

בכנתנו סוציאליזם

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

השיכון העירוני בשנות המדינה • הגיאוגרפיה של השיכון הציבורי בערי ישראל • מגורים בתל-אביב-יפו — תהליכים ומגמות • שירותים מוסדיים לקשישים ב-8 ארצות (סקירה משווה) • סיבות פנייה למעונות לקשישים עצמאיים — השלכות לתכנון שירותים לקשישים • ה"אמת מארץ-ישראל" — מחאה, ביקורת ותיקון • שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיית השכירים בישראל 1969—1977 (מגמות כלליות) • שכר מינימום: גישות בספרות והשלכותיו האפשריות בישראל • הביטוח הסוציאלי ושאלת הפיצויים על כאב וסבל • גורמים להשמה דיפרנציאלית של ילדים טעוני חסות בישראל • כמה היבטים של מדיניות הוצאות למטרות חברתיות במדינות מזרח אירופה

(טבת תש"ם, דצמבר 1979, חוברת 18-19)

בטחון סוציאלי

כתביעת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור עלידי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים ✕ טבת תש"ם ✕ דצמבר 1979

חוברת 18—19

בחברת זו מוקדש חלק מן המאמרים לנושא השיכון העירוני. מאמרים אחרים — כפי שניתן להיווכח מתוכן העניינים — עוסקים בכמה נושאים מתחומי הרווחה וזבטחון הסוציאלי.

מר יוסף סלייפר עורך סקירה מקיפה על הרקע, המאפיינים, הבעיות והאתגרים, שליוו את התפתחות השיכון העירוני מאז קום המדינה. ד"ר עמירם גונן מתאר את הנסיבות והתוצאות הגיאוגרפיות של מדיניות השיכון הציבורי, תוך דיון בשיקולים להקמת שיכונים בשולי הערים, ובחינת החשלוות החברתיות הנובעות ממיקומם הגיאוגרפי. ד"ר חיים הרפז זן בתחליכים ובמגמות המאפיינים את מצב הדיור בריכוז העירוני הגדול של תל-אביב-יפו. מאמרו של פרופ' אברהם דורון מחווה חלק מסקירה משווה, רחבה יותר, של שירותי רווחה לאוכלוסיית הקשישה בשמונה ארצות ובכללן ישראל. גב' חנה וייל מבססת את מאמרה על מחקר שנערך במכון ברוקדייל, ואשר יש בו כדי להעלות תרומה לתכנון שירותים לקשישים. פרופ' יעקב קלנר מציג במאמרו את הוויכוח הציבורי בנושא גיבושה של מדיניות סוציאלית בימי העלייה הז', תוך ניתוח שלוש עמדות בפולמוס עם אחד העם. מאמרו של יוסי תמיר שופך אור על התמורות שחלו בדפוסי העוני בקרב אוכלוסיית השכירים בישראל במרוצת השנים 1969—1977. ד"ר מנחם כרמי זן בנושא שכר המינימום, אשר הענין הציבורי בו גבר לאחרונה נוכח הצעת החוק שהוכנה בממשלה וחוגשה לכנסת. בעקבות מגמת התקרה בותם של הסדרים מסוימים השייכים לדיני הניקין לתחומו של הביטוח הסוציאלי, מבקש ד"ר אריה ל. מילר לברר במאמרו את השאלה: האם הביטוח הסוציאלי בימינו מסוגל וערוך לקלוט בתוכו הסדרים נוספים בדבר פיצויים בעד נזקי גוף, לרבות אלה המתיחסים למתן פיצוי על כאב וסבל. מאמרו של ד"ר אליעזר יפה, המבוסס על מחקר שערך בנושא הנדון, בוחן את הגורמים המביאים לידי תוצאות חשמה שונות של ילדים טעוני טיפוח. פרופ' שמעון צייגר מגלה את הנעשה בארצות מזרח אירופה בתחום ההוצאות למטרות חברתיות, תוך בחינת ההבדלים בין המדינות הנדונות, בהתאם לרמת התפתחותן הכלכלית והחברתית.

הדעות וההערכות במאמרים הן על דעת כותביהם, והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

מען המערכת: "בטחון סוציאלי", היחידה למחקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים.

המערכת :

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר מאיר אביזוהר

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

העורך :

חיים אופז

דפוס :

קואופרטיבי "אחוה",

ירושלים

תוכן העניינים

עמ'

5	יוסף סלייפר	השיכון העירוני בשנות המדינה
22	ד"ר עמירם גונן	הגיאוגרפיה של השיכון הציבורי בערי ישראל
37	ד"ר חיים חרפז	מגורים בתל-אביב-יפו — תהליכים ומגמות
45	פרופ' אברהם דורון	שירותים מוסדיים לקשישים ב-8 ארצות (סקירה משווה)
58	חנה וייל	סיבות פנייה למעונות לקשישים עצמאיים — השלכות לתכנון שירותים לקשישים
70	פרופ' יעקב קלנר	ה"אמת מארץ-ישראל" — מהאה, ביקורת ותיקון
81	יוסי תמיר	שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיית השכירים בישראל בשנים 1969—1977 (מגמות כלליות)
101	ד"ר מנחם כרמי	שכר מינימום: גישות בספרות והשלכותיו האפשריות בישראל
129	ד"ר אריה ל. מילר	הביטוח הסוציאלי ושאלת הפיצויים על כאב וסבל
147	ד"ר אליעזר יפה	גורמים להשמה דיפרנציאלית של ילדים טעוני חסות בישראל
157	פרופ' שמעון צייגר	כמה היבטים של מדיניות הוצאות למטרות חברתיות במדינות מזרח אירופה
173	עו"ד אריה וולף	חקיקה ופסיקה סוציאלית: תיקון לחוק מס מקביל; חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 36); זכות המזונות של ילד; חיוב סבתא במזונות נכדתה (סקירות)
177		פרסומים שנתקבלו במערכת
III-XVIII		Summary of the Main Articles

השיכון העירוני בשנות המדינה

מאת יוסף סלויפר *

רקעה של התפתחות השיכון העירוני. אולם יחד עם זאת מוקדשת תשומת לב פחותה מידי לכמה קווי אפיון אחרים לשנות חייה הראשונים של המדינה אשר השפעתם על השיכון ניכרת מאד:

- פיתוח מואץ גרר אחריו עלייה סלקטיבית של רמות החיים — והי עמיק את הקיטוב בין עשיר לעני.
- המשטר הדמוקרטי נעדר מסורת ועדיין לא הצליח להכות שורשים בקרב כל קבוצות האוכלוסייה; המינהל היה ונותר ריכוזי באופן מובהק ובעקבות זאת נחות מעמד של הרשות המקומית ושל הצרכן כפרט.
- בתחרות בין היוזמה הפרטית לבין המשק הציבורי המתוכנן, לא היה ביכולתן של הממשלות הקואליציוניות השונות להגיע לשמירה עקבית על סדרי עדיפויות. דבר זה מורגש במיוחד במדיניות פינור האוכלוסייה העירונית.

המתחים החברתיים שנוצרו בתנאים אלה, הורגשו פחות בתקופה הראשונה של חירום לאומי, חידוש ותקומה; הם התעוררו בעשור השני לחיי המדינה, והחריפו בשלישי. התפתחות זו משתקפת גם בתולדות השיכון: עד 1960 — שנות הנחת היסודות; 1960—1970 — שנות ההתבססות; ו-1970—1980

מבוא

למן שחר ההיסטוריה משקפת צורת ההש"תכנות אורחות חיים, דרכי משטר ומציאות כלכלית של שבטים, עמים ומדינות. הוא הדין לגבי אוסי השיכון בארץ, המשקף ערכים, שאיפות, מדיניות לאומית, כלכלית וחברתית.

בבואנו, איפוא, לסקור את התפתחות השיכון בארץ בתקופתנו, חייבים אנו לבחון תחילה את רקעה של התפתחות זו. מאפיין ראשון הוא הקושי להצביע על אורחות חיים משותפים, שעוצבו במשך דורות והפכו למסורת. נהפוך הוא: בארץ עלייה כה מובהקת, וצעירה בהתחדשותה, נפגשות מסורות דיור כה מגוונות, ושונות זו מזו באופן כה קיצוני, עד כי לא נוצרה עד היום שום צורת דיור ישראלית עצמית.

מאפיין שני, כבד משקל מבחינת השפעתו, הם גלי העלייה ההמונית בשנות קיומה הראשונות של המדינה, אשר גרמו למשבר טראומטי בשיכון, המלווה אותנו עד עצם הימים הללו.

מאפיין שלישי — הלחצים של פיתוח קדחתני, נוסף לעומס המתמיד של צורכי הבטיחות, תוך כדי המשכה של קליטת העלייה. שלושת מאפיינים אלה הינם גלויים וברורים ואף מרבים לדבר עליהם כאשר בוחנים את

* לשעבר, מנהל אגף הפרוגרמות במשרד השיכון.

— החרפת הפערים בין קבוצות האוכלוסייה
בתחום הדיור.

חותם העלייה ההמונית

באין דירות אוכלסו משפחות העולים במח-
נות אוהלים עם מטבחים מרכזיים. תוך זמן
קצר, כאשר גדלו מספר הנפשות ב"בתי-
עולים" אלה לרבות רבות, ונתגלה מחסור
חמור במיתקנים מכל הסוגים — כולל אפילו
אוהלים — החל איכלוס הבתים שנעזבו על
ידי הערבים. ברוב המקרים היו אלה בנינים
רעועים וחסרי שירותים, שנמצאו, בעיקר,
במרכזים העירוניים והתת-עירוניים. אולם גם
הם נתפסו במהירות ובתפוסה מלאה.

מכורח הלחצים בהם עמדה המדינה בש-
נות קיומה הראשונות, עוצבה גם מדיניות
פיזור האוכלוסייה שעקרונותיה העיקריים
היו כדלקמן:

- הפיכת זרם העולים לפוטנציאל יצ-
רני.
- מניעת צפיפות יתר של אוכלוסייה
במישור החוף.
- איכלוס אזורי הארץ הדלים באוכ-
לוסייה, ובעיקר הגליל והנגב, על
ידי התיישבות חקלאית ועירונית גם
יחד.
- שינוי ה"היררכיה" האורבנית על
ידי הוספת ערי שדה בגדלים שונים
ל-3 הערים היהודיות הקיימות.
- יצירת "כור-היתוך" חברתי תוך
ציפיה, כי עירוב עדות יביא באופן
אוטומטי את הגיבוש הלאומי.²

ליישום מדיניות זו נקבע סולם עדיפויות
מיוחד ומותאם לנסיבות. בראש סולם זה
עמדו השירותים החברתיים הבסיסיים, כגון:
בריאות, חינוך, דת, תרבות וסעד. הדאגה
לתעסוקה טבעית, או — במקרים רבים
בשנות חייה הראשונות של המדינה — יזו-

טרם הקמת המדינה

היוזמה הפרטית בתקופה שקדמה להקמת
המדינה שלטה כמעט יחידה בזירת השיכון,
להוציא את מפעל הבנייה של הסוכנות
היהודית, שהיתה כפרית ברובה, וכמה הת-
חלות צנועות בבניית שכונות על ידי חברות
שיכון הסתדרותיות.

במפקד האוכלוסייה היהודית שערכה האד-
מיניסטרציה הבריטית בארץ-ישראל נפקדו
במאי 1925 122,000 נפש. מספר זה גדל
עד 1940 ל-467,000 וב-15 במאי 1948, יום
הקמת המדינה, הוא הגיע ל-650,000 נפש.
בעקבות גידול זה פרחה תעשיית הבנייה
בשנות השלושים והארבעים. חומרי הבנין
ושכר העבודה היו זולים; העולים מארצות
אירופה הביאו איתם הרגלי מגורים בשכי-
רות — וכן הרגלי השקעה בבנייה לשכירות
— ועל כן התפתחה באותה תקופה הבנייה
הפרטית לשכירות.

בתקופת מלחמת העולם השנייה הואט מאד
קצב הבנייה למגורים, בגלל העדר חומרי
בנין וכוח אדם כאחד. נוצר מחסור חריף
בדירות; וכפי שנעשה בארצות רבות בשנות
המלחמה, נחקק חוק להגנת הדייר — שעדיין
לא בוטל ואשר השלכותיו גרמו לעיוות
במערכת השיכון הקיים עד עצם היום הזה.

המחסור בדירות עדיין קיים היה ביום הק-
מת המדינה, ומיד לאחר מכן החלה תנועת
העלייה ההמונית, שהכפילה את האוכלוסייה
היהודית תוך שלוש שנים (באוקטובר 1948
מנתה האוכלוסייה היהודית בארץ 717,000
נפש ובאוקטובר 1951 היא כבר הגיעה
ל-1,404,000 נפש.¹

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — שנתון.

2 הדברים אמורים לגבי החתיישבות העירונית בלבד, כאשר לצורך ההתיישבות החקלאית, ובעיקר
המושבת, גובשו גרעינים קטנים, שהורכבו בדרך כלל מאוכלוסייה בעלת רקע עדתי אחיד.

עלה לדרגת מינהל, וב-1961 הפך למשרד ממשלתי נפרד.

תוך מחסור במשאבים מכל הסוגים הוחל בהקמת "בלוקונים" דו-משפחתיים, אשר כל דירה בהם, בגודל 24 מ"ר ברוטו, כללה חדר אחד, מטבח עם ברז מים אחד ו"גוף חיות" יבשה בחוץ. דירות אלה נחשבו בזמנו לדירות "קבע", וליתר דיוק: דריסת רגל ראשונה לקראת דיור קבע, וזאת לעומת דירות ארעיות, אשר הוקמו באותה עת מתומרים קלים שונים. ראוי לציין, כי תפיסה זו של דירות קבע הוכיחה עצמה, לפחות בחלקה, כנכונה, שכן, המגרש סביב איפשר הרחבה ופיתוח בעתיד — לבעלי יוזמה (לגורלם של חסרי היוזמה יוקדש דיון נפרד בהמשך הדף בריס).

הרמה הירודה הועלתה אמנם בהדרגה, אך הכורח להקריב איכות על חשבון הכמות נשאר קיים, כאמור, לאורך זמן רב.

כמות זו ראויה לציון: כאשר בשנת 1949 הקימה הבנייה הציבורית 18,500 דירות, מהן כ- $\frac{1}{3}$ ארעיות, הרי בשנת 1951 גדל מספר זה ל-54,000, מהן מחצית ארעיות. הבנייה הפרטית גדלה אף היא, מ-5,300 ל-11,000 דירות באותן שנים. היקף זה של ייצור בשיכון הציבורי ירד במשך העשור הראשון למוצק של 20,000—21,000 דירות גמורות לשנה, כאשר הממוצע השנתי בסקטור הפרטי, תוך תנודות גדולות, הגיע ל-10,000 באותה תקופה.

ברם, ההתפתחות בגדלי הדירות מרמזת על כמה בעיות, בהן מתלבט השיכון הציבורי עד היום.

הנתונים בלוח 1 מראים, כי גם בשנת 1962, כלומר — 14 שנים לאחר קום המדינה, כאשר מפעל השיכון הציבורי עמל עדיין לחיסולם של אחרוני המעברות — לא עלה גודלה הממוצע של דירה על 53 מ"ר ברוטו ועל 2.4 חדרים בדירה. למן 1949 ועד 1962

מה — נדחקה למקום שני, ואילו שיכון ה"קבע" היה בתחתית הסולם, ומימוש לעתים התאחר בשנים.

על פי כללים אלה נוצרו כלי הבצוע למדיניות הפיזור: מתנות אוהלים, סוכות בד או צריפונים, שכונו "מעברות", ואשר בהם מוקמו והופעלו השירותים הקהילתיים השונים.

מעברות אלה שימשו יסוד ראשון ל-400 נקודות התיישבות חדשות, ל-25 ערים ועיירות פיתוח³, ולכ-70 שכונות חדשות ליד ערים ומושבות קיימות.

מלאי הדירות הלאומי

בשלהי שנת 1954 נמצאו קרוב ל-500,000 נפש, כשליש מכלל האוכלוסייה היהודית, בדיור ארעי מכל הסוגים, ומחציתם במעברות, כלומר — בצריפוני עץ, פת או בד. גודלם של צריפונים אלה נע בין 20—24 מ"ר, ובמקרים רבים היוו צריפון אחד קורת גג למשפחה בת 3 דורות. הצורך הדיחוף בפתרונות השפיע השפעה מכרעת על למת השיכון בשנות ה-50 ואף במחצית הראשונה של שנות ה-60.

יצויין, כי בראשית התקופה לא היו בנמצא הכלים הדרושים למפעל הבנייה ההמונית, שכן הבנייה הפרטית וחברות השיכון הקיימות לא היו מסוגלות להתמודד עם משימה אדירה זו. בעוד שהקמת המעברות היתה בידי הסוכנות היהודית, החלה הממשלה ב-1949 לפתח כלים ממלכתיים לשיכון. תחילה הוטל תפקיד זה על המחלקה לעבודות ציבוריות במשרד העבודה, אולם עד מהרה התברר, כי יש צורך לייעד תפקיד זה לגוף מיוחד, ואז הוקם אגף השיכון, אשר בשלהי העשור הראשון להקמת המדינה הו-

3 מספר זה משתנה על-פי הגדרות שונות. ראו אלכסנדר ברלר, "ערים חדשות בישראל", פרק ג': "ערי פיתוח", החוצאה האוניברסיטאית בישראל, ירושלים 1970.

לוח 1: גדלים ממוצעים של דירות קבע (בנייה גמורה)

השנה	בנייה ציבורית		בנייה פרטית	
	מס' חדרים	שטח ברוטו	מס' חדרים	שטח ברוטו
1949	31	1.3	43	1.9
1952	36	1.5	77	2.1
1962	53	2.4	86	2.7
1978	73		120	

המקור: למ"ס, ונתונים סטטיסטיים, משרד השיכון 1967. "ענף הבנייה", המרכז למידע ולניתוח כלכלי, משרד הבינוי ושיכון, מארס 1979.

חדשות במלאי הדירות הלאומי, שעוד קודם לכן עמוס היה בירושות קשות מתקופת המנדט.

יעדי השיכון הציבורי

בשנת 1951 שכנו גלי העלייה ההמונית ונתגבשו יעדי השיכון הציבורי, אשר סדרי עדיפותם לא תאמו בדיוק את המדיניות הרשמית המוצהרת.

- קליטת העלייה נשארה — עד לפני זמן קצר — הפוסטולאט הראשון בשיי כון. העלייה המשיכה לזרום גם לאחר 1951 בזרם קטן יותר ובתנודות חריגות. עדיפותה בשיכון התבטאה בזכות לקבל דיור בשכירות, אך גם בהעמדת דירות לרשות העולים על חשבון יעדי השיכון האחרים — ולעתים במחיר חברתי גבוה — כל אימת שהגיע גל גדול ובלתי צפוי של עולים לארץ.
- בגירסה הרשמית הועמדה מדיניות פייזור האוכלוסייה בשורת עדיפות אחת עם קליטת העלייה, אולם בדיקת הישגיה מעידה, כי עוד בשנות החמישים החלו להופיע סטיות ממנה גם במס-

נבנו בשיכון הציבורי קרוב ל-300,000 דירות קבע, שהן בלבד מהוות קרוב לשליש ממלאי הדירות בסקטור היהודי. המספר המקביל בבנייה הפרטית היה כ-150,000 דירות, וגודלן הממוצע הגיע כבר ב-1952 ל-77 מ"ר ברוטו, וב-1962 ל-86 מ"ר.

אין לנתונים אלה משמעות מלאה, אלא אם כן יוארו כמה היבטים נוספים. רמת הגמר בבנייה הפרטית עלתה באופן ניכר על זו שבבנייה הציבורית; צפיפות הדיור לחדר, לעומת זאת, היתה גבוהה בהרבה בזו האחרונה. לגידולו של אי השוויון יש גם היבט אזורי בכך, שהבנייה הפרטית התבצעה בעיקר באיזור החוף ובירושלים, בעוד שהבנייה הממשלתית התנהלה באותה תקופה, בשיעור של 60%, בערי פיתוח — כאשר הוותיקות שבהן "התברכו" מטבע הדברים, במלאי הדירות הנמוך ביותר.

מאיך ראוי לציין — גם מנקודת מבט עולמית — את גודל המאמץ שהושקע בארץ בקליטת העלייה ובחיסול המעברות. בשנים 1960—1962 הגיע מספר הדירות הגמורות בישראל ל-14 בממוצע לשנה לכל 1,000 תושבים, בעוד שברוב ארצות אירופה המערבית הוא נע בין 6—7.

אולם מפעל כביר זה של פתרון בעיותיה החדופות של העלייה ההמונית יצר בעיות

4 המקור: European Housing Trends and Policies 1962, U.N., Geneva. לפירוט יתר ראה נספח מס' 1.

- גרת השיכון הציבורי עצמו, עת ניזום מפעל "השיכון העממי" דאז.
- מפעל השיכון העממי — אותו יזמה שרת העבודה דאז, גולדה מאיר — אמור היה לענות על בעיות הגידול הטבעי של האוכלוסייה הוותיקה, שלא הגיעה לכלל טיפול כלשהו במרוצת השנים 1948—1951.
- ביישומו של היעד הרביעי — פתרון צפיפות הדיור עבור המשפחות הגדולות — הוחל בטיפול שיטתי רק לאחר מועד הסיום הרשמי של חיסול המעבדות, אשר בדרך כלל נוהגים לקובעו בשנת 1963.
- אשר לשיקום משכנות עוני ניתן לה- לכה לקבוע, כי התחלתו הייתה עם קבלת חוק בינוי ופינוי אחרי שיקום בשנת 1965.

חיסול המעברות

מפעל זה התנהל רוב השנים במקביל לקלי- טתם של גלי עלייה נוספים. באורח עקרוני היתה לעולים הוותיקים יותר, תושבי המ- עברות, זכות קודמת לדיור. אך לא פעם נפלו הם קורבן למדיניות חדשה, אשר עליה הוחלט במחצית השנייה של שנות החמי- שים: כדי לעודד עלייה רצונית או רצונית- למחצה הוחלט להעביר את העולה החדש ישר מן האגיה לדירה. מדיניות זו, שאולי לא היה מנוס ממנה, גרמה לסלקציה של- לית, ואף למרירות מלווה ברגשות קיפוח עדתי בקרב יושבי המעברות. עיכוב נוסף בתהליך חיסול המעברות נבע מן הגידול הטבעי של האוכלוסייה בהן, ומז- רימה לא מבוקרת מערי פיתוח אל תוך המעברות העירוניות.

בשנת 1953 מסר לוי אשכול, שר האוצר דאז, בכנסת, כי במעברות הבדונים והפחונים מצויים עדיין כ-26,000 משפחות⁵. נתון זה לא כלל את מעברות הצריפונים.

ב-1957 הגיש שר העבודה דאז, מרדכי גמיר, מסמך לכנסת בשם "מעברות הצריפונים, תוכנית לשיכון", ובו כבר לא הוזכרו בדונים או פחונים, כי אם צויין מספר של 15,750 משפחות בצריפונים⁶.

בהגשת התקציב של משרד העבודה לשנת 1960/61 ציין ד"ר גיורא יוספטל, שר הע- בודה דאז, כי למן 1957 ועד שלהי 1959 עזבו 10,058 משפחות את המעברות, וכי נותר הצורך לבנות עוד 10,000—11,000 דירות להשלמת המשימה⁷. כלומר — יתרת צורכי הדיור הכפילה את עצמה תוך שנים ספורות. תהליך זה, המוכר לא רק מן הנסיון שנלמד בחיסול המעברות, שם לאל כל חישוב אריתמטי בתחום חיסולם של מש- כנות העוני.

אין כל ספק, כי לאור הבעיות שנמנו לעיל היוותה השלמת חיסולן של המעברות הישג גדול לשיכון הציבורי.

פיזור האוכלוסייה

השיכון הציבורי נטל חלק חשוב בביצוע המדיניות של פיזור האוכלוסייה. שינוי מהותי הושג, בעיקר, במשך העשור הראשון לקיום המדינה: חלקה של האוכלוסייה במ- חוץ הצפון והדרום גם יחד, בקרב האוכלו- סייה היהודית כולה, היה: במיפקד 1948 — 59,000 (8.5%) נפש; בסוף 1959 הוא הגיע ל-332,000 נפש (17.9%), ובשלהי 1975 — ל-655,000 נפש (22.2%). נתונים אלה אמנם מרשימים, אך אי-שביעות הרצון הקיימת, בכל זאת, לגבי השגים אלה

5 ראה נספח מס' 2.
6 ש. 7 ש. 6

נובעת משתי סיבות עיקריות: קודם כל הם נשארו רחוקים למדי מן היעדים שהוצבו למדיניות זו בתוכנית הארצית — 30%; ובעיקר — חלק מן הערים החדשות שכוננו בשם "ערי פיתוח", לא הגיע לרמה סבירה של צמיחה כלכלית וחברתית, של שירותים חברתיים, של דיור ואיכות חיים. נוצרו פערים גדלים והולכים בין ערים אלה לבין המרכזים העירוניים המפותחים, ובעקבותיהם הם נסתמו, ברבות מערי הפיתוח, מאזן הגירה שלילי. הנהירה למרכזים העירוניים הגדולים והוותיקים גרפה, לרוב, את הזרימה יזם יותר מבין תושבי הערים החדשות. מקובלת כיום הדעה, שאחד הליקויים העיקריים נעוץ בפיצולם של ערי הפיתוח. דעה זו גורסת, כי ייסודן של ערים גדולות יותר, ובהתאם לכך במספר מצומצם יותר, היה מגדיל את סיכויי הצלחתן. יחד עם זאת ברור, כי למדיניות זו של פיזור האוכלוסייה לא ניתנה עדיפות מספקת. לא נקבעו תמריצים מספיקים כדי לשתף בצורה מסיבית את הסקטור הפרטי ואת האוכלוסייה הוותיקה במאמצי הגשמתו של יעד לאומי זה. בכמה תחומים, כגון מיקום התעשיות, נתגלו ניגודים עקרוניים, כדוגמת היתרונות הנובעים מקיומן של תעשיות במרכז הארץ. אולם גם בתחום ההרתמות הוולונטרית של קבוצות ובודדים, מבין העיליתות החברתיות של הישוב, למען קידומן הכלכלי, החברתי והתרבותי של ערי הפיתוח היה היבול מאכזב ביותר. המורה או הרופא, המעולים במקצועם, לא יצאו להתיישב בריכוזי האוכלוסייה החדשים.

מובן מאליו, כי תהליך זה משתקף גם בשינוי כוון, ולא זו בלבד שהבנייה הפרטית משכה את ידה, בתקופות המכריעות, מן האזורים הרחוקים והעניים יותר — גם השיכון הציבורי התנהל כאילו בנפש חצויה. בכמה תחומים נשמרה אמנם העדיפות לערי

הפיתוח בצורה עקבית: מספר הדירות שהקימה הממשלה באזורים אלה היווה במשך שנים אחוז גבוה מכלל הבנייה. יחד עם זאת, היה מקובל במסגרת מדיניות היסול המעברית, כי ערי הפיתוח תהיינה ראשונות מבין המצפים למפעל הבנייה.

כמו כן נבנו בערי הפיתוח, בעדיפות מוחלטת, מוסדות הציבור הבסיסיים יחד עם בתי המגורים, במסגרת השיכון. אמנם רמת בנייתם של מוסדות אלה היתה בתחילה צנועה מאד, בהתאם לרמת הבנייה של הדרות עצמן. אך רשת החינוך היסודי, והמערכות הראשונות של שירותי הבריאות והקהילה השונים, שהוקמו באותה עת, קידמו במידה רבה ביותר את רמת השירותים בהשוואה לזו שהיתה נהוגה במעברות השונות. במשך השנים פותחו נורמות צרכים מפורטות במוסדות הציבור השונים, בשימושי הקרקע ובהיקפי הבנייה, בשכונות ובערים⁸. עד להקמת רשויות מוניציפליות בערים החדשות נטל אגף השיכון דאוג גם את האחריות להפעלת השירותים השונים. אך גישת זו של אחריות כוללת נחלשה בהדרגה עד שנעלמה לחלוטין עם התפתחותם של משרדי הממשלה השונים ופיצול הסמכויות הגובר. אין, איפוא, ספק בכך, כי השיכון הציבורי היווה מכשיר מרכזי לביצועה של מדיניות פיזור האוכלוסייה. עם זאת, החל להתפתח אנטי-תמריץ למדיניות זו בדמותו של מפעל השיכון העממי.

מפעל השיכון העממי

כמוזכר לעיל, בעיות השיכון העיקרו על "הישוב הוותיק" עוד לפני קום המדינה. הן לא זכו לכל פתרון בתקופת השנים 1948—1951, אלא במסגרת הבנייה הפרטית בלבד,

8 דוד בן אלול ושמואל יבין, "שטחים ציבוריים בתכנון עיר", אגודת האינג'נרים והארכיטקטים בישראל, המכון לחקר הבנייה והתעשייה, 1975.

דירות לעולים — עם אופציה למכירה — ברמה גבוהה יותר במרכז הארץ, מאשר באזורים הפחות מפותחים. כבר צויין, כי הבנייה הפרטית מתבצעת באופן כמעט בלעדי באזורים המבוססים, וכי העמקת הפער בשיכון, שנוצר עם הבנייה לרכישה על ידי השיכון הציבורי ואשר היוותה תמריץ שלילי לערים החדשות, משי-קפת, למעשה, את חוסר השלמות הכללית ביישומה של מדיניות פיזור האוכלוסייה.

פיתוח עירוני ותכנון

האופנה האנגלית של "ערי גנים" נחנה או-תותיה בתוכניות ה"עירוניות" הראשונות בערי הפיתוח. היתה סברה, כי דוגם קרקע ליד דירה יוכל לשמש בסיס למשק עזר להשלמת הכנסת המשפחה. סברה זו הת-בדתה, אך הדגם ההתחלתי בתכנון הערים החדשות דומה היה, לרוב, יותר ל"שכונת פועלים" לפי המושגים המיושנים, מאשר לגרעינה של עיר. לרוע המזל התנהל המשך התכנון בשיטה של טלאי על גבי טלאי במק-ביל לתגודות שחלו בגלי העלייה. אולם אף על פי כן נבנו במשך הזמן גם ערים חדשות מתוכננות היטב. גם ברמת התכנון של פר-ברי הערים הגדולות חלה התקדמות ניכרת במרוצת השנים, ולאחר מלחמת ששת הימים נבנו בירושלים מספר רובעים חדשים, שעוררו תשומת לב בין-לאומית. יחד עם זאת, ניכרים גם בפיתוח העירוני סימני הפיצול בין כלכלה פרטית וציבורית, וב-מקרים לא מעטים נלווים אליהם גם תוצאות חברתיות שליליות למדי. למעלה מ-90% מכלל קרקעות הארץ, הם, אמנם, נכס לאומי, אך הבעלות הפרטית נפוצה בסביבת הערים. השיכון הציבורי העדיף, לרוב, בנייה על קרקע ציבורית מאשר הפקעת אדמות או רכישת שטחים מידיים פרטיות. כך נוצרה לא רק הפרדה בין השכונות המבוססות הבי-

אשר מטבע הדברים ענתה לצורכיהם של בעלי היכולת. בגלל עודף הביקוש, נוצר, לגבי מלאי הדירות בשכירות, נוהג של תשלום דמי מפתח, שגובהו הלך ועלה בקצב מהיר. לתהליך זה תרמה הקפאת שכר הדירה עוד מתקופת מלחמת העולם השנייה, באמ-צעות חוק הגנת הדייר. גביית דמי המפתח אומנם נחשבה תחילה לבלתי-חוקית, אך לבסוף נפוצה במידה כזאת עד שבשנת 1958 החליטה הממשלה לעגן אותה בחוק. כך חדל מלאי של 100,000 דירות בקירוב להוות שוק של דירות בשכירות.

מאידך לא נמסרו דירות בשכירות במסגרת השיכון הציבורי, אלא לבעלי זכות של עולה חדש בלבד, בהתאם לעדיפות שנקבעה. גברו והחריפו בעיות הדיור של מעמד הפועלים והמעמד הבינוני הנמוך בקרב האוכלוסייה הוותיקה. נסיבות אלה הניעו עוד בשנת 1951 את שרת העבודה דאז, גולדה מאיר, ליזום את מפעל השיכון העממי, שנועד לבנות דירות לזותיקים, לרכישה מסוב-סדת.

מעצם אופיו החל המפעל את פעולתו במרכזי האוכלוסייה הוותיקה, כלומר — בערים הג-דולות וב"מושבות" המבוססות. ובכך נוצרה דילמה: מול התפיסה שהממשלה תבנה די-רות מתקציבה רק בסטנדרד אחיד, עמד השיקול, לפיו כוח הקנייה הגדול יותר במרכז הארץ יאפשר את השתתפותו הכס-פית של הדייר ועל ידי כך ניתן יהיה לבנות דירות טובות יותר באותה מסגרת תקציבית, או אף בהקצבה נמוכה יותר מתוך תקציב המדינה. כמו כן, מול הטענה, שאין להפר את השוויוניות בשירותי הממשלה בכוח המ-מון, עמדה הגירסה, לפיה יש לדאוג להעלאת טיב הדירות הנוספות למלאי הדירות הלאומי.

כך נוצרה הדיפרנציאציה ברמות הבנייה בין דירות לרכישה ובין דירות לשכירות. מאחר שהסיכוי למכור דירה, שנבנתה, אמנם, לאיכלוס בשכירות, גדול יותר במרכזים המ-פוחחים, הרי בשכונות הטובות נבנו גם

נויות על קרקע פרטית, לבין השיכון ה"סו" ציאל"י, כי אם חלו גם עיוותים חמורים בריקמתן של כמה ערים, בעקבות בנייתם של שיכוני עולים הרחק ממרכזיהן, כשהם מבודדים מבחינה גיאוגרפית וחברתית. התפתחותן של ערים כמו נתניה, חדרה או עפולה תעיד על כך.

תכנון הדירות היה שרוי בויכוח מתמיד. הבנייה החד-קומתית הדלילה נתנה חופש לדייר לפתח יוזמה אישית להטבת תנאי הדיור, וממבני בלוקים עלובים צמחו בתי דירות גדולים ואפילו דו-קומתיים, שנבנו על ידי הדיירים עצמם מחסכוניהם. בתים אלה נותנים ביטוי לטעם בעליהם, שאינו תואם תמיד את תפיסתו של בוגר בית-ספר לאדריכלות.

יוקר הקרקע, בפרט במרכז הארץ, יוקר הפי-תוח של כבישים, קווי מים, ביוב וכו' הביאו תוך זמן קצר להגדלת הצפיפות העירונית ולבנייה גבוהה. הבעיות החברתיות שנת-עוררו והן ממשיכות להטרידנו כיום במלוא הריפותן גובעות מצירוף של כמה סיבות. משפחות מארצות בלתי-מפותחות מסתגלות בקושי לצורת דיור זו, מה עוד שהדירות ברובן היו צרות ובעלות סטנדרד גימור נמוך ביותר, ובתוכן הלך וגדל מספר הנ-פשות במשפחה. קשה לטעון, כי באותה תקופה של מחסור במשאבים אפשר היה לבנות דירות גדולות יותר. המחדל הבסיסי בתכנון בתי-קומות היה, אולי, בכך, שב-דירות קטנטנות אלה, האפשרות הטכנית להרחבתן היתה מוגבלת. וכך אירע כי בבתי קומות, אשר גודל דירותיהם היה 50 מ"ר, חלה הידרדרות פיזית וחברתית יותר מאשר בשיכוני בלוקונים, שגודל דירותיהם 20 מ"ר.

הבנייה הגבוהה והצפופה של 3 ו-4 קומות על גבי עמודים פגעה גם בעקרון האינט-גרציה, בו דגל השיכון הציבורי בשנות ה-50 וה-60. במיבנים הגדולים, שהכילו די-

רות קטנות, נותרו, בדרך כלל, חלקי האוכ-לוסייה הנחשלים. הכבידה גם הנטייה להקים ריכוזים גדולים של דירות סטנדרטיות באותו גודל. כך אוכלסו בלוקים גדולים של דירות בנות 4 חדרים — על-פי נורמות קבועות — במשפחות מרובות ילדים בלבד, ובכך הם נהפכו במהירות למוקדי מצוקה.

אינטגרציה בשיכון נועדה ליצור אקלים חברתי בריא על ידי עירוב של שכבות אוכלוסייה מגוונות מבחינת גיל, מוצא ומ-עמד כלכלי. השגת מטרה זו כרוכה בשילוב התכנון החברתי עם התכנון הפיזי, כלומר — על ידי גיוונם ופיזורם של סוגי הדירות, השונות בגודלן, על ידי איכלוסן בקבוצות אוכלוסייה שונות, ועל ידי מיקומם של שירו-תים חברתיים שונים בצורה שתבטיח מיפגש חברתי ושיתוף מירבי בין חלקי האוכלוסייה השונים.

ברוב ארצות העולם קיים בתחום זה ידע מועט ובעקבותיו התלבטות רבה. אצלנו נעשה בסוף שנות ה-50 נסיון, על ידי האדריכל ארטור גליקסון ז"ל, לתכנון שכו-נה אינטגרטיבית בקריית-גת, שעורר הת-ענינות רבה, בעיקר מחוץ לתחומי הארץ. במחצית שנות ה-70 נערך מעקב אחר "שכונת גליקסון"⁹, שהעיד במידה רבה של הצלחה על השגת מטרות התכנון. אולם נסיון נוסף מסוג זה לא נשנה מאז, ואין זה ברור אם אינטגרציה חברתית נחשבת עדיין לאחד מיעדיו של השיכון הציבורי בשנות ה-70.

הטבת תנאי דיור

הגיאות ברמת הרווחה, בשלהי שנות ה-60 ובעשור השלישי לקיום המדינה, הביאה עמה התפתחות ניכרת ביותר ברמת הבנייה ובגודל הדירות. גם הגידול בהיקף הבנייה למגורים תרם לקידום רווחת הדיור ברוב

9 ראה י. סלייפר, א. סטופ, "פרוגרמה לשכונה נסיונית", משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, 1974.

קבוצות האוכלוסייה. בעקבות זאת ירדה צפיפות הדיור, כלומר — חלה ירידה תלולה במספר הנפשות הממוצע לחדר. בעשור הראשון — ליתר דיוק ב-12 השנים הראשונות (1949—1960) — נבנתה דירת קבע אחת על כל 3.5 תושבים נוספים באוכ' לוסיה היהודית. בעשור השני עלה יחס זה לדירה אחת על כל 2, וב-1971—1975 לדי-רה אחת על כל 1.5 תושבים נוספים¹⁰. אולם בדיקת המגמות בכמה קבוצות של נתונים מרמות על החרפת הפער בין עשיר לעני בתחום הדיור, חרף ההתקדמות הכל-לית המרשימה.

ראשית, בהיקף הבנייה הכללי השתנה בהדר-גה היחס בין הבנייה הציבורית והפרטית. ב-12 השנים הראשונות השלימה הבנייה הציבורית 2/3 מכלל דירות הקבע — ומעל 70% אם תובא בחשבון גם הבנייה הארעית. אחוז זה ירד בעשור השני למוצע של 50%, וב-1979 הוא עומד, לפי תחזית, על שליש בלבד.

שנית, עריכת השוואה לאורך שנים בין שני קצוותיה של צפיפות הדיור — כלומר, רוו-חה מוחלטת של פחות מנפש אחת לחדר, מול צפיפות של 3 נפשות ויותר לחדר — תציג לפנינו את הנתונים המופיעים בלוח 2.

לוח 2: משפחות יהודיות, צפיפות מגורים

השנה	סח"כ משפחות	פחות מנפש לחדר (%)	פחות מנפש לחדר (מספרים מוחלטים)	3 נפשות ומעלה לחדר %	+3 (מספרים מוחלטים)
1957	477,100	5.6	26,700	22.8	108,800
1977	820,100	27.4	224,700	2.9	23,750

המקור: שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נתונים אלה אמנם מצביעים על עלייה ניכרת ברווחת הדיור, אך אין הם עונים על כמה שאלות. בהעדר נתונים אמינים לא ברור חלקו של השיכון הציבורי בתהליך זה. ניתוח ההתפלגות של תקציב השיכון ליעדים השונים היה בוודאי מציג תמונה מאכזבת למדי, מה גם שהטבות בתנאי הדיור מתבצעות, רובן ככולן, בדרך של העברות במלאי הדיור הישן, כלומר — בדירות מתפנות. מתעורר, לכן, הספק אם השכיל השיכון הציבורי למצוא בשנות ה-60 וה-70 את האיזון הנכון בין הצרכים בתחו-מים השונים, שכן יש לזכור, כי הנתונים הנ"ל אינם משקפים את מצוקתן של קבוצות אוכלוסייה, שאינן בתחום "קו העוני", הפש-טני כשלעצמו, של 3 ויותר נפשות בחדר,¹¹

אך הן חיות בדיור תת-תקני מסוגים שונים. הערכה שאינה נראית פסימית קובעת כי מספר המשפחות הגרות כיום בדיור תת-תקני הוא 40,000 עד 50,000. לבעיה זו כמה היבטים חמורים: בתחום הגיאוגרפי אותרו בעשור האחרון כ-150 שכונות עוני, ובתחום העדתי שייכות, על פי הערכה, מעל 85% מכלל משפחות אלה לעדות המזרח, ורבות מהן מרובות ילדים.

סיוע, איכלוס, ניידות

ברוב הארצות בעולם המערבי מקובל, שעובד שכיר מוציא בין 15%—25% מהכנסתו לשכר דירה או לתשלום משכנתא. אם מחירה

10 ראה נספח מס' 3.

11 ראה י. סלייפר, "מצוקת הדיור בישראל", בטחון סוציאלי, חוברת 12—13, מארס 1977.

של דירה אינה עולה על 3 שנות הכנסה, וכאשר רמת הריבית על משכנתא — ל-20 שנה — נעה בין 5%—6%, כפי שמקובל היה בכמה ארצות לפני תקופת האינפלציה, הרי שרכישת דירה ללא סיוע היא בהישג ידה של המשפחה החציונית.

התנאים הנ"ל הם כיום רחוקים מאתנו. קודם כל לא מקובל בישראל, שגובהן של הוצאות הדיור יגיע ל-25% או אפילו 15% מהכנסת העובד. אחוז זה מכביד יותר על תקציב המשפחה כל אימת שרמת ההכנסה קרובה יותר לקו העוני, ובתקופת הצנע של שנות ה-50 המוקדמות לא יכול היה שכר הדירה להגיע, אלא לאחוז נמוך בלבד מכלל ההכנסה. אולם, אחת מבעיות היסוד של השיכון בארץ היא, שגם לאחר שעלתה רמת החיים, נשאר ואף השתרש המושג של השתתפות נמוכה מצד המשתכן בהוצאות הדיור. ב-1974 לא הגיעה השתתפות זו אלא ל-8%—15%¹², ולכך נתלוותה גם תוצאה שלילית לגבי היכולת לתחזק ולחדש את הדירה.

הבעיה השנייה היא, כמובן, מחיר הדירה, שעמד עוד בשנות ה-50 על 4 שנות הכנסה של משפחת שכירים. בין 1970 ל-1973 עלה המחיר הממוצע של דירות בנות 2½—3 חדרים בתל-אביב מ-5.2 ל-8.1 שנות הכנסה¹³, ובגלי האינפלציה של השנים האחרונות עוד האמירו מחירי הדירות מעבר לקצב העלייה של מדד המחירים לצרכן. מצב זה עלול להביא את מערכת השיכון הציבורי לידי שיתוק, כאשר הפער בין יכולת התשלום של משפחה "חציונית" לבין מחיר הדיור כלל אינו ניתן עוד לגישור מתקציב המדינה. מבין הדרכים הרבות למתן סיוע לשיכון נהוגה בארץ סובסידיה לקרקע, לעלות הדי-

רה ולריבית עבור המשכנתא לגבי דירות ברכישה, ולשכר דירה במקרה של מסירה בשכירות. אך כפי שמדיניות סיוע מביאה בכל תחומי החיים לעיוותים, כך גם בשיכון הציבורי לא נמנעו כאלה, והעיקרי בהם הוא, אולי, מתן סיוע ללא הגבלת זמן, היינו — גם למשקי בית אשר חדלו זה מכבר להיות זכאים לכך¹⁴. אין ספק שקיים בזבוז ניכר של משאבים בתחום זה. שיטות הסיוע מהותיות — יחד עם שיטת המיסוי — גם מחסום לניידות בשיכון. במשך שנים ארוכות היתה קבלת משכנתא מסובסדת מוגבלת לדירות מתוך הבנייה הממשלתית החדשה בלבד, והיא נרשמה כזכות חד-פעמית, ללא התחשבות עם מחזור החיים של משפחה. בשנות ה-70 חל תיחכום ושיפור רב בשיטות הסיוע ובוטלו מיגבלות רבות. אך עדיין כבולות משפחות מרובות ילדים לדירתן הישנה מחמת הקושי להעביר ("לגרור") משכנתא מסובסדת מדירה אחת לשנייה.

אחד העקרונות הבסיסיים במדיניות הסיוע בארץ הוא העדפתה של מכירת דירות על פני מסירה בשכירות. שלושה נימוקים לכך: בתחום החברתי קיימת הסברה, כי בעלות על דירה קושרת את האדם למקום מגוריו — דבר שחשוב במיוחד באזורי הפיתוח — ומעודדת אותו להכות שורשים במקום מגוריו. בתחום הכלכלי ברור, כי השתתפות המשתכן במימון דירתו מעודדת חסכון ובמקביל מקטינה את השקעת הממשלה. השינוי קול השלישי מסתמך על התקוה, כי דירות בבעלות תוחזקנה טוב יותר. רצון הממשלה לקדם רכישה הרחיק לכת בתקופה מסוימת עד כדי מכירת דירות המבוססת על משכנתא, אשר מלכתחילה ברור היה כי לא תוחזר לעולם.

12 דו"ח הוועדה המייעצת לקביעת עקרונות ודרכי סיוע לשיכון. הוגש לשר הבינוני ושיכון על-ידי יו"ר הוועדה מאיר אביזוהר (לא פורסם), ספטמבר 1977. ראה נספח מס' 5.
13 ראה דו"ח ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, אוקטובר 1972, דו"ח צוות שיכון וקחילה, עמוד 17.

בעקבות האינפלציה החריפה של שנות ה-50 הוצמדו ב-1958 המשכנתאות לדולר. כעבור שנים אחדות נתגלתה הצמדה זו כבלתי-ריאלית — בגלל הירידה המהירה של ערך הלירה כנגד הדולר — ועל כן הוצמדו המשכנתאות למדד המחירים לצרכן. אולם הפרשי ההצמדה לא נגבו יחד עם התשלום החודשי והחוב של הלווה לבנק גדל למי-מדים מדהימים. לבסוף בוטלה ב-1968 ההצמדה, ונקבעו תנאים חדשים להחזר קרן וריי-בית של משכנתאות על בסיס של תשלום ריבית בסדר גודל של 7% בתוספת פרמיה לביטוח נגד הפרשי הצמדה. פרמיה זו גדלה במשך השנים מ-4% עד 29% בערך. החל ב-1 ביולי 1979 הונהגה ההצמדה מחדש, אך הפעם באורח חלקי, ולמדד המבוסס על תו-ספת היוקר המשתלמת במשק.

אולם, כידוע, רוב העולים בשנות העלייה ההמונית היו מחוסרי אמצעים לחלוטין, ועל כן נמסרו אז הדירות בשיכוני העולים, ללא יוצא מן הכלל, בשכירות. דבר זה כרוך היה ב"מחיר" של צמצום חופש הבחירה. בעשור הראשון לקיום המדינה הוגשמה, למעשה, מדיניות פיזור האוכלוסייה: רוב הדירות נבנו בערי פיתוח, ושם חייב היה העולה החדש להשתכן. דוגמא אופיינית היא העיר דימונה, שתחילתה מעברה, אשר בה סירבה קבוצת העולים הראשונה לרדת ממכוניות המשא, ואך בקושי שוכנעה לע-שות כן.

מתח זה בין אינטרס המדינה ובין רצון הפרט נשאר קיים, לפחות לגבי אותו עולה שנוקק לתמיכה מלאה, עד המחצית השניה של שנות ה-60. לאחר מלחמת ששת הימים, בעת הקמת משרד הקליטה, חלה ליברלי-וציה והוחלפה מגמת פיזור האוכלוסייה בסיסמה "רצון אדם כבודו". ואולם, זמן רב לפני שינוי מילולי זה כבר חלה הבחנה בין עליית מצוקה, זו שבאה לארץ מחוסר ברי-רה, לבין העלייה הרצונית של אלה, אשר

נותרת בידם האפשרות לחזור לארץ מוצאם, או להגר למדינות אחרות. לאלה האחרונים, ובמיוחד לבעלי האמצעים שביניהם, הותר לרכוש בעצמם את דירתם במשכנתא מסוב-סדת — על פי נורמות שרק הגבילו את רמתה — ולקבוע בעצמם את מקום מגו-ריהם. אשר למחוסרי האמצעים, רצונם יכול היה להתכבד גם לאחר 1967 רק במידה שהיו בנמצא דירות בשכירות, אולם מאז ומתמיד היה מחסור חריף בדירות כאלה במרכז הארץ.

כדי לעודד את החסכון לרכוש דירות יזמה הממשלה, עוד בשנות ה-50, מפעלי חסכון לשיכון, בצורות שונות ובתמריצים שונים, לרוב בהצמדה למדד המחירים לצרכן, ול-עתים גם למחירי קרקע. הגדול והפופולרי ביניהם היה מפעל חסכון בר-מצוה, שהופעל ב-1962 ואשר בו היו רשומים ב-28.2.79 34,000 מתוך סך כולל של 53,000 חוסכים. בכל המסגרות האלה מוקנות זכויות שוות למשכנתא ולשיכון לכל חוסך, ללא הטבות למשפחות גדולות או למיעוטי יכולת. לצו-רך זה הוקצבו קרנות להלוואות משלימות, אולם היקפן הדל לרוב, לא הספיק לפתור את בעיותיהם של הנזקקים ביותר.

בהקשר לעידוד הרכישה בשיכון הציבורי ראוי לציין את הקיפוח הקיים במערכת המי-סוי נגד השכרה ושכירות. כאשר רכישת דירה נחשבת גם לאחד האמצעים הבדוקים ביותר להגנה מפני האינפלציה, הרי שמספר הדירות בבעלות המשתכן נמצא בעלייה מתמדת. ב-1959 גרו 53.7% מכלל מישקי הבית בדירות שבבעלותם, ואילו ב-1974 הגיע שיעורם ל-67.2%, כאשר באותה שנה גרו 8.1% בשכירות עם דמי מסתח. זהו, כמעט, שיעור שיא בהשוואה עם ארצות מערביות אחרות: ארה"ב (1970) 62.8%, אנגליה (1971) 50.1%, גרמניה המערבית (1972) 32.5%, ורק ביוון (1971) 70.6%.

השינוי ההדרגתי המסתמן בסדר העדיפויות

בשיכון משקף נאמנה את מכלול הערכים המשתנים בחברה, ואת התמורה שחלה במשקלה של העלייה בגידול האוכלוסייה: בעשור הראשון לקיום המדינה אנו עדים לתנופת קליטה ופיתוח כיעד בלעדי כמעט; בעשור השני — תחרות גוברת והולכת בין דרישות הפיתוח המתמשכות לבין צורכי הגידול של האוכלוסייה באזורים המפותחים; בשנות ה-70 — ירידת משקלה של העלייה כיעד מרכזי, תוך מתן עדיפות גוברת לנוגות צעירים.

על רקע העלייה התלולה ברמת החיים והדיור בולט חלקם הנחות של צורכי האוכלוסייה הנתונה במצוקה במסגרת תקציבי השיכון. בשנות ה-70 נהנו שכבות רחבות מקבלת תמיכות בשיכון, דבר שהגביר בהכרח את הביקוש לדירות ועודד את העלאת מחירן. אולם בד בבד הלכו וקטנו הסיכויים לפתור את בעיות השיכון של מיעוטי היכרות. כדי לבלום התפתחות זו הנהיגה הממשלה מערכת נפרדת של תמיכות מיוחדות למשפחות הגרות בצפיפות של 3 נפשות ויותר בחדר. כך נוצרו בשנות ה-70 ארבע קבוצות נפרדות של תמיכות: המערכת לעולים חדשים נקבעה על ידי משרד הקליטה, ובמשרד השיכון מונהגות מערכות סיוע נפרדות לערי פיתוח, לזוגות צעירים ולקבוצה הקרויה שלושה פלוס. שלוש תוכניות הסיוע האחרונות מבוססות על רכישה והן מופעלות על פי שיטת ניקוד, לפיה מודרגת התמיכה בהתאם למצבם הכלכלי, המשפחתי וההשכלתי של הנרשמים.

כך גרשמו בתוכניות הסיוע לזוגות צעירים יחד עם אזורי הפיתוח, מחודש ספטמבר 1976 ועד חודש מאי 1979, 71,000 מועמדים, אשר מתוכם זכו לשיכון 29,000. במסגרת תוכנית הסיוע לשלושה פלוס נרשמו מחודש נובמבר 1974 ועד חודש מאי 1979 22,000

מועמדים, אשר מתוכם הגיעו לכלל השתכנות כ-10,000¹⁵.

רק אלה, שאין ביכולתם לשלם את ההשתתפות הכספית המינימלית הדרושה להשתתבות בתוכניות אלה זכאים לדירה בשכירות נמוכה. אולם זכאות זו מתממשת ממלאי הדיור הישן, ורק במקום ובמועד בהם מתפנית דירה או כאשר המשרד יכול לרכוש דירה מיד שניה, וכל זאת נוכח המציאות, בה יש מחסור חריף ביותר בדירות אלה בערים הגדולות. אך לא רק לגבי שכירות בלבד מסתמנת תופעה זו של העדר פתרון כלשהו למחוסרי האמצעים. גם לגבי תוכניות הסיוע לזוגות צעירים, מסתמנת המגמה, לפיה אחוז הביצוע גבוהה יותר בקבוצות החזקות יותר, וכנגד זאת הוא יורד בקרב החלשים יותר, על אף זכאותם לתמיכה גדולה יותר¹⁶.

בשנות ה-60 וכן בשנת 1977, נערך נסיון להחליף את ריבוי השיטות המסובכות בשיטת תמיכות אוניברסלית, שתגדיר את זכויות תיו של כל אזרח על פי קטגוריות אחידות, כגון מחוסרי-גג (עולים וזוגות צעירים); משפחות בדירת-בעלות קטנה; משפחות בדירת שכירות קטנה; בודדים, קשישים וכד', בהתאם לדרגות הכנסה והרכב המשפחה¹⁷.

אין זה מקרה, כי הצעות אלה לא יושמו. במבנה הנוכחי של מדיניות התמיכות, וב-יחס הקיים בין הכנסה ובין מחיר הדירה — אין מספיקים מקורות התקציב לפתרון בעיות העוני בשיכון.

מינהל

מבנה המינהל הישראלי הינו ריכוזי הרבה יותר מזה הקיים ברוב ארצות אירופה המ-

15 המקור: משרד הבינוי והשיכון, המרכז למידע וניתוח כלכלי, דו"ח חודשי 15.5.79.

16 דו"ח מבקר המדינה מס' 29; ראה נספח מס' 5.

17 ראה דו"ח ועדת מאיר אביזוהר.

ערבית או בארה"ב. נסתכן בפישוט יותר אם נאמר בתמצית, כי צנטרליזם זה נובע בעיקר מן העובדה, שגרעין אוכלוסייה קטן יחסית, המורכב מבעלי מוטיבציה חזקה, קלט תוד זמן קצר גלי עלייה המונית, שהורכבו ברובם מפליטים, שלא הכירו כל מסורת דמוקרטית בארצות מוצאם — לא במזרח אירופה ולא בארצות ערב.

גם המציאות הבטחונית ומשימות הפיתוח המשקי והכלכלי של ארץ קטנה וענייה באוצרות טבע הביאו לידי הגברת משקלו של המימשל המרכזי. בולטת חולשתן של הרשויות המוניציפליות. בעוד שבשנות מחנה זיות אינן קיימות כלל. לאחרונה מסתמנת, אמנם, נטייה לביזור סמכויות ולשינוי כלשהו במשטר הריכוזי, אך זו לא הגיעה עדיין לכלל ביטוי ממשי — ובוודאי לא במערכת השיכון, המנוהלת על ידי סמכות מרכזית — היא משרד הבינוי והשיכון — כמעט ללא מעורבותן של הרשויות המוניציפליות.

עם זאת קיים פיצול סמכויות ניכר בתוך המינהל המרכזי, והדברים אמורים בראשונה ראשונה לגבי סמכויותיו המקוטעות של משרד הבינוי והשיכון בקרב משרדים ממלכתיים אחרים. כמה דוגמאות יבהירו מצב בעייתי זה:

- מדיניות הקצאת הקרקעות, חקלאיות ועירוניות כאחת, מתנהלת במינהל מקרקעי ישראל הכפוף לשר החקלאות.
- הסמכויות של תכנון ארצי ומחוזי נתונות בידי משרד הפנים.
- תכנונה של תפרוסת ההתיישבות החקלאית נתונה בידי הסוכנות היהודית.
- תכנון התחבורה מצוי בידי משרד התחבורה.
- איכלוס הדירות המיועדות לעולים חדשים מתבצע, כאמור, על ידי משרד הקליטה.

נוסף לכל אלה קיימת עוד שורה ארוכה של סמכויות מפוצלות, כגון אלה: לשמירת עתי-

קות (שהיא בעייה מיוחדת במינה בארץ), לתכנון המים, הביוב, התיירות וכדומה. בתקופתנו זוהי תופעה המוכרת בארצות רבות. היא בוודאי בלתי נמנעת ביסודה, והקושי העיקרי אינו בעצם ריבוי הסמכויות עצמו, אלא בליקויי התאום ביניהם, וכן בקביעת מדיניות מפוצלת, ולעתים רבות - סתירות.

בעיות אלה מורגשות היטב דרך מערכת השיכון כולה, ונוסף לכך, קיימות בעיות ארגוניות פנים-מערכתיות לא מועטות.

משרד הבינוי והשיכון דואג לתכנון המפורט של רובעים ושכונות עירוניות ושל כפרי ההתיישבות; קובע פרוגרמות לבניית מגורים ומוסדות ציבור; מתקצב את הבנייה הציבורית למגורים; מוסר את הבנייה לחברות-בונות או במישרין לקבלני בניין; קובע נורמות לסובסידיות ולזכאות, ומנהל הרשמת זכאים בעזרת מחשב.

מסירת הדירות למשתכנים מתבצעת על פי העקרונות לזכאות הנקבעות על ידי המשרד. דירות המיועדות למכירה נמסרות באמצעות חברות הבנייה והבנקים למשכנתאות. לגבי דירות המאוכלסות בשכירות נמסר הניהול לאחת מבין חברות הניהול, אשר באמצעותן נחתם חוזה השכירות עם המשכנתן.

כמה מבין החברות הבונות קיימות עוד מתקופת המנדט, כגון: חברת "רסקו", השייכת לסוכנות היהודית, ו"שיכון עובדים" השייכת להסתדרות העובדים הכללית. בראשית שנות ה-60 הקימה הממשלה חברת בנין משלה בשם "שיכון ופיתוח". ראוי להבהיר, כי חברות אלה יוזמות את הבנייה. כלומר — הן משיגות קרקע, דואגות לתכנון, פרסום, רישום המשתכנים ותהליכי המכירה, אך הן מוסרות את הבנייה עצמה לקבלני בנין. על אף אופיין כשירות ציבורי פועלות כל החברות הבונות על בסיס מסחרי. מניות "רסקו" רשומות בבורסה לניירות ערך, וחלק ממניות "שיכון ופיתוח" מוחזק בידיים פרטיות.

במתכונת דומה הוקם עוד בשנות ה-50 המוקדמות בנק ממשלתי למשכנתאות, בנק "טפחות", דרכו מעבירה הממשלה את רוב פקדונותיה למשכנתאות. בעת כתיבת מאמר זה מתנהל מ"מ על מכירתו לאינטרסים פרטיים.

לעומת זאת מתנהלות חברות הניהול "עמי-דר" הממשלתית ו"עמיגור" הסוכנותית לא על בסיס של רווח. "עמידר" הוקמה ב-1949, והיום נמצאות קרוב ל-200,000 דירות בניהולה. ניהול זה כולל, נוסף לגביית שכר דירה, גם תחזוקה. אולם שכר הדירה נמצא במפלס כה נמוך¹⁸ עד שאין לחברות הניהול אמצעים לתחזוקה גאותה, שהיא חשובה במיוחד נוכח טיבה הירוד של הבנייה ורמת הפיתוח הנמוכה בשנות ה-50 ובמחצית הראשונה של שנות ה-60. לצורכי השלמת הפיתוח השכונתי בשכונות הישנות, וכן הרחבת דירות ותחזוקה סבירה נדרשו, באופן שוטף, הקצבות מתקציב הממשלה לשיכון. אולם בלחץ צורכי הקליטה והפיתוח ניתנו הקצבות אלה במשך כל השנים ביד קמוצה. בתנאים אלה אי אפשר לקיים תחזוקה גאותה, ולמנוע בלאי מואץ והידרדרות פיזית, שמחירם אינו כלכלי בלבד, אלא גם חברתי.

קיימת סברה, שגם גודלה של חברת "עמי-דר" אשר מרכזה בתל-אביב, וכן מבנה המסועף והמפוזר ברחבי הארץ, מנע ממנה להגיע להישגים מספיקים. בעיה זו מורגשת פחות בחברת "עמיגור", הקטנה והצעירה יותר, אשר נהנית מהקצבות מתאימות מקופת הסוכנות היהודית.

במטרה להגביר את שיתופן של הרשויות המקומיות, הן בהליכי התכנון, והן באיכלוס ובתחזוקה, הוקמו באמצע שנות ה-60 מספר חברות משותפות לממשלה ולעיריות הגדולות, ביניהן חברת "חלמיש" בתל-אביב, "פרוזות" בירושלים ו"שקמונה" בחיפה. יתרון הבולט של חברות אלה הוא במעמדן

המושרש במקום פעולתן, ובהיקפן המצומצם, המאפשר קשר ישיר יותר עם בעיות וצרכים מקומיים. אך חולשתו הכללית של השלטון המקומי וכפיפותו הכמעט מוחלטת לשלטון המרכזי משתקף גם בשותפויות אלה: תלותן הכספית בממשלה פוגעת ביכולתן של חברות אלה לפתח פעילות עצמית מספקת ומותאמת לצורכיהן הספציפיים.

שיקום

טבעי הדבר שהמודעות לצרכי השיקום הת-עוררה לקראת השלמת חיסול המעברות. הפרויקט הגדול הראשון היה פינוי ה"שטח הגדול" ביפו — שיקום האתר והעברת האוכ-לוסייה לשכונה חדשה בדרום העיר. פעולה זו היתה מבוססת על שיכנוע, מ"מ בדבר תשלום פיצויים והעברת המפונים לדירות החדשות בתנאי רכישה. על פי הלקחים שהופקו הצ-ליח פרויקט זה יותר בשיקום האתר, ופחות בשיקום המשפחות, שהעבירו לדירותיהן החדשות — אך הצרות — את כל בע-יותיהן החברתיות, כאשר נוסף לכך הן צריכות להתרגל לתשלום משכנתא, מים וארנונה, או במילים אחרות: לירידה ניכרת ברמת חייהן.

על אף לקח זה השתרשה במחצית הראשונה של שנות ה-60 הסברה, כי עליית ערך הקרקע, הנובעת מפינוי ותכנון-מחדש, יכו-לה לממן את שיקום המשפחות המפונות ללא תמיכה מתקציב המדינה. כמו כן רווחה הדעה, כי תחיקה מתאימה תתרום לפתרון בעיות הפינוי והשיקום הקשות. כך נתקבל ב-1965 חוק להקמת הרשות לבינוי ופינוי אתרי שיקום, והוקמה הרשות המוסמכת לביצועו. לאחר ששלוש תוכניות השיקום הראשונות של רשות זו — העיר העתיקה

18 ראה נספח מס' 5.

של צפת, רחוב בצלאל בירושלים וכפר שלם בדרום תל-אביב — לימדו את הנוגעים בדבר, כי פעולות מסוג זה דורשות תמיכה ממשלתית בהיקף ניכר ביותר, ולאחר שה- תקציבים הדרושים לא הוקצבו, הסתפקה הרשות אך ורק בעריכת סקרים ובהוצאת "קטלוג" מוקדי מצוקה, אשר עד היום מש- מש יסוד לתכנון הארצי של השיקום.

סיכום

ראוי לציין, כי בשנתיים האחרונות ניתן משקל פוליטי רב לנושא השיקום, אך עדיין מוקדם לקבוע, אם יצליחו זרועות הממשלה והסוכנות היהודית המופקדות עליו להביא לידי רווחה משמעותית — מה גם שאין הבנה כללית למכלול הבעיות הכרוכות בדבר. מן המתואר במאמר זה ניתן להבין מה רב ההיקף הפיזי של בעיות השיכון. יחד עם זאת יש לזכור, כי בחלק ניכר משכונות העוני התרכזה במשך השנים אוכלוסייה בעייתית, ששיקומה אינו מותנה אך ורק בפתרון בעיית השיכון. רק מאמץ משולב

וממושך לשיפור יחסי האנוש, לקידום רמת התעסוקה, לפיתוח מערכת החינוך, כולל חינוך מבוגרים, ולשיפור איכות הסביבה עשוי להביא במרוצת הזמן אל תרומה המ- יוחלת.

מאמר זה מוגבל להיבט השיכוני בלבד. אך גם במסגרת חלקית זו מהווה השיקום את המטרה הקשה והסבוכה ביותר בין כל בעיות השיכון והפיתוח העירוני, שכן היא קשורה נוסף לבעיות קרקע, תכנון ובנייה גם לפי- נויים, חלקיים או כלליים, זמניים או קבועים, תוך מציאת פתרונות מוסכמים לדיור חליף. הצלחתה מותנית במילוי שלושה תנאי יסודי: הבטחת המשאבים — האמצעים התקציביים, ולא פחות חשוב, כוח אדם מקצועי מאומן ומנוסה; פיתוחה של גישת תכנון כוללנית, הקובעת מתכונת חדשה לשכונה בריקמה העירונית הסובבת אותה; וכן, שיתופם של התושבים בתכנון, תוך פיתוח עבודה קהי- לתית, חינוך, הדרכה, ועידוד כל מעורבות אפשרית מצד הדיירים.

במקביל לצורכי השיכון השוטפים — גידול האוכלוסייה ויישוב אזורי הפיתוח — הוא האתגר הגדול של השיכון בארץ בשנים הבאות.

נספח 1

מספר דירות גמורות לכל 1,000 תושבים

חארץ	דירות גמורות (באלפים)			דירות גמורות ל-1,000 תושבים		
	1960	1961	1962	1960	1961	1962
ישראל	30.9	26.2	37.8	14.0	12.0	16.2
הולנד	84.6	83.4	78.9	7.3	7.2	6.7
צרפת	316.6	316.6	306.9	7.0	6.9	6.6
דניה	28.0	31.6	33.4	6.1	6.9	6.9

* מספר הדירות הגמורות ל-1,000 תושבים ירד בישראל ב-1978 ל-9.7. המספרים מתייחסים לבנייה למגורים בתוך הקו הירוק, ולבנייה היהודית בשטחים.

מקור: שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1963, וכן European Housing Trends and Policies, U.N., Geneva 1962; "Building and Wood", Quarterly Bulletin of the International Federation of Building and Wood Workers, 1/1979.

נספח 2

א. "נמצאים עוד כ-26,000 משפחות בפחונים ובדונים במעברות. בכספי התקציב המוצע נוכל להעביר כמחצית המספר הזה לדיר קבע".

מצב הדיר במעברות ל-1.4.53:

מתוך סה"כ 45,085 משפחות ו-8,334 בודדים, המהוות 193,863 נפש נמצאים בצריפונים: 15,867 משפחות ועוד 2,186 בודדים."

מתוך: דברי שר האוצר, לוי אשכול, על תקציב הפיתוח 54-1953 בפני הכנסת השנייה, 3.8.53, עמוד 67 וטבלת "שיכון".

ב. ... בענין מעברות הצריפונים...

"זו הבעיה הגדולה והחשובה הניצבת לפנינו בצד השיכון של עולים חדשים. במשרד מכינים עתה סכימה תלת-שנתית, החל מהשנה, לבניית 10,000-12,000 יחידות דיר ולשיפוצים של שאר הצריפונים באופן, שהמבנה שלהם ומצבם יאפשרו תנאי מגורים תקינים".

(מספר המשפחות בצריפונים 15,750 — 67,473 נפשות).

מתוך: שר העבודה, מרדכי נמיר, "מעברות צריפונים, תוכנית לשיכון", ירושלים, אוקטובר 1957.

ג. חיסול מעברות

"שנת 1959 היתה שנת שיא להתחלת הבנייה לחיסול המעברות ובשנת 1960 נגיע לשיא בהעברת תושבי המעברות לדירות של קבע.

מהתחלת 1957 ועד לגמר 1959 עזבו את המעברות 10,058 משפחות ועוד 2,344 בודדים. עם גמר הבנייה לפי תקציב של שנת 1959/60 תעזבנה עוד 5,511 משפחות.

תשארנה אז עוד כ-9,500 משפחות — בודדים, אשר בחלקם רשומים כתושבי מעברות ובמציאות אינם גרים בהן, אולם יש גידול טבעי במעברות ומסיבה זו לא נוכל להעריך את מספר תושבי המעברות, שטרם התחילו לבנות עבורן, בפחות מ-10,000 עד 11,000."

מתוך: "סיכומים וקווי פעולה", דברי שר העבודה, ד"ר גיורא יוספטל בכנסת עם הגשת תקציב המשרד ל-1960/61, ירושלים, ניסן תש"ך, עמ' 32.

נספח 3

הבנייה למגורים ביחס לגידול האוכלוסייה היהודית*

התקופה	דירות, גמר בנייה			תושבים נוספים
	ס"כ	בנייה ציבורית	בנייה פרטית	
1960—1949	**358,630	**239,900	118,740	3.52
1970—1961	322,390	152,090	164,300	2.09
1975—1971	244,190	105,940	138,250	1.53
סה"כ	925,210	503,930	421,290	2.5
%	100	54	46	

המקור: שנתוני למ"ס, ו"שיכון ובנייה", משרד השיכון, 1964, 1967.

* המספרים הנ"ל אינם משקפים את ההפסד במלאי הדירות כתוצאה מהריסת בתים או הסבת דירות למטרות שאינן למגורים. הם ניתנים כאינדיקציה של מגמה בלבד.

** לא כולל 56,350 דירות שהוקמו בבנייה ארעית.

נספח 4

"המשאבים העומדים לרשות הממשלה לסיוע הדיור הם מוגבלים, ועליה לקבוע כיצד, במצב זה, יינתנו מירב פתרונות דיור, תוך חלוקה מאוזנת בין הסיוע לחסרי דיור, ביניהם זוגות צעירים העומדים לייסד בית ומשפחה, ולמשפחות המתגוררות בדיור לקוי, צורכי קליטת עלייה ועידוד ההתיישבות באזורי פיתוח, וכל זאת תוך קביעת תקן דיור שיהלום את האפשרויות המוגבלות. במסגרת אילוצים אלה הפעיל משרד הבינוי והשיכון מערכת קריטריונים לקביעת סדר הזכאות של כל פרט לסיוע. דא עקא, סקרים חלקיים שנערכו הצביעו על כך, שמידת ניצול הסיוע על ידי הנזקקים ביותר וקבוצות אוכלוסין בעלות הכנסה נמוכה, היתה קטנה מאשר אצל אחרים." מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 29, עמ' 281.

"משרד מבקר המדינה ערך בדיקה, על בסיס נתונים של משרד הבינוי והשיכון, על התפלגות הזוגות הצעירים הזכאים שקיבלו הלוואה לפי תכנית המשרד בתקופה 1.7.1976—30.10.1978. הבדיקה העלתה, ששיעור ניצול הסיוע, הוא גבוה יותר בין הנרשמים לקבלת סיוע מהשכבות הכלכליות המבוססות יותר (בעלי ניקוד נמוך) מאף כי גובה ההלוואה ושיעור הסובסידיה הניתנים לה קטנים יותר. להלן מספר הזוגות הצעירים הזכאים לפי ניקוד: מספר הזוגות שקיבלו הלוואה; ושיעור הביצוע מכלל הזכאים:"

ביצוע על ידי הלוואה			
קבוצות ניקוד	מספר זכאים	מספר הלווים	% מכלל הזכאים
0—399	4,260	2,020	47.5
400—799	15,870	6,320	39.8
800—999	8,170	3,210	39.3
1000—1199	6,080	2,160	35.6
1200—1399	3,210	960	30.0
1400 ומעלה	2,360	440	18.5
	40,280	15,410	37.6

מבקר המדינה, דו"ח שנתי, מס' 29, עמ' 275.

נספח 5

מסקר תנאי דיור 1974 אנו למדים, כי שכר הדירה הממוצע של 293 אלף משקי בית שגרו בשכירות בשנה זו היה 123 ל"י לחודש, קרי 8% בלבד מחשכר הממוצע למשרת שכיר, או פחות מ-6% מההכנסה החציונית של משפחת שכירים עירונית. משקי בית שגרו בשכירות בלתי מוגנת אצל בעלי בתים פרטיים, ואשר היוו כחמישית ממשקי הבית שגרו בשכירות, שילמו בממוצע 323 ל"י לחודש, שהיוו כ-15% מההכנסה החציונית. לעומת נתונים אלה די להזכיר, כי מזדינויות השיכון הפדרלית בארצ"ב קובעת כנורמה הוצאה לדיור של 25% מההכנסה אצל בעלי הכנסות בינוניות ונמוכות, ומבטיחה סיוע פדרלי בתחום שכר הדירה רק לאלה המשלמים אחוז גבוה יותר. דין וחשבון הוועדה המייעצת לקביעת עקרונות ודרכי סיוע לשיכון. (עמוד 19), לא פורסם. חוגש לשר השיכון ע"י יו"ר הוועדה מאיר אביזוהר, ספטמבר 1977.

הגאוגרפיה של השיכון הציבורי בערי ישראל

מאת ד"ר עמירם גונן *

מבוא

תמונה כללית זו הקיימת ברמה הארצית חוזרת במידה ניכרת גם ברמה העירונית. גופי השיכון הציבורי פעלו בעיקר בשולי הערים הותיקות, אף כי לא הודרכו על ידי מדיניות רשמית של פיזור אוכלוסיה בתוך הערים כפי שהיה הדבר ברמה הארצית. כתוצאה מאורח פעולתם של גופי השיכון הציבורי בערים הותיקות, צמח בערים אלו דפוס גאוגרפי אופייני: זר של שיכונים ציבוריים בשולי העיר המקיף שכונות שהוקמו על ידי הבניה הפרטית בגלעין העיר ובקרב בתו. בגלל אותו קשר אמיץ בין השיכון הציבורי לאוכלוסית העולים ובעלי ההכנסה הנמוכה יחסית, התפתחה בערים הותיקות בארץ מפה גאוגרפית-חברתית, בה רבים מאוכלוסיה זו מתגוררים בשולי הערים, ואילו הותיקים ובעלי ההכנסה הבינונית והגבוהה מתקבצים בקרבת מרכזי הערים. אלה שעקרו מן השיכונים המרוחקים אל השכונות שב-קרבת המרכז, בעקבות מוביליות חברתית-כלכלית כלפי מעלה, היו בעיקרם יוצאי אי-רופה, וכך נוסף למימד הותק בארץ, המבחין בין מרכז ושוליים בתוך הערים, גם המימד העדתי. בדומה לעיירות הפיתוח, גם בשיכונים הציבוריים בשולי הערים גדל חלקם

השיכון הציבורי פעל כמכשיר עיקרי של מדיניות פיזור האוכלוסיה בישראל. פיזור הדיור אל אזורי השוליים בצפון ובדרום הארץ, שנעשה באמצעות הגופים הציבוריים העוסקים בשיכון, היו לו מטרות פוליטיות ובטחוניות ברורות: לחזק את אחיזתה של האוכלוסיה היהודית בחבלי ארץ אלה ולמינוע את ריכוזה במישור החוף התיכון. בגלל נסיבות חברתיות אשר הצמידו בשנות ה-50 את השיכון הציבורי לאוכלוסית העולים, נמצא כי פיזור האוכלוסיה באותן שנים היה בעיקרו פיזורם של העולים החדשים אל שולי הארץ בעוד שהאוכלוסיה הותיקה המישיכה להיצמד אל הריכוזים העירוניים שב-מרכז הארץ. מצב זה אף עורר את השאלה — האם אין פיזור האוכלוסיה מתנגש עם מיזוג הגלויות¹. בהמשך, כאשר חלק ניכר מן העולים ששוכנו בעיירות הפיתוח בשולי הארץ החלו לעקור אל הערים הותיקות שב-מרכז הארץ, הפכו עיירות אלה לריכוזים של יוצאי אסיה ואפריקה, וזאת בגלל עזיבתם המוגברת של יוצאי אירופה².

* המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה וחתפתחות אדם וחברה בישראל — הג'וינט.

1 כהן, אריק, "פיזור האוכלוסיה ומיזוג גלויות כמשימות מתנגשות", בתוך: מיזוג גלויות. הוצאת מגנס של האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1969, 143—157.

2 על תמורות אוכלוסיה בעיירות הפיתוח ראה: א) כהן, אריק, "בעיות של עיירות פיתוח ושיכונים עירוניים", רבעון למכללה, יוני 1966, 117—131; ב) שחר אריה, "השפעת הערים החדשות על מערך האוכלוסיה בישראל", מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל, חוברת ז', 1970, 25—63.

של יוצאי אסיה ואפריקה, בעוד אשר בגל-
עיני הערים רב חלקם של יוצאי אירופה.³
במאמר זה נציג בקצרה מדוע פעלו גופי
השיכון הציבורי בעיקר בשולי הערים הו-
תיקות, וכיצד עיצבה פעילות זו את הדפו-
סים הגאוגרפיים-החברתיים הראשיים של
ערים אלו. הדוגמאות מובאות בעיקר מן
הערים הבינוניות, בהן המפה הגאוגרפית
החברתית אינה כה סבוכה, כפי שהדבר
מצוי בערים הגדולות, ובאמצעותן ניתן להמ-
חיש את השפעות השיכון הציבורי בישראל
על הגאוגרפיה העירונית.

השיקולים להקמת שיכונים ציבוריים בשולי הערים

הקמת שיכונים ציבוריים בשולי הערים בא-
רץ איננה תופעה המציינת אך ורק את תקו-
פת העלייה ההמונית בשנות ה-50, בעת
שמאמצייהם של גופי שיכון ציבוריים להעניק
קורת גג לעולים הגיעו לממדים חסרי תק-
דים. שורשיה של תופעה זו נעוצים בתקופת
המנדט בעת שהאוכלוסיה היהודית בארץ
החלה לפתח את הכלים המודרניים של השי-
כון הציבורי. כבר באותה תקופה הוקמו
שיכונים ציבוריים רבים במקומות המרוחקים
מלב הערים, חלקם אף במרחק רב מגבולות
השטח הבנוי. שיכונים אלה הוקמו באמצ-
עותם של גופי בניה הקשורים לארגונים
ציבוריים בעלי גוון פוליטי, כדוגמת הסתד-

רות העובדים הכללית והסתדרות הפועל
המזרחי, שנרתמו למפעל השיכון בעקבות
המתסור בדיור הגובר בקרב האוכלוסיה הי-
הודית, ונוכח העדר פעילות ישירה בתחום
זה מטעם הממשלה המנדטורית.⁴

גופי הבניה הציבוריים היו בעלי משאבים
כלכליים מצומצמים בהשוואה לממדים הע-
צומים של צורכי הדיור שלא באו על סיפוקם
בעקבות העלייה היהודית הגוברת. משאבים
אלה לא איפשרו לגופי השיכון הציבורי
לרכוש קרקעות בתוך תחומי הערים —
ובדאי שלא בליבן — וגם לבנות שיכונים
עבור רבים מתבריהם ואוהדיהם.⁵ אי לכך,
נמצאו הפתרונות הגאוגרפיים בשולי הערים
ומחוץ להן, שם ניתן היה לרכוש קרקעות
במחירים נמוכים יחסית. כמו כן, מחוץ לערים
ניתן היה, לאתר לחצים והשתדלויות, לרתום
את "הקרן הקיימת לישראל" לרכישת קר-
קעות עבור מפעלי שיכון. הקק"ל התמקדה
ברכישת קרקעות לא-עירוניות למטרות של
התישבות חקלאית, אולם במשך הזמן, כאשר
גברו צרכיה של האוכלוסיה היהודית העירו-
נית, וככל שהמפלגות הציוניות המיוצגות
בדירקטוריון של הקק"ל מצאו עצמן מעור-
בות יותר ויותר במפעלי שיכון ציבורי,
נמצאה דרך לקשור את הקק"ל להועדת
קרקעות למטרות שיכון. קרקעות אלו, מטבע
הדברים, נמצאו מחוץ לערים, ומינותן בת-
נאים נוחים משכה את הארגונים הציבוריים
העוסקים בשיכון אל מקומות מרוחקים בשו-
ליים, כדוגמת הקריות במפרץ חיפה או
שכונת אליעזר בכפר סבא.⁶

3 כהן אריק, שם.

4 על תופעת השיכונים של ארגונים ציבוריים בתקופת המנדט ראו: Gonen, Amiram, "Locational and Ecological Aspects of Urban Public Housing: The Israeli Case". In: *Social Economy of Cities*, 275-295, Edited by G. Gappert and H. Rose (Urban Affairs Annual Reviews Vol. 9), Beverly Hills/London: Sage Publications, 1975.

5 קאופמן ל., "בעיות הקרקע, המימון והארגון בשיכון העממי". בתוך: בעיות השיכון המאורגן, דו"ח מתכנוס של הסתדרות המהנדסים, האדריכלים והמומחים בארץ ישראל שחתקיים בימים 27—29 לאפריל, 1944, 50—64.

6 על תפקידם של קרקעות הקק"ל בהקמת שיכונים של ארגונים ציבוריים בתקופת המנדט ראו: א) חיות יהודה, התפתחות ישובית באזור הקריות של מטרופולין חיפה, עבודת גמר בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1974.

המשיכה אל שולי הערים היו גם יסודות נוספים, מלבד מחיר הקרקע ומעורבותה של הקק"ל. בשולי העיר ניתן היה לרכוש גושי קרקע גדולים עליהם אפשר להקים שיכונים גדולים. לגודלם של השיכונים היו שני סוגים של יתרונות: כלכליים ופוליטיים. היתרונות הכלכליים לגודל היו כרוכים בפיתוח מאסיבי של התשתית ובבניה המונית של יחידות דיור. היתרונות הפוליטיים לגודל היו נעוצים בגוון הפוליטי-האידיאולוגי של הגופים הציבוריים שעסקו בשיכון. נוסף על המטרה להעניק קורת גג לחבריהם, ביקשו גופי השיכון ליצור על פני מפת העיר "טריטוריות" בעלות גוון פוליטי-ייחודי, בהן ניתן לקיים אורח חיים המתחייב מן האידיאולוגיה. באמצעות טריטוריות אלו ניתן להוכיח בעליל את הישגיהם של הארגונים הציבוריים בגיוס משאבים ובסיפוק צורכי החברים. לא כך הדבר בשיכונים קטנים. הארגון הציבורי הפעיל ביותר בתחום השיכון היתה הסתדרות העובדים הכללית, אשר בנתה שכונות פועלים, מעונות עובדים וקרית יות הסתדרותיות באמצעות גופי השיכון שהוקמו לצורך זה. הקמת שיכונים בשולי הערים התאימה לשיקוליה של הסתדרות העובדים הכללית גם מבחינה נוספת. הרעיון של שכונות פועלים היה כרוך לא רק בקורת גג לפועלים עירוניים, אלא גם ביצירת אורח חיים כפרי למחצה עבורם.⁷ הדבר התבטא בשכונות בצפיפות נמוכה, בהן זוכים המשכנים בפיסת קרקע גדולה למדי המיועדת לפעילות חקלאית חלקית. שיכונים ציבוריים

שכאלה, המהווים כעין שילוב של אורח חיים עירוני וכפרי, מן הראוי שיקומו במקומות, אשר התנאים הקרקעיים מאפשרים זאת, דהיינו — בשולי הערים ואף מחוץ להן, בתוך התחום הכפרי-החקלאי. ואכן מיקום מעין זה מאפיין את מרביתן של שכונות הפועלים שקמו בתקופת המנדט ברבות מערי הארץ המאוכלסות ביהודים. כך היה הדבר בערים הגדולות, כדוגמת קרית חיים באזור חיפה ושכונת בורוכוב וקרית עבודה (לימים חולון) באזור תל אביב. וכך היה בערי המושבות, כדוגמת ראשון לציון⁸, הרצליה⁹, כפר סבא¹⁰ וחדרה¹¹.

לאחר הקמת המדינה נתחזקה המגמה להקים שיכונים ציבוריים בשולי הערים. הממשלה הפכה אז לגורם מרכזי בהקמת השיכונים הציבוריים ונטלה את הבכורה מן הארגונים הציבוריים. בשנות קיומה הראשונות פקדו את המדינה גלי העליה ההמונית, ובמשך שלש וחצי שנים — ממאי 1948 ועד סוף 1951 — הוכפלה האוכלוסיה היהודית בארץ ונוצר מחסור עצום בדיור. הדחיפות במילוי צורכי הדיור הגבירה את הלחצים לפתרונות גאוגרפיים בשולי הערים ומחוצה להן. הקרקעות העירוניות, ואף אלה שבקרבתן, היו ברובן בבעלות פרטית ומחולקות לחלקות קטנות. במצב זה, יצירת היצע של קרקע לבנית מגורים בתוך השטחים העירוניים היא ענין של תהליך ארוך. רכישת חלקות קטנות וגיבושן לגוש קרקע גדול, שינוי התכנון העירוני המצוי והתאמת התשתית העירונית הקיימת לצרכים החדשים, כל אלה נמשכים

7 (ב) פרלמן רות, כפר סבא — התפתחות מערך המגורים ותפוצת האוכלוסיה במושבה שנעשתה עיר. עבודת גמר בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשל"ח.

8 Cohen, Erik, *The City in Zionist Ideology*. Jerusalem: The Institute of Urban and Regional Studies, the Hebrew University of Jerusalem, 1970, 23-29.

9 גרייצר איריס, ראשון לציון — התפתחות מערך המגורים ותפוצת האוכלוסיה במושבה שהפכה לעיר, עבודת גמר בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, תשל"ג.

10 ברזילי יגאל, הרצליה — התפתחות השטח הבנוי במושבה שהפכה לעיר, עבודת גמר בגאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, תשל"ה.

11 ברודצקי-קנטי אילה, תהליך העיור של חדרה, עבודת גמר בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1964.

זמן רב, ואילו הביקוש העצום למגורים באותה תקופה לחץ לפתרונות מהירים. אמנם ניתן היה להפקיע קרקעות בבעלות פרטית ולזרז על ידי כך את יצירת ההיצע של קרקע לשיכון ציבורי בתוך הערים עצמן, כפי שהוצע בזמנו, כדי למנוע את התהליך, לפיו "נבנים השיכונים בלי קשר כלכלי וחברתי לרעתם ולרעת המושבה גם יחד"¹². אולם דרך הפקעתן של אדמות פרטיות לא ננקטה כמכשיר חשוב של מדיניות השיכון הציבורי. מסתבר כי השיקול להקים שיכונים בתוך הערים לא נראה חשוב דיו כדי שמי קבלי ההחלטות הבכירים יקבלו על עצמם את הטרחה המנהלית והפוליטית של הפקעת אדמות פרטיות. נראה כי באותה עת קשה היה לאמץ את דרך ההפקעה כאשר לממשלה שפע של קרקע במרחק של קילומטרים ספורים מגבול השטח העירוני.

פתרונות מהירים נמצאו בפריפריה העירונית. כאן ניתן היה למצוא בשפע שטחי קרקע גדולים המצויים בשליטת הממשלה והגופים הלאומיים המסונפים לה. מרכיב אחד של קרקעות אלה היו האדמות הממשלתיות, אשר עברו לממשלת ישראל בירושה מממשלת המנדט. בעבר לא היו האדמות הממשלתיות גורם חשוב בפיתוחו של שיכון ציבורי, אולם עתה, עם כניסת הממשלה לתחום השיכון הציבורי, ניתן היה לגייס שטחים אלה למטרות זו. מרכיב שני של קרקעות בשליטה ציבורית היו הקרקעות שברשות הקק"ל, קרקעות אשר במשך הזמן הועברו לשליטה ממשלתית במסגרת מינהל מקרקעי ישראל. גם קרקעות אלה שהיו מחוץ לערים הועמדו במקרים רבים לרשותו של השיכון הציבורי. מרכיב שלישי של קרקעות בשליטה ממשלתית היו השטחים של ישובים ערביים נטושים שנמצאו בקרבת הערים היהודיות. שטחים אלה שימשו להקמתם של רבים מן

השיכונים הציבוריים בשנות ה-50. דוגמאות לכך מצויות בשוליים הצפוניים-מזרחיים של תל-אביב, הרחק מעבר לירקון (רמת החייל ושכנותיה), בקצה הדרומי-מערבי של ירושלים (קרית יובל), בשוליה המזרחיים והדרומיים של חיפה, בדרומה של רמת-גן (רמת שקמה) וכן ברבות מערי המושבות. במערה של רחובות, במזרחה של ראשון לציון, משני עבריה של הרצליה, בקצה הצפוני-מזרחי של כפר סבא, בגבולה המזרחי של חדרה ובישובים עירוניים אחרים, כמו שיכונים על קרקעות שהיו בעבר בתחומם של ישובים ערביים שניטשו במהלך מלחמת העצמאות.

