

# בכנתנו סוציאליזם

## כתב עת לדיון בנושאי רווחה ונטחון סוציאלי

מגמות בביטוח הסוציאלי בעולם: אתגר שלהי שנות השבעים • מדיניות רווחה: מצעי המפ"ג  
לגות בבחירות לכנסת התשיעית • הפרישה מן העבודה לאור מצבם הדמוגרפי של הקשישים  
• עבודת התנדבות והתגמולים ממנה • שירותי רווחה למבוגר ולקשיש בחברה הקיבוצית •  
האם יש לעניים הזדמנות שווה לקניית "ההזדמנות השווה" • השתתפות אזרחים בתכנון  
עירוני • פיתוח ארגוני בשירותי הסעד • שירותי אינפורמציה וייעוץ בירושלים • ניהול  
רשת קהילתית תומכת • התייחסות עובדי השיקום למציאות האבחון המקצועי • שליטת  
הרפואה בחוק הישראלי בנושא האשפוז הלא רצוני • תורנויות של בתי מרקחת (תולדות  
החקיקה בנדון) • ראשיתה של מדיניות סוציאלית בחברת הישוב היהודי בארץ ישראל •  
הסיוע למובטלים בתקופת הישוב (1925—1930) • מקורות תרבותיים-יהודיים לאידאולוגיית  
הרווחה הישראלית

ובסלו תשל"ח, נובמבר 1977, חוברת 14-15

# בטחון סוציאלי

כתבי־עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור עליידי

המוסד לביטוח לאומי

בשיתוף עם

מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה

והתפתחות אדם וחברה בישראל — הג'וינט

ירושלים א' כסלו תשל"ח א' נובמבר 1977

חוברת 14—15

חוברת כפולה זו, שהיא רחבת-היקף יותר מקודמותיה, מכילה שישה עשר מאמרים וסקירות, עבודות סיכום של סקרים ומחקרים, מלבד המדורים הקבועים של כתב העת. תוכנם משקף גם הפעם את רביגוניותו של עולם הבטחון הסוציאלי על תחומיו והיבטיו השונים. בין היתר נכללים בו: תאור מגמות ואתגרים בקידום הביטוח הסוציאלי; הצגת עיקרית של מדיניות סוציאלית; חקר מערכות שירותים שונות; דיון בהיבטים משפטיים והיסטוריים של הרווחה החברתית ועוד. הדעות וההערכות במאמרים הן על דעת כותביהם, והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

בפיתחה של חוברת זו רואה המערכת חובה נעימה לעצמה לברך את חברת ד"ר ישראל כץ — מיוזמי הקמתה של במה זו, מתומכיה וממלוויה הנאמנים — לרגל כניסתו לתפקיד שר העבודה והרווחה, ומאחלת לו הצלחה רבה בכהונה נכבדה וחשובה זו.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר מאיר אביזוהר

אלחנן גפני

ד"ר אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

משה לוין

רפאל רוטר

---

העורך:

חיים אופז

---

דפוס:

קואופרטיבי "אחווה",

ירושלים

## תוכן העניינים

עמ'

5	ד"ר פאול פֿישר	מגמות בביטוח הסוציאלי בעולם: אתגר שלחי שנות השבעים
17	ד"ר יעל ישי	מדיניות רווחה: מצעי המפלגות בבחירות לכנסת התשיעית
32	ד"ר אריה ניצן	הפרישה מן העבודה לאור מצבם הדמוגרפי של הקשישים
51	ד"ר בנימין גדרון	עבודת התנדבות והתגמולים ממנה
64	דוד אתר	שירותי רווחה למבוגר ולקשיש בחברה הקיבוצית
72	אלי טירם	האם יש לעניים הזדמנות שווה לקניית "ההזדמנות השווה"
80	פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב)	השתתפות אזרחים בתכנון עירוני
		פיתוח ארגוני בשירותי הסעד —
91	ד"ר אמנון כספי	סיכום עבודת שנה עם צוות בלשכת סעד עירונית
103	ד"ר אברהם דורון ואליעזר פרנקל	שירותי אינפורמציה וייעוץ בירושלים
116	ד"ר עמירם גונן	ניחול רשת קהילתית תומכת
121	ויקטור פלוריאן ודב הר-אבן	התייחסות עובדי השיקום למציאות האבחון המקצועי
133	מיכל גוטמן	שליטת הרפואה בחוק הישראלי בנושא האשפוז הלא רצוני
147	פרופ' ח. ש. הלוי	תורנויות של בתי מרקחת (תולדות החקיקה בנדון)
		ראשיתה של מדיניות סוציאלית
175	ד"ר יעקב קלנר	בחברת הישוב היהודי בארץ ישראל
		הסיוע למובטלים בתקופת הישוב (1925—1930) —
192	ד"ר ראובן שינדלר	נדבנות, יצרנות ועזרה חדדית
198	אברהם וולפנזון	מקורות תרבותיים-יהודיים לאידאולוגיית הרווחה הישראלית
		חקיקה ופסיקה סוציאלית (חוק התגמולים לנפגעי פעולות-איבה (תיקון מס' 3), תשל"ז —
		1977; חוק פיצויי פיטורים (תיקון מס' 10), תשל"ז — 1977; תיקונים בחוק הביטוח
		הלאומי (תיקון מס' 28, תיקון מס' 30); אימוץ בלי הסכמת האם הטבעית; רווקה
205	אריה וולף	שהתכחשה לבתה הקטינה; גילם הגבוה של מאמצים)
212	יעקב שביט	סיקורת ספרים (השלמת שכר מול קצבאות ילדים)
215		פרסומים שנתקבלו במערכת
		Summary of the Main Articles

# מגמות בביטוח הסוציאלי בעולם: אתגר שלהי שנות השבעים

מאת ד"ר פאול פישר\*

חייב העלאה מתמדת בהוצאות הכרוכות בקיומם, פחתה והתרוססה יכולת האמצעים המסורתיים למימון המנגנונים השונים, שנועדו לסייע לאוכלוסיה לענות על הבעיות המתעוררות.

המערכות הפועלות במדינות הקומוניסטיות לא נפגעו על ידי המיתון והתמידו בהתקדמותן המדודה: בברית המועצות, בפולין ובצ'כוסלובקיה, למשל, שופרו באורח ניכר הקיצבאות לעובדים בקואופרטיבים הקלאסיים ובמקרים מסוימים אף השתוו לאלו של עובדי תעשייה.

מערכות אשר כיסו והקיפו רק חלק קטן מכוח העבודה, ואשר השפיעו אך בקושי על תקציב הממשלה, ואילו הוצאותיהן צרכו רק חלק זעיר מן התוצר הלאומי — יכלו להמשיך במסלול בו פעלו טרם המיתון — מסלול של הרחבה איטית של הכיסוי, הקלה וליברליזציה בתנאים המגבילים ושיפור הקצבאות. התקדמות ניכרת היתה בשתי מדינות לפחות — ברזיל ומכסיקו — שהרחיבו באורח ניכר את הכיסוי לאזורים הכפריים. כמו כן נמשך תהליך האחדת הקרנות, ומספר מדינות פישטו את החוק על ידי מערכות חוקים חדשות בתחום הביטוח

## 1. מבוא

בשנות ה-60 חלה התרחבות בלתי פוסקת כמעט של הביטוח הסוציאלי. בתקופה בה היתה צמיחה כלכלית ותעסוקה כמעט מלאה, הרחיבו מערכות הביטוח הסוציאלי הקיימות את הכיסוי (קהל המבוטחים), ההיקף והקיצבאות בקצב חסר תקדים בעוד שתוכניות ביטוח סוציאלי שאפתניות למדי בצבצו במדינות המתפתחות<sup>1</sup>. אחת הבעיות העיקריות שהתעוררו בתקופה זו היתה האינפלציה אשר כרסמה בקרנות החסכון ובקצבאות בנות סכום קבוע. הדגשת מימון התשלום המיידי סייעה בפתרון בעיה אחת, תוך העלאת בעיה אחרת. מרטין טרייסי<sup>2</sup> מנה 33 מדינות, ביניהן 13 חדשות, אשר אמצו צורת התאמה זו או אחרת של קיצבאות, תקרות וגבולות הכנסה לעת פרישה לשיניים במחירים ובשכר.

בשנת 1974 השתנה האקלים הכלכלי באורח דרמטי, כאשר מיתון גובר, המלווה באינפלציה, פגע כמעט בכל כלכלות השוק. ובעוד שהצורך בהבטחת הכנסה נאותה גבר והלך, והביקוש הגדל והולך לשירותי הבריאות

\* ראש הצוות הבינ"ל, הלשכה לענייני חוץ, מינחל הבטחון הסוציאלי, המשרד לבריאות, חינוד ורווחה, וושינגטון, ארה"ב.

1 ראה מאמרי: "Developments and Trends in Social Security (1967-1969)", *International Security Review*, No. 1, 1971, p. 3-34.

2 Martin Tracy, "World Developments and Trends in Social Security", *Social Security Bulletin*, April 1976.

הקדמת גיל הפרישה (בלגיה, אירלנד, צרפת), או, עם אפקט דומה, הנהגת גיל פרישה גמיש (גרמניה המערבית, נורבגיה, שבדיה), והבטחת הכנסה לעניים על ידי הכנסה מובטחת שלאחר בדיקת אמצעים (בלגיה, איטליה) או על ידי מינימום גבוה יותר של קצבאות זיקנה (צרפת, איטליה). ברם, עם הדירתו הרצינית של המיתון גדל מספר המובטלים, והבעיות הכספיות של תוכניות הביטוח הלאומי לטווח ארוך (פנסיה) לבשו ממדים מדאיגים; אח"כ הושגה הסכמה על צעדי החירום התחיקתיים, הוחלט על צעדים חדשים ובמקרים רבים התנהלה הגשמתם בכל "המהירות היזומה". ההכנסה המוקטנת, הקיצבת המוגדלת והנטל המינהלי על המערכת עוררו ספקות בלב הנהנים והמשלמים באשר ליכולתם הכספית לכבד התחייבויות בעתיד. תרופה אחת, זו של דמי ביטוח גבוהים יותר, נתקבלה בהתנגדותם של בעלי הכנסה נמוכה, הצעירים, מתנגדי המס הרגרסיבי, ואלה שהתנגדו למספר גבוה יותר של מקבלי תשלומים, ולניכויים רבים יותר, כמו גם ליתר המסים, וזאת לעומת הצעדים לטווח קצר נגד המיתון בשל השפעתם המרפה על הביקוש הצרכני. אלטרנטיבה בצורת מימון על ידי הכנסה מוגדלת של המדינה העלתה את החשש להחלפת השיטה הנוכחית בתוכנית המבוססת על בדיקת-אמצעים מחד גיסא, ונתקלה בהתנגדותם האלימה לפעמים של אלה החוששים מעליות מסים במרוצת הזמן, ובכללם אלה שגיבשו את כל המסים, מאידך גיסא (ראה מזגן גילסטרופ, הפוג' דיסטים ותנועות דומות). הפרוגרסיבים קבלו על הפעולות המועטות — לטענתם — שעשתה המערכת לצמצום העוני, ועל אי-

הסוציאלי. הדבר אמור לגבי מרבית מדינות אמריקה הלטינית, אך גם לגבי מדינות אחדות באפריקה (סנגל, גבון, סודן, אל-ג'יריה, וולטה העילית וסואזילנד). מדינות הנפט העשירות זכו לשפע כה רב אשר איפשר ואף עודד ודרבן — מסיפות פוליטיות — הנהגת תוכניות לביטוח סוציאלי או לשיפורן של תוכניות הביטוח הסוציאלי הקיימות, כגון בערב הסעודיה, אירן, בחריין ואינדונזיה. אפילו במקומות בהם לא התבסס השפע על נפט, ננקטו אמצעי זהירות לקראת הנהגת ביטוח סוציאלי, כמו בדרום קוריאה.

לפיכך השפיע המיתון — שהופיע בד בבד עם האינפלציה — בראש ובראשונה על המערכות המקיפות והבשלות במערב אי-רופה, צפון אמריקה ואוקיאניה.<sup>3</sup>

במרבית המדינות הפרלמנטריות והדמוקרטיות, התהליך התחיקתי הוא איטי ומחייב עיון ובדיקה ממושכים בידי אגפים מינהליים שונים, וכן מו"מ ארוך עם העובדים, המנהלים והמפלגות הפוליטיות, דבר המצריך בדרך כלל, דיונים ממושכים בשני בתי המחוקקים. כתוצאה מכך היו כמה מן הצעדים עוד מתקופת ההתרחבות בשלהי שנות ה-60 לחוק רק כאשר המיתון כבר החל. ההחלטה שנתקבלה בצרפת ב-1974 בדבר הרחבת כיסוי הביטוח הסוציאלי לאוכלוסיה בכללותה עשויה לשמש דוגמא לכך.<sup>4</sup> דוגמאות נוספות הן הרחבת הכיסוי לעצמאים (גרמניה המערבית, דנמרק, לוקסמבורג, הולנד), ההגנה הרחבה יותר למוגבלים (גרמניה המערבית, בלגיה, צרפת, לוקסמבורג, בריטניה). למפרנסים עצמאיים (צרפת), לסטודנטים (אבטלה, ביטוח בריאות וקצבאות משפחה — גרמניה המערבית, צרפת),

3 Albert Delpérée, "The Influence of Economic Recession on Social Policy", *International Security Review*, Vol. XXVIII, No. 3, 1975, pp. 215-228

4 לגבי דוגמאות אחרות: (בלגיה, הרפובליקה הפדרלית של גרמניה, לוקסמבורג, הולנד, אירלנד ועוד) ראה: *European Economic Community: Report on the Development of the Social Situation in the Community in 1974*, pp. 175-176

## 2. האתגר

### א. פיצויי אבטלה

ההשפעה המיידית ביותר של המיתון חלה, כצפוי, על ביטוח אבטלה. בהתבסס על נתוני הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ול-פיתוח (O.E.C.D.), ניתן להבחין כי שיי-עורי האבטלה (באחוזים) של כוח העבודה האזרחי עלו בין 1970 והרבע השלישי של 1976 כדלהלן: בקנדה מ-5.7 ל-7.3, בצר-פת מ-2.8 ל-4.8, בגרמניה המערבית מ-0.8 ל-3.7, בבריטניה מ-3.1 ל-6.5 ובארה"ב מ-4.9 ל-7.8. בד בבד עלתה רמת ההוצאה לפיצויי אבטלה בקצב מדהים. הבה ניטול דוגמא ממדינה שסבלה משיעורים גמוכים יחסית של אבטלה ואינפלציה (5% ב-1975) — גרמניה המערבית. כאן עלו ההוצאות לקצבאות אבטלה מ-1960 עד 1975 פי 18 בעוד שיוקר המחיה עלה ב-50% בלבד. ניתן להשוות עליה זו לעליות המשפיעות על ביטוח מחלה: פי 5.5; או ביטוח זיקנה ושאיירים פי 4.7. עליה זו ודומותיה במ-קומות אחרים נבעו לא רק מעלית מספר התובעים ומשך האבטלה, אלא גם מן השי-נויים המשמעותיים שהנהיגו הרשויות המ-חוקקות כדי להקל על מצבן החמור של משפחות מובטלות. לא אציין את כל אשר נעשה, רק אזכיר את הפעולות הבאות: עליה באורך תקופת הקצבאות (בתלוי לרמת האבטלה הכללית — 3 שנים בדנ-

יכולתה לתרום יותר לשוויון גדול יותר ברמות ההכנסה. השמרנים תקפו את הבי-טוח הסוציאלי כמקטין את חסכוניותו של הפרט בתקופה בה הכלכלה ניצבת בפני מתסור בהון. הם ראו את רמת ההגנה הנוכחית כגבוהה מדי מבחינתו של תוצר לאומי קופא על שמריו או מוקטן. יתרה מזו, הם התנגדו לנטל מסים מוגבר, יהיו אלה מסי הכנסה או מסים אחרים, באשר אלה פוגעים בעמדת התחרות של יצואני המדינה (השפעת המאזן המסחרי). כמו כן הם הביעו התנגדות לקצבאות גבוהות יותר בשל השפעתן על התמריצים לעבוד. קריאות תגר הושמעו גם ממקורות אחרים: התנועה לשחרור האשה התנגדה לסעיפים מסוימים בחוקי הביטוח הסוציאלי אשר לא ענו על צורכיהן של הנתנות, של עקרות בית וגרושות.<sup>5</sup> הצעירים סברו, כי מטו-טלת המדיניות החברתית הרחיקה לכת מדי לטובת הקשישים על חשבון הצעירים, אשר יכולתם למצוא עבודה הלכה ופחתה. ולאחר מכן הזדקרה הבעיה המתמדת של הוצאות הטיפול הרפואי באשר אלו השפיעו על הפעלת תוכניות ביטוח הבריאות. המיתון הגדיל בצורה חדה את חלקן של הוצאות הביטוח הסוציאלי בתוצר הלאומי הגולמי. ב-1976 היה שיעורו הממוצע במ-דינות המהוות את הקהיליה הכלכלית האי-רופית (השוק האירופי המשותף) 30%. כדי לבלום עליות בעתיד הגבילה הולנד את שיעור הגידול השנתי של הוצאות הביטוח הסוציאלי לכדי 1% מן ההכנסה הלאומית.<sup>6</sup>

5 על העוול הקיים בתחום זה, ראה: Sylvia M. Gelber, "Social Security and Women: A Partisan View", *International Labor Review*, Vol. 112, No. 6, Dec. 1975, pp. 431-444; "Women and Social Security, Law and Policy in Five Countries", *International Social Security Review*, Vol. XXVI, No. 1-2, 1973, pp. 73-133, and Christine Cockburn and Dalmer Hoskins, "Social Security and Divorced Persons", *International Social Security Review*, Vol. XXIX, No. 2, 1976, pp. 111-151

Advance Draft of the *European Economic Community: Report on the Development of the Social Situation in the Community in 1976*

.Sozialbericht 1976, *Arbeits- und Sozialstatistik*, Feb. 1977, p. 43 6



מרק, 398 יום באירלנד, 65 שבועות באר-  
ה"ב), שיפור בשיעור התחלופה  
(68% בגרמניה המערבית), פיצוי בעד אב-  
טלה חלקית, הבטחת הכנסה (3 חוד-  
שים בגרמניה המערבית, שנה אחת בצרפת),  
תנאים מיוחדים לעובדים קשישים מבחינת  
רמת הקיצבאות ומישכון (בלגיה, הולנד,  
צרפת, לוקסמבורג, שבדיה, קנדה, גרמניה  
המערבית) ועבור מבקשי עבודה צעירים  
(בריטניה). שוויץ חוקקה את החוק הממ-  
לכתי הראשון בנושא ביטוח האבטלה, וה-  
כוונה היא לביטוח חובה.

משהכביד הנטל הכבד על קרנות הביטוח  
נתחייב מימון מהכנסות המדינה. הדבר  
עורר ויכוחים על דרכו של ביטוח האבטלה  
בעתיד. הועלו שאלות שונות כדוגמת אלה:  
האם אכן היה פיצוי האבטלה בבחינת ביטוח  
נגד אובדן ההכנסה מאבטלה מבנית או כזה  
הגובע מביקוש כולל ירוד? האם יש לכלול  
את הנפגעים מצורות האבטלה שאינן  
ניתנות לביטוח בתוכניות אחרות להב-  
טחת הכנסה, ובכללן בדיקת אמצעים?  
האם לא יגביר צעד כזה את הכפילויות  
לגבי תוכניות אחרות מסוגן, כגון תוכנית  
הנהגתם של תלושי מזון או סובסידיות  
לשכירות (קיצוב)? האם השינוי בהש-  
תתפות הנשים בכוח העבודה, הגורם  
באורח גובר והולך להכפלת מספר המש-  
פחות המתפרנסות, לא צימצם את הצורך  
בקצבאות תלויים, במיוחד במדינות בהן  
הגנו על צורכי הילדים על ידי קצבאות  
משפחה? האם הגיע שיעור התחלופה של  
קצבאות האבטלה, בד בבד עם שחרורן ממס

הכנסה, למצב בו הן השפיעו על התמי-  
ריצים לחפש עבודה?

סדרת התקפות נוספת הושמעה מפי מומחי  
כוח אדם, המנסים לרסן ולבלום את האב-  
טלה על ידי אמצעים כגון שירותי תעסוקה  
משופרים, הכשרה מקצועית, ניידות עוב-  
דים גדולה יותר, על ידי הגברת הקושי  
שבפיטורי עובדים, על ידי עידוד חלוקת  
עבודה, על ידי סיבסוד מפעלים כדי למנוע  
פיטורים, על ידי יצירת מקורות תעסוקה  
במגזרים הפרטיים והציבוריים וכד'. בהיותם  
לחוצים קשות על ידי אילוצי תקציב, הם  
דוגלים בהפניית כמה מן הקרנות המיועדות  
לקצבאות אבטלה לפעילויות "חיוביות" של  
יצירת מקומות עבודה. מעניין לציין, כי  
אחת מקבוצות העבודה של ועדת O.E.C.D.  
לכוח אדם ועניינים סוציאליים, אשר עסקה  
באתגרים אלה לא יכלה להגיע לידי מס-  
קנה ברורה. התוכנית הנוכחית לפיצוי אב-  
טלה במדינות החברות נשארה כמות שהיא.  
בד"כ היא נקשרה לשירות התעסוקה, אשר,  
במקרים רבים, נטל על עצמו תפקיד פעיל  
יותר. עדות לשינוי זה בהדגשים הוא צעדה  
של יפן אשר החליפה את הכותרת 'ביטוח  
אבטלה' בכותרת 'ביטוח תעסוקה'.

אחד ההשגים העיקריים של ביטוח האבטלה,  
היינו ההשפעה הנגד-מחזורית (contra-cyclical  
effect) היה בולט למדי. בלא הנהגת קצ-  
באות אבטלה, שלפעמים נתווספו עליהן  
קצבאות משלימות שמקורן במיקוח קיבוצי  
(ארה"ב), היה הביקוש הצרכני מצטמצם  
עשרות מונים מאשר פחת בפועל. על תרומת  
המערכת למדיניות הייצוב המקרו-כלכלית

7 ענין מיוחד ימצאו קשישים בהנהגת "קיצבה מוקדמת" ("anticipated pension") לעובדים בני 60, שאיבדו את מקום עבודתם ולבני 62 שמעבידם החליפם בעובדים צעירים יותר (מתחת לגיל 30) בבלגיה; החסדרים הנחוגים בהולנד נותנים שכר נוסף לאלו המקבלים עבודות בשכר נמוך יותר, ומעניקים דמי אבטלה למשך שנתיים וחצי, במקרים מסוימים ללא הגבלה למובטל הקשיש; בצרפת מובטחת הכנסה למובטלים בני 60 ומעלה; בעלת עניין היא גם "תוכנית הפנסיה החל-  
קית" ("Partial Pension Scheme") לעובדים בגילים 60-65, המועסקים בפחות שעות עבודה.  
8 Martin Feldstein, "Unemployment Insurance: Time for Reform", *Harvard Business Review*, March, April 1975.



לא קראו מעולם תגר, אף כי הועלתה שאלת ההשפעה האינפלציונית של קצבאות האב-טלה<sup>9</sup>.

ב. ביטוח זיקנה, שאירים ונכות האבטלה כופה על העובדים לפרוש. כדבר הזה ארע במיתון הנוכחי והדבר הגביר את השפעתן של מספר בעיות אחרות, אשר להן אנו גדרשים עתה.

1. ההגנה על הקשישים והמוגבלים נגד אובדן הכנסה באמצעות ביטוח סוציאלי חובה חייבת היתה מאז ומתמיד להתפשר בין שני יעדים נוגדים: להבטיח מידה מסויימת של הגנה מינימלית, קיצבה נאותה מבחינה סוציאלית עבור כל האוכלוסייה, וכן להבטיח לחברים לשעבר בכוח העבודה הפעיל, מבחינה כלכלית, קצבה השקולה לתרומותיהם, אשר במערכת הבנויה על ניכוי שכר, הולידו קצבאות החייבות להיות בהתאם (צדק אינדיבידואלי). הקונפליקט — במערכת שהיא תרומתית גרידא — מקורו בעובדה, כי המבוטחים בעלי ההכנסה הגבוהה יותר נדרשים לממן את הקצבאות הסוציאליות חלקן או כולן על חשבון הסכונותיהם הם. כאשר אין התוכנית לקצבאות אוניברסאליות מבטיחה פנסיה נאותה מבחינה סוציאלית, כמו בבריטניה למשל, נוטים לגשר על הפער בין הקצבה לצרכים על ידי שימוש בתוכנית סיוע המבוססת על בדיקת אמצעים. כאשר תוכנית פנסיה הבנויה על שכר אינה מצליחה לשמור על רמת הכנסה נאותה, ועל מעמד חברתי-הולם הקשור אליה, נדרשת הנהגתו של ביטוח פנסיוני פרטי כדי לגשר על הפער. גובה התקרה על תשלומים וקצבאות משפיע

על מידת ההגנה, במיוחד שיעור התחלופה, בו רוצים בעלי ההכנסות הגבוהות. ככל שהתקרה נמוכה יותר, נמוך יותר יחס הקצבה. להכנסה טרם הפרישה לגבי בעלי השכר הגבוה.

בשנות ה-60 הושג כיסוי אוניברסלי כמעט לכלל האוכלוסייה, הוגדלו קצבאות המינימום, במקרים אחדים הועלתה התקרה על ההכנסות, וניתנה הגנה על קצבאות ותקרות מפני אינפלציה ו/או אובדן סטטוס חברתי, הנקבע על ידי הכנסה.

משעלו הסכומים וערכם גדל; משעלתה בהתמדה ההכנסה לתוכנית כפי שעלתה רמת השכר בכלכלת תעסוקה מלאה כמעט, נותרו תוספות סעד המבוססות על בדיקת אמצעים — אשר הונהגו מאחר שקצבאות המינימום של הביטוח הסוציאלי במקומות בהן הן קיימות, לא הגיעו מעולם לרמה נאותה — ברמות צנועות<sup>10</sup>. בקצהו השני של הסולם, גדלו הפנסיות הפרטיות במדינות רבות, במיוחד באלו בעלות תקרות נמוכות ושיעורי תחלופה נמוכים. עם גידולן, נתבהרו הסרונותיהן של תוכניות הפנסיה הפרטיות (המקצועיות) השונות, כגון העדר הסתגלות כלשהי לתנודות המחירים ו/או השכר, העדר הקניה והעברה; הבעיה של הבטחת התשלום נחשפה אף היא.

כוח עבודה רב יותר כבר לא הסתפק בקצבה בשיעור נמוך ואחיד. כתוצאה מכך אילצה אי-שביעות רצונו להוסיף מערכות הבנויות על הכנסה (זאת, בנוסף להגנת היסוד). באמצעות שיעורים אחידים אוניברסליים או דמוגרנטיים (בבריטניה ובשוודיה, למשל). תוכניות הבנויות רק על הכנסה החלו בפנסיות מינימום כהגנת יסוד

9 Organization for Economic Cooperation and Development, Manpower and Social Affairs Committee, Working Party on Social Aspects of Income Transfer Policy: papers produced for the 5th Meeting, Dec. 9-10, 1976

10 גימלאות המבוססות על בדיקת אמצעים והניתנות לקשישים בעלי הכנסה נמוכה חתקבלו ב-26 מזינות. באחדות מהן — חלק ניכר של הנהנים מביטוח סוציאלי נתמכים בצורה זו כמו, למשל, בבריטניה.

לנהנים מסויימים, המסווגים כבעלי הכנסה נמוכה מאד (גרמניה המערבית).

המיתון כפה על תוכניות ביטוח זיקנה, שאירים ונכות מספר שינויים קלים יחסית. פרוצדורת ההתאמה הועמדה בסימן שאלה. נוצרה התנגדות להתאמות התכופות יותר אשר הנהיגו מערכות מסויימות בתגובה למחירים המאמירים במהירות, והועלו הצעות לדלג על התאמה זו או אחרת (גרמניה המערבית). הגשמת צעדי ליברליזציה חד-שיים הואטה (איטליה, דרום קוריאה). הו-עלתה אפילו הצעה למסירתו של חלק מן הביטוח הלאומי לידיים פרטיות. ממשלת ציילה מציעה עתה להחליף את 40 קרנות הפנסיה הקיימות בקרנות פנסיה פרטיות הקרויות קואופרטיבים לביטוח סוציאלי (Social Security Cooperatives) עם 20,000 עד 200,000 משתתפים, כאשר הממשלה מבטיחה את הפנסיה במונחים ריאליים.

בארה"ב ימליץ מחקר של מכון ברוקינגס, העומד להופיע בקרוב, להפריד את כל יסודות הסעד (זכאות) מן התוכנית לביטוח סוציאלי ולהותיר את השגת יעד זה של מדיניות סוציאלית בידי תוכנית להבטחת הכנסה משלימה, המיוסדת על בדיקת אמצעים ותוכניות סיוע ציבוריות אחרות, המבוססות על בדיקת הכנסה בצורתן הנוכחית או מתוקנות על ידי סוג מסויים של מס הכנסה שלילי או מערכת אשראי למסים (tax credit system).<sup>11</sup>

כמו כן אין המתקנים השמרניים יותר מרו-צים ממה שייוותר או — פנסיית זיקנה

המבוססת אך ורק על השתכרות. הם יבכרו תקרה נמוכה יחסית לתשלומים וקצבאות, וע"י כך השארת מקום רב יותר להרחבת הסדרי הפנסיה הפרטית (המקצועית).

אלה אכן חוזקו במדינות אחדות על ידי חקיקה (ארה"ב, גרמניה המערבית, ברי-טניה) בכיוון של ביצוע המובטח על ידי המדינה, באמצעות הקנייה ובמקרה אחד על ידי בדיקת הלימות באורח מתמיד של הבטחת הפנסיה לאור שינויי המחירים (גרמניה המערבית).

בעוד שההצעות לשינוי יסודי בביטוח הל-אומי שנויות במחלוקת חריפה ונדונות באי-טנסיביות, אף אחת מהן לא הוחקה עדיין. הן מוזכרות כאן כסימפטומטיות לאתגרים בפניהם ניצב הביטוח הסוציאלי. רעיונות אלה זכו למהלכים במידה רבה בשל מצבן הכספי החמור של קרנות החסכון של הבי-טוח הסוציאלי.

2. אחת התוצאות של האנדרלמוסיה הכלכלית לאחר מלחמת העולם השניה היתה העברת השקעות הון לקרנות חסכון. בהיותו נמחה על ידי האינפלציה, לא נמצא מעולם תחליף להון (פרט לשבדיה הנייטרלית באיחור ניכר למדי ומסיבות שונות). במקומו פנו המערכות המפותחות לצורה זו או אחרת של הערכות-שומות היינו — מימון תשלום מידי.

שיטת מימון זו אפשרה אף את היתרון של "השתקת" תביעות מעבר (transitional claims) היינו — של פנסיות המוצעות לא-נשים אשר לעת זיקנה מעולם לא יכלו

11 ראה גם: John L. Palmer and Joseph J. Minarik, "Income Security Policy" in Henry Owen and Charles L. Schultze, ed., *Setting National Priorities: The Next Ten Years*, Brookings Institution, Washington, D.C. 1976, p. 549 ff תזוזה בתוכנית הביטוח הסוציאלי בארה"ב לקראת צדק שוויוני, מאחר שהלימות (adequacy) מענישה את בעלי השכר הגבוה ואת בעלי המשרות הכפולות (double earners) כל עוד הגימלאות מותאמות לצורכי המשפחה, שעה שדמי-הביטוח מתבססים על השתכרות. זה הדבר החשוב, שכן שיעורי מס על מקבלי משכורת (payroll tax) חייבים לגדול בעקבות המערכת, חמכסה עתה 97% מכלל האוכלוסייה, ואשר אינה יכולה לצפות יותר למימון החלואות ע"י הרחבת חיקף המבוטחים (coverage); כמו כן, התפלגות הגיל (age distribution) בעתיד מביאה לעלייה בחוצאות.

להיות זכאים לפנסיה שנקבעה בחוק (הפנסיה הסטטוטורית). המערכת, אם היא תרומתית במלואה, מצריכה תקבולים גבוהים יותר בתקופות של הוצאות גדולות יותר ו/או הכנסה נמוכה יותר מתקבולים. הדבר אינו מעורר בעיות כל שהן "בתנאי תעסוקה מלאה ואיזון משביע רצון בין תורמים (משלמים) ונהנים"<sup>12</sup>.

אף לא אחד מן התנאים הללו שורר בשלהי שנות השבעים. התוצאה של תעסוקה מוקטנת — כאשר במקרים רבים עלה השכר לאט יותר מאשר יוקר המחיה ופחתו הכנסות אחרות — היתה הכנסה בלתי מספקת כדי לענות על הוצאות הפנסיה אשר נבלעו על ידי עובדים שפרשו בטרם עת ופנסיות גבוהות יותר שהותאמו למחירים הגבוהים יותר.

הוסף לאלה הסיבות של הטווח הקצר, המי תוארות לעיל, שהביאו למחסור בתקציבי הביטוח הסוציאלי, את השינויים הדמוגרפיים המשפיעים באורח שלילי. על היחס בין תורמים לנהנים בטווח הארוך, ונוכחת כי המסקנה בדבר הגדלת ההכנסה ו/או הקטנת ההוצאות הינה בלתי נמנעת. הסכנה ליציבותן הכספית של קרנות החסכון (נאמנות) לביטוח זיקנה, שאירים ונכות קיימת בדרגות שונות כמעט בכל מדינות מערב אירופה, ביפן ובחלקים מסוימים של אוקיאניה. בארה"ב היא מבוססת על נטיה מתמדת לשיעורי ילודה נמוכים יותר ואחוז

גדל של קשישים באוכלוסיה<sup>13</sup>. כאן ובמי קומות אחרים היתה לליברליזציה בדרישות הגיל לקבלת קיצבת זיקנה (אותו אפקט מושג על ידי הגמשת גיל הפרישה לעובדים בעלי ותק רב בגרמניה המערבית ובשבדיה, שיעור פנסיה גבוה יותר בגיל 60 בצרפת, ו'קנסות' נמוכים יותר על פרישה מוקדמת במקומות אחרים — בסה"כ אמצו 21 מדינות סעיפים כאלה עד 1975) תוצאה בלתי צפויה: עליה גדולה ומיידית כמעט במספר הנהנים מקיצבאות זיקנה ועל ידי כך נטל כספי על התוכנית<sup>14</sup>.

בארה"ב הציעה המועצה הסטטוטורית המייעצת לביטוח סוציאלי להעלות בסופו של דבר את גיל הפרישה ל-67 ובמהלך חיפוש אחר שינוי בפרוצדורות ההתאמה, המליץ צוות ה-HSIAO על הקטנת שיעור התחלופה במשך הזמן. בגרמניה המערבית הציע המיניסטריזון לעבודה ולעניינים סוציאליים להגביל את ההתאמה לשינויים במחירים / שכר לשכר נטו (במקום ברוטו), ולדחותה עד לשנה וחצי.

ברוב המדינות כרוכה הגדלת ההכנסה למערכת הביטוח הסוציאלי בעליה בשיעור התקבולים (בלגיה, דנמרק, גרמניה המערבית — תוך השפעה במקרים מסוימים על המעסיק) בד בבד עם עליה בתקרת השכר ו/או עליה בתקבולי ההכנסה הכללית והסובסידיות.

מאז 1971, עלה שיעור המס על מקבלי

Jean-Jacques Dupeyrou, "Sécurité Social et Inflation", *Droit Social*, March 1975, pp. 12-141-147.

13: ראה גם: P. Paillat, "Europe is Aging: Causes, Aspects and Repercussions of Demographic Aging", *International Social Security Review*, Vol. XXIX, No. 2, 1976, pp. 152-166.

14: ראה: Tracy, *op. cit.* table on p. 5. המושג של הגמשת גיל הפרישה, שהוא אחד ההישגים הבולטים במחשבה הגרונטולוגית, הפך בעת המיתון ליעדם העיקרי של המנהלים המבינים בכלי כלה. הם טענו, כי כנגד ציפיות מוקדמות, רעיון זה לבדו עודד עובדים לפרוש מוקדם יותר. אולם למרות תמריצים מסוימים לעבוד מחוץ לנורמה הסטטוטורית הוא לא הביא לדחיית פרישה המלווה בתוצאות הרסניות לתקציבי הביטוח הסוציאלי (הלאומי).

שכר לגבי תוכנית אחת או יותר של ביטוח לאומי ב-51 מדינות. התקרה הועלתה או הוסרה ב-43 מדינות<sup>16</sup>.

העלאת שיעור התשלום החייה את המחלוקת הידועה באשר לאופי הרגסיבי של המס על מקבלי שכר. הצעות לפטור על הכנסות נמוכות והפיכת המס לפרופורציוני יותר באותן מדינות אשר לא הנהיגו אחד משני אמצעים אלה, הועלו במקומות רבים. במדינות בהן נושא המעסיק מלכתחילה בחלק גדול יותר של הנטל הכספי היתה ההתנגדות לתשלומים מוגדלים קולנית במיוחד. באיטליה היה על המדינה לשחרר את המעסיקים — באורח זמני לפחות — מתשלום ביטוח סוציאלי, והיא מימנה הוצאות אלו מן ההכנסה ממס הערך המוסף החדש. מימונו המוצע של הביטוח הסוציאלי במלואו או בחלקו על ידי ההכנסה הכללית קודם בברכה על ידי האיגודים המקצועיים; התנגדו לו: משלמי המסים העשירים יותר; הדוגלים בתוכניות תרומתיות אשר חששו מפני הסרת הגבלות כלשהן על דרישות לקיצבאות גבוהות יותר ומפוליטיזציה של המערכת; וכן משרדי האוצר שחשו בתקופת המיתון טעמן של הכנסות מוקטנות והוצאות מוגדלות. אף כי עשתה גישה זו עד כה כבדת דרך מוגבלת (צ'ילה, מצרים, לוב ותאילנד) נכפתה מערכת הביטוח הסוציאלי בכללותה בקנה מידה רחב על מספר מדינות, וזאת, במידה רבה, בשל העלייה החדה בעלות ביטוח הבריאות, בייטוח האבטלה והסעד (צרפת, איטליה, הולנד). במספר מדינות, ובכללן ארה"ב, הנושא עודנו בעיון ובדיקה.

3. שיטות המימון קשורות באורח הדוק למהלכן של מערכות הפנסיה הממשלתיות בעתיד. הדפוס המופיע במדינות רבות מוסיף ליישם דו-גדבכית (two-tier approach), דמוגרנט המשולב בפנסיה סטטוטורית הנויה על שכר. מאחר שהמחיר הכרוך במתן

דמוגרנטים בעלי גודל מספיק להבטחת קיום או יציאה ממעגל העוני, גבוה מאד, עלולות לקיצבאות להחטיא יעד זה. נהנים מסויימים עודם עלולים לתבוע סיוע נוסף באמצעות צורה זו או אחרת של תשלומי סעד, הניתנים, לפחות במידה מסויימת, בבריטניה ובארה"ב על ידי מוסדות הביטוח הסוציאלי. בקצהו השני של הסולם, יוצרות פנסיות משלימות — בין שהן נוצרות וממומנות על ידי המעסיקים בלבד, בין שהן נוצרות וממומנות על ידי המעסיקים והעובדים במשותף — יחד עם הקיצבאות שנקבעו בחוק (הקיצבאות הסטטוטוריות) את שיעורי התחלופה הגבוהים יותר הרצויים. במקומות כגון צרפת או שבדיה בהם היו תוכניות פנסיה כאלו לתוכניות חובה, עשויה ההשפעה על ההכנסה הפנויה להיות ניכרת (צרפת). תוך תלותה באפשרות של שינוי בתרומת המעסיק קדימה ו/או אחורה, עשויה עלות העבודה להיות מושפעת אף היא.

הכנסות כלליות במובנן הרחב מממנות את תוכנית הרווחה ובמדינות מסויימות את הדמוגרנט, בעוד שהתוכנית הבנויה על שכר הינה בד"כ תרומתית. נראה יותר ויותר, כי החלוקה, לפחות בתחילה, היא בין העובדים וההנהלה בלבד, כאשר הממשלה נוספת לפעמים בחלק מן המחיר המינהלי. מגמה זו אינה חלה בהכרח על ענפי ביטוח לאומי אחרים כגון קיצבאות משפחה, ביטוח אבטלה לטוות ארוך וכיו"ב.

השארית מימון הפנסיות הסטטוטוריות בידי המעסיקים והעובדים מעלה מספר שאלות: האם ישנם סייגים כלשהם לנכונות העובדים להסכים לניכויים ממשכורתם? האם משפיעים ניכויי שכר ניכרים, המיועדים לביטוח סוציאלי, על בסיס המס הכללי? עד כמה שניתן להשוות את ניכויי השכר לחסיכות חובה, האם משפיע הדבר על כמות החסכונות הפרטיים? האם ישארו שיעורי

.Martin Tracy, *op. cit.*, p. 3 15



התשלום באותה רמה או שמא הם עתידים לעלות?

א. נכונות העובדים להסכים לניכויי ביטוח סוציאלי משכרם נשענה בעבר בעיקר על ההבחנה שהבחינו בין מס הכנסה ומסים אחרים שנוכו מהם לבין מס מיוחד זה (אפקט המיסטיקה). תחושה זו קיבלה חי-זוק נוסף. על ידי עמדה חיובית ומסייעת מצד האיגודים המקצועיים כלפי הביטוח הסוציאלי. תשלומים ל"ביטוח" סוציאלי מיו-עדים לתוכנית ממנה מצפה העובד ליהנות במישרין. כל המסים האחרים זורמים לקו-פה משותפת, משמשים מטרות כלליות ויוצ-רים הטבות הנתפסות בפחות בהירות כמ-גינות על האינטרסים של העובד. מבחינה זו אין עמדות העובדים מושפעות מניתוח כלכלי אלא ממסורת. הן משתנות כאשר ניתק הקשר בין קורבן (קרי, דמי הביטוח) ותועלת (קרי, הקיצבה שעתידים הם לקבל). הדבר עלול לקרות כאשר, למשל, העובד המבוטח הצעיר נוטה להאמין, כי אותו הקורבן שכפו עליו להקריב עבור פנסיות זיקגה יניב לו קיצבאות גבוהות יותר במקום אחר, למשל על ידי רכישת זכויות פנסיה (ביטוח פנסיוני) בשוק החופשי, וכאשר משקלם של שיקולים אישיים-אינדיבידוא-ליים עולה על משקלה של תחושת אחריות קיבוצית וסולידריות.

ב. השאלה — אם ניכויי הביטוח הסוציאלי מן המשכורת מקטינים את היכולת להטיל עליה מסים למטרות אחרות, תלויה במשתנים כה רבים, כגון: היקף הניכויים, האישור

וההסכמה לשימוש בהכנסות נאותות, השכר נטו, ציפיות ההכנסה, אופי המס וכד', עד כדי כך שלא ניתן כמעט להגיע למסקנה כללית.

ג. השפעת מימון הביטוח הסוציאלי על חס-כונות אישיים — חסכונות הפרט — היתה לא מכבר נושא לויכוח נוקב. מרטין פלד-שטיין<sup>16</sup> חולק על כל הטענות הקודמות, לפיהן הגדיל הביטוח הסוציאלי את נטייתם של העובדים לחסוך (קטונה). הוא גורס כי העובד, הבטוח בהגנת הכנסתו לעת פרישה על ידי תוכנית הפנסיה שנקבעה בחוק, והנשאר עם שכר נטו קטן יותר בשל תרו-מתו למטרה זו, מקטין את חסכונותיו. הוא העריך כי בלא ביטוח סוציאלי, היו חסכונות הפרט כפולים. הוא הסיק, כי בתקופת של מחסור גדל והולך בהון, מערכת ביטוח סוציאלי הממומנת על ידי תשלום מידי שו-ללת מן הכלכלה את שיעור הצמיחה שניתן היה להשיגו אילולא כן. כתוצאה מכך הוא המליץ על רפורמה יסודית במערכת, בעיקר בתחום המימון<sup>17</sup>.

תלמידתו לשעבר, אליסיה ה. מיונל, תוך שהסכימה לחלוטין עם טיעוניה של פלד-שטיין על יסוד נתונים דומים, הגיעה לידי מסקנה בדבר השפעת קטנה הרבה יותר (1/10)<sup>18</sup> של הביטוח הסוציאלי על החסכונות האישיים, ומכאן שהטילה ספק-מה בחומרת הבעיה. אחרים פקפקו בנכונות הנחתו של פלדשטיין בדבר מחסור בהון או בדבר שי-מוש בביטוח סוציאלי כאמצעי לפתרון בעיה זו.

"Social Security Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of 16 Political Economy*, Vol. 82, pp. 906-926. in an ISSA Expert Group Meeting on "Problems of Social Security under Economic Recession and Inflation", in TURKU, Sept. 14-16, 1976. *International Social Security Review*, XXIX, No. 3, 1976, pp. 321-325; וכן Bruce Rawson, "The Canadian Situation", pp. 228-235. "Toward reform of Social Security", *Public Interest*, No. 4 (Summer 1975), pp. 75-95 17 "The Effect of Social Security on Personal Savings" (Ballinger Publications), 1974; 18 "The Future of Social Security", *New England Economic Review*, July-Aug. 1976, pp. 3-28.

ד. אין להתעלם מהשפעת תוכנית הפנסיות הממומנת על ידי שומה תרומתית שהיא תוכנית חובה. ראייתה כאחד הקונפליקטים האפשריים הרבים המתעוררים בין השאיפה לצמיחה כלכלית לבין יעדי מדיניות סוציאלית מדגישה את הצורך במחקר כמותי נוסף. הקונפליקט יתעורר בחומרה גדולה אף יותר אם, כפי שמניחים משקיפים מסוימים, יהיה צורך להעלות את התשלומים לביטוח סוציאלי. בלא שום קשר לשאלה—אם תיזת פלדשטיין-מיונל תעמוד במבחן הבדיקה המעמיקה יותר, ייתכן אף כי שיעורי המס על מקבלי משכורת יצטרכו לגדול יותר מן הדרוש כדי לכסות את הוצאות השנה הבאה על מנת ליצור כמה עודפים בקרנות החסכון, ועל ידי כך לעבור מן הצורה הטהורה של תשלום מידי לצורה מתונה של יצירת הון יסוד למימון הביטוח הסוציאלי<sup>19</sup>. בצורה זו יאוזן אובדן החסכונות האישיים על ידי חסכונות ציבוריים. מחקרים נוספים, המבוססים על אלה שיגדירו את הנזק שנגרם על ידי הביטוח הסוציאלי לחסכונות אישיים, יצטרכו אף להתמקד ברמת צבירת ההון הניתנת להצדקה מבחינה כלכלית (והקבילה מבחינה פוליטית).

4. אני נמנע מסקירת הבעיות וההצעות השונות לחיזוק מעמדן של הנשים בביטוח הסוציאלי, שכן נושא זה נדון לא מכבר בהרחבה בספרות. התקדמות ניכרת בתחום החקיקה נעשתה בצרפת, בריטניה, גרמניה המערבית (אשר צריכה היתה לתקן את החוק הדין בגירושין), קנדה וישראל. כמו כן לא אקדיש כאן זמן לדיון בבעיות הספציפיות של הצעירים, המתדפקים לשווא במספרים גדלים והולכים על דלת הפתיחה בפניהם אפשרויות עבודה בעת מיתון.

אמצעי ביטוח אבטלה, ביטוח בריאות, וביטוח מחלה נקטו במדינות אחדות כדי להגן עליהן מפני האפשרויות דלעיל, והפיצוי לעובדים הורחב במקרים אחדים לסטודנטים, מתלמידים, חניכים ושוליות.

### ג. ענפי ביטוח סוציאלי אחרים

תאור נאות של הבעיות וההשגים בתחום הביטוח הלאומי יחייב מאמר נוסף בעל אורך דומה או ארוך אף יותר. למרבה המזל, הופיעה לאחרונה שורה ארוכה של מחקרים השוואתיים בנושא זה. מאמריהם של פולכר, דז'רדין, מישל, ון-לנגנדונק, רוש, סנדייר, סימניס, אפל-סמית, קופיני, גלזר, רומר, פריין, בריוט, לדבור ואחרים, אם לציין אחדים מהם; הדו"חות שפורסמו והמחקר הנערך עתה על ידי ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) והאיגוד הבינלאומי לביטוח סוציאלי (ISSA) והספרות העשירה המוקדשת לבעיות אלו בארה"ב, מספקים שפע של מידע ומדגישים את הצורך במציאת פתרון לבעיות אשר לכאורה לא ניתן להשתלט עליהן, כגון פיקוח על המתירים.

### 3. הערכה

א. אף כי ההתייחסות לתחומים אלה, שהם בעלי חשיבות מחקרית, תחיקתית וסוציו-כלכלית, היתה על קצה המזלג, לא נעלם מעינינו הלקח שלימד המיתון האחרון בצורה גמרצת: לקח האחדות הקונספציונלית לגבי הביטוח הסוציאלי: מחלה—מוגבלות לטווח קצר—גובלת בנכות. תוכניות פיצוי לעובדים נבדלות מתוכניות אחרות

19 Palmer and Minarik, *op. cit.*, p. 551 על אף חיותם דרושים לממשלה עבור קרנות הון, אין עודפים כאלו חייבים להישאר בסקטור הציבורי. שבדיה הראתה את הדרך להעמידם לרשות מפעלים פרטיים.

L. Fabius, 'The Economy and Social Security in a Period of Inflation and Recession', 20 *International Social Security Review*, XXIX, No. 3, 1976, p. 219

לגבי מוגבלות קצרת טווח וארוכת טווח על ידי הקשר לתעסוקה. הדבר דחף את הולנד למזג את כל השלוש לתוכנית אחת. דנמרק איחדה תוכניות לביטוח מחלה ולביטוח תאונות עבודה. ניו-זילנד איחדה את ביטוח תאונות עבודה ומחלות מקצוע, שנועד לעובדים עם כיסוי לתאונות דרכים לכלל האוכלוסיה בתוכנית "אל-כשל" לפיצוי נפ- געי תאונות<sup>21</sup>. ביטוח מחלה איננו ענף הביטוח הלאומי היחיד המגן על המבוטח מפני מצוקות כספיות קצרות טווח הנגר- מות על ידי אי-יכולת לעבוד, וכך אף ביטוח האבטלה. הבנה זו דרבנה את נורבגיה לש- לב שתי תוכניות אלו.

ניתן לראות זיקנה כצורת מוגבלות שבדיה רואה אבטלה ממושכת של הקשישים באור זה. ביטוח מחלה קשור קשר הדוק לביטוח בריאות, וביטוח בריאות עבור אלו שפרשו מעבודתם מקיף גם את הביטוח מפני ההש- פעה הכספית של בריאות רופפת ומחלות טרמינליות — ביטוח אשר מוביל אותנו אל הביטוח עבור השאירים מפני אובדן הכנסה הנובע ממות המפרנס, וביטוח עבור התלויים במקרה של אי-כושר מכל סוג שהוא. הקשר של צורות אלו של שמירת הכנסה לקיצבאות משפחה ברור.

גם זיקת הגומלין אינה מסתייעת כאן. תוכ- ניות ממלכתיות לסיוע ציבורי דרושות במקרים כה רבים — כדי לגשר על הפער בין קיצבאות ביטוח סוציאלי דלות לבין הצרכים — עד כי מן הקשר ההדוק ביניהן מתבקשת הכללתן בתוכנית ביטוח סוציאלי במובן הרחב. מקום שם הופכות התוכניות לפנסיה עיסוקית משלימה להכרחית, במ- קומות בהם ממומנות הן באורח דומה, היינו — על בסיס של תשלום מידי כתוכ- נית הכללית — ומכאן שזוכות לערבות

המדינה האחראית לתשלום ולהלימותו לאור השינויים במחירים — יש לראות אף אותן כחלק מן הביטוח הסוציאלי (צרפת).

יישומן המעשי של השקפות אלו מוליך לשילובן בכל סקירה של מדיניות סוציאלית, להכללתן בכל הצגה מקפת בתקציב הסוצ- יאלי, בבדיקה משותפת בתכנון סוציו- כלכלי, ובסופו של דבר — במינהל משותף שהוא פחות יקר. מינהל משותף מאפשר, נוסף לכך, את היתרון של תשלום יחיד (יתר בהירות), וגבייתו, כמו גם הניהול המאוחד, המאפשר מימון של מחסור זמני בענף מסוים של הביטוח הסוציאלי על ידי עודפים אחרים (צרפת, בלגיה וגרמניה המ- ערבית).

ב. מה היתה עד כה מידת הצלחתו של הביטוח הסוציאלי במיתון הכלל-עולמי? השינוי הדרמטי באקלים הכלכלי עורר ויכו- חים לגבי מקומו של הביטוח הסוציאלי בחברה, יכולת הכלכלה לשאת בנטל, דרכי המימון, יעילות הכלים המוסדיים, הבעיות בפניהן ניצב עתה הביטוח הסוציאלי וה- בעיות בפניהן יעמוד בעתיד. מאמר זה מנסה לתאר חלק מן השאלות שצצו עתה. אולם, לאמיתו של דבר, עברו על הביטוח הסוציאלי תמורות מעטות ביותר. צעדי ל- ברליזציה אחדים הושהו, הוחקו תיקונים קלים בלבד. המבנה העיקרי נשאר כמות שהוא. ההצעות לרפורמות יסודיות נשארו על הגייר, כפי שארע לרעיונות קודמים מסוג זה, כמו רעיונו של פרופסור פרידמן להחליף את תפקידו של הביטוח הסוציאלי בשמירת ההכנסה במס הכנסה שלילי.

אפילו אחדות מן ההצעות לתיקונים מתונים חייבות היו להידחות לקרן זווית לאור הת- גובה הציבורית השלילית. עובדה זו ניתנת לייחס במידה רבה להתקדמות שעשה הבי-

Elizabeth Kirkpatrick, "No Fault Accident Compensation in New Zealand", *Social 21 Security Bulletin*, Sept. 1973, pp. 25-29



הסוציאלי על מידת גמישות, המאפשרת לה להסתגל לנסיבות הכלכליות המשתנות, לא ניתן לערער את מבנה היסוד שלה. אין ספק, כי הביטוח הסוציאלי יענה על אתגרי המיתון והאינפלציה בהצלחה ויחדש את תנועתו קדימה משתובטת ההתאוששות.

טוח הסוציאלי בעשרים השנים שקדמו למי-תון והאינפלציה באירופה, בצפון-אמריקה ובמקומות אחרים. למוסד המאפשר לכלל האוכלוסיה כמעט מידת מה של הגנה כנגד תהפוכות החיים יש מליצי יושר רבים מכל המפלגות. מקום שם שומרת מערכת הביטוח

# מדיניות רווחה: מצעי המפלגות בבחירות לכנסת התשיעית

מאת ד"ר יעל ישי \*

## מבוא

התייחסות המפלגות לנושא החברתי ניתנת לבחינה גם דרך מצעיהן. אף כי רווחת הדעה, כי המדיניות הציבורית אינה תמיד יוזמה ע"י המפלגות<sup>1</sup>, נראה כי אין להתעלם מתפקידן של אלה כמעצבות מדיניות לאומית. חוקרי מדיניות הרווחה עמדו כבר על חסרונן של ניתוח תפקידה של המפלגה בקבלת ההחלטות במדיניות הרווחה, בעיקר מפלגות בעלות מסורת אידאולוגית ומבנה ממוסד של קבלת החלטות, דוגמת מפלגות ישראל<sup>2</sup>. יתירה מזו, המפלגה היא המציעה אלטרנטיבות מדיניות מגובשות, הן להכרעת הבוחר והן לעיצוב מדיניות הממשל, ועל כן אין לפטור את מצעיהן בחינת "הלכה ואין מורים כן".

למצע המפלגתי נודע תפקיד חשוב ביצירת הקשר בין המפלגה לבין בוחריה-תומכיה<sup>3</sup>. אף כי רוב הבוחרים אינם מכירים את המצע

אף כי הבעיה החברתית היתה העילה המוצהרת להקמת תנועה פוליטית חדשה — התנועה הדמוקרטית לשינוי<sup>1</sup>, תוכניות הר-רווחה במצעי המפלגות לכנסת התשיעית לא זכו לתשומת לב ציבורית ניכרת. יתר על כן, דיווחים מצביעים על חוסר עניין בבעיה, הן מצד הציבור והן מצד המפלגות: סקר דעת-קהל מורה, כי רק 12% מהנשאלים ראו בפער החברתי נושא שישפיע על תוצאות הבחירות<sup>2</sup>; משאל שנערך מטעם איגוד העובדים הסוציאליים בקרב שש מפלגות שהתמודדו בבחירות לכנסת התשיעית, העלה כי ברוב הנושאים החברתיים אין להן תודעה מספקת ואף לא אינפורמציה בסיסית<sup>3</sup>.

\* החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה.

1 על חשיבותו של הנושא החברתי כמניע להקמת התנועה הדמוקרטית לשינוי ראה י. מרקוס, שיחה עם י. ידן, הארץ, 28.2.77.

2 ראה מעריב, 28.3.77. נושא הפער החברתי ירד למקום עשירי ואחרון לעומת מקום שביעי במערכת הבחירות לכנסת השמינית.

3 "המפלגות לא יודעות כמה נערים אינם לומדים ועובדים", מעריב, 12.5.77.

4 King, A., "Political Parties in Western Democracies", *Polity*, II (Winter 1969) 111-141.

5 ראה מ. אביזוהר, אקדמאים, פוליטיקאים ובטחון סוציאלי, עם-עובד ואוניברסיטת תל-אביב, 1975, ע' 114.

6 על מחקרי מצעים של מפלגות פוליטיות ראה: Cooke, E.F., "Drafting the 1952 Platforms", *Western Political Quarterly*, Vol. 9 (September 1956), 699-712; G. Pomper, "If Elected, I Promise: American Party Platforms", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. II (1967), 318-352.

בעקבות השינויים במדיניות הרווחה, שהתחוללו בבריטניה בשנות הארבעים, בהן חלה הרחבה ניכרת של השירותים האוניברסאליים, התפתחו שני מודלים תיאורטיים: אחד — ימני-שמרני, שני — שמאלי-סוציאליסטי. המודל השמרני מבוסס בעיקר על תמיכה סלקטיבית של יחידים הנמצאים במצוקה ועל שוק רווחה חופשי. במודל זה העוני נתפש כחד-מימדי, מעוגן בעיקר בהיעדר הכנסה מספקת ותקנתו היא במתן אפשרות לכל אדם לקנות לעצמו את השירותים הדרושים לו.

המודל הסוציאליסטי תומך בהרחבת שירותי הרווחה הניתנים על ידי המדינה לתחומים שונים שאינם קשורים בהכנסה בלבד. יש בו דגש רב יותר על תוכניות אקטיביות לפתרון בעיות חברתיות.<sup>8</sup> יש להניח, כי מפלגה המגדירה עצמה במונחים סוציאליסטיים תדבק במודל ה"שמאלי", בעוד שרעותה השמרנית — במודל ה"ימני".

### 3. היקף ההתייחסות

מצע מפלגתי ניתן לבחינה על פי מידת ההיקף של ההתייחסות לבעיות שבטיפולו. ניתן להבחין בין התייחסות לבעיות ספציפיות (position issues) לבין בעיות כוללניות ומקיפות (style issues).<sup>9</sup> ההנחה הרווחת היא, כי התייחסות כוללנית מקובלת יותר על הציבור מאחר שהיא מובנת יותר לבורגנים, מתייחסת רק לבעיות שיש לגביהן הסכמה כללית ומאפשרת הבחנה בקווים "גסים" בין המפלגות.<sup>10</sup> חוקרי מצעי מפלגות הניחו, כי ככל שהתוכנית כוללנית

לפרטיו, ההזדהות האידאולוגית מהווה אחד המרכיבים החשובים המתנים את הצבעתם על פי עדותם שלהם.<sup>7</sup>

מטרת מאמר זה היא לבדוק את מצעיהן החברתיים של ארבע המפלגות (ליתר דיוק — הגושים הפרלמנטאריים) הגדולות בכנסת התשיעית: הליכוד, המערך, התנועה הדמוקרטית לשינוי (ד"ש) והמסד"ל.

ארבע שאלות מרכזיות הדריכו מחקר זה:

1. מה מידת החשיבות שהמפלגות מיחסות לנושא חברתי?
2. האם המפלגות העיקריות במדינת ישראל מובחנות זו מזו באוריינטאציה האידאולוגית שלהן כלפי הבעיה חברתית?
3. האם המפלגות העיקריות במדינת ישראל נבדלות זו מזו בהיקף התייחסותן לנושא חברתי?
4. האם המפלגות העיקריות במדינת ישראל שונות זו מזו מבחינת תרגום מדיניותן הכוללת לתוכנית פוליטית קונקרטית?

### 1. חשיבות הנושא

אף כי הצורך במדיניות חברתית אקטיבית ויזומה המיועדת לצמצום (או לביטול) הפער החברתי מקובלת על כל המפלגות, יש שוני במידת החשיבות לה זוכה הנושא במצע, כשעמו "מתחרים" נושאי חוץ ובטחון ונושאי כלכלה.

2. אורינטאציה אידאולוגית: ימניות (שמרנית) לעומת שמאליות (סוציאליסטית)

7 ראה א. אריאן, העם הבוחר: דפוסי הצבעה בישראל, רמת-גן, מסדה, 1973, בעיקר ע"ע 100—102. גישה שונה ראה אצל

Kelly, Jr., S., "Policy Discussion in Political Campaigning", in J. D. Barber (ed.) *Readings in Citizen Politics*, Chicago, Markham, 1970, pp. 73-99

8 אביזוהר, שם, ע"ע 104—117.

9 Berelson, B., Lazarsfeld, P. F., McPhee, W., *Voting*. Chicago, University of Chicago Press, 1954, p. 184

10 Torgovnik, E., "Party Factions and Election Issues", in A. Arian (ed.), *The Elections in Israel — 1969*, Jerusalem, Jerusalem Academic Press, 1972, p. 23

יותר כן רבים סיכוייה להתקבל על דעתו של ציבור בוחרים גדול יותר.

#### 4. תוכניות פעולה קונקרטיות

בעוד שמימד ההיקף במצע מתיחס בעיקר למטרות, הקונקרטיזציה של התוכניות מעוררת גנת בעיקרה באמצעים. המפלגה עשויה להציע שורת פתרונות לזמן קצר — "לק-דנציה הבאה", שהגשמתם נתונה רק בידי מי שהשררה בידיה, או פתרונות "לאחרית הימים" המבטאים מגמה כללית אך נעדרים תשתית של הכוונה לביצוע. אף בקטגוריה זו עלולה התווית פתרונות קונקרטיים לעורר התנגדות של בלתי-מרוצים, שאינם חולקים על עצם הצורך בפתרון הבעיות שבהן עוסק המצע, אלא על האמצעים שיש לגייס לשם העשייה. אי לכך יש להניח, כי המצע יהיה מעורפל בעיקר בסעיפים העלולים לעורר התנגדות בקרב חלק (או רוב) מציבור הבוחרים.<sup>11</sup>

כדי להשיב על השאלות דלעיל מוקד הדיון במצעיהן החברתיים של המפלגות בישראל בארבעת המשתנים הבאים:

- א. חשיבות הנושא החברתי;
  - ב. מגמות המדיניות החברתית; ימניות לעומת שמאליות;
  - ג. מטרות הפעולה החברתית; כוללנות לעומת ספציפיות;
  - ד. האמצעים לפתרון הבעיה החברתית: ערפול לעומת קונקרטיזציה.
- אף כי, כמצוין לעיל, המצע מהווה רק היבט אחד (ואולי לא העיקרי) של הפעילות המפלגתית, יש לבחון אותו בקפידה, שכן סוף מעשה במחשבה תחילה. הנחת היסוד היא שללא תשתית רעיונית מכוונת ומדריכה לא תגלה המפלגה (בעיקר אם יותנו בידיה

כלים שלטוניים) נכונות לממש אף את העקרונות שלגביהם רווחת הסכמה כללית.

אמת המידה להשוואה בין המפלגות תהיה, מעבר לאמור לעיל, גם השתתפותן בשלטון. מבין ארבע המפלגות, שמצעיהן נבדקו במהלך מחקר זה היו שתי מפלגות-שלטון (המערך והמפד"ל) ושתי מפלגות לא-שלטוניות: האחת — הליכוד, מפלגה אופוזיציונית והשנייה — התנועה הדמוקרטית לשינוי, שהעלתה על נס את הצורך בשינוי המערכת הפוליטית, יעדיה ואמצעיה.

בחינת המצעים החברתיים עשויה, איפוא, ללמד גם על ההבדל (המשוער) בין מפלגות (ות) שכבר היו בידיה כלים למימוש מטרותיה, לבין מפלגה(ות) השואפת לשלשון, שבאמצעותו תוכל להגשים את חזונה.

#### א. חשיבות הנושא החברתי

בחברה הישראלית שורר, כאמור לעיל, קונצנזוס בדבר הצורך בביטול הפער החברתי.<sup>12</sup> האם קונצנזוס זה מודגש במצעי המפלגות?

בקרב שתי המפלגות שהיו בשלטון בתקופת הכנסת השמינית (המערך והמפד"ל), הנושא החברתי הוא אחד בין נושאים אחרים. המערך רואה בשלום ובטחון יעד מרכזי (עקרונות השלום והבטחון מוגדרים במצע כ"יעדים מרכזיים"). במצע החברתי אין איזכור של מרכזיות. במקום זאת המערך מצהיר, כי מדיניותו "תעמוד בסימן של צמצום הפערים בחברה הישראלית בכל תחומי החיים", וכי בדעתו להקים "חברה יוצרת וצודקת למען רווחת המדינה וכלל האוכלוסייה".

Dahl, R., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, 11 pp. 3-4

12 ראה י. פרס, יחסי עדות בישראל, תל-אביב, ספרית פועלים ואוניברסיטת תל-אביב, תשל"ו, בעיקר פרק ה'.

המפד"ל רואה את המדיניות החברתית כחלק מחזונו של נביאי ישראל. יעדיה המרכזיים הם: "בניית גשר בין עברנו המפואר לבין עתידנו... ויצירת התשתית לשלמות העם ולשלמות הארץ". אמנם המפד"ל מתחייבת להמשיך ולשקוד על כך "שלעם היושב בציון יובטח שיוון זכויות ומעמד לכל בניו, בפועל ובתחושה, בכל שטחי החיים", אך חשיבות הנושא רק משתמעת, ואיננה מצויה במפורש.

מפלגות האופוזיציה, לעומת זאת, מגלות גישה שונה. הליכוד מצהיר, כי הוא "מציב לעצמו כמטרה ראשונה במעלה לעשות מאמץ מתמיד לביטול העוני". ברם, אף שאיפת השלום, על פי הגדרת המצע, עומדת "בראש דאגתה" של ממשלת הליכוד העתידה לקום. אי לכך מיוחס שיוון ערך לתוכנית החברתית והמדינית.

התנועה הדמוקרטית לשינוי מצהירה במפורש (בכותרת), כי לנושא החברתי יש חשיבות מרכזית. מאידך גיסא, בסעיף הרלבנטי, קובעת המפלגה, כי תעניק "לבעיות החברה עדיפות לאומית בשורה אחת עם בעיות הבטחון, המשק והעלייה".

מסתבר, איפוא, כי באף מצע מפלגתי אין לנושא החברתי עדיפות מכרעת. אם כי במפלגות לא-שלטוניות (בעבר) הנושא החברתי הוא שווה ערך לנושאים ציבוריים אחרים.

## ב. מגמות המדיניות החברתית

ניתוח מגמות המדיניות החברתית כרוך בק-

שיים ומצריך הבחנות מדוקדקות. בעשור הנוכחי נותרו שרידים מועטים ביותר לאס-כולה הדוגלת ב"הנח לפעול". גם האס-כולה השמרנית כוללת חקיקה סוציאלית, אם כי מושתתת על יסודות פטרנליסטיים. הרביזיה השמרנית של מדיניות הרווחה, כותב ד"ר אביזוהר, "לא התימרה להפוך את הקערה על-פיה, אלא להקהות את מגמותיה השוויוניות ולקצץ במשהו את מאפייניה האוניברסאליים". יחד עם זאת, "העובד" דה שמחוץ למערכת השירותים הסוציאליים פועלות ומופעלות מגמות אנטי-שוויונית, אשר לא רק מבטלות את החלוקה-מחדש, הנגרמת ע"י מדיניות הרווחה, אלא אף קובעות, כי בחשבון סופי גדול אי השיוון — אין השמרן רואה בה כל רע"<sup>13</sup>. לעומת זאת, הסוציאליסט של ימינו אינו מוכן להשלים עם הרעיון, שאחוז מסוים של עוני ימשיך להתקיים דרך קבע.

אמות המידה לבחינת האוריינטציה האידאולוגית של מדיניות הרווחה ניתנות לסיכום כדלקמן:

1. התערבות המדינה בתחום הסוציאלי — יוזמה חופשית; <sup>14</sup>
2. מונופול למדינה — חופש בחירה לצרכנים;
3. שירותים אוניברסאליים — שירותים סלקטיביים;

4. הקצאת המשאבים הכלכליים. החלת אמות מידה אלו על מצעי המפלגות הגדולות בישראל מעלה את המסקנות הבאות (ראה לוח א'):

13 מ. אביזוהר, "למקורותיה של הגישה השוויונית למדיניות הרווחה", בטחון סוציאלי, 2, (דצמבר 1971) 5—12. על "ההימנח" בבריטניה ראה מ. אביזוהר, "שמרנות ורווחה", בטחון סוציאלי, 4—5 (יולי 1973) 74—162.

14 הסתירה בין המגמה לעודד תחרות ויוזמה חופשית לבין הנטייה למונופוליאציה של שוק הרווחה הוסברה ע"י ח"כ יגאל כהן-אורגד בדבריו במועדון ההנדסי בתל-אביב. ח"כ כהן-אורגד טען כי "ככל שירבה תכנון מרכזי כן יהיה צורך בפחות התערבות ממשלתית", ראה הארץ, 12.6.77.

לוח א': מנמות המדיניות החברתית במצעי המפלגות בכנסת התשיעית

חקיקה *	חופש בחירה	אוניברסאליות	הקצאת משאבים
ליכוד 8	-	-	-
מערך 6	+	+	+
מפד"ל 5	-	-	-
ד"ש 5	-	-	-

\* מספר התחייבויות לחקיקה קונקרטית במצע

אף התנועה הדמוקרטית לשינוי מבטיחה מספר דומה של חוקים — בתחום שכר המינימום והצמדת התשלומים הסוציאליים לשכר הממוצע במשק, פנסיה ממלכתית, ביטוח בריאות וחוק המעודד בניה להשכרה. על פי אמת מידה זו, הליכוד תומך בהתערבות המדינה יותר מאשר יתר המפלגות. ברם, ניתוח כמותי זה עשוי להאפיל על הקריטריון האיכותי הנמדד במידת ההרשאה ליוזמה הפרטית בצד ההכוונה הממלכתית. האם השירותים הניתנים ע"י המדינה הם מונופוליסטיים, או שמא יש היתר ליוזמה חופשית מצד האזרחים ולפעילות ארגונים ציבוריים שאינם "ממלכתיים"? קריטריון זה מתיחס, בעיקרו של דבר, לסעיפי הפנסיה, הבריאות והשיכון.

הליכוד תומך בפנסיה ממלכתית מקיפה, בשירותי בריאות לכל על יסוד תעודת זהות בלבד, שיאורגנו על בסיס אזרחי ולא סקטוריאלי. בתוכנית השיכון, לעומת זאת, מתחייב הליכוד לעודד את הבניה הפרטית (ואף מוסיף התחייבות, במצעו הכלכלי, להפסיק בניה ממשלתית ישירה של דירות). לא זו אף זו — מערכת הסיוע לדיור אמורה להבטיח למשקיע בדיור להשכרה שכר דירה כלכלי, אם כי "תוגדל מעורבותו של האזרח מקבל השירות בקביעת הצרכים ודרכי מתן השירות ובפיקוח על איכות השירות" (להלן). הליכוד תותר לאוניברסליות ולריכוז שירותי הרווחה — קבלת

התערבות המדינה נבחנה על פי המידה בה מתחייבת המפלגה לחקיקה בנושאים חברתיים. הליכוד ממליץ על חקיקה בתחום שכר מינימום, השוואת תנאים סוציאליים, הגנת האשה העובדת, פנסיה ממלכתית, סיוע לחיילים משוחררים, הבטחת הכנסה מינימלית, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, חוק זכאות לשיכון — סך הכל שמונה חוקים חברתיים.

במצע המערך יש פחות התייחסות לתהליכי חקיקה. לגבי שכר מינימום — יש אלטרנטיבה בין "הסכמי עבודה ארציים" לבין חוק. אף הכנסת המינימום תהיה נושא לדאגתם המשולבת של מוסדות המדינה וההסתדרות. בענין מעמדה של האשה מתחייב המערך לשורה של חוקים (בפרק נפרד, לא כסעיף במצע החברתי) לשמירת זכויותיה ולהרחבתן. המערך מבטיח חוק ביטוח בריאות חובה, חוק פנסיה מקיפה וחוק לביטוח נכות, אך לא חוק שיכון, אם כי הוא מצהיר כי "תיבחן הצעת לחקיקתו של חוק דיור המכיר בזכותו של האזרח לדיור מתאים". יחד עם זאת — "יוכן חוק שיחייב את חברות הבניה והקבלנים". סך כל החוקים המוצעים ע"י המערך הם 6 במגין.

המפד"ל מתחייבת, במצעה החברתי, לחקיקת "חוק מס הכנסה שלילי", "חוק פנסיה ממלכתית", "חוק משפחות ברוכות ילדים", "חוק זכויות יסוד לדיור" ו"חוק חינוך חינוכי" — סך הכל 5 חוקים.



שירות נתון ובאזור נתון תהיה בלתי תלויה בהשתתפות האזרח או מוסד, אלא על יסוד צרכים וחוקים. יחד עם זאת מצהיר הליכוד, במצעו הכלכלי, כי הוא חותר לכי-גונו של "משק חופשי", המבוסס על יוזמה ותחרות וכי הוא מתעתד לצמצם את מידת מעורבות הממשלה והמנגנונים הציבוריים למיניהם בפעילות הכלכלית ואת הפיקוח הממשלתי על הפעילות במשק, תוך צמצום התקציבים הציבוריים המוצאים למטרה זו. העולה מכאן הוא, כי המגמה הדומיננטית במצע החברתי של הליכוד תומכת (אם כי תמיכה מסויגת שאיננה חד-משמעית) במו-נופול של המדינה על שירותים חברתיים. המערך דוגל בשירותי פנסיה המבוססים על קרנות הפנסיה הקיימות, שהן אמנם ציבוריות ברובן, אך לא ממלכתיות. גישה דומה רוו-חת לגבי שירותי הבריאות — שיובטחו באמצעות קופות החולים הקיימות. אמנם הממשלה תשתתף בפעולות קופות-החולים, אך אין מדובר על חיסולן או בליעתן, אלא על קיום "קשר הדוק ותיאום עם שירותי הרווחה החברתית במישור הארצי, האזורי והמקומי". באשר לשיכון — כאן תומך המערך במונופול המדינה ומתיחס בהס-תייגות לפעילות הפרטית בשטח הבניה. תוכניתו כוללת חוק שיחייב את חברות הבניה והקבלנים לבנות באיכות ההולמת את הדרישות, הקמת משרד לבינוי ולא-יכ-לוס שיעסוק בתכנון כולל. כמו כן מס-תמנת מגמה להגן על המשתכן הפרטי מפני שרירות לבם של הקבלנים הפרטיים. במצע המערך אין איזכור של בניה פרטית להש-כרה. אם כי אין הדברים נכתבים במפורש מבטא מצע המערך מגמה לתכנון מקיף (אם כי לא מונופוליסטי) של כלכלת המדינה: "תקציב המדינה יהיה כלי מרכזי בידי הממ-שלה למילוי משימותיה... ברוח תפיסתה החברתית של תנועת העבודה".

התנועה הדמוקרטית לשינוי מבחינה בין "אזורי מצוקה", בהן תופעל תוכנית פעולה כוללת לבין אזורים אחרים. הפנסיה שד"ש מציעה היא ממלכתית, וכן אף ביטוח הברי-אות. במצע ד"ש מדובר על בניה להשכרה, ברם לא נאמר אם בניה זו תהיה במשאבים פרטיים או ממלכתיים. במצעה הכלכלי מציגה ד"ש השקפת עולם "ימנית" כש-היא מצהירה על ביטול "פעילויות כלכליות של הממשלה בנושאים שהמשק מסוגל לקבל על עצמו — בתעשייה, בבניה, במסחר וב-שירותים".

מגמתה הראשית של המפד"ל היא מונופול-ליסטית, שכן, לפי דעתה, השויון החברתי עשוי להתממש (בלשון המצע) "על-ידי חקיקה שתחייב את הרשויות הממלכתיות והמקומיות לארגן את התושבים ולשתפם בתכנון שירותי הרווחה". אין מדובר במצע המפד"ל על יוזמה פרטית כלשהי בנושאי מדיניות הרווחה.

האם העמדות כלפי השירותים האוניברסא-ליים מתפלגות על הרצף שמאל-ימין? יש שתי אלטרנטיבות בהגדרת שירותי הר-ווחה. האחת — על פיה אוכלוסית היעד הם העניים או הנוזקים על פי קריטריונים אחרים. האחרת — כל האוכלוסיה. הגישה הראשונה — הסלקטיבית — רואה בשירותי רווחה "אמצעי המשרת יחידים וקבוצות באופן חיובי כדי שיוכלו להתפתח ולהגיע להישגים במידה מירבית"<sup>15</sup>. המגמה הרוו-חת באסכולה זו היא לצמצם את שירותי החינם האוניברסאליים, דהיינו — לרכז את המשאבים הציבוריים באוכלוסיה הנוזקת, ולא "לבזבו" אותם על בסיס אוניברסאלי — גם למי שאינו נזרק. האלטרנטיבה הש-ניה מנסה, באמצעות השירותים האוניבר-סאליים, לשחרר את הנוזק מחובת ההודעות, על פי העקרון הקובע, כי מוסדות חברתיים חייבים לסייע להתפתחות חברתית ולרווחת

15 א. גפני, "על הלוגיקה של שירותי הרווחה", בטחון סוציאלי, 12—13 (מארס 1977) 32—51.



כל בני החברה. תגישה הסלקטיבית תורגמה ללשון המילון הפוליטי בישראל כ"שירות לנצרך" והאוניברסאלית — "למצרך". הראי שונה — "ימנית" בהשקפתה, בעוד שהשניה מזוהה עם השמאל. בחינת מצעי המפלגות בכנסת התשיעית מעלה את המסקנות הבאות:

הליכוד מצהיר באורח חד משמעי, כי העיקרון המוסכם עליו הוא, סיוע כספי לנצרך ולא למצרך. גישה זו באה לידי ביטוי במערכת הפינגנסית להבטחת ההכנסה ולהבטחת דיור. אף החקיקה המיוחדת להבטחת רווחתן של משפחות ברוכות ילדים, פועלת על בסיס העיקרון של השירותים הסלקטיביים. המערך, לעומת זאת, דוגל בסובסידיה למצרך<sup>16</sup>, כשהעקרון המדריך אותו בהבטחת ההכנסה הוא "קני מידה מקיפים וכוללים"<sup>17</sup>.

התנועה הדמוקרטית לשינוי מסתפקת בהצהרה סתמית, כי "בשנים הקרובות לא יורחו שירותים אוניברסאליים לכלל האוכלוסיה", אך מסתבר כי אין בכוונתה לפגוע באילו הקיימים.

מגמת המפד"ל אף היא "ימנית" בעיקרה. גם מפלגה זו דוגלת ב"ביטול הסובסידיות למצרכים" ובהורמת משאבים לאוכלוסיות גזקקות — בעיקר למשפחות ברוכות ילדים. מסתבר, איפוא, כי מבין ארבע המפלגות הגדולות בישראל רק אחת מגלה גישה שמאלית ע"י התחייבות לשירותי רווחה אוניברסאליים.

אחת הבעיות המרכזיות של המדיניות החברתית היא הקצאת המשאבים הכלכליים ליישומה, הניתנת אף היא לבחינה על הרצף שמאל-ימין.

האסכולה השמרנית והסוציאליסטית חלוקות ביניהן בשני נושאים: ראשון — היחס בין ההוצאה (והצריכה) הפרטית לבין הציבורית; שני — שיעור המיסוי. השמרנים תומכים בגידול מועט בלבד בהוצאה הציבורית ובצמצום המסוי; הסוציאליסטים תובעים להרחיב את ההשקעות הציבוריות, וזאת על-ידי הרחבת גביית המסים.

האם הבחנה זו תקפה במפלגות ישראל? כל המפלגות תומכות בחידוש הצמיחה הכלכלית (הליכוד והמערך בלבד נוקבים בשיעור, הוזה אצל שניהם — 5%—8%). הבעיה היא — האם לצמיחה זו תהיה השפעה על הקצאת המשאבים המיועדים לפתרון הבעיה החברתית.

הליכוד מצהיר, כי השיפורים המוצעים על ידו בנושא החברתי ניתנים לביצוע על ידי "ניצול יעיל יותר של האמצעים המוקדשים כיום על ידי עם ישראל, באמצעות יעול, מניעת בזבוז וניהול תקין ובלתי מושחת ופריזן מוגדל". דהיינו — אין צורך בתוספת משאבים.

המערך, לעומתו, מתחייב להקצות משאבים רבים יותר בתקציבים הציבוריים לעזרת הקבוצות החלשות באוכלוסיה ולהגדלת חלקם היחסי של התקציבים הציבוריים המיועדים לקבוצות האוכלוסיה השרויות במצוקה.

התנועה הדמוקרטית לשינוי תומכת ב"הקטנת מעורבות הממשלה במשק" ושואפת להקטין במידה משמעותית את תקציב המדינה ואת חלקו בתפוקה הלאומית. לא נאמר מה יהיה חלקו של תקציב הרווחה בתקציב הכללי המוקטן.

אף המפד"ל תומכת ב"צמצום התערבות

16 עיין בפרק הכלכלי, פרק ט', סעיף 13, בו מתחייב המערך לתת סובסידיות למצרכים בסיסיים ולשירותים חיוניים.

17 ראוייה לציון העובדה שש. הלל, יו"ר ועדת השרים לעניני רווחה, ביטא עמדה שונה בתבעו לוותר "על גינוני טקס של רווחה ושירותים אוניברסאליים חנים ומעבר חד פרוגרסיבי במאמץ החברתי שלנו", ראה ש. הלל, "משרד לרווחה ומדיניות חברתית", מעריב, 22.4.77. על מגמת הסלקטיביות בשירותים גם במפלגת הלייבור בבריטניה ראה אביזוהר, אקדמאים, פוליטיקאים ובטחון סוציאלי, שם, ע' 90.

הממשלה בפעילות הכלכלית". אף היא, כד"ש, אינה מודיעה לקורא מה יהיה חלקו של תקציב הרווחה.

אף בנושא המסוי יש הבדלים בולטים. הליכוד מתחייב שלא להגדיל את גטל המס הכולל על הציבור ולהנהיג שני מסים בלבד: מס הכנסה ומס ערך מוסף.

מצע המערך מתווה דרך "לחלוקה צודקת של הנטל" ומתחייב להגביר ולהעמיק את גביית המסים, שתושבת על בסיס "צודק ופרוגרסיבי", רוצה לומר — על בעלי ההכנסות הגבוהות.

התנועה הדמוקרטית לשינוי מגלה מגמה "ימנית" — כשהיא מציעה לשמר בעיקר את מס הערך המוסף ולבטל מסים עקיפים אחרים. אף המפד"ל דוגלת באותה מדיניות. כיצד ניתן לסכם, איפוא, את האוריינטאציה האידאולוגית של מפלגות-ישראל בתחום מדיניות הרווחה? "ההבדל היסודי בין סוצי-יאליסט ושמרן הוא בכך" אמר קרוסלנד, "שהראשון נותן עדיפות ראשונה במעלה, מבחינת הקצאת המשאבים, לאחריות קולקטיבית לחיסול העוני"<sup>18</sup>. על פי ניתוח מצעי המפלגות הגדולות בישראל קשה לציין מי מוכנה לשאת יותר בעול "האחריות הקולקטיבית".

טיבית" לפתרון הבעיה החברתית, אם כי ניתן להצביע על הבדלים שבין אוריינטאציות המוגדרות כ"שמאליות" לבין "ימניות".

### ג. מטרות הפעולה החברתית — כוללנות לעומת ספציפיות

יש קושי מסוים בהבחנה בין "מטרות" הב-רתיות (כוללניות או ספציפיות) לבין "אמצעים", שכן יש מטרות ההופכות להיות אמצעים למטרה אחרת, נעלה או רחוקה יותר. ההיררכיה של המטרות משתנה עם נסיבות הזמן והמקום ונקבעת, בעיקרו של דבר, על פי אמות מידה ערכיות. יחד עם זאת ניתן לבחון מטרות באמצעות המיתודה של "ניתוח תוכן"<sup>19</sup> — בדיקת היעדים (ומידת כוללנותם), כפי שהוצגו על ידי מנסחי המצע.

היעדים (וכן האמצעים) מתחלקים לארבע קבוצות-משנה: 1. תחום פיננסי; 2. תחום השירותים החברתיים; 3. תחום השירותים הקהילתיים; 4. תחום המינהל והארגון. לוח ב' מציג את מידת הכוללנות של מצעי המפלגות בנושא החברתי.

לוח ב': כוללנות הנושא החברתי במצעי המפלגות לכנסת התשיעית

מפלגה/בעיח	פיננסית	תעסוקה	חינוך	שיכון	בריאות	שירותי קהילה	מינהל וארגון
ליכוד	+	+	+	+	+	+	+
מערך	+	+	+	+	+	+	+
ד"ש	+	+	+	+	+	+	+
מפד"ל	+	-	+	+	-	+	-

18 צוטט ע"י מ. אביזוהר, שם, ע' 86, שהוסיף בשמו של אבל-סמית: "אדם שיבוא ממרס ויקבל הגדרה זו ביחד עם הסטטיסטיקה הרשמית, על נקלה יוכל לשנות כשינסה לזהות מי מהשתים היא המפלגה הסוציאליסטית", שם.

19 על שיטות "ניתוח תוכן" ראה, בין היתר, de Sola Pool, I., *The Prestige Press: A Comparative Study of Political Symbols*, The M.I.T. Press, 1970, pp. 26-33.

## ד. קונקרטיזציה של אמצעים לפתרון בעיות החברה

ההבדל הבולט ביותר בין המצעים החברתיים של המפלגות הגדולות בישראל בא לידי בטוי באמצעים הקונקרטיים שהן מציעות לפתרון הבעיות. ההבדלים במידת הקונקרטיזציה מוסברים, על ידי חוקרים בתחום הנדון, על רקע הגישה הרציונאלית של המפלגה המנסה לרכוש תמיכה. הקונקרטיזציה נציה הנמוכה תהיה בסעיפים, בהם יקשה על הבוחר לזהות תועלת אישית. המפלגה שאיננה בשלטון עשויה להבטיח הבטחות קונקרטיזציה יותר; לעומתה, מפלגת שלטון מציגה מדיניות יותר מעורפלת, שקשה להעריכה. באמת מידה של ביצוע<sup>20</sup>. אף האמצעים, כמטרות, מתחלקים לקטגוריות שונות לעיל.

### 1. התחום הפיננסי

אחד האמצעים המקובלים לפתרון בעיות המצוקה הוא להזרים כספים לשכבות נזקקות, אם באמצעות תמיכה ישירה — סעד או הבטחת הכנסה, או ע"י תמיכה עקיפה — על ידי סיבסוד מצרכים ושירותים. יש לציין, כי המערכת להבטחת ההכנסה אינה תמיד יעילה, מאחר שהתשלומים אינם מדי-ביקים את קצב ההתיקרות ואף אינם תורמים לשיפור תדמיתו העצמית של הנזקק<sup>21</sup>. יחד עם זאת כל המפלגות רואות בפתרון הפיננסי אמצעי למדיניות חברתית. האמצעים הפיננסיים במדיניות הרווחה מתייחסים להיבטים הבאים: 1. הבטחת הכנסה מינימלית; 2. חקיקה פיסקאלית.

המצעים של שלוש המפלגות הגדולות — הליכוד, המערך והתנועה הדמוקרטית לשינוי — מתייחסים לכל מרכיבי מדיניות הרווחה שנמנו לעיל, דהיינו — הם כוללניים מבחינת היקף המטרות. הם מציגים יעדים בתחום הפיננסי — הבטחת ההכנסה והתשלום לומים למשפחה, בתחום התעסוקה, בתחום השירותים החברתיים: חינוך, בריאות ושינוי; בתחום הקהילתי — שירותים ציבוריים קהילתיים לשכונות ובתחום המינהלי-ארגוני — ארגון מחדש של שירותי הרווחה החברתיים.

רק מצעה של המפד"ל אינו מקיף את כל הנושאים שנמנו לעיל. במצע זה אין תחייבות להבטחת התעסוקה, להבטחת שירותי בריאות ולרפורמה בארגון שירותי הרווחה, כדוגמת מפלגות אחרות. יתר על כן, חלק הארי של מצע המפד"ל מוקדש לבעיות החינוך, שבה רואה מפלגה זו את מוקד הפער. לעומת זאת, מקדישה המפד"ל פרק מיוחד לבעיות השיכון.

שלושה מתוך ארבעת המצעים (הליכוד, המערך והמפד"ל) מיחדים פרק נפרד (שלא במסגרת הפרק החברתי) לבעיות החינוך ושנים (המערך והמפד"ל) לבעיות האשה. נראה כי ההבחנה במידת הכוללות איננה תוצאה של ישיבה בקואליציה או באופוזיציה ואף איננה נובעת מהאוריינטציה האדאולוגית של המפלגה הנדונה. יתכן שהעדר הכוללות במצעה החברתי של המפד"ל נובע מחשיבות היתר שמפלגה זו מיחסת לנושאים אחרים (כגון, דת ומדינה או התנחלויות בשטחים), בהם היא מקיפה את מכלול הבעיות העומדות על הפרק באותו ענין.

Pomper, *op. cit.* 20

21 ראה י. כץ, "צימצומה של מצוקה", בטחון סוציאלי, 4—5 (יולי 1973), 5—18.

א. שכר מינימום. הליכוד והמערך מתחייב בים לשכר מינימום מפורט (50%; 50—60% מהשכר הממוצע במשק)<sup>22</sup>. ד"ש מעורפלת יותר ואיננה מתחייבת לסכום. המפד"ל איננה מתיחסת לסעיף זה.

ב. הבטחת הכנסה. רק הליכוד והמערך מתחייבים להבטיח הכנסת מינימום. הליכוד קונקרטי יותר — מבטיח חקיקה בנדון ומפרט את דרכי הביצוע — על-ידי המוסד לביטוח לאומי ובאמצעות קצבאות למשפחות מרובות ילדים (כתחליף למענקי הסעד). המערך מתחייב לשמר את המערכת הקיימת להבטחת ההכנסה.

ג. חוקים פיסקאליים אחרים. לכל המפלגות יש תוכניות פיסקאליות אחרות:

פנסיה — למערך ולליכוד יש תוכניות קונקרטיות (מצע הליכוד אף נוקב בשיעור הפנסיה מהשכר); מצע המערך פחות מפורט, אם כי הוא מבהיר, כי הפנסיה תתבסס על הקרנות הקיימות. אף ד"ש והמפד"ל תומכות בפנסיה, אך אינן מפרטות במה בדיוק אמורים הדברים; דהיינו — מה יהיה מעמדן של קרנות הפנסיה הקיימות במסגרת התסדר החדש.

המפד"ל מבטיחה פנסיה שתבטיח "שיבה טובה בכבוד", אך אינה מפרטת מה יהיה מקורו של "הטוב".

משפחות ברוכות ילדים. בכל המצעים יש איזכור הקשר בין העוני לבין גודל המשפחה שממנו נובע הצורך לסייע (ע"י אמצעים פיסקאליים) למשפחות ברוכות ילדים<sup>23</sup>. ברם, רק במצעי הליכוד והמפד"ל יש התייחסות קונקרטית. המערך מתחייב לשמור על "מערכת ההטבות למשפחות עם ילדים במסגרת המדיניות להבטחת

הכנסה"; ד"ש רואה את מוקד בעית המשפחה מרובת הילדים בשיכון (להלן), ואילו המפד"ל מתחייבת לחקיקת "חוק משפחות ברוכות ילדים" מפורט מאד, הכולל את הסעיפים הבאים: זיכוי המשפחה בהוצאות הכרוכות בטיפול בילדים עד גיל 18, סיבסוד המשפחות על מנת לאפשר צריכה של שירותים ומיצרכים חיוניים, מתן זכות לאם המשפחה לדמי הבראה שנתיים. הליכוד מרחיק לכת ומציג שורת הבטחות מפורטות המתייחסות להצמדת ערכן של קיצבאות הילדים, שיפור שירותי השיכון, הבריאות והחינוך. יתירה מזו, הליכוד מתחייב לעיבוד הריבוי הטבעי במשפחות קטנות.

## 2. השירותים החברתיים

השירותים החברתיים מתייחסים לשיכון, בריאות וחינוך.

א. שיכון.

למרות תנופת הבניה עדיין מצויים עשרה אחוזים מכלל המשפחות בישראל במצוקת דיור קשה<sup>24</sup>. הצעותיהן של המפלגות בתחום השיכון נעות בין ערפול לבין פירוט רב. כל המפלגות מתחייבות להפעיל תוכניות שיכון ולחוקק חוקים רלבנטיים, תוך מתן העדפה לקבוצות נזקקות. יש המפרטות מי היא האוכלוסיה הנזקקת ביותר לשירות זה, מה סוג הסיוע שיושט לה ובאיזה טווח של זמן.

האוכלוסיה הנזקקת מתייחסת למשפחות במצוקה, חיילים משוחררים, זוגות צעירים ועולים חדשים. הליכוד והמערך נותנים עדיפות לתושבי אזורים הקשורים ל"יעדים לאומיים". המפד"ל תובעת להעדיף אזורים אלה בכל תחומי העשייה המדינית.

22 המערך מציע להוסיף לחקיקה הממשלתית בנדון חיוב מעסיקים לשלם שכר כנ"ל מבוח הסכמי עבודה שיחתמו עם ההסתדרות.

23 במצעי הליכוד והמפד"ל יש שימוש במונח "משפחות ברוכות ילדים"; במצע המערך — "משפחות עם ילדים"; במצע ד"ש — "משפחות מרובות ילדים".

24 על בעית השיכון ראה י. סלייפר, "על מצוקת הדיור בישראל", בטחון סוציאלי, 12—13, (מארס 1977) 73—163. ראה גם א. דנינו במסיבת עיתונאים של זחב"י, הארץ, 24.3.77.

המשפחה וטיפול בנפגעים, בריאות חברתית ואף רפואת השניים.

### ג. חינוך

בשלושה מתוך ארבעת המצעים הנדונים יש פרקים מיוחדים המתיחסים לנושא החינוכי. אף כי החינוך קשור קשר אינטימי טגראלי לבעיות המצוקה, ראו רוב המפלגות צורך לדון בו בנפרד. יחד עם זאת אין מצע מפלגתי אשר אינו מזכיר את החינוך גם במסגרת תוכניתו החברתית.

למפד"ל יש התחייבויות קונקרטיות — חקיקת חוק חינוך חובה עד גיל 17 תוך יצירת מיגוון רחב של תוכניות לימודים; הכללת כל הצרכים הדרושים לחינוך התלמידיים כחלק משירותי "חוק חינוך חנם"; פתיחת פנימיות על-יסודיות המבוססות על שכר לימוד מדורג; פתיחת מכינות קדם-אקדמאיות; פיתוח כלים (איזה?) לטיפולם של ילדים למן הגיל הרך.

המערכת מבטיח במצעו החברתי רק "אבטחת סיכוי הוגן לקידום ושיוון הזדמנויות ממשית בתחומי החינוך", אך בפרק מיוחד לנושא זה הוא מתחייב להכליל את כל בני 3-4 בגנונים, להרחיב את החלת "יום חינוך ארוך" בהדרגה על כל בתי הספר היסודיים וליצור "הזדמנויות שוות" ע"י הרחבה והיפוך עמקה של מפעלי הטיפול. המערכת קונקרטי בהבטחתו כשהוא מציע להרחיב את שיטת שכר הלימוד המדורג גם על ספרי ואבזרי הלימוד, לצמצם (ולמנוע) את הנשירה מבתי הספר, להעמיק את תוכנית הלימודים ולהשלב את המורשת של עדות המזרח במערכת החינוך והתרבות. מצעו של המערכת בנושא החינוך הוא קונקרטי ביותר, אולי דווקא בגלל העובדה שלא נכלל כחלק בפרק בתוכנית החברתית.

התיחסות דומה מצויה בתוכניתו החברתית של הליכוד. גם הוא, במצעו, מתחייב להוסיף שיטת סיוע בשירותי חינוך ותרבות ולסגור את הפער הקיים בשיוון ההזדמנויות. ברם, בפרק הנפרד, הליכוד מציג תוכנית קונקרטית

סוג הסיוע — לכל המפלגות יש תוכניות מפורטות בנדון. למפד"ל — להבטיח שיכון על ידי חוק ולעודד חסכון לשיכון על-ידי פטור ממס הכנסה. התנועה הדמוקרטית לשינוי מתחייבת לבטל את המסים על העברת דירות ולשנות את המסוי בחוק מס שבח מקרקעין. כמו כן היא מתחייבת לבניה להשכרה שתעוגן בחוק. המערך — לשקם דירות קיימות, להקפיד (באמצעות חוק) על איכות הבניה, להקטין את עלות הבניה, ולהגן על המשתכן. הליכוד — לפתח את הבניה להשכרה, לזרז תהליכי התכנון והישיוי. ההתחייבויות כוללות גם את סכום הסיוע. הליכוד מתחייב לסייע ב-80% (או 75%) מהסכום הנדרש לזקקים; המערך מתחייב לספק את כל האמצעים לאוכלוסיה שתענה על הקריטריונים של הנזקקות.

טווח הזמן — רק לד"ש ולליכוד יש התחייבות מפורשת. לגבי הזמן הנדרש לביצוע תוכניותיהן בתחום השיכון; ד"ש — תוכנית דו-שנתית לחיסול המצוקה של משפחות הגרות בצפיפות של 4 נפשות ויותר לחדר; לליכוד — תוכנית של חמש שנים לגבי משפחות הדרות בצפיפות של שלוש נפשות (ויותר) לחדר. במצע המערך מדובר על "תוכנית רב-שנתית", ואילו במצע המפד"ל אין איזכור הזמן.

### ב. בריאות

מטרות המדיניות של שירותי הבריאות נדונו לעיל. באינו מידה מתחייבות המפלגות לגייס אמצעים אוסרטיביים לביצוע המדיניות הנ"ל?

כאמור לעיל, רק המפד"ל לא התייחסה למדיניות הבריאות. כל יתר המצעים היתוו את העקרונות הכלליים שעליהם יושתתו שירותי הבריאות תחת הנהגתה של הממשלה העתידה לקום. הליכוד הוסיף גם התחייבות להעדיף אוכלוסיה מוגבלת. הבטחות קונקרטיות ניתנו רק ע"י המערך המתייחס לפיתוח ענפי הרפואה הטיפולית והמונעת, שירותי השיקום, בריאות הנפש, בריאות



רטיית מפורטת שעיקריה הם: הנהגת חינוך חובה חנים מגיל 4 וחינוך חנים עד כתיב י"ב, יום לימודים ארוך, ביצוע אינטגרציה בין התלמידים משכבות אוכלוסיה שונות, הקמת פנימיות לילדים משכבות מצוקה וריכוז מיטב המורים ושירותי העזר במ-קומות בהם לא ניתן לבצע אינטגרציה.

תוכניתה החברתית של התנועה הדמוקרטית לשינוי מעידה על החשיבות העיקרית של הנושא החינוכי. הסעיפים החינוכיים מהווים קרוב למחצית מסעיפי המצע החברתי (7 מתוך 15 סעיפים). ברם, בהשוואה לתוכ-ניות החינוכיות של המפלגות האחרות, אין מצע ד"ש מאופיין ע"י פירוט יתר. ד"ש מתחייבת לשלב את כל מסורות ישראל במערכת החינוך, לבלום את הנשירה ממ-ערכת החינוך (בין היתר גם על-ידי הרחבת מסגרות הפנימיות), לעודד את ההשכלה הגבוהה בקרב השכבות הנחשלות, להפוך את בית הספר למוקד של פעילות חברתית ולהרחיב את החינוך הגופני בקרב כל שכ-בות האוכלוסיה. מטרות אלו, המקובלות על כל חלקי הציבור בישראל, אינן עשויות לעורר התנגדות או אי-הסכמה מצד קבוצות אינטרסנטיות.

העולה מכאן — ההבחנה בין מפלגות שתוכ-ניותיהן בתחום השירותים החברתיים מעור-רות או קונקרטיות אינה מעוגנת בהיותן מפלגות שלטון או אופוזיציה אלא בגודלן, קרי — בפוטנציאל שלהן להוציא מדיניות זו מן הכוח אל הפועל.

### 3. שירותים קהילתיים —

#### דצנטרליזציה

מוסכם על רבים, כי "הבטחת מעורבותו של מקבל השירות חיונית כדי להבטיח את מימד ההערכה הנכון ביחס לצורכי האזרחים מחד, וכן להגדלת מימד האחריות של האז-רח מקבל השירות ביחס לחובותיו ולאפ-

שירות החברה לתת שירותים שונים מאידך" <sup>25</sup>. למעורבות זו פנים רבות — אישיות, קבוצתיות (בעיקר קבוצות וולנטא-ריות) וקהילתיות. בעית היוזמה והאחריות של הגופים (והיחידים) מקבלי השירות לא גדונה בהרחבה ובפירוט באף מצע. הבעיה נובעת מהסתירה שבין הצורך בתכנון מר-כזי, לשם הגברת יסוד השוויון וכן הצורך בק-ביעת מדיניות כוללת, לבין הרצון להגדיל את מעורבותם הישירה של מקבלי השירות. מעורבות זו עשויה לתרום לשיפור השירות מתוך הבנת הצרכים המיוחדים לקבוצה ול-אזור, ואף לצמצם את הצורך בו מתוך הנחה שעצם המוטיבציה לעזרה עצמית עשויה לתרום לרווחתו של הנזקק. המפלגות מתמודדות עם קושי זה על-ידי ערפול בתוכניותיהן. כל המפלגות מיחסות חשיבות (במצעיהן) לארגון התושבים ולשיתופם בתכנון ובקביעת העדיפויות בתחום שירותי הרווחה. ברם, באף מצע אין פירוט כיצד תמומש מטרה זו.

המערך והמסד"ל מציינים את הפתרון הפו-ליטי. הראשונה — "טיפוח מנהיגות צי-בורית... מכל חלקי האוכלוסיה למען אינ-טגרציה של קבוצות אוכלוסיה שונות"; האחרונה — שיתוף כל שכבות האוכלוסיה ועדותיה השונות בתהליך קבלת ההחלטות. התנועה הדמוקרטית לשינוי מסתפקת באיז-כור כללי: "באזורי מצוקה בקיים פעילות קהילתית גררבת בשיתוף התושבים". אף הליכוד מתחייב, בנוסח דומה, להגדיל את "מעורבותה ואחריותה של הרשות המקומית וארגון מתן השירותים הקהילתיים בתחומה". המצע היחיד המתאר את השירותים החבר-תיים במישור המקומי הוא זה של המערך, אך אין מדובר בו על שיתופו של הפרט, אלא על ארגון מחודש (במבנה ובדרכי הפעולה) של השירותים הסוציאליים הפו-עלים בדרג הקהילתי. המצע כולל הצעות

25 מתוך מצע הליכוד לבחירות לכנסת התשיעית, רווחה חברתית, ע' 7.

קונקרטיות כגון "עידוד פעולות התנדבות בשכונות והקמת ועדי שכונות שיסייעו בידי הרשויות בקביעת סדר הקדימויות ובהספקת השירותים". לא נאמר כיצד ניתן לעודד התנדבות ברוכה זו.

#### 4. ארגון שירותי הרווחה

אחד הסעיפים הבולטים במצעה של שלוש מהמפלגות — מערך, ליכוד והתנועה הדמוקרטית לשינוי — הוא זה המתחייב לארגון מחדש את שירותי הרווחה, המפוזרים כיום בין מספר משרדי ממשלה וועדות ציבוריות כדלקמן<sup>26</sup>: א. ועדת שרים לרווחה חברתית (על ידה לשכה מצומצמת); ב. ועדה בין-משרדית לרווחה (על ידה ועדה מת-מדת וצוותים של מומחים); ג. מועצה ציבורית לרווחה חברתית. מערכת זו תואמת את המלצות "ועדת כץ", ברם המלצותיה של "ועדת האוזנר" (ועדת השרים להכנת הצעות בדבר ארגון מחדש של משרדי הממשלה, יעול וחסכון) להקים משרד רווחה שנועד לכלול את משרדי העבודה, הסעד והמוסד לביטוח לאומי, טרם יושמו.

מה עמדתן של המפלגות, בטרם בחירות לבעית מינהל הרווחה?

ניתן להבחין בשלוש גישות:

אחת (מערך) דוגלת בהקמת משרד לרווחה חברתית. משרד זה (שנועד לכלול את משרד העבודה וחלק ממשרד הסעד) ירכז את נושאי התעסוקה והבטחת ההכנסה. אין משרד זה, על פי הצעת המערך, כולל את השיכון, החינוך והבריאות. תפישה זו, העולה בקנה אחד עם חלק ממסקנות ועדת כץ, אינה מתיחסת ל"ועדת שרים לעניני רווחה" — שאף היא מהווה חלק מהמלצות הדו"ח הנ"ל. על פי הצעת המערך קביעת סדר

העדיפויות במדיניות החברתית מצויה בידי קברניטי הממשלה וההסתדרות. אין מצע המערך מתיחס בפירוט לארגון שירותי הרווחה.

