

# בטחון סוציאלי

## כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יובל שנים לתוכנית בורידג' • טכנולוגיית המידע במשרדי הביטחון הסוציאלי: יחסים משתנים בין העובד הפרטני ללקוח • הסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה • האוכלוסייה הישראלית ויחסיה לעולי שנות ה-90 • עידוד עסקים קטנים במסגרת קידום תעסוקה ופיתוח כלכלי בישראל ובעולם • הרופא והמשפטן בקביעת אירוע לב כתאונה בעבודה • החזרת האוניברסליות לקיצבאות ילדים – עקרונות מימון ותהליך מימוש • חוק ביטוח-חובה לבריאות.

## בחוברת זו

לפני מעט יותר מ־50 שנה פורסמה בבריטניה תוכנית בוורידג', שהיתה לה השפעה רבה הן בזמנה והן בשנים שבאו אחר כך על התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי בעולם המערבי וגם על הקמתה של מערכת זו במדינת ישראל, שקיבלה את עצמאותה כמה שנים לאחר פרסומה. בדרך הכנתה של התוכנית הזאת, מעלותיה ומגבלותיה והאופן שבו נתקבלה בחוגי הממשל בבריטניה עוסק פרופ' אברהם דורון במאמרו הפותח את החוברת.

במערכת היחסים המשתנים בין העובד הפרטני ללקוח של משרדי הביטחון הסוציאלי עוסק מאמרו של אד סחיפרס, המתמקד בשימוש בטכנולוגיית המידע ובמחשב במשרדים אלה. אמנם מחקרו נערך בהולנד, אבל ההשתמעויות של שימוש בטכנולוגיית המידע נוגעות ללא ספק גם ללקוחות של מוסדות הביטחון הסוציאלי במקומות אחרים.

על סוג אחר של יחסים עומד ד"ר אורי ינאי במאמרו, הסוקר את התפתחות הסיוע הניחן לנפגעי פעולות איבה מאז הקמת המדינה וייסוד המשרד לנפגעי מלחמה ואחרי ביטולו — במאצעות משרדי הסעד והאוצר, דרך חקיקת חוק הגימלאות לנפגעי ספר וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה ועד העברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי, על שינויי ההתייחסות לנפגעים אלה שהיו במשך השנים.

התייחסות אחרת בודק ד"ר אלעזר לשם, שחקר את השינויים שחלו ביחסה של האוכלוסייה הישראלית לעולי שנות ה־90. לדעתו, עיקר הסיוע וההתערבות חייבים לבוא מצד הממסד על שלוחותיו, שכן יכולתה של האוכלוסייה הוותיקה לפתח באופן וולונטרי מערכת חמיכה, היא מוגבלת.

בבעיית האכטלה, ובעיקר בתוכניות לעידוד היוזמה האישית והעסקים הקטנים כדרך לקידום התעסוקה, עוסקת דליה גורדון במאמרה. המחברת משווה את המצב בארצות שונות בעולם ובאשראי, ומנתחת את התוכניות והאמצעים המופעלים בהן. בנקודות המפגש בין הרופא והמשפטן בקביעת הקשר הסיבתי בין אירוע בעבודה לאירוע לב עוסק השופט מנחם גולדברג. לדעת השופט גולדברג, יש תיחום כרוז בין תפקידו של כל אחד מן השניים ואל לו לאחד לגלוש לתחומו של האחר. כמובן, שבסופו של דבר בית המשפט הוא שיקבע אם אכן מדובר באירוע שצריך להיחשב "תאונה בעבודה" אם לאו.

קיצבאות הילדים, והאוניברסליות שלהן, הן חלק מוכר במערכת הביטחון הסוציאלי וגם במערכת המיסוי בארצות רבות בעולם — וגם בישראל. על הבעיות הכרוכות בביצוען, ביטולן החלקי בסוף שנות ה־80 והחזרתן לפי החלטת הממשלה עומד במאמרו יורם גבאי, שעמד בראש הוועדה שמונתה לבדוק את העניין.

המאמר החותם את שורת המאמרים בחוברת מוקדש לוויכוח סביב הנושא של חוק ביטוח בריאות חובה. דב פלג מעלה כאן מודל אחר של ביצוע החוק, תוך התייחסות ביקורתית למאמרו של ד"ר דב ציריניחובסקי, שפורסם בחוברת קודמת של ביטחון סוציאלי.

★

"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ.

מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

מען המערכת: "בטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91909.

הדעות וההערות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

גב' עירא כהנמן (יו"ר)

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

חזקיה ישראל

שלמה כהן

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

מרדכי צפורי

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירר שמאי

יוסי תמיר

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

דפוס אחוה, ירושלים

## תוכן העניינים

5	פרופ' אברהם דורון	יובל שנים לתוכנית בוורידג'
21	אד סחיפרס	טכנולוגיית המידע במשרדי הביטחון הסוציאלי: יחסים משתנים בין העובד הפרטני ללקוח
35	ד"ר אורי ינאי	חסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה
54	ד"ר אלעזר לשם	האוכלוסייה הישראלית ויחסה לעולי שנות ה-90
74	דליה גורדון	עידוד עסקים קטנים במסגרת קידום תעסוקה ופיתוח כלכלי בישראל ובעולם
101	מנחם גולדברג	הרופא והמשפטן בקביעת אירוע לב כתאונה בעבודה החזרת האוניברסליות לקיצבאות ילדים – עקרונות מימון ותהליך מימוש
111	יורם גבאי	חוק ביטוח-חובה לבריאות
119	דב פלג	חקיקה ופסיקה סוציאלית
130	אריה וולף, עו"ד	Summaries of the Main Articles
v-xiv		

# יובל שנים לתוכנית בוורידג'

מאת פרופ' אברהם דורון\*

## הקדמה

לפני חודשים אחדים, בדצמבר 1992, מלאו 50 שנים לפרסום תוכנית בוורידג' (Beveridge Report, 1942). התוכנית פורסמה לראשונה באנגליה בנובמבר 1942, בעיצומה של מלחמת העולם השנייה, כאשר צבאות היטלר עמדו בשערי סטלינגרד ורק זמן קצר לאחר שהוכרע הקרב של הבריטים נגד רומל באפריקה. לעיתוי של הכנת התוכנית ולפרסומה היתה השפעה חשובה על העלאת המוראל של האוכלוסייה ועל חיזוק המאמץ המלחמתי שלה. השפעת התוכנית נמשכה גם תקופה ארוכה לאחר סיום המלחמה והיא הטביעה את חותמה לאורך שנים בתחומים רבים של חיי החברה, הכלכלה והפוליטיקה בבריטניה, בחלק מן הארצות של העולם התעשייתי המפותח ובמידה רבה מאוד גם בישראל.

ההשפעה המידית של התוכנית היתה בעצם החזון שהיה בה. התוכנית הציבה לראשונה באופן ברור את היעדים של שיפור תנאי החיים של כלל האוכלוסייה כחלק בלתי נפרד של מדיניות הבנייה מחדש שלאחר המלחמה. היעד החברתי שלה נקבע בבירור: להביא לחיסול המחסור (Abolition of

Want) בתקופה שלאחר המלחמה (סעיף 14 של הדו"ח). היא נתנה בכך ביטוי לשאיפות הכמוסות של האוכלוסייה העובדת בבריטניה להנהיג שינויים חברתיים וכלכליים שימנעו חזרה לתקופת השפל של שנות השלושים ושל המצוקה הכלכלית והעוני שהיו מנת חלקן של שכבות נרחבות באוכלוסייה זו בשנות המשבר. בגלל התכנים האלה התוכנית התקבלה בהיסוס רב ואף בהתנגדות אצל חלקים של העילית השמרנית השלטת. אולם, זמן קצר לאחר פרסומה הציתה התוכנית את דמיונם של רבים מאוד ובעקבות התמיכה ההמונית הרחבה שזכתה לה הצטרפו גם החוגים השמרניים לתמיכה בה. כך היתה תוכנית בוורידג' לכלי הסברה ראשון במעלה לגיוס התמיכה של החיילים בחזית ושל האוכלוסייה בעורף להזדהות עם המאמץ המלחמתי בהווה ועם העתיד הטוב יותר שהיא הבטיחה לתקופה שלאחר המלחמה.

ההשפעה הנמשכת של התוכנית היתה לא רק בהצבת החזון, אלא היא השפיעה גם על המדיניות החברתית שהתחילה להתגבש בבריטניה תוך-כדי המלחמה, מדיניות ששימשה בסיס לחקיקה הסוציאלית הנרחבת שהנהיגה ממשלת הלייבור בבריטניה בשנים 1945–1950. עוד בשנת 1944, בזמן כהונתה של ממשלת הקואליציה הלאומית,

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

לחיקוי, בכל הנוגע להנהגה ולהפעלה של תוכניות ביטוח סוציאלי.

עדות לעניין הרב שעורר בזמנו דו"ח בוורידג', ועדיין ממשיך לעורר עד ימינו אלה, ניתן למצוא גם בתפוצה הגדולה שזכה לה. בחודש הראשון לפרסומו נמכרו ממנו יותר ממאה אלף עותקים. הוא תורגם לשפות רבות. גם בעברית הופיעה מהדורה מקוצרת שלו. עד לאחרונה נמכרו יותר מ-600 אלף עותקים של הדו"ח (Ashford, 1986, p. 270) והוא עדיין נמצא בדפוס ונמכר באמצעות המדפיס של ממשלת בריטניה.

### עיקרי תוכנית בוורידג'

המטרה האסטרטגית הכללית של תוכנית בוורידג' היתה ליצור מערכת מקיפה של ביטחון סוציאלי שתבטיח לכל אדם רמת מינימום של הכנסה. רמת המינימום המובטחת נועדה להיות מספיקה לקיום, אך לשמש בתור רצפה בלבד שאף אחד לא יפול מתחתיה. על הרצפה הזאת יוכל כל אחד להוסיף לעצמו הכנסה בדרך של השקעת מאמץ בעבודה, או באמצעות חיסכון, ולהשיג רמת חיים גבוהה יותר. הבטחת רצפה כזאת של מינימום לקיום היתה למעשה התמצית של התוכנית, והכוונה היתה להוביל באמצעותה לחופש ממחסור.

הנחת היסוד של התוכנית היתה, שמערכת הביטחון הסוציאלי האמורה תהיה רק חלק ממדיניות חברתית מקיפה ומכוונת של קידום חברתי. תוכניות הביטוח הסוציאלי שלה נועדו להיות בה חוד החנית למלחמה במחסור. אולם המחסור הוא רק אחד מן "הענקים", כפי שקרא להם בוורידג', בדרך לבנייה מחדש. "הענקים" האחרים הם: חולי, בערות, עוני ואבטלה (Disease, Ignorance)

פורסם ספר לבן על ביטוח סוציאלי, שאימץ את מרבית ההמלצות של דו"ח בוורידג' (Social Insurance, 1944) ושימש בסיס לחקיקה בעתיד. באותה שנה הוקם גם המיניסטרוניון לביטוח לאומי שהוטלה עליו האחריות הייחודית לטיפול בהפעלת התוכניות השונות של הביטוח הלאומי.

ממשלת הלייבור, שהגיעה לשלטון בבחירות שהתקיימו מיד לאחר סיום המלחמה, בקיץ 1945, החליטה להגשים הלכה למעשה את עיקרי תוכנית בוורידג'. כחמש שנים הבאות התקבלו חוקי הביטוח הלאומי העיקריים, חוק שירות הבריאות הלאומי, חוק קצבאות הילדים וחוק הסעד הלאומי שהביא, באופן פורמלי, לקצו את עידן חוקי העניים בבריטניה. אף-על-פי שבוורידג' עצמו לא השתמש במושג של מדינת הרווחה, אימוצן והפעלתן של ההמלצות העיקריות של תוכניתו סימלו את ראשיתו של העידן שלאחר המלחמה של מדינת הרווחה בבריטניה ובמדינות האחרות של העולם התעשייתי המפותח.

לתוכנית בוורידג' היתה גם השפעה חשובה מחוץ לגבולות בריטניה בזמן המלחמה ולאחריה. עוד בזמן המלחמה הוכנה מהדורה מקוצרת של התוכנית והיא הופצה בחשאי בקרב תנועות המחתרת האנטי-נאציות באירופה הכבושה. תעמולת-הנגד הנאצית הגיבה על פרסום התוכנית ויעדיה וטענה שהיא מוכיחה שבעלות הברית אימצו לעצמן את הרעיונות הנאציונל-סוציאליסטיים. משרד העבודה הגרמני תרגם את הדו"ח כולו והפיץ עותקים ממוספרים שלו בין אנשי צמרת השלטון. אחרי המלחמה נמצאו אפילו בכונקר של היטלר ניירות מתורגמים על תוכנית בוורידג' (Harris, 1977, p. 420). בתקופה שלאחר המלחמה שימשה התוכנית כמשך שנים ממשלות של מדינות רבות כדגם חשוב ללימוד חברתי בין-ארצי, ולפעמים

של התוכנית היא שהעבירה את כל נושא הביטחון הסוציאלי מן השוליים אל המרכז של המדיניות החברתית (Silburn, 1991, p. 84). המחויבות לאוניברסליות היא שהפכה להיות הסמל של התוכנית והמחויבות הזאת היא שזיכתה את התוכנית כולה בפרסום ובהערכה שזכתה להם.

שלושת היסודות הנוספים העיקריים של התוכנית היו: תשלום דמי ביטוח אחידים לכל וגימלאות אחידות (Flat Rate Contributions and Flat Rate Benefits); הכללת כלל האוכלוסייה בתוכנית וחלוקתה לשלוש קבוצות של מבוטחים: עובדים שכירים, עובדים עצמאיים ואנשים שאינם עובדים שכירים או עצמאיים; ריכוז המינהל של התוכנית כולה תחת קורת גג של משרד ממשלתי אחד.

התוכנית כולה היתה צירוף של יעדי מדיניות חברתית ושל יעדים הקשורים בבציעות מינהלית שנגעו בנושאים של מבנה ארגוני ודרכי הפעלה. בעיני מספר מבקרים המשקל של יעדי המדיניות החברתית בתוכנית היה זעום בהשוואה ליעדים הארגוניים והמינהליים. אולם, בסיכומו של דבר, התוכנית נתנה ביטוי מובהק ביותר לגישה ליברלית (ליברלית במובן האמריקני, או סוציאל-דמוקרטית במובן האירופי) במדיניות החברתית של התקופה (Hecllo, 1974, p. 144) אבל לתוכנית היו גם לא מעט חסרונות ובאלה נעסוק בהמשך המאמר.

### כיצד נוצרה תוכנית בוורידג'

אולי יבוא הדבר כהפתעה, אבל תוכנית בוורידג' לא נוצרה כפרי של תכנון או של עשייה פוליטית מכוונת. עצם הכנת התוכנית והתוכן שלה היו במידה רבה מקריים, הן

Squalor and Idleness. סעיף 8 של הדו"ח). הנחות הלוואי של התוכנית היו, ש"הענקים" האלה יטופלו בדרך של ניהול מדיניות של תעסוקה מלאה ומניעת אבטלה, הקמת שירות בריאות לאומי שיספק שירותי רפואה מונעת וקונטיינרית ושירותי שיקום – לשם החזרת הכושר לעבודה – שיהיו פתוחים וחופשיים לכל ותוכנית של קצבאות ילדים (סעיף 301 של הדו"ח).

הגשמת תוכנית הביטחון הסוציאלי של בוורידג' נועדה להתבצע באמצעות ביטוח, דהיינו תוכנית ביטוח סוציאלי גבייתיות שימומנו בחלקן הגדול באמצעות תשלום דמי ביטוח. עיקר הדגש של התוכנית במאבקה נגד מחסור ועוני היה בהספקת גימלאות כספיות, ולא בהגשת שירותים בעין. התפיסה של בוורידג' היתה, שהתוכנית צריכה לאפשר לבני אדם לספק לעצמם את צורכיהם, ולא שהיא תספק צרכים אלה, פרט לשירותים בתחום הבריאות. כוונת התוכנית היתה לשמור על החופש האישי של בני האדם ועל יכולת הבחירה שלהם בחיי יום יום (Davies, 1986, pp 10–11).

הרעיון החדשני העיקרי בתוכנית היה רעיון האוניברסליות. האוניברסליות התבטאה בשני מישורים: האחד, הכללת כל האוכלוסייה בתוכנית הביטוח הסוציאלי ללא הבדל מעמד או הכנסה; דהיינו כל האוכלוסייה תישא בעול מימון התוכנית וכולם יזכו גם לקבל ממנה גימלאות. והשני, הספקת הגימלאות לכל, ללא קשר עם המשאבים המצויים בידי האדם וללא מבחני אמצעים או הכנסות. המטרה הכרוזה היתה כאן להימלט מן הניסיון העגום של העבר של הגבלת תוכניות ביטחון סוציאלי לקבוצות אוכלוסייה עניות בלבד והתניית מתן גימלאות במבחני אמצעים פוגעים שהיו שנואים בקרב קבוצות האוכלוסייה הרחבות (Davies, 1986, p. 11). הצבת האוניברסליות כאחד מעמודי התווך

בדיקה מקיפה של נושא הביטוח הסוציאלי. המלחמה, הפצצת מרכזי אוכלוסייה גדולים והצורך לפנות קבוצות אוכלוסייה גדולות מן הערים. המופצצות, נתנו דחיפה חזקה נוספת לדרישות ולשאיפות לרפורמה שהיו קיימות עוד קודם. מצב עניינים זה הוא שעמד מאחורי המניעים להקמת הוועדה (Harris, 1977, pp. 382–388; Beveridge, 1953, pp. 297–296).

הוועדה מונתה בחודש יוני 1941 בהוראת השר בלי תיק ארתור גרינווד. בכתב הסמכות שלה נאמר, שתפקידה יהיה "לערוך סקירה מקיפה של תוכניות הביטוח הסוציאלי הקיימות והשירותים הנלווים, כולל פיצויים לעובדים, ולהגיש המלצות" (דו"ח בוורידג', עמ' 2). בתור חברים בוועדה נתמנו 12 חברים, כולם פקידים ממשלה בדרגות ביניים שונות. בחירת בוורידג' ליושב-ראש הוועדה היתה מקרית למדי. בוורידג' סיים לימודי משפטים באוקספורד והיה איש ידוע מעיסוקיו וממחקריו בנושאי חברה וכלכלה. מאחוריו היתה קריירה ארוכה בשירות הציבורי, בממשלה ובמוסדות אקדמיים, שהחלה בעשור הראשון של המאה. עם פרוץ המלחמה חזר לעבוד בהתנדבות בממשלה כדי לשרת את המאמץ המלחמתי. בוורידג' היה מעוניין מאוד לקבל את תפקיד הממונה על בעיות ארגון כוח העבודה, נושא שהחל להתגבש במשרד העבודה. אולם, שר העבודה בממשלה הלאומית, ארנסט בֶּוּוִין, ממנהיגי האיגודים המקצועיים, לא רצה בבוורידג' לתפקיד זה. בוורידג' עצמו הבין שאין לו מקום עוד במשרד העבודה (Beveridge, 1953, p. 297). בחיפוש אחר תפקיד מתאים לו הוצע לבוורידג' התפקיד של יושב-ראש הוועדה שמדובר בה (ראה: Heclo, 1974, p. 142).

למרות שכתב-המינוי תחם את תפקידי הוועדה בגבולות צרים למדי, התגלו גם

מבחינת הכוונות של יוזמיה והן מבחינת ההתייחסות הראשונית אליה של יוצרה, בוורידג' עצמו. ממשלת בריטניה שהקימה את "הוועדה הבינמשרדית לביטוח סוציאלי ולשירותים נלווים", כפי שנקראה הוועדה שבוורידג' הועמד בראשה, לא ציפתה ממנה להמלצות מדיניות כלשהן והיושב-ראש שלה לא היה מעוניין במיוחד בתפקיד הזה (Heclo, 1974, p. 142). בוורידג' טען מאוחר יותר שההצעה למנות אותו יושב-ראש הוועדה ציערה אותו לא מעט משום שהוא רצה בתפקיד אחר ושהוא לא חשב שנושא הרווחה הוא לטעמו (Beveridge, 1953, pp. 272, 282). אולם, המעניין ביותר היה שבוורידג', שמאחוריו היתה קריירה ארוכה בשירות הממשלה ושהכיר היטב את הסגנון האפוליטי ואת דרכי העבודה של שירות זה, בחר לחרוג הרבה מעבר לסמכויות שהעניקה לו הממשלה והכין תוכנית שהביכה למעשה את שולחיו (Ashford, 1986, p. 249) אבל יצרה דגם חדש של מדיניות ביטחון סוציאלי, מדיניות שהביאה לשינויים חברתיים מרחיקי לכת בחברה הבריטית.

בראשית שנות ה-40 עמדה ממשלת בריטניה בפני שורה של עניינים לא גמורים בתחום שירותי הביטחון הסוציאלי. ביניהם בלטו בעיות של תשלומי פיצויים לנפגעים בעבודה, תשלומי דמי מחלה, הצורך להרחיב את שירותי הרפואה ועוד. הגימלאות הכספיות השונות, הגבייתיות והאחרות, ששילמה הממשלה באותו זמן, פותחו במשך תקופת זמן ארוכה ללא קשר או תיאום ממשי ביניהן. ההפעלה של כל התוכניות היתה מפוזרת בין משרדים רבים של הממשלה ובתוך הרשויות המקומיות. בעיות הארגון, המדיניות והמינהל של כל המערכת המסועפת הזאת דרשו זה מזמן התייחסות ורפורמה. קונגרס האיגודים המקצועיים לחץ במשך זמן רב על הממשלה לערוך

האוצר — לא היו תמימי דעים עם העמדה שנקט היושב-ראש. חלק משרדי הממשלה אפילו התנגדו באופן נמרץ לכל דבר שהיה יכול להתפרש כהבטחה או כהתחייבות למה שהם יעשו בתקופת הבנייה מחדש אחרי המלחמה. בחיפוש אחר פתרון למשבר זה הציע שר האוצר לצרף לוועדה מספר חברים נוספים שיגישו את הדו"ח יחד עם בוורידג'. אולם, גם השר גרינווד וגם בוורידג' התנגדו לרעיון זה (Beveridge, 1953, p. 299). הפתרון שנמצא בסופו של דבר היה להפוך את כל חברי הוועדה ליועצים בלבד ואת הדו"ח העתידי של הוועדה לדו"ח אישי של היושב-ראש. השר גרינווד, לאחר התייעצות עם שר האוצר, הודיע על כך לבוורידג' וביקש ממנו לציין במפורש בדו"ח שיוגש שהדו"ח הוא אישי בלבד (דו"ח בוורידג', עמ' 2). בלי רצון אך בלי ברירה נאלץ בוורידג' לקבל החלטה זו.

כמקובל בעבודה של ועדות מסוג זה קיבלה גם ועדת בוורידג' בתקופה הראשונה של עבודתה סקירות מן המשרדים הממשלתיים השונים על הנושאים שנכללו בתחום התעניינותה. בסקירות אלה הודגשה המודעות של משרדי הממשלה לצורך בשינויים ופורטו ההצעות השונות שהיו בדיון בתוך המשרדים בנוגע לשינויים הנחוצים. גופים ציבוריים רבים הגישו לוועדה עדויות בכתב ובעל-פה. כנראה שבהתחלה לא היה ברור לבוורידג' עצמו מה בכוונתו לעשות. כך סבור איש מדע המדינה וההיסטוריון איש הלייבור הידוע גר"ה קול (G.D.H. Cole). ראה: (Harris, 1977, pp. 390). אולם, לאחר שהגיע בוורידג' למסקנה שניתן לחסל את העוני באמצעות מערכת ביטוח סוציאלי, הוא העלה את הרעיון הזה ואת ההנחות הבסיסיות שלו בשני תזכירים שהגיש לוועדה בדצמבר 1941 ובינואר 1942. בדיונים שהתקיימו על רעיונות אלה עמד בוורידג' על דעתו ולא היה

בעניין זה חילוקי דעות. שר העבודה בוויין עמד על כך שהוועדה לא תעסוק בגיבוש מדיניות, אלא תצטמצם לעניינים טכניים בלבד. בוויין לא האמין שוועדה המורכבת רק מפקידי ממשלה ראויה לעסוק בקביעת מדיניות (Harris, 1977, p. 383). משרד האוצר רצה שהוועדה תישאר סודית משום שחשש שכל מה שייעשה בה יתפרש כקו מנחה למדיניות עתידית. כל הוויכוחים האלה גרמו לכך שלא נמסרה כלל הודעה לבית הנבחרים על סמכויות הוועדה וחברי הבית נאלצו לסחוט פרטים אלה מן השר גרינווד בדרכים עקיפות (Harris, שם).

עד מהרה התברר, שכל צעדי הוועדה הללו לא הועילו, שכן בוורידג' החליט לא לשחק לפי הכללים שנקבעו לו. אחרי פגישה אחת של הוועדה הוא הציג בפניה את הקווים הכלליים של פרטי תוכניתו ואת המסקנות שהוא חתר אליהן, בלי להתחשב בדעת יתר חברי הוועדה. לאחר שקבע בדרך זו את הקו המנחה העיקרי של הוועדה הוא השאיר לחבריה את העיסוק בפרטים טכניים בלבד. הקו שאימץ לו בוורידג' היה לא להסתפק בהצעות לרציונליזציה של המערכת הקיימת מבחינה ארגונית ומינהלית בלבד, אלא לנצל את ההזדמנות שנפלה לידי ו לגבש יעדים ארוכי טווח של המדיניות החברתית. קו זה תאם את עמדתו שצריך וניתן לחזק את המאמץ המלחמתי בהצרת מחויבות מטעם הממשלה להנהגת רפורמה חיובית במדיניות החברתית (Harris, 1977, p. 386).

העמדה החד-משמעית של בוורידג' בדבר יעדי המדיניות החברתית של עבודת הוועדה יצרה עבור הוועדה, שכל חבריה היו כאמור פקידי ממשלה, בעיה לא קלה. אף-על-פי שחלק מחברי הוועדה הביעו אהדה לעמדת בוורידג', הם לא יכלו לתמוך בעמדות אלה בשעה שהממשלה עצמה, ומשרדי הממשלה שהם שימשו נציגיהם — ובייחוד משרד



סלל את הדרך לקבלת התוכנית, או לפחות ריכך את ההתנגדות אליה, במשרד האוצר ובקרב גורמים רשמיים קובעים אחרים.

תוך-כדי מהלך עבודתה של הוועדה נוצרה בציבור תחושה שהדו"ח שלה עומד לחולל שינוי חברתי רדיקלי. אמונה זו באה לידי ביטוי בולט בדברי העדים שהופיעו בפני הוועדה והביעו בפניה את תמיכתם המלאה בקוויה העיקריים של תוכניתו של בוורידג'. תחושה זו נבעה בוודאי, לפחות בחלקה, מן האווירה הכללית שנוצרה בציבור, שציפה לשינויים כאלה. ציפיות אלה נבעו גם מדברי בוורידג' שפורסמה בהרחבה בעיתונים והושמעו הרבה ברדיו. בוורידג' דיבר על חיסול העוני ועל הרפורמות החברתיות שייעשו בתקופה שלאחר המלחמה. אולם, לא בוורידג' יצר את התחושות והשאיפות הללו לרפורמה חברתית, הוא רק השכיל לשמש להן דובר, מפרש ומסביר בעל עוצמה (Harris, 1977, pp. 414–415).

בתחילת אוקטובר 1942, 16 חודשים לאחר שהחלה הוועדה בעבודתה, היה הדו"ח מוכן סוף סוף. התוכנית שהוצגה בו כללה צירוף של חדש וישן והיתה מעין נקודת שיא של רעיונותיו של בוורידג', רעיונות שהגה ופיתח במשך יותר משלושים שנה. החידוש הרדיקלי שלה היה כאמור בשימת הדגש העיקרי על חיסול העוני באמצעות המכשיר האוניברסלי של ביטוח סוציאלי ושל שלילה מוחלטת של כל צורה של הבטחת הכנסה הבנויה על מבחני אמצעים המביאה להדבקות תווית שלילית על אוכלוסיית מקבלי הגימלאות והיוצרת תמריצים שליליים לחיסכון אישי ולעבודה. החידושים בתוכנית שיקפו גם את ההתפתחות שחלה ברעיונותיו ובעמדותיו של בוורידג' במשך השנים, אבל הם הושפעו לא במעט גם מאווירת הסולידריות החברתית ומן ההכרה בצורך להגביר את הלכידות החברתית

מוכן להתפשר בנושאים העקרוניים שהוא ראה בהם את עיקר תוכניתו.

בין הנושאים העקרוניים שהיו נתונים לוויכוח בוועדה ושהיה בהם כדי לקבוע את מהות התוכנית, היו שאלות שנגעו לקביעת שיעורי הגימלאות בתוכניות הביטוח הסוציאלי השונות; כיצד להגדיר ולקבוע את המינימום הדרוש לקיום; האם לכלול במינימום זה מרכיב אחיד של הוצאות דיור או להשאיר את הדיור כמרכיב נפרד לפי עלותו המשתנה; האם לכלול במינהל המאוחד של הביטחון הסוציאלי גם את תוכנית תשלומי הסעד או לשמור על ההפרדה ביניהם; כיצד לטפל בכעיות של תשלומי הפיצויים לנפגעי עבודה; הסוגיה של מעמד הנשים במצבים שונים בתוכניות הביטוח ועוד.

הדיונים העיקריים בוועדה התנהלו סביב שאלת העלות הצפויה של התוכנית על מרכיביה ומאפייניה השונים. נציגי משרד האוצר וחברים אחרים חששו מפני העלות הגדולה של התוכנית וטענו שיהיה קשה לעמוד בה. הם תבעו מבוורידג' להתאים את תוכניותיו ליכולת הפיסקלית הריאלית כפי שהם ראו אותה. זו היתה כמובן שאלה מרכזית ובוורידג' גייס לעזרתו בנושא זה את הכלכלן קיינס (Keynes), ששימש בתקופה ההיא יועץ בכיר במשרד האוצר והיו לו מהלכים בצמרת הממסד הכלכלי והפוליטי של בריטניה. מלכתחילה קיבל קיינס את הצעותיו של בוורידג' בהתלהבות וראה בה "רפורמה קונסטרוקטיבית עצומה ובעלת חשיבות של ממש" (Harris 1977, p. 408). קיינס הפך להיות למעשה יועצו של בוורידג' בכל הנוגע לשאלות העלות וגם לפרטים אחרים של התוכנית. התרומה של קיינס היתה בעצות שנתן לבוורידג' לשפר פרטים שונים של התוכנית ובייחוד בכיוון של הקטנת העלויות, דבר שעשה את התוכנית קבילה יותר. אך עיקר הסיוע שלו היה בכך שהוא

מפני הגזמות שבה. לא היו חולקים על כך שהתוכנית זכתה לתמיכה רחבה כמעט של כל הציבור בבריטניה. אולם, חברות הביטוח המסחריות והאגודות לביטוח הדדי, ה־"Friendly Societies", שחששו שהתוכנית תפגע ישירות באינטרסים שלהן, תקפו את הדו"ח בגלוי ובחריפות (Marwick, 1968, pp. 310-312).

גם בקרב ראשי השלטון לא עוררה התוכנית התלהבות. ראש הממשלה צ'רצ'יל התייחס בספקנות רבה לכל הרעיונות של בוורידג'. הוא חשב שכל דיון בנושא של רפורמה חברתית חייב להמתין עד לתקופה שאחרי המלחמה. בהערה שרשם על הדו"ח ציין צ'רצ'יל, שאין הוא יכול להתחייב לתוכנית בוורידג' בלי שההצעות האלה יוצגו בבחירות כלליות ויעמדו במבחן של חמיכה ציבורית (Harris, 1977, p. 424). אטלי וקווין, ראשי מפלגת העבודה ושותפים בקואליציה הלאומית, תמכו בעמדת צ'רצ'יל וחשבו כמוהו שיש לתת קדימות ראשונית לניהול המלחמה ואת נושאי הרפורמות צריך לדחות לזמן נוח יותר. לבוויין היו גם הסתייגויות ענייניות רבות מפרטים שונים של תוכנית בוורידג' (Ashford, 1986, pp. 271-272).

בזירה הפוליטית הרחבה יותר היו התגובות לתוכנית שונות. האינטלקטואלים הבולטים של מפלגת העבודה, ביניהם לסקי (Laski), טאוני (Tawney) וקול, שיבחו את התוכנית. כך גם עשו רוב החברים מן השורה והארגונים המקומיים במחוזות הבחירה של מפלגת העבודה. האיגודים המקצועיים, כמו בוויין, התנגדו לפרטים שונים של התוכנית. המפלגה הליברלית היתה מאוחדת בתמיכתה בתוכנית. בקרב המפלגה השמרנית היו הדעות חלוקות. חלק גדול מיושבי הספסלים האחוריים בפרלמנט מבין חברי המפלגה הצטרפו לתומכים בתוכנית, אולם, קבוצה

שנוצרה בנסיבות המלחמה ובעקבות המאמץ המלחמתי שנדרש מכל האזרחים (Harris, 1977, pp. 413-418).

## פרסום התוכנית וקבלתה

כיצד התקבל דו"ח בוורידג' בחברה הבריטית? תמונה טובה על קבלת הפנים שזכה לה הדו"ח ניתן לקבל כאשר בוחנים את היחס אליו כפי שבא לידי ביטוי בזירה הפוליטית, בצמרת הפקידות הממשלתית, בחוות הדעת של המומחים למיניהם לכלכלה, בדעת הקהל כפי שהשתקפה בעיתונות ובכלי התקשורת האחרים, ובהתייחסות האישית לבוורידג' עצמו. התגובה הראשונה היתה בזירה הפוליטית. כאמור היה הדו"ח מוכן באוקטובר 1942, אבל פרסומו נדחה משום שכמה מחברי הקבינט התנגדו לכך; לדעתם היה הדו"ח מהפכני מדי (Harris, 1977, p. 419)! שמועות על כוונה להעלים את הדו"ח החלו להסתנן לעיתונות ונזכרו בשאלות שהועלו בפרלמנט ואלה הביאו לפרסום הדו"ח בחודש דצמבר.

עם פרסומו התקבל דו"ח בוורידג' בהתלהבות אצל רוב רובה של העיתונות הבריטית. על עוצמת התמיכה ניתן לעמוד מן הדברים שפרסם ה"טיימס" הלונדוני. התוכנית, כך כתב העיתון, "מייצגת הזדמנות שתקשור את התקופה המכרעת הזאת עם מעשה חברתי גדול שיביא להחזרת האמון של האיש הפשוט בכל רחבי העולם בכוחה של הדמוקרטיה". ה"אקונומיסט" קרא לדו"ח "אחת התעודות הרשמיות הבולטות ביותר שנכתבו אי פעם". רק ה"דיילי טלגרף" השמרני, על אף דברי השבח שלו לתוכנית, הביע הסתייגויות ממנה והזהיר

זה יביא לבזבז מיותר של משאבים (Henderson, 1955, pp. 191–208). הוא אף הרחיק לכת והאשים את התוכנית שהמסר שלה כולל הטעיה מכוונת, שכאילו ניתן להגיע לזמנים הטובים מיד עם תום הקרבות (Harris, 1977, pp. 422–423). תזכיר נוסף שהגיש שר האוצר לקבינט המלחמה בינואר 1943 כלל את כל הרשימה הארוכה של ההתנגדויות המסורתיות של פקידי האוצר במשך 20 השנים הקודמות לכל עשייה בנושאי הרווחה והביטחון הסוציאלי. התזכיר הזה הראה, לפי דעתו של החוקר האמריקני של מדינות הרווחה אשפורד, עד כמה לא חל כל שינוי בעמדת אנשי האוצר וכמה מעט הם חשבו על שינויים בעתיד (Ashford, 1986, p. 278).

מעניין מה עלה בגורלו של בוורידג' לאחר פרסום הדו"ח שלו. פרסום התוכנית עשה ממנו בן לילה מעין גיבור לאומי. מאיש אקדמיה ומינהל שמעטים הכירו אותו הוא הפך להיות האיש הידוע ביותר בבריטניה והמבטא באופן אישי את השאיפות לדמותה הרצויה של החברה הבריטית אחרי המלחמה (Harris, 1977, p. 426). אולם, פרסום הדו"ח שם קץ לקריירה שלו במסגרת הממשלתית. עצם הכנת התוכנית שהציבה יעדי מדיניות חברתית שלא תאמו את עמדות הממסד והליכה עם תוכנית זו ישירות לציבור הביאו לכך שהתקלקלו ללא תקנה היחסים עם שרי הממשלה ועם הפקידות הבכירה שלה. לאכזבתו הגדולה של בוורידג', שום גורם ממשלתי לא התייעץ אתו אחר כך על היבט כלשהו של תוכניתו. לפי אשפורד, חטאו של בוורידג' היה בכך שהוא חצה את הרוביקון המפריד בין פוליטיקה ובין תהליך התוויית מדיניות בצינוורות הממשלתיים הרגילים והמקובלים. צעד כזה מקובל בארצות רבות, אבל הוא חטא שאין לו כפרה בבריטניה (Ashford, 1986, pp. 270–271).

של אנשי עסקים שמרניים חברו יחד כדי להתנגד לה (Harris, 1977, p. 425). צמרת הפקידות הממשלתית, רובה ככולה, היתה מאוחדת בהתנגדותה לבוורידג' ולתוכניתו. הם זעמו על בוורידג' שלא התייחס לפי דעתם בתשומת הלב הראויה להצעות ולהערות שלהם. הם גם התנגדו לכך שאיש מבחוץ יכתיב את המדיניות הרשמית בעניינים חברתיים שהם ראו אותה כנתונים לסמכותם הם. הם גם לא העריכו כלל את כישוריו הכלכליים של בוורידג' (ראה למשל: Robbins 1971, p. 136). ועדת פיליפס (Philips Committee), הוועדה הממשלתית הרשמית שהוקמה בינואר 1943 כדי לבחון את דו"ח בוורידג', מצאה פגמים כמעט בכל הצעה של בוורידג' לתשלום גימלאות. הגישה השלילית של קבוצה זו לרפורמה באה לידי ביטוי בגישתם של חברי הוועדה לעיקרי התוכנית. למשל, הם ביקרו את ביטול האיום במאסר שהיה קיים בחוקי העניים לגבי מובטלים שהיו חשודים, בז'רגון של ימינו, שהם "סרבני עבודה"; הם התנגדו לקלות היחסית שבה אפשר יהיה לקבל דמי ביטוח אבטלה; והם העלו טענות נגד הרמה הגבוהה מדי של קצבאות הילדים (Ashford, 1896, p. 272, 279).

המתנגדים החריפים לתוכניתו של בוורידג' בתוך צמרת הפקידות הממשלתית היו אנשי משרד האוצר. חוות הדעת החיובית של קיינס על התוכנית לא הרשימה במידה מספקת את כלכלני האוצר ובתזכיר שהכינו עוד בסתיו 1942 הם ביקרו את התוכנית שלדעתם עלולה לדרוש רמה גבוהה מדי של מיסוי ולפיכך תפגע בחיסכון ובאפשרויות הצמיחה הכלכלית לאחר המלחמה. ההתקפה הנמרצת ביותר באה מצד יוברט הנדרסון, יועץ כלכלי למשרד האוצר ומרצה באוניברסיטת אוקספורד. הוא מתח ביקורת על עקרון האוניברסליות שאימצה התוכנית וטען שדבר

השינויים התוכניים שכלל בוורידג' בתוכניתו ושהיתה בהם משמעות מבחינת יעדי המדיניות החברתית היו מועטים. השינויים החשובים שנגעו ליעדי מדיניות חברתית היו בעיקר בשני תחומים: אימוץ עקרון האוניברסליות והצבת המדינה כאחראית להבטחת מינימום של קיום לכל, באמצעות רשת מקיפה של תוכניות ביטוח סוציאלי. אימוץ עקרון האוניברסליות היה חידוש חשוב שערכו נשמר עד ימינו. אולם, הרעיון של ביטוח סוציאלי הבנוי על בסיס גבייתי נוסח עוד במאה ה-19 בגרמניה והלך והתגבש מאז ראשית המאה ה-20 בבריטניה. הבטחת מינימום לקיום לא היתה אלא הרעיון הישן של "מינימום לאומי" (A national minimum), שהעלו עוד בראשית המאה בני הזוג סידני וביאטריס נוב ואשר זוג זה של לוחמים למען רפורמה חברתית רצה להגשים (Hecllo, 1974, pp. 143-44).

כמבט לאחור נראה, שהמגבלה העיקרית של תוכנית בוורידג' היתה אותה מגבלה שאנו מוצאים לעתים קרובות בהרבה מאוד תוכניות מלחמה. בוורידג', כמו הרבה גנרלים לפניו, הכין תוכנית שהיתה למעשה תוכנית קרב למלחמה האחרונה, ולא היתה ערוכה כראוי למלחמה שהיתה צריכה להתמודד אתה בעתיד. התוכנית של בוורידג' היתה מכוונת בעיקרה להילחם בעוני ובמצוקה הכלכלית הקשה של תקופת המשבר של שנות ה-30. מדיניות הביטחון הסוציאלי הלקויה שהיתה נהוגה בתקופה ההיא לא הצליחה להתמודד עם בעיות מצוקה אלה וגרמה סבל רב לחלקים גדולים של האוכלוסייה העובדת בבריטניה. תוכנית בוורידג' היתה מכוונת למנוע הישנות מצוקה זו והסבל שגלווה לה בתקופה שלאחר המלחמה. הבעיה שנוצרה היתה, שהתקופה שלאחר המלחמה, פרט לתקופה קצרה של צנע, היתה תקופה של צמיחה כלכלית מהירה ושל עלייה מהירה ברמת החיים של כלל

נראה, שדברי ההערכה הטובים ביותר על קבלת הפנים לדו"ח בוורידג' והספקנות לגבי סיכויי ביצועה נאמרו מפי ג'ורג' אורוול. וכך כתב אורוול בשבוע הראשון של ינואר 1943: "הנושא הפוליטי הגדול של השבועות האחרונים היה דו"ח בוורידג' על ביטחון סוציאלי. אנשים חשים שצעדי רפורמה מתונים אלה הם כמעט טובים מדי כדי שיהיו אמיתיים. פרט למיעוט זעיר של מתנגדים אינטרסנטיים, כל אחד הוא פרו-בוורידג'. בכלל זה נמצאים גם עיתונים שמאליים אשר רק לפני מספר שנים היו מאשימים תוכנית כזאת שהיא פשיסטית למחצה. אולם, באותה עת אף אחד איננו מאמין שהתוכנית אכן תאומץ למעשה" (Orwell, 1968, p. 318).

## מגבלות התוכנית

בצד החשיבות הרבה של תוכנית בוורידג' והחידושים שהיו בה, אין להתעלם גם מן המגבלות הרבות שלה. למרות הפרסום הרב שניתן לה ותרועות השבח שזכתה להם, היתה זו לאמיתו של דבר תוכנית בעלת אופי שמרני עם יעדים חברתיים מוגבלים למדי. היא כללה בעיקרה הצעות לשינוי בעלות אופי ארגוני במבנה המפוצל, הבלתי מתואם והבלתי מספיק של מערכת הביטוח הסוציאלי בבריטניה בתקופה שלפני המלחמה. במקום המבנה המפוצל שהיה קיים, הציע בוורידג' לרכז את כל התוכניות במסגרת מקיפה אחת שתופעל ותנוהל באחריותה הישירה של הממשלה המרכזית במשרד מיוחד לביטחון סוציאלי. בוודאי שהצעות שינוי אלה היו בעלות חשיבות רבה. הן היו דוגמה מצוינת של תכנון כוללני ומקיף (George, 1973, p. 24), אבל לא היה בהן משום תפנית בעלת אופי חברתי רדיקלי.

תפיסת בוורידג' ברמה של מינימום לקיום בלבד התעלמה מן הצורך לשמור על רמת חיים כלשהי של האוכלוסייה, או לפחות למנוע ירידה תלולה ברמת החיים בתקופות של הפסקת היכולת לעבוד ולהתפרנס. היא חסרה אפוא לגמרי את היסוד המרכזי של מערכת ביטחון סוציאלי מודרנית של גימלאות מחליפות שכר בשיעור יחסי גבוה של השכר לפני המאורע שהיווה עילה לקבלת גימלה. יסודות אלה של התוכנית שיקפו את עמדתו השמרנית של בוורידג' שהיה לאמיתו של דבר קולקטיביסט שלא-מרצון (A reluctant collectivist) והיה בדעה שתפקיד המדינה צריך להיות מוגבל להספקת מינימום בלבד (George & Wilding, 1976, pp. 52-56).

אחד היעדים החברתיים שהציב בוורידג' לעצמו היה לחסל את המחסור ואת העוני. את היעד הזה הוא קיווה להשיג בדרך של הבטחת גימלה שתהיה ברמה של מינימום לקיום. אולם, בוורידג' בחר בקביעת המינימום שלו את המדדים שאימץ ראונטרי, חלוץ חקירות העוני, בראשית המאה (Rowntree, 1971). אמנם בחישוב המינימום שלו הכניס בוורידג' אי אלו תיקונים במינימום של ראונטרי ועשה התאמה לשינויים שחלו ברמת המחירים, אבל הוא לא עשה במינימום הזה כל התאמות של ממש בהתחשב בעלייה הגדולה שהיתה במשך השנים ברמת ההכנסה הריאלית, ולפיכך ברמת החיים, של האוכלוסייה. תפיסת המינימום לקיום ותפיסת העוני נשארו באופן בסיסי סטטיות ומשום כך המינימום של בוורידג' היה חסר מלכתחילה את היסוד החיוני של מלחמה בעוני בחברה שיש בה שפע יחסי, שהעוני בה הוא בעיקרו תופעה יחסית, ולא תופעה אבסולוטית (דורון, 1988). דוגמה מובהקת לראייה המוגבלת של תוכנית בוורידג' היא יחסה לנשים. בוורידג' ייעד בתוכניתו לנשים למשך שלושים השנים הבאות את התפקיד של עקרות בית שתדאגנה

האוכלוסייה. התרופה של בוורידג', שנועדה לתת מענה למצוקות של שנות ה-30, לא היתה תרופה הולמת להתפתחויות החברתיות והכלכליות של התקופה הבתר-מלחמתית. תוכנית בוורידג' היתה מכוונת ברובה לעבר שחלף והיא חסרה את הדמיון, או את יכולת החיזוי, את הכושר לראות את העתיד שעמד לבוא.

היסודות החברתיים העיקריים של תוכנית הביטחון הסוציאלי של בוורידג' היו דמי ביטוח וגימלאות אחידים (Flat rate contributions and flat rate benefits) כל היסודות גימלה ברמת מינימום לקיום. כל היסודות האלה היו יסודות סטטיים שלא הלמו את הנסיבות הדינמיות של חברה המשתנה במהירות כפי שקרה בתקופה הבתר-מלחמתית. ליסודות אלה לא היה גם כל מענה לציפיות שמערכת הביטחון הסוציאלי תפעל לשמירה על רמת החיים של האוכלוסייה ושתעשה לקידום של מידה צנועה לפחות של שוויוניות. המרכיבים הללו של דינמיות והתייחסות לנסיבות משתנות חסרו לגמרי בתוכנית בוורידג'. יסודות אלה, שנכללו לאחר המלחמה במערכת הביטוח הסוציאלי הבריטי, הביאו במשך השנים לפיגורה אחרי ארצות אחרות.

הטלת דמי ביטוח אחידים, בסכומים שווים, על כל אחד באוכלוסייה, היתה למעשה צורת מיסוי רגרסיבית שהטילה נטל יחסי כבד מאוד של מימון על קבוצות האוכלוסייה החלשות. הגימלאות האחידות היו אמורות לכאורה להוות איזשהו מרכיב שוויוני בכך שלכל אחד הובטחה גימלה שווה. אולם, הגימלאות האחידות לפי הצעות בוורידג' היו מלכתחילה נמוכות מאוד. ספק אם היה בהן כדי לספק אפילו מינימום לקיום ובוודאי שלא היה בכוחן להטביע חותם כלשהו של שוויוניות על חברה בלתי שוויונית במהותה. יתרה מזו, הגימלה האחידה לפי

פנה זלמן ארן, שהיה אז חבר בוועד הפועל של ההסתדרות, ליצחק קנב (באותו זמן קניבסקי), שעסק בנושאי ביטוח סוציאלי, וביקש ממנו להכין חוברת על פרטי התוכנית ומהותה (קנב, 1974, עמ' 2). ואכן תוך זמן קצר חיבר קנב את החוברת והיא פורסמה מטעם ההסתדרות ביוני 1943 והופצה בר-2,000 עותקים! כך הגיעה תוכנית בוורידג' לידיעת היישוב היהודי בארץ (קניבסקי, 1943).

החוברת, שנשאה את השם "תוכנית באואריג'", כללה את הפרטים העיקריים של התוכנית ופירושים והסברים שכתב קנב עליה. קנב הבין את המשמעות של התוכנית, אבל ראה גם בעין חדה מאוד את מגבלותיה. הוא כתב: "תוכנית באואריג' – המתכוונת להבטיח חיים פחות קשים (הדגש במקור) לשכבות העממיות של המדינה הקפיטליסטית – גם אם תתגשם במלואה, אין לראות בה, עם כל חשיבותה, תשובה לחזון האדם" (עמ' 3). ועוד כתב: "עובד עברי בארץ-ישראל הקודא בתוכנית ששמה מרומם עתה על כל לשון, ודאי לא יראה בה בשורת גאולה לחברה אף לא חידוש בעצם התפיסה הראשונית בדבר חובת הכלל לפרט" (עמ' 7). קנב ידע גם להדגיש את המגבלות הפרוגרמטיות העיקריות של הצעות בוורידג', כמו אי הצדק בשיטת דמי הביטוח האחידים והמגבלה של גימלאות אחידות ללא קשר לשכר או ההכנסה הקודמים וראה בכך "הורדה מפורשת של רמת החיים לרוב העובדים" (עמ' 67). לבסוף, קנב הביע את התקווה שבריטניה תשנה את יחסה וגם ה"נייטיבס" של אחת מארצות האימפריה הבריטית, קרי ארץ-ישראל, יזכו לביטוח סוציאלי ממלכתי.

תוכנית בוורידג' זכתה גם להדים רבים בעיתונות וכדעת הקהל ביישוב היהודי עוד לפני פרסומה בעברית. ש' סבודאי כתב ב"דבר" ביום 21 בינואר 1943: "הצעת

להמשך הקיום של האומה הבריטית (סעיף 117 לדר"ח). הוא הניח, שרוב הנשים הנשואות יראו בנישואין את העיסוק העיקרי שלהן ועל-פי הנחה זו המליץ לקבוע לנשים נשואות, למעשה, מעמד נחות בתוכניות הביטוח הסוציאלי ולראות בהן רק מבוטחות התלויות בבעליהן. בוורידג' אימץ כאן דגם מיושן של מעמד האשה בחיי הנישואין והעבודה שתאם אולי את הדפוס המקובל בקרב המעמד הבינוני האנגלי, אבל כבר בזמנו לא היתה לו משמעות בשביל דפוסי החיים של מרבית הנשים בקרב האוכלוסייה העובדת בבריטניה (Pascall, 1983, pp. 87–88).

לאור המגבלות האלה, השאלה היא במה היה כוח המשיכה של התוכנית. בפרספקטיבה של זמן, ברור שהקסם הפוליטי שלה לא היה דווקא בהצעות הקונקרטיות בכל הנוגע למערכת הביטוח הסוציאלי ויעדיה, אלא בעיקר בהנחות הלוואי של התוכנית שנגעו לניהול מדיניות של תעסוקה מלאה, הקמת שירות בריאות לאומי פתוח לכל והנהגת תוכנית אוניברסלית של תשלומי קצבאות ילדים. באופן אולי פרדוקסלי, הנחות הלוואי האלה והמתויבות שנוצרה כלפיהן הן הן שסיפקו את היסודות הרדיקליים לתוכנית. היסודות האלה עוררו את גלי האהדה כלפיה וגם יצרו את הבסיס לרפורמות החברתיות החשובות שהונהגו בתקופה הבתר-מלחמתית (Ogus, 1982, p. 191).

---

### תוכנית בוורידג' וישראל

---

לתוכנית בוורידג' היתה השפעה חשובה על התפתחות מערכת הביטוח הסוציאלי של ישראל ועל התכנים הקונקרטיים של המערכת הקיימת. כאשר הגיעו ארצה העיתונאים הבריטיים והדים מן התוכנית בראשית 1943,

ביטוח סוציאלי ממלכתי" (Department of Labour, 1946, p. 20). המזכיר הראשי של ממשלת המנדט, הודיע בשנת 1946, במכתב לוועד הפועל של ההסתדרות, שהממשלה "תעשה את הצעדים הראשונים הדרושים בביטוח סוציאלי לכשישקוט המצב" (חיקרי עבודה, 1948, עמ' 134).

עקרונות ופרטים רבים של תוכנית בוורידג' ניתן למצוא בתוכנית הראשונה לביטוח סוציאלי במדינת ישראל, שהוכנה במסגרת ההסתדרות בראשית 1948 ופורסמה בשיאה של מלחמת השחרור ביוני של אותה שנה (קניבסקי, 1948). בין מכיני התוכנית הזו היו אחדים שדרשו בגלוי לקבל את התוכנית האנגלית והיו כאלה שהתנגדו לכך. למשל, צבי ברנזון (לימים שופט בית המשפט העליון) טען, ש"שיטה זו [של בוורידג'] מתאימה לאופיים והשקפתם של האנגלים ובעיקר לשמרנותם, אך אין היא מתאימה לאופיים והשקפתם של עמים אחרים" (חיקרי עבודה, 1948, עמ' 127-129).

התוכנית לביטוח סוציאלי בישראל שהוכנה בשנת 1949 בוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בראשותו של י" קנב היא למעשה מעין תוכנית בוורידג' ישראלית (תוכנית לביטוח סוציאלי, 1950). בתהליך ההכנה של תוכנית זו יש הרבה קווים מקבילים הדומים לתהליך הכנת דו"ח בוורידג' (דורן, 1983; קנב, 1962, פרק 18). הצעת חוק הביטוח הלאומי הראשונה, שהונחה על שולחן הכנסת בפברואר 1952, עברה את הקריאה הראשונה ללא התנגדות משום ש"אף חבר כנסת ושום מפלגה לא רצו להיות ראשוני המתנגדים להחלתה של תוכנית בוורידג' הישראלית" (Jerusalem Post, 1952). תוכנית קנב שימשה בסיס לחוק הביטוח הלאומי הראשון בשנת 1953 ולהרחבת חקיקה זו במשך השנים עד כדי הגשמתה הלכה למעשה של התוכנית כולה.

הביטוח הבריטי אשר נתפרסמה עתה עם הבהרת האופקים במערכת הצבאית יש בה הקדמה לציון דמותו של העולם הטוב יותר... (סבוראי, 1943). יחד עם זאת מתח סבוראי גם ביקורת על העקרונות הביטוחיים של התוכנית (שם). היו גם תגובות מגוונות אחרות על התוכנית. בעיתון של קיבוצי השומר-הצעיר נאמר עליה בפברואר 1943, ש"יש בה, בתוכנית הביטוח החדשה, הרבה מן המעוף ומן ההיקפים הסוציאליים הרחבים" (מאיוס, 1943). אולם, באפריל של אותה שנה נטען באותו עיתון, שהתוכנית מכוונת פחות לביטוח הסוציאלי של ההמונים ויותר לביטוח סוציאלי של הבורגנות מפני אסון המהפכה (צפור, 1943). רופאה מתל-אביב שלחה לבוורידג' מכתב ובו כתבה שהיא "אחת מללא ספור של אנשים ביישוב היהודי בא"י שהינם אסירי תודה לו על כושר ההמצאה שלו בהתווית דרך של שלום לקידום חברתי אמיתי" (Beveridge, 1953, p. 322). אף-על-פי שהמתכננים השונים של מערכת הביטוח הסוציאלי בארץ לא תמיד היו מוכנים להודות בכך, אין ספק שהם הושפעו מתוכנית בוורידג'. הם מצאו בה לגיטימציה לניסוח תביעותיהם להנהגת תוכניות ביטוח סוציאלי והם גם אימצו באופן ישיר או עקיף עקרונות ופרטים שונים של תוכניתו. נטילת לגיטימציה כזו ניתן לראות בניסוח שורה של תביעות להנהגת מערכת ביטוח סוציאלי מקיפה שהוגשו לממשלת המנדט מיד לאחר סיום המלחמה ואת הבעת הנכונות העקרונית מצד הממשלה להיענות לתביעות אלה. מנהל מחלקת העבודה המנדטורית כתב בדו"ח שלו לשנת 1945: "הנהגת ביטוח סוציאלי מטעם המדינה היתה בלתי אפשרית בזמן המלחמה, אבל עכשיו שהסתיימה המלחמה והעתיד הפוליטי של א"י השיג איזושהי תקווה של יציבות, יהיה זה נכון להקדיש תשומת לב מיוחדת לביצוע..."

של למידה חברתית בין-ארצית ובכך היא הטביעה את חותמה על התפתחות מדיניות הביטחון הסוציאלי בחלק גדול של העולם הדמוקרטי.

בעידן של ריבוי ועדות ממשלתיות וציבוריות למיניהן, ושל תוכניות לשינוי הנערכות מטעמן, כאשר רוב התוכניות מסוג זה צוברות אבק על מדפי המשרדים שהזמינו אותן, השאלה המעניינת היא מהו הייחוד של תוכנית בוורידג' שעשה אותה גורם מרכזי וציון-דרך בגיבוש המדיניות החברתית של המאה ה-20. התשובה לכך היא כנראה בשני מישורים: במישור האחד, של נוהל ועיתוי, היה בתוכנית צירוף מיוחד של סגנונו האישי של בוורידג' האיש, ההעזה שלו לחרוג מן המוסכמות המינהליות והכלכליות המסורתיות של העולם הסגור של צמרת השלטון הבריטית והעיתוי של הכנה ופרסום התוכנית בנקודת התפר שבין הזמנים – בין שתי מלחמות העולם ובין התקופה של בנייה מחדש בתר-מלחמתית. במישור האחר, היה בתוכנית מעין בשורה מהפכנית של נטישת התפיסה המענישה והמרתיעה שרווחה במדיניות החברתית הבריטית ושהתבססה על חוקי העניים, ואימון במקומה של גישה חדשה שמטרתה היתה להפוך את דאגת המדינה לביטחון סוציאלי עבור כלל האוכלוסייה, ולא רק עבור העניים והחלכאים בלבד, וגם הפיכת גימלאות הביטחון הסוציאלי ממעשה חסד של השלטון לזכות חברתית של אזרחות (Heclo, 1974, p. 13).

מה שמייחד את בוורידג' בגיבוש תוכניתו הוא בכך שהוא השכיל לנצל את שלושת המרכיבים העיקריים שהם חיוניים להצלחת כל תוכנית שינוי במדיניות הציבורית. המרכיבים האלה הם ניצול נאות של נסיבות הזמן; התחושה שקיים צורך ברפורמה והנכונות להתגייס ולגייס תמיכה למענה;

העקרונות הבסיסיים של תוכנית בוורידג', כמו האוניברסליות של הכיסוי; שלילת השימוש במבחני אמצעים או הכנסות; גימלאות ברמה אחידה בתוכניות הביטוח העיקריות המכוונות לספק רצפת הכנסה של מינימום לקיום; שיטה משולשת של מימון שנוטלים בה חלק העובדים, המעסיקים והממשלה; ניהול במוסד ארצי מרכזי אחד – כל אלה היו לעקרונות יסוד של מערכת הביטוח הלאומי בארץ. רק חלק מהם השתנה במשך השנים. לעומת זאת, המתכננים הישראליים היו ערים למגבלות של תוכנית בוורידג' והכניסו בה מלכתחילה יסודות דינמיים של דמי ביטוח צמודים לשכר והכנסה וגימלאות אחידות אבל צמודות לשכר הממוצע במשק. כך הם מנעו מן המערכת הישראלית את הפגמים של מערכת הביטוח הסוציאלי הבריטית וחזקו את היסודות החלוקתיים הפרוגרסיביים במערכת שעודנה קיימת עד ימינו (דורון וקרמר, 1992).

## סיכום

הכנתה של תוכנית בוורידג' היא אחד המקרים המעניינים והבולטים של המאה ה-20 של גיבוש מדיניות ציבורית בכלל ושל מדיניות חברתית בפרט. התהליך של הכנת התוכנית, גיבוש התוכן שלה, הפצת התכנים שלה בתוך הציבור הרחב ובקרב הפוליטיקאים והיישום ההדרגתי של מרבית פרטי התוכנית בבריטניה ובארצות אחרות, הם כולם סימני דרך חשובים במלאכת קביעת המדיניות בארצות המתועשות המפותחות בנות זמנו. התוכנית, על יתרונותיה ומגבלותיה, הפכה להיות מודל המייצג את מדינת הרווחה של התקופה הבר-מלחמתית ומזוהה עמה. יתרה מזו, היא הפכה להיות מוקד חשוב



שאף הוא היה אחד מסוכני השינוי החשובים של התקופה. שניהם היו מוכנים לשחות נגד הזרם משום שהיו משוכנעים בצדקת הרפורמה שהיתה מונחת ביסוד הרעיונות שלהם. שניהם פעלו למען הרפורמה מתוך ידיעה ברורה שהם עומדים לשבור בכך את הסטטוס-קוו החברתי הקיים, שנתפס כאילו איננו ניתן לשבירה. שניהם היו משוכנעים שהזמן בשל לשינוי הסטטוס קוו המקובל. הם התגייסו בעצמם לצורכי השינוי ופעלו לגייס למענו את תמיכתם של אחרים: קיינס בקרב הממסד הכלכלי במשרד האוצר ובוורידג' בדעת הקהל באמצעות שימוש רחב באמצעי התקשורת הציבוריים של התקופה, העיתונות והרדיו.

בתוכנית הרפורמה של בוורידג' היתה מידה לא מבוטלת של חידוש ויצירתיות. אולם, לא היתה בה משום מהפכה. היא היתה מעוגנת ברובה במדיניות שהתפתחה והתגבשה במשך תקופת זמן ארוכה למדי והגיעה לבשלותה בתוכנית שיזם בוורידג'. ידוע וגלוי שכל מדיניות של שינוי, ותהיה זו מדיניות חדשנית ויצירתית מאוד, מושפעת מן ומעוצבת על-פי התכנים של המדיניות הקודמת. לפיכך מדיניות של שינוי כוללת בתוכה גם פריצת דרך וגם מידת מה של המשכיות. אלה היו המעלות העיקריות (ואולי גם המגבלות) של תוכנית בוורידג'. היו בה חידושים רבים, אבל בעיקרה היא הלכה במסלול המקובל של ביטוח סוציאלי שכבר הספיק להוכיח את עצמו במשך השנים. השינוי בסטטוס קוו שנכלל בתוכה היה קטן למדי ועל-פי רוב לא היה בה משהו מזעזע שהיה בו כדי לסכן את המשטר הקיים או את השכבות השליטות בתוכו. לפיכך יכלו להתלכד סביבה כמעט כל הכוחות של הקשת הפוליטית וליצור קונסנזוס לשם הגשמתה בבוא העת.

למרות כל המרכיבים האלה, שסייעו

היכולת להציג תוכנית שינוי שיש בה מידה גדולה של חידוש ויצירתיות ושגם יכולה להתקבל על דעת רבים.

מלחמת העולם השנייה היתה אידוע קריטי בדברי ימי בריטניה, כמו בדברי ימי אירופה כולה. הסבל שגרמה המלחמה בא למעשה כהמשך, ללא אתנחתה של ממש, לסבל ומצוקה קשים של תקופת המשבר הכלכלי הגדול של שנות ה-30. רוב-רובה של האוכלוסייה הבריטית גשא בנטל של מה שנקרא "השנים האבודות". צ'רצ'יל, כמנהיג גדול בזמן מלחמה, ידע לגייס את העם הבריטי למאמץ המלחמה נגד גרמניה הנאצית, אבל הוא הבטיח רק יזע ודמעות. לא היתה בפיו בשורה לתקופה שבה ירווח לעם, שבה יהיה צורך גם להיטיב עם העם. תוכנית בוורידג' הציגה בפני העם הבריטי את הכשורה הזאת לתקופה שלאחר המלחמה, כאשר יבוא השלום. העיתוי של פרסום התוכנית בדיוק בעת שחל המפנה בניהול המלחמה, כאשר גברה בריטניה על כוחות הגרמנים באפריקה וכאשר נשבר הכוח של גייסות היטלר בסטלינגרד, היה בוודאי מקרי, אבל הוא בא גם בזמן הנכון. בצד ההצלחות בשדה הקרב הראתה תוכנית בוורידג' לעם הבריטי חזון צנוע לימי השלום. החזון הזה עם העיתוי הנכון שבאו יחד, גרמו לכך שהתוכנית התקבלה כפי שהתקבלה.

