע, צרכים רפואיים ושירותים מסוגים שונים רבים יותר מאשר לאוכלוסיה הכללית..."

34 Major Goals in Today's Welfare State, 34
ציאלית האוניברסיטה העברית בירושלים, 1964.

35 לפי הערכה מסוימת, באנגליה כיום 1% של משלמי המס הגבוה ביותר מחזיק ב-40% מכלל העושר הלאומי, 2% — 55% ו-7% — 84%.
Warwick op. cit.

5. פתרונות

5.1 "דרך התפתחותה של מדינת רווחה היא איטית ופעולתה היא פוסט-פאקטום. מאחר שפעולותיה יקרות, ממאן המעמד הבינוני לשלם את המסים עבורם, פרט לתשלום בעד פתרון בעיות שהן כבר גלויות לעין. מדינת הרווחה חייבת לחפש פתרונות במסגרת ההסדרים החברתיים המרכזיים היוצרים את הבעיה" — אומר הסוציולוג אלווין גולדנר⁸⁶.

ומהן "ההסדרים החברתיים המרכזיים היוצרים את הבעיה"?

1. המפתח לרווחה הוא היצור. יש ליצור עושר רב יותר בתהליך הכלכלי כדי שיהיה אפשר לחלקו. לאופן חלוקתו יש השפעה חוזרת על יצור. מכאן שהפתרונות הבסיסיים לבעיות הרווחה מצויים במערכת הכלכלית ולא במערכת השי-רותים. ממתכנן סוציאלי נדרש האומץ להחיות בקיום דילמה: התמודדות על שורשיהן של הבעיות החברתיות במערכת הכלכלית — או ויתור על פתרונות מקיפים. התהליך הכלכלי של יצור וחליפין מתנהל באוטונומיה יחסית של הו-קיו — ומשטר פוליטי שאינו מכבד אוטונומיה זו, לא יצליח בטווח ארוך בתיפקודו הכלכלי, לא ייצור רווחה אלא אנארכיה של סתירות.
2. העוני בחלקו הגדול אצלנו הוא תוצאה של שילוב משפחה גדולה ושכר נמוך⁸⁷. אולם ממימצא זה היסקנו עד

במציאות — מתגלות בעליל בראייה כול-לנית של המערכת החברתית. הקשר הסיבתי בין הסדרי רווחה מסוימים ובין תופעות של אנומיה, מתחזק אם נביא בחשבון את מימד הזמן והדינאמיקה בגידול היקפם של השי-רותים בעתיד. הרחבתם והגדלתם, אין מש-מעותן בהכרח אופטימליזציה של יעילותם.

4.2 ההתעלמות מהדיספונקציות של השי-רותים נובעת מן העובדה, כי המחקרים מצ-טמצמים ובחקר היבט אחד או מספר היבטים מועט מדי של פעולותיהם במסגרת דיס-ציפלינה מחקרית אחת, ומתעלמים מתופעות המצויות מחוץ לתחום התענינות מקצועי-ספציפי. הנושא החברתי הוא נושא בין-דיסציפלינארי, שלא ניתן לבדיקה משכנעת ביחידות ניתוח קטנות וחד-ממדיות. בעיות הרווחה אינן ניתנות לחלוקה לפי התחומים הטיפוליים של כל מיניסטריון בנפרד. המ-ציאות הגלובלית שיצרו השירותים החבר-תיים שונה במהותה מהמציאות הנחקרת על ידי השירותים החברתיים הבודדים.

4.3 מערכת סיבסוד חלקי לאוכלוסיה בריאה אינה אלטרנטיבה פונקציונאלית למערכת כלכלית, ואין גם אינטגרציה אפשרית ביני-הם. כל אחת יוצרת פתולוגיה משלה וההנחה כי שיטה אחת מרפאה את מחלתה של השי-טה השניה, מוטעית מעיקרת. לא ניתן לומר באופן פסקני, כי שירותי הרווחה מקדמים את הרווחה או מתקנים את כשלונות השוק, וככל שתגדל ההשקעה בהם, כן תגדל הר-ווחה. על אנטרופיה של השוק מתווספת אנומיה חדשה של אי-תפקוד חברתי המו-סיפה ניכור, תסכול, אלימות ואי-סדרים חד-שים.

Alvin, W. Gouldner, "The Coming Crisis of Western Sociology", Basic Books, 1970, 36 p. 192

37 חביב, י., "העוני בישראל 1964—1974", בטחון סוציאלי מס' 8, 1975, עמ' 9, "תחולת העוני עולה עם מספר ילדים...". "75% מן הילדים העניים הם בני משפחות גדולות ומחציתם ממש-פחות עם 6 ילדים ויותר".

עתה רק מסקנות חלקיות, המבקשות למצוא מענה רק לאחד ממרכיבי הבעיה.

5.1.1 למרות שפיתוח ההון לצורכי רווחה הוא אינטרס לאומי כולל, במציאות הטכנו-לוגית של ימינו, בה מרבית יצרנים הם עובדים שכירים בארגונים תאגידיים וב-חברות, האחריות על פיתוחו מוטלת על שכבה דקה של בעלי הון, על מנהלים טכ-נוקראטיים של ארגונים אלה (שגם הם עובדים שכירים), ועל מספר מצומצם של פקידים בכירים במינהל הממשלתי, גטולי השפעה פוליטית הולמת. ניכורו של העובד במשטר דמוקרטי מאינטרס ההון הוא מכ-שול להמשך פיתוחו. חלוקה זו של אינט-רסים היא תוצאת התפתחותו של הקפיט-ליזם ובמדינה כמו ישראל, ובה מרביתו של ההון המושקע אינו פרטי, היא בלתי הגיו-נית עוד יותר.

סיבסוד ההון לצורכי פיתוח, הבא ממקורות ממשלתיים וציבוריים (מתורמים ומשלמי מסים במעמד בינוני ונמוך), גורם להתעש-רות חד-צדדית בלתי צודקת ובלתי נסבלת של שכבה דקה של גבירים.

הפתרון ההגיוני והפונקציונאלי להקטנת הפערים הכלכליים הוא גישור מוחשי וישיר בין אינטרס ההון ובין אינטרס העובד על ידי האחדתם במסגרת תהליך כלכלי של השקעה וחליפין כאינטרס משותף לשני הצ-

דדים. במלים פשוטות: מציאת נוסחה של שיתוף העובדים ברווחי ההון⁸⁸.

5.2 תפקידיהם של שירותים חברתיים בת-חום הבטחת הכנסה צריך להתרכז באוכלו-סיות בלתי מסוגלות לפעילות כלכלית: יל-דים, קשישים, מוגבלים.

יתר השירותים החברתיים, בהיותם שירותים ציבוריים אוניברסליים, נועדו להכשיר בני אדם לתיפקודם הכלכלי כמוסדות סוציאליז-ציה (חינוך ובריאות) ומוסדות לטיפוח הס-ביבה, בה פועל האדם.

5.3 יסודות זולונטריים בפעולה פוציאלית. ברשימה זו פסחנו על דיספונקציות של השיטה הביורוקרטית ושל הטכנולוגיות הטי-פוליות הקיימות בשירותי רווחה לסוגיהם, בגלל היקפו הרחב של נושא זה. באופן כללי ביותר אפשר לציין, כי השירותים למיניהם עלולים להתגלות כבעלי זמינות ויעילות נמוכות לגבי הפרט המנוכר, ואין הם מסוגלים להציע לו אותם משאבים בלתי-חומריים, הדרושים לו לצורך היקלטותו בתהליכי הסוציאליזציה. משאבים אלה נוצ-רים, ברמה הטובה ביותר, במסגרות וולונ-טריות, הפועלות באמצעות מגעים בין-אישיים בלתי פורמליים, פעילות המשלימה את ההסדרים הביורוקרטיים ומעלה את שי-מושיותם ויעילותם.

38 המרקסיזם סבר, שאינטרס העובדים בהון יוצר על ידי הלאמה, אך החלאמה יצרה ביורוקר-טיזציה של ניתוח, שהיא — לא זו בלבד שלא עוררה את התענינות העובדים בפיתוח ההון, אלא גרמה להתנכרותם לצרכיו. בעיות הפיתוח במשטר הקומוניסטי נשארה דאגתם של צמרת המפלגה ושל מינהל התכנון, אך גופים אלה רואים בעיקר את החיבט השלטוני או את ההישג הכמותי הראוותני, ולא את האינטרס האמיתי של פיתוח אפקטיבי.

שכר עבודה, שירותים בעין (in Natura) ומדיניות סוציאלית

השקפתו הסוציאלית של הרביזיוניזם: מקורות ועמדות

מאת יעקב שביט*

תנאים מתאימים להתישבות גדולה ולצמיחה דימוגרפית וכלכלית מהירה ורחבה. ראשי תנועת העבודה הארצישראלית האשימו את הרביזיוניזם בהתכחשות לאופי הגאולתי-הסוציאלי של הציונות ובשאיפה לשקם בארץ-ישראל את "הפירמידה החברתית הפוכה" של החברה היהודית בגולה. אולם, כפי שנראה להלן, התנועה הרביזיוניסטית לא התעלמה מן הבעיות הסוציאליות הכרוכות בהתישבות הציונית ובהקמתה של חברה יהודית אוטונומית בארץ-ישראל המנדטורית. אומנם זו לא הקדישה לבעיות אלה דיון רחב כפי שהקדישו להן מפלגות הפועלים הארצישראליות, אך שלוש גורמים לפחות חייבו אותה במודע ושלא במודע להתייחס לשאלות אלה: א. היותה תנועה חברתית עממית; ב. האתגר האידיאולוגי של הציונות הסוציאליסטית; ג. היותה קה העמוקה בין שאלות ההתישבות הציונית והסדרי שכר, עזרה סוציאלית וכד.

מוסכמה אחרת, הנגזרת מן המוסכמה הראשונה, קובעת, כי אם גם העדיפה התנועה הרביזיוניסטית לשים את הדגש על הפעילות המדינית וההישג המדיני כמנוף לכל פעולה התישבותית, וייחסה חשיבות פחותה לשאלות חברתיות, הנה בכל זאת העניק זאב ז'בוטינסקי לרביזיוניזם מודל של חברת-עתיד נשאפת. בכתביו תיאר מודל של מדינת סעד מודרנית, שעקרונותיה נשאבו ממקורותיה

הפרימאט המדיני והתוכנית ההתיישבותית

אחת המוסכמות של ההיסטוריוגרפיה הציונית היא, כי התנועה הרביזיוניסטית, למן היווסדה בקיץ 1925, העדיפה את ה"פרימאט המדיני" של הפעולה הציונית והתעלמה או הוניהחה את הצדדים הישוביים ה"מעשיים". הנחות-היסוד של הרביזיוניזם קבעו, כי מטרתה העדיפה של הציונות היא לבסס רוב יהודי דימוגרפי בא"י ועל כן סברה, כי השאלה מה תהא דמותה של החברה מבחינה איכותית היא שאלה שיש לדחותה לשנים מאוחרות יותר. תורת השלבים הרביזיוניסטית קבעה לפי זה, כי היעד הראשון של הציונות הוא יצירת רוב כבסיס למדינה ריבונית, וכי רק לאחר כינונה של מדינה ריבונית תגיע השעה לדון באופיה של החברה היהודית. אם כמות העולים היא הקובעת ולא איכותם החברתית-החלוצית, כי אז אין מקום לכל הנסיונות הסוציאליים המבקשים לעשות את החברה היהודית האוטונומית לחברת-מופת סוציאליסטית. נסיונות כאלה, שהם אליטריים במובהק, מונעים עליה המוגנית בשל סדר העדיפויות הלקוי שלהם, וממקדים את תשומת-הלב אל המאבקים הכלכליים והחברתיים ביישוב, במקום למקד את הענין הציוני במאבק מדיני להשגת

* החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב.

של המסורת היהודית. את השאלות הסוציאליות ראה הרביזיוניזם כטפלות לעיקר במה שכינה "תקופת הבנין" — זמן כינון הרוב הדימוגראפי ויסוד המדינה היהודית — אך אשר לחברה היהודית הריבונית: זאת תהיה "מעבדה סוציאלית" ו"חברת מופת" לישראלית מתקדמת.

הבחנה זאת מדויקת באופן חלקי בלבד. הרביזיוניזם לא חתר אומנם ליצירתה של "חברת-מופת" בתקופת כינונו של הרוב הדימוגראפי, אולם את הדיון בשאלות סוציאליות לא הותיר דחוי לעתיד; חלוקה מכנית בין בעיות המטרידות את ההווה בלבד לבין בעיות שיטרידו את העתיד בלבד היתה בלתי אפשרית. לפיכך תיאר הרביזיוניזם לא רק מודל חברתי-כלכלי של חברת העתיד הריבונית בארץ-ישראל, אלא גם מודל של הסדרים חברתיים-כלכליים רצויים בחברה היהודית האוטונומית בתקופת המנדט.

מימון השירותים והשירותים בעין בתקופת ההתיישבות

בהתייחסותו אל הבעיות החברתיות האקטואליות יצא הרביזיוניזם מתוך נקודת-מוצא פרגמטית בעוד שבהתייחסותו אל המודל החברתי האידיאלי בחברת העתיד היתה נקודת המוצא שלו אידיאולוגית וערכית יותר. במימד פרגמטי הכוונה לאותה מערכת שיקולים המעוגנת כולה בהנחה, כי הסדר החברתי בישוב היהודי בא"י צריך להיות מכוון כל-כולו כדי לאפשר גידול דימוגראפי וצמיחה כלכלית. במימד אידיאולוגי-ערכי הכוונה היא, כי חברת העתיד היהודית צריכה להיות מבוססת על מערכת של העדפות

נורמטיביות המעוגנת במשנה פילוסופית וב-אידיאולוגיה, המנוגדת לפילוסופיה הסוציאל-ליסטית.

שתי רמות היו לתוכנית ההתיישבותית של התנועה הרביזיוניסטית: הראשונה — התביעות מן הממשלה המנדטורית; השנייה — התביעות מן ההסתדרות הציונית והמוסדות המישיבים.

א. התביעה לפיוע פעיל ומקיף מצד המעצמה המנדטורית היתה מנוסחת בתוכנית "המשטר הקולוניאטורי" (ההתיישבותי). מי-עוט המשאבים הכספיים של התנועה הציונית — מחד, והיותה של א"י במצב של פיגור רב בהתפתחותה הכלכלית גם באמצע שנות העשרים — מאידך, הביאו את הרביזיוניזם למסקנה, כי רק הסדרים פוליטיים-כלכליים מיוחדים, כמו הלאמת אדמות ומסירתן להתיישבות חקלאית יהודית או משטר של פרוטקציוניזם תעשייתי יאפשרו התיישבות כפרית נרחבת או פיתוחן של מלאכה ותעשייה יהודית בארץ-ישראל. סיוע מצד המעצמה המנדטורית פירושו על כן גם השתתפות גדולה יותר של ממשלת ארץ-ישראל במימון שירותי החינוך, הבריאות והסעד של הישוב היהודי.

תביעה זאת נסמכה על ההערכה, כי הצורך של החברה היהודית לממן בכוחות עצמה את המערכת הענפה והמפותחת של שירותי בריאות, חינוך ועזרה סוציאלית גורם לכך, שחלק גדול מן ההון הלאומי של הקרנות הציוניות מופנה לשירותים אלה; הפניה זאת מונעת מן ההון הלאומי לבוא לעזרת הפעילות המשקית היוצרת של הסקטור הפרימיטיבי. במצע הרביזיוניסטי תורגמה הנחה זאת לשורה של תביעות אופרטיביות:

1 לפי נתוניו של ק. נברצקי במחקרו "המנדאט ומשק הארץ" (ספרית פועלים, 1946) הועמס כמעט כל תקציב החינוך והבריאות של האוכלוסיה היהודית (וגם הערבית) על שכם החברה היהודית. הוצאותיה של הממשלה על תקציב החינוך מראשית משטר המנדאט ועד 1945 היו מיליון לא"י בלבד. היהודים הוציאו בתקופה זו 15 עד 16 מיליון לא"י למימון החינוך ומפעלי החינוך היהודיים. ואילו במימון מפעלי הבריאות השקיעו היהודים מאוקטובר 1917 ועד ספטמבר 1944 סך של 11 עד 12 מיליון לא"י. ראה שם, עמ' 259—283.

1. על ממשלת א"י להכיר ברשת בתי-הספר היהודיים כמוסד ממשלתי, הממומן מתקציב הממשלה המנדאטורית;

2. יש להקים במחלקת החינוך של ממשלת א"י מחלקה יהודית, שתבטח את האוטונומיה ואת האופי הלאומי של החינוך;

3. על הממשלה המנדאטורית לממן ולהפעיל את מוסדות הבריאות היהודיים, הנתמכים, במצב הנוכחי, על ידי המוסדות העירוניים².

התוכנית דרשה, איפוא, להטיל את נטל שירותי הבריאות והחינוך על תקציבה של ממשלת א"י תוך הבטחתה של האוטונומיה היהודית, שהרי חלק גדול מתקציבה של הממשלה בא מן המיסים שמשלמת האוכלוסייה היהודית. מצב זה יוצר עיוות אנטי-ציוני: האוכלוסייה היהודית משתתפת בצורה פעילה במימון ההוצאות הממשלתיות על שירותי החינוך והבריאות לאוכלוסייה הערבית (שהשתתפותה במימוןם זעומה ביותר), ובכך מוטלת עליה מעמסה כפולה: מימון עצמי של שירותי החינוך והבריאות שלה עצמה ומימון שירותי החינוך והבריאות של האוכלוסייה הערבית בא"י. חלק ניכר מן ההון הלאומי המיובא ומן ההכנסות השוטפות של האוכלוסייה היהודית מופנה איפוא למימוןם של שירותים בעוד שההתחייבות הבריטית במקורה היתה לסייע להתישבות היהודית בא"י; דהיינו — מבחינה מעשית, לממן, בין השאר, את שירותי הבריאות, החינוך והסעד של האוכלוסייה היהודית. התביעה, כי הממשלה הארצישראלית תיטול על עצמה את המעמסה התקציבית של מימון שירותי החינוך, תבריאות והסעד, היתה תביעה פוליטית וכלכלית גם יחד. היא עו-

ררה רק דילמה מהותית אחת ביחס לשי-רותי החינוך: כיצד ניתן יהיה לשמור על האוטונומיה של מערכת החינוך היהודית אם מימונה יעשה על-ידי הממשלה הבריטית? עסקני התנועה הרביזיוניסטית היו חלוקים בדעותיהם בסוגיה זאת. וב-1927 חזרה תו-עידה השניה של הצה"ר בא"י על התביעה בקובעה, כי "אחד מתפקידיה העיקריים של ממשלה נאורה הוא כלכלת מוסדות החינוך לדור הצעיר בהתאם מלא לדרישה, ובהבטחת השפה הלאומית ואופים המיוחד של בתי-הספר לכל הלאומים הנמצאים במדינה זו"³. הפשרה בין התביעה למימון ממלכתי בריטי לבין הרצון לשמור על האוטונומיה נמצאה בנוסחה הבאה: "השקפתנו בענין זה היא ברורה: החובה הראשונה של הממשלה היא לדאוג לבתי הספר העבריים והם צריכים להיעשות חלק ממנגנון מסיה, תחת השגחתו והנהלתו הישירה של ועד חינוך יהודי, שיתמנה על ידי הישוב"⁴. דוברי הרביזיוניזם אומנם סברו כי יש אמת בחשש מפני השפעה בריטית על בתי הספר העבריים ועל החינוך העברי, אך האמינו, כי חשש זה לא יתאמת אם תיעשה הפרדה בין מערכת המימון לבין מערכת ההוראה והפיקוח. עובדה היא, טען נציגה של הצה"ר באסיפת הנבחרים השלישית ד"ר בנימין אבניאל, כי מערכת החינוך היהודית האוטונומית סובלת כל שנה מועזועים בשל העדר תקציב, והפתרון הוא הפרדה בין עקרון הבעלות על רשת החינוך לבין הצד החינוכי של פעולתה⁵.

יש עוד לזכור, כי התביעה להעברת האחריות התקציבית על מערכת החינוך לידי הממשלה הארצישראלית נבעה גם מפיצולו של החינוך העברי לזרמים, מצב שיצר,

2 ראו: Grundsätze des Revisionismus, Paris, 1929. וכן "כרוז אל דעת הציבור" של הצה"ר בתל-אביב, דצמבר 1925.

3 חצפון, 8.4.1927.

4 מאיר גרוסמן במסיבת עיתונאים ב-22.12.1932, מכון ז'בוטינסקי (מ"ז) 87/10.

5 אבניאל, "בעיות יסוד של אסיפת הנבחרים", הירדן 15.2.1935.

לדעת הרביוניזום, עדיפות לטובת הזרם של "חינוך עובדים", אשר לרשותו עמד תקציב עצמי גדול יותר. מכאן ההצעה לה-עביר את האחריות למימון שירותי החינוך כולם לממשלה המנדטורית ובאמצעותה ל-שלטונות המוניציפאליים. העברת רשת החי-נוך לכפיפות השלטונות המוניציפאליים תה-פוך אותה לרשת חינוך ממשלתית, אך הפי-קוח על החינוך יהיה בידי מחלקות החינוך של הרשויות המקומיות.⁶

שירותי הבריאות, לעומת שירותי החינוך, לא עוררו את הבעיה של שמירת האוטונומיה. גם כאן תבעה המפלגה הרביוניסטית, כי מימון שירותי הבריאות והפעלתם יעשו על ידי הממשלה המנדטורית והרשויות המ-קומיות, וגם כאן משלושה טעמים: כביטוי למחויבות הבריטית כלפי המפעל הציוני בא"י; כדרך להפניית המשאבים הלאומיים של הציונות למפעלים קונסטרוקטיביים; וכ-דרך למנוע את התחזקותו של הסקטור הפו-עלי, דהיינו — הסתדרות העובדים הכל-לית, אשר לה שירותי בריאות אוטונומיים מפותחים.

והיה גם טעם הביעי, המפנה אותנו אל הרמת השגיה של התוכנית ההתיישבותית של הר-ביוניזום:

ב. מימון ממשלתי של תקציבי החינוך, הבריאות והסעד יסייע לסקטור הפרטי במ-שק בכך שיוריד את הלחץ על שכר הע-בודה. כאשר העובד נתבע לממן משכרו שירותי בריאות, חינוך וסעד מפותחים — המהווים את התשתית ההכרחית להיווצרותה

של חברה יהודית איכותית — גדל לחצו על שכר העבודה. הספקת שירותים חברתיים במימון ממשלתי תקטין את הלחץ, ובכך יתאפשר למעסיקים לא להגדיל את שכר העבודה, והכנסתו הפנויה של העובד היהודי תהיה גדולה יותר.

כבר ב-1907 ניסח ז'בוטינסקי הנחה זאת כשכתב "שכר עבודה זול הוא הכרח לביסוס משק ולרווחיותו".⁷ בלי שכר עבודה נמוך לא תקום תעשיה בארץ-ישראל. כאשר זה מול זה מתיצבים צורכי המשק התעשייתי העברי והפועל העברי בעל התביעות לרמת חיים תרבותית — הפשרה ההכרחית היא יצירת מערכת של שירותים בעין (In Natura) ושל סובסידיות עקיפות. שירותי העז-רה ההודית הם שישלימו את ההפרש בין התביעה לרמת חיים תרבותית לבין רמת שכר המתאימה לאפשרויות המשק הפרטי. כיוון שההתיישבות הציונית — לפי התפישה הרביוניסטית — תלויה בעיקרו של דבר במשיכתו של הון פרטי ובצמיחתו של משק פרטי בארץ-ישראל — הרי יש צורך בהת-ערבותם של המוסדות הציוניים ליצור את הפשרה בין יסוד הרווחיות של המעסיק לבין השאיפה הלגיטימית לרמת חיים תרבותית של הפועל. שכר העבודה צריך להישאר מינימאלי ואילו "ההסתדרות שלנו חייבת להקל ובכל האמצעים על מצב קשה זה. עלינו להקים על חשבונה שורה של מוסדות, אשר יפצו — ולו גם במידה מצומצמת — את הפועלים על הדרגה הנמוכה של תנאי עבודתם: דירות, מטבחים, חדרי קריאה וכר"⁸.

6 ראה חוויכוח בענין זה בין ד"ר ברקסון, מנחל מחלקת החינוך בא"י, בחארץ 15.11.1934—16 לבין ד"ר מ. כהן בחירדן 15.2.1935 במאמרו "דצנטרליזציה ופירוד בחינוך".

7 ראה מאמרו 'השביתה בראשון לציון' אצל י. שלוצקי, "דיון בבעיות יחסי עבודה בראשית העליה השנייה" במאסף הציונות, כרך ג (ת"א, תשל"ד) ע' 221. ראה דעה הפוכה של נחום ויליבושביץ' בחארץ והעבודה (יפו, שבט תרע"ט) ע' 72. ויליבושביץ', מיסד בית החרושת לשמנים 'עתיד' ו'שמן', סבר, כי לא שכר העבודה קובע את עתיד התעשייה, ופריחת התעשייה בא"י איננה תלויה בשכר עבודה נמוך אלא בשכר עבודה גבוה, התמחות ומיומנות.

8 ז'בוטינסקי, שם, שם.

הרביזיוניזם דחה את הסברה, כי יש צורך בקביעת שכר מינימום. ממילא, טענו דוב-ריו, כי שכר המינימום נקבע על פי גובה השכר הניתן לפועל הערבי הזול. אי אפשר לקבוע קו מלאכותי ושירותי של "שכר מינימום". שכר העבודה צריך להיות מותאם לכושרו של כל יענף וענף ושל כל מפעל ומפעל במשק הארצישראלי. אך רמת החיים התרבותית של הפועל העברי תתבסס על שני יסודות: שכר עבודה ושירותים בעין. לא היה, כמובן, חידוש בטענה זאת. כבר בתקופת "העליה הראשונה" הועלו הצעות מחוגי האיכרים, הפועלים וההסתדרות הציונית גם יחד, כי ההון הלאומי חייב להקים מערכת של שירותים סוציאליים, או שיש ליצור מערכת מקבילה למערכת השכר על-ידי יצירת משקי-עזר לפועל העירוני, וב-עיקר לשכיר במושבה, וכד' ⁹.

רעיון זה נוסח בהצעת הסיעה הקטנה של הפועלים הרביזיוניסטים בוועידה השלישית של הסתדרות העובדים הכללית שתבעה: "דאגה מצד ההסתדרות הציונית ליצור בשביל חלוצי העבודה העבריים תנאים היגייניים תרבותיים וכלכליים, שהודות להם לא תקופח דרגת חייהם האירופית המינימלית ובמשך הפרוצס של ההסתגלות לתנאי החיים הכלכליים הירודים בארץ" ¹⁰. נוסף לכך הציעה המפלגה הרביזיוניסטית להישען בעיקר על הפילנטרופיה הציונית והיהודית. תוכנית מעורפלת למדי קבעה, כי ההנהלה הציונית תתווך בין תורמים ונדבנים יהודים בחו"ל לבין המוסדות הסוציאליים בארץ-ישראל ¹¹. הדגש במצע הרביזיוניסטי במ-

רוצת שנות השלושים הלך ועבר אל התביעה למימון השירותים הרפואיים על-ידי תקציב הממשלה או על-ידי מוסדות פילנטרופיים דוגמת "הדסה". דגש זה מובן מן העובדה, כי רבים מחברי התנועה בארץ-ישראל היו בני המעמד הבינוני הנמוך, וכי האוריינטציה הציונית והפוליטית של המפלגה היתה על המעמד הבינוני בא"י. שירותים בעין ומ-ערכת סובסידיות המממנת ומפעילה מכספי ההון הלאומי מטבחים, שירותי בריאות וכד' היו מסייעים בעיקר לפועל השכיר, אך העזרה שהיו מעניקות לאוכלוסיה של המעמד הבינוני ובמיוחד לזו של המעמד הבינוני הנמוך היתה זעומה ביותר. שירותי בריאות ממשלתיים ופילנטרופיים, לעומת זאת, מיועדים לאוכלוסיה כולה בלי הבדל מעמד או ארגון חברתי ופוליטי. האירוניה של ההתפתחות הארגונית והסוציאלית הארצישרא-לית של הרביזיוניזם היתה, כי הופעתו של ארגון פועלים הרביזיוניסטי עצמאי מאז 1931 והקמתה של הסתדרות עובדים לאומית באפ-ריל 1934 יצרה מערכת, חלשה אומנם, של שירותי רפואה וסעד, שעיקר הנהנים ממנה היו הפועלים הרביזיוניסטים המאורגנים בהסתדרות זאת ולא אותם רביזיוניסטים, או אזרחים ארצישראליים אחרים, שנמנו על השכבות החברתיות האחרות שהרביזיוניזם התבסס עליהם או פנה אליהם.

הרביזיוניזם לא התעלם איפוא מן הבעיות הסוציאליות הכרוכות ברמה הנמוכה של שכר העבודה במשק הארצישראלי ומן התביעה הצודקת של הפועל השכיר לרמת חיים תרבותית (שטיבה לא הוגדר). אולם

9 ראה, למשל, קביעתו של ד"ר א. גרנובסקי בשנת 1929: "כדי להבטיח את קיומו של הפועל העברי במושבה, צריך להספיק לו קרקע לדירה ולמעון, למשקייעזר בשביל קבוצות, לבתים וגגות בשביל משפחות בודדות". ואילו בעיר אדמה "שתספיק לבית קטן ולסדר גינה לירקות ולעצי פרי אחדים לשם צורכי המשפחה עצמה", קרקע והתישבות (ירושלים, תרפ"ט), עמ' 63, 145. אלה היו, כאמור, דעות נפוצות מאד וברביזיוניזם חזרו עליהם עסקני הפועלים הרביזיוניסטים במושבות, בעיקר בשנות השלושים, כתוצאה משכר העבודה הירוד יותר במושבה, לעומת שכר העבודה בעיר.

10 הצפון 10.11.1927.

11 ראה מאמרו של ז'בוטינסקי "נס ציוני", בדרך בדרך למדינה, ע' 130.

תפישתו הסוציאלית לגבי אותה תקופה המי-
כונה "תקופת הבנין" היתה במובהק תפי-
שה מינימליסטית. המדיניות הסוציאלית גו-
עדה לסייע לסקטור הפרטי והמוטיבציה
האידיאית-ערכית ליצירת חברת עובדים שוו-
יונית של פועלים המקיימים רמת חיים
סבירה מעמלם, לא היתה חלק מעולם הער-
כים של הרביזיוניזם בתקופת המנדאט.

דמותה של חברת-העתיד

מפורסם מכתבו של ז'בוטינסקי לבן-גוריון
מסוף 1934, בו חזר על הטענה המרכזית של
הרביזיוניזם, כי הוא "אדיש" לתוכן החברתי
של המדינה היהודית, לכשתקום. הרביזיוניזם,
כתב, יסיים את תפקידו ההיסטורי אחרי
שתקום מדינת היהודים. לי אישית, כתב
לבן-גוריון, לא משנה אם מדינת היהודים
תהיה אורתודוקסית או סוציאליסטית.¹² זאת
היתה מליצה בלבד, שכן לא זו בלבד שה-
רביזיוניזם קבע את דמות החברה העדיפה
בעיניו ב"תקופת הבנין"¹³ של הרוב היהודי
והכלכלה והחברה היהודית — הוא גם קבע
את דפוסי החברה היהודית הרביזיונית, הנר-
אים לו עדיפים ורצויים.

לעומת ההצהרה הרטורית שבאה לידי ביטוי
במכתבו הנזכר — והמפורסם — של ז'בו-
טינסקי נמצא שפע של הכרזות, המבטא
במפורש את הפרספקטיבה הרחבה יותר של
האידיאולוגיה הרביזיוניסטית. הפרדה מכ-
נית בין "ישוב" לבין "מדינה" היתה, כא-
מור, מסובכת ואולי בלתי-אפשרית. תנועה
הקובעת עמדות ברורות לגבי אופי החברה

הרצויה בתקופה מסוימת אינה יכולה לגנוז
את עמדותיה המוצקות כתוצאה משינוי —
ואפילו מהפכני — במעמדו הפוליטי של
אותו ישוב. ההשקפה הרביזיוניסטית לגבי
סדרי החברה העדיפים בישוב היתה אומנם
מעוגנת בתפישה פרגמטית-תכליתית: מה
מועיל להחשת קצב הגידול הדימוגראפי
וקצב הצמיחה הכלכלית של המשק הפרטי.
אבל ההשקפה הרביזיוניסטית היתה גם מעו-
גנת במערך אידיאולוגי ובסדר עדיפויות
ערכי.

הנסיון לצייר את עקרונותיה ויסודותיה של
חברה ריבונית אידיאלית במדינה היהודית
היה תולדה של שנות השלושים בהיסטוריה
האינטלקטואלית של הרביזיוניזם. בשנים
אלה נעשה מאמץ לגבש אידיאולוגיה כוללת
מעוגנת בתיאוריה ומנוסחת במניפסט: לת-
אר את חברת העתיד על עקרונותיה והס-
דריה החברתיים. דמותה של חברת העתיד
שתיאר ז'בוטינסקי במאמרים שהוקדשו במ-
יוחד לצורך זה, היתה מבוססת על ניתוח
היסודות החיוביים שניתן, לדעתו, למצוא
בחברת ההווה הבורגנית-ליבראלית-דימוק-
רטית, ועל שכלולם בחברת העתיד.

כמה גורמים הניעו את ז'בוטינסקי לנסח
תיאוריה חברתית ו"אוטופיה".

א. בית"ר, הסתדרות הנוער של התנועה
הרביזיוניסטית, היתה תנועה מחנכת. המימד
הפרגמטי של התוכנית ההתישבותית של
המפלגה הרביזיוניסטית לא יכול היה להס-
פיק לתנועה בעלת אופי אידיאולוגי-חינוכי.
התייחסות אל קלסתרה החברתי של חברת
העתיד היתה צורך פנימי של תנועה, שעמ-
דה בהתמודדות אינטלקטואלית ופוליטית עם
אידיאולוגיות הנושאות בשורת גאולה חב-

12 מכתב מה'2 במאי 1935 בכרך "זכרונות בן-דורי", ע' 21—22.

13 הבעיה של הרציפות הגנאולוגית בתפישה הסוציאלית הרביזיוניסטית במעבר מתקופת המנדאט לתקופת המדינה דורשת עיון נוסף. היא פרובלמטית גם משום שהיא קשורה להתפתחות הארגונית והאידיאולוגית של הרביזיוניזם בשנות הארבעים, וחופעתו החדשה בדמותה של "תנועת החרות" בכנסת הראשונה. לענין זה נקדיש מתקר נפרד.

רתית ואנושית, ובעיקר בהתמודדות עם האתגר של הסוציאליזם לגונוני. הרביזיוניזם, כתנועה אידיאולוגית, היה צריך "או-טופיה" משל עצמו, בת-תחרות ותלופה לאו-טופיה הסוציאליסטית.

ב. היסוד של האתגר האינטלקטואלי היה חזק במיוחד אצל ז'בוטינסקי, מי שמארכסיזם וסוציאליזם הניחו חלק חשוב מן הבסיס האינטלקטואלי שלו בעקבות לימודיו האוניברסיטאיים ברומא.

למלאכה תיאורטית ואינטלקטואלית זאת ניגש ז'בוטינסקי מתוך מודעות עמוקה לאתגרה ולצורך בניסוח תיאוריה ומשנה חברתית. אישית עמד תחת השפעת הורמים האנטי-מארכסיסטיים בעולם האינטלקטואלי של אי-רופה בין שתי מלחמות עולם, אולם כיוון שכתב לתנועת נוער לאומית, שעולמה הרוחני טען ל"אוטרקיות" של המחשבה הלא-אומית היהודית, תוך הסתמכות על מקורות מקראיים ויהודיים אחרים, גמצא בכתיבתו נסיון מכוון ומודע לאזכר במיוחד את המקורות היהודיים. מגמה זאת הביאה כותבים רביזיוניסטיים, שדנו בהגותו החברתית, לטעון כאילו משנתו החברתית של ז'בוטינסקי היא יהודית-ציונית "טהורה". אולם ז'בוטינסקי עצמו דחה את ההנחה הזאת.¹⁴

ב-1938 כתב ז'בוטינסקי שני נוסחים של מסה בשם "תורת המשק"¹⁵. במסה הזאת קבע, כי לדעתו המארכסיזם הוא מיתודה נכונה, החושפת באופן בהיר את הקשר בין אמצעי היצור וההזיה החברתית. המארכסיזם

טעה לא במיתודה, אלא בניתוח האנליטי של המציאות. במקום הניתוח המארכסיסטי הציע ז'בוטינסקי ניתוח החושף בחברה האנושית שני דחפים (הנעות) יסודיים: ה"כורח" וה"משחק" (או, בנוסח אחר, כורח ושעשוע). ה"כורח" הוא מכלול הדחפים ההגנתיים של האדם, הדחפים המניעים אותו לשמור על חייו ולהבטיח את קיומו הבסיסי; ה"משחק" הוא מכלול הדחפים המיועדים להרחבתו של המינימום הביולוגי ולהפקת מלוא הפוטנציאל האנושי הטמון באדם. דחף ה"משחק" הוא הדחף היוצר את הציויליזציה ואציה ואת התרבות האנושית.¹⁶ המאמץ האנושי אינו מופנה עוד להבטחת הקיום, אלא לסיפוק תביעות מעודנות יותר של האדם. ז'בוטינסקי סבר, כי הנחה אנתרופולוגית זאת שומטת את הבסיס מתחת לרגלי האידיאולוגיה הסוציאליסטית הרואה ב"עבודה", עבודת הכפיים של הפועל, את הכוח היוצר את הקידמה האנושית. העבודה באה לספק את הצרכים המינימאליים של הקיום; ה"משחק" את הצרכים המעודנים יותר. ה"משחק" אינו כוח פיזי אלא כוח אינטלקטואלי-רוחני: יוזמה, אינטלקט, כשרון, גאונות, מיומנות, השכלה. הפרולטריון יוצר את התשתית — את תנאי הקיום המינימאלי; הבורגני, היזם, האמן, איש המקצועות החופשיים, המדען, המשכיל — כל אלה יוצרים את התרבות. ככל שהולכת ומתפתחת הטכנולוגיה כן יורד תפקידו של הפרולטריון ועולה תפקידם של המעמדות האחרים. מארכס טעה; לא הפועל הוא איש העתיד אלא האמן, המדען והיזם.¹⁷

14 השקפה זו, ראה במאמרו של יהודה בנארי "יחיד וחברה בהשקפת עולמו", ב"האומח", מס' 9, תמוז, תשכ"ב.

15 הנוסח הראשון נדפס בכרך אומח וחברה בשם "מבוא לתורת המשק" (א) עמ' 195—206 וחופיע תחילה ב"המצודה", ירחון בית"ר ב-1938. הנוסח השני נדפס באותו כרך, עמ' 209—221.

16 יש דמיון בין משנה זו לבין תפישתו של יוחן הויזינגה ב"האדם המשחק" (Homo Ludens) הויזינגה פיתח את הרעיון בסדרת הרצאות בגרמניה בראשית שנות השלושים, אך אין לדעת האם הכיר ז'בוטינסקי את משנתו של המלומד ההולנדי ואם הכיר, באיזו דרך הכירה.

17 יוסף קלויזנר, "הסוציאליזם הנבואי" "יהדות ואנושיות", כרך א, עמ' 111—140.

תיאוריה זו "הפסיכו-מארכסיזם", כהגדרתו של ז'בוטינסקי עצמו, נועדה לערער את הבסיס האינטלקטואלי של התפישה החברתית הסוציאליסטית ולתאר את החברה הסוציאליסטית כחברת קסרקטין אפורה, טוטליטארית, המדכאת את היוזמה הפרטית במשק, באמנות ובמדע כאחד. מול הקונצפציה המארכסיסטית-סוציאליסטית ביקש ז'בוטינסקי להציג תיאוריה הדומה במידה רבה ל"כלכלה המוסרית" של סיסמונדי או קרלייל: הצגת המימד המוסרי-אתי של השינוי החברתי וזאת במסגרתה של החברה הלאומית.

את המצע ההיסטוריוגרפי להשקפה זאת פיתח למעשה פרופ' יוסף קלויזנר עוד בראשית המאה ולגיבוש סופי הביא אותה במאמרו "הסוציאליזם הנבואי" משנת 1933. לדעת קלויזנר גועדו החוקים הסוציאליים של המקרא להחליש את עקת העניות ול"השליט שוויון חברתי בלי לבטל את הקניין הפרטי, אך תוך הטלת סייגים עליו כדי למנוע קיטוב חברתי ועוני. חוקי השמיטה, היובל, דיני לקט, שכחה ופאה הם התורה הסוציאליט המקראית, ועליה יש להוסיף את הנבואה המקטרגת על עושר ראוותני, בזבוז, הפקרות ותאוות בצע, נבואה המציבה מולם אידיאלים של מידות-טובות כלל-אנושיות.

קלויזנר העמיד עשר הבחנות בין הסוציאליזם המדעי והסוציאליזם הנבואי; בין ההבחנות הללו: המוסר הנבואי מבוסס על אידיאלים ולא על מטריאליזם; במוסר הנבואי התכלית המרכזית היא תיקון האדם; המוסר הנבואי דוחה את הרעיון של מלחמת המעמדות; המוסר הנבואי לא יתגשם בדרך של מהפכה אלימה אלא בתהליך ארוך. בדומה לכך גרס גם ז'בוטינסקי, כי הסוציאליזם הוא "תוכנית קונקרטיית למען פתרון הבעיה הסוציאליט בדרך החוק", ופירושו — בנייתה של חברה חדשה ומשטר חברתי חדש אחרי הריסתה מן היסוד של החברה הקיימת. הסוציאליזם הוא משטר חברתי,

שכוונתו למנוע את אי-השוויון בחלוקת הנכסים, ואת העוני שהוא תוצאה מאי-שוויון זה. חברה סוציאליסטית שואפת לשוויון חברתי כתופעת קבע. חברה סוציאליט — להבדיל מחברה סוציאליסטית — איננה רואה בשוויון החברתי תופעת קבע. למעשה ניסה ז'בוטינסקי ליצור הקבלה בין "הפילוסופיה הסוציאליט של התנ"ך" לבין עקרונות החברה הבורגאנית-ליבראליט, שבה, לדעתו, קיים מכניזם פנימי של תיקון עיוותים חברתיים וכלכליים לא לצורך שינוי החברה אלא לשם שימורה. תוכנית סוציאליט, טען, אין פירושה שינוי חברתי על-ידי מהפכה לתוכנית סוציאליט יש אופי שמרני ורפורמטורי וברצונה לשמר את היוזמה הפרטית ואת הקניין הפרטי. אין היא שואפת לשוויון כלכלי אלא לשוויון ההזדמנויות. בחברה הסוציאליט קיימים ניגודי מעמדות ואי-שוויון סוציאלי והתוכנית הסוציאליט באה רק כדי להבטיח "הגנה סוציאליט" שהיא היפוכה של "מהפכה סוציאליט". תוכנית סוציאליט המגשימה למעשה מדינת סעד אפשרית משום שהחברה הבורגנית היא מטבעה חברה גמישה ומתחדשת, המסוגלת ליצור את הנוגדנים הפנימיים למהפכה סוציאליסטית. יש קירבה בין עמדות אלה שביקש ז'בוטינסקי להנחיל לתנועה הרביזיוניסטית, לבין הפטרנליזם השמרני או הליבראליזם הראדיקלי של שלהי המאה הי"ט, או אפילו לבין הסוציאליזם הממלכתי נוסח ביסמארק והתיאורתיקן של ה"שטטאס סוציאליזם" לוי ברנטאנו. החברה הנשאפת היא חברה מעמדית ולא שוויונית. תפקיד המדינה להיות "רשת בטחון" של האזרח מפני בפילה אל תהום העוני והמצוקה. החברה היא כר דשא להתגוששות חופשית בין בעלי המרץ והיוזמה, בין המוכשרים יותר למוכשרים פחות. המצליח זוכה בתגמולים כלכליים ומביע את גלגלי הקידמה. הנכשל צריך להיות מוגן מפני שבירת המפרק הכלכלית שלו בעזרת שורה של חוקים סוציאליים וביטוחים סוציאליים. תפקיד החקיקה הסוציאליט

למטה מן הרמה של אכילה לשבוע, של היגינה וכבוד עצמי. אלמלא תקציבי ההון דיינות, היה הדבר ניתן להגשמה בארצות רבות גם היום הזה. יתר על כן, אם אמת היא שבדומה לכל יצור חי, מפריש גם המשטר הבורגני מיני רעל בתוכו, וכך מביא על עצמו פעם בפעם זעזועים בלתי-נמנעים; כי אז מאמין אני, שבכוחו לא רק לסבול זעזועים אלו בלי להתערער, אלא אף לכלול אותם בתוך שיטתו: להקנות לבדיקות, שהוא בודק את עצמו, צורה של חוק, ולהכניס בהן סדר של קבע; להבטיח לעצמו אפ-שרויות אין-ספור של השתכללות בשלבי הפיכות סוציאליות החוזרות ונשנות, הפיכות קבועות מראש, מחושבות, ואגב, ללא שפי-כות דמים. קיצורו של דבר, אני מאמין לא רק ביציבותה של השיטה הבורגנית, אלא גם בכך שבאופן אובייקטיבי צפונים בחובה הזרעים לאידיאל סוציאלי מסוים; אידיאל במובנו הרגיל, כלומר חזון שכדאי לחלום עליו וללחום למענו.¹⁸

כאמור, ניסה ז'בוטינסקי לטעון, כי את העקרונות הללו מצא במקרא ובחוקים הסו-ציאליים של החברה היהודית הקדומה בא"י, אולם למעלה מכל ספק שהושפע בעיקר מהאוטופיה הסוציאלית של הרצל ב"אלט-נוילנד", ומדמות החברה המוטואליסטית שלו; מהנרי ג'ורג' באמצעות פרנץ אופנ-היימר ובעיקר מכתביו של הסופר והאוטו-פיסטן היהודי וינאי יוסף פופר-לינקאוס, שאליו התוודע באמצעות רוברט שטריקר, מראשי הצה"ר בשנים 1931—1933. יוסף פופר, שנטל לעצמו את כינויו הספרותי מקברניטה מרחיק-הראות של ספינת האר-גונאוטים, ביקש לתאר חברה אוטופית, שתשליט צדק חברתי יחד עם הומניזם אינ-

אינו לעקור את שורשי הרע אלא להילחם ברע בשעה שהוא קיים.¹⁸

בחזון הגאולה הסוציאלית שלו פירט ז'בו-טינסקי את הנוסחה שלו לרעיון הפאביאני של "מינימום מחיה תרבותי". "מהותה של התרופה כלולה בשני חוקים קצרים ופ-שוטים. ראשית, כל אדם, שהוא רוצה בכך מחמת איוו סיבה שהיא, מקבל מן המדינה מינימום מסויים של הצטרכויותיו — מי-נימום שהחברה תמצא אותו למספיק בארץ מסוימת ובתקופה מסוימת של התרבות הטכנית. שנית, כדי להבטיח מינימום זה, יש רשות למדינה לגייס בני-אדם ולהפקיע חומרים וחפצים במידה המבטחת את המי-נימום הנזכר. וזה הכל"¹⁹.

המינימום כולל בתוכו את הצרכים האלמנ-טריים של האדם: מזון, שיכון, לבוש, חינוך ורפואה. אלה "חמשת הממים" של ז'בוטינ-סקי החופפים לחמשת הענקים של בוורידג': מזון — מעון — מלבוש — מורה — מרפא. המדינה, מתקציבה הלאומי ובעזרת גיוס חובה שתטיל על אזרחיה (מעין שירות לאומי), תבטיח את המינימום הבסיסי. הד-לות תיעלם ומעל לקו האדום של המצוקה והעוני יוכלו החברה הבורגנית וכלכלת השוק להתנהל בחופשיות וללא חשש. אל הבטחת המינימום הוסיף ז'בוטינסקי חקיקת עבודה, מיסוי פרוגרסיבי וביטוח סוציאלי לכל סוגיו.

יעדה של המדיניות הסוציאלית הוא איפוא מצומצם: היסול העוני הבסיסי ולא היסול אי-השוויון או צמצום הפער החברתי. "לבי סמוך ובטוח, שהמשטר החברתי המכונה בורגני או קפיטליסטי, יכונן בהדרגה מע-רכת של אמצעים שתעביר מן העולם את תופעת העניות, כלומר — את ירידת השכר

18 ראה, בין השאר, את מאמרו "הגאולה הסוציאלית" ו"משבר הפרולטריון" בדרך רשימות, עמ' 293—314, וכן את "הרצאה על ההיסטוריה הישראלית", "רעיון היובל" ו"פרקים בפילוסופיה הסוציאלית של התנ"ך", המכונסים בדרך אומה וחברה.

19 "הגאולה הסוציאלית", שם, ע' 297.

20 ב"מרד הזקנים", אומה וחברה, עמ' 223—236.

דיבידואליסטי. בספרו החשוב "חובת הת-
זונה הכללית" רשם פופר תוכנית לרפורמה
סוציאלית, המשמרת חופש פוליטית והי-
מנעות מכפייה, ומתבססת על הכרה באי-
השוויון בין בני האדם. פופר הבחין בין
צורכי הקיום האלמנטריים של האדם לבין
צורכי המותרות שלו, וקבע כי על האנשים
המסוגלים לעבודה תהיה מוטלת החובה לע-
בוד תקופת זמן מוגבלת כדי לספק את הצ-
רכים הראשוניים של החברה. מינימום
המחיה יינתן לכל האוכלוסיה לא בכסף אלא
במצרכים (In Natura), ואילו המינימום
התרבותי באמצעות מענקים כספיים. הספקת
המינימום תהיה מאמץ קולקטיבי, הספקת
המותרות — יוזמה אינדיבידואליסטית. המשק
הלאומי בחברה האוטופית של פופר יתבסס
על משק המינימום הקולקטיבי ועל המשק
המדיני החופשי. בתזונו ראה סינתזה בין
סוציאליזם וליבראליזם בלי הכפייה הקולק-
טיבית של הראשון והאינדיבידואליזם האנוכי
של השני²¹. ז'בוטינסקי פישט את האוטופיה
של פופר-לינקאוס והציג למעשה מודל

הדומה מאד למדינת הסעד האנגלית כפי
שנוצקו יסודותיה על-ידי הממשלה הליברא-
לית ערב מלחמת העולם הראשונה.
יש איפוא דמיון רב בין ההצעות הפרגמטיות
של הרביזיוניזם המתיחסות לחברה היהודית
האוטונומית — הצעות המבקשות ליצור
"מינימום מחיה תרבותי" על-ידי סיבסוד
השכר בעזרת מערכת שירותים סוציאליים —
לבין חזון חברת-העתיד של ז'בוטינסקי.
המצע הפרגמטי האקטואלי הגדיר לעצמו
מטרות מינימום משום שראה בשאלה: מה
יהיה אופיה של החברה, שאלה משנית מב-
חינה ערכית. ז'בוטינסקי תיאר חברת מופת
אבסטרקטית למדי, ובעצם קבע רק את
עקרונותיה היסודיים, משום שניסת חזון לע-
תיד לבוא. הבעיה של הרביזיוניזם ויורשיו
היתה איפוא כיצד לפתח את עקרונות היסוד
הללו לתוכנית אופרטיבית הניתנת לישום,
וכיצד להתאים עקרונות שנעשו לשימושה
של חברה וולונטרית לשימושה של חברה
ריבונית אחרי 1948.

21 ראה המונוגרפיה של ישראל זוריון "הקץ למלחמת הקיום (משנת פופר-לינקאוס), ירושלים, תשי"ד.

זכויות הנכים ברפובליקה הפדראלית של גרמניה

סקירה השוואתית וביקורתית

מאת ד"ר אריה ל. מילר *

— כשהכוונה היא לתאונות עבודה), וחוק ביטוח נכות וזיקנה (1889).

תקדימים אלה מילאו תפקיד מכריע והצלח-תם היתה כה רבה עד כי תוך שנים מספר לאחר מכן, תוכניות מבוססות על המודל הגרמני התקבלו ברוב ארצות אירופה הקונ-טיננטלית, וכמו כן במספר לא מבוטל של ארצות מיבשות אחרות.

על אף התיקונים הרבים שחלו בחוקים אלה מאז קבלתם, כמעט שלא השתנה מיבנם הבסיסי, ועל כן הדפוסים העיקריים הינם אף כיום משותפים לתוכניות של ארצות רבות.

וכך גרמניה — בהיותה מולדתו של הביטוח הסוציאלי בן זמננו ובעלת תוכנית האב ששימשה כמקור השראה לארצות מרובות בעולם, וכן הודות לשיפורים המשמעותיים שהובאו לחקיקה הסוציאלית, לרבות זכויות הנכים, לאחר מלחמת העולם השנייה, — הינה לאין ספק ארץ רפרזנטטיבית ביותר בתחום המעסיק אותנו במסגרת זו.

2. נושא הסקירה

רשימה זו מיועדת לסקור את הסטטוס המשפטי (משמע — את מכלול הזכויות יחד עם תנאי הזכאות) של שתי קטגוריות חשובות של נכים, היינו — נכי עבודה ונכים כלליים,

פרק א': מבוא

1. גרמניה כארץ יצוגית בתחום הביטוח הסוציאלי התוכנית הראשונה בעולם של ביטחון סוציאלי לעובדים כביטוח חובה ממלכתי התקבלה בגרמניה בשנות השמונים של המאה הקודמת.

כידוע, אבי התוכנית היה ביסמארק — קנצלר גרמניה בשנים אלה. ולמרות שהמניעים העיקריים שהדריכו אותו היו בעיקרם פוליטיים — התנגדות למאבקו ולדרישותיו של הפרולטריון והבטחת השקט הסוציאלי — אין זה גורע מחשיבותן הסוציאלית של השקפותיו בעלות אופי פרוגרסיסטי מובהק בתקופה דנן.

ביסמארק הגיש את הצעתו לחוק ביטוח תאונות באביב 1881 ובנובמבר אותה שנה פורסם המינשר הקיסרי (kaiserliche Botschaft) על כלל התוכניות לביטוח סוציאלי, מיסמך שהמומחים רואים בו את ה-Magna Charta של הביטוח הסוציאלי הגרמני.

כעבור כמה שנים התקבלו: חוק ביטוח בריאות (1883), חוק ביטוח תאונות (1884)

* המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 מעניין לציין כי על פי נתונים משנת 1970 שיעורן של הגמלאות הסוציאליות מתוך התוצר הלאומי הגולמי היה בגרמניה 19.9%, שהוא אחד מן השיעורים הגבוהים ביותר בקרב הארצות התעשיות בעולם.

הן לגבי פועלים והן לגבי פקידים וכמה קבוצות אנשים נוספות; במלים אחרות, נר-עדה סקירה זו לדון בסטטוס של שני הסוגים הנכללים בביטוח הסוציאלי הממלכתי הכללי והמשתייכים במסגרתו לשני ענפי ביטוח עיקריים.

לא נעסוק, איפוא, בסידורים התחיקתיים של נכים מקבוצות נוספות, כגון: חקלאים, בעלי מלאכה, כורים, ימאים, בעלי מקצועות חופשיים, בני ניכר, נפגעי תאונות דרכים, וגם לא בנכים צבאיים, קרבנות אזרחיים של המלחמה ונכי רדיפות הנאצים; כל זאת מחמת אופיים המיוחד של הסידורים האמורים ומפאת הגבלותיה הטבעיות של רשימה זו.

אף לגבי שני סוגי הנכים המעסיקים אותנו במסגרת זאת, לא ננסה להציג ולנתח את כל ההיבטים המפורטים, אלא נסתפק בשר-טוטה של תמונה כללית על פי אלמנטים נבחרים של הסטטוס המשפטי, העשויים לעורר את ענינו של החוקר או של הקורא הישראלי.

3. תפקידים, עקרונות וקווים כלליים

על פי הקונספציה הגרמנית ששוחפות לה שיטות רבות ברחבי תבל, הביטוח הסוציאלי כמוסד משפטי מושחת על תשלום פרמיות (דמי ביטוח) ואינו אלא חלק מן המערכת הכללית של הביטחון הסוציאלי, המכיל — נוסף על הביטוח הסוציאלי — ענפים לא-קונטריבוטוריים, המבוססים על מימון תקציבי, כגון שיטת ההגנה הסוציאלית הנועדת לחיילים (Soldatenversorgung) או שירותי הסעד (Sozialhilfe).

פרט לתפקידיו הכלליים המקובלים של הביטוח הסוציאלי, כגון שמירת השכר וההכנסות (Lohnersatz, Einkommenshilfe), מושם דגש מיוחד בדין הפוזיטיבי הגרמני על כמה תפי-

קידים מיוחדים, וביניהם הפעלת אמצעים רפואיים מונעים ושיקומיים, שיקום מקצועי וחברתי רב-צדדי ובכלל — כהיבט קונספטיבלי אופיני — מה שנהוג לכנות "סיוע לעזרה עצמית" (Hilfe zur Selbsthilfe).

במסגרתו של ביטוח החובה, שהינו הביטוח הסוציאלי הטיפוסי, הקשר המשפטי נוצר מכוח החוק, אף במקרה של אי-רישומו של המבוטח ואפילו בהעדר תשלום דמי הביטוח. עיקרון מרכזי של השיטה הגרמנית הינו ניהול עצמי (Selbstverwaltung) של הביטוח הסוציאלי על-ידי גופים ייצוגיים נבחרים פרי-טטיים של העובדים ושל המעבידים, הפועלים כתאגידים מוכרים של המשפט הציבורי תחת פיקוח ממלכתי. ארגוני הניהול העצמי הינם אסיפת הנציגים (Vertreterversammlung), שהיא מעין "פרלמנט" של הגוף המבטח, והוועד הפועל (Vorstand), הממונה על ביצוע החלטותיה העיקריות של האסיפה. נוסף על כך, מינהלה, הנבחרת על-ידי אחד משני הארגונים הנ"ל (Geschäftsführung), אחראית לניהול היומיומי של הענינים.

עקרונית, קרנות הביטוח מבוססות על דמי הביטוח המשתלמים על-ידי המבוטחים והמעבידים, בתוספת לכספי המדינה המוזרמים לקרנות האמורות (Staatszuschuss) על פי עיקרון המעוגן בחוקת מערב גרמניה, כאשר הגופים המבטיחים נהנים מריבונות כספית (Finanzhoheit), באשר לשימוש בקרנות הסוציאליות.

עיקרון חשוב אחר, המעוגן בחוק², קובע, כי במקרה שהכנסותיו של הגוף המבטח אינן מספיקות כדי לאפשר לו לכסות את הוצאותיו החוקיות, הפדראציה הגרמנית הינה ערבה לו (Bundesgarantie) ובחור שכזו עליה לשאת באחריות לחובותיו של גוף זה, שאינו יכול לעמוד בהן (Ausfallbürgschaft)³. אם כי,

2 § 111 AVG; § 1384 RVO; להסברים ראו לחלן מס' 5 לפרק זה.

3 בישראל, כידוע, חובת אוצר המדינה לכיסוי גרעונות שנוצרו בקרנות הביטוח הלאומי קיימת רק בנוגע לענף ביטוח האבטלה (ס' 217 א לחוק הביטוח הלאומי).

שופט מקצועי אחד, שהוא גם יושב ראש ההרכב, ושני שופטים מתנדבים — אחד כנציג המבוטחים ואחד כנציג המעבידים בערכאה הראשונה, ושלושה שופטים מקצועיים עם שני מתנדבים בערכאות לערעורים.

התובע הוא על פי רוב המבוטח, והנתבע — הגוף המבטח.

הזכות לערעור בפני בית הדין הסוציאלי הפדראלי נגד פסק דינו של בית הדין הסוציאלי או של בית הדין הסוציאלי של לאנד (מדינת הפדרציה) אינו קיים אלא במקרים מיוחדים הנקבעים על-ידי החוק. אף על פי כן, במשך השנים הצטברה פסיקה נרחבת של בית הדין הסוציאלי הפדראלי בשאלות עקרוניות רבות.

5. מקורות הסקירה

המקורות התחיקתיים העיקריים שהשתמשנו בהם הינם דברי החקיקה הבאים (כפי שתוקף נו לאחר קבלתם):

Reichsversicherungsordnung-1911 (RVO) —

חוק אימפריאלי לעניני ביטוח;

Angestelltenversicherungsgesetz-1911 (AVG) —

חוק ביטוח פקידים;

Siebente Berufskrankheitenverordnung-1968

(BKVO) — תקנות מס' 7 לעניני מחלות מקצוע;

zur Rehabilitation — 1974 (Reha-AnglG)

— zur Rehabilitation-1974 (Reha-AnglG)

חוק השוואת אמצעי השיקום.⁵

למעשה, עיקרון זה לא הופעל עד כה, חשיבותו רבה בכך שהוא תורם לאמינותו וליציבותו של הביטוח הסוציאלי. אקדמאי גרמני מסביר את העיקרון הנ"ל באומרו, כי חובת המדינה לערוב לקיומו וליעילותו של הביטוח הינה בגדר תולדה, הגובעת מעצם הטלת חובת הביטוח על הציבור.⁴

עיקרון אחרון שעלינו להזכירו כאן מתבטא בכך, כי הגימלאות הגיתנות במסגרת הביטוח הסוציאלי, אינן מותנות בנצרכותו של המבוטח, ועל כן אינן מבוססות על בדיקת מצבו הכלכלי (הכנסותיו ו/או רכשו).

כאן המקום לציין, כי מבחינה עקרונית יש לנו כמה הסתייגויות כלפי השיטה הגרמנית של הביטוח הסוציאלי, כפי שנפרט להלן בנוגע להיבטים הממשיים של שני ענפי הביטוח שנעסוק בהם.

4. שיפוט בענינים הסוציאליים

על פי חוק בתי הדין הסוציאליים — 1953

(נוסח משולב — 1973 — Sozialgerichts-

gesetz) קיימת מערכת שיפוטית מיוחדת של

בתי דין סוציאליים מינהליים בלתי תלויים

ברשויות המינהליות של הביטוח הסוציאלי.

היא מורכבת מ-48 בתי דין סוציאליים (כערך

כאה ראשונה), 11 בתי דין סוציאליים של

הלאנדר ובית הדין הסוציאלי הפדראלי

מקאסל (מערכאות לערעורים), ובתוכם מח

לקות לעניני ביטוח סוציאלי.

שלא כבישראל של היום, המערכת האמורה

קיימת בנפרד ממערכת בתי הדין לעבודה.

בתי הדין הסוציאליים פוסקים בהרכב של

4 Wannagat, S. 29, ראה לחלן ה"ש 5.

5 באשר למקורות ביבליוגרפיים הסתמכנו במיוחד על חספרים דלהלן:

1) H. Jäger, Sozialversicherungsrecht (Leitfaden), Berlin, 6. Auflage 1974; 7. Auflage 1975;

2) G. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band I, Tübingen, 1965;

3) E. Böckel, K. Bürger, W. Dötsch, Das Recht der Sozialversicherung, Berlin, Stand 1975;

4) J. Eckert, Unfallversicherung, München, Stand 1975;

5) K. Jung, B. Preuss, Rechtsgrundlagen der Rehabilitation, 1974;

על אף המספר הרב יחסית של המקורות שעמדו לרשותנו, אין אנו יכולים להיות בטוחים לגמרי, כי בכל המקרים הצלחנו לגלות באורח מלא ומדויק את הדין בר-התוקף החל עליהם, וזאת מפאת הקשיים האינרטיים שכל חוקר, המתבונן במערכת משפט זרה, נתקל בהם באופן בלתי נמנע.

פרק ב': נכי עבודה (ביטוח תאונות)

1. ארגון ומימון

המקור התחיקתי העיקרי לסידור זכויותיהם של נכי עבודה (יחד עם זכויות נכים עקב תאונה מכמה סוגים אחרים ושל נפגעים מתאונה שאינם נכים) הינו ספר 3 ל-RVO, בנוסחו החדש מ-1963, בשמו "ביטוח תאונות" (Unfallversicherung).

המבטחים לענין ביטוח התאונות הכללי הינם האיגודים המקצועיים (Berufsgenossenschaft) כגופים של המשפט הציבורי, הבנויים על פי ענפי המשק, וכמו-כן המבטחים העצמיים של הפדראציה הגרמנית, של הלאַנדן ושל הרשויות המקומיות.

חברי האיגודים המקצועיים הינם המעבידים, כאשר פעולת האיגודים מבוססת על ניהול עצמי על-ידי מספר שווה של נציגי המעבידים והעובדים (הרכב פריטטי).

מימון ההוצאות של האיגודים המקצועיים בא מדמי הביטוח המשתלמים ע"י המעסיקים בלבד (§ 723 RVO).

גובה דמי הביטוח נקבע בהתאם לשכרם של המבוטחים ועל פי מידת סיכוני התאונות במפעל (§§ 725 u. 730 RVO). באשר למבטחים עצמיים, מקור המימון הכמעט בלעדי הוא במיסים הכלליים.

כמו בכמה ארצות אחרות (כגון צרפת) מס-דיר ביטוח התאונות אף שאלות של מניעת תאונות (Unfallverhütung). אולם ברשימה זו לא נעסוק בהיבטים אלה משום שאין הם נכללים במשפט הישראלי בתחום הביטוח הסוציאלי.

2. מיהו מבוטח

הקבוצה העיקרית של המבוטחים מכוח החוק מורכבת מעובדים (כ-30 מיליון ב-1975), כולל מובטלים (כשהם מתיצבים בלשכות התעסוקה), וכמו כן ממבקרים במפעל, תלמידי-מידים, סטודנטים וילדים בגני-ילדים, ועוד ממספר ניכר של קבוצות בני אדם, כגון עצמי-מאיים מסויימים, שחקנים, פעילים בשירותי הבריאות והסעד, מצילים למיניהם, תורמי דם, משתתפים בהגנה נגד התקפות אוויר, בוני בית פרטי, מאושפזים בזכות הביטוח הסוציאלי, משתקמים או עצירים, ועוד סוגי אנשים שונים. (§§ 539, 540, 544 RVO).

נוסף על כך, על פי תקנות האיגודים המקצועיים הורחב ביטוח התאונות והוחל על מספר קבוצות מעבידים ועצמאיים שאינם מבוטחים מכוח החוק ואשר הרכבם משתנה מאיגוד לאיגוד (§ 543 RVO).

חובת הביטוח אינה חלה על עובדי המדינה, חיילים, רופאים ורוקחים עצמאים ועוד (§§ 541, 542 RVO).

-
- 6) The Federal Minister for Labour and Social Affairs, Survey of Social Security in the Federal Republic of Germany, Bonn, 1972 ;
 - 7) Commission des Communautés Européennes, Tableaux comparatifs des régimes de Sécurité Sociale applicables dans les États membres des Communautés européennes, 1974 ;
 - 8) US Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Programs Throughout the World, Washington 1975 ;
 - 9) G. Spielmeyer, Ascertaining Entitlement to Compensation for an Industrial Injury, Brussels, 1965.

מעבידים ובני-זוגם שאינם מבוטחים מכוח החוק והתקנות, וכן חברים גרמנים בצוותי אגיות זרות רשאים להצטרף לביטוח תאונות על בסיס וולונטרי (§ 545 RVO).

3. תנאי זכאות

החוק אינו מגדיר את המושגים "נכה" או "נכות" והפרק (ספר שלישי של ה-RVO) ששמו "ביטוח תאונות", אינו משתמש כלל במונחים אלה. אף על פי כן, מאחר שהתנאי להענקת קיצבה לנפגעים הינו "הפחתת כושר השתכרות" כפי שיוסבר להלן, ניתן לסווג את השיטה הזאת בקבוצת תוכניות, הגשענות בעיקרן על הקונצפט הכלכלי של הנכות.

א. תנאי ראשון להענקת גימלאות נכות (או פגיעה) כלשהן הוא היות הנפגע מבוטח בביטוח התאונות בעת הפגיעה, כמובן ללא אבחנה בין מבוטחים מכוח החוק (ביטוח אובליגטורי ואוטומטי) לבין מבוטחים מרצונם החופשי (ביטוח ברשות), כמפורט לעיל, *exempli gratia*, בקרב המבוטחים נכללים, פרט לעובדים שכירים, מספר רב של קבוצות אנשים נוספות.

העובד נחשב למבוטח כמשמעותו בחוק (על פי פסיקתו של בית-הדין הסוציאלי הפדראלי — *Bundessozialgericht — BSG*) מרגע תחילת פעולתו בהתאם לרצונו המוצהר או המשוער של מעבידו, ויתכן אף מדרכו הראשונה של העובד למקום עבודתו. מכאן ניתן לתבין, כי במערב גרמניה כמו ביתר ארצות העולם, החוק אינו דורש אף תקופת הכשרה מינימלית לגבי נפגעי עבודה. מאידך, העובד נחשב כמבוטח עד דרכו חזרה ממקום עבודתו אחרי סיום פעולתו, וגם לאחר מכן, כשהינו בא אל מעבידו לשעבר, למשל, על מנת לקבל מסמכים שונים.

ב. תנאי שני: הפגיעה ארעה כתוצאה מתאונת עבודה. כתאונת עבודה לפי

משמעותה בחוק (§ 548 RVO), רואים כל תאונה, הקורית למבוטח תוך כדי אחת הפעולות הנמנות בחוק (§§ 539, 540, 543-545 RVO) — ומחמת פעולה זו — והגורמת לו נזק גופני. לסעיף זה תוספת מקורית קטנה אם כי בעלת ערך שולי בלבד: גם תאונה הגורמת נזק לאברו התותב של המבוטח (למכשיר אורטופדי וכיוצא בזה) נחשבת כתאונת עבודה.

מכאן שהמונח "תאונת עבודה", על אף פירושו המילולי, אינו מתייחס לתאונות הקורות אך ורק בעבודה של ממש, כי אם היקפו כיום רחב הרבה יותר. הרחבה זו חלה בהדד-רגה, מתוך כוונה להתאים את המסגרת המקורית של החוק שהיתה לצרה מדי, לדרישותיה המתרבות והולכות של התקופה המודרנית. עקב כך, נראה המונח האמור כיום אנכרוניסטי ובלתי מתאים לתוכנו הנוכחי (האם עשויה, למשל, פעולה של ילד בגן ילדים להיחשב כ"עבודה"?).

כתאונת עבודה נחשבת — כמקובל במישור ההשוואתי — אף תאונה הקורית למבוטח בדרכו למקום פעולתו או ממנו (§ 550 RVO). וכמו-כן מחלת מקצוע כמשמעותה בחוק (§ 551 RVO). על פי סעיף אחרון זה רשאים הגופים המבטחים להתייחס אף למחלה שאינה מופיעה או שאיננה עונה על התנאים המצוינים ברשימה זו, בהתחשב בנסיבות בהן המחלה נגרמה לעובד למעשה.

התנאי הנדון בנקודה זו מכיל בחובו, כאחד מבין מרכיביו, תנאי נוסף, או ליתר דיוק תת-תנאי, והוא התנאי הגורלי של הקשר הסיבתי. על פי פסיקת בית-הדין הסוציאלי הפדראלי, המקובלת בדרך כלל על הכותבים האקדמיים בגרמניה, תנאי זה הינו כפול, בעוד שלמעשה, כפי שנסביר מיד, הינו משולש. במלים אחרות, שני האלמנטים המקובלים הינם: (1) הקשר הסיבתי בין הפעולה המבוטחת לבין התאונה; (2) הקשר

6 כפי שמשמע מרשימת סוגי המבוטחים הנזכרים. ראה לעיל מס' 2 לפרק זה.

הסיבתיות בין התאונה לבין הנזק הגופני. אולם בכך עדיין איננו מגיעים לקיצה הטבעי של הדרך, ולכן, יש להוסיף לשתי החוליות של שלשלת הסיבתיות האמורות חוליה שלי-שית, והיא: (3) הקשר הסיבתי בין הנזק הגופני לבין הפחתת כושר ההשתכרות, וזאת כאשר אלמנט שלישי זה, כוחו יפה, כמובן, לגבי הגימלאות, המותנות בתולדה זו של האירוע הנחשב כתאונה⁷, כפי שנראה להלן.

הפסיקה (BSG) מחמירה עוד יותר תנאי זה בקביעתה, כי מחד – נחשבת כעילת הפגיעה רק הנסיבה שתרמה באופן משמעותי לגרימת הפגיעה, ומאידך – התנאי להכרת תאונה כתאונת עבודה הוא במידת סבירותו המספקת של קיום קשר סיבתי בין האירוע דנן לבין הפגיעה. כלומר – אין בחוק הגרמני סעיף מקביל לסי' 39 לחוק הביטוח הלאומי הישראלי, על חוקת סיבתיות, ואף הפסיקה הגרמנית הינה נדיבה פחות כלפי העובדים מבחינתו של פרט זה.

התנאי הקאוזלי כשלעצמו מסבך ביותר את ביצוע סעיפי החוק על תאונות עבודה ובשל כך פסיקות רבות וספרות עשירה מתאמצות לפצח אגוז קשה זה, של קביעת הגבול המדויק בין מקרים העונים על התנאי האמור לבין אלה הנשארים מעבר לגדרו של המושג החוקי "תאונת עבודה", מפאת הסיבתיות הבלתי רלוונטית שבהם.