הליכוד מציג אלטרנטיבה שניה: בצד משרד לשירותי רווחה (שסמכויותיו אינן מוגדרות) תוקם ועדת שרים לעניני רווחה שתקבע את המדיניות הכוללת של השירותים החברתיים, את חלוקת התפקידים בין הגופים השונים, ותעקוב אחר הביצוע של החלטותיה. מצע הליכוד מציע לארגון את שירותי הרווחה בשלוש פונקציות מרכזיות: א. בריאות, סעד ושירותים קהילתיים; ב. תעסוקה וחיי-נוך מקצועי; ג. מרכז לתשלומי העברה מן הרשות לאזרח. ל"ועדת השרים לעניני רווחה", שתסתייע במנגנון מקצועי קבוע, יהיה תפקיד פעיל ומכריע בעיצוב מדיניות הרווחה שכן יועדו לה סמכויות אכיפה.

במצעה של התנועה הדמוקרטית לשינוי יש התחייבות להקמת "משרד ממשלתי לרווחה חברתית" אשר יתכנן, ויפעיל את המדיניות החברתית. למשרד זה נועד תפקיד תכנוני שעיקרו קביעת סדר עדיפויות. המצע מעורר פל מאד באשר לפונקציות הספציפיות של משרד זה.

המסד"ל אינה מתיחסת לשיטה הארגונית שבה תבוצע מדיניות הרווחה. לוח ג' מסכם את מידת הקונקרטיזציה של המפלגות בהתייחסותן לבעיה החברתית. על פי טבלה זו בולט בבהירות ההבדל שבין המפלגות המיועדות לשלטון (או לאו-פוזיציה הראשית) לבין המפלגות שהן בחזקת שותפות זוטירות. המערך והליכוד מציעות תשעה (ועשרה) סעיפים בפרטי הביצוע. לשונן של המסד"ל וד"ש מעורפלות יותר. רק ארבעה סעיפים גדונו על פרטיהם.

26 ראה מ. שני, "שיפור דפוסי ההכוונה והתיאום של שירותי הרווחה", בטחון סוציאלי, שם, ע' 31—22.



לוח ג': סעיפים קונקרטיים במצעים חברתיים של המפלגות בכנסת התשיעית

מערך	ליכוד	מפד"ל	ד"ש
ק	ק	—	—
מ	ק	—	—
ק	ק	—	מ
מ	ק	ק	מ
ק	ק	מ	מ
ק	ק	ק	ק
ק	ק	ק	ק
מ	ק	—	ק
ק	מ	—	מ
ק	ק	ק	ק
ק	מ	מ	מ
ק	ק	—	מ

מקרא: ק — קונקרטי; מ — מעורפל; — אין התייחסות

### מסקנות

בדיקת התיבט החברתי במצעי המפלגות איננה ענין אקדמי-תיאורטי גרידא, שכן הנחת היסוד היא שהמצע אינו רק בחזקת הבעת משאלה יפה, אלא תוכנית לאומית טנטטיבית, ובסיס לפעולה פוליטית.

בחינת מצעי המפלגות הגדולות (כפי שהוצגו על ידן לקראת הבחירות לכנסת התשיעית) על פי קטגוריות של חשיבות, מגמה אידאית, כוללנות וקונקרטיות העלתה את המסקנות הבאות:

1. נראה כי רק שתיים מהמפלגות יחסו לנושא החברתי ערך דומיננטי. שתיים אלה לא היו מפלגות קואליציה (לשעבר), אלא חתרו להחליף את השלטון.

2. האם מתפלגות מפלגות-ישראל על הר-

צף שמאל-ימין? הניתוח דלעיל מצביע על התפלגות ברורה בשני קריטריונים וטשטוש בשנים האחרים. המערך תומך בשירותים אוניברסאליים ותובע הגדלת המשאבים הציבוריים המוקצים לשכבות מצוקה. יחד עם זאת אין המערך מתרגם תביעה זו ללשון החקיקה ואף מותיר חופש בחירה לצרכנים, בעיקר כמענה לצורכי הארגונים, המהווים תשתית לעוצמתו הכלכלית ולהנחותיו הרעיוניות.

הליכוד, התנועה הדמוקרטית לשינוי והמפד"ל מגלים מגמות ימניות, שכאמור אינן חד-משמעיות, לפחות לא על פי ההבחנה המסורתית בין הזרמים.

3. המצע היחידי שהתייחסותו לבעיה החברתית אינה "כוללת" (קרי: מקיפה) הוא זה של המפד"ל. כל יתר המצעים מתייחסים לכל היבטיה של המדיניות החברתית, כפי

שהיא באה לידי ביטוי במציאות הישראלית של שנות השבעים: ההיבט הפיננסי, השייכותי והמינהלי. מקריטריון ה"כוללות" ניתן אף להקיש על מידת החשיבות שהמפלגות הנדונות מיחסות לנושא, אף כי מחקרי דעת הקהל אינם מאשרים הנחה זו. 4. ניתוח מידת הקונקרטיות של המצעים החברתיים מעיד על שוני בין המפלגות הגדולות לבין הקטנות יותר. בשתי המפלגות הגדולות (המערך והליכוד) היתה מידה כמעט שווה של קונקרטיזציה, בהפרש גדול מזו של המפלגות הקטנות. עובדה זו סותרת את ההנחה המיחסת כוונות ערפול למפלגה הנמנעת "מהרגות" קבוצות של בוחרים, מאחר שדוקא המפלגות הגדולות פנו לאוכלוסיה מגוונת, שאיננה מאופינת על ידי דרגה גבוהה של קונצנזוס על בעיות יסוד. דוקא התנועה הדמוקרטית לשינוי

והמפד"ל, שקהל בוחריהן הומוגני יותר, נקטו בלשון מעורפלת במצעיהן החברתיים. ניתוח הנושאים שלגביהם שרר ערפול אינו מורה על מגמה אחידה. הסעיף "המעורפל" ביותר הוא זה המתייחס ל"שירותים קהילתיים", המוכתבים על ידי צורכי המקום והשעה.

ניתן לבחון מצעים מפלגתיים בשני ממדים נוספים:

א. מימד הזמן — באיזו מידה המפלגה נאמנה לעקרונותיה משכבר הימים, או לחילופין, באיזו מידה היא מסתגלת לנסיבות השעה?<sup>27</sup>

ב. מימד הביצוע — באיזו מידה המפלגה אינה רק נאה דורשת, אלא (והמבחן הוא מבחנה של מפלגת השלטון) גם נאה מקיימת?<sup>28</sup>

---

Thomas, J. C., *The Decline of Ideology in Western Political Parties: A Study of 27 Changing Political Orientations*, Sage Publications, 1975  
Pomper, G. E., *Elections in America*, N.Y., Dodd, Mead, 1971, ch. 8 28

# הפרישה מן העבודה לאור מצבם הדמוגרפי של הקשישים

מאת ד"ר אריה ניצן \*

סקירה זו דנה בנושא הפרישה מן העבודה תוך הדגשת ההיבט הדמוגרפי, הכולל בין השאר נתונים מעודכנים, שעובדו לאחרונה, ואשר בחלקם טרם פורסמו. בד בבד עם תאור מצבם הדמוגרפי של הקשישים נערך להלן נסיון לפרוס תמונה כללית, המציגה את בעיות הפרישה על השלכותיהן השונות, וכן את המחקרים שנערכו, התוכניות שנקמו, קווי המדיניות שהוצעו והפעולות שנעשו במסגרת המאמצים לפתור בעיות אלה.

אותה; לכן הפרישה יכולה להיות גם תהליך נמשך, תהליך הדרגתי של נסיגה עד נטישת העבודה לצמיתות.

יש הרואים בפרישה את אחד ההשגים הסוציאליים החשובים: הזכות למנוחה ומתן הזדמנות להתפתחות עצמית ולעיסוקי תחביב. אולם כנגד זאת, יש רבים הרואים בפרישה את אחד המשברים האנושיים החמורים ביותר, המאפיינים את החברה התיישנית.

מכל מקום ברור, כי בעקבות הפרישה מתחולל שינוי ניכר במבנה חייו של היחיד לגבי עיסוקו המרכזי, מקור והיקף הכנסתו, מעמדו, קשריו, יחסי הגומלין, ואורח חייו ופעילותו.

הפרישה גורמת לעתים קרובות לשינוי בדימוי העצמי של האדם, בדימויו בעיני אחרים, ובמערכת היחסים וההתנהגות שבין האדם הפורש לבין סביבתו.

מחקר סוציולוגי שנערך עוד ב-1961 באי-זור פריס אף הצביע על כך שהפסקה מלאה

## רקע כללי

שאלת הפרישה מן העבודה, שהתעוררה לראשונה בארצות המערב בשלהי המאה ה-18 בעקבות המהפכה התעשייתית, מצאה, כידוע, את ביטויה החריף עם ההתפתחות הטכנולוגית של המאה ה-20.

הגדרות רבות למושג הקרוי "פרישה" מעבדות, אך זו המקובלת בספרות המקצועית זהה לתוכן הגדרתו של פרופ' ר. אצ'ליי: "פרישה היא המעבר הממוסד ממעמדו של אדם פעיל במובן כלכלי למעמדו של אדם בלתי פעיל, בהתאם לנורמות, אשר החברה מגדירה אותו, ואף קובעת את מהותו של המעבר".

לרוב רואים את הפרישה כמאורע של הפרדה בין עבודה לגמלאות, אך הפרדה זו אינה תמיד חדה, שכן יש, לדוגמא, אנשים העוזבים עבודה אחת ומקבלים אחרת, או מצפים לעבודה אחרת, אך אינם מקבלים

\* מנהל היחידה למחקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי.

1 *The Social Forces in Later Life*, Wodsworth Publishing Company, 1972

ופתאומית של פעילות תעסוקתית, מגדילה את הסיכון למוות בשנה שלאחר הפסקת העבודה.<sup>2</sup>

בעית הפרישה חמורה במיוחד בישראל בשל הסיבות הבאות: א. חלק ניכר מבין המגיי-עים לגיל פרישה נעדרים עדיין פנסיה מלאה, שתאפשר להם רמת חיים הוגנת. ב. מעטים בלבד זכו להדרכה ולהכנה לקראת פרישתם; ללא תעסוקה או פעילויות אחרות, הם מוצאים את עצמם חסרי ישע — מיד לאחר פרישתם מהעבודה.

בעית הפרישה בדרגת הריפותה כיום — מקורה בצירופם של שני גורמים עיקריים — העלייה באורך החיים והפסקת העבודה בגיל מוקדם יותר.

העלייה באורך החיים קשורה בשיפור הרב שחל בתנאי הבריאות בעולם ובישראל; מאידך, נאלץ הקשיש, לעתים קרובות, לפי-רוש שלא מרצונו ולא בהתאם לכוותיו, אלא לפי חוקים שנקבעו, או לפי הסכמי עבודה בארצות שונות, על יסוד גיל קבוע, לגבר ולאשה.

גם הגידול המתמיד במספר הזקנים ובחלקם בכלל האוכלוסיה, מחמירה את הבעיה ועוד מוסיפה קשיים כלכליים וסוציאליים לחברה ולפורש גם יחד.

## אחוז הקשישים בישראל

כדי לעמוד על בעיות הפרישה ועל הנסי-יונות לפותרן, ראוי להקדים ולתאר את ההיבטים הדמוגרפים העיקריים של גיל הויקנה.

עם קום המדינה היו בישראל רק 25,000 יהודים בני 65 ומעלה שהיוו 3.8% מכלל האוכלוסיה היהודית. האחוז היה נמוך בגלל

מיגבלות העליה בתקופת המנדט הבריטי, ובגלל המדיניות שנקטה בימים ההם לה-עדיף מתן היתרי עליה לצעירים. בשנת 1961/2 היוו בני 65 ומעלה — 50% מכלל האוכלוסיה היהודית, ואילו בראשית 1977 הגיע מספרם ל-268,900 שהם 8.9% מן האוכלוסיה היהודית.

מאז קום המדינה גדל מספר הקשישים פי 10, לעומת גידול של פי 4—5 של כל האוכלוסיה היהודית.

בכלל האוכלוסיה, כולל לא יהודים, היוו בני 65 ומעלה רק 8%, וזאת בגלל ריבוי היל-דים אצל הלא-יהודים, הגורם לשינוי בשי-עור הזקנים.

### האוכלוסיה בגיל 65 ומעלה, ראשית 1977

במספרים	אחוז בני 65 ומעלה	מהאוכלוסיה המתאימה
סה"כ	287,900	8.0
יהודים	268,900	8.9
לא יהודים	19,000	3.4

מעניין לציין, כי בתל אביב שיעור הקשי-שים הוא גבוה בהרבה מן השיעור הארצי ליהודים, והוא הגיע בשנת 1975, ל-15.1% בהשוואה ל-8.7% אצל כלל האוכלוסיה היהודית בישראל, כאשר התחזית היא ל-16% עד 18% בשנת 1987.<sup>3</sup>

ישנן מספר סיבות לגידול שחל במספרם ובחלקם של הזקנים, ומלבד הארכת משך החיים — בזכות קידום הרפואה והעליה באיכות החיים — ראוי לציין את הירידה שחלה בשיעור הילודה, ואשר בעקבותיה עולה חלקם של הקשישים בתוך האוכלוסיה. אשר לעתיד, הרי מצפים כי בשנת 1990 יגיע מספר הקשישים בישראל ל-400,000,

Jacques Jean Ribas, "The Age of retirement in certain countries, *Bulletin of the International Social Security Association*, January-February 1961

3 על פי נתונים שהוכנו (ועדיין לא פורסמו באורח רישמי) על ידי ד"ר ח. הרפז, מנהל המרכז למחקר כלכלי וחברתי של עיריית תל-אביב.

גם הרכב העליה לישראל בשנים האחרונות תרם לגידול חלקם של הקשישים באוכלוסיה. לוסיה. בתקופת העליה ההמונית, בשנות ה-50, בה רבו המשפחות מרובות הילדים, היה אחוז הזקנים בין העולים 4.3%, ואילו בשנים האחרונות, מתקרב האחוז ל-10.

ואחוז הקשישים היהודים, מתוך כלל האוכלוסיה היהודית, יגיע ל-10% בקירוב.<sup>4</sup> חומרת הבעיה מבחינה כלכלית משתקפת בעובדה, כי בישראל יש כיום קשיש אחד לכל ארבעה מפרנסים, והיחס עלול להשתנות אף למצב חמור עוד יותר.

שיעור העולים בני 65 + בתקופות שונות

התקופה	מספר העולים והתיירים המשתקעים	אחוז בני 65+ מבין כל העולים
1948—1951	686,739	4.3
1952—1954	54,065	4.4
1955—1957	164,936	3.4
1958—1960	75,487	5.6
1961—1964	228,046	5.4
1965—1968	81,337	8.3
1969—1975	279,265	8.9

המקור: שנתון סטטיסטי לישראל, 1976.

לעומת המדינות המפותחות נמוך אחוז הקשישים בקרב אוכלוסית הארצות המתפתחות. כך, למשל, מגיע האחוז בסוריה ל-4.4% בלבד (קצת יותר גבוה מהשיעור אצל ערביי ישראל) ובהודו 3.2%. הסיבה העיקרית לעליית אחוז הקשישים בארצות המפותחות הוא צמצום הילודה. בגין תהליך זה אנו עדים לעליית חלקם של הקשישים בארה"ב מ-2.9% לפני מאה שנה (בשנת 1870) ועד ל-10% כיום, ובבריטניה מ-6% בראשית המאה הנוכחית ועד ל-14% כיום. תחזיות דמוגרפיות של מוסדות האו"ם מציינות, כי כבר בשנת 1980 יגיע אחוז האוכלוסיה לוסיה, הממוצע, בגיל 65+, בצפונה ומערבה של אירופה, ל-14% לערך, ובמזרח אירופה ל-12%.<sup>5</sup>

אחוז הקשישים בארצות שונות

בארצות התעשייתיות, אחוז בני 65 ומעלה, גבוה מזה הקיים בישראל. הוא נע בין 10% ל-16% כמוצג בלוח הבא:

הארץ	השנה	אחוז בני 65+
ארצות הברית	1974	10.4
איטליה	1972	10.9
צרפת	1972	13.5
בריטניה	1973	13.7
גרמניה המערבית	1973	13.9
גרמניה המזרחית	1973	16.0

המקור: Demographic Yearbook, 1975.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית האוכלוסיה בישראל, סדרת פרסומים מיוחדים 393, תשל"ג.  
5 *Aging International*, Spring 1976, p. 5

שנים בשנת 1900, ל-64 בשנת 1939 ול-68 בשנת 1974.<sup>6</sup>

לעומת זאת נמצא אורך חיים נמוך בארצות הבלתי מפותחות לדוגמא: מצרים (52), אלג'יר (52), הודו (41).

קיים הבדל, כמוצג בנתונים, בין אורך חיי הגבר לאורך חיי האשה, ולטובת האחרונה. סיבות שונות לדבר, והעיקריות שבהן: המי תח הרב יותר בעבודה, בו שרזי הגבר בומננו; מלחמות, תאונות עבודה ותאונות דרכים, בהם נפטרים יחסית גברים רבים יותר; ומאידך — גיחנה, כנראה, האשה בחוסן גופני טבעי, וזאת, אולי, בזכות תפי קידה — יצירת חיים חדשים מבין חלציה. אורך החיים הגבוה יותר של האשה לעומת הגבר קיים ברוב הארצות. בארה"ב, לדוגמא, אורך החיים הוא 65 שנה לגבר ו-74 לאשה, וברית המועצות — 67 שנה לגבר ו-74 לאשה (בשנת 1972).

יחד עם זאת ראוי לזכור, מנקודת המבט החיברותית, כי הנשים נתונות לסיכון רב יותר של התאלמנות ולתקופה ארוכה יותר. ישראל נמנית על הארצות אשר לאוכלוסיתה אורך חיים גבוה יחסית; רק מספר ארצות מועט עם אורך חיים גבוה יותר מצוי לפי גיה, כמוצג בלוח הבא:

אחד הגורמים לגידול אחוז הזקנים, הוא כאמור, אורך החיים. במושג זה של "אורך חיים" מתכוונים לסיכויי החיים של האדם בעת היוולדו. מושג זה שונה מ"תוחלת החיים", שעליו ידובר בהמשך.

אורך החיים עלה באופן מתמיד בישראל ובארצות מפותחות אחרות, בעקבות התפתחות הרפואה, נהגי היגינה טובים יותר, עלייה ברמת החיים וירידה בתמותת תינוקות.

בין יהודי ארץ ישראל היה אורך החיים הממוצע בשנת 1926 — 54 שנה. בתקופה הראשונה לקום המדינה היה אורך החיים בקרב הישוב היהודי — 65 שנה לגבר ו-68 לאשה, ואילו בשנת 1976 הגיע אורך החיים הממוצע ל-71.6 שנים לגבר ול-75.4 שנים לאשה (לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). ניתן איפוא לציין, כי גוספו מאז קום המדינה עוד 6 שנות חיים בממוצע, לאוכלוסייה היהודית.

מגמה זו של עלייה באורך החיים אופיינית לכל הארצות המפותחות. כך, למשל, גדל אורך החיים הממוצע בארצות הברית מ-47

6 Woodruff Birren, "Aging", Van Nostrand Company, New York, 1975  
7 בחקשר לכך, מעניין להציג כאן את הנתונים המובאים בספרו של Comfort, Alex, "The process of Aging", Weidenfeld and Nicholson, London, 1965 בדבר התמורות שחלו באורך החיים הממוצע של האדם במרוצת ההיסטוריה:

אורך החיים	השנה	הארץ
22	2,000 לפה"ס	מערב אירופה
30	300 לפה"ס	יון
30	600 אחה"ס	רומא
35	1450	אנגליה
36	1750	ארה"ב (מסצ'וסט)
40	1850	אנגליה
60	1940	אנגליה
69 (לגבר)	1972	אנגליה

אורך חיים		השנה	הארץ
אשה	גבר		
78	72	1973	שוודיה
77	71	1973	נורבגיה
77	71	1971—72	הולנד
75	71	1975	ישראל
75	69	1970—72	אנגליה
76	69	1972	צרפת
76	68	1974	ארצות הברית
74	67	1970—72	גרמניה המערבית
74	64	1971—72	ברית המועצות

המקור: Demographic Yearbook, 1975, New York, 1976

פואה היתה מתגברת על המחלות העיקריות של ימינו: הסרטן ומחלות הלב וכלי הדם. לו ניתן היה להדביר מחלות אלה יכול היה אדם בגיל 65 לצפות לעוד 30 שנות חיים. השאלה היא כמובן, באיזו מידה ניתן יהיה במקרה זה לשפר גם את תוכן חייו של האדם, אשר עבר את שנתו ה-65, כלומר — להוסיף לו חיים לשנים ולא רק שנים לחיים. הוספת חיים לשנים פרושה, בין היתר, פתרון כולל של בעיות התעסוקה והפרישה מן העבודה.

### מצב משפחתי

קיימת אצל קשישים בעיה קשה של הת-אלמנות. בולט בעיקר האחוז הגבוה של התאלמנות בקרב הנשים הקשישות, המגיע ל-60% בקירוב, לעומת 12% אצל הגברים.<sup>8</sup>

מספר משפחתי	גברים	נשים
סה"כ	100	100
נשואים	86	38
אלמנים	2	59
רווקים וגרושים	12	3

### תוחלת החיים

מושג זה מתייחס לסיכויי החיים של האדם בגיל קבוע כלשהו, ובהתאם לכך ניתן לחשב כמה שנים בממוצע יש לו לאדם לחיות, כאשר הגיע לגיל מסוים. לדוגמא: אדם בן 50 אינו חשוף יותר למחלות ילדות, העלויות לגרום לעתים למוות, ולכן סיכוייו להאריך ימים מעל 70 שנה גדולים יותר.

מסתבר, כי בישראל אדם שהגיע לגיל 65 אין מצפות לו אך ורק 5 שנות חיים (עד גיל 70), כי אם 14.1 שנים לגבר ו-15.8 שנים לאשה (בהתאם למצב בשנת 1976).<sup>9</sup> גם בארצות מפותחות אחרות ישנה תוחלת חיים דומה. כך, למשל, בארה"ב תוחלת החיים של גבר בגיל 65 היא 13.4 שנים ול-אשה 17.5 שנה, ובבריטניה 12.1 ו-16.0 בהתאמה.

כמובן שלאורך החיים ולתוחלת החיים ישנן השלכות על אחוז הוקנים במדינה, על גיל הפרישה הרצוי, ועל גורמים סוציאליים וכלכליים אחרים.

אגב, בהקשר לכך, מעניין לציין, כי על פי מחקרים ותחזיות שנערכו בארה"ב (ואשר נתפרסמו בשנת 1969), היתה תוחלת החיים גדלה ב-15 שנים נוספות לערך, אילו ה-

8 בהתאם לנתונים ארעיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

Ministry of Social Welfare—Investigation of the family life, etc., of urban Jewish aged 9  
65 in Israel, part 1



בהשוואה לארצות אחרות (ארה"ב, ברייטניה, דנמרק) נמצא, כי אחוז הרווקים(ות) נמוך יחסית בישראל ואחוז הנשואים גבוה, עובדה העשויה להשפיע על תוכנו והיקפו של הפעולות הסוציאליות השונות של הקשישים.

---

## ארצות מוצא

---

בין היהודים עצמם, רוב הזקנים (70% לערך) הם ילידי אמריקה ואירופה, למעלה מרבע (26%) הם ילידי אסיה ואפריקה, ו-4% ילידי ישראל.

אם נבדוק את אחוז הזקנים בעדות השונות נמצא, כי בין עדות המזרח יש רק 4% בני 65 ומעלה, ואילו בין האשכנזים — 12% (בין ילידי ישראל — 2%). ההבדל באחוז הקשישים נובע בעיקר ממספר הנפשות, וביתר דיוק ממספר הילדים בכל עדה.

---

## תעסוקה

---

רק כשליש מכלל הקשישים (הגברים) ממי שיש לעבוד לאחר גיל 65, ואחוז הנשים קטן בהרבה.

לפי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 1974 נמצא, כי בין הגברים בגיל 65 ומעלה — 31.5% המשיכו לעבוד באורח מלא או חלקי, ובין הנשים רק 6% עבדו לאחר גיל זה.

יש לזכור, כי בקבוצת הגילים שלפני הפרישה (55—64) הגיע אחוז הגברים בכוח העבודה ל-86%, ומכאן שחלה ירידה דרסטית בתעסוקת האנשים עם הגיעם לגיל הפרישה הנקוב.

מעניין להיווכח בהבדל המשמעותי הקיים

באחוז הקשישים שהמשיכו לעבוד, מבחינת יבשת מוצאם: כמעט 40% אצל יוצאי ארצות המערב, לעומת 26% בלבד בקרב יוצאי ארצות המזרח. הסיבות לכך הן הרקע המקצועי שנרכש בתו"ל וכן הגיל בעת העליה, שכן רבים מבין יוצאי ארצות המזרח באו ארצה בגיל מבוגר וללא מקצוע ועל כן התקשו להיקלט באותם ימים בעבודה.

הבדל ניכר נמצא גם בין שיעורם של בעלי ה"צווארון הלבן" לבין שיעורם של בעלי ה"צווארון הכחול". אצל הראשונים האחוז הוא גבוה יותר, והשיא מוחזק על ידי בעלי המקצועות החופשיים ואנשי המדע. בין הגורמים לקיום ההבדל הנ"ל ניתן למנות את שביעות הרצון מן העבודה, וכן את העובדה שבעלי המקצועות החופשיים, בתור עצמאיים, אינם חייבים לפרוש בגיל קבוע, בניגוד לעובדי הכפיים.

מבחינת אחוז הממשיכים לעבוד, דומה המצב בישראל לארצות אירופה וארצות הברית. כך, למשל, מגיע אחוז הגברים הממשיכים לעבוד לאחר גיל 65: באנגליה — 31%, באיטליה — 26%, בארצות הברית — 32%; בברית המועצות המשיכו מחצית הקשישים לעבוד, אך יש לזכור כי שם זכאי הקשיש לקבל פנסיה בגיל הנקוב אך גם יכול להמשיך ולעבוד.

באילו מקצועות עובדים הקשישים? כמי צופה, מעטים הזקנים העובדים בעבודות כפיים קשות. רק רבע מכלל הגברים בני 65+ עבדו בשנת 1975 במקצועות ה"צווארון הכחול" — תעשייה, בניה ותחבורה (לעומת 54% בין כלל המועסקים הגברים בכל הגילאים), ועוד 20% עבדו בחקלאות ובשירותים. כ-55% היו עובדי ה"צווארון הלבן", דהיינו — בעלי מקצועות חופשיים, מנהלים, פקידים, סוכנים ועובדי מכירות (לעומת 38% בין הגברים המועסקים בכל הגילים).

משלחי יד של גברים מועסקים בני 65+ בהשוואה לכל הגברים המועסקים, 1975 (באחוזים)

גברים מועסקים בני 65+	כל הגברים המועסקים	משלח היד
100.0	100.0	סה"כ
7.8	6.4	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמאיים
3.9	7.9	בעלי מקצועות חופשיים אחרים, טכניים ודומיהם
4.7	4.3	מנהלים
16.6	11.4	עובדי פקידות וזומיהם
20.8	8.3	עובדי מכירות, סוכנים, זבנים
10.6	8.2	עובדי שירותים
9.1	7.4	עובדים בחקלאות
20.5	37.1	עובדים מקצועיים בתעשיה, במחצבים, בבניה, ובתחבורה
5.2	7.7	עובדים אחרים בתעשיה, בתחבורה,
0.8	1.3	בבניה ופועלים פשוטים לא ידוע

המקור: סקרי כח אדם 1975, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 538.

בעיקר מתוך הרכב הגיל ההומוגני ומש-קלה הרב של שכבת המייסדים בקיבוצים, המתקרבת עתה כולה אל גיל הזיקנה. אולם במועד לא רחוק ביותר עשויים הקיבוצים הוותיקים, ואחריהם קיבוצים שנוסדו בשנים 1931-1948 לעבור את השיא במש-קלה של אוכלוסית הקשישים. במרוצת השנים יגדל משקלן של שכבות הביניים ובטווח ארוך יתקרבו האוכלוסיות בקיבוצים למבנה של אוכלוסיה "נורמלית"<sup>11</sup>.

### גיל הפרישה וקביעת המדיניות כלפיו

בעיות הפרישה מן העבודה ניתנות לבחינה מכמה היבטים: מנקודת ראותה של החברה, ומנקודת ראותם של המעסיק והעובד. מבחינת החברה — פרישתם של זקנים מקטינה את כוח העבודה (אם כי היא מתאזנת ע"י כניסת כוחות חדשים וצעירים

מבחינת המעמד בעבודה, אחוז השכירים בין הזקנים הוא, כמצופה, נמוך בהשוואה לכלל המועסקים בגיל העבודה, ולעומת זאת, גבוה אצלם אחוז העצמאיים

### המצב הדמוגרפי בקיבוצים

המדור הבין קיבוצי לחברים מבוגרים וקשישים מבחין, לצורך ניתוח המצב הדמוגרפי, בין קיבוצים ותיקים, שנוסדו עד 1930 ואשר האוכלוסיה בהם היא "זקנה" יותר, לבין הקיבוצים האחרים. נתונים שרוכזו ע"י מדור זה<sup>10</sup> מראים, כי כבר בשנת 1974 היה אחוז בני 65 ומעלה בקיבוצים הוותיקים 8%-9% ובכמה מהם אף הגיע באותה שנה, ל-14%-17%. מסתבר, כי בטווח הקצר והבינוני צפוי גידול מהיר במשקלה של קבוצה זו בקיבוצים הוותיקים, וב-1980 הוא עשוי להגיע בממוצע ל-15% לערך. תחזית זו מוסברת

10 נמסר ע"י מר דוד אתר, מרכז המדור (טרם פורסמו).

11 ראובן וויגרט, "היבטים כלכליים של ההזדקנות בקיבוץ"; "הדים", נובמבר 1976.

לעבודה), ומגדילה את האוכלוסיה הנתמכת ע"י המדינה, בקיצבאות ובשירותים. מכאן שהמדינה צריכה להיות מעוניינת בהעלאת גיל הפרישה.

כנגד זאת, קיים לחץ על החברה מצד הצי-עירים. אלה מחפשים את מקומם בחברה ובעבודה בתפקידים רמים יותר, היכולים להתפנות ע"י פרישת הקשישים, ולכן הם מעוניינים בהנמכת גיל הפרישה.

המדיניות לגבי הפרישה ועיתויה תלויים במידה רבה במצב הכלכלי והתעסוקתי של המדינה החדונה. כך, למשל, במקרה של חוסר עבודה, מעוניינת המדינה להוציא את כוח העבודה הקשיש ממעגל העבודה ול-אפשר לצעירים להיכנס לעבודה, ולהיפך — במצב של עודף תעסוקה, מעוניינת המדינה להאריך את עבודתם של הקשישים.

כמובן, שהמדינה צריכה להתחשב, בין השאר, גם במשאבים הכספיים העומדים לרשותה, כדי לקיים אוכלוסית פורשים גדולה יותר או קטנה יותר.

גורם חשוב בקביעת גיל הפרישה הם המ-עסיקים. אלה מעדיפים בדרך כלל כוח עבודה צעיר, ביחוד בתנאי המיכון והטכ-נולוגיה של ימינו. כמו כן, מעוניינים הם בגיל פרישה נקוב, מתוך נימוק ברור כי רק בדרך זו יכולים הם לתכנן את עבודתם. גורם אחר הם האיגודים המקצוע-עיים, אשר בראשית מאבקם ראו כהישג את הורדת גיל הפרישה.

מבחינת הפורש — רצוי היה, כמובן, שהוא עצמו יבחר את מועד פרישתו, בהת-אם למצב בריאותו, מצבו הכלכלי, אחוז הפנסיה לו הוא זכאי, וגורמים אישיים ומשפחתיים אחרים.

מנקודת ראותו של הפורש ראוי להבחין ב-3 היבטים:

1. היבט של בטחון כלכלי, שהוא פחות או יותר ממוסד או מוסדר בקיצבאות

ביטוח לאומי וקרנות פנסיה;

2. היבט של מצב הבריאות;

3. היבט של המשך התעסוקה.

השאלה — באיזה גיל זכאי או חייב אדם לפרוש מן העבודה היא איפוא, בעיה מר-כזית בדיון אודות הפרישה והשלכותיה לגבי היחיד והחברה. כפי שמסתבר, לא היה לקביעת גיל הפרישה בארצות השונות, כולל ישראל, בסיס רפואי או מחקרי מיוחד, והוא נקבע בזמנו על סמך תנאים סוציו-לוגיים וכלכליים ששררו באותה תקופה. ברור גם, כי אין הגיל הכרונולוגי של האדם זהה לגילו הפיזיולוגי, ועל כן אין לבסס את גיל הפרישה על הגיל הכרונולוגי בלבד<sup>12</sup>.

אגב, יש להבחין בין גיל הפנסיה לבין גיל הפרישה. הראשון מתייחס לגיל אשר לאחריו יכול העובד לדרוש קיצבת זקנה סדירה, מותאמת לתקופת שירות מסוימת, ואילו האחרון מתייחס לאותו גיל אשר לאחריו מפסיק העובד, או נאלץ להפסיק, את עבודתו. למעשה, פורשים מעבודתם עובדים מסוג מסוים בגיל המקנה זכות לפנסיה, ולכן נתקבל הגיל המינימלי המזכה לפנסיה כבסיס להשוואה בין ארצות שונות. הפרישה מן העבודה בארץ מסוימת קשורה עם מדיניות הפרישה הנקוטה בה. במושג "מדיניות פרישה" אנו מתכוונים למערכת העקרונות, הגישות, והפעולות על פיהן מת-בצעת יציאתם או הוצאתם של עובדים קשישים מעבודתם, והעברתם למעמד של פנסיונר (מקבל גימלאות). מדיניות זו שונה מארץ לארץ. היא יכולה להיות ארצית כללית, או מקומית, קבועה או גמישה.

בחינת הספרות בנושא זה מעידה על קיומן של שלוש מגמות עיקריות במדיניות הפ-רישה הנהוגה בארצות העולם:

1. פרישה חובה — עם גיל פרישה קבוע;

12 ראה סיכום הדיונים של תת-הוועדה הרפואית בחוברת "גיל פרישה מעבודה" של ועדת מומחים מטעם החסתדרות.

מתקרה מסוימת; שודיה ודנמרק — 67 שנה לשני המינים (בדנמרק גיל 62 לאשה לא נשואה). בפינלנד גיל הפרישה הוא 65 לגבר ולאשה.

ארצות השוק המשותף  
בגיל הפנסיה בארצות אלה קיימים הבדלים מסוימים. כך, למשל, גיל הפנסיה לגבר הוא באנגליה, בבלגיה ובפינלנד 65 שנה, בגרמניה 63—65 (תלוי במספר שנות ביי-טוח), ובאיטליה גיל הפרישה לגבר הוא 60 שנה.

הארצות האנגלו-סכסיות,  
פרט לאנגליה  
בארצות הברית, בקנדה ובניו-זילנד, גיל הפנסיה הוא 65 (לגבר ולאשה), ובאוסטרליה — 65 לגבר ו-60 לאשה.

ארצות הדמוקרטיות העממיות  
אחד האפיונים המובהקים של מדינות אלה בתחום זה הוא גיל פרישה נמוך באורח יחסי. בברית המועצות משלמים קיצבת זיקנה לגבר בהגיעו לגיל 60 (לאחר 25 שנות עבודה) ולאשה בגיל 55 (לאחר 20 שנות עבודה). אותו גיל קיצבת קיים גם ברפובליקות העממיות של הונגריה, רומניה, ובלגריה. גם ביוגוסלביה גיל הפנסיה הוא 60 לגבר ו-55 לאשה.

שלוש תופעות מעניינות עולות ממיון של המדינות השונות בהתאם לתוכניות הפרישה הנתוגות בהן:

- א. במספר יחסי רב של ארצות, גיל הפנסיה לגבר הוא 65 שנה.
- ב. במספר ניכר של מדינות גיל הפנסיה שווה לגבר ולאשה.
- ג. באותן ארצות בהן קיים הפרש בגיל הפנסיה לפי המין, ההבדל הוא בדרך כלל 5 שנים.

2. פרישה סלקטיבית — גם היא עם גיל פרישה קבוע, אך בהסדרים מסוימים יכול המעביד להרשות לעובדיהם להמשיך ולעבוד מעל לגיל הקבוע;

3. פרישה גמישה — עם גיל פרישה משתנה; במסגרת זו ניתן לכלול גם פרישה הדרגתית, המאפשרת לעובד להמשיך בעבודה חלקית או בהפסקות ארוכות יותר בעבודה, תוך הארכה הדרגתית של תקופות הפ-נאי<sup>18</sup>.

בקביעת גיל הפנסיה, או גיל הקיצבה (ביי-טוח לאומי) אימצה לה ישראל את הגיל המקובל בארצות רבות: 65 שנים לגבר ו-60 לאשה, בתנאי שההכנסה אינה עולה על תקרה מסוימת. עם התארגנות הסופית של קרנות הפנסיה ניתנה גושפנקה פור-מלית לקביעת גיל זה, כגיל נקוב לפרישה מעבודה. גיל זה נתקבל גם כגיל פרישת חובה לפי הסכמי עבודה קיבוציים מסוימים מטעם הנוגעים בדבר. גיל הקיצבה ללא תנאי הוא בביטוח לאומי 70 שנה לגבר ו-65 לאשה.

## הגיל המזכה בפנסיה בארצות שונות

מבחינת גיל הפנסיה ניתן למיין את הארצות למספר קבוצות לפי אזורים גיאוגרפיים, לפי רמת ההתפתחות הכלכלית והסוציאלית, וכן לפי המסורת והמשטר המדיני.

### הארצות הצפוניות

במדינות אלה, גיל הפנסיה הוא בדרך כלל גבוה באופן יחסי לגברים ולנשים: נורבגיה — 70 שנה לגבר ולאשה, עם אפשרות של פרישה בגיל 67, אם ההכנסה היא למטה

13 ראה גם: Old age in present day society, Simon de Beauvoir, 'The Coming of age', New York 1972, Ch.

גיל קיצבת זיקנה בארצות שונות — 1975<sup>14</sup>

הארץ	גברים ונשים	גברים	נשים	הארץ	גברים ונשים	גברים	נשים
אוסטריה		65	60	ישראל	70	65	65
אוסטרליה		65	60	לוקסמבורג	65	65	60
איטליה		60	55	מצרים		60	
איסלנד	67			מקסיקו		65	
אירלנד	68			ניוזילנד		65	
אלבניה		60	55	נורבגיה		70	
אלג'יריה	60			סוריה		60	
אקוודור	55			ספרד		65	
ארגנטינה		60	55	עיראק	60	60	55
ארצות-הברית	65			פולין	65	65	60
בולגריה		60	55	פורטוגל	65	65	62
בלגיה		65	60	פיליפינים	60	60	
ברזיל		65	60	פינלנד	60	60	
ברית-המועצות		60	55	פרגוואי	60	60	
בריטניה		65	60	פרו	60	60	55
גרמניה המזרחית		65	60	פרס	60	65	55
גרמניה המערבית		63 או 65	60	צרפת	60	60	
דנמרק		67		צ'ילה	65	65	55
הולנד		65		צ'כוסלובקיה	60	60	57 או 53
הונגריה		60	55	קובה	60	60	55
וולטה עלית		55		קנדה	65	65	
יוגוסלביה		60	55	רומניה	60	60	55
יון		62	57	שוודיה	67	62	
יפן		60	55	שוויצריה	65	60	62

המקור: Social Security Programs Throughout the World, 1975. U.S. Department of Health, Education and Welfare.

המלצות הוועדות השונות  
בישראל, בקשר לגיל הפרישה

נתעוררה, לכן, הבעיה של בדיקת גיל הפרישה, ואם כי בארצות רבות מהססים עדיין לבדוק את הנושא, ועוד יותר חוששים לחולל שינויים בגיל הפרישה, הרי בישראל הוחלט לחקור ביסודיות נושא זה, ולפתח להגיע להמלצות רלבנטיות. ביוזמת הוועד הפועל של הסתדרות העובדים הכללית, תוך תיאום בין המחלקה לאיגוד מקצועי, המחלקה לעזרה הודית וביטוח

מאז קביעתו של גיל פרישה במדינות השונות, ובכללן ישראל, חלפו שנים רבות, ובינתיים חלו תמורות ניכרות במדע הרפואה, ברמת החיים ובתנאים הכלכליים של המשק והחברה.

14 בתנאים מסויימים, כגון בריאות או עבודה קשה ומסוכנת, מרשים לעתים לקבל פנסיה בגיל מוקדם יותר. בישראל, כידוע, ניתן לקבל קיצבת זיקנה כבר בגיל 65 לגבר ובגיל 60 לאשה, אם החכנסה אינה עולה על תיקרה מסויימת.



סוציאלי, והמחלקה לפנסיה, הוקמה בשנת 1965 ועדת מומחים לקביעת גיל הפרישה, וכיו"ר הועדה נתמנה כותב סקירה זו. ועדת ניצן ריכזה חומר על הקשישים, על גיל הפרישה בארץ ובחו"ל, ואף ערכה סקר על נוהגי הפרישה במספר מפעלים נבחרים. כמו כן אספה הועדה מידע עשיר ושמעה חוות דעתם של נציגי ארגונים ומוסדות שונים, כולל נציב שירות המדינה, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ועוד. ההמלצות העיקריות של הועדה, שפורסמו ב-1967 היו <sup>15</sup>:

• הועדה ממליצה להשאיר, בתנאים הנוכחיים, את הגיל הנקוב לפרישת גברים ללא שינוי, כלומר גיל 65. אולם במסגרת העיקרון הרחב של פרישת חובה בגיל נקוב, יש להנהיג לדעת הועדה פרישה גמישה, שפירושה — מתן אפשרות לעובד להמשיך בעבודתו מעבר לגיל הפרישה הנקוב, או לצאת ממנה לפני גיל הפרישה הנקוב, וזאת בתנאים ולפי נוהלים ברורים, אשר ייקבעו בהסכמת הגורמים הנוגעים בדבר.

• בהתחשב בעובדה שלא נמצאו נימוקים רפואיים להבדלים בגיל פרישה של גבר ואשה, וכי בסקטורים רבים בארץ, וכן בביטוח הלאומי, קיים פער של 5 שנים — יש לדעת הועדה להקטין את הפער ולהעמיד את גיל הפרישה הרשמי לאשה על 62 שנה. יחד עם זאת ממליצה הועדה, כי במשך תקופת מעבר — שתיקבע לאור התנאים הכלכליים והחברתיים — לא תישלל מעובדת הרוצה בכך, הזכות הקיימת כיום לפרוש מן העבודה גם בגיל 60, מבלי שדבר זה יקטין את שיעור הפנסיה הנוכחית.

• כיוון שניתן להבחין, במידה מסוימת, גם מנקודת מבט רפואית, בשוני שבגיל

הפרישה, המותנה במאמץ הגופני או הרוחני, המושקעים בעבודה מסוימת, ממליצה הועדה — ברוח העיקרון של פרישה גמישה — לאפשר בענפי תעסוקה מסוימים גיל פרישה מעל או למטה מגיל הפרישה הרשמי המקובל בחברה, וזאת בהתאם לסוג העבודה (עבודות שאינן דורשות מאמץ גופני, כגון: עבודה רוחנית, מחקרית, מדעית ומיני-הלית — מחד, ועבודות הדורשות מאמץ גופני, כגון: מכרות, יציקה, סבלות, ענפי בנין מסוימים — מאידך).

ההמלצה העיקרית היתה, איפוא, הנהגת גיל פרישה גמיש, גם לגבי האשה כמצוין לעיל, וגם בהתאם לסוגי המקצועות השונים. ההמלצה על גיל פרישה גמיש עוברת אחר-כך כחוט השני במסקנותיהן של כמעט כל שמונה הועדות הציבוריות <sup>16</sup>, שעסקו בענין גיל הפרישה; וכך גם ההמלצה לגיל פרישה אחיד לשני המינים, שיש לבצעה באופן הדרגתי (על הועדה הציבורית האחרונה ייוחד מקום נפרד בהמשך הדברים).

### נוהגי הפרישה וסיבותיה

כאמור, גיל הפרישה הנקוב בישראל הוא 65 לגבר ו-60 לאשה (פרט לממשלה ול-מספר מוסדות אחרים). במחקר שנערך על ידי משרד הסעד נמצא, כי בין הגברים שעבדו לפני פרישתם, מרביתם (61%) פרשו בגיל 65—69 (כשליש מהם בגיל 65), חלקם (13%) פרשו עוד לפני הגיל הנקוב (65), ואילו אחרים (26%) בגיל 70 ויותר. פורשים באחוז ניכר בגיל 70 ויותר היו בין העצמאיים ובין בעלי הצווארון הלבן, ואילו פרישה מוקדמת, לפני

15 ראה "גיל הפרישה מהעבודה", דין וחשבון ועדת מומחים, בראשותו של ד"ר א. ניצן, ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, אוקטובר 1967.

16 ד"ר רות בן ישראל, "גיל הפרישה של נשים במבחן עקרון השוויון", בטחון סוציאלי מס' 11, יולי 1976.

גיל 65, נמצאה בעיקר בין העוסקים בעבודות כפיים, כנראה עקב העבודה הקשה, ואולי הפחות מושכת.

פרישה מוקדמת מצויה, אגב, יותר בין יוצאי ארצות המזרח, ואילו דחיית הפרישה קיימת יותר בין יוצאי ארצות המערב. כנראה שההבדל נעוץ גם בסוגי העבודות השונות בקבוצות אלה.

בסקר בינלאומי לגבי קשישים בשלוש ארצות תעשייתיות — ארצות הברית, בריטניה ודנמרק<sup>17</sup> נמצא, כי רבע לערך פרש לפני גיל 65, קצת למעלה מרבע — בגיל 70 ומעלה, וקרוב למחצית הקשישים, שעבדו קודם לכן, פרשו בגילים 65—69. יש סבירות להנחה, כי הפרישה המוקדמת בשלוש ארצות אלה היא תדירה יותר, לא רק מסיבת העבודה הקשה, אלא גם מחמת תנאי החיים שם, שכן לחלק ניכר מבין הקשישים ישנה הכנסה מספקת, כדי לפרוש מוקדם יותר וליהנות ממספר שנות פרישה נוספות.

בין הסיבות העיקריות לפרישה מן העבודה ניתן למנות:

1. בריאות לקויה;
2. מדיניות מקובלת של פרישה בגיל נקוב;
3. חשש לאיבוד הזכות לקיצבת זיקנה;
4. חוסר הזדמנות לעבודה;
5. רצון עצמי לפרישה.

לפי מחקרו של משרד הסעד, פרשו 54% מכלל הקשישים הפורשים בגלל בריאות לקויה או בגלל עבודה לא מתאימה, 24% — כיוון שהגיעו לגיל הפרישה הרשמי, ו-22% ציינו את ההגירה לישראל כסיבה לפרישה (עלו, כנראה, בגיל מבוגר וללא הזדמנות טובה לעבודה). רק מעטים פרשו

מרצון, מפני שיכלו לאפשר זאת לעצמם מבחינה כספית, או שביקשו להרבות את זמנם הפנוי.

בסקר אחר על תנאי החיים של הקשישים, שנערך בשלושה ישובים — באר שבע פתח תקוה ויבנה — בשנים 1971—1972<sup>18</sup> נמצא, כי בין הגברים ציינו 40% את היציאה לגימלאות כסיבה לפרישה, 40% אחרים — בריאות לקויה, 7% — עבודה מעייפת ו-11% — חוסר נכונות מצד המעביד להעסיקם. בין הנשים ציין אחוז גבוה יחסית את העבודה המעייפת כסיבה לפרישה.

סקר זה אף העיד על ההבדלים הקיימים בגורמי הפרישה בין יוצאי היבשות השונות. יוצאי אסיה ואפריקה ציינו יותר בריאות לקויה כסיבה לפרישה וכן חוסר נכונות מטעם המעביד להעסיקם.

במחקר ההשוואתי בין שלוש הארצות שהוזכרו לעיל, נמצא בארצות הברית ובאנגליה אחוז דומה לזה הקיים בישראל לגבי הפרישה מחמת גיל קבוע (בדנמרק אחוז נמוך יותר); אשר לסיבה — בריאות לקויה, היה בהן אחוז נמוך יותר מאשר בישראל, אך לעומת זאת גבוה יותר לגבי הסיבה — רצון עצמי לפרישה. סביר להניח, כי דבר זה נובע מן התנאים הכלכליים ומתודעת פרישה גבוהה יותר בשלוש הארצות הנזכרות, מאשר בישראל.

כפי שניתן לשער קיים גם קשר אמיץ בין המשכיות בעבודה או פרישה ממנה לבין גובה ההכנסה. במחקר שנערך בדנמרק, בבריטניה ובארה"ב נמצא, כי בין הקשישים בעלי הכנסה נוספת מעבודה (כלומר — אלה הממשיכים לעבוד), היתה הכנסה כפולה מזו של משפחות שלא עבדו.

Shanas, Townsend, etc., "Old People in Three Industrial Societies", Routledge & Kegan Paul, London, 1968

18 שלמה כהן וברנדה מורגנשטיין, "תנאי החיים של קשישים בבאר שבע, פתח תקוה ויבנה", המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותיכנון, פברואר 1976.

## עמדות הקשישים כלפי הפרישה

אין ספק בכך, כי היחס לפרישה ומציאתו של סיפוק או אי-סיפוק מן הפרישה שונים מאדם לאדם, בהתאם לגילו, למצב בריאותו, למספר שנות הפרישה מאז יצא לגימלאות, למשלת ידו, ולעוד כהנה וכהנה גורמים, הקובעים את התייחסותו השלילית או החיובית לפרישתו מן העבודה.

מתוך שיחות עם מטפלים בקשישים, וכן מתוך מחקרים שאישרו זאת, מסתבר, כי הצעירים נוטים יותר לדבר בחיוב, ולעתים אף בהתלהבות, על התקופה בה יפרשו מעבודתם וימצו את ההנאה משעות הפנאי הרבות שיעמדו לרשותם. אך ככל שמתקרבת תקופת הפרישה מתגברת החרדה ופוחתת ההתלהבות מן המפנה שיחול בחיי האדם עם פרישתו מעבודתו.

הקשישים שהמשיכו לעבוד טענו ברובם (שני שלישים מהם) — על פי מחקרו של משרד הסעד — כי הם ממשיכים לעבוד בגלל הצורך בהכנסה סבירה, ועל כן הם דוחים את האפשרות של פרישה מרצון; טענה זו בולטת יותר אצל בעלי ה"צווארון הכחול".

אחוז גבוה מבין הקשישים שהמשיכו לעבוד וגם מבין אלה שפרשו כבר, הביעו אי-שביעות רצון ממצב עבודתם; מאלה שהמשיכו לעבוד, רק מיעוט טען, כי הוא ממשיך משום שהוא אוהב את העבודה; רבים הודיעו כי היו פורשים מיד לו יכלו להרשות לעצמם להתקיים בלעדי ההכנסה מן העבודה. מאידך, רק מיעוט מאלה שפרשו, נימק את פרישתו בכך שהעדיף זמן פנוי, או שיכול היה להרשות זאת לעצמו. הרוב לא מצא סיפוק בפרישה, אלא נאלץ לפרוש מסיבות שונות. חלק אף הביע רצון לשוב לעבודה כלשהי.

מימצאים אלה מחזקים את הדעה, כי יש להנהיג גיל פרישה גמיש, דהיינו — לאפשר לקשישים לבחור באופן עצמאי, פחות או יותר, את מועד פרישתם מן העבודה, בהתאם לצרכים ולאפשרויות העומדים בפניהם. כמו כן עולה מן המימצאים הצורך החשוב להעניק תדרכה ויעוץ לקראת הפרישה.

שונים פני הדברים בארצות אחרות. במחקר ההשוואתי בין שלוש הארצות, הנזכר לעיל, נמצא אמנם, כי בדנמרק רק רבע מכלל הקשישים שפרשו הודיעו, כי הם נהנים בפרישתם מזמן פנוי (המנוצל על ידם לעיסוקים שונים), ואילו היתר טען כי אינו מוצא דברים נהנים בפרישה, כי אם לכל היותר הוא חש במנוחה הניתנת לו. בבריטניה אחוז גבוה יותר מוצא צורות הנאה בפרישה, ואילו בארצות הברית 60% מביעלי ה"צווארון הלבן" ומחצית מבעלי ה"צווארון הכחול", נהנים מזמנם הפנוי, כל אחד בדרכו.

אפשר היה לצפות בישראל, כי לאור העובדה שחלק גדול מן הפורשים הודיע על פרישתו שלא מרצון, יהיה מעוניין בהמשך עבודתו. אך מסתבר כי ההתייחסות אל השיבה לעבודה משתנה בהתאם למצב הבריאות והגיל. עובדה היא — כי רק רבע הודיע כי הוא בכושר עבודה נאות, וכי הוא מעוניין לחזור לחיי עבודה. שיעור זה גבוה יותר בקרב יוצאי ארצות המערב מאשר אצל יוצאי ארצות המזרח.

בסקר על תנאי חייהם של הקשישים בבאר שבע, פתח תקוה וביבנה (שהוזכר לעיל), נמצא, כי 15% בלבד מבין הקשישים שפרשו מעבודה הביעו רצונם לעבוד, ואילו בסקר אחר של המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות (על עמדות קשישים כלפי מערכת שירות הרווחה)<sup>19</sup>, נמצא, כי רק 9% מן הפורשים חיפשו עבודה, ו-16% סברו, כי ימשיכו לעבוד, באורח מלא או חלקי.

19 ש. ברנמן ור. ברצורי, "עמדת קשישים ודעותיהם כלפי מערכת שירותי הרווחה", מכון למחקר כלכלי וחברתי, הועד הפועל של ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י, אוקטובר 1976.

נראה לנו, כי אחוזים יחסיים נמוכים אלה מושפעים, בין היתר, גם מן ההסדרים הנ"קוטים כיום בדבר קבלת קצבאות, שאינם מאפשרים בדרך כלל עבודה וקבלת קיצבה גם יחד.

לגבי הסתגלותם של קשישים לפרישה נזכיר את מאמרם של סוזאן רייכרד ואחרים<sup>20</sup>, שנכתב על יסוד סקר בארה"ב. החוקרים זיהו בין הפורשים חמישה טיפוסים אישיים, מהם שלושה שהסתגלו באופן חיובי לזיקנה ולפרישה, ושניים שהסתגלו בקושי רב למעמד חדש זה.

הקבוצה הראשונה היא זו שעברה לפרישה בצורה קלה, ריאליסטית, וללא סיבוכים נירוטיים, ואשר מצאה שביעות רצון בפעילותיה (Mature group). הקבוצה השנייה היא פסיבית יותר לנושא, אך מקבלת בבטחה את הפרישה כיוון שבדרך זו היא משיגת תחרות מהתחייבויות רבות; היא רואה יותר את יתרונות הפרישה מאשר את חסרונותיה (Rocking chair men). הקבוצה השלישית משתדלת להישאר פעילה כדי למנוע ירידה במצבה הפיסי (armored group).

בין אלה שהסתגלו בקושי רב לפרישה, נכללת קבוצת "הממורמים" (angry men). אלה לא השיגו את מטרותיהם גם בגיל צעיר יותר ואת האשמה על כך הם מטילים על אחרים. החמישית גם היא לא הסתגלה לפרישה, אך את כעסה היא מפנה פנימה, ומאשימה את עצמה בחוסר מזל.

---

### הכנה לפרישה, תעסוקה ועיסוקים שלאחר הפרישה

---

קיימת תמימות דעים, כי הפרישה מן העבודה מביאה לשינוי יסודי בחיי האדם;

הוא מתנתק בדרך כלל מפעילויותיו בעבר, ועליו להסתגל למעמד חדש בחייו: מעמד הפורש.

השאלה היא — האם הפורשים מכינים עצמם למעמד החדש; האם הממשלה והמוסדות המתאימים פועלים, כדי למלא את חיי הפורש בתוכן ובענין תוך שמירה על יוקרתו החברתית.

במחקרו של המכון למחקר כלכלי וחברתי של הוועד הפועל, נשאלו הקשישים (המועסקים) — האם לדעתם יש כיום טיפול מספיק בעובדים העומדים לפני פרישתם מעבודתם. קרוב למחצית המועסקים השיבו, כי הטיפול אינו עונה על הצרכים, או שלא ידעו כלל על טיפול בתחום זה ועל היקפו. גם לשאלה בדבר קיום או אי-קיום תוכניות לתקופה שלאחר הפרישה מן העבודה השיבו רק 15% מן המועסקים ו-27% מן הבלתי מועסקים, כי יש להם תוכניות לתקופה שלאחר הפרישה. אחוזים דומים נתקבלו גם בסקרים אחרים בישראל. קיום תוכניות לאחר הפרישה בידי העומדים לסיום ריש, קשור ישירות לרמת ההשכלה ולמספר שנות הותק בארץ. עובדות אלה של חוסר הכנה לפרישה מחייבות, כמובן, עיון יסודי ותשומת לב רבה יותר מצד הנוגעים בדבר. "שני דורות בלבד לפנינו", כותב הגרונולוג הנטר מאוניברסיטת מישיגאן<sup>21</sup>, "מרבית האנשים חיו במשקיהם ועבדו כל זמן שכושרם עמד להם לעשות משהו מועיל; אז ידעו מה עשוי לקרות להם, מבחינת עיסוקיהם, בשנות חייהם האחרונות. עתה גרים רוב האנשים בערים, עליהם לפרוש בגיל מסוים, והשאלה היא: פרישה לקראת מה? מה נעשה עם זמננו לאחר שנפסיק לעבוד, והאם נוכל להיות מועילים גם לאחר הפרישה".

---

Suzanne Richard, Florin Livson and Paul Peterson, "Adjustment to Retirement"; published in Middle Age and Aging, edited by Bernice Neugarten, The University of Chicago Press, 1973

Hunter, Woodrow W., "Preparation for retirement", Institute of Gerontology, The University of Michigan

וודרו הנטר מציע דרך לפתרון הבעיה על ידי הכנה לפרישה, ואף הכין הצעה מפורטת לכך.

גם פרופ' י. שגן מהמחלקה לפסיכולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים — שחקר את האספקטים הפסיכולוגיים של תהליך ההזדקנות בכלל ובתקופת השנים שלפני גיל הפרישה בפרט — ער לעובדה שיש הכרח להכין את האיש לקראת הפרישה: "המשפחה והחברה מכוונים את האדם לש" לבי התפתחותו עד הגיעו לבגרות, אך מניחים כי מכאן והלאה מסוגל האדם להכין את עצמו לשלבים הבאים בחייו. הנחה זו נראית מוטעית בחברה המודרנית"<sup>22</sup>. לדעת פרופ' שגן יש לחפש אחר דרכים לחינוך לקראת הפרישה העשויה להתבצע במסגרות ציבוריות פתוחות ובמסגרת של מפעלי עבודה. שינוי התפקיד צריך להתבסס על בדיקה פסיכולוגית ורפואית מקיפה, ותוך שיתוף העובד בתהליך זה. במיוחד הוא ממליץ על הכנה לפרישה של קבוצות לא משכילות, שעירונותן לבעית הפרישה מועטה.

דנים עתה רבות בנושא הסוציאליזציה, ובוודאי שהמושג רלבנטי גם לקשישים. הסוציאליזציה לקראת פרישה חיונית ביותר אם אמנם מעונינת החברה באינטגרציה של כל הקבוצות החברתיות כולל הזקנים, אשר עליהם מאיימת סכנת בידודם החברתי בגלל אובדן תפקידים חברתיים, שאחד המרכיבים שבהם הוא תפקיד העבודה<sup>23</sup>.

במשך שנים רבות לא זכו בעיות הפנסיונרים והקשישים האחרים לטיפול נאות במדינת ישראל. רק לאחרונה התרחבה תודעת הפרישה בקרב הקשישים עצמם ובקרב גופים ציבוריים ומוסדות המטפלים בנושאי הרווחה החברתית. תשומת לב רבה יותר

מוקדשת להכנת הקשישים גם מבחינה נפשית, וכן לפיתוח אפשרויות של תעסוקה ועיסוקים שונים לאחר הפרישה.

נציין אחדות מן הפעולות המתבצעות: יעוץ לקשיש — הפעלת תחנות יעוץ לקשיש, בישובים שונים, מטעם המוסד לביטוח לאומי. התחנות מעניקות לכל קשיש מידע לגבי מיצוי זכויותיו, עזרה בקשריו עם מוסדות להם הוא נזקק, יעוץ וסיוע בפתרון בעיות אישיות, ובמידה מסוימת אף מציאת תעסוקה למעוניינים.

קשיש לקשיש — מפעל עזרה של המוסד לביטוח הלאומי בשיתוף מוסדות אחרים לקשישים הרתוקים לביתם. מטרת המפעל היא להפעיל אוכלוסיה מקופחת למתן עזרה הדדית, כאשר קשיש אחד בא לעזרת רעהו המרותק לביתו. המפעל, המצומצם עדיין בהיקפו, מביא סיפוק ותועלת רבה לשני הצדדים — המבקר והמבוקר.

פרישה מתוכננת — בעיר חיפה הוקמה אגודה לפרישה מתוכננת בהשתתפות המוסד לביטוח לאומי, מועצת פועלי חיפה ואוניברסיטת חיפה. מגמתה — סיוע בהכנת הקשיש לקראת פרישתו במשך תקופה בת שלוש שנים. תוך עבודתה עסקה האגודה בניסוי מחקרי, שבדק השפעת ההכנה לפרישה על עבודתו של הפורש במספר מפעלים גדולים באזור חיפה. תוצאות ארבע עיות וחלקיות של הסקר מראים, לדברי מנהלת הפרויקט, כי דווקא עובדי ה"צווא" רון הכחול" הזקוקים יותר להכוונה ולהכשרה לפרישה, נענים במידה פחותה לתוכניות ההדרכה, ועל כן יש למצוא דרכים מתאימות, כדי להגיע לציבור רחב יותר הנכלל בקבוצה זו<sup>24</sup>.

בין המפעלים האחרים יש לציין את

22 פרופ' יואל שגן "החיים שמעבר 'לשיא', שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה", בטחון סוציאלי מס' 3 יוני 1972.

23 יעל קרמר, "סוציאליזציה בגיל השלישי", בטחון סוציאלי מס' 13—12, מרס 1977.

24 יעל קרמר, שם.



"המשקם", המעסיק קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל, והתורם באורח ממשית לפתרון של בעיה זו תוך מתן תעסוקה לקבוצות קשישים מסוימות. כמו כן ראוי להזכיר את השירותים לקשישים של משרד הסעד, את מועדוני משען לקשישים את אגודת תל"ם — תעסוקה למי-בוגרים, ואת פעולות האגודה לתיכנון ול-פיתוח שירותים למען הזקנים בישראל, (אש"ל).

פעולות מסוימות נעשות בתוך המוסדות והמפעלים עצמם, בעיקר ע"י מתן הדרכה וימי עיון לאלה העומדים לפרוש מן העבודה, וכן ע"י פרסום חוברות הדרכה. בהצלחה ניכרת זכתה, למשל, החוברת "לקראת פרישה" של המוסד לביטוח לאומי<sup>25</sup>, המוגשת לעובד עם פרישתו מן העבודה, ומשמשת גם עובדים העומדים לפני פרישתם.

גם בארצות אחרות נעשות פעולות שונות, הקשורות בהכנת הקשישים לפרישתם, ובמי-ציאת תעסוקה עבורם, אם כי תוכניות אלה הן עדיין מצומצמות ומוגבלות בדרך כלל לקבוצות מסוימות, ולאזורים גיאוגרפיים מסוימים.

ראויים לציון: תוכניות של מפעלים מסוימים, כגון מפעלי רוברי איאן באנגליה<sup>26</sup>; קורסים של הכנה לפרישה מטעם המועצה לענייני פרישה בגלזגו; פעולות מטעם המועצה הציבורית לנושא ההכנה לפרישה בבלגיה — להחדרת תודעת ההכנה לפרישה ולניצול הזמן הפנוי; שירותי הכנה לפרישה במפעלי באייר (Bayer) בגרמניה המערבית<sup>27</sup>; מפעל עזרה לקשישים בודדים בדנמרק ועוד פעולות דומות בארצות אחרות שאינן, ברוב המקרים, ארציות, כי אם מותחמות לאזורים מסוימים.

בארצות הברית קיים, כמעט בכל עיר גדולה מרכז לקשישים (Senior citizens) ובין התוכניות המופעלות שם ניתן למנות קורסים מיוחדים להכנת המבוגרים לקראת פרישה, המאורגנים ע"י העיריות, האוניברסיטאות, או מועצות שונות.

כמו כן נערכות בארה"ב פעולות הכנה לקראת פרישה גם במפעלים שונים, מהן תוכניות מוגבלות העוסקות במתן הסבר על תוכניות פנסיה ומהן תוכניות מקיפות, הכוללות גם יעוץ בנושאי בריאות גופנית ונפשית, יעוץ בענייני דיור, עיסוקים חדשים לניצול הזמן הפנוי ומידע על זכויות הפורש מן העבודה. אולם כל תוכניות ההכנה לפרישה בארה"ב לא הקיפו עד הזמן האחרון, אלא כ-10% ממקומות העבודה.

הנסיון שנרכש בעולם בתחום ההכנה לפרישה הביא להעלאת שורה של הצעות לפעולה מטעם מוסדות ומומחים בשטח זה. וודרו הנטר מאוניברסיטת מישיגן (שהוזכר לעיל) מציע תוכנית של הכנה לפרישה בדרך של מפגש ודיון בקבוצות. תוכנית דומה שהציע הנטר ועמדה להתבצע במישיגן בשנים 1972—1973 כללה בית אולפנה לפרישה<sup>28</sup>, שיעביר לקשישים סידרה של קורסים קצרים חינם, וזאת במקומות קרובים למגוריהם.

כמו כן הועלתה הצעה לשבץ במפעלים קציני ציבור לקשישים, שיפעלו במסגרתה של מחלקת המנגנון.

בהולנד פותחה גישה, לפיה חייב המפעל לראות את העובד מלכתחילה כפורש פוטנציאלי ולהתייחס לאספקט זה מראשית העסקתו. נוסף לכך מוצעת הנהגתו של קורס שיעסוק בהכנה לקראת פרישה לעובד מגיל 62 ולרעייתו, כדי שהמעבר לגימלאות

25 רחל פקר, "לקראת פרישה", המוסד לביטוח לאומי, מחלקת כוח אדם, יוני 1977.

Rainsbury, J., "The preparation for retirement", in Phased Retirement, Eurag., Proceedings of the San Remo Congress, Oct. 1969

27 ידיעון האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, מס' 20—21, 1971.

28 Hunter, W., "Guidelines for Preretirement", Education Programs

העבודה ולאחריה. המסגרת המתאימה ביותר להפעלת השירותים והתוכנית המוצעת היא המישור המקומי, בתיאום ובשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, מועצות הפועלים וארגונים מתאימים. במסגרות הועדה צוין, כי התפקיד המרכזי של הכנה לפרישה צריך להישאר בידי הפורש עצמו, לפי טעמו ולפי רצונו.

בנושא התעסוקה מצאה הועדה, כי רבים מן העובדים המעוניינים בכך יכולים ומסוגלים גם לאחר הגיעם לגיל הפרישה להמשיך ולעסוק בפעילויות המתאימות לאפשרויותיהם, ואשר הן לתועלת המשק. לגבי פנסיונרים אשר כישוריהם ואפשרויותיהם מועדיים אותם לעבודה שכירה, קיימים למעשה שירותים הדואגים לכך, כדוגמת לשכות העבודה, ומה שנוחר הוא רק לשפרם ול-ייעלם; עבור פנסיונרים הנוטים לפעילות בעבודה עצמאית הומלץ ליזום צורות אחרות מתאימות, המתבססות על עבודה קבוצתית במסגרת ארגונו של עסק מקומי.

אשר לגיל הפרישה המליצה גם ועדה זו על גיל פרישה גמיש כמוזכר לעיל, כלומר — לאפשר לעובד להמשיך בעבודתו בהסכמת המעביד, מעבר לגיל הפרישה, או לצאת ממנה לפני גיל הפרישה הנקוב, וזאת לפי עקרונות ברורים, שייקבעו בהסכמת המעסיקים וארגוני העובדים.

הועדה גם המליצה על הנהגת פרישה הדד-רגתית, במקרים בהם ניתן הדבר, כדי לתת לעובד המעוניין בכך, לצמצם באופן הדרגתי את מספר שעות עבודתו השבועיות.

בענין גיל הפרישה לאשה, המליצה הועדה לצמצם את ההפרש בין גיל הפרישה לגבר ולאשה בשנתיים עד שלוש שנים. המלצה זו מתייחסת לסוגים מסוימים של עבודת

יהיה מודרג ולאחר הסתגלות נפשית<sup>29</sup>. מעניין לציין, כי בברית המועצות, וביתר הארצות הקומוניסטיות של מזרח אירופה בעית הפרישה מן העבודה כמעט שאינה קיימת; שכן יכול האדם להמשיך בעבודתו כל זמן שהוא מצוי בכושר עבודה מתאים.

---

## המלצות הועדה הציבורית בישראל בנושא הפרישה מן העבודה

---

הועדה האחרונה שטיפלה בנושא הפרישה מן העבודה, הגישה את מסקנותיה לשר העבודה באפריל 1975<sup>30</sup>.

בועדה השתתפו נציגי עובדים, נציגי מעסיקים ומומחים שונים. כמרכז עבודתה כיהן כותב סקירה זו שנמנה על יוזמי הקמתה, וליו"ר הועדה מונה השופט העליון ד"ר יצחק קיסטר.

הועדה היתה ערה לעובדה שחוגים מסוימים מטפלים בבעיות הפרישה, אך הטיפול היה ללא כל תיאום וללא תוכנית מרכזית — ועל כן המלצתה העיקרית היתה להקים רשות ממלכתית ציבורית, אשר תקדם את הטיפול בנושא הפרישה והפנסיונרים. הרשות תהווה מסגרת מנחה לפעולותיהם של כל המוסדות המטפלים בעובדים הפורשים, לתיאום עבודתם ולקביעת מדיניות אחידה בנושא הפרישה. היא לא תבוא במקום המוסדות הקיימים, אך תוכל ליזום פעולות נוספות לכשיידרשו, לצורך ביצוע המדיניות. הומלץ, כי המועצה הציבורית שתקום במסגרת הרשות, תציע הצעות מעשיות לגבי האלמנטים השונים, הכרוכים בהכנה לפרישה ובטיפול בפנסיונר עם פרישתו מן

---

29 פרטים נוספים בקשר להכנה לפרישה בעולם ובישראל, ניתן למצוא ב"נתוני רקע בנושאי הכנה לפרישה, גיל הפרישה, תעסוקה ועיסוקים לאחר הפרישה" מאת ד"ר א. ניצן, בחוברת — "המלצות הועדה הציבורית בנושא הפרישה מהעבודה", שהוגשה לשר העבודה.

30 המלצות הועדה הציבורית בנושא הפרישה מן העבודה, ירושלים, אפריל 1975.

גשים, אך אינה מופנית למקומות עבודה, אשר בהם אין כיום הבדל בגיל הפרישה בין גברים לנשים.

## לקראת העתיד

הנתונים של עשרות השנים האחרונות, והתחזיות לעתיד בארצות התעשייתיות, מעידים על גידול מתמיד שחל באוכלוסיה המזדקנת ובהיקף היוצאים ממעגל העבודה<sup>31</sup>. לגבי מדינות אירופה הצפונית והמערבית חוזים, כי אחוז בני 65 ומעלה, יעלה בשנת 1980, ל-14% בממוצע.

ארצות שונות ערות לבעיה מחמירה זו של אחוז גדל והולך של זקנים, וביחוד לשאלת הפער המעמיק בין מספר המפרנסים למספר הקשישים. הדאגה למצב זה מצאה, לדוגמא, את ביטוייה במועצת הפרלמנטים האירופיים, שהחליטה על נקיטת מספר פעולות בנדון וביניהם:

- הגדלת מספר ההזדמנויות לעבודה עבור עובדים קשישים ופורשים מעבודה, ע"י מתן תמריצים כספיים; הנהגת פרישה גמישה שתאפשר לעובד בר לדחות את צאתו לגימלאות, או לעבור לעבודה חלקית בגיל מוקדם יותר.
- הגדלת כוח העבודה ע"י עידוד עבודת גשים, צעירים ומוגבלים;
- התאמת גיל הפרישה בהתאם למקצועות השונים.

אשר לישראל, גם כאן מורה התחזית על גידול מתמיד, באחוז הקשישים, כאשר בקרב האוכלוסיה היהודית הוא עשוי להגיע כבר בשנים הקרובות ל-10%; בעקבות גידול זה תצטרף ישראל לקבוצת "האוכלוסיות הקשישות" בעולם, אוכלוסיות אשר בהן האחוז של בני ה-65 ויותר עובר את סף ה-8%<sup>32</sup>.

רצוי, איפוא, כי אף אנו נאמץ החלטות כדוגמת אלה של מועצת הפרלמנטים; ואמנם משהו כבר נעשה בענין זה. עם זאת קיימות עדיין בעיות רבות הכרוכות בהכנה לפרישה על השלכותיה השונות, והללו דורשות הכוונת משאבים והקדשת מאמצים רבים לשם פתרון.

עם כל הטעון שיפור ותיקון, מן הראוי לציין כאן בחיוב את העובדה שועדת העבודה של הכנסת קיבלה למעשה את כל המלצות הועדה הציבורית, כולל הצורך בהכנת העובד לפרישה וכן טיפול בתהליכי פרישתו מן העבודה. ועדה זו אימצה גם את עקרון גיל הפרישה הגמיש, ובתוך זה כללה את גיל הפרישה הגמיש אצל האשה בהתאם לסוגי העבודה (אם כי לא התייחסה בפירוש להבדלים בגיל הפרישה בין גבר לאשה).

מר משה ברעם, שר העבודה לשעבר, הסכים עוד בתקופת כהונתו לאשר את המלצות הועדה, ובימים אלה מתכננים את הקמת הרשות המיעצת<sup>33</sup>, שתהיה לדברי השר, תאגיד, אשר יעסוק בהכנה מעשית ליצירת תנאים לתעסוקה ולעיסוקים בזמן הפנוי.

31 ראה למשל "ההזדקנות והעתיד", מאמרם של ברניס ניוגרטן ורוברט הויגהרסט, שהתפרסם ב-Social Policy, Social Ethics and the Aging Society; Committee on Human Development, University of Chicago, 1976.

נתונים אלה מופיעים גם בידיעון האגודה הישראלית לגרונטולוגיה מס' 31.

32 Paillot, P., "Europe is aging", International Social Security Review, No. 2, 1976

33 כאחראי להקמת הרשות מונה מר א. גפני מן המוסד לביטוח לאומי. כמו כן ראוי לציין, כי לאחרונה החל לפעול "המרכז לפרישה מתוכננת", אשר ליד הסתדרות הפקידים, עובדי המינהל והשירותים — שנועד לחכשיר עובדים, המתקדמים לגיל הפרישה, לקראת יציאתם ממסגרת עבודתם.

היא הפתרון הטוב ביותר לאותם קשישים המעוניינים לעבוד ואף מצויים בכושר מת-אים; כל פתרון של עיסוק ותחביב הם רק אלטרנטיבות שאינן מוצלחות תמיד. אם הרשות שתוקם תפעל כהלכה, יעלה בידה לקדם במידה רבה את בעית הקשישים לקראת פרישה משמעותית ומכובדת. במק-ביל לפעולה זו יש להחדיר גם בדרכים אחרות, באמצעות מוסדות וארגונים וולונ-טריים שונים, את התודעה של בעיות הזיקנה בכלל, ושל הפרישה מן העבודה במיוחד, פרישה שתהיה חיובית ויעילה לפורש ול-חברה גם יחד.

אולם מאחר שהועדה הציבורית המליצה, כי המסגרת המתאימה להפעלת השירותים וה-תוכנית המוצעת, היא המישור המקומי, דהיינו — באמצעות הרשות המקומית, מו-עצות הפועלים, וכן ארגונים מקומיים, גש-אלת השאלה — האם אמנם תגיע הרשות לרוב רובם של גורמים אלה ותוכל להפ-עילם בכיוון הדרוש.

גם פתרונה של בעיית התעסוקה לקשישים היא עדיין סבוכה בשלב זה, שכן המסגרות הקיימות לא מצאו את הדרך הנכונה, ולנו נראה, כי תעסוקה של ממש, ולו גם חלקית,

# עבודת התנדבות והתגמולים ממנה

מאת ד"ר בנימין גדרון\*

## מבוא

לוב שיטתי של עובדים מתנדבים במערכות שירותי רווחה.<sup>1</sup>

מתוך הגסיון שנרכש מתברר, כי אחת הבעיות המרכזיות המפריעות לשילובם המשמעותי של המתנדבים במערכת הרווחה ולהפקת תועלת מירבית מעבודתם היא נשיאה ותחלופה גבוהה בתוכם.<sup>2</sup> מלבד השלכותיה הארגוניות של בעיה זו היא גם בעלת השלכות תכניות שכן במסגרת שירותי רווחה חשוב ביותר הקשר המתמשך בין מקבל השירות לנותנו. מתנדב שאינו מתמיד בעבודתו עלול להביא יותר נזק מאשר תועלת למקבל השירות. אם יש כוונה לשלב מתנדבים בצורה משמעותית ועל בסיס קבוע במערכות שירות פורמליות יש צורך לפתח ידע בנושא של מניעי מתנדבים לעבודה במסגרות כאלה.<sup>3</sup>

מחקרים שנערכו בעבר בנושא זה היו רובם ככולם תיאוריים, ולא היו מעוגנים במסגרת תיאורטית. הספרות על מניעי מתנדבים מסתמכת על מחקרו של סילס שמצא עוד

בשנים האחרונות נערך בארץ גסיון לשלב עובדים מתנדבים על בסיס קבוע במערכות ביורוקרטיות המספקות שירותי רווחה. מתנדבים אלה מוצבים בדרך כלל לתפקידי עזר לאנשי מקצוע מקבלי שכר במתן שירות ישיר לצרכני השירות של המערכת. במסגרת זו ממלאים מתנדבים תפקידים כגון חונכות בבתי-ספר ובגני-ילדים, עזרה למדריכים במועדוני נוער, עזרה לאחיות בבתי-חולים, סיוע לקשישים, לגנים, לאלמנות וכדו'. שילוב כזה של עובדים מתנדבים נתפס כגורם המשפר את איכות השירות. במספר משרדי ממשלה כמו גם ברשויות מוניציפליות אחדות, הוקמו יחידות להתנדבות שתפקידן לגייס עובדים מתנדבים ולשלבם בעבודת המערכת. התפתחות זו אינה מוגבלת לישראל, שכן בארצות אחרות נערכים בשנים האחרונות גסיונות דומים לשי-

\* ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית ירושלים.

1 E. Schindler-Raineman and R. Lippitt, *The Volunteer Community*, Washington, The Center for Voluntary Society, 1971

2 G. M. Aves, *The Voluntary Worker in the Social Services*, London, The Bedford Square Press and George Allen and Unwin Ltd., 1969

3 חשוב להבחין בין מתנדבים החברים בארגון וולונטרי, והעובדים (בהתנדבות) במסגרתו, לבין מתנדבים העובדים במסגרת שירות ממלכתי או עירוני. במקרה הראשון יש למתנדב, לפחות להלכה, איזו שהיא שליטה על מסגרת עבודתו; במלים אחרות, הוא אינו רק מבצע עבודה כלשהי אלא הוא גם משתתף בקביעת מדיניות. במקרה השני אין למתנדב שליטה כזו על מסגרת עבודתו. ההתייחסות במאמר זה היא אך ורק למתנדבים מן הסוג השני.



מולים כלכליים ישירים, מצמצם אך במעט את סוגי התגמולים אותם מקבלים אנשים מעבודת התנדבות. ממחקרים שחקרו תחום זה בעקיפין מתברר, כי התגמולים יכולים להיות חברתיים (קשר חברתי)<sup>7</sup>, אישיים (אפשרות לביטוי עצמי)<sup>8</sup>, או גם בעלי אופי כלכלי עקיף (רכישת נסיון בעבודה או במקצוע שבו אדם עומד לעסוק בעתיד, הודמנות ליצור קשרים עסקיים וכד')<sup>9</sup>. הגדרה זו מנפצת מיתוס מקובל לגבי אופיה של עבודת ההתנדבות ושל העוסקים בה. בחברה נהוג להתייחס להתנדבות כאל פעולה אלטרואיסטית ולמתנדבים כאל "גיבורים". למעשה קיים בלבול בין שני סוגי התנדבות: חד-פעמית ומתמשכת, כאשר מנקודת מבטו של המתנדב יש בכל אחת מהן דינמיקה שונה לחלוטין. דוגמאות להתנדבות חד-פעמית יכולות להיות: אדם העוזר לעזור לחצות את הכביש, נהג העוצר כדי לעזור לנהג אחר לתקן תקר, או אף אדם הנקלע למקום דליקה ומתנדב לעבור בין לשונות האש כדי למלט מהן

באמצע שנות ה-50, כי ישנם שני סוגי מניעים להתנדבות: מניעים בעלי אוריינטציה עצמית, חוקרים שחקרו את הנושא בעקבות סילס<sup>5</sup>, העלו מימצאים דומים, אולם איש מהם לא ניסה לפתח רעיון זה ולהשתמש בו בצורה סיסטמטית בניתוח עבודה מתמשכת של מתנדבים.

במחקר המתואר להלן נערך נסיון לפתח ידע כזה ולשם כך נעשה שימוש בתיאוריה המקובלת בניתוח מניעי עובדים (בשכר) להתמיד בעבודתם. לצורך המחקר הוגדר מתנדב כ"אדם העובד במוסד מסוים באופן רצוף וקבוע, ללא כפייה וללא קבלת תגמולים כלכליים ישירים עבור עבודתו"<sup>6</sup>. מהגדרה זו משתמע, כי עבודת התנדבות אינה פעילות חד-סטרית שבה המתנדב רק נותן, כפי שמקובל לחשוב, אלא זוהי פעילות הטומנת בחובה תגמולים עבורו. תגמולים אלה הם צורת ביטוי שונה של המניעים בעלי האוריינטציה העצמית, אשר עליהם הצביע סילס. הסייג שאלה אינם תג-

- 
- D. L. Sills, *The Volunteers: Means and Ends in a National Organization*, Glencoe, The Free Press, 1957 4
- D. Thursz, *Volunteer Group Advisors in a National Group Work Agency*, Washington, The Catholic University Press, 1960 5
- E. M. Adams, "A Study of Volunteers in Five Community Agencies", Unpublished Dissertation, University of Pennsylvania, 1964
- F. S. Schwartz, "Volunteer Activity in Community Centers; Its Nature and Satisfaction", Unpublished Dissertation, Columbia University, 1966
- A. L. Trost, "A Survey of Hospital Volunteers: Who Are They and Why Do They Volunteer?", M. A. Thesis, Long Island University, 1973
- H. Loeser, *Women, Work and Volunteering*, Boston, Beacon Press, 1974 6
- J. S. Sainer and M. L. Zander, *SERVE: Older Volunteers in Community Service*, New York, Community Service Society of New York, 1971 7
- W. Bailey, "The Volunteer Big Brother in the Helping Role", *Child Welfare*, 46 (Dec. 1967), pp. 562-68 8
- S. Arsenian and A. Blumberg, "Volunteers in the YMCA" in W. A. Glaser and D. L. Sills (eds.), *The Government of Associations*, Totowa, N.J., Bedminster Press, 1966, pp. 199-203 9
- C. Schmitthausler, "Analysis of Programs Using Non-Professional Teacher Helpers in Public Elementary School Classrooms", Unpublished Dissertation, University of California, 1966

תינוק נעזב. דוגמאות להתנדבות מתמשכות יכולות להיות: חונכות בבתי-ספר או בגני-ילדים, "אח-בוגר", עזרה לעולה חדש בלימוד עברית באופן רצוף, וקבוע. אף כי בשני המקרים פועל הפרט מתוך רצון חופשי וללא כפייה, וזה הבסיס לכל פעולת התנדבות, הרי שבמקרה הראשון ההחלטה להתנדב היא ספונטאנית, משך ההחלטה קצר, אין אפשרות לשיקולים ולהיסוסים, שכן ההזדמנות תוחמץ, ורק לעתים רחוקות מכיר המתנדב את מקבל העזרה. במלים אחרות: זו צורת התנדבות בלתי מתוכננת המודמנת לאדם באקראי. לעומת זאת, במקרה השני ההחלטה לחזור למקום ההתנדבות אינה ספונטאנית; משך ההחלטה ארוך, ויש למתנדב אפשרות לבחור בין אלטרנטיבות שונות העומדות לרשותו ולהעדיף את המושכת ביותר. בניגוד למתנדב החד-פעמי, אדם החוזר ומתנדב באותו מקום אינו עושה טובות לאיש ואינו גיבור המקריב קרבנות. הוא שב למקום עבודה המוכר לו, ולמילוי תפקיד כפי שמצפים ממנו. אם חזר כנראה עשה זאת משום שעבודה זו עניינה אותו, משכה אותו באיזו שהיא צורה, והוא מצפה שהדבר יקרה שוב. בלאו נותן לגישה זו ביסוס תיאורטי בתאוריית החליפין שלו<sup>10</sup>. לפי בלאו מוסברת התקשרות חברתית של הפרט כסידרה של השקעות זמן ומאמץ מול תגמולים המתאימים לציפיות אותן קובע הפרט לעצמו מהת-

קשרות זו. הציפיות נקבעות ע"י נסיון קודם של הפרט או של אחרים בסביבתו. התקשרות כזאת יכולה להיות בין שני פרטים, בין פרט לקבוצה או בין פרט לארגון. חוקרים שונים<sup>11</sup> השתמשו בתאוריה זו להסביר את תופעת הנשירה מעבודה בשכר, ופיתחו תוך כדי כך את "מודל הציפייה" (Expectancy Model). לפי מודל זה, בצורתו הפשוטה, מוסברת החלטתו של עובד להפסיק את עבודתו וגם להעדר ממנה בפער הקיים בין הציפיות לתגמולים, לבין התגמולים עצמם אותם מקבל העובד נוכח אפשרויות אחרות העומדות לפניו. כדי לשמור על העובד יש, אם-כן, להתאים את רמת התגמולים לרמת ציפיותיו (או להיפך). חוקרים אלה מציינים בדרך כלל שלוש עובדות נוספות בדבר הקשר בין ציפיות תגמולים ועבודה:

- א. לעבודה (בשכר) תגמולים מסוגים שונים והציפיות אינן מצטמצמות לתגמולים כספיים. עובדים מצפים מעבודתם גם לענין, יחסים חברתיים, אתגר, אפשרויות קידום, גיוון וכד'.
- ב. עובדים שונים מייחסים דרגת חשיבות שונה לתגמולים מעבודה, אולם מספר מחקרים הראו, כי יש דמיון בציפיות לתגמולים מעבודה אצל עובדים מרקע גילי<sup>12</sup>, מקצועי<sup>13</sup>, או אתני<sup>14</sup> דומים.

- 
- P. M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, New York, John Wiley, 1964 10  
 E. E. Lawler, *Motivation in Work Organizations*, Monterey, Brooks/Cole Publishing Co., 1973  
 R. H. Hall, *Occupations and the Social Structure*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975  
 S. D. Saleh and J. L. Otis, "Age and the Level of Job Satisfaction", *Personnel Psychology*, 17 (Winter 1964), pp. 425-30  
 M. Starcevich, "Job Factor Importance for Satisfaction and Dissatisfaction Across Different Occupational Levels", *Journal of Applied Psychology*, 56 (Dec. 1972), pp. 467-71  
 J. W. Slocum and R. H. Strawer, "Racial Differences in Job Attitudes", *Journal of Applied Psychology*, 56 (April 1972), pp. 177-78

לים למעשה הולך וקטן ככל שגדל  
הוותק בעבודה?

## מתודולוגיה

המחקר נערך בארבעה מוסדות סגורים, המספקים שירותי בריאות ובריאות הנפש במדינת מרילנד: שני בתי"ח לחולי נפש, מוסד למפגרים ובי"ח לחולים כרוניים. שלושה מוסדות היו ציבוריים ואחד (בי"ח לחולי נפש) — פרטי. בכל אחד מן המוסדות היתה יחידה מיוחדת לתיאום פעולות המתנדבים. בכל המוסדות ראו במתנדבים כוח סיוע לעובדים בשכר. תפקידי התנדבות אופייניים היו: יצירת קשרי ידידות עם חולי"ה או עם קבוצת חולים, ביקורים, שיחות, משחקים, סיוע לחולים בעבודתם בנגריה או במתפרה, ליווי חולים מחוץ למוסד וכד'. למתנדבים ספורים בעלי כישורים מתאימים, ניתנו גם תפקידים אחראיים יותר, כגון ניהול קבוצת תרפיה.

איתור המתנדבים הפעילים בכל מוסד היווה בעייה מיוחדת שנבעה מאופי האוכלוסיה. למרות שבכל אחת מיחידות ההתנדבות היו רשימות שמיות של מתנדבים, התברר כי רשימות אלה אינן עדכניות שכן נכללו בהם גם שמות של מתנדבים שנשרו בינתיים.<sup>15</sup> כדי לא לערבב במחקר מתנדבים פעילים עם אלה שנשרו, הוגדר מתנדב פעיל כמי שבא לעבודה במוסד פעם בשבועיים. החוקר קר שהה אם-כן בכל אחד מן המוסדות, במשך שבועיים וכל מתנדב שבא לעבודה, לפחות פעם אחת במשך תקופת זו, ולא

ג. הציפיות לתגמולים מעבודה אינן סטטיות. הן משתנות עם הזמן, לאור הערכתו המשתנית של הפרט את המציאות. לגבי העובדים שאינם נושרים, מתרחש תהליך של התאמת ציפיותיהם לתגמולים המוצעים על ידי הארגון.<sup>16</sup>

במחקר שערך כותב שורות אלה בארה"ב,<sup>16</sup> שהתמקה על עמדותיהם של עובדים מתנדבים כלפי עבודתם, נעשה שימוש ב"מודל הציפיה" כמסגרת מושגית המסבירה את התמדתם של עובדים מתנדבים בעבודתם. יישום מודל זה לעבודת התנדבות מוצדק בשל הטעמים הבאים:

1. הוא מבוסס על רצון חופשי של הפרט המהווה בסיס לעבודת התנדבות;
2. מחוץ לתגמולים כלכליים ישירים יכולה עבודת ההתנדבות המתמשכת להציע אותם תגמולים כמו עבודה בשכר. ההבדלים בין שני סוגי העבודה בודה אינם תכניים. מצד אחר, אין המודל עצמו מתייחס לסוג מסוים של תגמולים, אלא לתגמולים שהפרט מצפה להם.

שאלות המחקר הספציפיות היו:

1. מהם התגמולים להם מצפים עובדים מתנדבים לעתים קרובות ביותר?
2. מה הקשר בין גילם של המתנדבים לבין ציפיותיהם לתגמולים בעבודתם?
3. האם הפער בין הציפיות לתגמולים ספציפיים לבין התגמולים המתקב-

L. W. Porter and R. M. Steers, "Organizational, Work and Personal Factors in Employee Turnover and Absenteeism", *Psychological Bulletin*, 80 (Aug. 1973), pp. 151-76  
B. Gidron, "Rewards from Sustained Volunteer Work: A Study of Volunteers in Four Health and Mental Health Institutions", Unpublished Dissertation, University of Maryland, 1976

17 לרכזי המתנדבים לא היה ענין מיוחד בעדכון רשימות אלה, כדי שיווצר הרושם כי הם מפעילים מספר גדול של מתנדבים.

בס"כ השתתפו במחקר 317 נשאלים<sup>18</sup>, מתוכם — 84% היו נשים; 52% מכל הנשאלים היו בני 55 שנים או יותר, 22% — בני 24 שנים או פחות ואילו 26% בני 25—54 שנים. רוב הגברים השתייכו לשתי קבוצות הגיל הקיצוניות. כמעט כל המתנדבים הצעירים היו סטודנטים במכללות, או תלמידי תיכון. גם בין יתר המתנדבים היו אך מעטים שעבדו בעבודה בשכר נוסף לעבודתם הוולונטרית. 19% מן הנשאלים עבדו במוסד תקופה של שלושה חודשים או פחות, 13% ארבעה לאחד-עשר חודש, 22% בין שנה לשלוש שנים, ואילו 46% מן הנשאלים עבדו במוסד תקופה העולה על ארבע שנים. כמצופה היה מתאם גבוה בין גיל המתנדבים לבין משך עבודתם במוסד.

### ממצאים ודיון

את התגמולים האקסטרינזיים אשר להם ציינו המתנדבים ניתן לחלק לחמש קטגוריות (טבלה 1):

- א. לימוד ופיתוח עצמי;
- ב. קשר חברתי עם מתנדבים אחרים;
- ג. סמלים של הכרה חברתית;
- ד. תשבחות ודברי הערכה;
- ה. סמכות (שררה).

טבלה 1: תגמולים אקסטרינזיים להם ציינו המתנדבים בעבודתם

סה"כ	מספר	% *
317	317	100
א. לימוד ופיתוח עצמי		
1. השתלמויות	208	66
2. הדרכה מקצועית	178	56
3. קשר עם אנשי מקצוע	136	43
4. היוועצות של אנשי מקצוע אודות פאצינט		
בו מטפל המתנדב	106	33

\* האחוזים מחושבים לפי מספר המצפים לתגמול מסך כל האוכלוסיה.

היה זה בשבילו היום הראשון בעבודה, נתבקש למלא שאלון. השאלון כלל שני חלקים: בחלקו הראשון התבקש הנשאל לענות על שאלות המתיחסות לעצמו ולתפקידו כמתנדב במוסד. חלק השני כלל שתי רשימות של תגמולים: בראשונה היו 16 תגמולים אקסטרינזיים, כלומר — תגמולים שעליהם יש למוסד שליטה; בשנייה היו 20 תגמולים אינטרינזיים, כלומר — תגמולים הקשורים למטרות הסובייקטיביות של המתנדב. לגבי כל תגמול נשאל המתנדב שתי שאלות:

1. האם אתה מצפה לתגמול זה?
  2. האם אתה מקבל אותו בעבודתך?
- על כל אחת משאלות אלה היתה לו אפשרות לענות: "כן", "לא", או "אינני יודע". התוצאות נותחו פעמיים: פעם בכל מוסד בנפרד ובפעם השניה כקיבוץ (aggregate) של ארבעת המוסדות. ההבדלים שנמצאו בציפיות לתגמולים בין ארבעת המוסדות השונים, נבעו מן הסיבה שכל מוסד משך מתנדבים בעלי תכונות שונות. אולם השוואה בין מתנדבים בעלי תכונות דומות מכמה מוסדות הראתה, כי יש להם, באופן כללי, ציפיות דומות מעבודתם. במאמר זה יוצגו התוצאות מארבעת המוסדות כקיבוץ אחד.

18 החלוקה בין המוסדות היתה כדלקמן: 100 נשאלים בביה"ח לחולים כרוניים, 62 בביה"ח הציבורי לחולי נפש, 72 בביה"ח הפרטי לחולי נפש, ו-83 במוסד למפגרים.



ב. קשר חברתי עם מתנדבים אחרים		
67	213	5. קשר עם מתנדבים בזמן העבודה
20	63	6. ארוחת ערב חגיגית
ג. סמלים של הכרה חברתית		
31	98	8. מכתב חוקרה
26	84	9. סיכת מתנדב
		10. עיטור מן המוסד עבור הקבוצה שלה שייד
14	43	המתנדב (כנסייה, למשל)
3	10	11. תמונה בעתון
ד. תשבחות ודברי הערכה		
25	79	12. דברי הערכה מאת רכז המתנדבים
20	65	13. דברי הערכה מאת מנחל המוסד
18	57	14. דברי הערכה מאת עובדים מקצועיים
ה. סמכות (שררה)		
19	61	15. פיקוח על עבודת מתנדבים אחרים
9	30	16. "מדים" **

\*\* במספר מוסדות לבשו המתנדבים חלוק מיוחד, שונה מזה שלבשו האחיות במוסד.

התגמולים הקשורים להכרה חברתית, הן באמצעות סמלים חיצוניים והן כתשבחות, ציפו פחות משליש מכלל הנשאלים. מספר גדול של נשאלים אמר לחוקר בע"פ כי "הוא אינו מתנדב בשביל סיכה", אולם כל ארבע הרכוות של המתנדבים דיווחו, כי המתנדבים מחשיבים מאוד תגמולים אלו. ניתן להניח כי בתשובות אלו יש Social Desirability Bias.

חלק קטן מן הנשאלים ציפה מעבודתו הוולונטרית לתגמולים הקשורים לשררה — תגמולים שאין נוהגים ליחס בדרך כלל לעבודת מתנדבים. בדיקה מעמיקה יותר של המתנדבים שציפו לתגמול "פיקוח על עבודה" מתנדבים אחרים, גילתה, כי רובם המכריע הם מתנדבים ותיקים (ארבע שנים או יותר). עובדה זו מרמזת שעובדים מתנדבים, כמו עובדים בשכר, מצפים להרחבת תפקידם ולהעשרתו, ככל שגדל הותק בעבודה.

באופן כללי בולטת העובדה, שרמת ציפיו-תיהם של הנשאלים לתגמולים אקסטרינזיים אינה גבוהה. עובדה זו בולטת במיוחד אם משווים את רמת ציפיותיהם לתגמולים אינ-טרינזיים (טבלה 2). בסה"כ היו רק שלושה תגמולים שלהם ציפו יותר ממחצית הנשאלים. שנים מתגמולים אלה ("הדרכה מקצועית" ו"השתלמויות") קשורים ללימוד ופיתוח עצמי. הציפיה לתגמולים אלה מצביעה על התענינות בתחום העבודה בו עוסק המוסד, ועל רצון להבין טוב יותר את מהותה. גם לשני התגמולים האחרים בקטגוריה של לימוד ופיתוח עצמי ("קשר עם אנשי מקצוע" ו"היוועצות של איש מקצוע אודות פאציינט עימו עובד המתנדב") היתה רמת ציפיות גבוהה יחסית.

"קשר עם מתנדבים אחרים בעבודה" הוא התגמול השלישי, לו ציפה אחוז גבוה מן הנשאלים (67). הציפיה פה היא לעבוד בחברת שווים ולא בבדידות. לכל אחד מן

טבלה 2: תגמולים אינטרינזיים להם ציפו המתנדבים בעבודתם

סה"כ	מספר	%*
	317	100
<b>א. הדגשת האני חברתי</b>		
	284	90
1.		
הזדמנות לסייע לאנשים שגורלי שפר מגורלם		
2.	274	86
הזדמנות לחשוב פחות על עצמי ויותר על אחרים		
<b>ב. פיתוח עצמי, לימוד וגיוון בחיים</b>		
	253	80
3.		
הזדמנות לעסוק בדבר-מה מעניין ויוצא דופן		
	252	79
4.		
הזדמנות ללמוד איך להתנהג עם בני-אדם		
	243	76
5.		
נשיאה באחריות		
	178	56
6.		
הזדמנות ללמוד מיומנות חדשה		
<b>ג. הזדמנות לקשר חברתי</b>		
	245	77
7.		
הזדמנות לקחת חלק במשימה בה משתתפים מתנדבים אחרים הקרובים לי		
	245	77
8.		
הזדמנות להכיר אנשים חדשים		
	197	62
9.		
הזדמנות להתחלק בדעות, רעיונות ובעיות עם אחרים		
	157	49
10.		
הזדמנות לצאת מהבית		
<b>ד. מילוי חובה</b>		
	200	63
11.		
הזדמנות למלא חובה לקהילה		
	182	57
12.		
הזדמנות לעסוק בנושא חשוב לחברה		
	144	45
13.		
הזדמנות ליישם אמונות דתיות.		
<b>ה. הכרה והערכה חברתית</b>		
	175	55
14.		
הכבוד להשתייך למוסד חשוב בקהילה		
	92	29
15.		
הזדמנות לזכות בהערכת בני המשפחה		
	84	26
16.		
הזדמנות לזכות בהערכת שכנים וידידים		
<b>ו. קשר לעבודה בשכר</b>		
	108	34
17.		
הזדמנות לעסוק בפעילות הדומה לעבודה בשכר		
	77	24
18.		
בחינת אפשרות לקאריירה בתחום ההתנדבות		
	53	17
19.		
בחינת אפשרות עבודה בשכר		
	46	14
20.		
קשירת קשרים שיוכלו לעזור לי או לבן-זוגי בעסקים או בעבודה		

\* האחוזים מחושבים לפי מספר המצפים לתגמול מסח"כ האוכלוסייה.

כמעט כל המתנדבים ציפו שעבודתם תאפ-  
שר להם להדגיש את האני החברתי של-  
הם. זהו ללא ספק הבסיס עליו מבוססת  
עבודת המתנדבים בשירותי רווחה בחברת.  
לעומת זאת, הציפיה לתגמולים הקשורים  
למילוי חובה (של הפרט לחברה) נמוכה  
בהרבה מהתגמולים הקשורים להדגשת האני  
החברתי אצל הנשאלים במחקר זה.  
המימצאים לגבי הציפיות לתגמולים הקשו-  
רים בפיתוח עצמי וגיוון, ולהזדמנות לקשר

את התגמולים האינטרינזיים, אשר להם ציפו  
המתנדבים ניתן לחלק לשש קטגוריות  
(טבלה 2):

- א. הדגשת האני חברתי
- ב. פיתוח עצמי, לימוד וגיוון בחיים
- ג. הזדמנות לקשר חברתי
- ד. מילוי חובה
- ה. הכרה והערכה חברתית
- ו. קשר לעבודה בשכר



רוב הנשאלים. בדיקה מעמיקה יותר הראתה כי רוב המצפים לתגמול זה עובדים בשנים מתוך ארבעת המוסדות בהם נערך מחקר זה. מוסדות אלה נחשבו לבעלי פרסטיגיה גבוהה יותר מאשר השנים האחרים. אצל חלק קטן מן הנשאלים (וכפי שנראה להלן, מסוים מאוד) נתפסת עבודת ההתנדבות כפעילות מכינה לעתיד באותו תחום אבל בסטטוס שונה. ניתוח ציפיות המתנדבים לתגמולים לפי שלוש קבוצות גיל (טבלאות 3, 4) מראה בבירור הבדלים בציפיות בין מתנדבים בגילים שונים.

חברתי, מאשרים, מרחיבים ומפרטים את המימצאים המקבילים בטבלה 1. התגמולים האינטרינזיים הקשורים לפיתוח עצמי ול-גיוון בחיים (לכולם ציפה אחוז ניכר של הנשאלים) מייצגים את הציפיה לפתח את הפוטנציאל האישי של הפרט ע"י עיסוק בנושאים שאין הוא עוסק בהם בדרך כלל<sup>19</sup>. נראה שגם הציפיה לפתח קשרים חברתיים במקום ההתנדבות, מעיד על צורך אישי שלא בא, כנראה, על סיפוקו במסגרת אחרת. בין התגמולים הקשורים להכרה ולהער-כה חברתית היה רק תגמול אחד ("הכבוד להשתייך למוסד חשוב בקהילה"), לו ציפו

טבלה 3: הציפיה לתגמולים אקסטרינזיים אצל המתנדבים לפי שלוש קבוצות גיל

55 שנים או יותר		25—54 שנים		24 שנים או פחות		סח"כ
*%	N	*%	N	*%	N	
100	164	100	85	100	68	
א. לימוד ופיתוח עצמי						
54	88	72	61	87	59	1. השתלמויות
42	69	62	53	82	56	2. הדרכה מקצועית
24	40	54	46	74	50	3. קשר עם אנשי מקצוע
20	33	48	41	47	32	4. היועצות של אנשי המקצוע אודות הפאצינט
ב. קשר חברתי עם מתנדבים אחרים						
74	121	68	58	50	34	5. קשר עם מתנדבים בזמן העבודה
25	41	20	17	7	5	6. ארוחת ערב חגיגת
23	37	12	10	6	4	7. חדר (מועדון) למתנדבים
ג. סמלים של הכרה חברתית						
36	59	18	15	35	24	8. מכתב הוקרה
30	50	14	12	32	22	9. סיכת מתנדב
14	23	9	8	18	12	10. עיטור עבור הקבוצה
3	5	4	3	3	2	11. תמונה בעתון
ד. תשבחות ודברי הערכה						
32	53	20	17	13	9	12. דברי הערכה מאת רכז המתנדבים
30	50	13	11	6	4	13. דברי הערכה מאת מנהל המוסד
15	25	20	17	22	15	14. דברי הערכה מאת עובדים מקצועיים
ה. סמכות (שררה)						
21	34	32	22	7	5	15. פיקוח על עבודת מתנדבים אחרים
13	21	11	9	—	—	16. "מדים"

\* האחוזים מחושבים לפי שיעור המצפים לתגמול מתוך קבוצת הגיל.

19 כפי שכבר צויין, רוב רובם של הנשאלים לא עבדו בעבודה בשכר.

טבלה 3 מראה, כי הציפיה לתגמולים הקי- שורים ללימוד ופיתוח עצמי, שכיחה פחות ככל שהגיל עולה, בעוד שהציפיה לקשר חברתי עם מתנדבים אחרים שכיחה יותר ככל שעולה הגיל.

לגבי התגמולים המבטאים הכרה חברתית, ניתן לומר באופן כללי שהמתנדבים מקבוצת הגיל הגבוהה ביותר, ציפו להם לעתים קרובות יותר מאשר המתנדבים הצעירים מהם. יחד עם זאת מראה הטבלה, כי אחוז

המתנדבים מקבוצת הגיל הצעירה שציפו לשנים מתגמולים אלה ("מכתב תוקרה" ו"סיבה") דומה לאחוז המצפים להם מקרב המתנדבים בני 55 שנה ומעלה. כמו כן יש לציין, כי המתנדבים הצעירים ציפו יותר מן המתנדבים בקבוצות הגיל האחרות לתש- בחות מאת אנשי המקצוע (רופאים, אחיות). נראה שמימצא זה קשור למימצא בדבר הציפיה לקשר עם אנשי המקצוע השכיחה הרבה יותר אצל המתנדבים הצעירים.

