

בטחון סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

האחר הלא־משמעותי: על כינונה הסמלי של שוליות חברתית • "מדינת הרווחה" – המשכיות, שינוי או קריסה • הזכות לביטחון אישי • הגדרת הצרכים לשירותים שכונתיים ביישובים הערביים בישראל: פוטנציאל היישום של מודל "טווח הערכים" לתכנון מדיניות רווחה • מינהלת ערבית בעיר העתיקה ברמלה • תמיכת סעד בקשישים בדוים בנגב – הסתגלות במהלך השתנות מרחבית אקולוגית • בחינת מבחן־הערכת־תלות בחוק ביטוח סיעוד • תעסוקה נתמכת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות ופסיכיאטריות בארצות־הברית: לקחי מחקר ומדיניות.

בטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על-ידי
המוסד לביטוח לאומי

ירושלים • אב תשנ"ד • יולי 1994
חוברת 42

בחברת זו

בתהליך יצירתו של דימוי חברתי לקבוצה מוגדרת בחברה, הנמצאת מחוץ לחברה, בדרך של הסמלת בני הקבוצה, עוסק מאמרו של פרופ' חיים חזן, המציג שתי דוגמאות להמתשת הדרך שבה מתוך כוונות טובות מגיעים ליצירת סטריאוטיפים לקבוצה, במקרה זה של קשישים, ואלה משמשים אחר כך לביסוס העמדתם של אלה שצוינו כך מחוץ למערכת הנורמות של החברה.

מה מידת מהימנותן של הטענות הנשמעות היום, שמדינת הרווחה קורסת — בשאלה זו עוסק מאמרו של פרופ' יוסף קטן, המציג את השקפותיהם של אלה הסבורים שמדינת הרווחה לא מימשה רבים מן היעדים שהציבה לעצמה. יחד עם זאת, המחבר מצביע על הסכנות הטמונות בפתרונות המוצעים היום להצלתה של מדינת הרווחה, כגון ההפרטה והסתלקות הממשלה מתחום הרווחה, ומצביע על מגמות המסתמנות היום בתחום זה.

ד"ר אורי ינאי מבקש להציג במאמרו את נושא הביטחון האישי כחלק מתחום הרווחה. הטענה היא, שהביטחון האישי תורם לאיכות החיים של האדם ולפיכך כל אדם זכאי לשמירה על חייו ועל קיומו הפיזי ועל שלמות רכושו. חובתה של המדינה לדאוג לכך שאלה לא ייפגעו, אבל עד כמה היא חייבת לעשות זאת, באמצעות המוסדות שהיא מפעילה לצורך זה, כגון המשטרה, כתי הסוהר ומוסדות נוספים, בכך עוסק המאמר, תוך ניתוח סוגיות נוספות במישור הממלכתי.

כתכנון מדיניות ציבורית במדינה דמוקרטית עוסק מחקרם של פרופ' ברוך קיפניס ויעל אספס, שהתבססו על מודל "טווח הערכים" כדי לעמוד על מידת שיתוף התושבים הערכיים בישראל בקביעת מדיניות הרווחה הנוגעת להם. לצורך המחקר נבדקו למעלה מ-600 גברים ונשים בארבעה טיפוסים יישוביים של המגזר הערבי בישראל, במטרה לזהות את הנושאים החשובים להם וכדי לקבוע סדר קדימויות בתקופה של קיצוצים בתקציב.

ד"ר יוסף בן-דוד ופרופ' שלמה חסן חקרו את תהליכי ההקמה וההפעלה של המינהלת הערבית בעיר העתיקה ברמלה, שהוקמה בצדן של מינהלות שכונתיות יהודיות בעיר זו בין השנים 1991-1993. מחקרם העלה, שניתן ללמוד מכאן רבות על תהליך ההתארגנות החברתית ועל תרומתו לשיפור איכות החיים והרווחה ברמה המקומית בכלל ובמגזר הערבי העירוני בפרט.

באוכלוסייה מסוג אחר במקצת עוסקים פרופ' אבינועם מאיר וד"ר יוסף בן-דוד, החוקרים את הסתגלותם של קשישים ברויים בנגב לשינויים החברתיים והכלכליים שתוללו בקרבם תהליכי הקיבוע, ההתיישבות והעיוור-למחצה.

שרית בייץ-מוראי, אלן זיפקין וברנדה מורנגשטיין בוחנים את מבחן הערכת התלות, שהוא אחד המבחנים שנקבעו בחוק לקביעת זכאות לקבלת גימלת סיעוד, במלאות חמש שנים להפעלתו של חוק ביטוח סיעוד.

את שורת המאמרים בחוברת מסיים מאמרו של פרופ' אריק רימרמן על מדיניות התעסוקה הנתמכת הנוגעת לאוכלוסיות הנכים ההתפתחותיים והפסיכיאטריים בארצות-הברית. פרופ' רימרמן סוקר תחילה את השיקום התעסוקתי ואת התעסוקה המוגנת, שנמתחה עליהן ביקורת חריפה בסוף שנות ה-80 ועובר מאלה לדון ברעיון החדש יותר של תעסוקה נתמכת. בהקשר זה הוא דן גם בהרחבתה על אוכלוסיות נוספות. כוונת הכותב להפיק מן הנעשה בארצות-הברית לקחים לגבי הנעשה בתחום זה בישראל.

★

"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 וההערכות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

גב' עירא כהנמן (יו"ר)

לאה אחדות

פרופ' אברהם דורון

שלמה כחן

פרופ' משה סקרן

פרופ' אריה שירום

ד"ר מיכאל שלו

יוסי תמיר

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

דפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

		האחר הלא-משמעותי : על כינונה הסמלי של שוליות חברתית
5	פרופ' חיים חזן	
17	פרופ' יוסף קטן	"מדינת הרווחה" – המשכיות, שינוי או קריסה
34	ד"ר אורי ינאי	הזכות לביטחון אישי
		הגדרת הצרכים לשירותים שכונתיים ביישובים הערביים בישראל: פוטנציאל היישום של מודל "טווח הערכים" לתכנון מדיניות רווחה
52	פרופ' ברוך קיפניס, יעל אספיס	מינהלת ערבית בעיר העתיקה ברמלה
70	ד"ר יוסף בן-דוד, פרופ' שלמה חסון	תמיכת סעד בקשישים בדווים בנגב – הסתגלות במהלך השתנות מרחבית אקולוגית
88	פרופ' אבינועם מאיר, ד"ר יוסף בן-דוד	בחינת מבחן-הערכת-תלות בחוק ביטוח סיעוד
100	שרית בייץ-מוראי, אלן זיפקין, ברנדה מורגנשטיין	תעסוקה נתמכת לאנשים חלוקים בנכויות התפתחותיות ופסיכיאטריות בארצות-הברית: לקחי מחקר ומדיניות
118	פרופ' אריק רימרמן	סקירת ספרים חדשים
129		חקיקה ופסיקה סוציאלית
135	אריה וולף, עו"ד	
v-xi		Summaries of the Main Articles

האחר הלא משמעותי: על כינונה הסמלי של שוליות חברתית

מאת פרופ' היים חון*

1. הקדמה

שאלת צמצומו של הפער בין צרכים למשאבים עומדת, מן הסתם, במרכזו של השיח המקצועי של העבודה הסוציאלית ולפיכך היא תשמש נקודת ארכימדס מושגית לפריסתו של מאמר זה. למרות שעניינם של הדברים שלהלן אינו בשיטות התערבות ובסוגיות של מדיניות חברתית, יש צורך בהידרשות ראשונית כדי להציג את טענתנו המרכזית, הגורסת שלעתים דווקא גישה של התערבות ציבורית מכוננת את מושאה כאובייקט של זרות, שוליות ונידוי. הכיוון התיאורטי שבו יפותח הטיעון אינו זה של יצירת סטיגמה ותלות, אלא של עיצוב תרבותי של הרחקה סימבולית מן ההקשר החברתי. פרופ' יונה רוזנפלד, בהתוותו את תחומיה של העבודה הסוציאלית, מציין שהשאיפה ליישור ההדורים של אי-ההלימות החברתיות

עוברת דרך "הודאה בטיבם הפגום של ההסדרים החברתיים הקיימים ובצורך לתקנם במידת האפשר". "מידת האפשר" זו, לשיטתנו, אינה רק תוצאה של "הסדרים חברתיים", אלא היא אבן-גבול תרבותית שמעבר לה התערבות ומומחיות לא תצלחנה¹. הסיבה לקיומה של אבן-גבול כזו היא לא רק הימצאותם של מחסומים מבניים, מוסדיים וארגוניים, אלא גם נוכחותם של קודים תרבותיים-סמליים; חומות בלתי נראות של הפרדה בין קטגוריות אנושיות שקיומן אינו אלא פניו של הסדר החברתי². חלקן של קטגוריות אלה מכוננות כטריטוריות המאכלסות בתוכן את ה"אחר" החברתי, את הזר, השונה והמאיים. הפרדוקס לכאורה הוא, שפעמים דווקא ניסיונות להתערבות המיועדים לבניית קשרים וגשרים בין ה"אנחנו" ל"הם" מוסיפים נדבכים לאותן חומות ומונעים את אפשרות פריצתן וסתירתן. כיצד אם כן הופך הרצון לקעקע את התלות בין נותן השירות למקבלו,

* המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב.

גירסה קודמת של מאמר זה הוצגה בכנס לכבודו של פרופ' י' רוזנפלד, שנערך באוניברסיטה העברית בירושלים בחודש דצמבר 1992.

1. אין ספק, שמאמרו זה של רוזנפלד (רוזנפלד, 1984) מייצג דילמה מרכזית בעבודה הסוציאלית. אין כוונתו של מאמר זה להידרש לדיונים ולשיח המקצועי המתקיימים מן הסתם בעבודה הסוציאלית בהקשר זה.

2. עניין זה הוא אחד מבסיסיה של האנתרופולוגיה התרבותית. לדין מפורט הנוגע אף לנושא מאמרנו ראה: Douglas, 1966.

החוצץ בין שתי הטריטוריות הללו מאוכלס בדמויות תרבותיות שוליות, כגון: מכשפות, נבלים, גיבורים, שוטים, קדושים, נכים, אנדרוגינוסים, יצירי דמיון מיתולוגיים וכיוצא באלה. כולם ניצבים במתחם של טאבו חברתי המתאפיין בתכונות של קדושה או טומאה, ההופכת את אלה המוקצים לתוכו לדמויות דרערכיות של קסם ואימה, משיכה ורתיעה³. ישויות תרבותיות אלה משמשות לעתים מוקדים לפעילות טקסית ומרכז של פולחן דתי. איזור דמדומים תרבותיים זה, הממזג מיחוס ומציאות, חלום והוויה, הוא הקרקע שעליה צומחות אמונות ודעות המותחלות על פרטים הנתפסים כמזוהים עמו. כך נרקמים דימויים חברתיים המייחסים תכונות סטריאוטיפיות לציבורים שלמים והמבססים ומפרנסים את מעמדם כאקס-טריטוריאליים מבחינת השתייכותם למערכת הנורמטיבית השולטת בחיי היומיום והקובעת את גבולותיהם. מאמר זה אכן עוסק בתהליך הסמלי שבאמצעותו נוצר ומתקבע מעמד תרבותי מיוחד זה. טענתנו כאמור היא, שעיצובו של דימוי חברתי של ציבור כלשהו כמצוי "מחוצץ למחנה" נעשה לעתים מתוך כוונה הפוכה של שילוב ותמיכה. הבנתו של תהליך זה נדרשת לדיון תיאורטי באפשרות של העתקת סובייקט חברתי כלשהו מסדר חברתי נתון אל מחוצה לו. לשון אחר, יש צורך לעיין בתנאים שבמסגרתם מכונן ציבור פרטים נתון כקטגוריה שולית של "זרות" או "אחרות" חברתית.

בין בעל המשאבים לנצרך להם, להיות מנגנון של כינון הנוקק באתר ז' האם זוהי תולדה של מערכת ביורוקרטית שמעצם טיבה מכוננת את מושא טיפולה כאובייקט חסר תכונות מעבר לאלה שהיא מכתובה, או שמא יש כאן תהליכים שהביורוקרטיה היא אמנם שושבינה מרכזית להם, אך מהותם, מהלכם והבנתם נעוצים בגלגולן של צורות ייצוג בתרבות בת-ימינו?⁴

2. כינונו של האחר כאובייקט נטול הקשר

אחת התזות הסוציולוגיות הרווחות והמבוססות גורסת, שתהליך למידת העולם החברתי מתרחשת תוך-כדי התייחסות לדמויותיהם הנתפסות של אחרים בעלי משמעות. למידה זו יש בה, לצד הפנמת קווי המיתאר של האחר המופנם, גם הכרת תכונותיהם של האחרים שאינם בעלי משמעות. אלה הם הצללים שמטילות קבוצות ההזדהות ושערך נוכחותם הוא בהדרגת הגבולות החברתיים שמעבר להם מצוי הלא-רצוי והמאיים. ישויות אלה הן בבחינת זרים המתקיימים על חוגם של קפים תרבותיים המפרידים בין ה"פנים" ל"חוצץ" או, בהשאלה בין ה"בית" הקרוב, המוכר והנוסף ביטחון ובין ה"יער" המרוחק, האחר והאפוף אי-ודאות. שטח ההפקר התרבותי

3. תפיסה סוציולוגית זו של כינון חברתי מבוססת על הפנומנולוגיה החברתית בעיקר מבית מדרשם של שרץ (Schutz, 1971) ושל בדגר ולוקמן (Berger & Luckman, 1967). עבודותיו של פוקו (Foucault, 1980) הרימו תרומה מיוחדת וייחודית לנושא זה.

4. הדברים מכוונים למה שמכונה גישה פוסט-מודרנית. הספרות במגמה תיאורטית זו רואה, בין היתר, את הנאראטיבה על התרבות כחלק מן המציאות וטוענת לטשטוש גבולות בין סימן ומסומן, מייצג ומיוצג. ספרות זו היא מגוונת ועשירה. לנושא הויקנה, למשל, ראה מאמרם של פת'רסטון והפורת' (Featherstone & Hepworth, 1991), העושה שימוש בגישה זו ומחאר את הבעייתיות שבה.

5. ראה Douglas, 1966.

נרחבת במסגרת עיסוקה של הדיסציפלינה בטקסים בכלל ובטקסי מעבר בפרט⁶. אלה האחרונים הם מבנים סמליים הכרוכים בביצוע חברתי והמאפיינים מצבים של מעבר בין זהויות. טקסי חניכה והתבגרות הם דוגמה רווחת ומוכרת לסוג זה של טקסים הנערכים על ציר מהלך החיים. בטקסי מעבר נהוג לזהות שלושה שלבים שהראשון שבהם – הניתוק – מציין את ההפרדה מן המיקום בסדר החברתי, השלישי – האיחוד המחודש – מציין את ההתחברות על המיקום החברתי החדש, ואילו השני, המרכזי והחשוב שבהם, הוא המעבדה והמנגנון שדרכו ובאמצעותו מתבצע המעבר עצמו. עיקרו של שלב זה, המכונה שלב הגבוליות או הספיות, הוא בהפקעה גמורה ומוחלטת של החניך מושא הטקס מן הסדר החברתי עד כדי איבוד אנושיותו. זהו מצב הכרוך בהשפלה, בהתנסויות גופניות קשות, בטשטוש ובביטול ההבדלים הבין-אישיים ובהפיכתו של החניך ל"אנושות גולמית", שהיא כחומר ביד היוצר החברתי המופקד עליה. היפוך הסדר החברתי ממדרגי ודיפרנציאלי לשוויוני (בין החניכים כמובן) ולא מובנה הוא האמצעי שבעזרתו מומר אף הזמן הכרונולוגי הבנוי על נורמות חברתיות הקובעות את מסלול ההתרחשויות, בזמן העומד מלכת – זמן קודש לעומת זמן חול. הקהילה (Community) הופכת להיות אפוא מבנה חברתי אחר, "Communitas" בלשונו של ו' טרנר, מערכת חסרת גבולות פנימיים המאופיינת באחוזה קולקטיבית ובזמן מיתי. זמן מיתי זה בא לידי ביטוי בחשיפתם של חניכים לעיקרים הערכיים של חברתם באמצעות העלאה של מיתוסים מרכזיים שבהצגתם שותפים החניכים ולצדם

הקושי התיאורטי המרכזי בדיון זה טמון בעצם ההנחה שייתכן קיום חוץ-הקשרי, שהרי כל התנהגות, כל מצב וכל אדם נתונים בתוך סבך כזה או אחר של נסיבות המשמשות רקע הקושר אותם לזמן ולמקום מסוימים. יחד עם זאת, כאשר הקטגוריות המוכרות להבנת זמן, מרחב ומשמעות מאבדות את יכולתן לשמש קואורדינטות מוכרות להכרת ההקשר, הרי שמתקיים מצב של הפקעה מעקרונות הסדר החברתי המקובל ואפשר לחשוב על תופעה חוץ-הקשרית.

קריסתם של שלושת ממדי הקיום הללו – זמן, מרחב ומשמעות – משכה עד עתה תשומת לב סוציולוגית מוגבלת הן משום שעיקר עיסוקה של הסוציולוגיה הוא בפרמטרים של הסדר החברתי המוכר והן מכיוון שמושגי המפתח המרכזיים המשמשים את הסוציולוגיה לניתוח תופעות חברתיות הם מותני הקשר. "תפקיד", "ניעות", "חיברות", "ריבוד" ועוד מונחים מעמודי התווך של הלשון הסוציולוגית, אינם אלא פיגומים עיוניים שבאמצעותם מתואר ומנותח ואף מכונן ומתוחזק הסדר החברתי הקיים.

להוציא גישות תיאורטיות נטולות הקשר בעליל, כגון: הסטרוקטורליזם, הסוציו-ביולוגיה והאבולוציוניזם החברתי, הניתוק מן המרחב החברתי, ההתמודדות עם הדינמיקה של היעלמות הזמן הכרונולוגי-חברתי, הניתוק מן המרחב החברתי המוכר ואיבוד המשמעות הפיקו שלוש פרספקטיבות עיוניות בהתאמה. כל אחת מהן תידון במסגרת זו מן הסתם באופן חלקי ולא ממצה.

זמן: היציאה מסדר הזמנים החברתי של שגרה מתוכננת המבוססת על ידיעת העבר והכנה לעתיד זכתה להתייחסות אנתרופולוגית

6. האנתרופולוג שהכניס את המינוח "טקס מעבר" לדיון האנתרופולוגי היה ון-גנפ (Van-Gennep (1908), 1960). פרספקטיבה זו זכתה לפיתוח ולניתוח בעיקר בידיו של טרנר (Turner, 1969).

דמויות תרבותיות בעלות תכונות על-אנושיות ועל-הקשריות. הליצן, שוטה החצר, גיבורי מלחמה, דמונים, קדושים וצדיקים ועוד הם דוגמאות לטיפוסים סמליים כאלה, שבדרך כלל נהוג לאפיינם בתכונות מיתיות שהן מחוץ ומעבר להקשר ולפיכך הן אוטונומיות, טרנספורמטיביות וטרנסצנדנטליות. נוכחותן הקונקרטיה משמשת נקודת ארכימדס להתנהגות אנושית ולקביעתן של אמונות ודעות. כוכבי זמר וקולנוע הם עדויות לכוח המיוחס לטיפוסים סמליים.⁶

שלושת המושגים – טקסי מעבר, עולמות חברתיים וטיפוסים סמליים – מציינים תופעות של טרנספורמציה, של היפוך העולם החברתי וקריסת הסדר התרבותי בו. נביא שני מסמכים תרבותיים שבעזרתם יתבהר תהליך זה של המרת אי-סדר בסדר אחר, שבו לא שולטים קני המידה היומיומיים המוכרים של זמן, מרחב ומשמעות. בשני המקרים נדגים שימוש ברטוריקה של הכנסת תופעה ואוכלוסייה המזוהה עמה לתוך הקשר תרבותי מוכר, שתוצאותיה היא למעשה הוצאה מתוך הקשר של זמן ומרחב. הווה אומר, נעסוק כמה שאפשר לכנות אולי בשם תהליך של אקס-קומוניקציה תחת האיצטלה של קידום רעיון הקהילה ומעורבות נציגיה.

3. כינונה האס-קומוניקטיבי של הזיקנה

התופעה הראשונה שנדון בה היא כינונה של הזיקנה כסוג של זרות תרבותית. הדבר

בניתוח הדמות הסמלית המייצגת יותר מכל את ערכי תרבותם.

מרחב: במשך תקופה ארוכה התבסס המחקר האנתרופולוגי על חומרים אמפיריים, שעיקרם היה הבנת הרשתות החברתיות של יחסים בין-אישיים. העולם המודרני, ולא כל שכן זה המכונה פוסט-מודרני, משופע בדפוסי תקשורת והבנת משמעות שאינם מותגים ביחסי פנים אל פנים, לעתים אף לא בהכרות כלשהי עם הפרטנר. זהו עולם שבחללו מרחפים קודים סמליים המועברים בערוצי מדיה מגוונים שאינם מחייבים התקשרות אישית או חברתית. כך קורה, שהמרחב הסמלי שבו שרויים בני אדם מורכב ממוקדים של משמעות ועניין שסביבתם מתארגנים עולמות חברתיים בני חלוף שזמן קיומם נגזר מתשומת הלב המוקדשת לאותו מוקד. זהו מרחב לא יציב, נזיל וגמיש שהשתנותו המתמדת וריבוי פניו הופכים אותו לאי-סופי ולנעדר קואורדינטות.⁷

משמעות: הניתוח שלעיל מוביל לשאלה המרכזית והנדושה ביותר בחקר התרבות, זו של מקורותיה, תכניה ותכונותיה של המשמעות. בעולם שבו קודים קודים סמליים מוכרים והיחסיות התרבותית תופסת את מקומה של האמונה במערכת ערכית מוצקה ומוסכמת, אחת התוצאות ממצב תרבותי זה היא שתיקתם והיעלמותם של נורמות, זהויות ותפקידים מוכרים. לשון אחר, ההקשר החברתי מאבד את עוגניו כמערכת של משמעות ופיקוח. אחת התופעות הצצות במצב זה של התפוררות הקשרית הוא עלייתן של חלופות להגדרת המציאות בדמותם של אנשים קונקרטיים או ביצירת

7. פרספקטיבת "העולם החברתי" הגורסת, שבמרכז עולמו של האדם בן-זמננו עומדות רשתות תקשורת ולא דווקא רשתות חברתיות, פותחה בידי שיבוטני (Shibutani, 1955), שטראוס (Strauss, 1978, 1982), אונרו (Unruh, 1983) וחזן (Hazan, 1990a).

8. את הטיפוס הסימבולי כמושג אנליטי סוציולוגי הציע גראטהוף (Grathoff, 1970) והוא פותח בידי הנדלמן (Handelman, 1981, 1985) והנדלמן וקפפרר (Handelman & Kapferer, 1980).

המקרה שידובר בו הוא אירוע של תקשורת שהתרחש לפני מספר שנים וכונה בפי מארגניו "טלתרום לפקודת הקשיש"¹². יום שידורים רדיו-טלוויזיוני הוקדש לאיסוף תרומות למען זקנים ובמסגרתו ושיאו היה מופע צדקה של אמנים ושרונים שהיה אמור להביא את מבצע ההתרמה לפסגתו. האמירה המפורשת שהיתה ההצדקה לאירוע היתה סיוע לסיפוק צרכיה הדוחקים של אוכלוסייה הנתפסת והמוצגת כנוזקת. טענתנו היא, שההעמדה של הזקן כטיפוס סמלי היתה של קרבן חברתי שנוכחותו נחוצה לחברה כאמצעי של טיהור מצפוני-מוסרי. הישות שנוצרה במהלך שידור מופע הצדקה הפכה את הזקן מקורבן-עולה, ממושא לאי-צדק ולפגיעה חברתית, לקדוש מעונה הנושא את חטאי חברתו ומאפשר לה כפרה וגאולה. טרנספורמציה זו תודגם בניתוח האירוע שלהלן. ארבעה שלבים איפיינו את מהלכו של המופע הטלוויזיוני ומעקב אחר מתכונתם ידגיש את הפיכתו של הזקן מדמות בעלת נוכחות חברתית לטיפוס סמלי המצוי מעבר לחברה, לתרבות ולחיים.

א. הצגת הזיקנה כבעיה והזקנים בקורבנות החברה

הרטוריקה האודיו-ויזואלית שבנתה את המופע השתמשה באופן עקיב במינוח המקביל המזהה "זקן" עם "זיקנה". "הזקן" הוצג כאמצעים שונים כדמות קיבוצית שאינה מתפצלת לדמויות-משנה ומשום כך היא נעדרת הטרונגניות. הפרופיל של הזיקנה, הזקן, היה מורכב מהנחה כללית של תלות מוחלטת וחד-משמעית בחסדיה של החברה שבה הוא

נעשה, כפי שנראה, באמצעות הידרשות לקוד סמלי דו-משמעי שהטקסט הגלוי המסודר באמצעותו הוא אינטגרציה של הזקן בקהילה, ואילו הטקסט הסמוי או תת-הטקסט – תשתית העומק של הטקסט המפורש – משדר הפרדה וניתוק. אפשר לפענח צופן דו-ערכי זה בדרך של בחינת מבנים ארגוניים-תרבותיים, כגון מועדוני קשישים וספרות ילדים על זקנים. בשתי התופעות מופיעה דמותו של הזקן באופן שניוני – כחלק ממחזור החיים ומן המבנה החברתי מתד גיסא, וכזרה, שולית ואף מאיימת על הסדר החברתי, מאידך גיסא. אנו ננסה לגשת למלאכת פיצוח הצופן הדו-ערכי באמצעות ניתוח הרטוריקה של הביצוע התרבותי של היחס כלפי הזיקנה. הזיקנה, לשיטתנו, תיתפס כמערכת של סימנים תרבותיים⁹. להכרעה אנליטית זו יש חשיבות משום שהיא מתעלמת במכוון ממקורותיו החברתיים, הכלכליים והערכיים של היחס כלפי הזיקנה כמו גם מתוצאותיו ומהשלכותיו. אנו לעומת זאת נגביל את תיאורנו וניתוחנו לזיקנה כשפה תרבותית המבטאת בעיות קיומיות של אלה המשתמשים בה. המקור היחיד לפענוח שפה זו היא השפה עצמה¹⁰ ומשום כך יש צורך לזהות את תכניה ומרכיביה. כך ייעשה במקרה שלפנינו. הנחת היסוד המנחה את הניתוח היא, שהרטוריקה היא מערכת סימנים היוצרת סמנים תרבותיים התוחמים גבולות של תודעה ומשמשים אינדיקטורים לפעולה חברתית¹¹. הנחה זו משמשת צידוק לעצם הניתוח של מערכת הסימנים, אך כאמור היא אינה מטרה להבנה כמסגרת זו.

9. ראה, למשל, עבודתו של גובריום (Gubrium, 1986) על הקודים הסמליים אשר באמצעותם נערכות הבחנות חברתיות-מקצועיות בין קטגוריות זיקנה שונות.

10. דוגמה לסוג ניתוח כזה בהקשריה של התרבות הישראלית אפשר למצוא בעבודותיה של כחריאל (Katriel, 1991).

11. עבודותיו של בארת (Barthes, 1973, 1977) יכולות לשמש מפתח לניתוח כזה של רטוריקה.

12. לתיאור מפורט של האירוע וניתוח אנתרופולוגי שלו ראה: Hazan, 1990b.

לשאלות כגון: "האם יש אהבה בקרבם" (בקרב הזקנים), או "מדוע הטבע מתעב זקנים?", ו"האם יש לאפשר לזקנים לנהוג?". מציאות זו של זרות קיומית היתה מצע הולם להצגתם של זקנים כשוכנים במחלקות גירולוגיות, גריאטריות ופנימיות (אך לא בשיקומיות). כאשר, לעומת זאת, הוצג תיעוד קצר של פעילות זקנים במועדון גימלאים, הוצגו המשתתפים בפעילות באופן נלעג באמצעות הבאת קטעים מתוך המחזה "החולה המדומה" שהעלו הזקנים להצגה.

העמדת מיצג הזיקנה כהווייה אובייקטיבית של שונות שאינה ניתנת לפרשנות או לשינוי מעלה מן הסתם את שאלת המחויבות לסייע לזקנים. בשל היותה של הבקשה לעזרה הציר המרכזי של המופע התעורר אף הצורך לתת לה מענה. מענה זה היה אף הוא בתחום שאינו נתון למשאומתן ולמיקוח – תחום המערכת הערכית של התרבות. ציוויים כגון: "והדרת פני זקן" ו"מפני שיבה תקום" צוטטו כאסמכתא להושטת עזרה לזר היושב בקרבנו. מקור הסמכות כאן הוא תרבותי-אלוהי, ולא הכרעה אישית של שיקול דעת פרגמטי או אתי.

ג. ממה נובעת זכותו של הזקן? הדחייה החברתית ותיעובו של הטבע הם תוצאה של חיים על קו הקץ. הזיקנה היא הקדמה למוות (בחברה שבה המוות פוקד אנשים בעיקר בגילים מאוחרים, בניגוד לחברות טרום-תעשייתיות, שבהן השיעור הגבוה של מקרי המוות התרכז בשנות החיים המוקדמות)¹³. במופע האמור לא היתה התייחסות מפורשת וגלויה לזיקה שבין זיקנה למוות. יחד עם זאת, האסוציאציה בין השניים עלתה ברמיזה פואטית או פיגורטיבית בשירים

מצוי. הדבר קיבל ביטוי סמלי בהידרשות לסממני זיקנה המציינים תלות ותפקוד לקוי. לשם כך הוצגו פרוטזות, משקפיים, הליכונים, חיתולים, דלתות-ביטחון, סורגים, מוקדי מצוקה ואמצעי מיגון אחרים. כל אלה הועלו על המסך כאביזרים הכרחיים וחיוניים לקיומו של הזקן המוכלל. חריגים מזיקנה קיבוצית זו הוצגו כיוצאי-דופן ואף כלא-לגיטימיים. במסגרת ראיונות שנערכו עם דיירי בית-אבות סיפר אחד מהם על ניסיון לתקוף אותו וכיצד נחלץ מכך. הוא תיאר כיצד ארבעה צעירים התנפלו עליו ברחוב וניסו לשדוד אותו. הוא הצליח להפיל אחד מהם, להכריעו ולאחוז בו עד בוא המשטרה. המראיין הנדהם שאל אותו באי-אמון: "בגילך?", הווה אומר, לא יאה לזקן כמוהו להתנהג כאיש צעיר וחזק ממנו שהוא אחראי לגורלו ושולט בו. זקן סורר זה קלקל את השורה והשלב הבא המתבקש ונגזר מן הראשון היה להציג את "בעיית הזיקנה" כחסרת פתרון.

ב. הזקן בזר¹³

הכעיה אינה פתירה משום שהזקן נתפס כנוכרי, כזר, כאחר בחברתו שלו. זרות זו, שעל טעמיה נעמוד בהמשך, מחייבת פרקטיקות של הוצאה מן הכלל ותחימת הזיקנה ומייצגיה כטריטוריה נבדלת. טריטוריה זו, שייצוגיה הקונקרטיים הם מובלעות זקנים בבתי-אבות, מרכזי יום, מועדוני גימלאים ומחלקות גריאטריות, היא בעיקרה קטגוריה חברתית-תרבותית נבדלת ההופכת את המזוהים עמה לישויות מעולם אחר. מראיין ידוע שאל אחת מדיירות בית-האבות שביקר בו: "מתי קפצה עליך זיקנה?" כאילו היה זה מצב קיומי נפרד ללא קשר של המשכיות עם הקודמים לו. עמדה זו אף העלתה פתיחה

13. למעמדו החברתי של הזקן כזר ראה: Dowd, 1986.

14. לניתוח של תמורה היסטורית חברתית זו ראה: Aries, 1983.

"לקום מחר בבוקר עם שיר חדש בלב וללכת לבנק".

כך הופך ה"זקן", על הסתירות הפנימיות שבו, על ניתוקו מהקשר נתון של זמן ומקום, על נראותו הפיזית וישותו החברתית המטושטשת, על קיומו הספי, להיות טיפוס סמלי ודמות גבולית מובהקת.

4. כינונה האס־קומוניקטיבי של קהילה¹⁶

המקרה שלהלן נראה לכאורה היפוכו של הקודם. זהו ניסיון להעביר את "ישראל השנייה" ממעמד של שוליות למיקום מרכזי במערכת התרבותית ובתודעה הציבורית. כפי שנראה, גורלו של ניסיון זה אינו שונה מגורלו של ה"זקן" העובר המרה מאדם קונקרטי המעוגן בזמן ובמקום נתונים לישות ערטילאית נטולת הקשר. האובייקט להמרה במקרה שיידון כאן הוא תושב שכונת שיקום האמור להחליף את זהותו כטעון טיפוח ומקופח למטופח ומשוקם ובכך להיות חלק מן הממסד. הדרך להשיג מטמורפוזה כה דרמטית היא ביטולו של אובייקט ההמרה, מחיקתו כבעל נוכחות תרבותית, הפיכתו לחומר גלם אנושי.

לפני מספר שנים נחנך ברוב עם וטקס "מרכז קהילתי" בלבה של אחת משכונות השיקום. המבנה המפואר, תרומתם של בני "הקהילה התאומה" בארצות־הברית, הכיל אולם הופעות מהודר ומשוכלל, חדרי פעילות, ספרייה ומשרדים. כרי הדשא שהקיפוהו, בריכת השחייה ומגרשי הספורט שעטרוהו,

ובדמויותיהם של הזקנים שהוצגו כעומדים על ספו של הכיליון. טאבו רווח זה של התכחשות למוות נושא עמו את ההכרה של היותנו בני תמותה המועדים אף הם לזיקנה ולמוות. מכאן, שהניסיון להפוך את הזקנים ל"גזע" אחר גדון לכישלון, כפי שאמר מגיש המופע: "כולנו נהיה זקנים". הדילמה הנגזרת מכך היא כיצד לבטא את הפרדוקס של המשכיות קיומית בלתי רצויה אך הכרחית המזוגה ברצון לקטוע ולנתק בין הזיקנה ובין שאר שלבי מהלך החיים. דו־ערכיות זו מקבלת לבוש קונקרטי בשאלה שעמדה בתשתיתו של המופע והיא: כיצד לסייע לזקנים תוך השתחררות ממשענים אישיים ומאחריות אינדיווידואלית.

ד. הזקנים כמושא לכפרה חברתית¹⁵
העמדת הזקנים כקולקטיב נפרד אפשרה את הפיכתם ליעד ליצירת אשמה קיבוצית. התרומה שהתבקשו הצופים להרים היתה אם כן מכוונת ל"זקן" המוכלל, ולא לזקן ספציפי מוכר. זקן אחרון זה, שהוא במקרים רבים מקור לרגשי אשם אישיים, נעלם מן התודעה הפרטית ומועבר לתודעה תרבותית המשחררת מאחריות אישית. יש כאן אזכור לאינדולגנציות בכנסייה הקתולית של ימי הביניים, שאפשרו להעביר את נטל האשם הפרטי לכתפיה של המערכת התרבותית המטהרת את השרץ האישי. טיהור המצפון הפרטי באמצעות הקורבן המעורר בעת ובעונה אחת חמלה ותיעוב, חובה ופחד, קרבה וזרות, בוטאה בדברי הנשיא דאז חיים הרצוג, שאמר במופע: "כל אזרח בישראל כאיש אחד חייבים לתקן את המעוות", ובדברי המגיש שסיכם את הערב בקריאה:

15. גולדנר (Gouldner, 1975) מכנה תופעה זו בשם "moral absolutism".

16. חיבור אתנוגרפי נרחב של השכונה והקהילה הנידונות מצוי אצל: Hazan, 1990a.

בניית הקהילה עצמו באותה שכונה, תסייע להבין הן את האמור לעיל והן את מהותו של המושג "קהילה" בכינונה ובביסוסה של השוליות בחברתם של "תושביה".

כאמור, נערך טקס חנוכת הבית של בניין המרכז הקהילתי של שכונת השיקום ברוב קהל. עיון מדוקדק ובוחר בהזמנה שנשלחה למוזמנים לאירוע עשוי לחשוף כמה מן המאפיינים המרכזיים של מושג הקהילה והדרכים למימושו. ההזמנה שוגרה לנכבדי השכונה, לפעילי פרויקט השיקום, לאנשי הסוכנות היהודית, לנציג משרדי הממשלה, לפקיד-עירייה בכירים ולאורחים רבים מרחבי הארץ ובעיקר לתורמי הקהילה התאומה בארצות-הברית. עיצובה של ההזמנה יש בו כדי להעיד על מגמתה ומשמעותה. ההזמנה הודפסה על נייר משובח בשתי שפות – עברית ואנגלית. לבד מן הערך התקשורתי המיוחד שיש לעניין ביצירת גשר של שפה בין שתי הקהילות, מציבה האנגלית את שכונתנו בתוך תרבות רחבה של עולם מערבי מודרני, אוניברסלי שאחד מסממניו הוא הלשון האנגלית. כך יוצאת השכונה לא רק מתחומיה הצרים של "ישראל השנייה", אלא אף מישראל הראשונה ומישראל בכלל. השכונה הופכת להיות במחיה הזמנה לחלק מן העולם הנשאר – זה הרציונלי, המדעי, החופשי וה"תרבותי".

בראש ההזמנה הופיעו סמליהם של הגופים השונים שהיו מעורבים בהקמת המרכז, החל בסמל העיר שבה ממוקם המבנה, דרך סמלי הסוכנות היהודית, העיר התאומה בחרף-לארץ ועד סמלה של השכונה עצמה. הכיתוב המלווה את האיור מסגיר את הבעייתיות הטמונה בהגדרת מהות המרכז: בעברית הוא מכונה "היכל תרבות וספורט", ואילו באנגלית "Community Center" (מרכז קהילתי). כלומר, המשמעויות שמקנה למרכז השפה העברית מעמידה אותו במסגרת התייחסות

שיוו לסביבה כולה אופי של "קאנטרי קלאב" וכך אף העדיפו תושבי השכונה לכנות את המקום. בעיני פרנסיו של אותו ציבור נחשבה הקמתו של המרכז פסגת פועלם והתגשמות מאווייהם – כינונה של "קהילה" לכל דבר, לאחר שנים רבות שבהן התגוננו התושבים ונציגיהם מפני דימוי חברתי שלילי, שזיהה אותם עם עוני, פשע ופיגור ותייג את השכונה כ"טעונת-טיפוח" וראויה לשיקום. למרות שהעובדות הראו בעליל ששיעור הפשיעה בקרב התושבים אינו גדול מן הממוצע הארצי ושמצבם הכלכלי, כמו גם רמת השכלתם ותנאי הדיור שלהם, אינם מציבים אותם דווקא בתחתית סולם העוני בישראל, דבקה בשכונה תדמית שלילית שהעמידה אותה בתחומה של "ישראל השנייה". השאיפה לתמורה כמעמדה של השכונה ולהעברת דימויה למגזרה של "ישראל הראשונה" עמדה בראש מעייניהם של עסקניה, אשר חיפשו דרכים נאותות לקדם מטרה זו. הסרת ה"כתם" החברתי מעל השכונה היתה כרוכה בהתכחשות לרבים ממאפייניה, כגון הרכבה העדתית, שוליותה הטריטוריאלית וצורכי הרווחה של רבים מתושביה. כל ניסיון לטפל בבעיות של חילוקי-דעות עדתיים, דרכי גישה או שירותי סעד על הברכה העשויה לבוא בעקבותיהם, עלול לחזק ולפרנס את הדימוי השלילי.

כדי למצוא נתיב מילוט ממלכוד זה פנו מנהיגי השכונה לסמל שאינו שנוי במחלוקת ואינו מעורר אזכורים צורבים של דמות חברתית בלתי רצויה. נתיב "נקי" ונייטרלי כזה נמצא להם לאנשי השכונה במושג "קהילה". זהו מונח הפותח אפיקי תקשורת שאין עמם זיכרונות קשים מן העבר או ביטויים משפילים מן ההווה. זהו גם מכנה משותף בין השכונה לעולם שמסביבה העוקף את משקעי הניתוק והדחייה ומאפשר חיבור ואיחוי של קרעים בין-עדתיים, בין-דוריים, בין-יישוביים ובין-תפוצתיים. העדות שלהלן, הלקוחה ממעשה

אל מכנה המרכז היו חניכי תנועת-הנוער המקומית על תלבושתם דמוית מדי הצבא, וגם נכבדים ממקומות שונים בארץ, שביניהם בלט רב של אחת העיירות הידוע כמתזיר עבריינים בחשובה. הצבא כסמל מלכד מזה והרב כמייצג אפשרות התמורה בזהותם של בני-אדם מזה, טבעו את חותם הטקס כפי שנראה להלן.

ב. חנוכת הבית

ראשי פרויקט השיקום ופטרוניו נשאו נאומים לקהל נבחר שכניסתו הותרה למתחם המרכז אך ורק כנגד הצגת הזמנות. כך הוקפד על מינון קהל הולם ומאוזן שימנע שיבושים בעת הטקס ויזכה את המארגנים בתשואות. קביעת המזוזות נעשתה תוך שירה וריקודים של הרב, שכזכור אינו בן השכונה. זוהי עובדה מעניינת לאור מספרם הגדול של בתי-הכנסת והרבנים במקום. הזמנת רב מבחוץ מנעה לא רק חילוקי דעות וסכסוך מקומיים, אלא הוסיפה לשכונה הילה של שייכות לממסד הדתי כולו. לאחר סיוור במתקני הבניין, ובעיקר — כיאה ל"היכל תרבות" — בספרייה, הופיעו בפני האורחים להקות של נשים מבנות השכונה בלבוש עדתי מקורי. התמונה שהצטיירה היתה של רב-גוניות תרבותית, ששורשיה אינם נטועים אך ורק בזמן ובמקום הנוכחיים. יותר מכך, היא הציגה את אנשי השכונה ה"אותנטיים" כמין פולקלור. הפער בין המחלצות והעדיים ה"אקזוטיים" ובין לבושם האירופי המודרני של בני הקהילה המאמצת הציב את הראשונים כמוצג מוזיאוני לעומת העוצמה והחיוניות העכשווית של האחרונים, מה עוד שבכוחם הכלכלי של האחרונים לשעבד את נושאייהם של הראשונים לעולמם. דמותו של שעבוד תרבותי זה עוצבה כאופן אמנותי בשלב הבא של הטקס.

ג. תוכנית אמנותית באודיטוריום

התוכנית הוצגה בפני קהל מקומי מחזמ

של "תרבות" ו"היכל", הווה אומר, צירוף של מונח "מודרני" כמו תרבות ושל מושג מעולם הדת — "היכל". הצירוף עצמו כבר קנה לו שביטה בלשון היומיום והוא משמש בה לציון מוקד לפעילות שאינה מותנית בזמן או במקום מוגדרים. המושג "קהילה", לעומת זאת, מזוהה עם מקום וזמן נתונים, וכפי שראינו, אנשי השכונה מבקשים לפרוץ אל מעבר לגבולות הבעייתיים של מקומם וזמנם, קרי השכונה. סתירה פנימית זו שבין הכורח להיות חלק ממצואות קיימת ובין הרצון להתכחש לה ולראותה כחלק ממעגלי חיים חלופיים ונשאפים, עולה מתוך שאר חלקיו של המסמך שלפנינו.

בדומה להזמנה לאירוע משפחתי כגון חתונה, ברית-מילה או בר-מצווה, כך גם בהזמנתנו מופיעים "ההורים/המחותנים", שהם במקרה דנן שלושה: הסוכנות היהודית, העירייה וועד השכונה והקהילה היהודית התאומה. אלה "מתכבדים להזמיןכם לטקס חנוכת היכל התרבות והספורט ... אשר יתקיים ...".

כמו באירועים המשפחתיים הנזכרים, גם טקס חנוכת הבית אינו אלא טקס-מעבר; כלומר, ציון סמלי-חגיגי של תמורה מובהקת וכבדת-משקל בזהותם של הנוטלים בו חלק. נערים הופכים להיות כמהלכם של טקסים אלה לגברים; ילידים נעשים בניו של עם; גבר ואשה הופכים להיות זוג נשוי; טירוניהם נעשים חיילים ונסיכים נעשים מלכים. כך גם בטקס שאת תוכניתו מכילה ההזמנה — שכונה הופכת להיות קהילה. על מהותה של "קהילה" זו תעיד התוכנית עצמה ואנו נוסיף לכך כמה מן ההתרחשויות שקרו במקום הלכה למעשה.

א. קבלת פנים לנציגי הקהילה התאומה
זו אכן התקיימה ובין מקבלי הפנים שצעדו עם האורחים מאמריקה בתהלוכת עלייה לרגל

למופת. ההנגדה היתה כה בוטה שהקשר בין שתי התקופות נראה כלא קיים. הצופים באולם לבטח לא ידעו את נפשם החצויה בין עברם המשפיל כבני שכונה נידחת ובין ההווה המבשר עתיד זוהר של היותם בני העם, הארץ והעולם.

כך, בהבל פה של רטוריקה, הוקמה "קהילה": תוצר תקשורת סטרילי, משוחרר ממטעני סטיגמה, חף מאותנטיות מקומית ופרוץ לפרשנויות אין ספור ולחיבורים בלתי מוגבלים עם קודים סמליים אחרים. לשון אחר, כונן עולם חברתי שבמרכזו ניצב מושג חברתי, סמל רווח שסביבו עשויים להתארגן ולהתחלף רשתות תקשורת, אך לא רשתות חברתיות. האדם, במקרה דנן תושב שכונה, אינו אלא גורם מיותר ומפריע. נוכחותו הפיזית היציבה הקושרת אותו לזמן ולמקום מוגדרים רק עומדת בדרכה של הרטוריקה הקהילתית המבקשת לחצות גבולות מקומיים ולהגיע אל מחוזות חפץ מרוחקים ורצויים יותר — העם, המדינה, העולם המערכי.

5. דיון

בעוד שהזקן כבשר ודם הומר בטיפוס סימבולי נטול הקשר, הופשט התושב מישותו המקומית והוטען בעולם החברתי, שגם הוא נעדר הקשר. בשני המקרים הוצבו ועוצבו הדמויות התרבותיות הללו כמהויות לומינליות סופיות, ששוליותם המובנית וזרותם המכוונת משרתות מטרות חברתיות-תרבותיות ברורות: במקרה הראשון — התמודדות עם הבעיה הקיומית של העמידה בפני המוות והחידלון בחברה שאינה מציידת את חבריה בכלים סמליים הולמים; במקרה השני — הימלטות ממלכודת של סטיגמה תרבותית כאשר המחיר הוא מחיקתו

שמילא בתחילת הערב את האולם המפואר מפה לפה, אך הלך והדלדל במהלכו עד שנותרו ממנו מתי-מעט לקראת סיומו. כל זה לא הפריע להעלאת התוכנית במלואה. זו כללה הופעה של התזמורת העירונית, שנתנה בכך גושפנקא לקבלתה של השכונה הנידחת לחיק העיר שאליה היא שייכת. אישור להכללתה של השכונה בעיר ניתן מיד לאחר מכן במסכת הברכות שבה נטל חלק ראש העיר, שביקש לטשטש ככל האפשר את הגבולות הבלתי-נראים אך המוחשיים שבין השכונה לשאר חלקי עירו. נאומים השמיעו גם נכבדים נוספים ובראשם שר בכיר בממשלה, שאף הקריא מברק ברכה מראש הממשלה. אחריו דיברו נציגי השכונה והפרויקט ונציג הקהילה התאומה. רוח הדברים היתה, שהשכונה איננה עוד מה שהיתה. לא עוד ריכוז של פשע, עוני, פיגור ונידוי, אלא מרכז למעגלים מתרחבים של שייכות לעיר ואם בישראל, הזדהות עם "ישראל הראשונה" והכרה בשייכות לעם היהודי כולו ולחברה המערבית המודרנית. ה"קהילה" שתפסה את מקומה של ה"שכונה" שינתה אף את שמה ואימצה לעצמה שם בעל צליל ישראלי עכשווי, במקום השם הקודם, רצוף הדימויים השליליים והמבזים.