לפיכך, יש לעובדים הגרמנים והישראלים גם יחד סיבות טובות לקנא בחבריהם מאותן מדינות, בהן החוק אינו מבחין עוד בין

הזכויות לנפגעי עבודה לבין אלה של כל יתר העובדים הנפגעים מחוץ למעגל העבודה (דוגמת החקיקה האבנגרדיסטית של שתי ארצות קטנות: הולנד וניו-זילנד)⁸.

בהקשר זה, יש לציין, כי בסוגיית הסיבתיות הנ"ל הוראותיו של החוק הישראלי, שהוא חדש יחסית, הינן מפורטות יותר מאלה של משנתו הגרמני – חוק משמעותי ראשון בנושא זה במישור העולמי⁹, המותיר יתר מרחב לשיקול דעתם של השופטים, וזאת על אף המקובל לראות – ואולי בצדק מה – בפירוט לעומק, תכונה אופינית דווקא לתחיקה הגרמנית.

התנהגותו של המבוטח המפירה איסורים חוקיים החלים עליו, וכן התנהגותו הרשלנית, אינן שוללות כשלעצמן את האפשרות לראות באירוע המתרחש כתוצאה מהתנהגות שכזאת תאונת עבודה (§ 548 RVO). אולם מהתנהגותו המכוונת של המבוטח לא תצמח זכות לתבוע גימלאות המוענקות לנפגעים בעבודה (§ 553 RVO). לבסוף, במקרה של תאונה שקרתה למבוטח תוך ביצוע עבירה פלילית על-ידיו ניתן לשלול ממנו את הגימלאות כליל או חלקית.

ג. תנאי שלישי מתייחס להפחתת כושר ההשתכרות של המבוטח, כתוצאה מן הפגיעה, לעומת כושר ההשתכרות שהיה לו לפני התאונה. תנאי זה כוחו יפה רק לגבי קיצבה, מענק במקום קיצבה ותוספות לקיצבה.

7 באשר לחלוקה תלת-שלבית של הקשר הסיבתי במקרה של נזקי גוף בכלל, משווה T. Ison, *The Forensic Lottery*, London, 1967, p. 18.

8 ליתר פרטים ולדוגמאות נוספות רבות, ראו A. L. Miller, *The Problem of the Class Differentiation of Disability Benefits: A Case for Going Beyond the No Fault Principle*, 1976. רשימה זו, שטרם פורסמה מונחת במכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי של הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

על מגמה, אם כי מבודדת, לאיחוד ולתיאום החקיקה על תאונות ונכות בגרמניה עצמה, ראו G. Spielmeier, *op. cit.*, pp. 41, 42.

9 אף כי החוק האיטלקי לביטוח נפגעים בעבודה חתקבל ב-1883, כלומר שנה לפני החוק הגרמני, מקובל לראות באחרון – בחיותו מבוסס על חמינשר הקיסרי מ-1881 – את מודל האב במישור העולמי.

שאינן לבקש מן המבוטח, אפילו כשהוא נעשה לנכה, לעסוק בעבודה שאיננה תואמת את מקצועו או את כשרונותיו.

אולם עלינו לציין, כי ישנם חוקים, הנותנים להסתייגות מעין זו ביטוי עיקבי עוד יותר. כך, למשל, בהולנד (שגם היא חברה בקהילה האירופית):

“Under the Incapacity Insurance Act — 1967 a person who loses his capacity for work is entitled to benefits if, after a waiting period of 52 weeks, he is wholly or partly unable to earn, by means of work which corresponds with his ability and aptitudes and which can reasonably be demanded of him on the ground of his previous training and occupation, the wage normally earned by persons in full physical and mental health in the same occupation and with the same training”.¹²

מן האמור לעיל ניתן להסיק, כי על פי ההוראות הנזכרות, מבחן הנכות הינו כלכלי גרידא, דבר שיש לו השלכות מעשיות רציניות. כך מסתבר, כי לפי המשפט הגרמני, שלא כבישראל, הנפגע בעבודה לא יהיה זכאי לגימלאות כאשר נגרם לו מום מכוער בלבד. כמו כן — להבדיל מן הפתרון הנדיב יותר שאומץ על-ידי החוק הניו-זילנדי הנ"ל — בגרמניה, הנפגע בתאונה כשנגרם לו נזק ביולוגי טהור או כאב וסבל ללא השפעה על כושרו להשתכר לא יקבל פיצוי מביטוח התאונות.

לסיום עלינו להעיר, כי על פי הקונספציה של החוק הגרמני, יש להבין את התנאי של

למען הענקת זכויות אלה דרוש אמנם אחוז מינימלי של הפחתת כושר השתכרות, דהיינו — 20%, פרט למקרים בהם הנפגע היה כבר לפני-כן קורבן לתאונת עבודה (או למספר תאונות עבודה) וכתוצאה מכך כושרו להשתכר הופחת לפחות ב-10%. במקרים אלה האחוז המינימלי הדרוש לגבי התאונה האחרונה הוא 10% גם כן, כלומר — אחוז מצטבר של 20% לפחות, מחולקים כאמור.

אף ביתר המקרים של תאונות עבודה נשנות, אחוז ההפחתה של כושר השתכרות אחרי התאונה האחרונה נקבע תוך התחשבות בתוצאותיהן של כל תאונות העבודה כאחת, כלומר — גם כאן מדובר בקביעת אחוז כולל אחד של הפחתת כושר השתכרות וזאת מכוח החוק עצמו (RVO § 581)¹⁰.

אותו סעיף של החוק הגרמני קובע, כי לצורך קביעת האחוז האמור מתחשבים במקצועו של הנפגע רק כאשר — עקב התאונה — שוב אינו מסוגל להפעיל את ידיעותיו ואת נסיונו המקצועיים המיוחדים או כאשר הינו יכול להפעילם במידה מופחתת בלבד, והכל בתנאי שלא ניתן יהיה להשלים חוסר יכולת זה בהפעלת כשרונות חילופיים שישנם לנפגע.

לכך הוסיפה הפסיקה, כי את אחוז ההפחתה של כושר השתכרות יש להגדיל רק כאשר אי-ההתחשבות במקצועו ובכשרונותיו של הנפגע עלולה לגרום לו עוול שאין להעלותו על הדעת.¹¹

תניה זו, על אף ניסוחה הזהיר והמסויג, מעניקה לקביעתה של דרגת הפחתתו של כושר השתכרות מימד אנושי, בהכירה בכך

10 על פי הדין הישראלי (ס' 63 א לחוק הביטוח הלאומי) פתרון דומה, אבל תוך הסתייגויות שונות, יוכל להיקבע בתקנות.

11 נזכיר כי בישראל לצורך קביעת דרגת הנכות ניתן להתחשב במקצועו של הנפגע (תקנה 15 לתקנות הביטוח הלאומי [קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה] תשט"ז—1956, כפי שתוקנו).

12 Social Security in the Netherlands, 23 International Social Security Rev., 11 (1970). נוסף כי על פי חוק זה אין בין התנאים וחזכויות החלים על נפגעים בעבודה לבין אלה החלים על נכים כלליים (מסיבה כלשהי) ולא כלום.

הפחתת כושר ההשתכרות לא כאירוע חד-פעמי אלא כמצב בו שרוי הנפגע, וכפי שיפורט. תנאי זה נחשב כמקויים אך ורק כל עוד המצב שתואר — של הפחתת כושר ההשתכרות — נמשך¹³. משום כך ניתן לומר, כי בעצם התנאי דנן גושא בחובו תנאי גוסף והוא: הנפגע יזכה להמשך הענקת הגימלאות האמורות אך ורק כל עוד ימשך מצבו האמור.

ד. תנאי רביעי, שאף הוא תנאי ספציפי להענקת קיצבה (או מענק במקום קיצבה ותוספות לקיצבה), הינו בפרק הזמן הדרוש לפעמים כדי שהנפגע יתחיל לקבל את זכויותיו הנ"ל. המדובר, איפוא, בתנאי המתייחס למועד תחילת הזכאות. את הקיצבה לנפגע (Verletztenrente) מעניינים קים כאשר הפחתת כושר ההשתכרות ממשיכה מעבר ל-13 שבועות מיום התאונה.

לקה הנפגע באי-כושר עבודה, כמשמעותו בביטוח מחלה¹⁴, משתלמת לו הקיצבה מיום הפסקת מצב זה. מועדים מיוחדים נקבעו למקרים בהם אין לצפות לחזרת כושר העבודה של הנפגע, ובאופן כוללני מועדים אלה תואמים את תחילתו של אי-כושר ההשתכרות כמשמעותו בביטוח הפנסיוני (כפי שיפורט להלן). לא איבד הנפגע את כושרו לעבוד, או שאיבד כושר זה ולא הפיק עקב כך הכנסה מעבודה, יקבל את הקיצבה מיום הראשון לאחר התאונה (§ 580 RVO), וזו תוענק לו לכל המאוחר בתחילת השבוע ה-79 מיום התאונה.

ה. תנאי חמישי הוא פרק הזמן הנקוב להגשת הבקשה לגימלאות.

להבדיל מכל יתר ענפי הביטוח הסוציאלי, מוענקות הגימלאות בביטוח תאונות אף בהיעדר בקשה מטעם המבוטח, דהיינו — *ex officio* (§ 1545 RVO).

עם זאת, לא נקבעו הגימלאות אקס אופיציו, על הנפגע להגיש את תביעתו לגוף המבטח תוך שנתיים מיום התאונה. מגיש הנפגע את תביעתו לאחר תום מועד זה וכשהוא עושה כך לא מסיבות שאינן תלויות ברצונו הוא, יוענקו הגימלאות מראשון לחודש בו הוגשה התביעה (§ 1548 RVO).

הוראה אחרונה זו עלולה לאכזב את החוקר הזר המתקשה לחדור לתוכנו של המשפט הגרמני. אמנם ראוי להבין מה יכולה להיות ההצדקה לפסילת הזכאות למפרע עבור השנתיים שלפני מועד הגשת התביעה המאוחרת, וזאת דווקא בתחום תאונות העבודה, בו הנפגע נהנה כרגיל מיחס מיוחד¹⁵.

ו. תנאי גוסף, שהינו בעצם תנאי למיצוי הזכויות (הגימלאות) ולא תנאי לזכאות, מתייחס לציות הנפגע להוראות רפואיות או שיקומיות או להוראות הנוגעות לפעולות מסוימות. אם הנפגע מתחמק מאמצעים סבירים של הטיפול הרפואי או של השיקום המקצועי או מבדיקה חוזרת או ממעקב אחריו, ניתן לשלול ממנו, לגמרי או בחלקו, את הגימלאות, אם הודיעו לו מראש ובכתב על תוצאות אלה (§ 624 RVO מגדיר אף את משמעותו של המונח "אמצעים סבירים").

ז. תנאי אחרון, שאף הוא עוסק במיצוי הזכויות, בהיותו בו בזמן עילה להשעית הגימלאות (Ruhen der Leistungen), נוגע

13 ראה להלן מס' 6 לפרק זה.

14 לפי פסיקתו של בית הדין הסוציאלי הפדראלי רואים את המבוטח כמחוסר כושר עבודה, כאשר מחמת מחלה, איננו יכול או שהוא יכול רק תוך סיכון בחחמרת מצב בריאותו, להמשיך בעיסוקו למען השתכרותו, הן באופן זמני והן באופן קבוע.

15 תנאי מעין זה אינו קיים, למשל, בחקיקה הבריטית והאירלנדית, בעוד שבצרפת ובאיטליה קובע החוק מועד התישנות רגילה של שנתיים או שלוש שנים.

להרכבה ולהחלפה של פרוטזות, מכשירים אורטופדיים וכדו' (§§ 557, 564 RVO), ול-אשפוז בבתי חולים ומוסדות בריאות למיני-הם ללא כל הגבלה בזמן ובתנאי הסכמתו לכך (§§ 559, 565 RVO).

כן, ניתן לנפגעים, אם הם מסכימים לכך, טיפול אישי (לרבות השגחה וכיוצא באלה). טיפול זה ניתן להמיר בתשלום דמי טיפול (Pflegegeld) הולמים — בתחילת שנת 1975 בין 201 לבין 804 מרק לחודש זי. אם ההוצאות המעשיות עולות על הסכום הנקוב ניתן להגדיל בהתאם את סכום דמי הטיפול. אם לא ניתן לצפות מבני משפחת הנפגע — מטעמי בריאות, מספר ילדים או סיבה כבדת משקל אחרת — שיע-ניקו או יבטיחו לנפגע את התמיכה וההש-גחה הדרושות לו, ניתן להעניק לו, על פי בקשתו, שירותים מיוחדים בביתו (§ 558 RVO).

אם הטיפול הרפואי כרוך בהוצאות שהנפגע איננו מסוגל לעמוד בהן, יוכל הגוף המבטח להעניק לו ולבני משפחתו תמיכה כס-פית מיוחדת למשך הטיפול, על מנת למנוע הדרדרותם למצב של נצרכות סוציא-לית (§ 563 RVO). כאן מדובר, איפוא, בגימלה שתענקתה או אי-הענקתה נתונה לשיקול דעתו המוחלט של הגוף המבטח.

כמו כן, זכאי הנפגע לדמי הנסיעה, המכסים את הוצאות הנסיעה והאש"ל עבורו, ואף עבור האדם המלווה אותו בהיותו זקוק לליווי מחמת הפגיעה. נוסף על כך זכאי הנפגע לאותן הוצאות הכרוכות בנסיעתו למקום מגורי משפחתו, במקרה של טיפול סטציונרי שמישכו עולה על 8 שבועות. כן זכאי הוא במקרה זה לכיסוי הוצאות הנסיעה של בן משפחתו ממקום מגוריו למקום הימ-צאותו של הנפגע העובר את הטיפול האמור (§ 569 b RVO).

להימצאות בגרמניה. הגימלאות מו-שעות כל אימת שהנפגע, שאינו גרמני כמש-מעונו בחוקה, שוהה על-פי-רוב מחוץ לגבולות גרמניה, מרצונו או משום שאסור עליו לשהות בגרמניה, וזאת כל עוד לא נקבע חריג לתנאי זה על בסיס של הודיות בין מדינות (§§ 625, 626 RVO).

4. שיקום בריאותי¹⁶

התחיקה קובעת קודם כל את חובת הפעולה המונעת. וכך, כל אימת שנשקפת למבוטח סכ-נה כי המשך עיסוקו במפעל יוביל לכך שתיג-רם לו מחלת מקצוע, תישנה מחלה כזאת או תחמיר, מוטל על הגוף המבטח לנקוט בכל הצעדים הדרושים על מנת למנוע תוצאות אלה. לא ניתן לעשות כך, על המבטח לדאוג להפסקת עיסוקו של המבוטח ובשל כך להע-ניק לו גימלת-מעבר כפיצוי על הפ-חתת הכנסתו (§ 3 BKVO).

תוך הטיפול הרפואי לאחר קרות הפגיעה יש להשתמש בכל האמצעים המתאימים, אף מעבר לגבול החיוני, כדי לסלק את ניזקי הגוף שנגרמו על ידי תאונת העבודה וכדי למנוע החמרת מצבו של הנפגע. בו בזמן, יש לתמוך בנפגע כדי להתזירו לעבודה במקצועו או למען סידורו בעיסוק אחר, קרוב ככל האפשר לפעולתו הקודמת. תמיכה זו עשויה להינתן אף למען קידומו של הנפגע במעמדו המקצועי (§ 556 RVO).

אם הנפגע אינו יכול להמשיך בעבודתו מפאת הפגיעה, על הרופא הראשון הבודק אותו להעביר את הנפגע לרופא ממיין (Durch-gangsarzt) כדי שזה יחליט אם הטיפול הרפואי יינתן במסגרת האיגודים המקצועיים או באמצעות המוסדות הרגילים לביטוח בריאות.

בשני המקרים זכאי הנפגע לטיפול על ידי רופאים כלליים ומומחים מכל הסוגים, לייצור,

16 באשר לשיקום המקצועי, ראה לחלן פרק ג' מס' 6.

17 באשר להתאמת דמי חטיפול לעלויות בשכר, ראה לחלן מס' 6 לפרק זה (§ 579 RVO).

5. דמי המעבר

הנפגע זכאי לדמי מעבר (Uebergangsgeld), או לפי המינוח הקודם, לדמי פגיעה (Verletztengeld), עבור התקופה בה הוא סובל מאי-כושר עבודה כמשמעותו בביטוח מחלה, ובמידה בה איננו מקבל שכר עבודה (RVO § 560). כאשר לנפגע משתלמים אף דמי מחלה, מתחשבים בהם בקביעת סכום דמי המעבר (RVO § 565).

דרך חישובם של דמי המעבר כדרך חישובם של דמי המחלה; משמע כי עבור כל יום של אי-כושר עבודה, שווי דמי המעבר הינו 80% מן החלק ה-360 משכר העבודה השנתי תי הרגיל של הנפגע, ובלבד — באשר לדמי המעבר, להבדיל מדמי המחלה — שהשכר הרגיל, המשמש כבסיס לחישוב, יכול להגיע עד כדי הסכום של שכר העבודה השנתי המקסימלי הנקוב בחוק זה — 36,000 מרק לשנת 1975 (RVO §§ 182, 561, 575).

תשלום דמי המעבר חדל החל ביום תחילת ההענקה של קיצבת הפגיעה¹⁸. נופל הנפגע בעבודה קורבן לתאונת עבודה נוספת, הגורמת לו מצב של אי-כושר עבודה או של אי-כושר השתכרות כמשמעותו בביטוח הפני-סיוני¹⁹, הוא יקבל, לפי המקרה, דמי מעבר במקביל לקיצבת הפגיעה עבור התאונה או התאונות הקודמות או קיצבה למחוסר כושר השתכרות, וכל זאת כאשר במקרה זה האחרון, קביעות הגוף המבטח של הביטוח הפני-סיוני, תחייבנה את הגוף המבטח של ביטוח התאונות (RVO § 562).

לא ניתן השיקום המקצועי לנפגע, מיד לאחר סיום שיקומו הרפואי, יקבל דמי מעבר אף מכאן ואילך כאשר אינו מסוגל לחזור לפעילות הקודמת, ולא ניתן לסדר לו עיסוק הולם

אחר. כמו כן, אם הנפגע אינו יכול להמשיך בפעולת השיקום המקצועי מטעמי בריאות, ישתלמו לו דמי המעבר גם עבור תקופה נוספת שאינה עולה על 6 שבועות, אך לא יותר מאשר עד תום הפעולה. ולבסוף, נעשה הנפגע למובטל לאחר סיום פעולת השיקום המקצועי, ישתלמו לו שוב דמי מעבר במשך תקופת אבטלתו אך לא יותר מ-6 שבועות (RVO § 568 a).

ברוב המקרים דמי המעבר משתלמים על-ידי קופות החולים. סעיף מיוחד של אותו חוק (RVO § 566) מסדיר את ענין הענקת הטיפול הרפואי ודמי מעבר לאיש הנפגע בהיותו אסיר או עציר.

6. קיצבה לנפגע

גובהה של הקיצבה לנפגע (Verletztenrente) נקבע כדלקמן:

א. במקרה של אובדן כושר השתכרות ישי-תלמו לנפגע שני שלישי מהכנסתו השנתית מעבודה (קיצבה מלאה);

ב. במקרה של הפחתת כושר השתכרותו של הנפגע בחמישית לפחות ישתלם לו חלק מהקיצבה המלאה בהתאם למידת הפחתה זו (קיצבה חלקית)²⁰ (RVO § 581).

כהכנסה שנתית מעבודה (Jahres-arbeitsverdienst) רואים את הכנסתו מעבודה של הנפגע בשנה שקדמה לתאונת העבודה. בנוגע לתקופות בשנה זו, בהן לא היתה לנפגע הכנסה מעבודה, לוקחים בחשבון את ההכנסה מהעבודה האחרונה לפני התקופות האמורות. לא היה הנפגע מועסק לפני כן, יבוסס החישוב על ההכנסה מן העיסוק שהיה לו בשעה בה קרתה תאונת העבודה (RVO § 571).

18 נראה כי בכך נעוץ אף ההסבר של המונח "דמי מעבר", היות וגימלה זו מיועדת בעיקרה לתקופת המעבר שבין יום קרות התאונה לבין יום הענקת קיצבה לנפגע או לבין מועד אחר כמוסבר להלן.

19 ראה להלן, פרק ג' מס' 4 (א).

20 בישראל, כידוע, שיעור הקיצבה המלאה עקב נכות מעבודה הינו שלושה רבעים משכר העבודה הרגיל של הנפגע ועל נכות פחותה מ-100% שיעור הקיצבה הינו מוקטן באופן פרופורציונלי (ס' 53, 67, 68 לחוק הביטוח הלאומי).

הכנסה מעבודה הינה הן שכר העבודה ברוטו של העובד מעבודתו, והן הכנסתו של העובד העצמאי (של הקבלן) מעיסוקו העצמאי.

דרכי חישוב מיוחדות, לטובת הנפגע, גק- בעות בנוגע למקרים בהם התאונה קרתה בתקופת לימודים או הכשרה מקצועית של הנפגע או טרם הגיעו לגיל 25 שנה (§ 573 RVO).

להלן קובע החוק רצפה ותקרה לסכום המ- שמש כבסיס לחישוב הקיצבה (§ 575 RVO). כך, ההכנסה השנתית המינימלית מעבודה שתילקח בחשבון הינה שווה לשכר העבודה המקומי — שהינו בתוקף בשעת התאונה לגבי מקום עיסוקו של הנפגע ולקבוצת הגיל שהוא משתייך אליה — פי שלוש מאות. בהתאם לכך, היתה ההכנסה השנתית מהעבו- דה המינימלית ב-1975 כ-6,900 מרק. מצד אחר, ההכנסה השנתית מהעבודה המקסי- מלית הנקובה בסעיף הנ"ל הינה, כזכור, 36,000 מרק, ובאותו מקום נאמר גם, כי על פי תקנות ניתן להעלות תקרה זו. למעשה, איגודים מקצועיים שהם הגופים המבטחים בנדון העלו את התקרה האמורה לסכומים די ניכרים: 48,000 ואפילו 60,000 מרק.

הביאה קביעת ההכנסה השנתית מעבודה על פי הסעיפים הנ"ל (§§ 571-575) לסכום הנח- שב כבלתי הולם במידה ניכרת, תיקבע הכ- נסה זו על פי שיקול דעת הולם, בשים לב לכישורו, לכשרונותיו ולמעמדו של הנפגע, וכמו כן לעיסוקו בשעת התאונה, ואם עיסוק זה לא בוצע תמורת שכר, לעיסוק בשכר הדומה לו (§ 577 RVO).

לא ניתן מלכתחילה לקבוע סופית את הקיצ- בה לנפגע, רשאי הגוף המבטח להעניק לנפ- גע קיצבה זמנית (Vorläufige Rente). קיצבה זו ניתן להעלות או להנמיך כל עוד חל שינוי ניכר במצבו של הנפגע. תוך שני- תיים מיום התאונה, לכל המאוחר, חייב הגוף המבטח לקבוע את הקיצבה הקבועה (Dauerrente). לא נעשה כך, נחשבת הקיצבה כקיצבה קבועה מכוח החוק בתום תקופה של שנתיים מיום התאונה. לרגל הקביעה הרא- שונה של הקיצבה הקבועה ניתן להעריך מחדש את מידת הפחתתו של כושר ההש- תכרות. אף את הקיצבה הקבועה ניתן לשנות או לבטל, אך רק פעם בשנה לכל היותר, ורק בתנאי שחל שיפור או החמרה בתוצאות התאונה ביותר מ-5% (§§ 622, 1585 RVO). בהקשר לזה עלינו להודות, כי גילוי העובדה כי על פי החוק הנדון ניתן בקלות כה רבה לשנות אף את הקיצבה ה"קבועה" לנפגע וזאת בשני הכיוונים, כלומר — גם כלפי מטה, גרם לנו למעין הפתעה לנוכח היבט זה של שיטת ביטחון סוציאלי שהיא אמנם מפותחת ומפורסמת כמו זאת של גרמניה. קשה, באמת, להתגבר על הרו- שם כי ההוראה האמורה מעידה על דאגה בלתי מספקת של המחוקק, הן על מנת להב- טיח לנפגע (בקיצו של תהליך נוהלי ממושך המסתיים בשיבוצו לדרגה קבועה של אבדן כושר השתכרות) מעמד משפטי וחברתי יציב העשוי לתת לו הרגשה של ביטחון בסטטוס המוענק לו, והן על מנת ליצור תמריצים יעילים לשיקומו של הנפגע ולהחזרתו עד כמה שאפשר למעגל של האוכלוסיה הפעי- לה²¹.

21 כידוע, במשפט הישראלי ניתן להגדיל את דרגת הנכות היציבה שנקבעה לנכה מעבודה, אך לא להקטינה (ס' 62 ו-71 לחוק הביטוח הלאומי; תקנות הביטוח הלאומי [קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה] תשט"ז—1956, כפי שתוקנו, במיוחד התקנות 18, 18א, 21, 36). בארצות אחרות של הקהילה האירופית (בלגיה, לוקסמבורג), קביעה מתודשת של דרגת הנכות (revision) הכוללת את האפשרות להנמיכה אפשרית רק תוך תקופה של שלוש שנים. עמדה ברורה בסוגיה זו בנוגע לנפגעים מכל סיבה באה לידי ביטוי ב-New Zealand Accident Compensation Act—1972 המתיר גם הוא אך ורק את העלאתה של מידת האובדן של כושר

קיצבה לנפגע קשה: אם המבוטח נפגע קשה, כלומר – כושרו להשתכרות הופחת ב-50% לפחות, וכן, איך הוא יכול להפיק הכנסה מעיסוקו, וזאת כתוצאה מפגיעתו, ואינו מקבל קיצבה מטעם הביטוח הפנסיוני – תוגדל קיצבתו ב-10% (RVO § 582).

תיקרת הקיצבה לנפגע: מקבל הנפגע יותר מקיצבה לנפגע קבועה אחת, לא יוכל הסכום הכולל המשתלם לו בתור שכזה, מבלי התוספת לנפגע קשה, לעלות על שני שלישי מן ההכנסה השנתית מעבודה, הגבוהה ביותר ש- נלקחה כבסיס לחישוב הקיצבה (RVO § 584)²². הקיצבאות לנפגעים וכמו כן יתר הגימלאות בכסף, הכרוכות בהכנסה השנתית מעבודה ודמי הטיפול, מתואמים פעם לשנה לתנועות החלות בשכר ובמשכורת הממוצעים ברוטו, על ידי חוק שמטרתו המיוחדת הינה התאמת הקיצבאות (Rentenanpassung) (RVO § 579), כאשר במונח "קיצבאות" משתמשים כאן בכוונה לכלול בו את כל הגימלאות בכסף האמורות.

לתקופת החזקתו של הנפגע במוסד יכול הגוף המבטח לקצץ את קיצבתו בשליש לכל היותר, מבלי לפגוע בתוספת לילדים המוענקת לו (RVO § 585).

מאידך, על פי בקשתו של הנפגע הגוף המבטח רשאי להמיר את קצבתו או חלק ממנה בקבלתו לבית זקנים או למוסד אחר, לתקופה של שלושה חודשים תוך אפשרות לחדש סידור כזה מדי פעם לתקופה נוספת של שלושה חודשים (RVO § 586).

כשהנפגע מרצה עונש מאסר או עונש אחר השולל ממנו את החרות או שהוא עציר, למשך יותר מחודש, תשתלם הקיצבה לאלה התלויים בו, שחובה עליו לדאוג לכל-כלתם (RVO § 588).

מבחינה זו, הפתרון המצוי בחוק הגרמני נראה לנו עדיף על פתרונות שניתן למוצאם בחקיקתן של ארצות אחרות, כגון רומניה – בה סעיף 55 לחוק הפנסיות מ-1966 קובע, כי בהיות הזכאי לקיצבה אסיר, התשלומים אליו מושעים, ואילו בני משפחתו יקבלו בתקופה זו סכום השווה לקיצבת שאירים שהיתה מגיעה להם אלמלא היה הזכאי בחיים; במקרה דגן תלויו של הנכה יקבלו, איפוא חלק בלבד מקיצבתו.

מאידך, הסידור הגרמני עדיף גם על זה של ניו זילאנד, בה על פי ה-Accident Compensation Act 1972 (Section 129): the Accident Compensation Commission "may in its discretion reduce, postpone, or cancel payments of earnings related compensation to any person who is being maintained, otherwise than at his own expense, in any hospital, penal institution," etc.

מגרעתו של סידור זה היא בכך שזכויותיהם של הנפגע ותלויו אינן בלתי מותנות ומוחלטות אלא תלויות לגמרי בשיקול דעתה של הוועדה המוסמכת.

אם הנפגע אינו יכול, מחמת תוצאותיה של התאונה, להפיק הכנסה מעבודה, ישלים לו הגוף המבטח את קיצבתו החלקית עד כדי סכום הקיצבה המלאה. בהפרש קיצבה זו אין מתחשבים לצורך קביעת דמי האבטלה (RVO § 587).

7. תוספת ילדים

נפגע שכושר השתכרותו הופחת ב-50% או יותר (נפגע קשה) תשתלם לו תוספת ילדים (Kinderzulage) של 10% מקיצבתו עבור כל ילד התלוי בו, עד גיל 18 או עד גיל 25 אם הילד לומד, עובר הכשרה מקצועית או שמחמת מום גופני או נפשי אינו מסוגל לכלכל

ההשתכרות. חוק זה אינו מכיר כלל ועיקר באפשרות להנמיך קביעה קודמת בנדון, וזאת בין היתר על מנת לעודד את מאמציו של הנפגע להשתכר ככל יכולתו.
22 ראה גם מס' 7 לפרק זה.

עצמו. התוספת האמורה לא תהיה פחותה מ-25 מרק עבור הילד השני, מ-60 מרק עבור הילד השלישי והרביעי ומ-70 מרק עבור כל ילד נוסף. הקיצבה לנפגע יחד עם התוספת לילדיו לא תעלה על 85% מן ההכנסה השנתית מעבודה. לתיקרה זו האחרונה יתווספו דמי הילדים הרגילים (Kindergeld), אשר להם היה זכאי המבוטח אילמלא נעשה לנכה (§ 583 RVO) ²³.

8. מענק במקום קיצבה

אם צפוי כי לנפגע תוענק קיצבה זמנית בלבד, רשאי הגוף המבטח, אחרי גמר הטייל פול הרפואי, להמיר לנפגע את הקיצבאות עבור התקופה המשוערת של משך הפחתת כושר השתכרותו בתשלום חד-פעמי מוקדם (Gesamtvergütung). אם הפחתת כושר השתכרותו של הנפגע נמשכת אף לאחר תום תקופה זו, תוענק לו קיצבה מחודשת על פי בקשתו (§ 603 RVO).

קיצבה קבועה על הפחתת כושר השתכרות קטנה מ-30%, אפשר להמירה, על פי בקשתו של הנפגע, בסכום חד-פעמי, המתקבל מהיוון קיצבת אותו נפגע (Abfindung für kleine Dauerrenten). נפגע שקיבל תשלום כזה, שוב לא יהיה זכאי לקיצבה בעתיד, אלא אם תוצאותיה של התאונה החמירו במידה ניכרת (§§ 604-605 RVO).

קיצבה קבועה על הפחתת כושר להשתכרות ב-30% או יותר, ניתן להמירה חלקית על פי בקשתו של הנפגע בסכום חד-פעמי לצורך רכישת קרקע, זכויות שוות לזכות קניין על קרקעות, זכות דיור קבוע, שותפות במפעל משותף לענייני דיור או ישוב, או לצורך מימון חוזה היסכון לבניה. מענק זה יחושב על פי סכום השווה עד למחצית הקיצבה ללא תוספת ילדים עבור 10

שנים. הזכות לקבלת הקיצבה בשלמותה מתחדשת לאחר תום התקופה של 10 שנים (§§ 607-609 RVO).

קיצבה קבועה על הפחתת כושר השתכרות ב-30% או יותר ניתן להמיר בסכום חד-פעמי אף לצורך ייסוד או חיווק בסיס קיום לנפגע, כל עוד העניין הוא לטובתו. מענק זה יחושב, כמו המענק הקודם הנ"ל, בהבדל כי יילקח בחשבון עד מחצית הקיצבה עבור 5 שנים (§ 613 RVO).

9. אחריות בנויקין

מאחר שמבחינה עקרונית, ביטוח התאונות החוקי שיחרר את המעביד מאחריות בנויקין, יהיה על המעביד לפצות את המבוטח המועסק על ידו (וכמו כן את תליו או את שאיריו) אך ורק כאשר הוא גרם במתכוון לתאונה או כאשר המבוטח נפגע בתאונת דרכים באשמת מעבידו. בשני המקרים מופחתת התביעה לפיצויים בסכום הגימלאות (§ 636 RVO).

צמצום האחריות בנויקין חל על מקרים, בהם תאונת העבודה נגרמת לנפגע על-ידי חברו (איש המסתייך לאותו המפעל), תוך פעולתו הקשורה למפעל (§ 637 RVO). כפי שפסק בית הדין הפדראלי החוקתי, שני הסעיפים האחרונים אינם נוגדים את החוקה בה במידה שהם שוללים את הזכות לפיצויים על כאב וסבל (פ"ד מ-7.11.1972) ²⁴.

נגרמת תאונת עבודה על-ידי המעביד או על-ידי איש המסתייך למפעלו, במתכוון או מרשלנות גסה, יהיה עליהם לשאת באחריות כלפי הגוף המבטח על כל הוצאותיו. בכל זאת יוכל הגוף המבטח לוותר על תביעתו לפיצויים על פי שיקול דעתו, ובמיוחד תוך התחשבות במצבו הכלכלי של המזיק (§ 640 RVO).

23 בענין הכללתם של מקבלי הקיצבאות בביטוח נריאות החובה, ראה להלן פרק ג', מס' 10.
24 ראה גם מס' 3 (ג) סיפא, לפרק זה.

אשר לזכות הסוברוגציה, החוק קובע, כי זכותו של המבוטח לתבוע פיצויי גזיקין מצד שלישי (כשאינו בן משפחה), עד כדי סכומן של הגימלאות עובר אל הגוף המבטח (§ 1542 RVO, § 77 AVG).

פרק ג': נכים כלליים (ביטוח פנסיוני)

1. כללי

להבדיל מביטוח תאונות, הביטוח לנכים כלליים, שהחוק מכנהו "ביטוח פנסיוני", נועד לנכים מסיבה כלשהי מבלי שיקיים תנאי כלשהו באשר לעילת הנכות ולנסיבות התרחשותה, וללא שום הבחנה לפי הסיבה שגרמה, למעשה, לנכות.

הבדל אחר בין נכי עבודה לבין נכים כלליים הוא בכך שרק לנכי עבודה (ועמם לנכים מכמה סוגי תאונות אחרים) מוקדש פרק נפרד של החוק, בעוד שזכויותיהם של נכים כלליים, הן לגבי עובדים והן לגבי פקידים, מוסדרות יחד עם שני סוגים נוספים של הביטוח הסוציאלי — ביטוח זיקנה וביטוח שאירים — בתוך פרק אחד ומשותף, תחת השם הכולל "ביטוח פנסיוני". איחוד זה קיים מאז ומתמיד, היינו — למן קבלת החוק הגרמני הראשון בתחום זה ב-1889.

למרות העובדה, כי מאז ועד היום תוקנה החקיקה בענין זה לא פעם אחת, וכן נתקבלו רפורמות גרחבות בתחום הנדון, לא חל כל שינוי מבחינת המבנה האמור של הדין הפוזיטיבי.

אם מתחשבים אנו בעובדה, כי אף במסגרת ביטוח התאונות הגרמני, כפי שראינו, מוענקות קיצבאות (כלומר פנסיות) לנכים, ובשל

כך ניתן אף בו לראות סוג של ביטוח "פנסיוני", יש לשער כי איחודם של שלושת סוגי הביטוח הסוציאלי הנזכרים בתוך פרק יחיד, נעשה לאמיתו של דבר משום שבכל אחד מן המקרים הללו (ביטוח נכות, ביטוח זיקנה וביטוח שאירים) — להבדיל מביטוח תאונות — מדובר במערכת ביטוח, המושגת תחת בעיקרה על ותק פנסיוני.

לא היה טעם בהבלטת היבט פורמלי או מטודולוגי זה אלמלא היתה לו השלכה מהותית חשובה: מצב זה של הפרדה סטרוקטורלית של שני סוגי ביטוח נכות (ביטוח התאונות והביטוח הפנסיוני), הנמשך כבר קרוב ל-90 שנה, נחשב בצדק כגורם מסורתי של השיטה הגרמנית של הביטחון הסוציאלי — וכן של שיטות לאומיות אחרות לא מעטות²⁵. עובדה זו הדרה עמוק לתודעתם של ההדיוטות ושל המומחים כאחת, עד כדי כך שהיא מהווה כיום, לדעתנו, את אחד המכשולים בדרך לחידוש התשתית הקונספטואלית של השיטה האמורה, בכיוון הרצוי.

כוונתנו היא לתוכנית מתקדמת אחידה ומקיפה לביטוח סוציאלי למקרה של נכות מכל הסיבות ללא הבחנה, בדומה לנוסח החוק החדש מניו זילנד Accident Compensation Act 1972 (כפי שתוקן), בתנאי שהתוכנית תחול גם על נכים ממחלה, כפי שקובע החוק ההולנדי Incapacity Insurance Act 1966, המכסה, אומנם, את העובדים בלבד, או מוטב, בדומה לפרוייקט הממלכתי הפרוגרסיסטי של אוסטרליה מ-1974 the Woodhouse Inquiry into Compensation and Rehabilitation²⁶.

במלים אחרות, מתקבל הרושם, כי השפעת הדפוסים הקלאסיים המקובלים היא כה רבה עד כי הנוגעים לדבר אף אינם מעלים על דעתם, כי אין זה מוצדק להתנות הענקת

25 אך לא של ישראל, בה כידוע, חוק הביטוח הלאומי עוסק בפרקים נפרדים בביטוח נפגעי עבודה (פרק ג'), בביטוח נכות (פרק ו' 2, כשהכוונה היא לנכות כללית) ובביטוח זיקנה ושאירים (פרק ב').

26 ליתר פירוט על כל סוגיה זאת A. L. Miller, *op. cit.*, supra note 8.

פדראלי מרכזי אחד, ה-Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, שמושבו בברלין. הכספים של קרנות הביטוח, מקורם בדמי הביטוח (כיסוי כ-80% מן ההוצאות), וכמו כן בתוספת הפדראלית (Bundeszuschüsse) (כיסוי כ-20%) על פי העיקרון המעוגן ב-§ 109 AVG; § 1382 RVO.

על דעת הכותבים האקדמיים, שיטת המימון נשענת כיום על רעיון של מעין השוואה או עזרה הדדית משופרת בין הדורות (veredeltes Umlageverfahren), שעל פיו צריכה האוכלוסיה הפעילה לוותר על חלק משכרה לטובת הפנסיונרים המצויים משך תקופת פעולתה, ובכך היא רוכשת לעצמה את הזכות ליהנות מיחס דומה בהגיע תורה. השיטה נחשבת משופרת משום שהיא מאפשרת אף יצירתה של עתודת-הון (קרן רזרבות) בסופה של תקופת כיסוי.²⁷

התיזה המתוארת מוצגת כדי להסביר את יחס הגומלין בין הדורות בנוגע לענף הביטוח הפנסיוני כולו. למרות זאת, אם מתיחסים אנו למשמעותה המעשית ולא לערכה המטא-פורי בלבד של התיאוריה האמורה, עלינו לציין כי היא תואמת במיוחד את מצבו של ביטוח זיקנה, בעוד שכוחה יפה הרבה פחות לגבי ביטוח נכות.

אשר לתחום אחרון זה — מאחר שלוקים בנכות לא רק — ולא במיוחד — בני גיל מבוגר, נאלץ לעתים תכופות, כל דור ודור לשאת בנטל הדרוש להבטחת ההגנה הסוציאלית לנכים המשתייכים לו, ולא דווקא לנכים של הדור הקודם.

גובה דמי הביטוח בביטוח החובה נקבע על פי החוק מדי פעם והינו 18%

גימלאות נכות ברכישת ותק מינימלי מסויים על ידי בעל המום וכי אין טעם לקבוע את גובה קיצבת הנכות — בדומה לקיצבת זיקנה או לקיצבת שאירים — לפי שנות הביטוח הקודמות לפגיעה או למחלה שגרמו לנכות, וכל זאת במקום לקבוע אותו בהתאם להפסד הריאלי הנגרם לנכה, דהיינו — לפי אובדן כושר השתכרות. אכן, הפגם החקיקתי של שלילת גימלאות נכות מנכים מלידה ניתן להסביר בכך שהללו לא צברו לזכותם ותק פנסיוני כלשהו.²⁷

המשטר המשפטי של הביטוח הפנסיוני נקבע בעיקר על-ידי ספר 4 ל-RVO לגבי פועלים (Arbeiterrentenversicherung) ועל-ידי חוק מיוחד — ה-AVG לגבי פקידים (Angestelltenversicherung).²⁸

שתי רפורמות חשובות חלו בתחום הביטוח הפנסיוני בשנים האחרונות. האחת, מ-1956, הצטיינה: א. בעליית רמת הקיצבאות על מנת למנוע התדרדרותו של המעמד הסוציאלי של המבוטח עקב יציאתו לגימלאות (לכך ישנה אמנם זיקה ישירה במיוחד לקיצבאות זיקנה, בעוד שהשפעתה של הרפורמה על מיעוטי הוותק הפנסיוני הינה כמובן פחותה); ב. בשימת דגש על אמצעים לשמירה, לשיפור ולשיקום כושר ההשתכרות של המבוטח. הרפורמה השנייה, מ-1972, באה לשפר היבטים שונים אחרים של הסידור התחיקתי הנדון, לאו דווקא בנוגע לנכים.

2. ארגון ומימון

הגופים המבטחים הפועלים בענף הביטוח הפנסיוני — הינם בעיקר 18 משרדי ביטוח של הלאנד, ואילו לגבי פקידים קיים משרד

27 נזכיר כי נכים מלידה זכאים לקיצבאות נכות כלשהן, החל בגיל מסוים (בין 15—20 שנה), למשל בשוויץ, נורווגיה, אוסטרליה, נירזילנד, פינלנד, איסלנד ושוודיה. (ראה בין היתר, A. Zalenka, *Les pensions dans les pays industrialisés*, BIT, Genève, 1974, p. 61) וכמו כן בישראל.
28 רוב הוראותיהם של שני חוקים אלה זהות כתוכנן וכלשונן, כך שמתעוררת השאלה — מה בעצם ההצדקה למקבילות זאת, כלומר — לקיומם הנפרד של החוקים האמורים.
29 Wannagat, S. 28 u. 117; Jäger, S. 124 (ראה לעיל ה"ש 5).

משכר העבודה החייב בתשלום זה (החל ב-1973), עד תיקרה מסויימת (ב-1975 — 2,800 מרק לחודש), כשנטל זה מתחלק, על פי רוב, שווה בשווה בין המעביד לבין העובד (§ 1385 RVO; § 112 AVG). לצורך זה ההכנסות מעבודה מחולקות, לפי שיעורן, ל-15 כיתות לענין קביעת דמי הביטוח (Beitragsklassen) (§ 1387 RVO; § 114 AVG). תשלום דמי הביטוח על פי אותן הכיתות אפשרי גם על בסיס וולונטרי (freiwillige Beiträge) (§ 1388 RVO; § 115 AVG). הן לצורך מילוי תקופת ההמתנה והן לענין הגדלת שיעורה של תביעת קיצבה עתידה, כלומר — כתשלום משלים הנעשה במקביל לתשלום חובה על מנת להשתכץ בכיתת פרמיות גבוהה יותר.

שיעורם הגבוה יחסית של דמי הביטוח יחד עם הזרמת הכספים המשלימים לקרנות הביטוח הפנסיוני מטעם אוצר המדינה, רמתו הגבוהה של שכר עבודה, מספרם הרב של המבוטחים וניהולו העצמי של הביטוח הסוציאלי, הם מן הסתם הגורמים העיקריים, המאפשרים להבטיח למבוטחים הגרמנים קיצבאות דשנות במקרה של נכות כשהם לוקים בה לאחר שהספיקו לצבור ותק פנסיוני מרחבי או המתקרב אליו.

3. מיחו מבוטח

ציבור המבוטחים בביטוח הפנסיוני מורכב בעיקרו משתי קבוצות אנשים: א. אלה הכפופים לביטוח חובה על פי החוק (Versicherungspflicht) ו-ב. אלה הנהנים מביטוח ברשות (freiwillige Versicherung)³⁰.

לקבוצה הראשונה — מבוטחים בביטוח פנסיוני חובה — שייכים כל הפועלים והפקידים (לרבות שכירים המועסקים על-ידי בן זוגם), חניכים, עובדים עצמאיים בתחום החינוך (מורים, מחנכים, מו-

סיקאים וכו') והבריאות (אחיות של הצלב האדום, מיילדות, מטפלות בילדים וכו') ובלבד שהם עצמם אינם מעסיקים שכירים, וכן ימאים, דייגים ואמנים עצמאיים, חברי איגודי הפולחן המקבילים שכר שאינו נופל ממינימום מסויים, ועוד (§ 2 AVG; § 1227 RVO).

לקבוצה השנייה — מבוטחים מרצונם — רשאים להצטרף עקרונית כל התושבים שחובת הביטוח אינה חלה עליהם, ומתוכם עקרות בית וסטודנטים, מגיל 16 ועד גיל קיצבת הזיקנה ואף מעבר לגיל אחרון זה, הכל כאשר המועמדים לביטוח אינם מקבלים קיצבת זיקנה, הן בביטוח הפועלים והן בביטוח הפקידים. לקוי המעוניין בהעדר כושר מקצועי או בחוסר כושר השתכרות, שעה שהוא מתכוון לחתום על ביטוח ברשות, יהיה ביטוח זה בתוקף לגבי מקרים מעין אלה הקורים בעתיד (§ 10 AVG; § 1233 RVO). מצטרף לביטוח פנסיוני מרצונו, רשאי אף לפרעון דמי הביטוח למפרע עבור שנתיים. החוק אינו מגביל את תקופת תשלומי דמי הביטוח מרצון ולא את רמת ("כיתת") ההכנסה (והפרמיות) בה רוצה המשלם להשתכץ, וכאמור (על פי § 11 RVO; § 1234 AVG) הביטוח מרצון אפשרי אף בתור ביטוח משלים (Höherversicherung) כדרך להגדלת שיעור הקיצבאות הצפויות למבוטח בבוא העת.

לסיום יש לציין, כי בפרספקטיבה מודרנית לוקה השיטה הנדונה במגרעת הבאה לביטוח בעובדה שביטוח נכות החובה — לרבות הסידורים המיוחדים שאינם נכללים ברשימה זו — אינו מכסה את האוכלוסייה הבלתי פעילה ועימה חלק מסויים של תושבים פעילים, ועל כן אינו אוניברסלי. שיטה זו עלולה, איפוא, לשלול מקבוצות נכים מסויימות את ההכרה החוקית, ובכך להותירם בבחינת נכי de facto בלבד, בטולי זכויות סוציאליות בתור שכאלה, לפחות במה

30 ס"ח כ"ב-1970 מספר המבוטחים בביטוח הפנסיוני היה כ-26 מיליון איש.

שנוגע לגימלה העיקרית — קיצבת הנכות³¹. עם זאת ראוי לומר, כי אי-אפשר לזלזל בחשיבותו של הביטוח ברשות וכי יש לרוש-מו לצד היתרונות של השיטה הגרמנית, בהיותו גמיש וליבראלי, המקנה את דריסת-הרגל לביטוח פנסיוני לכל המעוניינים ללא סייג, בתנאי שיהיו מוכנים לשאת בהוצאות הכרוכות בכך. ברור, כי במכשיר זה יש כדי למתן במידת מה את תוצאותיה של המגרעת הנ"ל, אך, כמובן, שאין בכוחו לבטל או לגטרל כליל את נקודת התורפה האמורה של השיטה הגרמנית, וזאת מטאת ההבדלים הידועים שבין ביטוח חובה לבין ביטוח ברשות. מן המפורסמות הם, איפוא, יתרונותיה של שיטת ביטחון סוציאלי, אובליגטורית ואוניברסלית כאחת.

4. תנאי זכאות

א. תנאי ראשון מתייחס להתחוללותו של המקרה המבוטח, שהינו — בנוגע לנושא דיוננו כאן — חוסר כושר מקצועי (Berufsunfähigkeit), חוסר כושר השתכרות (Erwerbsunfähigkeit), או מילוי גיל מסויים על-ידי מבוטח הלקוי באי-כשירות כפי שיוסבר להלן.

מחוסר כושר מקצועי הוא מבוטח שמחמת מחלה, חולשה או מגרעת גופנית או שכלית אחרת, הנובעת מסיבה כלשהי, שוב אינו יכול להרוויח — מעשיית פעולה, אשר באופן סביר ניתן לבקש ממנו לעשותה — אף את מחצית הסכום, שמבוטח אחר, שלם ובריא, בעל הכשרה דומה, ידע וכישורים שווים מסוגל להרוויח (§ 23 RVO; § 1246 AVG).

בקביעת מידת היכולת להרוויח שנותרה למבוטח, אין זה חשוב מה השכר שהוא מקבלו

למעשה, שכן המבחן הקובע מתייחס אך ורק לשכר אותו מסוגל המבוטח להשתכר.

פסיקה עשירה של בית הדין הסוציאלי הפד-ראלי מתאמצת ללבן את פירושו של התנאי החוקי של "הפעולה שבאופן סביר ניתן לבקש מן המבוטח לעשותה" או לצפות ממנו שיסכים לעשותה (Zumutbarkeit), על מנת ליצור קריטריונים מתאימים כדי לוודא בכל מקרה ומקרה אם אכן המבוטח נעדר כושר מקצועי כמשמעותו בחוק או אם לאו.

כך נפסק, בין היתר, כי ניתן לבקש מן המבוטח בעל הפרופיל הבריאותי הירוד לעסוק רק בפעולה המתחשבת בהגבלותיו הבריאותיות ובו בזמן אינה דורשת ממנו ידע ויכולת שאין לו; כי יש לקחת בחשבון רק מקצועות דומים באופיים לזה שהיה למבוטח בעבר; כאינדיקטור עיקרי להשוואת פעולות שונות נחשבת דרגת שיבוצן בדירוג השכר; בלתי סביר לבקש מן המבוטח מעבר לפעולה אחרת כשיש עמו ירידה ניכרת במעמדו החברתי של המבוטח או בהוקרה שהפעולה מקנה לו. לשם כך נקבע כי ההוקרה הסגורה לית למקצוע זה או אחר תלויה אף בשכר הכרוך בו ובמידת יציבותו של מקום העבודה; לרוב ניתן לצפות מן המבוטח שלקה באובדן כושרו המקצועי, שיאות לעבוד מחוץ למקום מגוריו ואפילו להעתקת מגורים, בתנאי שמצבו הבריאותי מאפשר זאת. כן נפסק, כי עקרונית אין לבקש מעובד מקצועי לעשות את עבודתו של עובד פשוט.

בסיכומו של דבר דומה, כי יש להעריך את הגישה העולה מהפסיקה שהובאה לעיל כלי-בראלית למדי וכביטוי לדאגתה להגן עד כמה שאפשר על כבודו העצמי של המבוטח ועל אינטרסים לגיטימיים אחרים שלו אף לאחר שאיבד את כושרו המקצועי³².

31 לחשוואה לקבוצות נכי de facto בישראל, אם כי פחות נרחבות, ראה א. פרוקציה רא"ל מילר, זכויות הנכים בישראל, ירושלים 1974, עמ' 36—42.

32 חשוואה לאמור לעיל בפרק ב', מס' 3 (ג).

אשר לאירוע השני: מחוסר כושר השתכרות הינו מבוטח אשר מחמת מחלה, חולשה או מגרעת גופנית או שכלית אחרת, שוב אינו מסוגל (מבלי לסכן את מצב בריאותו) למלא, במידה מסויימת של סדירות, פעולה בשכר, לתקופה שאת מישכה לא ניתן לקבוע מראש, או שמאותם טעמים שוב אינו מסוגל להפיק מפעולתו אלא שכר זעיר. המפיק שכר מפעולה עצמאית, אינו מחוסר כושר השתכרות (אך יכול להיחשב כמחוסר כושר מקצועי) (§ 1247 RVO; § 24 AVG). על סמך הוראה זו קבעה הפסיקה, בין היתר, כי אובדן כושר עבודה הקורה למבוטח לעתים תכופות אינו מספיק על מנת שיחשב כמחוסר כושר השתכרות; כי שכר זעיר הינו השכר הגופל בחמישית מהשכר הממוצע ברוטו של מבוטח בריא בעל הכשרה דומה, ידע וכישורים זהים.

כן נפסק, כי להבדיל מן האמור לגבי מחוסר כושר מקצועי, כאן עקרונית ניתן להפנות את המבוטח לכל מקום עבודה פנוי בשטחה של גרמניה, וזאת אף כאשר עלול הדבר לגרור אחריו ירידה ניכרת במעמדו החברתי של הנכה, אם כי במקרים ספציפיים הפנייתו לעבודה המצויה בשפל הדירוג המקצועי לא תיחשב כאפשרית. כמו כן, אין לבקש מהנכה למלא פעולות שמחוץ לתחום מקצועו, כל אימת שברור, כי נוכח אורח חייו הקודם, הדבר עלול לגרום לו עוול.

כפי שראינו כאן, כמו בביטוח תאונות (פרק ב' לעיל), החוק הנוכחי שוב אינו משתמש כלל במונחים "נכה" ו-"נכות" שהיו אמנם מקובלים על הנוסח המקורי של החוק. המונחים המקובלים כיום בגרמניה — "חוסר כושר מקצועי" ו-"חוסר כושר השתכרות" מקבילים על פי מהותם לאלה שהם עדיין בשימוש בארצות רבות בעולם³³, שאימצו לעצמן

את החלוקה הדו-סוגית ל"נכות טוטאלית" ול"נכות חלקית".

מאידך, משתי ההגדרות הנ"ל של אי-כשיירות נובע, כי האחרון המינימלי של נכות הדרוש כדי ליהנות מגימלאות הינו 51%.

על מנת לקבוע לאיזה משני הסוגים של אי-כשיירות, אם בכלל, שייך המבוטח, מטיל הגוף המבטח על רופא בוחן לדווח לו על מצבו הבריאותי של התובע, על ההגבלות הנובעות ממצב זה לגבי יכולתו לבצע פעולות שסביר לבקש ממנו למלא אותן ועל האמצעים הבריאותיים שיש לנקוט בהם. על סמך נתונים אלה מחליט הגוף המבטח אם התובע מחוסר כושר מקצועי או כושר השתכרות, ומודיע לו על כך.

גם כאן, בדומה לביטוח התאונות, התנאי של חוסר כושר מקצועי או של חוסר כושר השתכרות מתייחס למצבו של המבוטח ולא לאירוע חד-פעמי, והתנאי נחשב, איפוא, כמקויים רק כל עוד המבוטח שרוי במצב האמור. בשל כך ניתן לומר, כי התנאי דנן נושא בחובו תנאי נוסף והוא: המבוטח יזכה להמשך הקיצבה רק כל עוד ימשך מצבו המתואר (§ 1286 RVO; § 63 AVG).

להוציא ההיבט הנ"ל, הביטוח הפנסיוני הגרמני שולל באופן מסורתי ומתחילתו כל בדיקת אמצעיו או הכנסותיו של המבוטח ואינו מכיר בהן כתנאי של נצרכותו של המבוטח (Bedürftigkeitsprüfung).

לבסוף, האירוע השלישי: המבוטח הגיע לגיל 62 ותוא "נפגע קשה" כמשמעו מעותו ב"חוק נפגעים קשים" (Schwerbe-) או שהוא מחוסר כושר מקצועי או כושר השתכרות. מילוי תנאי זה,

33 כמו ארגנטינה, צ'ילה, קובה, צרפת, יפן, שוודיה, בריח"מ וארצות הגוש המזרח-אירופאי.
34 בהתאם לחוק זה, החל במיוחד על חיילים, קורבנות המלחמה ונכי רדיפות הנאצים, גפגע קשה הוא איש שאיבד לפחות 50% מכושרו להשתכר.

יחד עם התנאים המפורטים להלן, וביניהם תנאי ותק פנסיוני מוגבר, מזכה את הנכה לקבל קיצבת זיקנה מוקדמת (§ 25 AVG) (vorzeitiges Altersruhegeld); § 1248 RVO.

ב. התנאי השני הוא מילוי תקופת ההמתנה (Wartezeit), היינו — תקופה מינימלית של 60 חודשי ביטוח עד למועד בו קרה אחד משני המקרים המבוטחים הא-מורים הראשונים, תקופה המכונה "תקופת ההמתנה הקצרה" (§§ 1246, 1247 RVO; §§ 23, 24 AVG).

תנאי זה נחשב כמתמלא, על פי פיקציה משפטית, כאשר לאחר תשלום אחד לפחות של דמי הביטוח, איבד המבוטח את כושרו המקצועי או את כושרו להשתכרות עקב תאונת עבודה, פגיעה במלחמה או בשירות הצבאי, כנרדף הנאצים וכו'.

כל אלה לגבי הזכות לקיצבה. אך באשר לזכות השיקום הרפואי והמקצועי קובע החוק תנאים מיוחדים של תקופת ביטוח מינימלית, הדרושה להענקת גימלאות אלה (§ 1236 RVO; § 13 AVG) כאשר הנכות אינה נובעת מתאונת עבודה.

תקופת המתנה כללית מוגברת של 35 שנות ביטוח ובתוכה לא פחות מ-180 חודשי תשלום דמי ביטוח או חודשים (תקופות) שה-חוק משווה אותם לתקופות תשלום דמי ב-יטוח ("תקופת ההמתנה הארוכה"), דרושה על פי החוק כדי שמבוטח נכה יהיה זכאי לבקש קיצבת זיקנה מוקדמת.

מי שאינו עונה על תנאי תקופת ההמתנה אינו נחשב כראוי לתמיכה מטעם החברה בתור קיצבת נכות, וכבר הבענו את הסתייגותנו מתנאי זה³⁵, ההופך את הנכים חשוכי הוותק הפנסיוני הדרוש, למקרי סעד, כלומר

— למקופחים³⁶, על כן מסתבר, כי אף בקרב המבוטחים ישנם כאלה הנעשים נכים de facto, וזאת ללא ספק מגרעת קונספטואלית שגיה³⁷ של השיטה הגרמנית.

בין התקופות שהחוק § 28 RVO; § 1251 AVG משווה אותן לתקופות תשלום דמי ביטוח, המכונות תקופות חילופיות (Ersatzzeiten), נזכיר את התקופות של שירות צבאי, של שירות דומה לו, או של שבי, גירוש, היעדרות מחמת בריחה, העתקת מגורים כפויה, עקירה, רדיפה על ידי הנאצים, וכן התקופות של אי-כושר עבודה או של אבטלה שחלו בהמשך התקופות הנזכרות — הכל בתנאי שלפני התקופות האמורות היה הנכה מבוטח או שהוא נעשה למבוטח תוך שלוש שנים לאחר מכן, או, לחילופין, היה מבוטח בסך הכל לא פחות מתקופת מינימום מסויימת.

שלא כבגרמניה, בישראל — בה ביטוח הנכות גשען על יסוד קונספטואלי שונה — אף הגישה לגבי תקופת האכשרה (ס' 127 כג ו-כד לחוק הביטוח הלאומי) שונה, והתנאים החוקיים נוחים הרבה יותר לנכים.

ג. תנאי שלישי הוא הגשת בקשה להענקת הקיצבה (§ 1545 RVO). החוק אינו קובע מועד לצורך זה, אולם אם הבקשה מוגשת לאחר תום שלושה חודשים מיום התחוללותו של המקרה המבוטח (אובדן כושר מקצועי או כושר להשתכרות) תשתלם הקיצבה מתחילת החודש בו הוגשה הבקשה; (§ 67 AVG; § 1290 RVO).

על מנת להקל על המעוניינים נקבע, כי אף בקשה בלתי פורמאלית (formloser Antrag), כגון הצהרת רצון בעל פה או אפילו בטלפון, וכמו כן בקשה בכתב או בעל פה המוגשת לרשות גרמנית בלתי מוסמכת, יראו בה

35 ראה לעיל, מס' 1, לפרק זה.

36 ראה T. Higuchi, The Special Treatment of Employment Injury in Social Security, 102 International Labour Rev. 119 (1970) הסבור, כי תנאי זה מחוסר כל הצדקה.

37 באשר למגרעת הראשונה ראה לעיל מס' 3 סיפא לפרק זה.

בקשה בעלת תוקף מבחינת החוק והתנאי הנ"ל יחשב כאילו התמלא.

על כל פנים אי-הגשת הבקשה משפיעה על הזכות לתשלום הקיצבה עבור התקופה שעברתה, ולא על הזכות הסובסטנטיבית עצמה לתבוע הענקת הקיצבה. מבחינה זו נראה, כי זכויותיהם של הנכים לגימלאות בכסף מוגנות טוב יותר בגרמניה מאשר בישראל, בה כידוע אי-תביעת הגימלה במועד הנקוב (12 חודשים על פי ס' 128 לחוק הבה"ל), כגון מתוך בורות או רשלנות, עלולה — אם כי לא בהכרח — להביא לפסילת עצם הזכות לתביעה.³⁸

בכל זאת, לגבי השיטה הגרמנית, ספק אם יש הצדקה מספקת לפסילת הזכות לתשלומי הקיצבאות למפרע למבוטח, שהגיש את בקשתו לאחר תום התקופה של שלושה חודשים.³⁹

ד. תנאי נוסף מתייחס להתנהגותו של הנכה ומורכב מכמה אלמנטים. קודם כל, אין למבוטח זכות לתבוע קיצבה כשהוא גרם לעצמו ובמתכוון את אובדן הכושר המקצועי או כושר השתכרות. מצד אחר — ניתן לשלול מהמבוטח את הקיצבה כולה או חלק ממנה לזמן בלתי מוגבל כשהוא גרם לאובדן כשירותו אגב ביצוע פשע או עוון בזדון (§ 54 AVG; § 1277 RVO).

כמו כן, בתנאים מסויימים ניתן לשלול את הקיצבה כולה או חלק ממנה כאשר המבוטח מתחמק ללא סיבה מספקת מאמצעי השיקום הרפואי או המקצועי, בשעה שסביר לבקש ממנו לציית להוראות הקשורות לאמצעים אלה (§ 20 RVO; § 1243 AVG).

לדעתנו, העילה הראשונה לפסילת הזכות לקיצבת נכות (self inflicted injury)⁴⁰ אינה מצדיקה למעשה את הסנקציה החמורה, שהיא בעלת השלכות גורליות, הנקבעות על ידי החוק. דומה כי פתרון מעין זה אינו מתיישב עם המסקנות המתבקשות מפילוסופיה סוציאלית עיקבית יותר, ומתקדמת יותר כדוגמת הקונספציה של ה- community responsibility.

ה. תנאי אחרון מתייחס להימצאות בגרמניה וגם כאן אי-קיומו מהווה עילה להשעיית הגימלאות⁴¹ (§§ 1315 et seq. RVO; §§ 94 et seq. AVG). בתנאים מסויימים השעיה זו נוגעת אף לגרמנים, השוהים בחו"ל יותר משנה רצופה.

5. אמצעים בריאותיים

הרפורמה של הביטוח הפנסיוני מ-1957 הביאה ליטה את האמצעים לשמירה, לשיפור ולהחזרת כושר ההשתכרות של המבוטח; הבלטה זו מצאה מאז ביטוי ממשי, וכך, בשנת 1974 הוציא הביטוח הפנסיוני הגרמני 3.7 מיליארד מרק על אמצעים בריאותיים לעומת 64 מיליארד על קיצבאות מכל הסוגים.

הפילוסופיה שהגרמנים מתגאים בה אומרת, כי מוטב להוציא את הכספים של הקרנות הסוציאליות על מניעת מצבי נכות (באמצעות טיפול רפואי ושיקום רפואי ומקצועי) מאשר על תשלום קיצבאות נכות או קיצבאות זיקנה מוקדמות.

עדיפותם של האמצעים המונעים האמורים מעוגנת בחוק עצמו, הקובע במפורש, כי את הקיצבאות מחמת הפחתת כושר השתכרות או חוסר כושר השתכרות יש להעניק רק לאחר

38 ליתר פירוט, תוך הבאת פסיקה רלוונטית בנדון, ראה א. פרוקצ'יה ראל. ל. מילר, שם, עמ' 148, 153, 160—161.

39 ראה גם לעיל פרק ב', מס' 3 (ח).

40 עילה זו לפסילת הזכות איננה קיימת בביטוח הנכות הישראלי.

41 ראה לעיל פרק ב', מס' 3 (ז).

שננקטו קודם לכן אמצעים לשיקומם של הנכים או כאשר, נוכח אופיה וחומרתה של הנכות, אין לצפות להצלחתם של אמצעים מעין אלה (§ 7 Reha — AnglG).

האמצעים הנדונים כוללים אמצעים פרופי-לקטיים (כגון טיפול מוקדם), שמטרתם לאפשר למבוטח להמשיך בעיסוקו הקודם או לעבוד במקום עבודה חדש הולם באותו מקצוע, או לאחר הסבה מקצועית, במקצוע חדש.

כיוון שכך, לאחר קבלת בקשתו של המבוטח, בוחן הגוף המבטח, תחילה, אם יש להעניק לו קיצבת נכות או שמא יש לנקוט קודם לכן באמצעים בריאותיים, ואם כן — הוא מחליט על פי שיקול דעתו מהם האמצעים הספציפיים ההולמים כל מקרה.

החוק והתקנות קובעים את סוגי האמצעים הבריאותיים שניתן להפעילם ואת התנאים הדרושים לכך. בין היתר נקבע, כי כל עוד זכאי המבוטח להמשך תשלום השכר בתקופת הטיפול הרפואי אסור להעניק לו את החופשה הדרושה לטיפול בו ולהבראתו על חשבון חופשתו השנתית.

תנאים מיוחדים נקבעו לגבי חולי שחפת. לסיום נזכיר, כי המבוטח המוגבל מבחינת בריאותו זכאי אף לגימלאות נוספות בתחום זה וביניהן לטיפולים לצורך חינוך ויצוב בריאותו, לקבלת פרוטזות וכלי עזר אחרים, וכן לתשלום מיוחד על מנת שיוכל לנהל אורח חיים זהיר לצורך שיפור בריאותו (Schonungsgeld) כפיצוי על הפסד הכנסה מיגיעתו האישית בתקופה שלאחר טיפול רפואי סטציונארי.

6. שיקום מקצועי

לגבי השיקום המקצועי (וכמו כן לשיקום הרפואי) שינוי רב-משמעותי שחל ב-1974 בא לידי ביטוי בקבלת מספר חוקים חשובים בתחום זה וביניהם חוק השוואת אמצעי השיקום (Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation), שמטרתו

העיקרית היא לשפר את הפעולות הקשורות לשיקום. אחת הדרכים להשגת מטרה זו היא איחודם של הסידורים התחיקתיים השייכים לביטוח התאונות — מחד, ולביטוח הפנסיוני — מאידך.

מלבד החשיבות שיש לחוק זה כשלעצמו, יש ליחס לו ערך נוסף, בהיותו צעד ראשון בכיוון התפתחות חדשנית בביטחון הסוציאלי הגרמני, המתבטאת במגמתו של החוק האמור לבטל הפליות בין הסטטוסים המשפטיים של סוגי נכים שונים.

סעיף 1 לחוק זה מגדיר את תפקידו של השיקום באומרו, כי האמצעים והגימלאות הרפואיים, המקצועיים והמשלימים לשיקום, כמשמעותם בחוק זה, ננקטים או מוענקים על מנת לתרום לקליטתם היציבה עד כמה שאפשר של המוגבלים הגופניים, השכליים, או הנפשיים בעבודה, במקצוע וב-חברה.

אמצעי השיקום המקצועי כוללים במיוחד:

א. עזרה למציאת או לקבלת מקום עבודה, לחבות מתן התמיכה הדרושה למעסיקו של המבוטח המוגבל בכושרו להשתכר, בגין קליטתו בעבודה של זה האחרון;

ב. בחירת מקצוע הולם, ניסוי בעיסוק, הכנה להכשרה המקצועית, כולל השכלת יסוד הדרושה למבוטח כתוצאה מהגבלתו;

ג. הסתגלות מקצועית, הכשרה מקצועית, הכשרה משלימה או הסבה מקצועית, כולל סיום לימודים בבית ספר כל אימת שהדבר דרוש;

ד. עזרה נוספת הדרושה למשתקם על מנת לאפשר לו לבצע פעולה בתשלום או פעולה מקצועית מתאימה בשוק העבודה או בסדנה למוגבלים. עזרה למוגבל בל ניתן להעניק אף למען קידומו במקצועו.

כגים לאות הכרוכות בשיקום המקצועי מוענק אף תשלום לכיסוי הוצאות האש"ל

במקרה הצורך (כל אלה על פי § 1237 a RVO; § 14 a AVG).

כן זכאי המשתקם לכיסוי הוצאות נסיעה (כולל ביקורים אצל משפחתו), לעזרה במשק ביתו במידת הצורך, לתשלום דמי ביטוח בריאות, תאונה וביטוח פנסיוני עבורו, להשתתפות בקבוצות ספורט למוגבלים תחת פיקוד רפואי וכמו כן יכול הגוף המבטח, בהתחשב באופיה ובחומרתה של ההגבלה, להעניק לו גימלאות נוספות הדרושות על מנת להשיג את מטרתו של השיקום או ליצב את תוצאותיו (§§ 12, 20 Reha-AnglG). יש להדגיש באופן מיוחד את שיקול הדעת הרחב שהוראה אחרונה זו מקנה אותו לארגון המוסמך.

רשת לשכות מודיעין וייעוץ עומדת לרשותם של המוגבלים ומסייעת לשיקומם ולקליטתם המקצועית והחברתית.

7. דמי המעבר

בתקופת הפעלתם של אמצעים רפואיים או מקצועיים לשיקומו, מקבל המוגבל דמי מעבר (Übergangsgeld) וזאת כל עוד הוא מחוסר כושר עבודה, כמשמעותו בביטוח הבריאות החוקי, או כאשר מפאת השתתפותו בתהליך השיקום אינו יכול להתפרנס מפעולה האורכת יום שלם. אולם עבור ששת השבועות הראשונים ממשיך המבוטח שאינו מסוגל לעבוד לקבל את שכרו המלא.

דמי המעבר מוענקים כדי לא להצהיר על המוגבל בטרם עת כעל פנסיונר, כל עוד לא מוצו האפשרויות לתרום לשיקומו.

סכום דמי המעבר הינו 80% מן השכר הרגיל האבוד (בכפוף לתיקרה וריצפה מסויימות), אך לא יותר מסכום שכר העבודה הנטו (§ 13, 14 Reha-AnglG).

אם המבוטח המוגבל זקוק לאמצעי שיקום מקצועי, אך מסיבות שאינן תלויות בו לא ניתן להפעילם מיד לאחר סיומו של השיקום הרפואי, ישתלמו, אף עבור תקופת ביניים

זו, דמי המעבר, וזאת כל עוד המוגבל מחוסר כושר עבודה ואינו זכאי לדמי מחלה או כשאי-אפשר להבטיח לו עיסוק מתאים (§ 17 Reha-AnglG). להלן (§ 18) קובע החוק כיצד ומתי קבלת שכר עבודה או קיצבה גוררת אחריה הפחתת סכום דמי המעבר או ביטולם.

8. קיצבה חודשית

בהסתמך על חוות הדעת הרפואית מחליט הגוף המבטח בכל מקרה אם לחוסר כושר מקצועי או לחוסר כושר השתכרות אופייני או ארעי, ובהתאם לכך הוא מעניק למבוטח התובע קיצבה קבועה או קיצבה זמנית.

קיצבה זמנית (Rente auf Zeit) מעניקים לנכה כאשר קיים סיכוי סביר, כי המצב של העדר כשירות יחוסל תוך תקופה מוגבלת (שלא תעלה על כשנתיים וחצי). תשלום קיצבה זו מתחיל למן השבוע ה-27 לאחר יום קרות האירוע המבוטח. קיצבה זו ניתנת להעניק לתקופה של שנתיים לכל היותר, אך ניתן לחדש אותה אף יותר מפעם אחת, בתנאי שהתקופה הכוללת, שעבורה מעניקים אותה, לא תעלה על 4 שנים (§ 1276 RVO § 63 AVG).