טבלה 4: הציפיה לתגמולים אינטרינזיים אצל המתנדבים לפי שלוש קבוצות גיל

25 שנים או פחות		25—54 שנים		55 שנים או יותר		סה"כ
%	N	%	N	%	N	
100	164	100	85	100	68	
א. הדגשת האני חברתי						
1. הזדמנות לסייע לאנשים שגורלי שפר מגורלם						
92	151	88	75	85	58	
2. הזדמנות לחשוב פחות על עצמי						
90	147	86	73	79	54	
ב. פיתוח עצמי, לימוד וגיוון בחיים						
3. הזדמנות לעסוק בדבר-מה מעניין ויוצא דופן						
81	133	84	71	72	49	
4. הזדמנות ללמוד איך להתנהג עם בני-אדם						
78	128	79	67	84	57	
5. נשיאה באחריות						
70	114	87	74	81	55	
6. הזדמנות ללמוד מיומנות חדשה						
35	63	69	59	82	56	
ג. הזדמנות לקשר חברתי						
7. הזדמנות לקחת חלק במשימה						
86	141	76	65	57	39	
8. הזדמנות לחכיר אנשים חדשים						
75	123	80	68	79	54	
9. הזדמנות לחתחלק בדעות, רעיונות						
63	104	72	61	47	32	
10. הזדמנות לצאת מהבית						
69	113	45	38	9	6	
ד. מילוי חובה						
11. הזדמנות למלא חובה לקהילה						
68	111	68	58	46	31	
12. הזדמנות לעסוק בנושא חשוב						
65	107	53	45	44	30	
13. הזדמנות ליישם אמונות דתיות						
54	89	32	27	41	28	
ה. הכרה והערכה חברתית						
14. הכבוד לחשתייך למוסד חשוב						
68	112	46	39	35	24	
15. הזדמנות לזכות בהערכת בני המשפחה						
40	65	25	21	9	6	
16. הזדמנות לזכות בהערכת שכנים וידידים						
36	59	18	15	15	10	
ו. קשר לעבודה בשכר						
17. הזדמנות לעסוק בפעילות הדומה לעבודה בשכר						
36	59	48	41	12	8	
18. בחינת אפשרות לקאריירה בתחום ההתנדבות						
2	4	27	23	73	50	
19. בחינת אפשרות עבודה בשכר						
2	4	24	20	43	29	
20. קשירת קשרים שיוכלו לעזור לי						
1	2	19	16	41	28	

\* האחוזים מחושבים לפי שיעור המצפים לתגמול מהסה"כ בקבוצת הגיל.

טבלה 4 מראה, כי ההבדלים בין המתנדבים משלוש קבוצות הגיל לגבי הציפיה לתגמול-לים הקשורים להדגשת האני החברתי אינם גדולים; שכיחות הציפיה להם גדלה במקצת עם הגיל.

בין התגמולים הקשורים לפיתוח עצמי, לימוד וגיוון בחיים, בולט ההבדל בין קבוצות הגיל לגבי הציפיה ל"לימוד מיומנות חדשה". הציפיה לתגמול זה שכיחה יותר אצל מתנדבים משתי קבוצות הגיל הצעירות מאשר אצל מתנדבים בני 55 או יותר. נראה, כי לאותם מתנדבים המעוניינים להשתמש בנסיון שרכשו בעבודתם הוולונטרית למטרות נוספות (ראה להלן), חשוב תגמול זה במיוחד.

אין כמעט הבדלים בין המתנדבים מקבוצות הגיל השונות בציפיה ל"הזדמנות להכרת אנשים חדשים". לעומת זאת, ליתר התגמולים הקשורים להזדמנות לקשר חברתי, מצפים המתנדבים משתי קבוצות הגיל המבוגרות לעתים קרובות יותר מאשר המתנדבים הצעירים. יש להניח, כי למתנדבים המבוגרים יש סחות הזדמנויות לקשירת קשרים חברתיים מאשר לצעירים, ולכן נתפס אצלם מקום ההתנדבות כממלא צורך זה. לשנים משלושת התגמולים הקשורים למילוי חובה ציפו המתנדבים הצעירים יחסית סחות ממתנדבים בקבוצות הגיל האחרות. הציפיה לתגמול השלישי, "הזדמנות לישיבה אמונת דתיות" היתה שכיחה יותר במקצת אצל המתנדבים הצעירים (מתחת לגיל 24), מאשר אצל המבוגרים (25—54 שנים). הציפיה לשלושת התגמולים בקטגוריה זו היתה שכיחה ביותר בין המתנדבים מקבוצות הגיל השלישית (55 שנים או יותר).

הציפיה לשלושת התגמולים הקשורים להכרה ולהערכה חברתית עולה עם הגיל. בקטגוריה של התגמולים הקושרים את עבודת ההתנדבות לעבודה בשכר, בולטות הציפיות של חלק גדול מהמתנדבים הצעירים לראות בעבודתם בחינת אפשרות לקאריירה בתחום התנדבותם, ובחינת אפשרות לעבודה בשכר.

ציפיות כאלה יש גם לרבע בקירוב מכלל המתנדבים בקבוצת הגיל 25—54.

מטבלאות 3 ו-4, ניתן להסיק מסקנות כלליות כיצד נתפסת העבודה הוולונטרית אצל הנשאלים בכל אחת משלוש קבוצות הגיל.

הנקודה הבולטת ביותר אצל המתנדבים הצעירים, רובם כאמור תלמידי תיכון או סטודנטים במכללות, היא הנטייה לראות בעבודת ההתנדבות צורה של לימוד, פיתוח עצמי וניסוי עצמי. בגיל זה של תכנון העתיד, תופס הפרט את הפעילות הוולונטרית כהזדמנות לבחון את עצמו בעבודה שעליה הוא חושב במושגים של קאריירה, וזאת בתנאים רגועים וללא התחייבויות מרחיקות לכת מצידו. תגמולים כגון השתלמות, הדרכה מקצועית וקשר עם איש המקצוע חשובים להם במיוחד, שכן בשביל צעירים זוהי החשיפה לרזי המקצוע, בו הם מעוניינים כקאריירה. אצל המתנדבים בגיל הפרשה (55 שנים או יותר) — חלק גדול מהם בודדים, החיים מגימלאות — נתפסת ההתנדבות יותר מאשר אצל אחרים כהזדמנות להדגיש את האני החברתי שלהם ולמלא חובתם לחברה. המתנדבים בגיל זה נוטים לראות בעבודתם דרך לשמור על יחסים דו-סטריים של תן וקח עם סביבתם. עבודתם הוולונטרית משמשת להם הזדמנות להוכיח, כי אין הם רק מקבלים מן החברה אלא מסוגלים גם לתרום למענה. הציפיה להערכה ולהכרה חברתית משקפת ציפיה לקבלת היוון חוזר מהסביבה שאכן תרומתם חשובה. נקודה נוספת הבולטת אצל מתנדבים בגיל זה היא החשיבות המיוחסת להיבט חברתי של הפעילות. אפשר להניח, כי הפעילות הוולונטרית, בה הם עוסקים חשו-בה להם מאוד, כי אצל רבים מהם זוהי הפעילות היחידה המאפשרת להם לשבור את בדידותם.

אצל המתנדבים המבוגרים (בגילאים 25—54 שנים) שרובם היו נשים, קשה היה למצוא יחוד בולט לגבי ציפיותיהם מעבודתם, ולהסביר זאת במושגים הקשורים לגיל

ולאורח החיים הנגזר ממנו. נראה שלגבי לימוד ופיתוח עצמי, ציפיותיהם דומות יותר לאלה של הצעירים מהם, ואילו לגבי קשר חברתי והדגשת האני החברתי, הם דומים למבוגרים מהם. יתכן שאמביוולנטיות זו מבטאת את הוויכוח שהחל ע"י התנועה הפמיניסטית בארה"ב לגבי ערכה של העבודה הוולונטרית<sup>20</sup>: התפיסה המסורתית של תפקיד האשה כעקרת בית, כשהעיסוק בפעילות התנדבותית נתפס כפעילות צדדית המסייעת בידה לשמור על קשר עם סביבתה החברתית. לעומתה, התפיסה החדשה הרואה בפעילות וולונטרית צורת הכנה לעבודה בשכר ולקאריירה עצמאית של האשה. ואמנם, למעלה מרבע מכלל הנשאלים בקטגוריה זו ציפו לראות בעבודתן צורת הכנה לקאריירה, חלק מהן לקאריירה אותה נאלצו לקטוע בגלל התמסרות לגידול המשפחה. הממצאים בטבלאות 1-4 מראות בבירור, כי לעובדים מתנדבים ציפיות קונקרטיות לתגמולים מעבודתם. לחלק מתגמולים אלה

(הקשורים להדגשת האני החברתי), מצפים כמעט כל המתנדבים. לחלק אחר, הציפיה היא דיפרנציאלית. הנתונים במחקר זה מראים, כי לגיל המתנדב יש קשר לסוג התגמולים, אשר להם הוא מצפה. עובדה זו רומזת, כי בגילים שונים יש לעבודת התנדבות משמעות שונה לפרט העוסק בה, אלא שמימצאים אלה אינם מתייחסים לתשיבות קבלתם של התגמולים לפרט המתנדב. כזכור, לפי "מודל הציפיה" יש צורך לספק לפרט את התגמולים הספציפיים להם הוא מצפה, או לשנות את ציפיותיו כדי שיתאימו לתגמולים הקיימים, וזאת על-מנת שיתמיד בעבודתו. לפי מודל זה, הפער בין הציפיות לתגמולים וקבלתם אצל עובדים מתמידים צריך להיות קטן. השאלה היא — אם הקשר בין קבלת התגמולים להם מצפה העובד ובין ההתמדה בעבודה קיים גם אצל עובדים מתנדבים. בטבלה 3 ניתנת תשובה עקיפה לשאלה זו.

טבלה 5: פערים שליליים \* בין הציפיה לתגמולים אקסטרניזיים וקבלתם לפי חותק בעבודת המתנדבים

מס' הפערים השליליים (ב)	ממוצע של מס' פערים שליליים לנשאל (ג) = א/ב	N (א)	
86	1.46	59	1-3 חודשים
27	1.17	23	4-6 חודשים
14	0.74	19	7-11 חודשים
55	0.79	70	1-3 שנים
54	0.66	82	4-10 שנים
31	0.52	60	11 שנים או יותר
267	0.85	**313	סה"כ

\* פער שלילי הוגדר כמקרה שבו מתנדב ענה "כן" לשאלה אם הוא מצפה לתגמול מסוים, ו"לא" לשאלה אם הוא מקבל אותו.  
\*\* ארבעה נשאלים לא ענו על השאלה בדבר ותק בעבודה.

National Organization for Women (NOW), "Volunteer — Why Not? Analysis and 20 Answers", Chicago, Task Force on Women and Volunteerism, 1973

הראשונים לעבודתם, ביחוד בשלושת החודשי-  
שים הראשונים.

## סיכום ומסקנות

הרעיון לפיו פעילות התנדבותית מתמשכת אינה פעילות אלטרואיסטית טהורה מקבל תוקף אמפירי במחקר זה. המתנדבים שהשתתפו במחקר ציינו כי הם מצפים לתגמולים שונים מעבודתם, בעוד שמימצא נוסף מאשר כי תגמולים אלה חשובים להחלטתם להתמיד בעבודה לאורך זמן. מימצאים אלה צריכים להדריך את אלה המתכננים פעולות שבהן משתתפים עובדים מתנדבים. אין להתיחס לעבודת מתנדבים כמובנת מאלה, ויש צורך לדאוג לקיומו של סיפוק בעבודתם כדי שיתמידו בה. מאחר שרוב התגמולים להם מצפים המתנדבים קשורים בצורה זו או אחרת להתייחסות אישית אליהם ואל עבודתם, חשוב לבנות את המערכת הקורטטת מתנדבים בצורה כזאת שתבטיח קשר והתייחסות אישית. כמו כן חשוב להכין את העובדים בשכר, לפני כניסת המתנדבים לעבודה: לקראת מה עליהם לצפות, וכיצד עליהם לפעול, כדי לסייע למתנדבים לקבל את התגמולים להם הם מצפים.

אף כי ההתנדבות היא בבחינת השקעה אישית, והציפיות לתגמולים שונות מאדם לאדם, מצביע המחקר על קיומו של דמיון בציפיות אצל מתנדבים בני גיל דומה. יש להניח, כי משתנים דמוגרפיים ומשתנים אישיותיים נוספים, וכן משתנים הקשורים לסוג העבודה הוולונטרית או לסיטואציה בה מתבצעת העבודה, ישפיעו אף הם על הציפיות לתגמולים. חשוב להמשיך ולחקור תחומים אלה אם יש כוונה למשוך אנשים מאוכלוסיות ספציפיות לעבודת התנדבות. למרות שמחקר זה נערך בארה"ב, על אוכי-לוסית מתנדבים אמריקאית, אין לפסול את מסקנותיו כבלתי ישימות בארץ. במחקר

טבלה 5 מראה בבירור, כי הפער בין הציפיות לתגמולים אקסטרינוזיים לבין קבלתן קטן יותר אצל מתנדבים שויתקם בעבודה גדול יותר. התגמולים להם ציפו אך אותם לא קיבלו המתנדבים בעלי הותק של עד 6 חודשים היו ברוב המקרים קשורים ללימוד ופיתוח עצמי: "הדרכה מקצועית", "היווע-צות של אנשי מקצוע לגבי חולת שאיתו עובד המתנדב". פער שלילי לגבי תגמולים אלה מבטא ציפיה של המתנדבים להשתלב באספקטים המקצועיים של עבודת המוסד, והיסוס מצד העובדים בשכר לשתף אותם בחלק זה של עבודתם. המתנדבים הותיקים יותר ציפו ולא קיבלו הערכה ותשבחות מצד מנהל המוסד ועובדיו, וכן סמלים כלשהם להכרה חברתית ("מדים", "ארוחת ערב חגיגית").

מטבלה 5 מסתבר, כי המתנדבים המתמידים הם אלה שהיו מעוניינים מלכתחילה בתגמולים המוצעים על ידי המוסד, או שעבר עליהם תהליך של התאמת ציפיותיהם לתגמולים שיש למוסד להציע. סביר להניח, כי ההשערה השנייה ריאלית יותר. נראה שהמתנדב מתאים את ציפיותיו לתגמולים הקיימים במוסד, או נושר מן העבודה. תהליך זה זהה לתהליך המוצג במודל הציפיה לגבי עובדים בשכר. טבלה 5 מראה, כי ששת החודשים הראשונים בעבודת המתנדבים חשובים במיוחד לגבי חיווי אפשרות התמדתם בעבודה. ההבדל בין המספר המוצע של הפערים השליליים אצל מתנדבים הנמצאים בעבודה תקופה של בין 7 ל-11 חודשים לבין אלה הנמצאים בעבודה 11 שנים או יותר, קטן מזה שבין המתנדבים הנמצאים בעבודה תקופה של בין 4 ל-6 חודשים ומתנדבים העובדים תקופה בין 7 ל-11 חודשים. נקודה זו קיבלה חיוק ממקור נוסף: כל ארבע הרכוזות של המתנדבים הטעימו באוזני החוקר, כי נסיונן מצביע על כך שנשירת מתנדבים מעבודתם מתרחשת בדרך כלל במשך ששת החודשים

ישראלי על מתנדבים<sup>21</sup>, התברר כי חלק מהנשאלים טענו שיש להם מניעים אישיים, נוסף לאלטרואיסטיים להתנדב. ועוד, הם מצאו שמתנדבים אלה התמידו יותר בעבודתם מאחרים שטענו, כי להם רק מניעים אלטרואיסטיים. אין זאת אומרת שמתנדבים ישראלים יצפו לתגמולים מעבודתם הוהים

לאלה אשר להם ציפו המתנדבים במחקר הנדון. אולם אם חשובה התמדתם של מתנדבים בעבודה, וביחוד מתנדבים מאוכלוסיית מסוימות, חשוב לבדוק איך נתפסת פעילות זו אצלם, מה התגמולים להם הם מצפים, ומהי רמת הסיפוק שהם רואים בעבודתם.

---

21 פרס, י., ליס, ר., "החתנדבות בישראל", תל-אביב, המרכז לשירותי התנדבות, אוגוסט 1975.



# שירותי רווחה למבוגר ולקשיש בחברה הקיבוצית

מאת דוד אתר \*

## מבוא

על ועדות גבחרות, שתפקידן לחלוש על כל שטחי החיים ועל כל הבעיות המתעוררות בין חבר לחבר ובין הפרט והכלל.

חיי החברה בעולם המודרני מבוססים יותר ויותר על טכנולוגיות מפותחות. הישגי המדע מהווים בסיס לכל פעילות מישקית. גם הדאגה לאדם בעולם המודרני הולכת ומושגת על גסיון וידע מדעי-מקצועי. המדעים ביולוגיה, סוציולוגיה, פסיכולוגיה, הפכו לאמצעי-עזר רבי-עוצמה, המאפשרים לקדם את החברה ואת האדם בתוכה. גם הקיבוץ חייב להשתמש בהישגי מדע אלה כדי להתמודד ביתר יעילות עם בעיותיו של הפרט בתוכו. ואכן, העובדים המופקדים בחברה הקיבוצית על שירותי הרווחה הם בעלי מיומנות וידע מקצועי רב.

## השינויים הפנימיים בחברה הקיבוצית

החברה הקיבוצית נמצאת בתהליך מתמיד של התהוות והתפתחות. בתקופת היווסדה שררו בה יחסי חברות אינטימיים קרובים. מאז, הפכה החברה הקיבוצית, תוך גידולה, לחברה ממוסדת, ובמשך השנים השתנה ההרכב החברתי, נקלטו עולים מארצות מוצא שונות ובהרכבה הדמוגרפי היא הפכה לחבר-

שנים רבות מקיים הקיבוץ שירותי יעוץ מפותחים במסגרת תחנות יעוץ עבור ילדים, הורים ומחנכים. שירותי רווחה עבור חברים מבוגרים וקשישים הינה תופעה חדישה. מוזר אפילו להציג לפני הקוראים את עצם הקיום של שירותי רווחה בחברה, בה מובטח בטחון סוציאלי מלא לחבריה. הקיבוץ במהותו בנוי על שוויון ערך האדם, שוויון ערך עבודתו ועל שאיפה מתמדת לצמצם את התלות האישית. הקיבוץ מבטיח, לפי אפשרויותיו, סיפוק צורכי החבר הכלליים והוא בנוי על ערבות הדדית מכסימלית בין חבריה: בין החזק לבין החלש; בין הבריא לבין החולה, בין הצעיר לבין הזקן. גם אם ההתייחסות היא למקרים מיוחדים בלבד — יש להדגיש מראש כי הכוונה אינה מצויה קה כלכלית. אמנם לשאלות רבות מתלוות גם בעיות חומריות, אך מצוקה כלכלית במובן של עזרה לנזקק — אינה קיימת בקיבוץ. המקרים בהם מתבקשת עזרה, הם מקרי-מצוקה נפשית, חברתית ותעסוקתית, כגון מצוקות בעקבות אסון משפחתי, נכות, או מוגבלות בעת-זיקנה. מאז קיומו התעדת הקיבוץ לתת תשובה הולמת לכל צורכי החבר. המערכת הארגונית שלו בנויה

\* מרכז המדור לחברים מבוגרים וקשישים, ברית התנועה הקיבוצית.  
1 אתר, ד., "הזדקנות בחברה הקיבוצית" — גריאטריה גרונטולוגיה, האקדמיה לרפואה בירושלים תשל"ד.

זה רבי-גילית, בה חיים יחד שלושה דורות ויותר. גם במערכת הארגונית חלו שינויים. ועדות שהיו מקובלות עד כה, שינו את תפקידיהן ונוצרו מוסדות חדשים. הארגון הפך למסועף ומסובך ועם זאת גברו קשיי הסתגלותו של הפרט. אף כי בדרך כלל מצליח הפרט להשתלב בחיי החברה בכוחות עצמו, ניתן להבחין תקופות בהם נאבקים חברים במשברים, בפרט כאשר נפגעו על-ידי גורם כלשהו. לפעמים מדובר בראשית קליטתם, או בחברים העוברים משברים נפשיים בגיל המעבר או לעת זיקנה. למען פתרון של בעיות אלו יש להעזר בכלים ובאמצעים שונים, שיעמדו לרשותם של אנשי המקצוע, שרכשו ידע טיפולי ברמה גבוהה, ואשר אותם ניתן למצוא במסגרת כוח האדם המפעיל את מוסדות החברה בקיבוץ.

שנת 1970 — ניתן לראותה כשנת מפנה בפיתוח שירותי הרווחה בחברה הקיבוצית. שני קורסים נתקיימו לראשונה במרוצתה: לעובדים סוציאליים ולמטפלות בקשישים ובחולים כרוניים בקיבוץ. קורסים אלה תוכננו בשיתוף פעולה הדוק עם ועדות הבריאות והחברה בתנועה הקיבוצית.

### הויכוח על שירותי הרווחה החדשים בחברה הקיבוצית

לא קל היה להגיע לאותה הכרה בחיוניותם של שירותי רווחה בקיבוץ. לגבי הדאגה לאנשים מזדקנים וקשישים הובעה התנגדות נמרצת דוקא בקרב החברים המזדקנים עצמם. חברים אלה סרבו לשמש אובייקט של דאגה וטיפול במיוחד. טענתם היתה שהתפקיד המוטל על ועדות החברה השונות הוא לדאוג לכלל החברים בלי שים לב

לגילם. רק אט אט לימדה המציאות, כי דרוש שה גם בקיבוץ הבנה מיוחדת לזיקנה, ורק ידע יסודי מעמיק בגרונטולוגיה מאפשר להתמודד בהצלחה בבעיות המתעוררות עם הגיל.

גם כלפי העבודה הסוציאלית המקצועית הורעלו ספיקות. פעילי חברה במשקים אשר חיפשו זה שנים פתרונות למצוקות הפרט, לא השלימו בנקל עם הכנסת המקצועיות לנושא, אלא טענו, כי די בשכל הישר של האדם וברצונו הטוב, כדי לעזור לזולת במצוקתו. בויכוח הודגש, שאסור לשחרר את המוסדות החברתיים הנבחרים מדאגה לפרט, ולהעבירה אל מערכת ארגונית מקצועית. תוך כדי ויכוח נראה, כי התגבשה הדעה שאין לראות בשירותי הרווחה מערכת ארגונית נפרדת. העובדים המקצועיים חייבים לפעול דרך המוסדות הקיימים, ללוותם ולתעלות את רמתם המקצועית. המוסדות הנבחרים הם בסופו של דבר אחראים על כל פעולה הנעשית למען החבר.

### עובד סוציאלי או עובד חברה

בין העובדים הסוציאליים בקיבוץ מתנהל ויכוח — האם לשים את הדגש בעבודתם על יעוץ והדרכה במסגרת מוסדות החברה או על עבודה פרטנית. הח' צסי רוזנבליט<sup>2</sup> ממארגני העבודה הסוציאלית הראשונים בקיבוץ ניסתה להבדיל בין שני התפקידים כלהלן: "עובד חברה" פועל בעיקר עם מוסדות החברה ועם בעלי תפקידים (מזכיר פנים, מרכז ועדת חברה ועוד), בעוד ש"עובד סוציאלי" מהווה כתובת מיעצת לחבר במצוקתו. חלוקה זו, אף כי היא מעידה על השוני הקיים בין שני התפקידים הנ"ל, אינה עונה על צורכי המציאות. נדמה, כי לעובד

2 רוזנבליט, צ. דברים בחוברת: "העובד הסוציאלי בקהילה הקיבוצית", רשות להשכלה וחקר שב ברית התנועה הקיבוצית, עמ' 12 (שכפול).

הסוציאלי חייבות להישמר כל האופציות הפתוחות לכיווני הפעולה השונים. עליו לקבוע בהתאם לכל מקרה ומקרה מהי דרך הטיפול הנכונה לגביו: האם על-ידי שינויים בתנאי הסביבה ועל-ידי הפעלתה של החברה הסובבת, או שמא על-ידי יעוץ פרטני ישיר, המהווה ברוב המקרים אתגר בעיני העובד הסוציאלי, שכן הוא מאפשר לבוא לעזרת הזולת תוך פיתוח יכולת אישית. יעוץ פרטני לגילאים גבוהים קשה ומסובך ועל כן חייבים בדרך כלל להיעזר במידה גדולה יותר בחברה הסובבת, כלומר — בביצוע שינויים בתנאי דיור, בעבודה, בפעילות החברתית וביחסי החברה הקרובה (משפחה, קרובים וידידים).

---

### העובד הסוציאלי אינו עובד בקיבוצו בעבודה פרטנית

---

העובדים הסוציאליים, חברי הקיבוץ, מתקשים לתת יעוץ לחבריהם בביתם הקיבוצי. דעה זו באה לביטוי בפגישותיהם של העובדים הסוציאליים. ליעוץ פרטני דרוש המרחק ("דיסטנס") ולא פעם נוצרים מסיבה זו יחסי תלות בין העובד הסוציאלי לבין החבר הנוק. ללא "מרחק" הפעולה לא תישא פירות, מאידך — זו נוגדת את יחסי החברות בישוב קיבוצי אחד. על כך כותבת אחת העובדות הסוציאליות<sup>3</sup>:  
"אני כחברה מעוניינת בקיבוץ שלי ביהסים ראשוניים פשוטים. אם עלי לטפל בחבר שלי אני מרגישה שאני מאבדת את קשרי החברות שלי איתו ובמקרה זה ההפסד הוא כולו שלי". מסיבה זו התארגנו העובדים הסוציאליים בקיבוץ במסגרת אזורית, המאפשרת לכל עובד לקיים את פעילותו במשקים שכנים.

אליעזר כהן מנסח את תפקידי העובד הסוציאלי בקיבוץ כדלקמן:<sup>4</sup>

- א. מגע ישיר עם כל אדם הפונה אליו לשם יעוץ ובמקרה הצורך הפניה של תחנת יעוץ אזורית או ארצית אל בעל מקצוע ספציפי או מוסד לשיקום;
- ב. שיתוף פעולה עם מוסדות הקיבוץ הממונים על תחומי הפעילות החברתית: מוכיר, ועדת חברה, ועדת כוח-אדם, ועדת השתלמות, ועדת בריאות, ועדת מבוגרים וקשישים.
- ג. מגע הדוק עם תחנת היעוץ האזורית או הארצית בתחום השיקום. הכוונה להשגת מקצוע מתאים, יעוץ בעניינים אישיים, משפחתיים וקשר עם המדור לגרונטולוגיה של הקיבוץ.

---

### הטיפול המשותף בחבר הקשיש בקיבוץ

---

פתיחת המחזור הראשון של הקורס למטפלות בקשישים ובחולים כרוניים הוותה מפנה יסודי בתחום דאגתה של החברה הקיבוצית לקשיש המוגבל עקב זיקנתו. למסגרתו של שירות זה ניתן השם "טיפול משותף", כדי להדגיש, כי אחריות החברה כלפי הקשיש היא כאחריותה כלפי הילד ב"חינוך המשותף". אין הדבר אומר, כי בני-משפחה, קרובים וידידים פטורים מדאגה וממילוי תפקידים טיפוליים אותם הם מסוגלים לבצע, אך האחריות הסופית מוטלת על כלל החברה והדבר מבטיח לכל מזדקן טיפול נאות בלי להתחשב אם בן הזוג, או הבנים נמצאים בקרבתם ויכולים לדאוג ולטפל בהם.

תפקידו של ה"טיפול משותף" לחבר הקשיש הוא לדאוג לאדם מבחינה גופנית,

3 נחמני, ר., "העובד הסוציאלי בקהילה חקיבוצית, עמ' 11.

4 כהן, א., "עבודה סוציאלית בקיבוץ", מחלקת החברה הקיבוצי-הארצי (שכפול).

## פנסיה — תגמולים

כבר בשנות החמישים התקיימו בתנועה הקיבוצית דיונים על הנהגת פנסיה לחברים עם עליית גילם. ברוך לין, חבר הקיבוץ הארצי, הציע בזמנו להנהיג חיסכון לשם פנסיה בעת שכל החברים מצויים עדיין בכוח פיזי מלא. בהגיעם לגיל זיקנה יכסה חיסכון זה, לפי הצעתו, את הפער בין צורכי החיים ובין הכנסתם לעת זיקנה עם ירידת כושר עבודתם. גישתו של לין היתה כל-כלית ונגד עיניו עמד האיזון התקציבי שיידרש, כאשר שכבה גדולה של חברים תגיע לימי זיקנה.

במשך כל השנים דחו חברי הקיבוץ את רעיון הפנסיה לחברי הקיבוץ. הם ראו בו דבר זר, אף מנוגד ליסודות החברה הקיבוצית, המבטיחה בטחון סוציאלי לחברים עד יומם האחרון. חברים רבים התנגדו גם לחישוביו הכלכליים של ברוך לין בנסותם להוכיח, כי הקשישים כולם עובדים ומפרנסים את עצמם.<sup>5</sup>

בתחילת שנות ה-70 התחדש ויכוח ער בנושא הפנסיה, שמצא את ביטויו בבטאוני הקיבוצים, באספות החברים ובכנסי התנועה המרכזיים. שלושה גורמים עיקריים הביאו לרויזיה בעמדות הקודמות של התנועה הקיבוצית: א. השינויים הדמוגרפיים בקיבוצים הותיקים החריפו את בעיות הזיקנה. ב. אנשי כלכלה ראו בתוכנית החיסכון הפנסיוני, הפטור בחלקו ממס, יתרונות כלכליים ולכן צידדו בהקמת קרנות גמל. ג. בשנים אלה יזם משרד העבודה דיון על הנהגת חוק פנסיה לכל האוכלוסיה, וחברי הקיבוץ ציפו ביקשו לבנות מסגרת קיבוצית, אשר תשלב אותם בהסדר הפנסיוני הכללי.

נפשית וחברתית. בסקר שנערך לאחר שנסי-תיימו כמה מחוזרים מן הקורס לעבודה, התברר, כי החברות עובדות בדרך כלל במסגרת של צוות עובדי בריאות (אחיות, פיזיותרפיסטים, מרפאים בעיסוק) עם רופא המקום ועם ועדה המלווה את עבודת המטפלת. על פי הסקר הגיעו לקורס שני סוגי חברות: א. אחיות ומטפלות בחולים רגילים — עבורן היה הקורס תוספת ידע והשלמה מקצועית גריאטרית, ב. עובדות חינוך ומטפלות בילדים — עבורן שימש הקורס כעין הסבה מקצועית. גיל החברות שהשתתפו בקורס נע בין 30—55, כלומר — חברות ותיקות בקיבוץ ובעלות נסיון חיים.<sup>6</sup> על "מטפלות בקשישים כמקצוע חדש" כותבת רחל מנור:<sup>7</sup>

"אין זו הפעם הראשונה שהתנועה הקיבוצית יוצרת מקצוע מתוכה; במסגרת החינוך הקיבוצי קיימות כבר שתי יצירות כאלה: "המטפלת והמחנך המיוחד" (מ.מ.) ועתה "המטפלת בקשישים". אתגר גדול הוא ליצור יש מאין. אמנם חובה היא לחברות ללמוד גרוניטולוגיה, פסיכולוגיה, גריאטריה, אך הלימוד העיקרי הוא: יישום הנלמד למציאות החברה הקיבוצית..."

הסקר על המטפלת בקשישים מסכם: "עבודת המטפלת בקשישים בנויה על שלושה מקורות נסיון: א. טיפול בחולים — הנסיון מוביל אל טיפול בחולים כרוניים. ב. דאגה להורים (של חברים) זקנים — קיימת העברה של נסיון אל חברי הקיבוץ הזקנים. ג. נסיון גרוניטולוגי-גריאטרי כללי ב"טיפול בית" (Home Care). יישומו, תוך הרחבת והתאמת תוכנו לחברה הקיבוצית". ראוי לציין, כי לאחר מלחמת יום הכיפורים טפלו מטפלות בקשישים ובחולים כרוניים גם בנכי המלחמה.

5 מנור, ר., "מטפלת קשישים — מקצוע חדש", "חדים", הקיבוץ הארצי 1971.

6 אתר, ד., "מטפלת בקשישים וחולים כרוניים", גרוניטולוגיה, מס' 1, מארס 1974.

7 ש.פ.

8 שחר, ש., "האם הקשישים מפרנסים את עצמם", "חשובע", הקיבוץ הארצי, מס' 809, מארס, 1968.

"...התנועה הקיבוצית הגיעה למסקנה, כי עליה לקדם את הסדר הפנסיה לחבריה. היא רואה בכך גורם חשוב בהגברת הופש הכרעתו של החבר בתברותו בקיבוץ, בשיפור הרגשתו הטובה של החבר הוותיק והמזדקן בקיבוץ, בהגדלת החיסכון הפיננסי כתרומה ליציבות כלכלית של הקיבוץ לאורך זמן, לשיפור מצבו של החבר המבוגר, העוזב את הקיבוץ..."

החלטות דומות נתקבלו גם באיחוד הקבוצות והקיבוצים.

אל לנו להפריז בהשפעת סידורי הפנסיה-תגמולים על מצבו הנפשי החברתי של החבר המזדקן. יש לראות בהם רק חלק מכלל הסיירות, המיועדים לאוכלוסייה המזדקנת. ואמנם ברוח זו נתקבל הדבר. לאחר הפעלתן של קופות הגמל נפסק הווי-כוח לחלוטין מעל בטאוני הקיבוצים, שכן צורך חיוני בא על סיפוקו.

## הדאגה לנפגעי מלחמה ואסון אחרים

לאחר מלחמת ששת הימים קיבלה הדאגה לנפגעי מלחמה מימד חדש. אמנם נתקיימו, במשך שנים רבות, במסגרת ועדות החברה המרכזיות של התנועות, מדורים מיוחדים אשר טיפלו בשאלות נכים ושכול וכן בבעיית "יחידים", אך לאחר 1973 זכה טיפול זה לתנופה חדשה. בעידודו ובעזרתו של משרד הבטחון ובשיתוף עם מוסדות וארגונים אחרים, החלו צוותות מיוחדים ומקצועיים בפעולה. ועדות חברה קבעו חברים לפעולה במקרי שכול, ובמסגרת התחנה הבין-קיבוצית לשיקום הופעל צוות מיוחד לטיפול בנכי המלחמה. בפניו הועמדו בעיות שונות, כגון התאמתם של תנאי דיור ותנאי עבודה למיגבלות הנכה וכדו'.

בדיוני החברים בלטו המניעים הפסיכולוגיים הדוחפים לקראת הנהגת פנסיה לחברי הקיבוץ<sup>9</sup>. מניעים אלו מורכבים מאוד וב-יסודו הם טמונים ברצונו של כל אדם לשמור על עצמאותו ולהיאבק נגד תלותו באחרים. כשם שהילד המתבגר מבקש להגיע לעצמאות כך גם הזקן נאבק בכל כוחו נגד צמצום עצמאותו עקב זיקנתו. במסגרת תעסוקתו הוא נזקק יותר ויותר להתחשבותם של אחרים ולסידורים טכניים מקילים; הוא כבר אינו פעיל בחברה ובמשק כבשנים קודמות ואינו שותף להכרעות רבות. אין, איפוא, פלא בכך, שהחבר נאחז בכל אשר מחזק את הרגשת עצמאותו, אפילו יהא זה רק החזרת הסכונותיו מעבודתו בשנים עברו<sup>10</sup>.

נביא להלן כמה סעיפים מתקנון פנסיה תגמולים לחברים שנתקבלו בקיבוץ המאוחד: 11

"כל הישובים הקיבוציים יצטרפו למפעל-החסכון, על-מנת לחבטיח לחבריהם ביטוח סוציאלי. תשלומי הישוב לקופת הגמל, למטרה זו, יופרשו מהוצאות החזקת אדם ובתכנון משקי ייכללו בהוצאות המחיה. החסכון בקופת גמל ישמש לביצוע תשלומי התגמולים לישובים, עבור חבריהם הזכאים לכך. הגיל הזכאי לקבלת תגמולים יהיה בהתאם לגיל הפרישה מן העבודה המקובל במדינה (כיום 65 לגבר, 60 לאשה). גובה סכום הגימלה החודשי בגיל הנ"ל ייקבע מדי פעם ע"י ועדה נבחרת, אך יהיה אחיד לגבי כל החברים וכל הישובים. התשלום יבוצע אחת ל-3 חודשים, לפקודת המשק. עם כל תשלום תישלח ע"י הועדה או ע"י קופת גמל הודעה בכתב לחבר, אשר עבורו ניתן התשלום."

בדברי ההקדמה לסדרי פנסיה בקיבוץ הארצי כתוב: 12

9 רוזנבליט, צ, שם.

10 אתר, ד, "להפחית תלותו של דור בדור", "בקיבוץ", מס' 772, 1970, "חדים", 1970.

11 דיון במרכז הקיבוץ על הנהגת פנסיה לחברי הקיבוצים, ספטמבר, 1971.

12 "עתודות", קופת חסכון של הקיבוץ הארצי, השומר הצעיר, 1971.



לפי סוגי הנכות, את אשר נקבע בתקנון. אולם בקיבוצים התעוררו בעיות "אם מגיע או לא מגיע". לכן חשוב היה לא לשכוח תוך בירורים אלה את המטרה העיקרית של השיקום, כפי שמגדירה אחד הנכים: <sup>14</sup>

"שיקום החבר אינו נגמר עם הפרוטזה או המכוננית. דרוש הרבה יחס אישי, לא מדובר על יחס מיוחד, אבל יחס טבעי, עם הרבה הבנה למכלול של בעיות...".

עם כל החשיבות של סיפוק צרכיו החומריים של הנכה, חייבים תמיד לראות את הצד הנפשי שבטיפול. הוא שיקבע בסופו של הדבר את הצלחת השיקום. הצוות המקצועי של התחנה לשיקום הגיע לכל נכה, ואף הרחיב באחרונה את מסגרת פעולתו והחל לדאוג לחברים מזדקנים מוגבלים. נסיון וידע שנרכש ע"י טיפול בנכים הביא חזקת גם לחברים נזקקים אחרים.

## שכול

הנצחון במלחמת יום הכיפורים עלה למדינה בקורבנות רבים. עם תום המלחמה ביכו את יקיריהם שנפלו חברים למשק, אלמנות צעירות עם ילדיהן הקטנים, והורים אשר איבדו את בניהם, לעתים את בנם יחידם. אט אט מתאוששים החיילים מזעזועי המלחמה. הפצע הנפשי מגליד לא פעם זמן רב אחר הפצע הגופני. תגובתו של אלכס ברזל "להזמנה לבכי" מבטאה בנאמנות את הכאב וההתגברות עליו: <sup>15</sup>

"... בכיתי הרבה ואבוא לבכות אתך. אבל לא על עצמנו. מעולם לא בכיתי על עצמי כאילו הייתי 'זור אבוד'. לא זה הזמן לבכות על עצמי, כי בעוד שעה, בעוד יום, עלי להוסיף לבנות עולם... אשאר לבכות, כדי שבהפסקות בין בכי נוכל להביט בפני העתיד...".

לפני הקיבוץ עמדה השאלה איך להתארגן ולטפל בנפגעים תוך הקפדה שלא ייוצר הבדל בין מעמדו ותנאיו של נכה צה"ל לבין מעמדו החברתי ותנאיו של חבר שהוא נכה מלידה, או שנכותו נגרמה כתוצאה מתאונת עבודה או תאונת דרכים. נכי צה"ל מקבלים תגמולים מיוחדים ממשרד הבטחון ואסור שיהיה קשר בין כמות התגמולים אותם מקבל הנכה ובין השירותים בהתאם לצרכיו. עקרונות העזרה הדדית של הקיבוץ הועמדו במבחן, שכן צריך היה למצוא את הדרך לטיפול נכון, יעיל ומתאים בנפגעי מלחמה, מבלי להפלות לרעה נכים מסוג אחר.

על דאגת החברה הקיבוצית לנכה כותבת נירה זכאי כלהלן: <sup>16</sup>

"... כחודשיים לפני חזרתו הביתה החלו ההכנות לקבלו. בית השיקום נתן את כל העזרה וההדרכה. נקבע חבר מן הצוות המטפל בבית, כדי ללוותו בצעדיו הראשונים בבית. בבית הכינו את כל האבזרים ההכרחיים, ונקנו אביזרים חדשים לנוחיותו. הוכן מקום עבודה, שכן נבצר ממנו לשוב לעבודתו הקודמת. כן נערכו שיחות עם הצוות במקום העבודה החדש, תוך מתן הסבר על מיגבלותיו. זה היה לפני שנים. היום ברור לכולם, כי פעולה נכונה של החברה, שהעמידה מתוכה צוות, עזרו לשיקום האדם, עזרו למשפחה להיות משפחה, לא לחיות את האסון 24 שעות ביממה. נפלאות לא עשינו, אך למכסימום שאפשר היה להגיע, לזה הגיעו...".

צורכי הנכה במשק קיבוצי אינם זהים לצורכי הנכה בעיר. דבר הנראה כצורך חיוני ביותר בעיני האחד, מתקבל אולי כמותרות בעיני האחר. משרד הבטחון אינו יכול להתייחס להבדלים אלה ומעניק לכולם,

13 זכאי, נ., "לעזור להם לחיות עמנו", "השבוע", הקיבוץ הארצי, מס' 1096, 1975.

14 בריל, א., "הכל על רגל אחת", "השבוע", מס' 1043, 1974.

15 לפיד, א., "הזמנה לבכי", "אגרת", איחוד הקבוצות וחקיבוצים, מס' 1071, אוקטובר, 1973.



שכולים. כאשר מאבדים בן או בת כאילו  
אבד חלק מן ההמשכיות. מהפיכה שלמה  
מתחוללת עמוק בתוך ליבם של ההורים  
השכולים ועם מצבם קשה מאוד להתמודד.  
ככל שהאדם מגיע לגיל גבוה יותר כן מצ-  
טמצמת האפשרות להחזרת אובדנו. אין  
מדובר כאן אך ורק באובדנו של אהוב,  
אלא גם באובדנה של תקופת חיים. הורים  
שכולים מציבים בפניהם את השאלה: מה  
יש עוד לצפות מן העתיד? משך הזמן העו-  
מד לפני האדם במהלך חייו קובע, איפוא,  
את מידת הצלחתו של הטיפול. על הורים  
שכולים כותבת תמה ברין כדלקמן: 19

"... חלק גדול מן ההורים הם בגיל מבוגר,  
הבית התרוקן או כמעט התרוקן מהבנים.  
העבודה והפעילות החברתית היו אצל רבים  
בשלבי הירידה, וכל זאת בד בבד עם דלדול  
הכוחות הפיזיים והירידה ברמת הבריאות.  
האסון החמיר את מצב בריאותם, ואת מצבם  
הנפשי והחברתי. אצל רבים חלה התרחקות  
מן החברה והסתגרות בבית. נערכו נסיונות  
של עבודה עם חלק מההורים השכולים במס-  
גרת קבוצתית, אך בצורה מצומצמת ביותר..."

תמה ברין מסכמת את פעילותה בין המשי-  
פחות השכולות: 20

"... פעילות זו מעוררת שאלות רבות. האם  
טוב לטפל בצורה מרכזית ברגשות עדינים  
וכאובים? האם הצלחנו ליצור מודעות בקרב  
הפעילים בקיבוץ לגבי מצבן של המשפחות  
השכולות? והעיקר — האם הצלחנו ליצור  
בקרב חלק מן המשפחות עימן נפגשנו, את  
ההרגשה, כי הקיבוץ הוא ביתם גם בשעת  
צרה, שהן אינן עוזבות בכאבן, וכי יש מי  
שזוכר אותן. למרות הלבטים, הפעולה חיונית  
וחייבת להימשך."

\* \* \*

ברשימתנו סקרנו את שירותי הרווחה למ-

על דרך הטיפול באלמנות כותבת תמה  
ברין חברה בוועדת החברה בקיבוץ המאו-  
חד ומטפלת במשפחות שכולות זה כמה  
שנים: 16

"... חתלתי בדרך של גישוש וחיפוש דרך.  
פעולתי היתה פגישה עם מזכירים ועם מספר  
משפחות שכולות. ביקשתי לשמוע מה מתרחש  
אצל המשפחות, מה מעיק עליהן ואם חברי  
מזכירות או ועדות חברה מודעים למתרחש  
אצלם ומטפלים בהתאם לכך... בעת ביקורנו  
בקיבוצים המלצנו על הקמת צוותים של 2-3  
חברים מבין ועדת חברה או מתנדבים מת-  
אימים לליווי בני המשפחה, כל אחת לפי  
בעיותיה וצרכיה האישיים..."

לדעת תמה ברין, יש צורך בהדרכה רצופה  
ועקבית כדי שהעזרה הניתנת תהא מועילה  
באמת. את סיכויי ההצלחה במתן טיפול  
באלמנות צעירות, מעריכה תמה ברין כדל-  
קמן: 17

"... גילן הצעיר, הטומן סיכוי ותקוה לעתיד,  
וכן ההכרח לטפל בילדיהן הקטנים, החזיר  
אותן תוך תקופה קצרה יחסית לחברה ול-  
חיים..."

על בעייתן של האלמנות בקיבוץ כותבת  
גם נירה זכאי ברשימתה הנוגעת ללב בשם  
"לבד": 18

"... אלמנות היא נכות מסוימת, נכות זמנית  
הניתנת לשיקום... לוקח זמן להתרגל למצבך  
ולחתחיל לבנות מחדש בנין שלעולם לא יהיה  
כמו שהיה. צריך לזכור שכמו נכה — גם  
האלמנות אינן רוצות רחמים, אבל זקוקות  
לפעמים בצורה נואשת לעזרה..."

הבעיה המרכזית אם כן, היא, איך להורות  
לאדם את דרכו חזרה לחיים ולהציב לפניו  
מטרה, אשר עברה כדאי לחיות ולעמול.  
בעיה זו קשה במיוחד מבחינתם של הורים

ברזל, א., "קבלת הזמנה לבכיי", "אגרת", איחוד הקבוצות והקיבוצים, 1072, אוקטובר 1973.

16 בריל, ת., "מתוך הדו"ח לוועידה" הי"כ של הקיבוץ המאוחד, יוני, 1976.

17 ש.ס.

18 זכאי, נ., "לבד", "אגרת" מס' 1089, אוקטובר 1974.

19 ברין, ת., ש.ס.

20 ש.ס.

בוגרים בחברה הקיבוצית ועמדנו במיוחד על ההיבט הנפשי הנוגע לשירותים אלו, שכן בעיית הבטחון החומרי אינה קיימת בחברה הקיבוצית.

את שירותי הרווחה בקיבוץ מאפיינת "המקצועיות". תפקידם של המטפלים המקצועיים הוא להושיט עזרה לחברים הנתונים במצב של מצוקה נפשית או חברתית, במילים אחרות: מוטל עליהם לסייע במקרים מיוחדים, חריגים, וזאת תוך הנחה שכלל החברים מתגבר בדרך כלל בכוחות עצמו על משברי חיים ואיננו נזקק לעזרה זו. מגמת החברה הקיבוצית היא להוסיף ולעלות את הידע המקצועי של

כל פעילי החברה, כדי שיוכלו לעמוד בנטל הדאגה לחברים רבים, ולצמצם בכך את מספר המקרים החריגים, המיוחדים. משימה זו מחייבת תשומת לב מצד החברה, בעיקר כאשר שכבות גיל שלמות עומדות במבחני הסתגלות, תוך התגברות על משברים רבים על-ידי לימוד שיטתי במדעי אדם וחברה, בריאות וגרונטולוגיה. עלינו להכשיר את מוסדות החברה לפעילות אשר תמנע את הצורך בטיפולים פרטניים רבים. רכישת ידע מקצועי כללי יעניק למוסדות החברתיים את הכושר התפקודי, הדרוש לאחריותם, למען החברה והפרט בתוכה.

# האם יש לעניים הזדמנות שווה לקניית "ההזדמנות השווה"\*

מאת אלי טירם\*\*

## מבוא

• האם יש סיכוי לשינוי המצב וליצירת שוויון במחירי הקניה של ההזדמנות השווה?  
בשאלות אלה ודומיהן יעסוק מאמר זה.

## האם הגיוני שהעניים ישלמו יותר?

בדיקה תיאורטית של שאלה זו, מעלה כי אין הגיון בכך שהעני ישלם יותר. ראשית יש לו פחות ועל כן הוא צריך לתכנן היטב את רכישותיו. שנית, זמנו הפנוי של העני הוא זול יותר במושגים של תוספת ההכנסה השולית שלו, אם כי אפשר לטעון שמחיר זה עשוי להיות גבוה יותר מבחינת החשיבות השולית של הכנסה נוספת.

גם ערכו היחסי של החסכון שהעני עשוי להשיג על ידי חיפוש אחר מוצרים זולים יותר, הוא גדול יותר עבורו מאשר עבור העשיר.

הנחות "הגיוניות" אלה תורגמו לשפה מדעית והובעו בצורה מסודרת ומתוחכמת בתיאוריה של "כלכלת האינפורמציה" והתיאוריה של "הקצאת זמן".

Van Handel (1970) קובע שהצרכן ימשיך

הוגי דעות ומתקני חברה מטיפים לשוויון בהזדמנויות בדרך להגיע לחברה צודקת יותר ושוויונית יותר. "הזדמנות שווה" שאליה שואפים ברוב החברות הדמוקרטיות, היא מושג יחסי מאוד, ולא נמצא עדיין מי שיתן מדדים טובים להשוואה בין הזדמנויות של אנשים שאינם שווים.

כסף נראה לכאורה מדד טוב להשוואה בין אנשים לגבי רמת הרווחה שהם מסוגלים להגיע אליה, אך כנראה שערכו של אותו כסף במושגים של כוח הקניה שלו, גם הוא דבר יחסי מאוד.

חוסר השוויון בהזדמנויות מתחיל ככל הנראה בדבר בסיסי זה, שבאמצעותו אפשר לקנות את הדברים האמתיים להוביל לשוויון.

• מדוע כוח הקניה של הכסף אינו שווה אצל אנשים, השונים במעמדם החברתי, באזור מגוריהם, בהשכלתם וב"רקע התרבותי שלהם?"

• כיצד קורה שהעניים משלמים יותר מאילו שיש להם, וכיצד מאפשר המבנה החברתי והכלכלי דווקא לאחרונים ל"הסתדר" כך שישלמו פחות על אותם דברים?

\* המאמר מבוסס בחלקו הגדול על עבודה שהוגשה לד"ר יגאל אייל, במסגרת קורס "תיאוריה בשיווק", שניתן בפקולטה לניהול — ביה"ס למינהל עסקים, אוניברסיטת תל-אביב. תודתי לד"ר שמעון שפירו, מרצה בכיר בביה"ס לעבודה סוציאלית של אוניברסיטת תל-אביב, על הערותיו לטיוטא של מאמר זה.  
\*\* מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית, אקו"ם.

לחפש ולבדוק בחנויות נוספות עד שהרווח השולי של הבדיקה יהיה קטן או שווה לעלות השולית של בדיקת חנויות נוספות. בצורה זו אפשר להגדיר את הערך המצופה של האינפורמציה לגבי אלטרנטיבה נוספת, כהפרש בין תוחלת הרווח הנקיה, המקסימלית אחרי שבדקים  $n$  אלטרנטיבות לבין תוחלת הרווח לאחר שבדקים  $n-1$  אלטרנטיבות. ערך זה הוא בדרך כלל חיובי ועולה בערכים הולכים וקטנים.

אם ננסה לסכם את המשתמע מהתיאוריות של הקצאת זמן וחשיבות האינפורמציה לגבי הרגלי הקניה המצופים מעניים, נגיע למה ש-Goldman (1976) קורא: The Wider Scope Approach. גישה זו מתבססת על ההבדלים בעלות הזמן של בעלי הכנסה נמוכה לעומת בעלי הכנסה גבוהה. כיוון שלאחרונים יש בדרך כלל עלות אלטרנטיבית גדולה יותר לזמן המוקדש על ידם לקניות, הוא לכן יקר יותר מזה של בעלי הכנסה הגבוהה.

נוסף לכך, החסכון העשוי לנבוע מחיפוש נוסף הוא חשוב יותר לבעלי ההכנסה הנמוכה מאשר לבעלי ההכנסה הגבוהה. אי לכך, מצופים בעלי הכנסה נמוכה יותר להשקיע מאמצים רבים יותר בקניותיהם; לדעת יותר על השוק ולהיות בעלי מרחב קניות גדול יותר.

גישה זו והתיאוריה של Van Handel נשענות מעות הגיוניות, אך ערכה של תיאוריה אינו נמדד ב"הגיונה" בלבד אלא ביכולתה לתאר ולפרש מציאות מסוימת. לשאלה — מהי המציאות והאם היא אמנם תואמת את הגישה התיאורטית יתייחס הפרק הבא.

## המציאות

מחקרים רבים ניסו להשוות את מחירי המזון בשכונות עוני, לעומת פרברים עשירים והמימצאים הקיימים כאילו סותרים האחד את האחר.

Sexton (1971) סקר מחקרים אלה תוך ניסיון לענות על השאלה — האם כושים משלמים יותר מלבנים על מוצרי מזון. מתברר מתוך סקירת ספרות זו, שמקורם של המימצאים הסותרים הוא בצורת הבדיקה וההשוואה שננקטו. בעוד שחלק מן המחקרים התמקד בהשוואת מחירים בחנויות מסוג אחד בדקו האחרים את מבנה השוק כולו.

מתוך בדיקתם של סוגי החנויות השונים ניתן היה להיווכח, כי המחירים בחנויות השרשרת, אינם דומים לאלה המשולמים על ידי העניים שאינם קונים בסופרמרקטים, מאחר שהללו כמעט שאינם בנמצא באזורי עוני.

מימצאיו של Goodman (1973) שבדק את הנושא באזור מצוקה, סותרים לכאורה את הטענה של Sexton לגבי חשיבות הבדיקה של מבנה השוק כולו ושל זמינותן של חנויות שרשרת לעניים.

מימצאי מחקרו הם כדלקמן:

1. באזור המחקר, אין העניים משלמים

יותר עבור קניית מוצרי מזון כיוון שהם קונים בחנויות מתחרות ואף יוצאים מחוץ לאזור מגוריהם, אם יש צורך בכך.

2. למרות המספר הגדול של חנויות

קטנות באזור המגורים, כולם — פרט לחלק קטן (8%) מן החושבים — יוצאים אל מחוץ לסביבתם הקרובה כדי לקנות מזון. לצורך זה הם משתמשים ברכב פרטי או ציבורי.

3. מחיר ואיכות מהווים גורם חשוב יותר ממיקום החנות.

4. "חנויות נוחות" מקומיות משמשות

בעיקר לקניות חירום או לקניית מצרכים יום-יומיים כמו לחם וחלב. פחות מ-6% מן המשפחות, עושות את כל קניות המזון שלהן בחנויות אלה.

3. תפיסת הקונים לגבי הרמה היחסית

של מחירים בין חנויות שונות, היא טובה ולא רק בין חנויות מסוגים

שונים, אלא גם בין חנויות מסוג נתון.

הסתירה הקיימת בין Goodman ל־Sexton היא לכאורה בלבד, שכן השאלה הנשאלת ע"י Goodman עצמו היא — האם רמת ההכנסה הממוצעת באזור המחקר אינה גבוהה מדי כדי לייצג אזור עוני. שאלה אחרת שלא נבחנה היא — מי הם אותם 8% שאינם נוסעים לקניות מחוץ לאזור המגורים? יש להניח כי אלה הם העניים ביותר, והם המשלמים יותר.

מימצאיו של Goodman הם איפוא תאור התנהגות של צרכנים בשכונה שאינה ענייה דיה כדי להשפיע על המוביליות של תושביה. מימצאים אלו ומימצאיו של Sexton מצביעים על הקשר בין עוני ואי־מוביליות ובין אי־מוביליות לבין המחירים שיש לשלם. ניתן, לכן, לסכם ולומר, כי על פי המצב הקיים משלמים צרכנים יותר אם הם "מס־פיק" עניים כדי לגור באזור בו אין חנויות שרשרת, שהן זולות יותר מן החנויות הקטנות, ובסביבה בה התחבורה הציבורית ממנה ואליה, אינה נוחה.

בהעדר רכב פרטי כדי לצאת איתו לקניות מחוץ לאזור, אין ברירה אלא לקנות מאותם סוחרים המתוארים בספרו של Caplovitz (1963) — The Poor Pay More

### מדוע העניים משלמים יותר?

אין ספק, כי התמונה לא תהא שלמה אם נסתפק באמירה, כי העניים משלמים יותר כיוון שאין באזור מגוריהם סופרמרקטים ואף קשה להם להגיע לאותן חנויות זולות, המצויות מחוץ לשכונתם. אפשר גם לערער על הנחה זו תוך הסתמכות על הטיעון, המצוי בגישת ה־Wider Scope, כי זמנו של העני זול יותר וכל חסכון כספי חשוב לו יותר מזה של העשיר, ועל כן מדוע שלא יתאמץ מעט ויבדוק היכן ניתן לקנות במחיר נמוך יותר, ושם יקנה את מוצריו

גם אם חנות זו אינה מצויה ליד ביתו? ניתן לחלק את הסיבות לכך שהעני משלם יותר, ל־2 קבוצות:

1. הסברים כלכליים.
2. הסברים חברתיים-תרבותיים.

### הסברים כלכליים

זמינותם של חנויות שרשרת או יכולתם של העניים להגיע לחנויות אלה או לחנויות זולות אחרות, מציגים הסבר כלכלי אשר Kunreuther (1973) מכנה אותו בשם: The Store Effect. כאן מדובר על הבדלי מחירים בין חנויות גדולות וקטנות לגבי פריטים בעלי אותו גודל. בהתאם לכך, אם המחיר לאותו פריט משתנה באופן הפוך לגודל החנות — אלה שקונים בחנויות הקטנות משלמים יותר.

אחד הדברים האירוניים והאכזריים לפי Sturdivant (1965), הוא שהמערכת הכלכלית בנויה כך שדווקא הנחשלים מקבלים את שירותם מאלה המשתייכים לשכבות הפחות יעילות של הקהילה העיסקית. החנויות היעילות השופעות והמגוונות בסחוריה, המאפיינות את אמריקה, אינן מיוצגות כלל בגיטו. במקום זה שופעים אזורי הקניה של העניים בחנויות קטנות ובלתי־יעילות. נראה שאי־כניסתן של החברות הגדולות לשכונות, נובעת מחששות מפני הסיכונים הכרוכים בכך, בעיקר נוכח ההפגנות האלימות שפרצו בשכונות אלו בתחילת שנות ה־60 (Sturdivant 1965). אם השכונות אינן מושכות את החברות הגדולות על חנויות השרשרת המפוארות שלהן, הרי שהן מהוות גורם משיכה לסוחרים זעירים מחוץ לשכונה, ואלה מהווים את הגורם השני לכך שהעניים משלמים יותר.

סוחרים אלה עוסקים בדרך כלל בסחורות קשות תוך מתן "אשראי קל". הם נמשכים לאזורים נחשלים כיוון שכאן הם יכולים למצוא צרכנים לא מוביליים ועם מידע מועט. לצרכנים אלה, המבינים מעט מאוד בחוזים ועוד פחות מזה במושגים של רי-



בית, קוסם העניין של "דולר אחד בתשלום ראשון ודולר לשבוע", הסדר הנראה בעיני-הם כעסק טוב (Sturdivant 1965). רק מי שאין לו, מוכן מחוסר ברירה לקנות מסוחרים אלה, מבלי לבדוק את הסחורה ואת תנאי התשלום, ורק אל צרכנים כאלה מגיעים הסוחרים הללו.

גורם כלכלי אחר הוא מה ש-Kunreuther (1973) קורא The Size Effect. גורם זה מתייחס להבדלים במחיר המצרך ליחידה בגדלים שונים בתנות נתונה. מאחר שהמחיר ליחידה משתנה ביחס הפוך לגודל המצרך, הרי שעניים הקונים באריות קטנות, משלמים מחיר גבוה יותר מזה שהיו משלמים אילו היו קונים באריות גדולות. בעוד שה-Store Effect אשר הוזכר לעיל מהווה מדד לחשיבות המיוחסת למקום מגוריו של הצרכן ומידת המוביליות שלו, הרי שה-Size Effect מודד את התפקיד שמלאים תקציב, מיגבלות איחסון ומחיר אחר-זקתו של המלאי בהחלטות הקניה של הצרכן. כאן ניתן להיווכח כיצד תקציב מוגבל ומיגבלות איחסון, מאלצים את העניים לקנות במחירים גבוהים יותר מאלה שהיו צריכים לעמוד בהם אילו יכלו לתכנן את קניותיהם ולערוך קניות תקופתיות גדולות. ואם כבר בקניות גדולות עסקינו, כדאי לציין, כי הגורם של עלות הזמן שהוזכר בגישת ה-Wider Scope ממלא תפקיד חשוב בנושא זה ודווקא לטובת בעלי האמצעים (ולא להיפך, כפי שטוענת הגישה), שכן זמנם של בעלי מעמד בינוני וגבוה יקר יותר, ועל כן הם נוטים לבצע קניות גדולות ומרוכזות, החוסכות זמן רב, ויחד עם זאת גם כסף (Sharir 1972).

גורמים חברתיים-תרבותיים

גם אם לא נהיה קיצוניים כמו Lewis (1968) ולא נתייחס אל העוני כאל תת-תרבות ואל העניים כאל אנשים "בעלי רמת שאיפות נמוכה וצורך מועט בהישגיות, פטליסטים עם אוריינטציה עכשווית וחוסר

תיכנון לעתיד, בעלי נטיה לסיפוק צרכים מיידים, בעלי סגנון חשיבה קונקרטי ותמונה בלתי ברורה אודות המעמדות החברתיים"; גם אם לא נקבל תכונות אלה כמתייחסות אל כלל העניים בקבוצה הרי שחייבים אנו לקבל את העובדה שמרבית העניים לא ניתנו בתכונות ובכישורים הנדרשים, כדי להיות צרכנים יעילים בחברה המודרנית. אין להם מידע הדרוש לכך והם חסרי אימון בנושא של צרכנות טובה. דבר זה נובע בחלקו מהשכלה נמוכה ובחלקו מתרבות ארץ המוצא (Caplovitz 1963).

דוגמה אופיינית לצרכנות בלתי-יעילה מתוארת להלן: לאחר שהיצרנים חויבו לסמן את המחיר ליחידה על מוצריהם, התברר כי אנשי המעמד הבינוני והגבוה אמנם החלו להעזר בכך כדי לבחור את המוצר הטוב והכדאי ביותר, ואילו אנשי המעמד הנמוך לא הגיעו עדיין להתייחסות כלשהי לנוהג זה (Isakson & Maurice 1973).

אם חסרה לעניים היכולת להיות צרכנים יעילים, הרי שאין הם חסרים כלל וכלל את השאיפה לקנות. "זוהי הדילמה הנצחית של העניים, האם לקנות יותר, כדי למלא את שאיפתם ולדמות למעמד הבינוני או לוותר על כך ולהיות במצבם הנוכחי?" (Bauer, 1965, p. 3).

כמו המעמד העליון העוסק בצריכה ראווה-תגית כדי לסמל את עליונותו החברתית, כך גם המעמדות הנמוכים העוסקים — כפי שמסתבר — "בצריכה מפצה". מכשירי חשמל, מכונות וחלום של בית משלהם, יכול להיות פיצוי עבור מוביליות חברתית חסרה. הדילמה של העני טמונה בכך שהוא תורגל על ידי החברה בה הוא חי לרצות את הסמלים של "החיים הטובים" בעוד שאין לו את הכסף להגשים צרכים כפויים אלה (Caplovitz, 1963, p. 13).

כדי להגשים צרכים ושאיות אלה, עליו לשלם יותר לסוחרים המנצלים את מצבו לעשיית רווחים. סקירת הספרות בנושא התנהגותם של צרכנים (Sexton 1972)



מצביעה על קיומם של הבדלים חברתיים בין לבנים לשחורים אשר בגינם משלמים האחרונים יותר.

בדיקת ההתייחסות כלפי החנויות, העלתה, כי בעוד שהקריטריון החשוב ביותר לבחינת חנות בעיני האוכלוסייה הכללית היא תדמיתה מבחינת רמת המחירים ואיכות המזון, הרי שבעיניהן של עקרות-בית שחורות, נוחיות המיקום ואוירה חברותית היו את הקריטריונים החשובים לכך.

בדיקת ההתנהגות כלפי מוצרים, הצביעה על כך שהכושים נמשכים הרבה יותר אל מוצרים הנצפים מבחינה חברתית, כמו בגדים, מוצרי טיפוח-אישי, ריהוט וכו'. הסיבה לכך היא, כנראה, השאיפה להשיג בעזרת המוצרים הללו את סגנון החיים של המעמד הבינוני.

לסיכום פרק זה ניתן לומר, כי גורמים תרבותיים וחברתיים דוחפים את העניים לצרוך לא פחות ולפעמים אף יותר מאשר אנשי המעמד הבינוני והגבוה, ואילו גורמים כלכליים מאלצים אותם לשלם יותר עבור צריכה זו.

## המצב בישראל

הנושא של הרגלי צריכה וקניה של עניים בישראל, לא זכה לבדיקה מספקת. המחקר היחיד עליו אני יכול להצביע, הוא מחקרו של Goldman (1976), שנערך בירושלים ואשר נועד לבחון את רמת המידע שיש לעקרות-בית בעלות הכנסה נמוכה אודות חנויות זמינות באזורי הקניה שלהן. המחקר התרכז בשני מוצרים: רהיטים ונעלי גברים.

לגבי חנויות רהיטים, מסתבר כי ככל שרמת ההכנסה של המרואיינת היתה נמוכה יותר, כן היתה נמוכה רמת הידע שלה על חנויות זמינות בסביבתה. לגבי חנויות לנעלי גברים, לא נמצא קשר בין רמת הכנסה ובין רמת הידע. כמו כן נמצא קשר בין רמת ההכנסה ובין מידת סקירתו של שוק החנויות לפני קניה בחנויות הרהיטים. ככל שרמת ההכנסה היתה נמוכה יותר, כן היתה מידה קטנה

יותר של סקירה השוואתית בין חנויות לפני קניה.

מחקר זה מורה, כי העניים בארץ אינם שונים בהרגלי הקניה והצרכנות שלהם מן העניים בארה"ב. גם פיזור חנויות הרשת הגדולות אינו שונה באופן משמעותי, ככל הנראה, מן המצב בארה"ב. על כך מעידה בדיקת פיזור החנויות של קו-אופ ת"א, דן, השרון — אגודה צרכנית בע"מ (לפי ספר הטלפונים משנת 1976). מתוך 18 הסופרים מרקטים שיש לאגודה בת"א (ראה נספח) 15 שוכנים באזורים הנחשבים לאזורי יוקרה או לפחות שכונות של מעמד בינוני.

2 סופרמרקטים נמצאים בשכונות שניתן להגדירן כאזורי מצוקה; האחד בשכ' נווה צה"ל והשני בקרית שלום. הסופרמרקט ברחוב אלגבי שוכן באזור מסחרי, ואי אפשר לשייכו לאזור מגורים ספציפי.

יש לציין, כי בכל יפו הגדולה, אין סופרמרקט אפילו בשכונות חדשות כמו שיכונני ג' ו-ד', שתוכננו על ידי חברת "חלמיש", העוסקת בפינוי ובינוי שכונות העוני בת"א. כמו כן ראוי להדגיש, כי אף בשכונה החדשה שנבנתה על ידי "חלמיש" בתל-כביר אין סופרמרקט (או חנות גדולה אחרת), וזוהי שכונה שנבנתה בתחילת שנות ה-70.

יש להניח, כי בדיקה מעמיקה יותר של הנושא, לא היתה משנה באופן משמעותי את תוצאותיה של בדיקה ראשונית זו. לאי זמינות של הסופרמרקטים בשכונות העוני גורמת חשיבות בעיקר משתי סיבות: א. הפיכת רשת המחירים בין חנויות מכולת קטנות ובין חנויות רשת גדולות, קיים גם אצלנו. פריס סומים שונים של המועצה הישראלית לצרכנות מצביעים על כך שה- Store Effect פועל גם בארץ, ובדרך כלל המחירים בחנויות שרשרת נמוכים יותר מאשר בחנויות המכולת. ב. הקניה באשראי המתאפשרת, כידוע, בחנויות המכולת ואינה קיימת בסופרמרקט, ממלאת תפקיד חשוב אצל עקרת הבית בשכונות העוני הממוצעת בישראל. האשראי מהווה לא רק פיתוי לצריכה שמי-

עבר ליכולת, אלא גם "מלכודת", שכן הקור-נה באשראי נקשר במחויבות כלפי בעל המ-כולת.

גם אם סבור העני, כי בעל המכולת מרמה אותו, או אף מגלה, כי בסופרמרקט או בחנות סיטונאית, זול יותר, אין הוא נוטש את איש מכולתו, שכן הוא מגיע להנחות כדוגמת אלה: "יש לי חוב גדול אצלו ואיני יכול פתאום לקנות במקום אחר!" או "עכ-שיו אולי כדאי, אבל מה אעשה כשלא יהיה לי כסף?". וכך ממשיך להתנהל במכולת החשבון הבלתי מבוקר ומחירו עימו.

העני בארץ נאלץ לשלם, ככל הנראה, גם את מחירו של ה- Size Effect שאינו שונה אצלנו מאשר בארה"ב, כפי שמוכיח סקר של המועצה הישראלית לצרכנות ("מה כדאי", 1975). הסקר מעיד, מלבד העובדה שכדאי לקנות באריות גדולות, כי ניתוח הכדאיות בעזרת החישוב ליחידת משקל הוא משימה בלתי אפשרית כמעט. ציון המשקל והמחיר אינם בולטים במיוחד ומש-קל האריות אינו תמיד עגול, כך שלא קל לחשב בקלות מחיר ליחידת משקל. אם קודם נוכחנו לדעת, כי העניים משתמשים פחות מן העשירים בציון המחירים ליחידת משקל (Isakson & Maurice, 1973), הרי שקשה להניח כי בארץ היכן שאין מחייבים את רישום המחיר ליחידה, יעשו העניים את החישוב בעצמם.

מה שנטען לגבי סופרמרקטים ופיזורם, אי-אפשר בשום פנים ואופן לטעון לגבי פיזורם של השווקים בארץ. אמנם גם נושא זה לא נבדק דיו, אך נוצר הרושם ששווקים רא-שיים התפתחו בארץ, בעיקר ליד שכונות עוני ומבחינה זו יתכן, כי העניים הגרים בקירבת השוק משלמים פחות, אם נביא בחשבון את מחיר הדלק או הנסיעה באוטו-בוס. ניתן, כמובן, להתווכח על תרומת השוק לסביבתו מבחינת רמת החיים ואי-כות החיים במובן הכללי של המושג, אך אין ספק, כי מבחינת מחיריהם של המוצ-רים יש לעניים בנקודה זו יתרון מסוים,

אולם, ככל הנראה, ילך יתרון זה ויצטמצם, שכן תוכניות הפינוי והבינוי של שכונות העוני, מרחיקות את העניים מן השוק על ידי העברתם לשכונות חדשות או על ידי העברת השוק למקום חדש.

## דיון וסיכום

עלות הזמן של העניים היא אמנם נמוכה יותר וערכו של המידע על אלטרנטיבות נו-ספות גבוה יותר באופן יחסי, אך העניים אינם נוטים לקנות במקומות רחוקים מאזור מגוריהם. האמצעים המצויים בידיהם אינם מאפשרים להם לנצל את "תיאורית ערך האינפורמציה", והם נאלצים לקנות היכן שכינם מרשה ובכמויות המותאמות לתקצי-בם.

העניים אינם מסתפקים במועט, כמצופה ממי שאין הכסף מצוי בידו. נהפוך הוא, הם אף צורכים מוצרים מסוימים בכמויות גדולות יותר ולעתים תכופות יותר מאשר אנשי המעמד הבינוני והגבוה, וכל זאת כדי לדמות יותר ל"אזרחים הטובים של החב-רה".

גם המבנה הכלכלי אינו מקל על המצב. החברות הגדולות נוטות לפתוח את חנויות השרשרת שלהן במקומות בטוחים מפני אלי-מות וכדאיים מבחינה כלכלית. וכך נותרים העניים עם החנויות העלוכות המשרתות אותם עם סחורה באיכות נמוכה ובתנאים משפילים. איש אינו חושב להביא את השפע הזול יותר אל העניים ולאלה קשה יותר להגיע אליו.

בחינת התנתקותם של צרכנים עניים (Richards, 1969), לאור חוקיה של צרכנות טובה, העלתה, כי העניים אינם נוהגים כצרכן טוב ויעיל.

נראה לי, כי המצב בתחום זה עשוי להש-תנות על ידי פעולה אינטנסיבית בשלושה מישורים:

1. עידוד חנויות שרשרת וחברות גדו-

- לות לפעול גם במשכנות עוגי וב-  
דרך זו לא רק להוריד את המחירים  
אלא גם להחליף את החנויות העלו-  
בות המכערות שכונות אלה. עידוד  
זה יכול לבוא הן על ידי מתן הטבות  
לחנויות השרשרת, דוגמת מפעלים  
מאושרים באזורי פיתוח, והן על ידי  
הפעלת לחץ על חנויות השרשרת  
לפזר את סניפיהן בצורה שווה בין  
סוגי אוכלוסיה שונים.
2. פיקוח קפדני על מוכרים באשראי,  
כדי שלא ינצלו את שאיפתו של  
העני לקנות יותר ממה שכיסו אינו  
מרשה לו. כאן יש לקבוע אחוזי  
ריבית מכסימליים ולהעניש בצורה  
קשה את העוברים על החוק.
3. פעולות הסברה בנושאי צרכנות טו-

בה, החל בבחירת החנות והמוצר  
הכדאיים וכלה בחישובי ריבית ואש-  
ראי. ללא פעולת הסברה זו, שיש  
להתחיל בה כבר בביה"ס היסודי,  
ימשיכו העניים לשלם יותר לכל מי  
שיודע להתאים את סחורתו ואת  
תנאי התשלום שלו לשאיפותיהם ול-  
כיסיהם של מיעוטי היכולת.

ביצועם של פעולות אלו נתון בעיקר בידיה  
של הממשלה ואם זו תבצען כראוי, יתכן  
שגישתו של Goldman תהא לא רק הגיו-  
נית, אלא גם תפעל במציאות. העניים יוכלו,  
איפוא, לנצל את "תיאורית הקצאת הזמן"  
ואת "תיאורית ערך האינפורמציה", ואם הם  
לא ישלמו פחות מן העשירים, הרי לפחות  
לא ישלמו יותר, ואז תהא להם הזדמנות  
שווה לקנות את "ההזדמנות השווה".

## נספח

### טבלת הסופרמרקטים של האגודה הצרכנית השיתופית בתל-אביב

שם	כתובת	האזור
1. שמע חן	ככר דיזנגוף 9	צפון ת"א
2. רמת אביב	ברודצקי 43	רמת אביב
3. איבן גבירול	איבן גבירול 30	צפון ת"א
4. נוה	וייצמן 20	צפון ת"א
5. להגרדיח	לאגרדיח 78	יד אליהו
6. שובע	פנקס 50	צפון ת"א
7. יהודה המכבי	יהודה המכבי 46	צפון ת"א
8. רמת הטייסים	שיכון עממי, רמת הטייסים	רמת חן, רמת הטייסים
9. חדר	רח' ברודצקי	רמת אביב
10. אלנבי	אלנבי 115	אזור מסחרי
11. ארז	מעוז אביב, מרכז מסחרי	מעוז אביב
12. —	רמת החיל, רח' קם	רמת החיל, שיכון דן
13. מעוז	רינס 62	צפון ת"א
14. פרישמן	פרישמן 75	צפון ת"א
15. קרית שלום ד'	קרית שלום 44	קרית שלום, דרום ת"א
16. נוה דוד	דפנה 9	נוה דוד, צפון ת"א
17. אפקה	חי"ש 12	אפקה
18. נווה צה"ל	שכ' נווה צה"ל, אלוף 5	נווה צה"ל, דרום ת"א

- Bauer, A., Cunningham, S. M., & Wartzel, L. A., "The Marketing Dilema of Negroes", 1  
*Journal of Marketing*, Vol. 29, July 1965, p. 3-14
- Caplovitz, D., *The Poor Pay More*, The Free Press of Glencoe, 1963, p. 12-31 2
- Goldman, A., „Do Lower-Income Consumers Have a More Restricted Shopping Scope”, 3  
*Journal of Marketing*, Vol. 40, Jan. 1976, p. 46-54
- Goodman, C. S., „Do The Poor Pay More?” in Lazer & Kelley (eds.), *Social Market-* 4  
*ing Perspectives and Viewpoints*, Richard D. Irwin Inc., 1973, p. 453-462
- Isakson & Maurize, A. R., "The Consumer Economics of Unit Pricing", *Journal of* 5  
*Marketing*, Vol. 10, Aug. 1973, p. 277-285
- Kunreuther, H., "Why The Poor Pay More for Food", *Journal of Business*, Vol. 46, 6  
 No. 3, July 1973
- Lewis, O., "The Culture of Poverty", in Bernstein, Woock (eds.), *Man Against Pover-* 7  
*ty: World War III*, N.Y., Random House, 1968
- Richards, L. G., "Consumer Practices of the Poor", in Sturdivant (ed.), *The Ghetto* 8  
*Marketplace*, The Free Press, N.Y., 1969, p. 42-60
- Sexton, D. E., Jr., „Comparing the Cost of Food to Blacks and to Whites — A Sur-
- vey", *Journal of Marketing*, Vol. 35, July 1971 9
- , „Black Buyer Behavior", *Journal of Marketing*, Vol. 36, Oct. 1972, p. 36-39 10
- Sharir, S., "A Theory of Household Behavior in Purchasing Frequently Bought Goods," 11  
 Minograph, T.A., Department of Economics, T.A. University, Jan. 1972
- Sturdivant, F. D., „Better Deal for Ghetto Shoppers", in Lazer and Kelly (eds.), *ibid*, 12  
 p. 462-475
- Van Handel, R. J., "Uncertainty and Retail Location Patterns", *Applied Economics*, 13  
 1970, Vol. 2, p. 289-298
- 14 "מה כדאי", ירחון לצרכנות ומדריך קניות. מרץ 1975, עמ' 3-4.

# השתתפות אזרחים בתכנון עירוני

מאת פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב)\*

בשנים האחרונות החלו מתכננים פיזיים ומתכננים חברתיים ללבן יחדיו בעיות אנושיות קשות, הקיימות בערים. נראה כי יש להם הרבה במה להעשיר איש את עבודת רעהו. אף כי קטעים ממאמר זה עלולים להישמע ביקורתיים לגבי תכנון פיזי, נועד המאמר להיות תרגיל בבניית "גשרים". הוא ינסה להביא דברים "כהויתם", כמבוא לבניית "גשר" על בסיס איתן יותר — למפעל משותף.

---

## מספר הגדרות

---

חייבים להיות מעורבים כלשהו בתכנון, בקביעת מדיניות או בהפעלת תוכניות החינוך לחייהם היומיומיים<sup>1</sup>. קיים, דרך משל, מס' שפתיים גובר והולך לרעיון, כי על המבוגרים ליטול חלק (באמצעות ועדי ההורים) במאמצייה של הקהילה להכשיר את ילדיהם לתפקידי מבוגרים — במיוחד מאחר שהחינוך והחיברות היו בימים עברו בתחום אחריותה הבלעדית של המשפחה. בתקופתנו אנו, עברו תפקידים רבים של המשפחה והשכונה לנחלתם הבלעדית של מקצועות התמחותיים ושירותים ציבוריים ביורוקרטי

כאשר דגים מתכנני העירייה בשאלת השתתפותם של האזרחים בתכנון עירם הם מתכוונים, בדרך-כלל, לכך שהנהגים הסופיים (כלומר, התושבים) משירותי התכנון העירוניים חייבים ליטול חלק בקביעת המדיניות, ואולי בהגשמת תוכנית רשמית לשימוש בקרקע או לאכיפת מערכת חוקים שהוצעה עבור שכונתם. במונחים רחבים יותר, צרכנו או פוגנו של שירות ציבורי

---

\* ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן.

H. F. Brown and S. L. Seifert, "Client Participation in Service Delivery", *Social Welfare Forum* 1972 (New York: Columbia University Press), pp. 176-186; F. P. Perlmutter, "Citizen Participation in Yugoslavia," *Social Work*, 19 (March 1974), pp. 226-232; B. Warach, "Decentralization, Community Control, and Citizen Participation in... Services for the Jewish Aged," *Journal of Communal Service*, 51 (Summer 1975), pp. 366-372; or R. L. Warren, "Model Cities First Round: Politics, Planning, and Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (July 1969), pp. 245-252; Y. Katan, "Client Participation in Israeli Social Services," *Social Security*, 7 (July 1974), 50-63 (Hebrew); S. Shaked and others, "Various Options for Citizens to Participate in Planning," *Collection of Community Work Articles*, 8 (June 1974), pp. 10-26 (Hebrew).



## מספר היבטים תאורטיים של השתתפות

סוגיית השתתפותם של אזרחים או תושביים זכתה לתשומת לב בכמה אופנים שונים, משך זמן רב. הספרות על הקשר בין הרשויות הציבוריות לבין הסוכנויות הוולונטריות ניסתה תדיר לגלות את העירוב האופטימלי בין שני סוגי החסות לגבי השירותים הסוציאליים.<sup>2</sup> הספרות מלאה אף דיונים אודות אי-רצונם של אנשי המקצוע ואנשי הצוות לערב מתנדבים (היינו הדיוטות) בהפעלת הסוכנויות.<sup>3</sup> לפני עשרים וחמש שנה הוזהר פיליפ זלצניק מפני הסיבוכים שניצבו בפני רשות עמק טגסי (TVA) כאשר צירפה מנהיגים מקומיים לגופים מקבלי החלטות שבה.<sup>4</sup> מכל הספרות והנסיונות הללו, ניתן לדלות אך מעט בכל הנוגע להנחייתנו כיום, כאשר השאלה היא — כיצד לערב אזרחים בפעילויות התכנון שני מחברים מודרניים גוספים זיהו קיומן של דרגות שונות של מעורבות אזרחים: ממעורבות מינימלית ועד מעורבות משמעותית. בד"כ, סולם המעורבות הוא מקבלת מידע ועד לכהונה בועדות הקובעות

טיים. יחד עם זאת העזרה העצמית הופכת לדבר שבאופנה. וכך, למשל, בעת מלחמת-הגנרל של ארה"ב בעוני היו שטענו, כי השתתפות פעילה בקבלת החלטות בקהילה היתה זכותם החוקית של כל האזרחים במדינה דמוקרטית.

ההתפתחויות דלעיל מהוות, להלכה לפחות, סטייה יסודית ממגמות ששונותן כשנות דור בשלטון המקומי. עתה מצפים מפקידי רשות ומצוותי תכנון, כי יפעלו בהרמוניה עם תושבים וקבוצות שכונתיות: ללא חריקות וללא התמרמרות. קיים רצון גדל והולך לצמצם את הפער העצום אשר נוצר בין השלטון לבין האזרחים, בין נותני השיירות לבין מקבליהם.<sup>5</sup> כיום נראה, כי למתכננים ברור יותר ויותר, כי לאזרחים משתתפים ישנן הבחנה וידע שנרכשו תוך נסיון אודות סוגי השירותים העירוניים להם הם זקוקים בדחיפות. ביסוד הנחה זו מונחת אופטימיות זהירה, כי ניתן לסמוך על אזרחים יודעי דבר, כי ייטיבו להציע תוכניות טובות ומדיניות נאותה. פרויקטים הנוצרים "עם" ואינם מיועדים "עבור" תושבי העיר, יש בהם כדי לצמצם עד למינימום את הפגיעה במהלך חייהן של המשפחה והקהילה.

S. N. Dubey, "Community Action Programs and Citizen Participation . . .", *Social Work*, 2 15 (January 1970), pp. 76-84; Alice Overton, "Taking Help From Our Clients," *Social Work*, 5 (April 1960), pp. 42-50; R. W. Posner, "Comparative Community Organization," *The Urban Condition* (ed. L. J. Duhl, New York: Basic Books, 1963), pp. 311-318; also James Q. Wilson, "Planning and Politics: Citizen Participation in Urban Renewal," *Perspectives on the American Community* (ed. R. L. Warren, Chicago: Rand McNally, 1966), pp. 476-488

R. L. Warren, "The Impact of New Designs of Community Organization," *ראה לדוגמה*: *Child Welfare*, 44 (November 1965), pp. 494-500

B. Yanov (Chetkow), "Voluntarism within the Israeli Social Service Network," *Collection of Community Work Articles*, 11 (June 1976), pp. 1-10 (Hebrew); B. Lappin, "Community Workers, Volunteers and Poverty," *Community Work*, 3 (March 1972), pp. 41-52 (Hebrew)

"Dilemmas of Leadership and Doctrine in Democratic Planning," in *Studies in Leadership* 5 (ed. A. W. Gouldner, New York: Harper, 1950), pp. 560-591



מידה גדול במאמצים הנוכחיים במישור המ-  
קומי. יתירה מזו, מערכת הסעד של היום  
הותירה בידי העניים רק תפקיד אחד: תפ-  
קיד המתחנן לעזרה מן המימסד.

## היכן יכולים האזרחים להשתתף?

כדי להבין את התכנון הקהילתי במלואו,  
יש לראותו בפרספקטיבה נכונה. מבחינה  
זו עשויים לסייע שלושה ממדים: (א) היקף  
הזמן הנתון; (ב) מידת מעורפותם הרא-  
שוגנית של יעדי הפעולה; (ג) דרך קביעת  
האמצעים להשגת המטרות: האם הם נק-  
בעים באורח עצמאי או מוטלים מבחוץ.  
בעזרת תרשים מס' 1 להלן, מוצגים המו-  
דלים לעבודה קהילתית:

1. כאשר אין העובד הסוציאלי קשור  
למועד מסוים ויש לו זמן נאות כדי  
לאפשר לקבוצה מקומית לפתח את  
יעדיה שלה ולקבוע את האמצעים  
להשגת יעדים אלה — הוא עוסק  
באינטגרציה קהילתית. עבודה קהי-  
לתית מסוג זה כונתה על ידי מורי  
רוס כתהליך לפיתוח קהילתי ול-  
ארגון קהילתי. פעילויות כפריות או  
פיתוחם וארגונם של מועדונים הינם  
דוגמאות לאינטגרציה קהילתית.
2. כאשר ניצב העובד בפני מגבלות  
זמן מסוימות, מתחיל עם יעדים  
מוסכמים מסוימים, אך יש לו זמן  
דיו להתיר למועצתו הבין-קבוצתית

מדיניות<sup>6</sup>. ברי כי מה שדרוש הוא שהמימ-  
סד יתלוק עם האזרחים או הפונים בחלק  
מכוחו וסמכותו. רק לעתים רחוקות מצוי  
בידי הצרכנים חלק מסמכותם של הנבחרים  
והממונים, והאחרונים לרוב אינם מוכנים  
לוותר על חלק כלשהו משלטונם (לטובת  
האנשים עליהם הם רגילים לשלוט). בשנות  
ה-70, אלה "שאינ להם" (משכונות עוני  
או קהילות של קבוצות מיעוטים) פקעה  
סבלנותם מפולחני השתתפות, שנועדו לה-  
סיח דעתם מן המציאות של עוול וקיפות.  
לשון אחר, אם אלה שבשלטון ימשיכו  
להתעלם מן הקדימויות הממשיות של הנש-  
טים על ידם (לדוגמא: העניים, התושבים  
המתגוררים בשכירות, הסטודנטים, הנשים  
וכד') הם יזמינו מחאה ואפשר גם אלימות.  
האלטרנטיבה לאלימות הינה חבר אזרחים  
אדישים, שאינם נותנים אמון בכל ההבטחות  
הרשמיות, או חבר אזרחים, אשר יש לדכא  
באורח מסיבי על ידי שיטור בסגנון צבאי.  
חשוב לזכור, כי אפיקים מסורתיים למעור-  
בות נעלמים בחברתנו ההופכת להיות תעש-  
ייתית-אורבנית באורח גדל והולך. חייבות  
להיות לנו בירוקרטיית על מנת לטפל  
במורכבות החיים העירוניים, אך הדבר  
מציב אפשרויות של ניכור ופסיביות.<sup>7</sup> נראה  
כי פוליטיקה אתנית או מנגנונית עוברת  
מן העולם נוכח העסקת עובדים על יסוד  
כושרם. נראה כי מפלגות העבודה ותנועת  
המרכזים הקהילתיים (Settlement House),  
מגיניהם של המקופחים משכונות העוני  
התעשייתיות הראשונות, אינן פעילות בקנה

S. R. Arenstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (July 1968), pp. 216-224; also G. Brager and H. Specht, *Community Organizing* (New York, Columbia University Press, 1973), pp. 38-41  
7 ראה: Melvin Seeman, "On the Meaning of Alienation," *American Sociological Review*, 24 (December 1959), pp. 783-791; also M. G. Ross, "Community Participation," *International Review of Community Development*, 5 (1960), pp. 107-124; J. Rothman, "Citizen Participation... Voluntary Associations and Primary Groups," *Planning and Organizing for Social Change* (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 279-325 and 399-413

(Inter-group Council) להחליט על האמצעים שיש להשתמש בהם — עוסק הוא בתאום קהילתי. רוברט מוריס כינה זאת תכנון אינטגרטיבי, בעוד שמורי רוס וג'ק דוטמן ראו עבודה קהילתית מסוג זה כתכנון. הפעלת אגף לשירותי רווחה או הפעלת ועדה בין מחלקתית הינה דוגמא לתיאום.

3. כאשר קשור העובד בפעולתו למועד מידי, יש לו יעדים שנקבעו מראש,

והאמצעים להשגתם נכפים בבירור על ידי אופי המצב הסביבתי — עוסק הוא בהפעלה קהילתית. רוברט מוריס כינה זאת תכנון אינטגרומני-טלי ורוס כינה זאת רפורמה. שתדלנות אצל חבר פרלמנט למען הקיימה חדשה, הגשמת תוכנית לטווח ארוך לשירותי השמה, או שביתת דיירים נגד בעלי בתים בשכונות עוני — ממחישים צורות שונות של הפעלה קהילתית.<sup>8</sup>

שלושה סוגים של עבודה קהילתית

הזמן בלתי מוגבל	היעדים בלתי מוגדרים	האמצעים נקבעים באורח עצמאי
↑	↑	↑
(1) אינטגרציה, פיתוח וארגון		
(2) תאום ותכנון		
(3) הפעלה קהילתית, ביצוע או הגשמה		
↓	↓	↓
מועדים קרובים	היעדים נקבעו מראש	אמצעים נכפים

שלושה סוגים אלה מהווים כל אחד צורה לגטימית של התערבות בדינמיקה של קהילה. כל אחד יש להבין במלואו ולעשותו היטב.<sup>9</sup>

להלכה, חייבת להיות אפשרות להשתתפות אזרחים בכל שלושת סוגי העבודה הקהילתית. ואולם, השתתפות אזרחים — לרוב בלא רצון — קיימת רק באינטגרציה קהילתית.

8 M. G. Ross, "Conceptual Problems in Community Organization," *Social Services Review*, 30 (June 1956), 174-181; J. Rothman, "Three Models of Community Organization Practice," *Social Work Practice*, 1968 (New York: Columbia University Press), pp. 16-47; H. Specht, "Disruptive Tactics," *Social Work*, 14 (April 1969), p. 5-15

9 על אף שמודלים מסוג מעורב (פיתוח-תכנון, תכנון-ביצוע וכו') עשויים להיות מוכרים הן בתיאוריה והן במעשה, יש להעמידם במבחן הביקורת. מציאות מרה מצביעה על כך שיעדים אשר ניכפו או

בתכנון פיזי מוצגים בתולדות-המקרה דל-  
הלן.

## מציאות מפוכחת: תולדות-מקרה

### ששת החודשים הראשונים של הפרויקט

המחבר נטל חלק במאמציה של עירייה גדולה לשתף את תושביה של שכונה עיריית רונת ותיקה באכיפת מערכת חוקים מקפת ובעריכת תוכניות לשימושי קרקע. כאשר נערכו הגישושים הראשונים אצל ועד השכונה, כבר קיבלה העירייה הודעה, כי הגיע מענק ממשלתי (חלפו כבר ששה חודשים מאז הגשת בקשתה הרשמית של העירייה להוות חלק מתוכנית זו של אכיפת מערכת חוקים עד שנתקבל המענק). העירייה, במגעים הראשונים עם ועד השכונה ביקשה, כי תוקם ועדה מצומצמת של תושבים, כדי לסייע בכתיבת חוברת, המקדמת את התוכנית החדשה לאכיפת חוקים, ובהפצתה לאחר מכן ברחבי השכונה.

### עוד שלושה חדשים

ועד השכונה מינה קבוצת תושבים כדי לעשות זאת. עבודה מאומצת שארכה שלושה חודשים, אכן הולידה חוברת מודפסת המושכת את העין, אך לא בלי מספר אילוצים שניתן היה לחוותם מראש. התו-

תית<sup>10</sup>. זוהי פעילות אליטיסטית בתאום, ובדרך כלל אינה אלא מעשה-תרמית בהפעלה קהילתית. יתירה מזו, אף אם קיימת נכונות מסוימת להשתתפות אזרחים בהיבטי הפייתוח או האינטגרציה של החיים הקהילתיים, חייבים אנו להיות ערים להבדלים האיכותיים בין אינטגרציה קהילתית כפרית לבין עירונית. שלא בדומה לתהליך הכפרי, ישנה בעיר הסתמכות גדולה הרבה יותר על עזרה מקצועית<sup>11</sup>. שירותים סוציאליים שעברו ביורוקרטיוזציה, ועדות ציבוריות ובעלי תפקידים, הרוצים להיבחר שנית נוטים להתנגד, כאשר רוצים תושבי שכונה עירונית להשתתף בתהליך פיתוח או עזרה-עצמית מקומיים.

חשוב לגסות ולמקם פעילויות של תכנון פיזי בכל שלוש הדרכים הללו לעבודה קהילתית. ברוב המצבים, לפחות בשנים עברו, עובדו תוכניות לשימוש בקרקע ע"י אנשי מקצוע בעלי מומחיות טכנית, והוגשמו באורח אקטיביסטי. "מעורבות" מקומית היתה בד"כ בדיעבד, כדי לזכות בהסכמה שבשתיקה מצד האזרחים. אם מתכוון התכנון הפיזי לכלול השתתפות אזרחים ממשית, עליו לעבור מצורה כפיייתית-הגשמית זו לצורה פיתוחית-אינטגרטיבית יותר. כמה מן הקשיים הכרוכים בשיתוף אזרחים

הוגדרו מראש על ידי גורמים מבחוץ אינם מתיישבים עם תהליך ההיווצרות של אינטגרציה קהילתית מאידך, יהיה זה מעשי לחשוב על שלושת חסוגים של עבודה קהילתית כמתיחסים בעקביות זה לזה.

A. Rosen, "The Planning Process: Formulation of Objectives and the Building of Consent," *Journal of Jewish Communal Service*, 39 (Fall 1962), pp. 250-257; also C. Sower and others, *Community Involvement* (Glencoe: Free Press, 1957), pp. 300-303

M. B. Clinard, *Slums and Community Development* (New York: Free Press, 1966), 11 pp. 139-165; B. M. Shiffman, "New Trends in Client Participation in Urban Development...", *Urban Development* (13th International Conference of Social Work Proceedings, New York: Columbia University Press, 1967), pp. 208-216; also Sower, *op. cit.*, pp. 6-7

שבים לא היו מעורבים בכתיבת ההצעה (אשר הוגשה שישה חודשים קודם לכן) ואף לא ראו את ההצעה הממומנת עד אשר דרשה מצוות התכנון של העירייה קודם שהסכימו לערוך את הנוסח הסופי של החוברת. גראה כי המתכננים לא היו מודעים לרבי-גוניות העצומה של סגנונות חיים סוציו-כלכליים באזור. ניתנה תשומת לב מועטה בלבד לעדיפויותיהם של אלה שגרו באזור: רצון לתאורת רחוב משופרת, הלוואות בריבית נמוכה לצביעת קירותיהם החיצוניים של הבתים, עדיפות באשר למי-קומם של גנים, גיזום עצים זול, והעסקת אישיות מקומית לגיהול הלשכה המקומית החדשה של העירייה בשכונה. לאמיתו של דבר, לא כלל המערך המקורי בקשה להיקמת לשכה מקומית. את הכסף למטרה זו אמורים היו "ללוות" בחופזה מתקציב הפיתוח של העירייה, ואורחי הרובע לא החמיצו שום הזדמנות להקניט את המתכננים בשל מחדל זה.

ואכן, ישיבה אחת במחלקת התכנון העירונית, היתה סוערת. נציגים שונים מועד השכונה זעמו (כדבריהם) על כי "נהגו בהם כאילו היו ילדים בורים". תושב צעיר, עורך דין במקצועו, קטע ממש את דבריו של סגן מנהל המחלקה באמצע הרצאתו והורה לו לשבת ו"לחדול לבזבז את זמנו בדברים הידועים לנו כבר". הפקיד הוכה בתדהמה. חבר צוות נוסף ורוב האזרחים עזבו את הישיבה לאחר שנעלבו אישית. למרבה המזל, נערך פיוס מידי, שהיה פרי יוזמתם של אנשים נאמנים משני הצדדים, אשר רצו באמת ובתמים, כי הפרוייקט אכן יצליח.

### שלושה חודשים נוספים

חודש לאחר מכן נתמנה מתכנן בכיר, אשר

עבד לפניו בוועדת הפיתוח של העירייה, כמנהל הפרוייקט. הוא, עוזר ראש העירייה, מנהלי מחלקות שונות בעירייה ומספר מתכננים הציגו את הפרוייקט בפני ישיבת פתוחה של תושבי השכונה. הפגישה כמעט התפוצצה על רקע ביטויים זועמים מצד התושבים לגבי קדימויות שונות, ובמיוחד בדבר תאורת רחוב משופרת. רבים מחו על סחבת ודחיות ביורוקרטיות קודמות שנתנה סו בהן בבית העירייה. מנהל הפרוייקט טיפל בכל הנושאים הללו, שהיו טעונים חומר נפץ, בדיפלומטיה ובכשרון. האנשים נרגעו דיים והאזינו למטרותיו הממשיות של הפרוייקט. אף כי נעשה הדבר תוך ספקנות רבה, אישרו התושבים את הפרוייקט.

למחרת, פירש כתבו הראשי של אחד העיתונים היומיים (שהוא שמרן קיצוני) את ארועי ישיבת הערב בכתבו, כי היתה זו דוגמא נוספת להתנגדותם של האזרחים להתערבות השלטון בעניניהם. טענתו הוותה סתירה ישירה למה שארע בפועל, כפי שידעו המתכננים והתושבים גם יחד. לפיכך, התקשר ועד השכונה עם עורך בכיר של היומן המתחרה, בבקשו ממנו לפרסם את הסיפור לאמיתו. דיווח רגיש ומעמיק אכן פורסם שנה לאחר תחילת הפרוייקט.

### ארבעת החודשים הראשונים של

#### השנה השנייה

חודשיים לאחר מכן נתבקש ועד השכונה להקים ועדה לתכנון לטווח ארוך, כדי ליצור תוכנית חדשה לשימוש בקרקע תוך שיתוף העובדים במחלקת התכנון וועדת הפיתוח. בסוף החודש נערכו ישיבות שבועיות שמנו למעלה מ-30 משתתפים<sup>12</sup>. אנשי הוראה, שרתים, פרופסורים בקולג', עקרות בית, עובדים סוציאליים, עורכי דין, מנהלי השכונות, מנהלי בתי דירות, עוזרות בית וכד',

12 משתתפים שהגיעו מגושי בניינים שונים, היו נציגים של כמה מוסדות, חברי ועד שכונתי, הנכונים להקדיש חלק מזמנם האישי.

אשר התגוררו בשכונה, הקדישו מזמנם עד בלי גבול. גוצרה התעניינות כה רבה עד כי לעתים קרובות צרים היו חדרי הישיבות מלהכיל את כל המשתתפים. צוות התכנון הפליא לעשות מדי שבוע בשבוע. שררה אירת התלהבות. לא נפקד מקומו של אף אזרח מתנדב.

ישיבתה העשירית של הקבוצה התקיימה באמצע אוקטובר. פעילות אינטנסיבית זו, שארכה חודשיים, הניבה דו"ח בן 21 עמודים הכולל 95 המלצות לקביעת מדיניות (אשר עובדו בידי ועדות משנה לאזורי מגורים, בריאות ובטיחות, גופש וחינוך, עסקים ומסחר ותחבורה). ומעל לכל, הקציבו התושבים 800 שעות עבודה מזמנם החופשי (בחודשים החמים ביותר של הקיץ), כדי לסייע בתכנון עתיד שכונתם. במיוחד בשל עבודתם המצוינת של עובדי העירייה, שוכפלו במועדם הפרטיכלים והדו"חות, דברי הדואר נשלחו, והובטח שירותם של יועצי צים רצויים. הישיבות היו פוריות. מורל האזרחים הרקיע שחקים.

אולם לא הכל התנהל על מי מנוחות. קבוצת האזרחים התמרמרה על ההמלצה לפיה יועדו שני רחובות בצידו הדרומי של האזור לפיתוח כביש ראשי. הם יכלו להבין את הגיונו של המתכנן, אך לא רצו, כי הדבר יקרה בשכונתם הם. פרצו סכסוכים אודות מיקומם של גנים חדשים, שעל נחיצותם לא היה ויכוח, ולא ניתן היה לגשר בין הדעות הגוגדות של המתכננים והאזרחים.<sup>18</sup>

### ארבעה חודשים של עיכוב

משהושלם הדו"ח הראשוני בן 21 העמודים, היה על האזרחים להמתין קרוב לארבעה

חודשים בעוד הצעותיהם נבדקות על ידי עובדי מחלקת התכנון. במשך המתנה זו, קרו בעירייה ובפרויקט דברים רבים. הועד שכר עו"ד כדי להאבק בהצלחה בשתי הפרות גלויות של חלוקה לאיזורים. ועד ההורים של בי"ס ממלכתי בשכונה שיכנע את מחלקת החינוך לחזור בה מהתלטתה החד-צדדית להעביר את כיתות ז' וח' למקום אחר. נבחר ראש עירייה חדש שהיה מן המפלגה הפוליטית היריבה. התוכנית לאכיפת חוקים סבלה מתחלופת עובדים כה רבה עד כי היתה זו בסכנת התמוטטות.

לחברי ועד השכונה לא היה כל מגע נוסף עם אנשי מחלקת התכנון, אשר עליהם השליכו יהבם משך עשרה שבועות של עבודה אינטנסיבית. החלו להישמע הערות ציניות. כאשר הושלמה התוכנית המתוקנת של המתכננים בישיבת ועדת התכנון לטווח ארוך של הועד השכונתי, בתחילת פברואר, התברר כי תושבים רבים שהשתתפו בתהליך התכנון לא היו מאושרים מן ההערות הטכניות שהיא כללה. ארבעה חודשים לאחר שהשלימו את הדו"ח, לא יכלו לראות קשר בין מה שהמליצו לבין הנוסח המתוקן. בנושאים אחדים, כפי שהוברר מהערות השוליים של הדו"ח הסופי שפורסם, המשיכו האזרחים לחלוק באורח קטגורי על המדיניות שהומלצה על ידי המתכננים. יושבי ראש של ועדות המשנה שכתחו את ההמלצות שעיבדו "לפני חודשים כה רבים", ולא היתה להם המוטיבציה לקרוא בקפידה את הנוסח החדש לפני הישיבה. לאחר פגישה ארוכה וסוערת, אושר הנוסח החדש (עם מספר הסתייגויות ותיקונים אחרים לטווח קצר). כמו כן היו בפגישה זו הימנעויות רבות.

13 למרות שהיתה הסכמה עקרונית של כל המשתתפים שחילוקי דעות בסיסיים כאלה יחוו נושא לבוררות בפני צד שלישי, לא קמה בוררות כזו. יבועיה של אתרי גנים העסיקה את מחלקת התיכנון שנתיים מאוחר יותר. זה מחיר הבטחון המופרז של עובדים מקצועיים.



מחלקת התכנון, שכפול הנוסח שנעשה על ידי ועד השכונה, והחדר הנעים והמרווח בקומת המרתף של ב"ס מקומי — תרמו כולם לקיומה של ישיבה פוריה. הדו"ח אושר עם חריג אחד. המלצתה של ועדת המשנה לענייני תחבורה (שעובדת תוך אי-רצון מלכתחילה), כי ייסלל כביש ראשי קצר בצידה האחד של השכונה, נתקלה בהתנגדות עזה. תושבים חדשים, שעברו לאזור זה משום שנעקרו ממקומם בשל סלילת כביש שנתיים קודם לכן, נשאו גאון-מים סוערים נגד סעיף זה. היו"ר פסק כי סעיף זה יימחק לחלוטין; שאם לא כן, היה הפולמוס סביב נושא זה תופס את כל זמנה של הישיבה, בגורמו מחלוקת כה חריגה, עד כדי סיכון אישור הדו"ח בכללותו.

**עיכוב נוסף של עשרה חודשים!**  
משך עשרת החודשים הבאים, הוצפו אנשי מחלקת התכנון בעבודה בשל בקשת העירייה למענק מיוחד נוסף עבור הפרויקט. ואולם הדבר נתפרש על ידי קבוצת האזרחים כהעדר תקשורת זו הפעם השניה. הדו"ח המוגמר פורסם בדצמבר. בינתיים גמשכה התוכנית לאכיפת חוקים. בועד השיכונה נתחלפו בעלי תפקידים ומחלקת התכנון החלה בתוכנית דומה באזור סמוך של העיר.

**ארבעת החודשים האחרונים**  
באפריל של השנה שלאחר מכן, אישרה ועדת התכנון של העירייה רשמית את התוכנית המושלמת לשימושי קרקע. שני בעלי תפקידים בועד השכונה (אחד מתם פרופסור לעבודה סוציאלית שהתגורר בשיכונה) מסרו עדות מסייעת, אך הודו כי שרויים היו במבוכה רבה בעשותם כן. עתה ראו את כל העניין כרחוק וחסר תועלת לדידם. בשכונה עצמה לא זכה הארוע לתשומת לב כלל.