הקמת השיכונים הרחק בשולי הערים הקיימות נסתייעה גם בדגם הבניה האופייני לרבים ממפעלי השיכון הציבורי: השיכון הגדול. גודלם של השיכונים שניבנו בשנות ה-50 עלה בעשרת מונים על גודלם המקובל של השיכונים הציבוריים בשנות המנדט הבריטי. מספרם הרב של המועמדים לשיכון מקרב העולים החדשים, ריכוז משאבי השיכון בדרג הממשלתי ובגופים הציבוריים המסונפים לו, הלחץ לבנות מהר ובזול, ואולי גם הדומיננטיות באותן שנים של סגנון פעולה בקנה מידה גדול, כביטוי לפיתוחה של הארץ בעקבות השינוי הפוליטי והדמוגרפי הכרוך בהקמת המדינה — כל אלה עודדו הקמת שיכונים גדולים הזקוקים לגושי קרקע רחבי ידיים, ואלה מצויים, כדרכן של ערים, הרחק מעבר לשולי השטח הבנוי. בשיכונים הגדולים ניתן היה להשיג יתרונות כלכליים הנובעים מגודלם, ולבנות יחידות דיור רבות בעלות ממוצעת נמוכה יחסית לכל דירה. בשיכונים הגדולים ניתן היה להבליט את הצלחת הגופים הממשלתיים והציבוריים, לפתור בעיות דיור בוערות בתנאים הכלכליים הקשים של אותן שנים. בניה

12 מתוך מכתב של אריה שרון, ראש אגף השיכון, אל ראש הממשלה, 19.3.50. גנזך המדינה, תכניות אגף השיכון, תיק מס' 6101. מצוטט אצל שלמה חסון, שיכונים עולים בערים ותיקות בישראל, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1977, 31.

מפוזרת בשיכונים קטנים במקומות שונים בתוך השטח הבנוי לא היתה משיגה בולטות זו, המדריכה רבות מפעולותיהם של גופים בעלי צביון פוליטי או ביורוקרטי.

בשנות ה-50 המוקדמות נפרסו השיכונים הציבוריים הגדולים על פני שטחים רחבי ידיים גם בגלל צפיפות הבינוי הנמוכה שאפייינה את בנייתם באותן שנים. צפיפות נמוכה זו היתה קשורה באידיאולוגיה התכנונית, שרווחה באותן שנים, ואשר הדגישה את הקשר בין המשתכן לאדמה, אותה אידיאולוגיה שהדריכה את מקימיהן של שכונות הפועלים בתקופת המנדט. ואמנם, במידה רבה ניתן לומר, כי במחצית הראשונה של שנות ה-50 נעשה נסיון בעל ממדים ניכרים, בכל רחבי המדינה, בערים הותיקות והחדשות כאחד, להעתיק דפוסי תכנוניים הקשורים להתישבות הקלאית למחצה של פועלים עירוניים לשיכונם של רבים מאלפי העולים שהגיעו ארצה באותן שנים. לעולים אלה לא היתה זיקה רעיונית ומעשית לפעילות הקלאית, אפילו בדמותם של "משקי העזר" שהיו אותה עת באופנה אצל מתכננים ומקבלי החלטות בעלי שורשים של אידיאולוגיה כפרית-חקלאית¹⁸. וכך, על מנת לאפשר לבנות שיכונים גדולים בהם יחידות הדיור מצויות על חלקות בנות חצי דונם עד שני דונם, שנועדו לשמש כבסיס לפעילות החקלאית המתוכננת, נזקקו היוזמים לשטחים רחבי-ידיים אותם ניתן היה למצוא בעומק האזורים הכפריים, הרחק מן השטח הבנוי של הערים.

גודלם של שטחי הקרקע שעליהם הוקמו שיכונים ציבוריים לעולים בראשית שנות ה-50 נע בין 400 ל-7,000 דונם. הגודל השכיח היה 2,000—3,000 דונם. במושגים של בינוי עירוני, אלה הם שטחים "ענקיים", אותם אי אפשר היה למצוא בתוך הערים ואפילו בשולי השטח הבנוי.

השיקולים שהדריכו את הגופים הציבוריים המשכנים במציאת המיקום הגאוגרפי המתאים מבחינתם להקמת שיכונים קשורים רובם להוצאות הקרקע והבניה, שני תחומים שנגעו במישרין לגופים אלה. באופן כללי היתה בקרב גופי השיכון הציבורי מגמה לצמצם את עלויות הקרקע והבניה על ידי ניצול יתרונות של מיקום הקרקע (בשוליים) וקנה המידה של הבניה (מפעלים גדולים). אלא שכנגד יתרונות אלה קיימים גם יתרונות של נגישות עירונית, דהיינו — יתרונות הכרוכים במרחקו של השיכון ממרכזים של מסחר, שירותים ותעסוקה. בשיכונים מרוחקים גבוהות העלויות הכרוכות בצריכת מסחר ושיירותים ובתנועה אל מקומות תעסוקה, לעומת עלויות אלה בשיכונים קרובים. מצב הפוך קיים לגבי עלויות הקרקע והבניה.

כאשר מדובר בבחירת מקום שיכון מתעוררת, בדרך כלל, השאלה כיצד לנהוג בענין זה של תחלופה בין עלויות קרקע ובניה — מחד, לבין עלויות נגישות — מאידך, לאורך המרחק ממרכז העיר אל שוליה. הפתרון הגאוגרפי המתקבל מייצג את אותו הרכב של שני סוגי העלויות הנראים לקובעי ההחלטות. אם נלמד ממפת הצפיפות של האוכ' לוסיה בערים, המצביעה על הצטופפות ניכרת בקרבת גלעיני הערים וצפיפות נמוכה בשולייהן, נמצא כי ברוב פתרונות התחלופה הזו הועדף לצמצם בעלויות הנגישות גם אם הדבר כרוך בעלויות גבוהות של קרקע ובניה. אשר לפתרון הגאוגרפי של התחלופה האמורה, המקובל על אותם גופים ציבוריים העוסקים בשיכון, נראה כי הועדף לצמצם בעלויות הקרקע והבניה גם אם כרוך הדבר בעלויות גבוהות של נגישות, דהיינו — הפתרון המצוי במקומות רחוקים מעבר לשולי העיר. אלא שבמסגרת החלוקה הסקטוראלית של אספקת השירותים הציבוריים בישראל, אין גופי השיכון הציבורי נושאים בדרך כלל, במלוא עולן של עלויות הנגישות.

13 דוד זסלבסקי, שיכון עולים בישראל תש"י—תשי"ג. תל-אביב: עם עובד, 1954, 108—109.

בעול זה נושאים גופים העוסקים כל אחד באספקת השירותים המיוחדים לו, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. הרשויות המ- קומיות וכן משרדים ממשלתיים וגופים צי- בוריים שונים, העוסקים באספקת שירותים כבריאאות, חינוך, מים, דרכים, ביוב, טלפון, חשמל ודואר, הם שעמדו בפני העלויות הג- בוהות הנובעות מן הריחוק הרב של השי- כונים. בעולן של עלויות הנגישות נושאים גם המשתכנים עצמם, החייבים לטלטל את עצמם למרחקים ניכרים על מנת להגיע למרכזי מסחר, שירותים ותעסוקה. כך ניתן היה לגופים המשכנים שלא לשקול במלואם את שיקולי הנגישות, וזאת בגלל הפרדה הקיימת מבחינת האחריות בין אלה העוסקים בתחום הקרקע והבניה לבין אלה האחראים לנושאי השירותים והתעסוקה. כתוצאה מהפ- רדה זו נתחזקה המגמה למקם את השיכונים הציבוריים הרחק מעבר לשטח הבנוי של הערים. כתוצאה מכך נפרסו ערים ישרא- ליות על שטחים נרחבים, תופעה הגורמת לייקור ניכר של אספקת השירותים או למצב תת-תקני של שירותים אלה, בהעדר היכולת הכספית לספקם כהלכה.

הדוגמאות לשיכונים ציבוריים, שהוקמו הרחק בשולי הערים, רבות מאד. כמעט שאין עיר ותיקה, קטנה או גדולה, אשר לא ניתן למ- צוא בה שיכון מרוחק. כדי להמחיש את התופעה נציין מספר דוגמאות בולטות, שחלקן מוצגות במפות הנלוות. בטבריה הוקמה מערכת של שיכונים הרחק מעל העיר בקצה רמת הגליל התחתון. שיכוני טבריה עלית מהווים כעין טריטורית מגורים נפרדת מן העיר התיקה. גם לעפולה עיר עלית משלה בדמותם של השיכונים שלרגלי גבעת המורה. בין עפולה לעפולה עלית מפרידים מספר קילומטרים של אדמות חקלאיות. בנ- הריה קמה שורה של שיכונים (כצנלסון) טרומפלדור ואוסישקין) על רכסי הכורכר שממזרח לעיר, מעבר לתוואי הכביש הראשי ומסילת הברזל. בחיפה קמו השיכונים הצי- בוריים בשולי העיר, לאורך הדרכים הרא-

שיות, היוצאות מן העיר למזרח ולדרום (מחנה דוד). בזכרון יעקב, בנימינה, ופרדס חנה הוקמו שיכונים הרחק בשולי המושבה. בולט במיוחד המצב השורר בזכרון יעקב, שם שיכון העולים מצוי על שלוחה טופוג- רפית נפרדת במרחק ניכר מגוף המושבה. במושבה השכנה, בחדרה, קיימת הפרדה ברורה בין הגרעין הותיק של העיר לבין שיכוני גבעת אולגה במערב ושיכוני בית אליעזר במזרח. בין שני גושים אלה של שיכונים לבין המושבה הותיקה משתרעים שטחי חקלאות. נתניה עטורה אף בגושי שיכונים משלושת עבריה. בגוש השיכונים בצפון כלולים בין השאר שיכוני רמת הרצל ונות שלום. במזרחה של נתניה, הרחק מעבר לכביש החוף ואזור התעשייה, משתרע שיכון ההסתדרות (הותיקים), ואילו בדרומה של העיר, במרחק רב מן הגלעין, משתרע גוש שיכונים, ביניהם דורה וקרית נורדאו. כפר סבא והרצליה אף הן עטורות שיכונים בשו- ליהן. בכפר סבא רב המרחק אל שיכוני קפלן ויוספטל ובין שיכונים אלה לגוף העיר משתרעים עדיין פרדסים. בפאתיה המזרחיים של פתח תקוה משתרעת שורה של שיכונים שקמו בשנות ה-50 אשר הגדולים ביניהם הם נוה כיבוש, שעריה ועמישב. שיכון עמי- שב נמצא הרחק בתוך השטחים החקלאיים שממזרח לעיר, בניחוק גאוגרפי רב. גם בתוך ערי המטרופולין של תל-אביב ניתן להבחין במיקומם האופייני של שיכונים בשוליים, כדוגמת פרדס כץ בבני ברק, רמת שקמה ברמת גן, ג'סי כהן בחולון, וכן צרור השי- כונים שמעבר לירקון בתחומה המוניציפלי של תל-אביב, אך בריחוק רב ממרכזי המס- חר והתעסוקה. בראשון לציון בולטים שיכוני המזרח ושיכוני רמת אליהו משני עבריו של הגרעין הותיק ובמרחק ניכר ממנו. גם בירו- שלים מצויים השיכונים בשולי העיר או במרחק רב מן הגרעין הותיק כדוגמת שיכוני גונן וקרית יובל. במצב דומה נמצאים שיכוני העולים במערבה של רחובות. אלו הן רק דוגמאות בולטות, שכן תופעת השיכונים

בשולי הערים הותיקות בישראל היא כה נרחבת עד כי ניתן להגדירה כתופעת יסוד בגאוגרפיה של ערים אלה, תופעה המכתיבה במידה רבה את דפוסי הגאוגרפיה החברתית בהן.

ההשלכות הגאוגרפיות- החברתיות של הקמת שיכונים ציבוריים בשולי הערים

הגופים הציבוריים המשכנים היו חופשיים למקם את השיכונים במקומות מרוחקים גם משום שלא היו צריכים להתחשב באופן מלא בעלויות הנגישות וגם משום שניצבו בפני אוכלוסיה של מבקשי דיור התלויה במידה רבה בשיכון הציבורי. בשנות השלושים והארבעים היו אלה בעיקר שכירים בעלי הכנסה נמוכה אשר גרו בתנאי דיור קשים וידם לא השיגה לרכוש ואף לשכור דירות מתאימות בגלל המחירים הגבוהים של הקרקע, הבניה והאשראי¹⁴. בשנות החמישים היו אלה בעיקר יושבי מחנות העולים והמעברות, אשר רק מפעלי השיכון הציבורי יכלו לשרת את צורכי הדיור שלהם. לעולים הצטרפו ותיקים רבים שהכנסתם הנמוכה וחסכוניותיהם המוגבלים לא איפשרו להם להזדקק לבניה הפרטית. גם מקורות אשראי לא עמדו לרשותם אלא באמצעות גופי השיכון הציבורי. בפני אוכלוסיה זו לא עמדה כל אלטרנטיבה סבירה של דיור מלבד זו שהוצעה על ידי גופי השיכון הציבורי, אפילו היתה זו אלטרנטיבה מרוחקת מן הבחינה הגאוגרפית.

כתוצאה מתלות זו של האוכלוסיה בעלת הכנסה הנמוכה בשיכון הציבורי נוצר מצב בו חלק ניכר מן האוכלוסיה הזו מצא את עצמו בשולי העיר, במרחק רב ממקומות השירותים והתעסוקה, בעוד שהאוכלוסיה

המבוססת נהנתה מיתרונות נגישות ניכרים משום ששכנה באזוריהן המרכזיים של הערים. היתה זו, איפוא, האוכלוסיה בעלת הכנסה הנמוכה דווקא, שנאלצה לשאת בנטל ההוצאות והטרחה של התגברות על המרחק למרכזי השירותים והתעסוקה. הנגישות הפחותה של שיכונים השוליים בלטה בתקופת המנדט בעת שתנאי התחבורה היו לקויים, ורבים מיושבי השיכונים הלכו מרחק רב לקניות ולעבודה. אך גם בשנות החמישים, בעת שהשיכונים הרחיקו מן העיר, היו בעיות הנגישות חמורות והתמונה של נשים אוזרות סלי מצרכים והולכות מרחק רב בין ה"מושבה" ל"שיכון" אפיינה את תנאי הנגישות באותן שנים. שלא כבעיירות הפיתוח, לא נעשה מאמץ דומה בשיכונים אשר בשולי הערים לפתח בתוכם שירותים ותעסוקה, ובדרך כלל נשענה האוכלוסיה בשיכונים אלה על מערכת השירותים והתעסוקה באזוריה המרכזיים של העיר.

התלות של קבוצות אוכלוסיה מסוימות בשיכון הציבורי ומנהגם של הגופים המשכנים לקבוע את מקום השיכונים בשולי העיר, הפרידו באופן גאוגרפי בין קבוצות אלו לקבוצות האוכלוסיה האחרות המסתייעות בבניה הפרטית. בשנות המנדט הפריד השיכון הציבורי בין פועלים לאיכרים במושבות, ובין פועלים לבני המעמד הבינוני למיניהם בערים הגדולות. בשנות החמישים, מרביתה של האוכלוסיה התלויה לחלוטין בהיצע הדיור של השיכון הציבורי, הורכבה מעולים חדשים שזה מקרוב באו. וכך במקרים רבים הביא השיכון הציבורי להפרדה גאוגרפית בין ותיקים, שנוקקו במידה פחותה לשיכון הציבורי ומצאו את מקומם בשכונות שבתוך העיר, ובין עולים חדשים שמילאו את שורות השיכונים אשר בשולי הערים. בגין הנסיבות של אותם ימים מצאו העולים החדשים את עצמם בתנאים נחותים של נגישות לשירותים ולתעסוקה, וזאת כאשר היה עליהם למצוא

14 כאהן א. "מימון וארגון מפעלי שיכון", מתוך: בעיות השיכון המאורגן, שם, 33-49.

את דרכם אל חברה חדשה מבחינתם. ההפך רדה הגאוגרפית מאזורי המגורים של האוכי-לוסיה הוטיקה המבוססת, הציבה את השייכונים הציבוריים המרוחקים בחלקו התחתון של סולם הסטטוס החברתי-כלכלי של אזורי המגורים בערים.

לנחיתותם היחסית של השיכונים המרוחקים תרמה גם איכות ירודה של הדיור והתשתית. בגלל המגבלות התקציביות של שנות החמישים בנו בשיכונים יחידות דיור קטנות. מדירות בנות 25—27 מ"ר בראשית שנות החמישים, הרחיבו בהדרגה את שטח הדירות בשיכונים עד אשר בשנת 1959 עמד גודלה הממוצע של דירת עולים על 50 מ"ר.¹⁵ אולם לאורך כל התקופה היו הדירות בשיכונים הציבוריים קטנות מאלו שנבנו על ידי הבניה הפרטית, וכתוצאה מכך צפיפות הדיור בשיכונים היתה גבוהה במידה ניכרת.¹⁶ בתחום התשתית נעשה על פי רוב פיתוח חלקי בלבד. המרחק הרב של השיכונים מן השטחים העירוניים הבנויים והפריסה הרבה של רבים משיכונים אלה, לא איפשרו פיתוח מלא של תשתית נוכח ההוצאות הרבות הכרוכות בכך — מחד והמשאבים המוגבלים — מאידך. לנחיתות היחסית של שיכונים, שהוקמו עבור עולים בשנות החמישים והשישים בתנאים קשים מבחינת הנגישות לשרותים ולתעסוקה, ומבחינתה של איכות הדיור, נצטרף גם גורם חברתי. באותן שנים נשתנה ההרכב העדתי של העולים כתוצאה מגידול ניכר בחלקם של העולים מארצות המזרח-התיכון וצפון אפריקה (יוצאי אסיה-אפריקה בלשון הסטטיסטיקה החברתית). ככל שגדל חלקם של יוצאי אסיה-אפריקה בקרב העולים החדשים, כן רב חלקם בקרב אוכי-לוסיה השיכונים שנועדו לעולים. על רקע היחסים הבין-עדתיים בין יוצאי אסיה-אפריקה ובין יוצאי אירופה, היווה בעיני האחרונים ריכוז ניכר של יוצאי אסיה-

אפריקה בשיכונים הציבוריים גורם שדרבנם לעבור למקום מגורים אחר. ואכן, כשם שרבים מיוצאי אירופה עברו מעירות הפיתוח בשולי הארץ אל הערים הוטיקות במרכז הארץ, כך עקרו בני קבוצה זו מן השיכונים המרוחקים אל השכונות הקרובות לגלעיני הערים.

עזיבת רבים מיוצאי אירופה את השיכונים הציבוריים, ובעיקר את השיכונים שנועדו לעולים הפכה לתופעה רבת ממדים בשלהי שנות החמישים, לאחר שרכשו מידה מספקת של ניידות גאוגרפית, כתוצאה מעלייתם בסולם החברתי-הכלכלי. מוביליות עולה זו היתה נעוצה באותם גורמים ידועים, העומדים מאחורי ההבדלים בהשגים החברתיים-כלכליים בין שתי הקבוצות הראשיות של ארצות המוצא, ואין עלינו לפרטם כאן, אלא לציין את השלכותיהם על ההרכב החברתי של השיכונים הציבוריים. עד מהרה הפכו יוצאי אסיה-אפריקה לרוב מוחלט ברבים משיכונים אלה כפי שמצביעים על כך נתוני מפקד האוכלוסין של 1961. אין בידינו נתונים משנות החמישים שיצביעו על תהליך עזיבת השיכונים על ידי יוצאי אסיה-אפריקה, וזאת משום שלא נערך מפקד קודם בעל פרוט גאוגרפי בתוך הערים. אולם די אם נציין, כי ברבים משיכוני העולים שוכנו בתחילה קבוצות גדולות של יוצאי אירופה שהגיעו ארצה מיד לאחר קום המדינה ממחנות הפליטים באירופה ובקפריסין, ואילו ב-1961 רבים ממשתכנים אלה לא נמצאו בשיכונים. הם מצאו את דרכם אל אזורי מגורים אחרים בערים.

העליה במשקלם של יוצאי אסיה-אפריקה באוכלוסית השיכונים נמשכה בשנות השישים. מצד אחד, גדול חלקם של אלה בקרב העולים החדשים המגיעים באותן שנים, ומצד אחר נמשך התהליך של עזיבת השיכונים על ידי יוצאי אירופה, אשר בינתיים הגבירו את

15 ראה שנתון הממשלה, תשכ"ב, 291.

16 חסון שלמה, שם, 93.

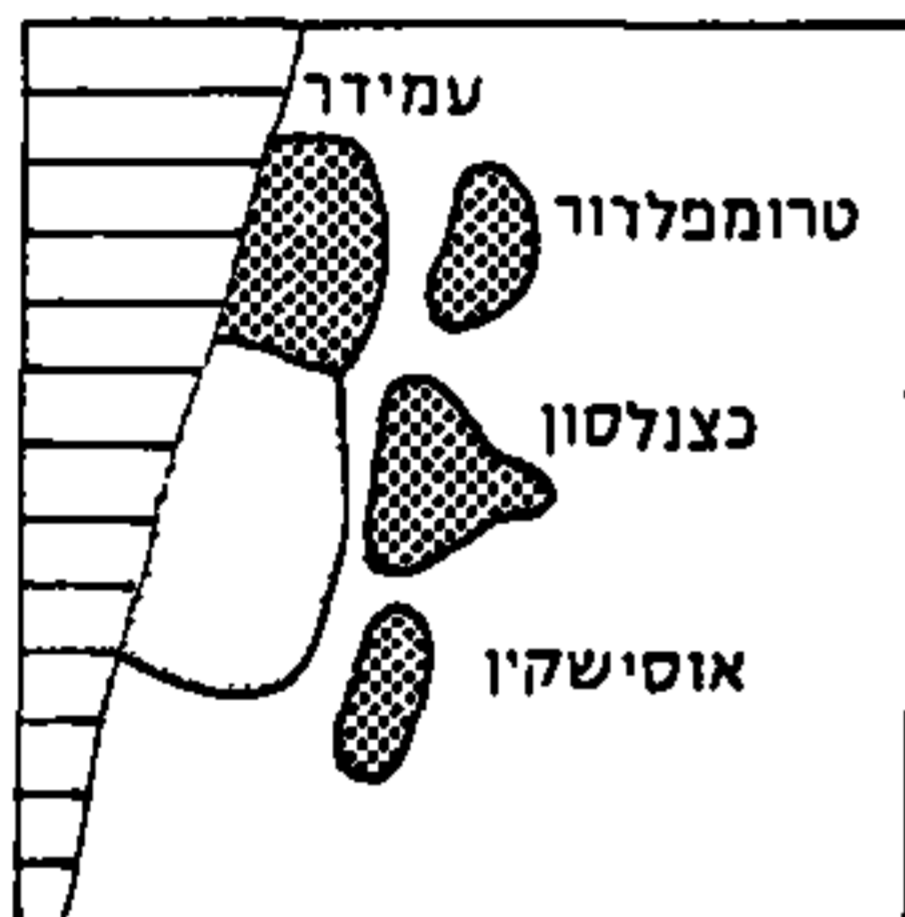
אלה היה אחוז גבוה של ותיקים יוצאי אי-רוסה, אליהם הצטרפו העולים יוצאי אירוסה מן השיכונים.

בראשית שנות ה-70, כתוצאה מתהליכי האיכלוס והעזיבה שהתחוללו עד אז, נמצאו שיכוני עולים רבים בעיבורן של ערים ששיעורם של יוצאי אסיה-אפריקה בהן היה מעל 75 אחוז. לוח 1 מביא שורת דוג-מאות של שיכונים מרוחקים בציון חלקם

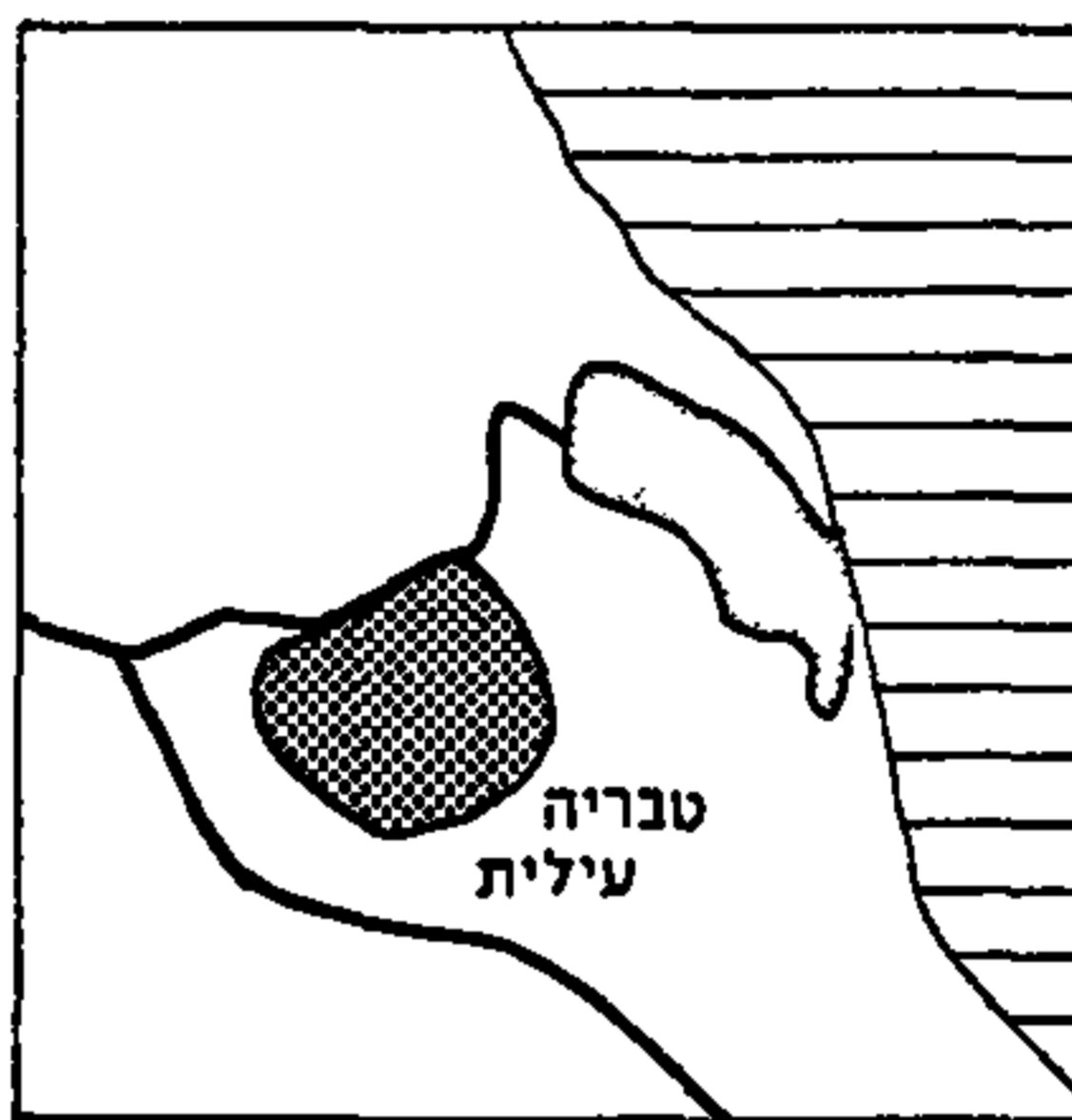
המובילות החברתית שלהם, חלקם באמצעות הפיצויים האישיים מגרמניה. למרות שלא נערכו מחקרים מסורטים בנושא הפיצויים כגורם בניידות גאוגרפית, ניתן לשער כי הפיצויים נתנו ביד מקבליהם סכומים גדולים יחסית שאיפשרו להם להתגבר על פער מחירי הדיור בין השיכונים המרוחקים לבין השכונות הקרובות, שנבנו ברמת דיור גבוהה יחסית על ידי קבלנים פרטיים. בשכונות

שיכונים בערים ותיקות בישראל בסוף שנות החמישים

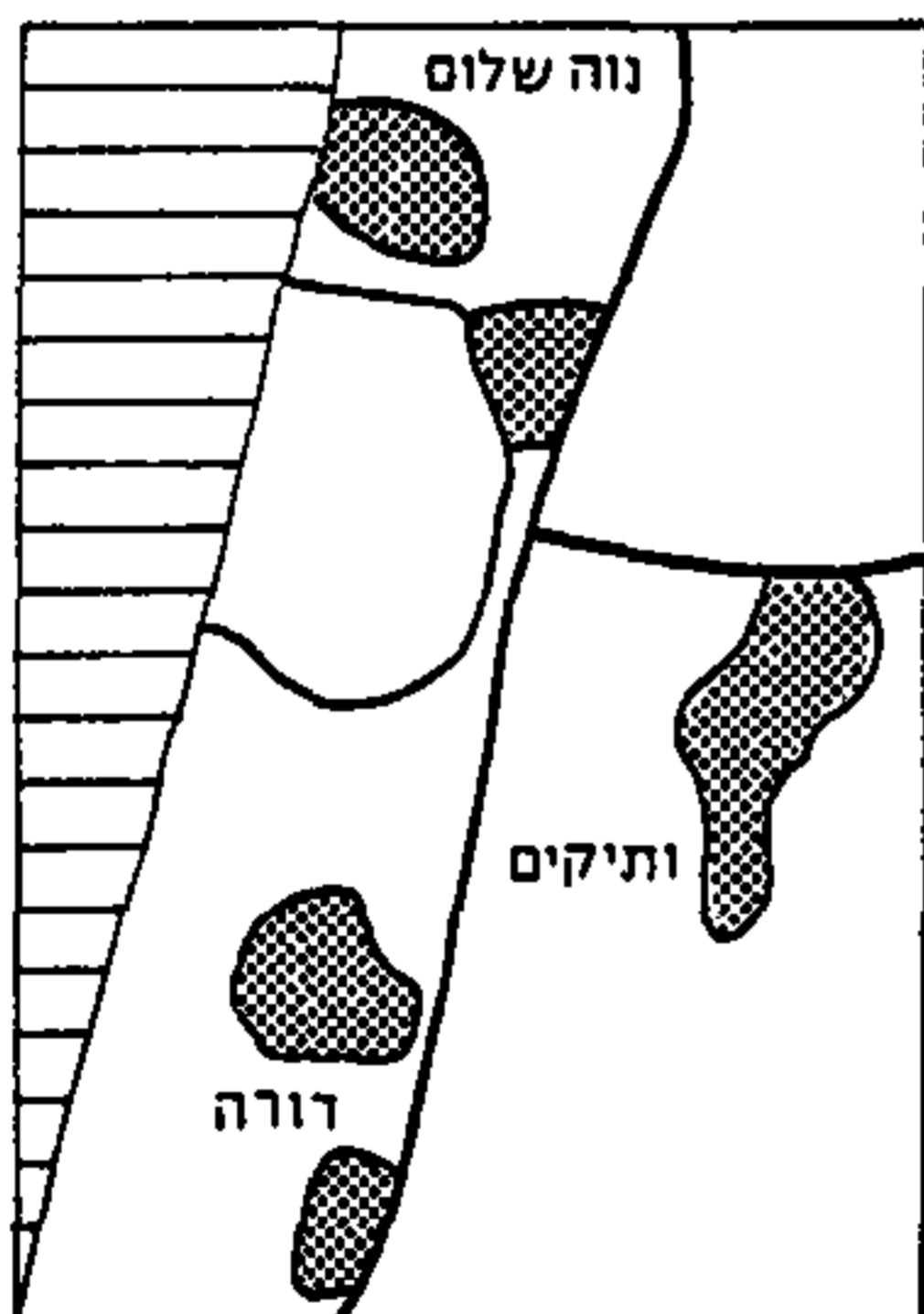
נהריה



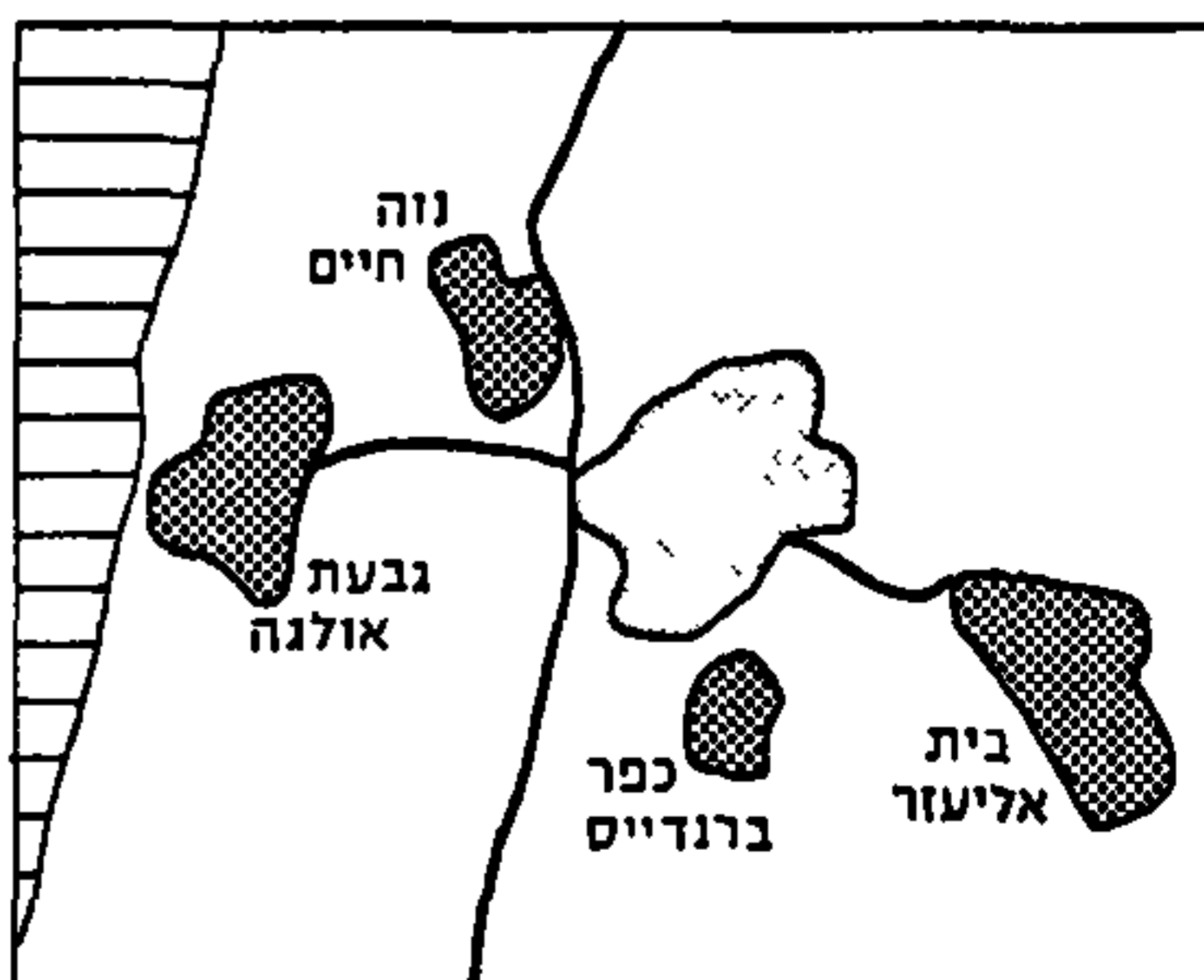
טבריה



נתניה



חדרה

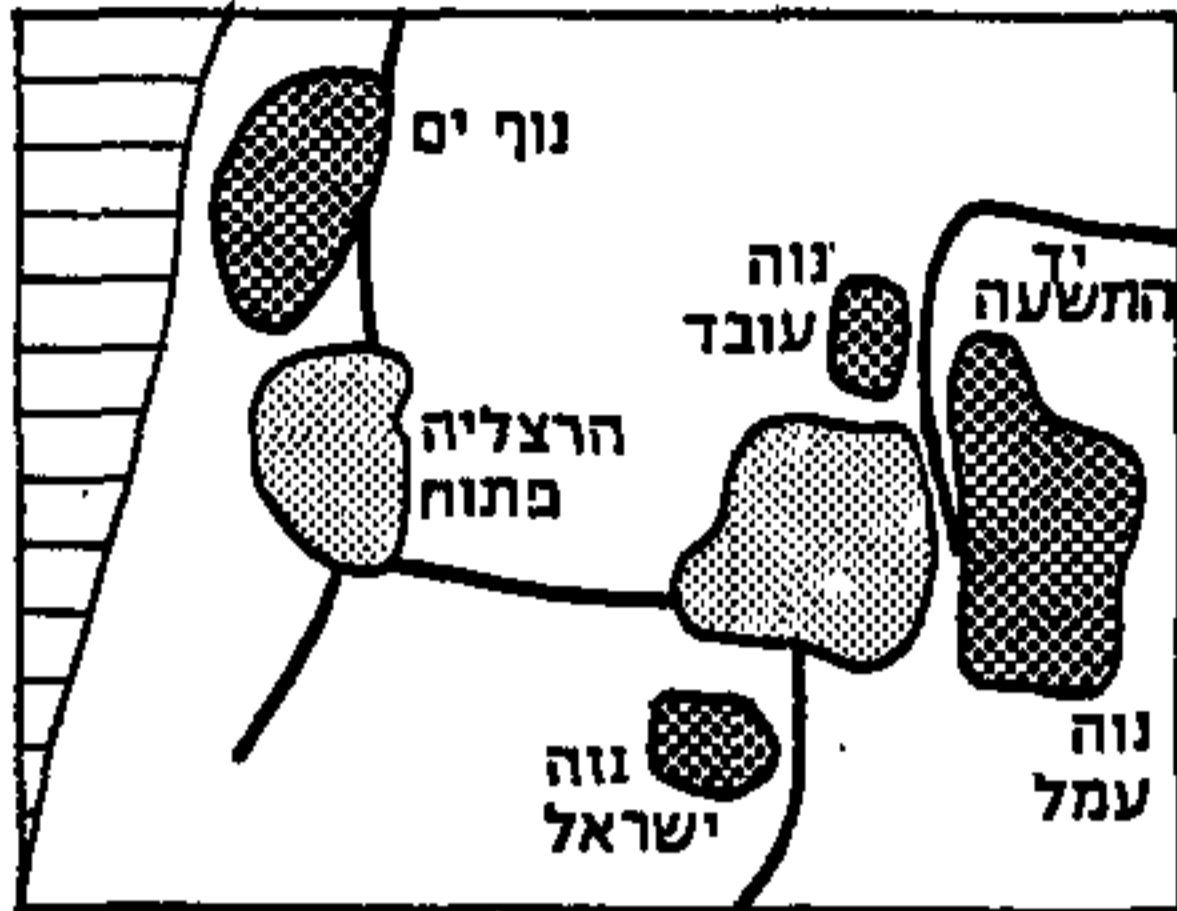


שיכון

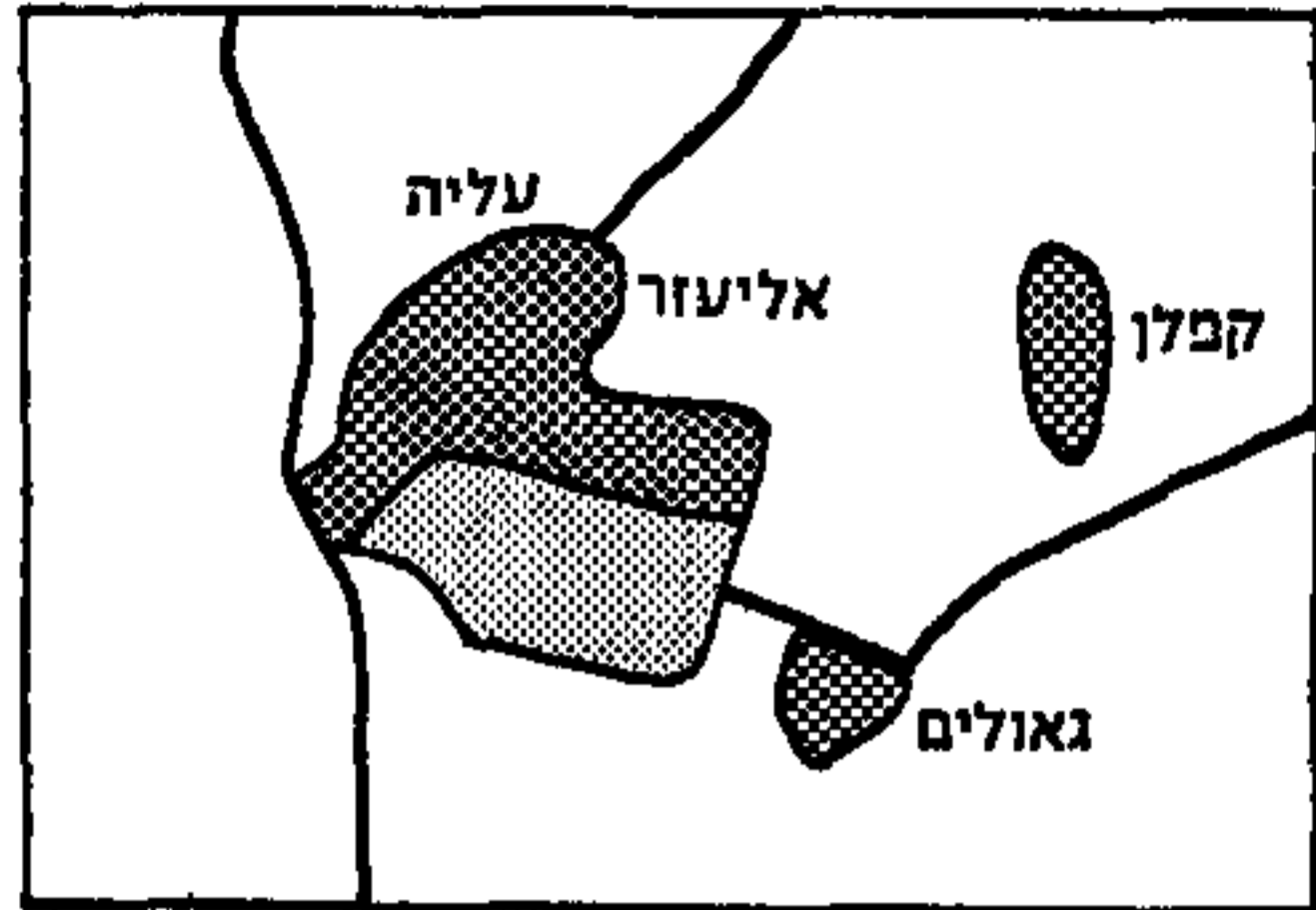
גלעין העיר

שיכונים בערים ותיקות בישראל בסוף שנות החמישים

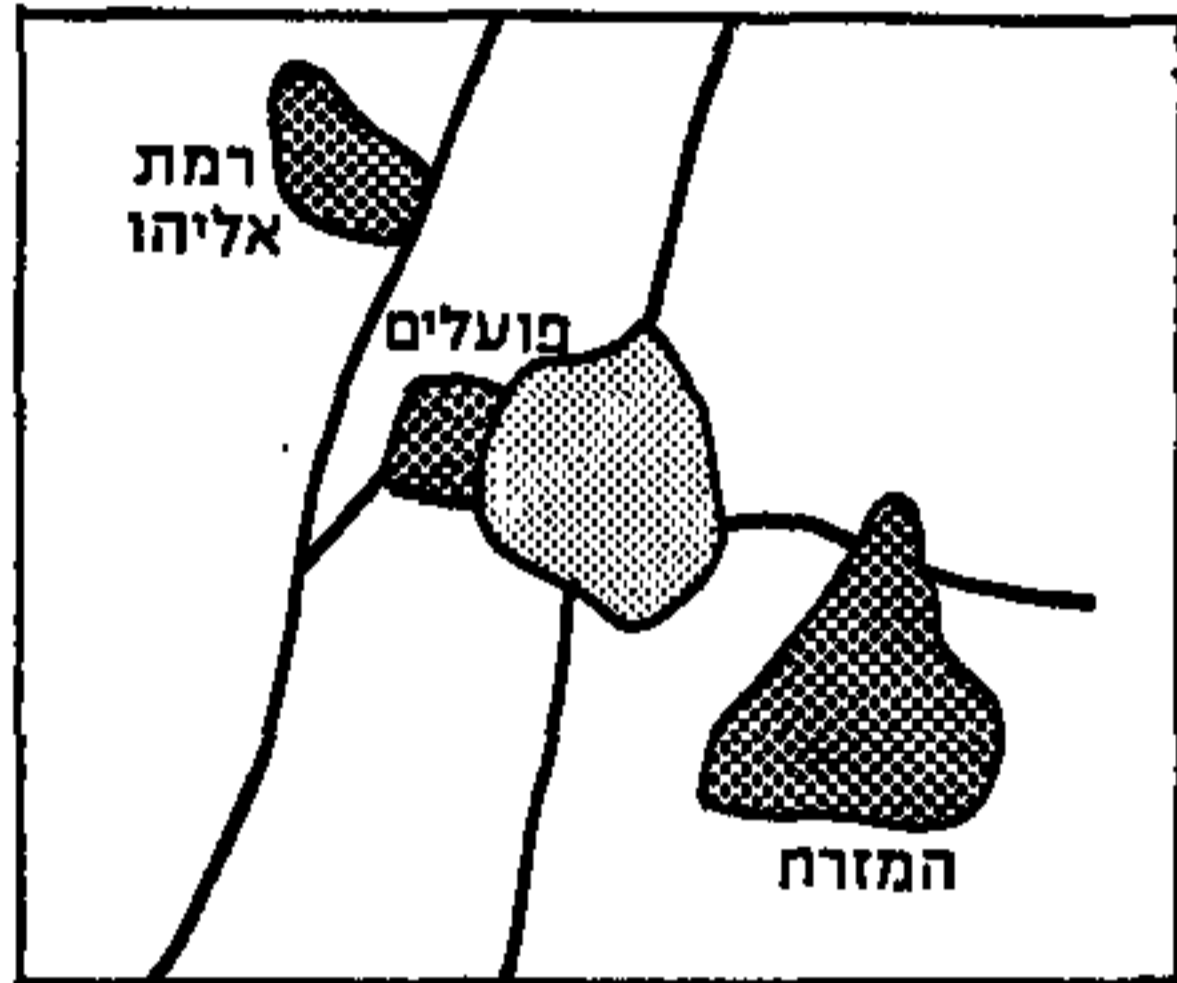
הרצליה



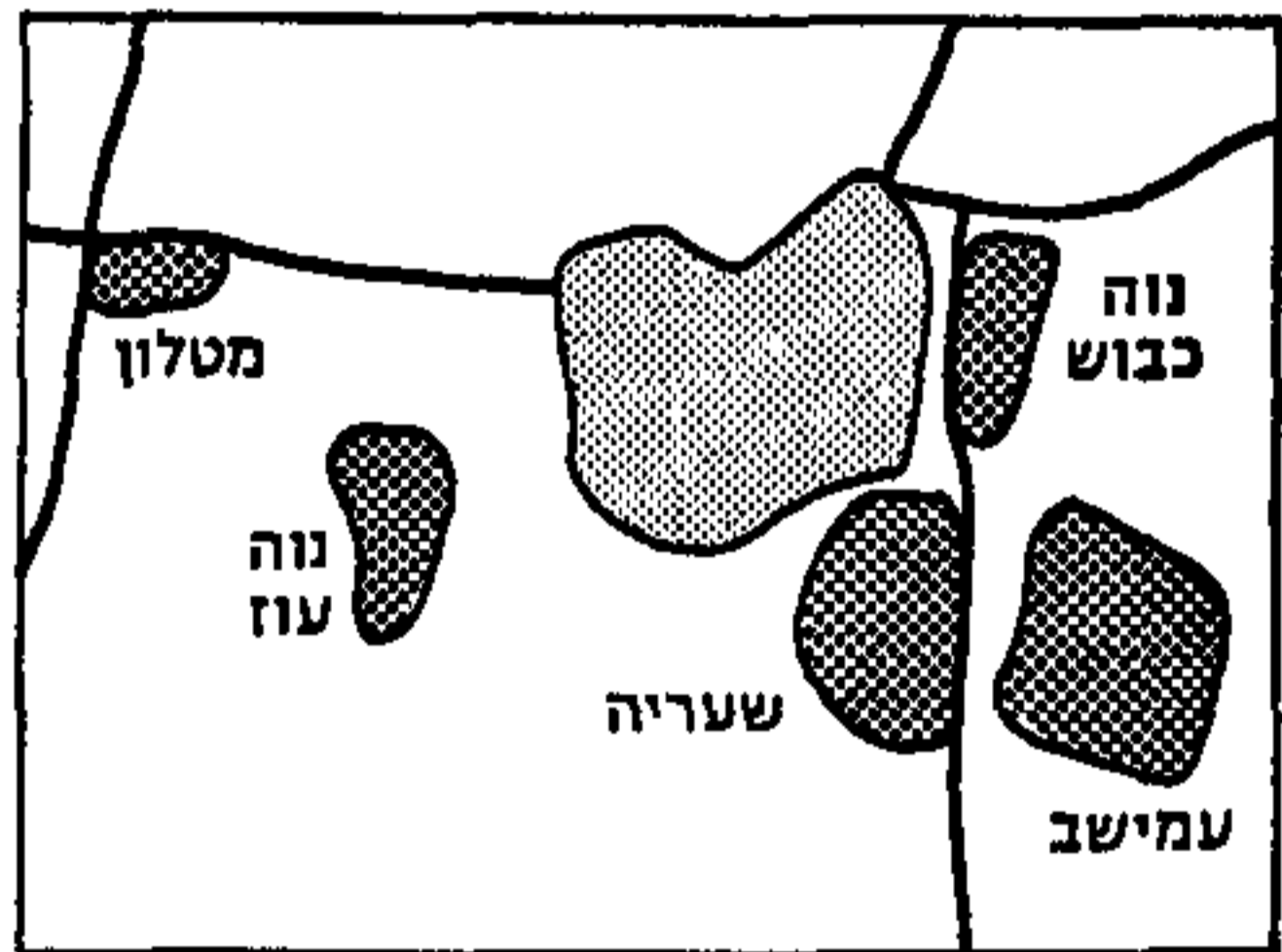
כפר סבא





ראשון לציון



פתח תקוה



שיכון 

גלעין העיר 

איכות דיור גבוהה יותר בהשוואה לשיי-
כונים¹⁷. הנחיתות היחסית של השיכונים,
מבחינת הנגישות לשירותים ולתעסוקה
ומבחינת הרווחה הפיסית הקשורה לדיור
ולתשתית, דחפה את יוצאי אסיה-אפריקה
להחליף את מקום מגוריהם כשם שנדחפו
יוצאי אירופה¹⁸, אלא שלאחרונים נוסף גם
הגורם החברתי-עדתי שהמריצם לעזוב את
השיכונים.

באחוזים של יוצאי אסיה-אפריקה בשנת
1972, שנת מסקד האוכלוסין השני, המכיל
פרוט גאוגרפי פנים-עירוני.
עזיבת שיכונים מרוחקים לא היתה נחלת
חלקם של עולים יוצאי אירופה בלבד. בת-
הליך זה השתתפו, אף כי בשיעור נמוך
יותר, גם רבים מיוצאי אסיה-אפריקה אשר
בעקבות מוביליות חברתית עולה, מצאו את
דרכם אל שכונות קרובות יותר ובעלות

17 גונן עמירם וחסון שלמה, "הבדלים עדתיים בשינוי מקום מגורים: שיכונים העולים בשולי ערים
בינוניות בישראל", מגמות, כרך כ', חוברת 3, יולי 1974, 310-315.

18 גינצבורג יונה, "תחלופת דיירים בשיכונים עולים: בת ים וגבעת אולגה". שיכון ובניה (כלכלה
וחברה), משרד השיכון, אפריל 1964. וכן חסון שלמה, שינוי מקום מגורים במושבות שהפכו
לערים: ראשון לציון וכפר סבא, עבודת גמר בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים,
1972, 96.

לוח 1: אחוז יוצאי אסיה-אפריקה בשיכונים עולים מרוחקים, 1972

חשיכון	העיר	אחוז ילידי חו"ל מאסיה-אפריקה	אחוז ילידי ישראל שאביהם יליד אסיה-אפריקה
גבעת כצנלסון			
וטרומפלדור	נחריה	50.0	78.2
גבעת אוסישקין	נהריה	45.9	63.9
טבריה עלית	טבריה	89.0	82.4
עפולה עלית	עפולה	59.4	80.1
גבעת אולגה	חדרה	78.0	91.0
דורה	נתניה	72.2	89.7
יד התשעה	הרצליה	60.9	75.0
נוח עמל	הרצליה	64.5	81.2
קפלן	כפר סבא	97.1	95.1
עמישב	פתח תקוה	93.8	99.0
שעריה	פתח תקוה	91.0	91.1
רמת שקמה	רמת גן	71.2	74.8
רמת אליהו	ראשון לציון	68.6	77.3
שיכוני המזרח	ראשון לציון	88.5	85.8
קרית משה (זרנוגה)	רחובות	87.4	91.0
כפר גבירול	רחובות	95.4	96.8

מקור: מפקד האוכלוסין והדיוור 1972, פרסום מס' 11.

הנראים להם, תנאים אשר גופי השיכון הציבורי, בתורם אחר מיקום לשיכונים, לא העניקו להם משקל המתאים לצורכי התושבים. נראה כי קיים כאן פער בין שיקולי המיקום של גוף ציבורי העוסק בשיכון לבין שיקולי המיקום של הפרט המשתכן. המשתכן, בפתרון הגאוגרפי של מגוריו, מעוניין על פי רוב במרכיב נגישות גדול יותר מזה המצוי בפתרון הגאוגרפי של הגוף הציבורי המקום שיכונים. כל עוד תלוי המשתכן לחלוטין או במידה ניכרת בגוף המשכן, חייב הוא לקבל את הפתרונות הגאוגרפיים המוכתבים על ידי הגופים הציבוריים. אולם, ככל שתלות זו פוחתת כתוצאה ממוביליות עולה של

עוזבת השיכונים יצרה דפוס גאוגרפי מעניין: תנועה לשינוי מקום מגורים שכיוונה העיקרי משולי העיר אל עבר מרכז, תנועה שאפיינה בעיקר את הערים הבינוניות והקטנות שצמחו מן המושבות¹⁹. דפוס צנטריפטי זה של ניידות גאוגרפית בתוך עיר, כתוצאה ממוביליות חברתית עולה, אינו עולה בקנה אחד עם המקובל בספרות העוסקת בנושא זה. הדפוס שמרבים לעסוק בו מצביע על העתקת מקום מגורים אל השוליים, אל עבר הפרוורים של בעלי ההכנסה הבינונית והגבוהה²⁰. ניתן לטעון, כי הדפוס הצנטריפטי כרוך בנסיונם של העוזבים להתאים את מקום מגוריהם לתנאי הנגישות

19 על יציאת תושבים מן השיכונים בשוליים אל עבר מרכזי הערים ראה: Gonen, Amiram, and Hasson, Shlomo. "A Centripetal Pattern of Intra-Urban Mobility in Israeli Medium-Sized Towns", *Geographiska Annaler*, Vol. 57, Series B, 1975, No. 1, 55-62.
 20 Simmons, James W. "Changing Residence in the City: A Review of Intra-Urban Mobility". *The Geographical Review*, Vol. 58, 1968, 622-651.

תושבים בשיכונים המרוחקים, שוב אין הם חייבים להסכין עם הנגישות הפחותה ובידם האפשרות לשפרה על ידי העתקת מקום המגורים לשכונות שאינן כה מרוחקות.

בנסיבות הישראליות המעבר מן השיכונים המרוחקים אל השכונות הקרובות כרוך לא רק בשיפור הנגישות אלא בראש ובראשונה בשיפור תנאי הדיור ובהעלאת הסטטוס של השכנים. באותם שיכונים ציבוריים שנבנו בצפיפות נמוכה (בתים דו-משפחתיים על מגרש גדול) המעבר מן השוליים אל עבר המרכז התבטא בירידה שחלה ברווחת הפי-סית הקשורה לקרקע ליחידת מגורים. מסתבר כי רבים מתושבי השיכונים העדיפו לוותר על רווחת הקרקע ובלבד שתשופר נגישותם ויעלה הסטטוס של סביבת מגוריהם. ניתן לומר, כי משמעותו של מעבר המגורים מן השוליים אל עבר המרכז פרושו מאמץ לש-נות את הפתרון הגאוגרפי שהוכתב על ידי גופי השיכון הציבורי בכיוון הרצוי לפרט, דהיינו — פתרון בו רב חלקו של מרכיב הנגישות.

מעבר המגורים מן השוליים אל עבר המרכז ציין בעיקר את הערים הבינוניות הותיקות. כשניבנו השיכונים בערים אלו, עדיין עמדו האזורים המרכזיים של אותן ערים בשלבים מוקדמים של פיתוח עירוני. עדיין נותר מקום רב לפרצלציה של מגרשים ולצפיפות הבניה על ידי הקמת בנייני קומות במקום הבתים בני קומה אחת. כשנתמלאו האזורים המרכזיים בבנית מגורים, התפשטה הבניה בהדרגה אל האזורים הסמוכים להם שנותרו כשטחים פתוחים בין הגלעין העירוני הותיק לבין השיכונים. כך נשתנו פניו של הגלעין הוותיק בערים כרחובות, ראשון לציון, כפר סבא, הרצליה או חדרה, אשר בשנות החמי-שים, בעת שקמו רבים מן השיכונים המרו-חקים, עדיין נשא הגלעין סממנים כפריים בחלקים רבים ממנו.

בערים הגדולות, צפיפות הבניה ומחירי הדי-ור באזורים המרכזיים לא איפשרו מעבר מגורים ניכר אליהם מן השיכונים בשוליים.

עיקר הבניה הפרטית התרחש באזורים הס-מוכים למרכז ועד מהרה נתמלאו השטחים הפתוחים בין השיכונים לגלעין. כך קרה הדבר בצפונה של תל-אביב במקום שהבניה הפרטית הגיעה אל שיכון בבלי והשיכונים שמעבר לירקון, ושיכונים ציבוריים אלה מצאו את עצמם גוגעים או מוקפים באזורי מגורים יקרים. בירושלים, כתוצאה מהתרח-בות הבניה הפרטית אל עבר השוליים, נוצר מגע בין שיכונים גונן וקרית יובל לשכונות חדשות של בעלי הכנסה בינונית, שחלקם באו מן השיכונים. מבחינה גאוגרפית-חבר-תית הרי זו גם סמיכות בין ריכוזים של יוצאי אסיה-אפריקה בשיכונים לבין יוצאי אירופה באזורי המגורים של הבניה הפרטית. סמיכות זו יש בה כדי ליצור תנאים נוחים, לפחות מן הבחינה הגאוגרפית הטריטוריאלית לאינטגרציה חברתית של שירותים, ובמיוחד של שירותי החינוך.

התמונה שצוירה עד כאן מתארת את ההש-יכות החברתיות שחלו בעיקר בשיכונים עולים. בחלק מן השיכונים הציבוריים האחרים — שיכונים "ותיקים" למיניהם — חלה התפתחות שונה. רב היה בהם חלקם של יוצאי אירופה ושל בעלי הכנסה הגבוהה יחסית מזו של המשתכנים בשיכונים העולים. היו אלה משתכנים שצברו חסכונות כלשהם להשתתפות במימון הדיור, והם זכו בדירות גדולות יותר ובאיכות טובה יותר מאלה אשר בשיכונים העולים.

האיכלוס הראשוני ואיכות הדיור בשיכונים הציבוריים של הותיקים (לעתים היו אלה בעלי ותק של שלש-ארבע שנים בלבד בארץ) צמצמו במידה ניכרת את עויבת יוצאי אירופה באותם שיכונים שנמצאו במ-קומות מתאימים מבחינת המערך הגאוגרפי-חברתי הכללי של העיר. למשל, שיכונים ותיקים בצפונה של תל-אביב נמצאו באותה גזרה גאוגרפית של העיר שהועדפה ועדיין מועדפת על ידי בעלי ההכנסה הבינונית והגבוהה, רובם יוצאי אירופה. וכך, שיכונים ותיקים כשיכון רמת אביב ושיכון בבלי

מצאו עצמם במשך השנים בלב אזורי יוקרה של העיר. לעומתם, שיכוני ותיקים כקריית שלום ויד אליהו נמצאו בגזרה הדרומית של תל-אביב, בה גבוה שיעורם של בעלי ההכנסה הנמוכה ושל יוצאי אסיה-אפריקה. בשיכוני אלה, ובמיוחד בקריית שלום, התחוללו שינויי אוכלוסיה ניכרים בעקבות עזיבת המשתכנים הראשונים. דוגמה נוספת נביא מראשון לציון. משני עבריו של הגלעין הוותיק של העיר הוקמו שיכוני ותיקים, ממערב וממזרח. שיכוני הותיקים במערב הוקמו במשך הזמן על ידי שכונות חדשות שהוקמו בבניה פרטית, אשר מטעמים שונים העדיפה את הגזרה המערבית של העיר. לעומת זאת, אל קרבתו של שיכון הותיקים במזרח העיר לא הגיעה הבניה הפרטית, אלא לקראת סוף שנות השבעים. שיכון זה היה נתון בתוך מרחב של שיכוני עולים שהוקמו במרוצת שנות החמישים והששים במזרחה של ראשון לציון, מעבר לפרדסים המקיפים את גלעין העיר הוותיק²¹.

בשיכוני הותיקים, ובעיקר באותם שיכוני שנבנו בצפיפות נמוכה (בתים חד-ודו-משפחתיים) ואשר נמצאו במקומות המתאימים מבחינת הגאוגרפיה החברתית של הערים, נתחולל תהליך מענין של מוביליות חברתית-כלכלית. כלומר, חלה מוביליות עולה מבלי שזו היתה כרוכה בניידות גאוגרפית. תושבי שיכוני אלה, ובכלל זה תושבי שכונות הפועלים שקמו בשנות המנדט, רובם יוצאי אירופה ובעלי ותק יחסי בארץ, נזקקו בשעתם למערכת השיכון הציבורי כדי להשיג לעצמם שיכון, והלכו אחר הפתרונות הגאוגרפיים שהיו נהוגים במערכת זו. במשך הזמן, טפסו ועלו תושבי שיכוני אלה במעלה הסולם החברתי-הכלכלי, ובינתיים התחוללו מספר תהליכים בארץ, אשר עודדו אותם להמשיך ולהתגורר במקומותיהם. העליה ברמת המי-

נוע, בעיקר בקרב בעלי ההכנסה הבינונית, איפשרה לבעלי הרכב לצמצם את הנגישות הפחותה בשיכוני המרוחקים. כמו כן התגברה המגמה בקרב חלק מן האוכלוסיה היהודית בארץ לחפש לעצמם מקום בפרברים בתנאי מגורים של "וילה" או "קוטג'", מגמה שמצאה את ביטויה בעיקר למן שלהי שנות הששים. אותם שיכוני ציבוריים שהיו בינתיים לשכונות גנים בפרברים, הפכו לחלק מן המפה של מקומות המגורים הרצויים ביותר בקרב האוכלוסיה בעלת סטטוס בינוני וגבוה, ולכן לא היתה כל סיבה לעקור מהם אל מקומות אחרים. הרווחה הפיסית בהם — הגינה, הבית שהורחב ואופי הבינוני של השיכון כולו — היה בה כדי לפצות במידה ניכרת על חסרונות הנגישות שהצטמצמו בעקבות המינוע הגובר. תופעה זו של המוביליות העולה במקום, השכיחה ברבים משיכוני הותיקים, היתה מן הגורמים החשובים להיווצרות פרורים של המעמד הבינוני, אם לא העיקרי שבהם. ניתן, איפוא, לציין, כי רבים מתושביהם הנוכחיים של פרורים אלה הגיעו לשולי העיר כבעלי הכנסה נמוכה יחסית, הזקוקים לשירותיו של השיכון הציבורי.

כתוצאה מן התהליכים השונים שהתחוללו בשיכוני העולים מזה ובשיכוני הותיקים מזה, חל קיטוב בין שני סוגי השיכוני הציבוריים. במחקרו של שלמה חסון, אשר השווה קבוצה של שיכוני עולים עם קבוצה של שיכוני ותיקים נמצאו הבדלים ברורים, כפי שמצביע על כך לוח 2²². הקיטוב בין שני סוגי השיכוני כונים מעניק לשולי הערים סממנים של קיטוב חברתי. בגלל השיקולים שנימנו לעיל, מצויים לעתים שני סוגי שיכוני זה בצד זה באותו תחום בשולי העיר, שבו הירבו לפעול גופי השיכון הציבורי. סמיכות זו של שני אזורי מגורים בשולי העיר, שצמחו שניהם כשיכוני ציבוריים, אך זה לעולים

21 גרייצר איריס, ש.פ.

22 חסון שלמה, ש.פ.

חדשים וזה לותיקים או לבעלי חסכון והכנסה מתאימה, יש לה דוגמאות רבות, בעיקר בא-זור תל-אביב. נציין כמה מהן: שיכון העו-לים יד תשעה ושיכון הותיקים נוה עמל במזרחה של הרצליה; שיכון מורשה ושיכון נוה מגן ברמת השרון; שיכון נוה שרת ושיכון צהלה בצפון-מזרח תל-אביב; שיכון

העולים עליה בצידם של שיכון הותיקים ושכונת הפועלים אליעזר בצפון-מזרח כפר סבא; שיכון הותיקים נוה כיבוש בין שיכוני העולים אשר במזרחה של פתח תקוה; שיכון ותיקי ההסתדרות בין שיכוני העולים שב-קרית יובל.

לוח 2: השוואה בין שיכוני עולים ושיכוני לותיקים, 1972
(ממוצעים לשתי קבוצות חקירה של שיכוני) *

שיכוני העולים	השיכוני לותיקים	
69.6	41.4	אחוז ילידי אסיה-אפריקה מילידי חו"ל
43.9	51.0	שיעור השתתפות בכוח העבודה
8.1	9.7	חציון שנות לימוד
2838	4255	הכנסה שנתית ממוצעת לנפש בל"י
13.8	23.8	אחוז משקי בית בעלי הכנסה של 20,000 ל"י לשנה ויותר
89.4	79.4	אחוז משקי בית שאין ברשותם או בבעלותם רכב
62.8	34.0	אחוז משקי בית שערך דירתם נמוך מ-40,000 ל"י
15.8	4.9	אחוז משקי בית בצפיפות 3 נפשות ויותר לחדר

* מקור: שלמה חסון, שיכוני עולים בערים ותיקות בישראל, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1977.

ניכרת. מדיניות גאוגרפית זו של גופי השי-כון הציבורי נתאפשרה בין השאר בגלל תלותם של רבים מבין האוכלוסיה מעוטת האמצעים בגופים אלה לשם השגת קורת גג. אוכלוסיה זו השתקעה בהיצע הנתון של השיכוני גם אם היו כרוכים בכך חסרונות נגישות ניכרים.

כתוצאה מפעילותם של גופי השיכון הצי-בורי, משקלה הגאוגרפי-חברתי של האוכ-לוסיה בעלת ההכנסה הנמוכה באזורי המ-גורים שבשולי הערים הותיקות הוא רב יחסית. באוכלוסיה זו רב חלקם של עולים יוצאי אסיה-אפריקה ושל אוכלוסית המצוקה. משקל זה גדל והולך כתוצאה מיציאתם מן השי-כוני המרוחקים של אלה, אשר עלו בסולם החברתי אל עבר אזורי המגורים של הבניה הפרטית במרכזי הערים.

הנסיבות והתוצאות הגאוגרפיות של מדיניות

טיכום

במשך שנים רבות פעל השיכון הציבורי בעיקר בשוליהן הגאוגרפיים של הערים הו-תיקות של ישראל. בשולי ערים אלו ניתן היה למצוא גושים גדולים של קרקע בשליטה ציבורית או במחיר נמוך יחסית. בגושי קרקע גדולים אלה אפשר היה להשיג יתרו-נות ניכרים לגודל. מסתבר כי שיקוליהם של גופי השיכון הציבורי התמקדו בעיקר בהיבטי הפיתוח והבניה ולא בהיבטים הכרוכים בנ-גישות לשירותים ולתעסוקה, שהם עניינם של התושבים ושל גופים ציבוריים אחרים העוסקים במתן שירותים. התמקדות זו בהי-בטי הפיתוח והבניה בלבד, הולידה במקרים רבים פתרונות גאוגרפיים להקמת שיכוני, שיש בהם תנאי נגישות הפחותים במידה

באוכלוסיה בעלת הכנסה בינונית ואף גבוהה, ואילו קרוב למרכזי הערים מתרכזים מעוטי האמצעים, בעיקר מקרב המהגרים החדשים והקבוצות האתניות בעלות סטטוס נמוך יחסית. אמנם, גם אם נזכור כי קיימים גורמים רבים המעצבים את הגאוגרפיה החברתית של ערים, יש בהשוואה הנ"ל כדי ללמד על השפעתו הגאוגרפית-החברתית של השיכון הציבורי. ההשפעה המשוערת היא כדלקמן: ככל שרב חלקו של השיכון הציבורי ביצירת ההיצע למגורים עבור אוכלוסיה בעלת אמצעים מצומצמים, כן יגבר משקלה של אוכלוסיה זו בשוליים הגאוגרפיים של הערים.

השיכון הציבורי שתוארו במאמר זה אינן מייחדות את עריה הותיקות של ישראל. הנטייה הכללית להקים שיכונים עבור אוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה יחסית מצויה גם בארצות אחרות, בהן ישנה פעילות ניכרת של גופי שיכון ציבורי. דוגמה בולטת לכך הם השיכונים הציבוריים של הרשויות המקומיות בבריטניה²³. גם בה ובארצות אחרות, רב משקלה של האוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה יחסית המתגוררת בשולי הערים, בהשוואה למפה הגאוגרפית-החברתית בעריהם של אותן ארצות בהן מצומצמת פעילותו של השיכון הציבורי, כדוגמת ארה"ב. בארה"ב מצטיינים שולי הערים

Herbert, David. *Urban Geography*, Newton Abbot: David and Charles, 1972, 181. 23

מגורים בתל-אביב-יפו – תהליכים ומגמות

מאת ד"ר חיים הר-פז*

מבוא

7% מהיחידות בשימוש ענפי השירותים, אך שטחן מגיע ל-15% מסה"כ השטח; 6% מהיחידות משמשות לחרושת ותופסות כ-9% מן השטח הבנוי; היחידות בשימושים אחרים מהוות 3% מסה"כ היחידות ו-11% מסה"כ השטח.

מספר הדירות למגורים בעיר ב-1978 הגיע ל-144,400 ושטחן לכ-9 מיליון מ"ר, בהש-וואה ל-125,400 דירות בשטח בן 7.2 מיליון מ"ר ב-1968, דהיינו – גידול של 15% במספר היחידות ו-25% בשטחן. הגידול בשטח, העולה על הגידול במספר היחידות, מורה על בניית דירות גדולות יותר; ואמנם,

בעשר השנים האחרונות גדל מספר יחידות הדיור בת"א-יפו ב-14% והגיע ל-189,000 ואילו שטח היחידות גדל ב-39% והוא מסתכם ב-15,500 אלפי מ"ר. הגידול הרב יותר בשטח, לעומת הגידול במספר היחידות מצביע על המגמה של בניית יחידות גדולות יותר¹.

76% מיחידות הדיור בעיר משמשות למגורים, אך הן תופסות רק 58% משטח הדיור; 8% מן היחידות והשטח משמשות למסחר;

* מנהל המרכז למחקר כלכלי וחברתי, עיריית תל-אביב-יפו; יו"ר האגודה הישראלית לגרוני-טולוגיה.

1 כל הנתונים במאמר זה מבוססים על הממצאים של המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל-אביב-יפו ואשר רובם פורסמו (חלקם יפורסמו בעתיד):

(א) "דיור ובניה בת"א-יפו", סקרים מיוחדים מס' 13, 1963.

(ב) "הפחתת הדירות בת"א-יפו (1965-1969)", סקרים מיוחדים מס' 39, 1972.

(ג) "מפקד המבנים ושטח יחידות הדיור בת"א-יפו (1968)", סקרים מיוחדים מס' 43, 1973.

(ד) "מבנים ושטח יחידות הדיור (1968-1973)", סקרים מיוחדים מס' 45, 1974.

(ה) "שינויי יעוד של דירות למגורים בעיר (1970-1974)", סקרים מיוחדים מס' 48, 1975.

(ו) "המשרדים בתל-אביב-יפו – התפתחות, תפוסת ומאפייני הפעילות", מחקר משותף עם האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה, 1977.

(ז) "עמדות התושבים כלפי תנאי החיים בשכונה", מחקרים וסקרים מס' 51, 1978.

(ח) "אוכלוסיית תל-אביב-יפו בשנות ה-70, התפתחות ומגמות", מחקרים וסקרים מס' 52, 1978.

(ט) "מאפיינים, עמדות וצרכים של הקשישים בת"א-יפו", מחקר משותף עם האגודה היש-ראלית לגרוניטולוגיה, 1978.

(י) "דיור חלוף לנזקקי סעד – יתרונות וחסרונות ברכישת דירות בודדות", מחקרים וסקרים מס' 53, 1979.

(יא) "תהליכי השתכנות וניידות של זוגות צעירים בת"א-יפו והסביבה", מחקרים וסקרים מס' 55, 1979.

(יב) "שנתון סטטיסטי", מס' 18 (1978), 1979.

העיר מתושביה (שרובם הם צעירים). תהליך זה מתרחש גם בגין חדירתם של בתי-עסק ומשרדים לאזורי המגורים ולתוך דירות מגורים, ובשל הירידה באיכות המגורים באותה סביבה.

דיוור ובנייה, לפי אזורי העיר

התחלות בנייה בעיר הולכות ומצטמצמות מדי שנה בשנה. בתקופת השנים 1969—1972 החלו לבנות כל שנה כ-400 עד 500 אלף מ"ר, בשנים 1973—1974, כ-350 אלף מ"ר לשנה, ואילו בשנים 1975—1979 כ-150 עד 250 אלף מ"ר בלבד כל שנה.

באופן טבעי, רוב הבנייה החדשה היא באזורי הפיתוח החדשים בעיר: מצפון לירקון, במזרח העיר (בגבול גבעתיים ורמת גן) ובשכונות הדרומיות (בגבול חולון ובתי-ים). לעומת זאת, בצפון "הישן" ובמרכז העיר, לא רק שאין בנייה חדשה, אלא מסתמנת ירידה במלאי הדירות — ביחוד כתוצאה משינויי יעוד של יחידות המגורים לבתי עסק ומשרדים.

מכלל הבנייה למגורים שנסתיימה בשנת 1978, היה 50% מן השטח באזורים אשר מצפון לנחל הירקון, 24% בשכונות החדשות ממזרח לשכונת התקווה, ועוד 12% בשכונות החדשות בדרום יפו. בכל יתר חלקי העיר היה שטח הדירות שבנייתן נסתיימה ב-1978, רק 14% מכלל הבנייה בעיר.

רוב האוכלוסייה מתגוררת באזורים, אשר בהם אין בנייה חדשה (או היא מועטה בלבד) ובמבנים מיושנים. 17% מכלל שטח יחידות הדיוור ב-1973 היו במבנים שנבנו עד 1939, 18% נוספים במבנים שנבנו בשנות הארבעים ו-30% במבנים שנבנו בשנות החמישים. 35% מיחידות הדיוור ב-1973 היו במבנים שנבנו לאחר 1960.

כל המבנים שנבנו עד 1939 נמצאים בצפון "הישן", במרכז העיר וביפו (רובעים 3, 5,

ממוצע השטח לדירה ב-1978 הגיע ל-62.3 מ"ר, בהשוואה ל-57.4 מ"ר ב-1968.

אולם, אף כי השטח הממוצע לדירה גדל, צפיפות הדיוור נצטמצמה במידה ניכרת: ב-1961 היתה צפיפות הדיוור בעיר 3.2 נפשות בממוצע לדירה, ב-1972 — 2.7 נפשות וב-1978 — 2.4 נפשות בממוצע לדירה בלבד. כנגד הגידול במלאי הדירות למגורים בעיר (מ-121,430 דירות ב-1961, 132,710 ב-1972 ו-144,390 ב-1978), וכן הגידול בשטח הממוצע לדירה, ירד מספר התושבים בעיר בתקופה זו (מ-386,070 ב-1961, ל-363,750 ב-1972, ול-339,800 תושבים ב-1978).

העלייה ברווחת הדיוור מתבטאת גם בנתונים אודות שטח המגורים בממוצע לנפש: ב-1968 היה השטח הממוצע בדירת מגורים לכל תושב — 19.2 מ"ר, ב-1973 — 22.3 מ"ר וב-1978 — 26.3 מ"ר.

כל הממצאים האלה מעידים, כביכול, על העדר בעיות לגבי הדיוור בת"א-יפו: מצד אחד, גדל מספרן של יחידות הדיוור למגורים ונצטמצמה האוכלוסייה — ועל כן עלתה רווחת הדיוור — ואילו מצד אחר, חלה הרחבה בשטח הממוצע לדירה, מול צמצום במספר הנפשות בממוצע למשפחה (מ-3.2 נפשות למשפחה ב-1961, ל-3.0 ב-1972, ול-2.9 ב-1977), ועל כן עומד לרשות כל נפש במשפחה יותר שטח מגורים.

ברם, כל זמן שדנים על העיר כמיקשה אחת (ללא הבחנה בין אזורים), על כל הדירות למגורים (ללא הבדל במיקומן ובטיבן), ועל האוכלוסייה בכללותה (ללא שוני לפי גיל, מצב משפחתי ומעמד חברתי וכלכלי) — אזי המסקנה בדבר קידום רווחת הדיוור בעיר שרירה וקיימת. אך אם מנסים לבדוק את הנושא לפי אזורי העיר, לפי התהליכים במיקומות שונים ובקרוב אוכלוסיות שונות בתוך העיר — המסקנות הן אחרות. יתר על כן, בדיקת יחסי הגומלין בין הדיוור והאוכלוסייה מראה כי יותר מתוספת בנייה חדשה (שהצטמצמה במידה ניכרת בשנים האחרונות) מסייעת לקידום רווחת הדיוור בעיר, התרוקנות

7 ו-8); באזורים אלה, מחצית עד 2/3 מכלל המבנים נבנו עד 1949 — ובהם מתגוררים מחצית מתושבי ת"א-יפו. נוסף לכך, עוד כ-10% מן התושבים גרים באזורי המצוקה, בשכונות התקוה, עזרא, כפר שלם וסביבתן. בשנות השיא של הבנייה בעיר (1969—1973) חלה עלייה רצופה בהתחלות הבנייה בסקטור הציבורי, כנגד מגמת ירידה בסקטור הפרטי. בשנת 1974 היה שוויון בין שני הסקטורים (50% כל אחד); ב-1975 ירד חלקו של הסקטור הציבורי ל-27% מכלל התחלות הבנייה למגורים וב-1978 ל-12% בלבד. הירידה הדרסטית בהתחלות בנייה של הסקטור הציבורי (פתרונות דיור לזוגות צעירים, למשפחות מרובות ילדים, שיקום משכנות עוני וכדו'), יחד עם ההאטה בבנייה הפרטית, גותנות את אותותיהן בצמצום היקף הבנייה בעיר.

בעיה נוספת בתחום זה היא הפער הגדל והולך בין השטח לדירה בבנייה פרטית לבין זה שבבנייה הציבורית. המאפיין את הבנייה הפרטית בעיר הוא הקמת דירות מרווחות יותר באזורי יוקרה, המיועדות לבעלי אמצעים: השטח הממוצע לדירה חדשה בת"א-יפו, בבנייה פרטית, עלה מ-91 מ"ר ב-1974, ל-115 מ"ר ב-1976, ל-143 מ"ר ב-1977, ול-146 מ"ר ב-1978. לעומת זאת, העלייה בגודל הדירה בסקטור הציבורי מפגרת אחר ההתרחבות הבלתי פוסקת בגודל הדירה בבנייה הפרטית: השטח הממוצע לדירה בהתחלות בנייה בת"א-יפו בסקטור הפרטי היה גדול ב-59% מאשר בסקטור הציבורי בשנת 1974, ואילו ב-1978 גדל פער זה ל-96%. אם נביא בחשבון את הגודל הממוצע המצומצם יותר של המשפחה הרוכשת דירה בשוק הפרטי מאשר זו המשתכנת בדירה בבנייה ציבורית (משפחות מרובות ילדים, סינוי משכנות עוני, וכדו'), וכן את השוני הרב בסטנדרד הבנייה בין הדירות בשני השווקים הנ"ל, אזי יתברר כי הפער בתנאי הדיור ובצפיפות הדיור בין בעלי אמצעים לבין חסרי אמצעים מעמיק יותר ויותר.

בתל-אביב-יפו גדל הפער בין הגודל הממוצע לדירה בבנייה פרטית לבין זו שבבנייה ציבורית — יותר מאשר במקומות אחרים בארץ. הגודל הממוצע של דירה בבנייה ציבורית בת"א-יפו דומה לזה שבכל הארץ (74.5 מ"ר בשנת 1978), נמוך ב-11% מאשר בירושלים וגבוה ב-16% מאשר בחיפה (באותה שנה). לעומת זאת, הגודל הממוצע של דירה בבנייה פרטית בת"א-יפו עולה במידה ניכרת מאשר בכל הארץ (146.2 מ"ר בת"א-יפו, בהשוואה ל-120.2 מ"ר בכל הארץ, דהיינו — פער של 22%, ב-1978). כן הדבר בהשוואה לשתי הערים הגדולות האחרות: ב-15% יותר מאשר בירושלים וב-33% יותר מאשר בחיפה (באותה שנה).

כתוצאה מתהליך זה בבנייה החדשה, לא ייפלא, כי באזורים, אשר בהם גרה אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר (ומשפחה ממוצעת קטנה) — השטח הממוצע של דירה במלאי הדירות הכללי הקיים, גדול במידה ניכרת מאשר באזורים בהם גרה אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר (ומשפחה ממוצעת גדולה, ובה הרבה ילדים). פער זה אף הלך וגדל בשנות השבעים.

כך, לדוגמה, באזורים אשר מצפון לירקון, בין הים לבין מסילת הברזל (שטח השכונות בתכנית "ל", רמת אביב, אפקה וכדו'), עלה השטח הממוצע לדירת מגורים מ-66.4 מ"ר ב-1968, ל-76.3 מ"ר ב-1973, ול-81.2 מ"ר ב-1978, כלומר — גידול של 22.3% בשטח הממוצע לדירה בעשור האחרון. לעומת זאת, באזורים אשר ממזרח לתוואי של גחל איילון (הכולל גם אזורים אשר בהם מתנהלת בנייה חדשה, בשכונות ממזרח לשכונת התקוה), השטח הממוצע לדירת מגורים היה 50.2 מ"ר ב-1968, 53.0 מ"ר ב-1973, ו-56.0 מ"ר ב-1978, דהיינו — גידול של 11.5% בלבד בשטח הדירה הממוצעת, באותה תקופה. הדירה הממוצעת באזורים אשר מצפון לירקון השתרעה על שטח רחב יותר ב-32% מאשר הדירה הממוצעת באזורים אשר ממזרח לתוואי של גחל איילון ב-1968, ב-44%

ב-1973 וב-46% ב-1978. יש להביא בחשבון גם את הפער (ההפוך) בגודל המשפחה הממוצעת באזורים אלו: לפי נתוני המפקד מ-1972 היה מספר הנפשות הממוצע למשק בית: 3.2 באזורים אשר מצפון לירקון, בהשוואה ל-3.7 באזורים אשר ממזרח לתוואי של נחל איילון.

צמצום האוכלוסייה בעיר

מאז אמצע שנות הששים חלה ירידה בלתי פוסקת במספר התושבים בת"א-יפו; תהליך דימוגרפי שלילי זה אף התחזק במחצית הראשונה של שנות השבעים.

אוכלוסיית העיר מנתה 386,100 תושבים בשנת 1961 וגדלה (לפי אומדן) עד כדי 394,000 בשנת 1964. מאותה שנה החלה הירידה במספר התושבים; במפקד של 1972 נמצאו בעיר 363,750 תושבים ולפי הנתונים לסוף 1978 נמצאו בה רק 339,800 תושבים. יוצא, איפוא, כי מספר התושבים בת"א-יפו ירד בכ-5.8% בשנות הששים ובעוד 6.6% בתקופת השנים 1972-1978. בסה"כ הצטמצמה אוכלוסיית העיר ב-13.8% בין השנים 1964-1978.

הירידה במספר התושבים בעיר נובעת מן התהליך השלילי בכל שלושת מרכיבי השינוי הדימוגרפי: הריבוי הטבעי, תנועת ההגירה ומאזן העלייה. שיעורי הריבוי הטבעי הם חיוביים אך נמוכים מאד (כ-6.5 לכל 1000 תושבים), שיעורי מאזני ההגירה השנתיים הם שליליים (מ-12 עד 19— לכל 1000 תושבים) ושיעורי מאזני העלייה השנתיים נהפכו לשליליים בשנים האחרונות (מ-3 עד 9— לכל 1000 תושבים).

ניידות האוכלוסייה מהווה מרכיב חשוב ביותר לתוספת או להפחתת אוכלוסיית ת"א-יפו, ביחוד בתנאי קיום עם שיעורי פריון נמוכים, יחסית, ושיעורי תמותה עולים. הניידות מהווה גם מדד חשוב לשינויים מהותיים דימוגר-

פיים, חברתיים וכלכליים בהרכב האוכלוסייה.

מאזני תנועת ההגירה בין ת"א-יפו לבין היישובים האחרים בארץ הם שליליים לגבי העיר המרכזית. מ-1964 ועד 1974 היו השיעורים עורים השנתיים השליליים של מאזני תנועת ההגירה כ-12— לכל 1000 נפש באוכלוסייה ממוצעת; בשנים 1975-1977 עלו השיעורים השליליים ל-17— עד 19— וב-1978 ירד במקצת, ל-14—.

האוכלוסייה הניידת אינה מייצגת את החתך של כלל התושבים; אלה הנוטים לעבור ממקום למקום הם, בדרך כלל, צעירים יותר. הנטייה החזקה יותר של הצעירים לעזוב את העיר משפיעה באופן שלילי גם על מספר הלידות בקרב תושבי העיר, ומכאן — תהליך של הזדקנות האוכלוסייה ושיעורי תמותה עולים — ולכן ירידה בריבוי הטבעי.

חלקם של הגילאים המבוגרים, בני 45 שנה ויותר, רב יותר בקרב המשתקעים בעיר מאשר בקרב העוזבים את העיר ולעומת זאת, חלקם של הילדים עד גיל 14 רב יותר בקרב העוזבים את העיר מאשר בקרב המשתקעים בעיר. כתוצאה מכך, אנו עדים להחרפת התופעה של הזדקנות אוכלוסיית העיר: לעומת 6.6% של תושבים בגילאים 65 ויותר בקרב אוכלוסיית ת"א-יפו ב-1961, היו 12.8% תושבים כאלו ב-1972 ו-16.6% ב-1978. כנגד זה היו 28.1% של ילדים עד גיל 14 בת"א-יפו ב-1961, 21.4% ב-1972 ורק 20.7% ב-1978.

ערך הקרקע בעיר המרכזית עולה, וזאת בגלל ההתמחות ההולכת וגדלה בשימושי קרקע שאינם למגורים. יוקר הקרקע מקטין את אפשרויות הבנייה בצפיפויות נמוכות, או השארת שטחים פתוחים לשימושים ציבוריים. נוסף לכך, בהיות העיר המרכזית מוקד פעילות ברמה מטרופוליטנית בתחומי הכלכלה, התעסוקה והבידור, היא מהווה יעד לחלק ניכר מנסיעות התושבים של ערי הפרברים, דבר המביא לגידול הצפיפות בכבישים, האטת התנועה ויצירת מטרדים קשים של זיהום

אזורים ורעש. ההתדרדרות באיכות הסביבה בת"א-יפו, יוקר הדירות, ומיעוט שטחים פתוחים לשימוש הציבורי — הם בין הגורמים המרכזיים להגירת תושבי ת"א-יפו, ובמיוחד הצעירים, לערי הפרברים.

מאזני ההגירה אינם אחידים בחלקי העיר השונים: בעוד שבאזורים מצפון לירקון מאזני ההגירה הם חיוביים (תוספת אוכלוסיה), במרכז ובדרום העיר הם שליליים (הפחתת אוכלוסיה).

באזורים מצפון לירקון (בין הים לבין מסילת הברזל) היתה תוספת אוכלוסיה, כתוצאה מניידות תושבים (לכל 1000 נפש באוכלוסיה ממוצעת), +1.0 בשנים 1966—1970, +2.4 בשנים 1971—1974, +23 בשנים 1976 ו-35 בשנים 1977. לעומת זאת, היתה הפחתת אוכלוסיה, מאותה סיבה, דלהלן:

— ב"צפון הישן", 5- בשנים 1966—1970, 11- בשנים 1971—1974, ו-22 בשנים 1976—1977.

— במרכז העיר, 18- בתקופה ראשונה כנ"ל, 28- בתקופה שנייה כנ"ל, ו-44- בתקופה השלישית כנ"ל.

— באזורים ממזרח לתוואי של נחל איילון, 16- בתקופה ראשונה, 9- בתקופה השנייה ו-10- בתקופה השלישית.

ההבדלים בניידות התושבים לפי אזורים העיר כנ"ל אינם משתקפים אך ורק מניתוח הממצאים על הגירה בעבר, אלא גם מן הנטייה המתגלה בשאיפות התושבים. במחקר על עמותות התושבים כלפי תנאי החיים בשכונות שנערך ע"י המרכז למחקר כלכלי וחברתי של עיריית תל-אביב-יפו ב-1978 התברר:

- השכונות בהן מיעוט מבוטל בלבד מבקש לעזוב את השכונה, ממוקמות בצפון העיר, מדרום ומצפון לנחל הירקון, וברובן הגדול מאוכלסות על ידי בני השכונות המבוססות.
- השכונות בהן רוב התושבים מבקשים

לעקור משכונות מגוריהם, הן שכונות הממוקמות בדרום העיר והמאוכלסות בעיקר על ידי בני השכונות הנמוכות. יש להדגיש כי בין שכונות אלו נמנות גם שכונות חדשות שהוקמו בדרום העיר בשנים האחרונות, ורוב תושביהן מבקש כבר לעקור לסביבת מגורים אחרת.

השינויים המתגלים במאזני ההגירה, לפי אזורים העיר, משפיעים על הרכב האוכלוסייה הנשארת — מבחינות דימוגרפיות, כלכליות וחברתיות. הקיטוב החברתי-הכלכלי בין מרכז העיר המתרוקן מן התושבים, לבין הדרום הבלתי מפותח ולבין הצפון המתפתח, גדל והולך. הפערים בתחום זה מובלטים ביתר שאת בגין נטייתם של תושבים בני המעמד הבינוני לנצל את היתרונות הטמונים בהערכת מגוריהם לאזורי השוליים של מחוז תל-אביב, תוך המשך עבודה, לימודים ובילוי בעיר המרכזית באזור.

אל הצפון המתהדר בדירות רחבות ידיים ובסטנדרט בנייה גבוה במיוחד, מוסיפים להגיע בעלי אמצעים מן המעמד החברתי-הכלכלי הגבוה; הנוגות הצעירים ותושבים מן המעמד הבינוני יוצאים ממרכז העיר ומדרומה אל היישובים הסמוכים, כדי להתגורר בדירות בינוניות, אך אלה נמצאות באזורים בעלי איכות חיים טובה יותר, ומחיריהם נמוכים יותר מאשר בת"א-יפו; ואילו התושבים מן המעמד החברתי-הכלכלי הנמוך יותר, המבוגרים והזקנים, נשארים במרכז העיר ובפרברים בעלי הסטטוס הנמוך — ואף אם הם עוברים לגור בדירות חדשות, הן נמצאות באותם אזורים והמאפיין אותן הוא שטח דירה קטן, וסטנדרט בנייה נמוך, יחסית.