קיצבה קבועה (Dauerrente) תשתלם למחוסר הכשירות כאשר למצבו (אובדן כושר מקצועי או כושר השתכרות) אופייני יציב. גובה הקיצבה נקבע על פי דרך חיישוב קצת מסובכת, כאשר בעיקרה היא מושתתת על ארבעת היסודות הבאים (לפי §§ 1253, 1255 RVO; §§ 30, 32 AVG):

א. היחס בין שכרו הברוטו של המבוטח או גובה דמי הביטוח שנשתלמו על ידו ועבורו לבין השכר הממוצע (דמי הביטוח הממוצע) של כל המבוטחים (פועלים ופקידים) זולת חניכי כים, עד כדי תיקרה מסויימת — כפל הסכום הנקוב ב"ב" 42;

ב. בסיס החישוב הכללי לשנת קורות האירוע המבוטח, שהינו סכום השכר ברוטו הממוצע של כל המבוטחים פרט לחניכים לתקופה של שלוש שנים, הקודמת לשנה שלפני שנת קורות האירוע המבוטח; לשנת 1974 סכום זה היה 20,381 מרק;

ג. מספר שנות הביטוח:

ד. אחוז חישוב הקיצבה, שהינו 1% מסכום בסיס החישוב האינדובידואלי למחוסר כושר מקצועי ו-1.5% מאותו הסכום למחוסר כושר השתכרות. כך, לדוגמא, על פי הקריטריונים הללו, עובד שאיבד את כושרו להשתכר אחרי תקופה של 36 שנות ביטוח מוכרות על ידי החוק, כאשר בסיס החישוב האישי שלו הוא 10,000 מרק, קיצבתו תחושב כדל-קמז:

$$10,000 \times (36 \times 1,5\%) = 5,400 \text{ מרק} \\ 5,400 \times 54\% = 2,916 \text{ מרק}$$

450 מרק הוא, איפוא, סכום הקיצבה החודשית.⁴³

שלא כבישראל, על פי השיטה הגרמנית נקבע גובה קיצבת הנכות על שני סוגיה באופן פרופורציונלי לתקופת הביטוח. לעיקרון זה השלכות שליליות בכך שמבוטחים אשר לקו בנכות בהיותם בעלי ותק פנסיוני נמוך עלולים להיפגע.

על מנת למתן תוצאה שלילית זאת אומצו כמה קורקטיבים. כך, כפי שהוסבר⁴⁴, אף תקופת ההמתנה המינימלית כוללת לא רק חודשי תשלום דמי ביטוח אלא גם פרקי זמן אחרים. נוסף על כך, בשנות הביטוח בכללות תקופות מסוימות של אי-תשלום

דמי הביטוח (Ausfallzeiten), כגון — הפסקות תשלום מחמת מחלה או בעת הפעלת אמצעים לחיזוק הבריאות, מחמת חופש שות לידה או בתקופות אבטלה; תקופות ליימודים כולל השכלה גבוהה שלאחר גיל 16, כאשר המבוטח סיים את חוק לימודיו, וכן תקופות של קבלת קיצבה לפני גיל 55, הכל בתנאי שהמבוטח שילם דמי ביטוח לפחות עבור מחצית התקופה הכוללת, היינו — התקופה שמיום הצטרפותו של המבוטח לביטוח הסוציאלי ועד ליום התחוללותו של האירוע המבוטח (§ 36 AVG; § 1259 RVO). קורקטיב אחר, חשוב ביותר, נעוץ בהוראה הקובעת, כי למבוטח הלקוי בחוסר כושר מקצועי או בחוסר כושר השתכרות לפני גיל 55 תחושב תקופה משלימה (Zurechnungszeit), השווה לפרק הזמן שבין חודש התחוללותו של האירוע המבוטח לבין החודש בו מלאו למבוטח 55 שנה, בתנאי שהמבוטח שילם דמי ביטוח לפחות עבור 36 חודשים מתוך 60 חודשים שלפני קורות האירוע המבוטח, ובס"ה לא פחות מאשר עבור מחצית התקופה הכוללת כפי שהוסבר לעיל (§ 1260 RVO; § 37 AVG).

ההוראות האמורות מעידות על דאגת המחוקק הגרמני להעלות את רמת ההגנה הסוציאלית בנדון, תוך גילוי תושיה רבה. על כן יש רק להצטער כי המלאכה לא הובאה עד הסוף וכי משום כך, גם על פי החוק הנוכחי המשופר, גותרות קבוצות זכים מקופחים — אלה שאינם עונים על תנאי החוק — והעוול שנגרם להם עדיין לא תוקן.

התאמת הקיצבות לתנועות שברמת השכר והמשכורות של כלל ציבור המבוטחים נעשית על פי חוק מיוחד בחודש יולי של כל שנה. (§ 49 AVG; § 1272 RVO).⁴⁵

43 נזכיר פה, כי על פי נתונים סטטיסטיים השכר ברוטו הממוצע למשפחת עובד (לגבי פועלים ופקידים כאחד) היה 1385 מרק לשנת 1969. לעומת זאת סכום הקיצבה הממוצעת לשנת 1972 היה 377,40 מרק בביטוח הפנסיוני לפועלים, ו-633,10 מרק בביטוח הפנסיוני לפקידים.

44 ראה לעיל מס' 4 (ב) לפרק זה.

45 ראה גם לעיל פרק ב', מס' 6.

זקתו במעון שכזה לא תשתלם הקיצבה למי-
בוטח, אך ניתן להתליט על המשך תשלום
הקיצבה כולה או בחלקה אף בתקופה זו
(§ 1307 RVO ; § 86 AVG).

זאת ועוד. מקבלי הקיצבאות מבוטחים מיום
הגשת הבקשה להענקת הקיצבה בביטוח
בריאות החובה ומיום הענקת הקיצבה הם
נהנים מביטוח זה ללא השתתפותם בתשלום
דמי הביטוח (§§ 165, 312, 318 RVO).

ולבסוף, במיוחד לאחר הרפורמה ב-1972,
חייבות הרשויות השונות של הגוף המבטח
לספק למבוטחים מידע אינדיבידואלי (Einzel-
Aufklärungs-) והסברים מקצועיים (pflicht
§§ 1234, 1235 RVO ; § 103, 104 AVG).

פרק ד': סיכום

מכל האמור לעיל עלינו להסיק, כי השיטה
המערב-גרמנית לביטוח סוציאלי לנכים הינה
לאין ספק שיטה מפותחת ביותר, בעלת נסיון
מירבי ועל כן מגובשת היטב, וניתן ללמוד
ממנה לא מעט.

הביטוח הסוציאלי, על כל ענפיו וסוגיו,
מכסה כיום כמעט את כל אוכלוסייתה של
גרמניה, אלא שלא כולם מבוטחים בכל הענ-
פים ולכן השיטה אינה אוניברסלית ובאופן
מוחלט, כל עוד, כפי שפורט, קיימות עדיין
קבוצות אנשים, שאינם נכללים בביטוח
התאונות או בביטוח הפנסיוני.

עם זאת, למרות המאמץ המרשים הגובר
בלי הרף, לגייס כספים לצורכי הביטוח הסו-
ציאלי, מחמת תנאי זכאות מסויימים, לא כל
נכה יכול להפיק תועלת במידה סבירה מקר-

בהתאם לשינויים החלים במצבו של המבוטח
ניתן להמיר את הקיצבה למחוסר כושר הש-
תכרות בקיצבה למחוסר כושר מקצועי, ול-
היפך⁴⁶,

לבסוף ראוי להזכיר כי בניגוד לארצות אי-
רופיות אחרות (אנגליה, דניה וארצות מזרח
אירופה), בגרמניה מקבלת הקיצבה מהביטוח
הפנסיוני, הזקוק לטיפול אישי או לעזרה
מתמדת של זולתו, אינו זכאי לתגמול נוסף
(כגון: assistance allowance or constant
attendance supplement).

9. תוספת ילדים

מקבלי קיצבאות מפאת חוסר כושר מקצועי
או חוסר כושר השתכרות זכאים עבור כל
אחד מילדיהם האמורים לעיל⁴⁷ לתוספת קיצ-
בה (Kinderzuschuss), השווה לחלק העשירי
מבסיס החישוב הכללי כפי שהוסבר בהקשר
לדרך קביעתה של גובה הקיצבה, והמוענקת
גם כאן במקום דמי הילדים הרגילים.

סכום התוספת החודשית מוגדל מדי שנה,
ובשנת 1976 הגיע לכדי 152.90 מרק עבור
ילד אחד.

שום תוספת איננה ניתנת עבור תלויים אח-
רים⁴⁸.

10. גימלאות מיוחדות

הגוף המבטח רשאי להשתמש בקרנות הבי-
טוח העודפות, בהסכמת הרשות המפקחת,
לצורך קידומו הכלכלי של ציבור מקבלי
הקיצבאות והמבוטחים, ובמיוחד על מנת
לעודד בניית דירות לאוכלוסיה זו (§ 1206
RVO ; § 85 AVG).

כן רשאי הגוף המבטח להפנות אמצעים
מקרנות הביטוח לצורך החזקתם של מקבלי
הקיצבאות במעונות מיוחדים. בתקופת הח-

46 השווה לאמור לעיל, פרק ב', מס' 6.

47 ראה לעיל פרק ב', מס' 7.

48 לעומת זאת, בישראל, תוספת קיצבה משתלמת גם בעד בני משפחה אחרים של הנכה — בן זוג
והוריו (ס' 127 לז לחוק הביטוח הלאומי).

נות ביטוח הנכים, וזאת, אולי, מפני שה-
חלוקה מחדש של המשאבים אינה מעמיקה
די הצורך.

באופן כללי מתקבל הרושם, כי הגרמנים
המומחים בנדון מגלים דבקות יתר בדפוסים
הקלאסיים של הביטוח הסוציאלי המקורי,
נוסח מסמכי ביסמארק מלפני קרוב למאה
שנה, ולכן הפתיחות בקירבם להשקפות בסי-
סיות חדשות בתחום זה היא עדיין מוגבלת.

ולסיום, באשר להערכה השוואתית בין מעמ-
דו של נכה עבודה לבין מעמדו של נכה
כללי יש לציין, כי לראשון סטטוס משפטי
עדיף מול רעהו, במקרים בהם אין לאחרון
הוותק הפנסיוני הדרוש, אך עדיפות זו קטנה
והולכת ככל שוותק זה גדול יותר עד כי
לנכה כללי, בעל ותק מירבני, יש מעמד עדיף
על זה של נכה עבודה בעל אותו שכר,
כאשר שניהם בעלי דרגת נכות מקסימלית.

ביטוח נכות לעקרת הבית ומה הלאה?

מאת ד"ר רות בן ישראל*

תן⁶. המחוקק השווה מעמד עקרות בית אלה למעמדם של כלל המבוטחים ועל כן הוענקו להן זכויות מלאות במסגרת הביטוח הכללי. יתרת עקרות הבית משתייכות לקבוצה השניה, שאליה נתייחס במסגרת זו⁷.

באופן כללי, ניתן לומר, כי עקרת בית מקבוצה זו תוכר כנכה בין אם נכותה מת- בטאת באופן פיזי ובין אם באופן נפשי כאשר הגורם לנכות יכול להיות מחלה, תאונה או אף מום מלידה⁸. על מנת שעקרת בית תוכר כנכה עליה לעמוד — כמו כלל המבוטחים האחרים בענף זה — בשני מבחנים המתבצעים בשני שלבים.

ראשית, יש לקבוע את אחוזי הנכות הר- פואית של עקרת הבית. רק נכה שהוכרו לה אחוזי נכות רפואית העולים על 50%, אם מדובר בנוק שנגרם מפגיעה אחת, או 60% אם מדובר בשתי פגיעות — יכולה לעבור

א. הצגת ביטוח הנכות

בימים אלה נתבשרנו שהושלמה מלאכת החקיקה מכוחה זכאית גם עקרת הבית לממש זכויותיה במסגרת הכללית של ביטוח הנכות¹. עקרת בית מוגדרת בחוק הביטוח הלאומי כדלקמן²:

"אשה נשואה שכן זוגה מבוטח לפי פרק זה³ והיא עובדת במשק ביתה בלבד או שאינה עובדת ולא עובדת עצמאית (בחוק זה — עקרת בית)"⁴...

לענין ביטוח נכות חולקו עקרות הבית מכוח החוק על תקנותיו לשתי קבוצות⁵. על הקבוצה הראשונה נמנות עקרות הבית, אשר בשבע השנים שקדמו לנכותן עבדו שנה אחת ברציפות או שנתיים לסרוגין⁶, וכן אלה אשר הפכו לעקרות בית בעקבות נכו-

* הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.

1 ראה קובץ תקנות תשל"ו עמ' 2602. התיקון לחוק הביטוח הלאומי שהוסיף את פרק ו' 2 נכנס לתוקף ביום 1.4.1974. ביטוחה של עקרת הבית הוסדר רק כיום. עיכוב זה נבע מן החתלבטויות הממושכות בשאלת דרך ביטוחה של עקרת הבית.

2 ראה סעיף 8 (א) לחוק הביטוח הלאומי (לחלן — החוק).

3 בפרק זה — הכוונה לפרק ב' ביטוח זיקנה ושאימים.

4 ראה סעיף 127 כא לחוק, פסקאות (2), 2 (א), ר(3).

5 ראה סעיף 127 כא לחוק, פסקה (א2).

6 ראה סעיף 127 כא לחוק, פסקה (2).

7 ראה תקנות בדבר ביטוחה וזכויותיה של עקרת בית בביטוח נכות ק"ת תשל"ו, עמ' 2602 (לחלן — התקנות) תקנה 1. בתקנה זו נוסף לחגורת עקרת הבית גם אלמנט נוסף המחייב אותה להיות תושבת ישראל.

8 ראה תקנה 1.

הנכות נוספת מן האחוז האמור, אך אינה פחותה מ-50%, תקבל הנכה קיצבה יחסית בהתאם.¹⁷

כמו לגבי כלל המבוטחים, כן גם לגבי עקרת הבית, מבחין המחוקק בין שני סוגי נכים: חדשים וקודמים. נכה חדשה תחשב עקרת בית שהפכה לנכה לאחר יום 1.4.1970.¹⁸ כל מי שהפכה נכה לפני כן — תוגדר כנכה קודמת.¹⁹ זכויותיהן של הנכות הקודמות מצומצמות יותר. רק נכה קודמת שנקבעה לה דרגת נכות העולה על 75% זכאית לגימלה.²⁰

השוני בין זכויותיהם של כלל המבוטחים לבין זכויותיה של עקרת הבית מתבטא לא רק בדרישה לאחוזי נכות רפואית גבוהים יותר כאמור, אלא גם בשלושה דברים נוספים: מכוח שנים הוענקו לעקרת הבית זכויות שהינן לכאורה לפחות עודפות, בעוד שבהתאם לשלישי צומצם במידת מה היקף ביטוחה. לשון אחר — עקרת בית, בשונה מכלל המבוטחים, פטורה מתשלום דמי ביטוח ומן הדרישה לקיום תקופת אכשרה — כתנאים מוקדמים לקבלת קיצבה.²¹ המחיר של יתרון זה, שהוא תמידי ומתייחס לכלל עקרות הבית, מתבטא בהפעלה מאוחרת יותר של החקיקה לגבי עקרות הבית אשר הינן כבר כיום נכות. עקרת בית נכה, תוכל להתחיל לממש זכויותיה החל ביום 1.4.77 בלבד.²² גוסף על כך, כדי להתגבר על הלחץ הראשון, וכדי למנוע היווצרות צוואר

לשלב השני של קביעת דרגת נכותה המזכה אותה בגימלה.⁹ נראה כי הכללים שנקבעו לעקרת הבית הינם נוקשים יותר מאלה המתייחסים לכלל הנכים. לגביהם מספיקה בשלב זה נכות רפואית בת 35%.¹⁰

שנית, עקרת בית שנקבעו לה, כאמור, לפי חוק 50% נכות רפואית — מובאת בפני ועדת נכות שתקבע את דרגת נכותה. ועדה זו תתחשב בקביעתה בשלושה גורמים:¹¹ (א) הליקויים הגופניים, השכליים והנפשיים של עקרת הבית; (ב) כושרה להמשיך לתפקד במשק ביתה; (ג) גילה. גם למידת הזדקנותה של עקרת הבית לעזרה בניהול משק ביתה ומספר הילדים התלויים בה — יש השפעה על גימלתה. גורמים אלה מתבטאים בסוגי הגימלאות להן היא זכאית. עקרת בית שתוכר כנכה, זכאית קודם כל לקיצבה חודשית.¹² קיצבת יחיד מלאה הינה בסדר גודל של 25% מהשכר הממוצע במשק.¹³ נוסף על הקיצבה האמורה זכאית עקרת הבית גם לתוספת תלויים. משמעותה של תוספת זו לגביה הינה, כי היא תקבל 5% נוספים על קיצבתה עבור כל ילד משני הילדים הראשונים.¹⁴ יתר על כן, המוסד לביטוח לאומי מעניק גם שירותים מיוחדים. בהקשר לעקרת הבית עשויים שירותים אלה להתבטא בעזרה ובבית הן לשירותה האישי של הנכה והן למשק ביתה.¹⁵

כדי לזכות בקיצבה המלאה, נדרש שדרגת הנכות תהיה לפחות בת 75%.¹⁶ אם דרגת

10 ראה סעיף 127 כ"ז לחוק.

9 ראה תקנה 4.

11 ראה תקנה 5.

12 בהתאם לתקנה 2, על ביטוחה של עקרת הבית יחולו הוראות פרק ו' 2 לחוק, כפוף להסדרים המיוחדים שנקבעו בתקנות. לכן, לענין הענקת הקיצבה הולכים לפי סעיף 127 כה (א) (1) לחוק. כמו כן, לפי סעיף 127 כב (ב), תשעים הימים הראשונים אינם מכוסים.

13 ראה סעיף 127 לז (א) לחוק.

14 ראה סעיף 127 לז (ב) (3) לחוק, וכן תקנה 7, המגבילה את החוק ומזכה את עקרת הבית רק בתוספת תלויים לגבי הילדים.

15 ראה סעיף 127 כה (א) (3).

16 ראה סעיף 127 לו.

17 ראה סעיף 127 לת.

18 ראה תקנה 3 (א).

19 כ"ל.

20 ראה סעיף 127 כו (ב).

21 ראה תקנות 3 (ב) ו-8.

22 ראה תקנה 9.

אבסורדית. יחד עם זאת, אנו תקוה שאם יתן הקורא לבו לכתוב הוא עשוי להשתכנע, ולו בקצת, כי גישה זו אינה משוללת יסוד ויש בה יותר מקורטוב של אמת, צדק וצורך.

ב. הדגמת גישת חוק הביטוח הלאומי לעקרת הבית

עקרת הבית הינה אשה עובדת שאינה מקבלת שכר. לו נעשתה עבודתה בידי אחר, היתה זו מוגנת על ידי חוק הביטוח הלאומי. אף החוק עצמו אינו מתכחש לעובדה שהיא מבצעת עבודה. למשל, בהגדרה נאמר: עובדת במשק ביתה. לדאבונו, המציאות מלמדת, כי החוק מודד את עבודת עקרת הבית באמות מידה שונות מאלה הנקוטות בידו כלפי כלל ציבור העובדים. וזאת לא רק בהקשר לביטוח הנכות שהודגם לעיל. ההתייחסות השונה אינה נובעת מטיב העבודה המבוצעת. היא מעוגנת בעובדה שב- עיני המחוקק האשה הנשואה נתונה עדיין בסטטוס מסוים והוא מעמד של עקרת בית. אליבא דחוק הביטוח הלאומי, אין החלה אוטומטית של ענפי הביטוח הסוציאלי על עקרת הבית. כל אימת שנוסף ענף ביטוח בחוק עולה בעייתה מחדש. בכל מקרה נעשים סידורים מיוחדים בשאלת שיבוצה של עקרת הבית במסגרתו. ביטוח הנכות מהווה רק דוגמא אחת. קצרה היריעה מלתאר את כל העיוותים שבחוק. על כן לחיזוק טיעונו נציין רק כמה סיטואציות אופייניות הלקורות מן מענפי ביטוח אחרים:

א. חוק הביטוח הלאומי דאג להשתתף מערכת בטחון סוציאלי לתלפיות הכותלת ענף נפגעי עבודה. מכוחו של ענף זה מזוכה כל עובד שנפגע בתאונת עבודה. אולם אותו חוק, במסגרת ענף

בקבוק בועדות הרפואיות ובוועדות הנכות, סוכם על הפעלת ביטוח הנכות לעקרת הבית בשני שלבים²⁸. ובשנתיים הראשונות תיעננה עקרות הבית הנכות הקשות יותר, כלומר — עקרות הבית שנכותן הפיזיולוגית עולה על 60%. רק לאחר מכן, תוכלנה כלל עקרות הבית לקבל סעד ולהופיע בפני אותן ועדות.

נראה שביטוחה וזכויותיה של עקרת הבית כפי שנקבעו לענין ביטוח הנכות מהווים צעד גדול קדימה בהכרת מעמדה של עקרת הבית במסגרת הביטוח הלאומי. ההישג מתבטא במיוחד בעובדה שעקרת הבית מבוטחת לענין ענף הנכות בביטוח חובה שחל עליה אוטומטית כמו לגבי כלל המבוטחים במשק — מחד גיסא, ובעובדה שזכות זו אינה מותנית בתשלום דמי ביטוח מצידה — מאידך גיסא. עינינו רואות שדרך ביטוחה של עקרת הבית והיקף זכויותיה שונה מזכויותיהם של כלל המבוטחים. שאלה היא האם מוצדק לקבוע לעקרת הבית סידורים חורגים, המפלים ומעדיפים אותה כאחד.

במאמר זה בדעתנו: ראשית, לנסות ולבחון את הנימוקים שהביאו למצב זה על פיו מופלית ומועדפת עקרת הבית כאמור בחוק הביטוח הלאומי, טעמים המספקים, ולו לכאורה, סיוע ותימוכין בצידקת גישתו של החוק. שנית, ננסה להוכיח כי לטעמים האמורים אין אחיזה וצידוק בהיותם סותרים הן את הקונצפציות הבסיסיות של כל מערכת בטחון סוציאלי שעל אשיותיהן נבנה גם חוק הביטוח הלאומי והן את עקרון השוויון. נראה לנו, כי הענקת ביטוח נכות לעקרת הבית מהווה רק צעד אחד בדרך שיש לצעוד בה. לדעתנו יש לחתור לקראת השוואת מעמדה של עקרת הבית במסגרת חוק הביטוח הלאומי למעמד של כלל המבוטחים על פיו. אנו ערים לכך שזו גישה מהפכנית, אשר במבט ראשון עשויה להראות אולי

נפגעי עבודה, מתעלם לחלוטין מעבודת-תה של עקרת הבית ועל כן אינו מכיר בתאונה שארעה לעקרת הבית תוך כדי ועקב עבודתה במשק ביתה. נכון אמנם שכיום, עם הפעלת ביטוח הנכות, עשוי יה עקרת הבית להיות מפוצה בעקיפין ובאופן חלקי, עקב תאונת עבודה גם כן. אולם כיסוי זה באמצעות ביטוח הנכות נופל בהרבה מהקיצבה שהיתה זוכה לה, לו הוכרה התאונה כתאונת עבודה, להבדיל מנכות. השוני מתייחס הן לגובה הקיצבה והן לתנאי הזכאות.

ב. בהגיע עובד לגיל הפרישה הוא מפסיק לעבוד. חוק הביטוח הלאומי מעמיד לרשותו אמצעי קיום בסיסיים, באמצעות קיצבת הזיקנה, הניתנת בהתאם לענף ביטוח זיקנה ושאיירים. ביטוחו של העובד במסגרת ענף הזיקנה הוא חובה ואוטומטי. עקרת הבית, לעומת זאת, עמלה בביצוע תפקידיה במשק ביתה לא רק עד הגיעה לגיל הפרישה אלא ממשיכה לשאת בעול עבודתה אף מעבר למועד זה, בעצם כמעט עד הגיעה לערש דווי. חרף זאת, היא אינה זכאית לקיצבת זיקנה אלא בתנאים מסוימים — אם על ידי הפעלת האופציה שהחוק העמיד לרשותה של ביטוח ברשות, ואם באמצעות קיצבתו של בעלה הגדלה כך שהיא כוללת תוספת תלויים בעד בת-זוגו בסך 50% מקיצבתו המקורית.²⁴ יתר על כן, היא תוכל ליהנות מן התוספת רק מרגע שבעלה הופך להיות בריקיצבה ולא

לפניו, אפילו הגיעה כבר לגיל המזכה. דהיינו — קיצבת הזיקנה של עקרת הבית שונה מן הקיצבה הרגילה הן בהיותה ביטוח ברשות ולא חובה, הן בכך שהיא ניתנת לה לא בזכות עצמה אלא כנספח של בעלה והן מפני שהיא בסכום הנופל מן הקיצבה הרגילה.

ג. גבר נשוי העובד במשק ביתו בלבד, ואשר אשתו מבוטחת בביטוח זיקנה ושאיירים, דהיינו — גבר העונה להגדרה של עקרת בית — זכאי לקיצבת זיקנה. לשון אחר, התנאים המיוחדים חלים רק שעה שיש לנו ענין באשה שהיא עקרת בית, להבדיל מגבר המלא אותם תנאים.²⁵

ד. זכויות סוציאליות כגון קיצבת זיקנה, נצברות לזכות העובדים במשך כל חי עבודתם הפעילים. על כן, בענף זה, לדוגמא, הם עומדים בדרישות של תקופת האכשרה ואף נהנים מתוספת ותק.²⁶ בשונה מעבודת הגבר, מאופיינת עבודת הנשים מחוץ לביתן באי-רציפותה. ניידות הנשים מעבודה בשכר לעבודה במשק ביתן הינה גדולה. בתקופת הפריזון, מקובל ביותר שנשים מפסיקות לעבוד מחוץ לביתן והופכות לעקרות בית המתמסרות לטיפול בילדיהן. כתוצאה מכך נפגעות זכויותיהן הסוציאליות, ואלה נצברות לזכותן רק בגין התקופות שעבדו בעבודה רווחית מחוץ למשק ביתן. לא פעם אף לא ניתן להן ליהנות ולצרף תקופות עבודה בלתי רצופות.²⁷ כלומר — בעוד

24 בתיקון מס' 10 לחוק הביטוח הלאומי נוסף סעיף 17 א, המתקן את המצב מבחינה מסויימת, בכך שהוא מאפשר תשלום ישיר לבת הזוג אם היא ביקשה זאת, לתקופה שחיא ביקשה זאת.

25 השווה עם הצעת חוק ביטוח בריאות המתייחסת בדרך שוינית יותר. בהצעה זו לא מדובר בעקרת בית אלא בבן זוג שאינו עובד.

26 לאור סעיף 18 לחוק, על הפלית הנשים לענין זה ראה חומר עבודה בנושא הנשים בישראל, בעריכת א. אפק, בהוצאת המכון לחקר עבודה ורווחת בעמוד 103. המחבר מביא מספרים המלמדים על מצבן הנחות של הנשים מבחינה זו.

27 במיוחד עקב תקופת האכשרה העולה מסעיף 15 לחוק.

שכלל העובדים צוברים זכויות במשך כל חיי עבודתם הפעילים — הנשים, חרף העובדה שאף הן עובדות ועמלות במשך אותו פרק זמן, צוברות זכויות רק עבור תקופת עבודתן מחוץ למשק ביתן.

מן הדוגמאות שהובאו לעיל אנו למדים, שחוק הביטוח הלאומי בוחן את עבודת עקרת הבית ובמשקפים שונים מאלה המ- שמשים לו בגין כלל העובדים במשק. גודה על האמת, כי גישה זו אינה יחודית לחוק הביטוח הלאומי. התייחסות מעין זו לעקרת הבית מאפיינת את גישת מערכת הבטחון הסוציאלי הנקוטה כיום בעולם בכלל. יתרה מזאת, ישראל גמנית על המדינות המתקד- מות, המשמשות חלוץ לפני המחנה בהקשר זה וביטוחה של עקרת הבית במסגרת ביי- טוח הנכות יוכיח. אפילו הישג סוציאלי זה, אינו מקובל עדיין בעולם כגורמה כללית. יחד עם זאת, העובדה שגישה זאת היא נח- לת הכלל, אינה פוטרת אותנו מלבדוק אם אכן היא מתיישבת עם מטרות הבטחון הסו- ציאלי — מחד, ועם עקרון השוויון שהוא מאשיותיו של כל משטר דמוקרטי — מאידך.

ג. הטעמים שביסוד התעלמותה של מערכת הבטחון הסוציאלי מקיומה של עקרת הבית

הבטחון הסוציאלי מיועד להגן על יחידים בסני התוצאות הנובעות מסיכונים המאיי- מים על מצבו הכלכלי של האדם²⁸. לשון אחר, הבטחון הסוציאלי בא להעניק לאדם בטחון כלכלי באמצעות חלוקה מחדש של ההכנסה, המתבצעת בטכניקות מקוריות שהחליפו את הטכניקות הקלסיות של החס-

כון האישי, העזרה הסוציאלית, האחריות ובנזיקין, הביטוח המסחרי ואפילו הביטוח ההדדי.

שתי תפישות משמשות באשיות החקיקה המסדירה את שיטות הבטחון הסוציאלי²⁹. האחת מבוססת על ההנחה, כי הפיצוי המ- יועד להעניק את הבטחון הכלכלי — הוא פונקציה של הקריירה המקצועית של המ- בוטח במשך חייו הפעילים. מכוחה, צריך התגמול לשקף את גובה השכר, משך הת- קופה שהוא התקבל ומידת רציפותה. התפי- שה השניה מכירה בנטל הכלכלי של החברה להעניק בטחון כלכלי למרכיביה. מכוחה של השקפת עולם זו, אין לקשור את גובה הפי- צוי בחייו המקצועיים של האדם. השוני בין שתי ההשקפות מתבטא בגובה הפיצוי ובמט- רתו. השיטה הראשונה נועדה לאפשר לאדם להמשיך ולקיים במשך חייו הבלתי פעילים את רמת החיים שהיתה נקוטה בידו במשך חייו הפעילים. מכאן, שהיא גורסת מתן גימלה יחסית לשכר. הגישה השניה שואפת לבטל מצב נזקקות ועל כן היא מיועדת למנוע מהאדם חרפת רעב. הקיצבה, מכוח גישה זו, הינה בסיסית ואחידה ומכאן שאינה קשורה ברמת החיים הקודמת.

במדינות שונות מבוססת החקיקה על הת- פישות השונות. כל מדינה בהתאם לבחיר- תה. לא פעם מקובל גם שילוב מסוים בין שתי התפישות. השילוב יכול להתבטא בשתי דרכים: במסגרת המערכת החקיקתית עצ- מה, כאשר מאמצים גישה שונה בענפי ביי- טוח שונים, כגון — בחוק הביטוח הלאומי אשר אימץ את הגישה הראשונה לענין ענף נפגעי עבודה ואת הגישה השניה בענף זיק- נה ושאיירים. השילוב יכול להתבטא גם באמצעות שיטת ההשלמות, כאשר המערכת הממלכתית מעניקה פיצוי בסיסי ואחיד, ומ- כוח הסכמי עבודה קיבוציים מקבל האדם

28 ראה Jean Jaques Duperyoux, *Sécurité Sociale*, (Daloz — 1974), 5ème ed., pp. 19 et
29 ראה A. Zelenka, *Les Systèmes de Pensions dans les Pays Industrial*, (B.I.T., Genève
—1974), pp. 103-105

השלמת הפיצוי מקופות גמל, כאשר פיצוי זה הוא פרופורציונלי לשכר, כדוגמת ההסדר המוצע בעקרונות לחוק הפנסיה ביש-ראל⁸⁰.

למרות השוני בין התפישות, רב הדמיון ביניהן. הדבר משתקף בביטוי הטכני שגובש למבנה מערכת הבטחון הסוציאלי. טעמים היסטוריים ופרקטיים שנעמד עליהם להלן, הביאו לכך ששכר העבודה הפך להיות אבן היסוד שעליה נבנו כל הנדבכים של מערכת הבטחון הסוציאלי בהתאם לשתי התפישות כאחד. שכר העבודה הפך להיות המפתח הקובע לכל דבר וענין. אלמנט השכר איבד מחשיבותו רק לענין קביעתו של גובה הפיצוי הניתן, שעה שיש לנו שיטה המעוגנת בתפישת הקיצבאות האחידות.

הטעמים שהביאו לשינוי זה מעוגנים קודם כל בהתפתחות ההיסטורית של מערכת הבטחון הסוציאלי. בצורה פשטנית ניתן לומר, כי מאבקו של מעמד הפועלים, שצמח לאחר המהפכה התעשייתית, היה נושא הדגל לתביעה להקמת מערכת בטחון סוציאלי. ציבור זה, כל רכושו התבטא בכוח עבודתו. כשזה נפגם הוא נותר בחוסר כל. מטרת מאבקו התמקדה על כן בהבטחת אמצעי קיומו. אט אט גובשה ההכרה שהחברה כנהנת עקיפה מפירות המהפכה התעשייתית והמעביד כנהנה ישיר — צריכים לעשות להבטחת כושרו של העובד להמשיך ולהשתכר לקיומו. שיטת הבטחון הסוציאלי שגובשה הותאמה לציבור שאותו היא היתה אמורה לשרת. העובד בעבודה בשכר היה למודל לקביעת הדפוסים, אשר שימשו למבנה השיטה. כתוצאה מכך, הפך מרכיב השכר להיות המפתח לעצם קביעת הכללתו של האדם בחוג המבוטחים, ואובדנו לאלמנט המגבש את העילה המזכה בגימלה. התפתחות היסטורית זו היוותה את הבסיס לקונצפציה הראשונה שהזכרנו, הקושרת את הזכאות לפיצוי במשך חייו הפעילים של האדם.

בתקופה יותר מאוחרת התלה נושבת רוח חדשנית שהתפתחה בארצות הברית עם ה-New Deal ובאנגליה בעקבות דו"ח בוורידג'. גישה זו ביססה את יסודות התפישה השנייה של הבטחון הסוציאלי והתבטאה במדיניות של מדינת הסעד והרווחה. על-פיה, לכל אדם, בהיותו חלק מהקולקטיב, עומדת הזכאות שלא יהיה נתון במצב של נזקקות. במציאות, מטעמים שבינוחות, תואר מצב הנזקקות בדרך כלל כמצב של אובדן הכנסה. נסביר התפתחות זו, כלהלן: מערכת הבטחון הסוציאלי, אשר נבנתה על אשיות גישה מחשבתית זו, השתמשה במודל הטכני של מערכת הבטחון הסוציאלי, מבנה שהיה כבר ידוע ומקובל אותה שעה. הכוונה למבנה שגובש בעקבות התפישה הראשונה, אשר העובד בשכר שימש כמודל שלו. הדבר התאפשר מאחר שהשוני האופרטיבי העיקרי בין שתי התפישות התבטא בשיטת הפיצוי בלבד: גימלה אחידה מול גימלה שהיא פונקציה של השכר. מכאן שההתאמות שנתחייבו לא היו כרוכות בהכרח בשינויי מבנה המערכת כולה. כתוצאה מכך, גם כאשר מערכת הבטחון הסוציאלי מאמצת את התפישה השנייה בענף מסוים — נשאר מרכיב השכר כמפתח העיקרי. פה ושם נעשו פריצות דרך ספורדיות, לעתים לגבי כלל השיטה כמו בניו-זילנד ולעתים רק בענפי בטחון סוציאלי מסוימים, כגון בענין מענקי לידה. באופן בסיסי נשמר העיקרון המבסס את מבנה המערכת על מודל העובד בשכר בלבד. הדברים יפים באופן כללי גם לגבי חוק הביטוח הלאומי, אם כי בתחומים מסוימים כבר התנתק החוק מאלמנט זה. הכוונה, למשל, למענק לידה ולהבדיל הוצאות קבורה.

בנסיבות אלה, ובהן שכר העבודה הוא המרכיב הבסיסי, אין פלא שעקרת הבית נשענת ארה מחוץ למעגל המבוטחים הרגיל. עובדה היא שעקרת הבית אינה מקבלת שכר עבור

80 על עקרונות היסוד ראה ירחון העבודה והביטוח הלאומי (1975), בעמ' 211.

עבודתה במשק ביתה. כתוצאה מכך, אין לה לא מקורות מימון אישיים לשלם עבור ביטוחה — מחד-גיסא, ואין לה מעביד שיש-תתף במימון ביטוחה כנגד סיכונים מסויימים — מאידך גיסא. זאת ועוד, בהעדר שכר אין מקום אף לדבר על אובדן הכנסה, ועל כן, אפילו בוטחה, לא היה בידה לגבש עילת זכאות ולא היה אף צורך להעניק לה גימל-לה. יתר על כן, בהעדר שכר, אין אפשרות אף להעריך את הנזק הכלכלי. אליבא דגי-שה זו, בטחונה הכלכלי מותנה ממילא בבע-לה. מכאן, כל אשר על מערכת הבטחון הסוציאלי לעשות הוא לדאוג לבטחונה הכל-כלי של בעלה. שמירת בטחונה הכלכלי של האחרון הינה מספקת גם בגינה. למעשה, כתוצאה מן העובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר עבור עבודה, הוכפל ושולש עונשה. היא אינה מבוטחת כלל, או שהיא מבוטחת כנספח של בעלה ולא בזכות עצ-מה, כאשר קיצבתה נופלת בדרך כלל מן הקיצבה הרגילה. למעשה, נמצא שעקרת הבית הפכה להיות שבויה במעגל קסמים.

לגבי ארבע שאלות נפרדות ורק לאחר מכן להסיק מסקנות. השאלות הן:
ראשית — האם, לאור עקרונות מערכת הבטחון הסוציאלי, יש בעובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר, כדי לשלול את זכאותה להיכלל בחוג המבוטחים?
שנית — האם העובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר ועל כן אין מקום לדבר על אובדנו, יש בה כדי לשלול אפשרות של גיבוש תנאים המזכים לגימלה?
שלישית — האם העובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר, שוללת אפשרות של קביעת הערך הכלכלי של עבודתה?
רביעית — האם העובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר ועל כן נעדרת מקורות מימון אישיים, שוללת את האפשרות של מימון ביטוחה?

ה. זכאותה של עקרת הבית להיות מבוטחת

הצידוק למעורבותה של החברה במסגרת הבטחון הסוציאלי יונק מהעובדה, כי החבר-ה והמעביד נהנים מבחינה כלכלית מתרו-מת העבודה ובתמורה עליהם לדאוג לבט-חונה הכלכלי של העובד. דהיינו — הדגש מושם לא על השכר המתקבל, היוצר אמנם מקורות מימון של הביטוח, אלא על התרו-מה הכלכלית והחברתית של האדם למשק המדינה — מחד גיסא ועל היותו חבר בקו-לקטיב — מאידך גיסא. מכאן, שגם זכאותה של עקרת הבית להיכלל במסגרת המבוטחים צריכה להיות מוכרעת בהתאם למידת תרו-מתה הכלכלית לחברה. העובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר אינה רלוונטית לקביעת מידת תרומתה זו. כל משמעותה מתבטאת בכך, שאם יוכח כי עקרת הבית עושה למען הכלכלה הלאומית ומכאן למען החברה — כי אז נצטרך למצוא קריטריון אחר, חליף לשכר שישמש למדידת גודל תרומתה.

ד. הסתירה עם עקרונות הבטחון הסוציאלי ומטרותיו

שאלה היא — האם אמנם יש צידוק לטע-מים האמורים. מצב זה, לעניות דעתנו, אינו מתיישב עם מטרות הבטחון הסוציאלי. יישום נאות של עקרונות אותה מערכת מורה לדעתנו על כיוון הפוך. מכוחו יש להשוות את מעמדה של עקרת הבית למ-עמדם של כלל המבוטחים הכפופים לאותה שיטה. נראה לנו, כי יש בטיעון שהובא לעיל עירוב מין בשאינו מינו המוביל לר-תימת העגלה לפני הסוסים. לעובדה שעקרת הבית אינה מקבלת שכר אין להתכחש. השאלה היא — כיצד ליישם עובדה זו ומהן המסקנות המתחייבות ממנה. נראה, כי יש לבחון את הרלוונטיות של העובדה הזאת

מזוית שונה. לגירסתם, השיטה מיועדת למי לא מקום הכנסה מופסדת. עילת הזכאות, לדעתם, מתגבשת רק באובדן שכר. בנסיבות אלה השאלה — האם לכלול את עקרת הבית במסגרת הזכאים — אינה משמעותית כלל. מי שאינו משתכר אינו יכול לאבד משכרו. ממילא, מעולם לא היה עולה בידי עקרת הבית לגבש עילת זכאות לגימלה. לשון אחר, הכללתה של עקרת הבית במסגרת המבוטחים היתה בבחינת ברכה לבטלה. אם כי היה בה כדי לשלם מס שפתיים מסוים, הרי שלא היתה נובעת ממנה כל תוצאה אופרטיבית. על כן, למה בכלל לטרוח ולהכלילה במערכת? אין בידינו לקבל טיעון זה. מערכת הבטחון הסוציאלי מיועדת להעניק בטחון כלכלי אישי. הפגיעה בבטחון הכלכלי של האדם יכולה להתבטא בדרכים שונות ואובדן השכר הוא רק אחת מהן. גם הגידול בהוצאות שהינו תוצאה מהתרחשותו של אירוע מוגן עשוי לגבש עילת תביעה. קיצבת ילדים ומענקי לידה יוכיחו. שניהם ניתנים בעקבות הגידול בהוצאות המשפחה הנגרם כתוצאה מהארוע המוגן: הנטל הכספי המתחייב מגידול הילדים או ההוצאה הכרוכה בלידה. המסקנה, לא רק שעקרת הבית זכאית להיות מבוטחת אלא עשויים להיות בהחלט מצבים, בהם יעלה בידה גם להוכיח עילת זכאות לגימלה, כגון המקרה של עקרת הבית הנכה, הזכאית לעזרה בבית לשירותה היא ולשירות בני משפחתה, נסיבות המוכרות כיום בביטוח הנכות והמזכות בשירותים מיוחדים כאמור.

עקרת הבית הינה חלק מהקולקטיב החברתי ועל כך אין חולק. סלע המחלוקת עשוי להתייחס אם בכלל למידת תרומתה של עקרת הבית בלבד. לדעתנו היא מרימה למשק המדינה תרומה נכבדה ביותר. הדבר בא לידי ביטוי בכמה אופנים. היא מחזירה את יוקרת עטרת המשפחה ליושנה בטיפול הקן המשפחתי והטיפול המסור בגידול ובחינוך הילדים. בעבודתה היא תורמת לפיתוחו הנאות של דור ההמשך של כוח האדם במדינה. היא מאפשרת הפניית משאבי כוח אדם לתעשייה ולייצור. לולא עבודתה היה צורך להקצות לביצוע אותן משימות, כוח אדם אחר ומכאן שההכנסה הלאומית היתה יוצאת נפסדת. גם מעבידו של בעלה יכול לשקוד על עבודתו עבור מעבידו. הדעה המקובלת כיום היא שיש לכלול בהכנסה הלאומית גם את המרכיב של עבודת עקרת הבית. בארצות הברית מעריכים עבודה זו בסך 250 בליון דולר מה-Economic output⁸¹. בקנדה נעה ההערכה האמורה בסביבות 10.1 בליון דולר מה-Gross National Product⁸². מבלי להיכנס בשלב זה לדיון בדרכים למדידת תרומתה החברתית או הערכתה מבחינה כלכלית, ניתן לומר, שמן האמור לעיל מתחייבת המסקנה, שאם אמנם קריטריון הזכאות להיות מבוטח הוא תולדת התרומה הכלכלית לחברה — כי אז מקומה של עקרת הבית שמור באותה מערכת.

ו. פגיעה בבטחון הכלכלי

יש התוקפים את התביעה להכללתה של עקרת הבית במסגרת הבטחון הסוציאלי

31 ראה *Women and Social Security: Adapting to a New Era*, a working paper prepared by the Task Force on Women and Social Security, pp. 72-76. וכן ראה את עדותה של חברת הקונגרס האמריקאית בלה אבצוג בפני ועדת הקונגרס לענין זיקנה. ראה פרוטוקול הוועדה עמוד 1671.

32 ראה J. I. Clark, *Adapting Social Security Programmes to Provide Income for Spouses not in the Labour Force*, In: *Women and Social Security*, pp. 85, at p. 87

ז. הערך הכלכלי של עבודת עקרת הבית

כיסוי הסיכונים של עבודת משק הבית והטיפול בילדים באמצעות מערכת הבטחון הסוציאלי מחייב למצוא מודד לקביעת ערכן הכלכלי של אותן עבודות. הכוונה לקריטריון אשר ישמש חליף לשכר. ניתן ללקט מתוך הספרות המקצועית מספר דרכים לקביעת ערכן הכלכלי של עבודות משק הבית. דו"ח המחקר בענין ה"ערך הכלכלי של עבודת עקרת הבית"³³, שהוגש לוועדה למעמד האשה בארצות הברית, מסכם את הסוגיה על הצד הטוב ביותר ואין בידינו במסגרת מצומצמת זו להוסיף על הדברים. למי שאינו מודע לפרטיו נציין את שלוש השיטות הבסיסיות הנדונות בו. במאמר מוסגר נעיר, כי לדעתנו השיטה השלישית תואמת את הנסיבות בהן אנו עוסקים. הראשונה מכונה — "Willingness-to-pay Approach" על פיה נמדד ערכו הכלכלי של האדם בהתאם לסכום שהחברה מוכנה להשקיע כדי לשמור על חייו. השניה היא גישת ה"Opportunity Cost Approach" ומשמעותה — יחידת הזמן המוקדשת לפעילות שאינה בשכר שווה מבחינת ערכה הכלכלי לשכר, אשר אותו האדם מסוגל בפוטנציה להשתכר באותו פרק זמן בעבודה בשכר. קשה ליישם קונצפציה זו בהקשר שלנו היות והיא מבטאת גישה אינדיבידואלית שאינה ניתנת לתרגום באמצעות נורמה כללית. השלישית, מכונה "Market Cost Approach".

גישה זו היא המעשית ביותר ועל כן תואמת את נסיבות הכללתה של עקרת הבית במערכת הבטחון הסוציאלי. מעריכים את עבודת עקרת הבית בהתאם לשכר המשולם בשוק העבודה לביצוע אותה עבודה. גישה זו מחייבת ניתוח מעמיק והערכת תפקידים ועיסוקים. יש להכריע בנושאים שונים כגון: אילו תפקידים מאלה שמבצעת עקרת הבית יילקחו בחשבון או כמה שעות עבודה יישקלו לענין זה. יש להחליט אם ועד כמה, גודל הבית, מספר הנפשות הדרות בו, היקף המכשור העומד לרשות עקרת הבית, גילה או מעמדו החברתי של בעלה — צריכים להילקח בחשבון. בארצות הברית חישוב הכלכלנים בהתאם לגישה זו, כי השכר הממוצע של עקרת בית שווה לסך של 4,705 דולר לשנה³⁴. הערך הכלכלי לדעתם משתנה בהתאם לגילים השונים. הערך הגבוה ביותר מתייחס לנשים בגיל הנע בין 25 ל-35 שנה ועומד על סך של 6,417 דולר לשנה.

אם כי חשוב לקבוע את הערך הכלכלי הממשי של עבודת עקרת הבית, הרי שלמטרה הנדונה ניתן גם לעשות שימוש בדרכים אחרות. הכוונה לדרכים יותר שרירותיות אך בוזמנית גם יותר פשטניות. המדובר בקביעת הערך הכלכלי של עבודת משק הבית בהתאם לאחוז מסוים מן השכר הממוצע במשק, או מן השכר הממוצע של נשים במשק, או שכר המינימום במשק או מחצית מהכנסות בעלה — דרכים שחוק הביטוח הלאומי עשה בהם כבר שימוש בביטוח הזיקנה או בביטוח הנכות³⁵.

33 *Economic Value of a Housewife*, Research and Statistics Note, prepared by the Social Security administration, Department of Health, Education and Welfare, August 28, 1975. מופיע במסמך הנזכר בח"ש 31 לעיל בעמוד 70 ואילך.

34 המחקר הנ"ל בעמודים 76—72.

35 מחקר אחר שנערך על ידי צייז מנחטן בנק מעריך את עבודת עקרת הבית בארצות הברית בסך של 8,265.68 דולר לשנה. השוני נובע ממספר שעות עבודה שונה שנלקח בחשבון. ראה בענין זה עדותה של חברת הקונגרס האמריקאי בלה אבצוג בפני ועדת הקונגרס לענין זיקנה, עמוד 1671.

36 קיצבת הזיקנה בחוק בהתאם לסעיף 11 (א) הינה בגובה 16% מהשכר הממוצע.

ח. מימון ביטוחה של עקרת הבית

שתי פנים לבעיית המימון. על פי הפן האחד יש להתייחס תחילה למחיר ביטוחה של עקרת הבית. התשובה לשאלה זו צריכה לבוא מאנשי הכלכלה אשר בידיהם הכלים לחישוב העלות האמורה. אנו רק נזכיר, כי למיטב הבנתנו, המחיר הנוסף המתחייב מהשוואת מעמדה של עקרת הבית למעמד כלל המבוטחים אינו המחיר המלא. נדגים: בביטוח זיקנה היא מקבלת כבר כיום מכוח חוק הביטוח הלאומי 50% של קיצבת הזיקנה ובביטוח נכות היא כבר מכוסה, כשזה כולל גם חלק מתאונות העבודה. כלומר, השוואת ביטוחה אינה כרוכה לדעתנו בהוצאה המלאה והניכרת. אפילו יבוא מי שיאמר, ואנו מוכנים לקבל זאת, כי במצבה הנוכחי של מדינת ישראל קופת המדינה אינה יכולה לשאת אף בנטל הנוסף המוקטן — בנסיבות אלה לדעתנו יש לחלק את העוגה הלאומית הקיימת בדרך שויונית. כלומר — אם כיום זוג נשוי, אשר הגבר עובד בשכר ואשתו עקרת בית, מקבלים ביחד קיצבת זיקנה בת 150% — יש לחלק קיצבה זו בדרך שויונית, כך שכל אחד מהם יקבל 75% ולא כפי שהמצב הקיים מורה, לפיו הבעל נהנה מ-100% ואשתו זכאית לתו-ספת הקצבה בת 50% בלבד. גם בביטוח נכות, במידה שהמשאבים העומדים לרשותו של ענף זה אינם ניתנים להרחבה — כי אז יש לחלקם בדרך שויונית. למשל, באמצעות השוואת תנאי הזכאות לענין אחוז הנכות הפיזיולוגי והעמדתו לגבי כולם על 40%,

ולא כפי שהמצב כיום כאשר לעובד בשכר מספיקים 35% נכות פיזיולוגית בעוד שמ-עקרת בית נתבעים 50% לפחות.

אנו עדים לכך, שנוצרו כיום עובדות בשטח, מכוחן קמו לעובדים בשכר זכויות מוקנות, ולא יהיה זה ריאלי לתבוע פגיעה בהן. המסקנה על כן יכולה להוביל רק בכיוון של יישור כלפי מעלה, דבר שאינו בר ביצוע במצבה הכלכלי של המדינה. אנו מתרעמים על כך, שאי-השוויונות האמורה ממשיכה להנחות את המחוקק גם שעה שהוא בא להעניק זכויות חדשות כגון ביטוח נכות, ענף שעוד לא הספיק להקנות לעובדים בשכר זכויות שיש צורך לגרוע מהן.

על פי הפן השני, יש לקבוע מי ישא בנטל המימון של ביטוח עקרת הבית. התשובה לשאלה זו הינה מורכבת ביותר. הפתרון הפשוט, על פיו עקרת הבית המבוטחת תישא בנטל המימון, אינו בר ביצוע, מן הסיבה הפשוטה, שעקרת הבית, בהעדר שכר, נעדרת מקורות מימון אישיים. זאת ועוד, כל עוד חוק המדינה לא יקבע חלוקת משאבים בין בני הזוג גם בשעת הנשואים ולא רק בפקיעתם — נעדרת עקרת הבית אף את האפשרות להשתמש בשכרו של בעלה למימון ביטוחה כמימון עצמי שלה³⁷. מכאן שיש לחפש דרך למימון ביטוחה של עקרת הבית באמצעות צד שלישי, היכול להיות אחד משלושת הגורמים הבאים: החברה או מעבידו של הבעל, כנהנים עקיפים מתרומת עבודתה של עקרת הבית, או הבעל כנהנה ישיר. העובדה שעקרת הבית אינה נושאת אישית בהוצאות ביטוחה אינה פוגעת בזכותה לאור עקרונות הביטוח הסוציאלי אלא גהפוך הוא, דרך זו מתבקשת מהם.

37 ראה חוק יחסי ממון בין בני זוג, תשל"ג—1973; ראה, פרופ' ג. טודסקי, "איזון המשאבים בין בני הזוג", הפרקליט כרך ל' עמוד 1. פרופסור טודסקי קובע כי "לנשואין הנערכים מאחד לינואר 1974 קבע המחוקק הסדר על פי דין ביחסי הממון בין בני הזוג המכונה 'איזון משאבים'. אמנם אין הנשואין כשלעצמם מחוללים כל שיתוף בעלות בין בעל לאשה, אך בפקיעת האישות יחוב ברזוג (או יורשו) לבן-זוגו (או ליורשיו) מחצית הפרש שווים של שני רכושיהם (פרט לסוגי נכסים מסויימים שאינם בני איזון)".

יסוד מוסד הוא שבמסגרת הביטוח הסו-ציאלי, להבדיל מהביטוח המסחרי — אין לקשור את גובה התשלום עם גובה הגימלה. ההנחה היא שכל אחד משלם לפי יכולתו ומקבל לפי הצרכים שהחברה יכולה להרשות לעצמה להעמיד לרשותו, ושמן הנכון, לדעתה, שיעמדו לו. מכאן ניתן להסיק, כי כאשר יש לנו ענין במבוטח המחוסר אמצעי תשלום, על החברה בכללותה, אם באמצעות המסוי הכללי ואם באמצעות העברת הנטל על שכבת בעלי האמצעים במדינה — לממן את ביטוחו. לולא שוני משמעותי זה לא היתה כל רבותא לביטוח הסוציאלי על הביטוח המסחרי. יתירה מזאת, גישה זאת קיבלה גושפנקא גם בחוק הביטוח הלאומי עצמו. למשל, קיצבת הזיקנה ומענקי הלידה של עקרת הבית מתממנים באמצעות ציבור המעבידים⁸⁸ ⁸⁹. זאת ועוד, האם יעלה על הדעת לשלול זכאותו לביטוח נכות של נכה מלידה מפני שמעולם לא עבד ואף לא השתכר, ועל כן הוא נעדר מקורות מימון לביטוחו? ההגיון מחייב, כי בנסיבות אלה החברה צריכה לשאת בנטל מימונו; אז למה ייגרע חלקה של עקרת הבית מהיבט זה, מה גם שהיא עובדת ומעלה תרומה נכבדה לחברה.

בשיטות ביטוח סוציאלי שתקציבן מכוסה באמצעות המסוי הכללי, שאלה זו אינה עומדת כלל. הקושי קיים במדינות, בהן המימון נעשה באמצעות הפרשות ונכויים. דרך מימון זו היא פיתוח רעיוני של דרך הביטוח המסחרי הקלסי היוצר קשר משולש בין: גובה השכר או הערך הכלכלי המובטח, גובה התשלום והקיצבה. איננו שלמים עם דרך מימון זו, כי לדעתנו היא אינה תואמת את רוח הבטחון הסוציאלי. היא מנציחה את אי השויון החברתי במקום לערוך חלוקה מחדש של ההכנסות. היא אינה הולמת במיוחד נסיבות שיש לנו ענין

במקרה מוגן, המלווה בגידול בהוצאות, להבדיל מאובדן ההכנסות, כמו המקרה של עקרת הבית. גם במקומות בהן נקוטה שיטת מימון זו, נוהגים לסטות ממנה ולממן בדרך אחרת ענפים הקשורים עם גידול בהוצאה, כגון — ביטוח הילדים. אם יש הגיון מסוים בשיטת ההפרשות והנכויים שעה שמדובר בענף נפגעי עבודה, היות והסיכון נוצר מעצם העבודה, הרי שהגיון זה אינו מחייב את אותן מעבידי לממן את ביטוח הילדים, גם אם מדובר בילדי העובדים אצלו, בין היתר. אם חוק הביטוח הלאומי מטיל את נטל המימון של ביטוח הילדים על שכם המעבידים, הרי שהדבר נובע מן התפישה לה אנו מטיפים. מכוחה מוטל על החברה באמצעות בעלי היכולת שבה לממן סיכונים סוציאליים גם בגין השכבות מעוטות האמצעים. הדברים יפים גם לענין עקרת הבית. מימון ביטוחה צריך לבוא מהחברה בכללותה. זו יכולה וצריכה להעביר את הנטל על שכם השכבות בעלות האמצעים. אלה יכולות להיות מוגדרות: כציבור המעבידים אשר על פי ההנחה הכללית הם אכן גמנים על אותה שכבה — מחד-גיסא, והנהנים העקיפים מעבודת עקרת הבית — מאידך-גיסא. אלטרנטיבה אחרת יכולה להיות זו, אשר מכוחה הבעל, כנהנה ישיר מעבודת עקרת הבית, ישא בנטל מימון ביטוחה, אם בנטל המלא ואם בנטל סמלי, כגון — תשלום הנגבה ממי שאינו עובד. איננו פוסלים דרך זו. חסרונה בכך שהיא תגדיל את הוצאות המשפחה ותפגע בשכבות הנזקקות. כלומר — שכרנו יצא בהפסדנו. באנו להקל ויצאנו מקשים. ניתן אמנם לווסת דרך מימון זו ולקבוע שרק בעלים, בעלי הכנסה העולה על סכום מסוים, יממנו את ביטוחן של כלל עקרות הבית. כלומר — בעקיפין אנו חוזרים לרעיון הבסיסי שהחברה תממן את ביטוחה של עקרת הבית באמצעות מסוי

38 ראה סעיף 92 (א) (1) לחוק.

39 ראה לוח י שבתוספת לחוק.

שיוטל על שכמ השכבות בעלות היכולת. רק הגדרת שכבה זו שונה הפעם; את מקומו של ציבור המעבידים תפשו בעלי הכנסה מסויימת. הרעיון הבסיסי נשאר אותו רעיון.

ט. הסתירה עם עקרון השוויון

גישתו של חוק הביטוח הלאומי לעקרת הבית כפי שהודגמה לעיל אינה מתיישבת עם עקרון השוויון. לא נכביר מלים בדיון זה שכן הדברים מדברים בעד עצמם. נעיר רק כמה הערות מהותיות. חברה דמוקרטית מתייבת התייחסות בדרך שוויונית לכל מר-כיביה. אין להפלות או להעדיף מטעמי מין⁴⁰.

ראיית עקרת הבית כנספח של בעלה והיענקת קיצבת זיקנתה כתוספת לקיצבתו וב-אמצעותו, סותרת את עקרון השוויון. גישה זו משווה לעקרת הבית תדמית של פרזיט חברתי החי בזכות האחרים. תדמית זו אינה תואמת את המציאות. חיי הנשואים הינם חיים משותפים, אשר כל אחד מבני הזוג תורם להם את חלקו. אין להוציא מכלל זה את עקרת הבית, העושה רבות לטיפוח הקן המשפחתי ולגידול הילדים. השיתוף בנשואים אינו אמור לטשטש את זהותם העצמית של בני הזוג. כשם שהחברה מכירה בעבודת הבעל כגורם המזכה אותו לקבלת זכויות סוציאליות — כן יש להתייחס לעבודת עקרת הבית. אף לה זהות עצמית משלה המחייבת במסגיע הכרה באישיותה והענקת זכויותיה מכוחה היא ובאופן בלתי מותנה בבעלה או בילדיה. עקרת הבית אינה סרח עודף. היא אדם עמל התורם לחברה.

אין להשלים עם העובדה, לפיה גבר המ-שמש בתפקיד עקר בית זוכה למכלול הזכויות, ואילו עקרת הבית אינה זוכה לכך. יש לקבוע אמות מידה שוות למי שמבצע את תפקיד משק הבית וגידול הילדים. שוני זה בין השניים מבוסס על הבדלי המין ומהווה על כן הפליה פסולה.

הענקת זכויות פחותות לעקרת הבית מאלה הניתנות לכלל המבוטחים היא דרך פסולה מבחינת עקרון השוויון. דרך זו מפלה בין אנשים החיים באותה חברה והנמצאים במצב שווה בהיות כולם אנשים עובדים. גישה זו מהווה הפליה ואין לה כל צידוק לסייע בידה.

ולבסוף, העובדה שעקרת הבית אינה מממנת אישית את ביטוחה כפי שהדבר נעשה על ידי העובדת בשכר אינה בבחינת העדפה אשר גם היא — לו התקיימה — היתה פסולה לאור עקרון השוויון. העיקרון המנחה הוא, כי כל המשולל אמצעי מימון זכאי לביטוח למרות וחרף עובדה זו. בנסיבות אלה, יש לנו ענין עם שוויון רלוונטי⁴¹. מכוח עיקרון זה, כאשר מדובר באנשים הנמצאים במצב שאינו שווה, אלה בעלי מקורות מימון עצמיים ואלה נעדרים אותו — מוצדק לקבוע נורמות שונות בגינם ואין בכך משום העדפה.

י. צורת הביטוח

לאחר שהגענו למסקנה, כי יש להשוות את מעמדה של עקרת הבית במסגרת חוק הביטוח הלאומי, ברצוננו להוסיף כמה מלים בהקשר לצורת הביטוח. השוואת המעמד

40 על איסור הפליה בעבודה ראה צ' ברניב, העבודה במשפט העמים, (עם עובד — 1969) ע' 126; כן ראה דיון לג/25-3, ועד אנשי צוות דיילי אויר, ואח' — עדנה חזון, ואח', פד"י ד', 365, בעמ' 371.

41 על האבחנה בין שוויון רלוונטי לאבסולוטי ראה ד"ר 10/69, ברונבסקי נגד הרב הראשי לישראל הרב נסים ואח', פד"י כ"ח (ו) (7), בעמ' 35, וכן ראה ע"פ 5/51, חיים שטינברג נגד היועץ המשפטי, פד"י, ח', 1061, בעמ' 1068.

תושג במידה שעקרת הבית תבוטח כעובדת עצמאית בביטוח חובה וזכויותיה יושוו לזכויות כלל המבוטחים האחרים, המבוטחים באותה צורה.

מקובלת כיום נטייה, על פיה יש לבטח את עקרת הבית בביטוח ברשות בלבד. לדעתנו הצורה ההולמת הינה דווקא ביטוח החובה. סוד גלוי הוא, כי הצרכים הדוחקים בהווה, מאפילים על ההכרה האישית שיש לחסוך ליום צרה. דווקא בגלל הכרת האופי האנושי מושתתת בדרך כלל שיטת הבטחון הסוציאלי על ביטוח חובה. החברה אינה סומכת על הפרט אלא רואה עצמה אחראית בגינו. למה להשלוח עצמנו כי במקרה של עקרת הבית ישנה העולם ממנהגו? להיפך, הנסיון מלמד כי היא אינה מגיעה כלל למיצוי האפשרות של ביטוח ברשות, אפירות הפתוחה כבר היום לפנייה. יתרה מזאת, היה מקום לדבר על ביטוח ברשות כאשר הביטוח היה כרוך בתשלום מצד עקרת הבית, ומכאן שלא כל המשפחות היו מוכנות או מסוגלות לשאת בנטל הנוסף המתחייב. אך שעה שאנו דנים בביטוח הפוטר אותה מחובת תשלום, נשמט הבסיס אף מן הנטייה לבטח בביטוח ברשות בלבד.

במבנה הקיים של מערכת הבטחון הסוציאלי מוכרים לנו שני סוגים של מבוטחים: שכיחים ועצמאיים. אם הברירה היא בין שני הסוגים כאמור, נראה כי מסגרת העצמאיים הולמת יותר את עבודת עקרת הבית. אין לה מעביד ועל כן אינה שכירה. בדרך האלמינציה יש לסווגה כעצמאית. פתרון זה עשוי ליישב כמה בעיות מעיקות שגשארו במצב הקיים ללא מענה.

ראשית יש בו כדי לתת לעקרת הבית את המסגרת הפורמלית החוקית, מכוחה היא תיכלל במסגרת המבוטחים בזכות עצמה ולא כנספח של בעלה. בדרך זו נגיע לשוויון, מכוחו, דין אחד יהא לתאונת עבודה של עקרת הבית, שארעה לה תוך כדי ועקב תפקודה במשק ביתה — ולתאונתה של העובדת השכירה במפעל.

עיוות נוסף, הקיים היום והמתייחס לזכויות קיצבת זיקנה מוקטנות, העומדות לזכות העובדת השכירה עקב אי-רציפות עבודתה בשכר — יתבטל. האשה העובדת תהיה מבוטחת ותצבור זכויות פנסיה במשך כל שנות עבודתה הפעילים ועבור כולן. בחלקן כשכירה — שעה שהיא מועסקת בשוק העבודה בשכר, ובחלקן כעצמאית — שעה שהיא עמלה וטורחת במשק ביתה. אותו דין שחל לגבי העובדת השכירה כאשר היא מחליפה את מקום עבודתה, ועובדה זו אינה פוגעת ברציפות זכויותיה — יחול גם בשעה שתפסיק לעבוד כשכירה ותעבור להיות עקרת בית. ביטוחה יתמשך ויתפרש על כל תקופת עבודתה כשכירה ועקרת בית כאחד. ראיית עקרת הבית בבצעה תפקידים במסגרת ביתה כעובדת עצמאית — עשוי ליישב בעיה נוספת. הכוונה לנסיבות בהן עובדת שכירה ממלאה את עבודת משק הבית, נוסף, ולאחר שעות עבודתה כשכירה. הדברים טובים ויפים גם לנסיבות בהן שני בני הזוג מתחלקים בנטל האמור. יש להתייחס למצב זה באותן אמות מידה שאנו נוקטים כלפי אדם המועסק בעבודה נוספת, דבר המקובל ביותר כיום. לדוגמא: כשכיר ביום וכעצמאי אחר הצהרים במשרה חלקית. נכון שאותו עובד לא יצבור זכויות קיצבת זיקנה כפולות בגין כל עבודה, אך לעומת זאת, האם תאונת עבודה שתארע לו תוך כדי ביצוע עבודתו כעצמאי לא תהיה מכוסה? הוא הדין לענין עבודת משק הבית. יש להתייחס לביצוע תפקיד זה כעבודה חלקית נוספת על כל המתחייב מכך גם לענין המימון הנוסף.

יא. בעיות דמוגרפיות וכלכליות

קיימים יחסי גומלין הדוקים בין מערכת הבטחון הסוציאלי לבין המדיניות הממלכתית בנושאי הדמוגרפיה והכלכלה. יש מי שיקשה — האם יש לנו כיום אינטרס לאומי

לעודד את האשה להמשיך ולהשאר. ספונה בדלת אמות ביתה. לדעתם עשויה השוואת מעמדה של עקרת הבית במסגרת הבטחון הסוציאלי לעודד מגמה זו. לגרסתם יש לנ-הוג בדרך הפוכה ולהשתמש במכשיר זה של מערכת הבטחון הסוציאלי, כדי להמריץ את עקרת הבית לצאת לעבוד בשכר. על כך יש בפינו כמה הערות.

אנו ערים לעובדה, כי ניתן אמנם לעשות שימוש בחוק הביטוח הלאומי כמכשיר המ-כוון מדיניות תעסוקתית. ספק בעינינו אם אפשרות פתוחה זו אכן מצדיקה שימוש כאמור. נסביר: מערכת הבטחון הסוציאלי, לאור מטרותיה המוצהרות, מעניקה זכויות בסיסיות שאין כל הצדקה מוסרית או חב-רתית לשוללן — מטעמים של מדיניות כל-כלית — מחלק של הציבור. לדוגמא, קיצבת הזיקנה הניתנת מכוח חוק הביטוח הלאומי הינה צורך יסודי. ביטולה עלול להביא חלק גדול מהאוכלוסיה עד חרפת רעב.

יתר על כן, דווקא הבעיה הדמוגרפית מחייבת הכרה בעקרת הבית במסגרת חוק הביטוח הלאומי. במדינה בה בעיה זו הינה בעלת דרגת חשיבות עליונה, במיוחד בת-קופה בה חלה האטה בעליה, לא נראה לנו מוצא קיים אחר לעידוד הילודה. כל עוד המדינה אינה מעמידה סידורים חלופיים לטיפול בילדים כגון: מעונות ילדים ליד המפעלים, יום לימודים ארוך, שירות הזנה ובבתי הספר, קייטנות בזמן חופשות החגים והקיץ, שירות שמרטפים ודומיהם — התפ-קיד של טיפול בילדים בשעות היום ממשיך לרבוץ על המשפחה, ומחייב אחד מבני הזוג להשאר בבית לביצועו. זה המצב לפחות לגבי משפחות המטופלות בילדים קטנים (הגיל הקובע פתוח לדיון).

נכון אמנם, כי מבחינה כלכלית זקוקה המ-דינה להסבת הנשים מעקרות בית לעובדות

בשכר. יחד עם זאת, הזכות לחופש העיסוק אינה מאפשרת להכתיב מי יעבוד והיכן. כל אשר המדינה יכולה לעשות, הוא ליצור תמריצים שיעודדו עובדים לעבור מסקטור לסקטור. שלילת זכויות מעקרת הבית לא תעודד בהכרח יציאתה לעבודה. עובדה היא, כי כיום, גם במצב החקיקתי הקיים, על פיו עקרת הבית מופלית לרעה במסגרת חוק הביטוח הלאומי, מרבית הנשים מעדי-פות להשאר עקרות בית⁴². זאת ועוד, מב-חינה לאומית רצוי היה שנשים תצאנה לעבוד בסקטורים יצרניים בלבד. אי מתן זכויות לעקרות הבית אינו מבטיח שהן תצאנה לעבודה בכלל, ואם הן תצאנה, שהן תלכנה בהכרח לסקטור היצרני. מדיניות כלכלית צריכה ליצור תמריצים שיהפכו את הסקטורים האמורים לכדאיים יותר מסקטו-רים אחרים כגון: העלאת שכר העובדת בתעשייה, הקמת שירותי עזר לטיפול בילדי העובדת בתעשייה, והכרה לענין מס הכנסה בהוצאות הנובעות מיציאת עקרת הבית לע-בודה בחוץ. המטרה האמורה לא תושג באמצעות הפליתה של עקרת הבית במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

יב. סיכום

נראה לנו כי הגיעה השעה לבטל את ההפ-ליה המשועת של עקרת הבית במעגלי החיים בכללם ובהקשר למערכת הבטחון הסוציאלי במיוחד. יש לשאוף לכך, ויפה שעה אחת קודם.

צורך זה עולה מעקרון השוויון ומתיישב עם הקונצפציות הבסיסיות של הבטחון הסו-ציאלי ומטרותיו. נראה כי יש לנתק את

42 אחוז הנשים בכוח העבודה האזרחי בישראל בשנת 1974 היה 32.4%. ראה המחקר הנזכר בה"ש 26 לעיל בעמוד 33.

עיגונה של מערכת הבטחון הסוציאלית
סביב עבודה רווחית בלבד. הגיעה העת
לכבד ולהעריך את תרומתה הכלכלית של
עקרת הבית לחברה, ולייחד לה את המקום
הראוי לה. סיווגה של עקרת הבית כעובדת
עצמאית וביטוחה בביטוח חובה יאפשרו

להשוות את מעמדם של כלל העובדים
במשק, כולל עקרת הבית. רק בדרך זו
יבוטלו העיוותים ויסולקו ההפליות, ועקרת
הבית תוכל להיות משובצת במסגרת המב-
נית של מערכת הבטחון הסוציאלית, כדוגמת
ציבור העובדים בכללותו.

תנאי עבודת נשים בארצות מזרח-אירופה

מאת פרופ' שמעון צייגר

חלק ממנהלי המפעלים, הצריכים לתרגם את החוק לשפת מעשה, ומצד אחר, הוא תוצאת חולשתם של ועדי העובדים. יש להביא בחשבון כי מחד — קיימים חוקים מתקדמים, המתיימרים לשמור על זכויות רבות לעובדים (ולסוגים מסוימים מהם — כגון נשים), אך מאידך — החובות המוטלות על המפעלים — הקובעים בחומרה את הכוונות, האיכויות ומחירי-העלות של המוצרים ואינן מתחשבות במגבלות כוח האדם וכושר הייצור, וכמובן בקשיי ההספקה — מעמידים בפני המנהלים וועדי העובדים בעיות קשות, המונעות מהם להקפיד על קיום הזכויות כולן.

מבחינה זאת, המצב טוב יותר ביוגוסלביה, בה לאיגודים המקצועיים ולוועדי העובדים סמכויות רחבות יותר ואפשרויות יעילות יותר להתערבות בהגנת זכויותיהם של העובדים. תהליך דמוקרטיזציה של המנגנון האדמיניסטרטיבי והנהגת הניהול העצמי של העובדים תרמו לגיבוש דעת קהל חזקה יותר לצורך שמירת הזכויות המוענקות על ידי החוק.