המופעים האמנותיים שבאו בעקבות סדר הברכות דלעיל רק אוששו את המסר העיקרי שנכלל בהן. רקדניות המרכז הופיעו בריקודי ג'אז; הפולקלור נעדר לגמרי. מקהלה של בית-ספר מקומי שרה פזמונים מתוך מחזות מוזיקליים, ובעיקר מ"כנר על הגג". שיאו של הערב היתה הופעתו של זמר ידוע, ששילב שירים של "ארץ-ישראל היפה", שעמה יכולה הקהילה החדשה להזדהות, בתצוגה חזותית של שיקופיות בנוסח אז ועתה. זו לצד זו הוצגו בפני הקהל תמונות מעברה העלוב והמוזנח של השכונה, לעומת הישגי ההווה, שהצביעו על מקום מטופח, נקי ומאורגן

קומוניקציה, שהוא למעשה תהליך של דה-הומניזציה, ממיר את האדם כסובייקט הפועל במציאות נתונה באובייקט המצוי בהדמיה של מציאות. ה"זקן" ו"התושב" במקרים שנותחו אינם בני אדם בשר ודם, אלא הדמיות (סימולציות)¹⁸ של אנשים ותופעות. בתור שכאלה הם אינם עומדים ביחסי ייצוג עם המציאות המקורית שממנה השתלשלו. כאשר תוצר תרבותי כזה מתחלף בתודעתנו עם אותו מקור והיחסים בין שניהם נתפסים כייצוגיים ו"משקפים", עלולה טעות אופטית זו להעניק את תכונותיה של ההדמיה לאדם או לתופעה הנראית כמותה. כך נהפכים מושגים לאנשים, טפסים לקליינטים ודו"חות לתופעות.

של מושאה. בשני המקרים איבדו הסובייקטים האנושיים את נראותם ואת משמעותם. השאלה כיצד בונים את עולמם אותם סובייקטים אשר סביבם נטוטה רשת סמלית המעלימה ומרחיקה אותם ממרכז הכובד התרבותי ראוייה לדיון. קיימות עדויות מחקריות, שדווקא ניכור ונתק, משעה שהם מודעים בהכרת קורבנותיהם, עשויים לשמש פתח לשחרור אישי וליצירתיות חברתית¹⁷. לענייננו חשובה המסקנה, שכל התערבות חברתית שמטרתה לסייע עלולה להיות חרב-פיפיות בידי מתכנניה ולהביא לתוצאה הפוכה מזו ששאפו אליה. התחקות אחר המנגנון התרבותי המביא להיפוך יוצרות זה תגלה שתהליך האקס-

ביבליוגרפיה

- רוזנפלד, י"מ, "תרומתה ומומחיותה של העבודה הסוציאלית", חברה ורווחה (2-3), (1984), עמ' 130-199.
- Aries, P., *The Hour of Our Death*, Penguin, London, 1983.
- Barthes, R., *Mythologies*, Paladin, London, 1973.
- Barthes, R., *Image, Music, Text*, Fontana, London, 1977.
- Baudrillard, J., *Simulations*, Semiotext, New York, 1983.
- Berger, P. & T. Luckman, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, Garden City, NY, 1967.
- Douglas, M., *Purity and Danger*, Pantheon Books, New York, 1966.
- Dowd, S.S., "The Old Person as Stranger", in: U.W. Marshall (ed.), *Later Life: The Social Psychology of Aging*, Sage, Beverly Hills, 1986, pp. 147-190.
- Featherstone, M. & M. Hepworth, "The Mark of Ageing and the Postmodern Life Course", in: M. Featherstone, M. Hepworth & B. Turner (eds.), *The Body: Social Process and Cultural Theory*, Sage, London, 1991, pp. 370-389.
- Foucault, M., *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1927-1977*, The Harvester Press, Brighton, 1980.
- Gouldner, A.W., *For Sociology: Renewal and Critique in Sociology Today*, Penguin, London, 1975.

17. ראה, למשל, מחקרה של סֶרֶד (Sered, 1992) על עולמן של אלמנות זקנות דתיות בירושלים.
18. מושג הסימולציה והשלכותיו בתרבות הפוסט-מודרנית פותח בידי בודריאר (Baudrillard, 1983, 1975) והוא מציין מעבר ממערכות ייצוג של סמלים למערכות סגורות של סימנים שאין עמן ייצוג כלשהו.

- Grathoff, R., *The Structure of Social Inconsistencies*, Nijhoff, The Hague, 1970.
- Gubrium, J.F., *Oldtimers and Alzheimers: The Descriptive Organization of Senility*, JAI Press, Greenwich, Conn. 1986.
- Handelman, D., "The Ritual Clown: Attributes and Affinities", *Anthropos*, 76 (1981), pp. 321-370.
- Handelman, D., "Charisma, Liminality and Symbolic Types", in: E. Cohen et al. (eds.), *Comparative Social Dynamics: Essays in Honor of S.N. Eisenstadt*, Westview, Boulder, 1985, pp. 346-359.
- Handelman, D., & B. Kapferer, "Symbolic Types, Mediation and the Transformation of Ritual Contexts: Sinhalese Demons and Tewa Clowns", *Semiotica*, 30 (1/2) (1980), pp. 41-71.
- Hazan, H., *A Paradoxical Community*, JAI Press, Greenwich, Conn., 1990a.
- Hazan, H., "Victim into Sacrifice: The Construction of the Old as a Symbolic Type", *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 5 (1990b), pp. 77-84.
- Katriel, T., *Communal Webs*, State University Press of New York, New York, 1991.
- Schutz, A., "The Stranger: An Essay in Social Psychology", in: School and Society Team at the Open University (eds.), *School and Society: A Sociological Reader*, Routledge & Kegan Paul, London, 1971.
- Sered, S., *Women and Religion*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Shibutani, T., "Reference Groups as Perspectives", *American Journal of Sociology*, 60 (1955), pp. 562-568.
- Strauss, A., "A Social World Perspective", in: N.K. Denzin (ed.), *Studies in Symbolic Interaction*, Vol. 1. JAI Press, Greenwich, Conn. 1978, pp. 119-128.
- Strauss, A., "Social Worlds and Legitimation Processes", in: N.K. Denzin (ed.), *Studies in Symbolic Interaction*, Vol. 4, JAI Press, Greenwich, Conn. 1982, pp. 171-190.
- Turner, V., *The Ritual Process — Structure and Anti-Structure*, Aldine, Chicago, 1969.
- Uhrh, D.R., *Invisible Lives: Social Worlds of the Aged*, Sage Publications Inc., Veverly Hills, 1983.
- Van-Gennep, A., *The Rites of Passage* (Translated by M.B. Visedom & G.L. Caffee), University of Chicago Press, Phoenix Books, Chicago, 1960 (1908).

"מדינת הרווחה" – המשכיות, שינוי או קריסה

מאת פרופ' יוסף קטן*

מבוא

שבאו לידי ביטוי בכניסת גורמים לא-ממשלתיים (ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים עסקיים) לזירת הרווחה. אמנם גורמים אלה פעלו בזירה זו גם קודם לכן, אך החל מאמצע שנות ה-80 הלכה חדירתם לתוכה והסתעפה.

בתקופה האחרונה מתרבות והולכות הטענות שלא מדובר רק בעצירת התפתחות "מדינת הרווחה" או בנסיגה חלקית שלה במספר תחומים, אלא בקריסתה המוחלטת. יש המדברים על קריסה זו כעל עובדה מוגמרת ויש הנוהגים במידת מה של זהירות ומתארים אותה כנתונה במצב של גסיסה איטית. לפי גירסה זו "מדינת הרווחה" משולה לחולה כרוני חסוך מרפא, שאמנם מנסים להחיותו בעזרת תרופות מלאכותיות, אך קצו במועד מוקדם או מאוחר הוא בלתי נמנע. שטס (Stoesz, 1987), למשל, שסקר לפני 6 שנים בערך את התפתחות "מדינת הרווחה" בארצות-הברית והעריך את אפשרות קיומה בעתיד, קבע שהסיכויים לכך קלושים מאוד ושמרבית ההצעות לשינויים בדפוסי פעולתה שהעלו הוגי-דעות, בעלי מקצוע וחוקרים בתחום הרווחה יובילו למעשה לחיסולה (בלשונו, "zeroing out the welfare state").

"מדינת הרווחה", שסימני צמיחתה הראשונים ניכרו במדינות שונות באירופה בשלהי המאה הקודמת, עברה תהליך איטי של עיצוב במחצית הראשונה של מאה זו וזכתה להתפתחות מואצת לאחר מלחמת העולם השנייה. אמנם התפתחות זו הורגשה במיוחד בארצות מערביות, אך התפיסות הבסיסיות של "מדינת הרווחה" החלו לחדור גם למדינות נוספות ביבשות אמריקה, אסיה ואפריקה. התפתחות "מדינת הרווחה" בארצות שונות השתקפה בהגדלה רבה מאוד של ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים, בהתרחבות החקיקה הסוציאלית, בייזום ופיתוח שירותים, תוכניות והתערבויות שביקשו להתמודד עם מגוון רחב של בעיות ומצוקות חברתיות ובמעורבות ישירה של הממשלה בהספקת שירותים חברתיים שונים. התפתחות זו נכלמה במספר מדינות בשנות ה-70 וה-80, ובחלק מהן אף הסתמנו נסיגות בהוצאה הממשלתית על רווחה ובהיקף השירותים החברתיים בתחומים אחדים. במקביל החלו במדינות רבות תהליכי הפרטה

* בית-הספר לעבודה סוציאלית על-שם כוב שאפל באוניברסיטת תל-אביב והמרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

המערכת המסועפת של השירותים החברתיים שהקימו. קיצוץ דרסטי בהוצאות הממשלה על שירותים חברתיים וביטול תוכניות חברתיות שונות הם אפוא צעדים הכרחיים, שאין מנוס מהם.

שלישית, כרסום בתמיכה הציבורית ב"מדינת הרווחה", הנובע מסיבות שונות ובכללן הסירוב לשאת בעול המסים הכבד המתחייב מקיום שירותים חברתיים מקיפים ויקרים ואי האמון ביכולת התפקוד של הממשלה. הטענה היא, שדווקא קבוצות אוכלוסייה ששיפרו את מצבן הכלכלי ואת מעמדם בחברה הודות ל"מדינת הרווחה" הן המסירות את תמיכתן ממנה, מכיוון ששוב אינן תלויות בסיועה. בעצם קיומה והצלחתה של "מדינת הרווחה" טמונים אפוא זרעי חדלונה.

רביעית, ערעור הפשרה שנקמה במדינות מערביות שונות בין מפלגות ושכבות חברתיות שונות, פשרה שאיפשרה את התפתחות "מדינת הרווחה" במיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה. הפשרה נוצרה בעיקר בין חוגים של ליברלים שדגלו בהמשך קיום המשטר הקפיטליסטי ובין חוגים של סוציאלי-דמוקרטים שדגלו בתכנון מרכזי ובמעורבות ממשלתית מקיפה בכלכלה ובחברה. פשרה זו התבססה במידה רבה על קיומם של אינטרסים שהשלימו זה את זה. חוגי הליברלים שייצגו את בעלי האמצעים הבינו, שיציבות חברתית היא תנאי הכרחי להתפתחות ולצמיחה כלכלית ולפיכך השגתה מחייבת קיום מדיניות רווחה הכרוכה במעורבות ממשלתית רחבה למדי בתחומי הכלכלה והחברה. במקביל הגיעו המפלגות הסוציאלי-דמוקרטיות למסקנה, שהדרך הטובה ביותר לשפר את מצבן של השכבות החלשות היא באמצעות רפורמות חברתיות הדרגתיות, ולא בדרך של שינוי חברתי רדיקלי. האכזבה מן המשטרים הקומוניסטיים עוד חיזקה תפיסה זו.

הדיבורים על קריסת "מדינת הרווחה" מושמעים הן בחוגים ניאוליברליים וקונסרבטיביים שהתנגדו מלכתחילה לקיומה של מדינה מעין זו, והן בחוגים שמאליים שרבים מהם, גם אם לא כולם, תמכו בה. חוגים אלה קובלים על תפוקותיה המוגבלות ועל תרומתה המצומצמת ליצירת חברה שוויונית וצודקת יותר.

תהליך שקיעתה של "מדינת הרווחה" מיוחס למספר גורמים. חלק מאלה מעלים הוגי-דעות וחוקרים בעלי אוריינטציה ניאוליברלית וקונסרבטיבית (Glaser, 1988; Murray, 1984), וחלק מעלים הוגי-דעות וחוקרים בעלי אוריינטציה שמאלית (הברמס, 1991; Offe, 1984).

האיתור והאבחון של גורמים אלה, שיסוכם בקצרה להלן, מושתתים בחלקם על ניתוח שיטתי של נתונים שונים ובחלקם על תפיסות אידיאולוגיות ופוליטיות המזינות פרשנויות סלקטיביות של התפתחות "מדינת הרווחה" בארצות שונות.

ראשית, חוסר יכולתה העקרונית של ממשלה לטפל בהצלחה במגוון רחב של בעיות ונושאים, ובכללם התמודדות עם בעיות חברתיות, שהמקום הראוי ביותר לעיסוק בהן הוא השוק החופשי. לפי גירסה זו, מעורבותה של הממשלה בנושאים אלה אינה יעילה ומביאה למעשה לתוצאות הפוכות מאלה שהתכוונה להשיג: העמקת העוני והגברת התלות של האוכלוסיות במצוקה.

שנית, העול הכבד של מימון ההסדרים והתוכניות החברתיות המתחייבות מקיומה של "מדינת הרווחה" מסכן את היציבות הכלכלית של המדינה ואת כושר הצמיחה שלה ופוגע ביכולתה להתחרות בזירה הבינלאומית ולגייס השקעות חיצוניות. לפי גירסה זו, מרבית "מדינות הרווחה" נתונות במשבר פיסקלי ומתקשות לגייס ולספק את המשאבים הכספיים הדרושים לצורך קיום

ועתידה נכון לפניה (Taylor-Gooby, 1991). תפיסה זו מעלה מספר הנחות, שחלק מהן מבוססות על נתונים אמפיריים.

ראשית, התערבות הממשלה בזירת השירותים החברתיים, המהווה את אחד מעקרונותיה המרכזיים של "מדינת הרווחה", נתמכת בידי ציבורים שונים, כגון: גימלאים (ששיעורם באוכלוסייה במדינות המערב גדל והולך) ובני משפחותיהם, רבים מצרכני שירותי הבריאות הציבוריים, משפחות עניות ואנשים בעלי נכויות שונות. ציבורים אלה תלויים במידה רבה בסיוע הניתן להם מטעם "מדינת הרווחה" ומשום כך הם תומכים בהמשך מעורבותה המסיבית של הממשלה בנושאים חברתיים. לחלק מציבורים אלה אף יש עוצמה פוליטית לא מבוטלת.

שנית, ארגוני הרווחה הממשלתיים מעסיקים עובדים רבים (מקצועיים ולא-מקצועיים) התומכים משיקולים הומניים, מקצועיים ואינטרסנטיים בהמשך המצב הקיים שבו הממשלה ממלאת תפקיד מרכזי בתחומים חברתיים שונים.

שלישית, ההכרה בחיוניותה של מעורבות הממשלה בזירת הרווחה לשם מניעת תסיסה פוליטית והבטחת יציבות חברתית עדיין שרירה וקיימת בקרב חוגים פוליטיים בעלי משקל והשפעה.

רביעית, רבים מן השירותים ש"מדינת הרווחה" מספקת מעוגנים בחוקים שונים שקשה או אף אי אפשר לשנותם בשל התנגדותם של גורמים שונים, כגון מפלגות פוליטיות, ארגוני גימלאים, איגודים מקצועיים וארגונים של צרכנים.

בצד גורמים הפוגעים ב"מדינת הרווחה", מערערים את יסודותיה ותורמים לשחיקתה, פועלים אפוא גורמים אחרים החותרים לסיכול הניסיונות לפרקה ולהבטיח את המשך קיומה. גורמים אלה מעלים, בין השאר, את הטענה, שחלק נכבד מן הקביעות העובדתיות לכאורה

בפשרה זו ניכרים בשנים האחרונות סדקים עמוקים, הנובעים בעיקר מאי השלמה של חוגים אחדים (במיוחד בעלי ההון והמעסיקים הפרטיים) עם המחיר הכבד ש"מדינת הרווחה" מחייבת אותם לשלם (הגבלות על השימוש החופשי בהון, מיסוי גבוה, תנאים סוציאליים מקיפים לעובדים וכדומה) והמקשה עליהם להתחרות בשוק הבינלאומי ובמיוחד להתמודד עם מדינות שבהן הסדרי "מדינת הרווחה" ותנאי השכר הם מצומצמים. לעתים, תגובת בעלי ההון היא להפחית את ההשקעות היצרניות, או להשקיע במדינות אחרות שבהן ההגבלות על השימוש בהון מצומצמות. התנהגות זו עשויה לפגוע בצמיחה הכלכלית וביכולתה של המדינה לגייס משאבים לצורך מימון הוצאותיה החברתיות. חוגים אלה חותרים לפיכך לצמצום של ממש בגבולותיה של "מדינת הרווחה" ולהחלשת השפעתה.

במקביל גוברת בחוגים שמאליים שונים ההכרה, ש"מדינת הרווחה" הפועלת במסגרת משטרים קפיטליסטיים מוגבלת ביכולתה להשפיע על תפקוד המערכת הכלכלית ולחולל שינויים חברתיים של ממש שיחסלו תופעות של עוני ומצוקה, יצמצמו פערים חברתיים ויביאו להתהוות חברה שוויונית וצודקת יותר.

בעצם קיומה של "מדינת הרווחה" במתכונת שפותחה במדינות המערב גלומות אפוא לפי תפיסות אלה סתירות מהותיות (כמו הצורך בתחרות בזירה הבינלאומית, בהשקעות ובצמיחה כלכלית, לעומת הצורך בהוצאה חברתית גבוהה), התורמות לערעור הפשרה שסיפקה בסיס להתפתחותה ומזינות את תהליך קריסתה.

בצד התפיסה הגורסת, שבגלל הגורמים שצוינו לעיל אין ל"מדינת הרווחה" עתיד והיא קרבה אל קצה, קיימת תפיסה שונה, הגורסת ש"מדינת הרווחה" חיה וקיימת

באשר לדפוסי התפתחותה האפשריים של "מדינת הרווחה" כעתיד.

אינדיקטורים לבחינת מצבה של "מדינת הרווחה"

ייחודה של "מדינת הרווחה" הוא בכך, שהיא אימצה את העיקרון אשר לפיו יש למדינה, באמצעות מנגנונים שונים העומדים לרשותה (מערכות ארגוניות, ייזום חקיקה, מערכת מיסוי וכדומה) אחריות, מחויבות ויכולת לספק מענים הולמים לצרכים בסיסיים של אזרחים, כגון הבטחת הכנסה, חינוך, בריאות ודיוור. זכויותיהם של אזרחים לקיום כלכלי הולם, לבריאות, לחינוך, לדיוור, הפכו להיות למעשה — במרבית "מדינות הרווחה" — זכויות בסיסיות המהוות מרכיב אינטגרלי של מערך זכויות האזרח שהמדינה חייבת להבטיחן, דוגמת הזכות להתארגנות ולהבעת דעה, הזכות לבעלות על רכוש וכדומה.

תפיסה זו מנוגדת לגישה המעוגנת באידיאולוגיה הניאו-ליברלית, הדוגלת בכלכלת שוק ובצמצום מירבי של מעורבות המדינה בזירת הרווחה ובזירות אחרות והקוראת להטלת אחריות רבה יותר על האזרחים עצמם ועל המסגרות החברתיות-קהילתיות שהם משתייכים אליהן, כמו הרשת המשפחתית וארגונים וולונטריים למיניהם. קריסת "מדינת הרווחה", אם היא אכן מתרחשת, עשויה להתבטא אפוא במספר אינדיקטורים עיקריים:

א. אבדן תמיכת הציבור בעיקרון של אחריות המדינה לרווחת אזרחיה והמרתה בתמיכה בעקרון האחריות האינדיווידואלית, הגורס שעל כל אדם לדאוג לגורלו שלו בעזרת משאביו האישיים או משאבי התארגנויות משפחתיות וולונטריות ולחדול

של מתנגדי "מדינת הרווחה", כגון הטענה בדבר "העול הכבד" שהיא מטילה על כלכלת המדינה, משמשות למעשה מסווה לעמדה האידיאולוגית הבסיסית השוללת באורח עקרוני את מעורבותה של המדינה בזירה החברתית.

השאלות שנבקש לבדוק במאמר זה הן: מהי עוצמת השפעתם של הגורמים השונים שנזכרו לעיל? האם אכן כבר קרסה "מדינת הרווחה", או שהיא נמצאת בתהליך מתקדם של קריסה, או אולי היא דווקא שומרת על מעמדה, תוך עריכת התאמות שונות במבנה שלה ובדפוסי תפקודה? האם הטענות בדבר קריסתה, המושמעות משני צדי המתרס האידיאולוגי-פוליטי, אכן משקפות מציאות שהתהוותה במדינות שונות, או שמא הן מבטאות מאויים סמויים וגלויים, או אולי פרשנות מוטעית בדבר משמעותן של התפתחויות ותמורות המתרחשות במדינות רווחה שונות? מהי השפעתן של תמורות אלה על צביונה של "מדינת הרווחה", במחצית הראשונה של שנות ה-90?

חשיבות בדיקתה של טענת הקריסה היא בכך, שעצם העלאתה, ואימוצה ללא ביקורת, עשויים לעורר דינמיקה שתחזק הלכי רוח פסימיים בנוגע לעתידה של "מדינת הרווחה", ליצור אווירה שתערער את האמון בה ותעודד בדרך זו את אותם גורמים המנסים לפורר אותה.

המאמר נחלק לשני חלקים עיקריים. חלקו הראשון מוקדש לאיתור אינדיקטורים שונים, שבאמצעותם ניתן לבחון את שאלת הקריסה; בחלק השני יתואר וינותח מידע זמין מארצות שונות על שניים מאינדיקטורים אלה: עמדות הציבור כלפי "מדינת הרווחה" והיקף ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים. תהיה התייחסות מיוחדת למידע בשאלות אלה הלקוח מן ההקשר הישראלי. סיכום המאמר יוקדש לדיון בנתונים ולבחינת משמעותם

לשאלות אלה: האם הציבור ממשיך לתפוס את המדינה כאחראית לרווחת האזרחים? האם עמדת הציבור בנושא זה היא אחידה, או שמא היא משתנה מתחום רווחה אחד למשנהו? האם מעבר לעמדתו הבסיסית, הציבור תומך בהמשך תפקוד השירותים הממשלתיים-ציבוריים בתחום הרווחה, או אולי הוא מעדיף הסדרים אחרים הקשורים לתפקוד השוק? האם הציבור מוכן להמשיך ולשלם מסים גבוהים, המתחייבים מן הצורך לממן את שירותי הרווחה הציבוריים? האם באמת חלה ירידה של ממש בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים, שהביאה בעקבותיה לקיצוץ בתוכניות חברתיות שונות? האם ארגונים לא-ממשלתיים חודרים בצורה מסיבית לזירת הרווחה וממלאים תפקידים שמילאו קודם לכן ארגונים ממשלתיים? פריטי מידע שונים הנוגעים לשאלות אלה, המתייחסים למספר "מדינת רווחה" מרכזיות, מצטרפים לתמונה כוללת המראה שבמדינות אלה אמנם היו תמורות בתמיכה הציבורית ב"מדינת הרווחה" ובדפוסי תפקוד הממשלה בזירת השירותים החברתיים, אך אין עדויות המצביעות על קריסת "מדינת הרווחה" בארצות אלה, או על הימצאותה בתהליך מהיר של קריסה; להיפך, עדויות שונות מצביעות על המשך קיומה של מדינה זו, אף-על-פי שהיא עוברת שינויים שונים הנובעים מן התמורות הכלכליות, הפוליטיות והאידיאולוגיות המתרחשות בעולם המערבי. בחלק הבא של המאמר תיבדק סוגיית התמיכה הציבורית במדינת הרווחה.

עמדות הציבור כלפי "מדינת הרווחה"

דורון (1987), המסתמך על עבודתו של קאוליץ שסיכם סדרת מחקרים על עמדות

מלהטיל את יהבו על המדינה. התמיכה הפוליטית והלגיטימציה שסיפק הציבור ל"מדינת הרווחה" בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה הן שאיפשרו את התפתחותה. לפיכך, אחד התנאים העיקריים העשויים להאיץ את קריסתה הוא כרסום נרחב בתמיכה זו. כ. מכיוון שאחד מביטוייה העיקריים של "מדינת הרווחה" הוא רמת הוצאה ממשלתית גבוהה על שירותים חברתיים, קריסת "מדינת הרווחה" חייבת להשתקף בקיצוצים דרסטיים בהוצאה זו.

ג. הפחתה גדולה בהוצאה הממשלתית על רווחה חייבת להתבטא בביטול בהיקף רחב של שירותים חברתיים שונים הנמצאים בבעלות הממשלה, בהגבלת הסיוע הממשלתי לארגוני רווחה לא-ממשלתיים, בצמצום היקפם של שירותים קיימים ובהימנעות מפיתוח שירותים ממשלתיים חדשים, או שירותים הניזונים ממימון ממשלתי.

ד. מכיוון שהחקיקה הסוציאלית היא אחד הביטויים העיקריים למחויבות הממשלה בתחום הרווחה ומאיץ מרכזי להתפתחות השירותים החברתיים ולגידול בהוצאה החברתית, שקיעת "מדינת הרווחה" צריכה להשתקף בהקפאת החקיקה הסוציאלית, כולל חקיקה המתייחסת לתנאי שכר ועבודה של עובדים, ובשינויים מהותיים בחוקים קיימים בכוונה לקצץ בהיקפם ובתחולתם, כשינוי ממשי בקריטריונים המקנים זכאות לשירותים. ה. במקביל לצמצום בהוצאה הממשלתית ולקיצוץ בשירותים החברתיים צריכה להסתמן התפתחות מואצת של המגזרים הלא-ממשלתיים והפיכת השוק לזירה מרכזית שתתפוס את מקומה של הממשלה בהספקת שירותים חברתיים.

במאמר זה נתייחס בעיקר לשני האינדיקטורים הראשונים: עמדות הציבור כלפי "מדינת הרווחה" והיקף ההוצאה הממשלתית ונגסה לספק מענה, ולו חלקי,

אימץ טיילור-גובי עמדה אופטימית כלפי עתידה של "מדינת הרווחה".

ג'דג' וסולומון (Judge & Solomon, 1993), המסכמים ומנתחים סקרי דעת קהל שנערכו בבריטניה במחצית השנייה של שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90, ואשר בחנו כאורח ספציפי את עמדת הציבור כלפי שירותי הבריאות, מציינים שאמנם קיימת אי שביעות רצון חלקית ממספר היבטים של תפקוד שירות הבריאות הממלכתי, אך הם מדגישים שאין בכך כדי לבטא הסתייגות מעצם קיומו של שירות זה. להיפך, שירות הבריאות הממלכתי הבריטי נהנה מתמיכה ציבורית מוצקת ורחבה ביותר.

בהקשר זה עולה השאלה: מדוע, למרות תפיסה זו, הציבור בבריטניה ממשיך לאפשר, כבר למעלה מעשר שנים, את המשך שלטונה של המפלגה השמרנית, הדוגלת בצמצום מעורבות המדינה בתחום הרווחה, ומונע ממפלגת ה"לייבור" לחזור לשלטון?

נראה, שתקופת שלטון השמרנים הוכיחה לציבור הבריטי, שלמרות הרטוריקה הניאו-ליברלית (שהודגשה במיוחד בפי מרגרט תאצ'ר), השינויים שחלו בשטח בהיקף ובאופי מעורבות הממשלה בזירת הרווחה הם מתונים למדי (סוגיה זו תידון בהרחבה בהמשך). אפשרות נוספת היא, שנושא הרווחה לא עמד בראש סדר העדיפויות של הבוחרים הבריטיים ולפיכך עמדותיהם של רבים בתחום זה לא קבעו את הצבעתם.

התמונה העולה מסקרי דעת קהל שנערכו בארצות-הברית על עמדות הציבור בסוגיות שונות בתחום מדיניות הרווחה אינה ברורה דיה ומצביעה על מידת מה של אמביוולנטיות. שטס (Stoesz, 1987), המסכם מספר סקרי דעת קהל ארציים שנערכו בסוף שנות ה-70 ובמחצית הראשונה של שנות ה-80, מצביע על ממצאים לא אחידים. בעוד שבשנת 1976 ציינו 60% מן הנשאלים שלדעתם

הציבור כלפי "מדינת הרווחה" שנערכו באוסטרליה, בארצות-הברית, בבריטניה, בגרמניה המערבית, בדנמרק, בצרפת, בקנדה ובשוודיה, בשנות ה-60 וה-70, מצביע על קיומה של תמיכה ציבורית נרחבת בארצות אלה ברעיון "מדינת הרווחה" ובביטחון החברתי שהיא מספקת לאוכלוסייה. סקרי דעת קהל שנערכו במספר מדינות בשנות ה-80 ובראשית שנות ה-90 ואשר ייסקרו להלן מצביעים, בדרך כלל, על המשך קיומה של תמיכה זו.

סקרי דעת קהל המבוססים על מדגם המייצג את אוכלוסיית בריטניה (Jowell, Brooke & Taylor, 1991) מראים, שבשנת 1991 סברו בערך 90% מן הנשאלים שמתן טיפול רפואי חייב להיות באחריות הממשלה. יתר על כן, הרוב המכריע של הנשאלים סברו שגם שירותי החינוך והסדרים בסיסיים של הבטחת הכנסה חייבים להישאר באחריות הממשלה. לעומת זאת, רק 24% בערך מהם ראו כתעסוקה מלאה יעד שהמדינה חייבת להבטיחו.

טיילור-גובי (Taylor-Gooby, 1991) מציין על סמך סקרי דעת קהל שנערכו בבריטניה, שהתמיכה בהיבטים שונים של "מדינת הרווחה" רווחת בקרב אוהדי שלוש המפלגות הבריטיות העיקריות, למרות שתומכי המפלגה השמרנית תמכו בעיקר בתוכניות ביטוח סוציאלי לזקנים (שהן מרכיב נכבד מאוד בהוצאה הממשלתית) ולנכים; תומכי מפלגת העבודה (ה"לייבור") תמכו כמובן במעורבות ממשלתית במספר רב יותר של נושאים ובמיוחד בהבטחת הכנסה, בשיכון, בקיצבאות לילדים וברמי אבטלה; הליברלים-דמוקרטים הדגישו במיוחד את תמיכתם במעורבות הממשלה בתחום החינוך. על בסיס מחקרי דעת קהל אלה, המבטאים מגמה של המשך התמיכה הציבורית במעורבות הממשלה בתחומי רווחה מרכזיים,

47% מהם סברו שיש לבנות מחדש את המערכת הקיימת שמעורבות הממשלה בה היא מינימלית. בערך 32% ציינו, שיש לערוך בה שינויים יסודיים, ורק 16% בערך העדיפו שינויים קלים. יתר על כן, בערך 55% מן הנשאלים חייבו את הרפורמה במערכת הבריאות שממשל קלינטון מציע, ורק 27% מהם הביעו כלפיה דעה שלילית. רפורמה זו דוגלת במעורבות מקיפה יותר של הממשלה הפדרלית בהבטחת ביטוח בריאות לכל אזרחי ארצות-הברית ובהכוונת מערכת הבריאות במדינה זו.

אמנם הממצאים של סקרי דעת קהל אלה אינם אחידים, אך הם מצביעים על קיום בסיס רחב של תמיכה ציבורית במעורבות הממשל הפדרלי במספר תחומי רווחה מרכזיים. ממצאים אלה אינם מספקים אפוא תימוכין להנחה שהמסורת ארוכת השנים שקנתה לעצמה חזקה בארצות-הברית, של התייחסות שלילית כלפי מעורבות גופי ממשל בנושאים שונים, וגישה אוהדת לפעילות השוק החופשי – תשתקף בהכרח בשלילה ציבורית טוטלית של התערבות הממשלה בתחום הרווחה. יחד עם זאת מן הראוי להדגיש, שהתמיכה הציבורית המשתקפת בסקרים אלה מוענקה בעיקר לתוכניות בעלות מרכיבים אוניברסליים מובהקים כמו חינוך, בריאות והבטחת הכנסה. התמיכה פוחתת במידה רבה כאשר מדובר בסיוע ספציפי למובטלים ולעניים.

סקרי דעת קהל שנערכו בשוודיה מצביעים אף הם על המשך התמיכה הציבורית הנרחבת במעורבות המקפת של הממשלה בזירת הרווחה (Olsson, 1989; 1991).

התמיכה הציבורית ב"מדינת הרווחה" בארצות אלה באה לידי ביטוי לא רק בעמדות של יחידים בסקרי דעת קהל, אלא אף בפעילות של ארגונים שונים וקבוצות לחץ (כמו מפלגות פוליטיות,

הוצאות הממשלה על רווחה הן גבוהות מדי, בשנת 1982 ירד שיעור זה ל-48% ובשנת 1983 – ל-43%. כלומר, במהלך שנים אלה חל שיפור בעמדת הציבור כלפי היבט זה של מעורבות הממשלה. לעומת זאת, הסקר של 1983 מראה, שרק 34% מן הנשאלים צידדו בהרחבת מעורבות הממשלה בפתרון בעיות חברתיות. מרמור, משאו והרווי (Marmor, Mashaw & Harvey, 1990), המסכמים אף הם את עמדות הציבור בארצות-הברית בנושאי רווחה בשנות ה-80, מציינים שמרבית התוכניות שניתן לכלול במסגרת הפעילות של "מדינת הרווחה" האמריקנית נהנו מתמיכה ציבורית חזקה.

מבט נוסף ועדכני יותר על עמדות הציבור בארצות-הברית בנושאי רווחה נותנים שני סקרים שנערכו בשנים האחרונות ואשר התייחסו למעורבות הממשלה הפדרלית בתחומי שירות ספציפיים וכללו מדגמים כלל-ארציים של תושבים. סקר אחד נערך בשנת 1990 ובחן את עמדות הציבור כלפי מדיניות הביטוח הסוציאלי והסיוע הרפואי לזקנים (Day, 1993). ממצאי הסקר מראים, שרוב הנשאלים תמכו בהגדלת ההוצאה הממשלתית על ביטוח סוציאלי לזקנים; רק מיעוט קטן מאוד (3% בערך) דגל בהפחתת הוצאות אלה; שאר הנשאלים תמכו בהשאת ההוצאה ברמתה הנוכחית. המעניין הוא, שהתמיכה בהגדלת ההוצאה איפיינה את כל קבוצות הגיל (64% בקרב גילאי 18–49, 66% בקרב גילאי 50–64, 60% בקרב גילאי 65–74 ו-53% בקרב בני 75+). מרבית הנשאלים בקבוצות הגיל השונות (בין 81% ל-90%) תמכו גם בהרחבת תוכנית הסיוע הרפואי לקשישים.

הסקר השני, שנערך בשנת 1993 על מדגם ארצי של מבוגרים בארצות-הברית ואשר בחן את עמדתם בנושא מבנה מערכת שירותי הבריאות (Newsweek, 1993), העלה ש-

נוספים הנסקרים במאמרם של פרס ויער אינה אחידה. יחד עם זאת היא מראה, כפי שמציינים עורכי הסקר, "כי רובו של הציבור נמנע מפתרונות פינתיים, בוודאי מתכנון ובעלות מרכזיים על כל המשק, אך גם משלטונם הבלתי מבוקר של מניע הרווח והשוק החופשי". מסקנתם בסיכום המאמר היא: "האתוס הסוציאליסטי איבד אמנם מן הדומיננטיות שלו, אך לא גווע. ערכיו העיקריים: שוויון כלכלי ובטחון תעסוקתי עדיין מקובלים, והתביעה להתערבות השלטון כדי לקדם מטרות אלה, עדיין נשמעת".

כאמור, הסקר לא בחן באורח ישיר סוגיות שונות הקשורות למעורבות המדינה בשירותים החברתיים. אך אם נניח, שמסקנת החוקרים חלה גם על זירת הרווחה, אזי סקר זה מצטרף לסקרים שנערכו במדינות האחרות, המבטאים את המשך התמיכה הציבורית הרחבה במרכיבים מרכזיים של "מדינת הרווחה".

האם התמיכה הציבורית בהמשך מעורבות הממשלה בתחומי רווחה מרכזיים מלווה בנכונות לשאת במחיר הכרוך בכך? האם הציבור מוכן להמשך קיומה של רמת מיסוי גבוהה, או שהוא תומך בהפחתת מיסים, שתחייב את צמצום ההוצאות לרווחה?

המחקר היחיד בנושא זה שאיתרנו הוא זה שמדווחת עליו דיי (Day, 1993), המציגה ומנתחת ממצאי סקר דעת קהל כלל-ארצי שנערך בארצות-הברית בשנת 1991. הסקר העלה, שרובם המכריע של הנשאלים העדיפו העלאת מיסים בשיעור נמוך על-פני צמצום שירותי הבריאות לזקנים, אך התנגדו להטלת מיסים על תשלומי הביטוח הסוציאלי לזקנים. ממצאי סקר זה התייחסו לשירותים רפואיים ולתשלומי ביטוח סוציאלי לזקנים. לא ברור מה היתה עמדת הנשאלים לו התבקשו להצהיר על מידת נכונותם לשאת בעול המיסוי המתחייב מהקצאת שירותים לאוכלוסיות

ארגוני גימלאים, ארגוני נכים ותושבי שכונות מצוקה), הפועלים למען המשך ואף למען הרחבתה של מעורבות המדינה בתחומי רווחה ספציפיים.

סוגיית התמיכה הציבורית ב"מדינת הרווחה" ובהתערבות הממשלה בזירת השירותים החברתיים בישראל לא נבדקה עד כה בצורה מספקת. מבט חלקי על שאלה זו ניתן כסקר דעת קהל שנערך על מדגם כלל-ארצי של נחקרים, המייצג את הציבור היהודי האזרחי הבוגר (למעט קיבוצים ויישובים שמעבר לקו הירוק) ואשר את ממצאיו מביאים פרס ויער (1992). מספר ממצאים העשויים לבטא (באורח ישיר או עקיף) את עמדת הציבור בנושאים חברתיים יוצגו להלן: 33% מן הנשאלים הביעו תמיכה מלאה בגישה הקפיטליסטית או גישה חיובית כלפיה; 24% מהם ניצבו בקצה השני של הרצף והגדירו את עצמם כתומכים או כנוטים לתמוך בגישה הסוציאליסטית; 43% מיקמו את עצמם באמצע הרצף — בין קפיטליזם לסוציאליזם. 62% מן הנשאלים הביעו הסכמה מוחלטת או הסכמה להצעה לגבות מס הכנסה גבוה יותר מן המשתייכים לעשירון העליון של בעלי ההכנסות; רק 26% התנגדו לכך, ואילו השאר ציינו שאין להם עמדה או דעה בשאלה זו. 64% מן הנשאלים תמכו בסיוע ממשלתי למפעלים מפסידים ורק 36% התנגדו למעורבות זו. רוב מכריע אם גם קטן של הנשאלים (54%) תמך בהמשך הגישה הנתמכת בידי האיגודים המקצועיים והדוגלת בקביעות בעבודה; 46% מן הנשאלים התנגדו לכך. לעומת זאת תמכו מרבית הנשאלים בהצעה שיש לדרוש ממובטלים, כתנאי לקבלת דמי אבטלה, לעבוד הסבה מקצועית, לעבוד במקום מרוחק מן הבית ואף להרוויח פחות (ממה שהרוויחו במקום העבודה הקודם).

התמונה העולה ממצאים אלה וממצאים

עלתה לשלטון במדינה זו המפלגה השמרנית בראשות מרגרט תאצ'ר, שהציבה לה כאחת ממטרותיה העיקריות את שינוי פניה של החברה הבריטית תוך כרסומה של "מדינת הרווחה" שהתפתחה בה בצורה מואצת לאחר מלחמת העולם השנייה. תאצ'ר נאבקה בהסדרי "מדינת הרווחה" לא רק בלהט רטורי רב שנסמך על אידיאולוגיה ניאוליברלית מובהקת, אלא אף הפעילה את מנגנוני השלטון שעמדו לרשותה בניסיונותיה להביא לקיצוץ דרסטי בהוצאה הממשלתית על רווחה ולביטול תוכניות חברתיות שונות. ברוב שנות שלטונה אף נהנתה תאצ'ר מתמיכה ציבורית ומפלגתית רחבה, שהיתה עשויה לאפשר לה לממש את משנתה החברתית שדגלה בהחזרת כבודו של השוק הפרטי ובקיצוץ רחבי היקף של תפקידיה ומעורבותה של הממשלה בתחומים שונים. האם באמת הצליחה תאצ'ר להגשים את היעדים החברתיים שתתדה אליהם?

כשנים האחרונות פורסמו בבריטניה מספר עבודות שניסו לסכם ולהעריך את החותם שהטביע עידן תאצ'ר, שנמשך עשר שנים בערך, על "מדינת הרווחה" הבריטית (Hills, 1990; Marsh & Rohdes, 1992; Manning & Page, 1992; Marsland, 1993). מסקנותיהן של עבודות אלה אינן אחידות, אך קיימת בהן הסכמה בדבר קיומו של פער בין הרטוריקה נגד מעורבות הממשלה ובין המציאות שהתהוותה בזירת השירותים החברתיים וגם לדעה ש"מדינת הרווחה" נחלצה מן המתקפה עליה כשהיא חיה וקיימת, אם גם קצוצת כנפיים. מסקנה זו מסתמכת על מספר עובדות: הסדרי הבטחת ההכנסה, המהווים את סעיף ההוצאה העיקרי של שירותי הרווחה בבריטניה, נפגעו בצורה מוגבלת ביותר וניסיונות שונים לקצץ בצורה ממשית ברמתם ובהיקפם נכשלו; שירות הבריאות הלאומי, שהוא אחת מאבני הפינה

אחרות כמו עניים, משפחות חד-הוריות וכדומה. שאלה זו מחייבת אפוא בחינה מקיפה ושיטתית יותר.

המידע העומד לרשותנו באשר למידת הנכונות של הציבור בארצות שונות ללוות את תמיכתו במרכיבים מרכזיים של "מדינת הרווחה" גם בהסכמה לשאת בתשלומי המסים הכרוכים בקיום מערכת מקיפה של שירותי רווחה, ובמיוחד שירותים המיועדים לאוכלוסיות חלשות, הוא אפוא מוגבל ביותר. הסוגיה השנייה שאנו מבקשים לדון בה במאמר זה – בחינת ההתפתחויות הקונקרטיות שהתרחשו בשנים האחרונות ב"מדינת הרווחה" – תידון בחלק הבא.

התפתחויות ותמורות ב"מדינת הרווחה"

מהו מצבן של "מדינות הרווחה"? האם הן אכן מצויות בנתיב המוביל אותן לקראת פירוק? האם קיימים בהן תהליכים של צמצום דרסטי בהוצאה הממשלתית לרווחה, ביטול תוכניות ממלכתיות, פניית אנשים לשוק הפרטי לצורך קבלת שירותים, תוך הזנחתן של אוכלוסיות-נטולות אמצעים?

בשל המידע החלקי העומד לרשותנו על ההתפתחויות שחלו במהלך שנות ה-70, ובמיוחד בשנות ה-80 ובראשית שנות ה-90, בכל "מדינות הרווחה", אין באפשרותנו לספק מענה מלא לשאלות אלה. הדיון שלהלן יתייחס לפיכך לתיאור ההתפתחויות במספר "מדינות רווחה", ובתוכן ישראל, אשר לגביהן מצויים ברשותנו נתונים.

בריטניה היא אולי המדינה שנוצרו בה התנאים הפוליטיים הנוחים ביותר לשחיקתה של "מדינת הרווחה". בסוף שנות ה-70

"מדינת הרווחה" הבריטית ולא ערעה את עקרונותיה, אף-על-פי שהיא החדירה לתוכה מספר שינויים, שהשלכותיהם האפשריות על התפתחותה בעתיד עדיין אינן ברורות מספיק. דפוסיה ועקרונותיה המרכזיים של "מדינת הרווחה" נשמרו גם במדינות הסקנדינביות, שפיתחו בעבר מערכות שירותי רווחה מתקדמות ביותר. בשוודיה (Olson, 1991) אמנם נבלם בשנות ה-80 הגידול בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים, אבל יחד עם זה לא היו בה קיצוצים. במספר תחומים (במיוחד בשירותים לזקנים ולילדים) היתה אף עלייה בהוצאה, שהביאה לגידול ממשי במספר המועסקים במגזר הציבורי. אך עלייה זו לוותה בהקטנת ההוצאה על שירותים אחרים. יתר על כן, במהלך התקופה אמנם לא היתה במדינה זו התרחבות בתוכניות החברתיות, שממנת הממשלה, אך גם לא קוצצו תוכניות קיימות.

אולסון (Olson, 1989), המעריך את מצבה של "מדינת הרווחה" בשוודיה ואת סיכויי התפתחותה, מציין שיש לראות בה לא רק סיפור הצלחה, אלא גם, בעתיד הנראה לעין, מרכיב קבוע ויציב של המדינה השוודית. יחד עם זאת הוא מוסיף, שתנאים פוליטיים וכלכליים משתנים עשויים לשנות ניבוי זה.

מצב דומה מאפיין גם את נורווגיה. בחינת שני אינדיקטורים מובהקים של קיום "מדינת רווחה" – היקף תשלומי ההעברה למשקי-הבית, ורמת המיסוי – לאורך השנים 1978–1986 (Ringen, 1993), מצביעה על התרחבות "מדינת הרווחה" הנורווגית. אלא שהתרחבות זו חלה בעיקר בראשית התקופה, ואילו בהמשכה היתה התייצבות ברמת ההוצאה על תשלומי העברה וירידה ברמת המיסוי שנעצרה בשנת 1982. ההנחה היא, שהמשך התפתחותה של "מדינת הרווחה" בנורווגיה יאופיין ביציבות, כלומר לא תהיה התרחבות בהיקפה, אך גם לא הצטמצמות.