במחקר על תהליכי השתכנות וניידות של זוגות צעירים בת"א-יפו והסביבה, שנערך השנה ע"י המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית ת"א-יפו, נמצא, כי משפחות הצעירים, המתכוונות לעבור דירה בעתיד הקרוב, נוטות לעשות זאת במעגלים סגורים, לפי המעמד החברתי-הכלכלי של האזורים בעיר.

- "הדרומיים" נוטים לעבור לדירה אחרת בדרום העיר או בערים הדרומיות הסמוכות לת"א-יפו (חולון ובת-ים);
- "הצפוניים" נוטים לעבור לדירה אחרת בצפון העיר או בערים הצפוניות והמזרחיות הסמוכות לת"א-יפו (רמת גן וגבעתיים).

אין נטייה בקרב הזוגות הצעירים הגרים בצפון העיר לעבור לדירה בדרום העיר (ביחוד מפאת הפער במעמד החברתי-הכלכלי), ואין נטייה בקרב הזוגות הצעירים הגרים בדרום העיר לעבור לדירה בצפון העיר (ביחוד מפאת יוקר הדיור בצפון).

שינוי יעוד של דירות מגורים

תהליך שינוי היעוד של דירות מגורים לבתי עסק החל עוד בשנות השישים. השגשוג לאחר שנות המיתון הביא להתפתחות כלכלית מואצת בתל-אביב-יפו, המהווה מרכז כלכלי רב עוצמה במדינה. הביקוש לשטחים בנויים למטרות כלכליות בעיר היה גדול מן ההיצע. הצפיפות הרבה ששררה כבר במע"ר (מרכז העסקים הראשי של העיר: הרצל-נחלת בנימין), המחסור היחסי בקרקעות לבנייה, וביחוד התגבלות המינהליות, שהחלה הממשלה להטיל על הבנייה שלא לצורכי מגורים, גרמו לכך שההיצע ליחידות דיור לעסקים היה קטן מן הביקוש. המחירים האמירו ודיירות מגורים רבות החלו הופכות לבתי עסק, לא רק במע"ר, אלא גם באזורי השוליים וגם בצפון "הישן" של העיר. תהליך זה הביא לחדירת העסקים לאזורי מגורים. לתופעות אלו השלכות שליליות כדלקמן:

- נגרם נזק תכנוני לעיר.
- נוצרות תופעות שליליות מבחינה דימוגרפית: גידת תושבים, ביחוד צעירים העוקרים מן העיר, וע"י כך גם זירוז תהליכי ההזדקנות בעיר.

- איכות החיים נפגמת; גוברת התנועה בעורקי התחבורה בשכונות מגורים ומתרבים הפגמים האקולוגיים.
- נגרם נזק כלכלי על ידי אובדן השקעות ציבוריות ובזבוז שטחים בנויים בדירות מגורים, שאינם מנוצלים ביחידות דיור לעסקים.

בתקופת השנים 1970—1978 הופחתו ממלאי הדירות בעיר 3,518 דירות למגורים — שהפכו לעסקים: 5,222 דירות מגורים הפכו לעסקים, ולעומת זאת 1,704 יחידות דיור לעסקים הפכו לדירות מגורים. תופעה זו גברה מדי שנה ואחוז ההפחתה השנתית ממלאי הדירות בעיר, בגלל סיבה זו, הגיע כבר בשנת 1978 לכדי 0.5%.

שימוש פוחת והולך בדירות מגורים נסתמן בענף המלאכה: במחצית הראשונה של שנות השבעים הפכו 22% מן הדירות לבתי מלאכה, ואילו במחצית השנייה של שנות השבעים הפכו למטרה זו 15% מן הדירות. לעומת זאת, גבר במידה ניכרת תהליך הפיכת דירות מגורים לבתי מסחר ובנקאות: 19% בשנים 1970—1974 ו-29% בשנים 1975—1978. רוב הדירות למגורים ששינו את יעודן נהפכות למשרדים (שירותים ציבוריים ואישיים, חברות שונות וכד') וחלק קטן מאד לאחסנה.

הבסיס הכלכלי העיקרי של העיר ת"א-יפו השתנה והפעילות המשרדית נהפכה לפעילות הכלכלית הראשית בעיר. זוהי תוצאת הירידה השיטתית בתעסוקה תעשייתית והעלייה בענפי המסחר, הבנקאות והשירותים; בת"א-יפו מרוכזים כ-60% מכלל המועסקים ביש-ראל בכלל ענפים אלה. עוצמת הפעילות המשרדית משקפת את היות ת"א-יפו הבירה הפיננסית והמסחרית של המדינה, מרכז הניהול, השליטה והבקרה של כלל המשק הישראלי. הפעילות המשרדית בת"א-יפו מתנהלת ביותר מ-10,000 יחידות המשתרעות על שטח של מיליון ושלוש מאות מ"ר.

הממצאים ממחקר המשרדים, שנערך על-ידי המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעירית תל-

לוח 1: הפחתה ותוספת דירות פתוחה משינוי היעד
(1978—1970)

שנה	דירות שחפכו לעסקים	עסקים שחפכו לדירות	הפחתה נטו של דירות	אחוז ההפחתה ממלאי הדירות בעיר
סה"כ	5,222	1,704	3,518	2.70*
1970	96	77	19	0.02
1971	275	145	130	0.10
1972	521	182	339	0.26
1973	597	143	454	0.33
1974	704	165	539	0.39
1975	723	208	515	0.37
1976	649	265	384	0.27
1977	755	274	481	0.34
1978	902	245	657	0.46

* מן המלאי לשנת 1970.

פרוודורים, מרפסות, מטבחים וחדרי אמבטיה. מכאן, ירידה לטמיון של השקעות. תופעה נוספת בתחום זה היא פתיחת משרדים בתוך דירת מגורים, תופעה נפוצה בייחוד בקרב עובדים במקצועות חופשיים. 9.7% מכלל המשרדים נמצאו ב־1974 בתוך דירות מגורים, ומרביתם מצויים באזורי מגורים בצפון העיר, מדרום ומצפון לנחל הירקון. גורמים נוספים להפחתת מלאי הדירות בעיר הם הריסות ואיחוד דירות. הבנייה החדשה נעשית גם באזורי העיר הבלתי מיושבים עדיין (קרקע פנויה) — הנעשים יותר ויותר נדירים — וגם במקומן של דירות שהתישנו ונהרסו; כל שנה נהרסות 1,000—5,000 דירות בעיר. תופעה נוספת היא איחוד דירות, שהפכה בשנים האחרונות להיות שכיחה יותר ויותר. בעוד שהפיכת דירות לעסקים מתרחשת בעיקר במרכז העיר, הריסת מבנים חלה בעיקר ביפו ובפרברים המורחיים של העיר, וכן הדבר לגבי איחוד דירות. קיים גם שוני בגודל הדירות; בעוד שדירות הנהפכות לעסקים הן בנות 2—4 חדרים, הדירות הנהרסות והדירות המאוחדות הן קטנות, בנות חדר עד

אביב־יפו והמחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים (פורסם בשנת 1977), מצביעים על ניידות גבוהה של המשרדים בעיר. כמעט מחצית מכלל המשרדים בעיר (קיץ, 1974) שינו את כתובתם לפחות פעם אחת בעבר, וכ־1/4 מהם שינו את כתובתם לפחות פעם נוספת. מנתונים המתייחסים לכ־תובת המשרדים לפני ואחרי ההעברה, בולטת מגמת עזיבת האזורים במערב ודרום העיר והעדפת האזורים בזרוע המערבית ובזרוע המזרחית של העיר — תוך חדירה לאזורי המגורים של הצפון "הישן" ו"החדש" של ת"א־יפו, מדרום לנחל הירקון. לפי מחקר זה מתברר, כי רבע מכלל המשרדים בעיר שוכן ביחידות דיור ששימשו קודם למגורים. עקב האפשרות הקלה יחסית של שינוי יעדן של דירות מגורים למשרדים, חדרו הם יותר ויותר לדירות מגורים, תוך התפשטות לאזורי מגורים וגרימת נזקים לאיכות החיים בסיבית.

אחת התופעות הנילוות להפיכת דירות מגורים למשרדים היא העדר ניצולו של כל השטח הבנוי; יש שטח המתאים לדירת מגורים אך אינו מתאים לשימוש משרדי, כמו כניסות,

לוח 2 : הפחתת דירות, לפי סוג השינוי והשנה
(1978—1970)

שנה	המאזן	הריסת דירות	הפיכת דירות לעסקים (דירות שהפכו לעסקים פחות עסקים שהפכו לדירות)	איחוד דירות (איחוד פחות פיצול)
סה"כ	-9,761	-5,473	-3,518	-770
1970	-462	-450	-19	+7
1971	-977	-877	-130	+30
1972	-1,419	-1,038	-339	-42
1973	-1,044	-532	-454	-58
1974	-1,109	-480	-539	-90
1975	-1,101	-510	-515	-76
1976	-995	-449	-384	-162
1977	-1,306	-680	-481	-145
1978	-1,348	-457	-657	-234

בעיר (גמר בנייה פחות הפחתת דירות) 2,000—2,500 דירות, ירדה תוספת זו ל-1,700 ב-1976, ל-1,300 ב-1977 ול-310 דירות בלבד ב-1978. ניתן, איפוא, להניח — לפי התהליכים השליליים הנמשכים: הפחתת אוכלוסיית העיר, צמצום הבנייה, הפיכת דירות מגורים לעסקים ואיחוד דירות — כי אנו נכנסים לעידן של הפחתה במלאי הדירות בעיר.

שניים. הגודל הממוצע של דירה. שהפכה לעסק (בשנות השבעים) הוא 2.3 חדרים, לעומת 1.6 בדירות שנהרסו ובדירות שאוי חדו. כתוצאה מתהליך הירידה בקצב הבנייה הח-דשה, לעומת הגברת קצב צמצומן של דירות למגורים (ביחוד דירות שהפכו לעסקים או שנתאחדו), הולכת וקטנה התוספת למלאי הדירות בעיר. בעוד שבשנים 1970—1975 היתה התוספת השנתית בנסו למלאי הדירות

שירותים מוסדיים לקשישים ב-8 ארצות

סקירה משווה

מאת פרופ' אברהם דורון*

מאמר זה הוא חלק מסקירה משווה, רחבה יותר, של שירותי רווחה לאוכלוסייה הקשישה ב-8 ארצות¹. הארצות הנסקרות הן קנדה, גרמניה המערבית, צרפת, פולין, יוגוסלביה, בריטניה, ארה"ב וישראל. הסקירה בכללה דנה בשירותים להבטחת הכנסה, שירותי הבריאות, השירותים הקהילתיים והשירותים המוסדיים לאוכלוסייה הקשישה. במאמר זה מובא החלק הדן בשירותים המוסדיים בלבד.

סדי מסוג זה הוא אמנם מצומצם בהיקפו, אך הוא נשאר חשוב מאד לאותם קשישים הזקוקים לו. בימינו בא צורך זה על סיפוקו במוסדות חדישים לקשישים, המופעלים כשירות קהילתי-ציבורי, ויש בהם רמה גבוהה של שירותים טיפוליים ורפואיים. המוסדות החדישים לקשישים תופסים בהדרגה את מקומם של מושבי הזקנים המקובלים, שעדיין ממשיכים להתקיים במרבית הארצות.

המוסדות לטיפול בקשישים ניתנים לחלוקה לשני סוגים עיקריים: הסוג האחד הוא של מוסדות כלליים לקשישים, היינו — מוסדות שעיקר דאגתם הוא הטיפול הסוציאלי-אישי. מוסדות אלה מטפלים בקשישים שהם עצי-מאיים בחיי היום יום, או שיש להם מידה רבה של עצמאות כזו, אך זקוקים לסידור מוסדי בגלל העדר תנאים נאותים בביתם ובקהילה בה הם חיים. לסוג זה שייכים מושבי הזקנים, מוסדות לקשישים, מעונות שונים לגילאי הפרישה, מלונות או פנסיונים שונים, המתמחים בהחזקת קשישים, וכדומה. הסוג האחר הוא של מוסדות לקשישים תשו-

מבוא

הגישה המסורתית לטיפול בקשישים במרבית הארצות היתה מכוונת בעיקרה לסידורם במוסד. במשך זמן רב היה מושב הזקנים בקהילות רבות, המוסד המוכר והמקובל לטיפול בקשישים. גישה זו נמשכה למעשה, ללא שינוי ניכר, עד שנות ה-60 של המאה הנוכחית. רק בשני העשורים האחרונים חל שינוי, והדגש הועבר לפיתוח שירותים קהילתיים לטיפול סוציאלי בקשישים במגמה לאפשר להם להמשיך ולחיות בבתם. למרות שינוי זה בגישה, הטיפול המוסדי בקשישים ממשיך למלא תפקיד חשוב במסגרת מכלול השירותים החברתיים והבריאותיים לאוכלוסייה הקשישה. הסידור במוסד בימינו, מוגבל לאותם קשישים שמפאת גיל, מוגבלות גופנית או אחרת, אינם יכולים להמשיך ולחיות באופן עצמאי בקהילה והם זקוקים למסגרת המגינה עליהם ודואגת להם במשך 24 שעות ביממה. הצורך בטיפול מו-

* ביח"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 ראה: ד"ר אברהם דורון (בסיוע ארנון בראון), שירותי רווחה לאוכלוסייה הקשישה ב-8 ארצות, ירושלים: מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה. ותפתחות אדם וחברה בישראל, 1979.

שים ולחולים כרוניים, היינו — מוסדות שעיקר הדאגה בהם הוא הטיפול הרפואי. מוסדות אלה מטפלים בקשישים הסובלים ממחלות כרוניות, תשישות גופנית או בעיות נפשיות ושכליות, ואשר יש להם מידה קטנה של עצמאות בחיי היום יום, או שאינם עצמאיים בכלל, וצורכיהם יכולים לבוא על סיפוקם רק במוסד בעל אופי רפואי מובהק. לסוג זה של מוסדות שייכים בתי חולים למחלות ממושכות, מחלקות גריאטריות בבתי חולים לחולי נפש ומוסדות סיעודיים למיניהם.

א. השירותים המוסדיים בארצות השונות

בריטניה

הטיפול המוסדי בקשישים מעוגן בחוק הסעד הלאומי מ-1948 (National Assistance Act). חוק זה מחייב את הרשויות המקומיות לדאוג לסידור מוסדי לאותם קשישים אשר מפאת גילם, מצבם הבריאותי או נסיבות אחרות, זקוקים לטיפול מוסדי. החוק מטיל גם את האחריות על הרשויות המקומיות לדאוג לרווחתם של הקשישים הנמצאים במסגרות מוסדיות.

המדיניות המנחה את שירותי הרווחה האנגליים בנוגע לטיפול מוסדי היא, ששירותים אלה צריכים לשמש כמשענת אחרונה לשירותים הקהילתיים לטיפול סוציאלי ולהוות פתרון לאותם קשישים שאינם יכולים עוד להמשיך ולחיות בקהילה. בהנחיות לפיתוח השירותים לטיפול מוסדי לשנים 1973—1983, אימצו את ההערכה, כי הצורך הקיים הוא ל-25 מקומות לכל 1,000 תושבים קשישים. בראשית שנות ה-70 הממוצע הארצי של מקומות מוסדיים לקשישים, שסופקו על ידי הרשויות המקומיות היה 20 לכל 1,000 קשישים בני 65 ומעלה. היו, כמובן, הבדלים גדולים למדי בין הרשויות המקו-

מיות השונות, כאשר אלה נעו בין השיעור הגבוה של 32 מקומות כאלה בכמה מן הרשויות (County Boroughs) ועד לשיעור הנמוך של 10 מקומות ברשויות אחרות. ההבדלים ניכרים גם בטיב המקומות הללו ובאיכות השירות המוגש בהם לקשישים.

בקרוב כ-2% מכלל האוכלוסייה הקשישה שחיו במוסדות בבריטניה ב-1972, 68% חיו במוסדות של הרשויות המקומיות, 18% במוסדות המצויים בבעלותם של ארגונים וולונטריים, ו-14% חיו במעונות בבעלות פרטית. הרוב המכריע מבין הקשישים המסודרים במוסדות היה, איפוא, במעונות שגמרו צאו בבעלות ארגונים ציבוריים שלא למטרת עשיית רווח. מתוך כלל הקשישים שחיו במוסדות, כ-78% הוחזקו על ידי שירותי הרווחה של הרשויות המקומיות.

בהתאם לחוק, הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע תשלום אחיד בעד ההחזקה במוסד, ולגבות אותו בשלמותו או בחלקו מן הקשיש, בהתאם ליכולתו הכלכלית. קשישים תחיים על קיצבאות הניקנה של הביטוח הלאומי, או על גימלאות משלימות (תמיכות סעד), צריכים לשאת בחלק מתשלום ההחזקה, כאשר הוראות של השר קובעות מהו הסכום השבועי מגימלאות אלה, שיש להוטריר בידי הקשישים לשם כיסוי הוצאותיהם האישיות הקטנות. הרשויות המקומיות רשאיות גם להשתתף בהוצאות ההחזקה של קשישים במוסדות וולונטריים.

פולין

הפעילות בתחום הטיפול המוסדי לקשישים מוסדרת בהנחיות משרד הבריאות והרווחה הפולני מ-1971. הנחיות אלה מבחינות בין שלושה סוגי מוסדות: מוסדות לפנסיונרים, מוסדות לחולים כרוניים ומוסדות לאנשים הסובלים ממחלות מערכת העצבים. רק המוסדות לפנסיונרים מיועדים לקשישים בלבד. סוגי המוסדות האחרים קולטים גם קשישים, אך אין זה תפקידם העיקרי.

אף כי קיימת ההכרה בצורך לפתח את השיירות לטיפול מוסדי בקשישים, התחום הזה נמצא עדיין בשלבים התחלתיים. המחסור במקומות במוסדות אלה הוא גדול מאד, וישנן רשימות המתנה ארוכות לכל המוסדות. מספר האנשים הממתינים בתור לסידור מוסדי גדל פי שלושה במרוצת השנים בין 1960 ל-1971.

אומדנים לשנת 1971 מראים, כי רק 65 קשישים מעל גיל 60 מכל 10,000 איש באוכלוסיית גילאים אלה חיים במוסדות. כמו כן מציינים האומדנים, כי ישנם הבדלים ניכרים ביותר בין איזורים שונים בפולין בתחום זה. למשל, שיעור הקשישים המסודרים במוסדות בעיר קרקוב הוא 280 ל-10,000 איש, כאשר במחוז קרקוב כולו השיעור הוא רק 26 ל-10,000. העדר המספיקות בשירותים מוסדיים בולט, איפוא, בצורה חזקה מאד באיזורים הכפריים. הממשלה הפולנית מודעת לבעיה זו של מחסור בשירותים ותוכניתה עד 1990 מביאות בחשבון הקצאת משאבים לשם טיפול בבעיה זו. מחיר הטיפול המוסדי בקשישים הוא יקר מאד והם חייבים לשאת בהוצאות ההחזקה שלהם. קשישים נזקקים שאין להם אפשרות לעשות זאת, נעזרים בתמיכה ממשלתית ישירה ועקיפה.

יוגוסלביה

ביוגוסלביה הטיפול המוסדי בקשישים אינו מוסדר בחקיקה ספציפית, אלא מבוסס בעיקרו על החלטות הפרלמנט. הפדרלי מ-1970, שנתנו תוקף לצורך בהקמת מוסדות מיוחדים לטיפול בקשישים. החלטות דומות התקבלו ב-1972 ברפובליקה הסרבית וברפובליקה הסלובנית. בסיס חוקי נוסף נמצא בחוקי הרווחה החברתית ברפובליקות השונות שנתקבלו בשנות ה-70. חוקים אלה קובעים באופן כללי, כי הטיפול המוסדי הוא אחד השירותים שיש לספק לקשישים הזקוקים לסידור כזה. החקיקה הרחבה ביותר בתחום זה התקבלה ברפובליקה הסרבית.

ההסדרים בטיפול המוסדי בכל חלקי יוגוסלביה נמצאים עדיין בשלבים ראשונים. אולם גם בשלבים התחלתיים אלה קיימים הבדלים ניכרים בין האיזורים השונים. ב-1972 היו רק 14,750 אנשים מסודרים ב-115 מוסדות למבוגרים (קשישים וחולים כרוניים). מספר זה היווה פחות מאחוז אחד מאוכלוסיית הקשישים (0.9%), ואם נביא בחשבון כי באוכלוסייה המוסדית היו גם לא קשישים הרי שאחוז האוכלוסייה הקשישה במוסדות היה קטן בהרבה. נתונים ספציפיים לרפובליקה הסרבית, אשר בה מצויים השירותים המוסדיים המפותחים ביותר, מראים כי במוסדות לקשישים יש מקום רק ל-0.4% מכלל האוכלוסייה הקשישה.

רק חלק קטן מן הקשישים המסודרים במוסדות נושאים במלוא נטל החזקה. רובם נתמכים בצורה זו או אחרת על ידי הקופה הציבורית. נתונים ל-1970 מראים, כי בכל יוגוסלביה רק 16.5% מכלל הקשישים במוסדות נשאו במלוא הוצאות ההחזקה. 24.7% נשאו בחלק מן ההוצאות בלבד, והרוב המכריע, 58.8% מבין הקשישים, לא שילמו כלל בעד הוצאות ההחזקה.

בכמה רפובליקות פורסמו תקנות הקובעות סטנדרטים מפורטים לגבי המיקום, שטח המגורים, שירותים רפואיים והצוות המקצועי הדרוש להפעלת המוסדות. אולם סטנדרטים מודרניים אלה שנקבעו לאחרונה אינם מקויימים במוסדות שנבנו קודם לכן והקיימים זה מכבר. המוסדות החדשים שנבנו לאחרונה, למשל בבלגרד הבירה, ממלאים כבר אחרי סטנדרטים אלה, אך מספרם עדיין מועט.

גרמניה

הבסיס החוקי לטיפול המוסדי בקשישים נמצא בחוק הסעד הפדרלי מ-1961, וכן בתיקונים לחוק זה מ-1974. חקיקה זו מסדירה את שאלות הסיוע הנוגעות לסידור מוסדי של קשישים. נוסף לכך, קיים חוק המוסדות שנכנס לתוקפו בראשית 1975, המסדיר את

בעיות הרישוי, הניהול, האחזקה והפיקוח של המוסדות לקשישים. מטרת החוק היא להגן על האינטרסים של הקשישים החיים במוסדות ולדאוג לצורכיהם. חוק זה התקבל לאחר שהתברר כי גחוצה התערבות המדינה כדי להגן על הקשישים, בעקבות הפרסום הרב באמצעי התקשורת על מקרים של הונאת הקשישים במוסדות פרטיים, וכן לאחר שהתפרסמו מקרים של הונחה טיפול לית חמורה של קשישים במוסדות אלה. בגרמניה קיימים שלושה סוגי מוסדות לקשישים: (1) מוסדות כלליים המטפלים בקשישים עצמאיים. בין מוסדות אלה כלולים

בתי זקנים מקובלים, וכן מוסדות חדישים יותר של ארגונים וולונטריים ופרטיים. (2) מוסדות סיעודיים לקשישים תשושים וחולים כרוניים. (3) מוסדות רב-גוניים, הכוללים צירוף של דיור מוגן לקשישים, סידורים להחזקת קשישים בריאים וסיעודיים, ושיירותים נלווים אחרים.

על פי ההערכה שהיתה מקובלת בגרמניה, כ-4% עד 5.5% מהאוכלוסייה הקשישה מעל גיל 65 זקוקים לסידור מוסדי, כאשר ההבדלים בהזדקקות לסידור מוסדי נובעים בעיקר ממקום מגוריו של הקשיש, כמפורט בלוח הבא.

לוח 1: הביקוש המינימלי לסידור מוסדי לקשישים בגיל 65 ומעלה לפי סוג המוסד ואיזור המגורים של הקשישים (אמצע שנות ה-60)

ממוצע ארצי	ערים גדולות	ערים בגודל בינוני	באיזורים כפריים	
3.0	4.0	2.5	2.5	מוסדות כלליים לקשישים
1.5	1.5	1.5	1.5	מוסדות סיעודיים
4.5	5.5	4.0	4.0	סה"כ

בעיה חמורה נוספת במילוי הצרכים לסידור מוסדי של קשישים נעוצה בהבדלים הניכרים הקיימים בין איזורים שונים בגרמניה מבחינת ההיצע של מקומות במוסדות לקשישים. ההיצע הבלתי מספיק של מוסדות סיעודיים והחלוקה האיזורית הבלתי שווה של מוסדות קיימים מגבירים את הרגשת המחסור במקומות במוסדות לקשישים.

בין המוסדות הקיימים לקשישים, כ-61% נסתייעו על ידי מוסדות וולונטריים, 20% נתמכו על ידי ארגונים ציבוריים ורק 19% היו בבעלות פרטית לשם עשיית רווח. מרבית המוסדות לקשישים, 63%, נבנו לאחר 1950, כ-20% נבנו בין 1920 ל-1950, ורק 6% נבנו קודם לכן.

אשר לאוכלוסייה החיה במוסדות הקשישים, מראים הנתונים ל-1969, כי 59.3% מבין

לפי הערכות חדשות, לפחות 2% מן האוכלוסייה הקשישה יזדקקו לסידור במוסדות סיעודיים. ההזדקקות למוסדות כלליים בהתאם להערכות אלה תהיה קטנה יותר, ואף היא תגיע לשיעור הקרוב ל-2%.

לעומת ההערכות הנ"ל בדבר הצורך בסידורים מוסדיים, מראים הנתונים הקיימים לשנת 1971, כי היצע המקומות במוסדות כלליים לקשישים הספיק ל-2.42% מן האוכלוסייה הקשישה, היינו — ההיצע הספיק לצרכים, ולפי האומדן החדש יותר אף עלה עליהם בצורה ניכרת. המצב היה שונה לגמרי לגבי מוסדות סיעודיים. ההיצע של מקומות במוסדות אלה הספיק רק ל-0.79% של האוכלוסייה הקשישה, ולכן יכלו מוסדות אלה למלא רק חלק מן הביקוש לסידור קשישים חולים ותשושים.

החיים במוסדות הסיעודיים היו נתמכי סעד. במוסדות הכלליים לקשישים רק כ-32% היו נתמכי סעד.

צרפת

הטיפול המוסדי בקשישים בעשור האחרון מבוסס על ההנחיות שנקבעו בתוכנית הלאומית השישית מ-1970. בהנחיות תוכנית לאומית זו, ובחוזרים מיניסטריאליים שהוצאו על פיהן ב-1971, נאמר כי הגורמה הריאליסטית אליה יש לשאוף, כדי לספק את הצרכים לטיפול מוסדי של קשישים, היא של 50 מיטות מוסדיות לכל 1,000 איש בגיל 65 ומעלה. תכנון מוסדות אלה נקבע על אותו יסוד שהצרפתים מכנים סקטוריוזיה, היינו — שילוב פונקציונלי ומינהלי של השירותים על בסיס איזורי.

בהנחיות אלה נקבע, כי בכל איזור קטן, המונה בין 25,000 עד 50,000 תושבים, והיכול לכלול עיר קטנה או מספר שכונות, צריך להיות מוסד כללי לטיפול בקשישים. באיזור גדול יותר, ה-*secteur*, הכולל בין 50,000 ועד 150,000 תושבים, צריך להתקיים גם מוסד לטיפול בקשישים תשושים וחולים כרוניים, שיש בן סידורים נאותים לטיפול רפואי, גוסף על המוסד הכללי לקשישים.

המוסדות לקשישים הפועלים בצרפת ניתנים לחלוקה לשלושה סוגים: (1) בתי זקנים (*Maison de retraite*) פרטים וציבוריים. דגם זה כולל מוסדות מסוגים שונים, מקובלים וחדשים. בראשית שנות ה-70 כללו בתי הזקנים הפרטיים 20% מכלל המיטות במוסדות לקשישים. בתי הזקנים הציבוריים כללו 13% ממיטות אלה. (2) מוסדות לקשישים תשושים וחולים (*Maison de Santé ou de Cure Medical Hospices*), הכו-לים הן את הצורה המסורתית של מוסדות אלה, הקשורים לארגונים דתיים, ה-*Hospices*, והן את המוסדות המודרניים, הציבוריים והפרטיים, המספקים טיפול רפואי וסיעודי. בראשית שנות ה-70 היו במוסדות אלה

כ-60% מכלל המיטות במוסדות לקשישים. 3) בתי מגורים לקשישים (*Logements*). דגם זה דומה יותר לצורה של דיור מוגן לקשישים, הדומה למגורים רגילים, אבל עם שירותים שונים לקשישים. צורה זו כללה 7.8% מכלל המיטות לקשישים. המדיניות הקיימת היא לעודד פיתוח סוג זה של סידורים לקשישים, כדי שיתפוס בעתיד את מקומם של מוסדות הזקנים המקובלים.

גוסף למוסדות אלה לקשישים, קיימים ברמה האיזורית מרכזים גריאטריים (*Centre de gériatrie*), המסונפים לבתי חולים של מרכזים רפואיים אוניברסיטאיים. מרכזים אלה מגישים, גוסף לטיפול הרפואי האקוטי, גם שירותי אבחון רפואי משוכללים, טיפול יומי ושירותי שיקום רפואי. הם גם אחראים להכשרתם המקצועית ולהדרכתם של העובדים הרפואיים והאחרים בתחום הגריאטרי.

ארה"ב

הפעילות בתחום הטיפול המוסדי בקשישים בארה"ב מוסדרת במעשי חקיקה רבים של הממשל הפדרלי ובחקיקה נפרדת ומגוונת של המדינות השונות. רב-גוניותם של ההסדרים הקיימים בנושא זה רבה ביותר. כך, לדוגמה, מקיימת הממשלה הפדרלית לבדה כ-50 תוכניות שונות המגישות סיוע למוסדות סיעודיים לקשישים.

באופן כללי, המדיניות המוצהרת המקובלת כלפי הטיפול המוסדי לקשישים בארה"ב, היא של *Deinstitutionalization*, היינו — הדגשת החיוב בהסדרים קהילתיים אחרים לקשישים, לעומת ציון השלילה בסידורים מוסדיים. אולם נראה שמדיניות מוצהרת זו משקפת יותר את הרטוריקה הציבורית, או מבטאה אופנה חולפת מאשר גישה קונקרטית לעצם הצורך בסידור מוסדי לקשישים הזקנים לכך. באופן מעשי קיימת ההכרה, שהטיפול המוסדי הוא מרכיב חשוב וחיוני של כלל ההסדרים הטיפוליים לקשישים, והי-דאגה היא להבטיח קיום רשת של מוסדות מתאימים לקשישים, וכן שמחיר ההחזקה

במוסדות אלה יהיה פחות יקר מכפי שהוא כיום.

סוגי המוסדות לקשישים הקיימים בארה"ב הם רבים ביותר, החל במושבי זקנים מקובלים הקשורים במוסדות דתיים, וכלה במוסדות סיעוד חדישים ביותר. אולם שני הדגמים הכלליים העיקריים הם: מוסדות סיעוד (Nursing homes), המסוגלים לטפל 24 שעות ביממה בבעיות הרפואיות של קשישים תשושים וחולים, ומוסדות ביניים, שיש בהם הצירוף של דאגה חברתית אישית לקשישים עצמאיים, ודאגה סיעודית לקשישים שאינם עוד עצמאיים לחלוטין והזקוקים לסיוע בחיי היומיום שלהם.

הנתונים לשנת 1973 מראים, כי כ-5% מכלל האוכלוסייה הקשישה חיו במוסדות. כ-77% מן המוסדות לקשישים, שבהם נמצאו 69% מכלל הקשישים הנמצאים במוסדות, היו בבעלות פרטית לשם עשיית רווח. 15% מן המוסדות, שבהם חיו 25% מכלל הקשישים במוסדות, היו בבעלות של מוסדות וולונטריים. רק 8% מכלל המוסדות, ובהם כ-6% מן הקשישים, היו בבעלות ציבורית.

קשה להעריך את מידת המספיקות של היצע המקומות הקיימים במוסדות לקשישים כדי לענות על הצרכים הקיימים, משום שאין כל הערכה מוסכמת לגבי מספר המקומות הדרושים, כדי לספק את הצרכים. אולם עובדה היא, כי מספר המקומות במוסדות לקשישים גדל מאוד בשנים האחרונות, וככל הנראה המקומות החדשים שנוספו ענו לביקוש ואף היוו מקור לעסקים הנושאים רווח גבוה. הפיכת המוסדות לקשישים לעסקים נושאי רווח גבוה הגבירה את הויכוח הציבורי לגבי אופיים של מוסדות אלה, מחירם לצרכן, וטיב השירותים שהם מספקים לקשישים החיים בהם.

הוצאות ההחזקה הגבוהות אינן מאפשרות לחלק גדול של הקשישים החיים במוסדות לשאת בעצמם במימון החזקתם. הוצאות אלה מכוסות, לכן, בחלקן הגדול על-ידי הקופה הציבורית. כשני שלישים מכלל הו-

צאות ההחזקה של מוסדות הקשישים מכוסים על-ידי תשלומים מתכניות ה-Medicare וה-Medicaid הממומנות על-ידי הממשלה הפדרלית.

קנדה

האחריות על הטיפול המוסדי בקשישים הוטלה בעיקרה על שלטונות הפרובינציות השונות, על הרשויות המקומיות, אף כי הממשלה הפדרלית משתתפת במימון הפעולות, בתחום זה כמו בתחומים אחרים של שירותי הרווחה. הממשלה הפדרלית מכסה, למשל, את מחצית הוצאות ההחזקה של קשישים נזקקים במוסדות על-פי תוכנית הסיוע הקנדית Canada Assistance Plan. אולם כתוצאה מהאחריות המחולקת בין הפרובינציות, קיים שוני רב בין האיזורים השונים בקנדה באופיו ובהיקפו של הטיפול המוסדי.

באופן כללי ניתן להבחין בשלושה סוגי מוסדות לקשישים בקנדה. מוסדות סיעודיים (Nursing homes), הכוללים תחום רחב של טיפול, החל בטיפול סיעודי מלא וכלה בטיפול סיעודי חלקי; בתי זקנים (Homes for the aged) שיש בהם צירוף של דאגה חברתית-אישית וטיפול סיעודי קל; והן מוסדות פרישה (Retirement homes), שנועדו בעיקר לקשישים עצמאיים, והם ברובם בבעלות פרטית לשם עשיית רווח.

הנתונים לשנת 1973 מראים, כי כ-6.5% מכלל האוכלוסייה הקשישה חיו במוסדות. כ-62% מן המוסדות לקשישים, שבהם חיו 37% מן הקשישים המתגוררים במוסדות, היו בבעלות פרטית לשם עשיית רווח. כ-16% מן המוסדות שבהם כ-22% מן הקשישים החיים במוסדות, היו בבעלותם של מוסדות וולונטריים, וכ-22% מן המוסדות שבהם חיו כ-41% מהקשישים, היו בבעלות ציבורית, של הפרובינציות או של השלטון המקומי.

אף כי שיעור האוכלוסייה הקשישה הנמצאת במוסדות הוא גבוה יחסית, הרי הדעה המקובלת בקנדה היא שמספר המקומות

במוסדות לקשישים אינו מספיק כדי לספק את הצרכים. אולם אין הערכה מוסכמת מהו שיעור המיטות הדרוש במוסדות לקשישים לשם מילוי הצרכים.

ב. השירותים המוסדיים לקשישים בישראל

הטיפול המוסדי בקשישים בישראל מופעל בעיקרו על-פי הסדרים שהתגבשו במשך השנים בין הגורמים השונים העוסקים בתחום זה. החקיקה היחידה הקיימת הנוגעת לשירותים המוסדיים לאוכלוסייה הקשישה היא חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה—1965. חוק זה קובע את תנאי הרישוי, האחזקה והניהול של מוסדות בכלל, כולל מוסדות לקשישים. סעיף 2 של חוק זה קובע, כי לא ינהל אדם מעון אלא אם כן קיבל רשיון לכך ממשרד הסעד.

חוק הפיקוח על מעונות מתייחס באופן כללי לאוכלוסיות שונות הזקוקות לטיפול מוסדי. אולם על-פי חוק זה התקין שר הסעד תקנות המתייחסות במיוחד לאוכלוסייה הקשישה. אלו הן תקנות מ-1966 בדבר אחזקת זקנים במעון רגיל, והן קובעות באופן מפורט את תנאי האחזקה של זקנים במוסד, כגון: דיור, הזנה, הלבשה, טיפול רפואי וכו'.

משרד העבודה והרווחה אחראי לביצוע החוק והתקנות, הקשורים לפיקוח על מעונות לזקנים. לצורך זה מפעיל המשרד צוות מפקחים, הכולל עובדים סוציאליים, רופא, אחות לב-ריאות הציבור, דיאטטיקאי ומהנדס. תפקידי הצוות הם להעריך את איכות השירותים המוגשים במעונות, וליעץ למנהלי המעונות בדבר השירותים המוגשים והשינויים שיש לבצע בהם, כדי למלא את התנאים שנקבעו בחוק ובתקנות.

למרות ההוראה בחוק הפיקוח על המעונות, האוסרת ניהול מעונות ללא רשיון ממשרד העבודה והרווחה, פועלים בישראל מעונות

לקשישים ללא רשיון כזה. קיום מוסדות אלה ידוע בדרך כלל לשלטונות, אך לא ננקטים צעדים נגדם. הסיבה לכך נעוצה בלחץ הרב הקיים על מקומות במעונות לקשישים ובהעדרם של מעונות המסוגלים לספק את הביקוש לסידור מוסדי. קיים גם לחץ רב מצד משפחות המעוניינות שהקשיש ימצא במעון אפילו אם שירותיו של אותו מעון הם מתחת לסטנדרט הנדרש. ההערכה היא שכ-10% מהמוסדות המוכרים למשרד העבודה והרווחה הם מוסדות "בעייתיים", כלומר — אינם ממלאים את התנאים המינימליים הנחוצים.

את המוסדות לקשישים בישראל ניתן לסווג לשני סוגים עיקריים: 1. מוסדות כלליים המטפלים בקשישים עצמאיים, הכוללים בתי אבות מקובלים, בתי אבות ומעונות חדישים יותר של ארגונים וולונטריים ובבעלות פרטית. 2. מוסדות מעורבים שיש בהם צירוף של קשישים עצמאיים, תשושים וסיעודיים.

המדיניות הרווחת כיום בחלק ניכר מן הארגונים הפועלים בשטח המעונות לקשישים, רואה במעון המעורב את הדגם הרצוי. דגם זה, אשר פותח על-ידי האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל, מבוסס על ארבעה יסודות מרכזיים:

א. המוסד לקשיש מהווה חלק אינטגרלי מהשירותים לזקן, אולם יש לראותו כמפלט אחרון בלבד. משום כך נערכים במוסדות מבחני כניסה מדוקדקים ביותר, ומתקבלים אך ורק אותם קשישים, אשר אינם יכולים להסתדר בכוחות עצמם בקהילה, בכל דרך שהיא.

ב. המוסד צריך להוות תחליף לבית, ומשום כך יש להשרות בו אוירה ביתית אינטימית. לכן, המוסדות החדשים נבנים עד למקסימום של 150 מיטות, על אף הקשיים הכלכליים הכרוכים בדבר.

ג. המוסד מורכב ממספר יחידות יחודיות ונפרדות במבנה אחד, המאפשר לקשיש להיקלט במסגרת המתאימה ביותר לצרכיו התפקודיים באותו זמן. בדרך זו

יכול הקשיש להיות מועבר מיחידה אחת לשניה בהתאם למצבו הבריאותי והתיפ-קודי, וסוג ההשגחה (קלה או אינטנסי-בית יותר) לה הוא נזקק באותה עת, ועם זאת להישאר כל הזמן באותה אגירה סביבתית-ביתית. כאשר המודל פותח, בראשית שנות השבעים, הוא היה אמור לשרת מספר זהה של קשישים עצמאיים, קשישים תשושים וקשישים הזקוקים לטיפול סיעודי, אולם לאחרונה, הורחב מספר יחידותיו לכלול גם קשישים תשושי נפש וקשישים הזקוקים לסיעוד נפשי (סנילים). קשישים אלה, הזקוקים לטיפול פסיכו-גריאטרי, מתקבלים למו-סד בתנאי שאינם מסוכנים לעצמם או לזולתם, והם מהווים כרבע מכלל דיירי המעון.

ד. המוסדות מתוכננים מראש להגיש גם שירותי טיפול יום מקיפים — חברתיים, בריאותיים ותרבותיים — לאוכלוסיית הקשישים בקהילה. הדבר מאפשר מחד לנצל את השירותים הקיימים למען אוכי-לוסיה רחבה יותר, ומאידך, להחיות את אגירת המוסד.

ב-1977 פעלו בישראל 80 מעונות לקשי-שים, ובהם היו כ-8,300 איש, מתוכם 37 מעונות היו בבעלות פרטית והיוו כ-46% מכלל המעונות. חיו בהם קרוב ל-20% מכלל הקשישים במעונות. 43 מעונות היו בבעלות ציבורית, כגון: הממשלה, הרשויות המקו-מיות, ארגונים של יוצאי ארצות שונות וא-גודות צדקה למיניהן. המעונות הציבוריים היוו כ-54% מכלל המעונות, וחיו בהם כ-80% מכלל הקשישים במעונות.

קשה לאמוד את מספר הקשישים הזקוקים לסידור מוסדי, או המבקשים סידור כזה. שי-עור המיטות המומלץ אשר פותח על-ידי אש"ל על בסיס המודל הבריטי, הוא של 2.6 לכל 1,000 תושבים בישראל. שיעור זה מורכב מ-1,000 : 0.6 למיטות סיעודיות ומ-2.0 : 1,000 מיטות לקשישים בעלי צרכים

אחרים. בהתאם לאומדן זה יש כיום בישראל עודף של מקומות לקשישים עצמאיים, אולם למרות זאת גובר הביקוש על ההיצע הקיים. כתוצאה מכך קיימות רשימות המתנה ארוכות בכל המעונות בבעלות ציבורית. התפתחות הסקטור הפרטי, המקיים מעונות לקשישים לשם עשיית רווח, מבליטה אף היא את המחסור במקומות. הסקטור הפרטי ממלא, לכן, חלק מן הצורך לגבי קשישים שיש בידם אפשרות כלכלית לשאת בנטל ההחזקה במעון פרטי.

כל המעונות לקשישים דורשים תשלומי הח-זקה מן הקשישים החיים בהם. חלקם דורשים גם תשלום דמי כניסה חד-פעמיים. גובה תשלומי ההחזקה החודשיים שונה ממעון למעון, והוא קשור באופי המעונות, רמת שירותיהם וסוג הקשישים החיים בהם.

תשלומי דמי החזקה אינם מצויים בפיקוח. כל מעון, או רשת מעונות, יכולים לקבוע את דמי ההחזקה לפי ראות עיניהם. משרד הע-בודה והרווחה מפקח על גובה דמי ההחזקה באותם מעונות, בהם קשישים מסודרים על-ידי שירותי המשרד. אולם פיקוח זה מוגבל רק לגבי דמי ההחזקה עבור הקשישים, המ-סודרים על-ידי שירותי הסעד, ואינו חל על קשישים אחרים החיים באותם מעונות.

הוצאות ההחזקה של קשיש, שסודר במעון על-ידי שירותי הסעד, מתחלקים, בדרך כלל, בין משפחת הקשיש הנושאת ב-20% מן ההוצאות, בין שירותי הסעד המקומיים הנושאים כ-5% של ההוצאות ובין משרד העבודה והרווחה, המכסה 75% מהוצאות ההחזקה. בדרך זו השתתפו שירותי הסעד בשנת 1977/78 בהוצאות החזקה של 1,000 קשישים קשישים עולים חדשים, המסודרים במעונות ציבוריים, כגון אלה של מלב"ן ואין להם משאבים משלהם, הוצאות החזקתם מתכסות כולן מכספי ציבור. קשישים המקבלים קיצ-באות זיקנה מן הביטוח הלאומי, או פנסיה מארצות מוצאם, או פיצויים מגרמניה, מש-תתפים בהוצאות החזקתם מכספי גימלאות אלה, ומשאירים בידם דמי כיס בלבד.

ג. השירותים המוסדיים : פרספקטיבה בין-ארצית

ישנו דמיון רב בגישתן של הארצות הכלולות בסקר לטיפול מוסדי בקשישים. בכולן קיימת ההכרה בחשיבות הטיפול המוסדי כחלק בלתי נפרד מכלל השירותים החברתיים לאוכלוסייה הקשישה. כל הארצות פיתחו, בצורה זו או אחרת, את הסוגים העיקריים של מוסדות, הדואגים לקשישים עצמאיים ולקשישים תשושיים וחולים כרוניים. המוסדות לקשישים והקשישים החיים בהם זוכים בכל הארצות, בצורות שונות, בשיעור גבוה מאד של תמיכה ציבורית. כולן מראות גם מגמות דומות במדיניותן כלפי הטיפול המוסדי בשנים הבאות.

שתי המגמות העיקריות במדיניות הטיפול המוסדי בקשישים הן להרחיב את היקף הטיפול המוסדי, במקום שתחום זה עדיין לא מפותח, ולהשתית אותו על דפוסיים חדשים. מגמת ההרחבה של השירותים המוסדיים נובעת משינוי לוח גורמים: האחד, המחסור החמור בשיירות אלה בארצות כמו פולין ויוגוסלביה, שפיגרו עד כה בהקמת מוסדות לקשישים, ואין להן כיום כל אפשרות לספק את הצרכים הגדלים של האוכלוסייה הקשישה הזקוקה לסידור מוסדי. הגורם השני הוא הצורך להתייחס לאוכלוסייה קשישה בגילאים 80 ומעלה. אוכלוסייה קשישה זו, שגדלה מאד בהיקפה בתקופה האחרונה, זקוקה מעצם טבעה לשיירות מוסדיים בהיקף גדול יותר מן האוכלוסייה הקשישה בגילאים 65 ומעלה, שזה עתה פרשה מעבודה. הגורם השלישי הוא הצורך להרחיב את המוסדות לאותם קשישים, שיש להם מידה קטנה מאד של עצמאות בחיי יום יום והם סובלים מתשישות וממחלות כרוניות. המחסור הבולט במרבית הארצות הוא במוסדות המסוגלים לקלוט קשישים תשושים ולא רק קשישים עצמאיים.

המגמה השנייה — להשתית את הטיפול המוסדי בקשישים על דפוסיים חדשים — מת-

בטאת בעיקרה בתכנון המוסדות החדשים לקשישים. הנטייה בכל הארצות היא לא להקים עוד מוסדות בעלי יעד אחד בלבד אלא לתכנן הקמת מוסדות רב-תכליתיים (multi-purpose facility or multi-function facility). הכוונה היא שהמוסדות החדשים יכללו שורה של שירותים נפרדים, כאשר כל אחד מהם מגיש טיפול לאוכלוסייה עם צרכים מסוימים, וכאשר השירותים השונים במוסד כזה קשורים זה לזה, ומאפשרים העברת הקשיש מדרגת טיפול אחת לשניה במסגרת אותו מוסד. גישה זו נובעת מן ההכרה בצרכים המשתנים של האוכלוסייה הקשישה, הזקוקה לדרגות טיפול שונות בשנים שונות של ההזדקנות, ואשר אין להם מענה במוסד החד-תכליתי.

מלבד המגמות הללו במדיניות החברתית הנוגעת לפיתוח השירותים המוסדיים לקשישים, בולטת במרבית המדינות גם ההכרה בצורך להרחיב את דאגת הכלל לקשישים החיים במוסדות. דאגה זו באה לביטוי בשתי צורות: הראשונה — הרצון לאפשר לקשישים החיים במוסדות סגנון חיים חופשי יותר; והשנייה — הרצון למנוע ניצול לרעה ופגיעה בקשישים החיים במוסדות ואשר אינם יכולים להגן על עצמם. באשר לסגנון החיים, ברוב הארצות קיימת רגישות רבה כלפי איכות החיים של הקשישים במוסדות, וכן קיים רצון לשפר איכות זו בדרך של שבירת האופי הממושטר של תנאי החיים ברוב המוסדות לקשישים, ומתן אפשרות לקשישים לנהל סגנון חיים חופשי יותר ודומה יותר לאורח החיים שהיו רגילים לו לפני כניסתם למוסד. בגישה זו בולטת המגמה לשנות את הגישה הפטרנליסטית, שרווחה במשך שנים רבות במוסדות לקשישים, ואשר הכתיבה לקשישים את סגנון החיים ללא התחשבות מספקת ביכולתם ובאורח החיים שהיו רגילים לו במשך ימי חייהם.

אך עיקר הדאגה היא למנוע ניצול לרעה ופגיעה בקשישים החיים במוסדות. דאגה זו בולטת ברוב הארצות, ובמיוחד באותן ארצות

רחבים מאד בקנדה ובארה"ב. המעניין הוא, כי למרות הדגש האידיאולוגי של שלילת הסיי-דור המוסדי הרווח בארה"ב, היקף השירותים הקיימים בה למעשה הוא רחב מאד, ועולה על זה הקיים בארצות אירופה המערבית. בקצה השני בולטות ארצות אירופה המזרחית, הנמצאות בראשית דרכן בפיתוח השירותים המוסדיים לקשישים, ויש להן היקף מוגבל מאד של שירותים מוסדיים לקשישים.

רק לארצות בודדות ישנם אומדני הערכה לגבי הצורך במקומות מוסדיים לקשישים. גם כאן בולטים ההבדלים באומדנים הקיימים, הנעים בין 25 מקומות לכל 1,000 קשישים באנגליה והמגיעים לשיעורים כפולים מזה בצרפת ובגרמניה. בקנדה, שבה יש כבר 65 מקומות לכל 1000 קשישים, קיימת הערכה, שמספר זה אינו מספיק למילוי הצרכים וכי יש צורך בהרחבת מספר המקומות הקיימים. השוני הזה באומדנים אינו מאפשר להצביע על קריטריונים ברורים כלשהם באומדן הצרכים הללו.

ההבדל הבולט בין הארצות הוא בבעלות על המוסדות לקשישים. בארצות אירופה, הרוב המכריע של המוסדות לקשישים, יותר מ-80%, נמצאים בבעלות ציבורית, ממשלתית או של ארגונים וולונטריים, הפועלים שלא לשם עשיית רווח. לעומת זאת, בארצות אמריקה הצפונית, המצב הוא הפוך. בארה"ב, הרוב המכריע של המוסדות לקשישים הוא בבעלות פרטית. גם בקנדה, חלק גדול מן המוסדות, יותר מ-60%, הוא בבעלות פרטית. דבר זה משקף את הבדלי הגישה בארצות הללו לגבי אחריות הכלל לפיתוח שירותי רווחה, כאשר הנטייה בארצות אמריקה הצפונית היא להשאיר את פיתוח השירותים הללו בידי השוק הכלכלי הפרטי. מעניין להיווכח, כי המצב בישראל, למרות האידיאולוגיה "ההתערבותית" הרווחת בה כלפי פיתוח שירותי הרווחה, דומה יותר בתחום זה למצב בארצות אמריקה הצפונית מאשר למצב בארצות אירופה.

שחלק גדול מן המוסדות לקשישים המצויים בהן, הינם בבעלות של גורמים פרטיים לשם עשיית רווח. המקור לדאגה הוא בגילויים חוזרים ונשנים שנעשו על-ידי כלי התקשורת הציבוריים ועל-ידי אנשי מקצוע לגבי האיומים כות הירודה של הטיפול בחלק מן המוסדות, ולגבי הפגיעה באוכלוסיה הקשישה החסרה הגנה והחיה בהם. בכמה ארצות הביאו גילויים אלה לחקירות ציבוריות אודות הנעשה במוסדות לקשישים, ובכמה מקרים אף לחקיקה חדשה כדי להבטיח מניעתן של פגיעות מסוג זה בעתיד. לדאגה זו יש גם השלכות לגבי מדיניות הרווחה, הנוגעת לפיתוח המוסדות לקשישים.

למרות הדמיון בבעיות ובגישות לטיפול מוסדי באוכלוסיה הקשישה שתואר עד כה, אפשר גם להצביע על השוני הרב הקיים למעשה בין הארצות בנושא זה. השוני בולט בהיקף השירותים הקיימים, באומדן הצורך בשירותים מוסדיים, ובגישה לפיתוח השירותים הללו.

לוח 2: מקומות קיימים במוסדות לקשישים ואומדני צורך של מקומות כאלה ל-1,000 תושבים בגיל +65 בארצות השונות בראשית שנות ה-70

ארץ	מקומות קיימים	אומדני צורך
אנגליה	20.0	25
פולין	6.5	—
יוגוסלביה	4.0	—
גרמניה	32.1	40—55
צרפת	—	50
ארה"ב	50.0	—
קנדה	65.0	—
ישראל (1976)	28.0	—

באשר להיקף השירותים הקיימים מתברר מן הנתונים בלוח 2, כי השירותים המוסדיים

לוח 3: המוסד לקשישים בארצות השונות לפי בעלות
(באחוזים) — ראשית שנות ה-70

בעלות פרטית לשם עשיית רווח	בעלות ציבורית לא לשם עשיית רווח*	
20	80	אנגליה
19	81	גרמניה
77	23	ארה"ב
62	38	קנדה
46	54	ישראל (1976)

* כולל בעלות ממשלתית ושל ארגונים וולונטריים.

נראה לעין. התחזיות נוגעות למספר המקומות במעונות ולסוגי המעונות שיהיו נחוצים בשנים הקרובות, וכן לקביעת הנחיות מדיניות לפיהן, לשם הקמת מוסדות מתאימים שיוכלו לספק את הצרכים החזויים. כפי שראינו, התחזיות אינן אחידות בארצות השונות, כאשר בהבדלים גובעים, בודאי, מן הצרכים השונים של האוכלוסיות הקשישות, וממיוון השירותים העומדים לרשותן. החשוב הוא שתחזיות אלה יכולות לקבוע את המסגרת לתכנון השירות בעתיד. עד כה לא נעשה נסיון רציני מעין זה לקבוע תחזיות כאלה בישראל, אף שהיו נסיונות ראשוניים לעשות כן, למשל בירושלים.²

כפי שראינו, המגמה הרווחת במרבית הארצות היא לתכנן לעתיד מוסדות רב-תכליתיים, שיוכלו לשרת את הקשישים החיים בהם לאורך מסלול חייהם לפי צרכיהם המשתנים. אף כי בישראל ישנה כבר מסורת של מוסדות רב-תכליתיים שפותחו על-ידי מלב"ן ועל-ידי ארגונים אחרים, עדיין קיימת נטיה להקים מוסדות חד-תכליתיים. נטיה זו חוקה אצל ארגונים וולונטריים הרואים לפנייהם יעד מוגבל של הקמתו והחזקתו של מעון לקשישים,

ד. ההשלכות לגבי מדיניות הרווחה בישראל

ישראל, כשאר הארצות הכלולות בסקר, מכינה בשיירות המוסדיים לקשישים כחלק חשוב ממכלול השירותים החברתיים, אשר להם זקוקה האוכלוסייה הקשישה. התפתחות השירותים המוסדיים בישראל, מבחינת היקפם, מעמידה את ישראל בעמדה הקרובה לזו של הארצות המפותחות באירופה. עם זאת, נראה, כי הנסיון של הארצות המפותחות באירופה ובאמריקה הצפונית, יכול להצביע על כמה כיווני פעולה, שיוכלו לקדם את מדיניות הרווחה בישראל בתחום זה. הנקודות העיקריות מהן ניתן ללמוד, נוגעות לתכנון השירותים המוסדיים לשנים הבאות, הן לגבי מילוי הצרכים מבחינה כמותית, והן לגבי סוג המוסדות שרצוי להקים. אספקט אחר הינו התפקיד שהסקטור הפרטי-מסחרי צריך למלא בתחום זה.

אחת ההתפתחויות החשובות בכמה מארצות אירופה נעוצה בנסיון לחזות את הצורך בשיירות מוסדיים לאוכלוסייה הקשישה בעתיד

2 עמירם גונן, מריס שטרקשל וישראל קמחי, "דיור תומך קבוצתי לקשישים (מעונות ודיור מוגן): מספר מקומות ושטחי הקרקע לאוכלוסייה היחודית בירושלים 1972—1977", ירושלים, מכון ברוקדייל, יולי 1977.

מבלי להביא בחשבון את הצרכים המשתנים של אוכלוסייה זו לקראת סוף מסלול החיים. אין זה הכרחי שכל המעונות לקשישים יהיו רב-תכליתיים, אולם נראה כי יש לאמץ את המגמה שהתקבלה בארצות האחרות ולשים את הדגש, בעיקר בסקטור הממשלתי, בפיתוח מוסדות לקשישים שיהיו רב-תכליתיים. בהקשר זה יש לשקול מחדש את מקומם של הארגונים הוולונטריים בתחום הטיפול המו-סדי בקשישים. הנטייה של הממשלה במשך השנים האחרונות היתה לפעול בתחום השי-רותים המוסדיים בעיקר באמצעות ארגונים וולונטריים ולהימנע מפיתוחם של מוסדות כאלה באופן עצמאי או באמצעות הרשויות המקומיות. אפשר להבין מדיניות זו של הממשלה, להגשת סיוע ועידוד לגופים וולונ-טריים, כדי שהם יפתחו מעונות לקשישים. הבעיה היא שחלק מן הארגונים הוולונטריים הם גופים פרטיקולריסטיים מובהקים, המכו-נים את שירותיהם לקבוצות אוכלוסייה מוג-דרות מאד. התוצאה הבלתי נמנעת של פיתוח השירותים המוסדיים לאוכלוסייה הקשישה באמצעות גופים וולונטריים פרטיקולריסטיים היא העדפה סמויה של קבוצות מסוימות באוכלוסייה על פני קבוצות אחרות. תוצאה אחרת היא הקושי לתכנן את השירותים המו-סדיים לפי הנחיות והעדפות לאומיות. לכל ארגון וולונטרי יש שיקולים ועדיפויות משלו לגבי אופי המוסדות, מיקומם הגיאוגרפי ומט-רותיהם. העדפות אלה באות לפי טבע העניין לשרת את האינטרסים של הארגון הוולונטרי, ואלה אינם זהים תמיד עם צורכי האוכלוסייה הקשישה. בשים לב למיגבלות האלה של הפעלת מדיניות באמצעות גופים וולונטריים, יש מקום לכך שהממשלה תנקוט במדיניות שונה מזו שנקטה בה עד כה בתחום השירו-תים המוסדיים. נראה שהממשלה חייבת לנ-קוט ביוזמה רבה יותר לפיתוח עצמי של מוסדות לקשישים, שיהיו פתוחים לכל האוכ-לוסייה, ובכל מקרה שהממשלה תשקול הגשת סיוע לארגונים וולונטריים לשם הקמת מוס-דות לקשישים, היא חייבת להתנות את מתן

הסיוע בקבלת הנחיותיה לגבי אופי המוסד, מיקומו הגיאוגרפי והפונקציות שהוא עתיד למלא.

ישראל יכולה גם ללמוד מן הנסיון שנרכש בארצות אחרות לגבי הסקטור הפרטי-מסחרי בתחום השירותים המוסדיים לקשישים. הסק-טור הפרטי גדל בשנים האחרונות בישראל, והוא מקיף 46% מכלל המוסדות לקשישים. אולם במוסדות הפרטיים חיים עדיין רק כ-20% מכלל הקשישים החיים במוסדות. מבי-חינה זו דואג הסקטור הפרטי רק לחלק קטן של הקשישים במוסדות, אבל למרות זאת התפתחותו המהירה צריכה לעורר דאגה.

פעילות הסקטור הפרטי בתחום המוסדי באה לביטוי בשני מישורים. במישור אחד הוא מספק שירותים ברמה גבוהה מאד לקבוצות נבחרות של קשישים, בעלי יכולת כלכלית לשאת בתשלומים גבוהים לכיסוי הוצאות ההחזקה. במישור השני, הנמוך, הוא נוגע לאוכלוסיית הקשישים העניה. הוא מספק שירותים מוסדיים ברמה נמוכה מאד לקשי-שים הזקוקים לשירות, ואשר השירותים הצי-בוריים אינם מסוגלים לענות על צורכיהם. השירות המוגש במוסדות פרטיים אלה אינו רק בסטנדרט ירוד מאד, אלא גם במחיר נמוך יותר מזה שניתן באמצעות לקיים שי-רות לפי סטנדרטים המתחייבים במוסדות המ-צויים בבעלות ציבורית. קיום מוסדות פרטיים בסטנדרט ירוד ובמחיר נמוך מאפשר לדחות את פיתוחם של מוסדות ציבוריים. בצורה זו מנציח הסקטור הפרטי, למעשה, שירות ברמה נמוכה לאוכלוסיית הקשישים בעלת האמצ-עים המוגבלים.

נוסף לתפקיד הנ"ל שהסקטור הפרטי ממלא בישראל, הוא טומן בחובו, כמו בארצות אחר-רות, את הסכנה של ניצול לרעה ופגיעה בק-שישים החיים במוסדותיו. ידיעות שהסתגנו לאחרונה לעתונות מצביעות על ניצנים של התפתחות כזו. מאחר שתופעות כאלה קרו בארצות אחרות הכלולות בסקר, נראה כח-שוב ביותר לנקוט צעדים על מנת למנוע

גאותים של טיפול באוכלוסיה הקשישה, שאין בכוחה לשאת בנטל כלכלי גבוה. מאחר שמערכת השירותים המוסדיים לקשישי-שנים נמצאת בתקופה זו בנקודת מפנה, חשוב מאד לשים לב לנקודות שהועלו כאן מן הפרספקטיבה הבין-ארצית, ולהפיק מהן את הלקחים המתאימים.

חזרה על אותן תופעות גם בישראל. הצעדים הדרושים הם בראש ובראשונה הגברת הפיקוח על המוסדות הפרטיים הקיימים. אבל פיקוח כזה אינו מספיק; הצעדים העיקריים הנחוצים הם הרחבת רשת המוסדות לקשישים בבעלות ציבורית שלא לשם עשיית רווח. רק במוסדות כאלה ניתן להבטיח סטנדרטים

סיבות פנייה למעונות לקשישים עצמאיים*

השלכות לתכנון שירותים לקשישים

מאת חנה וייל**

מבוא

המוכּן — מוסדות — ועל כן לא היה צריך "להמציא" אותם כחלק אינטגרלי של השי-רותים שיש לתכננם; ומכאן שלא נשאלו גם שאלות, כגון: "האם צריך מעון?" ו"מי צריך מעון?" רק בעשרים השנים האחר-רונות, עם התנופה שחלה בפיתוח שי-רותים לקשישים, החלו לבדוק מי נמצא במעונות, ולשאל במבט לאחור מדוע הגיעו לשם (Lohman, 1970; Carstairs & Morri-son, 1971; ווייל וגתר, 1971). אולם אין בהצגת השאלה בדרך זו, כדי ללמוד על מהות הצורך במיסוד ועל היקף התופעה. הצגת השאלה שנים לאחר המעשה אינה מלמדת הרבה: דברים רבים נשכחו, או נראים עתה אחרת מכפי שהיו אז. התשובות של היום עברו עריכה של תהליך המיסוד ושל השפעת החיים במעון, וכן הן ניתנות במסגרת אילוצים של ראייה לאחור. מוטב, על כן, ללמוד את הבעייה מפי אלה שזה עתה החליטו לפנות למעון.

הבנת הסיבות לפנייה זו חשובה משתי בחי-נות עיקריות:

א. בפנייה למיסוד יש לראות מעין איתות אשר באמצעותו מודיע הפונה על קיומן

מעונות לקשישים עצמאיים, אלה הנקראים בלשון העם "בתי אבות" או "מושב זקנים" נועדו, כך מעיד עליהם שמם, לקלוט קשי-שים עצמאיים בתיפקודם היומיומי, דהיינו: קשישים המסוגלים להתלבש, להתרחץ, להת-הלך בבית וכיו"ב, גם אם קשה להם לבצע פעולות אלה ללא עזרת אחרים. במלים אחר-רות, אין הם קולטים דיירים הסובלים מלי-קויי תיפקוד קשים, הדורשים טיפול רב, השגחה ואולי אף סיעוד¹. אוכלוסית היעד של שירות זה, הינם, על כן, קשישים עצ-מאיים (פחות או יותר), וממילא מתעוררות שתי שאלות: אילו קשישים, מבחינת אישיות ומבחינה סוציו-כלכלית, מתוך סה"כ אוכ-לוסיה גדולה של "עצמאים" בני 65 ויותר, פונים לשירות זה — שהרי הרוב המכריע אינו פונה למעונות; ומה מניע אותם לעשות זאת? לשאלות אלו לא מצאנו תשובה בספרות האירופאית (להוציא את המחקר של Wager, 1972)², ואין להתפלא על כך. בארצות אלה, כמו גם בישראל, מצאו מתכנני השירותים לקשישים שירות אחד ויחיד מן

* מעון לקשישים עצמאיים הינו מושג משפטי, ראה חוק פיקוח מעונות 1965.
** ג'וינט ישראל — מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל; ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 אין פירוש הדבר שלא נמצאים בהם דיירים כאלה. ראה: ח. וייל, נ. גתר — בתי אבות בישראל 1971 — לוח ב 3 עמ' 25; נמצאו 5% מרותקים למיטה.
2 גם בספרות של ארה"ב אין תשובה, אלא ששם אין אף לצפות לתשובה בגלל מבנה השירות שאינו מאפשר הבחנה ברורה בין מעונות לעצמאיים ובין מעונות לחולים.

של מצוקות קשות, להן הוא מחפש פתרונות. אוכלוסית הפונים למעונות מהווה על כן אוכלוסיה בעלת צרכים לוחצים. יתכן שמיסוד הוא אחד הפתרונות האפשריים, ואולי אף הרצוי, אך אינו בהכרח הפתרון היחיד או ההולם ביותר. כדי למצוא את הפתרונות ההולם מים, יש לבדוק באילו מצוקות מדובר, ובדיקה כזו לא נעשתה עד כה בארץ (גם בארצות אחרות דל, כנראה, המחקר בנושא זה).

ב. עמידה על מהותם של הצרכים המבויטאים על-ידי פנייה למעון תעלה בהכרח את השאלה: האם המעונות, כפי שהם כיום, ערוכים לתת מענה לצרכים אלה; האם השירותים אותם מציע המעון, אכן יכולים לשמש מענה לצורכי הדיירים.

במאמר זה ננסה להשיב על שאלות אלה. אך לפני כן, כפתיחה לדיון כולו, ראוי לומר כמה דברים כלליים על מהותם של מעונות לקשישים, ועל מקומם בתוך מערכת השירותים לקשישים.

מעונות הם השירות בעל הוותק הרב ביותר מבין השירותים לקשישים, ובמידה מסוימת אף בין שירותי הרווחה בכלל. בעולם הנוצרי נתקיימו במזורים מעונות, מוסדות או בתי מחסה עוד בימי הביניים. אמנם מעונות אלה לא היו מכוונים לקשישים בלבד, אך תמיד נמצא בהם מספר רב של קשישים. מוסדות אלה עברו גלגולים שונים במדינות אירופה השונות, מבחינת הבעלות, סוג האוכלוסיה ואף המטרה שלשמה נועדו³. אולם הרעיון המרכזי — הספקת שירותים לנצרכים על-ידי ריכוזם תחת קורת גג אחת — נשמר בקפידה, לילדים ולמבוגרים כאחד, עד לפני

כמה עשרות שנים, כאשר התברר, כתוצאה ממחקרים שונים, כי מיסוד מזיק להתפתחותם התקינה של ילדים. מאז קיימת מגמה ברורה לאי מיסודם של ילדים, אך עם זאת לא קיימת מגמה זהה ביחס לקשישים, אף על פי שבמקביל התפתחו שירותים קהילתיים לקשישים. שיעור גילאי 65 ויותר, הנמצאים במעונות עולה במדינות מסוימות בהתמדה⁴, ובמדינות אחרות אינו פוחת. במקביל לעלייה זו בשיעור ה"ממוסדים" גדל אמנם היקף השירותים האחרים לקשישים, אך אין הוא מגיע, בישראל ובמדינות אחרות, לכל הגזקקים, ואין עדיין מענה לצרכים רבים של האוכלוסיה המזדקנת. לוותק הרב ולמרכזיות של השירות בתוך מערכת השירותים לקשישים יש, כנראה, השפעה סמויה על מתכני השירותים — מחד, ועל הצרכנים בכוח — מאידך, ועוד נשוב לנקודה זו במשך הדיון. בספרות האירופאית על נושא זה מדובר על כך שלא ברור אם כל הדיירים הנוכחיים אכן זקוקים למיסוד ועל כן לא ברור אם סיבות הפנייה, בשעתן, אכן היו "מוצדקות". Harris (1968) שואלת: "האם ניתן לדיירים שירות טוב במעונות, או שמא מוטב היה לו גרו במשק בית רגיל" (עמ' 51). כמו כן היא מצאה ש"חלק ניכר מן המועמדים לקבלה במעונות היו ברשימות ההמתנה בגלל העדר דיור" (עמ' 47)⁵. אותן שאלות, בניסוח שונה במקצת, מועלות על-ידי Carstairs & Morri-son (1972) ועל-ידי Lohman (1971) גם מעורר את שאלת העדר הדיור כסיבה לפנייה או להפניה למעון; Munnichs (1970) מציין, כי "קבוצה שלמה של קשישים פונה למוסדות מתוך חשש להעדר שירותים בעתיד כאשר אולי יודקרו להם" ... "על-ידי פיתוח שירותים

3 סקירה היסטורית על התפתחות השירות בגרמניה אפשר למצוא בספרה של Lohman (1970) עמ' 13—27. על אותה התפתחות, באנגליה ובארצות הברית, אפשר לקרוא אצל Moroney & Kurtz (1975) עמ' 86—89, וכן אצל Townsend (1962) עמ' 17—39.
4 ראה למשל Lohman (1970) עמ' 26. מ-2.5% בשנת 1966 ל-4% בשנת 1975, וכן עבור הולנד ראה Munnichs (1977) עמ' 107. בישראל לא השתנה השיעור בעשר השנים האחרונות.
5 חלק בגלל העדר דיור (הפסקת הסכמי השכירות) וחלק בגלל העדר דיור מתאים.

לבית תשתנה, אולי, עמדה זו במשך הזמן" (עמ' 24). כולם מעלים את בעיית הקשר שבין שירותים קהילתיים ושירותים לבית ובין שירותים מוסדיים, וכן את אי הבהירות השוררת בעניין זה. האם אחד בא במקום השני, והאם יש לראות את השירותים כרצף שבקצהו האחד המעון? האם יש לראות בסוגי השירותים השונים אוספיות פתוחות לאוכלוסיה נזקקת (Wager) ולא שירותים תחלופיים? שאלות אלה נוגעות מאד לס-צינה הישראלית, משום שכאן שולטת עדיין התפישה, כי השירותים הם אלטרנטיביים, אחד במקום השני, כאשר המעון עומד בקצה הדרך ואין לו אלטרנטיבה, ולכן גם אין יציאה ממנו וחזרה למגורים עצמאיים?

הצגת הנתונים

הדיון להלן מבוסס על נתונים שנאספו במסגרת מחקר שנערך במכון ברוקדייל, ונושאו "סיבות פנייה למעונות לקשישים עצמאיים" (ח. וייל, א. ביבר, 1978). נחקרו 424 פונים למעונות שונים⁶ בירושלים ובאיזור תל אביב. הראיונות אתם נערכו סמוך מאד לפנייה למעון; הראיון היה פתוח אך מובנה, והיו גם מספר שאלות סגורות שהוכנסו כדי לאפשר השוואת אוכלוסיה זו לאוכלוסיות קשישים אחרות.

המבנה הדמוגרפי אוכלוסיית הפונים מורכבת, מבחינת המצב המשפחתי, משיעור גבוה של:

- א. חשוכי בנים — 27% (לעומת כ-12% בסה"כ גילאי 65 ויותר⁷). Townsend (1962) מצא מימצאים דומים.
- ב. רווקים וגרושים — 8% (לעומת 3% בסה"כ גילאי 65 ויותר⁸).
- ג. אלמנות (כולל מעט אלמנים) — 54% לעומת 36% בסה"כ גילאי 65 ויותר (וכן שיעור גבוה יחסית של נשואים — 38%). Wager (1972) מצא 5% נשואים בין הפונים.

מבחינת ההרכב הגילי יש לציין את הגיל הנמוך יחסית של הפונים בארץ: 73 שנים בממוצע לעומת 81.3 שנים במחקר של Wager (אנגליה). יתכן אמנם, כי תקופת ההמתנה הארוכה יחסית בארץ גורמת לפנייה בגיל צעיר יחסית, אך גם הנתונים על גיל בשעת כניסה למעון מצביעים על הבדל ניכר בין המצב בארץ לזה שבאנגליה: בסקר של דיירי מעונות (ח. וייל, נ. גתר, 1971, עמ' 15) נמצא גיל כניסה ממוצע של 76 שנים, אך רק 11% היו בני 85 ויותר, בעוד ש-Harris (1968) מונה 20% נכנסים בגיל גבוה זה, ו-Wager אף מצא 32% פונים בגיל זה (Townsend, 1962). מצא למעלה מ-40% בני 80 ויותר (עמ' 288). יש לשער שגיל הפנייה בארצות אירופאיות אחרות גבוה אף

6 תפישת זו באה לביטוי במדיניותה של הממשלה הבריטית (בשנת '62). נאמר שם (חוזר 2/62 של משרד הבריאות הבריטי): "שירותים לקשישים צריכים להיות מכוונים להשאירם בביתם ככל שהדבר ניתן. — — — מעונות נדרשים לאלה שאינם מסוגלים לחסותור בעצמם, אפילו במגורים מיוחדים שיש בהם אס בית".

7 במחקרים האנגליים מצוין שקיימת יציאה מן המעון, אם גם בקנה מידה קטן. Carstairs & Morrison מציינים ש-13% מן היוצאים מן המעונות הלכו לגור עם קרובים, ו-5% נוספים יצאו למגורים עצמאיים. Brearley מצוין שחלק מסוים של המעונות לעצמאיים הופך למעונות קולטים דיירים למשך זמן קצר, ואחר כך משחררים אותם לבית או לבתי חולים, לפי הצורך.

8 המעונות היו: משען, ארגון עולי מרכז אירופה, ארגון עולי בולגריה, וכן מספר מעונות שאינם משתייכים לארגון גדול. ברור שהאוכלוסיה הנחקרת אינה מהווה מדגם מייצג של פונים, אך יש בה תתי-קבוצות מייצגות. דיון בכל הנושא של שיטת בחירת המרואיינים והרכב דמוגרפי של האוכלוסיה נמצא ב: ח. וייל, א. ביבר, סיבות פניה למעונות לקשישים עצמאיים, מכון ברוקדייל 24—78, עמ' 3—10. 9 ח. וייל, ת. נתן, א. אבנר, עמ' 76. 10 שם, עמ' 17.

תשובה לשאלות אלו, אך נדמה שהבעיה ראויה לעיון נוסף ומעמיק.

2. המעונות מהווים כוח משיכה במיוחד לקשישים חסרי צאצאים¹¹. האם הם ערוכים לסיפוק צרכיה של אוכלוסיה זו? ומאידך, האם מתכנני השירותים נתנו דעתם על בעיתה המיוחדת של קטיגוריה זו של קשישים?

בהמשך הדיון נחזור לנושא זה של העדר צאצאים, כסיבת פנייה למעון.

3. למעלה ממחצית אוכלוסית הפונים הם אלמנים(ות), וכפי שמסתבר מחפש חלק ניכר מהם פתרון למצב החברתי בו הם נתונים. האם המעון הוא המענה הסביר, הטוב, לבעיות אלו? האם הוא ערוך להענות להן?

נזכור את הדיון במבנה הדמוגרפי של הפונים כרקע לאשר יובא להלן.

סיבות הפנייה

סיבות הפנייה המופיעות בספרות הן: בריאות ותיפקוד יומיומי לקויים הגורמים לקשיים בניהול משק הבית; העדר דיור או העדר דיור הולם; בידוד חברתי והעדר קשרים חברתיים (כולל התאלמנות) והרגשת בדידות; יחסים בלתי תקינים עם קרובים הגרים באותו משק בית; אי נכונות לתלות בבנים והחשש, כי בעתיד עלולה להוצר תלות כזו; חשש מפני אי יכולת בעתיד לתפקד כראוי ולנהל חיים עצמאיים (סיבה זו מופיעה אצל Munnichs (1972) ואצל

הוא. השערה זו מבוססת על הנתונים שבדינו על גיל ממוצע של דיירים, שהוא בודאי פונקציה של גיל בזמן הפנייה; גיל ממוצע של דיירים בארץ הוא 78 שנים, כאשר שיעור גילאי 85 ויותר הינו 19%. Lohman (גרמניה) מצאה נתונים דומים. Carstairs & Morrison (סקוטלנד) מצאו גיל ממוצע של 79.8 שנים, ו-30% בני 85 ויותר; בדגמרק (Olsen, 1973, עמ' 224) הממוצע (והשכיח) הוא מעל 80 (8% הם מעל 90). Munnichs (1977, עמ' 96) מוזכר גיל 80 כגיל הממוצע של הדיירים במעונות בהולנד.

סוג משק הבית: 6% של הנחקרים גרים במשק בית רב דורי, דהיינו — עם בנים; וזאת, לעומת 39% בכלל גילאי 65+ ויותר¹². מכאן שיש מיעוט פניות מסוג זה של משק בית, הנתפש בדרך כלל כגורם לבעיות.

על סמך הנתונים דלעיל ניתן לשאול כמה שאלות עקרוניות:

1. מדוע צעירה אוכלוסית הפונים, וגם אוכלוסית דיירי המעונות בישראל, מזו של ארצות אירופה? מהן הסיבות הדו-חפות אנשים צעירים יחסית לחפש סידור מוסדי? האם תופעה זו קשורה בסיבות הכניסה ובהעדר שירותים לביתו של הקשיש בארץ, בהרגשה חזקה יותר בארץ של חוסר בטחון מפני הצפוי בעתיד? האם יש כאן השפעה של גורמות תרבותיות? ומהן ההשלכות של תשובות לשאלות אלו לתכנון שירותים לקשישים? מן הראוי לומר כבר כאן שאין לנו

11 שם, עמ' 19.

12 שיעור חסרי הצאצאים באוכלוסית הקשישים בארץ הינו כ-12% (וייל, נתן, אבנר 1970, עמ' 17). שיעורם בין הפונים הוא 27% ובדיירי המעונות הם מהווים 36% (וייל, נתן 1971, עמ' 38). Townsend (1962, עמ' 291) מראה כי באנגליה שיעור הדיירים חסרי צאצאים הוא 51.4 מסה"כ דיירי המעונות, כאשר שיעורם באוכלוסית בני 65 ויותר הינו 24% (Townsend 1968, עמ' 143).

במחקר הנוכחי מצאנו אותן סיבות לפי ההתפלגות הבאה:

Tobin & Lieberman (בלבד). כמוכח שסיבות אלה יכולות להופיע יחדיו בכל הרכב אפשרי.

לוח 1: סיבות פנייה ב-% מתוך סה"כ הנחקרים: 424

פונה בגלל קשיים בניחול משק בית	39%
פונה בגלל סיבות בריאות	37%
פונה בגלל "לבדיות"*	36%
פונה משום שמצפה במעון לחברה	26%
פונה בגלל דיור נוכחי לקוי או בלתי מתאים	22%
פונה כי מצפה במעון לתעסוקה	7%
פונה בגלל קשיים במשק בית רב דורי	4%
פונה כי רוצה להשתחרר מעול משק בית	2%
פונה כי בן הזוג רוצה בכך	3%
פונה לפי רצון הילדים	3%

* קטיגוריה זו כוללת תשובות כגון "גר לבד", "מפחד לגור לבד" וסיבות הנובעות ממצב של אלמנות.

הקשיש ("לבדיות" וציפיות לחברה).
ג. סיבות הנובעות מן הסביבה המשפחתית של הקשיש (לפי רצון הילדים, לפי רצון בן הזוג).
ד. סיבות הנובעות ממצב הדיור.
בדיון שלהלן נתייחס לארבע קטיגוריות אלה.

קיבצנו סיבות אלה לארבע קטיגוריות:
א. סיבות הנובעות מן המצב הטיפיקודי-פיזי (קשיים בניחול משק בית וקשיי בריאות. בין שתיים אלה קיימת מידה ניכרת של חפיפה).
ב. סיבות הנובעות מן המצב החברתי של

לוח 2: התפלגות קיבוץ סיבות פנייה לפי הבלעדיות של סיבות אלה

סיבות הנובעות מן המצב הטיפיקודי פיזי של הקשיש	% המציינים סיבה זו מסה"כ הנחקרים	% המציינים סיבה זו בלבד מסה"כ הנחקרים
סיבות הנובעות מן המצב החברתי של הקשיש	53	30
סיבות הנובעות ממצב הדיור	34	13
סיבות הנובעות מן הסביבה המשפחתית	22	10
	10	6

לוח 2 מלמדנו:
א. 59% מסה"כ הנחקרים התייחסו לקטיגורית סיבות יחידה, כלומר — יש להם מצוקה בתחום אחד בלבד¹³. קבוצה זו מאופיינת בגיל צעיר יחסית: בני 75 ויותר ממעטים להתייחס לסיבה אחת בלבד, לעומת קבוצת הגיל הצעירה יותר (קשר מובהק מבחינה סטטיסטית). מכאן, שעם העליה בגיל מופיע ריבוי סיבות פנייה; ואם נתייחס לסיבות פנייה למעון כביטוי לצרכים או מצוקות של קשישים, נוכל להסיק ממימצא זה כי צורכי קשישים (ודווקא צרכים לוחצים מאד אשר להם מחפשים פתרון על-ידי

יש לזכור שהשאלון היה פתוח, וסימול סיבות הפנייה נעשה מניתוח השאלון כולו.

13 יש לזכור שהשאלון היה פתוח, וסימול סיבות הפנייה נעשה מניתוח השאלון כולו.

מיסוד), מתרבים עם העלייה בגיל: לתו-
 פעה זו, שאמנם מוזכרת בספרות אך לא
 תמיד מתועדת, יש השלכות הן בתחום
 המדיניות הסוציאלית והן בתחום תכנון
 השירותים.

ב. למעלה ממחצית הפונים שהזכירו סיבות
 הנובעות מן המצב התפקודי-פיזי¹⁴,
 הזכירו סיבה זו בלבד. מימצא זה מת-
 קשר עם מימצא נוסף: 44% מאלה
 שצינו סיבת תפקוד פיזי בלבד, הת-
 ייחסו לליקויים או לבעיות אשר, אולי,
 יופיעו בעתיד¹⁵. בדרך זו גלינו קבוצה
 לא קטנה — 12.5% של סה"כ הפונים
 — אשר סיבתם היחידה לפנייה למעון
 היא חששות מפני אי תפקוד פיזי בע-
 תיד, כאשר בזמן הפנייה אין הם סובלים
 מהגבלות. כאן יש לציין שאוכלוסית
 הפונים אותה בדקנו בולטת בכושר
 תפקוד גבוה (או, במלים אחרות,
 בהעדר הגבלות תפקודיות) בהשוואה
 לכלל אוכלוסית 65 ויותר. במדדי
 התפקוד בהם השתמשנו: שימוש במד-
 רגות, קשיים ברחצה, בתנועה בבית,
 בהתכופות, קטן שיעור המתקשים
 במחקר הנוכחי בהרבה משיעור המת-
 קשים בסה"כ האוכלוסיה¹⁶, וכן גם
 בהערכה עצמית של מצב הבריאות:
 43% לעומת 19% באוכלוסיה הכללית
 מגדירים עצמם במצב בריאות "טוב",
 ורק 11% לעומת 37% במצב בריאות
 גרוע. סיכום כל המימצאים האלה מצ-
 ביע על כך ששמינית אוכלוסית הפונים
 הם אנשים בריאים, כנראה צעירים יח-
 סית, אשר סיבת פנייתם היחידה למיסוד
 היא חשש מפני ירידה בכושר הטיפ-

קודי בעתיד: חלק מאלה הביע בזמן
 הראיון את החשש מפני העדר שירותים
 לבית, וחלק קטן הביע חשש שבעת
 הצורך לא תימצא מיטה סיעודית.

ג. ליקויים בתפקוד הפיזי הם הסיבה הש-
 כיתה לפנייה למעון (וגם הסיבה הבל-
 עדית השכיחה), ומבחינה זו אין אנו
 שונים כנראה מחברות אירופאיות שונ-
 ות. שכיחותה של סיבת פנייה זו, בציי-
 רונה עם החשש מפני מה שעלול לקרות
 בעתיד בשטח זה, מצביעים על מרכי-
 זיותה של הבעיה הן במציאות והן
 בדימוי הזיקנה של הקשישים. מרכזיותה
 של הבעיה הבריאותית-תפקודית מח-
 ייבת בודאי התייחסות רצינית ומעמיקה
 מצד קובעי מדיניות סוציאלית ומתכנני
 שירותים לקשישים.

מצינו סיבות הנובעות מן המצב החברתי
 הם, למעשה, קבוצה הומוגנית, מבחינת המצב
 המשפחתי וסוג משק הבית: מתוך 144
 מצינו סיבה זו, 143 הם אלמנים (למעשה
 כמעט כולם אלמנות); וכמעט כל האלמנים
 הללו (להוציא שלושה) גרים בנפרד מן
 הבנים. מה מאפיין מצב חברתי זה? ראשית,
 בידוד מבני. אין אדם נוסף בתוך הבית,
 ומכאן שסיוע טכני ורגשי אינו יכול לבוא
 מתוך משק הבית, וכאשר נוצרים ליקויים
 בשירות העצמי צריך לצפות ולקוות לעזרה
 מבחוץ. תחילה חייב הקשיש להיות מודע
 בעצמו לקיומו של צורך כזה, ואחר כך הוא
 חייב להביא לידי כך שאחרים (כולל ילדים)
 יהיו אף הם מודעים לקיומו. השלב השני
 הזה הוא הוא המכביד על חלק ניכר של
 הקשישים. התבטאויות כגון: "קשה לבקש
 משכנים", "קשה לבקש מילדים", "ילדים

14 וכן סיבות הנובעות מן הסיבה המשפחתית, אך לא נדון במאמר זה בקטיגורית סיבות זו, הן
 משום שכיחותה הנמוכה והן משום שאינה נוגעת באותה מידה כמו האחרות לתכנון שירותים
 ולשיקולי מדיניות.

15 לעומת 28% המתייחסים לעתיד מבין אלה שצינו סיבה זו בין סיבות אחרות. קשר מובהק
 מבחינה סטטיסטית.

16 Wager וכן גם Harris באנגליה, מצינים את חלקי ליקויים הפיזיים-תפקודיים הרבים מהם
 סובלים המועמדים למיסוד.

צריכים בעצמם לראות", "לא רוצה להכביד על בנים (או קרובים אחרים)" שכיחות מאד בשיחות או ראיונות עם קשישים שונים. הצורך הזה בהודאה ב"פומבי" בצורך בעזרה הוא אחד האפיונים של מצב חברתי זה. מכאן מגיעים הגיונית לאפיון הבא — שכיחות גבוהה של הרגשת בדידות. Townsend (1968, עמ' 274) מראה שהרגשת הבדידות

של קשישים הגרים בנפרד מילדים בארה"ב ובבריטניה שכיחה בהרבה מזו של קשישים הגרים עם בנים. ובמחקר הנוכחי מצאנו קשר בין הרגשת בדידות לבין ציון סיבות הנובעות מן המצב החברתי כסיבת פנייה למעון. וכפי שציינו לעיל, כמעט כל אלה שהזכירו סיבה זו הן אלמנות הגרות בנפרד מילדים.

לוח מס' 3: התפלגות האוכלוסייה לפי הרגשת בדידות ולפי ציון סיבת הפנייה הנובעת מן המצב החברתי (%)

סיבת פנייה: הרגשת בדידות	ציון סיבת מצב חברתי	לא ציון סיבת מצב חברתי	סה"כ	N
מרגיש בדידות לעתים קרובות	49	51	100	210
לא מרגיש בדידות	20	80	100	197

$$p > 0.001 ; d.f. = 1 ; x^2 = 11.7$$

* הרגשת הבדידות שכיחה יותר אצל אלה שציינו סיבה זו כסיבת יחידה: 82% מרגישים בדידות לעתים קרובות, לעומת 60% מבין אלה שציינו סיבה זו כאחת הסיבות לפנייה (x² מוכחק).

החומר של מחקר זה מצביע על כך שיש לפנינו בעיה הקשורה באלמנות¹⁷, ויש לה שני מרכיבים עיקריים: הבדידות המבנית, המתבטאת ב"פחד לגור לבד", או ביטויים כיוצא באלה, והעדר קשרים חברתיים בהווה, המתבטא בציפיות למגעים חברתיים רבים ומספקים במעון. כפי שמראה לוח 3, אין חסיפה בין מצב של אלמנות, או בין איזכור סיבת פנייה הנובעת ממצב של אלמנות, לבין הרגשת הבדידות: לפחות שליש מכל אלה שהזכירו סיבה זו, אינם מרגישים בדידות. על סמך ניתוח זה יש לשאול כמה שאלות: ראשית — האם אנו עוסקים בבעיה של גיל (או של זיקנה), או שמא יש לראות בעיה זו כרחבה יותר, בעיה של אלמנות? שהרי נשים רבות מאד מתאלמנות לפני "גיל הזיקנה" ויתכן שבעיותיהן דומות מאד —

גם הן מתקשות "לחיות לבד" וגם הן חסרות חברה. אולי קיימות אותן בעיות בשכיחות רבה כבר בגיל צעיר יותר אך אינן מקבלות ביטוי בגלל העדר אוזן קשבת? שנית — אלו מבין האלמנות פונות למעון? האם יש "טיפוס אישיות" המועד יותר לפנייה למעון (שהרי הרוב אינו פונה)? שלישית — האם המעון, כפי שהוא כיום, מאפשר מענה לציפיות הללו? ואחרונה — האם אפשר להענות לצרכים המבוטאים כאן על-ידי שירותים "קהילתיים"?