בחלק גדול של הקריירה הציבורית שלו עסק בוורידג' בבעיות של רפורמה חברתית. הוא יכול לשמש דוגמה של סוכן שינוי חברתי, שבא מן השכבות העליונות של החברה הבריטית, אבל ראה את עצמו מחויב על-פי מיטב המסורת הבריטית לפעול למען תיקונים חברתיים. התיקונים והרפורמה שיזם היו אמנם מכוונים מלמעלה, אבל מצאו הדים חיוביים מאוד למטה, בקרב שכבות רחבות של האוכלוסייה. בתכנון רפורמה זו קיבל בוורידג' סיוע חשוב מן הכלכלן קיינס,

החשובים שניתן ללמוד מתהליך הכנתה והגשמתה של תוכנית בוורידג'. בוורידג' עצמו שילם מחיר יקר על שהעז לחרוג מן המוסכמות של הצמרת הכלכלית והמינהלית של הממשל. הם הפכו אותו למעין מגודה ומנעו ממנו כל תפקיד ציבורי ממשי בממשל עד סוף ימיו.

לסיכום, העשייה של תוכנית בוורידג' היא מקרה קלאסי של קביעת מדיניות חברתית שעדיין לא מוצו כל האלמנטים שאפשר וחשוב ללמוד ממנה. חשוב גם לציין את הלמידה החברתית של ישראל מתוכנית בוורידג'. הלמידה הזאת ואימוץ חלק מן היסודות שלה היו ללא ספק מועילים מאוד בשלבי ההתפתחות הראשונים של החברה הישראלית ובתקופה שעוצבו בה היסודות של מערכת הביטחון הסוציאלי שלה. השאלה היא כמובן באיזו מידה המודל של בוורידג', שפותח כדי לטפל בבעיות של תקופה אחרת, עודנו הולם בימינו את הנסיבות החברתיות והכלכליות שהשתנו. סוגיה זו עומדת לדיון ולבדיקה במאמר אחר (ראה: Doron, בדפוס).

לבוורידג' בפעולתו, נתקלה תוכניתו בהתנגדות נמרצת של הממסד – בצמרת המינהלית והכלכלית של הממשל. צמרת הפקידות הבכירה של הממשלה, שהיתה ספוגה שמרנות מסורתית, פסלה את מרבית רעיונות השינוי והרפורמה של בוורידג'. הניסיון של שני עשורים כמעט של אי עשייה, או עשייה מועטת בלבד, נוכח המצוקה הקשה של חלקים גדולים באוכלוסייה, לא הצליח להזיז את הפקידות הזאת מעמדתה השמרנית והיא המשיכה ללחום בתקיפות נגד רעיונות השינוי של בוורידג'. ההתנגדות התקיפה ביותר לשינוי רווחה בקרב צמרת משרד האוצר. קבוצת פקידים זו המשיכה לדבוק במדיניות חברתית וכלכלית שהיתה מנותקת ממציאות החיים ועשתה הכל על מנת להכשיל את ההצעות שהיו טמונות ביסוד תוכנית בוורידג'. ניסיון זה מלמד עד כמה קשה, או כמעט בלתי אפשרי, להכניס תיקונים חברתיים, גם אם הם נחוצים מאוד, אם תיקונים אלה תלויים בהסכמה של פקידי האוצר השבויים בקונצפציה המגבילה עד למינימום את תפקיד המדינה בכל הנוגע לטיפול בבעיות חברתיות. זהו אחד הלקחים

## ביבליוגרפיה

- דורון, א', המאבק על הביטוח הלאומי בישראל, 1948–1953, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים, 1983.
- דורון, א', "הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא פתורה", בטחון סוציאלי, 32 (אוקטובר 1988), עמ' 15–32.
- דורון, א', וקרמר, ר', מדינת הרווחה בישראל, מערכת הבטחון הסוציאלי במכתן המדיניות והביצוע, עם עובד ומכון אשכול, האוניברסיטה העברית, תל-אביב, 1992.
- "הויכוח באסיפה כללית", חיקרי עבודה (יוני 1948), כ: 1–2.
- מאיוס, י', "ביטוח במקום סוציאליזם", השומר הצעיר, מס' 7, (10 בפברואר 1943).
- סכוראי, ש', "לתוכנית באואריג'", דבר (21 בינואר 1943).
- צפור, מ', "לפני הכרעות מעמדיות", השומר הצעיר, מס' 18 (30 באפריל 1943).
- קנב, י', חברה בישראל ותכנון סוציאלי, עם עובד, תל-אביב, 1962.

- קנב, י', כיצד נוצר הביטוח הלאומי בישראל והישגיו, מכון למחקר כלכלי וסוציאלי בשיתוף מחלקת המחקר של מרכז קופת חולים, 1974.
- קניבסקי, י', תוכנית באואריג', הועד הפועל, ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ-ישראל, תל-אביב, 1943.
- קניבסקי, י', "תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל", חיקוי עבודה (1948), ב: 2-1.
- תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל דין וחשבון הועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, משרד העבודה והביטוח העממי, תל-אביב, 1950.
- Ashford, D.E., *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.
- Beveridge Report, *Social Insurance and Allied Services*, Report by Sir William Beveridge, Cmd. 6404, HMSO, London, 1942.
- Beveridge, Lord, *Power and Influence*, Hodder and Stoughton, London, 1953.
- Davies, S., *Beveridge Revisited, New Foundations for Tomorrow's Welfare*, Centre for Policy Studies, London, 1986.
- Doron, A., "The Effectiveness of the Beveridge Model at Different Stages of Socio-Economic Development: The Israeli Experience", in: Hills, J. et al. (eds.), *Beveridge and Social Security. 50 Years On*, Oxford University Press, Oxford, in press.
- Department of Labour — Palestine, *Annual Report for 1945*, No. 10 of 1946.
- George, V., *Social Security and Society*, Routledge and Kegan Paul, London, 1973.
- George, V. & Wilding, P., *Ideology and Social Welfare*, Routledge and Kegan Paul, London, 1976.
- Harris, J., *William Beveridge. A Biography*, Clarendon Press, Oxford, 1977.
- Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden, From Relief to Income Maintenance*, Yale University Press, New Haven, 1974.
- Henderson, H.D., *The Inter-War Years and other Papers*, Clarendon Press, Oxford, 1955.
- Marwick, A., *Britain in the Century of Total War, War, Peace and Social Change 1900-1967*, Pelican Books, Harmondsworth, UK, 1968.
- Ogus, A.I., "Great Britain", in: Kohler, P.A. & Zacher, H.F., *The Evolution of Social Insurance 1881-1981, Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, Frances Pinter, London, 1982.
- Orwell, G., *The Collected Essays and Letters of George Orwell, Volume 2, 1940-1943*, Penguin Books, Harmondsworth, UK, 1968.
- Pascall, G., in: Bean, P. & MacPherson, S., *Approaches to Welfare*, Routledge and Kegan Paul, London, 1983.
- Robbins, L.C., *Autobiography of an Economist*, Macmillan, London, 1971.
- Rowntree, B.S., *Poverty, A Study of Town Life*, First Published 1901, Howard Fertig, New York, 1971.
- Silburn, R., "Beveridge and the War-Time Consensus", *Social Policy and Administration*, 25:1 (March 1991).
- Social Insurance*, Part 1, Cmd. 6550, HMSO, London, 1944.

# טכנולוגיית המידע במשרדי הביטחון הסוציאלי: יחסים משתנים בין העובד הפרטני ללקוח

מאת אד טחיפֶרטי\*

---

## מבוא

---

הציבוריות לאזרחים, המתרחשים בשטח. עקרונית של לגיטימיות ושל שוויון בפני החוק, המיושמים בעת ביצוע משימתן של סוכנויות הרשויות הציבוריות, דורשים מארגוני-הקשר ביצוע יעיל של המשימות המביא לתוצאות. השימוש בטכנולוגיית מידע נועד להגביר את יעילות הטיפול בפניות בסייעו לקבלת החלטות ולהאצת ביצוע תשלומים. הגדרת האפקטיביות של נהלים אדמיניסטרטיביים פנימיים ושל יעילותם נתפסת לא אחת כאמצעי לשיפור איכות השירות הניתן ללקוחות.

אולם, מחקרים העלו, שבמערכת היחסים בין הרשויות הציבוריות ללקוחותיהן מתעוררות בעיות לא רק בגלל חוסר היעילות והאפקטיביות של ארגוני-קשר. מחקרו של פילט (Filet, 1974), למשל, מעלה שבעיות בקשרי המידע בין האזרחים לסוכנויות נובעות במידה רבה מאי-אלה הנחות בסיסיות

הנהגת השימוש בטכנולוגיית מידע חדשה ממלאת תפקיד חשוב בשינויים המתחוללים ביחסים שבין הרשויות הציבוריות לציבור. חלק נכבד מן היחסים מתבצע באמצעות מגעים בין מוסדות הביטחון הסוציאלי ובין לקוחותיהם. בהיחם ארגוני-קשר של הרשויות הציבוריות, מוסדות הביטחון הסוציאלי עתידים להתנסות בהשפעות חשובות של השימוש בטכנולוגיית מידע לא רק על תהליכים פנימיים, אלא גם על מגעיהם עם הלקוחות.

משימתם של ארגוני-קשר, המבצעים מדיניות, היא לממש את זכויותיהם של אזרחים ואת חובותיהם, המנוסחות במדינת חוק דמוקרטית בחוקים ובתקנות כאשר המימוש מתבטא במגעים בין הרשויות

---

\* מחלקת המינהל הציבורי, הולנד.

הרצאה שנישאה ביוני 1992 בווינה, בכנס המחקר של ISSA בנושאי היחסים בין משרדי הביטחון הסוציאלי ובין לקוחותיהם.

ללקוחות מפני שהוא מתייחס גם לתכונות של הלקוחות וגם לתכונותיהם של הארגונים הביורוקרטיים.

מצד אחד, המושג מתייחס לכישורי הלקוחות, דהיינו למידה שבה אורחים או לקוחות מגדירים כהלכה מצבים ביורוקרטיים, תופסים את מרכיב ההשפעה ויש להם צורך בהשפעה ובמידע. מצד שני, המושג מתייחס לאפשרויות של הלקוחות להשתתף בצורה נאותה בתהליכי קבלת החלטות ביורוקרטיות ולהשפיע בהצלחה על מהלך המגעים ההדדיים. ההיבט האחרון מתייחס רק באופן חלקי ליכולתו של הלקוח (דהיינו, שליטתו במגוון ההתנהגויות). חלק חשוב של המושג מתייחס לתכונותיה של הרשות עצמה, מפני שתנאי הכרחי וחשוב לכך שהלקוחות יוכלו לגלות כושר התנהגות נאות מבחינה ביורוקרטית הוא, שהרשות תאפשר ללקוחותיה לפתח את הכושר הזה, כלומר שהיא תהיה גם נגישה ללקוחות וגם נתונה להשפעתם.

דפיכך, רק לאחר מתן תשובה לשתי שאלות, לפחות, אפשר יהיה לקבוע כיצד טכנולוגיית המידע החדשה משפיעה על מערכת היחסים בין מוסדות הביטחון הסוציאלי ובין לקוחותיהם. השאלה הראשונה מתייחסת להשפעת טכנולוגיית המידע על הנגישות לרשויות ועל מידת רגישותן להשפעת לקוחותיהן. השאלה השנייה מתייחסת למידה, שלקוחות מגדירים כהלכה את המצב הביורוקרטי.

שאלות אלה נבדקו במחקר (Scheepers, 1991), שבו נבדקו השימוש בטכנולוגיית מידע במשרדי הביטחון הסוציאלי של הולנד והשפעתו של שימוש זה על עובדים פרטניים ועל לקוחות. אסקור להלן כמה ממצאים שעלו במחקר האמור ואנסה לנסח מספר השתמעויות אפשריות בעניין הקשר שבין מוסדות הביטחון הסוציאלי ובין לקוחותיהם.

שמדינת החוק מאמצת לגבי אורחיה. הנחות אלה הן:

— האזרחים מתמצאים היטב ויודעים אל נכון מה הן זכויותיהם וחובותיהם, במידה שהחוקים והתקנות אכן מובאים לידיעת הציבור;

— האזרחים יודעים היטב ובאופן מלא כיצד אפשר לממש זכויות וחובות באמצעות סוכנויות ממשלתיות, מרכזיות או מקומיות; — האזרחים רוכשים לעצמם סוגי התנהגות העונים על הצרכים (כגון: העלאת נתונים על הכתב, טיפול בטפסים, יידוע ושיפוט); — לאזרחים יש מוטיבציה לרכוש מידע על זכויותיהם וחובותיהם ולפתח יוזמות ודפוסי התנהגות הדרושים למימושן;

— אזרחים שאינם עונים על קריטריונים אלה הם בבחינת חריג, שהרשות יכולה להכירו ויכולה לספק לו אמצעים נאותים. הנחה גוספת בהקשר זה היא, שלאזרחים ברור מה לא ידוע להם ומה יש באפשרותם לעשות וכמובן שהם ינקטו יוזמה כדי להביא את הסוכנויות לכך שאלה יידעו אותם וידריכו אותם.

במחקרו הגיע פילט למסקנה, שהנחות אלה, המשקפות את הכושר הביורוקרטי של האזרחים, רחוקות מלהיות מובנות מאליהן. לקוח הבא במגע עם סוכנות של הרשות הציבורית נחשב בעל כושר ביורוקרטי אם: (א) יש לו הגדרה נאותה למצב הביורוקרטי במונחים של מטרת המגעים ההדדיים, כיצד מטרה זו ניתנת להשגה, מה התוצאות האפשריות של המגעים ההדדיים, מה זכויותיו ומה חובותיו באשר לשירותים הצריכים להינתן; (ב) יש לו אפשרות להשפיע בהצלחה על מהלך המגעים ההדדיים ולעשות זאת לשביעות רצונו באמצעות הפגנת התנהגות נאותה.

כושר ביורוקרטי הוא מושג חשוב במערכת היחסים בין ארגונים ביורוקרטיים

טכנולוגיית מידע מסייעים לביסוסם ההגיוני של תהליכי העבודה של המשרדים לביטחון סוציאלי. בעשור האחרון מנסים להשיג יעילות רבה יותר ותוצאות טובות יותר בגלל הגידול במספר מקבלי גמלאות הקיום ועקב הצורך לחסוך בפונקציות רווחה כלליות.

זמן רב הוגבלו השימוש במחשבים והאוטומטיזציה במשרדי הביטחון הסוציאלי למטלות מינהליות פנימיות של המשרד. לדוגמה, חישוב גובה הגמלה וקבלת החלטות רשמיות. מממצאי המחקר עולה, שבשימוש הפנימי במשרד גוברים יישומי טכנולוגיית המידע, כלומר משמשים בה במהלך קבלת ההחלטות (כדיקה לאור חקנות החוק והחלטה סופית על זכאות, על סכום הכסף שמדובר בו, על תאריך ההתחלה, משך התקופה ועוד) ובמהלך הפעולות המינהליות (קבלת החלטות, ביצוע החלטות, הודעה ללקוח, תשלום וכו'). אולם השימוש בטכנולוגיית המידע גובר במיוחד בתחנות הקדמיות של המשרד. הוא גובר במיוחד בשלב הקבלה והחקירה הנעשית בתהליך הראשוני (ראה לוח מס' 1).

בתחנות קדמיות אלה משתמשים במחשבים כדי לקלוט מידע אישי מן הלקוח, לספק לו מידע כללי על זכויות וחובות, לאסוף ולבדוק אינפורמציה שמקורה מחוץ ללקוח עצמו ולהכין דו"חות והצעות להחלטה. היישומים השכיחים ביותר הם קליטה, רישום ועריכה של מידע, עיון ישיר בבסיס נתונים פנימי והרצאה מילולית.

משרדי הביטחון הסוציאלי המשתמשים הרבה בטכנולוגיית מידע נעזרים ביישום מן הסוג של עשיית שימוש משותף בקבצי נתונים ומסמכים, עיון בבסיסי נתונים פנימיים לא ישירים (Off-line), או חיצוניים ישירים (On-line) וקבלה של מידע ניהולי בדרך אלקטרונית. המשרדים המתקדמים ביותר בשימוש בטכנולוגיית המידע מתחילים

## טכנולוגיית המידע במשרדי הביטחון הסוציאלי בהולנד

הביטחון הסוציאלי בהולנד כולל ביטוחים חברתיים ושירותי רווחה. שירותי הרווחה הם בבחינת משלימים לביטוחים החברתיים, והם ניתנים כדמי אבטלה, קצבאות מחיה כלליות ומספר הטבות מיוחדות. בהולנד העיריות הן המטפלות בחוקים ובתקנות הלאומיות, שיש להם נגיעה להבטחת הכנסה. משרדי הביטחון הסוציאלי (ה-SSO) הם סוכנויות עירוניות, המספקות את שירותי הרווחה והן מבצעות, בין השאר, את חוק הסיוע לציבור ואת תוכנית הסיוע למובטלים. ניתן לראות במשרדים אלה את המפלט האחרון עבור אזרחים, שאין להם שום דרך אחרת להבטחת צורכי הקיום הבסיסיים שלהם. משום כך חשיבות המאפיינים של משרדי הביטחון הסוציאלי, כגון נגישות, היענות ואחריות, ברורה ומובנת, מנקודת מבט חוקית ודמוקרטית.

במחקרי (Scheepers, 1991) קיבלתי נתונים מ-80% ממשרדי הביטחון הסוציאלי הממוקמים ב-180 עיריות שיש בהן 20,000–100,000 תושבים, על השאלה עד כמה משתמשים בעיבוד מידע דיגיטלי בתהליך הראשוני. המחקר התייחס לשימוש בחומרה, לבחירת התוכנה, להימצאות כוח אדם שמשירות העיקריות הן בתחום השימוש במחשב, לאופן שבו השתקף השימוש במחשבים ובמערכות מחשבים במבנה הארגון ולהיקף הקשרים הישירים (on-line) בין חלקים של התהליך הראשוני ובין משרדים חיצוניים. למען הקיצור, לא אכנס לפרטי כל ההיבטים הללו ואגביל את עצמי לאחדות מן המסקנות החשובות ביותר. אוטומטיזציה ויישום מוגבר של

לוח מס' 1. אחד משרדי הביטחון הסוציאלי (N = 138) המשתמשים בעיבוד מידע אלקטרוני בכל אחד מחלקי התהליך הראשוני

בשלב הראשוני				יישומים של טכנולוגיות המידע
מינהל	החלטה	חקירה	קבלה	
94%	45%	50%	50%	כניסה ורישום נתונים
94%	38%	44%	36%	עריכת נתונים
91%	74%	88%	70%	ייעוץ על-פי בסיסי נתונים פנימיים ישירים
64%	54%	35%	13%	עיבוד תמלילים
41%	25%	38%	27%	ייעוץ על-פי בסיסי נתונים חיצוניים ישירים
45%	25%	28%	23%	רכישת מידע מינהלי הקשור לתהליך
46%	29%	38%	29%	שיתוף בקובץ של בסיסי נתונים מובנים
34%	20%	24%	15%	ייעוץ על-פי בסיסי נתונים כלתי ישירים פנימיים*
29%	15%	14%	12%	רכישת מידע מינהלי הקשור לתוכן
19%	16%	15%	4%	שיתוף בקובץ המסמכים
7%	4%	7%	3%	מעקב
12%	5%	8%	3%	חיפוש אלקטרוני בתיקים
8%	8%	4%	3%	מודלים לסיוע להחלטות בפיקוח מחשב
11%	5%	4%	1%	ייעוץ על-פי בסיסי נתונים כלתי ישירים חיצוניים*
8%	2%	4%	1%	מערכות ייעוץ בפיקוח אלקטרוני
7%	4%	4%	1%	יצירת תיקים אלקטרוניים
3%	1%	1%	0%	דואר אלקטרוני
1%	1%	1%	1%	לוחות מודעות אלקטרוניים

\* סרטים מגנטיים, דיסקטים, CD-ROM וכו'.

העבודה הראשוניים של משרדי הביטחון הסוציאלי. קשרים של טכנולוגיית מידע אלקטרונית נוצרים לא רק בין חלקים של תהליכי העבודה הראשוניים לפי סדר ביצועם (ראשית, קליטה; שנית, חקירה; שלישית, קבלת החלטה; ורביעית, ביצוע), אלא גם בין כל שני תהליכי משנה במשרד. כ־41% מן המשרדים שנבדקו במחקר יש קשרים מידיים בין כל אחד מחלקי תהליך העבודה. כמו־כן, שימוש גובר בטכנולוגיית מידע מגביר את הקשרים הישירים של משרדי הביטחון הסוציאלי עם רשויות ציבוריות אחרות (כגון משרדי המס). להמחשה מובא

להשתמש בדואר אלקטרוני ובלוחות-מודעות אלקטרוניים, ביצירה ובדיקה אלקטרוניות של תיקים, במערכות ייעוץ בפיקוח מחשב ובמערכות תמיכה בקבלת החלטות. התפתחויות שחלו לאחרונה בהולנד מראות, שהשימוש במערכות אלה, המבוססות על נתונים ועל מערכות מתמחות, כנראה יגבר מאוד בעתיד הקרוב בפעולות הקליטה והבדיקה של הרשויות הציבוריות (ראה, למשל: Nieuwenhuis, 1989; Visser, 1991; Vrede, 1991, Snellen, 1991). בשימוש הגובר בטכנולוגיית מידע בולט מאוד השילוב בין חלקים שונים של תהליכי

לוח מס' 2. מקדמי המתאם בין מספר היישומי המידע הטכנולוגי בכל תהליך-משנה ובין מספר הקשרים הישירים עם תהליכי-משנה אחרים (אינטגרציה פנימית) ועם מספר הקשרים הישירים של משרדי הביטחון הסוציאלי עם רשויות ציבוריות אחרות (אינטגרציה חיצונית)

מספר היישומים ב:				
קבלה	חקירה	החלטה	מינהל	
אינטגרציה פנימית	.57 (p=.000)	.47 (p=.000)	.52 (p=.000)	.32 (p=.000)
אינטגרציה חיצונית	.18 (p=.024)	.30 (p=.000)	.26 (p=.002)	.13 (p=.071)

מצמצם את פער הזמן העובר בין תשומת המידע בארגון ובין זמינות המידע המתקבל כתפוקה של מערכת המחשב.

מימד הפיקוח משקף תגובה ארגונית להתגברות עיבוד המידע האלקטרוני. ככל שהשימוש בטכנולוגיית המידע גדל, כך סגל העובדים של הארגון והנהלתו משתדלים להגביר את הפיקוח שלהם על עיבוד המידע האלקטרוני. פירוש הדבר, בין היתר, שניהול עיבוד המידע והפיקוח עליו מועברים יותר ויותר לעובדים מומחים, שתפקידיהם שייכים באופן בלעדי לתחומים של פיתוח תוכנה ומתן תמיכה לשימוש במערכות מחשב (למשל, ניהול נתונים, ניהול מערכות ותכנות). יחידות העבודה או המשרדים המבצעים חלקים של תהליך העבודה הראשוני מאבדים יותר ויותר את השליטה על המידע "שלהם". הולך וגובר השימוש במודל כללי של נתונים סטנדרטיים עבור משרדי הביטחון הסוציאלי כמכלול.

חשוב להבין, שאין בהכרח מתאם חיובי בין הממדים. זורמונד מביא במחקרו (Zuurmond, 1991) דוגמאות של יחידות של מנגנון מוניציפלי, שהן שונות מאוד זו מזו בדפוסי הקשר בין הפיזור והפיקוח שיש בהן וברמתו. ליחידות אחרות יש רמה גבוהה

לוח מס' 2, שבו מספר היישומים בכל תהליך-משנה קשור למספר הקשרים הישירים, הפנימיים והחיצוניים.

השימוש ביישומי טכנולוגיית מידע גדול יותר בכל אחד מחלקיו של משרד הביטחון הסוציאלי ושילוב רב יותר של חלקי תהליך העבודה העיקרי פירושם, שטכנולוגיית המידע מחזקת את הסטנדרטיזציה של תהליך העבודה העיקרי ואת שקיפותו הפנימית של הארגון. תהליכי-המשנה השונים של הארגון ושל המשרדים, שבהם תהליכים אלה מתבצעים, הופכים להיות פחות ופחות תלויים אלה באלה.

ניתוח התוצאות גילה, שביסודו של תהליך טכנולוגיית המידע ניתן להבחין בשני ממדי-יסוד (ראה גם Zuurmond, 1991a, 1991b): פיזור ופיקוח.

הפיזור קשור להרחבת האמצעים של תהליך עיבוד המידע האלקטרוני במשרדי הביטחון הסוציאלי. עקב זאת, לאנשים רבים יותר בארגון יש נגישות למידע אלקטרוני ומספר גדל והולך של רבדי הארגון (הנמוכים יותר) משתמש ביישומים של עיבוד מידע אלקטרוני. המספר הגדל והולך, הן של הפניות המידיות והן של הקשרים הישירים בין חלקים שונים של התהליך הראשוני,



— גודל כוח האדם המוקצה לפיתוח תוכנה והיעזרות בשימוש במחשב;  
 — מספר הבקשות למידע טכנולוגי בזמן הקליטה, החקירה, ההחלטה והמינהל;  
 — מידת השילוב הפנימי והחיצוני.  
 במשרדים אלה נאספו נתונים רבים מן העובדים ( $n=67$ ) ומן הלקוחות ( $n=84$ ), שהתייחסו למספר היבטים של עבודה ברמת השדה ושל המגעים (contacts) ברמת השדה. איסוף הנתונים התבסס על ספרות אמפירית ותיאורטית (ראה, בין היתר: Katz & Danet, 1973; Filet, 1974; Prottas, 1979; Van de Van & Ferry, 1980; Lipsky, 1980; Pipke, 1988).  
 העובדים ענו על פריטי שאלון המייצגים משתנים, כגון: חלוקת הסמכות בין פעילים שונים בארגון, עומס העבודה, בהירות המטרות, קריטריונים ואחריות, אפקטיביות המגעים עם הלקוחות, שימוש במנגנוני הגנה בשעת עימותים עם לקוחות. הלקוחות התייחסו לפריטים המייצגים ידיעה וצורך במידע על גמלאות ועל המשרד, על אסרטיביות, פרטיקולריזם, התנהגות ועמדות של העובדים הפרטניים ועל אוזלת היד לגבי נהלים וקבלת ההחלטות במשרדי הביטחון הסוציאלי.

### עובדים פרטניים וטכנולוגיית המידע

כל העובדים שנבדקו במחקר שלי השתמשו בעבודתם במחשב, במידה זו או אחרת. בערך שני-שלישים מהם, הן מן ה"ממעטים להשתמש בטכנולוגיית המידע" והן מאלה ה"מרבית להשתמש בטכנולוגיית המידע", משתמשים במחשב בזמן המגע שלהם עם

של פיזור ומידה נמוכה של פיקוח, בעוד שביחידות אחרות הפיזור מועט, אך הפיקוח הדוק. פירוש הדבר, שיש אפשרות לבחור ושהשימוש המוגבר בטכנולוגיית מידע אינו מגביר באופן יסודי את הפיקוח ההירארכי על תשתית המידע. אולם, במחקר שלי מצאתי קשר חיובי חזק בין פיזור לפיקוח. במשרדי הביטחון הסוציאלי בהולנד שימוש מוגבר בטכנולוגיית מידע נוטה להגביר את שליטתם של הצוות ושל ההנהלה על הארגון ועל עובדיו.

מידת ההיראות הפנימית גדלה (פיזור) והחלקים השונים של התהליך העיקרי נעשים פחות עצמאיים (ומגבירים את השילוב והפיקוח). כפי שארצה בהמשך, יש לדבר זה השלכות על הדרך שבה העובד, המקיים קשרים מוחשיים עם לקוחות, מבצע את המוטל עליו ולפיכך הוא משפיע על אופן ניהולה של מערכת היחסים בין הלקוחות למשרדי הביטחון הסוציאלי.

### טכנולוגיית המידע והיחסים בין עובדי הארגון ללקוחות

השלב הבא במחקרי היה לערוך השוואה בין תשעה משרדי ביטחון סוציאלי, המשתמשים בטכנולוגיית מידע במידה מעטה יחסית, ובין שבעה משרדי ביטחון סוציאלי, המרבית להשתמש בה. בהמשך אחיחס למשרדים אלה במונחים "ממעטים להשתמש בטכנולוגיית מידע" ו"מרבית להשתמש בטכנולוגיית מידע". משרדי הביטחון הסוציאלי נבחרו לפי הציונים שקיבלו ב: — אינטנסיביות השימוש במחשב (דהיינו, מספר המסופים  $\times$  מספר העובדים המשתמשים בהם  $\times$  כמות זמן השימוש היומי במסופים);

- ראש יחידת העבודה שלהם;
- כל עובד ועובד ביחידת העבודה;
- יחידת העבודה כקבוצה.

עובדים העריכו לפי סולם נתון מהי מידת הסמכות של כל אחת מקבוצות משתתפים אלה בעת ההחלטה על המטלות שעל העובדים הפרטניים לבצע, יצירת קריטריונים לעבודתו של העובד הפרטני והגדרת הכללים והנהלים שיש לנהוג לפיהם ביחידת העבודה של העובד הפרטני. תרשים מס' 1 מציג את הציונים הממוצעים של ארבע הקבוצות, תוך הבחנה בין עובדי שדה המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע ובין אלה הממעטים להשתמש בה.

סמכותם של חברי הצוות ושל ההנהלה נתפסת באופן שיטתי כרכה יותר במערכת ביטחון סוציאלי אצל המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע. ההבדל מובהק מבחינה סטטיסטית ( $F=6.35, P<.01$ ). הן במשרדים של המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע והן במשרדים של הממעטים להשתמש בה, הסמכות הנתפסת של העובדים האינדיווידואליים היא הנמוכה ביותר והסמכות הנתפסת של ראש יחידת העבודה היא הגבוהה ביותר. אולם, במשרדים של המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע, הסמכות הנתפסת של הצוות ושל ההנהלה כמעט שווה לסמכות הנתפסת של ראש יחידת העבודה.

נראה, שהסמכות הנתפסת הגבוהה יותר של הצוות והנהלה במשרדים של המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע קשורה במיוחד לייחוס סמכות גדולה יותר לצוות ולהנהלה כשמדובר ביצירת קריטריונים לביצוע העבודה וכללים ונהלים שיש לנהוג לפיהם. בעת ובעונה אחת, במשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע נראה שמיוחסת לראש יחידת העבודה סמכות קטנה יותר בנוגע להחלטות אילו מטלות

הלקוחות. השליש הנותר משתמשים במחשב שלא בזמן מגעיהם עם הלקוחות.

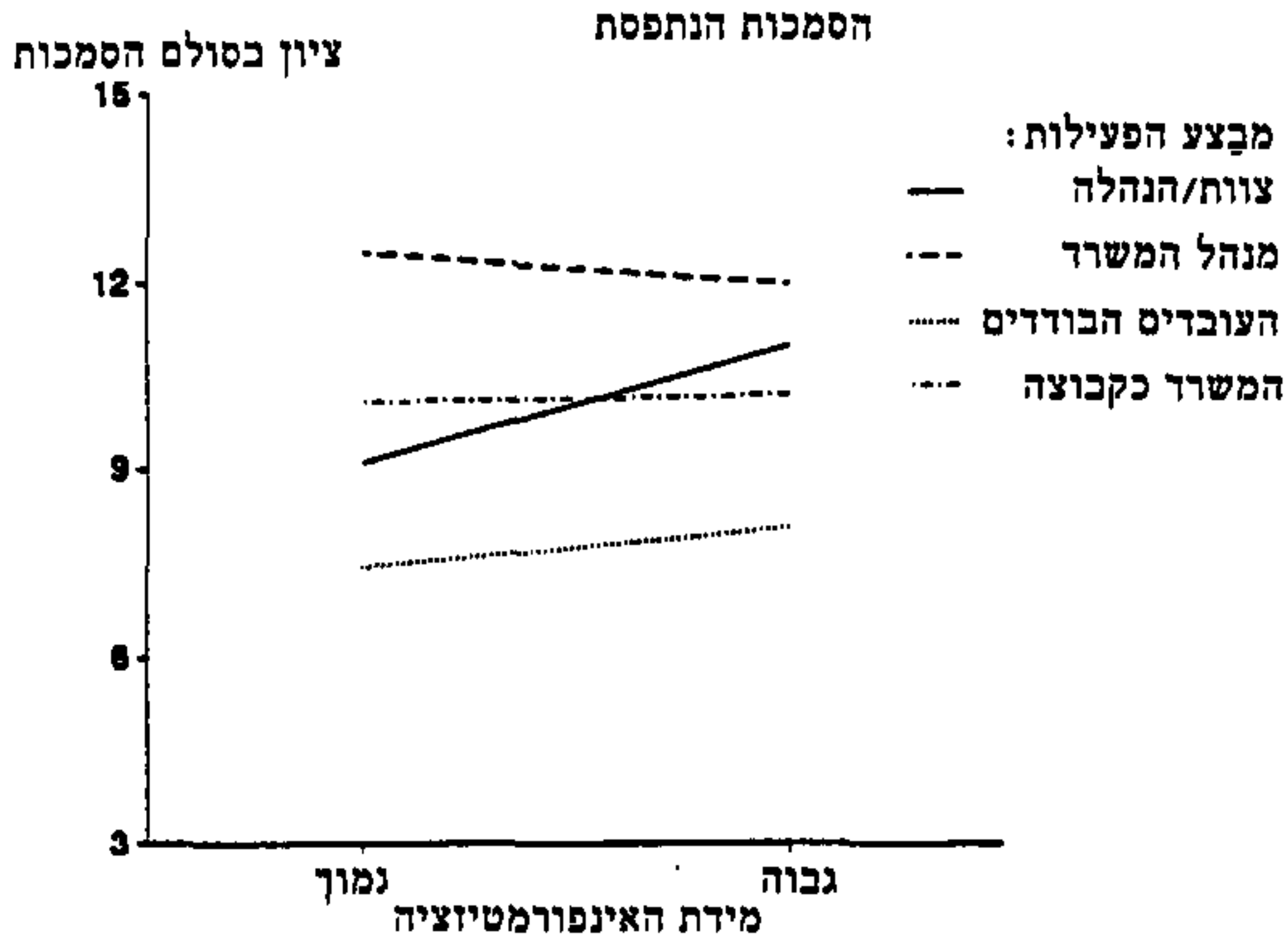
במחשב לא משתמשים כלל, או כמעט-לא משתמשים בו, לצורך קליטה או עיבוד של נתונים. במעבדי תמלילים משתמשים רק לצורך טיפול בבקשות, אבל לא בזמן המגעים עם הלקוחות. עובדים פרטניים משתמשים במחשב בעיקר לשם קבלת נתונים, הן בעת המגעים עם הלקוחות והן מחוצה להם. עובדים הנמנים עם ה"ממעטים להשתמש בטכנולוגיית המידע" פונים למחשב לצורך קבלת נתונים פחות מאשר עובדים המשתייכים לקבוצת ה"מרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע". דבר זה אינו מפתיע, משום שאת האחרונים מאפיינים רמה גבוהה של שילוב מידע וקשר ישיר עם בסיסי נתונים.

לשימוש במחשב בעת המגעים עם לקוחות, לעומת השימוש במחשב מחוץ למגעים אלה, יש השפעה ברורה על המידה שבה עובדים פרטניים משתמשים במנגנוני הגנה בשעת עימותים עם לקוחות. עובדים המשתמשים במחשב בעת המגעים מציינים, שבמקרים של אי-הסכמה עם הלקוחות הם נוטים הרבה פחות להיכנס לבעיה, לשוחח עליה ולחפש לה פתרון. במקום זה, עובדים אלה נוטים יותר להשתיק את העניין, או להתחמק מן הבעיה בכך, שהם משאירים את פתרונה למישהו שהוא בעל סמכות רבה משלהם. נראה שהשימוש במחשב בעת מגעים עם הלקוחות מסייע לעובד השדה להתנתק מלקוח אינדיווידואלי, המתנהג בדרך שהיא מתאימה פחות לדרישות או לציפיות של הביורוקרטיה.

הבדל גדול בין עובדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע ובין אלה הממעטים להשתמש בה מתגלה באופן שבו העובדים תופסים את חלוקת האחריות בין:

— צוות העובדים והנהלה;

תרשים מס' 1. מידת הסמכות, אשר עובדים פרטנים במשרדי ביטחון סוציאלי המרכיב להשתמש בטכנולוגית מידע וכאלה הממעטים להשתמש בה, מייחסים ל-4 (קבוצות שונות של) מקצעים



### הלקוחות וטכנולוגיית מידע

כפי שאפשר לראות בלוח מס' 3, מגעים פנים-אל-פנים נוטים להיות מפותחים במשרדי ביטחון סוציאלי המרכיב להשתמש בטכנולוגיית המידע יותר מאשר במשרדים הממעטים בשימוש זה. אף-על-פי שהמספר הממוצע בשבוע של מגעים פנים-אל-פנים שווה בשני סוגי המשרדים, עובדים פרטניים במשרדים המרכיב בשימוש בטכנולוגיית מידע בילו במגעים פנים-אל-פנים בממוצע שעתיים בשבוע יותר מחבריהם במשרדים הממעטים בשימוש כזה. מגעים שאינם נעשים פנים אל-פנים (למשל, בטלפון)

צריכה יחידת העבודה לבצע ממצאים אלה מעידים שהאוטונומיה היחסית שהתנסתה בה יחידת העבודה פותחת ככל שגובר השימוש בטכנולוגיית המידע.

יתרה מזו, שימוש רב יותר בטכנולוגיית המידע מתבטא בנוהלי פעולה סטנדרטיים קפדניים יותר ובהבניה ברורה יותר של ביצוע העבודה של עובדים פרטניים. להוציא עובדים צעירים (למטה מגיל 30), שהם כמעט חסרי ניסיון בעבודה, עובדים המרכיב להשתמש בטכנולוגיית המידע ציינו, שהם נוהגים להקפיד במידה גדולה בהרבה על נוהלי העבודה הסטנדרטיים ושהם נתקלים במטרות ובקריטריונים כהירים ובהגדרות מדויקות של אחריות בעבודתם היומיומית.

לוח מס' 3. מספר המגעים הממוצע שקיים עובד פרטני והזמן הממוצע שבילה עם לקוחות במשרדים. המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע ובמשרדים הממעטים להשתמש בה

מגעים שאינם פנים אל-פנים			מגעי פנים-אל-פנים			
המספר הממוצע בשבוע	משך המגע הממוצע	המספר הממוצע בשבוע	הזמן הממוצע המושקע בשבוע	משך המגע הממוצע	מספר ממוצע בשבוע	מידת השימוש של משרדים בטכנולוגיית מידע
56	8 דקות	22	11 שעות ו-20 דקות	40 דקות	17	משרדים בעלי שימוש גבוה בטכנולוגיית מידע
4 שעות	8 דקות	30	9 שעות ו-21 דקות	33 דקות	17	משרדים בעלי שימוש נמוך בטכנולוגיית מידע

מאשר בקרב הלקוחות של המשרדים הממעטים להשתמש בה (54%). דומה, ששימוש רב יותר בטכנולוגיית המידע לא רק שם דגש בהתנהגות המילולית של הלקוחות, אלא גם משנה את ההתנהגות המילולית של העובדים הפרטניים. לקוחות של משרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע רואים את העובדים הפרטניים כרהוטים בלשונם וכמובנים הרבה יותר מאשר הלקוחות של משרדים הממעטים בשימוש כזה (למשל, בעניין החוקים והכללים שייושמו במקרה המיוחד של הלקוח, כיצד מחשבים את גובה הגמלה שהלקוח יכול לצפות לה וכמה זמן יימשך הטיפול בלקוח). אף-על-פי שהדבר מראה, לכאורה, שפקידים פרטניים מוכנים יותר להיענות במשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע, אין הבדל בין שני סוגי המשרדים באשר למידה שלקוחות רואים

שכיחים הרבה פחות במשרדים המרבים בשימוש מאשר במשרדים הממעטים בכך, למרות שהזמן הממוצע של מגעים אלה שווה. יתר על כן, במשרדים המרבים בשימוש בטכנולוגיית מידע מושם דגש בביטוי המילולי של הלקוחות, ואילו המידע שהלקוחות רושמים בעצמם נעשה חשוב פחות. לקוחות של משרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע ציינו לעתים הרבה יותר קרובות ממשרדים הממעטים להשתמש בה שעליהם להסביר במלים את הסיבה המדויקת להזדקקותם לקצבת מחיה וציינו הרבה פחות מהאחרונים שהם מילאו טפסים בעצמם וענו על שאלות בעת המגעים. אחוז אלה שציינו שהעובד הפרטני הוא שהעלה על הכתב את הדברים שהם סיפרו לו היה גבוה בקרב לקוחות של משרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע (84%) יותר

רב יותר למידע מילולי בעת המגעים. במשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע התנהגות תקשורתית מילולית נעשית חשובה יותר. דומה, שכשרם של הלקוחות לנהל מגעים ביורוקרטיים עם משרדי הביטחון הסוציאלי המשתמשים יותר ויותר בטכנולוגיית מידע הולך ומצטמצם יותר לכושר תקשור בעל אופי ספונטני מאוד, בניגוד לכושר שביסודו הכנה מוקדמת, כגון כושר למלא טפסים לפני המפגש. הלקוחות נדרשים פחות למלא טפסים, בחלקו בגלל הזמינות הרבה יותר של עובדים פרטניים שיש להם גישה למידע אלקטרוני ישיר. עובדים פרטניים של משרדי הביטחון הסוציאלי המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע יכולים לעיין בעת המפגש בנתונים אלקטרוניים לעתים תכופות יותר מאשר עובדים פרטניים במשרדי הביטחון הסוציאלי הממעטים להשתמש בה. מאחר שיותר ויותר מידע מושג ישירות (היינו on-line) מכל מיני משרדים פנימיים וחיצוניים, העובדים הפרטניים נעשים תלויים פחות בלקוחות בכל הקשור לאיסוף המידע על הלקוחות האלה ולאימותו. במובן זה התפקיד הפעיל של הלקוח נעשה פחות חיוני והשתתפותם של הלקוחות בתהליך הביורוקרטי של קבלת ההחלטות מצטמצמת.

---

### טכנולוגיית המידע והגדרת הסיטואציה הביורוקרטית

---

היבט חשוב של מושג הכושר הביורוקרטי ושל מידת ההצלחה והיעילות של כל מגע חברתי הדדי הוא המידה שבה הסיטואציה של המגע ההדדי נתפסת באופן הולם ודומה בעיני כל משתתף ומשתתף. מגעים חברתיים הדדיים מוצלחים תלויים במידה רבה בהגדרות תואמות של המצב בידי המשתתפים

בעובד הפרטני אדם נוח או פתוח לפרט ולנסיבות המיוחדות של הלקוחות. כמו־כן, לא נמצא כל הבדל בין שתי הקטגוריות של הלקוחות בכל הנוגע לדיווח על מידת ההתנהגות הפעילה שלהם במהלך המגע (כלומר, העלו שאלות ספציפיות מסוגים שונים).

מאחר שעובדים פרטניים של המשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע אינם נראים כפתוחים יותר וכמתעניינים יותר בנסיבות המיוחדות של הלקוח, והלקוחות אינם נראים כאקסרטיביים יותר, דומה שההיענות המוגברת של עובדים פרטניים בקבוצת המשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע איננה דווקא תגובה ללקוח, אלא התנהגות שהעובד הפרטני יוזם בעצמו. סביר להניח, שעובדים פרטניים בקבוצת המשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע מוקנים יותר מפני שנוהלי העבודה הרגילים שלהם הם יותר מוקנים והמטרות, הקריטריונים והאחריות שלהם ברורים יותר.

נוסף על כך, לקוחות בקבוצת המשרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע אינם מרגישים שיש להם מידע רב יותר: לפי סולם המידע של הלקוחות על גמלאות ועל משרדי הביטחון הסוציאלי, אין הבדלים בין לקוחות של המשרדים המרבים ושל משרדים הממעטים להשתמש בטכנולוגיית המידע. כמו־כן, הצורך של לקוחות במידע גבוה למדי בשתי קבוצות הלקוחות. לעומת זאת, לקוחות של משרדים המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע אף אמרו לעתים קרובות יותר שהם מעוניינים לקבל פרטים על קצבאות ועל משרדי הביטחון הסוציאלי מפי מומחה בלתי תלוי.

דומה, ששימוש מוגבר בטכנולוגיית המידע במשרדי הביטחון הסוציאלי שם דגש במגעים פנים־אל־פנים ומעניק משקל

המרכיבים להשתמש קיימת מידה גבוהה של אי-התאמה באופן הגדרת ההיבטים של הסיטואציה הביורוקרטית. אי-התאמה זו נובעת יותר מהבדלים בין ההערכות של העובדים הפרטניים ופחות מהבדלים בין נקודות המבט של הלקוחות. כאשר משווים את תשובות העובדים הפרטניים להיגדים מצד אחד במשרדים המרכיבים להשתמש בטכנולוגיית המידע לעומת משרדים הממעטים להשתמש בה, ומצד שני לתשובות הלקוחות, רואים, שבתשובות של הראשונים מתגלים לעתים קרובות הבדלים גדולים יותר מאשר בתשובות של האחרונים. רק במקרה אחד ההבדל גדול יותר בתשובותיהם של הלקוחות (היגד מס' 3).

נראה, שככל שמשרדי הביטחון הסוציאלי מרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע, כך מתרחקים העובדים הפרטניים והלקוחות יותר אלה מאלה בתפיסתם את הסיטואציה

(ראה, למשל: Jones & Thibaut, 1958). במחקר הנדון הביעו גם עובדים פרטניים וגם לקוחות את דעתם על מספר היגדים בנוגע להיבטים של מצב המגעים. הם יכלו להביע דעה על כל היגד שהוצג בהסכמה ("כן"), באי-הסכמה ("לא") או לא זה ולא זה ("לא יודע"). לוח מס' 4 מפרט את ההיגדים שהוצגו בפניהם. למען הבהירות הובאו רק אחוזי הלקוחות והעובדים הפרטניים שהסכימו לתוכן הנאמר בהיגדים.

התשובות שנתנו הלקוחות והעובדים הפרטניים מקבוצת המשרדים המרכיבים להשתמש בטכנולוגיית המידע דומות זו לזו (מבחינה סטטיסטית) לעתים נדירות יותר מכפי שדומות התשובות שנתנו הלקוחות והעובדים הפרטניים מקבוצת המשרדים הממעטים להשתמש בה. במשרדים הממעטים להשתמש יש הלימות גדולה יותר בהגדרת ההיבטים של הסיטואציה הביורוקרטית. נראה, שבמשרדים

לוח מס' 4. אחוז העובדים הפרטניים והלקוחות המסכימים עם כל אחד מן ההיגדים על היבטים של המצב הביורוקרטי במשרדים המרכיבים והמעטים להשתמש בטכנולוגיית מידע

ההיגד	עובדים פרטניים	לקוחות	עובדים פרטניים	לקוחות
1. לעובד הפרטני יש השפעה רבה על ההחלטה על גמלת הלקוח	86%	38%	62%	41%
2. העובד הפרטני מנסה להביץ את מצב הלקוח	94%	79%	87%	68%
3. העובד הפרטני תמיד מאפשר ללקוח לראות מה כתב עליו בטופס הבקשה	43%	79%	48%	37%
4. ללקוחות יש בדרך כלל השפעה מועטה על החלטות משרד הביטחון הסוציאלי	40%	70%	64%	72%
5. לקוחות שאינם טורחים בעצמם לדעת את הכללים מקבלים פחות מהמגיע להם	23%	32%	19%	45%
6. כאשר לקוח מתעקש, קורה שתביעת הגמלה מטופלת מהר יותר	51%	35%	32%	35%
7. בדרך כלל לקוחות יודעים היטב מה מגיע להם	31%	73%	48%	67%
8. בדרך כלל לקוחות מבינים היטב כיצד מטפלים בכל מקרה	37%	71%	51%	62%

\* המספרים השחורים מציינים הבדלים מובהקים מבחינה סטטיסטית (chi-square) בין עובדים פרטניים ללקוחות בתוך הקטיגוריה של משרדים בעלי שימוש גבוה בטכנולוגיית מידע ובתוך הקטיגוריה של משרדים בעלי שימוש נמוך בטכנולוגיית מידע.

במיוחד על מידע שהם מקבלים ישירות מן הלקוחות. שימוש בטכנולוגיית המדיע משפיע גם על איפיון זה. באמצעות שימוש גובר והולך בבסיסי נתונים אינטגרטיביים ישירים — דבר שהוא אופייני למשרדי הביטחון הסוציאלי בהולנד — המידע שעובדי שדה מקבלים מחרץ לארגון זמן לחברים אחרים בארגון הרבה יותר מהר. דבר זה, בד בבד עם הגברת השקיפות הפנימית והקטנת העצמאות בכל הנוגע לעיבוד המידע ביחידות העבודה הבודדות — כפי שקורה במשרדי הביטחון הסוציאלי המרבים להשתמש בטכנולוגיית המידע — פירושו צמצום המונופול של עובד השדה על המידע.

כפי שהראיתי, השימוש בטכנולוגיית המידע מוביל להדגשת היבטים של תקשורת מילולית של המגעים ההדדיים הנמשכים, בעוד שהתנהגות ההכנה וההתכוננות של הלקוחות (למשל, מילוי טפסים בכוחות עצמם לפני המגע) זוכה לתשומת לב מעטה. לקוחות במשרדי ביטחון סוציאלי המרבים להשתמש בטכנולוגיית מידע תופסים את העובדים הפרטניים כמהוקצעים מבחינה מילולית ודינמיים בעת המגעים. מדבר זה משתמעת גם התחזקות יחסית של עמדת העובד הפרטני לעומת הלקוחות, במיוחד כאשר לעובדים הפרטניים יש דרכי פעולה סטנדרטיות נוקשות יותר וכן מטרות, קריטריונים ואחריות ברורים יותר. פירוש הדבר הוא החלשה יחסית של עמדת הלקוח בעת המגע, במיוחד אם הלקוח נופל בכוח התקשור שלו, מפני שהלקוח נאלץ יותר ויותר להגדיר את מצבו במונחים ארגוניים. דבר זה מקשה על הלקוח לשלב נסיבות אישיות ולהשפיע על תהליך קבלת ההחלטות.

לעובד השדה אופייני במידה זו או אחרת התפקיד הכפול של פקידים במעמד זה. מצד אחד הם מייצגים את הארגון בעולם החיצוני בכך שהם מבצעים באופן

הביורוקרטית, בעוד שהגדרה הולמת ותואמת של הסיטואציה היא תנאי מוקדם לכושר ביורוקרטי.

## השתמעויות

חוק הסיוע הציבורי משאיר כר נרחב ליישומם של כללים בהתאם לנסיבות האישיות של הלקוחות ומשרדי הביטחון הסוציאלי חייבים מכוח החוק להיות נאמנים לעקרון האינדיווידואליזציה. למשרדים ולעובדים הפרטניים דרושה מידה כלשהי של שיקול דעת ושל סמכות כדי שיוכלו לפרש את הכללים והתקנות בנסיבות האישיות מאוד של הלקוחות בשעה שהם מספקים להם את הוצאות הקיום הבסיסיות. אולם גם הלקוחות זקוקים למידת מה של שיקול דעת כדי שיוכלו להביא את מצבם האישי לידיעת מישהו, ולהשפיע בדרך זו על תהליך קבלת ההחלטות של רשות המינהל הציבורי; בקיצור, מן ההכרח שתהיה להם אפשרות להתנהג באופן מוצלח מבחינה ביורוקרטית. שיקול דעת הוא גורם חשוב לא רק במשרדי הביטחון הסוציאלי, אלא — כפי שהורה ליפסקי (Lipsky, 1981) — הוא קיים בעבודתו של כל עובד שדה, ובכלל זה פקידים במינהלי הביטחון הסוציאלי הבאים במגע עם לקוחות.

שימוש בטכנולוגיית המידע מפחית את משקלם של שיקול הדעת ושל סמכותו של עובד שדה בעת ביצוע תפקידו, אם יישומיו של שימוש זה מגבירים את הפיקוח ההירארכי ואת התיכנות של תהליך העבודה (Ringeling, 1987; ראה גם Musheno; Maynard-Moody et al., 1987) et al., 1989. איפיון נוסף של שיקול הדעת של הביורוקרטים ברמת השדה הוא, שבמידת מה יש להם לא אחת מונופול על המידע,

דבר זה מצביע על כך, שעובדי שדה מעוניינים פחות להיות מושפעים מלקוחות ושעובדים פרטניים נראים כמגדירים את סיטואציית המגע הביורוקרטי יותר ויותר בהתאם לנקודת המבט של הארגון ופחות ופחות לפי נקודת המבט של הלקוחות. דבר זה מקטין את יכולתם של הלקוחות להיות בעלי כושר ביורוקרטי מפני שהשימוש בטכנולוגיית המידע אינו נוטה להשפיע מאוד על אותם היבטים של הכושר הביורוקרטי המשקפים את יכולתם של הלקוחות, אלא להשפיע בעיקר על אותם היבטים של הכושר הביורוקרטי הנוגעים למאפיינים של המינהל עצמו – שהוא עשוי להקטין את נגישות הארגון ללקוחות ואת רגישותו להשפעת לקוחות.

דומה, שהמרחק בין המינהלים לאזרחים קטן ככל שהשימוש הגובר בטכנולוגיית מידע בידי סוכנויות ממשלתיות אלה שם דגש במגעים פיזיים ישירים בין פקדי השדה לאזרחים. אולם, המצב הוא פרדוקסלי, מפני שבעת ובעונה אחת הנגישות קטנה. מאחר שמצבו של עובד השדה ותפקודו מעוגנים באופן גלוי יותר במערכת הארגונית, ככל שהשימוש בטכנולוגיית המידע גובר, נעשה לאזרח ולאזרחית קשה יותר ויותר להעמיד את הסיטואציה האינדיווידואלית שלהם בחזית התמונה. הרהור בתהליך המתמשך של הארגון-מחדש ובהכנסת האוטומציה שנעשו במשרד אחד הביאו את מנהלו לומר בראיון אישי שנערך לאחרונה: "המפגשים עם העובדים הפרטניים הם הרבה יותר אינטנסיביים, אבל כדי לקבוע מפגש חייבים לעבור תחילה דרך קיר בטון. היום יש לנו הרבה פחות מפגשים בין עובדים פרטניים ללקוחות. אחדים מן הלקוחות הקודמים מופנים לסוכנויות אחרות, אבל נותרת בעינה השאלה: לאן הלכו שאר הלקוחות?"

ממשי מדיניות של משרדי המינהל הציבורי. מצד שני, הם מייצגים את העולם החיצוני (אזרחים או לקוחות) בתוך הארגון בכך שהם מגדירים סיטואציות ספציפיות של לקוחות אינדיווידואליים כמונחים של קריטריונים ארגוניים. תפקידם הכפול של ביורוקרטים ברמת השדה נושא בחובו קונפליקטים ומתחים. כדברי בר-יוסף ושילד: "פקידים (בייחוד ב'ארגונים הנותנים שירות') לעתים קרובות ניצבים בפני הדילמה שבין 'דבקות בהליכים ואכיפתם' ובין היעשותם 'שבויים בידי לקוחותיהם'" (Bar-Joseph & Schild, 1973, p. 228). דומה, ששימוש בטכנולוגיית המידע מסוגל לפתור דילמה זאת, מאחר שהוא נוטה לעגן באופן גלוי וברור יותר את עמדת עובד השדה בתוך המבנה (של המידע) של הארגון. סמכות היירארכית רבה יותר ועבודת שדה מובנית טוב יותר וברורה יותר מקטינות את הסכנה, שהעובדים ייעשו "שבויים" בידי לקוחותיהם. חיזוק הפיקוח ההירארכי על עובד השדה והכניית מצבו והשימוש בטכנולוגיית המידע נוטים להיות מכוונים לחיזוק תפקיד הייצוג של הארגון בעולם החיצוני יותר מאשר לחזק את תפקיד הייצוג של הלקוח בארגון. דומה אפוא, שהארגון "מושך" את עובד השדה לצדו של הארגון ומרחיק אותו מן הלקוח. טכנולוגיית המידע נראית כשמה את הדגש בקביעת השירותים בשירותים באמצעות סוכנויות המינהל הציבורי, ולא בייצור משותף של הלקוח ושל הסוכנות (ראה: Scheepers & Snellen, 1989).

צינתי, שהשימוש במחשב בעת המגעים עודד אצל עובדים פרטניים התנהגות המכוונת להימנע מקונפליקטים עם לקוחות, ושנראה שאי-ההלימות בין ההגדרות שעובדים פרטניים ולקוחות מגדירים היבטים של סיטואציית המגע ההדדי הולכת וגדלה.



## ביבליוגראפיה

- Bar-Yosef, R. & Schild, E.P., "Pressures and Defenses in Bureaucratic Roles", in: E. Katz & V. Danet (eds.), *Bureaucracy and the Public. A Reader in Official-Client Relations*, Basic, New York, 1973, pp. 288-299.
- Filet, B.C., *Kortsluiting met de Bureaucratie*, Samson, Alphen a/d Rijn, 1974.
- Jones, E.E. & Thibaut, J.W., "Interaction Goals as Bases of Inference in Interpersonal Perception", in: R. Tagiuri & L. Petrullo, *Person Perception and Interpersonal Behavior*, Stanford California, 1958, pp. 151-178.
- Katz, E. & Danet, B. (eds.), *Bureaucracy and the Public. A Reader in Official-Client Relations*, Basic, New York, 1973.
- Lipsky, M., *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- Maynard-Moody, S.M., Musheno, M.C., Palumbo, D.J. & Oliverio, A., "Street-wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Discretion and Accountability", Paper presented at the America Political Science Association Meeting, Chicago, 1987.
- Musheno, M.C. Palumbo, D.J., Maynard-Moody, S.M. & Levine, J.P., "Community Corrections as an Organizational Innovation: What Works and Why", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 26(2) (1989), pp. 136-167.
- Nieuwenhuis, M.A., *TESSEC: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet*, Kluwer, Deventer, 1989.
- Pippke, W., *Verwaltung und Bürger: Interaktionen im Sozialamt*, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, NW, Gelsenkirchen, 1988.
- Prottas, J.M., *People Processing*, Lexington Books, London, 1979.
- Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Samson, Alphen a/d Rijn, 1978.
- Scheepers, A.W.A. & Snellen, I.Th.M., "Informatization in Dutch Social Service Departments: Production or Co-production", Paper submitted to the Conference on Comparative Research on Social Security Services and Information Technology, Stockholm, Sweden, December 15-19, 1989.
- Scheepers, A.W.A., *Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger* (Dissertation. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 1991).
- Snellen, T.Th.M., "Expert Systems in Public Administration", *Informatization and the Public Sector*, 1(1) (1991), pp. 75-81.
- Ven, A.H. van de & Ferry, D.L., *Measuring and Assessing Organizations*, Wiley, New York, Chichester (etc.) 1980.
- Visser, C., "Kennissysteem, nieuw elektronisch hulpje voor de bijstandsmatenschappelijk werker", *Binnenlands Bestuur*, 17 May 1991.
- Vrede, T. de, "Geautomatiseerd naar het bejaardentehuis", *Automatiseringsgids*, 1 May 1991.
- Zuurmond, A., "The Nolan Stage Model: an Alternative View", *Informatization and the Public Sector*, 1(1) (1991a), pp. 41-58.
- Zuurmond, A., *Selectie van GSD's: verslag van een keuzeprocess ten behoeve van onderzoek naar bureaucrativering en informatisering*, Intern rapport, Erasmus Universiteit, Vakgroep Bestuurskunde, Rotterdam, 1991b.

# הסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה

מאת ד"ר אורי ינאי

"...הזכאים כתשלומים אלה אינם  
זכאים משום ששילמו רמי ביטוח אלא  
— מפני ששילמו בדמם".  
(שר המשפטים פנחס רוזן, 9.10.56)

הלאומי), ארגונים וולונטריים (ארגוני נשים ומתנדבים) וגם ועדים מקומיים ביישובים השונים סייעו לנפגעים שבקרבתם. סביר לשער, שהיה קיים שוני בטיפול שנתנו ועדים מקומיים לתושביהם שנפגעו בתקריות ביטחון. היקף המשאבים הכספיים בכל יישוב ושיקול דעת מקומי קבעו את מידת הסיוע שניתן למי שנפגעו באותה תקופה בתקריות אלה.

מאמר זה מתמקד בתקופה שלאחר הקמת המדינה. באופן כללי ניתן לזהות שלוש תקופות במאבק שנפגעו בו גם אזרחים: התקופה הראשונה היא זו של מלחמת השחרור; השנייה — תקופת המסתננים והפדאיון; השלישית, תקופת התגכשות הטרור הערבי. בכל אחת מתקופות אלה קיבלה המדינה על עצמה לטפל במי שנפגעו באירועים ביטחוניים, אולם דרך ההתייחסות ועקרונות הסיוע היו שונים. להלן יתוארו הגישה והעקרונות השונים שהגחו

## הקדמה

הסכסוך היהודי-ערבי במזרח התיכון גובה קורבנות רבים, ביניהם גם אזרחים שנפגעו ועדיין נפגעים באירועי דמים. בחברה הישראלית קיימת רגישות רבה לקורבנות בכלל ולקורבנות סכסוך זה במיוחד. מאמר זה דן בסיוע הניתן לאזרחים, שאינם לובשי מדים, שנפגעו כתוצאה מאירוע ביטחוני.

כבר בתקופת "המדינה שבדרך" נפגעו אזרחים רבים בתקריות. על רקע סכסוך זה. היישוב העברי והמוסדות הלאומיים הציעו הסדרים שונים להבטיח טיפול רפואי וסיוע למי שנפגעו. במאמץ מקומי הובטח המשך קיומה של משפחה שמפרנסה נהרג או נפצע, לחידוש רכוש שנהרס ולשיקום בעליו.

בהעדר מוסדות שלטון ממלכתיים היה הבסיס להסדרים אלה וולונטרי ומקומי. מוסדות ארציים (הסוכנות היהודית, הוועד

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
המחבר מודה למר חיים אלטהולץ, מוותיקי המוסד לביטוח לאומי, אשר ליווה את התוכנית לנפגעי פעולות איבה מראשיתה, ולמר שלמה טרקש, מנהל השירות לשיקום במשרד העבודה והרווחה על עזרתם ועל הערותיהם המועילות לטייטה מוקדמת של מאמר זה.

### המשרד לנפגעי מלחמה

את המשרד לנפגעי מלחמה הקימה הממשלה הזמנית מיד לאחר הכרזת המדינה והוא פעל שלוש שנים בערך, עד שנת 1952. בראש משרד ממשלתי זה עמד השר הרב יהודה לייב הכהן מימון. כבסיס חוקי לפעולת המשרד לנפגעי מלחמה שימשו "תקנות חירום (תיקון נזקי מלחמה בבתים), תש"ט-1949". על המשרד הוטל לטפל בנפגעי גוף, בנזקי רכוש, במפונים ובמתן שירותים לנפגעי מלחמה אזרחיים<sup>1</sup>.

על מנת להבחין בין אלה שנפגעו לפני הקמת המדינה ובין אלה שנפגעו לאחר מלחמת השחרור הוגדרה אחריות המשרד רק לגבי אלה שנפגעו בין כ"ט בנובמבר 1947 להפסקת האש האחרונה, שנחתמה בתאריך 24.2.49. תקופה זו של 15 חודשים הוגדרה כתקופת ה"מלחמה". מי שנפגעו במהלך המלחמה ובעטיה יכלו לפנות ולבקש טיפול וסיוע מן המשרד לנפגעי מלחמה. יש לזכור, שהמשרד הוקם כדי לטפל אך ורק באוכלוסייה האזרחית, ולא באוכלוסיית המגויסים. חיילים שנפגעו באותה תקופה היו בטיפול מחלקת השיקום של משרד הביטחון. המשרד לנפגעי מלחמה אזרחיים סייע במישורים רבים ושונים: טיפול רפואי, החלמה ושיקום, חלוקת מזון, מתן הלוואות וטיפול בנזקי רכוש, מסחר וחקלאות. לרשות המשרד עמד צוות של 45 איש שעבדו במשרדים המחוזיים בירושלים תל-אביב וחיפה ועסקו במתן השירות באחריות השר ולפי הנחיותיו.

### נפגעי מלחמה

ההבחנה בין מגויסים למי שאינם מגויסים

את מדיניות הממשלה בשלוש תקופות אלה באשר לנפגעים אזרחיים וחלק מן התוכניות והשירותים שנועדו להם.