לאחרונה ניכרת התפתחות חיובית בכיוון זה גם במדינות אחרות במזרח אירופה, כגון — רומניה, הונגריה, פולגיה — התרות אחר דרכים לשילוב תהליכים יעילים יותר בשיטות הבסיסיות הקיימות.

רקע כללי

באורח כללי ניתן לומר, כי חוקי העבודה בארצות אירופה המזרחית שמים את הדגש על הבטחת תנאי עבודה הוגנים לנשים, במיוחד מבחינת ההגנה על בריאותן וזכותן לשכר שווה לזה של הגברים, בעד עבודה שווה.

הנשים זכאיות, על פי החוק, למקומות עבודה שווים לאלה של הגברים, ולשכר שווה תמורת עבודה שווה. במקומות בהם תנאי-העבודה קשים אסור לנשים לעבוד, אך באותם מקומות בהם עובדות נשים יחד עם גברים, מובטח להן שכר שווה. עיקרון זה ניתן לביצוע ללא קשיים, מאחר שכל מקומות העבודה במשק וקביעת רמת המשכורות הם בידי הממשלה.

באורח עקרוני משקפים חוקי העבודה בארצות אלו את ההסכמים וההמלצות של הארגון הבינלאומי לעבודה, אך למעשה, לא חסרים מקרים בהם אין מקפידים על מילוי הוראות החוק, כמו, לדוגמא, סירוב של הנהלת מפעל כלשהו, תוך תירוצים שונים, לקבל לעבודה נשים בהריון, או אמהות לתינוקות, בגלל הקשיים הכרוכים בארגון העבודה. אין הדבר נובע מרוח החוק או מכוונת המחוקקים, אלא — מצד אחד — הוא פרי צרות-עין של

במקרים בהם מתעוררים קשיים בהפעלת סעיפים אחדים הנכללים בהסכם או בהמלצה כלשהי של הארגון הבינלאומי לעבודה — כמו, למשל, בתחום עבודת לילה של נשים — נכלל, אמנם, בחוק עקרון ההסכם או ההמלצה, אך יחד עם זאת מצורפים אליו סייגים, המתירים אי-שמירה על הסעיפים הללו, בתנאים מסוימים.

הגנה על נשים עובדות

תחיקת העבודה כוללת את החובה להעניק לנשים, בתהליך העבודה, זכויות שוות לאלה של גברים, ויתר על כן, זכויות סגוליות המיועדות להגן על בריאותן של הנשים העובדות, ולהתחשב במצבן כאימהות. סעיפים מיוחדים מוקדשים לעבודת נשים בהריון ואמהות לילדים בגיל הרך.

במטרה להגן על בריאותה של האשה העובדת, נקבעים מקומות עבודה בהם אסורה עבודת נשים; לגבי מקומות העבודה בהם מותרת עבודת נשים, נקבעים התנאים המיוחדים שמן החובה לשמור עליהם. כך, לדוגמא, אסורה עבודת נשים מתחת לפני הקרקע; אסורות העבודות המחייבות מאמץ גופני רב, עבודות בתנאי טמפרטורה גבוהה, קרינה מזיקה, או שימוש בחומרים מרעילים. כמו כן נקבעו מגבלות לגבי נפת המשא ומשקלו, אותו רשאיות הנשים להרים או להוביל. כמובן, שמגבלות אלו חמורות יותר לגבי נשים בהריון או אמהות לתינוקות.

לפי ההסכמים הבינלאומיים אסורה עבודת נשים בלילה (משעה 10 בערב עד השעה 6 בבוקר). תחיקת הארצות המזרח-אירופאיות כוללת איסור זה, אך היא גם מאפשרת יוצאים מן הכלל: א. האיסור אינו מתיחס לנשים בתפקידי מינהל, או אחראיות מקצועיות העובדות במשמרות, שכן אי אפשר לקבל עובדים ממין זכר למשמרת

לילה בלבד. ב. מאותן סיבות, האיסור לעבודת לילה אינו מתיחס לעובדות במקצועות מיוחדים, כגון אחיות בבתי-חולים או מרכזניות טלפון וכדו'. התחיקה נותנת לממשלה, וכן לאיגודים המקצועיים, את הזכות לאשר באופן זמני עבודת לילה לנשים, במפעלים או בענפים מסוימים, עד שתתאפשר עבודתן בשעות היום בלבד. מצב כזה קיים בכמה ענפי תעשייה, ובמיוחד בתעשיית הטקסטיל, בה יש בלבדיות לנשים. במפעלים כאלה נהוגה העבודה ב-3 משמרות, מסיבות של כדאיות כלכלית. לא ניתן לקבל גברים רק למשמרת לילה, שכן מלבד התנגדותם של הגברים, היה מצב זה גורם לפיטורו של שלישי מכוח העבודה הנשי. מתן היתר לעבודת נשים במשמרת לילה נועד להיות ארעי, כאשר פתרון הבעיה הוא השקעת אמצעים נוספים, כדי להשיג היקף ייצור דומה בשתי משמרות במקום שלוש (מקומות עבודה נוספים). אולם אין תמיכה מספקת בתוכנית זו וההסדר הארעי נמשך באופן קבוע. עבודת לילה של נשים בהריון — מהחודש השישי — ושל אמהות מיניקות, היא אסורה ללא יוצא מן הכלל.

לרופא ניתנת הזכות לקבוע, כי תנאי העבודה של אשה בהריון או אם מיניקה, אינם מתאימים לבריאותה או לבריאות הטרף, ואז חייב המעביד להעבירה למקום עבודה בתנאים מקילים, עד שהתינוק מגיע לגיל שנה. כדי לא לפגוע בהכנסתה של האשה המועברת לעבודה קלה, ששכרה נמוך יותר, זכאית היא, בתקופה זו, לשכר השווה לממוצע של ששת החודשים האחרונים לפני ההעברה.

ביטוח סוציאלי ממלכתי

שיטת הביטוח הסוציאלי בארצות מזרח-אירופה היא שיטה ממלכתית, המכסה את כל שכירי המדינה — נשים וגברים — הן

טיפול רפואי

כל אשה עובדת (ככל גבר עובד) ובני משפחה הגתמכים על ידה, נהנים מטיפול רפואי חינם, הניתן על ידי השירותים הרפואיים הממלכתיים, הן באופן אמבולטורי, במרפאות הציבוריות, והן בבתי-החולים, במקרה של אשפוז. בשנים הקודמות נהגו משירותים אלה רק השכירים (שכירי המדינה); בשנים האחרונות הוחל בהענקת טיפול רפואי ללא תשלום גם ליתר העובדים (בקואופרטיבים, באיגודים מקצועיים חופשיים) ולבני משפחותיהם.

ביטוח מחלה

במסגרת הביטוח הסוציאלי זכאיות כל נשים שכירות (כמו גברים שכירים) לתשלום עבור ימי מחלה, לכל תקופת המחלה. האחוז המשתלם מן המשכורות עבור ימי המחלה, הוא יחסי לוותק העובדת, כדלקמן:

לוותק עד שנתיים (בברה"מ עד 3 שנים)	— 50% מהמשכורת
לוותק בין שנתיים (בברה"מ 3 שנים) עד 5 שנים	— 65% (בברה"מ — 60%)
לוותק בין 5 שנים ל-8 שנים	— 75% (בברה"מ — 80%)
לוותק מעל 8 שנים	— 85% (בברה"מ — 100%)

חופשת מנוחה שנתית

ואילו לוותק מעל 20 שנה, החופשה השנתית המקסימלית מגיעה לכדי 24 ימי עבודה.

העיקרון להענקת חופשה ארוכה יותר לעובדות (עובדים) עם ותק בעבודה רב יותר, מוסבר בעייפות רבה יותר, ובתרומתן (תרומתם) הגדולה יותר למשק.

הזכות לחופשה בתשלום, בשנת העבודה הראשונה, מוענקת רק לאחר עבודה רצופה

במפעלים והן במוסדות. יתר העובדים מכוסיים ע"י קרנות סוציאליות נפרדות. בקואופרטיבים החקלאים קיימות קרנות סוציאליות לכל קואופרטיב, אך לפי עקרונות אחידים: בקואופרטיבים של בעלי מלאכה, ע"י קרן מרכזית של האיגוד; באיגודים של בעלי מקצועות חופשיים (סופרים, ציירים, מלחינים, עורכי-דין), ע"י קרנות של כל איגוד לגבי חבריו.

עקרונות הביטוח הסוציאלי בכל הקרנות הנ"ל, הן אלה הקיימים בחוק הכללי, אך בצורה ספציפית לאופיו של כל איגוד. במסגרת הביטוח הסוציאלי נכללות רק נשים עובדות המפרנסות את עצמן. עקרות בית אינן מכוסות על ידי שיטת הביטוח הסוציאלית. אין קיימת בארצות מזרח-אירופה שיטה דומה לשיטת הביטוח הלאומי — בישראל ובמדינות מערביות אחרות — הכוונת ללת את כל האוכלוסייה, ובתוכה גם את עקרות הבית. בארצות מזרח-אירופה נהגות עקרות הבית ממספר זכויות: טיפול רפואי חינם, פנסית שאירים, אך ורק כבנות זוג של שכירים.

משך החופשה השנתית בתשלום שווה לשכירות ולשכירים, באותם מקומות עבודה. לעובדת עם ותק של 5 שנות עבודה, משך החופשה השנתית הוא 15 ימי עבודה. בעד כל 3 שנים נוספות של ותק בעבודה, עד 20 שנות ותק, מעניקים יום חופשה נוסף,

של 11 חודשים. לנשים המקבלות תשלומים מן הביטוח הסוציאלי עבור אי-כושר לעבודה זמני, נלקחת בחשבון גם תקופה זו — כע"ב בודה רצופה — לצורך חישוב 11 חודשי עבודה, המזכים לחופשה השנתית הראשונה.

חופשת מנוחה נוספת

נשים שכירות (כמו גברים שכירים), העוב"ד דות בתנאי עבודה קשים או מסוכנים לב-ריאות, זכאיות לחופשת מנוחה שנתית נו"ספת, כאמצעי לשמירת בריאותן ולהחלמתן. אורך החופשה הנוספת נקבע על-ידי החוק, לפי קבוצות של תנאי עבודה, בין 3 ל-12 ימי עבודה.

חופשת לידה

הנשים בהריון זכאיות לחופשת אמהות של 112—120 יום (מספר הימים שונה מארץ לארץ, מהם 52—60 יום לפני הלידה ו-60 יום לאחר הלידה. חופשת האמהות נוספת, כמובן, לחופשת המנוחה הרגילה, וכדי לה-קל על העובדות בהריון, מעניק להן החוק את הזכות לשלב את חופשת המנוחה עם חופשת האמהות וליהנות מחופשה ארוכה יותר.

במשך חופשת האמהות, בשני מיקרי הלידה הראשונים, זכאית המועסקת, עם ותק מעל 12 חודשי עבודה — ל-85% משכרה; עם ותק של 6—12 חודשים — ל-65% ועם ותק פחות מ-6 חודשים — ל-50% ממש-כורתה. למן הילד השלישי זכאית העובדת ל-94% משכרה. שיעור גבוה זה מהווה את אחד האמצעים לעידוד הילודה.

לפי החוק, אסור לבטל חוזה עבודה של מועסקת הנמצאת בחופשת אמהות, אך אין החוק מונע פיטורי נשים בהריון לפני

יציאתן לחופשת אמהות. מכאן ניתן להבין, כי אין די בעיקרון המונע פיטורי עובדות בחופשת האמהות, שכן אפשר לפטר עובדת אף בחודשי הריונה המוקדמים, מבלי להמ-תין עד צאתה לחופשת אמהות. האשה העו"בדת צריכה, ללא ספק, להיות מוגנת נגד העדר עבודה והכנסה בעת חופשת האמהות, אך מצבה של אשה בהריון, או אם לתינוק אינו קל יותר אם היא מפסידה את מקום עבודתה. בברית המועצות חל שיפור חלקי בתחום זה, בעקבות תיקון לחוק האוסר פי-טורי עובדת גם בתקופת יניקת התינוק. אולם גם תיקון זה אינו פותר את הבעיה בכללותה; יש לדאוג גם לעובדות הנמצאות בהריון בתקופה שלפני יציאתן לחופשת אמהות, וגם לאמהות עם ילדים, לאחר שובם לעבודה.

אמנם החוק אסר הפליה בקבלת עובדות חדשות, מסיבת הריון או אמהות לילדים בגיל רך, אך במציאות מונעים מנהלים קבלתן של עובדות כאלה לעבודה. כמובן שאין איש מכיר בקיום הפלייה זו, והטענה הרשמית לאי-קבלתן לעבודה היא "אי-הת-אמה לעבודה" והצגת מועמדות אחרות "מת-אימות" יותר.

העובדות המיניקות זכאיות להפסקה בעבו-דה לצורך ההנקה, מחוץ להפסקה הרגילה שנועדה לארוחת הצהרים. משך ההפסקה להנקה הוא מחצית השעה, לאחר כל שלוש שעות של עבודה; למחצית שעה זו מת-ווסף הזמן הדרוש לעובדת כדי להגיע למ-קום בו נמצא התינוק ולחזור למקום עבוד-תה. כדי למנוע הפסקות רבות, ניתנת לעוב"דות — עד מלאות לילד 9 חודשים — הזכות לצרף את כל ההפסקות, לצורך ההנ-קה, להפסקת הצהריים, או הזכות ליום מקו-צר בשעתיים. זמן ההפסקה להנקה נחשב לזמן עבודה ועבורו משולמת משכורת.

לצורך טיפול בילד חולה עד גיל 3, מוענקת לאם עובדת זכות מיוחדת לחופשה בתשלום. זכות זו נקבעה על יסוד ההנחה, כי ילד עד

חופשה ללא תשלום

לנשים שכירות (כמו לגברים שכירים), הלומדות בבית-ספר כל שהוא (תיכון, מק-צועי, אוניברסיטאי) — בלימודי ערב או בלימודים אקסטרניים — זכות לחופשה ללא תשלום, עד ל-30 יום בכל שנת הלימודים, וזאת כדי להקציב להן זמן לצורך ההתכוונות לבחינות השנתיות. גם במקרים אחרים — ענין משפחתי, ענין אישי — המעביד רשאי לאשר חופשה ללא תשלום, על יסוד דרישת השכירה (השכיר), במידה שהדבר אינו גורם קשיים בעבודת המפעל. הענקת חופשה ללא תשלום בתנאים הנ"ל אינה גורמת להפסד זכויות העובדת (עובד) לרציפות בעבודה.

קיצבת ילדים

בכל ארצות אלה מוענקת קיצבת ילדים למשפחות שכירים בלבד. את הקיצבה מקבל אחד מבני הזוג — האשה או בעלה. הקיצבה משתלמת עבור כל ילד עד גיל 18 (עד גיל 25 אם הוא לומד). סכום הקיצבה לילד גדל ככל שמספר הילדים במשפחה רב יותר.

עזרה כספית לאמהות מרובות ילדים

המדינות במזרח-אירופה מעניקות לכל האמהות (שכירות ולא שכירות) מעל מספר מסוים של ילדים (לדוגמה: ברומניה מ-8 ילדים, בצ'כוסלובקיה ובהונגריה מ-6 ילדים) סכום חודשי קבוע. הסכום משתנה בהתאם למספר הילדים, לפי חלוקה לקבוצות (לדוגמה: תשלום קבוע לאמהות עם 6—8 ילדים, עם 9—10 ילדים, ומעל 10 ילדים).

גיל זה נזקק, במקרה של מחלה, להשגחה מתמדת. כאשר הרופא מחליט על הצורך לאשפז את הילד בבית-חולים, מאושפזת יחד עימו גם האם. אם היא שכירה, זכאית היא לחופשה בתשלום למשך כל תקופת השהייה בבית החולים.

ברוב הארצות במזרח-אירופה, ניתנת לאמהות הזכות להפסיק את העבודה, ללא תשלום, כדי לטפל בילד, עד שיגיע לגיל שנה. אם במשך 90 יום, לאחר שהילד מגיע לגיל זה, חוזרת האשה לעבודה, נחשבת שנת ההפסקה כשנת ותק לצורך חישוב השכר והזכויות השונות. ברומניה זכאית האם העובדת לחופשה ללא תשלום — המחושבת גם כוותק בעבודה — עד שהילד מגיע לגיל שש. בהונגריה, החופשה לטיפול בילד עד גיל שנה, היא חופשה בתשלום. העובדת מקבלת במשך חופשה זו שני שלישים ממשכורתה. הנמקת החוק לזכות זו מעוגנת בדעה, כי חוסר טיפול בילד בגיל צעיר מאד גורר את המדינה להוצאות כספיות גדולות יותר, הכרוכות בטיפול רפואי בילד בשלבים מאוחרים יותר. כמו כן עלולה הזנחה זו להגדיל את תמותת הילדים. בהונגריה נחשב הסדר זה גם כאחד האמצעים הננקטים לצורך עידוד הילודה. ברוב מדינות מזרח אירופה כוללת התחיקה את העיקרון, שכל הזכויות המוענקות לאמהות שכירות מצויות בתוקפן גם במקרה של אימוץ ילד; המטרה היא לעודד משפחות שכירים לאימוץ ילדים יתומים או עזובים.

כדי לעודד אמהות שכירות להקדיש זמן לחינוך ילדיהן, מאפשרת התחיקה לאלה שילדיהן עד גיל 6, לעבוד בחצי משרה, ואף מעניקה להן זכות עדיפות לתעסוקה במקומות עבודה במשרה חלקית. תמורת עבודתן בחצי משרה מקבלות השכירות את מחצית המשכורת, אך הוותק מחושב לפי משרה מלאה. במשך התקופה בהן עובדות השכירות בחצי משרה, הן מקבלות קיצבת ילדים בסכום מלא.

דמי פגיעה

בארצות מורח-אירופה לא קיים תשלום של דמי פגיעה במקרה של תאונה בעבודה או מחלה מקצועית. במקרים כאלה, אם התוצאה היא אי-יכולת זמנית לעבוד, השכירה (וכן השכיר) מקבלת מהביטוח הסוציאלי תשלום עבור אי-יכולת זו — באותם תנאים כמו במקרה של מחלה — לכל אורך התקופה של העדר היכולת. אם כתוצאה מתאונת עבודה או מחלה מקצועית נגרמת אי-יכולת, תמידית, מלאה או חלקית, זכאית השכירה (וכן השכיר) לקבלת פנסית-נכות. ברוב הארצות אין העובדת זכאית לקבל פיצויים עבור הנזקים שנגרמו לבריאותה וליכולתה לעבוד. רק בשנים האחרונות הוחל בכמה מן הארצות הללו, לדאוג לצורות שונות של פיצויים. לדוגמא, בבריית-המועצות הונהגו, בשנת 1961, תשלומי פיצויים, בנפרד לדמי מחלה ולפנסית נכות. החוק קובע, כי המפעל (המוסד) נושא באחריות חומרית בעד הנזק שנגרם למועסק הנהפך נכה, בגין תאונת עבודה או מחלה מקצועית. חישוב הפיצויים נעשה על ידי הכסלת אחוז הנכות, כפי שנקבע, בשכר המועסק, ותשלום ההפרש על ידי המעביד, בין סכום זה לבין הפנסיה המגיעה למועסק, לפי חוק הפנסיה.

פנסית זיקנה

פנסית הזיקנה של נשים שכירות ניתנת בתנאים מועדפים בהשוואה לפנסית הגברים, הן בגיל הפרישה והן בוותק הנדרש לקבלת פנסיה מלאה. גיל פרישת הנשים הוא ב-5 שנים נמוך יותר מאשר גיל הפרישה של הגברים — 55 שנה, לעומת 60 (ברומניה 57 לעומת 62). כמו-כן מתקצר גיל פרישתן של הנשים אשר ילדו וגידלו מספר ילדים עד גיל 10. במלים אחרות: גיל הפרישה של

הנשים נקבע באורח יחסי למספר הילדים. הוותק בעבודה, המעניק זכות לפנסיה מלאה, הוא 20 שנה לשכירות, לעומת 25 שנה לשכירים.

פנסית נכות

העקרונות להענקת פנסית נכות לנשים הם אותם עקרונות המנחים את מתן הפנסיה לגברים. שיעורה מן השכר מותנה בדרגת הנכות (חומרת הנכות) ובסיבתה. עדיפות לנשים קיימת רק לגבי הוותק בעבודה, הנדרש בגיל מסוים לקבלת פנסית נכות, במקרה של תאונה שאינה קשורה לעבודה או למחלה מקצועית. במקרים אלה נדרש, לפי החוק, ותק מסוים בעבודה, ההולך וגדל ככל שגילו של השכיר גבוה יותר, בעת התאונה ובמועד התביעה לקבלת הפנסיה. בעוד שהוותק הנדרש לגברים הוא בין שני-תיים לעשרים שנה, בהתאם לגילו של העובד למן 20 ועד 61 שנה, הרי לגבי הנשים הוא נע בין שנה אחת ל-15 שנה, בהתאם לאותה קבוצת גיל.

פנסית שאירים

שאיירים של אשה עובדת (בעל, שאינו מסוגל לעבוד ואין לו הכנסות המבטיחות את קיומו; ילדים מתחת לגיל העבודה; הורים ללא אמצעי קיום; אחים ואחיות לפני גיל העבודה — שהיו תלויים באשה העובדת), זכאים לפנסית שאירים, במקרה פטירתה של המפרנסת. כמו כן, עקרת בית, אשתו של עובד שכיר, זכאית לפנסית שאירים, במקרה של פטירת המפרנס, בתנאים הבאים:

- א. היא בגיל 55 שנה;
- ב. היא נכה, מקבלת את הפנסיה לכל תקופת הנכות;

1. לקבוע משכורות גבוהות יותר, מהן ישלמו השכירים את דמי הביטוח הסוציאלי, החינוך, הטיפול הרפואי וכד'.
2. לקבוע משכורות נמוכות יותר ולהפקיד בידי המדינה את השימוש הישיר בקרנות אלה, לשם ביצוע מדיניותן הסוציאלית של המפלגה והממשלה.

הגורמים המחליטים במדינות אלה מעדיפים לבחור באפשרות השניה. נזכיר להלן 3 מבין הסיבות הבולטות לבחירה זו:

- א. במקרה של בחירת האפשרות הראשונה, כלומר — משכורות הכוללות גם את קרנות הצריכה הסוציאלית, היתה חלוקתן של קרנות אלה מבוזעת יחסית לגובה המשכורת, לטובת המשפחות עם משכורות גבוהות יותר, ולא לטובת המשפחות מרובות הילדים, הנזקקות יותר לקרנות אלה.
- ב. הפקדת השימוש הישיר של קרנות הצריכה הסוציאלית בידי המדינה, מאפשרת לה לכוון את המשאבים למקומות בהם נזקקים להם באמת — לחינוך הילדים, לריפוי החולים, להבטחת תנאי חיים למשפחות מרובות ילדים, לפני סיוגרים, לנכים וכד'.
- ג. מבחינה פוליטית, עדיפה מדיניות ממלכתית, לפיה מופיעה המדינה כמעביד, המשלם משכורת ובד בבד מעניק גם חינם את כל השירותים הסוציאליים.

ג. טרם הגיעה לגיל 55, אך יש לה ילד או ילדים מתחת לגיל 16 שנה, זכאותה קיימת עד אשר ימלאו לילדים 16 שנה (או 25, אם הם לומדים בביה"ס);

ד. מלאו לה 50 שנה, והיא ילדה וגידלה 5 או יותר ילדים;

ה. מלאו לה 50 שנה והיא היתה נשואה לפחות 20 שנה לעובד הנפטר.

ביטוח סוציאלי ללא תשלום

לסיכום נכוון את הדעת, בכמה משפטים בלבד, לשיטת התשלום של דמי הביטוח הסוציאלי הנהוגה בארצות מזרח-אירופה. במדינות אלה מדגישים את העובדה, כי השכירים אינם משתתפים בדמי הביטוח הסוציאלי, שכן ההוצאות כולן הן על חשבון המפעלים והמוסדות, כלומר — על חשבון תקציב המדינה. לגבי עובדה זו, יש לזכור, כי בארצות אלה כל המפעלים והמוסדות שייכים למדינה וכל המועסקים הם שכירי המדינה. בבואה לשלם את כל המשכורות ולהחליט מהו האחוז מן ההכנסה הלאומית המיועד לקרן המשכורות, וכן השיעורים המוקצבים לקרנות הביטוח הסוציאלי, לחינוך, לבריאות וליעדים אחרים — מונחות לפני המדינה שתי אפשרויות ביצוע:

סוציאליזציה בגיל השלישי – הערכת תוכנית הדרכה לפרישה*

מאת יעל קרמר**

ואכן, יודעים אנו מתוך עבודות מחקר וסתם התבוננות במציאות החיים, כי מרבית העובדים משקיעים את עצמם בעולם העבודה, ופחות מוציאים אנרגיה בפעילותם מחוץ למסגרת העבודה.

תקופת העבודה במחזור החיים ארוכה יחסית ומקיפה יותר ממצצית חיי האדם. גברים מתפקדים בממוצע כ-40 שנה מתוך כ-71 שנות חיים – אורך החיים הממוצע של הגבר הישראלי (היהודי).

לעומת זאת, תרבות הפנאי וההנאה מחיים נטולי עבודה שזכו ליוקרה חברתית במסורת היוונית-רומית – אינה מאפינת את האדם המודרני.

הפילוסופיה הקדומה מעלה על נס התעסקות בשיחה, בפולחן דתי, בטכסים חברתיים, ונוגדת הערכה נמוכה יותר לעבודה שהושקעה בייצור למען הקיום.

בן דורנו מגלה שהאתיקה הפרוטסטנטית הגורסת פרודוקטיביות, הופכת לבעיה מרכזית במיוחד בתקופת הפרישה. על פי ערכי מסורת זו, אנו מתחנכים כבר מגיל צעיר לקראת חיי עבודה ויצירה, ולקריירה מקצועית בה מובלטים ערכים כמו: השגיות,

הדילמה של היחיד במעבר מחיי עבודה לחיי פרישה

קיימת הנחה שכיחה בחברה – לפיה מהווה הפרישה מחיי עבודה את אחד המצבים במחזור החיים המיצג משבר בחיי הפרט. משבר זה הולך ומתחזק בחברה המערבית המודרנית בשל שכיחות אוריגטצית העבודה. זו מדגישה ומעריכה את תפקיד התעסוקה כמרכזי בחיים וכמקור הבלעדי לקבלת זהותו של האדם.

דעה זו מקבלת חיזוק באותם מקרים בהם תעסוקתו של העובד במשך שנים ארוכות מכסה את כל תחומי חייו ומספקת במסגרתה צרכים פסיכולוגיים פנימיים, מלבד ערכה האינסטרומנטלי. נוסף לפונקציה הקיום הכלכלי שיש לעבודה, מהווה היא גם זירה להתמודדות ולהתפתחות האישית.

כאן מתקבל מענה לשורה ארוכה של אותם צרכים פנימיים כמו הצורך בזהות עצמית, הגשמה עצמית, הבאת תועלת, בטחון, השגיות והתפתחות, התורמים לשביעות הרצון של היחיד.

* עבודת המחקר המוצגת במאמר זה בוצעה באגודה לפרישה מתוכננת, לה שותפים המוסד לביטוח לאומי, אוניברסיטת חיפה ומועצת פועלי חיפה. ברצוני להודות לד"ר יוג'ין וינר ולפנקס דליה שחשתתפו בשלבים שונים של המחקר, לרפי רוטר ולתיאח נתן על חליווי המחקרי ועל הערר תיהם לגופו של המאמר. כן נתונה תודתי לד"ר מרדכי ערן עבור הערותיו המועילות.

** המחלקה לחשתלמויות (גרונטולוגיה), אוניברסיטת חיפה; מנחלת הפרויקט של "האגודה לפרישה מתוכננת", חיפה.

תחרותיות ויעילות. ברור לכן, כי המעבר מחיי עבודה לחיי פרישה אינו פשוט וחד-משמעי עבור כל העובדים. במקרים רבים הוא זוכה להתנגדות ולהתגוננות במיוחד ככל שמתקרבים למועד הפרישה. יתכן שעמדות אלה מתבססות על הסטראוטיפיות השלילית הדבקה בפנסיונרים ובתקופת הפרישה. אולם יש לצפות לשינוי הגישה הזאת ככל שקבוצת הפנסיונרים תגדל ותצליח לרכוש סטטוס חיובי בעיני החברה.

בשני הסקרים שבוצעו בפרויקט שלנו בלט הממצא, לפיו מבטאים כ-76% מקרב הנבדקים רצון להמשיך בעבודה לאחר הפרישה. מן הראוי לציין, כי הכנסתם הפנסיונית תהיה לפחות סבירה הן באופן אובייקטיבי והן על סמך תשובותיהם במחקר. ממצא זה מלמד ומצביע על אוריינטציה של עבודה ופעילות תעסוקתית. יש בכך כדי להצביע על עמדה בלתי ריאלית. ידוע לכל שאין לשכירים אפשרות להמשיך לעבוד באורח

פורמלי וסדיר לאחר הפרישה המנדטורית. להיפך, מגמת המשק היא לשכנע לעזוב את מקום העבודה עד כמה שיותר מוקדם אגב מתן פיצוי כספי. יתרה מזאת, אין הפרישה, פרישת החובה, מתחשבת בגילו הפונקציונלי של העובד לגבי מילוי תפקידו. הפרישה מעבודה היא צו חברתי הנכפה על היחיד. יציאה לפרישה בגיל קבוע — באופן אוניברסלי.

פרישה אחידה מקלה על המעסיקים ונתפסת כפונקציונלית מסיבות אחדות:

- א. שיטה זו משחררת עמדות תעסוקה בארגון, ובכך מקלה על הניידות והיציאות במפעל.
- ב. הוצאת מבוגרים מהכנסת צעירים במקומם תורמת להעלאת הפריזון בעבודה.
- ג. הוצאת העובדים לפרישה עפ"י קריטריון אובייקטיבי — הגיל. נוחה לטיפול במחלקות כוח אדם.

- 1 קרמר י. ווינר י., "עמדות בקרב עובדי תעשייה ושירותים לקראת הפרישה מן העבודה". דו"ח מחקר מס' 1 בהוצאת האגודה לפרישה מתוכננת, אפריל, 1974 ; קרמר י., "גישתם של עובדי תעשייה ושירותים כלפי תוכנית הדרכה לפרישה", דו"ח מחקר מס' 4 בהוצאת האגודה לפרישה מתוכננת, חיפה, ספטמבר 1975.
- 2 מקובלת הדעה שאוריינטציה העבודה מודגשת בעיקר בחברה התעשייתית המודרנית, ומאפיינת את כל העובדים. יש במימצאי המחקר חידוש וגם בעבודות אחרות שנעשו בישראל לאשר תפיסה זו. להשתייכותם של הנבדקים (68% מתוכם עלו בעליה השלישית וחרביעית) לשכבת דור המיסדים שחונכה על ערכיה של תורת העבודה ישנה ללא ספק השפעה על עמדותיהם. בעבודות הנערכות בארה"ב מתחילים לאחרונה לסווג את שכיחות האוריינטציה הזאת בהתאם לרמות עיסוק. הטענה היא שהקשר בין העובד לתפקידה של העבודה שונה בהתאם לסוג העיסוק ומכתיב בהתאם את עמדותיו כלפי העבודה. "ג'ובים" מנהליים לדוגמה, מספקים לעובד תגמולים פנימיים ואילו עבודת כפיים מספקת לעובד סוג תגמולים חיצוניים בעיקר. אם האדם מעורב פחות בתגמולי העבודה סביר להניח, כי אוריינטציה העבודה שלו חלשה והוא מוכן בקלות יותר להינתק ממנה. כאמור לעיל, תוצאות המחקר שלנו, המתבסס על קבוצת עובדי כפיים בעיקר, מצביעות על קשר חזק לעבודה ועל קבלת תגמולים פנימיים.
- המחקר נערך על אוכלוסית עובדים העומדים לפרוש במרוצת השנים 1973—1975 ב-5 מפעלים ותיקים בחיפה. הסקר הראשון מקיף 250 עובדי "צוארון כחול" ו"צוארון לבן". חסר חשני מקיף 138 נבדקים מאותה אוכלוסיה. אין המדגם מיצג את אוכלוסית המועמדים לפרישה בישראל. Atchley, R. C., *The Sociology of Retirement*, N.Y., Johnwiley, 1967, p. 22-38
Simpson, S. D. & Mckinney, J. C., (ed.) *Social Aspects of Aging*, Durham, North Carolina; Duke University Press, 75-89
- 3 אין הוכחות מדעיות שבקרב עובדים מבוגרים רמת הפרודוקטיביות נמוכה יותר מאשר בקרב עובדים צעירים המבצעים אותה עבודה. פרודוקטיביות יכולה לחיות תוצאה של מספר רב של גורמים.

לא תמיד חלה התאמה בין צורכי המשק המבוטאים בסעיפים הנ"ל לבין רצון היחיד להמשיך בעבודה. כתוצאה מכך, ההתחרות על מקום העבודה משפיעה לא מעט על הדימוי העצמי השלילי של העובד המבוגר. החש את "סוף הדרך" שנים אחדות לפני מועד הפרישה. זהו לחץ חברתי המתחיל להשפיע בשלהי חיי עבודתו והוא מחייב התמודדות נפשית עם הצורך להפנים את הרעיון, "שאינן זקוקים לו עוד במפעל".

אקלים היציאה לפרישה עשוי להשפיע באורח חיובי או שלילי על תהליך הפרישה. הוא יכול לחדד את התפיסה העצמית השלילית אם הוא יוצר אווירה של דחיה לקראת סיום העבודה. מאידך — אם האקלים אוהד ותומך במצבו של העובד המבוגר, ניתן אולי למתן את הקונפליקט שבין צורך לבין רצון לוותר על תפקיד חברתי מרכזי — תפקיד העבודה. לא אחת נשמעות טענות, כי מספר חודשים לפני מועד הפרישה מתחילות להגיע פניות לאנפי כוח אדם. עובדים מבקשים לאפשר להם להאריך ולדחות את יעתי הפרישה, לפחות למספר חודשים. תופעה זו אינה נוחה למעסיק

שאינו מסוגל לחרוג ממסגרת הסכמי העבודה ולפתוח פירצה לשינויים. היא בעייתית ומטרידה יותר את העובד שאינו רואה בפניו אלטרנטיבה לעבודה והוא מנסה להחזיק במקום עבודתו כבקרנות המזבח.

שונה המצב לגבי עובד מבוגר, המעוניין דווקא לצאת לפרישה מסיבה בריאותית או משפחתית או בשל הרצון לנחה מעבודה פיסית מאומצת. במקרים אלה יש לצפות שהחיכוכים סביב היציאה לפרישה יהיו מועטים או אפילו אפסיים. עם זאת גם בפני העובד בעל העמדות החיוביות ולא רק בפני בעל העמדות השליליות כלפי הפרישה — ניצבת תקופה של לבטים, אי-ודאות, והצורך להתמודד עם תמורות בכמה תחומים מרכזיים בחיים:

- א. בתחום הכלכלי-קיומי קיים חשש בפני ירידה ברמת החיים והצורך לצמצם את הוצאות המחיה. תחושת איום על הבטחון הכלכלי, אם כי החשש אינו תמיד ריאלי.⁴
- ב. הצורך להסתגל לחיי משפחה נוכח שינוי התפקידים ואופים — מ"אקטי"ביות" ל"פסיביות", מ"עצמאי" ל"תלוי";

אמנם הירידה בפונקציות אורגניות מסוימות הקשורות בחזקנות, גורמת לקושי מסוים לעבוד בתנאים של לחץ זמן. עם זאת יש יתרונות לעובד המבוגר על פני העובד הצעיר: נסיון עשיר, מסירות ותחושת אחריות לתפקיד ופחות העדרויות מן העבודה.

(Bromley, D. B., "The reputation of the older worker" in the *Psychology of human aging*. Penguin books, Middlesex, England, 1966; pp. 87-90)

במחקר שלנו גילינו, כי מרבית העובדים מתמידים בדרישה לעבוד בקצב עבודה מהיר עד צאתם לפרישה. זו עובדה המצביעה על התמודדות מוצלחת עם דרישות העבודה. אולם מאידך, זה יכול ללמד על העדר מדיניות של הסבת עובדים מבוגרים לעבודות קלות יותר.

4 תשובת המרואיינים על המועד בו היו רוצים לפרוש אילו היה הדבר תלוי ברצונם מלמדת, כי כ-46% היו רוצים לפרוש כאשר מצבם הבריאותי לא טוב. עוד כ-22% טוענים — כאשר הם מרגישים עייפות מן העבודה (לוח 63 עמ' 85, דו"ח מחקר מס' 1, בחוצאת האגודה לפרישה מתוכננת). למרות העובדה שהמחקר אינו מטפל באוכלוסיה מייצגת, דומות המסקנות שלנו לתוצאות מחקרים אחרים בישראל. במחקרו של ד. יעקובסון מחייבים 52% מתוך עובדי עבודה פיסית פרישה מסיבת בריאות ו-75% — מתוך רצון לנחה (ד. יעקובסון, "עמדות כלפי עבודה ופרישה בקרב עובדי תעשייה קשישים". עבודת M.A., הטכניון, 1976).

5 ישנם מקרים בהם משתווה החכנסה הפנסיונית הכוללת קיצבת זיקנה להכנסה בתקופת העבודה. אמנם בינתיים אמור הדבר לגבי פנסיונרים שצברו זכויות לפנסיה מכסימלית (70% מהשכר האחרון) ואלה הם עדיין במיעוט, אך התמונה חולקת ומשתפרת בהדרגה ותכלול קבוצה רחבה יותר של פנסיונרים.

הצורך של החברה להכשיר את העובד לחיי פרישה

סוציאליזציה לקראת הפרישה חיונית אם נקבל את ההנחה שהחברה מעונינת באיג-טגרציה של כל הקבוצות החברתיות. אם הזדקנות קשורה בהפסד תפקידים חברתיים שאחד המרכזיים שבהם הוא תפקיד העבודה, הרי כתוצאה מכך עומדת סכנת בידודם של הפנסיונרים כפרטים. לכן יהיה זה נכון להצהיר, כי על מנת לשמור על האינט-ראקציה שבין הפנסיונר לחברה ועל מנת להבטיח התאמה בין הנורמות החברתיות בתהליך ההזדקנות עם תפקיד הפנסיונר — יש צורך בלימוד דרכי התנהגות.

ההכנה לפרישה צריכה להציב בפני הפורש מטרות ופעילויות מגוונות ככל האפשר. הפורש יוכל לבחור לעצמו את אלה המתאימות לצרכיו ולרצונו. אולם עד כה אין בחברה שלנו כתובת מרכזית המסוגלת להציע לפורש מגוון אפשרויות להתעסקות בזמנו החופשי. על כן ההזדקנות עם התפקיד אינה חיונית ברוב המקרים, ואין מוטיבציה להצטרף למחנה הפורשים.

במצב כזה, יש לשער כי הציפיות מן העתיד פוחתות, השאיפות קטנות והפוטנציאל לסוציאליזציה — מוגבל.

חשוב להקצות תפקידים אלטרנטיביים בעלי תוכן משמעותי לפורשים אם ברצוננו לדי-אוג, כי תפיסת העצמי של הפורש תהיה חיונית. רק אז יגדל הסיכוי להפגמת נורמת הפרישה. יתכן גם שאז היא תתקבל יותר באהדה וכפחות פרובלמטית. רכישת תפקיד שלא מרצון אלא בתוקף תהליך ההזדקנות

מבעל "זכויות וחובות מיוחדות" כמ-פרנס, ל"שווה זכויות וחובות", בתפ-קודי הבית.

ג. הצורך לסגל הרגלי תזונה ושמירה על הבריאות על מנת לשמור על האיזון שבין צריכת אנרגיה לניצולה. עד כה הושקעה אנרגיה פיסית ורוחנית בעבודה, ואילו עתה יש צורך ללמוד כיצד לתרגל את השרירים ואת המחשבה בדרכים אחרות.

ד. עודף הפנאי מהווה בעיה קשה להסתגלות, כאשר הרוב מבין האוכלוסיה אינו מצויד בתוכניות ריאליות וקונ-קרטייות. תרבות הפנאי אינה מוערכת ומפותחת די הצורך בישראל.

ה. הצורך לקשור קשרים חברתיים או לתוקם בעיקר בקבוצות ראשוניות, כתחליף לקשרים החברתיים שקוימו במסגרת העבודה.

כללית עולה הצורך להתאים את העובד לסדר המשתנה של החיים על מנת לשמור על בריאותו הפיסית והנפשית. אלה תנאים מוקדמים לשיעור רצון ולתפקוד פיסיונרשי תקינים, העומדים בפני הפנסיונר. זהו שלב בחיים אשר המעורבות והאחריות האישית יקבעו בהרבה את איכות חיי "הזיקנה של היחיד".

כל הנאמר כאן מתייחס למצב הנהוג במרבית החברות התעשייתיות. שם נהוג גיל פרישה קבוע, המעוגן בדרך כלל בהסכמי עבודה ולעיתים גם בחוק. במסגרת מאמר זה לא נכנסתי לסוגיה החשובה של פרישה בשל-בים או פרישה גמישה. מן הראוי להקדיש לנושא זה דיון נפרד.

6 במחקר חלוצי שלנו נמצא עודף הפנאי כבעיה המרכזית המטרידה את אוכלוסית המחקר. יש לציין, כי אוכלוסיה זו משתייכת למעמד העובדים וברובה שייכת לקטגוריה של עובדי כפיים ("צוארון כחול"). תרבות ניצול הפנאי אינה מפותחת בחברה הישראלית ובעיקר לא בקבוצה חברתית זו (קרמר י. וחשוני, מ., "פורשים משוחחים על עצמם", הוצאת האגודה לפרישה מתוכנת, דצמבר 1973).

וכניסה לתפקיד שאינו מוגדר באורח פורמלי — עשויים להוציא את הפנסיונר אל מחוץ למסגרת ההשתתפות הפעילה בחיים החברתיים. ניתן איפוא לומר, כי אם מקדישים אנו משאבים, מחשבה וזמן להכשרת האדם לחיי עבודה — עתה חייבים אנו גם להכשירו לחיי פרישה מן העבודה. עם צאתו לפרישה תהיה זו הפעם הראשונה מאז תקופת ילדותו המוקדמת, בה ימצא את עצמו "אדון לעצמו", מחוץ לארגון חברתי פורמלי. לכך תיתכנה השלכות חיוביות או שליליות, התלויות במידת הסתגלותו של הפרט ל"חופש" מכללי התנהגות מוכתבים.

עקרונות תוכנית הכנה לפרישה

ניתן לכנות את התוכנית ומפעיליה כסוכני סוציאליזציה של הגיל השלישי, שהם בינתיים המסגרת הפורמלית היחידה המוכרת בחברתנו.

בפניהם קשיים רבים בהתאמת ההדרכה והייעוץ לצורכי המזדקן. במיוחד קשה לבינות מודל אחיד לקבוצה רחבה של עובדים שפרשו מתעסוקות שונות והם בעלי סגנון חיים שונה (וזאת בניגוד לתוכניות הנועזות לנוער). לכן ההדרכה בקבוצות, שאינה מתחייבת יחסת לצרכיו האישיים של כל פרט — אינה יכולה להיות מושלמת. היא יכולה רק לגרות למחשבה ולתכנון מוקדם; לעורר את העובד לכמה עובדות הקשורות בתקופת הפרישה ובתהליך ההזדקנות.

כללית ניתן לציין, כי המגמה היא לעודד את שיפור איכותם של חיי המזדקן ע"י הפניית תשומת לבו לדאגה לחיים בריאים מלאי תוכן. על כן ניתן להצביע על מספר מוקדים מרכזיים שסביבם בנויה התוכנית כפי שנוסתה בפרויקט החיפאי.

1. נטיעת אמונה כי אפשר ללמוד, להתפתח וליהנות מתקופת הפרישה במיוחד כאשר הבסיס הכלכלי מובטח. עתה יכול העו-

בד להתפנות לעיסוקים מעניינים שעד כה גבצר ממנו מחמת עבודתו להשקיע בהם את כוחו ומרצו.

2. עיצוב ריאלי של רמת הציפיות. חשוב להציב מטרות ריאליות אשר ניתן לממשן ולהגשימן בהתאם לרמת התפתחותו של כל יחיד, ובהתאם לצורכי המזדקן.

3. לימוד סימני הזיקנה הנורמליים ואבחנתם מסימנים פתולוגיים. התמודדות בתופעות הזיקנה באמצעות פעילות גופנית, הזנה נכונה ושמירה על כללי רפואה מונעת. התאמת הרגלי חיים למצב האורגני והנפשי של כל אדם.

4. עידוד ההתנדבות בשכונה, בקהילה ובכל מסגרת חברתית, בה ימצא הפורש עניין וסיפוק.

5. שמירה על מעורבות חברתית ומניעת בידודם של פורשים המעוניינים בקשרים חברתיים.

6. שינוי התפיסה הסטראוטיפית השלילית של הפנסיונרים.

במוקד התוכנית עומדת המשימה לעזור לעובד באימוץ ציפיות ריאליסטיות, לתכנן את זמנו הפנוי ולהתמודד עם השינויים הרבים בתחומי החיים. שאיפה נוספת היא הרצון לשנות את הסטראוטיפיות השלילית לגבי התקופה ולגבי הפנסיונר, ולעודד המשך התפתחותה של האישיות.

מי צריך להפעיל תוכניות הכנה לפרישה?

וקיימות התלבטויות בדבר הגורם האחראי לנושא הדרכת העובדים. ברור מעבר לכל ספק, כי התוצאות הטובות ביותר היו מתקבלות אילו היו מחנכים לפרישה כבר בגיל צעיר, במסגרת ביה"ס. אולם הנושא צעיר עדיין, וחינוך לפרישה מתחיל בדרך כלל בשנים האחרונות לחיי העבודה. יתכן כי הסיבה לכך קשורה ל"ירושה" מן העבר

הקרוב. בארצות המערביות ובישראל בכללן רווחת עדיין התפיסה, כי זכויות פנסיה כשלעצמן מהוות הישג סוציאלי נכבד ולכן היציאה לגימלה עם בטחון כלכלי סביר חייבת להתקבל באהדה ע"י העובדים. זו היא לרוב גישתם של האיגודים המקצועיים. אולם בדיקה שטחית תוכיח לכל, כי אין המצב נכון לגבי מרבית העובדים. בטחון כלכלי בלבד אינו משמש ערובה להסתגלות טובה לחיי פרישה. ישנם גורמים נוספים המעכבים ובעדה.

על פי המצב כיום מטפלים בנושא זה, בכל מדינה, משרדים וסוכנויות שונים. בארה"ב ובאירופה החלו מפעלים גדולים ליחס לכך חשיבות רבה יותר ולאמץ את הרעיון, כי זוהי חובת המעסיק כלפי העובד. דעה מתקדמת יותר גורסת, כי מיד עם קבלת העובד לתפקידו חייב המעסיק לדאוג להכשירו לשירות לפרישה, כשם שהוא חייב להכשירו לתעסוקתו המקצועית. תהיינה הגישות מתקדמות יותר, או פחות, סבורה אני, כי במקדם או במאוחר יתהוו לחצים אשר ישכנעו את הארגונים הכלכליים לתת יעוץ והדרכה לקראת הפרישה לכל עובד שירצה בכך. חברות רבות עושות מאמצים מסוימים להקל את המעבר הזה על העובד וגם על המפעל שצריך לאיש עמדות תעסוקה ולדאוג לתחלופה יעילה של כוח אדם. אילו לחילופי הגברי היתה נערכת פעולת הכנה מוקדמת, יתכן שהיו נמנעות תקלות רבות אף בפעילות התקינה של הייצור. הפורש היה יוצא ממקום עבודתו ביתר רצון והבנה אילו המעסיק היה שותף להדרכתו ולהכ-

וונתו המוקדמת לקראת היותו על תפקידו בעבודה. אולם קיימות גישות אחרות, הרוות את בקהילה ובשירותי רווחה אחרים את הכתובת המתאימה להדרכת העומדים בפני פרישה. מועדונים קהילתיים ופרטיים זוכים מוסדות דתיים רואים עצמם אחראים על הדרכת האזרחים הבכירים לחיי זיקנה תקינים. אמצעים בלתי פורמליים אלה רווחים רק במקומות בהם מפותחים חיי קהילה, כמו בקנטונים של שוויץ או באזורים מסוימים באנגליה ובארה"ב.

מתוך סקירת הספרות המקצועית, וכן בעקבות נסיוננו בחיפה, נראה לי, כי משימת ההכנה לפרישה צריכה להיות מוטלת על מחלקת ההדרכה של המפעל. על פי ממצאי המחקר למדנו, כי יחסה של ההנהלה מהווה את אחד הגורמים המנבאים את השיתופות העובד בהדרכה — עובדה העשויה לתמוך בדעה זו, שכן זוהי המסגרת היכולה לשכנע את העובד בנחיצותו לקבל הדרכה ומידע לקראת חיי פרישה. חשוב מאד כי תוכנית זו תנוהל בידי אדם בעל גישה מתאימה לכוח אדם, המסוגל לעסוק גם בעניינים הקשורים בהדרכת עובדים.

השאלות העומדות בפני מפעילי תוכניות

למרות ההתעוררות בקרב מעסיקים גדולים בעיקר, לספק יעוץ והדרכה לקראת הפרישה — עדיין אין הן שכיחות במפעלים

-
- 7 משנשאלו הנבדקים אם יסכימו לפרוש לפני הזמן עם מכסימום גימלה השיבו כ-60% — כי אינם מסכימים. יש בכך כדי ללמד שההכנסה והמנוחה אינם מפתים חלק גדול מן העובדים. אין כאן סתירה להישג הסוציאלי של הזכות לפרוש מן העבודה. מימצאים דומים נתקבלו בעבודות אחרות שנעשו בישראל, בקרב עובדי דואר, רופאים ומנהלים. הדבר מעיד על נטיח לדחות את מועד הפרישה גם אם אפשר לזכות בפנסיה קודם לכן. בחברה הקיבוצית רווחת התופעה של עבודה בגילים גבוהים ביותר; בה במידה שהאדם מסוגל הוא מעוניין לעבוד באופן חלקי לפחות. זו עדות נוספת לאוריינטציה העבודה, שאינה קשורה לצורך הכלכלי-קיומי בלבד.
- 8 Vermeij, A. G. J. & Rijzewijk, E. T., "Preparation for retirement; some ideas on personnel management regarding the aging employee," IJmuiden, Holland, 1974

רבים. הכנה לפרישה מהווה פעולה וולונט-
טרית בחברתנו, והסטטוס שלה בעיני העו-
בדים והמעסיקים — אינו גבוה.

רבים הם ההיסוסים לקראת ההצטרפות
לתוכנית הדרכה, ואילו הכנה מוקדמת של
מספר שנים מראש — עדיין אינו מקובל
בחברה. יתרה מזאת, קיימת סטיגמה בפני
ההצטרפות לקורסי הכנה לפרישה ומתקבל
הרושם שהעובד רואה בהצטרפותו הסכמה
להדבקת תווית על מצחו — קבלת סטטוס
של פנסיונר.

אולם על אף המצב ההתחלתי בנושא חשוב
זה — הולכות ומתפשטות בהדרגה, תוכניות
לפרישה בארצות הרווחה. חלקן מצומצמות
ומסתפקות בהעברת אינפורמציה פורמלית
בלבד בענייני כספים וזכויות, וחלקן רחבות
יותר, וכוללות הרצאות ודיונים בנושאים
רלבנטיים לגילאים הללו. מספר המעקבים
השיטתיים אחר פעולות ההדרכה מצומצם
ביותר וסובל מקשיים מתודולוגיים, ולכן גם
מהעדר מסקנות ברורות. התוכניות הקיימות
סובלות מהעדר הגדרות ברורות של מטרות,
ומתחבטות בשאלות הבאות:

- א. האם הדרכה לפרישה צריכה לפתח
עמדות אוהדות כלפי הפרישה ולסייע
להסתגלות הפורש?
- ב. האם הן נועדו לספק רק אינפור-
מציה וגירוי לתכנון מוקדם?
- ג. עיתוי ההדרכה.
- ד. שיתוף האשה.
- ה. מי הם העובדים הצריכים לקבל
הדרכה פורמלית?

א. לגבי השאלה הראשונה קיימים קשיים
רבים בשל הגורמים הבאים:

1. שינוי עמדות מחייב פעולה ממו-
שכת ומעמיקה לאורך זמן.

2. התמריצים והתגמולים שניתן להציע
לפורשים בתמורה לשינוי העמדות —
מועטים.

3. מדובר באוכלוסיה מבוגרת עם
עמדות מגובשות ונוקשות בדרך כלל,
שקשה לשנותן. הרגלים ותפיסות אומצו
במשך הסטורית חיים ארוכה ועוגנו
באישיותו של המבוגר.

ב. הספקת מידע על ענייני כספים, שמירה
על הרגלי בריאות, חיי משפחה בגיל המבוגר,
תחביבים, פיתוח יצירתיות, בעיות משפטיות,
דיור והזנה.

גושאים אלה מקובלים ושכיחים ברוב התוכ-
ניות המוכרות באירופה ובארצות הברית. מטרותן
להוסיף ידע אוהדת התמורות החלות בת-
חומים החשובים הללו עם הניתוק מחיי הע-
בודה.

תוכן ההדרכה מכוון לקראת תכנון מוקדם
של הזמן הפנוי ומעורר בעיקר להתעניינות
חדשות.

אולם גם שיטה זו אינה מבטיחה הצלחה
רבה אם אין לאדם תשתית ומוטיבציה לל-
מוד ולהתפתח.

ג. במפעלים גדולים מתחילים להכין את
העובדים בין חמש שנים עד שנה אחת לפני
הפרישה, אף כי עדיין לא ברור העיתוי
האופטימלי לתחילת "ההתערבות". בפרוייקט
שלנו ניסינו להתחיל את הכנת העובדים
משנה אחת ועד שלוש שנים לפני הפרישה.
אם להסתמך על ממצאי המחקר שלנו, הרי
שהעובדים ברובם מעדיפים לקבל הדרכה
שנה אחת לפני יציאתם לפרישה. הם מציי-
נים, כי מספיק לשמוע על הפרישה ועל הפ-
רובלמטיקה סביבה, זמן קצר מראש.

Kasschau, P.L., "Re-evaluating for retirement preparation programs." *Industrial gerontology*, 1974; pp. 24-55

Monk, A., "A social policy framework for pre-retirement planning," *Industrial gerontology*, 1972. No. 15

קריאה, אמצעי תקשורת כמו תוכניות ברדיו ובטלוויזיה.

תוכניות מורכבות יותר וממוסדות חשובות, לדעתי, לקבוצה גרחת של עובדים שהשכלתם נמוכה יותר והמוטיבציה שלהם להתעניין ולהתפתח — קטנה יותר. כללית נכון לציין, כי עבור מרבית העובדים המבוגרים יש צורך להתאים תוכניות מגוונות, שתצגנה מבחר רב של אפשרויות קיימות. יתרה מזאת, יש צורך להקדיש אמצעים ומחשבה רבה כדי להניע דווקא את המסתייגים — בעלי השכלה נמוכה יותר להכשיר את עצמם לקראת ההזדקנות.

שיטות הדרכה לפרישה

מקובלות שלוש שיטות הדרכה.

א. ימי עיון אליהם מוזמנות קבוצות גדולות והתוצאות בהן פרונטליות למחצה. זוהי מסגרת למידה המאפשרת ליחיד להישאר פסיבי בקבוצה, ומחייבת אותו לפחות מועט רבות מילולית.

ב. קבוצות דיון בהן נדרשת מעורבותו של היחיד.

ההשתתפות בדיון מחייבת התבטאות על בסיס של "תרום" ו"קבל". היקף הקבוצות קטן ומטרתן התייחסות וטיפול בבעיות המטרידות את הפנסיונר, באורח יותר ספציפי.

ג. יעוץ אישי על בסיס של טיפול פרטני. כאן המגע בשניים — "פונה" מול "מטפל". שיטה זו יעילה יותר בכך שהיא מטפלת בצרכים היחודיים של היחיד. אולם מאידך זו שיטה יקרה הדורשת משאבים כספיים

זו אחת השאלות בהן מתחבטים מפעילי תוכניות גם במפעלים בחו"ל. ישנם מקומות בהם ממליצים להתחיל לטפל בנושא כ-10 שנים מראש. הטענה¹⁰ היא כי במקרה זה ניתן להכשיר את העובד לעיסוקי פנאי, והתכנון יכול להתבצע באורח יותר יסודי. אולם עדיין אין מסקנות ברורות לגבי העיתוי המתאים לראשית ההכנה לקראת פרישה. אין גם מספיק מעקבים שיטתיים, המלמדים על תגובת העובדים כלפי ההדרכה, ואילו השתתפות בקורסים המתוכננים לשם כך — אינה מבוקרת.

ד. סוגיה אחרת דנה בשאלה אם שיתוף האשה בתוכניות — חיוני. בפרויקט שלנו קיבלנו את התנחה, כי לאשה חלק נכבד בהסתגלות הפנסיונר לחיי הפרישה. לכן חיוני הוא שגם היא תקבל מידע על תהליך הפרישה ובעיקר אודות השינויים הצפויים בחיי בעלה, והדרכים להתמודדות מוצלחת עימם. מתשובות הנבדקים מסתבר כי 72% מתוך אלה ששיתפו את נשותיהם העידו על חשיבות התכנון בשניים. 40% מאלה שלא שיתפו את נשותיהם באף אחד מימי העיון טוענים, כי היה מקום לצרף את האשה (דו"ח מחקר מס' 4, עמ' 7).

גישה שונה מצויה במפעלים בהם ביקרתי באנגליה. אין העובדים נוטים שם לשתף את נשותיהם. לדעתם, זה ענינו של הגבר ולכן התוכניות שם חד-מיניות.

ה. נראה לי, כי אנשים פעילים ומשכילים יכולים להסתפק בהדרכה קצרה יותר. סידרת הרצאות ומתן אינפורמציה עשויים לעזור להם לקבל החלטות בענין תכנון חייהם. לגבי מיעוט (אקדמאים בעיקר) יתכן כי מספיקה הדרכה בלתי-פורמלית — באמצעות

Schneider, H. D., Aspekte des alterns ergebnisse socialpsychologischer forschung, 10
.Athenaum fischer taschenbuch verlag gmbn, Frankfurt am Main, 1974
.Klaus, M., Kuratorium deutsche altershilfe, Köln, September, 1975
המאמר מתבסס על מעקב שנעשה במפעל גדול בגרמניה — ב-Ludwigshafen על תוכנית הכנה לפרישה. שם הוזמנו לפגישות עובדים החל בגיל 55 ונשים החל בגיל 50.

מסוימת". כ-7.5% מציינים אי-נעימות עם קבלת ההזמנה ו-4.5% מציינים, כי חשו כאילו קיבלו מכה. ממצאים דומים מופיעים גם בעבודת שנעשו בגרמניה, Thomae, H., 1974.—)

השתתפות בהדרכה

קבוצות דיון: פעמיים ניסינו לקיים קבוצות דיון חד-מפעליות ורב-מפעליות — במפעל ומחוצה לו. רק 12% השיבו בחיוב על ההזמנות שנשלחו אל 180 עובדים. מתוך אלה שהגיעו, מספר המשתתפים הלך ופחת כבר אחרי הפגישה השניה, למרות שהדיונים היו ערים והועלו בעיות אישיות המטרידות את הפנסיונר. כמצופה, אנשים בעלי השכלה רבה יותר ורמת אינטליגנציה גבוהה יותר השכילו לנתח את הבעיות ולהעלות פתרונות גם עבור זולתם. מאידך, משתתפים בעלי רמת אינטליגנציה נמוכה — נמנעו מלשוחח ולא היו מעורבים בדיונים.

המסקנה שיכולנו לקבל היא שקיימת סל-קציה טבעית מוקדמת כבר לאחר קבלת ההזמנה להשתתף בהדרכה. סלקציה זו ממשיכה לפעול גם בעת הדיונים והיא גורמת לנשירה. אחד הגורמים, כנראה, הוא הפער ברמת האינטליגנציה של המשתתפים. פער זה גרם לכך שחלק מן המשתתפים נמנע מלהתבטא בעוד שמיעוט נטל לעצמו את זכות הדיבור. והדיון, על חשבון יתר הנוכחים. יתכן שיש מקום לנסות להפעיל קבוצות דיון הומוגניות על בסיס רמת תעסוקה או על בסיס בעיות משותפות סביב המצב הכלכלי, המשפחתי, הבריאותי ועוד.

וכוח אדם מאומן שאינו מצוי עדיין בתחום זה. בפרויקט שלנו נוסו שתי השיטות הראשונות בפועל, על פי המתכונת המקובלת במרכזי הכנה לפרישה בחו"ל. כמו כן נבדקו עמדות הנבדקים כלפי שלוש שיטות ההדרכה על מנת לברר מהן הנטיות לגבי ההצטרפות אליהן.

על פי תוצאות הסקר מעדיפים הנבדקים לקבל הדרכה במתכונת הראשונה — בימי עיון: 42% מחייבים שיטה זו, לעומת 26.5% המעדיפים יעוץ אישי. רק 19.5% מעונינים להשתתף בשיטה השניה — קבוצות דיון מצומצמות. בניסוי¹¹ שנערך בארה"ב על ההתייחסות לשיטות ההדרכה מציינים החוקרים, כי דווקא השיטה השניה זכתה להיענות רבה יותר ואף הצליחה יותר בשינוי העמדות, כמצופה. אולם גם שם מציינים, כי לכך נדרשת אוכלוסיה ברמת השכלה גבוהה יותר מאשר בשיטות האחרות.

תגובת העובדים להזמנה

הזמנה להשתתף בימי העיון נשלחה לעומדים לפרוש בשנים 1973—1975 מחמשת המפעלים המשתתפים בפרויקט¹². ההשערה שלנו היתה, כי תהיה הענות גבוהה להתעניין בנושאים הקשורים בפרישה. כן ניתנו גם תמריצים כמו יום חופש על חשבון המפעל, הסעה וארוח מלא. נעשה ניסיון לעודד את העובדים באמצעות ועדי עובדים ואנשי כוח אדם המטפלים בפנסיונרים. תגובתם של הנבדקים עם קבלת ההזמנה מגלה, כי כ-44% קבלוה ב"שמחה" ו"בשמחה

11 ראה מאמר של: Boyack, V. L. and Tiveri, D. M., "A study of pre-retirement education paper presented at 28th annual gerontological society meeting," October 26-30, 1975, Louisville, Kentucky

12 פירוט שמות המפעלים, ההזמנה ותוכניות יום העיון — מוצגים בדו"ח מחקר מס' 3. קרמר, י., ורפורט נ., "סיכום והערכה ראשונית של תוכנית הדרכה לפרישה שהופעלה בתקופה שבין אוגוסט 1973 — ינואר 1974, בחוצאת האגודה לפרישה מתוכננת, פברואר 1975.

ימי עיון: 108 נבדקים השתתפו לפחות ביום עיון אחד, מתוך התוכנית הכוללת ארבעה ימים. לצורך עיבוד הנתונים קבענו "מודרכים" נבדקים שהשתתפו לפחות פעמיים. פעם אחת התקבלה אצלנו כמקריית, ולכן קשה לראותה כתגובה חיובית להדרכה, ומסיבה זו נחשבו המשתתפים הללו כבלתי מודרכים. תוצאות הסקר מגלות, כי לאחר ההשתתפות ביום עיון פעם אחת חשים 89 נבדקים (88%) רצון לבוא פעם נוספת. 67 נבדקים שלא הגיעו לאף יום עיון מנמקים את הסיבות הבאות:

31% לא רצו להשתתף, 19% טוענים שהיו עסוקים, 9% נעדרו בשל מחלה, 7% לא קיבלו את ההזמנה (למרות שנשלחה אליהם), 6% אינם מבינים עברית, ו-25% מביאים מספר נימוקים כלהלן: "אינו מוכן לקבל עצות"..... "אדיש לנושא"..... לא מעניין אותו"..... "לאדם מבוגר לא צריך לספר מה לעשות, הוא יודע בעצמו"..... "היתה לו הרגשה שמחכים שיודקן"..... "לא יכולים לתכנן לו את הפרישה"..... "לא הלך אבל מצטער עכשיו".

ההנאה מימי העיון

מרבית המשתתפים טוענים שנהנו מימי העיון וכזאת גם היתה התרשמות הצופים של צוות המחקר. כ-67% טוענים, כי נהנו מההרצאות. כ-35% — מפגישה עם חברים ורק כ-17% מיום חופשי. ממצא זה מצביע על מוטיבציה להתעניין בעיקר בנושאים שהועברו, ופתות מתן חשיבות למפגש חבירתי או ליום עבודה חופשי. 57% מעדיפים להיפגש עם חברים ממפעלים אחרים, ואילו ל-40% אין זה משנה. רק — 3% מעוניינים להיפגש עם חברים מאותו מפעל.

ובדיקת ההנאה מהעברת הנושאים מגלה, כמציופה, כי נושא הבריאות זכה למירב ההתענינות בקרב גילאים אלה. ידועה לנו הע-

רנות שמגלים למחלות ולשינויים הפיסיולוגיים. כך גם התרשמנו במהלך התצפיות — נשאלו הרבה שאלות ענייניות המטרידות את העובד המודקן, אשר אינו מבחין בדיוק בין תופעות גורמליות לבין תופעות פתולוגיות.

הנושא שזכה לעדיפות שניה היה פעילות גופנית, וזאת למרות העובדה ש-85% מהנבדקים אינם עוסקים בכלל בספורט. יתכן שהנאתם נבעה מכך שההרצאה נקשרה בנושא הבריאות. הסבר אחר הוא ההבדל הקיים בדרך כלל בין התנהגות בפועל (התעמלות) לבין הנאה מהרצאה — עמדה שאינה מחייבת את האדם.

נושא הפרישה מן העבודה שהוצג כמבוא לימי העיון — זכה לעדיפות שלישית. נושא "הזכויות הכספיות" — לעדיפות רביעית, למרות שבספרות המקצועית נזכר תחום זה כמעניין במיוחד פנסיונרים. "ניצול הפנאי" ו"יחסי משפחה" זכו למידת התענינות שווה, למרות שלמדנו במחקר החלוץ על הבעיות הרבה בניצול הפנאי. כללית ניתן לקבל את הטענה, כי מידת ההנאה מהנושאים תלויה במאפייני האוכלוסיה, בצרכיה המיוחדים ובמידה רבה בצורת הצגתם על ידי המרצה. מרבית המרצים שהוכנו קודם לכן כצוות לפרויקט עמדו בדרישות, והגישו את החומר בצורה ברורה ופשוטה. מטרתן המשותפת של כל ההרצאות היתה: לא לעורר כל אשליות ולא להציג את תקופת הפרישה כאידיליה; לעומת זאת — לעודד ולהמריץ את הפורש וכוח להמשיך ולהתפתח בכיוון קידומה של איכות חייו.

הגורמים המשפיעים על אי-השתתפות בהדרכה

למרות המאמצים הרבים שהושקעו בפרויקט בבניית מודל הדרכה מתאים לאוכלוסיה היעד, ועל אף שיתוף הפעולה הסביר מצד המפ-

ניבוי ההשתתפות בהדרכה

אחת ממטרות המחקר היתה לברר מהן הת-
כונות המציינות את קבוצת המודרכים (70)
לעומת קבוצת "הלא מודרכים" (68). אומנם
קשה להכליל את המסקנות אלא לאחר
בדיקת אוכלוסיה מייצגת, אולם התרומה
הצנועה שבסקר זה יכולה להצביע על גטיה
מסוימת של קבוצה חברתית זו, המעוגנת
ללא ספק, במציאות. משתנה ההדרכה (מש-
תנה תלוי) נבחן כפונקציה של שלושה עשר
משתנים בלתי תלויים. מצאנו כי חמישה
משתנים מובהקים (כ-5%) מסבירים כ-23%
מהשונות.

חמשת המשתנים המשמעותיים (בעלי ערכי
F גבוהים יחסית) הם:

1. "רמת העיסוק".
2. "אופי הקשר עם הנכדים".
3. "הרצון לקבל יעוץ לפרישה".
4. "יחס ההנהלה כלפיך כעובד מבוגר".
5. "תלותי/אחריותי" (אינדקס).

משתנים אלה מנבאים טוב יחסית את הש-
תייכותו של נבדק לקבוצת המודרכים/לא
מודרכים. דהיינו — יחידים המאופיינים בר-
מות עיסוק "לבנות" יותר, המעוניינים בק-
בלת יעוץ לפרישה, הזוכים, לדבריהם, ביחס
טוב מצד ההנהלה (כעובד מבוגר), והמאופ-
יינים בתכונת אחריות אישית גבוהה —
נוטים יותר להופיע להדרכה.

תמונה דומה הסתמנה בשלבי המחקר הקודם,
לפיה מצאנו קשר בין תכונות המבטאות
פתיחות ומעורבות חברתית לבין רצונו של
הנבדק לקבל יעוץ לקראת הפרישה. ממ-
צאים אלה תומכים בדעה המקובלת שדווקא
אנשים הזקוקים יותר להדרכה ולשירותים
— נוטים פחות לנצלם.

עלים — ההענות להשתתף בפועל לא היתה,
לדעתנו, מספקת¹³.

יתרה מזאת, מהר מאד נוכחנו לדעת, כי
שכבת העובדים מסטטוס תעסוקה גבוה מאד
(כאלה היו רק יחידים באוכלוסית המחקר),
ונמוך מאד — נמנעו מלהשתתף בתוכנית.
מתוך ניתוח שנעשה בתוך שכבת העי-
סוקים מצאנו קשר בין חשיפה להדרכה לבין
ההשתיכות לרמות עיסוק. ממצאים אלה
תואמים ממצאי עבודות שנעשו בחו"ל
Thomae, H., 1966, Hubbard, L. M., 1950,
Simpson & Mackinney, 1966). לדעתי, תבעיה
המרכזית היא כיצד למשוך לתוכנית שכבת
עובדים הנזקקת ליותר הכוון וליותר הדרכה.
אנו יודעים, כי חשיפה ללימוד שכיחה פחות
בקרב עובדים מרמות עיסוק גמוכות יותר,
בגלל מספר סיבות:

1. עובדי "צוארון כחול" חיים בדרך
כלל בסביבה המעודדת פחות לימוד וניצול
שירותי חינוך ויעוץ המצויים בקהילה.

2. הם פחות מעורבים בחיי התברה
ופחות מעלים שאלות לגבי ארועים בעתיד;
רגילים לקבל הוראות ופחות מאופיינים
ביחזמה לפתרון אישי.

3. הם נעדרים הרגלי למידה משום
שלא נדרשו להתקדם ולהתפתח מבהינה
עיונית במהלך שנות העבודה (בניגוד לב-
עלי מקצועות הנמנים על קטגורית ה"צוא-
רון הלבן").

מאידך, ובשל המאפיינים הללו נראה, כי הם
זקוקים יותר למערכת תמיכה, הכוונה ועי-
ודה. הדרכה במציאת פתרונות אלטרנטי-
ביים לעבודה חשובה עבורם גם משום שאפ-
שרויות העסקתם בשכר מצומצמות וגם משום
שהם מסוגלים פחות להעסיק עצמם בפעילות
עיונית תרבותית. עבורם בעית ניצול הזמן
החופשי אינה נראית קלה לפתרון.

13 השתתפו באחד מימי העיון (פעם אחת) — 78% (108), פעמיים — 51% (70), שלוש פעמים —
23% (32), ארבע פעמים — 19% (15), (138 = n).

סיכום

חיבור זה נועד לתאר את נושא ההכנה ולפרישה המייצג תהליך חברתי חדש בחברה התעשיתית המודרנית. כיוון שהוא מופיע בשלב התיים המאוחרים של האדם, הוא מתקשר לתהליך ההזדקנות ומחייב פתרונות מתאימים. אין ספק כי לגיל יש השפעה חזקה ועל הסתגלותו של הפנסיונר לתקופת הפרישה, אך למרות זאת קיימת האפשרות למתן את ההשפעות הנובעות משלב חיים זה, בתנאים מסויימים. אחת הדרכים לסייע לעובד להסתגל לחיי פרישה ולתפקד לש-ביעות רצונו היא באמצעות חשיפה לחינוך לפני הפרישה. עדיין אין הוכחות אמפיריות לגבי התרומה שבהדרכה, אולם בניסוי שהו-פעל בחיפה נסקרה ההתפתחות והפרובל-מטיקה של מפעילי התוכניות וכן תגובתם של הנבדקים. אין ספק שיש מקום למחקרים נוספים ולבדיקת הגורמים המושכים והדוחים את הפנסיונרים להשתתף בתוכנית הכנה לפרישה. כמו כן, חשוב לטפל בבדיקת הא-פקטיביות של ההשתתפות בהדרכה, על הסתגלות לחיי הפרישה. סוגיה זו נמצאת בטיפול במסגרת הפרויקט החיפאי, המפעיל ניסוי ומעקב ארוך טווח בן שלושה שלבים. בשלב הגוכחי — נבדקות דרכי פעילויותיהם של פנסיונרים גם כפונקציה של השתתפות/אי-השתתפות בהדרכה, ואחת המטרות היא לבדוק עד כמה משפיע משתנה זה על ההס-תגלות לחיי פרישה בקרב אוכלוסית המחקר שלנו.