המתכנן הראשי, אשר השפיע על תהליך זה של השתתפות אזרחים במשך החודשים הקודמים, פנה לביתו זועף ומאוכזב. שבועיים לפני הגשת הדו"ח המתוקן לישיבת האזרחים מכל השכונות, שלח הלה פתק בכתב ידו ליו"ר הועדה בוו הלשון: "הייתי רוצה לדון עמך מראש על ניהול הישיבה הזו. כמו כן יש לי מספר סעיפים לבדיקה ולדיון לגבי הישיבה ביום חמישי האחרון (של הועדה לתכנון לטווח ארוך)".

בשיחות הישירות שנערכו מיד התלהטו הרוחות. המתכנן סבר, כי יושבי הראש של ועדות המשנה של ועדת התכנון לטווח ארוך סתרו את המלצותיהם הם שהועלו על ידם אך לפני חודשים מועטים. הוא סבר, כי השאלות שהופנו אליו היו עוינות, וכי יו"ר הועדה פתח את הישיבה בצורה שלילית מדי. עובדי מחלקת התכנון עבדו שעות נוספות רבות כדי להבטיח את ביצועו של פרויקט זה. תוך צדקנות-מה ציין היו"ר, כי אין סדר יום לישיבה שק-יומה השתהה זמן רב, כי החדר צר מהכיל את הקהל המשתתף, וכי עותקים רבים של הדו"ח לא נמסרו לתעודתם לאחר שהללו גשלו בדואר ממשרד מחלקת התכנון ללא תשלום מחיר הביול במלואו. הוא הטעים כי המתכננים (מומחים) אינם רגישים לשיבות שמירת יחסים בין-אישיים (בהתייחסו לארבעת החודשים של העדר תקשורת). הוא סיים בהערה צינית, כי המתכנן חייב לבקש מיו"ר ועד השכונה למנות יו"ר חדש לועדה לתכנון לטווח ארוך.

ברם, שני האישים נרגעו עד מהרה, והתרכזו בהכנתו המפורטת של סדר יומה של הישיבה הפומבית הבאה. הם פנו לבתיהם רגועים ואולי אף גבונים יותר.

## החודש ה-21

כ-200 איש השתתפו בישיבה הפומבית ב-29 בפברואר. סקירתם של יו"ר הועדה והמתכנן, העזרים החזותיים שהוצגו על ידי



## סיכום תהליך התכנון

בלא כל קשר לתוצאה הרשמית, יש לציין, כי התהליך בכללותו ארך 35 חודשים, היינו — 3 שנים כמעט. ההשקעה ביחסי אנוש היתה עצומה, אף כי תושבי הש"כונה לא היו מעורבים באורח פעיל עד החודש ה-14. למרות שתקופה מוצלחת של שותפות אינטנסיבית בין מתכננים לתושבים אכן התקיימה, הסוף לא היה טוב...

## מספר הנחיות למתכנני תחבורה

כתוצאה מנסיון זה, ניתן לציין הנחיות לשימוש בעתיד, ואלו מתוארות להלן:

1. יש לבחון את הסיבות בעטיין יש לעודד השתתפות תושבים (ואם למעשה, זה רצוי בכלל). בלא כל קשר לרקעם הסוציו-כלכלי, ובעזרתם הלא-מנחה של העובדים, מסוגלים התושבים למלא מספר תפקידים. הם יכולים:

- לזהות צרכים או תנאים לצמיחתן של בעיות מקומיות מנסיונם האישי, או כמראיינים מאומנים במסגרת סקרין.
- לפתח תוכניות חדשות ולסייע להפעילן כמתנדבים.
- לשמש כיועצים או לספק היוזן חוזר לעובדי המינהל.
- לייצג קבוצות של אזרחים מקומיים במועצות מתאמות או בפעילויות משותפות באזור בכללותו.
- לכהן במועצות או ועדות לקביעת מדיניות תכנון (עפ"י רוב בתחומים חוקיים שהוגדרו בקפידה).

- לסייע בהרחבת תמיכת התורמים וב" הבאת התרומות.

- להתחייב על תוכנית או פרוגרמה עד כדי נטילת אחריות לביצועה ולשכנוע חבריהם בדבר נכונותה; היינו — להעניק לרעיון לגיטימציה.

- לעשות שימוש בסמכותם החוקית ול- הטיל וטו על תוכניות פעולה בלתי מציאותיות או מופרזות עוד בטרם יבוזבוז משאבים יקרים של הקהילה.

- להתקוטט בצורה כה עזה על פרס סמלי מאד מושך, או סכום כסף ממשי מבחוק, עד כי דבר לא יוחלט או ייעשה משך זמן מה<sup>14</sup>.

בתולדות המקרה הנ"ל נראה, כי לא ברור היה לעובדי התכנון מדוע רצו בתושבי הש"כונה כשותפים. הם מעולם לא פתרו את הדילמה של "עשייה עבור" או "עשייה עם", וכתוצאה מכך, מעולם לא נעשו התושים מחוייבים לתוכנית. התושבים הת-רשמו, כי נוצלו בידי מתכנני העירייה באופן שייראה כאילו השתתפו. משום כך לא זכו מאמציהם הממשיים של המתכננים להערכה הראויה. אף כי לתושבים אכן היתה תרומה משמעותית לתכנון, הם מעולם לא סברו כן.

2. יש לדעת את מי להזמין להשתתפות, כך שאחת ממטרות הפרויקט תושג ביעילות. סוגי תושבים חשובים כוללים, בין היתר:

- צרכנים, נהנים או פונים לשירות מסוים.
- יחסנים או חברי מועדונים שכונתיים כפרטים.
- בעלי השפעה ממבנה הכוח הסוציו-כלכלי או מן הממסד הפוליטי.

14 קבוצות אזרחים חייבות להיות ערות לאפשרות שעובדים ידאגו במכוון לכך, שהם (האזרחים) יהיו "עסוקים מלחתערב" באמצעות טכסיסים מקיאבליים.

● פנייה לרשויות גבוהות יותר (תוך, בורות, בתי משפט).

● משחק כוח כדי להכות את האופוזיציה (עימות או הכרעה).

● פיוס באמצעות הליך בלתי חפוז בו-עדה.

● גרירת רגליים, גידוי, דחיפת השולחן.

● חתירה תחת האופוזיציה וערעור מע-מדה על ידי צירוף מנהיגיה.

● הצעת תגמולים מסיביים (לעתים קרו-בות סמליים) עבור התנהגות קונפור-מיסטית.

● השמצת אופיים של מנהיגי האופו-זיציה<sup>16</sup>.

ציפייה לתגובות של הסכמה כללית, כפי שציפו מתכנני העירייה בתולדות המקרה שתואר לעיל, איננה מציאותית. הדבר אף פוגע ביחסי האמון החיוניים לכל שותפות בריאה עם התושבים.

5. דרושה כנות לגבי השאלה —

אם יש לבצע העברת סמ-כויות של ממש (אשר עלולה בהחלט לסכן תוכנית מבוססת מסוימת או אינטרס מוקנה). אם סדר היום הסמוי הינו פיוס או הסחת דעת, כי או הופכת השתתפות האזרחים לתפר-חת סיסמאות או לפולחן ציני גרידא.

6. יש להבהיר את טיבה של

סביבת קבלת ההחלטות, בה אתם צריכים לפעול, וכן הבינו את מאפייניה. ההגשמה הינה כפייתית, התאום הוא לעתים קרובות מחילה-על-כבוד אליטיסטית, ואינטגרציה-פי-תוח איננה אפשרית כאשר היעדים נק-

● חברי הנהלה או עובדים של סוכנויות המשרתות את כלל הציבור.

● דובריהם-נציגיהם של קבוצות יעד או אוכלוסיות אתניות מסוימות.

● מומחים או יועצים מבחוץ.

● בעלי בתים כמו גם שוכרים (שאינ לראותם כ"אזרחים ממדרגה שניה").

בתולדות-מקרה זה, יוצגו רוב הסוגים הללו, פרט לבעלי השפעה ובעלי תפקידים פולי-טיים. אפילו צוות התכנון חייב היה לזכות באישור רשמי מסוגי אזרחים אלה כדי שהתוכנית תושלם. בלעדיהם, נוטה הש-תתפות האזרחים להיות הסרת משמעות, והגשמתה של כל תוכנית בלתי אפשרית.

3. יש להחליט אם אכן רו-

צים לדעת מה חשוב למש-

תמשים ברכב או לדיירים

שילדיהם מנועים מלחצות

רחובות סואנים. אם המתכננים

מסתפקים אך ורק בחילופי דעות עם

אלה שהם בדיוק כמותם (הינו, מומ-

חים-עמיתים ועמיתים בני המעמד

הבינוני) עלולים הם שלא להבין לעו-

לם מה כואב לאזרחים, ושיפוטם לגבי

צורכי הקהילה עלול להשתבש. לבסס

באורח הגיוני המלצות על ידי כינויים

של הדיוטות כזרים, חסרי-ידע או פרי-

מיטיביים, עלול להיות מסוכן בטווח

קצר ולעלות ביוקר בטווח ארוך<sup>16</sup>.

4. יש להתכונן להתמודדות עם

חילוקי דעות ומחלוקות. הש-

תתפות פירושה פעילות חיובית, ויחסים

השזורים בקונפליקטים, עדיפים, לעתים

קרובות, על פני אפתיה או העדר יח-

סים כלל. להלן כמה שיטות לטיפול

בקונפליקטים:

N. Gilbert and others, "The Dialectics of Social Planning," *Social Work*, 78 (March 15 1973), pp. 78-86 as well as S. B. Kamerman, "Participation, Leadership and Expertise: Imbalance or in Balance?" *Social Service Review*, 48 (September 1974), pp. 403-411  
B. Yanoov (Chetkow), "Conflict as the Dynamics of Power in the Local Community," 16 *Social Work Today*, 7 (July 1976), pp. 238-240; J. S. Coleman, *Community Conflict* (Glencoe: Free Press, 1957)

לות כנגד ביורוקרטים מחופרים במשרה מלאה. רוב הנסיונות לארגן את חסרי הכוח לא הביאו לשיפור משמעותי במצבם<sup>17</sup>. השתתפות אזרחים, אשר נועדה להרחיק מעבר לסיסמאות פוליטיות הינה דבר קשה לביצוע, ומצריכה טיפול מסור וחם.

אם מתכוונים המתכננים המקצועיים, עובדי הסוכנויות והתושבים לעבוד בצוותא כדי ליצור תוכניות ברות-ביצוע, כי אז עשויים המתכננים להידרש להסדיר ולווסת מה-דש את עומס העבודה, כדי למנוע הפסקות ארוכות ביחסי הגומלין שלהם עם קבוצות האזרחים. הדיוטות החשים כי קופ-חו והזנחו, געשים חשדניים, שוכחים את האמון של שותפויות העבר, ונתפסים למח-שבה שכל המתכננים הם אכן "אויביהם". מתכננים מתוסכלים רואים את כל קבוצות האזרחים-הדיוטות ככפויי טובה, ומעגל הק-סמים נמשך. אנשי התכנון והאזרחים גם יחד עשויים בהחלט להפיק תועלת מהעסקת מתכנן חברתי על ידי המחלקה לתכנון עירוני בעירייה<sup>20</sup>.

ולבסוף, משהופכת תוכנית חדשה לרשמית, חייבים האזרחים והמתכננים גם יחד לזכות בתמיכה מצד המחלקות הרבות ברשויות העירוניות, האזוריות והארציות, כמו גם מצד הקהילה בכללותה. כל אחד חייב לעמוד על המשמר בכל הנוגע למעקב כמו גם לפרסום שיפורים שנבעו מן השותפות. בה-עדר שותפות של ממש מעין זו, יורד ערכה של קביעת תוכניות והיא הופכת לתרגיל עקר נוסף, שכל כולו הבל ורעות רוח.

בעים מראש והמועדים קרובים<sup>18</sup>. כפייה המוסווית כאורגיה בת החודשיים של השתתפות אזרחים הינה מסוג התרמיות אשר קבוצות אזרחים ותושבים הן קצ-רות-רוח לגביהן יותר ויותר.

7. אם האזרחים בני המעמד הנמוך אינם מצטרפים או אינם משתתפים בוועדות, או שהם בעלי נסיון מועט בקבלת החלטות חשובות, עשויות סוכנויות ממ-שלטיות וולונטריות להאלץ להשי-קיע רבות בגרימת מוטי-בציה אצלם ובהדרכתן לתפ-קד כחברי מועצה. מתן סמכות לקביעת מדיניות לאלה שלא זכו לכך קודם לכן, אך מבלי להכשירם למשימה זו, משמעו להזמין נבואת כשלון המ-גיעה לכלל התגשמות. כמו כן נוגד הדבר את כללי האתיקה. מאידך, הכנה נאותה מאפשרת לכל התושבים לסוגיהם לתרום תרומות משמעותיות לתהליך התכנון בעירייה<sup>18</sup>.

## סיכום

ראוי לזכור, כי ההשתתפות כשלעצמה, איננה ערובה לכך, כי יתחוללו אי-פעם פעולה או שינוי. נהפוך הוא, ההשתתפות עלולה לשמש מעין קתרסיס, המנקז אי-שביעות רצון מתוך הקבוצות האקטיביסטיות בכוח. אפילו מתבצעת השתתפות נאמנה ונאותה מצד התושבים, לעתים קרובות אין קבוצות מאורגנות של תושבים "סתם", שקו-

17 ראה: A. Etzioni, "Toward an Analytic Typology," *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: Free Press, 1961), pp. 3-67

M. B. Clinard, *Slums and Community Development* (New York: Free Press, 1966), 18 pp. 166-186; F. R. Cousins, "Indigenous Leadership: ... Participation in Two Lower-Class Neighborhood Organizations," *International Review of Community Development*, 13-14 (1965), pp. 145-154; also R. M. Kramer, *Participation of the Poor* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969), pp. 188-200 and 215-238

19 ראה: Shimon Gottschalk, "Citizen Participation in the Development of New Towns," *Social Service Review*, 45 (June 1971), pp. 194-204

R. Perlman, "Social Welfare and Physical Planning," *Journal of the American Institute of Planners*, 32 (July 1966), pp. 237-241

# פיתוח ארגוני בשירותי הסעד

## סיכום עבודת שנה עם צוות בלשכת סעד עירונית

מאת ד"ר אמנון כספי\*

### א. מבוא

תכליתו של מאמר זה הוא לסכם נסיון בפיתוח ארגוני, המתיחס לפרויקט מוגדר של "יציאה לשדה" Reaching out, שבוצע באחת מלשכות הסעד העירוניות בארץ. סיכום הנסיון להלן הוא מזוית ראייתו של היועץ, במשך תקופת עבודה כבת שנה, על הלבטים שנלוו לה, ההשגים החלקיים שהושגו — והלקחים שהופקו. כיועץ שימש "גורם חיצוני", שקישרו עם הלשכה היה חלקי וחוזי.

הפרויקט האמור בוצע בלשכה המאורגנת, במסגרת שלושה צוותי עבודה, ש"כיסו" את כל שטח הלשכה, מבחינה גיאוגרפית, כאשר לכל צוות מוקצה איזור מוגדר. מאחר שראש הצוות<sup>1</sup> בפרויקט זה היה חדש בתפקידו, כללה עבודתו של היועץ גם פעילות רבות עם ראש הצוות, לשם גיבוש הצוות.

תקופת העבודה הנסקרת במאמר זה — מיוני 1975 ועד אוגוסט 1976, כאשר תחילת העבודה היתה באוגוסט 1975, ואילו יוני ויולי היו "חודשי הכניסה": שיחות הבהרה ולימוד — וגיבוש "ההסכם" — הן הפורמלי והן הבלתי פורמלי.

עם תחילת העבודה ובמשך החודשים הראשונים עוצבו דפוסי המעורבות כדלקמן:

(א) רוב רובה של עבודת היועץ תוכננה להיות עם ראש הצוות והצוות.

(ב) מיעוטה (בעיקר מבחינת משך הזמן) עם מנהל הלשכה, כאשר את חלקו בפרויקט ניתן להגדיר כלהלן: א. מתן גיבוי לעבודת היועץ ע"י הצגתו בפני הצוות וראשו, וכן הדגשת חשיבותו של הנושא.

ב. יעוץ ליועץ בנושאים המקצועיים. נקודה זו חשובה, שכן במתכוון לא שולב בפרויקט יועץ מתחום העבודה הסוציאלית, אלא מומחה בתחומי הארגון, הניהול וכוח האדם. כתוצאה מכך היה על היועץ ללמוד לא מעט אודות התחומים המקצועיים. לצורך זה, כאמור, נסתייע רבות במנהל הלשכה.

ג. השתתפות בעיצוב קווי ההתקדמות העיקריים, סיוע בהחשת תהליכים, יצירת לחצים רצויים, והכוונת הצוות להשגת המטרות המתוכננות.

יש להדגיש, כי במסגרת הפרויקט, ובכלל זה מעורבות היועץ, לא נדונו בעיות עקרוניות וחשובות בתחומים מקצועיים, כגון,

\* המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בריאילן.

1 במאמר זה, כל מקום שנאמר בו "ראש צוות" הכוונה היא לבעל התפקיד הקרוי "מדריך" או לעתים מדריך/יועץ. בעל תפקיד זה הוא הבכיר המקצועי בצוות, בעל זכות חתימה על הוצאת כספים במסגרת החנחיות המקצועיות, ומשמש כמדריך של יתר חברי הצוות. כמו כן הוא אחראי על הצוות — כמנהל — מאשר חופשות וכדומה. ראה פרק החמלצות.

מי צריך לעשות את עבודת ה-Intake, מהו שיוכו המקצועי של עובד ביה"ס, "התמחות" מול גישת ה"עובד הכולל" וכי-דומה.

דגשי העבודה היו שלושה, כדלקמן:  
(א) גיבוש תפקידו של ראש הצוות;  
(ב) תהליך בניית הצוות; (ג) פרויקט "היציאה לשדה".

## ב. מאפייני הלשכה, הצוות, וראש הצוות

כוונתנו בפרק זה לאפיין בצורה תמציתית את הלשכה, הצוות וראש הצוות — בעיקר באפיוניהם הארגוניים-מקצועיים, הכלליים והמיוחדים. אפיונים אלה חשובים במיוחד, בהיותם אחד הגורמים, אם לא הגורם החשוב ביותר, בעיצוב כיווני עבודת היועץ ואופיה.

### 1. מאפייני הלשכה ועובדיה \*

- (1) הלשכה כוללת שלושה אנשים, בהם לפחות אחד, הנחשב בעייתי במיוחד.
- (2) כ-90,000 תושבים בתחום הלשכה כ-17,000 שהם 4,000 משפחות (כ-20%) נמצאים בטיפול הלשכה. מבין המטופלים — 30% קשישים: זוגות ובודדים, המנהלים משק בית באורח גפרד מקרובי משפחה אחרים.
- (3) העבודה מאורגנת במסגרת 3 צוותים (צוות לאזור), הכוללים כ-40 עובדים מקצועיים. כל ראשי הצוותים צמחו בתוך הלשכה.
- (4) עובדים אלה הן נשים בגילים של עד 35 שנה, כאשר מחציתן בלתי נשואות. המוצא העדתי הדומיננטי הוא עדות אשכנזי — כ-80%. השכלה — אק-

דמית — 90%, 65% מהן הוכשרו באורח מיוחד כעובדים סוציאליים. הותק המקצועי — פחות מ-3 שנים — אצל 60%; הותק בעיסוק וב-לשכה פחות מארבע שנים — אצל 90%.

(5) התפיסה המקצועית המקובלת בלשכה: כה: ראיית המשפחה כיחידה אחת "משפחה אחת, עובד אחד, תיק אחד", משמע: טיפול כוללני תוך התייחסות דיפרנציאלית למוקד הבעיה.

(6) מנהל הלשכה פתוח לרעיונות וחי-דושים. רמת שביעות הרצון מטיפ-קודו גבוהה יחסית, והוא מעודד הצעות ופעולות בלתי שגרתיות (למשל שיתוף נציגי הצוותים במסגרת הפורום הניהולי-מקצועי המורחב).

(7) בעקבות התפיסה הנ"ל ובהמשך טבעי לה, מתנהלת בלשכה פעולת הדרכה מסועפת — ברמת הצוותים הכלליים וברמת צוותי משנה מקצועיים — כגון עובדי בי"ס.

(8) עיקר התחומים הטעונים שיפור כפי שהם נתפסים גם ע"י מנהל הלשכה, הם בתחום הארגוני-ניהולי (רישומים ודיווחים), בתחום הפעלת טכניקות טיפוליות, ובתחום גיבוש הצוותים והגברת שיתופם ומעורבותם בחיי הלשכה.

### 2. מאפייני צוות הפרויקט

צוות הפרויקט מאופיין כדלקמן:

(1) פרט לעובד אחד כולל הצוות נשים צעירות, בחלקן חסרות נסיון מקצועי וכללי.

(2) הצוות כולל: 3 עובדות בי"ס — המהוות תת-קבוצה מובחנת ומשפיעה. 2 עובדות משפחה, ועובדת אחת בכל

2 המאפיינים מבוססים על כמה מקורות: (1) מסמך "לשכת הסעד — פרופיל" נובמבר 1975 — נכתב ע"י מנהל הלשכה. (2) סקר שביעות רצון שנערך בלשכה ע"י ד"ר אמנון כספי — יולי 1976 (יפורסם ב"סעד"). (3) הכרות היועץ עם הלשכה, כולל מסמכים ונתונים שונים שנאספו במהלך העבודה.



אחד מהתחומים הבאים: נועד, קשיי שים, שיקום, טיפת חלב. סה"כ 9 עובדים. מאפין מיעוטם של עובדי המשפחה בהשוואה לצוותים אחרים באותה לשכה.

(3) מסיבות היסטוריות משמשות בצוות שתי מדריכות יועצות — כאשר אחת מדריכה בלבד (מדריכה 3 עובדות), ואילו השנייה מדריכה ומשמשת גם כראש הצוות (הצוות הורכב משני צוותים קודמים).

(4) 5 מהעובדים — עובדים סוציאליים (בשלב הסמכה) ושניים בלתי מוסמכים.

(5) עם תחילת העבודה לא היה זה צוות מגובש, אם גם רוב חבריו הכירו איש את רעהו. כמה מהם ראו עצמם ראויים לעמוד בראש הצוות (ראה להלן).

### 3. מאפייני ראש הצוות

(1) ראש הצוות קיבל את הצוות ואת הפרויקט כתפקיד ניהולי ראשון עבורו — ללא כל נסיון קודם או הכשרה ספציפית לעיסוק ניהולי.

(2) כניסת ראש הצוות לתפקידו לוותה בתרעומת מצד אנשי הצוות הוותיקים תוך השמעת ערעורים קולניים נגד המינוי.

(3) ראש הצוות איגו ותיק בהרבה, בהשגחה וואה לחלק מעובדי הצוות, מבחינת הגיל ומועד סיום הלימודים.

### ג. תכנון הפרויקט

מטרות הפרויקט "היציאה לשדה" הוגדרו ע"י הנהלת הלשכה כדלקמן:

(1) קירוב הפונים, תוך כדי הסרת מחיצות ביורוקרטיות והצמדת עובדים לשירותים קיימים באיזור.

(2) העמקת שיתוף הפעולה והתאום עם השירותים השונים.

(3) הפרדה בין העבודה הטיפולית וההחלטות הכספיות ע"י הבחנה בין קביעת הנוקקות והזכאות.

(4) איתורם של יחידים או משפחות, אשר ככל שייסתייעו מוקדם יותר בשירותי הלשכה, כן תימנע התדרדרות במצבם.

(5) הפעלת "ארגון פונים" באיזור. על בסיס הגדרה כללית זו של מטרות הפרויקט, ותוך כדי שלבי עבודתו הראשונים של היועץ הותחמו תחומי העבודה:

(1) שותפות בתהליכי החשיבה והגיבוש הראשוני של מסגרת הפרויקט.

(2) ניסוח מדויק יותר של מטרות העבודה.

(3) החלטות אודות האוכלוסיה שתזכה ראשונה לטיפול.

(4) החלטה על השירות עימו תתחיל העבודה.

(5) גיבוש הצוות והנחית ראש הצוות בעבודתו, בעיקר העבודה הניהולית.

(6) גיבוש מערכת מינהלית לתכנון הביצוע והבקרה של הפרויקט ושל העבודה השוטפת.

(7) יצירת מסגרות לעבודה עם הפונים. תוך מהלך העבודה — בעיקר בשיטה של נסיון וטעיה סומנו ההדגשים הבאים — ולהם אכן הוקדש עיקר המאמץ:

(1) גיבוש הצוות והנחית ראש הצוות בעבודתו.

(2) גיבוש המערכות הניהוליות: לעבודה השוטפת ולקידום הפרויקט.

בכל יתר התחומים בוצעו פעילויות, אך לא באותה מידה של העמקה, ובהשקעה פחותה בהרבה של זמן ומאמץ.

### ד. עקרונות עבודת היועץ ושיטת עבודתו

מספר עקרונות הינחו את עבודת היועץ. חלקם היו עקרונות יסודיים — עימם התחילה ונסתיימה העבודה. חלקם היו יותר בחינת הנחיות עבודה שעוצבו, במשותף עם

הנהלת הלשכה וראש הצוות, תוך כדי מה-  
לך העבודה והתפתחותה.

1. אין מתפקידו של היועץ להחליף מנהל  
או ראש צוות, אלא לסייע בידו, לה-  
עיר תשומת לבו לאירועים והתרח-  
שויות — מחד, ולתאוריות ונסיון קיי-  
מים — מאידך. על המנהל לנסח ול-  
אתר את הבעיות ולהציע פתרונות.  
היועץ יכול לשמש כגורם מסייע וכ-  
קטליזטור.

2. על היועץ להציג במשך כל תהליך  
העבודה ראייה כוללת (אובייקטיבית)  
הן במושגי היחידות השונות (הסביבה  
בה פועל הארגון) והן מבחינת משכי  
הזמן. כלומר — עליו להסב תשומת  
הלב להשתמעויות עתידיות של  
החלטות אלה או אחרות.

3. יש להפעיל שיטות עבודה והתערבות  
שונות — הן על ידי היועץ והן על  
ידי ראש הצוות או מנהל הלשכה בג-  
מישות מירבית. מטרת בינים שנב-  
חרה, יש "ותיזנח" עקב היווצרותם של  
מתחים ולחצים העשויים לפגוע בת-  
הליך ובפרויקט כולו.

4. עקרון בחינת הנחיית עבודה, עליו סו-  
בם במובלע ולאחר מכן במפורש, היה  
כי נבחין בשלוש רמות מעורבות של  
היועץ:

- א. הגבוהה ביותר — עם ראש הצוות.
- ב. בינונית — עם הצוות כקבוצה.
- ג. נמוכה מאוד — עם חברי הצוות  
עצמם.

נראה, בראייה לאחור, כי בהקצאת הזמן  
של היועץ היתה זו החלטה נכונה שהעלתה  
את יעילות תרומתו של היועץ, בהתחשב  
בהיקף המתוכנן של עבודתו (היקף העבודה  
היה בסדר גודל של יום בשבוע).

#### שיטת העבודה

טכניקות עבודתו של היועץ הותאמו, כל-  
לית, למאפייני הלשכה, תכני הפרויקט, עק-  
רונות היעוץ, והדגשי העבודה. אלה הכ-

תיבו את צורת העבודה שנבחרה בתחילה,  
ואשר נמשכה, למעשה, בשינויים קטנים  
במשך כל מהלכו של הפרויקט.

אופיה של העבודה בא לביטוי בעקרון  
ה"יעוץ התהליכי". לא הוכנו דו"חות פור-  
מליים מוסדרים. בשלבים שונים, לפי הצורך,  
הוכנו גירות עמדה שונים, עבודות הכנה  
וכו': אלה שימשו בסיס, במידה זו או  
אחרת, לרשימת המסמכים המפורטת בנס-  
פחים.

הפעילויות המפורטות והמוסברות להלן הן  
אלה אשר באמצעותן בוצע "היעוץ הת-  
הליכי":

1. עיון בחומר תיאורטי ומינהלי שוטף  
בכל הנוגע לנושאי העבודה: דו"חות  
קודמים, חוזרי המחלקה, מסמכי לשכת  
הסעד, מחקרים ומאמרים ושיחות עם  
מומחים בתחומים המקצועי והמינהלי,  
וזאת נוסף כמובן לידיעותיו ונסיונו  
של היועץ עצמו. חלק מן החומר שנ-  
אסף הובא גם בפני ראש הצוות לצורך  
חשיבה ועיון.

2. מתכונת העבודה העיקרית היתה הפ-  
גישה האישית, בשניים, עם ראש הצ-  
וות. במסגרת זו נסקר המצב בפרק  
הזמן שחלף למן הפגישה האחרונה,  
הועלו הבעיות, גובשו הכוונות וה-  
תוכניות, נמסר היזון חוזר וכדו'.

3. לצורך הפגישה האישית — ובהקשר  
לנושא זה או אחר שנדון — הוכנו ע"י  
היועץ גירות עמדה (שנוסחו בדרך כלל  
בראשי פרקים מפורטים, ולא הודפסו  
כ"גירות רשמיים ומפורטים"). בניירות  
אלה נסקר הנושא, הוצגו בעיותיו  
וכדו'. לדוגמא: תוך כדי טיפול בבעית  
דרכי הפיקוח והבקרה הוכן גיר מפורט  
שכלל את האפשרויות, הכלים והאמ-  
צעים, הקיימים והמוצעים על מנת  
לאפשר פיקוח מינהלי תקין ויעיל על  
עבודת הצוות.

4. היועץ השתתף בחלק משיבות הצוות:  
בתכנון, בנוכחות בהן, ובמתן היזון

- חוזר לראש הצוות. רק לעתים נדירות גטל היועץ חלק פעיל בישיבות הצוות.
5. נערכו שיחות אישיות עם חברי צוות, כפרטים ו/או כתת-קבוצות. פעילות זו לא היתה אינטנסיבית.
  6. נערכו שיחות הבהרה דיווח והכוונה עם מנהל הלשכה, בדרך כלל אחת לחודש וחצי.
  7. נערכו סיורים, יחד עם הצוות באיזור עבודתו של הצוות.
  8. אשר לשביעות רצונם של העובדים — גושא שחרג ממסגרת העבודה עם הצוות, אף כי היה קשור לכך הדוקות — נערך מחקר מלא ומפורט (ראה פרטים בנספחים).

## ה. סקירה וניתוח של הפעילויות

כמוזכר בפרק השלישי — לא בוצעה העבודה בפועל לפי סדרי העדיפות והמשקל לנושאים השונים כפי שתוכננו בלבים הראשונים.

הגדרת מטרת הפרויקט ברמת פירוט רבה יותר; תאור מפורט של הדרכים להשגת מטרת אלה; איתור האוכלוסיה והשירותים בהם תחל העבודה — נושאים אלה זכו אמנם בהקצאות משאבים בעיקר של זמן (בש-לבים הראשונים), אך ללא תוצאות משמעותיות.

ההחלטות על האוכלוסיה, על השירותים עימם נשתף פעולה, על עתוי יציאתם לשטח של עובדים אלה או אחרים, היו כולן החלטות אד-הוק, במסגרת רופפת מאוד של תכנון מוקדם, והושפעו בעיקר מ"הודמנויות" במובן הרחב של תמלה.

למרות כל זאת נראה לנו, כי העבודה בהקשר לשלבים אלה — אשר מצאה את ביטויה הטכני בהסכמים הממוספרים: 1 ("סקר פונים"), 2 ("סכר פונים — סיכומים ומשמעויות"), 5 (מיפוי האזור), 7 (פרוטו-קולים של ישיבות צוות), 9 (צוות חשיבה

בנושא) (ראה פרק ט' נספחים) — היתה חשובה, וטוב שנעשתה. השיקולים לכך, אם גם בדיעבד, הם כדלקמן:

(א) היה בעבודת הכנה זו משום תרומה חשובה הן לגיבוש הצוות, הן להתפתחותו של ראש הצוות, והן לעיצוב ומיסוד היחסים שבין הצוות לבין ראשו.

(ב) היה בכך משום איסוף מידע חשוב על האיזור ואפיוניו — תוך כדי שי-תוף חברי הצוות — והבאתם להי-כרות מרובה יותר עם האיזור ושי-רותיו השונים.

(ג) היה בכך (אם גם — כפי שידוע לנו היום — לא במידה מספקת) משום שיתוף הצוות בתהליכי עיצוב הפ-רויקט.

לגבי העתיד, כפי שיפורט בפרק התמצות, נראה לנו, כי כדאי לצמצם את משך ההת-לבטות בהגדרת המטרות, אך ללא ספק סקר הפונים, ומיפוי האיזור חיוניים להתחלתו של כל פרויקט בדומה לפרויקט הנסקר כאן.

תוך כדי מהלך היעוץ — כחודשיים לאחרי תחילתו "נתמסדה" העבודה למדי, בעיקר מסביב לפעילויות אלה: מפגשים עם ראש הצוות, הכנת נירות עמדה, השתתפות ביי-שיבות הצוות. התחום הנוסף: העבודה בנו-שא המתגדבים שעסקו בארגון הפונים, וכן הצדדים הטכניים-ארגוניים של "היציאה לשדה".

יש להזכיר בהקשר זה, כי במהלך העבודה הוחלט לבצע "מיפקד פונים" (חודשי), כפי-עילות שתוכננה והונחתה ע"י המחלקה במרכז. במסגרת מיפקד הפונים מסכם כל עובד את עבודתו במושגים של מגעים בעל-פה ובטלפון, נתוני קבלת קהל, ביקורי בית וכדו'. לתוצאות המיפקד שימושים שונים — ברמת המחלקה והלשכה, אך גם ברמת הצוות. הובהר לנו, כי ניתן להפיק מהתומר הנאסף לקחים משמעותיים לשי-מוש הניהולי של ראש הצוות.

נושא אחר בתחום "היציאה לשדה", שזכה לטיפול מפורט ומלא, היא הפרדת התחום הטיפולי ליי-מקצועי מהתחום הכספי. לצורך זה עובד נוהל עבודת זכאות בשי-תוף כל הגורמים הנוגעים בדבר, ואשר הופעל בעבודת הצוות (ראה בפרק הגס-פחים).

## ו. בעיות וקשיים

בפרק זה בכוונתנו לסקור את הקשיים שעמדו בפנינו במהלך הפרויקט. חלק מהם נפתרו, על חלק מן הקשיים התגברנו באורח חלקי, וחלק נשאר כבעיות פתוחות ומשמעותיות. נסקור כאן את מכלול הבעיות, ואילו בפרק הבא נציין את אותם התחומים בהם נראה לנו, כי מצאנו פתרון או שהתקדמנו התי-קדמות שראינה ראויה לאזכור.

### 1. ראש הצוות

הקושי העיקרי התמקד בשתי נקודות — (א) בעיות קבלתו על ידי הצוות, (ועל ידי ראשי הצוות האחרים) בגלל גיל, תפיסת יכולתו המקצועית וותקו המקצועי הדומה יחסית לותק העובדים. (ב) בעית חוסר נסיונו ומיומנותו המיני-הלית-ארגונית (כולל נושאי הדר-כה, תכנון וביצוע הפרויקט).

### 2. צוות העובדים

א. הצוות עצמו, למרות שלא סבל מתח-לופה בלתי נסבלת (סה"כ התחלפו ונוספו בצוות במשך השנה שלושה עובדים), היה בלתי מגובש. קשיי הגיבוש היו רבים בעיקר בגין שלוש סיבות:

- (1) ראה הקטע לעיל בענין קבלת הצ-וות את ראש הצוות כמנהיגו ומנ-הלו.
- (2) עובדת מציאותן של שתי מדריכות

בצוות, כך שלגבי חלק מן העוב-דים לא היה ראש הצוות גם המד-ריך — מה שהיקשה לא במעט על תהליכי הגיבוש.

(3) העובדה שהורכב משני צוותים פרק זמן קצר לפני כן.

ב. התנהלו מספר פעילויות — שיעודן הדרכתני, אך תרומתן יכולה להיות משמעות-תית גם לגיבוש הצוות או תת-קבוצות בו. פעילויות אלה לא תמיד היו מתואמות בינן לבין עצמן — מה שגרם לקשיים ולבעיות (בתקופה מסוימת בוצעו: א. פגישות צוות; ב. הדרכת צוות עובדי ביה"ס באוניבר-סיטה; ג. הדרכת חלק מן העובדים על ידי המדריכה שלא היתה ראש הצוות; ד. מפ-גשי צוות מלאים בפעילות של דינמיקה קבוצתית).

ג. בגלל קשיים טכניים של טלפון, צפי-פות, וארגון לא מושלם של העבודה נוצר, לעתים, לחץ רב על זמנם של העובדים, בעיקר אלה שמוקד ועיקר עבודתם בחוץ, והם מגיעים ללשכה אחת לשבוע בלבד, ביום ששי, כאשר יום זה משמש גם ליי-שיבות וגם לסידורים מינהליים שונים.

### 3. "פרויקט היציאה לשדה"

א. הבעיה הראשונה, אשר כיום (ראה, פרק המלצות) אינה נראית כבעיה, שימשה גורם מעכב במיוחד במושגי זמן: חוסר יכולת לקבוע מטרות מוגדרות לפרויקט ולאוכ-לוסית המטרה, וכן לבחור שירותים עימם נשתף פעולה על בסיס של קדימויות מדו-יקות ומוסכמות.

ב. אמנם נעשה נסיון רצוף לשתף את הצוות בתהליכי עיצוב הפרויקט, ובגיבוש מדיניות בנושאים שונים הקשורים אליו וליתר מרכיביו, אך מסיבות שעד כה אין לנו הסבר מלא לגביהן. נוצרה הרגשה מסוימת אצל הצוות שאין זה שיתוף אמת, אלא תהליך כפוי אשר במסגרתו מנסים לקיים שיתוף בחינת "מצוות אנשים מלוי-מדה".

אין ספק כי ראייה זו גרמה במידה רבה לקושי השלישי:

ג. חוסר נכונות מצד חברי הצוות, "גבוה" בתחילה ו"מתרכך" במשך הזמן, להשתתף בצורה פעילה בפרויקט, לתרום מיכולתם להצלחתו, לצאת "החוצה" וכדו'.

ד. התיאום עם יתר הגורמים — השירותים האחרים באיזור, לא היה מספיק. שיי תופם ברעיון ובתהליך לא נעשה בצורה האפקטיבית ביותר: הוברר, למשל, כי נכונותם רבה לקבל מידע על פונים, המשתמשים גם בשירותיהם, אך נכונותם מועטה יותר כאשר מדובר, למשל, בישיבתו הפיזית של עובד סוציאלי מן הלשכה במתקני השיירות עצמו (למשל בבית נוער).

ה. לא הושג תאום מספיק עם המדורים ועם הנהלת המחלקה במרכז. נקודה זו אינה קריטית לגבי ביצוע השינוי על מר-כיביו הטכנים השונים, אך חשיבותה רבה לגבי מידת הגיבוי והרגשת החשיבות והמשמעות של הפרויקט, כפי שהיא עשויה "להרשם" אצל הצוות וראש הצוות. לכן, ללא ספק, מומנט הנעתי ברור וחשוב: תמיכה מן המרכז יכולה להיות חיובית בתרומתה.

ברמה הטכנית נתקלנו בשתי בעיות:

(1) לא עלה בידינו, למרות שתכננו זאת, להציב "מזכיר טכני" לצוות, שתפקידו היה לרכז את החומר, להכין ולבצע מעקבים מסוימים בהנחית היועץ וכדו'.

(2) נושא העבודה עם הפונים נישא כזכור על כתפי מתנדבים. לא הובטחה רציפות בעבודתם של המתנדבים, כפי שלא הובטחה התאמתם לביצוע תפקידם.

## ז. השגים

עלינו להיות זהירים בהצגת ההשגים, הן בגלל היותם מדווחים על ידי האחראים

לפרויקט ולהצלחתו, הן לאור העובדה שהפרויקט עצמו עדיין לא הגיע לסיומו.

בכפיפות להסתייגויות אלה נראה, כי ניתן בכל זאת לציין מספר השגים, ודאי וודאי במושגים של תהליכי העבודה וכמוצרי ביניים של ניהול הצוות, אם גם פחות במושגים של סיום הפרויקט.

1. הקורא מופנה לנספת של דו"ח זה, פרק ט', הכולל את תמציתם של המסמכים שנוצרו במהלך העבודה, כחלק בלתי נפרד ממנה, או (במקרה אחד) כפועל יוצא מבעיות שנתעוררו תוך כדי העבודה.

מערכת מסמכים זו מציעה כלי עבודה, שאלונים, גישות, סיכומים של עבודת המתנדבים וכו', מהם ניתן לבחור, בהתאם לצרכים אלה או אחרים של צוותים המתחילים בפרויקט "יציאה לשדה" או פרויקט דומה.

2. כהערכה (בניגוד למדידה מדויקת) נראה, כי חלה התקדמות בתחומים הבאים כמפורט להלן:

א. ראש הצוות — הרחיב את נסיונו וגישתו הניהוליים מעבר לרכישת נסיון של שנה אחת בהיותו מונחה ומלווה על ידי מומחה בתחום הארגוני.

ב. צוות העובדים — עבר ללא ספק תהליכי התפתחות וגיבוש, ואף ממציאי שאלון על פגישות הצוות מורים על כך. כמו כן נראה, כי נכונות הצוות לקבל את ראש הצוות כמנהל וכסמכות מקצועית, גדלה באורח משמעותי.

מרכיבי התפתחות וגיבוש אלה באו לידי ביטוי: בעבודת הצוות על נושאים שהם בנוסף לעבודה הרגילה (למשל, מיפוי האיזור); בהצגתם של חברי הצוות את עבודתם ובעיותיהם במסגרת פגישות הצוות (מתוך רצון, בהשקעת מאמץ רב



להצגה מפורטת ומקצועית ככל האפשר; ובסימנים שונים אחרים, המעידים על גיבושו של צוות עבודה (הבעת רצון לקיום מפגשי הצוות, למשל).

ג. בנושא הפרויקט עצמו — "היציאה לשדה" ושיפור דרכי העבודה — שופרה נכונות "היציאה לשדה" של חברי הצוות, ואף בוצעה בפועל יציאה של מספר עובדי הצוות: עובדת משפחה שהחלה בביצוע שעות הקבלה במרכז נוער בשכונה; עובדת "טיפת חלב", המבצעת חלק מעבודתה ב"טיפת חלב"; עובדת המשפחה העלתה כבר בחודש הראשון את מספר הפונים, אשר לגביהם ניתן להניח, כי לא היו מגיעים ללשכה, אך היו מוכנים לפנות לעובד, כאשר היה מצוי בסביבתם.

בתחום הכלים הניהוליים לביצוע הפרויקט — הוכנו נוהלים להבהרת תפקידי העו"ס והעו"ז, ועובדו מסגרות של שיתוף פעולה ביניהם. נוהלים אלה מבוצעים בפועל. הוכן מיפוי של האיזור, והוחל בתכנון וביצוע תוכנית להרחבת שיתוף הפעולה עם השירותים האחרים באיזור.

ד. בנושא הפונים — נוצר גרעין של פונים, ויש לצפות, כי יהווה בסיס לארגון הפונים והפעלתם עם התפתחותו של הפרויקט.

## ח. המלצות

פרק זה מציע מספר המלצות בארבעה תחומים:

1. תחום הפרויקט עצמו של "היציאה לשדה".
2. צוות העובדים וראש הצוות.
3. תחום עבודת הלשכה ומנהל הלשכה.

4. תפקידו של יועץ ושילובו בעבודת הלשכה ובפרויקטים שבה.

יש להתייחס להמלצות כאל אפשרויות לפעולה, כאשר הפעילות הספציפית הנבחרת חייבת להיות מושפעת מגורמים שונים — החל באפיונים של היועץ עצמו וכלה באופים של הלשכה והצוות.

### 1. ה"יציאה לשדה"

יש לזכור כי מאז תחילת העבודה עברה כשנה וחצי והפרויקט קרוב למחצית דרכו בלבד. מכאן ניתן להבין, כי רבים הם הכוחות המכבידים ומקשים על ביצועו. ההמלצות הבאות תתייחסנה איפוא הן לפרויקט הספציפי בלשכה זו, והן להפעלתו של פרויקט דומה בכל מקום אחר.

א. אין יתרון בהגדרת מטרת ספציפית ומלאה. זהו תהליך ארוך וקשה, לעתים בלתי אפשרי, ואשר תרומתו להתחלתו ולביצועו של הפרויקט אינה רבה.

חשיבותו התיאורטית המאוזנת בספרות מקצועית — עיקרה לצורך תהליכי המעקב וההערכה.

ניתן, על סמך נסיוננו, להסתפק בהגדרת מטרת כללית, הצהרת כוונות, ויעדים כוללים. נכון שגישה זו מחייבת חשיבה ופתרון של בעיות בתחום המעקב וההערכה. אלה לא נעשו במידה מספקת בפרויקט זה.

ב. את סדרי העדיפות — האם נתמקד בקבוצת נזקקים זו או אחרת, האם נעבוד עם שירות זה או אחר — יש לקבוע על בסיס פרגמטי לחלוטין (אם גם במסגרת תכנון כולל כלשהו). שיקולים שנמצאו מכריעים היו: אפשרות למצוא מיקום פיזי, נכונות השירות האחר לקלוט את שירותי הלשכה, ויתר שיקולים הרחוקים למדי מלהיות מקצועיים טהורים.

ג. שיתוף הצוות בעיצוב ובגיבוש הפרויקט, ולאחר מכן ביישומו המעשי בש-

טח צריך להעשות בהרבה הרבה תשו-  
מת לב וקפדנות מקצועית.

- ד. חשיבות רבה ביותר יש לתת לבניית מערכת השיתוף והתיאום עם השירותים האחרים בשטח. כדי להגיע לכך יש לנקוט במספר צעדים.
- "למפות" את השטח בסיוע הצוות ועובדי השירותים האחרים.
  - ליצור קשרים רבים ומגוונים עם השירותים האחרים, בעיקר קשרים אישיים — להזמין למפגשי צוות, לבקר אצלם בשדה וכדו'.
  - לשתפם באותו חלק של השיקולים הנוגעים לשיתוף עם שירותים אחרים.
  - לשמור עימם קשר שוטף בדבר התקדמות הפרויקט ובעיותיו — בדרגים כים בלתי פורמליות, ואם ניתן — בעדיפות משנית — במערכת דיווחים פורמלית.

## 2. הצוות

- א. יש להשקיע ולשים דגש מיוחד על פעולות פיתוח וגיבוש ליחידת עבודה אורגנית, חרף הקשיים הכרוכים בדבר (בעיקר זהות מקצועית ותפיסה מקצועית שונה בין בעלי תפקידים שונים בצוות).
- הטכניקות העיקריות לכך הן:
- מפגשי צוות קבועים (בהם בין היתר יציג כל עובד את עבודתו).
  - סיורי שטח של הצוות ולימוד הבטחות במקום.
  - מפגשי הצוות עם השירותים השונים באיזור.
- ב. שילוב המתנדבים בעבודת הצוות וב-עבודת הלשכה הינו בעייתי במיוחד, ויש לנקוט בזהירות ובתשומת לב רבה בתחום זה.

## 3. ראש הצוות

- א. יש לשנות במידה רבה את תפיסת

תפקידו של ראש הצוות; עליו להיות קודם כל "מנהל הצוות" ואחר כך המדריך והיועץ.

- ב. על מנת לאפשר לא רק שינוי תיאורטי של שם התפקיד, יש להכשיר את ראש הצוות לתפקידו, בעיקר בתחומים הניהוליים-ארגוניים. (ההנחה היא כי מבחינה מקצועית הוא ברמה-משביעת רצון ולמעלה מזה). הכשרה זו ניתן שתעשה בהשתלמויות ניהוליות לראשי צוותים, תוך כדי עבודה בשטח, או כפי שנעשה במקרה המדובר כאן. יש לאתר את הטכניקה ההדרכתית היעילה ביותר, בהתאם לנתונים ומאפיינים רלבנטיים.
- ג. על ראש הצוות להתמקד בעבודתו הניהולית בארבעה תחומים עיקריים, בהם גם חובת המערכת (הלשכה, המחלקה, ומשרד הסעד) לפתח כלי ניהול מתקדמים:

1. תכנון עבודת הצוות — כפרטים וכי צוות, וכן תכנון עבודתו של ראש הצוות. לצורך זה מוטל על ראש הצוות להכיר היטב את העבודה, את האיזור, ואת העובדים. ככלים ישמשו לו לוחות תכנון ואיכון שבועיים וחודשיים. מבצעים מיוחדים יתוכננו במערכת נפרדת שתשולב בתכנונים השוטפים.
2. הנעתם והפעלתם של העובדים בצוות — תוך כדי גיבושם, מתן סיוע מקצועי שוטף, העברת חומר מקצועי ומידע וכל הדרוש לתפקוד ולביצוע סדיר. בתחום זה כלולה גם ההדרכה השוטפת.
3. יצירתו והפעלתו של מערך פיקוח ובקרה של ראש הצוות על עבודת הצוות וחבריו. האמצעים: הרבה סיורים בשטח, בדיקת תכנון מול ביצוע, ניתוח מדגמי של תיקים, וכדו'.

4. התחום הרביעי הוא פיתוחם של שיטות הניהול — ניהול לפי חריי-גים, ניהול לפי יעדים וכדו' — תוך כדי הרחבת והעשרת עיסוקו של העובד הסוציאלי על ידי מתן יתר אחריות וסמכות תוך הדגשו של הצד הטיפולי מקצועי (במובחן מצד מתן העזרה הכספית, אך לא בנפרד ממנו). ממצאי "המיפקד החודשי", מן הדין ש"מוסדו" ויהפכו להיות כלי מינהלי חשוב לשימוש של ראש הצוות.

#### 4. הלשכה ומנהל הלשכה

א. על מנהל הלשכה ללוות את עבודת ראש הצוות (מקצועית ולא פחות מי-נהלית!), הצוות והיועץ — בצמידות רבה למדי — לקבל דיווחים — דיווח שבועי על הצוות ודיווח חודשי על עבודת היועץ (לפחות).

ב. על הלשכה, המדורים והמחלקה במר-כז ליצור ולספק כלי עזר, טכניקות וכדו', ולשרת את הצוות (במיוחד המדורים והמחלקה) כיחידת מטה מקצועית, בעלת זכות למתן הור-אות מחיבות, אך בתיאום עם יחידות השדה. בלתי אפשרי הוא, כי יחידות המרכז תתערבנה ישירות בביצוע, להו-ציא אותן פונקציות, אשר בגלל גודלן או בגין סיבה אחרת מרוכזות מ-בי-חנת הביצוע במרכז.

ג. על מנהל הלשכה לגבש דפוסי עבודה עם השירותים האחרים באיזור, למרות הקשיים המוסדיים הקשורים בכך. כיוון לפעולה יכול לשמש מיפגש חודשי של עובדי השירותים על בסיס משולב של הדרכה ותפעול שוטף.

ד. שילובם של סטודנטים ומתנדבים בצו-ות חייב להעשות בזמירות רבה, כדי למנוע פגיעה בתהליכי גיבושו של הצוות ולמנוע לחץ רב מדי על זמנו של ראש הצוות.

#### 5. תפקידי היועץ

א. ישנה עדיפות לעבודה עם יועץ שהת-מחותו מינהל וארגון, טיפול בכוח אדם ויחסי עבודה — בתנאי שילמד בצורה יסודית ומקיפה את נושאי עבודתם של השירותים הסוציאליים.

ב. מעורבותו של היועץ חייבת להיות גבוהה יחסית (יותר מזו שהיתה בפ-רויקט הנסקר). עליו להקדיש לפחות יומיים בשבוע לצוות — בלשכה וב-שטח, לעבודת הכנה וליתר הפעילויות הגדונות ביעוץ.

ג. על היועץ להיות מעורה בכל המת-רחש בלשכה, בעבודת הצוות וראשו, בשיטות העבודה, ובשינויים הצפויים בה וכדו'. יש להדגיש שוב, כי אין הדבר צריך לגרום לו לשמש, ולו בנושא הפעוט ביותר, כתחליף לראש הצוות.

ד. עליו ליצור קשרים אמיצים עם מנהל הלשכה, עם המדורים המקצועיים וה-מחלקה במרכז, להימצא בתמונה ול-קבל מידע שוטף — ולהזרים היוזן חוזר על המתרחש.

ה. על היועץ לדווח בכתב, בשיתוף עם ראש הצוות ומנהל הלשכה, בתכיפות רבה יותר מאשר אחת לשנה. נראה כי לפחות אחת לחצי שנה יש ליצור מסמך של "סיכום ביניים", לבחינה ולהערכת הביצוע, ולתכנון המשך הפ-עילות.

#### ט. נספח: תיאור המסמכים שנוצרו במהלך העבודה

נספח זה בא להציג, תוך תיאור קצר, את המסמכים השונים שנוצרו ע"י היועץ, ראש הצוות, הצוות, מתנדבים, ואחרים, במהלך העבודה על הפרויקט במשך השנה הנסקרת.

1. אפיון הפונים ללשכה  
(1) 10.9.75 — "סקר פונים".  
איסוף נתונים דמוגרפיים על האוכלוסיה באיזור, לפי התיקים. נפקדו 210 תיקים, שהם כ-45% מכלל המשפחות שבטיפול הלשכה, באיזור זה. בסקר נמסרים נתונים כגון גיל, מצב משפחתי, חברות בקופ"ח, מגע עם עובדים וכו' (12 עמודים). בוצע ע"י ראש הצוות וחברי הצוות.

(2) 20.11.75 — על בסיס הסקר האמור הוכן מסמך נוסף: "סקר פונים — סיכומים ומשמעויות". מסמך זה ממקד את תשומת הלב לנשאים מיוחדים, ומנתח את משמעות הנתונים שנאספו בסקר (4 עמודים). נכתב ע"י ראש הצוות.

2. ארגון הפונים  
(3) 10.75 עד 1.76 — "ארגון הקהילה" (באנגלית, 13 עמודים).  
(4) 3.76 — "ארגון פונים" (באנגלית, 25 עמודים).  
אלה הם שני דו"חות שנכתבו ע"י המתנדבים שעסקו במשך השנה בארגון הפונים. הדו"חות מתארים בפירוט רב ביותר את הארועים והתהליכים של ארגון הפונים. בחינת הממצא: הם מציגים הצלחה מסויגת מאוד, ומדגישים את חשיבות הפעולה העקבית והרצופה בנושא. דו"ח מס' 4 תורגם והופץ לחברי הצוות.

3. מיפוי האיזור  
(5) 14.7.76 — "מוסדות ציבור באיזור".  
סקירת השירותים הקיימים באיזור — כאשר לגבי כל אחד מהם נמסרת אינפורמציה בסיסית — כתובת, למי ניתן השירות, הצוות המקצועי במקום וכו'. סה"כ נסקרים 8 מעונות יום, 3 שירותי בריאות, 19 בתי ספר שונים, 8 גני ילדים, 3 מסגרות פסיכיאטריות, 2 בתי

4. נוהלי עבודה מקצועיים  
(6) 23.10.75 — הצעה לנוהלי עבודת הזכאות באיזור.  
זוהי הצעה (שאושרה והופעלה) לחלוקת העבודה והתקשורת בין העו"ז לעו"ס. (3 עמודים). הוכנה ע"י ראש הצוות, האחראי על הזכאות ובסיוע פעיל של הצוות ועובדי הזכאות.

5. צוות העובדים  
(7) פרוטוקולים מפורטים של ישיבות הצוות בתאריכים: 22.8.75, 3.9.75, 3.10.75, 7.10.75, 24.10.75, 30.10.75, 11.11.75, 5.12.75, 12.12.75, 26.12.75. נרשמו ונערכו ע"י ראש הצוות.  
(8) שאלון ישיבות הצוות: ב-20.7.76 הוכן שאלון מפורט שהועבר לכל עובדי הצוות. השאלון נתקבל בחיוב, וממצאיו ישמשו לעיצוב ישיבות הצוות בשנה הקרובה.  
השאלון הוכן, הועבר וסוכם ע"י ראש הצוות.

6. פרויקט "היציאה לשדה"  
(9) פרוטוקולים של צוותי חשיבה עם היועץ ובלעדיו בנושא תכנון וביצוע הפרויקט בתאריכים: 4.5.75, 11.4.75, 30.5.75, 20.6.75, 26.6.75, 27.6.75.  
בפרוטוקולים אלה נסקרות הבעיות השונות של הפרויקט, השיקולים של בחירת האיזור, האוכלוסיה וכו'. נרשמו וסוכמו לסירוגין על-ידי המשתתפים בצוותי החשיבה.

7. עבודה עם שירותים אחרים  
(10) 27.4.76 — "מיפגש עובדי השירותים החברתיים — הצעה לעבודה".  
זהו מסמך בן שלושה עמודים, המציין

צאותיו פורסמו במסמך נפרד. התוצאות  
הוצגו בפני הנהלת הלשכה ועובדיה במ־  
גמה להסיק את המסקנות המתבקשות.  
הסקר בוצע באמצעות שאלון בן 65  
שאלות, והועבר ל־38 עובדים בלשכה.  
בוצעו עיבודים סטטיסטיים שונים. תכנון,  
ביצוע וכתובה — ע"י היועץ בסיוע  
עובד הלשכה.

רקע, מטרות ושיטות ליצירת מיפגש הד־  
רכתי וישומי של עובדי השירותים  
השונים באזור. הוכן ע"י ראש הצוות,  
בעקבות הצעה מפורטת של היועץ.

8. רמת שביעות הרצון בלשכה  
(11) בחודשים יוני—אוגוסט 76 בוצע  
בלשכה מחקר שביעות רצון — שתו־



# שירותי אינפורמציה וייעוץ בירושלים

מאת ד"ר אברהם דורון ואליעזר פרנקל \*

קקים ביותר, יודעים להגיע אל השירות  
לו הם נזקקים (קאהן ואחרים 1971, האל  
1974).

המחסום בין האזרח לבין השירותים, כפי  
שמשמע מכל זאת, הוא כפול. ראשית, אין  
האזרח יודע למה הוא זכאי; הוא אינו בקי  
בסבך החוקים והתוכניות הקיימים, ולכן  
אינו משתמש, מתוך בחירה חופשית, בשי-  
רותים שהחברה מעמידה לרשותו ואשר להם  
הוא זכאי. נוסף על כך, גם אם יודע האזרח  
למה הוא זכאי אין הוא יודע במקרים רבים  
לאן עליו לפנות ומה עליו לעשות כדי  
לממש את זכאותו. זאת בעיקר משום ששי-  
רותים רבים אינם זמינים לאזרח, אם מב-  
חינת מיקומם הגיאוגרפי — הם אינם נמצאים  
בסביבה הקרובה לאזרח הנזקק ואין פרסום  
מספיק על מקום הימצאם (האל 1974) —  
ואם מבחינת הדרישות הביורוקרטיות (קלו-  
ארד ואלמן 1966), סדרי העבודה בשירות,  
שעות קבלה מצומצמות, חוסר קשר בין מח-  
לקות שונות בשירות, ודרישות פורמליות,  
מילוי טפסים, המתנה בתור (פרלמן 1975).  
כתוצאה מכך, רבים פונים לשירות מסוים  
באופן מקרי, על סמך אינפורמציה לא מוס-  
מכת ובלתי מדוייקת. וולנס (1954) מצא  
שחלק גדול מן הפונים לשירותים באזור  
ברקלי בקליפורניה קיבלו אינפורמציה על  
השירות אליו הגיעו לא על ידי נושאי האינ-  
פורמציה המקובלים — עתונות, רדיו, מד-  
ריך טלפון וכד' — אלא "ממקור אישי אינ-

## חלק ראשון: מבוא

ההתרחבות וההתפתחות של מערכת שירותי  
הרווחה והספציאליזציה שנלוותה להתרח-  
בות זו — שהיא אף במידת מה תוצאה  
שלה — מציעה לכאורה בפני האזרח רשת  
ענפה של שירותים, אשר בעזרתם הוא יכול  
לספק אותם צרכים שהחברה נטלה על ע-  
מה אחריות לספקם. למעשה מתברר, כי  
במקרים רבים התרחבות זו יותר משהיא  
מאפשרת לפרט לנצל את המשאבים שהחב-  
רה מעמידה לרשותו הריהי מהווה מחסום  
לשימוש במערכת שירותים זו עצמה. לא אחת  
התריעו על כך שפיצול השירותים, כתוצאה  
מהתמחותם, והביורוקרטיה שלהם, מקשים  
על האזרחים, ובעיקר על הנזקקים ביותר,  
להגיע אל השירות שהם זקוקים לו (ריין  
1964, קלוארד ואלמן 1966, קאהן 1973).  
סקרים שנערכו אודות השימוש בשירותים,  
אכן מאשרים שאנשים רבים אינם יודעים  
למצוא את דרכם אל השירות לו הם נזק-  
קים (וולנס 1954, גרינליי 1965, פרלמן  
1975). הספציאליזציה והפיזור של סמכויות  
חוקיות הופכות את התהליכים הביורוקר-  
טיים למורכבים ביותר. הפרט הנזקק לשי-  
רות, אין בידו אינפורמציה מספיקה על  
המשאבים הציבוריים והפרטיים, היכולים  
לסייע לו, ואין הוא מוצא דרכו במבוק  
השירותים. רק המשכילים יותר, ולא הנז-

\* ביח"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

נוח לגישה ומצוייד בתנאים פיזיים נאותים לפנייה ולהמתנה. כדי לפרסם את השירות יש להשתמש באמצעים מגוונים כגון: אמ"צעי תקשורת, מכתבים לאזרחים בבתיהם, פרסום במקומות התקהלות ציבוריים וכדו'. בפרסום השירות יש להתחשב בעובדה, כי אזרחים רבים הנזקקים לשירותים אינם יודעים לקרוא ואינם משתמשים באמצעי התקשורת המקובלים. כעיקרון צריך הפר"סום להיות מכוון ושיטתי ולא מיקרי. מדיניותו של השירות צריכה להיות "דלת פתוחה". כל פונה נענה ובמידה מינימלית אפשרית של דרישות ביורוקרטיות, תשלום או תנאים מוקדמים אחרים.

ב. בקיאות: עובדי השירות צריכים להיות בקיאים ומיומנים בתחום בו הם מספקים אינפורמציה. מידת בקיאותו ומיומנותו של העובד קשורה ברמת השירות הניתנת, כפי שיידון להלן. על כל פנים, בכל מקרה צריך עובד השירות להיות מחד — בקי בחוקים, בתוכניות, בשירותים, בתנאי הזיכאות, בסדרי העבודה ובדרישות המנהליות של השירותים בתחומם עוסק שירות האינפורמציה, ומאידך — מיומן ביצירת קומ"ניקציה עם הפונים לשם איתור צורכיהם, קביעת זכאותם ומתן האינפורמציה והייעוץ הנדרשים.

### סוג השירותים

אפשר לסווג את שירותי האינפורמציה על פי שני מימדים: האוכלוסיות שהם משרתים והשירותים עליהם הם מספקים אינפורמציה. האפשרויות בהתאם לכך מוצגות בטבלה הבאה:

שירותים/ספציפיים	כל השירותים	שירותים אוכלוסיות
3	1	כל האוכלוסיה
4	2	קבוצות נבחרות באוכלוסיה

שירותי האינפורמציה בסוג מס' 1 הם כלליים מאוד. בדרך כלל אין שירותים אלה

דיבידואלי" (עמ' 71). פרלמן מדווח, כי כ-70% מן הבעיות, בהן פנו אנשים לשרות, שנבדק על ידו, קיבלו אנשים אלה אינפורמציה על השירות בדרך לא פורמלית. הסיכוי שפונה יגיע בדרך זו לשירות הלא מתאים הוא גבוה וכך נגרמים אכזבה לפונה ובזבוז משאבי השירות.

אחת ההצעות שהועלו לסלק מחסום זה הוא שירות אינפורמציה וייעוץ לאזרח, חוליה המקשרת בין האזרח לבין השירותים (גרינליי 1965 ב', קאהן 1973). אחד הנסיונות הראשונים לשירות אינפורמציה מעין זה, הוא המרכז בניו-יורק לחיילים ששירתו במלחמת העולם השנייה (גינזבורג 1944). דוגמאות נוספות הן לשכות הייעוץ לאזרח (CAB) בבריטניה (קאהן ואחרים 1971) ולשכות המודיעין העירוניות בירושלים, המ"תוארות בסקר זה.

לפני שנפנה לתיאור שירותי האינפורמציה והייעוץ בירושלים נפרט מספר משתנים לפיהם נסקרו כאן שירותים אלה שתפקידם, כאמור, להיות חוליה מקשרת בין האזרח לבין שירותי הרווחה.

### תנאים מוקדמים לכל שירות אינפורמציה

חוליה מקשרת זו היא שירות מתווך. שירותי האינפורמציה והייעוץ באים לתווך בין האזרח הנזקק לשירות, לבין השירות המתאים שנועד לענות לפונה אליו על הצורך שהתעורר אצלו. ככל שירות מתווך יכולים שירותי אינפורמציה לפשט ולהקל על הקשר בין הצדדים, במקרה זה בין האזרח לבין השירותים, או לסבך, לעכב ולמנוע קשר זה. כדי ששירותי אינפורמציה אכן יקלו על האזרח עליהם למלא לפחות שני תנאים מוקדמים: זמינות ובקיאות.

א. זמינות: שירות האינפורמציה צריך להיות זמין לאזרח. על זמינות זו להתבטא במיקומו של השירות, בנוחות הגישה אליו, בפרסום שהוא מקבל ובאופי מתן השירות. השירות צריך להימצא במקום בולט לעין,

זמינים במידה מספקת לכל האזרחים וה- אינפורמציה הניתנת בהם היא לרוב פשוטה וכללית.

השירותים בסוג מס' 4 הם ספציפיים מאוד. אלה הם בעיקר לשכות מודיעין, הממוקמות בתוך שירות מסוים ותפקידן להפנות את הפונים לשירות זה למחלקה או לעובד המתאים בתוך השירות.

שירותי האינפורמציה הנפוצים ביותר הם בסוג מס' 2. אלה הם שירותים לקבוצות נבחרות באוכלוסיה, המספקים אינפורמציה על כל השירותים הקיימים בעיר או באזור הגיאוגרפי בו הם פועלים, ולפחות על חלק ניכר מהם. חלוקת האוכלוסיה לקבוצות געשית על בסיס גיאוגרפי; לשכות מודיעין אזוריות כדוגמת שירות הייעוץ לאזרח (CAB) בבריטניה, או על בסיס סלקטיבי, כדוגמת המרכז לחיילים משוחררים בניו-יורק.

השירותים בסוג מס' 3 הם שירותי אינפורמציה המהווים חלק מוגדר מתוך שירות אחר, אך ניתנים ועומדים לשימושה של כל האוכלוסיה. דוגמה לשירות מסוג זה הוא שירות המודיעין הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי בירושלים, שיתואר בחלק הבא.

#### רמת השירות

קאהן (1973, עמ' 166 והלאה) ובעקבותיו פרלמן (1975, עמ' 103 והלאה) מפרטים את תפקידיו של שירות האינפורמציה. התפקידים אותם ממלא השירות קובעים את רמת השירות הניתנת לאזרח. אפשר לתאר את רמות השירות בתרשים הבא:

אזרחים, קהילה, קבוצות אוכלוסיה

ג ↑ א ↓

ד

קובעי מדיניות → שירותי אינפורמציה וייעוץ

ב ↓

שירותים עירוניים

רמה א': השירות כעוגה לפניית האזרח, כולל (לפי התפקידים שמונה קאהן) מתן אינפורמציה פשוטה ומורכבת, מתן עצה, הנחיה (steering), תמיכה אישית, הערכת השתייכות וקביעת זכאות (דיאגנוסטיקה).

רמה ב': השירות כמתווך בין האזרח לבין השירותים, כולל הפניה, תיווך, מעקב, case advocacy, case integration.

רמה ג': השירות כיוזם פעולות בקהילה, כולל reach out, חינוך וארגון קהילה.

רמה ד': השירות כמשפיע על מדיניות, כולל feedback לקובעי מדיניות, advocacy, שינוי מדיניות ושירותים.

### חלק שני: שירותי אינפורמציה וייעוץ בירושלים

סקירת שירותי האינפורמציה והייעוץ בירושלים המובאת כאן תיעשה על פי המשתנים שנדונו במבוא, דהיינו: סוג השירות, זמינותו של השירות, מומחיותו של הצוות ורמת השירות.

#### שיטה

בשלב ראשון נערך נסיון לאתר את רשת השירותים העוסקת במתן אינפורמציה וייעוץ כלליים בירושלים. לא נכללו בסקר זה השירותים בסוג 4 — לשכות מודיעין של מוסדות או ארגונים, המספקות אינפורמציה ומפנות ליחידות המוסד או הארגון אליהם הן קשורות בלבד. לשכות מודיעין מסוג זה שייכות יותר לשירות המסוים בו הן פועלות מאשר לרשת כללית של שירותי אינפורמציה וייעוץ.

שירותי המודיעין והייעוץ שאותרו נחלקים לשלוש קבוצות:

א. שירותים המוגדרים כשירותי מו-

דיעין — לשכות המודיעין העירוניות.

ב. שירותי מודיעין וייעוץ שהם חלק

מוגדר מתוך שירות אחר — שירות המודיעין הטלפוני ושירות הייעוץ לק- שיש במוסד לביטוח לאומי, משרד המודיעין של הלשכה לעליה ולקליטה בעיר-ריית ירושלים.

ג. שירותים או ארגונים העוסקים במתן אינפורמציה וייעוץ, גם אם אין הדבר מוגדר פורמלית במסגרת פעולת השירות או הארגון — תחנות לטיפול באם וב-ילד, מפלגות, משטרה, מגן דוד אדום וער"ן.

בשלב שני, לאחר שאותרו השירותים, נער-כו ראיונות עם העובדים והאחראים בשירות. בקבוצות א' ו-ב' רואיינו כל השירותים הקיימים; בקבוצה ג' רואיינו חלק מן השי-רותים המייצגים למעשה את השירותים כולם.

הראיון עצמו היה מובנה והונחה על פי המשתנים שנוכרו לעיל. הראיונות נערכו ביולי 1974. תיאור השירותים כאן הוא למעשה "צילום מצב" של שירותים אלה בנקודת זמן נתונה, כפי שהתקבל מעדותם של העובדים בשירותים אלה ומן האחראים עליהם.

### סוג מס' 1 — שירות אינפורמציה כללי לכל האוכלוסיה

שירות אינפורמציה עירוני. זוהי לשכת מודיעין אחת שהיא יחידה מסוגה בעיר. היא מהווה יחידה נפרדת ואינה קשורה ללשכות המודיעין העירוניות האזוריות. השירות מיועד לכל תושבי העיר, תיירי פנים וחוקי הלש-כה נמצאת במרכז העיר, ברח' יפו, בחנות הפונה לרחוב. בלשכה חדר אחד גדול הכולל פינת המתנה שבה חומר הסברה על אתרי התירות השונים בעיר, על מופעי תרבות ובידור ועל שירותים של העירייה. הלשכה היתה פתוחה בכל שעות היום. השירות ניתן לפוגים ללשכה אישית, בטלפון או במכתב. השירות לא היה מותנה בכל תשלום או תנאי מוקדם כלשהו. לא היה כל פרסום

על קיומה של הלשכה ועל פעולותיה, פרט לשלט מעל פתח החנות, בה היא ממוקמת. הלשכה העסיקה שלוש עובדות לא מק-צועיות שדיברו במספר שפות. מקורות האינפורמציה של עובדות הלשכה היו מסות העיר, ספר טלפונים, פרסומים הנשלחים ללשכה מן העירייה וממשרד התיירות, בעיקר על מופעי תרבות ובידור. כמו כן התקשרו העובדות מיוזמתן הן למשרדים שונים כדי לקבל אינפורמציה שלא הגיעה ללשכה בד-רך המקובלת.

שירות זה פעל ברמת שירות א'. הוא סיפק אינפורמציה בלבד לפונים אליו. האינפור-מציה שניתנה היתה בעיקרה פשוטה ובת-חומים שונים: איתור כתובות, מופעי תר-בות ובידור, תחבורה, וכן אינפורמציה על שירותי העירייה. הלשכה לא סיפקה אינפור-מציה מורכבת, פרטים על חוק, שירות, תוכ-נית או זכויות. אם שאל הפונה על האינ-פורמציה מסוג זה הוא הופנה לשירות המת-אים שיספק לו מענה. ברוב המקרים כללה האינפורמציה הניתנה הנחיה; השואל הופ-נה למקום המסוים שיענה לו על צרכיו. הלשכה לא יצרה קשר עם המקום אליו הופנה השואל. כן לא עסקה הלשכה בהער-כת השתייכות או זכאות.

שירות זה הוא כללי, מיועד לכול, ומספק אינפורמציה בתחומים שונים, אך למעשה זמינותו נמוכה. הוא ממוקם בנקודה אחת בעיר, אינו מפורסם בציבור, ורמת השירות מצטמצמת לסיפוק אינפורמציה פשוטה ול-הנחיה בלבד.

משטרה. המשטרה סיפקה אינפורמציה לכל פונה בתחומים שונים באמצעות טלפון מס' 100. השירות ניתן במשך 24 שעות ביממה ולא היה מותנה בכל תנאי מוקדם. האינ-פורמציה שניתנה היתה בעיקרה פשוטה. כאשר לא היה בידי המשטרה מענה לשאלה, הופנה הפונה לאחת מלשכות המודיעין העי-רוניות האזוריות שיתוארו להלן. כן סיפק שירות זה ייעוץ במקרים של תקלות בהן נתקל האזרח, רכב שניתקע, דלת דירה



שנסגרה, דליפת גז וכדומה. ייעוץ זה ניתן לרוב באמצעות הטלפון. במקרי חירום נשלחה ניידת משטרה לעזרת הפונה.

## סוג מס' 2 — שירות אינפורמציה

### כללי לקבוצות אוכלוסיה

לשכות מודיעין עירוניות אזוריות. לשכות אלה, תשע במספר בעת עריכת הסקר, המפורזות בשכונות השונות של ירושלים, מהוות רשת שירותים עירונית למתן אינפורמציה וייעוץ. לשכות אלה פעלו במסגרת פורמלית אחידה בחסות הלשכה ליחסי ציבור של עיריית ירושלים. הקשר בין עובדות הלשכות נעשה באמצעות עובדת הלשכה ליחסי ציבור במפגשים קבועים שנערכו מדי פעם. קבוצת האוכלוסיה אותה שירתה לשכת המודיעין נקבעה, כפי שהשתמע משם הלשכה, על בסיס גיאוגרפי. עקרונית, מיועד שירות הלשכה לתושבי האזור בו היא נמצאת. רק לשכה אחת לא טיפלה באזרחים שאינם תושבי האזור שלה. בשאר הלשכות קיבל הפונה שירות גם אם לא היה תושב האזור, אך מקרים אלה היו נדירים.

ארבע מתוך תשע הלשכות נמצאו במרכזים קהילתיים של האזור, שתיים בחדר בתוך דירה ששימשה לצרכים נוספים, אחת בתחנה לטיפול, באם ובילד, ושתיים בשכונות מרוחקות של העיר, במרכז לשירותים מקומיים, מקום בו נמצאים נציגים מיחידות שונות של העירייה. הלשכות היו ממוקמות רובן במבנים ציבוריים אך אף אחת מהן לא פנתה ישירות לרחוב. בחלק מן הלשכות היה שילוט ברחוב, המודיע על קיומה של הלשכה. לרשות כל לשכה עמד חדר אחד בלבד ששימש לקבלת קהל, ובכל הלשכות הוקצו מקום ואמצעים להמתנה.

שבע מן הלשכות היו פתוחות לקהל בשעות אחה"צ, משעה 3:00 עד 7:30, ארבע פעמים בשבוע. שני ימי השבוע הוקדשו לסידורים שנעשו עבור הפונים מחוץ ללשכה. שתי הלשכות שנמצאו במרכז לשירותים מקומיים היו פתוחות בכל ימות השבוע בשעות

העבודה הרגילות במשרדי העירייה. השירות ניתן לפונים ללשכה אישית ולפונים דרך הטלפון. בדרך כלל לא היו פניות בכתב, אך אם נתקבל מכתב הוא נענה. השירות ניתן ללא תשלום או תנאי מוקדם כלשהו.

עלון שהופץ מידי פעם בתיבות הדואר בבתים הודיע לתושבי האזור על קיומה של הלשכה, מיקומה, שעות העבודה בה ופעולותיה. אולם רבים מן הפונים ידעו על קיומה ומקומה של הלשכה מפי שכנים, חברים וכדו'.

בכל הלשכות, פרט לאחת, הועסקה עובדת יחידה שלא היתה מקצועית ושלא הוכשרה לתפקידה. לא היו מתנדבים שעזרו בעבודת הלשכה. בלשכה אחת שנמצאה במרכז שירותים מקומיים היו שתי עובדות, אף הן לא מקצועיות, ולעזרתן חמש מתנדבות.

מקורות האינפורמציה של עובדות הלשכה היו פגישות הצוות, ידיעות שנמסרו לעובדות על ידי האחראית על הלשכות, ובעיקר נסיון אישי וקשרים אישיים של העובדות. לא היו דרכים פורמליות או שיטתיות לעידוד כוון אינפורמציה. כאשר הגיעה פניה שלא היה לעובדת מענה עליה פנתה העובדת ביוזמתה למקום המתאים, כדי להשיג את המידע המבוקש. כמה מן העובדות הצביעו על הצורך במקורות אינפורמציה מקיפים ומסודרים יותר מן הקיימים. אם כי נתקיימה מסגרת פורמלית ואחידה לכל הלשכות הרי קצב העבודה, היקפה ואף תחומי הפעילות הוכתבו במידה רבה על ידי אישיותה, יוזמתה ונסיונה של עובדת הלשכה המקומית. אופי העבודה הביא ליצירת קשר אישי בין העובדים לבין הפונים, ומאחר שהעובדות כולן לא היו מקצועיות ולא הוכשרו לתפקידן, קרה לעתים כי העובדת חרגה לתחום שלא היה בסמכותה. עובדת אחת סיפרה על התערבותה בסיכסוך בין שכנים באזור. אחת רת סיפרה על ייעוץ שנתנה לאשה בדבר פיצויים מגרמניה. במקרה אחר התערבה עובדת ביחסים בין-אישיים במשפחה. אמנם לא היו אלה פעולות שנעשו לעתים קרוב-



בות, ולמעשה רוב העובדות לא חרגו עד כדי כך מתחום סמכותן, אך המקרים הנזכרים מעידים על חריגות מסוג זה. מכל פנים נראה, שבקיאותן ומיומנותן של עובדות הלשכה בתחום בו עסקו לא היו מספיקות בכל מקרה.

גם אם נקראה הלשכה "לשכת מודיעין" ראו עובדות הלשכה את עיקר תפקידן כמתווך כותב בין תושבי האזור לבין השירותים השונים בעיר, ובעיקר שירותי העירייה, כלומר — עיקר העבודה היה ברמת שירות ב'. רוב העובדות העידו על עצמן שאין הן עוסקות כמעט במתן אינפורמציה פשוטה, כגון אי-תור כתובות, ובדרך כלל אין הן מספקות גם אינפורמציה מורכבת, על חוקים, תוכניות, זכויות וכדו'. הפניות ללשכה דנות, לרוב, בבעיות קונקרטיות של תושבי האזור ולא אך ורק בשאלות לקבלת אינפורמציה. למעשה טענו העובדות שלא היתה בידן אינפורמציה מספקת על החוקים, התוכניות, הזכויות וכדו'.

כאשר פנה תושב האזור עם בעיתו ללשכה, הוא הופנה על ידי העובדת לשירות, ולעיתים אף לאדם מסוים המטפל בבעיה שהועלתה. העובדות לא עסקו בהערכת השתתפותו וזכאותו של הפונה, אך הן ניסו לאתר בעיות נוספות, רק אם הללו השתמעו מדברי הפונה. רק עובדת אחת העידה, כי אינה שואלת יותר מהנאמר לה. במקרים רבים התבטאו הפניות לעזרה במילוי טופס או בכתיבת מכתב לשירותים שונים. על פי רוב כלל גם השירות תמיכה אישית. אדם שנכנס לשפוך את מרי ליבו או למצוא שותף לשיחה לא נדחה, גם אם לא העלה בעיה שדרשה טיפול מצד העובדת.

עד כאן תוארה עבודת הלשכות ברמת שירות א'. עיקר העבודה בלשכות היא, כאמור, בתיווך בין הפונים לבין השירותים. עובדת אחת בלבד, שהיתה חדשה בעבודתה, טענה שהיא מסתפקת בהפניית הפונה למקום המתאים ואינה יוצרת קשר עם מקום זה. עובדת נוספת טענה שהיא מגסה לתת לפונה

לפעול למען עצמו, והיא יוצרת את הקשר עבורו רק אם נראה לה שאין הוא מסוגל למצוא את דרכו בעצמו. שאר העובדות לא הסתפקו בהפנייה לשירות המתאים, אלא יצרו קשר בין הפונה לבין השירות על ידי קביעת מועד לפגישה בטלפון, במכתב או על ידי כך שהעובדת יצאה בעצמה למקום, אם כדי לסדר ענין כלשהו עבור הפונה או כדי ללוות פונה הנזקק לכך, כגון קשישים, במקום המתאים. לפעולות אלה, מחוץ ללשכה, הוקצו שני ימי עבודה בשבוע, וחלק מן העובדות טענו שהן מקדישות לכך ימים נוספים, בשעות שאין בהן קבלת קהל בלשכה. כל העובדות נמצאו בקשר עם מחלקות העירייה השונות, אך הן פנו לכל משרד או מוסד שבתחום טיפולו נמצא הענין בו פנה תושב האזור. הפניית העובדות חייבה, לדברי ריחן, את היחידה אליה הופנה השואל, ובעיקר אמורים הדברים לגבי מחלקות העירייה.

לרשות העובדת בלשכה עמד טופס לרישום מינימלי על תוכן הפניה והטיפול בה. רישום זה לא איפשר ריכוז הטיפול בפונה או מעקב אחר הטיפול. עם זאת היה קיים מעקב אחר ההפנייה אם על ידי טיפול אישי מיקרי של העובדת או במקרה של חזרת הפונה ללשכה לאחר ההפנייה. אולם מעקב מסודר ושיטתי לא נתקיים. במקרים מסוימים, שוב לא באופן מסודר ושיטתי, ניסתה העובדת לתאם בין היחידות או השיירות השונים שהחלו לטפל במי שפנה אל הלשכה. בדרך כלל נעשה הדבר על ידי הפניית תשומת ליבו של כל גורם מטפל לכך שהפונה נמצא בטיפולם של גורמים נוספים. לעתים רחוקות יזמה העובדת פגישה בין אנשי השירותים המטפלים באותו מקרה לצורך טיפול אינטגרטיבי. גם פעילויות של השתדלות למען האזרח (case advocacy) היו מקריות ובלתי שיטתיות, ונעשו בעיקר על פי יוזמתה של העובדת. בדרך כלל ניסו העובדות ל"שכנע", כדבריהן, את האדם המטפל אם, לדעתן, הטיפול שניתן אינו מתאים

או אינו מספיק, וזאת בעיקר כאשר היה קשר ביניהן לבין אדם זה.

העיסוק של העובדות ברמת שירות ג' ו-ד' נעשה, אם בכלל, אף הוא באורח מקרי וב-יוזמת העובדת. יש עובדות שיצאו לביקורי בית כדי לאתר בעיות של תושבי האזור בו הן עובדות. רוב העובדות עמדו בקשר עם ועדי השכונות, אך לא יזמו פעולות של חינוך וארגון בקהילה. בשעת חירום פתוחות הלשכות 24 שעות ביממה, ובמידה שפנו אליהן עזרו העובדות בבעיות הקשורות בארגון הקהילה.

כאשר התעוררה בעיה שאין עליה מענה מסרו העובדות לאחראית עליהן על כך, אך לא היתה דרך פורמלית או מקובלת של דיווח במקרים אלה.

תחנות לטיפול באם ובילד. תחנות אלה פועלות במסגרת שירותי בריאות הציבור של עיריית ירושלים, והן מפורזות בשכונות העיר. תחנות אלה עוסקות, נוסף לתפקידיהן בתחום הבריאות, במתן אינפורמציה וייעוץ לפונים אליהן, גם אם אין הדבר מוגדר פורמלית במסגרת פעולותיהן. לצורך סקר זה גערכו ראיונות בשתי תחנות, ברמות אשכול ובנחלאות, עם העובדות האחראיות בתחנות אלה. גם אם מתן אינפורמציה וייעוץ אינו מתפקידיה המוגדרים והן מוצהרים של התחנה, אמרו שתי העובדות דברים דומים בענין זה. השירות מיועד, לדברי העובדות, לתושבי האזור בו נמצאת התחנה ולאורחים המבקרים אצל המשפחות באזור. אם פנה מישהו מאזור אחר, הוא הופנה לתחנה שבאזורו. הפונות היו לרוב נשים בהריון ואמהות לתינוקות אך ניתן מענה לכל פונה. מסירת האינפורמציה לא היתה מותנית בתשלום או בתנאי מוקדם כלשהם.

עובדות התחנה שעסקו במתן אינפורמציה הן אחיות ציבוריות שלא היתה להן כל הכשרה או הכנה מוקדמת לעיסוקן כמספקות מידע. מקורות האינפורמציה היו נסיון אישי, מידע שקיבלו מן המפקחות על התח-

נות ופרסומים שונים שהגיעו לתחנות. לא היתה כל דרך שיטתית בה קיבלו העובדות אינפורמציה שוטפת (הדבר אמור, כמובן מאליו, לגבי אינפורמציה כללית ולא לגבי זו הקשורה בעבודת התחנה כתחנה לטיפול באם ובילד).

בדרך כלל סיפקה האחות אינפורמציה, פשוטה או מורכבת, בכל החומים ובעיקר בנושאים הקשורים למשפחה ולקהילה, וזאת משום שרוב הפניות היו בנושאים אלה. כאשר הגיע פונה עם בעיה שלא היה לאחות מענה עליה הוא לא נדחה. הוא הופנה למקום המתאים לענות לו על בעיתו או שנית בקש לחזור שנית לאחר שהאחות תנסה למצוא את האינפורמציה הנדרשת. לרוב הסתפקה האחות בהפניית השואל לשירות המתאים שיטפל בעניינו. בעניינים הקשורים בבריאות המשפחה קבעה האחות לפונה תור בשירות המתאים. הפניית האחות לא חייבה את השירותים אך הם התחשבו בהפנייתה. האחיות ניסו לאתר בעיות נוספות על זו שהובאה על ידי הפונה, לאו דווקא בתחום שירותי הבריאות. בעניינים הקשורים באינפורמציה כללית הסתפקו האחיות במתן סיוע בתחנה. הן לא ליוו פונים או יצאו עבורם לסידורים. לעיתים עזרה האחות לפונה בכתיבת מכתב לשירות מסוים ואף הוסיפה המלצה משלה. לדבריהן, הקדישו האחיות מזמנן לתמיכה אישית לפונה הנזקק לכך. לא היה בתחנות כל רישום או מעקב אחר פניות שענינן אינפורמציה כללית.

במידת-מה יש חפיפה בין פעולות התחנה כמספקת אינפורמציה לבין פעולות לשכת המודיעין העירונית אזורית, אם כי פעולות התחנה מצומצמות יותר, הן מבחינת מספר וסוג הפונים והן מבחינת רמת השירות הגינת בהן. גראה שיש צורך, כפי שטענה אחת האחיות, בקשר הדוק יותר בין התחנה לטיפול באם ובילד לבין לשכת המודיעין העירונית אזורית. ראוי להזכיר, כי אחת מלשכות המודיעין היתה ממוקמת בתחנה לטיפול באם ובילד.

הדרושה. האינפורמציה והייעוץ שניתנו בלשכה נגעו לכל התחומים. הלשכה פנתה לכל שירות בעיר לפי עניינו של הפונה. היא לא הוגבלה לטיפול בעניינים הקשורים לשירותי העיריה בלבד ולא היתה קשורה לשירותים אלה בלבד.

הלשכה סיפקה לפונים אליה אינפורמציה פשוטה ומורכבת כאחת. ברוב המקרים הופינה השואל למקום המתאים תוך יצירת קשר בין השואל לבין המקום אליו הופנה. הפניית הלשכה לא חייבה את השירות אליו הופנה העולה, גם לא את שירותי העיריה, אך עובדי די הלשכה "נדנדו" במקרה שהטיפול בשיירות מסוים התעכב או לא היה מספיק. פעורלות רבות נעשו מחוץ למשרד, כגון ליווי של פונים לשירותים שונים ועריכת סידורים עבורם. כן פנתה הלשכה במכתבים לסוכנויות שונות למען הפונים אליה. השיירות כלל גם תמיכה אישית. בדרך כלל ניסו לבדוק זכאותו של פונה בענין בו פנה ולאתר בעיות נוספות. לכל פונה נפתח כרטיס שאיפשר את ריכוז הטיפול והמעקב אחריו עד לסיומו. מעקב זה נעזר רבות במתנדבים. ברוב המקרים לא נעשו פעולות לצורכי טיפול אינטגרטיבי בפונה, אך ניסו להנחותו ולרכז את הטיפול באמצעות הפונה עצמו במקרים, בהם היה מטופל על ידי שירותים שונים.

עובדי הלשכה לא עסקו ב־ reach out. הם לא ניסו לאתר פונים פוטנציאליים. הם נענו לפונים אליהם ישירות או לעולים שהופנו אליהם ממשרד הקליטה. הלשכה יזמה פעולות קהילתיות למתן אינפורמציה בשכונות של יעולים, ערבי הסברה, סיורים להכרת העיר וכדו'. בשעת חירום ניסו להגיע לקהילה ולארגן אותה, אם כי לא היתה תוכנית קבועה מראש למקרים אלה.

הלשכה דיווחה על פעולותיה, אמנם לא בצורה שיטתית, לקובעי מדיניות בעיריה. כמו כן פנו אל הלשכה גורמים שונים, כדי לעמוד על בעיות המתעוררות אצל עולים. שירותי ייעוץ לפנסיונר ולקשיש שליד המו-

שירותי ייעוץ והדרכה של הלשכה לעליה וקליטה בעירית ירושלים. הטיפול המוסדי בעולים הוא דוגמה חיה לדברים שנאמרו בראשית המבוא. הגורמים המטפלים בעולים בירושלים הם רבים. ריבוי השירותים ופיצולם אינו מקל על העולה, המתקשה בלאו הכי למצוא את דרכו ויש צורך בשירותי מייעוץ ומתאם. שירותי הייעוץ וההדרכה של הלשכה לעליה וקליטה הם נסיון לשירות מסוג זה.

שירות מודיעין זה שייך לסוג מס' 2, משום שהוא מספק אינפורמציה על כל השירותים לקבוצת אוכלוסיה נבחרת. קבוצת האוכלוסיה סיה כאן נקבעת על בסיס קטגוריאלי, עולים חדשים, ולא על בסיס גיאוגרפי כמו בלשכות המודיעין האזוריות.

נקודת התורפה העיקרית בשירות זה, ואולי לא במקרה, היתה זמינותו. בעת עריכת הסקר היתה קיימת לשכה אחת בלבד בירושלים והיא נמצאה בקומה הרביעית של בנין משרדים במרכז העיר (יש מעלית), ללא שילוט מתאים מחוץ לבנין. לא היה כמעט פרסום ללשכה. גורמים רבים המטפלים בעולים לא ידעו על קיומה. הפרסום היחיד של הלשכה היה עלון בארבע שפות, שהופץ מידי פעם בריכוזי עולים. שימעה של הלשכה עבר כנראה מפה לאוזן. לרשות הלשכה עמדו ארבעה חדרים, שניים לקבלת קהל, אחד למנהל הלשכה ואחד למרכזת ההתנדבות. המקום להתנה היה צר, מסדרון קטן בין החדרים. הלשכה ענתה לפונים אליה אישית, טלפונית או בכתב. לא היה כל תשלום או תנאי מוקדם למתן השיירות.

בלשכה היו תשעה עובדים בשכר שדיברו בשפות שונות, שלושה מהם אקדמאיים. כן עמדו לרשות הלשכה כ-120 מתנדבים. מקור רות האינפורמציה של הלשכה היו פרסומים שהגיעו אליה ממשרדים ושירותים שונים וכן נסיון אישי מצטבר של העובדים. כאשר פנה אדם בבעיה שלא היה לעובד מענה עליה, יום העובד את השגת האינפורמציה

סד לביטוח לאומי. שירות זה הוא בעיקרו פעולה של קשישים למען קשישים, הפועל במסגרת המוסד לביטוח לאומי. פנסיונרים בעלי מקצועות חופשיים, כגון עורכי דין, עובדים סוציאליים וכדו', שמקצועם היקנה להם מידע ונסיון רב, מנסים לעזור לקשישים אחרים החסרים מידע בנושאים של חייהם. השירות מבוסס בעיקרו על עבודת התנדבות, שהיא כשלעצמה מהווה סיוע למתנדב עצמו.

השירות סיפק ייעוץ ואינפורמציה בכל התחומים, לא רק בענייני הביטוח הלאומי, לקטגוריה מוגדרת באוכלוסיה, נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65, וכן אלמנות ואלמנים שאין להם זכויות בביטוח הלאומי.

לשכת המודיעין בירושלים נמצאת בבנין המשרד המחוזי של המוסד לביטוח לאומי במרכז העיר בקומה ד' (יש מעלית). ללשכה הוקצו שלושה חדרים, שניים לקבלת קהל ואחד לאחראית על השירות. הותקנו סידורים להמתנה במסדרון, ולא הונהג כל תשלום או תנאי לקבלת השירות. בלשכה היו שני עובדים בשכר, אחת מהם עובדת סוציאלית האחראית על השירות, וכ-25 מתנדבים, שהם שישה אנשי מקצוע ממקצועות שונים. מקורות האינפורמציה שעמדו לרשות העובדים היו בעיקר נסיונם האישי, וכן קורס הכשרה קצר שעברו המתנדבים במסגרת תפקידם בשירות.

האינפורמציה שניתנה לקשיש היתה לרוב מורכבת: פרטים על חוק, זכויות, תוכניות וכדו', אך ניתנה גם אינפורמציה פשוטה, איתור כתובות וכדו', כאשר שאלו על כך. השירות כלל גם תמיכה אישית. בדרך כלל נעשתה חקירה דיאגנוסטית לצורך הטיפול בבעיה שהתעוררה וכן נערך נסיון לאתר בעיות נוספות. הקשיש שפנה הופנה לשרות המתאים תוך יצירת קשר עם השירות אליו הופנה. היה רישום של הפניות ומעקב אחר ההפנייה עד לסיום הטיפול. כאשר התעורר צורך, ניסו לתאם עבודה של סוכנות יות שונות המטפלות במקרה אחד על ידי

פגישה של עובדים מן הסוכנויות השונות. רוב הפעולות נעשו במשרד עצמו, אך בעת הצורך נערכו פעולות גם מחוץ למשרד, ביקורי בית, סידורים עבור קשישים במשרדים אחרים. השירות פעל גם במועדוני קשישים ובכך השתלב בעבודה קהילתית עם קשישים.

ראוי להזכיר ששירות זה היה חדש ובשלבי התארגנות בעת עריכת הסקר.

המפלגות בארץ נוהגות במסגרת פעולותיהן לספק אינפורמציה וייעוץ לפונים אליהן. בסקר זה רואינו עובדות שעסקו במתן אינפורמציה וייעוץ בשתי המפלגות הגדולות בארץ, מפלגת העבודה ותנועת החירות. השירות ניתן במשרדי המפלגות הנמצאים במרכז העיר. שתי העובדות הדגישו אמנם שמתן השירות לא היה מותנה בכל תנאי מוקדם, ואף לא בחברות הפונה במפלגה או בדרישה להצטרף אליה, ולפי זה שייך שירות האינפורמציה של המפלגות לסוג מס' 1 — שירות אינפורמציה כללי לכל האוכלוסיה. אך סביר להניח שהפונים למפלגה מסוימת בבקשת אינפורמציה וייעוץ הם חברי המפלגה או אוהדיה, ולכן נכלל השירות בסוג זה, סוג מס' 2 — שירות אינפורמציה כללי לקבוצות אוכלוסיה נבחרות, כאשר הקבוצות נחלקות על פי האוריינטציה הפוליטית שלהן.

מתן האינפורמציה והייעוץ על ידי העובדות נעשה במסגרת עסקנות המפלגתית. לא היתה כל מסגרת פורמלית או שיטתית לגבי פעולות אלה. העובדות סיפקו, לטענתן, שירותי אינפורמציה וייעוץ בכל התחומים הנדרשים ובכל רמות השירות. הן תיווכו בין הפונה לבין השירותים השונים, עקבו אחר הטיפול עד סיומו, עסקו בהשתדלות למען הפונה ובאינטגרציה של הטיפול בפונה. הן לא עסקו בעבודה קהילתית.

שירות זה בנוי על מסירות ויוזמתן של העובדות, ובכך אין להטיל ספק. עם זאת יש לזכור, כי מתן האינפורמציה והייעוץ הוא חלק מעסקנות המפלגתית של העובדי



דות והשירות ניתן על בסיס מיקרי, ללא מסגרת שיטתית מחייבת, הן מבחינת בחינת רת הפונים שנענו על ידי העובדות, והן מבחינת הפעולות, אותן העדיפו העובדות לבצע.

### סוג מס' 3 — שירות אינפורמציה על שירותים ספציפיים לכל האוכלוסייה

שירות המודיעין הפלפוני של המוסד לביטוח לאומי. שירות זה, השייך למחלקת ליחסי ציבור במוסד לביטוח לאומי, ענה לפניות טלפוניות בלבד וכוונתו לחסוך מזמן של הפונים ושל הפקידים במוסד. השירות מיועד לכל פונה וסיפק אינפורמציה בעיקר בכל הקשור לביטוח הלאומי. אם היתה פניה שאינה קשורה לביטוח הלאומי ובידי העובדת אינפורמציה מספיקה, היא הפנתה את השואל לשירות המתאים. השירות ניתן ללא תנאי מוקדם והוא הובא לידעת הציבור על ידי פרסומו בעתונות וב-רדיו. עובדת אחת בשכר ענתה לפניות הטלפוניות. לפני כניסתה לתפקיד קיבלה העובדת הכשרה במוסד לביטוח לאומי. הכשרה זו כללה מסירת אינפורמציה והסבר על מבנה המוסד, התוכניות שבו, החוקים והתקנות שבתחום טיפולו של המוסד לביטוח לאומי ולמעשה על כל פעולותיו. האינפורמציה עודכנה מפעם לפעם על ידי הוראות וחוזרים שנשלחו אל העובדת ועל ידי ימי עיון בהם השתתפה. כאשר באה פניה שלא היה לעובדת מענה עליה, היא רשמה את מספר הטלפון של הפונה, ניסתה לקבל את האינפורמציה המתאימה והתקשרה אל הפונה כדי למסור לו את הידוע לה.

העובדת סיפקה אינפורמציה פשוטה הקשורה לביטוח לאומי — היכן נמצאת יחידה מסוימת, מהן שעות הקבלה במשרד מסוים וכדו'. רוב הפניות נגעו במידע מורכב: פרטים על תוכניות, זכויות וכדו'. במקרים רבים ניסתה העובדת לערוך בדיקת זכאות, ככל הניתן באמצעות הטלפון. היא לא יזמה

איבחון של בעיות אשר הפונה לא העלה, אך היא ניסתה לאתר בעיות נוספות שהשתמעו מדברי הפונה. בדרך כלל הינחתה העובדת את הפונה. הוא הופנה למשרד, או אף לפקיד מסוים, אך עם זאת לא יצרה העובדת קשר בין הפונה לבין המקום אליו הופנה. הפניית אדם ליחידה מסוימת על ידי השירות לא חייבת יחידה זו לטפל בפונה. כל הדברים אמורים, כמובן, לגבי המוסד לביטוח לאומי בלבד.

לא היתה דרך שיטתית לדווח על תוכן הפניות, כלומר — לא היה היזון חוזר (feedback) שיטתי מן השירות לקובעי המדיניות במוסד לביטוח לאומי.

מד"א (מגן דוד אדום) וער"ן (עזרה ראשונה נפשית). שירותים אלה מספקים אינפורמציה מיידית לשאלתו של כל פונה באמצעות הטלפון בענייני בריאות (מד"א) ובריאות הנפש (ער"ן). השירותים פעלו 14 שעות ביממה וניתנו ללא תנאי. העובדים בשירותים אלה היו אנשי מקצוע, רופאים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ועוד, וחלקם הגדול עשה עבודה זו בהתנדבות.

מד"א סיפק אינפורמציה בעניינים רפואיים, תורניות בתי חולים ובתי מרקחת, עצות רפואיות, ובמקרה הצורך נשלח אמבולנס אל הפונה לשירות.

ער"ן עסק בעיקר בתמיכה אישית ובהפנייה לשירות בריאות הנפש, אך ניתן מענה לכל שאלה אם היתה בידי התורן בער"ן אינפורמציה מספיקה לכך.

### חלק שלישי: דיון

בעת עריכת הסקר, ביולי 1974, היתה קיימת בירושלים רשת של שירותי אינפורמציה מסוגים שונים שפעלה בעיקר בדמות שירות א' ו-ב'. שירות האינפורמציה העירוני רוני וטלפון 100 במשטרה היו שירותים מסוג מס' 1 שסיפקו שירות ברמה א' בלבד, במענה במקום לשאלת הפונה ובמקרים רבים



גם בהנחייה. עיקר הרשת היתה מבוססת על שירותים מסוג מס' 2: לשכות המודיעין העירוניות האזוריות והתחנות לטיפול באם ובילד, ששירתו קבוצות אוכלוסיה על בסיס גיאוגרפי. שירותים אלה עסקו בעיקר ברמת שירות ב': תיווך בין האזרח לבין השירותים השונים בעיר. כן נתקיימו בסוג זה שני שירותים קטגוריאליים: שירותי ייעוץ והדרכה של הלשכה לעליה וקליטה בעירית ירושלים ושירותי ייעוץ לפנסיונר ולקשיש שליך המוסד לביטוח לאומי, שפעלו ברמות שונות. כל השירותים מסוג מס' 3, שירות המודיעין של המוסד לביטוח לאומי, מד"א וער"ן, פעלו באמצעות הטלפון וסיפקו אינפורמציה מיידית או תמיכה אישית לפונה אליהם, כלומר — פעולות ברמת שירות א'. כמו כן יש להזכיר את המפלגות שהיקצו כוח אדם למתן אינפורמציה וייעוץ.

הנקודה החלשה אצל רוב השירותים הללו היתה מומחיותו של הצוות וארגון הרשת. כמעט כל העובדים בשירותים לאינפורמציה וייעוץ בירושלים היו לא־מקצועיים בעבודתם. כלומר — לא נדרשה מהם השכלה פורמלית מוקדמת כלשהי והם לא קיבלו הכשרה ספציפית לעבודתם (ראה להלן הדיון בענין מומחיותו של הצוות). השירות שני־תן על ידם היה בעיקרו תוצאה של יוזמתם האישית של העובדים בלבד. אמנם, אין להטיל ספק בהתלהבותו ובמסירותו של חלק הארי מבין עובדים אלה שלא חסכו כל מאמץ כדי לעזור לפונים אליהם. אך העדר הכשרה מוקדמת לא רק פגע בעבודתם אלא גם לכך שעובדים חרגו מתחום סמכותם. נוסף על העדר הכשרה מוקדמת של העובדים לא היו לאף אחד מן השירותים הקיימים — כפי שמסתבר מן הסקר — מקורות אינפורמציה מסודרים ושיטתיים וכן לא היתה הרשת כולה, או חלק כלשהו ממנה, מאורגנת ומכוונת על ידי גורם מרכזי שיפעיל, ינחה ויפקח על השירות. דבר זה תרם לחוסר אחידות בין הלשכות השונות בעיקר בכל הנוגע לצורת מתן השירות, אך

גם בכל הקשור לתפקידים ולרמות השירות. סמכותם המוגבלת של העובדים לחייב את השירות אליו הופנה על ידם הפונה ורישום בלתי־מספיק של הפניות לא איפשר מעקב שיטתי אחר ההפנייה, אינטגרציה של הטיפול וכתוצאה מכך השתדלות עבור הפונה. פעילויות אלה, במידה שהן געשו, התבצעו רק מתוך יוזמה אישית של עובד הלשכה. לא היו כמעט פעילויות ברמות שירות ג', פעילות בקהילה, או ד', היוון חוזר לקובעי מדיניות ופעולות השתדלות.

מן הראוי להזכיר כאן שוב, כי סקר זה הוא תיאור מצב בנקודת זמן נתונה של פעולות השירותים לאינפורמציה וייעוץ. אין הסקר מתייחס למספיקותם של השירותים או למידת ביצועם על ידי תושבי העיר. בעקבות ממצאי הסקר יש מקום לדון בכמה שאלות עקרוניות.

#### מומחיותו של הצוות

כפי שנאמר במבוא, מיומנותו ובקיאותו של עובד שירות האינפורמציה בתחום בו הוא עוסק הם תנאי מוקדם ליעילות השירות. סוגי שירות שונים ורמות שירות שונות דורשים מיומנויות אישיות שונות ובקיאות שונה אם בדרכי יצירת הקשר עם הפונה ועם השירותים אליהם הוא מופנה, ואם בידיעה רחבה ומעודכנת של החוקים, התוכניות, הזכויות והשירותים השונים הקיימים. אין ספק, כפי שניתן לראות מסקר זה, שחוסר הכשרה מוקדמת, חוסר שיטתיות בקבלת אינפורמציה וארגון לא מספיק של רשת שירותי האינפורמציה פוגמים בביצוע מועיל של התפקידים המוטלים על עובדי השירות. יש לכן מקום לבנות תוכניות הכשרה מתאימות לעובדי שירותי אינפורמציה כדי להכיןם לתפקידים שונים הנדרשים להפעלת השירות, הכוללים בין השאר גם קשר ישיר עם קהל בסוגי השירות השונים וברמות השירות השונות, תכנון וביצוע הזרמת אינפורמציה ללשכות, ארגון מינהלי של רשת שירותי אינפורמציה ופעולת השתדלות.