כבר הזכרנו לעיל, כי מצוקת הדיור מהווה סיבה למיסוד בארצות אחרות, וכך גם אצלנו: 10% מסה"כ הנחקרים ציינו סיבה זו בלבד, ו-12% נוספים הזכירו סיבה זו בין שאר סיבות פנייה. מצייני סיבה זו הם אנשים, אשר תנאי הדיור שלהם אינם מתאימים

17 ולאן דווקא בהתאלמנות. לא מצאנו קשר בין סיבות פנייה, הרגשת בדידות ומשתנים אחרים שהרכבו לבין קירבת זמן לאירוע ההתאלמנות.

לצרכיהם (קומה גבוהה, גדול מדי), או שמ"צבה התחזוקתי של הדירה דורש שיפוצים שאין ידם משגת לבצעם. כך או כך — תמורת דירתם הנוכחית לא יוכלו להשיג דיור טוב יותר, אך התמורה תספיק למימון המיסוד (בקטיגוריה זו לא נכללו אנשים הגרים במשק בית משותף עם בנים). מצייני סיבה זו אינם מאופיינים על-ידי תכונות דמוג"רפיות, ואלה המציינים סיבה זו בלבד אינם מאופיינים על-ידי הכנסה נמוכה, וכך ניתן לשער שמצוקת הדיור הינה סיבת פנייה העומדת בפני עצמה. מתעוררת, כמובן, השאלה אם מצוקה זו חייבת להפטר על-ידי מיסודו של הקשיש.

לא נרבה בפירוט על קטיגורית סיבת הפנייה האחרונה — סיבות הנובעות מן המצב המש"פחתי. לוח 1 מעיד, כי שלישי לערך מאלה שציינו זאת, אמרו שהם פונים למעון משום שבן הזוג רוצה בכך; כמו כן ניתן להיווכח מלוח זה וכן מלוח 2, כי מחצית מבין המציינים סיבה זו בלבד, שהם כ-5% מאוכ"לוסית הנחקרים שיש להם צאצאים, אמרו שהם פונים למעון לפי רצון הילדים. מתוך חומר הראיון כולו יכולנו למצוא אינדיקציות נוספות ללחצים של בנים על הורים. ניתוח זהיר של חומר זה מראה, כי שיעור מקרים אלה הינו זעום, ואינו עולה על 10% מסה"כ הנחקרים, שהם כ-14% של סה"כ הקשישים שיש להם צאצאים.

לאחר הבאת עיקרי הממצאים על סיבות הפנייה למעון נחזור לעיון קצר בקטיגוריות האוכלוסיה, הנוטות — יותר מאחרות — להיקלט במעונות, כדי לבדוק אם הן מאופ"יינות על-ידי סיבות פנייה ספציפיות. כבר ציינו שהמצוקה החברתית (בדידות, "לבדיות" וציפיה לחברה במעון) היא נתלתן של אלמנות(ים) בלבד. אשר לחסרי הצאצאים — הקטיגוריה בעלת הנטייה החזקה

ביותר לפנות למעון ואף להגיע אליו — אין סיבת פנייה אופיינית להם. מכאן שאין הם נבדלים בכל הנוגע לסיבות פנייה מבעלי הצאצאים, אולם אלה האחרונים שונים בתוך עצמם: הנשואים שבהם נוטים לציין סיבות של תיפקוד פיזי, והאלמנים — סיבות של לבדיות. ממימצאים אלה גזרנו השערה, שה"עדר צאצאים הוא, כנראה, סיבה בפני עצמה לפנייה למעון.

הנכונות להיקלט במעון

התעניינו במידת האטרקטיביות של המעון ובמידת הנכונות להיקלט בו בסופו של דבר, משום שמשתנים אלה יכולים ללמד על התייחסות למיסוד כפתרון רצוי לבעיות. ואם המיסוד אינו רצוי, או במידה שהמיסוד אינו רצוי — האם לא מוטלת עלינו החובה לנסות ולמצוא לו חלופות? החומר שלפנינו אינו חד משמעי, אבל יש בו אינדיקציות למידה לא מבוטלת של פנייה למיסוד מתוך הרגשת חוסר ברירה בגלל העדר שירותים אחרים וכן יש בו ראיות למידה רבה של חוסר אטרקטיביות של מיסוד. הנחקרים נשאלו אם, בתנאים של שירותים לבית, היו מוכנים לוותר על הפנייה למיסוד¹⁸. להפתעתנו ענו למעלה מרבע הנחקרים חיובית על גירוי שטחי זה, ונדמה שאפשר להסיק מכאן שאילו יכולנו להציע הצעות ממשיות ומוג"דרות; אילו יכולנו להצביע על שירותים לבית, היה שיעור העונים חיובית גדל. וכן: יותר ממחצית המשיבים שהביעו נכונות להישאר בבית בתנאים של הספקת שירותים, הדגישו את החיוב של הבית: טוב להם בבית, בעיקר בגלל התקשרות ומעוגנות בס"ביבה הפיזית והחברתית. זאת, לעומת 23% המוכנים לוותר על מיסוד משום האספקט

18 שאלה פתוחה: "האם חיית מוכן לחשאר בבית לו היו מספקים לך שירותים בתוך הבית?" יש לשים לב שזוהי שאלה היפוטטית, לא דובר באילו שירותים, ואם אכן יש אפשרות מעשית לספק שירותים.

השלילי של מוסד. במלים אחרות, האטרקטיביות והנוחות של הבית וסביבתו הקרובה חשובים יותר מן האספקטים השליליים שבמיסוד. המימצא הבא מאשר תמונה זו בעקיפין. המשיבים לאותה שאלה בדרך השלילה, דהיינו — גם בתנאים של "הספקת שירותים" יעדיפו להיכנס למעון — מתחלקים כך: 39% מביניהם מעדיפים מיסוד בגלל החיוב שבהסדר זה, לעומת 61% שציינו חסרונות וליקויים במגורים בבית לעת זיקנה. הליקוי אליו התייחסו רובם הוא העדר שירותים לבית, וגם חוסר אמונה ששירותים כלשהם בבית אכן יוכלו לספק צרכים העלולים להתעורר¹⁹. גם כאן הדגש היה על הבית, על מה שאין בו, ולא על החיוב שבמעון.

עדות נוספת לחוסר האטרקטיביות של המימון נוכח למצוא בעובדה ששיעור גבוה של הנשאלים — 53%, לא גילו התעניינות של ממש במעון אליו נרשמו: לא ידעו עליו הרבה, ובעיקר לא טרחו כלל לבקר בו²⁰. מכל אלה מתקבלת תמונה די ברורה של העדפה עקרונית של הבית על המעון. העדפה זו אינה מפתיעה. ובודאי שאין במימצא זה חידוש. אף-על-פי-כן יש להדגיש אותו כאשר אנו דנים במדיניות פיתוח שירותים לקשישים, משום שנקודת מוצא זו יכולה להנחות אותנו לפיתוח אופציות שיעזרו לאותם מועמדים למיסוד לממש את רצונם להישאר בביתם ובסביבתם החברתית והפיזית, כל עוד ניתן דבר זה בידם.

דיון וסיכום

מן הנתונים שאספנו למדנו עיקר אחד: פונים למעונות בגלל חוסר בטחון בקבלת

שירותים בבית לעת מצוקה, תהא המצוקה פיזית, נפשית או צורך בחברה (להוציא פונים שסיבתם היחידה היא העדר דיור מתאים); ועושים זאת למרות חוסר רצון בולט להתנתק מן הסביבה החברתית והפיזית המוכרת, ומתוך אמונה שהמצוקות (העכשויות או אלו של העתיד), תיפתרנה במסגרת המעון.

הדגש הוא, על כן, על חוסר הבטחון שבמימון ציאותם ובזמינותם של שירותים לא מוסדיים לעת מצוקה, ובמידה מסויימת גם באמונה, כי: 1. אי אפשר לספק שירותים לבית; 2. במעון אכן קיימים אותם שירותים. נראה על כן שיש צורך להאבק בחשש זה, וזאת על-ידי בדיקת אפשרויות פיתוח שירותים שונים והרחבת שירותים קיימים, ועשייתם זמינים ונגישים לכל דורש. חייבים אנו להגיע לכך שאותם 12.5% הפונים, שאין להם בעיות בהווה והם פונים למעון בגלל חשש של מה שיקרה, אולי, בעתיד, יוכלו להישאר במה שנקרא "הקהילה" (כלומר, מר, בסביבתם ובביתם) מתוך הרגשת בטחון שאם יזדקקו לשירותים שונים, כולל מיטה סיעודית, אכן יעמדו אלה לרשותם; חייבים אנו להאבק באמונה, הנובעת ממצב היסטורי, כי הדרך הטובה, היעילה והיחידה לספק שירותים לקשישים "חלשים" או "זקוקים להגנה ולתמיכה", היא הספקתם במרוכז על-ידי ריכוזם תחת קורת גג אחת.

למדנו מן הנתונים דלעיל מן המצוקות, אשר בגללן קשישים מחפשים שירותים, וכן, אלו קטיגוריות של קשישים נתונות יותר מאחרות ללחץ של מצוקות אלו. נשאלת אם כן השאלה — האם ניתן לתרגם את הנתונים הללו למונחים של שינוי במדיניות ולמונחים של שירותים? השינוי הנדרש במדיניות מעוגן בשינוי התפישה הבסיסית: יש להת-

19 תשובה לדוגמה: אם אחיה חולה ולא אוכל לקום — אי אפשר לספק שירותים לבית 24 שעות ליום.

20 יש לזכור, כי החרשמה למעונות רבים נעשית במרכז הארגון המקום מעונות. כך במשען, בארגון עולי מרכז אירופה, וכן, אקט החרשמה לא נעשה תמיד על-ידי הקשיש עצמו.

ייחס לשירותים לקשישים ללא החלוקה הר-
 וחת כיום בין "שירותים מוסדיים" ל"שירו-
 תים קהילתיים", כאשר אלה האחרונים נת-
 פשים כחלופה לראשונים. גישה מוטעית זו
 מצוינת על-ידי המושג-Alternatives to Insti-
 tutional care הרווח בספרות המקצועית
 בשנים האחרונות. נדמה שיש צורך להת-
 חיל מנקודת מוצא המתעלמת במכוון מן
 הפתרון ההיסטורי והשואלת אלו שירותים
 יש לפתח כדי להענות למצוקות השונות של
 האוכלוסיה המזדקנת. יש להניח, כי בין שאר
 השירותים עליהם יומלץ, יהיו גם מעונות,
 ותוגדר האוכלוסיה לה מיועדים מעונות אלה,
 וכן תוגדר גם מטרתו של שירות זה. אני
 משערת, כי אוכלוסית היעד לא תהיה אז
 אוכלוסיה של קשישים עצמאיים, והמעונות
 ישתנו בכיוון של מוסדות שיהיו דומים יותר
 לבתי תולים, ודייריהם יהיו אנשים בעלי
 קשיים רציניים בטיפקודים שונים. כתוצאה
 ממדיניות זו לא יפחת מספר המיטות, אלא
 יגדל, אם אכן יוקצבו משאבים מספיקים
 למילוי הצרכים של אוכלוסית קשישים, הו-
 קקים להשגחה ולעזרה רבה בטיפקודים.
 כיום אין מספיק מיטות סיעודיות, אין מספיק
 מקומות ל"תשושים" ולמה שנקרא "תשושי
 נפש", אך יש מיטות רבות לקשישים עצמ-
 איים, ומוסיפים לפתח דווקא תחום זה שה-
 צורך בו אינו גדול. למדנו מן הנתונים, כי
 חלק לא מבוטל של פונים אינו זקוק למחסה
 ולהגנה, אך מחפש פתרונות למצוקות, אשר
 המעונות כלל אינם אמורים לפותרן. שירותי
 מעון לקשישים עצמאיים אינם מיועדים לפ-
 תור בעיות דיור של קשישים, ואינם אמורים
 להיות מוסדות המתנה לצרכים בסיעוד, אם
 יתעוררו כאלה. שיעורם של פונים, שאלה
 הן מצוקותיהם הבלעדיות, הינו 22.5%

מסה"כ הפונים שתקרנו. נוכל על כן לומר,
 כי לפחות חמישית מן הפונים כיום אינם
 זקוקים למעון בעת פנייתם. ומכאן, שהלחץ
 הקיים כיום על מיטות במעונות אינו גדול
 באמת²¹. השינוי הנדרש בגישה היסודית
 במדיניות תכנון שירותים לקשישים, יחייב,
 לאור הנתונים דלעיל, שינוי בהקצאת מש-
 אבים: פחות משאבים למעונות לקשישים
 עצמאיים²², ויותר לפיתוח שירותים לא מו-
 סדיים. השינוי הנדרש בארגון ופיתוח שיר-
 ותים הוא בהתייחסות למצוקות הספציפיות
 שהקשישים העלו כסיבת פנייה למעון. ידוע,
 כי מצוקות אלה גפוצות בקרב כלל אוכי-
 לוסית הקשישים, גם אם אין הן גורמות
 לפנייה למיסוד; שיעור האלמנות גבוה, שיה-
 עור המתלוננים על הרגשת בדידות גבוה,
 וידוע שיש שיעור ניכר של קשישים בעלי
 מוגבלות בינונית וקשה בטיפקודים. היומ-
 יומיים ההכרחיים.

בשטח שירותי הבריאות, התייחסה החברה
 הישראלית, בעקבות מדינות אירופאיות שו-
 נות, באופן חלקי לבעיית הירידה בטיפקודים
 השונים. קיימת מודעות לצורך בטיפול במ-
 עקב רפואי בתולים כרוניים או מוגבלים
 באורח קשה הנמצאים בביתם, והוקמו צוותות
 לטיפול רפואי (מקיף) בביתו של החולה.
 אלא ששירות זה אינו מקיף את כל האוכי-
 לוסיה הנזקקת לו בכל חלקי הארץ, ואינו
 מוכר רשמית כחלק אינטגרלי של שירות
 רפואי המגיע למבוטח, ובעיקר — אין שירות
 זה עוסק במניעת הירידה בטיפקוד הפיזי.
 בתחום ההשלכות של הירידה בטיפקוד הפיזי
 על פעולות הנחוצות לקיום חיים תקינים
 בבית, מצב השירותים גרוע הרבה יותר. יש
 מעט מאד הקצאת משאבים לעזרה בהחזקת
 משק בית תקין לאותם קשישים שטיפקודם

21 תוך כדי עבודת מחקר זו למדנו גם את בעיית התור לקבלה. מסתבר, כי ברוב המעונות אין רשימת המתנה, ובאותם מקומות בהם נמצאה רשימה כזאת, היא קטנה באורח מפתיע.
 22 הכוונה כאן אינה למשאבים ציבוריים בלבד, שהרי חלק מהמעונות בארץ הם פרטיים. אבל יש לזכור, שכסף ציבורי רב מושקע ב"עסק" בתי האבות בארץ. ארגונים כגון ההסתדרות (משען) ארגון עולי מרכז אירופה, אש"ל, אשר להם שייך הרוב המכריע של מיטות במעונות כאלה, פועלים בתקציבים ציבוריים, בחלקם אפילו הקצבות ישירות מתקציב הממשלה.

לקוי, והבעיה כאן אינה כספית בלבד, אלא גם בעיה של הכשרה וסיבסוד כוח אדם למטרות אלה. גשאלת השאלה — האם יש הצדקה — כלכלית ומוסרית — למיסודו של קשיש משום שאינו מסוגל פיזית לשמור על נקיון דירתו, או משום שאינו אוכל בצורה מסודרת כי אינו יכול לַבְשֵׁל? נחקרים לא מעטים ציינו, שאילו היו בטוחים בקבלת עזרת בית (ולעתים גם בטחון שיוכלו לשלם עבור עזרה כזו), לא היו פונים למעון. התחום השני שיש לתת עליו את הדעת מבחינת פיתוח שירותים, הוא השטח של פיתוח המעוגנות בחברה. הכוונה כאן היא לחיפוש מענה למצוקת "הלבדיות", להרגשה של בדידות וחוסר קשרים חברתיים מספקים. ציינו לעיל, כי בעייה זו מובעת על-ידי אל-מנות(ים) בלבד, ועל כן יש, אולי, מקום לדבר על פיתוח שירותים לאלמנות (קשישות?).

נקודת מוצא זו לתכנון שירותים לקשישים אינה מקובלת עד עתה, ולמעשה לא נעשה דבר שמטרתו המוצהרת היא שיפור בהרגשת המעורבות החברתית של אלמנות. האם תכניות התעסוקה לקשישים, הקיימות במועדותנים ובמתנ"סים, עונות, ולו באופן חלקי, על הבעיה? והרי בשירותים אלה מבקר מי עוט שבמיעוט מבין הקשישות האלמנות. איך מגיעים אל הרוב הדומם, ובמה? אלו הן שאלות שיש לתת עליהן את הדעת — כולל הקצבה לצוותי חשיבה, לניסויים, להפעלת תכניות חדשניות. התחום השלישי שיש לפתחו הוא הפצת מידע על השירותים הקיימים ועל הזכויות לקבלת שירותים אלה.

במחקרים אחרים²³ התברר, כי לחלק ניכר של הקשישים אין מידע בסיסי עול זכויותיהם בשטחים שונים. גם המחקר הנוכחי גילה, כי הידע על שירותים קיימים, כולל מעונות לקשישים, הוא לקוי ביותר. בתוך מסגרת זו יש מקום לפתח שירותי יעוץ והכוונה.

בתחילת מאמר זה שאלנו — האם המעונות אכן עונים לציפיות הפונים, והאם המצוקות אשר בגללן פונים למיסוד אכן מקבלות מענה במעון. התשובות לשאלות אלה אינן חד-משמעיות. המעונות בודאי מקנים לדייר הרגשת בטחון בקבלת שירותים בסיסיים: אוכל, דיור, נקיון, עזרה בטיפקודים לוקים, השגחה רפואית. לא כולם מבטיחים טיפול במצב של ליקויים קשים, ולא כולם ערוכים לטפל בחולים הזקוקים לסיעוד. המצב קשה יותר בכל הנוגע לפתרון הבעיה של הרגשת הניתוק החברתי והצורך בקשרים חברתיים מספקים. נכון כי במעון אין גרים "לבד", וכי יש בו עוד אנשים; אבל אין די בכך. עצם המגורים המשותפים אינו מבטיח קשרים חברתיים²⁴, ויש צורך בפעולות מכוונות לטיפוח קשרים כאלה. הענות לצרכים של פונים למעונות, חייבת לכלול העסקת כוח אדם מקצועי בשטח זה נוסף לתכניות תעסוקה שונות. העדר כוח אדם כזה בתקן של רוב המעונות משתקף בחוסר הפעילות החברתית, בהרגשת הבדידות והניכור של קשישים רבים מאד החיים במעונות. בעיה זו חמורה במיוחד לגבי קשישים חסרי צאצאים, משום שבהעדר הקשר החיוני הזה עם "החוף" ממוקדות ציפיותיהם לתגמולים מקשרים חברתיים בחברת דיירי המעונות בלבד.

23 וייל, 1978 ב', 1978 ג'.

24 וייל, גתר (1971) הראו, כי לשיעור גבוה מאד של קשישים אין חברים במעון, ולחעור חברים ישנו קשר ברור להרגשה לא טובה במעון.

- Brearley, C. P. *Residential Work With the Elderly*, Routledge and Kegan Paul, London, .1
 .1977 ; p. 102
- Munnichs, J. M. A. *Von Umgang mit älteren Menschen in Heim*, Lambertus Verlag .2
 .1972 ; p. 118
- Munnichs, J. M. A. Linkages of Old People with their Families and Bureaucracy in a .3
 Welfare State, the Netherlands. In: Shanas, E. & Sussman, M. B. (eds.) *Family Bureau-*
cracy and the Elderly, Duke University Press 1977 ; pp. 92-116
- Manard, B., Kart, C., van Gils, O. *Old Age Institutions*, O. C. Heath & Company, .4
 .Toronto, London, 1975 ; p. 157
- Harris, A. I. *Social Welfare for the Elderly*, Vol. I. Her Majesty Stationary Office, .5
 .1968 ; p. 106
- Olsen, H. *Aeldre pa pleje-og alderdomshjem*, Socialforskningsinstituttet, Kobenhaven .6
 .1973, Publikation 57 ; p. 397
- Lohman, S. *Die Lebenssituation älterer Menschen in der geschlossenen Altersfürsorge*, .7
 .Curt R. Vincents Verlag, Hannover, 1970 ; p. 154
- Wager, R. *Care of the Elderly — an Exercise in Cost Benefit Analysis, Commissioned* .8
by Essex County Council, The Institute of Municipal Treasurers and Accountants,
 .London, 1972 ; p. 71
- .Townsend, P. *The Last Refuge*, Routledge and Kegan Paul, London, 1962 ; p. 540 .9
- Moroney, R. M., Kurtz, N. R. *The Evolution of Long Term Care Institutions*, in: .10
 .Sherwood, S. (ed.) *Long Term Care*, Spectrum Publications, N.Y., 1975 ; pp. 81-124
- Carstairs, V. & Morrison, M. *The Elderly in Residential Care*, Scottish Home and .11
 .Health Department, Health Services Studies, No. 19, 1971
- .12 וייל, ח. גתר, נ. בתי אבות בישראל 1971, האוניברסיטה העברית, משרד הסעד ; עמ' 111.
- .13 וייל, ח. אוכלוסית המעונות לקשישים עצמאיים בישראל, בטחון סוציאלי, יולי 1974, עמ'
 .117—108

ה"אמת מארץ-ישראל"

מחאה, ביקורת ותיקון

מאת פרופ' יעקב קלנר *

האוריינטציה האנטי-פילנתרופית בגיבוש המדיניות החברתית לישוב החדש בארץ-ישראל מצאה את ניסוחה המובהק אצל אחד-העם (אחה"ע). כבר מאמריו הראשונים הבליטו את מגמתו להתעלם מן הצרכים הפרטיים של בני-ישראל ולהעמיד את רעיון ישוב א"י כמענה לצרכים הכלליים של עם ישראל בלבד. מגמה זו, המקדשת את האדישות לפרט ומברכת רק על מה שמתכוון לטובת הכלל, עוררה מיד פולמוס רב ומגוון. פולמוס זה הלך והחריף לאחר שאחה"ע פרסם את ה"אמת מארץ-ישראל" (1891) וניסה להעריך הערכה ביקורתית את התפתחותו של הישוב החדש בעשור הראשון להיוסדו. בפרק זה נציג שלוש עמדות בפולמוס זה, אשר כל אחת, על פי דרכה, מסתייגת מן האוריינטציה החדשה, שנוסחה ע"י אחה"ע ואשר לשם הגשמתה נוסדה אגודת "בני-משה".

תגובה חריפה וקולעת היא מחאתו הנרגשת של א. ל. לבינסקי, שנמנה על החברים הראשונים ב"בני-משה", אך נעשה עד מהרה למבקר תקיף של אגודה זו. לבינסקי כופר באידיליית החדש של "אהבה כללית זו", המתעלמת מן הפרט ופוגעת בנפשו ובגופו כאחד. בפיליטון "אהבה כללית ושנאה פרטית" הוא מבטא תחושה כנה ואיומה: ככל שמצהירים גבוהות על אהבת כל הבריות, כך נעלמים מעשי גמילות חסדים של אדם לאדם. מחאתו של לבינסקי היא אזהרה חמורה בפני אידיליים הנבטיחים גבוהות — ובזים לקטנות.

תגובה נוספת נמצא אצל א.י. סלוצקי. ביקורתו מתיחסת לאידיליית של תכנון-כולל, והוא שולל אותו גם להלכה וגם למעשה. התכנון-הכולל, אליו התכוון אחה"ע בימים ההם, מבקש את מה שלא ניתן והוא מונע את מה שיש לעשות מיד ובתנופה רבה. ביקורתו של סלוצקי היא מעין אזהרה מפני משאלות שהן גבוהות מדי מכדי לנגוע בקרקע ועל כן הן מרחפות מעל המציאות המחכה לשינוי.

תגובה שלישית נמצא אצל יהושע אייזנשטדט-ברזילי. הוא היה בין יוזמי הקמתה של אגודת "בני-משה" ושימש לה מעין "אפוסטול". אך בניגוד לסופרים לבינסקי וסלוצקי, הוא חי ופעל בא"י. ואמנם חש ברזילי, כי הישוב עומד בפני הכרעה ערכית מכרעת. הוא גם ידע, שהרתיעה לעשותה עתידה לפגוע בדמותו של הישוב ובאפשרות התפתחותו. בתגובתו על "האמת" של אחה"ע מורגשת כבר אכזבתו מן הישוב החדש, "שראשיתו רוח וסופו חשבונות טובים". אך כמי שהיה מסור לישוב בכל נימי נפשו, הוא לא נשאר דבק בדעותיו ובהערכותיו את המצב, אלא הוסיף להתבונן ולעשות.

* בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 עיין י. קלנר, "האוריינטציה האנטי-פילנתרופית בימי העליה הראשונה", קתדרת, מס' 10 (ינואר 1979), עמ' 3—33.

וככל שעמד על הגבול האנושי, אשר גם תנועות נועזות אינן יכולות לעבור אותו, כך גילה גם אפשרויות חדשות, שלא עלו במחשבה תחילה. התמורות שחלו בהערכתו את תקופת העלייה הראשונה, מעידות על ערנותו ועל כנות דבריו. הניתוח המפורט של שלוש תגובות אלה יבליט את מורכבות המצב ואת המגוון הרב של תגובות והערכות, המהוות פרק מאלף בהתגבשותה של מדיניות סוציאלית בראשיתו של הישוב.

בגד "באידיאלים הכלליים". אחה"ע מיחס יכולת מיוחדת זו להוסיף ובלי לגרוע, לת-כותנתו של לבינסקי, אשר לא נבהל כאשר התגלו סתירות בהשקפתו, ואשר ידע כי "גם החיים עצמם מלאים סתירות".

ואם בזה תאר אחה"ע את לבינסקי בהספידו את האיש, לא כך ראה אותו בעת ראשית הפולמוס ביניהם. בשלושת הקטעים הראשונים במאמרו "פצעי אוהב"¹, אשר אותם גנו אחה"ע בעת שקיבץ את מאמריו בספר, הוא הוכיח את לבינסקי על ש"לא התרגל עוד כל צרכו במהפכה הגדולה שעשה בנפשו רעיון חיבת ציון; עודנו זוכר את התמהון והשממון, אשר מלאו את לבבו באותו הרגע שנפקחו עיניו לראות כי לא זה הדרך, והנהו ירא וחרד לפעמים, אולי גם לא זה הדרך...". בשעת הפולמוס התיחס אחה"ע אל לבינסקי בסובלנות של רב, היודע את חבלי לימודיו של תלמידו, כאשר זה לומד להבחין בין אותן השקפות ונטיות שהן רק "מלאכותיות, התחקות של מעשי אחרים", לבין אותן הרגשות והשקפות שלו עצמו, שהיו "מתחת לעולם המדומה הזה". וכאדם היודע את עצמו, אחה"ע מראה סובלנות לאי-בטחון המתעורר בלבו של הלומד. "במצב זה אין להתפלא אם לפעמים יטה האדם אל הקצה האחר". כלומר: מה שאחה"ע העריך ב-1911 כיתרונו של לבינסקי, היא היכולת לראות את החיים עם כל

1. מחאה נגד "אהבת הכלל"

בניתוח התגובות על "האמת" של אחה"ע נפתח בתגובתו של א.ל. לבינסקי. היא הנרגשת — ואולי הפוגעת ביותר באחה"ע ובשיטתו. על אף המחלוקת בדעותיהם, נשאר לבינסקי דמות נערצת בעיניו של אחה"ע ובהערכתו המסכמת הדגיש האחרון את המחשבה העמוקה, המסתתרת "תחת מסוה הה"תול הפיליטוני" אצל לבינסקי. הערכה זו ודאי נכונה גם לגבי הפיליטון "אהבה כל-לית ושגאה פרטית"², המבטא את כאבו של לבינסקי בלשון של לעג עוקצני. אך דומה, כי בשעת הפולמוס ביניהם (1891), אחה"ע עוד לא עמד על אותה תכונה מיוחדת, אשר בהספידו את האיש (ב-1911) תאר אותה כיכולת לבנות "קומה על קומה" ולהוסיף "אידיאלים חדשים מבלי לחסר כלום מן הישנים"³.

תכונה מובהקת ומיוחדת זו הבליט אחה"ע לגבי כל שלבי התפתחותו של לבינסקי. כבר בשעה שיצא מעולם הישיבות לבקש השכלה, הוא "לא יצא בחרון אף ובשגאה כבושה לקדשי עמו" — אלא "נשא עמו באהבה את הרכוש הרוחני הלאומי שקנה לו עד אז... ובנה עליו קומה חדשה של השכלה ואידיאלים אנושיים-כלליים", וגם כאשר הצטרף לתנועה הלאומית אהב את ההשכלה ולא

2 המליץ, שנה 31, מס' 175; 178; 181 (אב תרנ"א).

3 כתבי אח"ע, עמ' תל"ד. לפי השלח, כרך 23, מס' 6 (טבת תרע"א).

4 המליץ, שנה 31, מס' 248 (י"ג כסלו תרנ"א), עמ' 1.

אגב, הערתו של אחה"ע בספרו (עמ' תל"ה), שלא הזכיר את לבינסקי בשמו, נכונה רק לגבי פרסומו מחדש בספר, אך הוא הזכיר את שמו באותם הקטעים הראשונים, אשר גנו אותם לאחר מכן.

הסתירות שבהם, היה נראה בעיניו ב-1891, בעת הפולמוס ביניהם, כחסרונו של האיש, או כעין פגם זמני, שהוא מתיחס אליו בסוב-לנות. המעניין בקטעים גנוזים אלה, שגם כאן עומד אחה"ע על הדרגות השונות של הזדהות עם דעות והשקפות והוא ער למא-בקים הקשים, המעוררים אי-בטחון ולעתים גם עמדות נחפזות בלבו של הלומד. אך דומה, כי הערכתו המאוחרת של אחה"ע טובה יותר מהערכתו המוקדמת. תגובתו הנרגשת של לבינסקי על האידיאלים החדשים של בני-משה אינה תגובה נחפזת מתוך אי-בטחון — אלא מתאה היוצאת מעומק הלב והיא קולעת בעומק לבם של אותם האידי-אלים, אשר אחה"ע מבקש לעוררם ולחזקם. אכזבתו של לבינסקי מן התמורות שעברו על החברה היהודית במאה ה-19, היא אכזבה עמוקה והאירוניה העוקצת שבדבריו רק מעידה על עומק אכזבתו ועל כאבו הרב. ומה שמכאיב במיוחד, שכל אותן תמורות מפוארות, אשר איחדו שבטים שונים של אומות העולם והפכה אותם ליחידות לאומיות, הביאו על בית ישראל רק פילוג ופירוד. המאה ה-19, אשר אמרה לקרב בני-אדם זה לזה, היא אשר יצרה "יהודים שונים". ולא רק על פי הארצות השונות, שם הם יושבים, אלא גם "בארצנו פנימה רב הפרץ". החבילה נתפוררה ו"אין אחדות ואין קשר פנימה"⁵. וגרוע מזאת: עם הרוח החדשה חדרה לתוך הציבור היהודי גם אותה "אהבה כללית", אשר לבינסקי קורא לה באירוניה רבה "ההמצאה הגדולה של המאה הי"ט" והיא באה רק לכסות את שנאתה העמוקה לפרט. "כבן המאה הזאת... הנני מלא אהבה, אבל אהבתי רק כללית ולא פרטית. את כלכם ביחד, כל החברה הקדושה הזאת, אאהב — אבל כל אחד בפני עצמו הלא נראה, כמה רחוק הוא מן היהודים והיהדות"⁶.

לבינסקי מצייר את הלכי רוחם של המשכילים היהודיים בימים ההם. התלהבותם מן הערכים האנושיים לא עמדה להם להתקבל ולהיקלט בין הגויים, ושוב הם מוצאים עצמם בתוך עמם. אך בעומק לבם הם דבקים ונא-חיים באותה הביקורת, אשר בשעתה הר-חיקה אותם מאישי עמם ודרכי חייהם, וגם שנאתם להם לא עוררה בהם עוד כל חרטה או הרהורי תשובה.

"היהדות הישנה הפשוטה הטובה, לא יכלה עוד להפיק רצון מאת המוחות הגדולים בעלי הנמוס החדשים... התורה הישנה של ואהבת לרעך כמוך, כי ימוך אחיך והחזקת בו, אם כסף תלוה את אחיך, וחי אחיך עמך, לא תמצא חן בעיניהם. עוד הפעם אחיך, ועוד הפעם אחיך, ואחייך מי הוא? בזיון להגיד — יהודי? יהודי פשוט, יהודי בלא כחל ולא פרכוס, יהודי עני ואביון, ולפעמים גם אינו מן הנימוס להתהלך עמך, לשמוע טענותיו וספוריו, וגם שום ובצלים גודף ממנו. לא, קטנות כאלה, מטרה קטנה כזו לא תמלא את החיים של האנשים הגדולים ממאה הי"ט, אשר לבם גדול ורחב... וכה המציאו שיטה חדשה... לאהב את העם ולשנא את אחיך..."⁷

שיטה חדשה זו היתה מקודם רק שיטת העשירים הגדולים "והמלומדים המשונים למיניהם". אך עכשיו ירדה עד "לרחוב הסנדר-לרים" וכל אחד מוצא "חסרון מגונה ביהו-דים וכל מי שגדול מחברו... ימצאו חסרו-נות יותר גדולים בעמנו". עוד מעט גם "שואב המים ומנקה הארובות ימצאו חסרונות בעמם ויאהבו את עמם בכלל וישנאו את אחיהם בפרט"⁸.

5 חמליץ, שנה 31, מס' 175, עמ' 2.

6 שם, מס' 178, עמ' 3.

7 שם; שם, 181, עמ' 2.

8 ההדגשות במקור, שם, עמ' 2—3.

דומה שלבינסקי חש כאן בסוד נצחונם של המשכילים, אשר ביקורתם מתקבלת בקלות ובמהירות, משום שהיא מתפרנסת מן הש"לילה ומן השנאה הכבושה ואין היא מחייבת לעשות. ובשעה שגם אחת"ע מנבא בסגנון המשכילים, בא לבינסקי ומעלה מחדש גם מיתרונותיה של החברה המסורתית ומכוחה המאחד.

"לפני מאה שנה היה בית ישראל אחת בתכלית האחדות, היהודים הרחוקים המ"פוזרים והמפורדים בכל קצוי ארץ היו קרובים זה לזה. היהודי הצרפתי, היהודי האשכנזי, היהודי הפולני — היה אז רק "יהודי", "יהודי תלמודי", עם אחד, עם תורה אחת ומנהג אחד ולב אחד ואמונה אחד ותקוה אחת. ובכל ענים ושפלותם ודלותם היו אבות אבותינו לפני מאה שנה חזקים באחדותם הפנימית, הרבה יותר מאשר בני בניהם עתה..."⁹

לבינסקי מבטל גם את האידיאל החדש של אחדות, הרואה את "אהבת עצמו" של האדם "כמדה מגונה וגסה", והוא זוכר ב"קנאה גדולה" ימים מקדם, כאשר יהודים "לחמו מלחמת קיומם ודתם". אמנם יודע לבינסקי, שגם אז רק "יחידי סגולה" היו מוכנים "להקריב את עצמם כקרובן כליל על מזבח אהבת עמם". אלא אז, מעשיהם של יחידי סגולה "פעלו את פעולתן על ההמון בעתות הנסיון" ולכן גם "אנשים פשוטים... נתגדלו ונתרוממו והפקירו את עצמם בלב שמח בעד עמם"¹⁰.

אך יותר ממה שלבינסקי מהלל את התמימים והישרים בעבר, הוא מנסה לגלות שוב ושוב את הדו־סרצופים בהווה, שאינם שייכים לכאן או לשם.

הסתייגותו של לבינסקי לובשת ניסוחים חריים פים במיוחד נגד אותם משכילים חדשים, המבקשים "להיות יהודי לנו ולצרינו בשעה אחת" (שם), והוא מגדיר אותם כ"אוהבי עמם — וצוררי היהודים"¹¹. אך לעגו מכוון גם לאהבה החדשה "הנקנית בלא יסורים, בלא מכאובים, בלא דאגות, רק בדבר שפתיים". בלשון הולכת ומחריפה הוא שולח חיציו אל אותן דמאיות חדשות המעוררות את מחאתו, והם המשכילים, אשר מכבדים "כל אדם מכל עם, רק לא את בני עמו"; והוא אותו פילוסוף "שאינו מאמין לכל דבר — זולת מה שיאמרו צוררי היהודים והיה"דות"¹². והוא אותו "פטריוט", המדבר גבוהה על ישראל ואמונתו "ובה במדה שיאהב" כל העם", ישנא את כל אחד מהעם האהוב בפרט". אישי העם נראים בעיני משכילים אלה כמכוערים ביותר, והם אומרים עליהם כל אשר נשמע "מפי צוררנו תמיד". צרור חיציו של לבינסקי מכוון, כמובן, גם כלפי אותו פטריוט חובב-ציון, "האוהב מאוד ומ"כבד את ישראל כמו שצריך היה להיות וישנא מאוד ויתעב את כל ישראל כמו שהם..." לדעתו של לבינסקי עושים "פטריוטים רוחניים" אלה "מלאכה נקיה וקלה". כי בדרך זו אפשר "לאהוב את עמך ולשנא את אחיך, לאהוב את העבר ולשנא את ההווה, להיות יהודי טוב וכשר ולהיות שונא ישראל... ומה שרע ומר מזה, כי לפעמים תוכל באמת לשמוח ולחשב כי תאהב את עמך, כי תוקיר ותכבד את תורתו וחכמתו, כי כל היהדות עם עניינה החומריים והרוחניים יקרה לך — ובכל זאת, תשנא את היהודים ותבזה את ספרותם ותרומתם. ולהו"נות את עצמו באופן כזה, מסוכן מאוד, ורבים חללים כבר הפילה ההונאה הזאת, ומי יודע כמה עוד תפיל"¹³.

9 שם, מס' 175, עמ' 2.

10 שם, עמ' 3.

11 שם, מס' 181, עמ' 2.

12 שם, מס' 178, עמ' 2.

13 שם, עמ' 2—3.

2. ביקורת על התכנון הכולל

כשם שתגובתו של לבינסקי מבטאת את המי-
תאה הרגשית נגד שיטתו של אחה"ע, כך
תגובתו של סלוצקי מעלה ביקורת מעשית
ועיונית. הוא בודק את הנתותיה וכל פרטיה
של ה"אמת מארץ-ישראל" ואומר להשיב
"תשובה כהלכה"¹⁴. סלוצקי דוחה את מגמת
האידיאליזציה הבולטת אצל אחה"ע, הן כא-
שר אחה"ע הציג את הראשונים בתנועת
חובבי ציון והעמיד אותם מול העולים שב-
ימיו; והן כאשר העמיד את היהדות התנכית
מול היהודי הגלותי שבימיו. בענין זה דומה
עמדתו של סלוצקי לזו של מ. ל. לילינבלום
(מל"ל). ויותר מזאת: סלוצקי ער ומודע,
כי הפולמוס שהתחדש זה עתה, בראשית
שנות התשעים, ביוזמתו של אחה"ע, הוא
מהדורה חדשה לפולמוס שבראשית שנות
השמונים, כאשר יל"ג העלה ספקותיו ותק-
ותיו לגבי תנועת העליה לא"י. סלוצקי
מעלה את עיקרי הדברים שנאמרו אז על ידי
יל"ג ומל"ל — וגם אם אינו מזכיר את שמם,
הוא מעלה מדבריהם בלשונם וגם מציין
במדויק את מקור פרסומם. ומענין לציין,
שכפי שסלוצקי אינו מזכיר את יל"ג בשמו,
אלא כ"אחד מגדולי חכמי הדור וסופריו"¹⁵,
כך גם אחה"ע מתיחס לפולמוס זה בשעה
שקיבץ את מאמריו בספר והוסיף עליהם
הקדמה (1895). בהקדמה זו הוא מזכיר "אחד
מגדולי הדור", אשר דרש כי "פדות נפשנו
קודמת לגאולתנו". כאן אחה"ע מזכיר את
יל"ג בשם מאמרו הנ"ל, וכן הוא רומז גם
למאמרו של עצמו ("בלבול הדעות"), והיא
תשובתו לביקורתם של סלוצקי ולבינסקי.

דומה, איפוא, שלא רק סלוצקי, אלא גם
אחה"ע, רואה את הפולמוס של ראשית
שנות התשעים ואת הפולמוס של ראשית
שנות השמונים כמסכת אחת. ראשיתו עוד
אצל יל"ג והמשכו אצל אחה"ע, הבא לחדש
את מלחמת המשכילים ואת דרישתם ל"פדות
נפשנו" כשלב חיוני וקודם לגאולתנו.

סלוצקי רואה את ראשיתה של תנועת חיבת
ציון בהתפתחות, שהחלה בראשית שנות
השמונים של המאה הי"ט והיא העלתה שא-
לות ותשובות קוטביות, אשר הובילו אל
"המצב האמצעי המתווך והמפשר בין שתי
הקצוות הקודמות"¹⁶. ושלוש היו השאלות
הבולטות, בפניהן עמדה יהדות מזרח אירופה
מאז 1881: האם לצאת? לאן לצאת? ומי ומי
ההולכים? כבר בניסוח זה של השאלות,
אשר ביקשו תשובה ברורה באותם הימים,
בולטת הנתתו של סלוצקי, לראות את ראשית
תנועת חיבת ציון על הרקע הכללי של תנו-
עת היציאה מרוסיה — ולא כתנועה להת-
חדשותה של היהדות, כפי שאחה"ע מבקש
להעמיד את הדברים, וכפי שאמנם רצה יל"ג
לראות את העליה לא"י כיציאה "מן הגלות
הרוחנית". לדעתו של סלוצקי, אחה"ע אינו
מתיחס למציאות החדשה שהחלה בשנות
השמונים והוא פועל, כאילו הוא חי במציאות
של שנות הששים. אז עלו מנהיגים מובהקים,
כגון מונטיפיורי וכרמיה, אלא שכעת עבר
זמנם ובטלה מנהיגותם. מכל מקום, גם אז
לא הגיבו המוני עם ישראל על יוזמתם של
"שני המאורות הגדולים"¹⁷, כפי שגם לא
הגיבו על יוזמתם של הרבנים קלישר וגוט-
מכר¹⁸, וכפי שלא קיבלו עליהם את דעתו
של יל"ג בראשית תנועת העליה בשנות
השמונים.

14 "תשובה כהלכה", חמליץ, שנה 31, מס' 150, 152, 154 (תמוז תרנ"א); "נחפשה דרכינו ונחקרה",
שם מס' 202; 203; 208; 211.
15 שם, מס' 208, עמ' 3.
16 שם, עמ' 2.
17 שם, מס' 202, עמ' 14.
18 שם, מס' 150, עמ' 2.

סלוצקי מגלה את דעתו בפשטות ובכנות רבה: "נתן כבוד לאמת ונודה בריש גלי, כי על כרחנו היינו לחובבי ציון... ורק העניות המופלגה וכו', הן הן מחזיקות את רעיון הישוב לבל ימוט"¹⁹. ובלשון עוד יותר מפורשת וברורה: "האנטיסמיטים... העירו בקרבנו רעיון הישוב" (שם) ועל כן "בהכרח ישתתף רעיון הישוב עם תנועת היציאה ויתפרנסו זה מזה"²⁰. מעשי הישוב בא"י אינם סטייה מהרעיון המקורי של חיבת ציון, כפי שאחה"ע מציג את הדברים, אלא מראשיתה היא ביקשה להיות מענה לאותה מצוקה שהעלתה את תנועת ההגירה גם כן. סלוצקי רואה את המוטיבציה לתנועת העלייה בעינים פקוחות ובלא כל נסיון לאידיאליזציה. לכן דבריו הקשים, כשהוא מציג את אחה"ע כאחד "מן האסטנסים אשר מעודם לא ראו את העוני בשבט עברתו ואין להם כל מושג משאלת "מה נאכל" המנסרת כעת בכח גדול בגלגל עולמנו, ועל כן הוא בז ליום קטנות ובגדולות ונפלאות יהלך", ועל כן הוא מבקש "לעשות בא"י מרכז עברי מיחידי סגלה... אנשים כמשה רבנו ע"ה בשעתו לא לאכל מפריה ולא לשבוע מטובה הם צריכים"²¹.

ניסוח ביקורתו של סלוצקי בלשון חריפה זו אינו לעג פשטני לריחוקם של בני-משה החדשים מן המציאות האכזרית, אשר ערערה מן היסוד את פני החברה היהודית, אלא היא גם כעין הקדמה לטענתו של סלוצקי, שאמנם מתעלם אחה"ע גם מן המציאות של א"י בימים ההם, כאשר אדמותיה בסכנה ויש "לגאול אדמת אבותינו לבל תבוא בידי זרים". וכשם שהשעה דוחקת לרכוש את הארץ ואדמותיה, "כן עלינו לעסוק בזה בז-ריזות רבה גם מצד העולים, כי היציאה הולכת ומתגברת... באופן מבהיל מאוד... ואם לא נעזור להם להעלותם אל ארץ אבו-

תינו, יהיו מוכרחים לצאת לאמריקה, וזאת תהיה לנו אבידה שאין לה תליפין"²². כאן עונה סלוצקי ליל"ג ולאחה"ע כאחד. כי שניהם תלו תקוותם על אותו דור שלאחר יוצאי גלות מזרח אירופה, אשר כבר מצא את תיקון פגמיו בשבתו בארצות מערב אי-רופה ובאמריקה. ואם בשעתו העמיד יל"ג את העלייה לא"י כ"עלית מצוה", הרי סלוצקי מציג אותה "כדבר שהזמן גרמה ואם לא עכשו, אימתי?" כי אם תעבור זמנה, מבחינת ההכרח ליציאה המונית ומבחינת המצב בא"י — כי אז גם בטל קורבנה.

מתוך הערכתו זו את מצבה של א"י ואת מצוקתם של המוני עם ישראל, באה גם ביקורתו על פרטי הצעותיו של אחה"ע, שהם בעיני סלוצקי "לעג לרש"²³. אמנם אחה"ע מטיל על מנהיגי הכלל להשגית, שהתוכנית תהיה מתאימה עם מטרת הבנין הכללי. אך בשעה זו, כאשר כנסת-ישראל "קרועה לגזרים", מי המה "מנהיגי הכלל בקרבנו אשר מהם ידרוש לקבוע סדרים כאשר אהב?" ויותר מזאת: "מה המה הסדרים אשר בכחם... למשוך אל הישוב את הראויים לו... ולהרחיק מעליו את הבלתי ראויים?" אמנם יודע גם סלוצקי, כי העניים "הם בידנו כהגה ביד המלח... אך מה נעשה עם-העשירים אשר לרגלי מצב העניים בחו"ל מוכרחים רבים מהם לעזוב את הארץ ולבקש מנוח באשר ייטב להם...; הם לא ישאלו את פיננו אם חפצים אנחנו בהם, כי לא מפנינו הם עומדים ולא ברשותנו הם עומדים, וכל מה שיעשו יעשו על דעת עצמם... ואפילו מחיצה של ברזל לא תפסיק בניניהם ובין "עסק טוב" גם אם יהיה בקצה הארץ..."²⁴.

ולו גם היתה מנהיגות מוכרת וגם תוכנית פעולה מוסכמת ומקובלת, הלא גם אז עוד תעמוד המשימה הקשה של מיון העולים וב-

22 שם, מס' 208, עמ' 4.
23 שם, מס' 202, עמ' 3.
24 שם, עמ' 4.

19 ההדגשה במקור, שם.
20 שם, מס' 202, עמ' 4.
21 שם, מס' 150, עמ' 1.

דיקת התאמתם. "ומי הוא החכם ויגד לנו איזה מהם נוסע לארה"ק לשם חיבת הארץ ומי מהם נוסע לעשות עסקים טובים... מי יודע מי הוא לה" ומי הוא לעצמו? ... ולא אדע באיזה כח ושלטון יאמר האדון אחה"ע לעשות את העולים כטוב בעיניו". לדעתו של סלוצקי, כל מיון שיעשה לפני העליה, אין בו ערובה להבטיח מראש את נאמנותם של העולים ואת התמדתם באותה משימה שקיבלו על עצמם.

כאן נוגע סלוצקי במצב הקשה והעדין, אשר באותה שעה אחה"ע עוד האמין, שאפשר להתגבר עליו על ידי צנטרליזציה מלאה של כל התערבות בידי המנהיגות החדשה אשר תקום. אלא דוקא אותו בטחון בכוח הכל-יכול של המנהיגות חסר לסלוצקי, וודאי שאין בו מאותה היומרנות, המבטיחה לדעת מראש כל נסתרי לב של כל עולה ועולה. דעתו של סלוצקי ברורה:

"האם תחת אלהים אנחנו שנדע כליות ולב ונבחין בין האנשים אשר יתנפלו אח"כ על כל פרנסה שתבוא לידם? הן שניהם עומדים לפנינו ומתחננים שנתן להם איזו מלאכה ועבודה למצוא ממנה לחמם...". ואיך נדע מראש "מי מש-גיהם יעמוד בדבורו". כאשר הוא יבקש עבודה "לא יקמץ בהבטחות להיות שמח בחלקו ולהסתפק במועט... אך כאשר ירוח לו מעט וישכח עניו ורישו... אז יהפך לבריה אחרת וכל רואיו לא יכיר דוהו, כי הוא האיש אשר זה לא כבר עמד לפנינו ככלי מלא בושה וכלימה... אז ילבש גאון ויחל להתאונן על מצבו, וכל אשר נוסף להעניק לו כן ירבה וכן יוסיף לבקש... גם באה"ק זכינו לראות מחזות כאלה בראשון לציון ועוד ביותר בזכרון יעקב והדברים עתיקים ועל כן נוכל להיות בטוחים, כי בשעה

שיבואו העולים לפנינו יהיו כלם טובים, כלם ישרים, כלם אנהבי עבודה ומס-תפקים במועט, והאדם הרואה לעינים לא יוכל בשום אופן להבחין בין תכלת לקלא אילן (מין צבע תכלת ירקרק י.ק.), ורק אחרי שנים אחדות, כשיקבלו העולים צורה אחרת, אז נכיר אותם כמו שהם, בלי כל כחל וסרק"ם.

כאן עומד סלוצקי על אותה תופעה, אשר גם אחה"ע עמד עליה כבר ב"הכהנים והעם" וביקורו בא"י רק הוסיף על חששותיו. אלא בשעה שאחה"ע תלה תקוותו במנהיגות הח-דשה שתקום, הרי סלוצקי מבטל את הפת-רון של תכנון כולל, ובשעה זו במיוחד כאשר שלושה הם נימוקיו העיקריים:

- א. אין מנהיגות בעלת סמכות וכות, אשר מיצגת את הרצון הכללי.
- ב. אין לקבוע מראש את הסדר, אשר ישרת את טובת הכלל.
- ג. אין גם אפשרות למיין את העולים ולזהות מראש את אלה המוכנים ומ-סוגלים לבטל את רצונם הפרטי ול-שרת את הכלל בלבד.

לא פחות תקיפה היא התנגדותו של סלוצקי לאידיאל של "אכרים פשוטים", אשר ישמשו פוטנציאל אנושי למניחי היסוד של הישוב החדש²⁶. ובכלל, סלוצקי שולל בתכלית הש-לילה את המגמה להבטיח לישוב אוכלוסיה מתוכננת ומורכבת מבעלי תכונה בלבדית כלשהי. כאן בולט הניגוד החריף בין האמונה ללא גבול של אחה"ע בכוח התכנון והפיקוח של המנהיגים, לבין סלוצקי, המניח שגם הישוב החדש יהיה מורכב מאוכלוסיה מגוונת ומבעלי תכונות שונות.

"כל קיבוץ ידוע הוא כולל בתוכו אנשים מסוגים שונים... ואין עדה שיהיו כלם צדיקים...; ואחרי כל ההתחכמות וה-השתדלות מצדנו לבחור לישוב הארץ

25 שם, מס' 203, עמ' 2.

26 עיין למשל שם, מס' 203, עמ' 2.

משמנה ומסלתה של האומה... יהיה (הישוב) כלול מאנשים שונים, רעים וטובים" ²⁷.

סלוצקי מנבא לישוב החדש התפתחות טבעית זו, משום שהוא רואה את תנועתה העליה על רקע תנועת ההגירה. ובתקופה של הגירה "אין בכת כל איש לסדר את העליה על פי רוחו וחפצו". אותו סיכוי יחיד במינו, לישוב ארץ חדשה על ידי אוכלוסיה יחידה במינה ובמשטר מכוון כולו לתכלית מפורשת זו — אינו נראה בעיני סלוצקי כדבר מציאותי. "כל דברי אחה"ע וכל התוכנית שערך לתינועת הישוב הם רק מליצות גאות ופרזות ריקות אשר צלצולם יפה בעולם האצילות, אבל בעולם העשיה... הוא כלועג לרש וכזורה מלח על פצעים אנושים" ²⁸. ולכן, תיקונו של הישוב לא יבוא על ידי אותו משטר חדש, אשר מנהיגיה של התנועה יכונו — אלא רק "באותן התחבולות שכל העמים הנאורים משתמשים בהן להטבת מצב הרוחני של העם, כמו על ידי חנוך טוב, בתי מקרא, מטיפים ומוכיחים בשער וכדומה...". ואז, לפחות הדור השני "יהי הנאה לארץ והארץ נאה להם" ²⁹.

ביקורתו של סלוצקי על אחה"ע ושיטתו לובשת צורה חריפה בהתנגדותו הנמרצת לעקרון העליה הסלקטיבית. סלוצקי לועג ל"אידיאליסטים", החוששים בפני "הערב רב של גולים עניים ורודפי עושר" והוא דוחה, בדומה למל"ל, את מגמת האדיאליזציה, הבולטת אצל אחה"ע גם בתיאוריו את התקופות המוקדמות בתולדות ישראל, כפי שהוא שולל את מגמת הסטגמטיזציה, הבורטת בהצגת היתודי הגלותי בכלל, ובהצגת העולים בימיו בפרט. וראויים דבריו של סלוצקי, שנביאם בלשונו ובמלואם ³⁰.

"אין לנו להתחכם יותר מזרובבל וחב" ריו. תנאי העליה מבבל היו יותר טובים מתנאי העליה בימינו אלה: ארץ ישראל היה או ריקה מאין יושב; כורש העביר קול בכל מדינות מלכותו "מי בכם מכל עמי יהי אלהיו עמו ויעל לירושלים ויבנה את בית ה', וכל הנשאר מכל המקומות אשר הוא גר שם ינשאוהו אנשי מקומו בכסף ובזהב וברכוש וכו'". אחינו זכרו עוד את כבודם ותפארתם מימי קדם; כלי בית ה' עלו עמם מבבל, והעיקר — כי בראש העליה עמדו שני ראשי האומה: זרובבל בן שאלתיאל בן המלך יהויכין, חטר מגזע ישי ונכד המלך האחרון ביהודה, ויהושע בן יהוצדק בן שריה נכד הכהן הגדול האחרון אשר הומת על פי נבוכדנאצר. גם בכלל היה לעליה זאת צורת עליה לבנות שנית בית לאלהים ומשכן ליש"אל עמו; העולים ידעו בברור לשם מה הם עולים ומה תכלית עלייתם, ובכל זאת מי ומי היו העולים? — מכל המדינות יושבי מדינות פרס ומדי עלו רק ארבע רבוא שלוש מאות וששים איש ואשה ובן שתיים עשר שנה ומעלה. וגם אלה, כפי הנראה מהכתובים בעזרא ונחמיה, היו רובם מבני דלת העם, מהפשוטים והגסים אשר בקרב האומה. גם מצב המוסרי של העולים היה ברע מאוד... מהעצים והאבנים אשר הכינו לבנין בית ה' בנו להם בתי מדות וארמונות; את אחיהם האביונים אשר נשו בהם כבשו להם לעבדים. גם חשבו רעה איש על אחיו וירבו לחטוא בש"בועת ובצע מעשקית. עברו עוד שנים אחדות והחורים והסגנים התעיבו עליה

27 ש.ס.

28 ש.ס, מס' 150, עמ' 2.

29 ש.ס, מס' 203, עמ' 2.

30 דברים דומים נאמרו כבר במאמרו "תשובה כחלכח", חמליץ, שנה 31, מס' 152, עמ' 1. כאן נביא את הנוסח היותר מפורט, כפי שחופיע ב"נחפשו דרכנו ונחקרה", ש.ס, מס' 221, עמ' 3.

גם בתקופות קודמות לא היתה ולא נבראה
— אלא היא אגדה בלבד.

3. תיקון לאחר מעשה

ההשתחררות מ"אגדת הראשונים" והיכולת
להתיחס אל המתישבים כבני-אדם בולטת
יפה בהתפתחות הערכתו של י' ברזילי את
המצב בארץ-ישראל³¹. תמורה ראשונה נמ'
צא כבר במאמרו "מה גורלנו"³², בו עמד על
שתי המגמות השונות, המתרוצצות בתנועת
חובבי ציון. באותה שעה עוד לא ראה בהן
מגמות סותרות, המבטלות זו את זו, אלא
שני דברים המשלימים זה את זה, כאשר
בעלי המעשה ובעלי הרוח יתאחדו לעשות.
לא זו דעתו כעבור פחות משנה אחת, כאשר
בא להוסיף במאמרו "השקפה על הישוב"³³
כעין מלואים ל"אמת מא"י" לאחד-העם.
במאמר זה, שנכתב כבר אחרי עלייתו השניה
לא"י, אין עוד מאותה שאיפה תמימה לפשר
בין מגמות שונות. במקומה רואים כבר נכו-
נות ברורה לראות את האלטרנטיבה ולבקש
הכרעה חד-משמעית. מכל מקום, כבר בקיץ
1891 מסתייג גם ברזילי מאותה פשרה בין
הרוח והחומר ותולה דוקא בה את סיבת
כשלונה של ראשית ההתישבות בשנות הש-
מונים. בלשונו של ברזילי:

"אילו עזבו החלוצים את האידיאליזם
לגמרי ונהפכו לאכרים פשוטים... אשר
כל יגיעם לאכול מלחם אדמתם ולהת-
לבש מגז צאנם... כי אז אולי יביאו
גם טובה לעמם, בדרך אגב, בהיותם
הראשונים לחיות חיים שאין בהם בושה
וכלימה בארץ אבותינו...; אבל נושאי
הדגל (עשו) פשרה בין החומר והרוח...

להתקרב אל העמים שבניהם ולהתחתן
עמם; מצוות התורה... הפויות בידי-
הם; השפה העברית נשבתה מטהרה על
ידי הבנים מנשואי העריבות, אשר חצים
דברו אשורית ולא הכירו לדבר יהודית,
ובכל זאת לא רפו ידי ראשי בני האומה
ולבם לא נפל בקרבם למראה הישוב
הגס הזה, בידעם היטב כי העיקר הוא
להניח את היסוד, להסיע את העם מארץ
גלותו ולנטוע אותו בארץ אבותיו, ואחר
כן יתקן הזמן את הכל לטוב: הם ידעו
כי הדור לפי פרנסיו, ואם יעמדו אח"כ
בראשי העם אנשים כבירי כוח וגדולי
הרוח, יעשו וגם יוכלו להעלות את העם
במעלות המוסר והמדות לצרף את לבם
ולטהרם ולזקקם, וע"כ לא שבו אחר
מחשבתם הגדולה... וגם הפעם עלה
בידם ועזרא ונחמיה השלימו את אשר
החלו זרבבל ויהושע כהן גדול. אבל מה
שראו זרבבל וחבריו לא יאבו לראות
מחשבי קצין אשר בדורנו ועל כן ית-
לוננו איש לפתח אהלו, כי הישוב גס
הוא ואין להם חפץ בישוב כזה...
המתאוננים. האלה לא יאבו להבין כי
טבע הענינים מחייב כך, כי אם ה"הסולם
המוצב ארצה וראשו מגיע השמימה"
עלינו לבנות מטה למעלה (מודגש
במקור). הם לא יחפצו לדעת כי בני
ישראל נאים הם, אלא שקושי השעבוד
וכובד הגלות מנולים אותם".

הנימה הבולטת בתגובתו של סלוצקי דומה
במידה רבה לנימה המאפיינת את תגובתו
של מ"ל. שניהם דוחים את מגמת האידי-
אליזציה בתיאור התקופות המוקדמות, הבו-
לטת כל כך אצל אה"ע. שניהם גם יותר
סובלניים להתנהגותם של בני דורם והם
אינם מודדים אותם על פי אותה מידה, אשר

31 ניתחתי תמורות אלה במאמרי "העולים הראשונים במיתוס ובמציאות", כיוונים, מס' 1, עמ' 38—41.

32 המליץ, שנה 30, מס' 213 (א' חשון תרנ"א).

ואנשי הרוח היו לאנשי אדמה, מלבד יוצאים מן הכלל, העובדים למען הש"ת כר הרבה מצד אחד, ולמאשרי ומע"שירי עמם מצד שני. ובהטיפם להרוח הטיפו גם ליין ולשכר, לאתוזות טובות ולכל החשבונות הטובים היוצאים מהם... ותחת שכל תלוץ צריך להיות סמל איש מקדיש כוחותיו לרעיון כללי, או למצער, דמות איש אדמה הנהנה מיגיע כפו וחי מאדמתו, היה לאידיאל דו-פרצופין כלול מאש ועפר, שראשיתו רוח וסופו חשבונות טובים" ⁸⁴.

ברזילי אינו מעלה דברים קשים אלה על מנת להאשים, כי יודע הוא "שלא כל אדם זוכה להתגבר על החומר ולהכריעו תחת הרוח". וכן להיפך: "קשה לאיש משכיל להקדיש כל כוחותיו רק לדברים גשמיים". ברזילי מעלה תמונה קודרת זו על מנת לטעון, "כי סיבת עליתם לארץ לא נתבררה כל צרכה" ⁸⁵. לדעתו, רעיון ישוב א"י אינו ברור "וכל אחד רואה בו דבר אחר ושונה מחברו".

מענין לציין, כי במאמר זה, המתפרסם לאחר שעלה כבר הגל השני של העליה הראשונה, נמצאת מעין אידיאליזציה של הגל הראשון. את הגל השני של העליה הראשונה רואה ברזילי כתקופה חדשה "לא רק בגודלה, כי אם גם בצורתה. ותחת שבראשונה היה רוב העולים מהבוחרים בציון, הנה עתה המה מהבוחרים אליה... זה דמות רוב הבאים עתה להשתקע ואלה המה הבאים במקום החלוצים שכמעט כולם עלו לשם הרעיון" ⁸⁶.

הערכה אחרת, ושונה מיסודה נשמע מפיו של ברזילי במוצאי העליה הראשונה, ואז אמנם יגלה אמת חדשה, "אמת מרה מאוד". במכתביו "מארץ ישראל" ³³ אין עוד מאותה האידיאליזציה של העולם הראשונים וגם הדיפרנציאציה בין הראשונים והאחרונים בטלה ומבוטלת. מעכשיו הוא מבחין בין הגבורים בכוח לבין הגבורים בפועל, ולאור הבחנה חדשה זו, גם העולים החדשים לא נראים עוד שונים מן הראשונים. "גם הגבורים, שעלו לא"י משנת תרמ"ב ואילך, היו רובם ככולם חלשים למדי... מי שעלה לא"י זוכה להימנות בין אכריה וכורמיה או בין עסקניה, כבר השיג בזה בלבד את מרום קצם של כוחותיו ושוב... הוא לא יכול עוד להיות אותו החלוץ, המכניע את הכל תחתיו, הבורא עולמות חדשים... לא סולל מסלות חדשות הוא, אלא הלך, ההולך באותן הארחות העקלקלות, שצעדו עליה כל ההולכים לפניו..." ⁸⁸.

כאן מודה ברזילי ללא היסוס, שהישוב החדש אמנם "לא יצר את היצירה הבריאה והחזקה אשר לה התפללנו כולנו" ⁸⁹. מעכשיו הוא תולה תקוותיו דוקא על אותה אוכלוסיה בישוב, הנאבקת על קיומה תוך דבקות עמוקה לא"י והם "אותם האשכנזים, הספרדים, התימנים, המערבים ועוד" אשר על ברכיהם "יולד טיפוס בריא ושלם של "בן-הארץ" אשר ישא את דגל ציון" ⁴⁰.

דומה, שרק במוצאי העליה הראשונה גילה ברזילי את הגבול האנושי של כל תכנון חב"רתני. גבול זה היה גלוי בעיניו של לבינסקי ועל כן הוא בקש להעדיף את המעט במעשים טובים על ההרבה המסתכם בהצהרות גבוהות.

- 33 חמליץ, שנה 31, מס' 177—179 (אב תרנ"א).
 34 שם, מס' 177, עמ' 1.
 35 שם, עמ' 2.
 36 שם, מס' 178, עמ' 2—3.
 37 השלח, כרך 12, מס' 3 (כסלו תרס"ד), עמ' 456—463.
 38 שם, עמ' 456.
 39 שם, עמ' 457.
 40 שם, עמ' 458.

רוח" אשר יקדישו את מיטב כוחותיהם ל"אידיאל התחיה"⁴¹. כך הוא נעשה אחד היוזמים והפעילים ב"בני-משה", ועימם עבר את תקופת התלהבותם וימי אכזבתם, עד שגם הוא גילה את הפוטנציאל האנושי לשוב א"י, והם אלה, הנאבקים על קיומם וקשורים לארצם⁴².

הגבול האנושי של כל תכנון חברתי היה בולט גם בביקורתו של סלוצקי, אשר להלכה שלל את התכנון הטוטלי, וגם למעשה פסל אותו בשעה של נדידות מהגרים. גבול זה התגלה בסופו של דבר גם לברזילי. אמנם כבר במאי 1888 חזר מא"י לרוסיה, משום שחשב כי שם ימצא את "אותם גאים וגבורי

41 "זכרונות ימים ראשונים", העולם שנה 8, מס' 21, עמ' 6.
42 על מגמות נוספות לגיבוש מדיניות חברתית לשוב החדש, עמדתי במחקרי "מגמות לחידוש התחושה האזרחית בראשיתה של הלאומיות היהודית" — העומד להופיע בספר היובל ליעקב פ"ץ, הוצאת מגנס, ירושלים, תש"ס.

שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיית השכירים בישראל 1969-1977*

מגמות כלליות

מאת יוסי תמיר**

למשפחות מרובות ילדים. ב-1970 הונהגה קצבת יוצאי-צבא, שהכפילה את הקצבאות לילד הרביעי ואילך. לקראת סוף שנת 1972 ובעקבות המלצות ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה נעשתה "רפורמה בקצבאות הילדים", שהעלתה את ערכן הרי-אלי של קצבאות אלה. הקצבה למשפחה בת שלושה ילדים גדלה מכ-5% מהשכר המ-מוצע לכ-8%. שיפור ניכר יותר חל אצל משפחות בנות ארבעה ילדים ויותר, שה-קצבאות המשולמות להן גדלו פי שניים ואף יותר מכך. ביולי 1975, בעקבות המלצות ועדת בן שחר, הונהגה רפורמה במיסוי הישיר, שגם היא תרמה להגדלת קצבאות אלה. מאז 1969 חלו גם תמורות חשובות בהבטחת ההכנסה לקשישים ולשאיירים דרך קצבאות הזקנה והשאיירים וההטבות הסו-ציאליות המשלימות אותן למעוטי יכולת. הורחבה הזכאות לקצבאות אלה ושיעור ההכנסה המינימלית המובטחת לקשישים ול-אלמנות בודדים, המשולמת לפי חוק הבי-

1. מבוא

בשנים האחרונות הופנתה תשומת לב רבה לטיפול בבעיית העוני בישראל ובהבטחת הכנסה מינימלית לשכבות נזקקות. שתי דרי-כים עיקריות קיימות לחלוקה מחדש של המקורות בכיוון של הגדלת חלקן של אותן משפחות המצויות בחלק התחתון של סולם ההכנסות במשק. דרך אחת הינה בצורה של מתן שירותים סוציאליים שונים למשפחות אלה, כמו ביטוח בריאות ממלכתי, הנחות בשכר לימוד ותוכניות שיכון מסובסדות. הדרך השנייה והעיקרית הינה מתן תמיכות כספיות ישירות להבטחת הכנסה, היינו — תמיכות מהסוג הניתן כיום בעיקר על ידי המוסד לביטוח לאומי ובאופן חלקי גם ע"י מערכת הסעד.

מאז 1969 ועד היום נעשה רבות לשיפור ולהגדלת מערכת התמיכות הכספיות הישי-רות. שיפור גדול חל במערכת הקצבאות

* עבודה זו, שבוצעה באגף למחקר ותיכנון במוסד לביטוח לאומי, מהווה המשך לסדרה קודמת של עבודות שעסקו בדפוסי העוני, ובחתפתחותה של מערכת התמיכות. ראה: ר. רוטר ונ. שמאי, "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים — בטחון סוציאלי מס' 1 (פברואר 1971) 17—28; יעקב חביב, "העוני בישראל 1964—1974 לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה", בטחון סוציאלי מס' 8 (מארס 1975) 5—24.

ברצוני להודות ליצחק מואב, לסרו טייץ, גיורא למפרט ולאח אחדות, שחשתתפו בשלבים שונים של המחקר, וכן לנירר שמאי ולחפי רוטר על הערותיהם המועילות. חפיתי תועלת מרובה מתוכניות המחשב שהכינו משה נורדהיים וחיים פקטור לעיבוד סרטי הכנסות שכירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תודה מיוחדת נתונה ליעקב חביב אשר חיח שותף בגיבוש הרעיון, ולו חלק נכבד במוצר הסופי.

** מנהל המחלקה למחקר בסיסי, האגף למחקר ותיכנון, המוסד לביטוח לאומי.

טוח הלאומי, גדל מכ-16% מהשכר החדשי הממוצע למשרת שכיר ב-1969 לכ-23% ב-1977.¹

במקביל, גדלה בתקופה זו ההכנסה המינימלית לנתמך סעד. לדוגמא, ההכנסה המינימלית המובטחת למשפחה בת 4 נפשות גדלה מכ-31% מהשכר הממוצע באפריל 1970 לכ-47% מהשכר הממוצע באפריל 1975.²

נוסף לקצבאות הנכות בגין נפגעי עבודה, הוחל ב-1974 גם בתשלום קצבאות נכות כללית, ובהדרגה הוחל בתשלום קצבאות אלה לא רק לנכים חדשים אלא גם לנכים קודמים (נכים שאיבדו את אפשרותם להשתכר לפני אפריל 1970). אותם נכים קודמים, שהיו קודם לכניסתם למסגרת הקצבאות הנ"ל נתמכי סעד, זוכים, עם כניסתם לחוג הזכאים לקצבת נכות, להגדלה של כ-25% ברמת ההכנסה המובטחת.

האוכלוסייה אליה מתייחסים הנתונים המובאים בעבודה זו הינה אוכלוסיית סקר הכנסות שכירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנערך מדי שנה בשנה.³ כדי לקבל תמונה מלאה על התפתחות העוני דרושים נתונים על האוכלוסייה כולה ולא רק על אוכלוסיית השכירים. יחד עם זאת, אוכלוסיית השכירים היוותה כ-60% מאוכלוסיית ישראל ב-1969, וכללה מעל מחצית האוכלוסייה שהיתה אז מתחת לקו העוני. אין ספק שקבוצה זו של העובדים העניים מייצגת את המגמה בהתפתחות העוני של האוכלוסייה כולה.

במסגרת עבודה זו נעמוד על התרומה האפקטיבית של הגידול בנפח תשלומי ההעב-

רה לצמצום העוני בקרב אוכלוסיית השכירים היהודים, ונבחן את השינויים שחלו על פני השנים 1969-1977 בתחולת העוני ובדפוסיו. כמו כן נבחן את השפעתה של מערכת התמיכות לאורך השנים על אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה.

2. סיכום הממצאים

תקופה בת תשע שנים, מ-1969 ועד 1977, הינה ארוכה דיה כדי להצביע, ולו לפחות, על מגמות בשינויים שחלו בדפוס העוני של אוכלוסיית השכירים. ואכן, מסתמנת מגמה של ירידה בהיקף אוכלוסיית העוני לאחר מתן התמיכות. לאורך תקופה זו היה אחוז המשפחות, שרמת הכנסתן לפני תמיכות נפלה מקו העוני,⁴ פחות או יותר קבוע, ונע בסביבות 10%.

לאחר מתן התמיכות משתנה התמונה, וככל שמתקדמים לאורך השנים, בולטת יותר הירידה באחוז המשפחות המצויות בעוני (תחולת העוני) הודות למערכת התמיכות. ב-1969, למשל, ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות מ-10.1% לפני מתן תמיכות ל-6% לאחריהן, וב-1977 היתה ירידה בתחולת העוני בקרב המשפחות מ-9.7% ל-2.8% בלבד. תמונה דומה מתקבלת גם במונחים של נפשות וילדים. התמיכות הביאו לירידה בתחולת העוני בקרב הנפשות ב-1969 מ-13.5% ל-8.2%, וב-1977 מ-12.3% ל-3.3%. בקרב הילדים הירידה בתחולת העוני בולטת עוד יותר, וזאת בעיקר

1 מתוך רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

2 ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה המליצה שרמת ההכנסה המינימלית למשפחה בת שני ילדים בשנת 1973 תיקבע, בערך, בגובה של 40% מן השכר הממוצע במשק, וכי סכום ההכנסה יותאם מדי שנה לשינויים שיחולו בשכר הממוצע. לאחר החלת הרפורמה במיסוי הישיר ב-1975 חלה ירידה ברמת תמיכת הסעד כתוצאה מתשלום קצבאות ילדים לכל המשפחות, ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

3 עבודה זו מציגה את המגמה הכללית והשינויים בדפוס העוני שחלו באוכלוסיית השכירים בין 1969 ל-1977. לשם כך הסתפקנו בהבאת הנתונים לשנים 1969, 1974 ו-1977 בלבד.

4 הסבר על הגדרת קו-העוני וקו-סף-העוני ומשמעותם, ראה להלן.

בשל ההתפתחויות השונות בקצבאות הילדים, כפי שהובהר לעיל. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב הילדים מ-18.1% ל-11%, וב-1977 היתה ירידה משמעותית יותר בתחולת העוני, מ-15.4% ל-3.8%, היינו — ירידה של 75%.

גם לפי קו סף-העוני מצטיירת תמונה דומה, ובולטת המגמה של ירידה בהיקף האוכלוסייה הנמצאת מתחת לקו-סף-העוני על פני התקופה הנדונה, הודות לתמיכות הישירות. השפעת התמיכות הישירות על צמצום היקף העוני באוכלוסיית השכירים שונה בין טיפוסים משפחות שונים. ניתן לומר, כי לאורך השנים נהנו משפחות הקשישים השכירים ומשפחות מרובות ילדים מתמיכה גדולה יותר מאשר שאר המשפחות באוכלוסייה. לפיכך גם הירידה בתחולת העוני בקרב טיפוסים משפחות אלה בולטת יותר. כך, למשל, ב-1969 היה אחוז משפחות הקשישים השכירים שהכנסתן היתה מתחת לקו העוני לפני תמיכות 27.8% מכלל אוכלוסיית הקשישים. לאחר מתן התמיכה ירדה תחולת העוני באוכלוסייה זו ל-14.2%. לעומת זאת, ב-1977, לאחר שחלו תמורות חשובות בהבטחת הכנסה מינימלית לקשישים, בשל הרחבת היקף הזכאות לקצבת זיקנה ובשל העלאת שיעור הקצבה הריאלי, ירדה תחולת העוני באוכלוסייה זו מ-26.0% לפני מתן תמיכות, ל-1.4% בלבד, לאחר מתן התמיכות.

גם במשפחות מרובות ילדים בולטת מגמה זו של ירידה בתחולת העוני בצורה משמעותית. במשפחות בנות 6 ילדים ויותר ירדה תחולת העוני ב-1969 מ-57.8% לפני תמיכות ל-35.4% לאחריו, ירידה של כ-38% בתחולת העוני. לעומת זאת, ב-1977 ירדה תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו מ-54.8% לפני תמיכות ל-6.7% לאחריו, היינו — ירידה של 88% בתחולת העוני.

התמיכות הישירות גרמו לשיפור מצבן של המשפחות מעוטות ההכנסה באופן יחסי לשאר משפחות השכירים באוכלוסייה, שכן

חלקן מסך ההכנסה של משפחות אלה גדל לאורך התקופה בשל התמיכות. ניתן לראות, כי ב-1969 היה חלקו של העשירון התחתון בסך הכנסת השכירים 1.7% לפני מתן התמיכות, וגדל ל-2.2% לאחר מתן התמיכות. ב-1977 גדל חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסות מ-1.9% לפני תמיכות עד ל-3.1% לאחריו. חלקו של העשירון השני בסך ההכנסה לאחר תמיכות גדל מ-3.6% ב-1969 ל-4.3% ב-1977.

התמיכות הישירות בחלקן הגדול, כקצבאות ילדים וכקצבאות זיקנה, ניתנות לאוכלוסייה סייה באופן אוניברסלי, על פי מבחן דמוגרפי, וללא תלות במבחני הכנסה. למרות עובדה זו, התמיכות מתחלקות באופן פרוגרסיבי למדי. ההתפלגות הדמוגרפית של האוכלוסייה הינה כזו שחלקם הגדול של הקשישים והמשפחות מרובות הילדים מרוכז בעשירונים הנמוכים. בשל כך, מקבלים עשירונים אלה חלק גדול יותר מכלל התמיכות בהסתכלות לאורך השנים, הולכת ומתחזקת המגמה של פרוגרסיביות התמיכות. חלקו של העשירון התחתון מסך התמיכות גדל מ-15% ב-1969 ל-18% ב-1977, וחלקם של שני העשירונים הנמוכים גדל מ-28% ב-1969 לכ-31% ב-1977.

כתוצאה מכך, התמיכות צמצמו את אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה בצורה בולטת יותר ב-1977. מדד לורנץ ב-1969 השתנה בעקבות מתן התמיכות מ-0.36 ל-0.34, בעוד שב-1977 מצטמצם אי-השוויון הודות לתמיכות, כפי שמראה המדד, מ-0.34 ל-0.30.

בשנים האחרונות הל גידול מתמיד בשכר הריאלי, ואת למרות שיעורי האינפלציה הגבוהים בהם נתון המשק הישראלי. קצבאות הילדים המהוות חלק נכבד מסך התמיכות הישירות הוצמדו עם החלת הרפורמה במיסוי בשנת 1975 למדד המחירים. כתוצאה מכך בולטת בזמן האחרון השחיקה הנוצרת ברמתן של קצבאות אלה. גם ברמת קצבאות אחרות, כקצבת זיקנה ושאיירים.

הצמודות לשכר במשק, חלה שחיקה, וזאת בשל עדכון רמת הקצבאות פעם או פעמיים בשנה בלבד, ואף זאת בהתאם לשכר הממוצע על פי החוק, אשר במדידתו קיים פירור בהשוואה לשכר הממוצע בפועל.

כתוצאה מכך, מסתמנת החל בשנת 1978 מגמה של גידול באי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה, ועל מעצבי המדיניות בתחום זה לפעול לשם מניעת השחיקה ושמיירת הישגי העבר בתחום זה של הבטחת הכנסה ישירה.

יש לציין, כי על אף העובדה שכל הממצאים דלעיל מתייחסים לאוכלוסיית השכירים בלבד, יש בהם כדי להצביע על מגמת שיפור בהתפתחותה של מערכת התמיכות הישירות בישראל ובהשפעתה על הבטחת הכנסה והיקף העוני. אך עדיין ניתן לעשות רבות, הן בתחום של הבטחת ההכנסה לאוכלוסיות מצוקה, ובעיקר במניעת השחיקה במה שהושג עד כה בתחום זה, והן בתחומים אחרים, כמו חינוך ושיכון, לשם שיפור מצבה של אוכלוסיית העניים בישראל.

3. קביעת אוכלוסיית העוני

לגבי אופן קביעתה של אוכלוסיית העוני אין הסכמה מוחלטת. בספרות הכלכלית והסוציולוגית ניתן למצוא מגוון רחב של גישות,

שיטות וקריטריונים לקביעת אוכלוסיית העוני, ולהבדלתה מן האוכלוסייה "הלא-ענייה"⁵. אופן הגדרת העוני משפיע כמובן על היקפה והרכבה של אוכלוסייה זו.

לצורך הגדרת אוכלוסיית העוני בעבודה זו, השתמשנו בהכנסה הכספית של המשפחה בלבד⁶. גורמים סוציולוגיים שונים, גורמי התנהגות, השכלה וכדומה, לא הובאו בחשבון בהגדרת העוני, אם כי ישנו מתאם חזק למדי בין אלו ובין רמת ההכנסה הכספית. לשם קביעת גובה ההכנסה המפרידה בין אוכלוסיית העוני לאוכלוסייה ה"לא-ענייה", השתמשנו בגישה היחסית. בהתאם לגישה זו, נקבע קו-העוני בנקודה מסוימת על פני התפלגות האוכלוסייה בסדר עולה של רמת ההכנסה. רמת ההכנסה בנקודה זו, המתקבלת על-ידי הגדרה הנשארת קבועה לאורך השנים, נקבעה להיות 40% מההכנסה החציונית ברוטו למבוגר סטנדרטי. בהתאם לכך, משפיעה רמת החיים, המבוטאת על ידי רמת ההכנסות הכללית בחברה באותה תקופה, על היקפה של אוכלוסיית העוני.

השימוש בהגדרת ההכנסה למבוגר סטנדרטי מאפשר למעשה התחשבות בגודל המשפחה⁸. קו העוני מושפע, איפוא, לא רק מרמת ההכנסה המשפחתית, אלא גם ממספר הנפשות באותה משפחה, "המתחלקות" בהכנסה זו.

5 על פי נתונים ארעיים מסקר הכנסות שכירים 1978.

6 על סיכום הגישות להגדרת קו-העוני והבעיות הכרוכות בכך, ראה: ר. רוטר ונ. שמאי, "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בשחון סוציאלי מס' 1, פברואר 1971.

7 הכנסה כספית משפחתית ברוטו מוגדרת כסך החכנסות של ראש המשפחה ושל מפרנסים אחרים במשק הבית מעבודה שכירה עיקרית ונוספת, הכוללת את כל התוספות כגון: חודש 13, תשלום עבור שעות נוספות, פרמיות, בונוסים, וכן הכנסות מתמיכות ופנסיות. לא נכללו בהגדרת ההכנסה הכספית הכנסות זקופות למיניהן, כגון: הכנסה זקופה משימוש בדירה פרטית, מרכב וכד'.

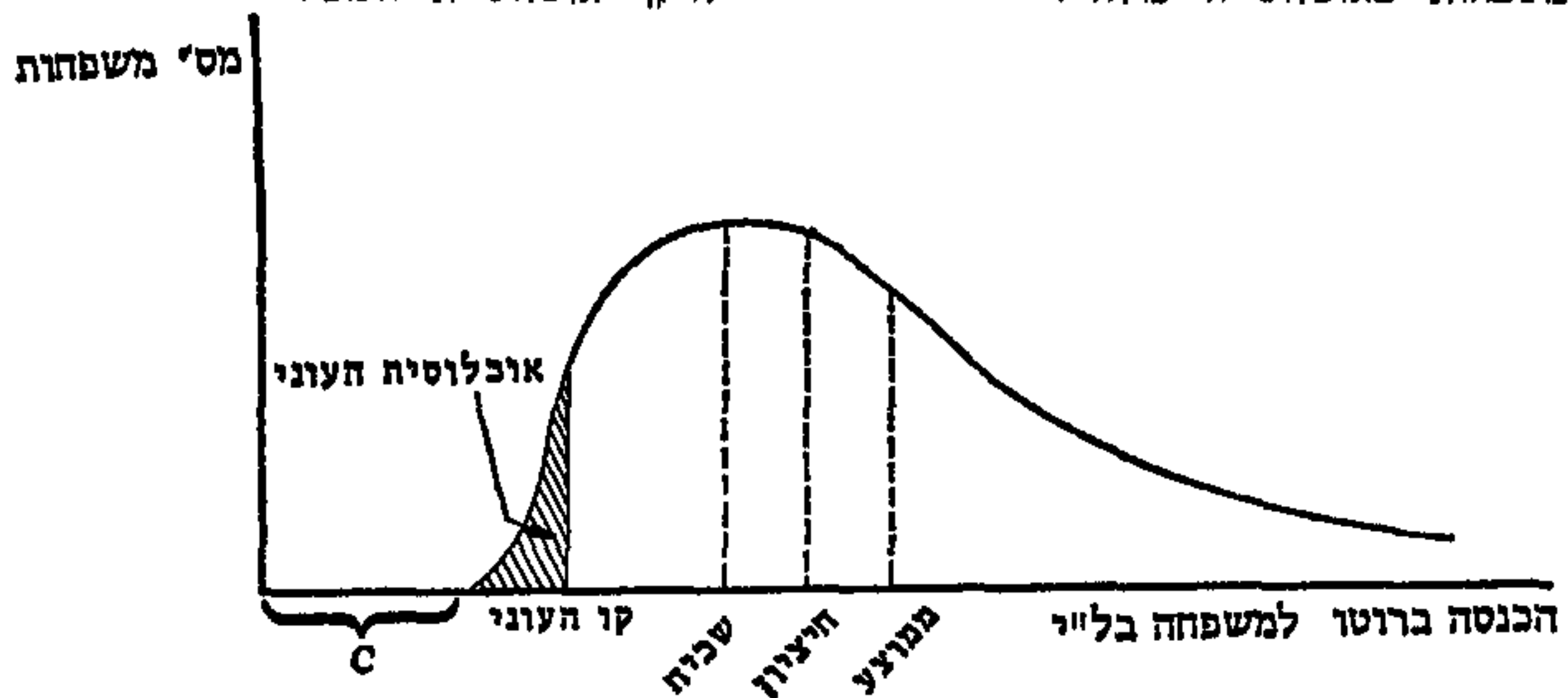
8 זאת על ידי שימוש בסקלה אקוילנטית למבוגר סטנדרטי, כדלקמן:

גודל המשפחה	1	2	3	4	5	6	7	8	9
מספר מבוגרים סטנדרטיים	1.25	2.00	2.65	3.20	3.75	4.25	4.75	5.20	5.60
משקלה של נפש נוספת	—	0.75	0.65	0.55	0.55	0.50	0.50	0.45	0.40

סקלה זו מאופיינת ע"י יתרונות לגודל המתבטאים בירידת המשקל הניתן לכל נפש נוספת. ניתן, כמובן, לחלוק על הנחה זו ועל כך ראה: יעקב חביב ויוסי תמיר (טויל) "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לכלכלה 82, אלול תשל"ד.

עבודה זו עוסקת באוכלוסיית השכירים בל-
 בד, ולפיכך מושגים כמו היקף העוני ות-
 חולתו מתייחסים לאוכלוסייה זו. אולם יחד
 עם זאת, הגדרת קו-העוני כשלעצמו מת-
 ייחסת לאוכלוסייה כולה, ולא רק לאוכלו-
 סיית השכירים. לפיכך, קו-העוני הנקבע לפי
 40% מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי
 במשפחות השכירים מתוקן בהתאם להבדל
 שבין הכנסת משפחות השכירים ובין הכנסת
 המשפחות באוכלוסייה כולה.⁹

גוסף לקו-העוני, ישנה בעבודה זו התייח-
 סות לאוכלוסייה הנמצאת מתחת ל"קו-סף-
 העוני". קו-סף-העוני מוגדר כמחצית ההכ-
 נסה החציונית למבוגר סטנדרטי¹⁰, וגם הוא
 מתוקן, כאמור לעיל. הגדרת סף-העוני מאפ-
 שרת לבדוק מה גודלה של האוכלוסייה,
 "הקרובה" להיות מוכללת באוכלוסיית העוני
 עצמה, ובאיזו מידה פעולות שונות של צמ-
 צום היקף התמיכות עלולות להשפיע על
 היקף אוכלוסיית העוני.



הנתונים על התפלגות הכנסות השכירים
 בישראל לאורך השנים מראים, כי הצורה
 הפונקציונלית של ההתפלגות הלוג-נורמ-
 לית תואמת במידה רבה נתונים אלו. צורתה
 של התפלגות זו מתוארת בדיאגרמה דלעיל.
 ההתפלגות היא בעלת אסימטריות חיובית,
 היינו – השכיח של ההתפלגות נמצא ברמת

הכנסה נמוכה מזו של החציון, והחציון
 נמצא ברמת הכנסה נמוכה מהממוצע הא-
 ריתמטי. ההתפלגות עצמה אינה מתחילה
 מאפס, אלא מועתקת לקבוע התחלתי מסוים,
 המהווה את רמת ההכנסה המינימלית באוכ-
 לוסייה זו.¹¹ רמה זו של הכנסה נקבעת
 למעשה ע"י קביעת שכר מינימום לשכירים

9 התיקון נעשה על ידי השוואת הכנסות אוכלוסיית השכירים להכנסות האוכלוסייה כולה בסקר
 הוצאות המשפחה 1968/9. נמצא שם, כי ההכנסה ברוטו למבוגר סטנדרטי בקרב כלל האוכ-
 לוסיה מחווה כ-90% מההכנסה ברוטו למבוגר סטנדרטי בקרב אוכלוסיית השכירים. לפיכך,
 קו-העוני באוכלוסייה הנדונה מוגדר כ-90% מההכנסה, המהווה 40% מההכנסה החציונית
 למבוגר סטנדרטי באוכלוסייה זו, וזאת בכל שנה ושנה בתקופה הנדונה. ממצא דומה נמצא
 גם בהשוואה לסקר הוצאות המשפחה 1975/6.

10 ישנם הרואים ברמה זו את קו-העוני עצמו. על כך: Victor R. Fucks, "Redefining Poverty
 and Redistributing Income", *The Public Interest*, Summer 1967.

11 נסמן את הכנסות המשפחות במשק ב-y. ההכנסות תהיינה מפולגות לוג-נורמלית עם העתקה אס:

$$\ln(y + c) \sim N(\mu, \sigma^2)$$

הממוצע של התפלגות זו הינו ברמת ההכנסה M המקיימת

$$M + C = e\mu + \frac{1}{2}\sigma^2$$

והחציון ברמת הכנסה Md המקיימת:

$$Md + C = e\mu$$

ליתר פירוט ראה:

Aitchison and Brown, "Lognormal Distribution", *Cambridge University Press*, 1957.

בין 1969 ל-1977, מ-17.6% ל-19.1% מה- שכר הממוצע¹².

כפי שהראינו לעיל, שכר המינימום במשק קובע את רמת ההכנסה המינימלית בה מתחילה ההתפלגות. שכר המינימום נקבע לראשונה ב-1972 ומאז הועלה מספר פעמים. אולם גם כאן לא חל שינוי "ריאלי" ברמת ההכנסה של שכר המינימום, והוא מהווה כ-40% מהשכר הממוצע במשק.