מן התיאור עולה מגמה שונה מזו המאפיינת תוכניות רווחה אחרות בישראל. בעוד שרוב תוכניות הביטחון הסוציאלי עוברות בשנים האחרונות תהליך של צמצום וקיצוץ, ההתפתחות המתוארת כאן מאופיינת בהרחבת זכויות, הגמשת זכויות, העמקת האוכלוסייה הזכאית ועוד. ניתן לשער, שככל שגדלה הרגישות הציבורית לאזרחים שנפגעו באירועי ביטחון וטרור כך התרחבה גם ההתייחסות לצורכיהם. קרוב לוודאי שמגמה זו באה הן כדי לפצות את אלה שנפגעו והן כדי לשמור על סולידריות חברתית (דורון, 1975, עמ' 72).

### תקופה ראשונה: אזרחים נפגעי מלחמת השחרור

החלטת ארגון האומות המאוחדות על תוכנית החלוקה ועמה ההחלטה על סיום המנדט הבריטי (29.11.47) הביאו להתגברות אירועי הדמים בארץ ולשלביה הראשונים של מלחמת השחרור. ההכרזה על הקמת מדינת ישראל בה' באייר תש"ח (14.5.48) הביאה להתגברות פעולות המלחמה. במלחמת השחרור נפגעו אזרחים כתוצאה מפלישת צבאות ערב ומפעולות של כוחות ערביים לא סדירים. גם רכוש אזרחי ניזוק במלחמה שפרצה. הממשלה הזמנית הקימה משרד ממשלתי מיוחד לטיפול באזרחים שנפגעו במלחמה ולשיקום רכושם.

1. מדינת ישראל, שנתון הממשלה, ירושלים, תש"י, עמ' 140-141.

עד דצמבר 1949 הוגשו למשרד 8,598 בקשות לקבלת פיצויים על נזקים שהסתכמו בסך של 8.6 מיליון ל"י, מלבד נזקי המגזר החקלאי, שנאמדו ב-4 מיליון ל"י, סכום ששימש בעיקר לפיצויים עבור ציוד אישי שהושמד או שנותר בידי האויב.<sup>3</sup>

השירותים למען נפגעי המלחמה כללו הוצאת צווים לתיקון בתים שנזקיהם לא עלו על 15% משוויים, והסדרת תיקון מבנים בדרך של שכנוע הדיירים ובעלי הבתים. מלבד זאת ארגן המשרד את חלוקת המצרכים שתרים הצלב האדום הבינלאומי לאוכלוסייה היהודית המפונה. שווי המצרכים שנמסרו למשרד לחלוקה בשנת תש"ט (1949) הגיע לרבע מיליון ל"י.<sup>4</sup>

בתחילת שנת 1950 דיווח המשרד לנפגעי מלחמה לכנסת על פעולותיו. לפי דיווח זה, מאז הקמתו של המשרד ועד סוף שנת 1949 הגישה המחלקה לטיפול בנפגעי גוף עזרה ל-1,027 משפחות חללים ופצועים, סידרה החלמה וסיפקה מכשירים אורתופדיים ל-185 איש, העניקה שיקום קונסטרוקטיבי והכשרה מקצועית ל-182 נכים ושילבה בעבודה 326 נפגעים.<sup>5</sup> בהעדר נתונים מהימנים על אוכלוסיית הנפגעים והנזק לרכוש ספק אם ניתן להעריך כיום את מידת הכיסוי שנתן המשרד לנפגעי מלחמה לנזקים ומה היתה האפקטיביות של טיפולו בהם.

הטיפול במפונים כלל בעיקר את מפוני העיר העתיקה בירושלים, עטרות, נוה-יעקב, ויישובים חקלאיים (בעיקר מפוני גוש עציון). נוסף על כך היה גם צורך לטפל במשפחות שמפרנסיהן נפלו בשבי. במסגרת הטיפול

במלחמת השחרור היתה קשה. בין האזרחים שנפגעו היו מתנדבים שסייעו למאמץ המלחמתי אף-על-פי שלא חוילו: היו אלה בני גוער שעזרו בהעברת ידיעות צבאיות, חילקו מזון ותחמושת בין עמדות, התנדבו לשמור על מתקן או גיזרה. בין הנפגעים היו גם אנשים שעלו על מוקש, או עמדו בתור לקבל מזון, מים או נפט ונפגעו מכדור צלף או מפגז תועה. אזרחים אלה, שלא היו חיילים, נפגעו עקב אירועים שהיו קשורים במישרין למצב המלחמה ששרר. בשל כך הם נחשבו זכאים לעזרת הציבור באמצעות המשרד לנפגעי מלחמה. כל מי שפנה וביקש סיוע מן המשרד היה חייב להוכיח בעצמו, באמצעות עדים או כהוכחות אחרות, שהפגיעה בו וברכושו היתה תוצאה ישירה מן המלחמה או מפעולות איבה, ולא בשל כל סיבה אחרת.

### פעולות המשרד

הטיפול בנזקי רכוש כלל עזרה בתיקון בתים, סיוע ברכישת מיטלטלין, עזרה בתקופת המעבר, ארגון קרנות (על-פי ענפי כלכלה) למתן הלוואה לעזרת נפגעי המלחמה, שיקום המסחר, התעשייה והמלאכה, עזרה למגזר החקלאי, פעולות שיקום ביישובים ובמפעלים השונים שנפגעו במהלך המלחמה ובעטייה. את עיקר תקציבו קיבל המשרד מאוצר המדינה. המשרד לנפגעי מלחמה שיתף פעולה עם מוסדות בנקאיים ויחד עמם יצר קרנות משותפות בסכום של 117 אלף ל"י לשם מתן הלוואות לנפגעים בתנאים שנחשבו נוחים להחזר.<sup>2</sup>

2. מדינת ישראל, שנתון הממשלה, ירושלים, תשי"ז, עמ' 141.

3. דו"ח המשרד, דברי הכנסת, כרך 5, נספחות, עמ' 1982.

4. שם.

5. שם.

ושהמינהל שלו יקר מאוד יחסית לסיוע שהוא מעניק. חבר הכנסת מטעם מפ"ם אהרון ציזלינג שאל: "האם יש צורך ב-40 אלף לירות להוצאות אדמיניסטרטיביות כדי להגיש עזרה בסכום של 67 אלף ל"י?"<sup>10</sup>.

הממשלה החליטה אפוא לבטל את המשרד לנפגעי מלחמה ולחלק את אחריותו בין שני משרדים: את הטיפול בנזקי רכוש להעביר למשרד האוצר במסגרת חוק הארנונה, ואילו את הטיפול בקורבנות המלחמה להעביר למשרד הסעד באמצעות לשכות הסעד העירוניות שמחזיקה כל רשות מקומית לצורך הטיפול באוכלוסייתה. להבדיל מן הטיפול באוכלוסייה הרגילה, שהוצאות הסעד עבורה משולמות מתקציב הרשות המקומית והרשות הממלכתית על-פי מפתח ("סיווג") מוגדר, כוסו הוצאות הסיוע לקורבנות מלחמת השחרור בשלמותן מתקציב המדינה, כלומר, ללא השתתפות הרשות המקומית בהוצאה זו. על לשכת הסעד העירונית היה להגיש טיפול לאזרחים שנפגעו במלחמה ולחייב את אוצר המדינה במלוא החזר ההוצאות שהוצאו על טיפול זה.

בנוסף לסיוע זה מאוצר המדינה, ומתוך רצון להקל על נפגעי מלחמת השחרור, הציעו להם עיריות, רשויות מקומיות ומוסדות שונים הקלות והטבות מקומיות. במסגרת הטבות אלה נכללו פטורים מאגרות, ממסים עירוניים ועוד. חלק מן ההקלות וההטבות האלה (שנועדו בעיקר לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות) הוחלו גם על אזרחים שנפגעו במהלך המלחמה ושאיניהם. ההחלטה בכל מקרה היתה בידי הרשות המקומית.

במפונים ניתן טיפול ל-2,500 נפש. למחיית המשפחות ולרכישת ציוד ביתי בסיסי שאבד הוקצבו 25 אלף ל"י. למפוני העיר העתיקה ניתנו הקצבות חודשיות.<sup>6</sup>

### ביטול המשרד

שני גורמים הביאו לביטול המשרד הממשלתי לנפגעי מלחמה. הגורם הראשון היה חקיקתו של "חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה (תשי"א-1951)". חוק זה נחקק כדי לטפל בנזקי רכוש במלחמה. בדיון על הנושא, שהתקיים בכנסת ביום 5.2.51, אמר חבר הכנסת דוד פנקס, שהיה יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת: "...לא יתכן שבמלחמה זו שהיה עלינו לעמוד בה יסבלו ממנה יחידים ולא כל הציבור ישא יחד בנזק שנגרם להם".<sup>7</sup> לפיכך הועבר הטיפול בנזקי רכוש למשרד האוצר.

סיבה שנייה לביטולו של המשרד לנפגעי מלחמה היתה התחושה שהמשרד אינו ערוך לטפל במכלול הארצי של נפגעים ושל נזקים. בדברי הביקורת שהושמעו על המשרד נטען, שתושבי נוה-יעקב למשל, לא קיבלו פיצויים "חוץ מסכום זעום שאין בו בשום אופן סידור".<sup>8</sup> בשאלתה בכנסת נשאל השר הממונה על המשרד לנפגעי מלחמה מה גובה ההקצבות שהעמיד המשרד לרשות נפגעי ההפצצות מן האוויר על תל-אביב ו"האם חושב השר שניתן באמצעים אלה להקים בית מחדש".<sup>9</sup>

כבר בישיבת הכנסת שהתקיימה ביום 28.6.50 נמתחה על המשרד ביקורת שעיקרה היה שהוא אינו מסוגל לעמוד בנטל האחריות

6. שם, עמ' 1983.

7. ישיבת הכנסת רכ"ב (51-52), דברי הכנסת, 8, עמ' 984.

8. שאלתא בישיבת הכנסת, 8.6.49, דברי הכנסת, עמ' 670.

9. שאלתא בישיבה ק"ה, 23.1.50, דברי הכנסת, 4, עמ' 11.

10. ישיבת הכנסת קנ"ח, 28.6.50, דברי הכנסת, 5, עמ' 1935.

ילד או נער ופציעתו אז לא היתה חמורה. כאשר בגר, החלו תוצאות הפגיעה להפריע, כושר ההשתכרות שלו פחת ונדרש גם טיפול רפואי. כדי לזכות בהכרה בתור נפגע מלחמת השחרור, המקנה קבלת סיוע והחזרים של הוצאות רפואיות בגין הפגיעה, נדרש המבקש לעמוד בתנאים שתוארו. אם לא עמד הפונה בדרישה זו, נמנעה זכותו לקבל עזרה במסגרת ההסדרים המיוחדים שהנחו את לשכות הסעד בטיפולם בנפגעי מלחמת השחרור.

לשם קבלת תגמול חודשי היה על כל נכה מלחמה להוכיח שאין לו הכנסה כדי מחיה ושהוא אינו מסוגל להשתכר למחייתו או להשתקם. שיעור הסיוע שניתן לנפגעי המלחמה היה גבוה יחסית ועלה על שיעורי תמיכת הסעד שניתנו לנזקקים אחרים באותו זמן. נכה בשיעור 100% היה זכאי לקבל גמול חודשי צמוד בגובה של 86% משכר עובדי מדינה בדרגה " (שכר התחלתי של פקיד) בדירוג האחיד. נכה בעל שיעור פגיעה נמוך יותר קיבל חלק מסכום זה — יחסית לאחוזי הנכות שלו.

הנכות הגופנית המינימלית שזיכתה אזרח נכה מלחמת השחרור לגימלה היתה בשיעור של 25% נכות רפואית. זה היה סף נמוך יחסית לנכות הרפואית לעומת מה שנדרש מנכים אחרים שפנו באותה תקופה לקבלת סיוע. נפגע מלחמה בעל מגבלה קלה למדי היה יכול לפנות ללשכת הסעד המקומית ולזכות בסיוע, ואילו תמיכת סעד רגילה (למי שאינם נפגעי מלחמה) יכלו לבקש רק מי שהיו בעלי אחוזי נכות רפואיים גבוהים יותר.

נוסף על כך, מי שהוכר כאזרח נכה מלחמה היה זכאי לקבל טיפול רפואי על חשבון המדינה בכל בעיה רפואית או הנוגעת

### העברת הטיפול למשרד הסעד

עם ביטול המשרד לנפגעי מלחמה בשנת 1952 העביר המשרד לטיפול לשכות הסעד ביישובים השונים 1,500 איש בערך, מתוכם היו בערך 900 נכים בעלי דרגות נכות שונות ו־600 אלמנות ויתומים<sup>11</sup>.

זכויותיהם של נפגעי מלחמה אזרחיים לא עוגנו בחוק כלשהו, אולם במשך השנים העביר משרד הסעד ללשכות הסעד ברשויות המקומיות הוראות אדמיניסטרטיביות כיצד ובמה לסייע לנפגעי המלחמה האזרחיים שבטיפולן. בחלקן התבססו הוראות אלה על זכויות שניתנו לנכי צה"ל על-פי "חוק הנכים (תגמולים ושיקום)" ולמשפחות שכולות על-פי "חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום)" והתקנות שהותקנו על פיהם. משרד הסעד הפיץ את ההוראות האלה בין הלשכות העירוניות כהמלצה למתן שירותים אלה לזכאים. חשוב לציין, שדרך מתן השירות לנפגעי המלחמה היתה כמקובל לגבי הטיפול בנזקקי הסעד ביישוב.

על-פי הוראות משרד הסעד, אזרח נכה מלחמה או משפחה שכולה המבקשים סיוע חייבים להוכיח את מחסורם הכלכלי וזאת בהסתמך על ממצאי "מבחן אמצעים" כמקובל. נוסף על כך, פונים אלה היו חייבים גם להוכיח שהפגיעה בהם היתה במהלך מלחמת העצמאות ובעטייה. נטל הוכחה כזה הוא קשה ביותר, בעיקר כשהוא מוטל על נזקק שאין לו קשר לשלטונות הצבא. לא תמיד ידועים לו פרטי הפגיעה (או מות המפרנס) ועקב כך הוא אינו יכול להוכיח שהוא אמנם נפגע מלחמה.

השילוב בין אירועים ביטחוניים ובין טיפול לשכות הסעד היה מורכב ביותר. היו מקרים שבהם נפצע אדם במלחמת השחרור בהיותו

11. מדינת ישראל, שנתון הממשלה, ירושלים, חשי"ג, עמ' 142.

ארציים" שאת הסיוע להם מכסה משרד האוצר, אפשרה לנכים אלה לעבור מיישוב ליישוב בחיפושם אחר שיקום הולם, בלי שיהיה עליהם לקבוע "השתייכות מקומית" כפי שחייב אזרח רגיל המבקש לקבל סיוע מלשכת הסעד העירונית.

---

### התקופה השנייה: נפגעי המסתגנים והפדאיון

---

עם כינון קווי שביתת הנשק עלתה התקווה שהמלחמה הסתיימה ושאפשר יהיה להתמסר מעתה לכיבוש השממה, ליישוב הארץ ולפיזור האוכלוסייה. חדירת מסתגנים לארץ נתפסה בהתחלה כהטרדה. לעתים היא לוותה בגניבות, בעיקר של ציוד חקלאי ובקר. כאשר החלו המסתגנים לחדור כשהם חמושים בנשק ולאחר שהיו כמה גילויי אלימות התברר, שחלק מהם אינם אלא פידאיונים – שנשלחו לזרוע בהלה ומוות באוכלוסייה האזרחית. חלק מפעולות הפידאיונים היו נועזות וזרעו תחושת אי-ביטחון ביישובי הספר שהוקמו לאורך גבולות הארץ וגם ביישובים שבמרכז הארץ<sup>12</sup>.

עם התגברות פעולות הפידאיון ומעשי הרצח וההרס שלהם החל הציבור לצפות למענה הולם מצד הממשלה למצוקת הנפגעים החדשים. היתה הרגשה ששוב אין די בטיפולן של לשכות הסעד העירוניות. הציבור ציפה לתוכנית ממלכתית ומקיפה שתתייחס לצורכיהם של הנפגעים ומשפחותיהם בצורה מאורגנת וממוסדת. יש הרואים ברצח "מעלה עקרבים" את האירוע החשוב הראשון שהעלה על סדר היום הציבורי את ההכרח

לבריאות שמקורה בפגיעה שגרמה את הנכות כאמור. זכות זו כללה תרופות, בדיקות, צילומים, אשפוז, מכשירי עזר רפואיים ואורתופדיים. לשכת הסעד לא היתה רשאית להציע זכויות רפואיות נרחבות אלה לאזרחים מוגבלים שאינם נכי מלחמה.

אלמנות נפגעי מלחמת השחרור שלא נישאו שנית ולא היה להן כל מקור הכנסה אחר היו זכאיות לקבל גמול חודשי צמוד לשכר עובדי מדינה בדרגה י' בדירוג האחיד. לחלק מן הנכים והאלמנות הובטחו זכויות במסגרת ביטוח רפואי אמבולטורי הנהוג לגבי כלל מקבלי הסעד במדינה. שירותים נוספים ניתנו באמצעות שירות השיקום במשרד הסעד, על-פי שיקול דעת הנהלת השירות. המדובר במתן עזרה ביתית, עזרה ברכישת ציוד ביתי חיוני, החזר דמי נסיעה לעבודה, הבראה ולעתים גם הלוואה לצרכים שונים כמו רכישת תנור חימום, נישואי בן משפחה וכדומה.

ראוי לזכור, שגם אם עמד המבקש בנטל הוכחת נזקקותו וזכאותו, שיקול דעתו של מנהל לשכת הסעד המקומית הוא שהכריע בשאלת עצם מתן השירות והוא שקבע את היקף השירות וסוג השירות שיינתן לנזקק ולמשפחתו. שיקול דעת זה, שאפשר היה לערער עליו בפני ועדת ערר מקומית, היה דומיננטי חרף העובדה שהלשכה המקומית לא נשאה בהוצאות הסיוע שניתן לנפגעי מלחמת השחרור.

מאידך גיסא, העובדה שמתן סיוע לנפגעי מלחמת השחרור לא חייב את לשכת הסעד ואת קופת הרשות המקומית מבחינה כספית, אלא כוסה במלואו מכספי אוצר המדינה אפשרה ללשכות להעניק לנפגעי המלחמה סיוע רחב יחסית. בנוסף לכך, היותם "מקרים

12. אנציקלופדיה עברית, כרך מילואים א', עמ' 513.

בספר מבלי שהציבור יבטיח גימלא נאותה אם ייפגעו כתוצאה מהיותם נתונים לסיכון המיוחד שההתיישבות בספר נושאת בחובה... עם קבלת החוק המוצע נעשה צדק לאלה שאנו דורשים מהם לסכן את עצמם ותורחב גם מסגרתם של החוקים הנותנים ביטוי לדאגת המדינה לאלה שהיא חייבת באמת לדאוג להם<sup>13</sup>.

בדברו בפני הכנסת בעת קבלת החוק קבע חבר הכנסת עקיבא גוברין, ששימש אז יושב-ראש ועדת העבודה של הכנסת: "אנו הפרלמנט היחידי, בין הפרלמנטים השונים בעולם, שנאלץ לחוקק חוק כזה. מאז הסכמי שביתת הנשק נפגעו על-ידי מסתננים, בעיקר על ידי הקבוצות הרצחניות 'פדאיינ' שנשלחו לגבולותינו על-ידי הרודן המצרי הפשיסטי — 1376 אזרחי המדינה, מהם 434 שקיפחו את חייהם, וכל זאת מלבד החבלות ברכוש. נרצחו נשים, ילדים וגברים, צעירים וזקנים, אנשי עמל שלווים, מהם עולים חדשים ונוער ישראלי אשר הלכו ליישב את הגבולות, לעבד את האדמה ולהפריח את השממה"<sup>14</sup>.

כאוכלוסייה זכאית הוגדרו בסעיף 1 של החוק כל מי "שמקום מגוריו בספר או שהוא מועבד או מועסק בספר או שהוא נמצא בספר לרגל תפקיד שהוא ממלא". כפגיעה בספר הוגדרה פגיעה שבוצעה "בספר או מעבר לגבול המדינה על-ידי כוחות צבאיים או צבאיים למחצה או כוחות בלתי סדירים של מדינה שכנה או על-ידי מסתנן כמשמעותו ב"חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954". על מנת להסיר ספק לגבי החוק נקבע במפורש (סעיף 1(1)), שהוא תקף רק בזמן שאין מצב מלחמה בין ישראל לאחת המדינות השכנות.

על-פי חוק זה (בסעיף 2), "נפגע ספר"

להתייחס לקורבנות ולצורכיהם האישיים והמשפחתיים בצורה ממלכתית ומסודרת. בתקריט זו (שהתרחשה ב-17 במארס 1954) תקפו מחבלים שהגיעו משטח ממלכת ירדן אוטובוס "אגד" שהיה בדרכו מאילת לתל-אביב ורצחו 11 מנוסעיו. בתקריט אחרת שהיתה בתחילת אפריל 1956, רצחו פיראיונים 4 אזרחים ופצעו 15 ובעקבות זאת נערך בדרום הארץ מצוד גדול על המחבלים. בין השנים 1950 וסוף 1956 נהרגו בפעולות האיבה בסך הכל 264 אזרחים ו-477 נפצעו. בין שנת 1952 לשנת 1956 נהרגו בפעולות אלה 235 אזרחים ו-245 חיילים. בהמשך התקופה שעד מבצע קדש הלכו התקריות הללו והתגברו ונפלו קורבנות הן בין האזרחים והן מקרב החיילים (אטלס כרטא, 1978, לוח 189).

בשל הידרדרות מצב הביטחון יזמה הממשלה הצעת חוק שנועד לטפל בנפגעי ספר, היא "הצעת חוק הגימלאות לנפגעי ספר תש"ז-1956" (הצעת חוק 274 מיום 29.7.56). ההצעה הוגשה לכנסת ערב מבצע קדש, ביום 9.10.56. החוק אושר בכנסת ביום 10 בדצמבר 1956.

#### חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1956

חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1956, בא לטפל באזרחים שנפגעו בתקריות ביטחון באזורי הספר של מדינת ישראל, בין שגרו ובין שרק עבדו באזורים אלה. שר המשפטים דאז פנחס רוזן אמר בעת שהציג את הצעת החוק בפני הכנסת: "ביסודו של החוק המוצע מונח הרעיון שהמדינה רואה כדבר חיוני הגברת ההתיישבות בספר ועידוד מתיישבים אלה... לא יתכן לדבר על עידוד ההתיישבות

13. ישיבת הכנסת קס"ו, 9.10.56, דברי הכנסת, 21, עמ' 33.

14. ישיבת הכנסת ר"א, 10.12.56, דברי הכנסת, 21, עמ' 440.



פי חוק זה. לאחר קבלת החוק ופרסומו ניתנה ארכה של שנה שבמהלכה יכלו לתבוע גימלאות למפרע כל נפגעי האיבה האזרחיים שנפגעו לאחר יום 24.2.49 (תאריך המציין את תום מלחמת השחרור) אף-על-פי שבעד התקופה שקדמה לפרסום החוק לא תינתן גימלה.

כאמור, הטיפול בנפגעי ספר על-פי חוק זה הוצא מידי לשכות הסעד העירוניות והופקד בידי המוסד לביטוח לאומי, באמצעות סניפיו המקומיים. צעד מינהלי זה ביטא שינוי בתפיסה כלפי נפגעי ביטחון: לא עוד נזקקים החייבים להוכיח את נזקקותם וזכאותם לסיוע, אלא אזרחים שנפגעו בתקריות ביטחון והזכאים לסיוע מן החברה גם אם אינם סובלים ממחסור.

### סוגיות בטיפול בנפגעי ספר

חוק הגימלאות לנפגעי ספר אמנם מיסד את הטיפול באזרחים אלה, אולם בבסיסו היו מגבלות שעוררו ביקורת.

כבר בעת העלאת החוק לקריאה ראשונה בכנסת נשאלו כמה שאלות עקרוניות. שאלה אחת (של חבר הכנסת ממפ"ם יעקב ריפתין) התייחסה להגדרת הספר: "ישנם מקרים מאוד כאובים גם במרחק ניכר מן הגבול, היו כאלה בעבר ויהיו כאלה בעתיד". חבר הכנסת משה ארם (אחדות העבודה-פועלי ציון) העלה את סוגיית מגוריו או עבודתו של הנפגע בספר: "אם מישהו מתנדב על דעת עצמו לעזור לספר, האם נאמר לו אין דינך כדין נפגע ספר?"<sup>15</sup>. הוחלט, שהגדרת "ספר" היא גיאוגרפית ותיקבע בידי שר הביטחון על-גבי מפה שתופקד במוסד לביטוח לאומי. שר הביטחון רשאי לשנות מפה זו על-פי האירועים בשטח ולפי שיקול דעתו.

שאלות אחרות עלו בעניין קביעת גובה

זכאי לריפוי, להחלמה, לשיקום רפואי ולשיקום מקצועי על-פי חוק הביטוח הלאומי, בפרק הדן בנפגעי עבודה. "חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשט"ז-1956" ביטא תפיסה חברתית ומשפטית חדשה של זכויות הנפגע. החידוש העיקרי בחוק היא ההקבלה שנעשתה בין נפגע ספר ובין מי שנפגע תוך-כדי ועקב עבודתו. שינוי זה הקנה לאזרח שנפגע בספר זכויות טובות לאין ערוך מאלה שהיו זכאים להן אזרחים נפגעי מלחמת השחרור:

1. בעיקרון, זכותו של הנפגע לקבלת הגימלה אינה תלויה במצבו הכלכלי. הוא אינו צריך לעבור מבחן אמצעים ואינו צריך להוכיח את נזקקותו לסיוע. גם בעל אמצעים זכאי ליהנות מן הזכויות הכלולות בתוכנית זו.

2. את אישור הפגיעה מעניק "קצין מאשר" שימנה שר הביטחון. אמנם קצין זה רשאי לתשאל את הנפגע ולברר את נסיבות הפגיעה, אך אישורו בא במקום חובת הנפגע או שאריו להוכיח שאירוע הפגיעה הוא מעשה איבה (סעיפים 7, 8 לחוק).

3. החוק מעניק דמי פגיעה, מענק נכות או קיצבת נכות, ומענק (או קיצבה) לשארים. הגימלאות שהעניק חוק זה לנפגע צמודות לשכרו הקודם (עד לשיעור של 75% ממנו). אם לא השתכר הנפגע לפני כן, זכותו לקבל גימלה בשיעור קבוע שהוא יחסי לשכר ממוצע במשק וצמוד אליו. ההסדר הוחל על שכירים ועצמאיים כאחד (סעיפים 3, 4 לחוק).

4. חלק מן הגימלאות ניתן בעין וכלל כיסוי הוצאות רפואיות, החלמה (טיפול גופני ונפשי), שיקום רפואי ומקצועי (סעיף 2 לחוק).

תחולת החוק היתה רטרואקטיבית (סעיף 17 לחוק). המחוקק איפשר לאזרחים שנפגעו בתקריות ביטחון בעבר לתבוע גימלאות על-

15. ישיבת הכנסת קס"ו, 9.10.56 דברי הכנסת, 21, עמ' 35.

חוק הגימלאות לנפגעי ספר הופעל בידי המוסד לביטוח לאומי וסניפיו, אולם התוכנית לא היתה גבייתית והציבור לא נדרש לשלם עבורה דמי ביטוח. אוצר המדינה מימן את התוכנית במלואה. העיקרון שבלט התמקד אפוא באחריות המקיפה שהמדינה מקבלת על אזרחיה המתגוררים והעובדים באזורי הספר ואשר נפגעו בתקריות ביטחוניות.

### התקופה השלישית: הטרור הערבי ונפגעי פעולות איבה

לאחר מלחמת ששת הימים (יוני 1967) התרחבו גבולות ישראל והתגברו מעשי האיבה. הם חייבו חשיבה והתמודדות חדשה עם גל גובר של נפגעים מקרב האוכלוסייה האזרחית. להבדיל מתקופות שבהן היו רוב הנפגעים מאזורי הספר של המדינה, פגע הטרור במרכזי הערים הגדולות בתוך ישראל, במתקנים ישראליים בחוץ-לארץ וגם בנתיבי אוויר בינלאומיים. פעולות הטרור, שהן מטבען קשות, לא מבחינות וקטלניות, הותירו אחריהן נפגעים רבים מכל קבוצות האוכלוסייה<sup>16</sup>.

ביום 26 בספטמבר 1969 הגישה הממשלה את הצעת "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1969" לכנסת<sup>20</sup>. שר העבודה דאז יוסף אלמוגי הסביר את הצעת החוק במושב הראשון של הכנסת השביעית, ביום 23.12.69. בהתייחסו להסדר הקיים אמר

שכרו של עצמאי לצורך קביעת זכאותו לגימלה לפי חוק זה: כיצד ייקבע שכרו של אדם שהוא עצמאי, למשל חקלאי, שאינו מקבל שכר קבוע כמו שמקבל שכיר? ומה הן זכויותיה של עקרת בית שנפצעה או נהרגה בתקרית ביטחונית בספר? האם תהיה משפחתה זכאית לגימלה אף-על-פי שהיא לא היתה שכירה וגם לא עצמאית? אכן, מעמדה של עקרת הבית בתוכנית זו לא נפתר. התוכנית לא הציעה גימלאות לאוכלוסייה זו. היו גם כאלה שביקשו לשנות את החוק על זכאויותיו. אחד המבקרים (חבר-הכנסת אולמרט מתנועת החירות) ניסח את ביקורתו כך: "אין לערב פגיעה בעבודה ופגיעת ספר: הדברים שונים לחלוטין... אנו שולחים כיום לספר לא רק חלוצים אלא משפחות למאות ואלפים שלא הביעו רצונן ללכת ליישובי ספר. ישר מן האוניה אנו שולחים אנשים אלה ליישובי הספר ומסיבה זו אסור לנו להשוות מקרים אלה למקרים של פגיעה בעבודה"<sup>16</sup>.

חברת-הכנסת דבורה נצר (מפא"י) הסכימה לטיעון זה והוסיפה: "יהא זה עידוד לכל המתיישבים, היושבים והבאים יום יום להתיישב בספר. היישובים האלה וכל אלה שבונים את חייהם בגבולות ארצנו הם גם שמאפשרים ומבטיחים לנו עבודה תקינה"<sup>17</sup>. קביעה חשובה העלה בעת הדיון הראשוני בהצעת החוק שר המשפטים פנחס רוזן. הוא אמר: "...הזכאים בתשלומים אלה אינם זכאים משום ששילמו דמי ביטוח, אלא מפני ששילמו בדמם"<sup>18</sup>.

16. שם, עמ' 38.

17. שם, עמ' 35.

18. שם, עמ' 40.

19. אטלס כרטא, 1978, ביטחון שוטף 1967-1963, מלחמת ההתשה.

20. רשומות, הצעת חוק 860.

(המפלגה הליברלית העצמאית). בעת העלאת החוק לקריאה ראשונה אמר חבר-הכנסת שערי: "האם לא הגיעה השעה להנהיג ביטוח נכות כללי?... אז נוכל להגיע לפישוט כל ההליכים ולכסות את כל הסיכונים ונוכל גם לכסות מקרי גבול שעד כה אינם מכוסים... אם יהיה חוק כללי ייתכן שהמוסד לביטוח לאומי יהיה לא רק משלם... הוא יהיה זה שיישא בהוצאות"<sup>21</sup>. גישה זו היתה שונה בשל העקרונות שעמדו בבסיסה. היא ביטלה את ההבחנה הקיימת בין סוגים שונים של נכים וגרסה שכל מי שנפגעו, מכל סיבה שהיא, ייכללו בתוכנית גבייתית מקיפה וכוללת בביטוח הלאומי. גישתו של חבר-הכנסת שערי לא זכתה להדים חיוביים. בקרב נבחרי הציבור בלטה הכוונה להבחין בין נפגעי איבה לנכים אחרים. אפשר שהסיבה לכך היתה רצונם להתחשב ברגישות שגילה הציבור לקורבנות הטרור הערבי והרצון לפצותם.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה הצעת "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1969" שהגישה הממשלה לכנסת בסוף ספטמבר 1969, הרחיבה והגמישה את "חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1956". הצורך בשינוי החוק היה כה חשוב, ששר העבודה יוסף אלמוגי מצא לנחור הודיע לכנסת, בהציגו את הצעת החוק: "... לאור המקרים שנתעוררו היה צורך דחוף להפעיל את ההטבות שבהצעת החוק עוד בטרם נתקבל בכנסת. על פי החלטתה של הממשלה בקשתי מאת המוסד לביטוח לאומי לבצע את התשלומים המורחבים כאילו כבר היה

שר העבודה: "חוק הגימלאות לנפגעי ספר תשי"ז-1957 הקיים, היה מותאם בעיקרו למצב הביטחוני שהיה בשעתו, כאשר פעולות האיבה פגעו בעיקרן בתושבי הספר שנשאו בנטל העיקרי של פגיעות האויב... נכון הוא, שחלק מיישובי הספר דאז נתונים עדיין להתקפות רצחניות של האויב, אולם עתה נתרחה חזית זו לחלקי ארץ נוספים ואף נתפשטה אל מעבר לגבולות המדינה"<sup>21</sup>.

בדברי ההקדמה לחוק הוסיף שר העבודה: "הצעת החוק משקפת את מצב החירום בו אנו חיים, ומטרתה להבטיח לאזרחים הנפגעים מפעולות האויב או לתלויים בהם טיפול רפואי, פיצוי כלכלי נאות ורמת חיים סבירה"<sup>22</sup>. הממשלה הציעה לשפר את "חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1957", ולהחיל את החוק החדש על כל מי שנפגעו בפעולות איבה מתחילת מלחמת ששת הימים (5 ביוני 1967). השיפור בא לידי ביטוי בהרחבת האוכלוסייה הזכאית, הזכויות, והאירועים הכלולים בחוק זה.

את הצורך בחוק וחשיבותו היטיב לבטא חבר-הכנסת שלמה רוזן (המערך), שאמר: "מכיוון שתקופה ממושכת נהיה אנוסים לחיות עם הטרור ועם המלחמה, דרושה הרגשת סולידריות של היישוב כולו, הרגשת ביטחון של כל אדם כי בעת אסון לא יישאר מופקר, כי הציבור ידאג לו. אותה הרגשת סולידריות המוצאת את ביטויה בחוק זה היא מעקרונות היסוד של מדינתנו המתקדמת"<sup>23</sup>. גישה אחרת לטיפול בנפגעי האיבה, שאינה קשורה לנכים בכלל ולנפגעי איבה בפרט, הציג חבר-הכנסת יהודה שערי

21. ישיבת הכנסת י"ז, 23.12.69, דברי הכנסת, 56, עמ' 285.

22. שם, עמ' 284.

23. שם, עמ' 289.

24. שם, שם.

וגובה. חברת-הכנסת עוזי פיינרמן (המערך) טען: "פגם... אני מוצא בעובדה שהגימלאות המוצעות בחוק שלפנינו – גדול מאוד הפער בינן לבין הגימלאות הניתנות לנפגעי צה"ל... יהיה זה צודק והגיוני להשוות את הגימלאות הניתנות לנפגעי הספר לגימלאות הניתנות לנפגעי צה"ל"<sup>26</sup>. בדעה זו תמכה גם חברת-הכנסת עדה פינברג-סירני, שאמרה: "אותו חבר היוצא לקטוף את הכותנה באיזור שמעבר לכביש הפטרולים של צה"ל, אותו חבר מושב היוצא לחלוב את פרותיו בלילה, אותו ילד הישן לילה לילה במקלט – אלה הם חיילים לכל דבר, והם זכאים לגימלאות כמו חיילי צה"ל"<sup>27</sup>.

דוברים אלה ביטאו את תמימות הדעים ששררה בכנסת לגבי הצורך להרחיב את הגימלאות לנפגעי איבה ולהשוותן ככל שניתן לגימלאות שמקבלים נכי צה"ל ומשפחות שכולות. לאחר דיונים בוועדת העבודה ובמליאה הוחלט להצמיד בנוסח החוק (סעיפים 4, 7) את הגימלאות המשולמות לנפגעי איבה לגימלאות שמשרד הביטחון משלם לנכי צה"ל על-פי "חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959" ולגימלאות המשולמות למשפחות שכולות על-פי "חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"י-1950".

ואכן, בעת העלאת "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970" לקריאה שנייה ושלישית, אמרה יושבת-ראש ועדת העבודה, חברת-הכנסת שושנה ארכלי-אלמחלינו: "הצמדת התגמולים לאלה הקיימים לגבי נפגעי צה"ל יש בה אספקט מוסרי וצדק חברתי סוציאלי: היא מונעת קיפוח של מעוטי יכולת ומשתיתה את התגמולים על בסיס

החוק בתוקף"<sup>25</sup>. הצעת החוק הרחיבה כמה ממגבלות חוק נפגעי הספר:

1. הוסרה הגבלת השטח (יישובי ספר לפי מפת שר הביטחון. סעיף 1 להצעה), בכך כוסו גם השטחים שצה"ל החזיק בהם לאחר מלחמת ששת הימים.

2. הצעת החוק הוחלה על נפגעים שהם אזרחי ישראל או תושביה וכן על חיירים שנכנסו לישראל על-פי אשרה או רישיון (סעיף 1 [2]).

3. בהצעת החוק נכללו כל סוגי פעולות האיבה, ולא רק פעולות של מסתננים או של צבא זר. כמו-כן הוחלט על פירוש מקיף למדי של המושג פעולת איבה, או כלשון ההצעה: "נפגע אדם בנסיבות שיש בהן מקום סביר להניח שנפגע פגיעת איבה, יראו את הפגיעה כפגיעת איבה אם לא הוכח אחרת" (סעיפים 1, 3).

4. במקום "קצין מאשר" שהחלטתו סופית הוצעה עתה "רשות מאשרת" שיקבעו שר הביטחון ושר העבודה ואשר בסמכותה להגדיר תקרית כפעולת איבה. ניתן לערער על החלטתה של הרשות המאשרת בפני ועדת ערר, שהחלטתה סופית (סעיף 6).

5. הצעת החוק שיפרה את רמת הגימלאות, אך המשיכה בהצמדתן לאלו שמקבלים נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.

6. הוצע להרחיב את הגדרת הנשק הפוגע ולכלול גם כלי ירי, מוקשים וחומר נפץ המצויים בידי תושבי ישראל לשם הגנה עצמית ואשר השימוש בהם (להוציא מעשה לא חוקי של מבוגר, או רשלנות פושעת) גרמו את הפגיעה.

למרות הרחבה זו נמתחה ביקורת על הצעת החוק החדש, בעיקר בעניין טיב הגימלאות

25. ישיבת הכנסת י"ז, 23.12.69, דברי הכנסת, 56, עמ' 285.

26. שם, עמ' 286.

27. שם, עמ' 292.

דרגת נכות גבוהה מ-80%. דרגת הנכות של שניים מכל שלושה נכים (842 מבין הנכים, כלומר 67.6%) נופלת מ-40%. נתונים אלה אינם כוללים בני משפחה ("תלויים") של נספים. אם נוסיף את מספרם של אלה, יעלה מספר נפגעי האיבה (כולל תלויים) שבהם מטפל המוסד לביטוח לאומי ל-2,000 נכים ויחידות משפחתיות (לפי נתוני דצמבר 1992).

### ביצוע החוק: המוסד לביטוח לאומי או משרד הביטחון?

ההצעה לחוק חוק שישווה בין הנפגעים בכל רחבי הארץ עוררה את אנשי הספר. הם ציפו כנראה לתוכנית מיוחדת שתבחין בהם במפורש, כפי שהיה בעבר. אפשר שכוונתם של אנשי הקיבוצים והכפרים שבספר היתה שאגף השיקום של משרד הביטחון יטפל בהם, ולא המוסד לביטוח לאומי. על בסיס זה אפשר להבין את תגובתו של שר העבודה, יוסף אלמוגי, שהגיב: "הויכוח בין אנשי ההתיישבות לבין הממשלה הוא ויכוח הנמשך זה שנים... הם דרשו להשוות את החוק לחוק המקובל לגבי נפגעי צה"ל. הנימוקים הכספיים לא היו הנימוקים המכריעים. יש פרובלמטיקה מיוחדת אצל נפגעי צה"ל: הגיל שונה והמאטריה שונה... אי אפשר להחיל את חוק הגימלאות לנכי צה"ל על אזרחים".<sup>28</sup> סוגיה זו שבה ועלתה בהרחבה בדיוני ועדת העבודה, בעיקר בעת העלאת הצעת תיקון לחוק זה בשנת 1972.

אף-על-פי שהפעלת החוק הוטלה על המוסד לביטוח לאומי, עלתה שאלת ביצוע

של זכות שווה לכל נפגע, ללא התחשבות בהכנסתו בעת שנפגע".<sup>28</sup>

ועוד אמרה חברת-הכנסת ארכלי-אלמוזלינו: "החלת החוק על תיירים ותושבים ארעיים... מטרתה להקנות הרגשת ביטחון לרבבות התיירים, יהודים ולא יהודים, הממשיכים לבקר בישראל על אף תעמולת הזוועה". ובאשר לישראלים, נקבע שהחוק מבטיח תגמולים לאזרחים ולתושבים של מדינת ישראל שנפגעו בעת היותם בחוץ-לארץ ממעשה איבה משום ש"רצח אזרחים ישראליים באירופה ערכו התעמולתי חשוב יותר מהריגת מאות חיילים בקרב".<sup>29</sup>

ביצוע החוק החדש הוטל על המוסד לביטוח לאומי, במסגרת ענף נפגעי עבודה בו, כלומר כהמשך ישיר לטיפולו של המוסד וסניפיו בנפגעי ספר ותוך הסתייעות בניסיון שצבר המוסד בטיפולו באוכלוסייה זו. על-פי החוק שהתקבל מימן אוצר המדינה גם תוכנית זו, כקודמתה, במלואה.

בשל הרגישות הקיימת לגבי קביעת סוג האירוע שבו נפגע אדם קבע החוק בתוכנית זו שתי רמות ערעור. ראשית, ניתן לערער בפני ועדת ערר על החלטתה של "רשות מאשרת" שנקבעה בידי שר הביטחון ואשר בסמכותה לאשר שהפגיעה שאירעה היא "פגיעת איבה". מלבד זאת, ניתן לערער גם על גובה התגמולים והשירותים שנקבעו לנפגע בפני בית הדין לעבודה, המטפל בתביעות המתבררות נגד המוסד לביטוח לאומי.<sup>30</sup>

בספטמבר 1992 טיפל המוסד לביטוח לאומי ב-1,245 נפגעי פעולות איבה. 479 מתוכם (38.5%) הן נשים. ל-29 מן הנכים יש

28. ישיבת הכנסת צ"ד, 22.7.70, דברי הכנסת, 58, עמ' 2613.

29. שם.

30. ישיבת הכנסת י"ז, 23.12.69, דברי הכנסת, 56, עמ' 294.

31. המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, כ"ב 3, אוק' 1992, לוח יא/3.

32. ישיבת הכנסת י"ז, 23.12.69, דברי הכנסת, 56, עמ' 293.

דחופות; הוא הקים ועדות ומסגרות פנימיות לקבלת החלטות חריגות, כלי נחרץ החסר במוסד לביטוח לאומי. ואחרון אחרון, טען נציג הביטוח הלאומי, נפגעי איבה מבקשים לא רק את הסימטריה שהעניק החוק בין התוכניות השונות, אלא גם את ההכרה הציבורית המלאה העומדת בבסיס חוק זה.

לעומתו טען נציג משרד הביטחון, שאגף השיקום במשרד אינו ערוך לטפל בילדים, בקשישים, באלמנים, ובוודאי שאינו ערוך ומוכן לטפל באזרחי חוץ. בכל העולם מקובל שצבא מטפל במי שנפגע בהיותו לובש מדים, ולא בנפגעים אזרחיים. בכך ייחודו של החייל לעומת האזרח. יש לשמור על ייחוד זה החשוב לאיש הצבא ולמשפחתו. מלבד זאת, למשרד הביטחון יש היקף תקציבי גדול והוא אינו מעוניין להעמיס עוד על הנטל התקציבי של המשרד. אמנם, כך אמר נציג משרד הביטחון, המשרד מעדכן את זכויות החיילים שנפגעו באורח חנוף ביותר, אך המערכת (הכוללת רק ארבעה סניפים בכל הארץ) מתמודדת עם שינויים אלה. עדיף שהטיפול בנפגעי איבה יישאר בידי המוסד לביטוח לאומי על סניפיו הרבים הפזורים ברחבי הארץ. ולבסוף, הוסיף ורמז נציג משרד הביטחון, די למשרד בוועד פעיל המייצג את נפגעי צה"ל. הוא אינו מעוניין בוועד נוסף שייצג את נפגעי האיבה ודרישותיהם. התוספת תעמיס על משרד הביטחון נטל שאין המשרד מעוניין או מוכן לעמוד בו.

השאלה איזה משרד ממשלתי יטפל בנפגעי איבה העסיקה את מליאת הכנסת וועדותיה. ב-15 בינואר 1975 הודיעה יושבת-ראש ועדת העבודה, הגב' שושנה ארבל-אלמחלינו, מעל בימת הכנסת<sup>33</sup>: "...ביולי 1974 המלצנו על העברת הטיפול (בנפגעי איבה ובביצוע החוק) למשרד הביטחון. נתקבלה תשובה חיובית הן

"חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה" בישיבות ועדת העבודה של הכנסת. בישיבה הראשונה שהתקיימה בנושא זה (3.1.73), אמר נציג המוסד לביטוח לאומי מר ח' לחמן, שהמוסד מטפל ב-420 מקרים מהם 270 נכים שנפגעו מפעולות איבה ו-150 תלויים של מי שנפגעו בפעולות אלה. רובם תושבי הארץ, אך יש ביניהם גם תושבי חוץ (לדוגמה: חברי קבוצת צליינים מפורטו ריקו שנפגעה בליל הרצח בנמל התעופה לוד, 31.5.72). לדברי מר לחמן, רוב הנפגעים היו מעדיפים את טיפול משרד הביטחון בעניינם על-פני טיפולו של ענף נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי.

ועדת העבודה של הכנסת התכנסה לדיון בנושא זה ביום 17.1.73 וגם ביום 4.2.73. בשל חשיבותו העקרונית של הדיון השתתף בישיבה השנייה גם מנכ"ל משרד הביטחון מר עירוני. המוסד לביטוח לאומי גרס, שיש להעביר את הטיפול בנפגעי איבה לטיפול משרד הביטחון בגלל נימוקים שונים. ראשית, מאחר שהחוק יצר סימטריה בין זכויות נפגעי צה"ל לנפגעי איבה אין טעם לפצל את הטיפול בהם בין שתי רשויות: העברת אינפורמציה (בעניין זכויות, עדכונים וכדומה) מתעכבת בין המשרדים ואינה מגיעה בזמן; המוסד לביטוח לאומי מתקשה לעדכן את עצמו בנושאי הטבות וזכויות הניתנות לנפגעי צה"ל; שאלות שהמוסד לביטוח לאומי מפנה לפקידי משרד הביטחון בנושאי זכויות מקבלות תשובות שונות; המוסד לביטוח לאומי מתקשה לקבל החלטות בעניינם של קטינים, קשישים ואלמנים הזכאים לגימלאות על-פי חוק זה; המוסד לביטוח לאומי אינו יודע מה מידת שיקול הדעת ואילו תקדימים התקבלו בתחום זה במשרד הביטחון. למשרד הביטחון יש אמצעים לתת מענה מידי לבעיות

33. ישיבת הכנסת קל"ד, 15.1.75, דברי הכנסת, 72/2, עמ' 1316.

הצורך... האם ומתי בכוונת כבוד השר להציע לכנסת חוק מתאים בשאלה זו?" על שאלה זו השיב שר הסעד, פרץ נפתלי, כך: "הגני מסכים שנפגעי מלחמת השחרור ראויים לטיפול מיוחד, הן מבחינת העזרה והן מבחינת שיקומם... משרד הסעד תומך במשפחות (אלה) תמיכה ששיעורה עולה בהרבה על שיעור התמיכה הניתנת לנצרכים בכלל..."<sup>35</sup>. ועוד הוסיף השר: "אינני מתכוון להציע לכנסת חוק שיגדיר את זכויות הנפגעים האזרחיים של מלחמת השחרור. לפי הנתונים הנמצאים בידי אין מספר המשפחות שעדיין זקוקות לטיפול מיוחד מהפגיעות הנ"ל מצדיק חקיקת חוק מיוחד... חקיקת חוק מיוחד עתה, כעשר שנים לאחר סיום מלחמת השחרור, לא היתה מטיבה עם המשפחות, ולכן אינני רואה, כאמור, צורך בחקיקה זו"<sup>36</sup>.

בתחילת שנת 1963<sup>37</sup> העלה שר העבודה דאז, יגאל אלון, הצעת חוק וביקש מן הכנסת "לאפשר לדון בתביעות המבוססות על פגיעות שבעבר אף אם חל איחור במועד הגשת התביעה"<sup>38</sup>. הכנסת אישרה תיקון זה (ביום 12.3.1963) ואפשרה לאזרחים שנפגעו בתקריות ביטחון בעבר ולא הספיקו לתבוע סיוע מתוכנית זו בביטוח הלאומי לעשות כן, חרף העובדה שלא עשו כן במועד שעמד לרשותם<sup>39</sup>.

בשנת 1964 העלו חברי הכנסת ויקטור שם טוב (מפ"ם) וקנו כהן (המפלגה הליברלית העצמאית) הצעת חוק פרטית בשם "חוק הגימלאות לנכי מלחמת השחרור האזרחיים, תשכ"ד-1964", שביקשה לעגן בחוק את זכויותיהם של מי שנפגעו בין הכרזת המדינה

ממשרד הביטחון והן משר העבודה... הטיפול יועבר לא יאוחר מ-1 באוגוסט 1975".

אבל למרות הבטחה זו נותר הטיפול בנפגעי איבה בידי המוסד לביטוח לאומי, ששקד על יישום עדכוני משרד הביטחון והשינויים התכופים שאגף השיקום מעדכן את התגמולים ואת ההטבות לנכים ולמשפחות שכולות ושירותים אחרים הניתנים לנכי צה"ל ובני משפחה של חללי צה"ל.

חוב מן העבר: נפגעי מלחמת השחרור הטיפול באזרחים נפגעי מלחמת השחרור נמשך בלשכות הסעד העירוניות עד שנת 1956, עד החלת "חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1956". כאשר נחקק חוק זה ניתנה לכל מי שנפגעו בין 24.2.49 ליום החלת החוק ארכה של שנה אחת להגיש בקשה למוסד לביטוח לאומי ולבקש להיות מכוסה בדיעבד. מאידך גיסא, לא נכללו בתוכנית זו מי שנפגעו בין 29.11.47 לתאריך 24.2.49.

על אי נחת מן הסעד שניתן לנפגעי מלחמת השחרור שנותרו בטיפול הלשכות התריעו חברי הכנסת שופמן וריפתין בישיבת הכנסת שהתקיימה ביום 3.3.59<sup>34</sup>. בהעלותו את הנושא אמר חבר הכנסת שופמן: "בארץ קיימים כ-1500 נכים אזרחים, נפגעי מלחמת השחרור, מהפצצות וצליפות. עד כה לא הוסדר מצבם במובן חוקי ורק מתוך חסד מטפל משרד הסעד במקרים סוציאליים מיוחדים...". באותה רוח שאל חבר הכנסת ריפתין: "בעיית נפגעי מלחמת השחרור האזרחים בישראל לא מצאה פתרון די

34. ישיבת הכנסת תר"א, 3.3.59, דברי הכנסת, 26, עמ' 1264.

35. שם, עמ' 1264.

36. שם, עמ' 1265.

37. ישיבת הכנסת ר"ח, 21.1.63, דברי הכנסת, 36, עמ' 864.

38. רשומות, ח' 518.

39. ישיבת הכנסת רכ"ט, 13.3.63, דברי הכנסת, 36, עמ' 1412.

לבין הנפגעים האזרחיים, הפגזים לא הבדילו ביניהם כלל וכלל". ועוד הוסיף: "רמתה התרבותית של כל ארץ נמדדת גם בצורה ובמידה בה היא ממלאה חובתה כלפי הקורבנות של שואות לאומיות. זהו אחד מקני המידה של רמתה התרבותית של כל ארץ". אף-על-פי שתמכו בהצעת החוק נציגים מכל סיעות הבית, לא התקבלו הטיעונים ולאחר דיון קצר הוסרה ההצעה מסדר היום של הכנסת<sup>40</sup>.

על-פי תזכיר השירות לשיקום במשרד הסעד (שלמה פרקש, פברואר 1976) הועברו בשעתו 1,500 איש מן המשרד לנפגעי מלחמה למשרד הסעד. רובם הועברו לטיפול המוסד לביטוח לאומי במסגרת תוכנית נפגעי איבה. בתחילת שנת 1976 קיבלו רק 200 נכים ואלמנות שירותים כלשהם ממשרד הסעד, כולל גימלאות חודשיות. רק 124 איש (64 אלמנות ו-60 נכים) קיבלו גימלה חודשית קבועה, לאחר שהוברר שאין להם הכנסות למחיה. שירותים רפואיים ניתנו ל-120 נכים, ללא בדיקת הכנסותיהם. בערך 30 נכים ואלמנות נהנו גם משירותים נוספים שאישר להם משרד הסעד. כותב התזכיר טוען במפורש, ש"מספר לא מבוטל של נכים ואלמנות אינם פונים אל משרדנו לקבלת גימלה חודשית או לעזרה בשירותים רפואיים ואחרים על אף המצוקה בה הם שרויים מאחר ואינם מעוניינים להזדקק לשירותי הסעד". לדברי מחבר התזכיר ברור שאוכלוסייה זו תממש את זכויותיה אם תיכלל בחוק הנוער לנפגעי איבה. הם לא נכללו בחוק הנוכחי משום שתחולתו היתה לאחר מלחמת השחרור ולא נכללו בו מי שנפגעו במהלכה.

(29.11.47) ובין גמר מלחמת השחרור, ב-24.2.49<sup>40</sup>. חבר-הכנסת שם טוב אמר ש"אין צורך להשקיע מאמצים ריטוריים רבים כדי להזכיר שאין הצדקה להבחין כך בין אנשים שהשתתפו במאמץ המלחמתי במלחמת השחרור כ'אזרחים' ובין אנשים שהקריבו עצמם ונפגעו כ'חיילים'". לפיכך, אמר חבר-הכנסת שם טוב, "אני חושב שאזרחים אלה שאת מאמצייהם ואת קורבנם תיארתי לפני הבית ראויים לטיפול בזכות ולא בחסד גם אם אינם מקרים סוציאליים. משום כך אין הפנייתם למשרד הסעד פותרת את הבעיה. יש בה אפילו פגיעה מסויימת"<sup>41</sup>. שר האוצר, פנחס ספיר, הגיב באמרו, ש"אם תתקבל הצעת החוק נעורר את אלפי הנכים האזרחיים, שכבר שוקמו וזכו להתפרנס בכבוד וגם קיבלו פיצויים בזמנו, לתבוע תביעות מן המדינה"<sup>42</sup>. משום כך הציע להסיר את ההצעה מסדר היום של הכנסת. חבר-הכנסת בנו כהן עוד ניסה לשכנע באמרו: "אני מודה כי דבריו (של שר האוצר. א"י) הכזיבוני, כי הוא היפנה את נפגעי פעולות האיבה לקבלת סעד, כלומר, לדעתו אינם במעמד של נכות בזכות, אלא הם זקוקים לחסדי המוסדות". שאלת הזכות לסיוע של אזרחים שנפגעו הפכה להיות אפוא שאלה עקרונית.

חבר-הכנסת כהן ניסה לשכנע בהכיוון דוגמה מאירופה שלאחר מלחמת העולם, באמרו: "באירופה היתה אותה הבעיה וברור שכל המדינות שניהלו מלחמה מילאו חובתן ודאגו לקורבנות מלחמה בלבוש אזרחי כמו לאלה שהיו קורבנות מלחמה במדים. אינני מבין מדוע יש להבדיל בין הנפגעים במדים

40. ישיבת הכנסת 491 מיום 30.6.65, דברי הכנסת, 43, עמ' 2328.

41. שם, עמ' 2328.

42. שם, עמ' 2329.

43. שם, עמ' 2330.



המועד האחרון להגשת תביעות לפי הסכם זה לתאריך 31.8.87. רוב האוכלוסייה שהיתה בטיפול משרד הסעד הועברה לפיכך לטיפול המוסד לביטוח לאומי. על-פי הנתונים שמסר משרד הסעד בדצמבר 1992, נותרו בטיפולו רק 12 מנפגעי מלחמת השחרור.

### סיכום ודיון

מאמר זה עוקב אחר ההתפתחות שחלה בתוכניות לטיפול באזרחים שנפגעו כתוצאה מפעולות איבה לאחר הכרזת המדינה. בעיקרון ניתן להבחין בשלוש תקופות של פעולות איבה ועמן בשלוש תוכניות ממשלתיות שונות לטיפול בקורבנות אלה.

ברוב מדינות העולם, כמו גם בישראל, אנו עדים למיעוט יוזמות חברתיות – סוציאליות חדשות ולצמצום שחל בתוכניות קיימות. משבר מדינת הרווחה פוגע בתחומי חיים רבים. תוכניות חינוך, בריאות ורווחה ליחידים ולמשפחות מצטמצמות והולכות, גימלאות נשחקות, תוכניות פנסיה מצויות באיזון אקטוארי עדין. אין כמעט תחום חברתי שלא הונפה עליו חרב הקיצוץ התקציבי (Hasenfeld & Zald, 1985).

למרות מגמה זו, ואולי בעטייה, כולטת בישראל מגמה הפוכה, שבאה לידי ביטוי בשיפור התוכניות, הגימלאות והשירותים הניתנים לנפגעי פעולות איבה. על פניו נראה שתחום זה, אולי בשל הרגישות הציבורית שבצדו, עבר עם הזמן תמורות חשובות. מהלכן של תמורות אלה פורט במאמר

בישיבת הכנסת שהתקיימה ביום 21.2.77 טען חבר-הכנסת משה שחל: "יש 500 אזרחים בערך אשר נפגעו ודורגו בדרגות נכות שונות על-ידי משרד הבריאות. רוב המקרים הם של אלה שהיו ילדים בשעה שנפגעו. בהעדר חוק שיסדיר את בעיותיהם של נפגעים אלה, הופנתה אוכלוסייה זו לטיפולו של משרד הסעד... שתמך בקבוצה של 133 נכים אשר הוכרו על-ידו כנוקקים. משמע, עזרה זו אינה ניתנת להם כנכים אלא כאנשים אשר מצבם הסוציאלי מצדיק תמיכה"<sup>44</sup>. חבר-הכנסת שחל הציע אפוא להחיל את חוק הגימלאות לנפגעי ספר גם על מי שנפגעו בתקופה שבין הכרזת המדינה (14.5.48) לשביתת הנשק האחרונה (שנכנסה לתוקפה בתאריך 24.2.49). הצעתו של חבר-הכנסת שחל התקבלה ב-16 במארס 1977 כתיקון מס' 3 לחוק<sup>45</sup>.

תיקון מס' 3 ל"חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תשל"ז-1977" הקדים אפוא את תחולת החוק זכויותיו על כל האזרחים שנפגעו מפעולות ביטחון, ליום הכרזת המדינה (14.5.48). בכך הוכרה אוכלוסייה ותיקה זו כזכאית על-פי "חוק נפגעי פעולות איבה". תיקון מס' 7 (שהתקבל בכנסת ביום 18.8.82) ביטל את חוק הגימלאות לנפגעי ספר תוך שהוא קובע הוראות מתאימות לשמירת זכויותיהם של נפגעים אלה (סעיף 9 [2] לחוק).

ביום 26.3.82 נחתם הסכם בין המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר בדבר מתן תגמולים לנפגעי איבה שנפגעו בין 29.11.47 ובין 13.5.48. התגמולים לפי הסכם זה שולמו ממועד תחילת ההסכם. על מנת לתת לתובעים זמן להגיש את עניינם למוסד נקבע

44. ישיבת הכנסת שפ"ו, 21.2.77, דברי הכנסת, 79, עמ' 1623-1625.

45. ישיבת הכנסת שפ"ז, 16.3.77, דברי הכנסת, 79, עמ' 2039.

הגימלאות לנפגעי ספר כחלק מענף נפגעי עבודה. ההנחה הייתה, שפעולות האיבה יתמקדו באזורי הספר של מדינת ישראל: בכפרים, בקיבוצים וביישובים שלאורך הגבולות. תוכנית זו העניקה למתגוררים בספר זכויות של מי שעובדים שם, ומבחינה זו השוותה התוכנית תושבים שנפגעו עם עובדים והעניקה לשניהם סטטוס של נפגעים בעבודתם.

התגברות פעולות האיבה וחירירתם למרכז הארץ ולערים הגדולות סתרה את ההנחות שעמדו בבסיס תוכנית נפגעי הספר. היה צורך להכין תוכנית שתטפל בכל מי שנפגעו בפעולות איבה בין במרכז הארץ ובין בפריפריה, בין שהם ישראלים ובין שהם תיירים המבקרים בארץ. חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה יצר את המסגרת החוקית להסדרים כאלה. החוק גם הישווה את זכויות נפגעי האיבה לזכויותיהם של חיילי צה"ל שנפגעו תוך-כדי ועקב שירותם הצבאי. כיסוי זה הוא משופר לעומת הכיסוי שניתן בתוקף הסטטוס של נפגעי עבודה, שאיפיון את התוכנית שקדמה לה.

אנו עדים אפוא לשינויים שחלו בהתייחסות לנפגעי איבה אזרחיים, במגוון ובהיקף השירותים הניתנים להם. אפשר לזהות כמה עקרונות משותפים וכמה הבדלים בין שלוש התוכניות שתוארו.

שלושה עקרונות היו משותפים לתוכניות אלה:

ראשית, בכל התקופות ובכל תוכניות שמרה המדינה על זכותה לקבוע אילו אירועים היו קשורים לביטחון המדינה, ואילו אירועים ופגיעות לא היו כאלה. קביעה כזו של "רשות מאשרת" היא מורכבת ביותר. קשה להגיע לרשות זו ולערער על החלטתה. החלטה זו נקבעת על יסוד מידע (חסוי על-פי רוב) שבידי גורמי ביטחון בלבד. לפיכך עלול להיות מקרה של אדם שנפגע באירוע הנראה

זה, המתאר פרק רגיש בהתפתחות מדיניות הרווחה במדינת ישראל.

מהתפתחות התוכניות לטיפול בנפגעי ביטחון אזרחים עולה יסוד המחויבות החברתית לאוכלוסייה זו. לאחר מלחמת השחרור עדיין לא הייתה תחושה של מחויבות כלפי אזרחים שנפגעו מן המלחמה ובמהלכה. ככל שתקריות הביטחון נעשו תכופות יותר והתפזרו ברחבי המדינה, וגם אל מעבר לגבולות המדינה, ככל שנפגעו בני קבוצות שונות ואקראיות של תושבים, תיירים ועוד, כך גבר הצורך להתייחס לצרכיה של האוכלוסייה הנפגעת. ההתייחסות הפכה להיות מקיפה מבחינה גיאוגרפית והיא כוללת יותר שטחי חיים וצורך.

בנוסף למענה על צורכי הנפגעים ומצוקותיהם עלה גם הצורך לפצות את אוכלוסיית הקורבנות. מרכיב הפיצוי מובלט במתן גימלאות גדלות והולכות והצעת שירותים בעין, רבים ומגוונים, ללא בדיקת משאביו האישיים של האזרח שנפגע. ניתן לראות במתן סיוע ללא בדיקת הכנסתו או אמצעיו של אדם וללא התניה כלשהי ביטוי למגמה של מתן פיצוי (Marshall, 1985, p. 108).

התקופה הראשונה של טיפול בקורבנות הייתה תקופת מלחמת השחרור ולאחריה. אז היה הטיפול בנפגעים אזרחיים בידי משרד ממשלתי מיוחד שהוקם לצורך זה. אחרי המלחמה פורק המשרד והטיפול בנפגעי המלחמה עבר לידי משרד הסעד. בעיקרון, הטיפול שנתנו לשכות הסעד העירוניות לנפגעי המלחמה דומה לזה שניתן לנזקקי סעד, אולם אוצר המדינה (ולא הרשות המקומית) הוא שמימן את הסיוע לנפגעי המלחמה במלואו.

התקופה השנייה מתאפיינת בהעברת הטיפול בנפגעים אלה לידי המוסד לביטוח לאומי ומיסוד התוכנית במסגרת חוק

על פניו כתקריט טרור, ואילו הרשות המאשרת אינה מכירה בכך. אמינותה של רשות מאשרת היא חשובה ביותר. בידיה, ורק בידיה, מצוי המידע הסודי הנחוץ כדי לקבוע שתקריט הייתה "ביטחוניית". ספק אם רשויות הביטחון ממהרות להגדיר תקריות כן, שהרי בעצם הגדרתן הן פוגעות בדימוי של עצמן.