## הקשר בין תפקידי השירות

קאהן (1973) מונה שמונה תפקידים הכרחיים של עובד שירות האינפורמציה והייעוץ, החל בהספקת אינפורמציה פשוטה, איתור כתובות, כיצד להגיע לשירות מסוים, וכלה בתיווך ויצירת קשר בין השואל לבין השירות המתאים. השאלה המתעוררת היא — האם תפקידים אלה בנויים זה על זה. לכאורה, נראה שכן; כיצד יתווך העובד בין השואל לבין השירות המתאים אם אין לו אינפורמציה על מיקומו ועל סדרי העבודה בו, שהיא אינפורמציה פשוטה. אולם מסקר זה מסתבר שאין הדבר כך. סוגי שירות שונים פונים יותר לתפקידים אחרים. סוג מס' 1, שירות האינפורמציה העירוני, טלפון מס' 100 במשטרה, עוסק יותר במענה לשאלות בדבר אינפורמציה פשוטה ואף מורכבת. סוג מס' 2, ובעיקר לשכות המודיעין העירוניות האזוריות, עוסק יותר בהפנייה ובתיווך, וזאת משום שאין כמעט פניות בדבר אינפורמציה פשוטה או מורכבת. רמת השירות קובעת את צורת העבודה של איש השירות לפיה יבצע את עבודתו. עובד הלשכה האזורית, העוסק בתיווך, ימצא את השירות המתאים לפונה אליו גם אם אין לו ידיעות מספיקות מראש על שירות זה. האם עובד זה זקוק לכל האינפורמציה, הפשוטה או המורכבת, הקיימת על כל השירותים בכל עת? לאינפורמציה מסוג זה נזקק, מאידך, איש שירותי האינפורמציה העירוניים, אשר לו אין כל קשר עם השירותים השונים בעיר. אולי יש מקום להפריד בין התפקידים; להקים מספר קטן של לשכות שתפקידן לספק אינפורמציה פשוטה ו/או מורכבת ורשת צפופה יותר של לשכות ייעוץ, על בסיס אזורי ו/או סלקטיבי, שתעסוק בהערכת השתייכות וזכאות, בתיווך, וכן ברמות שירות ג' ו-ד'. לשכות אחרונות אלה יכולות אף להעזר בעת הצורך בקודמתן, בכל הקשור לאינפורמציה פשוטה או מורכבת. המצב בירושלים, בעת עריכת הסקר, לא היה רחוק מחלוקה זו. חלוקת תפקידים זו דורשת

מיומנויות שונות והכשרה דיפרנציאלית של העובדים לפי הסוגים השונים. מבחנה של מערכת זו, ולפיכך גם הצורה בה יש לבדוק אותה, הוא באיזון מידה היא, אכן, משמשת כחוליה המקילה ולא מסרבלת את הקשר בין האזרח לבין השירותים השונים.

## שירות אינפורמציה כשירות אוטונומי או כחלק ממערכת שירותים

פרלמן (1975) רואה שירות אינפורמציה וייעוץ כחלק ממרכז שירותים קהילתיים או-ריים. שירות מעין זה קרוב לסוג מס' 4 של שירותי אינפורמציה, משרד מודיעין הממוקם בשירות, או מרכז שירותים, המסנה את הפונים אליו ממילא ליחידה המתאימה בשירות. אפשרות אחרת היא לבנות רשת לשכות של שירותי אינפורמציה שהיא אוטונומית ואינה קשורה לשירות — או למרכז שירותים — אחד, אלא עונה לכל פונה ומסנה לכל שירות הקיים בעיר. לכל אחת מאלטרנטיבות אלה יתרונות ומיגבלות משלה. בלשכת מודיעין בתוך מרכז שירותים אזורי קיימת סבירות גבוהה, כי העובד בקי בשירותים הקיימים במרכז ובנוהלי העבודה שלהם. כן קל יותר לעובד זה לקבוע זכאותו של פונה ולהפנותו לאדם המתאים בשירות. מאידך, שירות זה מוגבל לשירותים הקיימים בקהילה, והפונים ללשכה הם כאלה שהיו ממילא מגיעים לשירותים הקהילתיים, אשר לשכת המודיעין היא חלק מהם. ברשת אוטונומית של שירותי האינפורמציה המצב הפוך. על עובד לשכת המודיעין לשלוט באינפורמציה רבה בכל הקשור לשירותים, מיקומם, נוהלי עבודתם והתנאים הנדרשים בכל אחד מהם, ועל כן קיים חשש סביר שיקשה עליו להגיע לכל האינפורמציה הדרושה. לעומת זאת, יכול העובד לתווך בין כל פונה לבין כל שירות בעיר, שאינו זמין תמיד לפונה זה, ובכך להיות החוליה המקשרת בין האזרח לבין השירותים השונים שאין הוא מוצא דרכו אליהם. שאלה זו אפשר לקושרה לבעיה אחרת, המ-

מבלי שיהיה צורך לקחת בחשבון את מידת זמינותם לאורחי העיר.

### הקשר בין סוג השירות לבין רמת השירות

על פי סקר זה יש בשירותי האינפורמציה והיעוץ קשר בין סוג השירות לבין רמת השירות. שירותי אינפורמציה מסוג מס' 1 נוטים לעסוק ברמת שירות א'. שירותים מסוג מס' 2 עוסקים בעיקר ברמת שירות ב', ולעתים ברמות נוספות. האם הקשר שנמצא כאן הוא מקרי או אולי קיימת תלות בין שני משתנים אלה. ברור שאין לקבוע הכל-לה מסקר זה. יש וודאי מקום לבדוק קשר זה במקומות נוספים ובדרך שיטתית יותר. אופי הקשר שיימצא בין משתנים אלה עשוי להצביע על כיווני החלטה בשאלות שנדונו כאן.

עסיקה עובדי מדיניות ומתכנני שירותים, והיא — מידת הפיזור או הריכוז של שירותים. האם להקים מערכת שירותים כוללניים קהילתיים, שהזמינות בהם לאורח רבה וביסופו של דבר הספציאליזציה בהם נמוכה, או לבנות שירותים ספציפיים עירוניים מרכזיים, שיש בהם חסכון בכוח אדם ואפשרות לספציאליזציה גבוהה, אך זמינותם נמוכה. נראה שאם תוקם רשת צפופה של שירותי אינפורמציה המקיימת את התנאים המוקדמים, דהיינו — זמינות גבוהה ומומחיות רבה של הצוות, כולל זרימה של אינפורמציה ללשכות, סמכות מספיקה של העובדים בהם וארגון יעיל של הרשת — כי אז תוכל רשת זו להיות החוליה המתווכת בין האזרח, בכל אזור שהוא, לבין השירות המזמין, באשר הוא נמצא, ובכך תהיה אפשרות להקים שירותים, אזוריים או עירוניים, מרכזיים, ככל הנדרש על פי טיב השירות,

---

## ביבליוגרפיה

---

- Cloward, R. A. & Elman, R. M., "Poverty, Injustice and the Welfare State," *The Nation*, Part 1, Feb. 1966, Part 2, March 1966.
- Ginsburg, E. L., "The Veteran, A Challenge to Case Work," *The Family*, Vol. XXV No. 6, Oct. 1924, pp. 203-209.
- Greenleigh Associates Inc. (a) *Home Interview of Low-Income Households in Detroit, Michigan*, New York, Chicago, 1965.
- (b) *Study of the Services to Deal with People in Detroit, Michigan*, New York, Chicago, 1965.
- Hall, A. S., *The Point of Entry*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1974.
- Kahn, A. J., *Social Policy and Social Services*, Random House, New York, 1973.
- et al., *Neighborhood Information Centers*, University Book Service, New York, 1971.
- Perlman, R., *Consumers and Social Services*, John Wiley & Sons, New York, 1975.
- Rein, M., "The Social Service Crisis," *Transaction*, Vol. 1, No. 4, May 1964.
- Wolins, M., *Welfare Problems and Services in Berkeley, California*, University of California, Berkeley, 1954.

# ניהול רשת קהילתית תומכת

מאת ד"ר עמירם גונן \*

\* \* \*

הבעיה העיקרית של בעלי מוגבלות פיסית, של המתקשים בבעיות מנטליות, של מיעוטי הכנסה, של חסרי השכלה ולצורך זה אף של עולים חדשים שאינם דוברים את שפת הארץ או אינם מכירים את מערכות ההזדמנויות וכלליהן, היא העדר של הצע מספיק של כלים המסייעים לקבוצות אלה להגיע אל ההזדמנויות, להשיגן ולהשתמש בהן באופן אפקטיבי. על כן, האתגר הוא להבטיח את הנגישות החברתית, ולא דוקא הפיסית, אל כלל ההזדמנויות הקיימות בחברה על-ידי כלים המיועדים לכך, בין אם על-ידי חיזוקם של כלים קיימים ובין אם על-ידי בנייתם של כלים חדשים.

ניתן להבחין בין כמה סוגים עיקריים של כלים המסייעים בתחום זה של נגישות:

1. מסגרות להפצת מידע על ההזדמנויות ולהכוונה אליהן (information and referral). אלה הם, על פי רוב, פרסומים בכתב או בעל-פה באמצעי התקשורת השונים וכן לשכות מודיעין כלליות או מתמחות;

2. מסגרות של הושטת שירות (outreach). אלה הם בדרך כלל זרועות של מוסדות שירותים אשר אינם מסתפקים במתן השירות בין כותלי המוסד אלא יוצאים לתור אחר משתמשים פוטנציאליים ומושיטים להם את השירות או את ההזדמנות להשתמש בשירות;

3. שורה של בעלי מקצוע שעיקר תפ-

בשנים האחרונות התחזקה ההכרה, כי הנגישות להזדמנויות של תעסוקה, שירותים ויחסים בין אדם לחברו היא אחת הבעיות המרכזיות בהבטחת רווחתם של אותם אנשים בחברה המתקשים לדאוג בעצמם לנגישות זו. היום גוברת הנטייה להגדיר, במפורש או שלא במפורש, חלק ניכר מבעיות המצוקה של קבוצות חלשות כקשיים בנגישות להזדמנויות, לעומת ההגדרה הרווחת המגדירה מצוקה בעיקר בהעדרן של הזדמנויות אלה.

הגישה המדגישה את העדר ההזדמנויות מביאה לעיסוק רב בהקמתן של הזדמנויות אלה: בפיתוח מקורות תעסוקה חדשים, בבנייתם של מוסדות שירותים במקומות שבהם המוסדות חסרים, וביצירת מסגרות חברתיות פורמליות בדמותם של מועדונים ומרכזים קהילתיים למיניהם. העיקר בגישה זו הוא בהבטחת הנוכחות של הזדמנויות בהישג יד פיסית, דהיינו — בקרבה גאוגרפית לקבוצות המוגדרות כחלשות. אולם מסתבר, כי אין בכך כדי להבטיח את נגישותן של הקבוצות החלשות אל כל אותו עושר של הזדמנויות, המצוי בתוך החברה ואינו מיועד במישרין לקבוצות החלשות, אלא לאוכלוסיה כולה, אם בתחום המסחר והשירותים האישיים, אם בתחום התעסוקה והפרנסה, ואם בתחום היחסים החברתיים בין אנשים.

\* מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ג'וינט, ישראל; המחלקה לגיאו-גרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.



קהילתית תומכת, רשת שעיקרה הוא שיפור הנגישות בין הזקוק לשירות ולתמיכה ובין אלה המסוגלים להעניקם.

\* \* \*

מדובר ב"אגודה לקידום של בעלי פגם שכלי", אשר שמה באנגלית Association for the Advancement of the Mentally Handicapped (AAMH) (להלן נכנה אותה בשם "האגודה"). האגודה קמה בשלהי 1974 באזור העיר פרינסטון שבניו-ג'רזי ומטרתה לאפשר למבוגרים בעלי פגם שכלי קל ומתון להתקיים באופן סביר בתוך הקהילה. האגודה מגישה סיוע פעיל ברוב שטחי חייהם של אותם מבוגרים, הקרויים בשם חברים במסגרת האגודה. היא בונה עבור כל אחד מתם רשת תמיכה אישית בתוך הקהילה. החברים כוללים בעיקר בעלי פיגור שכלי, אך ביניהם נמצאים גם פגועי מוח ובעלי הפרעות נאורולוגיות. בקיץ 1976 היו קשורים באגודה כ-80 חברים, וכעבור שנה התרחב מספרם עד 120. בתחילה פעלה האגודה בעיר פרינסטון, אך במהרה הרחיבה את תחום פעילותה לכל המחוז בו מצויה העיר. בסוף קיץ 1976 הוסיפה האגודה סניף שני במחוז סמוך. אבן הפינה של רשת התמיכה של האגודה הוא הסוכן-התומך, או בלשונה של האגודה מתאם התמיכה (support coordinator). הסוכן-התומך הוא מקצוען האחראי לכל הצרכים העיקריים של מספר חברים: תעסוקה, בידור, קשרים חברתיים, טיפול רפואי, שיכון, תחבורה, ענייני הכספים של החבר, בעיות נפשיות רגילות, יחסי משפחה וחיברים, וכמובן גיהול משברים ובדיקה שגרתית של מצב החבר. בחלק מן הצרכים מטפל הסוכן-התומך באופן ישיר, אך במקרים רבים הוא מסייע ביצירת הקשר עם המומחה המתאים ובמעקב אחרי קבלת השירות.

טיבה הכוללני של התמיכה שמעניקה האגודה מבחין בינה לבין ארגונים רבים אחרים

קידם לתווך בין הזקוקים לשירותים לבין השירותים, ואף להבטיח כי השירותים יותגו באופן אפקטיבי. אלה הם המתווכים, הסוכנים, האדווקטים וה"מאכערים" למיניהם, אשר תחלו לחדור לתחום הרווחה באופן פורמלי רק לאחרונה, אם כי עולם העסקים מכיר את חשיבותם זה מכבר. בהעדרו של מונח קיים נקרא לבעל תפקיד מעין זה בתחום הרווחה בשם "סוכן-תומך". תפקידו של הסוכן-התומך הוא לבנות ולקיים רשת תומכת, המושתתת בעיקרה על הקהילה, עבור כל אחד מבני תימוכין, במטרה לשפר את הנגישות של הקבוצה החלשה אל התודמניות השונות ולהבטיח את השימוש בהן. בד בבד עוסק הסוכן-התומך גם בהפצת מידע והכוונה, וגם בגרימתה של הושטת שירותים על-ידי מוסדות, וכך אף ממלא את תפקידיהם של שתי המסגרות האחרות העוסקות בשיפור הנגישות.

בארה"ב, לאחר התנסות אינטנסיבית בהקמתן של מסגרות להפצת מידע ולהכוונה ובפיתוח זרועות של הושטת שירותים, קיימת כיום ההכרה, כי שני סוגים אלה של כלים לשיפור נגישות לא מילאו אחר החקוות שתלו בהם. מתרחבת והולכת התתענינות בכלי השלישי — בסוכן-התומך, הנושא שמות שונים ומשונים. התענינות זו מעוגנת בשתי אידאולוגיות הרווחות באותה ארץ: זו של התמיכה הפעילה (advocacy) במילוי צורכיהם של הקבוצות החלשות באוכלוסייה, וזו של מתן עדיפות ערכית ומעשית לתמיכה קהילתית בקבוצות החלשות על פני התמיכה המוסדית.

במאמר זה אנסה לתאר ולהציע ניתוח ראשוני של מסגרת חדשה אותה חקרתי בדרך של מתבונן פעיל בעת שהותי בארה"ב. מסגרת זו גשענת על הרעיון של הסוכן-התומך ועל תגזור משתי האידאולוגיות שצויינו לעיל. נראה לי, כי יש בדוגמה זו כדי ללמד על חשיבותו של הסוכן-התומך בהבטחת רווחתה של קבוצה חלשה באמצעות בנייה ותיחזוק של רשת



העוסקים בצרכיהם של בעלי מיגבלות כל-שהן, אשר כל אחד מהם רואה עצמו אחראי אך ורק לקטע מסוים של מעגל הצרכים. למשל, האגודה אינה עוסקת אך ורק בהכשרה מקצועית אלא גם בסוציאליזציה. אין היא מסתפקת בפיתוח כישוריו החברתיים של החבר, אלא גם מבקשת להחדיר שינוי עמדות בקרב הקהילה כלפי בעלי פגם שכלי בכלל וכלפי חבר מסוים באגודה בפרט. האגודה רואה בתחום אחריותה לא רק את החבר עצמו אלא גם את בני משפחתו, שכניו, מעסיקיו, חבריו לעבודה, אנשי עסקים, בעלי מקצוע וכל אדם אחר בקהילה, אשר במעשיו ובעמדותיו עשוי להיות חלק מן הרשת התומכת של אותו חבר.

הסוכן-התומך מעורב בשלושה מעגלים של חיי החבר: המעגל האישי, המעגל המשפחתי ומעגל הקהילה. בשני המעגלים הראשונים קיימים כמודלים מקצועות השירותים הפרטניים — היועץ, העובד הסוציאלי, האחות הציבורית. — המנחים את עבודתו של הסוכן-התומך. במעגל הקהילה, וביחוד כאשר מדובר בעצם פעולת הגיוס לרשת התומכת של חבר, אין מודלים ברורים המשלבים בתוכם גם את העיסוק במעגל האישי והמשפחתי. במעגל הקהילתי למדה האגודה מנסיונה ויצקה דפוסי פעולה משלה. מאמר זה מתמקד במעגל הקהילתי בו פועל הסוכן-התומך, וזאת משום שבמעגל זה מתקיימת הבעיה של שימוש אפקטיבי של משאבים המצויים בקהילה, וכאן גם משתקפת האגודה כמסגרת חדשנית. בהיותו מתווך, מליץ יושר, שתדלן, יועץ ומבקר, מסוגל הסוכן-התומך לגייס למען החבר בעל הפגם השכלי שורה בלתי נדלית של משאבים, המצויים בקהילה, אשר עד התערבותו של הסוכן-התומך היו בלתי נגישים לחבר, הן בגלל מיגבלותיו והן בגלל עמדותיה ופעולותיה של הקהילה.

כבר בתחילת דרכו למד סגל האגודה, כי הסיכוי הרב ביותר לשיפור איכות חייו של החבר בעל המוגבלות השכלית הוא בשינוי

עמדותיהם והתנהגותם של אנשי הקהילה. האפשרות לשינוי בכישוריו של החבר היא מצומצמת. במקרה המיוחד של אגודה זו, ניתן להגדיר את חולשתם העיקרית של החברים כמוגבלים מבחינת סיכוייהם לשנות עמדות והתנהגות. וכך, הסגל התומך של האגודה מצא את עצמו מגדיר את עיקר פעולתו בגרימת שינוי בקהילה, לשם גיוס משאבים, תוך כדי הטלת האחריות לשינוי על הקהילה ולא רק על החבר הנזקק לחיוק. האגודה, בעיקר באמצעות הסוכן-התומך, מפעילה את אנשי הקהילה בדרך השונה במידה ניכרת מן הדרך שבה נוהגים ארגונים ומוסדות להפעיל מתנדבים. האגודה מבקשת את שירותיהם של אנשי הקהילה בתחום מקצועם, עיסוקם הכלכלי ותפקידם החברתי בתוך המסגרת הרגילה של פעילותם. שלא כמקובל בדפוס השכיח של התנדבות, אין אנשי הקהילה נקראים לחרוג מתפקידיהם הרגילים ומפעילותם היומיומית, ולהושיט את מעשה התנדבותם במסגרת מוסדית, על פי רוב בשעות הפנאי, ובדרך כלל ללא קשר הדוק עם כישוריהם. נהפוך הוא, אנשי הקהילה נקראים לנצל את מירב כישוריהם, בעיקר כאשר הבעיה הניצבת אינה שגרתית ומהווה אתגר לכישורים אלה. פקיד בנק, למשל, מתבקש למצוא דרך לסייע לאדם המפגר מבחינה שכלית המתקשה בשימוש במספרים ואף לעתים להבין את משמעותם, לקיים חשבון בנק ואף להשתמש בהמחאות. מנהל עבודה במפעל או במשרד מתבקש על ידי הסוכן-התומך להיות לא רק סבלני וסובלני ביחסו עם עובד שהוא חבר האגודה, אלא גם להשתדל להיות יצירתי ולחדש חידושים בדרכי הניהול של עובד הזקוק לאופן שונה של הסבר על מהות תפקידיו בעבודה.

לשוטרים בקהילה מציג הסוכן-התומך את דפוסי ההתנהגות והקשיים המציינים אנשים בעלי פגם שכלי. הוא אף יוצר קשר אישי בין חברי האגודה לבין השוטרים וכך נעשים השוטרים מודעים לצורך להעניק

תשומת לב מיוחדת וטיפול מלא-הבנה לחברי האגודה החיים בקרב הקהילה. השוטר, בדרך זו, ממלא לא רק תפקידי הגנה אלא גם עוזר ומסייע, ואפילו בתפקידו כמגן הוא נעשה מומחה לעניני ההגנה של בעלי פגם שכלי.

תחום חשוב בו נעשו מאמצים לגייס מסייעים לחברי האגודה הוא בתחום המסחר. תחום זה חשוב במיוחד משום שבו נבחנת היכולת של חבר האגודה להשתלב בתוך חיי הקהילה כצרכן וכמנהל משק-בית. אי לכך משתדל הסוכן-התומך לקשור את החבר אל בעלי חנויות, זבנים, גותני שירותים אישיים למיניהם, וכמובן גם אל נהגי אוטובוסים, המוליכים את חברי האגודה בין ביתם למרכזי המסחר. הסוכן-התומך משתדל להבטיח, כי כל אחד מאנשים אלה, העשוי להיכלל בתוך הרשת התומכת של חבר האגודה, יכיר באופן אישי את החבר; יעריך את מגבלותיו, וידע כיצד ניתן לסייע לו במסגרת הפעילות המקצועית. בעלי חנויות מכולת גקראים לסייע לחבר האגודה לבחור דברי מזון מתאימים, לשים לב לאפשרויות של משגים שיש עימם סיכון, להציע לחבר שלא לרכוש מוצרים שהם מעל ליכולתו הכספית, ובאופן כללי להיות ערים לאפשרויות של קשיים כלשהם, העשויים להתעורר במהלך ביקורו של חבר האגודה בחנות. הסוכן-התומך מציג את החבר באופן אישי לבעלי החנויות ולזבנים, גם בחנויות המכולת וגם בשאר בתי המסחר. הוא מציג בפניהם את הבעיות ואת האפשרויות לפתרון, ואף מקיים עימם קשר קבוע, לעתים באמצעות הטלפון ולעתים על ידי ביקור קצר, על מנת להדריכם ולסייע להם. לזבנים ולבעלי החנויות חשוב לדעת, כי בעת שהדברים יסתבכו יתיה משהו, המוגדר כמומחה ואחראי, לעזר כנגדם. ידיעה זו מגבירה את נכונותם להגיש את עזרתם. מסייעת לכך גם הידיעה, כי הם חלק מרשת של אנשים העושים כמותם, כל אחד בתחומו.

השימת הדוגמאות היא בלתי נדלית. למ-

עשה, כמעט כל אדם, החי בקהילה וממלא בה תפקיד מקצועי או חברתי, עשוי להיות מועמד לסייע לחבר האגודה ולהיכלל ברשת התומכת. בדרך זו ניתן להרחיב באופן ניכר את המשאבים האנושיים העשויים לעמוד לרשות קבוצה החלשה של בעלי הפגם השכלי. כל אלה הם משאבים הקיימים בקהילה וכל מה שנדרש הוא לעשות אותם לנגישים ולשמישים, גם עבור בני הקבוצה החלשה. האגודה עושה זאת, בעיקר באמצעות הסוכן-התומך.

כאשר המשאבים אינם מצויים או שאין הם ערוכים באופן המתאים לצרכיהם של החברים, עוסק סגל האגודה גם בבנייתם של משאבים אלה. אחד מאנשי הסגל מתמחה בפיתוחם של מקומות עבודה חדשים עבור החברים. תפקידו, בין השאר, להצביע למעסיקים על אפשרויות של העסקת בעלי פגם שכלי ולשכנעם אף לערוך מחדש את סדר העבודה, כך שיווצר מקום להעסיק חברי אגודה. איש סגל אחר מתמחה בפיתוחן של פעילויות חינוכיות ובידוריות עבור חברי האגודה. המדיניות היא לעשות זאת לא במסגרות מיוחדות אלא בתוך המסגרות הרגילות של הקהילה, כגון: חוג שחיה בבריכה הציבורית או קורס לניהול משק בית בבית הספר למבוגרים, הפועל בקהילה בשעות הערב בין כותלי בית הספר התיכון.

עד מהרה התברר לאנשי האגודה, כי הכשרים החשובים שעל הסוכן-התומך לרכוש לעצמו לצורך עבודתו, בעיקר במעגל הקהילתי, הם הכושר הפוליטי והכושר ההסברתי, וזאת משום שעיקר הבעיה היא הנגישות החברתית הלקויה. התפקיד של הסוכן-התומך הוא כעין מזיגה בין תפקידיהם של העובד הסוציאלי והיועץ — מחד גיסא, לבין תפקידיו של העסקן המקומי של המכונה הפוליטית — מאידך גיסא. הסוכן-התומך הוא בעל כישורים מקצועיים המאפשרים לו להעריך את צרכיו של החבר ולענות עליהם, אך בד בבד הוא חייב להשפיע

באופן פוליטי ואישי בכל מקום שבו התי-  
הליך הביורוקרטי, או התנאים החברתיים  
עומדים בדרכה של רווחת החבר.

כושר פוליטי והסברתי אין לו שיעור וקשה  
ללמדו בתי אולפנא. תכונותיו האישיות  
של הסוכן-התומך הן שעומדות לו כאשר  
עליו לשכנע את הקהילה להתגייס. הוא  
זקוק למידה מסוימת של תוקפנות חברתית  
ושל הבנת מגיעיהם של אנשים ושל התמי-  
ריצים המפעילים אותם. מייסד האגודה ואבי  
הרעיון הביא עימו הרבה מתכונות אלו  
מעולם העסקים ממנו פרש, לאחר שלא  
נמצאה דרך להבטיח קיום סביר בקהילה  
לבנו המבוגר, פגוע המוח. עמיתו של המ-  
ייסד הוא בעל נסיון ביחסי ציבור. שניהם  
עוסקים בניהול עניני האגודה ובהתוויית  
דרכה. הסוכן-התומך הראשון של האגודה  
עסק קודם לכן כיועץ וכמדריך במוסד ליי-  
לדים מפגרים. הוא התמחה והתנסה באוכ-  
לוסיה חריגה, אך עם בואו לעבוד במסגרת  
האגודה גילה, כי האתגר העיקרי העומד  
בפניו הוא ללמוד כיצד להפעיל אוכלוסיה  
"נורמלית" המתווה את הרשת התומכת של  
כל אחד מן החברים. מורה לשעבר הגיעה  
לאגודה כסוכנת-תומכת שניה. גם היא רכשה  
בעבר נסיון רב בשירות ישיר לפרט, אך  
בבואה לעבוד באגודה מצאה, כי לשם כך  
עליה להכיר היטב את המבנה של הקהילה  
המקומית וללמוד לזהות ולגייס את מש-  
אביה. שניהם היו מלאי התרגשות נוכח  
האפשרות לנצל כישורים שהיו גלומים בהם,  
ולעשות זאת בתכליתיות ובהצלחה, שיש  
עימה שביעות רצון רבה ומוטיבציה לתמשיך  
ולפעול. הסוכנים-התומכים הראשונים למדו  
כיצד לגייס את הקהילה למען חברי האגודה  
תוך כדי נסיון, ובעיקר בהדרכתו של מייסד  
וראש האגודה. מעברו מעולם העסקים לעולם  
השירותים החברתיים הוא נדיר. המעבר מת-

קיים על פי רוב בכיוון ההפוך. קשה אמנם  
להכליל על בסיס של תצפית אחת בלבד,  
מה גם שקשה להעריך את חשיבותן של  
התכונות האישיות במקרה זה. אולם יש  
בכך כדי להצביע היכן יש לנסות ולחפש  
אחר מגייסי-קהילה, אחר סוכנים-תומכים.  
עולם העסקים הוא מקור אחד, אם יתקיימו  
תמריצים. מקור שני הוא עולם הפוליטיקה,  
עולם שבו הכישורים והתכונות האישיות  
אינן רחוקים מאלה הנחוצים, כדי לבצע  
את משימותיו של הסוכן-התומך במעגל  
הקהילתי (עולם הפוליטיקה מלא בנושרים  
שאינם נבחרים למשרות). אם עולם העס-  
קים ועולם הפוליטיקה לא יציגו די מוע-  
מדים, יתכן כי הלקח העיקרי הוא שיש  
להתאים את תוכניות ההכשרה של העוס-  
קים במקצועות השירותים החברתיים, כך  
שיכללו מידה רבה של נושאים הקשורים  
במבנה הקהילה, וכן בכלים לגיוס משאביה  
למען אלה שאינם יכולים לעשות זאת  
בעצמם.

הדוגמא שהוצגה במאמר זה לקוחה אמנם  
מתחומה של קבוצה חלשה מסוימת, אך  
נראה כי המתכונת הבסיסית המתגבשת  
באותה אגודה, העוסקת בתמיכה במבוגרים  
בעלי פגם שכלי, עשויה לשמש גם קבוצות  
אחרות הנזקקות לשיעור זה או אחר של  
תמיכה, בעיקר בתחום הנגישות אל מש-  
אבים בקהילה. אחת הקבוצות אשר דומה  
כי הסוכן-התומך והרשת הקהילתית התומכת  
המופעלת על ידו יכולים לשרת אותה במידה  
רבה של הצלחה, היא אוכלוסית הקשישים  
המתקשים בנגישות. ניצנים של מסגרות  
תומכות מעין אלה מופיעים בצורות שונות  
בשנים האחרונות ונראה כי מן הראוי לגבש  
עתה, באופן שיטתי, מתכונת המתאימה  
לתנאיה של ישראל ולעקוב אחר הנסיונות  
להפעילה.

# התייחסות עובדי השיקום למציאות האבחון המקצועי

מאת ויקטור פלוריאן \* ודב הר-אבן \*\*

## מבוא

הנוגע בפונה ובסביבתו, והעשוי לסייע לתוכנית שיקום.

3. יעוץ ובניית תוכנית שיקום, הנעשית ביחד עם הפונה על יסוד האינפורמציה שנאספה אודותיו בשלב האבחון.

4. סיפוק שירותים שיסייעו להצלחת תוכנית שיקום.

5. השמה תעסוקתית.

6. מעקב אחר ההשמה וסיום טיפול.

על עובד השיקום לפעול לפי הסדר, כדי שיוכל להביא את הפונה אל מטרת הטיפול השיקומי, כלומר: להסתגלות מחדש בתאם ליכולתו הנפשית, הגופנית, החברתית והמקצועית.

האבחון הכולל מהווה שלב מפתח בהצלחת התהליך כולו.

MacGowan (1969)<sup>2</sup> מגדיר אבחון מקצועי כתהליך של איסוף, בדיקה, פירוש ומיוג של כל העובדות הרלוונטיות בתחומים הרפואיים, הפסיכולוגיים והחברתיים לשם הבנת הפוטנציאל וגיכולו האופטימלי באפשרויות התעסוקתיות בשדה.

פילוסופית השיקום במרבית הארצות המערביות וכן בישראל מניחה, כי לכל אזרח קיימת הזכות והחובה להשתכר למחייתו ובכך לתת תרומתו לחברה.

מאידך, חובת המדינה היא להעניק לכל אזרח, ללא הפליה, אפשרות לעבוד, לפרנס את עצמו ולקיים מעמד של אדם עצמאי ויצרני — לפי יכולתו.

לגבי אנשים בעלי נכות או מוגבלות, חובת המדינה להשוות את אפשרויותיהם להשתכר לאלה של הלא-מוגבלים. לפיכך, נוצרו שירותי שיקום שונים, האמורים לסייע להם להתמודד במרבית תחומי החיים.

במטרה להגיע ליעילות מירבית בעבודת השיקום, פיתחו Wright et al. (1968)<sup>1</sup> מודל המתאר את שלבי השיקום המקצועי:

1. איתור והפניית פונים לשירות המתאים.

2. אבחון והערכת פוטנציאלים של הפונה. הדבר כולל הערכת רפואית, פסיכולוגית, סוציאלית וכל נתון אחר

\* המחלקה לפסיכולוגיה, אוניברסיטת בראיילן, וביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.  
\*\* המחלקה לפסיכולוגיה, אוניברסיטת בראיילן.

תודת המחברים נתונה לחוה אדמי, סימח בנימיני, חנה ויס, ורינה זית על עזרתן בביצוע המחקר הנוכחי.

1 Wright, G. & Trotter, A., *Rehabilitation research*. Madison, Wis.: The University of Wisconsin, 1968.

2 McGowan, L., Referral, evaluation, treatment. In D. Malkin & H. Rusalem, *Vocational rehabilitation of the disabled*. New York University Press, 1969, ch. 7.

תאור מפורט יותר מביא Super (1969) <sup>3</sup> האומר, שהאבחון המקצועי גועד לגלות את הפוטנציאל התעסוקתי הטמון באדם. פוטנציאל פירושו: הכשרונות, שטחי העניין, דפוסי אישיות, מוטיבציות ותפיסת העצמי, כפי שבאו לידי ביטוי בתהליך האבחון הכולל, ואשר יש להם קשר ישיר או עקיף להתנהגות התעסוקתית. כמו-כן מוסיף Super (1969) <sup>4</sup>, כי בגלל טווח הזמן הקצר יחסית שניתן לחיי אדם, אין בידו האפשרות לבחון את שאר האפשרויות שמציעה הסביבה.

השימוש בשיטות הערכה נותן לנו בסיס לסלקציה של התנסויות ולבחירת האפשרויות מתוך מירב האפשרויות בסביבה. התנסויות אלו עשויות לתת את התרומה העיקרית להתפתחות אופטימלית. האבחון מאפשר לנו לאמוד ולזהות פוטנציאלים ולאחר ליקויים וגבולות יכולת, שניתן לתקנם, או לערוך עבורם קומפנסציות אפשריות.

## סוגי האבחון

קיימים מספר סוגי אבחון וביניהם: אבחון רפואי, אבחון פסיכולוגי ואבחון של צוות רב-מקצועי במסגרת מרכזים לשיקום מקצועי. רוב האבחונים נעשים בשיטה של "קניית שירותים", כאשר עובד השיקום מפנה את הפונה לאבחונים השונים, שהם מחוץ למסגרת שבה בדרך-כלל פועל עובד השיקום, ותוצאות האבחונים מובאות לידיעת עובד השיקום בצורת דו"ח מסכם. א. האבחון הרפואי — מאחר שרוב הפונים לשיקום מקצועי הם בעלי נכות פיזית או

מוגבלות אחרת, הרי שהאבחון הרפואי היוני ביותר. McCoy (1972) <sup>5</sup> רואה ברופא את התורם הראשי לתהליך השיקום, באשר הוא מספק מידע על קיום הנזקים הפיזיים והנפשיים, על אפשרויות של הטבה במצב זה, ועל דרכי התפתחותו ומשמעויותיו התפקודיות. הוא רואה חשיבות מיוחדת בכתיבת דו"ח, המכיל מידע רפואי ספציפי לו נזק עובד השיקום: כלומר, מלבד דיאגנוזה גם הדרכה בנקודות הבאות: 1. רמת תפקודו של הפונה בפירוט ובדיוק ככל האפשר (כגון: משך הזמן של יכולת עמידה, הליכה, עליה במדרגות, הרמת משאות וכו'). 2. האם תהיה הגבלה בסביבת עבודתו של הפונה (כמו: אבק, שעות בלתי סדירות, מכונות כבדות). 3. כיוונה האפשרי של הנכות (יציבות ברמה הנוכחית, תקופות תכופות של הרעה, הרעה רצופה העלולה להביא למוות). McCoy (1972) <sup>6</sup> מדגיש במיוחד, כי על-ידי שאלות מכוונות, בכתב או בעל-פה, יכול עובד השיקום לכוון את דיווחו של הרופא לאותן בעיות ספציפיות המטרידות אותו.

לאבחון הרפואי יש מספר מטרות, ולפי McGowan (1969) אפשר לסכמן כך:

1. לקבוע, כי לנזק פיזי או נפשי יש השלכה על המצב הכלכלי-תעסוקתי ועל פעילות היחיד.
2. לעמוד על מצבו הבריאותי של היחיד, כולל נזקים שלא הוכרו בעבר, כדי להכיר את ההגבלות ואת היכולת.
3. לבחון באילו אמצעים ניתן לשפר את המיגבלה על-ידי מתן טיפול רפואי.
4. לספק בסיס פונקציונאלי ריאלי לבחירת תעסוקה, המתאימה ליכולת

Super, D., The development of vocational potential. In D. Malkin & H. Rusalem, 3  
*Vocational rehabilitation of the disabled*. New York University Press, 1969, ch. 5

*Ibid.* 4

McCoy, L. F., Working with the physician. In L. G. Cull & R. E. Hardy (Eds.), *Vocational rehabilitation: Profession and process*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, 1972, 449-469

*Ibid.* 6



כך להלן בסעיף על אבחונים בצוות רב-מקצועי).

באשר לבעיה השניה, מציע Hardy (1972) <sup>7</sup>, שהדו"ח הפסיכולוגי יכלול בין היתר סינתזה וסיכום של כלל החומר הפסיכולוגי שנאסף, העשוי לעזור לפונה ולעובד השיקום להגיע להחלטה לאיזה משפחות מקצועיות או לאילו הזדמנויות בהכשרה מקצועית לפנות.

Hardy (1972) <sup>8</sup> סובר גם, שהשימוש בנתונים של דו"ח פסיכולוגי יהיה קל יותר אם ההערכה הפסיכולוגית תהווה חלק ממכלול היעוץ, תהיה קשורה לכל שירותי השיקום האחרים ולא תהווה מאורע או שירות בודד. יש להדגיש במיוחד את האופן שבו על עובד השיקום להפנות את הפונה לפסיכולוג: עליו לספק מידע מספיק על הפונה, כולל סיבת ההפניה, בעיות רגשיות (כמו חרדה או דכאון). כמו-כן רצוי שהפניה תעשה באמצעות שאלות מוגדרות וספציפיות, אשר יאפשרו לפסיכולוג להתמקד בנושאים החשובים למקרה הנדון.

קיימות השגות לגבי המטרות אותן צריך לשרת אבחון פסיכולוגי.

Gill (1972) <sup>9</sup> רואה שלוש מטרות:

- א. לעזור לפונה ללמוד את יתרונותיו וחסרונותיו, התעניינותו ויכולתו.
- ב. לעזור לעובד השיקום להגיע ליחודיותו המסויימת של הפונה, להבינו מספיק על מנת לתכנן יחד איתו את מטרות העתיד במאמציו להגיע לשיקום ולחיים עצמאיים.
- ג. לקבוע כשירות בקבוצות בלתי כשירות, כמו מפגרים או בעלי הפרעות התנהגות.

היחיד ולמגבלותיו, כלומר: תאור מדויק של הדרישות במקום העבודה, אשר אליו יכוונו את הפונה. זהו צד חשוב, המאפשר עימות של דרישות העיסוק הספציפי עם הכושר הפונקציונלי הקיים ועם גתוניו של הפונה.

ב. האבחון הפסיכולוגי — מבחינת היסטוריה היו המבחנים הפסיכולוגים הכלים הראשונים שעמדו לרשות ההערכה המקצועית. במשך השנים השתפרה טכניקת המבחנים ומספר המאפיינים הפסיכולוגיים הניתנים לאבחון גדל. תחילה, בשנות העשרים, ידעו למדוד רק אינטליגנציה, אך במשך השנים התווספו סוגי מבחנים שמדדו גם כשרים שונים, כמו כשרים פקידותיים, מכניים, אמנותיים וכן שטחי התעניינות, תפיסה, ראייה מרחבית ועוד.

קיימות שתי בעיות עיקריות באבחון הפסיכולוגי:

א. התאמת סוגי המבחנים לבעיות הפונים.

ב. כתיבת הדו"ח.

באשר לבעיה הראשונה יש לציין, שאמנם מאופיין בדרך-כלל האבחון הפסיכולוגי הקליני המקובל בחיפושים אחר היוצא דופן והחולני, במטרה להגיע לדיאגנוזה פסיכופתולוגית, ובמקרים רבים אין שיטות האבחון המקובלות משקפות את הפוטנציאלים האמיתיים של האדם המוגבל. מוצעות שתי דרכים על מנת להתגבר על בעיה זו:

1. סוללה מותאמת ומורחבת של מבחנים.
2. שיטות אבחון מיוחדות, כמו מדגמי עבודה ושיטות הסתכלות שונות (ועל

Hardy, R. E., Planning for psychological services in vocational rehabilitation. In L. G. Cull & R. E. Hardy (Eds.), *Vocational rehabilitation: Profession and process*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, 1972, ch. 26

*Ibid.* 8

Gill, W. S., The psychologist and rehabilitation. In L. G. Cull & R. E. Hardy (Eds.), *Vocational rehabilitation: Profession and process*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, 1972, pp. 470-483

האבחון התעסוקתי בסדנאות יכול לספק גם נסיון של התפתחות מקצועית:

- א. הפונה בא בעימות עם מטלות עבודה ריאליות ועם אוזרת עבודה.
- ב. יש מקומות בהם מקבלים תשלום ממשי עבור ביצוע העבודה, דבר שמגדיל את הדמיון לעבודה בשוק הפתוח.
- ג. הפונה מקבל היזון חוזר קונקרטי ובעל משמעות ממטלת העבודה עצמה. כך הוא עשוי למצוא בעצמו מהי העבודה המתאימה לו, ולא להסתפק ביעוצו של המאבחן.

יחד עם זאת יש לזכור את מגבלות שיטת האבחון באמצעות הסדנאות. לפי Neff (1970)<sup>12</sup> קיימים הבדלים בין מצב אבחוני לבין מצב שבו אדם מועסק ממש. במצב אבחוני התקופה קצרה יותר, כל דבר שהאדם עושה מקבל חיזוקים מאנשים שונים, והיחס אל הנבדק הוא סלחני ומעודד. בעבודה ממש, האדם עובד לרוב לבדו, אינו מקבל חיזוקים והיחס אליו הוא לכל היותר נייטרלי.

על מנת למנוע מהימנות נמוכה באבחון, יש להכניס לתוכו תכונות רבות ככל האפשר של מצב ממשי בעבודה.

לסיכום סוגי האבחון ניתן לומר:

1. מטרת האבחון הרפואי היא לקבוע את הנזק והיכולת הפיזית הקיימת, והפוטנציאלית.
2. מטרת האבחון הפסיכולוגי היא הערכת אישיותו של הפונה, כשריו ומגבלותיו מבחינה נפשית ושכלית.
3. מטרת האבחון בצוות רב-מקצועי היא לקבוע, תוך דיון לאחר האבחונים השונים, תמונה כוללת על האדם.

נחיצות רבה רואה Gill (1972)<sup>10</sup> בקיום אבחונים פסיכולוגיים במקרים הבאים:

1. חשד לפיגור שכלי.
2. חשד להפרעות התנהגות.
3. קיום של בעיות קשות כמו חרדה ודכאון.
4. כאשר המטרה לשיקום מקצועי (המקצוע) שנבחרה על-ידי הפונה נראית בלתי מציאותית, ונסיונותיו של עובד השיקום לשנותה אינם מוכתרים בהצלחה.
5. כאשר בתוכנית השיקום מופיעה הצעה מורכבת כגון לימודים גבוהים.
6. כאשר תוכנית השיקום כוללת הצעה יקרה.

ג. אבחון בצוות רב-מקצועי — מלבד רי-כוזם של כל השירותים במסגרת אחת, מהווה המרכז לשיקום מקצועי תשובה לבעית בדיקתו של הפונה במצבי עבודה ממשיים. מבחינה פונקציונלית טוען Barton (1970)<sup>11</sup>, כי בתהליך האבחון המקצועי הצוות הרב-מקצועי רושם, מעריך ומדווח מדגמים של התנהגות הפונה, שנראים נחוצים לביצוע משביע רצון של העבודה. הממצאים מספקים לפונה ולעובד השיקום את המידע השי-מושי להחלטות מקצועיות ריאליסטיות ו/או לפיתוח תוכניות מיוחדות לתיקון ותרגול. אבחון תעסוקתי צריך לשמש הן מכשיר להסתגלות לעבודה והן נסיון בהתפתחותו המקצועית של הפונה. הדבר נעשה על-ידי כך שהמאבחן או המדריך מתמקד בהתנהגות תעסוקתית משמעותית של הפונה בסדנאות. ההערכה הרב-מקצועית מטרתה לבדוק את התגלמות ההתנהגות אותה רואים כהכרחית לתפקוד אפקטיבי במסגרת העבודה.

Ibid. 10

Barton, E. A., Vocational rehabilitation and work adjustment: Vocational development 11 companions. *Journal of Rehabilitation*, 1970, 36(1), 35-37

Neff, W. S., Vocational assessment, theory and models. *Journal of Rehabilitation*, 1970, 36(1), 27-30

## שיטה

### א. מדגם

אוכלוסית המחקר כללה 62 עובדי שיקום במחוז הצפון מחדרה ועד קרית-שמונה. מספר זה כולל את עובדי השיקום במוסדות הבאים: הביטוח הלאומי, משרד הביטחון, משרד הסעד, מפעלי שיקום, תחנת אבחון והסתכלות, איל"ן, אק"ם ומגדלאור. המדגם הסופי שהשתתף בפועל במחקר כלל 48 נבדקים, המהווים כ-80% מכלל האוכלוסיה.

בין אפיוני המדגם חשוב לציין, כי 35% היו עובדי המוסד לביטוח-לאומי, 30% היו עובדי משרד הבטחון, 17% עובדי משרד הסעד ו-18% הנתרים היו עובדי מוסדות אחרים.

כמו-כן יש לציין, כי 55% מהנבדקים היו בוגרי ביה"ס לעבודה סוציאלית, 27% בוגרי רי הפקולטה למדעי החברה, ו-18% בוגרי המכון להכשרת עו"ס של משרד הסעד. רוב הנבדקים היו נשים (80%) ומיעוטם גברים (20%), כשרובם מתחת לגיל 40.

### ב. כלים

בהתבסס על חומר מן הספרות המקצועית נבנה שאלון סתוח, שכלל 36 שאלות והו-עבר כפרי-טסט ל-4 עובדי שיקום בראיונות אישיים, מהם 2 עובדים בכירים ו-2 עובדי שדה.

בהסתמך על תוצאות הפרי-טסט נבנה שא-לון סופי שכלל 27 שאלות סגורות.

### ג. תהליך

השאלונים נשלחו לנבדקים באמצעות הדו-אר, ובמקרים של אי-הענות היתה פניה אישית, כאשר מילוי השאלון נעשה באופן אינדיבידואלי על-ידי כל עובד. הסקר בוצע בין אפריל ליוני 1976.

מטרה נפרדת היא לבדוק את הרגלי העבודה ועמדותיו של הפונה כלפי העבודה. הדגש מושם על יכולתו של הפונה להסתגל ולהגיע למצבי עבודה ממשיים.

את השיבות האבחון ניתן לסכם במספר נקודות:

1. האבחון מאפשר לגלות נטיות, כיי-שורים והגבלות הרלוונטים לשיקום המקצועי.
2. אינפורמציה זו לא תמיד ניתנת לגי-לוי בשיחות של עובד שיקום - פונה, ולא תמיד ניתן לחשפן בדיי-קנות ובבהירות כפי שניתן באבחון.
3. האינפורמציה המתקבלת מהאבחון מסייעת בבניית תוכנית שיקום יעי-לה ככל האפשר, מונעת פעולות שיקום בעלות אופי של ניסוי ותהיה, דבר החוסך מאמצים מיותרים, תס-כולים, זמן וכסף.

בישראל קיימים חוקים, תוראות ותקנות ביחס לאבחון המקצועי ב-3 מוסדות בלבד: משרד הסעד, הביטוח הלאומי ומשרד הבי-טחון (ראה נספח). בשלושת המוסדות הנ"ל אין פירוט וקביעה מוגדרת באילו מקרים ומתי יש להפנות פונה לאבחון כלשהו, כלומר - תרגום החוק והתקנות נתון לשי-קול דעתו של העובד.

## מטרה ושאלות המחקר

מטרת הסקר הנוכחי היתה בדיקת דעות העובדים בשירותי השיקום השונים של הבי-טוח הלאומי, משרד הבטחון ומשרד הסעד, ביחס לנושא האבחון כשלב בשיקום. הנושאים הספציפיים שנבדקו כללו: הג-בלות תקציביות, הכשרה וידע של העובד בנושא האבחון, תדירות השימוש בשירותי האבחון, הפניה לאבחון לפי התקנות, קרי-טריונים להפניה בכלל ושל נכויות ספציפיות בפרט.

## תוצאות

ממצאי הסקר הנוכחי יוצגו לפי סדר מטרות המחקר באמצעות טבלאות של התפלגות שכיחויות ואחוזים. במקרים אחדים נעשה אף מבחן  $\chi^2$  למציאת הבדלים בין קבוצות שונות של עובדי השיקום. רוב עובדי השיקום שהשתתפו במחקר (95.6%) הצהירו על ידיעת המדיניות של המוסד בו הם עובדים. כמצופה לפי תקנות (נספח 1), חלק גדול (77.8%) אף טוען, שהשירותים השונים משאירים לעובד השיקום שיקול דעת נרחב בנוגע להפנייה לאבחון. בשני

הנושאים הללו לא נמצא הבדל בין שירותי השיקום השונים. יחד עם זאת, כשבודקים את דעות העובדים ביחס לקשיים השונים הקשורים בהפניית הפונים לאבחון, מסתבר כי לגבי הגבלות תקציביות קיים הבדל משמעותי בין המוסדות השונים ( $P < 0.05$ ). עובדי השיקום של המוסד לביטוח לאומי אינם נתקלים בקשיים, ולעומתם כ-30% מעובדי השיקום של משרד הבטחון טוענים על הגבלות תקציביות כאשר מדובר בהפניית הקליינט לאבחון. בשלב זה מעניין לבדוק מהן דעות העובדים בדבר הכשרתם הספציפית לגבי הפנייה לאבחון מכל סוג שהוא.

טבלה 1: דעות העובדים בדבר הכשרה וידע שקיבלו לגבי הפנייה לאבחון

ס"ה	ביטוח לאומי	משרד הבטחון	לשכת הסעד	כמות הידע וההכשרה
20	12	6	2	N
55.6	80.0	46.2	25	% רבה
16	3	7	6	N
44.4	20.0	53.8	75	% מועטה
36	15	13	8	N
100.0	41.7	36.1	22.2	% ס"ה
$\chi^2 =$	7.1204		$p < 0.05$	

להשתמש בשירותי האבחון הספציפיים העומדים לרשותם. מסתבר, כי 82% מהמשתתפים במחקר משתמשים בפועל בשירות אבחון כלשהו, ורק הם ייכללו בטבלה 2, המציגה את התפלגות השימוש באבחונים השונים. בניתוח נוסף מתברר, כי רוב העובדים שאינם נוהגים להשתמש בשירותי אבחון הם מעל גיל 30, כלומר — בעלי ותק יחסי בעבודה.

מן הטבלה נראה, כי 44.4% מעובדי השיקום טוענים שהם קיבלו ידע והכשרה מועטה לגבי הפנייה לאבחון. כמו-כן נמצא הבדל בין שלושת המוסדות ( $P < 0.05$ ); 75% מאנשי לשכת הסעד טוענים שקיבלו הכשרה מועטה לעומת 53.8% מאנשי משרד הבטחון ורק 20% מאנשי הביטוח הלאומי. בהמשך לבעיות ההכשרה חשוב לברר כיצד נוהגים עובדי השיקום במוסדות השונים

טבלה 2: תדירות השימוש בשירותי האבחון השונים של עובדי השירותים השונים

שירותי האבחון	לשכת הסעד	ביטוח לאומי	משרד הבטחון	אחר (אקי"ם, אילן)	ס"ה
פסיכו-דיאגנוסטי	3	4	9	5	21
	37.5 %	25.0 %	56.3 %	62.2 %	46.7
הסתכלות	4	13	0	5	22
	50.0 %	76.5 %	0.0 %	62.2 %	48.9
רפואי	8	10	7	8	33
	100.0 %	62.5 %	53.8 %	100.0 %	73.3
פסיכוטכני	7	12	13	3	35
	87.5 %	70.6 %	100.0 %	38.8 %	76.1

ו-25% בהתאמה).

מעניין לציין, כי עובדי השיקום במשרד הבטחון עושים שימוש מועט בלבד, או בכלל לא, בתחנת ההסתכלות.

ממצאים אלה מעלים את השאלה לגבי קיום קריטריונים מחייבים לפי התקנות של השירותים השונים להפניית הפונים לאבחון בשירותי האבחון הספציפיים.

ממצאי טבלה 2 מסתבר, כי השימוש התדיר ביותר הוא בשירותי האבחון הפסיכו-טכני (76.1%) והרפואי (73.3%), בעוד שהשימוש בשירותי האבחון בתחנות ההסתכלות והאבחון הפסיכודיאגנוסטי הוא נמוך יותר (48.9% ו-46.7% בהתאמה). כמו כן נראה שעובדי השיקום בלשכת הסעד ובביטוח הלאומי משתמשים באבחון פסיכודיאגנוסטי בתדירות גמוכה ביותר (37.5%)

טבלה 3: הפניה לשירותי אבחון לפי תקנות השירות במוסדות השונים (בטבלה מופיעים אחוזי המפנים לשירות האבחון על פי התקנות)

שירותי האבחון	לשכת הסעד	ביטוח לאומי	משרד הבטחון
רפואי	50	66.7	64.3
פסיכוטכני	14.3	61.5	57.1
פסיכודיאגנוסטי	28.6	33.3	57.1

השימוש באבחון הפסיכודיאגנוסטי לפי התקנות, מסתבר שהתמונה שונה במקצת, והשימוש לפי סדר יורד: עובדי משרד הבטחון 57.1%, הביטוח הלאומי 33.3% ולשכת הסעד 28.6%.

כאן ראוי לציין את ההבדל בין ממצאי טבלה 2 ו-3, המצביע על שוני בין תדירות השימוש למעשה בשירותי האבחון השונים ובין תפיסת השימוש באבחונים

מהטבלה מסתבר, כי הפנייה לאבחון רפואי על פי התקנות נעשית באופן דומה בשלושת המוסדות. ברם, בכל הקשור להפנייה לבדיקות פסיכוטכניות קיים הבדל בין השירותים, כאשר עובדי הביטוח הלאומי ומשרד הבטחון עושים שימוש רב בשירות זה (61.5% ו-57.1% בהתאמה), לעומת עובדי השיקום של לשכת הסעד, הממעטים להשתמש בסוג זה של אבחון (14.3%). לגבי



מוש בסוגי האבחונים השונים, נתבקשו העובדים לציין את הבעיות הספציפיות אשר בדרך-כלל מחייבות אותם להשתמש בסוג זה או אחר של אבחון.

טבלה 4: הקריטריונים של עובדי השיקום להפנייה לאבחון שיקומי (מס' הנבדקים בכל מקרה — 45)

אבחון רפואי	
אחוז המפנים	קריטריוני הפנייה
95.2	לשם בדיקת בעיות בתפקוד עקב הנכות
93	כאשר קיים ספק לגבי הכושר הפיזי הכללי
78.6	לבירור יכולת למספר שעות עבודה
55.8	כל פונה בעל מגבלה פיזית
38.1	כל פונה שזכאי לשיקום מקצועי

תחנת אבחון והסתכלות	
אחוז המפנים	קריטריוני הפנייה
76.2	לשם הקניית הרגלי עבודה
74.4	כשלא ברורה התנהגות הפונה בעולם העבודה
73.2	כאשר לנכות השפעה על כושר העבודה
61	כל פונה שלא עבד
48.8	כל פונה חסר מקצוע
48.7	כל פונה בעל רמת-תפקוד נמוכה

יחסית לכל אחד מסוגי האבחון השונים. כמו כן מסתבר מהטבלה, שבדרך-כלל העובדים מבחינים היטב באופי המיוחד של כל סוג אבחון ובהתמחותו המוגדרת. במטרה לחדד עוד יותר את הדיפרנציאציה, שהעובדים עושים בין הפונים השונים, מציגה טבלה 5 את הצורך בהפנייה לאבחון של הנכויות השונות. על מנת לאפשר הצגה

השונים לפי התקנון של כל מוסד בנפרד. כללית נראה שתדירות השימוש גבוהה יותר ממהפנייה על פי התקנות. על מנת לקבל תמונה ברורה יותר על השי-

אבחון פסיכודיאגנוסטי	
אחוז המפנים	קריטריוני הפנייה
87	כאשר הפרעות נפשיות עלולות להשפיע על שיקום מקצועי
82.6	לבירור כללי של בעיות נפשיות
32.5	כאשר קיים ספק ביחס למוטיבציה לעבודה
7.7	כל פונה שזכאי לשיקום מקצועי

אבחון פסיכוטכני	
אחוז המפנים	קריטריוני הפנייה
93.2	לבירור כשרים ספציפיים
80	כאשר קיים פער בין אינטליגנציה והשכלה
68.9	כאשר לנכות יש השפעה על הביצוע המעשי
50	כאשר חפונה רוצה חמשך לימודים
12.8	כל פונה שלמד
7.5	כל פונה שזכאי לשיקום מקצועי

בטבלה 4 מדורגים הקריטריונים בכל סוג אבחון, למן הקריטריון שלפיו מפנים רוב העובדים את הפונה עד לקריטריון, לפיו ממעטים בהפנייה. הואיל ולא נמצא הבדל בין השירותים השונים, יש להתייחס לממצאים כמאפיינים את כל המוסדות. חשוב לציין שהפונים המוגדרים כזכאים לשיקום מקצועי גרידא, מופנים לעיתים רחוקות

ברורה, דעות העובדים הובאו בגוש, ללא הפרדה לפי השירות השיקומי הספציפי.

כיוון שלא כל העובדים התייחסו לכל הנכונות, יש להתייחס לאחוזים ולא לשכיחויות.

טבלה 5: הצורך בהפניית סוגים שונים של נכויות לאבחון

סוגי הנכויות	מספר המפנים	אחוז המפנים
עוורים	27	62.8
שיתוק מוחי	26	61.9
מפגרים	20	48.8
אפילפטים	20	48.8
לאחר מחלת-נפש	18	42.9
מרותקים		
לכסא-גלגלים	17	39.5
עבריינים	13	34.2

בטבלה מופיע דרוג הנכויות על פי אחוז המפנים, כשרוב העובדים רואים צורך להפנות לאבחון עוורים ובעלי שיתוק מוחי (62.8% ו-61.9% בהתאמה). מעניין לציין שפחות מ-50% מהעובדים מוצאים לנחוק לשלוח לאבחון מקצועי פונים בעלי פיגור שכלי, אפילפטים ואנשים שבעבר היו חולי נפש (48.8%, 48.8% ו-42.9% בהתאמה).

הנושא האחרון שהופיע בסקר עסק במידת היעילות של שירותי האבחון השונים. כ-40% מהעובדים כלל לא ענו לסעיפים הללו, וזה כנראה מצביע על קושי בדבר הערכת יעילות האבחון. בין העובדים שכן התייחסו, ולו בצורה חלקית לשאלות היעילות, רובם מסכימים ששירותי האבחון יעילים, אם כי יש להכניס שיפורים, בעיקר בשיטות הדיווח.

## דיון

אבחון מפורט, כוללני, עשוי להוות מפתח להצלחת רוב תוכניות השיקום. הסקר הנוכחי הוא בבחינת חקירה ראשונית של

התייחסות עובדי השיקום לנושאים השונים הקשורים באבחון.

כפי שאפשר להבין מהתוצאות, מרבית העובדים רואים חשיבות בשימוש באבחונים השונים, גם לפי תפיסתם וגם לפי מדיניות השירות השיקומי בו הם עובדים. השוני המתגלה בין המוסדות לגבי הגבלה תקציבית קשור, כנראה, בחלקו במבנה הארגוני של כל מוסד, ובחלקו נובע מההכשרה המקצועית של העובדים עצמם. בעוד שרוב עובדי השיקום של הביטוח הלאומי חשים שיש להם הכשרה בנושא ההפנייה לאבחון, ולפיכך אף אינם רואים בהגבלות תקציביות מכשול בנושא זה, הרי פחות ממחצית מעובדי השיקום של משרד הבטחון חשים שיש להם הכשרה מתאימה, ולפיכך אינם חשים, כנראה, בטחון מספיק על מנת לדבר רש שימוש נרחב יותר באבחון. לפי הסבר זה, ההגבלות התקציביות אינן בהכרח מציאות שאין להתגבר עליה, אלא יותר משקפות הרגשה סובייקטיבית, לפיה שימוש באבחון עלול לעורר בעיות ביורוקרטיות והתנגדות מנימוקים תקציביים. חלק מעובדי השיקום של משרד הסעד מצהירים על העדר הכשרה מתאימה בנושא הפנייה לאבחון, ולכן אין

הם רואים, כנראה, בהגבלות תקציביות מכשול, וזאת אולי משום שאינם תופסים את מלוא השיבות ומרכזיותו של האבחון לגבי שלבי השיקום השונים.

יחד עם זאת, כדי לתאר את המצב בצורה ברורה יותר, חשוב להתייחס לתדירות השימוש המעשי בסוגי האבחון במוסדות השיקום השונים.

ממצאי טבלה 2 מסתבר, שרוב העובדים עושים שימוש ניכר באבחון הרפואי, המתחייב גם מהתקנות של מוסדותיהם, אך בולט שוני ביניהם ביחס לשימוש בסוגי האבחון האחרים.

כאשר משווים את השימוש בבדיקות פסיכוטכניות, שהן ספציפיות ובדרך כלל זולות, לעומת הבדיקות הפסיכודיאגנוסטיות שהן מקיפות אבל יקרות, מסתבר שרק עובדי משרד הבטחון נוהגים לעשות שימוש נרחב באחרונות, בעוד שעובדי משרד הסעד והביטוח הלאומי מסתפקים כנראה באבחון הפסיכוטכני בלבד. יש להתייחס לממצא זה לאור הדיון בהגבלות התקציביות, ואז מסתבר ככל הנראה שעובדי השיקום של הביטוח הלאומי אינם נתקלים בהגבלות תקציביות גם לאור העובדה שאינם נוהגים להשתמש בבדיקות הפסיכודיאגנוסטיות היקרות בתדירות גבוהה. לעומתם, עובדי השיקום במשרד הבטחון עושים שימוש תדיר בבדיקות הפסיכודיאגנוסטיות היקרות, ולפיכך הם מתייחסים להגבלות התקציביות כאל מכשול אפשרי.

לכל האמור לעיל אפשר להוסיף מימד נוסף, המתקבל מהשוואת תדירות השימוש באבחון (טבלה 2) לשימוש בשירותים השונים לפי תקנות המוסד (טבלה 3). מהשוואת הממצאים מתקבל, כי השימוש למעשה בשיירות האבחון הוא בדרך כלל נרחב יותר מאשר מתחייב מהתקנות, וזאת ככל הנראה עקב חוסר הבהירות של הוראות התקנונים השונים. כאן חשוב לציין את אופיים המיוחד של שירותי השיקום באזור הצפון. יתכן שאין מספיק מומחים באבחון פסיכודיאג-

נוסטי בתחום השיקומי, או שיעילות השיירות הקיימים לוקה בחסר. תמיכה מסוימת להסבר זה אפשר לראות בעובדה, שעובדי השיקום של משרד הבטחון אינם נוהגים להשתמש בתחנת ההסתכלות של משרד העבודה, מקום שאמור היה לרכז סוגי אבחון שונים המתאימים במיוחד לאוכלוסייה של פוני שיקום. כאלטרנטיבה להסבר המוצע יתכן גם שעובדי השיקום בשירותים השונים לא עשו הבחנה מספקת בין השימוש למעשה ובין דרישות התקנון, ובכך נוצר פער בין הממצאים.

חיזוק לכך אפשר לראות בתחושת העובדים מכל השירותים, שהתקנונים מאפשרים להם שיקול דעת חופשי בבחירת סוג האבחון ובשימוש בו. כאן עולה השאלה: באיזו מידה מבחינים העובדים בתרומה הספציפית של סוגי האבחון השונים? כפי שמסתבר (טבלה 4) עובדי השיקום בכלל נוהגים בדרך דיפרנציאלית בהפנייה לאבחון של אנשים בעלי בעיות שונות. כללית, ניכרת הבנה של העובדים לגבי המגמה המרכזית של כל שירות אבחון; כך שלאבחון רפואי מפנים כאשר קיים ספק לגבי הכושר הפיזי; לאבחון פסיכודיאגנוסטי מפנים בעיקר כאשר קיימות בעיות נפשיות או חשש שבעיות נפשיות ישפיעו על השיקום המקצועי, ולאבחון פסיכוטכני מפנים כאשר אין מידע ברור על כישורי הפרט. מאידך, ישנן מספר בעיות אשר אינן מובחנות על-ידי העובדים כמצריכות אבחון. למשל: רוב העובדים אינם מפנים לאבחון פסיכודיאגנוסטי, כאשר קיים ספק ביחס למוטיבציה לעבודה. דווקא נושא זה שהוא אחד המרכזיים והחשובים בתהליך השיקום כולו טעון בירור מקיף, וזאת כדי לעמוד על הדרכים ועל המניעים העשויים לתרום להכנת תוכנית שיקום מתאימה.

כמו כן מתברר, כי רק מחצית מכלל העובדים מפנים לתחנת ההסתכלות פונים חסרי מקצוע או בעלי רמת תפקוד נמוכה. דבר זה יכול לנבוע מחוסר הערכה מספקת של

תחנת האבחון וההסתכלות באזור, אך גם יתכן, כי הסיבה לכך היא חוסר ידע מתאים על שירותי התחנה ותפקידיה.

בספרות המקצועית מצויינות מספר קבוצות של אנשים בעלי נכות פיזית, אשר מהות מגבלותיהם מצריכה אבחון כוללני רחב במטרה לנצל את מקסימום הפוטנציאל המקצועי שנותר. ואכן, גם בסקר הנוכחי ציינו עובדי השיקום שהם מרבים להפנות לאבחון אנשים עוורים ובעלי שיתוק מוחי. יחד עם זאת ראוייה לציון העובדה שפחות מ-50% מעובדי השיקום מן השירותים השונים נוטים לשלוח לאבחון כלשהו אנשים בעלי פיגור שכלי, אפילפטים ופונים לאחר התקפים של מחלות נפש (טבלה 5). קבוצות הפונים הללו הן אלו הזקוקות לאבחון מקיף במטרה לאתר את התחומים החיוביים עליהם ניתן לבנות ולבסס תוכניות שיקום בעתיד.

יש להתייחס לסקר הנוכחי כאל צעד ראשוני לבירור התייחסות עובדי השיקום לגבי שא האבחון.

מחקרים רחבים יותר בעתיד חייבים להמשיך ולברר את המשקל של נושא חשוב זה בתהליך השיקום.

למרות ליקויים אפשריים בבניית השאלון, ניתן להניח שהסקר הנוכחי הבהיר מספר נקודות עליהן יש לתת את הדעת בהכנת עובדי השיקום לשימוש בסוגי האבחון השונים. קיים קשר ביחס ליצוגיות המדגם הנוכחי. עם זאת המגמה העיקרית שהתגלתה בממצאים גראית יציבה. כמו-כן, מדיניות השירותים השונים לא השתנתה בינתיים, כך שניתן לקבוע, כי קיים צורך לגבש גישה חדשה לגבי משקל האבחון בתהליך השיקום המקצועי.

## סיכום ומסקנות

השיקום המקצועי הוא תהליך מורכב וממושך, האמור להביא את הפונה לניצול המקסימלי של יכולתו וכישוריו.

שלב האבחון מהווה מוקד מרכזי בקביעת מצבו הגופני, הנפשי והתעסוקתי של הפונה, ולכן נודעת לו חשיבות רבה במשך תהליך השיקום כולו.

הסקר הנוכחי בדק את התייחסות עובדי השיקום באזור הצפון לנושאים השונים הקשורים באבחון: מדיניות המוסד והגבלות תקציביות, הכשרה מקצועית של העובד, שימוש בסוגי אבחון שונים להכרת בעיות מגוונות של פונים בעלי נכויות שונות.

לאור הממצאים וניתוחם ניתן לציין מספר מסקנות עיקריות:

1. המדיניות הנקוטה על-ידי שירותי השיקום השונים איננה ברורה מספיק, ולכן יש צורך להכין בהקדם קריטריונים בדוקים היטב מתוך מטרה לקבוע אילו פונים זקוקים לסוגי האבחון השונים למטרות שיקומיות מוגדרות.

2. קיים הכרח שמוסדות האבחון השונים יפרסמו בין עובדי השיקום את פירוט השירותים אותם הם יכולים לספק. זה צריך לכלול תאור היחודיות המאפיינת כל שירות עם הדגשה מיוחדת על התמחות העובדים המקצועיים שלו וסוגי הבעיות השיקומיות, בהן הם מתמחים במיוחד. כמו-כן רצוי שבכל איזור בארץ יימצא גוף שירכז את כל המידע על שירותי האבחון הישנים והחדשים הזמינים בכל עת.

3. המסקנה החשובה ביותר של הסקר הנוכחי היא שיש להקנות לעובדי השיקום בשירותים הממשלתיים והציבוריים השונים הכשרה ספציפית לניצול האפשרויות שאבחון כוללני שיקומי יכול לספק. כמו כן רצוי שעובדי השיקום ילמדו להבדיל בצורה ברורה בין המבחנים השונים הנפוצים, כך שיצליחו להפיק את התועלת המירבית הטמונה בהם. יתכן כי ככל שהעובדים ידעו וייטיבו

יספקו את המידע האבחוני הטוב ביותר, הנחוץ להכנת תוכניות שי-קום יעילות.

יותר להגדיר מהו סוג המידע לו הם זקוקים, כן יאלצו שירותי האבחון השונים להגביר את יעילותם ובכך

---

## נספח

---

### משרד הסעד / הוראות ותקנות

מס' 163/68 לפרק 5 בתע"ס      כ"ח תשרי תשכ"ט 30 ספט' 1968

#### מדיניות השירות לשיקום

##### דרכי פעולה

2.2 השירות לשיקום ישיג פעולותיו ע"י הפעולות הבאות:  
2.22 אבחון רפואי ופסיכוסוציאלי לצורך הכנתו של המועמד למסלול שיקום מתאים.

מס' 5.3 (הוראה 3 לפרק 5 בתע"ס)      ג' תמוז תשל"ו 1 יולי 1976

#### תחליף שיקום ודמי שיקום

4.12 פקיד השיקום משתף את המשתקם במהלך הכנת תכנית השיקום ולפי הצורך מתייעץ עם שירותי אבחון והסתכלות ו/או עם מומחים באורח פרטי.

### מדינת ישראל / משרד הבטחון / לשכת היועץ המשפטי למערכת הבטחון

#### קובץ חקיקת הבטחון, כרך שני פרק 15

##### 15.0226 תקנות בדבר הכשרה מקצועית

6. דרישת חוות דעת: מנהל לשכה רשאי לקבל ממוסדות שונים, לרבות מוסדות השכלה, מדע, כלכלה ומפעלים, איגודים מקצועיים וכיוצא בהם, וכן ממומחים חוות דעת בנוגע לבקשתו של הנכה שהוגשה לפי תקנה 3.

### ביטוח לאומי / תקנות והוראות

#### פרק ג' — שיקום מקצועי

##### 6.42 יועץ ברופא מוסמך

בטרם יאשר פקיד השיקום תכנית הכשרה מקצועית לנפגע, יועץ ברופא המוסמך. אם חוות דעתו כי אין התכנית המוצעת מתאימה לנפגע מפאת מגבלותיו או מצבו הרפואי, לא יגש לביצוע התכנית, אלא יעבוד עם הנפגע על תכנית אחרת.

##### 6.11 אבחון והסתכלות

לצורך בניית תכנית שיקום מקצועי רשאי פקיד השיקום להשתמש בשירותי אבחון והסתכלות או ביעוץ אישי של מומחים כפי שדרוש לשם גיבוש תהליכי טיפול שיביאו לשיקומו המקצועי של המבוטח.



# שליטת הרפואה בחוק הישראלי בנושא האשפוז הלא רצוני

מאת מיכל גוטמן

## 1. מבוא

בירות את מחלת הנפש, לפי אבירם (1973):  
(1) "תאוריית מודל המחלה", הרואה את מחלת הנפש כמחלה על-פי ההגדרה הרפואית; (2) "תאוריית ההתפתחות הפסיכולוגית", הרואה את מחלת הנפש כתוצאה של אישיות מופרעת ומגדירה אותה באופן פסיכולוגי; (3) "מודל תגובת החברה והפיקוח החברתי", הרואה את מחלת הנפש כתווית הנקבעת באופן חברתי בזמן ובמקום נתונים, ומוגדרת באופן סוציולוגי וסוציאלי.

בעבודה זו התבססנו על ההנחה, כי החוק הישראלי מושתת על "תאוריית מודל המחלה" ולכן הוא מוגדר באופן רפואי. בעודנו מכירים בעובדה, כי ישנם סוגים של מחלות נפש שהם אורגניים, ומסכימים לכך, כי מקרים מסוימים של מחלות נפש הם תוצאה של אישיות מופרעת — חייבים אנו גם לאמץ את הדעה, כי מרבית האנשים הנחשבים ל"חולי נפש" מכונים כך על-ידי החברה, ואינם חולי נפש באופן מוחלט. הגדרתם כ"חולי נפש" על-ידי קבוצות של אנשי מקצוע בעלי סמכות להדביק תווית זו, היא בעיקרה חברתית ולא רפואית או פסיכולוגית. לפיכך, החוק הישראלי מושתת על טעות מושגית, לפיה מחלת הנפש היא בעיה

עבודה זו מנסה להציג את השפעתה של הרפואה השלטת בחוק הישראלי בעניין אשפוז לא רצוני. כוונתה: א. לטעון, כי ההשקפות הרווחות אודות מחלת הנפש והאשפוז הלא רצוני, כפי שהן באות לידי ביטוי בחוק, הינן מיושנות ו-ב. להצביע על הסכנות הטמונות בגישה בעלת אוריינטציה רפואית מעין זו. הניתוח להלן אינו משפטי, כי אם חברתי, שכן הוא נערך על ידי מתכנן חברתי. הוא מטפל, איפוא, באותם היבטים שיש להם השלכות על רווחתם של חולי הנפש.

אשפוז לא רצוני הוא אחד משלושת סוגי האשפוז הנדונים ב"חוק לטיפול באנשים חולי נפש", משנת 1955 ובחמישה קובצי התקנות לחוק מן השנים 1957, 1959 ו-1972.<sup>1</sup> שני הסוגים האחרים הם אשפוז רצוני ואשפוז פלילי לא רצוני.

כאמור, עבודה זו עוסקת אך ורק באשפוז לא רצוני, ורק באותם היבטים של האשפוז הלא רצוני המסייעים בהוכחת הטענה של שליטת הרפואה.

באופן בסיסי, ישנן שלוש תאוריות המס-

1 א. חוק טיפול בחולי-נפש, תש"ז—1955; ב. תקנות לטיפול בחולי-נפש (ערעור בפני בית המשפט המחוזי), תש"ז—1957; ג. תקנות לטיפול בחולי-נפש, תשי"ט—1959; ד. תקנות לטיפול בחולי-נפש (סדרי דין בפני הועדה לשחרור מדמי אשפוז), תשל"ג—1972; ה. תקנות לטיפול בחולי-נפש (סדרי דין בערעור לענין שחרור מדמי אשפוז), תשל"ג—1972; ו. תקנות לטיפול בחולי-נפש (קביעת דמי אשפוז), תשל"ג—1972.

בחוק הישראלי נובע מכך שאיש אינו יודע מהי מחלת נפש? כלום גם מומחי הרפואה וגם מומחי המשפט אינם מוכנים לנתח את ישותה חסרת הצורה של "מחלת הנפש"? אם כן, איזו זכות יש לרופא לכנות מישהו כ"חולה נפש"?

אוביקטיביות אינה אלא אשליה ורופא אינו אוביקטיבי יותר מכל אדם אחר, בעיקר כש- אין החוק קובע עבורו אמות מידה אוביקטיביות, עליהן יכול הוא לבסס את אבחנתו. הגדרות הרופאים מונחות על-ידי דימוי סטריאוטיפי של אי-שפיות. דבר שבעבר שימש כתורה להסברת אופנים שונים של התנהגות מוזרה, הפך לאמת אוביקטיבית, המושתתת על הגדרות ריקניות כגון זו המופיעה בחוק שלנו לפיה: "אדם חולה נפש הוא כזה הסובל ממחלת נפש". מה שהיה בעבר בבחינת תיאור של סוגי הת-נהגות הפך לסיבת ההתנהגות. אולם התנהגות תלוית-תרבות היא וכך גם מחלת הנפש. בישראל בוגדים הם בהכרח "משוגעים". בהעדר הגדרה מדעית ניטרלית של מחלת נפש, יש להתייחס בחשד לנסיונות השונים להסביר או לגנות התנהגות אנטי-סוציאלית כ"מחלת נפש", ומן הראוי גם שבתי הדין בישראל יתייחסו בחשד לתוויות שמדביקים הרופאים לאדם כ"חולה נפש", כיוון שיח-סיותו של תהליך ההגדרה הופכת את התווית לברת מיקוח במונחים של זמן, מקום ואדם. מחלת נפש, איפוא, בשל יחסיותה ואפשרות המיקוח עליה, הינה בבחינת אי-הגדרה. החוק שלנו, בהעדר הגדרה מפורטת, נותן תוקף לסיווג לא מובחן ובלתי מוצדק של אנשים כ"חולי נפש", ולבסוף גם דן אנשים למעמד משפיל זה לכל ימי חייהם. יתר על כן, הוא מנציח את הסטטוס קוו של שליטה רפואית במחלות נפש ובשפיות הדעת בחברתנו. מה שדרוש בחוק הוא הגדרה מפורטת של מרכיביה של מחלת הנפש. ציונם של מונחים כגון "סכיופרגיה", "הזייתיות", אין בו די כשלעצמו. יש צורך בעובדות, לא במלים. אם אי-אפשר למצוא

רפואית צרופה, בעוד שלמעשה זוהי בעיה חברתית. ראייה לכך שתחוק תופס את הבעיה כרפואית מצויה בעובדה, לפיה נתון החוק בחסות משרד הבריאות. העדפה זו של הר-פואה רווחת בחוק כולו. רק רופאים רשאים לאשר אשפוז, וההיתר הניתן הוא לטיפול רפואי בלבד; רק רופאים רשאים לבדוק אנשים, הנאשמים כחולי נפש; רק רופאים רשאים לשחרר חולים; רק רופאים עוקבים אחר רווחתם של חולי נפש מאושפוזים; רק ועדה פסיכיאטרית רשאית לשמוע פניות וערעורים ראשוניים, וכדו'.

## 2. היבטים שונים של החוק והשלכותיהם

### (א) ההגדרה של מחלת נפש

ראיה נוספת לעדיפות הרפואה מצויה בהג-דרה של "אדם חולה". אדם חולה הוא "אדם הסובל ממחלת נפש" (סעיף 1), והקביעה של מחלת נפש צריכה להיעשות בידי רופא (סעיף 2 (א), 3). אולם הגדרה אינה עובדה מוגמרת, אלא משתנה בהתאם למי שקובע את ההגדרה ובהתאם לתאוריות המשפיעות עליו, כדברי "המפטי-דמפטי": "כשאני משתמש במילה... פירוש הדבר שאני רו-צה, כי היא תאמר לא יותר ולא פחות." לא רק שאין זה נכון לקבוע מחלת נפש על-פי תפיסה רפואית בלבד; מעשה זה הוא גם מסוכן משום שהחוק אינו מגדיר את מרכיביה של מחלת הנפש. השערה היא, כי מחלת נפש ניתנת להבחנה בנקל על-ידי איש הרפואה, אך התאוריות מראות כי מח-לת הנפש אינה מושג אחיד, אלא נתונה להגדרות ולפירושים שונים. בקרב הרופאים עצמם אין תמימות דעים בנושא זה. לא קיימת כל מערכת תכונות המאפיינת בצורה מוב-הקת התנהגות המכונה "מחלת נפש", וה-תווית היא כוללנית מכדי להטביעה במש-מעות מוגדרת. זהו מושג חובק עולם. האם החיסרון הבולט בהגדרתה של מחלת הנפש

בוטה של המדינה במצבו האישי ובשלומו של הפרט? האם המדינה מוכנה להתחייב בלב שלם לפעול על-פי אותם עקרונות מעור-פלים ולקויים של מקצוע הרפואה? האם שיטה זו של אשפוז במוסדות לחולי נפש עולה בקנה אחד עם ההשקפה החברתית המודרנית בדבר זכויות האזרח, ועם הנסיון המדעי שנרכש בתחום מחלות הנפש?

אף כי להלכת החוק קובע אמצעי זהירות, כדי להבטיח שאדם שפוי בדעתו לא יאושפוז — תעודת רופא, זכות לערער בפני ועדה פסיכיאטרית, זכות לערער בפני בית משפט<sup>2</sup>, והודעה על אשפוז לשר הבריאות — באופן מעשי אין אמצעי זהירות אלה ממל-אים את תפקידם. שלא כמו החוק המניח, כי אדם הינו חף מפשע עד שתוכח אשמתו, הרי שהרופאים נוטים לאשר מחלות במקום להכחישן "לטובתו של החולה" וכדי להבטיח שהאדם יזכה לטיפול הנכון. בדיקות נפשיות הן קצרות ובבחינת מעשי שיגרה. תוך פרק זמן קצר של מבדקים מגיחים, "כי החשוד במחלת נפש הוא בלתי-שפוי, ומוטל עליו להוכיח את שפיותו בדקות הספורות העומדות לרשותו" (קוטנר, 1967, עמ' 105). קוטנר מצא, כי בבית החולים "קוק קאוניטי" נעשתה חתימת התעודות כדרך אגב על-ידי רופאי בית החולים; המבדקים גערכו בצורת סרט גע, והן ארכו כ-2—3 דקות. בראי-ינות הסוים אלה הונח, כי 77% מן המקרים הם בלתי שפויים. כדי להוכיח את שפיותו, יתכן כי המאושפוז יפנה בסופו של דבר לבית דין, אך לדבריו שלו משקל קטן לעומת חוות דעתם המקצועית של הרופאים. קוטנר טוען, כי "ההזדמנות שניתנת לאדם להוכיח את שפיותו היא בישיבת בית המשפט, ואולט הרופאים... מחזיקים את כל החולים תחת סמים כה חזקים שרבים מהם מופיעים לישיבות כקהי-חושים ומסיבה זו לבדה אין ביכולתם להגן על עצמם בצורה סבירה (קוטנר, 1967, עמ' 105).

אמות מידה אוביקטיביות למחלת נפש, אזי אין החוק רשאי להשתמש במונחים. קיומה של מחלה יש להוכיח, לא לשער.

### (ב) נוחלי אשפוז

לא רק ההגדרה של מחלת הנפש היא בשי-ליטת הרפואה אלא גם ההוראה לאשפוז ללא הסכמה. לפי החוק, האשפוז מותר בארבע דרכים:

- (1) לפי צו של בית משפט, בה האדם מועמד לדין פלילי (סעיף 6);
- (2) מתוקף החלטה של פסיכיאטר מחוזי (סעיף 5);
- (3) מתוקף תעודת רופא (סעיף 2);
- (4) מתוקף החלטה של מנהל רפואי של בית חולים (סעיף 3).

לבד מ"נאשם" הדורש הליכים של בית דין, בהתאם לחוק הישראלי, יכול האדם להישלח לאשפוז על-ידי כל איש רפואה הקובע כי האדם "חולה בנפשו". באופן גס, יש למקצוע הרפואה סמכויות יוצאות דופן מבחינת החוק הישראלי. די בתעודת רופא כדי לאשפוז אדם.

יתר על כן, החוק אינו מגדיר מהו "רופא" ולכן אין כל דרישה מפורשת לכישורים ורישום. האם רופא עיניים כשר באותה מידה כמו פסיכיאטר בתחום מחלות הנפש? מיהו רופא — אדם שהוסמך כרופא בחו"ל לפני חמישים שנה אך אינו רשום בישראל? לכאורה, מובן מאליו כי המדובר ברופא המוסמך ורשום כדין, אך החוק פתוח לפי-רושים, והשמטת ההגדרה פותחת פתח לשימוש לרעה.

### (ג) זכויות האדם והליכים נאותים

העובדה שמותר לאשפוז אדם וכך לדון אותו למעמד נחות לכל חייו ללא הליכים משי-פטיים נוגדת את זכויות האדם. כלום אין הפרט ראוי לכך שיורשה לו לסרב לטיפול רפואי ובעיקר אשפוז הנכפה עליו? אילו עקרונות יסוד יכולים להצדיק את התער-

2 יידון בתת סעיף על ערעור.

אף אם איננו מקבלים את ממצאיו של קוטנר במלואם, עדיין נכון הוא, כי מאחורי כל אבחון מסתתרת ההנחה הבסיסית, כי החשוד במחלת נפש הינו חולה נפש, ולפיכך כל התנהגות שהיא, נתפסת ומתוארת במונחים של שפיות. העובדה שהבדיקה נערכת בבית חולים למחלות נפש יוצרת התניה מוקדמת של קשר בין הרופא לחולה ודפוס התנהגותי מוגדר המתלווה אליו, כדב-ריו של קרפלין: "יתכן שהחולה לא ימסור כל תיאור מסכם של הסיבות לכניסתו או לחייו בעבר: אין הוא מרגיש כל חובה לעשות זאת. חולים המתארים באורח לא מדויק את תולדות חייהם גקראים "מעור-פלים", "חסרי הבנה", או "חסרי שיפוט"... מעורפלות או חוסר שיפוט הם גם סימנים של סכיזופרניה... ולרוב מתעלמים מגור-מים גסיבתיים" (קרפלין, 1966, עמ' 33).

לפיכך, אם נטען על אדם שהוא חולה נפש, הרי שגורלו כמעט נחרץ עוד לפני הבדיקה הרפואית והמשפט, משום שהרופאים וה-שופטים רואים את התנהגותו במסגרת דפו-סי התנהגות סטריאוטיפיים.

יתר על כן, דעה קדומה של המעמד הבינוני משפיעה על אמינות האבחון. ההערכה מוש-תת על אמות מידה של שליטה עצמית, תכנון, תפוקה, טיפול בבעיות חברתיות, יחסים עם הזולת, הופעה טובה, וכו'. "התו-צאה של דעה קדומה זו היא, כי כאשר האזרח מן המעמד הבינוני הינו מופרע, הריהו סובל מ'התמוטטות עצבים'. הוא נוטל חופשה, או הולך לפסיכיאטר פרטי או בית מרפא פרטי. כאשר העניים סובלים מתופעות דומות, יתכן שיימצא, כי הם "חולי נפש", ואז ישלחו אותם למחלקה הפסיכיאטרית האזורית וממנה לבית החולים של המדינה" (קרפלין, 1966, עמ' 37). קרפלין מסכם באומרו, כי שיטת האשפוז היתה פועלת לולא היו האזרחים העוברים דרכה דווקא העניים ביותר שבחברה.

בתהליך אשפוז זה, לפי פטש (1974), תפ-י קידי הפרקליט והשופט כאחד מבוצעים כדי לצאת ידי חובה ובאדישות כה רבה, עד שהעניין לבש צורה של פולחן ריק מתוכן, המבוסס על שיפוט מוקדם הנובע מהסתמ-כות על תוויות במקום על ידע. לא שהחוק אטם עצמו במזיד למצוקתם של המוגבלים, טוען פטש, אלא שחוסר יעילותו בהבנת תופעות אנושיות נפשיות יצר חרדות, אשר רק פולחן ורציונליזציות כגון אלה, יכלו לספק הגנה גלויה כנגדן.

דעה קדומה נוספת של המעמד הבינוני מתגלה גם בזירה הסוציאלית. עובדים סו-ציאלים, המוטרדים על-ידי פונים "אלימים", מדביקים להם תווית של "מופרעים" ומנ-סים לאשפוז אותם. הדחף או הצורך להיפטר מפונים מורטי עצבים ומטילי פחד אלה מטשטשים את יכולתם של העובדים הסו-ציאליים להעריך את מצב בריאותם הנפשית של פניהם או להבין את התנהגותם במונ-חים של מנטליות ודפוסי התנהגות המאפ-יינים מעמד נמוך. העובדים הסוציאליים מו-צאים פיתרון בשימוש באשפוז כפוי. אחת מן השתיים, או שהם פונים לפסיכיאטר המ-חוזי לאכיפת האשפוז, או שהם פועלים לפ-תיחת הליכים משפטיים בטענה שהם קור-י בנות של אלימות, שעה שרצונם העיקרי הוא אינו להעניש את הפונה אלא לאשפוז אותו. העובדים הסוציאליים מנסים לשכנע את השופט, כי הפונה אינו אחראי למעשה כיוון שהוא "חולה נפש".

הליכים משפטיים מתנהלים לא רק בתנאים של שיפוט רפואי מוקדם של "חולה נפש" או בדעה קדומה של המעמד הבינוני, אלא גם ייצוג העדים הוא חד-צדדי. עדי מדי-נה, מבחינת החוק, נתפסים כ"מומחים רפו-יים". אף כי תרומתו של איש הרפואה היא חשובה, ודאי שאין זו התרומה היחידה האפשרית. פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, אנתרופולוגים, מעסיקים, שכנים, משפחה

ואחרים עשויים כולם להביא תועלת בהארת סגנון חייו של הנאשם ולסייע באיזון ראייתו של השופט. יצוג רחב יותר של עדים עשוי לשים קץ למשפטים חפוזים, בהם פסק הדין נקבע כבר בראשיתו של תהליך האשפוז, וכתוצאה מכך הופכות ישיבות בית המשפט לחותמת גומי גרידא (מילר ושוורץ, 1966). לדעת מחברים אלה הליכי בית המשפט הם כה מהירים, כאשר שום פסיקה של מקרים נפשיים אינה אורכת יותר מעשר דקות. מחקרים רבים מראים, כי הליכים משפטיים למניעת אשפוז לא רצוני נוטים לעלות את העדות הרפואית לדרגת דוגמה (Dogma) של המדינה במסווה של פעולה למען החולה. הסדרי האשפוז אינם עונים על הדרישות של התנהגות רפואית או משפטית טובה. חשודים בפשע מוגנים טוב יותר ממועמדים לאשפוז. יש בטחון רב יותר להיחשב "רע" מאשר "משוגע", אם אנו חושבים על ההליכים ה"בלתי-נאותים" של האשפוז.

#### (ד) ערעור על אשפוז

לא רק שאדם מאושפז על-ידי רופאים בלבד, אלא שערעורו הראשון במונחים של סעיף 11, חייב להיות מוגש לוועדה פסיכיאטרית. מי הם החברים בוועדה זאת? זוהי ועדה המתמנה על-ידי שר הבריאות, ומורכבת משלושה חברים, שניים מהם רופאים (סעיף 12). לפיכך, הערעור נעשה בפני ועדה שרוב חבריה אנשי רפואה, וכך תהליך הערעור הוא תהליך רפואי שגרתי, כמו האשפוז. אין להקל מחומרתו של מצב ענינים זה. השליטה הרפואית היא ללא עוררין. בתורת הפרופסיונליזם רווחת הדעה, כי אנשי מקצוע מעוניינים להחזיק בלקוחותיהם. וכך, יתכן שאנשי מקצוע הרפואה ירצו ליצור אוכלוסיה של חולים נפשיים, בה יחזיקו בקנאות. ברור שהערעורים צריכים להיעשות לפני בתי משפט ולא לפני ועדה מתמנית שרוב חבריה רופאים. ועדה זו טומנת בחובה סכנות — ראשית משום שהיא נש-

לטת בידי הרפואה, ושנית משום שחבריה נקבעים על-ידי מינויים. אין זה סוד, כי החברה בישראל היא מפלגתית מאוד ומי-נויים מטעם השרים נעשים במקרים רבים על-סמך זיקה מפלגתית ולא דווקא כשרון מקצועי (פיין, 1967). קיימת, איפוא, אפ-שרות כי אנשי רפואה היושבים בוועדה פסיכיאטרית זו אף לא יהיו בעלי רמה מקצועית גבוהה ביותר, ועם זאת רשאים הם לדון במצבו הרפואי של אדם.

אמנם החוק מציין את הזכות לערער על החלטת הוועדה הפסיכיאטרית לאשפוז או שחרור בפני בית המשפט המחוזי (סעיף 25). יתר על כן, החוק מתאר בפרוטרוט את נוהליו של ערעור זה ב"תקנות לטיפול בחולי נפש" (ערעור בפני בתי משפט מחוזיים, 1957). הפגם הוא בכך שלא כל אדם החשוד ב"מחלת נפש" יודע על זכותו לערער, ולא כל אחד יודע כיצד לגשת לעניין הערעור ולא לכל אחד יש האמצעים להגנה משפטית. דברים אלה, בצירוף העובדה שרוב החשודים במחלת נפש הם עניים או זקנים ואין להם מי שמי-עונין בהגנתם, מסכלים את הפיתרון התי-אורטי של פתיחה בהליכי "הבאס קורפוס" ומגבירים את התהליך של אשפוז לא צו-דק. אין כל הוראות בחוק לגבי הגנה או-טומטית של אדם חולה או לגבי סיוע משפטי חינם, וכך נשללת, למעשה, מן החשוד במחלת נפש הגישה לזכויות משפטיות והוא נדון לאשפוז שלא ברצונו ולטיפול כפוי.

#### (ה) מסוכנות

ה"מסוכנות" היא אחד התנאים הנסיבתיים העשויים להביא לאשפוז. אם פסיכיאטר מחוזי מוצא, כי אדם עשוי להיות מסוכן לעצמו או לאחרים, עליו להורות בכתב על אשפוזו של החולה (סעיף 5). בדיוק כשם שהגדרות של מחלת נפש אינן ברורות, כך גם ההגדרה של מסוכנות. ראשית, החוק אינו קובע מהם תנאים של מסוכנות לעצמו



ולאחרים. גם דבר זה מונח לשיקול דעתו של הפסיכיאטר. זהו מושג סתום וחסר תועלת, שאי אפשר להשתמש בו כראוי, אלא אם כן יותחם בגבולות מסוימים. אלברס (1973) בחן 50 תיקים של אנשים שנדונו לאשפוז לא רצוני ורק בחמישה מקרים טען העותר, לרוב בן משפחה, כי החולה מהווה סכנה לעצמו או לאחרים. ב-45 המקרים הנותרים טענו המתלוננים, כי החולה הוא "קל להתרגז", "מטריד", "קשה להסתדר אתו". ואולם בכל 50 המקרים קבע הפסיכיאטר הבודק, כי האדם מהווה סכנה לעצמו ולאחרים. באף אחד מן המקרים לא ביקש השופט לשנות מחוות דעתו של הפסיכיאטר או לערער על תקיפות שיפוטו. אנו רואים אכן כיצד המושג "מסוכנות" הינו ישים במקרים נדירים, אך משמש צידוק נוח לאשפוז משום שהחוק מאפשר זאת. הרופאים, על-ידי הדבקת התווית "מסוכן" להתנהגות של הפרט, הפכו את העבירות השוליות לעבירות מפורשות. כתוצאה מכך, המושג "מסוכנות" הפך בשוגג למושג נרדף למחלת נפש. אך מסוכנות כוללת רק היבטים מוגבלים של מחלת נפש וסוגים ספציפיים של סכנות ולכן מחלת נפש ומסוכנות אינם, מעצם טבעם, בסיס מוצדק לאשפוז כפוי. כדי שהמסוכנות תהיה קנה מידה מתאים לאשפוז, יש לקשור אותה למחלת הנפש בקשר סיבתי. אי-ההגדרה של "מסוכן" בחוק שלנו היא בבחינת הסתלקות מאחריות משפטית וברית לא-מוצהרת בין החוק והרפואה.

לא רק שאין החוק הישראלי קושר את המסוכנות ומחלת הנפש באופן סיבתי, אלא שהוא מאפשר לאשפוז אדם על-פי סיכוי סביר של מסוכנות. סכנה אינה אלא חיזוי. אם החברה הישראלית רוצה להרשות אשפוז לא רצוני של חולי נפש על-סמך חיזוי בלבד, עליה לחתור לקני מידה מדויקים יותר, כגון טיבם של המעשים החזויים, מגוון המעשים, מרווח הזמן בין המועדים בהם עשוי המעשה להתבצע, ההסתברות שהמעשה

יקרה, האחוז של חיזוי יתר. מחקרים רבים מראים, כי פסיכיאטרים שוגים בחיזוי-יתר של מסוכנות (דרשוביץ, 1968). כלום מג-זימים אנו בדרישותינו מן הפסיכיאטרים כאשר אנו מבקשים מהם חיזויים מסוג זה? אנו מפקידים בידי הפסיכיאטרים סמכות עצומה ואימון מוגזם. עד אשר יפותחו שיטות חיזוי מהימנות, יש להתייחס בהיסוס למעצר המונע כשיטה של פיקוח חברתי.

ישנה עוד שאלה החייבת להישאל, דהיינו — האם רשאים אנו לעצור בעד אדם מלפגוע בעצמו. הרי בכללו של דבר, זוהי דרך לשלול מאנשים את החופש והכבוד שלהם. כלום אין לפרט הזכות ללקות בהתמוטטות עצבים, להזות, או להתאבד? בדבריו בקונגרס הבי"ל שדן בנושא ההתאבדות, 1969, אמר שץ, כי לפרט יש זכות יסוד ללא סייג לסכן את עצמו — בין שהמדובר בעישון, הפלה או התאבדות. אך אפילו אנו מסכימים לכך, כי ישנה זכות למנוע בעד אדם מלפגוע בעצמו, האם האשפוז הוא הדרך היחידה? כלום אי-אפשר להשיג מטרה זו בצורה אנושית יותר, על-ידי השארתו של האדם בתוך הקהילה במקום להרחיקו ממנה.

ברם, אסור להתעלם מן הצד השני של המטבע — העול העצום המוטל על אחרים כאשר מישהו שוקל ליטול את חייו, כפי שזועקת אגנס במחזהו של אלבי "איזון עדין": "מה שאינני יכולה לסבול הוא אנוכיות, אלה שרוצים למות וגוזלים את כל חייך כדי לעשות זאת". הספרות מלאה דוגמאות מתאימות של התאבדות כדרך של ענישה, נישול, תסכול על-ידי הטלת רגשי אשם, כמו אנה קרנינה של טולסטוי, המתמוגגת מן המחשבה אודות האשמה שיסבול בעלה ורונסקי לאחר שתתאבד. התאבדות, איפוא, אינה מעשה מבודד, ולומר כי אדם רשאי לשים קץ לחייו ככל שירצה, הרי זוהי התעלמות מהשפעת המעשה על האחרים; אך בסופו של דבר האדם הינו אדון לעצמו והוא רשאי לעולל לעצמו כאוות נפשו.

## (ו) מיידיות

"מיידיות" הוא המצב השני, בגינו מאפשר החוק הישראלי לאשפוז אדם, וגם הוא מוגדר באופן רפואי. סעיף 3 של החוק קובע, כי אדם חולה נפש יכול להתאשפז על-ידי מנהל בית חולים או איש רפואה אחר, ללא תעודת רופא, אם נבדק האדם על-ידו ונמצא כי אשפוזו אינו סובל דיחוי, או אם האדם ביקש להתאשפז.

מושג המיידיות הינו סתום בדיוק כמו המ-סוכנות. מדוע האשפוז הוא כה דחוף? האמנם מאיים הוא להזיק לעצמו או לא-חרים, או שמא אין הוא אלא משגע את משפחתו? קשה לחשוב על מקרים רבים שהם כל כך דחופים עד שאינם סובלים דיחוי עד לדיון בבית משפט. אם מושג הדחיפות הוא קריטי לגבי רופאים, אזי צריך שתהיה הגדרה של הנסיבות התובעות אש-פוז מיידית. שוב החוק משתמש בנוסח לא מדויק הניתן לפירושים שונים ומשונים בידי הרופאים, וניתן לשימוש ללא הבחנה לשם הצדקת אשפוז מסוג כלשהו.

## (ז) שיטות טיפול

אף כי משתמע מן השם "החוק לטיפול בחולי נפש", כי מדובר בטיפול במובן הר-חב, הרי שהחוק מציין שיטת טיפול אחת בלבד — האשפוז, וזאת למרות המיגוון הרב של מצבי מחלת הנפש. התקציב של משרד הבריאות לשנת 1970/71 לטיפול בחולי נפש היה 33.3 מיליוני ל"י, מהם 29.9 מיליון ל"י לאשפוז בבתי חולים ממשלתיים. עוד 11 מיליון ל"י ניתנו למשרד על-ידי גוף ציבורי לשם מימון האשפוז בבתי חולים פרטיים (ראה הדו"ח השנתי של מבקר המ-דינה, 1971).

אשפוז כפוי כשיטת הטיפול היחידה הוא הוכחה גוספת לפיקוח הרפואי ולשליטה הר-פואית בבריאות הנפש. אל נכון, אשפוז טומן בחובו יסוד של אפוטרופוסות יותר מאשר של טיפול. ביסוד בחירתה של החברה באפוטרופוסות רפואית לחולי הנפש

מונחים פחד, אי-נוחות, ענישה ובורות. החברה מסרבת ל"הזדהם" ולהיות מוטרדת על-ידי "אנשים בלתי גסבלים אלה". היא מרשה לאנשי הרפואה לאשפוז אותם, לנש-לם מזכויות האזרח שלהם, לשלול מהם מגע עם העולם החיצון ולנדות אותם לכל ימי חייהם. אשפוז, אם כן, דומה למאסר פלילי למרות ההנמקה שזוהו טיפול פסיכיאטרי.

בשנת 1955, כאשר הופעל החוק, היה ידע סוציולוגי מועט על ההשפעות של אשפוז מלא, ובעיקר בבתי חולים לחולי נפש. היום ישנן עדויות רחבות לכך שאשפוז הינו הרה אסון כשיטת טיפול. הוא מנתק את האדם מחייו הרגילים, משפחתו ועבודתו, הופך את חזרתו לחיים הרגילים לבלתי אפשרי או לטראומטי, שכן קשה מאד להפוך את הת-הליך ולנטוש את תפקיד החולה (ברגינסקי ואחרים, 1969, עמ' 23). האשפוז אף גורם להידרדרות בבריאות הנפש (וקסלר ואח-רים, 1971, עמ' 238; מנדל, עמ' 71; יולס, 1969), משפיל את החולה, פוגם בכושר ההחלטה והתסקוד שלו. לפיכך, על-ידי הפקדתם של חולי הנפש ברשותם הבל-בדית של אנשי הרפואה, החוק אינו רק דן אותם למעין מאסר, אלא גם מוריד אותם לדרגה של יצורים לא-סוציאליים.

## (ח) שיטות טיפול בכפיה

### בתוך בתי החולים

לא פחות מדאיגה היא זכותם הבלתי מעור-ערת של הרופאים להשתמש בכל טיפול העולה בדעתם. כולל סמים, ריפוי חשמלי ושיטות כפיה אחרות, בתנאי שהרופא מדווח ביומן מיוחד על השימוש בשיטות אלו (סעיף 15 של החוק וסעיף 7 של תקנות הטיפול בחולי נפש, 1959). רבות מן השיטות הללו גורמות לנזק תמידי, ובכל זאת מותר להשתמש בהן בכל מקרה. מה התועלת בדיווח על שימוש בשיטות לאחר שכבר ננקטו? האם מישוהו בודק רישומים אלה או חוקר בקשר לצורת הטיפול? האמנם כל הרופאים מקפידים

לדווח בכל המקרים, הגם שהחוק דורש זאת? החוק מותיר אפשרות לקבוע תקנות לגבי שיטות כפיה, אולם התקנות משנת 1959 אינן מטילות כל הגבלה על הזכות להשתמש בשיטות אלו או על סוג השיטות המותר, אלא רק על הרישום שיש לנהל ועל סדר העבודה באותם אמצעים בהם משתמשים. במלים אחרות, לרופאים יש יד חופשית בקביעת כל סוג של טיפול בלתי-אנושי או מסוכן. כמה שונה הדבר מן ההגבלות המוטלות על הטיפול במחלות גוף, שם לחולה או לאדם הקרוב לו ביותר יש הזכות להסכים או לסרב לשיטת טיפול כלשהי. המסקנה הברורה היא, כי מי שחולה בגופו נחשב ל"אנושי", ולא כן חולה הנפש. חולי הנפש נחשבים לקניינם של הרופאים.

(ט) זכויותיהם של חולים מאושפזים הוכחה נוספת לסמכות שניתנה למקצוע הרפואה מתגלית מתוך זכויותיהם של חולים מאושפזים. סעיף 26 קובע, כי לחולה המאושפז ישנן שתי זכויות: לשלוח ולקבל מכתבים וחבילות סגורים ולקבל אורחים בשעות מסוימות. אך גם זכויות יסוד אלו יכולות להישלל, אם מנהל בית החולים (איש רפואה במונחי החוק) רואה לנכון לעשות זאת מ"סיבות רפואיות". הזכות היחידה שאין לשלול ממנו היא זו של שליחת מכתבים סגורים לאנשים מסוימים בהם: עורך דינו, פרקליטו, שר הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה. תקנה זו אמורה להבטיח את תיקון המעוות במקרה של יחס גרוע, אך במקרה של ערעור, זכות זו אינה קיימת אלא להלכה, כיוון שאין כל הוראה בדבר מתן יעוץ משפטי ממושך חינם. אולם זכותו של המנהל לבטל שיגור או קבלת מכתבים סגורים או לאסור מבקרים מ"סיבות רפואיות", היא זכות שלילית ביותר משום שהיא מונעת את חרות היסוד של האדם על בסיס רפואי ולא על בסיס משפטי. הקניית כוח כל-יכול למנהל אינה עולה בקנה אחד עם הגישות החדשות בתחום מחלות הנפש.

### (י) כשירותו של החולה

דומה לזכות שלעיל היא הסמכות שבידי הפסיכיאטר המחוזי להחליט האם המאושפז כשיר לדאוג לרכושו (סעיף 27). במקרה שאין למאושפז כל אפוטרופוס טבעי, רשאי הפסיכיאטר המחוזי להודיע לאפוטרופוס הכ"ל, כי המאושפז "אינו כשיר" לטפל ברכושו, ובמקרה זה האפוטרופוס הכללי מטפל ברכושו של המאושפז עד למינויו של אפוטרופוס. הסכנה היא כפולה: ראשית, המנהל עשוי להיות משוחד באשר ל"כשירותו" של החולה, ושנית, הוא עלול להיות נתון ללחץ מצד קרובים המעוניינים בשיטת טיפול על הרכוש. לבטח, רצוי כי בעניין אישי ומכריע מעין זה לא הפסיכיאטר לבדו יקבע האם אדם כשיר או בלתי כשיר לכלכל את ענייניו. "חולה נפש" אינו בהכרח בלתי-כשיר להחליט בצורה הגיונית מה טוב ביותר עבורו. אסור להניח, שכושר ההבנה שלו פגום ועל כן אין הוא כשיר לטפל באפשרויות העומדות לפניו.