מכל זה נובע, כי עיקר השיפורים שנעשו בכיוון של צמצום היקפה של אוכלוסיית העוני, הוא דרך מתן קצבאות ותמיכות גדולות יותר לחלקה התחתון של התפלגות ההכנסה. לא רק התמיכות הסלקטיביות, אלא גם הקצבאות האוניברסליות של המוסד לביטוח לאומי, כקצבאות הילדים וקצבאות הזיקנה, חלקם הגדול יותר מופנה לעשירי-נים הנמוכים בהתפלגות ההכנסה, ובכך תורם לצמצום היקף העוני.

4. התפתחויות בהשפעת התמיכות על היקף העוני

א. תחולת העוני
כפי שהראינו לעיל, הגישה של הגדרת קו-העוני שבה השתמשנו, רואה בעוני מושג יחסי. כל רמת הכנסה, ובככלל זה גם רמת ההכנסה של קו-העוני, מקבלת משמעות תוך השוואה לרמת ההכנסה הכללית המייצגת את רמת החיים באותה חברה. קו-העוני, כמצוין בלוח 1, אינו משתנה על פני השנים בצורה משמעותית בהשוואתו לשכר הממוצע במשק. במידה שאין שינוי בצורתה של התפלגות ההכנסה על פני השנים, ניתן לצפות שגם תחולת העוני¹³ לפני מתן התמיכות אינה

במשק. הכנסתה של משפחה בה ראש המשפחה שכיר, לא תיפול מתחת לרמה זו, אלא אם כן ראש המשפחה מועסק במשרה חלקית בלבד. אוכלוסיית העוני מתוארת בדיאגרמה דלעיל ע"י השטח המקווקו, וכוללת את כל המשפחות שרמת הכנסתן גופלת מזו של קו-העוני.

צמצום האוכלוסייה המצויה מתחת לקו-העוני יכול להיעשות בשני אופנים. ראשית, ניתן לשנות את מיקומה של ההתפלגות דלעיל בלא לשנות כלל את צורתה. הווה אופקית ימינה של כל ההתפלגות תיעשה, למשל, ע"י מתן תמיכה אוניברסלית לכל משפחה ומשפחה בגודל קבוע ΔC בלא להתחשב ברמת הכנסתה. במקרה זה החציון יגדל ב- ΔC וההתפלגות תתחיל מהערך $C + \Delta C$. קו-העוני המוגדר כ-40% מה-חציון יפול ברמת הכנסה הקרובה יותר לתחילת ההתפלגות, ולפיכך אוכלוסיית העוני על פי ההגדרה דלעיל תקטן, ואולי אף תחוסל כליל. שנית, צמצום אוכלוסיית העוני יכול להיעשות על ידי הקטנת האסימטריות החיוביות של ההתפלגות, היינו – ע"י מתן תמיכות גדולות יותר למשפחות הנמצאות בחלקה התחתון של ההתפלגות. אנו רואים, איפוא, כי הן תמיכות אוניברסליות, והן תמיכות סלקטיביות, מביאות לצמצום בהיקף אוכלוסיית העוני.
בלוח 1 להלן מוצגים קו-העוני וקו-סף-העוני בשנים השונות. בטור השלישי בלוח מוצג השכר הממוצע במשק. ערכו הנומינלי של קו-העוני עלה פי 5.7 לערך בין 1969 ל-1977, מ-107 ל"י ל-612 ל"י. השכר הממוצע במשק עלה בערך פי 5.3 בין שתי שנים אלה. בטור הרביעי בלוח מוצג קו-העוני כאחוז מהשכר הממוצע, ואכן ניתן לראות כי קו-העוני "ריאלי" זה גדל במקצת

12 קו העוני מושווה כאן לשכר ממוצע מנתונים חיצוניים (נתוני המוסד לביטוח לאומי). בהשוואת קו-העוני להכנסה הממוצעת בנתוני חסוקרים עצמם נמצא, כי לא חל שינוי ברמתו היחסית של קו-העוני והוא מהווה כ-29% מההכנסה הממוצעת למבוגר סטנדרטי בכל שנה ושנה.

13 יש לזכור, כי תחולת העוני מוגדרת כאחוז העניים מכלל האוכלוסייה.

לוח 1: קו העוני וקו־סף־העוני א. (בל"י לחודש. למבוגר סטנדרטי)

קו העוני	קו־סף העוני	שנת ממוצע ב מהשכר הממוצע	קו־העוני כאחוז	
107	133	609	17.6	1969
242	303	1342	18.0	1974
612	765	3202	19.1	1977

- א. קו העוני וקו־סף־העוני הם 40% ו-50% בחתאמה מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי.
 ב. השכר הממוצע נלקח מתוך נתוני המוסד לביטוח לאומי תוך התאמה לממוצע של תקופת הסקר אליה מתייחס גם קו־העוני.
 ג. סקרי הכנסות שכירים נערכים מדי שנה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במסגרת המדגם של סקר כוח אדם חשוף. אוכלוסיית המדגם בסקרי ההכנסות מחולקת לארבעה חלקים, ובכל רבע שנה נחקר רבע מן המדגם של השנה הקודמת לתאריך הפקידה. יוצא, איפוא, כי הנתונים בכל שנה מתייחסים בממוצע לראשית השנה. בעקבות שיעורי האינפלציה הגבוהים, למן שנת 1974, נעשתה התאמה בנתוני החכנסות של כל רבעון על ידי מקדמי דפלציה, ולפיהם מוצגים נתוני החכנסות במחירי חודש יולי של חשנה הקודמת. לפיכך, הנתונים לשנת 1974 מובאים במחירי יולי 1973, והנתונים לשנת 1977 מובאים במחירי יולי 1976.

גם בקרב הנפשות בולטת מגמה זו של ירידה בהיקף העוני לאחר התמיכות. ב-1969 ירדה תחולת העוני מ-13.5% ל-8.2%, היינו — ירידה של 39.3%. ב-1974 — מ-14.7% ל-7.7% — ירידה של 47.6% וב-1977 — מ-12.3% ל-3.3% — ירידה של 73.2%. מגמה זו של ירידה בתחולת העוני על פני התקופה בולטת במיוחד בקרב אוכלוסיית הילדים. ב-1969 ירדה תחולת העוני מ-18.1% ל-11.0%, היינו — ירידה של 39.2%. ב-1974 ירדה תחולת העוני בקרב הילדים מ-19.5% ל-10%, היינו, ירידה של 48.7%, וב-1977 מ-15.4% ל-3.8% בלבד — ירידה של 75.3%.

הירידה הבולטת בתחולת העוני בקרב הילדים אינה מפתיעה, שכן חלק נכבד בשיפור מערכת התמיכות למן 1969 והלאה ניתן לזקוף לזכות הרפורמה שנעשתה בקצבאות הילדים. ב-1970 הונהגה קצבת יוצאי צבא, שהכפילה את רמת הקצבאות לילד הרביעי ואילך. בסוף 1972 הוגדלו הקצבאות למשפחות מרובות הילדים באופן ניכר. הקצבה למשפחה בת 4 ילדים הועלתה בכ-37%,

משתנה בצורה בולטת לאורך התקופה הנדונה.

בחלקו הראשון של לוח 2 א' ניתן לראות מהי תחולת העוני בכל שנה לפני מתן התמיכות. בקרב המשפחות תחולת העוני לפני תמיכות אינה שונה באופן משמעותי בין השנים השונות ומהווה כ-10% מכלל האוכלוסיה; בשנת 1974 היתה תחולת העוני לפני תמיכות גבוהה יותר, וההסבר לכך נעוץ, כנראה, בכך שבשנה זו הנתונים כוללים את התקופה של מלחמת יום־הכיפורים, ולאחריה תקופה בה טיב הדיווח על ההכנסות מוטל בספק.

חלקו השני של לוח 2 א' מציג את תחולת העוני לאחר התמיכות. ניתן להיווכח, כי ישנה מגמה בולטת של ירידה בתחולת העוני לאחר התמיכות. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות מ-10.1% ל-6.0%, היינו — ירידה של 40.6% בהיקף העוני. ב-1974 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות מ-10.8% ל-5.9%, היינו — ירידה של 45.4%, וב-1977 — מ-9.7% ל-2.8% בלבד, היינו ירידה של 75.1% בהיקף העוני.

לוח 2א: משפחות, נפשות וילדים מתחת לקו העוני לפני ואחרי תמיכות

1977		1974		1969		
תחולח (%)	מספר (אלפים)	תחולח (%)	מספר (אלפים)	תחולח (%)	מספר (אלפים)	
						לפני תמיכות
9.7	48.5	10.8	50.5	10.1	39.9	משפחות
12.3	238.7	14.7	217.7	13.5	209.8	נפשות
15.4	114.4	19.5	136.3	18.1	108.9	ילדים
						אחרי תמיכות
2.8	14.1	5.9	27.5	6.0	23.7	משפחות
3.3	64.3	7.7	143.4	8.2	126.7	נפשות
3.8	28.2	10.0	70.1	11.0	66.1	ילדים
						אחוז ירידה
71.1		45.4		40.6		משפחות
73.2		47.6		39.3		נפשות
75.3		48.7		39.2		ילדים

לוח 2ב: משפחות, נפשות וילדים מתחת לקו-סף העוני לפני ואחרי תמיכות

1977		1974		1969		
תחולח (%)	מספר (אלפים)	תחולח (%)	מספר (אלפים)	תחולח (%)	מספר (אלפים)	
						לפני תמיכות
14.9	74.6	16.1	75.2	14.7	58.4	משפחות
19.3	373.5	21.6	398.6	20.1	310.6	נפשות
24.5	181.8	28.0	196.4	26.8	160.7	ילדים
						אחרי תמיכות
6.5	32.4	10.2	47.9	10.8	42.9	משפחות
8.0	155.4	13.9	255.8	15.3	236.5	נפשות
9.7	71.8	18.0	126.0	21.2	127.5	ילדים

הממוצע במשק לכ-27% ב-1972. מאז 1972 היתה עלייה מתמדת בשיעורי קצבאות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק. הקצבה למשפחה בת 4 ילדים עלתה ב-1973 לכ-15% מהשכר הממוצע, ב-1974 לכ-18%,

ולמשפחות בנות 6 ילדים ומעלה, ביותר מ-50%.¹⁴ הקצבה של משפחה בת 4 ילדים עלתה מכ-11% מהשכר הממוצע במשק ב-1970 לכ-14% ב-1972. הקצבה של משפחה בת 6 ילדים עלתה מכ-20% מהשכר

14. על הרפורמה שנעשתה ב-1972 בקצבאות הילדים ראה: ה. רוטר, "הרפורמה בקצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי 4-5, 1973, וכן: Habib Jack: "The Reform of Taxes and Transfers 1969-1973". Jerusalem Falk Institute, 1974.

וב-1977, לאחר הנהגת הרפורמה במס-הכנסה לכ-24.5% מהשכר הממוצע¹⁵. הקצבה למש-פחה בת 6 ילדים הגיעה ב-1974 לכ-32% וב-1977 לכ-43% מהשכר הממוצע¹⁶.

העלייה התלולה בשיעורי קצבות הילדים הורידה לא רק את תחולת העוני בקרב הילדים, אלא אף את מספרם האבסולוטי של הילדים הנמצאים באוכלוסיית העוני. ב-1969, לפני התמיכות, נמצאו בהתאם ללוח 2'א' כ-109 אלף ילדים בקרב אוכלוסיית העוני, ומספרם לאחר תמיכות באותה שנה צומצם לכ-66 אלף. ב-1977 הגיע מספר הילדים באוכלוסיית העוני לאחר תמיכות לכ-28 אלף בלבד.

השיפור במערכת התמיכות, ובתרומתן להקטנת העוני, לא הצטמצם למסגרת קצבאות הילדים בלבד. גם בקצבאות הזקנה והשאיירים חל גידול ניכר יחסית לשכר הממוצע במשק. ב-1970 היוותה הקצבה החודשית הממוצעת למקבלי קצבאות זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי 15.1% מהשכר החודשי הממוצע.

למזן 1972 חל גידול בשיעורי הקצבה מהשכר החודשי הממוצע מדי שנה בשנה. ב-1977 הגיע שיעור קצבה זו לכ-20% מהשכר הממוצע¹⁷. גם בקצבה הממוצעת, הכוללת הטבה סוציאלית, בשיעור מן השכר החודשי הממוצע, חל שיפור ניכר על פני השנים. ב-1974 חלה העלאה של מעל 60% בהטבה הסוציאלית, וכן הוקטנו שיעורי ההפחתה בהטבה הסוציאלית עם עליית ההכנסה ממקורות אחר-

רים. להלן נדון באופן מפורט יותר בהשפעת התמיכות על תחולת העוני באוכלוסיית הקשישים השכירים.

שיפור נוסף בהכנסתם של השכירים בעלי השכר הנמוך נעשה בתקופה זו הודות לקביעת שכר המינימום. החל ב-1972 נקבע במשק שכר מינימום לשכירים, המהווה כ-40% מהשכר הממוצע במשק. רמה זו של שכר המינימום נשמרת יחסית לשכר הממוצע, על ידי עדכון מחדש מדי פעם בפעם. לוח 2'ב' מציג את תחולת העוני לפני ואחרי תמיכות בהתאם לקו-סף העוני שהוגדר לעיל. גם בלוח זה ניכרת מגמה של ירידה בתחולת העוני על פני השנים. גם כאן בולטת בעיקר הירידה בתחולת העוני בקרב הילדים, שהינה משמעותית גם במספרים אבסולוטיים.

יש להדגיש, כי תרומתה של מערכת התמיכות אינה נמדדת אך ורק בהשפעתה על הירידה בתחולת העוני. זהו רק היבט אחד של מטרותיה המגוונות של המערכת. אין לכן לשפוט את יעילותה של מערכת התמיכות אך ורק לפי חלקן של התמיכות המועבר לאוכלוסייה הענייה. חלק מן התמיכות ניתן באופן מודע למשפחות הנמצאות מעל קו העוני. זאת במגמה להחליף את שכרן הרגיל ולמנוע מהן ירידה תלולה ברמת הכנסתן הרגילה במקרים שונים, כמו: מחלה, פגיעה בעבודה, נכות, אבטלה, לידה וכדומה. תמיכות אחרות, כמו קצבאות הילדים, המעוגנות בפקודת מס-הכנסה, נועדו כדי לשמור על פרוגרסיביות וצדק הוריונטלי בהתחלקות המס נטו, ולפיי-

15 על תוצאות הנהגת הרפורמה במס-הכנסה, שנעשתה ב-1975 על קצבאות הילדים ראה: ר. רוטר ונ. שמאי, "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל - יולי 1975", בטחון סוציאלי 12-13, מארס 1977. אחת המסקנות הינה שחמער משיטת הניכוי עבור ילדים, שהיתה קיימת קודם לרפורמה, לשיטת הקצבה לילדים, הגדילה את הכנסת המשפחות הנזקקות שלפני חמס בתוספת נטו מסוימת.

16 הנתונים על שיעור הקצבאות מהשכר הממוצע נלקחו מתוך רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי. יש לציין, כנזכר לעיל, כי מאז הנהגת הרפורמה בקצבאות הילדים ב-1975, הוצמדו קצבאות אלה לשיעורי עליית המחירים במשק. כיוון שהשכר הריאלי במשק עלה, נוצרה החל ב-1975 שחיקה בקצבאות הילדים וערכם כאחוז מהשכר הממוצע הולך ויורד. למרות זאת, עדיין גדול ערכן של הקצבאות בהשוואה לשכר הממוצע מאשר לפני 1975.

17 מתוך רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

כך הן ניתנות גם לאוכלוסייה המצויה מעל קו-העוני¹⁸.

מערכת התמיכות הקיימת אינה מחסלת כליל את אוכלוסיית העוני; חלק ניכר מאוכלוסייה זו אינו נע, למרות קבלת התמיכות, מעבר לקו-העוני. למרות זאת, יש במתן התמיכות לאוכלוסייה זו משום תרומה חשובה לשיפור מצבן היחסי. רמת הכנסתן לאחר מתן התמיכות גבוהה יותר, וקרובה יותר לרמה של קו-העוני. עובדה זו באה לידי ביטוי בצמצום פער העוני, כפי שנראה להלן.

ב. פער העוני

פער העוני מוגדר כסך ההכנסה הכספית הנדרשת על מנת להעלות את רמת ההכנסות של המשפחות השונות המצויות מתחת לקו-העוני, לרמת ההכנסה של קו-העוני. פער העוני של משפחה בודדת, הינו ההפרש שבין הכנסתה ובין רמת ההכנסה של קו-העוני. סך פער העוני שווה למעשה לסכום כל פערי העוני של המשפחות הנמצאות מתחת לקו-העוני.

פער העוני מושפע לא רק מהתמיכות שניתנו למשפחות שהוצאו מאוכלוסיית העוני, אלא גם מהתמיכות שניתנו למשפחות הנמצאות עדיין מתחת לקו-העוני. מדידת העוני בעזרת פער העוני מאפשרת לבדוק לא רק את מספר המשפחות העניות, אלא גם את רמת העוני היחסית בה הן מצויות. פער העוני ישתנה עם שינוי ברמת ההכנסות היחסית לקו-העוני של המשפחות העניות. באופן דומה ניתן להגדיר את פער העוני תוך התייחסות לקו-סף-העוני במקום לקו-העוני.

בלוח 3 מוצגת ההתפתחות בפער העוני על פני השנים השונות, בהתאם לקו-העוני ולקו-סף-העוני. השורה הראשונה מציגה את סך פער העוני במליוני ל"י לחודש. לפני מתן התמיכות היווה פער העוני הנמדד לפי קו-

העוני 5.5 מיליון ל"י לחודש ב-1969, וכ-38 מיליון ל"י ב-1977. לאחר מתן התמיכות ירד פער העוני ב-1969 ל-2.6 מיליון ל"י, היינו — ירידה של 53%, וב-1977 ירד הפער ל-7.8 מיליון ל"י, היינו — ירידה גדולה יותר של 79.3% בפער העוני. מגמה דומה קיימת גם בהסתכלות על פער העוני לפי קו-סף-העוני.

מערכת התמיכות הנוכחית הביאה אומנם לצמצום גדול של פער העוני במונחים רי-אליים, אך לא לחיסולו המוחלט. לוח 3 מציג גם את ההתפתחות על פני השנים במעמסה שהיתה נופלת על שכם האוכלוסייה הלא-ענייה, אילו היינו מעוניינים בחיסולו המוחלט של פער העוני. פער העוני הממוצע למשפחה לא-ענייה מראה מהו הסכום שעלינו להוריד בממוצע מהכנסתה של כל משפחה לא-ענייה, כדי לסגור את פער העוני לגמרי. מן הלוח ניתן להיווכח, כי התמיכות שניתנו ב-1969 הורידו את פער העוני הממוצע למשפחה לא-ענייה מ-15.4 ל"י לחודש ל-6.8 ל"י לחודש, היינו — ירידה של 56%. השיפור במערכת התמיכות הביא לכך שב-1977 ירד פער העוני הממוצע למשפחה לא-ענייה מ-83.3 ל"י לחודש ל-16 ל"י לחודש, היינו — ירידה של 80%.

יש לזכור שוב, כי מערכת התמיכות בישראל, כמו בארצות אחרות, מורכבת מתכניות אוני-ברסליות ומתוכניות סלקטיביות, ואינה מכוונת ומיועדת אך ורק לצמצום פער העוני. הרחבת מערכת התמיכות מדי שנה אינה חלה על אוכלוסיית העניים בלבד. לפיכך, יש טעם לבדיקת פער העוני למשפחה לא-ענייה, וזאת כאינדיקטור ל"מעמסה" שהיתה נופלת על שכם אוכלוסיית הלא-עניים, אילו ניתן היה לחסל את פער העוני על-ידי העברה נוספת של תמיכות לאוכלוסיית העוני על חשבון האוכלוסייה הלא-ענייה, היינו — על

18 על כך ראה: Habib Jack, "The Role of Child Allowances in a Tax-Transfer Structure", *Falk Institute*, October 1972. ר. רוטר ונ. שמאי, "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל — יולי 1975, שם.

לוח 3: התפתחות פער העוני מ-1969 עד 1977

1977		1974		1969		
אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	
						לפי קו-העוני
						סך פער עוני במליוני ל"י לחודש
7.8	37.7	7.8	17.6	2.6	5.5	פער עוני ממוצע למשפחה עניה בל"י
551.6	778.0	287.3	348.9	107.7	138.2	פער עוני ממוצע למשפחה לא ענייה בל"י
16.0	83.3	17.9	42.3	6.8	15.4	סך פער עוני כ-% מהכנסה של חמישון עליון
0.6	3.2	1.7	4.0	1.5	3.4	סך פער עוני כ-% מהכנסה של עשירון עליון
1.1	5.4	2.9	6.7	2.5	5.6	
						לפי קו-סף-עוני
						קו פער עוני במליוני ל"י לחודש
20.2	74.0	16.3	32.0	6.0	10.4	פער עוני ממוצע למשפחה ענייה בל"י
623.1	991.4	339.7	425.3	140.0	177.8	פער עוני ממוצע למשפחה לא ענייה בל"י
41.4	173.3	39.0	81.6	16.9	30.7	סך פער עוני כ-% מהכנסה של חמישון עליון
1.6	6.3	3.0	7.3	3.6	6.4	סך פער עוני כ-% מהכנסה של עשירון עליון
2.8	10.6	6.0	12.1	6.0	10.6	

ל-0.6% לאחריהן. באופן דומה מוצג פער העוני על פני השנים כאחוז מהכנסת העשירון העליון לפני ואחרי מתן התמיכות.

5. השפעת התמיכות על תחולת העוני לפי טיפוס משפחות

א. משפחות מרובות-ילדים
הדגשנו לעיל את השפעתן של התמיכות על צמצום היקף העוני בקרב אוכלוסיית הילדים. לוח 4'א' מציג באופן מפורט יותר את מצבן של המשפחות העניות, לפני ואחרי תמיכות,

ידי מתן התמיכות בצורה יותר סלקטיבית משהן ניתנות עתה. פער העוני ל"לא עניים" מראה, למעשה, מהי מידת ההעברה של הכנסות הדרושה לחיסול הפער, מן המשפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה יותר לאוכלוסיית העוני, בצורה של מיסוי נוסף, כמימון לתש"לומי העברה נוספים לאוכלוסיית העוני. לוח 3 מציג גם אפשרות זו, ומראה מה היתה ההתפתחות במגמה כזו, במידה שהיתה מתבצעת, על פני השנים. פער העוני מההכנסה של החמישון העליון היה ב-1969 3.4% לפני מתן התמיכות, וירד לאחר מתן התמיכות ל-1.5%. ב-1977 היווה פער העוני 3.2% מהכנסת החמישון העליון לפני תמיכות וירד

39%. ב-1977 ירדה תחולת העוני מ-6.8% ל-2.8%, היינו — ירידה של 59%. לוח 4' מציג ביתר פירוט את השינויים שחלו במצבן של משפחות בגודל שונה לאורך השנים. לוח 4'ב' מציג שינויים אלו לפי קו-סף-העוני. התוצאות מצביעות במפורש על מגמת השיפור שהביאה הרפורמה בקצבאות הילדים על שלביה השונים. הגדלת הקצבאות נקבעה כך שתחולת העוני בקרב משפחות מרובות ילדים צומצמה באופן ניכר. גם אם עדיין לא בוטל כליל העוני באוכלוסייה זו, ממדיו הנותרים הם זעירים, יחסית.

ב. משפחות חד-הוריות

תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות גבוהה יחסית לתחולת העוני באוכלוסייה כולה. לוח 5 מציג את השינויים שחלו באוכלוסייה זו לאורך השנים. ב-1969 היתה תחולת העוני בקרב המשפחות החד-הוריות 28.5% לפני מתן התמיכות, ו-14.6% לאחר ריחוק היינו — ירידה של 49%. ב-1977 ירדה תחולת העוני בקרב משפחות אלה מ-30.7% ל-7.8%, היינו — ירידה של 75%. ההסבר לצמצום העוני באוכלוסייה זו נעוץ בחלקו בעובדה שחלק ניכר מהמשפחות החד-הוריות הינן גרושות ואלמנות המקבלות דמי מזונות או קצבת שאירים מהמוסד לביטוח לאומי, והגידול הריאלי שחל בקצבאות אלו הביא לצמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו. יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שאחוז המשפחות החד-הוריות בקרב אוכלוסיית העוני אינו קטן לאורך השנים. ב-1969 היו משפחות אלה 11.0% מכלל אוכלוסיית העוני לאחר התמיכות, וב-1974 עלה חלקם ל-13.8% מסך אוכלוסיית העוני. המשמעות של עלייה זו הינה שלאורך התקופה הנדונה נעשה באופן יחסי במסגרת התמיכות פחות לשיפור מצבן של המשפחות החד-הוריות מאשר לשיפור מצבן של משפחות אחרות. לקראת 1977 חלה אומנם ירידה באחוז המשפחות החד-הוריות בקרב אוכלוסיית העוני לאחר תמיכות ל-12.1%, אולם עדיין חלקן

לפי גודלן. הלוח מראה את השפעת התמיכות לגבי משפחות ללא ילדים, משפחות עם 1-3 ילדים, משפחות עם 4-5 ילדים, וכן לגבי משפחות עם 4 ילדים ויותר וכן 6 ילדים ויותר. בדרך כלל נהוג להתייחס לקבוצת המשפחות עם 4 ילדים ויותר כאל משפחות מרובות-ילדים. ואכן, ההבדל בתחולת העוני בין משפחות אלו לאחרות בולט. ב-1969 היתה תחולת העוני בקרב משפחות אלו לפני תמיכות 32%, ולאחר התמיכות ירדה תחולת העוני ל-19.6%, היינו — ירידה של 39%. צמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו גדל לאורך השנים, וב-1977 ירדה תחולת העוני במשפחות עם 4 ילדים ויותר מ-29.5% ל-5.1% בלבד, היינו — ירידה של 83%. יתירה מזאת, מתוך הלוח ניתן להיווכח, כי ב-1969 אחוז המשפחות בנות 4 ילדים ויותר מתוך סך אוכלוסיית העוני היה 36.3% ולאחר התמיכות צומצם היקף העוני הכללי, אך אחוז משפחות אלה עלה ל-37.4%. ב-1977, לעומת זאת, ירד אחוז המשפחות הללו מתוך סך אוכלוסיית העוני מ-28% לפני התמיכות לכ-17% לאחר ריחוק היינו — בתוך מערכת התמיכות עצמה חל לא רק גידול מוחלט, אלא גם גידול יחסי לכיוון של יתר שיפור במצבן של המשפחות מרובות הילדים.

בולט ביותר השיפור שחל לאורך השנים במצבן של משפחות בנות 6 ילדים ויותר. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב משפחות אלה מ-57.8% ל-35.4%, היינו — ירידה של 39%. אולם ב-1977 ירדה תחולת העוני מ-54.8% ל-6.7% בלבד, היינו — ירידה של 88%. מספר המשפחות בנות 6 ילדים ויותר הנכללות באוכלוסיית העוני לאחר התמיכות ב-1977 הינו כ-700 בלבד, והן מהוות 5.0% מסך אוכלוסיית העוני לאחר התמיכות. תחולת העוני כשלעצמה הינה נמוכה יותר בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, אך גם כאן נמצא, כי מערכת התמיכות הביאה לצמצום ניכר בעוני עם ההתקדמות לאורך השנים. במשפחות אלה ירדה תחולת העוני ב-1969 מ-5.7% ל-3.5%, היינו ירידה של

לוח 4א: תחולת העוני לפני ואחרי תמיכות לפי גודל המשפחה (לפי קו-העוני)

1977		1974		1969		
אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	
						משפחות בלי ילדים
4.1	16.3	7.1	13.5	7.6	13.6	מספרן באלפים
28.6	33.5	25.7	26.7	32.1	34.0	אחוז א
2.2	8.9	4.2	8.0	5.3	9.4	תחולה ב
						משפחות 1-3 ילדים
7.7	18.6	12.6	21.0	7.2	11.9	מספרן באלפים
54.7	38.4	45.8	41.6	30.4	29.7	אחוז א
2.8	6.8	5.0	8.3	3.5	5.7	תחולה
						משפחות 4-5 ילדים
1.7	7.9	4.1	8.3	4.2	6.9	מספרן באלפים
11.7	16.2	15.0	16.4	17.7	17.3	אחוז א
4.6	22.0	12.6	25.6	13.1	21.4	תחולה
						משפחות +4 ילדים
2.4	13.6	7.8	16.8	8.9	14.5	מספרן באלפים
16.7	28.1	28.5	33.1	37.4	36.3	אחוז א
5.1	29.5	16.9	36.1	19.6	32.0	תחולה
						משפחות +6 ילדים
7.0	5.8	3.7	8.5	4.7	7.6	מספרן באלפים
5.0	11.9	15.5	16.7	19.6	19.0	אחוז א
6.7	54.8	26.7	60.8	35.4	57.8	תחולה

א. אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית העוני.
 ב. תחולת העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

פחות הזקנים. כפי שהראינו לעיל, עלתה הקצבה החדשית הממוצעת למקבלי קצבאות זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי מ-15.1% מהשכר החדשי הממוצע ב-1969, לכ-20% ב-1977. לוח 6 מציג את השינויים שחלו בתחולת העוני, לפני ואחרי תמיכות, לפי גיל ראש המשפחה. מן הלוח ניתן להיווכח, כי מרבית משפחות הקשישים העניות הוצאו ממעגל העוני עקב השיפור שחל בקצבאות הניתנות למשפחות אלו. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות בהן גיל ראש המש-

של משפחות אלה בסך אוכלוסיית העוני גדול מאשר היה ב-1969. חלקו השני של לוח 5 מציג את ההתפתחות שחלה במצבן של המשפחות החד-הוריות, לפני ואחרי התמיכות, בהתאם לקו-העוני, וגם כאן מתקבלת תמונה דומה.

ג. משפחות השכירים הקשישים¹⁹

צמצום היקף העוני בקרב הקשישים נעשה בעיקר על-ידי קצבת הזקנה וההטבה הסוציאלית שנותן המוסד לביטוח לאומי למש-

19 עבודה זו דנה באוכלוסיית השכירים בלבד. לפיכך יש לזכור, כי אוכלוסיית הקשישים כוללת רק את הקשישים השכירים המהווים חלק קטן ביותר מתוך סך אוכלוסיית הקשישים. יש להתייחס לממצאים בחתאם לכך.

לוח 24: העוני לפני ואחרי תמיכות לפי גודל משפחה (לפי קריסה-העוני)

1977		1974		1969		
אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	
						משפחות בלי ילדים
8.7	21.3	10.7	19.1	12.3	18.3	מספרן באלפים
26.9	28.6	22.3	25.4	28.6	31.3	אחוז א
4.8	11.7	6.3	11.3	6.5	12.7	תחולה ב
						משפחות 1-3 ילדים
16.6	31.2	22.5	32.3	12.9	17.8	מספרן באלפים
51.4	41.8	47.0	43.0	30.1	30.6	אחוז
6.1	11.4	8.9	12.8	6.2	8.6	תחולה
						משפחות 4-5 ילדים
4.6	14.7	8.3	13.2	9.4	12.6	מספרן באלפים
14.1	19.7	17.4	17.5	22.0	21.6	אחוז
12.7	41.1	25.6	40.7	29.2	39.1	אחוז
						משפחות +4 ילדים
7.0	22.1	14.7	23.9	17.7	22.3	מספרן באלפים
21.7	29.6	30.7	31.8	41.2	38.1	אחוז
15.2	47.8	31.7	51.6	39.0	49.2	תחולה
						משפחות +6 ילדים
2.5	7.4	6.3	10.7	8.2	9.7	מספרן באלפים
7.7	9.9	13.2	14.2	19.2	16.6	אחוז
23.6	70.4	45.5	77.0	62.7	73.8	תחולה

א. אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית העוני.
ב. תחולת העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

השפעתו של הביטוח הלאומי על צמצום העוני גדלה באופן משמעותי יותר על פני השנים בקרב קשישים השכירים מאשר בקרב הלא-קשישים.

6. התחלקות התמיכות לפי עשירונים והשפעתן על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה

אחד מתפקידיה של מערכת התמיכות בא לידי ביטוי באלמנט הביטוח של הגמלאות והקצבאות השונות. המערכת פועלת לחלו-

פחה 65 שנים ויותר מ-27.8% ל-14.2%, היינו — ירידה של 49% ב-1977 ירדה תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו מ-26% ל-1.4% בלבד, היינו — ירידה של 95% מספרן של משפחות הקשישים באוכלוסיית העוני לאחר תמיכות ירד ב-1977 למאות בודדות בלבד. מבט בלוח 6 על תחולת העוני, בהתאם לקריסה-העוני, מגלה תמונה דומה. תחולת העוני ב-1977 יורדת עקב התמיכות מ-30.6% ל-6.3% בלבד. בקרב המשפחות שראשיהן אינם קשישים, היינו — גיל ראש המשפחה נמוך מ-65, הירידה בתחולת העוני על פני השנים נובעת שוב בעיקר בשל קצבאות הילדים. בכל אופן,

קה מחדש של הכנסות המשפחה באופן שווֹ- יוני יותר על פני תקופות שונות בחיי המשֶ- פחה, ולא רק בתקופה נתונה. על ידי כך מוגעות התמיכות משבר ברצף הכנסות המשפחה, ומבטיחות הכנסה מינימלית למשֶ- פחה לכל אורך מחזור החיים. במסגרת עבודה זו אין נגיעה בצד זה של המערכת, אלא נבדקת השפעת התמיכות על התחלקות ההכנסה בתקופה נתונה.

ניתן לבחון את מערכת התמיכות משתי נקודות מבט הקשורות זו לזו. ראשית, המֶ- ערכת יעילה יותר ככל שהיא משפרת את מצבן היחסי של המשפחות בעלות רמת ההכנסה הנמוכה, לעומת המשפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה יותר. היינו — התמיכות מחולקות כך, שחלק גדול יותר מסך התמיֶ- כות מועבר למשפחות הנמצאות נמוך יותר בסולם ההכנסות. קיימת נקודת מבט נוספת, לפיה המערכת פרוגרסיבית יותר ככל שהיא משפרת את מצבן היחסי של משפחות מעוֶ- טות הכנסה לאחר מתן התמיכות, לעומת מצבן לפני מתן התמיכות, וזאת בהשוואה למשפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה יותר. שיפור כזה יכול להיעשות גם על ידי תמיֶ- כות אוניברסליות הניתנות לכלל האוכלוֶ- סיה, שלעתים הן מחוייבות המציאות, שכן בהעדר מבחני הכנסה ראויים לשמם ישנו גבול למידת הפרוגרסיביות, לפיה ניתן לחלק את התמיכות²⁰.

לוח 7 דלהלן מציג את היעילות והפרוגרֶ- סיביות של המערכת בהתאם לשתי הבחינות דלעיל, והשינויים שחלו במערכת על פני השנים. כדי לבחון את השינויים שחלו בהתפלגות האוכלוסייה הודות למערכת התֶ- מיכות, מוינה האוכלוסייה בסדר עולה של משפחות בהתאם להכנסתן ברוטו למבוגר סטנדרטי. לאחר מיון זה חולקה האוכלוסייה לעשירוני נפשות. בכל עשירון ועשירון, מוצג בלוח, לגבי כל שנה, מה היה גודלה

של התמיכה כאחוז מההכנסה הכלכלית המֶ- מוצעת של אותו עשירון. גודל זה מראה למעשה מהו השיפור היחסי שנעשה באותו עשירון הודות לתמיכות, לעומת מצב עשֶ- רון זה לפני התמיכות. נוסף לכך מראה הלוח גם מהו חלקו של כל עשירון ועשירון מתוך סך כל התמיכות. התחלקות התמיכות בין העשירונים מראה מהו השיפור שנעשה על ידי התמיכות בכל עשירון ועשירון באופן יחסי לשאר העשירונים.

הלוח מראה, כי באופן כללי ישנה מגמה של שיפור במערכת התמיכות, משתי הבֶ- חינות דלעיל גם יחד. בולט יותר השיפור במצב העשירונים הנמוכים יחסית למצבם לפני התמיכות. כך, למשל, בעשירון הראשון התמיכות כאחוז מההכנסה הכלכלית מהוות כ־46% ב־1969. זאת לעומת כ־93% וכ־100% בשנים 1974 ו־1977 בהתאמה. בשֶ- נים האחרונות גרמה התמיכה בעשירון הראֶ- שון להכפלת הכנסתו הכלכלית של עשירון זה. גם בעשירון השני בולט הגידול לאורך השנים בתמיכות כאחוז מההכנסה הכלכלית. ב־1969 היוו התמיכות כ־12% בלבד מההכֶ- נסה הכלכלית, וב־1977 הגיעו ל־40% מהכֶ- נסה זו.

התמיכה כאחוז מההכנסה הכלכלית גדלה לאורך השנים גם בעשירונים הגבוהים יותר, וזאת בעיקר בעקבות הגידול בקצבאות הילֶ- דים, אולם גידול זה בעשירונים הגבוהים אינו משמעותי בהשוואה לגידול בעשירונים הנמוכים.

גם מבחינת התחלקות התמיכות עצמן בין העשירונים חל שיפור לאורך השנים. ב־1969 היה חלקו של העשירון התחתון 15.2% מסך התמיכות וב־1977 18.2%. חלקם של העשֶ- רון הראשון והשני יחדיו גדל מ־24.7% ב־1969 ל־31.4% ב־1977. בחלקם של העֶ- שירונים הגבוהים יותר מסך התמיכות אין מגמה ברורה לשינויים. בהקשר זה יש לזֶ-

20 על השפעת השיעורים השוליים של קיצוץ התמיכות, ראה: לאה אחדות: "מערכת התמיכות בישראל — נובמבר 1976", חמוסד לביטוח לאומי, ינואר 1977.

לוח 5: תחולת העוני לפני ואחרי תמיכות במשפחות חדי-חוריות

1977		1974		1969		
אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	
						קו-עוני
1.7	6.7	3.8	7.6	2.6	5.1	מספרן באלפים
12.1	13.8	13.8	15.0	11.0	12.8	אחוז א
7.8	30.7	16.2	32.5	14.6	28.5	תחולה ב
						קו-סף-העוני
3.2	8.9	6.0	9.0	4.1	6.8	מספרן באלפים
9.8	11.9	12.5	11.9	9.6	11.6	אחוז
14.7	40.8	25.5	38.6	22.9	40.0	תחולה

א. אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית העוני.
 ב. תחולת העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

לוח 6: תחולת העוני לפני ואחרי תמיכות לפי גיל ראש המשפחה

1977		-974		1969		
אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	
						גיל ראש המשפחה
						קו-עוני
						עד 64
13.8	41.8	26.3	46.8	21.6	35.8	מספר
97.7	88.2	96.0	92.7	91.1	89.7	אחוז א
2.9	8.9	5.9	10.5	5.6	9.4	תחולה ב
						65 +
0.3	5.7	1.1	3.7	2.1	4.1	מספר
2.3	11.7	4.0	7.3	8.9	10.3	אחוז
1.4	26.0	5.5	10.5	14.2	27.8	תחולה
						קו-סף-העוני
						עד 64
31.0	67.9	46.1	70.2	39.7	53.5	מספר
95.7	91.0	96.4	93.4	92.5	91.6	אחוז
6.5	14.2	10.3	15.7	10.4	14.0	תחולה
						65 +
1.4	6.7	1.7	0.5	3.2	4.9	מספר
4.3	9.0	3.6	6.6	7.5	8.6	אחוז
6.3	30.6	8.5	24.8	21.6	32.9	תחולה

א. אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית העוני.
 ב. תחולת העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

כור, כי חלקן הגדול של התמיכות, ובמיוחד הקצבאות עבור ילדים, ניתנות באופן אוניברסלי. חלקם של העשירונים הנמוכים מסך התמיכות גבוה יותר בשל ריבוי המשפחות מרובות הילדים בעשירונים אלה. בעשירונים הגבוהים אין מגמה ברורה, ומספר הילדים בכל עשירון משפיע בצורה זו או אחרת על חלקו של אותו עשירון בסך התמיכות.

כאן המקום להדגיש, כי בניתוח דלעיל אנו מסתכלים על חלקה של מערכת התמיכות בלבד בשיפור מצבם של העשירונים הנמוכים. אין בניתוח זה שום נגיעה בצד המייסוי המוטל על העשירונים השונים. המטרה הסופית, העומדת בפני קובעי המדיניות, הינה להחליט על התמיכה נטו הניתנת למשפחות בעלות רמת הכנסה שונה. ותמיכה נטו זו תלויה, כמובן, גם בסכום המס שמשלמת המשפחה. הבחנה זו חשובה במיוחד לאור העובדה שחלק גדול מן התמיכות ניתן באופן אוניברסלי ולא בגישה סלקטיבית, כפי שהוזכר לעיל. נקיטת הגישה האוניברסלית לגבי התמיכות, מחייבת לבדוק גם את צד המיסוי על העשירונים השונים. הדבר לא נעשה במסגרת הניתוח של מערכת התמיכות בעבודה זו; ויש להביא זאת בחשבון.

העובדה שחלק נכבד ממערכת התמיכות ניתן באופן אוניברסלי מלמדת שמטרתה של מערכת זו אינה לצמצם את היקף העוני בלבד, אלא גם להשפיע על החלוקה מחדש של ההכנסות, ועל אי-השוויון הכולל באוכלוסייה כולה.

לוח 8 מציג את חלקו של כל עשירון ועשירון בסך ההכנסה לפני ואחרי תמיכות. ב-1969 גדל חלקו של העשירון התחתון מ-1.7% מסך ההכנסה לפני תמיכות, ל-2.2% לאחריו. ב-1977 הגידול בחלקו של העשירון התחתון עקב התמיכות גבוה יותר, מ-1.9% לפני תמיכות ל-3.1% לאחריו.

גם בקרב העשירון השני נגלית תמונה דומה. בהסתכלות על העשירונים התשיעי והעשירון נמצא, כי חלקם מסך ההכנסה קטן ב-1977 יותר מאשר ב-1969, בעקבות התמיכות.

התמיכות עצמן גדלו במשך השנים, לא רק בערכן הנומינלי, אלא גם באופן ריאלי. ההכנסה הממוצעת ב-1969 עלתה מכ-299 ל"י למבוגר סטנדרטי לפני תמיכות לכ-317 ל"י לאחריו, היינו — גידול של 6%. ב-1977 השפעת התמיכות גדולה יותר. ההכנסה הממוצעת לפני תמיכות היתה כ-1,800 ל"י ולאחריה כ-2,000 ל"י, היינו — גידול של 11%.

סיכום השינויים בהתחלקות ההכנסה ובאי-השוויון בעזרת מקדם ג'יני מראה, כי ב-1969 צמצמו התמיכות את אי-השוויון מ-0.357 ל-0.336, היינו — ב-5.9%. ב-1977 היתה השפעת התמיכות ניכרת יותר. מקדם ג'יני ירד מ-0.344 ל-0.303, היינו — ירידה של 12%. מקדם ג'יני אינו מהווה מדד רגיש דיו לבחינת המגמה שחלה בהתחלקות ההכנסות על פני השנים. במחקרים הבוחנים את שארית חלוקת ההכנסות נעשה שימוש במדדים שונים של אי-שוויון, ובמחקרים רבים התוצאה המתקבלת משתנה עם המעבר משימוש במדד אחד לשימוש במדד אחר. אחד הפתרונות לבעיה זו מושג בעזרת השימוש במדד אטקינסון.

אטקינסון²¹ הראה כי הסתירות המתקבלות בדירוג התפלגויות הכנסה בין מדדים שונים אופייניות בדרך כלל למצבים בהם עקומות לורנץ המתארות את התפלגות ההכנסה נחשבות. במקרים כאלה יתכן שוני בין המדדים השונים בהתאם לרגישותם להעברות של הכנסה בין הפרטים בתחומים שונים של התפלגות. אטקינסון הציג מדד שבו ישנו פרמטר²², המבטא את הרגישות להעברות הכנסה בין פרטים בתחומים שונים של

Atkinson, A. B. "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theory*, 21 (1970), 2.

לוח 7: התמיכות כאחוז מההכנסה הכלכלית וחלקו של כל עשירון בסך התמיכות (עשירונים לפי נפשות)

עשירון	1977		1974		1969	
	תמיכות		תמיכות		תמיכות	
	כאחוז מסה"כ התמיכות	כאחוז מהכנסה כלכלית	כאחוז מסה"כ התמיכות	כאחוז מהכנסה כלכלית	כאחוז מסה"כ התמיכות	כאחוז מהכנסה כלכלית
תחתון	18.7	100.0	18.4	92.8	15.2	46.2
2	13.2	40.0	11.1	28.9	9.5	12.2
3	10.3	23.0	10.1	18.0	8.8	8.1
4	9.2	16.2	8.8	11.9	8.8	7.1
5	10.2	14.8	8.3	9.0	9.9	6.4
6	8.2	9.7	8.2	7.2	10.4	5.5
7	8.4	8.1	9.7	6.8	10.2	4.6
8	7.0	5.5	9.8	5.5	11.7	4.0
9	7.0	4.4	7.4	3.2	8.0	2.2
עליון	8.2	3.3	7.2	2.0	7.4	1.2
סה"כ	100.0	10.6	100.0	7.6	100.0	4.6

גבוה יותר לעשירונים הגמוכים של התפלגות ההכנסה. במקרה זה ניתן לראות, כי בעקבות התמיכות חל שיפור ניכר באי-השוויון בהתפלגות ההכנסה במעבר על פני השנים בתקופה הנדונה. ב-1969 השתנה מדד אטקינסון מ-0.866 ל-0.511, היינו – ירידה של 41% ב-1977 השתנה המדד מ-0.965 ל-0.337, היינו – ירידה של 65%. ככל שנבחר ϵ נמוך יותר, השיפור במדד קטן יותר. עובדה זו מצביעה על כך שחלק ניכר מהשיפור שחל באי-השוויון הכולל בהתפלגות ההכנסה בעקבות התמיכות, נובע מכך שתמיכות אלה ניתנו ברובן לשכבות מעוטות ההכנסה.

ההתפלגות²². יתרונו של מדד כזה מול מקדם ג'יני הינו בכך שניתן לתת משקל שונה להתפלגות ההכנסה בתחומים שונים של הכנסה. ככל שנבחר ϵ גבוה יותר, כך ניתן משקל גבוה יותר לאי-השוויון ולחלוקה מחדש של ההכנסות ברמות הכנסה נמוכות יותר.

ואכן, עקומות לורנץ המתארות את התפלגות ההכנסה לאחר התמיכות בשנים 1969 ועד 1977 נחתכות ביניהן. לפיכך נעשה שימוש במדד אטקינסון המוצג בלוח 8, עבור ארבע רמות שונות של הפרמטר בשורה האחרונה בלוח מקבל את הערך הגבוה יותר של 2.5, היינו – ניתן משקל

22 מדד אטקינסון שיסומן ב-I הינו:

$$I = 1 - \left[\int_0^y \left(\frac{y}{\mu} \right)^{1-\epsilon} f(y) dy \right]^{1/1-\epsilon}$$

μ היא ההכנסה הממוצעת ו- y היא ההכנסה הגבוהה ביותר. $f(y)$ היא פונקציית הצפיפות של y .

הפרמטר ϵ נבחר באופן שרירותי ויכול להיות מתואר כאנלוג למדד שנאת הסיכון היחסי של Arrow. זהו למעשה פרמטר של "שנאת שוויון", המוגדר כ:

$$\epsilon = -y \frac{u''(y)}{u'(y)}$$

כאשר $u(y)$ היא פונקציית התועלת מההכנסה y , $u'(y)$ ו- $u''(y)$ הן הנגזרת הראשונה והשנייה של פונקציית התועלת לפי y בהתאמה.

לוח 8: חלקו של כל עשירון בשה"כ הכנסה לפני ואחרי תמיכות
(עשירונים לפי נפשות) ומדדי אי-השוויון

1977		1974		1969		
אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	אחרי תמיכות	לפני תמיכות	
3.1	1.9	2.2	1.5	2.2	1.7	תחתון
4.3	3.5	3.7	3.1	3.6	3.2	2
5.2	4.7	4.7	4.3	4.8	4.6	3
6.3	6.0	5.8	5.6	5.9	5.7	4
7.5	7.3	7.1	7.0	7.2	7.1	5
8.9	8.9	8.7	8.7	8.7	8.7	6
10.7	10.9	10.8	10.9	10.4	10.5	7
13.0	13.4	13.2	13.5	13.2	13.4	8
16.1	16.9	17.0	17.5	16.9	17.2	9
24.8	26.3	26.8	27.7	27.0	27.9	עליון
0,303215	0,343929	0,339606	0,367735	0,335921	0,356857	מדד גינני
1,998.9	1,800.9	728.1	674.7	316.7	298.6	הכנסה ממוצעת
מדד אטקינסון						
0,170980	0,262477	0,257432	0,328813	0,218819	0,278109	$\epsilon = 1.2$
0,210832	0,388443	0,387781	0,494267	0,270742	0,376868	$\epsilon = 1.5$
0,273865	0,810021	0,782605	0,850267	0,365477	0,639115	$\epsilon = 2.0$
0,337128	0,965141	0,948043	0,960914	0,511138	0,866235	$\epsilon = 2.5$

ביבליוגרפיה נבחרת

- דורון אברהם ורוטר רפאל, "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם", ירושלים, אוקטובר 1976.
 אחדות לאה: "מערכת התמיכות בישראל — נובמבר 1976", המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1977.
 דו"ח ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה, ירושלים תשל"ג.
 המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, רבעון סטטיסטי.
 חביב יעקב, "העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה". המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, מחקר מס' 10, אפריל 1976.
 חביב יעקב, "חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי", בטחון סוציאלי 9—10, דצמבר 1975.
 חביב יעקב ותמיר (טוויל) יוסי, "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לפלכלח 82, אלול תשל"ד.
 רוטר ר., "הרפורמה בקצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי 4—5, יולי 1973.
 רוטר ר. ושמאי נ., "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי 8, פברואר 1971.
 רוטר ר. ושמאי נ., "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל — יולי 1975", בטחון סוציאלי 12—13, מארס 1977.

- Aitchison and Brown. "Lognormal Distribution". Cambridge University Press, 1957.
- Atkinson, A. B. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory*, 2 (1970).
- Fucks, R. Victor. "Redefining Poverty and Redistribution Income", *The Public Interest*, Summer 1967.
- Habib, Jack. "The Determination of Equivalence Scale with Respect to Family Size: A Theoretical Reappraisal". Jerusalem, The Falk Institute, 1973.
- Habib, Jack. "The Role of Child Allowances in a Tax-Transfer Structure". Jerusalem, Falk Institute, October 1972.
- Habib, Jack. "Horizontal Equality with Respect to Family Size". Jerusalem, Falk Institute, 1973.
- Habib, Jack. "The Reform of Taxes and Transfers 1969-1973". Jerusalem, Falk Institute, 1974.
- Okner, Benjamin A. "Transfer Payments: Their Distribution and Role in Reducing Poverty and Alternatives for Transferring Income to the Poor: The Family Assistance Plan and Unversay Income Supplements", Washington D.C., Brookings Institution, 1973.
- Orshansky, Mollie. "Redefining the Poor — A Five-Year Review", *Social Security Bulletin*, April 1966.
- Orshansky, Mollie. "Who's Who among the Poor. Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, January 1965.

שכר מינימום: גישות בספרות והשלכותיו האפשריות בישראל

מאת ד"ר מנחם כרמי *

קיים נסיון בינלאומי ארוך ומגוון בנושא שכר-המינימום. המדינות הראשונות בהן נקבע שכר מינימום, באמצעות חוק או הסדרים דומים, היו ניו-זילנד ואוסטרליה, בשנים האחרונות של המאה שעברה. כיום, לצד ארצות בהן נקבע שכר המינימום במו"מ בין האיגודים המקצועיים לבין המעבידים, יש מדינות בהן יש לשכר המינימום אופי של חוק מדינה. בארצות אחרות נקבע שכר המינימום באמצעות צו ממשלתי, או על ידי גופים כמו בתי דין לעבודה או מועצות שכר, בהם מיוצגים העובדים והמעבידים ונציגים ממשלתיים או בלתי תלויים בממשלה. החלטות גופים אלה יכולות להיות קובעות או חייבות באישור הממשלה. קיימים הבדלים גם במידת כלליותו ואחידותו של שכר המינימום. בכמה ארצות יש נטייה לקבוע שכר מינימום אחיד. בארה"ב, למשל, קיים למן 1978 תעריף שכר מינימום פדרלי אחיד. ונטייה דומה קיימת גם בצרפת. באנגליה, לעומת זאת, ייתכנו תעריפים שונים, הנקבעים בנפרד על ידי מועצות שכר ענפיות. הסדרי שכר המינימום יכולים לכסות את כל העובדים או להוציא חלק מהם על פי קני-מידה של גיל, מקצוע, גודל מקום העבודה ועוד. הרוב המכריע של הספרות התיאורטית, הדנה בשאלת שכר המינימום, מקורו בארה"ב. כמה מדינות בארה"ב קבעו שכר מינימום לנשים למן העשור השני של המאה (המדינה הראשונה היתה מסצ'וסטס ב-1913). ב-1938 התקבל בבית הנבחרים האמריקני, לראשונה, חוק שקבע גבול תחתון לשכר עבור סוגי עובדים שונים. מאז, מדי מספר שנים, שינה בית-הנבחרים את גובהו של שכר המינימום והרחיב את כיסויו לקטיגוריות עובדים נוספות. למן ה-1 בינואר 1979 שכר המינימום בארה"ב הוא 2.90 דולר לשעה והוא חל לגבי יותר מ-50 מיליון עובדים. התקופות בהן שונה החוק שימשו בדרך כלל הזדמנויות לחידוש הדיונים והויכוחים סביב שכר המינימום גם בקרב קהיליית הכלכלנים ולעריכת מחקרים אמפיריים חדשים.

המודל התחרותי והמודל המונופסוני

הבסיס התיאורטי להתקפה על רעיון שכר המינימום הונח על ידי Stigler לפני למעלה מ-30 שנה.¹

גישתו של Stigler מניחה תחרותיות מושג-למת בשוק העבודה ועקומות ביקוש והיצע "רגילות". התוצאות העיקריות של קביעת שכר מינימום מעל שכר שיווי-משקל (או העלאתו מעל שכר המינימום הקיים), בהנחות אלה, הן: א. הקטנת התעסוקה ויצירת אב-טלה; ב. ירידה בייצור, הנובעת משתי סי-

* האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.
1 G. J. Stigler, "The Economics of Minimum Wage Legislation", *American Economic Review*, Vol. 36, June 1946.

רק לעובדים הנוספים). לכן, ההוצאה השולית עבור המעסיק הכרוכה בהעסקת עובד נוסף גדולה מן השכר שיקבל אותו עובד. בהתנגדות המכוונת להשגת מקסימום רווח יקבע המעסיק המונופסוני את כמות העבודה שהוא שוכר בנקודת החיתוך בין עקומת הביקוש ובין עקומת ההוצאות השוליות לעבודה הנגזרת מעקומת ההיצע וגבוהה ממנה. בהשוואה למצב של שיווי משקל בתחרות משוכללת נקבעים התעסוקה והשכר בשוק מונופסוני ברמה נמוכה יותר.

אם שוק העבודה הוא מונופסוני, יכול שכר המינימום לתקן את העיוותים הקיימים. בידיעה מושלמת של פונקציות הביקוש וההיצע היו קובעי המדיניות יכולים למלא את תפקיד "היד הנעלמה" ולקבוע את שכר המינימום ברמה שהיא רמת השכר של שיווי משקל בתנאי תחרות משוכללת. עליית השכר במקרה זה היתה מלווה בגידול בתעסוקה. אולם, גם ללא ידיעה מוחלטת של פונקציות הביקוש וההיצע יכול שכר המינימום בשוק עבודה מונופסוני להביא להרחבת התעסוקה בד בבד עם העלאת השכר, וזאת בתנאי "שעליית השכר תהיה מתונה ולא תחרוג מהתחום".

תוצאות קביעת שכר מינימום, הגבוה "ברמה מתונה" מהשכר הקיים, בשוק עבודה עם יסודות מונופסוניים חשובים, תהיינה מנוגדות להשלכות שכר מינימום בשוק תחרותי משוכלל: א. התעסוקה תגדל (יחד עם אפשרות של יצירת אבטלה); ב. הייצור יתרחב; ג. שכר המינימום במקרה זה יהווה כלי נשק יעיל במלחמה נגד העוני ולצמצום הפערים בחלוקת ההכנסות הן לגבי כלל האוכלוסייה והן בקרב אוכלוסיית מקבלי השכר הנמוך שעליהם חל חוק שכר המינימום.

בות: הירידה במספר העובדים והעיוותים בהקצאתם כתוצאה ממעבר עובדים למגזרים בהם ערך תפוקתם השולית קטן מאשר במי קומות עבודתם הקודמים; ג. Stigler תוקף את רעיון שכר המינימום, לא רק מהסיבות הכלכליות הנ"ל, אלא גם מסיבות סוציאליות. הניתוח דלעיל מורה על כך ששכר מינימום יפגע בקבוצות החלשות יותר מבין העובדים בעלי שכר נמוך, ולכן הוא מחטיא את המטרה מבחינת המלחמה בעוני ("שכר המינימום... מעלה אולי את הכנסתם של אלה שהיו לפני כן מעט מתחת למינימום ומקטין את הכנסתם של אלה שהיו במידה ניכרת מתחת למינימום") ואף עלול להחריף את המצוקה. כמו כן עלולים לגדול הפערים בחלוקת ההכנסות, הן בקרב האוכלוסייה כולה והן בקרב האוכלוסייה שהכנסותיה מושפעות מקביעת שכר מינימום.

החולקים על הצגתו ומסקנותיו של Stigler בנושא שכר המינימום מטילים ספק בהנחותיו הבסיסיות. R. Lester בויכוח עם J. Peterson בסוף שנות ה-50, כתב: "עמדתי היא שמ"כמה סיבות חסר המודל האורתודוכסי ערך ניבוי טוב באיזור או בתחום מוגבל של שיינוי שכר. במסגרת תחום כזה, השפעותיו של שינוי בשכר, באמצעות שכר מינימום חוקי, יכולות להתבטא במספר דרכים. לגבי אחדות מהדרכים אלה, עשויות שלא להיות השלכות תעסוקה או עשויות להיות תוספות תעסוקה, זאת במידה שעליית השכר היא מתונה ואינה חורגת מהתחום"². אחת הדרכים אשר עליהן מדבר Lester היא זו הנובעת משוק עבודה לא-תחרותי.

במצב של תחרות מונופסונית, כאשר מעסיק רוצה למשוך יותר פועלים, הוא צריך להעלות את השכר המשולם לכל העובדים (ולא

R. A. Lester, "Employment Effects of Minimum Wages", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 13, No. 2, January 1960

ממצאים אמפיריים לגבי השפעות שכר-מינימום

הדיון עד כה מצביע על כך שלא ניתן לקבוע באופן חד משמעי את כיוון ועוצמת ההשלכות הנובעות מקביעת שכר מינימום בעזרת שיקולים תיאורטיים בלבד. מודלים שונים (המודל התחרותי לעומת המודל המונופסוני) מאפשרים קבלת תשובות הפוכות זו מזו. בשנים האחרונות נעשו מחקרים רבים שמטרתם היתה לתת תשובה אמפירית לשאלות העולות ביחס לנושא שכר המינימום ולהכריע לגבי האפשרויות התיאורטיות השונות.

המחקרים שנעשו עד כה התרכזו בעיקר בהשפעת שכר המינימום על התעסוקה. גם בנושא זה מוגבלות רוב העבודות לתעסוקת נוער עובד. המחקר האמפירי לא הצליח עד כה לתת תשובה כוללת על ההיבטים השונים ועל ההשלכות הרבות של קביעת שכר מינימום. ואפילו לגבי ההשפעה על התעסוקה אין תשובה ברורה. ישנה התקרבות ל"קונצנזוס" באשר להשפעות השליליות של שכר המינימום בארה"ב על תעסוקת נוער עובד ובעיקר על תעסוקת הנוער השחור, אך גם נושא זה אינו יכול להיחשב עדיין "סגור".

מצב המחקר בנושא שכר המינימום עד לפני כ-10 שנים תואר על ידי M. Lovell כדלקמן: "המחקרים האמפיריים המעטים אודות השפעת שכר המינימום על אבטלה אינם מציגים תמונה עקבית באשר להשפעות חקיקת שכר. מספר חוקרים בתנו פשוט כיצד השתנה שיעור האבטלה בחודשים הראשונים לאחר ההתאמות בשכר המינימום. גישה כזו כרוכה בסכנה: השפעות אחרות יכולות לשנות את התוצאה; ההשפעה רגישה

לבחירת תקופת הזמן בה משתמשים לעריכת ההשוואה ותגובת האבטלה יכולה לארוך זמן מה. חקירות רבות יותר קיימות לגבי מדינות בודדות. אולם עדיין ישנה בעייה בהסקת מסקנות לגבי השפעת האבטלה הכלל-לאומית על בסיס עדות איזורית... באופן זה יכולה גמישות הביקוש לנערים עובדים להיות אפסית ברמה לאומית גם אם תהיה גדולה למדי ברמת המדינה"³.

מצב זה החל להשתנות בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-70. מאז בוצע מספר ניכר של מחקרים מתוחכמים, המנסים באמצעות רגרסיות משוכללות לבודד את השפעת שכר המינימום ולהעריך את תרומתה לשינויים בתעסוקה. אולם, גם התקדמות זו לא הצליחה להבהיר באופן חד משמעי את השפעות שכר המינימום. הדגמה מעניינת בנוגע לכך מביא Lovell בהקשר לשני מחקרים אוקוגומטריים שנעשו על ידי משרד העבודה האמריקני ועל-ידי T. Moore לגבי השפעות שכר מינימום על אבטלת נערים עובדים. Lovell מציין את הדמיון הרב בין שני המחקרים: "לא רק ששניהם מתמקדים באבטלת נערים; שניהם משתמשים ב-

Standard least-squares single equation על סדרות-זמן המכסות את התקופה שבין 1954 ו-1968. למרות זאת, מחקרים אלה לא עזרו, לרוע המזל, לפתור את המחלוקת, שכן הם הגיעו למסקנות מנוגדות בתכלית. Moore מגיע למסקנה, שהשפעות האבטלה של שכר המינימום הן ניכרות בעוד שהמחקר של הלשכה לסטטיסטיקת עבודה מסכם: "כאשר נכללים (ברגרסיה) כל המשתנים בעלי הזכות הלגיטימית להילקח בחשבון, לא לעיתים רחוקות יש למדדי שכר המינימום הסימן הלא-נכון ו/או אין הם משמעותיים באופן סטטיסטי ברמות המקובלות"⁴. בעבודתו

C. Lovell, "The Minimum Wage Teenage Unemployment and the Business Cycle", 3
Western Economic Journal, Vol. 10, December 1972

T. G. Moore, "The Effects of Minimum Wages on Teenage Unemployment Rates", 4
Journal of Political Economy, Vol. 79, August 1971

5 הציטוט לקוח ממאמרו של M. C. Lovell.

מיים. בעוד ש-Kalachek⁶ אינו מוצא, כי לשכר המינימום היתה השפעה שלילית על תעסוקת נערים, מצביעים מימצאיו של Katz⁷ על גמישות ביקוש גבוהה ביותר לעבודת נערים לא-לבנים, בסביבות 4 או 5. מימצאים אלה, שוב, עומדים בסתירה למימצאיו של H. Kaitz⁸ במחקר מטעם משרד העבודה האמריקני⁹. במחקר זה נמצאו השפעות של הפסקת עבודה (disemployment) משמעותיות (באופן סטטיסטי) רק עבור נערים ונערות לבנים בגילים 16—17. במחקר של Hashimoto-Mincer⁹ נמצאו השפעות של הפסקת עבודה ביחס לנערים לבנים, לגברים בגילים 20—24, לבנים ולא-לבנים, לגברים לבנים בני 65+ ולנשים בנות 20+. מציין F. Welch: "מפתיע הדבר שאף אחד משני המחקרים אינו מוצא השפעות עקביות של הפסקת עבודה עבור לא-לבנים כאשר הנ-תונים מופרדים על-פי צבע. למרות שהתיאוריה מנבאת כי ההשפעות השליליות תהיינה הקיצוניות ביותר עבור אלה אשר בהעדר החקיקה היו משתכרים את השכר הנמוך ביותר"¹⁰.

Welch עצמו מגיע למסקנה, על סמך מימצאיו, כי שכר המינימום פגע בנערים עובדים יותר מאשר בעובדים מבוגרים. להערכתו, היחס בין תעסוקת נערים ומבוגרים בתעשייה נמוך ב-1974 בכ-15% מן היחס שהיה קיים לולא השינויים בשכר המינימום מאז 1956. הוא גם מעריך, כי היה מעבר ניכר של נערים עובדים ממגזרים המכוסים על ידי חוק שכר-

מנסה Lovell לחפש את הגורמים למסקנות המנוגדות באותם שני מחקרים. הוא מצביע על מספר הבדלים בהגדרות, במשתנים, במדידות, בבחירת הנתונים וכו'. אולם בדיקות שנערכו על ידו הראו שאין הבדלים אלה מסבירים את המסקנות השונות בשני המחקרים. לעומת זאת, הוא מצא כי משתנה נוסף, ההיצע היחסי של כוח אדם בקבוצות הנוער השונות, המובא בחשבון על ידי הלשכה ונלקח רק באופן חלקי בחשבון על-ידי Moore, מסביר את התוצאות המנוגדות. מסקנתו של Lovell היא, כי האבטלה של נערים עובדים מושפעת בעיקר על ידי שני גורמים: המחזוריות הכלכלית והיצע כוח האדם היחסי. "עד לתוצאות של מחקר נוסף", הוא מסכם, "נראה הגיוני יותר לקבל, באופן זמני ובאי רצון, את השערת האפס ששכר המינימום אין לו השפעה על אבטלת הנוער".

מחקרים אחרים ניסו למדוד את השפעות שכר המינימום לא על אבטלת נערים אלא על התעסוקה. מאחר שמעל השכר של שיווי-משקל נקבעת התעסוקה על ידי צורתה של עקומת הביקוש בלבד, ניתן לנטרל בדרך זו את השפעות היצע כוח-העבודה. אולם גם לגבי מדידות אלה אין תוצאות אחידות בכל המחקרים. מבלי להיכנס לפרטים הטכניים המבדילים בין המחקרים השונים. נציין כמה מהם ואת תוצאותיהם העיקריות.

E. Kalachek ו-A. Katz מגיעים למסקנות מנוגדות, למרות התבססותם על נתונים דו-

-
- E. Kalachek, "Determination of Teenage Employment", *Journal of Human Resources*, 6
Vol. 4, Winter 1969
- A. Katz, "Teenage Employment Effects of State Minimum Wages", *Journal of Human Resources*, Vol. 8, Spring 1973
- H. B. Kaitz, "Evaluation of the National Minimum" in: *Youth Unemployment and Minimum Wages*, B.L.S., Bulletin 1957, 1970
- J. Mincer, "Employment and Unemployment Effects of Minimum Wages", in: *National Bureau of Economic Research Report on Research in Labor Markets for USDL*, November 1972
- F. Walch, "Minimum Wages Legislation in the United States", *Economic Inquiry*, 10
Vol. 12, September 1973

חלה באופן מודגש עוד יותר לגבי תגובות התעסוקה והאבטלה של קבוצות אחרות באוכלוסייה, ביחס לשינויים בשכר המינימום, נושאים שזכו במחקרי שכר המינימום לתשומת לב קטנה בהרבה מזו של עבודת נוער. מבין העבודות המעטות המטפלות בנושאים אלה, נזכיר את המחקר של Mattila על עבודת נשים במשק בית¹³ ושל H. Gallasch על פועלים חקלאיים¹⁴.

העבודה הראשונה מנסה לאמוד את התוצאה האפשרית של החלת חוק שכר המינימום בארה"ב על נשים עובדות בעבודות משק בית. בניחות חתך נמצא, כי גמישות הביקוש לעבודת נשים במשק בית ביחס לשכרן היא גבוהה, 1.3.—. מאחר שהשכר לעבודת משק בית נמוך (השכר לשעה החציוני היה 1.40 דולר ב-1972, בזמן ששכר המינימום באותה שנה עמד על 1.60 דולר), החלת שכר מינימום על סקטור זה היתה גורמת, בהתחשב בגמישות הביקוש הגבוהה, להקטנה גדולה מאוד בתעסוקה. שכרי מינימום של 1.80 ד' ושל 2.00 ד' היו מקטינים את הביקוש ב-48% וב-58% בהתאמה. H. Gallasch ניסה לאמוד את השפעות שכר המינימום, החל על פועלים חקלאיים (להוציא פועלים העובדים אצל מעסיקים קטנים) מראשית 1967. התוצאה המתקבלת ממחקרו מראה שגמישות הביקוש לעובדים חקלאיים היא 0.6.—.

השפעות נוספות של שכר המינימום

כמוזכר לעיל, נושאים שונים מאלה של השפעות התעסוקה והאבטלה של שכר המינימום,

המינימום למגורים בלתי-מכוסים. בנושא היחס בין עבודת נערים ועבודת מבוגרים מתרכז גם מחקרם של W. P. Cotterill ו-W. Wadycki¹¹, אם כי הם מתמקדים במסחר הקמעונאי. הם בדקו בנפרד מגורים מכוסים ומגורים בלתי-מכוסים, מתוך הנחה שהיחס בין נערים ומבוגרים יפחת בראשונים ויגדל או ישאר קבוע באחרונים. הנחה זו לא התיאשרה בבדיקות שנערכו. נמצא, אומנם, כי רמת השכר היתה גבוהה יותר במגורים המכוסים על-ידי שכר מינימום פדרלי או של המדינה, אולם לא נמצאה "עדות לכך שהמעסיקים החליפו נערים במבוגרים בתגובה ללחצי שכר המינימום". נזכיר לבסוף את המחקר של Mincer¹², אליו נשוב בהמשך, אשר מימצאיו, דווקא, מתאימים בדרך כלל למודל התיאורטי "האורתודוכסי". גמישות התעסוקה ביחס לשכר מינימום היא גבוהה ביותר בקרב נערים עובדים, נמוכה יותר בקרב עובדים צעירים ונמוכה ביותר בין מבוגרים. כמו כן, בכל קבוצת גיל, הגמישות גבוהה יותר לגבי לא-לבנים מאשר לגבי לבנים.

במאמרם משנת 1976 מסכמים Cotterill ו-Wadycki את המחקרים הרבים שנערכו בשנים האחרונות ביחס להשפעת שכר מינימום על אבטלת נערים (ודברים אלה נכונים גם ביחס להשפעות התעסוקה של שכר המינימום) כדלקמן: "בדרגות תיחכום שונות ניסו חוקרים למדוד את תגובת שיעור האבטלה של נוער להעלאות בשכר המינימום. מחקרים אלה גרמו מחלוקת ניכרת, ובמקרה הטוב הם מספקים תוצאות שאינן יכולות להיחשב סופיות וחד-משמעיות". קביעה זו

W. J. Wadycki, "Teenage and the Minimum Wage in Retail Trade", *Journal of Human Resources*, Vol. 11, Winter 1976 11

J. Mincer, "Unemployment Effects of Minimum Wages", *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 4, Part 2, August 1976 12

J. P. Mattila, "The Effects of Extending Minimum Wages to Cover Household Maids", *Journal of Human Resources*, Vol. 8, Summer 1973 13

H. F. Gallasch, "Minimum Wages and the Farm Labor Market", *Southern Economic Journal*, January 1975 14

זכו לטיפול קצר ביותר בספרות. מאמרו של Stigler הזכיר מספר השלכות אפשריות של קביעת שכר מינימום או של העלאתו, גוסף להשפעות התעסוקה: השפעות על התפוקה, על היחס בין הון ועבודה ועל מצב העוני וחלוקת ההכנסות. שאלות אחרות המעוררות עניין בקשר לשכר המינימום קשורות בהשפעתו על רמת השכר הכללית ועל דרגות שכר שמעל שכר המינימום, על רמת המחירים ועוד. הניתוח התיאורטי מספק — לפחות לגבי כמה מן השאלות הללו, כמו לגבי ההשפעות של שכר המינימום על התעסוקה — תשובות שונות ומנוגדות, בהתאם למודלים ולהנחות שנבחרו.

נבחן להלן את התשובות האמפיריות המעטות הקיימות, תוך הדגשה כי יש להתייחס למימצאים, בשלב זה, בזהירות.

א. השפעות שכר המינימום על העוני וחלוקת ההכנסה

לפי עדותו של E. Gramlich "אף-על-פי שהמשיכה העיקרית של שכר המינימום היא בהשפעתו על חלוקת הכנסה, הנושא של השפעת שכר המינימום על בני משפחות עם הכנסה נמוכה לא זכה כמעט לדיון"¹⁵.

לאחרונה נעשו בנושא זה שתי בדיקות על-ידי T. Kelly ו-E. Gramlich¹⁶ בי-קש למצוא את השפעת שכר המינימום על היקף העוני באמצעות מידגם משפחות. הוא בדק את השינויים שהיו חלים במידגם לו היה שכר המינימום עולה לרמות היפותטיות שונות, בהנחה של כיסוי מלא וביצוע מלא של החוק ובהנחה של אי-שינוי בתעסוקה או במספר שעות העבודה. מימצאיו, המסוכמים בטבלה שלהלן, מצביעים על השפעה "קטנה להפליא" של שכר המינימום על העוני.

אחוז ההפחתה במספר המשפחות העניות כתוצאה מהעלאת שכר המינימום לרמות היפותטיות שונות

שכר המינימום (בדולרים)	2.50	2.65	2.85	3.50
ההפחתה במשפחות העניות (%)	4.7	5.8	6.7	9.7

שיעורים דומים מאד נמצאו ביחס לצמצום פער העוני, כתוצאה מההעלאת שכר המינימום. Gramlich ביקש לבדוק את מידת הקשר בין

עבודה בשכר נמוך לבין רמת ההכנסה המשפחתית בארה"ב. הטבלה שלהלן מסכמת את הנתונים העיקריים בקשר לכך:

היחס בין שכר והכנסות המשפחה בקבוצות דמוגרפיות נבחרות על-פי נתוני 1972-1973

אחוז העובדים בשכר נמוך שהכנסת משפחתן מתחת לחכנסה החציונית של כל המשפחות	היחס בין החכנסה החציונית של משפחות העובדים בשכר נמוך ובין החכנסה החציונית של העובדים בשכר גבוה
כל העובדים	60.0
נערים	112.4
גברים מבוגרים	47.5
נשים מבוגרות	51.3

E. M. Gramlich, "Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment and Family Incomes", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1976 : 2 15

T. F. Kelly, "Two Policy Questions Regarding the Minimum Wage", Working Paper 16 16
3608-05, The Urban Institute, February 1976

מתוך הטבלה ניתן לראות, כי למעלה מש-
לושה רבעים של העובדים המבוגרים בשכר
נמוך שייכים למשפחות בעלות הכנסה-נמוכה
מההכנסה החציונית, וכי ההכנסה החציונית
של משפחות קבוצה זו של עובדים הינה
כמחצית ההכנסה החציונית של משפחות
העובדים בשכר גבוה. Gramlich מסיק, כי
"עבור מבוגרים המיתאם בין שכר נמוך והכ-
נסות משפחה נמוכות אינו מושלם, אולם די
חזק". לעומת זאת, בין הנערים העובדים לא
נמצא כל מיתאם כזה, ואפילו קיימת נטייה
בקרב הנערים העובדים בשכר נמוך להש-
תייך למשפחות בעלות הכנסות גבוהות.
המיתאמים הגבוהים ביותר בין השכר וההכ-
נסה המשפחתית בקרב בעלי שכר נמוך
נמצאו בקרב נשים וגברים מבוגרים, ראשי
משפחה, העובדים עבודה מלאה.
להערכתו של Gramlich מימצאים אלה לגבי
נערים והעובדה ש-25% מהעובדים המבוגרים
בשכר נמוך שייכים למשפחות בעלות הכנסה
גבוהה מההכנסה החציונית, "מפחיתים באופן
תלול את יעילות שכר המינימום כאמצעי של
חלוקה מחדש של ההכנסה". על-פי חישוביו,
מתוך מיליארד דולר המוצאים למימון העלאה
בשכר המינימום, רק ל-250 מיליון דולר
ישנה השפעה על חלוקה מחדש של ההכנס-
ות. נתונים אלה, וכן מימצאים נוספים במח-
קרו, שנפרטם בהמשך, מביאים את Gramlich
לצדד ביצירה מודרנית של הפרשיות בין שי-
עורי שכר המינימום של מבוגרים ונערים
עובדים.

ב. השפעות שכר המינימום על סה"כ
תשלומי השכר במשק
Gramlich עשה את הניסיון הראשון להעריך
את השפעת שכר המינימום על מערכת השכר
כולה. השפעה זו מורכבת מן השינוי בשכר
העובדים שעליהם חל שכר המינימום ומן
השינוי בשכר עובדים אחרים שחל כתוצאה

מן הגידול בשכר המינימום. אשר לשינוי
הראשון, יש להביא בחשבון שלא כל העוב-
דים בעלי שכר נמוך משכר המינימום, אכן
גהנים ממנו. על חלק מן העובדים אין החוק
חל. לאחרים אין שכר המינימום משולם משום
השתמטות המעבידים לגבי ביצועו של החוק.
במחקר שנעשה על-ידי Ashenfelter-Smith¹⁷
נמצא, כי שיעור ביצועו של חוק שכר המי-
נימום בתעשייה נע בסביבות 66—72 אחוזים.
מחקרו של Gramlich מגיע לתוצאות דומות.
מסקנתו היא, כי הכיסוי החלקי של החוק
ותופעת ההשתמטות גורמים יחד לכך, שחוק
שכר המינימום מעלה את שכרם של כמחצית
מכלל העובדים בשכר נמוך בלבד.

השינוי השני בשכר, בעקבות שכר המינימום,
מתרחש בקרב עובדים בעלי שכר גבוה יותר,
אם כתוצאה מלחץ של איגוד מקצועי ואם
כתוצאה של גידול בביקוש לעובדים אלה, על
חשבון העובדים בשכר נמוך. ששכרם הועלה
על-ידי החוק (השפעת התחלופה). Gramlich
מנסה לאמוד את סה"כ ההשפעה על תשלומי
השכר כתוצאה משינוי בשכר המינימום. כא-
שר הוא מפחית מסכום זה את ההשפעה
הישירה על רמת השכר של חוק שכר
המינימום, הוא מקבל את השפעתו העקי-
פה, כלומר — את השפעתו על מקבלי שכר
הגבוה "משכר המינימום. מחישוביו מוצא
Gramlich כי "המכפיל" של השפעת שכר
המינימום על תשלומי השכר הכוללים הוא 2.
במילים אחרות, להשפעה הישירה של שכר
המינימום על תשלומי שכר לעובדים בשכר
נמוך מתווספת השפעה עקיפה באותו סכום,
החלה על עובדים בשכר גבוה יותר. כאשר
ב-1974 עלה שכר המינימום בארה"ב ב-25%
(מ-1.60 דולר ל-2.00 דולר), היתה לכך, לפי
אומדנים אלה, השפעה ישירה על סך תשלומי
השכר בגובה של 0.4%, וכן השפעה עקיפה
נוספת בגובה של 0.4%. ההשפעה הכוללת
לטווח ארוך בגובה של 0.8% לא היתה אם

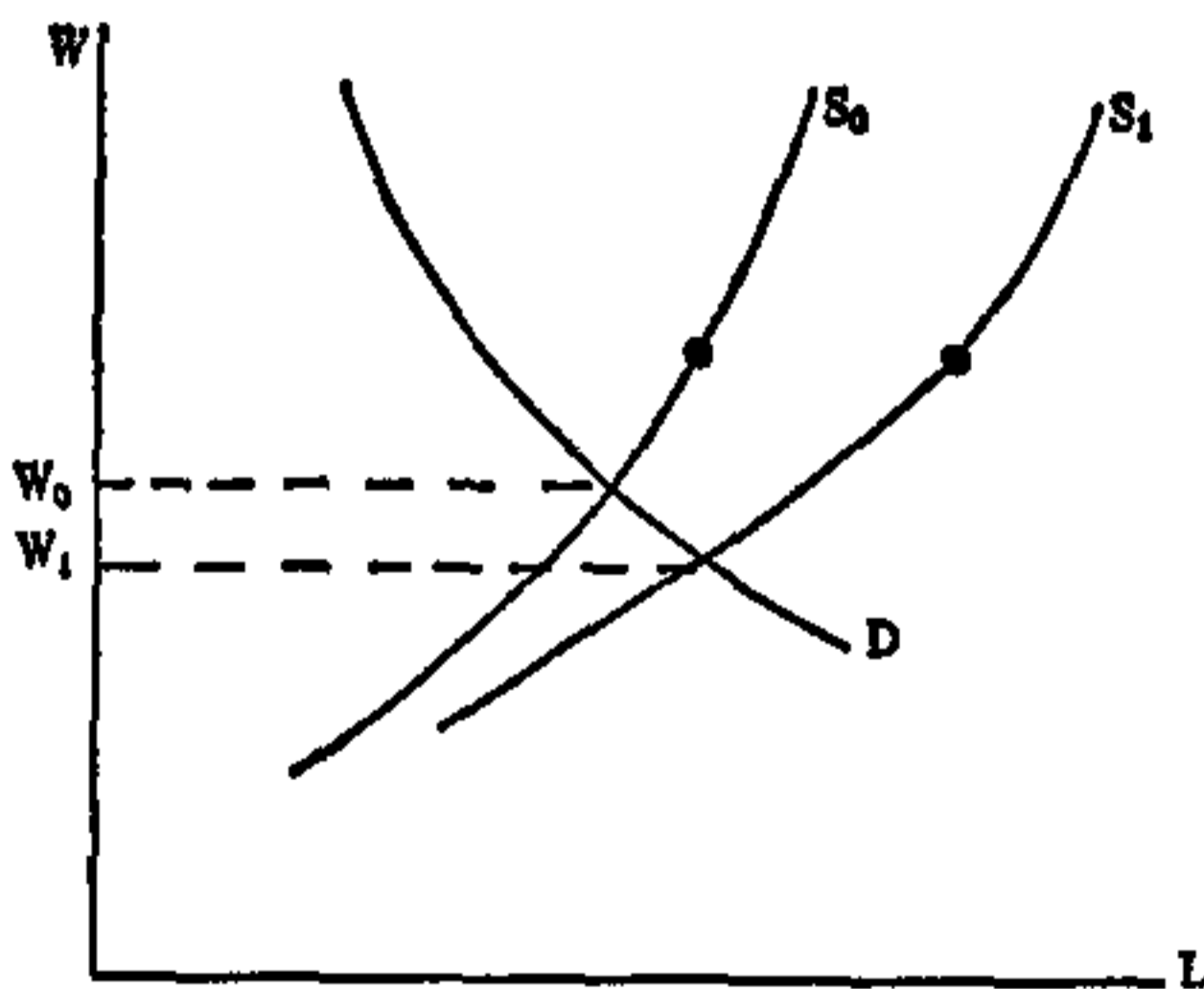
O. Ashenfelter and R. Smith, "Compliance with Minimum Wage Law", Asper Tech- 17
nical Analysis Paper, 19A, April 1974

אולם בארבע השנים האחרונות התפרסמו מספר עבודות הכוללות פיתוחים תיאורטיים חדשים והפותחות אפשרויות חדשות, הן ביחס לגיתוח תיאורטי, והן ביחס למדידה של השפעות שכר המינימום. נתעכב להלן בקצרה על תרומתן של כמה מעבודות אלה.

א. עבודות Welch ו- Mincer

מחקריהם של W. Welch ו- J. Mincer מהווים פיתוחים של הנסיונות האקונומטריים הקודמים ביחס להשפעות שכר המינימום על התעסוקה. ביקורתו של Welch עליהם היא, כי אין הם מביאים בחשבון את קיומם של מגורים מכוסים ומגורים לא-מכוסים על-ידי חוק שכר-המינימום. Welch מניח שני סקטורים עם שני גורמי ייצור (הון ועבודה) ויחס זהה בין גורמי הייצור בשני הסקטורים. כאשר נקבע שכר המינימום באחד מהם, ייווצר עודף של היצע עבודה ביחס לכמות העבודה המבוקשת (AB ב'א'). עודף העבודה בסקטור א' יהיה מוכן, בשכר W_m להצטרף לכוח-העבודה בסקטור ב', ולכן ברמת השכר W_m יגדל היצע העבודה ב-AB. ברמות שכר גמוכות יותר יגדל היצע העבודה בסקטור ב' בכמויות הולכות וקטנות, ומכאן צורתה של עקומת ההיצע החדשה (S_1) בהשוואה לע-קומה המקורית (S_0).

ב. סקטור לא-מכוסה

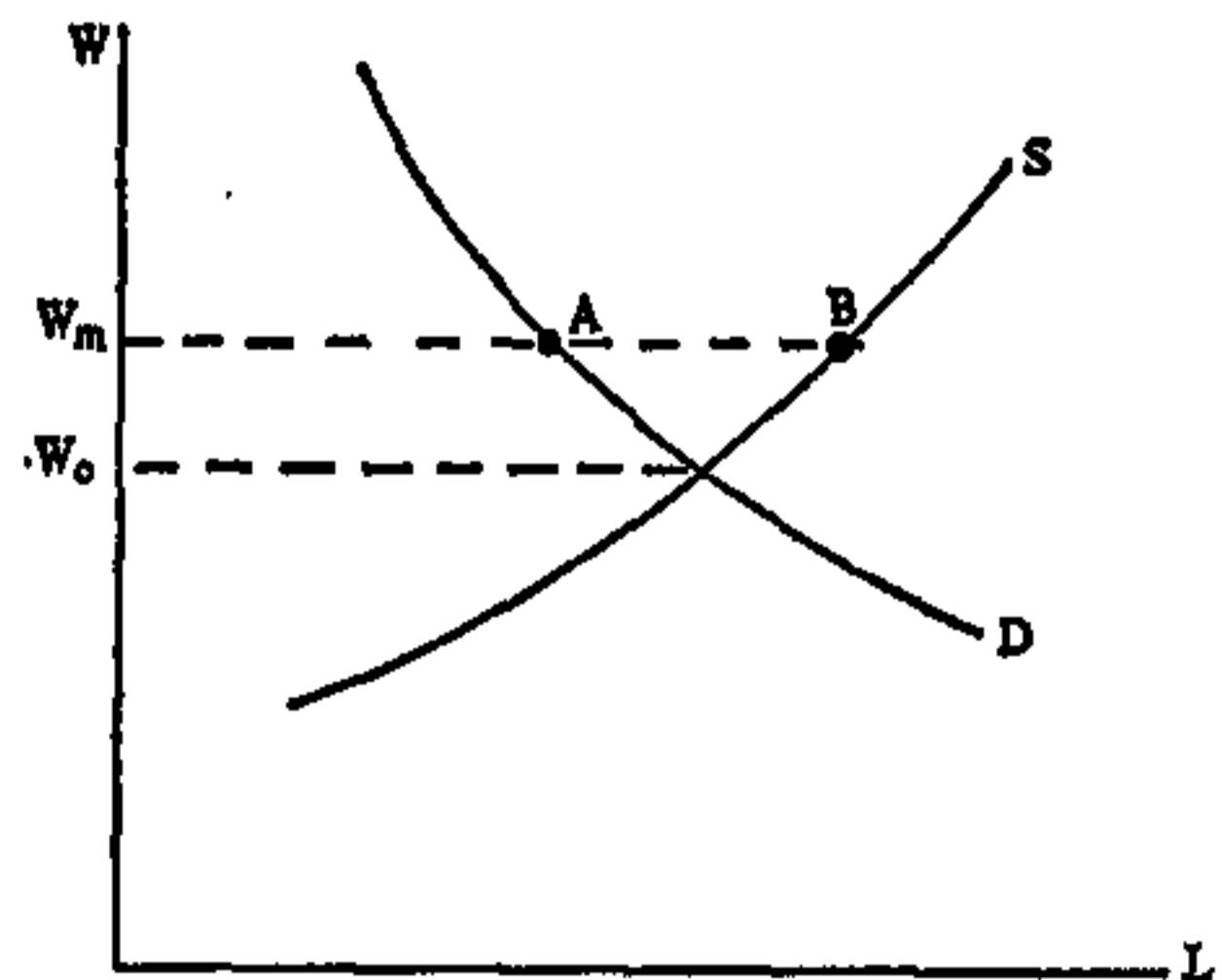


כן גדולה. תוצאה זו קשורה בשיעור הנמוך, יחסית, של ההעלאה בשכר המינימום. יישום הגיתוח והחישובים הנ"ל לשיעורי גידול גבוהים יותר בשכר המינימום מראים, כי "לשכר-המינימום, אם הוא נעשה גבוה מאוד, תיתכנה השפעות גדולות על סה"כ השכר והמחירים" ¹⁸. כך, למשל, העלאת שכר המינימום, ב-1974, ל-3.00 דולר, היתה גורמת לגידול של כ-10% בתשלומי השכר הכוללים. מימצאיו של Gramlich מורים על "השפעה ניכרת על מבנה השכר היחסי". מכפיל של 2 גורם להקטנת הפער בין עובדים בשכר נמוך ובין עובדים אחרים.

פיתוחים תיאורטיים מאוחרים

עד לפני שנים ספורות נראה היה, כי מבחינה תיאורטית אין הרבה מה לחדש עוד בנושא שכר המינימום. הגישות השונות של המודלים התחרותי והמונופסוניסטי וההנחות השונות לגבי צורת עקומת הביקוש מיצו, כך נדמה, את האפשרויות התיאורטיות בתחום זה. בהנחה זו, כל מה שנתר לעשות הוא לשכלל את הגיתוח האקונומטרי כדי שאפשר יהיה לנבא באופן יותר ויותר טוב את ההשלכות הנובעות מקביעת שכר מינימום או משינויו.

א. סקטור מכוסה



A. G. King, "Minimum Wages and the Secondary Labor Market", *Southern Economic Journal*, Vol. 41, October 1974

בנקודת שיווי-המשקל החדשה ירד השכר בסקטור ב' ל- W_1 . חלק מהמפוטרים מסקטור א' (AB) ימצאו תעסוקה בסקטור ב' בשכר הנמוך יותר, ואילו החלק הנוסף יצא מכות-העבודה.