שנית, לגבי אותם אירועים שהגדירה אותם כ"ביטחוניים", הבטיחה המדינה בכל שלוש התוכניות סיוע מקיף למדי למי שנפגעו. הסיוע כלל טיפול רפואי ושיקומי מלא ומתן גימלאות לנפגעים או לשאיריהם. הסיוע היה ישיר, מתמשך, כלתי מותנה וכלל גם טיפול סוציאלי אישי.

שלישית, בכל התוכניות שתוארו קיבלה על עצמה המדינה את הכיסוי התקציבי ואת מימון המלא של תוכניות הסיוע לנפגעים אלה. לשכות הסעד העירוניות, כמו גם המוסד לביטוח לאומי, לא נשאו בהוצאות הסיוע לאזרחים שנפגעו בפעולות איבה. מימון הטיפול האישי, התוכניות והגימלאות היה כולו בידי המדינה.

מאידך גיסא, ניתן להבחין גם בהבדלים בין התוכניות. הבדלים אלה מתבטאים בשיפור התוכניות, בהרחבתן ובהעמקתן.

בשלב הראשון, בזמן שתוכניות הסיוע לאוכלוסייה היו בידי לשכות הסעד העירוניות, היה על כל נפגע שפגה לקבלת סיוע להוכיח את נזקקותו, את מחסורו ואת הצורך האישי שלו בסיוע וגם את זכאותו. על המבקש היה להוכיח את העובדה שנפגע כתוצאה מאירוע ביטחוני. בשלב השני היה על המבקש להוכיח את העובדה שנפגע בעת שגר בספר, או עבד שם. בשלב השלישי, בעקבות קבלת חוק הגימלאות לנפגעי פעולות איבה, המבקש סיוע אינו חייב להוכיח את נזקקותו, היכן הוא גר או עובד ובכך הוסרו למעשה מגבלות שונות שחלו על התוכניות הקודמות. למעשה "רשות מאשרת" היא הגורם היחיד המאשר

שאירוע היה ביטחוני. לאחר שקיבל הנפגע אישור כזה הוא זכאי לקבל סיוע.

הסיוע עצמו הורחב והועמק. שוב אין הנפגע מקבל קיצבת סעד, או גימלה הצמודה לשכרו הקודם. תוכנית הסיוע לנפגעי פעולות איבה מבטיחה כיסוי רחב ועמוק יותר מכל תוכנית סיוע אחרת, כזה המקובל לגבי נפגעי צה"ל. התוכנית כוללת, בין השאר, סיוע נרחב ביותר בכסף ובעין: הוצאות ריפוי, טיפול, החלמה, שיקום פיסי ומקצועי, דכישת דיור, התאמתו לצורכי הנפגע ועוד.

בתהליך זה של שיפור הורחבה גם קירבת בני המשפחה הזכאים לסיוע נלווה. תוכניות הסיוע רגישות לצורכיהם של בני משפחה שהם קרובים לנפגע. לאחר קבלת החלטה המתבססת על שיקול דעת, עשויים לקבל סיוע גם בני משפחה רחוקים יותר, אם יוכח שהנפגע סייע להם בפרנסתם, או שקרכתם אליו היא בעלת חשיבות.

הזכות לקבלת סיוע הועמדה על בסיס המאפשר לפונה לערער על קבלת תשובה שלילית לבקשתו, או שהוא אינו שבע רצון מסוג הסיוע הניתן והיקפו. מנגנוני ערעור קיימים הן במסגרת התוכנית עצמה והן באמצעות בית דין לעבודה, המאפשר למבקש הסיוע לפנות בתביעה כאמור.

כמאמר תוארה ההתפתחות שחלה בתוכניות לטיפול באזרחים שנפגעו באירועים ובתקריט ביטחון. להוציא קורבנות מלחמת השחרור, שנפגעו במהלכה של מלחמה, שאר הקורבנות נפגעו בתקופה שלא הוגדרה כ"מצב מלחמה". תקופת טילי הסקאד שעברה על מדינת ישראל לא הוגדרה ככזו ועל הקורא להיות ער להגדרה זו ולמשמעותה, שהרי בעת מלחמה עשויות התוכניות שתוארו כאן להשתנות, כולל שינוי בהגדרת הנפגעים ובכיסוי הניתן להם.

התהליך שאיפייין את הטיפול באזרחים שנפגעו בפעולות איבה מבטא שיפור של

קורבנות האיבה, אזי תשמור התוכנית על מעמדה, על כליה ועל משאביה ואפשר שאף תשתפר ותלך. ואולי עדיף שהצורך בתוכנית זו יפחת?

ממש במדיניות, בתוכניות ובשירותים לקבוצה שהציבור חש כלפי קורבנה רגש של חובה (Doron & Kramer 1991, p. 165). אפשר לשער, שאם יימשכו פעולות האיבה, ואם תמשיך להתקיים רגישות הציבור כלפי

---

## ביבליוגרפיה

---

אנציקלופדיה עברית, הערך: מדינת ישראל: היסטוריה, כרך מילואים א', מסדה, תל-אביב, תשכ"ז.  
 אטלס ברטא לתולדות מדינת ישראל, שנים ראשונות (חש"ח – חש"ך), ברטא, החברה הישראלית למפות ולהוצאה לאור ומשרד הביטחון – ההוצאה לאור, תל-אביב, 1978.  
 דורון, א', מדינת הרווחה בעידן של תמורות, מאגנס, ירושלים, 1975.

Doron A. & Kramer, R.M., *The Welfare State in Israel*, Westview, Boulder, Col., 1991.  
 Hasenfeld, Y. & Zaid, M.N., *The Welfare State in America: Trends and Prospects*, Annals of the American Academy of Political and Social Science 479 (1985).  
 Marshal, H. & Rees, M., *Social Policy*, Hutchison, London, 1985.

# האוכלוסייה הישראלית ויחסה לעולי שנות ה-90

ד"ר אלעזר לשם\*

א. מבוא

נוסף על כך, נצפתה במדיניות הקליטה מגמה של שחיקה הדרגתית במערך הזכאויות והשירותים הייחודיים לאוכלוסיית העולים לסוגיה ושילוב העולים במערכות המשרתות את כלל האוכלוסייה הוותיקה, על-פי קריטריוני זכאות זהים למדי, תוך העברת מירב האחריות הממסדית לקליטתו של העולה לקהילה ולדרג השלטון המקומי (שם).

משמעותם של שינויים אלה במדיניות ובשירותים לעולה, מנקודת מבטו של העולה, היא שעליו להשקיע הרבה יותר משאבים בהתמודדות עם הסביבה החדשה המציפה אותו בשפע אירועים, בהבנת מרכיביה ובהתמצאות בה; וכל זה דווקא בזמן שבו משאביו האישיים מצטמצמים מאוד בשל אובדן מערכות התמיכה, הכרוך באידוע ההגירה (סרוק, 1992). "אין ספק שהזעזוע שגורם משכר העלייה חושף את האדם להשפעות שונות בעת שהוא פגיע, חשוף וכוח העמידה שלו נחלש. באותו זמן מייחל האדם לאינפורמציה ותמיכה" (שם). לכאורה, ניתן היה לצפות לכך, שמערכות השירותים לעולים, שפיתחו

המאפיין המרכזי של מדיניות הקליטה בתקופת העלייה ההמונית בשנות ה-90 הוא הנהגת מסלול "הקליטה הישירה" כמסלול בלעדי כמעט לקליטה ראשונית עבור מרבית עולי ארצות המצוקה (למעט אתיופיה). מסלול זה הוא בבחינת אנטי-תזה למסלול המוסדי עתיר השירותים של "מרכז הקליטה", שהיה המסלול העיקרי של הקליטה הראשונית עבור אוכלוסייה זו בשנות ה-70 וה-80. מסלול "הקליטה הישירה", שבו העולה קובע את מקום היישוב ואת מקום המגורים שבו הוא מעוניין להשתקע בפרק הזמן הראשון לשהותו בארץ על-פי שיקוליו הוא, יצר נתק בין אוכלוסיית העולים ובין מכלול השירותים הנדרש לה בתקופת ההסתגלות הראשונית. מסלול זה מטיל על העולה עצמו, החל מלילו הראשון בארץ, את החובה לאתר את המענים ההולמים את צרכיו, בלי תקופת ה"מורטוריום" שהעניקה לו סביבת מרכז הקליטה (לשם, 1992).

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית על-שם כוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב.  
המאמר מבוסס על סקירה שהוכנה לבקשת אורי גורדון, ראש המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות היהודית, בנובמבר 1992.

בשחיקה שחלה במערכות היחסים הצפופות והא־סימטריות שבין העולים הוותיקים, המבוססים, ובין העולים החדשים, שבאו זה מקרוב (קטן, 1989).

אלא שבהישענות הגוברת על העולים החדשים, הנמצאים גם הם בשלבי הקליטה הראשונים, טמון סיכון רב עבור העולים. הם עלולים להיחשף להשפעתו של מידע חלקי ומעוות. כתוצאה מכך בחירות והחלטות מכריעות שהעולה יקבל בתהליך הקליטה הישירה עלולות להיות בלתי יעילות ואף מזיקות להסתגלותו ולדרך שבו תראה אותו סביבתו החדשה (סרוק, 1992).

מן הראוי לבחון אפוא, על־פי ממצאי המחקרים שליוו את קליטת העולים בשנים האחרונות את הסתברות השתלבותו של העולה במערכות תמיכה מעבריות, בלתי פורמליות, המתבססות על שכנים, ידידים ומתנדבים, ילידי הארץ ובני האוכלוסייה הוותיקה בקהילה, שאיננה מורכבת בהכרח מיוצאי ארצות המוצא של העולים המגיעים לישראל במהלך שנות ה-90. שכן מדינת ישראל היא שילוב של מדינת מהגרים במדינת לאום, הפתוחה מאז הקמתה להגירה לאומית, באורח בלתי מוגבל כמעט, בתוקף חוק השבות (מדינת ישראל, 1950).

המעקב אחר עמדות האוכלוסייה הוותיקה כלפי עולי שנות ה-90 מתאפשר בראש ובראשונה בעזרת ניתוח השוואתי של חמישה סקרים בלתי תלויים, שכחנו עמדות אלה של האוכלוסייה היהודית הבוגרת (+20) בישראל, באמצעות מדגם ארצי מייצג, שכלל 1,200 עד 1,450 נחקרים, בחמש נקודות זמן<sup>1</sup>:

הרשויות המקומיות, הארגונים הוולונטריים והתאחדויות העולים הרלוונטיות, יענו על צורך זה.

אולם מסתבר, שמערכות השירותים שנזכרו מתקשות באיתור האוכלוסייה הרלוונטית והן מספקות שירותים של ממש רק לחלק קטן יחסית מאוכלוסיית היעד בקהילה; כמו־כן הן עונות על ציפיותיהם של העולים רק בתחומים מצומצמים, למרות המשאבים הרבים שהושקעו כדי להעלות את רמתם של השירותים האלה (Shye et al., 1991, פיין, 1992; מנחם ולוין־אפשטיין, 1992; וייל, 1993; דמיאן ורוזנבאום, 1993). תהליכי הקליטה של עולי ברית־המועצות בשנות ה-90 מצביעים על כך, ש"מערכות התמיכה המעבריות" (סרוק, 1992), המסייעות לעולים בשלבי קליטתם הראשונית להתמודד עם משבר ההגירה והקליטה, לפני שרכשו לעצמם את הכלים הנדרשים להתמודדות עצמאית, מתבססות בעיקר על רשתות תמיכה בלתי פורמליות חוץ־ממסדיות המורכבות מקרוביהם וידידיהם הוותיקים והחדשים, שעלו מארץ מוצאם (דמיאן ורוזנבאום, 1990; רוזנבאום ודמיאן, 1991, א', 1991 ב'; פיין, 1991, 1992; מנחם ולוין־אפשטיין, 1992).

יחד עם זאת, המעקב לאורך זמן אחרי הממצאים שציינו מצביע על כך, שמשקלם של הקרובים והידידים מבין העולים הוותיקים מארץ המוצא פוחת והולך ומשקלם של הידידים והקרובים מבין העולים החדשים שהגיעו בגל העלייה האחרון הולך ועולה. ניתן להניח, שההסבר לתהליך זה נעוץ

1. לצורך השוואה, וכדי לעמוד על המיוחד שבתגובות האוכלוסייה לעליית שנות ה-90, עומדים לרשותנו סקרי דעת קהל ארציים, שכחנו את עמדות הציבור בנדרן מאז שנת 1971 (כץ, 1971; לשם ואדר, 1973; צמח, 1975; שטיגלמן, 1976; כהן, 1977; אסטמן ורוזנבאום, 1980).

הסקרים כמעט. עקב כך מתאפשרת השוואה בין עמדות הציבור בנדון מעבר לשנים. קבוצת שאלות זו תהווה את הבסיס להשוואה ולניתוח המובאים במאמר זה. בנוסף על כך, כהשלמה לממצאים ההשוואתיים הנגזרים מן הסקרים הארציים, יובאו ממצאיהם של סקרים נוספים שנערכו בשנות ה-90 ואשר בחנו את יחס האוכלוסייה הוותיקה לעולים, תוך התמקדות בקבוצות גיל אחדות, או במוקדים גיאוגרפיים מוגדרים.

### ב. המגמות העולות מניתוח השאלות הזהות בסקרים השונים

בחינת השאלות הזהות בסקרים השונים מגלה, ששאלות אלה מתייחסות לשלושה ממדים של יחס האוכלוסייה הוותיקה לעולי שנות ה-90:

1. העמדה העקרונית כלפי העלייה כיעד חברתי: (א) תפיסת חיוניות העלייה למדינה; (ב) תפיסת מעמדה היחסי של העלייה בהשוואה ליעדים ממלכתיים נוספים.
  2. השפעת העלייה על המשק: (א) תפיסת השפעת העלייה על המצב הכלכלי במדינה; (ב) תפיסת השפעת העלייה על קשיי האוכלוסייה הוותיקה בתחום התעסוקה; (ג) תפיסת השפעת העלייה על קשיי האוכלוסייה הוותיקה בתחום הדיוור;
  3. המחויבות האישית-סובייקטיבית כלפי העלייה: (א) נכונות להמשך הסיוע של המדינה לעולים גם אם פעילות זו עשויה לפגוע ברמת החיים האישית; (ב) נכונות להתגרב בתחום קליטת העלייה.
- כאמור לעיל, אין התייחסות לכל הממדים שצוינו בכל חמשת הסקרים הארציים. יחד עם זאת, נתייחס להלן אך ורק למימד המופיע בסקרים בשתי נקודות זמן לפחות.

1. ספטמבר 1986 (דמיאן, 1987). סקר זה נערך בתקופת השפל בעלייה, שאיפיין את שנות ה-80 לפני גל העלייה ההמונית. בשנת 1986, שבה נערך המחקר, הקיפה העלייה לארץ 9,505 נפש בלבד. ממצאי סקר זה נותנים לנו נקודת בדיקה ראשונה לגבי יחס האוכלוסייה בנדון, המתבצעת בתקופה שבה ההשפעה של העלייה על החברה והמשק היתה שולית בלבד.

2. פברואר 1990 (שי ודוכין, 1990). סקר זה נערך בראשיתו של גל העלייה, שהחל בספטמבר 1989. בחודש שבו נערך הסקר הגיעו לישראל 6,699 עולים. מספרם המצטבר מאז ראשית הגל הגיע ל-25,000 נפש בערך.

3. דצמבר 1990 (סמית, 1990). סקר זה נערך בשיא גל העלייה. בחודש הסקר הגיע מספר העולים הגדול ביותר מאז ראשית הגל (36,842 נפש). מספרם הכולל של העולים מאז ראשית הגל הגיע ל-213,000 נפש בערך.

4. ינואר-פברואר 1992 (הנדלס ובן-צורי, 1992). סקר זה נערך בתקופה שבה החל מיתון בגל העלייה. מראשית שנת 1992 עלו במוצע 6,000 עולים בחודש. יחד עם זאת, מספרם הכולל של העולים מאז ראשית הגל הגיע בתקופה זו ל-400,000 נפש בערך (88% מהם באו מברית-המועצות לשעבר).

5. מרס 1992 (דמיאן ורוזנבאום, 1992). סקר זה נערך בתקופה שבה נמשך המיתון בגל העלייה. במוצע עלו 6,000 בחודש. מאז החל גל העלייה בספטמבר 1989 עלו בערך 406,000 נפש.

המעקב המוצע אחר עמדות הציבור בחמש נקודות הזמן שצוינו לעיל מחייב השוואה בין סקרים בלתי תלויים, שביצעו חוקרים שונים, בנקודות זמן שונות. מסתבר, שלמרות השוני בין הסקרים ניתן לאתר קבוצה זהה למדי של נושאים ושאלות החוזרות, בהבדלים דקים של ניסוח, בכל

בספטמבר 1986 ו-83% הנוקטים עמדה זו בפברואר 1990, עד 77%, המביעים הסכמה לכך, בדצמבר 1990 ו-71%, הנוקטים עמדה זו במרס 1992. כמו-כן מסתבר מלוח מס' 2, שהקונסנזוס הציבורי שצוין לעיל הוא בעיקרו הצהרתי, מאחר שחלק זעיר בלבד מן הציבור הישראלי הן ב-1986 והן ב-1992, מציב את אוכלוסיית העולים במקום הראשון בין אוכלוסיות היעד השונות של המדינות החברתית בישראל. ליתר דיוק ככל הסקרים שצוינו רוב הציבור הישראלי מציב את אוכלוסיית העולים החדשים

### 1. העמדה העקרונית כלפי העלייה ביעד חברתי

עמדה זו נבחנה, כאמור, בהיבט המוחלט ובהיבט היחסי באמצעות שתי שאלות: הנתונים המובאים בלוח מס' 1 מצביעים על קונסנזוס מוצק הקיים בציבור הישראלי במישור העקרוני, האידיאולוגי-נורמטיבי, באשר לחיוניות העלייה. יחד עם זאת מסתבר, שרמת הקונסנזוס הציבורי בנדון הולכת ונשחקת עם הזמן, מ-82% מן הציבור התופסים את העלייה כחיונית במידה רבה מאוד, או במידה רבה, לקיום המדינה,

לוח מס' 1. "לפי דעתך באיזו מידה העלייה לארץ חיונית למדינה?" (אחוזים)

מועד הסקר	במידה רבה מאוד, או במידה רבה	במידה מסוימת	במידה מועטת או כלל לא	לא יודע	סה"כ %
ספטמבר 1986	82	10	6	2	100
פברואר 1990	83	10	6	1	100
דצמבר 1990	77	19	4	—	100
מרס 1992	71	20	9	—	100

לוח מס' 2. "לפניך רשימה של חמש קבוצות אוכלוסייה. למי מהן מגיעה, לדעתך, עדיפות ראשונה במתן עזרה מן המדינה, למי עדיפות שנייה, למי שלישית, למי רביעית ולמי עדיפות אחרונה?"

- משפחות ברוכות ילדים
- חיילים משוחררים
- עולים חדשים
- זוגות צעירים
- קשישים (בסקר פברואר 1992 בלבד)
- תושבים חוזרים (בסקר ספטמבר 1986 ובסקר מרס 1992 בלבד)

מועד הסקר	אחוז האוכלוסייה המעניק עדיפות ראשונה לעולים
ספטמבר 1986	5.4
פברואר 1992	12.0
מרס 1992	15.0



3). הציבור המחזיק בעמדה זו גדל בראשית העלייה ההמונית בפברואר 1990 ל-34% מן האוכלוסייה, ואילו במרס 1992, עם המשך העלייה ההמונית, מחזיק כבר רוב הציבור (61%) בעמדה זו. מגמה מקבילה נצפית בתחום הדיור (ראה לוח מס' 4). בהערכה כוללת של השפעת העלייה על המשק מעניין לבחון את ציפיות האוכלוסייה הוותיקה בנדון עם ראשית העלייה ההמונית. בפברואר 1990 סברו 28% מן האוכלוסייה שגל העלייה הצפוי יתרום להרעת המצב הכלכלי במדינה (שי ודוכין, 1990), כפי שמראה לוח מס' 5. בדצמבר 1990 ייחסו לעלייה 39% השפעה שלילית על המצב הכלכלי. השפעה שלילית זו כולטת עוד יותר בעמדות הציבור במרס 1992, שבו עלה האחוז של הסבורים כך ל-58%. בתקופה זו, כפי שמראים דמיאן ורוזנבאום (1992), אף טוענים

במקום האחרון כמעט בהייררכיה, לאחר החיילים המשוחררים, המשפחות מרובות הילדים, הזוגות הצעירים והקשישים, למעט אוכלוסיית החושבים החוזרים, שעליה יש לאוכלוסיית העולים עדיפות (בסקר של ספטמבר 1986 ובסקר של מרס 1992).

## 2. השפעת העלייה על המשק

השפעה זו, כפי שהיא משתקפת בעמדות האוכלוסייה, מתייחסת לשלוש השאלות האלה:

בחינת השפעת העלייה על המשק כפי שהיא נתפסת בעיני האוכלוסייה מצביעה על השפעה שלילית גוברת והולכת עם המשך העלייה ההמונית. בספטמבר 1986, לפני העלייה ההמונית, ענו 18% מן הנשאלים, שכתוצאה מן העלייה נגרמו לאוכלוסייה הוותיקה קשיים בתעסוקה (ראה לוח מס'

לוח מס' 3. "לפי דעתך, באיזו מידה נוצרו כתוצאה מהעלייה קשיים לאוכלוסייה הישראלית הוותיקה בהשגת עבודה?" (אחרים)

מועד הסקר	במידה רבה מאוד, או במידה רבה	במידה מסוימת	במידה מועטת או כלל לא	לא יודע	סה"כ %
ספטמבר 1986	18	22	60	—	100
פברואר 1990	34	31	26	9	100
מרס 1992	61	30	9	—	100

לוח מס' 4. "לפי דעתך, באיזו מידה נוצרו כתוצאה מהעלייה קשיים לאוכלוסייה הישראלית הוותיקה להשיג את הדיור הדרוש לה?" (אחרים)

מועד הסקר	במידה רבה מאוד, או במידה רבה	במידה מסוימת	במידה מועטת או כלל לא	לא יודע	סה"כ %
ספטמבר 1986	22	22	56	—	100
פברואר 1990	33	33	27	7	100
מרס 1992	55	33	12	—	100

לוח מס' 5. "בחיי היום יום האם אתה מרגיש השפעה של העלייה ההמונית מברית-המועצות על המצב הכלכלי של המדינה?"  
(אחוזים)

מועד הסקר	במידה רבה מאוד, או במידה רבה	במידה מסוימת	במידה מועטת	לא יודע	סה"כ %
דצמבר 1990*	9	44	49	9	100
מרס 1992	26	16	58	—	100

\* בסקר שנערך בדצמבר 1990 נוסחה השאלה הנדונה כך: "באיזו מידה השפיעה עד עתה העלייה הגדולה על כלכלת המדינה?"

לעולים בקליטתם, אם סיוע זה עשוי לפגוע ברמת חייו של הפרט וגם בנכונות פוחתת להתנדב. גם נתונים אלה, כקודמיהם, מצביעים על קשר בין הכרסום בעמדות החיוביות והתגברות היחס השלילי לעלייה ולעולים, ובין ההשפעה המצטברת של גל העלייה. כלומר, לפני גל העלייה, בנתוני 1986, וגם בראשית הגל, בנתוני פברואר 1990, עמדת הציבור, ברובו, נוטה לחייב את סיוע המדינה לקליטת העולים גם אם סיוע זה עשוי לפגוע ברמת חייו של הפרט; כמורכב עדיין קיימת נכונות להתנדב למען אוכלוסייה זו למשך מספר שעות בשבוע. נכונות זו פוחתת בהדרגה עם המשך גל

43% מן האוכלוסייה, שלעלייה ההמונית יש השפעה שלילית על רמת החיים.

### 3. המחויבות האישית הסובייקטיבית כלפי העלייה

מחויבות זו נבחנה באמצעות שתי שאלות, שבחנו את הנכונות האישית לויתורים למען קליטת העלייה ואת הנכונות לפעול בהתנדבות למענה.

הנתונים המובאים בלוחות מס' 6 ו-7 מגלים בבירור תהליך של כרסום הולך וגובר במחויבות האישית של יחידים בציבור הישראלי כלפי העולים, דבר המתבטא בהתנגדות גוברת והולכת לסיוע המדינה

לוח מס' 6. "באיזו מידה, אתה מסכים, או מתנגד לכך, שהמדינה תמשיך לעזור לעולים בקליטתם, גם אם הדבר עלול לפגוע ברמת החיים שלך?"

(אחוזים)

מועד הסקר	במידה רבה מאוד, או במידה רבה	במידה מסוימת	במידה מועטת	לא יודע	סה"כ %
ספטמבר 1986	64	16	17	3	100
פברואר 1990	53	25	21	2	100
דצמבר 1990	40	17	39	4	100
פברואר 1992	54	12	34	—	100
מרס 1992	33	24	43	—	100

בלוח מס' 8 מובאת השוואה בין עוצמת ההתנגדות, או ההסתייגות מתמיכה בנורמה הלאומית המחייבת את העלייה כפי שהיא מופיעה בלוח מס' 1, ובין עוצמת ההתנגדות, או ההסתייגות, מוויתורים אישיים למען העלייה, כפי שהיא מופיעה בלוח מס' 6.

הממצאים המובאים בלוח מצביעים על כך, שבכל התקופות שצוינו קיים פער גדול למדי בין עמדתו המוצהרת של הציבור הישראלי, היהודי, התומכת בעיקרה בעלייה, במישור האידיאולוגי-נורמטיבי, תוך הסתייגות שולית ביותר מעמדה זו (התנגדות הנעה בין 4% ל-9% בלבד בתקופות השונות), ובין הנכונות האישית לוויתורים ולמחויבות כלשהי למען קליטת העלייה. נכונות זו לוויתורים ולמחויבות אישית הולכת וקטנה במקביל להמשך גל העלייה, בעוד שהקונסנזוס הציבורי בדבר חיוניות וחשיבות העלייה כמעט אינו נפגע. פער זה בין המישור הנורמטיבי למישור הסובייקטיבי האישי, המודגש אף בירידת הנכונות להתנדב למען קליטת העלייה כפי שהודגש בלוח מס' 7 וההוכחה המובאת בלוח מס' 2, לפיה הציבור הישראלי נוטה לדרג את משימת הקליטה כמעט במקום האחרון בין היעדים החברתיים שצוינו, מצביעים על כך,

לוח מס' 7. "נניח שהיו מבקשים ממך לעסוק, מספר שעות בשבוע, בפעולות התנדבות בעזרה לעולים בקליטתם בארץ, האם היית מסכים?"

מועד הסקר	נכונות להתנדבות (%)
פברואר 1990*	53
מרס 1992	26

\* בסקר של פברואר 1990 מופיעה שאלת הנכונות להתנדבות בנוסח זה: "האם תסכים ללוות משפחת עולים כדי לעזור לה בשלבי קליטתה הראשונים?" הנתון בלוח מס' 7 מתייחס לנכונות להקדיש לכך למעלה משעה בשבוע.

העלייה. גם אם נתוני הסקר מפברואר 1992 מצביעים על מיתון מה בתהליך זה, נתוני מרס 1992 מצביעים על המשך המגמה; במועד זה רוב הציבור אינו מביע הסכמה למתן סיוע לעולים, אם סיוע זה יבוא על חשבון רווחתו האישית. רוב הציבור גם אינו נכון להתנדב למען אוכלוסייה זו.

בנתונים המובאים לעיל יש לדון גם בזיקה לנתונים המובאים בלוחות מס' 1 ומס' 2. כלומר, מן הראוי לעמת את עמדת הציבור כלפי העלייה בשני המישורים – המישור הנורמטיבי-אידיאולוגי והמישור הסובייקטיבי-אישי.

#### לוח מס' 8.

מועד הסקר	השאלה: "לפי דעתך, באיזו מידה, העלייה לארץ חיונית למדינה?"	השאלה: "באיזו מידה אתה מסכים, או מתנגד לכך שהמדינה תמשיך לעזור לעולים בקליטתם, גם אם הדבר עלול לפגוע ברמת החיים שלך?"
	העמדה: במידה מועטת, או כלל לא (באחוזים)	העמדה: מתנגד, או מתנגד כהחלט (באחוזים)
ספטמבר 1986	6	17
פברואר 1990	6	21
דצמבר 1990	4	39
מרס 1992	9	43

בין גילו של המרואין ובין עמדתו כלפי חיוניות העלייה, תרומתה למשק, הנכונות למחויבות אישית בנושא ועמדות נוספות בנושאי עלייה וקליטה. העמדות העוינות לעלייה מאפיינות את קבוצות הגיל הצעירות, מתחת ל־30, והעמדות האוהדות, התומכות והמחייבות, מאפיינות את קבוצות הגיל הבוגרות. הקשישים שמעל גיל העבודה הם בעלי העמדות האוהדות ביותר. על קשר זה מצביעים הממצאים של ארבעה מתוך חמשת הסקרים שצוינו לעיל (דמיאן, 1986; שי ודוכין, 1990; הנדלס ובן-צורי, 1992; דמיאן ורוזנבאום 1992) והוא עולה בבירור גם מממצאי הסקרים שנערכו בנדון בשנות ה־70 (אסטמן ורוזנבאום, 1980). ההבדלים בעמדות בין קבוצות הגיל השונות אינם נעלמים אף בתקופת האופוריה הכללית, בראשית העלייה ההמונית מברית-המועצות (שי ודוכין, 1990). ממצאים אלה בולטים גם במחקרים המתמקדים בקבוצות ספציפיות באוכלוסייה הצעירה. כך אנו מוצאים עדויות ליחס עוין ולחיכוכים אלימים בין מתגייסים עולים מברית-המועצות ובין חיילים אחרים (בר־קמא ובן אליהו, 1991), לאדישות מצד חברי קיבוץ צעירים כלפי עולים מברית-המועצות השוהים באולפן (מיטלברג ולב־ארי, 1992), לתפיסת העלייה כפוגעת בישראלים בקרב יותר ממחצית גילאי 17 המועמדים לשירות ביטחון (ממד"ה, 1991) ולסטריאוטיפים שליליים קיצוניים כלפי תלמידים עולים מברית-המועצות בקרב תלמידי כיתות י"א במדגם של בתי-ספר תיכוניים (הורוביץ 1992).

שהקונסנזוס הלאומי בדבר חיוניות העלייה לקיום הלאומי בקרב שכבות נרחבות של הציבור היה ועודנו בגדר מס שפתיים בלבד.

### ג. מוקדי האהדה והעוינות<sup>2</sup>

מניתוח ממצאי כל הסקרים שצוינו לעיל מסתבר, שהתמיכה בעלייה, או ההתנגדות לה ולמחויבות אישית בתחום זה אינן מופיעות בעוצמה שווה בכל חלקי האוכלוסייה, אלא הן מתמקדות בעוצמה רבה יותר, הן לחיוב והן לשלילה, בקבוצות אוכלוסייה מסוימות, על-פי חתך גיל, מוצא, השכלה והכנסה. מסתבר, שגיל צעיר, רמת השכלה נמוכה, רמת הכנסה נמוכה ומוצא מאסיה-אפריקה (בדגש על ילידי הארץ ממוצא זה) מאופיינים בבולטות יחסית של עמדות השוללות את קליטת העלייה כיעד לאומי מועדף, מדגישות את ההשפעות השליליות של העלייה על המשק ומסתייגות ממחויבות אישית בתחום קליטתה. מאידך גיסא, גיל מבוגר, רמת השכלה גבוהה, רמת הכנסה גבוהה ומוצא מאירופה-אמריקה מאופיינים בבולטות של עמדות המחייבות את קליטת העלייה כיעד לאומי מועדף, מדגישות במידה פחותה יותר את ההשפעות השליליות של העלייה על המשק ומגלות נכונות גבוהה למחויבות אישית בתחום הקליטה.

#### 1. גיל<sup>3</sup>

מניתוח הסקרים מתגלה קיומו של קשר הדוק

2. על ההתייחסות לסטריאוטיפים השליליים של עולי ברית-המועצות לשעבר בתקשורת הישראלית ראה בנספח למאמר זה.

3. הן במחקר של אסטמן ורוזנבאום (1980) והן במחקר של דמיאן ורוזנבאום (1992) נמצא משתנה הגיל כבעל תרומה גדולה ומובהקת לשונות המוסברת לגבי מרבית עמדות הציבור בתחום קליטת העלייה שצוינו לעיל.

2. השכלה<sup>4</sup>

בהתאם לממצאיהם של שי ודוכין (1990), רמת ההשכלה יותר מכל משתנה דמוגרפי אחר מקטבת את הציבור באשר לעמדותיו כלפי העלייה: בעלי השכלה תיכונית חלקית (11 שנות לימוד) גילו בסקר זה עמדות חיוביות פחות כלפי העלייה והעולים, ואילו בעלי השכלה אקדמית נתגלו כבעלי עמדות חיוביות מאוד. קשר זה בין השכלה ובין עמדות חיוביות כלפי העולים ונכונות לווייתורים נמצא גם בסקר של סמית (1990), שנערך בשיא העלייה ומצביע על עוינות רבה יותר בקרב בעלי השכלה של 8 שנים ומטה וגם בסקר של הנדלס ובן-צורי (1992), המגלה עמדות חיוביות יותר בקרב בעלי השכלה אקדמית. מגמה דומה עולה מממצאיהן של דמיאן ורוזנבאום (1992)<sup>4</sup>, שגילו שרמת ההשכלה תורמת להכרה בחיוניות העלייה, להצבת יעד חברתי זה במיקום גבוה יחסית ליעדים האחרים ולמחויבות אישית בנושא.

ממצאים דומים נמצאו גם בתום שנות ה-70 (אסטמן ורוזנבאום, 1980). יחד עם זאת, יש לזכור, שגם בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה נמצאת קבוצה של בעלי עמדות עוינות וסטריאוטיפיות (Shuval, 1984), אך היא קטנה יותר מאשר בקרב בעלי ההשכלה התיכונית החלקית.

## 3. מוצא

בכל ארבעת הסקרים הארציים שנערכו בשנות ה-90, כולל בסקר שנערך בתקופת השפל בעלייה שקדמה לגל העולים הגדול (דמיאן, 1987), נמצא קשר ברור בין מוצאם של הנשאלים ובין חיוביות עמדותיהם כלפי

העלייה והעולים. ילידי הארץ ממוצא מזרחי גילו עמדות חיוביות פחות מכולם והיו מוכנים פחות מכולם למחויבות בנדון, ואילו ילידי ארצות המערב גילו עמדות חיוביות יותר מכולם. פערים אלה בולטים החל מן הסקר הראשון שנערך בפברואר 1990 (שי ודוכין, 1990) וממשיכים בכך את המגמה שנצפתה עוד בשנות ה-70 (אסטמן ורוזנבאום, 1980). כבר בראשית גל העלייה בפברואר 1990 מביעים ילידי הארץ ממוצא מזרחי עמדות פחות חיוביות מיתר קבוצות המוצא, לא רק בתחום השאלות הזהות שצוינו לעיל, אלא אף פחות מאחרים הם רואים בגל העלייה תרומה למדינה ופחות מן האחרים הם מצפים לתרומה אישית כלשהי מן העלייה, שתתבטא בעליית רמת חייהם. שיעור גדול יחסית מהם (28%) ומקרב ילידי ארצות אסיה ואפריקה (32%) חוששים מפגיעה ברמת חייהם בעקבות העלייה. קבוצה גדולה למדי (41%) מקרב ילידי ישראל ממוצא מזרחי דורשת להעדיף ותיקים על-פני עולים בדיוור, בעוד שבקרב ילידי המערב תביעה זו מקיפה רק 19% מן המרואינים.

בסקר הארצי שנערך בשיא העלייה (סמית, 1990) מציינים ילידי ארצות האיסלם (47%), שעקב העלייה חלה הידרדרות במצב הכלכלי ובאשר להערכת המצב הכלכלי במהלך השנה הקרובה, שוב היו אלה בני עדות המזרח שנטו לפסימיות רבה יותר בנדון. בקרב קבוצת אוכלוסייה זו בלטה גם ההתנגדות לווייתורים אישיים למען קליטת העלייה. מקרב בני עדות המזרח הביעו 47% לעומת 29% מקרב יוצאי ארצות אירופה, התנגדות להמשך הסיוע הממשלתי לקליטת העולים

4. בניתוחי רגרסיה שנערכו במחקר זה נמצא משתנה ההשכלה כבעל תרומה גדולה ומובהקת לשונות המוסברת לגבי מרבית עמדות הציבור בנושא.

4. הכנסה<sup>5</sup>

בשלושה מתוך ארבעת הסקרים הארציים שנערכו בשנות ה-90 נמצאה רמת ההכנסה של הנשאל כמתאם עם חיוביות עמדותיו כלפי העלייה והעולים. על-פי שי ודוכין (1990), ככל שהכנסה גבוהה יותר, כך גוברת ההכרה בחיוניות העלייה למדינה, הנכונות לויתורים ברמת החיים למען הסטט משאבים לקליטת עלייה, הנכונות לשלם יותר מסים, הנכונות ללוות עולים והתחרשה, שהעלייה תתרום לתרבות בישראל. קשרים דומים נמצאו גם במחקר של סמית (1990), שנערך בשיא העלייה. על-פי ממצאיו, בעלי ההכנסות הנופלות מן הממוצע סברו יותר מכל קבוצה אחרת (53%), שהעלייה הביאה להרעת המצב הכלכלי ונכונותם לויתורים בתחום רמת החיים למען קליטת העלייה גם היא הנמוכה ביותר.

עמדות אלה מאפיינות את האוכלוסייה שהכנסותיה הן למטה מן הממוצע אף בסקר של הנדלס ובן-צורי (1992). הקשר בין הכנסה לעמדות כלפי העלייה והעולים נמצא גם בסקר גילאי 17 המועמדים לשירות ביטחון (ממד"ה, 1991). על-פי ממצאיו, 92% מן הצעירים שהכנסת הוריהם מעל הממוצע רואים בעלייה משימה לאומית חשובה, לעומת 70% מן הצעירים שהכנסת הוריהם למטה מן הממוצע; 66% מן הצעירים בקבוצת ההכנסה שמעל הממוצע מגלים, לדבריהם, יחס חיובי לעולים, לעומת 56% מן הצעירים בקבוצת ההכנסה הנמוכה מן הממוצע; 54% מן הצעירים בקבוצת ההכנסה שמעל הממוצע סבורים, שהעלייה אינה פוגעת בישראלים, לעומת 36% מן הצעירים בקבוצת ההכנסה שמתחת לממוצע. השכיחות הגדולה ביותר של עמדות

החדשים, אם פירושו של סיוע זה ירידה ברמת החיים של הנשאל. גם בסקר זה כמו בקודמו תובעים הנשאלים בני עדות המזרח להעדיף ותיקים על עולים חדשים בהקצאת תעסוקה ודיוור, בעוד שיוצאי אירופה נוטים להדגיש יותר יחס שוויוני לשתי קבוצות האוכלוסייה. מבין בני עדות המזרח נטו 44%, בהשוואה ל-23% מבין יוצאי ארצות אירופה, להעדיף תושבים ותיקים על-פני עולים בנושא התעסוקה, כאשר המועמדים מבין העולים ומבין הוותיקים הם בעלי כישורים זהים. מבני עדות המזרח סבורים 59% שהתנאים, שהעולים מרוסיה מקבלים, עולים על יכולתה של המדינה, לעומת 40% מן הנשאלים ממוצא אירופי הסבורים כך. מגמות אלה חוזרות ומופיעות גם בסקרים הארציים שנערכו בראשית שנת 1992 (הנדלס ובן-צורי, 1992; דמיאן ורחנבאום, 1992) וגם בסקר שנערך בקרב גילאי 17 המועמדים לשירות ביטחון (ממד"ה, 1991). על-פי ממצאיו, בולטים בקבוצת גיל זו ילידי אירופה-אמריקה בעמדותיהם החיוביות כלפי העלייה והעולים, בעוד שילידי אסיה-אפריקה מפגינים עמדות פחות חיוביות וילידי ישראל מצויים בתווך.

בסקר זה, מבין ילידי אירופה-אמריקה רואים 90% בעלייה משימה לאומית חשובה, לעומת 81% מבין ילידי אסיה-אפריקה; 79% מבין ילידי אירופה-אמריקה רואים בהשפעת העלייה דבר חיובי, לעומת 60% מבין ילידי אסיה-אפריקה; 69% מבין ילידי אירופה-אמריקה מפגינים, לדבריהם, יחס חיובי כלפי העולים, לעומת 56% בקרב ילידי אסיה-אפריקה; 51% מבין ילידי אירופה-אמריקה מעריכים, שהעלייה אינה פוגעת בישראלים, לעומת 39% מבין ילידי אסיה-אפריקה.

5. בסקר שנערכו דמיאן ורחנבאום (1992) לא נבחן משתנה זה.

להשיב תשובה ברורה, העשויה להסביר את הקשרים שצוינו לעיל בין מאפיינים דמוגרפיים של האוכלוסייה לעמדות כלפי העלייה והעולים. דו"חות המחקר מספקים לנו מידע על הקשרים הסטטיסטיים ברמה של התפלגויות שוליות וצלווחים בלבד. ניתוח מעמיק יותר, רב-משתני, נעשה רק בידי אסטמן ורוזנבאום (1980) ובידי דמיאן ורוזנבאום (1992). גם הסקרים שערכו דמיאן (1986) ושי ודוכין (1990) מספקים לנו מידע כלשהו בנדון. אי לכך, יש להתייחס למסקנות שיובאו להלן כאל ממצאים טנטטיביים המחייבים בחינה נוספת בסקרים הבאים.

#### 1. כמות העולים

עוינות בסיסית כלפי העלייה והעולים מתקיימת בציבור הישראלי, היהודי, בממדים גדולים למדי, גם כאשר העלייה נמצאת בשפל. על כך מעידים נתוני הסקר שנערך ב-1986 (דמיאן, 1987), שנה שבה הגיע מספר העולים לשפל חסר תקדים מאז הקמתה של מדינת ישראל (9,505 נפש), בתום חמש השנים ה"שחונות" ביותר מבחינת מספר העולים מאז 1948 (1981-1985) — 73,754 עולים; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (1991). נתוני סקר זה, המובאים לעיל, והשוואתם לממצאי חמשת הסקרים שנערכו מאז 1973, בזיקה לנתוני העלייה השנתיים, מביאים תוקרת זו למסקנה, שלכמות השנתית של העולים אין השפעה על עמדות הציבור כלפי העלייה והעולים. גם ניתוח המגמות בעמדות הציבור בשנות ה-90, כפי שהוא מובא בלוחות 1-8 לעיל, בזיקה למספר העולים בשנה שבה נערך הסקר, מוליך למסקנה זאת, יחד עם זאת, ניתוח השוואתי של ממצאי הסקרים שנערכו בשנות ה-90 בזיקה למספר העולים המצטבר בגל העלייה ההמוני, שהחל בספטמבר 1989, מצביע על כך, שלמעט ממצאי הסקר

עוינות המצביעות על שלילת חיוניות העלייה למדינה, העדר נכונות לויתורים ולמחויבות אישית למען קליטת העלייה וכדומה, שנמצאה בסקרים שנערכו משנת 1986 ואילך בקרב הצעירים עד גיל 30, באוכלוסייה בעלת השכלה מעטה (השכלה חיונית חלקית ומטה), בני עדות המזרח ובעיקר ילידי הארץ שהם בנים להורים יוצאי ארצות האיסלם וגם בקרב השכבות בעלות הכנסה נמוכה מן הממוצע, איננה מקרית. היא מהווה דפוס סטטיסטי קבוע החוזר על עצמו, במידה רבה, בכל הסקרים שנערכו בנושא מאז ראשית שנות ה-70 ואשר נזכרו לעיל. מסתבר גם שהקבוצות החברתיות בעלות האיפיונים הדמוגרפיים שצוינו לעיל אינן מוציאות זו את זו. בקרב השכבות מעוטות ההשכלה יש ייצוג גבוה הן לבעלי ההכנסה הנמוכה מן הממוצע והן ליוצאי ארצות האיסלם, בני עדות המזרח, מדור ראשון ושני. כלומר, באוכלוסייה הישראלית מתקיים מוקד ברור של יחס שלילי כלפי העלייה ואוכלוסיית העולים. מאידך גיסא, גם בקוטב השני של היחס לעלייה ולעולים קיים שילוב בין הקבוצות הדמוגרפיות; בקרב האוכלוסייה הבוגרת בעלת ההכנסה הגבוהה, קיים ייצוג גבוה לבעלי השכלה גבוהה, יוצאי אירופה-אמריקה מדור ראשון ושני. מוקד זה מאופיין ביחס חיובי כלפי העלייה והעולים בכל הנושאים שצוינו לעיל.

#### ד. הגורמים ליחס החיובי/שלילי כלפי העלייה והעולים

מרבית הסקרים שנערכו בקרב האוכלוסייה הישראלית בשנות ה-90 וגם הסקרים שנערכו מאז ראשית שנות ה-70 והתמקדו ביחס לעלייה ולעולים, אינם מסייעים בידינו

## 2. תחושת החרדה בתחומי הדיור והתעסוקה

עוד בשנות ה-70 זוהה הקשר השלילי בין רמת המודאגות האישית והמשפחתית בתחומי התעסוקה והדיור ובין מידת הנכונות להפנות משאבים למחויבות ולוויתורים אישיים למען קליטת העלייה. (כץ, 1971; אסטמן ורוזנבאום, 1980). קשר זה מתגלה גם בסקר שנערך ב-1986 (דמיאן, 1987) ובסקרים שנערכו בשנות ה-90 שזכרו לעיל, למעט מחקרם של הנדלס ובן-צורי (1992), שבו אותר קשר זה עם רמת המודאגות בתחום התעסוקה בלבד.

כפי שמראים נתוני לוח מס' 9, חלק נכבד מן הציבור, בכל התקופות שנחקרו, חש חרדה של ממש בכל הנוגע לנושאי הדיור והתעסוקה.

יחד עם זאת, מניתוח רב-משטני שערכו אסטמן ורוזנבאום (1980) ודמיאן ורוזנבאום (1992) מסתבר, שהקשר, שהצבענו עליו לעיל, בין רמת המודאגות ובין רמת החיוב, או השלילה, בעמדות כלפי העלייה והעולים מעיד אך ורק על תרומה ייחודית נמוכה יחסית, אם גם מובהקת, של רמת המודאגות בתחומי הדיור והתעסוקה, להסבר השונות בתגובות האוכלוסייה כלפי העלייה והעולים. תרומה ייחודית זו להסבר השונות מתמקדת בעיקר בהבדלים בנכונות לוויתורים אישיים למען קליטת העלייה ובהערכת השפעתו של גל העלייה הנוכחי על תחומי חיים שונים בחברה הישראלית.

למגמות שצוינו לעיל, המתגלות בסקרים הארציים, ניתן למצוא חיזוק גם בסקרים קהילתיים הנערכים בנושא שלפנינו. במחקרו של ליפשיץ (1992), שנערך בקרית-גת, נמצא קשר בין רמת המודאגות של האוכלוסייה בתחום התעסוקה והדיור ובין הערכת השפעתה של העלייה על תחומים אלה והצדקה הסיוע הניתן לעולים. השכבה

שנערך בפברואר 1992 (הנדלס ובן-צורי, 1992), מצביעים ממצאי שלושת הסקרים הנוספים על החרפה גוברת והולכת בעמדות הציבור השליליות כלפי העלייה והעולים, התואמת את הגידול במספר הכולל של העולים מאז ראשית הגל. בסקר שנערך בפברואר 1990 (שי ודוכין, 1990), בראשיתו של גל העלייה (ספטמבר 1989 – פברואר 1990 – 36,842 עולים) אנו מוצאים את העמדות החיוביות ביותר בנושאים שנבחנו. בסקר שנערך בדצמבר של אותה שנה (סמית, 1990), בשיא הגל (ספטמבר 1989 – דצמבר 1990 – 213,000 עולים) ניכרת התגברות ביחס השלילי לעלייה ולעולים בכל הנושאים ובסקר שנערך במרס 1992 (דמיאן ורוזנבאום, 1992), למרות המיתון בקצב העלייה (ספטמבר 1989 – מרס 1992 – בערך 406,000 עולים), ניכרת החרפה נוספת ביחס השלילי לעלייה ולעולים. גם ממצאיהם של הנדלס ובן-צורי (1992) שהובאו לעיל תואמים את המגמה שצוינה, למעט בתחום נכונות הציבור לוויתורים בתחום רמת החיים האישית למען המשך הסיוע לעולים (ראה לוח מס' 6).

יחד עם זאת, אין בידינו להצביע, בשלב זה, על התרומה הייחודית של כמות העולים המצטברת בגל העלייה להסבר השונות בתגובות האוכלוסייה כלפי העלייה והעולים במועדים השונים של הסקרים שנערכו. ניתן להניח, שהקשר שהצבענו עליו לעיל הוא במידה כלשהי תוצאה של הקשר המתגלה בלוחות (מס' 3, 4 ו-5) בין כמות העולים המצטברת ובין ראיית השפעתה של העלייה על המשק כשלילית, תפיסה ההולכת ומחריפה מסקר לסקר, כאשר הערכת ההשפעה כשלילית או כחיובית קשורה בחלקה לתחושת החרדה של הנשאלים בכל הנוגע לנושאי הדיור והתעסוקה (דמיאן ורוזנבאום, 1992) שתידון להלן.



לוח מס' 9.

מועד הסקר	השאלה: "עד כמה מדאיגות אותך בעיות הדיור שלך ו/או של בני משפחתך הקרובים?" העמדה: מדאיגות, או מדאיגות מאוד (באחוזים)	השאלה: "עד כמה מדאיגות אותך בעיות התעסוקה שלך ו/או של בני משפחתך הקרובים?" העמדה: מדאיגות או מדאיגות מאוד (באחוזים)
ספטמבר 1986	36	38
פברואר 1990	47	49
דצמבר 1990	45	47
מרס 1992	29	32

כאמצעות מדד כולל, המורכב משלושה מרכיבים: קשר הגורל עם המדינה, הגאווה הלאומית ותחושת הייחוד של ישראל. ממצאי המחקר מצביעים על כך שרובם המכריע של הנחקרים שמאפינת אותם הרגשת זהות חזקה עם מולדתם מעריכים באופן חיובי את תופעת העלייה וחיוניותה, בעוד שאצל נחקרים שמאפינת אותם תחושת זהות רופפת שיעור המחייבים את העלייה וחיוניותה למדינה קטן. במחקרן של דמיאן ורוזנבאום (1992) נבחנה תחושת ההזדהות עם החברה הישראלית באמצעות משתנה המורכב משלושה מדדי משנה הזוהים בחלקם למדדים שהופעלו במחקרה הקודם של דמיאן (1987) והם: מדד "קשר הגורל", מדד "הגאווה בישראליות" ומדד "המרכזיות של הזהות הישראלית". תרומתו הייחודית של מדד זה נמצאה מובהקת להסבר השונות בתגובות הציבור על הערכת השפעת גל העלייה הנוכחי על תחומי חיים שונים. אולם, הממצאים מגלים שתרומתו הייחודית של המשתנה הזה להסבר השונות נמוכה יחסית.

מעבר לשלושת הגורמים שצוינו לעיל – כמות העולים המצטברת, תחושת החרדה בנוגע לנושאי הדיור והתעסוקה ותחושת ההזדהות עם החברה הישראלית וערכיה

שהוגדרה בידי החוקר כ"חלשה" מוטרדת מאוד מבעיותיה בתחום התעסוקה והדיור ומהשפעות העלייה על תחומים אלה. התביעה הרווחת בקרבה היא לצמצם את הסיוע לעולים ולצמצם את קצב קליטת העלייה במקום עד להפסקתה. גם במחקרה של הורוביץ (1992) נמצא, שרמת המודאגות של תלמידי התיכון (בכיתות "י"א) מתעסוקת הוריהם תורמת לרמת העוינות שהם מגלים כלפי התלמידים העולים בכיתתם.

### 3. תחושת הזדהות עם החברה הישראלית וערכיה

בשלושה סקרים נעשה שימוש במדד המכוון לבחון תחושה זו של הנשאל (כץ, 1971; דמיאן, 1987; דמיאן ורוזנבאום, 1992). במחקרו של כץ התבסס מדד זה על בחינת הנכונות לויתורים כלכליים לטובת מטרות החברה ועל הדבקות בערכים הציוניים. ממצאי המחקר מצביעים על קיומו של קשר חיובי בין המדד הכללי של מידת ההזדהות עם החברה וערכיה שהורכב על בסיס הפריטים שצוינו ובין הנכונות למתן סיוע לעולים. במחקרה של דמיאן (1987) נבחנה עוצמת ההזדהות של הנשאל

הגיל, ההשכלה, ההכנסה והמוצא, כמשתנים נוספים שלא עלו בסקרים עד היום.

### ה. מסקנות

בחינת עמדת האוכלוסייה הישראלית כלפי עולי שנות ה-90, כפי שהיא מתגלה בממצאי המחקרים והסקרים השונים עד שנת 1992, מצביעה על המגמות האלה:

1. עוינות בסיסית כלפי העלייה והעולים מתקיימת בציבור הישראלי, בלי קשר לכמות העולים, או הרכבם. יש להניח שיחס שלילי זה מקורו בפתח הבסיסי מפני זרים ובמנגנוני ההגנה שהקולט מפתח כלפי הזר (בן-עזר, 1992).

2. הקונסנזוס המתגלה בציבור הישראלי לאורך השנים באשר לחיוניות העלייה לקיום הלאומי, הוא בחלקים לא מעטים של הציבור הצהרתי בלבד. מאחורי הצהרה זו מצוי במקרים לא מעטים חוסר נכונות למחויבות אישית למען קליטת העלייה, אם בנכונות להורדת רמת החיים ואם במחויבות אישית להתנדב למענה. כמו-כן, בסדר העדיפויות הלאומי נתפסת אוכלוסיית העולים, כקבוצה הנמצאת בסוף סולם העדיפויות לסיוע ממלכתי.

כלומר, ייחודה של מדינת ישראל, כמדינת לאום הקולטת הגירה לאומית, כמוודגש במגילת העצמאות, בחוק הכניסה ובחוק השבות (מדינת ישראל, 1950), אינו מוצא את ביטויו כמצופה, בתגובות מקבילות של האוכלוסייה הוותיקה כלפי העלייה והעולים. 3. היחס השלילי כלפי העלייה והעולים מופיע בכל שכבות האוכלוסייה, אבל מוקדיו העיקריים מצויים בשכבות בעלות רמת הכנסה שהן למטה מן הממוצע, בגילאים הצעירים (מתחת ל-30), בקרב בעלי השכלה תיכונית חלקית ובין יוצאי אסיה

— ניתן למצוא, בעיקר בסקר שערכו דמיאן ורוזנבאום (1992), משתנים נוספים, שנבחנה תרומתם הייחודית להסבר השונות בתגובות האוכלוסייה כלפי העלייה והעולים. משתנים אלה מתמקדים בעיקרם במצבו האישי של המרוויח, בהיבט הסובייקטיבי, כגון "שביעות רצון כוללת", "שביעות רצון ממצב המגורים", "אוריינטציה ערכית של הפרט" ו"ניכור". יחד עם זאת לא נמצאה בניתוח שנערך במסגרת סקר זה תרומה ייחודית של ממש של משתנים אלה להסבר השונות בתגובות הציבור כלפי העלייה והעולים בנושאים שנדונו לעיל. יתר על כן, המשתנים הדומיננטיים מבחינת תרומתם הייחודית והבלתי תלויה להסבר השונות בתגובות האוכלוסייה בנושאים שנדונו הם, כפי שמצאו אסטמן ורוזנבאום (1979) ודמיאן ורוזנבאום (1992), הגיל, ההשכלה ובסקר אחרון זה אף המוצא של הנחקר. ניתוח הסקרים שצוינו וניתוח שאר הסקרים שנערכו בנדון, משנות ה-70 ועד ימינו אלה, אינו מספק לנו הסבר הולם באשר לדומיננטיות של משתנים סוציו-דמוגרפיים אלה המגדירים, כפי שנאמר לעיל, את הקבוצות החברתיות בעלות היחס החיובי, או השלילי, כלפי העלייה והעולים. ניתן היה לצפות, ש"רמת המודאגות" בתחומי התעסוקה והדיוור, הקשורה במשתנים הסוציו-דמוגרפיים שצוינו, תבטל, או תמתן, את השפעתם. אולם מסתבר, כפי שנאמר לעיל, שלמשתנים אלה יש תרומה בלתי תלויה ב"רמת המודאגות" בתחום התעסוקה והדיוור. כמו-כן, בסך הכל מסבירים כל הגורמים שנבחנו בסקרים, שנזכרו לעיל, חלק קטן בלבד מן השונות של המשתנים שאיפיינו את היחס לעלייה ולעולים באותם סקרים. מכאן, שיש לחפש את ההסבר לעמדות החיוביות, או השליליות כלפי העלייה והעולים ולמוקדים הסוציו-דמוגרפיים של עמדות אלה המוגדרים על-פי

ממצאי הסקרים המובאים במאמר זה מצביעים על כך, ש"ירח הרבש", הסקרנות והגישושים לקרבה בין הישראלים לעולים, שהתגלו בראשיתו של גל העלייה ואשר באו לידי ביטוי במחקרם של שי ודוכין (פברואר 1990), חלפו ובתום תקופה קצרה והחל מסוף שנת 1990 מצויות בידינו עדויות מחקריות (סמית, 1990) להחרפת העמדות השליליות כלפי העלייה והעולים. מחקרים שנעשו בהמשך ואשר צוינו לעיל מצביעים על המשך המגמה של התגברות העוינות והתחרותיות. שינוי זה משתקף גם בקשיים הגוברים לגייס מתנדבים לפעילות בתחום קליטת העלייה (Cwikel & Leshem, 1992) וביחסם של נותני שירותים במינהל הציבורי (לשם וקינן, 1992). שינוי זה מצא את ביטויו המובהק ביחס העיתונות הכתובה והאלקטרונית אל העולים ובמיוחד החל מספטמבר 1992 (ראה נספח). הסטריאוטיפים השליליים המיוחסים באמצעי התקשורת לעולים מחבר המדינות ואף לעולי אתיופיה מזכירים בניסוחיהם הקיצוניים את הסטריאוטיפים שייחסה העיתונות הישראלית לעולי ארצות האסלם בשנים 1949–1953 (ליסק, 1987). 5. הגורמים ליחס החיובי/שלילי כלפי העלייה והעולים אינם ברורים דים. ניתוח ממצאי הסקרים מעלה הסברים חלקיים בלבד בנושא זה. רמת המודאגות האישית בכנוגע לנושאי הדיור והתעסוקה ורמת ההזדהות עם החברה הישראלית וערכיה נמצאו תורמים תרומה ייחודית, אם גם קטנה יחסית, להסבר השונות בעמדות האוכלוסייה כלפי העלייה והעולים. ממצאים אלה תומכים בתיאוריית האיום/תחרות, שפיתח שריף (Sheriff, 1966). לפי תיאוריה זו המגיע המרכזי לעמדות השליליות כלפי בני קבוצה אחרת הוא מצב שבו אדם תופס קונפליקט של אינטרסים בין קבוצתו ובין הקבוצה האחרת, כגון מאבק על משרות, בתי-ספר ודיור. עצם

ואפריקה, ובעיקר בקרב הדור השני שהוא יליד ישראל. מאידך גיסא, היחס החיובי כלפי העלייה והעולים והנכונות למחויבות כלפיהם ממוקדים בגילאים המבוגרים, בעלי ההשכלה הגבוהה, יוצאי אירופה-אמריקה ובעלי הכנסה גבוהה.

ממצאים אלה מחזקים ממצאים לא מעטים העולים בפסיכולוגיה החברתית האירופית והמוגדרים בתופעת ה-Poor White Racism; כלומר, הקשר המתגלה במחקר האידופי בין רמת השכלה והכנסה נמוכה של הנבדקים ובין עמדותיהם העוינות כלפי קבוצות מהגרים (לדר, 1992). תופעה זו מוצאת את ביטויה הפוליטי בהתגבשות מפלגות הימין הקיצוני באירופה המערבית ובאלימות הננקטת כלפי מהגרים במדינות אלה, בעיקר בידי המשתייכים לקבוצות החברתיות שצוינו לעיל (Borowski, 1993). 4. היחס השלילי כלפי העלייה, תפיסת השפעתה השלילית על המשק וההימנעות מהתנדבות, מתגברים ומחריפים ככל שנמשך גל העלייה ההמונית בשנות ה-90 וככל שגדל והלך מספרם הכולל של העולים.

תהליך זה איננו מיוחד רק לחברה הישראלית בשנות ה-90. הוא תועד כבר בראשית המאה (Park & Burges, 1921), בחברה האמריקנית וביחסה למהגרים. החוקרים ציינו שלושה שלבים עוקבים בתהליך זה, החל מן השלב הראשוני של המגע עם הקבוצה האתנית החדשה, המלווה סקרנות וגישושים; עבור לשלב השני, המאופיין בתחרותיות וקונפליקט בין הוותיקים למהגרים; וכלה בסיומו של התהליך, בשלב השלישי, המאופיין בהשלמת החברה הקולטת עם קיומה של הקבוצה החדשה במבנה החברתי, למרות שהשתלבותה המלאה בחברה הקולטת הוא תהליך רב תחומי וארוך טווח (איזנשטרט, 1976).

דמוגרפיים שנמצאו קשורים ביחס שלילי לעלייה ולעולים.

מגמות אלה ומשקלה הגובר של אוכלוסיית העולים באוכלוסייה הכללית מחייבים את הממסד, ברמה הארצית והמקומית, להירתם לפעילות של ממש בנושא זה, לא רק למען העולים, אלא גם למען החברה הישראלית בכללותה. אם לא ייעשה כן, "ניתן לצפות, כי על ישראל יהיה להתמודד מחדש עם תופעות קשות של שוליות וניכור חברתי" ("עלם", 1992). בידי הממסד על מערכותיו השונות (מערכת החינוך, מערכת הרווחה ועוד), ברמה הארצית והמקומית, מצויים מודלים מגוונים לתוכניות התערבות לשם ניצול משאבי הקהילה על מנת לסייע לעולה, באמצעות גורמים לא ממסדיים (קמינסקי ובר, 1990; כפרי ושריר, 1990; משרד החינוך והתרבות, שפ"י, 1990; קאופמן, 1992; משרד החינוך והתרבות, החינוך החברתי הממלכתי-יסודי, 1992; משרד החינוך והתרבות, מטה הכינוס "עלייה בחינוך", 1992; "עלם", 1992). בפיתוח תוכניות אלה הושקעו משאבים מרובים, אבל הפוטנציאל הגלום בהן מנוצל רק בחלקו.

התחרות מביאה לראייה שלילית של הקבוצה השנייה וליצירת עמדות שליליות כלפיה. יחד עם זאת, כפי שמציין לרד (1992), הממצאים לגבי תיאוריה זו ביחסים בין אוכלוסייה ותיקה לאוכלוסיית מהגרים בחלקם תומכים ובחלקם סותרים את ההשערה.

## ו. סיכום

הדיון בממצאי הסקרים והמסקנות שהובאו לעיל מצביעים על כך, שיכולת האוכלוסייה הוותיקה לפתח באורח ספונטני, בלתי מתוכנן, מערכות תמיכה מעבריות, בלתי פורמליות, עבור העולים בשלבי קליטתם הראשונים מוגבלת בעיקר למגזר המבוגר, המשכיל, בעל רמת הכנסה גבוהה וממוצא אירופי. מאידך גיסא, מדיניות הקליטה הישירה ומצוקתם הכלכלית של העולים יוצרים ריכוזי מגורים של עולים דווקא בשכונות המצוקה ויישובי הפריפריה, (ליפשיץ, 1992; מנחם ולויץ-אפשטיין, 1992; גינזברג וצמח, 1992). בסמוך לאוכלוסייה שהיא בעלת איפיונים סוציו-

## נספח

## העלייה בתקשורת הישראלית: מבחר כותרות וכתבות (1.9.92-31.3.93)

"המאפיה הרוסית – המלחמה על שוק הבשר הרוסי" (גדעון מרון, מעריב, 11.12.92).

"מחצית מרשיונות הנהיגה שהוצאו ברוסיה והוחלפו בארץ ברשיונות ישראליים, מזוייפים". (יומן השבוע, הטלוויזיה הישראלית, 25.12.92; הנתון שפורסם יומיים לאחר מכן מפי דובר משרד התחבורה הוא: 3,000 רישיונות מזוייפים, מתוך 120,000 בקשות שהוגשו בשנים 1991-1992).