המרכזיות של "מדינת הרווחה" הבריטית, שמר על מעמדו אם גם חלו מספר שינויים בצורת תפקודו, הממשלה הבריטית והרשויות המקומיות ממשיכות לממן ולספק מגוון רחב של שירותים חברתיים נוספים. במקביל, הוכנסו אמנם לזירת הרווחה – בעיקר בשנים האחרונות לקיומה של ממשלת תאצ'ר – מספר שינויים, אך אלה הותירו, לדעת מספר חוקרים, את יסודותיה של מדינת הרווחה הבריטית ללא פגיעה של ממש. שינויים אלה כללו: הרחבה של תפקידי הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים-עסקיים כספקי שירותי רווחה שונים כמו חינוך, בריאות, שירותים אישיים ודיוור. יחד עם זאת, מימון השירותים נשאר באחריות הממשלה והרשויות המקומיות; קיצוץ של ממש בהוצאה הממשלתית על דיוור; עידוד מכירת דירות שהיו בבעלות הרשויות המקומיות לאלה שהתגוררו בהם; קיצוץ בהוצאה הממשלתית על שירותים אישיים המיועדים בעיקר לאוכלוסיות החלשות; פיתוח המודעות לזכויות הצרכנים, כולל הזכות לבחור בשירותים; ושימת דגש רב יותר במעורבות הקהילה המקומית ומרכיביה השונים, כולל רשתות התמיכה המשפחתיות בהקצאת שירותי רווחה.

זירת שירותי הרווחה בבריטניה היא אפוא יותר מעורבת משהיתה בעבר. בניסוחו של לה גרנד (1991), היא מהווה זירה של "שווקים למחצה", שבה הספקת השירותים נעשית באמצעות מגוון רחב של ארגונים לא-ממשלתיים, אך מימון השירותים והפיקוח על הגשתם ממשיך להיות באחריות הממשלה והרשויות המקומיות. חלק משינויים אלה, כגון מעורבות מוגברת של צרכנים, אינם סותרים תפיסות שהן מקובלות גם על תומכי "מדינת הרווחה".

הדעה המקובלת אפוא על מרבית החוקרים היא, שתאצ'ר לא הביאה לפירוק

הרבה יותר (Krager & Stoesz, 1993; Salamon, 1993). מלכתחילה לא התפתחה בארץ זו "מדינת רווחה" במתכונת האירופית המקובלת. עד היום לא קיימת במדינה זו מערכת המבטיחה ביטוח בריאות לכל האוכלוסייה. ארצות-הברית גם אינה מציעה לאוכלוסייתה הסדרי הבטחת הכנסה אוניברסליים כמו אלה הקיימים בארצות מערביות אחרות. בתקופת המלחמה בעוני, בשנות ה-60, אמנם פותח במדינה זו מגוון רחב ביותר של תוכניות חברתיות שיועדו לסייע לאוכלוסיות במצוקה, אך מרביתן של תוכניות אלה בוטלו עם היבחרו של ריצ'רד ניקסון לנשיא בסוף שנות ה-60. פגיעה נוספת בתוכניות רווחה ובהוצאה הממשלתית על יעדים חברתיים שונים הונחתה בעידן כהונתו של רונלד רייגן כנשיא בשנות ה-80. בעידן זה אף העמיקה חדירתם של ארגונים פרטיים-עסקיים לזירת הרווחה וגברה נטייתם של ארגונים וולונטריים שפעלו בזירה זו להציע את שירותיהם תמורת תשלום. התפתחויות אלה נבעו במידה רבה מצמצום המעורבות הממשלתית.

יחד עם זאת, גם בארצות-הברית, שבה קיימת סביבה ערכית ופוליטית שהקשתה על התפתחות "מדינת הרווחה", פועלים מספר הסדרי רווחה מרכזיים מקיפים הממשיכים לתרום לרווחתן של האוכלוסיות החלשות. הבולטים שבהם הם: מערכת החינוך הציבורי, ביטוח סוציאלי ורפואי לקשישים, לנכים ולמשפחות עניות וסיוע ברכישת מזון לעניים באמצעות בולים (Marmor, Mashaw & Harvey, 1990).

נראה אפוא, שבארצות שתוארו לעיל נבלמו בדרך כלל מגמות הצמיחה וההתרחבות של "מדינת הרווחה" והולנסו מספר שינויים בצביונה. אך המרחק בין שינויים אלה ובין פירוקה של "מדינת הרווחה" גדול מאוד. יתר על כן, בארצות-הברית, שבה נפגעה

מבט נוסף על התפתחות "מדינת הרווחה" בנורווגיה מביא סֶלָה (Selle, 1993), הבוחן את מקומם של הארגונים הוולונטריים במדינה זו. סלה מצביע על שלוש מגמות עיקריות: ראשית, בנורווגיה (ובארצות סקנדינביה בכלל) עדיין מושרשת היטב ההכרה באחריות הציבורית לרווחת האוכלוסייה. שנית, גם הארגונים הוולונטריים הפעילים במדינה זו שנים רבות תומכים בעקרון האחריות הציבורית ופועלים תוך שיתוף פעולה מלא עם הממשלה. שלישית, השינויים האידיאולוגיים והכלכליים העוברים על מדינות אירופה נותנים את אותותיהם גם בנורווגיה ומוצאים את ביטויים, בין השאר, בפתיחת אפשרויות רבות יותר לפעילות הארגונים הוולונטריים ולמסגרות נוספות (כגון מקומות עבודה) בזירת הרווחה. יחד עם זאת, סלה מטיל ספק ביכולתם של ארגונים אלה לנצל את ההזדמנויות החדשות המוצעות להם.

סקירת מצב "מדינת הרווחה" באוסטרליה ובניו-זילנד – שתי מדינות שמילאו תפקיד חלוצי בפיתוח שירותי רווחה מתקדמים – מצביעה אף היא על שילוב של המשכיות ושינוי (Graycar & Jamrozik, 1990, 1991). בשתי מדינות אלה נשמרו דפוסי האוניברסליים של "מדינת הרווחה" בתחומי הבריאות והחינוך, אך היו מספר שינויים במערכות הביטחון הסוציאלי והבטחת ההכנסה. שינויים אלה, שהורגשו בעיקר באוסטרליה, אופיינו בהכנסת מרכיבים סלקטיביים, כגון שימוש במבחני אמצעים לצורך קביעת הזכאות לקבלת תמיכה כספית, שהביאו להפחתת מספר הנהנים מתוכניות הבטחת ההכנסה. במדינות אלה אף גדל מספרם והתרחב תפקידם של הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים העסקיים כספקי שירותים אישיים (חלקם במימון ממשלתי).

תמונת המצב בארצות-הברית מורכבת

בולטת במיוחד העלייה ההדרגתית והקבועה לאורך כל התקופה של ההוצאה על הבטחת הכנסה. ההוצאות על חינוך, בריאות ושירותים אישיים ירדו אמנם בין 1980 ל-1985, אך החל משנת 1985 הן עולות על נתיב של גידול. אולם קצב הגידול שונה בין השירותים השונים. ההוצאות על שיכון וקליטה, שבהן היו במהלך התקופה עליות וירידות, משקפות היטב את התמורות שהיו במספר העולים לישראל בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90. לציון מיוחד ראוייה ההוצאה החדשה במסגרת חוק ביטוח סיעוד, שהחלה בסוף שנות ה-80 והמתחילה להיות בשנים האחרונות מרכיב רב משקל בתקציב הממשלה לשירותים חברתיים.

העלייה בהיקף ההוצאה על שירותים חברתיים משתקפת גם בנתח שהיא תופסת בתקציב המדינה ובחלוקת התקציב בין סעיפי השירותים החברתיים והביטחון. חלקה של ההוצאה על שירותים חברתיים, שנפל בראשית שנות ה-80 בשיעור ניכר מן ההוצאה לביטחון (בשנת 1980 היה חלקו של תקציב הביטחון בתקציב הלאומי הכולל 39.5% וחלקם של השירותים החברתיים היה בערך 32%), נוסק כלפי מעלה ובשנת 1993 הוא תופס יותר ממחצית התקציב (51% בערך) והוא עולה יותר מפי שניים על חלקו של תקציב הביטחון (23% בערך).³

הגידול בהוצאה על שירותים חברתיים משתקף גם בחלקה של הוצאה זו בתמ"ג, שעלה מ-18% בערך בשנת 1980 ל-22% בערך בשנת 1991.

שנית, את משמעות הגידול בהוצאה על

"מדינת הרווחה" במידה רבה ביותר, עשוי להתחולל מפנה, ולו חלקי, בזירת הרווחה לאחר בחירתו של ביל קלינטון לנשיאות ועם מימוש תוכניותיו לביטוח בריאות מקיף ולשיפור החינוך הציבורי (Hartman, 1993). גם בישראל, כמו במדינות רווחה אחרות, נשמעות מפעם לפעם טענות בדבר כרסום במרכיבי "מדינת הרווחה" (דורון, 1989; 1991; 1993). כרסום זה מיוחס להיחלשות התמיכה בה והלגיטימציה הפוליטית שלה ולקשיים כלכליים המחזקים את עמדת כלכלני האוצר וחוגים נוספים, התומכים בצמצום ההוצאה הציבורית לרווחה. האם טענות אלה מוצדקות? האם הן באמת משתקפות בהתפתחויות הקונקרטיות המתרחשות בזירת השירותים החברתיים בישראל? לבחינה מקיפה של שאלות אלה יוקדש דיון נפרד. במסגרת מאמר זה נסתפק בהצגת מספר מגמות עיקריות המאפיינות את "מדינת הרווחה" הישראלית בשנות השמונים ובראשית שנות התשעים.¹

ראשית, ההוצאה הממשלתית הכוללת על שירותים חברתיים² (הבטחת הכנסה, חינוך, בריאות, שירותים אישיים, קליטה ודיוור), שהסתכמה בשנת 1980 בכ-13,320 מיליארד שקלים, עלתה בשנת 1990 ל-18,843 מיליארד שקלים והגיעה בתקציב 1993 ל-22,524 מיליארד שקלים. כלומר, בין 1980 ל-1993 עלתה ההוצאה החברתית ב-70% בערך. תקציב 1994 מצביע על עלייה נוספת בהוצאה החברתית. יחד עם זאת, יש שוני בין השירותים החברתיים בהתפתחויות שהיו בהוצאה הממשלתית.

1. הנתונים על ישראל מבוססים על פרסומי המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (ויינבלט ובלנקט, 1993; קופ ובלנקט, 1991; קופ ושרון, 1991; קטן, 1993).
2. סכומי ההוצאה הם במחירי 1991 (תקציב רגיל).
3. הנתונים הם בניכוי החזר חובות.

האישיים, לא הדביקה את הגידול הרב במספר הפונים למחלקות אלה. הנתונים מצביעים אפוא על ירידה בהוצאה הממשלתית שיועדה למספר מגזרים של השירותים האישיים.

התפתחויות רלוונטיות נוספות שהתרחשו בשנים האחרונות בזירת הרווחה בישראל והראויות לציון הן:

(א) הרחבת היקף החקיקה הסוציאלית במהלך שנות ה-80. לציון מיוחד ראויים חוק הבטחת הכנסה, המבטיח הכנסת מינימום לכל אזרח בישראל; חוק ביטוח סיעוד, שחולל מהפך ברמת ההוצאה על קשישים ובהיקף השירותים המוצעים לקשישים סיעודיים; חוקי הגנה שונים, כגון החוק למניעת אלימות במשפחה והחוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע. בתהליך אישור בכנסת נמצא עתה חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שיבטיח ביטוח בריאות וסל שירותי בריאות לכל אזרח בישראל.

(ב) החזרת קיצבאות הילדים לילד הראשון והשני במשפחות שיש להן עד שלושה ילדים והשוואת זכויות כל האוכלוסייה בתחום זה. (ג) כישלון הניסיונות להטיל מס על קיצבאות הזיקנה.

בצד התפתחויות אלה, המשקפות המשך ואף הרחבה גדולה של המעורבות הממשלתית ובהוצאות הממשלה על רווחה, נקטה הממשלה בתקופה האחרונה מספר צעדים העשויים לבטא מגמות מנוגדות:

(א) הפקדת ביצוע חוק ביטוח סיעוד בידי ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים.

(ב) העברת מספר שירותים שהיו בבעלות ממשלתית, כגון מעונות למפגרים, לארגונים וולונטריים ולארגונים פרטיים-עסקיים. הממשלה ממשיכה יחד עם זאת לשמור על תפקידה כמממנת עיקרית של שירותים אלה וכמפקחת על פעולותיהם.

זירת השירותים החברתיים נעשית אפוא

שירותים חברתיים ניתן להבין רק לאחר בדיקת היחס שבינו ובין הגידול באוכלוסיית צרכני השירותים. בחינת התנודות בהוצאה לנפש בתחומי שירות ספציפיים מצביעה על מספר מגמות:

בתחום החינוך אמנם גדלה ההוצאה במהלך שנות ה-80 וראשית שנות ה-90 בשיעור ריאלי, אך השוואה בין ההוצאה הממוצעת לתלמיד בשנת 1980 ובשנת 1991 מראה, שבכל שלבי החינוך, פרט לגני הילדים, היתה ירידה בהוצאה זו. הירידה היתה מצומצמת ביותר בחינוך היסודי (2% בערך) וגדולה כמיוחד בחינוך הגבוה (35% בערך). יש להניח, שהגידול הרב בהוצאה הממשלתית על חינוך בשנים 1992-1994 תרם לשינוי בתמונת מצב זו.

ירידה חריפה היתה בתקופה זו בהוצאה הממשלתית לנפש על בריאות. גם כאשר מביאים בחשבון את המס המקביל, בין השנים 1980-1992 היתה בהוצאה זו ירידה של 17% בערך; ללא מס מקביל היתה ירידה זו חריפה עוד הרבה יותר.

לעומת זאת, בתחום הבטחת ההכנסה, שהוא הסעיף הגדול ביותר בהוצאה על שירותים חברתיים, היה גידול בהוצאה הממוצעת לנפש. לדוגמה, ההוצאה הממוצעת למקבלי קיצבת זיקנה ושאיירים, שהיתה בשנת 1980 5,507 ש"ח, הגיעה בשנת 1990 ל-7,368 ש"ח (במחירים של 1990), כלומר גידול של 34% בערך.

בחינת ההוצאה הכוללת על שירותי רווחה אישיים מצביעה על גידול בהוצאה לאוכלוסיות אחדות, כגון זקנים (בעיקר בגין הפעלת חוק ביטוח סיעוד), מפגרים ונכים והפחתה בהוצאה לאוכלוסיות אחרות, כגון ילדים ובני נוער במצוקה. יתר על כן, ההוצאה למימון שכרם של העובדים הסוציאליים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים והמופקדים על הקצאת שירותי הרווחה

ההפרטה, המביא להקטנת חלקה של הממשלה כספק שירותים ולמעורבות רבה יותר של ארגונים לא־ממשלתיים בזירת הרווחה (כספקי שירותים הממומנים הן בידי הממשלה והן בידי הצרכנים); הגברת התחרות בין ארגונים; מתן אפשרויות השתתפות ובחירה רבות יותר בידי הצרכנים; הגברת מעורבותן של רשתות התמיכה הלא־פורמליות ובמיוחד הרשתות המשפחתיות.

יש הגורסים, שבעקבות שינויים אלה יש להמיר את השימוש במושג "מדינת הרווחה" במושג "חברת הרווחה", המבטא את התפקיד הגדל והולך שממלאים גורמים חברתיים שונים בזירת הרווחה ואת היחלשות המונופול הממשלתי.

ב"מדינות הרווחה", הולך ומתחזק אפוא מקומה של "הכלכלה המעורבת" המתבטאת במעורבותם של מגזרים שונים במימון ובהקצאה של שירותי הרווחה. אלא ששינויים אלה מתרחשים בארצות השונות ברמות שונות של עוצמה ויוצרים גוונים שונים של "מדינת רווחה".

ההתייחסות לשינויים אלה בקרב תומכי "מדינת הרווחה" אינה אחידה, יש הצופים בהם בחרדה גדולה ורואים בהם מתכון ברור שיוביל במוקדם או במאוחר לשחיקתה. לפי גירסה זו, השינויים ההדרגתיים, המתבטאים בין השאר בתהליכי הפרטה הולכים וגוברים, עשויים לבטל בזה אתר זה את נדבכיה ועקרונותיה המרכזיים של "מדינת הרווחה" ולהכשיר בדרך זו את הקרקע לפירוקה. כמה מתוצאותיהם של שינויים אלה, כמו הפגיעה בשירותים האישיים, התפתחות מגמות של סלקטיביות והיווצרות שירותים מיוחדים לקבוצות אוכלוסייה חלשות הן עדות לסכנות הגלומות בהם.

לעומת זאת, יש גורמים הרואים בשינויים אלה ביטוי להכרה במספר מגבלות הגלומות במתכונת של "מדינת הרווחה" שעוצבה

מעורבת יותר מבחינת הגורמים הפועלים בה. יחד עם זאת, תהליך ההפרטה של השירותים החברתיים מבוצע באיטיות ובהדרגה ונוגע בשלב זה בעיקר להעברת האחריות להספקת שירותים לגורמים לא־ממשלתיים, תוך המשך המעורבות הממשלתית המקיפה במימון השירותים ובפיקוח על הקצאתם. (ג) החמרת תנאי הזכאות לקבלת ביטוח אבטלה.

הנתונים שהוצגו לעיל משקפים בדרך כלל מגמה של המשכיות. אמנם בתחומי רווחה אחדים היתה נסיגה, אך בתחומים מרכזיים אחרים היו התפתחות והתרחבות. הנתונים אינם מספקים אפוא כל אינדיקציה לקריסתה של "מדינת הרווחה" הישראלית. הנתונים החוזרים ונשנים מדי שנה בשנה והמורים על ממדי העוני בישראל ועל גילויים נוספים של מצוקה נמשכת, מצביעים יחד עם זאת על מגבלותיהם של שירותי הרווחה בישראל ועל אי הצלחתם בחיסול תופעות של עוני ומצוקה.

תמונת המצב הכוללת העולה מן הסקירה דלעיל על המצב במספר ארצות מראה, שהתפתחותן כ"מדינות רווחה" מאופיינת במגמות שונות המשקפות שילוב של המשכיות ושינוי. ההמשכיות מתבטאת במספר אופנים: המשך המעורבות הממשלתית המקיפה בנושאי רווחה מרכזיים, ובמיוחד בתחומי הבריאות, החינוך והבטחת ההכנסה; גידול, אמנם מתון, בהוצאה הממשלתית הריאלית על שירותים חברתיים אחדים; המשך קיומן של תוכניות חברתיות שונות ואף פיתוח תוכניות חברתיות חדשות במספר תחומים.

גם לשינוי המתרחש בזירת הרווחה יש מספר ביטויים: ירידה בהוצאה הממשלתית למספר שירותים חברתיים (במיוחד בתחום השירותים האישיים); ביטול מספר תוכניות חברתיות; ביזור שירותים; קידום תהליך

סקירת המצב במדינות אלה מראה, ש"מדינת הרווחה" אכן לא מימשה רבים מן היעדים שהציבה לעצמה, אך היא מראה גם ש"מדינת הרווחה" לא התפרקה ואף אינה מצויה על נתיב שיוביל אותה בהכרח לקראת קריסה. יחד עם זאת, "מדינת הרווחה" עוברת תמורות המביאות ליצירת זירת רווחה מעורבת ומגוונת יותר, שבה נוטלים חלק, במידות שונות של עוצמה ובתמהילים שונים של קשר הדדי, מגזרים שונים: הממשלה, ארגונים וולונטריים, ארגונים פרטיים-עסקיים, מקומות עבודה ומערכות לא-פורמליות.

בצד הטיעונים ששינויים אלה סותרים את עקרונותיה הבסיסיים של "מדינת הרווחה" ומערערים את יסודותיה, קיימים טיעונים אחרים לפיהם אלה הם צעדים הכרחיים שיאפשרו למדינה זו להתאים את עצמה לנסיבות המשתנות הן ברמה הארצית והן ברמה הבינלאומית. בשלב זה עדיין קשה להעריך את הצביון שתלבש בעתיד "מדינת הרווחה המעורבת" בארצות שונות, את המקום שיתפסו בה הממשלה המרכזית וארגונים לא-ממשלתיים ואת השפעותיה על היקפם ורמתם של השירותים שיינתנו לאוכלוסיות שונות, ובמיוחד לקבוצות החלשות.

יחד עם זאת, סימנים שונים מצביעים על התגברות ההכרה בארצות שונות שקיימים סיכונים בתהליכי הפרטה מואצים ובחיוניות שבהמשך מעורבות רחבה של הממשלה בזירת הרווחה. ההתפתחויות האחרונות בארצות-הברית, ובמיוחד הרפורמה שמציע ממשל קלינטון במערכת הבריאות האמריקנית ותוכניותיו בתחומי רווחה נוספים, עשויים להעיד על מגמה זו.

לאחר מלחמת העולם השנייה ולמאמצים לסגל את המכונה שלה ודפוסי פעולתה לרוח הזמן ולהתאימם לשינויים הכלכליים, האידיאולוגיים והפוליטיים העוברים על העולם המערבי. יתר על כן, חלק משינויים אלה, כגון החלשת שליטת הממשלה ומנגנוניה הביורוקרטיים, ביזור שירותי הרווחה תוך הדגשת תפקיד הקהילה המקומית, חיזוק המעורבות של רשתות חברתיות לא-פורמליות וארגונים לא-ממשלתיים, החדרת מרכיבי תחרות לתוך זירת הרווחה והגדלת האוטונומיה של הצרכנים, נתפסים כצעדים הכרחיים שנועדו להתגבר על חלק מכשלי "מדינת הרווחה". לפי נקודת ראות זו, דווקא שינויים אלה עשויים לאפשר לה להתגבר על חלק מחסרונותיה ולהמשיך ולמלא את תפקידיה המרכזיים.

המשך המעקב אחר התפתחות "מדינת הרווחה" והשינויים העוברים עליה בארצות שונות יאפשר לזהות את כיוונו של הנתיב שהיא מצויה בו ולהעריך אם באמת הוא יוביל בעתיד להתפרקותה מנכסיה העיקריים, או דווקא ליצירת דיוקן שונה של "מדינת רווחה" הממשיכה למלא את יעדיה המרכזיים.

סיכום

מאמר זה ביקש לבחון את מידת מהימנותן של הטענות בדבר קריסת "מדינת הרווחה" שמשמיעים חוגים שונים. כבסיס לבחינה זו שימשו נתונים על עמדות הציבור בסוגיות חברתיות שונות והתפתחויות קונקרטיות שהיו במספר "מדינות רווחה" ובכללן ישראל.

ביבליוגרפיה

- דורון, א', מדינת הרווחה בעידן של תמורות, מגנס, ירושלים, 1987.
- דורון, א', "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה של דמותה של החברה הישראלית", בטחון סוציאלי, 34 (דצמבר 1989), עמ' 18-34.
- דורון, א', "המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעת השינוי האידיאולוגי", בטחון סוציאלי, 36 (אפריל 1991), עמ' 15-26.
- דורון, א', "השחיקה של היסודות הסוציאלי-דמוקרטיים במדיניות הרווחה הישראלית", מפנה, 1 (1993), עמ' 16-21.
- הברמס, י' "משבר מדינת הסעד ומיצוין העצמי של אנרגיות אוטופיות", בתוך: י' הברמס, חברה וזהות בימינו, ספריית הפועלים, תל-אביב, 1991.
- וינבלט, ג' בלנקט, י' "הוצאות הממשלה לשירותים חברתיים", בתוך: י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1992-93, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, 1993.
- לה גרנד, ג', "שווקים למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה", בטחון סוציאלי, 37 (דצמבר 1991), עמ' 32-45.
- פרס, י', יער, א', "לקחת מהעשירים לתת לעניים", דמוקרטיה, 30-26 (1992), עמ' 26-30.
- קופ, י', בלנקט, י', "הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים", בתוך: י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1990-1991, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, 1993.
- קופ, י', ושרון, ד' "שירותי הרווחה האישיים בין עשור לעשור", בתוך: י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, 1991.
- קטן, י', התפתחות שירותי הרווחה האישיים: תהליכים ומגמות בשנות השמונים בראשית שנות התשעים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, 1993.
- Day, C., "Public Opinion Toward Costs and Benefits of Social Security and Medicare", *Research on Aging*, 15 (3)(1993), pp. 219-298.
- Glazer, N., *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, 1988.
- Graycar, A., & Jamrozik, A., "Social Welfare in Australia and New Zealand", in: Elliott, D., Mayadas, N. & Watts, D.T. (eds.), *The World of Social Welfare, Social Welfare and Services in an International Context*, Charles C. Thomas Publishers, Springfield, Ill., 1991, pp. 261-278.
- Graycar, A., & Jamrozik, A., "Welfare and the State in Australia", *Social Policy & Administration*, 25(4)(1991), pp. 271-283.
- Hartman, A., "Writing a New Story About America", *Social Work*, 38(2) (1993), pp. 125-126.
- Hills, J., *The State of Welfare in Britain Since 1974*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Jowell, R. Brooke, L. & Taylor, B., *British Social Attitudes: The 8th Report*, Social and Community Planning Research, Hants, 1991.
- Judge, K. & Solomon, M., "Public Opinion and the National Health Service: Patterns and Perspectives in Consumer Satisfaction", *Journal of Social Policy*, 22(3)(1993), pp. 299-327.
- Krager, J. H., & Stoesz, D., "Retreat and Retrenchment: Progressives and the Welfare State", *Social Work*, 38(2)(1993), pp. 200-212.
- Marmor, T.R., Mashaw, J.L. & Harvey, P.L., *America's Misunderstood Welfare State*, Basic Books, New York, 1990.
- Marsland, D., "Let's Replace Self-Pity with Self Reliance", *The Sunday Times*, October 31, 1993.
- Marsh, D. & Rohdes, R.A.W. (eds.), *Implementing Thatcherite Policies: Audit of an Era*, Open University, 1992.
- Murray, C., *Losing Ground*, Basic Books, New York, 1984.
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, London, 1984.

- Olsson, S.E., *Social Welfare in Developed Market Countries: Sweden*, Swedish Institute for Social Research. Reprint Series No. 36, 1989.
- Olsson, S.E., "Swedish Social Policy: Towards the Year 2000", in: Elliott, D., Mayadas, N. & Watts, D.T. (eds.), *The World of Social Welfare, Social Welfare and Services in an International Context*, Charles C. Thomas Publishers, Springfield, Ill., U.S.A., pp. 91-109.
- Ringen, S., "Income Dependency in Norway", in: Hansen, E.T. et al. (eds.), *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*, a special issue of *International Journal of Sociology*, Vol. 23, No. 2-3 (1993), pp. 3-16.
- Salamon, L.M., "The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State", *Social Service Review* 67(1)(1993), pp. 16-39.
- Selle, P., "Voluntary Organizations and the Welfare State: The Case of Norway", *Voluntas*, 4(1)(1993), pp. 1-15.
- Stoesz, D., "Privatization: Reforming the Welfare State", *Journal of Sociology & Social Welfare*, 14(3)(1987), pp. 3-19.
- Taylor-Gooby, P., *Social Change, Social Welfare and Social Service*, Harvester, Wheathsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

הזכות לביטחון אישי

מאת ד"ר אורי ינאי*

לכל אדם יש זכות לחיים, לחירות
ולביטחון אישי.
הכרזה עולמית בדבר זכויות האדם
(ארגון האו"ם, 10.12.1948)

מבוא

להבטיח את הגנת האזרח מפני עבריינות אינם נחשבים חלק מן הדיון הציבורי בתחום החברתי, וספק אם הם נתפסים כמשתייכים לתחום הרווחה, שאליו משתייכים באופן מסורתי החינוך, הבריאות, הדיור, הבטחת ההכנסה וכו'.

אלא שביטחון פיסי, ותחושת הביטחון האישי, קשורים לאיכות החיים של כל אזרח לא פחות מתחומי רווחה אחרים. מאסלו (Maslow, 1954) גורס, שביטחון פיסי הוא צורך בסיסי, ראשוני, המדורג, בסולם הצרכים שהגדיר, בצד עצם קיומו של אדם.

בעקבות אירועים אלימים שאירעו ניכרת כיום בציבור רגישות גוברת לביטחונם של קטינים, נשים וחסרי ישע¹. העניין הרב

מאמר זה דן בשאלת הזכות של כל תושב ואזרח לביטחון אישי פיסי. להלן יוצגו סוגיות הנוגעות לקיומה של זכות זו, מהותה ודרכי הבטחתה. בידי המדינה. הסוגיה תוגדר תוך התייחסות למרכיבי המציאות בתחום הרגיש של הגנת הפרט מפני עבריינות ותוצאותיה והעלאת הביטחון האישי בקהילה.

בארצות-הברית מוביל כיום הדיון בפשיעה הגואה ובביטחון האישי את סדר היום הציבורי. ישראל עדיין טרודה בבעיית הטרור, הדוחקת הצדה את סוגיית הפשע והשלכותיו. הזכות לביטחון אישי של התושבים והדרך

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

1. בשנים האחרונות קרבה מדינת ישראל זכות ערטילאית זו לזכות משפטית לגבי אוכלוסייה המכונה "חסרי ישע". על-פי חוק העונשין (תיקון 26), התש"ן-1989, הוגדר (בסעיף 368) כחסר ישע כל "מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, לקריו השכלי או מכל סיבה אחת, אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו". החוק הגדיר (בסעיף 386 ד') חובת דיווח על כל מעשה או מחדל המסכנים שלומו וביטחונו של "חסר ישע". המשטרה חייבת להעביר את המידע שקיבלה לסקיד סעד "...ולא תפעל לפני שתיוועץ עמו" (סעיף 368 ז'). פעולת המשטרה כפופה אפוא לייעוץ והנחיות שייתן לה פקיד סעד, והיא לא תפעל בתחום זה ללא קבלת ייעוץ כזה.

מצב שונה קיים לגבי מקרים של אלימות במשפחה. "החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991" הוא

כל מה שניתן לעשות כדי למנוע חשיפה לעבריינות. אלא שהכוונה היא להגנה פסיבית בלבד. הגנה זו מתבטאת בכך, שאדם יישמר מאזורים הנחשבים מסוכנים, לא ייצור קשר עם עבריינים וישמור היטב על רכושו ונכסיו, בבית ובמקום עסקו.

כדי לשכלל הגנה פסיבית זו הולכת ומתפתחת תעשייה נכבדה של אמצעי נעילה וביטחון. כיום מוצע בשוק מבחר מרשים של סורגים, מנעולים, בריחים, דלתות ביטחון, אביזרי התראה ואזעקה. עסקים, בתים פרטיים ומכוניות מצוידים כיום באמצעי מיגון ואזעקה משוכללים האמורים להרחיק עבריינים או להתריע על הימצאותם באמצעות צופרים רבי עוצמה.

אולם, מעבר לטיפול של היחיד ושל המשפחה בביטחונם עולה בשנים האחרונות השאלה האם הגדירה מדינת הרווחה את זכותו של כל פרט לביטחון אישי מפני עבריינות: מה כוללת זכות זו? מה משמעותה ומה הם גבולותיה? האם יש גורם ציבורי המקבל על עצמו אחריות לביטחונם האישי של יחיד ומשפחה ובאילו תנאים ביטחון זה מובטח?

לביטחון אישי עשויות להיות הגדרות מתחומים שונים, הקשורים לעתים יחד. הגישה הקרימינולוגית מגדירה ביטחון בשינוי ממדי העבריינות ודפוסייה באיזור נתון. הדיון הפסיכולוגי מתמקד בתחושת הרווחה ואיכות החיים של כל פרט. גישה שלישית לנושא הביטחון האישי מתמקדת בזיקה הקיימת בין האזרח למדינה, האמורה לערוך לביטחוננו,

כשמירת ביטחונם של אלה מעודד את בדיקתן של שאלות רחבות יותר של המדיניות הקיימת בתחום זה ומשמעותה.

הכוונה היא להציג את נושא הביטחון האישי כמתאים וכראוי לדיון במושגי מדינת הרווחה. המאמר נחלק לשלושה חלקים. החלק הראשון דן בשאלת הזכות של כל פרט ומשפחה לביטחון אישי. החלק השני מציג את המענה הממלכתי שהמדינה מציעה כדרך להתמודד עם הבעיה. החלק השלישי מנתח סוגיות נבחרות המתייחסות למענה ממלכתי זה – במושגים של זכות ושירות רווחה לציבור.

המאמר מחדד מספר סוגיות מרכזיות בתחום מורכב זה. חשוב שהנושא ייפתח לדיון ציבורי, כמקובל בתחומי רווחה שונים, בכלים ובגישות המאפיינים הערכה בתחום החברתי. המאמר מציע מסגרת ראשונית לדיון כזה.

על הזכות לביטחון אישי

התכונה והניסיון מעודדים כל פרט "להישמר לנפשו", תובעים שכל אדם יבטיח, ככל שיש בידו, את ביטחונו שלו ואת ביטחון בני משפחתו בכל הנוגע לגוף ולרכוש. המדינה טוענת, ולא בלי צדק, שאין באפשרותה לשמור על כל אדם בכל מקום ובכל זמן ולפיכך חשוב שכל פרט וכל משפחה יעשו

אמצעי להגנת בן משפחה מפני מעשה אלימות של בן אותה משפחה. על-פי החוק, בן משפחה יכול לבקש מבית-המשפט "צו הגנה" מפני בן משפחה מכה או מאיים.

בכך נתן המחוקק תוקף של זכות ממשית להגנה מפני אלימות בתוך המשפחה. זכות זו ממומשת באמצעות המשטרה. הנחיית המשטרה (מח"ק 03.300.83 "הכאת נשים ע"י בעליהן, אופן הטיפול") קובעת את הדרך שבה תפעל המשטרה בהתערבה במקרים אלה.

לשם הבטחת ביטחונה. כך נאמר בסעיף 2 של התיקון לחוקת ארצות-הברית מיום 15.12.1791. סעיף זה מכיר בהתארגנויות קהילתיות לשמירת הביטחון והוא זכה לתרגום רחב ומקיף ביותר. יש הגורסים, שהחוקה העניקה לכל אזרח של ארצות-הברית זכות להחזיק נשק, בדומה לזכותו של אדם להגן על עצמו. אבל הזכות להגנה עצמית והדרך למימושה הן נושא העומד בפני עצמו והוא לא יידון במאמר זה.

נושא הביטחון האישי של האוכלוסייה עמד במרכז התפתחות העיר המודרנית. תהליך העיור היה אמור לפתח מסגרות קהילתיות מתאימות והסדרים מוניציפליים ולשפר את ביטחונם האישי של הפרט והקהילה (Mumford, 1961). הרעיון היה, שסמיכות מגורים ובניית שכונות מתוכננות היטב יגבירו את הפיקוח החברתי הלא-פורמלי, יקטינו את ההזדמנות להתפתחות הפשיעה וישפרו את ביטחונם הפיסי של הדיירים. כיום חלה התפכחות מה מרעיון זה, אולם עדיין קיימת תפיסה לפיה מרחב מתוכנן היטב, הכולל כניסות ויציאות מבוקרות, יכול להועיל לשמירת ביטחונם של הדיירים. מעבר לדיון ברמה האורבנית ראוי שנבחן את הזכות לביטחון האישי במישור הממלכתי.

בשנת 1948, לאחר שנסתיימה מלחמת העולם השנייה, הכריז האו"ם, שלכל אדם עומדת זכות אוניברסלית "לחיים", לחירות ולביטחון אישי". לשאלה מהו הביטחון האישי יש מענים שונים. יש המצמצמים זכות זו להגנת גבולות המדינה מפני פולש זר; יש המרחיבים את תחום הביטחון גם להגנת האזרח מפני חשיפה למזון קלוקל, למוצרים מסוכנים, לאוויר מזוהם, לנשורת מסוכנת וכדומה. רצף שמירת הביטחון משתרע מאיכות הסביבה עד להגנה על ביטחונם האישי של כל פרט מפני עבריינות.

בספרו "המשפט" רואה השופט חיים כהן

ובשאלה אם הפרט זכאי לקבל מן המדינה עזרה להבטחת ביטחונו הפיסי, לפני שיקרה אירוע המסכן אותו ובמהלכו של אירוע כזה. בגישה זו ידון המאמר שלהלן.

בנמקו את היסוד ואת ההצדקה לרעיון המדינה המודרנית גרס תומס הופס (1679–1588), שבבסיסה של כל חברה עומדים האינטרס והנכונות של הנתינים לוותר על מקצת חירותם, רכושם והכנסתם ולהעבירם לשליט, לריבון (Hobbes, 1962). הריבון מצדו אמור להשתמש במשאבים אלה כדי להבטיח את ביטחונם האישי של נתיניו. לדעת הובס, אינטרס זה של הבטחת שלום הציבור וביטחונו הוא האינטרס היסודי, הבסיסי ביותר, המאחד את כל הנתינים ולפיכך הוא חייב לעמוד לנגד עיניו של הריבון כיסוד האמנה (או החוזה) שבינו ובין נתיניו. הצלחת הריבון להבטיח את ביטחונם האישי של נתיניו תחזק את יסודות המדינה והשלטון, ואילו כישלון במילוי תפקיד זה עלול לא רק לערער את מעמדו של השליט, אלא לקעקע את האמנה העומדת בבסיס המדינה.

גם ז'אן ז'אק רוסו (1712–1778) עמד על ה"חווה החברתי" וגרס שלא ייתכן שרק בעלי הממון יוכלו להגן על עצמם ורכושם (Rousseau, 1968). גם העני זכאי לשמירה על המעט שיש לו. בכך תקף רוסו את קיומם של "צבאות פרטיים" שעמדו לשירותם של שליטים ובעלי יכולת ואשר בעזרתם שמרו אלה על ביטחונם ורכושם. ללא הסדרי שמירה כאלה האזרחים חשופים לאלימות ולפגיעה, טען רוסו ודרש לראות בביטחון האישי זכות של כל פרט, יהיו אשר יהיו מידת היכולת הכספית שלו והיקף האמצעים הכלכליים שברשותו (Rousseau, 1968, pp. 262–263).

בחוקת ארצות-הברית מוגדרת זכותה של כל מדינה להקים מיליציה הנחוצה

מקומיות בתחום זה. לאחרונה קיימת נכונות רבה יותר לאשר את הקמתן של חברות שמירה ואבטחה פרטיות הכפופות להוראות המשטרה ומסייעות לה. אבל המדינה ממשיכה לשמור לעצמה את המונופול של אכיפת החוק והשלטתו ולפיכך רק בידי גורמים ממלכתיים נתונה הסמכות לבצע זאת.

אפשר שהאמונה במשטרה וב"רשויות הביטחון" טבועה בכל אזור והיא מקובלת ביותר. נראה, שאמונה זו חזקה מן האמון שאזרחים נותנים בנותני שירות אחרים במסגרת מדינת הרווחה המודרנית. עד לא מכבר נמנעו אזרחים להתערב בנושאי ביטחון בידיעה שהנושא רגיש ובהנחה שהוא מטופל בצורה נאותה ומקיפה בידי רשויות שחלק מהן חשאיות ואשר לרוב הציבור אין גישה אליהן. אבל לאחרונה אנו עדים לתחילתו של תהליך המתאפיין בספקנות והמוצא את ביטויו באי־נחת מופגנת מהתפשטות העבריינות ומהתגברות הפשע האלים. יותר ויותר נשמעת תמיהה וגוברת הביקורת על מחדלי המדינה בהבטחת שלום האזרחים וביטחונם כאשר היא נדרשת לעשות זאת.

סוגיה מרכזית בנושא זה עניינה הזיהוי וההגדרה של המערכת המופקדת על הגנת כל תושב, שאליה יכולים כל פרט ומשפחה לפנות ולבקש הגנה אם וכאשר יתעוררו אצלם חששות סבירים שהם עומדים להיות קורבן של מעשה פשע. האם קיימת כתובת שאליה ניתן לפנות במקרים כאלה? מה ניתן לצפות מכתובת זו? מה מעמדו של הפונה ומה זכויותיו במערכת זו? מה הערובה שהמערכת אכן תפעל כאשר נודקק לה, ומה הפיצוי שנקבל אם לא תצליח בפעולתה?

בזכות לביטחון אישי² "זכות ערטילאית", המאפיינת זכויות נוספות המובטחות לכאורה לכל אזרח (כהן, 1992). עצם ההכרזה על קיום הזכות אינה מקנה לאזרח דבר, והוא אינו יכול לצפות להגנה שתינתן לו ומכאן גם שאינו יכול לתבוע דבר אם וכאשר הזכות להגנה אשר הובטחה, לא מומשה בפועל, או שלא היה יכול למצותה בשעת הצורך. על־פי תפיסתו של השופט כהן, זכות הופכת להיות ממשית רק אם היא מעוגנת בחוק אשר מגדיר את מהותה, את גבולותיה ואת הגורם האחראי לספק אותה בפועל. מתן זכות כרוך לפיכך בהקמת שירותים להבטחתה ובהקצאת משאבים הולמים להספקת זכות זו.

מכאן עולה השאלה, האם אכן קיימת לאזרח "זכות" לביטחון אישי, ביטחון הגוף והרכוש. לכאורה, מדובר בשאלה חוקית, קונסטיטוציונית. אלא שהשאלה לא זכתה עד לאחרונה להתייחסות כזאת. למרות הצהרות המושמעות בנושא זה, ספק אם המדינה מתחייבת להגן על כל תושב ואזרח. יש גם כאלה הסבורים, שמדינה לעולם לא תוכל לעשות זאת. זאת ועוד, המדינה אינה מציגה בפני האזרח את הגורמים הציבוריים האמורים להבטיח את ביטחון החוץ והפנים, אפילו לא בתחום הלחימה בעבריינות. כמו בתחומי חיים אחרים המדינה נוטה ליצור תחושה שיש מי שדואג ואל לו לאזרח להטריח את עצמו בעניין שמן הראוי להניחו בידי "הרשויות המוסמכות".

למעשה, המדינה מקפידה לשמור בידיה את המונופול על כל הקשור בהבטחת שלום הציבור, שמירת החוק והשלטת הסדר. המדינה אף נזהרת מלאשר יוזמות פרטיות או

2. קיום שירותים אינו ערובה לזכות של ממש. "חוק שירותי הסעד תשי"ט-1958" חייב את הקמתן של לשכות סעד בכל רשות מקומית בישראל, אולם בין הקמת לשכת סעד ובין "זכות לסעד" המרחק רב. ואכן, רק בחוק הבטחת הכנסה, שנכנס לתוקפו חצי יובל מאוחר יותר, נקבעה זכות "ישירה" להבטחת הכנסה, במקום הזכות העקיפה ("ערטילאית") שהיתה קיימת עד מועד החלת חוק זה (דורון, 1985).

קהילה יומם ולילה, במשך השנה כולה, ללא רשות לשבות³ וללא הפסקת פעולתו, גם לא בחופשות חג ובסופי שבוע. מקובל לפנות למשטרה ולבקשה לבוא לעזרת הציבור במצוקות רבות ומגוונות שמעבר לעבריינות ופשע. בפועל, שוטרים מתבקשים לסייע לציבור בכל שעה ובכל תחום שהוא. כאשר פורץ ריב קולני בין בני זוג, כאשר נמצא זקן תועה, ילד שלא שב לביתו, דלת שנטרקה ואין בנמצא מפתח, צינור שנבקע במרכז השכונה, או מפגע כלשהו שנמצא בדרך, נהוג להזעיק את המשטרה אף-על-פי שלא תמיד הנושא שייך לטיפול ולא תמיד קיבל השוטר המגיע הכשרה כיצד להתערב בעניין. מקובל שהשוטר ינסה למצוא פתרון לבעיה והוא יעשה זאת בגלל תחושת האחריות הציבורית המיוחסת לתפקידו; לעתים השוטר הוא בעל התפקיד הציבורי היחיד הנמצא באותה שעה בשטח (Wilson, 1968).

בשנים האחרונות נקראים שוטרים לבצע תפקידים חדשים. אוליבר (Oliver, 1987) רואה במשטרה משענת חברתית כוללת הנקראת להתערב בנסיבות בלתי צפויות או משתנות. לדעתו, המשטרה נקראת להתערב במקרים רבים והולכים של אסונות ומקרי חירום, שביתות ואי-שקט תעשייתי ולנוכח טרור בינלאומי. לעתים שוטרים נקראים למלא את מקומם של כבאים שובתים, של שירותי אמבולנס שאנשיהם הכריזו על עיצומים, או שהם נקראים למלא את מקומם של שומרי כלא או לתגבר את כוחם ועוד ועוד. מכאן, שהמדינה מטילה על המשטרה להיות הגורם

מענה ממלכתי: שירותי משטרה

לארגון השומר על ביטחון האזרח בדרך של הקפדה על מילוי החוק וביצוע הדין יש שורשים עמוקים; חלקם נטוע עוד בתנ"ך ("שופטים ושוטרים תתן לך בכל שעריך". דברים ט"ז 18). באנגליה הקים המלך אלפרד (871–899) משטרות מקומיות להבטחת "שלום המלך" (King's Peace). את הקמתה של המשטרה המודרנית, כארגון הנותן שירות לציבור, מייחסים לרוברט פיל (Robert Peel), שהקים בשנת 1829, בתוקף חוק, את משטרת המטרופולין של לונדון. ארגון זה נחשב המערכת הציבורית האזרחית הראשונה שהעסיקה אנשי מקצוע שהוכשרו ואומנו למטרות שיטור, אכיפת חוק ושמירת הסדר הציבורי בקהילה. בבסיס הכוח ניצבים שוטרים (באנגלית Constables, מלה הלקוחה מן המקור הרומאי Comes Stabuli, דהיינו האיש האחראי על האורות), שהושבעו לתפקידם והם מאורגנים בצורה הייררכית. בראש כל משטרה עירונית עומד "שוטר ראשי" (Chief Constable), האחראי על פעולות המשטרה ומחדליה בפני הרשויות. מקובל, שבנוסף למשטרה העירונית קיימת גם משטרה ממלכתית (פדרלית), המטפלת בפשעים חמורים וגם בנושאי ביטחון כלליים כמו טרור ועוד (Oliver, 1987).

על המשטרה כארגון שירות התפתחה ספרות עשירה. המשטרה היא אולי ארגון השירות היחיד האמור לפעול בתוך כל

3. באנגליה קבע חוק המשטרה משנת 1918 (Police Act of 1918), שלשוטרים אסור להתארגן במסגרת של "ארגון עובדים" ולשבות. כשנדרשו שוטרי ליוורפול בתוקף חוק זה לעבוד 78 שעות בשבוע וניתן להם רק יום חופש אחד בשבועיים, כל זאת ללא תוספות שכר או תמריצים, הכריזו מחצית משוטרי עיר זו על שביתה (אוגוסט 1919). הצבא הובהל לליוורפול, השוטרים השובתים פוטרו ואיבדו את זכויות הפנסיה שלהם ואת שאר הזכויות שצברו (עיתונות התקופה).

לא היו שבעי רצון מטיפולה של העירייה שבשליטתו באלימות ובפשע.

למרות השתייכותם המקומית, הגורמים העוסקים באכיפת חוק אמורים לפעול על-פי כללים ברורים ואחידים. בדצמבר 1979 פרסמה העצרת הכללית של האו"ם (ישיבה מס' 106) את "כללי ההתנהגות של העוסקים באכיפת חוק" (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, החלטה מס' 34/169). בדברי ההסבר למסמך זה נקבע: "כפופים לכללים אלה כל מי שעוסקים באכיפת חוק, בין שנבחרו או מונו לתפקידם זה, ובידם סמכויות משטרה, בעיקר סמכויות הכוללות מאסר או כליאה". סעיף 2 לנספח כולל בין רשויות אכיפת החוק גם אנשי צבא (במדים ושלא במדים), משטרה חשאית וגורמי ביטחון אחרים, הממלאים במישרין, או בעקיפין, תפקידי שיטור.