הולצברג (1969) מאמין, כי חולי הנפש, כולל המאושפזים, כשירים לטפל בבריאות ולהשפיע על גורלם. הסימפטומים שלהם הם בבחינת התנהגות שכוונתה לשלוט בתוצאות בתוך מצבים חברתיים, "אסטרטגיות" כדברי שף (1973), והם צורת של תקשורת חברתית. השימוש בסימפטומים אינו בהכרח חורג מתחום ההכרה, ויתכן שהוא משקף מאמצים מכוונים של החולה להשיג את מטרותו. לחולי נפש, ככל האנשים, יש מוטיבציה להגשים את יעדיהם, והם עושים זאת בצורה הגיונית ככל אדם בריא בנפשו, לפי הולצברג.

מחלות הנפש כוללות בתוכן מיגוון כה רחב של הפרעות (ריי, 1962) עד אשר מסוכן להניח, כי כולן פוגעות בשכלו של האדם. ישנן מחלות מסוימות המשפיעות עליו, אך לרובן אין כל השפעה כזו. שניידר (1972) טוען, כי את הכשירות יש להגדר ביר ביחס לפעולה המסוימת בה מדובר. כשירותו של הפרט לתפקד במצב מסוים

עשויה להיות תלויה בגורמים נסיבתיים ובין-אישיים בכל זמן. חוק האשפוז צריך לגשת לכל מקרה מתוך כוונה להעמיד את חולה הנפש במבחן של הערכת, המאפשר זיהוי של עובדות השונות ביניהן מבחינה תפקודית. תקן של כשירות אפשר להגדיר רק בעזרת הקשת הרחבה של מדעי ההתנהגות.

החוק, בהשפעת תורת הרפואה ומתוך חוסר הבנה של תופעות אנושיות נפשיות, מציע ליטול לידי את קבלת ההחלטות של חולי הנפש. וכך דן הוא את חולי הנפש לחיים ללא חשיבה. ישנה הכרה גוברת, כי המקור העיקרי, בעזרתו יכול בעל מום להתגבר על מומו, לשוב לאיתנו ולפתח את כושרו לתפקד כהלכה בחברה, נעוץ במוטיבציה שלו וביכולתו להתמודד עם ברירות. הצורה בה אנו מתייחסים אליו — מוסיפים או גורעים מכבודו — לבטח משפיעה על המוטיבציה שלו לבחור בעד או נגד תפקוד אחראי בעולם הממשי (פטש, 1974).

ההשפלה אינה נובעת רק מהדבקת התווית של "חולה נפש", אלא גם מתוך שלילת ההזדמנות למלא תפקידים שיש בהם יסוד של בחירה. "ככל שזהותו של אדם מורכבת ממספר רב יותר של תפקידים המוענקים לו, כן יש בידי הזדמנויות מעטות יותר למלא תפקידים באורח חיובי יותר. לכל היותר יכול הוא לקוות להערכה נייטרלית בשל ביצוע נכון, הולם ומשכנע של התפקידים המוענקים לו..." (סרבין, 1969).

על-ידי כך שהחוק מרשה לרופא להחליט עבור החולה, נוטל הוא מן הפרט את תקוותו היחידה לתפקד באופן עצמאי ונורמלי ועקב כך להחלים. הזכות לעצב את גורלו שלו ושל רכושו היא לבטח זכות אנושית טבעית. אמנם במקרים מסוימים מותר לשלול זכויות אנוש, אך גם שלילה כזו אי אפשר להצדיק רק על סמך הכרזה שהיא חיונית. הובס העיר, כי הערך המזומן של האמרה, כי מותר להוציא להורג רק מלכים עריצים הוא — כי לפני שאתה

הורג מלך אתה דואג לכנותו עריץ. לבטח אין שלילת זכויות אנוש מוצדקת כל עוד לא הוצדקה. אך החוק שלנו מתיר שלילה כזו ללא עוררין, בכך שאינו קובע את הגרמים המשפטיים של האשפוז. במקום לשלול האם אדם כשר או בלתי כשר לפעולה משפטית, החוק מרשה לרופאים לאשפוז ולשלול מן המאושפז את הזכות לנהל את רכושו. ג'וזף סטיוארט מיל (1867) אמר, כי "לעצמו, לנפשו ולגופו, האדם הוא אדון", ואנו יכולים להוסיף לזכויות אדון אלו את הזכות לנהל את הרכושו: לעצמו, לנפשו, לגופו, ולרכושו. האדם הוא אדון!

### (יא) שחרור

גם שחרור מבית חולים נקבע באופן רפואי. מנהל בית החולים רשאי לשחרר את החולה אם בדק אותו ומצא כי הוא בריא ושוב אינו מהווה סכנה (סעיף 16). לא קל להסכים לכך שאף בענין השחרור אנשי הרפואה הם המושלים. המנהל אינו חייב לשחרר אלא רשאי. כלום אין הדעת נותנת כי אם המאושפז נמצא בריא, יהיה המנהל חייב לשחררו. למעשה הסעיף כולו ריק מתוכן. מה פירוש להיות בריא שוב? הרפואה אינו, כי הקביעה של "בריא" היא הערכתו האישית של הרופא. יתר על כן, על פי אילו קני מידה קובע הרופא את הערכתו, כי החולה שב למצב בריאותו התקין הקודם? אין להניח כי הרופא הכיר את החולה לפני כניסתו. יתר על כן, אם אמנם, כפי שאומר שץ, חולים המאושפזים מרצונם אינם משתחררים בנקל, על אחת כמה וכמה חולים המאושפזים שלא מרצונם. "המידה בה חולים המאושפזים מרצונם כבולים בקשריהם למערכת בית החולים לחולי נפש, מתגלית לעינינו באותן הגבלות המוטלות עליהם מבחינת החופש הנתון בידם לעזוב את בית החולים, אליו נכנסו מרצונם החופשי".

אותן סמכויות בלתי מעוררות מוקנות גם למנהל הרפואי של בית החולים בנוגע לשחרור על תנאי (סעיף 22). הוא רשאי לתבוע



את החזרתו של החולה בכל שלב, ואם יסרב, כי אז רשאי הפסיכיאטר המחוזי להשתמש בסמכויות המוקנות לו מכוח סעיף 7 ו-8. אלו הן סמכויות של החלטה ופעולה כאחת, המאפשרות לו לאכוף את האשפוז אף בעזרת כוח המשטרה והזכות להיכנס לביתו של "חולה הנפש". אין כל הגבלות חלות על המנהל לגבי הנסיבות להחזרת חולה המשוחרר על תנאי, ודי שהוא מחליט כך. ההחלטה נתונה לשיקול דעתו, או אולי למאויה ושגיונותיה של המשפחה. במה שנוגע להחזרת החולה בכפיה או לאפשרות להשתמש באמצעי כפיה, סמכותו של הפסיכיאטר היא רחבה ובלתי מוגבלת. החלטתו של הרופא שלא לשחרר חולה ניה תנת לערעור. סעיף 24 קובע את התנאים לערעור כזה. הערעור מוגש לוועדה הפסיכיאטרית, היכולה לדון בערעורים בנוכחותו או שלא בנוכחותו של ה"חולה", בפומבי או בדלתיים סגורות, כראות עיניה. יתר על כן, ההליכים לא יבוטלו אם לחולה, לאפוטרופוס שלו או לעותר אחר, לא ניתנה ההודמנות להשמיע דבריהם, כל עוד ה"חולה" נבדק לפחות פעם אחת על-ידי רוב חברי הוועדה. כלום אין לאדם חולה כל זכות ל"הבאס קורפוס"? אמנם יכול הוא לערער על הערעור במונחים של סעיף 25, אך אם הוא או באי כוחו אינם מכירים זכויותיו או אינם יכולים להפעיל אותן, אזי הפסיכיאטר חורץ את גורלו. גם במקרה זה העניק החוק לרופא שליטה מוחלטת.

### 3. מחשבות מסכמות לבעיית השליטה הרפואית בחוק

שום חוק אינו יכול להיות מקיף לגמרי או לכסות כל פרט באופן משביע רצון. כל שהוא עשוי להיות הוא איזון נאות של רעיונות, תיאוריות ולחצים בזמן מסוים. אולם מאחר, שרעיונות ותיאוריות הם דיי נמיים, בדומה לערכי החברה, הרי שיש

לבחון מחדש את החוק ולתקנו באופן מתמיד, בהתאם לדרכי החשיבה הרווחת באותה עת. לחוק הישראלי מלאו עשרים שנה, וללא ספק מפגר הוא אחר המציאות החברתית מבחינת הגישה למחלות הנפש. בגלל ממדי הבעיה מבחינת מספר האנשים, שחוק זה נוגע אליהם, אין החברה הישראלית יכולה להרשות לעצמה, מטעמים אנושיים, להניח לחוק להישאר במתכונתו הנוכחית.

החוק קובע שני יעדים שהם למעשה מנוגדים זה לזה: א. הגנה על הפרט, תוך שאיפה למצוא מרפא למחלתו; ב. הגנה על החברה מפני השפעותיה של מחלת הנפש. הגנת הפרט, ומרשה ליעד השני לשלוט. דבר זה הושג על-ידי הענקת השליטה בקביעת מחלת נפש לרפואה, על חשבון הליכים משפטיים הולמים. הרפואה הפכה לסוכן הפיקוח החברתי החוקי בשאלת בריאות הנפש. החוק האציל את סמכויותיו למקצוע הרפואה מתוך אדישות משפטית. אין כל שניות של ממש בין ערובות משפטיות לבין חוות דעת רפואיות.

מחלת הנפש היא מיתוס. ההגדרה של "מחלת נפש" בחוק היא אי-הגדרה. היא מת-ייחסת לקבוצת אנשים המסווגים כ"חולי נפש", כאילו זהו גוף עשוי מקשה אחת, חסר צורה וסדר, שעה שלמעשה קבוצה זו היא אין סופית. מחלת הנפש נחשבת לאובייקטיבית, ניתנת לזיהוי ולאבחון, בעוד שלמעשה היא מעורפלת וסובייקטיבית. יתר על כן, החוק נוהג כלפי מחלת הנפש כאילו היא סטטית ומוחלטת, שעה שהיא דינמית ויחסית. גורלו של חולה הנפש מופקד בידי הרופאים. מאחר שמחלת הנפש היא בראש ובראשונה בעיה חברתית ולא רפואית, האוריינטציה הרפואית אינה במקומה. על-ידי קביעת התחומים הרפואיים כבלבדיים, מייצב החוק את הטיפול הרפואי ובעיקר את האשפוז. ערובות נוהליות להגנה על חופש הפרט מקועקעות על-ידי העלאת חשיבותה של המערכת הרפואית.



זכויות האנוש של חולה הנפש גשלות ממנו. הוא נחשב "בלתי כשיר", וקבלת התחלטות והשליטה על גורלו ניטלות מידי. אפשרויות נסגרות בפניו — הוא אינו יכול להזיק לעצמו או לאחרים, לבחור בטיפול או לדחותו, וכו'.

שוב אין לראות באשפוז שיטת ריפוי טובה, ולכן אין הוא צריך להיות שיטת הטיפול היחידה המוצעת על-ידי החוק. דבר זה שם ללעג את העובדה שהחוק נקרא: "החוק לטיפול בחולי נפש". אשפוז אינו ריפוי, אלא צורת מאסר הגורמת לאי-פרודוקטיביות של החולה, להעדר תרומה מצידו, לקשירתו ביחסי תלות, ובאחריתו של דבר היא מביאה להתדרדרות הסופית של משא-בין הפנימיים. שחרורו מהתחייבויות חברתיות פוגע בחזרתו לחברה. הטיפול הניתן והתנאים הקיימים בבתי החולים הממשלתיים הם ביטוי מובהק לחוסר הכבוד שחולקים לחולי הנפש. זוהי גבואה המגשימה את עצמה — החולים זוכים לסוג הטיפול ולתנאים, להם סבור הצוות שהם ראויים.

קבלת המושגים "מסוכנות" ו"מיידיות" כתקפים, כדי לפסוק על אשפוז, הרי זו בבחינת דביקות עיוורת בדימויים סטריאוטיפיים אודות טבען של מחלות הנפש. המושגים הם מעורפלים, בלתי מוגדרים וללא הצדקה. אין הם מרכיבים חיוניים ואף בלתי סבירים של מחלת הנפש; ואם לא הוכח, כי הם קשורים קשר סיבתי, אסור להשתמש בהם להצדקת האשפוז.

מחמת הטעות הצפויה בהתלטות רפואיות, מן הדין שההחלטה על אשפוז עם כל הפגיעות המוסריות והגופניות הקשורות בכך, אות הקלון הנצחי ושלילת זכויות האנוש ויכולת התפקוד — לא תהא החלטה רפואית אלא החלטה משפטית עם ערובות לשמירתן של זכויות האזרח.

מחלת הנפש משפיעה לא רק על החולה אלא גם על הקרובים לו. גם הם סובלים ממועקה ומתחים וגם הם זקוקים לעזרה. אולם אין להשתמש באשפוז כאמצעי לה-

קלת בעיות המשפחה על חשבון שלומו של החולה. יש להציע פתרונות רב-צדדיים לסיפוק שני הצדדים. הליכים משפטיים גאוניים בהקשר למחלת גפש הם בבחינת אש-ליה, ואם החוק מעוניין באמת ובתמים בהגנה על הפרט, עליו להבטיח הגנה זו הן להלכה והן למעשה.

בקצרה, החוק כמות שהוא, מפליל שלא בצדק, ויש צורך בשינויים הולמים. החוק יצר בעיה של אנשים המסווגים שלא כהלכה כ"חולי נפש" ומושלכים לבתי חולים ממשלתיים להירקב שם. ולא די בכך, אלא שהוא מנציח את השיטה חסרת-היסוד של אשפוז ושליטה רפואית במחלות הנפש.

#### 4. קווים מנחים לשינוי מדיניות האשפוז הלא רצוני

##### א. שינויים במדיניות חברתית

1. יש לעשות מאמצים לשינוי התפיסה השלילית של חולי הנפש. יש לראותם כבני אנוש בעלי יכולת בפורטנציה לפתור את בעיותיהם בעולם החיצון, כפי שאמר ברטון בלאט (1970) בעניין המפגרים:

"...חשוב יותר מהקלת הצפיפות, הוא הצורך בהחדרת אמונת יסוד בקרב אלה העובדים עם המפגרים בשכלם, כי כל אחד מן האנשים האלה הוא אנושי באותה מידה — אין יכולתו השכלית שווה, אין הופעתו מצודדת באותה מידה, אך הוא אנושי באותה מידה... יש רק אדם אחד בעולם, ושמו "כל אדם" (עמ' 21).

יש לבטל את הקטגוריה הרחבה של "חולי נפש", וכל אזכור של חולי נפש צריך לנקוב בשם המדויק של המחלה ממנה סובל האדם. אנשים שאין להם מחלת נפש מוגדרת, ייחשבו כאנשים נורמליים הסובלים מבעיות מסוימות הגורמות להם מועקה במהלך החיים, ואשר עשויים להזדקק לעזרה סוציאלית או פסיכולוגית בהתמודדותם בבעיות אלו.

אין לסווגם כ"חולי נפש" ועל-ידי כך להדי-  
ביק להם תווית לעולם.

2. שוב לא יהיה האשפוז שיטת הטיפול  
היחידה, בחולי נפש. על הקהילה לספק שי-  
רותים קהילתיים מגוונים, כאשר הדגש  
מושם על השארתו של החולה בתוך הק-  
הילה, תוך הספקת שירותים נאותים לו ול-  
משפחתו. על הטיפול להתמקד בהושטת  
עזרה מיידית או בטיפול ממושך יותר במי-  
דת הצורך. יש להדגיש את בחירת המטופל  
זאת אחריותו. על העזרה להיות בהישג ידו  
של כל אדם, המבקש עזרה. כל אדם ייבדק,  
יאובחן, ויקבל טיפול בדרך המתאימה ביותר  
למצבו המיוחד.

3. כדי לספק מערכת שירותים מגוונת, יש  
להקצות את הכספים, כך שחלקם הגדול  
יינתן לשירותים בתוך הקהילה במקום לבתי  
חולים.

4. הואיל ומחלת נפש היא מעמד ברי-  
מיקוח, יש לספק לאנשים המסווגים כ"חולי  
נפש" סיוע משפטי אוטומטי. מן הדין  
שפרקליטים המשמשים כיועצים משפטיים  
יקבלו הכשרה ויהיו בקיאים בהיבטים הק-  
ליניים של מחלות הנפש; יש להעמידם לר-  
שות הלקוחות לאורך זמן כדי שיוכלו לייצג  
את שולחיהם בכל שלבי "מחלתם"; עליהם  
גם להיות בלתי תלויים בשירותי הבריאות  
ובמוסדות ממשלתיים אחרים, כדי שיהיו חופ-  
שיים לייצג את שולחיהם בצורה יעילה.

5. מן הראוי להעניק עידוד ועזרה להקמת  
גוף וולונטרי לעזרה עצמית של אנשים  
"חולי נפש". אם הנחתנו נכונה, כי אנשים  
אלה הם בעלי יכולת לתפקד באופן נורמלי,  
מן הראוי שיתחילו לעזור לעצמם.

## ב. שינויים תחיקתיים

1. מן הראוי לבטל את החוק הקיים ול-  
הכין חוק חדש שיתייחס לקווי המדיניות  
המוצעים לעיל. על חוק זה להיות כפוף  
למשרד המשפטים ולא למשרד הבריאות.

2. במקרה שביטול החוק אינו מתקבל על  
הדעת, יש לתקנו ולכלול בו את הסוגיות

הבאות: הגדרה מחדש של המונח "חולה  
נפש" תוך פירוט הסוגים של מחלות נפש  
ותכונותיהם, כך שהחוק יהיה אובייקטיבי  
ובר-ישום; ביטול המושגים "מסוכנות"  
ו"מיידיות" כסיבות המצדיקות אשפוז, אלא  
אם כן כל מושג יוגדר במדויק ויוכן להפי-  
עלה במונחים של טיב, דרגה, גבולות זמן  
וכדומה.

3. מן הראוי שהאשפוז וכל שיטת טיפול  
לא רצונית אחרת יוכפפו להליכים של בית  
דין, ולא תהיינה בגדר תהליך רפואי בלבד.  
4. יש לספק לחולה באופן אוטומטי אמי-  
צעים משפטיים ומעשיים כדי לאפשר לו  
למחות בכל שלב של טיפול כפוי.

5. מן הדין לבחון מחדש את האשפוז  
כשיטה תקפה לטיפול וכשיטת טיפול בלב-  
דית.

6. במקרה של אשפוז, יש לפתח את הזכות  
החשובה לטיפול גאות ולערובות להבטחת  
טיפול כזה. ערובות יכולות לכלול בחינה  
תקופתית של הטיפול ושל תנאי בתי החולים  
על-ידי צוות ציבורי רב-מקצועי ובלתי  
קשור, שחובתו תהא להבטיח כי כל חולה  
יזכה במיטב הטיפול.

7. ועדות המוקמות על פי החוק צריכות  
להיות מושתתות על בסיס רחב של נציגי  
מקצועות שונים, כולל משפטנים, רופאים,  
פסיכולוגים, אנתרופולוגים ומקצועות סוצי-  
יאליים, וכן אישי ציבור שאינם קשורים  
לממשלה.

8. מן הראוי שאנשים הדנים אחרים לאש-  
פוז יחויבו בחקירת שתי. וערב ובבדיקות  
נסיבתיות על-ידי ועדה, כדוגמת זו המתו-  
ארת לעיל. לא יהיו הליכים בבית המשפט  
עד אשר ייבדקו אלה המאושפזים ואלה המו-  
עמדים לאשפוז באופן יסודי על-ידי חקירת  
שתי וערב, ביקור בבתייהם ושיחות עם בני  
משפחותיהם, שכניהם, חבריהם, מעסיקיהם  
וכדו'.

9. מן הראוי, כי כל מקרה של חשד במי-  
חלת נפש ילווה במיגוון רחב של עדים,  
כדי להבטיח שתתקבל תמונה נאמנה ומלאה

טחים, מחוזקים וממוסדים על חשבון ער-  
כים חברתיים, המתחרים עתה בערכים הר-  
פואיים בתחום בריאות הנפש. התוצאה היא  
אורינטציה רפואית מחזקת ובעלת גושפנקה  
חוקית למחלות הנפש. לא די שהחוק מייצב  
וממסד את הבכורה הרפואית, אלא שהוא  
גם מתעלם מזכויותיהם של מקצועות אחר-  
ים, משפטיים וחברתיים, להתערבות בנו-  
הלים הנוקשים של קביעת גורלו של אדם  
החשוד במחלת נפש.

אם לא יטלו קובעי המדיניות והמחוקקים  
את גורלם של חולי הנפש מרשותם הבל-  
בדית של אנשי הרפואה, עלולים אלה האח-  
רונים ליהפך לכוח מסוכן בשליטה על המו-  
נים או על חלקים מסוימים בחברתנו. אין  
לנו, אלא להתבונן בברית המועצות ובשי-  
מוש באשפוז כפוי מכוח החוק כדי להיפטר  
ממסיתים פוליטיים, ולהעריך את הסכנה  
האפשרית הטמונה בחוק שלנו בצורתו הק-  
יימת. יש לעדכן את החוק הישראלי וה-  
תקנות בנושא חולי הנפש, בהתאם לתורות  
חברתיות, רפואיות ומשפטיות המקובלות  
היום.

של האדם, בטרם יאושפו או ייכפה עליו כל  
טיפול אחר.

10. אסור כי המאושפו יאבד את זכו-  
יותיו האזרחיות ויש להבטיח, כי זכויות אלו  
יישמרו.

11. על גופים רב-מקצועיים וניטרליים לע-  
רוך בדיקות תכופות וסדירות כדי לבחון את  
רווחתם של המאושפוזים; על גופים אלה  
להגיש דו"חות למשפחת המאושפו, לפרק-  
ליטו, לרופאו ולבתי המשפט.

12. יש לגטוש את האשפוז הבלתי מוגבל  
ולקבוע גבולות זמן.

13. על השופטים להסתייע ביועצים מק-  
צועיים, כמו סוציולוגים, עובדים סוציאליים,  
פסיכולוגים ואנתרופולוגים.

14. יש להגביל ולפקח על השימוש בשי-  
טות טיפול בכפיה, כולל סמים וטיפול חש-  
מלי, ולהתנות אותן בהסכמת החולה, מש-  
פחתו, האפוטרופוס שלו או פרקליטו.

ביסודם של שינויי המדיניות המוצעים לעיל  
מונחת הסברה, כי החוק הישראלי תומך  
באופן בלבדי במערכת ערכים אחת לרעתה  
של מערכת אחרת. הערכים הרפואיים מבו-

## ביבליוגרפיה

- Albers, Dale A., (1973), "Involuntary Hospitalization, Observations on the Politics of a Coalition", *South Dakota Law Review*, 18:2, 348-357.
- Aviram, Uri, (1973), "What is Mental Health and Mental Illness?", memo-graph. Bar-Ilan, School of Social Work.
- Blatt, Burton, (1970), *Exodus from Pandemonium*, Boston: Allyn & Bacon, Inc.
- Braginsky, Benjamin, Braginsky, Dorothea D. & Ring, Kenneth, (1969), *Methods of Madness: The Mental Hospital as a last resort*, New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc.
- Carrol, Lewis, *Alice in Wonderland*, quoted in Richard Arens, (1969), *Make Mad the Guilty*, Springfield: Charles C. Thomas.
- Dershovitz, (1968), "Psychiatry in the Legal Process: A Knife that cuts both ways", 4 *Trial* 29, quoted in R. Slovenko, *J. Pub. Law*, 20, (1971), "Civil Commitment in Perspective", 3, 32.
- Fein, Leonard J., (1967), *Israel*, Boston: Little, Brown & Co.
- Holzberg, Jules D., (1969), "Introduction", in Benjamin Braginsky et al., op. cit.
- Kreplin, Karl W., (1966), 'Mental Illness Commitment: A Study of the Decision-Making Process', (Unpublished dissertation, Univ. Colifornia, Berkeley, quoted in Subcommittee on Mental Health Services, *The Dilemma of Mental Commitments in California: A Background Document*, Assembly Interim Committee on ways and means, p. 3.

- Kutner, Luis, (1967), "The Illusion of Due Process in Commitment Proceedings", in Thomas J. Scheff, (ed.), *Mental Illness and Social Processes*, New York: Harper & Row, 102-108.
- "Law of the Treatment of Mentally Ill Persons", (1955) and its regulations, Israel.
- Mendel, Werner M., (1966), "Brief Hospital Techniques", (unpublished paper), quoted in *The Dilemma of Mental Commitments in California*, op. cit.
- Mill, John Stuart, (1867), *On Liberty*, (People's ed.), p. 6, quoted in Postel, Robert J., "Civil Commitment: A Functional Analysis", *Brooklyn Law Rev.*, 38:1, (Sum. 1971).
- Miller & Swartz, (1966), "County Lunacy Commission Hearings: Some Observations of Commitments to a State Mental Hospital", 14, *Social Problems*, 26, quoted in Albers, op. cit.
- Patch, Robert K., (1974), "The Mentally Disabled & his lawyer", *J. Psychiatry & Law*, 2:1, 33-43.
- Ray, (1962), "A treatise on the medical Jurisprudence of Insanity", 16, Overholser, (ed.), quoted in Postel, op. cit.
- Sarbin, Theodore R., (1969), "The Scientific Status of the Mental Illness Metaphor", in Stanley C. Plog et al., (ed.), *Changing Perspectives in Mental Illness*, New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc.
- Scheff, T., (1973), *Being Mentally Ill*, quoted in Albers, op. cit.
- Schneider, Joseph, (1972), "Civil Commitment of the Mentally Ill", *American Bar Association Journal*, 58, 1059-1063.
- State Comptroller's Annual Report*, 21, (1971), Israel.
- Szasz, Thomas S., (1972), "Voluntary mental hospitalization: An unacknowledged practice of medical fraud", *New England Journal of Medicine*, 287:6, 277-278.
- Wexler, David B., (1971), et al., "The administration of psychiatric justice: Theory and practice in Arizona", *Arizona Law Review*, 13:1.
- Yolles, Stanley, (1969), "Mental Health's Homeostatic State: A new territory", *7th International J. Psychiatry*, quoted in Chambers, David L., "Alternatives to civil commitment of the Mentally Ill: Practical Guides & Constitutional Imperatives", *Michigan Law Rev.*, 70, (1971-1972).

# תורנויות של בתי מרקחת

## תולדות החקיקה בנדון

מאת פרופ' ח. ש. הלוי\*

בט"ז שבט תשל"ה (28 בינואר 1975) אישרה הכנסת בקריאה שלישית את החוק לתיקון פקודת הרוקחים (מס' 5), תשל"ה — 1975, שבא להסדיר את התחליכים והדרכים לקביעת תורנויות של בתי מרקחת בימים ובשעות, בהם חס סגורים כרגיל. החוק נתפרסם בספר החוקים כעבור שבוע ימים<sup>1</sup>, ובכך נסתיימה פרשה שנמשכה שנים, ואשר במהלכה נעשו נסיונות רבים למציאת פתרון נאות לבעיה הנדונה. לאורך כל תקופה זו באו לידי ביטוי וגילוי השפעות ולחצים של גופים וארגונים שונים, קבוצות ומוסדות, וכן של הציבור הרחב. מתוך מעקב אחר ההתפתחויות והארועים שחלו במרוצת שנים אלה ניתן לומר, כי בתולדותיו של חוק זה יש כדי ללמוד על לקחיה של חקיקה סוציאלית וגלגוליה.

של התוספת לפקודה זו, טעון הוא אי-שור גם מאת המפקח הכללי של המש-טרה ובתי הסוהר או מאת פקיד שהור-שה על ידו.

7. לטובת בריאות העם וסדרי הציבור יכולים מנהל מחלקת הבריאות והמפקח הכללי של המשטרה ובתי הסוהר לש-עבד כל רשיון לתנאים מיוחדים שעל פיהם יהא מותר לעסוק במלאכה מסו-יגת".

ברשימת המלאכות והתעשיות הנוגעות לב-ריאות העם שצורפה לפקודה, גימנו גם "בתי מרקחת ובתיים לממכר סמים". בהתאם לסעיף 7 הנ"ל יכול היה מנהל מחלקת הב-ריאות להתנות תנאים מיוחדים למתן רשיון

## ירושת המנדט הבריטי

עוד בימי המנדט הבריטי ניתנה תשומת לב מיוחדת ליעודם של בתי המרקחת, כמוס-דות רפואיים שנוקקים להם לעתים בדחי-פות לשם הקלת סבל ואף להצלת חיים. כדי להבטיח לציבור את שירותי בתי המרקחת בכל עת וזמן נעשה שימוש בשני סעיפים מתוך פקודת מלאכות ותעשיות (הסדרתן)<sup>2</sup>, אשר קבעו:

"6. אין נותנין רשיון אלא באישורו של מנהל מחלקת הבריאות או באישורו של פקיד שהורשה על ידו בכתב, ואילו ברשיון לעסוק במלאכה מסויגת בסוג ב'

\* המחלקה לאקולוגיה רפואית, ביה"ס לרפואה, ירושלים.

1 ספר החוקים 758, כ"ח בשבט תשל"ה, 6.2.1975, עמ' 60.

2 דרייטון, פרק קמ"ג, עמ' 29—1428.



## תורנות על ידי בתי מרקחת פרטיים

לא רק גידול הישובים מבחינת היקף האוכלוסיה והשטח תבע הסדר פורמלי חוקי של קביעת תורנויות על ידי בתי מרקחת. ההתקדמות שחלה בזכויות הסוציאליות של העובדים וברמת החיים אילצה לקבוע סדרים בתחום זה. הנהגת יום מנוחה של חוץ-בה לבתי עסק, איסור פתיחתם מחוץ לשעות קבועות בחוק, "שיפורים" בתנאי העבודה ובריאות החיים גרמו לסיבוכים באותם מקרים בהם נתחייבה חריגה מן התנאים הקשוחים של החוק.

הרשויות המקומיות כמייצגות את האינטרסים של הציבור, ראו חובה להסדיר בעיה זו, כדי להבטיח עמידה על החוק ויחד עם זאת לאפשר את סיפוק הצרכים הדחופים לעת צורך דחוף או במקרי חרום. בחוק עזר על סדרי פתיחת עסקים וסגירתם בירושלים, נמצא הסעיף הבא: <sup>3</sup>

4. (א) לא יפתח ולא ירשה לפתוח בית מרקחת בימי מנוחה, ובימים שאינם ימי מנוחה — בשעות שבין 15 לבין 5 בתקופה שמן 1 באפריל עד 30 בספטמבר, ובשעות שבין 19 לבין 6 בשאר חודשי השנה, ובלבד שחובה על בעל בית מרקחת לפתוח את בית מרקחתו כשיגיע תורו לפותחו לפי סדר תורנות שיקבע ראש העיריה.

(ב) על אף האמור ברישא לס"ק (א), בתקופה שמן 1 ביולי עד 31 באוגוסט לא יפתח אדם ולא ירשה לפתוח בית

לבית מרקחת. ואמנם קבע מנהל מחלקת הבריאות את התנאים הפיסיים הנדרשים בבתי המרקחת, את הסידורים הסניטריים וההיגייניים של העבודה, ועוד <sup>3</sup>. כמו כן נכללו כאן שני תנאים הנוגעים לעניננו:

9. צריך להדביק במקום בולט מחוץ לדלת בית המרקחת שלט המציין את המען של הרוקח וכן את שם השכונה והרחוב שם נמצא מעונו. <sup>4</sup>

10. הרוקח צריך להימצא לדורשיו בכל עת במשך שעה קצרה לאחר שנתבקש גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות של בית המרקחת, למען יכין רפואות בשביל הרצפטים שניתנו על ידי רופאים.

במידה שתנאים אלה מתמלאים כלשונם הם צריכים ליצור מצב של כוונות מתמדת מצד הרוקחים, החייבים להענות לכל דרישה להספקת תרופה בכל עת, בהגבלה יחידה, לפיה חייבת הדרישה להתיחס אך ורק למירשם (רצפט) של רופא, ולא לתרופות הנלקחות ע"י הציבור על דעת עצמו. הסדר זה עושה, כמובן, את התורנויות למיותרות.

תקנות אלו הותקנו בשנות העשרים כאשר הישובים היו קטנים ומרוכזים; בין התושבים שררו יחסים כמעט משפחתיים. גם היום אין מתעוררת למעשה בעיית תורנויות בכפרים, במושבים ובקיבוצים, אשר בהם נשתמרה אפוא מעין זו, ובשעת הצורך פונים אל האחות או החובשת שבמקום, וזו מספקת את הדרישות והצרכים ללא בעיות פורמליות של תורנות. עם גידול הישובים ופיזורם אין גישה "משפחתית" מספקת את הדרישות ואינה מבטיחה פעולה מסודרת של השירותים.

3 Conditions for Pharmacies, O.M. 266. מחלקת הרוקחות של משרד הבריאות פרסמה את התרגום המנדטורי הרשמי של התנאים לעברית (276/70) והמובאות בזה לקוחות מתוך תרגום זה כלשונו.

4 הייתי מתרגם תנאי זה מאנגלית לעברית כדלהלן: "שלט המפרט את שם השכונה, הרחוב והמען הפרטי של הרוקח, ייקבע במקום בולט על הצד החיצוני של דלת בית המרקחת".

5 חוק עזר לירושלים (פתיחת עסקים וסגירתם), תשט"ו — 1955.

מרקחת ביום ג' בשבוע בשעות שבין 14 ובין 6 למחרתו".

חוק זה מעיד על כמה התפתחויות: (א) לב-תי עסק נאסר להיות פתוחים בימי המנוחה המזכרים (שבתות וחגים); (ב) גם בימים שאינם ימי מנוחה נקבעו שעות בהתאם לעונה (קיץ וחורף), שבהן חייבים בתי העסק להיות סגורים; (ג) ביום ג' נקבעה שעת סגירה מוקדמת לבתי עסק; (ד) עם הקניית זכויות לימי מנוחה ולשעות מנוחה לעובדי בתי עסק, אוזכר הצורך לקבוע תורניות לבתי מרקחת, שיהיו פטורים בימי תורנותם מן ההגבלות הנ"ל.

ראש עיריית ירושלים לא ניצל כנראה את סמכותו לקבוע תורנות בבתי מרקחת ול-הפעילה. גם מערים אחרות לא ידוע על הסדר חוקי כזה. הדבר נעשה באופן פנימי על ידי ועדה מטעם ארגון בתי המרקחת. התורנות חלה על בתי מרקחת שבעליהם השתיכו לארגון זה, היינו — על בתי מרקחת פרטיים. לארגון בתי המרקחת לא היתה סמכות על בתי המרקחת השייכים למוסדות (קו"ח, הדסה, וכד') ועל עובדיהם — הרוקחים השכירים. בתי המרקחת הפרטיים קיימו את התורנות לפי הסדר פנימי שקבעו ביניהם, ומצב זה נמשך שנים מספר, עד שהנסיבות המשתנות גרמו ל"התמרדות" הרוקחים הפרטיים.

במשך השנים הלך וגדל "מיסוד" העזרה הרפואית בקופות החולים, ואחוז האוכלוסיה המבוטחת מתוך כלל האוכלוסיה נמצא בעליה. קופות החולים אשר מחוץ לקופת חולים של ההסתדרות, הצליחו להשתחרר ממוגבלותן לקבל חברים עד תקרת הכנסה קבועה. כדי לחסוך בהוצאה לתרופות התאמצו רובן לרכוש בידיהן במישרין את אספקת התרופות, בלי להזדקק לבתי מרקחת פרטיים.

התפתחויות אלה גרמו לצמצום המערופיה של בתי המרקחת הפרטיים, ובתחילת 1962 החליט ארגון הרוקחים בירושלים להפסיק את התורניות החל ב-1 בפברואר. הדבר בא כמחאה על השתלטות בתי המרקחת של המוסדות על רוב התפקידים המקצועיים, בעוד שלבתי מרקחת פרטיים נשארו תפקידים טפלים ותורניות לילה, אשר עבורן לא קיבלו, לפי טענתם, תמורה הוגנת.

### לחץ הציבור

התורניות לא פעלו בצורה חלקה, ולמשרד הבריאות הגיע זרם של תלונות ודרישות בנושא זה. אזרח, תושב ת"א, הודיע בתחילת 1962, כי בהיותו זקוק לתרופה בלי-לה, פנה ללא הצלחה לשני בתי מרקחת תורניים. בבית מרקחת אחד לא הוצגה כתובת הרוקח ואילו בשני — לא ענה הרוקח לצלצול בדלת ביתו וכיבה את החשמל. האזרח נאלץ לפנות אל ביה"ח אסותא ולבקש את התרופה. שם נאמר לו שמקרים דומים קורים לעתים קרובות.

התלונות הגיעו מכל שכבות הציבור ובכל הדרכים: ללשכות הבריאות הנפתיות והמחוזיות, למחלקת הרוקחות, למנהל הכללי ולשר הבריאות, דרך העתונות ומבקר המדינה, בצורה אנונימית או בחתימה מלאה עם מען השולח. נוצר רושם כי בעיה זו מציקה לציבור וגורמת קשיים וטרדה, וכי הכל מבקשים את תיקון המצב.

תושב נהריה התאונן, כי ברוב יאוש, לאחר שלא נמצא בית מרקחת פתוח, פנה אל ביה"ח הממשלתי שם, וביקש לספק לו שני כדורים של תרופה שרשם הרופא, ואשר יספיקו לחולה עד הבוקר, אבל הוא לא נענה. במכתב תלונה מחיפה נכתב כדלקמן:

6 תיק 3/3/3 בארכיון משרד הבריאות. רוב החומר המובא להלן לקוח מתיק זה, אשר מקיף יותר מעשרה כרכים. החומר מסודר בתיק בצורה כרונולוגית.

7 מכתב מ-14.1.72 בתיק 3/3/3.

שעה התורנות היא בגדר התנדבות של בתי מרקחת פרטיים... במכתב שהגיע מבת-ים\* תואר המקרה הבא:

"ביום רביעי, 20.9.72, יצאתי לחפש בית מרקחת תורן עבור חולה שהיתה זקוקה לתרופות בדחיפות. לפי העתון בו חיפשתי, היה בית מרקחת תורן ביפו והוא היה נוח מאוד, כיון שהייתי בבת-ים. ניגשתי לבית המרקחת והוא היה סגור. הדבר היה בסביבות השעה 11.00 בלילה. לא היתה רשומה כל כתובת פרטית של הרוקח. נסעתי לתל-אביב, לבית-מר-קחת תורן נוסף. גם הוא היה סגור וכי-תובת הרוקח היתה ברמת-גן. נסיתי בית מרקחת נוסף בדיונגוף, אף הוא היה סגור והרוקח גר בקיראון. נאלצתי לח-זור הביתה בידיים ריקות והחולה סבלה עד למחרת בבוקר".

המתלוננת הוסיפה לתאר המעשה את השא-לה הבאה:

"במקרה היתה ברשותי מכונית ויכלתי לנוע בקלות יתרה, אך מה היה קורה אילו ברשותי לא היתה מכונית והייתי נאלצת להשתמש במוניות לשוא?".

ריבוי התלונות וחוסר האונים לשפר את התנאים גרמו כנראה שהרוקח המחוזי בחי-פה העלה את התאור הכללי הבא של המצב בפני הרוקח הארצי הראשי: 10

"...כידוע לך התורנויות מתקיימות הו-דות להתנדבותם של הרוקחים הפרטיים, בהעדר חוק שיחייבם. כך בחיפה וכך בכל הארץ. התורנות מוסדרת טכנית על ידי הסתדרות הרוקחים.

לדאבונו, התורנות אינה מתנהלת בש-טף, ובמשך השנה נותרים אי אלה לילות ושבתות ללא בית מרקחת תורן. בחודש

"ירדתי מיד לבית המרקחת התורן ומי-צאתיו סגור וחשוך. מנורת לילה קטנה האירה שלט בו הוסברו כללי רכישת תרופות אחרי שעה 10 בלילה: מירשם רופא, תוספת לילה, הוצאות נסיעה של רוקח וכו', אך כתובתו של הרוקח לא נמצאה במקום... הבחנתי בפיסת גיר המודבקת לחלון, משקרעתייה הסתבר שמאחוריה רשומים שם הרוקח וכתובתו... נסעתי לשם... שכנים שהתעוררו סיפרו שמוזג זמן רב אין הרוקח גר במקום, אלא ברחוב אחר".

בתשובתו כתב הרוקח המחוזי בחיפה:

"אכן, השלט התלוי מעל דלת ביהמר"ק לא עודכן, והכתובת שהופיעה בו היתה כתובתו הישנה (של הרוקח)... ביום התורנות היה ביהמר"ק פתוח עד שעה 22.30. החל בשעה זו חזר הרוקח לביתו בקריות (קרית מוצקין), ושהה כל הלילה בביתו, אולם באותו זמן היו קוי הטל-פונים שבמפרץ חיפה משובשים מחמת מזג האויר, ולכן לא קיבל כל צלצול בביתו".

במכתב תלונה אחר\* — גם הוא מחיפה, מסופר:

"ביום 26.12.71 בשעה 14.20 נמצאה אמי בדירתה ללא הכרה. בעקבות זאת הו-דקקתי לשירות בית מרקחת. בית המר-קחת התורן אשר פורסם בעתון היה סגור אותה שעה. לאחר פנייתי הטלפו-נית למד"א ולשירות ידעפון ולשאלתי איפה נמצא בימר"ק פתוח בשעות הצה-ריים, בו אוכל להשיג תרופות באופן דחוף, היתה התשובה זהה — 'מצטערים, אך תהיה חייב להמתין עד שעה 4.00 (16.00)".

הרוקח המחוזי הסביר למתלונן, כי "לפי

8 מכתב מ-30.12.71, בתיק 3/3/ב.

9 מכתב מ-21.9.72, בתיק 3/3/ב.

10 מכתב מ-14.4.74, בתיק 3/3/ב.

קש התערבותך למצוא הסדר מניח את הדעת".

העתון "מעריב" מסר בגליונו מ-15.4.75 כי ראש עיריית רחובות פנה אל הרופא הנפתי של משרד הבריאות בתביעה לפעול להסדר תורנות של בתי מרקחת בעיר. בתגובה הצהיר חבר ועד הרוקחים ברחובות, כי יהיו מוכנים להשתתף בהסדר שיכלול גם את בתי המרקחת הציבוריים. "אי אפשר לתבוע משלושה בתי מרקחת פרטיים בעיר, המ- שרתים כ-20% מאוכלוסית רחובות, לקיים תורנות מסודרת, בעוד שבתי המרקחת של קופות החולים, המשרתים 80% של תושבי העיר, אינם כלולים בהסדר תורנות של בתי מרקחת בעיר".

למרות שנוצר לעתים הרושם שאין בעיית התורנויות של בתי המרקחת חריפה ודוחקת, וכי התלונות יוצרות תמונה מוגזמת, גברה והלכה ה"צעקה" מכל הצדדים. העתון "על המשמר"<sup>11</sup> הנוטה בדרך כלל להגן על עמדות קו"ח, יצא נגד סירובה להשתתף בתורנויות, שהיה מקור הקשיים להסדרים, כפי שנראה להלן:

"הטענה של קו"ח, כי הרופאים התור- ניים מצויידיים בתרופות, אינה עומדת במבחן המציאות, שכן יש מקרים, שבי- הם מציעים הרופאים לחולים להשיג תרופות מסוימות בבתי מרקחת. נוסף לכך, תורנות קו"ח מסתיימת בחצות וב- שעות מאוחרות יותר יש להודק לרו- פאים פרטיים".

חוסר ההסדר והקשיים שנגרמו בעטיו נוצלו גם ב"מדיניות הפנים" של הסתדרות הרוק- חים. קבוצה קטנה של רוקחים, שפרשה מהסתדרות הרוקחים וניהלה במשך שנים

האחרון התבטא הדבר ביתר חריפות בגלל ריבוי ימי החג... בשיחה (אצל ראש העירייה) הוחלט... להשוות ולה- בין מדוע בחיפה ביצוע התורנויות לוקה בעיצורים...

(1) גיל ציבור הרוקחים בחיפה עולה במידה לא מועטה על גיל ציבור הרוק- חים בתל-אביב.

(2) חלק מציבור הרוקחים בחיפה לוקה במחלות בעלות מיגבלה פיזית.

(3) הפוטנציאל המסחרי בתל-אביב עולה לאין שיעור על זה האפשרי בחיפה, מכאן שכוח ה"פיתוי" בחיפה לקיום תורנות קטן מבתל-אביב.

(4) הסתדרות הרוקחים בחיפה אינה נהנית משום מענק כספי כנהוג בירוש- לים, אשר בה העירייה ומשרד הבריאות מעניקים להסתדרות הרוקחים הענקה חודשית עבור קיום התורנויות.<sup>12</sup>

גם הרשויות המקומיות פנו בתלונות ודרי- שות, אולי בלחץ תושבי המקום. בתחילת 1969 פנה ראש עיריית טבריה אל שר הב- ריאות<sup>13</sup> וכתב בין השאר:

"מזה זמן רב שבעלי בתי המרקחת הפר- טיים, וכן אלה של קופות חולים, סגורים בשבתות ובחגים ואין מתקיימות שום תורנויות. כמובן שגם לאחר הסגירה בשעות שלאחר העבודה אין הסדר המ- ניח את הדעת. בטבריה ישנם בסך הכל שלושה בעלי בתי מרקחת פרטיים, מהם אחד זקן, אחד חולני, ואילו השלי- שי טוען שאינו יכול לעמוד בתורנות יחיד.

לצערי, אין בידנו שום חוק שיאלץ את בתי המרקחת לפתוח בזמנים הנ"ל ואב-

11 לאחר שארגון בתי המרקחת בירושלים השבית את התורנויות ולאחר מו"מ ממושך, הוסכם על תשלום מענק כספי לארגון, בתנאי שיקבל על עצמו את הדאגה לקיום תורנות. המענק לא שימש במיוחד לתגמול לבית המרקחת התורן, כ"א עמד לרשות הארגון לתמיכה ופעולה סוציאלית לפי הצורך. בחלקו שימש המענק להעסקת סטודנטים לרוקחות בבתי המרקחת. את המענק שילמו משרד הבריאות ועיריית ירושלים.

12 מכתב מ-29.1.69 בתיק 3/3/ב.

13 על המשמר, 14.1.71.



פעולה אופוזיציונית בשם "אגודה לקידום הרוקחות" מסרה ב-15.6.70 הודעה לעתונות ולגורמים הנוגעים בדבר (משרד הבריאות למחלקותיו, מבקר המדינה, ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת, המועצה הישראלית לצרכנות, ועוד), ובה כתבה בין היתר:

"ענין תורנויות בתי המרקחת הוא כאוב מאוד ולעתים קרובות נשמעות תלונות בנושא זה. עלינו לקבוע, כי "תורנויות בתי מרקחת" פירושן תורנויות עד שעה 10—11 בערב, ועל הקהל לדעת זאת (הדגשה במקור). טבעי הדבר שאדם הזקוק לתרופה בלילה מפרש את המודעה "תורנויות בתי מרקחת" כל שעה שהוא נזקק לו — כדוגמת תורנות רופאים. אי-הבנה זו מביאה להתפרצויות חמורות עם מעשי אלימות (כגון שבירת חלונות וכדומה)."

במקביל ללחץ הציבור לקיים תורנות העלוי נימוקים שמקורם בהתפתחויות חברתיות "חדשות", נגד הסדר תורנויות. רוקח חיפאי הפנה את תשומת לב משרד הבריאות לסכנות הצפויות לרוקחים הממלאים את חובתם:

"אף אחד לא יכחיש שתורנות בית מר-קחת היא שירות ציבורי. ואם זה כך, על הציבור לדאוג להבטחת שלום העובדים בשירות זה. . . . היות והמשטרה אינה יכולה או אינה רוצה להבטיח את שלום העובדים בשירות זה, והיות והשירות נעשה במסגרת המשרד בו אתה המנכ"ל, אני פונה אליך לדאוג לפתרון בעיה זו. אני כבר עכשיו אינני פותח את בית המרקחת אחרי הפסקת התחבורה הציבורית, דהיינו — אחרי השעה 23.00, אלא באמצעות המשטרה, כי בכל בית מרקחת נמצאות סחורות, שבשביל

חוגים מסוימים ערכן הוא אלפי לירות. פתיחת בית מרקחת בשעה זו בלי נוכחות המשטרה היא מסוכנת".  
הדברים מכוונים למתמכרים לסמים שסכנתם החמירה והגיעה לעתים למעשי אלימות. לאחר מספר שנים פנו בתי המרקחת הפרטיים בבאר שבע במכתב קולקטיבי באותו נושא אל מנהלת לשכת הבריאות המחוזית שם: <sup>15</sup>

"1. לאור המצב הבטחוני הנוכחי הננו נתקלים בבעיה, שבלילות באים אל ביתו של הרוקח התורני אנשים בלתי מוכרים, ויש צורך לצאת אתם לבית המרקחת על מנת לתת את התרופות. מצב זה הוא רב סכנות עבורנו, כי קשה לזהות את האנשים שפונים אלינו בלילה ואין אפשרות לעמוד על טיבם. לכן הננו מבקשים שהתורנות בלילות תעשה ע"י מוסד כגון מד"א או קו"ח או בי"ח. שם תמיד יש רופא והוא יכול להחזיק מלאי של תרופות הכרחיות. במקומות אלה צריכה להיות שמירה של אנשי בטחון, דבר שהוא בלתי אפשרי לביצוע במקומות המגורים השונים של הרוקחים.  
2. בבאר שבע קיימים כ-10 בתי מרקחת של קו"ח כללית וקו"ח לאומית. בבתי מרקחת אלה עובדים רוקחים רבים ובהם רוקחים צעירים. איננו רואים סיבה מדוע אנו בלבד צריכים לשאת בנטל התורנויות, ואילו עובדי בתי המרקחת של קו"ח פטורים מחובה זאת. ידוע לכם שרוב רובם של הרוקחים הפרטיים הם בגיל קשיש ובהם אנשים חולים, וקיום התורנויות הוא עומס רב עבורם. הננו מבקשים לצרף את בתי המרקחת הנ"ל של קופות חולים לסדר התורנויות".  
רוקחי באר שבע נגעו בסעיף השני בבעיה המרכזית שבה נעצר הטיפול במשך שנים רבות.

14 מכתב הרוקח ק. רטר מ-4.9.68 אל מנכ"ל משרד הבריאות, בתיק 3/3/ב.

15 מכתב מ-20.5.74, בתיק 3/3/ב.



במחצית הראשונה של 1970 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי התורנות בשירותים הרפואיים השונים. בעקבות הבדיקה הוגש להנהלת משרד הבריאות סיכום, המצביע על הליקויים ועל הטעון תיקון<sup>16</sup>. פרק אחד הוקדש לתורנות בבתי מרקחת. בצורה תמציתית נסקרו ההתפתחויות, נסיונות הפתרון וסיבות כשלונם; מצב אספקתן של התרופות בשעות הסגירה של העסקים בסוגי ישובים שונים, וכן הדיונים בועדת השירותים הציבוריים של הכנסת. בסיכום צוין כי לא נמצא כל הסדר משביע רצון לבעיה זו. בבדיקת הנושא ובדו"ח שהוגש באו לביטוי עמדת הציבור וכן לחץ נוסף על הנוגעים בדבר לעשות מאמץ, כדי להגיע לפתרון סביר לבעיית התורנויות של בתי המרקחת.

## נסיונות להסדר

הודעת ארגון הרוקחים בירושלים. על הפסקת תורנויות הלילה אילצה את המוסדות להיכנס לעובי הקורה. בסוף מאי 1962 התקיימה ישיבה בנשיאותו של סגן ראש העיר האחראי למחלקה הסוציאלית, הרב מ. פרוש. בדברי הנוכחים התבטאו העמדות של הצדדים<sup>17</sup>. נציגי ארגון הרוקחים טענו כי הם: "מסרבים לקיים תורנות לילה, כי מס הכנסה מחשב 3-4 תורנויות כיום עבור דה, בו בזמן שהתורנות גורמת הפסדים לרוקח. חברי קו"ח מבקשים להם גלולה אחת, והגותרות הם מקבלים למחרת היום בבתי המרקחת של קופות החולים. קו"ח מוכרת תרופות לאנשים שאינם חברי הקופה. (אנו) רוצים או לשרת את

חברי קו"ח גם בשעות היום, או שקו"ח תמצא לה הסדר לשעות הצהריים והלילה."

במרירות ובאירוניה הגדיר את המצב נציג אחד של הרוקחים:

"כל היום אנו מוכרים לאו דוקא תרופות, ורק בלילה מכירים בנו כברוקחים". מדברי נציג קו"ח הכללית נתקבל הרושם, שאין היא זקוקה כלל לתורנות בתי מרקחת, כדי לספק את צורכי מבוטחיה:

"קו"ח מקיימת תורנות לילה ב-2-4 מקומות בעיר משעה 8 בערב עד חצות ונוסף לכך ביום שישי גם בשעות 2-4 אחה"צ ובשבתות בין 9 בבוקר ל-1 אחה"צ. בתורנות משתתפים רופא, אחות ונהג. הרופא התורן לוקח עמו לחולה את התרופות המתאימות למקרה. לפי התקנון התחייבה קו"ח לספק תרופות לחבריה וזאת היא מקיימת".

מנהל מחלקת הרוקחות של משרד הבריאות שנכח בישיבה הסביר את המצב החוקי:

"תרופות מותר לחלק רק בבתי מרקחת שיש להם רשיון מהעירייה. בתקופת המנדט עקפנו את החוק ונפתחו אז חדרי תרופות בקופות חולים. כעת אין מרשים "חדרי רפואות" אם אין באותה עיר מרכז לחלוקת תרופות במתכונת בית מרקחת מלא. אנו עומדים על כך שתרופות יחולקו ע"י רוקחים ולא אחיות. סידור זה יעזור גם לקליטת רוקחים עולים חדשים. בהצעת חוק רוקחות, שעובדה על ידי משרד הבריאות<sup>18</sup>, כתוב, כי בית מרקחת מוכרח להיות פתוח במשך כל היממה ובמקרה של סגירת בית מרקחת יש לתלות עליו שלט עם ציון

16 פניתי אל משרד מבקר המדינה ב-7.7.75 וניקשתי רשות לצטט מן החומר הנמצא בתיקי משרד הבריאות. היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה הודיעני בתשובתו מ-28.7.75, מס' 45/11, כי "לצערנו אין אפשרות להתיר לך ציטוט הפניה מיום 14.6.70 של משרדנו אל משרד הבריאות".

17 זכרון דברים מישיבת הועדה להסדר שאלת תורנות לילה של בתי מרקחת שהתקיימה בכ"ח באייר תשכ"ב (29.5.62).

18 הדברים מובאים כפי שנרשמו בזכרון הדברים. הכוונה כנראה לחוק המנדטורי ולתנאים המיוחדים שנזכרו לעיל, ולא להצעת חוק רוקחות, שהוכנה ע"י משרד הבריאות של מדינת ישראל.

הכתובת בה נמצא הרוקח. רוקח פרטי מוכרח לעמוד תמיד לרשות הציבור, בו בזמן שרוקח בקו"ח פטור למעשה מחו"ב זה.

מענינת ההערה, השולית לכאורה, ביחס לקליטת רוקחים עולים. זוהי גישה שאינה מעוגנת בעצם הנושא. אספקת תרופות כה שינתה את אופיה וצורתה בעשרות השנים האחרונות, עד שניתן להניח, כי גם אחות שסיימה את חוק הלימודים כנדרש — ואפי"ל היא אחות מעשית — יכולה לספק לחו"ל לפי פקודת רופא את התרופה הנכונה מתוך אריזה מסומנת של בית הרושת. אולם מדיניות קליטת העליה מחייבת להקפיד ו"לשריין" מקומות עבודה לבעלי מקצוע מסוים דווקא, אפילו אם דרגת הכשרתו של העובד עולה על הדרוש למעשה. בדברי מנהל מחלקת הרוקחות היה משום רמז, שאין משרד הבריאות רואה בעין יפה את הסידור של קו"ח, שלפיו נעשית חלוקת תרופות על ידי צוות המורכב מרופא ואחות. בישיבה שנתקיימה בירושלים לא נמצא פתרון לבעיה. גוצר "מודוס ויונדי" לפיו בית מרקחת ורוקחים מסוימים היו מוכנים לקיים את התורנות, אם כי סדריה לא נקבעו והחובה לא הוטלה. הליקויים היו מרובים, והאזרחים הוסיפו לסבול ולהתאונן. הדברים נתגלגלו עד לכנסת.

## סמכות לשר הבריאות

ח"כ בנימין ארדיטי ז"ל, שהיה חבר בוועדת השירותים הציבוריים, העלה את הנושא לדיון בוועדה ב-18.2.64. מתוך התענינותו האישית בתנאי החיים והשירותים לשכבות החלשות של הציבור ובריכוזי העולים, הוא

נתקל בעובדות הקשורות בהעדר בתי מר"קחת תורניים: 19

"אנחנו עדים לדבר בלתי מציאותי במדינתנו. הבעיה היא: השעות בהן צריכים בתי המרקחת להיות פתוחים. ואני מדבר על שבתות ועל תורנות לילה. הייתי עד לכך שלא היתה אפשרות לקנות תרופה במשך כל הלילה ביפו. אין חוק שמחייב את בתי המרקחת לקיים תורנויות. כתבתי על כך לארגון בתי המרקחת, אולם לא קיבלתי עדיין תשובה, למרות שמכתבי נשלח לפני שלושה חדשים. אני מציע שאנשי המקצוע במשרד הבריאות יתנו את דעתם על כך ויביאו לנו הצעות לפתרון הבעיה."

הצעתו של ח"כ ארדיטי נתקבלה, וה"פתרון" נמצא במסגרת תיקון פקודת הרוקחים, שעל מדוכתו ישבה אז ועדת השירותים הציבוריים.

חודש לאחר הדיון הראשון הודיע היועץ המשפטי של משרד הבריאות לסגן שר הבריאות, 20 כי בתיקון מס' 2 לפקודת הרוקחים הוחלט להוסיף סמכות לשר הבריאות:

"ט. קביעת תורנויות של בתי מרקחת לימים ולשעות שבהם בתי מרקחת סגורים כרגיל."

היועץ המשפטי המליץ לגשת מיד להכנת תקנות הקשורות בהפעלת סמכות זו. האישור של התיקון מס' 2 לפקודת הרוקחים נתפרסם ב"רשומות" כעבור חודשים אחדים. 21. הסעיף על התורנויות עורר את בעיית בתי המרקחת שאינם פרטיים, ובאופן מיוחד — של קופות חולים. לאחר הדיון בוועדת השירותים הציבוריים ופרסום התיקון הודיע מרכז קו"ח הכללית למשרד הב-

19 פרטיכול ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת מ-18.2.64, דיון בתקון פקודת הרוקחים, בתיק 3/3/ב במשרד הבריאות.

20 מכתב היועץ המשפטי של משרד הבריאות מ-18.3.64 אל סגן שר הבריאות, בתיק 3/3/ב.

21 ספר החוקים מס' 424, 4 ביוני 1964, עמ' 104.

ריאות<sup>22</sup>, שבתי המרקחת של קו"ח לא יוכלו להשתתף בתורנויות:

"בבתי מרקחת שלנו אין כל הפטנטים המרובים והשונים, שרופאים פרטיים רושמים לחולים פרטיים... ולא נוכל לשרת בשעות הלילה את כל 'אזרחי ישראל' כהצעתך".

הודעה זו הפכה לתמרור בתולדות התורנויות של בתי המרקחת...

מו"מ ממושך התנהל עם מרכז קו"ח בקשר עם הודעתה, בהשתתפותו האישית של שר הבריאות דאז מר י. ברזילי ז"ל, ונעשו גסיונות חוזרים ונשנים לשכנע את מרכז קו"ח להשתתף בתורנויות, ולבצע את הסיידורים הדרושים לשם כך. כל הגסיונות היו לשוא, וקו"ח הכללית נשארה איתנה בעמדתה, שבתי המרקחת שלה אינם יכולים ליטול חלק בתורנויות. מחלקת הרוקחות של משרד הבריאות ראתה בנסיבות כאלו קשיים גדולים כשיבואו להתחיל למעשה את סמכויותו של שר הבריאות. היא הציעה על כן לארגן את התורנויות בלי להזדקק לחוספת שבתיקון מס' 2 הנ"ל. התצעה ירדה מהפרק לאחר שהיועץ המשפטי של המשרד קבע בצורה חד-משמעית שהסעיפים בחוק המלאכות והתעשיות המנדטורי והתנאים שנקבעו לבתי המרקחת אינם יכולים לשמש בסיס חוקי לחיוב התורנויות.

באוקטובר 1966 הודיע מנכ"ל משרד הבריאות לכל קופות החולים<sup>23</sup> על התיקון בפקודת הרוקחים בקשר עם תורנויות בתי מרקחת, וכי משרד הבריאות עומד לפרסם תקנות בהתאם, אשר "יחייבו הן את בתי המרקחת הפרטיים והן את בתי המרקחת של מוסדות ציבוריים". היועץ המשפטי של משרד הבריאות (מר ש. רוזנטל) הכין הצעת תקנות על סמך הסמכות שניתנה לשר הבריאות ובלי להתחשב בעמדה המסתייגת

של מרכז קו"ח. בסוף פברואר 1967 הוא העביר את הטיוטה לרוקח הארצי הראשי (ד"ר י. ברות)<sup>24</sup>, שהוא גם מנהל מחלקת הרוקחות:

2. היה בישוב בית מרקחת אחד, יימצא, כל אימת שביתמר"ק סגור, הרוקח האחראי על ביהמר"ק או רוקח אחר, במקום שאינו מרוחק מק"מ אחד מבית-המרקחת, לרשותו של כל אדם הנזקק לתרופה.

3. היו בישוב שני בתי מרקחת או יותר. תקוים התורנות במידה שוה ביניהם ובלבד שיימצא בית מרקחת תורן אחד לפחות כל אימת שבתי המרקחת האחרים סגורים. שיטת התורנות תיקבע על ידי הרוקח המחוזי — ורשאי הרוקח המחוזי לקבוע מספר בתי מרקחת שיהיו תורנים בעת ובעונה אחת.

6. היה בית מרקחת תורן, יימצא רוקח בבית המרקחת התורן משעה 7.00 עד שעה 23.00. היה בית מרקחת תורן אחרי שעה 23.00, יימצא רוקח, עד גמר התורנות, לרשותו של כל אדם הנזקק לתרופה, במקום שאינו מרוחק מק"מ אחד מבית המרקחת.

7. כל אימת שאין רוקח בבית המרקחת התורן תוצג לראוה בחלון בית המרקחת או על גבי דלת הכניסה אליו, מודעה שתציין את מקום הימצאו של הרוקח. —

8. בית מרקחת של בית חולים שאינו ב"ח כללי אינו חייב בתורנות, ורשאי הרוקח המחוזי להוציא מכלל תורנות בית מרקחת של ב"ח כללי, כאשר ב"ח נמצא במקום דל אוכלוסין, או שהגישה אליו קשה, הכל לפי שיקול דעתו של הרוקח המחוזי. —

10 (ב). בשעות שאין על הרוקח התורן

22 מכתב מרכז קו"ח למנכ"ל משרד הבריאות מ-3.8.64.

23 מכתב בחתימת ד"ר ר. ג'זבין, בתיק 3/3/ב.

24 מכתב היועץ המשפטי לרוקח הארצי הראשי מ-28.2.67, מס' חמ"17, בתיק 9/15 במשרד הבריאות.

## סקר התורנויות

תוך כדי דיונים בענין התורנויות והשלכוֹ-  
תיהן, נתברר שלא היו בנמצא נתונים מס-  
פריים ועובדתיים על הנושא, שיוכלו לתת  
מושג על היקף הבעיה, מידת ההודקקות של  
הציבור לבתי מרקחת תורניים, אופיה וכדו'.  
סגן מנהל משרד הבריאות לכלכלה רפואית  
וסטטיסטיקה<sup>25</sup> הציע לערוך סקר על תור-  
נויות בתי המרקחת. ההצעה נתקבלה על  
דעת מחלקת הרוקחות ואושרה על ידי המ-  
נהל הכללי. הביצוע הוטל על היחידה לכל-  
כלה רפואית וסטטיסטיקה.

הדו"ח של הסקר לא זכה לפרסום נרחב.  
הוא הועבר כמכתב פנימי למנכ"ל משרד  
הבריאות, והעתקים הועברו למנהל מחלקת  
הרוקחות, לרוקחים המחוזיים וליו"ר הנ-  
הלת ענף בתי המרקחת בהסתדרות הסות-  
רים.<sup>27</sup>

מטרת הסקר היתה לספק נתונים עובדתיים  
על שימוש הציבור בבתי מרקחת בשעות  
תורנות בתנאים הקיימים. בפני עורכי הסקר  
הוצגו בעיקר השאלות הבאות: (א) התור-  
נות צריכה לפעול לפי החוק בכל שעות  
היממה, בהן סגורים כרגיל בתי מרקחת;  
האם כל השעות הללו דורשות אותה מידת  
עירנות וכוננות בתורנות? (ב) מהי מידת  
ההענות לצורכי הציבור הנצפות מתורנות?  
האם די בבית מרקחת תורן אחד בעיר גדו-  
לה המשתרעת על שטחים נרחבים, כדי לס-  
פק את דרישות החוק וציפיות האוכלוסיה?  
(ג) מהם המאפיינים של ציבור הצרכנים  
הפונים לבית מרקחת בשעות התורנות השו-  
נות, ומה היא השתייכותם לקופות החולים?  
(ד) מה היא מידת הדחיפות האוביקטיבית

להימצא בבית מרקחת תהיינה הוצאות  
הסעתו של הרוקח ממקום הימצאו לבית  
המרקחת ובחזרה — על הלקוח, ובלבד  
שלא יהיה הלקוח חייב בהסעת הרוקח  
אם הוא נמצא במרחק שאינו עולה על  
200 מטרים מבית המרקחת.

הצעה זו הובאה לדיון ב"צמרת" מחלקת  
הרוקחות בנוכחות הרוקחים המחוזיים.  
הרוקחים הביעו התנגדות בעיקר לסעיפים  
המגבילים את חייו הפרטיים של הרוקח:  
לפי סעיף 2 יהיה רוקח רתוק כל ימיו לעיס-  
קו, אם בית המרקחת שלו יחיד בישוב;  
לפי סעיף 6 עליו להימצא במרחק שלא  
יעלה על ק"מ אחד מבית המרקחת, מה  
שמגביל את אפשרויותיו ביחס למקום מגו-  
ריו, וייצור בעיות אם הוא כבר גר במרחק  
יותר גדול; בסעיף 3 התנגדו הרוקחים המ-  
חוזיים למלים "במידה שזה" וטענו של-  
עתים התנאים שונים ואין הצדקה לשויון  
בתורנויות, ועוד. ההסתייגויות הועברו ליועץ  
המשפטי שענה עליהן תוך ימים ספורים.<sup>25</sup>  
הוא הסביר את עמדתו, דחה את רוב ההס-  
תייגויות של הרוקחים המחוזיים וקיבל אח-  
דות מהן. היועץ המשפטי התעכב במיוחד  
על בעית הישובים הקטנים, שבהם רק בית  
מרקחת אחד:

"המטרה היא לא לקיים תורנות לשם  
תורנות, אלא לאפשר הספקה של תרופה  
לאדם הזקוק לה באורח דחוף בשעה  
שבית המרקחת סגור כרגיל. אינני סבור  
שבנדון זה שונה מצבו של אדם המת-  
גורר בישוב קטן, ... מאדם המתגורר  
בישוב יותר גדול. ... מה הוא הפתרון  
עליכם לקבוע. שיטת היען שבמחיקת  
התקנה 2, ללא תחליף מתאים, לא תצ-  
ליח".

25 מכתב הרוקח הארצי הראשי אל היועץ המשפטי מ-4.5.67, מס' 9/15, ותשובתו של היועץ  
המשפטי מ-9.5.67, בתיק 3/3ב.

26 הוא היה גם הרפרנט לענייני מחלקת הרוקחות בהנהלת המשרד. בתפקיד זה שימש אז מחבר  
המאמר.

27 מכתב מ-16 באפריל 1968, מס' 3/3ב.



בתרופות הנרכשות בשעות תורנות מנקודת ראות רפואית, להבדיל מנקודת ראות של גותיות גרידא?

הצעת שאלון לסקר הובאה לדיון בפגישת הרוקחים המחוזיים עם הנהלת מחלקת הרוקחות. גערכה גם פגישה עם הנהלת ענף בתי המרקחת בהסתדרות הסוחרים, שגילתה גישה חיובית לסקר ופנתה אל חבריה בבקשת שיתוף פעולה. סוכם באופן סופי, שעל כל בית מרקחת תורן למלא שאלון מיוחד לכל תקופת תורנות (שעות צהריים בימי חול, ערבים ולילות, שבתות וחגים). השאלון כלל שני חלקים: בראשון פרטים על בית המרקחת — שמו וכתובתו, תאריך התחלת התורנות וסוגה; בחלק השני פרטים על כל תרופה שנרכשה בשעות התורנות הנדונה — שעת הפניה, שם החולה וכתובתו, אופי המירשם (רופא פרטי, קו"ח, בלי), סוג התרופה (מוגמרת, להכנה), שם התרופה (למוגמרות), הכמות שנרשמה ונרכשה, שם הרופא הרושם, הערות.

השאלונים המשוכפלים הועברו לרוקחים המחוזיים, עליהם הוטל לחלקם בין בתי המרקחת התורניים ולדאוג לקבלתם וריכוזם

לאחר כל תקופת תורנות. לשאלונים צורף תדריך שפירש כוונתה של כל שאלה, כדי למנוע טעויות בהבנתם. למרות התדריך היו ליקויים באיכות החומר שנתקבל בסעיפים מסוימים:

הסקר נקבע למאי 1967 ובתי המרקחת נתבקשו למלא שאלונים עבור כל התורנויות במשך החודש. המתרחקות שהיתה קיימת במדינה בחודש זה, ערב מלחמת ששת הימים, ואשר גברה במיוחד לקראת מחציתו השנייה, הגיוסים הנרחבים והעדרו של חלק ניכר מאוכלוסית הגברים מבתיהם פגעו בעריכת הסקר. לא כל בתי המרקחת החזיקו מעמד ודווחו על כל התורנויות עד סוף החודש, והפיקוח מצד הרוקחים המחוזיים נחלש. יתכן, כי המתח הכללי השפיע גם על קיום התורנויות והפניות לבתי המרקחת התורניים. למרות זאת הוחלט לעבד את החומר שנתקבל, מתוך הנחה שאין הטיה מכוונת העלולה ליצור עיוות בתוצאות ובמסקנות. סך הכל הועברו ליחידה לכלכלה רפואית וסטטיסטיקה בגמר הסקר 1141 שאלונים, אשר בהם דווח על 5489 פניות לשם רכישת תרופות.

לוח א': התורנויות של בתי המרקחת והפניות אליהם, לפי סוגי התורנות ושעות היממה

שעות	סך הכל		שבת וחג		ערבי שבתות וחגים		ימי חול	
	תורנויות	פניות	תורנויות	פניות	תורנויות	פניות	תורנויות	פניות
08—13	103	1422	103	1422	—	—	—	—
13—16	103	193	103	193	—	—	—	—
14—16	8	22	—	—	—	—	8	22
16—19	145	805	103	630	42	175	—	—
19—22	315	2692	83	783	42	291	190	1618
22—24	232	227	—	—	42	21	190	206
24—08	232	11	—	—	42	2	190	9
ס"ח	1138	5372	392	3028	168	489	578	1855

בה עד הבוקר; גם בשבתות (מ-8 בבוקר עד 7 בערב) ובערבי שבתות דומה המצב. (ב) מספר הפניות שונה בהתאם לשעות התורנות. הוא יורד למינימום בשעות הלילה (מחצות עד 8 בבוקר), ומגיע למכסימום

תוך עיבוד החומר למדנו לדעת כי: (א) בדרך כלל מהווה יום תורנות חטיבה אחת, ואין חלוקה בין בתי מרקחת אחדים לפי שעות התורנות. בית מרקחת המקיים תורנות ביום חול מ-7 עד 10 בערב ממשיך



בשבתות ובחגים לפנה"צ (מ"8 בבוקר עד 1 אחה"צ).  
 (ג) תורנות לשעות צהרים בימי חול הת-  
 קיימה רק בירושלים. קבלנו 8 שאלונים  
 שהתייחסו לתורנויות כאלה.  
 בלוח ב' מובאת התפלגות הפניות לפי שעות  
 התורנות בישובים השונים.  
 בסיכום הארצי היתה מחצית הפניות בין 7  
 ל-10 בערב בימי חול, ועוד רבע בין 8  
 בבוקר ל-1 בצהרים בימי שבתות וחגים.

חלקן של הפניות בשעות אחרות היה מכללן  
 קטן. הבדלים גדולים קיימים בין הישובים  
 השונים. בעיר תל-אביב היוו הפניות בשב-  
 תות 41% מכלל הפניות לבתי מרקחת  
 תורניים, וביפו הסמוכה הגיע המספר המק-  
 ביל ל-81%; בלוד וברמלה היוו הפניות  
 בשבתות ובחגים 94% מהס"ה, ואילו בחו-  
 לון רק כ-15% מהס"ה; חולון שונה במידה  
 ניכרת משכנתה בת"ים, הדומה מבחינה זו  
 לרמת-גן. הרוב המכריע מכלל הפניות בימי

לוח ב': התפלגות הפניות לבתי מרקחת תורניים, לפי סוג התורנות ושעותיה בכל ישוב (אחוזים)

חשוב	מספר הפניות <sup>1</sup>	הפניות בימי חול וערבי שבת וחג				הפניות בשבתות וחגים			
		14—16	19—22	22—24	24—08	ס"ה	08—13	13—16	16—19
סך הכל	5411 <sup>2</sup>	0.4	49.1	5.6	0.3	44.6	25.8	3.5	15.3
ירושלים	594	3.7	47.1	3.4	0.2	45.6	24.6	5.5	15.5
חיפה והצפון <sup>3</sup>	532	—	24.8	3.8	0.4	71.0	37.9	4.7	28.4
תל-אביב	1990	—	50.1	8.6	0.2	41.1	25.7	5.0	10.4
יפו	130	—	17.7	0.8	—	81.5	46.1	13.1	22.3
רמת-גן	389	—	60.1	4.6	0.6	34.7	20.8	0.5	13.4
בתים	622	—	62.4	1.3	—	36.3	20.4	1.0	14.9
חולון	226	—	81.9	2.6	—	15.5	5.8	—	9.7
פתח תקוה	229	—	49.1	0.4	0.9	49.6	28.9	0.5	20.2
בני ברק	168	—	52.4	7.7	0.6	39.3	25.0	1.2	13.1
נתניה	383	—	52.5	7.8	0.5	39.2	20.9	1.6	16.7
יתר השרון <sup>4</sup>	44	—	27.3	4.5	2.3	65.9	40.9	2.3	22.7
רמלה ולוד	26	—	5.5	—	—	94.5	50.0	2.8	41.7
ראשון לציון	70	—	31.4	18.6	—	50.0	24.3	2.8	22.9
רחובות	77	—	23.4	6.5	—	70.1	46.7	2.6	20.8

(1) מספר הפניות בכל שורה שווה ל-100%.  
 (2) לא נכללו 78 פניות ששעתן לא נרשמה.

(3) כולל חיפה, נהריה, עכו וטבריה.  
 (4) כולל הרצליה, רעננה, כפר סבא ורמת השרון.

חול היה בשעות הערב המוקדמות (19—22).  
 בראשון לציון היו כמעט 19% מן הפניות  
 בשעות הערב המאוחרות (22—24) ו-31%  
 בשעות המוקדמות (19—22), ואילו בחולון  
 היו 82% בשעות המוקדמות של הערב ורק  
 3% בשעות המאוחרות (22—24).  
 בתי המרקחת נתבקשו לציין האם סופקה  
 התרופה לפי מרשם של רופא או בלעדיו.  
 בחלק מן השאלונים לא נענתה שאלה זו.  
 כשליש מכלל הפניות היו ללא מירשם רופא.  
 יתכן כי חלק מהן נבע מן הקושי להשיג

רופא בשעות התורנות. הצרכן פנה ישר  
 לבית המרקחת ורכש תרופה לפי שיקול  
 דעתו ומידת ידיעתו, תוך הסתמכות על  
 עצתו של הרוקח לאחר שתאר בפניו את  
 מצב החולה. בראשון לציון וברחובות היתה  
 חלקן של פניות בלי מירשם קטן (פחות  
 מ-5%), בעוד שבבת-ים הוא הגיע כמעט  
 למחצית הפניות. בתל-אביב היתה אחוז  
 פניות בלי מירשם גדול פי שניים מאשר  
 ביפו.  
 כאשר הוצג מירשם של רופא על ידי הפונה

לוח ג': פניות עם ובלי מירשם הרופא לפי ישובים

הישוב	ס"ח פניות	% פניות שלא ידוע על המרשם	מס' פניות שמצב המרשם ידוע	% פניות	
				עם מירשם	בלי מירשם
ס"ח	5411	6.4	5137	67.6	32.4
ירושלים	594	3.4	574	63.9	36.1
חיפה והצפון	532	4.5	508	65.9	34.1
תל-אביב	1990	11.4	1763	68.9	31.1
יפו	130	—	130	83.1	16.9
רמת-גן	389	6.4	364	73.1	26.9
בתיים	622	1.8	611	50.4	49.6
חולון	226	3.5	218	60.1	39.9
פתח תקוה	229	1.3	225	77.3	22.7
בני ברק	168	3.0	163	71.8	28.2
נתניה	383	6.5	358	72.6	27.4
יתר השרון	44	—	44	68.2	31.8
לוד ורמלה	36	—	36	75.0	25.0
ראשון לציון	70	—	70	97.1	2.9
רחובות	77	5.2	73	94.5	5.5

קוֹת הַקּוֹפּוֹת אֶת הַתְּרוּפּוֹת בְּאוֹפֵן עֲצֵמָאִי, בְּבִתֵי הַמְּרַקְחָת שְׁלֵהֶן. נִתּוּנִים אֵלֶּה מִתִּיחָסִים גַּם לְטַעֲנַת הַקּוֹפּוֹת, כִּי רוֹפֵא הַלֵּילָה הַתּוֹרֵן מִסַּפֵּק אֶת צוּרְכֵי חֲבֵרִיהֶן, שְׂאִינָם נּוֹקְקִים לְבִתֵי מְרַקְחָת תּוֹרְנֵיִם.

נִתְּבַקֵּשׁ הַרּוֹקֵחַ הַתּוֹרֵן לְצִיֵּין הָאֵם הוּא רוֹפֵא פְּרִטִי אוֹ רוֹפֵא שֶׁל קוֹפַת חוֹלִים, וְשֶׁל אִיזוֹ קוֹפַת. מִיִּמְצָאֵי הַסֵּקֵר שׁוֹפְכִים אוֹר עַל טַעֲנַת הַרּוֹקְחִים הַפְּרִטִיִּים, שֶׁהֵם מְנוֹצְלִים ע"י הַקוֹפּוֹת רַק בְּלֵילוֹת, בַּעוֹד שְׁבַשְׁעוֹת הַיּוֹם מִסַּפֵּ-

לוח ד': הפונים עם מירשם לפי ההשתייכות הארגונית והישוב (אחוזים)

רופא פרטי	% הפונים לפי השתייכות ארגונית						ס"ח	מס' הפניות	הישוב
	קוח"א <sup>6</sup>	קוח"ע <sup>5</sup>	קוח"כ <sup>4</sup>	קוח"מ <sup>3</sup>	קוח"ל <sup>2</sup>	קוח"כ <sup>1</sup>			
55.0	2.1	2.6	0.7	24.2	3.4	12.0	100.0	3311	ס"ח
65.3	0.3	9.3	0.6	2.9	4.2	17.4	100.0	311	ירושלים
62.6	3.7	—	1.9	14.6	1.6	15.6	100.0	321	חיפה והצפון
58.2	1.2	0.6	0.9	29.2	2.8	7.1	100.0	1166	תל-אביב
62.1	1.0	—	—	32.1	1.9	2.9	100.0	103	יפו
42.0	3.8	0.8	0.4	42.4	3.0	7.6	100.0	262	רמת-גן
57.8	3.8	0.7	—	31.1	2.1	4.5	100.0	289	בתיים
35.1	3.1	—	—	44.3	—	17.5	100.0	131	חולון
40.8	1.2	3.6	—	33.7	8.3	12.4	100.0	169	פתח תקוה
47.4	13.1	2.6	0.9	23.7	3.5	8.8	100.0	114	בני ברק
55.2	—	2.4	—	6.7	7.5	28.2	100.0	252	נתניה
56.7	—	—	—	10.0	—	33.3	100.0	30	יתר השרון
92.6	—	—	—	7.4	—	—	100.0	27	לוד ורמלה
41.2	—	—	5.9	7.3	10.3	35.3	100.0	68	ראשון לציון
26.5	—	45.6	—	4.4	1.5	22.0	100.0	68	רחובות

- (4) קופת חולים של הציונים הכלליים
- (5) קופת חולים עממית
- (6) קופת חולים אסף

- (1) קופת חולים כללית
- (3) קופת חולים לאומית
- (3) קופת חולים מכבי

למעלה ממחצית המירשמים נכתבו על ידי רופא פרטי. חלקם הגדול של הפונים היו, כנראה, חברי אחת הקופות, אשר בגלל הדי-חיפות והשעות הלא נוחות פנו אל רופא קרוב ביותר. בשלוש הערים הגדולות היה אחוז המירשמים של רופאים פרטיים כ-60%, ברמלה ולוד יותר מ-90%. לעומת זאת רק רבע מן המירשמים ברחובות היו של רופאים פרטיים.

רבע מכל המירשמים באו מרופאי קו"ח "מכבי", אחוז גדול פי שנים משל רופאי קו"ח הכללית, שמספר מבוטחיה היה אז פי 10 ויותר מאשר מבוטחי קו"ח מכבי. קו"ח מכבי היא היחידה שאינה מקיימת בתי מר-קחת משלה, כי אם מספקת תרופות באמצעות בתי מרקחת פרטיים, לפי חוזה הקיים ביניהם.

אין להסיק מלוח ד' על הצרכים והדרישות לתרופות בכלל ובשעות התורנות בפרט בקופות השונות. מספר הפניות מכל קופה תלוי בהיקף פעולותיה באותו ישוב ובמספר הנפשות המבוטחות בה. לא עמדו לרשותנו נתונים לחישוב שיעורי פניות לבתי מרקחת של אוכלוסית הישוב או של האוכלוסיה המ-בוטחת בקופה.

המספר הממוצע של פניות לתקופת תורנות של בית מרקחת אחד שונה לפי שעות התורנות, סוגה והישוב. כאמור היתה ירושלים היחידה לפי הסקר שקיימה תורנות של בתי מרקחת מ-2 עד 4 אחה"צ בימי חול. במשך שעתיים אלה היו בממוצע 2.8 פניות אל בית מרקחת תורן. שכיחות גבוהה של פניות היתה בשעות הערב המוקדמות (19—22) בימי חול — 8.5 פניות לתקופת תורנות בממוצע לכל הארץ. הממוצע בשעות אלה הגיע בבת ים עד 15.3 פניות ובחולון — 10.6 פניות. לעומת זאת היו ברחובות רק 3 פניות על 10 תקופות תורנות וביתר השרון 4 פניות על 10 תקופות תורנות, היינו — פחות מחצי פניה לתורנות. בשע-תיים שלפני חצות הלילה (22—24) היו 1.1 פניות לתקופת תורנות בממוצע ארצי. ברא-

שון לציון הגיע ממוצע זה עד 26 פניות ובתל-אביב — 2 פניות, ואילו בפתח תקוה היתה בשעתיים אלו רק פניה אחת על 10 תקופות תורנות. בשעות הלילה מוסיף מספר הפניות לרדת: בממוצע ארצי היו במשך 8 השעות, מחצות הלילה ועד 8 בבוקר, רק 5 פניות על 100 תקופות תורנות. חיפה ונתניה עלו במידה ניכרת על הממוצע (פניה אחת ל-10 תקופות תורנות), אך נשארו בכל זאת ברמה נמוכה. בשבתות גדול מספר הפניות לפנה"צ (מ-8 בבוקר עד 1 אחה"צ): בממוצע ארצי פונים במשך 5 שעות אלה כמעט 14 אנשים לבית מרקחת תורן. ממוצע זה מגיע בירושלים עד 22.3 ובבת ים — עד 21.2. בטבריה היו רק 6 פניות בממוצע לבית מרקחת תורן בשבתות ובחגים לפנה"צ, לעומת 17.5 בנהריה, אם כי אוכלוסיתה קטנה מזו של הראשונה. שכיחות הפניות יורדת בשבת אחה"צ ומגיעה בממוצע ארצי ל-1.9 פניות במשך השעות 13—16. בשלוש השעות הבאות (16—19) חלה עלייה, עם ממוצע ארצי של 6.1 פניות, ועלייה נוספת ברוב המקומות בשעות 19—22. בשעות אלה מרובות במק-צת הפניות במוצאי שבת וחג מאשר בימי חול, ויתכן, כי הדבר נגרם ע"י הימנעות מקניית תרופות עד צאת השבת או החג. בערבי שבתות וחגים נמוך מספר הפניות לבתי מרקחת תורניים בשעות שבין 4 אחה"צ ל-8 בבוקר למחרת, מאשר בימי חול.

על סמך רישום שמות התרופות המוגמרות בשאלונים נעשה נסיון להעריך את דחיפות התרופה ועד כמה היתה מוצדקת הפניה בשעות חריגות, הקשורה בהטרדת הרוקח. התרופות חולקו לארבעה סוגים: סוג 1 — תכשירים שבדרך כלל אין דחיפות רפואית באספקתם המיידית לנוקס; סוג 3 — תכשירים שבדרך כלל יש ליחס חשיבות רפו-אית לאספקתם המהירה לחולה ויש לדאוג לכך בדחיפות. לסוג 2 שויכו תכשירים היכולים להשתיך לסוג 1 או 3 בהתאם למ-

פנימי (בדרגת רופא עצמאי באחד מבתי החולים) ולרוקח מומחה, שעיסוקו בבדיקות של תכשירים והערכתם. תוצאות ההערכה מובאות בלוח הבא.

צבו הסובייקטיבי של החולה. תכשירים ששמן בלבד לא איפשר למעריך לקבוע את דרגת חשיבותם, חיוניותם ודחיפותם, סומנו בסימן שאלה. רשימת כל התכשירים שהו- פיעו בשאלונים נמסרו לשם הערכה לרופא

לוח ה': הערכת החשיבות ודחיפות של התכשירים המוגמרים שנרכשו בבתי המרקחת התורניים, על ידי רופא ורוקח

הערכת הרוקח					
?	3	2	1	ס"ה	הערכת הרופא
259	1356	2937	1018	5570	ס"ה
33	18	254	445	750	1
78	1219	2327	497	4121	2
8	114	302	35	459	3
140	5	54	41	240	?

חשיבות לתרופות ודחיפותן היא, אולי, תו- צאה של השפעה פסיכולוגית, תת-הכרתית של מקצועו.

את התרופות שדרגת חשיבותן נקבעה לפי הערכת הרוקח בדקנו ביחס להתפלגות בת- קופות התורנות השונות.

ההערכות שונות אם כי בשתייהן בולטת הנטייה לפשרה, שבאה לידי ביטוי בריכוז של תרופות בסוג 2 (52.7% אצל הרוקח, 74.0% אצל הרופא). מספר התרופות הד- חופות (סוג 3) היה גדול פי שלושה לפי הערכת הרוקח (24.3%) מאשר לפי הערכת הרופא (8.2%). הנטייה של הרוקח ליחס

לוח ו': התפלגות התרופות המוגמרות שנמכרו בכל תקופת תורנות לפי דרגת חשיבותן ודחיפותן, לפי הערכת הרוקח (אחוזים)

19—24	16—19	13—16	8—13	ס"ה	דרגת חשיבות / שעת פניה
703	493	218	1439	2853	א. שבת וחג
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	מספר התרופות
22.5	17.6	10.1	29.7	24.3	ס"ה
54.9	57.5	60.1	46.3	51.4	1
22.6	24.9	29.8	24.0	24.3	2
					3
					ב. ערבי שבת וחג
24—08	22—24	19—22	16—19	ס"ה	
14	25	264	182	485	מספר התרופות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	ס"ה
35.7	20.0	19.3	21.4	20.6	1
64.3	56.0	59.5	53.9	57.3	2
—	24.0	21.2	24.7	22.1	3
					ג. ימי חול
<sup>1</sup> 14—16	24—08	22—24	19—22	ס"ה	
37	26	231	1701	1958	מספר התרופות
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	%
29.7	19.2	16.9	19.8	18.4	1
67.6	69.3	58.0	55.1	56.7	2
2.7	11.5	25.1	25.1	24.9	3

(1) ירושלים בלבד ; לא נכלל בס"ה.

אפילו בשעות הלילה פונים לבתי מרקחת תורניים לא רק — ואף לא בעיקר — במקרים דחופים וחיוניים, שאין להטיל ספק בדחיפותם. אחוז התרופות מסוג 3 בשעות הלילה (08—24) קטן מאשר בתקופות תורניות אחרות. תרופות אלה מהוות, בדרך כלל, כרבע מכלל התרופות המוגמרות שנמכרו בשעות תורניות. יותר ממחצית התרופות שייכות לסוג 2, שדחיפותן אינה מוחלטת, וקרוב לרבע היו תרופות שבכל התנאים אינן דחופות. השוואת תקופות תורניות מקבילות בין ערבי שבתות וחגים לבין ימי חול מראה, כי אחוז התרופות המשתייכות לסוג 3 גבוה יותר בימי חול, וכל זאת לפי הערכת הרוקח. לפי הערכת הרופא מספר התרופות מסוג 3 קטן הרבה יותר (459 לעומת 1356), והדבר ישתקף גם בתקופות התורניות השונות.<sup>27</sup>

## בועדת השירותים הציבוריים

ב-21.4.68 חזר וכתב מנכ"ל משרד הבריאות למרכז קו"ח בענין תורניות בתי המרקחת:

"בעיה זו גדונה בזמנה ונשמעו כמה הסתייגויות מצדכם לגבי שיתוף בתי המרקחת של קו"ח בהסדר התורניות. בכדי לעמוד על משקלן ולברר במובן מספרי את המצב, ערכנו סקר על התורניות בבתי המרקחת, ותוצאותיו נמצאות כעת בשלבי העיבוד הסופיים. אנו מקווים שעל

סמך נתונים אלה יינתן להגיע למסקנות צודקות ומבוססות.

בינתיים הכריז הסניף הירושלמי של אר"גון בתי המרקחת על הפסקת הסדר התורניות החל ב-1.5.68, אם לא ישולבו בו גם בתי המרקחת הציבוריים. נסיונות שכנוע לחכות עוד זמן מה, עד לברור הדבר, לא הצליחו. גם המרכז הארצי של ארגון בתי המרקחת לא השפיע על הסניף להמתין עוד זמן מה עם צעדים חד-צדדיים כאלה.

בכדי למנוע התדרדרות המצב, הננו מציעים על כן לבחון מחדש את הבעיה ולהסכים באופן זמני להכללת בתי המרקחת שליד מרפאות קו"ח בסידורי התורניות, עד להחלטה סופית ומחייבת.<sup>28</sup> על מכתב זה השיב מרכז קו"ח במכתבו מ-10.6.68 כדלקמן:<sup>28</sup>

"בחנו מחדש את הבעיה הנ"ל על כל צדדיה והננו להודיעך שלצערנו לא נוכל ולו גם זמנית, להכליל את בתי המרקחת שלנו במסגרת תורניות לילה, מסיבות אוביקטיביות שונות (קבלת תשלום, ביקורת, חוסר כוח אדם, אייכולת לספק תרופות על כל שמותיהן המסחריים וכו'). ... יצוין, שברוב המקרים של מרפאותינו המקיימות תורניות לילה נמצאים בידי הרופא תרופות הכרחיות למקרים דחופים בשביל חברינו...". בעוד שהנסיון לרכז את עמדת קו"ח, נכשל, נתכנסה בתל-אביב הועדה המרכזית של ענף בתי המרקחת בהסתדרות הרוקחים

<sup>27</sup> מעניין להביא לשם השוואה מספרים שנמצאו במחקר שנערך באיזור מסוים באנגליה על קריאות דחופות לביקור בית מחוץ לשעות הרגילות של רופאים כלליים: מתוך הקריאות שנתקבלו בשעות הלילה, משעה 23.00 עד 8.00, היו 24% קריאות דחופות ביותר, 37% סבלו דיחוי וב-39% הביקור לא היה דרוש כלל. 80% מתוך הקריאות בלילות חול הגיעו בשעות שלפני חצות הלילה; כמעט מחצית הקריאות בימי ראשון היו בשעות לפנה"צ, מ-8 בבוקר עד 13.00. (M.G.F. Grove, D. S. Hurwood & R. W. Taylor: "Out of hours calls in a Leicestershire Practice." *Br. Med. J.*, 26 June 1976, pp. 1582-1584) אמנם המדובר בזה לא בבתי מרקחת, ואעפ"כ ישנו זמיון רב במספרים שנמצאו שם לגבי ביקורים דחופים של רופא מחוץ לשעות הרגילות, ואצלנו לגבי פניות לבתי מרקחת לרכישת תרופות בשעות שהם סגורים כרגיל.

<sup>28</sup> מכתב מרכז קו"ח מס' 201/26033 בחתימת ד"ר א. עצמון אל מנכ"ל משרד הבריאות.



בישראל. על סדר היום עמד ענין התורנויות ונתקבלו ההחלטות הבאות: <sup>29</sup>

"א. תורנויות לילה, חג ושבת יחולו על כל בתי המרקחת בארץ, הן פרטיים והן ציבוריים (של המוסדות).

6. התורנויות תבוצענה באופן יחסי וב-תנאים שווים לפי מספר המבוטחים במוסדות, ובכל בתי המרקחת הפרטיים לפי גודל אוכלוסית הבלתי מבוטחים (כולל המבוטחים בקו"ח מכבי וקופות אזוריות אחרות, המקבלים תרופות בבתי מרקחת פרטיים).

ג. הסדר התורנויות יעשה ע"י הועדה המרכזית הארצית המורכבת מנציגי הממשלה, הסתדרות הרוקחים וקופות החולים שתמונה ע"י משרד הבריאות...

ז. הרוקחים שיוכחו בפני הועדה הר-סואית כושר בריאות לקוי לביצוע תור-נויות ישוחררו ע"י הועדה המטפלת בתור-נויות...

ט. (1) הוחלט שהועדה תעשה כמיטב יכולתה ותשתדל למצוא הסדר מתאים, כדי לחדש בעתיד את התורנויות בירו-שלים בהתנדבות.

(2) לתמוך ולעזור לסניף ירושלים במ-צבו הקיים, ואם יהיה צורך לעמוד לימי-נם ולעזור לחברי ירושלים בענין הסב-רים לציבור ולעתונות על צדקת עמדתם. י. הועדה המרכזית לבתי מרקחת תד-רוש מנציבות מס הכנסה לשחרר את הרוקחים מתשלום מס הכנסה בעד הפד-יון הנעשה בזמן התורנויות, כדי לעודד את הרוקחים להשתתף בהתנדבות בתור-נויות, בלילות, בשבתות ובחגים."

כך הגיעו הדברים למבוי סתום, כאשר שני הצדדים מתבצרים בעמדותיהם ומקשיחים אותן ואינם מוכנים לפשרות וויתורים. בדיו-נים הפנימיים במשרד הבריאות נזכר לעתים קרובות "חוק כנוביץ" המפורסם, והובע

החשש שמא כל הוראה שתינתן על ידי המשרד בלי הסכם מוקדם גורלה יהיה דומה.

בנסיבות אלה הוחלט במשרד הבריאות לב-קש את התערבותה הפעילה של הועדה לשי-רותים ציבוריים של הכנסת. כבר בעת הש-מעת תביעתו של ח"כ ב. ארדיטי גילתה הועדה ענין בבעיה, והיתה מפנה למשרד הבריאות תלונות שהגיעו אליה, בצירוף "נויפה" על קוצר ידו של המשרד בטיפול בבעיה והסדרתה. ד"ר ר. ג'וז'בין, מנכ"ל מש-רד הבריאות, כתב לראש הועדה לשירותים ציבוריים, ח"כ ש. רוזן כדלקמן: <sup>30</sup>

"החוק לתיקון פקודת הרוקחים (מס' 2), תשכ"ד — 1964, קובע כי "רשאי שר הבריאות להתקין תקנות בדבר — (ט) קביעת תורנויות של בתי מרקחת לימים ולשעות שבהם בתי המרקחת סגו-רים כרגיל."

בשעת הדיון בחוק הנדון בזמנו בוועדת השירותים הציבוריים, חוייב משרד הב-ריאות לדאוג לפרסום התקנות הנ"ל בהקדם, עם אישור החוק ופרסומו. לצע-רנו, למרות הטיפול הרב שהושקע בהס-דרת הענין, לא הצלחנו ליצור בסיס עובדתי מוסכם, שיאפשר פרסום תקנות, מתוך בטחון שתוראותיהן ימולאו. קיים בעיקר ניגוד בנקודה אחת, והיא — על אילו בתי מרקחת יחולו התורנויות. הס-תדרות בתי המרקחת מסרבת להשתתף בתורנויות כל עוד לא יחויבו בהם גם בתי המרקחת הציבוריים. טענתם היא, שכ-80% מהאוכלוסיה, המבוטחים ברוב קופות החולים, אינם נזקקים לבתי המר-קחת הפרטיים בשעות העבודה הרגילות, ואילו מטילים על הרוקחים הפרטיים בלבד את אספקת צורכיהם ודרישותיהם בלילות ובימי שבת וחג. מספר הפניות האלה קטן, והרווח הנובע מהן אינו מצ-

29 זכרון דברים מ-11.6.68 על ישיבת הועדה המרכזית לבתי מרקחת ב-26.5.68 (מס' 20/1/68).  
30 מכתב מ-24.6.68, מס' 3/3/ב — 191.

דיק את הטירחה, והפרעה בחיים הפרטיים וההוצאה הישירה הכרוכה בתורנות. מאידך טוענת קו"ח שלא תוכל להשתתף בתורנויות מאחר שאין בתי מרקחת אלה מספקים תרופות באופן חופשי לכל הנזקק, כי אם רק לציבור החברים של המוסד ואינם מאורגנים לפעילות בהיקף כזה.

לצערנו, למרות פניותינו המרובות ולמרות התערבותו של שר הבריאות בהסדרת הבעיה, לא חלה התקרבות בין השקפות הצדדים. ועד הסתדרות הרוקחים בירושלים הפסיק את התורנויות בעיר זו מ־1 ביוני, ועד כמה שידוע לנו עלול לחול מפנה דומה במצב גם במקומות אחרים.

ברצוני להוסיף, שהיחידה לכלכלה רפואית וסטטיסטיקה של משרדנו ערכה, בקשר עם הטיפול בבעיה זו, סקר על פעילות בתי המרקחת הפרטיים בשעות התורנות, וקיים אצלנו הרושם, לפי ממצאי הסקר, שניתן לצמצם את שעות התורנות מבלי לפגוע בבריאות הציבור וצרכיו. נראה לי, שהדרך היחידה להתגבר על המצב היא שהועדה לשירותים ציבוריים תיכנס לתוכו, ותברר את הדברים עם הנוגעים בדבר במשרדנו ועם הנציגויות של הסתדרות הרוקחים ומרכז קו"ח.

בקיץ 1968 קיימה ועדת השירותים הציבוריים דיונים בשאלת התורנויות של בתי מרקחת, מבלי להגיע לידי סיום וסיכום.<sup>31</sup> מאחר שמשרד הבריאות נמצא במשך כל הזמן תחת לחץ דעת הציבור והנוגעים בדבר, חזר ופנה מנכ"ל המשרד אל יו"ר

ועדת השירותים הציבוריים<sup>32</sup> וביקש "הנחיות ברורות בשאלות הנתונות במחלוקת", שלפיהן יהיה אפשר להתקין תקנות. יו"ר ועדת השירותים הציבוריים מר ש. רוזן ענה לפניה זו<sup>33</sup> ונמנע מלתת הנחיה חד-משמעית ביחס לניגוד העמדות בין הסתדרות הרוקחים וקו"ח. בתשובתו כתב מר רוזן: "בועדת המשנה התבררו שתי אלטרנטי-

בות להסדר ענין התורנויות:

א. לחייב את כל בתי המרקחת, כולל בתי המרקחת הציבוריים של קופות חולים, לקיים תורנות — להצעה זו מתנגדת קו"ח.

ב. הסתדרות הרוקחים נכונה לחייב את כל חבריה, כולל אלה העובדים בבתי מרקחת של קו"ח, להשתתף בתורנות על פי תור שיקבע האיגוד המקצועי, וכן מוכנים בעלי בתי המרקחת לקיים את התורנות באמצעות כלל הרוקחים לפי תור שייקבע.

ג. קיימת אולי אפשרות שלישית לפי תוח בתי מרקחת ציבוריים בתחנת מד"א או תחנות מיוחדות, ובה ישתתפו כלל הרוקחים לפי תור האיגוד המקצועי.

האפשרות השלישית אינה מחייבת, כמו בן, פעולה תחיקתית, אלא תקציב מתאים להקמת תחנות אלה.

הועדה סיכמה את דעתה וחייבה את האלטרנטיבה השנייה, שבאותה ישיבה היתה מוסכמת עם התאגדות בעלי בתי מרקחת. ואולם יתכן שיש צורך בבירור נוסף איתם לפני פרסום התקנות.

ועדת השירותים הציבוריים הסתייגה מכפיית התורנויות על בתי המרקחת של קופות חולים, והמליצה על הסדר תורנויות בבתי

31 פניתי ב-7.7.75 אל מזכיר הכנסת בבקשת רשות "לעבור על הפרוטוקולים הנוגעים בדבר של הועדה לשירותים ציבוריים". בתשובתו (מ-14.7.76, מס' 2011) הודיעני ה' נ. לורד: "צר לי להודיעך שאין באפשרותי להיענות לבקשתך, מאחר שלפי תקנון הכנסת והחלטות ועדת הכנסת 'רשאים לעיין בפרוטוקולים של ישיבות ועדה של הכנסת חברי אותה ועדה בלבד'."

32 מכתב ד"ר ר. גז'בין אל מר ש. רוזן מ-17.1.69.

33 מכתב מר ש. רוזן, יו"ר ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת, לד"ר ר. גז'בין, מנכ"ל משרד הבריאות מ-23.1.69.

המרקחת שלה מחובת התורנויות. טענתה היתה שבתנאי מחסור בכוח אדם במקצוע הרוקחות לא תוכל לשחרר את עובדיה לתורנויות, שכן החזרת ימי עבודה תמורתן תפגע בעבודה הסדירה בבתי המרקחת בשעות העבודה הרגילות.

### הצעת חוק פרטית

בעוד שהטיפול מצד משרד הבריאות הגיע למצב של "דריכה במקום", שם חבר הכנסת מר שמחה ארליך הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת. ההצעה הוגשה ליו"ר הכנסת וסגניו ביום ב', ח' באדר ב' תש"ל (16.3.70), והגיעה לדיון במליאה כעבור שלושה חדשים ב-24 ביוני.

המרקחת הפרטיים בלבד, אבל בהשתתפות כל הרוקחים (כולל אלה העובדים בבתי מרקחת ציבוריים) לפי תור שיקבע האיגוד המקצועי. בהתאם לכך היה על בעלי בתי המרקחת הפרטיים להפקיד את רכושם בשעות התורנויות בידי אנשים (רוקחים) זרים, שאינם קשורים לבתי מרקחת אלה, ויש על כן מקום לחשוש לדרגת אחריותם האישית והמקצועית למתרחש בהם. גם מר רוזן הרגיש כנראה בקושי שבסידור זה וציין את הצורך בבירור נוסף עם התאגדות בעלי בתי המרקחת, שאמנם טענו בהמשך המו"מ, כי לא הובנו כראוי בועדת השירותים הציבוריים. קו"ח לא קיבלה בעין יפה אף המלצה זו, אם כי היא באה בעיקר לשחרר את בתי

חוק בתי מרקחת (הפדרת תורנויות), תש"ל — 1970

הגדרות	1. בחוק זה: —
תורנות בתי מרקחת	2. בכל ישוב אשר נמצאים בו שלושה בתי מרקחת או יותר, יקיימו תורנות שתבטיח אספקה וחלוקת תרופות.
ועדה לענין קביעת התורנויות בכל מקום.	3. שר הבריאות ימנה ועדה מקומית, אזורית או מחוזית, שתקבע את סדרי התורנויות
מספר בתמר"ק בתורנות	4. מספר בתי המרקחת בתורנות בכל ישוב יקבע ע"י הועדה.
יו"ר הועדה	5. נציג משרד הבריאות ישמש כיו"ר הועדה.
פעולת הועדה פרסום התורנויות	6. החלטת הועדה יתקבלו ברוב דעות. לא התכנסה הועדה מסיבה כל שהיא או נבצר ממנה לפעול, יקבע שר הבריאות את סדר התורנויות.
ערעור על החלטת הועדה	7. סדר התורנויות יפורסם ברשומות ויחייב את אלה ששמן פורסם לנהוג על פיו.
החלטת שר הבריאות בערעור עונשים	8. ניתן לערער על החלטת הועדה בפני שר הבריאות.
ביצוע	9. החלטת שר הבריאות בערעור סופית.
	10. בית מרקחת ו/או האחראי לו, שלא מילא את התורנות כאמור, דינו קנס 10,000 ל"י או שלילת הרשיון לתקופה של 3 חודשים.
	11. שר הבריאות ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

דברי הסבר.