עוד למדנו מעיבוד הנתונים, כי גורם ההכ-נסה ומצב הבריאות אינם מסבירים את השו-נות במשתנה התלוי מודרכים/לא מודרכים. ממצא אחר הראוי לתשומת לב, היא האב-חנה שנמצאת בין "רמת השכלה" ל"רמת עיסוק" בקרב גילאים אלו. למרות הדעה המקובלת, כי יש מתאם גבוה חיובי בין השכלה ועיסוק — אין הממצאים שלנו מאשרים זאת בקטגוריה גילית זו. "רמת העיסוק" נמצאה כמשתנה מסביר ראשי ואילו רמת ההשכלה מסבירה מעט מאד את השונות, ולא נמצאה מובהקת. אנו מס-בירים זאת בכך שהסטטוס בעבודה נרכש לא בשל השכלה פורמלית, אלא תוך כדי קידום בתוך המפעל במשך היסטורית הע-בודה הממושכת. אין המצב כך בדרך כלל בקרב עובדים צעירים. הנבדקים שלנו לא הצליחו לרכוש מספיק השכלה פורמלית ומכאן נובעת, לדעתי, האבחנה בין שני מש-תנים אלה.

תמונה זו מאפינת עובדים ותיקים במפעלים רבים אחרים בארץ, בהם השיגו רבים מן העובדים סטטוס תעסוקתי בזכות הותק וה-הוכחה העצמית. כללית, ניתן להעיר, כי רמת ההשכלה הממוצעת בקרב קבוצת הגיל בה אנו דנים — נמוכה בהרבה מרמת ההש-כלה הממוצעת המאפינת קבוצות גיל צע-רות יותר. דבר זה נכון לגבי כל הארצות המערביות, שכן ההזדמנות ללמוד בבתי"ס יסודיים ובעיקר בבתי"ס על-יסודיים התרבו בחמישים השנים האחרונות באירופה וב-ארה"ב. טבעי, לכן, שדור זה לא הספיק לק-נות השכלה פורמלית מסודרת.

חינוך והדרכה לאורח חיים חסכוני*

מאת נעמי פינטון**

החברה הישראלית מורכבת מאוכלוסייה מגוונת מאד, אשר רובה באה מרקע שונה לחלוטין מזה שבו היא חיה כיום. רוב המשפחות הגדולות עלו מארצות צפון אפריקה, וגם לאחר עלותן ארצה המשיכו לחיות לפי סגנון חייהן המסורתי. ילדי המשפחות הללו, שהיום הינם בעלי משפחות צעירות משלהם, חסרים את הבסיס לקידום חיי משפחותיהם בישראל המודרנית ובעלת הטכנולוגיות המפותחות של היום. מסגרות החינוך הקיימות אינן מצוידות עדיין בכלים המתאימים לשם טיפול בבעיית הפער הקיים בין הבית המסורתי בו גדלו ובין החברה המודרנית בה עליהם לפעול. בעיה זו, הנוגעת לניהולם ולארגונם של חיי המשפחה, הולכת ומחריפה ביתר שאת בעת משבר אינפלציוני.

בסתיו 1974, כאשר המשק הישראלי היה נתון בתהליך של אינפלציה דוהרת, נתעוררה דאגה רבה בקרב שכבות נרחבות באוכלוסייה: כיצד להסתדר עם תקציב המשפחה נוכח הירידה המתמדת בכוח הקניה של הכסף. הניסוי המדובר להלן נועד בתורת ניסיון לעזור למשפחות לנצל את כספן בדרך הטובה ביותר במסגרת התקציב המצוי בידיהן, ובכך לשמור על רמת חייהן חרף עליית המחירים. הניסוי כוון למשפחות מרובות ילדים, בעלות הכנסה נמוכה, והמתגוררות בסביבה עירונית. הנבדקים עצמם היו אמהות מטופלות בילדים שאינן עובדות.

הניסוי נערך מנובמבר 1974 ועד יולי 1975 בשתי שכונות עירוניות חדשות, שהוקמו באזור תל-אביב (תל-כביר ונוה-שרת). שכונות אלו מאוכלסות, בעיקר, במשפחות שפונו מאזורי מצוקה, זוגות צעירים ועולים חדשים. במסגרת הניסוי התקיים קורס בהשתתפות 100 אמהות שחולקו לארבע קבוצות, כאשר בכל אחת מהקבוצות 25 משפחות. מכל שכונה נלקחו שתי קבוצות. הפגישות נערכו במרכזים הקהילתיים המנוהלים בידי ארגון אמהות עובדות, ת"א. הקבוצות נפגשו בשעות הבוקר בין השעות 9.30 ל-11.45, והארגון דאג לספק למשפחות שירות של "שמרטף".

* מאמר זה מתאר ניסוי שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם ארגון אמהות עובדות, ת"א. האחרון עסק בארגון התוכנית ובעבודת השדה, בעוד שהמוסד לביטוח לאומי מימן את התוכנית וקיבל על עצמו להעריכה כמסוכסם לחלן. הדו"ח הסופי של הניסוי ונספחיו מכילים תיאורים מפורטים של כלי המדידה, הסטטיסטיקה ומקורות האינפורמציה במחקר. תודת המחברת נתונה לגב' נירח שמאי, סמנכ"ל תכנון ומחקר במוסד לביטוח לאומי, על הערותיה שסייעו בהכוונת העבודה, ולמר שלמה כהן מנהל מחלקת המחקר וההערכה של גימלאות ארוכות טווח, שעזר בכל שלבי המחקר בעצה ובחדרכה.

** האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

מטרתה העיקרית של התוכנית היתה להפחית בהוצאות הבית בשלושה תחומים עיקריים: תזונה, הלבשה ואחזקת הבית, על-ידי שימוש בתקציב המצוי ומבלי להוריד את רמת החיים הנוכחית. המטרה המשנית היתה לעודד את המשפחה, על יסוד החומר הנלמד בקורס, להשתמש בכספים שנחסכו על ידה ליעדים שלא היו, עד כה, בגדר אפשרויותיה. למימוש מטרה זו הוסברה למשפחות מהות הבנק והשירותים אותם הוא מעניק ללקוחותיו.

מבנה הניסוי

הקורס הורכב מ-27 פגישות שבועיות, כאשר 7 מהן הוקדשו לנושא ההלבשה (הכרת בדים, רכישת מוצרים בעלי איכות גבוהה, עריכת שינויים בבגדים, תפירה בבית); 6— לנושא אחזקת הבית (סידור הבית כך שישרת את צורכי המשפחה באופן הטוב ביותר, קישוט הבית, תיקונים פשוטים); ו-14 — לנושא ההזנה (תכנון התפריט, קניית מוצרי מזון על-פי ערכם התזונתי, הכנת המזון ואכסונו, השימוש במוצרי מזון חדשים, אירוח בבית). מושג החיסכון הוצג בפני הנשים והודגש במשך כל הקורס, הן באמצעות הנושאים המרכזיים והן באמצעות ביקורים בבנקים, והכרת תוכניות החיסכון והביטוח המוצעות על ידם ללקוחות.

נושאים משניים נוספים הוצגו בקורס, בעיקר משום העניין שעוררו בקרב המשפחות. הנושאים כללו: טיפול קוסמטי, ספרות וסידור פרחים.

במקום שניתן היה לגוון את הפגישות השתדלו לעשות זאת, כאשר הדגש הושם על השתתפותן הפעילה של הנשים. דיונים קצרים לוו תמיד בעזרים ויזואליים (למשל, תרשימים של מוצרי מזון, דוגמאות של בדים שונים), הדגמות (הכנת סלטים, תיקון

נתיכי-חשמל), או עבודה מעשית (תפירת בגדים, הרכבת סלי-אשפה ומיכלים עטורים מנייר, הכנת תפריטים חדשים). כמו כן נערכו סיורים שונים בכל אחד מהאזורים (למשל, לחנות כלי-בית, חנות לרהיטים, בית-חרושת למזון מוקפא).

מרכות התוכנית ניהלה בעצמה את הקורס והדריכה את רוב הפגישות; בנושאים מיוחדים הוזמנו על ידה מרצים אורחים.

שתי מקשרות לא-מקצועיות, המתגוררות בשכונה, יצרו את הקשר האישי עם המשפחות במשך כל תקופת הקורס. המקשרות ערכו ביקורי-בית אצל כל אחת מן המשפחות בתדירות של אחד לחודש ולפי הצרכים. תפקידן היה כפול: לעודד השתתפות קבועה של המשפחות בפגישות ולאסוף נתונים אודות תגובותיהן של המשפחות ותפוחות ואודות השינויים שנערכו בבתים במשך תקופת הניסוי, כתוצאה מן החומר הנלמד.

גיוס המשתתפות

התוכנית פורסמה בקרב הקהילה באמצעות פניה אישית של מנהלת המרכז הקהילתי של א.א.ע., מודעות שניתלו במקומות ציבוריים ואסיפות הסברה שנערכו בבתי המגורים.

ההרשמה נעשתה בפתיחה החגיגית של התוכנית, והתנאים להשתתפות בקורס, שניתן חינם, היו כלהלן:

(א) האשה היא אם המטופלת בילדים מתחת לגיל 12.

(ב) האשה איננה עובדת בשעות הבוקר.

(ג) בעלה נתן את הסכמתו להשתתפותה בתוכנית.

לאחר שנתקבל המספר המבוקש של המשפחות, השתמשו בנרשמות העודפות כקבוצת ביקורת. קבוצה זו מנתה מספר זהה

למספר המשתתפות בקבוצת הניסוי, ואף דמתה לה מבחינת הרכב האוכלוסיה. בקבוצת הביקורת יושמו שני התנאים הראשונים מבין השלושה שנמנו.

שיטות המחקר

השפעת התוכנית על המשתתפות נמדדה באמצעות בדיקה מוקדמת ובדיקה סופית, שנערכו הן בקרב קבוצת הניסוי והן בקרב קבוצת הביקורת. הבדיקה התבססה על שא-לונים, הבנויים משאלות סגורות, הדנות בנו-שאים שנלמדו במסגרת הקורס. השאלונים הועברו בידי מראיינים מקצועיים.

כלי מדידה נוספים, שהשלימו את השאלון העיקרי ואשר התייחסו למשתתפות הקורס בלבד, כללו שאלון קצר, שהתייחס במיוחד להתנסויות בקורס, וכן דו"חות חודשיים של המקשרות, המתארים את ביקורי-הבית שער-כו.

ההישגים בתוכנית נמדדו על-פי המידה בה עלה השינוי החיובי בקבוצת הניסוי על זה שבקבוצת הביקורת. נבנו אינדקסים של הי-שגים, בהם השתמשו באינדיקטורים המנ-באים אילו מבין הנשים תפקנה את התועלת המרובה ביותר מן הקורס.

תוצאות

מאפייני המשתתפות 25% מן המשתתפות היו ילידות הארץ, וה-שאר — בתל כביר היה הרוב ממוצא צפון-אפ-ריקאי, ובנוה-שרת ממוצא אירופאי. כ-10% מן המשתתפות לא זכו כלל בחינוך פור-מאלי, וכ-50% מהן ביקרו רק בבית-הספר היסודי.

גודלן הממוצע של המשפחות היה חמש נפ-שות, ומרביתן דרו בדירות "עמידר", בנות שלושה חדרים. כמעט כל הדירות היו בבע-לותן של המשפחות וממושכנות.

ההכנסה הממוצעת של המשפחות היתה 1,487 ל"י, כולל משכורתו של הבעל וכל מקורות ההכנסה האחרים (השכר החודשי הממוצע במשק אותה שנה היה 1,542 ל"י)¹. המשתתפות התקבלו לתוכנית בתנאי שהיו פגויות במשך שעות הבוקר ולא יצאו לע-בודה.

מרבית הבעלים עבדו בתעשייה: $\frac{1}{3}$ מהם עובדים מקצועיים ו- $\frac{1}{2}$ מהם פועלים בלתי מקצועיים. היתר עבדו במשרות פקידותיות או בשירותים, ואילו 2% היו מובטלים. מאפייני האוכלוסיה היו דומים בשתי השכו-נות שנחקרו. לא היו הבדלים משמעותיים בתכונות דימוגרפיות בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת.

מימצאים הנוגעים בהתנהגות ובעמדות נב-חנו לחד. לאחר מכן הם אוחדו תוך נסיון לזהות את מידת יעילותה של התוכנית ואת הגורמים הקשורים ליעילות זו.

מימצאים של התנהגות

40% מתוך 120 הנשים שגרשמו לקורס סיימו אותו. אולם שיעורי הנוכחות הממשית היו גבוהים יותר. במשך החודש הראשון לקיומו של הקורס היה נפל גדול, 50%, בעיקר משום ששירות השמרטף לא פעל כראוי. לאחר שמילאו את מקומן של הנשים שנשרו ושופר שירות השמרטף, עלה אחוז המשתתפות בקורס מדצמבר עד יולי ל-78%. שיעור גבוה זה של המשתתפות נשמר לאורך הקורס, למרות הקשיים שנתקלו בהם. קשיים אלה נעוצים בעובדה, שהמשתתפות לא היו רגילות לתכנן את יומן, כך שיתפנו לצאת

1 הירחון הסטטיסטי, מארס 1976, האגף למחקר ותיכנון, המוסד לביטוח לאומי.

את הבית בשעות קבועות. קשיים אלו הועלו במשך הקורס על ידי המשתתפות והמקשרות, אשר הביעו שביעות-רצון גוברת והולכת לגבי יכולתן להתגבר על הקשיים — למרות שהנוכחות האישית היתה בלתי סדירה במשך כל הקורס. ההישגים נמדדו בשלושת התחומים העיקריים שהוזכרו לעיל (הלבשה, הזנה ואחזקת הבית), וכן בשני תחומים משניים — חיסכון וביטוח, וטיפול אישי. ההישג בכל

פריט חושב לפי סך-כל השינויים החיוביים שחלו מן הראיון המוקדם ועד לראיון הסופי. כאשר מספר המשתתפות שהצביעו על שינוי חיובי כלפי משתנה מסוים היה גדול ממה שניתן לצפות באופן מקרי — צוין, כי לגבי אותו משתנה הגיעו הנשים להישגים. בכל תחום שנחקר, אם מספר המשתתפים שהצביעו על שינוי חיובי היה בעל משמעות גדולה יותר מזה שיש לצפות באופן מקרי — צוין, כי בתחום זה זכו הנשים להישגים.

טבלה 1: מספר המשתתפים שבהם חל שינוי חיובי משמעותי

סח"כ משתתנים שנבדקו	קבוצה		תחום הקורס
	קבוצת הביקורת	קבוצת הניסוי	
22	3	9	הלבשה
39	5	8	הזנה
5	0	0	שמירת הבית
4	0	0	חיסכון
70	8	17	סח"כ

רק בתחום ההלבשה היו מספיק שינויים חיוביים בעלי משמעות אשר הצדיקו בדיקה נוספת. ההסתברות כי השינויים שגמצאו במשתתנים אלו חלו באופן מיקרי, קטנה ופחותה מ-0.08. יתירה מזאת, נמצא כי מספר השינויים החיוביים בקבוצת הניסוי היה רב יותר, באורח משמעותי, מאשר בקבוצת הביקורת. עובדה זו מהווה קריטריון המצביע על הצלחת התוכנית מאחר שהמגמה הכללית בישראל כוונה כלפי שינויי התנהגות כגון אלו שהועלו בקורס. לכן, ניצפו שינויים בכיוון זה אצל כל האוכלוסיה, ואכן הם נמצאו, אבל במידה יותר בקבוצת הביקורת. השינויים שעוצבו בתוכנית בתחום ההלבשה (טבלה 2) התרכזו בעיקר בגורמים הקשורים בקנייה.

בנושא קניית לבוש לילדים החלו המשתתפות לייחס חשיבות רבה יותר לקניית בגדים גדולים מן הנדרש ולמחיר הבגד, וחשיבות פחותה יותר לקניית דגמים אופנתיים. בנושא קניית הלבוש האישי, שמו המשתתפות דגש רב יותר לקניית אריג חזק, זול ושימושי, והתאמתן לכביסה בבית. דגש קטן יותר הושם על היות הבגד אופנתי. שינויים אלו בקנייה גרמו לכך שהמשתתפות רכשו מצרכים זולים יותר, למשל: בחנויות סיטונאיות, בשוק ובמרכזים המסחריים העירוניים. היו שינויים חשובים נוספים בתחום ההלבשה אם כי לא היתה להם משמעות מבחינה סטטיסטית. אחוז המשתתפות שתפרו בעצמן בגד שלם עלה מ-48% עד ל-60% במשך תקופת החקר, בהשוואה לקבוצת הביקורת בה היתה עליה מ-41% ל-47%. 18% מקבוצת

טבלה 2: המשתנים שבהם חלו שינויים חיוביים משמעותיים במשך הפרוייקט בתחום ההלבשה אצל קבוצת הניסוי וקבוצת הביקורת

מספר הנשים שאצלן היה שינוי חיובי		המשתנה
ניסוי	ביקורת	
20 *		חשיבות שבגד שהיא קונה לעצמה יהיה חזק
33 *	19 *	חשיבות שבגד שהיא קונה לעצמה יהיה זול (כיוון הוחלף) ²
	19 *	חשיבות שבגד שהיא קונה לעצמה יהיה באופנה (כיוון הוחלף)
	19 *	חשיבות שניתן לכבס בבית בגד שהיא קונה לעצמה
	19 *	חשיבות של קניית בגד גדול לילד
	19 *	חשיבות שבגד הקונים לילד יהיה באופנה (כיוון הוחלף)
	18 *	מקום של קניית בגד לעצמה
31 *	17 *	חשיבות שבגד הקונים לילד יהיה זול (כיוון הוחלף)
	17 *	חשיבות שבגד שהיא קונה לעצמה יהיה שימושי (ניתן ללבוש בזמנים שונים)
35 *		חשיבות שבגד הקונים לילד יהיה ללא גיהוץ

* P < .05

הניסוי (8% מקבוצת הביקורת) רכשו מכונת תפירה תוך כדי תקופת המחקר, ו-63% (51% מקבוצת הביקורת) הביעו רצון להשתתף בקורס תפירה למתקדמות. בתחום ההזנה מצאנו בכמה משתנים שינוי חיובי בעל משמעות (טבלה 3), למרות שסך כל השינויים במשתנים מסוג זה לא היו בעלי משמעות מבחינה סטטיסטית.

טבלה 3: המשתנים שבהם חלו שינויים חיוביים במשך הפרוייקט בתחום ההזנה

מספר הנשים שאצלן היה שינוי חיובי		המשתנה
קבוצת ניסוי	קבוצת ביקורת	
44 *	30 *	הערך התזונתי של בשר טרי (כיוון הוחלף)
31 *	25 *	הערך התזונתי של אפונה בקופסה (כיוון הוחלף)
	20 *	הערך התזונתי של בשר קפוא
	19 *	הערך התזונתי של סויה (בשר צמחי)
	19 *	שכיחות של קניית אורז (כיוון הוחלף)
	18 *	הגשת גרעינים לאורחים
	17 *	שכיחות הגשת בשר למשפחה (כיוון הוחלף)
	17 *	הכנת ריבות בבית
35 *		הערך התזונתי של מים מחברז
32 *		שכיחות של שתיית מים מחברז
31 *		שכיחות של שתיית משקאות קלים בבקבוק

* P < 05

2 כיוון החילוף: השינוי הרצוי הוא בכיוון לירידת החשיבות. במסגרת הקורס נלמד, כי לא תמיד חוסכים ע"י קניית מוצרים זולים, לכן כיוון חיובי הוא יחוס חשיבות מועטה יותר לכך שחברגד הנקנה יהיה זול.

או פעם אחת בשלושה חודשים (עליה מ-3% ל-9%).

עליה בעלת משמעות היתה גם בהכנה עצמי-מית של שימורים ביתיים, ובנטיה להגיש כיבוד פשוט יותר לאורחים.

בתחום אחזקת הבית לא הובחנו שינויים בעלי משמעות בהתנהגות. יתכן שהסיבה נעוצה בכך שרוב ההצעות שהועלו בקורס היו קשורות בהוצאות חד-פעמיות גדולות, שאין לצפות למימושן בתהליך של שינוי מהיר; לדוגמה: סגירת מרפסות או הריסת קירות, קניית סוג הריהוט המתאים ביותר לצורכי המשפחה.

אף על פי כן, השינויים שחלו היו בכיוון המצופה. למשל, נטיה גוברת והולכת לבצע לבד את תיקוני הבית הפשוטים. דבר זה התבטא בירידה של עד 10% במספר המשפחות שהזמינו פועלים לבצע תיקונים פשוטים בבית. מענין לציין, כי תיקונים נוספים בוצעו בעיקר בידי הנשים, למרות שבאופן כללי, הבעלים הם שביצעו את השינויים בבית (ב-2% מקבוצת הביקורת שהמירו את הזמנתו של פועל בתיקון עצמי, היו אלה הבעלים שעסקו בתיקונים).

נושא החיסכון בבנקים והביטוח הוצגו באופן זהיר, שכן התעורר החשש, שמא ירתעו הנשים מליטול חלק בתוכנית. חשש זה נבע מן העובדה שהנושא היה בלתי מוכר להן בהיותו מעוגן אך ורק בתחומי של הבעל. בניגוד לציפיות, היתה התעניינות רבה בתחום זה. הפגישה בה הובהרו לנשים זכויותיהן במסגרת הביטוח הלאומי היוותה את גולת הכותרת של הקורס, ושאלותיהן של הנשים בנושא זה נמשכו אף לאחר תום הפגישה.

תחום חדש של התנסות נפתח בפני המשפחות: עבור 6% מהמשפחות מקבוצת תל-כביר, היתה זו הפעם הראשונה בה דר-כה כף רגלם על סיפו של בנק. 40% מן

השינויים העיקריים חלו בדעות אודות ערכם התזונתי של מוצרי מזון שונים. דעתן של הנשים השתנתה בכיוון של העדפת בשר קפוא, הוול יותר, על פני הבשר הטרי. מזון חדש, שהתייחסו אליו באופן חיובי, היה הסויה (בשר צמחי). הוא נתפס בפעם הראשונה אצל רבות מן המשתתפות, כתחליף זול ומזין יותר לבשר. בעת ובעונה אחת השתנתה הדעה המושרשת, כי הבשר הוא מצרך חיוני יומיומי. בקבוצת הביקורת לא לוותה הפחתת חשיבותו של הבשר הטרי בנטיה לקנות בשר קפוא או סויה. בקבוצת הניסוי, אם כן, מספר הנשים שסברו כי בשר קפוא "איננו מזין כלל ועיקר" הצטמצם במשך שנת הניסוי, בעוד שמספר הנשים מקבוצת הביקורת שהחזיקו בדעה זו הוכפל פי שניים במשך אותה תקופה. תופעה דומה אנו מוצאים בהקשר לסויה: דעות חיוביות הוכפלו פי שלושה בקבוצת הניסוי ונשארו קבועות בקבוצת הביקורת.

את ההוכחה לכך ששינוי זה קשור בנסיון אישי אפשר לראות מתוך העובדה, כי בסוף שנת הניסוי 74% מנשות קבוצת הניסוי ו-9% בלבד מנשות קבוצת הביקורת השתמשו בסויה בארוחותיהן. חשיבותה של סביבה מעודדת עולה מן העובדה, כי למעלה ממחצית הנשים בקבוצת הניסוי דווחו על תגובות חיוביות של המשפחה למזון החדש, בעוד שרק רבע מבין הנשים בקבוצת הביקורת דווחו על כך.

משתנים אחרים בהם נתגלה שינוי חיובי התפרשו על פני התחומים שנלמדו. הדגש המועט שהושם על ערכו התזונתי של מזון משומר משתקף במיקום הנמוך, המובהק, של אסונה משומרת בסולם החשיבות התזונתית של סוגי המזון. עידוד לעריכת קניות בכמויות גדולות — המתבטאת גם במחיר זול יותר — משתקף בעובדה, כי אחוז הנשים בקבוצת הניסוי שקנו אורז יותר מפעם אחת בתוך דש ירד באורח משמעותי. עתה הן קנו רק פעם אחת בחודש (עליה מ-36% ל-60%)

ניתוח ועמדות

בתום המחקר, התבקשו המשתתפות לענות על שאלות מספר הנוגעות ליחסן כלפי מבנה הקורס ותוכנו, אודות משפחותיהן וסביבתן הרחבה יותר.

שביעות הרצון מן הקורס היתה גבוהה: 86% מן המשתתפות היו שבעות רצון, שני שלישים מהן היו שבעות רצון ביותר; יתר 14% לא היו מרוצות כל-כך, ולא היתה אף אשה אחת שלא היתה מרוצה לגמרי. מה היתה הסיבה לשביעות רצון זו? הציפיות היו, כי היציאה השבועית מן הבית וההשתתפות בתחרות מן הטיפול בילדים, כל זאת נוסף לפעילות הגומלין עם נשים אחרות, תהווה מקור כה חשוב לשביעות רצון, עד כי יתר הגורמים יהפכו למישניים. ואכן, המשתתפות לא חדלו מלהביע את הנאתן מן העובדות שיעדו מן הבית במשך כמה שעות בשבוע.

אולם אלו לא היו הסיבות הכלעדיות לשביעות רצון זו של המשתתפות. נמצאו מתאמים בין שביעות הרצון מהקורס לבין מטרות שונות של הקורס, כולל שביעות רצון מלימוד דברים חדשים ($r = .72$), והכוונה להמשיך ולעסוק בהם ($r = .69$), וציפיות לחסוך כסף בעתיד, כתוצאה מן הנלמד בקורס ($r = .45$). שביעות הרצון היתה גבוהה בכל התחומים שנלמדו מכל שיטות הצגת החומר. למשל: הנאה מן הביקור במפעל לייצור רהיטים ($r = .56$), הנאה מן הביקור בבנק ($r = .44$), הנאה מן ההרצה אודות סוגי מזון חדשים ($r = .44$), לימוד בעקבות הביקור בבנק ($r = .40$) ליימוד מתוך ההרצה אודות בדים ובגדים ($r = .38$) וכדו'.

המשתתפות דנו בנושא זה עם בעליהן בבית, ובתודש שלאחר הביקור חזרו 10% מהן לבנק וגרשמו לאחת מתוכניות החיסכון, או הצטרפו לאחד החשבונות שהוסברו להן על-ידי צוות הבנק. 20% נוספים גילו את כוונתן לפתוח חשבון כלשהו בבנק.

המטרה העיקרית בשילוב נושא הטיפול האישי במסגרת הקורס היתה להקטין את ההוצאה על סידור שיער וטיפול קוסמטי. לשם השגת מטרה זו היו הדגמות של סידור השיער בבית, הכנתם של תכשירים קוסמטיים והשימוש בהם.

אולם בניגוד לציפיות, התברר שרוב המשתתפות לא הוציאו כספים על תחום זה: 62% מעולם לא היו אצל ספר ו-86% מעולם לא ביקרו אצל קוסמטיקאית. לאחר שנושא זה נחשף במסגרת הקורס, נוצר תחום חדש של הוצאות. עתה, בפעם הראשונה, החלו נשים רבות להוציא סכומי כסף קטנים בנושא הטיפול האישי. בעת ובעונה אחת, המשתתפות המעטות שנהגו להוציא כספים רבים על נושא זה, הפחיתו את הוצאותיהן במשך שנת הניסוי של הקורס.

לסיכום, השינויים הגדולים ביותר חלו בתחום ההלבשה, שהוראתו בקורס הודגשה ביותר, והיתה בנויה על השתתפות פעילה מצד המשתתפות. השימוש בקריטריונים קפדניים לגבי בחירת מקורות רכישה זולים, יחד עם תיקוני בגדים ותפירה בבית, יצרו אפשרויות חיסכון גדולות יותר בנושא ההלבשה במשפחה. בתחום ההזנה, שינוי העמדות כלפי ערכם התזונתי של מוצרי בשר שונים והחליפים לבשר, מלבד פתיחות לגבי סוגי מוצרי מזון חדשים, מצביעים על התנהגות חסכונית יותר. אחזקת הבית אף היא מצביעה על שינויים, אף אם קלים, בכיוון הרצוי.

3 אפשר לומר בביטחה, כי לגבי המידגם שלנו ($N=57$), כל מתאם של 0.30 או יותר, הוא משמעותי ברמה של 0.05. רוב המתאמים המדווחים כאן עולים על 0.45, ודבר זה משמעותי ברמה של 0.01. לכן אפשר לראות במתאמים המדווחים כאן מתאמים בעלי משמעות.

שביעות הרצון מן הקורס קשורה גם במש-
תנים מסוימים שהינם חיצוניים לקורס עצמו.
לכן, ניתן לומר, כי שביעות הרצון הגבוהה
מן הקורס נוגעת גם בהרגשתה של האשה,
כי היא אדם מתקדם יותר ($r = .41$), הנהנה
יותר מן החיים ($r = .35$), והמאמין כי
בעזרת חסכוניות קטנים יומיומיים תוכל לש-
פר את רמת החיים של משפחתה ($r = .36$).
מתוך שביעות הרצון שהובעה לגבי מש-
מעותו של החומר עבור הנשים אנו מוצאים
עדות נוספת לחשיבותם של כמה משתנים
שהתבססו על הקורס, ולקשרים שביניהם:
89% מן המשתתפות חשו, כי למדו דברים
חדשים בקורס, ו-95% מהן הביעו כוונה
ליישם בביתן את אשר למדו.

המתאם ($r = .85$) בין שני המשתנים הללו
מצביע על רצונן הרב של המשתתפות להש-
תתף בקורס, ועל דלבנטיות הקורס ותוכנו.
המשתתפות סיימו את שנת המחקר ברגשות
חיוביים כלפי התנסותן. נוסף לכך, היחס
שבין משתנים מסוימים הקשורים בקורס
מצביע על כך, ששביעות הרצון קשורה
במידה מסוימת בהישגים שהובחנו מתוך
התוכנית עצמה.

הקורס סיפק לנשים יותר מאשר בריחה
מהשיגרה היומיומית של עבודות הבית. הוא
סיפק להן ידע שהן רצו ליישמו, והשפיע
במידה רבה על עמדתן כלפי הסביבה בה
הן מתגוררות.

הרגשת האשה שהפכה לאדם מתקדם יותר
נראית כגורם המרכזי לשינוי בהשקפת עול-
מה. המשתתפת, החשה עצמה מתקדמת יותר,
איננה רק שבעת רצון מן הקורס ותוכנו,
אלא גם מרגישה כי מאז השתתפותה בו יש
לה שפה משותפת יותר עם בעלה ($r = .46$),
וכי מקומה כאם לילדים קטנים הוא בבית
($r = .35$). בהיותה שבעת רצון יותר מחייה
בבית, היא הופכת פתוחה יותר כלפי חוץ.
עתה נראים לה חייה מעניינים יותר
($r = .37$) והיא מחבבת את רוב שכנותיה
($r = .31$). ההערכה הגבוהה של שכנותיה

מצד המשתתפות קשורה בכל התחומים שנל-
מדו בקורס ובמשתנים חיצוניים כגון מספר
ידידים רב יותר ($r = .39$), חיים מעניינים
יותר ($r = .38$) ונושאים משותפים יותר עם
הבעל ($r = .32$). ההשתלבות בתוך שכונת
המגורים מתקשרת מאוד להצלחה במסגרת
הקורס, ולמשתנים אישיים וחברתיים חיו-
ניים.

תגובה חיובית מלאה לקורס הובלטה בידי
המשתתפת שחשה, כי היא מתפתחת באופן
איטי, מפתחת קשרים אישיים טובים עם
הקהילה, ובד בבד מחזקת את קשריה בבית.

יעילותה של התוכנית וגורמים הקשורים בכך

מתוך נסיון לציין את מאפייני ההישגים
הגבוהים, נבנו אינדקסים של הישגים כל-
ליים, וכן אינדקסים נפרדים לגבי כל תחום
ראשי של התוכנית (בניית האינדקסים וה-
שימוש בהם מפורטים בדו"ח הסופי).

ברוב המשתנים החיצוניים — ארץ מוצא,
גיל, הכנסה — לא נמצאו הבדלים בין בעלי
הישגים גבוהים ובין בעלי הישגים נמוכים.
אולם נמצאו הבדלים הקשורים בגודל המש-
פחה וברמת השכלתה של המשתתפת. המש-
תתפות בעלות ההישגים הגבוהים היו ממש-
פחות קטנות יותר והיו בעלות רמת השכלה
גבוהה יותר מאלו של בעלות ההישגים הנ-
מוכים (טבלאות 4, 5).

נתונים סטטיסטיים אלה, למרות שאינם
מובהקים (0.05), מרמזים בבירור אודות מצי-
אותם של הבדלים. מעניין לציין, כי כל
המשתתפות שנעדרו לגמרי השכלה פורמ-
לית "נפלו" בקטגוריה של בעלות ההישגים
הגבוהים. כנראה שהן נבדלות באופן בסיסי
כלשהו מקבוצת בעלות ההישגים הנמוכים,
אשר השכלתן לא הועילה להן כדי להפיק
תועלת מהתנסותן במחקר.

טבלה 4 : הישגים באינדקס הכללי לפי גודל המשפחה

ס"ח"כ %	מספר הנפשות במשפחה			רמת ההישגים בקורס
	1-4 %	5-6 %	7-9 %	
100	61	28	11	הישגים גבוהים
100	25	63	12	הישגים נמוכים

$$X^2 = 4.83$$

טבלה 5 : הישגים באינדקס הכללי לפי שנות הינוך של המשפחות

ס"ח"כ %	הרכב החינוך			רמת ההישגים בקורס
	אין %	יסודי %	על-יסודי %	
100	6	29	65	הישגים גבוהים
100	0	69	31	הישגים נמוכים

$$X^2 = 5.47$$

לבעלות הישגים נמוכים חשו שהן למדו, בהחלט, דברים חדשים במסגרת המחקר (טב"ל 6).

יש הקבלה ברורה, אף אם בלתי מלאה, בין הישגים אובייקטיביים ובין הישגים אישיים.

מתוך המשתנים הדגים בעיקר במעורבות אישית ובתגובה אישית לקורס, רק אחד — ההרגשה שנלמדו דברים חדשים מתוך הקורס, הבדיל בין בעלות ההישגים הגבוהים ובין בעלות ההישגים נמוכים. אחוז גבוה יותר של בעלות הישגים גבוהים בהשוואה

טבלה 6 : הישגים באינדקס הכללי לפי ההרגשה כי למדו דברים חדשים בקורס

ס"ח"כ %	הרגשה כי למדו דברים חדשים בקורס			רמת ההישגים בקורס
	בהחלט %	כן %	לא כל כך %	
100	72	17	11	הישגים גבוהים
100	56	44	0	הישגים נמוכים

$$X^2 = 4.22$$

מסקנות

החינוך לחיסכון הוא תוכנית אהודה. המש-
תתפים בקורס הפגינו נוכחות גבוהה וה-
ביעו את רצונם להמשיך בקורסים מתקד-
מים יותר.

ההישגיות היתה גבוהה מאוד במשתני עמ-
דות ונמוכה יותר במשתני התנהגות. מתוך
מגוון רב של משתני התנהגות שנבחנו על
בסיס החומר שנלמד, רק במעטים חלו שי-
נויים משמעותיים מבחינה סטטיסטית, וגם
אלו נכללו בתחום אחד — תחום ההלבשה.
אף על פי כן, היתה נטיה כללית בכל הת-
חומים לשינויי התנהגות על פי הכיוונים
שהומלצו בקורס.

הן התגובה החיובית והן הפעולות שנבעו
מן הפגישות שדנו בנושא החיסכון, יכולות
להחשב כהישגים מובהקים של התוכנית.
ההשפעה החלקית בכיוון ההפוך בנושא הטי-
פוח היא בבחינת השפעה צדדית מעניינת
של התוכנית. יתכן כי היא תרמה לחיזוקה
של התדמית האישית, אשר היתה קשורה
באופן הדוק בתגובה החיובית למטרות
התוכנית.

ניתוח נפרד של משתני העמדות, המבוסס
על תגובתן של המשתתפות כלפי התוכנית
וסביבתן החיצונית, במשך תקופת הניסוי,
העיד על תגובות חזקות וחיוביות בכל הת-
חומים. משתנה של אישיות — אשר הת-
קשר בחוזקה עם שביעות הרצון מן התוכ-
נית — היה הרגשת המשתתפת, כי הפכה
להיות אדם מתקדם יותר; היא חשה כי
השיגה רבות באמצעות הקורס, כי היתה
מודעת למערכת היחסים המועשרת שלה עם
בעלה, וכי נהנתה מקשר רב יותר עם הק-
הילה המקומית.

התגובה החיובית החזקה שבאה לביטוי במ-
דדי העמדות וההישגים ההתנהגותיים החל-
שים יותר באופן יחסי, מאמתים את המימ-
צאים העיקריים המופיעים בספרות⁴. שינוי
עמדות נוטה להיות ארעי יותר ומחייב פחות
מאשר שינוי התנהגותי מתאים, ועל כן קל
יותר להשיגו. שינוי עמדות יכול גם להק-
דים שינוי בהתנהגות, ולכן יתכן כי שינויי
העמדות החזקים שנמצאו, מצביעים על שי-
נויי התנהגות אפשריים, אשר יתחזקו במשך
הזמן, אך כל זאת אפשר יהיה לברר באמ-
צעות מעקב נוסף. המשתתפות שהגיעו להי-
שגים הגבוהים ביותר בתוכנית היו בעלות
המשפחות הקטנות יותר ובעלות רמת הש-
כלה גבוהה יותר. כל זאת ונוסף לכך, מש-
תנה האישיות המתקדמת וההתאקלמות הטו-
בה יותר בתוך הקהילה, העידו, כי לבעלות
ההישגים הגבוהים יש נטיה לקלוט שיטות
חדשניות. אם ידריכו אותן בדרך הנכונה,
תוכלנה נשים אלה להפוך למעצבות דעת
הקהל בקרב הקהילה המקומית, בגבשן את
הערכים הקיימים בקהילה ובהדגימן כיצד
לנצל טוב יותר את המקורות העומדים
לרשות המשפחות.

* * *

הבעיה כיצד להתמודד עם התקציב המש-
פחתי המצוי בתנאים אינפלציוניים אינה נח-
לתה של מדינת ישראל בלבד. ארצות רבות
ובכללן מדינות סעד, מתקשות מאוד לקיים
רמת חיים מינימלית בקרב השכבות בעלות
ההכנסה הנמוכה. עתה מתברר יותר ויותר,
כי עזרה כספית בלבד איננה, ואף לא יכולה
להיות, הפתרון המתאים שיענה על הצרכים.
יש למצוא פתרונות משלימים שיסייעו לש-
מור על ערך ההכנסות. המחקר הנדון מציג
נסיון אחד בתחום זה שנועד לעזור למש-
פחות בעלות הכנסה נמוכה להתמודד עם
תקציבן.

Festinger, L., "Behavioral support for opinion change", *Public Opinion Quarterly*, 28, 4
1964

מפעל נסיוני לשיפור שירות ההזנה בבתי-הספר*

מאת אגי מינהרד ונעמי פינטון**

שירות ההזנה בישראל הקיים זה שנים רבות, הועבר בשנות ה-50 לאחריותו של משרד החינוך. בעוד שקודם לכן הושם הדגש על הפונקציה התזונתית של השירות, הרי מאותה תקופה הובלטו הפונקציות החברתיות והחינוכיות.

הארוחה הניתנת כיום בבתי-הספר הינה ארוחה חלבית חמה ואחידה. היא מסובסדת, והחורים משלמים חלק מן ההוצאות עפ"י סולם המבוסס על הכנסה לנפש במשפחה. במדינות שונות נערכו נסיונות למצוא את שיטת ההזנה העדיפה. השיטה המקיפה ביותר קיימת בשוודיה, שם ניתנות הארוחות חינם לכל ילדי בתי-הספר. גם באנגליה קיימת מגמה להפוך את שירות ההזנה לכולל, וכיום משתתפים בשירות כ-75% מילדי בתי-הספר היסודיים במדינה זו.¹

בעייתם העיקרית של מארגני השירות בכל המדינות היא שיפור הדימוי שיש לארוחות אלו. הנסיונות השונים כוללים משלוח השבונות לחורים עבור הארוחות, כניסה לאולם-האוכל באמצעות כרטיסים שאינם מלמדים מי קנה אותם ומי קיבלם חינם ועוד.

בארה"ב מהווה שירות ההזנה לבתי-הספר "שירות רווחה"², ובניגוד לשוודיה או אנגליה, הוא נתפש שם כשירות סעד. עובדה זו מתבטאת בשיעור ההשתתפות הנמוך, יחסית, בשירות ההזנה במדינה זו (כ-43%).

* ניסוי זה נערך בשנת 1975 ע"י משרד החינוך, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי. ההערכה המחקרית של הניסוי נעשתה במוסד לביטוח לאומי ע"י האגף למחקר ותכנון בהנחלתו של חגב' נירח שמאי. מר שלמה כהן, מנהל המחלקה למחקר גמלאות ארוכות מועד, פיקח על כל שלבי המחקר, ואנו מודים לו על הדרכתו. כמו כן נתונה תודתנו: לגב' רינה ברקאי — מנהלת האגף לביטוח ילדים ועוזרתו חגב' רבקה שי; מר י. בלבינדר — יו"ר ועדת מפעלים מיוחדים; גב' ניצה מלמד, מר אלחנן בלומנטל, גב' ויקי וענונו, יצחק הרפלד, ונמרוד ליטבק — מן המוסד לביטוח לאומי; ד"ר א. רשף — ממשרד הבריאות; וגב' טלי יודפת — ממשרד החינוך.

** האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

1. Kahn, A. J. and S. B. Kamerman, *Not for the Poor Alone: European Social Services* Temple University Press, Philadelphia (ראה עמ' 142 בחוברת זו).
2. Perryman, Y. N., *The School Administration and the Food Service Program*, National Association of Elementary School Principals National Education Association, 1972

מעריך הניסוי ותהליך המחקר

הירידה התלולה במספר המשתתפים במפעל ההזנה עוררה דאגה בקרב הגופים הקרובים לנושא זה על השלכותיו הכלכליות, החינוכיות והחברתיות. יוזמה יצאה, איפוא, מצד המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות ומשרד החינוך לפעול למען שיפור תדמיתו של מפעל ההזנה, במטרה למשוך אליו יותר משתתפים. גופים אלה האמינו, כי חידוש הציוד, שיפור הריהוט ושיטת הגשת האוכל יעודדו השתתפותן של שכבות רחבות יותר של האוכלוסייה ובמפעל ההזנה. שני בתי-ספר, "שרת" ברמלה ו"רמז" בלוד, נבחרו לשרת במפעל-ניסויי שיבחן שיפורים עתידיים במפעל ההזנה. במסגרת זו נעשו שני שינויים בסיסיים במסעדה ובשירותי ההזנה.

א. שיפורים בריהוט וביציוד אשר במסעדה. שיפורים אלה כללו קניית מערכות חדשות של כלים: סכו"מ, כולל סכינים, אשר עד כה לא ניתנו לשימוש מסיבות יעקרוניות, וכלי הגשה. כמו כן נרכשו שולחנות וכיסאות חדשים ומודרניים, בצבעים נעימים והולמים. לפני כן נהגו הילדים לשבת על ספסלים גמוכים, שלא התאימו להם מבחינת הגובה, כשהם צופים סביב מספר שולחנות. בזמן הניסוי הם ישבו על כסאות גומיים, לא יותר משבעה תלמידים סביב שולחן אחד, כאשר בכל אחד מהשולחנות יושב מורה.

ב. ארגון מחדש של ניהול הארוחות. בזמן הניסוי לקחו התלמידים לעצמם אוכל בכמויות שרצו. מכלי האוכל המשותפים, אשר הונחו על השולחנות עם כניסתם למסעדה. היה זה חידוש לגבי השיטה הנהוגה בבתי-ספר אחרים על פיה נהג התלמיד לשבת במקומו במסעדה, כאשר לפניו כבר מונחת כל מנות הארוחה (במספר רב של

פעמים האוכל כבר קר והוא מאבד את צורתו ופוגע בתאבון).

היתרונות של תנאי הניסוי ברורים. ראשית, היה סיכוי גדול יותר שהארוחה תישאר במידת חום סבירה. שנית, היה בזבז קטן יותר כאשר התלמיד לקח בעצמו את הכמות הרצויה לו. כמו-כן היה התלמיד חופשי לבחור את המזון המוצא חן בעיניו ולסעוד בקצב המתאים לו.

אפשרות שלישית שהוצעה ונדחתה היתה הגשת הארוחה ע"י מלצרים מנה אחר מנה. אולם זוהי שיטה יקרה ואף עלולה לגרום לאיחורים בלתי צפויים במועד הארוחה.

הערכת ההשפעה של השיפורים הללו בוצעה על-ידי המוסד לביטוח לאומי. לצורך זה נבחרו שני בתי-ספר נוספים שנועדו לשמש כקבוצת השוואה (ביקורת): "בן-צבי" בעקרון ו"אריאל" ברמלה, אשר בהם לא נעשו כלל שינויים.

השינויים שנערכו במפעל ההזנה בבתי הספר "שרת" ברמלה ו"רמז" בלוד לא בוצעו בקבוצת הביקורת. תנאי המסעדה והגשת הארוחות בה נשארו בקבוצה זו כמקודם. מערכות הכלים חסרו לרוב צלחות, כוסות וסכו"ם (סכין לא נמצא כלל בשימוש), הכליים נעדרו כל צורה נאה ואף היו שבורים בחלקם. הילדים ישבו בצפיפות ובתנאי ישיבה לא נוחים, כאשר הארוחות היו מונחות על השולחנות עוד לפני כניסתם. מורים נכחו במשך הארוחות בשתי הקבוצות. אולם בקבוצת הניסוי נוכחות המורה היתה חלק מן המערכת כולה, והם ישבו עם התלמידים על יד השולחנות.

בתי-הספר שנבחרו למחקר מילאו את הקריטריונים הבאים:

- א. יום לימודים ארוך.
- ב. הארוחות הוכנו במקום בפיקוח מורה לכלכלת בית, שהורה בבית-הספר מקצוע זה.
- ג. מספר התלמידים בבית-הספר לא עלה על 500.

ד. בכל אחד מבתי-הספר היתה מס-
עדה בגודל שאיפשר כניסתם של 85%
מהתלמידים במשמרת אחת, או לכל
היותר בשתי משמרות.

ההערכה נעשתה ע"י שלושה כלים. הכלי
העיקרי היה השאלון, שתולק למידגם הורים
שילדיהם לומדים בבתי-ספר אלה, כולל גם
הורי ילדים שאינם אוכלים. השאלון מולא

פעם ראשונה בתחילת שנת הלימודים, ופעם
שניה בסופה. כך נתקבלו מקבוצת הניסוי
הערכות של הורים לפני הכנסת השיפורים
ואחריהם. מערך הניסוי מוצג בלוח 1.

נוסף לכך רואיינו גם ילדי המשפחות במיד-
גם, אבל רק פעם אחת, בסוף השנה. כל
הראיונות בוצעו ע"י מראיינים שניגשו לב-
תיהם של הנשאלים.

לוח 1: מערך הניסוי

שאלון סופי	שיפורים במסעדה	שאלון מוקדם	משתתפים	קבוצת ניסוי (שרת, רמז)
			לא משתתפים	
שאלון סופי	אין שיפורים במסעדה	שאלון מוקדם	משתתפים	קבוצת ביקורת (בן-צבי, אריאל)
			לא משתתפים	

מעטים בין שני השאלונים. אבל בתחום
העיקרי, שהוא מדידת העמדות, היו שני
השאלונים זהים.

את המידע שנאסף מן השאלון אפשר להציג
בתשע קבוצות: —

1. מידע דימוגרפי, מוצא ההורים, מספר
הילדים, הכנסתה החודשית של המשפחה.
2. מידע על המצב המשפחתי.
3. מידע המתייחס להוצאות המשפחה על
שירותי ההזנה.
4. התרשמות ההורים מביקורם במסעדה.
5. יחס ההורים לשינויים במסעדה.
6. התנהגות הילדים בזמן הארוחה.
7. עמדת ההורים כלפי תוכנית ההזנה
כולה, ודעתם על המסעדה.
8. מידע שנאסף מהורים שלא השתתפו
בתוכנית.
9. דעות הילדים על המסעדה.

השאלונים נבנו תוך תשומת לב לנושאים
העיקריים הבאים: —

- א. לימוד עמדתם של ההורים כלפי שי-
רות ההזנה, בדבר התאמת השירות ליל-
דיהם בפרט, ולילדי בית-הספר בכלל, וכן
בדיקת התייחסותם לכדאיות הוצאותיהם.
- ב. מדידת שינויים בעמדות אלו, ושינויים
ביחסם אל המסעדה והשירות עצמו.
- ג. קביעת רמת ידיעתם של ההורים על
שירותי ההזנה, במיוחד בקבוצת הביקורת.
- ד. בדיקת עמדותיהם של הילדים, והתנה-
גיותיהם.
- ה. בדיקת גורמים אחרים, העשויים להש-
פיע על עמדות ההורים, נוסף לאלו הקשורים
בשינויים במסעדה.

גם השאלון המוקדם וגם השאלון הסופי נבנו
על כלי מדידה אלו, אם כי היו הבדלים

ניבנו שלושת האינדקסים הבאים:

- אינדקס X: — דעות על מאפיינים פי-סיים של המסעדה.
 אינדקס Y: — דעות על כמות האוכל ואי-כותו.
 אינדקס Z: — השינויים אליהם היו ההו-רים מודעים.

נוסף לכך התבצעו גם תצפיות בעת הארוחה, ונתקבלו דיווחים מן המורים לגבי הארוחה. כיוון שלא היו הבדלים בין הקבוצות ולא חלו שינויים במשך השנה, לא נדווח במ-פורט על תוצאות אלו.³

מידגם

מראש תוכנן למלא את השאלונים עבור כל המשתתפים בשירות ההזנה ועבור 50% מבין אלה שאינם משתתפים, המשתייכים לק-בוצת הניסוי, ולכל אוכלוסית הביקורת. קשיים אדמיניסטרטיביים, נוסף לנסל גבוה גם בשאלון המוקדם וגם בשאלון הסופי, מנעו את השגת המטרות המבוקשות לגבי המידגם.

מאפייני המידגם הסופי מוצגים בלוח 2 בקבוצת הניסוי

לוח 2: מאפיינים של קבוצות הניסוי והביקורת של בתי"ס ביחס לאוכלוסיה ולמידגם

מצב	בית-ספר	מספר אוכלוסיה	משתתפים בשירותי-ההזנה		שאלונים שמולאו		שאלונים שמולאו ע"י אלו שאינם משתתפים	
			%	מספר	%	מספר	%	מספר
קבוצת ניסוי	רמז	326	45.4	148	22.7	74	33.1	49
	שרת	380	29.2	111	23.9	91	34.2	38
קבוצת ביקורת	סה"כ ניסוי	706	36.7	259	23.4	165	33.5	87
	ברצבי	410	72.7	298	33.4	137	32.2	96
ביקורת	אריאל	250	52.8	132	36.4	91	34.0	45
	סה"כ ביקורת	660	65.2	430	34.5	228	32.7	141

רק 22% מן האוכלוסיה רואיינה. בקבוצת הביקורת אחוז המרואיינים היה קצת גבוה יותר — 33%. הבעיה שנוצרה כתוצאה מעובדות אלה אינה באחוז הנמוך של המ-רואיינים, אלא בחוסר מסגרת שיטתית של דגימה. אחוז המשיבים בין המשתתפים דומה בשתי הקבוצות: 33.5% בקבוצת הניסוי ו-32.7% בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי, רק אחוז קטן מבין אלה שאינם נוטלים חלק בשירותי ההזנה רואיינו — 14.1%. אם ניתן להניח כי אחוז עונים של כ-33% יכול להציג תמונה מייצגת של האוכלוסיה כולה, אפילו אם המשיבים לא נבחרו באופן מקרי, הרי ניתן לבצע השוואה משמעותית

רק 22% מן האוכלוסיה רואיינה. בקבוצת הביקורת אחוז המרואיינים היה קצת גבוה יותר — 33%. הבעיה שנוצרה כתוצאה מעובדות אלה אינה באחוז הנמוך של המ-רואיינים, אלא בחוסר מסגרת שיטתית של דגימה. אחוז המשיבים בין המשתתפים דומה בשתי הקבוצות: 33.5% בקבוצת הניסוי

3. תאור מפורט של כל הכלים נמצא בנספחים של הדו"ח הסופי, וניתן לקבלם לפי בקשה באגף למחקר ותכנון, המשרד הראשי, המוסד לביטוח לאומי.

בין המשתתפים בשירותי ההזנה מקבוצת הניסוי לבין אלה המשתתפים בשירותי ההזנה מקבוצת הביקורת. השוואה בין המשתייכים לבין אלה שאינם משתייכים נראית מוגבלת בשל הליקויים שהתגלו בתהליך הדגימה (לוח 2).

ממצאים

המטרה העיקרית של הערכה זו היתה להבחיין בין האם השיפורים בשירותי ההזנה היו ביולי לשינויים בהתנהגות הילדים וכן בדעות ההורים כלפי שירותי ההזנה בכלל וכלפי המסעדה בפרט.

הנתונים תוכנו כדי להשיב על 7 השאלות הבאות, המבוססות על המטרות הכלליות של הערכה.

1. באיזו מידה היו ההורים בקבוצת הניסוי עדים לשיפורים שנעשו בשירותי ההזנה.
2. האם חלו שינויים כלשהם בדעות כתוצאה משיפורים אלה?
3. מהם הגורמים שהשפיעו על שינויים אלה?
4. האם היה הבדל כלשהו בין המשתתפים בקבוצת הניסוי לבין המשתתפים בקבוצת הביקורת לגבי הגורמים הבאים: —
 - א. רקע דמוגרפי.
 - ב. תשלומים לשירות ההזנה והוצאות.
 - ג. התנהגות הילדים והשקפותיהם.
 - ד. מהם הגורמים שהתייחסו להשקפות ההורים ולדעותיהם?
 - ה. אלו גורמים השפיעו על ההשתתפות?
 - ו. מה היו הסיבות לחוסר השתתפות?

כיוון שהנתונים שנאספו אינם פרמטריים, ניתוח χ^2 היה המבחן הסטטיסטי המתאים ביותר. רמת מובהקות של 0.05 נבחרה לדיחיית השערת האפס, אבל הדיווחים הם גם על תוצאות שהתקרבו לרמה זו, אם כי לא הגיעו אליה בדיוק.

במבט ראשון נראות התוצאות שליליות. ראשית, מספר ההורים הקטן, יחסית, שהיה מודע לשינויים שנעשו במסעדה היה מאכזב. רק 30% מקבוצת הניסוי היו מודעים לכך ועוד 23% ידעו על שינויים כלשהם שחלו, אך לא ידעו אילו שינויים. בקבוצת הביקורת היו שיעורים אלו נמוכים עוד יותר.

ממצאים אלה מורים על כשלון בהעברת המידע להורים אודות השיפורים במסעדה. בבדיקה "שרת" — רמלה, ההורים לא היו מנו לבקר במסעדה המשופצת אם כי יכלו לבקר ביוזמתם האישית. בבדיקה "רמז" — לוד, לא היתה פגישה מיוחדת שעסקה בנושא השיפורים במסעדה אך איטיות ההורים התקיימו במסעדה המשופצת, כך שהמשתתפים בהן יכלו להתרשם מן השיפורים. לא יהיה זה נכון להסביר את האחוז הגבוה של חוסר עירנות לשינויים כנובע מאי-השתתפות בשירותי ההזנה בשנים הקודמות, וכתוצאה מכך, העדר הידיעה — האם נעשו שיפורים, שכן 90% מן המשתתפים בשירותי ההזנה לקחו בהם חלק גם בשנים קודמות.

נערכו השוואות בין קבוצות הניסוי והביקורת לגבי המשתתפים, ולא נמצאו במהלך הניסוי הבדלים מובהקים בין שתי הקבוצות מבחינת דעתם הכללית של ההורים על המסעדה; דעתם על מצב הריהוט במסעדה ועל איכות האוכל; רצונם כי הילד יסעד גם בשנה הבאה במסעדה; וכן התנהגות הילדים בזמן הארוחות (לוח 3). ממצאים אלה מובילים למסקנה כי השפעתם של השיפורים במסעדה ובשירותי ההזנה על השקפות הדיעות כלליות היתה מעטה. יתכן כי עובדה זו נבעה מחוסר עירנות לשינויים.

קיימות יותר דעות שהשתנו בכיוון החיובי, אצל אלה שהבחינו בשיפורים שחלו במסעדה. באופן דומה ישנן יותר דעות שהשתנו בכיוון החיובי אצל ההורים שילדיהם דיווחו על שיפורים בשירותי המסעדה.

כאשר הושו משתנים המודדים עמדות עם משתנים המתארים: א. מצב משפחתי.

לוח 3: שינויים מהמבחן המוקדם למבחן הסופי בין המשתתפים בקבוצת הניסוי והביקורת *

מס'	המשתתפים	קבוצה	אין שינוי ב-%	שינוי חיובי ב-%	שינוי שלילי ב-%	מחוסר עמדה לעמדה ב-%	מעמדה לחוסר סה"כ ב-% המקרים
1	הדעה הכללית של החורים על המסעדה	ניסוי	34.8	15.2	7.0	24.5	10.5
		ביקורת	31.2	21.7	13.0	21.8	11.6
2	הדעה על מצב הריחות במסעדה	ניסוי	46.0	30.7	22.8	**	**
		ביקורת	42.5	31.1	25.4	**	**
3	הדעה על איכות האוכל	ניסוי	33.3	41.0	24.8	**	**
		ביקורת	24.1	40.8	34.5	**	**
4	רצון החורים, כי הילד יאכל בשנה הבאה במסעדה	ניסוי	80.3	1.2	2.3	0	16.3
		ביקורת	78.6	5.9	2.9	0	12.5
5	התנהגות הילדים בזמן הארוחות	ניסוי	26.8	8.5	13.4	21.0	29.2
		ביקורת	31.9	10.9	10.8	25.3	20.9

- * א. אין שינוי — אחוז האנשים שדעותיהם נשאר קבועות במבחן המוקדם ובמבחן הסופי.
 ב. שינוי חיובי — אחוז האנשים שדעותיהם היו חיוביות יותר במבחן הסופי.
 ג. שינוי שלילי — אחוז האנשים שדעותיהם היו חיוביות יותר במבחן המוקדם.
 ד. מחוסר עמדה לעמדה — אחוז האנשים שהיתה להם עמדה במבחן הסופי, בעוד שבמבחן המוקדם לא הביעו דעה.
 ה. מעמדה לחוסר עמדה — אחוז האנשים שלא היתה להם עמדה במבחן הסופי, בעוד שבמבחן המוקדם היתה להם.
 ** לא נעשו השוואות.

ב. רקע דמאגראפי. ג. תשלומים והוצאות.
 ד. התנהגות הילד ועמדותיו. ה. מודעות ההורים לשינויים — התברר כי התחומים הרלוונטיים ביותר לגבי דעות ההורים על מפעל ההזנה הם מודעות לשיפורים שנעשו במסעדה, התנהגות הילדים ועמדות הילדים. בשתי הקבוצות, הורים שביקרו במסעדה החזיקו בעמדות חיוביות יותר לגבי המסעדה. בקבוצת הניסוי השפיע הביקור גם על דעות ההורים על מראה המסעדה ועל כמות האוכל ואיכותו. הורים שהבחינו בשינויים, היו בעלי דעות חיוביות עוד יותר (לוח 4).

לוח 4: הקשר בין מודעות לשינויים במסעדה לבין דעות ההורים

שינויים במסעדה	עמדות ההורים	35. דעה על המסעדה	א. דעה על מצב הריחות במסעדה	י. עמדה לגבי האם יאכל
21. האם ראו ההורים את המסעדה	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי
23 שינויים במסעדה	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי
33-34 שינויים במסעדה	ניסוי	ניסוי ביקורת	ניסוי	ניסוי
שחילד סיפר עליהם	ניסוי	ניסוי ביקורת	ניסוי	ניסוי

תפישת ההורים, כי חל שיפור בהתנהגות הילד בבית, והאמונה כי התנהגותו טובה גם בביה"ס, השפיעו על דעות ההורים הכי לליות לגבי המסעדה, ולגבי האספקטים הספציפיים של מראה המסעדה וכן כמות האוכל ואיכותו. באורח דומה, הורים שסברו כי התנהגות טובה של הילד בבית הושפעה

מאכילתו בביה"ס העריכו את שלושת המשפחות המזכרים לעיל בצורה חיובית (לוח 5). כמעט כל המשתתפים, אודותם נשאלו הילדים, קשורים לשלושת המשתתפים הנ"ל, ורובם גם לנכונות להמשיך בשנה הבאה במפעל ההזנה (לוח 6).

לוח 5: הקשר בין התנהגות הילד לעמדות ההורים

עמדות ההורים	א. דעה על מצב חריהוט במסעדה	ב. דעה על המסעדה	ג. עמדה לגבי איכות האוכל	ד. לימוד התנהגות נכונה ע"י המורה
43. התנהגותו בזמן הארוחות בבית	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת
44. השפעת ההשתתפות על התנהגות.	ניסוי ביקורת	ניסוי	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת
התנהגות ילדים בזמן הארוחות בביה"ס	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת
הילד רעב כשהוא חוזר לביתו	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי	

לוח 6: פירוש התלות של דעות ההורים בדעות הילדים בקבוצת הניסוי והביקורת

עמדות ההורים	א. דעה על מצב חריהוט	ב. דעה על מצב חריהוט	ג. דעה על איכות האוכל	ד. דעות הילדים
65. האם האוכל משביע	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת
67. האם זמן הארוחה מספיק	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת
70. היכן מעדיף הילד לאכול — בבית או בביה"ס	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת	ניסוי ביקורת
8. רצון לעזוב את המסעדה	ניסוי	ניסוי	ניסוי	ביקורת

לרקע ולמשתתפים הקשורים למשפחה לא היה תפקיד משמעותי לגבי העמדות. המשפחה תנה היחיד בתחום זה עם קשר לעמדות אלה היה השתתפות קודמת. אלה, שהשתתפו בעבר בתוכנית ההזנה סברו, כי התוכנית

מתאימה לכל שכבות האוכלוסיה. במשפחות שהשתתפו בעבר ניכרת יתר נכונות להמשיך בתוכנית, אולם יחד עם זאת, לא ניתן למצוא השפעה של משתנה זה על עמדות ישירות לגבי שירות ההזנה.

לכן, הכשלון לא נבע מן התוכנית עצמה, אשר הביאה, למעשה, לשיפור תדמיתו של שירות ההזנה בעיני אלה שהיו מודעים לה, כי אם מן העובדה שלא ניתנה הסברה מספקת להורים לגבי התוכנית.

חיזוק לטענה זו טמון בכך שעמדות הילדים כלפי השירות השפיעו על עמדות ההורים, ועמדות הילדים בקבוצת הניסוי היו יותר טובות כתוצאה מן השירות המשופר.

הילדים עצמם נשאלו על שירותי ההזנה. בין הקבוצות היו הבדלים מובהקים בשלושה מבין ששת המשתנים שנמדדו (לוח 6). 84% מקבוצת הניסוי שבעו מן הארותה, לעומת 69% מקבוצת הביקורת. מרבית הילדים בקבוצת הניסוי (59%) מצאו כי שירותי ההזנה טובים יותר בשנה הנוכחית מאשר בשנה שעברה, לעומת (32%) מכלל המשתתפים בקבוצת הביקורת. בשתי הקבוצות ציינו מרבית הילדים (80%), כי הם מרוצים מהעובדה שהמורה יושב איתם, אך בקבוצת הניסוי היו הרבה יותר ילדים (80%), שגילו שביעות רצון מן היחסים עם המורה, לעומת 55% מכלל הילדים בקבוצת הביקורת.

אולם לא נמצאו הבדלים בהעדפת מקום האכילה (בית או ביה"ס) בין שתי הקבוצות. בשתי הקבוצות העדיפו רוב הילדים לאכול בביה"ס. בדומה לכך מרבית הילדים הביעו רצונם לסעוד בביה"ס בשנה הבאה. 30% בלבד מקבוצת הביקורת אמרו לפחות פעם אחת שהם רוצים לעזוב, לעומת 23% בלבד מקבוצת הניסוי. רוב הילדים שלא השתתפו בשירותי ההזנה בשתי הקבוצות היו מעוניינים להצטרף, אך הילדים בביה"ס השניים ייכים לקבוצת הניסוי עמדו על כך יותר מאשר בקבוצת הביקורת.

ההורים נשאלו שתי שאלות בדבר התנהגות הילדים בבית. גם כאן היו הבדלים בין שתי הקבוצות. בקבוצת הניסוי סבר מספר רב יותר של הורים כי התנהגות הילדים בזמן הארוחות בבית השתפרה (39% לעומת

25% בקבוצת הביקורת). כתוצאה מכך, קצת יותר הורים בקבוצה זו סברו, כי ישנה השפעה חיובית לגבי התנהגות הילדים בזמן הארוחות בבית (רמת המובהקות אינה מגיעה ל-0.05. אלא רק ל-0.07). יותר ילדים בקבוצת הביקורת התלוננו על היותם רע-בים כאשר חזרו לביתם (וכאן, שוב רמת המובהקות היא 0.07).

58% מן ההורים בקבוצת הניסוי דיווחו כי שמעו מפי ילדיהם על השינויים שנעשו במסעדה. עובדה זו מצביעה על השפעה בלתי ישירה על שינויי עמדות בגלל השינויים שנעשו במסעדות.

מבחינת העלייה בהשתתפות, מעידות התוצאות על הצלחה מסויימת. חלה עלייה קטנה בהשתתפות בשירות ההזנה בקרב קבוצת הניסוי (3.3%), לעומת ירידה גדולה בקבוצת הביקורת (12.5%). אמנם שיעור ההשתתפות נותר גבוה יותר בקבוצת הניסוי, אולם הפער בין שתי הקבוצות הצטמצם. לוח 7 מציין את שיעורי ההשתתפות במשך השנים תשל"ד ו-תשל"ה בביה"ס בהם נערכו הניסוי והביקורת. אפ"ש רק לנחש מדוע חלה ירידה תלולה כל כך בהשתתפות בקרב קבוצת הביקורת. ירידה זו משקפת את מגמות הירידה הכתלית של אוכלוסית הניזונים בביה"ס בשנת תשל"ה. העלייה בהשתתפות אצל קבוצת הניסוי הינה סימן מעודד, נוכח מגמת הירידה בהשתתפות כלל האוכלוסיה. רק במידה רבה של זהירות אפשר ליחס את העלייה בהשתתפות אצל קבוצת הניסוי, לשיפורים שנעשו בשירותי ההזנה, וזאת לאור רמת המודעות הנמוכה שנתגלתה אצל ההורים לגבי שיפורים אלה.

לשיפורים במסעדה לא היתה השפעה ממשית על נכונות ההורים לשלוח את ילדיהם לאכול במסעדה. היתה קיימת נכונות גבוהה לשלוח את הילדים לאכול במסעדה בלי קשר לעמדות, למודעות ולסוג ביה"ס (ניסוי או ביקורת). המשתנה היחיד שהיה קשור לנ-

לוח 7: שיעור המשתתפים לפי בתי-חספר בשנים תשל"ב-תשל"ח

שינויים	תשל"ח		תשל"ד		סה"כ		תשל"ד תשל"ח	התלמידים
	ממוצע חודשי אחוז מסה"כ של משתתפים התלמידים	מספרים	ממוצע חודשי אחוז מסה"כ של משתתפים התלמידים	מספרים	ממוצע חודשי אחוז מסה"כ של משתתפים התלמידים	מספרים		
רמז	42.6	139	42.3	148	326	350		
שרת	35.5	135	29.2	111	380	380		
קבוצת ניסוי	38.8	274	35.5	259	706	730		
אריאל	44.4	111	48.9	132	250	270		
ברצבי	54.6	224	72.7	298	410	410		
קבוצת ביקורת	50.7	335	63.2	430	660	680		

ההשתתפות בעבר חזק יותר מן הגורם של מספר הילדים הסועדים. בשלושה מתוך ארבעה בתי"ס (מחוץ ל"בן-צבי") גודל המשפחה היה הגורם השלישי בחשיבותו. ככל שהמשפחה היתה גדולה יותר כן היה הסיכוי להשתתף בשירות גדול יותר, אולם רק בביה"ס "רמז" היתה תרומתו להסבר השינויים, מובהקת. בבי"ס "בן-צבי", גודל המשפחה לא מילא תפקיד, אולם ההכנסה לגפס תרמה להסבר השונות בצורה מובהקת: ככל שההכנסה גדלה, הסיכוי להשתתף קטן. מהן הסיבות לחוסר השתתפות במפעל הזה זנה?

בשתי הקבוצות, ניסוי וביקורת, 60% מאלו שלא השתתפו, ניסו להירשם למסעדה. 82% מאלו שניסו להירשם למפעל בקבוצת הניסוי, ו-64% בקבוצת הביקורת טענו, כי לא השתתפו כיוון שהשירות היה יקר מידי. הסיבות שניתנו ע"י אלו שאף לא ניסו לרשום את ילדיהם היו גם הן, בעיקר, סיבות של תשלומים גבוהים. אולם 20% טענו שסיבתם היא התנגדות הילד לאכול בביה"ס ו-16% נוספים התנגדו מבחינה עקרונית לתוכנית, כלומר — יותר משליש מקבוצה זו (ו-15% מכלל הלא-משתתפים) ציינו סיבות של עיקרון לאי-הרשמת ילדיהם בשי-

כונות להשתתף בשירות ההזנה הוא שביעות רצונו של הילד ממנו. הורי ילדים שהתלוננו הרבה על השירות הושפעו מכך, והחליטו נגד המשך השתתפותם של ילדיהם. אולם משפחות אלה מהוות מיעוט מכלל המשפחות.

ממצאים אלה מצביעים על האפשרות, כי רצון להשתתף בשירות וההשתתפות ממשית, מושפעים על ידי גורמים מבחוץ ולא על ידי המאפיינים הספציפיים של השירות.

נעשה ניתוח רגרסיה בשלבים כדי לוודא את השפעתם היחסית של ארבעה גורמי רקע על ההשתתפות בתוכנית ההזנה: 1. מספר ילדים נוסף במשפחה הסועדים בביה"ס. 2. השתתפות קודמת בתוכנית ההזנה. 3. גודל המשפחה. 4. הכנסה לגפס במשפחה.

בכל ארבעת בתי"ס, השפיעו ביותר על ההשתתפות, שני הגורמים הבאים: מספר הילדים האחרים במשפחה המשתתפים בשירות ההזנה, והשתתפות קודמת. כלומר — סיכויי השתתפותו של הילד הנדגם גדלים כאשר יותר ילדים במשפחתו משתתפים בשירות ההזנה; סיכוי זה גדל עוד יותר אם הילד השתתף בו בעבר (ראה לוח 8). שני גורמים אלה, יחד, מסבירים בערך 37% של השונות. רק בביה"ס "בן-צבי", היה גורם

לוח 8: גורמים המשפיעים על השתתפות בשירות החזנה

בית-ספר "רמז"					בית-ספר "שרת"						
מוב- הקות	F	ערכי β	R^2	R מרובה	משתנה	מוב- הקות	F	ערכי β	R^2	R מרובה	משתנה
					1. מספר ילדים						1. מספר ילדים
<.001	32.7	-.59	.32	.65	אוכלים	<.001	36.10	-.42	.29	.53	אוכלים
					2. השתתפות בעבר						2. השתתפות בעבר
.001	11.08	.27	.41	.64	גודל	.001	11.26	.36	.37	.61	גודל
					3. המשפחה						3. המשפחה
.016	6.15	.34	.46	.67	4. הכנסה	.302	1.08	.04	.38	.62	4. הכנסה
.718	.13	.03	.46	.68	לנפש	.486	.49	.06	.38	.62	לנפש
בית-ספר "אריאל"					בית-ספר "ברצבי"						
מוב- הקות	F	ערכי β	R^2	R מרובה	משתנה	מוב- הקות	F	ערכי β	R^2	R מרובה	משתנה
					1. מספר ילדים						1. השתתפות בעבר
<.001	28.87	-.45	.27	.52	אוכלים	<.001	46.28	.41	.26	.51	מספר ילדים
					2. השתתפות בעבר						2. מספר ילדים
<.001	15.88	.36	.40	.63	גודל	<.001	19.65	-.34	.35	.59	אוכלים
					3. המשפחה						4. הכנסה
.584	.31	-.19	.41	.64	4. הכנסה	.034	4.58	.21	.37	.61	לנפש
.738	.11	-.03	.41	.64	לנפש	—	—	—	—	—	3. גודל המשפחה

ביעו מעטים מהם על אפשרות ביטולו של התשלום עבור הארוחות. כשליש העדיף הקטנת התשלום לשכבות מסויימות, ושליש נוסף העדיף הקטנת התשלום עבור כל המש-תתפים. כ-15% העדיפו להשאיר בעינם את סדרי התשלום הקיימים.