סעיף 4 בנספח לכללים אלה קובע, שאכיפת החוק בקהילה אמורה לכלול עזרה לאנשים הנמצאים במצבי חירום אישיים, כלכליים או חברתיים והזקוקים לעזרה דחופה. מכאן, שהסיוע אינו חל רק על תופעות של אלימות או גרימת נזק, אלא אף על תחומים אחרים שבהם אדם נזקק להתערבות ולסיוע חירום.

המלצת האו"ם בנושא זה קובעת גם, ששירותי משטרה בקהילה לא יבחינו בין תושב לתושב ושיש למנוע יחס שונה של השוטרים אל נבחרי ציבור. הכללים מדגישים את חובתה של המשטרה להגן על כל הציבור גם מפני עבירות ואלימות של נבחריו, שחלק מהם נהנים מחסינות מעונש.

כללים אלה נוסחו בידי האו"ם כדי להבטיח שליטה ופיקוח על הכוח האצור בידי המשטרה ומתוך כוונה להבטיח את שלום הציבור ואיכות חייו ולמנוע את הסיכון שהמשטרה תשתמש בכוחה לביצוע פעולות הנוגדות את שלום האזרח ורווחתו, בכפוף

החברתי-ציבורי הנקרא למלא תפקידי חירום כמעט בכל תחום, ויחד עם זה המשטרה אמורה להמשיך ולמלא גם את תפקידיה המסורתיים.

למרות הרב-גוניות של פעולתה ונכונותה לפעול בשעת חירום, משימותיה של המשטרה נגזרות מתוכנית עבודה ומיוזמות שהיא מקיימת על-פי סדר קדימויות שקבעה. סדר קדימויות זה משקף מדיניות ותכנון שהאזרח אינו בהכרח יודע עליהם ומטרתם למנוע עבריינות מכל סוג ובכל תחום, לתפוס עבריינים ולהביאם לדין. לצורך זה המשטרה נעזרת באמצעים לא שגרתיים, מפעילה סוכנים וכיוצא באלה, שמטרת פעולתם לסכל עבירה ולהבטיח את שלום האזרח וביטחונו בכל מקום ובכל שעה.

לפיכך מקובל לראות במשטרה את הגוף המופקד על מניעת עבירות על החוק, הלוכד עבריינים וחוקר אותם. בעבירות פשוטות המשטרה משמשת תובעת; בעבירות חמורות יותר היא מעבירה את דו"ח החקירה ואת המלצותיה לפרקליטות לשם בחינתן ותרגומן לכתב אישום. בידי המשטרה מצוי אפוא כוח רב. החמצת חקירה או כישלון אחר עלולים לסכל את תפיסתו של העבריין; הדרך שבה נעשתה החקירה ונאספו הממצאים עלולה להכשיל את הגשת כתב האישום ועקב כך תימנע הענשתו של עבריין והציבור יינזק.

ברוב מדינות המערב המשטרה היא עירונית וכפופה לרשות המקומית. ראש העיר, באישור המועצה, ממנים את מפקד המשטרה והוא כפוף לשולחיו – מעבידיו. בתמורה כל מפקד חש שעליו להצדיק את האמון שנתנו בו. אם לא ייענה לפניות האזרחים, או אם ייכשל בהבטחת שלום התושבים ורכושם, עלולים הוא והממשל המקומי לשלם על כך במשרתם. לדעת פרשנים, נכשל דינקינס, ראש העיר ניו-יורק, בניסיונו לחזור ולהיבחר לתפקיד (בנובמבר 1993) משום שהתושבים

את גזרת האחריות המסורתית של סוכנויות אכיפת החוק – ממניעת עבריינות וטיפול בה – לעבר ראיית הקהילה כולה, על צרכיה ומצוקותיה, כיעד לגיטימי להתערבות המשטרה, האמורה גם להתמודד עם מצבי חירום.

באנגליה פועלת המשטרה בתוקף "חוק המשטרה" (Police Act, 1964). חוק זה הגדיר את תפקידי המשטרה המסורתיים: "לפקח, לסייר ולשמור, כדי: 1. שיימנעו עבירות כנגד החוק; 2. שיישמר הסדר הציבורי; 3. להגן על החיים והרכוש" (Oliver, 1987:14).

ליד כל יחידת משטרה פועלת באנגליה, בתוקף חוק מפורש, רשות ציבורית מבקרת, הקרויה Police Authority. לרשות זו יש הכלים והסמכות להציג למפקד המשטרה שאלות, לדרוש בירור אירועים וחקירתם, לבקר את תפקוד המשטרה, את איכות עבודתה ואת שירותיה ולהציע שינויים בהתאם. מתוקף החוק, כוחה של רשות זו בסנקציה הכספית שהיא יכולה להטיל על המשטרה, באישור או באי-אישור מינויים והעלאות בדרגה שמפקד המשטרה יחם ובצעדי משמעת שהיא רשאית לנקוט על-פי שיקול דעתה. משרד הפנים הבריטי יכול לפקח על מועצה ציבורית מקומית זו ולוודא שלא חרגה מסמכותה ולא פעלה בניגוד למקובל, לחוק או לרוחו. בכך אמור להישמר האיזון העדין בין המשטרה המקומית ובין הקהילה וציפיותיה ובין תפקוד הרשות הממלכתיות.

בישראל המשטרה פועלת על-פי "פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971". סעיף 3 לפקודה זו קובע: "משטרת ישראל תעסוק: במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובהבאתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".

להכרזה על זכויות אדם, איסור על עינויים, השפלה וכדומה.

ברור אפוא מדוע חזרות ההמלצות על הכלל לפיו "גורמי אכיפת חוק רשאים להשתמש בכוח רק באותם מקרים שאין דרך אחרת למלא את תפקידם". סעיף 4 בהמלצות האו"ם קובע, ש"כל סוכנות לאכיפת חוק, בהסתמך על כללי היסוד של כל פרופסיה, חייבת לכלול במסגרתה כלים שיבטיחו ציות למשמעת הפרופסיונלית... על פעולות אכיפת החוק להיות רגישות וכפופות לביקורת הציבור, אם בדרך של ועדה בוחנת, מיניסטרוון, מתאמים, רשויות משפטיות, אומבודסמן, ועד תושבים או כל שילוב של אלה, או בכל צורה אחרת של סוכנות מפקחת".

חשיבות הכללים שיזם האו"ם מתבטאת בשלושה מישורים: ראשית, הכללים מציגים את אכיפת החוק כבעלת מעמד מקצועי, פרופסיה. בתור "פרופסיונלים" השוטרים כפופים לכללי משמעת עצמית שנטלו על עצמם ולנורמות פנימיות של המקצוע. יש בגישה זו חידוש מה; יתרונו בציפיות שלגורמים האמונים על אכיפת החוק יש כללים מנחים ודרכי פיקוח פנימיים, ולא רק חיצוניים.

שנית, ובמקביל, כללי האו"ם קובעים, שעל רשויות אכיפת החוק לתת דין-וחשבון לציבור, לקהילה. גורמים חיצוניים אלה אמורים לוודא, בנוסף לפיקוח הפנימי של הפרופסיה, שגורמי האכיפה יפעלו על-פי החוק ושישרתו את הקהילה במגוון התחומים שהוגדר.

התרומה השלישית של הכללים שניסח האו"ם היא בקביעה, שרשויות אכיפת החוק אמורות לשרת את הקהילה ואת הפרטים בה. על רשויות החוק לכוון את עצמן לצורכי התושבים ולסייע להם בתחומים שונים במצבי משבר. בכך הרחיב האו"ם

ומנותקת מבחינה מבנית מענייני הקהילה. למשטרה אין תלות או נגיעה למערכת המקומית-עירונית בכל הקשור לארגון, לתקצוב, לקידום ולהפעלת מערך השוטרים ביישוב, או באשר לקביעת סדר הקדימויות בעבודתה. ניתן לראות במשטרת ישראל מורשת של המנדט הבריטי, שהפעיל את המשטרה כשירות בתר-צבאי, חמוש, שבא לשרת את הריבון אולי יותר מאשר את הקהילה שבתוכה הוא ממוקם. למעשה לא היו בעבר, וגם אין כיום, מנגנונים ממוסדים הקושרים בצורה פורמלית את המשטרה לאזרח, לקהילה או לרשות המקומית שבה היא פועלת.

אמנם אי תלות זו נותנת למשטרה עצמאות רבה לצורך מילוי תפקידה ומונעת את העימות בין המשטרה למערכות המנהיגות הפוליטית המקומית. אולם, המשטרה גם אינה בנויה כדי להאזין לציפיות האזרח ולבקשותיו ולמצוקות הנשמעות מן השטח. מבחינה פורמלית, לא מוסדה דרך לדיאלוג כזה שאולי פועל באזרח וולונטרי, לא פורמלי, במספר יישובים אך אינו מתקיים ביישובים אחרים.

באורח מסורתי לא מיסדה המשטרה קשר כזה, ולא עודדה יוזמות מקומיות מצד הקהילה להגנת הגוף והרכוש. היא מנעה התארגנויות לשיטור עצמי, ובעיקר את אלה שהיו כרוכות במגע עם אוכלוסייה עבריינית ועוינת. אבל הציבור, שנעשה ער יותר לעובדה שרשויות אכיפת החוק לא תמיד ערוכות לדאוג לביטחון האישי של כל פרט ברמה הנראית לו, החל לחפש גם בתחום זה, כמו בתחומי רווחה רבים אחרים, חלופות למילוי תפקיד המדינה בתחום זה (קטן, 1988; Street, 1982).

המשטרה מצדה הכירה בכך, שכדי שתוכל למלא את המטלות שלה עליה לשפר את קשריה עם הציבור, לזכות באמונו ובשיתוף הפעולה שלו, שבלעדיו היא לא תוכל למלא

על-פי סדר הקדימויות המופיע בפקודה, שמירת ביטחון הנפש והרכוש עומדים בסוף רשימת התפקידים. אולי ניתן לראות בהם סיבה או תוצאה של הסעיפים הקודמים בפקודה. כלומר, ביטחון הנפש והרכוש יושג רק אם תשכיל המשטרה לבצע את תפקידיה האחרים. על-פי ראייה זו, המשטרה מחויבת למנוע עבירות ולגלותן, ואילו ביטחון הנפש והרכוש הוא, לכאורה, תוצאה של ביצוע תפקידים אלה.

גם בישראל אין "פקודת המשטרה" מתייחסת לפרט ואינה מגדירה את זכותו לקבלת שירותי משטרה. הפקודה מגדירה באורח כללי ומקיף את תפקיד המשטרה ויעדיה. לפיכך, הקשר הקיים בין המשטרה ובין זכות האזרח לביטחונו ולביטחון רכושו אינו קשר ישיר, אלא קשר עקיף, "ערטילאי". זכותו של כל אדם לפנות למשטרה נשמרת, אולם אין בהכרח חובה על המשטרה לפעול לאחר קבלת פנייה כזאת וגם לא נקבעה הסנקציה, אם בכלל, שתופעל במקרה שהמשטרה לא תעשה דבר, תתמהמה או תיכשל בהיענות לפנייתו של אזרח לקבל עזרה.

המשטרה בישראל היא ממלכתית. היא מופעלת בידי השר האחראי; בראשה עומד מפכ"ל, שמינויו נתון בידי הממשלה. מבחינה פורמלית, המשטרה עצמאית ואינה תלויה במערכת השלטון המקומי; היא אינה חייבת לתת דין-וחשבון על מעשיה או מחדליה ברמת היישוב או הקהילה שהיא פועלת בה, אלא בפני רשויות הממשלה והכנסת בלבד. בכך משטרת ישראל שונה מן המודל הקיים באנגליה ובארצות-הברית, שבהן נקבעה בחוק הזיקה וחובת מתן דין-וחשבון של המשטרה המקומית לקהילה באמצעות נבחריה.

"פקודת המשטרה" מאפשרת למשטרת ישראל להיות בלתי תלויה במישור המקומי

המשטרה כארגון שירות

בספרות מועלות לא מעט טענות על יחס הציבור לשירותי המשטרה. טענות אלה דומות באופיין לטענות הנשמעות כלפי ארגוני שירות אחרים בקהילה. לדעת המבקרים, המשטרה עסוקה מדי בעצמה, בארגונה ובארגונה-מחדש; היא אינה רגישה לצורכי הקהילה; אוזנה אינה כרויה מספיק לפניות הציבור וצרכיו; היא פועלת על-פי סדר עדיפויות משלה, שאינו נגזר מרצון הציבור, שאינו שותף לו; היא מנוכרת, אלימה, מגיבה על ביצוע עבירות במקום למנוע אותן. נוסף על כך טוענים, שהמשטרה לפעמים מושחתת, שאינה יעילה, שהיא בזבזנית ושאינה מוסרת לאיש דין-וחשבון על מעשיה ומחדליה (Brown, 1989).

מעבר לביקורת זו נשמעת כיום גם ביקורת על שלושה תהליכים העוברים על רוב המשטרות בעולם: מיליטריזציה, לגליזציה קשיחה ומוגזמת, ופרופסיונליזציה והתמקצעות (Klockars, 1988).

מיליטריזציה מתבטאת בדפוסי העבודה הכמעט-צבאיים שמשטרות רבות מאמצות לעצמן והמתבטאות במדים, בדרגות, בנשק, בקשר, בציווד ובשיטות תגובה הדומות לאלה של הצבא. אף-על-פי שניתן למצוא למגמה זו הסברים, יש בה כדי לתקוע טריז בין האזרח למשטרה ולהרחיק את הציבור מארגון שירות זה. כמו שאזרח אינו מקיים ברגיל קשר עם הצבא, כך המיליטריזציה של המשטרה מרחיקה ממנה את הציבור והציבור חש בכך ומגיב בהתאם.

הלגליזציה של המשטרה הופכת אותה מזרוע שנועדה לתת שירות לציבור לסוכנת של רשויות המשפט. הטענה היא, שבחפשה אחר הוכחות, סימנים ועדויות מזירת הפשע כדי להביא את העבריינים לבית-המשפט,

את תפקידה. בסביבה עוינת קשה למשטרה לפעול ואם תכפה את עצמה, הציבור עלול להתקומם. נוסף על כך, התברר למשטרה שמעורבות הציבור עשויה אף להקל עליה את עבודתה, אם משום שהציבור ייטול לידי כמה פונקציות (למשל, יישוב סכסוכי שכנים, טיפול בקורבן), ואם משום שהציבור יהיה מוכן לשתף עמה פעולה מרצון (למשל, ידאג להגיש במועד תלונות על אירועים או מעשי פשע, ימסור עליהם פרטים מלאים, אנשים רבים יותר יגלו נכונות להעיד בבית-המשפט ועוד). רק שיתוף פעולה מצד הציבור ועזרתו מבטיחים שהמשטרה אכן תוכל למלא תפקיד בקהילה.

ראייה זו הביאה למאמצים מצד רוב המשטרות בעולם למצוא גתבים אל הקהילה. בין השאר מדובר בהקמת יחידות המתמחות בקשרי משטרה-קהילה, בעריכת ימי ספורט, תחרויות ואירועים משותפים לשוטרים ולציבור, פתיחת תחנות המשטרה ומתקניה לביקור הציבור, התרועעות שוטרים עם ילדים ובני נוער ועוד. המושג "שיטור קהילתי" (Community Policing) מבטא את המגמה לחזק את קשרי המשטרה עם הקהילה, תוך ראייה כוללת של הקהילה, צרכיה והפוטנציאל הגלום בה לפעולה מקומית נגד עבריינות ופשע. לעתים הכוונה בכך היא גם לשתף את הקהילה בחלק מן האחריות הכוללת המוטלת על המשטרה (Greene & Mastroski, 1988).

אפשר שבישראל המשמר האזרחי הוא גשר כזה בין הקהילה לתחנת המשטרה המקומית. כיום ניכרת התגברות של הנכונות לחזק את הקשר הזה (הארץ, 23.2.94). אפשר שגם בגלל קיומו של טרור פוליטי בישראל קיימת זיקה מיוחדת בין המשטרה לאזרחים ומחויבות בין הממשל המרכזי לאנשים הגרים ביישובים נבחרים. נושאים אלה נדונים במקום אחר (ראה למשל Yanay, in press).

מן העובדה שאזרח הציג את בעייתו בפני המשטרה וביקש את התערבותה, או פנה אליה וביקש ממנה להגן עליו וכו' מקובל לרשום ולתעד ב"יומן האירועים" המצוי בכל תחנת משטרה את פרטי תלונתו של האזרח, אולם ספק אם יש לבקשת האזרח ולרישום ביומן זה תוקף משפטי. המשטרה חופשית להחליט אם עליה להתערב בכעיה שהיא נשוא התלונה, ואם כן, איזה קדימות לתת לה. על המשטרה להחליט אם להיענות לפניית האזרח או לא. המשטרה גם רשאית לבחור את העיתוי לתגובתה ולקבוע את הדרכים ואת גודל הכוח הנחוץ להתערבותה ואת המשאבים שיוקצו לשם כך, הכל על-פי שיקול דעת הקצין האחראי.

מלכתחילה ניתן למשטרה חופש פעולה ושיקול דעת נרחב אם להתערב בתלונה כלשהי וכיצד. מקובל לטעון, שחלק מן התלונות המוגשות למשטרה מסייעות לה במילוי תפקידה וחלק מן התלונות אינן מסייעות בתהליך זה והן לעתים טרדניות. למשטרה יש אפוא שיקול דעת מקיף בנושא ההתייחסות לתלונה ולתגובה עליה.

הזיקה לזכות: שמירה אישית

הסופר הבריטי סלמן רושדי פרסם בזכור ספר בשם "פסוקי השטן" (*The Satanic Verses*) שעורר עליו את חמת המוסלמים ברחבי העולם. באירן הוצא עליו גזר דין מוות ופרס של שני מיליון דולר הוקצב על ראשו. ממשלת בריטניה החליטה לשמור על ביטחונו האישי של הסופר. בכך התחייבה להעניק שירות העולה למשלם המסים הבריטי הון רב. בהעניקה טיפול זה קיבלה על עצמה בריטניה התחייבות ארוכת טווח לשמור על הסופר, לטפל למעשה בכל אורחות חייו

המשטרה שוכחת לא פעם את האזרח, בין שהיה קורבן לאירוע ובין שהיה עד ראיה לו. האוריינטציה של המשטרה והמכוונות לבית-המשפט מביאה להתרחקות המשטרה מן הציבור. ניתן להגיב על טענה זו בכך, שבסופו של דבר תפקידה של המשטרה להביא הוכחות שיסייעו להפללתו של מבצע העבירה, להרשעתו ולהענשתו; עקב כך, בטווח הארוך יותר, הציבור יוצא נשכר, אלא שהציבור אינו ערוך להמתנה מסוג זה ומבקש שהמשטרה תיתן לבעייתו את מלוא תשומת הלב שלה. בהתמשכות הליכי החקירה והבירור הציבור רואה מטרד ותו לא.

הפרופסיונליזציה של המשטרה מתבטאת לא רק בסמלים חיצוניים, אלא גם, ובעיקר, בהסתגרות המשטרה בעצמה – כמקובל בפרופסיות רבות. פרופסיונליזציה זו מאפשרת לאיש המשטרה לטעון, שבהיותו "פרופסיונל" ("מקצוען"), לא זו בלבד שהוא הגורם היחיד הרשאי להתערב באירוע, אלא שהוא גם היחיד המכיר את רזי המקצוע, יודע את התגובה ומהלכה, כמקובל בכללי הפרופסיה המשטרית. מכאן, שלציבור אין בסיס וידע להבין את פעולת המשטרה, ובוודאי שאין בידי כלים לבקר או להעריך אותה.

על-פי קלוקארס (Klockars, 1988), מגמות אלה ואחרות של משטרות בעולם כולו גורמות שארגון זה יתרחק מן הציבור ויתכנס בעצמו. כשל נטייה זו חשוב להציג מחדש את שאלת מעמדו של הפרט הפונה לעזרת המשטרה ומבקש את התערבותה.

הזכות להגנה: החוק ושיקול דעת

מן הראוי לבדוק את המעמד והתוקף שיש לפנייתו של אזרח לעזרת המשטרה. מה נגזר

פנתה למשטרה וביקשה את הגנתה מפני הבעל והמשטרה הציעה לה ליווי משטרתי עד אל מחוץ ליישוב. אלא שדווקא שם, לאחר שהסירה המשטרה את הגנתה, ארב לה הבעל וירה בה. בבירור פנימי שערכה המשטרה לאחר המקרה הטרגי היא בחרה להעיר לשוטרים שליוו את האשה על כך שלא דיווחו למפקדיהם על הפסקת הליווי בגבול היישוב, כמקובל. לא המשטרה וגם לא כל גורם אחר קיבלו על עצמם את האחריות להבטחת ביטחונה האישי של הנרצחת.

בנושא זה של מימוש זכות אישית לביטחון הנהיגה ממשלת שוודיה חידוש. בשנת 1991 הוחל בשוודיה כניסוי המבטיח הגנה אישית לנשים החוששות מבעלים או מבני-זוג אלימים. כל אשה החוששת לשלומה ולביטחונה האישי רשאית לפנות למפקד המשטרה במקום מגוריה, להציג בפניו את פרטי העניין ולבקש שמירה אישית. אם שוכנע קצין המשטרה שהפנייה רצינית ושסכנה אכן אורבת לאשה, הוא רשאי להיענות לבקשתה ולאשר להעמיד לה, על חשבון המדינה, שומר ראש שילווה אותה על-פי תוכנית שהוגדרה מראש. במספר מקרים מדובר בליווי למקום העבודה וחזרה הביתה; במקרים אחרים מדובר בשמירה מקיפה, במשך כל שעות היממה, כדי להבטיח שלא יאונה למבקשת כל רע. השירות ממומן כאמור מקופת הציבור. הסדר זה הונהג לאחר שמספר נשים נפגעו באורח קשה בידי בני זוג אלימים (Justitie Departementet, 1648). לעתים הקדמת תרופה למכה עשויה להשתלם למשלם המסים ולהיות זולה יותר מכל הוצאה אחרת.

כחוסה, להתחייב להגנתו – והכל על חשבון משלם המסים הבריטי.

כאשר ביקש דושדי לטוס לארצות-הברית, סירבה חברת התעופה "בריטיש איירווייז" להטיסו מחשש להתקפת טרור (הארץ, 1.10.93). כחברת תעופה פרטית לא רצתה לסכן את עצמה ואת נוסעיה. בכך נתחמה למעשה נכונות מגזר אחד ליטול סיכונים נוספים, אף-על-פי שכל הציבור הבריטי משתתף במימון השירות שניתן לרושדי.

יש היגיון בטענה, שאלה הנושאים במשרות פוליטיות רמות-דרג ראויים לשמירה אישית ולהגנה מפני התנקשות בחייהם. אולם, החלת שמירה זו גם על איש מן הציבור מחדדת את השאלה האם הפרט אכן זכאי להבטחת ביטחונו, באילו תנאים ובאיזה מחיר. ספק אם הרשויות היו מעניקות שירות זה או דומה לעקרת בית סתם או לאזרח מן השורה אילו פנו בבקשה דומה. ואם תינתן הגנה כזו, לכמה זמן תינתן ומה תכלול? דוגמה זו מבליטה גם את שיקול הרעת הגלום בהבטחת שירות זה.

שאלה זו באה לידי ביטוי גם בהפעלתם של מקלטים לנשים מוכות: האם חייבת המדינה לספק שירות זה להגנת הפרט, או שמא היא פטורה מהגשת שמירה כזאת לנשים החשות שהן נתונות בסכנה? ואם המדינה מסייעת בהקמת מקלטים כאלה או במימון הפעלתם, האם יש בכך רק השתתפות בשירות או גם נטילת אחריות?

מדי פעם החברה בישראל מזדעזעת לשמע ידיעה על אלימות בתוך המשפחה, שבה נפגע אחד מבני המשפחה בידי בן משפחה אחר; כדרך כלל מדובר בנשים שנפגעו מאלימות של בן זוג או בעל אלים. בינואר 1994 נורו אם ובתה בידי אבי המשפחה, שלמה מנטש, בעת שנסעו לביתן מתחנת המשטרה שבה הגישו נגדו תלונה וביקשו אבטחה. האם נהרגה. בבירור שנערך נמצא, שהנרצחת

הזיקה לזכות: מבחן הנויקין

זכותו של הפרט לביטחון אישי והגנה

השלום שדחה מלכתחילה כל עילה בתביעה זו. בית-המשפט העליון תרם בכך שקבע שעל המשטרה מוטלת חובת זהירות מושגית, כלומר חובת זהירות עקרונית, ולא דווקא קונקרטיית במקרה זה.

בישראל נתקבל לאחרונה פסק דין חשוב בבית-המשפט המחוזי בתל-אביב.⁴ פסק הדין חייב את מדינת ישראל לשלם קרוב לשניים וחצי מיליון ש"ח לאדם שנורה ונפגע לאחר מסכת אירועים. העניין החל כאשר פנתה לאה קידר לעזרת המשטרה וביקשה הגנה מפני חברה לשעבר, לואיס לי, גבר אלים וחמוש בנשק, שרדף אותה. המשטרה, על-פי שיקול הדעת שניתן לה, לא נענתה לבקשה זו. מאחר שלא ניתנה לה הגנה כלשהי הצליח לואיס לי לבצע את זממו, אך במקום לפגוע בגברת קידר, הוא פגע באביעזר אדמוני, חבר לעבודה שנמצא סמוך לגברת קידר כאשר ירה בה לואיס לי. אדמוני תבע את מדינת ישראל על כך שלא טיפלה בבקשת המתלוננת בזמן, וברצינות הראויה. אילו עשתה כן, היתה נמנעת הפגיעה בו.

המבחנים שעמדו בפני בית-המשפט התייחסו לטיפול המשטרה בתלונת האשה, הפעולות שביצעה המשטרה (או לא ביצעה) לאחר קבלת התלונה, אחריות המדינה, חובת הזהירות שלה בכלל וכלפי הקורבן בפרט, ועוד.

בפסק הדין, שניתן ביום 24.8.93, כתב השופט קלינג: "בכל מהלכה של תקופה זו התייחסה המשטרה לתלונה בצורה שמעוררת חרדה לדרך תיפקודה. המשטרה לא בדקה ברישומי משרד הפנים אם יש לנשוא התלונה אקדח... למרות שכירור כזה כמסוף המשטרתי

מפני פשע אלים עשויה להתברר בערכאות, במבחנים משפטיים שבהם נתבעים המדינה או שליחיה בגין מחדל. בערעור אזרחי 429/82, מיום 10.11.88,⁵ קבע השופט אהרון ברק: "אפילו מוטלת חובה (מושגית וקונקרטיית). על שוטר, אין הוא חייב למנוע נזק. חובתו אינה אלא לנקוט אמצעי זהירות סבירים כדי למנוע נזק. אמצעי הזהירות עצמם הם פונקציה של האפשרויות הסבירות העומדות לרשותו ושל נתונים נוספים, העשויים לא פעם להביא לידי כך, שאפילו קיימת חובת הזהירות אין היא אפשרית בנסיבותיו של מקרה ספציפי". והוסיף ואמר השופט בכך: "לא בכל מקרה בו מתרשלת המשטרה במניעת עבירה, שהיה אולי לאל ידה למונעה יש להטיל על המשטרה, קרי על הציבור כולו, לפצות את הפרט אשר ניזוק עקב אי-מניעת העבירה. כללית, חבה המשטרה לעשות כל מאמץ אפשרי למניעת עבריינות לציבור בשלמותו ולא לכל אחד מהפרטים מהם מורכב הציבור".⁶

הערעור הזה נסב על אירוע שבו נכשלה המדינה במניעת יציאתו לחוץ-לארץ של אדם שהיה נגדו צו עיכוב יציאה. השופט בכך הוסיף, ש"במקרה דנן אין המדובר במקרה, שבו נמנעת המשטרה מלנקוט את כל האמצעים הסבירים כדי למנוע ביצוע עבירה רגילה, אשר לגביה יכול גם האזרח הנפגע לנקוט אמצעים סבירים כדי להתגונן מפניה ולמנעה, אלא באי מניעת נזק בעניין שנשלט כולו על-ידי המשטרה בלבד, ולכן מוטלת על המשטרה חובה מיוחדת להקפיד על בחינה מדוקדקת ויסודית...".⁶ ערעור האשה ובקשתה לקבל פיצוי על כשל המשטרה הוחזר לבית-משפט

4. מדינת ישראל נ' סוהן, פ"ד מ"ב (3), עמ' 742.

5. שם, עמ' 743 (ההדגשה הוספה).

6. שם, שם.

7. ת.א. 869/89.

ניכרות"¹¹. והשופט קלינג מסכם את הטענות בעניין זה: "המשטרה ידעה על הסכנה הנשקפת ללאה קידר... לא כל היודע על סכנה הנשקפת לזולת חייב לנקוט באמצעי זהירות. הוא חייב לעשות כן רק אם הוא חב חובת זהירות... לאור הפסיקה בשנים האחרונות אין ספק כי ביחסים שבין המשטרה לאזרח קיימת חובת זהירות מושגית (עקרונית, א"י)... בנסיבות העניין לא יכול להיות ספק בקיומה של חובת זהירות קונקרטיית"¹².

משני פסקי הדין שתוארו עולה, שבית-המשפט קבע שהמדינה חבה חובת זהירות מושגית (עקרונית) בלבד כלפי האזרח, ולא בהכרח חובת זהירות קונקרטיית להגנתו. מאידך גיסא, פסק הדין של השופט קלינג קובע שהמשטרה נכשלה גם בחובה זו, ש"היא לא רק כלפי הגיזוק במישרין, אלא גם כלפי מי שחש להצלתו"¹³.

פסק דין זה מאשש את הגישה לפיה על המשטרה לנהוג אחריות רבה והקפדה בשיקול הדעת שניתן לה, ולא להתרשל בו. כל החלטה למנוע הגנה מאזרח עלולה להיות, עבורו ועבור הסובבים אותו, הרת אסון. מאידך גיסא, פסקי דין חשובים אלה קבעו, שלמשטרה אין חובה קונקרטיית להגן על כל פרט, אלא למנוע ביצוע עבירות ופשעים ברמה הכוללת יותר.

פסק דינו של השופט קלינג חייב את המדינה לשלם הוצאות למי שהמשטרה נכשלה בהגנתו ונפגע בשל כך. התשלום מיועד לכיסוי הוצאות ובית-המשפט גם קבע סכום של רבע מיליון ש"ח בערך פיצוי על

לוקח שנייה"⁸. ועוד הוסיף השופט וכתב: "...בקשת המתלוננת להגן עליה נשארה בתיק והועברה לראש הצוות... (הוא) נטל על עצמו לייצג ללאה קידר (המתלוננת) לקבל טיפול פסיכיאטרי בהקדם".

על סמך שיקול דעתה של החוקרת נרשם בתיק, ש"מדובר בסכסוך רומנטי בין המתלוננת לחשוד. המתלוננת נראית לא יציבה בנפשה במאה האחרונים. ממליצה לגנוז, חוסר עניין ציבורי". שני שוטרים, בעלי תפקיד בכיר יותר, הצטרפו להמלצה זו, אף-על-פי שלא ראו את המתלוננת שהיתה, כנראה, אחוזת חרדה. השופט התרשם ש"הבסיס היחיד לקביעה כי למתלוננת בעיות נפשיות וכי אין עניין ציבורי בתלונה, הוא... לאחר שלא (המתלוננת) נואשה מטיפול של המשטרה ולאחר שלא יכלה לשאת יותר את הפחד שבו היתה שרויה"⁹.

טיעון עקרוני מעלה השופט בקבעו: "אין חולק על כך שהמשטרה אינה חייבת למנוע את הנזק, וכי חובתה היא לנקוט באמצעי זהירות סבירים בלבד". שהרי מפסק הדין של השופט ברק עולה, ש"אפילו מוטלת חובה... על שוטר, אין הוא חייב למנוע נזק. תובתו אינה אלא לנקוט אמצעי זהירות סבירים כדי למנוע נזק"¹⁰.

ואכן, בפסק דינו קבע השופט קלינג: "לעולם אין ודאות כי אמצעי זהירות שיינקטו ימנעו את התוצאה שלמניעתה הם ננקטים. יחד עם זאת חובה היא לנקוט אמצעי זהירות סבירים, בייחוד כאשר האמצעים הם פשוטים ואינם כרוכים בטרחה רבה ולא בעלויות

8. שם, בעמ' 4 לפסק הדין.

9. שם, סעיף 8.

10. ע"א 429/82, מדינת ישראל נ' סוהן, פ"ד מ"ב (3) עמ' 742.

11. סעיף 14 לפסק הדין.

12. סעיף 13 לפסק הדין.

13. סעיפים 15, 16 לפסק הדין.

מעבריינים ומגדילה את הכנסותיה מקנסות אלה, ובכספים אלה עליה לכסות את נזקיו של הקורבן ולפצותו על כאבו וסבלו. אליאס (Elias, 1983) מציג גישות שונות להסברת עמדת המדינה כלפי קורבן האלימות ואת בסיס חובתה של המדינה לסייע לקורבן זה. גישת ה"חבות המוחלטת" לפיצוי קורבנות פשע מבוססת על מעין הנחה חוזית. לפי הנחה זו, הפרט משלם מסים למדינה וחובתה לשמור על שלומו וביטחונו. כישלון המדינה למלא את חלקה בחוזה זה מזכה את הקורבן בפיצוי. לגישה זו יש גם פנים שונות: המדינה מאפשרת (במודע או במשתמע) סכיבה חברתית שיש בה עבריינות. הפגיעה האלימה הנגרמת מעצם הרשאת קיומה של סכיבה זו מזכה את הקורבן בכיסוי הוצאותיו ובקבלת פיצוי.

גישת "ההזנחה הממשלתית" לפיצוי קורבנות אלימות מבוססת על ההכרה, שתקיפת הקורבן התאפשרה בשל איכות עבודתה הירודה של המשטרה, שלא מנעה את הפשע. איכות ירודה של שירות ציבורי זה מזכה את האזרח בקבלת פיצוי.

גישת "מניעת העבריינות" לפיצוי קורבנות מבוססת על ההנחה, שאם תכסה המדינה את הוצאותיו של הקורבן ואף תפצה אותו, הוא יקפיד לשתף עמה פעולה. פיצוי הקורבן ישמש תמריץ לשיתוף פעולה עם המשטרה ויסייע בכך למניעת עבריינות בעתיד. נוסף על כך, אם ידאגו הרשויות לפיצוי נאות לקורבן, יקטן הדחף שלו לפעול להשגת "פיצוי" בעצמו, דבר העלול לעודד מחזוריות בפשיעה.

גישת "הזכות השוויונית להגנה" לפיצוי קורבנות מבוססת על ההנחה, שמקצת האזרחים חשופים לעבריינות (בשל מקום

כאב וסבל. סכום זה הוא מעבר לכיסוי הוצאות ישירות ועקיפות ויש בו פיצוי שעל המדינה לשלם למי שנכשלה בהבטחת ביטחונו, כפי שהיה במקרה זה. המדינה, שנתבעה לשלם, לא ערערה על עצם חובתה לשלם, אלא רק על גובה הסכומים שנקבעו ובכך נשמר התקדים שקבע בית-המשפט¹⁴.

פסקי דין אלה מבהירים את רוחב שיקול הדעת שיש למשטרה, אך במקביל עולה מהם, ששיקול דעת זה מחייב את המשטרה בזהירות וברגישות רבה בטיפול באזרח.

הזיקה לזכות: פיצוי הקורבן

אף-על-פי שבית-המשפט לא קבע את חובת המדינה ל"זהירות קונקרטי" כלפי הפרט, כלומר את זכותו של כל אדם להגנה מלאה, ניתן לבחון זיקה נוספת, עקיפה, לזכות זו, באמצעות התוכניות שפיתחו מדינות מתועשות במערב. לפי תוכניות אלה, שפותחו בעשרים השנים האחרונות, קורבן פשע אלים זכאי לקבל פיצוי מן המדינה על שנכשלה בהגנתו. ניתן לראות בפיצוי זה ביטוי לזיקתה של המדינה לאזרח ולהגנתו.

כמדינות רבות בעולם מקובל לפצות קורבנות פשע אלים. אפשר שפיצוי זה מבטא את המגמה הכללית של "מדינת הרווחה" המגדירה נזקקים ומסייעת להם. אך מעבר למגמה זו ניתן לטעון, שהנפגע זכאי לפיצוי משום שהמדינה נכשלה בהגנתה עליו (ינאי, 1994). נוסף על כך, לאחר שנטלה המדינה לידיה את השיפוט הפלילי, היא הפכה להיות המייצגת של הקורבן. לפיכך עליה לדאוג לו ולפצותו, שהרי המדינה גובה קנסות

14. שיחה עם באי-כוח התובע ביום 24.2.94.

זכות ממשית. בהעדר הגדרה כזו והמשאבים הנלווים הנחוצים למימושה, לא ניתן לדבר על זכות ישירה ומלאה של כל אדם להבטחת ביטחונו האישי, ואפילו לא במקרים של הגשת תלונה והבעת צורך מפורש וקונקרטי. כמקובל בתחומי חברה אחרים, ההנחה היא שעל כל אדם להימנע מלהסתכן שלא לצורך ועליו לעשות כל מה שביכולתו כדי להבטיח את שלומו ואת ביטחונו. עליו להגן על עצמו ועל רכושו ולעשות כל מאמץ אפשרי להתרחק מגורמי סיכון ופשע.

מעבר ליחיד יצרה המדינה מכניזמים שתפקידם לעסוק במניעת עבירות באמצעות זיהוי פשעים, חקירתם, איסוף מידע על המבצעים, הבאת עבריינים לדין ועוד, והציבור אמור לסייע לגורמי אכיפת החוק, ובראשם המשטרה, במסירת ידיעות, עדות וסיוע אחר ככל שיתבקש.

השאלה העומדת לדיון היא אפוא הזיקה, אם היא קיימת, בין היחיד ובין השירות הקולקטיבי שנוצר: האם הזיקה היא ישירה, ואם כן מה הם מאפייניה.

שיקול הדעת של המשטרה, כארגון שירות, הוא רחב ומוחלט. לאזרח אין למעשה דרך לשנות את החלטתו של שוטר אם להתערב או לא להתערב באירוע כלשהו, מתי להתערב בו וכיצד. כללים שפרסם האו"ם אמורים לפתח מערכת מקצועית (פרופסיונלית), ערכית אחידה, אולם אין במערכת זו אלא המלצה בלבד, מה גם שיש הרואים בפרופסיונליות זו של השוטרים דרך המרחיקה אותם מן הציבור.

שיקול דעת המשטרה, והעדר כללים מנחים, עלולים להוביל להבדלים ניכרים בהתייחסות לפניות אנשים וכדפוסי מתן השירות ביישובים שונים, וביישוב אחד בזמנים שונים. לא ניתן כיום לטעון לקיומו של "צדק חלוקתי" (Equity) בהקצאת שירותי משטרה, או לתהליך שבסופו אפשר יהיה

המגורים, איזור העבודה וכדומה) יותר מאזרחים אחרים, ולא בכל איזור דומה ההסתברות להיפגע מפשע ומאלימות. על מנת לשמור על שוויוניות, המדינה חייבת לפצות את מי שנפגעו מפשע, משום שחשיפתם לעבריינות גדולה יותר והמדינה נכשלה בהגנתם.

מקורן של גישות אלה במחשבה המדינית, בתפיסות חברתיות ובכללי מדיניות שהתפתחו עם השנים. הן משקפות נקודות מוצא שונות ועקרונות בסיסיים של מדיניות סוציאלית שהתפתחה בארצות מתועשות במערב בתחום זה. ניתן לראות בגישות אלה כוונה להבטחת היציבות הפוליטית. הן מבוססות על ההנחה, שכל שלטון שואף ליציבות פוליטית וזו תושג רק אם ישררו בחברה שקט וסולידריות. כיסוי הוצאותיהם של נפגעי אלימות ומתן פיצויים יתרמו לשקט חברתי, לסולידריות וליציבות השלטון.

סיכום ודיון

מאמר זה מתמקד בשאלת הזכות לביטחון האישי והדרך שבה המדינה אמורה להבטיח זאת לפרט, בעיקר לאור התגברות הפשיעה והאלימות. על רקע הצורך האוניברסלי והמוחלט של כל יחיד לשמור על ביטחונו, המאמר מציג שאלות לגבי קיום "זכות" לביטחון אישי, משמעותה, והגורם האמור להבטיח זכות זו. תוארו התפתחויות בתחום הגשת שירותי משטרה והוצגו החולשות המאפיינות הגשת שירות בתחומי רווחה אחרים.

הטענה היא, שהזכות לביטחון אישי, כמו זכויות אזרח אחרות, היא "זכות ערטילאית", בבחינת הצהרת כוונות הטעונה קיום משאבים והגדרה חוקית לפני שהיא הופכת להיות

השמירה האישית שניתנה לסופר רושדי והניסיון להעניק שמירה אישית לנשים טעונות הגנה בשוודיה נראים כיום כחידושים יוצאי דופן, משום שהם כוללים מתן שירות אישי מקיף על חשבון משלם המסים.

חידושים אלה מעלים סוגיות רבות, למשל בשאלת זכותו של אזרח אחד (או אזרחית) להגנה אישית לעומת זכותו של אזרח (או אזרחית) אחר לקבל הגנה כזו. אפשר שאירועים קשים הצפויים בתחום זה יעניקו שירות של הגנה אישית אף לאזרחים, שרשות כלשהי תקבע את נזקקותם ואת זכאותם להגנה אישית. כיום יכול כל אדם החפץ בכך והמסוגל לממן זאת, לרכוש הגנה אישית בשוק הפרטי בלבד; בשנים האחרונות היינו עדים להתפתחות מהירה של חברות שמירה ואבטחה פרטיות המציעות מגוון של שירותים (South, 1988). אפשר שהמשטרה תעמיד בעתיד שירות כזה גם לרשות אזרחים מן השורה שמאיימת עליהם סכנה. יש כאלה שיטענו ששירות כזה מבטיח את שלומם של האזרח; אחרים יטענו, שיש בו סיכון לחופש האזרח, למשל אם המשטרה תדרוש ממנו, בשל סיבות שלה, להיות נתון לשמירה אישית, שכמוה כשלילת חופש.

פיצוי קורבנות של פשע אלים משקף יסוד נוסף בתחום זה. ברור, שמתן פיצוי כספי למי שנפל קורבן לפשע יש בו ביטוי עקיף לחובתו המוסרית של הכלל, ולחובתה של המדינה, להבטיח את שלומם וביטחונם של הפרט; אם נכשלו במילוי התחייבות זו, הקורבן זכאי לפיצוי. פיצוי זה הוא מעבר לפיצוי שהקורבן זכאי לו מן העבריין על-פי דין והוא מבטא אולי יותר מכל ש"המצפון החברתי" אינו שלם עם הביטחון הפיסי שהוא מקנה לכל פרט ומשפחה; לפיכך הוא מעניק בינתיים פיצוי, כסמל למחויבות זו.

מתיאור המצב עולה ספק אם אכן קיימת ליחיד "זכות ישירה" לביטחון אישי. אפשר

ליצור דפוסי מענה אחידים, סטנדרטיים, כמקובל בארגוני שירות אחרים בקהילה. ראוי לבדוק את היתרונות ואת החסרונות של שיקול דעת רחב זה, שניתן לגורמים המוסמכים העוסקים באכיפת החוק ולוודא, שביטחונם האישי של כל פרט יובטח תוך-כדי שמירה על איזון עדין זה (Cohen 1981; Osrtom, 1983).

למשטרה, כשירות לציבור, אין זיקה ישירה לפרט גם אם פנה זה וביקש את עזרתה. פסקי הדין שהובאו לעיל גורסים אמנם חובת זהירות "מושגית" (עקרונית) ליחיד, אך לא קונקרטי ישירה. לפיכך לא ניתן לכאורה לטעון, שגורם ציבורי כלשהו חייב להבטיח את חייו של פרט זה או אחר, או שהוא אחראי לביטחונם. יוצא דופן אולי הוא פסק הדין של השופט קלינג, שקבע לא רק את חובתה של המדינה לטפל בזהירות רבה בתלונה שהובאה בפניה, אלא אף זיכה בפיצויים של ממש קורבן של העדר טיפול כזה על-פי שיקול הדעת שניתן לשוטרו.

נגד המשטרה הועלו טענות, שגם היא, כמו ארגוני שירות ציבורי אחרים, מתנתקת מעט מן הקהילה עקב תהליך של פרופסיונליזציה, מיליטריזציה ולגליזציה. נוסף על כך, לא זו בלבד שהמשטרה, שהיא השירות הממלכתי בתחום זה, אינה חייבת דיווח (Accountable) ליחיד על פעולתה ומחדליה בעניינם, בישראל היא אף אינה חייבת דיווח לקהילה וליישוב שבתוכם היא פועלת. לפיכך, המשטרה מחויבת לתת דין-וחשבון לדרג הממשלתי, הממלכתי. בכך משטרת ישראל שונה ממשטרות אחרות בארצות המערב, הכפופות במידה זו או אחרת לרשות המקומית.

מאידך גיסא, אנו עדים להתפתחויות מעניינות המעידות על התפתחות זיקה של המדינה לביטחון היחיד. שלוש זיקות כאלה תוארו במאמר: שמירה אישית, נזיקין ופיצוי.

ערים למצוקה זו של יחידים, משפחות וקהילות והם מציעים מענים שונים להבטחת גופו של אדם ורכושו, תמורת תשלום. התפתחות זו, שלא נדונה במאמר זה, מבטאת את היווצרות ה"כלכלה המעורבת" בתחום שהיה עד לאחרונה מונופול של המדינה. ככל שהצרכים גדלים, הקהילה משתדלת להבטיח, אם בצורה של התנדבות ואם בדרך של רכישת שירותי הגנה, את ביטחונה ואת ביטחון תושביה.

האו"ם הכריז על זכותו האוניברסלית של כל פרט לביטחון. עתה יש לבדוק אילו זכויות שמורות ליחיד בתחום זה, במסגרת שאר זכויות האזרח והחופש שאדם זכאי להם. הנושא מצוי עתה בתהליכי התפתחות וכמו תחומי שירות ורווחה אחרים הוא ראוי לתשומת לב, לעיון ולליווי של מחקר הולם בעתיד.

שזכות זו שמורה רק לקבוצה של אנשים, לקולקטיב. קולקטיב עשוי גם להיות חזק יותר מאשר הפרט וערוך יותר מאשר הפרט להגן על עצמו. בהפרדה הקיימת בין הפרט לקולקטיב טמונה אולי גם הרשאה, אם לא עידוד, להתארגן במסגרת קהילתית ואף רחבה יותר, לספק הגנה לחברים.