"50% מילדי העולים אינם רוצים להתגייס לצבא" (מבט, הטלוויזיה הישראלית, 22.1.93).

"הסבין עוברת לרוסים... רק עשרים שנה עברו מאז שהופיעו בעיתונים כותרות כמו: 'מרוקאי נתפס בפריצה', או 'מרוקאני דקר את שכנו במהלך סכסוך'. היום לא יודפסו כותרות כאלה בשום עיתון. אבל לגבי הרוסים יש כללים אחרים. עליהם הכל מותר. מותר להגיד ולכתוב שהרופאים והמהנדסים שלהם גרועים, שהתארים האקדמאים שלהם לא שווים, שאין להם תחושת שייכות, שהם משתמטים מהצבא, שהם עצלנים בעבודה, שהם מסתובבים במכוניות נוצצות ומחפשים אוכל בפחים, שלא לדבר על אמירות כמו 'הם לא יהודים'. איך התדרדר הדמוי של העלייה שלרגע היתה התקווה הגדולה?" (אורנה קדוש, זמן תל-אביב, 25.1.93).

"עלייה וקוץ בה – זנות רוסית בתל-אביב" (יומן השבוע, הטלוויזיה הישראלית, 28.1.93).

"עלייה טובה, עלייה רעה... את העולים מאתיופיה קל מאוד לאהוב: מבחינה תרבותית הם אינם מאיימים עלינו ובשום מובן אינם נתפסים כמתחרים. מעטים מהישראלים הוותיקים התוודעו אי פעם

"הכבשים השחורות של העלייה הרוסית – השוליים של העלייה האיכותית בתולדות המדינה נקלטו היטב בעולם הפשע המקומי". "יבוא זונות, כליאת נערות ואינוסן, סחיטה, זיוף רשיונות נהיגה, גניבת משכנתאות הונאה..." (אביבה שאבי, ידיעות אחרונות, 18.9.92).

"קליטה – ירושלים 92. שתי נערות רוסיות בנות 14 ו-15 מספרות על עיסוק בזנות ברחובות העיר – עדות נוספת מצמרת על כישלון קליטת העלייה הרוסית..." (משה זיגרון, ירושלים, 18.9.92).

"הרוסים על אלימות. יורי ברצ'וף (מהנדס חשמל בדימוס): בשבילנו לסדר בנק, לרמות את הבנק זה לא עבירה... זוריק אברהמיוב: לשדוד בנק זה מצווה..." (דורית בן, חדשות, 21.9.92).

"אנו באנו ארצה – מזוייפים ועולים" (ברוך מאירי, מעריב, 2.10.92).

"...ממזרח לכביש (כאתר מזור) גרים האתיופים. ממערב לו הרוסים, כשקו נעלם של פחד מאידס וממחלות אחרות מפריד בין המתנות... ל-24 הילדים, כולם אתיופים, יש גננת ללא ידיים, חגית הגננת מבני ברק, איננה נכה חלילה אבל הידיים שלה בכיסים, או מאתורי הגב, אני לא מעזה לגעת בהם, היא מודה בגילוי לב, יש להם מחלות קשות שאני לא מכירה ואני לא מוכנה להסתכן... אחד הצלמים ביקש ממנהל מנהלת האתר (חצרות יסף) אריק כרמי להרים ילד אתיופי לטובת צילום חגיגי. תעזוב אותי, אני לא נוגע בהם, השיב מנהל האתר ללא היסוס.

...בקרב העולים הרוסיים בחצרות יסף מסתובבות שמועות מעוררות פלצות על המחלות של האתיופים..." (שלמה אברמוביץ, ידיעות אחרונות, 2.10.92).

תלמידים עולים חדשים – 'מסריחים' וטען באוזני תלמידי הכיתה, כי העולים 'רק רוצים לקבל מאיתנו דברים, אך לא לתת דבר...'. (שרה פרידמן, מעריב, 23.2.93).

"לניכור יש סיבות... רבים וטובים בציבור הישראלי, שגילו התלהבות גדולה עם ראשיתו של גל העלייה האחרון מחבר המדינות, התאכזבו עד מהרה מהתנהגותם של העולים...". (זהבה שכנאי, הארץ, 22.3.93). "העלייה כעניין זניח... מאז שחדלנו להתפעל מן העלייה 'האינטלקטואלית', זוכים העולים לחשיפה רק כשהם גונבים, מרמים, או פותחים מכוני עיסוי. ממרחק של זמן נראה מסע ההסברה שערך בזמנו משרד הקליטה בסיסמה 'חייכת? קלטת!' פאתטי, אולם הוא היה הניסיון האחרון לחפש נתיבות אל לבה של החברה הוותיקה. מאז הולכת ונשחקת תדמיתם של העולים ולפתע הם מוצגים כנוכלים ונצלנים שפשטו על הארץ". (לילי גלילי, הארץ, 22.3.93).

לאתיופים שלא דרך התקשורת ולפיכך מדובר בעיקר בדימוי תקשורתי; האתיופי הוא אח צעיר, חניני ועדין, שאותו הצלנו במיבצע מרהיב נוסח ישראל של פעם... במשחק התפקידים הטורגי, שעליו מנצחת התקשורת, נראה שה'רוסים' נידונו למלא את התפקיד הנגדי: כועסים, תובעניים, שיפוטיים, מביאים עימם לארץ זנות, פשע, אלוהול ותאונות דרכים. העובדות כמובן, אינן חשובות. לטענת המשטרה, שיעור הפשיעה בקרב עולי ברית המועצות לשעבר נמוך מזה שבקרב הישראלים הוותיקים, אך עולה חדש שפשע יזכה תמיד לכותרת שתזכיר את הסטאטוס השיוכי שלו...". (גיל הראבן, מעריב, 31.1.93).

"תדמית ירודה לעלייה" (גרשון גרשון, הארץ, 3.2.93).

"בבית-הספר קוראים לנו עולים מסריחים... מנהל בית-הספר הממלכתי 'ברנדט' בשכונת נוה-יעקב בירושלים, כינה

## ביבליוגרפיה

- איזנשטרט ש"ג, 'עליה והגירה', בתוך: ש"נ איזנשטרט, ח' אדלר, ר' כהנא (עורכים), המבנת החברתי של ישראל, הוצאת אקדמון, ירושלים, 1976, עמ' 269-276.
- אסטמן ר', רחנבאום י', עמדות הציבור הישראלי והתנהגותו בנושאי עליה וקליטה, המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ולמחקר, ירושלים, 1980.
- בן-צור, ג', כמו אור בכד, הוצאת ראובן מס, ירושלים, 1992.
- ברקמא, ג', בן-אליהו ה', מתגייסים-עולים מברז"מ: ידע, חששות וציפיות מהשרות, מטכ"ל אכ"א, ממד"ה, ענף מחקרי כח אדם, 1991.
- גינזברג-גרשוני, י', צמח, מ', שכונות וישובי שיקום קולטי עלייה, משרד הבינוי והשיכון, דחף – מכון מחקר, ירושלים, 1992.
- דמיאן, נ', המשכיות ושינוי בעמדות הציבור הישראלי כלפי העליה וקליטת העולים, המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ולמחקר, ירושלים, 1987.
- דמיאן, נ', רחנבאום-תמרי, י', מעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה – שלב א', המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ומחקר, ירושלים, 1990.
- דמיאן, נ', רחנבאום-תמרי, י', מגמות בעמדות הציבור לגבי עליה וקליטת עולים, המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ומחקר, ירושלים, 1992.
- דמיאן, נ', רחנבאום-תמרי, י', מעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה – דו"ח מס' 4, המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ומחקר, מרס 1993.

- הורוכין, ת', "יחסי תלמידים עולים וישראלים", הרצאה בכנס הסקציה לקליטה של האגודה הסוציולוגית, אפריל, 1992.
- הנדלס, ש', בן-צורי ר', יחסו של הציבור כלפי העולים החדשים מברח"מ, מידע תודשי בנושא משק וחברה, המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות, תל-אביב, נובמבר 1992 (פורסם גם ב"הארץ", 12.6.92, במאמרו של יוסף אלגזי, "ציונות אבל לא על חשבוננו".
- וייל, מ', הערכת פרויקט הקליטה ברשויות המקומיות, חברת "מגמה", ירושלים, 1993.
- כהן, ע', עמדות והתנהגות הציבור הישראלי ביחס לקליטת עליה, המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ולמחקר, ירושלים, 1977.
- כפרי, ע', שריר, ש', ונמשכת שיירה... משרד החינוך והתרבות, המנהל הפדגוגי – אגף הנוער, ירושלים, 1990.
- כץ, ד', דעות הציבור על קליטת עליה בישראל, המכון למחקר חברתי שימושי והמשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ולמחקר, ירושלים, 1971.
- ליסק, מ', "מדיניות העליה בשנות החמישים", בתוך: מ' נאור (עורך), עולים ומעברות 1948–1952, עידן, כרך 8, הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים, 1987, עמ' 9–18.
- ליפשיץ, ג', עיר פתוחה קולטת עלייה – קריית גת, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1992.
- לרר, ז', פסיכולוגיה של הגירה, סקירת ספרות, ממד"ה, ענף מחקר, אוגוסט 1992.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העליה לישראל 1990, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 900, הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, 1991.
- לשם, א', "שיקולים ומגבלות בבחינת השפעת העלייה מברית המועצות (לשעבר) על הביקוש לעובדים סוציאליים במערכת שרותי הרווחה", בטחון סוציאלי, 38 (1992), עמ' 74–97.
- לשם, א', אור, ה', סקר דעות הציבור הישראלי על קליטת העליה, המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ולמחקר, ירושלים, 1973.
- לשם, א', קינן, ע', עשייה מקצועית בקרב אוכלוסיות עולים יחודיות, אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, היחידה ללימודי המשך והשתלמויות, תל-אביב, 1992.
- מדינת ישראל, "חוק השבות תש"י 1950", בתוך: קובץ מסמכים בתולדות המדינה, שירות הפרסומים, מרכז ההסברה ומשרד הבטחון, ההוצאה לאור, תל-אביב, 1981.
- מיטלברג, ד' ולב ארי, ל', קליטה חברתית וזכות יהודית של עולי רוסיה צעירים השוהים באולפנים קיבוציים, אוניברסיטת חיפה, המרכז הקיבוצי, 1992.
- ממד"ה, סקר מלשכ"ים, מטכ"ל אכ"א, ממד"ה, ענף מחקר, 1991.
- מנחם, ג', לויין-אפשטיין, נ', סקר עולים 1992 תל אביב – יפו, המכון לחקר חברתי, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1992.
- משרד החינוך והתרבות, ילדים עולים, מעברים והסתגלות בבית הספר, המנהל הפדגוגי, השרות הפסיכולוגי-יעוצי (שפ"י), ירושלים, 1990.
- משרד החינוך והתרבות, החינוך החברתי ממלכתי-יסודי, לא עוצרים בעליה, האגף לחינוך יסודי, המחלקה לקידום יזמות, החינוך החברתי ממלכתי-יסודי, ירושלים, 1992.
- משרד החינוך והתרבות, מטה הכינוס "עליה בחינוך", כינוס ארצי של מתנכים בסימן קליטת עליה, עליה בחינוך, ביה"ס התיכון שליד האוניברסיטה העברית, ירושלים, 12.4.92.
- סמית ח', סמית ר', סקר דעת קהל בנושא העליה מרוסיה, סמית – מרכז מחקר ירושלים, 1990.
- סרוק, ש', "הוראת קליטת עליה בבית הספר לעבודה סוציאלית – הלכה למעשה", חברה ורווחה, י"ב (1992), עמ' 151–166.
- "עלם", קליטת ילדים ובני נוער עולים, הפורום הציבורי והבין-תחומי לקליטת ילדים ובני נוער, עמותה למען נוער במצוקה, תל-אביב, 1992.
- פיין, א', סקר קליטת עולי ברח"מ ספטמבר 1989 – יוני 1991, "תצפית", מכון מחקר, ירושלים, מאי 1992.
- צמח, מ', שטיגלמן, א', זיגל, א', סדרת הטלויזיה "כל ההתחלות", המשרד לקליטת העליה, האגף לתכנון ולמחקר וחברת מודיעין אזרחי בע"מ, 1975.
- קאופמן, ר', בין עליה לקליטה, משרד החינוך והתרבות בית-הספר לעובדי הוראה בכירים ע"ש עמנואל יפה, ירושלים, 1992.
- קמינסקי, ש', בר, נ', הערכות השרות לעבודה קהילתית לקליטת עליה, משרד העבודה והרווחה, השרות לעבודה קהילתית, ירושלים, 1990.
- קטן, י', "רשתות חברתיות לא-פורמליות ומקומן בזירת שירותי הרווחה", בטחון סוציאלי, 34 (1989), עמ' 35–48.

- רחובאוס-תמרי, י', דמיאן נ', מעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה – דו"ח מס' 2, המשרד לקליטת העלייה, האגף לתכנון ומחקר, ירושלים, 1991א'.
- רחובאוס-תמרי, י', דמיאן, נ', מעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה – דו"ח מס' 3, המשרד לקליטת העלייה, האגף לתכנון ומחקר, ירושלים, 1991ב'.
- רפאל, י', "המאבק על העלייה ההמונית", בתוך: מ' נאור (עורך), עולים ומעברות 1948-1952, עידן, כרך 8, הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים, 1987, עמ' 19-30.
- שי, ש', רוכין, ר', עמדות הציבור כלפי גל העלייה 90/89, מכון גוטמן למחקר חברתי שמושי, ירושלים, 1990.
- שפיגלמן, א', ידע ועמדות הציבור הישראלי בנושאי קליטת העלייה, המשרד לקליטת העלייה, האגף לתכנון ולמחקר, ירושלים, 1976.
- תבורי, א', "קליטת יהודי ברה"מ בארץ ורישומה על החברה הישראלית", גשר, 123, שנה 37 (1991), עמ' 7-20.
- Borowski, A., *The Impact of Immigration*, The JDC, Brookdale Institute of Gerontology, Jerusalem, 1993.
- Cwinkel J. & Leshem E., "Voluntary Organization in the Breach: Issues in Times of Massive Soviet Immigration" (Submitted to *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1992).
- Park, R.E. & Burgess, E.W., *Introduction to Sociology*, University of Chicago Press, Chicago, 1921.
- Sheriff, M., *Group Conflict and Cooperation*, Routledge and Kegan, London, 1966.
- Shuval, J.T., *Newcomers and Colleagues: Soviet Immigrant Physicians in Israel*, Cap and Goon Press, Houston, Texas, 1983.
- Shye, S. et al., *The Evaluation of Olim Associations*, The Lois Guttman Israel Institute of Applied Social Research, Jerusalem, 1991, Pub, No. 55/1157, 1991.



# עידוד עסקים קטנים במסגרת קידום תעסוקה ופיתוח כלכלי בישראל ובעולם

מאת דליה גורדון\*

## א. מבוא

גורמים: ההכרה שצמיחה כלכלית זקוקה לתחרות חופשית רחבה ככל האפשר, הן בתוך כל מדינה והן בסחר הבינלאומי; הקידום והייעול הטכנולוגי העצום, שהביאו מצד אחד לייצור בממדים שעלו פי כמה וכמה על הביקוש ומצד שני לחיסכון בכוח אדם, היינו לפיטורין, שהיוו בעיית אבטלה בפני עצמה והקטינו בנוסף לכך את הביקוש, וחוזר חלילה; היווצרותה של רוויה בצריכת מוצרי ייצור המוני ופנייה גוברת והולכת למוצרים ולשירותים מיוחדים ומגוונים ובממדים מצומצמים יחסית; המהירות שבה התרחשו השינויים הטכנולוגיים והועלו רעיונות חדשים למוצרי צריכה שדרשו שינויים גמישים ומהירים בבחירת המוצרים לייצור ודרכי ייצורם; העלייה ברמת החיים הכללית ובשיעור עבודת נשים, שהביאו לביקוש גובר לשירותים אישיים מצד אוכלוסיות מתרחבות והולכות. כמו־כן החלו מעסיקים להירתע מהגדלת מצבת כוח האדם שלהם בגלל המחיר הגבוה הכרוך בביצוע שינויים בה. האלטרנטיבה היתה למסור עבודות, בקנה מידה גדל והולך, לקבלנות משנה. ולבסוף, באופן פרדוקסלי, דווקא ההישגים

בשנים האחרונות מתמודדות כל מדינות העולם המערבי עם אבטלה חמורה. בעוד שבשנות ה־50 וה־60 (אצלנו – בשנות ה־70) התרכזו קובעי המדיניות בתחום זה בעיקר בהגנה על המובטל ובהגנה על מתן אפשרות לחפש עבודה, בעשור האחרון נאלצו קובעי המדיניות לפעול לקידום התעסוקה ולשמירה על הזכות לעבוד ולהתפרנס בכבוד. מקום חשוב במסגרת התוכניות לקידום התעסוקה במדינות המפותחות תפסו תוכניות לקידום יזמות אישית ותעסוקה עצמאית, הן בהקשר הכללי של הפיתוח הכלכלי והן בתחום הספציפי של פתרון בעיות אבטלה.

מחקרים שונים, כגון מחקרו רב ההשפעה של בירץ' (Birch, 1979) על הנושא לגבי ארצות־הברית ומחקרים דומים לגבי יפן, צרפת, שוודיה, איטליה, הולנד, בריטניה ועוד (פלזנשטיין ושוורץ, 1991; Employment; Department, U.K., 1991) הראו, שעיקר תוספת התעסוקה באה דווקא מן העסקים הקטנים, ואילו הגדולים ביותר צמצמו את היקף ההעסקה שלהם. היו לכך מספר

\* מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

בעסקים קטנים ועצמאיים בכלל והוכנו תוכניות ספציפיות לעידוד מובטלים (שכירים) לעבור לתעסוקה עצמאית, בפרט. למטרה זו פותחו תוכניות רבות ונחקקו חוקים לעידוד עסקים קטנים, שנועדו ברובם לתקן כשלי שוק מחמת חסרונות לגורל ולהבטיח ולהקל על תחרות חופשית רחבה. תוכניות אלה אמנם נשאו פירות והגדילו עוד יותר את חלקם של העסקים הקטנים בתעסוקה. בבריטניה העסיקו בשנת 1989 88% מן העסקים עד 5 עובדים. בעשור האחרון הוקמו במדינה זו 2 מיליון עסקים קטנים חדשים, מהם הוקמו 400,000 בשנת 1991 לבדה. בשנת 1989, 35% מן התעסוקה הלא-ממשלתית היתה בעסקים קטנים, לעומת 27% בשנת 1979. במחקר מיוחד שערך גאלאגר בשנת 1985 נמצא, שבין השנים 1987 ו-1989 ייצרו המעסיקים שהעסיקו עד 10 עובדים חצי מיליון מקומות עבודה, שהיו מחצית מסך כל מקומות העבודה החדשים (Gallagher, 1985). ואילו אלה המעסיקים יותר מ-5,000 איש הקטינו את מספר מקומות העבודה שלהם. הגידול העיקרי בתחום העסקים הקטנים היה בענפי השירותים הפרופסיונליים, האישיים והפיננסיים (Employment Department, U.K., 1991).

אמנם ברור, שתעסוקה עצמאית אינה מתאימה לכל אדם ואלה המתאימים לכך אינם נמנים דווקא עם המובטלים. אך העמדה שננקטה במדינות רבות היא, שאלה שיש להם התאמה מינימלית לכך, בתוספת עידוד, תמריצים והדרכה, יוכלו להשתלב בדרך זו בתעסוקה בעצמם ולעתים אף להעסיק אחרים וגם לשמש דוגמה. גם תעסוקה עצמאית זמנית או תקופתית אינה פסולה; ניתן לראות בה מעין "הכשרה מקצועית" בתחום היזמות. הצלחה גדולה לעידוד תעסוקה עצמאית של מובטלים הושגה בעיקר בבריטניה

הסוציאליים המרשימים של העובדים השכירים שהושגו ב-40 השנים האחרונות, בעיקר בנושאי הבטחת תעסוקה (קביעות ופיצויי פיטורין), ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה, העלו את הצורך בהפניה לעבודה עצמאית כאחת הדרכים לפתרון בעיות אבטלה. הישגים אלה יצרו קשיחיות העסקה וציפיות שהמערכות הסוציאליות והכלכליות הציבוריות והפרטיות שוב אינן יכולות לעמוד בהן. שיעורי מיסוי שיבטיחו המשכיות במוטיבציה להשקעה וליצרנות אינם יכולים להמשיך לעמוד במימון ציפיות של הבטחת תעסוקה בכלל ושזו תהיה תמיד במגמה של עלייה או לפחות של אי-ירידה במעמד ובשכר בפרט. נוסף על כך, עצם הבטחת מינימום הקיום באמצעות המערכת הסוציאלית יצרה "מלכודת עוני": מטבע הדברים, אותן קבוצות אוכלוסייה שנוקדו להבטחת הכנסתן וקיומן מן הקופה הציבורית, לא יכלו להשיג בשוק העבודה שכר שיהיה שונה מרמת הקיצבה שהן קיבלו במידה מספקת על מנת שהעבודה תהיה כדאית ושישתלבו בה. כתוצאה מכך, קבוצות אלה נשארו ברמת החיים המינימלית, המוטיבציה לעבודה נכחדה אצלן ונוצרה מעין תת-תרבות של מחיה על חשבון הציבור, ללא כל שאיפות לקידום ולהשתתפות במערכת החברתית הכללית. תופעה זו בולטת בעיקר בבריטניה ובצרפת, אך היא קיימת גם במדינות אחרות. במקרים אחדים היא אף חופפת אזורים או קבוצות אתניות, דבר המגביר כמובן את הבעיות החברתיות המלוות אותה. כך נמצא, שההפניה לתעסוקה עצמאית יכולה להיות מוצא וסיכוי להשתלבות בעבודה ובחברה ולעודד נכונות לניידות גיאוגרפית ובעיקר מקצועית ולהגמשת דרישות בתחום השכר, כולל תנודות בו ובתעסוקה בכלל.

כל אלה הביאו לכך, שבמרבית המדינות המפותחות נעשו מאמצים לקידום תעסוקה

לא ניכנס להגדרה פורמלית של "עסק קטן". ההגדרה צריכה לכלול כמובן אלמנטים של מספר מועסקים ומחזור כספי וכדרך כלל נכללת בה גם תעסוקה עצמאית. אולם מאחר שההגדרה יכולה להיות שונה למטרות שונות ולמדינות שונות, מוטב שלא לנקוב במספרים מדויקים.

---

### ב. עידוד יזמות קטנה במסגרת תוכניות לקידום תעסוקה ופתרון בעיות אבטלה במדינות שונות

---

#### סוגי התוכניות

קידום תעסוקה זעירה ועצמאית מבוצע במדינות השונות במסגרת תוכניות לקידום כלכלי ועסקי כללי או כמסגרת תוכניות לקידום תעסוקה לפתרון בעיות אבטלה. ברבות מן המדינות קיימות תוכניות בשני תחומים אלה. לעתים הן משולבות ולעתים מקבילות ללא קשר ישיר ביניהן. הקונספציה של המדינות קובעת את מסגרת ההטבות הניתנות באמצעות התוכניות השונות ובעיקר כמובן את אוכלוסיית היעד. אם הדגש הוא קידום כלכלי כללי – אין הגדרה מדויקת של קבוצות אוכלוסיית היעד, אך לעתים קיימת התמקדות בסוגי תעשיות (בלגיה, נורווגיה) או באזורים גיאוגרפיים אחדים (קנדה, בלגיה, פינלנד, צרפת – החל משנת 1984) וקיימת בחינה מדוקדקת יותר של ישימות וכדאיות כלכלית של התוכנית. כאשר הדגש מושם בפתרון בעיות אבטלה וקידום תעסוקה, ההטבות ניתנות לקבוצות השייכות או שקיים לגביהן הסיכון שישתייכו לאוכלוסיות המובטלים – מובטלים בכלל (צרפת משנת 1984, ספרד, בלגיה עד שנת 1990, פינלנד, נורווגיה, שוודיה) או זכאים לקצבאות אבטלה והבטחת הכנסה (צרפת

ובצרפת, שבהן בערך 20% מן העסקים החדשים שקמו באמצע העשור הקודם היו של מובטלים שנעזרו בתוכניות העידוד שיועדו להם. בסקר על עסקים קטנים שנעשה בקמברידג' לאחרונה נמצא, ש-50% מהם קמו אחרי שנת 1979. שליש מהם אמרו, שהמניע להקמת העסקים היה חשש מאבטלה (Employment Department U.K., 1991). גם בישראל נקטו בשלוש השנים האחרונות גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה יוזמות חלוציות שונות לעידוד עסקים קטנים, לאו דווקא של מובטלים. המהפך שנדרש בחשיבה הכלכלית והחברתית של קובעי המדיניות בארץ היה קיצוני יותר מזה שנדרש בארצות אחרות. יחד עם זאת, נראה שהתחום צובר תנופה וקרוב לוודאי שיתרחב וישפיע יותר עם הקמת רשות מרכזית לעידוד עסקים קטנים, כפי שהמליצה ועדה מטעם משרד המסחר והתעשייה, שבדקה את הנושא לאחרונה.

בישראל רשומים היום קרוב ל-140,000 מעבידים במוסד לביטוח לאומי; 74% מהם מעסיקים עד 5 עובדים שכירים; עוד 20% בערך מעסיקים 6–24 עובדים ראה לוח מס' 1 בנספח מס' 1). נוסף על כך יש עוד 230,000 איש בערך הרשומים כעצמאיים (בין שתי הקבוצות האלה קיימת מידת מה של חפיפה, שגודלה אינו ידוע). בין השנים 1983–1988 היה אחוז המעסיקים עד 5 עובדים בוע למדי. מאז שנת 1989 הוא עלה מעט. אחוז המעסיקים 6–24 איש נשאר קבוע למדי בתקופה זו.

להלן יובא סיכום תוכניות לעידוד מובטלים לתעסוקה עצמאית ויזמות קטנה במדינות שונות. לאחר מכן יוזכרו מספר תוכניות מרכזיות של המדינות השונות בתחום עידוד תעסוקה עצמאית ועסקים קטנים במסגרת עידוד צמיחה כלכלית ויזמות בכלל. בסוף יתואר המצב העכשווי הקיים בישראל.

Enterprise Councils). אלה הם גופים מקומיים בלתי תלויים, שחברים בהם נציגי המעסיקים (2/3) ואנשי ציבור (1/3). הם אחראים לקידום תעסוקה, להכשרה מקצועית ולפתרון בעיות אבטלה ותעסוקה. הקמת מועצות אלה נעשתה במסגרת תוכנית רחבת היקף לקידום תעסוקה, שנועדה להתאים באופן הדוק יותר את התוכניות הננקטות לבעיות המקומיות ולהביא למחויבות גבוהה יותר של המעסיקים להכשרה מקצועית, לשיפור איכות כוח האדם ולקידום תעסוקה. תנאי הזכאות להשתתפות בתוכניות עידוד יזמות למובטלים במדינות השונות כוללים כאמור השתייכות לקבוצת היעד של התוכנית. מלבד זאת, במרבית המדינות על מנת לזכות בהטבות התוכנית על המשתתף להקים עסק פרטי חדש. יש מדינות המאשרות גם שותפות וקואופרציה. בגרמניה ובבלגיה ניתן גם לרוכש עסק ותיק להשתתף בתוכנית, בתנאי שהוא יהיה הבעלים העיקרי. פינלנד אינה תומכת בעסק חדש שמטרתו לפעול על בסיס עונתי.

במרבית המדינות נדרשת גם הגשת תוכנית עסקית וזו נבדקת במידה זו או אחרת של דקדקנות. בבריטניה אין דרישה כזו. בצרפת דרישה להגשת תוכנית קיימת רק מאז 1988. בקנדה יש גם מעקב חודשי אחרי התקדמות העסק.

בריטניה דורשת בנוסף לכך גם קיום הון עצמי של £1,000. גם קנדה דורשת הון עצמי (בגובה של 340 דולר קנדי). בלגיה, שבה עיקר התוכנית כולל מתן הלוואה בתנאים נוחים, דורשת קיום הון עצמי בשיעור של 50% מן ההלוואה המבוקשת.

במהלך השנים חלו שינויים בתוכניות הוותיקות. בחלק מהן היה השינוי בכיוון של החמרת הדרישות ובאחרות — בכיוון של ליברליזציה שלהן. יש להניח, ששינויים אלה משקפים את הלקחים שהפיקו המדינות

עד שנת 1984, בריטניה, גרמניה, אירלנד, אוסטרליה, בלגיה משנת 1990, פורטוגל, דנמרק, הולנד). לעתים יש העדפה של קבוצות נוספות — כגון בספרד — של נכים, מובטלים בני 45 ומעלה ותושבים חוזרים (Wyrsh & Wandner, 1992).

מרבית התוכניות לעידוד עסקים קטנים במסגרת של קידום תעסוקה ופתרון בעיות אבטלה פותחו באירופה בעשור האחרון. צרפת הייתה החלוצה בכך; בשנת 1979 בוצע בה ניסוי של תוכנית קידום יזמות למובטלים ובשנת 1980 הייתה תוכנית זו לתוכנית ארצית. אחריה באו בריטניה, בלגיה, אירלנד ופינלנד במחצית הראשונה של העשור, וקנדה, הולנד, פורטוגל, דנמרק, גרמניה, ספרד, שוודיה ונורווגיה — במחציתו השנייה. הרעיון העומד מאחורי מרבית התוכניות האלה הוא לעשות שימוש בתשלומי העברה בתור מנוף לפתרון הבעיה שאותה הם מכסים.

המימון של תוכניות אלה הוא תמיד מרכזי, אולם לעתים יש השתתפות של רשויות מקומיות וגופים מקומיים אחרים. לעתים התקצוב הוא במסגרת דמי אבטלה (צרפת עד 1984); על-פי רוב הוא במסגרת תקצוב מיוחדת הקשורה למשרד העבודה או לשירות התעסוקה (ספרד, אירלנד, פינלנד, נורווגיה, שוודיה, דנמרק). בגרמניה מוקצב תקציב מיוחד, כך שהזכות להטבות אינה מובטחת אלא תלויה במסגרת התקציב.

תפעול התוכניות נעשה על-פי רוב באמצעות שלוחות מקומיות של משרדים מרכזיים, בדרך כלל שירות התעסוקה. בהולנד — באמצעות שירותי הרווחה העירוניים. בפורטוגל אחראי לכך משרד הפנים, המופקד על הביטוח הסוציאלי. בבלגיה התוכנית מתופעלת על-ידי סניפי הבנק המרכזי את התוכנית.

בבריטניה הועבר תפעול התוכנית החל משנת 1991 לאחריות ה-TECS (Training)

שוודיה ופורטוגל. האחרונה גם משלימה את סכום ההיוון במענק נוסף. ספרד ואירלנד מאפשרות בחירה בין גימלה לתקופת הקמה ובין היוון גימלה מיוחדת זו. נורווגיה נותנת סובסידיה ממוסה לכל משרה חדשה שנוצרה, גם לתעסוקה עצמאית. בלגיה נותנת הלוואה בתנאים מועדפים מאוד. הולנד נותנת ערבות מדינה להלוואה, ואילו אוסטרליה נותנת ייעוץ והכשרה בלבד.

ייעוץ והכשרה הם אלמנטים חשובים ביותר בכל התוכניות מסוג זה. אולם לא תמיד התוכנית עצמה מספקת אותם. בהרבה מדינות, כאשר התוכנית אינה מספקת הכשרה, משתתפי התוכנית מופנים להכשרה, לייעוץ או לחונכות במסגרות אחרות (כך בצרפת, בבריטניה, בגרמניה, בבלגיה ובנורווגיה). בפינלנד ההכשרה היא חובה.

בבריטניה יש חובת השתתפות ביום ייעוץ אחד ("Awareness day") וניתן לקבל עוד 3 ימי ייעוץ חינם. מאז הועברה האחריות לתוכנית לגימלת יזמות ל-TECS, המועצות הללו מתפעלות אותה והן גם אחראיות לפיתוח שירותים נלווים לתוכנית, כגון הכשרה בנושאי יזמות, ניהול, מיסוי, שיווק וכו', פיתוח קרנות להלוואה ועוד.

בצרפת ניתנו בהתחלה ייעוץ, הכשרה והדרכה בנושאי ניהול, פיתוח עסקי, הנהלת חשבונות, הכשרה ליזמות, מיסוי וכדומה רק באמצעות תוכניות ציבוריות אחרות. לאחר שהראו מחקרים שהשתתפות בקורסים מגדילה את סיכויי ההישרדות וההצלחה ניתן, החל בשנת 1984, במסגרת התוכנית שובר (Voucher) לרכישת הכשרה במסגרות רלוונטיות קיימות, גם פרטיות, על-פי בחירת המשתתף. כמובן שפריסת שירותים אלה אינה שווה על-פני כל המדינה.

קנדה נותנת ייעוץ עסקי חינם; באוסטרליה כאמור עיקר התוכנית הוא מתן הכשרה, שבסיומה המשתתף בונה תוכנית עסקית.

במהלך תפעול התוכניות. בבריטניה הוקטן, החל משנת 1986, משך הוותק באבטלה המזכה בהשתתפות בתוכנית מ-13 שבועות לפחות ל-8 שבועות, ובמסגרת התוכנית נכללה גם הקמת סוכנות. בצרפת הורחבה, החל משנת 1984, התוכנית בכך שיכלו להשתתף בה לא רק זכאי דמי אבטלה, אלא גם מובטלים אחרים. לעומת זאת הוחמרו בשנת 1988 הדרישות לגבי פירוט הבסיס הפיננסי והמינהלי של התוכנית העסקית המוגשת ובדיקתה, דבר שהקטין מאוד את מספר המשתתפים בה. גם בבלגיה הוחמרו כללי בדיקת התוכנית העסקית (בשנת 1991). לעומת זאת הורחבו החל משנת 1990 תנאי הזכאות כך שגם מובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה זכאים להשתתף בתוכנית. באירלנד ובהולנד הוחמרו תנאי הזכאות להשתתפות בתוכנית (בשנים 1987 ו-1989 בהתאמה).

התוכנית המקובלת ביותר להטבה המרכזית במסגרת עידוד יזמות של מובטלים היא מתן גימלת מחיה לתקופת הרצה ראשונית של העסק. בחלק מן המדינות הרציונל של תוכנית כזו היה למנוע מן הזכאות לדמי אבטלה, המותנית באי-עבודה ובהוכחת נכונות לקבלת עבודה שכירה, להיות מכשול לנכונות להיכנס לתעסוקה עצמאית. מודל ראשוני של תוכנית מסוג זה סיפקה בריטניה, שנתנה גימלה, ממוסה, גבוהה במעט מדמי אבטלה, לתקופת ההקמה של עסק חדש, ל-52 שבועות. בעקבותיה הלכו קנדה ואירלנד, גרמניה (ל-13 שבועות), פינלנד (ל-15 חודש), דנמרק (3-5 שנים) ולמעשה גם הולנד — שבה הגימלה המוצעת משלימה את ההכנסה מן העסק עד לגובה הגימלה להבטחת הכנסה (ל-6 חודשים).

המודל השני למבנה הטבות הוא זה הצרפתי. כאן הדגש הוא בהפיכת כספי דמי האבטלה למנוף להקמת עסק למעוניינים בכך, בדרך של היוון הקיצבה. בעקבותיה הלכו

גם בצרפת הוקמו תוכניות מקומיות הנותנות הלוואות או מקדמות ושחרור ממס מקומי לתקופת הקמה (עד 3 שנים). בגרמניה פותחו תוכניות מקומיות לקבוצות עבודה עצמאיות. בספרד הוקמו סוכנויות פיתוח אזוריות שמתפקידן לאתר יזמים ופרויקטים לפיתוח, לפתח שירותי הכשרה בניהול עסקי ולפתח תוכניות מימון – בעזרת מענקים וסובסידיות (פירוט סוגי התוכניות, מקור המימון, אוכלוסיות היעד וכו' מובא בנספח למאמר).

### מעקב מחקרי

רוב המדינות מבצעות מחקרי מעקב אחרי התוכניות. למעשה, מרבית המדינות הקדימו לתוכניות ניסוי בהיקף מצומצם ותוך מעקב צמוד לפני שהחילו את התוכניות על כלל המדינה. המחקרים שונים זה מזה במידת הפיקוח ובמועד שבו הם נערכים בהשוואה למועד פתיחת העסק. הנושאים העיקריים שנבדקו הם כמובן קודם כל שיעורי ההישרדות. בנושא זה קשה לערוך השוואות בינלאומיות ולו רק משום שמועדי החקירה ביחס למועדי פתיחת העסקים הם שונים. כמובן נבדקו תכונות המשתתפים בכלל ואלה של השורדים בהשוואה למי שלא שרד, בפרט. מספר מדינות ביצעו חישובי עלות – תועלת. בקנדה מצאו, שהתוכנית היא Cost effective. בפינלנד מצאו שהמיסוי מן העסקים ששרדו מחזיר את ההשקעה (Wyrsh & Wandner, 1992).

עד כה לא נבדקה כלל שאלת התחלופה (displacement). היינו, באיזו מידה המשרות שנוצרו בעסקים שקמו הביאו לאובדן של משרות אחרות של שכירים או עצמאיים. כמובן, במרבית המחקרים נבדקו קבוצות הניסוי בלבד, ללא קבוצות ביקורת: הם אינם עונים על השאלה באיזו מידה היו העסקים קמים גם ללא התערבות התוכניות.

במסגרת התוכנית המכסה גם הוצאות נסיעה, מגורים וציוד, ניתן גם ליווי של חונך בתקופת ההרצה הראשונית של העסק למשך 6 חודשים. חונך זה אחראי גם להערכת העסק במסגרת מעקב שוטף אחרי התוכנית בכללה. פינלנד מחייבת כל משתתף שהוא חסר ניסיון בעבודה עצמאית להשתתף בהכשרה להקמת עסק חדש.

ספרד מעניקה חונך העוזר בהכנת התוכנית העסקית. הוא גם מלווה את העסק במשך ששת חודשי ההקמה הראשונים. גם בספרד הראה המחקר שיש חשיבות רבה להכשרה להצלחת העסק ולהישרדותו. לפיכך יש כוונה במדינה זו לפתח תוכניות הכשרה רחבות יותר. בגרמניה, בבלגיה, בנורווגיה ובהולנד ניתנת הכשרה באמצעות גופים ציבוריים אחרים, כגון לשכות מסחר, רשויות מקומיות, איגודי מעסיקים וכדומה.

רבות מן המדינות משחררות את משתתפי התוכנית מתשלום דמי ביטוח סוציאלי בתקופת ההרצה הראשונית של העסק. כך הדבר בצרפת (לתקופה של 6 חודשים), בגרמניה ובאירלנד. גם בבריטניה יש הקלות במיסוי. בצרפת ניתן נוסף על כך גם בונוס לכל משרה נוספת שנוצרה.

ברבות מן המדינות יש בנוסף לתוכניות המרכזיות גם תוכניות מקומיות משלימות. בולטת בתחום זה בריטניה, שכאמור העבירה את האחריות לטיפול בבעיות קידום התעסוקה לבסיס המקומי במסגרת ה-TECS (ראה לעיל). כך הוקמו, בהרבה מקומות ברחבי בריטניה, חממות ופארקים תעשייתיים, שניצלו שטחי תעשיות שנסגרו או אף מחנות צבא שנמצאו מיותרים. במסגרת חממות אלה ניתנים ייעוץ עסקי ושירותים משותפים של מזכירות, טלפון, חישובי משכורות וכו'. כמו כן ניתנים על בסיס מקומי קורסים ליזמות, פותחו תוכניות למתן הלוואות מסובסדות ועוד.

בערך. כיתר המדינות המספרים מסתכמים במאות או באלפים בודדים לשנה.

בצרפת וכבריטניה העסקים שנפתחו באמצעות התוכניות הללו היוו 20% (בשנים 1987, 1988 בהתאמה) מכלל העסקים החדשים שנפתחו והן כיסו 5% מכלל המובטלים. בשתי מדינות אלה מייתסים לתוכניות הללו חשיבות רבה מבחינת ההשפעה על הפעילות הכלכלית בכלל ועל קידום התעסוקה בפרט.

הממצאים שהעלו מחקרי המעקב מראים, שבצרפת שרדו 2/3 בערך מן העסקים 3 שנים לאחר הקמתם. בכריטניה היה השיעור 57%. יש המייחסים הבדל זה לכך שההשקעה הכספית הראשונית של היזמים היתה גבוהה, עקב מבנה התוכנית, בצרפת מאשר בכריטניה. באוסטרליה שרדו 43% מן המשתתפים 12 חודשים לאחר תום התוכנית, שכללה כאמור מתן הכשרה בלבד. בספרד שרדו 84% מאלה שהחלו בעסק במשך 12 החודשים שקדמו לבדיקה. בבלגיה ובשוודיה שרדו 80%. באירלנד שרדו 60% 12 חודשים לאחר סיום התוכנית, היינו שנתיים לאחר הקמת העסק.

אם נביא בחשבון שיעורי הישרדות אלה ניתן אולי לומר שלתוכניות שכללו מתן הון יסוד, בדרך של מענק או הלוואה, היו שיעורי הישרדות גבוהים יותר. ניתן לייחס זאת לכך, שקיום הון יסוד כשלעצמו מגדיל את סיכויי ההצלחה של העסק או שניתן לייחס זאת לעובדה שלפחות בחלק מן התוכניות האלה נדרשו בדיקות מחמירות יותר של התוכנית, היינו היתה סלקציה חמורה יותר.

באירלנד נמצא, שיזמים בעלי השכלה גבוהה מן הממוצע ובעלי מקצוע שרדו יותר מהאחרים. גם בצרפת נמצא, שבעלי השכלה או מקצוע או מנהלים לשעבר ובעלי ניסיון בעסק עצמאי או בניהול הצליחו, ואילו צעירים, שהיו מובטלים זמן ממושך

היינו, באיזו מידה ההשקעה היתה מיותרת. מספר מחקרים ניסו לענות על שאלה זו שלא באמצעות קבוצת ביקורת, אלא באמצעות הפניית שאלה זו למשתתפי קבוצות הניסוי. במחקר שנערך בכריטניה השיבו מחצית מן המשתתפים שלא היו פותחים את העסק אילולא התוכנית. במחקר אחר בכריטניה רק 30% השיבו כך. במחקר שנערך בצרפת בשנת 1982 השיבו 50% מן הנשאלים שלא היו פותחים את העסק אילולא התוכנית; 21% אמרו שהיו פותחים גם בלעדיה; היתר השיבו שאינם יודעים אם היו פותחים את העסק.

שאלת "ההשקעה המיותרת" תיבדק במחקר העוקב אחרי ניסוי הנערך עתה במסצ'וסטס, ארצות הברית. בניסוי זה, הבודק תוכנית ההולכת בעקבות הדגם הבריטי, הוחל בשנת 1990. הניסוי נערך ביוזמת השלטון המרכזי ושותף בו גם הממשל המקומי. בניסוי זה נכללה גם קבוצת ביקורת. במסגרת הניסוי פנו ל-26,000 מקבלי דמי אבטלה בהצעה להצטרף לתוכנית. לפגישה הראשונית באו 4 אחוזים. מאלה הגישו 63% הצעה לעסק. ההצעות נבדקו; אלה שנמצאו מתאימות חולקו באופן אקראי לשתי קבוצות שבכל אחת היו 250 איש. אחת הקבוצות השתתפה בתוכנית והשנייה שימשה קבוצת ביקורת. ממצאי הניסוי יפורסמו בשנת 1994. עד כה זהו ככל הידוע הניסוי המבוקר ביותר שנערך בתחום.

המספר השנתי (המוחלט) של המשתתפים בתוכניות לעידוד תעסוקה עצמית של מובטלים שונה כמובן בכל מדינה ומדינה. בכריטניה ובצרפת המספרים גבוהים יחסית. בשנות השיא בכריטניה הם הגיעו ל-100,000 בערך לשנה (1988) ובצרפת ל-72,000 (1986). עקב ההחמרה בדרישות נמצא מספר זה בירידה בשתי המדינות. בספרד השתתפו בשנת 1991 10,000 איש

משרה חלקית. באירלנד הוסיפו 20% מן העסקים ששרדו משרות. בפינלנד העסיק עסק ששרד בממוצע 1.3 משרות. באירלנד ובפינלנד נמצא, שרוב אלה שעסקיהם כשלו חזרו להיות שכירים. מעטים (פחות מ-10%) חזרו לקבל דמי אבטלה.

בבריטניה נערך בסוף 1990 ובתחילת 1991 מחקר מעקב על מי שסיימו 12 חודש בתוכנית בסוף 1988. במדגם השתתפו 2,984 איש, מהם ענו לשאלון 59%. נמצא, שבמועד המחקר המשיכו 63% להיות עצמאיים, כולל 58% שהמשיכו לעבוד באותו עסק שהקימו בתחילה. מבין הנושרים בערך מחצית עבדו כשכירים, 16% חזרו לקבל דמי אבטלה וכשיעור הזה יצאו מכוח העבודה. המצליחים מבוגרים יותר מן הנכשלים (גיל ממוצע 37 לעומת 33 בהתאמה). 69% מן המשתתפים היו גברים. הם היו 69% בין המצליחים. בין הנשים הצליחו 49%. מבין הגברים הנשואים הצליחו יותר. בין הנשים הצליחו יותר הרווקות. בניגוד לממצאי מחקרים בארצות אחרות, לא נמצאו הבדלים בהצלחה על-פי רמת ההשכלה.

מחצית מן המשתתפים קיבלו דמי אבטלה במשך 26 שבועות. הם הצליחו יותר ממי שהיו מובטלים זמן ממושך יותר. לרבע מהם היה ניסיון קודם בעבודה עצמאית. משתנה זה לא השפיע על ההצלחה. גם זאת בניגוד לממצאי מחקרים אחרים. 70% עבדו בביתם. גברים עבדו בממוצע 52 שעות שבועיות. נשים עבדו 41. נושא זה לא נמצא קשור בהצלחה. 83% העסיקו עובדים נוספים. ממוצע ההשקעה היה £2,400. כזכור, התוכנית מחייבת קיום הון עצמי של £1,000. המצליחים השקיעו בממוצע יותר מן הנכשלים. 25% עברו הכשרה בניהול עסק. נשים השתתפו בהכשרה כזו יותר מן הגברים. 1/3 אמרו שחסרים להם הכשרה וייעוץ.

יחסית, או שעבדו בעבר בשכר נמוך וגם מי שהשקיעו בעסק סכומי כסף נמוכים יחסית — הצליחו פחות. מחקר מעקב שנערך בבריטניה העלה, שיש חשיבות רבה להכנת תוכנית עסקית ולהשתתפות בהדרכה. יש חשיבות הן להדרכה האישית והן למפגש הקבוצתי. לפיכך רצוי שהתוכנית תכלול את שני המרכיבים האלה. גם בצרפת נמצא שהדרכה בניהול פיננסי, בשיווק, בייצור, בניהול, במיסוי ובחוק חשובים להצלחה. בבריטניה אמרו רבים שחסר להם מידע בתחומי החשבונאות, השיווק והמימון. מחקרים שנערכו בקנדה ובארצות הברית העלו, שהקשיים העיקריים הם חוסר כישורים בכל הקשור למידע ולתקשורת, חוסר הון יסוד והעדר ניסיון.

רוב המשתתפים בתוכניות היו גברים (בצרפת 80%; באירלנד 86%; בפינלנד 68%). רק בדנמרק לא היו הגברים הרוב (42%). משתתפי התוכניות הם בדרך כלל צעירים, אך לא מאוד (על-פי רוב בני 25 עד 44), נשואים, בעלי ותק לא ממושך באבטלה. הם עבדו בעיקר בתפקידי ניהול בתחום השירותים, במקצועות חופשיים או בעבודות מקצועיות.

רבע מן העסקים ששרדו בצרפת הוסיפו משרות נוספות. בתום שנת פעילות העסיק עסק ששרד 1.5 איש. במחקר אחר שנערך כליון שבצרפת נמצא, שלאחר 2 שנות פעילות העסיק עסק אחד 2 אנשים בממוצע ולאחר 3 שנות פעילות — 3.5.

בבריטניה הוסיפו 34% מן העסקים ששרדו משרות נוספות. לעסק ששרד בבריטניה נוספה בממוצע 0.14 משרה לאחר שנה ו-0.7 משרות לאחר 18 חודש. 10% מן העסקים ששרדו העסיקו 17 איש בממוצע. לדעת הבריטים, בחישוב כללי נשארות על כל 100 התחלות 35 משרות. באוסטרליה כל עסק ששרד הוסיף בממוצע 0.2 משרה מלאה ו-0.5



על-פי קריטריוני זכאות ויש שהעדיפו יצירת תשתית של שירותים בתחום, ואלה ניתנים תמורת תשלום מלא, חלקי או מסובסד, או תמורת זכויות קניין כלשהן, כגון מניות או תמלוגים. כך הוקמו חברות ייעוץ ומתן שירותים בתחומים שונים, כגון ניהול, ייצור, מחשוב, פרסום, ייצוא, בקרת איכות, הנהלת חשבונות, עיצוב, ייעול, תיקנון ועוד. תחום פעולה נוסף הוא תחום ההקלות במיסוי לעסקים קטנים, לעתים בנוסף לפישוט מנהלי. בתחום המחקר והפיתוח, הפיתוח הטכנולוגי ופיתוח הניצול המסחרי של המצאות הוקמו מוסדות מתמחים, לעתים במסגרת המוסדות האקדמיים. במקרים אחרים העידוד נעשה באמצעות קרנות הון סיכון שיועדו למטרות אלה בלבד, או בעזרת הקלות במיסוי על השקעות במחקר ופיתוח. חשובות ביותר גם תוכניות שיצרו "כתובת אחת" ליזם הקטן, שבה יוכל לקבל מידע, הפניה, ייעוץ והכוונה ואף טיפול מול כל השירותים, המשרדים וסוגי הרישוי הדרושים ומקורות המימון הקיימים; תוכניות מסוג זה מביאות את האופציה היזמית קרוב ליזם הפוטנציאלי ומפיגות את החששות מפני הסתככות ביורוקרטיה.

להלן נראה דוגמאות לתוכניות עידוד שנקטו במדינות השונות, להדגמת רעיונות וסוגי העידוד הקיימים, לצורך השלמת התמונה הכוללת.

בתחום המימון הוקמו תוכניות רבות ומגוונות הן מבחינת סוגיהן והרכבן (קרנות להלוואה, ערבות מדינה להלוואות מסחריות, קרנות הון סיכון, שילוב בין כמה מרכיבים אלה וכדומה), הן מבחינת הביטחונות שהם מבקשים (שעבוד נכסים, תמלוגים, מניות או זכויות בעלות בדרך אחרת, ערבות הדדית של לווים ועוד) והן מבחינת מקורות המימון שלהן (ממשלתי-מרכזי, גופים ציבוריים מרכזיים או מקומיים,

### ג. עידוד עסקים קטנים במסגרת תוכניות לקידום פיתוח כלכלי כללי

התוכניות לעידוד עסקים קטנים במסגרת קידום פיתוח כלכלי כללי קדמו לתוכניות לעידוד עסקים קטנים במסגרת ייעודית לקידום תעסוקת מובטלים. חשיבות העסקים הקטנים ואווירת יזמות לפיתוח ולצמיחה כלכלית הוכרה כבר בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-70. כתוצאה מכך ננקטו יוזמות מדיניות בתחומים שונים ופותחו תוכניות בארצות רבות ובמיוחד ביפן, בארצות הברית ובבריטניה, הרואה את עצמה בעלת תפקיד חלוצי בעידוד אווירת יזמות ועידוד עסקים קטנים באירופה (Employment Department U.K., 1991). התוכניות ברובן מיועדות לתיקון כשלי שוק של חסרונות לגודל של העסקים הקטנים. ההשקפה הרווחת היא, שאין להחליף מנגנוני שוק ותחרות חופשית, אלא רק לסייע, לעודד ולכוון את פעולתם. חלק מן התוכניות הן מרכזיות ואחרות – מקומיות. כיום הנטייה היא להעביר את מרבית הפעילות לבסיס המקומי, הצמוד והמכיר טוב יותר את הבעיות המקומיות ואת השוק המקומי, שהוא מטבע הדברים במקרים רבים – אם גם לא בכולם – הלקוח החשוב של העסקים הקטנים.

יוזמות העידוד של עסקים קטנים התרכזו במגוון רחב של תחומים; בראש ובראשונה כמובן בתחום המימון. תוכניות המימון שונות זו מזו מבחינת הקריטריונים למתן המימון, באופן מתן המימון (הלוואה, ערבות, מענק וכו') ובביטחונות הנדרשים. תחומי עידוד נוספים הם מתן הכשרה, ייעוץ, הכוונה והדרכה מסוגים שונים וברמות שונות של אינטנסיביות. יש מדינות שנתנו אותם חנם

מן התוכניות המדינה מפקידה בבנק שטר פיקדון המאפשר לבנק להלוות כנגדו לעסקים הקטנים.

אחת הדרכים החשובות ביותר לעסקים קטנים בתחום המימון היא עידוד הקמת קרנות או חברות "הון סיכון". בארצות הברית הוקמו כ-8 מדינות קרנות הון סיכון הפועלות על בסיס של גביית תמלוגים תמורת מתן הלוואות לפיתוח וניצול מסחרי של מוצרים. מימון בא ממקורות מקומיים או ממשלתיים. דרך נוספת למימון הון סיכון הרווחת בארצות הברית היא באמצעות חברות הון סיכון ייעודיות, המשקיעות כנגד מניות או תמלוגים או גותנות הלוואות ארוכות טווח בריבית נמוכה. בנוסף למימון, חברות אלה מספקות ליזמים גם הכשרה בניהול. כיום קיימות בערך 400 חברות כאלה ועוד 140 חברות דומות המיועדות להשקעות בעסקים של מיעוטים. מלבד אלה קיימות בארצות הברית קרנות הון סיכון שהוקמו במימון ממשלתי באמצעות בנקים. אלה נותנות הלוואות מקבילות להשקעה הפרטית והקרן מתחייבת לקנות את מניות העסק במחירי מינימום ומקסימום שנקבעו מראש בתקופה קצובה.

"תוכנית הנגישות להון" במישיגן משקיעה בפרויקטים בעלי סיכון בינוני על מנת להביא לכך שיתרת ההלוואה תושג מבנקים מסחריים. תוכנית נוספת במישיגן נותנת הלוואות התחלתיות למימון מחקר ופיתוח, שגם בבסיסן עומדת המטרה לשמש בסיס להשגת מימון נוסף. תוכנית נוספת למימון הון סיכון היא תוכנית "רזרבת הפסד", שהוקמה בקליפורניה בתחילת שנות ה-70. תוכנית זו כוללת קרן שממנים המדינה, בנקים ומשקיעים פרטיים וקרן מקבילה, שבה מופקדים 1-3 אחוזים מכל הלוואה כביטחון למקרים של אי החזרת חוב. תוכניות מימון אחרות הן "קרנות חוזרות"

כגון רשויות מקומיות, ארגוני מיעוטים, איגודים פילנתרופיים, שיתוף משקיעים פרטיים בתנאים מועדפים של הקלות במיסוי ובסיכון וכדומה).

במדינות רבות הוקמו קרנות ממשלתיות או ציבוריות הנותנות הלוואות באמצעות בנקים מסחריים. לעתים נלווים להלוואות שירותים נוספים, כגון ייעוץ (בריטניה) או סבסוד דמי השכירות (הולנד). בארצות הברית בנקים מקומיים משקיעים בתשתית ונותנים הלוואות ליזמים קטנים במטרה לעודד את הפעילות העסקית באזור. דוגמה בולטת לכך היא פעילות ה-South Shore Bank. בשיקאגו. מלבד אלה קיימות בארצות הברית בערך 30 קרנות שבהן שותפים גופים וולונטריים ופרטיים, הנותנות הלוואות בריבית נמוכה, ואיגודי אשראי קהילתיים, המופעלים על בסיס קואופרטיבי (פלזנשטיין ושוורץ, 1991). דרך אחרת לעודד בנקים מסחריים להלוות לעסקים קטנים היא באמצעות מתן ערבות מדינה להלוואות. ה-Loan Guarantee Scheme, המופעלת בבריטניה משנת 1981, נותנת להצעות שנמצאו ישימות ערבות עד לשיעור של 70% מן ההלוואות בסכום של עד £100,000 לתקופה של 2-7 שנים, תמורת ריבית סיכון, נוספת על זו שהבנק גובה. במעקב שנעשה בשנת 1984 אחר עסקים שניצלו תוכנית זו נמצא, שלמחצית הלווים היו אפשרויות מימון אחרות. כמובן נמצא, ש-40% מן העסקים התמוטטו אחרי 3 שנים ושהתוכנית נוצלה יותר באזורים מפותחים ופחות באזורים בעייתיים, שלהם היא נועדה. כתוצאה מממצאים אלה הוחמרו הקריטריונים לקבלת הערבות (Employment Department, U.K. 1991). בגרמניה ניתנת ערבות ממשלתית להלוואות לעסקים עתירי טכנולוגיה. תוכניות ערבות להלוואות קיימות גם ב-27 מדינות בארצות הברית. בחלק

Employment Department U.K.,) 1983  
(1991).

נושא חשוב נוסף במסגרת עידוד עסקים קטנים הוא מתן הקלות מינהליות לעסק הקטן, שאינו יכול להרשות לעצמו מימון בעלי תפקידים ספציפיים, כגון מנהלי חשבונות, ובעל העסק ממלא למעשה את מרבית התפקידים בעצמו. בבריטניה אחראית "התוכנית להרחבת עסקים" במשרד המסחר והתעשייה למניעת הכבדות מינהליות מיותרות. נוסף על כך קיימת יוזמה לחקיקה שתקבע מועדי תשלום, על מנת למנוע מפירמות גדולות להשהות תשלומים לספקים קטנים, על מנת לשפר תזרים מזומנים בין פירמות גדולות לקטנות. יוזמה חשובה נוספת בתחום זה בבריטניה היא פתיחת מכרזים ממשלתיים בפני פירמות קטנות. הוצאו חוברות הדרכה המפרטות ליזמים קטנים כיצד יש להגיש הצעות למשרדי ממשלה וניתנה גם הדרכה לפקידים כיצד לחסוך בהוצאות באמצעות רכישות אצל פירמות קטנות; כמו-כן הוצאו הוראות בדבר אי עיכוב תשלומים במשרדי ממשלה לחברות קטנות.

תחום פעולה חשוב נוסף הוא פיתוח תוכניות ושירותים של הכשרה, קישור בין יזמים וייעוץ בתחומים שונים, כגון בתחומי הניהול, הייצור, הייצוא, בקרת האיכות, העיצוב, חוקי המיסוי ועוד. בבריטניה פועל בתחום זה ה"Small Firms Service", שהוקם בשנת 1973, על בסיס מקומי. הוא נותן מידע וייעוץ ויוזם מפגשים בין יזמים ובין בעלי עסקים לצורך קבלת ייעוץ או יצירת שיתוף פעולה, קשרי מסחר הדדיים או שותפויות. בשנת 1991 הועברו יחידות השירות האלה ל-TECS (ראה לעיל). ה-TECS פעילות מאוד בבריטניה בתחום זה של ייזום הכשרה מקצועית ליזמים בתחומי הניהול, המיסוי, החוק, ניהול חשבונות וכדומה. כמו כן הם

("Revolving Funds") להלוואות ליזמים. קרנות אלה, שהן מקומיות בדרך כלל, ממומנות ממקורות ציבוריים ומשקיעים פרטיים ביחס של 2:1. בחלקן הן כוללות גם ייעוץ ליזום. הרעיון הוא, שהחזרי ההלוואות והריבית משמשות להלוואות חוזרות וגדלות. ההלוואות ניתנות בדרך כלל בריבית נמוכה יחסית.

תוכנית אשראי מעניינת הוקמה בבנגלדש. במסגרתה ניתן באמצעות סניפי בנק מקומי אשראי ליזמים קטנים. במסגרת תוכנית זו מוקמות "קבוצות לווים" המקבלים יחד את ההלוואות וקובעים ביניהם "תור" לשימוש בהן, כאשר החזר ההלוואות מאפשר לבא בתור לקבל את חלקו. בדרך זו הלהץ החברתי מבטיח את החזר ההלוואה ומחליף את הצורך בערבות. נמצא, שמוסר התשלומים של תוכנית זו גבוה מן המקובל והתוכנית זכתה להצלחה רבה בהוכיחה שגם עניים יכולים לחסוך ולהשקיע, ליזום ולהצליח. שיטה זו הועתקה גם לשיקאגו. באיטליה מאורגנות קבוצות קואופרטיביות לקבלת אשראי משותף.

מלבד המימון, שהוא "החמצן" הראשוני הדרוש ליזום, מדינות שונות מעודדות הקמת עסקים קטנים בדרך של מדיניות ותחיקה בתחומים של הקלות במיסוי, הגבלים על מונופולים והפרטה. לדוגמה, בבריטניה הורדו לאחרונה בסיס המס ותקרת המס ומערכת המס פושטה. כמו-כן הורד מס החברות המוטל על חברות קטנות מ-42% ל-25% וניתנו הקלות במע"מ לפירמות קטנות. כמו-כן תוכנו הגבלות על מונופולים וקודמו תוכניות הפרטה רבות. עידוד ישיר נוסף להשקעות בעסקים קטנים של משקיעים פרטיים בבריטניה ניתן באמצעות הקלות ולעתים אף מתן פטור ממיסוי על השקעות עד £40,000 לשנה בעסקים קטנים במסגרת ה-Business Expansion Scheme משנת

זה ההשקעה המשותפת, הציבורית-פרטית, על מנת להביא ליעילות בהשקעה, בניצול וביישום הידע שנוצר. מהשקעות מסוג זה יכולים ליהנות גם עסקים קטנים.

בבריטניה ובארצות הברית הוקמו קרנות הון סיכון ותוכניות מימון באמצעות מניות המיועדות להשקעות במו"פ ובפיתוח טכנולוגי. מימון קרנות אלה בא מן המס הכללי, מאיגרות חוב, מקרנות פנסיה וכדומה. ביפן נתנו בשנות ה-80 הקלות מס על השקעות במו"פ וניצולו המסחרי. כמו-כן הוקמה קרן השקעות במו"פ קואופרטיבי פרטי. בארצות הברית הוקמו קרנות להשקעה במו"פ במוסדות אקדמיים. הוקמו גם גני מחקר וחממות טכנולוגיות, מכונים להפצת ידע טכנולוגי המיועדים לעודד, לייעץ ולעזור ביישום ובשימוש בידע טכנולוגי מתקדם הן בייצור והן בניהול.

באוסטרליה ניתן פטור ממס להשקעות בקרנות הון סיכון בכלל והטבות של עד 150% להשקעות במו"פ. בדנמרק ניתן פטור ממס להשקעות במו"פ. גם בשוודיה יש תמיכה מסיבית בפיתוח מו"פ במכוני מחקר בתחומי מחקר ספציפיים. בבריטניה אורגנה תחרות נושאת פרסים בתחום הטכנולוגי.

בתחום המו"פ במיוחד מושם דגש בשיתוף פעולה בינלאומי. בארצות הברית הוקמו קרנות שונות להשקעות במו"פ בשיתוף עם מדינות נוספות (קרן בירד - עם ישראל).

בכל מדינות ה-OECD קיימות תוכניות לעידוד מו"פ תעשייתי, יישום טכנולוגיות חדשניות, ועידוד השיווק בכלל והייצוא בפרט. כידוע, נושא הייצוא תופס מקום חשוב במסגרת תוכניות הפיתוח הכלכליות וגם העסקים הקטנים אינם יכולים להתעלם ממנו, למרות החסרונות לגודל. ואמנם, במספר מדינות הוקמו שירותי ייצוא עבור עסקים קטנים. בניו-יורק ובניו-ג'רסי הוקמו חברות לתמיכה בייצוא של מפעלים קטנים. הן

יוזמים פעולות הפגשה בין פירמות גדולות לקטנות על מנת ליצור העברת עבודות בקבלנות משנה.

בצפון אירלנד פועלות זה 20 שנה ה"Local Enterprise Development Units". הן נותנות ייעוץ והדרכה בדרך של חונכות על-פי תוכנית מיוחדת הנבנית לפי הצורך לכל פירמה הפונה אליהן. מדובר בפירמות המעסיקות עד 50 איש.