המודל של Welch בוקר כבלתי ריאליסטי משום שאינו כולל את האפשרות של אבטלה כתוצאה מקביעת שכר מינימום. אם במודל שאינו מבחין בין סקטור מכוסה וסקטור לא-מכוסה, השפעת האבטלה על שכר המינימום זהה, בסימן הפוך, להשפעת התעסוקה, הרי במודל של Welch כל העובדים המפסיקים לעבוד, כתוצאה מהנהגת שכר מינימום, עוז-בים את כוח-העבודה. המודל של Mincer מורכב יותר, מבחינה זאת, שכן הוא מאפשר קיומן של שלוש השפעות שונות: (א) השפעת התעסוקה; (ב) השפעת האבטלה; (ג) השפעה על כוח העבודה.

מורכבות זו מושגת על-ידי הנחתו של Mincer, כי חלק מהעובדים מעדיפים להישאר במצב אבטלה במגזר המכוסה, תוך ציפייה להתפנתו של מקום עבודה בו, אם בגלל תופעת התחלופה ואם כתוצאה מהרחבת הביקוש, מאשר להשיג מקום עבודה בטוח בשכר נמוך יותר במגזר הלא-מכוסה או מאשר לעזוב לגמרי את כוח העבודה. בהנחות אלה לא רק תיתכן אבטלה, אלא תיתכנה גם, תיאורטית, אפשרויות שאינן באות בחשבון במודלים אחרים. בעקבות ההעלאה בשכר המינימום אפשרית, למשל, זרימת עובדים מהסקטור הלא-מכוסה לסקטור המכוסה, מה שיגרום להעלאת שכר גם בסקטור הלא-מכוסה ולגידול ניכר באבטלה. ממציאו האמפיריים של Mincer מראים שיש מעבר עובדים מן הסקטור המכוסה לסקטור הלא-מכוסה וירידה בשכר בזה האחרון. עבור רוב הקבוצות הדמוגרפיות הוא מצא מתאמים בין העלאת שכר המינימום ובין

הפחתה בתעסוקה, גידול באבטלה והקטנת כוח העבודה. כשליש מן העובדים שאיבדו את מקומות עבודתם עקב השינוי בשכר-המינימום מצטרפים לעובדים המובטלים, ואילו השאר עוזבים את כוח העבודה.

ב. תרומתו של King

החידוש של A. King הוא בהתייחסות לשוק העבודה של עובדים בשכר נמוך כמאופיין במידה רבה על-ידי תכונות של "שוק עבודה משני". פירוש הדבר הוא שת-קופות העבודה הן בדרך כלל קצרות וההכנסות והסטטוס בעבודה בתקופה אחת אינם מושפעים מתקופת עבודתו הקודמת של העובד. הנחות אלה מבטלות את הדיכוטומיה הברורה הקיימת בספרות שכר המינימום בין אלה המאבדים את מקום עבודתם לבין אלה הממשיכים לעבוד בשכר גבוה יותר בעקבות הנהגת שכר מינימום או בעקבות העלאתו. במקום זאת, לכל עובד ישנה הכנסה צפויה $E(y) = w(1-u)$ — שכר המינימום ו- u (שיעור האבטלה) הכרוכה בסיכון מסוים, הנמדד על-ידי שונות ההכנסה $Var(y) = w^2(1-u)u/n$ (n — מספר תקופות העבודה בשנה). ככל ששיעור האבטלה קטן יותר (n גדול יותר), כך קטנה השונות, כלומר הסיכון. כאשר שכר המינימום מועלה, גדל הסיכון, ובהנחה של דחיית סיכון (risk aversion) חייבת ההכנסה הצפויה לגדול, על-מנת לפצות את העובדים. ההכנסה הצפויה, מצידה, תגדל, אם הירידה בתעסוקה תהיה קטנה מן העלייה בשכר המינימום. תנאי הכרחי לשמירת הרווחה, כאשר שכר המינימום עולה, הוא אם כן, שגמישות הביקוש לעבודה תהיה קטנה מיחידתית. King מנסה למצוא גם את התנאי המספיק לשמירה על הרווחה. לשם כך הוא משתמש בקריטריון

S. C. Tsiang, "The Rationale of the Mean-Standard Deviation Analysis, Skewness Preference and the Demand for Money", *American Economic Review*, Vol. 62, June 1972.

של S. C. Tsiang²⁰ הקובע כי התנאי הבא צריך להתקיים: $\frac{E}{\sigma} > \frac{\sigma}{E}$

פיתוח המשוואות והצבת הנתונים המתאימים ל- u ול- t עבור נערים ונערות בגילים 16—19 נותנים את התוצאות הבאות: בינואר 1973 היתה רווחת נערים ונערות אלה מ-67. תפרת עם גמישות ביקוש קטנה מ-71. ומ-67. בהתאמה. בדרך דומה ניתן לחשב את גמישויות הביקוש המכסימליות עבור קבוצות אחרות באוכלוסייה שתבטחנה בתקופה נתונה את שיפור רווחתן הכלכלית, כאשר חלה עלייה בשכר המינימום.

ג. ניסיון הסינתזה של Gramlich

עבודתו של Gramlich מהווה את הניסיון המיקף ביותר עד כה להעריך את השפעות שכר המינימום. המאפיינים הבאים מייחדים עבודה זו מקודמותיה: 1. Gramlich משתמש בכל הפיתוחים התיאורטיים החשובים שקדמו לעבודתו באשר להשפעות התעסוקה על שכר המינימום (בעיקר אלה של King ו-Mincer); 2. הוא מוסיף לראשונה את הגורם של מערכת ההעברות (ביטוח אבטלה והעברות אחרות) בחישוב השפעת השינויים בשכר המינימום על רווחת העובדים; 3. הנתונים והחישובים בעבודה זו מתייחסים הן לעבודת נערים והן לעבודת גברים ונשים; 4. הערכתו של Gramlich ביחס להשפעות שכר המינימום מתבססת על כמה שיקולים והיבטים של הנושא, והיא, על כן, פחות חד-צדדית מהעבודות המסתפקות בקביעת השפעת התעסוקה (או האבטלה) על שכר המינימום. עמדנו כבר על שני נושאים שבהם מטפל Gramlich. השפעות השכר וחלוקת ההכנסות של שכר המינימום. את הדיון שלהלן נקדיש

לתרומתו להשפעת התעסוקה על שינויים בשכר המינימום ולהערכתו הכוללת ביחס אליהם.

גישתו של Gramlich מבוססת על הניסיון למצוא את התנאים להגדלת הרווחה של עובדים בשכר נמוך כתוצאה משינוי בשכר המינימום. הוא גוזר תנאים אלה מעבודותיהם של Mincer ו-King, כשהוא משלב במשוואות הלוקחות מהן את המשתנה z , שהוא שיעור ההחלפה של השכר בתשלומי אבטלה והעברה אחרים. ככל ששיעור זה גבוה יותר, כן תגדל ההשפעה החיובית ביחס לרווחת העובדים בשכר נמוך של שינוי בשכר המינימום, כאשר שאר המשתנים קבועים. במילים אחרות, הכנסת המשתנה z מאפשרת את הגדלת הרווחה בגמישויות גדולות יותר של פונקציות הביקוש לעבודה מאשר ללא משתנה זה.²⁰

השינוי ברווחת עובדים בשכר נמוך, בעקבות העלאה בשכר המינימום תלוי: ב- z , במשתנה p , המתייחס לשיעור האבטלה, וב-גמישות הביקוש לעבודה. התנאי לגידול ברווחת הנגזר מעבודתו של King כולל גם את המשתנה m , מספר תקופות העבודה בשנה של עובדים בשכר נמוך. לאחר ש-Gramlich מציב במשוואות את הערכים (המבוססים על מימצאים אמפיריים) עבור z , p , ו- m , הוא מקבל ערכים עבור גמישות הביקוש לעבודה, המהווים נקודות מפנה ביחס לשינויים החלים ברווחה בעקבות העלאה בשכר המינימום. מתחתן גדלה הרווחה ומעליהן היא פוחתת.

הערך הנגזר מהמודל של King הוא גבול תחתון של נקודת המפנה, וזה הנגזר מהמודל של Mincer מהווה גבול עליון. מתחת

20 במאמר נוסף שהתפרסם לאחרונה ישנה התייחסות לתשלומי ההעברה בהקשר לשכר המינימום. המחבר מבקר את הניתוחים שנעשו בעבר משום שהאלטרנטיבה שהם הניחו באופן סמוי עבור עובדים ללא תעסוקה היתה הכנסת אפס. אולם זוהי אינה האלטרנטיבה הרלבנטית בשנות ה-70 כיוון שתוכניות סיוע ציבורי קיימות כמעט לכל קבוצות האזרחים המפוטרים, כתוצאה מהעלאת שכר המינימום. Keith B. Leffler, "Minimum Wages Welfare and Wealth Transfers to the Poor".

לערך הראשון, הרווחה של עובדים בשכר נמוך גדלה בבירור ומעל לערך השני היא יורדת. חוסר ודאות קיים בתחום שבין שני הערכים. בהתאם לחישוביו של Gramlich נקודות המפנה הן כדלקמן²¹:

נקודות מפנה של גמישויות הביקוש לעבודת עובדים בשכר נמוך לקבוצות דמוגרפיות נבחרות

	הערכה גבוהה	הערכה נמוכה
נערים	1.13	0.77
גברים	1.54	0.87
נשים	1.35	0.75

בשלב הבא מנסה Gramlich לקבוע מהן הגמישויות במציאות וכיצד הן מתייחסות אל נקודות המפנה. מסקנתו היא, כי "התוצאות נותנות פסק-דין אחד שאינו חד משמעי אולם קרוב לוודאי שלילי, ביחס להעלאות בשכר המינימום (עבור נערים), פסק-דין אחד חיובי באופן די ברור (לגברים) ופסק-דין חיובי ברור מאד (עבור נשים)".

בסיום עבודתו מעריך Gramlich את תוצאות שכר המינימום על פי מכלול השיקולים שנבדקו. מסקנתו היא כי כל עוד "נשמר שכר המינימום נמוך יחסית לרמות שכר אחרות... יש לו השפעות קלות לטובה, הן ביחס לעובדים בשכר נמוך והן ביחס לחלוקת ההכנסה הכוללת". Gramlich מעלה שתי הסתייגויות עיקריות לגבי שכר המינימום. האחת נוגעת לשכר מינימום לנערים עובדים. בקבוצת עובדים זו מצא Gramlich השפעת תעסוקה שלילית (המתבטאת לא בהקטנת התעסוקה בכלל אלא במעבר מתעסוקה במשרה מלאה לתעסוקה חלקית ובלתי קבועה), והיעדר השפעה לטובה בחלוקת ההכנסות (או אף השפעה מסוימת לטובה

המשפחות היותר מבוססות). לעומת זאת, אצל העובדים המבוגרים, ובעיקר בקרב נשים (המהווה כמחצית העובדים בשכר נמוך בארה"ב) מצא Gramlich השפעות רווחה חיוביות והשפעה חיובית במה שנוגע לחלוקת ההכנסות. אי לכך נוטה Gramlich לצדד בשכר מינימום לנערים עובדים, הנמוך משכר המינימום לעובדים מבוגרים ומשכר המינימום הנהוג עתה.

ההסתייגות השנייה, כפי שנוכחנו, קשורה ברמת שכר המינימום. ברמות גבוהות מדי של שכר מינימום, סבור Gramlich גוברות ההשפעות השליליות, לאו דווקא בנושא התעסוקה, אלא בעיקר מבחינות אחרות: "המעסיקים מגלים התנגדות לתשלום המינימום; עלולות להיות לו השפעות ניכרות על השכר הכולל והמחירים; הוא יכול לגרום שינויים בלתי רצויים בהרכב המשרות לנערים ולכמה מבוגרים והוא יכול לספק סיוע בהכנסה למשפחות שאינן זקוקות לו. כל אלה, יותר מההשפעה של הקטנת התעסוקה, מהווים את הטיעון האמפירי המשכנע ביותר נגד העלאת שכר המינימום באופן חד מדי". מבחינה מעשית מצדד Gramlich, בהורדת שכר המינימום הנהוג בארה"ב עבור נוער עובד וב-העלאתו או השארתו ברמה הנוכחית עבור עובדים מבוגרים²².

מסקנות וסיכומים

עיון בספרות העוסקת בנושא שכר המינימום מצביע על כך, כי בניגוד למה שנוהגים כל-כלנים רבים לחשוב, אין בידי התיאוריה הכלכלית תשובה ברורה ומוסכמת ביחס להשפעות השונות ולהשפעה הכוללת של הגנת שכר מינימום או העלאתו. הדיונים

21 מובן שנקודות מפנה אלה תהיינה שונות במידה ניכרת במקומות שונים ובזמנים שונים, בהתאם לרמת האבטלה, מערכת החברות ומבנה שוקי העבודה.

22 ב-1975, השנה הקרובה ביותר לכתיבת מאמרו של Gramlich הערכתו של Welch לגבי שכר המינימום בשנים 1974-76 היתה כ-45% מהשכר הממוצע בתעשייה.

ממנה תיגרם ירידה ברווחת עובדים אלה. על פי גישה זו לא מספיק להראות כי שכר המינימום פוגע בחלק מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך המפסיד את מקומות העבודה שלו. היא מאפשרת קביעת תנאים מדויקים יותר בצורת גובה גמישויות הביקוש לעבודה, לשינוי חיובי, או שלילי, ברווחתה.

ממצאיו האמפיריים של Gramlich מצביעים, באופן מוזר למדי, על אותן מסקנות שאימצו בעלי הגישה המונופסוניסטית בעבר: השפעת עות שכר המינימום חיוביות בתנאי שכר המינימום אינו גבוה מדי ואינו חורג מגבולות מסוימים. אולם מבקריו של Gramlich מעלים את הטענה, כי הוא מתייחס לעובדים בשכר נמוך כאל קבוצה אחת, בעוד שסביר להניחה שהנפגעים מחוק שכר המינימום מתרכזים בחלק הנמוך של אותה קבוצה. שאלה זו נותרה פתוחה למחקרים נוספים.

נושא שכר המינימום רחוק, אם כן, מלהיות סגור. עבודות השנים האחרונות עשויות להוות בסיס לפיתוחים נוספים ולנסיונות חדשים להבין באופן אינטגרטיבי את מכלול ההשלכות של שכר המינימום. מאמצים תיאורטיים מחודשים ושכלול המחקרים האמפיריים יוכלו לספק אולי בעתיד הקרוב תשובות ברורות יותר לנושא זה. עד אז לא יוכלו קובעי המדיניות להצביע על התיאוריה הכלכלית כמקור להצדקת מדיניות זו או אחרת. עליהם לפעול בתחום שבו קיימת עדיין מידה רבה של אי ידיעה, חילוקי דעות ועדויות סותרות.

בספרות הכלכלית מאופיינים בחוסר איזון רב: היבט התעסוקה או האבטלה טופל בהרבה יותר מאשר היבטים אחרים כמו ההשפעות על הקטנת העוני, צמצום הפער בחלוקת ההכנסות, שינויי שכר ומחירים ועוד. בנושא התעסוקה עצמו הובלטו ההשלכות על שכר המינימום על גוער עובד והוזנחו קבוצות עובדים אחרות; מעל לכל, יחד עם ריבוי עבודות חלקיות, כמעט ולא נעשה כל ניסיון בשלושת העשורים שבין הופעת מאמריו של Stigler ובין פרסום עבודתו של Gramlich, להעריך בצורה כוללת ומלאה את שאלת שכר המינימום; לבסוף, יש לציין מיגבלה שאינה פחותה בחשיבותה והיא הסתמכות הרוב המכריע של המחקרים האמפיריים על הנסיון האמריקני בלבד.

הויכוחים הראשונים התנהלו בעיקר סביב נושאים הקשורים באופיו של שוק העבודה. כיום כמעט שאין מתייחסים עוד לשאלות אלה. הכלכלנים העוסקים בהן מניחים בדרך כלל את קיומה של תחרות משוכללת ושל עקומת ביקוש יורדת משמאל לימין. למרות זאת, לא הוכרע הויכוח התיאורטי ביחס לתועלת של הנהגת שכר המינימום, אלא הוסט לפסים אחרים. בעבודותיהם של King ו-Gramlich עומדים במרכז, השינויים ברווחתם של עובדים בשכר נמוך כתוצאה משינויים בשכר המינימום. במקום השאלה אם פוגעת הנהגת שכר מינימום בתעסוקת עובדים בשכר נמוך, מוצבת שאלה שונה, והיא מה חייבת להיות מידת הפגיעה בתעסוקה שכתוצאה

גודלה והרכבה של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בישראל וכמה השפעות אפשריות של שכר המינימום

העקרונות בקשר להשפעות אלה סוכמו בחלק הקודם של העבודה, שדן בהיבט התיאורטי של נושא שכר המינימום ובעבודות האמפיריות שנעשו בתחום זה בארה"ב. נשאלת, אם כן, השאלה — האם במבנה הכלכלי והחברתי של ישראל היו תשובות עקרו-

מבוא

חשוב להבהיר מלכתחילה את מיגבלותיו של חלק זה של העבודה בהסקת מסקנות לגבי השפעות שכר המינימום בישראל. התשובות

ניות אלה (הרחוקות, כפי שנוכחנו, מלהיות חד משמעיות) משתנות, במידה זו או אחרת? על שאלה זו אין לנו, בשלב הנוכחי, תשובה ברורה. מנסיון ההסכם בן שש השנים בין ההסתדרות ובין הארגונים הכלכליים בנושא שכר המינימום לא ניתן ללמוד רבות. אין כל סימן לכך, לפחות על בסיס התרשמות שטחית, שהסכם זה גרר בעקבותיו גידול באבטלה בקרב עובדים בשכר נמוך. האם עובדה זו נובעת מכך שההסכם לא בוצע במקרים רבים ולמעשה לא היה אפקטיבי, כפי שניתן להסיק מאחד הממצאים בעבודה הנו-כחית, או שמא היא נובעת ממבנה לא גמיש של עקומת הביקוש לעובדים מבוגרים בשכר נמוך (בעיקר לנשים), ומכך שההסכם לא חל על נערים עובדים? או אולי היו מגמות של צמצום בתעסוקת עובדים בשכר נמוך, אשר קוזזו על ידי מגמות האינפלציה והגידול הכלכלי?

מעניין כי בניגוד לטיעונים "הקלאסיים" בספרות הכלכלית נגד שכר המינימום, אין המתנגדים לו בישראל משתמשים הרבה בטיעון האבטלה אלא יותר בנימוקים מתחום אינפלציית הוצאות. מכיוון התאחדות התעשיינים וחוגים אחרים נשמעת הטענה, כי הבעייה העיקרית היא שבמציאות הישראלית, בה קיימים קשרים קשוחים בין דרגות השכר השונות, יגרום שינוי כלפי מעלה בשכר המינימום, ובודאי הצמדה בשכר המינימום לשכר הממוצע במשק, שתבוצע לעתים קרובות, לעליות גדולות ובלתי מבוקרות בשכר המ-שולם לרוב העובדים, אם לא לכולם.

על מנת לתת תשובה מדויקת לשאלה זו ולשאלות אחרות הקשורות בהשפעות האפ-שריות של שכר המינימום, יש צורך בסידרה של מחקרים, בתחומים כמו אמידת עקומות הביקוש לקבוצות שונות של עובדים בשכר נמוך, מבנה מערכת השכר ברמות השכר הנמוכות והבינוניות, והדינמיקה, בתחום הש-כר, של העלאת תעריפי השכר הנמוכים

ביותר. עד אז יהיה צורך, לשם קביעת המ-דיניות הרצויה בנושא שכר המינימום, להס-תפק בתשובות הכלליות השאובות מן הספ-רות התיאורטית, בידע הנובע מהמציאות הישראלית ובמידה לא קטנה של ניחושים.

חלק זה של העבודה מצטמצם, אם כן, בעיקר לתיאור התכונות הרמוגרפיות והסוציו-כלכ-ליות של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך. כמו כן, יש כאן גסיון להעריך את השפעות שכר המינימום, ברמות שונות, על התחלקות ההכנסות וצמצום העוני, אם כי הבדיקות שנעשו הן בהנחות של סטטיות, כלומר של אי-שינוי במצב התעסוקה והאבטלה וברמות השכר של עובדים מעל שכר המינימום.

העבודה הנוכחית סובלת, כפי שניתן להבין, ממה שנאמר לעיל, מהיעדר מחקרים אמפ-ריים הנוגעים לשוק העבודה בישראל ובפרט שוק העבודה עבור עובדים בשכר נמוך. הע-בודה החשובה ביותר שנעשתה בתחום זה היתה זו של אברהם דורון ורפאל רוטר²³. המימצאים בעבודה שלפנינו דומים בדרך כלל למה שנמצא בקודמתה. יחד עם זאת, קיימים שני הבדלים מרכזיים בין שתי העבודות:

1. מחקרם של דורון ורוטר עוסק באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בהקשר לשתי תוכניות של סובסיד-יות לשכר נמוך שניתנו בשנים 1970-1971. נקודת החיתוך של השכר הנמוך לצורכי אותו מחקר היתה כ-70% מן השכר הממוצע למשרת שכיר, בעוד שנקודת החי-תוך בעבודה הנוכחית נמוכה מכך במידה ניכרת: 50% בלבד מהשכר הממוצע. יתר על כן, בעבודה הנו-כחית לא נכללות קבוצות המצויות בקודמתה (נוער ועובדים מעל גיל הפרישה). מסיבות אלה מקיף מח-קרם של דורון ורוטר אוכלוסייה כפולה בגודלה באופן יחסי, מזו שבעבודה הנוכחית.

23 "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם", ירושלים 1976.

2. מבחינה תיאורטית, מעלה נושא שכר המינימום בעיות שונות מאלה של סובסידיות לשכר. בשני המקרים עולה התמורה לעבודה המתקבלת על ידי העובדים. אולם בעוד שלגבי סובסידיות לשכר נוצר בשוק העבודה שיווי משקל חדש, עם שכר נמוך יותר (מנקודת ראות המעבידים) ותעסוקה גדולה יותר (בהנחה של עקומות ביקוש והיצע מקובלות), הרי שקביעת שכר מינימום גבוה משכר שיווי משקל, בהנחה של תחרות משוכללת, תגרום לירידה בתעסוקה וליצירת מידה זו או אחרת של אבטלה, בהתאם לגמישות עקומת הביקוש לעובדים (בשכר נמוך).

את הרקע למחקר זה מהווה ההצעה לחוקק חוק שכר מינימום בישראל, שקיבלה דחיפה חזקה בשנה האחרונה. יחד עם זאת, יש לציין כי בישראל קיים שכר מינימום, על-פי הסכם בין ההסתדרות לבין הארגונים הכלכליים, החל באפריל 1972. הסכם זה זכה מאוחר יותר לצו הרחבה מטעם שר העבודה. בניגוד למה שקיים בארה"ב, למשל, לא חל ההסכם על נערים (עד גיל 18) ולכן לא התייחסו בעבודתנו לקבוצת גיל זו, וכן לא לעובדים שמעל גיל הפרישה. ההסכם, כמו החוק שהובא לאחרונה לאישור הכנסת, אינו מציע להצמיד את שכר המינימום לרמות השכר האחרות הנהוגות במשק. אולם במקרים רבים נהוג להשוות את שכר המינימום לשכר הממוצע, הן כמדד של הרמה היחסית של שכר המינימום והן כדי לבדוק את התפתחות שכר המינימום, על פני הזמן, בהשוואה לשכר הממוצע.

השוואת הרמה של שכר המינימום יחסית לשכר הממוצע לוקה בשני חסרונות עיקריים. בדרך כלל נוהגים להדגיש ליקוי אחד, והוא כי שכר המינימום מתייחס לשכר ה"סיסי", ללא תוספות השכר השונות, בעוד שהשכר הממוצע מתייחס לשכר הכולל, על

כל מרכיביו. בהשוואה בין השניים אין משהו ווים על כן דברים זהים, ובכך נגרמת הטייה כלפי מטה ביחס שבין שכר המינימום והשכר הממוצע. כמו כן, במידה שבמשך הזמן ירד חלקו של השכר התעריפי בכלל השכר של עובדים בשכר נמוך, עשויה סידרה עיתית להראות ירידה בשכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע, מבלי שחלה באמת הרעה יחסית בשכרם של עובדים בשכר נמוך. כדי לאזן ביקורת זו ראוי להוסיף כי ההשוואה בין שכר המינימום והשכר הממוצע היא השוואה של "מין בשאינו מינו" גם מבחינה אחרת. שכר המינימום מתייחס לעבודה מלאה, ואילו השכר הממוצע מתייחס למשרות, ביניהן משרות חלקיות רבות. לו היינו מביאים גורם זה בחשבון, היה השכר הממוצע במשק עולה וגורם לירידה ביחס בין שכר המינימום ובינו.

אשר להשוואה העיתית, אין בידינו נתונים המאפשרים לקבוע אם אמנם פיצו השינויים בחלק הלא-תעריפי של שכר העובדים בשכר נמוך את הירידה שחלה בשכרם התעריפי כחלק מהשכר הממוצע במשק. על מנת לענות על שאלה זו, ועל מנת להעריך באופן מדויק יותר את היחס בין שכר המינימום ובין רמות שכר אחרות במשק, נחוצה עבודה מיוחדת, אשר להערכתנו תצטרך גם לנסות למצוא מדד משוכלל יותר, המתאים למערכת השכר בישראל. מטרה נוספת של מדד כזה צריכה להיות יצירת בסיס להשוואה של רמת שכר המינימום בישראל עם מדינות אחרות.

כדאי, אם כן, להתייחס בזהירות, המתחייבת מן השיקולים הנ"ל, לנתונים הבאים, המצביעים על שחיקה הדרגתית ברמה היחסית של שכר המינימום בשש השנים הראשונות לקיומו. בדרך כלל חלה עלייה ניכרת ברמת שכר המינימום בזמן חידוש הסכמי השכר, אולם בשנתיים המפרידות בין שני הסכמי שכר חלה ברמה זו שחיקה רבה. מלבד מגמה מחזורית זו, המתמשכת על פני תקופות של שנתיים, קיימת גם מגמה ארוכת-טווח יותר של ירידה הדרגתית ברמת שכר המינימום,

יחסית לשכר הממוצע. דבר זה מתבטא בכך, כי בהשוואה בין הנקודות הגבוהות ביותר והנמוכות ביותר, בתקופות שבין חתימת שני הסכמי שכר, אנו מוצאים נטייה לירידה, לאורך הזמן, ברמה היחסית של שכר המינימום.

באפריל 1978 נחתם הסכם שכר מינימום חדש, שקבע את שכר המינימום ברמה הגמורה ביותר בהשוואה לשלוש התקופות המק-

בילות הקודמות. אם תתמדנה המגמות שפעלו בשנים קודמות, צפויה בשנתיים הבאות שחיקה נוספת ברמת שכר המינימום. בהנחה של התמדת קצב השחיקה שבין אפריל 1976 וינואר 1978 (דהיינו - 7.5%) גם בשנתיים הבאות, עשוי שכר המינימום להגיע בתום תקופת הסכמי השכר הנוכחיים לרמה שאינה רחוקה מ-30% מהשכר הממוצע.

לוח 1: שכר מינימום במשק כאחוז מתשכר הממוצע למשרת שכיר
אפריל 1972 — אפריל 1978

חרמות ברוף תקופת הסכם השכר		חרמות בראשית תקופת הסכם השכר	
37.5	פברואר 1974	43.8	אפריל 1972
40.6	ינואר 1976	45.2	אפריל 1974
34.3	ינואר 1978	41.7	אפריל 1976
30.0	ינואר 1980	38.3	אפריל 1978

שכירים, כ-10% פחות מאשר בסקר כוח אדם. מאוכלוסייה זו הוצאנו את הגילאים שאינם כלולים בהסדרי שכר המינימום, בני 14-17 ועובדים מעל גיל הפרישה. כתוצאה מכך הגענו לאוכלוסייה המונה 720,745 שכי-רים. להלן השוואה בין אוכלוסייה זו והאוכלוסייה המתאימה בסקר כוח אדם, על פי חלוקה בין יהודים ולא-יהודים.

האוכלוסייה הנחקרת והגדרות

המימצאים בעבודה זו מבוססים על נתוני סקר הוצאות משפחה הכולל את האוכלוסייה ביישובים בני אלפיים תושבים ויותר ומתייחסים בממוצע לתקופת נובמבר-דצמבר 1975. אוכלוסיית הסקר כוללת כ-770 אלף

לוח 2: השוואה בין סקר הוצאות המשפחה וסקר כוח אדם ביחס לכיסוי אוכלוסיית השכירים, יהודים וערבים

ס"כ השכירים	יהודים	לא-יהודים	
720.7	704.5	16.2	א. סקר הוצאות משפחה (אלפים)
791.0	719.4	71.6	ב. סקר כוח-אדם (אלפים)
91.1	97.9	22.6	ג. א' כאחוז מ-ב'

משמעות מספרים אלה לגבי גודל קבוצת העובדים בשכר נמוך בפועל היא שיש להגדלים ב-10% ומעלה, זאת נוכח הסבירות הגבוהה לכך, שבקרב האוכלוסייה החסרה,

אוכלוסיית השכירים היהודים המבוגרים מכוסה בשיעור של קרוב ל-98% על ידי סקר הוצאות המשפחה. אולם כיסוי של סקר זה ביחס לשכירים הערבים הוא פחות מרבע.

גדול יותר שיעור העובדים בשכר נמוך מאשר בכלל האוכלוסייה. אוכלוסייה נוספת אשר אינה נכללת כלל בסקר הוצאות משפחה היא זו של השכירים הערבים מהשטחים העובדים בישראל. צירופה יגדיל כמובן במידה ניכרת את האוכלוסייה שעליה יחול חוק שכר המינימום.

העובדים בשכר נמוך כוללים עובדים במשרה מלאה ועובדים במשרה חלקית. לגבי אלה האחרונים נעשה קידום שכר, בהתאם לחלקי קיות עבודתם. באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך נכללו רק עובדים חלקיים ששכרם המינימום למשרה מלאה נשאר קטן מהגבולות המגדירים אוכלוסייה זו. לאחר "סינון" זה נמצא כי קבוצת העובדים במשרה חלקית היותה כ-2/3 מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך. אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך נבחרה בהתאם לארבע הנחות אלטרנטיביות ביחס לגובה שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק. על פי הנחה אחת נכללו באוכלוסייה זו כל העובדים בשכר נמוך מ-50% של השכר הממוצע. השיעורים המתאימים לשלוש ההנחות האחרות הם בגובה של 45%, 40% ו-35% מהשכר הממוצע. השכר הממוצע בו בחרנו לחישובים אלה הוא השכר הממוצע למשרת שכיר בחישובי הביטוח הלאומי, אשר היה בנובמבר-דצמבר 1975 2357.4 ל"י. קיים פער די גדול בין נתון זה ובין השכר הממוצע בסקר הוצאות המשפחה — 2,639 ל"י. אולם יש לזכור כי השכר הממוצע האחרון הוא לשכיר ולא למשרת שכיר. בהשתמשנו במימצא של הלמ"ס²⁴, חילקנו את השכר הממוצע בסקר הוצאות משפחה ב-110 — היחס בין משרות ושכירים — וקיבלנו את השכר הממוצע למשרת שכיר בסקר זה: 2,412.1 ל"י. ההפרש בין ממוצע זה ובין הממוצע לפי נתוני הביטוח הלאומי הצטמצם עתה לפחות מ-2.5% בלבד. פער זה מוסבר כנראה כולו

בכך שהשכר הממוצע בקרב אוכלוסיית סקר הוצאות המשפחה גבוה במקצת מהשכר הממוצע באוכלוסייה החסרה בסקר זה. הכללתה של זו האחרונה בסקר הוצאות המשפחה היתה מקטינה או אף מבטלת כמעט לחלוטין את הפער שנשאר. לפיכך, מוצדק להשתמש בממוצע של הביטוח הלאומי לצורך החישובים הנוגעים לאוכלוסייה העובדת בשכר נמוך שבעבודה זו.

על מנת להשלים, לצורכי העבודה הנוכחית, את הגדרת הקבוצה של העובדים בשכר נמוך, הוספנו עוד הנחה הקשורה בשכר והרכבו. שכר המינימום אינו מתייחס לסה"כ השכר, אלא למרכיביו הבסיסיים בלבד. סקר הוצאות משפחה אינו מאפשר לערוך הפרדה טובה של השכר למטרה זו, ועל כן נאלצנו להסתפק בהערכה גסה בלבד. בדקנו את הרכב השכר של אותם שכירים, בסקר הוצאות משפחה, שלגביהם ישנה הפרדה של חלקי השכר השונים וחילקנו שכירים אלה לפי קבוצות הכנסה. מצאנו, עבור השכירים המדווחים, כי ברמות השכר הנמוכות ביותר היוו התשלומים שמעל השכר הבסיסי כ-6% מכלל השכר. בנתון זה השתמשנו עתה עבור כל השכירים, כאשר לגבי כל אחד, השכר הקובע, ביחס להשתייכותו לקטיגוריה מסוימת של בעלי שכר נמוך, היה לא סה"כ השכר אלא 94% ממנו. סביר כי הערכה זו היא שמרנית וכי השכר הבסיסי מהווה חלק קטן עוד יותר משיעור זה. אם, אכן, זה מצב העניינים, הנתונים בעבודה זו, כתוצאה מגורם זה, מטעים כלפי מטה את מספר העובדים בשכר נמוך המכוסים על ידי הסכם, או חוק, שכר מינימום.

מתוך אוכלוסיית השכירים בגילים הרלבנטיים הוצאנו עובדים מוגבלים או נכים הזכאים לגימלאות. מספרם של אלה היה קטן וייתכן כי נתוני הסקר אינם מאפשרים לאתר את

24 "תעסוקה ושכר של עובדים שכירים 1972—1976", למ"ס, סידרת פרסומים מיוחדים מס' 599.

גודל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך

הצעת החוק נמנעת מלנקוב ברמת שכר המינימום שישרור במשק, בהשוואה לרמות שכר אחרות. יחד עם זאת, יש לשער כי בעת קביעת שכר המינימום בעתיד — אם במו"מ בין ההסתדרות ובין המעסיקים ואם בעקבות התערבות הממשלה, כפי שמאפשר החוק — תהיה התחשבות ניכרת בהתפתחויות שחלו ברמות השכר הנמוכות בהשוואה לשכר הממוצע במשק. משום כך בחרנו להציג את גודל אוכלוסיית העובדים שיהיו זכאים לשכר מינימום בהתאם לארבע אפשרויות שונות, המתייחסות לארבע רמות היפותטיות של שכר המינימום: 50%, 45%, 40% ו-35% מן השכר הממוצע.

הלוח הבא מראה מה יהיה גודל האוכלוסייה הזכאית לשכר מינימום בהנחות שונות לגבי רמת שכר המינימום שתיקבע. אוכלוסייה זו כוללת את השכירים שגילם נע מ-18 עד גיל הפרישה ואשר אינם עובדים מוגבלים או נכים הזכאים לגימלאות.

כל הקבוצה של עובדים אלה. גורם זה, בניגוד לקודמו, מטה אולי כלפי מעלה את האוכלוסייה שאליה מתייחס שכר המינימום, על פי ממצאי העבודה הנוכחית.

לבסוף, יש לזכור כי המימצאים בעבודה זו ביחס לגודל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, הזכאים, או עשויים להיות זכאים לקבל שכר מינימום, מתייחסים לתקופה שלפני שלוש שנים. ייתכן כי חל בתקופה זו גידול קטן, במספרים מוחלטים, הגובע מגידול באוכלוסייה. נוסף לכך, במידה שהיו בתקופה זו התפתחויות שגרמו להגדלת אי-השוויון בקרב השכירים, יגרום דבר זה להגדלת אוכלוסיית השכירים העובדים בשכר נמוך, הן באופן מוחלט והן יחסית לכלל השכירים. כמו כן, ייתכן כי חלו שינויים פנימיים בקבוצת העובדים בשכר נמוך, עקב המגמה של ירידת שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע. כתוצאה מכך עשוי היה חלק של העובדים בשכר נמוך, אשר בעבר השתכר בין 40% ל-50% מהשכר הממוצע, לעבור לקבוצה המשתכרת פחות מ-40% ואולי אף פחות מ-35% מהשכר הממוצע.

לוח 3: אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך (מ-18 עד גיל הפרישה)
במספרים מוחלטים ובאחוזים

פחות מ-35% פחות מהשכר הממוצע	פחות מ-40% פחות מהשכר הממוצע	פחות מ-45% פחות מהשכר הממוצע	פחות מ-50% פחות מהשכר הממוצע	סה"כ השכירים	
27,707	38,477	57,385	74,566	720,754	סה"כ
3.8	5.3	8.0	10.3	100	% מסה"כ השכירים

ראל בשכר נמוך מהשטחים. חישובים אלה אינם געשים (מחוסר נתונים) במסגרת עבודה זו, אולם ניתן להניח, בהערכה גסה, כי מספר השכירים שייכללו במסגרת החוק יהיה כדי לקמן:

(א) בשכר מינימום בגובה של 50% מהשכר הממוצע — 100—115 אלף עובדים

הנתונים בלוח 3 מתייחסים כמובן אך ורק לאוכלוסייה המכוסה על ידי סקר הוצאות המשפחה. כדי להגיע למספרים המלאים, יש להוסיף לעובדים בשכר נמוך הנכללים בלוח הנ"ל את העובדים בשכר נמוך בישראל, שאינם נכללים בסקר הוצאות המשפחה (תוספת של לפחות 10%) וכן את העובדים ביש-

(ב) בשכר מינימום בגובה של 45% מהשכר הממוצע — 85—90 אלף עובדים

(ג) בשכר מינימום בגובה של 40% מהשכר הממוצע — 60—65 אלף עובדים

(ד) בשכר מינימום בגובה של 35% מהשכר הממוצע — 40—50 אלף עובדים

הנתונים בלוח 3 מצביעים על כך שלגבי מספר רב של עובדים לא קיים הסכם שכר המינימום בין ההסתדרות ובין ארגוני המעסיקים, אשר כבר בתקופת הסקר חל עליו צו ההרחבה. בתקופה שאליה מתייחסים הנתונים — נובמבר-דצמבר 1975 — עמד שכר המינימום על כ-40% מהשכר הממוצע. כ-38,500 עובדים השתכרו באותו פרק זמן פחות מכך, ושכרם של קרוב ל-28 אלף עובדים היה אף פחות מ-35% מהשכר הממוצע. במידה שניתן להסתמך על מהימנותם של הנתונים, ניתן, אם כן, לקבוע כי מידת האפקטיביות של הסכם שכר המינימום היא קטנה ביותר.

תופעה זו אינה מיוחדת לישראל. במחקרים שנעשו לאחרונה בארה"ב נמצא כי קיים שיעור גבוה של אי ביצוע חוק שכר המינימום. מחקרו של Gramlich מראה כי שכרם של כ-4%—4.5% מן השכירים המבוגרים ב-1975 היה נמוך משכר המינימום. בישראל שיעור העובדים בשכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע הגיע ל-5.3% מכלל השכירים המבוגרים. Gramlich משתמש בהקשר זה במדד נוסף הבודק את ביצוע החוק: מספר העובדים בשכר מינימום ובשכר גבוה במקצת משכר המינימום (כאשר שכר המינימום היה 2 דולר לשעה כלל מספר זה את כל העובדים בשכר שבין 2 ו-2.25 דולר לשעה) כאחוז מן המספר המצטבר של עובדים בפחות מש-

כר המינימום פלוס העובדים בשכר המינימום ובשכר גבוה ממנו במקצת (כלומר כל העובדים ב-2.25 דולר לשעה או בפחות מכך). המונה במדד זה מייצג את האוכלוסייה של גביה מומש חוק שכר המינימום, והמכנה — את כלל האוכלוסייה שעליה חל החוק. עבור 1975 עמד מדד זה על 55%—60% בקרב העובדים המבוגרים בארה"ב. כדי לקבל מדד מקביל לגבי ישראל צריך לחשב את מספר העובדים בשכר שבין 40% עד 45% מהשכר הממוצע כאחוז מכלל העובדים בשכר הנמוך מ-45% מהשכר הממוצע. מדד זה עומד על כ-33% והוא נמוך במידה ניכרת מהמדד בארה"ב.

השוואות אלה, גם אם אינן מושלמות²⁵, מהוות בסיס מוצק להשערה כי קיים שיעור גבוה של אי ביצוע הסכם שכר המינימום בישראל. משום כך, על כל הגורמים הקשורים בהצעת חוק שכר המינימום לזכור, כי חשוב לא פחות משאלת גובה שכר המינימום הוא הנושא של אכיפת החוק, וכי לשם כך נחוץ להקים מנגנון מתאים, מצויד באמצעי הרתעה מתאימים, לפחות כפי שהוא קיים בארה"ב.

בין העובדים בשכר נמוך הנכללים בלוח 3 ובלוחות הבאים ישנם עובדים במשרה מלאה ועובדים במשרה חלקית. ביחס לאלה האחרונים הובאו בחשבון רק העובדים שמשתכרותם היתה פחותה משכר המינימום החודשי גם לו היו עובדים במשרה מלאה באותו תעריף בו עבדו למעשה. כך הוצאו מכלל העובדים בשכר נמוך (פחות מ-50% מהשכר הממוצע) כל העובדים במשרה חלקית ששכרם הנמוך היה תוצאה בלעדית של חלקיות משמרתם.

25 יש לזכור, כי העובדים בשכר נמוך משכר המינימום בארה"ב כוללים גם עובדים מסקטורים שאינם מכוסים על-ידי חוק שכר המינימום, וכי המדדים ביחס לארה"ב אינם מפרידים, משום כך, בין בעיית אי הכיסוי ובין בעיית אי ביצוע החוק. במחקרים של Ashenfelter ו-Smith נמצאו על-ידי שימוש במדד דומה, אם כי לא זהה, לזה של Gramlich, כי בסקטורים המכוסים באופן מלא בלבד היה שיעור ביצוע החוק בין 66% ו-72%.

לוח 4: שכירים במשרה מלאה ובמשרה חלקית באוכלוסיית כלל השכירים
ובקרב העובדים בשכר נמוך

פחות מ-35%	פחות מ-40%	פחות מ-45%	פחות מ-50%	סה"כ השכירים	
27,707	38,477	57,385	74,566	720,754	סה"כ משרה מלאה
9,247	12,580	19,006	27,673	495,417	(במספרים) משרה חלקית
18,460	25,897	38,379	46,893	225,337	(במספרים) משרה מלאה
33.4	32.8	33.1	37.1	68.7	(ב-%) משרה חלקית
66.6	67.3	66.9	62.9	31.3	(ב-%)

מ-40% מהשכר הממוצע, בעוד שבקרב הגבירים השיעורים המתאימים הם 4.6% ו-2.6%. השכיחות הגבוהה של בעלי שכר נמוך בקרב נשים, בהשוואה לגברים, מתבטאת בכך שהן מהוות רוב גדול באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך. בלוח 5 ניתן לראות, כי הנשים מהוות 67-73 אחוזים מאוכלוסייה זו (עם נטייה קלה לירידה בחלקן ככל שפוחתת רמת השכר), אם כי חלקן בכלל אוכלוסיית השכירים המבוגרים מגיע ל-38% בלבד.

חלקם של העובדים הצעירים (18-24) בקרב העובדים בשכר נמוך נע בין 35% ל-40% והוא גדול בהרבה מאשר חלקם בסה"כ השכירים (15.5%). בקרב קבוצות הגיל האחרות אנו מוצאים את ההיפך, כלומר - חלקם בקרב בעלי שכר נמוך קטן מאשר באוכלוסיית השכירים כולה, אם כי הפער נוטה להצטמצם ככל שאנו עולים בסולם קבוצות הגיל.

לעומת זאת, כאשר בודקים את המצב בקרב גברים לחוד ובקרב נשים לחוד מוצאים, כי בקרב שתי הקבוצות גם יחד שיעור ההשתתפות של עובדים מבוגרים (55 ויותר) באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך עולה על חלקם בכלל השכירים. הקיפוח בשכר של קבוצות הגיל הקיצוניות (18-24 ו-55 ויותר)

החלוקה בין עובדים במשרה מלאה ועובדים במשרה חלקית, בעקבות זאת, היתה כדלקמן: התפלגות העובדים בשכר נמוך ביחס להיקף המשרה הפוכה מזו של התפלגות סה"כ השכירים. בין אלה האחרונים קצת יותר משני שלישים עובדים במשרה מלאה וקצת פחות משליש במשרה חלקית. בין העובדים בשכר נמוך, לעומת זאת, רק שלישי עובדים במשרה מלאה.

בין העובדים בשכר נמוך ובמשרה חלקית גבוה במיוחד שיעור הנשים. כ-72% מהנשים העובדות בשכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע מועסקות במשרה חלקית, לעומת כ-57% בין הגברים. מאחר שהנשים מהוות כ-70% מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, הרי שמחציתה של אוכלוסייה זו הן נשים העובדות במשרה חלקית.

הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי גיל ומין

שכיחות העבודה בשכר נמוך גדולה בקרב נשים פי 3½-4 מאשר בקרב גברים. כחמישית מהנשים משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע ועשירית מהן משתכרות פחות

לוח 5: סה"כ השכירים והעובדים בשכר נמוך לפי מין (אחוזים)

סה"כ השכירים	פחות מ-50% מהשכר הממוצע	פחות מ-45% מהשכר הממוצע	פחות מ-40% מהשכר הממוצע	פחות מ-35% מהשכר הממוצע
גברים	27.7	27.1	29.9	32.6
נשים	72.3	72.9	70.1	67.4

העובדים בשכר נמוך, עומד על 6%—8% בלבד.

הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי ותק ומוצא

ההסתברות להשתייך לאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך גדולה יותר בקרב יוצאי אסיה-אפריקה מאשר בקרב יוצאי אירופה-אמריקה והיא גדלה ככל שקטן הוותק בארץ (מלבד במקרה יוצא מן הכלל אחד: בקרב יוצאי אירופה-אמריקה שכיחות שכר נמוך קטנה יותר בין אלה שעלו ארצה למן 1960 ואילך מאשר בקרב אלה שהגיעו לישראל בשנים 1948—1959). יוצאי אסיה-אפריקה מהווים 27% מכלל השכירים, אולם חלקם בין העובדים בשכר נמוך מגיע לכ-35%. שכיחות מקבלי שכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע בקרב יוצאי אסיה-אפריקה שעלו לישראל למן 1960 היא 10%, לעומת 0.8% בלבד בין יוצאי אירופה-אמריקה שעלו לפני 1948. שיעורים גבוהים במיוחד של עובדים בשכר נמוך אנו מוצאים בקרב נשים יוצאות אסיה ואפריקה. כ-30% מהן משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע וכ-15% פחות מ-40% מהשכר הממוצע.

ילידי ישראל אינם מהווים קבוצה הומוגנית. אלה שמוצאם (מקום תולדת האב) ישראל או אירופה-אמריקה מהווים קבוצה אחת, עם שכיחות קטנה של עובדים בשכר נמוך מאשר בכלל האוכלוסייה, ואילו ילידי ישראל

בולט בקרב גברים אף יותר מאשר בקרב נשים. הגברים בשתי קבוצות גיל אלה מהווים 55%—60% בקרב הגברים העובדים בשכר נמוך ו-27% בלבד בקרב סה"כ הגברים השכירים.

בקרב הנשים גדולה שכיחות השכר הנמוך בכל הגילים, אולם היא בולטת בעיקר בקבוצות הגיל 18—24 ו-55 ויותר. בקבוצת הגיל הראשונה אנו מוצאים כי 30% מהנשים משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע, ועל כל שש נשים בגילאים אלה ישנה אחת עם שכר הנמוך מ-40% מהשכר הממוצע. שיעורים דומים, אם כי נמוכים מהם במקצת, קיימים לגבי הנשים בקבוצת הגיל 55 ויותר.

בקרב הגברים קיימת אותה תופעה בקשר שבין גיל ושכיחות שכר נמוך, אך עם הבדלים קיצוניים יותר בין קבוצות הגיל השונות. בקרב בני 18—24 קיימת שכיחות גדולה בהרבה של שכר נמוך מאשר בכל שאר קבוצות הגיל: 17.8% מהם משתכרים פחות מ-50% מהשכר הממוצע ו-8.9% אף פחות מ-40% מהשכר הממוצע. שיעורים נמוכים של שכר נמוך קיימים בקרב קבוצות הגיל האמצעיות, 25—34 ו-35—44, ובפרט בקרב הקבוצה האחרונה.

מן הדיון שלעיל ניתן ללמוד, כי תופעת השכר הנמוך נפוצה בעיקר בקרב נשים ובקרב גברים צעירים (18—24). שתי קבוצות אלה מהוות כ-45% מכלל השכירים אך יותר מ-80% מהעובדים בשכר נמוך. לעומת זאת, חלקם של גברים בגיל 25—44 — המהווים כ-32% מהשכירים המבוגרים — באוכלוסיית

שמוצאם אסיה-אפריקה מהווים קבוצה שנייה, עם שיעורים גבוהים במיוחד של עובדים בשכר נמוך (תוצאה זו מוסברת, כנראה, באופן חלקי, בגיל הממוצע הצעיר של בני קבוצה זו). כאשר נצרף תת-קבוצה אחרונה זו ליוצאי אסיה-אפריקה יתברר לנו, כי חלקם באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך מגיע לכ- 55%, לעומת 37% בכלל השכירים.

בקרב לא-יהודים נמוכה במקצת שכיחות העובדים בשכר נמוך מאשר באוכלוסיית השכירים כולה, אולם יש להתייחס לנתון זה בזהירות רבה. סקר הוצאות משפחה מכסה רק פחות מרבע אוכלוסיית השכירים הלא-יהודים. הרוב המכריע של השכירים הלא-יהודים, המתגוררים במקומות יישוב קטנים עם הכנסות נמוכות יחסית, אינו נכלל בסקר. הנתונים החלקיים לגבי האוכלוסייה הלא-יהודית מצביעים, יחד עם זאת, על שכיחות גבוהה מאד של עבודה בשכר נמוך בקרב הנשים שבאוכלוסייה זו, אם כי לא ניתן לקבוע את גודלה המדויק של שכיחות זו, בגלל המספר הקטן של המקרים במדגם.

הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי ענף כלכלי

בדיקת אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי ענף כלכלי מצביעה על קיומם של מספר ענפים בהם תופעה זו מרוכזת במיוחד. בעיקר בולטת השכיחות הגבוהה של עובדים בשכר נמוך בשלושה ענפים: שירותים אישיים, חקלאות, וענף מסחר ושירותי אוכל והארחות. בשלושה ענפים אלה מועסקים 11.4% מכלל השכירים, אולם חלקם בין העובדים בשכר נמוך גע בין 28% לכ-39%, כשהוא עולה בהתמדה ככל שיורדת רמת השכר. לעומת זאת, אנו מוצאים שכיחות קטנה של עובדים

בשכר נמוך בענפי החשמל, עבודות ציבוריות, תחבורה, שירותים ציבוריים ופינוסיים. בענפים אלה נמצאים 62% מכלל השכירים, אולם רק 28% מהעובדים בשכר נמוך מ-35% מהשכר הממוצע. בשני הקצוות אנו מוצאים, מצד אחד, את ענף השירותים האישיים, שבו כל עובד רביעי משתכר פחות מ-40% מהשכר הממוצע ומצד אחר, את ענף החשמל, ללא כל עובדים בשכר נמוך. בתעשייה, שיעור העובדים בשכר נמוך עולה על הממוצע בכלל האוכלוסייה.

קיימים הבדלים מסוימים ביחס להתפלגות הענפית של העובדים בשכר נמוך בין נשים וגברים. בקרב הגברים אין עובדים המשתכרים פחות מ-50% מהשכר הממוצע בענפי החשמל והתחבורה. לעומת זאת, קרוב לרבע מהגברים בחקלאות עובדים בפחות מ-50% מהשכר הממוצע. קרוב ל-40% מהעובדים בשכר נמוך, בין הגברים, מרוכזים בחקלאות, בשירותים אישיים ובמסחר, שירותי אוכל והארחות, בעוד שחלקם של כל הגברים השכירים בקרב ענפים אלה הוא 10% בלבד.

בקרב הנשים מצטרפת התעשייה לרשימת הענפים עם שכיחות גבוהה של עובדות בשכר נמוך. יותר מ-20% מהנשים בתעשייה משתכרות פחות מ-40% מהשכר הממוצע (השיעור המקביל לגברים הוא 2.4%). שני שלישים מהנשים העובדות בשכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע מרוכזות בענפי התעשייה, בשירותים אישיים ובענף המסחר ושירותי אוכל והארחות, בעוד ששלושה ענפים אלה מעסיקים 30% בלבד מכלל הנשים השכירות. קרוב למחצית העובדים בשכר נמוך (46.5%), אם כן, הן נשים העובדות בשלושת הענפים הנ"ל. המצב החמור ביותר בין הנשים הוא בענף השירותים האישיים, בו מחצית הנשים משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע ויותר מרבע מהן אף פחות מ-35% מהשכר הממוצע.

שכר נמוך, סטטוס משפחתי וגודל המשפחה

עובדים בשכר נמוך נוטים להיות בני משפחות גדולות מאשר בני משפחות קטנות. בקרב העובדים שהם בני משפחות קטנות (1-3 נפשות), שכיחות ההשתייכות לאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך דומה למוצע עבור סה"כ השכירים. בקרב עובדים בני משפחות של ארבע נפשות יורדת שכיחות העובדים בשכר נמוך, אך היא עולה לאחר מכן בהתמדה עם גודל המשפחה. ממצאים אלה תואמים את הציפיות כיוון שבקרב משפחות בנות ארבע נפשות (בד"כ זוג נשוי + 2 ילדים) נמצא ריכוז גבוה של עובדים

עם שכיחות נמוכה של שכר נמוך, ממוצא אירופאי-אמריקני ובעלי השכלה גבוהה מהממוצע בכלל האוכלוסייה. מאפיינים אלה פוחתים בהדרגה עם העלייה בגודל המשפחה. למעלה מחמישית העובדים בני משפחות גדולות (7 נפשות ויותר) עובדים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע וכ-10% מהם עובדים בשכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע. בקרב עובדים השייכים למשפחות בנות ארבע נפשות שיעורים אלה קטנים בהרבה (6.8% ו-2.3% בהתאמה). העובדים השייכים למשפחות בנות 6 נפשות ויותר מהווים 16.2% מכלל השכירים, אולם חלקם בקרב העובדים בשכר נמוך מגיע ל-28%-29%. יחס הפוך אנו מוצאים לגבי עובדים בני משפחות של ארבע נפשות.

לוח 6: תחולת עובדים בשכר נמוך לפי מספר נפשות במשפחה

מספר נפשות במשפחה	פחות מ-50% מהשכר הממוצע	פחות מ-45% מהשכר הממוצע	פחות מ-40% מהשכר הממוצע	פחות מ-35% מהשכר הממוצע
סה"כ	10.3	8.0	5.3	3.8
1	11.3	9.0	5.9	4.0
2	9.4	8.7	5.4	3.2
3	9.3	8.0	6.0	4.0
4	6.8	4.3	2.3	2.1
5	10.0	8.2	4.9	3.9
6	14.6	11.1	8.2	6.5
+7	21.3	13.2	10.4	7.0

לוח 7: התפלגות העובדים בשכר נמוך לפי מספר נפשות במשפחה

מספר נפשות במשפחה	סה"כ השכירים	פחות מ-50% מהשכר הממוצע	פחות מ-45% מהשכר הממוצע	פחות מ-40% מהשכר הממוצע	פחות מ-35% מהשכר הממוצע
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	3.6	4.0	4.0	3.8	
2	15.6	14.1	17.1	15.9	13.0
3	22.9	20.5	23.1	25.5	24.0
4	25.6	16.9	14.0	10.9	14.3
5	16.1	15.6	16.6	14.9	16.4
6	6.6	9.3	9.2	10.2	11.1
+7	9.6	19.6	15.9	18.6	17.4

שייכות לעובדים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע, ויותר מששית (17.2%) משתכרות פחות מ-40% מהשכר הממוצע. נשים נשואות עם ילדים וכן לא-נשואים עם ילדים ולא-נשואות עם ילדים מהווים 53%—57% מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, בעוד שחלקם בסה"כ אוכלוסיית השכירים עומד על כמחצית שיעור זה (27%). לעומת זאת, חלקם, בקרב העובדים בשכר נמוך, של הגברים הנשואים המהווים 55.4% מאוכלוסיית השכירים — מגיע ל-16%—19% בלבד.

שכר נמוך, הכנסות המשפחה ועוני

אחד הטיעונים הנשמעים נגד קביעת שכר מינימום הוא, כי שכר נמוך אינו קשור בהכרח להכנסה נמוכה של המשפחה. על כן, תמיכה לבעלי שכר נמוך אינה בהכרח תמיכה במשפחות בעלות הכנסות נמוכות או אף עניות. טיעון זה הובא באופן ברור על-

בין הגברים הנשואים שכיחות העובדים בשכר נמוך קטנה בהרבה מאשר לגבי כל השכירים. היא נמוכה באופן מיוחד בקרב גברים נשואים עם ילד אחד או עם שני ילדים ונוטה לעלות אצל נשואים עם 3 ילדים ויותר. בקרב נשים נשואות שכיחות העבודה בשכר נמוך גבוהה והיא עולה בהתמדה יחד עם הגידול במספר ילדים. קרוב לרבע מהנשים הנשואות עם 3 ילדים ויותר עובדות בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע.

בקרב השכירים והשכירות הלא-נשואים אנו מוצאים שכיחות גבוהה בהרבה של עבודה בשכר נמוך, בהשוואה לאוכלוסייה הנשואה, והיא גבוהה אצל לא-נשואים (ולא-נשואות) עם ילדים מאשר אצל לא-נשואים (ולא-נשואות) ללא ילדים. רבע מהגברים הלא-נשואים עם ילדים משתכרים פחות מ-50% מהשכר הממוצע ועשירית מהם משתכרים פחות מ-40% מהשכר הממוצע. אולם השיעורים הגבוהים ביותר של עובדים בשכר נמוך קיימים אצל נשים לא-נשואות עם ילדים: מעט יותר משליש (34.0%) מהן

לוח 8: תחולת עובדים בשכר נמוך לפי סטטוס משפחתי ומספר ילדים

פחות מ-50% מהשכר הממוצע	פחות מ-45% מהשכר הממוצע	פחות מ-40% מהשכר הממוצע	פחות מ-35% מהשכר הממוצע	
10.3	8.0	5.3	3.8	סה"כ
3.0	2.3	1.8	1.3	נשוי
3.2	2.9	1.9	1.3	בלי ילדים
1.7	1.3	1.1	0.8	1—2 ילדים
4.8	3.6	2.8	2.1	+3 ילדים
17.7	14.0	8.6	5.9	נשואה
14.2	10.8	6.7	4.8	בלי ילדים
17.0	12.7	7.9	5.8	1—2 ילדים
23.8	21.2	12.8	7.5	+3 ילדים
18.5	13.2	9.2	8.0	לא-נשוי
13.1	11.2	7.9	5.7	בלי ילדים
24.7	15.4	10.6	10.6	עם ילדים
24.6	18.5	13.0	9.1	לא-נשואה
19.6	15.6	10.7	7.0	בלי ילדים
34.0	23.8	17.2	13.0	עם ילדים

ידי Stigler במאמרו (1946): "אין לצפות לקשר הדוק בין רמת שיעור השכר לשעה ובין סך הכנסת המשפחה".

בשנים האחרונות ניסו Gramlich ו-Kelly לבדוק את הקשר בין שכר המינימום ובין הכנסות המשפחה בארה"ב. Gramlich מצא, כזכור, כי המיתאם בין שכר גמוך והכנסות המשפחה עבור מבוגרים "אינו מושלם, אולם די חזק". מיתאמים גבוהים נמצאו ביחס לראשי משפחה, גברים ונשים, העובדים במשרה מלאה. מסקנתו של Gramlich היתה כי שכר המינימום למבוגרים יכול להוות מכשיר, אם כי לא מכשיר משוכלל, של חלוקה מחדש של ההכנסות. גם מימצאיו של Kelly מצביעים על כך ששכר מינימום תורם להקטנת העוני, אם כי השפעתו חלשה למדי.

לוח 9 מסכם את הקשרים בין שכר גמוך בדרגות שונות ובין הכנסת המשפחה בישראל. הבדיקה שערכנו דומה לבדיקה הנדונה

במאמרו של Gramlich, אם כי קיים שוני ביחס להגדרת ההכנסה. המימצאים האמריקניים מתייחסים להכנסת המשפחה הנומינלית בעוד שההגדרה בבדיקה הנוכחית מתייחסת להכנסה למבוגר סטנדרטי. מטרתנו היתה למצוא איזה חלק מהעובדים בשכר גמוך שייך למשפחות שהכנסתן (למבוגר סטנדרטי) היתה נמוכה מההכנסה החציונית (למבוגר סטנדרטי) של כלל המשפחות הנכללות בסקר הוצאות המשפחה 1975/76²⁶. בדיקה זו שונה, אם כן, מהבדיקה האמריקנית בכך שאנו מביאים כאן בחשבון את גודל המשפחה ואת היתרונות לגודל. חלק מהמשפחות הגדולות שהכנסתן הכוללת גדולה מההכנסה החציונית (הנומינלית) של המשפחות, עשויות לרדת, עקב שקלול הכנסתן במספר הנפשות, מתחת להכנסה החציונית (למבוגר סטנדרטי). הריי-בוי היחסי של משפחות גדולות בקרב אוכלוסיית העובדים בשכר גמוך גורם, משום כך, לתוצאות שמשמעותן היא קשר הדוק

לוח 9: סה"כ השכירים והעובדים בשכר גמוך השייכים למשפחות שהכנסותיהן (למבוגר סטנדרטי) נמוכות מהכנסת המשפחות החציונית (למבוגר סטנדרטי) לפי מין, סטטוס משפחתי וחלקיות בעבודה (באחוזים)

סה"כ השכירים	פחות מ-50% מהשכר הממוצע	פחות מ-45% מהשכר הממוצע	פחות מ-40% מהשכר הממוצע	פחות מ-35% מהשכר הממוצע
סה"כ	39.9	69.4	71.1	78.0
גברים	43.4	89.9	88.2	90.5
ראשי-משפחה	42.6	100.0	100.0	100.0
בעבודה מלאה	40.6	100.0	100.0	100.0
בעבודה חלקית	60.6	100.0	100.0	100.0
לא ראשי-משפחה	51.4	76.0	70.6	75.6
בעבודה מלאה	39.1	80.0	50.8	54.4
בעבודה חלקית	62.8	73.4	75.2	79.5
נשים	31.8	61.5	64.7	72.0
ראשי-משפחה	46.4	95.9	100.0	100.0
בעבודה מלאה	34.5	100.0	100.0	100.0
בעבודה חלקית	67.3	92.8	100.0	100.0
לא ראשי-משפחה	29.8	57.0	59.8	69.0
בעבודה מלאה	20.7	60.7	65.4	75.3
בעבודה חלקית	35.2	55.5	57.9	66.6

26 ההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי בסקר הנדון עמדה על 1257 ל"י.

יותר בין שכר נמוך והכנסת המשפחה מאשר היינו מוצאים בבדיקה לפי הכנסה בלתי משוקללת במספר הנפשות במשפחה.²⁷

כ-70% מהעובדים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע הם ממשפחות שהכנסותיהן נמוכות מההכנסה החציונית, לעומת קרוב ל-40% בכלל אוכלוסיית השכירים. שיעור זה עולה בהתמדה עם ירידת רמת השכר כאחוז מהשכר הממוצע ומגיע לקרוב ל-80% בין העובדים בשכר הנמוך מ-35% מהשכר הממוצע. השיעורים ביחס לגברים העובדים בשכר נמוך גבוהים מאד: כ-90% מהם שייכים למשפחות עם הכנסה נמוכה מההכנסה החציונית, כאשר שיעור זה עולה ל-100% בקרב גברים ראשי משפחה.

בין הנשים רק קצת יותר מ-60% מהעובדות בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע שייכות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה מההכנסה החציונית, אם כי שיעור זה עולה ברמות שכר נמוכות יותר ומתקרב לשלושה רבעים (72%) בקרב עובדות ברמת השכר הנמוכה ביותר. הקשר החלש שאנו מוצאים אצל הנשים, בהשוואה לגברים, בין שכר נמוך והכנסת המשפחה, נובע מהעובדה שהרוב המכריע בקרב הנשים מהווה מקור הכנסה לא עיקרי עבור המשפחה. הכנסת משפחותיהן של נשים ראשי משפחה העובדות בשכר נמוך, בדומה לגברים באותו הסטטוס, נמצאת תמיד מתחת לחציון. אולם נשים אלה מהוות רק 10%—12% מהעובדות בשכר נמוך. הרוב הגדול של הנשים העובדות בשכר נמוך, המהוות יותר מ-60% מכלל העובדים בשכר נמוך, הן נשים שאינן ראשי משפחה וכ-70% מהן עובדות במשרה חלקית. בקרב קבוצה גדולה זו של עובדות בשכר נמוך אנו מוצאים את הקשר החלש ביותר (מלבד אצל גברים שאינם ראשי משפחה העובדים במשרה מלאה) בין השכר והכנסת המשפחה. רק כ-55% מעובדות אלה, המשתכרות פחות

מ-50% מהשכר הממוצע, שייכות למשפחות עם הכנסה נמוכה מההכנסה החציונית. שיעור זה עולה עד לשני שלישים בקרב עובדות, מקבוצה זו, ששכרן נמוך מ-35% מהשכר הממוצע.

המסקנות הנובעות מהנתונים בלוח 9 הן, כי שכר המינימום עשוי להוות מכשיר בעל יעילות מסוימת אם כי לא מושלמת, של חלוקה מחדש של ההכנסות. שכר מינימום בשיעור 40% מהשכר הממוצע, שיקויים במאה אחוזים, יתרום ב-25% מהמקרים להגדלת הכנסת משפחות שהכנסתן גדולה מההכנסה החציונית. השפעה רגרסיבית זו על התחלת קות ההכנסות קטנה במידה ניכרת מההשפעה בכיוון הקטנת אי השוויון, הנגרמת על ידי הגידול ב-75% של המקרים, בהכנסת משפחות בעלות הכנסה קטנה מההכנסה החציונית. ברמות גבוהות יותר של שכר מינימום תפחת מעט ההשפעה החיובית על התחלת חלקות ההכנסות.

מסקנה נוספת מהנתונים שבלוח 9 היא, כי בקרב גברים ונשים ראשי משפחה מושגת יעילות מירבית (100%) של שכר המינימום כמכשיר לחלוקה מחדש של ההכנסות. לעומת זאת, יעילותו, בהקשר זה, בקרב הקבוצה הגדולה של נשים שאינן ראשי משפחות ועובדות במשרה חלקית, מוגבלת הרבה יותר.

בדיקה שנייה שערכנו מתייחסת להשפעת שכר המינימום על תופעת העוני. ביסודה של בדיקה זו, כמו לגבי קודמתה ישנה הנחה, כי מלבד השינויים בשכר העובדים הנוגעים בדבר לא מתרחשים שינויים נוספים כדלקמן:

(א) שכר של עובדים אחרים, כמו עובדים בשכר גבוה במקצת מזה של העובדים שעליהם חל שכר המינימום, אינו משתנה.

27 זו אחת הסיבות לכך שאי אפשר לעשות השוואה פשוטה בין המימצאים הישראליים ובין המימצאים האמריקניים, כפי שהם מופיעים אצל Gramlich.

לוח 10: אינדיקטורים של עוני בקרב אוכלוסיית השכירים ובקרב העובדים בשכר נמוך

פחות מ-35% מהשכר הממוצע	פחות מ-40% מהשכר הממוצע	פחות מ-45% מהשכר הממוצע	פחות מ-50% מהשכר הממוצע	סה"כ השכירים	
27,707	38,477	57,385	74,566	720,754	סה"כ מס' העובדים שמשפחתם מתחת לקו העוני באחוזים
8,871	10,955	13,635	16,439	37,588	5.2
32.0	28.5	23.8	22.0		
12,073	15,877	20,831	24,107	63,630	סה"כ מס' העובדים שמשפחתם מתחת לקו סף העוני באחוזים
43.6	41.3	36.3	32.3	8.2	
5,102	5,955	7,430	9,230	18,370	פער העוני (אלפי ל"י)
8,878	10,842	13,611	16,955	39,894	פער סף העוני (אלפי ל"י)

יחד עם זאת, יותר ממחצית המשפחות העניות אינן מיוצגות בקבוצת העובדים בשכר נמוך, ומצבן, על כן, לא ישתפר כתוצאה משינויים שיחולו בגובה שכר המינימום או במידת ביצוע החוק או ההסכם ביחס לשכר-המינימום. העובדים בשכר נמוך (פחות מ-50% מהשכר הממוצע) השייכים למשפחות עניות, מהווים 43.7% מכלל השכירים השייכים למשפחות שמתחת לקו העוני, אם כי פער העוני בקרב המשפחות הראשונות גבוה מעט יותר והוא מהווה 50.2% מסה"כ פער העוני באוכלוסיית השכירים. השיעורים המקבילים ביחס לקו סף העוני הם 37.9% ו-42.5% בהתאמה. מנתונים אלה ניתן להסיק כי פער העוני הממוצע למשפחה בה יש עובד בשכר נמוך גדול יותר מפער העוני הממוצע למשפחה בה אין עובדים כאלה.

בלוח שלהלן נעשה ניסיון לאמוד את יעילות שכר-המינימום כמכשיר המיועד להקטנת העוני. לשם כך הנחנו שלושה מצבים היפוטיים

(ב) אין השפעות תעסוקה ואבטלה. אין פיטורים בעקבות הנהגת שכר מינימום או העלאתו.

(ג) שכר המינימום, ברמותיו ההיפותטיות השונות, מבוצע באופן מלא.

לוח 10 מביא אינדיקטורים שונים של מצב העוני בכלל האוכלוסייה ובקבוצות עובדים ברמות שונות של שכר נמוך.²⁸

כפי שניתן לצפות, תחולת העוני בקרב העובדים בשכר נמוך גדולה בהרבה מאשר בקרב כלל האוכלוסייה והיא עולה ברציפות ככל שיורדת רמת השכר. משפחותיהם של 22% מהעובדים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע, נמצאות מתחת לקו העוני, לעומת 5.2% באוכלוסיית השכירים כולה, ושיעור זה עולה עד 32% בקרב העובדים בשכר נמוך מ-35% מהשכר הממוצע. השיעורים המקבילים ביחס לקו סף העוני הם 32.3% ו-43.6% (זאת לעומת הממוצע עבור כלל האוכלוסייה, העומד על 8.8%).

28 בדיון שלהלן אנו משתמשים בהגדרות המקובלות: קו העוני מוגדר כ-40% מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי וקו סף העוני כ-50% מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי.

חטיים שונים שבכולם קיים ביצוע מלא של הסכם שכר המינימום: (א) שכר המינימום אינו משתנה ועומד על 40% מהשכר הממוצע; (ב) שכר המינימום מוגדל ל-45% מה-

שכר הממוצע; (ג) שכר המינימום ברמה של 50% מהשכר הממוצע. להלן השפעת שינויים היפותטיים אלה על הקריטריונים השונים של העוני:

לוח 11: אינדיקטורים של עוני בהנחות שונות לגבי רמת שכר המינימום ובהנחה של ביצוע מלא של הסכם שכר המינימום

שכר מינימום 50%	שכר מינימום 45%	שכר מינימום 40%	
מחשכר הממוצע			קו העוני
7,403	4,065	2,068	א. מספר השכירים שמשפחותיהם יצאו מהתחום שמתחת לקו העוני
19.7	10.8	5.5	ב. א' כאחוז מכלל השכירים שמשפחותיהם מתחת לקו העוני
5,367.6	4,116.0	2,953.5	ג. הירידה בפער העוני (אלפי ל"י)
29.2	22.4	16.1	ד. ג' כאחוז מסה"כ פער העוני ההתחלתי
22,330.6	14,569.3	8,919.7	ה. עלות התוכנית (אלפי ל"י)
24.3	28.3	33.1	ו. הירידה בפער העוני כאחוז מעלות התכנית
			קורס-העוני
10,145	7,553	4,289	ז. מספר השכירים שמשפחותיהם יצאו מהתחום שמתחת לקורס-העוני
16.0	11.9	6.7	ח. ז' כאחוז מכלל השכירים שמשפחותיהם מתחת לקורס-העוני
7,365.9	5,516.7	3,903.9	ט. הירידה בפער סף-העוני (אלפי ל"י)
18.5	13.8	9.8	י. ט' כאחוז מסה"כ פער סף-העוני
33.8	37.9	43.8	יא. הירידה בפער סף העוני כאחוז מעלות התכנית

בלוח 11 מופיעים נתונים לגבי עלויות התכנית היות שהיפותטיות השונות ביחס לגובה שכר המינימום ומידת ביצוע ההסכם (או החוק) הרלבנטי. במחירי סוף שנת 1975 נעות העלויות בין כ-9 מיליון ל"י, עבור התכנית המינימלית ועד כ-22 מיליון ל"י עבור התכנית המכסימלית (לחודש). הן מהוות בין 0.45% ו-1.12% מכלל השכר ששולם באותה תקופה לכלל אוכלוסיית השכירים (הנכללים בסקר).

אלה הן העלויות הישירות, שאינן כוללות את העלות הנגרמת כתוצאה מהשפעת השינויים

ביצוע מלא של הסכם שכר המינימום, ברמה של 40% מהשכר הממוצע, היה מקטין את מספר השכירים בני משפחות עניות ב-5.5%, אולם השפעתו על פער העוני היתה גדולה הרבה יותר — 16.1%. העלאת שכר המינימום לרמות גבוהות יותר היתה גורמת לשיפורים גדולים מאלה שנמצאו ביחס לארה"ב (במחקרו של Kelly) ברמה הגבוהה ביותר. של 50% מהשכר הממוצע, היה העוני פוחת בקרוב ל-30% (על-פי הקריטריון של פער העוני) ומספר השכירים השייכים למשפחות עניות בכ-20%.

בשכר-המינימום על שינויים ברמות שכר גבוהות יותר. בהנחה שהמכפיל בישראל, בדומה לארה"ב, על פי מימצאי Gramlich הוא 2, היו סה"כ העלויות של התכניות השונות כפולות מהעלויות הישירות, כפי שהן מופיעות בטבלה. התכנית המינימלית היתה עולה 0.90% והתכנית המכסימלית — 2.24% מכלל תשלומי השכר. העלות הכוללת, בה נחות השונות שהנחנו, אינה גדולה אם כן ואינה יכולה ככל הנראה לגרום ללחצים חזקים על רמת המחירים, רווחיות היצוא וכו'.

לא כל הסכום שתעלינה התוכניות הנ"ל תורם להקטנת העוני, על פי ההגדרות המקובלות. בתכנית הראשונה, בה קיים ביצוע מלא של הסכם שכר מינימום ברמה של 40% מהשכר הממוצע, מהווה הירידה בפער העוני כשליש מהעלות והירידה בפער סף-העוני כ-44% ממנה. בתוכניות הבאות, בהן עולה רמת שכר המינימום, קטן חלק העלות המממן את הירידה בפער העוני ובפער סף-העוני. במלים אחרות, חלק הולך וגדל של עלות התכניות

היקרות יותר מופנה למשפחות שאינן מוגי-דרות כעניות או שהוא מממן אותו חלק של ההכנסה החדשה של המשפחות העניות לש-עבר הנמצא מעל קו-העוני (או קו-סף-העוני).

לסיכום חלק זה, ניתן לומר כי שכר המינימום עשוי להוות בישראל מכשיר בעל יעילות טובה למדי בתחום התחלקות התכנסות וצמצום העוני. אולם, לא השווינו כאן את השפעות שכר המינימום עם ההשפעות האפשריות של תכניות רווחה אחרות בעלות הוצאה דומה. השוואה כזו צריכה להיות נושא של עבודה נוספת. כמו כן, יש לזכור כי הדיון בפרק האחרון אינו מביא בחשבון השפעות אפשריות נוספות של העלאת שכר המינימום בתחומי התעסוקה והשכר של עובדים בשכר גבוה במקצת משכר המינימום. כדי להגיע למסקנות סופיות לגבי התוצאות האפשריות של הכנסת שינויים ברמת שכר המינימום וברמת החלתו, יהיה צורך בסקרים ומחקרים נוספים שיאפשרו ניתוח אינטגרטיבי של נושא שכר המינימום ויישומו בישראל.

הביטוח הסוציאלי ושאלת הפיצויים על כאב וסבל

מאת ד"ר אריה ל. מילר *

לקטגוריה אחרונה זו שייכים חוקי הפי-
צויים לנפגעי תאונות מרכב מנועי, שהת-
קבלו במדינות רבות בארה"ב — ובמקומות
אחרים — ואשר חידושם העיקרי הוא בכך
שהם מושתתים על עקרון ה"אחריות ללא
אשמה". חוק פיצויים לנפגעי תאונות דר-
כים תשל"ה — 1975 הרחיק לכת עוד יותר.
הוא קבע תקרה לפיצויים הן על גזקי
ממון והן על נזקים בלתי רכושיים ויצר
את האפשרות של מתן פיצויים בצורה של
תשלומים עיתיים. לרוב בחוקים אלה האח-
ריות לנזקי גוף משולבת בביטוח אחריות,
באמצעות חברות ביטוח מסחריות.

להבלטה מיוחדת בהקשר זה ראוי החוק
הניו-זילאנדי — Accident Compensation Act
— 1972 (אשר לפיו המבטח הוא גוף צי-
בורי). הצטברותם של מאפיינים סוציאליים
בחוק חדשני זה מביא אותי למסקנה,
כי בעצם, על פי מהותו, ניתן לראות בו
דבר חקיקה, המשתייך לתחומו של הביטוח
הסוציאלי, למרות שהחוק עצמו אינו נוקט
במונח זה.

לאור התפתחות מרשימה זו נשאלת השא-
לה — האם ובאיזו מידה מסוגל וערוך
הביטוח הסוציאלי, בהתחשב באופיו היחודי,
בעקרונותיו ובמטרותיו הספציפיות, לקלוט

1. הבעיה

במשך מאות בשנים היתה בעולם מערכת
משפטית אחת ויחידה להבטחת פיצויים כס-
פיים בגין גרימת נזקי גוף — דיני הנזיקין,
אשר הסדירו את האחריות האזרחית.
בתהליך ההתפתחות ההיסטורית מצאה שי-
טה זו את ביטויה התחיקתי המגובש
בקודקס האזרחי הצרפתי משנת 1804,¹
ולאחר מכן בחוקים רבים ברוב הארצות.
מאוחר יותר, בערך לפני כמאה שנה, הו-
פיעה מערכת משפטית שניה שנועדה לאותה
מטרה — הביטוח הסוציאלי,² ומאז קיימות
שתי מערכות משפטיות מקבילות, אם כי
שונות בתכלית זו מזו, להבטחת פיצויים
בשל נזקי גוף.

במרוצת השנים האחרונות הולכת ומתחזקת
מגמת התקרבותם של הסדרים מסויימים
השייכים לדיני הנזיקין לתחומו של הביטוח
הסוציאלי ובעקבות זאת אף ניתן לדבר על
הולדתו של סוג חדש של הסדרים משפטיים
הנועדים לפצות את קורבנותיהם של נזקי
גוף. הכוונה היא לחוקים מעין סו-
ציאליים, אשר התרחקו במידת מה מן
הדפוסים הקלאסיים של דיני הנזיקין.

* חמכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 לסקירה היסטורית על דיני הנזיקין המקובלים ראה H. et L. Mazeaud et A. Tunc, *Responsabilité civile* (Paris 1957) nos 18 et seq, 42 et seq.
2 לראשונה התקבלו בגרמניה חוקים על הביטוח הסוציאלי החל ב-1883, על סמך המנשר הקיסרי מ-1881, אשר כלל את תוכניותיו של ביסמארק. כעבור שנים מעטות חוקקו חוקים דומים במספר ארצות נוספות במערב וצפון אירופה ולאחר מכן אף ביתר ארצות העולם.

הסדרים בדבר פיצויים על נזקי גוף, אשר מקורם בדיני הנזיקין, והאם יש טעם לפעול כדי שתיושם מגמה זו במלואה — וכל זאת, בין השאר, משום שהסדרים אלה כוללים בתוכם הענקת פיצויים על כאב וסבל. לבי-רור בעיה זו מוקדש מאמר זה.

2. על הביטוח הסוציאלי בכלל

כדי שנוכל לענות על שאלה זו ראוי להזכיר, ולו בקיצור, אחדים מן המאפיינים והתכונות העיקריים של הביטוח הסוציאלי בן ימינו.

קודם כל, מושגת הביטוח הסוציאלי על עקרון הסולידריות הסוציאלית, והוא מהולל סוציאליזציה מירבית של הסיכונים: במקום להטיל את האחריות על אדם אחד, ולהעתיק את הנטל הכספי מן הניזוק אל המזיק, כדוגמת דיני הנזיקין, מפזר הביטוח הסוציאלי את תוצאותיו של הנזק על פני ציבור רחב, הכולל לפעמים את האוכלוסיה כולה.

מטרתו העיקרית של הביטוח הסוציאלי — וכמו כן של הבטחון הסוציאלי בכללותו — היא, כידוע, להבטיח את הבטחון הכלכלי האינדיבידואלי לכל אחד, כאשר הדרך העיקרית להשיג מטרה זו היא החלוקה מחדש (רדיסטריבוציה) של המשאבים או של ההכנסה הלאומית³, בצורה מעמיקה יותר מאשר בביטוח מסחרי כלשהו, ומבוצעת בהתאם ליעדים של הצדק הסוציאלי.

הביטוח הסוציאלי הינו ביטוח חובה השואף

לאוניברסליות, דהיינו — לכיסויה של כל האוכלוסיה.

יחסי הגומלין בביטוח הסוציאלי נוצרים מכוח החוק (ללא כריתת חוזה ביטוח וללא פוליסה אישית) כל אימת שקוימו תנאים עובדתיים מסוימים הנקבעים בחיקוק; הגוף המבטח הינו תאגיד של המשפט הציבורי ודיני הביטוח הסוציאלי הם חלק ממשפט זה; הגימלאות אשר להן זכאי המבוטח הן שוות באופן עקרוני; מן האופי האובליגטורי של הביטוח נובעת חובת המדינה לערוך רוב לקוימו וליעילותו של הביטוח; מבחינה כלכלית הביטוח הסוציאלי הוא הביטוח העמיד ביתר אף בתקופות משבר; הסכסוכים הכרוכים בביטוח הסוציאלי כפופים לסמכותם של בתי דין סוציאליים מיוחדים⁴.

הביטוח המסחרי לפגיעות אישיות למיניהן הוא לעתים ביטוח צד שלישי, בהיותו ביטוח אחריות למזיק הפוטנציאלי. לעומת זאת, הביטוח הסוציאלי הינו תמיד ביטוח צד ראשון (ביחס לאדם העלול להיפגע), ולעובדה זו יש השפעה חיובית על היחסים בין המבוטח לבין הגוף המבטח.

יתרון חשוב נוסף של הביטוח הסוציאלי על פני הביטוח המסחרי הוא בכך שקיים בו, לרוב, קשר מתמיד והדוק בין הגופים המבטחים לבין ציבור המבוטחים, כאשר הביטוח הסוציאלי — ורק הוא — מסוגל וערוך להעניק גימלאות בכסף, כמו קיצבה חודשית (בניגוד לדיני הנזיקין המקובלים⁵), וכמו כן גימלאות בעין (שירותים סוציאליים) במידת הצורך, כגון טיפול אישי במבוטח הנפגע, עזרת בית, שיקום רפואי ומקצועי לנפגע או הכשרה

3 ראה J. J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale* (6e édition, Paris, 1975), 11-12, 19, 111; cf. C. I. Schottland, *The Social Security Program in the United States* (2d ed. 1979), 1, 7, 14.

4 ראה G. Wannagat, *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts* (Tübingen 1965), 25-30.

5 ראה טדסקי (עורך), אנגלרד, ברק, חשין, דיני הנזיקין — תורת הנזיקין הכללית, (מחד' 2, 1976) § 355.

(למשל חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב—1972), מעידים על כושרו להסתגל במהירות לתנאי החיים המודרניים. בהתחשב ביתרונותיו של הביטוח הסוציאלי, הביעו כמה מומחים את דעתם בעד הנהגתו בתחום הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים⁶, בעוד שכותבים אקדמאיים אחרים הצביעו על עליונותו של הביטוח הסוציאלי כדרך למתן פיצויים על פגיעות אישיות בכ"ל ללותן⁷, ואילו אחרים ראו בביטוח הסוציאלי את פתרון העתיד⁸. במסגרת הביטוח הסוציאלי מקובל לקרוא לתגמולים, אשר להם זכאי הנפגע בזכות פגיעתו — גימלאות. אולם אין בכך כדי לשנות את מהותם של תגמולים אלה כהטבות הנועדות לפצות את הנפגע על נזקו, היינו — כפיצויים.

מקצועית לאלמנתו וליתומיו במקרה של מות הנפגע⁹. הואיל ומטרת הביטוח הסוציאלי איננה הפקת רווחים ומאחר שההליכים בו פשוטים יותר והזכאות היא כמעט אוטומאטית — כאשר ביטוח זה מתיישב יפה עם סטנדרט-דיוציה מסויימת של הפיצויים (הגימלאות) — הביטוח הסוציאלי זול מן הביטוח המסחרי הרווחי (והבדל זה עשוי להיות משמעותי¹⁰) ומהיר יותר¹¹. תכונות הביטוח הסוציאלי המתוארות לעיל, מצביעות, בהצטברותן, על יעילותו המיוחדת. אשר לבטחון הסוציאלי בישראל, הרי התעשרותו בשנים האחרונות בענפים חדשים (כגון ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד), או הרחבתו בדרך אחרת

- 6 השווה י. אנגלרד, החסדר לפיצוי נפגעים בתאונות דרכים (ירושלים 1972), 39—41.
 7 ראה A. F. Conard et al., *Automobile Accident Costs and Payments — Studies in the Economics of Insurance Reparation* (Michigan (1964), 8; י. אנגלרד, "הצעת חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ג—1973", משפטיט ה (1974) 431, 436.
 8 ראה בן-זרד, "הצעה לפיצוי נפגעי תאונות בחצי מחיר", הארץ מ-23.11.1976.
 9 ראה W. J. Blum & H. Kalven, "Public Law Perspectives on a Private Law Problem — Auto Compensation Plans", 31 *U. Chi. L. Rev.* (1964) 641, 708-712.
 10 "Inter-Ministerial Committee Report on Questions of Traffic and Work Accidents", 1 *Is. L. Rev.* (1966) 636; I. Englard, "Reform of the Automobile Accident Compensation System", 9 *Is. L. Rev.* (1974) 234; D. Kretzmer, "No-Fault Comes to Israel: the Compensation for Victims of Road Accidents Law 1975", 11 *Is. L. Rev.* (1976) 288, 300, 306; A. F. Conard, "The Economic Treatment of Automobile Injuries", 63 *Blum & Kalven Mich. L. Rev.* (1964) 279, 289-291, 294-306; י. אנגלרד, לעיל הערות 6 ו-7.
 11 ראה P. S. Atiyah, *Accidents, Compensation and the Law* (London 2d ed. 1975); T. Ison, *The Forensic Lottery* (London 1967) especially at 28, 55, 78, 107-108; R. E. Keeton, "Compensation for Medical Accidents", 121 *U. Pa. L. Rev.* (1973) 590, 615; F. V. Harper & F. James Jr., *The Law of Torts* (Boston 1956) 761-764; F. James, "The Columbia Study of Compensation for Automobile Accidents: An Unanswered Challenge", 59 *Colum. L. Rev.* (1959) 408, 475; M. A. Franklin, "Replacing the Negligence Lottery: Compensation and Selective Reimbursement", 53 *Va. L. Rev.* (1967) 774, 795-796; cf. G. Calabresi, "Does the Fault System Optimally Control Primary Accident Costs?" 3 *L. & Cotemp. Prob.* (1968) 429, 462-463.
 12 ראה R. J. Carlson, "A Conceptualization of a No Fault Compensation System for Medical Injuries", 7 *L. & Society Rev.* (1973) 329, 357; cf. S. R. Walker, "Malpractice in Dealing with Medical Malpractice?", 6 *Memphis St. U. L. Rev.* (1976), 437, 446; J. O'Connell, "Expanding No-Fault Beyond Auto Insurance: Some Proposals", 59 *Va. L. Rev.* (1973) 749, 812.

3. על פיצויים בשל כאב וסבל בכלל

בראשית דברי אנסה לענות על השאלה: כאב וסבל מהם? במאמר זה אשתמש במו"שגים אלה במשמעותם הרחבה, כלומר — כזהים למונח נזקי גוף בלתי רכושיים. אכן, בפסיקה ובסיפורת הישראלית מקובל לחלק את נזקי הגוף הלא רכושיים לשני אבות הנזק הבאים: אובדן או קיצור תוחלת חיים וכאב וסבל.¹³ אולם הדין נותן כי אובדן תוחלת חיים ראוי לפיצוי דווקא בשל הסבל שהוא גורם לגפגע, ועל כן מקרה זה כלול גם הוא באב הנזק כאב וסבל. אי לזאת, כאב וסבל ונזקי גוף לא רכושיים, הם לפי עניות דעתי היינו-הך, ופרט לנזקי גוף רכושיים קיים אך ורק הנזק שבכאב וסבל, הוא ותו לא. תפיסה זו תואמת את גישתם של רבים מן המחברים האמריקניים.

פקודת הנזיקין (נוסח משולב) תשכ"ח—1968 (סעיף 2) מגדירה רק את המונח "נזק ממון". אולם, כפי שלומדים אנו מן הפסיקה, ניתן גם להסיק מכאן מה פרושו של הנזק שאינו נזק ממון, ואשר מכיל כפריט חשוב את הכאב והסבל.

הכאב והסבל כוללים נזקים כגון: אובדן אבר או רקמה מהגוף, אובדן תיפקוד פיזיולוגי, פגיעה אסתטית, אובדן הנאות חיים,

הפחתת סיכויי נישואין, הפסד הנאה מן העבודה,¹⁴ צער, הרגשת השפלה, אי-יכולת לרקוד, לשחות או לפעול כעקרת בית,¹⁵ פחד מפני המוות,¹⁶ עקרות, נדודי שינה, חרדה, ניאורוזיס, פסיכוזיס, היסטריה, הלם, אי-יכולת לנגן בפסנתר או באקורדיון, לש"ק כדורגל,¹⁷ ועוד כהנה וכהנה מקרי סבל. יש מומחים שניסו לגלות את סימני ההבדל חנה בין כאב מזה וסבל מזה.¹⁸ בעיני אין להבחנה זו נפקותה מעשית, שכן הפיזיציים על כאב וסבל נקבעים למעשה, יחד, כמקשה אחת, ולא בנפרד, וגם אין צורך לעשות אחרת.