אם נקבל עמדה זו, הרי שגם בתחום זה המדינה סוגרת מעגל היסטורי, שתחילתו באותה אמנה חברתית של הובס ושהיא בסיס להיווצרות המדינה המודרנית. ואם גישה זו תתקבל, ברור ש"המשמר האזרחי" וגופי הגנה ושמירה מקומיים המתפתחים בישראל ובשטחים עשויים לזכות בלגיטימציה מקומית לנוכח העדרו של ארגון ממלכתי המבטיח זכות מפורשת ובצדה רמה ראויה של ביטחון אישי.

לבסוף, השוק החופשי והמגזר העסקי

ביבליוגרפיה

- דודון, א', מדינת הרווחה בעידן של חמורות, מאגנס, ירושלים, 1985.
- ינאי, א', "סיוע לקורבנות פשע אליים – סוגיות של מדיניות ורווחה", חברה ורווחה, י"ד (1994), עמ' 129-146.
- כהן, ח', המשפט, מוסד ביאליק, תל-אביב, 1992.
- קטן, י', "ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה", ביטחון סוציאלי, 32 (1988), עמ' 57-73.
- Brown, L., *Community Policing: A Practical Guide for Police Officials*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington, DC, 1989.
- Cohen, L.E., J.R. Kluegel & K.C. Land, "Social Inequality and Predatory Criminal Victimization: An Exposition and Test of Formal Theory", *American Sociological Review*, 46 (1981), pp. 505-524.
- Elias, R., *Victims of the System*, Transaction, New Brunswick, NJ, 1983.
- Greene, J.R. & S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Hobbes, Thomas, *The Leviathan*, Collins, First Issue in the Fontana Library, London, 1962.
- Klockars, C.B., "The Rhetoric of Community Policing", in: Greene, J.R. & S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 239-258.
- Mumford, L., *The City in History*, Penguin, Harmondsworth, 1961.
- Maslow, A., *Motivation and Personality*, Harper Bros, New York, 1954.

- Oliver, I., *Police, Government and Accountability*, Macmillan, Houndsmill, 1987.
- Ostrom, E., "Equity in Police Service", in: G.P. Whitaker & D.D. Philips, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills, 1984, pp. 99-128.
- Rousseau, Jean Jacques, *The Social Contract and Discourses*, Everyman's Library, London, 1968.
- South, N., *Policing for Profit: The Private Security Sector*, Sage, London, 1988.
- Street, J., *Freedom, the Individual and the Law* (5 ed.), Penguin Books, Harmondsworth, 1982.
- United Nations: Code of Conduct of Law Enforcement Officials (General Assembly Resolution 34/169), and: United Nations Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct of Law Enforcement Officials (Economic and Social Council) Resolution 1989/61, in: United Nations, *Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, New York, 1992.
- Wilson, J.Q., *Varieties in Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968.
- Yanay, U., "Co-opting Vigilantism: Government Response to Community Action Aimed at Personal Safety", *Journal of Public Policy* (in press).

הגדרת הצרכים לשירותים שכונתיים ביושבים הערביים בישראל: פוטנציאל היושום של מודל "טווח הצרכים" לתכנון מדיניות רווחה

מאת פרופ' ברוך קיפניס ויעל אספיס*

הצרכים החברתיים שיש לספקם בעזרת
מדיניות רווחה (ראה דיון מפורט אצל
Schnell & Kipnis, 1989).

מבוא

גישה מודרנית לתכנון מדיניות ציבורית
במדינה דמוקרטית פלורליסטית צריכה להכיר
באופי המיוחד של הקבוצות החברתיות-
תרבותיות המרכיבות אותה. מאמר זה עוסק
כזיהוי מידת הצורך בשירותים שכונתיים
של אוכלוסיית הכפרים הערביים המתעיירים
בישראל, המאוכלסים במוסלמים ובנוצרים.
זיהוי הצרכים ומידת ה"ויתור" – "חיוניות"
בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות תזוהה בעזרת
מודל "טווח הצרכים" (The value stretch
model). המחקר יבחן באיזו מידה מידת
ה"ויתור" על שירות זה או אחר שונה או
דומה בין הקבוצות על-פי חתכים דמוגרפיים,
חברתיים, כלכליים ותרבותיים ועל-פי צורות
ישוב. כמו-כן יוצג מודל "טווח הצרכים"
כאחד האמצעים לשיתוף הציבור בקביעת

הרקע למחקר

אחד התחומים העיקריים שעליהם מופקד
התכנון הוא הסדר הספקת השירותים
הציבוריים המוקצים כחלק ממדיניות רווחה
חברתית. נושא הקציית שירותי הרווחה,
שעודנו שנוי במחלוקת, הוא אחד הנושאים
הנחקרים ביותר היום והוא נשען על העובדה
שהחברה בת ימינו נמצאת בתהליך של גידול
מתמיד של רמת הציפיות לרווחת החיים
והסביבה. לעומתו קיים תהליך מדאיג של
התמעטות המשאבים הכלכליים, המצויים
בידי החברה והנחוצים כדי לספק את הציפיות

* המכון לחקר חיפה והגליל, אוניברסיטת חיפה.

המאמר מבוסס על סקר "רכוב" שבוצע במסגרת פרויקט גישוש למחקר על סיוע בדיוור לאוכלוסייה הערבית
בישראל. הפרויקט בוצע במכון לחקר חיפה והגליל של אוניברסיטת חיפה ומומן בידי אגף איכלוס במשרד הבינוי
והשיכון. את המחקר במלואו הגישה יעל אספיס כעבודה לשם קבלת תואר מוסמך בתכנון ערים ואזורים בטכניון
והוא יצא לאור כפרסום מס' 11 של המכון לחקר חיפה והגליל.

והולכים בשנים האחרונות ברוב המדינות הדמוקרטיות המערביות המשאבים הציבוריים העומדים לרשות שירותי הרווחה (דורון, 1985; גולדברג, 1987; ליטוין, 1987). רבות ממדינות המערב נאלצות להתמודד בקביעות עם בעיות כלכליות כמו האטה בצמיחה הכלכלית, אינפלציה ודיפלציה, אבטלה והידלדלות האוצר הציבורי (Barr, 1987).

חלק מן הפתרונות שהוצעו כדי להתמודד עם הפער שבין הביקוש ובין ההיצע הציבורי היו "הפרטה" של חלק מתפקידי הממשל באמצעות העברתם ליוזמה חופשית. התפיסה העומדת מאחורי גישת ההפרטה היא, שמוצר או שירות יכולים להיות ממומנים באופן פרטי או ציבורי ויכול להיות מיוצרים ומסופקים על-ידי שני המגזרים האלה. הפרטה היא הגישה המנוגדת ביותר למדינת הרווחה (Barr, 1987). כורזים ומלר (1987), קופ (1989) ואחרים מזהים תהליכים דומים גם בישראל, שנקלעה לבעיות כלכליות כמו אינפלציה, חוסר צמיחה ואבטלה. אלה הביאו לנקיטת מדיניות שבמוקדה עומד קיצוץ בתקציבים הציבוריים, בעיקר לרווחה.

קיימים קריטריונים שונים להקצאה "צודקת" של המשאבים לשירותי ציבור ורווחה. בין אלה בולטים חמישה:

1. "הגישה השוויונית". קריטריון זה גורס, שלכל בני האדם צריכה להיות נגישות שווה לחלק שווה של רווחה. ה"צדק" ייעשה כאשר כל השירותים יהיו פרוסים באופן שווה במרחב (Buttimer, 1979).

2. הקצאה לפי "צרכים". לפי קריטריון זה החברה צריכה לדאוג לסיפוק צרכים ידועים של אזרחיה ולפיכך היא אינה משאירה אותם בידי כוחות השוק הפרטי. לשם הפעלת מדיניות זו יש צורך לזהות את הצרכים השונים ולהצדיק את היחס המפלה בין בני האדם (Lucy, 1981; Pinch, 1985)

האלה (Schnell & Kipnis, 1989; Pinch, 1987; Barr, 1985). הצלחתה או כישלונה של מערכת הספקת שירותים נמדדת על-פי הבסיס השכונתי-קהילתי ולכל שכונה וקהילה יש התנאים והאילוצים שלה. ככלל, אפשר לומר, שמדינת הרווחה מבטאת את האחריות שקיבלה הרשות, המייצגת את הכלל, לדאוג לביטחון החברתי והכלכלי של האוכלוסייה כולה (Barr, 1987; Walker, 1981).

התפתחותה של מדיניות הרווחה הושפעה ועוצבה במשך הזמן מגורמים פוליטיים, כלכליים וחברתיים שונים, בהתאם לגישות ולזרמים הפוליטיים המרכזיים שפעלו בתוך החברות הדמוקרטיות (Higgins, 1981; דורון, 1985). המחויבות האוניברסלית של מדיניות הרווחה לדאוג לרווחת האזרחים הגבירה את הדרישות לשיפורים מתמידים בסטנדרטים ובאיכויות של שירותי הרווחה החברתית. השאלה היא אפוא מהי מדיניות הרווחה "הנכונה" ועל מי יוטל נטל הפיתוח של השירותים הציבוריים (Alterman, 1989).

בעשור האחרון אנו עדים להתחזקות הגוברת של החוגים השמרניים בבריטניה ובארצות הברית, תופעה שתויגה כ"תאצ'ריזם" ו"רייגניזם" (Pinch, 1985). תהליך זה מתקיים במדינות דמוקרטיות מערביות נוספות (Greenwood, 1987; Pinch, 1985; Fraser, 1982). אלה הדוגלים במגמה זו מערערים על קיומה של מדינת הרווחה ועל היקף פעולותיה ותפקודיה. לטענתם, המדינה אינה המקור היחיד לרווחה. לפי תפיסתם זו תפקיד מערכת שירותי הרווחה הוא בהסתפקות בהבטחת מינימום חברתי, או רשת מגן אחרונה לכל אותם הפרטים שאינם מצליחים להשיג מינימום של רווחה בכוחות עצמם.

בשל תמורות כלכליות, דמוגרפיות ופוליטיות בארצות שונות, מצטמצמים

ונוטלת חלק בתהליך קבלת ההחלטות והביצוע.

בספרות המחקר פותחו גישות תיאורטיות שונות, המנסות להתמודד עם שאלת התנאים החיוניים (תרבותיים, חברתיים וארגוניים) הדרושים להשגת מטרות באמצעות השיתוף. בולטת במיוחד ההבחנה בין "שיתוף" ובין "השתתפות" התושבים במערכות חברתיות, פיזיות ומוסדיות. כמונח "שיתוף" הכוונה לתהליך שמקורו ברשויות הציבוריות, מלמעלה, שבו מוסדות עירוניים או ממשלתיים יוזמים, בגלל סיבות שונות, שיתוף אזרחים בקבלת החלטות. לעומת זאת, המושג "השתתפות" מציין יוזמה ארגונית הצומחת "מלמטה" (באנגלית: Grassroot), התארגנות של תושבים מקומיים, לשם קידום האינטרס המקומי המשותף (Langton, 1978).

ארנשטיין (Arnstein, 1969) מייצגת את הגישה, הרואה בשיתוף ערך בסיסי. היא טוענת, שהשתתפות הפרט בהחלטות על גורלו היא זכות בסיסית של חברה דמוקרטית. היא מציגה סולם בן שמונה שלבים של דרגות אפשריות של שיתוף, החל מדרגות של מתן כוח שלטוני רב לתושבים וכלה בדרגות שונות של אי-שיתוף, כמו תראפיה ומניפולציה.

היו שטענו, שעקרון יסוד בדמוקרטיה הוא שהאזרח הוא השופט הטוב מכולם של האינטרס שלו עצמו. העיקרון הזה מתממש בהשתתפות אזרחים בתהליכי קביעת מדיניות. ההשתתפות משמעה ההזדמנות הניתנת לאזרחים לקדם את האינטרסים הייחודיים שלהם, או את האינטרס הציבורי כפי שהם רואים אותו. שיתוף פעיל של קבוצות אוכלוסייה בקבלת החלטות הנוגעות להם ולסביבתם המידית עשוי לקדם מטרות רבות ומגוונות. בעיקר אצל קבוצות כמעמד חברתי-כלכלי נמוך, שבדרך כלל אינן

3. הקצאה לפי "מידת הביקוש". לפי קריטריון זה חלוקה צודקת מבוססת על כך שיש להיענות לביקוש לשירות ויש להעניקו למעוניינים בו ביותר.

4. הקצאה על-פי "העדפות". לפי קריטריון זה הביקוש מבטא את העדפות התושבים. חסרונו הוא בכך שלא כל ההעדפות מבוטאות נכון על-פי הביקוש בלבד ואי השימוש בשירות כלשהו יכול לנבוע מסיבות רבות.

5. הקצאה לפי ה"נכונות לשלם". עיקרון זה מניח, שהשירות הוא מוצר כלכלי והמשתמש בו צריך לשלם בעדו. אולם, קביעת מחיר שיוטל על המשתמשים בשירות מקטינה את הדרישה לו והוא עלול להיות לא כלכלי (Browning, 1983).

במאמר זה תוצג שיטה להערכת צורכי האוכלוסייה ובמקרה שלפנינו – האוכלוסייה הערבית של ישראל, הידועה במחסור החמור הקיים בה בכל הקשור לשירותים מוניציפאליים, וביניהם השירותים השכונתיים. מחסור זה הולך ומחמיר כתוצאה מתהליכי המודרניזציה העוברים על האוכלוסייה הערבית ובעקבותיה גם הנסיקה בציפיות לרווחת חיים ולאיכות חיים.

המתודולוגיה שתוצג, מודל "טווח הערכים", הוא כלי גוח ויעיל לשיתוף התושבים בקביעת עתידם וגורלם. "שיתוף תושבים" נתפס בעולם המערבי יותר ויותר כערך מרכזי של החברה הדמוקרטית בעת האחרונה. ה"שיתוף" הוא מצב שבו אנשים, שאינם אנשי רשות נבחרים או ממונים, נוטלים חלק בקבלת החלטות לגבי מוסדות או תוכניות הנוגעים להם (צ'רצ'מן, 1985). הקהילה נוטלת חלק פעיל בתהליכי שיפור רמת החיים באמצעות זיהוי הערכים, איתור המנהיגות ויצירת מוקדי כוח שיפתחו השפעה על התהליכים העוברים על הקהילה. האוכלוסייה מובאת לידי השתתפות פעילה

צ'רצ'מן, 1988), או כפי שהוגדר: "הועדת תפקיד מרכזי ופעיל לתושבים בתכנון הפרויקט והוצאתו אל הפועל", בין היתר, כדי להתמודד עם תחושות הניכור וחוסר האונים כמרכיבים מרכזיים של מצוקה חברתית. בפועל היו נציגים של תושבי השכונות שותפים לקבלת ההחלטות בצוותי היגוי (נציגי התושבים היו 50% מהרכב צוות ועדת ההיגוי המקומית), שמילאו תפקיד חשוב בתכנון התוכנית ובפיקוח עליה (שפירו ולירון, 1984; לירון ושפירו, 1988).

מפעל המנהלות השכונתיות שהוקם בשנת 1980 ביוזמת עיריית ירושלים ובהשתתפות ג'וינט ישראל, הוא דוגמה נוספת לשיתוף התושבים ברמת השכונה. המטרה הכללית של המפעל היתה שיפור שירותים ושילובם, קידום הניהול העצמי בשכונות העיר והגברת מעורבות התושבים. המנהלת פועלת במישור השכונתי והיא מושתתת על שותפות בין ספקי השירות ובין צרכניו (חסון, 1989).

שיטות חקירה ומודל טווח הערכים

מרבית השיטות הנהוגות להערכת תוכניות ושירותים מתבססות בעיקר על מדדים אובייקטיביים. אולם ידוע, שבני אדם מתנהגים גם על-פי הצרכים הסובייקטיביים כפי שאלה נתפסים בעיניהם. מכאן, שכל ניסיון ללמוד על בעיות המציקות לאוכלוסייה כלשהי, ולהעריך את ישימותם של תוכניות ושל שירותים המיועדים לה, רצוי שיתבסס גם על מערכת מדדים סובייקטיביים. הדבר נכון במיוחד בחברות פלורליסטיות ומודרניות, או בחברות העוברות תהליכי מודרניזציה, כגון האוכלוסייה הערבית בישראל. המדדים הסובייקטיביים, שניתן לאבחנם לפי מקום

שותפות למסגרות ארגוניות כלשהן. נשמעת גם טענה, ששיתוף בהחלטות המתקבלות ביחידות גיאוגרפיות קטנות (שכונה, מפעל וכדומה), נוגעות לחיי היום יום של אנשים ומובנות להם. משום כך יש לצפות הן למוטיבציה והן ליכולת השתתפות. מכאן, שהשתתפות היא אפקטיבית ומשמעותית יותר כאשר היא מבוססת על מעורבות ביחידות קטנות.

לפי ורבה וניי (Verba & Nie, 1972), טיב ההשתתפות נבחן בהתאם למספר ההזדמנויות שהשיטה הפוליטית מספקת לאזרחיה המעוניינים להשתתף, הן כיחידים והן כקבוצות, בתהליכי קביעת המדיניות בנושאים החשובים להם, החלטות שההכרעות בהן קובעות את אורח חייו של הפרט בכל המישורים. לו-יון, צ'רצ'מן ואלתרמן (1981) מציגים שש מטרות שניתן להשיגן במערכת שיתוף. מעבר למטרות פרגמטיות, כמו היענות לרצונן של קבוצות שונות, גיוס תמיכה ולגיטימציה או שינוי פוליטי, הם מייחסים לתהליך השיתוף מטרות חברתיות, חינוכיות ופסיכולוגיות. שיתוף אמיתי הוא תהליך ארוך של הידברות בין הממסד לאזרחים, תהליך הגורר אחריו שינוי עמדות אצל שני הצדדים, מפחית את הניכור בין האזרח לממסד ומגביר את תחושת הקשר של האזרחים ליישוב ולקהילה שבהם הם חיים. בין המטרות זו המציעה השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות באמצעות ניצול המידע והניסיון המצוי בידיהן והתאמת התוצרים לצרכים ולשאיפות של המשתמשים בהם.

שיתוף תושבים בקבלת החלטות ברמה השכונתית בישראל החל לקבל תנופה רק בשנים האחרונות, בעקבות פרויקט שיקום השכונות, שעליו הכריזה הממשלה בשנת 1977. אחד מעקרונות היסוד ומיעדי הפרויקט היה נושא שיתוף התושבים בתהליך קבלת ההחלטות (לו-יון, צ'רצ'מן ואלתרמן, 1981;

בנושא התיירות. המודל זכה לגיבוש קונצפטואלי נוסף לשם פיתוח מדיניות רווחה בידי שנל וקיפניס (Schnell & Kipnis, 1989).

בבסיס מודל "טווח הערכים", המוצע ככלי לשיתוף התושבים בקביעת מדיניות רווחה, מונחת ההנחה, שאיכות החיים של הפרט "נמתחת" לאורך תחום שבראשו "רמת השאיפות" (k) המתארת מצב הנתפס כאידיאלי, ובתחתיתו רמת סובלנות (j), שהיא הרמה הנמוכה ביותר שהפרט מוכן להסתפק בה בנוגע לצריכת מוצר או שירות זה או אחר. בתוך מצויה רמת הציפיות (j), המציינת את רמת השירותים שתפרט מצפה לקבל או לצרוך בתוך פרק זמן נתון, לדוגמה 5 שנים. לשם מימוש רמה זו על הפרט לגייס את משאביו ולחתור להשגתה (איור מס' 1). טווח הערכים הוא אפוא פער הניתן למדידה בין שלושה ערכים מוחלטים המוגדרים עבור כל פרט כשאיפות k, ציפיות j וסובלנות i. ערכים אלה עבור קבוצות אוכלוסייה הם K, J, ו-I בהתאמה.

בין שלוש רמות המודל נוצרים שלושה פערים (טווחים) בני מדידה:

ולפי תרבות, נוטים לצרף את ניסיון העבר וההווה של יחידים ושל קבוצות חברתיות ולתאר את ציפיותיהם והעדפותיהם בכל הקשור לאיכות חיים עתידית (Schnell & Kipnis, 1989).

השיטות להערכה סובייקטיבית של צרכים הן מגוונות ביותר והן מוצגות אצל קיפניס וונטריס (Kipnis & Ventriss, 1984) ואצל שנל וקיפניס (Schnell & Kipnis, 1989). בדרך כלל הן מבוססות על סקרי שדה, המיישמים טווחי Likert ו-Matrix ושאלוני מפות קוגניטיביות. שיטות אחרות כוללות משאלי דלפי (Dalkey & Rourke, 1981) ו"קבוצה נומינלית" (Van De Ven & Delbecq, 1971).

המסגרת המחקרית בעבודה זו נשענת, כאמור, על מודל "טווח הערכים" שפיתח דלה פאבה (Della Fave) בשנת 1974. המודל יושם ושוכלל במספר מחקרים שערכו קיפניס (1978), קיפניס, אספס וברחד (1991) וקיפניס וברחד (1991) בנושא הדיור למיעוטים; קיפניס ומנספלד (Kipnis & Mansfeld, 1986) וקיפניס (Kipnis, 1988) בנושא התעסוקה; מנספלד (Mansfeld, 1988).

איור מס' 1. מודל "טווח הערכים" ("Value Stretch")



את עולמו. הערכים הם נחלת כל פרט, אולם הם ניתנים לתיאור גם במקובץ עבור הקבוצה החברתית שהוא שייך אליה. הנחה שנייה היא, שהסביבה החברתית והפיזית שבה האדם חי יוצרת נורמות התנהגות ומערכת ציפיות ביחס לסביבת המגורים ומכאן ביחס לשירותים השכונתיים שהפרט מצפה שיהיו בסביבתו. ההנחה השלישית היא, שהביקוש לשירותים שכונתיים של "המשפחה הגרעינית" נקבע ומושפע מן השלב במחזור החיים שלה. ההנחה האחרונה קובעת, שלקבוצות אוכלוסייה שונות, שיש להן קבוצת התייחסות חברתית או תרבותית או יישובית שונה, תהיינה מערכות ערכים, נורמות וציפיות שהן מיוחדות להן בלבד. בעזרת שלוש רמות מודל "טווח הערכים" ופעריו (טווחיו) השונים תיבדק מידת השונות או הדמיון בין קבוצות האוכלוסייה השונות החיות ביישוב הערבי המתעייר בישראל באשר לביקוש שהן יוצרות לשירותים שכונתיים.

אוכלוסיית המדגם

מדגם סטטיסטי אקראי פשוט, בקרב אוכלוסיית גברים ונשים בגילאי 19-45, נערך בארבעה יישובים המייצגים טיפוסים שונים של יישוב ערבי בישראל בקיץ 1989. הכפרים הם: אעבלין, כפר מעויר מעורב של נוצרים ומוסלמים בפאתי מטרופולין חיפה; ג'ת (במשולש), המייצג כפר מעויר קטן המאוכלס במוסלמים, באזור נחל עירון; סחנין, המייצג כפר מעויר גדול בלב הגליל המאוכלס במוסלמים (רוב) ובנוצרים (מיעוט); והעיר נצרת, עיר ערבית מעורבת, שהיא הגדולה בין הערים הערביות בישראל. המדגם נשלף באורח שמי לכל יישוב

1. "פער שביעות הרצון" – הטווח שבין "רמת הסובלנות" ל"רמת הציפיות" המוגדר כ-Dij. הוא מראה את הפער בין איכות החיים המזערית שאתה הפרט מוכן להתפשר ובין זו שהוא מצפה להשיג תוך פרק-זמן נתון, למשל תוך 5 שנים בערך.

2. "פער ההשלמה" – הטווח שבין "רמת הציפיות" ל"רמת השאיפות". פער זה מציין את המרחק המוגדר כ-Djk והוא הפער שבין המטרות שהפרט רואה אותן כניתנות להשגה בפרק-זמן נתון כנ"ל ובין אלה שהוא מגדיר כשאיפותיו למצב אידיאלי בעתיד הרחוק.

3. "טווח הערכים" – הטווח שבין "רמת הסובלנות" ל"רמת השאיפות", המוגדר כ-Dik. פער זה הוא סכום הפערים "שביעות הרצון" ו"השלמה" והוא מציין את הפער שבין הצרכים הבסיסיים ברמת הסובלנות ובין איכות החיים האידיאלית שהפרט שואף להגיע אליה בעתיד.

יישומו של מודל "טווח הערכים" אפשרי גם ברמת הקבוצה באמצעות חישוב ממוצע הטווחים של הפרטים לטווח קבוצתי שבו DIJ הוא "פער שביעות הרצון" הקבוצתי; DJK הוא "פער ההשלמה" הקבוצתי; ו-DIK מייצג את "טווח הערכים" הקבוצתי.

הרעיון העומד מאחורי מודל טווח הערכים הוא, שהפערים בין שלוש הרמות האלה הם שונים, כך על-פי ההשערה, בהתאם למעמד החברתי-כלכלי של הפרט, בהתאם לסביבה שהוא חי בה, ועל ציר הזמן. אי לכך, ארבע הנחות עומדות בבסיס המחקר המוצג כאן. האחת, שבקביעת מדיניות ציבורית להספקת שירותים ומוצרים המסמלים איכות חיים יש להתייחס לערכים נורמטיביים ובהם ערכים אוניברסליים וכאלה המשקפים את אופייה של הקהילה והחברה האמורה להשתמש בשירותים. אלה מתעדכנים לאורך זמן עקב חידושים טכנולוגיים ובתגובה לתמורות בתפיסת האדם

שונויות; אוכלוסיות הנמצאות בשלבים שונים של "מחזור החיים"; אוכלוסיות במעמד כלכלי שונה; אוכלוסיות המתגוררות בנצרת, לעומת אלה המתגוררות בכפרים המתעיירים. הקבוצה השנייה של השערות מתייחסת ל"טווח הערכים" ובה ההשערה המרכזית היא שקיימת שונויות בהגדרת פערי "שביעות הרצון", "ההשלמה" ו"טווח הערכים", אצל קבוצות האוכלוסיות שהוגדרו לעיל בקבוצת ההשערות הקודמת. משתנים אלה הוגדרו כמשתנים בלתי תלויים. נדגיש, שככל שפערי המודל גדולים יותר, כך גם מידת ההתפשרות על חיוניות שירות זה או אחר רבה יותר. פערים קטנים מעידים על רמת התפשרות נמוכה.

המשתנים התלויים כוללים את ערכי מודל "טווח הערכים" עבור 13 השירותים השכונתיים האלה: מעון יום, גן ילדים, גן ציבורי, בית-ספר יסודי, בית-ספר תיכון, מסגד/כנסייה, מועדון נוער, מגרשי ספורט, מגרשי משחקים, מרפאה, מועדון למבוגרים, בית אבות, כבישים ומדרכות.

המרואיין התבקש להשיב על השאלות האלה: "אם היה באפשרותך לבחור שכונת מגורים למשפחתך, אילו שירותים כדאי מאוד שיהיו בשכונה אידיאלית מבחינתך" (שאיפות)? "אילו שירותים אתה מצפה שיהיו בשכונתך (נניח) בעוד 5 שנים" (ציפיות)? "על אילו שירותים בשכונה אינך יכול לוותר, כלומר חובה שיהיו בה כעת" (סובלנות)? בכל אחת מן השאלות התבקש המרואיין לדרג את חיוניות השירות מ-1 (לא חשוב כלל) עד 5 (רצוי ביותר).

מפנקסי הבוחרים לכנסת לשנת 1989. כדי להבטיח ייצוג הולם של נחקרים בכל חלקי היישוב – הגלעין, טבעת פנימית, טבעת חיצונית ולפי גזרות היישוב – נערך מיפוי של כתובות המרואיינים והמדגם תוקן בהתאם¹. לאור תוצאות המחקר שיידונו להלן ניתן לקבוע, שבהיות יישובי המדגם שונים במהותם זה מזה הם יכולים להיחשב קבוצת התייחסות המייצגת טיפוסים ודגמים שונים של יישובים ערביים בישראל.

גודל המדגם תוכנן כך שיתקבלו לפחות 100 שאלונים נקיים בכל יישוב כפרי ו-250 שאלונים נקיים בנצרת. גודל המדגם נקבע על מנת לספק מידע ברמת מובהקות של $\alpha = 0.05$ ובטעות מדגם 9%–10%. המדגם בנצרת, הגדול יותר, עומד ברמת מובהקות של $\alpha = 0.05$ ובטעות מדגם של 6% בערך. בסך הכל תוכננו 650 שאלונים, אולם בפועל בוצעו 614 ראיונות, שמהם נתקבלו 609 שאלונים נקיים.

השערות המחקר והמשתנים לניתוח

הוגדרו שתי קבוצות של השערות. האחת, השערות ביחס לחיוניות השירות, ושבה ההשערה המרכזית היא שקיים שוני בהערכת חיוניות השירותים השכונתיים בין קבוצות אוכלוסייה אלה: נשים וגברים; מוסלמים ונוצרים; אוכלוסיות השייכות לרמות השכלה

1. בנצרת, בוצעה הדגימה בשתי שיטות: בשכונות שנבנו בבנייה פרטית בוצעה הדגימה בשיטה אקראית והקצאת הנחקרים לכל איזור-משנה ובין שכונות בעלות רוב נוצרי או מוסלמי, או שכונות מעורבות, נעשתה בעזרת מפה ותצלומי אוויר. בשכונות שנבנו כשיכון ציבורי נערך מדגם אקראי שיטתי לפי פריסת יחידות המגורים. הנדגם עצמו נבחר בכל יחידת דיור בעזרת טבלת דגימה של מספרים מקריים שהציע שסקין (Sheskin, 1985).

ג': זיהוי והערכת הפערים בין טווחי הערכים על-פי קבוצות המשתנים הבלתי תלויים. הערכת הפערים תיעשה רק על אלה שנמצאו מובהקים במבחן F.

בשלב הראשון הוגדרו שלוש רמות המודל עבור הנחקר: "שאיפות" - k; "ציפיות" - j; ו"סובלנות" - i. כמו-כן חושבו ערכים ממוצעים עבור "סלי" שירותים כאשר n מייצג את מספר השירותים ב"סל". ה-n המירבי הוא 13, כמניין השירותים שנבדקו.

בשלב ב' הוגדרו שלושה טווחי ערכים עבור כל פרט. הטווחים הוגדרו כפער בין שלוש רמות הערכים של המודל כדלקמן:

dij — "פער שביעות הרצון" של הנחקר.
 djk — "פער ההשלמה" של הנחקר.
 dik — "טווח הערכים" של הנחקר.
 כמו-כן חושבו פערים (D) של הקבוצות החברתיות ואלה הוגדרו כ-Dij, Djk ו-Dik.

הניתוח בשני שלביו נערך על שלושה "סלי" שירותים:
 1. כל 13 השירותים (n+13), כלומר "סל" השירותים במלואו.

2. קבוצות שירותים:
 שירותי חינוך (n+3) — גן ילדים
 — בית-ספר יסודי
 — בית-ספר תיכון
 מועדונים (n+2) — מועדון נוער
 — מועדון מבוגרים
 שטחים פתוחים (n+3) — גן ציבורי
 — מגרשי ספורט
 — מגרשי משחקים

3. שירותים שיידונו כשירות
 בדיד (n+1) — באלה יוצגו טווחי הערכים עבור כל שירות בנפרד.

שיטות הניתוח

כדי לתת מענה לשאלות המחקר הופעל מבחן ניתוח שונות (מבחן F) המאפשר לקבוע אם הפערים בהערכת השירותים השכונתיים בין המשתתפים לקבוצות האוכלוסייה השונות שונים באופן מובהק. שוני מובהק בין קבוצות יוגדר כאשר ערך F המחושב יהיה גדול מערך F ברמת מובהקות $\alpha = 0.05$. המשמעות היא, שהשונות בין הקבוצות הנחקרות גדולה יותר מן השונות בתוך הקבוצות עצמן.

ניתוח הממצאים נערך בשלושה שלבים:
 א': בהתאם לערכים בכל אחת מרמות המודל: "שאיפות", "ציפיות" ו"סובלנות", אשר בהן התבקש המרואיין לדרג את חיוניות השירות מ-1 (לא חשוב כלל) עד 5 (רצוי ביותר), חושבו הערכים הממוצעים האלה: גבוה (דירוג 4-5), בינוני (דירוג 3) ונמוך (דירוג 1-2). הערך הממוצע מייצג את רמת החשיבות אשר הקבוצה מייחסת לשירות. ערך גבוה בכל שלוש הרמות מציין את החשיבות הרבה והנחיצות של אותו שירות לאותה קבוצת התייחסות.

ב': לפי הערכים שקיבלו פערי המודל: "שביעות רצון", "השלמה" ו"טווח ערכים" חושבו הערכים הממוצעים. גודל הפער מלמד על רמת ה"התפשרות" על אותו שירות. פער קטן מלמד על אי התפשרות, או מידת התפשרות נמוכה על קיומו של השירות; פער גדול מלמד על רמת התפשרות גבוהה מצד קבוצת התייחסות לגבי השירות שמדובר בו.

פערי המודל של הפרט נמדדו בטווח המירבי שבין 4 - ל-4+ (המרחק שבין i ל-j; המרחק שבין j ל-k; והמרחק שבין i ל-k), לדוגמה, $Dik + 4$ במקרה, $k = 5$, $i = 1$.

הימצאותם של שטחים פתוחים; 36.4% אינם מוכנים להתפשר על מועדונים לנוער ומבוגרים; ו-34% בערך העניקו לקבוצת שירותי החינוך ציון גבוה ברמת הסובלנות. ההבדל, לכאורה, בין "רמת ההתפשרות" הנמוכה יחסית על שירותי החינוך בהשוואה לשטחים הפתוחים, נובע מן העובדה ששירותי חינוך חיוניים רק לחלק מן התושבים בשלב הנוכחי של מחזור חייהם. שטחים פתוחים, לעומת זאת, נתפסים כ"אוניברסליים" יותר לכל קבוצות הגיל. ב"רמת השאיפות" המייצגת מטרות לטווח ארוך של הקבוצה ביחס לשירותים השכונתיים התקבלו שיעורים גבוהים מאוד. 93.2% מן הנחקרים דירגו את קבוצת השטחים הפתוחים כרצויה ביותר. 93.5% מן המרואיינים דירגו את שירותי החינוך כרצויים ביותר בשכונה ו-84.6% מן הנחקרים דירגו גבוה את קבוצת המועדונים.

לוח מס' 2 מציג את 13 השירותים שדורגו לפי חשיבותם היחסית (אחוזים) ב"רמת הסובלנות". מעיון בלוח עולה, שהערך הגבוה ביותר ניתן לכבישים ומדרכות (84%); פירוש הדבר, שרוב האוכלוסייה אינה מוכנה להתפשר על קיומם של כבישים ומדרכות בשכונתם. ב"רמת השאיפות" שיעור זה עולה ל-98.8%. בשירותי מרפאה, ציינו 73% שאין

ממצאים

בהתאם להשערות, קיימת שונות בהערכת חיוניות השירותים השכונתיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. הדיון יטפל בכל אחת מן ההשערות בנפרד; תחילה יזוהו השירותים השכונתיים שנמצאו בסיסיים, חיוניים והכרחיים ביותר. הניתוח נעשה על כל אחד מ"סלי" השירותים בנפרד.

"סל" השירותים הכולל מתייחס ל-13 השירותים במקובץ. לוח מס' 1 מראה את ערכי המודל ברמה הכללית וברמת קבוצת השירותים. על-פי נתוני הלוח, בערך 41% מן הנחקרים דירגו את כל "סל" השירותים כרצויים ביותר ב"רמת הסובלנות". פירושו של דבר, שמעל לארבע עשירות מן המרואיינים אינם מוכנים להתפשר על קיומו של "סל" השירותים הכולל. ב"רמת השאיפות" בערך 90% מן הנחקרים דירגו גבוה את כל השירותים, כלומר, הם שואפים להשיג רמה ידועה של איכות חיים שכונתית בעתיד, למרות שחלק מהם מוכנים להתפשר על קיומם בטווח הקצר.

בהתייחסות לקבוצות השירותים ניתן לראות שב"רמת הסובלנות" בערך 44% מן הנחקרים אינם מוכנים להתפשר על

לוח מס' 1. מדרג ערכי סובלנות, ציפיות ושאיפות של קבוצות שירותים לפי הערך הגבוה ביותר של הסובלנות (באחוזים)

השירות	הערך			סובלנות (j)			ציפיות (j)			שאיפות (k)		
	גבוה	בינוני	נמוך	סה"כ	גבוה	בינוני	נמוך	סה"כ	גבוה	בינוני	נמוך	סה"כ
כל השירותים	41.1	16.0	42.9	100.0	60.4	14.2	25.4	100.0	89.7	3.7	6.6	100.0
שטחים פתוחים	43.7	22.1	34.3	100.0	64.7	15.6	19.7	100.0	93.2	3.9	2.9	100.0
מועדונים	36.4	18.7	44.9	100.0	60.9	23.1	23.1	100.0	84.6	6.5	8.9	100.0
שירות חינוך	34.1	17.1	48.8	100.0	61.0	14.3	24.7	100.0	93.5	2.6	3.8	100.0

לוח מס' 2. מדרג ערכי סובלנות, ציפיות ושאיפות של כל השירותים לפי הערך הגבוה ביותר של הסובלנות (באחוזים)

השירות	הערך			סובלנות (j)			ציפיות (j)			שאיפות (k)		
	גבוה	בינוני	נמוך	סה"כ	נמוך	בינוני	גבוה	סה"כ	נמוך	בינוני	גבוה	
כבישים ומדרכות	84.0	7.4	8.6	100.0	8.6	7.4	84.0	100.0	2.8	3.0	94.2	
מרפאה	73.7	9.0	17.3	100.0	17.3	9.0	73.7	100.0	8.5	7.4	84.1	
מגרשי משחקים	48.3	21.8	92.9	100.0	92.9	21.8	48.3	100.0	18.6	14.1	67.3	
מגרשי ספורט	45.9	22.8	31.3	100.0	31.3	22.8	45.9	100.0	19.0	18.2	62.8	
מועדון נוער	41.8	20.6	37.6	100.0	37.6	20.6	41.8	100.0	22.3	18.9	58.8	
גן ילדים	39.6	12.8	47.6	100.0	47.6	12.8	39.6	100.0	19.4	14.1	66.5	
בית-ספר יסודי	38.9	17.4	43.7	100.0	43.7	17.4	38.9	100.0	23.0	12.0	65.0	
גן ציבורי	36.8	21.5	41.7	100.0	41.7	21.5	36.8	100.0	21.5	14.8	63.7	
מסגד / כנסיה	34.7	17.2	48.1	100.0	48.1	17.2	34.7	100.0	31.2	16.9	51.9	
מועדון מבוגרים	30.9	16.9	52.2	100.0	52.2	16.9	30.9	100.0	32.7	19.0	48.3	
מעון יום	26.0	10.8	63.2	100.0	63.2	10.8	26.0	100.0	34.8	14.3	50.9	
בית-ספר חיכון	24.6	18.9	56.5	100.0	56.5	18.9	24.6	100.0	31.7	16.7	51.6	
בית אבות	9.0	10.3	80.7	100.0	80.7	10.3	9.0	100.0	66.7	14.3	19.0	

המקור: סקר שדה 1989.

ככלל, ניתן לקבוע שככל שהטווח קטן יותר, כך הפרט או הקבוצה קרובים יותר לרמת שירותי השכונה המבוקשת והמצופה וצורכים את אותם מוצרים ושירותים שהם זקוקים להם ומעוניינים לצרוך. רמה זו משקפת את איכות החיים המבוקשת.

הערכים שהתקבלו בכל אחד מן הטווחים נבחנו בעזרת מבחן שונות (מבחן F) המאפשר את בחינת השונות בין קבוצות אוכלוסייה על-פי תכונותיהן. המבחן משווה, כאמור, בין ממוצעי הפערים הממוצעים של תת-הקבוצות ובין הממוצע הכללי שהתקבל עבור כל המדגם, בכל אחד מן המשתנים הבלתי תלויים ובכל אחת מרמות המודל.

בהתאם להשערות המחקר שהוצבו קיימת שונות בהגדרת "פערי שביעות הרצון", "פערי ההשלמה" ו"טווח הערכים" בקרב אוכלוסיות שונות, המובחנות לפי מאפיינים שהוגדרו על-פי מין, השכלה, מחזור חיים, מצב כלכלי

להתפשר עליו, ואילו ברמת ה"שאיפות" קבעו 97% שהוא רצוי. השירות שדורג במקום הנמוך ביותר ב"רמת הסובלנות" הוא בית אבות; רק 9% ציינו אותו כחיוני, לעומת 62.3% ה"שואפים" שיהיה בשכונתם בית אבות בטווח הארוך.

השערות המחקר בדבר השוני הקיים בהערכת חיוניות השירותים השכונתיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ייבחנו באמצעות השוואת ממוצעי ערכי המודל כפי שהתקבלו במדגם, עבור המשתנים הבלתי תלויים. אשר ל"פערי שביעות הרצון" (Dij), "פערי ההשלמה" (Djk) ו"טווח הערכים" (Dik). כאמור, פערי המודל של הפרט נמדדו בטווח המירבי שבין 4- ל-4+, שהוא המרחקים שבין i ל-j; בין j ל-k; ובין i ל-k, לדוגמה, 4+ Dik במקרה ש-5+k ו-i+1. הניתוח יתמקד בעיקר בפערי "שביעות הרצון", אך בנושאים אחדים הוא יעסוק גם ב"פערי ההשלמה".

האוכלוסייה האלה: דת, השכלה, מחזור חיים, מצב כלכלי ומקום מגורים. החריג היחיד, מין, אינו מבחין, ופירוש הדבר הוא, שגברים ונשים מעריכים את נחיצות כלל השירותים השכונתיים באופן שווה. הערך הגבוה ביותר שהתקבל במבחן F ב"פער שביעות הרצון" וב"טווח הערכים" הוא על-פי צורת היישוב. הערך השני הוא על-פי מחזור החיים והשלישי הוא על-פי דת. ההשערה, שאוכלוסיות המשתייכות למעמד

וצורת יישוב. לוח מס' 3 מציג את פערי המודל שנמצאו מובהקים במבחן F, כלומר, טווחי הערכים שעבורם התקבל ערך F הגדול מן הערך הקריטי ברמת מובהקות של $\alpha = 0.05$. נזכיר, שפער גדול משקף רמת "התפשרות" גבוהה של הקבוצה החברתית על "סל" השירותים הנדון. פער קטן, לעומת זאת, מעיד על רמת התפשרות נמוכה.

ב"פער שביעות הרצון" מובחנות בהתייחסותן לסל השירותים קבוצות

לוח מס' 3. ערכים ממוצעים של המשתנים עבור כל השירותים במקרים שבהן ערך ה-F מובהק

משתנה	פער שביעות הרצון (Dij)	פער ההשלמה (Djk)	טווח הערכים (Dik)
מין -		0.898	
		1.045	
		0.973	
דת -	0.670		1.663
	0.508		1.459
	0.605		1.578
השלכה - 0-8	0.701		
	0.562		
	0.578		
	0.605		
מחזור חיים -	0.694	1.116	1.810
	0.826	0.840	1.666
	0.434	0.897	1.331
	0.467	0.944	1.411
	0.605	0.973	1.578
מצב כלכלי -	0.492	1.163	
	0.597	1.013	
	0.664	0.837	
	0.605	0.973	
מקום מגורים -	0.750	1.124	1.874
	0.423	0.783	1.205
	0.605	0.973	1.578

שערך ה-F שלהם נמצא מובהק ברמת Dij. קבוצות אלה הן מחזור חיים, יישוב מגורים, דת ומצב כלכלי. רוב המאפיינים שנמצאו מובהקים ברמת Dij נמצאו מובהקים גם ברמת Djk. יוצא דופן הוא דווקא המאפיין צורת יישוב המגורים. מבחין המין נמצא מובהק, אולם לא ברמה בולטת. ברמת Dik ההשערות התקבלו רק במשתנה מחזור החיים ובמשתנה צורת יישוב המגורים; הראשון בגלל ערכי F גבוהים בשני הפערים

כלכלי שונה יעריכו באופן שונה את סל השירותים השכונתיים, התקבלה, אם גם ברמת מובהקות נמוכה.

ההשערות שהוצבו בדבר השוני בהערכת חיוניות השירותים השכונתיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות נבדקו גם לגבי קבוצות השירותים השכונתיים המקובצות. לוח מס' 4 מציג את פערי המודל שנמצאו מובהקים במבחן F עבור קבוצת שירותי החינוך. בקבוצה זו נמצאו ארבעה מאפייני אוכלוסייה

לוח מס' 4. ערכים ממוצעים של המשתנים עבור קבוצת שירותי החינוך במקרים שבהם ערך ה-F מובהק

משתנה	פער שביעות הרצון (Dij)	פער ההשלמה (Djk)	טווח הערכים (Dik)
מין -	0.976	0.973	
גברים			
נשים	0.786	1.217	
כל המדרג	0.880	1.160	
דת -	1.025	1.020	
מוסלמים			
נוצרים	0.677	1.208	
כל המדרג	0.880	1.097	
השלכה -			
8-0			
12-9			
+13			
כל המדרג			
מחזור חיים -	1.113	1.365	2.478
רווקים			
נשואים:			
4-1	1.458	0.852	2.309
20-5	0.465	0.911	1.376
+21	0.325	1.285	1.610
כל המדרג	0.880	1.097	1.976
מצב כלכלי -	0.650	1.243	
רע			
בינוני	0.816	1.170	
טוב	1.060	0.941	
כל המדרג	0.880	1.097	
מקום מגורים -	1.092	2.219	
כפרים			
נצרת	0.612	1.672	
כל המדרג	0.880	1.976	

המגורים, מחזור חיים ודת (לוח מס' 5). ההשערות, שקיים שוני בהערכת הצורך במועדונים ברמת Dik בין גברים לנשים, בין בעלי השכלה גבוהה לבעלי השכלה נמוכה, לפי השלב במחזור החיים, נדחה בשל ערכי מבחן F לא מובהקים. גם בלוח זה גודל הפער מעיד על רמת ההתפשרות עם "סל" השירותים, כאשר פער קטן פירושו אי התפשרות ופער גדול פירושו שהקבוצה החברתית מוכנה להתפשרות רבה.

Dij ו-Dik, והשני בגלל ערך F גבוה כ-Dij. ההשערה שנשים וגברים מעריכים באופן שונה את שירותי החינוך התקבלה, אולם ברמת המובהקות הקטנה ביותר. מהשוואת ממוצעי הקבוצות בטווח Dij עולה, שהגברים נוטים להתפשר יותר מן הנשים על שירותי חינוך בשכונתם.