בעיות טכניות בהערכת המחקר

לפני שנציג את המסקנות, נציין מספר בע-יות טכניות בהערכת המחקר.

רות ההזנה. 66% מכלל ההורים היו מוכנים לשלוח את ילדיהם לו היו התשלומים נמו-כים יותר, או היו מתבטלים לגמרי.

ההכנסות המשפחתיות היו דומות בשתי הק-בוצות: ההכנסה המשפחתית הממוצעת בק-בוצת הניסוי היתה — 1,565 ל"י, ובקבוצת הביקורת — 1,590 ל"י. משפחה בקבוצת הניסוי שילמה יותר לשירותי ההזנה, וב-ממוצע שילם המשתתף בקבוצת הניסוי 31.78 ל"י לחודש, לעומת 23.98 ל"י בקבוצת הבי-קורת. דבר זה מסביר מדוע יותר משתתפים בקבוצת הניסוי דיווחו, כי קשה להם לעמוד ובנטל התשלום החודשי למסעדה.

כאשר המרואיינים נשאלו על שינויים אפ-שריים בסדרי התשלום עבור השירות, הצ-

מסקנות

ניתן לציין כמה מסקנות ברורות העולות מניסוי זה: באזורים שנחקרו יש אחוז גבוה של הורים המעוניינים בקיומו של שירות הזנה בבתי"ס עבור ילדיהם.

כ-40% בממוצע מכלל המשפחות כבר נוטלים חלק בתוכניות אלו. 30% נוספים היו מעוניינים בשירות אם יכולים היו לשלם את המחיר הנדרש מהם. 30% הנותרים מכלל המשפחות התנגדו לשירות ההזנה.

השיפורים שנעשו בבתי-הספר הניסויים הפיעו באורח חיובי על עמדות ההורים כלפי שירות ההזנה (בין אלה שהיו מודעים לשיפורים שבוצעו). כמו כן נראה, כי הם שינו את מגמת הירידה בשיעור ההשתתפות, כפי שנסתמנה בשנים קודמות. העליה הקטנה שחלה בהיקף ההשתתפות בבתי הספר הניסויים, כפי שמשקפים הממצאים בפרויקט הנדון (שוב לעומת הירידה התלולה בבתי הספר, אשר בקבוצת הביקורת), יכולה היתה להיות מודגשת יותר אילו מספר רב יותר של הורים היו מודעים לשיפורים שחלו במפעל ההזנה.

אין כל ספק, כי לשם קבלת תוצאות חד-משמעיות יש ללוות כל פרויקט, שנועד לשפר תדמיתו של שירות כלשהו, בהסברה הלימה ויעילה, מה שלא נעשה במידה מספקת בפרויקט הנוכחי.

לבסוף ראוי לציין, כי ניסוי זה היווה רק אחד ממספר רב של ניסויים שתוכננו ברחבי הארץ, כדי לרכוש ידע נאות לשם הקמת מסגרת-הזנה ארצית, שתכלול שיטות שונות, המבוססות על תנאים וצרכים מקומיים.

הבעייה הראשונה והחשובה ביותר היא היות המידגם בלתי מייצג, הן מבחינת בחירתם של בתי"ס והן מבחינת בחירתם של הנשאלים. כפי שהדברים התבצעו, בחירת בתי"ס והחלוקה לקבוצות ניסוי וביקורת לא היו אידיאליות, שכן שיעורי ההשתתפות היו גבוהים יותר בבתי"ס מקבוצת הביקורת. נוסף לכך, בבתי"ס "בן-צבי" מקבוצת הביקורת — היה שירות ההזנה ברמה נמוכה יותר מאשר בשלושת בתי"ס הניסויים, ובמיוחד לגבי איכות וכמות האוכל — אספקט של השירות שלא נכלל במסגרת השיפורים שבוצעו במפעל⁴. עובדה זו מקשה על הערכת ההשוואה, ומפחיתה מתוקף המסקנות.

גם מידגם האוכלוסיה לא נבחר באורח מיקרי. אמנם נכון, כי בקבוצות מסויימות אפשר להניח — בגלל גודלן — שהמידגם מייצג. אולם, אי אפשר להניח זאת לגבי המידגם של הלא-משתתפים בקבוצת הניסוי⁵.

נתגלו חולשות בשאלון עצמו. השאלות, כפי שנוסחו בשאלון, התרכזו בעיקר באספקטים שונים של השירות, ולא לקחו בחשבון את הצרכים החשובים של המשפחות. שאלות אחרות נבנו עם קטיגוריות לא ברורות של תשובות, העלולות להטות את הנשאלים לתשובות קבועות. במספר מקרים לא היה מיצוי ו/או בלבדיות של התשובות, עובדה שבילבלה, בוודאי, את הנשאלים (ראה שאלות 48, 49, 51, 52, 53 בשאלון הסופי).

בשל הסיבות הללו יש להתייחס למסקנות בוהירות, במיוחד בכל הנוגע לתכנון לטווח ארוך.

4. בארבעת בתי"ס נערכו בדיקות של כמות ואיכות האוכל, במשך שנת הניסוי, ע"י השוואתן ל"סל רשף". תיאור מפורט על תוצאות הבדיקות הללו נמצא בדו"ח הסופי, כנ"ל.

5. בגלל מגבלות אלו של מידגם לא נעשו השוואות בין משתתפים ולא משתתפים בתוך כל אחת מן הקבוצות.

ארוחות בבתי-ספר באנגליה*

מאת פרופ' אלפרד ג'. קהאן ושיילה ב. קמרמן

* * *

1972 ניסוי במתן ארוחות — "קפטריית מזומנים" ("cash cafeteria"). כל תלמידה מקבלת כרטיס של 30 סנט לארוחה, ומשתמשת בו לקנייה כראות עיניה בקפטריה, עד לסכום זה. אם היא קונה יותר, עליה לשלם תשלום נוסף. בשנה בה החל הניסוי, גדל מספר הבנות שאכלו ארוחת צהרים בבית"ס פי שניים ויותר. ושוב, 60% מקבלי כרטיסים של 30 סנט חינם, אך הואיל וכולם משתמשים באותם כרטיסים, אין שוני בולט בין ארוחות "חינם" וארוחות "בתשלום". אולם מה שחשוב ביותר מנקודת ראותם של ביה"ס והקהילה גם יחד, היא העובדה, כי כתוצאה מתוכנית חדשה זו, פחתה ההעדרות מביה"ס אתה"צ באורח דרסטי.

לעומת זאת, בבי"ס כפרי במחוז העשיר ביותר באנגליה, אוכלים כל הילדים הרשומים בבית"ס, פרט לארבעה, ורק ילד אחד מקבל ארוחה פטורה מתשלום. הוריו הם ה"עניים" היחידים באזור. איש מן המורים, המנהלים, או הילדים האחרים בבי"ס זה, השופע צעירים בריאים, נקיים ולבושים היטב, אינו יודע מי הוא אותו תלמיד, משום שמנהל ביה"ס עומד על כך, כי האנונימיות תישמר בקפדנות. בפני הורים בני המעמד הבינוני והבינוני-גבוה של ילדים אלה, מתוארות הארוחות המסובסדות

בהסתערם במרץ על צלחות גדושות פיצות, בשר וגבינה, צ'יפס, גזר ואפונה, תארה קבוצת נערים בני שש-עשרה במנצ'סטר את ארוחותיה בבית-הספר כ"מציאה". בהתחשב במחירי המזון הנוכחיים בבריטניה שהם גבוהים להחריד — 30 סנט לארוחה חמה הכוללת בשר או דגים, ירקות, תפוחי-אדמה וקינוח (ותוספות, אם רוצים) — הם בוודאי בגדר מציאה. למעלה משני שלישים מכלל התלמידים בבי"ס תיכון מקיף זה, המצוי בעיר תעשייתית גדולה, מנצלים תזונה זו. ואולי משום ש-60% מכלל אוכלוסייה זו מקבלים ארוחות חינם, אין כל אות קלון נקשר לכך. אמנם ננקטת בבי"ס זה מדיניות קפדנית של אנונימיות לגבי ילדים הזכאים לארוחות חינם, אולם יחד עם זאת ישנם ילדים, שאינם באים בממוכה, והם גלויים בנושא זה. אחד הילדים הכריז בשמחה: "אני פטור מתשלום, אני פטור מתשלום השבוע!". איש לא העיר או שם לב לכך, אף כי אחד המורים ציין, כי לעיתים קרובות הושמעו ע"י הילדים הערות דומות.

בבי"ס דומה בקהילה לונדונית היו המספרים זהים, אך התמונה היתה שונה. כדי למשוך יותר תלמידים ולהגדיל את מספר הסועדים ארוחות צהרים, בביה"ס נערך ב-

* סקירה זו תורגמה מתוך ספרם של פרופ' א. ג'. קהאן ושיילה ב. קמרמן: "Not For The Poor Alone," Temple University Press, Philadelphia, 1975 ברשותם האדיבה של המחברים ונחרי צאה לאור.

כ"מציאה". נוסף על כך, האכילה בביה"ס חוסכת לילדים גסיעה נוספת אל הבית וממנו; ואולי מעל הכל, הילדים מספרים, כי ארוחת הצהרים בביה"ס מהווה הזדמנות מצויינת לשוחח עם חברים ומורים, וכן יש להם פנאי לשחק שעה בביה"ס או מחוצה לו עוד בטרם מתחדשים הלימודים.

לדידי ילדים בני המעמד הבינוני או ילדים עניים בבתי-ספר בפרברים או בערים, גח" שבת, איפוא, תוכנית הארוחת בבתי-ספר בבריטניה "נכס" גדול. בהיותו מסובסד על-ידי הממשלה, הוא שירות אוניברסלי הניתן לכול, עשירים כעניים. הוא הסכוני לגבי אלה המשלמים עבורו, ומהווה הטבה רבת-ערך כלפי אלה המקבלים אותו חינם. ארוחת בבתי-ספר הינן מזינות ולרוב אף טעימות; הן מזמנות אפשרות להתרועע עם חברים ומורים. ולבסוף, כיתרון לוואי, בבתי-ספר מסויימים פחתה העדרות התלמידים אחה"צ, ובכך נמנעה אפשרות של "מטרד קהילתי", הנגרם כאשר בני נוער משוטטים ברחובות, שעה שעליהם להימצא בין כותלי ביה"ס. לאמיתו של דבר אין תימה, כי מדי יום ביומו אוכלים בבתי-הספר באנגליה ובווילס למעלה מ-5 מיליון ילדים בין הגילים 5 עד 17 — למעלה משני שלישים מכלל הילדים הרשומים באקוויולנט בתי-הספר הציבוריים שלנו. יתירה מזו, גורמים מרכזיים ומקומיים תרים בהתמדה אחר הדי-רכים להרחבה נוספת של היקף הסועדים. למרות שארוחת בבתי-ספר נהוגות מאז תחילת המאה, ועל אף הרחבת השירות בשנות השפל הכלכלי, התפתח מפעל ההזנה לילדים בקנה מידה המוני רק במלחמת העולם השנייה. הספקה כללית ראשונה של ארוחת בבתי-ספר נקבעה בחוק החינוך מ-1944, שתוקן לאחר מכן ב-1969. כיום, כל ביה"ס באנגליה ובווילס נדרש עפ"י החוק לספק ארוחת מסובסדות לכל ילד החפץ בהן; וארוחת חינם מסופקות לילדים עניים. מבחינה זו, התוכנית הבריטית דומה מאד לשלנו, אך שונה באופן מהותי מן

התוכנית הקיימת בארה"ב בדברים הבאים: בדרישת החוק מבתי-הספר להשתתף בתוכנית, באופי הסובסדיה (הכל במזומן, העדר תרומות של מצרכים), בגישה כלפי מתן ארוחת חינם, בשיעור הניצול (או מה שמ-כנים הבריטים "לקיחה" — "take-up") ובמאמצים הנמרצים מצד השלטון המרכזי והרשויות המקומיות לעודד תלמידים לסעוד בביה"ס.

מדיניות ותוכנית: מי עושה מה?

הוראות יסוד מסויימות הנוגעות לארוחות בבתי-הספר מוגדרות באורח ממלכתי לגבי כל בתי-הספר. אלו כוללות:

1. התשלום עבור הארוחה. מאז ספטמבר 1971, עמד התשלום על 12 פנס, או 30 סנט.
2. ההרכב התזונתי של הארוחה. הדבר מפורט בקפדנות; הארוחה אמורה לכ"ל לול שליש מהצרכים התזונתיים היומיים החיוניים של הילד, ולהוות את "הארוחה העיקרית של היום". נעשים מאמצים נמרצים לאכוף סטנדרטים אלה.
3. דרישות זכאות לקבלת ארוחת חינם. משפחות המקבלות את מה ששקול לסעד — נוסף לאחרות העונות על סטנדרטים מסויימים של הכנסת מיני-מום — זכאיות לקבל ארוחת חינם.
4. הוראות בדבר מתן ארוחת כימים, בהם אין מתקיימים לימודים. בהתאם לביקוש, ניתן להשיג ארוחות בסופי שבוע, בחגים ובחופשות הקיץ.
5. הוראות הנוגעות לאספקת ארוחת נוסף לארוחה העיקרית בצהריים. לדוגמא, ניתן גם לדאוג לזמינותן של ארוחות בוקר, תה, וארוחות קלות. כמו-כן,

במישור הארצי קיימת במיניסטריון החינוך והמדע, שהוא הגוף הממשלתי האחראי לתוכנית, יחידת יעוץ בנושאי אספקת מזון, המייעצת לרשויות המ-קומיות בנושאים טכניים, הנוגעים לה-בנתן ולהגשתן של ארוחות בבתי-ספר, וכן בודקת את התנאים, בהם נערכות הארוחות ואת האפשרויות הסוציאליות הקשורות בתכנון יום הלימודים.

החלטות אחרות — במיוחד אלו הנוגעות להגשמת תוכנית הארוחות בבי"ס — מבו-רות (Decentralized); אלו הנתונות לאח-ריותן של רשויות החינוך המקומיות, כול-לות:

1. פגנון הגשת הארוחות. בתי הספר רשאים לערוך סידורים ב"סגנון מש-פחתי", "קפטריה", או "קפטריה במ-זומנים".
2. פגנון הכנת הארוחה. בתי הספר רש-אים להציע ארוחות טריות, שמכינים אותן מדי יום ביומו, ארוחות "ארו-זות" או ארוחות מוקפאות.
3. מקום הגשת הארוחות. ניתן להשתמש בחדר אוכל או בקפטריה נפרדים, או במתקנים דו-תכליתיים, כגון אולם הת-עמלות או אולם עצרות.
4. היקף המבחר. בתי הספר רשאים להצ-יט מצעם לתפריט אחד לכול או להציע שתי בחירות או יותר.
5. מטפר המשמרות. אפשרות אחת או יותר.
6. הרכב התפריט. על התפריטים מחליט, באורח אוטונומי, האחראי על הארו-חות בבתי הספר או הטבח הראשי בכל מוסד.

העלות נטו לארוחות בבי"ס מכוסה על-ידי תשלומים ישירים מן התורים או הי-לדים, אגרות או מסים מקומיים, וכן על-ידי הממשלה; זו האחרונה נותנת מענק כללי לרשויות המקומיות, שנועד בחלקו לכסות

הוצאות על ארוחות בבתי הספר. סכום זה נוגע ישירות למספר הארוחות המוגשות בתחום שיפוטה של כל רשות מקומית. כל בתי-הספר החדשים נדרשים עפ"י החוק להקים מטבח ומתקני אוכל, וגם אלה ממו-מגים בידי הממשלה. כיום, כמעט לכל בתי-הספר מתקנים כאלה, אף כי אחדים צריכים עדיין "להוביל" ארוחות מוכנות.

כיום, עלותה הממוצעת של ארוחה היא כ-65 סנט. אעפ"י שבת"ס מספר מסוימים מספ-קים שירותי קפטריה. עם מבחר רחב למדי של מזון במחיר נוסף, בלי שימת-לב לסגנון השירות ותחום הבחירה, חייב כל בי"ס, על-פי החוק, לספק ארוחה בסיסית אשר הילד יכול לקנותה ב-30 סנט. ב-1972 קיבלו 64% מן הילדים שביקרו בבתי-ספר, באנגליה ובווילס, ארוחות בביה"ס; אשר ל-1973, נאמד המספר ב-70% בקירוב. מחיר הארוחה הועלה בשליש ב-1971, ושי-עור הניצול ירד מ-68% ב-1970 לשיעור הנוכחי העומד על 64%, אך שב במהירות לשיעור הקודם. ירידה מעין זו מתרחשת כל אימת שעולה מחיר הארוחה. בעיה הקשורה לכאן היא, כי הילדים הנוקטים והנצרכים ביותר הם הנוטים ביותר להיפגע מן העלייה, שכן קריטריוני ההכנסה לארוחות חינם עודם מותירים מספר ילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה יחסית המשלמים עבור ארו-חותיהם. מבין למעלה מ-5 מיליון ילדים המקבלים ארוחות בבתי-הספר, כ-17% אינם משלמים; אולם הסובסידיה הגבוהה, שכולה במזומנים, איננה מבטיחה ארוחה זולה-יחסית לכול.

תוכנית הארוחות בבתי ספר בפעולה; בייפורד

בהרטפורדשייר, האיזור הירוק המקיף את לונדון, מתגוררים בעיקר אנשי מקצוע ומ-נהלים, בני המעמד הבינוני והגבוה, ובו

שיעור המס לגולגולת, הגבוה ביותר מבין כל המחוזות באנגליה. דומיו בארה"ב הם מחוז ווסטצ'סטר במדינת ניו-יורק, מחוז פירפילד בקונטיקט, או מחוז מונטגומרי במרילנד.

ביה"ס בו ביקרנו נמצא בבייפורד, בו היה קהילה פרברית כפרית-למחצה, הנמצאת כ-20 מילין מלונדון, מהלך פחות משעת נסיעה ברכבת. בנוף הגבעות המוריקות, דומיננטים בתים ומשקים חד-משפחתיים; ברם, רק אחוז קטן מן הילדים המבקרים בביה"ס באים ממשפחות מקומיות בעלות חוות. רוב הילדים באים משני כפרים קטנים סמוכים, אף כי ביה"ס משרת איזור בין 25 מילין מרובעים. הילדים מהזנים בדרך כלל קבוצות הומוגניות, אף כי עיסוקי הוריהם מגוונים: החל במורים בקולג', סוכני בורסה, מנהלי בתי-קולנוע, וכלה בעובדים מיומנים וסוחרים קטנים. כדוגמת ההורים בקהילות דומות בארה"ב, נוטים ההורים להתעניין באורח פעיל בחינוכם וברוחתם של ילדיהם. ומעניין לבדוק כיצד נראית בעיניהם תוכנית ההזנה, כאשר למעלה מ-70% מן הילדים במחוז בכללותו ו-95% מן הילדים בבית-ספר כפרי זה אוכלים ארוחה בבית-הספר. חלקם של אלה המקבלים ארוחות חנם במחוז נמוך יחסית (20%), ובבי"ס זה השיעור מצטמצם ל-1% בלבד, עובדה המ-שקפת את רמת ההכנסה הגבוהה של האוכלוסיה.

ביה"ס עצמו הוא בנין חדש, קטן למדי, בן קומה אחת, הממוקם במקום יפה בטבורם של שדות גרובים, עצים וגבעות מוריקות. הוא נחשב כבי"ס טיפוסי ל-120 בתי הספר במחוז, שרבים מהם משרתים אוכלוסיות של פחות ממאה ילדים. ביה"ס בבייפורד כולל כיתות מ-א' עד חטיבת הביניים ועד בכלל; רשומים בו 76 ילדים בין הגילים 5 ל-11, הלומדים בשלוש כיתות ומקבלים את חי-נוכם משלושה מורים ושני עוזרים. הכיתות נפתחות לחדר מרכזי גדול המשמש כולם

התעמלות של ביה"ס. בחדר זה מוגשת ארוחת-הצהרים בצוהרי כל יום ל-72 מתוך 76 הילדים. לבייפורד, כמו לכל בי"ס אחר במחוז, מטבח משלו. הוא ממוקם ליד אולם ההתעמלות, אך מופרד ממנו על-ידי דלפק, עליו מושם האוכל על-ידי הטבחית ועוזריה. הארוחה מוגשת מן הדלפק לשולחנות הי-לדים בידי שתי נשים הגרות בקרבת מקום, ולהן ילדים המבקרים בבתי-ספר סמוכים. הן מועסקות במשרה חלקית — שעתים כל יום — ומקבלות ארוחת חנם.

ב-11.45 בכל יום בו מתקיימים לימודים, מגיעות המגישות, ניגשות לקצהו של אולם ההתעמלות, שם מוערמים עשרה שולחנות קטנים זכ-80 כסאות, המותאמים למידותיהם של ילדים, ומתחילות להציב את השולחנות באולם, 8 כסאות סביב כל שולחן. לאחר מכן הן עורכות את השולחנות; צלחת לא-רוחת הצהרים, סכין, מזלג וכף. אין גותנים כוסות; המים אינם מוגשים בשעת הארוחה כדי שהילדים לא ימלאו בהם את כרסם. אף החלב הניתן לילדים הצעירים יותר אינו מוגש עם הארוחה. אין גותנים מפיות; הן יקרות מדי.

מוקדם יותר, ב-9.30 בבוקר, החלו האחר-איות על הארוחות בביה"ס — הטבחית הראשית ושתי עוזרותיה, שכולן נשים מקו-מיות בנות מעמד הפועלים ואמהות לילדים — בהכנות לארוחת הצהרים: תבשיל כבש עם גזר, אפונה ותפוחי אדמה, עוגת לימון ורפרפת לקינות. הן עובדות במהירות וב-יעילות במטבח שגודלו כגודל מטבח של משפחה גדולה, עם שני תנורים, 6 מבעירים ומקרר קטן המספיק בקושי לשמירת המז-צרים הדרושים לארוחת היום. אעפ"י שמ-תכננים את התפריטים שבוע מראש ומז-מינים את המזון אחת לשבוע, מגישים אותו כל יום ואין שומרים שום אוכל טרי במשך הלילה. לעולם אין מגישים שאריות ואין מחממים אוכל שוב. הדגש הוא על נקיון ותזונה יותר מאשר על אסתטיקה וטעם; אך

הארוחה שהוכנה על ידן היתה קוסמת ועי-
רבה לחך, וצלחותיהם הנקיות של רוב הי-
לדים העידו על כך.

74 צעירים בעלי פנים קורנות ומלאי חיים,
שהיו סקרנים קמעא לגבי הזר שבמחיצתם,
הסתערו במהירות על אולם ההתעמלות,
עמדו בדומיה משך דקה עת נאמרה הברכה,
ואחר כך אצו איש איש אל שולחנו. אעפ"י
שאין מקומות קבועים, מגסה המורה המשגיח
על חדר האוכל, להבטיח עירוב מסוים של
בנים ובנות בכל שולחן, כמו גם להבטיח
עירוב של ילדים צעירים יותר ומבוגרים
יותר. סביב כל אחד מן השולחנות הקטנים
ישובים להם, איפוא, שבעה או שמונה תל-
מידים. אעפ"י שנוכחותם אינה נדרשת יותר
בעת הארוחות, מסכימים כל המורים מרצונם
ליטול על עצמם תפקיד השגחה על חדר
האוכל אחת לשבוע, ושניים או שלושה מהם
נוכחים בדרך כלל בשעת הארוחה באוכלם
באורח בלתי פורמלי עם הילדים.

מתוך 47 הילדים שהסבו לארוחת הצהריים
בביה"ס, הביאו עימם שניים כריכים מן
הבית, במקרה אחד משום שהילד אלרגי
לחלב ולמוצרי חלב, והאם נקטה כך בשל
הדיאטה בה חייב הילד, אף כי ביה"ס דואג
לצרכים דיאטטיים מיוחדים. ילדים המביאים
ארוחת צהרים מן הבית מורשים להצטרף
לשולחן עם האחרים. רוב ההורים משלמים
עבור הארוחות בהמחאה על בסיס שבועי,
חודשי או תקופתי. מסיבה זו אין אפשרות
להבחין בין המשלם לבין מי שאינו משלם,
והמורים מקפידים על הסדר זה.

הארוחה מתחילה כאשר הנשים המופקדות
על ארוחת הצהרים נושאות מגשים או
קדרות של אוכל לכל שולחן. הן מציבות
אותם לפני כל ילד המשמש כמגיש, בדרך
כלל אחד הילדים בין הגילים 9 עד 11.
הארוחה מוגשת ב"סגנון משפחתי", כאשר
הילדים מעבירים את צלחותיהם למגיש
בראש השולחן. לכל ילד תורנות אחת לפ-

חות כמגיש במהלך השליש, אך המבוגרים
יותר ממלאים את התפקיד לעתים תכופות
יותר. כל ילד חייב ליטול לפחות מעט מכל
דבר שמוגש. אך הילדים הצעירים יותר
מבקשים בדרך כלל מנות קטנות והמבוגרים
יותר מבקשים לעתים קרובות תוספות.
המומחיות, המיומנות והזריזות של ילד בן
10 הבוטח בעצמו, שפעל כ"אב" השולחן
היו מרשימים ביותר. ואולם בה במידה היה
מרנין מראהו של ילד בן 5, שנתכבד לה-
גיש בשולחנו, בגורפו אט אט ובוהירות את
המנות עת שירת את הילדים המבוגרים
יותר ואת המורה כשתוא מכריז בגאווה:
"לא שפכתי", תוך שהוא מזכיר בו בזמן
לילד בן 11: "אל תשכח, אתה חייב
לטעום!".

תחושת ההשגיות של הילדים הצעירים לאחר
ששירתו את הקבוצה היא עצומה. אחד הי-
לדים, בן שש, הכריז בגאווה, כי האורחים
חייבים היו לבקר יום קודם לכן כאשר הוא
היה מגיש.

אין בחירת תפריט בבי"ס קטן זה; ברם,
לילדים אשר להם צרכים דיאטטיים מיוחד-
דים (אלרגיות, סכרת, נטייה להשמנה, אי-
סורים דתיים, או הודעה מוקדמת על מאכ-
לים שאינם אוהבים), ניתן להגיש משהו
אחר, משהו שונה. בדרך כלל התפריטים
השבועיים נועדים לענות על העדפותיהם
הנוכחיות של הילדים; מוזן חדש שהוכנס,
חוזר שוב או מוצא מן התפריט בהתאם
לתגובת הסועדים. אין מגישים לחם בשעת
הארוחות, על-מנת למנוע מן הילדים להת-
מלא בעמילן במקום במוזן בעל ערך תזונתי
רב יותר. הדגש הוא על המרכיב החלבוני
— לפחות "שתי ארוחות בשריות לשבוע"
(בשר בקר או בשר כבש), ארוחה אחת
הכוללת דגים, ארוחה אחת הכוללת עוף,
ארוחה אחת הכוללת ביצה וגבינה. ירקות
ופירות טריים כלולים בתפריט דרך קבע;
פודינגים או רפרפות ניתנים כל יום על-מנת
להבטיח, כי לילדים יהיה חלב.

אפילו הילדים הקטנים ביותר אוכלים בעצמם. רובם אוכלים בסכינים ומזלגות, אף כי לאט, תוך שפיכה מסעם לפעם על סר-בליהם; מעטים משתמשים בכפות. כאשר מתחילים בני החמש בלימודיהם בסתו, מתקשים רבים מהם להשתמש בסכין ומזלג; רובם מגסים לחקות את הילדים המבוגרים יותר ותוך שבועות אחדים מצליחים הם בצורה טובה למדי. אולם אחדים מהם ממשיכים להשתמש בכפות בחלק ניכר מן השנה הראשונה. אין מותחים ביקורת על כך — לא המורים ולא הילדים האחרים. כאשר ביקרנו, אכלו שניים מן הילדים בכפות. בשולחן אחד עזר ילד בן 6 לילד בן 5 להשתמש בכפות. בשולחן אחר הזכירה לילדה בת 11 שכנתה הקטנה, כי זו הביטיחה לה לסייע לה להשתמש בסכין ומזלג, והיא אכן עזרה לה, בסבלנות רבה וברוך; הקטנה גמלה לה בחיוך רחב משהפגינה את המיומנות שונה עתה רכשה.

בתחילת הארוחה קרב אחד הילדים אל המורה ואמר, כי הוא "חש בבטנו". הוא נשלח לחדר אחר כדי לגוח. כאשר הופיע שוב לאחר כמה דקות ואמר כי הוא חושב שירצה לאכול דבר מה, אך רוצה לאכול "בתוך האחר", לא התעוררה שום בעיה. הוא נטל את מזונו משולחן אחד ונשאו לחדר השני, אכל אותו ולאחר מכן הצטרף שוב לילדים, לאחר שפתר, ככל הנראה, את בעיתו. ילד קטן אחר שאכל בגפו בפינת החדר, אמר כי הוא "מעדיף לאכול לבד" והמורה אמר כי הוא עושה זאת מאז נכנס לביה"ס באותה שנה, וכאשר יהיה "מוכן", יצטרף לאחרים. ושוב לא הושמעו שום הערות שליליות וביקורת. כל ילד נחשב כפרט בפני עצמו וכל עוד התנהגותו אינה מפריעה לקבוצה רשאי הוא לעשות כטוב בעיניו. הילדים אשר הביאו כריכים משלהם הסבו לשולחן עם האחרים; ושוב הם לא גילו כל אי-נוחות וחשו נינוחים עם חבריהם, אף כי אכלו באופן שונה. הילדים גיחכו ופטפטו איש עם רעהו, אכלו

מהר ועד 12.30 סיימו כולם פרט לאחד. הם נעמדו, אמרו "תודה רבה" ל"אחראית" והתפזרו במהירות, נטלו מעליהם ושמעו פעמיהם החוצה על מנת לשחק במשך השעה שנותנה מהפסקת הצהרים שלהם. צעירה אחת נותרה במקומה; היא אכלה רק את מחצית ארוחתה. הוסבר לגו, כי היא "אכלנית איטי" מאוד" ומותר לה לסיים לפי הקצב שלה בלי לעכב את זולתה, אך שוב בלא כל השמעת ביקורת.

ההורים חופשיים לבקר בביה"ס בשעת הארוחה: כל אימת שיחפצו, אך הדבר קורה לעתים רחוקות בלבד. כפעם בפעם ישנן תלונות מצד הורים האומרים כי ילדיהם אינם יודעים אל נכון מה הם אוכלים, פרט ל"בשר ותפוחי אדמה". ההורים רשאים לטלפן ולקבל מידע ספציפי, אך אין מפרסמים את התפריטים מראש. מעניין היה להיווכח, כי יומיים בשבוע ניתנת אותה ארוחה גם לתשעה אנשים קשישים המתגוררים בכפרים סמוכים, כחלק מתוכנית מקומית ל"ארוחות על גלגלים" (meals on wheels). התוכנית הנוכחית היא להעניק בסופו של דבר תמיכה ארוחות בשבוע לכל הקשישים החיים בדד בקהילה.

ארוחות בשני בתי ספר עירוניים גדולים

מנצ'סטר, העיר החמישית בגודלה באנגליה, הינה עיר תעשייתית השוכנת בצפון אנגליה, כ-184 מילין מלונדון, מהלך שעתיים וחצי נסיעה ברכבת. אוכלוסייתה מונה 616,520 תושבים, והיא כוללת מגוון רחב של קבוצות אתניות וגזעיות, וקבוצה גדולה של עניים ומהגרים רבים שזה מקרוב באו.

ביקרנו בשני בתי ספר בעיר זו, האחד ביי"ס הכולל כיתות מכיתה א' ועד חטיבת הביניים ועד בכלל, כמו זה שזכר לעיל.

מספר תלמידיו קצת פחות מ-400, והם מחו-לקים לשתי קבוצות: 180 ילדים בגילים 5 עד 7 ו-215 ילדים בגילים 7 עד 11. קרוב ל-70% מן הילדים אוכלים ארוחת צהרים וכמעט מחציתם אוכלים ארוחה זו חנם. ביה"ס חדש לגמרי, נפתח בשנה שעברה, וכל הכיתות מצויות בקומה אחת. הוא ממוקם באזור שתואר כ"אזור מפוני שכוונת העוני, הגדול באירופה", המשתרע ממרכז העיר לקצה כמעט. באזור בו נהרסו בנינים ונבנו רבים חדשים, חלו המורות רבות במהלך חמש השנים האחרונות; מש-פחות נעקרו ממקומותיהן ובעקבות זאת חלה תחלופת תלמידים ניכרת ושינויים רבים בסדרי ההרשמה. מספר התלמידים נע מ-500 ויותר בשנה אחת, לפחות מ-300 בשנה אחרת, ו-400 ב-1973. הקהילה הסובבת סו-בלת מן הסממנים הרגילים של אזורי עוני: שיעור פשיעה גבוה, זוהמה, וונדליזם והרס לשמו. בניגוד לבייפורד, יש לבי"ס זה אוכלוסיה הטרוגנית מאוד, ועניה הרבה יותר; הילדים לא נראו נקיים ומטופלים כמו בביי-פורד; בין התלמידים נימנה מספר רב של ילדים הודיים ופקיסטניים, כמה שחורים וא-חרים מקשת רחבה של רקע גזעי ואחני. מנהלו הנוכחי של ביה"ס שימש כמנהלו של בי"ס ותיק יותר בקהילה משך תריסר שנים. אעפ"י שטובות היו בעיניו כמה מאמצעי הנוחיות של הבנין החדש, צר היה לו על שנפקד מקומו של "חדר אוכל נפרד". חדר המשמש רק שעה אחת ביום, חמש פעמים בשבוע, יקר מדי כדי להיכלל בתוכ-ניות הבניה הנוכחיות של ביה"ס, ורוב בתי הספר משתמשים ביום במה שמכונה "מת-קנים דו-תכליתיים" להגשת ארוחת צהרים. אולמי עצרות, אולמי התעמלות, כיתות ומס-דרונות — כולם משמשים להגשת ארוחות. כתוצאה מהעברת ילדים מן החדר בו הם נפגשים או משחקים, הכנת החדר לארוחות וניקויו. לאחר מכן, נוצרים במידת מה בלבול ואי סדר, במיוחד בבי"ס גדול בעל אוכלוסיה כה הטרוגנית.

הארוחות ניתנות בשתי משמרות: גילאי 5 עד 7 אוכלים מ-11.45 עד 12.15; אחר כך מפונים השולחנות, מגוקים ונערכים מחדש עבור גילאי 7 עד 11, האוכלים בין 12.30 ל-1.00. גם ההגשה כאן היא בסגנון מש-פחתי, 8 ילדים בכל שולחן ושני ילדים משרתים אותם: האחד יושב בראש השולחן והשני — לימינו. ההשגחה על הארוחה נע-שית בתורנות בין המורים; ושוב, רוב המו-רים אוכלים לפחות כמה פעמים בשבוע עם הילדים.

בשל הצורה בה מתוכנן ביה"ס, כאשר כל כיתה נפתחת החוצה ולמסדרון מרכזי רחב המתמשך כמעין עקלתון לאורך בנין ביה"ס, אוכלים הילדים בחמישה אזורים שונים, שאף אחד מהם אינו נמצא ליד המטבח. האוכל מוסע לכל אזור בעגלת חימום בידי אחת האחראיות לארוחת הצהרים, וזו מגישה לא-חר מכן לכל שולחן במישרין, בהניחה את המזון לפני המגיש, המחלק אותו לכל ילד. כל הילדים אכלו אותה ארוחה, תבשיל בשר בקר, עם נתחים קטנים מאוד של בשר וי-רקות, המותאמים למיומנויות האכילה של הילדים הצעירים ביותר. ושוב לא היתה בחירה: פשטידת אומצה (סטייק), תפוחי אדמה, כרוב, חביצה (פודינג) ואורז. התבו-נות ב-180 גילאי 5 עד 7, המשרתים איש את רעהו הדנים ביניהם מה צריך להיות גודלן של המנות, מי אוהב או אינו אוהב את התבשיל ומי זכאי למשהו "מיוחד" — המחישה מידה בולטת של עצמאות, משמעת עצמית, מיומנויות חברתיות וטכניות, הכ-רוכות באכילה קבוצתית, וכן סבלנות ורי-גישות במתן עזרה איש להעוהו. כפעם בפעם, ניסה אחד הזאטוטים, שעה שאכל עם כף, את כוחו בסכין ומזלג. לפעמים, כאשר תוסכל, היה שב ומשתמש בכפו; בהזדמנו-יות אחרות התמיד בשימוש העקשני בסכין ומזלג. מקצת האוכל מצא דרכו אל... הפנים, הבגדים או השולחנות, אך שמתת הילדים וגאוותם נוכח השגיהם היו בולטות למדי.

בבית ספר זה קיבל אחוז ניכר מן הילדים ארוחות חינם. אעפ"י שנעשה כל מאמץ לשמור על אנונימיות, רבים מן הילדים הצעירים מדברים גלויות אודות קבלת ארוחת חוה חינם, ונראה כי לא נקשר לכך כל אות קלון מצד מורים ועמיתים כאחד. כאשר נקנים כרטיסי הארוחות, אחת לשבוע, מו"ד ילדים ילדים אחדים בקולי קולות ועל מעמד ה"חינם" שלהם אותו שבוע יש והילדים מצהירים על מעמדם על בסיס קצר-מועד (שבוע או שבועיים) או ארוך יותר. לעתים, כאשר הורים האמורים לשלם עבור הארוחת, שרויים במצוקה כספית ואינם משלמים במשך שבועות אחדים ואפילו חודשים, דנה עימם רשות החינוך המקומית והמענה לכך נמצא במשותף: הרשות "מוחלת" לעתים קרובות על אותם פיגורים לגביהם ניתן הסבר סביר.

ביה"ס השני בו ביקרנו במנציסטר הוא ביה"ס תיכון מקיף שנפתח ב-1967. כאן רשומה קבוצה הטרוגנית המונה כ-2,000 תלמידים, שגילם גע מ-11 ל-18. הארוחות מסופקות בשלושה מקומות שונים: אחד עבור בני ה-11 העוברים זה עתה מבית הספר היסודי לביה"ס התיכון ואשר לדידם מהווה ביה"ס גדול. זה סביבה חדשה וקשה; והשני, מקום האכילה העיקרי, הוא חדר אוכל בו אוכלים 900 תלמידים בשתי משמרות; השלישי הוא מסגרת מיוחדת למבוגרים ביותר, ה"ותי" קים" מן הכיתה השישית, גילאי 16-18. קבוצה אחרונה זו סועדת במתקן נפרד הכולל כורסאות, פטיפונים, טלביזיה, ומציע פריבלגיות מסוימות. הם שוחחו ביניהם, רקדו, השמיעו תקליטים, ניגנו על גיטרות, גידלו שיער ארוך, לבשו בגדים נוחים ומשונים ונראו על כן כקבוצת בני נוער אמריקניים. ארוחותיהם הן בשירות עצמי, אף כי ניתן להשיג ארוחה ב-30 סנט כמו גם מגוון רחב של פריטים אחרים. הקנה טינה מסובסדת וברור שאינה למטרות רווח, כך שהמחירים נמוכים. דואגים כי תינתן לתלמידים ארוחה מזינה. ברם, הדעה הר-

ווחת היא, כי חשוב יותר שיאכלו את ארוחת חותיהם במבני ביה"ס. לפעמים עשויים את-לטים מסוימים מביה"ס, המעוניינים לקבל ארוחה הולמת ומשביעה במחיר נמוך, לא-כול עם התלמידים הצעירים יותר בקפ-טריה הרגילה של ביה"ס.

בשאר חלקי ביה"ס סועדים 1,100 תלמידים, למעלה מ-60% מכלל הנרשמים, את הארוחה המוגשת בביה"ס. בדרך כלל, שיעור הסועדים את ארוחות ביה"ס נוטה להיות נמוך יותר בקרב תלמידי ביה"ס התיכון בהשוואה לתלמידי ביה"ס היסודי. כמחצית התלמידים מקבלים ארוחות חינם. כמוזכר לעיל, בני ה-11 אוכלים בנפרד, במקום המ-שמש גם כאולם עצרות. בצהריים שועטים הם לעבר האולם, אצים למחסן, נושאים החוצה שולחנות וכסאות ומסדרים אותם; אחר כך הם עורכים את השולחנות בעצמם וכל זאת מתבצע במהירות, ביעילות ובצורה שקטה יחסית. גם כאן השולחנות ערוכים לשמונה סועדים וההגשה היא בסגנון מש-פחתי, מן המטבח הסמוך, המשרת אף את חדר האוכל הראשי.

900 תלמידים הנחלקים לשתי משמרות, אוכלים בחדר האוכל של ביה"ס, בו השולחנות ערוכים בדרך קבע. ישנו דלפק ארוך החוצץ בין המטבח לחדר האוכל. האוכל מושם על הדלפק על-ידי הטבחים העוזרים, ולאחר מכן תלמיד אחד מכל שולחן, המגיש הראשי לאותו יום, נוטל אוכל ומביא לשולחנות. אעפ"י שאין התלמידים אמורים להסב בקביעות לאותו שולחן, ישנה נטייה לפנות תמיד אל אותם שולחנות, אף כי המקומות בכל שולחן משתנים יום יום. ושוב, ההגשה היא בסגנון "משפחתי", אך מגישים שלוש-שה אנשים: התלמיד אשר בראש השולחן מחלק את המנה העיקרית; הסועד לימינו מגיש את תפוחי האדמה והסועד לשמאלו ירקות אחרים. תורנות ההגשה מבוססת על תנועת מחוגי השעון, וכל יום נעים התל-מידים סביב השולחן כך שהמגיש מתחלף בכל יום. קיימת אפשרות לבחור בין שני

תבשילים מכל מנת. ברם, על התלמידים להחליט מיד מה וכמה הם רוצים; משחולקו המנות (והן עשויות להיות מכל גודל שהוא) מוחזרים המגשים וכלי ההגשה לדלפק. לא ניתן לקבל תוספות אף כי וריאציות בגודל המנות מקובלות למדי. ה"צ'יפס" חביב במיוחד ומגשי הצ'יפס מוחזרים תמיד למטבח ריקים.

האכילה בשולחן של תלמידי הכיתה החמישית שהם גילאי 15 עד 16, היתה אולי מעט יותר עצורה ומאופקת מאשר האכילה, כאורח, במחיצתה של קבוצה דומה בארה"ב. גם לבנות וגם לבנים היה שיעור ארוך ואלה גם אלה לבשו בגדים פשוטים. אף כי אחד הנערים אשר לבוש היה, כמו דומה, לכבוד אורח שביקר, עטה מעיל קצר ועניבה. תוכניתיהם לעתיד נעו על פני קשת רחבה של שאיפות: החל באדריכלות או הוראה וכלה בהתגייסות לחיל האוויר המלכותי. היו כאלה ש"פשוט לא יודעים". הכל אכלו ארוחות בבית"ס מאז החלו בלימודיהם ואמרו כי לא היו נוהגים אחרת מאחר שהם אוהבים לאכול עם חברים. מתיצתם אמרו, כי זוהי למעשה ארוחתם העיקרית; הם שותים תה מנחה או אוכלים ארוחת ערב קלה בשעות הערב. היו אחרים שסיפרו כי המשפחה סועדת ארוחת ערב גדולה, משום שיש במשפחה ילדים קטנים שאינם מבקרים עדיין בבית"ס. שני נערים אמרו כי לעת ערב הם רעבים שוב וזקוקים לכן לשתי ארוחות עיקריות.

באותו יום ניתן היה לבחור במנה עיקרית כבד או פיצה. כבני הנוער האמריקניים בחרו כולם בפיצה, ואחריה סלט, מאכלים מטוגנים, גזר ועוגת הפוחים. תוך כרבע שעה אכלו כולם ארוחה של ממש.

באורח בלתי גמנע, היה האולם מלא מפה לפה והרעש שנגרם על-ידי 450 גילאי 12 עד 16 שדיברו כולם יחד היה מחרדי. אך גם כאן, אכלו מורים אחדים עם התלמידים. אעפ"י שהובחרו למבקר הבעיות הקיימות בקבוצה גדולה זו של בני נוער, לא היתה

פריעת סדרים. ייתכן כי שררה אווירה מאופקת משום גוכחותם של האורחים, אך הכל נראו גינותים ובמצב רוח מרומם.

סגל המטבח כולל את הצעירה הנאה האחרית על הארוחות בבית"ס, טבחית ראשית וארבע עוזרותיה. המטבח עצמו מרווח, ומצויד ביחידות בישול כפולות ובחדר קירור גדול. ושוב, אין מקסא שכן מכינים את האוכל מידי יום ביומו ואין שומרים שאריות; כמו כן אין מכונה לשטיפת כלים משום שאין היא חוסכת בכוח אדם ו"אין היא מנקה כלים כהלכה" (הכלים נשטפים ביד ומוטבלים במים רותחים לשם חיטוי). המטבח היה ללא רבב, אף כי בתוך 90 דקות הוכנו והוגשו 1,100 ארוחות.

מכינים את התפריטים חודש מראש (ארבעה שבועות לימודים), ומושקע מאמץ רב להפקת רצונם של הילדים. כאן כבכל מטבחי בתי-הספר, הסבירה האחרית, כי ה"אכילה חייבת להסב הנאה" — חשוב כי הילדים ייהנו ממה שהם אוכלים וכי כל חווית האכילה תהיה מענגת; אין הדבר נוסף בחשיבותו מן הצורך כי מזונם יהיה מזין. אחת מעוזרות הטבחית אמרה, כי באה על סיפוקה בשאלת הארוחות שמקבלים ילדיה מאז החלה לעבוד בבית"ס. שניה אמרה, כי ביודעה שילדיה זוכים לארוחת צהרים טובה, היא משוחררת מן הנטל הכרוך בצורך לבישול בערב. שתיים אחרות, כמו עובדות אחרות בבתי-הספר אחרים, הדגישו את היתרון הגלום בתוכנית עבודתן, שכן העבודה מאפשרת להן להיות בבית אחת"צ עת ילדיהן שבים מבית"ס (יום עבודתן נמשך מ-9.00 עד 3.00) וכן בעת חופשותיו של בית"ס.

התמונה בלונדון

בתי-הספר בלונדון עצמה מייצגים ניגוד חריף לבתי ספר במקומות אחרים באנגליה. אחוז גבוה מן התלמידים הינו עני וכאחוז זה אינו לבן. באחד מבתי ספר אלה, ניצבת

בפני המורים בעיה חמורה: ילדי מהגרים מגיעים לאנגליה ביום ששי ומופיעים בבית"ס ביום שני, פשוטו כמשמעו. בהיותם נבוכים שעה שהם ניצבים בחדר האוכל של בית"ס, מול אוכל זר ותכופות אף בפני שפה זרה, מגיבים הזאטוטים או בהרתעות ונסיגה או בהתנהגות מפריעה הדורשת שימת לב, התנהגות שלא ניתן להתמודד עימה בנקל תוך חצי שעה, במיוחד אם אמור הילד לאכול טוב. אחד המורים הליון כי "מה שיכול להיות ואמור להיות חווית למידה וחברות (socialization) שערכה לא יסולא בפז, במיוחד לדידי הילדים המקופחים יותר מהודו המערבית, הופך להיות תחת זאת, מרוץ מרתון של האכלה בכוח". בבית"ס לונדוני אחר מעודדים את הילדים הצעירים ביותר, המבקרים בבית"ס חצי יום בלבד, ללכת הביתה בצהרים ולאכול שם את הארוחה. אפילו הם מתחילים לבקר בבית"ס ולומדים במסגרת יום לימודים ארוך, מתבקשות אמהותיהן להאכילם בבית בשבועות הראשונים, עד אשר הם מתאקלמים בבית"ס. לא תמיד אפשרי הדבר משום שרבות מן האמהות, אם לא רובן, עובדות כדי להשלים את הכנסת המשפחה, או שאינן בבית בשעות הצהריים, או משום שהן יודעות כי ניתן להאכיל את הילדים בצורה טובה וחסכונית יותר בבית"ס.

בתי"ס תיכוניים בלונדון ניצבים אף בפני בעיות נוספות: מספרן הרב של האלטרנטיבות לאכילה בין כותלי בית"ס, והתנגדותן העזה של קבוצות מורים מאורגנות להוספת נטל ההשגחה על חדר האוכל, נטל המעיק לפעמים, שכן תפקידיהם קשים ממילא. בני הנעורים רוצים ואף יש להם יתר עצמאות מאשר לילדים צעירים יותר, והם מתנגדים לאיסורים ולהגבלות של הארוחה המסורתית בבית"ס. בגלל הצמצום הדרסטי שחל במספר התלמידים המעוניינים בארוחה, וכן מחמת תלונות הקהילה על התנהגותם הפרועה של בני הנוער בשעת הצהריים — קניית אוכל מרוכלים ברחוב, הש-

לכת שאריות על המדרכה, השמעת צעקות והשתוללות — החליטו בתי"ס אחדים לנסות סוגי ארוחות שונים במגמה למשוך את התלמידים חזרה לבית"ס. אחד הנסיונות הללו הוא "קפטרית המזומנים" (Cash Cafeteria) בלבנדר היל, בי"ס לבנות, בו 70% מן התלמידות הן צבעוניות או שחורות ואשר 60% מהן זכאית לארוחת חינם. כל יום יכולה התלמידה לבחור את הארוחה הרגילה בבית"ס, שתפריטה מתפרסם על גבי לוח בכניסה לחדר האוכל (הגדול כפ"ליים מאולם העצרות של בית"ס). אם אין הוא מדבר על ליבה, יכולה היא להצטרף לתור המתמשך ליד הקפטרית. רוב הבנות בוחרות באפשרות האחרונה, ומאחר שכל אחת משלמת עבור האחרונה בשוברים של 30 סנט, משתמשת הנערה הזכאית לארוחה חינם בשובר הניתן לה כדי לקנות מזון, השווה לסכום הנקוב. לעומתה יכולות האחרות להחליט לאכול דברים נוספים או לבחור בדבר יקר יותר ולשלם לצורך זה סכום נוסף. במשך 10 או 15 הדקות שארך לתריסר נערות לעמוד בתור בקפטרית ולבחור אוכל, צלצלה הקופה הרושמת רק פעם אחת. נערות אחדות אמרו, כי הארוחה הרגילה בבית"ס גדלה בפופולריותה לקראת סוף השבוע, כאשר אוזלים דמי הכיס. מאחר שהוחל בהפעלת קפטרית המזומנים שנה קודם לכן, גדל מספר הבנות האוכלות בבית"ס ביותר מכפליים. כמו כן הביא הדבר ליתרון נוסף: פחתה באורח ניכר ההעדרות אחת"צ.

אחת הבעיות בכינון צורה חדשה זו של שירות ארוחות, געוצה בעובדה שעל ידי מתן היתר לתלמידות לאכול כחפזן, נמנע הפיקוח על התוכן התזונתי של הארוחה. אולם נראה, כי הבנות בוחרות ארוחה מאוונת וסבירה מתוך המאכלים החמים (המבורגרים, נקניקיות חמות, כיסני בשר), הס"לטים, הבשר הקר, דברי המאפה והקינוח הטעימים. אחדות מן הבנות שהמתינו בתור בקפטרית וכן הבנות שהסבו לשולחנות דברו

בשיבחה של הקפטריה. אותן מעטות אשר אכלו את הארוחה המסורתית אמרו, כי אמו־ תיהן מעדיפות כך בהיותן סבורות, כי הן מזינות יותר; אך אמהות אלה אינן יודעות אילו חלקים מן הארוחות הותירו בנותיהן בצלחותיהן, או סרבו לקבלן בדלפק הה־ גשה. העובדים ציינו, כי קיים פחות בזבז כאשר התלמידות חופשיות לבחור. כיום, 80% מן הארוחות בבתי־הספר, המוגשות בלונדון, הן בסגנון הקפטריה, ו־20% בלבד הן בסגנון משפחתי. הדבר הוא בניגוד חד לבתי־ספר בחלקיה האחרים של אנגליה.

ולבסוף, בעית ההשגחה הלקויה בחדר האו־ כל היא בעיה עיקרית בבתי־הספר בלונדון. שלוש שנים לפני ביקורנו, זקפו המורים לזכותם הצלחה טקטית בהסירם מהסכם העבודה שלהם את הסעיף בדבר זכותו של מנהל ביה"ס להורות להם למלא חובת הש־ גחה בחדר האוכל. מאחר שלפי החוק, מנהל ביה"ס הוא האחראי על הארוחות בביה"ס, הרי, לעתים קרובות, הדרך היחידה בה הוא יכול להשיג את השתתפות המורה היא על־ ידי לחץ והשפעה אישיים. במקרים מסוימים נאלץ המנהל ליטול את ההשגחה על כתפיו הוא. בשל מגוון סיבות — בתי הספר גדו־ לים יותר, הרכב התלמידים הטרוגני יותר, המורים מאורגנים יותר, שיעור התחלופה גבוה יותר, ומשום כך הנטייה ליחסים אי־ שיים עם המנהל פחותה — נראה כי בעייתם של בתי הספר בלונדון חמורה יותר מאשר במקומות אחרים באנגליה. לעתים קרובות, הנשים בגיל העמידה שלא עברו הכשרה, וכן הגברים הקשישים המועסקים עתה בתפ־ קידי השגחה, אינם יכולים להתמודד עם התנהגותם של מאות בני נוער. בתי הספר בלונדון, נוטלים עתה סיכון רציני של פרי־ עת סדרים ואיבוד שליטה בתלמידיהם, מאחר שהעובדים אינם מסוגלים לרסן את הילדים

בשעת הארוחה, דבר היוצר בעיות למורים בשיעורי אחה"צ. התסכולים הנובעים מן הצורך לטפל בתוצאותיו של מצב הרוח המרומם והעדר משמעת בשעת הארוחה, הביא לידי כך, שכמה מורים החלו לשאת בעול ההשגחה בעת ארוחת הצהרים בביה"ס, אולם השתתפות זו עודנה מזערית. פקידי רשות מקומיים, וכן כמה מורים, מקווים כי ייערך מו"מ מחודש בסוגיה זו של השגחת מורים בחדר האוכל, תמורת מתן תשלום נוסף למורים. לרוע המזל טרם הותוותה תוכנית בנושא זה.

דו"ח ממשלתי על ארוחות בבתי ספר הושלם לאחרונה, אעפ"י שטרם פורסם ברבים. הדו"ח כולל המלצות בדבר הרכב הארו־ חות; שיפור ההגשה וסגנון ההכנה; מתן ארוחות נוספות שאינן ארוחות צהרים (ארו־ חות בוקר, תה, ארוחות קלות) לתלמידים המשחתיים בשיעורים מרחבים או המת־ חילים את יומם מוקדם מאוד. הסוגיה הכ־ אובה של השגחה בחדר האוכל הושמטה, ככל הנראה, מדו"ח זה ותמשיך להיות בעיה. אעפ"י כן תוכנית הארוחות בבתי־ הספר עודנה מוגדרת בידי גותניה ומקבלתה כמרכיב חשוב במערכת החינוך בבריטניה, והטיפול בשיפורה והרחבתה נמשך.

* * *

ארוחת צהרים בבתי ספר בארה"ב; קרון ארוחת הצהרים הבלתי רצוי

אם תארנו את הארוחות בבתי־ספר באנג־ ליה בהערצה ובחיבה, אין זה משום שס־ בורים אנו כי אין שום דבר דומה בארה"ב.

1 מקור טוב על ארוחת צהרים בביה"ס בארה"ב הינו ה־ CNT Weekly Report המתפרסם על ידי המכון לתזונה קהילתית (Community Nutrition Institute) בושינגטון.

אנו בטוחים כי יכולים היינו למצוא בתי-ספר לא מעטים בארה"ב שהם מרשימים כבתי הספר הטובים ביותר בבריטניה. יתרה מזו הבריטים עצמם מודעים למדי ללי-קויים בתוכניתם ומזדרזים לציין בעיות כגון אות הקלון והקושי לעוקרו לחלוטין, אפילו משתדלים השלטונות בהתמדה לחסלו או לפחות לצמצמו עד למינימום; השפעותיה האיומות של האינפלציה הנוכחית והלחץ הנובע כתוצאה מכך על עליותיהן ומחיריהן של ארוחות בביה"ס; הצורך באכיפה קפדנית ונוקשה יותר של החוקים והתקנות הנוגעים להרכב ולתקנים התזונתיים, נוכח מספרם הבלתי מספיק של עובדים למילוי תפקידי השגחה ופיקוח.

ניתן היה ליצור ניגוד חריף יותר לו בחרנו לתאור והשוואה את תוכנית הארוחות בבתי-ספר בשבדיה. במסגרת תוכניתה האוניברסלית, לפיה כל דיכפין פטור מתשלום, מספקת שבדיה ארוחות צהרים בבית הספר לכל הילדים, ללא תשלום, כאשר התפריטים מופיעים בעתונות היומית. אולם אעפ"י שהתוכנית הבריטית רחוקה משלמות, היא מהווה מסגרת נוחה, באמצעותה יכולים אנו לנתח ולהעריך את תוכניתנו.

בשנים האחרונות עברה תוכנית ארוחות הצהרים בבתי-הספר בארה"ב שינויים ניכרים בשל התערבות ודרבון מצד הקונגרס באשר להיקף הסיוע הכספי הפדרלי, מדיניות פדרלית לגבי זכאות לארוחות חינם או במחיר מוזל, ומידת השתתפותם של ילדים עניים בתוכנית. כאשר התחלנו לראשונה לבחון סוגים שונים של תוכניות אירופיות המסייעות למשפחות, היה הפער בין ארה"ב ובריטניה עצום. הסובסידיה של הממשלה הפדרלית היתה מחצית מזו שהיתה בבריטניה (ודומה לזו שנהוגה עתה בארה"ב). הזכאות היתה הרבה יותר מוגבלת והכיסוי לגבי ילדים עניים הרבה פחות מקיף מאשר בבריטניה. אעפ"י כן ולמרות השינויים האחרונים במדיניות הפדרלית והרחבת הסיוע הפרדלי, עודם קיימים הבדלים מסוימים בין

שתי המדינות. נושאים מסוימים בארה"ב טרם באו על פתרונם; אחרים הודקרו לעין ביתר בהירות.

בשנים 1973/4 רשומים היו בבתי-הספר כ-51 מיליון ילדים בין הגילים 5 ל-18, וכ-22 מיליון או 43% זכו בארוחות צהרים בביה"ס. מספר זה מהווה ירידה, הן במספרים מוחלטים והן במונחים יחסיים בשנים האחרונות. אנו משלמים יותר עבור ארוחה לבי"ס (per-school meal) מאשר בבריטניה (75 דולר). יתירה מזו, המחירים גבוהים יותר ללא שום יחס (ב-46 דולר). כללית, התשלומים מכסים כ-37% מעלות התוכנית; כ-23% באים מרשויות מדינתיות ומקומיות, ו-40% מן הממשלה הפדרלית.

הנחיות הממשלה הפדרלית מתירות לילדים ממשפחות בעלות הכנסה מתחת ל-125% מקו העוני לקבל ארוחת חינם. ברם, רוב בתי הספר דבקים באורח נוקשה בקו העוני ברמת הזכאות העליונה. אומדנים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים, כי למעלה מ-7 מיליון ילדים חיים במשפחות עם הכנסות מתחת לקו העוני, בעוד שלמעלה מ-10 מיליון ילדים זכאים לתוכנית ברמות הזכאות המירביות הנוכחיות. יתירה מזו, הזכאות לארוחות מוזלות הורחבה לילדים ממשפחות עם הכנסה מתחת ל-175% מקו העוני. למרות זאת, כ-5% מקבוצה זו זוכים עתה לארוחות מוזלות בביה"ס. כאן מונח הפער העיקרי בניצול הארוחות.

כללו של דבר, 17 מיליון ילדים — או יותר משליש מן המספר הכולל של המבקרים בבי"ס — זכאים לארוחות חינם או לארוחות מוזלות, אך פחות ממחצית הזכאים מנצלים הטבה זו ואוכלים ארוחת צהרים בבי"ס. שאלה עיקרית לגבי ארה"ב הינה מדוע ההשתתפות בתוכנית זו כה נמוכה?

ראשית, לא כל בתי-הספר מספקים "ארוחת בי"ס". שלא בדומה לבריטניה, בה מחייב החוק את כל בתי הספר לספק ארוחות, ההשתתפות בתוכנית זו בבתי-ספר בארה"ב תלויה ביוזמה ובהכרעה מצד בית הספר

הבודד. מתוך כ־100,000 בתי ספר בארה"ב, לפחות 18,000 אינם משתתפים עדיין במפעל ההזנה.

בכמה בתי־ספר קטנים, אספקת ארוחות יקרה מדי. באחרים מועצות ביה"ס מסרבות להשתתף בהוצאות שכן סבורות הן, כי על הילדים לסעוד ארוחת צהרים בביתם, אפילו עלול הבית להיות ריק והאם בעבודה. מספר מנהלי בתי ספר דוחים את התוכנית משום שהם מתנגדים לבלבול ולסבך הביורוקרטיים הכרוכים בה: אי־מספיקות, אי־מהימנות ואי־ודאות של המימון; וכן כמות הניירת העצומה הנדרשת כאן. בתי ספר אחרים אינם משתתפים משום שאין להם מתקנים להגשת אוכל; בהיותם מצויים באזורי עוני אין להם כסף לרכישת ציוד והממשלה הפ־דרלית מעניקה סיוע מוגבל בלבד. התוצאה היא הפליה דה־פקטו כלפי העניים, הואיל ורבים מאלה הנוזקים ביותר אינם מקבלים ארוחות צהרים בביה"ס.

שנית, לא כל הילדים שהם בבחינת זכאים בכוח יכולים להפיק תועלת מהטבה זו. 8 מיליון מאלה שהושגה להם ארוחה בשנים 1973—1974 היו ילדים עניים, שקיבלו ארוחת מוזלת. אך לפחות שני מיליון ילדים נוספים שהינם עניים בה במידה, ולמעלה מ־6 מיליון זכאים נוספים "על סף העוני", וכן ילדים מבני מעמד הפועלים, לא זכו לארוחת צהרים בביה"ס. בין הסיבות לכך: הבדלים ברמה המירבית לזכאות, העשויה להשתנות מקהילה לקהילה; אחריות הקלון שבקבלת ארוחת חינוך או ארוחה מוזלת עד כדי העדפת הילד להיות רעב.

המבקרים טוענים, כי ככל הנראה, במקום לפרסם את התוכנית, המחייבת השתתפות ביה"ס, ולעודד את ניצול הזכאות לארוחה על־ידי הילדים הבודדים, עומדים בראש מעייניו של מיניסטרוֹן החקלאות בארה"ב (הסוכנות המנהלת את התוכנית), הפיקוח ההדוק על מספר הילדים המקבלים ארוחות חינוך או ארוחות מוזלות, הימנעות ממה

שמיניסטרוֹן החקלאות מכנה "שימוש לר־עה בכספים", דהיינו — גיפוי קפדני של אותם ילדים שאינם זכאים, שהכנסת מש־פחתם למעלה מ־4,510 דולר למשפחה בת 4 נפשות; והבטחת שוק לעודפי המזון הפדר־ליים המושגים באמצעות סיוע לאיכרים בצו־רת תמיכות במחירים (price supports). בהק־שר זה אמר ד"ר ז'אן מאיר (Jean Mayer) שנשא דבריו בישיבה של ועדת המשנה לתזונה ולצורכי האדם של הסנט האמריקני (14 באוקטובר 1971), כי "כל עוד מט־רתה המוצהרת של תוכנית הארוחות בבתי ספר היא מציאת פתרון לבעיית העודפים החקלאיים, תמשיך להיות לנו תוכנית דלה". אעפ"י כן, המחסור החריף, כיום, במצרכי יסוד מסוימים הביא לידי כך שמנהליהם של בתי ספר אחדים העירו, כי הילדים יאכלו בקרוב הרבה כריכים מרוחים באגוז. עדות נוספת לחולשת תמיכתו של מיניס־טרוֹן החקלאות בתוכנית היא העובדה, כי אין בידי שירות המזון והתזונה שלו (Food and Nutrition Service) לאתר את העובדים המסוגלים מבחינה טכנית לסייע למ־דינות ולרשויות המקומיות, להגדיל את מספר בתי הספר המפעילים תוכניות או להפעיל ולנהל את התוכנית הכוללת כמנגנון למש־לוח מזון (Nutritional delivery mechanism). הסיוע הטכני מוגבל ברובו לנושאי מזון, העוסקים בתכנון התפריט והרכבו ולנושאי בטיחות וזהירות העוסקים בתברואה. תוכ־נית הארוחות בבתי־הספר לא העניקה עדיין תשומת לב רצינית לבעיית החינוך לתזונה, אפילו בתקופה בה ליקויים בתפריטים וב־הרגלי האכילה של ילדים ומבוגרים זוכים לעיון גדל והולך. ולבסוף, לא נעשה על־ידי מיניסטרוֹן החקלאות כל מאמץ לבדוק מדוע ילדים הזכאים לתוכנית ומבקרים בבתי ספר בהם נהוגה תוכנית ארוחה בביה"ס, אינם משתתפים בה. סקר, שנערך לאחרונה על תלמידים זכאים, מנה את הסיבות הב־אות: טעויות מינהליות הפוסלות את מעמד זכאותם; אדישות ביורוקרטית; ליקויים

בתוכנית עצמה. לא נערך מצד המיניסטריון המנהל את התוכנית כל נסיון לחקור בעיות אלו לשם השגת פרטים נוספים, לפותרן או אף למסד פיקוח והערכה על התוכנית.

כיום מוגדרת בארה"ב תוכנית ארוחות הצירים בבית-ספר כשירות סוציאלי לילדים עניים. אחוז גבוה יותר מתוך אלה האוכלים ארוחת צהרים בבית-ספר בארה"ב, בניגוד לבריטניה, הוא עני. אולם רבע מאלה המזוהים כעניים ו-95% מאלה הזכאים לארוחות מוזלות אינם זוכים להן; לרוב, אלה הסועדים ארוחות בבתי-ספר הינם ממשפחות ממוצעות בנות המעמד הבינוני. מכלל אוכלוסיית ביה"ס הכוללת מיליוני תלמידים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, החלק הכולל של ילדים האוכלים את ארוחות ביה"ס בב-ריטניה גבוה ב-75% ויותר מאשר בארה"ב. הן מיניסטריון החקלאות והן מרבית בתי הספר בעלי ההשתתפות הנמוכה לא עשו שום מאמצים בקנה מידה נרחב לתת פרסום לתוכנית או להסביר את השפעת השינויים בחוק, במגמה להגביר את זמינות התוכנית ולאפשר לילדים לזכות בה ביתר קלות. אעפ"י שביה"ס הוא אחד משתי הסביבות הראשוניות בהן מתפתח הילד, אין מתן ארוחה מוגדרת כאן כחלק מן התוכנית החינוכית הכוללת כמו בבריטניה. וזאת למרות העובדה שמחנכים ואנשי מקצוע רבים אחרים מדגישים את חשיבותה של הארוחה בביה"ס כגורם מסייע בחברות הילדים, וכגורם המאפשר רכימת יחסים ופעולות-גומלין בלתי-פורמליות בין מורים ותלמידים ובין תלמידי בני גילים שונים.

הכל מסכימים, כי ארוחה טובה ומזינה חיונית להתפתחות הילד הבריא, ואחד הרעיונות העומדים מאחורי התוכנית הוא, כי עליה לספק שליש מצרכי התזונתיים היומיים של הילד. יתירה מזו, המודעות הגוברת לאכילה דלה ולהרגלי קניית אוכל — בעיה שהחריפה בשל מחירי המזון המאמירים

— הולידה הכרה מוגברת בחשיבות החינוך לתזונה. אעפ"י כן, תוכנית הארוחות בבתי-ספר אינה מוגדרת כשירות בריאות.

למרות שמספר הנשים העובדות גדל והולך ובתיהם של אנשים בכל שכבות ההכנסה ריקים לעתים קרובות באמצע היום, ישנם אנשים שעודם דבקים באמונה המיושנת בהיבטות מציאותיות, כי כל הילדים אוכלים, או חייבים לאכול, ארוחת-צהרים בבית.

בשנים האחרונות המליצו יותר ויותר אנשי מקצוע, הדיוטות וארגונים, כי הממשלה הפדרלית תכונן תוכנית אוניברסלית לארוחות צהרים בביה"ס עבור כל הילדים, וכי עד שתוגשם תוכנית כזו, תינתן עדיפות לילדים עניים וילדים המצויים על סף העוני. אך ב-1972 אשר מיניסטריון החקלאות על מדינת וירג'יניה המערבית לנהל את התוכנית המתקדמת ביותר במדינה לארוחת צהרים בבי"ס, לפיה יקבל כל ילד נזקק ארוחת צהרים וכל יתר הילדים, בלא שיש לב למצבם הכלכלי, יקבלו ארוחה מוזלת. רעיון האוניברסליזם נדחה אף על-ידי מספר אנשים המודאגים באמת ובתמים ממצבם של הילדים העניים והחוששים, כי עלותה של התוכנית האוניברסלית לארוחות בבתי ספר תצריך הטיית משאבים חיוניים הדרושים לסוגי סיוע אחרים הניתנים לילדים עניים. לאחרונה סרבו קהילות אחדות להשתתף בתוכנית הארוחות בבתי-ספר מתוך חשש, כי הדבר יגביר את תנועת ה"עניים" לקהילותיהם. אחרות, לא זו בלבד שנותרו מתוך לתוכנית, אלא אף הישעו ילדים שהביאו את ארוחותיהם לביה"ס.

תוכנית הארוחות בבתי ספר בארה"ב גדלה בהיקפה בחמש השנים האחרונות. אולם בין המציאות הנוכחית לבין תוכנית לתזונה יומית וחברותיות קבוצתית (group socialization) לכל התלמידים בארה"ב, חוצצות המכשלות הבאות: מדיניות מבולבלת, בלתי עקבית ופעמים אף סותרת זו את זו, לגבי זכויות, מתן הארוחה ותרומתה,

בתוכנית; מאמצים בלתי מספיקים בפרסום זמינויות התוכניות ובהבטחת גישה אליה; ולבסוף הדגשה בלתי מספקת על המוקד התזונתי המקיף של התוכנית ואי-הכרה בחשיבותה העיקרית, בהבטיחה תזונה טובה וחינוך לתזונה. נעלה מכל ספק, כי נושאים אלה מחייבים דיון, החלטה ופעולה.

קיום מתמיד של אות קלון, אפילו בתחום ביה"ס, הכרוך בקבלת ארוחות חינם; הכרה מוגבלת במגמה הגוברת אצל אמהות ליל-דים בגיל בי"ס לעבוד ביום, דבר המצריך מתן ארוחות לילד בביה"ס; העדר סיקוח והערכה מתמידים על התוכנית, במיוחד לגבי הניצול הנמוך בדרך כלל והבעיות הידועות

ביטוח בריאות - הארות למבקרים את הצעת החוק

מאת אריה וולף*

אחרים. מחירו הכלכלי הוא למעלה מהישג-
ידם של רוב האנשים. הפקרתו של מכלול זה
למשחק הלחצים של שוק כלכלי חופשי על-
לה להביא לכך, כי חלקם של תושבי המדינה
לא יזכו בשירותים אלה.

* * *

בארצות השונות קיימות שלוש שיטות עיקר-
ריות להספקת שירותי בריאות לאוכלוסיה
מכוח חוק המדינה:

א. שירות הבריאות הלאומי

הוא נהוג בבריטניה, ניו-זילנד וארצות הגוש
הקומוניסטי. כל העזרה הרפואית ניתנת על
ידי המדינה, ללא תשלום דמי ביטוח, כחלק
מהשירותים הממלכתיים הממומנים על ידי
המס הכללי המוטל על האזרחים. שיטה זו
יקרה ביותר ומטילה עול כספי כבד על המדי-
נה ועל כן רק מדינות ספורות הנהיגו שירות
בריאות לאומי, בעוד שרוב המדינות, לרבות
העשירות והמפותחות שבמדינות אירופה, מע-
דיפות שיטת ביטוח בריאות בואריאציה זו או
אחרת. בבריטניה מתלוננים המבוטחים על
רמת השירות בעוד שהרופאים סבורים, כי
הפיקוח הממשלתי מגביל אותם בהגשת עזרה
רפואית כרצונם וכחובתם. אך בעיקרו של
דבר העלות הכספית הגבוהה היא שמנעה
הנהגתה של שיטה זו בארצות המערב.

* * *

לאחר דיונים, בירורים ופשרות של שנות
דור כמעט, הגיעה הצעת חוק ביטוח בריאות
לשלב החקיקה האחרון בטרם הפכה לחוק
מחייב. והנה חברו בצוותא יריבים כנים עם
מותחי ביקורות, כדי להטיח בהצעת החוק
קיתונות, בין אם מתוך השקפה נוגדת-כנה
ובין אם מתוך סילוסים דמגוגיים, העושים
שימוש בחצאי אמת ומייחסים לחוק מה
שאינ בו.