ה"Local Enterprise Agency" שהוקמה בבריטניה בשנת 1981 מפעילה ברחבי המדינה 400 סוכנויות הנותנות ייעוץ חינוכי, קרנות להלוואה, חממות והכשרה. הסוכנויות מנוהלות בידי מועצות מנהלים שבהן משתתפים נציגי תעשייה ונציגי ציבור. המימון בא מבנקים, מחברות תעשייה ומרשויות מקומיות. שירות מיוחד נוסף בבריטניה, שהוקם בשנת 1988, מספק מידע וייעוץ על שוקי השוק המשותף. כמו-כן קיימים גופים שונים, ביניהם גם מסחריים, הנותנים לפירמות קטנות ייעוץ בתחומים שונים של החוק, כגון בטיחות וחוקי עבודה. פיתוח אווירת היזמות ותוכניות הכשרה ליזמות ברמה גבוהה נתנה התוכנית "Enterprise in Higher Education".

מקום חשוב במסגרת תמיכה ועידוד יזמות חופשית תופס עידוד המו"פ והפיתוח הטכנולוגי. בנושא זה יש חסרונות בולטים לגודל לעסקים קטנים מצד אחד, יחד עם יתרון יחסי לעסקים קטנים בגמישות ובמהירות ההסתגלות לשינויים, מצד שני.

בפיתוח מו"פ, שהוא אינטרס כלכלי חשוב ביותר בכל מדינה, קיימת דילמה ביחס שבין זכויות הקניין על הידע שנוצר ובין המוטיבציה להשקעה. כאשר אין חובת הפצת הידע - יש נכונות להשקעה, אך אין ניצול מירבי של הידע שנוצר ויש כפילות בהשקעה. כאשר אין זכויות קניין - אין מוטיבציה פרטית להשקעה. לכן חשובה ביותר בתחום

## ד. עידוד יזמות ותעסוקה עצמאית בישראל

המודעות לחשיבותם של עסקים קטנים לפיתוח הכלכלי בכלל ולקידום תעסוקה בפרט, שבלטה בארצות המפותחות בשני העשורים האחרונים, עלתה בישראל בשנתיים-שלוש האחרונות. הדבר התבטא בפיתוח מספר תוכניות לעידוד עסקים קטנים בארץ, הן מטעם משרדי ממשלה שונים והן מטעם גופים ציבוריים. נראה, שבישראל נדרש מהפך גדול יותר בחשיבה של קובעי המדיניות על מנת להגיע לכך. בעוד שבמרבית מדינות המערב יזמות פרטית ותחרות חופשית היו חלק מן התרבות הכלכלית גם לפני כן, בישראל, מאז הקמתה, התכונן הכלכלי היה מרכזי, העדיף עסקים גדולים, בחלקם הגדול ציבוריים, והאקלים הכללי היה נגד יזמות פרטית. היו לכך מספר סיבות: האידיאולוגיה הסוציאליסטית של התנועות הפוליטיות שהנהיגו את המדינה בתקופת הקמתה ראתה בעסקים הקטנים וביזמות הפרטית כמעט ניגוד לטובת הכלל. הצורך וההכרח לספק באותה תקופה במהירות תעסוקה ופרנסה לעלייה רחבת היקף וחסרת כישורים; תמיכה מסיבות ביטחוניות ואידאולוגיות בתעסוקה מלאה ובפיזור גיאוגרפי גם על חשבון היעילות והרווחיות הכלכלית – כתוצאה מאלה נוצרה ועדיין קיימת מדיניות ריכוזית, שמנעה חשיפה ליבוא ולתחרות ושעוררדה ותמכה, באמצעות תמריצים ישירים של הלוואות, מענקים והקלות במיסוי, במפעלים ובארגונים גדולים, ברובם בבעלות ציבורית מלאה או חלקית. התמריצים הישירים כשלעצמם יצרו תלות גבוהה בפקידות ממשלתית, אשר ליזמים קטנים לא היתה כמעט גישה אליה.

נותנות ייעוץ חינוך ושירותי שיווק תמורת תמלוגים צנועים. בטקסס הוקם מכון הנותן שירותים עסקיים תמורת 45% ממניות העסק או תמורת הזכות למסחור הרעיון אם לא מומש. גם באיטליה הוקמו חברות לתיאום ייצוא ושירותי בקרה איכות, סחר, עיצוב וכדומה (ינון, מרון, רוס, 1993).

החשיבות המיוחסת למסחר הבינלאומי הן לצורך הפיתוח הכלכלי המקומי והן מסיבות פילנתרופיות נותנת את אותותיה במגוון הפעולות בתחום שיתוף הפעולה הבינלאומי הנמצאות בפעולה היום. מן ההיבט הפילנתרופי פועלות בארצות מתפתחות כגון בנגלדש ואמריקה הלטינית קרנות אמריקניות בשיתוף עם גופים בינלאומיים לעידוד עסקים קטנים. השוק המשותף מפעיל באמצעות בנקים מקומיים קרנות להלוואות קטנות באסיה ובאפריקה, במסגרת תוכנית סיוע החוץ של הבנק האירופי להשקעות. תוכנית זו נתגלתה כיעילה מאוד. מאז שנת 1986 פועל הבנק העולמי במסגרת תוכנית לפיתוח יחידות רבות-חומיות לייעוץ בתחום היזמות.

אשר להקמת תשתית מידע לצורך שיתוף פעולה מסחרי ושיווקי יזמה בריטניה את הקמתו של משרד מיוחד לעידוד עסקים קטנים בקהילייה האירופית. הוקמו 200 מרכזי מידע באירופה, מהם 20 בבריטניה, ורשת מחשבים מקשרת בין מרכזי עסקים קטנים במדינות השונות. במאגר זה רשומות 18,000 חברות והן מקבלות שירות מ-600 ארגונים של שירותי מידע ממוחשב. במסגרת הפעולות של משרד זה הוקמו גם פרויקטים מיוחדים לייעוץ למדינות מרכז ומזרח אירופה, כולל הכשרת מדריכים שידריכו במדינות אלה (Employment Department U.K., 1991). כאמור לעיל, קיימות גם קרנות המיועדות לשיתוף פעולה בינלאומי במו"פ.

בעקבות התוכנית הכלכלית לייצוב המשק משנת 1985. זאת בנוסף לצורך הדחוף למצוא פתרונות תעסוקה והתרחבות ההכרה בחשיבות היזמות האישית לפיתוח כלכלי בכלל. בשנתיים-שלוש האחרונות יזמו משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים מספר תוכניות לקידום עסקים קטנים.

המנוף העיקרי ליוזמות אלה היתה ההכרה העמוקה בצורך לעודד אווירת יזמות ותחרות חופשית בכל המערכות הכלכליות, בלי שים לב לגודל. התרחבה ההשקפה, שרק תחרות חופשית ורווחיות יביאו לצמיחה ולחילוף המשק מן הקיפאון ומן הבעיות החמורות שהוא שקוע בהן בשני העשורים האחרונים. אפשר שמשום כך, למרות שביסוד החשיבה על תוכניות אלה היה גם הצורך בקידום תעסוקה ופתרון בעיות אבטלה, אף אחת מן היזמות אינה מוגדרת כמיועדת למובטלים בלבד, כפי שקיים ברבות מן הארצות האחרות. ברוב התוכניות, פרט לאחת, אין אפילו הצהרה בדבר מתן קדימות בניצול ההטבות למי שהם מובטלים.

במרכז התוכניות לעידוד עסקים קטנים נמצאים "מרכזי טיפוח עסקים" (מט"י). אלה הם מרכזים מקומיים, שמתפעלים במשותף הג'וינט, הסוכנות היהודית, משרד הקליטה, הרשות המקומית ולעתים גם גורמים נוספים, כגון איגוד לשכות המסחר והבנקים השותפים לתוכניות עידוד עסקים קטנים (ראה להלן). חלק ממרכזים אלה הם גם חממות עסקיות (על כך – להלן). המט"י הראשון הוקם בתל-אביב בנובמבר 1990. עד כה הוקמו 12 מרכזים כאלה. אחד מהם הוא אזורי (צחר) ואחד באיזור כפרי (משגב).

כל מרכזי טיפוח העסקים מנוהלים בידי ועדת היגוי משותפת, שתכריע בה נציגי הגופים המנויים לעיל. ברובם הם גם משתתפים במימון התפעול, אם בדרך של מימון משכורות הסגל אם באמצעות הספקת

גם המערכת הבנקאית, שמטבעה מעדיפה הלוואות גדולות, של עסקים גדולים, העדיפה את המפעלים הגדולים, שהיה להם גיבוי ממשלתי.

כל אלה, בנוסף לממדיו הקטנים של השוק המקומי ומחסור בבסיסי מידע ובשירותי ייעוץ מינהלי, טכנולוגי (מו"פ) ושיווקי (ייצוא), החמירו את החסרונות לגודל של העסקים הקטנים בישראל. למעשה, היה קל למדי להשיג משרה בטוחה כשכיר והיה קשה מאוד להגיע לתעסוקה עצמאית. משום כך היזמות הקטנה והתעסוקה העצמאית רווחים בישראל פחות בהשוואה למדינות בעלות כלכלת שוק, רמה טכנולוגית ורמת חיים דומה.

המהפך בשלטון בישראל, השינוי באקלים הכלכלי בעולם, העלייה בחשיבות הסחר הבינלאומי לייצוב כלכלי הביאו לשינוי באווירה גם בישראל. הדגש במדיניות הכלכלית עבר מדגש על תעסוקה מלאה לדגש על כדאיות ורווחיות כלכלית גם על חשבון מניעת סגירת מפעלים, פיטורים ואבטלה. שינויים אלה במדיניות ותקופת אינפלציה דוהרת מוטטו מסגרות כלכליות ריכוזיות ולא מעט עסקים גדולים. אלה הביאו להחמרה באבטלה, שכבר החלה בתאוצה קודם לכן כתוצאה מגורמים כלכליים בינלאומיים ואחרים. העלייה הגדולה ממדינות ברית המועצות לשעבר עוד החמירה את האבטלה. כחצי מיליון עולים נקלטו בישראל בשלוש השנים האחרונות – תוספת של 10% בערך לאוכלוסייה המקומית. רובם בעלי איכויות כוח אדם גבוהות, אך בלתי מתאימות לשוק העבודה המקומי. בשנת 1992 היו 11% מכוח העבודה האזרחי בלתי מועסקים – כלומר, מובטלים. בין הוותיקים היו מובטלים 9.5%, לעומת 30% בערך בין העולים.

השינוי באקלים לגבי קידום עסקים קטנים ועצמאיים צבר תאוצה עם ייצוב האינפלציה

ייעוץ וקישור בין יזמים חדשים לאנשי עסקים ותיקים לצורך מתן ייעוץ והכוונה.

נוסף על כך, הסוכנות היהודית פועלת באזורים פריפרליים בתחום יצירת קשרים עסקיים בין מפעלים קטנים בישראל ובין בעלי עסקים בעולם באמצעות קשריה בקהילות היהודיות בעולם. באמצעות קשרים אלה מגויסים השקעות ולקוחות.

ניסיון לפיתוח יזמות כלכלית מקומית של מובטלים מְבַצֵע מזה שנה. בערך השירות לעבודה קהילתית שבמשרד העבודה והרווחה באמצעות העובדים הקהילתיים. במסגרת פעולה זו, שהחלה ברמת-גן כניסוי, ניתנה הדרכה מיוחדת לעובדים קהילתיים במטרה להכשירם לעודד מובטלים מתאימים להשתלב בתעסוקה עצמאית. לאחר ההכשרה איתרו העובדים הקהילתיים מועמדים לתעסוקה כזו שהופנו, לאחר מיון קפדני, לקורס הכשרה ליזמות אישית.

מידע וייעוץ ליזום ניתנים באמצעות מספר גופים ציבוריים, כגון איגוד לשכות המסחר — שגם הוציא ספרון הדרכה בנושא — התאחדות התעשיינים וגופים רלוונטיים נוספים, כגון התאחדות בעלי מלאכה ותעשייה, ארגוני עצמאיים, לשכת רואי חשבון, איגוד התעשייה הקיבוצית, המרכז ללימודי הפיתוח, ארגון הגג של התעשיות המתוחכמות ועוד.

הכשרה מקצועית ליזמים מארגן האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה, בדרך כלל בשיתוף גורמים נוספים, לפי העניין; כגון משרד הקליטה ומשרד העבודה. תוכנית זו החלה בשנת 1985; אז היא נועדה לקצינים שפרשו מצה"ל ונתקלו בקשיים למצוא תעסוקה. החל בשנת 1990 ארגן האגף קורסים ליזמות במיוחד עבור עולים ומעט גם עבור יזמים שהם תושבים ותיקים. תוכנית הלימודים במסגרת הקורס כוללת בעיקר את הנושאים האלה: עקרונות הניהול,

דיוור, שירותים עסקיים וכדומה. המט"י אמור לתווך בין היזם הבודד ובין כל הרשויות שעליו לפנות אליהן על מנת להקים עסק. הוא בודק התאמה, נותן ייעוץ בבניית תוכנית עסקית גם לצורך הכנת בקשה להלוואה מבנק (ראה להלן); הוא נותן גם מידע על הקרנות הקיימות להלוואות בבנקים, מסייע בהשגת המימון ויוזם ומארגן קורסים ליזמות. כמו-כן הוא מעמיד לרשות היזם חונך ומממן אותו במשך השנה הראשונה לקיום העסק. מלבד זאת המט"י מארגן מפגשי יזמים, בינם לבין עצמם ועם אנשי עסקים ותיקים, שבמהלכם מועברות הרצאות בנושאים רלוונטיים ונקשרים קשרי שותפות או ייעוץ. עד כה (תחילת 1993) פנו אל 12 המרכזים האלה כ-5,000 איש. הוקמו כ-800 עסקים, שעובדים בהם כ-2,300 איש. מבין העסקים שקמו קיבלו 520 הלוואות להקמה, בסכום כולל של 10 מיליון דולר.

חלק מן המט"י פועלים, כאמור, גם כ"חממות עסקיות". באלה ניתנים ליזמים, בנוסף לאמור לעיל, גם דיוור לעסק לתקופת הרצה ושירותים מינהליים (מזכירות, טלפון, פקס וכדומה). עד כה קמו ארבע חממות כאלה (בכרמיאל, בנצרת, במשגב ובבאר-שבע). פועלים בהן 30 עסקים בערך. החממות נותנות גם שירותי ייעוץ לעסקים קטנים שאינם נמצאים בתוך החממה. כך עושה בעיקר החממה שבמשגב. קידום פיתוח היזמות במישור המקומי מתבצע בנוסף למט"י גם באמצעות "יחידות לפיתוח כלכלי" ברשויות המקומיות באזורים פריפרליים. פרויקט זה מתופעל בידי הסוכנות היהודית, המממנת את משכורות מנהלי היחידות האלה ומספקת להם גם הכשרה מקצועית מיוחדת וציוד כגון מחשבים וכיוצא באלה. מתפקידם לקדם פיתוח כלכלי מקומי כולל ובמסגרת זו גם לפתח עסקים ותעשייה באזורם, בדרך של איתור פרויקטים ויזמים פוטנציאליים, מתן

כוונה להגדיל את היקף הפעילות בתחום זה. כל אלה יכולים להיות מנוצלים גם בעסקים קטנים.

הקרן לשיווק הייצוא לחוץ-לארץ נותנת עתה מימון לתוכנית ייצוא גם לעסקים קטנים יחסית (עם ייצוא בהיקף של בין 100,000 למיליון דולר). המימון ניתן ל-3 שנים וכולל השתתפות של 25% בהוצאות לפעולות השיווק, 50% בהוצאות על חקר שווקים בחוץ-לארץ באמצעות חברה מתמחה עד סכום של 30,000 דולר, ו-20% מעלות ההשתתפות בתערוכות בארץ. כמורכב זכאי יצואן קטן למימון 50% מן העלות של עד 50 שעות ייעוץ בשיווק. המימון מותנה בהגשת תוכנית מפורטת הנבדקת בידי יועץ שיווק. כמורכב עליו להגיש דוחות ביצוע. בשנת 1992 פנו לקרן בערך 900 עסקים קטנים; מהם אושרו 600 בערך, בסכום כולל של 2.2 מיליון ש"ח בערך (ביצוע).

באשר למימון — כידוע לעסקים קטנים קשה מאוד להשיג הלוואה. הקשיים חמורים במיוחד בישראל, בין היתר משום שהבנקים נוטים להעדיף שיקולי ערבות, שהם קשים לעסק קטן, על-פני שיקולים של סיכויי רווחיות. הבנקים בארץ גם אינם נוטים לקבל משכנתא על בית מגורים כערבות, כפי שמקובל בארצות אחרות, בגלל הרגישות הציבורית הרבה הכרוכה במימוש ערבות כזו. במסגרת החוכנית הממשלתית לעידוד יזמות הוקמו שתי קרנות למתן הלוואות להקמת עסקים קטנים. אחת החלה לפעול ביוני 1991 והשנייה באוקטובר 1991, באמצעות שני בנקים מסחריים. הסכום שהועמד לרשות הקרנות עמד תחילה על 100 מיליון ש"ח ולאחר מכן הועלה ל-500 מיליון ש"ח. גובה ההלוואה המקסימלי לעסק היה 500,000 ש"ח. על מנת לקבל את ההלוואה נדרשה תוכנית עסקית שתעמוד בבדיקת כדאיות של כלכלני הבנק והשקעה

חוקים רלוונטיים, כגון דיני עבודה, מיסוי ורישוי, הנהלת חשבונות בסיסית, שיווק, כלכלה בסיסית. בדרך כלל הקורס כולל 200 עד 500 שעות לימוד, הניתנות בשעות אחר הצהריים במשך 6 חודשים. ההוראה מתבצעת באמצעות גופים אזרחיים מתמחים (אוניברסיטאות, מכונים וכדומה). המשאבים באים בעיקר ממשרד העבודה, מן הג'וינט וממשרד הקליטה. הזכאים לדמי אבטלה או לדמי מחיה ממשרד הקליטה יכולים להשתתף בקורס זה חינם. עם סיום הקורס כל משתתף יוצא עם תוכנית עסקית, שהוא יכול להגישה לבנק לצורך השגת הלוואה למימון העסק. בשנת 1992 קוימו 18 קורסים ליזמות מטעם האגף להכשרה מקצועית והשתתפו בהם 480 איש.

פרויקט חשוב נוסף הוא פרויקט "החונכות העסקית", המבוצע במסגרת ובמימון משרד התעשייה והמסחר. במסגרתו ניתנים לעסקים המעסיקים בין 8 ל-100 עובדים, בעיקר באיזורי פיתוח, במשך 6 חודשים, 200 שעות ייעוץ של יועץ מומחה, לפי הצרכים שאותרו בעסק באמצעות בדיקה מקצועית מוקדמת. הפרויקט מממן 75% מעלות החונכות. את היתר מממן המשתתף. בפרויקט זה הוחל במאי 1991. עד כה השתתפו בו 270 מפעלים בעלות של 25,000 ש"ח למשתתף. תקציב הפרויקט לשנה הוא 4 מיליון ש"ח בערך.

עידוד פיתוח טכנולוגי מבוצע באמצעות הסכמים בינלאומיים למו"פ משותף בין ישראל ובין ארצות כמו ארצות הברית, הולנד, קנדה, ספרד, צרפת ועוד. כמורכב ניתן עידוד לביצוע מו"פ למפעלי תעשייה בעלי רעיונות מבטיחים והוקמו חממות טכנולוגיות לפיתוח ויישום רעיונות טכנולוגיים. עד כה הוקמו 24 חממות ואושרו בהם 140 פרויקטים. בערך מחצית מן הרעיונות הם של עולים חדשים. יש



מעריך ההלוואה. בירושלים עולים חדשים היו פטורים מהדרישה להשקעה עצמית. משרד הקליטה נותן הלוואות לעולים בלבד, לתעסוקה עצמאית בעיקר (כולל למעסיקים 1-2 עובדים). גובה ההלוואה 2,500 עד 13,000 ש"ח. 35%-45% ממנה היא הלוואה עומדת הנהפכת למענק אם העסק קיים לאחר שלוש שנים. עד כה מקיימים 88% מן הלווים את עסקיהם. נדרשת השתתפות עצמית של 15%-50%. היום ניתנות בערך 80 הלוואות לחודש. הסכום הממוצע של הלוואה הוא 10,000 ש"ח.

הלוואות קטנות לעסקים קטנים נותנים גם גופים ציבוריים נוספים, כגון הסתדרות העובדים וארגון יוצאי ברית המועצות. לכל הקרנות שהוזכרו לעיל יש פורום התייעצות משותף.

באמצע 1992 הקימה הממשלה את חברת "יזמה", שתפקידה ליזום ולהקים קרנות הון סיכון, בשיתוף עם קרנות דומות בחוץ-לארץ, לא רק לעסקים קטנים.

## ה. מסקנות

כאמור לעיל, יזמו כמה גופים ציבוריים בארץ, בשנתיים-שלוש האחרונות, התחלות צנועות בעידוד עסקים קטנים. בין גופים אלה נמצאים הג'וינט והסוכנות היהודית ומשרדי ממשלה שונים ובעיקר משרדי המסחר והתעשייה והקליטה. היו גם יוזמות פילנתרופיות פרטיות (כגון החממה בבאר-שבע). בימים אלה הגישה את המלצותיה ועדה שמינה שר המסחר והתעשייה לעידוד עסקים קטנים בארץ.

נראה, שהאווירה הכללית השוררת היום בחוגים הכלכליים משררת לא מעט התלהבות

עצמית מקדמית של 25% בבנק אחד ו-20% בשני. המדינה נתנה ערבות להלוואה על 40% ו-25% בהתאמה. מלבד זאת נדרשו ערבות עצמית ושעבוד של נכסי העסק. באחד הבנקים אפשר היה לקבל הלוואה להון חוזר בשיעור של 40% מן ההלוואה ובשני לא היתה מגבלה. ההלוואה ניתנה לעסקים מכל הסוגים והענפים, הן אלה הנמצאים בהקמה והן אלה העומדים לפני הרחבה, המעסיקים בין עובד 1 ל-40 עובדים. אחת משתי הקרנות התנתה את ההלוואה בקבלת ייעוץ מחונך, במימון העסק. הריבית היתה מסחרית (בסביבות 4%, תלוי במשך ההלוואה — 3-7 שנים), בתוספת פרמיית סיכון של 1.5%. ההלוואה היתה צמודה למדד.

עד כה (תחילת 1993) נתנו שתי הקרנות בערך 1,000 הלוואות בסכום כולל של 150 מיליון ש"ח בערך. כיום מדובר על הקמת קרנות נוספות בהיקף של 200 מיליון ש"ח, באמצעות מגוון של בנקים מסחריים.

הסוכנות היהודית הקימה ארבע קרנות, כולן מוגבלות לאזורים גיאוגרפיים מוגדרים, מתוכן אחת לאזורי הנגב, אחת לגליל ואחת לירושלים. שלוש הקרנות הללו יחד הסתכמו ב-18 מיליון דולר. הן נתנו באמצעות אחד הבנקים המסחריים הלוואות של עד 75,000 דולר באזורים האמורים, בערבות של 10%-50% מערך ההלוואה וסיבסדו את הריבית למספר שנים. הקרן הרביעית פעלה בשלושת האזורים האמורים ובעיר חיפה. היא נתנה למקבלי הלוואות מאחת משתי הקרנות הממשלתיות שהוזכרו לעיל, בתנאי שגובה ההלוואה שקיבלו מהן מגיעה עד 75,000 דולר, הלוואה נוספת בשיעור של מחצית ההשתתפות העצמית הנדרשת, היינו בגובה של 10% מערך ההלוואה, בריבית נמוכה מאוד ובתנאים משופרים. כל ארבע הקרנות דרשו ערבות עצמית, שעבוד נכסי העסק והשקעה עצמית בגובה של 10%

שיתוף פעולה ותיאום רב ככל האפשר בין הממשלה, המגזר הפרטי (מעסיקים ועצמאיים) ובנושאים של מו"פ ופיתוח טכנולוגי — גם עם האקדמיה — הן בהקשר המרכזי והן בהקשר המקומי.

עיקר העידוד יבוא כמובן מכך, שתהיה ליזם הקטן נגישות למימון ראשוני. דבר זה ניתן לעשות כמובן בדרכים רבות שהוזכרו לעיל — קרנות ממשלתיות הנותנות הלוואות בתנאים מועדפים, מתן ערבות ממשלתית להון יסוד שתעודד גם את הבנקים לתת הלוואות משלימות, הקמת קרנות הון סיכון מסוג זה או אחר לשם הבטחת מוסר התשלומים מצד אחד ולעידוד משקיעים פרטיים להשקיע בהן מצד שני ועוד. בנושא זה יש לפעול הן בתחום ההשקעה הממשלתית הישירה (כפי שכבר נעשה באמצעות שתי הקרנות שהוקמו, כנזכר לעיל) והן בתחום ההקלות במיסוי.

יש לפעול ליזום חקיקה בתחומי המיסוי והרישוי שתמנע אפליה לרעה של העסקים הקטנים מצד אחד ותתקן חסרונות לגודל מצד שני. למשל, באמצעות מתן עידוד ותמריצים לפתוח עסקים קטנים, לעבור לתעסוקה עצמאית ולהשקיע בעסקים קטנים (ישירות או באמצעות השקעות בקרנות הון סיכון). בתחום זה חשוב גם להביא לפישוט ולהקלות מינהליות בתחומי המיסוי והרישוי.

יש לעודד את הקמתן של תשתיות מידע ושירותים עסקיים על בסיס מסחרי. במידת מה שירותים כאלה כבר קיימים. תגופה נוספת לסוגי שירותים שאינם קיימים ולהרחבת הקיימים יכולה להינתן באמצעות רכישת השירותים הללו במסגרת תוכניות עידוד עבור יזמים שעסקיהם נמצאים בשלבי הקמה או הרחבה, כפי שנעשה כיום למשל באמצעות תוכנית החונכות. בדרך זו ניתן לפתח שירותים בתחומים שהם חשובים גם לעידוד השיזוק והייצוא (כגון בקרת איכות,

לנושא וקרוב לוודאי שיינקטו בתחום זה פעולות נרחבות מאוד. ניתן גם לומר, שהסיכוי להצלחת עידוד כזה יכול להיות טוב, לאור האיכות הגבוהה יחסית של כוח האדם הקיים בארץ ובהתחשב בקיום אוכלוסיית מהגרים (עולים) גדולה ובעלת כישורים. ידוע ממחקרים בעולם, שמהגרים נוטים להיכנס, בגלל סיבות מובנות, לתעסוקה עצמאית ושקבוצות אוכלוסייה הפונות לתעסוקה עצמאית ומצליחות בה הן בדרך כלל בעלות השכלה וניסיון.

לא ניכנס כאן לפירוט של המלצות ותוכניות ספציפיות שיש להפעיל. נדגיש רק מספר נקודות עקרוניות של כיוון כללי:

ריכוז פעילות העידוד צריך להיות מרכזי, כדי למנוע כפילויות ועל מנת שיהיה גוף מרכזי שעליו מוטלת האחריות לקדם את האינטרסים של העסקים הקטנים, לשמור עליהם ולייצג אותם לפני משרדי הממשלה השונים ולייצג את הממשלה לפני יזמים ובעלי העסקים הקטנים. אולם עיקר פעולות העידוד בשטח צריכות להתבצע על הבסיס המקומי, על מנת שהפעולות בכל איזור יותאמו לצרכיו הספציפיים ועל מנת למנוע ש"הקרובים לצלחת" יפיקו יותר תועלת מסוגי העידוד שיינתנו לעומת אלה הזקוקים להם יותר. הגוף המרכזי יציע תחומי עידוד מרכזיים ועל הבסיס המקומי ירוכזו הפונים ויינתנו השירותים. יוזמות לתוכניות ותחומי עידוד נוספים יכולים לבוא הן מן הגוף המרכזי הן מן הגופים המקומיים והן מאחרים.

בנושא זה ניתן ללמוד מן הניסיון הבריטי. בבריטניה יש תת-שר לענייני עסקים קטנים, ואילו הפעילות מתבצעת על בסיס מקומי באמצעות ה-TECS (שהזכרו לעיל). גם ברבות ממדינות ארצות הברית מושם הדגש בתיאום בין הרשויות המרכזיות והמקומית בריכוז הפעילות עצמה על בסיס מקומי. הפעילות בתחום צריכה להיעשות תוך

אחר. כאן נכנסים שיקולי עלות—תועלת, הגדלת תעסוקה וקידום אוכלוסיות הנמצאות בחסך תעסוקתי. מה שחשוב הוא, שהמטרה בעניין זה תוגדר ותבוא לידי ביטוי בהגדרת אוכלוסיית הזכאים לעידוד. ברור, שמי שיש לו כבר עסק מצליח עשוי להצליח יותר ממי שהוא חסר ניסיון והוא גם יכול לספק מקומות עבודה נוספים. אבל אולי יש להעדיף לתת כספי ציבור דווקא למי שסיכוייו להצליח אולי נמוכים יותר אך הוא זקוק להם יותר לצורך הבטחת תעסוקתו.

בעניין מתן עדיפות למובטלים ולמקבלי דמי אבטלה יש לשקול היטב שיקולים של קידום תעסוקה מול שיקולים של יעילות וסיכויי הצלחה. יש מקרים שבהם הראשונים עדיפים. בעיקר חשוב למנוע את האפשרות שהחשש להפסיד את תשלום דמי אבטלה יהווה מכשול לנכונות להשתלב בתעסוקה עצמאית. נראה ששיטת היוון הקיצבה אינה מתאימה לארץ, משום שמשך תשלום הקיצבה הוא קצר. קיימת גם הבעיה של שימוש בכספי ביטוח אבטלה, שגם המעסיק תורם להם, על מנת ליצור תעסוקה מתחרה. לעומת זאת ניתן לשקול למשל לשחרר את מי שמוכיח (יש לבדוק כיצד) שהוא רוצה לעבור לתעסוקה עצמאית מן הצורך להוכיח את נכונותו לקבל עבודה שכירה — היינו לשחררו מחובת ההתייצבות בשירות התעסוקה על מנת לקבל את דמי האבטלה ואולי אף להאריך את משך תשלום דמי האבטלה למי שנמצא בתהליך של הקמת עסק. כיום מי שעובד בעבודה עצמאית באופן חלקי, אך ממשיך לחפש עבודה שכירה, יכול להמשיך לקבל דמי אבטלה כאשר הכנסתו החלקית — אם יש כזאת — מקוזזת מסכום דמי האבטלה המגיע לו. ניתן להרחיב זאת כאמור (יחד עם זאת, מי שיעבור לעבודה עצמאית, לא ימשיך להיות מבוטח בביטוח אבטלה, שהוא ביטוח שכירים מפני פיטורין).

תיקנון, מאגרי מידע, מחשוב, ייעול, שיווק, ייצוא). בתחומים אלה ייכללו גם שירותי התקשרויות לחברות בינלאומיות בתחומים הנדונים, כולל פיתוח שירותי ייעוץ ויזמות מסחריים עבור מדינות הזקוקות להם, כגון במזרח אירופה.

גם בתחומי הייעוץ, הכשרת היזמים, ההדרכה והתונכות למיניהם ירכשו תוכניות העידוד שירותים מחברות מתמחות, כפי שנעשה כיום. גם בתחום זה יבוא התשלום הראשוני ברובו או כולו מתוכניות העידוד, ואילו בהמשך יוכל היזם לקנות את השירותים במימון עצמי מלא או מסובסד באופן חלקי. כמו־כן יש חשיבות רבה ביותר לפעול לעידוד אווירה של יזמות, יצירתיות ותחרות חופשית בדרך של פרסום, ארגון ימי עיון ומפגשים בין יזמים קטנים פוטנציאליים לבין עצמם ועם בעלי עסקים ותיקים וכדומה.

נושא חשוב נוסף הוא ביצוע פעולות שיקלו ויעודדו את פתיחתם של מכרזים ממשלתיים לפני עסקים קטנים, כפי שנעשה בבריטניה. בישראל הממשלה היא לקוח חשוב, שבכוחו לתת דחיפה חשובה לספקי השירותים והסתורות שהיא צורכת.

בתחום המו"פ חייבת כמו־כן להימשך ההשתתפות הממשלתית, הן בפיתוח והן בשלבי עיבוד השימות המסחרית, הן בשל גובה ההשקעות הנדרש והן בשל שיקולי יעילות הניצול של ההשקעה ומסתורה. יש להרחיב את הפעילות בתחומים אלה ולבדוק כיצד ניתן להקל את שילובם של עסקים קטנים בנגישות אליהם.

יש לשקול מתן קדימויות לקבוצות שונות באוכלוסייה בתוכניות העידוד השונות, כגון לעולים חדשים, לתושבי אזורים מוכי אבטלה ולקבוצות אחרות הנמצאות בחסך תעסוקתי. כמו־כן חשוב לתת את הדעת על תוכניות העידוד כדי לקבוע אם יוכלו ליהנות מהן גם אלה שכבר יש ברשותם עסק מגודל זה או

אלה או נעזרו בהן, סוגי האוכלוסיות שניצלו אותן, חישובי עלות – תועלת של מקומות העבודה שנוצרו באמצעותן וכדומה. עד כה נעשו מעט מאוד עבודות בנושא זה (שורץ ופלונשטיין, 1990) ויש בכך בזבוז מן הבחינה של אי ניצול ידע ולימוד מן הניסיון על מנת לתכנן טוב יותר את הפעולות הרחבות יותר שיש להניח שיתבצעו בעתיד. נזכיר, שבמרבית המדינות שהקימו תוכניות לעידוד עסקים קטנים, התכנון כלל מלכתחילה ביצוע בקנה מידה מצומצם לצורך בדיקה והערכה ורק לאחר מכן ביצוע בהיקף רחב.

במערך המחקר בתחום העסקים הקטנים יש לפעול הן בטווח הקצר – הערכת התוכניות שכבר פועלות בשטח – והן בטווח הבינוני – מחקרי מעקב על הישרדות, סוגי אוכלוסיות משתתפות, עלות תוספת משרה וכדומה – והן בטווח הארוך. בטווח הארוך יש לבדוק גם שאלות שהן קשות יותר לבדיקה, כגון שיעורי ההחלפה בין משרות שנוצרו בעזרת התוכניות ובין משרות שנעלמו בתחומים אחרים, כגון במפעלים גדולים או קטנים קיימים, שהעסקים הקטנים החדשים התחרו בהם. חשוב להעריך מהי תוספת התעסוקה שנוצרה נטו. אולם יש לזכור גם, שהקריטריון של תוספת משרות אינו היחיד לבדיקת יעילות התוכניות. גם בתנאים של תחלופה בין משרות, הפעילות הכלכלית הנוצרת יכולה להביא לעידוד צמיחה ולפיזור הסיכון התעסוקתי על-פני מספר גדול יותר של יחידות. כמו-כן חשוב שאנשים ישתתפו בכוח העבודה גם אם מדובר כתעסוקות זמניות, על מנת למנוע שהייה ממושכת מחוץ לשוק העבודה, בעיקר אם זו מתרכזת בקבוצות אוכלוסייה מוגדרות (כגון עולים, עירות פיתוח או אנשים מבוגרים).

נושא חשוב במיוחד שיש לתת את הדעת עליו הוא המעקב המחקרי אחר היוזמות שכבר בוצעו ואחר יוזמות חדשות שיבוצעו בעתיד. הלימוד והפקת הלקחים מניסיונות שונים המתבצעים בשטח חייב להיעשות באמצעות מחקרי מעקב מבוקרים וצמודים, שיבוצעו בידי אנשי מקצוע במימון מרכזי על מנת למנוע בזבוז משאבים וכדי להבטיח ייעול ופיתוח חיובי. נושא זה חייב להיות באחריות רשות מרכזית לעסקים קטנים שתתנה את מתן העידוד בביצוע הערכה מחקרית רצינית. כהקשר זה יש לציין את אופן הפעלת הנושא בבריטניה, שבה האחריות לפיתוח תוכניות לקידום תעסוקה והכשרה הוא על בסיס מקומי, באמצעות המועצות ליזמות והכשרה (TECS). לאלה יש מנדט להציע לממשלה כל תוכנית בתחום שהן מוצאות לנכון. אם התוכנית זוכה לאישור, היא מקבלת מימון לשנה ובמהלכה חייבים לבצע מחקר מעקב אחרי התוכנית. רק תוכנית שהמעקב הראה שהיא הוכיחה את עצמה ושהשיגה את מטרותיה זוכה לקבל מימון גם בשנה הבאה. יש לבחון, מבחינה זו, את משך הזמן היעיל לבחינת תוכנית, משום שלעתים עצם האופק הקצר של תוכנית יכול להיות בעוכריה. עך העיקרון של המשכיות על סמך הוכחת יעילות הוא חשוב.

עד כה כמעט לא נעשו הערכות שיטתיות של הפעולות ושל תוכניות העידוד שהופעלו וכל הלקחים והמסקנות שהופקו מהן הם על בסיס של תחושות בלבד. אמנם מצוי מידע על ניסיונות שנעשו במדינות אחרות, אך כמובן שבכל מדינה התנאים שונים ויש עדיפות מכרעת ללימוד מן הניסיון המקומי. נראה, שחשוב לבצע הערכה שיטתית של הפעולות בשטח, לפחות מן הבחינות הבסיסיות של הישרדות העסקים שהוקמו בעזרת התוכניות

## ביבליוגרפיה

- בורובסקי, א', קמינסקי, ש' (עורכות), *יזמות כלכלית ופיתוח כלכלי מקומי*, משרד העבודה והרווחה, ירושלים, בר, א', "התעשייה ומדיניות תעשייתית בישראל – ציוני דרך", בתוך: ד' ברודט, מ' יוסטמן, מ' תובל (עורכים), *מדיניות תעשייתית טכנולוגית לישראל*, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1990.
- גורדון, ד', "תוכניות לטיפול באבטלה ממושכת באירופה", בטחון סוציאלי, 36 (אפריל 1991), עמ' 27-48.
- גורדון, ד', "קידום תעסוקה בישראל באמצעות עידוד עסקים קטנים", בתוך: סקירה שנתית 1991-1992, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1993.
- גרינווד, נ', *הסיוטים של העסקים הקטנים בישראל*, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, תל-אביב, 1990.
- דורון, ד', "רק כוחות השוק יכולים", "הארץ" מיום 24.3.92.
- ועדה לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, דו"ח והמלצות, משרד התעשייה והמסחר, ירושלים, 1993.
- יוסטמן, מ' תובל, מ', "מסגרת למדיניות תעשייתית טכנולוגית", בתוך: ד' ברודט, מ' יוסטמן, מ' תובל (עורכים), *מדיניות תעשייתית טכנולוגית לישראל*, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1992.
- ינון, ח' מרון, מ' רוס, מ', "מדיניות למפעלים קטנים", בתוך ברודט, יוסמן ותובל, שם.
- לורד, י', מגרסה, מדיניות לעידוד היזמות. המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי. ללא תאריך.
- פלזנשטיין, ד', גאנר-קלזנר, ד', וולף, י', שיתוף סרטי ציבורי בפיתוח כלכלי, המרכז ללימודי הפיתוח, 1991.
- פלזנשטיין, ד', שורץ, ד', עידוד ומימון עסקים קטנים – מה ניתן ללמוד מנסיונם של מקומות אחרים, המרכז ללימודי הפיתוח, 1991.
- פלזנשטיין, ד', שורץ, ד', הפיתוח הכלכלי של ערים קטנות הקרובות לאזורים מטרופוליניים, המרכז ללימודי הפיתוח, 1991.
- פעילות משרד התעשייה והמסחר. מוגש על-ידי השר מיכה חריש לקראת דיון בכנסת בתקציב ופעולות המשרד. ינואר 1993.
- שורץ, ד', פלזנשטיין, ד', עידוד יזמות מקומית באזורים פריפריים, המרכז ללימודי הפיתוח, 1990.
- תובל, מ', גלון, ד', יוסטמן, מ', "מדיניות תעשייתית טכנולוגית בעולם", בתוך: ד' ברודט, מ' יוסטמן, מ' תובל (עורכים), *מדיניות תעשייתית טכנולוגית לישראל*, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1992.
- חמרי, מ', פירמות קטנות בישראל, המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי. ללא תאריך.
- Employment Department U.K., *Small Firms in Britain*, Report, 1992.
- Employment Department U.K., *Enterprise Allowance Scheme – Evaluation of Development Projects*, 1991.
- Maung, N.A. & Erens, B. *Enterprise Allowance Scheme – A Survey of Participants 2 Years After Leaving, SCPR*.
- Wyrsh, M.A., Wandner, S.A., "New forms of Activity for the Unemployed and Measures to Assist the Creation of Self-employment: Experiences and Opportunities in Combating Unemployment", *ISSA*, 1992.

## נספח מס' 1. מעבידים רשומים במוסד לביטוח לאומי

לוח מס' 1. מעבידים פעילים לפי שנה וקבוצות גודל 1983-1993  
(מספרים מוחלטים ואחוזים)

100+	99-25	24-6	5-1	סה"כ	תקופה
<b>מספרים מוחלטים</b>					
1,456	3,716	15,372	54,501	75,055	1983
1,533	3,974	15,805	57,337	78,649	1984
1,580	4,155	17,226	60,099	83,060	1986
1,611	4,444	18,869	64,758	89,682	1987
1,638	4,816	20,806	72,659	99,999	1988
1,707	4,938	21,894	80,777	109,316	1989
1,656	4,998	22,221	84,600	113,465	1991
1,769	5,287	23,248	86,928	117,232	1992
2,046	6,309	27,787	101,214	137,356	1993
<b>אחוזים</b>					
1.9	5.0	20.5	72.6	100.0	1983
1.9	5.1	20.1	72.9	100.0	1984
1.9	5.0	20.7	72.4	100.0	1986
1.8	5.0	21.0	72.2	100.0	1987
1.6	4.8	20.8	72.8	100.0	1988
1.6	4.5	20.0	73.9	100.0	1989
1.5	4.4	19.6	74.5	100.0	1991
1.5	4.5	19.8	74.2	100.0	1992
1.5	4.6	20.2	73.7	100.0	1993

המקור: המוסד לביטוח לאומי.

לוח מס' 2. מעבידים פעילים לפי ענף וקבוצות גודל 2/1993 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

ענף כלכלי	סה"כ לענף	5-1	24-6	99-25	100+
<b>מספרים מוחלטים</b>					
סה"כ	138,287	101,683	28,126	6,401	2,077
חקלאות	7,519	5,633	1,141	445	300
תעשייה	22,330	13,947	6,310	1,652	421
חשמל ומים	406	268	97	28	13
בינוי	18,386	13,689	4,015	619	63
מסחר והארחה	33,280	25,614	6,393	1,085	188
תחבורה	8,855	6,996	1,491	297	71
שירותים עסקיים	22,404	17,309	4,200	626	269
שירותים ציבוריים	12,806	8,692	2,282	1,209	623
שירותים אישיים	12,301	9,535	2,197	440	129
<b>אחוזים</b>					
סה"כ	100.0	73.5	20.3	4.6	1.6
חקלאות	100.0	74.9	15.2	5.9	4.0
תעשייה	100.0	62.5	28.2	7.4	1.9
חשמל ומים	100.0	66.0	23.9	6.9	3.2
בינוי	100.0	74.5	21.8	3.4	0.3
מסחר והארחה	100.0	76.9	19.2	3.3	0.6
תחבורה	100.0	79.0	16.8	3.4	0.8
שירותים עסקיים	100.0	77.3	18.7	2.8	1.2
שירותים ציבוריים	100.0	67.9	17.8	9.4	4.9
שירותים אישיים	100.0	77.6	17.9	3.5	1.0

המקור: המוסד לביטוח לאומי.

## נספח מס' 2. תוכניות עידוד עסקים קטנים למובטלים במדינות נבחרות

לוח מס' 1. תוכניות עידוד עסקים קטנים למובטלים, שנת התחלה, הגוף המתפעל, מימון, אוכלוסיות היעד ותנאי הזכאות (ה"ה – הבטחת הכנסה; ד"א – דמי אבטלה)

תנאי הזכאות								
המדינה	שנת התחלה	הגוף המתפעל	מימון	אוכלוסיית היעד	סוג העסק	בדיקת תוכנית	אחר	שינויים החמרות הקלות
צרפת	1979 ניסוי 1980 המעלה ארצית	ביטוח אבטלה	ביטוח אבטלה מרכזי מ-1986	מובטלים	חדש או קיים	נדרשת הגשת תוכנית מ-1988	הוכחה על פתיחת עסק	עד 1984 השתתפו רק זכאי ד"א וה"ה. מ-1988 נדרשת תוכנית עסקית
בריטניה	1981	מ-1990 TECS (קודם-משרד העבודה)	עסק פרטי חדש כולל סוכנויות מ-1986	מובטל 8+ שבועות מקבל ד"א או ה"ה מ-1986	חדש	לא נדרשת	הון עצמי של 1,000 לירות שטרלינג	עד 1986 מובטלים + 13 שבועות. רק עסק פרטי
גרמניה	1986	משרד העבודה שירות תעסוקה	תקציב מיוחד מרכזי	זכאי ד"א או נכות או זקנה	חדש/ישן ושותפות	נדרשת		
קנדה	1985	ועדת התעסוקה וההגירה – מרכזי תעסוקה מקומיים ומרכז פיתוח עסקים מרכזי	מרכזי	מקבלי ד"א וה"ה באזורים לא מטרופוליטניים עם אבטלה גבוהה	פרטי ושותפות. חדש	נדרשת תוכנית ויש להוכיח שנבדקה. נדרש גם דיווח תודשי	הון יסוד של 340 דולר קנדי	
ספרד	1986	משרד התעסוקה הלאומי	מרכזי לעתים גם מקומי	מובטלים	חדש	נדרשת ונבדקת	עריפות לנכים, לבני 45+ ולתושב חוזר	
אוסטרליה		..	שיתוף מרכזי ומקומי	מרכזי ומקומי	זכאי ה"ה	..	נדרשת תוכנית עם הערכה	



המשך לוח מס' 1. תוכניות עידוד עסקים קטנים למוכטלים, שנת התחלה, הגוף המתפעל, מימון, אוכלוסיות היעד ותנאי הזכאות

תנאי הזכאות								
המדינה	שנת התחלה	הגוף המתפעל	מימון	אוכלוסיית היעד	סוג העסק	בדיקת תוכנית	אחר	שינויים החמרות הקלות
בלגיה	1983	בנק קרדיט לתעסוקה	משרד העבודה	זכאי ד"א 3 חודשים באזורים מסוימים ובתעשיות מסוימות	חדש או ישן או שותפות	נדרשת ונבדקת	הון עצמי כגובה 50% מן ההלוואה	עד שנת 1990 - כל המוכטלים. עד שנת 1991 אין צורך בהוכחת הון עצמי. ב-1991 הוחמרו כללי בדיקות התוכנית
אירלנד	1984	שירות התעסוקה	מרכזי	זכאי ד"א 13+ שבועות	פרטי או שותפות			1987 - החמרות
פינלנד	1984	משרד העבודה משרדי יזמות מקומיים	מרכזי	מוכטלת וחושבים חוזרים	לא עבודה עונתית	נדרשת תוכנית ישימה		
הולנד	1985	שירותי רווחה עירוניים	מרכזי ועירוני	מקבלי ה"ה	חדש או שותפות	נדרשת ונבדקת		
נורווגיה	1988	שירות התעסוקה	מרכזי או מקומי	מוכטלים במגזרים נתונים. עדיפות למי שלא יכולים לעבור לאיזור אחר	פרטי שותפות סוכנויות	נדרשת		
פורטוגל	1985	משרד הפנים וביטוח סוציאלי		זכאי ד"א	פרטי קואופרטיב	נדרשת ונבדקת		
שוודיה	1987	שירות התעסוקה	מרכזי	מוכטלים בני 20 +	חדש	נדרשת ונבדקת		
דנמרק	1985	שירות התעסוקה וביטוח אבטלה	מרכזי	מי שקיבל "הבטחת משרה" אחת או זכאי ד"א עד גיל 24	חדש			

לוח מס' 2. תוכניות עידוד עסקים קטנים למובטלים, מסגרת התוכנית ותוכניות מקומיות במדינות נבחרות

מסגרת התוכנית					
תוכניות מקומיות	אחר	הכשרה וייעוץ	מענק/היוון/הלוואה	גמלה	המדינה
הלוואות, מקדמות, שחרור ממס ל-3 שנים.	שחרור מתשלום ביטוח סוציאלי 6 חודשים, כונוס למשרה נוספת	גופים אחרים			צרפת
חממות בשטחי עסקים שנכשלו עם שירותים וייעוץ משותפים. קורסים, הון יסוד וייעוץ. סכסוד הלוואות ועוד	הקלות במס	יום 1 חובה + 3 רשות		ל-52 שבועות ממוקה	בריטניה
קבוצות עבודה, תעסוקה סוציאלית, שוק עבודה משני לקבוצות נכשלות, "חברה לקידום תעסוקה"	שחרור מתשלום ביטוח סוציאלי	קיים, לא דרך התוכנית		גמלה 13 שבועות, 26 לקשיש	גרמניה
	הכשרה לנשים	ייעוץ עסקי חינום		גמלה ממוסה ל-52 שבועות	קנדה
מערכת טריטוריאליה וסוכנויות פיתוח נותנים הכשרה בניהול, מענקים, מימון, סכסוד ריבית. סקידים האחראים לפיתוח מקומי שצריכים לאתר זמים ופרויקטים	סוכסידיה לריבית להלוואה, כיסוי ביטוח סוציאלי, חונך להכנת תוכנית ו-6 חודשי הרצה	אין	ניתן להוון את הגמלה	גמלת קיום	ספרד
		הכשרה לבניית תוכנית עסקית חונך			אוסטרליה
הקלות בתשלום ביטוח סוציאלי, שירותים פיננסיים, מנהלים, חוקיים	קבלת ההלוואה שוללת זכאות לד"א למשך שווי ערך לגובה ההלוואה. סגירת העסק מחייבת החזר ההלוואה	קיים, לא דרך תוכנית	הלוואה \$15,000 כאשר הקרן אחרונה להחזר. ריבית נמוכה לטווח ארוך ללא ערבות		בלגיה

המשך לוח מס' 2. תוכניות עידוד עסקים קטנים למובטלים, מסגרת התוכנית ותוכניות מקומיות במדינות נבחרות

## מסגרת התוכנית

תוכניות מקומיות	אחר	מענק/היוון/הלוואה	הכשרה וייעוץ	גמלה	המדינה
שחרור מביטוח סוציאלי		ניתן להיוון בתנאי שיש £500		גמלה ל-52 שבועות	אירלנד
	חובה למי שאין לו ניסיון בעצמאות	גמלה בגובה 50% מד"א. בנוס לכל יום עבודה שבועי נוסף ל-15 חודש			פינלנד
פטור ממס, ייעוץ, מימון הכשרה	הלוואה עד \$16,000 בערכות מדינה	השלמת הכנסה מהעסק עד לגובה ה"ה, או ד"א ל-6 חודש. ניתן להארכה ל-12 חודש			הולנד
	באמצעות רשויות מקומיות	סבסוד למשרה נוספת ממוסה. שולל זכאות לעזרה אחרת, ל-6 חודשים			נורווגיה
	הקמת רשת מידע	היוון ד"א + \$1,100 שולל זכאות לד"א			פורטוגל
		היוון ד"א			שוודיה
				50% מד"א ל-3.5 שנים	דנמרק

# הרופא והמשפטן בקביעת אירוע לב כתאונה בעבודה

מאת מנחם גולדברג\*

א. מבוא

האחד — לעניין "תאונה בעבודה", המוכרת ככזו, יש להבחין בין "תאונה" ל"מחלה". על ההבחנה אמר בית הדין הארצי לעבודה, שבידיו מסור הפיקוח השיפוטי על החלטות המוסד לביטוח לאומי: "אם הפגימה באה בדרך הדרגתית ואם היא תוצאה של התפתחות איטית — מדובר במחלה; מאידך גיסא, אם לפגימה מקור ומועד שיאפשר לאתרם — הרי זאת תאונה"<sup>1</sup>. "מתח נפשי ממושך אין בו כדי לשוות למחלה איצטלה של תאונת עבודה בהיות תאונת עבודה אירוע פתאומי שניתן לאתר בזמן ובמקום"<sup>2</sup>.

הדבר השני הוא, שלא בכדי השתמשנו במונח "אירוע לב", מאחר שלא רק אוטם יוכר כתאונה — גם מאורע איסכמי (או חסם) יזכר, בהתמלא התנאים לכך, כתאונה בעבודה. "העובדה ש'מאורע איסכמי' ו'חסם' הינם אירוע זמני והפיך בניגוד לאוטם — המשאיר סימן קבוע — עובדה זו אינה מעלה ואינה מורידה"<sup>3</sup>, ומכאן גם המסקנה, ש"אוטם" או

שאלת הקשר הסיבתי בין אירוע לב ל"תאונת עבודה" כמשמעה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, נבחנת בשלושה מקרים: בשניים מהם הקביעה היא משפטית, תוך היעזרות בחוות דעת רפואית, ובשלישית הקביעה היא רפואית, של רופאים, עם פיקוח משפטי, מצומצם, על החלטתם.

בחינה זו של הקשר הסיבתי נעשית בשעה שהמבוטח טוען שאירע לו אירוע לב שיש להכיר בו כתאונה בעבודה; משהוכר האירוע כתאונה בעבודה — נבחנת שאלת הנכות הרפואית — באיזו מידה היא נובעת מן התאונה; ובשעה שמבוטח נפטר כתוצאה מאירוע לב ונטען שתאונה בעבודה גרמה את מותו.

בתחילת הדברים יודגשו שלושה אלה:

\* נשיא בית הדין הארצי לעבודה.

המאמר מבוסס על הרצאה שנישאה בכינוס הבינלאומי על הנושא "היבטים רפואיים ומשפטיים של פגיעות בעבודה", שהתקיים בירושלים בימים 15-18 בסברואר 1993.

1. דב"ע שם/0-96 המוסד לביטוח לאומי נ' וייל, פד"ע י"ב 225, 230; דב"ע לה/26-0 המוסד לביטוח לאומי נ' טנגי, פד"ע ו' 382, 386.

2. דב"ע מח/0-210 שלו נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ' 393, 395 (להלן: שלו).

3. דב"ע לט/0-65 לוי נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם); הובא בדב"ע שן/179-0 זיו נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"ג 24, 27. כמרכן ראה דב"ע מא/113-0 דאושו נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם). הובא בזיו הנ"ל.

אירע, אילמלא נשא בקירכו מצב פתלוגי רעוע מאוד" <sup>7</sup>.

"מאורע איסכמי" אינם יכולים להיות תוצאה של מיקרוטראומה <sup>4</sup>.

הדבר השלישי מבוסס על חוות דעת רפואית, שנאמר בה: "אוטם שריר הלב מופיע על רקע טרשת (Sclerosis) של העורקים הכליליים. טרשת זו היא מחלה קונסטטיוציונאלית כרונית המתפתחת במשך שנים רבות, אם כי היא נשארת סמויה ובלתי ידועה לחולה (ולעתים קרובות גם לרופא) עד אשר מופיעים סימני האוטם. משום כך אין לראות באוטם שריר הלב מחלה חדשה אשר הופיעה באותו הרגע, כי אם תוצאה של תהליך חולני ממושך אשר פגע בכלי הדם. ממילא מובן שיש לראות בכל מקרה של אוטם סיכון אישי, כלומר מצב חולני קודם של כלי הדם כתוצאה מגורמים שונים" <sup>5</sup>.

בית הדין מכיר אפוא ב"עובדה המקובלת בעולם הרפואה, שלהוציא מקרים נדירים ביותר, אוטם שריר הלב אינו פוקד אלא מי שמקנן בקירבו, באורח סמוי או גלוי, תהליך תחלואתי, המהווה בסיס ורקע לבוא האוטם" <sup>6</sup>. ובמקום אחר: "אין זאת אומרת שבהעדר גורם סיכון ספציפי גלוי וידוע, יש לראות את המנוח כאדם שהיה בבריאות שלימה. נהפוך הוא, בית דין זה צבר במשך השנים ידע רב וניסיון בסוגיית אוטם שריר הלב, הודות לאין-ספור תיקים שבהם טיפל, וידיעתו עולה כדי ידיעה שיפוטית. ברי לנו שהמנוח לא היה נפטר לפתע, כפי שאכן

### ב. אימתי "אירוע בעבודה" לתאונה בעבודה ייחשב

נבחן תחילה את שאלת הקשר הסיבתי לצורך הקביעה אם בתאונת עבודה עסקינן. (1) שני סעיפים בחוק הביטוח הלאומי חשובים לענייננו — סעיף 35, המגדיר "תאונה בעבודה" וסעיף 39 שכותרתו "חזקת הסיבתיות". וזה נוסחם של הסעיפים הדרושים לענייננו:

בסעיף 35 נאמר: "תאונת עבודה" — תאונה שאירעה תוך-כדי עבודתו ועקב עבודתו אצל מעבידו או מטעמו, ובעובד עצמאי — תוך-כדי עיסוקו במשלח ידו ועקב עיסוקו במשלח ידו". בסעיף 39 נאמר: "תאונה שאירעה לעובד תוך-כדי עבודה רואים אותה כתאונה שאירעה גם עקב העבודה, אם לא הוכח ההיפך; אולם תאונה שאינה תוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין, בין שאירעה לעובד ובין לעובד עצמאי, אין רואים אותה כתאונת עבודה אם הוכח שהשפעת העבודה על אירוע התאונה היתה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים". בשעה שמדובר ב"אירוע לב" צריך

4. דב"ע לא/5-0 ושדי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ב' 200, 206; דב"ע לה/60-0 יצחקי נ' המוסד לביטוח לאומי; פד"ע ז' 332, 335; שלו (לעיל, הערה 2), בעמ' 396; דב"ע שן/42-0 מישורי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"א 436, 438.

5. דב"ע לג/84-0 ורסנו נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ה' 3, 6 (להלן: ורסנו); דב"ע מו/154-0 שלום נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ח 332, 336; דב"ע ל"ג/181-0 יעקובציק נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ה' 303, 305.

6. דב"ע מו/139-0 יצחק נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ח 315, 324 (להלן: דן יצחק); מט/54-0 שליפר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע, כ' 429, 433.

7. מט/199-0 ורד נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"א 188, 192. אוטם הוא אירוע של חסימת עורק המוביל דם אל שריר הלב (עורק כלילי). חסימה ממושכת גורמת נמק קבוע בשריר; לעומת זאת, אם החסימה היא זמנית והפיכה, אזי מדובר ב"מאורע איסכמי", או "חסם".

דהוא, אלא מכחינת הנפגע, לפי מצב בריאות ואישיותו בשעת האירוע... מאמץ מסוים יכול ויהיה 'רגיל' באדם אחד, ו'בלתי-רגיל' באותו אדם ביום אחר או בנסיכות אחרות, והקובע הוא לא הכללי, אלא המיוחד<sup>11</sup>.

אם לא ישכיל התובע להוכיח שאכן האירוע בעבודה היה חריג (אם בכלל היה אירוע), אזי תידחה התביעה ללא היעזרות בחוות דעת רפואית<sup>12</sup>. ההכרעה בשאלה אם אירוע הוא תאונה בעבודה היא הכרעה משפטית, שעל בית הדין להכריע בה ואל לו לרופא להתערב בה<sup>13</sup>, למעט במקרים חריגים, שבהם דרושה גם חוות דעת רפואית לקביעת מערכת העובדות, כגון האם יש לראות בהימצאות בגובה רב של מי שאינו מורגל בכך "אירוע חריג" העלול להביא או לתרום להתהוות אירוע קרדיאלי<sup>14</sup>.

אם יקבע בית הדין שהוכח קיומם של אירוע חריג או של התרגזות חריגה — יש להוכיח את הקשר הסיבתי בינם ובין האוטם או האיסקמיה; רק אם יוכח הקשר הסיבתי — ומדובר בקשר סיבתי משפטי, להבדיל מרפואי (ועל השוני בין השניים נעמוד בהמשך) — תיבחן השאלה מה השפיע "פחות הרבה" — העבודה או גורמים אחרים. מכאן, שאי הוכחת הקשר הסיבתי מייתרת את השאלה מה "השפיע פחות" על בוא האוטם.

שהאירוע שגרם את ההתקף יתרחש "תוך-כדי ועקב העבודה", זאת אומרת — אין כל חובה שהאוטם (או החסם) "יפרוץ" בזמן העבודה — הקובע הוא "האירוע" ולענייננו — "האירוע החריג" או "ההתרגזות החריגה"<sup>15</sup>.

כמשך זמן ארוך למדי נבחנה בבתי הדין השאלה אם אירוע בעבודה שגרם אירוע לב הוא "תאונה בעבודה", בהתאם למצבו הרפואי של הנפגע — אם היה הוא "סיכון נייטרלי" (סיכון שבגורמים חיצוניים לאישיותו של הנפגע) או "סיכון אישי" (סיכון שגורמת לו אישיותו של הנפגע, בייחוד מחלה או מום), וזאת לשיטתו של פרופ' לרסון<sup>16</sup>. אולם בתי הדין לעבודה נטשו דרך זו.

הדרך שבית הדין הולך בה היום, כאשר מתעוררת לפניו השאלה אם אירוע לב הוא תאונה בעבודה, היא רב-שלבית: ראשית יש לקבוע אם "אירוע חריג" או "התרגזות חריגה" קדמה לאירוע הלב והחריגות צריכה להיות ביחס לחיי העבודה, ולא ביחס לחיי היומיום<sup>17</sup>: "במדידת אותו מאמץ ובבחינתו יש לפעול לא לפי קנה מידה אובייקטיבי, אלא לפי קנה מידה סובייקטיבי, היינו שאת השפעתו של המאמץ ואת היותו 'רגיל' או 'בלתי-רגיל', במידה שלאבחנה זו יש משקל בפני עצמו, יש לשקול לא מבחינת מאן

8. דב"ע לה/42-0 דרוקר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ז' 241, 245 (להלן: דרוקר).  
9. Larson, "The Heart Cases in Workmens' Compensation Solution", 65 Mich L. Rev. (1967), p. 441;  
דב"ע לא/66-0 אשכנזי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ג' 47, 54.  
10. דן יצחק (לעיל, הערה 6), בעמ' 331; דב"ע שן/33-0 ברבר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"א 427, 429 (להלן: ברבר). הצעה לגישה שתהא ראה: י גלעד וע' סבר, "אוטם שריר הלב כתאונת עבודה" הפרקליט מ' (1992), עמ' 241.  
11. דב"ע לא/17-0 המוסד לביטוח לאומי נ' הרשקוביץ, פד"ע כ' 177, 180 (להלן: הרשקוביץ); הובא בידן יצחק, (לעיל, הערה 6), בעמ' 324.  
12. דן יצחק, (לעיל, הערה 6), בעמ' 326; דב"ע נא/79-0 גרבר נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם); דב"ע נא/29-0 רהב נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם); ברבר (לעיל, הערה 10), בעמ' 430.  
13. דב"ע לז/56-0 המוסד לביטוח לאומי נ' עלמני, פד"ע ט' 155, 158 (להלן: עלמני).  
14. דב"ע מט/185-0 בודני נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"א 171, 173.

וגם נפסק כי 'סמוך' נמדד בשעות ובימים, ולא בשבועות"<sup>17</sup>. כך נפסק, למשל, ש"ידוע לבית הדין שמעבר זמן של 7 ימים פוסל אפשרות של קשר סיבתי"<sup>18</sup>; ובמקום אחר נאמר: "לא ניתן להכיר בקיומו של קשר סיבתי לעניין היווצרות אוטם שריר הלב בין 'אירועים' ש-3, 4, 5 ימים מפרידים ביניהם"<sup>19</sup>; אולם בתי הדין נוהגים, חרף האמור, להעביר לחוות דעת של מומחה את שאלת הקשר הסיבתי כאשר אירוע לב הופיע עד 5 ימים מן האירוע בעבודה, מאחר שקרו מקרים חריגים מאוד שבהם קבע המומחה מטעם בית הדין את קיומו של קשר שכזה, חרף הזמן הרב יחסית שחלף<sup>20</sup>. מאידך גיסא קבע בית הדין, ש"הופעת האוטם תוך מספר שעות – דבר שהוא בבחינת ידיעה שיפוטית של בית הדין לגבי קיום קשר סיבתי"<sup>21</sup>, וזאת לעתים אף בניגוד לחוות דעת רפואית. ובמקום אחר נאמר: "אם אותו אירוע חריג קורה במהלך העבודה ובר-זמנית, או בסמוך לו, מופיע האוטם – מקובלת הדיעה שקיים קשר סיבתי בין האירוע ובין האוטם"<sup>22</sup>.