ההשערות בדבר השוני בהערכת טווחי המודל בהתייחסות למועדונים לנוער ולמבוגרים התקבלה לפי מאפייני צורת יישוב

לוח מס' 5. ערכים ממוצעים של המשתנים עבור קבוצת המועדונים במקרים שבהם ערך ה-F מובהק

משתנה	סער שכיחות הרצון (Dij)	פער ההשלמה (Djk)	טווח הערכים (Dik)
מין -			
גברים			
נשים			
כל המדרג			
דת -			
מוסלמים	0.580	1.193	1.773
נוצרים	0.464	0.914	1.378
כל המדרג	0.543	1.071	1.606
השכלה -			
8-0			
12-9			
+13			
כל המדרג			
מחזור חיים -			
רווקים	0.391		
נשואים:			
4-1	0.609		
20-5	0.607		
+21	0.732		
כל המדרג	0.534		
מצב כלכלי -			
רע		1.365	1.960
בינוני		1.064	1.618
טוב		0.951	1.434
כל המדרג	1.071	1.606	
מקום מגורים -			
כפרים	0.674	1.329	2.003
נצרת	0.359	0.748	1.107
כל המדרג	0.534	1.071	1.606

דירוג ממוצעי הטוחים ב"פער שביעות הרצון" וב"פער ההשלמה" לפי רמת ההתפשרות מוצג בלוח מס' 7. בעזרת הדירוג ניתן לזהות את השירותים שאוכלוסיית המדגם אינה מוכנה להתפשר עליהם ואשר רמת הנחיצות של שירותים אלה בעיניהם היא גבוהה ביותר. ברמת "פער שביעות הרצון" דורגו השירותים בהתאם לממוצעים שהתקבלו בכלל המדגם ולפיהם השירות

בקבוצת השטחים הפתוחים נמצא, שב"פער שביעות הרצון" וב"טווח הערכים" קיימת הבחנה על-פי צורת יישוב, דת ומחזור חיים. משתנים אלה נמצאו מובהקים במבחן ה-F ברמה של $\alpha = 0.05$ (לוח מס' 6). ההשערות, שמאפייני המין, ההשכלה והמצב הכלכלי הם מאבחנים בהתייחסות לשטחים הפתוחים נדחתה בשל ערכי מבחן F שנמצאו לא מובהקים.

לוח מס' 6. ערכים ממוצעים של המשתנים עבור קבוצת השטחים פתוחים במקרים שבהם ערך ה-F מובהק

משתנה	פער שביעות הרצון (Dij)	פער ההשלמה (Djk)	טווח הערכים (Dik)
מין - גברים			
נשים			
כל המדגם			
דת - מוסלמים	0.576	1.130	1.705
נוצרים	0.482	0.771	1.252
כל המדגם	0.541	0.973	1.514
השכלה - 8-0			
12-9			
+13			
כל המדגם			
מחזור חיים - רווקים	0.609	1.152	1.761
נשואים:			
4-1	0.706	0.873	1.579
20-5	0.406	0.863	1.269
+21	0.472	0.846	1.317
כל המדגם	0.541	0.973	1.514
מצב כלכלי - רע		1.170	
בינוני		0.999	
טוב		0.853	
כל המדגם		0.853	
מקום מגורים - כפרים	0.660	0.973	1.971
נצרת	0.393	1.312	0.940
כל המדגם	0.541	0.973	1.514

לוח מס' 7. מדרג ממוצעי הטווחים בכל אחד מן השירותים לפי מדרג רמת התפשרות*

פער ההשלמה (Djk)		סער שביעות הרצון (Dij)		השירות
0.213	1	0.278	1	מדרכות וכבישים
0.427	2	0.319	2	מרפאה
0.990	6-5	0.411	3	מגרשי ספורט
1.394	13	0.453	4	בית אבות
1.026	9	0.498	5	מועדון נוער
1.008	7	0.499	6	מסגד / כנסיה
0.938	3	0.502	7	מגרשי משחקים
1.117	10	0.571	8	מועדון מבוגרים
0.990	6-5	0.771	9	גן ציבורי
1.010	8	0.785	10	בית-ספר יסודי
1.319	12	0.842	11	בית-ספר תיכון
1.250	11	0.985	12	מעון יום
0.962	4	1.011	13	גן ילדים
0.213		0.278		ערך מינימם
1.394		1.011		ערך מקסימום

* 1 - לא מתפשרים - 13 - מתפשרים גבוה

סיכום ומסקנות

השערות המחקר בדבר השוני בהערכת חיוניות השירותים השכונתיים בין קבוצות אוכלוסייה שונות המובחנות על-פי חתכים דמוגרפיים, חברתיים, תרבותיים ועל-פי צורת יישוב, אושרו במחקר זה. ככלל, ממצאי המחקר מראים שהמשתנים צורת יישוב, דת ומחזור חיים הם משתנים שבעזרתם ניתן לנבא את הצורך בשירותים שכונתיים. ההשערות, שמשתני המין וההשכלה ומצב כלכלי מבחינים בין קבוצות אוכלוסייה

השכונתי שדורג במקום הראשון הוא מדרכות וכבישים, השני היא המרפאה והשלישי - מגרשי ספורט. לעומתם, השירותים שרמת ההתפשרות עליהם גבוהה הם: גן ילדים, מעון יום ובית-ספר תיכון. ב"פער ההשלמה" השירותים שדורגו כנחוצים ביותר הם: מדרכות וכבישים, מרפאה ומגרשי משחקים. השירותים שדורגו כלא נחוצים ב"פער" זה הם: בית אבות, בית-ספר תיכון ומעון יום. ממצאים אלה ניתן ללמוד, שהאוכלוסייה הערבית אינה מוכנה להתפשר, בטווח הקצר והבינוני, על הימצאותם של מדרכות, כבישים ומרפאה בשכונת מגוריהם.

התושבים פועלים. לפיכך עיקר פעילות התכנון והפיתוח ביישוב הערבי מוקדש כיום לנושא הדיור והשירותים הציבוריים הנספחים אליו (ברודניץ-מאיר, 1986).

איי-הימצאותם של שירותים ציבוריים בשכונה והיצע של שירותים ירודים באיזור יוצרים השפעות שליליות ורמה נמוכה של רווחה חברתית. אלה עלולים לפגוע בהווה ובעתיד בתושבים ובילדיהם, עקב העדר שירותים הדרושים להתפתחות תקינה וחיזוק הדימוי העצמי השלילי של תושבי השכונה. מודל "טווח הערכים" משמש מכשיר הערכה סובייקטיבי לאיכות חיים ולאבחון ולהערכה של איכות חיים ובמקרה זה של שירותים שכונתיים – מבחינת נחיצותם והשפעתם על איכות החיים של הפרט. שיטת ההערכה שנקטנו במחקר זה מתבססת על הערכה סובייקטיבית המייצגת את איכות החיים של הפרט. לפי תפיסה זו, לזהות האישית והלאומית יש חשיבות ראשונה במעלה וממנה נגזר הצורך לקיים ולפתח מעגלי חיים בהתאם לאמונות, לערכים ולתפיסת העולם.

מחקר זה מדגיש את החשיבות של איתור וזיהוי הצרכים הקיומיים ההכרחיים היוצרים אצל בני אדם שביעות רצון מאיכות החיים על-פי תפיסתם, בהיותם מובחנים לפי מקום ותרבות. המחקר הוכיח גם, שניתן ליישם את מודל "טווח הערכים" כחקר הגדרת הצרכים של התושבים ואת העדפותיהם בנוגע לשירותים שכונתיים ולאיתור השירותים שעליהם אי אפשר להתפשר עבור קבוצות אוכלוסייה שונות. השימוש במודל "טווח הערכים" הביא לתוצאות שאוששו ברובן את השערות המחקר. נמצא, שקיימים הבדלים בהערכת קבוצות אוכלוסייה המובחנות לפי מאפיינים חברתיים, תרבותיים וכלכליים. כמיוחד נמצאו הבדלים בולטים על-פי צורת יישוב.

בהערכתם את נחיצות השירותים השכונתיים נדחו ולא נמצאו כמשתנים מנבאים לנחיצות השירותים. ממצאי המחקר מראים עוד, שהשירותים שעליהם הצביעו כלל הנחקרים כחיוניים ביותר, ואשר עליהם הם אינם מוכנים לוותר, הם כבישים, מדרכות ומרפאה. השאלה שהועמדה במוקד מחקר זה היא, כיצד מעצבים מדיניות לתכנון ציבורי ובמקרה שלפנינו – מדיניות לתכנון ולהקצאת שירותים שכונתיים לאוכלוסיות מיעוט פלורליסטיות, במציאות של תהליכי מודרניזציה מואצים. המחקר מציע, שגישה מודרנית לעיצוב מדיניות ציבורית צריכה להכיר במיוחדות של כל קבוצה חברתית, תרבותית ולהפנות את המדיניות לאינטרסים המיוחדים, לצרכים ולמערכות הערכים של האזרחים (Kipnis & Ventriss, 1984; Schnell & Kipnis, 1989). גישה זו אינה תופסת את עיקרי המדיניות החברתית במונחים בלעדיים של שוויון, יעילות כלכלית וצדק חברתי, אלא גם במונחים של חופש בחירה. העיקרון המרכזי בתפיסת חברה פלורליסטית ומודרנית הוא, שלכל פרט וקבוצה יש ייחוד משלהם, מערכות ערכים משלהם ותפיסת עולם משלהם. החשיבות של הגדרה עצמית, מילוי אחר צווים, ערכים ואמונות של הפרט והקבוצה התרבותית שלו צריכים לבוא לידי ביטוי ולהיות מסופקים בהקשר חברתי-פוליטי רחב (Schnell & Kipnis, 1989).

אפיונם העיקרי של היישובים הערביים בישראל עד כה היה ביישובי מגורים, ועיקר מאמצייהם בפיתוח מוקדשים ליצירת התשתית הפיזית ולארגון השירותים החברתיים והטכניים לקליטת הגידול באוכלוסייה ובמספר המשפחות. הם עושים זאת תוך התאמת רמתם הכמותית והאיכותית לאורחות חיים בני זמננו, הנקבעים תוך התייחסות לסביבה החברתית-כלכלית בישראל שכתוכה

המוקצים לשירותים הציבוריים יכולה לענות בשלב הראשון על הצרכים החיוניים ביותר שהחברה, על קהילותיה, אינה יכולה לוותר עליהם ולהתפשר לגביהם. מכאן, שבעזרת המודל ניתן לזהות את הנושאים שלגביהם האוכלוסייה מוכנה להתפשר ועל אילו מהם רמת ההתפשרות היא נמוכה ולקבוע סדר קדימויות בפיתוח וסדר קדימויות בתקציב — כל זאת לגבי כל אוכלוסיות המטרה.

תרומת המחקר היא בכך, שהוא מוצא קווים משותפים בין קבוצות אוכלוסייה, המבוססים על ההערכות הסובייקטיביות של כל אחת מהן בנפרד את נחיצות השירותים השכונתיים. גישה זו יוצרת בסיס אמיתי להבנת הצרכים והביקושים של קבוצות אוכלוסייה שונות ולהתוויית מדיניות ציבורית לשירותים שכונתיים. מדיניות התכנון בעידן של קיצוצים וצמצום משאבים

ביבליוגרפיה

- ברודניץ-מאיר, מ', "תהליך פירור הישובים הערביים בישראל", אופקים בגיאוגרפיה, 17-18 (1986), עמ' 105-124.
- גולדברג, ג', "הימין החדש, חרות הפרט וסדר חברתי", חוב 34 (1987).
- דורון, א', מדינת הרווחה בעידן של תמורות, מאגנס, ירושלים, 1985.
- חסון, ש', מינהלות שכונתיות בירושלים, נסיון חדש בניהול עירוני, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1989.
- כורזים, י' ומלר, י', "קיצוצים בשירותי רווחה מנקודת מבטם של עובדים סוציאליים", חברה ורווחה, כרך ח' (דצמבר 1987), עמ' 103-113.
- לירון, י', צירצ'מן, א' ואלתרמן, ר', שיתוף הציבור בפרויקט שיקום השכונות, הפעלה נסיונית של שיטות שיקום שכונות מצוקה בישראל, דוח חמישי, הטכניון, מוסד שמואל נאמן, חיפה, 1981.
- ליטוין, ה', "מדינת הרווחה והסקטור השלישי: מבט ביקורת", חברה ורווחה, כרך ח' (ספטמבר 1987), עמ' 84-92.
- לירון, י' ושפירו, ש', "שיתוף הציבור בתכנון וניהול: קריטריונים להערכה ויישומם בפרויקט שיקום השכונות", חברה ורווחה, כרך ט' 1 (ספטמבר 1988).
- צירצ'מן, א', שיתוף והשתתפות תושבים בפרויקט שיקום השכונות, כרך שני של דו"ח מסכם, הטכניון, מוסד שמואל נאמן, חיפה, 1985.
- צירצ'מן, א', "שיתוף התושבים בפרויקט שיקום השכונות: מטרות והישגים", מגמות, כרך ל"א מס' 3-4 (1988), עמ' 342-362.
- קופ, י' (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 89-1988, המרכז לחקר המדיניות החברתית, ירושלים, 1989.
- קיפניס, ב', סיוע בדיור למגזר הערבי, החברה ליישום, אוניברסיטת חיפה, חיפה, 1978.
- קיפניס, ב', אספיס, י' וע', ברחד, הדיור ביישובים הערביים בישראל: מוסלמים ונוצרים. מצב נוכחי, תמורות ושינויים נורמטיביים, והמלצות לשיפור תכנית הסיוע בדיור, המכון לחקר חיפה והגליל, אוניברסיטת חיפה, חיפה, 1981.
- קיפניס, ב' וע', ברחד, הדיור בכפרי הדרוזים והצ'רקסים בישראל: ניתוח מצב קיים ועקרונות לשיפור תכנית הסיוע בדיור, המכון לחקר חיפה והגליל, אוניברסיטת חיפה, חיפה, 1991.
- שפירו, ש' ולירון, ל', שיתוף נציגי התושבים בניהול פרויקט שיקום והתחדשות השכונות, אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר, רמת אביב, 1984.

- Alterman R., "Developer Obligations for Public Services in Israel in a Comparative Perspective", working paper, Technion, Center for Urban and Regional Studies, Haifa, 1989.
- Arnstein, S., "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (July 1969), pp. 216-224.
- Barr, N., *The Economics of the Welfare State*, Stanford University, Stanford, 1987.
- Browning, E.K. & Browning J.M., *Public Finance and the Price System*, Macmillan, New York, 1983.
- Dalkey, N. & Rourke, D., "The Delphi Procedure and Rating Quality of Life Factors", in: *Experiments Assessments of Delphi Procedure with Group Value Judgements*, Los Angeles, Ca., 1981.
- Delbecq, A.M. & Van De Ven, A.H., "A Group Process Model for Problem Identification and Program Planning", *J. Appl. Behv. Sci*, 7 (1971), pp. 466-492.
- Della Fave, R. "Success Values: Are They Universal or Class Differentiated?", *American Journal of Sociology*, 80 (1974), pp. 153-169.
- Fraser, D., *The Evolution of the British Welfare State* (2nd Edition), Macmillan, London, 1984.
- Higgins, J., *States of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*, Blackwell and Martin Robertson, Oxford, 1981.
- Kipnis, B.A., "The Value Stretch Model — A Methodology for Social Mobility Analysis: The Case of the Metropolitan Field of Haifa, Israel", *Planologische Nieuws* (1988).
- Kipnis, B.A. & Mansfeld, Y., "Work Place Utilities and Commuting Patterns — Are They Class and Place Differentiated?", *Pro. Geogr.*, 38 (1986), pp. 160-169.
- Kipnis, B.A. & Ventriss, C., "Operationalizing Quality of Life Issues: From General Goals Toward Workable Objectives", 1984 (Memo.).
- Langton, S. (ed.), *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art.*, Lexington, Mass., 1978.
- Lineberry, R.L., *Equality and Urban Policy. The Distribution of Municipal Public Services*, Sage, Beverly Hills, 1977.
- Lucy, W., "Equity and Planning for Local Services", *Journal of the American Planning Association* Vol. 47 No. 4 (October 1981), pp. 457-447.
- Mansfeld, Y., *The Choice of Destination Made by Tourists and Its Impact on Their Spatial Behaviour* (A thesis submitted to the University of London for the Degree of Doctor of Philosophy, 1987).
- Pinch, S., *Cities and Services. The Geography of Collective Consumption*, Routledge & Kegan Paul, London, 1985.
- Schnell, I. & Kipnis, B.A., "Well-Being in a Pluralistic Society: Toward a Policy-Oriented Methodology", *Geoforum*, Vol. 20, No. 3 (1989), pp. 303-313.
- Sheskin, I.M., *Survey Research for Geographers*, Association of American Geographers, Washington D.C., 1985.
- Verba, S & Nie, N.H., *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York, 1972.
- Walker, B., *Welfare Economics and Urban Problems*, Hutchinson, London, 1981.

מינהלת ערבית בעיר העתיקה ברמלה

מאת ד"ר יוסף בן-דוד, פרופ' שלמה חסון*

מבוא

לפיתוח שירותי רווחה ומבטאת שינוי חברתי ופוליטי, שעיקרו הגברת השוויוניות ומיצוי זכויות האזרח.

שינוי זה הוא בגדר חידוש והוא טרם נחקר לעומק. הספרות העניפה הדנה בערביי ישראל נטתה להתמקד בהתארגנות הפוליטית במסגרות מפלגתיות ובהתארגנויות מוניציפליות, ומיעטה לעסוק בהתארגנויות על בסיס קהילתי ושכונתי, שהן ביטוי חדש להתהוות תרבות אזרחית בקרב ערביי ישראל (לנדאו, 1993; שטנדל, 1992; רייטר ואהרוני, 1992).

הקמת המינהלות בשכונות ערביות בערים המערבות לוד ורמלה היא חלק מתהליך רחב של התארגנות חברתית במגזר הערבי. לעומת האגודות הוולונטריות, המינהלות מבוססות על עבודה משותפת בין השלטון המקומי לתושבים במסגרת קהילתית של שכונה. מחקר זה מציג את ההתפתחות של ארגון קהילתי אחד בקרב ערביי ישראל: המינהלת הערבית בעיר העתיקה ברמלה. טענתנו היא, שההתפתחות של מוסד חברתי חדש, דוגמת המינהלת בעיר העתיקה ברמלה, אינה מתנהלת בחלל ריק מבחינה חברתית ותרבותית; היא כרוכה בעימות מרתק עם

אחד התהליכים המרתקים המתחולל בקרב ערביי ישראל בשנים האחרונות הוא הקמת ארגונים קהילתיים, דוגמת "העמותה לקידמה חברתית בתיפה", "הוועד למען ערביי יפו", "לקייה: העמותה לקידום ופריחה", "אל-עין" ועוד רבים אחרים, כגון "האגודה לפיתוח חברתי ותרבותי במג'דל כרום". שלא כמו דפוסי הארגון המסורתיים, שהיו מכשול בפני קידום חברתי ופיתוח שירותים, הארגונים הקהילתיים החדשים פועלים לקידום השירותים ולפיתוח חיי הקהילה. הם פועלים בתחומים של הספקת שירותי חינוך לא-פורמליים, פעילויות ספורט, שירותים לקשישים ושמירת התרבות והמורשת הערבית.

הארגונים הקהילתיים בקרב ערביי ישראל צמחו על רקע המחסור בשירותים ציבוריים (ממלכתיים ומוניציפליים). אולם מעבר לכך הם מבטאים את ההתארגנות של קבוצת מיעוט אתנית, החשה מקופחת בהשוואה לחברה הכוללת. משום כך ההתארגנות החברתית בקרב ערביי ישראל היא מעבר

* מכון ירושלים לחקר ישראל.

המאמר מוקדש לזכרה של סיגל טל, שנהרגה בתאונת דרכים. סיגל השתתפה בהקמת המינהלת בעיר העתיקה של רמלה, יזמה והקימה את מינהלת הנשים והתווחה בעבודתה כיוון חדש, חסר תקדים, בתחום ההשתתפות של האשה הערבייה בחיים המקומיים בעיר העתיקה.

מבוסס על אינטרסים משותפים, כמו שיפור שירותים והעלאת רמת החיים, אך הוא גם טומן בחובו ניגודים מבניים: המינהלות נועדו להגביר מצד אחד את כושר ההיגוי של השלטון העירוני ולייעל את הספקת השירותים, ומצד שני – להעביר אחריות לתושבים, להגדיל את הנגישות למוקדי קבלת ההחלטות ולקדם את הדמוקרטיה העירונית. מתח זה מתבטא במבנה הארגוני של המינהלת, שהיא, מצד אחד, שלוחה קדמית של הרשות המממנת אותה – הביטוי המעשי לכך ברמלה הוא איש מקצוע, מנהל המינהלת, המועסק בשכר – ומצד שני המינהלת היא ביטוי להתארגנות התושבים והיא מורכבת מפעילים מקומיים הפועלים בהתנדבות.

בכוונתנו להראות, שהתגבשות המינהלת מושפעת משלושה גורמים, המשקפים את התרבות הפוליטית:

- א. מערכת המוסדות והמנהיגות המקומית.
- ב. מערכת היחסים בין הערבים לבין עצמם ובין הערבים ליהודים.
- ג. מערכת היחסים בין התושבים הערבים ובין הממשל והמינהל העירוני.

דרך החקירה

בתקופה שבין מאי 1991 לאוגוסט 1993 הקים צוות מחקר ממכון ירושלים לחקר ישראל, בשיתוף פעולה עם המחלקה להתחדשות השכונות בסוכנות היהודית, את המינהלת הערבית ברמלה (הצוות כלל את מחברי המאמר ואת טל סיגל ז"ל). החוקרים תיעדו באופן מפורט את תהליך ההקמה והפיתוח, צפו בתהליכים שהתרחשו במוסדות הקיימים בעיר העתיקה ברמלה ומיפו את מערכת הפעילויות של המינהלת ואת יחסי הגומלין

מבני כוח ומוסדות ותיקים בחברה ובמערכת הפוליטית. זהו עימות בין ערכים ורעיונות של דמוקרטיה מקומית, ובעיקר מעורבות תושבים בקבלת החלטות, ובין מסורות מקומיות, ותיקות ושמרניות המאפיינות את התושבים ואת המערכת הפוליטית. באמצעות ההתחקות אחר תהליך ההתפתחות של המינהלת ניתן ללמוד על מערכות הכוח, התפיסות, הערכים והעמדות של התושבים והממסד כלפי עבודה משותפת בתחומי הספקת השירותים. כמו כן, ניתן ללמוד על התהליך של התארגנות חברתית ועל תרומתו לשיפור איכות החיים והרווחה המקומית.

מהות המינהלת ומטרותיה

בתקופה שבין 1989 ל-1993 הוקמו בעיר רמלה שש מינהלות שכונתיות, וכיניהן מינהלת ערבית בעיר העתיקה העומדת במרכז מחקר זה. מטרות המינהלות הן לייעל את הספקת השירותים, לשפר את איכות הסביבה ואת איכות החיים של תושבי העיר, ליצור יחסי אמון בין הרשות לאזרח ולקדם את הדמוקרטיה העירונית. על מנת לממש מטרות אלה המינהלות חותרות לקרב את נותני השירותים לתושבים, לערב את התושבים בקבלת החלטות ולכטל את הריחוק והניכור המאפיינים את היחסים בין השניים. ביסוד רעיון המינהלות מונחת תפיסה, הרואה בהן לא רק אמצעי לשיפור השירותים, אלא גם מגוון שיחזק את כוחם של התושבים ואת הדמוקרטיה העירונית. במלים אחרות, הכוונה היא להוסיף לדמוקרטיה העירונית תכנים חברתיים שלא נמצא להם ביטוי הולם במסגרת החוק, המשפט והמוסדות הפוליטיים הקיימים (חסון, 1992).

שיתוף הפעולה בין השלטון לציבור

הוחזרו התושבים, שהוחזקו בתור שבויים, לבתיהם ובמקומם של אלה שברחו לירדן יושבו תושבים יהודיים, רובם יוצאי ארצות המזרח.

מצבם של תושבי העיר העתיקה, יהודים וערבים, הושפע מעובדת היותם פליטים, היושבים ברובע עתיק, שעבר תהליך התבלות פיזית. ההתבלות הואצה בשל הצפיפות הגדולה של המגורים, האכלוס בבתים ישנים בצפיפות גדולה ובשל ההטלחה הניכרת בהוספת מבנים ארעיים דוגמת צריפי העירייה והאזבסטונים, שחלק מהם עומד עד היום.

מאפיינים דמוגרפיים-חברתיים

אוכלוסיית רמלה מתאפיינת בקצב גידול איטי שסיבותיו תהליך מתמשך של הגירה שלילית. בחינה מדוקדקת יותר מראה, שההגירה השלילית מאפיינת את האוכלוסייה היהודית, ואילו האוכלוסייה הערבית מתאפיינת במאזן הגירה חיובי ובגידול מתמשך. רוב היהודים העוזבים שייכים לקבוצה המבוססת מבחינה מקצועית והגירתם מגבירה את הדימוי השלילי של העיר. בעקבות תהליכים אלה גדל משקלה של האוכלוסייה הערבית בעיר מ-15.4% בשנת 1987 ל-16.1% בשנת 1986 והגיע ל-17.1% בשנת 1989. החל משנת 1990 מסתמן שינוי דמוגרפי בשל קליטת עלייה מארצות תבר-העמים והשתקעות של ותיקים בשכונות מגורים חדשות ובמבנים חדשים שנבנו בשכונות ותיקות (הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות ולפיתוח, 1990).

בשנת 1989 מנתה האוכלוסייה הערבית 7,600 תושבים בערך, שהתגוררו בשלושה ריכוזים. אחד מאלה, העיר העתיקה, עומד במרכז הדיון הנוכחי. חלק זה של העיר

שבין המינהלת לארגונים המקומיים, לרבות הרשות המקומית. כמו-כן ניתח צוות המחקר מסמכים רשמיים, שהפיקו המינהלת ומחלקות שונות של המערכת העירונית ושל פרויקט התחדשות השכונות. נוסף על כך קוימו ראיונות עם פעילים מרכזיים במינהלת. הפרוטוקולים, תמליל ההקלטות של הראיונות והתיעוד מצויים כולם במכון ירושלים לחקר ישראל ועומדים לרשות החוקרים בתחום.

רקע היסטורי

רמלה היא העיר היחידה שנוסדה בידי המוסלמים בימי שלטונם בארץ-ישראל, בראשית המאה השמינית. במשך דורות רבים היתה רמלה בירתם הדרומית של המוסלמים בארץ-ישראל ושימשה תחנה חשובה על הדרך שבין סוריה למצרים ועל הדרך שבין יפו לירושלים. בשל מיקומה הגיאוגרפי וסביבתה הפורייה שימשה העיר מרכז שלטון וכלכלה, ששירת את אזורי יהודה ושומרון. כבר מימי הביניים היה יישוב יהודי ברמלה והוקמו בה מספר בתי-כנסת. בשנת 1931 מנתה העיר 10,346 תושבים: 8,156 מוסלמים, 2,184 נוצרים ורק 5 יהודים. לפני שנת 1948 היתה ברמלה אוכלוסייה של 18,000 נפש בערך. לאחר כיבוש העיר בידי צה"ל בשנת 1948 נותרה בה קהילה קטנה של מוסלמים, שרובם התגוררו בעיר העתיקה. העיר אוכלסה בעולים חדשים וביולי 1949 חיו בה בערך 8,000 תושבים, מהם בערך 1,400 ערבים.

עם כיבוש רמלה נלקח חלק מן התושבים הערביים בשבי, הועבר למחנה עתלית ועל העיר העתיקה הוטל סגר מטעם השלטון, שהותר לאחר מספר חודשים. הרכוש נתפס, בעיקר הבתים, והועבר לרשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. חודשים מספר לאחר מכן

העתיקה, הם מיעוט, לעומת המתיישבים שהגיעו אליה אחרי שנת 1948. חלק גדול מן המהגרים לעיר אחרי 1948 הגיעו אליה מסרפנד, מיבנה, מזכרייה, ממג'דל, מקטרה וגם מעבר-הירדן. לעיר העתיקה הגיעו בשנות ה-50 וה-60 גם בדווים מן הנגב במהלך חיפוש פרנסה. בקרב הנוצרים יש ממפר גדול יותר של משפחות רמלאיות ותיקות. אלה שהגיעו לאחר שנת 1948 באו בעיקר מיפו. במשך הזמן היגרו חלק גדול מן הנוצרים שחיו ברמלה לארצות-הברית, לקנדה, לאוסטרליה, לעמאן. המשפחות הן לרוב קטנות ואין חמולות גדולות. במקום התהוותה קהילה מגובשת של העדה הנוצרית.

ברמלה פועלים שלושה מסגדים, ששימשו עד עלייתה של התנועה האיסלאמית מקומות תפילה בלבד. עם עלייתה של התנועה האיסלאמית והתגבשותה ככוח פוליטי החלה הברדה בתפקוד המסגדים: המסגד המרכזי, אל-עומרי, השוכן בשוליים המזרחיים של העיר העתיקה, משמש מקום תפילה מרכזי בימי שישי וחגים, בעיקר בגלל גודלו וגם משום שהוא מקנה תחושה של עוצמה דתית ודמוגרפית-אתנית. במסגד זה לא מתקיימת שום פעילות חברתית. זהו מסגד אַקס-טריטוריאלי האמור לתת שירותי דת כלליים, כגון לטפל בהבאתם לקבורה של זרים (מחבלים, מסתננים). למקום אחראי אחד מבני משפחת תאג'י, אשר מעצם תפקידו כמזכיר ועד נאמני הווקף משמש גם מנהל המסגד המרכזי.

קיימים עוד שני מסגדים: מסגד זיתונה, הגדול מבין השניים, שוכן בלב העיר העתיקה, ומסגד חוד'ייפה. מסגדים אלה מחלקים את האוכלוסייה לשניים, על בסיס השתייכות גילאית. הזקנים נוטים להתמקד בחוד'ייפה והצעירים, בעיקר מן התנועה האיסלאמית, במסגד זיתונה, שהוא כאמור הגדול יותר. בשני המסגדים מתבצעת פעילות חברתית.

הוא גם אחת הבעיות הקריטיות שלה. העיר העתיקה עוברת תהליך הודקנות של האוכלוסייה היהודית בשל הגירת הצעירים היהודיים ממנה. לעומת זאת, מתחולל תהליך הפוך במגזר הערבי שסימניו הם הצערת האוכלוסייה בשל גידול דמוגרפי מהיר והישארות התושבים הצעירים יחד עם הוריהם. התוצאה היא התגברות צפיפות הדיור במגזר הערבי בעיר העתיקה. מלבד תנאי הדיור הקשים של האוכלוסייה הערבית איזור העיר העתיקה סובל מהזנחה רבת שנים בתחום התשתית הפיזית. במסגרת פרויקט שיקום השכונות הושקעו משאבים רבים בפיתוח התשתית, אולם עדיין האיזור מתאפיין בהזנחה: מבנים הרוסים, מצבורי פסולת ותיקה, דרכים פנימיות לא סלולות, מערכת תאורה פגומה, מפגעי תברואה, מערכת דיור מזדקנת, העדר מבני ציבור ומחסור בשירותים קהילתיים.

בשנת 1989 התגוררו בעיר העתיקה בערך 2,200 ערבים. בין השנים 1983 ל-1989 ירד באופן מוחלט מספר התושבים היהודיים בעיר העתיקה מ-3,200 תושבים ל-2,300. מספר התושבים הערבים נשאר קבוע – בערך 2,400. יחד עם זאת יש לזכור, שהסטטיסטיקה הרשמית אינה משקפת בהכרח את המציאות הדמוגרפית. לעתים קרובות מספר משפחות מצטופפות ביחידת מגורים אחת ואין עליהן דיווח. ניסיון שעשתה העירייה לערוך מיפקד בקרב הערבים נתקל בהתנגדות, בשל חוסר רצון לחשוף שינויים פיזיים שנערכו בתוך הדירות על-מנת להתאימן למגורי בנים נשואים שנותרו יחד עם המשפחות. לפי רישומים והשערות של אנשי המסגדים המוסלמים נאמדת האוכלוסייה המוסלמית ב-3,500 נפש והנוצרית ב-2,000 נפש. מכאן, שבערך מחצית מכלל האוכלוסייה הערבית ברמלה מצטופפת בעיר העתיקה.

המוסלמים, ילידי רמלה, המתגוררים בעיר

הזקנים נפטרו ולא קמו במקומם מנהיגים אחרים ובעקבות מותם התפוררה החמולה. הפיצול גורם לכך, שכל ראש חמולה שואף לייצג את המשפחה שלו ולהיות מנהיג בקהילה. למשל, כאשר התקיימו בחירות בתוך המינהלת, נבחרו האנשים על-פי חמולות ונציגי החמולות הגדולות הביאו את אנשיהן מן המסגד. בראיון קבוצתי שנערך עם חלק מן האישים האלה ואחרים הם נשאלו: "מדוע לא הקמתם מנהיגות במשך 44 שנים?", הם ענו: "כול ואחד בדו יסיר שיח' או ראיס" (כל אחד רוצה להיות מנהיג או ראש). הפרדוקס הוא, שקהילה שכל כך משוועת להתארגנות קהילתית מגלה סלידה כלפי מי שרוצה להיות מנהיג. הסיבה השלישית לאי היווצרות מנהיגות היא דפוס הקשר שפיתחה המערכת הפוליטית עם נציגים שבחרה היא עצמה מקרב החמולות הגדולות. מנהיגים ממונים אלה לא מילאו על-פי רוב את תפקידם ולא זכו לאמון הציבור.

יחד עם זאת, קיימים מספר מוסדות, שסביבם התגבשו גרעינים של מנהיגות עוברית וביניהם מתקיימים תחרות ומאבק על גיוס תומכים. אלה כוללים את ועד נאמני הווקף, ממונים-יועצים, שתדלנים, גרעיני מנהיגות צעירה ונציגים במפלגות מקומיות. ועד נאמני הווקף. לכאורה, בהעדר כל התארגנות פורמלית, ועד נאמני הווקף היה צריך לארגן את ענייני הקהילה המוסלמית, בדומה לוועד הקהילה היהודית בתקופת המנדט. הוועד היה אמור לכלול שבעה חברים ומזכיר, כמתחייב מן החוק. אולם, בפועל רק המזכיר התמיד במילוי תפקידו; חברי הוועד האחרים לא השתתפו בעבודת הוועד באופן פעיל. על-פי תפקודם של המזכירים עד כה לא נרשם כל הישג: הוועד לא הפך להיות גורם מייצג בפני השלטון המרכזי והמקומי, לא סייע לנזקקים ועניים ולא שיפץ את המסגדים כמתחייב מהגדרת

במסגד זיתונה ארגנה התנועה האיסלאמית חוג לכדורגל, המקיף בערך 70 בני נוער ומבוגרים. התנועה ארגנה גם גן טרום-חובה, הממוקם סמוך מאוד לשוק; בגן זה מתחנכים בערך 70 ילדים. הפעילות החברתית במסגדים כוללת גם גיוס תרומות לנזקקים, באמצעות התגייסות חד-פעמית. באירועי שמחה, חתונות ואירועי אבל נהוג לצאת מן המסגד אל בתי המשפחות המעורבות כדי להשתתף באירוע. בערב הבחירות למינהלת נערכה תפילה לפני גיוס הפעילים לישיבה במסגד זיתונה.

מערכת המוסדות והמנהיגות המקומית

העדה המוסלמית

למוסלמים אין מנהיגות מוכרת ומוסכמת. שלוש סיבות היו לאי-עלייתה של מנהיגות חברתית מוסכמת ומקובלת על כלל האוכלוסייה המוסלמית. האחת נעוצה בהשפעתם של הזקנים, החושבים שאין צורך בדמוקרטיה ושהם צריכים להיות המייצגים או הקובעים. הסיבה השנייה מקורה בפיצול למשפחות ולחמולות ממוצא שונה (כלומר, ממקומות שונים בארץ). קיימות מספר חמולות גדולות ומבוססות, כמו: אבו לבן, אל-עג'ו, אבלאסי, שמרוך, אל-עסאוי ואבו-חלאוה, אולם אלה לא הצמיחו מנהיגות, מכיוון שבראש כל חמולה עומד זקן החמולה, שלא הצליח להיות מנהיג המקובל על כל העדה. יוצאת דופן היא משפחת אבו לבן, שלה כמה מנהיגים: מהדי אבו לבן, המשמש לעתים אימאם ויושב-ראש ועד הורי התלמידים בבית-הספר; עבדול חמיד, שראש העיר מינה אותו לשמש לו יועץ. חלק מן

העיר, האחרון לא הסתפק ביועץ אחד ומינה שלושה כאלה. בעבר מונו לתפקידים אלה מבוגרים מכובדים, שהיו מקובלים על התושבים. מינויים ליועצים היה בבחינת הבעת הערכה וכבוד לפועלם מצד הממסד. אולם לבד מהיותם ראשי משפחות ומקורבים לשלטון חסרו להם הכישורים והסמכות להגיע להישגים אמיתיים. משום כך היה מינויים מינוי לשם כבוד בלבד. חלק מן המינויים האחרונים, שעשתה העירייה הקודמת, היו ככל הנראה מינויים על רקע פוליטי, כלומר על רקע הבטחת תמיכה של האוכלוסייה בראש העיר.

לטענת התושבים, היועצים הממונים נהנים מהטבות הניתנות להם ולמקורביהם והם אינם משרתים את כלל ענייני הקהילה. ראש העיר משפר את תדמיתם ונותן להם לגיטימציה בכך שהוא מאפשר להם לחלק משאבים לאוכלוסייה באמצעות השתדלנים. לדוגמה, בשנת 1991 אושר למועדון האורתודוקסי סכום של 10,000 ש"ח להשלמת המועדון וראש העיר דאג להפיץ את הידיעה שהתרומה הושגה בהשתדלותו של יועץ ממונה מוסלמי, ולא באמצעות חבר המועצה הנוצרי, המייצג את האוכלוסייה הנוצרית. זו היא דוגמה לניהול ענייני הקהילה לפי רצון ראש העיר, כלי להתחשב בנציגות הפוליטית הפורמלית. הנימוק הרשמי שנתן ראש העיר למינוי מספר רב של ממונים הוא הפיצול הרב בתוך העדה לקבוצות ולחמולות. הטענה, שהיא נכונה כשהיא לעצמה, היא, שאין אדם אחד שהוא מקובל על כל הקהילה. אולם לטענת הממונים עצמם, פיצול זה הוא לרעת הקהילה, משום שהוא חלק ממדיניות יזומה של "הפרד ומשול" שנוקט ראש העיר, המשסה לפי טענה זו את הממונים זה בזה ומבטיח לעצמו את אמונם ואת תלותם בו באמצעות מתן הטבות אישיות. בדרך זו הוא נחלץ מהתמודדות עם הצרכים האמיתיים של האוכלוסייה ומבטיח

התפקיד; את הסיוע והשיפוץ עשה משרד הדתות. הטיפול בנכסי הווקף ובעזבונות, שהיו צריכים להיטיב עם הקהילה (באישור הממשלה), לא בוצע. הדבר היחיד שבו טיפל הוועד היה קבורת מתים.

הליקוי המרכזי בתפקודו של ועד הווקף מתבטא באי-שימוש בסמכותו לטובת הקהילה. הוועד היה יכול להפשיר נכסים או לערוך חילופין עם נכסים אחרים של המדינה, כמו מגרשים, בתים, שמהם או מפירותיהם ניתן היה ליצור משאבים עבור האוכלוסייה המוסלמית. אולם עד היום לא הושגו שטחים ולא הופשרו שטחים, אפילו לא כדי להקים מרכז קהילתי עבור המוסלמים. הסיבה לאי-הפעילות של ועד הווקף היא ההתאבנות של כל מי שעמד בראשו, לרבות ראש הוועד הנוכחי ממשפחת תאג'י. ראש הוועד הנוכחי הוא נציג משפחה רמלאית ותיקה ומכובדת ובעלת נכסים ויש לה גם מסגד משלה – "אל-עאון" – המצוי באחוזת הקבר של המשפחה, אך הוא אינו מקובל כמנהיג. הוא אינו יוזם ואינו נענה לפניות האוכלוסייה ונוטה לזלזל בתושבים. עד כה לא התייצבה מולו מנהיגות אלטרנטיבית שתוכל ללחוץ עליו. אחת הטענות היא, שהוא מקבל גיבוי לחוסר העשייה מצד הממסד ושם ייזום פעולות הוא עלול לאבד את משרתו בעירייה. בתי-הספר, ההורים אינם מעורבים בפעילות סביב בתי-הספר. ראש ועד ההורים, המשמש אימאם במסגד ואשר עבד בתור מורה בבית-הספר היסודי ברובע הערבי, אינו מקובל על כלל האוכלוסייה. שלטונות הביטחון אפשרו לו לעבור לישראל מעזה לאחר מלחמת ששת הימים ולפיכך הוא נחשב כמינוי מטעם.

היועצים הממונים, דפוס יחסים מיוחד שפיתחה המערכת, ובייחוד ראשי הערים שפעלו ברמלה עד כה, היה מינוי יועצים ועוזרים לענייני ערבים לראש העיר. ראש

החזרה בתשובה לדת והתהליך הפוליטי של יצירת מנהיגות חדשה. לזכותם ייאמר, שהמסגד הוא היום מוקד כוח, שסביבו ניתן לגייס חלקים גדולים של האוכלוסייה למטרות שונות, בין היתר גם לשם השפעה על חלוקת תפקידים במינהלת.

העדה הנוצרית

העדה הנוצרית מאורגנת היטב מכחינה חברתית. באופן רשמי עומד בראש העדה הפטריארך היושב בירושלים והוא המכריע כשמדובר בהכרעות מהותיות של ענייני הקהילה. ברמלה עצמה קיימת מנהיגות נבחרת עם מוסדות משלה. בראש העדה עומד ועד העדה המייצג את הנוצרים האורתודוקסים. לוועד יש יושב-ראש, מזכיר וגזבר. עד שנת 1991 היה בית-הספר של העדה בית-ספר פרטי והוא שכן במנזר "טרה סנטה" שבעיר העתיקה. באותה שנה התגלה סכסוך בין מנהיגות העדה והורי התלמידים ובין הכומר, ראש המנזר, שהיה גם מנהל בית-הספר. כתוצאה מכך הוצא בית-הספר מן המנזר והועבר למועדרון החברתי. במקביל עשו הפטריארך בירושלים ונציגי הקהילה ברמלה ניסיונות לזכות בהכרת משרד החינוך בבית-הספר כבית-ספר ממלכתי. העניין נדחה אז מכיוון שראש העיר סירב להמליץ והציב תנאי להמלצה: חילופי נכסים ברחוב הרצל, שרבים מהם שייכים לכנסייה האורתודוקסית. הקהילה סירבה להחליף נכסים וראש העיר לא המליץ.

מצבם הכלכלי השפיר של הנוצרים, הארגון הפנימי שלהם וגיוס המשאבים מאפשרים להם לפתח מוסדות וכלים. נשמעת גם טענה שהמערכת העירונית תומכת בעדה הנוצרית משום שזו מאורגנת היטב. התמיכה מתבטאת בהעברת כספים מן המערכת העירונית לעדה הנוצרית. העדה מקבלת גם תמיכות חיצוניות מן הכנסייה. הקהילה עצמה

את עורפו באמצעות הבטחת תמיכתם של הממונים. משום כך האוכלוסייה אינה נותנת אמון לא רק בראש העיר, אלא גם בממונים עצמם.

כל קבוצה רואה בנציג שלה "מלחך פינכה". היטיב לבטא זאת אחד הזקנים, המכיר את המערכת מזמן. הוא אמר על המינויים של ראש העיר: "זיי שעיר אל בייאע" (כמו השעורה של סוחר תבואות), כלומר ראש העיר, בדומה לסוחר בשעורה אינו ממיין את הסחורה על-פי האיכות, אלא עורם אותה בערימה מעורבת. "לגישה זו", הוסיף המרואיין, "יש מחיר. אם ראש העיר ירצה באמת להסתמך על הנציגים הוא ייצא קירח מכולם". ועל כך הוסיף האיש את האימרה "אללי ענדו עשרה ולאד, בימות מן אל עטש. ואללי ענדו ולאד ואחד, אבו מא בימות" (מי שיש לו עשרה ילדים מת מצמא, ואילו מי שיש לו ילד אחד, אביו לא ימות). אימרה זו מבטאת את רצונו של כל נציג להיות הנציג הבלעדי של האוכלוסייה, כי לנציגות של יחיד יש יותר סיכוי להגיע להישגים.

השתדלנים הלא-רשמיים. אלה הם אנשים בעלי יכולת המוכנים לעמוד בפני הממסד כדי להשיג הישגים נקודתיים לתושבים שלא הצליחו לממש את זכותם. שתדלנים אלה לא התארגנו מעולם לגוף אחד, אלא פעלו כבודדים.

המנהיגות הצעירה. זו היתה קיימת לפני הקמת המינהלת ובלטה בקדנציה האחרונה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1988. הצעירים הקימו ביוזמתם רשימה לבחירות, שסביבה התקבצו בעיקר תומכים צעירים. הם שואכים את עיקר כוחם מתפקידם. כיוון שהפוטנציאל לגיוס תומכים מצוי בקשר עם התנועה האיסלאמית, צעירים בכלל ומחפשי מנהיגות בפרט מצאו את דרכם אל המסגד. במקרה זה חברו יחד תהליך

בבחירות לעירייה. החל מן הבחירות המוניציפליות בשנת 1988 פועלת בעיר מפלגה של התנועה האיסלאמית. באותו זמן הוקמה מפלגה דומה גם בלוד. המוסלמים קרובים הן לתנועה האיסלאמית והן לתנועה המתקדמת, שכראשה עמד מוחמד מיעארי, אשר לא הצליחה להכניס לכנסת אפילו מועמד אחד מטעמה בבחירות לכנסת שנערכו ביוני 1992.

לקראת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בשנת 1988 נקט איש התנועה האיסלאמית יוזמה והקים את רשימת "אל-תוחד", במטרה למשוך בעיקר את האוכלוסייה המוסלמית (במקביל התארגנו הנוצרים ברשימה נפרדת). בתור פעולה מכינה לבחירות גויסו כל נציגי החמולות הגדולות, שנים-עשר במספר, ובפעולה זו נקבעה מעין מנהיגות פוליטית. אולם פעילותה של מנהיגות זו הוגבלה אך ורק להכנת רשימה של המועמדים להיות חברי מועצה.

במקביל נבחר ועד מכין לוועידה הארצית של התנועה האיסלאמית. הוועד היה אמור לטפל בענייני הווקף, אך משום שהממשלה לא הכירה ביוזמה, לא פעל הוועד. ועד זה היה אמור להחליף את הוועד הקודם, ועד נאמני הווקף. נראה, שדעתה של הממשלה לא היתה נוחה מן היוזמה לבחירת ועד חדש לווקף והיה לה נוח שהיושב-ראש הקיים ימשיך בתפקידו, במצב של קיפאון וחוסר יוזמה. במלים אחרות, הממשלה העדיפה לא לתמוך בצעירים הרדיקלים יותר ולהנציח את המצב של חוסר מנהיגות וארגון.