הסדרת תורנויות קבועות ופועלות בכל ישוב בארץ זו בעיה שעדיין לא מצאה את פתרונה.

יש אמנם תורנויות במקומות רבים, הפועלות מכוח החלטות וולונטריות של גופים רפואיים וארגון בתי המרקחת, אך לעומת זאת במקומות רבים אחרים אין להשיג בשעות הערב והלילה או בימי שבת, חג ומועד תרופה או מירשם רפואי אחר. גם במקומות שבהם פועלות התורנויות באופן וולונטרי, קורים מקרים רבים שבית המרקחת החייב בתורנות נמצא סגור.

מצב זה מקפל בחוכו סכנה רבה לחולה הנזקק באורח דחוף לתרופה ואשר אי-הספקתה במועד יכול להסתיים באסון.

תורנות בתי מרקחת היא שירות חיוני לציבור, כמו הספקת מים וחשמל, במשך כל שעות היממה, כהסדרת תורנויות רופאים ובתי חולים קבועות. זה מצב בלתי נסבל שעד כה טרם מצא את פתרונו השלם.

שר הבריאות שהוענקה לו סמכות בסעיף 47 (ט') לפקודת הרוקחים מ-1947, להכין תקנות להסדר בעיה זו — טרם עשה כן. מוצע שתקום ע"י שר הבריאות ועדה מורכבת מכל הגורמים האחראיים לתחום זה, שתסדיר את סדרי התורנות.

מוצע להטיל את המעמס של התורנות על כל בתי המרקחת, פרטיים כציבוריים כאחד, ע"י כך יקל עומס התורנות מהיותו מחולק בין מספר גדול יותר של בתי מרקחת ויש תף את כולם במעגל התורנויות.

במשרד הבריאות הוחלט לתמוך בהצעה עקרונית, אם כי צוין שיהיה צורך בשינויים רבים בפרטים ובסעיפים השונים. הובעה תקוה שהדיון בכנסת והתערבותה בנושא יועילו להפשרת מצב הקפאון שהשתלט בגלל העמדות הקשוחות והעקשניות של קופת חולים והרוקחים הפרטיים.

בנמקו את הצעתו<sup>34</sup> אמר ח"כ ש. ארליך בין השאר:

"מתן האפשרות להשיג תרופות בכל עת לנזקקים להן הוא שירות חשוב וחיוני ביותר. מצב התורנויות בבתי המרקחת הקיימים מיוסד עד היום על הסדר וולונטרי... אולם הסדר זה לקוי מאוד, איננו מספק את הדרישות המינימליות של הצרכים האמיתיים. ביחוד מוטל עומס כבד על בתי המרקחת הפרטיים, כלומר על בעליהם, המתווים כיום — כפי שייכולתי לבדוק ולהיווכח — ציבור אשר פוחת והולך, ציבור של מזדקנים. מספר בתי המרקחת פוחת והולך מדי שנה בשנה. על כן, מצד אחד העומס המוטל על מספר מצומצם יותר גדל והולך, ומי אידך הציבור הזה הוא ציבור מצומצם ואיננו עומד בהסדר הוולונטרי הזה... אין ספק שהתרופה הדרושה לחולה, אין כמעט דבר יותר דחוף וחשוב מזה. ביחוד אמורים הדברים לגבי תושבי השכונות המרוחקות ממרכזי הערים. לאיש כזה אין לא טלפון, לא מכוננית, לא רכב פרטי, כדי שיוכל לנסוע למרחקים ולחפש בית מרקחת. גם אינו יכול להזמין בלי לה מונית מחוסר תקשורת. וגם כאשר יצליח להגיע העירה, הרי ימצא את בית המרקחת סגור..."

גם לו נשמר ההסדר הקיים, היה העומס רב מדי וכבד מדי, ויש צורך לנקוט אמצעים תחוקתיים, כדי להרחיב את המסגרת ולספק לכל נזקק את התרופה בכל זמן ובכל שעה...

אם מותר לי להוסיף, בעית הרוקחים בכלל נמצאת כמדומני במצב קשה למדי. מדי שנה בשנה מתווספים בס"ה 15 רוקחים מהפקולטה של האוניברסיטה העברית בירושלים, אבל רובם פונים לקופות חולים או לתעשייה הפרמצבטית

34 דברי חכנסת, כרך 58, ישיבות פ'—ק"ז של חכנסת השביעית, ירושלים, עמ' 2230.

או למחקר, ואלה, כמוכן, יוצאים מן המי-  
עגל של התורנויות הוולונטריות. לכן יש  
צורך בהסדר".

תשובת מר ח. גבתי, ששימש באותה תקופה  
כשר הבריאות, היתה קצרה ביותר:

"אני מסכים עקרונית להצעת החוק של  
ח"כ ארליך ומצטרף להצעה להעביר  
אותה לוועדת השירותים".

ההצעה נתקבלה ללא התנגדות. הנושא לא  
היה חדש בוועדה זו. אם כי חלו שינויים  
בהרכבה האישי מאז ה"גלגול" הראשון של  
התורנויות בוועדה, לא נשתנה באופן כללי  
מצב הדברים ומהלכם. הוועדה שמעה שוב  
את נציגי הצדדים (משרד הבריאות, קו"ח  
וארגון הרוקחים) והחזירה את הנושא למש-  
רד הבריאות, כדי שיחפש דרך להסדרת  
התורנויות בבתי המרקחת, מבלי שיהיה צו-  
רך בתחיקה מיוחדת בנדון. על אף שהתו-  
צאות היו צפויות מראש, כינס מנכ"ל משרד  
הבריאות נציגות רחבה של שלושת הגופים  
ולאחר דיונים ממושכים, שלא שכנעו איש  
ולא הזיזו איש מעמדותיו הקודמות, סוכמו  
הדברים כדלקמן: <sup>35</sup>

"(א) הפגישה אינה רואה אפשרות של  
הסדר חוקי של תורנויות על ידי כל בתי  
המרקחת. גם קביעת בתי מרקחת תורניים  
קבועים על ידי תחנות מד"א, אינה מת-  
קבלת על הדעת בגלל קשיים שתהיה  
כרוכה בהם, והצורך בעובדים שיטפלו  
בכך.

(ב) הפגישה מציעה לחייב את כל הרו-  
פאים הנענים לקריאות בשעות הערב  
והלילה ובימי שבת וחג לשאת אתם  
במזודה תרופות חיוניות למקרים דחוי-  
פים, לפי תקן שייקבע ע"י משרד הב-  
ריאות. זה יוכל לפתור את בעיית המק-  
רים הדחופים שבהם נדרשות תרופות  
בשעות התורנות.

(ג) קביעת תורנות בתי מרקחת בלילות  
ובימי פגרא עלולה להחמיר את מצב  
כוח האדם הרוקחי בשעות העבודה הר-  
גילות ובימי חול, כי היא תגרום להעדר  
הרוקחים התורניים מהעבודה למחרת. יש  
על כן לחשוש שקביעת תורנויות תביא  
למעשה להחמרת המצב לגבי רוב האוכ-  
לוסיה בשעות הרגילות.

(ד) יחד עם זאת מוצע להמשיך בסדרי  
תורנות של בתי המרקחת הפרטיים לפי  
הסידורים הקיימים בכל מקום שזה ניתן.  
כדי לעודד את הנכונות של בתי מרקחת  
אלה, יש להעלות את הגמול המיוחד,  
שצריך להשתלם לרוקח עבור אספקת  
תרופות בשעות התורנות".

בזכרון דברים זה ניתן יותר מרמז לוועדת  
השירותים ולכנסת כולה להסתלק מהסדר  
חוקי לתורנות, מפני שאין תקוה לביצוע.  
הצדדים שמשני עברי המתרס קבעו — אם  
לא במפורש, הרי "מכללא" — שלא יכנעו  
לחוק ואינם מוכנים לקבל על עצמם את  
העול. החלטתה הדמוקרטית של נציגות העם  
תהיה בטלה בפני המסגרות המקודשות של  
האינטרסים הסקטורליים. זכרון הדברים הת-  
עלם מתביעת הציבור לכל חלקיו להסדיר  
תורנות חובה בבתי המרקחת.

זכרון דברים זה הובא לוועדת השירותים  
כפרי מאמציו של משרד הבריאות להגיע  
להסדר בלי להזדקק לתחיקה מיוחדת. הוא  
לא השביע את רצון חברי הוועדה, אשר  
במסקנות ביניים מסוף ינואר 1971 קבעו:

"ההצעה המסוכמת שהעתקה רצוף בזה <sup>36</sup>  
לא הניחה את דעת הוועדה, ועל כן הח-  
ליטה הוועדה בדיון נוסף, שנכחו בו  
נציגי משרד הבריאות וקו"ח, את הד-  
ברים האלה:

(1) אין זכרון הדברים שהובא לוועדה

35 זכרון דברים של פגישה בענין תורנויות בתי מרקחת שהתקיימה ב-12.11.70, בלשכת המנהל הכללי של משרד הבריאות.

36 הכוונה לזכרון הדברים הנ"ל על הפגישה מ-12.11.70.



מניח את דעתה של הועדה וכן לא את דעת משרד הבריאות.

(2) על משרד הבריאות לזמן את הצדדים, כדי לערוך הסדר חדש שיחייב תורנויות לילה של בתי מרקחת בכל הארץ, בהתאם לתנאים של כל מקום ומקום.

(3) משרד הבריאות יגיש את המסקנות המסוכמות תוך חודשיים.

### ה"תפנית" לרשויות מקומיות

תוך כדי בירורים פנימיים במשרד הבריאות, הלכה ונתגבשה ההכרה שלא ניתן לטפל בבעיה הנדונה בצורה ארצית: הצרכים והפתרונות במקומות שונים צריכים להתאים לתנאים המקומיים. בהקשר לכך בלטו כמה פרטים: (א) מספר בתי המרקחת התורניים בכל סוג תורנות (צהרים, ערב, לילה, שבת וחג); (ב) שעות התורנות וצורתה (נוכחות בבית המרקחת או כוננות בבית הרוקח); (ג) בתי המרקחת הכלולים בתורנויות (פרטיים או ציבוריים) והפטורים מהן (בגלל גיל הרוקח או מצב בריאותו, ריחוק ממרכזי ישוב וכד'); (ד) היחס בין מספר התורנויות של בית המרקחת לבין מספר הרוקחים המועסקים בו; (ה) התאמת התורנויות לסידורים אחרים הקיימים בישוב להושטת עזרה רפואית בשעות הלילה ובימי שבת וחג. היתה הרגשה שבמישור המקומי נקל יהיה להגיע להסכם גמיש ולפשרה מותאמת לתנאי המקום, דבר שיבטיח את הפעלתו וביצועו.

לאחר בירורים ודיונים ממושכים באה פניה אל משרד הפנים, כדי לקבל את הסכמתו, כי "שר הבריאות, בתוקף סמכותו לפי החוק, יסמך את העיריות להחליט בכל מקרה על מקום תורנויות של בתי מרקחת והיקפן בתחומי אותה רשות".

משרד הפנים אישר ב-29.10.71 את ההצעה בקויה הכלליים, ומשרד הבריאות הגיש ב-21.11.71 לוועדת השירותים הציבוריים הצעת פתרון לפי קוים אלה. הצעה זו סוכה מה במכתב מ-1.3.72 אל יו"ר הועדה:

"הננו לסכם את הצעתנו ביחס להסדרת תורנויות בתי המרקחת, נושא שנדון בוועדת השירותים הציבוריים בעקבות הצעת החוק הפרטית של ח"כ ש. ארליך. בעיה זאת העסיקה רבות את משרד הבריאות זה כבר שנים רבות ללא מוצא ופתרון. אמנם פקודת הרוקחים מסמיכה בסעיף 47 (ט) את שר הבריאות להתקין תקנות בדבר "קביעת תורנויות של בתי מרקחת לימים ולשעות, אשר בהם בתי מרקחת סגורים כרגיל", אולם למרות כל המאמצים לא נמצאה נוסחה כלל-ארצית לתקנות כאלה, שיהיה ניתן להחילה לפי אותו מודל בכל הישובים הנוגעים בדבר. ... הוברר לנו שקל יהיה לפותרה (את הבעיה) על מישור מקומי וכי הפתרון יכול להיות שונה ממקום למקום. ... נראה לנו, כי בעית התורנויות הנדונה צריכה למצוא את פתרונה במסגרת השלטון המקומי. על נושא זה קיימנו התייעצות עם משרד הפנים, שמנהלו הכי ללי הודיע לנו, לאחר התייעצויות שקיים מצדו, כי יקדמו בברכה הסדר כזה.

כיון שלדעתנו מתעוררת בעיית התורנות של בתי מרקחת רק בישובים גדולים, בעוד שבקטנים היא מוצאת את פתרונה על ידי סידורים בלתי פורמליים, אנו מגבילים את הצעתנו לרשויות המקומיות שהוכרו כעיריות. לשם הפעלת ההצעה אנו מציעים שלאחר קבלת הסכמה מצד ועדת השירותים הציבוריים, ייזום משרד הבריאות לפי סדרי הנוהל הקיימים תיקון לפקודת הרוקחים שיוסיף סעיף בתוכן הבא: "בלי לפגוע בסעיף

47 פסקה (ט) לפקודת הרוקחים, רשאי שר הבריאות לחייב עירייה להסדיר תור-נויות של בתי מרקחת לימים ולשעות שבהם בתי המרקחת סגורים כרגיל, בהתאם לדרוש, לסיפוק צורכיהם של התושבים...".

הצעת משרד הבריאות לא נתקבלה בנקל בוועדת השירותים הציבוריים. היו הסתייגויות לגבי עצם העברת הביצוע לידי העיריות, וכן הושמעו ערעורים על פרטי ההצעה, כמו הגבלת התורנויות לעיריות בלבד. בכל זאת ניתן למשרד "אור ירוק" להכין את הצעת החוק והיועץ המשפטי ניגש למלאכה. בקיץ 1972 נוסחה הצעת תזכיר שהועברה לוועדת השרים המתאימה לדיון מוקדם. עיקרי התזכיר מופיעים בקטעים הבאים:

"ב. החוק יסמיק את שרי הבריאות וה-פנים לחייב עירייה להסדיר בחוק עזר באישורם תורנויות בתי מרקחת בתחום שיפוטה, לימים ולשעות שבהם בתי מרקחת סגורים כרגיל, בהתחשב בתנאים המיוחדים של העיר ותושביה...".

ג. (3) לרגל הדיון בנושא זה בוועדת השירותים הציבוריים של הכנסת, היו-שבת על מדוכת בעיה זו מזה זמן, ולאור המאמצים שנעשו על ידי כל הגורמים למצוא פתרון הולם לבעיה כאובה זו, הגיעו, לאחרונה, כל הגורמים האמורים לכלל גיבוש דעה, שלא לפתור את הבעיה באורח ארצי אחיד, אלא להטיל על העיריות את החובה להסדיר את ענין התורנויות של בתי המרקחת בתחום שי-פוטן, ע"י חוקי עזר שיביאו בחשבון את התנאים, הצרכים והאפשרויות המקו-מיים.

(4) הצעה זו הובאה (כאמור), בפני הגורמים הנוגעים בדבר, וועדת השירו-תים הציבוריים של הכנסת, הנהלת מש-רד הפנים ומרכז השלטון המקומי הביעו את הסכמתם לפתרון בדרך האמורה."

באוקטובר 1972 הודיע היועץ המשפטי של המשרד לשר הבריאות, כי התזכיר "אושר

על ידי ועדת השרים" והוא ניגש לניסוח עצם החוק.

לאחר פגרת הכנסת כונסה ב-14 בנובמבר 1972 ישיבת ועדת השירותים לדיון בתזכיר הג"ל. לישיבה הוזמנו גם נציגי קו"ח כללית ומזכיר מרכז השלטון המקומי. בפתיחת הי-שיבה אמרה היו"ר, ח"כ ח. גרוסמן:

"לפני שנה הוגשה הצעת חוק פרטית של ח"כ ארליך בענין תורנויות בתי מרקחת. התקדמנו התקדמות ניכרת בענין זה, לאו דוקא על בסיס חקיקה, אלא על בסיס הסדרים ותרגומי משהו לתיקון פקו-דת הרוקחים. הגענו גם למסקנה — והס-כים לכך ח"כ ארליך — שהצעת החוק כלשונה וככתבה אינה ניתנת לביצוע במציאות הקיימת וביקשנו ממשרד הב-ריאות להביא הצעת חוק אחרת... עבר זמן די רב וקיבלנו... את התזכיר שהו-גש לממשלה בענין זה... הוא הובא לידיעתנו משום שהוא בא בעקבות הת-ביעה שלנו והצעת החוק הפרטית של ח"כ ארליך."

ה' ז. מליון, מזכירו של מרכז השלטון המ-קומי, העיר:

"כתוב כאן שהובעה גם הסכמתו של מרכז השלטון המקומי לענין זה. אני מוכרח להודות שאני שומע על הצעת חוק זו בפעם הראשונה... בעיקר אנו מערערים על שהסדר מתיחס לעיריות בלבד."

גם ד"ר א. עצמון, חבר מרכז קופת חולים, הביע תרעומת:

"ההצעה עצמה נראית מאוד סבירה, אם אמנם הדברים יתואמו ע"י כל הגורמים הנוגעים בדבר... אני מצטער שלא קי-בלנו את החומר לעיון מוקדם, כי לכל מלה בחוק יש משקל משלה. אני מצטער שמשרד הבריאות לא ישב עמנו באותו נושא לפני שהגיש את תזכיר הצעת החוק, על מנת שנדע לקראת מה הול-כים... לסיכום: עקרונית איננו מתנג-דים להצעה. השאלה היא מה יהיה התו-

כן. אני מציע להכניס בשלב זה לפחות את האלמנט של הגבלה מסוימת, שית- בטא בחיובו של תאום בין כל הגורמים הנוגעים בדבר.

שתי ההערות הפליאו: מנכ"ל משרד הפנים הודיע במפורש למשרד הבריאות שהסכמתו ניתנת לאחר התייעצות עם מרכז השלטון המקומי; תביעת קו"ח הפליאה כי בהצעת החוק המוצעת לא היתה כל התייחסות ישי- רה לקו"ח. התקבל הרושם שאין משרד הב- ריאות יכול ליטול יוזמה כלשהי בלי התייע- צות והסכמה מצד קו"ח הכללית. הדברים באו לידי ביטוי בתגובת נציג משרד הב- ריאות (ד"ר ת. ש. הלוי):

"נדמה לי שאנו חוזרים כמה צעדים אחורנית ודנים בבעיות שכבר נדונו בועדה. ענין החוק כבר עמד לפני הוע- דה, ונשמעו פה הגורמים השונים לפני קרוב לשנתיים. ... לגבי מה שנאמר כאן בנוגע לרשויות המקומיות: אני רוצה להזכיר שהצעתו של ח"כ ארליך הציעה להטיל את האחריות רק על ישובים שיש בהם לפחות 3 בתי מר- קחת. אין אף מועצה מקומית שיש בה 3 בתי מרקחת. אמרנו, כי בישובים קטנים, בהם יש בית מרקחת אחד — ולפעמים גם לא אחד — גוצר "מודוס ויונדי" מסוים: כל אחד יודע איפה גרה החובשת, והיא הנותנת את התרו- פה הנחוצה. ... בנוגע לפיקוח על ביי- צוע החוק: צריך להביא בחשבון שלא מדובר כאן על פיקוח על עשרות מת- קנים, אלא על בית מרקחת אחד או שנים. ... לא צריך אם כן להגזים בכל מה שנוגע לתקציב הדרוש לפיקוח. ... לטענתו של ד"ר עצמון שלא היתה התייעצות עם קו"ח: היתה התייעצות רבה מאוד בשלבים הראשונים. ... כל הענין נתקל בטענת הרוקחים הפרטיים, שהו-

דיעו כי בלי בתי המרקחת הציבוריים הם אינם מוכנים להמשיך, ובתי המר- קחת הציבוריים, קרי — קופות החולים, הודיעו שהם אינם יכולים להשתלב בהס- דר. אנחנו איננו משוכנעים שאין אפ- שרות להכניס את בתי המרקחת של קו"ח להסדר תורניות, אבל הועמדנו בפני עובדה קיימת שהנהלת קו"ח, מרכז קו"ח, באינסטנציות שונות ובדיונים שו- נים, הודיעו באופן חד משמעי, שאינם מוכנים להשתתף בתורנות. ... בתנאים אלה. ... אינני חושב שאנחנו צריכים להאריך את המו"מ על ידי התייעצות עם קו"ח.

בסיכום הישיבה אמרה היו"ר:

"אביע את דעת כולם אם אבקש את משרד הבריאות לבחון מחדש את ההג- דרה ביחס למקומות (רק עיריות). ברור שאינה יכולה להיות תורנות לילה בכל קיבוץ, ... אבל יש עיריות פיתוח, שבהן 15—20 אלף תושבים. ... איננו מעוני- ינים לעכב את הצעת החוק, אבל אנו מעונינים שיהיה חוק יותר משמעותי."

בהתייעצות במשרד הבריאות הוחלט שלא לעכב את מהלך הענינים על ידי שינויים ותיקונים שיחייבו התייעצויות ואישורים חוז- רים<sup>88</sup>. אם הועדה תרצה בהרחבת מסגרת החוק, תוכל לעשות זאת כאשר ההצעה תועבר אליה לאחר הקריאה הראשונה. בד- צמבר 1972 היתה כבר הצעת החוק בשלב ההדפסה בחוברת הכחולה של "הצעות חוק", ולא היה טעם לסגת.

אמנם היועץ המשפטי של משרד הבריאות הציע לתקים צוות חשיבה לדון בהערות של ועדת השירותים הציבוריים. סמנכ"ל המש- רד, שחשש כי עיכוב ודחיה בתהליך השיג- רתי עלול להימשך חודשים רבים, התנגד לכך באמרו:<sup>89</sup>

"אינני יודע כמה יועיל צוות חשיבה

38 מכתב יו"ר ועדת השירותים הציבוריים אל מנכ"ל משרד הבריאות מ-15.11.72, ותשובה מ-8.12.72.  
39 מכתב סמנכ"ל משרד הבריאות ד"ר ח. ש. הלוי מ-12.1.73 אל היועץ המשפטי של המשרד, מר ש. נעמן.

בשלב הנוכחי. הרי עד שהגענו להצעת החוק בצורתה הנוכחית דשנו בבעיה במשך שנים, ובילינו שעות רבות בדיונים על הצעות שונות וגישות שונות. לפי הבנתי, היה זה למעשה צוות חשיבה. אם נתחיל כעת מחדש בדיונים עקרוניים, בשעה שהחוק עוד לא הגיע לטייפול פורמלי, עלול הדבר לעכב את גל המכונת המחוקקת, ולדחות את העניין מחדש. ברור מתוך הישיבה האחרונה של ועדת השירותים הציבוריים בגדון, שקו"ח אינה מעוניינת בחוק, וקל לה יותר לעכב את התגשמותו בשלבים הבלתי פורמליים הנוכחים, מאשר בשעה שיונח כבר רשמית על שולחן הכנסת ויועבר לוועדה לאחר קריאה ראשונה. בעקבות ישיבת ועדת השירותים הציבוריים פנה מרכז קו"ח, בחתימת מר א. ידלין וד"ר ת. דורון, ישירות אל שר הבריאות בקריאה אחרונה: 40

"הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת הרוקחים הנגו להפנות תשומת לבך להצעת החוק הנ"ל בה נקבע (סעיף א') כדלקמן: "עירייה רשאית לקבוע תורנות בתי מרקחת בתחום שיפוטה לימים ולשעות שבהם בתי מרקחת סגורים במהלך עסקים הרגילים".

משמעותה של הפיסקה הנ"ל, הינה פגיעה אפשרית חמורה בקו"ח. היו כבר בעבר נסיונות מצד עיריית לחייב את קו"ח לשלב בתי מרקחת שלה בתורנות יות של כלל בתי המרקחת. בתי המרקחת של קו"ח אינם ערוכים לשירות ציבורי כללי שעיקרו מכירת תרופות. הננו להפנות תשומת לבו של כבוד השר שבשיתוף פעולה הדוק של קו"ח הוסדר

בכל הארץ הנושא של תורנויות רופאים, המצוידיים באותן תרופות תיוניות לשעות שעד לפתיחתם של בתי המרקחת. נכיר תודה לכבוד השר אם תתווסף להצעת החוק הוראה שאין התיקון המוצע חל על בתי מרקחת של קופות חולים או גופים ציבוריים אחרים, המשרתים אך ורק את חבריהם ואינם מוכרים תרופות בתמורה."

על מכתב זה ניתנה תשובה על ידי היועץ המשפטי של המשרד:

"תהא לכם כמקובל האפשרות להופיע בפני הועדה אליה תועבר הצעת התיקון לדיון ולהעלות בפניה עמדתכם, השגותיכם והצעותיכם.

עם זאת הרשוני נא להביע תקווה, כי תשקלו בדבר ותעשו כל שביכולתכם כדי לתרום ולסייע בפתרון שאלה כאן בה זו. ההסדר המוצע יהיה כאמור מקומי מי ומוגבל לעיריות ויוסדר על ידי הגופים והרשויות המקומיות המכירות את תנאי המקום וצורכי האוכלוסייה..."

עם הגשת הצעת החוק היה צורך לסיים באופן פורמלי את הטיפול בהצעת החוק הפרטית של ח"כ ש. ארליך. ב-22.5.73 כתבתי יו"ר ועדת השירותים ח"כ גרוסמן אל ח"כ ארליך, מזכיר הכנסת ומנכ"ל משרד הבריאות, כדלקמן:

"הנדון: תיקון חוק בתי המרקחת (הפרטית תורנויות) תש"ל-1970" — הצעת חוק פרטית של ח"כ שמחה ארליך.

ההצעה הנ"ל נדונה במליאה והועברה לוועדה ביום 24.6.70. זוהי הצעת החוק היחידה ה"מבלה" זמן ממושך על שולחן ועדת השירותים הציבוריים, וזאת משום שמשרד הבריאות התקשה להגיע על פיה להסדר תורנויות. באחרונה נמצא מוצא

40 מכתב מ-31.5.73 מס' 17476, ותשובתו של היועץ המשפטי של משרד הבריאות מ-24.6.73 מס' ח-1094.

בשיתוף המועצות המקומיות, ומשרד הבריאות הגיש בנושא זה הצעה חדשה לחלוטין (בחוברת הכחולה מס' 1061). אנו מבקשים איפוא להסיר את הצעת ח"כ ארליך.

אין לנו כל ספק, כי יוזמתו של ח"כ ארליך הביאה למיקוד תשומת הלב לבעיה כאובה זו של חוסר הסדר ארצי לתורנויות בתי מרקחת, ואף סייעה לזי" רוז הענין ומציאת פתרון משביע רצון בשלב זה. על כך נתונה לו תודת ועדת השירותים הציבוריים...".

ב-25.5.73 אישר ח"כ ארליך את קבלת המכתב וציין בין השאר:

"...אני שמח כי עקב יוזמתי זו חלה

התקדמות מסוימת בנדון ונקוה, כי בע- תיד ימצא פתרון יסודי לבעיה".

## סיום הפרשה

אין פלא, כי לאחר הגלגולים הרבים והדיו- נים הממושכים שקדמו להגשת הצעת החוק לא היו הפתעות במהלך הטיפול בכנסת. גם מרכז קו"ח הכללית החליט כנראה להימנע מהתנגדות גלויה לחוק, כאשר לא הצליח לשכנע את הועדה להוציא במפורש את בתי המרקחת הציבוריים מהסדר התורנויות. החוק בצורתו הסופית נתקבל בכנסת ב-28.1.75 ונתפרסם ברשומות: <sup>41</sup>

חוק לתיקון פקודת הרוקחים (מס' 58), תשל"ה — 1975

1. בפקודת הרוקחים, אחרי סעיף 47 יבוא:

47. (א) רשות מקומית רשאית לקבוע בהתייעצות עם לשכת הבריאות המחוזית תורנות בתי מרקחת בתחום שיפוטה, לימים ולשעות שבהם בתי מרקחת סגורים במהלך פעילותם הרגילה.

הסדר תורנות  
בבתי מרקחת  
בתחום רשות  
מקומית

(ב) שר הבריאות ושר הפנים יחדיו רשאים, בצו כללי או מיוחד, לחייב רשות מקומית להשתמש בסמכותה לפי סעיף זה.

(ג) רשות מקומית שקבעה תורנות לפי סעיף זה תמנה ועדת ערר, ובה נציג לשכת הבריאות המחוזית, שבפניה יהיה רשאי לערור מי שהוטלה עליו תורנות כאמור וטוען כי אינו יכול למלאה או מי שרואה עצמו נסגע שלא בצדק על ידי שיתופו או אי-שיתופו בתורנות כאמור; ועדת הערר רשאית לפי שיקול דעתה לפטור אדם מתורנות, פטור מלא או חלקי, בהגבלת זמן או ללא הגבלה, או לקבוע שיתופו בתורנות של מי שביקש זאת ורשאית היא להורות לרשות המקומית לשנות סדרי התורנות אם הדבר מתחייב מהחלטתה בערר.

(ד) בעל בית מרקחת שלא קיים תורנות שנקבעה לו לפי סעיף זה, דינו — קנס שלוש אלפים לירות או מאסר ששה חדשים.

(ה) לענין סעיף זה "בית מרקחת" — מקום המשמש לחלוקת סמים וסמי רעל כמשמעותם בפקודה זו.

2. בסעיף 33 לפקודת הרוקחים, <sup>42</sup> בראשית הסעיף יבוא "בכפוף להוראות סעיף 47.א".

ויקטור שם-טוב  
שר הבריאות

יצחק רבין  
ראש הממשלה

אפרים קציר  
נשיא המדינה

המקומיות. הרשות ניתנה לכולן לקבוע בתי- חומי שיפוטן תורנות בתי מרקחת. במקרה שהרשות המקומית לא תנצל ביוזמתה את

בטיוטה הראשונה הוכנסו שינויים שהיוו כנראה בסיס לפשרה והסכם. תחולת החוק אינה רק על עיריות, כי אם על כל הרשויות

41 ספר החוקים 758, כ"ה בשבט תשל"ה, 6.2.1975, עמ' 60.

42 נוסח סעיף זה הוא: "בכפוף להוראות סעיף 47.א' כל בית חולים, מרפאה, קליניקה או מוסד כיוצא בהם חנמנים על מוסדות התנדבות, חסד או דת לא יחלקו סמים, אלא על פי רצפט של רופא המוסד ולחולי המוסד".



הרשות הניתנה לה, רשאים שרי הבריאות והפנים לחייבה לקבוע תורנות כנ"ל. החוק סומך על "השכל הישר" של הרשויות המ-קומיות, שלא ישתמשו בזכותם בישובים, אשר בהם מספר בתי המרקחת אינו מאפשר תורנות, ועל "השכל הישר" של השרים שלא יחייבו את הרשויות, אלא בישובים גדולים (ערים) שבהם יש משמעות למושג תורנות. בתי המרקחת הציבוריים נכללו במפורש במושג "בית מרקחת" לפי החוק, ולא זו בלבד, אלא גם חדרים לחלוקת תרופות ובתי מרקחת של בתי חולים נכללים בו. ההנחה היא, כי ועדות הערר תדענה לשחרר מתורנות מיתקנים כאלה, כאשר המצב יצדיק זאת. מאידך, הלחץ של תושבי המקום יחייב את המוסדות להסתגל לדרישת התורנות, אם הרשות המקומית וועדת הערר יראו בזה צורך. ואף על פי כן, סעיף 2 של החוק מטיל בספק את הטלת התורנויות על בתי מרקחת ציבוריים.

יהיה מן הענין לעקוב אחרי הביצוע של החוק: כמה רשויות מקומיות ישתמשו ביוון מתן בזכות שניתנה להן, ועל כמה (ואילו) תוטל החובה ע"י השלטון המרכזי? באילו תנאים תונהג התורנות; איך ישתלבו בה בתי המרקחת הציבוריים, ואיך יחולק העומס בין בתי מרקחת גדולים וקטנים? מה תהיה השפעת החוק וביצועו על עמדות הציבור ועל התלונות אם תגענה? נקווה שלאחר תקופת זמן מסוימת ייבדקו הדברים, על מנת להיווכח בתועלת שמפיקים הציבור והחברה מן ההשקעה העצומה של זמן ומרץ בפתרונה של בעיה זו.

---

## לקחים

---

תולדות החוק על תורנויות בתי המרקחת באות ללמדנו כמה לקחים חשובים, התורגמים בהשלכותיהם מעבר לתועלת שבתורנות גרידא.

א. הטיפול המאומץ בתורנויות בתי המר-

קחת והיוזמה התחיקתית בשטח זה נבעו מתוך לחץ דעת הקהל החופשית, שבאה לידי ביטוי בזרם ממושך, חזק ובלתי פוסק של תלונות על אי-סדרים בביצוע תורנויות, טרדות וקשיים הנגרמים על ידי אי-מילוי סדר התורנויות, זלזול והזנחה בקיום ההוראות הקיימות. למרות סקר התורנויות, שהעיד, כי מידת הדחיפות והחיוניות שב-תורנויות אינה גבוהה, אי-אפשר היה להת-עלם מלחץ הציבור, שהגיע לשיאו בהצעת החוק הפרטית של ח"כ שמחה ארליך.

ב. היה מקום לחזור ולהשלים את סקר התורנויות, כדי להגיע לתוצאות יותר מהי-מנות ובטוחות. העובדה שהסקר בוצע במס-גרת שיגרתית ללא הקצבה ואמצעים מיוחדים ועל בסיס התנדבותי, וכי הוא התנהל בתקופת מלחמת ששת הימים, פגעו אולי באמינותו. היה, איפוא, מקום לבדוק את הדברים שנית ולמעמידם על מהימנותם. חוסר הענין בביסוס עובדתי-סטטיסטי של מצב המצוי בטיפול, אופיני לעתים לטיפול הניתן לבעיות שונות, וגורם לא אחת לתכ-נון לקוי ולהוצאות מיותרות.

ג. הנסיונות המוקדמים להסדיר את הבעיה נופצו במשך זמן רב מול עמדתן העקשנית והבלתי מתפשרת של קופות החולים, שהיו מיוצגות למעשה בדיונים על ידי קו"ח הכ-ללית. אם כי אין להתעלם מהנימוקים שהו-באו ע"י קו"ח הכללית נגד השתתפותה בתורנויות, היה במשרד הבריאות הרושם, כי ברצון טוב ובמאמץ מסוים ניתן להסדיר את הדבר. רצון זה לא גראה במשך המו"מ והמאמץ לא נעשה, והמתבונן מן הצד מסיק, כי המאבק בין המדינה לקו"ח הסתיים בנ-צחון האחרונה.

ד. מאידך, בולט חוסר היכולת של הגורם הממלכתי — משרד הבריאות — לקבל הח-לטה ולכפותה. הסיוט של "חוק כנוביץ" עמד לפני עיני אנשיו במשך כל הזמן, ועל כן היתה החלטתם נחושה להגיע לפתרון מוסכם. "זכות הוטו" שניתנה למעשה

לגורמים סקטורליים עיכבה כל אפשרות של התקדמות, האריכה את הטיפול, והעמידה בספק את הישגיו.

ה. גם היום לאחר אישור החוק, לפיו אפ-שר להטיל על הרשויות המקומיות את אר-גון התורנויות, עדיין לא ידוע על ביצוע הדבר. שנה וחצי לאחר אישור החוק הוגשה שאילתה אל שר הבריאות בכנסת:<sup>48</sup>

"קורה לעתים קרובות שהנזקקים לבית מרקחת מוצאים אותו סגור אף בשעות היום. כתוצאה מכך חייבים תושבי העיר (בני-ברק — חש"ה) להתרוצץ ממקום למקום, כדי להשיג תרופה להם נזק-קים. במיוחד הורגש הדבר בחורף האחרון עם ריבוי מקרי השפעת."

לפי הדיווח בעיתון לא התיחס כלל שר הבריאות בתשובתו לחוק, אלא ברמו בלבד: "שר הבריאות אישר זאת ואמר, כי ייתכן והיו תקלות. אולם הוסיף, כי זה תקופה ארוכה שלשכת הבריאות המחו-

זית לא קיבלה תלונה בנושא. ... שר הבריאות חזר וענה שאין בידו לצוות על אנשים לפתוח בתי מרקחת בבני ברק. בעלי בתי מרקחת מקיימים ביניהם תורנות לפי הסכם עם הרשות המקומית, וכאשר זה סוגר הוא צריך לציין בכתובת איפה ביתו ואיפה אפשר לקבל תרופות."

בתשובה זו יש רמיזות לשיפור במצב, אבל בולט חוסר מידע מדויק ואי-ידיעת המצב לאשורו.

ו. מכאן נובעת המסקנה האחרונה. לא די באישור חוק ובפתרון פורמלי על הנייר. יש לערוך אבלואציה של החוק ע"י מעקב אחר הדברים ואיסוף נתונים על ההתפתחויות שנבעו ממנו והתבססו עליו. הערכה כזאת חשובה ביותר לשם הבנת התהליכים ההכרחיים הפועלים בציבור, ויש בה משום הדרכה והכוונה לפעילות תחוקתית בשטחים שונים בעתיד.

# ראשיתה של מדיניות סוציאלית בחברת הישוב היהודי בארץ ישראל

מאת ד"ר יעקב קלנר \*

קשו למצוא מקומם בישוב. אך יותר מכל בולטת תכונתו המובהקת של פינס, לקבוע הלכות ברורות ומפורטות בכל ענין שבא בסניו, וכן נכונותו לשמור עליהן בעקביות וללא רתיעה. וכך גם לגבי השאלה אשר רבים שאלו אותה בשנות הפרעות בראשית שנות השמונים? "הטובה ארץ אבותינו לכוונן בה מושבות לפליטי המהפכה מבניה אשר יבקשו מחסה הצלה?". תשובתו של פינס היא חד-משמעית: "המצפים לישע אחרים לא ילכו. מי שאין בידו לא ממון ולא אמנות ולא אחת מן הידיעות השימושיות, לא ילכו. המפונקים והפזורים והעצלים והשחצנים לא ילכו." <sup>1</sup> הזכות לעלות לא"י במפורש היא מותנית ביכולתו של העולה לעמוד ברשות עצמו גם אם יתר תכונותיו של העולה נלמדות כאן בדרך השלילה בלבד. וכך גם בהמשך דבריו: "כל עור ופסח לא יבוא, כלומר: כל מי שאינו יודע מלאכה תו על בוריו מוטב שלא יזוז מביתו וגם בידים ריקניות לא יבואו..." <sup>2</sup>

פינס גקט כאן עמדה ברורה ומוחלטת ביו-דעו, "כי אם אמנם ילכו ויבואו הנה אנשים שאינם ראויים, אפילו מועטים, כוח בידם

---

א. האלטרנטיבה: "מחסה הצלה" או "ישוב א"י"

---

בניתוח הבעיות הסוציאליות של הישוב הי-הודי בא"י ייזכר לטובה יחיאל מיכל פינס, שהיה הראשון שניסה לקבוע מדיניות סו-ציאלית מוגדרת ומפורטת לגבי מצוקת הי-הודים בכלל, ולגבי צרכיו של ישוב א"י בפרט. כמה מעלות טובות הכשירו אותו למשימתו זו. הוא הראשון שעלה לא"י (1878) על-מנת לפתח דרכי התערבות חד-שים לתיקון מצוקת הישוב. <sup>3</sup> מן החידוש היה גם בשולחו. הלא "מזכרת משה" נוסדה מלכתחילה לשמש מרכז חדש לריכוז ההת-ערבות הכלל-יהודית למען הישוב, <sup>4</sup> בין שאחדים ביקשו לראות בה קרן מתחרה במוסדות המסורתיים של החלוקה, ובין שאחרים ראו בה רק דרך נוספת על-יד התמיכה המסורתית בעניי א"י. אבל גם מעבר לסגולות הנובעות מתפקיד חדש זה, הוא הביא אתו גם מעלות אישיות רבות. כך מסירותו לאדם במצוקה, שבלטה בדאג-תו הפעילה לאותם אנשי ביל"ו, אשר הת-

---

\* ביח"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
1 עיין על כך בספרי למען ציון; ההתערבות הכלל-יהודית במצוקת הישוב, ירושלים, הוצאת יד ברצבי 1976, עמ' 115-141.  
2 עיין שם, ואצל י. מיזל, אלה תולדות קרן מזכרת לשר משה מונטיפיורי, ירושלים, תרצ"ט.  
3 המאמר פורסם ב"חפליץ", 1882, מס' 19 (יב' סיון תרמ"ב) ומשם במבחר כתבי י. מ. פינס, בנין הארץ, א, ועיין שם, עמ' 151.  
4 שם, עמ' 155.

"נצליח לקנות אדמה, אז על נקלה נמצא גם אנשים, אשר יבואו מארצות פזורינו... להתאחו באדמה אשר ניתן להם".<sup>10</sup>

בשיקוליו של בן-יהודה הכריעו החששות בפני השלטונות הטורקיים וחרדתו לעליית מחירי הקרקעות, ואילו לגבי פינס הכריעה דאגתו, "למען לא יבואו בגבולה אנשים שאינם מהוגנים ויקלקלוה".<sup>11</sup>

פינס אינו נוטש את "עקרון הברירה" אפילו בעת מצוקה, כי אם להיפך: ככל שהצורך למצוא "מחסה הצלה" הוא רב יותר, וככל שההכרח להתגדיל את הישוב היהודי בא"י עצום, הרי זהירותו געשית יותר מחמירה ושמירתו על עקרון העליה הסלקטיבית געשית יותר קפדנית, כפי שמראים זאת דבריו המפורשים ב-1882. בעמדתו זו מבטא פינס את הזדהותו עם ההנחות והנסייון, שנתקבלו אצל הארגונים הכלל-יהודיים במנהיגותה של האליאנס. הללו מתבססים על המדיניות אשר בוצעה על-ידי קרל נטר, הזן במה שנקבע ביוזמתו לגבי א"י והן במה שנעשה לפיתוח התישבות חקלאית לפליטים בארה"ב בראשית שנות השמונים.

הזדהות זו מתייחסת בראש ובראשונה להפסקת רדה המוחלטת בין צורכי השעה הדחופים, כגון מתן עזרה לפליטים, לבין משימות אחרות כגון: התערבות לקראת פרודוקטיבי-זציה של החברה היהודית, ופיתוח תוכניות להתישבות חקלאית בפרט. הפרדה עקבית זו הראה קרל נטר לא רק בביקורתו כלפי עידוד נסיונות התישבות ע"י מונטיפיורי, ואשר העלה אותה בשעה שהאירגונים הכלל-יהודיים באירופה ובארה"ב עשו צעדיהם הראשונים להתערבות ממוסדת למען פליטי

להפוך הקערה כולה על פיה".<sup>5</sup> בעמדתו זו נוקט פינס הבחנה ברורה בין האפשרויות של בנין הארץ ובין הצרכים הדחופים של רבים אשר יבקשו "מחסה הצלה". ויותר מזאת: הוא ער לכך, שאמנם הצורך למצוא "מחסה הצלה" עתיד לפגוע בבנין הארץ והוא יודע, שאפילו "מועטים, כוח בידם להפוך הקערה כולה על פיה". עמדתו של פינס היא בניגוד לציפיותיהם של רבים וביניהם פינסקר, שביקש להקים "מק-לט יחידי", לאחר שמצא את פליטי הפרעות של שנות 1881—1882 "רעבים התועים אנה ואנה". וגרוע מזאת: "בכל מקום שבאו, השתדלו אנשי המקום להיפטר מהם".<sup>6</sup> יוזמתו של פינסקר מכוונת לאותו עודף אוכי-לוסין במזרח אירופה, המבקשים מקלט והצלה, ואילו זהירותו של פינס מבקשת לשרת את ענין ישוב א"י וזה מחייב את ההבחנה המוחלטת בין הצלת פליטים ובנין הארץ. דאגה זו דאג פינס עוד בראשית צעדיו כסוכ-נה של "מזכרת משה". כך כבר במכתביו אל שולחיו בפברואר 1879 כאשר ביקש לשים עין "שלא ניכשל חס ושלום בבני אדם שאינם מהוגנים, גרפים ועצלים".<sup>7</sup> וכך עמדו גם באביב 1882, כאשר אליעזר בן-יהודה עשה אתו אגודה אחת, שנקראה בפיו של פינס "חברת גואלי הארץ", ובפיו של בן-יהודה "חברת כובשי הארץ".<sup>8</sup> שניהם ידעו, שאגודתם לא תצליח אם תפעל בגלוי ותתן פרסום רב לתוכניותיה. אך נימוקיו של כל אחד שונים מנימוקי חברו. לדעתו של בן-יהודה "עלינו להתחזק להרבות מספר יושבי הארץ, בכל אשר נוכל".<sup>9</sup> והאמ-צעי לכך הוא ברכישת אדמות. ועל-כן, אם

5 שם, עמ' 151.

6 פינסקר, אוטואמנציפציה, ועיין אצל יבנאלי, עמ' 17.

7 פינס, בנין הארץ, עמ' 75.

8 עיין י. קלויזנר, בחתעורר עם, ירושלים תשכ"ב, עמ' 332.

9 מתוך מכתבו של א. בן-יהודה על סמולנסקין, תמוז תרמ"ב. המכתב פורסם ב"קריית ספר", א',

עמ' 83—84 ותמציתו אצל קלויזנר, שם, עמ' 336.

10 שם, עמ' 335.

11 שם, עמ' 333.

בות חקלאית. זו היתה תגובתו האישית בשעה שהארגונים הכללי-יהודיים הסתלקו מהתערבותם למען פליטי רוסיה והם במה פורש ביקשו לסיים מבצעם זה. מדיניותו של רוטשילד התגבשה תוך תיאום עם קרל נטר ולמעשה קיבלה את הנחותיו ועקרונותיו של זה.<sup>12</sup> ההפרדה המוחלטת בין עזרה למהגרים ופיתוח תוכניות להתישבות חקלאית נהפכה להלכה פסוקה אצל הארגונים הכללי-יהודיים מאז קיץ 1882, גם אם בראשיתם ענין קליטת מהגרים ופיתוח תוכניות להתישבות צמודים היו זה לזה. נוסף לכך קיבל רוטשילד הצעה נוספת מהצעותיו של גולדמן, האומרת לבנות את ההתישבות החקלאית על עקרונות כלכליים בלבד. בהצעה זו ישנה הסתייגות מפורשת מן העקרונות הפילנתרופיים. היא שוללת את התמיכה ורואה בה גורם המחליש את יכולתו של האדם לגייס את מלוא יכולתו של עצמו, היא פוגעת במיוחד באותה נכונות לעמוד בתנאי חיים קשים — נכונות זו שהיא קרה דמת להצלחה. להעתו של גולדמן "כוח טבע האדם וכוח הוא בכל העולם". ומכאן שהפיתוח עקרוני פילנתרופיים בפיתוח התישבות חקלאית בהכרח תפגע באפשרות קיומה. עמדה מוצהרת ומפורשת זו רומזת על כך שעקרונות "הדרוניזם הסוציאלי" (Social Darwinism) כבר חדרו לחוגי העוסקים בצורכי הפליטים — גם אם הם רחוקים מאיש כקרל נטר. ואף-על-פי-כן הם נמצאים כהנחה סמויה בתוכניתו של נטר, כאשר עמד על העיקרון לנהל את תוכנית

הרעב, ולארגון הגירתם לארה"ב (1869). הפרדה עקרונית זו הראה נטר גם ביוזמתו להתישבות חקלאית בא"י בשנת 1872, כאשר הלחץ להגירה המונית נחלש לשעה ואז כאילו לא היסס לעשות מה שלפני כן היה פסול מחמת לחץ המצוקה.<sup>13</sup> בהפרדה עקרונית זו בין עליה מיידית של פליטי הפרעות והאפשרויות של התישבות לאלתר בא"י, נקט בסופו של דבר אפילו ל. אוליפנט, הממחר להתלהב והחסר את המתינות של איש המעשה, המנסה מראש לשקול את משמעות התערבותו במציאות חברתית נתונה של אותה שעה. מכל מקום, אפילו אוליפנט למד, בסופו של דבר, לדעת שאין לעודד עליית פליטים להתישבות חקלאית לאלתר, אלא יש שלבים שלבים והכשרתו של העולה בגולה הוא שלב קודם לעלייתו.<sup>14</sup> ולא כל שכן, שהפרדה זו בין מאמצי העזרה למען הפליטים והאפשרויות לפיתוח התישבות חקלאית — התקבלה בארה"ב כבר ביוני 1882, כאשר למעשה נתקבלה דעתו של יוליוס גולדמן,<sup>15</sup> וה- Hebrew Emigrants Aid Society צמצם את התערבותו במתן עזרה למהגרים,<sup>16</sup> ואילו היוזמה לפיתוח תוכניות להתישבות עברה למסגרות חדשות, כגון ה- Hebrew Union Agricultural Society שקמה ביוזמת ארגון הקהילות, או ה- Montefiore Agricultural Society שהוקמה ביוזמתו של מיכאל היילפרין.<sup>17</sup> וכך גם רוטשילד. גם הוא ביקש לפעול בא"י על-פי הפרדה זו בין מאמצי העזרה לפליטים והנכונות לתמוך בהתיש-

12 חבצלת, תרל"ב, מס' 10.

13 עיין מכתבו ב- Jewish Chronicle מיום 11.8.1882.

J. Goldman, *Report on the Colonization of Russian Refugees in the West*, New York, 1882.

*Proceedings of the Conference of Hebrew Emigrant Aid Societies*, Representing the various cities of United States and Canada, at New York, June 4, 1882, New York, 1882.

16 בענין Hebrew Union Agricultural Society עיין *American Israelite* 29:20 (17.11.1882), p. 17 בענין Montefiore Agricultural Aid Society עיין את חכרו: מנובמבר 1883, שפורסם ע"י

G. Pollak, *Michael Heilprin and his Sons*, New York, 1912, pp. 207-217.

17 עיין בהערה מס' 1.



ההתישבות בא"י לא על-ידי מתנות, כי אם באמצעות הלוואות בלבד. בניתוקן של תוכניות ההתישבות החקלאית ממערכת ההתערבות לקליטת מהגרים כאילו ביקש להבטיח שהעקרונות של ענין זה לא יתערבבו בעקרונותיו של זה. ועוד דבר שלישי נמצא בסיכומו של גולדמן, אשר הודגש כבר אצל נטר לפני כן, והוא בולט בדרך התערבותו של רוטשילד לאחר מכן. זוהי הדרישה, שעל המתישבים לבטל את רצונם והם חייבים להישמע ולעשות כפקודתו של המנהיג אף מבלי לשאול. לדעת גולדמן, נכונות מלאה כגון זו אפשרית רק למען רעיון גדול, בין שהוא דתי ובין שהוא סוציאלי. אך מטרה מקודשת ומשותפת כגון זו לא תוכל לעמוד בפני עניים ופליטים, אשר נוכח מצבם אינם יכולים לבקש אלא את קיומם וטובת עצמם. לדעתו של גולדמן, אין לצפות ממהגרים מסירות למען משימות קולקטיביות, לא כל שכן, שאין לבנות עליה. אין ספק שחוסר אמון זה פעל גם אצל רוטשילד והרבת מפגיעותיו בעצמאותם ובכבודם של המתישבים בארץ ישראל נבעו מכך. חששות אלה אף גברו לאחר שלא עלה בידו לשמור על ההפדה המוחלטת בין ההתערבות למען הפליטים ובין הנסיון להתישבות חקלאית של יהודים.

ההעזה הכנה לנסות ולהבטיח את הצלחת הנסיון, והכרתו הברורה, שמשמעותו של נסיון זה הוא מעל ומעבר לצרכים המידיים והדחופים של מבצעיו — הם שורשי המתח הבלתי פוסק בין המתכנן, הוא א. רוטשילד ובין אותה קבוצת אנשים שנפל בגורלם

להיות "חיילים פשוטים" במערכה זו, כפי שהטיב להגדיר זאת יוסף פיינברג,<sup>18</sup> מראשי המתישבים בראשון לציון.

דומה שהנסיון של התישבות מהגרים עמד לנגד עיניו של פינס, כאשר ניסה להגדיר הגדרה ברורה ומפורשת את צפיותיו מן העולה לא"י ומה התכונות הנדרשות בשעה זו:

"מי החפץ בישוב א"י עליו להיות כמתנדב החולך לצבא במלחמה בעד ארץ מולדתו, עליו לדעת כי הולך הוא לקראת סכנה... אולי לא ישוב לביתו כלל... אם יזכה יאכל פרי נצחוננו ואם לא די לו שחבריו ובני אומתו יאכלום; ואולם הרוצה לעשות מישוב א"י כמין עסק המביא לו פרי... עליו נאמר: מי האיש הירא ורך הלבב ילך וישוב לביתו..."<sup>19</sup>

סיסמה זו, הקוראת לאיש הירא ורך הלבב לשוב לביתו, היא מלשון השוטרים בהלכות מלחמה וענינה ש"לא ימס את לבב אחיו כלבבו".<sup>20</sup> סיסמה זו נשמעת אחר כך, בימי העליה השנייה מפי ויתקין<sup>21</sup> ומפיו של א. ד. גורדון<sup>22</sup>, וגם בובר מזדהה עמה הזדהות שלמה (1916).<sup>23</sup> מטבע זה, שטבע פינס, הוא אחד הביטויים הבולטים לקירבת הדעות שבין גישתו של פינס לבין הגישה המאפיינת את האידאולוגיה של אנשי העליה השנייה. ואמנם צדק בן-גוריון כאשר התייחס לפינס וציין ש"אין לאנשי העליה השנייה להתברך... ברעיונות החדשים שהמציאו".<sup>24</sup>

אך באותה מידה יש להדגיש, שלכאורה פינס נוקט כאן עמדה הפוכה מזו שנקט כעשר שנים לפני כן בפולמוס התמיכה

18 מכתבו של יוסף פיינברג אל לבונטין משנת תרמ"ז, פורסם ע"י טריואקס ושטיינמן, ספר מאה שנה, ת"א, 1938, עמ' 481.

19 פינס, בנין הארץ, עמ' 122.

20 דברים, כ, פסוק ח'.

21 פרקי הפועל הצעיר, כרך א', עמ' 33.

22 פרקי הפועל הצעיר, כרך ג', עמ' 22.

23 עיין למשל M. Buber, *Die Jüdische Bewegung*, Zweite Folge, Berlin 1920, p. 79.

24 ד. בן-גוריון, "בחג חצי-היובל", ספר העליה השנייה, בעריכת ב. חבס, תל-אביב תשי"ז, עמ' 15—16.

בפליטים של שנות הרעב בסוף שנות השי-  
שים, כאשר רבים חששו לתמוך בפליטים  
ועמדתו של פינס היתה, כי "לא עת היא  
לחקור" אם ראוי העני לתמיכה.<sup>25</sup> מכל  
מקום "אין לאדם פרטי לשקול בפלס את  
העני הבא לפניו".<sup>26</sup> וגם "בשביל תיקון  
מצב אומה לא נוכל לזכות אוכל מפיה גם  
לפי שעה". עמדתו זו של פינס, מסתמכת  
במפורש על ההלכה האוסרת לבדוק את מי  
שאומר "רעב אני".<sup>27</sup> אך היא גם אינה  
שוללת למצוא את הדרך הנכונה "במעשה  
צדקה". ויותר מנאת: "השאלה הזאת היא  
אחת מן השאלות הנכבדות, הנחוצות מאד  
למצוא להם פתרונים באספת רועים נאמנים  
רבני הדור משלומי אמוני ישראל מביני  
מדע ומשכילים על דבר".<sup>28</sup>  
הצעותיו של פינס בראשית שנות השבעים  
לתיקון המצב הסוציאלי של החברה היהודית  
דית אמנם מראות שהוא אינו מסתפק בחיי-  
דוש המסורת של "התמחוי", אלא נעשה  
שותף פעיל במגמות הפרודוקטיביזציה הנת-  
מכת באותה שעה ע"י הארגונים הכללי-יהודיים  
דיים שבמערב אירופה.<sup>29</sup> שונה עמדתו של  
פינס, כאשר במחצית שנות השבעים הוא  
נוקט עמדה בפולמוס התמיכה בעניי א"י,  
כאשר רבים וטובים עמדו על כך, שלא כל  
העולים לא"י ולא כל הנתמכים על ידי מוס-  
דות החלוקה המסורתיות אמנם ראויים לת-  
מיכה זו. טענה זו עלתה כבר בשנת 1872

בדו"ח מסעם של ה. גרץ וחבריו<sup>30</sup> ונוסחה  
בלשון תקיפה בדו"ח מטעם מונטגו וד"ר  
אשר בשנת 1875.<sup>31</sup> וכפי שהראשון גרם  
לקיטוב העמדות לגבי התמיכה בעניי א"י  
במחנה האורטודוקסיה של יהדות גרמניה,  
כך תרמו האחרים לקיטוב העמדות ביהדות  
אנגליה. בפולמוס זה נקט פינס עמדה זהירה  
יותר,<sup>32</sup> ואין כמותו ער ומודע לכך, שאמנם  
יש בנוהגי התמיכה המסורתית בישוב א"י  
כוחות הפוגעים בתפקידו. דומה, שחששו-  
תיו לגבי מוסדות החלוקה, "שכל הרוצה  
נוטל שם תלמיד חכם"<sup>33</sup> הוא שתגביר את  
חששותיו, שאמנם גם כעת "כל הרוצה  
לטול שם מתישב יבוא ויטול".<sup>34</sup> מכאן  
עמדתו הנחושה כבר בראשית שנות השמו-  
נים, כאשר הוזכר אותה חמורה, ש"אפילו  
מועטים כוח בידם להפוך הקערה כולה על  
פיה".

ניתוחיו של פינס את בעיותיה הסוציאליות  
של החברה היהודית בראשית שנות השב-  
עים, הצעותיו לרפורמה במוסדות החלוקה  
במחצית שנות השבעים ועמדתו הנחושה  
לגבי בעיית העליה לא"י בראשית שנות  
השמונים, אמנם הכשירו אותו לקבוע כללים  
למדיניות סוציאלית כלל-יהודית, שנוסחו  
בבהירות להלכה ולמעשה בשנת 1893, גם  
אם הנחותיה ועקרונותיה ברורים ומגובשים  
עוד לפני כן והם מצטיינים בעקביותם העיו-  
נית והמעשית.<sup>35</sup>

25 י. מ. פינס, ילדי רוחי, מחברת שניח, מגנצא, תרל"ב, עמ' 79.

26 שם, עמ' 80.

27 עיין רמב"ם, משנה תורה, ספר זרעים, הלכות מתנות עניים, פרק שביעי, הלכה ו'.

28 ילדי רוחי, שם, עמ' 82.

29 עיין על כך הערה מס' 1, בפרק הדן על פינס.

30 הדו"ח פורסם בתרגום עברי אצל ש. אטינגר, ה. גרץ, דרכי החיסטוריה היהודית, ירושלים 1969,

עמ' 277—285, ועיין על כך הערה מס' 1.

31 Samuel Montagu's private and confidential Report to the Committee of the Sir Moses Montefiore Testimonial Fund, London 1875

32 עיין י. מ. פינס, בנין הארץ, א, עמ' 109—117.

33 שם, עמ' 131.

34 שם, ספר ב', עמ' 157.

35 שם, עמ' 155—161.

## ב. נסיון ההגירה בתכנון העלייה

לפני שנציג את עיקר מושגיו ועקרונותיו של פינס, כפי שקבע אותם ב־1893 — גרמון כבר כאן על התפתחות הדברים בר־מה הכלל־יהודית ועל מה שהתקבל שם עוד טרם החל אותו גל חדש של הגירה המונית של ראשית שנות התשעים. הגירה המונית זו הביאה כבר בשנים 1891—1892 יותר ממאה אלף פליטים יהודיים לארה"ב והם גם השנים שהעלו את הגל השני של ימי העלייה הראשונה לא"י. באותם שנים מגיעה גם פעילותו הפילנתרופית של הברון מוריץ הירש אל פסגתה. קשריו של הירש עם ראשי הפילנתרופים היהודיים בארה"ב מת־הדקים והוא בא בהסכם אתם לקראת מיסוד־מחדש של ההתערבות הכלל־יהודית. כבר בשנת 1891 נוצרות מסגרות חדשות לקליטת מהגרים בארה"ב, כגון Baron de Hirsch Fund<sup>36</sup> ולפיתוח תוכניות להתיישבות יהודית בכלל, והיא ה־Jewish Colonization Association (I.C.A.) גם הדאגה הכלל־יהודית למצוקת יהודי רוסיה שוב מאגדת את הארגונים השונים לוועידתם באוקטובר 1891.<sup>37</sup> לא כאן המקום לתאר ולנתח את ההתערבות הכלל־יהודית בשנים אלה ומשמעותה ההיסטורית. לצורך דיוננו נסתפק להציג את

תוכניתו של מיכאל היילפרין, אחד הפעילים המסורים בקליטת המהגרים הרוסיים בארה"ב בשנות השמונים ומיזמיו של ה־Montefiore Agricultural Aid Society שהוקמה ב־1884, לאחר שה־H.E.A.S. חדלה להתקיים, וכ־אמור תפקידיה שוב הופרדו בהפרדה מוחלטת. הדאגה לפליטים העניים שוב חזרה אל ה־United Hebrew Charity והיוזמה לפיתוח תוכניות להתיישבות שבה אל החברות המיוחדות לכך, כגון זו שהוקמה על־ידי היילפרין.

תוכניתו של מיכאל היילפרין כלולה במכתבו אל אוסקר שטראוס מיום 18.1.1888<sup>38</sup> וזכתה מיד לאהדתו ולתמיכתו של הברון הירש.<sup>39</sup> היא משקפת את הלכי הרוח של אותה תקופה בצורה הבהירה ביותר.

היילפרין מבליט את "תוצאותיה הרעות" ("evil consequences") של ה"צדקה" המסורתית. בעיניו היא מחלישה את הבטחון העצמי (self-reliance) של הפרט ומחזקת את ההרגל לסמוך על העזרה שתבוא מידי אחרים. וגרוע מזאת: העזרה הניתנת למהגרים עניים תמיד תגרור אחריה הגירה נוספת ("a new exodus") ובסופו של דבר זו רק תוסיף על המספר הגדול של אוכלוסיית הרוכלים ("peddling population"), זאת הפרנסה המיידית, שאינה מצריכה השקעות רבות ונעשתה המקובלת ביותר על המהגרים היהודיים.<sup>40</sup>

36 עיין S. Joseph, *History of the Baron Hirsch Fund, The Americanization of the Jewish Immigrant*, Philad. 1935

37 עיין *Stenographischer Bericht Über die Delegierten-Versammlung zur Beratung der Hilfs-Aktion für die Russischen Juden*, Berlin, 1891

38 המקור נמצא ב־A.J.H.S. המכתב פורסם, כמעט בשלמותו עיין G. Pollak, *Michael Heilprin and his Sons*, New York 1912, pp. 214-220 הירש ביום 22.2.1888.

39 מכתבו של הברון הירש אל אוסקר שטראוס מיום 11.3.1888. המכתבים הנזכרים בהערות מס' 38—39 נמצאים בארכיון של ה־American Jewish Historical Society ותודתי למנהליו על שהעמידו לרשותי העתקי המכתבים הנ"ל.

40 עיין למשל אצל J. R. Marcus, *Memoirs of American Jews*, Vol. 2, Philadelphia 1955, pp. 47—57; op. cit. Vol. 3, pp. 228...231 L. P. על המהגר היהודי כרוכל באנגליה, עיין Gartner, *The Jewish Immigrant*, London 1968, pp. 58—61

מכאן מסקנותיו של היילפרין:

1. רק סבלם של המהגרים הוא האמי צעי הטבעי למניעת הגירת בתלה, ואילו כל השקעה לקליטת מהגרים לא תעמוד ביחס סביר ומוצדק לתוצאות השליליות (שהיא תעורר להגירה מוגברת אחריה).
  2. עזרה ציבורית מותר להעניק רק לאלה המבקשים לעזור לעצמם ("aiding those who aid themselves"), והיא ניתנת על מאמצים אישיים וכי עידוד להצלחתם.
  3. התמיכה הציבורית אינה ניתנה על-מנת להעלות את רמת האמביציות של המהגר, אלא רק לעובדים בעמל כפיים ובמיוחד לעובדי אדמה, משום שלכך היהודי פחות מוכן מאשר לכל עיסוק אחר.<sup>41</sup>
  4. התמיכה הציבורית לא תבקש ליוזם התישבות חקלאית, אך היא תעניק עזרתה לאלה, אשר עצמם הראו יוזמה; הם בעלי אמצעים מוגבלים משל עצמם ובעלי החלטה נחושה, שלא לקבל מתנת אדם.
  5. התמיכה הציבורית לא תינתן בצורת מתנה, אלא כהלואה בלבד, והעזרה שתבוא מן החוץ תינתן רק למוסדות הקהילתיים, כגון בתי ספר, בית חור-לים, ספרייה, וכן למוסדות צדקה לאלמנות ויתומים.
- הנחות ועקרונות אלה, אשר כאמור נוסחו ע"י היילפרין ב-1888 והתקבלו על דעתו של הברון הירש, אינם רק משקפים יפה את הלכי הרוח אצל מנהיגי הפילנתרופיה היהודית ופעיליה באותה שעה, אלא גם מבלי-טים ברור את יחסי הגומלין, שפעלו והש-

פיעו זה על זה בכל מקום, אשר בעיות ההגירה היהודית עלו שם לתודעת הציבור. כי משעה שבעית הפליטים היהודיים חדרה לתודעת הציבור, היא נהפכה לבעיה סוציאלית כלל-יהודית, וזו תבעה מדיניות סוציאלית ברורה ומגובשת, בין שחושבים לבצעה בא"י ובין שאומרים לקיימה באמריקה. המשותף בה מרובה מן השונה — כי בעית הפליטים המבקשים עזרה, אחת היא בכל מקום.

זכותו הגדולה של י. מ. פינס גם כאן, שהוא לא הסתפק בהצעות פרגמטיות של איש המעשה, אלא ביקש לתקן את "הערבוביה במעשים" על-ידי הבהרת "המושגים"<sup>42</sup>, ולקבוע כללים, שעל-פיהם נלמדת ההלכה למעשה. דבריו של פינס בשנת 1893 הם הנסיון העיוני הראשון לקבוע הנחות ועקרונות למדיניות סוציאלית כלל-יהודית. יותר מן החידושים שיש בהם, מצויה בהם השאיפה העקבית להבהיר ולהבליט עקרונות, העומדים מאחורי ההתערבות הכלל-יהודית, ולהביא אותם להכרעות ברורות ומפורשות. מגמת הצעותיו של פינס, להניח את היסודות למדיניות סוציאלית כלל-יהודית שניתן להפעילה בצורה דיפרנציאלית על-פי צורכי השעה ועל-פי התנאים השונים בכל מקום ומקום.

התבחנה המרכזית בהצעותיו של פינס היא זו שבין תכלית ומכשיר, ועל פיה מסקנות ברורות לפי עקרון הברירה. כלומר, כאשר הצלת האנשים היא התכלית, כי אז הברירה היא לגבי המקום, והמקום הוא רק בבחינת מכשיר המשרת את התכלית. וכאשר המקום הוא התכלית, כגון ישוב א"י, כי אז האדם הוא בבחינת מכשיר, ולגביו פועל עקרון הברירה, כלומר: בודקים בקפדנות את האנ-

41 על שאיפה זו לעצור את האמביציה של היהודים, חוזר הברון הירש גם בפגישתו עם הרצל, ואין ספק שהסכמתו של ברון הירש למכתבו של היילפרין מתיחסת לנקודה זו במיוחד. ועוד אשוב לדון בפרשה זו במקום אחר.

42 י. מ. פינס, בנין הארץ, ספר ב', עמ' 36, ושם, עמ' 155.



שים ובוחרים רק באלה המסוגלים לשמש מכשיר לתכלית ישוב א"י.

בהבחנה זו נלמדים מסקנות ברורות לגבי מדיניות התמיכה בנוקקים והיא קובעת עק" רונות שונים, כאשר הפרט הוא התכלית או נחשב כמכשיר. כאשר מדובר ב"אנשים הנפ" געים מפגעי הזמן"<sup>43</sup>, כי אז האדם הוא תכלית ומקום קליטה הוא בבחינת "מכשיר" להצלתו, ובלשונו של פינס:

"האנשים הנפגעים מפגעי הזמן... אין לנו זכות ברירה באנשים. כל האומללים האלה טענה אחת להם ללבנו ולחמון רחמינו. אם טובים ושלמים הם האנשים האלה, ואם יש בהם מגרעות ודופי אחת היא לנו, ולא נוכל לחסוך חסדנו מעמחם כולם. עלינו לטפל בהם, עם כלם יחד במדה אחת, ואלה שיש בהם מר רעות, עלינו להתאמץ בתיקון, נורס דעה, נביאם למשמעת, נלמדם דרך ארץ, אם במקל נועם ואם במקל חובלים, אבל לא לדחפם מחוץ למחיצה."<sup>44</sup>

אין בודקים בשעת מצוקה. ובשעה שהצלת האנשים היא התכלית, התמיכה לפרט היא כעין מענק אוניברסלי, שאינו מחייב בדיקה אינדיבידואלית וגם הפרט אינו חייב להוכיח זכאותו, והיא ניתנת לו "קודם מעשה". למענו היא ניתנת ובאשר הוא נזקק לה. "הממונים על התמיכה אומרים לו: עלה, וכל מחסורך עלינו."<sup>45</sup>

כאן נשאר פינס עקבי לגישתו מראשית שנות השבעים, כאשר הבליט את עקרונותיה של הצדקה המסורתית ואולי אף מעמיד אותה על מעלה גבוהה יותר, כאשר הוא מציע לממונים על התמיכה להעניק את העזרה לגזקק "טרם ישאל."<sup>46</sup> אותה עק" ביות מראה פינס גם בענין הברירה לגבי

המקום. וכפי שאז — לגבי תוכנית הפרו" דוקטיביזציה של החברה היהודית — הוא לא העמיד תוכנית זו על "ארץ הצבי" בלבד,<sup>47</sup> אלא בכל מקום שהדבר ניתן לעשותה, כן גם כאן לגבי הצלת אנשים, הוא רואה ברירות רבות בפני הנוקקים להגירה. ויותר מזאת: התכלית של הצלת אנשים היא המ" חייבת את בדיקת הברירות השונות ותומכת מראש בכל מקום היכול לשמש מכשיר לתכ" לית זו, בין שזו ארגנטינה, כתוכניתו של הברון הירש משנת 1891<sup>48</sup>, ובין שזה בכל מקום אחר באמריקה או באפריקה. אך לא כן לגבי "השאלה ההיסטורית" של ישוב א"י. כאן ישוב א"י היא התכלית והעולה הוא רק מכשיר לתכלית זו. כאן אין לנו ברירה לגבי המקום אך תובת הברירה היא לגבי האנשים.

"ואולם ישוב ארץ ישראל, המקום בו העיקר, ואין לנו בו שום ברירה, כל שעל יפה בא"י... ואין לנו אלא לשים לב להביא שטח גדול מאדמתה ברשותנו, מבלי ברר הרבה במיניה: כל כנרת ארץ... עלינו לקנותה, אם טובה היא הלא לנו הטובה, ואם רעה היא עלינו להיטיבה, אם ארץ חול היא ונזבלה, אם ארץ טרשים היא ונסקלה, אם ארץ בצח היא וניב" שה, ואם ארץ מלחה ונשבית מלחה... כל מה שבכחנו נעשה להתגבר על המפריעים האלה עד בואנו לתכלית זו שאנו חפצים. לעומת זאת לא לבד שיש לנו זכות הברירה באנשים, כי גם לנו חובת הברירה בהם. כלל גדול אמרו חז"ל: ירושלים של-עתיד לבוא אין עולים לה אלא במזומנים לה, ולא כל הרוצה ליטול את השם "מישב" יבוא ויטול. וכללים אלה נת- אמתו לנו בנסיון, הרבה אמרו ליטול את השם הזה, מבלי היותם מזומנים לו, ונכשלו וחכשילו אחרים עמהם."<sup>49</sup>

43 שם, עמ' 156.

44 שם, עמ' 157.

45 שם, עמ' 159.

46 עיין רמב"ם, הלכות מתנות עניים, פרק עשירי, הלכה י"א.

47 י. מ. פינס, ילדי רוחי, מחברת שניה, עמ' 54.

48 על מפעל ההתישבות של הברון הירש בארגנטינה עיין במחקרו המפורט של חיים אבני, ארגני- טינה, הארץ היעודה, ירושלים, תשל"ג.

49 פינס, בנין הארץ, ב', עמ' 157.



החלוץ לפני העם" והיא כוללת "הכנת אד-  
מה, הסרת המפריעים המדיניים והחברתיים  
והספקת צורכי ציבור". ואילו התמיכה בפרט  
היא "אחד ממכשירי חינוך לעבודה" <sup>55</sup>  
והממונים על התמיכה "משלימים לו חסרונו  
ועוזרים לו לחלצו מן המיצר". <sup>56</sup>

מכאן, שהתמיכה בפרט תינתן רק למי  
"שעמד בנסיון שלוש שנים", ואילו בני  
אדם "אשר זה מקרוב באו", לאלה אנו  
משיבים: "מי שברכיו כושלות, ישוב מצבא  
העבודה ויפנה המקום לטוב ממנו". <sup>57</sup> הו-  
כאות של הפרט לתמיכה נבחנת, איפוא,  
ב"בדיקה כפולה", הן מבחינת הצורך החב-  
רתי בו, והן מבחינת כשרותו למלא את  
המשימת החברתית הנדרשת.

מבחן הברירה יבדוק את חיבתם של האנ-  
שים למקום ויקבל רק את אלה, שהם "מלאי  
רוח לאומית" <sup>58</sup> — כי רק הרוח הלאומית  
מעניקה כוח "לארך רוח לעמד בנסיון". <sup>59</sup>  
מבחן הברירה יפסול כמו-כן אנשים אשר  
"תועלת עצמם היא להם לקו". <sup>60</sup> וזאת  
מתוך הנחתו שאמנם תנאי הארץ מרחיקים  
"בני אדם פושרים".

מדיניות מחמירה זו לגבי העליה והתמיכה,  
מפנה מעצמה את תשומת הלב לישוב הי-  
הודי הנמצא בארץ, ולעדות המזרח במיוחד.  
המיסדים את הישוב אינם "כלם כהנים  
ובעלי מחשבה נשגבה" כי אם "בני אדם  
פשוטים הקשורים בעבודתם חזקים אל  
הארץ... ונתחבבה עליהם הארץ מבלי לעז-  
בה בעד כל כוסר". <sup>61</sup> כל זה נאמר כמובן

"עקרון הברירה" שפינס חוזר ומדגיש כאן  
מחדש לגבי העולים לא"י, גלמד אצלו לגבי  
הרוצה ליטול שם "מישב", כפי שהוא נקט  
בכלל זה כבר ב-1875 לגבי מי שנוטל שם  
תלמיד חכם. "הנסיון הורה לנו כי לא רק  
בדברים שבאמונה ודת, כי אם בכל דבר  
שבלב ורוח, זיפנות וצביעות נוהגות בו,  
וכבר ראינו צבועי-השכלה, צבועי-המוסר  
וגם צבועי-חובבי-ציון אשר נראו כענן כבד  
על פני העם, ויוליכו רבים שולל". <sup>62</sup>

פינס ער כאן לסכנה האורבת לכל תנועה  
חברתית ובכך שהיא מורכבת מבעלי דרגות  
שונות של הזדהות עמה, ובתוכם גם אלה,  
שהצטרפותם היא בגלל התועלת לעצמם או  
בזכות היתרון המידי שהיא מעניקה להם.  
ולא כל שכן לגבי הישוב החדש "הטעון  
זרוז ותמיכה מבחוץ". <sup>63</sup>

מכאן לא רק ההבחנה בין "שאלת היום",  
היא המצוקה הדוחפת להגירה, ו"השאלה  
ההיסטורית" של ישוב א"י, אלא גם התנג-  
דותו הנמרצת לכל "הבהלה והתפזון", <sup>64</sup>  
שאינה פחות חריפה בשנת 1893 ממה  
שהיתה בשנת 1882. <sup>65</sup> אלא שבדיון ב-1893  
הדברים כבר התגבשו אצלו לעקרונות ברו-  
רים ומוגדרים בהלכות התמיכה בפרט  
ובכלל, ומגמתה המפורשת תהיה להגביר את  
יכולתו של הפרט לשמש מכשיר למשימות  
הקולקטיביות של הכלל, ומכאן, שבישוב א"י  
"התמיכה הכללית עומדת בראש ואין הת-  
מיכה הפרטית באה אלא לשם הכלל". <sup>66</sup>  
התמיכה היא צורך הכלל "למען יהיו המה

50 שם, עמ' 159—160.

51 שם, עמ' 158.

52 שם.

53 עיין למשל, בנין הארץ, א', עמ' 153—154.

54 בנין הארץ, ב', עמ' 159.

55 שם, עמ' 60.

56 שם, עמ' 159.

57 שם, עמ' 160.

58 שם, עמ' 157.

59 שם, עמ' 158.

60 שם, עמ' 157.

61 שם, עמ' 158.

לדור המיסדים, ואילו בשלב מאוחר יותר "הדרך פתוחה לפני כל בני אדם (וגם אלה) הבאים לשם תועלת גם ימצאו את התועלת שהם מבקשים" (שם).

יוצא, איפוא, שפינס ניסה לא רק לקבוע את המבחנים לעליה סלקטיבית ואת שלביה הקרובים והיותר רחוקים, אלא הוא ניסה גם לקבוע מדיניות לתמיכה, המבקשת לתקן את הפגמים או הפרצות של עלייה שלא הצליחה מראש למנוע את עלייתם של "צבועי חוב-בי ציון", או אפילו את אלה "שחפצם רב מיכולתם".

דומה, שבכך קיבל פינס שוב את גישתם של קרל גטר וא. רוטשילד שניסו לקבוע שלבים במדיניות העלייה, כאשר השלב של פיתוח ההתיישבות קודם לשלב של קליטת עולים, וכאשר פיתוח הישוב היהודי הנמצא בארץ קודם, עד כמה שאפשר, לעלייה מחו"ל. אך בשעה שזהירותם של גטר ורוטשילד הניעו אותם להתנגדות נמרצת לעלייה המונית — הרי שפינס ניסה, לאחר מעשה, לתקן את תוצאותיה של עלייה זו ע"י מדיניות התמיכה, המעניקה עידוד לראויים בלבד, ועל ידי כך למעשה תעצור את הבלתי ראויים. מכל מקום, הכלל, השולל תמיכה למי שלא עמד בנסיון שלוש שנים<sup>62</sup>, הוא כלל מקובל במוסדות הצדקה באותן ארצות, החוששות שהתמיכה בפליטים תהפך לגורם מעודד הגירה. כך ביקש לנהוג ה" Jewish Board of Guardian בלונדון כבר מראשית פעילותו<sup>63</sup>, והוא היה האמץ צעי בידו למנוע הגירת עניים לאנגליה.

סיכומו של דבר: מדיניות התמיכה הדיפ-רנציאלית נהפכה אצל פינס למכשיר סלקטיבי הבא לתקן את הפגמים של עלייה שלא היתה מתוכננת ולא היתה מבוקרת על פי עקרונות חברתיים ברורים. גישתו הדיפרנ-

ציאלית של פינס מתבטאת בראש ובראשון<sup>64</sup> נה בהבחנתו בין התמיכה אשר תכליתה הוא האדם ולבין זו, המיועדת לאדם במידה שהוא משמש מכשיר לתכלית חברתית. כאשר האדם הוא התכלית, התמיכה ניתנת "קודם מעשה" והיותו נזקק מעניקה לו את הזכות ליהנות ממנה. ואילו כאשר הפרט הוא מכשיר, התמיכה ניתנת לו "אחרי מעשה", כלומר בשעה שהוכיח שהוא מסוגל לשמש מכשיר למשימה החברתית. כמו כן: כאשר האדם הוא התכלית, התמיכה היא אוניברסלית והיא פטורה מבדיקה אינדיבידואלית, ואילו התמיכה בפרט כמכשיר, מחייבת "בדיקה כפולה", הן מבחינת צורכי החברה והן מבחינת יכולתו של הפרט למלא משימה חברתית מוגדרת.

אולם גם כאן ממליץ פינס, שהתמיכה

"לא תינתן ביד רחבה ובמלוא הפנים, כי אם מעט בדרך סיוע לכל הפועל מאליו. כשמלמדים את התינוק ללכת... מחזיקים בידו מפרק לפרק, כדי שלא יפול... אבל רוב למודם להפקיע את עצמם ולהתרגל בפעולתם מאליו הם. גם התמיכה בעיני, הוא אחד ממכשירי החנוך לעבודה, וכל יתר שבה כגמול הוא... כן בהינתן לו התמיכה מעט מעט, אז לא לבד שהוא מקמץ בה ונותן לבו שיהיה המעוט עושה הרבה, כי אם גם מתעשר בנסיונות, מבלי שיבלעו סכומים גדולים. האמנם לא נכחד ממני גם הצד החשוך שבדרך התמיכה הזאת, והיא מה שתרגיל את הנתמכים לחזור על פתחי התומכים, ותטע בקרבם מדת הקבצנות, אבל גם למכה זו יש תרופה, אם היה תחיה התמיכה מסורה לידי אנשים יתרי מדע אשר ידעו לכוון את השעה ואת הצורך כהוגן. ובכלל יש לחוק חוק בתמיכה שלא תינתן למי שמבקשה, כי אם חוב יהיה מוטל על המת-עסקים בדבר ללמוד היטב את מצב איש איש מבני הישוב ולהקדים לכל הזקוק לתמיכה את תמיכתו בטרם שנשאל".<sup>64</sup>

פינס חוזר כאילו לעקרונות הצדקה המסור-

62 שם, עמ' 160.

63 עיין V. D. Lipman, *A Century of Social Service. The Jewish Board of Guardians*. London, 1959.

64 בנין הארץ, ב', עמ' 160—161.

רתית הרואה מעלה גבוהה לצדקה הניתנת לעניים "טרם שישאל" 65 — אלא שהוא אינו דן עוד במתנת עניים סתם, אלא באותה התמיכה בלבד, הניתנת לאנשים שהם מוכנים ומסוגלים לשמש מכשיר לבנין הארץ. בכך הוא מבטא תמורה רדיקלית בדרכי התמיכה — והיא מבטאת את הגישות המ-קובלות בתכנון חברתי, גם אם בלשונה היא כאילו חוזרת על מה שהיה מקודש במסורת הדורות.

---

ג. האלטרנטיבה:  
"מושכות התועלת" או  
"מושכות האהבה"

---

הצעותיו של פינס התירו את התמיכה באו-תה קבוצת אנשים, המצטיינים בחיבתם לארץ-ישראל והמוכנים לשמש מכשיר לבנין הארץ מתוך אתבה שאינה תלויה בדבר. זוהי תביעה מוחלטת למשמעת והיא דורשת מן הפרט לבטל עצמו בפני הכלל ולפעול כמכשיר המשרת משימות קולקטיביות. ואמ-נם קשה לעמוד בתביעה מוחלטת כגון זו גם למי שהיה מוכן לקבל על עצמו את עולת ביטוי כנה למתח זה נמצא כבר אצל יוסף פיינברג, אחד הראשונים מעולי העליה הראשונה והמתישבים בראשון לציון. הת-מרמרותו מכוונת לשלטונו של הברון רוט-שילד על הישוב החקלאי. אך בכאב לב עמוק הוא לומד לדעת, שהמשמעת הנדרשת אינה יכולה להתקיים, אלא אם הענין נמצא בידי אחד, ולא כל אחד יעשה ככל שעולה על רצונו. ומכאן מסקנתו: "האנשים אשר לא יוכלו לעמוד בה, ילכו להם, יבואו אה-רים, אשר יתנו את צוארם בעול המש-מעט". 66

תביעה נמרצת זו שוב עלתה בראשית שנות

התשעים, כאשר גל חדש של עולים מגיע לא"י, אך בד בבד עולה גם הדרישה למ-שוך את העובדים לעבודתם "לא רק במוש-כות האהבה", כי אם גם "במושכות התו-עלת". דרישה זו הועלתה בתוכניתה של אגודת "הארץ והעבודה", שיוזם אותה מאיר דיזנגוף בשנת 1892, אך חלקו של פינס בניסוח דבריה גלוי וברור, גם אם זה כעין פשרה עם התביעה הנמרצת והמוחלטת להי-בנות מ"מושכות האהבה" לא"י בלבד. בתוכנית זו ישנו כבר שחרור מסויים מן התביעה לזיתור מוחלט של התועלת האי-שית ובמיוחד בולטת כבר התחשבות באו-פיים ובתכונתם של העולים, המגבירים את החששות לירידתם מן הארץ.

בתוכנית זו גם נשמעים כבר אותם פרקי-קינות, החוזרים ונשמעים בכל עלייה מאז העלייה הראשונה. גיסוחם שונה מסעם לפעם, אך תוכנם אחד הוא — ועד עצם היום הזה. וכך לשונם בדברי הפתיחה ל"ספר התקנות" של חברת "הארץ והעבודה" בשנת 1982:

"הסערה... בשנים האחרונות העלתה אלינו חמונים חנוונים וסרסורים, מוזגים ורוכלים, מלמדים ושמשים, סופרים ושוחטים ויהיו בין לילה כולם פועלים... לא עברו ימים מועטים וכל החמונים האלה כלעומת שבאו כן שבו ללכת ולא נשאר מהם בלתי אם מעט. אמנם כי רבים מן החוזרים הללו לא היו לכתחילה ראויים לאותו דבר, כי ילידי בהלח היו... וחיבת ציון לא קיננה מעולם בלבם. אבל אמת גם זאת, כי היו גם בתוך השבים כמה וכמה אשר היו ראויים לעבודה, וגם רצו בה ובארץ מאד מאד — ובכל זאת שבו על עקבם או הלכו לארץ החדשה... כי תנאי החיים המש-תריים פה ביתוס אל הפועלים הכריחום לכך. ואם אלה שכבר באו עזבו את תארץ, קל וחומר לאלה שלא באו עדנח אשר לא יבואו. כי מי אדם בן דעה ובן חשבון, לוא גם תבער חיבת-ציון בלבבו כשלחבת, ישליך ארץ מגורתו ומשלוח ידו אחרי גור ללכת לקראת תקוות מסופקות, עמל ותלאה, אל ארץ לא ראה, אל

65 עיין הערה מס' 46.

66 מכתבו של פיינברג מלוד, ספר מאח שנה, עמ' 481.

גוי לא ישמע לשונו ואל עבודה לא הסכין בה  
מנעוריו ז"ז<sup>67</sup>

שעה זו של עליית בהלה מעמידה בספק לא  
רק את עתידו של הישוב, אלא את עצם  
קיומו ועל כן לא די בהערכת המצב ובעיו-  
תיו — אלא דרוש שינוי פני הדברים מיסוד-  
דם, בין שהמדובר "בשאלת התמיכה", שה-  
עסיקה את הישוב מימיו הראשונים וגרמה  
ל"השחתת המידות בין הנתמכים ותיטע  
בקרבים הנטייה לקבצנות", ובין שהמדובר  
בבעיות החדשות, כגון זו של בעלי רכוש  
בחול אשר "התעוררו לקנות אדמה בארץ  
ולעבדה ולנטעה, אך לא בעמל כפיהם, כי  
אם בכוח ממנום...

ובגלל השיטה הזאת בא ענין הישוב לכלל  
סחורה...<sup>68</sup> ובין שמדובר ב"שאלת הפו-  
עלים", שהיא אינה רק שאלה חברתית,  
"אבל גם וביתר שאת שאלה לאומית", כי  
רק הפועלים היהודיים ישמרו את המושבות  
"מרקבון וכליון", בשעה ש"הפועלים הער-  
בים אינם אלה משענת קנה רצוף למוש-  
בות".

הפתרון המוצע ע"י אגודת "הארץ והעבו-  
דה" היא, איפוא, "להנעים (לפועלים) את  
העבודה עצמה" ולתת לפניהם "גם תקוות  
ומטרות, אשר תמשוכנה אותם אל עבודתם  
לא רק במושכות האהבה, כי אם גם במוש-  
כות התועלת".<sup>69</sup> למעשה היא מבקשת לה-  
ציע לפועל "משק של כרם אשר יהיה  
למקור כל פרנסתו בערוב ימיו", וכן היא  
דורשת מבעלי המושבות "להכין... סדרים  
נכונים אשר ימעטו את התלאות ויסירו את  
הנדודים", וכן לספק חינוך לבני הפועלים  
ולפועלים עצמם. ביצוע תוכנית זו, המב-  
קשת להבטיח את העבודה העברית במוש-

בות ע"י פיתוח משקי עזר לפועלים, דורשת  
שינוי בדרכי התמיכה. השינוי המוצע הוא  
כולו ברוח דבריו של פינס. "לא התמיכה  
הניתנת לכל פושט יד... תמיכה שאינה  
ניתנת אלא לעובדי עבודה מנוסים ומומ-  
חים. מלוח שנתנה לחשבון, לא אחר זמן,  
כי אם למפרע. בשיטתנו זו יגיע כפים עיקר  
התמיכה טפלה לו. שיטתנו אינה משתמשת  
בתמיכה אלא בתור מוט הסבלים, אשר בת-  
נועה קלה ירים משא גדולה".<sup>70</sup>

בתוכנית זו של "הארץ והעבודה" אנו מו-  
צאים את אחד הביטויים הראשונים לנסיון,  
להמעיט או לצמצם את התביעות החמורות  
הנדרשות מכל איש בישוב ולהעמיד את  
תכלית עבודתו לא רק על אהבתו לארץ  
אלא גם מעט על תועלת קרובה לעצמו.

מובן מאליו שהתמיכה לפרט המובטחת כאן  
היא מכוונת רק לאותם אנשים, שאמנם כבר  
הוכיחו את כושרם והוא מבקשת לאפשר  
להם להתמיד בשאיפתם זו ולחזק אותה  
חיזוק נוסף. רפורמה זו בדרכי התמיכה  
מכוונת היא לפועלים המוצלחים והיא באה,  
בסופו של דבר, למנוע את ירידתם מן  
הארץ. כי בעצם הישארותם בא"י הם ישרתו  
את התכלית של בנין הארץ; ואין פגם בכך,  
כי מתוך התועלת לעצמם תתחזק אהבתם  
לארץ.

---

### ד. האלטרנטיבה: מתנדבים ל"חובת-צבא" או מישטר של "חיילי-העם באמת"

---

ביטוי אחר להלך רוח שלאחר גל העלייה  
הגדולה בראשית שנות התשעים נמצא אצל

67 ברסלבסקי, פועלים וארגוניתם בעליה ראשונה, עמ' 229—230.

68 שם, עמ' 229. הכוונה לתוכניות כגון "מנוחה ונחלה", שיש בה הפרדה בין העובדים המכניסים את הקרקע ובונים את המשק, לבין המתישב, שיעלה רק בשלב יותר מאוחר. אוסישקין המליץ על תוכנית זו כבר בפולמוסו עם אחד-העם ועיין במאמרו "בלי מרה שחורה יתירה ו" (חמליץ, י"א תמוז תרנ"א), שפורסם מחדש בספר אוסישקין.

70 שם.

69 אצל ברסלבסקי, שם, עמ' 230.

מ. אוסישקין, המגיב בחריפות על מאמרו של אחד-העם "אמת מארץ-ישראל".<sup>71</sup> לדברי אוסישקין "האדון אחד העם מצטער שהבאים לא"י לא מאהבת הארץ הם באים שמה, כי אם מאהבת "געשעפט" החדש בפרי הגפן".<sup>72</sup> ולעומתו הוא מבהיר את עמדתו בגלוי ובמפורש. "אנוכי הבטתי (על עם ישראל) כעל חבוש שאינו מתיר את עצמו מבית האסורים. ובישוב ראיתי תנועה חומרית לכל בני עמנו ותנועה רוחנית ליתידי סגולה; תיוצאים לא"י ראיתי אנשים... שטובת עצמם הם רואים בישוב ותו לא".<sup>73</sup>

כנות דומה גילה אוסישקין גם בפולמוסו עם לילינבלום ב-1890, "אשר טרת להראות לקהל הקוראים במספרים מדויקים כי על נדבות לא יקום עם".<sup>74</sup> לעומת לילינבלום קובע אוסישקין בלא היסוס וללא רתיעה "העניים נוסעים לא"י יען שאין להם לחם פה ובחו"ל. ומסיבה זאת נוסעים הם, נשיהם וטפם לכל אשר ישאם הרוח: לאמריקה, ארגנטינה, אוסטרליה, אפריקה, וגם (במספר מועט בערך) לא"י. וכל אזהרות שבעולם לא ימנעו אותם מזה, עד אשר ימצאו בחו"ל לחם לאכול ובגד ללבוש. התגיון הישר אומר שאם אפשר הדבר להמציא עבודה לפחות לאחד אחוז ממאה לאלה העניים, כי אז מו"טלת החובה הזאת על חובבי הישוב, ולא לתת לגווע ברעב גם את האנשים האלה".<sup>75</sup> כבר בדבריו של אוסישקין ב-1890 הוא מעלה את בעיית העבודה הערבית במושבות היהודיות אשר "תקוות לא טובות צפונות בה" וערנותו לבעייה זו תעלה את הצעתו בשנת 1905 "ליסד אגודת-פועלים כלל-ישראלית של צעירים רווקים, בריאים

וחזקים בגופם וברוחם", אשר יעלו לארץ "לשלוש שנים ולמלא חובת-צבא לעם יש-ראל, לא בחרב וברובה, כי אם באת וב-מחרשה".<sup>76</sup>

אך לפני שנעמוד על תוכנית זו, המטילה את משימת בנין הארץ על כלל הנוער הי-הודי (ולא על הישוב בא"י בלבד) נבליט כמה הנחות ועקרונות מפרוגרמה זו של אוסישקין, כפי שהציג אותה בשנת 1905 לקראת הקונגרס הציוני השביעי. תוכניתו של אוסישקין בנויה על ניתוחו את תולדות הפעולות לישוב א"י והוא רואה בהם שלושה שלבים, כל אחד והצמצום המאפיין את תקופתו.

1. המגמה הראשונה שלטה עד 1891. היא התבטאה בשאיפה לרכישת קרקעות וצמצומה על המשימה של כייבוש האדמה.

למגמה זו היו תוצאות שליליות. היא הותירה את היוזמה ואת ניהולו של הישוב בידי הנדיב, כי הוא בלבד היה בעל אמצעים לפעול ולעשות. אולם הוא גם העמיד את בנין הארץ על עבודה חקלאית בלבד, ובכך צמצם את מספר המועמדים לעלייה, ובמיוחד את עליית הפועלים ומנע את גידולו של הישוב.

כמו כן עמדו לפועלים בדרכה של העלייה העונות המתות בחקלאות, וגם הכוח המתחרה הזול של העובד הע-רבי. עם זאת נתעוררה בעית הבי-טחון במושבות היהודיות המתקיי-מות על עבודה ערבית, ובסיכומו ישל דבר הסתירה מגמה זו את הכוונות הפוליטיות העומדות מאחורי המשי-

71 מאמרו של אוסישקין "בלי מרה שחורה יתירה", ראה הערה 68.

72 שם, עמ' 14.

73 שם, עמ' 13.

74 שם, עמ' 11.

75 שם.

76 שם, עמ' 118.



מה של כיבוש האדמה, וויתרה מראש על המאבק הדיפלומטי.

2. המגמה השנייה החלה לאחר 1891. היא באה לביטוי בצמצום שחל בהכשרת הלבבות, היתה מנותקת מארגון חיי העם ומכל מאבק פוליטי, וחסרה כל פעולה ממשית. היא ניתקה את העבודה הרוחנית של המוני העם, לא הציבה בפניהם כל תפקיד פעיל לעשות להתארגנותם, ולמעשה העמידה את הפעולה הרוחנית על שליטה רוחנית מצומצמת, כאשר כל אחד מן הנמנים עליה עסוק במשפחתו וב-עניניו. צמצום זה על דרך הפעילות הרוחנית לא התיחס לצרכים הדחויים של בנין הארץ ולהתבצרות כלכלית מגוונת כמכשיר במאבק הפוליטי.

3. המגמה השלישית החלה עם הקונגרס הציוני הראשון (1897) ואפיונה בצמצום הפעילות הדיפלומטית. למעשה העמידה מגמה זו את הכל על שעת-רצון להישג דיפלומטי וכך הגבירה מתח מתמיד וציפיה המביאה ליאוש.

גם למגמה זו היו תוצאות ברורות: היא העניקה שדה פעולה ליחידים סגולה בלבד ולמעשה צוותה על רבים להמתין, ולצפות להישגו של אחד, הוא הרצל. היא לא התחייבה להכרח הבלתי פוסק להגירה המונית והעבירה את מוקד הפעולה לגולה. מגמה זו אף לא ניצלה את האפשרויות הרבות לפעולות כלכליות-חברתיות בא"י, ובטורקיה האסיאתית בכלל, מאותן פעולות שאינן דורשות פעילות דיפלומטית ואינן מותנות ב-Charter המצופה.

ניתוחו זה של אוסישקין מבליט יפה את משמעותן הדיספונקציונלית של כל אחת

משלוש מגמות אלה. לעומתם הוא מעמיד את הפרוגרמה שלו ומגיש הצעות מפורטות למדיניות קרקע והתישבות, לפעילות כלכלית-חברתית ולפעילות פוליטית, שתכלול את ארגונו של העם. לא ניכנס כאן לדיון בפרטי הצעותיו ומשמעותן, אך נבליט אותה הצעה המבקשת להטיל את המשימה של בנין הארץ על הנוער היהודי באשר הוא שם, ולא להטילה על העולים והישוב בא"י בלבד. בהצעתו זו של אוסישקין להטיל "חובת צבא לעם ישראל" על הנוער היהודי עוד נשמע הדו של הפולמוס עם אחד-העם. גם אוסישקין נותן עדיפות ל"איכות על הכמות" ונמצאת אצלו הסתייגות מפורשת מן "השיוון הדימוקרטי" אשר לעיתים "יויק יותר משיועיל".<sup>75</sup> אך הבחנתו ברורה והיא מבחינה בין אלה שיכולים "רק לדבר" והם "הדילטנטים... המשפיעים לרעה על המהלך הנורמלי של כל עבודה ציבורית" לבין האחרים, "המוכשרים לעבודה". אך בשעה שהוא מבקש "ליצור איזה כוח עליון... אשר הכל יהיו נכנעים לו", כוח המוכשר "להתנשא על משאלות הפרטים ולדאוג להכלל",<sup>76</sup> הוא מכוון את דבריו לנציגי הישוב בכינוסם בזכרון-יעקב (1903) — כפי שנתכוון לפני כן ולאחר מכן אל הנוער היהודי, שאינו מתעתד לעלות לא"י, אך מוכן לקחת חלק בביצוע המשימות של בנין ארץ-ישראל על ידי התנדבות לתקופת שנים מוגדרת.

מעין רעיון זה העלה אוסישקין עוד ב-1902 בהרצאתו ל"שאלת הארגון של ההסתדרות הציונית", המסתכמת בהצעתו לכונן "חלוצים ציונים מאנשים צעירים הפנויים מאשה ומעול החיים",<sup>77</sup> "אנשים צעירים לימים המלאים כח עלומים ואהבת קדש לעמם דרושים לנו, שיהיו ברשותנו וכל מחסורם עלינו. הם יעבדו עבודת קדש שנה שנתיים

77 בהרצאתו בכנסית פינסק (1902), ספר אוסישקין, עמ' 75.

78 בהרצאתו בזכרון-יעקב (1903), שם, עמ' 76.

79 שם, עמ' 18.

וכל אשר נצוה להם יעשו. הם ילכו בפקודתנו להטיף לציון, להורות שפת עבר, לחי-קור את ארץ ישראל, וכדומה. כל עוד אין לנו אנשים כאלה, אנשים במיטב שנותיהם הפנויים מכל עמל ודאגה, עבודתנו רפויה בידינו, כי כל אחד ואחד מאתנו טרוד גם בעסקיו הוא, אבל כאשר יהיה לנו מחנה גיבורי ישראל כאלה... אז בלי ספק נצעד צעדים גדולים קדימה.<sup>80</sup>

מחנה זה, שהיה רוצה לכנותו "בני עקיבא" בא במפורש במקומם של "בני-משה", שגם אוסישקין עצמו היה בין חבריו, אך הם "לא עמדו ימים רבים... בשביל שהיו נשואים וטרודים וגם בשביל שעסקו בתיאוריה ולא בעבודה".

תוכנית זו לכונן מחנות חלוצים ציונים מיועדת באותה שעה בראש ובראשונה לה-עניק משמעות מעשית ופעילה לשאיפות הציוניות ויותר ממה שהיא מתכוונת להת-מודד עם אחת מן הבעיות הבולטות של הישוב בא"י, היא מבקשת להפעיל את הנוער היהודי בתפוצות ולא לתשאיר את הפעילות הציונית בידי אנשים שאינם פנויים לכך, ואשר אינם מסוגלים אלא "רק לדבר ולחוות דעה על כל מה שלא יבינו".

לא כן הצעתו של אוסישקין ל"חובת-צבא לעם ישראל" המתיחסת במפורש לעבודה הערבית במושבות והמבקשת להבטיח כוח-אדם, משום שהעדרו הוא איום בטחוני ופני-ליטי חמור ומסוכן.

הפועל הערבי הוא מתחרה רציני לפועל היהודי במושבות. הוא מסתפק בשכר מועט, מסוגל לעמוד בתמורות העונתיות — שכן עבודתו העונתית אינה מקור יחיד לקיומו — וגם אינו גזקק לדיור קבע בתוך המושבה. למעשה, שלושת יתרונותיו של הפועל הערבי נובעים מכך, שגם בהיותו פועל עונ-

תי במושבות העבריות, הוא חוזר אל כפרו, אל מישקו ואל ביתו וקיומו אינו עומד על עבודתו כשכיר — אלא זו רק מוסיפה לו כוח, וכך היא פוגעת באפשרות לרכוש קרקעות, ובאפשרות להגדיל את הישוב העברי בא"י.

בעית העבודה הערבית במושבות היא בעיה חמורה בעיניו של אוסישקין והיא דורשת פתרון מידי. "אם לא כן, הרי כל הבנין הוא של ישוב הארץ על-ידי יהודים הולך ונבנה על חולי ולכשתרצה לומר, על תר געש. יום יבוא, וזה הפלח הערבי... ימצא דעת, יפקח עיניו ויראה לפניו מושבות עבריות פורחות, ואנשים בהן מעט. הוא יראה וידע, כי ידיו שלו... עשו את כל השפע הזה והוא ימצא פתרון פה להשמיע גלוי ולעין כל את תביעותיו על השפע הזה. משיכיר הסוס בכחו, יטיל את רכבו לארץ..."<sup>81</sup>

מתוך הכרת ההכרח "להחליף, מעתה ול-תמיד, את הפועלים הערביים בפועלים יהו-דיים", עולה הצעתו:

"ליסד אגודת-פועלים כלל-ישראלית של צעירים רווקים, בריאים וחזקים בגופם וברוחם. כל חבר באגודה זו חייב לעלות לא"י לשלש שנים ולמלא חובת-צבא לעם ישראל, לא בחרב וב-רובה, כי אם באת ובמחרשה. אלה אלפי הצעירים יהיו צריכים לבוא אל המושבות העבריות ולהציע עצמם בחזקת — פועלים — בשכר-עבודה זה עצמו שמקבל הערבי, לחיות חיים קשים מאין כמוהם, כדרך שתי איש הצבא בקסרקט.

"המוסדות הציבוריים של החברות השונות במושבות צריכים לבוא לעזרתם על ידי שימ-צוא להם בתי-דירה בחנם בכל המושבות העבריות, צרכי רפואה וצרכי תרבות. פועל שכזה לאחר שימלא צבאו שלוש שנים, יכול, לכשירצה, לקבוע ישיבתו בארץ... אבל הרוב יעזוב את הארץ וישוב למקומו, אחר עבדו את עמו שלוש שנים, יהיה נקי וז-כאי לעשות לביתו".<sup>82</sup>

80 הצפירה, תרב"ט, גל' 199—201.

81 ספר אוסישקין, עמ' 117—118.

82 שם, עמ' 118. ההדגשה במקור.

המאפיין הצעה זו, שהיא מבקשת להשתמש בתכונתו המובהקת של הנוער ("לבו ער, והוא שואל נפשו לקרבן") ולהעזר בה לביצוע משימה חיונית בבנין הארץ. הפניה מופנית אל כלל הנוער היהודי, אך מטילה את הדאגה והאחריות לקיומם על מוסדות המושבות. כך יתחזק הקשר בין יהודי א"י ויהודי הגולה; "קשר של חיים ממש" — אך הוא גם ישחרר את אנשי הישוב העברי בא"י מחיים תחת משטר של "איש הצבא", כלומר: המשימה של בנין הארץ היא משימה כלל-יהודית ומי שמילא "חובת-צבא לעם ישראל — הוא יהיה נקי וזכאי לעשות לביתו". אותו רעיון של שירות לאומי חוזר אצל אוסישקין גם בפרק אחר, הדן בכיבושה הרוחני-תרבותי של הארץ. כאן הכוונה לחקר האדמה, הצמח, החי, האקלים, אך גם "לימוד האטנוגרפיה של הארץ על כל אוכלוסיה, לכל עמיהם, שבטיהם ועדותיהם ולבסוף... חוקי תורה כיה... וגמוסי המקום וההלכות התלויות בהם בפרט."<sup>83</sup> את האנשים לביצוע סעיף זה של הפרוגרמה "עלינו להכשירם מתוך הצבא הגדול של צעירי ישראל תשוקדים על המדעים, ונושאים לבם וידם נדבה לעבודת העם. אלה, לאחר שיכשירו עצמם איש איש במקצוע אשר בחר לו, יעלו לא"י ויעבדו בה מספר שנים קצובות בשכר מצומצם. בראש כל העבודה... יעמדו מלו-מדים שכבר נתפרסם שמם בעולם ובשכר התגון להם."<sup>84</sup>

סעיף זה שונה מקודמו. הוא אינו מטיל את דאגת המימון על הישוב בא"י, כי אם על הארגונים הכלל-יהודיים. הוא אינו מעמיד דרישות קשות כגון אלה הנדרשות ב"צבא לעם ישראל" — אך הצד השווה בינו לבין קודמו, שהוא מעמיד את צרכיו של הישוב

בא"י כענין הדורש התערבות כלל-יהודית. התערבות זו דרושה לא רק משום שהישוב אינו יכול לעמוד לבדו בכל משימותיו, אלא גם משום שהענין הכלל-יהודי בישוב א"י יתחזק רק ע"י שותפות זו, שלא בהכרח בנויה על עליה בלבד, אלא על שירות לאומי מוגדר בזמן הדורש תנאי חיים בלתי רגילים ובלתי מקובלים.