בעיית הפיזיצי על כאב וסבל היא אחת מן השאלות הקונטרוברסאליות של המשפט בכלל ושל המשפט המודרני בפרט,¹⁹ אשר הביאה להתנגשות בין שתי האידאולוגיות הגדולות בנות ימינו — הקפיטאליסטית והקומוניסטית. המתנגדים לפיזיצי כגון זה טוענים שהוא תואם את ההשקפה הבורגנית אשר לפיה ניתן בעבור הכל לשלם בכסף, וכי הדעת מתקוממת נגד הנוהג לשלם בכסף בעד סבל. על פי שיקולים מסוג זה אין מעניקים שום פיצוי על כאב וסבל בברית המועצות, סין, רומניה, והונגריה. לעומת זאת, ארצות אחרות, הדוגלות אמנם באותה אידאולוגיה (בולגריה, יוגוסלביה, פולין, צ'כוסלובקיה), מחייבות מתן פיצוי כספי בגין כאב וסבל במידה זו או אחרת.²⁰

13 ראה טדסקי, לעיל הערה 5, §§ 358, 369—370.

14 ראה ד. מור, "פיצויי תאונות דרכים בגין נזקי גוף לא ממוניים", עיוני משפט ו' — (1978) 397, 399—398. המחבר מסתמך על הפסיקה האנגלית והישראלית.

15 ראה J. O'Connell & Rita J. Simon, *Payment for Pain and Suffering: Who Wants What, When and Why* (1972) 2.

16 ראה M. L. Plant, "Damages for Pain and Suffering", 19 *Ohio St. L. J.* (1958) 200, 202.

17 ראה H. Street, *Principles of the Law of Damages* (London 1962) 63-64, 68-70.

18 ראה O'Connell & Simon, *supra* n. 15, at 2; D. Koskoff, "The Nature of Pain and Suffering", 13 *Trial* (1977), 21.

19 ראה Mazeaud et Tunc, *supra* n. 1, nos 292 et seq, 304 et seq.; C. J. Peck, "Compensation for Pain: A Reappraisal in Light of New Medical Evidence", 72 *Mich L. Rev.*

1377-1355, (1974); טדסקי, לעיל הערה 5, § 111.

20 ראה H. McGregor, "Personal Injury and Death", *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XI, chapter 9 (1972) §§ 36-38; 40-41.

אמת היא, כי אין זה קל להעריך בכסף נזקים בלתי רכושיים, שאין להם ביטוי מוטיביטרי ומדרך הטבע הערכה זו תהא שרירותית²¹ ומסוקפקת (בלתי ודאית)²².

הפסיקה הישראלית הוכיחה לא אחת, כי היא מודעת במלוא המידה לקשיים הכרוכים בהערכת נזקים על כאב וסבל בכסף. כך, למשל, השופט ברנזון הודה בפוסקו, כי "שום כסף לא ישווה לאובדן חיים ולא יפצה על שלילת טוב החיים"²³, ובהזדמנות אחרת מצהיר הוא, כי "שום כסף שבעולם אינו מפצה על יסורי גוף ונפש... או על אובדן הנאות חיים נורמליים"²⁴, ואילו השופט עציוני קבע, כי "לא ניתן... לפצות על ידי פיצוי כספי אדם שאבד אבר ונשאר בעל מום לכל ימי חיים, ואף אם נמלא מלוא ביתו כסף וזהב לא נתקן את הנזק שנגרם לו"²⁵.

מטרה אחרת של דיני הנזיקין, לפי תפיסה מסורתית, היא להעניש את המזיק על הנזק שהוא גרם לניזוק²⁷. גישה זו איננה מוצדקת²⁸. את פונקציה ההענשה יש להותיר למשפט הפלילי, כשעל דיני הנזיקין למלא פונקציה אחרת, כפי שיצויין להלן.

לגבי הפיצויים בשל כאב וסבל נטען, לעתים, כי הם ניתנים כניחומים בלבד (solatium)²⁹, שכן אין אפשרות מעשית לתת לניזוק יותר מזה. אולם דעה זו נדחתה, שהרי אחרת, הערכת הנזק וקביעת הפיצויים היו הופכים לשרירותיים לחלוטין³⁰. לאמיתו של דבר, המטרה העיקרית והפונקציה המרכזית של דיני הנזיקין ביחס לנזקי גוף בכלל ולנזק שבכאב וסבל בפרט, היא דווקא בפיצוי עצמו³¹ (פונקציה קומפנסטורית), כלומר — ביצירת תחליף לערך האבוד, ותחליף עשוי לבוא גם במקרה של נזק בלתי רכושי³². לשון אחרת, הכסף מסוגל להעניק לניזוק הנאה, העשויה לקזז

על אף הקשיים הללו, בתי המשפט הישראליים, וכמותם בתי המשפט ברוב ארצות העולם, נוהגים באורח שוטף להעניק פיצויים בגין כאב וסבל.

אחת המטרות העיקריות של דיני הנזיקין היא השבת המצב לקדמותו (restitutio in

- R. E. Keeton & J. O'Connell, *Basic Protection for the Traffic Victim* (1965) 360; 21
Koskoff, *supra* n. 18, at 25; V. X. Miller, "Assessments of Damages in Personal
Injury", 14 *Minnesota L. Rev.* (1930) 216, 223
22 ראה לדוגמה J. L. Buchanan, "Compensation for Pain and Suffering", 76 *South African L. J.* (1959) 457, 458; C. Morris, "Liability for Pain and Suffering", 59 *Colum. L. Rev.* (1959) 476, 477.
23 ע"א 15/66, שנער נ. פריד חסן, פ"ד כ (2) 455, 460.
24 ע"א 541/63, רכס נ. הרצברג, פ"ד יח (2) 120, 126.
25 ע"א 140/50, יוני נ. פינק, פ"מ י"א 35, 38.
26 השווה ד. גוטפריד, "לעניין פיצויים על נזקי גוף לא ממוניים", משפטים א (1968) 161.
27 ראה Mazeaud et Tunc, *supra* l, nos. 311 et seq; Plant, *supra* n. 16, at 206; Peck, *supra* n. 19, et 1368 § 5, 111.
28 ראה Street, *supra* n. 17, at 6; מור, לעיל הערה 14, בעמ' 402—403; גוטפריד, לעיל הערה 26, בעמ' 163.
29 ראה Peck, *supra* n. 19, at 1370; McGregor, *supra* n. 20, at §47; מור, לעיל הערה 14, בעמ' 400.
30 ראה J. Munkman, *Damages for Personal Injuries and Death* (London 1966), 13.
31 ראה *ibid.*, at 16.
32 ראה טדסקי, לעיל הערה 5, § 111.

במידת האפשר את סבלו כתוצאה מ'מנוקיו הגופניים'³³.

אכן, אם אין בכוחו של הכסף לתקן את מצבו של הניזוק ולהסיר ממנו את הכאב ואת הסבל שנגרמו לו, אין זאת אומרת, כי הכסף אינו מסוגל להקל בדרכים שונות על הניזוק, לאפשר לו להשתקם במידה מסויימת, ולפתוח בפניו אפשרויות חדשות לבוא על סיפוקו. ברור בכל אופן, כי במקום לא כלום עדיף מתן תרופה כלשהי, אפילו כש-איננה מושלמת, בבחינת הרע במיעוטו.

עם זאת, בקרב הכותבים האקדמיים, המש-תייכים לחסידי האחריות שלא על בסיס של אשמה (ביחוד בתחומן של תאונות דרכים) רווחת הדעה, כי במסגרת שיטה זו שוב אין מקום לפיצוי בעד כאב וסבל, בעיקר, כדי שלא יוטל נטל כספי כבד מדי על משלמי פרמיות ביטוח האחריות. בשנים האחרונות הפכה דעה זו לדומיננטית.³⁴

כפשרה הציעו כמה מחברים להשלים את השיטה הנ"ל בביטוח וולונטרי אשר יכסה את הנזק שבכאב וסבל.³⁵

לדידי, ישנם טעמים רבים וטובים להתנגד לגישה הדומיננטית הנדונה. את המעבר מן האחריות המושתתת על רשלנות אל האחריות שלא על בסיס של אשמה לגבי פגיעות אישיות, יש לקבל בברכה כהתקדמות רבת משמעות בתחום המשפט המודרני. אולם, יחד עם זאת אין בתמורה זו ולא כלום כדי

להצדיק את שלילת הפיצויים על כאב וסבל. הנזק שבכאב וסבל אינו נופל בחשיבותו מנזקי הגוף הרכושיים, ולפעמים בעיני הקורבן, יכולה חומרתו לעלות אפילו על חומרתם של הנזקים האחרים.

מדרך הטבע, הדעת, בעולם המערבי, מתקו-ממת נגד תפיסה, השוללת מתן כל פיצוי בעד גרימת נזק כגון: כריתת רגל או יד, או אובדן עין אחת, אפילו כשאינם מלווים בהפחתת כושר ההשתכרות של הניזוק. להחליט אחרת פירושו — לאמץ תוליה רע-יונית אחת מן האידאולוגיה של המהפכה הבולשוויסטית ולנסות להחדיר אותה לתוך עולם המבוסס על מערכת ערכים רוחניים ועל חוש צדק שונים לחלוטין.

ואם השיקול המכריע הוא שלא ליקר יתר על המידה את ביטוח האחריות, יש לזכור, כי מטרה זו ניתן להשיגה ביתר שאת בדרך אחרת, באמצעות המעבר אל הביטוח הסו-ציאלי, אשר הוא, כאמור, זול בהרבה מן הביטוח המסחרי. מכל מקום, עדיף אפילו לצמצם במקצת את הפיצויים על הנזקים הרכושיים, אך לא לוותר על מתן כל פיצוי בעד כאב וסבל, ובכך התוצאה תהא עדיין מאוזנת יותר.

אגב, היו גם מחברים שהתנגדו לביטול הפי-צויים על כאב וסבל,³⁶ או הביעו הסתיי-גויות לגבי הכוונה לבטלים³⁷, או פקפקו בתבונה לעשות כן.³⁸ אחרים הצביעו על כך

33 ראה גוטפריד, הערה 26 לעיל, בעמ' 161.

34 ראה L. Green, *Traffic Victims, Tort Law and Insurance* (1958) 88; Conard, *supra* n. 10, at 306; O'Connell & Simon, *supra* n. 15, at 5, 10, 13; O'Connell, *supra* no. 12, at 827-828; F. James, "Some Reflections on the Bases of Strict Liability", 18 *Louisiana L. Rev.* (1958) 293, 297; Franklin, *supra* n. 11, at 800; W. Freedman, "No-Fault and Products Liability: An Answer to a Maiden's Prayer", 627 *Ins. L. J.* (1975) 199, 205; Walker, *supra* n. 12, at 446.

35 ראה Keeton & O'Connell, *supra* n. 21, at 360-362; C.H. Brainard & B.M. Lord, "First Party Pain and Suffering Coverage: A New Direction for No-Fault", 665 *Ins. L.J.* (1978), 319, 320-321; א. פרוקציה, "ביטוח תאונות דרכים ללא אשם: סוגיית הכאב וסבל", משפטים ה (1973) 189, 193.

36 ראה Ison, *supra* n. 11, at 55.

37 ראה Peck, *supra* n. 19, at 1373-1375.

38 ראה Blum and Kalven, *supra* n. 9, at 672-674.

שביטול כזה נוגד את התוקה³⁹, או הצהירו כי הכוונה לבטל את הפיצויים על כאב וסבל מציגה את ההיבט האכזרי ביותר בשיטה המוצעת (לאחרונה שלא על בסיס של אשמה)⁴⁰.

כאן גם המקום להזכיר, כי במחקר שדה, שנערך בארה"ב הביעו עד 76 אחוז מן הנשאלים את דעתם נגד ביטול הפיצויים על כאב וסבל, ואילו 64 אחוז מכלל המשיבים ציינו, כי לפיצויים אלה חשיבות מיוחדת⁴¹. אשר למומחים מן העולם המערבי שאינם מצדדים באחריות שלא על בסיס של אשמה, ראוי לציין, כי בקרבם שוררת תמימות דעים, כי יש להעניק לנפגעים גם פיצוי הולם בגין נזקי הגוף הבלתי רכושיים שנגרמו להם.

בתי המשפט בארה"ב נוהגים לפסוק סכומים מפליגים כפיצויים על כאב וסבל, סכומים אשר הגיעו לפעמים עד 350 אלף דולר ויותר⁴². במשפט שהתקיים לא מכבר, זכתה (בערכאה ראשונה) אשה שעברה ניתוח פלאסטי בביטנה לפיצוי בסך 854 אלף דולר על כך שהרופא המנתח "טעה בקביעת מי-קומו של הקורקבן"⁴³. במקרה אחר העניק בית משפט בקליפורניה 20 אלף דולר כפי-צוי בעד כאב שנמשך עשרים דקות⁴⁴.

בישראל אין מגיעים למתן פיצויים מפליגים

כאלה בגין כאב וסבל, ואילו במספר ארצות, כגון דנמארק, יפן, מכסיקו, שווייץ, הפי-צויים המוענקים בעד "פריט" זה הם, לרוב, צנועים למדי⁴⁵.

כמה מחברים מצדדים בצימצום מתן פי-צויים על כאב וסבל למקרים של פגיעות קשות בלבד או בכלל בצימצום גובה הפי-צוי⁴⁶. לעתים, הוצע להגביל את הפיצוי על כאב וסבל כך שלא יעלה על חלק מסו-יים או אחוז מסויים מיתר הפיצויים הנית-נים לנפגע על אבות הנזק האחרים⁴⁷. שיטה מעין זו נהוגה במכסיקו. לעומת זאת, בחוק הגיו זילאנדי הנ"ל, הפיצויים בשל כאב וסבל מוגבלים באמצעות קביעת תיקרה. שי-טה זו נראית בעיני עדיפה יותר שכן לא קיימת, למעשה, שום זיקה הכרחית בין חומ-רת הנזק שבכאב וסבל לבין חומרתם של יתר הנזקים⁴⁸.

בנוגע לפגיעות פטאליות, ההלכה במשפט הישראלי והבריטי היא, כי אין לקבל פי-צויים על הצער והסבל הרוחני שנגרמו לשאירים כתוצאה ממותו של אדם יקר⁴⁹. בו בזמן ישנן ארצות (כגון בלגיה, צרפת, שווייץ, וחלק ממדינות ארה"ב), בהן ניתנים פיצויים על נזקים בלתי רכושיים אף במקרים מעין אלה⁵⁰. אודה, כי ניתן לפק-פק בהצדקת הגישה השוללת פיצוי דווקא

39 ראה J. B. Gallagher, "No-Fault Auto Insurance: Is Eliminating Pain and Suffering a Viable Option Under the Florida Constitution?", 30 *U. Fla. L. Rev.* (1978), 445

40 ראה P. H. Corboy, "The Expanding Universe of Jeffrey O'Connell: Backing Into a Brave New World", *U. Ill. L. Forum* (1976), 74, 100

41 ראה O'Connell & Simon, *supra* n. 15, at 37, 41

42 ראה McGregor, *supra* n. 20, at § 169

43 ראה חארץ מ-4.5.79

44 ראה Plant, *supra* n. 16, at 201

45 ראה McGregor, *supra* n. 20, at §§ 47, 170

46 ראה L. L. Jaffe, "Damages for Personal Injury: the Impact of Insurance", 18 *Law and Contemp. Prob.* (1953), 219; Peck, *supra* n. 19, at 1396; Brainard & Lord, *supra* n. 35, at 332-324; McGregor, *supra* n. 20 at § 47; Cf. Morris, *supra* n. 22

47 ראה Plant, *supra* n. 16, at 210-211

48 ראה McGregor, *supra* n. 20, at § 34

49 ראה טודסקי, לעיל הערה 5, §§ 111 ו-323

50 ראה McGregor, *supra* n. 20, at §§ 43, 272

הפיצויים על כאב וסבל (חתירה לקראת
scheduled benefits)⁵⁴, אם כי מחברים אחרים
דיים הביעו הסתייגויות מפני מגמה זו⁵⁵.

4. האמנם מתן פיצויים בעד כאב וסבל אינו מתיישב עם הביטוח הסוציאלי?

בקרב המשפטנים נפוצה הדעה, כי הביטוח
הלאומי "איננו מפצה כלל על נזקים לא
ממוניים"⁵⁶, או שאינו הגוף המתאים לע-
שות כן (לשלם פיצויים בשל כאב
וסבל)⁵⁷.

כדי להזים את ההנחה דלעיל, אצביע בהמ-
שך דברי על מקרים בהם הדין הפוזיטיבי
קובע אחרת, דהיינו — מורה בין השאר על
מתן סעד בידי הביטוח הסוציאלי גם על
נזקים שונים שבכאב וסבל⁵⁸.

אשר לדעה, כי אין זה מתאים שהביטוח
הסוציאלי יעניק פיצויים על נזקי גוף בלתי
רכושיים — אין היא, לפי עניות דעתי, נכונ-
ה, ואף אינה מתחשבת בהתפתחותו של
הביטוח הסוציאלי, הן זו הקיימת כבר
והן זו הצפויה בעתיד הנראה לעין. עם
זאת יש להודות, כי הביטוח הסוציאלי איננו

במקרה אחד של סבל (המקרה הנדון), למ-
רות היותו סבל ממשי, כל עוד מפצים את
הנפגע על סבלו בכל יתר המקרים, לרבות
אלה שבהם הסבל הוא פחות חמור מזה
העלול להיגרם עקב מותו של אדם קרוב
ויקר.

אשר לדרכי הערכת הנזק שבכאב וסבל,
בפסיקה ובספרות נחלקו הדעות. לפי גישה
אחת, שמקובל לקרוא לה אוביקטיבית, זכאי
הנפגע לפיצוי על הנזק הלא רכושי כשל-
עצמו, אפילו כאשר עקב הפגיעה איבד את
הכרתו או הפך ל"צמח". לפי הגישה האחר-
ת, ה"סוביקטיבית", כל אימת שהנפגע אינו
ער ומודע למצבו, אשר נוצר כתוצאה מן
הפגיעה, אין הוא ראוי לפיצוי⁵¹. דומני, כי
העמדה השניה, השוללת לחלוטין את הגי-
שה העונשית בנדון והתואמת את גישת
הפיצויים הטהורה, היא עדיפה יותר⁵². שכן
כל עוד הנפגע אינו ער למצבו, פירוש
הדבר שלא נגרם לו שום סבל, כך שאין על
מה לפצותו ושום פיצוי אינו יכול לעזור
לו, הגם שמצבו עלול להיות חמור ביותר.

במקרה של גרימת נזקי גוף בלתי רכושיים
נהוג לפצות את הנפגע גם על הכאב והסבל
העתידיים המשוערים⁵³.

לבסוף, בתקופה המודרנית מסתמנת נטייה
לפעול למען סטנדרטיזציה מסויימת של

- 51 ראה טדסקי, לעיל הערה 5, § 368.
52 ראה Buchanan, *supra* n. 22, at 458; McGregor, *supra* n. 20, at § 150; מור, לעיל הערה
14, בעמ' 402—403; גוטפריד, לעיל הערה 26, בעמ' 162—164, 167, 173.
53 ראה McGregor, *supra* n. 20, at § 150; Plant *supra* n. 16, at 202-203.
54 ראה Brainard & Lord, *supra* n. 35, at 322-324; W. Zelermyer, "Damages for Pain and
Suffering", 6 *Syracuse L. Rev.* (1954), 27, 40-42; cf. R. E. Keeton, *supra* n. 11, at 610;
צויים לנפגעי תאונות דרכים (חישוב פיצויים בשל נזק שאינו נזק ממון), תשל"ו—1976,
הפרקליט לא (1978) 512, 513; מור, לעיל הערה 14, בעמ' 411—412.
55 ראה Franklin, *supra* n. 11, at 778, 798; Peck, *supra* n. 19, at 1386; מור, הערה 14 לעיל,
בעמ' 406.
56 ראה מור, הערה 14 לעיל, בעמ' 406; השוה אנגלרד, הערה 6 לעיל, בעמ' 40; O'Connell &
Simon, *supra* n. 15, at 12.
57 ראה פרוקצ'יה, הערה 35 לעיל, בעמ' 194; cf. W. J. Blum & H. Kalven, "The Empty
Cabinet of Dr. Calabresi: Auto Accidents and General Deterrence", 34 *U. Chi. L. Rev.*
58 ראה להלן פרק 5. (1967) 239, 270.

הגוף המתאים לשלם פיצויים מפליגים על כאב וסבל, דהיינו סכומים מוגזמים של מיליונים בשל פריט זה.

בהנהגתו של ביטוח נפגעי עבודה כענף של הביטוח הסוציאלי, שהחל לפני כמאה שנה ראשונה, לאמור — העתקת גזרה מוגדרת בקירוב, יש לראות אירוע היסטורי ממדרגה של דיני הנזיקין המקובלים לתחומו החדש של הביטוח הסוציאלי. בפרק הזמן שחלף מאז, הוכיח הביטוח הסוציאלי, כי הוא מסוגל לקלוט היטב את ההסדרים המשפטיים שהועברו אליו ולהבטיח את יישומם ההולם. אולם מדרך הטבע, כיוורשם של דיני הנזיקין לנזקי גוף, הביטוח הסוציאלי סיגל לעצמו צביון מיוחד. כך, לרוב, בענף זה הפיצויים (הגימלאות) שוב אינם נקבעים לפי נצרכותו של הנפגע, כי אם בהתאם לאובדן כושרו להשתכר, כלומר — על פי עקרון הפיצוי דווקא (loss compensation principle) בתחום הנדון התניית הגימלאות במבחן האמצעים איננה נהוגה כלל ועיקר. עם זאת מסתמנת מגמה כלל עולמית להעניק גימלאות לא רק על מנת להבטיח לנפגע את המינימום הדרוש לקיומו, אלא לקרב עד כמה שאפשר את גובה הגימלאות לרמת הכנסתו הקודמת.⁵⁹

הרחבת ביטוח נפגעי עבודה גם על עובדים עצמאיים תואמת אף היא את קו ההתפתחות של ביטוח זה הגולש אל מעבר למושגים המסורתיים של הביטוח הסוציאלי.

העיזבון אשר הביטוח הסוציאלי ירש אותו מדיני הנזיקין כולל בתוכו, בין השאר, גם מתן פיצויים על כאב וסבל, ולו במימדים צנועים יחסית, וכפי שניתן להיווכח מאשרים זאת ההסדרים של ביטוח נפגעי עבודה.

בעקבות ההתפתחות המתוארת, אשר הפכה למציאות שלא ניתן להתעלם ממנה, אין זה מוצדק לחשוב, כי הביטוח הסוציאלי אינו עולה, כביכול, בקנה אחד עם מתן פיצויים על כאב וסבל. מבחינה תיאורטית ההסבר למצב שנוצר נעוץ בכך, שבעידן המודרני הביטוח הסוציאלי התעשר במטרה ובפונקציה נוספת, הבאה לידי ביטוי דווקא במתן סעד גם בצורה של תרופה על נזקי גוף שבכאב וסבל.⁶⁰ מבחינה פרגמטית יש להתפתחות זו חשיבות מיוחדת, שכן — כפי שהוסבר בראשית המאמר — הביטוח הסוציאלי מסוגל לספק את הצרכים השונים של הנפגעים למיניהם יותר טוב מכל סוג אחר של ביטוח.

תחת השפעתם של תנאי החיים בתקופה המודרנית, ותוך ריבוי הסיכונים לשלמותו הגופנית של הפרט, מגיעים גזרות או סוגים שונים של האחריות האזרחית לנזקי גוף וביטוח אחריות (מאלה שידובר עליהם בהמשך), לממדים המקנים להם משמעות סוציאלית הולכת וגוברת, ובכך געשים הם כשרים להעברה לתחומו של הביטוח הסוציאלי, המהווה את מקומם העתידי הטבעי.

לכך יש להוסיף, כי בסוגים האמורים של ביטוח, פרט לאלה המכוסים כבר כיום על ידי הבטחון הסוציאלי, הסוביקט הראוי להגנה הוא הציבור כולו, מה שמבליט ביתר שאת את האופי הסוציאלי של הסוגיה. מן הראוי, איפוא, כי תהליך הג'ל יוביל להעתקה הדרגתית, בטווח הבינוני, של חלקים שלמים מתחומם של דיני הנזיקין לתחומו החדש של הביטוח הסוציאלי, כאשר יעודד ההיסטורי של ביטוח זה הוא לקלוט את ההסדרים המשפטיים האמורים. נראה לי, כי בתחנה הסופית של תהליך זה יתבטלו

59 בנוגע לכל המאפיינים הללו של ביטוח נפגעי עבודה במישור ההשוואתי ראו Social Security Programs Throughout the World, 1977.

60 יש לציין כי לפחות חלק ממומחי הביטוח הסוציאלי עדיין אינם מודעים למחותו החדשה הזאת של הביטוח הסוציאלי; ראו למשל, G. Perrin, "Avenir de la sécurité sociale", 22 Rev. Int. Sec. Soc. (1969), 3.

כליל דיני הנזיקין לנזקי גוף והביטוח הסו-
ציאלי יתפוס את מקומם⁶¹.

5. פיצויים על כאב וסבל לנפגעים בעבודה ולנכי צה"ל

לפי סעיף 59 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968, מוגדר נכה עבו-
דה כמובטח ש"נפגע כושרו לעבודה וכתו-
צאה מכך אינו מסוגל לעשות עבודה שבו
גילו ומינו מסוגל לעשותה". הגדרה זו היא
כלכלית מיסודה, במובן שהכושר לעבודה
הינו תנאי הכרחי לכושר ההשתכרות. מכאן
סביר היה להניח, כי ביטוח נפגעי עבודה
מפצה את הנפגע רק על נזקי הגוף הרכו-
שיים שלו. ולא היא.

כשאנו פונים לתקנות הביטוח הלאומי
(קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה),
תשט"ז—1956, ולתוספות אשר בהן אנו מו-
צאים מול רשימה של פגימות רשימה של
אחוזי נכות המיוחסים לכל אחד מפגימות
אלה, מעין "תעריפונים" לכל פגיעה ביולו-
גית שעל פיהם קובעים את גובה הגימלה.
אחוזי נכות אלה נקבעים, איפוא, על פי
מבחנים ביולוגיים טהורים, מבלי להתחשב
במידה בה כל פגיעה משפיעה באופן ממשי
על כושרו של הנפגע לעבוד, וכמו כן אם
בכלל אין לפגיעה השפעה שכזאת.

נכון הוא, כי לפי תקנה 15 (א) לתקנות
הג"ל הוועדה הרפואית "רשאית לקבוע דר-
גת נכות יציבה קטנה או גדולה עד מחצית
מזו שנקבעה לצד המבחנים... בשים לב
למקצועו... של הנפגע...".

הוראה זו טעונה כמה הערות.

א. ההתייחסות למקצועו של הנפגע לא נעש-
תה לפי מצוות המחוקק ואין לה סימוכין
בהגדרה החוקית של נכה עבודה. אי-לזאת
נראה, כי לכאורה יש כאן חריגה מסמכויו-
תיו של מתקין התקנות⁶².

ב. מתוכנה של תקנה 15 (א) לאותן תק-
נות ניתן להסיק, כי יש להתחשב במקצועו
של הנפגע רק על מנת להגדיל את דרגת
הנכות המיוחסת לפגימה מסוימת בידי התו-
ספות;

ג. אף אם נתעלם משתי ההערות הקוד-
מות, הוועדה הרפואית בלבד רשאית להת-
חשב במקצועו של הנפגע, לפי שיקול דעתה,
אולם איננה חייבת לעשות כן;

ד. בשום פנים ואופן לא תוכל הוועדה הר-
פואית להקטין את דרגת נכותו של הנפגע,
בשים לב למקצועו, ביותר ממחצית מזו
שנקבעה לצד המבחנים. כך, לדוגמה, אם מן
המבחנים שבתוספות נובעת דרגת נכות של
80 אחוז והוועדה בדעה, כי בעטיה של
הפגיעה אין הנפגע מנוע מלעסוק במקצועו,
היא תוכל להוריד את דרגת הנכות לכל
היותר ל-40 אחוז. במקרה כזה ברור לת-
לוטין, כי את 40 האחוז הללו של נכות
יקבעו לנפגע בקשר לנזק גוף בלתי רכושי
גרידא.

הוא הדין לגבי מחלות המקצוע, כשהדבר
מתבטא בכך, כי לכל מחלה מיוחסת בתוס-
פות דרגת נכות מסוימת, הן אם מחלת
המקצוע גורעת מכושרו של הנפגע לעבוד.
ולשתכר והן אם לאו.

בתור מסקנה יצוין, כי השיטה בה בחר
המחוקק מלמדת על כך שכוונתו הברורה
היא לפצות את הנפגעים בעבודה לא רק
על נזקי הגוף הרכושיים שלהם, כי אם גם
על הכאב והסבל אשר נגרמו להם תוך
כדי עבודתם ועקב עבודתם.

61 ראה A. L. Miller, "The Problem of the Class Differentiation of Disability Benefits: A Case for Going Beyond the No-Fault Principle", 12 *Is. L. Rev.* (1977) 434

62 ראה א. פרוקציה וא. ל. מילר, זכויות הנכים בישראל — בעיות יסוד (ירושלים 1974) 24.

מגמה זו של המחוקק בולטת ביתר שאת בזכות סוגים מסוימים של פגימות, הכלולות בתוספות, כגון: עקרות, פגמים באברי המין, כריתת שד או שדיים (לפי הסעיפים 24, 25, 27 ו-28 למבחנים שבתוספות לתקנות הנ"ל), פגימות אשר אין להן שום קשר לכוש-רו של הנפגע לעבוד ולהשתכר. בקביעת דרגת נכות מעבודה בגין פגיעות כגון אלה יש לראות פריצת דרך נוספת לכיוון ההתפתחות שעליה דובר לעיל. יתר על כן, במקרים אלה לא ניתן להקטין לנפגע את דרגת הנכות בשים לב למקצועו, שכן אין לפגיעה ולמקצועו של הנפגע ולא כלום. אך בכך לא סגי. לפי סעיף 59 לחוק הביטוח הלאומי "בקביעת העבודה אם פלוני הוא נכה עבודה אפשר להביא בחשבון מום מכער". הוראה זו נותנת ביטוי מובהק עוד יותר לכוונתו של המחוקק לפצות את הנפגעים בעבודה גם על סוגים של נזקי גוף בלתי רכושיים (כאב וסבל) טהורים. אומנם מום מכער יכול להקשות על הנפגע למצוא מקום עבודה בהתאם לרצונו, אולם ברור הוא כי המחוקק התייחס לא רק למקרים בהם מתעוררים קשיים כאלה, שכן אחרת היה אומר זאת במפורש.

יוזכר כי ההסדרים בנוגע לביטוח נפגעי עבודה הורחבו ע"י כמה חוקים מיוחדים, והם חלים גם על קבוצות אנשים נוספות, כגון: כבאים-מתנדבים שנפגעו בעיסוקם כמתנדבים, נפגעי ספר או נפגעים בהצלת נפש.

במישור ההשוואתי יצויין, כי גם בצרפת הנכות מעבודה נקבעת בעזרת טבלאות, אשר בהן, לצידו של כל מום ביולוגי, רשומה דרגת הנכות המיוחסת לו⁶³; באנגליה הנכות מעבודה נקבעת על פי מבחנים ביו-

לוגיים טהורים⁶⁴; בגרמניה המערבית, הגם שעקרונית מבוססת השיטה על הפחתת כושר ההשתכרות, מקנה החיקוק לליקויים ביולוגיים שונים אחוז משוער של הפחתה שכזאת. (למשל 25 אחוז בשל אובדן עין אחת)⁶⁵; לבסוף, גם בארה"ב מקובל לקבוע את הפיצויים לנפגעי עבודה באמצעות טבלאות של פגיעות שונות, והנפגע זוכה לפיצוי אף מבלי שהוא ייפגע בשכרו. גדולה מזו, במדינות רבות העובד הנפגע זכאי לפיצוי גם על השחתת פנים⁶⁶.

אשר לנכי צה"ל, המסקנה כי גימלאותיהם כוללות פיצוי — לעתים משמעותי — על כאב וסבל מתבקשת ביתר שאת. אכן, כאן הגדרתה של הנכות גופא מתייחסת לאיבודו או לפחיתותו של הכושר "לפעול פעולה רגילה" (סעיף 1 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב), תשי"ט — 1959), מה שאינו מותיר מקום להתחשבות במקצועו של הנפגע, או בכושרו להשתכר כהוא זה. בו בזמן, תקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגת נכות), תש"ל — 1969 משתמשות באותה שיטה הנהוגה לגבי נפגעים בעבודה, ואף תוכן התוספות לתקנות אלה זהה לתוכן התוספות לתקנות הביטוח הלאומי הנ"ל, כך שהמבחנים הם ביולוגיים גרידא.

ההסדרים בחוק זה בדבר הגימלאות, בכסף חלים גם על נפגעים בפעולות איבה, חברי הג"א, שוטרים, סוהרים, שומרים במשכן הכנסת וברחבתו, ועוד.

אומנם הסדרים אלה אינם שייכים לביטוח הסוציאלי (אינם מבוססים על תשלום דמי ביטוח על ידי או בעד אלה העלולים להיפגע), אולם במובן הרחב ניתן לראות בהם

63 ראה Dupeyroux, *supra* n. 3, at 485-486.

64 ראה א. ל. מילר, א. פרוקצ'יה וד. קרצ'מר, זכויות הנכים: הצעות לקראת רפורמה (ירושלים, 1979) 94, 95, 96.

64 ראה H. Jäger, *Sozialversicherungsrecht* (Berlin 1975, 7. Auflage) 115-116.

65 ראה Jaffe, *supra* n. 46, at 235-236.

חלק ממערכת הבטחון הסוציאלית הישראלית (בצורתו הלא קונטריבוטורית).

נוכח המצב המתואר לעיל, נותרות שלוש שאלות שאין להן מענה בדין המצוי. השאלה האחת — מדוע נפגעים בעבודה, נכי צה"ל והנפגעים מיתר הקבוצות הנ"ל, יזכו לפיצוי רק בגין סוגים מסוימים של כאב וסבל (אלה שנזכרו לעיל) ולא יקבלו פיצוי על צורות אחרות של כאב וסבל, כגון: סתם כאב פיסי, אובדן תוחלת חיים, אובדן הנאות חיים, או סבל נפשי מסוג אחר. הרי גם במקרים מעין אלה הסבל שנגרם לנפגע עלול להיות סבל של ממש, חמור ביותר, ונראה כי אף הוא ראוי לפיצוי. אכן, לגבי שני סוגים אלה של כאב וסבל — מאי ביניהם מנקודת ראותו של הקרבן?

השאלה השנייה — מפני מה צריך להיות נפקא מינה משמעותי בין גובה הפיצויים על כאב וסבל הניתנים לקבוצות שונות של נפגעים, דהיינו — לנפגעים בעבודה ולנכי צה"ל מזה, ולנפגעים בתאונות דרכים ולנפגעים אחרים שאינם מכוסים בידי ביטוח חובה מזה?⁶⁶

מה ההצדקה העיונית להבדלים כיתתיים (class differentiation) כגון אלה?

השאלה השלישית — בגלל איוו סיבה נפגעים בעבודה צריכים להיות מכוסים בידי הביטוח הסוציאלי, בעוד שנפגעים מקבוצות אחרות אינם כלולים בביטוח זה? הכוונה היא ביחוד לנפגעי תאונות דרכים, לנפגעים ממוצרים פגומים ולנפגעים מפגיעות רפואיות. כאמור, התנאים הסגוליים לקבוצות אלה התבשלו דיים, כדי להצדיק החלת הביטוח הסוציאלי גם עליהן. עברו, איפוא, כמאה שנה מאז הוחל הביטוח הסוציאלי על פגיעות עבודה, ובכך נוצרה, לראשונה

בהיסטוריה, שיטת האחריות שלא על בסיס אשמה. אולם המצב בנדון קפא על שמריו.

למרות פיגור זה בהתפתחות הרצויה ראוי להדגיש, בסיכומי של ענין זה, כי כבר היום מוענקים פיצויים על כאב וסבל במסגרתו של הביטוח הסוציאלי ושל הבטחון הסוציאלי לציבור נרחב למדי מבחינה מספרית, כפי שהוסבר לעיל, ובכך יש לראות תקדים ממדרגה ראשונה, בעל משמעות היסטורית מובהקת, המלמד רבות על ההתפתחות הצפויה בעתיד.

6. פיצויים על כאב וסבל לנפגעי תאונות דרכים

ב-1975, עם קבלת החוק החדש הנ"ל, וב-הסתמך על מחקר אמפירי אשר בוצע על ידי המוסד לביטוח לאומי⁶⁷, הונהגה שיטת האחריות שלא על בסיס של אשמה (אחריות מוחלטת) על תחום שני של מקרים — תחומם של נפגעי תאונות דרכים.

הגם שההצעות להסדיר את זכויותיהם של נפגעי תאונות דרכים — במסגרת הביטוח הסוציאלי⁶⁸ — לא התקבלו, מסמל חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים התקדמות רבת משמעות בנדון, והחידושים המובאים על ידו חלים במידה ניכרת גם על סוגי הפיצויים בגין כאב וסבל. חוק זה, על תכוונותו האופינית, מותיר את הרושם כאילו מטרתו היתה להנהיג ביטוח שהוא מעין סוציאלי על פי מהותו, אבל במסגרת הפורמלית של חברות ביטוח מסחריות.

המחוקק לא הושפע מן המגמה לבטל כליל את הפיצויים בעד כאב וסבל בשיטה הנשענת על עקרון האחריות שלא על בסיס של

66 השווה מור, הערה 14 לעיל, בעמ' 406 (המכנה מצב זה כאבסורדי); cf. Miller, *supra* n. 61.

67 ראה A. Nizan, *Compensation and Rehabilitation Procedures and their impact on the Rehabilitation of Road Accident Victims in Israel*, Final Report (Jerusalem 1975).

68 ראה לעיל הערה 10.

אשמה⁶⁹, ולא אימץ לעצמו את הפתרון הדומיננטי הקיים במדינות שונות של ארה"ב, בהן ישנם חוקי פיצויים לנפגעי תאונות דרכים המושתתים על אחריות שלא על בסיס של אשמה, פתרון אשר לפיו, אין מפצים, אומנם, על נזקי גוף בלתי רכשיים, אולם במקרים של פגיעות קשות או מוות מאפשרים לתבוע, נוסף לעילה הסטטוטורית, גם פיצוי מלא על כאב וסבל בתביעת נזי-קין רגילה⁷⁰.

תחת זאת, בחר החוק הישראלי בדרך אחרת, עדיפה לעניות דעתי. הוא התיר להעניק לנפגע פיצויים בשל נזק שאינו נזק ממון, שלא יעלו על תקרה מסוימת (מאה אלף לירות צמודות למדד המחירים לצרכן), ושלל מן הנפגע כל עילת תביעה על פי פקודת הנזיקין בשל נזק גוף (הסעיפים 4 (א) (2) ו- (ב) ו-8 (א)). בו בזמן תקנות הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים (חישוב פיצויים בשל נזק שאינו נזק ממון), תשל"ו—1976 פירטו את תנאי הזכאות לפיצויים אלה ואת הדרך לקביעתם.

התקנות מחלקות את הפיצויים בעד כאב וסבל לשני חלקים: החלק האחד, הכפוף למבחנים הכרוכים במצבים ביולוגיים—מבחן האישפון ומבחן הנכות, והחלק השני שאינו כפוף לשום מפתח סטנדרטי.

לפי מבחן האישפון זכאי הנפגע לפיצוי השווה לשני פרומיל מן הסכום המקסימאלי כפול מספר הימים בהם היה מאושפון בבית חולים, במוסד לטיפול בחולים או בגנים בשל התאונה (תקנה 2 (א) (1) לתקנות הנ"ל). המדובר על כן במבחן per diem.

מחברים אחדים מתחו ביקורת על מבחן זה. כך נאמר שהוא אינו מבחן רלוונטי, שהוא

גורם עוול לנפגעים שלא אושפון מסיבה זו או אחרת, שהוא מאפשר מניפולציות לה-ארכה מלאכותית של ימי האישפון, ומכל מקום—בהתאם להמלצות ועדת ברנזון—יש להכיר גם באישפון בבית על פי הוראת רופא⁷¹. נטען אפילו, כי מבחן זה עלול להביא "למצוקת האישפון במדינה"⁷².

לפי דעתי, מבחן האישפון, מבלי להיות מבי-חן אידאלי, הוא מניח את הדעת ואכן מסו-גל וראוי לשמש למדידת הכאב והסבל של הנפגע. זהו קריטריון אחיד, שקול, אמין וב-טוח, אובייקטיבי וקל להפעלה, כשאחד מית-רונותיו בא לידי ביטוי בכך שלרוב אין בכוחו של הנפגע להשפיע על הארכת תקו-פת האישפון שלא לצורך, והעיקר: קשה למצוא או להמציא מבחן אחר, טוב ממנו.

אין טעם להתחשב גם בזמן האישפון בביתו של הנפגע או—כפי שנהוג בדנמארק—גם בימים בהם הניזוק רתוק למיטה או נתון בטיפול רפואי אמבולטורי⁷³, שכן למרות שמדובר בגורמים העשויים אומנם להעיד על סבל, אימוץ שיטה שכזאת עלול לפתוח פתח לניצול לרעה של הזכות לפיצויים. מאותה סיבה אין להביא בחשבון—כפי שהוצע—כל יום של אי כושר מלא לעבודה, וכדי לא לסבך את השיטה יתר על המידה, אין לבסס את הערכת הנזק, בהתאם לאותה ההצעה, על ריבוי של אלמנטים שונים, כגון ניתוח בהרדמה כללית או מקומית, כל יום בו היה התובע בגבס מלא או חלקי, כל יום של חוסר הכרה וכיוצא באלה⁷⁴. לסבל הנגרם על ידי גורמים כגון אלה יש לתת ביטוי במסגרתו של החלק השני של הפי-צויים בעד כאב וסבל, זה אשר, כאמור, אינו מבוסס על מבחנים סטנדרטיים.

70 ראה מור, הערה 14 לעיל, בעמ' 400—401.

69 ראה לעיל הערה 34.

71 שם, בעמ' 405, 412.

72 ראה לוי, הערה 54 לעיל, בעמ' 514.

73 ראה צ. ברנזון, "פישוט העניינים בתביעות נזיקין", עיוני משפט ב (1972) 575, 578.

74 ראה ש. מורד, "למען אחדות הפסיקה בפריט של כאב וסבל בתביעות נזיקין", הפרקליט כח (1972) 115, 116.

לפי מבחן הנכות יקבל הנפגע אחוז אחד מן הסכום המקסימאלי כפול אחוז הנכות לצמיתות שנגרמה לו כתוצאה מן התאונה, פחות אחוז אחד לכל שנה שמלאה לנפגע מעל שלושים שנה (התקנות 2 (א) (2) ו-3).

על מבחן זה נמתחה ביקורת עוד יותר חריפה, ביחוד על ידי ד. מור. בין השאר הוא מעיר, כי אין זיקה הכרחית בין אחוז הנכות הביולוגית לבין הנזק הלא ממוני הנסבל, כי אין טעם לכבול את ידי בית המשפט ולהכניסו למיטת סדום של קריטריון נוקשה זה, ועל כן עדיפה, לדעתו, שיטה כדוגמת החוק הניו-זילאנדי הנ"ל, המותיר לשופטים את האפשרות לקבוע את גובה הפיצוי על כאב וסבל לפי שיקול דעתם, בכפוף לתיקרה מסוימת.⁷⁵

אולם אין להתעלם מיתרונותיו של מבחן הנכות, המבטיח יחס שווה כלפי קורבנותיהן של תאונות דרכים במקרים דומים, אחידות הפיצוי ויציבות הפסיקה, ומאפשר הערכה קלה יותר, פשוטה יותר, מהירה יותר, ועל כן גם זולה יותר של הנזק הבלתי רכושני. עם זאת, כמוזכר לעיל, רצוי כי קביעת דרגת הנכות תיעשה לא רק לפי התוספות לתקנות הביטוח הלאומי (כפי שצוין בהוראות למבחן זה), כי אם גם בהתאם לתקנות אלה גופא. כמו כן, דומה, כי יש טעם להתחשב גם בנכות שאיננה צמיתה.

תקנה 2 (ב) לתקנות הנ"ל, המנוסחת בלשון לא כל כך מוצלחת, מזכה את הנפגע בתאונות דרכים לפיצוי על כאב וסבל שלא יעלה על עשרה אחוזים מן הסכום המקסימאלי בשתי הסיטואציות הבאות:

א. לנפגע נגרמו, אומנם, כאב וסבל, אך אינו זכאי לפיצוי לפי המבחן המשולב של

האישפוז ושל הנכות (הוא לא היה מאושפז ולא נקבעה לו דרגת נכות צמיתה);

ב. נוסף על הנזק הלא רכושני אשר נמדד בעזרת המבחן המשולב הנ"ל, נגרמו לנפגע גם כאב וסבל מסוג אחר, שלא ניתן להעריך אותם בדרך זו.

בשני המקרים, הכוונה היא לנזקי גוף בלתי רכושיים, בהם מושם הדגש לאו דווקא על הפגימה הביולוגית, כי אם ביחוד על הסבל הנפשי שנגרם לניזוק, כגון: אובדן תוחלת חיים, סבל בשל פגם אסתטי, אובדן הנאת חיים, הרגשת בושה וכיוצא באלה. באותה הקטגוריה כלולים גם מצבים אחרים שאינם ניתנים למדידה בעזרת מבחנים סטנדרטיים, כמו סתם כאב פיסי.

דא עקא, כפי שהוטעם בצדק, תקנה זו היא משוללת תוקף משפטי (היא *ultra vires*),

כיון שמתקין התקנות חרג מסמכויותיו בקובעו תיקרה נוספת במסגרת התיקרה הכללית של החוק⁷⁶. יתרה מזו, לדעת פרופ' אנגלרד, אין לתת תוקף לתקנה זו גם מסיבה אחרת, משום שהיא משוללת סבירות בכך שהיא אוסרת על מתן פיצוי לנפגע בשל הנזקים שאליהם היא מתייחסת, ואשר יעלו על עשרה אחוזים מן הסכום המקסימאלי⁷⁷.

לגבי דידי, התיקרה שנקבעה בידי התקנה דעסקינן אומנם איננה סבירה ואיננה מספקת. יתר על כן, היא מעידה, כי מתקין התקנות זילזל בחשיבותם של כאב וסבל מן הסוג המוזכר, שאינם ניתנים למדידה על ידי שני המבחנים המבוססים על נתונים הכרוכים במצבים ביולוגיים.

לבסוף, לפי תקנה 4 לאותן התקנות: "נגרם מותו של הניזוק כתוצאה מן התאונה, יהיה סכום הפיצויים לעזבונו עשרים וחמישה אחוזים מן הסכום המקסימאלי".

75 ראה מור, הערה 14 לעיל, בעמ' 405—407, 412.

76 ראה י. אנגלרד, פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (1978) § 191 ואילך; חשווה מור, לעיל הערה 14, בעמ' 410—411.

77 ראה אנגלרד, הערה הקודמת, § 199.

בעניין פיצויים בשל נזק שאינו נזק ממון מציעה הצעת החוק פתרון זהה לזה של החוק שאוזכר. ועל כן ההערות לחוק זה מתיחסות, כמובן, גם להצעת החוק.

לפני שנים רבות הונהג ביטוח סוציאלי לגבי הנפגעים בכוח בתוך המפעלים (ביטוח נפגעי עבודה). אם תתקבל בעתיד הצעתי להפעיל ביטוח סוציאלי גם לגבי נפגעים ממוצרים פגומים, תהא הרחבת אותו סוג של ביטוח כלפי הנפגעים הפוטנציאליים שמחוץ למפעלים — תהליך שהוא הגיוני ביותר — בבחינת המשך טבעי של אותה התפתחות אשר החלה מזה זמן רב.

8. פיצויים על כאב וסבל לנפגעים מפגיעה רפואית

את הפגיעה הרפואית אציע להגדיר (מבלי להתיימר להגיש נוסח סופי) כנזק גוף הנגרם לחולה על ידי מעשה או מחדל רפואי, להוציא את הנזק אשר נגרם על מנת למנוע נזק גוף אחר, חמור יותר.

מניסוח הגדרה כללית זו נמצא, כי בכוונתי להתייחס לא רק לנזקים שהם תוצאה מטיי-פול רפואי לא נכון (medical malpractice), כי אם לכל הפגיעות היאטרוגניות (הכרוכות בטיפול רפואי), לרבות אלה הנובעות מטיי-פול רפואי לא רשלני.

סוגיית הפגיעות הרפואיות מטרידה את המומחים מכל הארצות המתוקנות והיא ריכזה במיוחד את תשומת לבם של המשפטנים מארה"ב, בה נכתבו מאות מאמרים בנושא זה והוגשו מספר הצעות חוק להסדירו ול-חסל את המשבר שנוצר בתחום זה. בין ההצעות בנדון — האקדמיות והתחיקתיות

הוראה זו שרירותית לחלוטין וגם עליה נמתחה ביקורת חריפה, שכן במקרה דידן "לא הרי מקרה פלוני כמקרה אלמוני", כאשר התקנה מנסה להחיל דין אחד על מקרים הטעונים פתרונות שונים. נוסף על כך, גם תקנה זו הותקנה בחוסר סמכות בולט ועל כן גם היא גטולה תוקף משפטי⁷⁸. ודומה, כי אכן מוטב היה להימנע מהוראה זו ולהשאיר את המצב בעינו, בכפוף להוראות הכלליות בנדון.

7. פיצויים על כאב וסבל לנפגעים ממוצרים פגומים

בדין המצוי, האחריות על נזקי גוף הנגרמים בשל מוצרים פגומים נתונה לדיני הנוזיקין. עם זאת, בשנים האחרונות, נוכח ריבויין של הפגיעות ממצע מוצרים פגומים, המאיימים למעשה על האוכלוסיה כולה, עוררה סוגיה זו עניין הולך וגובר בציבור הרחב, והעסיקה את המשפטנים בארץ ובעולם⁷⁹.

תשומת לב מיוחדת לקושיה זו הוקדשה בארה"ב, בה בולטת בסיפרות המקצועית המגמה להנהיג גם בתחום זה אחריות שלא על בסיס של אשמה, משולבת בביטוח אחריות מסחרי, כדוגמת התקדימים התחיקתיים בנוגע לנפגעי תאונות דרכים.

בארץ הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק האחריות למוצרים פגומים, תשל"ט—1978. הצעה זו אימצה לעצמה מבחינות שונות את מתכונת חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, אם כי אחריות היצרנים, לפי ההצעה, היא אחריות חמורה, ולא אחריות מוחלטת כמו בחוק הנ"ל. כמו כן יוצרת ההצעה חוקה שהמוצר היה פגום (בנסיבות מסוימות), ומציעה תקופת התיישנות מיוחדת.

78 ראה אנגלרד, הערה 76 לעיל, § 200; לוי, הערה 54 לעיל, בעמ' 515—516; מור, לעיל הערה 14, בעמ' 409—410.

79 ראה, כללית, ד. מור, "אחריות יצרנים בנוזיקין למוצרים פגומים", עיוני משפט ה (1976)—303 (1977) ו-581.

9. פיצויים על כאב וסבל לנפגעים אחרים

הקטגוריה של הנפגעים שנדונו עד כאן אינן כוללות קבוצות אחדות של נפגעים, קבוצות שוליות, אשר ממדיהן הם, אולי, פחות מרשימים. הכוונה היא ביחוד לנפגעים מביצוע פשע (כקורבנות של פעולה נפ-שעת), לנפגעים במשק הבית, לנפגעים ממחלה רגילה ולנכים מלידה.

כיום נפגעים אלה מכוסים חלקית בידי ביטוח הבריאות, ביטוח דמי מחלה (אם מדובר בשכירים), וביטוח נכות (לפי פרק 2' לחוק הביטוח הלאומי). דא עקע, ביטוח הנכות מתנה את מתן הגימלאות במספר תנאים חמורים המשאירים חלק מן הנפגעים ללא ישועה, ורמת הגימלאות בביטוח נכות איננה משביעה רצון. מכל מקום, ביטוח זה, הנשען על הגדרה כלכלית של הנכות, אינו מעניק שום פיצוי על נזקי גוף בלתי רכוי שיים.

אי לזאת אציע להחיל גם על נפגעים אלה אותו הסדר בעניין מתן פיצויים על כאב וסבל, אשר נועד לחול על כל יתר קבוצות הנפגעים. תוך כדי כך, מודע אני במלוא המידה לעובדה, כי לפחות לגבי נפגעים ממחלה רגילה ולנכים מלידה הדבר לא יהא בר ביצוע אלא בטווח רחוק יותר, אולי רק לאחר שתתחולל תמורה מהותית במנטא-ליות של הציבור הרחב בעניין המעמד, אשר לו ראויים נפגעים אחרונים אלה.

10. הצעה טנטאטיבית

נוכח הנתונים הנ"ל בנוגע לחשיבותן של קבוצות הנפגעים השונות דלעיל ומשמעותן

— ממליץ חלק ניכר מהן על כינון שיטה של אחריות שלא על בסיס של אשמה של הרופאים (ושל יתר הפרסונאל הרפואי), משולבת בביטוח אחריות בצורה של ביטוח מסחרי. בשוודיה התקבל, בשנת 1975, חוק מיוחד ברוח זו — חוק ביטוח פציינטים. לעומת זאת בישראל, בה הרוב המכריע של האוכלוסיה נהנה מביטוח בריאות בתנאים נוחים יחסית והשכירים החולים זכאים על פי רוב לדמי מחלה, בעית הפגיעות הרפואיות היא בעלת ממדים פחות חמורים מאשר בארה"ב. עם זאת, גם כאן יש לה נפקותה רבה, כאשר פסיקה ענפה בנדון⁸⁰ מעידה על כך. כן אין לשכוח, כי גם כאן מדובר בנזקים העלולים להיגרם לכל תושב, בתור פציינט.

בהודמנות אחרת הצבעתי על חסרונותיו של הדין המצוי בנדון (המבוסס על עקרון האשמה), ולאור ממדיה של הבעיה ומשמעותה הסוציאלית הצעתי לפתור את כל המסכת של הפגיעות הרפואיות בעזרת הרעיון של האחריות שלא על בסיס של אשמה, במסגרת הביטוח הסוציאלי. יתרה מזו, למען פישוטם המירבי של היחסים בנדון, המלצתי, כי הגופים המבטחים העתידיים בתחום ביטוח הבריאות (קופות החולים או סניפי המוסד לביטוח לאומי) יהיו, הם עצמם, המבטחים גם לעניין פגיעות רפואיות. לזה הוסיפתי כמה הרהורים בדבר מימון השיטה⁸¹.

למרבה הצער, עם כל חשיבותה, אין בעיה זו מעסיקה עדיין את המחוקק הישראלי. בענין פיצויים בגין כאב וסבל לנפגעים מפגיעה רפואית הפתרון יצטרך להיות אחיד, כלומר יש להחיל על מקרים אלה אותו הסדר כמו לגבי יתר קבוצות של נפגעים, עפ"י הצעה שאביא אותה בסיום דברי.

80 ראה א. כרמי, חרופא, חחולה וחוק (תל-אביב, 1977), 61—122.

81 ראה א. ל. מילר, "ביטוח בריאות — לקראת העתיד: בעיות נבחרות", בטחון סוציאלי (1979) חוברת 17, 63.

הסוציאליזם בתקופה המודרנית, ובהתחשב
ביתרונותיו של הביטוח הסוציאלי המתוא-
רים לעיל, יש טעם לכסות את הנפ-
געים הפוטנציאליים מכל הק-
בוצות הללו בידי הביטוח הסו-
ציאלי, ובכך יש לראות תנאי מוקדם
ליצירת המסגרת הדרושה לפתרון נכון של
סוגיית הפיצויים על כאב וסבל. בתנאים
השוררים בארץ, פירוש הדבר — להרחיב
את הביטוח המסופק בידי המוסד לבי-
טוח לאומי גם על קבוצות נפגעים בכוח
אשר עליהן הוא אינו חל כיום.

אימוץ פתרון מעין זה יהווה התפתחות היס-
טורית טבעית וחשובה של הביטוח הסוציא-
לי על חשבון דיני הנזיקין לנזקי גוף וביטוח
מסחרי.

בד בבד יש לשים קץ למצב הקיים, בו
נפגעים מקבוצות שונות (כגון נפגעים בע-
בודה, נפגעי תאונות דרכים, נכים כלליים
ונפגעים מיתר הסוגים) זכאים לפיצויים בעד
כאב וסבל שונים בתכלית או שאינם מקב-
לים כלל לפיצויים שכאלה, ולהחיל דין
אחיד ושווה בנדון על כל הנפ-
געים, ללא נפקות לפי השתייכותם הק-
בוצתית, ומבלי להבחין בין אלה שנפגעו
בגלל רשלנותו של המזיק לבין אלה שנפ-
געו מבלי שניתן יהא להטיל דופי על הת-
נהגותו של המזיק (ללא כל אשמה מציי-
ד).

הפיצויים בשל כאב וסבל, במסגרת הביטוח
הסוציאלי, יצטרכו כמובן להיקבע בכפוף
לתיקרה מסוימת, שיש לנקוב אותה
בחוק, ולהינתן בדרך של מענק חד פעמי⁸².
בקשר לכך נשאלת השאלה — מהו הגובה
האופטימאלי של תיקרה זו. לדעתי רצוי
לקבוע פיצוי מקסימאלי סביר, גבוה יחסית

(כגון 500,000 לירות צמודות למדד המחיי-
רים לצרכן), אשר יאפשר לפצות את הנפ-
געים בצורה הולמת בכל המקרים.

בספרות המקצועית נטען, כי לתיקרה שכ-
זאת חיסרון גדול, שכן היא עלולה לפגוע
דווקא באלה שסבלו את הפגיעות הקשות
ביותר, ואשר אלמלא התיקרה היו זוכים
לפיצוי העולה על הסכום המקסימאלי⁸³.
אליבא דידי התקרה המוצעת, או תיקרה
סבירה ומספקת אחרת, יתרונה דווקא בכך,
שהיא עשויה להבטיח לכל נפגע, לרבות
הנפגעים הקשים, פיצוי מלא על כאב
וסבל בהתאם להערכתם המתקבלת על הדעת,
ומה שהיא מבטלת אלה הם רק הפי-
צויים המוגזמים, הניתנית לעתים הלכה
למעשה על פי הערכה לא זכונה. בשיטה
מעין זו כל הנפגעים ללא נפקות יבואו על
סיפוקם, כאשר תפקיד התיקרה הוא רק למ-
נוע מתן פיצויים מפליגים בלתי מוצדקים.

מאידך, בהתאם להסברים הנ"ל, מציע אני
שהחוק עצמו יחלק את הסכום
המקסימאלי לשני חלקים. תוך כך
החלק האחד, גבוה יותר (למשל שווה
לשני שלישים מן הסכום המקסימאלי) יש-
מש תיקרה לפיצויים בעד כאב וסבל, הנק-
בעים על פי מבחנים סטנדרטיים (תעריף
סטטוטורי), ואילו החלק השני (לדוגמה
שליש מן הסכום המקסימאלי) יהווה את
התיקרה לפיצויים בשל כאב וסבל שאינם
ניתנים למדידה בעזרת מבחנים שכאלה⁸⁴.
הערכת הכאב והסבל מסוג זה האחרון תי-
עשה לפי שיקול דעתם של קובעי הפיצויים,
דבר שהוא בגדר האפשר מאחר שאינדיבי-
דואליזציה של הפיצויים (של הגימלאות)
היא בת ביצוע גם בתחומו של הביטוח
הסוציאלי⁸⁵.

82 ראה להנמקת עמדה זו, א. ל. מילר, א. פרוקצ'יה וד. קרצ'מר, הערה 63 לעיל, בעמ' 53.

83 ראה פרוקצ'יה, הערה 35 לעיל, בעמ' 196; השווה מור, הערה 14 לעיל, בעמ' 404.

84 החוק הניו זילאנדי הנ"ל אימץ שיטה אחרת: הוא קובע תיקרה של 7,000 דולר לפיצויים על
נזקים ביולוגיים לא-כלכליים (סעיף 119) ותיקרה של 10,000 דולר לפיצויים על יתר הנזקים על
הלא-כלכליים (סעיף 120). יחס כזה בין שני הסוגים של כאב וסבל (חפוף בהשוואה ליחס
שהוצע בטקסט) לא נראה לי כמוצדק. 85 ראה Keeton, *supra* n. 11, at 610.

רון כזה מקובל על דיני הנזיקין. אולם
יתכן שהבעיה תתעורר בשלב מאוחר יותר,
אם וכאשר יתגשם הרעיון הנועז יותר של
המרה טוטאלית של דיני הנזיקין לנזקי גוף
על ידי הביטוח הסוציאלי בן זמננו.

דבר אחרון, בנוגע לסבל (צער) הנגרם
לשאייריו של הנפגע במקרה של פגיעה קט-
לנית, מחמת אובדן אדם קרוב ויקר, לא
אמליץ להתחיל בשינוי הדין המצוי (השולל
כאמור כל פיצוי על סבל שכזה) דווקא
מתחמו של הביטוח הסוציאלי, כל עוד פת-

גורמים להשמה דיפרנציאלית של ילדים טעוני חסות בישראל

מאת ד"ר אליעזר יפה*

יותר מאשר על ידע הרבה מן המחקרים מבקשים להוכיח טענה ספציפית², מתבססים על מספר קטן של מקרים או אף על מקרה בודד³ או עוסקים בדרכי הפעולה ובמיומנויות של סוג טיפול מסוים⁴ וכל זאת במקום להתייחס למצבים כלליים יותר של סיבה ומסובב במערכת הספקת השירותים, אשר בעטיים מגיעים ילדים לסוג זה או אחר של השמה.

הסוגיות הנוגעות לטיפול בילדים טעוני חסות בישראל אינן פחות חריפות מאלה המתעוררות בארצות אחרות, שכן הטיפול המוסדי בארץ שימש כלי עזר לקליטת העליות הגדולות במשך ארבעים השנים האחרונות⁵, וכיום גרים מחוץ לבתיהם קרוב ל-50 אלף ילדים⁶.

בשנים האחרונות נתעשרו מדפי הספרים בספרות מעניינת ומעמיקה, הדנה בכמה מן

מבוא

זה זמן רב למדי מתנהל דיון בינלאומי בקרב חוקרים, עובדים סוציאליים, מטפלים, ועובדי מינהל בתחום רווחת הילד על צורות הטיפול המתאימות לילדים טעוני חסות¹. אולם עיקר הוויכוח התרכז עד כה בנושא האומנה לעומת הטיפול המוסדי, ואולי מעט מדי תשומת לב הוקדשה לאפשרויות הביניים. עצם הצגת הבעיה במונחים דיכוטומיים היא פשטנות הפוגמת בדיון. נראה, כי בעייתם החמורה של דיונים אלה של "זה או זה" היא העדר מידע נאות על סוגי הטיפול הדרושים לילדים שונים. יתר על כן, הוויכוחים נושאים אופי אידיאולוגי יותר מאשר מדעי, ותוכנם מושתת על אמונות

- * ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול בהווארד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- 1 Martin Wolins and Irving Piliavin, *Institution or Foster Family: A Century of Debate*, New York: Child Welfare League of America, 1964.
- 2 Zira De Fries, Shirley Jenkins, and Ethelyn Williams, "Foster Family Care for Disturbed Children", *Child Welfare*, 44, (February, 1965), pp. 73-84.
- 3 ראובן כהן, "ככל הנערים", ירושלים: מכון סאלד, 1963.
- 4 Jean Heywood, "Children in Care", London: Routledge and Kegan Paul, 1959; Esther Glickman, *Child Placement through Clinically Oriented Casework*, New York: Columbia University Press, 1957.
- 5 המחלקה לילדים ועלית הנוער, "סיכום סטטיסטי", מעצרת לעצרת: הדיווח השנתי של המחלקה לעלית הנוער, הסוכנות היהודית, (יוני, 1979), עמ' 8-11.
- 6 "ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה", דו"ח הצוות לעניין מערכת החינוך הפנימייתי לבני נוער החיים מחוץ למשפחתם", לשכת ראש הממשלה, ירושלים, (מאי, 1974) — מהדורח שניה, עמ' 10-12, 62-68.

המגמות שעיצבו את הדעות ואת דפוסי העיבוד המעשית בתחום סידורם של ילדים מחוץ לביתם⁷. אולם עדיין נותר כר פעולה נרחב לעריכת מחקרים נוספים. חומרת הבעיה הנ"דונה, והרצון לערוך ניסויים בגישות שירות שונות הניעו אותנו לחקור גורמים המביאים לידי תוצאות השמה שונות של ילדים טעוני-חסות בישראל.

ראוי להבהיר, בפתח מאמר זה, כי המחקר לא נערך במגמה להוכיח את עדיפותה של דרך לטיפול אחת על אחרת; לא ביקשנו לחפור בקרדום כלשהו, אלא פשוט לזהות ולתאר גורמים, שנראה היה כי הם קשורים בתוצאות השמה שונות במידגם של ילדים שכבר נמצאו בהשמה או שהופנו להשמה. משתני ההשמות השונות, הם, איפוא, נושא המחקר המוצג במאמר זה. הנתונים שיובאו עשויים לעניין אישים בעלי אוריינטציות שונות בתחום רווחת הילד. את פירושם נשאיר במידה רבה לקורא, שיוכל להסתייע בהם, כדי לבחון את דעותיו והנחותיו בתחום הנדון.

מערך המחקר

המחקר נערך בישראל בארבע לשכות סעד, שתיים מייצגות את הערים הגדולות ושתיים את העיירות הקטנות⁸. בלשכות אלו חקרנו באינטנסיביות, במשך שנה וחצי, את כל המקרים של ילדים טעוני חסות שהופנו או

הועברו זה מקרוב לעובד מיוחד לצורך השמתם במוסדות לילדים טעוני-חסות. במידגם נכללו ילדים מינקות ועד גיל 14, למעט ילדים הסובלים מפיגור אורגני או ממוגבלות גופנית קשה, ובעלי עבר פלילי. המחקר עסק רק בילדים טעוני-חסות "נור-מליים" ובמשפחותיהם. קבוצה זו נבחרה כנושא מחקרנו כיון שהיא מהווה את הקבוצה צה הגדולה ביותר של ילדים חוסים במוסדות בארץ. לכל אחד מן הנחקרים נפתח תיק, בו נאסף חומר הכולל הכתבה חודשית של העובד הסוציאלי, מסמכים מיוחדים, כגון: הצהרות אבחון, הפניות והתכתבות, נתוני רקע של המשפחה, דו"חות סטטיסטיים חודשיים, מכתבי פתיחה וסגירה של התיק, ועוד. בדרך זו קיבלנו נתונים בני השוואה לכל המקרים ביחס למשתנים מסוימים, אשר היה יסוד להניח כי הם קשורים בתוצאות ההשמה, וכן תמונה מתועדת היטב על מקור התפנייה, דרכי הניהול, והתוצאות של כל מקרה.

סוגי ההשמה העיקריים שנבחנו הם: הטי-פול המוסדי, האומנה, סידור בקיבוץ, בבית קרובים, ובית הילד⁹. בקבוצה האחרונה נכללו ילדים אשר בתום תקופת המחקר התגוררו עם הורה אחד או שניהם, או חזרו הביתה מהשמה קודמת.

תקופת המחקר בלשכות נמשכה שנה וחצי. בתום 18 החודשים, נצטברו בידינו תיקים של 179 משפחות מארבע הלשכות הנחקרות. מן הראוי לציין, כי בששת חודשי המחקר האחרונים, לא צורפו מקרים חדשים למחקר. לאחר שהתיקים הושלמו ונבדקו

7 אניטה וינר, "מגמות והכוונות בסידור קטינים מחוץ לביתם בארץ ישראל, 1918—1945", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1979; יעקב קלנר, "פילנתרופיה ותכנון חברתי בחברה היהודית (1882—1842)", עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית, 1973; אליעזר יפה, "תחליפים למשפחה: על ההתפתחות של הסידור המוסדי לילדים טעוני-חסות בישראל", חירחון לשרותים יהודיים קהילתיים, 44, (חורף, 1967), עמ' 129—144.

8 תודתנו נתונה לעיריות לוד, חולון, פתח-תקוה ובאר-שבע עבור שיתוף הפעולה במחקר זה.

9 חמש הקטגוריות להשמה שנבדקו במחקר זה מהוות את הדפוסים תבולטים ביותר לסידור ילדים מחוץ לביתם בישראל למרות שבשנים האחרונות פותחו מסגרות נוספות כגון "מעונות משפחתיים" (Group homes). כמו כן, לא נכלל האימוץ כקטגוריה במחקר זה.

בקפידה, כדי לוודא שלא נשמט מידע חיוני, סומלו הנתונים של 74 משתנים והועברו לכרטיסי ניקוב לגיתוח סטטיסטי.

המשתנים שנחקרו

הנתונים שנאספו והמשתנים שסומלו הת- חלקו ל-5 קבוצות מידע:

1. נסיבות ההפנייה — בה נכללו פרטים, כגון: סיבת ההפנייה, סוג לשכת הסעד, סוג המקרה (חדש או העברה), מקור ההפנייה, סוג המשבר, מבנה המשפחה והרקע המקצועי וההשכלתי של העובד המטפל.

2. נתוני רקע אובייקטיביים על המשפחה — גודל המשפחה, מקום מגורי המשפחה, מספר הילדים המופנים להשמה, מינו של המבוגר שבהם, מפרנסי המשפחה, גיליהם, הכנסת המשפחה, מקור ההכנסה, דיור (רמה ובעלות), רמת ההשכלה המירבית של ההורים, ארץ מוצאו של ראש משק הבית, ותק ההורים בארץ, גיל ראש משק הבית, ילדים אחרים שהושמו מחוץ לבית בזמן כלשהו, וכו'.

3. המפגרת המשפחתית: יחסים ובעיות — קירבת המשפחה לקרובים, משך הזמן מן המשבר המשפחתי ועד ההפנייה להשמה, הרכב המשפחה בעת ההפנייה; ההורים: היחסים ביניהם, ניצול הילדים כנשק, סייבולת התסכול שלהם, התושייה בפתרון בעיות, היכולת להערכה עצמית של בעיותיהם, שימוש בשירותים קהילתיים, שיתוף פעולה עם העובד הסוציאלי, מופרעות של האם ו/או האב, קפדנות, היחס לטיפול מוסדי, היחס לאומנה, מצב בריאותו של האדם המטפל בילד; ליקויים פסיים, אישיות, היחס להורים, תקינות יחסי ההורים והילד, רצון הילד לעזוב את הבית, רמת השכלה, היחס לאחים ורצון ההורים שהילד יעזוב את הבית.

4. מערכת השירותים: שירותים דרושים ושירותים שהתקבלו — מטרת ההתערבות הראשונית, יעד ההשמה, השירותים העיקריים והמישניים שניתנו, קביעות תוכנית ההשמה הדרושה, אינטנסיביות המגע בין המוסדות המטפלים לבין המשפחה, מידת הלחץ על המשפחה ו/או העובד לפעול, תקופת מתן השירות, מידת פעילותו של העובד הסוציאלי לפני ההשמה ואחריה, תושיית העובד הסוציאלי, משך ההשמה של הילד מחוץ לבית, זמינות של עזרה כספית למשפחה, זמינות מקום במוסד, יעילות מבנה המוסדות המטפלים ומידת שיתוף הפעולה ביניהם במתן השירותים הדרושים, מספר ההשמות של הילד מאז ההשמה המקורית.

5. מוצאותיו של הילד בתום המחקר — הנתונים על מוצאות הילדים בתום 18 חודשי המחקר (מעט קבלת המקרה הנדון ועד תום תקופת המחקר) נתקבלו עבור הילד המבוגר ביותר שהופנה בכל משפחה, השני בגילו והשלישי, אם כי רק לעתים רחוקות הופנו שלושה ילדים מאותה משפחה.

להבטחת אמינות הנתונים, סומלו התיקים המלאים על ידי שלושה מסמלים, כולם בעלי הכשרה מקצועית בעבודה סוציאלית או בפסיכולוגיה. למסמלים לא היה כל קשר למחקר והם לא הכירו את מבנהו ומטרתו. הם הודרכו בדקדקנות על ידי החוקר הראשי, אשר הורה להם כיצד להוציא את המשיגים ולרשום אותם בגליון המסכם, לפי רשימת הסמלים שנקבעה לכל משתנה. 36 מן המשתנים שנחקרו היו פריטי מידע אובייקטיביים, אשר לגביהם לא היה כל קושי בסימול. שאר 38 הפריטים כללו יסוד של שיפוט אישי, ולגביהם קיבלו המסמלים מספר שיעורי הדרכה בסימול ובקריטריונים מפורשים לטיפול. לאחר הדרכה זו ירדה רמת אי-ההסכמה בין המסמלים מ-21% ל-9.1%, כאשר 100% מהווים את סך מספר הסימולים הזהים האפשריים.

מיגבלות הנתונים

לא מן הנמנע הוא שקיימים משתנים נוספים המשפיעים על ההשמה מלבד אלה שנכללו כאן, אך יחד עם זאת נראה לנו כי עלה בידנו לאתר כמה מן הגורמים החשובים.

אחת הבעיות שנתקלנו בהן היתה המספר הקטן יחסית של מקרים בסוגי השמה מסויים, ועל כן נבצר מאתנו לקבוע את הגורמים המשפיעים על ההשמה באומנה, בקיבוץ או אצל קרובים. לפיכך, השתמשנו בתלוקה דיכוטומית בין "השמה במוסד" לעומת "השמה בבית תחליפי / בבית ההורים", או בחלוקה משולשת בין "השמה במוסד", "בית תחליפי" (אומנה, קיבוץ וקרובים), ו"בית ההורים".

ההסתברויות המובאות בדו"ח נתקבלו ממבחן χ^2 , ורמת המובהקות שנדרשה היתה 5%, אלא אם צוין אחרת. לבסוף, ראוי לציין, כי בניתוח הסטטיסטי נבדקו ההשפעות הנפרדות של כל אחד ממשתני הרקע על תוצאות ההשמה. לא נחקרו מתאמים בין משתני רקע והשפעות משותפות שלהם.

גורמים המשפיעים על תוצאות ההשמה: מימצאים

מימצאים משתנים הקשורים בנסיבות ההפנייה ותוצאות ההשמה

פוג המקרה — הסיכויים להגיע בסופו של דבר להשמה מוסדית היו גדולים בצורה מובהקת במקרים חדשים או בתיקים שנסגרו לשנים אחדות, מאשר במקרים שנמצאו בטי-

פול פעיל של עובדים סוציאליים בפתיחת המחקר. רוב ההשמות בבתים תחליפיים (58.1%) הם מקרים שהועברו במשך תקופת המחקר לטיפולו של עובד סוציאלי מיוחד בלשכה. נראה כי מימצא זה תואם את השימוש במודל כוח אדם "התמחותי" בחלק מן הלשכות, במקום במודל העובד הסוציאלי ה"גנרי". מקרים שהועברו לעובדים הסוציאליים המיוחדים יועדו לטיפול מיוחד, ולרוב אינטנסיבי, בעל אוריינטציה טיפולית-משפחתית¹⁰. יש לציין כי המקרים המועברים לטיפול מיוחד הגיעו לעתים קרובות בצורה מובהקת לעובדים סוציאליים בעלי רקע מקצועי אקדמאי, אשר נהנו ממערכות הדרכה ופיקוח מפותחים למדי.

סיבת ההפנייה — ילדים שהפנייתם היתה קשורה בבעיות אישות של ההורים הושמו בבתים תחליפיים (מקרים אלה היוו 65.5% מסך כל המושמים בבתים תחליפיים) או נשארו בבתיהם. לעומת זאת, מרבית הילדים שהופנו בשל התנהגות מופרעת או עבריינית הגיעו למסגרת מוסדית, וכך גם רבים מן הילדים שהופנו בגלל שילוב של בעיות התנהגות ומחלה (זמנית או כרונית) של אחד ההורים. התפלגות סיבות ההפנייה היתה: 18.2% בעיות הקשורות בילד, 24.7% בעיות הקשורות במחלה גופנית של אחד מן ההורים או שניהם ו-47.1% מן הילדים המופנים היו מבתי הרוסים או מבתי שיש בהם בעיות אישות.

מקור ההפנייה — ילדים שהופנו על ידי אמותיהם נשארו בבתיהם לעתים קרובות יותר מילדים שהופנו על ידי האב או לשכות הסעד. אמהות שביקשו השמה מוסדית נטו להשאיר את הילד בבית. מכל ההפניות, 30.5% הוגשו על ידי האמהות, 12.8% על ידי האבות ו-56.7% על ידי לשכות הסעד.

10 להבהרת המושגים "טיפול ותיווך" בעבודה סוציאלית ראה: איתן ארם, אחרים, "תיווך בעבודה סוציאלית", חברה ורווחה, (יוני, 1979), עמ' 168-177; אליעזר יפה, "הפעלת כוח-אדם לפני ואחרי הפרדת תיקים בלשכות הסעד", מגמות, 21, (מאי, 1975), עמ' 346-353.

שחיו עם האב בלבד הגיעו לעתים קרובות יותר למוסדות.

הכשרה מקצועית של העובד המטפל — ילדים שהיו בטיפול של עובד סוציאלי בעל תואר אוניברסיטאי בעבודה סוציאלית או תלמידי בתי ספר לעבודה סוציאלית המשל תלמים בהכשרה מעשית הושמו לעתים קרובות בצורה מובהקת בבית תחליפי או בבית ההורים, לעומת ילדים שנמצאו בטיפולם של עובדים סוציאליים בעלי תעודה בעבודה סוציאלית, כלומר — עברו השתלמות אקדמית למחצה במשך שנתיים או קורסים קצרים בעבודה סוציאלית¹¹. ילדים שהיו בטיפולם של עובדים בעלי תעודה הגיעו לעתים קרובות בצורה מובהקת למוסדות.

משתני הרקע המשפחתי ותוצאות ההשמה

מבין 17 משתני הרקע המשפחתי שנבחנו באשר לקשריהם עם תוצאות ההשמה, מעניין לציין, תחילה, את אלה שלא נמצא לגביהם קשר מובהק לתוצאות. להלן כמה מן המשל תנים הללו: מספר הילדים שהופנו להשמה מאותה משפחה; מין הילדים המופנים (אם כי בנים הושמו במוסדות לעתים קרובות יותר מאשר בנות); הכנסה משפחתית; מקור ההכנסה העיקרי (הורים, סעד, ביטוח או השתכרות חלקית של הילד); רמת הדיור (טובה, מניחה את הדעת, תת־דיור); מיקום הבית (עירוני, פרבר, כפרי); רמת השכלה מירבית של האם או האב (יסודית חלקית או שום השכלה יסודית, על־יסודית), מוצא ראש המשפחה (ספרדי — מזרח תיכוני, אי־רופה — אמריקה, אחר); הוותק בארץ; דתיות ההורים (מסורתיים, לא שומרי מצ-

פוג המשבר — לא נמצא הבדל מובהק בתוצאות ההשמה בין מקרים בהם המשבר המשפחתי נצפה מראש והיתה הכנה כלשהי לקראתו לבין מקרים אשר בהם היה המשבר בלתי צפוי. עם זאת, במקרים ללא הכנה, מרבית הילדים שלא נשארו בבית או נכנסו למוסד, עברו לגור אצל קרובים, ואילו במקרים עם הכנה, היו האומנה והקיבוץ שכיחים יותר. במלים אחרות, במקרים אשר בהם נצפה המשבר על ידי העובד הסוציאלי והמשפחה (הכוונה היא למשבר אשר בדרכי פתרון הוצאו מכלל חשבון המסגרת המוסדית או בית ההורים), הועברו הילדים למשפחות אומנות ולקיבוצים, ואילו במקרים אשר בהם לא היתה הכנה כלשהי הוכנו הילדים למקלט הקרוב ביותר — אל קרובי משפחה.

מבנה המשפחה — כאן העלינו שורה של ממצאים מעניינים: ילדים ממשפחות "הרו־סות" (דהיינו — חסר בהן הורה אחד) נמצאו לרוב בבתים תחליפיים בתום תקופת המחקר; שיעור קטן בהרבה בקבוצה זו, לעומת ילדים מבתים עם שני הורים, נמצאו בבית ההורים בתום תקופת המחקר. ילדים אשר המשפחה הגרעינית שלהם שלמה הלכו לבתים תחליפיים רק במקרים נדירים ונשארו בבית או הלכו למוסדות במקרים רבים יותר בצורה מובהקת.

ילדים שחיו עם אימם ועם אב חורג נמצאו בבתים תחליפיים או בבתים בתום תקופת המחקר, ואילו ילדים שחיו עם אביהם ואם חורגת הגיעו לעתים קרובות בצורה מובהקת למוסדות. דהיינו — ילדים עם אם חורגת הושמו במוסדות לעתים קרובות יותר מילדים עם אבות חורגים.

ילדים שחיו עם האם בלבד נמצאו בבתים תחליפיים או בבית ההורים, ואילו ילדים

11 שמעון שפירו, (עורך), "תוכניות לחינוך בעבודה סוציאלית בישראל, 1978", מועצת בתי הספר לעבודה סוציאלית, תל־אביב, 1978, עמ' 1—52 (באנגלית).

המערכת המשפחתית: יחסי משפחה ותוצאות ההשמה

גם כאן נמנה תחילה את המשתנים שלא היו קשורים בצורה מובהקת לתוצאות ההשמה, כדלקמן: מידת התלות והעצמאות של ההורים בתכנון הטיפול בילד; רצון הקרובים לעזור וקירבת המשפחה לקרובים; משך הזמן בין המשבר המשפחתי לבין ההפנייה; היחסים בין ההורים, כפי שתוארו על ידי העובד הסוציאלי; ניצול הילדים על ידי ההורים כנשק נגד בן/בת הזוג; סיבולת התסכול של ההורים; יכולת ההורים להסתייע ולהשתמש בשירותים הקהילתיים; תושיית ההורים בפתרון בעיות, כפי שהיא משתקפת בנסיון לפתור את בעיות המשפחה; אובייקטיביות ההורים לגבי בעיותיהם; שיתוף הפעולה של ההורים עם העובד הפרעות אישיות חמורות של האם ו/או האב; מצב בריאותו של האדם המטפל בילד (לרוב האם); יחס הילד להוריו (דחייה, יחס דו-משמעי, קבלה); רמת ההשכלה של הילד (כפי גילו, למטה מכפי גילו, למעלה מכפי גילו); ויחס הילד לאחיו (קונפליקט, חוסר קונפליקט).

נציג להלן את הגורמים שנמצאו קשורים בצורה מובהקת לתוצאות ההשמה:

הערכת העובד לגבי שלמות המשפחה בעת ההפנייה — במקרים בהם איבחנו העובדים הסוציאליים (נכונה או לא נכונה), כי המשפחה כבר הרוסה או נמצאת על סף התפרקות היה לילדים סיכוי גדול יותר להגיע למוסד מאשר לילדים שמשפחותיהן אובחנו כבעלות סיכויים להישאר שלמות אם יקבלו עזרה. עם זאת, מבין הילדים שהושמו בבתים תחליפיים, 77.8% היו מבתים המצויים על סף התפרקות או שכבר נמצאו הרוסים. ככל הנראה, ילדים שהושמו במסגרות תחליפיות לבית (אומנה, קיבוץ או בית קרובים) נהנו מטיפול אינטנסיבי בשל

וות, לא מאמינים); וגיל ראש המשפחה. בין משתנים אלה לבין תוצאות ההשמה לא נמצא, איפוא, כל קשר מובהק, על אף שילובי הקטגוריות הרבים שנבחנו עבור כל משתנה.

להלן רשימת משתנים אשר לגביהם נמצא מתאם עם תוצאות ההשמה:

קבוצת הגיל של הילדים המופנים — ההשמה המוסדית היתה שכיחה יותר בקרב ילדים מבוגרים יותר (כלומר — בני 6 ומעלה), אך גם שיעור הנשארים בבית ההורים היה גבוה בצורה מובהקת בקבוצת גיל זו, לעומת הילדים הצעירים יותר. מכלל הילדים שנמצאו בבתים בתום תקופת המחקר, רק 15.7% היו מתחת לגיל 6.

גורל המשפחה — ילדים ממשפחות גדולות, בנות חמש נפשות ומעלה, נשארו בבית לעתים קרובות באופן מובהק מילדים ממשפחות קטנות יותר. שיעור הילדים ממשפחות גדולות במחקר שלנו היה 66%, ואילו 33.3% היו ממשפחות קטנות יותר.

בעלות על המגורים — ההשמה המוסדית היתה שכיחה בצורה מובהקת בקרב ילדים שמשפחותיהם גרו בדירות שנשכרו מחברות ציבוריות, לעומת ילדים שהתגוררו בבתים בבעלות המשפחה (לרוב, עם משכנתאות). ההשמה בבית ההורים היתה שכיחה בצורה מובהקת בקרב המתגוררים בדירות בבעלות המשפחה, וכן ההשמה בבתים תחליפיים היתה שכיחה פי חמישה בקרב ילדים אלה, לעומת ילדים הגרים בבתים בבעלות ציבורית.

אחים בהשמה מחוץ לבית — ילדים שאיש מאחיהם לא הושם מחוץ לבית נשארו בבית ההורים לעתים קרובות יותר בצורה מובהקת מאשר ילדים ממשפחות בהן היה תקדים של השמה מחוץ לבית. ל-29.8% אחוז מן הילדים במחקר הנדון היו אחים בהשמה נסיון קודם בהשמה מוסדית עשה את המשפחה מועדת להזדקקות לפתרון זה.

(או למרות) מצבו הבעייתי של ביתם. אחוז הילדים שהיו ממשפחות הרוסות או על סף התפרקותן היה 56.8%, ואילו 43.2% היו ממשפחות שאובחנו כבעלות סיכויים לשמור על שלמותן.

קפדנות ההורים — יחס מחמיר מאוד או מתירני מאוד מצד ההורים היה קשור באופן מובהק בהשמה שכיחה יותר במוסדות, לעומת ילדים שיחס הוריהם כלפיהם לא היה קיצוני.

יחס ההורים לטיפול מופדי — במקרים שההורים ראו בטיפול המוסדי פתרון טוב לבעיותיהם ולבעיות ילדיהם, היתה ההשמה המוסדית שכיחה באופן מובהק יותר מאשר אצל ילדים שיחס הוריהם לטיפול המוסדי היה דו-משמעי או שלילי. מעניין כי 64.6% מן המשפחות במחקר גילו יחס חיובי לטיפול המוסדי, ואילו 35.4% הביעו יחס דו-משמעי או שלילי.

יחס ההורים לאומנה — קשר מובהק נמצא בין השמה בבתים תחליפיים לבין חיוב האומנה והתמצאות בפתרון זה, אולם לא נמצא כל הבדל מובהק בין היחס לאומנה מצד הורים שילדיהם הושמו במוסדות לבין אלה שילדיהם נשארו בביתם. אשר לגורם ה"התמצאות" באומנה, פתרון זה לא נדון מעולם עם העובד הסוציאלי המטפל: ב-70.2% מן המקרים של ילדים אשר הושמו במוסדות, ב-76.1% מן המקרים של ילדים שנשארו בבית הוריהם, וב-27.6% מן המקרים של ילדים במסגרת ביתית תחליפית. ב-67.3% מכלל התיקים במחקר הנוגד לא נמצא כל איזכור של אפשרות ההשמה באומנה.

תקינות יחסי הילד וההורים — במקרים בהם היה יחס של קבלה הדדית או יחס דו-משמעי, נשארו הילדים לרוב בבית ההורים או הושמו בבתים תחליפיים, ואילו במקרים של דחייה הדדית או חד-צדדית מצד ההורה או הילד, היתה ההשמה המוסדית שכיחה באופן מובהק מן ההשמה בבית

ההורים או בבית תחליפי. לא היה קל לזהות סימני דחייה, אך לצורך מחקר זה, התרכזנו בסימנים גלויים וברורים של התנהגות תוקפנית ודחייה, על סמך הדברים שנרשמו בתיקים והערותיהם הישירות של העובדים הפרטנים על סימני דחייה או חוסר איזון כורם. מעניין לציין, כי למרות שמדד זה הוא גם למדי, נמצא קשר מובהק בינו לבין תוצאות ההשמה השונות.

רצון הילד לעזוב את הבית — ילדים שלא רצו לעזוב את הבית או הביעו יחס דו-משמעי כלפי העוזבת נשארו לרוב בבית. רבים מאלה בעלי יחס דו-משמעי הושמו בבתים תחליפיים; 70% מן הילדים שנמסרו באו במסגרות תחליפיות לבית בתום המחקר היו בעלי יחס דו-משמעי או שלילי כלפי עוזבת הבית. לעומת זאת, ילדים שביטאו רצון ברור לעזוב את הבית, הושמו במוסדות לעתים קרובות יותר בצורה מובהקת, לעומת הילדים שלא רצו לעזוב.

נכונות ההורים להשאיר את הילד בבית — הורים שלא היו נכונים להשאיר את הילד בבית השיגו, לרוב, את מבוקשם. שכיחות ההשמה במוסד היתה גבוהה בצורה מובהקת בקרב ילדים שמשפחותיהם לא היו נכונות להשאיר אותם בביתם (תהא הסיבה אשר תהא), לעומת ילדים שהוריהם לא היו מעוניינים בהשמה במוסד, או גילו יחס דו-משמעי לפתרון זה. ההשמה במוסד היתה נדירה בקרב הורים, שיחסם להשארת הילד בבית היה חיובי.

מערכת השירותים: שירותים דרושים או שירותים שנתקבלו ותוצאות ההשמה

משתני השירות אשר עבורם לא נמצא כל קשר מובהק עם חמש תוצאות ההשמה האפשריות הם: מוקד ההתערבות הראשוני

(המשפחה, הילד או ההורים כמטופל ראשי או כקבוצת מטופלים ראשית); האיסטרטגיה או יעד ההתערבות (מאמצים חד-פעמיים ופעולות המיועדות לשיפור לעומת פעולות מונעות); קביעות התוכנית הדרושה לילד (קבועה או לטווח ארוך, זמנית, לזמן קצר ולא ברור). התברר, כי ישנה מגמה מובחנת של הימצאות במוסד בקרב ילדים שיועדו להשמה קבועה או ארוכת-טווח.