יוזמה דומה היתה גם בעדה הנוצרית. היוזמה באה מצד משכיל נוצרי, ש"רץ" ברשימה נפרדת בחסות המערך. הוא הופיע כנציג הקומוניסטים והרשימה המתקדמת לשלום במטרה למשוך גם חלק מן המוסלמים שלא רצו לתמוך בתנועה האיסלאמית. מגוון כזה של תומכים לא הצליח להשיג יותר מנציג

מוכנה לכל קורבן. למשל, ההורים מסכימים לשלם מדי חודש מעין שכר לימוד גבוה (דבר שהמוסלמים אינם מסוגלים לעשותו בגלל מצבם הכלכלי הקשה). לפיכך בית-הספר יכול להתקיים כבית-ספר פרטי בלי עזרת הממסד הממשלתי. העצמאות באה לידי ביטוי גם בשכירת מורים באמצעות חוזים אישיים וללא פיקוח של משרד החינוך. כיוון שההורים משלמים שכר לימוד, הם מעורבים בבית-הספר ודואגים שילדיהם ילמדו. בבית-הספר הנוצרי מקובל להעניש תלמידים ואף לסלקם מבית-הספר כדי לשמור על רמה נאותה, דבר שאינו מקובל בבית-ספר ממלכתי. המדיניות הבלתי מוצהרת של בית-הספר היא לקבל רק תלמידים נוצריים, אבל אין בית-הספר מוכן לקבל תלמידים כושלים גם מבני עדתם. בבית-הספר לומדים גם עשרה תלמידים מוסלמיים, מן המצטיינים בעדתם. לטענת המוסלמים נעשה הדבר כדי להופיע בפני המערכת כבית-ספר כוללני ולזכות בתמיכות. באופן זה נוצר בית-ספר אליטיסטי, שרמת ההישגים של תלמידיו גבוהה. בית-הספר גם מחזק את מעמדה של העדה הנוצרית כשכבה מתבדלת ומבוססת.

במצב עניינים זה אין לצפות לכך שהקהילה הנוצרית תרצה לשתף פעולה עם הקהילה המוסלמית. דבר זה בא לידי ביטוי בהתייחסותה של העדה הנוצרית למינהלת, שהיא לדעת אנשיה "מינהלת לעניים או למסכנים".

התארגנות פוליטית

בשנות החמישים עד שנות השישים פעלה ברמלה בהצלחה המפלגה הקומוניסטית והיא ארגנה גם פעילות בתחום החברתי. מטעמם השתתף מועמד האוכלוסייה הנוצרית

התושבים אחר פעולתה, בנוכחות של שתי העדות ובתחלופה גדולה של הנציגים. בתום שמונה חודשים החל להסתמן המפנה: התגבש גוף קבוע ומתמיד, לאחר שהנוצרים צמצמו בהדרגה את נוכחותם בישיבות המינהלת, כאשר התברר להם שהמינהלת מרבה בדיבורים ושבידיה סכומי כסף לא גדולים. מנהיגיהם הבינו, שהמינהלת ענייה ואין ביכולתה למלא את הציפיות הגבוהות של הנוצרים והסיקו מכך שהיא מתאימה לאוכלוסייה המוסלמית הענייה, ואת המסר הזה העבירו לאנשיהם. לעומתם התמידו מנהיגי הקהילה המוסלמית להשתתף בישיבות במשך תקופה ארוכה (זוהי כאמור מנהיגות חמולתית, דתית ופוליטית, ונכללים בה גם השתדלנים-הממונים של ראש העיר). יחד עם זה יש לומר, השתתפותם לא נבעה מרצון ליטול חלק פעיל במעשי המינהלת ולעבוד, אלא מתוך חשש שתיפגע סמכותם בקהילה אם לא יפגינו נוכחות. ואמנם, מרגע שהחלה המינהלת לפעול בצורה מסודרת, תוך קיום שגרת פגישות וחלוקת עבודה, נעלמו לאט לאט גם המנהיגים המוסלמים; ובכל זאת הם דאגו לכך, שבעלי התפקידים במינהלת יהיו מבין אנשי שלומם. כשל כך, כאשר עמדו לבחור יושבי-ראש לוועדות שונות נערך גיוס בין כותלי המסגד גם בקרב אנשים שלא הכירו את המינהלת, כדי להשיג את המינויים שבהם היו מעוניינים המנהיגים. במשך הזמן התברר, שגם הנציגים שנבחרו בדרך זו לא היו מוכנים להירתם ברצינות לעבודת המינהלת וגם הם החלו לנטוש את תפקידיהם.

מי שנותרו לפעול במינהלת היו צעירים ומבוגרים מוסלמים, דתיים וחילוניים, בעלי רמות שונות של השכלה אך בעלי תודעה קהילתית גבוהה, שהיו מוכנים לתרום מזמנם ומרצם לפעילות במסגרתה. הפעילים הבולטים הם בעלי מעמד בקהילה, אולם

אחד במועצה והיקשה עליו מאוד בשנות כהונתו כחבר מועצה להיענות לדרישותיהם של כל הגורמים שבשםם נכנס למועצה. התחושה בשטח היא, שחבר המועצה הנוצרי לא הצליח לייצג את כל האינטרסים. בנוסף לכך, ראש העיר, שלא אהד אותו, לא העניק לו הישגים שיוכל לרשום לזכות רשימתו. המועמד הנוצרי עצמו זוקף לזכותו הצלחה בגיוס תורם יהודי מארצות-הברית, שסייע לו לשכור בית לפעילות למען דו-קיום בין יהודים לערבים ברמלה.

ההתייחסות למינהלת

ההתייחסות הראשונה של התושבים הערביים למינהלת, שהוקמה כאמור בשנים 1991-1993, התאפיינה בחשד ובנטייה לבדוק את היכולות הכספיות והפוליטיות של ראש המינהלת. משום כך היתה ההיענות להקמת המינהלת בשלב הראשון גבוהה ואף עלתה על מידת ההיענות של האוכלוסייה היהודית בעיר העתיקה, שגם היא התארגנה במינהלת. ההיענות הרבה נבעה מכך שכל גרעין מנהיגות רצה לבדוק מראש אם לא פוגעים במנהיגותו. לישיבה הראשונה של המינהלת הגיעו בערך שבעים איש. הקבוצה כללה שני סוגי אנשים: כל המנהיגים, כולל הנבחרים והמועמדים לרשות המקומית ואנשים שיש להם בעיות מיוחדות ואשר ביקשו להעלות את בעייתם ולקבל לה מענה. הרעיון לא נקלט בשלביו הראשונים, מכיוון שהאנשים לא יכלו להבין את מה שנראה בעיניהם כמו סתירה — שראש המינהלת הוא גם שליח של העירייה והסוכנות היהודית וגם נציג התושבים. משום כך התאפיינו מפגשי המינהלת במשך שמונה חודשים בערך במעקב צמוד של

המבנה החברתי המסורתי של הקהילה. לא פעם התייחסו מבוגרים בכיטול ליחזמה של הצעירים באומרם: "הדול אולאד" (אלה ילדים).

יחד עם זאת יש לציין, שתהליך הדמוקרטיזציה מוגבל בגלל סיבה נוספת. אנשים מן השורה נמנעים מלבוא למינהלת בטענה, שחסרים להם הכישורים הדרושים לפעילות בה. מנהל המינהלת שניסה לגייס אנשים אלה שאל מדוע אינם באים לפעול. התשובות שקיבל היו: "אני לא מנהיג. יש מנהיגים שיעשו זאת", "אחרים אמרו: "אני לא משכיל", או "אני לא מסוגל לדבר". גם אלה שהיו בטוחים ביכולתם לפעול לא העזו ליטול על עצמם תפקידים או לנקוט יוזמה אל מול אנשים שהם מוכרים בחברה כמנהיגים. כלומר, המסורת התרבותית של קבלת סמכותה של המנהיגות המסורתית או של מי שהוכיח את עצמו, משמשת מחסום בפני החדרת הרעיון הדמוקרטי לכל רבדי החברה. אפשר שהתמדת פעילות המינהלת תביא ל"הסתננות" גם של יחידים שטרם התגלו בציבור.

לצד הקונפליקט הראשי שנחשף בין צעירים חילוניים ובין חוזרים בתשובה קיים מתח בין צעירים למבוגרים פעילים במינהלת. הצעירים מייצגים את הקבוצה המשכילה יותר, שהצרכים והציפיות שלה אינם זהים לאלה של המבוגרים. פרט למעטים, רוב הצעירים נמנעים מלהתבטא באופן חופשי בנוכחות המבוגרים. משום כך רמת הדיון ומגוון הנושאים משתנים מעת לעת על-פי הרכב הקבוצה הנוכחת.

יחסי עדות בעיר העתיקה

הפיצול הערתי של תושבי העיר העתיקה, שהוא ביסודו דתי-לאומי ותברתי-כלכלי,

מעמד זה אינו נתפס כמאיים על המנהיגות הבכירה. זו רואה בהם לא יותר מאשר פועלים פשוטים המבצעים את העבודה השחורה.

המינהלת חשפה את הקונפליקט הסמוי הקיים בין צעירים, בעלי אוריינטציה ישראלית ובין ה"חוזרים בתשובה", שהדימוי שלהם לאומני. כל אלה מצהירים שדתיותם אינה קשורה בפוליטיקה ושהמראה החיצוני שלהם והתנהגותם קשורים בדת ולא בפוליטיקה. למעשה, המינהלת חיזקה קונפליקט, שהיה עד אז סמוי, בין צעירים לא-דתיים ובין הדתיים. הצעירים החילוניים מצפים שהמינהלת לא תקבל לשורותיה דתיים, שלדעתם אינם מסוגלים לראות מהי טובת הקהילה במישור המוניציפלי. לדעתם, פעילות הדתיים מכוונת להסתגרות ולעשייה שמרנית. הם טוענים, שבמשך שנות חייהם במדינה הם הגיעו להישגים בתחום המימוש העצמי, לרכוש מנהיגים ותרבות אחרת ושהם התנסו ביציאה מן הדת ובהתפרקות החמולה במובן החיובי של התהליך. עליית הזרם הדתי החדש נתפסת בעיני הצעירים החילוניים כנסיגה חברתית, שתבלום את ההתפתחות של הקהילה, וברוח זו הם מתבטאים בישיבות המינהלת.

חשיפת הקונפליקט תחמה באופן ברור יותר את הגבולות בין הקבוצות השונות וחדדה את הצורך ביצירת מנהיגות מוגדרת המייצגת את הרובד שעד עתה לא היה מיוצג בקהילה. רובד זה מורכב בעיקר מצעירים משכילים, בעלי תפקידים בגופים ציבוריים ופעילי מפלגות. אלה משמשים יושבי-ראש ועדות במינהלת ופעילים מרכזיים. מצב זה טומן בחובו פוטנציאל של קונפליקט בין המנהיגות של המינהלת ובין המנהיגות של המוסדות הוותיקים. במלים אחרות, תהליך הדמוקרטיזציה, המתאפיין בצמיחת מנהיגות חדשה וצעירה התובעת התארגנות שלא על בסיס דתי או חמולתי, עלול להתנגש עם

הרמה הקבוצתית

ברמה הקבוצתית, לעומת זאת, התגלו מתח וחוסר סימטריה ביחסים בין שתי הקבוצות. ה"גטו", שבו מתגוררת אך ורק אוכלוסייה ערבית, נתפס כאיזור מאיים. הנשים היהודיות נמנעות מלעבור שם ומזהירות גם את בנותיהן מלהיכנס לתוכו. אשת אחד הפעילים, שבעלה מקיים קשרים טובים עם ערבים, אמרה שבתה עברה פעם בעיר העתיקה ונערים ערביים קראו לעברה קריאות גסות, אך לא מעבר לכך. יחד עם זאת לא חסכה אשה זו בדברי שבח על שכן ערבי הגר לידה והמשמש לא פעם מפשר ומתווך בסכסוכים בין יהודים.

נראה, שכאשר הערבים מפוזרים בשכונות יהודיות, היחס אליהם חיובי. לעומת זאת, ההתייחסות ל"גטו" הערבי היא כאל איזור הטומן בחובו איום.

ההשפעה על המינהלת

המתחים הקבוצתיים הובילו להחלטה להקים בשלב הראשון שתי תת-מינהלות וליצור שיתוף פעולה בעתיד סביב צרכים משותפים, בעיקר בתחום הפיזי. הקמת מינהלת משותפת אחת ליהודים ולערבים נתפסה כאידיאל שיוגשם בעתיד רחוק יותר, כאשר יגלו התושבים מוכנות לפעול יחד.

במשך הזמן התברר, שקיים חוסר סימטריה מבחינת הרצון להשתלב. הערבים מעוניינים בשיתוף פעולה ואף בהקמת מינהלת אחת משותפת, ואילו רוב הפעילים היהודיים מתנגדים, למרות שיש פעילים יהודיים התומכים ברעיון. לטענת הערבים, האיחוד יאפשר השגת משאבים שאינם זמינים לאוכלוסייה הערבית, אך זמינים לאוכלוסייה היהודית. הערבים רואים בפעילים היהודיים אנשים שהם "קרובים יותר לצלחת", היכולים לתבוע ולהשיג מה שהערבי חושש לתבוע. וכך ניסתה זאת פעיל ערבי:

"אני חושב שיותר טוב שתהיה מינהלת

מנע עד להקמת המינהלת כל אפשרות או יוזמה להתפתחותה של נציגות משותפת. לכל עדה היתה תפיסה סטריאוטיפית של חברתה, תפיסה שהיה קשה לשנות. במצב זה שיתוף פעולה בין העדות כמסגרת המינהלת קורא תגר על מסורות ותיקות הרווחות בעיר העתיקה.

היחסים בין היהודים לערבים ברמלה ניתנים לאיפיון ברמה אישית וקבוצתית.

הרמה האישית

ברמה האישית התפתחו יחסי שכנות טובים בין יהודים לערבים. לטענת התושבים תרמה הקירבה הגיאוגרפית והמגורים, שהם לעתים משולבים, לקבלה הדדית ולדו-קיום. עד היום לא היו קונפליקטים בין יהודים לערבים ברמה הקולקטיבית והיחסים מתאפיינים באיפוק. בהשוואה ללוד, שבה קיים לטענת התושבים מתח בין יהודים לערבים, מתוארים היחסים ברמלה כיחסים טובים. לאחר הרצח בראשון-לציון היו ניסיונות להסית את האוכלוסייה על-ידי שליחים מעזה, אולם שליחים אלה נדחו ונאמר להם שהם יוסגרו למשטרה ושהם אינם יכולים לפגוע בדו-קיום. עדות דומה ניתנה גם מפי פעיל יהודי, שענה על שאלה פרובוקטיבית ששאל יהודי משכונה אחרת בומלה: "איך אתה מדבר על דו-קיום עמם ומאמין להם בכלל?" על כך ענה הפעיל:

"הגישה שלך נובעת מכך שאתה לא גרת עם ערבים ארבעים שנה בעוד שסביב ביתי גרים ארבעה שכנים ערבים, משלושה כיווני אוויר, כאשר שניים מהם הצלתי ממוות בדרך של הנשמה מפה לפה, ואני בטוח שבכל מצוקה גם הם יבואו לעזרתי. גם משפחתי מקבלת אותם באופן טבעי."

יחד עם זאת, בהתבטאויות הפרטיות שוררת אווירה של "כבדהו וחשדהו", בעיקר מצד היהודים.

העירונית. מנהיגים משתי תת-מינהלות הופגשו בנסיבות חברתיות על מנת לברר עמדות לגבי אפשרות של התקרבות ופעילות משותפת. המנהיגים התבטאו בזכות פעילות משותפת, אולם התבטאו זו נשארה נחלתם של המנהיגים היהודיים, ולא התפשטה לכלל הציבור היהודי.

יחד עם זאת, גם אצל הערבים יש הרגשה של הבדלים במנטליות, העשויים להקשות על השילוב. ההבדלים בין יהודים לערבים ניכרים גם באופן ההתייחסות למערכת השירותים בשכונה. ההתייחסות של היהודים היא בדרך כלל להיבטים הפיזיים, האוכלוסייה המוסלמית מתייחסת יותר לפיתוח הקהילתי והחברתי, ובעיקר למערכת החינוך, ואילו הנוצרים תובעים שירותים פיזיים וחברתיים עצמאיים וברמה גבוהה במיוחד.

על-פי רוב היהודים והמוסלמים אינם מוכנים להתגייס לפעילות, ואילו אצל הנוצרים יש התארגנות לעזרה עצמית. מצב זה של התבדלות מקשה על הופעתה המלוכדת של אוכלוסיית העיר העתיקה מול המערכת העירונית.

לסיכום, הפיצול העדתי לשלוש קבוצות-משנה, שביניהן יש מתחים ברמה הקבוצתית, היקשה על פיתוח קהילה בעלת אינטרסים משותפים וייצוג משותף. הפיצול היקשה גם על איחוד שלוש הקבוצות במסגרת של מינהלת אחת.

יחסי הגומלין בין השלטון המקומי לציבור הערבי

התושבים בעיר העתיקה של רמלה מאשימים את השלטון העירוני בהזנחת האוכלוסייה הערבית. לטענתם, התעלמו ראשי הערים היהודיים מקיומם והתייחסו אליהם בצורה

משותפת. כך נשיג יותר... משום שהיהודי רגיל לבקש ולדרוש, ואפילו לדפוק על השולחן. זה יכול להיות שיעזור לנו, אבל אני חושב שהם (היהודים) לא יסכימו".

השאיפה היא לצמצם את אי-השוויון בעקבות הקמת מינהלת משותפת, כפי שניסח זאת אחד הפעילים: "למה שישבו כל אחד לחוד, הרי אני רוצה שאח שלי או הבן שלי יתחנך כמו שמתחנך הבן שלך. אני לא רוצה שהבן שלי יגיע בגיל 15 לחפש את הסמים ובינתיים הבן שלך יבלה בחוגים". פעיל ערבי אחר ציין, שהיהודים בוודאי יתנגדו לפעילות משותפת עם הערבים משום שהערבים עלולים לפגוע בהשגת המשאבים שביכולתם של היהודים להשיג: "אם ישתתפו יחד אנחנו נקלקל להם. במה נקלקל להם? ראש העיר יגיד להם אני צריך לעזור לשני הצדדים, וככה אתם דפקתם אותי, אני לא יכול לעזור לשני הצדדים". התפיסה היא, שראש העיר יעדיף לסייע ליהודים בעיר העתיקה ויימנע מלסייע לערבים ומשום כך הוא יעדיף את הפיצול לשתי תת-מינהלות. פעיל שלישי עמד על האפשרות של חינוך והעברת ערכים של דו-קיום במסגרת של מינהלת משותפת: "מינהלת משותפת צריכה להתחיל מהמבוגרים ולהעביר לילדים, כשהמבוגרים יושבים יחד ורואים שאפשר להסתדר. אז גם בנוער אפשר להסתדר וגם ילדים אפשר לחנך אחרת... זה גם משפיע על החינוך של הילדים".

היהודים, לעומת זאת, נרתעים משיתוף הפעולה. הם מייצגים עמדות נוקשות ומתבדלות כלפי האוכלוסייה הערבית ומושפעים גם מן המצב הפוליטי הכללי.

למרות ההסתייגויות שיתפו שתי תת-המינהלות פעולה בתחום השגת משאבים וגם בעת שהציגו את המינהלות בפני הקהילות התומכות בניו-יורק ובדטרויט. הן גם התלוננו יחד בפניהן על המערכת

התושבים הערביים היו ערים מאוד לעמדות ראש העיר. בפגישה הראשונה של הפעילים הערביים, שהתקיימה כ־13 בנובמבר 1991, התבטא חבר מועצת העיר מטעם התנועה האיסלאמית כך: "הייתי שמח לו ראש העיר היה נוכח. על פי המידע שבידי הוא היה צריך להיות כאן אתנו, אבל אני רואה שהתחלנו אתו ברגל שמאל". פעיל אחר אמר: "השכונה הזאת היא בית סוהר ואתה אומר שתגמרו בעיה. איפה אני יכול להיכנס למשא-ומתן? אני לא יכול לעשות כלום. אני רוצה שתראה איך אנחנו חיים כאן, כמו בבית הסוהר. הלוואי שהיה לנו ראש עיר שיעשה חמישים אחוז ממה שעושה מקסים לוי. הוא הפך את העולם וראש העיר שלנו לא עושה כלום. תראו את לוד היום. רמלה כבר ארבעים שנה באותו מקום. במי ניתן אמון? הוא לוקח כסף, בולע אותו ושם אותו במקום אחר". בשיחה עם ראש העיר אמר לו אחד הפעילים: "אתה אדם נחמד ונעים לדבר אתך, אבל אתה לא רוצה ולא מתכוון להתייחס אלי כאל תושב. ובכלל אתה היית שמח אם לא היו לך ערבים בעיר".

החבטאות דומות נשמעו מפי תושבים אחרים. אפילו השתדלנים שמונו מטעם ראש העיר מתוסכלים מכיוון שאינם מסוגלים להשפיע עליו. אחד מהם אמר: "ראש העיר הוא בחור טוב ויש לך הרגשה שאתה מצליח לשכנע אותו, אבל לאחר יום יומיים אתה נוכח לדעת שהסיכומים אתו היו באוויר. הוא ממנה אותנו להיות אנשי הקשר לקהילה הערבית, אבל לא נותן בידינו כלים ואמצעים". זהו מצב מתסכל ומשום כך כאשר אנשים אלה מוצאים לעצמם תעסוקה אחרת הם עוזבים את התפקיד ללא היסוס.

על רקע זה נוצר קושי כפול בבניית המינהלת: הן התושבים והן הממסד מתייחסים אליה באי-אמון ובחשד. ראש העיר ראה את

גרועה ומפלה. שיפור מה היה בתקופתם של שני ראשי הערים אבו-חצירא ורבי, שהתייחסו בכבוד לאוכלוסייה הערבית, אולם אלה היו, כך נטען, חריגים.

ביתר פירוט הועלתה הטענה, שהתושבים אינם מקבלים מידע ושהם סובלים מליקויים בהספקת השירותים. העדר המידע פוגע ביכולתם של התושבים לתבוע את השירות המגיע להם כתור קהילה והספקת השירותים נעשית על בסיס של היענות לבעיות של יחידים, באמצעות נציגים או בתגובה לבקשת התושב. ההזנחה היא כה כוללת שזכתה לתגובה מעניינת מצד התושבים היהודיים בעיר העתיקה; אלה טענו שהקירבה לאוכלוסייה הערבית פוגעת גם בהם.

עמדתו של ראש העיר מ' פרץ כלפי התושבים הערביים התגלתה בשורה של התבטאויות. לדוגמה: "הערבים מבינים רק דבר אחד: כוח"; "אני מכיר אותם יותר טוב מכם, לי יש את מקורות המידע שלי" (ככל הנראה התכוון לאנשי הביטחון). התבטאות זו מבטאת עמדה נחרצת, לפיה כל התושבים הערביים ברמלה הם אויבי ישראל בפוטנציה. באופן מעשי נמנע ראש העיר מלבקר במינהלת הערבית בעיר העתיקה ונימק את הימנעותו כך: "אתם רוצים שאני איכשל. הרי אין לי על מה להצטלם". בזמן הכנת ביקור של ראש התחום למיעוטים במשרד ראש הממשלה, אמר ראש העיר: "הוא לא בא לבקר אותי. הוא בא לבקר את הערבים... אני הולך לשנות את שמי לעבד אל-חמיד". במלים אחרות, לראש העיר לא היתה תפיסה עירונית פלורליסטית וסובלנית והערבים הם בעיניו נטע זר הנמצא מחוץ לחברה העירונית. באופן מעשי לא עשה ראש העיר דבר כדי לסייע למינהלת לא מצא לנחוץ לבוא ולראות מה נעשה בה ולא העמיד לרשותה מקום לפעילות מסודרת.

כל שהיא. לא קיימו ולא עשו שום דבר מכל ההבטחות, ולכן האנשים חסרי אמונה בהבטחות עד שלא יהיה משהו מעשי שיוכיח שהנה פלוני עשה או מפלגה פלונית עשתה, או המינהלת עשתה; שהאנשים יתחילו לחזור לאמונה. לכן, אם באים ואומרים 'אנחנו עושים', קשה להאמין לזה".

אמנם קיימת הכרה בדברים שהמינהלת עשתה, כמו הריסת מבנה מסוכן, פתיחת בית-ספר קהילתי, קיטנה לילדים בחופשת הקיץ. אבל הטענה היא, שהפעילות של המינהלת חלשה.

"מרגישים שינוי, אבל חלש, כי האנשים עדיין לא מבינים שהמעט שנעשה הוא בזכות הדחיפות, הריצות והבקשות והלחצים של המינהלת... היה לי ויכוח עם כמה אנשים, שאמרתי להם: 'רבותי, אם לא היתה המינהלת אז בעוד עשר שנים לא היה קיים הכביש הזה'. אבל לשכנע קצת קשה".

לסיכום, עמדותיו של ראש העיר, חוויותיהם של התושבים וחוסר האמון כלפי הממסד, שהשתרשו במשך עשרות שנים, יצרו קושי בכניסת המינהלת ופגעו ברתמת הממסד לפעולה. לאורך כל פעולת המינהלת נותר הממסד העירוני עוין וחשדן כלפי כל התארגנות של החברה הערבית. גם התושבים הערביים נשארו חשדניים כלפי הפעילות של המינהלת וסירבו לראות בפעולתה בכל זאת שינוי של ממש ביחסו של הממסד כלפיהם.

השינוי העיקרי התחולל בקרב הפעילים הערביים במינהלת. חלק מהם נפגשו עם המערכת הפוליטית ועם ראשי אגפים ומחלקות בעירייה, דבר שלא נעשה בעבר. חלק מן הפעילים אף ראו במינהלת מבוא לאוטונומיה בעתיד, שבה תתארגן השכונה באופן עצמאי. לפיכך נתפס הקשר עם המערכת העירונית כדבר שיש לסבול אותו רק בתקופת מעבר.

המינהלת באופן אמביוולנטי. מצד אחד קיווה שיוכל להשתלט באמצעותה על האוכלוסייה ולהדק את אחיזתו בה; מצד שני, כשנוכח לדעת שנכזבה תוחלתו מתח ביקורת על פעילותה. הצגת דרישות התושבים בפני ראש העיר בידי מנהל המינהלת, ובעיקר העלאת התביעה לקבלת מקום לפעילות בבית-הספר "אל חווי", בית-הספר הערבי הוותיק העומד עתה בשממונו, פורשה בידי ראש העיר כהזדהות המנהל עם התושבים. בעקבות זאת תיאר ראש העיר את מנהל המינהלת כמי "שנגרר אחרי התושבים, וכמי שאינו מסוגל להוביל את המינהלת בדרך הנכונה". בהזדמנות אחרת אמר עליו שהוא ממריד את התושבים. שני התיאורים סותרים זה את זה, אבל הצד המשותף לשניהם הוא תיאור פעילות המינהלת כפעילות החותרת תחת הממסד.

גם התושבים גילו בהתחלה חשש ואי-אמון כלפי רעיון המינהלת. בישיבת המינהלת הערבית שהתקיימה ב-21 באוקטובר 1992 הביעו הפעילים תמיהה על המניעים העומדים מאחורי הקמת המינהלת. הם אמרו: "מה פתאום גילו אותנו ורוצים לעזור לנו? אין ספק שהקהילות היהודיות בדטרויט ובניו-יורק תורמות הרבה כסף לערבים ולכן העירייה לא יכולה להתעלם מאתנו. אנחנו צריכים לקבל את התרומות והעירייה לוקחת אותן. כדאי שנתארגן באופן עצמאי לקבלת הכספים". אחד הפעילים הוסיף: "אנחנו מודים לקהילות על עזרתן, אבל היינו שמחים יותר אילו ניתנו לנו לגייס כסף בארצות ערב".

חוסר האמון במערכת הפוליטית לא השתנה בעקבות פעילות המינהלת. וכך תיאר זאת אחד הפעילים:

"אני אגיד לך. התושבים שכעו כל השנים שעברו מהבטחות של המפלגות. קודם לא היתה מינהלת ולא מנהיג, אלא רק מפלגות פוליטיות, אך אף פעם לא קיימו הבטחה

הניכוד, להגביר את הביטחון העצמי וליצור גרעין של פעילים.

שיפור שירותים

המינהלת ארגנה שיעורי עזר לתלמידים וקיטנה לתלמידים בקיץ; הפכה את בית־הספר לבית־ספר קהילתי; יזמה מבצע ניקיון והריסת מבנה מסוכן. וכך הצטיירו הדברים בעיני אחד הפעילים:

"בשנה שעברה, בסוף שנת הלימודים, נפתחו שני קורסים... שיעורי עזר לתלמידים. זה רק דרך המינהלת נעשה. בוודאי שזה הישג. זה הישג ועוד איך, שתוך ארבעים שנה שאף פעם לא היה דבר כזה, ובאופן פתאומי קם ונעשה על־ידי המינהלת. זאת אומרת נעשה דבר, לדעתי דבר גדול... ואחר כך הקיטנה. עשו פעם לפני אולי עשר או חמש־עשרה שנה... ומאז ועד לשנה שעברה לא היה... ונדבר על הזבל שהיה, שאריות של הבנייה שהיתה גם כן בחלק מהקטעים של העיר העתיקה גם כן, אם לא היתה המינהלת אני חושב שעד היום ואולי גם בעוד עשר שנים לא היתה העירייה מנקה מיוזמתה".

דמוקרטיזציה

תהליך בחירת בעלי התפקידים במינהלת נתפס בעיני הקהילה כאמצעי להשגת כוח. בשלב הראשון הציגו מקימי המינהלת בפני הקהילה את רעיון הבחירות. מכיוון שלא היתה לתושבים שהות להתארגן במסגרות פוליטיות קיימות, כמו התנועה האיסלאמית והמערך, נבחרו בבחירות אלה אנשים ללא זהות פוליטית ידועה. לתפקיד יושב־ראש הוועדה לאיכות הסביבה נבחרה אדריכלית נוצרייה, שהסתייעה בגיבוי של הנציגים הנוצריים. כעבור שבעה חודשים העלו פעילים אחדים דרישה לערוך בחירות חדשות משום שבבחירות הראשונות השתתפו רק פעילים מעטים.

היווצרות חברה אזרחית

בניגוד לכוונה המקורית, לא נהפכה המינהלת לגשר בין הציבור לשלטון, אלא לארגון המסייע לקהילה הערבית בעיר העתיקה להתארגן ולפעול בתחומים שהוזנחו עד כה בידי הממסד או שהממסד לא היה מוכן לפעול בהם. במסגרת זו הצליחה המינהלת לפתח אפיקי הידברות עם ראש העיר ועם גורמים במערכת העירונית. הביטוי העיקרי להידברות היו פגישות מטה, שבהן השתתפו נציגי התושבים, סיורים עם נותני שירותים ועבודה משותפת. במלים אחרות, המינהלת הפכה להיות בסיס להתארגנות של חברה אזרחית ופעילותה של החברה האזרחית ניכרה כמספר תחומים: התארגנות של גברים ונשים, שיפור שירותים, התלבטות ברעיון של דמוקרטיה מקומית.

התארגנות של נשים וגברים

עד להקמת המינהלת לא נעשה כל ניסיון לארגן את התושבים לפעילות חברתית ולפעול לשיפור השירותים. התשובה על השאלה מדוע לא התארגנו בעבר היתה:

"לא היתה מחשבה כזו. אף אחד לא חשב על דבר כזה... כולם מיואשים, כל אחד מיואש... ייאוש, בוודאי ייאוש. אנשים למשל רוצים פגישה עם ראש העיר, עם בן אדם כך וכך, הוא אומר לך זה הכל שטויות, מה יעשו לנו, לא יעשו כלום... אין תקווה. גמרו אותנו, גמרו אותנו... בכלל צחקו עלינו, לא רוצים ללכת. אם לא צחקו עלינו היינו הולכים, אבל צחקו עלינו כל פעם. בן, בן, בן, צחקו. בשביל מה אני אלך? אני יודע שהכל משחק ילדים בעירייה. צוחקים עלי אז לא כדאי ללכת... אנשים כבר התייאשו".

המינהלת פעלה לחלץ את התושבים ממצב

מזמנם לאורך זמן. שני הנבחרים אינם מזוהים עם מפלגות או עם זרמים דתיים. אחד מהם הוא צעיר חילוני ובעל אוריינטציה ישראלית. השני הוא אדם מבוגר ודתי, שאינו מזוהה מבחינה פוליטית. שניהם הם בעלי נטיות ליברליות ודמוקרטיות וגם בנות משפחתם נוטלות חלק בפעילות המינהלת.

רוב הפעילים במינהלת כיום הם צעירים, בשנות העשרים והשלושים לחייהם, שעברו תהליך של הידמות תרבותית לחברה הישראלית. פעילים אלה נוטים שלא לאפשר את כניסתם מחדש לפעילות של מבוגרים וזקנים הקשורים בהנהגה המסורתית. לעומתם מתעקש מנהל המינהלת לקבל כל אדם המוכן להתנדב ולפעול. כיום קיים מתח בין שתי הקבוצות ומאחורי הקלעים פנתה כל קבוצה למנהל המינהלת וביקשה לוותר על הצד השני כדי לייעל את עבודת המינהלת.

פעילות של נשים

בפעולת המינהלת בלטה בהעדרה בראשית הדרך נוכחותן של נשים. הנשים הבודדות שהשתתפו בתחילת הדרך היו צעירות ומשכילות. מאוחר יותר הצטרפו אליהן מספר נשים מבוגרות, שקיבלו עידוד מצד בעליהן. בתחילת הדרך חששו הגברים ממעורבות הנשים בפעילות במינהלת. הם חששו משינוי סדרי החברה ונרתעו מפגישה עם נשותיהם בפורום של גברים. אולם, לאחר שהשתכנעו שפעילות הנשים אינה מתערבת בהחלטות המינהלת ושמדובר במסגרת של חוגים, שבה לא ייפגשו יחד תוך העלאת חילוקי דעות, הם תמכו בפעילות הנשים.

פעילות הנשים מתבססת על הפעלת מערכת חוגים, שרובם עוסקים בתחומי המשפחה והקהילה. במסגרת זו פועלות בערך 40 נשים באופן קבוע. פעילותן מתמקדת בתחומים האלה: ביעור הבערות (לימוד עברית וערבית למתחילות), מעמדה של

בסיבוב השני של הבחירות, כאשר היה ברור שמנהיגי העדה הנוצרית אינם משתתפים בפעילות המינהלת, נערך במסגד גיוס של פעילי התנועה האיסלאמית. בבחירות אלה השתתפו בערך 70 איש. כדי להבטיח את בחירת מועמדי התנועה האיסלאמית הובאו להצבעה גם אנשים שלא היו פעילים. בבחירות השתתפו גם נשים, שהיו בערך מחצית מציבור הבוחרים. בדרך זו נבחרו יושבי-ראש ועדות שהיו מקובלים על התנועה האיסלאמית והודחה מתפקידה האדריכלית הנוצרייה. כפומבי נאמר, שהיא לא הודחה בשל היותה אשה או נוצרייה, אולם מאחורי הקלעים הודו הפעילים שהם לא יכלו לשאת את הרעיון שבראש ועדה חשובה תעמוד אשה, ובמיוחד אשה נוצרייה. לראשות הוועדה הפיזית נבחר איש המערך ולוועדה החברתית – איש התנועה האיסלאמית. המוסלמים לא היו מסוגלים להעמיד אדם בעל השכלה שווה לזו של האדריכלית הנוצרייה. אולם כדי שלא יאשימו אותם בהתנכלות לה. בגלל היותה אשה הם בחרו באיש המערך, שהוא דמות ציבורית בולטת בקרב התושבים הערביים. נראה, שבחירה זו היתה המחיר שהתנועה האיסלאמית היתה מוכנה לשלם על-מנת להדיח את האדריכלית מראשות הוועדה.

בשלב השלישי, כאשר נוכחו פעילי התנועה האיסלאמית לדעת, שהשתתפותם מחייבת עבודה והתמדה, נשרו רובם מן הפעילות במינהלת. גם יושבי-הראש חדלו לבוא בהדרגה. אחד מהם אף אמר, שבגלל הבחירות לרשויות המוניציפליות הוא נתון בעומס עבודה גדול. בעקבות זאת עלה הצורך לבחור ביושבי-ראש חדשים. חוג הפעילים התייצב בשלב זה וכלל בערך 20 איש; בערך שליש מהם היו נשים פעילות קבועות. בדצמבר 1992 נערכו בחירות בשלישית ובהן נבחרו שני יושבי-ראש, שהיו מוכנים להקדיש

שני הצדדים. חוסר האמון התבטא בחשדנות כלפי המינהלת ומגמות פעילותה. התושבים ראו בה בתחילת הדרך זרוע של הממסד, ואילו הממסד חשד בפעילים ובמטרות פעולתם.

האפליה ותחושות הקיפוח לא תורגמו לפעולה חברתית, בעיקר בשל העדר מנהיגות, ובשל חוסר האמון של התושבים ביכולתם להתארגן ולשנות את מצבם. העדר המנהיגות הועמק בשל שיטת הקואופטיציה (היינו, צירוף חברים חדשים למוסד ללא בחירות), שאפיינה את שיטת העבודה של הממסד המוניציפלי עם התושבים הערביים. ראשי חמולות גדולות ואנשים בעלי מעמד שולבו ביוזמת המערכת המוניציפלית בעמדות בעלות יוקרה וחסרות השפעה ובדרך זו נוטרלה השפעתם על הקהילה.

גורם נוסף שהחליש את כוחה של האוכלוסייה הערבית היה הפיצול הבין-עדתי, שבין מוסלמים לנוצרים, והחשדנות שאפיינה את היחסים בין החמולות בתוך העדה המוסלמית.

המסגרת הארגונית העיקרית, שבה ניתן ביטוי לתחושות התסכול ולמאויים החברתיים, היתה המסגרת המפלגתית, וכמיוחד הפעילות בשנים האחרונות במסגרת התנועה האיסלאמית. התנועה החלה לפעול בתחום הקהילתי והחברתי, אך נמנעה מלהתחרות במינהלת ובין השניים נוצרו יחסי דו-קיום.

פיתוח המינהלת סימן שלב חדש בפעילות החברתית, שעיקרו הסתמכות על ארגון מקומי, העיר העתיקה והרובע הערבי בתוכה, ללא כל זיקה לפעילות מפלגתית. מטבע הדברים נכרכה התפתחות זו בעלייתם של מוקדי כוח חדשים בקרב העדה הערבית בעיר; מוקדי כוח שאינם קשורים במפלגות, בחמולות ובנכבדים, והמוכנים לפעול בהתנדבות למען הקהילה. מי שבלטו במיוחד בהתארגנות החדשה היו צעירים,

האשה לפי השריעה (ההלכה המוסלמית), בריאות המשפחה, טיפול והפעלה של ילדים ונוער בבית, ארגון קיטנה, שיפור חזות בית-הספר, קורס עזרה ראשונה.

כאשר הצטמצמה פעילות הגברים במינהלת החלו להופיע באופן קבוע לפעילות המינהלת בין שש לעשר נשים. לעתים אף עלה מספרן על מספר הגברים. חלק מן הגברים טענו, שהפסיקו לבוא משום שהנשים הפעילות מכירות טוב יותר את צורכי הקהילה. בעקבות כניסת הנשים למינהלת השתנתה במידת מה האוריינטציה ומרכז הכובד של הפעילות עבר מן התחום הפיזי לתחום החברתי.

סיכום

עבודה זו התבססה על מחקר פעיל במינהלת הערבית בעיר העתיקה ברמלה. מטבע הדברים החלק הפעיל של העבודה אינו ניתן לשחזור: הוא חד-פעמי, מוגבל לזמן התרחשותו ומשקף את תפיסות העולם, האינטרסים והערכים של הגורמים שהיו שותפים לתהליך. לעומת זאת, התייעוד, הפרוטוקולים של הישיבות והראיונות הם ציוני-דרך אובייקטיביים בתהליך ההקמה וכל חוקר אחר ממדעי החברה, שינתח מקורות אלה, יגיע לדעתנו לאותם ממצאים ומסקנות שהגענו אליהם אנו.

ההתחקות אחר התפתחות המינהלת בעיר העתיקה ברמלה חשפה מערכות כוח, תפיסות, ערכים ועמדות, שקנו להם אחיזה בקרב ערביי העיר והמערכת המוניציפלית. מה שנחשף היו אפליה מבנית מצד השלטון המקומי בתחום פיתוח השירותים, סגירות כלפי צורכי האוכלוסייה ובעיותיה, תחושות קיפוח של התושבים וחשש וחוסר אמון אצל

לשינוי חברתי וכוח השואף לשמר את המצב הקיים. יוזמה, רעיונות ופעילויות חדשות ניצבות לעומת חוסר יוזמה ואדישות; כוחות מתנדבים מול גורמים ממסדיים המועסקים בשכר. בעקבות מאבק זה, שעדיין לא הגיע לשיאו, חל שינוי-מה בתרבות הפוליטית המקומית והיא נעשתה פחות היררכית ויותר פתוחה למעורבות של כל פרט.

בניגוד לכוונה המקורית, המינהלת לא הפכה להיות גשר בין הציבור לשלטון, אלא היתה לארגון המסייע לקהילה הערבית בעיר העתיקה להתארגן ולפעול בתחומי החברה והרווחה, שהוזנחו עד כה בידי הממסד. המינהלת שיפרה שירותים ציבוריים בתחומי הקהילה והחברה. אולם השינוי המרכזי היה היווצרותה של תרבות חדשה, שסימניה: מודעות לזכויות בתחום הרווחה, הרצון ליטול אחריות ולהשפיע, מעורבות של נשים וצעירים בתכנון ובפעילות מקומית וקריאת תגר על מנהיגות מסורתית ודתית. באופן זה משתלב התהליך שהתחולל בעיר העתיקה ברמלה בתהליך חברתי מקיף יותר של הופעת ארגונים קהילתיים בחברה הערבית, המעורבים יותר בעיצוב גורלם החברתי והפוליטי.

שרצו לשנות באופן רדיקלי את כל דפוסי הארגון המסורתיים, ונשים, שבעבר לא נטלו כל חלק בפעילות קהילתית. במהלך פעילותם של הצעירים והנשים נוצרו שינויים רבים במקום: הוקם בית-ספר קהילתי, אורגנו פעולות לנוער, הוקמה תנועת נוער, הופעלו קיטנות לילדים ואורגנו פעילויות חברתיות רבות. בקרב הנשים אורגנו חוגים שעסקו בנושא מעמד האשה הערבייה, ביעור הבערות, בריאות המשפחה, חינוך ילדים וטיפול בגיל הרך.

מול התפתחויות חדשות אלה ניצבו מספר כוחות ששאפו לשמר את הסטטוס קוו החברתי. הממסד המוניציפלי גילה הסתייגות ולעתים אף עוינות כלפי המינהלת, שהוקמה על-פי הנחיותיו. דרישות המינהלת ופעולותיה נתפסו כאיום על הסטטוס קוו והמנהיגים החדשים התקבלו בתערובת של זלזול וחוסר אמון. נכבדי העדה הנוצרית הסתייגו גם הם מן המינהלת וראו בה ארגון של עניים, שאינו מסוגל לתרום לקידום ענייניהם. המנהיגות המסורתית והדתית של העדה המוסלמית, המקובלת על הממסד ושבחלקה מועסקת בשכר, התייחסה לכוחות החדשים שעלו במינהלת בחשדנות.

זה מול זה עומדים כיום כוח החותר

ביבליוגרפיה

הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות ולפיתוח, סקר רמלה, 1990.
חסון, ש', "דמוקרטיה עירונית בירושלים", בתוך: כ"ה שנה לאיחוד ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1992.

לנדאו, י', המיעוט הערבי בישראל: היבטים פוליטיים, עם עובד ומכון אשכול, תל-אביב, 1993.
רייטר, י', ר' אהרוני, עולמם הפוליטי של ערביי ישראל, בית ברל, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1992.
שטנדל, א', ערביי ישראל בין הפטיש לסדן, הוצאת אקדמון, ירושלים, 1982.

תמיכת סעד בקשישים בדווים בנגב – הסתגלות במהלך השתנות מרחבית אקולוגית

מאת פרופ' אבינועם מאיר וד"ר יוסף בן-דוד*

מבוא

העולם בחברות שהיו קודם לכן חברות של רועים נוודים.

המחקר שנערך לאחרונה מלמד, שככל שתהליכי קיבוע, התיישבות ועיור-למתצה גוברים בקרב הנוודים הבדווים הישראליים בנגב, כך ניזוק מעמדם החברתי והפוליטי של הקשישים (מאיר, בן-דוד, ואל עאסם, 1990). במאמר זה אנו בוחנים את התמורה כמעמד הכלכלי של קשישים בדווים במשפחה המורחבת, כולל דפוסי תמיכה מסורתיים ודפוסיים חדשים של תמיכת סעד כלכלי ציבורית. אנו מתייחסים בעיקר לגברים קשישים בחברה הבדווית הפטריארכלית, מפני שלמרות שלנשים בדוויות יש כוח במשפחה הגרעינית (Lewando-Hundt,

ככל שאוכלוסיות בחברות המערביות הולכות ומזדקנות כך מתרבים המחקרים על קשישים, על מעמדם בחברה ועל מתן תמיכה לרווחה (ראה, לדוגמה, Rudzitis, 1984, Golant, 1984; Rowles, 1986; Warnes, 1990; Wilson, 1991). פחות שכיחים הם המחקרים על תמיכות סעד הניתנות לקשישים במקום שהחברה כמכלול נתונה לשינוי חברתי וכלכלי יסודי. עוד פחות שכיחים הם המחקרים על תמיכת סעד בקשישים בחברות שבהן השינוי הכלכלי והחברתי מלווה בשינוי מרחבי ואקולוגי, כפי שקורה עתה ברחבי

* המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.

המאמר הוא תרגום של: A. Meir & Y. Ben-David, "Welfare Support for Israeli Negev Bedouin Elderly Men: Adaptation During Spatioecological Transformation", *The Gerontologist*, 33 (1993), pp. 308-314 והוא מתפרסם כאן ברשות עורכת כתבי-העת והמו"ל שלו. מאנגלית: עירא כהנמן.

מאמר זה הוא חלק מפרויקט מחקר בשם "תמורות כמעמד הזקן בחברה הבדווית המתעיירת ומשמעויותיהן הציבוריות", שנתמך כמענק מן המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, משרד המדע והטכנולוגיה. המחברים אסירי תודה לגבי דבורה שמר על עזרתה הטכנית.

הזקנים שולטים בתהליכי הייצור והצריכה של משפחותיהם. הם הקובעים מה יהיה גודל העדר, מה יהיו דרכי ניהולו ומרחב רעייתו, את דפוסי הצריכה והמכירה של העדר ושל מוצרים הקשורים למשק החי ואת שאר ההיבטים של ניהול המשפחה כיחידה כלכלית. המשפחה המורחבת מתנהגת כיחידה כלכלית קולקטיבית בעלת קרן קולקטיבית מוחלטת. כל הרווחים, ההכנסות וההוצאות עוברים דרך קרן זו, שעליה שולט באופן בלעדי אב המשפחה.

אב בדווי הופך להיות "זקן" בדרך כלל בהגיעו לגיל של 40 עד 50 שנה, כאשר בנו הבכור מקים משפחה משלו. אז האב פורש מפעילויות כלכליות והבן מקבל עדר בגודל מינימלי המאפשר לו לבנות יחידה כלכלית משלו. האחריות לטיפול במה שנותר מן היחידה הכלכלית של האב עוברת לבן הבא ועליו מוטלת מעתה האחריות לרווחת אביו. תהליך זה נמשך עד שצעיר הבנים מייסד משפחה משלו, מקבל את חלקו ברכוש ונעשה עצמאי מבחינה כלכלית. אבל הוא אחראי עתה גם לרכוש הנותר של היחידה של אביו במשק החי, בפיקוח משותף עם אָחיו. הקרן הקולקטיבית מבטיחה אפוא את הרווחה הכלכלית של האב ומשמשת בסיס להמשך לכידותה של המשפחה המורחבת.