בשעה שבית הדין נזקק לחוות דעת רפואית הוא נעזר במומחים, יועצים רפואיים המתמנים על-פי המלצת המועצה הרפואית של ההסתדרות הרפואית. רופאים אלה מקבלים את שכרם (הצנוע) מאוצר המדינה

(2) ומכאן לשאלת "הקשר הסיבתי": "קשר סיבתי עם העבודה אינו נוצר ואינו קיים אלא אם תחילתו – החוליה הראשונה בשרשרת – בזמן העבודה, אם כתרומה לתוצאה הסופית ואם במלוא גרימת התוצאה. יש שהתוצאה באה ללא דיחוי, כתגובה מידית לגורם שבעבודה, ויש שהתוצאה נדחית מעבר למסגרת שעות העבודה ועל הרופא לקבוע אם הזמן שעבר מאפשר עדיין, מבחינת הסבירות, לקבוע את הקשר הסיבתי"<sup>15</sup>. ובמקום אחר: "לעניין הקשר הסיבתי, צריך ש'האירוע' יבוא תוך פרק זמן סביר מאז שפעלה הסיבה, ושאותה סיבה תהיה קשורה בעבודתו של מי שבו מדובר. מהו אותו פרק זמן – זאת שאלה שרק איש הרפואה יכול לדעת או לאמוד אותו"<sup>16</sup>.

אין פירוש הדבר שבכל מקרה תועבר שאלת הקשר הסיבתי בין האירוע בעבודה לאירוע הלב להכרעת רופא. אם חלף זמן רב בין האירוע בעבודה לאירוע הלב, אין מקום כלל לחוות דעת רפואית, מאחר שלבית הדין יש "ידיעת דיינים", המבוססת על מספר רב של חוות דעת רפואיות שבהן קיימת התייחסות ל"תחום הסבירות" לקיומו של קשר סיבתי כאמור. "על מנת שאירוע בעבודה יהיה קשור קשר סיבתי להופעות האוטם, האירוע צריך להיות 'סמוך' להופעת האוטם,

15. דווקר (לעיל, הערה 8), בעמ' 245.

16. דב"ע לג/157-0 רביע ג' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ה' 179, 183; דב"ע לז/59-0 המוסד לביטוח לאומי ג' קמינסקי, פד"ע י' 253, 257. לשאלת הקשר הסיבתי ראה: ש' קוכובי, "התקף לב וחזקת הסיבכיות – הרהורים על יחסי גומלין בפעולותיהן של רשויות הביצוע, השפיטה והחקיקה", בטחון סוציאלי 26 (יולי 1984), עמ' 27.

17. דב"ע מה/132-0 גרנסקי ג' המוסד לביטוח לאומי, לקט פסקי דין בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, 114-52.

18. דב"ע מ/36-0 אליזן ג' המוסד לביטוח לאומי, לקט פסקי דין בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, 116-52; דב"ע מז/69-0 המוסד לביטוח לאומי ג' גלסברג, פד"ע י"ט 234, 236.

19. דב"ע מג/54-0 ורדי ג' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם); הובא בגלסברג (לעיל, הערה 18), בעמ' 236.

20. דב"ע שן/218-0 פפו ג' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם)(עתירה לבג"ץ נדחתה: בג"ץ 1063/91 פפו ג' בית הדין הארצי לעבודה והמוסד לביטוח לאומי ע"ד מה (4) 267).

21. דב"ע מח/96-0 הורנשטיין ג' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ' 244, 248.

22. דן יצחק (לעיל, הערה 6), עמ' 324.

הדעת מונחת לפני בית הדין, עליו להעזר בה, לנתחה ולפרשה לאור מבחנים ועקרונות כמתחייב מהוראות החוק<sup>23</sup>. ובמקום אחר מצאנו: "כבוא המשפטן, השופט, לכוון את מאזני הצדק לקראת ההכרעה הנכונה בסוגיה משפטית-רפואית, צריך שישמע קולו של הרופא ותישמע עצתו אך אין זאת אומרת שחייב השופט לשמוע בקולו של זה ולעשות כעצתו"<sup>26</sup>. והפועל היוצא מן האמור: "...החוק הטיל על בית הדין, ולא על מומחים מקצועיים, לדרך ולפסוק בתביעות, ואין בית הדין רשאי להעביר סמכות זאת ונטל זה על מומחים"<sup>27</sup>. ולפיכך – "אין בית הדין חייב לאמץ את חוות הדעת"<sup>28</sup> זאת, בלשון בית המשפט העליון בנושא אחר: "בית המשפט הוא הקובע ומחליט סופית בסוגיה הרפואית, כמו בכל הסוגיות האחרות אשר מתעוררות במהלך המשפט"<sup>29</sup>.

חוות הדעת של המומחה הרפואי "אף היא בבחינת ראיות ויש להתייחס אליה בהתאם לכך. השוני העיקרי בין חוות דעת רפואית מטעם מומחה-יועץ רפואי הפועל מטעם בית הדין ובין חוות דעת של רופא המעיד מטעם צד להתדיינות הוא במשקל שבית הדין מייחס לחוות הדעת. אך טבעי הדבר שבית הדין ייחס משקל מיוחד לחוות דעת המוגשת ע"י מומחה הפועל מטעמו

והם נותנים את חוות דעתם על-פי החומר הרפואי המועבר אליהם מטעם בית הדין, יחד עם העובדות שקבע בית הדין. הם רשאים, במידת הצורך, אף לבדוק את הנפגע. הליך זה מעוגן בהנחיות נשיא בית הדין הארצי לעבודה בעניין מינוי מומחים-יועצים רפואיים<sup>23</sup>, הנחיות הקובעות את האופן שבו יש לשאול את המומחה "שאלות הבהרה" וגם אימתי, במקרים חריגים, ניתן להזמין את הרופא לחקירה בפני בית הדין. על מנת שהצדק לא רק ייעשה אלא גם ייראה פסק בית הדין שמומחה רפואי, הגותן חוות דעת למוסד לביטוח לאומי, לא ישמש מומחה-יועץ לבית הדין<sup>24</sup>.

בית הדין, על-פי ההנחיות, חייב להיעזר במומחה רפואי לצורך קביעת הקשר הסיבתי בין האירוע בעבודה לאירוע הלב (וגם לעניין היחס בין אותו אירוע לגורמים אחרים), אך בשני המקרים, ואולי ביתר שאת בנושא "היחס", יש לזכור: "יועץ-מומחה רפואי, כתוארו כן הוא – יועץ ותו לא; יועץ לבית-הדין בעניין שבתחום מומחיותו, המחווה את דעתו המקצועית-רפואית בסוגיה משפטית, על סמך מסכת עובדות שנקבעו על-ידי בית הדין. קבע המומחה את אשר קבע בחוות-דעתו 'חוזר הכדור למגרשו של המשפטן'. בהיות חוות-

23. פד"ע כ"ב, 199. לסקירה מקיפה על נושא זה ראה: ס' אולר, "מומחים יועצים רפואיים בבית דין לעבודה", המשפט 3 (יוני 1993), עמ' 23.

24. דב"ע מא/41-0 כרמי נ' המוסד לביטוחי לאומי, פד"ע י"ב 162; דב"ע מב/47-0 המוסד לביטוח לאומי נ' יזו, פד"ע ט"ו 72, 74.

25. דב"ע שס/127-0 תגי נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם); הובא בדב"ע מו/37-0 המוסד לביטוח לאומי נ' נתנאל, פד"ע י"ח 78, 83 (להלן: נתנאל).

26. דב"ע מג/169-0 תמר נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם); הובא בנתנאל, (לעיל, הערה 25), בעמ' 82.

27. ורסנו (לעיל, הערה 5), בעמ' 9; דב"ע שן/48-0 המוסד לביטוח לאומי נ' פיאלקוב, פד"ע כ"ב 321, 324.

28. דב"ע מב/154-0 המוסד לביטוח לאומי נ' פוגלמן, פד"ע ט"ו 20, 27, הובא בדין יצחק, בעמ' 330.

29. ע"א 810/81 לרי נ' מזרחי, פ"ד ל"ט(1) 477, 482.



הדברים: "ההבדל בין המושג המשפטי ובין המושג הרפואי של 'סיבתיות', נובע מהשוני הכולט שבבעיות אשר בפניהן עומדים שני המקצועות, ומהשוני שבדרישות אשר מוצגות בפניהם בהקשר לסיבתיות. בשל הכשרתו, חושב הרופא במושגים של סיבה יחידה וודאית למצב מסויים. המשפטן, מאידך, משתדל להגיע למסקנה, שיש בה מידה סבירה של וודאות רפואית, ממאורע מסויים או משורת מאורעות, ומכיר הוא ביותר מסיבה אחת לתוצאה פגיעתית מסויימת. בדיני נזיקין נאמר שאין למזיק זכות לדגם מושלם (של אדם) שבו הוא יפגע. בדומה בתחום הפיצויים לעובדים (שנפגעו בעבודה) מקבל המעביד את עובדו כפי שהינו"<sup>30</sup>. ועוד: "אם ניקח אדם בן חמישים שכל חייו הלך על פי התהום. הוא הלך סמוך לשוליים אך שמר על צעדיו. בא אדם הדוחף אותו דחיפה קלה, אך דחיפה שיש בה כדי להוציאו משיווי המשקל ולהפילו לתהום. ייתכן שהדחיפה לא היתה מספיק חזקה כדי לגרום לכך שאדם אחר יאבד את שיווי משקלו. סיבתיות רפואית היתה מודדת את כוח הדחיפה וקובעת שהסיבה העיקרית לנפילה היחה בכך שאותו אדם היה קרוב מדי לפי התהום. לסיבתיות משפטית מספיק להראות שלולא הדחיפה יכול היה אותו אדם להמשיך ללכת לפחות צעד אחד נוסף"<sup>36</sup>. גישה זו של הבחנה בין שתי הדיסציפלינות מקובלת גם אצלנו"<sup>37</sup>.

ולא מטעם אחד הצדדים"<sup>30</sup>. למותר לציין, שחוות דעת המבוססת על הנחה שכית הדין פסל אותה, לא תשמש את בית הדין"<sup>31</sup>.

(3) ההכרעה היא בידי הרשות השיפוטית, בין היתר בגלל השוני בין שתי הדיסציפלינות — מדע הרפואה ומדע המשפט. "יש להיות מודעים לכך שעל אף השימוש במילים זהות, מדברים לעיתים המשפטן והרופא בשפות שונות"<sup>32</sup>.

התיחום בין שדה המשפטן לשדה הרופא הוא מורכב "הן בשל כך שחלוקות הדיעות בין הרופאים בשאלת היחס בין מאמץ להתרגשות, ובין היווצרות אוטם שריר הלב, ומורכב הוא בשל השוני שבין גישת המשפטן לבין גישת הרופא בשאלת הסיבתיות. סיבתיות רפואית וסיבתיות משפטית לא מן ההכרח שתהיה להן נקודת מפגש"<sup>33</sup>. טעם נוסף לדגש שיש ליתן לסיבתיות הרפואית הוא: "הרופא מדבר על הסיבה ועל הרקע, בעוד שהמשפטן מדבר על אחת הסיבות; המשפטן — אין זה מחובתו לזהות גורמים לנזק, שאפשר למצוא אותם בפתולוגיה; תפקידו לזהות השפעות לעניין אחריות משפטית לנזק שיכול ויבוא מהרגלים ומהתנהגות של החברה הסובבת שבתוכה נמצא האיש ומהסיכונים הפתולוגיים"<sup>34</sup>.

ולא רק אצלנו כך. שתי מובאות מפסיקה של ארצות-הברית יבהירו את

30. דב"ע לו/8-0 דוידוביץ נ' המוסד לביטוח לאומי, סד"ע ז 374, 383 (להלן: דוידוביץ); פיאלקוב (לעיל, הערה 27), בעמ' 324.

31. עלמני (לעיל, הערה 13), בעמ' 158.

32. ורסנו (לעיל, הערה 5), בעמ' 9.

33. הרשקוביץ (לעיל, הערה 11), בעמ' 179; דן יצחק (לעיל, הערה 6), בעמ' 329.

34. Small & Gaffing, "Thing Called Cause; Medico-legal Conflicts in the Concepts of Causation", *Texas Law Review*, 31 (1953), p. 630.

35. *Murray v. Industrial Commissions*, 349 P. 2d 633 (1959).

36. *Donald Totman v. Provincial Homes*, 382 P. 2d 575-6 (1962), (הובא בהרשקוביץ [לעיל, הערה 11], בעמ' 180, ובנתנאל [לעיל, הערה 25], בעמ' 82).

37. הרשקוביץ (לעיל, הערה 11), בעמ' 180, 179. וראה גם פסיקת בית המשפט העליון בע"א 519/71 מוסקוביץ נ'

המתייחסת ל"יחס". גם השאלה, אם יראו תאונה על רקע תחלואתי (שלא כתוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין) כתאונת עבודה, היא שאלה מעורבת של משפט ורפואה, ולפתרונה יזדקק בית הדין לחוות דעתו של איש הרפואה, אולם בית הדין אינו חייב לאמץ את חוות הדעת<sup>41</sup>. גם בעניין זה הפוסק "הוא בית הדין וחוות הדעת אינה באה אלא להדריך ולייעץ בתחום שאינו בידיעתו המקצועית של המשפטן אך הינה בתחום ידיעתו המקצועית של הרופא"<sup>42</sup>. כאמור, המשפטן הוא המחליט בעוד "הסיבתיות המשפטית היא נר לרגליו"<sup>43</sup>, וגם "חוק מדעת הרופא יש להביא בחשבון יסודות נוספים"<sup>44</sup>. ומובאה אחרונה בסוגיה זו: "תשובת המומחה כי השפעת האירועים היתה 'פחותה בהרבה' מהשפעת המצב הבריאותי, משקפת את האני מאמין של איש הרפואה האמון על רזי התהליכים הפיזיולוגיים העשויים לחול בגופו של אדם בנסיבות אלה או אחרות. אלא שהשקלא וטריא בדבר יישומו של סעיף 39 לחוק היא שאלה משפטית מובהקת שעל בית הדין לענות בה"<sup>45</sup>.

ומה הם הגורמים שעל בית הדין לשקול, בנוסף לחוות הדעת הרפואית? בראש ובראשונה — "סמיכות הזמן"; ככל

על הזהירות שעל בית הדין לנקוט בבואו לבחון חוות דעת רפואית נאמר: "משבא בית הדין להיעזר במומחה-יועץ רפואי, ומשבא יועץ-מומחה רפואי לעזור לבית הדין, יש להיות מודעים לכך שעל אף השימוש במילים זהות, מדברים לעתים המשפטן והרופא בשפות שונות. הדברים אמורים בעיקר לעניין 'הקשר הסיבתי' שבין מצב תחלואתי מסויים לבין אירוע שקדם לו"<sup>38</sup>. לאור זאת לא היסס בית הדין, לא פעם, שלא לאמץ חוות דעת רפואית כמסקנה סופית משום שמצא שהסיבתיות המשפטית שונה מזו הרפואית<sup>39</sup>. אין פירוש הדבר שבית הדין מטיל ספק באמינות חוות הדעת הרפואית. וכך נאמר, יותר מפעם אחת: "בכך ביטא ד"ר... נאמנה את גישת איש הרפואה לעניין הסיבתיות ויש לקבל את הדברים כנכונים ויציבים מבחינת הדיסציפלינה אותה הוא מייצג. לא כך העניין בעיני המשפטן..."<sup>40</sup>.

(4) רק משנקבע הקשר הסיבתי בין האירוע בעבודה לאירוע הלב יש לבחון את היחס בין השפעת העבודה להשפעת הגורמים האחרים על האירוע; ככלל — נשאל הרופא, לאתר שקבע בית הדין את העובדות — את שתי השאלות: זו המתייחסת ל"קשר הסיבתי" זו

קצין התגמולים, פ"ד כ"ו(2) 612; ע"א 137/64 יונשטין נ' קצין התגמולים, פ"ד י"ח(2) 510; ע"א 472/89 קצין התגמולים נ' רוט, פ"ד מ"ה(5) 203.

38. ורפנו (לעיל, הערה 5), בעמ' 9.

39. דן יצחק (לעיל, הערה 6), בעמ' 318; נתנאל (לעיל, הערה 25), בעמ' 80; דב"ע מט/54-0 שליטר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ' 429, 433; דב"ע מט/15-0 לוי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ' 440, 442 (להלן: לוי); דב"ע מר/154-0 שלום נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ח 332, 336; דב"ע נא/104-0 המוסד לביטוח לאומי נ' חיים, פד"ע כ"ג 360, 361 (להלן: חיים).

40. דב"ע מר/35-0 שטיינר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ח 365, 367.

41. נתנאל (לעיל, הערה 25), בעמ' 82.

42. ויזדוביץ (לעיל, הערה 30), בעמ' 383.

43. נתנאל (לעיל, הערה 25), בעמ' 83.

44. דן יצחק (לעיל, הערה 6), בעמ' 330; דב"ע שן/102-0 ויסמן נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"א 500, 503.

45. לוי (לעיל, הערה 39), בעמ' 442.

הנכות מעבודה, וכן לכל מום, פגם או ליקוי שבאו ממחלה, מתאונה או מכל סיבה אחרת אחרי פגיעה בעבודה כאמור אם אינם תוצאה ישירה מאותה פגיעה בעבודה".

הוועדות הרפואיות הן של שתי דרגות: ועדה מדרג ראשון, שבה חבר רופא אחד לפחות, ועדה לערדים שעמה נמנים שלושה רופאים.

דרגת הנכות, ומדובר בנכות רפואית להבדיל מתפקודית, נקבעת באחוז הנקוב ליד כל אחד מן הליקויים שנקבעו בתוספת לתקנות<sup>46</sup>; דרגת נכות מחוץ למבחנים ניתן לקבוע רק כאשר הפגימה לא פורטה במבחנים. במקרה זה תהיה הדרגה שתקבע לפי הפגימה הדומה לה לדעת הוועדה<sup>49</sup>.

לוועדה הרפואית מותר לסטות מן המבחנים, בדרך של הוספה (או הפחתה, אך מעולם לא נעשתה הפחתה) של עד 50% לדרגת הנכות, בשים לב למקצועו, לגילו, או למינו של הנפגע; במקצוע — כאשר הנפגע אינו מסוגל לחזור לעבודתו או לעיסוקו או משום שהנכות הביאה לירידה ניכרת ולא לזמן מוגבל בהכנסותיו; בגיל ובמין — אם אלה לא הובאו בחשבון במבחנים<sup>50</sup>.

בית הדין לעבודה מוסמך להתערב בהחלטת הוועדה הרפואית לעררים רק אם נפלה בה טעות משפטית (כגון שבהרכב הוועדה לא נמנה רופא מתחום אחת הפגימות שבהן נפגע המבוטח; הוועדה לא התייחסה לחוות דעת רפואית שהוגשה לה ולא הסבירה מדוע אינה מקבלת את מסקנותיה; אחת הנכות שנקבע אינו תואם את המבחנים ועוד)

שסמיכות הזמנים בין האירוע בעבודה לאירוע הלב תהיה קצרה יותר ורצופה, כך תפעל ההנחה שהשפעת העבודה לא היתה פחותה בהרבה מהשפעת גורמים אחרים<sup>46</sup>. לעתים אירוע חריג ביותר יטה את הכף לסטות מן הדעה הרפואית לעמדה המשפטית, כמו במקרה של אדם ש"נקלע — פעם אחת ויחידה — לסיטואציה שכמותה לא היתה והתאמץ התאמצות רבה"<sup>47</sup>.

### ג. קביעת נכות

לאחר שהוכר אירוע כתאונה בעבודה יש שנותרת בנפגע נכות. בתחום זה קבע המחוקק בצורה חד-משמעית, שקביעת אחוזי הנכות, הזמנית והקבועה, היא בידי ועדות רפואיות ובידיהן בלבד.

סעיפי החוק הנחוצים לענייננו הם 61(א) ו-63(א). וכך נאמר בסעיף 61: "א. רופא או ועדה רפואית יקבעו לפי בקשת הנכה מעבודה או המוסד, הכל כפי שנקבע בתקנות — (1) אם הנכות נובעת מהפגיעה בעבודה ובאיוז מידה היא נובעת כך: (2) לפי מבחנים ובהתאם לעקרונות שהשר קבע בתקנות לאחר התייעצות בשר הבריאות — את דרגת הנכות מעבודה לעניין סימן זה". ובסעיף 63 נאמר: "א) בקביעת דרגת נכות מעבודה לא ישימו לב לכל מום, פגם או ליקוי מלידה או כתוצאה ממחלה, מתאונה או מכל סיבה אחרת שהיו לפני הפגיעה שבקשר אתה מוערכת דרגת

46. דב"ע מו/84-0 דותן נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ח 460, 463; חיים (לעיל, הערה 39), בעמ' 362; דן יצחק (לעיל, הערה 6), בעמ' 330.

47. נתנאל (לעיל, הערה 25), בעמ' 84.

48. תקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשס"ד-1956.

49. סעיף 3 לחלק ג' לתקנות הנכות מעבודה.

50. תקנה 15 לתקנות הנכות.

פירושה סיבה בלעדית ודי בכך שהפגיעה בעבודה היתה גורם מסייע או מחיש<sup>54</sup>. אולם אין די בהשפעה "מסוימת", אלא יש צורך בהשפעה "משמעותית" על מנת להוכיח שהפגיעה גרמה את המוות<sup>55</sup>. האמור יפה גם לגבי התאבדות: אם יוכח קשר בין הסיבה (התאונה בעבודה) לתוצאה (ההתאבדות) — יהיו התלויים במתאבד זכאים לקיצבה<sup>56</sup>.

אין להשוות את הדרוש להכרה באוטם כתאונת עבודה עם הדרוש כדי לקבוע שמותו של מבוטח נגרם עקב פגיעה בעבודה — אוטם — בעבר. ההבדל בין השניים רב וקשה למצוא מכנה משותף בין דרישת סעיף 39 לסיפא לחוק ובין דרישת סעיף זה<sup>57</sup>.

כמורכן אין ללמוד דבר, לעניין "גרימת" המוות, מדרגת נכות שנקבעה למבוטח בגין התאונה. "דרגת נכות של 50%, כל שהיא אומרת, הוא שכושרו לעבודה של הנפגע צומצם כדי מחצית. אין היא נוגעת לתוחלת החיים של הנכה, בבחינת קביעה שהוא כביכול חצי-מת"<sup>58</sup>.

על מנת לבחון אם אכן התאונה גרמה את המוות נעזר בית הדין בכל המקרים שבהם מתעוררת שאלת "הגרימה" בחוות דעת רפואית. גם כאן, כמו בקביעת "הקשר הסיבתי" בין "האירוע בעבודה" ל"אירוע

והדברים אמורים הן לגבי השאלה אם הנכות נובעת מפגיעה בעבודה והן לעניין אחוזי הנכות<sup>59</sup>. גם אם בית הדין מגלה טעות משפטית בהחלטת הוועדה הרפואית, הוא אינו שם עצמו במקום הוועדה, אלא מעמיד את הוועדה על טעותה ומחזיר את עניינו של המבוטח אליה לקביעת דרגת הנכות. רק במקרים נדירים ביותר, שבהם הטעות גלויה על פניה ותיקונה אינו מחייב ידע או שיקול דעת רפואית, יתקן בית הדין בעצמו את הטעות<sup>60</sup>.

#### ד. מוות כתוצאה מתאונה

החוק מעניק זכות לקיצבה, או מענק, ל"מבוטח שפגיעה בעבודה גרמה למותו" (סעיף 75). השאלה המתעוררת תמיד היא האם אכן התאונה "גרמה" את המוות. בייחוד אמורים הדברים כאשר חלף זמן רב בין התאונה ובין המוות.

כדי להוכיח שפגיעה בעבודה "גרמה למותו" של מבוטח "די להוכיח... קיומו של קשר בין סיבה לתוצאה, ואין חובה להוכיח סיבתיות ישירה ובלעדית"<sup>61</sup>; "הגרימה" אין

51. דב"ע לה/345-01 מועלם נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ז' 353, 355 (להלן: מועלם).
52. מועלם (לעיל, הערה 51), בעמ' 356; דב"ע לז/1309-01 שידלובר נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקי דין בענייני ועדות רפואיות לנפגעי עבודה בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, 204; דב"ע נא/50-99 כץ נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ"ב 507. וראה: ש' קובוכי, "ביקורת שיטתית על ועדות רפואיות לנפגעי עבודה", בטחון סוציאלי, 28 (אפריל 1986), עמ' 44.
53. דב"ע מא/142-0 דוקטורציק נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ג 164, 168 (להלן: דוקטורציק); דב"ע מו/146-0 אליעזר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ח 360, 361. (להלן: אליעזר); דב"ע לז/58-0 כהן נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ט 43, 47 (להלן: כהן).
54. דב"ע שס/158-0 שידלובר נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם).
55. דב"ע מג/48-0 פלגי נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ט"ז 150, 154; דב"ע מח/170-0 קויפמן נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כ' 454, 455.
56. אליעזר (לעיל, הערה 53), בעמ' 362; כהן (לעיל, הערה 53), בעמ' 48.
57. קויפמן (לעיל, הערה 55), בעמ' 456.
58. אליעזר (לעיל, הערה 53), בעמ' 362.

בחוות דעת רפואית המתייחסת לסיבתיות הרפואית. הובהר, שאין בהכרח זהות בין השניים.

כאשר נטענת נכות כתוצאה מתאונה שהוכרה כתאונה בעבודה — הכדור עובר לידי הרופא של הרופא. בידי הסמכות הבלעדית לקבוע אם הנכות נובעת מן התאונה ואת שיעור הנכות. בית הדין לא יתערב בקביעה הרפואית וכל ביקורתו תהיה מופנית לטעויות שבחוק שנפלו בהחלטות הוועדות הרפואיות, להבדיל מטעויות רפואיות. אם הנפגע נפטר ומתעוררת השאלה אם "תאונה בעבודה" גרמה את מותו — העניין חוזר להכרעת הרשות השיפוטית, תוך היעזרות בחוות דעת רפואית.

דברים אלה הודגשו משום שעל כל צד לדעת היטב את מקומו כ"משחק"; אל לו למשפטן, ולבתי הדין, לגלוש לתחומו של הרופא, כשם שאל לו לרופא להתייחס לנושאים לא לו, כגון הבעת ספק אם אכן אירוע, שבית הדין קבע שהוא חריג, הוא אכן כזה. כמורכב על הרופא להיות ער לשוני שבין סיבתיות רפואית לסיבתיות משפטית ולא להיפגע, כאשר בית הדין, חרף חוות דעתו של הרופא, מגיע למסקנה שונה, תוך שהוא שוקל את הנושא מנקודת המבט של המשפטן, קרי — קובע את התוצאה על-פי כללי הסיבתיות המשפטית.

הלב", בית הדין מכריע תוך שהוא נותן את דעתו על כל חומר הראיות "שחוות הדעת של המומחה הרפואי אינה אלא חלק הימנו"<sup>59</sup>.

## ה. סיכום

נקודות המפגש בין הרופא והמשפטן, כל אימת שמתעוררת שאלת הקשר הסיבתי בין אירוע בעבודה לאירוע לב, הן רבות ושורה של נושאים עומדים להכרעה לפני שיוחלט אם אכן בתאונת עבודה, כמשמעה בחוק הביטוח הלאומי, עסקינן. התייחסו בין תפקידו של כל אחד ואחד מהם ברור — השופט, בית הדין, הוא החייב להכריע בשאלה העובדתית אם אירוע אירוע כלשהו בעבודה ואם אירוע — האם הוא "חריג" ביחס לחיי העבודה ומדובר במאמץ פיזי או בהתרגזות; בעניין זה אין לרופא אלא לקבל, ככתבו וכלשונו, את מה שיקבע בית הדין. משהוכח קיומו של האירוע החריג — על בית הדין להכריע בשאלת הקשר הסיבתי בינו ובין אירוע הלב (אוטם שריר הלב או איסכמיה) ומה השפיע יותר — העבודה או גורמים אישיים שבמבוטח. בעניין זה בית הדין מכריע, על-פי כללי הסיבתיות המשפטית, תוך היעזרות

59. דוקטורציק (לעיל, הערה 53), בעמ' 168.

# החזרת האוניברסליות לקצבאות ילדים: עקרונות מימון ותהליך מימוש

מאת יורם גבאי

מלא גם את בעלי ההכנסות שמתחת לסף המס.

הסלקטיביות בקצבאות הילדים עמדה על-פי עצם הגדרתה בסתירה חריפה לעקרונות מערכת המס, משום שפיצוי עבור גודל משפחה ניתן בכל רמות ההכנסה והוצאות המשפחה בפועל גדלות בהתאם למספר הילדים (אמנם באופן שולי פוחת).

השיטה הצרפתית-לוקסמבורגית נותנת את הפיצוי עבור ילדים הן בקצבאות והן בהרחבת מדרגות המס. שיטות אחרות נותנות קצבאות או ניכויים בסכומים משתנים בהתאם למספר הילדים. אין בעולם (פרט לסין) שיטות מס המתעלמות מגודל המשפחה, כמו שאין בעולם שיטות מס הקובעות עד היום שיעור מס הכנסה יחסי אחד; כולן מקפידות על פרוגרסיביות של מערכת המס.

כלל זה של מערכת המס הביא את כל ועדות המיסוי ואנשי המס לחמיכה מוחלטת באוניברסליות של הקצבאות. העיקרון המנחה הוא, שקיים הכרח לתת קצבאות ילדים לכל המשפחות ללא התחשבות בגובה הכנסתן, אולם גובה הקצבה ומידת הפיצוי

## קצבאות ילדים – העמדות העקרוניות

נושא האוניברסליות והסלקטיביות של קצבאות הילדים היה בשנים האחרונות סלע מחלוקת אידיאולוגי, פוליטי וסוציאלי בין גורמים מקצועיים לבין עצמם ובין גורמים פוליטיים לבין עצמם. חילוקי הדעות עצמם חצו את המפלגות והזרמים השונים. הדיון בנושא קצבאות ילדים התקיים בשני מישורים שונים לחלוטין וכמעט ללא חפיפה ביניהם – מישור המיסוי והמישור הסוציאלי.

### 1. מישור המיסוי

בתחום זה, הצד התיאורטי היה בהיר וברור: קצבאות הילדים הן חלק אינטגרלי של מערכת המס ומהוות למעשה את המימד הפרוגרסיבי של השוויון האופקי.

בשנת 1975 החליטה מדינת ישראל לעבור משיטת הניכויים הרגרסיבית יחסית לשיטת הזיכויים (בתוך מערכת המס) וקצבאות הילדים (באמצעות המוסד לביטוח לאומי), שהיא פרוגרסיבית וכללית יותר ומפצה באופן

\* הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר.

סלקטיביות בהתאם להכנסות היא בלתי יעילה באופן קיצוני ומדיניות המאמצת לה גישה כזו מביאה לכך שזכאים רבים לא יקבלו את הקצבאות ולעומת זאת משפחות שאינן זכאיות יקבלו קצבאות שלא לצורך. במדינות שאין בהן דיווח משפחתי כולל, אין למעשה אינפורמציה עדכנית ממשית על כלל ההכנסות המשפחתיות ובמקרה כזה אין אפשרות לקבוע מי זכאי באמת לקבל קצבאות ומי אינו זכאי לכך.

מדינות שונות, כולל ישראל, ניסו לקבוע קירובים להכנסות משפחתיות (כמו הכנסת בעל במשרה העיקרית, במיסוי קצבאות ילדים), אך קירובים אלה נכשלו בדרך כלל ורבים ניצלו את החוק לרעה, או לא מימשו את זכותם.

תומכי הסלקטיביות במערכת תשלומי ההעברה טוענים, שהמגבלה התקציבית הקובעת את גודל ההוצאה הממשלתית לנושאים סוציאליים מחייבת למקד את המאמץ רק בקבוצות העניות של האוכלוסייה ולפיכך עדיף להפנות את כל המשאבים הכלכליים אליהן. פיזור ההקצבות בכל האוכלוסייה יביא לדעתם לבזבז במונחי היעדר הסוציאלי ולכישלון בהשגת המטרה של הוצאת מירב המשפחות ממעגל העוני.

בישראל של שנת 1993 תמכו רוב השדולות החברתיות באוניברסליות של תשלומי ההעברה (בעיקר קצבאות ילדים וזיקנה) והצטרפו לראשי מערכת המס ולתיאורטיקנים בתחום זה, שהגיעו כאמור למסקנה דומה אם גם מתוך נימוקים אחרים. לעומת זאת, רוב הכלכלנים המקרו-כלכליים, השואפים להקטין את תשלומי ההעברה, תומכים בסלקטיביות בתחומים האמורים. כך כלכלני בנק ישראל ומשרד האוצר (פרט לאנשי המסים) וכך רבים מאנשי הסגל האקדמי ומאנשי האסכולה הליברלית בכלכלה, הסבורים שעדיף להעביר מקורות

עבור כל ילד נוסף נתונים לשיקול דעת סוציאלי ופיסקלי.

שיטת מס הקובעת את גודל הקצבה אך ורק בהתאם לגידול הנדרש בהוצאה המשפחתית עבור ילד נוסף תקבע בדרך כלל גודל קצבה שולי פוחת, משום שכל ילד נוסף מוסיף הוצאה שולית פוחתת למשפחה. לעומת זאת, בחברות שבהן המטרה היא עידוד ילודה, התוספת השולית של קצבאות עבור ילדים נוספים גדלה והולכת (השיטה הצרפתית).

לסיכום, מערכות המס בעולם וכל התיאורטיקנים בתחום האמור תומכים באוניברסליות של הקצבאות, אף-על-פי שהם אינם שוללים בהכרח רמות שונות של קצבאות בהתאם להכנסת המשפחה או אף מיסוי קצבאות הקובע רמת פרוגרסיביות גבוהה ביותר.

## 2. המישור הסוציאלי

תיאורטיקנים ופוליטיקאים המתעלמים מתפקיד קצבאות הילדים במערכת המס מתייחסים לשאלה במישור הסוציאלי בלבד. הוויכוח הוא בין תומכי האוניברסליות של מערכת הקצבאות לשולליה.

תומכי האוניברסליות במדיניות סוציאלית טוענים, שעל המדינה לתת פיצוי בתשלומים סוציאליים ובאמצעות הביטוח הלאומי לכלל אוכלוסיית משלמי ביטוח, ללא הבחנה. יכולים להיות קריטריונים סוציאליים בקביעת גובה הקצבה, אך עקרון האוניברסליות צריך להישמר.

גישה עקרונית זו אומרת עוד, שתפקידה של מערכת תשלומי ההעברה לשפר את חלוקת ההכנסות בין כל עשירוני ההכנסות ובנוסף לכך — להימנע מהדבקת סטיגמות של "מקבלי סעד" לאוכלוסייה.

התומכים באוניברסליות בתשלומי העברה טוענים עוד, שמבחינה מינהלית קביעת

על הולדת ילדיהם ומן הדיווחים אף "נעלמו" ילדים שנולדו בעבר. במקביל התברר, שהכנסת הבעל היא מרכיב חלקי מאוד של הכנסה המשפחתית וממילא הפרוגרסיביות היתה מפוקפקת למדי: לא נכללו הכנסות מהון, הכנסת האשה והכנסת הבעל מעבודות נוספות.

המסקנה מכך היתה, שללא חובת דיווח כללי של המשפחות למס הכנסה אין אפשרות לבצע מיסוי קצבאות ילדים באופן צודק ויעיל.

בסוף שנות ה-80 הופעלה בשלבים שיטה אלטרנטיבית, לפיה בוטלו לחלוטין קצבאות הילד הראשון והשני למשפחות שיש להן עד שלושה ילדים ונקבע שהמעביד או המוסד לביטוח לאומי יחזירו את מלוא הקצבאות למשפחות שבהן הגיעה הכנסת הבעל לרמה מסוימת. בגירסה הסופית, בשנים 1991/92, ניתנו למעשה קצבאות הילדים עבור הילד הראשון והשני במשפחות שיש בהן עד שלושה ילדים רק למשפחות שבהן היתה הכנסת האב נמוכה מ-95 אחוזים מן השכר הממוצע במשק.

### המדיניות להחזרת קצבאות הילדים

בישיבת התקציב לשנת 1993 החליטה ממשלת ישראל שהוקמה לאחר הבחירות עקרונית להחזיר את קצבאות הילדים. עיתוי ההחזר לא נקבע במדויק, אולם נאמר שוועדת מומחים תגיש את המלצותיה בעניין עד 31.1.1993.

שר האוצר הקים את הוועדה האמורה בראשות הממונה על הכנסות המדינה ובהשתתפות מומחים חיצוניים ואנשי משרד

ריאליים לתחומי כלכלה עתירי צמיחה. קבוצה זו גורסת, שיש לחסוך בתקציב תשלומי ההעברה ולא להעביר את החלק הנחסך לבעלי ההכנסות הנמוכות.

נוסף לאלה, יש בין אנשי האסכולה הסוציאלית מיעוט התומך בסלקטיביות של תשלומי העברה, אך מבקש להעביר את הסכומים הנחסכים לקבוצות הנמצאות בתחתית האוכלוסייה. גישה זו הביעו בעבר הן אנשי הדרג הפוליטי במשרדי הרווחה והן חלק מן הסגל האקדמי. השדולות החברתיות התנגדו לגישה זו, לא רק מטעמים אידיאולוגיים, אלא גם מחשש שהתמורה מן הקיצוץ בנושאים סוציאליים תועבר לתחומים אחרים, ולא תמוקד במאמץ לשיפור מעמד הקבוצות הנצרכות.

### קצבאות ילדים – רקע היסטורי

במחצית השנייה של שנות ה-70 ניתנו הקצבאות בצורה אוניברסלית ובאמצעות המוסד לביטוח לאומי בהתאם להמלצות ועדת בן-שחר. השינויים שהוכנסו בתקופה זו היו בעיקר בתחום קצבאות יוצאי צבא למשפחות ברוכות ילדים (הגדלת מספר הקצבאות).

בתחילת שנות ה-80 הופעל מיסוי קצבאות ילדים על משפחות שיש בהן עד שלושה ילדים. אמנם הקצבאות ניתנו לכולם, אך אבות המשפחה חויבו לדווח על הולדת ילדיהם למעביד וזה זקף את הקצבה להכנסה החייבת במס. בכך הוטל למעשה על הקצבה מס שולי.

מיסוי הקצבאות לא השיג את יעדיו, לא מבחינה פיסקלית ולא ברמה התיאורטית. התברר שרבים מן האבות לא דיווחו למעביד



לפיכך הינחתה הוועדה את המומחים מטעמה לבחון חלופות נוספות בתוך מערכת המס, בעיקר בתחום הזיכוי הנוסף והקטנת ערך נקודות הזיכוי וקצבאות הילדים. הוועדה היתה בעיצומה של העבודה כאשר החליט שר האוצר להאיץ את תהליך גיבוש המסקנות, כדי לשלב את החזרת הקצבאות עם אישור תקציב המדינה לשנת 1993.

### שיקולי הדרג הפוליטי

בזמן שערכה ועדת המומחים את דיוניה וכחלק מדיוני תקציב המדינה לחצה השדולה החברתית בכנסת להגיע לפתרון מהיר של בעיית מימון הקצבאות ולהביא ליישום החזר הקצבאות כבר בתחילת שנת 1993. שר האוצר פנה לממונה על הכנסות המדינה וביקש להציג לפניו מיד חלופות למימון החזר הקצבאות, עוד לפני הכרעת הוועדה בנדון. מינהל הכנסות והמוסד לביטוח לאומי הביאו לפני שר האוצר חלופה ואלה עקרוניתיה:

1. יוקפאו קצבאות הילדים ונקודות הזיכוי כך שלא תתבצע התאמתם למדרג בערך כולל של 5 שקלים: בינואר 1993 – 3 שקלים ועוד אי עדכון של 2 שקלים בהמשך השנה.
  2. יופחת הזיכוי המיוחד במדרגות המס השונות, פרט למדרגה השנייה שלא תשונה והמדרגה הראשונה שבה יועלה שיעור הזיכוי המיוחד, כדי לפצות את המשפחות בעלות ההכנסות הנמוכות עקב שחיקת נקודות הזיכוי. התוצאה של חלופה זו, שהוגשה לממשלה לאחר אישור שר האוצר, קובעת למעשה את העקרונות האלה:
1. החזר אוניברסלי של הקצבאות לכלל האוכלוסייה, שפירושו ש-360 אלף משפחות

האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הכלכלה והתכנון.

בהנחיית שר האוצר והממשלה קבעה הוועדה את עקרון ההחזר האוניברסלי של קצבאות הילדים לכלל האוכלוסייה והחלה לבחון מספר חלופות למימון החזר: הקטנת ערך כלל הקצבאות. הבדיקה העלתה, שכדי לממן את החזר באופן מלא יש להקטין את ערך הקצבה מ-100 ל-75 ש"ח (כולל קצבת יוצאי צבא), אבל הוועדה הגיעה למסקנה שחלופה זו איננה אופציה ריאלית משום שמשמעותה שגם משפחות בעלות הכנסה נמוכה מאוד יפסידו בכל חודש בערך 25 ש"ח עבור ילד אחד, 50 ש"ח עבור שני ילדים, 100 ש"ח עבור שלושה ילדים. במשפחות מרוכות ילדים ההפסד עלול להגיע אף למאות שקלים. הוועדה לא התנגדה בדרך כלל לעיקרון של קיצוץ הקצבה, אך החליטה שהמלצה מסוג זה איננה מעשית מבחינה פוליטית וסוציאלית.

מיסוי הקצבאות. הוועדה מצאה, שהחזר אוניברסלי של הקצבאות במשולב עם מיסוי מלא של כל הקצבאות (כולל קצבת יוצא צבא) תביא לאיזון תקציבי. אלא שביישום הצעה זו יש לדעת הוועדה שני חסרונות חמורים:

- א. משפחות ברוכות ילדים, גם אלה שהן בעלות הכנסות בינוניות, יחויבו בכל חודש במס של מאה עד מאתיים ש"ח, בהתאם למס השולי. גם משפחות מעוטות הכנסה שיש להן ארבעה ילדים יחויבו על-פי שיטה זו במס של יותר ממאה ש"ח לחודש.
- ב. מיסוי קצבאות הילדים נמצא בלתי ישים מבחינה מינהלית כל עוד לא תוטל חובת דיווח שנתי על כלל המשפחות בישראל. מכיוון שמערכת המס התנגדה לחובת הדיווח הכללי, היה ברור שמיסוי קצבאות הילדים הוא בלתי אפשרי.

1. יוחזרו קצבאות הילדים לכלל האוכלוסייה (העיקרון האוניברסלי).  
 2. בערך 100 מיליון ש"ח מתוך 700 מיליון ש"ח ימומנו באמצעות תקציב המדינה.  
 3. הוקפאו "רק" נקודות הזיכוי (ב-5 ש"ח). קצבאות הילדים הותאמו למרד בהתאם לחוק הקודם.  
 4. שיעור הזיכוי הנוסף במדרגה הראשונה הועלה. הזיכוי במדרגה השנייה הופחת ב-0.1 אחוזים. במדרגות הגבוהות יותר הופחתו הזכויים עד כדי ביטולם המוחלט (ראה פירוט בנספח).  
 הרפורמה, במסגרת שקיבלה את אישור הכנסת, הצליחה למנוע כל הפסד בקצבאות או במס עבור אלה שהיו זכאים להחזר קצבאות כבר בעבר עד להכנסה של 2,300 ש"ח לחודש (הזיכוי הנוסף הועלה כדי לקזז את הפסד הקפאת נקודות הזיכוי).  
 עקב הקפאת נקודות הזיכוי נוצר הפסד מההכנסות שבין 2,300 ל-2,900 ש"ח לחודש. לגבי שאר האוכלוסייה נשמר העיקרון שכלל האוכלוסייה תפסיד סכומים קטנים יחסית כדי לממן החזר קצבאות מלא וצמוד ל-360 אלף משפחות בעלות ההכנסה הנמוכה.  
 בעלי הכנסות גבוהות יחסית, למעלה מ-11,000 ש"ח לחודש, נהנו משני העולמות – הם קיבלו החזר מלא של קצבאות ללא הפסד מס ממשי, משום שהם לא נהנו גם כך מן הזיכוי המיוחד וממילא ביטולו לא חל עליהם. ההפסד היחיד שלהם נבע מהקפאת ערך נקודות הזיכוי אבל כאמור הם נהנו מן השינוי, אם היו להם עד שלושה ילדים שגילם עד גיל 18. החקיקה כולה עברה בכנסת בהצלחה והחל מחודש מרס 1993 הוחזרו קצבאות הילדים לכלל המשפחות בישראל.  
 על-פי הגירסה הסופית הוטל עיקר נטל המימון על מערכת המס, כלומר עלה בצורה

עם 580 אלף ילדים בערך, שלא קיבלו עד כה קצבאות ילדים (עבור הילד הראשון והשני), ייהנו מן הקצבה.  
 2. במסגרת זו כלולות 30 אלף משפחות עם ילדים שהיו זכאיות להחזר קצבאות, אך לא מימשו את זכותן.  
 3. משפחות עד סף המס הפסידו בדרך כלל בין 10 ל-20 ש"ח עקב הקפאת קצבאות הילדים ונקודות הזיכוי (בהנחה שעקב ההקפאה הן חויבו כבר במס).  
 4. משפחות שהכנסתן מעל סף המס ועד 2,300 ש"ח בערך לחודש לא הפסידו הרבה משום שהן פוצו בהעלאת הזיכוי המיוחד.  
 5. כלל האוכלוסייה בעלת ההכנסות הגבוהות יותר הפסידה לעתים עד עשרות שקלים לחודש עקב שילוב הקפאת נקודות הזיכוי והקצבאות.  
 המפסידים הם צעירים עד גיל 18, משפחות ללא ילדים ומשפחות שיש להן ארבעה ילדים ויותר, שלא נהנו מהחזר קצבאות (משפחות שהיו להן ארבעה ילדים ויותר קיבלו את הקצבאות גם בעבר).  
 6. תקציב המדינה "ספג" בערך 150 מיליון ש"ח מכלל החזר.  
 לסיכום, ההצעה שהובאה לממשלה הטילה על כל המשפחות נטל מצומצם יחסית, כדי להחזיר למשפחות שיש להן עד שלושה ילדים בין 100 ל-200 ש"ח.  
 הממשלה קיבלה באופן עקרוני את הצעת משרד האוצר, אך ביקשה להכניס תיקון בהחלטה שימנע הפסד הכנסות ממשי למשפחות בעלות הכנסה נמוכה אשר קיבלו כבר בעבר קצבאות ילדים.  
 לאחר דיונים נוספים עם מומחי המוסד לביטוח לאומי ולאחר שדנה בעניין ועדת שרים מיוחדת שמונתה לצורך זה הביא משרד האוצר את הצעת הסיכום חזו התקבלה ועברה תהליכי חקיקה. בהצעה הסופית נקבעו העקרונות האלה:

מסים (העלאה), קצבאות (הפחתה) וגידעון תקציבי מינימלי. אנשי הביטוח הלאומי העדיפו להעביר את עיקר הנטל על בעלי ההכנסות הגבוהות יחסית (במיסוי) ועל תקציב המדינה.

למרות הפערים בין הגישות בכל הנוגע לדרכי המימון ידעו העובדים המקצועיים בשני הגופים להתאחד לקידום היעד העיקרי של החזרת הקצבאות. אפשרה שהושגה היתה הטלת נטל מינימלי על תקציב המדינה והעברת רוב הנטל על קבוצות הביניים והאוכלוסייה המבוססת באמצעות מערכת המס.

הדרג הפוליטי שאף להחזיר את הקצבאות תוך השגת מקורות מימון סבירים מבחינת ההיקף וללא פגיעה בקבוצות ההכנסה הנמוכות ממש, כדי למנוע ביקורת ציבורית. הדרג המקצועי ידע "לספק את הסחורה" בעיתוי הנכון ולהביא לפתרון המקובל על הרוב, הממשלה, הכנסת והדרג המקצועי. הגמישות של המערכת המקצועית ואיחוד האינטרסים ביעד הסופי של הביטוח הלאומי ומינהל הכנסות המדינה הביאו להשגת המטרה המשותפת, שהיא מימוש סוציאלי, כלכלי וביצועי.

אפקטיבית שיעור מס ההכנסה עקב שילוב של שני הפרמטרים: הפחתת הזיכוי המיוחד והורדה ריאלית של ערך נקודת הזיכוי. לצעד זה יש אפקט כלכלי לא חיובי, אך הרפורמה במס ההכנסה המתוכננת לסוף שנה זו תביא להערכתנו לתיקון עיוות זה.

---

## סיכום

---

ההחזרה האוניברסלית של קצבאות הילדים היתה הצלחה והישג של מינהל הכנסות המדינה והמוסד לביטוח לאומי, שראו בהשגת יעד זה מימוש רב חשיבות של מדיניות סוציאלית, מדיניות מיסוי ומדיניות כלכלית. שוב מממשות הקצבאות הן את היעד של הבטחת הכנסה למשפחות שהכנסתן נמוכה מאוד (מתחת לסף המס) והן את הגדלת השוויון האופקי למשפחות בעלות הכנסות בינוניות וגבוהות.

מומחי המינהל והביטוח הלאומי פעלו במשותף למימוש היעד ולהשגתו הן ברמה המקצועית והן ברמה הפוליטית. מינהל ההכנסות העדיף לחלק את נטל החזר בין

## נספח

לוח מס' 1. פירוט השינויים הנובעים מן הרפורמה בקצבאות הילדים\*

אחרי הרפורמה			לפני הרפורמה		
מדרגה	זיכוי נוסף	% מס	מדרגה	זיכוי נוסף	% מס
2,230	5.0%	20	2,230	4.3%	10
3,670	3.3%	30	3,670	3.4%	30
5,230	1.9%	35	5,230	2.5%	35
8,120	1.0%	45	8,120	1.7%	45
10,940	0.0%	48	10,940	1.7%	48
	0.0%	48		0.0%	48
	0.0%	48			
95			100	נקודת זיכוי	
100			100	נקודת קצבה	

\* מס הכנסה חושב ללא היטל קליטה וללא זיכוי חלופי.

לוח מס' 2. מספר נקודות קצבה לפי מספר הילדים במשפחה (כולל קצבת יתאי צבא)

לפני הרפורמה	1 ילד	2 ילדים	3 ילדים	4 ילדים
95% < מן השכר הממוצע	1	2	4	7.75
95% > מן השכר הממוצע	0	0	2	7.75
אחרי הרפורמה	1	2	4	7.75
השינוי בשיח לחודש לעומת המצב הקיים				
95% < מן השכר הממוצע	0	0	0	0
95% > מן השכר הממוצע	100	200	200	0

לוח מס' 3. השפעת הרפורמה המוצעת על ההכנסה החודשית נטו לסי מספר ילדים  
והכנסת ראש המשפחה\* (נישום עם 2.25 נקודות זיכוי)

מספר ילדים במשפחה					הכנסת ראש המשפחה (בש"ח לחודש)
4 +	3	2	1	0	
0	0	0	0	0	1,000
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	1,500
3	3	3	3	3	2,000
(14)	(14)	(14)	(14)	(14)	2,500
(14)	186	186	86	(14)	3,000
(35)	165	165	65	(35)	4,000
(41)	159	159	59	(41)	5,000
(53)	147	147	47	(53)	6,000
(60)	140	140	40	(60)	7,000
(67)	133	133	33	(67)	8,000
(164)	36	36	(64)	(164)	9,000
(181)	19	19	(81)	(181)	10,000
(11)	189	189	89	(11)	+ 11,000

\* הנתונים בסוגריים מבטאים הפסד. הנתונים ללא סוגריים מבטאים תוספת הכנסות.

# חוק ביטוח-חובה לבריאות

מאת רב פלגי

## א. מבוא

הוויכוח על אופיו ועל פרטיו של חוק ביטוח חובה בריאות עומד ויעמוד במרכז הדיון הציבורי בנושאי הבריאות בשנה זו. הביטוי המוגדר לרפורמה במערכת הבריאות בישראל ייעשה באמצעות החוק. בחוברת ביטחון סוציאלי מס' 39 הופיעו שני מאמרי יסוד על הרפורמה הצפויה בנושא זה: "רפורמות במערכות הבריאות בדמוקרטיה מתועשות: צמיחתו של מודל חדש", מאת ד"ר דב צ'רניחובסקי ו"טיפול רפואי למי – הפעלת העדפות ציבוריות", מאת פרופ' אלן מיינרד. אני מניח שכל קוראי מאמרי זה קראו בעיון את המאמרים האלה ומי שירצה להעמיק בנושא בצורה ביקורתית אף יחזיק לפניו את החומר הזה. כמרכן אני מניח, שהקורא ראה את הצעות החוק לביטוח-חובה לבריאות או לפחות קיבל מידע על תמציתו, ושוב – מי שירצה להעמיק ולבקר רצוי שיחזיק לפניו. המאמרים הללו נותנים תשתית אנליטית טובה לניתוח רוב הנושאים הקשורים ברפורמה אפשרית במערכת הבריאות ולביטוח בחוק. מאמרי זה בא להוסיף סוגיות החסרות, לדעתי, בחומר הנ"ל ולבקר כמה גישות וניתוחים שהובאו במאמרו של ד"ר צ'רניחובסקי.

ד"ר צ'רניחובסקי כותב (בעמ' 13):  
"המודל בא לתח פתרונות טכנוקרטיים ואינו נשען על אידיאולוגיה. מטרתו לקדם יעילות חברתית ושביעות רצון, לא דוקטרינה".  
הייתכן? החלופות היסודיות המופיעות במאמרו של פרופ' מיינרד מוכיחות, שהנושא שלפנינו רווי אידיאולוגיה ופוליטיקה. ד"ר צ'רניחובסקי נוקט עמדה אידיאולוגית ברורה שבעיקרה אני מסכים אתה – שוויון בנגישות למערכת הבריאות וסולידריות חברתית. אבל בכמה תחומי-משנה הוא נוקט עמדות שונות שעל חלק מהן אני חולק כפי שאנסה להבהיר בהמשך. הוויכוח הוא אפוא אידיאולוגי-פוליטי במהותו יחד עם תרגום עמדות אלה לפתרונות מקצועיים. כלום מקרה הוא שד"ר צ'רניחובסקי אינו מזכיר אפילו ברמז את דו"ח ועדת טריינין? זו היתה ועדה ציבורית שמונתה בידי שרת הבריאות הגב' ש' ארבלי-אלמחלינו והוציאה דו"ח מקיף בערך שנתיים לפני ועדת נתניהו. בביקורתי על דבריו של ד"ר צ'רניחובסקי אני מסתמך במידה רבה על דו"ח ועדת טריינין ועל ביקורתי בעבר על דו"ח ועדת נתניהו.

כסופו של דבר, הגישות השונות לרפורמה במערכת הבריאות מובילות למודלים שונים של החוק. אין היום בישראל חולקים על כך שדרוש חוק ביטוח-חובה לבריאות. החברות

\* לשעבר יושב-ראש האגף לביטוח סוציאלי בהסדרות הכללית של העובדים.

הפרט וכוחות השוק ועובר לאחריה החברה וכל פרט מקבל לפי הצורך, ולא לפי רמת הכנסתו. הגדרת ד"ר צ'רניחובסקי את גישתו למערכת הבריאות זהה להגדרה זו ולפיכך יש לבחון את הרפורמה המוצעת לפי הרפורמה הכללית המוצעת לפתרון משבר מדינת הרווחה. הסיבות למשבר מדינת הרווחה הן שמערכת הרווחה כרוכה בהוצאה כספית אדירה מתוך תקציב המדינה או בשיטת הביטוח הסוציאלי ובסך הכל לקיחת נתח גדול מן ההכנסה הלאומית. כל זמן שהמשק צמח בקצב מהיר ושירותי מדינת הרווחה היו נתונים בהתפתחות ניתן היה לסגור את הקצוות. אבל מסוף שנות ה-60, ובייחוד בשנות ה-70, כאשר הצמיחה קטנה בהרבה ושירותי הרווחה המשיכו להתרחב ולהעמיק, נוצר פער פיננסי מעיק ומערכות הרווחה נכנסו למשבר. כיוון הפתרון ה"רדיקלי" למשבר היה להסתלק מעקרונות הרווחה ולחזור לשיטות ה"סעד לעניים" ולנצרכים באמצעות מבחני הכנסה ושיטות הקצאה דומות הפוגעות באוניברסליות. אחד האמצעים לנסיגה זו היה השימוש ב"הפרטה" ובתחרות בין כוחות השוק תחת הסיסמה של התייעלות. הדרך ה"קולקטיביסטית" חיפשה אמצעי התייעלות במסגרת האוניברסלית, למשל: ביזור מערכות הניהול והטלת אחריות תקציבית על יחידות; "תחרות מאורגנת" בתוך המערכות; ובעיקר — מעבר מהלאמה לגופים "ציבוריים".

הסיבה השנייה קשורה בבירוקרטיה הממשלתית. אין צורך לפרט כאן את כל הבעיות הציבוריות, הניהוליות והכלכליות-כספיות שיצרה הבירוקרטיה הממשלתית ככל שנעשתה ותיקה אחרי 20-30 שנה של קיום מדינת הרווחה — הדברים ידועים לכל על פרטיהם. גם לגבי משבר זה נוצרו שני כיווני פתרון לפי נקודת המוצא הרעיונית-פוליטית: הפרטה והעברה לשוק הפרטי התחרותי של תחומים ופעילויות שונים;

הנרחבת בקופות-חולים שוב אינה מספיקה ודרוש ביטוח חובה. לפיכך אין לבזבז זמן על השוואות הנעשות לעתים בין המצב שיתהווה אחרי קבלת חוק על-פי מודל זה או אחר ובין המצב הקיים בהעדר חוק. יש לעסוק אך ורק בהבדל בין מודלים שונים לחוק עצמו. כל הנאמר להלן בא לתת כלים לדיון בין המודלים השונים לחוק ואין כל רצון לעסוק במסגרת זו במצב הנוכחי שבטרם חקיקה.

### ב. משבר מדינת הרווחה

השנה היא שנת היובל לתוכנית בוורידג' הידועה, שנתנה את המסגרת והתוכן למדינת הרווחה שלאחר מלחמת העולם השנייה. בהזדמנות זו נאמרו ונכתבו דברי ביקורת רבים על מדינת הרווחה — חלק מהם רואים אור בגיליון זה של ביטחון סוציאלי. ושוב אני מניח, שהדברים מונחים לפני הקורא ונקראו לפני מאמרי זה. לפיכך אסתפק בפרק זה בכמה הערות קצרות ומכליליות, הנוגעות לנושא שלנו. אי אפשר לדון ברפורמה במערכת הבריאות בלי ההקשר של משבר מדינת הרווחה והדרכים להתגבר עליו. חבל שד"ר צ'רניחובסקי לא דן כלל בהקשר זה. הגישה הסולידרית למערכת הבריאות המדריכה אותו וגם אותי מובילה בהכרח לשילובה במדינת הרווחה ולכן הדיון על משבר מדינת הרווחה אצלנו אינו מוביל לגישה הליברלית (כוחות השוק) לפי הגדרת פרופ' מיינרד, אלא מחפשת פתרונות במסגרת הגישה ה"קולקטיביסטית", המנותחת גם היא אצל שני מחברינו. ד"ר צ'רניחובסקי בורח לעתים ממסגרת זו ומכאן נקודת המוצא לביקורתי על דבריו.

הגדרת מדינת הרווחה קובעת, שבכמה תחומים ושירותים הנושא מופקע מאחריות

של ממש. הכיוון של "גוף ציבורי" בנושא באחריות לתחומי "רווחה" נוצר אצלנו עקב ההיסטוריה של "היישוב" טרם המדינה. הארגון העיקרי בנושא ביצוע נושאי הרווחה היתה ההסתדרות שגם נקראה בשל כך "המדינה שבדרך". משום כך נוצר גם ארגון-עובדים שאינו רק איגוד מקצועי, אלא "כללי" ועוסק בתחומים רבים אחרים של חיי העובד. עם הקמת המדינה עלתה במרכז הוויכוח החברתי-פוליטי בעיית "הממלכתיות" שבן-גוריון נשא את הנס שלה.

כתוצאה מן הוויכוח הקשה בין הממלכתיות להמשך הגישה ה"ציבורית"-הסתדרותית נוצרה כרגיל פשרה: החינוך הועבר לממשלה, כל נושאי הרווחה הבסיסיים הועברו למוסד לביטוח לאומי שהוא ממלכתי-ציבורי, ולא ממשלתי; מערכת הבריאות נשארה בעיקרה בידי קופות-חולים "ציבוריות" ובעיקר בידי "הכללית". הממשלה נטלה על עצמה שני-שלישים מן האישפוז, את רוב הרפואה המונעת, תכנון ופיקוח ועוד כמה תחומים. כלומר, הפתרון של גופים "ציבוריים" במקום ממשלה הנכלל ב"מודל החדש" של ד"ר צ'רניחובסקי נוצר אצלנו מוקדם מאוד על רקע היסטורי ואידיאולוגי כאחת.

המבנה המיוחד הזה, שיש לו בארצנו שורשים היסטוריים חזקים, מכיל את הזיקה בין קופת-חולים "כללית" ובין ההסתדרות. זיקה זו הופכת את ההסתדרות ל"כללית" (יחד עם פעילויות לא "מקצועיות" אחרות, אך היא העיקרית) ומכאן לארגון-עובדים גדול וחזק בכל השוואה בינלאומית בדמוקרטיית המערכות. התביעות והמגמות לביטול זיקה זו, וביטול היבטים נוספים של "הכלליות", יש להן היסטוריה ארוכה מאוד מאז המאבק של הרוויזיוניזם נגד ההסתדרות בשנות ה-30 ואחר-כך לכל אורך שנות קיום המדינה. תחילה נוהל מאבק זה נגד "הכלליות"

או — לפי נקודת המוצא השנייה הנ"ל — העברת האחריות לגופים ציבוריים שבהם יש לציבור כוח ישיר של פיקוח ובקרה, אפשרות ליצירת תחרות מאורגנת בין גופים אלה וביזור ניהולי בתוכם. למדינה נשארו רק תפקידי חקיקה, תכנון, פיקוח ובקרה.

ניהול משבר מדינת הרווחה בשנות ה-80 עד עתה הוכיח לרבים שמשק צומח בכלכלת-שוק בתחומי המוצרים והשירותים המתאימים יוצר פערים ובעיות חברתיות קשות. משום כך התנאי לכלכלת-שוק בתחומים הרלוונטיים הוא קיומה של מערכת רווחה רחבה ומסודרת. הפתרון למשבר מערכות הרווחה איננו בהכנסת מרכיבים של תחרות-שוק לתוך מערכות אלה או חזרה לשיטות ה"סעד", אלא בחיפוש פתרונות בכיוונים הנ"ל בתוך מסגרת עקרונות ה"רווחה". במידה רבה ה"מודל החדש" במערכת הבריאות שמציג ד"ר צ'רניחובסקי עונה על אמת-מידה זו. הביקורת שלי היא על חלקיו הסוטים מקו זה.

### ג. ההיסטוריה הישראלית במערכת הבריאות

ד"ר צ'רניחובסקי מציין בצדק, שההבדל בין פרטי הרפורמה במערכת הבריאות בין הארצות השונות גם כשיש הסכמה על העקרונות נובע מהתפתחות היסטורית שונה. משום מה הוא אינו מקדיש פרק מיוחד לנושא זה — את זאת רצוני להשלים בקיצור. היישוב היהודי הקים מערכות "רווחה" ובתוכן מערכת בריאות עוד לפני הקמת המדינה. כלומר, עקרון הרווחה התקבל ביישוב היהודי מוקדם מאוד בהשוואה לארצות אחרות וזאת על רקע קליטת העלייה והתנאים הקשים ששרדו אז כאשר לא היה שלטון מרכזי



רמה נאותה של סל שירותי בריאות לכלל העם. עזרה זו הלכה וירדה בשנות ה-80 עד שהגיעה לאפס בשנת 1991. חוסר זמינות השירותים, ובעיקר הניתוחים המתוכננים, היא הסיבה העיקרית לרפואה "השחורה". ריכוזיות ניהולית היא סכנה בכל ארגון גדול (אגב – גם בשוק התחרותי).. משום כך שיטות ביזור הן הפתרון והן נכללות עתה בצורה רחבה ועמוקה ב"תוכנית המפנה" של קופת-חולים. לפוליטיזציה יש שני מובנים: עמידה על הגשמת עקרונות "הרווחה" מתוך גישה רעיונית ופוליטית מוגדרת היא הפן החיובי שלה ואין להעלימו או לבטלו; מינוי אנשים לא מתאימים לניהול והתערבות לא מקצועית בניהול השוטף היא הפן השלילי שלה שיש להתגבר עליו. כוח ההתגברות נובע מן הפיקוח הציבורי ומ"אימת הבוחר". איש לא הוכיח עדיין שבמישור הממלכתי אלה חזקים יותר מאשר בתוך ההסתדרות.