משתנה נוסף אשר לגביו נסתמנה מגמה, אך לא קשר מובהק עם תוצאות ההשמה, הוא מידת "הלחץ" על המשפחה, דהיינו — מצד שכנים, קרובים, מעסיקים, עיתונות, ופקידים במקרים בהם נזכר לחץ כזה בתיקים, נמצאה נטייה חזקה להמצאות הילדים במוסד. ואמנם, לחצים מסוג זה היו לכיוון הסידור המוסדי והם שהביאו, על פי רוב, לפנייה, וכנראה גם השפיעו במספר גדול של מקרים על תוצאות ההשמה. ילדים, שמשפחותיהם לא היו נתונות ללחץ ציבורי, נטו להימצא בבתים תחליפיים או בבית ההורים בתום תקופת המחקר.

משתנים אחרים שלא נמצא קשר ביניהם לבין תוצאות ההשמה הם: מידת הפעילות של הרשויות לפני ההשמה, משך הזמן שהילד כבר נמצא בהשמה, זמינות של סיוע כספי למשפחה ועיתויו (ניתן כפי הצורך, לא מספיק או מאוחר מדי, ולא ניתן כלל), מספר ההשמות של הילד מאז ההשמה המקורית והבעיה הסוציאלית העיקרית שאובחנה במשפחת הילד. מעניין לציין, כי ב-23% מן המקרים, ציינו העובדים הסוציאליים כי הבעיה העקרית ממנה סובלת המשפחה היא מוגבלות בשל מחלת נפש (לרוב של האם); ב-13% צוין העוני כבעיה העיקרית של המשפחה; ב-13% בעיות אישות; ב-15% ליקוי בריאותי פיסי של אחד או שני ההורים; ב-15% בעיות חינוך של הילדים; ב-12.4% התנהגות עבריינית, התמכרות לסמים, זנות, הימורים, אלקוהוליזם ובעיות אחרות.

משתני השירות עבורם נמצא קשר מובהק עם תוצאות ההשמה שונות הם:

יעד הטיפול בילד — במרבית המקרים הושמו הילדים במסגרת המקורית שתיכננו עבורם העובדים הסוציאליים, בין שיעד זה היה מוסד, תחליף לבית, או בית הילד. נמצא קשר מובהק מאוד בין היעד הראשוני של העובד הסוציאלי בעת ההפנייה לבין מוצאות הילדים בתום תקופת המחקר.

השירות העיקרי שניתן — שיעור ההשמות המוסדיות יורד עם הגברת היעוץ האישי. כאשר הטיפול העיקרי שניתן הוא שילוב של עזרה בבית ויעוץ אישי, גוברת האפשרות להישאר בבית או לעבור לבית תחליפי. מכלל המשפחות הנחקרות, 68.3% קיבלו סיוע חומרי כשירות עיקרי, אם בצורת כסף או מצרכים, וב-70.9% מן המקרים הללו נשארו הילדים בבית או הושמו בבתים תחליפיים.

שירות מישני שניתן — בבדיקת ההשפעה המשולבת של השירות העיקרי והמישני, מצאנו קשר מובהק בין השילוב של יעוץ אישי, עזרה בבית ושירותים חומריים לבין הישארות הילד בבית או מעבר לבית תחליפי. מבין הילדים שגרו בבית ההורים בתום המחקר, 91% קיבלו יעוץ אישי וסיוע חומרי כצורת העזרה הראשית והמישנית.

משך השירות למשפחה /או לילד — קשר מובהק נמצא בין קבלת שירות ממושך מן העובד הסוציאלי (שישה חודשי מגע או יותר) לבין ההשמה בבתים. אצל 43.3% מן הילדים ששהו במוסדות בתום המחקר, נסגרו התיקים בתוך תקופה של שישה חודשים למן ההפנייה, ואילו אצל 26.4% בלבד מן הילדים בבתים תחליפיים או בבית ההורים, הופסק הטיפול לאחר זמן כה קצר. יתר על כן, 68.8% מן הילדים שהושמו בבתים תחליפיים היו בטיפול פעיל של העובדים הסוציאליים במשך שנה עד 18 חודש.

תרשיית העובד הסוציאלי — לילדים שהיו בטיפול של עובדים סוציאליים בעלי תושייה

(תושייה בניצול הכספים והשירותים הזמינים, כנגד פתרון קטגורי ושיגרתי של בעיות המשפחה) היה סיכוי גדול יותר בצורה מובהקת להימצא בבית או בבית תחליפי, ולא במוסד.

מקומות פנויים במוסדות — ברור, כי לילדים שלא נמצא עבורם מקום פנוי במוסדות היה הסיכוי הקטן ביותר להגיע למוסד. עם זאת, ל-76.4% מן הילדים שהושמו בבית תחליפי או נשארו בבית היה מקום פנוי במוסדות שלא ניצלו אותו, אך עבור 23.6% מן הילדים האלה לא היה מקום במוסדות, ואפשר שעובדה זו השפיעה על תוצאת ההשמה שלהם. אולם, בכללו של דבר, למרות הזמינות הגדולה של מקומות במוסדות (עבור 82.1% מן הילדים הנחקרים), השמה זו לא נוצלה כתרופה לכל בעיה, אף כי היתה היא ההשמה המוסדית השנייה בשכיחותה מבין מסגרות ההשמה של הילדים שחקרנו. התפלגות מוצאות הילדים בתום תקופת המחקר מוצגת בלוח 1.

לוח 1: מיקום הילדים לאחר תקופת המחקר

מוצאות הילד	אחוזים
חזר אל או נשאר בבית ההורים	56.8
מוסד	29.1
משפחה אומנת	8.6
קיבוץ	3.4
קרובים	2.1

מבנה לשכת הסעד והשפעתו על מתן השיירות — ילדים שהושמו בבית תחליפי או בבית ההורים נטו להשתייך ללשכות סעד שסווגו (בהתייחסות למידת הביורוקרטיה) כ"מאפשרות מתן שירות באופן חלקי" או "מקשות" על העובד בביצוע יעדיו. לעומת זאת, ילדים שנמצאו במוסדות השתייכו ברובם ללשכות שסווגו כ"מאפשרות מתן שירות". יתכן כי ישנו קשר בין הביורוקרטיה בלשכה להפניית הילדים לסוגים או אחרים של טיפול.

שיתוף פעולה בין-מוסדי בתכנון ההשמה — סעיף זה מתייחס להשפעת שיתוף הפעולה בין לשכת הסעד המקומית וגורמים אחרים (רשויות הרוחה מחוזיות וארציות, גופים העוסקים בעזרה ביתית, מדריכים, מבחנים ושירותים קהילתיים אחרים), המעורבים בעיבוד תוכניות ההשמה או הטיפול ובביצועם. ילדים שהושמו במוסדות באו, ברובם, מלשכות סעד בהן שיתוף הפעולה הבין-מוסדי דורג כיעיל בהשגת יעד זה. דבר זה נכון גם לגבי ילדים שהושמו במסגרות תחליפיות לבית (71.9% באו מלשכות מסוגיות כיעילות מאוד מבחינת שיתוף הפעולה הבין-מוסדי). ואולם ילדים שנמצאו בבית ההורים בתום המחקר באו מלשכות שסווגו כבלתי יעילות מבחינת שיתוף הפעולה הבין-מוסדי. אפשר להבין שמערכת הרווחה ערוכה היטב לשיתוף פעולה בביצוע השמות מוסדיות וכי השימוש בבית תחליפי דורש, במקדם או במאוחר, שיתוף פעולה לפיתוח מסגרות אלו ולשמירה עליהן. אולם יש לתמוה על תוסר שיתוף פעולה נאות אצל הילדים שנשארו בבית או חזרו הביתה. השערה אחת היא, כי שיתוף הפעולה הבין-מוסדי הוא פועל יוצא של "עזיבת הבית", אשר מכוח ההגדרה כרוכה בשיתוף פעולה של מספר גופים, כדי לבצע את הוצאת הילד מן הבית.

סיכום

במאמר זה הבאנו שורה של ממצאים אמפיריים, שהועלו במחקר של 197 משפחות, שאחד מילדיהן לפחות הופנה ללשכת סעד להשמה מוסדית. לגבי כל אחת מן המשפחות נבחנו מספר משתנים הקשורים לנסיבות ההפנייה ובכללם הרקע הסוציאלי, יחסי המשפחה, והשירותים שנתקבלו — זאת על מנת לעמוד על הקשר בין משתנים אלה לבין תוצאות ההשמה.

חמש תוצאות ההשמה שנחקרו הן: טיפול מוסדי, אומנה, קיבוץ, בית קרובים, וחזרה הביתה או הישארות בבית. המשפחות שנחייבו קרו באו מארבע לשכונות סעד, מאזורים כפריים ומאזורים עירוניים, בהן נרשם מספר גבוה במשך מספר שנים של הפניות להשמה מוסדית. כל אחד מן המקרים נחקר בדק-דקנות ותועד במשך תקופה של 18 חודשים, אשר בסופה נרשמו מוצאות הילדים שהופנו להשמה מוסדית. נתונים אלה איפשרו לנו לעמוד על גורמים הקשורים בתוצאות ההשמה.

כמה מן המשתנים הבולטים בקשר המובהק שלהם עם ההשמה המוסדית הם: התנהגות עבריינית או מופרעת של הילד, מחלה כרונית של ההורים, אם חורגת, בתים בהם הילד גר עם אב בלבד, העובד הסוציאלי המטפל אינו בעל הכשרה אקדמאית, גיל צעיר של הילד, עוני, השמה קודמת של אחים אחרים במוסדות, משפחות הרוסות, דחייה גלויה של הילד מצד ההורים, וחוסר תושייה של העובד הסוציאלי המטפל.

ממימצאי המחקר ניתן להסיק כמה מסקנות. למשל, "תיקים סגורים" (כלומר משפחות) נוטים, ככל הנראה, להשתכח ולצוץ שוב ביתר חוזרה במועד מאוחר יותר. אפשר כי מעקב תקופתי יש בו כדי לצמצם ולמנוע את החמרת הפתולוגיה המשפחתית. עובדה חשובה נוספת שנמצאה במחקר נוגעת למיומנויות, להדרכה, ולכישורים המקצועיים של אותם עובדים סוציאליים, שהביאו להשמות בעלות אוריינטציה ביתית-משפחתית, במקום להשמה מוסדית. כמו כן, אם ההשמה הביתית מועדפת על-פני ההשמה המוסדית, אזי יש צורך להוסיף עוד עובדים סוציאליים מקצועיים לשירותי הרווחה לילד. מסקנה אחרת, העולה מתוך ריבוי הקשיים שאובחנו אצל אבות בודדים או גרושים,

היא כי יש להקדיש תשומת לב רבה יותר כדי לסייע לאבות אלה להתמודד עם מלאכת גידול הילדים.

התברר, כי קיימת תסמונת של שימוש חוזר בטיפול מוסדי. לא ברור אם זו הלשכה, המשפחה או שתיהן, המועדות לחזרה על פתרונות קודמים לבעיות המשפחה, ומן הראוי להוסיף ולחקור בנושא זה.

הואיל וחלק גדול מן ההשמות נובע מעוני (13%), בעיות חינוך (15%), ובעיות בריאות של ההורים (15%), נשאלת השאלה — האם אין מקום לספק למשפחה יותר שירותים סוציאליים, שירותי חינוך ושירותי בריאות, במקום להשתמש בהשמה המוסדית של הילדים, כדי "להציל" מספר קטן למדי של ילדים, שלא לדבר על הפקרת צורכיהם של ההורים והילדים האחרים על ידי כיבוי שריפות באמצעות הסידור המוסדי. כבר ידוע היטב, כי לאחר הסידור יורדת בצורה תלולה לה תדירות המגע של העובד הסוציאלי עם המשפחה¹². למשפחות הנתונות במצוקה דרושים יותר שירותי משפחה כוללניים, ופחות סידורים מוסדיים. אפשר שזוהי הסוגייה החשובה מכל, דהיינו — קביעה אידיאולוגית היסוד בשירותי הרווחה לילד: האם בעתיד יוקדשו מירב המאמצים והמשאבים להרחבת הטיפול המוסדי לילדים טעוני חסות, או שמא יופנה המאמץ להרחבת השירותים המשפחתיים והשכונתיים כדי לעזור לאנשים להתמודד עם בעיותיהם ולשמור על חייהם התקינים של משפחתם. תקוותנו, כי החומר האמפירי שהוצג במחקר זה יוכל לסייע בבחירת איסטרטגיות של עזרה למשפחות הטעונות חסות. מובן כי אין בנמצא מתכונים ודאיים לניבוי תוצאות ההשמה, אלא רק תוצאות סבירות שאפשר לצפות להן בנסיבות מסוימות. ואף על פי כן, הכרת התוצאות האפשריות עשויה להוות צעד אל מעבר לניסוי ולתעיייה בתחום רווחת הילד.

Eliezer D. Jaffe, "Long-Term Placement of Dependent Children from the Clients' Point of View", *Mental Health and Society*, Vol. 3, (1976), pp. 300-314

כמה היבטים של מדיניות הוצאות למטרות חברתיות במדינות מזרח אירופה

מאת פרופ' שמעון צייגר

2. קרן הצבירה, המיועדת למימון התפתחות המשק: השקעות בכל ענפי המשק להרחבת אמצעי הייצור (בניית מפעלים חדשים, הגדלתם והצטיידותם של מפעלים קיימים); בניית מוסדות חינוך, בריאות, סעד, וכד', וכמובן צבירת רוזבות.

בדרך כלל רואים כחלוקה נאותה של ההכנסה הלאומית את השיעור של 75% לערך לקרן הצריכה, וכ-25% לקרן הצבירה. למעשה, אחוזי החלוקה הם שונים מארץ לארץ, בהתאם לתנאים הספציפיים של כל אחת מהן. יתר על כן, בכל ארץ בנפרד, אחוזי החלוקה משתנים מתקופה לתקופה, בהתאם לאפשרויות, לתפקידים הקיימים בתחומים השונים במשק ובחברה, לדגש המושם על קצב פיתוחם של ענפי המשק או על הדבקת הפיתוחים בתחום רמת החיים של האוכלוסייה. נתונים בנושא זה מובאים בלוח 1 על מדינות קומאקון ללא רומניה, ובלוח 2 על רומניה. לפי שיטת קומאקון החישוב נעשה לכל שנה, ואילו בשיטה הרומנית, נערך החישוב לכל תקופה של חמש שנים (לכל תוכנית חומש).

מדרך חלוקת ההכנסה הלאומית במדינות הג'ל, ניתן ללמוד כמה דברים. קודם כל, המדינות שתעשייתן מפותחת יותר, כגון גרמניה המזרחית וצ'כוסלובקיה, מסתפקות באחוז קרן צבירה קטן יותר בהשוואה ליתר המדינות מן הגוש המזרחי, שכן אין הן נאלצות להשקיע אמצעים גדולים במיוחד לפיתוח התעשייה וכן לפיתוחם של ענפים אחרים (כגון: מיכון החקלאות, שיפור אמצעי

בכל משטר חברתי-כלכלי נוטלת המדינה על עצמה להקצות מתקציבה למטרות חברתיות, כגון: בריאות, חינוך, ביטוח סוציאלי, סעד וכד'. בהתאם לכך גקבעת על ידה מדיניות הכוללת את המטרות שיש להשיגן בתחומים חברתיים שונים בתקופה האמורה (טווח קצר או ארוך), את האמצעים להשגת מטרות אלו, את סך כל ההוצאות ואת חלוקת הסכום הכולל לתחומים החברתיים השונים. בארצות מזרח אירופה קיים שוני לגבי התווית וביצועה של מדיניות ההוצאות החברתיות, הנובעת מן העובדה שהמדינה היא המעסיק של הרוב המוחלט של העובדים. המפעלים בכל ענפי המשק והמוסדות הציבוריים שייכים למדינה ועובדיהם הם עובדי מדינה. בקטיגוריה זו אינם נכללים חברי הקואופרטיבים החקלאיים (משקים קולקטיביים), חברי הקואופרטיבים של בעלי מלאכה, וחברי האיגודים של בעלי המקצועות החופשיים, כגון: סופרים, ציירים, מלחינים ועורכי-דין. בשל היותה המעסיק היחיד כמעט בכל המשק, ובידיה נמצאים הן הקרנות לתשלום המשכורות והן הקרנות לצרכים סוציאליים, נוטלת על המדינה התפקיד לחלק את הקרנות הנמצאים ברשותה, הן לסיפוק הצרכים האישיים של העובדים והן להשגת המטרות של החברה בשלמותה. בהתאם להשקפה ולמתודולוגיה המקובלות במדינות אלה, מתחלקת ההכנסה הלאומית לשתי קרנות עיקריות: 1. קרן הצריכה, המיועדת לכיסוי הצריכה הכוללת של החברה, הן בצורה אינדיבידואלית (אישית) והן בצורה משותפת.

לוח 1: חלוקת ההכנסה הלאומית במדינות קומאקון, 1960—1970 *

ארץ	1960	1965	1970	1975	1976	1977
אחוזי קרן הצריכה מן ההכנסה הלאומית						
בולגריה	72.6	71.6	70.8	67.5	71.4	74.0
בריה"מ	73.2	73.7	70.5	73.4	73.0	73.6
גרמניה מזרחית	81.8	80.0	75.6	77.7	77.1	77.1
הונגריה	76.9	80.7	70.7	68.0	69.1	68.2
פולין	76.0	74.1	74.9	65.8	65.2	68.1
צ'כוסלובקיה	82.3	90.8	73.0	70.8	71.7	75.5
אחוזי קרן הצבירה מן ההכנסה הלאומית						
בולגריה	27.4	28.4	29.2	32.5	28.6	26.0
בריה"מ	26.8	26.3	29.5	26.6	27.0	26.4
גרמניה מזרחית	18.2	20.0	24.4	22.3	22.9	22.9
הונגריה	23.1	19.3	29.3	32.0	30.9	31.8
פולין	24.0	25.9	25.1	34.2	34.8	31.9
צ'כוסלובקיה	17.7	9.2	27.0	29.2	28.3	24.5

* השנתון הסטטיסטי של המדינות חברות ה"קומאקון" לשנת 1978, מוסקבה, "סטטיסטיקה", 1978, עמ' 42.

לוח 2: חלוקת ההכנסה הלאומית של רומניה, 1951—1975 *

התקופה	אחוזי קרן הצריכה מההכנסה הלאומית	אחוזי הצבירה מההכנסה הלאומית
1951—1955	82.4	17.6
1956—1960	84.0	16.0
1961—1965	75.7	24.3
1966—1970	71.2	28.8
1971—1975	65.9	34.1

* השנתון הסטטיסטי של הרפובליקה הסוציאליסטית רומנית לשנת 1978, בוקרשט, חלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1978, עמ' 89.

קרובות, ההחלטה מושפעת מן המצב המדיני, או ממידת שביעות הרצון או אי שביעותה של האוכלוסייה. כך היה בגרמניה המזרחית וברומניה בשנת 1953, כאשר שינו באופן דראסטי את אחוזי החלוקה, בעקבות ביטויים של אי שביעות רצון מצד האוכלוסייה. בסוף ליין ובהונגריה קרה הדבר בשנת 1956 והוא השפיע גם על ארצות אחרות, כגון רומניה, אשר בה עלתה קרן הצריכה ל-84% בצ'כוסלובקיה הוכנסו שינויים קיצוניים (90% קרן

התחבורה ואמצעי הבנייה וכו'). בוודאי שיש להתחשב גם בגודל ההכנסה הלאומית, שכן ברור כי אחוז קטן יותר יחסית מערך כולל גבוה יותר של ההכנסה הלאומית, מבטיח קרן צבירה מתקבלת על הדעת לצורכי ההשקעות.

כנזכר לעיל, אחוזי החלוקה לשתי הקרנות משתנים ממדינה למדינה, והדבר תלוי במידה בה מושם הדגש על קצב ההשקעות לפיתוח המשק או על שיפורת של רמת החיים. לעתים

2. קרן הצריכה הסוציאלית, המיועדת לסיי- פוק צורכי האוכלוסייה בתחום השירותים החברתיים, כגון: חינוך, בריאות, ביטוח סוצי- יאלי, קיצבת ילדים, סעד, תרבות וכו'. חלקם המכריע של ההוצאות הנ"ל מכוסה על ידי תקציב המדינה וחלק קטן יותר על ידי המפ- עלים ומוסדות אחרים עבור שכיריהם.

* * *

כל המדינות המודרניות, ללא הבדל במישטר, כוללות בתקציביהן סכומים לכיסוי ההוצאות בתחומים הנ"ל, בהתאם למדיניותן החברתית. אולם כתוצאה מן ההבדלים במהות המשטר ובעקרונות הארגון של המשק והחברה, קיימים הבדלים עקרוניים במדיניות ההוצאות לצרכים חברתיים (סוציאליים).

במדינות המערביות מכסה תקציב המדינה חלק חשוב מן ההוצאות לצרכים חברתיים, העונה לאינטרסים הכלליים של החברה, ואילו יתר ההוצאות מכוסות על ידי כל פרט בנפרד, לפי ענינו האישי. כך, בתחום החינוך, מכסה תקציב המדינה הוצאות חשובות הק- שורות לבנייתם ולפעילותם של מוסדות החי- נוך השונים, ובמיוחד אלה הקשורים לחינוך החובה. נוסף לכך, משתלמים מתקציב המ- דינה מענקים לסטודנטים ולתלמידים נזקקים לשם כיסוי הוצאות הדיור והמזון (מעונות ומסעדות לסטודנטים וכד'). אולם יחד עם זאת, מוטל גם על משפחות התלמידים הנ"ל לשאת בהוצאות ניכרות כמו תשלום שכר לימוד וכד', גם אם התשלומים מדורגים בהתאם ליכולת הכלכלית של קבוצות הלומ- דים. בתחום הבריאות, מכסה תקציב המדינה חלק גדול מן הפעילויות, כמו: הרפואה המו- נעת, המחקר הרפואי, הטיפול באם ובילד וכד'. אולם אין המדינה משחררת את אזרחיה מהוצאות ביטוח מחלה, או מהוצאות גדולות בהרבה לתשלום השירותים הרפואיים במקרה

הצריכה ו-10% קרן הצבירה) כמה שנים לפני "האביב של פראג", כאשר אי-שביעות הרצון הלכה וגדלה. בד בבד עם "הנורמ- ליוציה" המדינית ב"עזרתה הידידותית" של ברית המועצות, הוכנסה "נורמליזציה" גם באחוזי החלוקה, ובשנים אחרונות אנו עדים להגדלת שיעורי הצבירה בחלוקת ההכנסה הלאומית ברוב מדינות ה"קומאקון", כתוצאה מן המדיניות להחשת ההשקעות לפיתוח המ- שק ובמיוחד התעשייה.

בספרות הסוציו-כלכלית של מדינות מזרח אירופה מדגישים, כי הגדלת שיעור הצבירה בחלוקת ההכנסה הלאומית מהווה גורם מכריע להגדלת קרן הצריכה בעתיד¹. הנימוק לכך הוא, כי שיעור גדול יותר של צבירה מביא להיקף גדול יותר של התוצר הגולמי במשק ושל ההכנסה הלאומית בשנים העתידות, וכ- תוצאה מכך לקרן צריכה גדולה יותר². אין כל ספק, כי גידול בתוצר הלאומי הגולמי ובהכנסה הלאומית, מהווה תנאי מוקדם לרמת חיים גבוהה יותר, אך הקשר אינו אוטומטי. על מנת שקרן הצבירה הגדולה יותר תביא לתוצאות הרצויות יש צורך בחלוקתה הנ- כונה לענפים וליעדים, וכמובן בשימוש יעיל של אמצעי הייצור. עם זאת אין לשכוח, כי בסופו של דבר הגורם האנושי הוא הקובע, וכי קרן צריכה קטנה ובלתי מספקת משפיעה באורח שלילי על הגורם האנושי ועלולה לפגוע בהשתתפותו האקטיבית והאפקטיבית בכל התהליכים החיוניים. קרן הצריכה נחלקת בתוסה לשתי קרנות, בהתאם לצורה בה מתגשם סיפוק הצרכים השונים של האוכ- לוסיה:

1. קרן הצריכה האישית, המיועדת לסיפוק צורכי העובדים ומשפחותיהם, כמו קניית סחורות ושירותים אחרים, באמצעות המשכו- רות המוענקות לשכירים וההכנסות האישיות הניתנות בקואופרטיבים;

1. Kratky Juriditchesky spróvotechnik, Moskva, Profizdat, 1973
2. Indrumar de legislatie a muncii, Editura politica, Bucuresti, 1973

3. כאשר השכירים חייבים לשלם עבור השירותים, מתחזקת אצלם תודעת הח-סכון, ואילו בשירותי החינם קיימת נטייה לבזבז.

לעומת האמור לעיל, קיימים נימוקים רציניים לטובת האלטרנטיבה השנייה, כלומר — הע-דפת הגדלתה של קרן הצריכה הסוציאלית (מתן שירותים סוציאליים חינם או במחיר נמוך). הנימוק העיקרי בעד העדפה זו הוא, כי בדרך זו מגיעים האמצעים למשפחות הנזקקות להם, היינו — חינוך חינם וקיצבת ילדים למשפחות עם ילדים, עזרה רפואית לבני משפחה חולים, קצבאות זיקנה לבני משפחה עם פנסיונרים וכד'. במקרה שהאמ-צעים מכוונים לקרן הצריכה האישית (משכו-רות), הם מתחלקים בהתאם לגובה המש-כורת ואת רובם מקבלות המשפחות בעלות המשכורות הגבוהות, ולא דווקא אלה הזקו-קות יותר לשירותים הסוציאליים הנ"ל. בדרך זו תקבלנה המשפחות עם המשכורות הגבוהות סכומים העולים על צורכיהם בתחום השירו-תים הסוציאליים, ואילו המשפחות עם המש-כורות הנמוכות יותר יקבלו סכומים קטנים יותר, אשר לא יאפשרו להן לשלם עבור השירותים הסוציאליים שהן זקוקות להם. במילים אחרות, חלוקת האמצעים המיועדים לכיסוי צרכים סוציאליים בין המשפחות בר-מות הכנסה שונות, תהיה ביחס הפוך לצור-כיהן הריאליים. נוסף לכך, יש המדגישים, כי במקרה שהאמצעים לצרכים סוציאליים ייכללו במשכורות על מנת שמשפחות ישלמו עבורם במקום להעניק חינם את השירותים הסוציאליים לזקוקים להם, קיימת האפשרות, כי מספר משפחות ישתמשו באמצעים אלה לקניית סחורות (אשר כמותן מוגבלת במס-גרת התוכנית הכלכלית), דבר שאינו רצוי הן מסיבות תברתיות והן מסיבות כלכליות. למשל, אם במקום להעניק חינוך חינם, ייכלל הסכום הנדרש לדמי הלימוד במשכורות, על-ות משפחות להעדיף את קניית הסחורות על פני שליחת ילדיהם לבית-הספר.

של חוסר ביטוח. בתחום הביטוח הסוציאלי, משתלמים דמי הביטוח חלקם על ידי המעביד וחלקם על ידי העובד עצמו. יוצא מן הכלל הוא מצבם של עובדי המדינה, במספר מדי-נות, ובכללן ישראל, בהן מבטיחה המדינה את הביטוח הסוציאלי של עובדיה על חשבון תקציבה, ללא השתתפותם של העובדים בדמי הביטוח.

לעומת מדינות המערב, מאפשרים התנאים הספציפיים במדינות מזרח אירופה, גישה שונה לפתרון הבעיות הנדונות. מאחר שכל הקרנות נמצאות בידי המדינה, קובע המימשל, כמוזכר לעיל, מדיניות של חלוקת קרן הצ-ריכה לשתי קרנות משנה: קרן הצריכה האישית וקרן הצריכה הסוציאלית. למימשל אפשרויות אלטרנטיביות: להגדיל את קרן הצריכה האישית בשיעור גבוה מאד, כלומר — להגדיל את רמת המשכורות, באמצעותן יוכלו השכירים להשיג יותר סחורות ויותר שירותים, או להגדיל במידה רבה יותר את קרן הצריכה הסוציאלית, על מנת להעניק ברמה גבוהה יותר את השירותים הסוציאליים. אין ספק שקיימים שיקולים רציניים לקבוע משכורות גבוהות יותר ולדרוש מן השכירים, כי ישלמו ממשכורותיהם עבור השירותים הציבוריים, או לפחות ישתתפו בחלק גדול מעלותם. בין הנימוקים לכך נזכיר כמה מהם, כדלקמן:

1. השכיר רואה באופן ישיר את מה שהוא מקבל תמורת עבודתו, דבר המשפיע באורח חיובי על הענין בע-בודתו.
2. כל סכום אשר בתהליך החלוקה מכוון לקרן צריכה אישית (העלאת משכו-רות), נהנים ממנו רק שכירי המדינה — דבר שהמימשל מעונין בו. לעומת זאת, במקרה שאותו סכום מכוון לקרן הצריכה הסוציאלית (חינוך, בריאות, סעד וכו') נהנים ממנו גם שכבות אוכלוסייה אחרות, וההשפעה על רוו-חת השכירים מצטמצמת.

דינות אלה (להוציא אולי את צ'כוסלובקיה) בעת תפיסת השלטון על ידי המפלגות הקומוניסטיות, לאחר מלחמת העולם השנייה, היה קצב הצמיחה של הוצאות התקציב למטרות חברתיות (קרן הצריכה הסוציאלית) הרבה יותר מהיר מזה של המשכורות (קרן הצריכה האישי).

לדוגמא נביא להלן נתונים על רומניה בת-קופת השנים 1950—1977.

מטעמים שהצגנו לעיל, מעדיפות מדינות מזרח אירופה את האפשרות השנייה, מה עוד שיש לכך גם נימוק תעמולתי, שכן הענקת שירותים סוציאליים חינם מוצגת כהישג חברתי ממדרגה ראשונה, בהשוואה למדינות המערב, גם אם רמת המשכורות וכוח הקנייה שלהן גבוהות הרבה יותר במערב.

כתוצאה מנקיטת מדיניות זו, ובהתחשב ברמתם הצנועה של השירותים הסוציאליים במ-

לוח 3: השכר החודשי הממוצע ברוטו ברומניה 1950—1977 *

1977	1975	1970	1965	1960	1955	1950	השנה סוג השכירים
2090	1813	1434	1115	854	536	336	לא לחודש באחוזים
571	495	391	304	233	146	100	
2010	1725	1333	1047	800	502	325	לא לחודש באחוזים
618	530	410	322	246	154	100	

* השנתון הסטטיסטי של הרפובליקה הסוציאליסטית רומניה לשנת 1978, בוקרשט, חלשכה חמר-כזית לסטטיסטיקה 1978, עמ' 114.

לוח 4: הוצאות התקציב לצרכים סוציאליים לתושב לשנה ברומניה, 1950—1977 *

1977	1975	1970	1965	1960	1955	1950	השנה הוצאות
2702	2397	1680	1100	720	377	221	לאי לשנה לתושב באחוזים
13 פי	11 פי	796	521	341	179	100	

* השנתון הסטטיסטי של הרפובליקה הסוציאליסטית רומניה לשנת 1978, בוקרשט, חלשכה חמר-כזית לסטטיסטיקה, 1978.

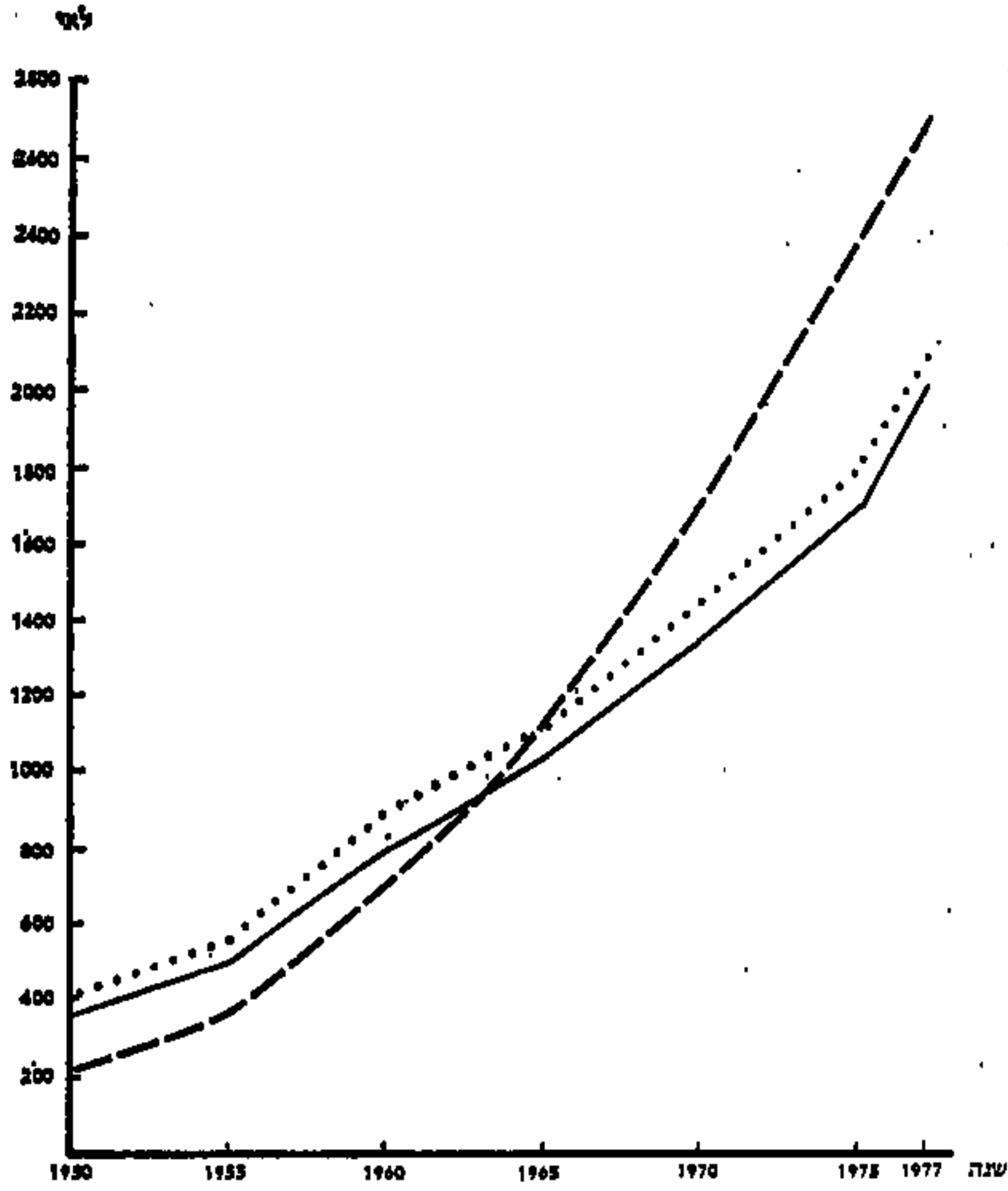
ושל ההוצאות לצרכים סוציאליים בהונגריה, מצויים בלוח 5 (ההמחשה הגראפית מופיעה בתרשים 2).

ההוצאות לצרכים סוציאליים הלקוחות מתקציב המדינה מהוות את החלק המכריע של קרן הצריכה הסוציאלית במשק, שכן הסכומים המוקצבים על ידי הקואופרטיבים למטרות חברתיות (צריכה סוציאלית) הם אחוז קטן מכלל ההקצבות.

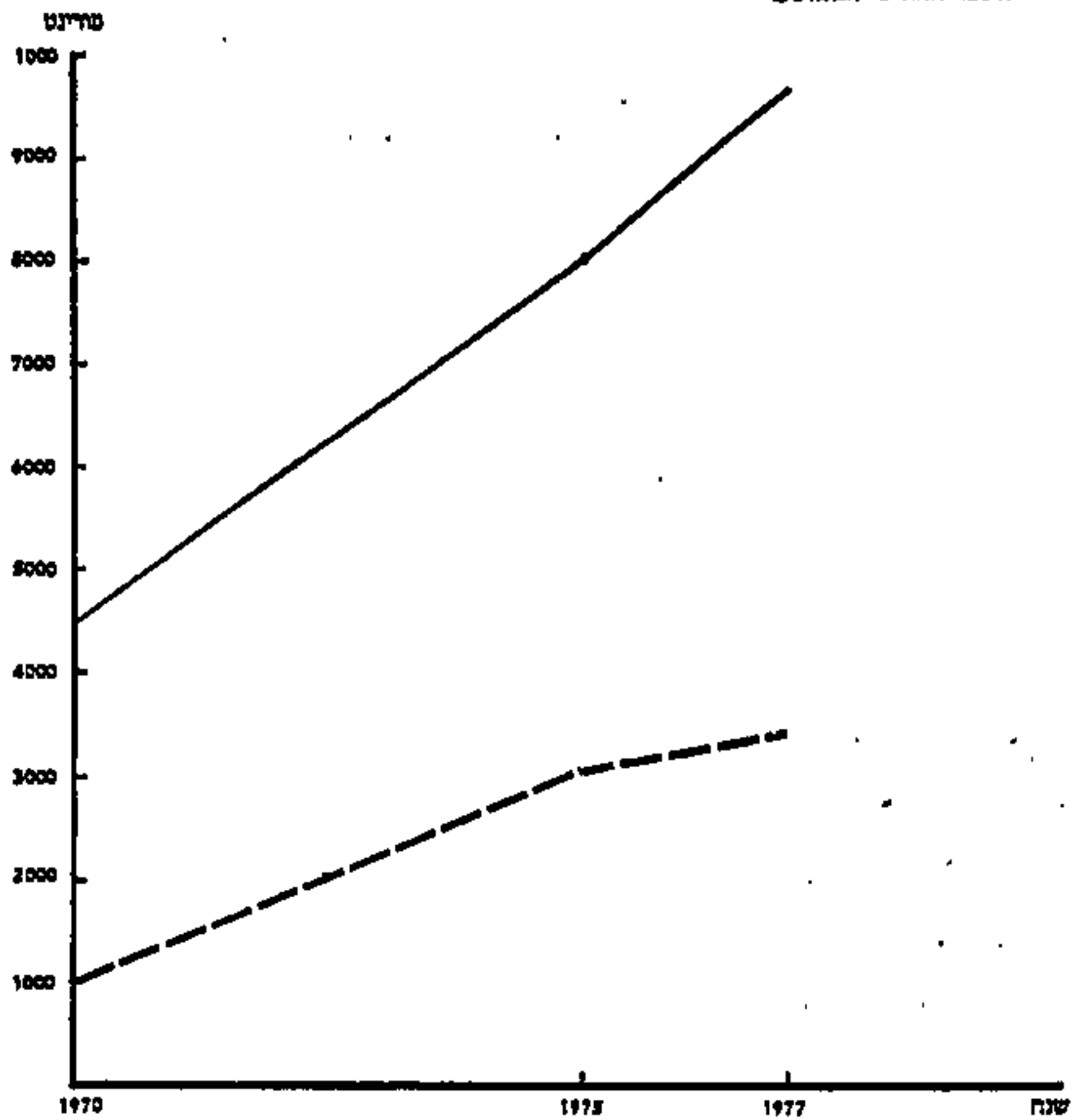
הנתונים מצביעים על כך שהוצאות התקציב לצרכים חברתיים לתושב לשנה גדלו בקצב מהיר יותר מאשר המשכורת הממוצעת, הן לסך כל השכירים והן לפועלים. בשנת 1950 היה סכום ההוצאות לתושב לשנה קטן יותר מאשר השכר החודשי הממוצע; בשנת 1965 הוא הגיע לאותו סכום בקירוב ובשנת 1977 הוא עלה בשיעור ניכר (תאור גרפי לכך מובא בתרשים 1).

נתונים על קצב הגידול של השכר הממוצע

תוצאות לצרכים סוציאליים לתושב לשנה
 השכר החודשי הממוצע לעובדים
 השכר החודשי הממוצע לטועלים



תוצאות לצרכים סוציאליים לתושב לשנה
 השכר החודשי הממוצע



לוח 5: השכר החודשי הממוצע וההוצאות לצרכים סוציאליים לתושב לשנה בהונגריה, 1970—1977

1977	1975	1970	
			השכר הממוצע לחודש ¹ :
3288	2881	2139	בפורינטים
153.71	134.68	100	באחוזים
			ההוצאות לצרכים סוציאליים לתושב לשנה ² :
9640	7506	4547	בפורינטים
212	173.83	100	באחוזים

1 השנתון הסטטיסטי של הונגריה לשנת 1977, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בודפשט, 1977, עמ' 23.
2 שם, עמ' 403.

לוח 6: שיעורי ההוצאות לצרכים סוציאליים ולמימון המשק בתקציביו של מדינות "קומאקון", באחוזים מכלל הוצאות התקציב

שנה	1960	1965	1970	1976	מדינה
	למימון המשק	לצרכים סוציאליים	למימון המשק	לצרכים סוציאליים	
ברית המועצות	46.6	34.1	44.2	37.6	48.3
הונגריה	—	—	—	—	49.7
פולין	58.5	34.2	55.5	36.5	50.7
צ'כוסלובקיה	49.6	39.0	49.3	40.2	45.1
רומניה	64.3	25.4	68.2	24.0	61.9

* נתונים על מדינות "קומאקון" — המכון להשוואות כלכליות בינלאומיות, וינה 1978, עמ' 500—519.

לכן, כי בהכנסות התקציב, נתפס המקום הראשון על ידי הכנסות מפעילות הכלכלית של מפעלי המדינה, וכן — בהוצאות התקציב — המקום הראשון שייך למימון הפעילות הכלכלית במשק. ההוצאות לצרכים סוציאליים תופסות רק את המקום השני, כפי שניתן להיווכח מלוח 6.

מן הנתונים מתברר, כי צ'כוסלובקיה, אשר מישקה לפני מלחמת העולם השנייה וגם לאחריה, היה מפותח יותר בהשוואה ליתר מדינות מזרח אירופה, יכולה להרשות לעצמה להעניק מתקציבה כ-50% לפיתוח מישקה, ולהקציב לצרכים סוציאליים מעל 40% מכלל הוצאות התקציב.

שיעור ההוצאות לצרכים סוציאליים בתקציב המדינה שונה ממדינה אחת לרעותה, ואף משתנה במסגרת אותה מדינה מתקופה לתקופה. הכל בהתאם לאפשרויות ולסדר העדיפות העומדות בפני המשק כולו בתקופה הנדונה.

בניתוח השיעור של סעיף מסוים בתקציביו של מדינות מזרח אירופה, יש להתחשב בעובדה, כי מבנה התקציב במדינות אלו שונה ממבנה התקציב של מדינה מערבית כלשהי. הדבר נובע מבעלותה של המדינה המזרח אירופאית על כל מפעלי המשק, וכתוצאה מכך כל הכנסותיהם והוצאותיהם של מפעלי המדינה משתקפות בתקציב המדינה. ברור,

לוח 7: צמיחת ההוצאות לצרכים סוציאליים במדינות "קומאקון" בשנים 1960—1976 *

המדינה	השנה	1960	1965	1970	1976
ברית המועצות — במילירדי רובל באחוזים		24.9	38.2	55.9	80.7
הונגריה — במיליוני פורינט באחוזים		—	—	29360	88601
פולין — במיליוני זלוטים באחוזים		79906	105324	153036	299904
צ'כוסלובקיה — במיליוני קורון באחוזים		40286	48774	87467	121874
רומניה — במיליוני לאי באחוזים		14103	22361	35942	58640
		100	159	255	416

* נתונים על מדינות "קומאקון" — המכון לחשוואות כלכליות בינלאומיות, וינה 1978, עמ' 500—519.

כמוצג בלוח 8, השיעור הגדול בכלל ההוצאות לצרכים סוציאליים הוא בסעיפי ההוצאות לביטחון סוציאלי (בין 37.4% ל-57% בשנת 1977). הסעיף מכסה את ההוצאות לתשלום פנסיה, קצבאות ילדים, קצבאות מחלה, קצבאות אמהות, קצבאות סעד וכד'. קיצבאות זיקנה, מחלה ואמהות משתלמות על ידי הקופות המרכזיות לביטוח סוציאלי; קיצבאות ילדים משתלמות על ידי תקציב המדינה באמצעות מפעלים ומוסדות המעסיקים, וקיצבאות סעד על ידי תקציב המדינה באמצעות לשכות סעד מקומיות.

הקופה המרכזית לביטוח סוציאלי היא מוסד ממשלתי ולא מוסד ציבורי כנהוג במדינות מערביות, שהרי רובם המבריע של העובדים הם עובדי מדינה. לאיגוד הקואופרטיבים של בעלי מלאכה, לאיגוד הקואופרטיבים החקלאיים, וכמובן לאיגודים של בעלי המקצועות החופשיים (סופרים, ציירים, מלחינים, עורכי-דין וכד') יש קופות ביטוח סוציאלי משלהם. כנזכר לעיל, משתתפים העובדים במדינות המערב בתשלום דמי ביטוח סוציאלי (להוציא את עובדי המדינה במספר ארצות), ואילו במדינות מזרח אירופה — בעקבות בעלותה

מעניין, לדעתנו, לעיין גם במבנה ההוצאות הסוציאליות, המאפשר לנו לעקוב אחר מדיניות החלוקה בין מטרות חברתיות שונות (ראה לוח 8).

הנתונים מעידים, כי ברוב המדינות נסתמנה מגמת ירידה קלה בשיעורי ההוצאות לבריאות וכן לחינוך ותרבות, ובמקביל לכך היתה עלייה קלה, בהתאם, בשיעור ההוצאות לביטוח סוציאלי³. הדבר ניתן להסבר בעובדה, כי בשנים הראשונות לאחר מלחמת העולם השנייה, עם תפיסת השלטון על ידי המפלגות הקומוניסטיות במזרח אירופה, היו תקציבי המדינות הללו צנועים עדיין ובהתאם לכך היה קטן גם החלק שיועד לצרכים סוציאליים. תחילה גאלצו מדינות אלה לכסות את הצרכים הדחופים בתחומי הבריאות והחינוך, ועל כן לא נותרו בידיהם תקציבים נאותים לטיפול בבעיות הביטוח הסוציאלי.

עם פיתוח המשק והרחבת האמצעים, גדל התקציב כולו ועימו גם החלק המיועד לכיסוי הצרכים הסוציאליים. בד בבד עם הקצבת סכומים גדולים יותר לכל היעדים החברתיים חלה צמיחה בשיעור ההוצאות לביטוח סוציאלי מכלל ההוצאות לצרכים סוציאליים.

3 בשתי מדינות חברות "קומאקון" — גרמניה המזרחית וצ'כוסלובקיה — אין רואים מגמה זו, משום שלמדינות אלה היה משק מפותח עוד לפני מלחמת העולם השנייה והתחומים הסוציאליים (כגון: ביטוח סוציאלי, חינוך ובריאות) קיבלו טיפול בקנה מידה שווה כמעט.

לוח 8: מבנה הוצאות לצרכים סוציאליים, במדינות "קומאקון" * באחוזים
מסה"כ הוצאות התקציב לצרכים סוציאליים (הסעיפים העיקריים)

1977	1975	1970	1965	1960	
ביטוח סוציאלי וקיצבת ילדים (כולל סעד)					
44.7	44.1	46.1	43.0	42.3	בולגריה
37.4	37.3	34.9	33.6	35.6	ברית המועצות
43.4	43.4	44.2	46.4	46.2	גרמניה המזרחית
57.0	56.0	48.9	40.0	37.4	הונגריה
41.2	39.8	40.8	37.6	—	פולין
54.5	54.3	57.6	56.2	55.4	צ'כוסלובקיה
51.5	53.0	49.2	42.1	47.2	רומניה
חינוך ותרבות					
22.1	21.8	21.2	21.6	22.6	בולגריה
25.5	25.5	27.2	29.5	26.7	ברית המועצות
22.2	24.0	25.5	21.8	22.0	גרמניה המזרחית
20.0	20.8	22.8	23.6	25.3	הונגריה
23.7	25.5	26.4	26.0	—	פולין
19.3	19.6	18.3	19.3	19.7	צ'כוסלובקיה
27.9	27.1	29.9	34.7	30.4	רומניה
בריאות וספורט					
14.5	14.4	13.4	14.1	15.6	בולגריה
14.4	14.3	15.6	16.5	18.4	ברית המועצות
14.0	13.2	12.9	16.3	16.7	גרמניה המזרחית
14.0	14.6	16.7	22.9	22.9	הונגריה
25.4	26.9	25.3	25.1	—	פולין
17.1	17.2	16.4	16.8	18.4	צ'כוסלובקיה
20.6	19.9	20.9	23.2	22.4	רומניה

* השנתון הסטטיסטי של מדינות חברות "קומאקון", מוסקבה, "סטטיסטיקה" 1978, עמ' 43, והשנתון הסטטיסטי של רומניה לשנת 1978, בוקרשט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1978, עמ' 480—481.

את השירותים לביטוח סוציאלי חינם כהישג חברתי העולה על הנהוג במדינות הקפיטליסטיות.

תקציב הקופה המרכזית לביטוח סוציאלי הוא חלק מתקציב המדינה, והכנסות הקופה מתקבלות מן התשלומים החודשיים של המפעלים והמוסדות כדמי ביטוח עבור שכיריהם. דמי הביטוח משתלמים כאחוז מסוים (11%—15%) מן הסכום הכולל של המשכורות החודשיות, ולכן הכנסות הקופה הולכות וגדלות משנה לשנה, הן בגלל הגידול במספר

של המדינה על המפעלים והמוסדות — השכירים הם שכירי המדינה, ואינם משתתפים בתשלום דמי הביטוח הסוציאלי, המשתלמים על ידי המפעלים והמוסדות המעסיקים. מאחר שכל הקרנות (הן קרנות המשכורת והן קרנות הצריכה הסוציאלית) נמצאות בידי המדינה, יש באפשרותו של הממשל להעניק משכורות גבוהות יותר ב-10%—12%, ומהן יכולים השכירים לשלם את דמי הביטוח. מבחינה כספית זה היינו הר, אך מבחינה תעמולתית מעדיפים השלטונות דרך זו, המאפשרת להציג

השכירים במשק והן בגלל הגידול ברמת המשכורות. במדינות המערב נאלצות קופות הביטוח הסוציאלי להשקיע את כספן בצורות שונות, על מנת לשמור על ערך הכסף עד למועדי התשלומים. במדינות מזרח אירופה שונה המצב, שכן תקציב הקופה המרכזית לביטוח סוציאלי הוא חלק מתקציב המדינה. בשנים אשר בהן גדלות הכנסות הקופה נכנסת היתרה כהכנסה לתקציב המדינה, ואילו בשנים בהן ההוצאות גבוהות יותר, מכסה תקציב המדינה את היתרה. בדרך כלל, הכנסות הקופה ברוב השנים גדולות מן ההוצאות. הדבר נובע מן העובדה שריבוי מספר השכירים במשק וגם הגידול ברמת השכר (כתוצאה מהגדלת פריון העבודה, קידום תקנים או הטבות שכר נוספות) משתקפים באופן אוטומטי — בגובה דמי הביטוח המושלמים לקופה על ידי המפעלים והמוסדות. לעומת זאת, הוצאות הקופה אינן גדולות באורח אוטומטי, כי אין קשר ישיר מיידי בין גידול השכר במשק לבין תשלום פנסיה או קצבאות אחרות; רק לאחר זמן מה מועלה גובה התשלומים. למשל, בתחום תשלומי הפנסיה, כל אלה אשר יצאו לגימלאות עוד לפני שחלה העלאה ברמת השכר — אינם מקבלים כל תוספת לפנסיה שלהם, אלא רק לאחר כמה שנים, כאשר מחליטים על מתן תוספות לקצבאות הזיקנה במשק. ההוצאות לתשלומי פנסיה (קצבאות זיקנה, נכות ושאיירים) מהוות את החלק המכריע בסך כל הוצאות הביטוח הסוציאלי. גודל הסכומים לתשלום פנסיות תלוי במידה רבה במספר הפנסיונרים ובמיוחד ביחס בין מספר הפנסיונרים (מקבלי פנסיה) ובין מספר השכירים (עבורם משלמים דמי ביטוח). בשנת 1977, מספר הפנסיונרים ביחס למספר השכירים היה 48% בבולגריה, 44.2% בברית המועצות, 47.6% בהונגריה, 30.3% בפולניה ו-49.7% בצ'כוסלובקיה⁴. את ההבדלים בין

הארצות השונות ניתן להסביר במידה רבה בקצב גידולם של מספר השכירים. בגלל מחסור בכוח אדם משיגים, למשל, בצ'כוסלובקיה את הגידול בקיצבו ובהיקפו של הייצור יותר בזכות הגברתו של הפריון בעבודה מאשר הודות לגיוס כוח אדם נוסף. לעומת זאת, הרזרבות הניכרות של כוח אדם בענפי החקלאות בפולין הביאו לצמיחת הייצור וגרמו על ידי כך להגדלת מספר השכירים ובעקבות זאת להקטנת היחס בינם לבין מספר הפנסיונרים. קיצבת מחלה וקיצבת אמהות מהוות סעיפים חשובים בהוצאות התקציב לביטוח סוציאלי לאחר תשלומי הפנסיה. במדינות מזרח אירופה אין ביטוח אבטלה, משום שבאורח רשמי אין מכירים בקיומה.

קיצבאות הילדים במדינות מזרח אירופה משתלמת מתקציב המדינה ולא מתקציב הקופה לביטוח סוציאלי, כנהוג במדינות המערב ובכללן בישראל, בה היא משולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי. הגימוק לכך הוא שהענקת הקיצבה אינה נובעת מהסכם העבודה, אלא מן האחריות החשובה המוטלת על המדינה לדאוג לילדיה. במדינות מזרח אירופה קיימים, במקביל, שני סוגי קיצבאות ילדים:

א. קיצבת ילדים ממשלתית, המשתלמת לכל ילד עד גיל 16, במשפחת שכיר או שכירה, ולא לכל ילד כמו בישראל או במדינות מערביות אחרות. סכום הקיצבה מדורג לפי גובה הכנסות המשפחה. בקבוצות התכנסה הגבוהה יותר, סכום הקיצבה הולך וקטן עד לרמה מסוימת של הכנסות, אשר בה נפסק תשלום הקיצבה. כמו כן, סכום הקיצבה מדורג לפי מספר הילדים עד גיל 16 במשפחה; הסכום לילד השני גבוה יותר, לעומת הסכום לילד הראשון, וכן הלאה. מאחר שהמזון בכפרים זול יותר מאשר בערים, סכום הקיצבה קטן יותר לילדי משפחות המתגורר-

4 חושב לפי הנתונים משנתון מדינות קומאקון לשנת 1978, מוסקבה "סטטיסטיקה", 1978, עמ' 396, 348.

רות בכפרים, מאשר לאלה המתגוררות בערים.

ב. סיוע לאמהות מרובות ילדים, אשר לו זכאיות כל הנשים שהן אמהות למספר רב של ילדים ואין הבדל אם מדובר בשכירים, בחברי הקואופרטיבים החקלאיים, בחברי הקואופרטיבים של בעלי המלאכה, חברי האיגודים של בעלי המקצועות החופשיים, וכדומה. במילים אחרות, לסיוע זה זכאיות כל המשפחות במדינה ולא רק משפחות שכירים, כמו במקרה של קיצבת הילדים. הסיוע ניתן לאם עם ילדים רבים, ולא לכל ילד בנפרד כדוגמת הסוג הראשון. סכום הסיוע מדורג ל-2-3 רמות, בהתאם למספרם הכולל של הילדים במשפחה. לדוגמה: בין 4-6 ילדים, בין 7-8 ילדים ומעל 8 ילדים. ההוצאות

לקיצבאות ילדים מופיעות בסטטיסטיקה של מדינות "קומאקון" יחד עם ההוצאות לביטוח הסוציאלי. אולם לגבי רומניה אנו יודעים, כי הנתון בשיעור 51.5%, המופיע בלוח 8 והמציין את שיעור ההוצאות למטרות ביטוח סוציאלי וקיצבת ילדים בשנת 1977, מורכב משני שיעורים: 35.3% הוצאות לביטוח סוציאלי ו-13.2% לקיצבת ילדים.

כמוצג בלוח 8, ההוצאות לחינוך ותרבות הן במקום השני, עם שיעור הנע בין 20% ל-27.9% במדינות השונות חברות "קומאקון". למרות שברוב הארצות נתון שיעור זה בירידה קלה לעומת השנים הקודמות, הסכומים המוענקים למטרות חינוך ותרבות הלכו וגדלו משנה לשנה, כפי שמעידים הנתונים על רומניה (לוח 9).

לוח 9: הוצאות לצורכי חינוך ותרבות ברומניה 1960-1977 *

1977	1975	1970	1965	1960	1955	1950	
16351.9	13821.8	10156.9	7270.5	4025.0	2523.5	1532.4	הוצאות לחינוך, תרבות ואמנות במיליוני לאי באחוזים
פי 11	902	663	474	263	165	100	מזה: לחינוך במיליוני לאי באחוזים
15291.1	12892.7	9235.1	6533.1	3495.6	2196.5	1302.4	לתרבות ואמנות במיליוני לאי באחוזים
פי 12	990	709	502	268	169	100	
1060.8	929.1	921.8	737.4	529.4	327.0	230.0	במיליוני לאי באחוזים
461	404	401	321	230	142	100	

* השנתון הסטטיסטי של מדינות חברות "קומאקון" לשנת 1978, מוסקבה, "סטטיסטיקה", 1978, עמ' 43.

צאות החינוך המכוסות על ידי תקציב המדינה נכללות השקעות לבניית מוסדות חינוך והשכלה, לצידום ולריהוטם, וכן להחזקתם השוטפת ולפעילותם התקינה. הוצאות אלה כוללות, בין היתר, משכורות לסגל ההוראה, חימום, תאורה וכדומה. המדינה מארגנת רשת מעונות וקנטינות בתנאים מועדפים, ומעניקה מילגות לסטודנטים ולתלמידים הנוקטים

ההוצאות לחינוך מתייחסות לחינוך בכל הרמות: חינוך קדם יסודי, חינוך יסודי, חינוך כללי חובה, חינוך תיכון עיוני, חינוך מקצועי טכני, וחינוך גבוה על רמותיו השונות. בכל מדינות ה"קומאקון" החינוך הוא חינם בכל הרמות, על חשבון תקציב המדינה: החינוך הכללי — במספר ארצות 10 שנים, ובארצות אחרות 7-8 שנים — הוא חובה. בהוצאות

5 השנתון הסטטיסטי של רומניה, בוקרשט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1978, עמ' 481.

בתנאי שהם מצליחים בלימודיהם. סכומי המילגות מהווים כ-1%—2% מסה"כ ההוצאות השנתיות לצרכים סוציאליים. כתוצאה ממדיניותם בתחום החינוך יכולות מדינות "קומאקון" להצביע על מספר הישגים רציניים בפיתוח רשתות הוראה בכל הרמות. כדי להדגים הישגים אלה נביא כמה נתונים אודות השנים 1960/61 ו-1977/78 (לוח 10). תקציב המדינה במדינות מזרח אירופה מכסה את רוב ההוצאות בתחומי התרבות והאמנות, שידורי הרדיו והטלוויזיה, ההוצאות לאור של ספרים, כתבי עת וכו', שהרי מוסדות החינוך

והתרבות למיניהם מסייעים לבנין החברה הקומוניסטית. הוצאות הבריאות (כולל הספורט) תופסות את המקום השלישי מסך כל ההוצאות למטרות סוציאליות. ההישג העיקרי בתחום זה הוא הענקת שירותי בריאות חינם לכל האוכלוסייה. הפעילות הרפואית המונעת והקורטיבית וכן כל הפעולות בתחום הבריאות מבוצעות על ידי מוסדות בריאות ממלכתיים ועל חשבון תקציב המדינה. אמצעי התקציב מכסים את כל ההוצאות להרחבת רשת הבריאות — בתי חולים, מר-

לוח 10: מספר התלמידים והסטודנטים בארצות "קומאקון" *

רומניה	צ'כוסלובקיה	פולין	הונגריה	גרמניה המזרחית	ברח"מ	בולגריה	מדינת נתונים
2768.5	2706	6015	1758	2523	39157	1348	תלמידים ב-1960/61 באלפים
4435	2686	6711	1608	3209	53014	1367	תלמידים ב-1977/78 באלפים
160	99	111.5	91.5	127	135	101.4	שיעור הצמיחה באחוזים
28	174	127	102	73	95	118	תלמידים ל-10,000 תושבים ב-1960/61
490	209	332	212	97	179	128	תלמידים ל-10,000 תושבים
17.5 פי	20.1	261.4	207.8	132.8	188	108.4	שיעור הצמיחה באחוזים
72	94	166	44.6	99.9	2396	55	סטודנטים ב-1960/61 באלפים
182	179	491	109	130	5037	97.1	סטודנטים ב-1977/78 באלפים
252.8	190.4	295.7	244.4	130.1	210.2	176.5	שיעור הצמיחה באחוזים
39	69	56	45	58	111	70	סטודנטים ל-10,000 תושבים ב-1960/61
84	119	141	102	77	194	110	סטודנטים ל-10,000 תושבים ב-1977/78
215.3	172.5	251.8	226.6	132.7	174.7	157.1	שיעור הצמיחה באחוזים

* השנתון הסטטיסטי של מדינות "קומאקון" לשנת 1978, מוסקבה, "סטטיסטיקה", 1978, עמ' 409—414.

לוח 11: פיתוח רשת מוסדות הבריאות בארצות קומאקון, 1960—1977 *

רומניה	צ'כר סלובקיה	פולין	הונגריה	גרמניה המזרחית	ברה"מ	בולגריה	חמדינה נתונים
134	104	209	67.3	205	1739	49.4	מיטות בביה"ח ב-1960, באלפים
199	117	256	86.3	179	3140	76.8	מיטות בביה"ח ב-1977, באלפים
148.5	112.5	122.4	128.2	87.3	180.5	155.4	שיעור הצמיחה באחוזים
72.7	76.1	70.3	67.2	119	80	62.5	מיטות ל-10,000 תושבים ב-1960
91.9	77.6	73.3	80.8	107	121	87.0	מיטות ל-10,000 תושבים ב-1977
126.4	101.9	104.2	120.2	89.9	151.2	139.2	שיעור הצמיחה באחוזים
250	24.0	38.0	15.3	20.9	432	13.4	רופאים ב-1960, באלפים
35.9	44.1	78.6	27.7	40.1	897	24.0	רופאים ב-1977, באלפים
143.6	183.7	206.8	181.0	191.8	207.8	179.1	שיעור הצמיחה באחוזים
13.5	17.5	12.7	15.3	12.1	20.0	17.0	רופאים ל-10,000 תושבים ב-1960
16.8	28.2	22.6	25.9	23.9	34.5	27.2	רופאים ל-10,000 תושבים ב-1977
122.9	161.1	177.9	169.3	197.5	172.5	160	שיעור הצמיחה באחוזים
29.0	65.7	14.3	1.9	28.9	325	6.2	מיטות בבתי-הבראה ב-1960, באלפים
40.6	66.3	37.0	2.9	23.8	517	14	מיטות בבתי-הבראה ב-1977, באלפים
140	100.9	258.7	152.6	82.3	159	225.8	שיעור הצמיחה באחוזים
33.8	13.0	75.9	45.6	95.2	179	32.8	מקומות נופש ב-1960 באלפים
101.0	12.0	564.0	87	120.0	364	90.6	מקומות נופש ב-1977 באלפים
298.8	92.3	743	190.7	126	203.3	276.2	שיעור הצמיחה באחוזים

* השנתון הסטטיסטי של מדינות חברות "קומאקון" לשנת 1978, מוסקבה, "סטטיסטיקה", 1978, עמ' 431—438.

פאות, בתי הבראה, מעבדות וכו'; הן מבחינת בנייתם וציודם והן מבחינת החזקתם ופעילותם היום יומית (משכורות לצוותי העובדים, תרופות וכדו'). בין מוסדות הבריאות והקופה המרכזית לביטוח סוציאלי אין קשר ישיר וכל אחד ממלא את תפקידו. במקרה של מחלה מקבל השכיר את הטיפול הרפואי חינם ברשת מוסדות הבריאות, והקופה לביטוח סוציאלי משלמת לו את הסכומים המגיעים לו עבור הימים בהם נעדר מעבודתו (דמי מחלה). על פיתוח רשת הבריאות במזרח אירופה ניתן ללמוד מן הנתונים בלוח 11.

מלוח 8 מתברר, כי שלושת הסעיפים העיקריים (ביטוח סוציאלי, היגוך ותרבות, בריאות וספורט) אינם מהווים את מלוא ההוצאות לצרכים סוציאליים. יתרת ההוצאות לצרכים אלה (עד 100%) הן הוצאות למטרות חברתיות אחרות, שמשקלן צנוע יותר, וביניהן נזכיר את ההוצאה לאחזקת בנייני המגורים אשר אינה מכוסה על ידי שכר הדירה. במדינות מזרח אירופה שייכים בנייני המגורים למדינה, כלומר — לרשויות המקומיות, המכסות מתקציביהן את הוצאות החזקתם של בתי המגורים, וגובות מן הדיירים את שכר הדירה. גובה שכר הדירה נמוך בהשוואה למדינות המערב (בסביבות 5%—6% מן השכר הממוצע במשק), והוא מדורג לפי קבוצות הכנסה משפחתיות. דיור זול למשפחות עם רמת הכנסות נמוכה הוא חלק מן המדיניות הסוציאלית של הממשל. ברור כי פתרון זה אינו מאפשר כיסוי הוצאות החזקתם של בנייני המגורים וההפרש הוא על חשבון הוצאות התקציב לצרכים סוציאליים. בארצות שונות מהווה ההוצאה בין 2% ל-7% מסה"כ ההוצאות לצרכים סוציאליים.

כתוצאה מהשפעתם של שלושה גורמים: 1. גובה שכר הדירה לעומת הוצאות ההחזקה, 2. שיעור האוכלוסייה הנהנית מהוזלת הדיור, 3. גודלו של סך כל ההוצאות לצרכים סוציאליים.

בשנים האחרונות קיימת מגמה ברורה לצמצום את סעיף ההוצאות למימון הדיור. ברוב הארצות מעודדים את השכירים לרכוש דירה בבעלות, בעזרת משכנתאות בנקאיות. על מנת לזרז את התהליך הנ"ל, מגבילים בכמה ארצות את התושבים הזכאים לקבל בשכירות דירה מן הרשות המקומית. ברומניה, למשל, צימצמו את הזכות לקבלת דירה בשכירות בין השכירים, רק לאלה שהכנסותיהם אינן עוברות את השכר המינימלי. בדרך זו מגייסים את חסכונות האוכלוסייה לבניית דירות חדשות במקום לגייס למטרה זו את אמצעי המדינה. הדבר גורם, בוודאי, גם לצימצום הסכומים המיועדים לכיסוי ההפרשים בין הוצאות החזקתם של בנייני המגורים לבין ההכנסות משכר הדירה.

לסיכום, נוכחנו לדעת, כי ההוצאות לצרכים סוציאליים במדינות מזרח אירופה מהוות מכשיר חשוב למימוש המדיניות הסוציאלית של הממשל. נזכיר שוב, כי היכולת לממש את המדיניות גובעת מבעלותה של המדינה על המשק כולו, מתפקידה כמעסיק העיקרי, אשר בידיו גם קרנות המשכורת וגם קרנות הצריכה הסוציאלית. זהו הגורם האובייקטיבי, אך יחד עם זאת אין להתעלם גם מן הגורם הסובייקטיבי, והוא היכולת להשתמש ביעילות בגורמים האובייקטיביים, כדי לקבוע מדיניות מאוזנת, ולהפעיל את כל האמצעים למימושה בהצלחה.

6 השנתון הסטטיסטי של מדינות חברות "קומאקון" לשנת 1978, מוסקבה, "סטטיסטיקה", 1978, עמ' 43.

- Taigar, Simion, "Veniturile populatiei si nivelul de trai in R.P.R.", Editura Stiintifica, 1964 1
- V. Mayer and P. Krylov, Planirovanie narodnovo potreblenia v. S.S.S.R., Ekonomika, 1964 2
- .Kratky juridichesky spravotchnik, Moskva, Profizdat, 1973 3
- .Indrumar de legislatie a muncii, Editura Politica, Bucuresti, 1973 4
- Osborn, Robert J. Soviet social policies ; welfare, equality and community. Homewood, .III, Dorsey Press, 1970 5
- .Sinitsyn, V. G., Sotsialnaya programa deviatoi piatiletki, Moskva, "Znanie", 1971 6
-, Sotsialnaya programa deviatoi piatiletki, Moskva, Politizdat, 1972 7
- Pravdyn, D. J., Razvitie neproizvodstvennoj sfery pri sotsializme, Moskva, Ekonomika, 1976 8
- Agababjan, E. M., "Proizvodstvo i potreblenye uslug v. 9 pyatiletke", Moskva, "Mysl", 1977 9
- .Dostovalov, Ju. L., "Teorii Raspredelenya", Moskva, "Mysl", 1978 10
- Ivanov, G. P., "Neproizvodstvenaia sfera i sotsialisticheskoe vosproizvodstvo" Izdatelstvo Moskovskovo Universiteta, 1978 11
- .Gerasimov, N. V., "Obshestvennye fondy potreblenya", Minsk, 1978 12
- Statistichesky ejegodnik stran tchlenov sovjeta ekonomitcheskoi vzaimopomoschi, Moskva, "Statistika", 1978 13
- .R.G.W. in Zahlen, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien, 1978 14
- .Anuarul Statistic al Romaniei, Directia Centrala de Statistica, Bucuresti, 1978 15
- .Statistical Yearbook of Hungary, Budapest, 1978 16
- .Statisticka Rocenka Ceskoslovenske Socialisticke Republiky, Praha, 1977 17

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה מאת עו"ד אריה וולף

תיקון לחוק מס מקביל

ב-28 למארכ 1979 (כ"ט באדר תשל"ט) קיבלה הכנסת את התיקון לחוק מס מקביל (תיקון מס' 4), המעלה את אחוז המס המקביל, שחייב מעביד לשלם מהכנסתו של כל עובד מעובדיו — שהוא עובד ישראל — מ-3.65% ל-3.95%.

העלאה זו, שעדיין אינה מדביקה את גובה המס המקביל המוטל על מעבידים במרבית הארצות המפותחות באח בשל העלייה הגבוהה שחלה בהוצאות לבריאות, העולות בישראל ובארצות אחרות בשיעור גבוה משיעור עליית המחירים והשכר במשק. עובדה זו מטילה עומס גדל והולך על שירותי הבריאות. הממשלה אף נוקטת מדיניות להטיל חלק גדול והולך של מימון שירותי הבריאות על כתפי המבוטחים, ובכך לשחרר את תקציב המדינה, במידת מה, מן התמיכה בקופות החולים.

ההעלאה במס המקביל הינה מ-1 לאפריל 1979, ולפי האומדן תתבטא תוספת הגבייה כתוצאה מהגדלת המס המקביל בשיעור של 420 מיליון ל"י.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 36)

בשלהי יוני 1979 נתפרסמה בהצעות חוק מטעם ועדת העבודה והרווחה הצעת חוק של חברי הכנסת אברמוביץ ובן-מאיר.

כידוע, קובעות הוראות חוק הביטוח הלאומי, כי תאונה בדרך ממעון ילדים לעבודה או מן העבודה אל המעון נחשבת כאילו קרתה אנג הפסקה או סטייה של ממש מן הדרך המקובלת של המבוטח. באים שני חברי הכנסת ומציעים, כי לא יראו כהפסקה או סטייה של ממש לענין תאונה בדרך לעבודה וממנה, כאשר ההפסקה או הסטייה נעשו כדי לקיים מצוות תפילת בוקר בציבור בבית תפילה, אשר בו נוהג המבוטח להתפלל.

זכות המזונות של ילד

אורלי, כבת שלוש, הגישה תביעה נגד אביה, מיכאל, להגדלת סכום המזונות שהוא התחייב לשלם לה. בהסכם הגירושין בין הוריה נקבעו לאורלי מזונות בסכום של 250 ל"י צמודות ל"תוספת היוקר המשתלמת לעובדי המדינה". עתה תובעת אורלי 1,320 ל"י לחודש. לדברי פרקליטה של אורלי נאלצה האם לחתום על ההסכם בעקבות לחצים והטרדות של האב. האם אינה עובדת והסכום המשולם לאורלי אינו מספיק למחייתה. האב הוא קצין בשירות-קבע, המקבל משכורת נאה ומסוגל לחסוף את הסכום. הנוסף המבוקש לדמי-מזונות.

בית-המשפט המחוזי קובע, כי מאחר שאורלי היתה צד להליכים המשפטיים אשר במסגרתם ניתן תוקף להסכם הגירושין, הרי שיש לראותה קשורה בהסכם. לא הוכח, כי חל שינוי בנסיבות או אירעו אירועים בלתי-צפויים שיהיה בהם כדי להצדיק שינוי סכום

המזונות. תביעתה של אורלי נדחתה, אך הפעוטה לא אמרה נואש ועירערה בפני בית המשפט העליון.

קובע השופט שמגר: הסכם בין הורים בעניין מזונותיו של ילד אינו מחייב אלא את ההורים עצמם, שהתקשרו באותו הסכם. ואין בו כדי לגרוע מזכותו של הילד להגיש תביעת מזונות נגד הורה או לבקש שינוי בשיעורם של המזונות, שלא על-פי תנאי ההסכם שנערך בין ההורים. כדי שהסכם הנעשה על-ידי הורים בעניין מזונות ילדם, וכדי שפסק-דין הנותן תוקף להסכם זה, יחייבו את הילד, לא די בכך שהדבר נעשה במסגרת משפט-גירושין של ההורים. עניין המזונות חייב להיות נושא בפני עצמו חנדון בתביעה מיוחדת בשמו של הילד למזונותיו, כאשר ברור כי טובת הילד לבדה היא לנגד עיני כל הנוגעים בדבר.

בדיון מסוים הביע השופט קיסטר את הדעה, כי "אמנם חזקה על הורה שהוא דואג לילדו. אבל, כאשר, כמו במקרה של גירושין, עיקר מעינם של ההורים נתון לסידור העניינים האישיים שלהם, הם עלולים — ולו מבלי דעת או בהיסח הדעת — לא להקפיד במידה מספקת על הבטחת האינטרס של הילד. הכל יודעים והכל מודים, כי בעניין הנוגע לילד, האינטרס שלו, והאינטרס שלו בלבד, צריך לעמוד לנגד עיני העוסקים בו. כאשר הוא נכרך בתביעת הגירושין של ההורים ומאבד את ייחודו, קיימת סכנה ממשית שהוא יתקפח. לדעתי, במקרה כזה הצהרת ההורים, שהם פועלים גם בשמו של הילד אינה מעלה ואינה מורידה. ההורים מנסים לעשות בעת ובעונה אחת שני דברים שאינם מתיישבים. מחד גיסא, בעניינים הנוגעים להם, הם מופיעים כשני צדדים יריבים. מאידך גיסא, במה שנוגע לענייני הילד, הם באורח פלא הופכים פתאום את עורם ומתיימרים לפעול בשמו ובצוותא כבעלי דעה אחת. לעומת זה, בתביעה נפרדת בשם הילד למזונותיו מקבל העניין צורה אחרת. במקרה כזה, יש סיכוי סביר, שעניין הילד לא יידחק לקרן זוית כדבר טפל יחסית לעיקר, והוא יידון כעניין בפני עצמו לפי העקרונות המקובלים בתביעת מזונות ולא יסמכו, על דרך השיגרה, על הסכמת ההורים".

סיכומו של דבר, אם ההורים מתדיינים בינם לבין עצמם בענין גירושיהם ומגיעים לידי הסכם המפרט את הפתרון המוסכם לבעיות הכרוכות עם הגירושין, ובכלל זה ענין המזונות לילדים, הרי אין בהסכם בענין המזונות כדי לחייב את הילד.

השופט שמגר סבור, כי גם תביעה של הילד, הנדונה בנפרד מהסכם הגירושין של ההורים, מעוררת חשש. שהרי התביעה מוגשת, למעשה, על-ידי אחד ההורים שהתדיין קודם לכן במשפט הגירושין, כשהילד הרך בשנים כלל אינו יודע שהוגשה תביעה, והגשת התביעה בשמו אינה אלא פעולה פורמלית. מכאן קורה, כי אחד ההורים ממשיך בדרך זו את מלחמתו נגד בן-זוגו לשעבר, אלא שהפעם תחת האיצטלה של שם הקטין.

מי ששוקד על זכויותיו של הקטין הוא בראש ובראשונה בית המשפט אשר בפניו מתבררת התביעה, בין בנפרד לחלוטין ובין כתביעה, המתנהלת בפני אותה ערכאה בריבונות עם תביעת ההורים. בסיכום, ההסכם בין ההורים לעניין מזונותיו של קטין אינו קושר את הקטין אשר לא היה צד להליכים אלה, גם אם ההסכם אושר על-ידי בית המשפט. הקטין רשאי לתבוע מזונות בין על-ידי הגשת תביעה, אשר תתברר בריבונות עם תביעת ההורים או בנפרד, לאחר תום ההליכים המשפטיים שההורים צדדים להם. מן הנכון שבית המשפט יקיים דיון נפרד בעניינו של הקטין, בשלב שלאחר תום בירור הנושאים שהיו במחלוקת בין ההורים, ואשר בו יעניק את תשומת-לבו המיוחדת והבלעדית לטובתו של הקטין ולאינטרסים שלו.

ומן הכלל אל הפרט: במקרה שלנו אמנם היתה אורלי צד להליכים שקויימו בעת שההורים ביקשו לאשר את הסכם הגירושין שביניהם, אך לא נתקיים כל דיון בעניינה שלה, מעבר לדיון הכללי שסב על הסכם הגירושין בין ההורים, שבו נכללה, בין היתר, התנייה בדבר מזונותיה של הילדה. מאחר שהאינטרס של אורלי לא זכה לדיון, לבחינה ולבדיקה עניינית ויסודית, בנפרד מעניין ההורים, במשפט שבו אושר הסכם הגירושין, רשאית אורלי לתבוע דיון בתביעתה למזונות.

לא כן סבור השופט אשר לדעתו לא יכלו ההורים לעמוד בגזירה המחייבת אותם להשלים תחילה את הליכי הגירושין ורק לאחר מכן לבוא לידי הסכם בדבר תשלום המזונות. במקרה שלנו נעשה הכל כדי שהאינטרס של אורלי יישמר. השופט המחוזי שאישר את ההסכם בין ההורים, לא הסתפק בהסכם שנוסח עלידם, אלא הוא עצמו ניסה את הדברים. יש לסמוך על השופט שטרם לעשות את ההסכם במוידינו, ואין כל חשד שלא שקל את טובתה של אורלי במידה מספקת. מדובר בילדה קטנה שצרכיה עדיין מצומצמים. ואין כמו שופט בית המשפט המחוזי, שדן בעניינה, בקי בגובה המזונות שנדרשו לה בזמן עריכת ההסכם בפניו. מכאן שאין סיבה לפסול את תוקפו של ההסכם, אלא שדעה זו נותרה במיעוט. לדעתו של השופט שמגר הצטרף אף השופט מני, וברוב דעות נפסק לקבל את ערעורה של אורלי להחזיר את החוק לבית המשפט המחוזי כדי שידון בתביעתה למזונות מוגדלים.

חיוב סבתא במזונות נכדתה

איילה נישאה ליוסף בתחילת שנת 1972. בקיץ 1975 נולדה בתם עינת. כשנישא יוסף לאיילה כבר היה גרוש ואב לשני ילדים מנישואיו הקודמים. באוקטובר שנת 1975 עזב יוסף לפתע את משפחתו ויצא את מדינת ישראל, ככל הנראה בשל הסתבכותו בחובות. מאז נותק הקשר בינו לבין אשתו ובתו, שהיתה כבת חודשיים בעת שאביה זנח אותה. איילה ועינת פנו לערכאות וביקשו כי האב, השוהה עתה ככל הנראה בארצות-הברית, יחוייב במזונותיהן. ואכן חייב בית המשפט את יוסף במזונות אשתו ובתו. כאמור, נותק הקשר בין יוסף לאיילה ועינת, אך הן גבו כ-40 אלף ל"י על חשבון מזונותיהן, ששולמו להן על-ידי כונס הנכסים של יוסף, שנתמנה עקב דרישת הנושים אשר צרו על רכושו.

איילה היא עורכת-דין במקצועה, העובדת כשכירה תמורת כ-3,000 ל"י ברוטו לחודש. לטענתה מגיעות הוצאותיה הממשיות לכדי 5,800 ל"י לחודש, כי בשל עבודתה עליה לשכור, בין היתר, מטפלת לבתה הקטינה. כן היא נעזרת חלקית בעובדת נקיון, ולשתיחן יחדיו היא משלמת כ-1,500 ל"י לחודש.

איילה נתמכת באופן חלקי על-ידי הוריה. אביה, מנהל האשראי באחד הסניפים של בנק לאומי בתל-אביב, חסדיר קבלת הלוואות כדי לסייע בידי בתו ונכדתו, וכאשר שולמו להן 40 אלף הלירות על-ידי כונס הנכסים, מסרה איילה סכום זה לאביה לשם החזר הלוואות.

איילה ועינת הגישו תביעה למזונות בבית המשפט המחוזי בתל-אביב—יפו, נגד לאה, אמו של יוסף וסבתה של עינת. התביעה התבססה על הוראותיו של החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), משנת תשי"ט—1959, לפיהן חייב אדם, בין היתר, במזונות נכדיו ובת-הזוג של ילדיו, אם מתקיימים תנאים ידועים. בית-המשפט המחוזי דחה את התביעה וקבע, כי "כל עוד מספיקים אמצעיה של האם לא תוכל הבת לפסוח עליה ולתבוע מסבתה". חוק המזונות האמור בא, לדעת בית המשפט המחוזי, כדי להבטיח רמת-חיים מינימלית, ובמקרה שלנו ניתן להבטיחה גם מהכנסת האם. ומוסיף השופט המחוזי וקובע:

"קרוב בקרבת מקום אשר הוא עתיר נכסים במידה לא רגילה, ייתכן שאפשר יהא לחייבו ולהעלות את רמת חייו של קרובו, אפילו יש לו משלו כדי לקיים את נפשו... אלא שחובה זו אינה חובת היחיד ואינה יכולה להיות חובת היחיד בדרך-כלל גם לפי חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט".

הסבתא לאה היא כבת שבעים ובעלותה שלוש דירות, אחת ביפה-נוף בירושלים, בה היא גרה, ושתיים אחרות, אחת בירושלים ואחת בנתניה, שאותן היא משכירה תמורת כ-1,700 ל"י לחודש ברוטו. כן מקבלת הסבתא 200 דולר לחודש מארצות-הברית, בגדר ביטוח זיקנה, וכן תשלומי הביטוח הלאומי הישראלי.

בית המשפט המחוזי סיכם דעתו בקובעו, כי לו היתה הנכדה חסרת-כל, היה בכך כדי לחייב את לאה, אולם אין לומר שרכושה של הסבתא הוא כה גדול, בין היתר בשים-לב להוצאות הרובצות על הדירות והטיפול הרפואי, שהיא נזקקת לו בשל גילה, עד שיש בכך כדי להצדיק תוספת תשלום לנכדתה, מעל ומעבר לכיסוי הצרכים הניתן עלידי האם, שהינה אשה צעירה ומשתכרת.

איילה ועינת מערערות על דחיית תביעתן, בפני בית המשפט העליון. אין חולק על כך שהקשר בין יוסף לאשתו ובתו נותק כליל וכי הוא אינו משלם עתה מאומה למזונותיהן. הוזה אומר, חלה, לכאורה, חובה על הסבתא לשלם להן דמי מזונות. הוראות החוק קובעות, כי אדם חייב במזונות של בני הזוג של ילדיו הבגירים ושל נכדיו במידה שהתקיימו שלושה אלה:

"(1) יש בידו לעשות כן לאחר סיפוק הצרכים של עצמו, של בן-זוגו ושל הילדים הקטינים של בן-זוגו;

(2) אותו בן-משפחה על-אף מאמציו, אינו יכול לספק צרכיו מעבודה, מנכסיו או ממקור אחר;

(3) אותו בן-משפחה אינו יכול לקבל מזונות לפי סעיף 2 או לפי סעיף 3 או מעזבונו, ואינו יכול לקבלם מבן-משפחה הקודם לאותו אדם לפי הסדר שנקבע בסעיף 4".

לדעת השופט שמגר אין ספק, כי בשל הוצאותיה המיוחדות של איילה, עקב חיותה אשה עובדת, אין הסכום העומד לרשותה ולרשות בתה, מספיק לקיום צורכיהן. כאשר יש מספר אנשים החייבים במזונות, הרי מענייניו של בית המשפט הדין במזונות, לחלק ביניהם את הנטל, כל עוד לא הגיעו הללו לידי הסכס בינם לבין עצמם. השופט שמגר מביא בחשבון, כי גם הוריה של איילה חייבים במזונותיה ובמזונות נכדתם, וכי הסבתא לאה, הינה אשה שאינה צעירה והכנסתה אינה מרובה. לאחר כל זאת ולאור כלל הנסיבות פוסק הוא לחייב את לאה, לשלם מזונות לנכדתה עינת בסכום של 250 ל"י לחודש, צמוד למדד יוקר המחיה.

פרסומים שנתקבלו במערכת

1. זיסקינד, ציפי, נוסבאום, משה, ושמאי, נירה, "תוכנית הגמלאות המשלימות באנגליה — דו"ח השתלמות", המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1978, 60 עמ'. דו"ח הסוקר את המערכת להבטחת ההכנסה באנגליה (הקרויה "תוכנית הגמלאות המשלימות"), וחלקה בתוך מערכת הגמלאות הכללית בארץ זו.
2. מואב, יצחק, "סובסידיות למוצרי מזון כאמצעי להבטחת הכנסה", המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, תשל"ט, 82 עמ' כולל לוחות. המחבר שולל את המערכת הנוכחית של סובסידיות למוצרי מזון ומציע אלטרנטיבות שיצמצמו את אי-השוויון בחלוקת ההכנסה הלאומית.
3. משרד הבריאות, "פרופיל שירותי הבריאות בישראל, סקר השירותים המונעים והאמבולטוריים לפי ישובים, 1.1.1978", ירושלים, תשל"ט, 680 עמ'. סקר ראשון מסוגו, מלווה סטטיסטיקה מפורטת, על מכלול השירותים הרפואיים הניתנים ע"י הגורמים הציבוריים בארץ.
4. פרנק, י., שטיינה, ר., "ההוצאה לבטחון סוציאלי בישראל בשנים 1950—1976", המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, תשל"ט, 61 עמ', כולל לוחות. במחקר מוצגים ענפי הביטוח הסוציאלי, באופן שניתן להשוות את ההוצאה בארצות שונות ולעמוד על המגמות בעתיד. הנתונים מוצגים עפ"י שיטת ארגון העבודה הבינלאומי.
5. שטרקשל (אדלר) מרים, "דיוור מוגן לקשישים — עקרונות לתכנון", מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה, ירושלים, 1978, 71 עמ'. עבודה ראשונית בנושא זה על בסיס נתונים מחו"ל ונסיון בארץ, כהכנה למחקר שיטתי ומקיף.
6. Agate, John, "Taking Care of Old People at Home", Unwin, London, 1979, 157 pp. הספר דן בבעיות הזיקנה בבריטניה ועל הדרכים להקלת חייהם של הקשישים והחולים.
7. Blaustein, Saul & Kozlowsky, Paul, "Interstate Differences in Unemployment Insurance Benefit Costs: a Cross Section Study", Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 1978, IX, 44 pp., tables מחקר הבוחן את תגמולי ביטוח האבטלה בארה"ב, וממליץ על הקטנת המענקים הניתנים למובטלים בחלק מן המדינות, על מנת להגיע לאיזון בשיעורי האבטלה.
8. Curtin, Richard, "Income Equity Among U.S. Workers; Bases and Consequences of Deprivation", Praeger, New York, 1977, XIII, 152 pp. מחברו של הספר מותח ביקורת על החלוקה הנוכחית של ההכנסה הלאומית בארה"ב ומציע דרכים כיצד להגדיל את השוויוניות.
9. Green, Henry A. & Cohen, Jane, "Research in Action", the NCJW Research Institute for Innovation in Education. The Hebrew University of Jerusalem, Israel, 1979, 131 pp. בעבודה זו נסקרים ששה מחקרים מטעם המכון לחקר הטיפול בחינוך של האוניברסיטה העברית על פערי החינוך בישראל ועל הדרכים להעלאת רמתן החינוכית של שכבות נחשלות.
10. Gronbjerg, Kirsten A., "Mass Society and the Extension of Welfare, 1960—1970", University of Chicago Press, Chicago, 1977, XIII, 266 pp. ניתוח סוציולוגי על התרחבותם הגדולה של שירותי הרווחה בארה"ב ומשמעותם.

12. Hobman, David, ed., "The Social Challenge of Ageing", Croom Helm, London, 1978, 286 pp.
 ספר על הזיקנה ועל הקשר בין זיקנה ובין בעיות בריאות, לאור תוחלת החיים הגבוהה בעולם.
11. International Social Security Association, "Social Security and Taxation", Geneva, 1979, 130 pp.
 דו"ח של הארגון הבינלאומי לבטחון סוציאלי על ועידתו בירושלים (דצמבר 1978), בה נדונו יחסי הגומלין בין מדיניות סוציאלית לבין מסים.
13. Mackin, Paul J., "Benefit Financing in Unemployment Insurance; a Problem of Financing Responsibilities", The Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 1978, XI, 124 pp.
 תיאור מערכת הביטוח מפני אבטלה בארה"ב והסבר על אחריותו של הממשל המרכזי במימון תוכניות הביטוח.
14. Ministry of National Health and Welfare, Canada, "Retirement Age", 1979, 145 pp.
 אוסף תזכירים שהוכן ע"י משרד הבריאות והרווחה בקנדה על בעיות בריאות ורווחה, הנוגעות לגיל הפרישה.
15. Sainsbury, Eric, "The Personal Social Services", Pitman, London, 1977, 265 pp.
 ניתוח השירותים הסוציאליים האישיים בבריטניה, ששימשו יסוד לפיתוח שירותים סוציאליים בארץ זו.
16. "Social Security and Medical Care", Kluwer, Deventer, The Netherlands, 1977, 185 pp.
 דו"ח של ועידה לחינוך רפואי גבוה בהולנד, על מגמות הבטחון הסוציאלי במדינות שונות ועל הקשר בין בטחון סוציאלי לבין בריאות, שיקום וטיפול רפואי.
17. Spindler, Arthur, "Public Welfare", Human Sciences Press, New York, 1979, 513 pp.
 תיאור מערכת הרווחה הציבורית בארה"ב במסגרת מקומית, במדינות השונות ובממשל המרכזי.
18. United Nations, "Non-conventional Financing of Housing for Low-Income Households", New York, 1978, 120 pp.
 מחקר של האו"ם על בעיית השיכון למשפחות נצרכות; המסקנות המתגבשות הן על השלטונות להרחיב את הספקת השיכונים הזולים, ואילו על המשתכנים ליצור קרנות למימון עצמי.