כיום אין מחלוקת לגבי עקרונות היסוד עלי-
הם מבוסס ביטוח בריאות או שירות בריאות.
יסודות אלה, לפחות כאשר מדובר במדינות
דמוקרטיות, קובעים כי הטיפול הבריאותי
חייב להיות מאורגן ומופץ באורח צודק ושווה
בין הנצרכים לו, וככל שניתן ובהתאם לנצי-
רכותם. האפשרות לקבל טיפול בעל רמה
גבוהה, אסור שתהא תלויה ומותנית ביכולתו
של החולה לשלם את המחיר הכלכלי של
הטיפול.

ביטוח הבריאות והגשמתו מציגים בעיית
יסוד — באיזו מידה תקבל עליה החברה
פיקוח והכוונה על-ידי המדינה, עם תוצאה
אפשרית של הגבלה מסויימת והכרחית בחו-
פש הבחירה של הפרט למען קידום האינטר-
סים של הכלל.

הטיפול הבריאותי יקר ביותר, והוא עוד
ממשיך ומתייקר במהירות אף מעבר להת-
ייקרות הממוצעת של כל שירות או מוצר

* היועץ המשפטי למינחל ביטוח בריאות.

ב. ביטוח בריאות באמצעות מוסד לביטוח סוציאלי

לשיטה זו מייחסים בטעות קיומה של קופת חולים ממלכתית, אחת ויחידה. למעשה אין כיום מדינה בעולם, בה קיימת קופה ממלכתית מעין זו. כאן הביטוח נעשה מכוח החוק, ולפיו משלם המבוטח דמי ביטוח למוסד לביטוח סוציאלי ומקבל שירותים מבתי חולים, מרפאות, רופאים, מעבדות ובעלי מקצועות פרה-רפואיים. נותני השירותים שייכים לעתים למוסד, אולם ברוב המקרים, להוציא את בתי החולים, מצויים הם בתחום הרפואה הפרטית.

* * *

מציאות זו יצרה שתי רמות רפואה: האחת — לעשירים שאינם מהססים להוסיף מכספם תשלום לנותני השירותים, והשניה — למרבית האוכלוסיה שאין ביכולתה לשלם מעבר לתשלום דמי הביטוח (כך בצרפת).

החולה משלם לרופא ומקבל החזר מן המוסד, כלומר — המוסד במרבית המקרים (דוגמת צרפת) הוא מעין משרד סילוקין של חשבונות.

ג. ביטוח בריאות באמצעות קופות חולים וולונטריות

בשיטה זו בחרה הצעת החוק הישראלית. הביטוח קיים מכוח חוק המדינה; המבוטח משלם דמי ביטוח והשירותים ניתנים באמצעות הקופות, כאשר כל תושב בוחר לו את הקופה. בארצות השונות קיים מגוון של הגבלות על חופש בחירה זו. שיטה זו גהוגה, בין השאר, בהולנד, בלגיה, שווייץ, גרמניה המערבית ואוסטריה.

* * *

הצעת החוק הישראלית התבססה על מציאות קיימת של קופות חולים אוטונומיות, אשר עוד בתקופת המנדט ייסדו, ביססו ופיתחו שירותי בריאות לישוב העברי דאז, וזאת

כאשר השלטונות המנדטוריים מסתפקים בשיירות בריאות ציבוריים מינימליים. בניגוד למרבית קופות החולים בעולם ביססו הקופות הישראליות שירותים משלהן — החל באשפוז, מרפאות, מעבדות, מכונים למיניהם וכלה ברופאים ובעלי מקצועות רפואיים אחרים, בין כשכירי הקופה ובין כספקי שירות תמורת תשלום. כאמור, מרבית הקופות בעולם אינן בעלות שירותים משלהן, אלא קונות שירותים בשוק הרפואי הציבורי והפרטי, ומשמשות בעיקרן כמשרדי חשבונות וסילוקין גרידא. גם בתור שכאלו יצרו הקופות זיקה עמוקה אליהן בקרב חבריהן, בהיותן קשורות באיגוד מקצועי, התאגדות אכרים או מקום עבודה גדול.

על בסיס מציאות פלורליסטית זו נבנתה הצעת חוק ביטוח בריאות. אין המדובר בה בקופות מפלגתיות או — כפי שהתבטא מאן דהוא — ב"אחוזות פאודליות". קופת החולים הכללית של ההסתדרות המאגדת בתוכה כ-73% מכלל המבוטחים כיום, מייצגת את כל גוני הקשת המפלגתית החל ב"ליכוד", "פועלי אגודת-ישראל" ו"הפועל המזרחי" וכלה ב"רק"ח".

הקופות האחרות פתוחות לכול, ואם היה בעבר קשר מפלגתי הרי ברבות הימים נחלש ועומעם. בסיכום, מדובר בקופות קיימות לא-מפלגתיות, עתירות מעש וידע ומעל לכל — בשירותי בריאות ורפואה מסועפים, מפותחים ומגוונים.

כאמור, הוכנה הצעת החוק על בסיס זה, כאשר מגמתה להרחיב את חוג המבוטחים, לשפר ולהעמיק את השירותים, למנוע כפיית לוח ובזבוז, להביא לתכנון מרכזי, להגביר פיקוחה של המדינה, הוזה אומר — לתת שירותי בריאות מקיפים וטובים יותר, בתנאים הנוחים ביותר למספר מירבי של תושבים.

* * *

האם מצאה מגמה זו את ביטויה בהוראות החוק?

אקדים ואומר, כי מהפיכה יסודית ומיידית, בעזרת החוק, בשירות מקיף לכלל האוכי-לוסיה כדוגמת חינוך, בריאות וכו', סכנתה מרובה על תועלתה ואין בת מן התבונה הע-מוקה. לפיכך, גם בחוק ביטוח בריאות אין לראות מהפיכה טוטלית ולא לתר, אלא צעד ראשון, המחייב שורת צעדים משלימים בע-תיד, אשר מטבע הדברים לא יגיעו לעולם לקו גמר. בריאות, חינוך ושירותים אוניבר-סליים כיוצא בהם, תמיד מזמינים ומחייבים שינוי, שיפור, התחדשות והדבקת ההתפתחות הדינמית של המדע.

אם כך הם פני הדברים — מה מחדש החוק ומת נותן הוא למבוטח, אם ישירות ואם בע-קיפין?

החוק מצרף למעגל המבוטחים קרוב לחצי מיליון נפש שאינם מבוטחים כיום.

כל קופות החולים תהיינה פתוחות לכל תושב, ללא כל הפליה, וההגבלות לחברות בהן בט-לות, כגון: ביטול כל ההגבלות הרפואיות, ביטול תקופת המתנה ואכשרה לחברות מלאה, ביטול ביטוח חלקי, ביטוח מלא להורי חברים ופנסיונרים וביטול ביטוח סעד. ביטול ההג-בלות חל על כ-270 אלף נפש. יחד עם מח-צית המיליון שאינם מבוטחים, מצרף, איפוא, החוק למעגל הביטוח המלא כשלושת רבעי מיליון תושבים, לאמור, כל אדם רביעי ביש-ראל.

החוק קובע באופן מחייב את רמתם והיקפם של השירותים, להם זכאי כל מבוטח וכן את הפיקוח עליהם.

שירותיה של כל קופה מורחבים בהתאם לחוק וכוללים טיפול ביתי, אשפוז גריאטרי, שי-קום, מכשירים רפואיים, הסעות לאשפוז ול-טיפול ועוד.

שירותי בריאות השן נכללים אף הם, במיג-בלות התקציביות ובמיגבלות כוח האדם הקיימות, בשירותי החובה, אם כי בהדרגה ולאורך תקופה של כ-10 שנים. עם קבלת החוק ייכללו כל גילאי חינוך חובה במסגרת שירות מונע וקורטיבי; קבוצות בסיכון

בריאותי מיוחד יקבלו שירות דנטלי, וכן תערך בדיקת פה וניקוי אבן שן לכל מבוטח. לכל השירותים האמורים זכאי המבוטח ללא התניה וללא הפליה.

שירותי הבריאות יושתתו על בסיס אזורי. יוצר מאגר של שירותי הרפואה ומתקניה על בסיס אזורי כדי שכל מבוטח יקבל את מכלול השירותים הרפואיים באזור מגוריו. כך תובטח רציפות הטיפול ותאפשר הפעלת רשומה רפואית אחידה.

שיטה זו מבטיחה גם ניצול אופטימלי יעיל וחסכוני של המשאבים. אף האשפוז יבוסס על עקרון האזוריות עם המשמעות שיש לכך לגבי שיטת הארגון, התכנון והיעול של שי-רותי האשפוז בישראל. מעקרון האזוריות נר-בעת גם תפישת השילוב של השירותים הר-פואיים בכל אזור, ללא קשר לבעלות על המוסדות (של קופה זו או אחרת או של הממ-שלה), או למסגרת הביטוח של הנוקס לשי-רות. להגשמת ההפעלה המשולבת של השי-רות יוקמו הנהלות אזוריות.

דמי הביטוח ותעריפי השירותים טעונים אישוד ממשלתי ונתונים לביקורת.

המדינה תפקח על תקציבי קופות החולים. תקציבים אלו יוכנו בהתאם להנחיות כלליות של שר הבריאות לגבי מדיניות שירותי הבר-יאות והרווחה. תקציבה של כל קופה חייב להיות מאוזן.

החוק מבטיח ביקורת של מבקר המדינה על פעולות הקופות. תקנוני הקופות יותאמו להו-ראות החוק והתקנות, וכל הוראה נוגדת או סוטה בטלה ומבוטלת.

יוגהגו כללי מינהל ומינוח אחידים למערכת הבריאות. תיווצר מערכת קריטריונים אחידה בתחומי כוח האדם, המינהל, הבניה וההצטיי-נות של מערכת השירותים הרפואיים.

סכסוכים בין מבוטחים לבין הקופות, אשר נדונו עד כה במסגרת ערכאות פנימיות, יידונו מעתה בבתי הדין לעבודה, וזאת במידה שאין להם ביטוי בערך כספי או שערכו הכספי של הסכסוך עולה על 1,000 ל"י.

החוק מאפשר עריכת הסכמים הדדיים עם ארצות חוץ לביטוח רפואי של תושבי ישראל השוהים בהן וביטוח של תושבי ארצות אלו המצויים בישראל.

אלו בקצרה עיקרי החידושים והשיפורים של הצעת החוק, ומכאן לכמה מעיקרי הטיעונים שהופנו כנגדו.

* * *

ראש לכל הטיעונים היתה הסערה שהוקמה סביב הוראת סעיף 39, המאפשרת לארגון ארצי כללי לערוך הסכם עם קופת-חולים מסוימת, לפיו כל חברי הארגון יבוטחו באותה קופה. כל הטוענים ראו בהוראת הסעיף פתח לחיוב חברי ההסתדרות להשתייך לקופת החולים הכללית.

ראשית אעיר, כי בסעיף זה עשויים לעשות שימוש ארגונים ארציים כלליים אחרים (הת-אחדות הסטודנטים, ארגון בעלי המלאכה וכו') אם אך ירצו בכך. ולעצם הענין: הסכם כזה יכול לחייב רק חבר בארגון אשר בעת עריכת ההסכם אינו חבר בקופה אחרת. חבר ארגון שההסכם חייבו להיות בקופה מסוימת רשאי להמירה בקופה אחרת כעבור שישה חודשים.

טוענים: תכריו ההסתדרות כי לא יינקטו סנקציות כנגד חבר הגוטש את קופת החולים הכללית, אך רוצה בהמשך חברותו בהסתדרות. יתכן שיש מקום, אולי מנקודת ראותה של ההסתדרות עצמה, להכרזה מעין זו. אך ברור שאין היא ענין לחוק. ברור גם שאין מקום להתערבות בתקנונה של ההסתדרות דרך הוראה בחוק ביטוח בריאות. חוק זה ענינו קופות החולים. לכן ברי, כי ניתן להתערב ולקבוע לגבי תקנוניהן. ההסתדרות אינה נשוא, לא של זכויות ולא של חובות, ולפיכך אין בחוק מקום להתערבות בתקנונה, תקנון של ארגון וולונטרי. עיקרון זה קיים ומכובד בכל משטר דמוקרטי מצוי. אוסיף רק, כי במדינות בהן מבוצע ביטוח בריאות ממלכתי

באמצעות קופות חולים וולונטריות, ובכללן הנאורות שבמדינות הדמוקרטיות, קיימות הוראות חוק הרבה יותר גוקשות ומחייבות בני-דון. לדוגמא: בהולנד חייבים עובדיו של מעביד מסוים או מפעל ידוע, במידה שיש הסכם קיבוצי בנדון עם המעביד או עם האי-גוד המקצועי של העובדים, להשתייך לקופת מסוימת כל עוד הם עובדים עבור אותו מעביד או אותו מפעל, או כל עוד הם חברים באיגוד המקצועי. בשוייץ קיימת הוראה דו-מה, ובגרמניה המערבית קבע החוק לאיו קופה ישתייך הפרט (קופות של איגודים מקצועיים, קופות של איכרים, קופות של עצ-מאיים). הוראות דומות קיימות בבלגיה וב-אוסטריה, ובהקשר זה מענין להאיר עיניהם של הגורסים, כי החוק מעביר את ביטוח הבריאות לקופות חולים מפלגתיות. כבר ציינתי לעיל מדוע אין שחר לטענה, כי הקופות הקיימות הן מפלגתיות במהותן. מדינות כבל-גיה והולנד סברו דווקא, בניגוד להצעת החוק שלנו, כי יש מקום לקופות חולים בעלות זיקה פוליטית או דתית מוגדרת. כך קיימות שם קופות חולים של המפלגות הנוצריות, הסוציאליסטיות, הליברליות בצד הקופות של האיגודים המקצועיים.

ואחרון אחרון — כל קופה פתוחה לכל. קופת-חולים כללית תפתח שעריה גם לאלה שאינם חברי ההסתדרות. בכך גם נופל הטיעון, לפיו מרבית חברי ההסתדרות, חברים בה בשל קופת-חולים; וכי מי ימנע מהם לנטוש את ההסתדרות ולהוותר אך ורק בקופת-חולים?

טוענים ומטעים גם אלה, הטוענים, כי תישלל ההגנה המקצועית ממי שיעזוב את קופת החולים הכללית. ההגנה המקצועית, לפי חוקי ישראל, נתונה לכל עובד אף אם אינו חבר ההסתדרות. הוא רק משלם עבור זאת "דמי טיפול ארגוני מקצועי", כחוק. ההגנה המקצועית לא תישלל ואף אין יכולת לשוללה.

* * *

שרות לחייב כל קופה להנהיג חופש בחירה של הרופא (סעיפים 82 ו-89 לחוק).

כלפי הרכבה של המועצה לביטוח בריאות — טוענים כי קופת חולים כללית תהווה, מכוח החוק, רוב במועצה, ואילו לרופאים אין כמעט ייצוג. מי שטורח לקרוא את הוראות החוק גוכח לדעת כי קופות החולים, כולן בצוותא, תהווה רק מחצית ממספר חברי המועצה, כאשר לקופת חולים כללית פחות מ-75 אחוז מאותה מחצית, בהתאם למספר היחסי של המבוטחים בה. היכן כאן הרוב המוחלט של קופת החולים הכללית?

באשר לייצוג הרופאים — החוק נותן ייצוג למקצועות הרפואיים, הווה אומר — ייצוג מיוחד לארגוני הרופאים. אך אין זה סוף פסוק, שכן אין לי כל ספק, כי בקרב נציגי קופות החולים יהיה מספר נכבד של רופאים. הוא הדין בנציגות של משרד הבריאות, בנציגי המוסדות להשכלה רפואית גבוהה, ובנציגי גות בתי החולים הציבוריים. כאן ראוי לציין את הרכב המועצות של ביטוח הבריאות במדינות השונות.

ברוב המדינות, בהן הביטוח מבוצע באמצעות קופות חולים וולונטריות, אין כלל ייצוג לארגוני הרופאים, והנציגות מתחלקת בין נציגי הממשלה, הקופות, העובדים והמעבידים. בבלגיה, למשל, הוצע להסתדרות הרופאים להיות מיוצגת במועצה לביטוח בריאות והיא סרבה, אך הסכימה לשלוח את נציגיה במעמד של בעלי זכות דעה מיעצת בלבד.

הושמעו טענות ביקורת גוספות, פחות משמעויות, וחלקן אף אינן מתבססות על הכתוב בחוק, אלא פרי פילפול והשערות. לא ניתן במסגרת יריעה קצרה זו לענות על כולן. אין מי שמשלה את עצמו, כי הצעת חוק ביטוח בריאות הינה טלית שכולה תכלת. כמו כל חוק במדינה דמוקרטית, וכדוגמת כל חוק בעל משמעות ציבורית כה נרחבת שנחקק עד כה בישראל, משקפות הוראות החוק אילוצים של מציאות ציבורית

טענה גוספת ונוקבת מושמעת נגד הותרת גביית דמי הביטוח, להוציא מס מקביל, בידי הקופות. אכן, מבחינת עלות הגבייה אין ספק, כי עדיף ריכוזה בידי מוסד ממלכתי אחד. אולם לא רק מבחינת העלות. החוק מצלם מצב קיים, אם גם לא אידיאלי, אך המגמה הברורה והמוסכמת על הכל היא להקים מוסד ממלכתי מרכזי לגבייה סוציאלית, אשר ירכז את הגבייה של כל התשלומים הנעשים על ידי האזרח לביטוח לאומי, לביטוח בריאות, לביטוח פנסיוני וכדו'.

טיעון כבד משקל אחר שהושמע הוא — ההוצאות הכבדות שאותן יעמיס החוק על אוצר המדינה. היו כאלה שמיהרו ונקבו במספרים עגולים ומרתייעים. לי נראה, כי היפוכו של דבר גכון. שירותי בריאות יינתנו לאוכלוסיה גם להבא, אף אם החוק לא יאושר. המדינה תסבסד שירותים אלה בין השאר באמצעות כיסוי גרעונות קופות החולים, אלא שבלעדי החוק לא תוכל המדינה לפקח על הקופות, תקציביהן, דרך מתן השירותים ורמתם, ואף לא יהיה לאל ידה ליעל את השיירותים, לבססם על ארגון אזורי ובכך למנוע בזבוז וכפילות. במילים אחרות: דווקא החוק עשוי להביא לחסכון יחסי בהוצאות הבריאות; ללא חוק יגדלו ההוצאות בהכרח, אך בהעדר כל יד מכוונת ומפקחת. הרחבת השירותים, הרחבה המחייבת הוצאה כספית גוספת, נתונה לשיקול השרים, שיקול שיודרך בין השאר על ידי האפשרויות הכספיות.

טענה שהושמעה מפי דוברי ההסתדרות הרפואית היא, כי מונעים מאדם את החופש לבחור ברופאו. נפלא ממני באיזו הוראה של החוק מצאו הטוענים כך סימוכין להאשמתם החמורה. כבר היום נהוג חופש בחירת הרופא במרבית הקופות, ואף בקופת החולים הכללית שיטה זו הולכת ומתפשטת. אין כל רמז בהוראות החוק לביסוסה של טענת ההסתדרות הרפואית. אדרבא, נראה לי כי במסגרת הסמכויות של מועצת ביטוח בריאות לתאום ותכנן השירותים הרפואיים, יש אפי'

פכני באחד השירותים הבסיסיים שכל תושב
נוקק לו.

הצעת חוק זו היא בבחינת בסיס בלבד, אשר
רק במסגרתו תיתכן בעתיד התפתחות והת-
קדמות נוספת במכלול שירותי הבריאות.

קיימת, על מרכיביה השונים. אומר רק זאת
— הצעת החוק כמות שהיא, עם כל הניתן
לומר על פגמיה, מהווה צעד ניכר קדימה
בפיתוח שירותי הבריאות בישראל, נדבך
רב-חשיבות בחקיקה הסוציאלית ושיפור מה-

על מצוקת הדיור בישראל

מאת יוסף סלויפר *

המונח מצוקת דיור הינו סובייקטיבי ויחסי ביסודו. סובייקטיבי במובן, שבחירה חופשית של תנאי דיור קשים, תוך העדפת ערכים אחרים, כדוגמת הדיור הראשון בהתיישבות הצעירה בארץ, אינה בגדר מצוקת דיור; ויחסי, באשר הקו המפריד בין דיור הולם ובלתי-הולם אינו קבוע, והוא פועל-יוצא ממערכת המושגים בחברה ומרמת הייה בתקופה נתונה. אין כלל דמיון בין מצוקת הדיור אצלנו ובין זו הקיימת בקהיר, כלכותה ובואנוס-איירס. הבדל פחות בולט אף קיים בין החברה היהודית לבין החברה הערבית-ישראלית מפאת השוני באורחות חיים ומושגים. במאמר זה ייעשה נסיון לבחון את מהותה של מצוקת הדיור בחברה היהודית בארץ ואת המאמצים לצמצמה.

* * *

● קצב מסחרר של פיתוח כלכלי בין שנות ה-20 וה-70, ובעקבותיו עליה תלולה ברמת החיים והדיור (ראה לוח 1, המשקף את גידול שטחה של דירה ממוצעת. העליה ברמת הגימור והציוד בלטה באותה מידה).

● כתוצאה מכך, התיישנות מואצת של הדיור הישן, בעיה שחלה בה החרפה נוספת מפאת העדרה של תודעה כללית לתחזוקה בקרב הציבור והשלטונות כאחת.

דיור פגום וצפיפות גבוהה מבעיותיה החמורות של ישראל כיום נובעת מצירוף סיבות, אשר המרכזיות שבהן:

● תנועת עליה מתמדת לאורך תקופה ארוכה, כשהיא מחוסרת אמצעים בחלקה הגדול, ולובשת צורות שונות ומשתנות בהרכבה התרבותי והחברתי.

לוח 1: מספר חדרים ושטח רצפה ממוצעת

חשנה	בנייה ציבורית		בנייה פרטית	
	שטח לדירה במ"ר	חדרים לדירה	שטח לדירה במ"ר	חדרים לדירה
1955	2.0	2.2	45	75
1965	2.8	3.0	61	92
1974	3.0	3.5	74	108

המקורות: האוכלוסיה והבניה בישראל 1948—1973, אגף הפרוגרמות, משרד השיכון, ספטמבר 1975; ל.מ.ס. שנתון 1975.

* לשעבר, מנהל אגף הפרוגרמות, משרד השיכון.

כן מכבידה העובדה, שחלק משכבות האוכ-
לוסיה התת-מפותחות — חלק לא גדול אך
עשיר בילדים — עדיין חי במסורת של עוני,
ללא יוזמה מספקת לשיפור מצבו.
מדידת היקפה של הבעיה תלויה בקנה המי-
דה בו נשתמש. נתונים סטטיסטיים בדוקים

קיימים רק לגבי הצפיפות בתוך הדירות,
כלומר — מספר הנפשות לחדר. בנקודה זו
ראוי לציין את ההתקדמות הרבה שחלה
בתחום זה מאז חיסול המעברות, כפי שידגימו
הנתונים בלוח 2.

לוח 2: צפיפות חדיור — נפשות לחדר (משפחות יהודיות)

השנה	כלל המשפחות - היהודיות	3-3.99 נפשות לחדר		4 נפשות ומעלה לחדר		3 נפשות ומעלה לחדר	
		מוחלט	%	מוחלט	%	מוחלט	%
1959	499,600	53,500	10.7	* 60,900	12.2	114,400	22.9
1970	662,200	33,800	5.1	15,900	2.4	49,700	7.5
1975	773,900	23,100	3.0	9,100	1.2	32,200	4.2

המקור: ל.מ.ס.

* בתוך זה: 27,700 בצפיפות של למעלה מ-5 לחדר.

התקדמות זו הושגה על אף גידול אוכלוסיה
שנתי ממוצע של 2.9% באותה תקופה, ואין
היא גופלת בהרבה מהשגיהן של כמה ארצות
אירופיות המתלבטות בבעיה זו, אף כי גידול
אוכלוסייתן השנתי היה באותה תקופה דל-
הלן: ¹

גרמניה המערבית — 0.9%, צרפת 1.0%,
בלגיה — 0.5%, הולנד — 1.2%, אנגליה —
0.5%.

בהתחשב עם מצבה הבטחוני של ישראל
באותן שנים ראוי הישג זה לציון מיוחד.
עם זאת אין להתעלם מן העובדה, שגם מצ-
בנו החברתי הינו מיוחד במינו ונתון בתה-
ליך איטי של שילוב עדות ובניית חברה
ישראלית חדשה. בהקשר זה מזדקרת העוב-
דה, לפיה יותר מ-85% לפי אומדן זהיר, מבין

אלה הנמצאים עדיין בתנאי הצפיפות הגבוהה
הם בני עדות המזרח, כאשר גודל משפחתם
הממוצע הוא מעל 7 נפשות, גודל הדירה
הממוצע הוא מתחת ל-52 מ"ר ברוטו, ואחוז
נוקקי הסעד בקרבם מגיע ל-45%.² זאת
ועוד: הדיור הפגום, הדיור הארעי, הדירות
שנתיישנו ונתדרדרו מבחינה פיזית או סביב-
תית, שכונות העוני למיניהן, הישגות והפחות
ישנות — כל אלה אינם כלולים, אלא במידה
חלקית מאד במספרים הנ"ל. בתחום זה קיי-
מים נתונים כלשהם במפקד האוכלוסין וה-
דיור לשנת 1972, ובסקרים שבוצעו בזמנו
על-ידי הרשות לבינוי ופינוי אתרי שיקום,
ועל-ידי משרד השיכון.

נתונים אלה אינם מתבססים כולם על אותם
קריטריונים או על אותה שנת סיקור. הם
מובאים כאן באותן הסתייגויות, בהן הוגשו

1 המקור: "Situation comparée de la construction dans les pays industrialisés", Centre Intergovernmental de Documentation sur l'Habitat et l'Environnement pour les pays de la C.E.E. des Nations Unies (CIDHEC), Janvier 1976

2 "בדיקת שרשרת הפתרונות הנוצרת על ידי בניה חדשה להטבת תנאי דיור", משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, פברואר 1975, עמ' 3.

במרס 1975 למשרד השיכון על-ידי הרשות
לבינוי ופינוי של אזורי שיקום.

אומדן המשפחות הגרות בתנאי דיור כדל-
קמז מתייחס לסוף שנת 1974 ולסקטור העי-
רוני בלבד:

• דיור פגום בבניה קשה, כולל
בניה ערבית, שכונות יהודיות ותי-
קות, ובניה עד 1954 של בתים
חד-קומתיים, אשר שטח הדירות
בהם לא עלה על 45 מ"ר

27,000

משפחות

• בניה ארעית (צריפי עץ, בתים
"קליפורניים" ו"אסבסטונים")

10,400

משפחות

ס"ה 37,400

משפחות

• נוסף למשפחות הנ"ל גרו בסוף 1974
26,600 משפחות בתנאי צפיפות גרועים, לאו
דווקא בדירות פגומות. ס"ה המשפחות שגרו
בתנאי דיור תת-תקניים הגיע, איפוא,
ל-64,000.

אומדן זה ובעיקר חלקו הנוגע לדיור בבניה
קשה, הריהו זהיר מאוד. לא נחטא הרבה
לאמת אם נעריך, כי 10% בערך מכלל המש-
פחות נמצאים עדיין במצוקת דיור קשה
כיום, וכי מספר הילדים, הגדלים בתנאים
אלה נע בין 20%—25% מכלל הילדים היהו-
דים בארץ. ילדים אלה מהווים בד"כ את
האוכלוסיה "טעונת הטיפול" בבתי הספר.
הטבת תנאי הדיור היא בין המרכיבים הח-
שובים להצלחת חינוכם-שיקומם.

* * *

מי שניגש ברצינות לבחון במה ניתן באופן
ריאלי להתקדם לקראת הקלה בבעיות חרי-
פות אלה, חייב להתחשב במספר רב של

היבטים בתחום המורכב של שיכון והטבת
תנאי דיור. קיימת דינמיקה של מחזור חיים
משפחתי; של חידוש והתיישנות, בניה והר-
ריסה, במלאי הדיור; אין יציבות במקורות
אותם יכולה המדינה להקצות לשירותים,
ובכללם לשיכון הציבורי; כן חל שינוי מת-
מיד באופן חלוקת המקורות, בנורמות, בעדי-
פויות, ואף ביעילות היישום של מדיניות
שנקבעה.

פעם חשבה ממשלת אנגליה, כי תצליח לפי-
תור את בעיית שכונות העוני אחת ולתמיד.³
היום מכירים בעובדה, כי "פתרון" כזה אינו
בנמצא, וזאת לא רק בגלל כובד המשימה,
אלא גם בגלל יחסיותה. כל זמן שיש עשי-
רים, יהיו גם עניים, וכל עוד תיבנה דירות
"פאר", יוותר דיור תת-תקני.

אין להסיק מכאן, כמובן, כי מותר לשבת
ולא לעשות דבר. המשימה האמיתית היא
לדאוג, כי הפער בין תנאי דיור מקובלים
בתקופה נתונה, לבין תנאי הדיור של שכבות
האוכלוסיה בעלות ההכנסה הנמוכה, יישאר
סביר — וסביר בעיני האחרונים. סטיות
מכלל זה טומנות בחובן סכנה של התפור-
רות חברתית.

* * *

פער זה, האם ניתן למדידה? אם נבחן את
הנתונים הסטטיסטיים העומדים לרשותנו
בתחום צפיפות הדיור בלבד, ואם ננסה לע-
קוב מתוכם אחר קצב גידול הרווחה בדיור
מול קצב צמצום הצפיפות הגבוהה — נוכל
להגיע לנתון מספרי — אף כי פיענוח מש-
מעוטי כרוך בקשיים.

מתוך נתונים אלה מתעוררות שתי בעיות:
האחת דמוגרפית — באיזו מידה משקפת
צפיפות של פחות מנפש אחת לחדר גידול
אמיתי ברווחה, כאשר חלק מגידול זה נגרם
ע"י הזדקנות-האוכלוסיה, שינוי במבנה מש-
פחות, וריבוי בודדים שהקימו משק בית
עצמאי.

לוח 3 : משפחות יהודיות לפי מספר נפשות לחדר

השנה	כלל המשפחות	1- לחדר		3+ לחדר		אחוז הצמצום
		%	מוחלט	%	מוחלט	
1970	662,200	18.8	124,490	7.5	49,665	
1975	773,900	24.5	189,300	4.2	32,200	35
			64,810		17,465	

שאלה נוספת וקשה יותר היא בעיית האיכות הפיזית. האם קשיש בודד הגר בדירה רעועה של חדר וחצי נחשב כנהנה מ"רווחת דיור"? אך כשם שלא ניתן למדוד את גידול הרווחה באורח מדויק מתוך הסטטיסטיקה של צפיפות הדיור — כן לא ניתן למדוד את צמצום המצוקה מתוכה בלבד. שכן, בשלושה תחומים חשובים מתעוותת התמונה:

- הפשטנות שבנורמות.
- בעיות ה־Delivery, כלומר — הבעיות הכרוכות בביצוע המדיניות.
- אופיו של הדיור הפגום.

אשר לנורמה של 3 נפשות ומעלה בחדר מתעוררת קודם כל הבעיה של הגדרת המושג חדר. להלן נצטט בנושא זה שני משפטים מתוך השנתון של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

"מספר חדרים בדירה. נכללו כל החדרים וחצאי החדרים המשמשים למגורי המשפחה".

"חדרי דיור: חדרי שינה, חדרי אורחים, חדרי ילדים, אכסדרות (הולים) וכד', ששטחם עולה על 6 מ"ר".⁴

יתר על כן, הנורמה של 3 ויותר נפשות לחדר מתעלמת גם ממבנה המשפחה, ממספר המבוגרים בה, ומהתחלקות הילדים לפי גיל

ומין. נשווה, לדוגמה, מצוקתה של משפחה מורכבת מזוג הורים, סב, בת בגיל 16 ובן בגיל 14 בדירה של 2 חדרים והול של 6 מ"ר, כלומר — 5 נפשות בשלושה "חדרים" — עם מצבה של משפחה צעירה, בת 4 ילדים מתחת לגיל 10, בשני חדרים מרווחים. איש לא יטען, שמצב דיור של "3+" הוא אידיאלי, אך מצבה של המשפחה הראשונה, הגרה בצפיפות סטטיסטית של 2—2.99 לחדר, חמור ממנו לאין שיעור.

יש לזכור, כי נורמה זו של 3 ויותר מהווה כעין "קו עוני" בתחום השיכון, ומקנה למשפחה את הזכאות לדרוש את הסיוע להעברתה. לכן, כל אימת שנורמה כזו תהיה קולעת יותר, כן תביא היא להקלה גדולה יותר במצוקת הדיור במסגרת קבועה של סיוע.⁵

אולם לא רק מבנה המשפחה וגודל החדרים, אלא גם טיב החדרים, הבניין, הסביבה והשירותים — חסרים עדיין ביטוי, ולכן אין בשלב זה אינדיקטור טוב יותר מאשר זה הנקרא 3+, למדידת התנועה בפער הדיור.

השאלה השניה היא — האם הסובסידיות, המיועדות לקבוצת אוכלוסיה מוגדרת, מגיעות בקרב אוכלוסיה זו לידי אלה הזקוקים להן ביותר, שהם בד"כ החלשים ביותר. תמיד קיימת הדילמה בין ריבוי פתרונות דיור תוך השתתפות הדייר במימון, לבין צמצום מספר

4 שנתון ל.מ.ס. 1975, עמ' 256, 431.

5 הצעה לניסוח נורמה מתוחכמת יותר, שהוגשה ב-1974 לרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום, מובאת בנספח 2. למניעת אי-הבנה יצויין, שאין המדובר, באותה הצעה, בנורמה לאיכלוס, וכי בין שתי הנורמות נשאר מרחב, שיוקטן, כמקווה, עם העלאה חדרגתית של "קו העוני".

הפעולות, תוך מתן סיוע מלא לחלש ביותר, שאין ביכולתו לשתף את עצמו במאמץ הכספי. עבור האחרון אין דרך אחרת אלא מתן דיור בשכירות, לרוב בדירות מתפנות, בהן ההיצע מצומצם.

במשרד השיכון הושגה לאחרונה התקדמות ניכרת ביותר בריכוז נתונים סטטיסטיים פנימיים והיום קיים מעקב לא רק אחר מספר הדירות בבניה וההתקדמות בבניה, אלא גם אחר תוכניות הסיוע השונות של המשרד, היקף הפונים, אחוז המתקדמים לאורך השלבים השונים של הדישום, קביעת זכאות, ביצוע תשלומים, קבלת הסיוע וההשתכנות. כמו כן מתנהל זה מכבר דיווח תקופתי על מספר פתרונות הדיור שמומשו, על פי קטגוריות שונות. אך עדיין חסרה התשובה לשאלה — מי היו מקבליהם של פתרונות דיור אלה, מאילו תנאי דיור יצאו, מהו מעמדם הסוציו-כלכלי, ומי היו אלה שפנו אך לא זכו לפתרון של בעיות הדיור שלהם. רק מחקר או דיווח מתאים יכול להבהיר שאלות חשובות אלה.

* * *

בנושא השלישי, שהוא הדיור הפגום, קיים נוסף למימד הכמותי שכבר הוזכר, מימד חברתי-גאוגרפי. בתוכנית לשיקום שכונות, שהוגשה למשרד השיכון ב-1975, צויין:

"לפי אומדנים בדוקים חיו בישובים העירוניים בסוף 1974 כ-64,000 משפחות יהודיות בדירות תת-תקניות, כלומר — במבנים ארעיים, ו/או בצפיפות של 3 ויותר נפשות לחדר. כ-35,000 משפחות מתוך אלה מתגוררות ב-150 שכונות או אתרים ירודים, המהווים מוקדים של מצוקת מגורים והטעונים שיקום כולל".

בתחום זה חלה, כנראה, הקטנה כלשהי — לפי הקריטריונים של היום — במספר הדירות הפגומות, אך לא הוקטן אפילו באחד

מספר אתרי השיקום, שהועמדו במסגרת מג"ל על 150, המהווים ריכוזים של דיור מתמוטט בחלקו, בשכונות נעדרות שירותים. מובן, כי לעומת העליה המתמדת ברמת הדיור בקרב האוכלוסיה בכללותה — הרי שסטגנציה זו מהווה נסיגה חמורה.

אם ננסה, לסיום ענין זה, לענות על השאלה — האם צומצמה בתקופה האחרונה מצוקת הדיור או תחמירה, הרי שהתשובה הנכונה לכך היא, כי חלה התקדמות במובן הכמותי, לפחות על פי הנורמות של היום, אך הפער בשיכון אינו קטן — אלא מחריף.

* * *

האם קיים סיכוי ריאלי כי יחול שינוי לטובה בתקופה הקרובה? במצב הנוכחי ברור, כי ההתפתחות במשק תהיה בין הגורמים הקריטיים שיכתיבו את היקף המקורות לשירותים, ובכללם את הסיוע לבניה למגורים. אך גם במסגרת התקציבים, שיוקצבו לשיכון הציבורי, תלויה התשובה על שאלה זו בעדיפות שתיקבענה בעתיד בין שלושת היעדים המתחרים העיקריים: הדמוגרפי, הגיאוגרפי-ליטי והסוציאלי.

גוברת ההכרה שהזנחת היעד האחרון עולה במחיר חברתי יקר מאוד — שהתחלנו כבר לשלם אותו — וקיימת פעילות לפיתוח גישות חדשות לגבי יעדים, נורמות, ושיטות סיוע, במטרה לייעל את ניצול המקורות.

נקודת המוצא הקיימת היום לגבי קביעת נורמות הינה מחזור חייה של משפחה, בו מבחינים ב-3 נקודות תורפה הנוגעות לצורכי הדיור:

א. חוסר קורת גג למשק בית חדש, בעיקר זוג צעיר, אך גם בודד. מובן מאליו, כי במדינת עליה כישראל נמצאים גם עולים חדשים בקטגוריה זו, בלא קשר עם מחזור החיים המשפחתי.

ב. צפיפות יתר של משפחה גדלה בדיור צר.
ג. בעיות הדיור של קשישים, המשתלבות בימינו עם השינויים המבניים של המשפחה, ועם בעיות הרווחה המיוחדות לקשיש.

בקבוצה א' הנ"ל קיים סולם של עדיפות גאו-גרפית ובקבוצות ב' וג' קיימת הבעיה — כיצד לקבוע את משקלו של הדיור הפגום.

מן המוסכמות היה, במשך שנות קיום המדינה, לתת עדיפות מוחלטת לסוגיה הראשונה. אמנם השתנו הגישות בתוך סוגיה זו: בעשור הראשון היתה עדיפות העולים כמעט מוחלטת, בעוד שכיום גוברת הנטייה לראות הספקת דיור הולם לעולים ולזוגות צעירים מבני הארץ באותה דרגה של עדיפות. אולם

הקבוצה כולה היתה והינה גם כיום דומיננטית לחלוטין. יעידו על כך המספרים בלוח 4. גם אם נתייחס בזהירות להתפלגות זו, שאינה מבוססת על הגדרות מדויקות, הריהי בכל זאת רומזת על מספרם הקטן יחסית של הפתרונות להטבת תנאי הדיור בתוך הסך הכולל. יחס נחות זה יבוא לידי ביטוי חריף הרבה יותר אם יתורגמו הנתונים להוצאות תקציביות. וזאת, משום שהפתרונות אשר בסוגיה הראשונה, ובפרט אלה המיועדים לעולים, ניתנים לרוב בדירות חדשות, בעוד שהטבת תנאי הדיור מתבצעת בחלק ניכר במלאי הדיור הישן. כך מסרו, במשך אותה תקופה, שתי חברות הניהול, עמידר ועמיגור, כ-16,000 דירות מתפנות לאיכלוס חוזר בשיכירות, להטבת תנאי דיור ולזוגות צעירים.

לוח 4: התפלגות פתרונות הדיור של השיכון הציבורי

ס"ה	1975	1974	1973	השנה
43,986	11,600	15,713	16,673	עולים, כולל בניה בחתישבות
47,360	20,300	15,162	11,898	זוגות צעירים, רכישה
11,294	4,350	3,544	3,400	חיסכון (+ ערי פיתוח)
700	700			ותיקים בערי פיתוח
5,677	1,700	1,818	2,159	התיישבות
109,017	38,650	36,237	34,130	פתרונות דיור קב' א' ס"ה
3,007	1,500	1,023	484	זוגות צעירים, שכירות
32,703	12,300	12,299	8,104	חקטנת צפיפות וכו'
35,710	13,800	13,322	8,588	פתרונות דיור "סוציאליים" וכו'
149,689	54,200	51,322	44,167	ס"ה פתרונות דיור
24	25	26	19	%

הערה: במשך 3 השנים הנ"ל ניתנו עוד 4,962 פתרונות דיור, שסווגו "שונות", וכלולים בסיכום הכולל בלבד.

המקור: המרכז למידע ולניתוח כלכלי, משרד השיכון.

7 עמידר, ב-3 שנות תקציב 1973/75: לעולים 4,124, לאוכלוסיה מקומית 11,396.
עמיגור, ב-4 שנות קיומה: לעולים 2,349, לאוכלוסיה מקומית 5,931. הנתונים נתקבלו מן החברות במישרין.

הזן — בצדק — כלולות באותם 35,710 פתרונות "סוציאליים". פעולה זו לא היתה קשורה להוצאה תקציבית, פרט להוצאות שיפוץ הדירות שהתפנו. כמו כן ניתן לאמוד את תוספת החדרים לדירות קיימות באותה תקופה ב-4,000 בערך. אף הם פתרונות דיור זולים יחסית ורצויים מבחינות רבות.

קיימים, איפוא, הבדלים ניכרים מאוד במ-חירו של פתרון דיור, וברור, שהאחוז בתקציב השיכון, שנועד להטבת תנאי דיור ולעזרה למעוטי יכולת, נמוך מאחוז פתרונות הדיור לאוכלוסייה זו במידה ניכרת מאוד.

מסתבר, איפוא, כי בשני כיוונים ניתן להרחיב את הפעולה להטבת תנאי דיור: לא רק על-ידי העלאת עדיפות הנושא בתוך תקציב השיכון, אלא גם על-ידי הורדת עלותו של הפתרון האינדיבידואלי. הכיוון האחרון חשוב בפרט, כאשר מדובר בהרחבת פעולה בתקופה של נסיגה כלכלית.

אחד האמצעים הבדוקים להשגת מטרה זו היא העברת משפחה גדולה מדירתה הצרה לדירה גדולה יותר, ואיכלוסה של הראשונה במשפחה קטנה. בדרך זו מביאה בנייתה של דירה אחת לידי "שרשרת" של פתרונות, אשר במציאות הנוכחית היא קצרה, ואורכה מותנה בגודל הדירה אשר בחוליה הראשונה. במחקר שנערך במשרד השיכון, נמצא, כי בדרך זו סיפקה דירה בת 90—80 מ"ר במ-מוצע 2.2 פתרונות דיור.⁸

שיטה זו נהוגה כיום באופן חלקי בקטעים שונים של השיכון הציבורי וטמון בה פוטנציאל להרחבת מסגרת הפתרונות אם ניתן לארגן אותה בצורה שיטתית דרך כל המערכות, כולל את מלאי הדירות לעולים שאי-כ-לוסן נמצא כיום בידי רשות נפרדת — עם

כל העוותים הכרוכים בדבר — וכן את מלאי הדירות המתפנות בחברות עמידר ועמיגור, ואף את מלאי הדיור מיד שניה, הנמצא למכירה בשוק החופשי בהיצע ניכר ובמחירים ריאליים ההולכים ויורדים.

* * *

הסיכוי השני לריבוי פתרונות דיור, שמחירם נמוך יותר מבניית דירות חדשות, אף הוא איננו בגדר רעיון חדש.

בתקופה בה קיים חשש גדל והולך מפני חוסר עבודה בקרב פועלי הבניין, ניתן לפעול להגברת פעולות האחזקה ותוספת החדרים, ולקידום המודרניזציה והשיקום של מלאי הדיור הנמצא על סף הדרדרות. כדאיותה הכלכלית והחברתית של פעולה זו אינה מוטלת בספק. אך ההתלבטות בנושא זה אינה מצומצמת לבעיות תקציביות בלבד. קיימים קשיים גדולים בתחום הארגוני. המסגרות והכלים הקיימים אינם מתאימים לביצוע משימות כאלה בקנה המידה הדרוש, ולאחר שכבר קבע משרד השיכון בשנה השוטפת מספר מוקדי פעולה ראשוניים, מורגש המחסור בכלים לבי-זור המאמץ השיקומי המפורט, ומיקודו בכל אחד מן המקומות הללו.

אך ככלות הכול, הקצבת אמצעים מתאימים, ולא פחות מכך קביעת עדיפות מתאימה, מהוות את המפתח לצמצומה של מצוקת הדיור. ברי לכולנו, כי בעיית השיכון מהווה קטע אחד בלבד, אם כי קטע חשוב, בכל ריקמת החברה והמשק הישראלי. בהקשר לכך ראוי לציין, כי עיצוב מדיניות השיכון לעתיד תלוי בתמורות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות המתחוללות נגד עינינו כיום, וכמובן במהות המימשל, ברמת החיים וב-אורחות חיינו היומיומיים.

8 בדיקת שרשרת הפתרונות הנוצרת ע"י בניה חדשה להטבת תנאי הדיור, משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, פברואר 1975, עמ' 3.

Donnison, D. V., "THE GOVERNMENT OF HOUSING", .1
a Pelican Original, London 1967, p. 19.

When looking ahead, people naturally fix their eyes on finite goals not too far beyond their reach, for to look further would invite despair; it is only as these goals are approached that more ambitious targets are substituted for them. The job of clearing the slums, for example, has always been presented as a once-for-all task.

"In the opinion of the Minister, to make sure that the evil should be remedied, it is necessary to fix a limited time for the work, and to prepare a time-table for its progress and its completion within the time limited... The program should, as far as practicable, be drawn up on the basis of clearing all areas that require clearance not later than 1938."

This kind of statement, drawn from a Ministry of Health circular of 1933, has been repeated many times since — in a 1961 White Paper, for example: "*Slum Clearance*. This has been a priority task of housing authorities since 1955, and will remain so until it is complete. With the exception of a few areas, unfit houses should have practically disappeared within the next ten years...". Four years later, and long before the task was complete, a new Minister invited his Central Housing Advisory Committee to reappraise present procedures and criteria for determining the "fitness" of housing for human habitation, and to propose new standards for the future.

Thus any analysis of housing problems is a study of a nation's attempt to adapt its inheritance to new needs and to add to this inheritance in ways that accord with a changing economic and social structure and rising human aspirations. It is not a study of one branch of the economy or of the elimination of a particular social problem or of the implementation of specific government programmes, but a chapter in the continuing story of social change. Housing targets, programmes and policies are always provisional and always superseded before long. The more determined a nation is to resolve its problems, the faster will be the tempo of social change and the sooner will new aspirations take the place of the old.

2. מצוקת הדיור — נסיון להגדרה

החומר דלהלן הוגש לרשות לפינוי ובינוי אתרי שיקום כטייטה לדיין בינואר 1974.

1. כ ל ל י

המטרה:

קביעת הנחיות לעדיפויות בתחום הזכאות לשיקום של משפחות הגרות במצוקת דיור.

חשיטה:

זיהוי מכלול המרכיבים של מצוקה זו ונסיון להעריך את משקלם היחסי.

מגבלות :

1. צירופי הבעיות העלולים להטריד משפחה ביחס ישיר או עקיף לתנאי הדיור, הינם מגוונים מאד. מסיבה זו תהיינה הנחיות הזכאות לשיקום סכמטיות בלבד. החלטות במקרים מורכבים תהיינה מותנות בשיקול דעתו של עובד סוציאלי.
2. חקו המפריד בין דיור הולם לבלתי הולם הוא פועל יוצא מכלל מערכת המושגים בחברה, ומרמת חייה. מאחר שאלה נמצאים בתהליך מתמיד של שינוי, טעונות גם ההנחיות רויזיה תקופתית.

2. מצוקה אובייקטיבית

מצוקה הנגרמת ע"י גורמים היצוניים, כוללת :

2.1 יציבות המבנה :

סכנת התמוטטות ללא אפשרות תיקון, לפי אישור מהנדס מוסמך.

2.2 מגן נגד השפעות מזג האויר :

חדירות גג או קירות, ללא אפשרות/כדאיות של תיקון — לפי אישור מהנדס מוסמך.

2.3 זמינות וטיב שירותים סניטריים :

העדר שירותים ו/או מטבח.

שירותים ו/או מטבח משותפים עם שכנים.

שירותים היצוניים ו/או יבשים, ללא אפשרות או כדאיות, התקנת שירותים הולמים.

2.4 מצב תחזוקה :

הידרדרות ללא תקנה, כגון — קירות בטון במצב התפוררות, קירות אסבסט סדוקים או קירות עץ רקובים.

2.5 שכנות וסביבה :

אזור ירווד מבחינה חברתית, כגון — אזור פשיעה או זנות.

ניתוק משירותים קהילתיים ואישיים או משירותי תחבורה חיוניים.

קרבת מטרדים סביבתיים מזיקים.

3. מצוקה סובייקטיבית

מצוקה הנגרמת ע"י גורמים מיוחדים למשפחה.

3.1 רקע בריאותי :

היווצרות מצב בו הופכת מחלה או נכות את המשך הדיור בדירה הנוכחית לסבל חמור או סיכון בריאותי — לפי אישור רופא מוסמך.

3.2 צפיפות הדיור :

3.2.1 כללי :

שני מדדים נהוגים חיום בנושא זה, נפשות לחדר, ושטח במ"ר לנפש — כל אחד בנפרד. נוכח העובדה כי שניהם פשטניים לעומת מורכבותה של בעית הצפיפות והם עלולים לגרום עיוותים, מוצעת שיטת מדידה חדשה, המשלבת את שניהם עם גורם שלישי: מבנה המשפחה.

3.2.2 הגדרות :

ילד(ה) קטן(ה)	עד גיל 9
ילד(ה) גדול(ה)	מ-9 עד 18
מבוגר בודד	מבוגר המהווה משק בית נפרד
מבוגר נוסף	מבוגר החי בנוסף לזוג הורים וילדיהם במשק בית אחד.
חדר גדול	מעל 14 מ"ר נטו
חדר.	מ-10 עד 14 מ"ר נטו
חדר קטן	מ-8 עד 9.90 מ"ר נטו.

מ-6 עד 7.90 מ"ר נטו
מ-8 מ"ר נטו למשק בית של 2 נפשות עד
מ-16 מ"ר נטו למשק בית של 10 נפשות.

½ חדר
מטבח, מקלחת,
שירותים

ה ע ר ה : המידות הנ"ל הן נטו ואינן מביאות בחשבון מעברים, חדרי מדרגות ועובי קירות ומחיצות.

3.2.3 הצעת הנחיות :

ההנחיות דלהלן באות להציע את גבול המותר בצפיפות הדיור, לפי קני המידה של התקופה הנוכחית. מוצע, איפוא, כי תנאי צפיפות הירוודים מן המוגדר כאן, יראו כמצוקת דיור. תחנחיות מותרות בצירוף מערכת שירותים סבירה, כמוגדר ב-3.2.2 :

חדר	מבוגר בודד
חדר	זוג
½ חדר	ילד אחד
חדר	2 ילדים קטנים
חדר	2 ילדים גדולים מאותו מין
חדר גדול	3 ילדים קטנים
	2 ילדים גדולים משני המינים
2 × ½ חדר	או צירוף אחד מהם עם ילדים קטנים
חדר גדול	3 ילדים גדולים מאותו מין או צירוף
½ חדר	מבוגר נוסף
חדר	זוג קשישים

3.2.4 לחלן מובאת הדגמה, לגבי 9 הרכבי משפחה נבחרים :

הדגמה של מערכת דיור מינימום, שמתחתה נחשבת המשפחה לנתונה במצוקה

ס"ה נפשות	מבנה המשפחה	חדר גדול	חדר	½ חדר	מטבח ושירותים במ"ר	מ"ר נטו מינימום ללא מעברים ועובי קירות
1	מבוגר בודד		1		6	16
2	זוג ללא ילדים		1		8	18
3	זוג עם ילד		1		8	24
4	זוג עם 2 ילדים קטנים		2		10	30
4	זוג עם 2 ילדים גדולים					
	משני המינים		1	2	10	36
5	זוג עם 3 ילדים קטנים	1	1		10	34
5	זוג עם 3 ילדים גדולים					
	מאותו מין	1	*1		*14	38
5	זוג עם 3 ילדים גדולים					
	משני המינים		2	1	14	40
8	זוג עם 6 ילדים, 3 קטנים					
	ר-3 גדולים משני המינים	1	2	1	16	56

* בתוספת של 4 מ"ר למטבח הכוונה היא לפינת אוכל. אלטרנטיבית ניתן לראות זאת כנסבל, בהעדר פינת אוכל, לגבי משפחה בת 5 נפשות ומעלה, יהיה חדר המגורים — חדר השינה של ההורים — חדר גדול.

3.3 רקע מקצועי

הנצרכים הקשורים בפרנסה קיימת, חיונית לכלכלת המשפחה, כגון תופרת, חייט, רופא.

4. קביעת קדימויות

אם משיקולים אופרטיביים קיים הכרח לקבוע משקל יחסי למרכיבי המצוקה השונים וכן קדימויות בזכאות לשיקום, הרי שמוצעים להלן 3 דרגות של עדיפות — אף זאת כקו מנחה סכמטי בלבד.

- עדיפות א':
 - 2.1 יציבות המבנה — סכנת התמוטטות.
 - 2.2 מגן לקוי נגד השפעות מזג האויר.
 - 3.1 חוצרות מצב בריאות או נכות קריטית.
 - 3.2 צפיפות קיצונית (4 ומעלה בחדר).
- עדיפות ב':
 - 2.3 היעדר שירותים סניטריים הולמים.
 - 3.2 צפיפות החורגת בצורה חמורה מן המינימום המותר, המוצע.
- עדיפות ג':
 - 2.4 הידרדרות במצב התחזוקה.
 - 2.5 שכנות וסביבה שלילית.
 - 3.2 כל צפיפות החורגת מן המינימום המותר המוצע.
 - 3.3 רקע מקצועי — פרנסתי.

על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיהם בעליהם של שירותי הסעד?

מאת ד"ר אליעזר ד. יפה*

זה עשרים שנה עוסקים העובדים הסוציאליים בסוגית הנאמנות במקצועם. בין שהם מכנים אותה בעיית ה"נאמנות", "שמירת האמונים", ה"אחריות" או ה"התחייבות", ברור כי העובדים הסוציאליים חשים עתה יותר מתמיד בצורך להתמודד עם הבעיה ולנסות ולהגדיר את הסוגיות הטמונות בחובה. למשל, למי עלינו לשמור אמונים? האם למוסד, לפונים למקצוע ולאתיקה שלו — ככל שהגדרתן אינה ברורה — או שמא לנו עצמנו? נראה, כי ה"נאמנות" הופכת לבעיה וגורמת לאי-נוחות, כל אימת שאין בהתנהגותנו כדי לספק את הנורמות של אחד או יותר מן היעדים הללו. בנקודה זו, נתבעים אנו לנקוט עמדה, אלא אם כן עולה בידינו לטשטש את חוסר ההתאמה על-ידי רציונליזציה או מנגנונים אחרים של מניעת משברים.

מי שביקש לו הדרכה בנושא זה בספרות המקצועית ימצא מגוון של דעות שונות; אף מצוות היסוד של התנ"ך, דוגמת "צדק צדק תרדוף"¹ אין בהן כל תועלת לענין זה, משום שאין הן מגדירות "צדק" מהו, ואף אין הן מוהות כיצד "תרדוף" אותו.

השקפות שונות על נאמנות

בראש ובראשונה לפונה ולא למוסד המעסיק אותו (Scott Briar)². ברוח זו אומר גם בראגר, כי "העובד הסוציאלי רואה באחריותו הראשונית את הייצוג התקיף והנאמן של האינטרסים של פונים, ודבר זה עולה בחשיבותו על נאמנותו לאחרים" (George Brager)³. בראגר מאמין, כי תפקידו של

ישנם עובדים סוציאליים שפסקו והכריעו את הקו לטובת הפונים, כמטרת הראשית לנאמנותו של העובד הסוציאלי. ברייר ציין בשנת 1968, כי "על העובד הסוציאלי להיות נאמן

* ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים. בעבר מנחל המחלקה לעבודה סוציאלית בעירית ירושלים; ממייסדי זהב"י, הארגון לזכויות המשפחות ברוכות הילדים וחבר החנהלח של ארגון העובדים הסוציאליים בישראל. מאמר זה מבוסס על עיקרי דברים שהושמעו בכנס השנתי האחרון של העובדים הסוציאליים בישראל, שחתקיים באוניברסיטת בר אילן תשל"ו. 1 במדבר, פרק 16, פסוק 20.

2 Scott Briar, "The Current Crisis in Social Casework", *Social Work Practice*, 1967, 2 (New York: Columbia University Press, 1967), pp. 19-33; Scott Briar, "The Social Worker's Responsibility for the Civil Rights of Clients", *New Perspectives*, 1 (Spring 1968), p. 90.

3 George Brager, "Advocacy and Political Behavior", *Social Work*, 13 (April, 1968), 3 pp. 5-15.

בשמם. מחברים אלה מדגישים, כי אסור לעובדים הסוציאליים לזנוח את עקרון ההגדרה העצמית של הפונים, אף כשמדובר בדרך-כיים לפתרון בעיותיהם של הפונים. אולם בדרך מחשבה זו טמון הקושי להבטיח את-דות דעים בין הפונים בסוגיות הנוגעות לקבוצות רחבות של אנשים, שרבים מביניהם הם פונים בכוח או בפועל. קושי אחר נעוץ בכך שכל אותם עובדים סוציאליים ממור-מרים, הנתונים במאבק יומיומי בעול החברתי, הם עצמם בגדר "פונים", החותרים לרפורמה חברתית ומשמשים בהגנה על פוניהם כפורקן לתסכולם האישי. במקרה זה, אם הם פועלים מתוך אחדות דעים, הריהם מקיימים את עקרון ההגדרה העצמית לגבי הבעיות המעיקות עליהם עצמם.

מאבק הנאמנות: ההתנגשות בין אתוס העבודה הסוציאלית לבין העבודה הלכה למעשה

כל המבקש לגבש השקפה אישית בנושא ה"נאמנות", שומה עליו לבחון את העקרונות והאמיתות המנחים אותנו. לדאבוננו, ישנו מגוון רחב של התנהגויות שונות ופתרונות אישיים, בהם בוחרים העובדים הסוציאליים בעתות של לחץ. ראיתי עובדים סוציאליים, העובדים בלשכה אחת וטרודים בלבטים דומים בשאלת הנאמנות, בוחרים בדרך פעולה שונות לחלוטין להרפיית המיתת, חלקן ראויות לשבת וחלקן מבישות.

העובד הסוציאלי המעשי מחייב אותו לשמש "תכסיסן פוליטי".

כנגדם כותב שורץ שנה לאחר מכן, כי "מוסד אינו ארגון סטטי, נעדר משחק של כוחות פנימיים, ואלה הנחוושים בדעתם כי כך הוא, חזקה עליהם שהם מנתקים עצמם מן היסודות הפרוגרסיביים ביותר שבתוכו, וגוררים את הפונים שלהם עימם. זיקת היסוד בין המוסד לבין אנשיו הוא סימביוטי באופיו, כאשר כל אחד מהם נזקק לאחר לצורך קיומו... זהו מעין חוזה חברתי, וכאשר ההסדר מתערער... אלה הטוענים, כי החוזה הופר אינם עושים שירות לא לאנשים ולא למוסד" (William Schwartz) ⁴.

יתר על כן, שורץ משוכנע כי, על-ידי התמקדות בפונה בלבד "אנו מפתחים ספרות של הונאה, כאשר מקיאבלי משמש כאבי התרבות החדשה".

הוויכוח טרם יושב. במצע היסוד של ארגון העובדים הסוציאליים בארה"ב, מתוך רצון לרצות את שני הצדדים כאחד, נקבע ב-1960⁵ וב-1976⁶, כי התחייבותו הראשונה של כל עובד סוציאלי היא לרווחת פונו, אך באותה עת אחראים העובדים לתיקון נזהגי עבודתו של המוסד, הנוגדים את האתיקה המקצועית או המפריעים לעובדים לפעול על פי המצע הרעיוני של המקצוע.

בשנת 1976, העלו גילברט וספכט (Gilbert and Specht) ⁷ היבט נוסף של סוגיה זו: לדעתם, השימוש בהגנה על זכויות הפונים לשם שיפור השירותים מחייב את קביעת רצונותיהם של הפונים וקבלת רשותם לפעול

William Schwartz, "Private Troubles and Public Issues: One Social Work Job or Two?" ⁴ *The Social Welfare Forum*, 1969, (New York: Columbia University Press, 1969), pp. 34-38

Code of Ethics. National Association of Social Work Policy Statements, No. 1 (New York: NASW, 1967) ⁵

The Ad Hoc Committee on Advocacy, "The Social Worker as Advocate: Champion ⁶ of Social Victims", *Social Work*, 14 (April, 1969), pp. 16-22

Neil Gilbert and Harry Specht, "Advocacy and Professional Ethics", *Social Work* 21 ⁷ (July, 1976), pp. 288-293

רה המקופחים, אשר "קולם אבד להם" ול-
סייע בידם לחבר בעד עצמם.

דא עקא, רבים מבין העובדים הסוציאליים
מועסקים במוסדות ובארגונים שאתוס העבו-
דה והמינהל שלהם סותר לעתים את האתוס
המקצועי של העבודה הסוציאלית. אתוס העי-
בודה של המוסדות המעסיקים, שרובם ממ-
שלתיים או עירוניים, מושתת במידה רבה
על שיקולים של יעילות כלכלית ונוחיות
ארגונית של המוסד. נוהלי העבודה היומי-
יומיים, נורמות העבודה והקצאת התקציב על-
ידי המעסיקים, כל אלה הביאו במרוצת
השנים לגיבוש שיטות עבודה, המוכתבות
בחלקן הגדול על-ידי שיקולים שוליים שאינם
מקצועיים.⁸

ההנהלות והמחוקקים, הם שיצרו, למעשה, את
שיטות העבודה המקובלות בעבודה הסוציא-
לית וזאת על ידי קביעת הסידורים הארגו-
ניים לביצוע העבודה. מדיניות התקציב לענ-
יני רווחה היא המכתיבה, כי מספר ביקורי
הבית אצל משפחות וילדים באומנה יהיה
קטן מן הנדרש; כי העובד הסוציאלי יקדיש
חלק גדול והולך מן "השיפוט המקצועי שלו"
לחיפוש דרכים כדי "למתוח" ככל האפשר
את המענקים המיוחדים הזעומים; כי עומס
התיקים יהיה רב מדי ויחבל באופיו האישי
של השירות; כי העבודה תתנהל בתנאי
צפיפות ודחק הפוגעים בפרטיות ובסודיות;
וכי שעות העבודה ייקבעו על פי תקנות
שירות המדינה ולא בהתאם לנוחיות הפונים.
אין תימה, איפוא, כי בתנאים כאלה "הודהות
יתרה" של העובד ומעורבותו במאבק על
זכויות הפונים, כמוהן כאיום על יציבותו של

הבדלי הגישות מקורם לא רק באופים השונה
של העובדים, אלא גם באתוס או בעקרונות
המנחים אותם, וכמובן גם בשיקולים כלכליים
וסטטוס חברתי של כל אחד מהם.

אלה המתחבטים בבעיות הנאמנות, נתונים
במאבק בין האתוס המקצועי של העבודה
הסוציאלית לבין המציאות בעבודה. מטרת
היסוד של העבודה הסוציאלית היא לסייע
בידי בני האדם למצות את מלוא יכולתם
בחברה, להשתתף בהנאות שהיא מציעה,
בחובות שהיא מטילה ובפעולות מוסדותיה.
השקפה זו נותנת ביטוי לדעה, כי נאמנותו
הראשונה של העובד הסוציאלי היא בעיקרו
של דבר כלפי הפונה, ובמידה מסוימת גם
למוסד, וזאת בתנאי שהוא יכול לסייע בידי
הפונים להשיג מטרות אלו. ואמנם הוא (המו-
סד) ממלא תפקיד זה של מסייע. האתוס
מכיר ומודע לכך שמנגנונים ביורוקרטיים
ומוסדות סוציאליים אחרים עשויים לעתים
להתנגש ביעדיה של העבודה הסוציאלית,
ועלולים לגרום להנצחתם של חוליים חבר-
תיים, או לפעול באיטיות יתר בהנהגת השי-
נויים הדרושים. האתוס מכיר בעובדה, כי
רבים מבין המוסדות החברתיים הם תוצר
של כוחות פוליטיים וחברתיים, שנוצרו
שנים רבות לפני בואם של העובדים המפ-
עילים בהווה את המדיניות והתוכניות הנו-
בעות מהם. משום כך המוסדות של שירותי
הרווחה — על מדיניותם, דרכי פעולם וער-
כיהם — מהווים, ככל מוסד חברתי אחר,
מטרה חוקית לשינוי, אם פועלים הם בניגוד
לאתוס של העבודה הסוציאלית. העובדים
הסוציאליים מאמינים גם, כי אחת מחובות
היסוד שלהם היא לשמש דוברים לבני החב-

Eliezer D. Jaffe, "Welfare Issues in Jerusalem", *Journal of Jewish Communal Service*, 8 (Summer, 1973), pp. 290-296; Mary Gyrfas, "Social Science, Technology and Social Work: A Caseworker's View", *Social Service Review*, 43 (Sept., 1969), pp. 259-273; Harry Wasserman, "The Professional Social Worker in a Bureaucracy", *Social Work*, 16 (January, 1971), pp. 89-95; George Hoshino, "The Public Welfare Worker: Advocate or Adversary?", *Public Welfare*, 29 (January, 1971), pp. 35-41; Robert Knickmeyer, "A Marxist Approach to Social Work", *Social Work*, 17 (July 1972), pp. 58-65

הארגון, ויש בהן כדי לסכן ולפגוע בקריירה של העובדים.

ההשפעה העצומה הנודעת לגורמים מנהליים בקביעת שיטות וגוהלים בעבודה הסוציאלית, יצרה, לדעתי, אצל עובדים סוציאליים רבים תסמונת של התניה, המתבטאת בנסיון לנמק ולהצדיק שיטות עבודה — שמקורן בעצם באילוצים מנהליים ותקציביים — בכך שהן משרתות כביכול, את טובת המקצוע; ובתור שכאלו, מנסים עובדים סוציאליים רבים להגן עליהן כדרך העבודה המקובלת בעבודה הסוציאלית. הדטרמיניזם הכלכלי שינה את שיטת העבודה בתחומים רבים בעבודה הסוציאלית, אם לטוב ואם לרע. אך רק לעתים רחוקות שואלים אנו את עצמנו באיזו מידה היה השינוי פרי שיקולים מקצועיים מכוונים, ובאיזו מידה לא היה הוא אלא צידוק למפרע של תכתיבים כלכליים ופוליטיים. רציונליזציה כזו לשינוי שיטות העבודה, אנו רואים בתחום שירותי האימוץ, בחלק גדול מתחום רווחת הילד⁹, בתוכניות סוציאליות, בשירותי המבחן והתיקון ובתחומים אחרים של העבודה הסוציאלית.

ההתניה והרציונליזציה למפרע של שינויים, שעוצבו בידי גורמים שמחוץ למקצוע, הינן כה מדהימות ונפוצות בעבודתנו, עד כי הייתי שואל במלוא הרצינות "מיהם בעליה האמיתיים של העבודה הסוציאלית?". באמת ובתמים, אינני בטוח שהעובדים הסוציאליים הם אומנם "הבעלים" של המקצוע שלהם עצמם.

וכדי לסבך את הדברים, הטילו גורמים מנהליים תקנות עבודה שאין בהן כדי לסייע (בלשון עדינה) להתפתחותם של עובדים

בפעולות של שינוי, כגון — התערבות בעיצוב דעת הקהל, שימוש באמצעי תקשורת המוניים, פניה לבתי המשפט, מחאה והפגנה, נקיטת אמצעי לחץ, ועוד פעולות כהנה וכהנה. תחת איום של נקיטת אמצעים נגדם, נאלצים העובדים למלא פיהם מים בכל הנוגע לדרכי העבודה, לשיטות ולנוהלי עבודה במקצועם ולמוסד המעסיק אותם. המחשה לדברי אפשר לראות בתקנה מתוך תקנון העבודה של עיריית ירושלים:

"תקנה 50: עובד לא ימסור לאדם שאיננו עובד עירייה ידיעה שלא נתפרסמה ברבים, ואשר הגיעה אליו לרגל עבודתו או תוך כדי עבודתו, אלא אם הדבר נחוץ לצורך מילוי תפקידו או שקיבל מראש רשות לכך מהממונה.

תקנה 51: עובד לא יפרסם ברבים דבר הקשור לתפקידו או לעניינים בהם הוא מטפל בעירייה, אלא אם קיבל רשות מאת דובר העירייה.

תקנה 52: עובד רשאי, כפרט, להביא דעתו בפומבי, בכתב ובעל פה, לגבי בעיות ציבוריות כלליות שאינן קשורות בעבודתו, בהגבלה כדלהלן: עובד ובעל דרגה כלשהי, לא יבקר את המדיניות של יחידתו, של יחידות אחרות, או של העירייה, במסיבת עיתונאים, בראיון עם עיתונאי, בנאום, בשידור, בעתון, בספר או פרסום אחר, פרט אם קיבל על כך מראש אישור מאת ראש העיר"¹⁰.

נוכח תקנות אלו, כיצד יכול העובד הסוציאלי שאיכפת לו לבטא את עצמו בנושאים שהוא נעשה ער להם במהלך עבודתו היומיומית? כיצד יכול הוא ליישב את לבטי האימון כלפי

Alfred Kadushin, *Child Welfare Services* (New York: Macmillan Co., 1974), pp. 526-528, 593; Deborah Shapiro, "Agency Investment in Foster Care: A Follow-Up", *Social Work*, 18 (November, 1973), pp. 39; Eliezer D. Jaffe, "Correlates of Differential Placement Outcome for Dependent Children in Israel", *Social Service Review*, 41 (December, 1967), pp. 390-400.

Manual of Work Regulations. The Municipality of Jerusalem, (Jerusalem, 1973), Section 10 24.0801, (no page); Peter Day, "Communication and Social Work Roles", *Case Conference*, 15 (October, 1968), pp. 239-242.

הפונה, המוסד, וכלפי עצמו? מספר צינורות עומדים לרשותו, אך לדאבוני רובם אינם ערוכים כהלכה למשימה.

מקומות מקלט לעובדים סוציאליים

באורח אידיאלי, צריך "ארגון העובדים הסוציאליים" — הארגון המקצועי — לשמש דובר בעל השפעה הן למען העובדים הסוציאליים והן למען הפונים. אך למעשה נעשו רק גישושים ראשוניים להשגת קול בקביעת המדיניות הסוציאלית, הלאומית והמקומית. תנאי העבודה והשכר עודם גרועים מן הנהוג ברוב המקצועות האקדמאיים האחרים, והתחלופה של עובדים סוציאליים מגיעה למדי אסון, כאשר המונים מביניהם נוטשים את המקצוע. בישראל, 50% מועסקים בדרגות המצויות מתחת ל-5 מח"ר¹¹.

אפילו בארה"ב לא הגשים הארגון הלאומי של העובדים הסוציאליים (NASW), אלא את אפס קצהו של התפקיד אותו יכול הוא למלא, הן כנציגו של איגוד מקצועי והן כמבצען של פעולות החקיקה וההגנה על זכויות העובדים הסוציאליים ופניהם.

מקום אחר בו יכול העובד הסוציאלי לחפש מקלט הוא בית הספר לעבודה סוציאלית. גם כאן, עד עתה, אין ציפיות המקצוע מתגשמות במידה מספקת. ובתי הספר לעבודה סוציאלית, נוהרים מהפעלת לחץ רב מידי על השירותים הסוציאליים לשם שינוי נוהגים לקויים, ואינם חדלים לנהוג בהם כמקומות הכשרה מעשית לסטודנטים. לבתי הספר דרושים מקומות אלה יותר מתמיד והם ממשיכים

להפנות סטודנטים אל השירותים, במקום להתייצב בפני עימות ולנקוט צעדים העלולים לצמצם את מקומות ההכשרה הללו. ישנם מורים בבתי הספר לעבודה סוציאלית המודים בגלוי, כי אינם מוכנים לחבל בגישה ללשכות הסעד, כדי להבטיח את המשך שיתוף הפעולה עימן, למען עריכת מחקרים ופרויקטים אחרים, החיוניים לעבודתם ולקידומם הם באוניברסיטאות או במוסדות השכלה ומחקר אחרים. יתר על כן, האוניברסיטאות, ובעקבותיהן בתי הספר לעבודה סוציאלית, אינם מכירים בשירות ציבורי ובפעילות חברתית של חברי הסגל כחלק מקנה המידה לקידום. ישנם אף בתי ספר בארץ, ה"מענישים" חברי סגל המעורבים בתחומים אלה, בעוון "בזבוז זמנם מחוץ לאוניברסיטה". נדירים הם בתי הספר שנהגו בדרך אחרת, ושעה שדייקנים מעניקים פרסים לתלמידים ובוגרים מצטיינים על שירות ציבורי, רק לעתים רחוקות גומלים הם לאנשי הסגל על פעילות דומה. גם כאן, יתכן, כי פועלת מידה לא קטנה של התניה ונחיתות. באופן אירוני, החופש האקדמי של האוניברסיטאות לא נוצל די צורכו כדי לקום ולשאת בשמם של כל אותם אלפי עובדים סוציאליים בשירות המדינה ובמוסדות פריטיים, הנאלצים לשים מחסום לפיהם.