בהצעותיו של אוסישקין, כפי שהן התגבשו אצלו בין מסעו הראשון לארץ-ישראל (1891) לבין מסעו השני (1903), לאחר הפרעות של קישינב, הוא מבטא את דאגתו העמוקה לעתידו של הפועל במושבות העבריות, ומבקש במיוחד למנוע את הסכנות הטמונות בעבודה הערבית. דאגתו לישוב רק התחזקה לאחר מסעו השלישי לא"י (1913), ושוב הוא חוזר ומבליט את התוכנית לפיתוח משקי-עזר לפועלים<sup>85</sup>, בדומה לפתרון שהוצג עוד בתוכנית "הארץ והעבודה" של דיזנגוף וחבריו.

סיכומו של דבר: במוצאי העלייה הראשונה, אנו מוצאים כבר קשת של אלטרנטיבות והן אינן עומדות עוד על הנכונות המוחלטת "להיות כמתנדב ההולך לצבא במלחמה" והדורשות מן העולה לא"י להסתפק בכך, שרק "חבריו ובני אומתו" יהנו מפרי נצחוננו.<sup>86</sup> תביעה מחמירה זו של פינס — אשר תשוב בהנמקה נוספת בימי העלייה השנייה — כאילו געשית כאן יותר גמישה, בין בתוכנית של "הארץ והעבודה", הפותחת בפני העולה כעין פרספקטיבה לעתיד ותומכת בפרט להחזיק מעמד לקראת היום, אשר יתן פרי גם לו עצמו; ובין בתוכניתו של פינס עצמו, המתירה להעניק תמיכה במוסדות הקהילתיים של אותם בעלי יוזמה ואמצעים, ולחזק את ידם על מנת שימשיכו לשאת בעול — מגמה דומה לזו של מ.

83 שם, עמ' 122.

84 שם, עמ' 122—123.

85 מסע שלישי לא"י (1913), שם, עמ' 135.

86 פינס, בנין הארץ, ב', עמ' 122.

היילפרין לגבי ההתישבות היהודית באר"ב, ושוב בניגוד לגישה שתודגש על ידי א. ד. גורדון בימי העלייה השנייה, השוללת אף את התמיכה הניתנת לכלל.

מגמה נוספת מצאנו אצל אוסישקין: גם הוא יודע על ההכרח של משמעת מחמירה ועל תנאי הארץ המיוחדים המטילים על האדם בישוב תנאי חיים בלתי רגילים ובלתי מקובלים בכל מקום אחר. ועל כן הצעתו, לשחרר את האדם בישוב מחיי הצבא הנדרשים ממנו כל ימי חייו. הצעתו של אוסישקין מתכוונת לגיוסו הזמני של הנוער היהודי. נוער זה נדרש להקדיש פרק זמן מנעוריו למשימה כלל-יהודית זו של בנין הארץ.

אד גם שותפות מוצעת זו נדחתה על ידי י. ויתקין וא. ד. גורדון בימי העלייה השנייה והם שוב מבקשים להעמיד את בנין הארץ על הישוב בא"י עצמו ועל אותם עולים בלבד, הנחוישים בהחלטתם שלא לסגת אחור. <sup>28</sup> כאן הדברים חוזרים לראשיתם וכ"אילו מחדש נשמעת אכזבתו של פיינברג וצפיתו שאמנם יבואו אחרים "אשר יתנו את צוארם בעול המשמעת".

לאנחתם של רבים, הרוצים בבנין הארץ, אך אינם מסוגלים לעמוד בערכיו המחמירים האוסרים לעשות איש לביתו, להם אין מק-שיב. ושוב נשמעת רק הצפיה לאחרים שיבואו במקומם.

---

87 עיין מאמרי "עליה, אידיאולוגיה ומדיניות סוציאלית בימי העליה השנייה", בטחון סוציאלי, חוב' 11, יולי 1976.

# הסיוע למובטלים בתקופת הישוב (1925-1930)

נדבנות, יצרנות ועזרה הדדית

מאת ד"ר ראובן שינדלר \*

## הקדמה

ל-1,500 איש. "הארץ", העתון הבלתי מפ-  
לגתי, ציין שהעולים החדשים היו חסרי  
אמצעים ובכך עוד הכבידו את הנטל הכל-  
כלי.<sup>2</sup> ענין מרכזי אשר לבש ממדים דרמ-  
טיים היה, איפוא, הנושא השנוי במחלוקת  
בדבר צורת הטיפול הנאותה בבעית האב-  
טלה. המצב היה חמור, מה גם שהישוב לא  
עמד בפני מבחנים קשים מאז העליה השניה  
של שנת 1904.

## עזרה הדדית

הן הועד הלאומי<sup>3</sup> והן הסתדרות העובדים  
הכללית פנו לממשלת המנדט בבקשה לממן  
יצירתן של עבודות ציבוריות. ממשלת המנ-  
דט הגיבה בקרירות.

לפיכך הפנתה ההסתדרות את מאמציה כלפי  
פנים, וביקשה את עזרת ארגוניה וחבריה,  
בתנחה שבאמצעותם ניתן יהיה להתגבר על  
משבר האבטלה. בעקבות פניה זו הוכרו על  
"יום עבודה חוזר" — יום עבודה עבור  
המובטלים שהושתת על עקרון העזרה ההד-

על כל חברה אנושית נגזר להתנסות במש-  
בר כלכלי, תגורר בעקבותיו אבטלה, מחסור  
ורעב. כזה היה מצבו של הישוב בארץ בת-  
קופת העליה הרביעית (1924—1929). הה-  
צעות לטפל בבעיה זו לא היו בעלות אופי  
פרגמטי בלבד; הן שיקפו ערכים והשקפות  
מושרשים, אשר קבעו את כיוון הפתרונות  
למשבר. השקפות אלו עתידות היו להשפיע  
על מדיניות הרווחה בכלל ועל מדיניות  
האבטלה בפרט.

בין השנים 1925 ו-1927 נעשה המצב הכל-  
כלי בישוב קשה ביותר. נטל האבטלה כבר  
החל להטביע את חותמו על הישוב. מתוך  
כוח העבודה, שמנה לפי ההערכה 26,000  
נפש, כ-35% היו מחוסרי עבודה.<sup>1</sup> בתל-  
אביב מספר המובטלים היה הגבוה ביותר,  
והגיע לכדי 50% בקירוב מכלל המובטלים  
בארץ. מגמת האבטלה צפויה היתה להת-  
פשט, משום שההגירה לארץ ישראל נמ-  
שכה, ומספר העולים הממוצע לחודש הגיע

\* ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בריאילן.

תודתי נתונה ליצחק בן אהרון, בן העליה הרביעית והמזכיר הכללי לשעבר של ההסתדרות, עבור  
הראיון הממושך שהעניק לי בנובמבר 1976 בתל-אביב לצורך כתיבת מאמר זה.

1 גלעדי, דן, "פלסטינה היהודית בתקופת העליה השניה (1924—1929)", תל-אביב, עם עובד, 1973.  
עמ' 179—185.

2 "הארץ", 10 בדצמבר 1925.

3 הועד הלאומי נבחר ע"י אסיפת הנבחרים. המועצה הלאומית כללה את ועידת השבעה האקז-  
קוטיבית, שניהלה את ענייניה הפנימיים של הקהילה היהודית.



דית: על אלו ששפר גורלם לעזור לזולתם בשעת הדחק. התרומות שתתקבלנה מאלה המועסקים בעבודה ינוצלו לצורך יצירת מקורות תעסוקה למובטלים. בן גוריון הכריז כי שיתוף פעולה כזה הוא "אידיאל המאחד את כלל העובדים לגוף אחד".<sup>4</sup> ואולם רעיון נשגב זה לא היה בו כדי לגבור על גל האבטלה או לשנות את מצבו הכלכלי של הישוב. כמו כן, לא כל הפועלים נאותו לייטול חלק בפעולת התנדבות זו. דבר מערכת שהופיע ב"דבר", יומון תנועת העבודה, מתח ביקורת על התמיכה המצומצמת שנתגלתה:

"מה עשינו בתחום העזרה ההודית? עורו, חברים, עורו, השעה דוחקת. כל פועל בעיר ובכפר חייב לשלם את מקסימום המס למובטלים".<sup>5</sup>

התגובה בוששה לבוא, בעוד שהמצב החל להעיק. לדוגמא, בפתח תקוה, הוותיקה במושבות היהודיות, נעשו תנאי חייהם של הפועלים קשים מנשוא. לפי עדותו של אחד האנשים "אין מגורים; על שני דוגם אדמה אפשר למצוא 250 אנשים. באוהל המיועד לארבע מיטות מצוי מספר כפול של מיטות. אנו צפויים למחלות, כולל מחלות מדבקות וכ-1,500 פועלים גוועים ברעב".<sup>6</sup>

בכנס פועלים בהרצליה, פנה בן גוריון, יו"ר ההסתדרות, אל הקהל כדי לספר להם על התפתחות כלכלית מסוימת. "מנהיג", נש"מעו קריאות, "תן לנו לחם". תשובתו המיידית היתה: "אין לי לחם, אבל יש לי חוון".<sup>7</sup> החוון של חברה יהודית עמלנית ויוצרת, אשר נתפשה כבסיס להקמת בית לאומי, לא ניתן היה להגשמה באותה עת.

פשוט לא היתה בנמצא עבודה לכל דורש. המאמצים שנעשו בכל החזיתות, כולל אלה של הועד הפועל הציוני העולמי, להמרצת הכלכלה לא עלו יפה. הוצע שהועד הפועל ישקיע "מאמצים נואשים", בדרישתו לקבל מענקים לשם יזום מקורות תעסוקה, אך הצעות אלו לא הוכתרו בהצלחה רבה.<sup>8</sup> האלטרנטיבה, ואולי אף האפשרות היחידה בעת ההיא, היתה הושטת עזרה כלכלית למובטלים. יוזם הרעיון היה הועד הפועל הציוני וארגון העזרה הופקד בידי לשכות העבודה בישוב.<sup>9</sup>

הענקת תשלומי סיוע למובטלים נתקלה בביקורת חריפה מצד ההסתדרות. אחדים הגדירו זאת כ"בחיבת הפרק הטרגי ביותר בהיסטוריה של תנועת העבודה".<sup>10</sup> הנד"בנות החלה לתפוש מקומה של היצרנות, וכך נשקפה סכנה לעצם האידיאלים והעקרונות של מוסר העבודה. ימי ה"חלוקה" (דהיינו, התרומות מחו"ל למען מחייתם של היהודים בישוב הישן) בה לחמו החלוצים בהצלחה, איימו לפקוד שוב את הארץ.

## סיוע

תכנית סיוע למובטלים הותוותה בשנת 1926 והמענקים הכספיים חולקו במשך הקיץ של שנה זו. סעיפי המשנה של החוכ"ב נית שיקפו גישה רזידואלית. התמיכה ניתנה למובטלים רק אם היו מחוסרי עבודה במשך חודשיים לפחות. מקבלי המענק גרשו שמו בלשכות העבודה שלוש פעמים בשבוע, והתשלומים הוענקו לזכאים לאחר ראיון

4 בן גוריון, ד., "ההסתדרות והמפלגות", קונטרס, כרך 13, מס' 13, קיץ 1926.

5 "דבר", 24 בינואר 1926.

6 "דבר", 25 בפברואר 1926.

7 ארן, שלמה, "השנתיים הראשונות", הפועל הצעיר, מס' 12, 1960.

8 גלעדי, שם, עמ' 191.

9 "דו"חות הועד הפועל של הארגון הציוני". הקונגרס ה-15 בבזל, 30 אוגוסט — 9 ספטמבר 1927, לונדון, המשרד המרכזי של הארגון הציוני.

10 קרסל, א., "ההסתדרות", תרבות וחינוך, 1960, עמ' 40.

על-ידי ועדה מטעם הלשכה. אות הקלון שהוטבע על-יד התמיכה תואר בצורה משכ-נעת בפי אחד הצופים מן הצד:

"די לעמוד ביום שישי בעת חלוקת התמיכה כה הכספית בלשכת העבודה ולצפות אפילו מרחוק בהרס שזו מביאה על חלו-צינו. האם אין אלה אותם החלוצים אשר פעם היו כה גאים להניף את דגלה של דת העבודה?"<sup>11</sup>

יוסף שפרינצק<sup>12</sup>, שהיה מנתל לשכת העבודה, מציין:

"מה היתה הטרגדיה של התקופה? הטר-גדיה היתה כפולה: רעב ותמיכה. הרעב פוגע בפרט ואילו העזרה משפילה אותה. הוא פוסק להיות יצור אנוש המסוגל לע-מוד זקוף"<sup>13</sup>.

לפי השקפה מתונה יותר של אחד ממנהיגי תנועת העבודה, לא היתה כמעט כל ברירה. הוא טוען שארצות מתועשות יותר גאלצות אף הן לספק עזרה כלכלית בעיתות מעבר. אם כבר למתוח ביקורת, הרי שיש להפנותה לדרך הניהול האדמיניסטרטיבי, לפיו גברים ונשים "עברו בדיקה שבע פעמים לפני שעמדה לרשותם עזרה"<sup>14</sup>.

ההשקפה שאין כל אופציות פתוחות היתה בהחלט נחלת המיעוט. יתרה מזאת, הבי-קורת התיחסה לא רק למימד האנושי ול-השפלה הכרוכה בקבלת תמיכה. סיוע זה עמד בסתירה גמורה להגשמת מטרותיה ושאיפותיה של הציונות, שכן רק באמצעות תעסוקה ויצרנות התאפשרה הקמת הבית הלאומי. כמו כן תצומצם העליה אם לא תהא בנמצא עבודה לכל דורש. "עבורנו כל דבר פירושו עליה. אין לצפות שהארץ תת-

פתח, התעשייה תצמח והאוכלוסייה תגדל אם תיפסק התעסוקה"<sup>15</sup>.

הועד הפועל של ההסתדרות קרא למאמץ עליון להעברת כספים למפעלי עבודה. הוא פנה לתנועה הציונית ועמד על כך שהשקעה מעין זו תקדם את האידיאל הציו-ני. אם תבוא במהרה תגובה חיובית, אני "העליה תימשך; ולא — העליה תיפסק והאנשים יעזבו את הארץ. העבודה ממריצה עליה"<sup>16</sup>.

אחד המצדדים החזקים ביותר בהפסקת העזרה למובטלים היה בן גוריון. מי שהיה ראש הנהלת ההסתדרות, הרחיב דיבורים על נושא העבודה והציונות. הוא ציין בין השאר: "בשביל כולנו חוסר העבודה אינורק שא-לה הנוגעת לאלה הסובלים, אלא היא נו-געת ללב הציונות. באנו לכאן, כדי להג-שים מטרה, והעבודה היא האמצעי למ-טרה זו..."<sup>17</sup>.

"שאלת האבטלה איננה הומניטרית בלבד, שאלה של מוסריות ואי-שוויון. בעיות אלו הן מורכבות לכשעצמן. ואולם, הן אינן כלולות בעצם מהותו של הויכוח"<sup>18</sup>. המאבק בין ראשי העבודה והועד הפועל הציוני לגבי מדיניות הפעולה הלך והתרחף. יצחק בן-צבי, חבר הועד הפועל הציוני, ולימים נשיאה השני של מדינת ישראל, האשים את הועד הציוני בפירוש מוטעה של מטרות התנועה. על הועד לדאוג להש-גת כספים למפעלים בארץ, שאם לא כן התנועה עצמה תאסוף כספים אלה. בן גו-ריון אף הרחיק לכת באימו לפרוש מהועד הפועל הציוני. הוא האשימו בחוסר פעולה והוכיחו קשות על שנקט בעמדה, לפית "יש

11 רוזנר, א. קונטרס, כרך 15, מס' 1, 1927, עמ' 27—29.

12 דובר הבית בכנסת הראשונה.

13 אבן שושן, צבי, "תולדות תנועות הפועלים בארץ ישראל", עם עובד, 1966, עמ' 31.

14 לנדו, גיורא, קונטרס, כרך 20, מס' 4, 15 בינואר 1927, עמ' 7.

15 שם, בן גוריון, ההסתדרות, כרך 13.

16 שם, דו"ח הועד הפועל לאספה הלאומית השלישית של ההסתדרות, כרך 13.

17 בן גוריון, "למלחמה בחוסר עבודה", קונטרס, כרך 14, מס' 17, 1927, עמ' 7.

18 שם, עמ' 10—11.

של מפעלי עבודה ממשלתיים, לפיתוח תע-  
שיה זעירה ולקליטת עובדים מן ההתישבות  
הקואופרטיבית.<sup>12</sup> התוצאות נשאו פרי וה-  
עזרה למובטלים הופסקה בירושלים, חיפה  
ועפולה. בפסח 1928 נסגר מפעל הסיוע  
בתל-אביב ובארץ כולה.

ירידה משמעותית באבטלה נבעה גם מן  
היחס המספרי שבין העליה לארץ ובין  
ההגירה ממנה. אחוז המהגרים היה גדול  
בהרבה מאחוז העולים. כמובן היווה פיתוחה  
של תעשיית ההדרים גורם נוסף להעסקת  
אלפי עובדים חדשים. ברבע האחרון של  
שנת 1928 חל שיפור ניכר במצב הכלכלי,  
ובאורח זמני, לפחות, שכך המאבק האידאו-  
לוגי החריק בדבר הענקת תמורה כספית  
למובטלים.

### משען

אולם למרות שחלפו הוויכוחים ופסקה העז-  
רה למובטלים, לא נשכחו בנקל המחסור,  
הרעב ורגשות התסכול. נסיונות קונסטרוק-  
טיביים למניעת התדרדרות המצב על ידי  
מימוש תכניות עבודה בוששו לבוא. לא  
היתה כל מדיניות ברורה מצד הארגון הציו-  
ני או ממשלת המנדט. וכך הוטלה על הס-  
תדרות העובדים הציונית המשימה ליצור  
את תוכניתה היא, הידועה בשם "משען".  
תחילתה של תוכנית זו צנועה, כקרן הל-  
וואות לפועלים מובטלים, ובהדרגה התפת-  
חה לכדי תכנית לעזרה כספית עד שהחלו  
לספק שורה של שירותים חברתיים. לכאורה  
יש בכך משום סתירה שאותה תנועה עצמה  
אשר בחריפות כה עזה התנגדה לכל צורה  
של עזרה, היא היוזמת והמתכננת שירותי  
עזרה מעין אלה. זכות קיומו של מוסד זה

עודף יהודים בפלסטינה" וכי יותר מדי הת-  
ישבויות הוקמו ללא תכלית ומטרה. בשובו  
מפגישת הוועד הציוני בלונדון, הציע בן גו-  
ריון להסתדרות הלאומית לקבל את ההח-  
לטה הבאה:

"אם תוך חודש ימים לא ימצאו המוב-  
טלים עבודה הולמת, אשר תשביע רצון  
ההסתדרות, או ההסתדרות לא תראה כל  
אפשרות להמשיך השתתפותה כחברה  
בוועד הפועל הציוני".<sup>19</sup>

ההצעה נפלה בהפרש זעום של שני קולות,  
הפרש ששיקף את חומרת המצב.

יהא זה מוטעה לציין, כי הוועד הפועל הציו-  
ני גילה אנטגוניזם לעקרון העבודה. חיים  
וייצמן נשיא התנועה הציונית רחש אהדה  
לעקרון הפועלים. מאמר המערכת ב"דבר",  
יומון הפועלים, משבח את וייצמן על דאגתו  
בתקופת המשבר.<sup>20</sup> בספטמבר 1927, כאשר  
מצב התעסוקה היה עדיין קריטי הוא ציין  
לאמור:

"יש להניח שהארגון הציוני ימשיך לע-  
שות כל מאמץ בכדי לזרז את תהליך  
ההתאוששות באמצעות השגת הון חדש  
והשקעתו במפעלים יצרניים מהימנים.  
עם זאת יש לשמור על תחושת המ-  
ציאות ולקחת בחשבון את האפשרות שי-  
וותר מספר דל של מקורות תעסוקה עי-  
רונית. זוהי הסיבה מדוע יש לנקוט באמ-  
צעי זהירות ולהציע בתקציב... להתיר  
משיכת כספים עבור סיפוק מחייתם של  
המובטלים. מכל מקום, עד כמה שניתן הד-  
בר בגדר הצרכים הכספיים, סיפוק עבודות  
ציבוריות עדיף על הענקת קיצבות בס-  
כומים גדולים".<sup>21</sup>

בשלהי 1927, מאמצי הוועד הפועל הציוני  
הביאו לקיצו את הסיוע למובטלים. הוא  
קיבל על עצמו את האחריות לזרוז הקמתם

19 שם, עמ' 11—12.

20 "דבר", 25 באפריל 1926.

21 "הצהרת מדיניות שהוגשה ע"י נשיא הארגון הציוני ונשיא הוועד הפועל לקונגרס ה-15", בזל, 2 ספטמבר 1927. בכדורוכי, אמיל בן רקחאוזר ושות', בזל, עמ' 12—14.

22 גלעדי שם, עמ' 229—230.

עמדה על שלושה מאפיינים: א. הסיוע הושתת על עקרון העזרה ההדדית, והיה סלקטיבי, כאשר החלוצים או הפועלים בלבד נהנים ממנו. ב. הוא נוצר מלכתחילה כקרן הלוואות, וכך טיהר את עצמו מחשד של "זיהום" פילנטרופי. ג. למרות שפעל בשנותיו האחרונות באופן בלתי תלוי, הרי בתחילה היה קשור ועומד באורח בלתי נפרד תחת חסותה של קרן חוסר עבודה. זו היתה קרן השקעות ליצירת תוכניות עבודה, שהי עבירה כספים לחמיכה ב"משען". מטרתה העיקרית של קרן האבטלה היתה להחזיר מספר רב ככל האפשר של אנשים למעגל התעסוקה היצרנית. "משען" שימשה כזרוע של שירותים חברתיים מאורגנים, כאשר תעסוקה לא היתה כלל בנמצא.

הכרתה של תנועת העבודה בעיקרון, לפיו מתן העזרה בעת משבר היא בבחינת הכרח, בפרט לגבי מובטלים — העיד על שינוי דרמטי בקו השקפתה. רק ארבע שנים קודם לכן, נתפשה חשיבה כזאת ככפירה באידיאל. השירותים החברתיים שסופקו על ידי "משען", אם כי היו סלקטיביים, העמידו תפישה ליברלית יותר לגבי אנשים של חברה הסובלת מאבטלה ומצוקה. זאת ועוד: תפישה זו הייתה שורשים בתחום הרווחה החברתית, אשר במרוצת הזמן הפך להיות מתקדם יותר, אם כי עדיין לא אוניברסלי, אפילו בעת הקמת המדינה.

"משען" הוקמה בראשית שנות השלושים, שלוש שנים בלבד לאחר המשבר הכלכלי הקשה של העלייה הרביעית. בשנת 1931 נקראו חברי מועצת העבודה של תל-אביב לתמוך בקרן ובכך הוכר יותר מתמיד הצורך במתן עזרה למובטלים. אחד החברים הביע זאת במלים הבאות: "חטאנו חטא גדול בכך

שלא הקדשנו תשומת לב מספקת לחבריגו".<sup>23</sup>

מטרת "משען" מעוגנת במהותה של העזרה ההדדית. היה זה בן גוריון אשר הצביע על השקפת החיים המונחת ביסודה: "אנו אחראים איש לרעהו. היום הוא הערובה למחר".<sup>24</sup> תחושת אי-הבטחון הגלווית לאבטלה אפפה את הישוב כולו וכתוצאה מכך "כולנו עלולים למצוא עצמנו בצד המקבל".<sup>25</sup> ניתן להתגבר גם על חוסר האפשרות לצפות מראש את העתיד לבוא, וגם על אי-היציבות הנוכחית, באמצעות השקעה בהווה.

בן-צבי מפתח נושא זה בקובעו ש"משען" איננה קרן הלוואות המבוססת על עקרונות כלכליים אם כי היא קרן הבנויה על יסודות פילנטרופיים. הוא מדגיש את ענין העזרה ההדדית, האחריות המשותפת ו"העמדה המוסרית" המאפיינת את הנותן והלוקח כאחד. ערכים אלה מתבטאים בכך, שעל הנותן לתרום בלב שלם ואילו על הלוקח להחזיר את התשלום מיד כשהדבר אפשרי.<sup>26</sup>

חוקי המשנה של "משען" היו במקורם ספיציפיים למדי, סלקטיביים ולעתים קרובות רגריסיביים למדי. לרכישת מקצוע, השגת כלי עבודה והחזרת האנשים למעגל העבודה ניתנה העדפה על כל צורה אחרת של סיוע. כמו כן, אדם לא יכול היה לקבל סיוע אם אחד מבני משפחתו היה מועסק בעבודה. נוהג מקובל של "משען" היה לערוך בדיקות שגרתיות כדי לקבוע את זכאותם של הפועלים לסיוע.<sup>27</sup>

העובדה ש"משען" פעלה כזרוע המבצעת של שירותי הרווחה של קרן האבטלה מסבירה את יסודותיה הרגריסיביים. חבר המבקש סיוע חייב היה לקבל אישור לכך ולנמק את צדקת

23 אולרצילה, יוסף, "משען", החסתדרות, 1956, עמ' 19.

24 ש.ס.

25 ש.ס.

26 "משען" אגודת עובדים לעזרה הדדית, תל-אביב, דפוס אחדות, 1937, עמ' 15.

27 ש.ס. "משען", "ארכיב העבודה", עמ' 251.

"חשבת ש"משען" היא מוסד המחלק  
הלוואות וכי תפקידה העיקרי הוא לעזור  
למובטלים. לאחרונה שמתי לב שטעיתי.  
המטרה היא להופכה למחלקה לרווחה סו-  
ציאלית.<sup>31</sup>

\* \* \*

מה שהחל, איפוא, כקרן הלוואות למובטלים  
הפך במרוצת הזמן למענקי עזרה, ולבסוף  
לרשת שירותים חברתיים בממדים נרחבים.  
עם הקמת מדינת ישראל, נכשלו המאמצים  
ליצור המשכיות לשירותים אלה במסגרת  
תחיקה הנוגעת למובטלים. מאמציה של  
ועדת קנב להכליל תנאים לביטוח אבטלה  
במסגרת תוכנית רווחה כוללת לא נתממשו.  
הממשלה היתה נחושה בהחלטתה לבסס את  
בניית הנדינה החדשה על עבודה יצרנית  
ולמנוע תלות הנובעת מעזרה.<sup>32</sup>

באביב 1970 העבירה הכנסת חוק המחייב  
תשלום ביטוח אבטלה. השורשים לחקיקה  
זו הוגחו 40 שנה קודם לכן; כאשר הישוב  
ניצב בפני משבר חמור ביותר של אבטלה,  
רעב ויאוש. כך נעשה צעד נוסף קדימה  
בהרחבתה ובהעמקתה של מערכת הרווחה  
החברתית בישראל.

בקשתו. למקבל הפוטנציאלי היה כוח מוגבל  
בניהול המשא ומתן, ומה שנראה בעיניו-  
כמגיע לו, נתקבל בספק על ידי הלשכה.  
ככל ש"משען" הפכה אוטונומית יותר, כן  
נעשו קוי מדיניותה ליברלים יותר. במרוצת  
הזמן הפך הסיוע להיות רק אחד האספק-  
טים של שירותיה. ההלוואות פינו מקומן  
למענקים; מזון גקנה במחירים מוזלים;  
חולק ביגוד חינם ולחברים חדשים ניתן חי-  
נוך חינם ומגורים.<sup>33</sup> בתקופות שונות פנו  
בני הישוב, גברים ונשים כאחד, בבקשת  
עזרה מ"משען": המשבר הכלכלי שפקד את  
הארץ בשנים 1938—1939 מצא מוסד  
זה מוצף בבקשות לעזרה. מכתב נוגע ללב  
מטעם ועד ההורים המרכזי של בתי הספר  
היסודיים בתל-אביב קובע:

"יותר מחמשת אלפים ילדים בבתי ספ-  
רינו שרויים ברעב ואחוז גדול חסר ביגוד  
ראוי לשמו".<sup>34</sup>

פניות דומות הגיעו מקשת נרחבת של בתי  
ספר ומוסדות.

המנהלת הראשונה של המחלקה לרווחה סו-  
ציאלית בישוב, הנרייטה סולד,<sup>35</sup> שגילתה  
עמדה ביקורתית במידת מה כלפי פעילותה  
המגוונת של "משען", ציינה בין השאר:

28 "משען", ארכיב העבודה, מסמך 251, ד, 1938.

29 "משען", ארכיב העבודה, 1939, 6 אפריל 1939.

30 הנרייטה סולד, ממקימי "הדסה", וממייסדי עלית הנוער היתה גם אחראית להעברת פעילויות  
החינוך והבריאות מתחום סמכותו של הוועד הפועל הציוני לוועדת פלסטינה. פעולה זו הביאה  
להקמת המחלקה לרווחה סוציאלית בשנת 1931. הנרייטה סולד היתה המנהלת הראשונה של  
מחלקה זו.

31 "משען", ארכיב העבודה, 1939, 6 אפריל 1969.

32 דורון, אברהם, "המחלוקת לגבי ביטוח לאומי 1948—1953", האוניברסיטה העברית, יולי 1975,  
עמ' 1—50.

33 לוטן, גיורא, "לקראת מדינת רווחה", עם עובד, 1973, עמ' 103.



# מקורות תרבותיים-יהודיים לאידאולוגיית- הרווחה הישראלית

מאת אברהם וולפנון \*

## הקדמה

אירוע מקרי; חקיקה מסועפת וממושכת, הפרושה על-פני כשלוש עשרות שנים של פעילות פרלמנטרית, מעידה על מגמה חברתית-מדינית. קיימת איפוא אי-דיאולוגיה של מדינת-רווחה, הקובעת את דמותה החברתית של המדינה. היה מי שהגדיר אידאולוגיה זו במלים הבאות: "נמצא שישראל השכילה בעשרות שנות קיומה, תוך הכרה בכבוד האדם ובזכויותיו הבסיסיות לחיים של כבוד וחרות, לתת ביטוי לשאיפות אלה בחוקיה הלכה למעשה, ולמרות הקשיים הכלכליים ואימת המלחמה המתמדת יכולים אנו להצביע על כך, שלא ייתכן כי אדם בישראל יסבול מצוקת רעב (אלא אם כן ישמור מחסורו בסוד כמוס, יגזוע מחוסר אפשרות להשיג טיפול רפואי, יישאר חסר השכלה בסיסית ומקצועית משום שלא איפשרו לו ללמוד, יהיה חסר ישע וסעד משום שאביו נפגע בתאונת עבודה או נפצע בקרב"<sup>1</sup>.

## בניגוד לתחזיות

קיומה של אידאולוגיית-רווחה בישראל, מראשית קום המדינה (ועוד לפני-כן, מתקופת היישוב היהודי בא"י בטרם-עצמאות),

סימנים חיצוניים (הסכמי-עבודה, חקיקה סוציאלית וכדומה) קובעים את מדינת יש-ראל כאחת ממדינות-הרווחה המפותחות ביותר. לדוגמה: במערכת חוקי העבודה ביש-ראל מובטחות הזכויות לקבל עבודה ללא אפליה, לשכר שווה, להבטחת השכר, לשעות פנאי וימי מנוחה, להגנה על נשים וילדים, ולביטוח מפני תאונות עבודה, אמהות וזיקנה (חוק שירות התעסוקה — 1.4.1959; חוק הגנת השכר — ברוח "לא תלין שכר שכיר" משנת 1958; חוק שעות העבודה וימי מנוחה — מאי 1951; חוק חופשה שנתית — יולי 1954; חוק עבודת נשים; חוק עבודת הנוער — 1953; חוק החניכות — 1953; חוק פיצויי פיטורין — ינואר 1964). הדאגה לעתידו ולשלומו של העובד והאזרח במדינה באה לידי ביטוי גם בחוק הביטוח הלאומי משנת 1953, המחייב בביטוח כל אזרח מגיל 18, ומקנה לו זכויות ביטוח מפני זיקנה ומוות, ביטוח אמהות, ביטוח נפגעי עבודה, ביטוח משפחות מרובות ילדים (משנת 1959 ואילך) ומענק התייקרות (משנת 1967). חקיקה ממלכתית בעניינים סוציאליים אינה

\* מנהל המחלקה להשכלה גבוהה, מועצת פועלי חיפה, ומורה בחוג למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה.

1 אלוני, ש., "החקיקה הסוציאלית בישראל", מתוך עשרים שנות עצמאות ישראל, בהוצאת שירותי ההסברה, משרד ראש הממשלה, שירות הפירסומים, בעריכת יעקב שץ, 1968.

הוא, לכאורה, בניגוד לתחזיות שניתנו — ואשר יכלו להינתן — בראשית דרכה של הציונות המודרנית. אחד מגדולי מבשריה של הציונות, י.ל. פינסקר, חזה חברה קפיי-טליסטית-בורגנית, שבה "יימכרו מקצת החלקות ליהודים במקח השווה, במחיר קצוב בדיוק לפי ערך כסף המקנה כולה, אולי בהעלאת מחיר קטנה... בתעודת הבעלות שתימסר לכל קונה כתובה על שמו וחתומה בידי הדירקטוריון והחברה, יצויין מפורש מספר החלקה... וכך יוכל כל אחד לראות ברור, איפה נמצאת פיסת-אדמתו הקטנה — שדה או מגרש — שנקנתה והיתה לנחלה לו לבדו".<sup>2</sup>

גם לאחר שהוקמה הקרן הקיימת לישראל — בניגוד לתפיסה הציונית-רכושנית של פינסקר — הרי כעדותו של ברל כצנלסון — "בשביל כמה ציונים טובים לא היתה זו, אלא אחת הקופות של הציונות. בשביל הרמן שפירא, או בשביל הרצל, היתה זו אידאה גדולה. אך לציונים בעלי-בתים הגונים היתה אידאה זו כמעט זרה, והארץ לא תימכר לצמיחות, פסוק יפה הוא, אך להסיק ממנו גם מסקנות בשביל ענייני העולם הזה? ואנשים טובים לא חדלו להטיף לרביזיה של יסודות הקרן-הקיימת: רק אם הקרן-הקיימת תתחיל לרכוש קרקעות על מנת למכרם לבעלי-הון — יעלה ערכה, ולא — תישאר לעולם קופה של פרוטות. ואכן, כל השנים עד תקופת אוסישקין לא רכשה הקרן-הקיימת אלא כעשרים אלף דונם, ואת רוב הקרקעות הללו רכשה על כורחה: מי שהוא מהעסקנים קנה, והוברר כי לא יתאימו להתיישבות וצריך להיפטר מהם — ונמסרו לקרן-קיימת".<sup>3</sup>

לאחר ביקורו בא"י בשנת 1911 "הגיע אחד-העם למסקנה, כי אין סיכוי להקמת שכבת פועלים חקלאים בארץ-ישראל. התתיישבות היהודית תיעשה על-ידי בעלי-הון יהודים שיעסיקו מספר רב של פועלים ערבים ומספר קטן של פועלים יהודים כמשגיחים וכבעלי-מקצוע".<sup>4</sup>

גם מי שהאמין בהתהוותו של מעמד-פועלים עברי בא"י — לא היה סבור בהכרח שתשרור בארץ אידאולוגיית-רווחה. אדרבה, בו-רוכב היה סבור כי "הבורגנות היהודית היא שתקים משק יהודי על יסודות קפיטליסטיים בכפר ובעיר... תפקידם של ההסתדרות הציונית ומוסדותיה יהיה לסייע לבעלי-הרכוש על-ידי ייסוד לשכות-מודיעין, מתן אינפורמציה, ארגון אשראי גדול בתנאים נוחים".<sup>5</sup>

## השפעות שליליות — מבחוח

לא רק תחזיות, השוללות התהוותה של אידאולוגיית-רווחה בהגשמת הציונות, אלא גם השפעות אידאולוגיות חיצוניות — במידה שהיו מצופות להשפיע על התהוותו של הישוב היהודי החדש בא"י — היה בהן כדי להשפיע לשלילה, מבחינת היווצרותה של אידאולוגיית-רווחה. בעוד שאנשי העלייה הראשונה — ופקידי הבארון רוט-שילד, שהיו במשך-הזמן לפטרונים — סיגלו לעצמם אידאולוגיה חברתית ליברלית-קלאסית-שמרנית (יוזמה פרטית וחסרות כלכלית), הרי אנשי העלייה השנייה, תנועת-העבודה הישראלית, לא היו מושפעים מן המגמות האירופיות של מדינת-

2 פינסקר, י.ל., "אוטואמנסיפציה", עברית: ש. פרלמן, בילקוט הרעיון הציוני, בעריכת צבי ברמאיר, הוצאת ההסתדרות הציונית, המחלקה לענייני הנוער ונחלוצ, ירושלים, תשכ"ז, עמ' 223.

3 כצנלסון, ב., בחבלי אדם, עס-עוכד, ת"א, תשכ"ה, עמ' 80.

4 סלוצקי, י., מבוא לתולדות תנועת העבודה הישראלית, ספריה אוניברסיטאית — עם עובד, 1973, עמ' 201.

5 שם, עמ' 119.

הרווחה: לא מן הליברליזם המודרני הבריטי (ת.ה. גרין, הובחאוז, לוידי-ג'ורג') ולא מן הסוציאליזם הדמוקרטי-ריפורמיסטי (הלי-בור הבריטי, הסוציאל-דמוקרטיה הלאסאלית והברנשטיינית בגרמניה, וכדומה).

דווקא הסוציאליזם המהפכני — שאינו מכיר במדינת הרווחה הדימוקרטיית כשלב-מעבר קונסטרוקטיבי לשינוי כלכלי ולצדק חברתי — הוא אשר קסם לחלק מן החלוצים המחדשים את הציונות המתגשמת, בתקופת העלייה השנייה. אלה "היו בני-נוער רבים, שלגביהם היה המארקסיזם, בין שלמדו אותו בצורה מדעית ומעמיקה מספרי מארקס, אנגלס ומפרשיהם, ובין שקלטו אותו בצורה שטחית מפי גואמים מפלגתיים ומקריאה בחוברות תעמולה (ברושורות — בלעז), תורת אמת, ועם זאת לא יכלו לוותר על קשריהם לארץ-ישראל ולתנועה הציונית. לגבי שכבת-נוער זו מילא בורוכוב תפקיד חיוני"<sup>6</sup>.

כאשר באו לארץ תלמידיו של בורוכוב, בסיסמת ה"מלחמה המעמדית" ובצפייה לשלטון-הבורגנות בא"י — וזה היה המטען היסודי, הסוציאליסטי, של "פועלי ציון" בעליה השנייה — לא היה מקום להניח, שמדינת הרווחה, מיסודם של הסוציאליזם המתון, הדימוקרטי-ריפורמיסטי, ושל הלי-ברליזם המודרני, המתון, תהיה מקובלת עליהם.

לא רק "פועלי-ציון", שהיו המפלגה הגדולה, יחסית, היו מצויידיים במיטען אידאולוגי "אנטי-מדינת-רווחה" — אלא גם יריביהם, חברי "הפועל הצעיר"; המפלגה השנייה-בגודלה, דחו (מטעמים אידאולוגיים אחרים, של "הפרימאט הלאומי" והצורך לוותר על הישגים סוציאליים עד שייבנה המשק הל-

אומי-היהודי) את המאבק על העלאת רמת-החיים של האוכלוסיה העובדת<sup>7</sup>. שתי המפלגות כאחת לא גרסו, בשנות-קיומן הראשונות, את רעיון ההתיישבות העובדת, משום שהסתייגו מלכתחילה מנטייתן של העליות הקודמות לעבור ממעמד של פועלים חקלאיים למעמד של איכרים: "אמנם הת-יישבות — לא; אבל מכיוון שהפועל איננו יכול להתקיים כפועל... הרי בשביל שיוכל לעמוד בהתחרות עם הפועל הערבי דרו-שה... לא התיישבות אלא משק-בית"<sup>8</sup>. המציאות החברתית בא"י נראתה בעיני העו-לים החדשים שלפני מלחמת העולם הרא-שונה כבסיס לחברה ניאופיאודלית ומד-כאת. עדות ממכתב של ברל כצנלסון משנת 1909 מספרת "מה עולם נוצר כאן בעבודתם של הערבים, שבעל הבית... מסתייע בשוט בשעת תשלום שכרם. ואתה חש טעמו של פסוק, 'עבד כי ימלוד', ומתרהר: מה מכי-נים לנו כאן הפריצים שלנו, ומה יהא על הפועלים שלנו שאינם?"<sup>9</sup>.

קיצורו של דבר: החברה היהודית בא"י נראתה בחזונום של חלוצי העלייה השנייה כניאופיאודלית (בעיני הפסימיסטים) או כקפיטליסטית-קלאסית (בעיני האופטימיס-טים) — אולם לא כמדינת רווחה. הרווחה, כך ראו זאת מייסדי-תנועת-העבודה, תבוא רק מן הקפיטליזם. בשנים 1910—1911 כתבו ברוח זו בטאוניהם של שני הזרמים הפו-ליטיים-הפועליים: בטאונם של "פועלי-ציון" הביא דברי חברים במועצת המפלגה בזו הלשון: "רק בכוחו של הרכוש לשחרר את הארץ ממצב נדכא זה... הוא מכשיר את הקרקע להתפתחות העתידה של הת-עשיה הגדולה..."<sup>10</sup>. למסקנה דומה הגיע גם "הפועל הצעיר", בסיכום ועידה של

6 שם, עמ' 112.

7 צמח, ש., "ראשית" ילקוט חרעיון הציוני, שם, עמ' 362—365.

8 כתבי ברל כצנלסון, כרך י"א, עמ' 149; אגרות ברל כצנלסון, בעריכת י. שרת, 1961, עמ' 127.

9 אגרות ברל כצנלסון, שם, מכתב 35 משנת 1909.

10 האחדות, חשון תרע"א.

מפלגה זו: "לא כולם זאף לא רובם מכל אלה האוחזים עכשיו במעדר יישארו פועלים... כל זמן שתקפיטל העברי לא יתבצר בארץ, לא יוכלו גם הפועלים להתבצר בעבודה...".<sup>11</sup> המציאות הכלכלית-תעסוקתית בארץ, המידע הכללי על ההתפתחות התעשייתית-כלכלית של הקפטיליזם באירופה ובארה"ב, וההשפעות האידאולוגיות מאירופה, לא נראו כמעודדים את היווצרותה או התפתחותה של אידאולוגיית-הרווחה, שאפיינה לימים את מפלגות הפועלים ביישוב היהודי בא"י בין שתי מלחמות-העולם, ואת הנטיות הרווחתיות בחברה הישראלית מאז הקמת המדינה.

### השפעות פנימיות ומורשה יהודית

ברם, מראשיתה של הציונות המודרנית, בלטה בתוכה מגמה אחרת, שונה מן הזרם הכללי של המציאות הכלכלית-חברתית בארץ, מן המידע על התפתחותו של הקפטיליזם המודרני, ומן ההשפעות האידאולוגיות המנוגדות למדינת רווחה. מגמה זו באה לידי ביטוי מודגש בחזונו של הרצל: "התיקונים הסוציאליים הם מיסודי תוכניתו של הרצל. הוא חולם על יום-עבודה של שבע שעות ועוד ועוד... בנאומו בקונגרס הציוני השני הוא אף הכריז, שאם המשטר במדינת היהודים לא יהיה משטר צודק יותר ממשטר החברה הישנה, אז כל העבודה אינה כדאית. זאף-על-פי שהרצל התנגד לתורת-התעודה של רבני המערב, האמין, כי לישראל במדינתו יש תעודה, ושהוא עוד יהיה לאור גויים"<sup>12</sup>. ואמנם, האוטופיה של הרצל ברוכה בביקורת הקפטיליזם-של-

ימיו: כך, למשל, כשהוא מציע לכונן תע-סוקה מליאה ("משען-עבודה") כתנאי סוציאלי בסיסי במדינת היהודית החדשה, הריהו מגנה את "משען העבודה, כפי שהוא קיים עתה בפאריס ובערים שונות בצרפת, באנגליה, בשווייץ ובאמריקה", שהוא "משהו ועום להתריד" — אולם במדינת היהודית עליו לקבל אופי שבו "האדם ללא-עיסוק ימצא מישרה, נאותה לכשרים שלו, במשלח-ידו שמקודם, או בתחום חדש".<sup>13</sup> אופיה של מדינת הרווחה היהודית בא לידי ביטוי, בחזונו של הרצל, גם בחקיקה הסוציאלית המתקדמת שלה: "כורח הוא, שיהיו חוקים מודרניים, ישמש גם בכך ככול המשובח ביותר. יתכן שיהיה זה מעשה-חקיקה למופת, חדור בכל הדרישות הסוציאליות הצודקות של ההווה"<sup>14</sup>. בשנת 1899 נתגלעה מחלוקת בין הרצל ונורדאו בדבר השלכותיה הסוציאליות של המדיניות הציונית. ניתן לומר, שנורדאו נטה לדרך הסוציאליסטית אל מדינת הרווחה המודרנית, בעוד שהרצל גרס את הדרך של הליברליזם המודרני, המצדד במעורבות פעילה של המדינה למען יישומו של צדק חברתי. נורדאו קבע בנאומו: "לא פחות בערכו מהשאיפות החומריות הן השאיפות המוסריות של הסוציאליזם, אולם גם אלה אינן נמצאות בשום מקום ופנים בניגוד לציונות. יתר על כן, הן מתגשמות בציונות. כל מה שנכלל בסוציאליזם כחזון העתיד היה פעם ביהדות מציאות היסטורית, ועתיד שוב להיות כך, בשעה שהעם העברי ישיג שוב את עצמאותו... כל אלה הם אידאלים יהודיים עתיקי-יומין, אשר החייאתם היא מטרת הציונות"<sup>15</sup>. על המחלוקת עם הרצל בסוגיה זו, כתב נורדאו בזכרוניתו: "בתום הנאום,

11 הפועל הצעיר, גליון 13—14, אייר תר"ע.

12 קויפמן, י., "פינסקר ורצל", ילקוט הרעיון הציוני, שם, עמ' 226.

13 תיאודור הרצל: "מדינת היהודים", עברית: צבי ברמאיר, ילקוט הרעיון הציוני, שם, עמ' 281.

14 שם, עמ' 301.

15 מצוטט מתוך בטאון ההסתדרות הציונית "די וולט", ע"י מנדל זינגר, בראשית הציונות הסוציאל-ליסטית, הוצאת "ילקוט", מפ"ח, 1957, ע' 94.

הביע לי הרצל תודות מאלופות, אם כי מצא, שהבעתי השקפות סוציאליסטיות יותר מדי" ...<sup>16</sup>.

דבריו של נורדאו — בחזונו הסוציאלי של הרצל — לא היו מנותקים מהלך-הרוחות בציבוריות היהודית באירופה בשלהי המאה הי"ט. ציבוריות זו היתה ספוגה במסורת של חינוך יהודי מן העבר — ובהשפעה סביבתית רדיקאלית בהווה. על רקע זה ניתן לראות גם את נטייתם של יהודים לסוציאליזם המודרני, וגם את מגמתם של תועמי-לנים סוציאליסטיים למשוך לשורותיהם חברים יהודים בנימוקים השאובים מן התרבות היהודית. כך, למשל, הופיע מהפכן סוציאליסטי רוסי גולה, לא-יהודי, בשם פטר לאברוב, וניסה לגייס תמיכה של פועלים יהודיים בפאריס לאינטרנציונל הסוציאליסטי (ב-1 במאי 1886). את דבריו סיכם בהישענות מפורשת על רוח-היהדות: "אסיים בהערה, שאותה מסורת אשר נתגבשה אצל היהודים במשך אלפי שנים, ואפילו הרדיפות האיומות שנתנסתה בהם ההיסטוריה בת-האלפים, הן אשר הולידו אותן נסיבות נוחות לתעמולה סוציאליסטית בסביבתם. היהודים בני הנוסח הישן ציפו באמונתן הפנאטית למשיח שישליט את שלטונו על כל העמים. האם לא היתה אמונה זאת בלא יודעין הכשרה לאמונה רציונל-ליסטית יותר? האם לא המיר היהודי החדש, האדוק בסוציאליזם, את המשיח האגדי במשיח של ממש, על-ידי דגילה בממלכת העבודה, שעליה למגר את עגל הזהב של הקפיטליזם?"<sup>17</sup>.

חשיבותם של דברים אלה אינה בכך, שהם מהווים עדות להשקפתו של מהפכן רוסי לא-יהודי בן המאה הי"ט על היהודים והיהדות, אלא בכך שהם מהווים עדות

להלך הנפש של מאזיניו, לערכים המקובלים עליהם, ולקשר שהם רצו — והיו מוכנים — למצוא בין מסורתם הלאומית והתרבותית לבין המגמות הסוציאליות המודרניות שהו-בילו לכינונה של מדינת הרווחה בת ימינו. בדומה לכך קרא אף "אבי הסוציאליזם העברי" — אהרון שמואל ליברמן (1845—1880) — לבני עמו: "לנו, היהודים, אין הסוציאליזם זר. תקהילה — קיומנו, המהפכה — מסורתנו, הקומונה — יסוד התורה שנתגלמה בחוקים ומשפטים שאין הקרקע נמכר לצמיתות, בחוק היובל והשמיטה, שוויון ואחווה וכדומה"<sup>18</sup>. ממשיכו של ליברמן, מוריס ויצ'בסקי (1856—1932), סיכם במכתב ל"האחדות" (בטאון "פועלי-ציון" בא"י) את דרכו הסוציאליטית: "מן היום שבו באתי בפעם הראשונה אל הנדכאים והנענים, אל העשוקים ואל הנרדפים בין בני עמנו, בין הפועלים שכירי-יום... עברי הייתי, והשקפותי באו אלי ממקורי קדמוניותינו... גדולי האומה הישראלית, כגון עמוס וישעיהו, הלל הזקן ועקיבא בן-יוסף ורבים אחרים משנות דור ודור"<sup>19</sup>.

על הרקע התרבותי הכללי בעם היהודי — של נכונות לקשר בין רוח-הצדק החברתי ביהדות לבין רעיונות הקידמה החברתית המודרניים — צמחה גם הציונות הסוציאליסטית. נחמן סירקין (1868—1924) ניסה לקשר ישירות בין התרבות היהודית לבין הסוציאליזם האירופי בכללותו: "בכל דמויות הגיבורים של הגזע היהודי וההיסטוריה היהודית — ישעיהו, ירמיהו, מיכה, הושע, יהודה הלוי, שפינוזה, ועד להיינה, מארכס לאסאל והס, חיה שאיפה קנאית אחת: לעצב מחדש את הקיים בהתאם לאידאל העליון של שלמות מוסרית מהפיכה סוציאליטית והתחדשות סוציאליטית... הסוציאליזם

16 ש.ס.

17 מצוטט מתוך פולאק אב. נ., התנ"ך והתנועות הסוציאליות בעמים, הוצאת "עינות", ת"א, 1954.

18 ש.ס.

19 ש.ס.



המודרני, בבקשו את מקורו ההיסטורי וכוחו, חוזר תמיד לפרק ההירואי הכביר ביותר של ההיסטוריה היהודית — למשיחיות הקדומה היהודית... הדבר חוזר ונשנה מסן-סימון ועד קאוטסקי ובבל<sup>20</sup>.  
 עדות היסטורית על השפעתו של התנ"ך — במיכלול ערכיו, החברתי והלאומי גם יחד — על עולמם הרוחני של בני העלייה השנייה, גותן יצחק טבנקין: "אין לתאר את עולמם הרוחני של בני העלייה בלי לציין את השפעתו המיוחדת של ספר התנ"ך עליהם... הארץ, מאבקי כיבושה, החיים בתוכה... מלחמות סוציאליות ול-אומיות — כל אלה משתקפים בתנ"ך בפש-טות אמנותית גאונית. התנ"ך טבע את דמות עולמו של הילד היהודי. אלפי שנים חונך על הדמויות התנ"כיות... בימי העלייה השנייה עוד היה התנ"ך נכס נפשי לכל כמעט...".<sup>21</sup> דוד בן-גוריון קישר את רוח היהדות עם השאיפות המודרניות לצדק חברתי ולאחווה בינלאומית גם יחד: "הער-כים האנושיים, היהודיים, החברתיים והל-אומיים שבהם אנו דוגלים, ואשר רק הם משווים לתנועתנו כוחה המוסרי והכובש — נוסחו וגישרו בפי נביאי ישראל בימי בית ראשון בלהט ובעוצמה ובאמונה פנימית ומדבקה, כאשר לא נעשה הדבר מאז ועד היום הזה. וערכים אלה כללו גם ערכי הגאולה היהודית וגם ערכי הגאולה האנושית האוניברסלית".<sup>22</sup> ויקתו השורשית של בן-גוריון אל מורשת היהדות כבסיס להשק-פותיו החברתיות והלאומיות, באה לידי ביטוי כבר במכתבו הראשון, שנשתמר עד היום — משנת 1904 מפלונסק: "... ביום הראשון לחג ערכה אגודת עזרא אסיפה. אנוכי הייתי הגואם היחיד. דיברתי על דבר ערך חג

השבועות ומתן התורה ויחוסם לקיום עמנו והציונות".<sup>23</sup>  
 נשאלת השאלה: מה ספגו הדורות היהודיים (מבחינת הקידמה החברתית) מלימוד התורה? מה היא משמעותה החברתית של התרבות היהודית, כשהיא מופגמת אל תוך עולמו הרוחני של הילד היהודי ושל היחיד היהודי?  
 "הנורמה היסודית" של היהדות הם עשרת הדיברות. מעניינת בהקשר זה, ההשוואה של ההנמקה השונה והמגוונת למצות שמירת השבת בשניים מספרי התורה: ספר שמות וספר דברים.  
 בספר שמות, פרק כ', פסוק 10, נאמר: "יום השביעי שבת לה' אלהיך, לא תעשה כל מלאכה, אתה ובנך ובתך, עבדך ואמתך, ובהמתך וגרך אשר בשעריך".  
 בספר דברים, פרק ה', פסוק 14, נאמר: "יום השביעי שבת לה' אלהיך, לא תעשה כל מלאכה, אתה ובנך ובתך, ועבדך ואמתך... למען ינוח עבדך ואמתך כמוך".  
 הוזה אומר: מה שמופיע כמצווה תיאו-לוגית בלבד בספר שמות — מופיע בתוספת של נימוק חברתי בספר דברים. מש-מעותה של התוספת החברתית היא: שוויון ערך האדם; הזכות השווה של כל אדם לנוח ביום השבת.  
 ברוח זו — גם היחס הכולל אל השכירים, העניים והגרים, וההנחייה נגד הלנת-שכר (דברים, כ"ד 14—15): "לא תעשוק שכיר, עני ואביון, מאחיד או מגרך אשר בארצך, בשעריך; ביומו תתן שכרו, ולא תבוא עליו השמש, כי עני הוא, ואליו הוא נושא את נפשו, ולא יקרא עליך אל ה', והיה בך חטא".

20. ש.ס.

21. טבנקין, י. "התנ"ך והעלייה השנייה", דברים, כרך שני, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1972.

22. בן גוריון, ד. "שמות ותכנים", 9.9.1956.

23. אגרות דוד בן-גוריון, הוצאת עם עובד ואוניברסיטת תל-אביב, 1971, עמ' 4.

פסוקים אלה — ורבים כמותם, בתנ"ך ובתורה שבע"פ — מחוץ למשמעותם ההיסטורית, שבה שימשו כחוקה חברתית מוגשמת, היתה להם משמעות הינוכית של חתירה לצדק סוציאלי, בקרב כל לומדי התורה ביהדות לדורותיה. כך נקבעו נורמות יסוד של רגישות לעוול חברתי; כך נמתח הקפיץ של הנכונות היהודית להיאבק למען חברה צודקת.

---

### סיכום: אתגרים חיצוניים מול נורמות המורשה

---

מקובל לראות את התפתחותה של ישראל למדינת רווחה כפרי ההתפתחות של התקופה המודרנית בלבד. אמנם כבר הרמב"ם יכול להיחשב כמבשרה של אידאולוגיית הרווחה המודרנית כשהוא כותב ב"מורה נבוכים" (חלק ג', פרק כ"ז) על "תיקון ענייני מחייתם קצתם עם קצתם" (כלומר: החיים

החברתיים), שפירושו "להסיר החמס מביניהם... יעשה כל אחד מהם מה שבו תועלת הכל... ללמד כל איש מבני אדם מידות מועילות בהכרח עד שיוסדר עניין המדינה" (כלומר: צדק חברתי, פעולה לתועלת הכלל וארגון מדיני כרוכים זה בזה, לפי הרמב"ם) — אולם חלקם הגדול, יחסית, של יהודים בתנועות מהפכניות וסוציאליסטיות מודרניות היטה את העין אל ההתרחשויות החברתיות באירופה, והסיט את ההתכוננות מן הנורמות התרבותיות המשורקות בהלכה ובמסורת היהודית. אמת היא, שמשבר הקהילה היהודית באירופה, מאז האמנסיפציה, היה בבחינת אתגר חיצוני המחייב תגובה. אולם כיוונה ואופיה של התגובה נקבעו דווקא ע"י המורשה התרבותית הקודמת. מכאן נובעת מגמתה של הציונות המתגשמת להקים את הבית הלאומי כמדינת רווחה מודרנית, המגשימה אידאליים חברתיים ולאומיים, מודרניים ועתיקים גם יחד.

# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה מאת עו"ד אריה וולף

---

## חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 3) תשל"ז – 1977

---

הצעת חוק פרטית זו של חברי הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו ומשה שחל, באה להסדיר בעיה כאובה של קבוצת נכים, לא גדולה במספר, ובני משפחותיהם. המדובר בנכים שנפגעו בפעולות איבה בקרבות מלחמת השחרור, בהיותם תושבים של אזורי גבול, ובמיוחד ירושלים.

חלק מנפגעים אלו, שהגיעו עד פת-לחם, זכו לטיפול במסגרת שירותי-הסעד, אולם רובם נותרו מחוץ לכל מסגרת טיפול רשמית של המדינה. הצעת החוק שהפכה לחוק בחודש מרס 1977, באה להבטיח לקבוצת נפגעים זו את אותה עזרה, הניתנת לנפגעים על פי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, בתנאים ידועים, כגון:

א. הפגיעה אירעה בתקופה שבין ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) לבין כ"ה בשבט תש"ט (24 בפברואר 1949).

ב. השטח בו נפגע היה שטח ישראלי או שהיה בשליטתה של יחידה צבאית ישראלית.  
ג. מיום שנפגע ועד לתחילת החוק היה תושב ישראל וחי בה ברציפות (רציפות זו אינה נפגעת אם שהה בחו"ל לא יותר מארבע שנים או ששהה תקופה ארוכה יותר לצורכי המדינה או בשליחות ציבורית).

---

## חוק פיצויי פיטורים (תיקון מס' 10), תשל"ז – 1977

---

עוד הצעת חוק פרטית של חברת-הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו, אשר נתקבלה בכנסת, בשינויי-מה מן המקור המוצע, במרס 1977.

עד קבלת תיקון זה, לא איפשר חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג – 1963, תשלום פיצויי פיטורים לעובדת ולעובד, אשר ברצונם להתפטר מן העבודה בחגעים לגיל הפרישה המקובל (60 שנה לאשה ו-65 שנה לגבר), ואשר אינם נהנים מזכויות לקיצבה, לא מכוח החוק ולא מכוח הסכס.

עד קבלת תיקון זה, לא איפשר חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג – 1963, תשלום פיצויי פיטורים, על ידי הקביעה, לפיה רואים את התפטרותם כפיטורים.

סייג לזכות – מותר לזקוף על חשבון פיצויי הפיטורים המגיעים למתפטר כאמור, תשלומים ששילם המעביד לקופת-גמל, המשתלמים לעובד, ואשר נועדו לשמש כפיצויי פיטורים או לבוא במקומם.

---

## תיקונים בחוק הביטוח הלאומי

---

### תיקון מס' 28

זוהי הצעת חוק פרטית של שישה חברי-כנסת (שולמית אלוני, אהרון אפרת, שושנה ארבלי-אלמוזלינו, אברהם מלמד, נוזהת קצב וישראל קרגמן), שנתקבלה בכנסת ב-16 במרס 1977.

המדובר בהצעה המשלבת פרק חדש בחוק הביטוח הלאומי, פרק חזן בביטוח נפגעי תאונות, כתוספת לפרקים המבטחים בפני תאונות עבודה ומחלות מקצוע, ומפני נכות, שהינה תוצאה מליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה.

הוראת החוק באה כדי לבטח ביטוח חובה אדם הנפגע בתאונה שלא במסגרת העבודה, ולהבטיח לו זכויות שאינן מוענקות לו כיום במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

כל תושב ישראל מגיל 18 ועד גיל 60 לאשה ו-65 לגבר, לרבות עקרת-בית, יבוטח בפני כל תאונה, שאינה בגדר תאונת-עבודה, ואשר אינה נכללת בביטוח נכות. מבוטח שאירעה לו תאונה, יהיה זכאי לדמי-תאונה, למשך 90 יום למירב, בעד פרק הזמן שבו הוא נמצא בישראל ואיבד את כושר התיפקוד. כל זאת בתנאי שלא עסק באותה תקופה בעבודה כלשהי.

כמו כן, נקבעת תקופת המתנה שעבורה אין משלמים דמי תאונה (יומיים לעובד או עובד עצמאי, 14 יום לשאר המבוטחים). גובה דמי התאונה ליום הינם, לגבי עובד או עובד עצמאי — בשיעור דמי הפגיעה בעבודה ליום; לגבי שאר המבוטחים, לרבות עקרת בית — רבע מהשכר הממוצע במשק.

התשלום ניתן כל עוד אין המבוטח זכאי עבור אותה תקופה של אובדן כושר התיפקוד, לתשלום מכוח החוק, הסכם קיבוצי, חוזה עבודה או תקנון של קופת-גמל, קרן-ביטוח, או קרן-פנסיה.

דמי הביטוח בעד הביטוח בענף נפגעי תאונות יהיו בשיעור 0.2 אחוז, ועובדים ישלמו את מחצית דמי הביטוח. עקרת-בית ואלמנה מבוטחות, ביטוח חובה, מפני תאונות ולא תשלמנה דמי ביטוח כלל.

תחילתו של החוק ב-1 באוקטובר 1978.

### תיקון מס' 30

נתקבל בכנסת ב-2 במאי 1977.

תיקון זה מקים ענף ביטוח נפרד במסגרת הביטוח הלאומי — "ביטוח שירות מילואים", ובכך מבטל את חוק שירות מילואים (תגמולים), תשי"ט — 1959 (נוסח משולב), ומשלב את עיקרי הוראותיו, בתיאומים ובשינויים, במסגרת חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח — 1968, תוך יחד פרק נפרד להוראות אלו — פרק ו' 4.

קרן ההשוואה למשרתים במילואים הוקמה עוד בשנת 1952, כשנתיים בטרם נוסד המוסד לביטוח לאומי. עם הקמת המוסד הוטלה עליו הפעלתה והנהלתה של קרן ההשוואה, אם כי הפעילות של הקרן היתה על פי הוראותיו של חוק מיוחד ונפרד מחוק הביטוח הלאומי.

למעשה, יש דמיון רב בעקרונות של שני החוקים האמורים. שניהם מבטחים חוג דומה של מבוטחים מפני הפסד שכר או הכנסה כתוצאה מאירוע הגורם למבוטח, שלא מרצונו, להפסיק את עבודתו באורח זמני. בצד הדמיון בעקרונות קיים גם דמיון רב במישור הטכני — בכללי הזכאות, בדרכי חישוב השכר הקובע ובנהלי הביצוע של שני החוקים. הגבייה לקרן ההשוואה למשרתים במילואים הינה חלק מהגבייה לביטוח הלאומי. אותם פקידים מוסמכים עוסקים בגביית דמי הביטוח ובתשלום הגימלאות והתגמולים, הן לפי חוק הביטוח הלאומי והן לאלה המשרתים במילואים.

מכאן ניתן להבין, כי מעמדה העצמאי הפורמלי, גרידא, של קרן ההשוואה הינו חסר משמעות ואף מכביד.

בד בבד עם ביטול חוק שירות מילואים (תגמולים), משולבים בתיקון מס' 30 שני מכלולים של תיקוני חוק:

א. שינויים בעקרונות בקשר לתגמולים למשרתים במילואים

1. מוענקת זכות לקבלת תגמול לכל המשרת במילואים, ללא יוצא מן הכלל, וללא כל תנאים מגבילים.

כיום זכאים לתגמול משרתים במילואים אשר בתכוף למועד שירותם במילואים היו עובדים שכירים, עובדים עצמאיים, תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה שהוכרו במיוחד לצורך זה, אנשים בהכשרה מקצועית או בשיקום מקצועי בתנאים מסויימים, לומדים במוסדות תורניים, כמו גם סוגים מיוחדים של מבוטחים אחרים. כל מי שאינו נמנה על הסוגים הללו, לא קיבל עד כה כל תגמול מקרן ההשוואה בשל שירותו במילואים. כאמור, יקבל מעתה תגמול כל משרת במילואים. שיעור התגמול למי שערב שירותו לא היה עובד או עובד עצמאי, יהיה בשיעור המינימלי של 55 אחוז מהשכר הממוצע במשק בצירוף תוספת היוקר.

2. כיום משלמת המדינה לקרן ההשוואה תשלומי מעביד רק בשל עובדיה שאינם עובדים חודשיים, ואשר עבדו ברבע השנה שקדם לשירות המילואים פחות מ-75 ימים רצופים; עובדים אלה מקבלים את התגמול מקרן ההשוואה. לכל העובדים האחרים, שהם רוב עובדי המדינה, משלמת המדינה את התגמול ישירות. מעתה ישווה מעמד כל עובדי המדינה בנדון.

3. שר העבודה ימנה ועדה ציבורית לביטוח שירות מילואים, אליה תועברנה הסמי-כויות שהיו נתונות בידי המועצה של קרן ההשוואה (ועדה ציבורית מיוחדת קיימת גם לביטוח אבטלה).

ב. מתן סיוע משפטי

רבים מכלל הפונים לבתי הדין לעבודה בענייני הביטוח הלאומי אינם מיוצגים על ידי עורכי-דין. רבים אף לא טרחו לפנות לבית-הדין לעבודה לשם מימוש זכויותיהם, אם דחה המוסד לביטוח לאומי את תביעתם, וזאת מחמת החוצאות הכספיות הכרוכות בפניה. מאידך, מיוצג המוסד לביטוח לאומי, בבית הדין לעבודה, על ידי עורכי-דין, וכך נוצר אי-שויון בין שני הצדדים המתדיינים בבתי-הדין לעבודה. מעתה, בהדרגה, יבוטל אי-שויון זה. מאז שנת 1972 פועלות לשכות לסיוע משפטי הנותנות עצה ועזרה למעוטי-יכולת, גם בייצוג ענייניהם בבתי-הדין לעבודה. לשכות אלו יתנו, מעתה, שירותים גם למתדיינים שאינם מעוטי-יכולת. אך הרחבה זו תוחל בהדרגה, כיוון שלא ניתן להעריך מראש את מספר הפונים לקבלת הסיוע המוצע, ומאחר שכוח האדם העומד, כיום, לרשות לשכות הסיוע, מצומצם.

המוסד לביטוח לאומי ישא בכל החוצאות הקשורות במתן סיוע משפטי, אך כאמור יורחב הסיוע בהדרגה, לפי סוגי ההליכים, ובלבד שבתום שנה יינתן הסיוע לגבי כל סוגי ההליכים.

בעוד שהתיקון מס' 30 בכללו נכנס לתוקפו ב-1 באוקטובר 1977, הרי ההוראות בענין הסיוע המשפטי תחילתן ב-1 באוקטובר 1978.

\* \* \*



## אימוץ בלי הסכמת האם הטבעית \*

רבקה (שם בדוי), צעירה לא נשואה, ילדה בת בתחילת שנת 1970. היתה זו בתה השלישית, לאחר ששתי בנותיה הקודמות נמסרו לאימוץ. תחילה הסכימה שגם ילדה זו תימסר לאימוץ, אך לאחר מכן ביטלה הסכמתה. רוב התקופה, עד לחודש מאי 1975, שהתה הילדה במוסד "ויצו", והנה בתחילת חודש יוני של אותה שנה נלקחה הילדה מהמוסד, מבלי שרבקה נשאלה על כך, ונמסרה למשפחה אומנת למטרת אימוץ, על פי החלטת צוות פקידים-אימוץ של משרד הסעד.

באותה תקופה, עד חודש יוני 1974, עסקה רבקה בזנות, הסתובבה בחברה מפוקפקת, השתמשה בסמים והזניחה את הילדה, אם כי מדי פעם ביקרה אצלה במוסד ונתנה לה מתנות. ביוני 1974 עברה לגור בבית הוריה וחדלה מאורח חייה המפוקפק. החל באפריל 1975 החלה לעבוד ב"שק"ם" לשביעות רצון הממונים עליה. בנובמבר אותה שנה קיבלה קביעות בעבודתה. רשויות משרד הסעד מסרו את ילדתה לאימוץ, כאמור, בלי לשאול את פי רבקה ומבלי לבדוק אם שינתה את אורח חייה.

משנודע הדבר לרבקה דרשה מייד כי תוחזר לה ילדתה. אנשי משרד הסעד דחו את דרישתה, סירבו לגלות לה את מקום הימצאה של הילדה, ואף מיאנו לאפשר לה לראותה. ביולי 1975 הגיש משרד הסעד, באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, בקשה לבית-המשפט המחוזי בירושלים, כי יינתן צו שבו יוצהר, כי רבקה הפקירה את הילדה ונמנעה דרך קבע לקיים חובותיה כלפיה, באופן שנתמלאו התנאים הנקובים בחוק האימוץ, תש"ך—1960, שעל פיהם יש מקום למתן צו אימוץ לגבי הילדה בלי צורך בהסכמת האם. עוד נתבקש בית-המשפט למנות אפוטרופסית זמנית על הילדה ולהורות לה לא להפגיש את הילדה עם אימה.

רבקה ביקשה לדחות בקשות משרד הסעד. היא טענה, כי מסירת הילדה, למשפחה אומנת למטרת אימוץ, והשארתה שם בלי לשאול פיה, היו בניגוד לחוק. עוד טענה, כי בהתנהגותה עד יוני 1974 לא היה משום הפקרה או הזנחת קבע של הילדה. על כל פנים, ממועד זה ואילך שינתה לחלוטין את אורח חייה; היא עובדת בקביעות, גרה בבית הוריה, מוכנה ורוצה לקבל את הילדה לחזקתה ולמילוי כל חובותיה כלפיה. השופט המחוזי סבר, למרות השינוי באורח חייה, כי לאור המשקל המצטבר באישיותה של רבקה והתנאים אשר בהם תגדל הילדה אם תימסר לה, לא יהא זה לטובת הילדה. לפיכך נתן את הצו המבוקש על ידי משרד הסעד. רבקה מיהרה לערער בפני בית-המשפט העליון.

בכל עניין הנוגע לילד, חייב בית-המשפט להחליט על פי כלל גדול, שמקורו בדיני ישראל, והוא: טובת הילד. סעיף 1 לחוק האימוץ קובע: "בית-המשפט רשאי... ליתן צו-אימוץ אם נוכח לדעת שהאימוץ יתא לטובת המאומץ", כלומר — אין לתת צו-אימוץ ולכן גם צו שמטרתו להביא לאימוץ, אלא אם הוכח לבית-המשפט שזה יהא לטובת המאומץ. על יסוד כלל זה ומתוך חזקה שהמקום הטוב ביותר לבת שתהא בחזקת אימה, ההלכה היא "שחבת אצל אימה לעולם", ובת שהיא קטנה מגיל שש, בודאי שהמקום הוא אצל אימה. כלל זה אין לעקוף, אלא אם הוכח שלא יהא זה לטובת הילדה להיות אצל אימה. הוכחות כאלו לא הובאו במקרה שלנו.

השופט העליון שרשבסקי סבר, כי אנשי משרד הסעד פעלו בניגוד להוראות החוק. בהעדר הסכמת האם, היה צורך לקבל רשות מראש מבית-המשפט למסירת הילדה למשפחה אומנת. מאחר שהמקרה איננו המקרה הראשון שבו מראים אנשי הסעד שלדעתם אין הם, כנראה, מצויים לשמור על הוראות החוק, יש לדעת השופט שרשבסקי, להז-

\* פסקי הדין המובאים להלן מתייחסים כולם להיבטים שונים של בעיה סוציאלית אחת — אימוץ ילדים.

הירם באזהרה ברורה וחריפה, כי אסור להם להמשיך ולפעול בשיטה זו, ומחובת הנהלת משרד הסעד להדריך את עובדיו בהתאם.

אך לא רק בניגוד לחוק פעלו, אלא גם ללא בדיקה נאותה של המצב, כפי שהיתה דרושה כדי להצדיק צעד כה רציני, של מסירת הילדה למשפחה אומנת למטרה הסופית של אימוצה. הילדה נמסרה על פי החלטת צוות שמנה פקידות-אימוץ, אשר לאף אחת מהן לא היה קשר פעיל ישיר, לא עם הילדה ולא עם רבקה. במקום לבדוק אם אכן המצב מחייב מסירת הילדה, לטובתה, לאימוץ, נהגו פקידות משרד הסעד ביד רמה, בלי שום התחשבות באם, ומצאו לנכון אף לזלזל בכלל שמחובתו של עובד-ציבור לשרת את הציבור ולתת לאזרח לפחות את המינימום המגיע לו, היינו — להגיב על פנייתו. היתה כאן מעין "הענשה" של רבקה, על ששירכה דרכיה עד יוני 1974, ואילו מה שנדרש מאותו צוות היה בדיקת טובתה של הילדה במאי 1975. בדיקה זו לא נעשתה. רבקה, שכל אורח הייה בעבר לא הראה כל סיכוי לשיקום נפשי, השכילה להתעלות עד כדי כך ששינתה מנהגיה באופן יסודי ובכך הוכיחה שאיננה אותה אישיות שלילית מושרשת, כפי שנהגו לראותה עוד בטרם חל בה השינוי. אם מתעלמים מהשינוי היסודי ומסתפקים במשקלו של העבר העכור, באים לתוצאה שהיא בבחינת ענישה גרידא של האם, שיקול שחינו זר לשיקולים החייבים להדריך את בית-המשפט בבואו לדון בבקשת מתן צו-אימוץ.

שלושת שופטי בית-המשפט העליון מגיעים, פה אחד, למסקנה, כי יש לדחות את בקשת משרד הסעד ומקבלים את ערעורה של רבקה.

---

## רווקה שהתכחשה לבתה הקטינה

---

האם זכאית אשה רווקה, שהתכחשה כשנתיים לבתה הקטינה, אשר נמסרה לאימוץ, לדרוש את החזרתה לידיה, בטענה כי היא עומדת להינשא? בית-המשפט העליון שדן בסוגיה זו, דחה את בקשת האשה וקבע, כי כאשר הורים נמנעים באופן רציני מקיום חובותיהם כלפי הקטין, הרי למען טובתו מוטב למוסרו למשפחה אחרת, כדי שתגדלו במסירות ובאהבה.

מדובר בילדה, שנולדה לצעירה רווקה בת 17 והציג, והיא כיום בת שנתיים. מספר ימים לפני הלידה הופיעה האם, יחד עם אבי הילדה, בבית-ה"ד הרבני והשניים ביקשו להינשא וקיבלו היתר נשואין, אולם זמן קצר אחר כך חזר בו הגבר מהצהרתו לשאת את הצעירה, וכפר גם באבחנתו על הילדה.

כשנולדה הילדה, סירבה האם באורח החלטי לקחתה לביתה, ועל כן נאלצו רשויות הסעד להעביר את התינוקת למוסד. עובדת הסעד שטיפלה בילדה, הסבירה לאם ולאב, כי טובת הילדה דורשת שתימסר לאימוץ. אך השניים לא הסכימו לכך. האם עצמה לא הופיעה לפגישות נוספות עם המטפלת, לא התעניינה בשלום בתה, וכעבור כמה חודשים נמסרה הילדה למאמצים, ונקלטה יפה בביתם.

בינתיים נישאה האם לאדם אחר ואף נכנסה לחריון. בעקבות פסק-הדין של בית-הדין הרבני בפרשת יחסיה עם הגבר הראשון, בו נקבע כי היא זכאית לתשלום מזונותיה של הקטינה, פנתה האם לבית-המשפט המחוזי בדרישה לקבל לידיה את בתה.

האשה טענה, כי הסכימה להחזקת ילדתה במוסד רק בשל הזדקקותה לטיפול רפואי מחמת הזנתתה על ידי האב, והבהירה כי עתה, משנישאה, היא רוצה לקבל לרשותה את בתה. במהלך הדיון התברר, כי למעשה רוצה אמה של האשה לגדל את נכדתה.

בית-המשפט דחה בקשה זו וציין, כי לדעתו המניע האמיתי למאבקה של האם הוא רצונה לתבוע את מזונות הילדה מהגבר שזנח אותה, וזאת לשם סיפוק רגשי הנקם המקננים בה. כן שוכנע בית-המשפט, כי האם לא מילאת חובות כלשהן כלפי בתה,

והדרישה למסור את הבת לסבתא אין בה מאומה מטובתה של הילדה. בית-המשפט חזר וקבע, כי יש מקום להיענות לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ולתת צו אימוץ גם ללא הסכמת המערערת.

האשה פנתה בערעור על פסק הדין לבית-המשפט העליון וחזרה על טענתה, כי לאחר הלידה נתקפה בהלם ונפלה למשכב ואין לפקוד עליה עתה את עוון סירובה לקבל לידיה את בתה.

השופטים ח. כהן, א. מ. מני ומ. שמגר דחו את הערעור. הם קבעו, כי למעשה לא המחלה, אלא התנאי שהאב ישאנה לאשה, הוא שעמד מאחורי סירובה של האשה לקבל את הבת. "נכונות על תנאי, אין לה כפרה, ובוודאי אין בה כדי מילוי חובות של הורה כלפי ילדו", הדגישו השופטים. הם הוסיפו, כי תנאי זה הוא אף פסול יותר ממקרים בהם הזניחו הורים את ילדיהם שהיו בטיפולם, כי "כאן הרי לא רצתה המערערת בילדתה אף לרגע מעיקרו".

להלן הבהירו השופטים, כי אין הם מתיימרים לדון את המערערת לנוכח גורלה המר שכנראה גרם לסירובה לקבל את הקטינה, "אך בכך כשלעצמו אין כדי לשנות את העובדה, כי נמנעה באופן רציני ממילוי חובה כלשהי כלפי בתה, מיום היוולדה עד להליכים בבית-המשפט".

בסיכום הדגישו השופטים, כי "האימוץ אינו בא להעניש את ההורים שלא קיימו את חובותיהם כלפי ילדם, אלא הוא בא להבטיח לקטין בית שהוא זקוק לו ואשר הוריו הטבעיים מנעוהו ממנו בשל התנחגותם".

---

## גילם הגבוה של מאמצים

---

בית-המשפט המחוזי בתל-אביב—יפו נתן צו לאימוצו של קטין עלידי זוג מבוגר. הקטין נולד להוריו הגרים במושב פלוני (במקרים של אימוץ אין מציינים שמות אטשים, מקומות-מגוריהם וכל איזכור אחר העלול להביא לזיהוי — א.ו.), האב יליד הארץ והאם עלתה בשנת 1948 מטוניס. לזוג עוד חמישה ילדים קטנים והאם בהריון. המשפחה נמצאת שנים רבות בטיפול לשכת הסעד האזורית בגלל בעיות כלכליות, אישיות וחינוכיות. הזוג המאמץ הם שכני הוריו של הקטין במושב, שניהם עולי טוניס, מבוססים מבחינה כלכלית, אך ילדים אין להם. המאמץ הינו כבן שנים ורעיתו אף מבוגרת הימנו; לפי רישום האוכלוסין היא ילידת שנת 1910, אך לטענתה גילה כגיל בעלה. בין שתי המשפחות שוררים יחסים טובים. בני הזוג קיבלו את הקטין לביתם והביעו את נכונותם להמשיך ולגדלו כבנם, אך הם עומדים על כך שיינתן צו אימוץ, כדי שיהיה להם לבן לכל דבר ויגיד "קדיש" אחריהם, וכלשונו של המאמץ בבית-המשפט: "אני רוצה את האימוץ הפורמלי, כי כל מה שאני עובד ועושה זה בשביל הילד. כל הירושה שלי זה עבור הילד. האימוץ הוא בשביל ההרגשה הטובה של השלמות... אני רוצה לתת רכוש מסוים על שמו, מצפוני לא יתן לי אם הוא לא שלי לגמרי". הוריו של הקטין נתנו את הסכמתם לאימוץ, כדרוש על-פי החוק. אגב, המאמצת מטפלת גם בילדים האחרים של הורי הקטין, כי אמם של הילדים עוזרת לבעלה בעבודתו. השופט המחוזי ראה היטב את הבעיה המיוחדת המתעוררת כאן עקב קירבת המגורים שבין שתי המשפחות. קירבת מקום זו מונעת את הניתוק הגמור של הילד המאומץ מחוריו הטבעיים, ניתוק הרצוי בדרך כלל, כדי לשמור על הילד מפני סיבוכים נפשיים בעת התבגרותו. חששו של המחוקק מסיבוכים כאלה מובלט, למשל, בהוראת סעיף 27 של חוק אימוץ ילדים, תש"ך—1960, שלפיו אין להורים הטבעיים אפילו רשות לעיין בפנקס האימוצים.

למרות זאת, הגיע השופט המחוזי למסקנה, אחרי שוקלו את נסיבות המקרה, כי מן הראוי לתת את צו-האימוץ המבוקש. ואלת דבריו:

"התרשמותי היא כי בהעדר מתן צו-אימוץ אמנם לפחות לתקופת העתיד הקרוב יהיה המצב כמו שהוא עתה, והזוג... ימשיך לגדל הילד כפי שעשה זאת עד כה ללא צו-אימוץ, אבל אי-שביעות הרצון מהמצב המשפטי כפי שמשתקפת היא מדברי הזוג... עלולה לכרסם ביחסם כלפי הקטין, ולמוטט את הקשר שעתה נראה לי קשר חזק וחיובי".

היועץ המשפטי לממשלה מערער על צו-אימוץ שניתן, בפני בית-המשפט העליון. לגיר-סתו קיים חשש כפול: ראשית, בגלל גילם הגבוה של המאמצים, אין לדעת אם הם עוד יספיקו לגדל את הילד עד גיל הבגרות (הילד הינו כבן שנתיים — א.ו.). אם הס-וחלילה שניהם ילכו לעולמם לפני כן, שוב ישאר הילד ללא תומך, וגם להוריו הטבעיים לא יוכל לחזור, כי הרי סעיף 13 לחוק מפסיק את החובות והזכויות שבין הילד המאומץ לבין הוריו הטבעיים. שנית, קיימת אותה בעיה של אי-הרחקת הילד מקירבת הוריו הטבעיים. ולכן מומלץ, גם על ידי פקידת הסעד, לאמץ את הילד במשפחה מתאימה אחרת.

בית-המשפט העליון ביקש מן המאמצים, בטרם יחרוץ דינו, לחמציא תעודות רפואיות על מצב בריאותם. הוגשה תעודת רופא מן המרפאה המקומית של קופת-חולים, לפיה "אין כל בעיות רפואיות ונפשיות ספציפיות לגביהם", והרופא מביע דעתו, כי "הם מתאימים מבחינה רפואית ונפשית לאימוץ".

השאלה היחידה, במקרה כזה, היא מה מחייבת טובת הילד. השופט העליון לנדוי סבור כי האימוץ דרוש כאן, כדי לחבטיח את טובת הילד כראוי. אשר לחוסר הניתוק הפיסי של הילד מהוריו — אכן מוטב היה להעבירו למקום אחר (והמאמצים אף הביעו נכונות לעקור, תוך שנתיים, למושב אחר). אך כשהברירה הינה בין אימוצו של הילד על ידי הזוג שבביתם נקלט, לבין פתיחת הליכי אימוץ במשפחה אחרת, תוך עקירתו מבית שאליו הספיק להתרגל, יש להעדיף את הפתרון הראשון לילד זה שסכנת עזובה מרחפת עליו.

הזוג הקשיש יזכה לנחת אימוץ.

# סיקורת ספרים

הסקירה במדור זה מאת יעקב שביט

---

## השלמת שכר מול קצבאות ילדים

---

אברהם דורון; רפאל רוטר, "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם / מענקי התייקרות בשנים 1970—1973", בית הספר לעבו-דה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים, והאגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1976.

מחקר זה שהתפרסם קודם לכן בשנת 1974 מנתח את יישומה של התוכנית להשלמת שכר לבעלי שכר נמוך כחלק מעיסקת החבילה בשנת 1970, הן לגופו של המקרה והן כדגם של תוכנית סוציאלית בעלת אופי סלקטיבי מובהק. השלמת השכר כחלק ממערכת הבטחת ההכנסה היא תוצאה ממיפגש בין ערך העבודה והאמונה כי אדם עובד צריך להיות מסוגל להתפרנס בכבוד מעבודתו לבין ההכרה, כי ישנם סוגי עובדים בסוגי עבודות שונות ששכרם אינו מספיק להם לצורך זה. אחת השיטות הראשונות שנוסו כדי לפתור את הניגוד בין ערך העבודה והזכות לעבודה לבין ערך הקיום בכבוד היתה שיטת השלמת השכר, שכבר במקרה הראשון של קיומה, בשלהי המאה הי"ח, השפה את מלוא הבעייתיות שלה; השלמת השכר היתה כרוכה מצד אחד במבחן אמצעים ובהנמכת המוטיבציה לעבודה ומצד אחר הוותה סובסידיה למעסיק ואיפשרה תשלום שכר נמוך כאשר הסובסידיה לשכר מוטלת על שכמו של משלם המיסים. המאה העשרים החזירה את השלמת השכר למערכת הבטחת ההכנסה בשיטות מגוונות. מחקרם של אברהם דורון ורפאל רוטר עוסק במענקי התייקרות לעובדים בשכר נמוך שהופעלה בישראל החל בשנת 1970 ואשר דעכה לקראת שנת 1973. התוכנית לתשלום מענקי התייקרות היתה פשרה בין התביעה שנשמעה מימין ומשמאל לחקיקת חוק ממלכתי לשכר מינימום, לבין ההתנגדות לחקיקה כזאת, והתכרה בכך כי בענפי משק שונים ואצל סוגי עובדים שונים קיימות דרגות שכר נמוכות באופן קיצוני, וכי הפער בין בעלי השכר הנמוך — הנעדרים גם אמצעי מיקוח במאבק המקצועי על הטבת התנאים — לבין בעלי שכר גבוה יותר — המצליחים לעלות את שכרם בשל אמצעי המיקוח שברשותם — הולך וגובר. אולם דומה, כי הפשרה היתה יותר תוצאה של הבנה במישור הכלכלי מאשר תוצאה של הבנה במישור החברתי; מדיניות הריסון שיוזם שר האוצר דאז, מנחם ספיר, התקבלה על דעת ההסתדרות הכללית בתנאי שהשכבות החלשות לא ייפגעו מכך. בשנה שבה החלה מודעות ציבורית לבעיות השכר החברתי והעוני, היתה התוכנית למענקי התייקרות לבעלי שכר נמוך משום תוכנית קבילה על שלושת הצדדים השותפים לעיסקת החבילה. החסתדרות הכירה לראשונה בזכותה של הממשלה להתערב ישירות בהסכמי השכר, ואילו התעשיינים, שדחו את ההצעה לקביעת שכר מינימום ארצי, הסכימו שהממשלה תממן, באמצעות הביטוח הלאומי, תוספות לבעלי שכר נמוך. התוספות היו סלקטיביות ויועדו למפרנסים שהשתכרו פחות מ-450 ל"י לחודש. שיעורן המכסימלי נקבע ל-95 ל"י לחודש. למעשה היתה בכך לראשונה משום קביעתה של רמת שכר מינימלית, אשר הימצאות מתחתיה מזכה את המפרנס השכיר לתוספת הכנסה. דורון ורוטר קובעים, כי פגמיה היסודיים של התוכנית נקבעו מראשיתה, שכן היתה זו תוכנית חלקית שלא שולבה בתוכנית כוללת יותר למלחמה בעוני ומניעה היו בעיקרם פוליטיים וכלכליים. כתוצאה מן החלקיות ומן המהירות, שבהן תוכנה התוכנית ובוצעה, היא נכשלה למעשה לאורך



כל הקו. היא לא הבחינה בין בעלי שכר נמוך לבין עובדים עניים והיתה חסרה את יסוד ההלימות (adequacy) שכן תוכנית המענקים נקבעה בסכומים מוחלטים ללא הצמדה לשכר. המאבק המקצועי של העובדים השכירים "החזקים", שזכה להצלחות רבות בשנים שלאחר תחילת ביצועה של התוכנית, הגביר למעשה את הפער בין בעלי השכר הנמוך לבין דרגות השכר האחרות של השכירים במשק.<sup>1</sup>

\* \* \*

המחקר מתרכז בשש סוגיות עיקריות: היקף אוכלוסיות העובדים בשכר נמוך, היעילות התיאורטית של תוכנית המענקים, יעילות ביצועה בשנת 1971, השפעתה על התמריציות לעבודה, העמדות והדעות של הגורמים הקשורים בתוכנית כלפיה, וכן מינהל התוכנית וארגונה. כאמור, כמו במקרים אחרים של תוכנית חלקית היוזמה על-ידי המערכת הפוליטית כתוצאה מלחצים חברתיים ופוליטיים פתאומיים,<sup>2</sup> כך גם במקרה שלפנינו מתגלה הקצאת משאבים כספיים גדולים ללא בסיס עקרוני ומעשי מספיק, אבל — לפחות במקרה שלפנינו — הכשלון נתן דחיפה לשינוי מקיף ומוצלח יותר במערכת הבטחת ההכנסה וזאת מכיוון הפתרון האוניברסאלי של קצבאות הילדים. דורון ורוטר, נאמנים לתפישתם, נעזרים בדוגמא של מענקי ההתייקרות כדי להוכיח שוב, כי עקרון הסלקטיביות אשר באופן תיאורטי מכוון להפניית משאבים לקבוצה הנוקטת ביותר ובצורה היעילה ביותר — לא ניתן לישום באורח יעיל במציאות החברתית, ואילו שיטת קצבאות הילדים, הנבחנת לפי קו סף-העוני, מעבירה כמות דומה של משאבים ביתר יעילות וביתר צדק סוציאלי. "השוואה זו מדגישה שוב את אי-יעילותן של תוכניות סלקטיביות מסוג זה לעומת תוכניות אוניברסאליות", אך בה בשעה גם חקיקה של הגדלת שכר מינימום — אם נתעלם מן הקשיים השונים שהיא מטילה על מערכת השכר — איננה מכשיר יעיל לצמצום העוני של העובדים העניים משום שמר-ביתח עתיד ליפול בחלקם של מפרנסים בעלי הכנסה בינונית ורק מיעוטה בידי משפחות עניות ממש. ובכן, אוניברסאליות לא בכל מקום ולא בכל מחיר, אלא אוני-ברסאליות במקום שבה יעילותה ורמת הצדק החברתי שבה, הן גבוהות ביותר.

\* \* \*

בפרק העשירי של המחקר דנים החוקרים בשאלה — האם נתגלה נסיון מצד העובדים בדרגות שכר נמוכות לשפר את מצבם, ומה היו הדרכים והאפשרויות באמצעותן ניתן היה להגיע לשיפור כזה. מסקנתם היא, כי רוב גדול של העובדים מסתפקים בשכר נמוך; אומנם לרוב הזכאים למענקי ההתייקרות היו הזדמנויות מעטות לעבודה נוספת וכישוריהם האישיים ומיומנותם לא היו ברמה גבוהה במיוחד, אך אף על פי כן "אין עובדות אלה מסבירות במידה מספקת את הסתפקות הרוב מבין עובדים אלה בעבודה בשכר נמוך". בעלי המחקר אומרים שאין להם נתונים על הסיבות לכך, אך לדעתם אין להניח, כי "לאנשים אלה לא היתה הנעה (מוטיבציה) לשיפור תנאייהם ולהשגת עבודה מכניסה יותר". ברור כי סוגיה זו מכוונת אותנו לבירור מעמיק במישור רחב יותר, הנוגע לתרבותה של החברה, ערכיה ורמת ציפיותיה. מובן מאליו, כי מנקודת מבט זו גם הפתרון האוניברסאלי והיעיל יותר של קצבאות הילדים אינו יכול להימנע מבירור הסיבות לנכונותם של עובדים להישאר בדרגת שכר נמוכה —

---

1 ראה, ד"ר דן שניט, "ההסתדרות זנתה את בעלי השכר הנמוך", מעריב, 3.11.1975.  
2 ראה, דורון אברהם, "מענקי התייקרות 1962 — נסיון של שירות סלקטיבי להב-טחת הכנסה", בטחון סוציאלי מס' 1, פברואר 1971; ובנושא אחר, רפאלה בילסקי, דן ענבר וגבריאל שפר, "זכויות החיילים המשוחררים לאחר מלחמת אוקטובר 1973 — הבטחת שקט במישור הפוליטי או השגת צדק חברתי?", מדינת, מימשל ויחסים בינלאומיים, 7, אביב 1975.

לצפות להשלמות שכר ולהבטחת הכנסה בדרך זו או אחרת — גם כאשר יש באפי- שרותם לשפר את רמת שכרם, המושגת באמצעות העבודה (והרי כאן לפנינו מקורה של אחת ההתנגדויות החזקות ביותר לפתרונות אוניברסליים ואפילו סלקטיביים).<sup>8</sup> מכל מקום, המחקר מגלה, כי לעומת כשלונה של התוכנית היתה הדעה הרווחת בקרב הנוגעים בדבר, חיובית כלפי התוכנית, יעילותה והישגיה. כאן אולי אחד המקורות לתמיכתם של רבים בפתרונות סלקטיביים, שאין עמהם סטיגמה חריפה, בה בשעה שהמציאות מוכיחה, כי "עצם ההחלטה לחלק משאבים מסוימים לאוכי- לוסיה נזקקת בלבד, אין בה משום ערובה, כי המשאבים שהוקצו אמנם יגיעו לאוכי- לוסיה זו. מודעות גדולה יותר לגבי המיגבלה של שירותים בעלי אופי סלקטיבי יכולה להוות משקל מאזן ומתקן לנטיה הרווחת עדיין בישראל להעדיף שירותים סלקטי- ביים". זהו, יש להניח, המסר אשר המחקר מבקש, בנוסחו העברי, להעביר למעצבי המדיניות הישראלית בזמן הקרוב.

---

<sup>8</sup> ראה, "תמריציות לעבודה ובטחון סוציאלי", פרוטוקול של יום עיון מטעם המכון למחקרי עבודה וחברה, אוניברסיטת תל-אביב, מאי 1976.

# פרסומים שנתקבלו במערכת

1. דורון אברהם ורוטר רפאל, "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם. / מענקי התייקרות בשנים 1970—1973", ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוולד, האוניברסיטה העברית בירושלים והמוסד לביטוח לאומי, ירושלים, אוקטובר 1976, עמ' 237.  
ראה מדור "סיקורת ספרים" בחוברת זו.
2. דיוויס, ד. ר., ושקלטון, ו. ג., "פסיכולוגיה ועבודה" (תורגם מאנגלית), "גומא" ספרי מדע ומחקר, צ'ריקובר מוצאים לאור בע"מ, תל-אביב, 1976, עמ' 134.  
הספר מהווה מעין מבוא לחקר התנהגות אנשים בעבודה. הוא בוחן את השינויים שחלו בטבעה של העבודה ובתפיסות המשתנות של היחיד בה, ומציין בין היתר את הגורמים הכרוכים בשביעות-רצון מן העבודה, ברמת ביצועה, בבחירת עובדים, חכוונתם והכשרתם ובבעיות התעסוקה הניצבות בפני העובד הקשיש.
3. "עיונים בכלכלה, 1976", בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ, האגודה הישראלית לכלכלה, מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל, ירושלים, 1976, עמ' 366.  
קובץ מאמרים המבוססים על הרצאות שהושמעו בכנס השני לעיון בכלכלת ישראל באביב 1976. בין הנושאים: שינויים במבנה המשק הישראלי, מיסים ורווחה, השקעה בחינוך ועוד.
4. תמיר, יוסף, "שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיות השכירים בישראל 1969—1975 — מגמות כלליות", האגף למחקר ותיכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, מאי 1977, עמ' 32.  
במסגרת מחקר זה (בסידרה על דפוסי העוני והתפתחות מערכת התמיכות) נסקרת התרומה האפקטיבית של הגידול בהיקף תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסיות השכירים היחודים, וכן נבחנים השינויים שחלו בשנים 1969—1975 בתחולת העוני ובדפוסי. נוסף לכך נבחנת השפעתה של מערכת התמיכות לאורך השנים על אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה.
5. Britain, John A., "The Inheritance of Economic Status", Studies in Social Economics, The Brookings Institution, Washington D.C., (C 1977), XIII, 185 pp.  
פרסום זה מנסה להוכיח — ממחקר אודות משפחות באזור קליבלנד (אוהיו), כי ילדים נוטים להישאר ברמה הכלכלית של הוריהם. מסקנתו של בעל המחקר היא, כי המעמד הכלכלי, בעת לידתו של אדם, משפיעה עמוקות על הזדמנויות מאוחרות יותר להצלחה כלכלית.
6. Ebeling, B. Nancy and Hill, A. Deborah (ed.), "Child Abuse: Intervention and Treatment", Publishing Sciences Group, Inc., Acton, Mass., (C 1975), 182 pp.  
הספר מציג השקפות שונות על בעיותיו הסוציו-רפואיות של הילד, תוך מאמץ לעורר יתר תשומת לב כלפי הילד המזנח ומשפחתו.
7. George, Vic and Wilding, Paul, "Ideology and Social Welfare", Routledge & Kegan Paul, London, (C 1976), IX, 162 pp.  
מחקר המציג ניתוח השנוי במחלוקת, אודות הקשר בין אידאולוגיה לבין אחריותה של המדינה לנושא הרווחה החברתית. מסקנתם העיקרית של המחברים: דרושים שינויים מהותיים בערכים הסוציאליים הדומיננטיים ובשיטה השלטת של יחסים כלכליים, עוד לפני שמדינת הרווחה תנסה לפתור את אי-השוויון בחלוקת המשאבים בתחומי ההכנסה, הדיוור, הבריאות, והחינוך.

8. Gilbert, Neil and Specht, Harry, "The Emergence of Social Welfare and Social Work", F. E. Peacock Publishers, Inc., Itacca, Illinois, (C 1976), IX, 520 pp.

כוונת הספר להציג בפני תלמידי המכללות את בעיות הרווחה החברתית והעבודה הסוציאלית. בשלושת חלקיו מתוארים: א) תפקידיה של מדיניות הרווחה החברתית ושילובה במבנה המוסדי של החברה המודרנית; ב) ניתוח הצרכים והבעיות הנובעים מהסדרים סוציאליים קיימים; ג) אופיה והתפתחותה של המקצוענות בעבודה הסוציאלית.

9. Kershaw, David and Fair, Jerilyn, "The New-Jersey Income — Maintenance Experiment", Vol. I, Academic Press, Inc., N.Y., (C 1976), XXII, 232 pp.

הראשון בסדרה בת שלושה כרכים הדנים בנסיון הנהגתם של תמריצי עבודה הדרגתיים, ומס הכנסה שלילי. לצד תאור הנסיון הנ"ל, תולדותיו ותוצאותיו, נסקרים בכרך זה היסודות האופרטיביים העיקריים, כמו בחירת מדגם של משפחות, ניחול העברת התשלומים וכדו'.

10. Littrell, W. Boyd and Sjoberg, Gideon (ed.), "Current Issues in Social Policies", Sage Publications, Beverley Hills, London, (C 1976), 248 pp. לקט מאמרים המתבססים על הרצאות שהושמעו בוועידה על "מדידת נתונים סוציאליים וכלכליים ומדיניות ציבורית", שהתקיימה באפריל 1975 באוניברסיטת טקסס באוסטין.

11. Mouton, Pierre, "Social Security in Africa — Trends, Problems and Prospects", I.L.O., Geneva, (C 1975), 166 pp.

מחקר העוקב אחר התפתחותה של מערכת הבטחון הסוציאלית באפריקה (להוציא את המדינות הערביות בצפון היבשת) מאז שנת 1960. הדגש מושם על בדיקת המדיניות הסוציאלית בתחליף ההתפתחות הלאומית, על היחס בין בטחון סוציאלי ומצב דמוגרפי, על בעיות הטיפול הרפואי ועל החדרתו של רעיון הבטחון הסוציאלי לחברות האפריקניות.

12. Munnell, Alicia H., "The Future of Social Security", The Brookings Institution, Washington, D.C., (C 1976), XIII, 190 pp.

סקירה וניתוח מקיפים של מערכת הביטוח הסוציאלית בארה"ב תוך התייחסות למקורות אחרים של הכנסה בעת פרישה. הניתוח מבהיר את הבעיות הפיננסיות, את המבנה של מערכת הגימלאות ואת יעדיה השונים. כמו כן מובאת סקירה על תולדות התחיקה של הביטוח הסוציאלי.

13. Rejda, George E., "Social Insurance and Economic Security", Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New-Jersey, (C 1976), 493 pp.

מחקר מקיף על הביטוח הסוציאלי כגורם בצמצום אי-הבטחון הכלכלי בארה"ב כיום. המחקר מדגיש את הבעיות הנובעות מאובדן הכנסה (מות ראש המשפחה, זיקנה, אבטלה, עוני וכיו"ב), ומנתח את תוצאותיהן הכלכליות של בעיות אלה ואת תכניות הביטוח הסוציאלי.

14. Schiller, Bradley R., "The Economics of Poverty and Discrimination", Prentice-Hall, Inc., New-Jersey, (C 1976), XI, 241 pp.

הספר מנסה להבהיר את אופן של בעיות העוני ואי-השוויון ואת הסיבות לקיומן. כמו כן מוצגות בו תוכניות שונות לצמצומן ומניעתן של הבעיות הנדונות.

15. Showler, Brian, "The Public Employment Service", Longman Inc., N.Y., (C 1976), 101 pp.  
 בעוקבו אחר התפתחותו של שירות התעסוקה הציבורי (Public Employment Service) בבריטניה, מגדיר המחבר את תפקידיו הכלכליים-חברתיים של השירות. הוא בוחן בצורה ביקורתית את הספקת השירותים המיוחדים לנכים ולעובדים המקצועיים, ואת פעולות ההכשרה המקצועית המופקדות בידי הממשלה. כמורכב נערכה בספר זה השוואה עם שירותי תעסוקה בארה"ב, בשוודיה ובארצות השוק המשותף.
16. Smith, James D. (ed.), "The Personal Distribution of Income and Wealth", Studies in Income and Wealth, Vol. 39, National Bureau of Economic Research, Inc., (C 1975), 568 pp.  
 לקט הרצאות שהושמעו בוועידה השנתית על "מחקר הכנסות ורכוש" שנערכה באוניברסיטה פנסילבניה באוקטובר 1972.
17. Stearns, Peter N., "Old-Age in European Society (the Case of France)", Croom Helm, London, (C 1977), 163 pp.  
 מכלול הבעיות והאספקטים המקיפים את נושא הזיקנה כפי שהם באים לביטוי במקרה של צרפת, בהיותה בעלת אחוז גבוה של אוכלוסייה קשישה. בין הנושאים העיקריים: התפתחותה של מסורת הטיפול בבעיות הזיקנה, רפואה גריאטרית ומקום מגוריהם של הזקנים. הספר מלווה בלוחות סטטיסטיים.
18. Steiner, Gilbert Y., "The Children's Cause", The Brookings Institution, Washington, D.C., (C 1976), 265 pp.  
 הספר סוקר את הכלים לנקיטת מדיניות נכונה כלפי ילדים בארה"ב, ובוחן הצעות מעשיות לביצוע המדיניות לאור המחלוקת הקיימת בין המעדיפים אחריות ציבורית על פרטית, ובין התומכים באחריות פדרלית כנגד אחריותה של כל מדינה בנפרד.  
 עיקר הדיון בספר נסוב סביב השאלה: כיצד מתארגנת המערכת הפוליטית כדי לענות על צורכי הילדים ובאילו דרכים פועלת המדיניות למען הילדים.
19. Timms, Noel and Watson, David (ed.), "Talking about Welfare — Readings in Philosophy and Social Policy", Routledge & Kegan Paul, London, (C 1976), XIV, 306 pp.  
 קובץ מאמרים מאת מומחים בתחומי העבודה הסוציאלית והניהול הסוציאלי. מוצגים בהם היבטי הרווחה האישית והחברתית תוך דיון בצידוק החומניטרי המנחה את מתן שירותי הרווחה.



First World War was, in the eyes of the new immigrants of that time, a foundation for a neo-feudalistic and repressive society.

On the other hand, there existed in early Zionism another tendency which paved the way to social justice and welfare ideology. This tendency was reflected in Herzl's writings, in Max Nordau's speech of 1899 on the mixing of modern socialism, Zionism and Jewish traditional social philosophy, and in Nachman Syrkin's (1868-1924) endeavour to find a direct connection between Jewish culture and European socialism.

There is much evidence of the fact that the social values of the Bible influenced the social philosophy of such pioneers and leaders of the Second Aliya (1904-1914) as Itzhak Tabenkin and David Ben-Gurion. The development of Israel into a welfare state was a process whose roots and origins could be found not only in the general public philosophy of the twentieth century and the crisis of the Jewish community in Europe but also and far more in Jewish historical and cultural tradition.