השוואה כוללנית ביותר בין מערכת החינוך הנתונה בידי הממשלה ובין מערכת הבריאות הנתונה בידי קופות-חולים ה"ציבוריות" לבטח אינה ל"טובת" הממשלה. להיפך – בכל השוואה בינלאומית רמת הבריאות בישראל היתה בהחלט גבוהה עד שנות ה-80 וכך היא במידה רבה גם עתה. עד היום אין חוק ביטוח-חובה לבריאות בישראל מכמה סיבות: עד סוף שנות ה-70 התגדרה ההסתדרות לחוק מפני שראתה בו איום בפגיעה בזיקתה לקופת-חולים. מראשית שנות ה-80 שונתה הדעה בהנהגת ההסתדרות וזו תומכת עתה בחקיקה תוך השקעת מאמץ להבטיח שחקיקה זו תאפשר את המשך הזיקה הזאת. עובדה היא, ש-95 אחוז מאזרחי ישראל היו מבוטחים בקופות-החולים ולפיכך לא היה לחץ ממשי לחקיקת חוק בריאות. גם בראשית שנות שלטון הליכוד נמשכה תמיכת הממשלה בקופת-חולים ואז נמצאו המקורות הפיננסיים להפעלתה. לאחרונה חברו כמה תהליכים

בכלל וזיקת קופת-חולים להסתדרות בשם הממלכתיות. אצל ד"ר צ'רניחובסקי מופיע הנוסח המקובל היום: "סיוע לדפוליטיזציה של מערכת שירותי הבריאות בהטילו את האחריות לשירותי הבריאות על המדינה ובבטלו את הקשר בין הזכאות לשירות ובין חברות ארגונית אחרת, כגון החברות בהסתדרות העובדים הכללית או בארגון עובדים אחר" (עמ' 18). ד"ר צ'רניחובסקי יוצא מן ההנחה הלא מוכחת, שהזיקה קופת-חולים-הסתדרות היא המקור לחוליי המערכת, כגון: "אי שביעות רצונו של הצרכן... מצוקה של תורים... יותר ויותר תחומים סופקו מתוך לתחום קופת-חולים... שוקים 'שחורים' ו'אפורים'... תשלומים 'מתחת לשולחן'... הריכוזיות בניהול" (עמ' 13). אין ספק בכך, שהמערכת ההסתדרותית סבלה וסובלת מבעיות של "ביורוקרטיזציה" ומהתערבות פוליטיקנית מוגזמת בניהול. אך האם העברת ביטוח הבריאות לידי הממשלה וניהולו המפורט בידי משרד הבריאות לפי הצעות ועדת נתניהו הם מתכון להתגבר על חוליים אלה? האם הארגונים "הציבוריים", קופות-חולים ארציות, לפי המודל החדש של ד"ר צ'רניחובסקי, מחוסנים מראש נגד ביורוקרטיזציה?

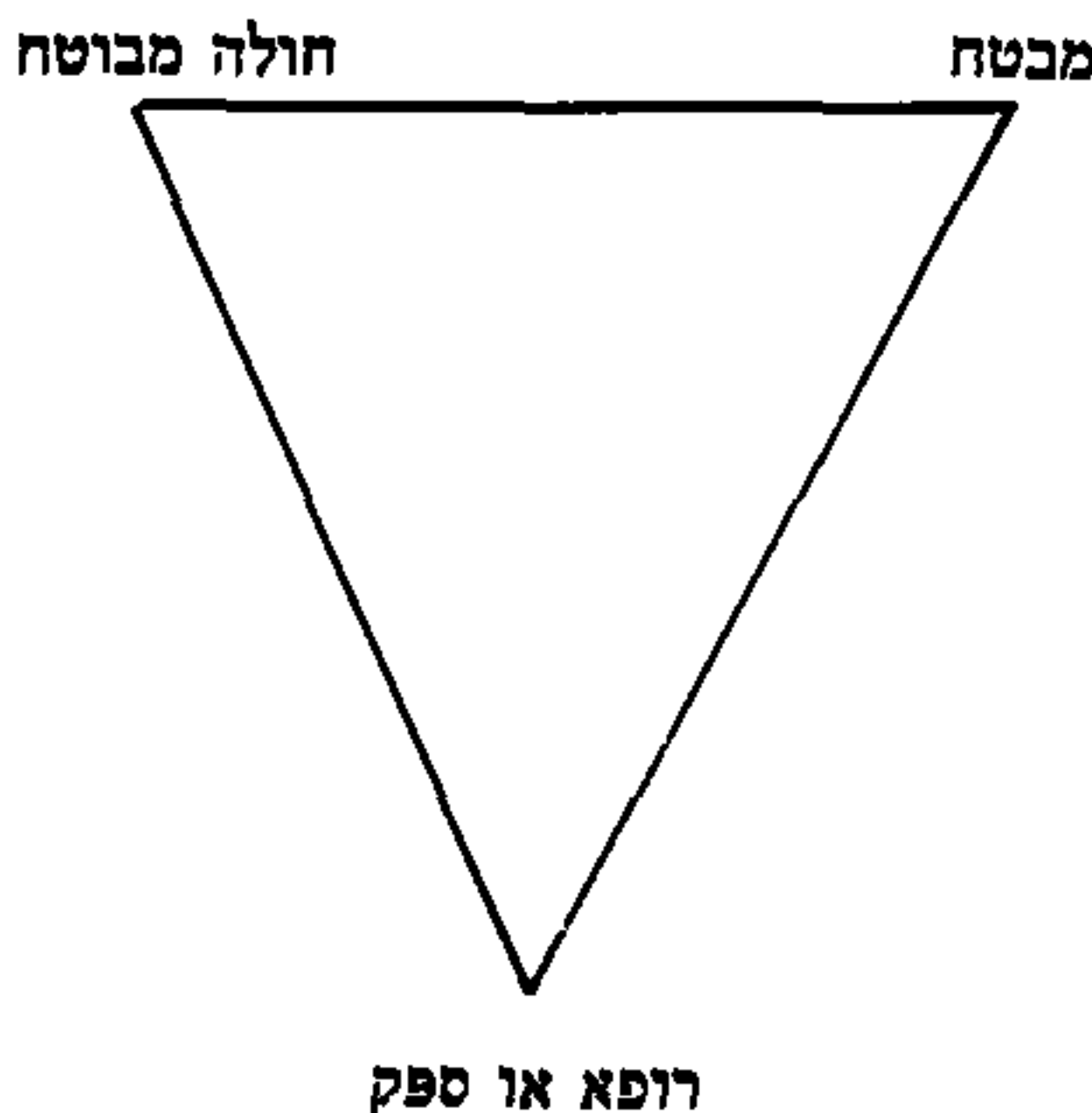
לדעתי ניתן לקדם את הפתרון של הבעיות האלה בארגונים "ציבוריים" גם תוך הזיקה קופת-חולים-הסתדרות, משום שהאחרונה איננה הסיבה העיקרית לקשיים. תחום קשיים אחד נובע מן המשבר הכספי: במשך שנות ה-80 חמקה הממשלה מאחריותה הכספית למימון ביטוח בריאות ברמה גבוהה לשכבות הלשות המתרכזות בעיקר בקופת-חולים הכללית. הנתונים ברורים מאוד בלוח מס' 2 שמביא ד"ר צ'רניחובסקי. בריחה זו נעשתה עקב פוליטיזציה אנטי-הסתדרותית שרק חוק יכול להסדירה. ד"ר צ'רניחובסקי קובע בצדק, שרק עזרה של תקציב המדינה יכולה להבטיח

בצורה וולונטרית ויש לעבור למסגרת חוקית — זו סיבה נוספת לדחיפות של קבלת החוק.

### ד. כלכלת הבריאות

במאמרו של ד"ר צ'רניחובסקי כלולות הערות שרבות מהן נכונות, לדעתי. רצוני לרכז את אלה בצורה תמציתית ולבקר חלק מהן כדי ליצור תשתית נוספת לדיון על חוק ביטוח-חובה לבריאות. הסיכון האדיר האורב לפרט בתחומי הבריאות מביא למסקנה שהמערכת בכללה חייבת לפעול בשיטת הביטוח. גודל הסיכונים מחייב לפזרם על אוכלוסייה רחבה ככל האפשר — בתנאי ישראל מן ההכרח לפזרם על כל העם. הפיזור על כל העם יכול להיעשות בשתי שיטות: הלאמת הביטוח וניהולו בידי המדינה; או ניהול הביטוח בידי כמה קופות-חולים גדולות שתקציב המדינה מאזן ביניהן. ד"ר צ'רניחובסקי אינו מעלה את האפשרות השנייה במאמרו.

המשולש הידוע במערכת הבריאות — מבטח, חולה מבוטח, רופא או ספק — הוא המפתח להבנת תשתית כלכלת הבריאות.



שזירזו את הצורך בחקיקה: לאזרחים רבים יותר אין ביטוח רפואי מסודר. אלה הם בעיקר העולים החדשים והמוכטלים; מצבה הכספית של קופת-חולים הורע והתברר להסתדרות שבלי חוק שיסדיר את מימון כל מערכת הרפואה בישראל לפי עקרונות "הרווחה" לא תיפתר בעיה זו; התקדם תהליך של סלקציה שלילית בין קופת-חולים "כללית" מצד אחד ליתר הקופות מצד שני לפי קני מידה סוציו-אקונומיים והלחץ הפיננסי בקופת-חולים "הכללית" מנע ממנה לעשות את הדרוש למנוע סלקציה זו. היה ברור, שרק חוק המעמיד את כל קופות-החולים על בסיס כספי שווה יאפשר לקופת-חולים הכללית לבצע מפנה פנימי ולהתחרות בתנאים שווים. בשני העשורים האחרונים דחפו חלק מן הרופאים, ובעיקר רוב בקרב ההנהגה שלהם, לתהליכים של מכירת שירותים בשוק כלשהוא וכך להתגברות שוק-השירותים הרפואיים הגלוי והסמוי. תהליך זה קיבל תנופה בשכיתת הרופאים הגדולה בשנת 1983 ומאז הם ממשיכים לדחוף אותו באמצעים שונים. קשיי המערכת מקלים עליהם את המלאכה העלולה לקרב אותנו למציאות אמריקנית, שבה יש התפוצצות בהוצאות הבריאות והתעשרות עצומה של חלק מן הרופאים. קשה מאוד להיאבק נגד תהליך זה כאשר המערכת נמצאת במצוקה כספית קשה ויש אי-זמינות של שירותים רגישים ובעיקר ניתוחים מתוכננים. רק חוק יכול לעצור תהליך זה בדרך של הסדרת ענייני המימון ואמצעים אחרים הנתונים בידי מוסדות החוק.

בכל מערכת בריאות מודרנית הוצאות הבריאות גדלות יותר מצמיחת המשק כך שאם רוצים לקיים מערכת ברמה גבוהה יש לשתף את תקציב המדינה. מערכת הבריאות בישראל הגיעה לנקודה שבה אי אפשר עוד לאסוף דמי-ביטוח מספיקים מן המבוטחים, ובעיקר מאלה החלשים יותר המרוכזים בהסתדרות,

השירותים" (הרפואיים) ומשום כך אין מקום בשוק השירותים הרפואיים ל"הספקה לפי עקרונות תחרות".

במבנה כזה של מערכת בריאות ציבורית אין מקום לתחרות המקובלת בשוק פתוח. יעילות פנימית במערכות משנה תושג רק בדרך של ביזור האחריות הניהולית והתקציבית ליחידות המאחדות ביטוח והספקה בשיטת הקפיטציה, שהן מספיק קטנות ליצירת מוטיבציה אישית להתייעלות. לשם כך הומצא המושג של "תחרות מנוהלת" בין ארגונים בתוך המערכת הציבורית. למשל: תחרות בין בתי-חולים הפרעלים לפי קפיטציה על קבלת ביטוח מבוטחים מקופות-חולים; תחרות בין רופאי-משפחה על רישום מבוטחים כאשר חלק משכרם תלוי בכך (בוצע בקופת-חולים); ברמה יותר מקיפה – תחרות בין קופות-חולים על מבוטחים, בתנאי שלא תיווצר סלקציה לפי רמה סוציו-אקונומית, לפי מיקום, לפי גיל או לפי סיכון רפואי. בשום פנים אין להנהיג תחרות בין ספקי שירותים רפואיים בתוך המערכת הציבורית, דוגמת שיטת השר"פ בתוך בית-החולים, מפני שזו עומדת בסתירה לעקרונותיה ומטרותיה.

קיימות שיטות שונות של תשלום החולה בעת קבלת השירות, כגון: בול תרופות או אחוז מערכן, עבור ביקור אצל רופא, עבור יום אשפוז ועוד. בעיקרון, שיטה זו של השתתפות עצמית קיימת ברוב מערכות הביטוח והמטרה היא להשיג יתר אחריות ולהקטין את הסיכון ובדרך זו להקטין את הפרמיה. ברפואה שיטה זו עומדת בניגוד לעיקרון של נגישות לשירות לפי הצורך מפני שאפשר שחסרון כיס ירתיע חולה מפנייה לקבלת שירות ועקב כך יקרה אסון. לעתים משיבים על טענה זו בשיטה של שחרור בעלי הכנסה נמוכה מחובה זו – אבל זוהי פגיעה חמורה בעקרון האוניברסליות

כאשר יש הפרדה מלאה בין שלושה הקודקודים, כפי שהיא קיימת בארצות הברית, בתנאי השוק יש התפוצצות בהוצאות הבריאות, משום שעל הרופא אין כל מגבלה כספית, החולה אינו יודע מה דרוש לו ויקבל כל החלטה של הרופא, והגורם השלישי – המבטח – חייב לשלם. מלבד זאת, מצב שבו ספק השירותים הרפואיים, בעיקר הרופא והארגון שהוא פועל בתוכו, הוא הקובע את הביקוש של הצרכן מביא לכך ששוק פתוח וחופשי של שירותים אינו יכול לפעול כאן בצורה יעילה.

המסקנות ההכרחיות מן ההמשולש הזה הן: יש כאן "כשל שוק" מוחלט ולפיכך כל שיטה של שוק שירותים רפואיים או דומה לה, ברמת האשפוז או ברמת הקהילה, מובילה להתפוצצות ההוצאות. גם שיטות כמו D.R.G. או תעריפים לפרוצדורות אחדות, שהונהגו לאחרונה בישראל הן במהותן שוק שירותים (Fee for Service) ומשום כך הן פסולות, לדעתי. כל המערכת הרפואית חייבת לעבוד בשיטת הביטוח, שבו כל דרג נמוך יותר מתחלק בעומס הביטוח לפי רמתו. זוהי שיטת "הקפיטציה" שהמליצה עליה ועדת טריינין ויש לקבלה בהיקף הרחב והעמוק ביותר האפשרי. ד"ר צ'רניחובסקי משאיר תחומים שונים לתחרות-שוק בין ספקי שירות רפואי; לדעתי, דבר זה פסול במערכת ציבורית. כמובן שבמדינה חופשית כמו שלנו יכולים יזמים לפתח שוק פרטי לשירותי רפואה, אך זה חייב להיות נפרד לחלוטין מן המערכת הציבורית.

השיטה השנייה לשבור את המשולש היא לאחד בארגון אחד שני קודקודים – את המבטח ואת ספק השירותים הרפואיים. הרופאים ויתר עובדי המערכת יהיו שכירים של הארגון. גישה זו משנה את תרשים מס' 1 של ד"ר צ'רניחובסקי (עמ' 15); יש לאחד את "ארגון וניהול המערכת" עם "הספקת

המעסיק: כאשר המערכת הציבורית חלשה, כמו בארצות הברית, ארגוני עובדים חזקים מצליחים לאלץ את מעסיקיהם לקנות עבורם ביטוח רפואי (לרבות רפואה תעשייתית). זוהי שיטה גרועה מהרבה בחינות: המעסיק קונה ביטוח וכך נוצר המשולש הנ"ל והוצאותיו גדלות מאוד ומעמדו בתחרות נחלש; נוצר קשר ישיר בין העובד והגיימלאי ובין המעסיק ונחלשת האפשרות לניידות במשק, הנעשית עתה מקובלת וחשובה מאוד. משום כך הפתרון הישראלי עדיף: "מס מקביל" שכל מעסיק משלם לפי חוק לקופה ציבורית (אצלנו המוסד לביטוח לאומי) חו מלקחת את ההכנסה בין המבטחים הציבוריים הארציים (אצלנו קופות-חולים) בשיטת קפיטציה מלאה לפי נפשות מבוטחות מתוקננות.

המבוטח: משלם דמי-ביטוח סוציאליים, שהם בדרך כלל "נייטרליים" ולא "פרוגרסיביים" (קצר כאן המצע מלנמק) עד תקרה כמקובל בביטוח הלאומי. לגבי הגבייה יש שתי אפשרויות: מוסד ממלכתי (אצלנו המוסד לביטוח לאומי), שבהעדר חוק הוא משמש קבלן עבור קופות-חולים ומחלק את ההכנסה ביניהן לפי הכנסת מבוטחיהן; אם יהיה חוק, תהיה החלוקה לפי קפיטציה מתוקננת. או: הגבייה נעשית באמצעות קופות-חולים, שהן המבטח ונותן השירותים, כחלק מן המגע הארגוני הכולל ביניהן ובין המבוטחים; ואז שוב: בהעדר חוק יש קושי בגביית אמת; אם יש חוק, גביית אמת היא אפשרית, כמו בביטוח הלאומי. הוצאות הגבייה הן נמוכות בביטוח הלאומי עקב היתרון לגודל וחוסר הצורך לתת שירות ארגוני (מפקד חודשי של המבוטחים), בקופות-חולים תמיד יהיה קיים מנגנון שיטפל בקיום קשר ארגוני שוטף עם המבוטחים ובגביית תשלומים שונים (שירותים משלימים, שירותים לא רפואיים וכדומה). לפיכך העברת

ולפיכך היא פסולה במערכת "רווחה". האופי המיוחד של נושא הבריאות גם מעורר ספק בדבר יעילות ההרתעה של העלות הזאת מפני צריכה מיותרת של שירות (רוב המחקרים לא גילו שקיימת הרתעה כזאת).

השיטות המשמשות לריסון ההוצאות הגאות במערכת הבריאות הציבורית הן אלה: — השפעה ישירה על ההיצע בדרך של שליטה על גורמי-הייצור: מספר הלומדים בבתי-ספר לרפואה ולאחיות; פיקוח ישיר ועקיף על ההשקעות במתקנים ובציוד; פיקוח על תקינה ואף על השכר.

— העברת שירותים ממערכת האשפוז היקרה למתקני הקהילה. השיטה מתבצעת ביתר קלות כאשר הארגון מנהל-התקציב מנהל שירותים גם בקהילה וגם באשפוז והוא הבעלים, מבחינה כלכלית, של שניהם. גם מבחינה זו ההצעות של הפיכת בתי-החולים ל"תאגידים" עסקיים היו מזיקות.

— ביזור גיהולי והנהגת קפיטציה בצורה מירבית כמוסבר לעיל.

— מניעת השיטה לפיה רופאים וספקים רפואיים אחרים מוכרים שירותים.

— איחוד המבטח עם ספק השירות הרפואי.

— כיסוי מקסימלי של הסל מטעם המערכת הציבורית בכפוף לתקציב מוגדר.

כל האמצעים האלה ואמצעים אחרים לריסון ההוצאות חייבים לקבל תמיכה במבנה החוק:

אשר למימון מערכת הבריאות הציבורית, זה יכול לבוא כולו מתקציב המדינה. לשיטה זו יש יתרונות רבים; חסרונה בכך שקיימת תלות מוחלטת של נושא הבריאות, שהוא בעל אופי של טווח ארוך, בשיקולים התקציביים של הטווח הקצר ובמערכת הפוליטית היומיומית השלטת בממשלה ובסביבתה.

משום כך עדיפה שיטת הביטוח הסוציאלי עם השלמה מתקציב המדינה. לפי שיטה זו המקורות הם כדלקמן:

כך עולה בכל חריפותה בעיית שיטת עדכון הסל כי כבריאות ההתקדמות המקצועית מהירה מאוד וללא מנגנון עדכון הרפואה הציבורית תהיה כמהירות למפגרת ותיווצר רפואה "משלימה" מקבילה שתירכש בשוק הביטוח לפי היכולת הכספית האישית וכך ייפגע מאוד עקרון "הרווחה". מנגנון העדכון חייב לאזן בין הצד התקציבי שהוא תמיד קשה ובעל כוח רב ובין הצד המקצועי-ביטוחי שכוחו נחות. ברפואה הציבורית לא היה נהוג להגדיר את זמינות השירות בזמן מחייב. הביטוח "המשלים" בחובה בקופת-חולים הכניס מרכיב זה ולדעתי יש לקיימו בעתיד בכל מסגרת.

### ה. המודלים לחוק

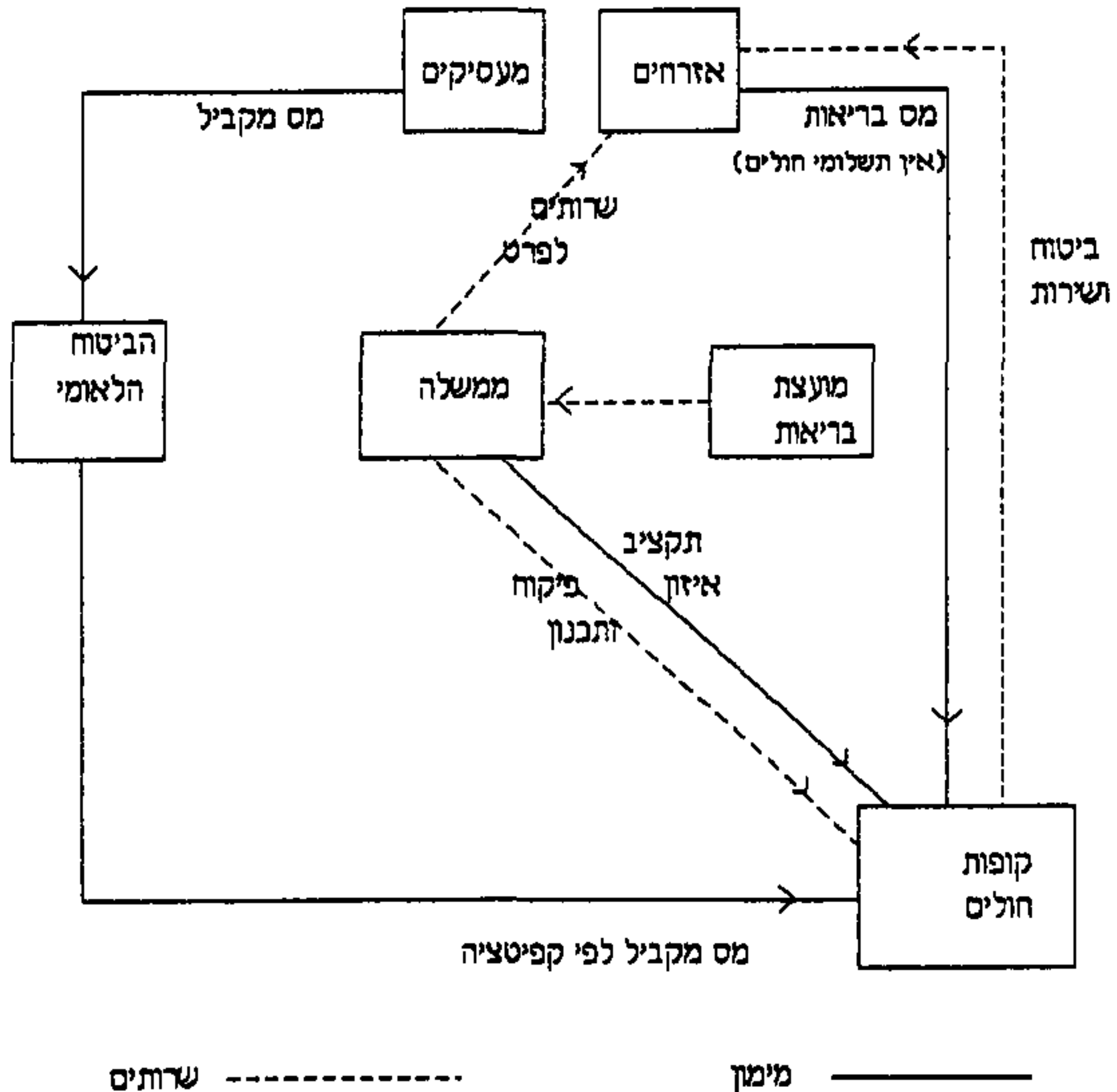
ד"ר צ'רניחובסקי מציג טיעון שהכל מתכנסים לרפורמה בכיוון אחד עם מודל אחד המבטא אותה. (ראה תרשים מס' 3 במאמרו, שם עמ' 16). אני טוען, שהכיוון הכללי של הרפורמה מוסכם, אך יש חילוקי דעות מהותיים בכמה תחומים שאת רובם הסברתי לעיל וחלקם אסביר להלן. לצורך זה אני מביא תרשים משלי השונה מזה של ד"ר צ'רניחובסקי (ראה "תרשים זרימת שרותים ומימון לפי מודל הח"כים וההסתדרות" המובא בעמוד הבא). את המס על בתי-האב יגבו קופות-החולים, ולא המוסד לביטוח לאומי. הדבר נועד לבטא את ההתנגדות להלאמת הביטוח בידי המדינה. כספי המיסוי הכללי אינם מצטרפים לגבייה הכללית לביטוח הלאומי, אלא עוברים כמכשיר איזון ישירות לקופות-החולים. יש לבטל את האופציה של תשלומי החולים. המבוטחים משלמים ישירות לקופות-החולים.

הגבייה למוסד שהוא חיצוני לקופות-החולים תמיד תוסיף הוצאות במאקרו, מפני שאין הבדל אם גובים הרבה או מעט בקופות חולים.

תקציב הממשלה: זה יתמוך במערכת הבריאות כחלק ממדיניות הרווחה להבטחת ביצוע "סל השירותים" שייקבע. בכל מודל תתחלק תמיכה זו לשניים: תחומים שבהם הממשלה פועלת ישירות במערכת, כגון: השקעות פיתוח (גם אמצעי הכוונה ופיקוח), הכשרת כוח-אדם רפואי, מחקר, שירותים רפואיים שהוחלט עליהם (היום: מונעת, פסיכיאטריה, סיעוד בחלקו); השתתפות בביטוח האזרחים. ההשתתפות הזאת יכולה להיעשות בשני אופנים: תוספת למאגר המימון הנוצר במוסד לביטוח לאומי הגובה את דמי הביטוח מן המעסיק ומן המבוטח, או: מענק ישיר לקופות-חולים כדי לאזן ביניהן את הפער הנוצר עקב גבייה עצמית ממבוטחים שוני-הכנסה עד לרמת המימון הדרוש לביצוע "הסל" שבחוק. בשתי השיטות ההוצאה הממשלתית הכוללת היא זהה. כמובן שייתכנו שילובים בין השיטות הללו.

"תשלומים" של החולים המבוטחים: זהו מקור העומד בסתירה לעקרון הביטוח. הוא קיים היום במידת מה עקב פשרה עם המציאות ועקב הנמקות של הרתעה משימוש-יתר. יש לחץ מתמיד להגדלתו, מפני שבשוליים הוא "חוסך" לתקציב המדינה. "סל השירותים": כל מערכת סוציאלית נותנת "סל שירותים" מוגדר, שהוא המטרה לפעילותה ונקודת-המוצא לבניית כל המערכת התקציבית והארגונית. בקופת-חולים הכללית לא היה סל מוגדר עד לפני שנתיים ולא במקרה: הוגדר סל "שלילי", היינו – מה לא נכלל (משקפיים, שיניים וכדומה) וכך ההתקדמות המקצועית נכנסה לסל באופן "טבעי". הלחצים השונים הביאו להגדרת סל מפורט המשמש היום כל הצעת-חוק. משום

**תרשים זרימת שרותים ומימון לפי מודל הח"כים וההסתדרות**



הבריאות אפשרית רק "תחרות מנוהלת" כמוסבר לעיל ואין לגלוש לשוק ממש, שכן הוא מביא לפיצוץ כלכלי של המערכת (ראה ארצות הברית).

במערכת הציבורית אין ספקים של שירות רפואי מלבד קופות-החולים שהן מבטח וספק כאחת.

מאחר שכלכלת הבריאות מביאה לשלילה מוחלטת של שוק שירותי-הרפואה ומכוונת לאיחוד המבטח עם ספק השירותים, אני מתנגד לכיוון שמציע ד"ר צ'רניחובסקי כפי שהוא מתבטא בתרשים מס' 4 אצלו ובקטע הבא (עמ' 30): "באופן אידיאלי, רצוי שיהיו מוכרים רבים וקונים רבים, כלומר שתהיה תחרות אמיתית במסגרת ההוצאה הגלובלית וכוחות השוק התחרותי יקבעו את המחירים ואת אופי החוזים". במערכת

**1. סיכום**

מפתיעה אותי גישתו של ד"ר צ'רניחובסקי ליחס שבין מערכת הרפואה הציבורית והפרטית כפי שהדבר מתבטא בקטע הבא שלו (עמ' 33): "המימון הפרטי חשוב במודל המתפתח בגלל סיבות אחדות. הראשונה

בחוק הבריאות היינו עומדים לפני בעיה קשה; מאחר שהמודל שלנו מאפשר זאת, הבעיה פתורה. קופת-חולים כללית יכולה להמשיך ולקיים את הזיקה להסתדרות ומי שאינו מעוניין בהסתדרות יבחר לו קופת-חולים אחרת וכאלה קיימות היום בכל מקום יישוב ובשל כך יתקיים חופש הבחירה בין קופות-החולים. בזמן שקופות-החולים האחרות היו קטנות מאוד ופעלו רק במרכז הארץ, היה כאן קושי — היום קושי זה שוב אינו קיים. כידוע, במקום העבודה המאורגן גם מי שאינו חבר הסתדרות מקבל את כל ההגנה המקצועית ומשלם עבורה "מס-ארגון"; גם עניין זה נפתר אפוא.

החוק חייב להקים מנגנון לעדכון "הסל" כדי שיהיה איזון בין ההיבט התקציבי והמקצועי-ציבורי. בהצעת החוק של הממשלה ניתנה לשר האוצר זכות להטיל וטו בנושא העדכון; משום כך קיימת סכנה למימושו התקין; בהצעת הח"כים לפי המודל השני יש איזון, משום שמועצת-הבריאות מעורבת בכך וההחלטה נתונה בידי ועדות הכנסת.

בהצעת הח"כים אין אפשרות ל"תשלומי" החולים פרט לכול התרופות הקיים. בהצעת הממשלה דמי-הביטוח לאורח הם בשיעור של 4.8% מהכנסתו; בהצעת הח"כים — 4.5% בלבד. היום דמי הביטוח הם בממוצע בגובה של 4.5%. כלומר, הממשלה, בלחץ משרד האוצר, הגדילה את דמי הביטוח לאורחים — זהו כיוון מסוכן. לגבי המעסיקים סירבה הממשלה להעלות את גובה המס המקביל.

המסקנה: יש שני מודלים ארגוניים-תקציביים המאפשרים ביצוע חוק ביטוח-חובה לבריאות. המודל של ד"ר צ'רניחובסקי, שהדריך את ועדת נתניהו ואת הצעת החוק של הממשלה, והמודל השני, שהדריך את הצעת החוק של שרת הבריאות שושנה ארבל-אלמוזלינו והמתבטא בהצעת הח"כים

והחשובה היא, שתקצוב מרכזי וקביעת תקרה של הוצאות עומדים בסתירה לעקרון הבחירה החופשית. בחברה חופשית אין למנוע מיחידים להוציא את כספם כטוב בעיניהם במסגרת החוק... הוצאה פרטית יכולה 'להדריך' את המימון הציבורי... כסף פרטי יכול להשלים את המימון הציבורי". נברר כל טענה בפני עצמה: מערכת "רווחה" ציבורית תמיד מגבילה את חופש הבחירה של הפרט מבחינת הכסף הפרטי וגם מבחינת הטעמים. זהו מחירה של האוניברסליות מול יתרונותיה לחברה ואי אפשר להשיג הכל משני העולמות — הפרטי והציבורי. בהחלט מותר לפרט לקנות שירותי רפואה בשוק ומותר ליזמים לפתח שוק כזה, אך מאחר שיש שוני מהותי בין מערכת פרטית וציבורית, ומאחר שאנו רוצים להשיג שוויון לכל במערכת הציבורית, אנו חייבים להפריד באופן מוחלט בין המערכות. "הדרכת" המערכת הציבורית בידי המבוטחים יכולה להיעשות בדרכים של מעורבות במערכת, ולא רק דרך מנגנון של שוק. זהו היתרון הגדול של קופות-החולים הציבוריות מול מערכת מולאמת שבה הציבור אינו מעורב ישירות. משום כך כסף פרטי אינו יכול "להשלים" את הכסף הציבורי (שר"פ, למשל). כסף פרטי מגיע למערכת הציבורית רק דרך מיסוי ודמי-ביטוח. המודל של ד"ר צ'רניחובסקי עומד בפני עצמו בלי שילוב מערכת פרטית ולכן זו הערה נלווית (ד"ר צ'רניחובסקי מציין זאת בעמ' 34 — לדעתי זוהי סתירה בעמדתו).

הבחירה בין המודלים קשורה כמובן גם בנושא פוליטי חם: הזיקה בין קופת-חולים "כללית" ובין ההסתדרות. עבור ההסתדרות זיקה זו חשובה מאוד, כי היא קובעת את "כלליותה" וכך את גודלה וכוחה. רוב בוחרי ההסתדרות תושבים כך ומשום כך צד זה אינו עומד כאן לזיכונה. אם הזיקה היתה פוגעת

ההסתדרות לקופת-החולים הכללית מביאה לכך שהראשונה מעניקה משקל פוליטי גדול יותר לתמיכה ולהגנה על מערכת הבריאות. כאשר רק הממשלה עומדת מאחורי המערכת, כמו בחינוך, הרקע הפוליטי חלש יותר. ולסיום, יש להשוות בין המודלים בכפוף לחוק. ההשוואה למצב הנוכחי, בעיקר של קופת-חולים הכללית על קשייה התקציביים, היא מטעה מפני שהמודל השני לא יתבצע כדרוש ללא גיבוי של החוק.

עתה. ההכרעה בין שני המודלים היא פוליטית מובהקת והשיקול העיקרי אצל שני הצדדים הוא ההשפעה על ההסתדרות – האם תתאפשר גם להבא הזיקה המלאה בינה ובין קופת-חולים הכללית, או לא. במודל השני יש יותר עצמאות לקופת-החולים ויותר מעורבות ישירה של הציבור ולפיכך רב הסיכוי להתגבר על הביורוקרטיה ועל התערבות פוליטית שלילית בניהול מאשר במודל הראשון, שבו יש משקל רב יותר לממשלה ולמשרדיה. הזיקה בין

## ביבליוגרפיה

- דו"ח ועדת טריינין, 1988, ועדה ציבורית לבחינת מערכת הבריאות, מונתה בידי שרת הבריאות דאז, הגב' שושנה ארבלי-אלמחלינו.
- חוק ביטוח-בריאות ממלכתי התשנ"ג-1993, נוסח 9.3.93, הצעת הח"כים א' דיין, י' לס, ע' זיסמן ואחרים (הוגש לוועדת הכנסת).
- חוק ביטוח-בריאות ממלכתי התשנ"ג-1993, נוסח מעודכן 24.3.93. אושר בממשלה.
- מיינרד, אלן, "טיפול רפואי למי – הפעלת העדפות ציבוריות", בטחון סוציאלי, 39 (ינואר 1993), עמ' 39-50.
- צ'ניחובסקי, דב, "רפורמות במערכות הבריאות בדמוקרטיה מתועשות: צמיחתו של מודל חדש", בטחון סוציאלי, 39 (ינואר 1993), עמ' 5-38.

Ron, A. et al., *Health Insurance in Developing Countries*, ILP, 1990.

US Dpt. of Health and Human Services, *Health Care Financing Review* (1991), 1992.



# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

---

## חוק לפיצוי נפגעי עירוי דם (נגיף האידס), התשנ"ג – 1992

---

ב-23 בדצמבר 1992 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי עירוי דם. ואלה עיקרי הוראות החוק:

המדינה תפצה כל אדם הנושא בגופו את הנגיף הידוע כנגיף H.I.V. עקב קבלת עירוי דם משירות רפואי ציבורי, הכולל בית חולים ציבורי, מגן רוד ארום או מרפאה המופעלת מטעם המדינה, רשות מקומית או קופת חולים. כמו-כן תפצה המדינה את בן-זוגו או ילדו של מי שקיבל את עירוי הדם והנושא את הנגיף עקב המגע עמו, לרבות ילדו של החולה שנולד כשהוא נושא את הנגיף.

תורת מומחים (שופט בתור יושב-ראש ושני רופאים בעלי תואר מומחה בתחומים הנוגעים לעניין) תדון בכל תביעה ותקבע אם קיים קשר סיבתי בין קבלת עירוי הדם ובין נשיאת הנגיף. על קביעה זו ניתן לערער בפני בית המשפט המחוזי.

המדינה תשלם לחולה פיצוי חד-פעמי בסך מאתיים וחמישים אלף שקל, כשהם צמודים למדד, מיום תחילתו של החוק. אם נפטר החולה לפני שקיבל פיצוי זה, תשלם המדינה את הפיצוי לתלויים בו בחלקים שווים, אלא אם אחד התלויים הוא בן-זוגו, שיזכה במחצית הפיצוי. בנוסף לכך תשולם לחולה, ואחרי פטירתו – לתלויים בו, קצבה חודשית ששיעורה ותנאיה ייקבעו בתקנות.

החוק יחול מיום תחילתו רק לגבי חולה שחלה עקב עירוי דם שניתן לו לפני ה-1 בינואר 1987.

---

## חוק איסור הפליית עיוורים המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג –

1993

החוק התקבל בכנסת ביום 19 בינואר 1993.

כלב נחייה הוא, לצורך חוק זה, כלב שאולף המסייע לעיוור לנע ממקום למקום. עובדת היותו של עיוור מלווה בכלב נחייה לא תשמש, כשלעצמה, עילה לאי העסקתו במשרה כלשהי.

לא תוגבל זכותו של עיוור להיכנס למקום ציבורי ולהשתמש בכל מתקן המצוי בו, ולא תוגבל זכותו להשתמש בתחבורה הציבורית בשל היותו מלווה בכלב נחייה. מקום ציבורי, לצורך החוק, הוא כל מקום הפתוח לקהל הרחב, לרבות משרדי הממשלה והשלטון המקומי, בתי מלך, אכסניות, מתקני קמפינג, מסעדות, בתי קפה, תיאטרון,

קולטע, אולמות ומתקני ספורט. לא ייגבה מעיוור כל תשלום, במישרין או בעקיפין, בעד הכניסה למקום ציבורי, בעד השימוש במתקן המצוי בו, או בעד השימוש בתחבורה הציבורית, בשל היותו מלווה בכלב נחיה. העובר על הוראה מהוראות החוק, דינו קנס.

### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 81), התשנ"ג – 1993

הצעת חוק של חמישה-עשר חברי כנסת מסיעות העבודה, הליכוד, מריצ ורק"ח. כיום עובדת המגיעה לגיל שישים רשאית, לפי בחירתה, לפרוש לגמלאות או להמשיך בעבודתה עד גיל שישים וחמש. אך זכות בחירה זו, שנקבעה בחוק גיל פרישה שוח לעובר ולעובדת, התשמ"ז – 1987, לוקה בחסר מאחר שלפי חוק הביטוח הלאומי אשה שמלאו לה שישים שנה והמעוניינת להמשיך ולעבוד עד גיל שישים וחמש אינה זכאית לדמי אבטלה, אם אינה מוצאת עבודה.

הצעת החוק באה לבטל את הפליית האשה לרעה לעניין דמי האבטלה. כך תהיה הבחירה בידי אותה אשה אשר צברה זכויות לצורך קבלת דמי-אבטלה והיא בגיל שישים עד שישים וחמש – לקבל דמי אבטלה, אם לא תמצא עבודה, או לצאת לגמלאות.

קיימת מחלוקת בין חברי-הכנסת המציעים ובין המוסד לביטוח לאומי באשר לעלות הצעת החוק. בעד שהמציעים נוקבים בסכום של שמונה מיליון ש"ח לשנה, מעריך המוסד לביטוח לאומי את העלות השנתית בעשרים מיליון ש"ח.

לפי הצעת החוק יבוא המימון משני מקורות:

(1) חיוב המבוטחות בתשלום דמי ביטוח לענף ביטוח אבטלה גם בגילים שישים עד שישים וחמש.

(2) הרצאה מהררבה של ענף ביטוח אבטלה, לפי חוק הביטוח הלאומי.

### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 82) הגמול עקב פטירת נכה צה"ל, התשנ"ג – 1993

זו הצעת חוק מטעם הממשלה. סעיף 145 (א) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח – 1968, קובע, שמי שזכאי לגמלה לפי פרקים מסוימים לחוק וכן לתגמול לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט – 1959 (נוסח משולב), תשולם לו רק גמלה אחת, לפי בחירתו. הצעת החוק באה לאפשר לבן-משפחתו של נכה צה"ל, שנפטר שלא עקב נכו לקבל את הקצבאות המגיעות לו הן מכוח חוק הביטוח הלאומי והן מכוח חוק הנכים.

בהצעה נאמר, שהמימון להוצאה נוספת זו יבוא מתקציב המוסד לביטוח לאומי (ליתר

דיוק – מענף זיקנה ושאיירים ומענף נפגעי עבודה).

### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 83) לימודים במסגרת קדם-צבאית), התשנ"ג – 1993

זוהי הצעת חוק פרטית של חבר-הכנסת חיים אורון ממר"צ. הגדרת "ילד" בחוק הביטוח הלאומי אינה כוללת ילד שסיים לימודי תיכון, אשר טרם החל את שירותו הצבאי והוא משתתף בקורס קדם-צבאי. עובדה זו גורמת עוול של ממש למשתתפים בקורס קדם-צבאי אשר כל כוונתם לרכוש מקצוע צבאי מועיל ובלוי משיים מאבדים את זכאותם לתוספת קצבה.

לפיכך מציע חבר-הכנסת אורון להוסיף להגדרת "ילד" גם כל מי שלא מלאו לו עשרים שנה והוא משתתף בקורס קדם-צבאי. עלות ההצעה לפי הערכת המוסד לביטוח לאומי – מאתיים ושבעים אלף ש"ח לשנה.

### הצעת חוק מס-הכנסה (הטבות לחיילים משוחררים) הוראת שעה), תיקון מס' 4 (תחילת עבודה מזכה), התשנ"ג – 1993

זוהי הצעת חוק של חבר-הכנסת בנימין טמקין ממר"צ. חיילים משוחררים זכאים לנקודות זיכוי במס-הכנסה במשך שלוש שנים לאחר שחרורם, בתנאי שהם מתחילים לעבוד במועד שאינו מאוחר משישה חודשים מיום השחרור. היום, כאשר שורת במשק אבטלה חמורה, קורה לא אחת שחיילים משוחררים אינם מצליחים להסתדר בעבודה בפרק זמן זה ומאבדים עקב כך את זכאותם להטבה זו. לפיכך מציע חבר-הכנסת טמקין להאריך את תקופת הזכאות עד לשנה. לדעת המציע, יעודד הדבר גם פניית חיילים משוחררים לענפי הבנייה והתעשייה.

הצעת החוק תפחית את הכנסות המדינה במיליון שקלים לשנה.

### הצעת חוק קופות החולים (איסור הגבלות), התשנ"ג – 1993

הצעת חוק זו הגישו חברי-הכנסת חגי מרום (עבודה), לימור לבנת, סילבן שלום (ליכוד) ובנימין טמקין (מר"צ).

חברי-הכנסת מציעים לקבוע בחוק שקופת חולים (לצורך זה – קופת חולים של ההסתדרות, קופת חולים לעובדים לאומיים, קופת חולים מאוחדת וקופת חולים מכבי) לא תהיה זכאית להפסיק את חברותו של אדם במהלך השנה הראשונה לחברותו בה בשל מצב בריאותו, גם במקרים שבהם היה האדם בריא ביום שבו התקבל כחבר לקופת החולים, צעד שהיא רשאית לנקוט היום על-פי תקנונה. הוראה זו תחול גם לאחר תום תקופת השנה הראשונה.

תקנוני קופות החולים מפרטים מקרים שבהם קופת החולים פטורה מחובת מתן עזרה ובהם מחלה או פגיעה שנגרמו תוך-כדי או עקב תקיפה או קטטה, או ממעשים המהווים עבירות פליליות לפי דיני העונשין. במקרים אלה ניתן הטיפול תמורת תשלום לפי תעריפים שנקבעו.

לאחרונה אירעו מקרים שבהם קטינים ומבוגרים שהיו קרבנות אלימות ותקיפה מינית, אונס ומעשי סדום נדרשו לשלם עבור טיפול רפואי שקיבלו בבית חולים ואף הוגשו נגדם תביעות לתשלום החוב, בתוספת ריבית והוצאות גבייה. חברי הכנסת מציעים שקופת חולים לא תהיה רשאית למנוע טיפול או להתנות טיפול שנדרש עקב תקיפה מינית או אחרת. כל הוראה סותרת בתקנון קיים – בטלה.

## הצעת חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה) (תיקון), התשנ"ג –

1993

זוהי הצעת חוק של הממשלה.

(1) בחוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה), התשנ"א – 1991, נקבע לגבי מי שטרם מלאו לו שלשים וחמש שנים וגם לגבי עובד עונתי, שיעבודה מתאימה תיחשב כל עבודה שהוצעה לו בלשכת התעסוקה, גם אם אינה תואמת את הכשרתו המקצועית או את רמת השכלתו, וגם אם העבודה האמורה אינה מסוג העבודה העיקרית שבה עבד המובטל לפני תקופת האבטלה.

הצעת החוק מבקשת לקבוע, שעבודה מוצעת תיחשב מתאימה למובטל אם השכר המוצע בה שווה לפחות לתשעים אחוזים מדמי האבטלה שהיו מגיעים לו, ובלבד ששכר זה אינו נופל משכר המינימום.

הוראה זו תחול גם לגבי עובד הנמצא בחופשה ללא תשלום וללא הגבלת גיל.

(2) כמרכן נקבע בחוק האמור לעיל, שאם שירות התעסוקה הציע למובטל עבודה והוא סירב לקבלה, הוא לא יהיה זכאי לדמי אבטלה בעד תשעים הימים הראשונים מיום הסירוב, אולם הזכות לדמי אבטלה אינה מתבטלת כי אם נדחית לאחר תום תשעים הימים.

מוצע, שבמקרה כזה לא ישולמו דמי אבטלה בעד שלושים ימים מיום הסירוב. ועוד מוצע לבטל את הזכאות לדמי אבטלה בעד ימים אלה.

(3) דמי אבטלה לחייל משוחרר, שעבד חודש ימים או יותר, מחושבים על בסיס הכנסתו מאותה עבודה, גם אם הכנסה זו פחותה ממחצית השכר הממוצע שלפיו מחושבים דמי אבטלה לחייל משוחרר שלא עבד כלל.

יוצא אפוא, שחייל משוחרר שעבד מופלה לרעה לעומת חייל שלא עבד כלל. עתה מציעים לקבוע שבכל מקרה לא יפחתו דמי אבטלה לחייל משוחרר שעבד מדמי האבטלה המשתלמים לחייל משוחרר שלא עבד.

(4) על מנת למנוע ניצול לרעה של הזכאות לדמי אבטלה בתקופת הכשרה מקצועית, מוצע להגביל את תקופת ההכשרה המקצועית שבעודה משולמים דמי אבטלה לשניים-עשר חודשים.

כמרכן מוצע לקבוע, שלא ישולמו דמי אבטלה בתקופת הכשרה מקצועית אלא אם כן זו החלה תוך תשעה חודשים מן התאריך הקובע (התאריך שבו הפך להיות מובטל) וחלפו עשרים וארבעה חודשים לפחות מן המועד שבו הסתיימה לגבי אותו מובטל ההכשרה המקצועית הקודמת, אם היתה כזו.

(5) מוצע שתינתן למובטל, העובד בעבודה שהשכר בה נמוך בעשרה אחוזים מדמי אבטלה, השלמה לכדי דמי האבטלה ליום שהיה זכאי להם אלמלא עבד.

ההשלמה האמורה תינתן לתקופה של שניים-עשר חודשים מן התאריך הקובע (שהוא, כזכור, התאריך שבו הפך להיות מובטל). אם הפסיק המובטל לעבוד בעבודה האמורה,

הוא יהיה זכאי לדמי אבטלה מיום האבטלה הראשון גם אם הפסיק לעבוד מרצונו דמי האבטלה יחושבו על בסיס ההכנסה שהיתה לו בעבודתו הקודמת, ולא לפי ההכנסה בעבודה שהשכר בה נמוך מדמי אבטלה.

## אוטם לב כ"תאונת עבודה"

זהר עבד בתפקיד מבקר במתקני המכירה של חברת "שקם". יום אחד, בעת שערך ביקורת במתקן החברה בקציעות, חש ברע. הוא הוחש לבית החולים "סורוקה" ובדיקתו אובחן אוטם בשריר הלב. זהר תבע להכיר במחלתו כתאונת עבודה, בהגדרתה בסעיף 35 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח – 1968. המוסד לביטוח לאומי סירב להכיר בצדקת טענתו. תביעתו של זהר לבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב נדחתה. כמובן נדחה הערעור שהגיש לבית הדין הארצי לעבודה. כנגד פסק הדין של בית הדין הארצי לעבודה עותר זהר לבית המשפט הגבוה לצדק.

זהר התחיל את עבודתו ב"שקם" בשנת 1972. מילוי תפקידו כמבקר במתקני המכירה של החברה הצריך נסיעות רבות וארוכות והיה כרוך במאמץ פיסי ובמתח נפשי. בבוקר יום האירוע נסע זהר מביתו בהרצליה לבאר-שבע לשם עריכת ביקורת בסניף המקומי של רשת ה"שקם". בהעדרו של מנהל הסניף סירב סגנו לאפשר לזהר לערוך את הביקורת. הוויכוח שפרץ ביניהם הסב לזהר התרגזות והתרגשות. לאחר שנאלץ לוותר על עריכת הביקורת בבאר-שבע המשיך זהר לקציעות, שהיתה תחנתו הבאה. באיזור שרר אז חום כבד ובמהלך הנסיעה חש זהר כבדות בידו הימנית וכאב עז בחזהו.

בהגיעו לקציעות מצא את המתקן סגור והוא נאלץ להמתין, בחום מעיק, עד לפתיחתו משנפתח המתקן, הוכנס זהר לחדר ממוזג אוויר, ששרר בו קור עז. הכדלי הטמפרטורה השפיעו לרעה על תחושתו וכאביו החמירו. עקב כך אושפז זהר ובבית החולים אובחנה מחלתו.

ביום האירוע היה זהר בן חמישים וארבע ובעברו הרפואי נתגלו גורמי סיכון, שהגדילו את סיכויו ללקות באוטם שריר הלב. הוא סבל ממשקל יתר ובמשך שלושים שנה בערך עישן כשלושים סיגריות ליום. בשנת 1979 אושפז בשל הפרעות בקצב הלב ונערך לו צנתור של העורקים הכליליים. הצנתור הדגים היצרות של חמישים אחוזים בערך באחד הענפים המרכזיים. אך גם מאז שוחרר מאשפוזו זה המשיך זהר לתפקד כאדם בריא.

סעיף 35 לחוק הביטוח הלאומי מגדיר "תאונת עבודה" כ"תאונה שאירעה תוך כדי עבודתו ועקב עבודתו אצל מעבידו או מטעמו...".

בסעיף 39 לחוק נאמר: "תאונה שאירעה לעובד תוך כדי עבודה רואים אותה כתאונה שאירעה גם עקב העבודה אם לא הוכח ההיפך... אולם תאונה שאינה תוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין, בין שאירעה לעובד ובין לעובד עצמאי, אין רואים אותה כתאונת עבודה אם הוכח כי השפעת העבודה על אירוע התאונה היתה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים".

זהר נתקף באוטם שריר הלב. כדי שהתקף זה ייחשב "תאונת עבודה" צריכים להתקיים בו שלוש תנאים: ראשית, שהאוטם היה בגדר "תאונה"; שנית, שהוא אירע תוך-כדי עבודתו; שלישית, שהוא אירע עקב עבודתו של זהר. אך האם היתה זו "תאונה"? כיצד יוכיח העובד התובע שאוטם שריר הלב, אשר פקד אותו תוך-כי עבודתו, הוא בגדר "תאונה"?

בית הדין הארצי לעבודה קבע, לשם כך, את מבחן "האירוע החריג". כל מה שנדרש מן העובד, על-פי מבחן זה, הוא להביא ראיה שאמנם התרחש האירוע בעבודה, שלפי מהותה עלולה היתה לגרום התקף או להחישו.

בית המשפט הגבוה לצדק קבע בשעתו לגבי מבחן "האירוע החריג": "...ביסודו של מבחן זה ניצבת ההנחה הרפואית המקובלת שלהוציא מקרים נדירים ביותר, אוטם שריר הלב אינו פוקד אלא את מי שמקנן בקרבו תהליך תחלואתי המהווה בסיס ורקע להיווצרות אוטם. על פי גישה זו, מי שמועד ללקות באוטם, עלול ללקות בו בכל מועד ובכל מצב, אך מאורע חריג או מאמץ מיוחד עלולים לגרום לבואו של אוטם או להחיש אותו. אם עובד לוקה באוטם בזמן שהתנסה במאורע חריג, בעבודתו או סמוך לאחר מכן, או סמוך לאחר שנדרש, בגדר העבודה, למאמץ מיוחד ויצא דופן, נוצרת הנחה לזכותו, שהאוטם נגרם עקב המאורע או המאמץ שקדמו לו. הנחה זו נסתרת על-פי האמור בסעיף 39 סיפא, 'אם הוכח כי השפעת העבודה על אירוע התאונה... היתה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים'."

לדעת השופט מצא, שהצטרפו אליו השופטים נתניהו ומלך, הן הוסיכו עם סגן מנהל "שקם" בבאר-שבע, שבעקבותיו חש זהר בזרעו ובחזהו, והן הנסיעות המאומצות בתנאים של חום כבד היו לחם חוקו הרגיל והשכיח של זהר במילוי תפקידו ולפיכך לא היה באיזה מהם כל אירוע חריג. משהודה זהר כי הבחין בסימניו של האוטם עוד בהיותו בדרך לקציעות, שוב אין לומר, שכניסתו למתקן הממחג בקציעות היא שגרמה לאוטם. עתירתו של זהר נדחתה.

## עֲדוֹן פְּנִסִיָּה

קֶרֶן הַגְּמֵלוֹת הַמְּרֻכְזִית שֶׁל עוֹבְדֵי הַהִסְתָּדְרוֹת בְּעִמּוֹת הַקֶּרֶן הַפְּנִסִיָּה לְעוֹבְדֵי מוֹסְדוֹת הַהִסְתָּדְרוֹת, אֲשֶׁר חֲבָרִים בָּהּ בְּעֶרְךְ שְׂמוֹנִים אֶלֶף עוֹבְדִים פְּעִילִים וְגַם שְׁלוֹשִׁים אֶלֶף מְקַבְּלֵי קִצְבָאוֹת.

אֵת הַפְּנִסִיָּה הַחֹדֶשִׁית לְגַמְלָאוֹת הַקֶּרֶן מְשַׁלֵּמֵת מִדֵּי חֹדֶשׁ בְּחֹדֶשׁוֹ בְּעִשְׂרֵי לַחֹדֶשׁ, לְהַבְדִּיל מִן הַשְּׂכִירִים בְּמִשְׁק, הַמְּקַבְּלִים אֵת מְשְׁכוֹרָתָם בְּרֵאשִׁית כָּל חֹדֶשׁ בְּעַד הַחֹדֶשׁ הַקֹּדֶם.

הַפְּנִסִיָּה הַמְּשׁוֹלֵמֵת לְגַמְלָאֵי הַקֶּרֶן מֵתְעַדְכֵּנֵת בְּדֶרֶךְ שֶׁל הַצְּמֵדָה לְמִלּוֹא הַשִּׁינִיִּים הַחֲלִים בְּמַדְד הַמְּחִירִים לְצִרְכָּן, לְהַבְדִּיל מִמְשְׁכוֹרָת הַעוֹבְדִים הַפְּעִילִים, הַמְּתַעַדְכֵּנֵת בְּאִמְצָעוֹת תְּשׁוּלֹם תּוֹסֶפֶת יוֹקֵר לְפִי חֶלֶק מִן הַשִּׁינִיִּים שֶׁחָלוּ בְּמַדְד הַמְּחִירִים לְצִרְכָּן וְעַד תְּקֵרָה מוֹגְבֵּלֵת.

הַקֶּרֶן הִיא חֲבֵרָה צִיבּוֹרִית מוֹגְבֵּלֵת בְּעֵרְבוּת, הַפּוֹעֵלֵת לְפִי פְּקוּדֵת הַחֲבֵרוֹת (נִסְחָ חֹדֶשׁ), תִּשְׁמִי"ג – 1989. הַחֲבֵרוֹת שֶׁל הַמְּבוֹטָחִים בְּקֶרֶן, לְרֵבוּת שֶׁל גַּמְלָאֵיהֶם הַמְּקַבְּלִים מִמֶּנָּה פְּנִסִיָּה, מְעוֹגְנֵת בְּהוֹרָאוֹת הַתְּקֵנוֹת שֶׁל הַקֶּרֶן. עַל־פִּי הַקְּבֻעֵת בְּתִקְנֵן זֶה, הַקֶּרֶן מְשַׁלֵּמֵת פְּנִסִיּוֹת לְזוֹכָאִים לְכַךְ בְּהִתְאָם לְתוֹכְנִית פְּנִסִיָּה הַמְּכוֹנָה "הִילְכוֹת הַגַּמְלָאוֹת". הִילְכוֹת הַגַּמְלָאוֹת יוֹצְרוֹת אִפּוֹא זְכוּיוֹת וְחֻבוֹת חוֹזִיוֹת בְּמִסְגֵּרֵת תְּקֵנֵן הַקֶּרֶן.

הַלְכָּה 107 שֶׁל הִילְכוֹת הַגַּמְלָאוֹת קוֹבְעֵת: "הַפְּנִסִיָּה תִּצְמַד לְמַדְד הַמְּחִירִים לְצִרְכָּן (לְהֵלֵן: הַמַּדְד) בְּהִתְאָם לְעִקְרוֹנוֹת הַבָּאִים:

א. עֲדוֹן הַפְּנִסִיָּה, בְּהִתְאָם לְשִׁינִיִּים שֶׁיִּחָלוּ בְּמַדְד, יִיעֲשֶׂה בְּאוֹתָם מוֹעֲדִים שְׁבָהֵם מִשְׁתַּלְּמֵת תּוֹסֶפֶת הַיּוֹקֵר לְעוֹבְדִים (לְהֵלֵן: תּוֹסֶפֶת הַיּוֹקֵר).

ב. העדכון ייעשה על ידי השוואת המדד שפורסם בחודש שקדם למועד תשלום תוספת היוקר לעומת המדד שפורסם בחודש שקדם למועד שינוי תוספת היוקר הקודמת".  
עד שנת 1986 נהגה הקרן לעדכן את הפנסיה ולהתאימה למדד המחירים לצרכן, כך שבכל פעם ששולמה לעובדים תוספת יוקר, עודכנה הפנסיה לגמלאיה בתשלום שחל ביום העשירי לאותו חודש שבו קיבלו העובדים בפועל (עבור החודש הקודם) את תוספת היוקר. יוצא, שהגמלאים קיבלו את עדכון הגמלה חודש אחד מאוחר יותר מן החודש שעבורו קיבלו העובדים את תוספת היוקר. כך, למשל, אם לעובדים שולמה בתחילת חודש מאי משכורת עבור חודש אפריל, ובמשכורת זו קיבלו תוספת יוקר, עדכון הפנסיה של גמלאי הקרן היה נעשה בעשרה במאי עבור חודש זה ומחודש זה ואילך.  
ארבעה גמלאים ויורשי עזבונו של גמלאי חמישי התייצבו אפוא והגישו תביעה נגד הקרן לבית הדין האזורי לעבודה בטענה שהם זכאים לעדכון הפנסיה גם עבור החודש הקודם (בדוגמה דלעיל – אפריל), שאם לא כן יקופחו הגמלאים בהשוואה לעובדים במשק.

פרשנות זו של הגמלאים נתקבלה על דעת בית הדין האזורי, אך תביעתם נדחתה מטעמים אחרים. הם ערערו לבית הדין הארצי לעבודה ושם נתקבל ערעורם ברוב קולות ונקבע שלגמלאים וגם לכל גמלאי הקרן מגיע העדכון החל מאותו חודש שלגביו שולמה תוספת יוקר לעובדים. אין דבר בהילכות הגמלאות המסמיך את הקרן לדלג על תשלום עדכון אחד לגמלאי, ולא נקבע בהן שקצבת הגמלאי תעודכן בחודש אחד פחות מן העדכון של העובדים הפעילים.

קרן הגמלאות המרכזית מערערת בפני בית המשפט הגבוה לצדק.

השופט תיאודור אור קובע, שקיים שוני משמעותי בין עדכון משכורות העובדים במשק ובין עדכון הגמלאות. ראשית, עדכון הגמלאות נעשה תוך הצמדה למלוא השינויים במדד המחירים לצרכן, בעוד שמשכורות העובדים מתעדכנות באמצעות תשלום תוספת יוקר, בהתחשב בחלק מן השינויים במדד בלבד ועד לתקרה שנקבעה, על-פי הסכמים לתשלום תוספת יוקר המשתנים מפעם לפעם. לפיכך אין לדבר על שיטה אחת לעדכון פנסיה ומשכורות. מערכת העדכון לגבי כל אחת מן השתיים שונה, הן במקור תיובה והן בתוכנה. שנית, הגמלה משולמת לגמלאים בעשירי לכל חודש עבור אותו חודש, בעוד שהעובדים מקבלים את משכורתם עבור כל חודש בתחילת החודש הבא אחריו. יוצא, שאת המשכורת בגין כל חודש מקבלים הגמלאים עשרים ימים לפני העובדים. השוני בהסדר לגבי השניים – גמלאות לגמלאים לעומת משכורות לעובדים – מסביר את השוני בין השניים מבחינת מועד תחילת העדכון של כל אחד מהם. משום כך אין מקום לקביעת בית הדין הארצי לעבודה, שהכוונה בהלכה 107 היתה להשוות בין עדכון הגמלאות לעדכון המשכורות.

הלכה 107 קובעת את המועד שבו ייעשה עדכון הפנסיה: "הוא ייעשה באותם מועדים שבהם משתלמת תוספת היוקר לעובדים". התאריך שבו "משתלמת" תוספת היוקר לעובדים, להבדיל מהתקופה עבורה היא משתלמת, הוא התאריך הקובע, וממנו חלה חובת העדכון של הפנסיה. אם בתחילת חודש מאי משתלמת לעובדים תוספת יוקר חדשה בגין חודש אפריל, עדכון הפנסיה של גמלאי הקרן יחל מתחילת חודש מאי וישולם עם תשלום הגמלה עבור חודש מאי, ולא מהגמלה עבור חודש אפריל, שכבר שולמה לגמלאים בעשרה לחודש אפריל.

ועוד נימוקים בפי השופט אור. הלכה היא, שכדי לפרש את כוונתם של צדדים להסכם ניתן להסתמך על התנהגותם לאחר חתימת ההסכם. התנהגות כזו יכולה ללמד על אומד דעתם בעת חתימת ההסכם. והנה עובדה היא, שעד לשנת 1986 פורשה הלכה 107 כגירסת הקרן, ועדכון הגמלאות נעשה לפי פרשנות הקרן.

השופט אור מוצא גם הצדק להתערבות בית המשפט הגבוה לצדק בפסק דינו של בית

הדין הארצי לעבודה. הלכה פסוקה היא, שלשם התערבות כזו צריך שיתקיימו שניים: האחד, שנתגלתה טעות משפטית מהותית, והשנייה, שהצדק מחייב את ההתערבות. ואכן, היו כאן טעויות משפטיות מהותיות בפרשנות הלכה 107, מה גם שלפסק הדין יש נפקות ביחס לכל הקרנות ההסתדרותיות, שבהן מקובל ערכון דומה של גמלאות, והמאגדות בתוכן ציבור של שש מאות אלף מבוטחים. על-פי חוות דעת אקטוארית, עלותה המיידית לקרן של הפרשנות שנתן בית הדין הארצי לעבודה היא בסך מאתיים מיליון ש"ח. ברור, שחשיבותה הכספית והכלכלית לגבי כלל קרנות הביטוח הסוציאלי גדולה הרבה יותר. לאור זאת, מתקיים גם התנאי שהצדק מחייב את ההתערבות. ערעורה של קרן הגמלאות המרכזית נתקבל.