מקלט אחר בארגונים רבים הוא "ועד העובדים", או האיגוד המקצועי. ואין אלה מים נוחים לשוט בהם, בהיותם גופים מפלגתיים הדורשים נאמנות פוליטית מאלה שהם מייצגים. אבל לארגוני העובדים יש כוח, ויתכן שאנו, העובדים הסוציאליים, ידענו לנצל רק במידה זעירה את האפשרות הטמונה בהם, כמנופים לשינוי ולהשבת בעלותינו על מקצוענו¹².

Yitzchak Kadman, ed., *Needs and Ways for Improving Social Workers Wages*. Israel 11 Association of Social Workers, (Tel Aviv, February, 1976), pp. 1-6

Everett Kassalow, "Trade Unionism Goes Public", *The Public Interest*, 14 (Winter, 1969), pp. 118-130; L. Carpenter, "Getting the Unions Into Planning", *Dissent*, 22, (1975), pp. 217-219; Milton Tambor, "Unions and Voluntary Agencies", *Social Work*, 18 (July, 1973), pp. 41-47

עויבת הלשכה או המשרה בשירות הסוציאלי היא דרך מקלט נוספת, ולא מעט עובדים סוציאליים פתרו את בעיית הנאמנות בדרך זו¹³. הנשארם מוקיעים לא אחת את ה"נוט-שים", אך תמהני שמא דווקא אלה הרוקעים ברגליהם כמחאה הם הגיבורים האמיתיים. ואפשר שעובדים רבים מדי נשארים במקום עבודתם שעה שלאמיתו של דבר לא היו צריכים לעשות כן. היתכן כי ההישארות מאפשרת להנציח מצבים גרועים ואולי גם להצדיק מצב זה? אין ספק, כי שיקולים כלכליים ואישיים מנתיבים לא מעט מי עוזב ומי נשאר. הערכת האישית לגבי העוזבים תלויה במה שהם עושים לאחר עזיבתם; האם מצאו הם מנוף אחר לשינוי פני הדברים, או שמא הרימו ידיים לחלוטין?

נאמנות בעשור הבא

נראה לי, כי סוגית הנאמנות תלך ותחריף בשנים הבאות לגבי הרוב מתוכנו. עובדים

סוציאליים אמונים עתה יותר מלפנים על פוליטיקה, פעילות חברתית, ועימות חריף. המוסכמות החברתיות משתנות אף הן מבחינה זו. יש לחזק, איפוא, את כל "מקומות המקלט" בעשור הבא, וזאת כדי לאמץ את ידיהם של העובדים הסוציאליים ולסייע בידם "לכבוש מחדש" את מקצועם.

בעיית הנאמנות אינה רק בעייתו של קומץ קטן של נפשות אמיצות או אומללות. לבטים אלה שייכים לכל עובד סוציאלי באשר הוא, הן כאיש מקצוע והן כאזרח.

לגבי הטווח הארוך, ניצבים כולנו בפני אמר-תו של שקספיר "...אך בראש ובראשונה, היה ישר עם עצמך". אולם יושר מהו? כמה יושר יכולים אנו לשאת, ואיזה מחיר נכונים אנו לשלם עבורו?

כל אלה הן שאלות שעלינו לטפל בהן, יחדיו, כבעלי מקצוע, ובאורח אישי כבני אנוש צמאי חקר ודעת.

Eliezer D. Jaffe, *Manpower Supply and Admissions Policy in Israeli Social Work* 13 Education. (Jerusalem: School of Social Work, The Hebrew University of Jerusalem, 1976), pp. 1-13, mimeo; Ronald Bohr, et al., "Value Conflicts in a Hospital Walkout", *Social Work*, 16 (October, 1971), pp. 33-42.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה מאת עו"ד אריה וולף

חוק עבודת נשים (תיקון מס' 5), תשל"ו — 1976

חוק זה נועד לסתום פירצה שהיתה קיימת במכלול ההגנה על בריאותה של אשה עובדת המצויה בהריון. הפיקוח על נשים בהריון הוא אחד מכללי הברזל של הרפואה. אשה חרה עוברת בדיקות שגרתיות, על-פי כללים שנקבעו במשרד הבריאות, כדי למנוע סיבוכים ולעמוד על התפתחותו התקינה של העובר. אולם התחנות לבריאות האם והילד, בהן נערכות הבדיקות האמורות, פתוחות רק בשעות הבוקר, שכן שעות העבודה, ואין לאלידה של עובדת בהריון לבוא אליהן.

כאן בא החוק וקובע, כי עובדת בהריון רשאית להעדר מעבודתה, מבלי שינכו בשל כך ומשכרה, לשם פיקוח רפואי ובדיקות שגרתיות הקשורות בהריון, בין בתחנה לבריאות האם והילד ובין מחוצה לה, בהפנייתה של תחנה זו.

יש הדרגה בתקופת ההעדרות המותרת ללא ניכוי מהשכר:

אשה העובדת שבוע עבודה מלא, יותר מארבע שעות ביום — רשאית להעדר 40 שעות בתקופת הריונה.

אשה העובדת שבוע עבודה מלא, אך פחות מארבע שעות ביום — רשאית להעדר 20 שעות בתקופת הריונה.

החוק מסמיך את שר העבודה להתקין תקנות, באישור ועדת העבודה של הכנסת, ובהן לקבוע מספר שעות אחר, אשר העובדת תהא רשאית להעדר בהן, וזאת בהתחשב בסוג העבודה, באיזור מגוריה ובריחוק מקום העבודה מהתחנה לבריאות האם והילד אליה משתייכת אותה עובדת.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 23), תשל"ו — 1976

גם חוק זה, עניינו זכויות האשה העובדת.

חוק הביטוח הלאומי לא ראה, עד כה, את תקופת הזמן, בו אשה נמצאת בהכשרה מקצועית או בשיקום מקצועי, כחלק מתקופת עבודה המזכה אותה בדמי-לידה.

בא החוק ומתקן זאת: אשה שעבדה שלושים יום בתכוף לפני הפסקת עבודתה לרגל הריון או לידה, תובא בחשבון תקופת הזמן בה היתה בהכשרה מקצועית או בשיקום מקצועי ויראו בה כאילו היתה חלק מהתקופה המזכה לדמי לידה. תנאי לכך — עליה להיות בת שמונה-עשרה ועובדת או עובדת עצמאית.

בתקנות ייקבעו המבחנים להגדרת הכשרה מקצועית ושיקום מקצועי, וכן הנוראות בדבר שיעור דמי הביטוח בעד עובדות הנמצאות בהכשרה מקצועית.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 24), תשל"ו — 1976

לאחר משא ומתן ממושך הגיע המוסד לביטוח לאומי לכלל הסכם עם מרבית חברות הקדישא, לפיו מתחייבות חברות אלו, החל ביום ז' בתשרי תשל"ו (1 באוקטובר 1976), שלא לגבות אגרת שירותים לחצבת מצבה, או כל תשלום אחר, אם ובמידה שהקבורה בוצעה בתנאים המפורטים בהסכם. המוסד לביטוח לאומי ישלם לחברת קדישא, לרשות המקומית, למוסד ציבורי אחר או לכל אדם המורשה כדן לעסוק בקבורת נפטרים, שטיפלו בקבורת המת, דמי קבורה בסכומים, ולפי תנאים ומבחנים שיקבע שר העבודה בתקנות, בהתייעצות עם שר הדתות, ובאישור ועדת העבודה של הכנסת. מעתה נאסר, מכוח החוק, על כל גוף המורשה לעסוק בקבורת נפטרים, לפי חוק שירותי יחדת היהודיים, לגבות כל תשלום בקשר לקבורה, זולת אם התשלום הותר בתקנות.

עד כה היה המוסד לביטוח לאומי משלם לשאיריו של הנפטר, ששולמה לו בחייו קיצבת זיקנה או קיצבת שאירים, מענק בגובה השווה לקיצבה האחרונה ששולמה לנפטר, כפול שש. מטרת מענק זה הייתה, בעיקר, לפצות את המשפחה על הוצאות הקבורה ששילמה לחברת קדישא, ובכלל זה אגרת שירותים להקמת מצבה. מאחר שהמשפחה פטורה למן ה-1 באוקטובר 1976 מכל תשלום לחברת קדישא, יוקטן המענק ויועמד על גובה השכר הממוצע במשק. מאידך נקבע, כי המענק ישולם גם למשפחת אדם אשר בעת פטירתו היה נכה עבודה בשיעור של 50% לפחות, או שהיה נכה שלא מעבודה.

טובת הילד

א. רחל, בת ארבעה-עשר חודש, הובאה לבית-חולים במצב מוזנח ביותר ובמשקל ירוד; היא חיתה חיוורת ואפאטית, לא יכלה לשבת וחגיבה בבכי כל אימת שחתקרו אליה. הבחינו בה סימני רכבת; הגפיים נראו מעוקמות, העיניים שקועות, הלשון יבשה והבטן תפוחה. לא היו בפיה יותר משתי שיניים ונבצר ממנה לבלוע אוכל מוצק. עוד בטרם הוחשה לבית החולים, סבלה מספר ימים משלשולים והקאות, מבלי שהוריה פנו לרופא. מסתבר, כי אביה אף לא הבחין במחלתה, כי אם חיתה זו השכנה שלא יכלה לראות בסבל הפעוטה, ועמדה על כך, כי יביאה לבית החולים. הילדה שהתה בבית החולים כשמונה חודשים. במשך כל זמן שהותה בבית החולים לא ביקרה הוריה ואף לא התעניינו בגורלה. לאחר מכן הועברה הילדה למשפחה אומנת, בדיעתם ובחסכתם של החורים. משפחה זו התגוררה בטווח חליכה ברגל ממקום מגורי החורים, ואף על פי כן לא ביקרו החורים את רחל, פרט לביקור אחד של האב לפי דרישתה התקיפה של העובדת הסוציאלית. העובדות הסוציאליות ביקשו לשוא מן החורים, כי יבקרו את בתם; ואף כי היה למשפחה האומנת טלפון, לא טרחו החורים להתקשר ולשואל לשלום בתם. חורים אלה לא נשאו בהוצאות האשפוז של רחל, ואף לא בחלק — ולו גם סימלי — של הוצאות החזקתה במשך כל השנים בבית המשפחה האומנת. כמו כן לא הביאו או שלחו דבר כלשהו לבתם במשך כל אותה תקופה.

בינואר 1975 הועברה רחל, וחיא בת חמש שנים ושמונה חודשים, למשפחה שהביעה את נכונותה לאמצת. בחודש מארס 1975 גודע הדבר להורים והם הביעו מיד התנגדות לאימוץ. כאמור, כל אותה תקופה למן היום בו הובאה רחל לבית החולים בחודש יוני 1970 ועד מועד זה לא התענינו הורי הילדה בגורלה, לא דאגו כי תכירם, ואף

לא גילו כל ענין בקיומו, או אי קיומו של קשר בינה לבינם. רק לאחר שנודע להם, כי נקטו אמצעים למסירתה לאימוץ, חזרו האב לרשום את רחל לבית-הספר. רישום זה לא היה, אלא תכסיס המכוון ליצור את הרושם, כאילו אמנם רוצים החורים באמת ובתמים לגדל את רחל בביתם.

החורים פנו לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו והביעו התנגדותם לאימוץ. סעיף 11(1) לחוק אימוץ ילדים, תש"ד-1960, מסמיך את בית-המשפט ליתן צו-אימוץ אף ללא הסכמת הורה, אם הוכח להנחת דעתו, שההורה "הפקיר את המאומץ או נמנע דרך קבע מלמלא חובותיו כלפיו". אם כי לא היה השופט המחוזי מוכן לכנות התנהגות החורים בשם "הפקרה", הרי נחה דעתו, שכן הוכח, כי החורים נמנעו דרך קבע מלמלא חובותיהם כלפי ילדתם רחל, ועל כן רשאי הוא בבוא הזמן, ליתן צו-אימוץ אף ללא הסכמתם וחרף התנגדותם.

החורים עירערו על החלטה זו בפני בית המשפט העליון. פרקליטם טען, כי אף בנסיבות העובדתיות כפי שנקבעו, לא נמנעו החורים מלמלא חובותיהם כלפי ילדתם, כמשמעותו הנכונה של הדבר בחוק האימוץ.

השופט המחוזי קבע נחרצות, כי במקרה דנן היתה הזנחה זועקת עד לב השמיים של החובות היסודיות של חורים כלפי ילדיהם הקטינים, חובות שכל אדם עני שבעניינים יכול למלא בשלמותן מתוך רצון ומסירות, חובות שמילויין אינו בעצם אלא פונקציה של יצרים ביולוגיים המצויים ובאים על ביטויים גם אצל חיות ועופות ("גם תנין חלצו שד, היניקו גוריהן", איכה ד' ג').

הכוונה אינה לסיפוק צרכים חומריים, אלא בעיקר לאי מילוי "החובה היסודית של דאגה וטיפול אישי בילדה וטיפול הקשר המשפחתי, מתן הרגשה לרחל, כי היא בתם, וכי הם אוהבים אותה ודואגים לה... בקיצור, גילוי רחמי אב ואהבת אב, שבתעוררם לוקה התפתחותו של ילד".

פרקליט החורים טען, כי אלו הם חובות "רגשיות" שאין חוק האימוץ דן בהן. חוק זה דן בחובות של דאגה לצורכי הקטין, לרבות הינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ומשלה ידו, ותו לא. אכן, גם חובות אלו לא מילאו החורים עצמם כלפי רחל, אך מילאום על ידי שליח — "מדינת הסעד" על רשויותיה הסוציאליות; שהרי החובות מוטלות על החורים רק כשאין אחר, הדואג לצורכי הקטין, מה שאין כן כאשר כל צורכי הקטין, באים על סיפוקם המלא ממקור אחר. השופט חיים כהן דחה טיעון מפולפל זה מכל וכל.

המונה "חובות בחוק האימוץ אינו מונח טכני-משפטי. הוא בה לבטא את כלל היחסים הטבעיים, אשר בהם מתייחסים חורים כלפי ילדיהם. הורה שקיים ולא חובה אחת כלפי ילדו לא יראהו כמי שנמנע מלמלא, דרך קבע, חובותיו. למשל אב עני, שאינו מקיים חובותו לזון ולחלביש ילדיו, אך מקרבם אליו ומחנכם, אין בית-המשפט רשאי ליתן צו-אימוץ בלי הסכמתו. התנהגות, אשר בעטיה מותר לשלול מן החורים את הזכות להתנגד למתן צו-אימוץ, הינה "התנהגות חמורה על כוונה מוחלטת לוותר על זכויות שיש להם לחורים בילדם".

במקרה שלנו מצביעה התנהגות החורים על התנערות גמורה מכל חובותיהם, ועל כן גם מזכויותיהם, כלפי רחל. אילולא השכנה, היו נותנים לילדתם לגווע תחת ידיהם מרוב הזנחה ומחוסר טיפול. אילולא העובדים הסוציאליים לא היו מבקרים את ילדתם אפילו פעם אחת. במשך שש שנות חייה של בתם לא עשו מאומה להראות לה ולעצמם שהם הוריה והיא בתם.

בהליכי אימוץ טובת הילדה הינה השיקול הראשוני והעיקרי, וטובתה של רחל היא במסירתה לאימוץ ובהוצאתה מרשות הוריה. אמנם הכלל הוא, וזו דרכו של עולם, שטובת הילדים היא ברשות הוריהם הטבעיים, ולמען טובתו של הילד אין להוציאו מרשות הוריו בלי הסכמתם. אך דברים אלה אמורים בחורים, היודעים את חובתם כלפי ילדיהם ואשר בלבם יש שמץ אהבה אליהם. ואילו חורים שהפקירו ילדם, או

נמנעו דרך קבע מלמלא חובתם כלפיו, טובתו של הילד מחייבת הוצאתו מרשותם, על אף התנגדותם. "מדינת הסעד" אינה שלח ההורים. חובות המוטלות על ההורים כלפי ילדיהם חובות אישיות הן, ואין שלח למילוי חובה אישית. ילד שגוע ברעב, חזקה על הוריו שלא קיימו חובותיהם כלפיו, אבל ילד שניצל מתרפת רעב ברחמי זרים, אינו מעיד על הוריו, שהם קיימו כלפיו חובתם.

ערעורם של ההורים נדחה. רחל נמסרה לאימוץ ללא הסכמתם ולמרות התנגדותם.

* * *

ג. בית המשפט העליון קבע, כי הורים שאינם דואגים לבנם ומפקירים אותו לנפשו, ללא אהבה ובחוסר כל, מאבדים את זכותם להחזיק בו. בכך אישר בית המשפט את מסירת בנם של הורים אלה לאימוץ אצל משפחה אחרת.

מדובר בפרשה מזעזעת של הזנחה שישה ילדים בצורה חמורה על ידי זוג הורים בקריית מלאכי. האב, שהוא שתיין, נעדר מביתו לעתים קרובות ובילה את שעותיו הפנויות בבתי קפה. הוא לא גילה מעולם עניין בילדיו והיה אדיש לגורלם וצורכיהם. האם היא אשה פרימיטיבית, וקיים חשש שהיא סובלת ממחלת נפש. ביתה נמצא במצב של הזנחה חמורה ביותר, דבר שגרם לסיכון חייהם של ששת ילדיהם.

באחד הימים אכלו הילדים רעל עכברים, אושפזו בבית חולים ומספר ימים אח"כ אושפזו שלושה מן הילדים שנית, לאחר שאכלו רעל אחר. בית החולים המליץ אז בפני הרשויות והמתאימות לפעול בדחיפות למניעת אסונות דומים בעתיד. אולם הדבר לא נעשה, וכאשר הבן הגדול שהיה בן 10, ביקש מאמו כסף לקולנוע, היא שפכה עליו נפט והציתה אותו. מתיאוריהן המזעזעים של העובדות הסוציאליות והאחיות שביקרו בבית עולה, כי לילדים לא היה כל מושג על חפצים אלמנטריים כמו סדין ופיג'מה. כאשר החמיר מצב הילדים, הכריזו בית משפט לנוער, לפי בקשת לשכת הסעד בעיירה, כי שניים מן הילדים יוצאו מרשות האם, אולם זו סיכלה את הדבר לאחר שפנתה לגורמים מפלגתיים, שהפעילו לחץ על המועצה המקומית בקריית מלאכי שלא להוציא את הילדים מביתם.

הגאולה נמצאה רק לבן הצעיר במשפחה, שהוא כיום בן 8. הוא שהה בבית רק עד גיל 8 חודשים, ובפרק זמן זה אושפז 5 פעמים בבית חולים עקב מצב של הזנחה ותת-תזונה. הרופאים חששו לחייו והמליצו שלא להחזירו לבית הוריו, אלא להכניסו לבית התינוקות של ויצ"ו בירושלים. הדבר נעשה בהסכמת האם, לאחר שהודיעה כי אינה מסוגלת לטפל בו בביתה. הילד עצמו התפתח יפה במוסד ומצב בריאותו היה תקין, אולם הוא השתוקק לאהבת הורים, ומצבו הנפשי נעשה קשה. לפיכך הוחלט למוסרו לאימוץ, ובראשית 1973 נמסר למשפחה מאמצת ושם הבריא והתאושש מבחינה נפשית. הוריו הטבעיים של הילד התנגדו לאימוץ זה ופנו לערכאות שיפטיות כדי למנוע זאת. האם עמדה על דעתה שהוא יגדל במוסד, אך עם זאת סירבה לקחתו אליה. בית המשפט המחוזי בירושלים דחה את בקשת ההורים וקבע, כי החלטה למסור את הילד לאימוץ היתה צודקת ומחוייבת המציאות, משום שחוריו הפקירוהו. התברר שאביו לא ביקר אצלו מעולם במוסד ויצ"ו, ושני ההורים לא הופיעו כלל לבית המילה של בנם, שנערכה לו במוסד בהיותו כבר בן שנה וחצי.

ההורים עירערו על החלטה זו בפני בית המשפט העליון. השופטים קיבלו אמנם עירעור זה אך ציינו כי במקרה זה מדובר בזוג הורים שהפקירו את בנם לנפשו בחוסר כל. "מטבעו של עולם שההורים מתקשרים אל ילדיהם קשר בליינתק ומוכנים להעניק להם ולהקריב למענם כל אשר להם... אבל יש וקורה אחרת. יש והתנהגות הורים כלפי ילדיהם היא יוצאת דופן בכך שהם אינם דואגים להם ואינם מראים להם את אהבתם. בכך הם מביאים לשלילת הזכות הנובעת מהיותם הורים להחזיק בילדיהם, כי שוב ושוב יש להדגיש שאף ביחסים בין הורים וילדים, טובת הילדים היא ערך עליון ויש זכות ההורים נסוגה מפניה...".

סדר עדיפות בהצלת בני אדם

פסק דין מעניין, העוסק בסדרי עדיפות בהצלת בני אדם הנתונים בסכנת חיים, ניתן ע"י הרב הראשי לתל-אביב הרב חיים דוד הלוי, במשפט פומבי מבוים שנערך באוניברסיטת בר-אילן. בפסק הדין נאמר, שהקריטריון הקובע את סדר ההצלה הוא התועלת שהציבור יכול להפיק מאותו אדם, כלומר — יש להציל קודם את האדם שתועלתו לציבור מרובה על זו של חברו.

המשפט הפומבי נערך מטעם הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן, ובו נתבקש בית-הדין לבטל החלטה של מנהל מחלקה נפרולוגית בבית חולים מסוים לקבל לצורך טיפול בכליה מלאכותית חולה צעיר, במקום חולה קשיש הנמצא בטיפול זה כבר שנים מספר. מנהל המחלקה נאלץ להכריע במקרה זה בין שני החולים, משום שמספר הכליות המלאכותיות העומדות לרשותו מוגבל וזמן הפעלתם היה מקסימלי, כך שברור היה כי קבלת חולה חדש פירושה הפסקת הטיפול בחולה אחר. שני הצדדים בדיון יוצגו ע"י סטודנטים מן הפקולטה למשפטים. יחד עם הרב הלוי ישבו הפרופסורים שלום אלבק ושמואל שפרכר.

בפסק דינו הסתמך הרב הלוי על מובאות מן המשנה במסכת הוריות, מן הגמרא במסכת נזיקין, מן הרמב"ם וכן מתשובות החיד"א (הרב חיים יוסף דוד אזולאי) ב"ורה דעה". באסמכתאות אלה נדונה בין השאר השאלה, באיזו דרך נמדדת תועלת שציבור יכול להפיק מאדם שחייו ניצלו: אם בתפקידו הציבורי, אם במעשיו הטובים, ואם בהיותו תלמיד חכם — תכונה הנחשבת לדעת הפוסקים כמביאה לעשיית מעשים טובים.

בחסתמך על קריטריונים אלה פסק ביח"ד, כי צדק מנהל המחלקה הפרולוגית בבית-ח' בקבלו לטיפול בכליה המלאכותית את החולה הצעיר, משום שע"י הצלתו יוכל לעשות משך שנים רבות "מעשים טובים" לתועלת הציבור, ובכך הוא עדיף על החולה הזקן. אב בית הדין גם הביא דעתו, כי כאשר מדובר בשני בני אדם בעלי נתונים שווים מבחינת "תועלת הציבור" ואפשר להציל רק אחד מהם, דעת החלכה היא שיש להפיל ביניהם גורל.

סיקורת ספרים

הסקירות במדור זה מאת יעקב שביט

מדינת הרווחה וחברת הרווחה — אשליה ומציאות

William A. Robson, "Welfare State and Welfare Society — Illusion and Reality", George Allen & Unwin Ltd., London, 1976, 184 pp.

ספרו של ויליאם א. רובסון, פרופסור למינהל ציבורי באוניברסיטת לונדון, הוא למעשה מסה בעלת יומרות רבות: סקירה קצרה של ההיסטוריה של מדינת הרווחה ומקורותיה; ניתוח הישגיה וכשלונותיה; תיאור ההיבטים השונים והבעיות השונות של מדינת הרווחה — ולבסוף גם נסיון להציג תיאוריה כוללת של רווחה. הספר מעניין דווקא משום שהוא מהווה ביטוי מאלף למבוכה רעיונית ולדרך שבה מתחברים ערכים שונים במקורם זה לזה ויוצרים צירוף, שקשה להגדיר את טיבו במושגים הישגים. אם נגדיר את רובסון כשמרן בשל הביקורת החריפה שהוא מותח על האיגודים המקצועיים, למשל, נחטיא דומני את המטרה, שכן בתחומים אחרים הוא מתגלה כ"ליברל" או כ"סוציאלי-דימוקראטי". מכאן גם שהנחת היסוד של רובסון נסתרת על-ידי מתלך הדיון. הוא סבור, כי מדינת הרווחה חסרה תיאוריה כוללת ורלוונטית לזמננו, אך יחד עם זאת מתארת, ובצדק, כתוצאה מהצטלבותם ההיסטורית של זרמים רווחניים שונים זה מזה: הראציונליזם של המהפכה הצרפתית, התועלתנות, החומניטריות, הפאנמיאניות, ביסמארק וכד'. בסיסה הערכי של מדינת הרווחה הוא איפוא תוצר של פרגמטיזם ולא של תיאוריה. הנסיון להעניק למדינת הרווחה אידאולוגיה אינו רק סתירה לאופי הפרגמטי של הקונסנזוס עליו נבנתה מדינת הרווחה, אלא גם התעלמות מחילוקי הדעות המהותיים — שמקורם בתיאוריות שונות — באשר לטיבה של מדינת הרווחה, יעדיה, מיקומה על הרצף של הקידמה ההיסטורית וכו'. המסה מסתיימת בכך שרובסון מגדיר הגדרה מעורפלת למדי את התיאוריה הכללית שלו ומציע מעין "אוטופיה של רווחה", תוך פסיחה על היבטים חשובים ובעיות נכבדות, ובלי להציע פתרון אופרטיבי של ממש לסוגיות שהוא מעורר.

רובסון סבור, כי יש הבדל בין מדינת רווחה לחברת רווחה, וכי המצב האידיאלי הוא המיזוג המושלם בין המדינה והחברה, דהיינו — בין החקיקה הפרלמנטרית לבין דפוסי ההתנהגות החברתיים. לגבי דידו רווחה היא מושג טוטאלי ובעל יעדים בלתי-מוגבלים, ועיקרה מערכת של ערכים מוסריים. הכשלון הגדול של החברה המערבית המודרנית (במסה יש דיון משווה בין בריטניה, שבדיה וניו-זילנד) נעוץ בפער בין כוונות המחוקק לבין דפוסי ההתנהגות. בחברת הרווחה המודרנית, מאשים רובסון, נעלמה הרוח הקהילתית, ואף רוח הסולידריות — שאפיינה את שלביה הראשונים של מדינת הרווחה — נעלמה בקרב קבוצות חברתיות דומות. מאבקו של האיגוד המקצועי, דרך משל, אינו מבטא סולידריות מעמדית אלא אנוכיות: האידאולוגיה של האיגודים מדברת על שוויוניות אך הפרכסיס שלהם נועד לשמור על הפרשיות ועל קידום חברי האיגוד על גבה של החברה כולה, כולל ענייה. קינתו של רובסון מזכירה קינות דומות על אובדן רוח הקהילה והסולידריות בחברה האנגלית במעבר מחברה פיאודלית לחברה קדם-תעשייתית, קינות שהיוו רקע להתנגדות נמרצת לכל צורה של חקיקה סוציאלית. הוא מבטא געגועים לערכים האינדיבידואליסטיים של האחריות האישית והמשמעת העצמית. אפשר היה לומר עליו שהוא מבקש להחיות את הערכים הויקטוריאניים

במסגרתה של חברה קולקטיביסטית, שכן רובסון אינו מתנגד למעורבות עמוקה של המדינה בחברה. אדרבא, הוא כותב, כי כאשר מדינה תעשייתית הופכת למדינת רווחה, הצורך, שלה ברגש כללי של אחריות ומשמעת חברתית הופך חיוני יותר, משום שתוסר אחריות וחוסר משמעת מעוררים אי-סדר, פחד וסבל.

במדינת הרווחה המודרנית מוצא רובסון חברה, שבה שולט דרוויניזם של שפע; מתנהל מאבק בין בעלי זכויות ואינטרסים שונים על ניצול התגמולים והאפשרויות שחברת הרווחה מעניקה. ושוב, באיגוד המקצועי הוא רואה את האויב העיקרי של מדינת הרווחה, באשר האיגוד הוא הארגון האחרון הפועל לפי העיקרון הליבראלי של "הנח לפעול", והחרות הבלתי מוגבלת שלו גורמת לאי-שוויון בין קבוצות לחץ, המסוגלות להשיג יותר לבין קבוצות המסוגלות להשיג פחות.

רובסון תוקף גם את האסכולה השוויונית של מדינת הרווחה. טענתו היא, כי התי-אוריה של הסיכויים השווים מובילה בהתגשמותה לאי-שוויון, באשר כשרונות שונים מנצלים בצורה בלתי-שווה את הסיכויים שנפתחו לפנייהם. חלוקה שווה של הנכסים ושוויון בתגמולים היא אוטופיה, שאיננה מתגשמת בשום מקום. אין קשר בין בעלות ציבורית על אמצעי היצור לבין השוויון החברתי. זאת ועוד, ההגדרה המודרנית של העוני כעוני יחסי וקביעת תקנים גבוהים של קווי עוני גורמים לכך, כי אי-השוויון הופך לסיבת העוני ולא העוני הוא סיבת אי-השוויון.

טענה אחרת של רובסון היא, כי מדינת רווחה איננה תלויה דווקא בתהליך בלתי פוסק של צמיחה כלכלית ותמורה חברתית. לדעתו מדינת הרווחה זקוקה לשם הגש-מתה למידה רבה של יציבות ותמורה איטית. העיקרון המושרש מאז שנות המשבר העולמי הגדול, שאבטלה היא הנוראה בסכנות חייב לאבד את הדומיננטיות שלו. תעסוקה מלאה, טוען רובסון, היא מקור נכבד לאינפלציה, ומכאן גם ללחץ הבלתי פוסק על השכר המאפיין את החברה בת-זמננו וחמאיים למוטט את הבסיס הכלכלי של מדיניות הרווחה. אבל רובסון אינו מציע דרך לעצור את הגידול בצמיחה הפרטית. טיעונו והצעותיו מזכירים יותר את מאלתוס, שביקש לעצור את הגידול הדימוגראפי באמצעות "בלמים מוסריים". כך גם רובסון מבקש לעצור את האינפלציה, הצריכה הפרטית, השפע וגרוריהם באמצעות "בלמים מוסריים", הטמעת ערכים "בורגניים" בחברה "קולקטיביסטית". מובן כי האמונה שייתכן לבסס מערכת ערכים חברתית אחת בחברה מודרנית, מערכת אשר ערכיה מורכבים כל-כך, אינה אלא אמונת-שוא. לא פחות מכך אוטופית היא תקוותו של רובסון, שמדינת הרווחה תקיף ותכיל את כל התחומים של חיי הפרט והחברה.

האופטימיזם של רובסון, כי ניתן לשפר את מדינת הרווחה ולהביאה להישגים "אוטופיים", הוא בלי ספק חריג מסויים בתוך הלך הרוח הפסימי, או לפחות הספקני, של העשור האחרון. רובסון נוגע בספרו בכל השאלות העומדות על הפרק ונוקט עמדה חד-משמעית בכל המחלוקות המעסיקות את המתדיינים בסוגיות חברתיות ובבעיות של רווחה. מכאן, כאמור, הענין שניתן למצוא בו, אבל קשה לומר שהמסה עצמה מצדיקה את רוח האופטימיזם השורה עליה.

צדקה וסיוע מול פרודוקטיביזם וקונסטרוקטיביזם

מרדכי לויז, "ערכי חברה וכלכלה באידאולוגיה של תקופת ההשכלה", מוסד ביאליק, ירושלים, תשל"ו (1975), 320 עמ'.

משני מקורות שאבה התנועה הלאומית היהודית את רעיון הפרודוקטיביזם (היצרנות) ועת ערך העבודה: מתנועת 'ההשכלה' ומן הזרמים הסוציאליסטיים. דומה, כי רעיון הפרודוקטיביזם ממורשתה של תנועת 'ההשכלה' היה הדומיננטי במחשבה החברתית

של תנועת העבודה הארצישראלית. יש בכך משום פארדוקס, שכן רעיון הפרודוקטיביזציה, שינקת הציונות מן 'ההשכלה', לא היה רעיון שמקורו דווקא במשנה הסוציאליסטית הכללית, אלא מזרמים אחרים במחשבה האירופית בת המאה הי"ט. זוהי תנחה שמחבר הספר שלפנינו אינו מקדיש לה מקום ובצדק שכן כוונתו היתה אחרת. אבל דומה, כי בפרספקטיבה היסטורית רחבה יותר, מן הראוי להתבונן בסוגיה זאת של גנאולוגיה אידאית וערכית, שהרי רעיון הפרודוקטיביזציה היה למצע החברתי של תנועת הפועלים הארצישראלית והינחה שנים רבות את מדיניותה הסוציאליסטית. תרומתו החשובה של מרדכי לויין לעיון כזה היא בהוצאת המונח "פרודוקטיביזם" ממסגרת של הכללה ומטבע לשון והחזרתו אל הקונטקסט ההיסטורי שלו.

תנועת 'ההשכלה' היתה תנועה שתוכנה בין החברה היהודית לבין השקפות חברתיות (ואחרות), שרווחו בחברה האירופית בת הזמן. היא תרה אחר דרכים לסגל את התמורות הכלכליות והחברתיות המשנות את פני החברה היהודית לתמורות המעמיקות ורחבות-החיקף פי כמה, המשנות את פניה של החברה המערבית בעידן 'המהפכה התעשייתית'. היא התיימרה להציע פתרונות חדשניים, שהיו בעיקרו של דבר שאילת הצעות ותוכניות שרווחו בחברה הסובבת. כך הופיע לראשונה רעיון הפרודוקטיביזציה — ובכלל זה רעיון הפרודוקטיביזציה של היהודים — אצל לא-יהודים. משכילים יהודיים במערב אירופה, ובראש ובראשונה בגרמניה, אימצו את הרעיון ברבע הראשון של המאה הי"ט ומכאן הופץ הרעיון אל הקרקע החברתית הכלכלית המתאימה לו יותר מאשר מערב אירופה: למרכז אירופה ומזרחה, אל החברה היהודית האוטונומית, העוברת תהליך של גידול דימוגרפי בעל ממדים ענקיים ברוסיה הצארית ובפולין.

מרדכי לויין מונה ארבע תכונות לרעיון הפרודוקטיביזציה מן הבחינה המעשית: א. מודרניזציה של הפעילות הכלכלית; ב. ראציונאליזציה של העסקים; ג. אינטגרציה במשק הכללי; ד. פעילות משקית מוגברת והכנסת משאבי כוח האדם למעגל הייצור. פרודוקטיביזציה היא איפוא תיאוריה כלכלית המעוגנת באתוס חברתי, והמבקשת לפתח אתוס חברתי כתנאי וכתמריץ לדפוסיים חדשים של פעילות כלכלית. "ההשכלה" ראתה את היריב העיקרי שלה לא בתנאים האובייקטיביים, אלא באתוס החברתי השולט בחברה היהודית. מאבקה להפיץ את רעיון הפרודוקטיביזציה השתלב איפוא במאבק הכללי של "ההשכלה" נגד היחודות המסורתיות.

לרעיונות הפרודוקטיביזציה היו רק תוצאות זעומות באירופה. השתלבותם של היהודים בחברה התעשייתית במערב ובחברה הקדם-תעשייתית במזרח אירופה לא באה דווקא בשל רעיונות "ההשכלה" כמו מתוך כוונה ולחץ כלכלי. על רקע זה נראית ההתמודדות בין התפישה ה'מסורתית' ותפישה 'ההשכלה' כהתמודדות אידאולוגית, המנותקת מן התהליכים הממשיים, אולם המאבק האידאולוגי הטביע חותם עמוק בחברה ובתרבות היהודית. ב'השכלה' ניתן לראות בעיקר תגובה על משבר חברתי-כלכלי: שוק רווי-כוחות עבודה בעקבות הגידול הדימוגרפי והעיור, שאינו יכול לקלוט את עודפי כוח האדם היהודיים; מעבר ומכאוב ממשק פיאוולי למשק טרום-תעשייתי, שאינו נזקק לכל אותם שירותים שהעניקו היהודים לחברה הפיאודלית; הצטופפות של יהודים במקצועות תיווך ובמקצועות כמו מלאכה ומסחר, ושהביאה לתחרות חריפה בינם לבין האוכלוסייה העירונית המקומית; התערערות מבנה הקהילה היהודית המסורתית ואפשרויותיה של הקהילה להתגבר על המצוקה הכלכלית המחמירה והולכת בתוכה. המשכילים ראו בגישה המסורתית כלפי העבודה וכלפי העוני את הגורם המרכזי למצוקה. מרדכי לויין אינו עוסק בבירור מקורותיה של הגישה המסורתית, לפחות לא באופן שלם, אבל מעניק תמונה בהירה של מערכת הערכים, שרווחה בחברה היי-ודית באירופה במאות הי"ח והי"ט: יחס של בוז לעבודת הכפיים ושיטה של צדקה, שניתנת לה לגטימציה דתית, אך בפועל אינה אלא שיטה של פטרונות מצד עשירי הקהילה כלפי ענייה. עקרון הצדקה נבע מן ההנחה, כי העניים אינם אשמים במצוקתם, וכי מתן צדקה מעניק לנותנה אפשרות לבטא רחמים ולגלות את יחסו הדור-משמעי אל עושר ומעין ביטוי של הכרה לארעיותו של העושר ולתלותו — לא במאמציו

של האדם הבודד אלא בחסד האל. "ההשכלה" לעומת זאת, אימצה את הלכי הרוח של החברה הנוצרית פרוטסטנטית (בעוד שיחסה של הקתוליות לבעית העוני היתה קרובה ליחסה של היהדות). "צדקה איננה חסד" היה שם קונטרס מפורסם של דניאל דיפו נגד מערכת הסעד של זמנו. גם המשכילים היהודים סברו, כי צדקה איננה חסד אלא היא מעודדת ומשמרת קיום טפילי. "ההשכלה" הניחה איפוא, כי מקור העוני הוא בעצלותו של האדם ובגישה לא-רציונלית מצדו אל הקיום האנושי; בעבודה ראתה 'ההשכלה' ביטוי לאופי משופר ולאחריות האישית והחברתית שאדם נוטל על עצמו. הסברה, כי עוני מקורו בעצלות ובפגם רוחני-מוסרי, שנשאלה מהוגי הדעות של הלי-בליזם הכלכלי של המאות הי"ח והי"ט היתה בוודאי לתשתית רעיונית ואפילו חוויתית בתנועת העבודה הישראלית, שהנחותיה הסמויות והגלויות נגד פיתוח מערכת סעד מקיפה היו מעוגנות בתפישה פסיכולוגית-מוסרית זאת. צדקה היא איפוא השחתת המידות ועבודה היא שיקום המידות. ומכאן החצעות ה'משכיליות' השונות להקמת בתי-ספר מקצועיים, לעידוד כניסתם של יהודים לענפי מלאכה שונים ולפיתוח החק' לאות הזעירה.

אין ספק, כי תנועת ההשכלה עשתה מעשה נחשוני בהפצת ערכי העבודה בחברה היהודית ובהעלאת ערך היצרנות בסולם הערכים של החברה היהודית של המאה הי"ט. אולם מבחינה אחרת היה בה יסוד 'ריאקציוני' והוא, למרבה האירוניה, היסוד של הפרודוקטיביזציה החקלאית. בעידן של תיעוש ועיור ינקה ההשכלה הרבה מן הרומנטיקה ומן האידאליזציה של הכפר, וטענה למעבר של יהודים לחקלאות בחברה שהתהליך ההיסטורי המרכזי שחל בה היה בכיוון ההפוך (ובניגוד לאפשרויות המעי-שיות). מכל מקום, האידאליזציה של הכפר עברה אל תנועת הפועלים הציונית ובע-ניקה לה את ייחודה בקרב התנועות הסוציאליסטיות האחרות במערב בהצטרפה אל מקורות רעיוניים אחרים (כמו האוטופיות הסוציאליסטיות השונות). התמורות במבנה הכלכלי של החברה היהודית במזרח אירופה היו תוצאה של גורמים אובייקטיביים אדירי עוצמה שפעלו על החברה היהודית. המבנה הכלכלי-חברתי של החברה היהודית בארץ-ישראל, שהיה בו לא מעט מן המעשה היזום והמונע על-ידי ערכים ואידיאות, הוא שהושפע יותר מכל, מרעיונות הפרודוקטיביזציה בגלגוליהם המאוחרים של סוף המאות הי"ט והמאה הכ' ובין היתר ב"אידאולוגיה של העבודה" של תנועת העבודה הארצישראלית. ספרו של מרדכי לוי תורם תרומה רבת-ערך להבנת שורשיו של המצע הרעיוני של המדיניות הסוציאליט בישראל ולמקורות ההיסטוריים אודות היחס לעניים ולסעד בחברה הישראלית.

* * *

יעקב קלנר, "למען ציון — ההתערבות הכלל-יהודית במצוקת הישוב תר"ל—תרמ"ב (1869—1882)", הוצאת יד יצחק בן צבי, ירושלים, תשל"ז, 250 עמ'.

בעוד שלוין דן בעבודתו במאבק בחברה היהודית, במערב אירופה ומזרחה, בין הרעי-יונות החברתיים המסורתיים לבין רעיונות ההשכלה החדשים עוסק יעקב קלנר בחש-תלשלותו של המאבק החברתי והרעיוני הזה בזיהה אחרת וחדשה: ההתערבות הכלל-יהודית במצוקת הישוב משנות השבעים של המאה הי"ט ועד תחילתה של "העליה הראשונה". בעיקרו של דבר נוגע המחקר בשתי בעיות סוד: א. בעית התכנון החברתי ונסיונם של גורמים יהודיים ליצור ארגון כללי לטיפול במצוקה היהודית האקוטית במזרח אירופה (ובעיקר ברוסיה הצארית וברומניה) ובגלי ההגירה החמונית; ובתוך זה הסיוע לישוב היהודי בא"י ולעולים לא"י. ב. בחירת האלטרנטיבות השונות לסיוע, שאינן אימוץ השיטות של ממלכת החלוקה המסורתית; והיחס בין האלטרנטיבות העדיפות לבין המגמות הכלליות של הגורמים הנוגעים בדבר, וכן היחס בין לבין מצבו של הישוב.

הנסיונות לגבש דפוסיים חדשים של סיוע למצוקה היהודית במזרח-אירופה ובא"י היו תוצאה של מגמות רוחניות חדשות בקרב יהודי המערב, שהושפעו במידה רבה מן הרעיונות החברתיים של המאה הי"ט, ועלייתה של מנהיגות יהודית חדשה בגרמניה, אנגליה וארה"ב. לגבי מנהיגות זאת השתלבה הפעולה לתיקונו של הישוב בצורך העמוק של היהודי בתפוצות המערב "למצוא ביטוי נייטראלי אך מוחשי, לקשר מעורפל לארץ-ישראל ולסולידאריות הכלל-יהודית; וככל שהענין היה חומניטארי-אוניברסאלי יותר, הוא סיפק משאלות סמויות וגלויות כאחד". צורך זה השתלב בנסיונות של קבוצות ובודדים בתוך "הישוב הישן" למצוא מענה לצמיחתו הדימוגראפית של הישוב היהודי, להעדר מקורות מחיה ומקורות פרנסה מספיקים, ולתלות המוחלטת בקבלת נדבות מן החוץ. הסולידאריות הכלל-יהודית המסורתית מצאה לעצמה מסוף שנות השישים של המאה הי"ט אפיק פעילות חדש, אבל תוך כך התנגשה במנהיגות המסורתית של "הישוב הישן" בא"י ובמנהיגות המסורתית במערב, העומדת בראשה של ממלכת החלוקה. כאן וכאן לפנינו גישה פילנטרופית ופטרנליסטית במישור העקרוני; אך במישור המעשי היה כאן ניגוד גמור וברור.

קלנר פותח את דיונו בפעילותה של האליאנס בא"י, ובראשה ייסוד ביה"ס החקלאי במקוה-ישראל. המדיניות של האליאנס התבססה על ההנחה כי התיישבות חקלאית אינה מתפתחת בידי עניים ורעבים וכי "חיותו של אדם עני ורעב היא כמעט קונטרה-אינדיקאציה בשעת המיון המוקדם להתאמתו להתיישבות". מכאן ההנחה השנייה, כי התיישבות חקלאית כמכשיר לסיוע ולשינוי חברתי היא בהכרח שיטה סלקטיבית ומתוכננת. תוכנית הפעולה של האליאנס התבססה על רתיעה מפני צדקה וגמילות חסדים — מצד אחד, ועל התנגדות לתוכניות התיישבות, מצד אחר. היא העריכה, כי השינוי במבנה הכלכלי והחברות במערכת התעסוקה יבוצעו באמצעות בוגרי החינוך החקלאי אשר יפתחו בארץ את משק הנטיעות ולא את ה"חקלאות הפשוטה", כלומר — פלחה. המיקוד על לימוד פורמאלי היה על כן בהכרח סלקטיבי ובעל אור-נטציה כלפי העתיד ולא כלפי מצוקת ההווה. התמורה המרכזית בעמדה זו של האליאנס בתקופה הנסקרת באה לידי ביטוי בעמדותיו הסותרות של קרל נטר, אשר בשנת 1871 הציע גם הכשרת מתיישבים מבוגרים ורכישת קרקעות בא"י לבוגרי ביה"ס החקלאי ותמיכה בהתבססותם על הקרקע. נכון הוא, כפי שטוענת ההיסטוריוגרפיה הציונית, או לפחות זרם אחד בתוכה, כי ייסודו של ביה"ס החקלאי במקוה-ישראל היה ציון דרך בתולדות ההתיישבות היהודית החדשה גם בכך שהיה נסיון ראשון לערער את מעמדה של המנהיגות הרבנית המסורתית בירושלים ואת מעמדם של תומכיה באמשטרדם או בלונדון. אולם הצלחתו של ביה"ס חיתה חלקית מאד, ובחקשר לכך יש לזכור את הרתיעה המוחלטת של האליאנס מפני עליה "חמונית" ומפני התיישבות חקלאית רחבת-חיקף במושגי הימים החם.

אין זה מפליא על כן, כי גם הארגונים היהודים בחו"ל וגם כוחות בתוך "הישוב הישן"¹ עצמו לא הסתפקו ביוזמתה של האליאנס, כפי שלא יכלו להסתפק ביוזמותיו של סיר משה מונטיפיורי, שהיו בעיקרו של דבר בעלות אופי מוגבל. התוצאה היתה ניתוקה של יהדות ארצות-הברית ממנהיגותו של מונטיפיורי וראשית היווצרותה של "מגמה אמריקנית" ייחודית. מגמה זו התגבשה במידה רבה בהשפעת הנסיון האמריקני של קליטת הגירה, ואף — כפי שניתן לומר — ללא התחשבות בתנאים המיוחדים של א"י, המבדילים בינה לבין ארה"ב. עמדת הארגונים האמריקנים ובעיקר זו של "ועד הצירים של בני ישראל באמריקה" התבססה על השאיפה להפוך את פשוטי העם העניים והנוקקים לתמיכה, לאנשים העומדים בזכות עצמם; או כפי שביטא זאת יצחק ליסר "או שחיחודים ינטשו את ארץ-ישראל או שיהיו ישוב המקיים את עצמו". רוח ההשכלה והשפעת האתוס האמריקני הנחתה את ועד הצירים לדחות את הסעד לצורכי מצוקת השעה ולתבוע עידוד ההתיישבות והתעסוקה. השאלת חיתה לכן — כיצד ניתן

1 עיון מחודש בהגדרת "ישוב ישן" ו"ישוב חדש", ראה מאמרו של ישראל ברטל בחוברת "קתדרה" מס. 2, תשרי תשל"א, עמ' 3—19.

לארגון התיישבות וכיצד ניתן לממש מדיניות של תעסוקה. תוכניתה של האליאנס היתה מוגבלת מידי וסלקטיבית (למעשה 'אליטארית') מידי. אחת ההצעות, שהובאו בדו"ח של מונטאגו, כללו (אוגוסט 1875) הכשרה מקצועית, ולא דווקא חקלאית, ייסוד של קופות מלווה לעידוד המלאכה והמסחר, הרחבת מלאכת האריגה של צמר-גפן ומשי וכד'. מונטאגו תבע לנתק לגמרי את מאמצי העזרה מידי הרשות הרבנית בירושלים ומידי מונטיפיורי ולהעבירם לידי השות כל-יהודית בהנהגה אירופית. עמדה זאת התקבלה גם על דעתו של ועד הצירים באמריקה.

על רקע זה של מאבק בתוך הארגונים היהודיים משני עברי האוקיינוס החלה גם הת-ארגנותם של חוגים בתוך "הישוב הישן" למאבק באפטרופסים הותיקים שלו. ראש וראשון לנאבקים בחלוקה היה י.ד. פרומקין שגרס את העמדה התפוכה לעמדתה של האליאנס. פרומקין סבר, כי אין מתאים יותר להתיישבות חקלאית מאשר העניים וה-אביונים. הוא דרש, איפוא, להבחין בין לומדי התורה לשמה ובין המוגבלים מבחינה פיזית לבין אלה המסוגלים לעבוד ולסייע להם למצוא תעסוקה בחקלאות, במלאכה ובמסחר. גישתו ש.י.מ. פינס דמתה עקרונית לזו של פרומקין, אולם הוא הוסיף מעין ניתוח סוציולוגי של החברה היהודית וטען, כי יש ליצור קשת רחבה של תעסוקה, אשר תתאים לנטיות האישיות ולכישורים של מקבלי העבודה (ואגב, קלנר טועה כשהוא מייחס ל-Charity Organization Society את הגישה המבחינה בין עניים 'ראויים' לתמיכה לבין האחרים, שיש להכריחם לעבוד; החלוקה בין "ראויים" ל"בלתי ראויים" בתפישתה של הפילנתרופיה הויקטוריאנית היתה בין העניים הר-אויים — מבחינת המוטיבציה שלהם — להשתקם ע"י תעסוקה לבין אלה שאינם ראויים ואינם מוכשרים להשתקם ע"י עבודה. ה-C.O.S. התנגדה לחלוטין לסעד כספי). תיאורו וניתוחו של קלנר מעלים איפוא כמה דילמות יסודיות, העוברות לכל אורך ההיסטוריה של המדיניות החברתית בכלל ולכל אורכה של ההיסטוריה של המדיניות החברתית בא"י בפרט:

א. הדילמה בין סעד הבא לפתור את המצוקה הדחופה של החווה — בלי להתיימר לפתור את בעיית העוני ובלי להתיימר להביא לשינוי חברתי ("העוני והמצוקה הם דבר שבטבע ועל כן מתנת עניים היא חובה שאין לבטלה" או "זה לעג לרש לדבר גבוהה על מלחמה במבקשי נדבות, בשעה שבני אדם רעבים ללחם", כדברי תומכו של מוני טיפיורי, גואדלה ב-1874) — לבין סעד וסיוע המבקשים לא להנציח ולשמר את העוני אלא להביא להקטנת ממדי העוני והתמיכה, ותוך כדי כך להביא לשינוי חברתי מסוים.

ב. הדילמה בין הסיוע לעניים קיימים — ומכאן ההתנגדות לעליית יהודים לארץ ישראל — לבין ההנחה, כי עלייה אינה בהכרח גורם להחרפת המצוקה אלא עשויה לסייע להתגבר עליה.

ג. הדילמה בין הצורך בארגון חברתי כולל ומכאן גם לצנטרליזציה של הסיוע לבין הנטיות האינדיבידואליות וחרצון החופשי של הנהנים מן התמיכה.

ד. הדילמה בין התיישבות חקלאית כפתרון לבעיית המצוקה ויצירת מקורות מחיה ופרנסה לבין המגמה להרחיב את מקורות התעסוקה לתחומים כלכליים מגוונים; ומכאן גם הדילמה בין הכשרה מקצועית סלקטיבית לבין שיקום ושינוי חברתי כלכלי של הרבים.

כך או כך, כל מגמות הסיוע כולן — כפי שנוסחו על ידי הארגונים היהודיים בחו"ל — היו בעלי אופי פטרנליסטי. לבונטין שמע מפי ד"ר הופמן, מנחיגם של הטמפלרים בא"י, כי "נוכחנו לדעת, כי התיישבות בארץ-הקודש לא תוכל להיות התיישבות הנהוגה בארצות לא נושבות, אשר תמשוכנה אליהן את הרעבים ללחם או את האצים להתעשר... כי אם רעיון רוחני דרוש שיחיה לרוח החיה באופני הסבה הזאת...". כלומה — המדיניות החברתית, החותרת לשינוי של ממש, איננה יכולה להיות מנותקת משאיפה לתמורה רוחנית ולאומית. זאת היתה כמדומה הנחת-היסוד שהבדילה בין מתכנני המדיניות החברתית לפני הופעת הציונות ובין אלה שלאחריה.

* * *

יהושע פרוינדליך וגדליה יוגב (עורכים), "הפרוטוקולים של הוועד-
הפועל הציוני 1919—1929", כרך ראשון, פברואר 1919 — ינואר
1920; תירגם מנחם דורמן, אוניברסיטת תל-אביב / הוצאת הקיבוץ
המאוחד, תשל"ה (1975) 342 עמ'.

הוויכוח על סדר העדיפויות ועל עקרונותיה של המדיניות הסוציאלית של התנועה
הציונית, דהיינו — הוויכוח בין מגמת 'חסיוע' למגמת ה'קונסטרוקטיביזם', לבש צורה
חדשה ודחופה בעקבות הכיבוש הבריטי של א"י. על חלק מן הוויכוח הזה ניתן ללמוד
מ'הפרוטוקולים של הוועד-הפועל הציוני', שכרך ראשון שלהם תורגם לעברית והת-
פרסם זה מקרוב. הוועד-הפועל הציוני בשנים 1919—1929 היה המוסד המפקח על
ביצוע החלטות הקונגרס ובשנת 1919, בשל תנאי המלחמה, הפך למעשה למוסד
המרכזי בתנועה הציונית. הוא היה פורום מצומצם יחסית וסגור לעיתונות, ועל כן
היו דיוניו תכליתיים ובהם נפלו ההכרעות הקובעות את תחומי העשייה הציונית.
טבעי הדבר, כי עיקר הדיון בישיבות הוועד-הפועל יתרכז בנושא המדיני-הפוליטי, אולם
חוקר ההיסטוריה החברתית של א"י ימצא בפרוטוקולים חומר בעל ערך רב לחבנת
המדיניות הסוציאלית של התנועה הציונית ומוסדות היישוב.

המצב החברתי בא"י לאחר כיבושה ע"י בריטניה היה קריטי: חרעב, חמגפות הארבה,
הגירוש, התמוטטות ממלכת החלוקה — כל אלה יצרו בעיות סוציאליות חמורות
ודחופות. טעות תהיה להניח, כי אלה מבין חברי הוועד-הפועל-הציוני, שסברו כי יש
להעניק לסיוע הסוציאלי את העדיפות היהודית-ציונית, לא המשיכו אלא קו
מסורתי של התפישה הפילנטרופית היהודית-ציונית. דומה, כי דווקא בדיווחו של השופט
לואיס בראנדייס מה-6 באוגוסט 1919 ניתן ללמוד על השתרבותו של נימוק
פוליטי חדש לחשיבה החברתית. בראנדייס, ששהה בא"י כשלושה שבועות, סקר את
מצבו של היישוב ודיבר על המצב הבלתי-נסבל של תנאי חסניטציה. הקדחת הביאה
לידי כך ש"כל האוכלוסיה סובלת מבחינה גופנית, רוחנית ומוסרית". על כן השאלה
הראשונה היא שאלת התברואה. השאלה הדחופה השניה היא שאלת האבטלה וה-
"חבראה החברתית". בראנדייס סיפר, כי הגנרל מאני, מושלה הצבאי של א"י, שאל
אותו מדוע רוצה התנועה הציונית להביא עולים ארצה "שעה שהאנשים המצויים בה
הם מחוסרי-עבודה וחיים על נדבות?". הצורך בשיקום מהיר של אלפי החולים והמוב-
טלים היה איפוא גם צורך פוליטי. תדמיתו של היישוב כיישוב של יתומים, חולים ומוב-
טלים מבקשי נדבות, היא תדמית פוליטית שלילית. בראנדייס טען, כי בתקופה שבה
הבריטים מחפשים נימוקים נגד עלייה יהודית ונגד התביעות הפוליטיות היהודיות —
שיקום חברתי הוא משימה חברתית-לאומית ממדרגה ראשונה.

כמו כן, קיים הנימוק הפנים-ציוני הנובע מן הקשר בין עליה לבין מצב כלכלי-חברתי.
בראנדייס, כמו רוב חברי הוועד-הפועל הציוני בתקופה זו, היו סבורים כי אין מקום
לעליה יהודית לא"י לפני שתיפתר בעית האבטלה בקרב האוכלוסיה היהודית הקיימת.
לפי עדותו של בראנדייס: "אלנבי דיבר איתי על העלייה והשמיע סברה, כי קיימת
כוונה להביא לארץ 50 אלף עולים. אם יהיו לנו 50 אלף עולים — יהיו לנו 50
אלף מתים". דומה לעדות זו היה הדו"ח של ד"ר אידר, חבר ועד-הצירים, מן ה-26
בפברואר 1919. אידר תיאר את תפקידי השיקום החברתי שהוטלו על כתפי ועד-
הצירים: ריפאטריאציה של מתיישבים שגורשו ע"י התורכים; סיוע לעניי ירושלים
משום שבעיני זרים "ירושלים היא המעידה בראש-ובראשונה על איכות תושביה הי-
חודיים של הארץ". אידר מסר, כי בעיית חזקנים ובעיתם של כאלפיים יתומים
ומוסדות-צדקה אחרים, היו חריפות במיוחד בירושלים.

אין זה מפליא איפוא, כי תוכנית הפעולה של ועד-הצירים התבססה בראש ובראשונה
על שיפור תדמיתה של איכות החיים של היישוב היהודי בא"י. חלק הארי של תקציבו
של הוועד-הפועל הציוני הוקצב לפעולות תברואה וליסוד בתי-מלאכה זעירים. בשיתוף
עם חברות צדקה כמו Hilfsverein או "יחידת הרפואה הציונית האמריקנית",
שפעלה מאז אמצע 1918 בארץ מטעם "הדסה" וההסתדרות הציונית בארצות-הברית.

מדיניות זו זכתה לביקורת חריפה מצד נציגי הפועלים בוועד-הפועל הציוני. דוד בלוך בלומנפלד טען בישיבת הוועד-הפועל ב-9 בספטמבר 1919, כי "לוועד אין תוכנית פעולה ויוזמותיו לא היו מבוססות על הערכת העבודה הפרודוקטיבית. מכאן האבטלה". בלומנפלד ציין, כי כספי ההסתדרות הציונית מבוזבזים על פעולות פילנטרופיות לא קונסטרוקטיביות, ועל כן צריך הוועד הפועל לרכז את מאמציו ביצירת "הזדמנויות לעבודה בשביל קבוצות-פועלים", ולא לשקוע בצדקה הגוררת אחריה גם שחיתות. נימוקיו היו אינטרסנטיים, אך מעוגנים באידיאולוגיה הקונסטרוקטיביסטית הגורסת, כי אין לפתור אבטלה באמצעות סיוע, אלא בדרך של יצירת מקורות עבודה; דרך העשויה הן למנוע אבטלה והן ליצור מקורות עבודה ותשתית לצמיחה כלכלית בעלת ערך ציוני-לאומי. דבריו של בלומנפלד חפפו את הביקורת שהוטחה בבטאוני הפועלים על פעולות הסיוע של ועד-הצירים¹.

בישיבות הוועד-הפועל הציוני התנגשו, איפוא, שתי מגמות בעלות שורשים היסטוריים ארוכים במדיניות הסוציאלית, הקשורה להתיישבות היהודית בא"י, כאשר שתי המגמות גם יחד נאבקות זו בזו בשל ממדיו המצומצמים של התקציב העומד לרשות התנועה הציונית. מבחינה עקרונית הצליחו חסידי המגמה הקונסטרוקטיבית להעביר ב-11 בספטמבר החלטה, אותה הביא פרופ' ורבורג, כי "הוועד-הפועל משוכנע, כי ועד-הצירים מתכוון להפנות את מלוא תשומת לבו להעסקת המובטלים בעבודה פרודוקטיבית". מבחינה מעשית לא היתה זו החלטה המעמידה בראש סדר-העדיפויות הציוני את מצבם של הפועלים המאורגנים דווקא, אלא היצמדות למגמה לקדם את "הישוב הישן" לא בחזרה לשיטת החלוקה אלא בהעמקת הדפוסים הקיימים כבר של הפרודוקטיביזם.

הפרוטוקולים של הוועד-הפועל הציוני שמורים בארכיון הציוני המרכזי, ומודפסים במכונת-כתיבה; תרגומם והוצאתם לאור יתנו חומר חשוב בידי חוקר ההיסטוריה החברתית והמדיניות הסוציאלית של התנועה בעשר שנות פעולתו של הוועד-הפועל הציוני.

1 ראה, למשל, הביקורת ברשימה "למצב המלאכה בירושלים" קונטרס מחודש אב תרע"ט, עמ' 30—32. המחבר מתאר את מצבם העלוב של בתי-המלאכה הזעירים בירושלים וטוען, כי בתי-המלאכה לא נוסדו לשם פתרונה של שאלת חוסר העבודה בירושלים, אלא במטרה להיטיב במקצת את המצב החומרי של המשפחות המטורלות ביותר "ויחד עם זאת לספק את הצורך בעסקנות ציונית-פילנטרופית". כמו כן הוא טוען, כי "ביחוד גדול הקלקול במוסדות למלאכה של ועד הצירים אעפ"י שלאפים יש לכאורה פרטנזיה לשאת עליו חותם ציבורי". זוהי לא פחות מאשר צורה של מתן תמיכה חודשית בדרך של 'עבודה' לא פרודוקטיבית ולמעשה פיקטיבית. ובאותו ענין, שנתיים לאחר מכן, באותו כתב-עת (קונטרס, כסלו, תרפ"ב) באה ביקורת חריפה על בזבוז כספי התנועה הציונית בשיטה פילנטרופית שאיננה מחסלת את המצב של חוסר עבודה וכל תכליתה ליצור מנגנון פקידותי המטפל בסעד לסוגיו ('חוסר עבודה וחוסר אינציאטיבה', עמ' 6—8).

פרסומים שנתקבלו במערכת

1. ווד, פרנסיס, "מס הכנסה בישראל ובארצות אחרות", פרסום מיוחד מס' 20, האוצר — מינהל הכנסות המדינה, המחלקה למחקר כלכלי, ירושלים, אוגוסט 1976, עמ' (מופיע גם באנגלית).
בעבודת מחקר זו נוסו שיטות חדשות להשוואת נטל מס ההכנסה בין ארצות שונות (ישראל, בריטניה, ארה"ב, מערב-גרמניה וחולנד). מסקנתו העיקרית של המחקר הוא, כי נטל מס ההכנסה בישראל על יחידים, לאחר הרפורמה, אינו כה גבוה בהשוואה למדינות מערביות, ביחוד בקבוצת ההכנסה הבינונית.
2. חביב, יעקב, "העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה", מחקר מס' 10, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, אפריל 1976, עמ' 118.
עבודת מחקר זו מנסה להעריך את יעילותה של מערכת התמיכות הישירות בצמצום העוני, תוך תאור אפיוניה של האוכלוסייה בעלת ההכנסה הנמוכה. מאמר המבוסס על מחקר זה פורסם בבטחון סוציאלי מס' 8 (מארס 1975). בפרסום הנ"ל עודכנו מספר נתונים וממצאים.
3. עצמון, אבינועם, "זכויות האשה בחוקי מדינת ישראל — מדריך לאשה בישראל", סדרה משפטית "דע את החוק", הוצאת מרכז ההסברה — שירות הפרסומים, ירושלים תשל"ז, 1977.
לקט חוקים אודות זכויות האשה בישראל בתחומים הבאים: האשה והמדינה, האשה והמשפחה, האשה בעבודה, האשה בביטוח הלאומי, האשה בפקודת מס הכנסה, האשה והחוק הפלילי, האשה באמנות הבינלאומיות.
4. Amacher, Ryan C., Tollison, Robert D. & Willett, Thomas D., ed., "The Economic Approach to Public Policy", Cornell Univ. Press, Ithaca (c 1976), 528 pp.
אוסף בן 36 מאמרים כלכליים, העוסקים בחלקם בתועלתיותה של הכלכלה כמכונת מדיניות סוציאלית, וביישומן של תיאוריות כלכליות על בעיות סוציאליות מיוחדות. הקו המנחה בלקט זה הוא ההנחה כי תיאוריות כלכליות מסורתיות עשויות בהחלט לסייע בפתרון של בעיות סוציאליות המטרידות כיום את החברה בת זמננו.
5. Atkinson, A. B., ed., "The Personal Distribution of Incomes", (George Allen & Unwin Ltd., London (c 1975), 352 pp.
לקט מחקרים שהוצגו בוועידה של החברה הממלכתית לכלכלה בלנקסטר, 1-5 ביולי 1974. מלבד המחקרים הדניים בחלוקת ההכנסה ניתנת בספר זה סקירה על המצב בתחום הנדון בארצות שונות, תוך כדי הדגשתם והבהרתם של ההבדלים הקיימים בהמת המשכורות.
6. Atkinson, A. B., "The Economics of Inequality", Oxford Univ. Press, 1975, X, 295 pp.
ניתוח כלכלי העוסק בגישות השונות לחלוקת ההכנסה. מוצגות בו תיאוריות שונות, המסבירות הבדלי הכנסות במונחים של הון אנושי, השכלה וכדו'.
7. Bloomberg, Warner Jr. & Schmandt, Henry J., ed., "Urban Poverty, Its Social and Political Dimensions", Sage Pub., Beverly Hills (c 1970), 398 pp.

מבחר פרקים בנושא המלחמה בעוני. לדעת המחברים, פרי המאמץ הלאומי בארה"ב, שהושקע במלחמה בעוני, מאכזב מבחינת הציפיות שתלו בו. אמנם ניכרת העזה מסוימת בתכנון ובראשית סלילת הדרך, אולם ההתקדמות שחלה מעטה מאד. העוני קיים באומה עשירה, משום שהיא עדיין ענייה ברוחה ונעדרת בגרות פוליטית.

8. Chapman, Jane R., ed., "Economic Independence for Woman — the Foundation for Equal Rights", Sage Yearbook in Woman's Policy Studies, Sage Pub., Vol. 1, Beverly Hills (c 1976), 285 pp.

ראשון בסדרת מחקרים על מעמד האשה. המאמרים הכתובים כולם בידי נשים, דנים בניתוח בעיותיה העיקריות של המדיניות הנקוטה כלפי הנשים, שעה שעצ-מאותן גדלה והולכת.

9. Checkland, S.G. & E.O.A., ed., "The Poor Law Report of 1834", Pelican Books, 1974, 518 pp.

חוק העניים החדש משנת 1834 מהווה את אחד המסמכים החשובים והמרכזיים ביותר בהיסטוריה החברתית של בריטניה. הדיון בו נמשך ללא הפסק, מאז ראה אור לראשונה לפני למעלה ממאה וארבעים שנה. הדו"ח אודותיו הוא מקור ראשון במעלה לחבנת תנאי חייהם של האנגלים בתקופה הקדם-היסטורית, אך יחד עם זאת יש בו כדי להבהיר את ההנחות המסתתרות מאחורי השקפותינו על העניים כיום (סקירה נרחבת על הדו"ח ראה בטחון סוציאלי מס' 11, עמ' 140).

10. "Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change — Role of Social Welfare". Proceedings of the XVI International Conference of Social Welfare, The Hague, Netherlands, Aug. 13-19, 1972, ICSW Pub. (c 1973), 249 pp.

בפרסום זה מרכזים ההרצאות והסקירות שחושמעו בוועידה הבינלאומית ה-16 לרווחה חברתית, שנערכה בחג 1972. בוועידה זו השתתפו נציגיהן של 86 מדינות, אשר בחנו את התפתחותה של המדיניות הסוציאלית בעולם, וסקרו את התוכניות שהותוו בתחום הרווחה החברתית במדינות השונות.

11. Green, Isaac et al, "Housing for the Elderly — The Development and Design Process", Van Nostrand Reinhold Company, N.Y. (c 1975), 174 pp.

הספר מהווה מעין מדריך שימושי לבניית בתי-מגורים באיכות גבוהה לקשישים בארה"ב. תוך כדי בחינת הצרכים הפיסיים-חברתיים של האזרח המבוגר — מצביע הספר על סוגי מיבנים ואזורי מגורים שונים, העונים על הצרכים הללו.

12. Kahn, Alfred J. & Kamerman, Sheila B., "Not for the Poor Alone", European Social Services", Philadelphia, Temple Univ. Press, 1975, XII, 185 pp.

המחברים מתארים שירותים סוציאליים הנחוגים בחמש מדינות אירופיות (אנגליה, שוודיה, צרפת, דנמרק, הולנד), ובוחרים אותם דרך "עיניים אמריקאיות". בין התוכניות הנדונות: ארוחות בבתי-ספר, טיפול יומי בילדים, עזרת בית, מערכות תמיכה בקשישים (אחד מפרקי הספר מופיע בחוברת זו, ראה: ארוחות בבתי-ספר באנגליה).

13. Kahn, Alfred J. & Kamerman, Sheila B., ed., "Cross-National Studies of Social Service Systems", Monograph Publishing on Demand (imprint series), French Reports (2 Vol.), Federal Rep. of Germany (2 Vol.), Polish Reports, Yugoslav Reports; Columbia Univ., School of Social Work, N.Y., (c 1976).

סדרת דו"חות על 4 ארצות (צרפת, גרמניה המערבית, פולין ויוגוסלביה) העוסקים במערכות לאומיות של ביטוח סוציאלי על היבטיהן השונים כגון: טיפול בילדים, דאגה לקשישים, תכנון המשפחה וכו'.

Myers, Robert J., "Social Security", McCahan Foundation Book Series, 14.
Richard D. Irwin, Inc. Pub., Illinois (c 1975), XXVIII, 691 pp.

תאור מעמיק של תוכניות הביטוח הסוציאלי (הישירות והעקיפות) המופעלות כיום בארה"ב. מושם כאן דגש הן על העקרונות הכלליים, המנחים את פיתוחן של מערכות הביטוח, והן על התוצאות הסוציו-כלכליות הנובעות ממערכות אלה.

Plotnik, Robert D., "Progress Against Poverty — a Review of the 1964-1974 Decade", New York, Academic Press, 1975, XVI, 247 pp.

המאמצים שהושקעו וההישגים שהושגו במשך עשר שנות מדיניות ציבורית (1964—1974) במאבק לצמצום העוני החומרי בארה"ב.

Robson, William A., "Welfare State and Welfare Society — Illusion and Reality", G. Allen & Unwin Ltd., London (c 1976), 184 pp.

ראח מדור "סיקורת ספרים".

Shanas, Ethel, ed., "Aging in Contemporary Society", Sage Pub., Beverly Hills (c 1970), 128 pp.

לקט מאמרים בנושא הזיקנה (דיון בהיבטיה הכלכליים והחברתיים).

Shwinger, Pinhas, "Wage Incentive Systems", Israel Universities Press, 18.
Jerusalem. (c 1975), XVI, 200 pp.

נסיון להבחיר את ההשפעות בתחום העבודה, הנובעות ממערכות עידוד שכר שונות. בין הנושאים העיקריים הנדונים בספר זה: היחס בין תשלום למאמץ, מאמץ ותפוקה, יחסי עבודה וסטטוס, שיפור הניחול, אספקט המסים והסכמים קיבוציים — כל אלה בחקשר למערכות העידוד.

Sussman, Alan & Cohen, Stefen, J., "Reporting Child Abuse and Neglect: Guidelines for Legislation," Ballinger Pub. Company, Cambridge (c 1975), XXV, 225 pp.

הספר מציג את המודל לחוק: Model Child Abuse Reporting Law שמטרתו להגן על בריאותם ורווחתם של הילדים. המודל פותח כמסגרת הפרויקט של ה-Juvenile Justice Standards של המוסד למינהל משפטי בארה"ב.