התמיכה בקשישים היא אפוא מהותית לצופן החברתי והתרבותי של החברה הבדווית המסורתית. יש בשיטה זו מנגנונים פנימיים המבטיחים את סיפוק כל צרכיו החומריים של הקשיש. אחד המנגנונים הוא גיוס משותף של כל משאביה האנושיים והחומריים של המשפחה בפועל, בלא כל פנייה למקורות תמיכה מבחוץ. מנגנון אחר הוא אי תלותם הכלכלית של הקשישים, בזכות המוצרים מרכושם הנותרים בידיהם. בשיטה זו לא קיימת אפוא כלל השאלה של תמיכה כלכלית בקשישים.

שינויים שליליים במעמדם של גברים קשישים הם אחד מתהליכי ההרס העיקריים של חברה זו. אנו משערים, שהתיישבות ועיור-למחצה יוצרים תנופה פנימית להסתגלות הבדווי לשינויים חברתיים והם מתחילים להעדיף קבלת תמיכה ממשלתית מבחוץ עבור הקשישים על-פני שיטת התמיכה המסורתית. העדפה זו מעידה, שהבדווים הולכים ונעשים ערים יותר ויותר לאי היכולת שלהם לספק לקשישים שלהם, בנסיבות המתפתחות, תמיכה מבפנים כבעבר והם מכירים בתפקידה החשוב של הדאגה הממשלתית לרווחה במדינה המודרנית. בין ששיטת התמיכה מבפנים עולה על רעותה או נופלת ממנה, קשישים בדווים נקלעים למעבר זה בלא סיוע נאות.

שיטת תמיכת הסעד המסורתית

הגישה שאומצה לצורך מאמר זה היא לפתוח תחילה בתיאור "מודל" שיטת מערכת הסעד לקשישים בחברה המסורתית של הרועים הבדווים הנוודים. מודל זה יוכל לשמש אחר כך נקודת מוצא להערכת השינויים. מאחר שלא התפרסם שום מחקר על סוגיה זו, נערך מחקר גישוש ראשוני בקרב 9 גברים בדווים קשישים, שהיו באותה עת או בעבר הקרוב נוודים למחצה והמעורים היטב במסורת הבדווית. עם התשעה נערכו ראיונות פתוחים ארוכים, שהוקלטו, הועלו על הכתב ונותחו כדי לדלות מהם את הממדים העיקריים של שיטת מתן תמיכת סעד פנימית לקשישים. עקרונות שיטת תמיכת הסעד הניתנת לקשישים הבדווים נובעים מן המבנה הכלכלי של המשפחה המורחבת. החברה המסורתית של הרועים הבדווים הנוודים ניתנת לאפיון כחברה פטריארכלית וגרונטוקרטית. הגברים

התערערות יציבותה של החברה הבדווית

לאחר קום מדינת ישראל בשנת 1948 התמעטו אפשרויות המרעה וחקלאות הבעל המסורתיות ועקב כך הואצה מאוד התיישבותם של בדווים בעשרות כפרים קטנים (כפרירים). אולם שיעורי ילודה גבוהים בקרב הבדווים (Meir 1984, 1986) יצרו לחץ חזק על האוכלוסיה שדחף את הבדווים להקים כפרירים חדשים על קרקע ממשלתית. הממשלה הגיבה בהוצאת תוכנית ליישוב הבדווים ביישובים מתוכננים עירוניים-למחצה. מאז אמצע שנות ה-60 נוסדו שבע עיירות ועתה החברה הבדווית משתרעת מבחינה מרחבית ואקולוגית על-פני רצף הנמשך מנוודות-למחצה, דרך התיישבות כפרית ועד עיור-למחצה.

תהליכים אלה יצרו בחברה הבדווית אי-יציבות חברתית. מבחינה חברתית החברה הבדווית נחלקה באורח מסורתי לבדווים אמיתיים ולבדווים פלחים נספחים. מקור האחרונים היה יישובי-כפרי מקובע באופיו ובעבר הם היו אריסים באדמותיהם של הבדווים האמיתיים, שראו בהם אוכלוסייה נחותה מבחינה חברתית. מאחר שהיתה להם רק נגישות מעטה לאדמות מרעה התיישבו הבדווים הפלחים והיו לפרולטריון; הם צברו הון כלשהו וקיבלו שירותים חברתיים, כגון חינוך ובריאות (Meir, 1990). הם גם רכשו מושגים חדשים של סטטוס חברתי העומד על חינוך, התמקצעות ונכסים. הפלחים הובילו תהליכים אלה, כולל התיישבות בעיירות עירוניות-למחצה, ואילו הבדווים האמיתיים הלכו תמיד בעקבותיהם. כתוצאה מכך המבנה המעמדי המסורתי נעשה מבנה דואלי במובן זה, שהבדווים הפלחים שואפים עתה לזכות

בהכרה כשווים בחברה הבדווית, ואילו הבדווים האמיתיים שואפים להתמערבות נוספת כדי לא לפגור אחר הפלחים.

תהליך חברתי שני של ערעור היציבות החברתית, הנוגע לדיון הנוכחי, מתייחס לגברים קשישים. תהליכי ההידרדרות של מעמד הקשישים התרחשו גם בחברה הערבית הישראלית בכללותה (ראה, לדוגמה, לבנשטיין, נאחס ואסטפן, 1976; רזק, 1979; אביצור, 1977; מרגולץ, נשיף ופרידן, 1983; וייל ואחרים, 1988), אך בהקשרים אקולוגיים, כלכליים, פוליטיים ותרבותיים שונים.

מחקר שנערך לאחרונה (מאיר, בן-דוד ואל-עאסם, 1990) ובדק מספר תכונות חברתיות-פוליטיות של גברים בדווים קשישים והשתמש במספר מדדים, גילה התערערות המעמד החברתי של הגברים הבדווים הקשישים בעקבות התיישבות ועיור-למחצה. מוקדים חדשים של כוח כלכלי, חברתי ופוליטי דחקו זקנים אלה ממעמדם החברתי הגבוה הקודם. תהליך זה מאפיין בעיקר את הבדווים הפלחים. אך בד-בבד עם שאיפתם לזכות בהכרה כחברים שווים בחברה זו, הם גם שואפים לשיקום מעמדם של הקשישים. לעומתם, הבדווים האמיתיים שואפים להחלשה נוספת במעמדם של הגברים הקשישים כדי להשתחרר עוד יותר משליטתם החברתית וכדי להשיג התקדמות חברתית וכלכלית דומה לזו שהגיעו אליה הבדווים הפלחים.

תהליכים אלה מספקים בסיס להשערה, שהמעמד הכלכלי של גברים קשישים במשפחה המורחבת נפגע אף הוא ושמערכת התמיכה הבדווית המסורתית החלה גם היא לאבד מכוחה. לאור התגברות הכרתם של הבדווים ביכולתה הפוטנציאלית של המדינה המודרנית להבטיח רווחה ותמיכה לקשישיה אפשר להוסיף לשער, שהבדווים מוכנים להעביר את האחריות לרווחתם

חוקים אלה מתייחסים לכל הקשישים הישראליים בלי קשר למוצא האתני. אולם לפי אומדן של פקידי המוסד לביטוח לאומי, מחמת העדרה של אינפורמציה מוסמכת ומדויקת, רק שליש בערך מן הקשישים הדווים בגיל 65 ויותר מקבל קצבאות אלה. ממשלת ישראל משקיעה מאמצים על מנת להרחיב את מעגל מקבלי הקצבאות הדווים. אחת הבעיות החמורות של בדווים קשישים היא, שרבים מהם לא שילמו בעבר את דמי הביטוח החודשיים שלהם למוסד לביטוח לאומי כנדרש בחוק. אלה מופחתים עתה מקצבאותיהם החודשיות, הקטנות מאוד עקב הפחתה זו.

שיטת המחקר

ניתוח השינויים שחלו במערכת התמיכה המסורתית בבדווים קשישים נעשה על יסוד התפיסה של רצף גיאוגרפי, שהיו בהתפתחותו שלושה שלבים מובחנים: נוודות-למחצה, התיישבות כפרית ועיור-למחצה. המושג נוודות-למחצה מציין מעבר מנוודות המבוססת אך ורק על משק חי לכלכלה מעורבת של עיבוד אדמה שיש בו שילוב של היאחזות במקום יישוב עם רעייה נוודית. אנו משתמשים כאן במושג עיור-למחצה, מפני שהעיירות הדוויות המתוכננות הן כפרים נרחבים, שתושביהם אכן עוסקים בעיסוקים בעלי אופי עירוני, אך חלק מהם עדיין ממשיכים לעבד אדמה בהיקף קטן ואפילו לרעות צאן בשטחים שמסביב. ההיגיון המנחה את השימוש ברצף זה הוא, שתוצאות הלוואי של תמיכת הסעד, המתבטאות בהידרדרות מעמדם של הקשישים, מתחזקות לאורך הרצף, ככל שבדווים רבים יותר מתיישבים בעיירות. כמו-כן, המבנה המעמדי

הכלכלית של הקשישים לגופים ממלכתיים חיצוניים. בעשותם כך הם מסתגלים לשינויים החברתיים המתחוללים בחברה שלהם.

מדיניות הממשלה בעניין העברת תשלומי תמיכה לבדווים קשישים

מאז אמצע שנות החמישים כל האזרחים הערביים, כולל הבדווים בנגב, זכאים לכל הגמלאות המתחייבות מחוק הביטוח הלאומי, אך ביצוע מלא של זכאות זו החל רק בתחילת שנות ה-70. קשיש ישראלי זכאי לקצבת זיקנה חודשית, בתנאי שהוא עונה על קריטריון הגיל המתאים, הקצבה לגברים בגיל 65-70 (ולנשים בגיל 60-66) תלויה במקורות ההכנסה הנוספים, אך בגיל 70 (וכשמדובר בנשים, בגיל 65) קצבה זו מוענקת במלואה בלי תלות במקורות ההכנסה האחרים. נוסף על כך, באין כל הכנסה אחרת, או כשהכנסה היא נמוכה, קשישים זכאים להשלמת הכנסה כדי להבטיח להם רמת הכנסה סבירה בצורת אחוז (25%-35%) מן השכר הממוצע במשק. זוג קשישים ללא ילדים יכול לקבל אפוא 1,100-1,300 שקל לחודש (במחירי 1992). קבלת השלמת הכנסה מזכה גם בביטוח רפואי ממלכתי מסובסד (לאלה, שאין להם ביטוח כזה), בהנחה במסי עירייה ובהטבות קטנות שונות נוספות. הטבה אפשרית נוספת היא קצבת שארים חודשית בגובה 25% מן השכר הממוצע במשק. לפיכך סך כל הכנסתו של שאר נמוכה רק במקצת מזו של זוג. ואחרון אחרון, השאר מקבל גם מענק פטירה חד-פעמי בגובה השכר הממוצע של חודש אחד (בערך 3,200 שקל). נוסף על חוק הביטוח הלאומי, מזכה חוק ביטוח סיעוד את כל הקשישים המוגבלים בשירותי רווחה הממומנים בידי המוסד לביטוח לאומי והניתנים בעזרת עובדים סוציאליים.

חיה זה זמן רב בכפרי צריפים. מכיון שהם למעשה, חסרי קרקע הם נאלצו לפנות לתעסוקות בשוק העבודה החיצוני. הם אף השתלבו עוד לפני הבדווים האמיתיים בחינוך הפורמלי כאמצעי לשיפור מעמדם. קבוצת הפלחים שעברו לאחרונה לעיור-למחצה (ה') החלו לעבור לעיירות בתחילת שנות ה-80. השתלבותם בשוק העבודה ובכלכלה האזורית וחשיפתם לחינוך פורמלי, יסודי וגבוה, התחזקו. קבוצת הפלחים שעברו מוקדם לעיור-למחצה (ו') כוללת את אלה שהחלו להתיישב בעיירות באמצע שנות ה-60, כשכבר היו מעורבים למדי בכלכלה האזורית ובשוק העבודה. רמת חייהם ורמת השכלתם נחשבות גבוהות משל שאר הקבוצות. גם בני קבוצה ה' וגם בני קבוצה ו' חיים בעיירות בבתי בנייה.

כל אחת משש קבוצות אלה נחקרה בשדה. לכל קבוצה ניתנו שאלונים ונערכו ראיונות פתוחים עם 20 גברים ראשי משפחות. מספר הראיונות שנערכו בסך הכל היה אפוא 120 (2.5% מכל המשפחות הבדוויות). 63.8% מן הנחקרים היו בגיל 20-39; 22.8% — בגיל 40-59; 13.4% היו בני 60 ויותר. מטרת הראיונות הפתוחים היתה להשיג מידע נוסף על תשובות המרואיינים על השאלות הסגורות. קשה לערוך מדגם מקרי בחברה הבדווית; משום כך המשפחות שנבחרו היו אלה, שלפי שיפוטנו היו אופייניות לקבוצות הרלוונטיות. זו הסיבה למדגם הקטן יחסית. הגישה שהנחתה את תכנון השאלון היתה, שלאור העובדה שהבדווים הכירו בכך שאכן התחוללו שינויים, מן ההכרח היה לשאול אותה שאלה גם לגבי המישור הקיים וגם במישור הנורמטיבי, שביטאו את משאלות לבם של הבדווים כפונקציה של שלב התפתחותם לאורך הרצף. גישה זו אפשרה לנתח את תהליכי השינוי החלים גם בפועל וגם בכוח במערכת התמיכה המסורתית

מתבטא בשינויים שונים במערכת התמיכה עקב שונות בהתפתחות ובמודרניזציה בין הקבוצות.

השלים השונים שעברו על החברה הבדווית נותחו ניתוח סינכרוני משווה וה"מודל" הנוודי-למחצה של מערכת התמיכה שימש נקודת בסיס. גישה אנליטית זו כבר הוכיחה את יעילותה במקום אחר (Meir & Ben David, 1991a, 1991b, 1992). מבחינה אופרטיבית הוגדרו שלוש קבוצות של בדווים אמיתיים ושלוש קבוצות של בדווים פלחים. קבוצת הבדווים האמיתיים הנוודים-למחצה (א') מוצאת את מחייתה מרעיית צאן ומעיבוד פרימיטיבי למדי של שטחי בעל חרבים; רק חלק זעום מן הגברים מועסק בעבודות חוץ מן הסוג המכונה "צווארון כחול". הם עדיין מתגוררים במחנות במקומות נידחים. למבוגרים בקבוצה זו אין כל השכלה פורמלית. קבוצת הבדווים האמיתיים הכפריים, שנאחזו בקרקע באורח ספונטני (ב') מאז אמצע שנות ה-50, חיים בכפרים, בעיקר בצריפי עץ ופח. למרות שברשותם עדיין מצויים עדרים והם עוסקים בחקלאות בעל חריבה ואף התחילו בחקלאות שלחין, מקור מחייתם העיקרי הוא תעסוקות מן הסוג המכונה "צווארון כחול", ובמקצת גם מסוג "הצווארון הלבן", בתור שכירים וגם ביזמות זעירה בכלכלת האיזור. חינוך יסודי פורמלי החל לחדור בהדרגה לקבוצה זו, ולחלק זעום בתוכה יש אף השכלה על-תיכונית. קבוצת הבדווים האמיתיים שעברו לאחרונה לעיור-למחצה (ג') החלה במעבר זה בעיקר מראשית שנות ה-80. בתי-ספר על-תיכוניים בתוך החברה הבדווית ממוקמים רק בעיירות, שבהן החינוך העל-יסודי חדר קצת יותר עמוק.

בקרב הפלחים אין עוד קבוצה נוודית, מאחר שהם נאחזו בקרקע לפני הבדווים האמיתיים. קבוצתם אשר כבר התקבעה (ד')

בקרן משפחתית משותפת. הסיבה העיקרית היא ירידת ההכנסות ממשק המקנה ומן העיבוד בחקלאות הבעל החריבה המסורתיים. כתוצאה מכך, ראשי משפחות גרעיניות נאלצו לחפש תעסוקה בחוץ ומקורות הכנסה כשכירים, שכן אף ליישוב בדווי מתוכנן ועירוני-למחצה אחד אין בסיס כלכלי. מקומות עבודה ומקורות מחיה כלכליים פודמליים בקרבת יישובי הבדווים הם נדירים ביותר. לפיכך, כוח העבודה של המשפחה המורחבת, הריכוזית לשעבר, הפך להיות עתה מפוצל מבחינה מרחבית ופונקציונלית. כתוצאה מהתפצלות הפעילויות הכלכליות של משק הבית, רבים מן הגברים ראשי משקי הבית אחראים עתה למצבה הכלכלי של משפחתם הגרעינית והם נתונים למגבלות כלכליות, הנובעות מתגודות כשוק העבודה. הגבר הקשיש, כראש המשפחה המורחבת, מאבד שליטה על כוח העבודה המשפחתי, וזו עוברת לידיהם של סוכנים חיצוניים הקובעים את הביקוש לכוח העבודה ואת ערכו. לאור העובדה, שצריכתה החומרית של המשפחה

בקשישים. שאלות ספציפיות בשאלונים, שהתשובות להן היו על בסיס כן/לא, נקשרו לסוגיות כלכליות במודל של מערכת התמיכה המסורתית והן משתקפות בלוחות.

השתנות התמיכה בקשישים הבדווים

נתונים בדבר השתנות תמיכת הסעד בגברים הבדווים הקשישים כתוצאה מהשתנות גיאוגרפית נאספו באמצעות שאלות שהתייחסו לקיומה של הקרן המשפחתית הקולקטיבית ולמידת היותה רצויה וגם לעצמאותם הכלכלית של הקשישים.

המרכיב החשוב ביותר במערכת זו הוא מידת היציבות של המשפחה המורחבת כיחידה כלכלית. מערכת מסורתית זו שוב אינה מאפיינת את החברה הבדווית. פחות מן המחצית של כל המשפחות (בערך 45%. ראה לוח מס' 1) עדיין מחזיקות

לוח מס' 1. דפוטים מצויים ורצויים של התכונות הבדוויות המסורתיות במבנה הכלכלי של המשפחה בזיקה לתמיכה בקשיש (אחוז המשיבים, לפי קבוצה)

קבוצה	בדווים פלחים			בדווים אמיתיים			תכונה
	ר'	ה'	ד'	ג'	ב'	א'	
מצוי							
קרן משפחתית קולקטיבית	66.7	42.1	*15.8	*31.3	61.5	*66.7	
תלות כלכלית של הקשיש	78.4	86.7	94.7	87.5	69.2	66.7	
רצוי							
קרן משפחתית קולקטיבית	73.3	52.6	*52.6	*62.5	61.5	*80.0	
תלות כלכלית של הקשיש	78.4	110.0	94.7	75.0	84.6	53.3	

א = נזודים-למחצה; ב = התיישבו באורח ספונטני; ג = התעירו לאחרונה; ד = התיישבו באורח ספונטני; ה = התעירו לאחרונה; ו = מצויים ותיקים (N = 20 בכל אחת מ-6 קבוצות אלה). * מבחן χ^2 העלה, שההבדלים בין המספרים המוחלטים הרצויים והמצויים בהיבטים אלה מובהקים ברמה של $p \leq 0.05$. ככל שאר המקרים אין הבדלים בין המספרים המוחלטים, או לחילופין ההבדלים אינם מובהקים ברמות קבילות.

העירונית-למחצה הנוכחית. לכידותה של המשפחה המורחבת כיחידה כלכלית עדיין היתה חזקה באותן שנים ולגבר הקשיש עדיין היתה שליטה על ילדיו המבוגרים ככוח עבודה משפחתי. לפיכך, כל חיפוש אחר תעסוקה בחוץ, בראש-ודאשונה בתור פועלים עונתיים בתחומי התקלאות, התעשייה והבניין, התנהל על בסיס מאגר העבודה של המשפחה המורחבת. השמירה על לכידותה של היחידה הכלכלית התאפשרה עקב הרמות הנמוכות של החיים וההשכלה, שמנעו חדירת ערכים מערביים, שהיו עלולים להביא להתפרקות מוקדמת של המשפחה המורחבת כיחידה כלכלית.

משום כך היה קל יותר לבדווים הפלחים מאשר לבדווים האמיתיים לשמור על שיטת המשפחה הקולקטיבית כיחידה כלכלית ועל קרן קולקטיבית במסגרת מערכת השוק החופשי המודרני. הם אף נתנו לאלה חיזוק לפני שהיה בכוחן של נסיבות עירוניות-למחצה ושל רישומי המודרניזציה לחבל בהן, כפי שהתרחש אצל הבדווים האמיתיים. דבר זה משתקף בהבדל בין קבוצה ג' (31.3%) לקבוצה ו' (66.7%), שהן העירוניות ביותר בקרב הבדווים האמיתיים ובקרב הבדווים הפלחים, בהתאמה (ההבדל בין המספרים המוחלטים מובהק ברמה של $p \leq 0.05$). הדבר משתקף גם בשיעורים הדומים המציינים את קבוצה ו', קבוצת הפלחים העירוניים-למחצה הוותיקה ביותר שהיתה מסוגלת לשמור בהצלחה על ערכה של הקרן המשותפת, ואת קבוצה א', שהיא עדיין קבוצת בדווים אמיתיים נוודים-למחצה. אולם גם הצלחתם של הפלחים להשיג מטרה זו מוגבלת: בערך בשליש ממשקי הבית בסביבה העירונית-למחצה (קבוצה ו') כבר לא נהוגות קרנות משפחתיות קולקטיביות או שתפקידן הצטמצם במידה רבה. איבוד שליטה מוחלטת על המשאבים

הבדווית גדלה מאוד בסביבה העירונית-למחצה, פוחתת הסבירות לכך שתישמר הקרן המשפחתית המשותפת. תהליך כזה מחליש את היכולת לשמור על הערכים ועל העקרונות המסורתיים של תמיכה בקשישים באמצעות קרן מרכזית של משפחה מורחבת. ערכים ועקרונות אלה נחלשים עוד ועוד מפני שהגברים הקשישים נשארים יותר ויותר בלי נכסי מקנה למחייתם.

ההשלכה החשובה ביותר של השינויים במבנה המשפחה הכלכלית ניכרת בקרב הבדווים האמיתיים, בגלל תלותם הרבה יותר ברעייה ובחקלאות בעל. אמנם, ניהול הקרן המשפחתית הקולקטיבית בקרבם הידרדר במידה רבה תוך-כדי תהליך ההתיישבות והעיוור-למחצה. בסוף שנות ה-80 המשיכו רק שני שלישים (66.7%) ממשקי הבית של הקבוצה הנוודית-למחצה (קבוצה א') לקיים קרן כזאת, ואילו בקבוצה שעברה עיור לאחרונה (קבוצה ג'), ואשר נטשה מוקדם יותר את חיי הנוודות-למחצה, ירד השיעור במידה מובהקת ($p \leq 0.05$) לפחות משליש (31.3%). על רקע המגבלות הכלכליות הכרוכות בחיים עירוניים-למחצה (עקב עליית יוקר החיים ועקב הידלדלות מקורות ההכנסה ואי-הוודאות שלהם) ניתן ללמוד משיעורים אלה עד כמה מכביד הנטל על יכולתם של משקי בית של היחידים לתרום לקרן המשפחה המורחבת הקולקטיבית.

מגמה הפוכה נצפתה בקרב הבדווים הפלחים – שיעור המשפחות ביניהם המקיימות קרנות משפחתיות קולקטיביות גדל במידה מובהקת ($p \leq 0.005$) לשני שלישים בקירוב (מ-15.8% בקבוצה ד' ל-66.7% בקבוצה ו'). עוד בשנות ה-50 וה-60 הם החלו לחפש תעסוקה בשוק העבודה. באותן שנים טרם נתקלו הנורמות והערכים המסורתיים של המשפחה הקולקטיבית כיחידה כלכלית במגבלות ובאילוצים המציינים את הסביבה

של הקרן המשפחתית הקולקטיבית (העלייה במספרים מוחלטים מובהקת ברמה של $p \leq .05$), רק כשמדובר בפלחים). ייתכן, שאילו היו כל המשיבים לא-קשישים, ניתן היה לצפות לשיעורים גבוהים יותר בקרב הקבוצות השואפות לשינוי בדפוסים המסורתיים.

מכאן נובע, שלא נוח לבדווים במצבם הנוכחי, שבו מבנה הכלכלה הקולקטיבית של המשפחה מתפרק, ורובם היו מעדיפים לתקן את המצב. דבר זה אפשר לראות בעיקר בקבוצות א', ג', ד' ובקבוצת כלל המשיבים, שההבדלים אצלן בין הדפוסים המצויים לרצויים מובהקים. יחד עם זאת, הם ערים לכך שבתנאים עירוניים-למחצה נעשה קשה יותר לשמור על עצמאות כלכלית של קשישים לנוכח התמעטותם של מקורות ההכנסה המסורתיים והתרבות ההוצאות.

הדילמה העיקרית של הבדווים היא האם לחפש חלופה למערכת הרווחה והתמיכה בקשישים. במקרים רבים קיצבות המוסד לביטוח לאומי הן מקור ההכנסה היחיד של הקשישים והן נתפסות בעיני נחקרים בדווים רבים כגבוהות די הצורך כדי לאפשר לקשישים עצמאות כספית. לפיכך שאלנו במסגרת השאלון באיזו מידה גברים בדווים קשישים נעשו תלויים לחלוטין בתמיכה חיצונית זו ועד כמה תמיכה זו ניתנת להשלמה מן התמיכה הפנימית שנותנים הבנים. שאלות אלה התייחסו רק לאותם קשישים שהגיעו לגיל הזכאות.

לוח מס' 2 חושף מידה מה של הלימה עם התהליך שכבר הוצג בלוח מס' 1. בקרב הבדווים האמיתיים, שהמבנה הכלכלי המשפחתי המסורתי שלהם נפגע מאוד ושכשרם המקצועי להשתלב בכלכלת השוק האזורי הוא עדיין חלש יחסית, יש מגמת גידול ניכרת (מ-6.7% בקבוצה א' ל-56.3% בקבוצה ג') בשיעור הקשישים התלויים

המשפחתיים ועל תהליכי הייצור והצריכה אינו מלמד בהכרח שעצמאותם הכלכלית האישית של גברים קשישים נפגעת מאוד. רוב המשיבים גם יחד (78.4%) ויותר משני-שלישים מכל קבוצה בנפרד – בדווים אמיתיים כבדווים פלחים – גורסים, שהקשישים במשפחתם עצמאיים מבחינה כלכלית, תכונה ששכיחותה נוטה להתחזק באופן מובהק עם העיור-למחצה. מגמה זו היא פרדוקסלית במידת מה לאור העובדה שהקרן המשפחתית הקולקטיבית איבדה הרבה מחשיבותה.

קיימים סימנים למגמות דומות גם כשמדובר בדפוסים הרצויים של המבנה הכלכלי של המשפחה. לאמיתו של דבר, שיעורן הכללי של המשפחות השואפות לחזור ולקיים את הקרן המשפחתית הקולקטיבית באורח מסורתי גבוה באופן מובהק משיעורם של אלה המקיימים קרנות כאלה הלכה למעשה (62.9% נגד 45.4% בהתאמה). בעת ובעונה אחת, יותר משליש מכל המשיבים דוחים אפשרות כזאת. לעומת זאת, השיעורים הכלליים של עצמאות כלכלית של קשישים, הן זו המצויה והן זו הרצויה, זהים (78%), וההבדלים בין כל קבוצות המשנה אינם מובהקים. אולם, בחינה מדוקדקת יותר שוב מעלה את ההבדל בין בדווים אמיתיים לבדווים הפלחים. שאיפתם של הבדווים האמיתיים לשמור על הקרן המשפחתית הקולקטיבית פוחתת עם העיור-למחצה מ-80% בקבוצה א' ל-62% בערך בקבוצה ג', ואילו שאיפה זו בקרב הבדווים הפלחים גדלה מ-53% בערך בקבוצה ד' ל-73% בקבוצה ו' (ההבדלים במספרים המוחלטים מובהקים ברמה של $p \leq .05$ רק כשמדובר בפלחים). ככל שתהליך העיור-למחצה נמשך, שתי הקבוצות החברתיות מגלות בדרך כלל שאיפה רבה יותר לעצמאות כלכלית של הקשיש, שאיננה מושתתת על הנורמה המסורתית

לוח מס' 2. התלות המצויה והרצויה של גברים בדרוים קשישים בקצבות המוסד לביטוח לאומי והשלמתן על-ידי המשפחה (אחוז המשיבים, לפי קבוצה)

קבוצה	תכונה			בדרוים פלחים			בדרוים אמיתיים		
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	כלל		
מצוי*									
תלות מלאה בקצבות הביטוח הלאומי	6.7	15.4	56.3	63.2	26.3	6.7	30.9		
תמיכה כספית של המשפחה	46.7	53.8	43.8	21.1	47.4	20.0	38.1		
רצוי*									
תלות מלאה בקבוצת הביטוח הלאומי	40.0	61.5	87.5	94.7	84.2	93.3	78.4		
תמיכה כספית של המשפחה	80.0	100.0	93.8	84.2	84.2	86.7	87.6		

א = נורדים-למחצה; ב = התיישבו באורח ספונטני; ג = התעירו לאחרונה; ד = התיישבו באורח ספונטני; ה = התעירו לאחרונה; ו = מעוררים ותיקים (N = 20 בכל אחת מ-6 קבוצות אלה).
* מבחן χ^2 העלה, שההבדלים בין המספר הרצוי המוחלט למספר המצוי המוחלט בהתייחס לשתי הסוגיות ובשתי הקבוצות מובהקים ברמה של $P \leq .005$.

בקרב הדרוים הפלחים קיימות מגמות סותרות במידת מה, שאף הן עולות בקנה אחד עם נתוני לוח מס' 1. עקב גידול בשיעורי המשפחות המקיימות קרן קולקטיבית פוחתים מאוד שיעורי הקשישים (מ-63.2% בקבוצה ד' ל-6.7% בקבוצה ו'), התלויים לחלוטין בתמיכה החיצונית של המוסד לביטוח לאומי, כאשר הם נעשים עירוניים-למחצה (ההבדלים מובהקים ברמה של $p \leq .005$). מטעם זה השיעורים בפועל של תמיכה בקשישים מבפנים הרבה יותר נמוכים מאשר בקרב הדרוים האמיתיים. ברם, הם שואפים לכך שהרבה יותר קשישים יעשו תלויים לחלוטין בקצבות הביטוח הלאומי מכפי ששואפים הדרוים האמיתיים, ועדיין היו רוצים לספק להם, במקרה הצורך, הכנסה משלימה ממקורות פנימיים.

למרות שאין סתירה בין הדפוסים הקיימים של הדרוים האמיתיים ובין משאלות לבם, לא כך הדבר כשמדובר בדרוים הפלחים. אלה מסוגלים במידה רבה יותר לתמוך

לחלוטין בתמיכה החיצונית של המוסד לביטוח לאומי (ההבדל במספרים מוחלטים מובהק ברמה של $p \leq .005$). מאחר ששיעורי המשפחות המשלימות תמיכה זו באמצעות משאבים פנימיים הם כבר נמוכים, ההידרדרות לאורך הרצף קטנה. אף-על-פי שהדרוים היו מעדיפים להיות מסוגלים במידה רבה יותר להגדיל תמיכה פנימית זאת, בייחוד בתנאי עיר-למחצה (כפי שאפשר לראות מגידול שיעורים אלה מקבוצה א' ואילך ובשיעורים הגבוהים יותר בהשוואה לדפוס הקיים בפועל), יש להם קשיים משלהם בהשגת מטרה זו ולפיכך הם מעדיפים שהקשישים, אשר בעצמאותם הכלכלית הם חפצים (ראה לוח מס' 1), ייהפכו לתלויים לחלוטין בקצבות הביטוח הלאומי. שיעורים אלה עולים במידה רבה, ככל שהקבוצות נעשות יותר ויותר עירוניות-למחצה (מ-40% בקבוצה א' ל-87.5% בקבוצה ג'; ההבדלים במספרים המוחלטים מובהקים ברמה של $p \leq .005$).

הכלכליות של הסביבה העירונית-למחצה כושרה לתמוך תמיכה כלכלית בקשישיה הידלדל מאוד. כשמדובר בדרוים האמיתיים, שהתפתחותם הכלכלית היא יחסית איטית יותר, ההידלדלות רצינית יותר מאשר כשמדובר בדרוים הפלחים. אולם התהליך הוא פרדוקסלי במידת מה. מצד אחד המבנה הכלכלי המסורתי של המשפחה המורחבת מתפרק והולך; מצד שני, עצמאותם הכלכלית של הקשישים נשמרת באמצעות קצבות רווחה ממשלתיות. אולם עצמאות כלכלית אין פירושה בהכרח רווחה כלכלית. אדרבא, משתמע ממנה ניתוק גובר של הקשישים ממערכת התמיכה הפנימית.

אחת הבעיות המתעוררות עקב קצבאות אלה הניתנות לקשישים נוגעת לילדיהם המבוגרים. המשיבים גילו במהלך עבודת השדה, שבמשפחות רבות הילדים המבוגרים תובעים קצבאות אלה לעצמם, בשם רציפות-כביכול של קרן המשפחה המורחבת, בטענה שצורכיהם החומריים של הקשישים אינם מצדיקים החזקת סכומים בגודל כזה. עובדים סוציאליים שרואיניו אישרו את היותם ערים לבעיה זו, למרות שהיקפה אינו ידוע. הדבר דומה במידת מה גם כשמדובר בכסף הניתן למשפחה כדי לרכוש עזרה מקצועית עבור הקשישים המוגבלים (ס' אל-עאסם, מידע אישי, 1991; מ' אל-עטאונה, מידע אישי, 1991). בעיה זו עלולה להחמיר עוד יותר לנוכח העובדה, ששיעורי האבטלה בקרב הדרוים, בייחוד בעיירות המתוכננות הנושאות אופי עירוני-למחצה, שאין להן כל בסיס כלכלי, מגיעים ל-12% בקירוב (אבני, 1991), אם לא יותר, שכן דורשי עבודה רבים אינם נרשמים כלשכות התעסוקה.

בעיה נוספת שקיצבאות אלה המשולמות לגברים קשישים מעוררת היא נשותיהם. נשים קשישות זכאיות לקצבות זיקנה מן המוסד

בקשישים באופן המסורתי, אך מעדיפים לזנוח נוהג זה. ההסבר לסתירה זו נעוץ גם הוא בנתיבים החברתיים-כלכליים השונים שבהם הלכו שתי הקבוצות העיקריות. היאחזות מוקדמת בקרקע ועיור-למחצה, שציינו את הדרוים הפלחים, חשפו אותם מוקדם יותר להשפעת המודרניזציה החברתית (Meir & Ben David, 1992). בעיקר עמוקה יותר מודעותם לתפקיד המדינה המודרנית בתחומי הכלכלה והחברה. הם מוכנים עתה להעביר לממשלה את האחריות לתמיכה בקשישים. בניגוד להם, הדרוים האמיתיים עדיין לא הגיעו לאותו שלב של מודרניזציה חברתית או של התפתחות כלכלית וכושרם הפנימי לתמוך בקשישים שלהם פוחת במהלך היאחזות בקרקע ועיור-למחצה. לפיכך, בעוד שבקרב הדרוים הפלחים העברת האחריות לתמיכה בקשישים לידי הממשלה נעשית בעיקרו של דבר מרצון, הדרוים האמיתיים רואים בה כורח.

בסיכום, רבים מבני החברה הדרוית מוכנים עתה, מרצון או מכורח, להעביר את הנטל הכלכלי של התמיכה בקשישים לגורמים ממשלתיים חיצוניים כפי שכבר נעשה בתחומי החינוך והבריאות (Meir, 1990). שוב זונחת חברה זו מוסד פנימי חשוב, העובר לידיים חיצוניות. בעשותם כך הדרוים מסתגלים לנסיבות חדשות, שבהן כושרם להחזיק במערכת המסורתית שלהם נחלש מאוד.

דיון

חברת הדרוים בנגב הגיעה לפרשת דרכים חשובה בהתפתחותה. בהקשר של המגבלות

הגברים הבדווים הקשישים בעשורים הקרובים.

מנקודת מבט של מדיניות ציבורית תהליך זה יקבע את מידת התערבותם בפועל של גופי-תמיכה מבחוץ, הנדרשת לחברה זו. יחסי הגומלין בין היחלשות מערכת התמיכה הבדווית הפנימית והשאיפה להעביר משימה זו לידי גופים חיצוניים, מחד גיסא, והגידול ההדרגתי של האוכלוסייה הקשישה, מאידך גיסא, עלולים להתעצם עוד יותר עם המשך ההגירה לעיירות מתוכננות. ההשלכה הישירה של הדבר היא, שיוקר המחיה, שכבר עלה, עלול להמשיך ולעלות עם הצטרפות המסים העירוניים למעגל ההוצאות. דבר זה יגביר את הנטל הכלכלי הרובץ על המשפחות הגרעיניות, שכבר נכנסו למצוקה כלכלית מחמת צריכה חומרית גוברת. היכולת לתמוך בקשישים עלולה להידרדר עוד יותר והנטייה להעביר אחריות זו לידי גורמים ממשלתיים חיצוניים עלולה להתחזק. מאחר שקשישים בדווים רבים לא שילמו בעבר את דמי הביטוח הלאומי, גידול מספר הקשישים הזכאים לקצבה יטיל עומס נוסף על משאבי הרווחה הציבוריים, שכבר מופעלים ממילא תחת אילוצים גוברים והולכים.

לביטוח לאומי והן מקבלות אותן באורח עצמאי, אך בדרך כלל הן מוסרות את הכספים לבעליהן. אולם במקרים אחדים הנשים מעדיפות להבטיח את רווחתן שלהן ומסרבות למסור את הקיצבה לבעל וזכות לגיבוי מוסרי מצד בניהן המבוגרים. דבר זה קורה בדרך כלל כשהבעל נושא אשה שנייה, צעירה יותר. ניתן לשער, שכתולדה של נוהג כזה עלולה להתרחש הידרדרות נוספת ברווחתם הכלכלית של גברים קשישים ובמעמדם החברתי. יש לחקור אפוא את השינויים המתחוללים במעמדן הכלכלי והחברתי של נשים בדוויות מבוגרות כדי להבהיר את תמונת ההזדקנות בחברה הבדווית.

קבוצת הגברים הבדווים הקשישים (בגיל 55 ויותר) גדלה בשנים 1972–1983 בשיעור שנתי של 1.54% (מאיר, בן-דוד ואל-עאסם, 1990). לאור הגידול הכללי של קבוצה זו בחברה הערבית בישראל (באר ופקטור, 1989), שיעורי הלידה הגבוהים בקרב הבדווים בשנות ה-50 וה-60 (Meir, 1984) והגדלת תוחלת החיים של הגבר הבדווי בשני העשורים האחרונים מ-68 ל-72 שנה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1991), תגדל מאוד לפי המצופה אוכלוסיית

ביבליוגרפיה

- אביצור, מ', "תמורות במעמדו ובתפקידו של הזקן בחיים הפוליטיים בכפר הערבי בישראל", גרונטולוגיה 9 (1977), עמ' 34–38.
- אבני, ג', "תעסוקה במגזר הבדווי", הרצאה ביום עיון על "הבדווים ופיתוח הנגב", שהתקיים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע, 11 ביוני 1991.
- באר, ש' ופקטור, ח', התפתחות הדמוגרפיה של הקשישים בישראל 1988–2000, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ירושלים, 1989.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 1987, משרד ראש הממשלה, ירושלים, 1988.
- ויל, חנה, עזאזה, ס', קינג, י' וגולדשר, א', "תנאי מגורים וקשרי משפחה של קשישים ערבים בכפרים בישראל", גרונטולוגיה 40 (1988), עמ' 7–20.
- לבנשטיין, אריאלה, נאחס, פ' ואסטמן, מ', "דפוסי בילוי הזמן הפנוי של הזקן בכפר הערבי בישראל", גרונטולוגיה 7 (1976), עמ' 41–47.

- מאיר, א', בן-דוד, י', אל-עאסם ס', תמורות במעמד הזקן בחברה הבדווית המתעצרת ומשמעותיהן הציבוריות, דו"ח מחקר 1988-1990, הוגש למועצה הלאומית למחקר ופיתוח, משרד המדע והטכנולוגיה, תל-אביב, 1990.
- מרגולץ, י', נשיף, ס' ופרידן, הלן, "הקשישים הערביים המוסלמים באיזור הכפרי (גישות וצרכים)", בטחון סוציאלי 24 (1983), עמ' 131-141.
- רזק, ס', "הזקנה בנצרת - תנאי חיים והזדקקות לשירותים", גרונטולוגיה 13 (1979), עמ' 20-25.
- Golant, S.M., "The Geographic Literature on Aging and Old Age: An Introduction", *Urban Geography*, 5 (1984), pp. 263-272.
- Lewando-Hundt, J., "The Exercise of Power by Bedouin Women in the Negev", in: E. Marx & A. Shmueli (eds.), *The Changing Bedouin*, Transaction Books, New Brunswick, 1984.
- Meir, A., "Demographic Transition among the Negev Bedouin in Israel and its Planning Implications", *Socio-Economic Planning Sciences*, 18 (1984), pp. 399-409.
- Meir A., "Demographic Transition Theory: A Neglected Aspect of the Nomadism-Sedentarism Continuum", *Transactions, Institute of British Geographers N.S.*, 11 (1986), pp. 199-211.
- Meir, A., "Provision of Public Services to the Post-Nomadic Bedouin Society in Israel", *The Service Industries Journal*, 10 (1990), pp. 768-785.
- Meir, A., & Ben-David, Y., "A Methodology of Analyzing Fertility Transition among Sedentarizing Pastoral Nomads", *Kieler Geographische Schriften*, 78 (1991a), pp. 17-27.
- Meir, A. & Ben-David, Y., "Socio-Economic Development and the Dynamics of Child Mortality among Sedentarizing Bedouin in Israel", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, 82 (1991b), pp. 139-147.
- Meir, A. & Ben-David, Y., "From Latent Surplus to Changing Ideals: Fertility Behavior of the Israeli Negev Bedouin along the Nomadism-Sedentarism Continuum", Unpublished manuscript, Ben-Gurion University of the Negev, Beer-Sheva, 1992.
- Rowles, G.D., "The Geography of Aging and the Aged: Toward an Integrated Perspective", *Progress in Human Geography*, 10(4) (1986), pp. 511-540.
- Rudzitis, G., "Geographical Research and Gerontology: A Review", *The Gerontologist*, 24 (1984), pp. 536-542.
- Warnes, A.M., "Geographical Questions in Gerontology: Needed Directions for Research", *Progress in Human Geography*, 14(1) (1990), pp. 25-56.
- Wilson, G., "Models of Aging and their Relation to Policy Formation and Service Provision", *Policy and Politics*, 19(1) (1991), pp. 37-47.

בחינת מבחן-הערכת-תלות

בחוק ביטוח סיעוד

מאת שרית בייץ-מוראי, אלן זיפקין, ברנדה מורגנשטיין

מבוא

הציבור, אמור להבטיח שהגימלה תגיע לתובעים הזקוקים לה ביותר, קרי אוכלוסיית היעד שאליה התכוון המחוקק.

כעת, לאחר חמש שנות הפעלה של חוק ביטוח סיעוד, שבמהלכן הועבר מבחן התלות ליותר ממאה אלף קשישים, חשוב לברר עד כמה השימוש במבחני התלות אכן תרם לאיתור אוכלוסיית היעד הזקוקה לשירותים באופן מיוחד; האם ניתן להבחין בין המוגבלים יותר למוגבלים פחות; האם ההבדלים בין הקבוצות הם ברמת המוגבלות בלבד או גם בדפוסי המוגבלות; עד כמה עזר השימוש במבחנים לשמירת עקרון השוויון בפני החוק ומתן סיכויים שווים לכל תובע באשר הוא. במאמר זה ננסה לענות על שאלות אלה.

חוק ביטוח סיעוד מגדיר את מחויבות המדינה להספקת שירותי סיעוד לקשישים מוגבלים החיים בקהילה. החלטה זו היא גם ביטוי למערכת העדפות חברתיות ולאופן חלוקת המשאבים הציבוריים.

במסגרת החוק גובשו התקנות והנהלים המגדירים את אוכלוסיית היעד, את תנאי הזכאות לקבלת גמלת סיעוד ואת אופן ביצוע החוק. החוק קבע גם, שאחד הקריטריונים העיקריים לקביעת הזכאות הוא הניקוד במבחן התלות המועבר לכל תובע. לבחירת המבחן התפקודי, התחומים הכלולים בו וכמובן לקביעת ציון הזכאות, יש השפעה על היקף הזכאים ומאפייניהם.

השימוש במבחן התלות נועד בראש וראשונה להבטיח במידת האפשר שמירה על העיקרון של שוויון בפני החוק ומתן סיכויים שווים לקשישים במצב תפקודי דומה להיות זכאים לגימלת סיעוד.

השימוש במבחני תלות אחידים, מוקנים וסגורים במידה רבה, המועברים בצורה נייטרלית ככל שניתן על-ידי אתיות בריאות

רקע תיאורטי

ביצוע הערכת תלות לקשישים הופך להיות בשנים האחרונות חלק אינטגרלי בתהליך קבלת ההחלטות בקביעת תוכנית טיפול לטווח ארוך לאוכלוסיית הקשישים. ביצוע

* מינהל מחקר חכנון, המוסד לביטוח לאומי.

דוגמה נוספת כיצד שינויים בתחומי המבחן ואופן הבדיקה יכולים להשפיע על היקף המוגבלות נמצא במחקר של כהן וגינסבורג (1991). במחקר זה נעשתה השוואה בין היקף הזכאים לגימלת סיעוד לפי המבחן המקובל בענף ובין תוצאות של מבחן תלות שכלל גם מרכיבים של IADL (יכולת הקשיש לכבס, לדאוג לניקיון הבית, לערוך קניות) וכן ניקוד עבור מצבים המקשים על הטיפול בבית, כגון מצב קוגניטיבי ונפשי ירוד, משקל יתר וכו'. תוספת במרכיבים הביאה לגידול של 15% בערך במספר הזכאים לגימלת סיעוד.

לטענת החוקרים תוספת הקריטריונים והכללתם של קשישים נוספים בין מקבלי הגימלה היתה מגבירה את "רמת הצדק" בהקצאת המשאבים, תוך התחשבות מלאה במצבם הרפואי והסוציאלי, במיוחד לגבי אלה החיים עם בני-זוג שאינם מתפקדים ב-IADL.

השאלה של "צדק" במובן של איתור אוכלוסיית היעד עומדת לעתים קרובות לעומת שאלה של עלות התוכנית. כזה הוא המצב באירופה ובארצות-הברית, שבהן הנושא של תוכניות לטיפול ממושך בקשישים עומד לדיון ציבורי ובמרכז תוכניות חקיקה של מדינות רבות. שאלה זו מעסיקה גם מגזרים פרטיים כמו חברות ביטוח.

סטון (Stone, 1990) בדקה את הקשר שבין שיעור המוגבלות בקרב קשישים בארצות-הברית לסוג המבחן לקביעת מוגבלות זו. במחקרה שאלה סטון איזו השפעה יש להכללתם של מרכיבי ADL ו-IADL, משך המוגבלות וסוג העזרה (פסיכי או אקטיבי) על היקף הקשישים שנמצאו זכאים לשירותי בית (Home Care Benefits). מהשוואה זו מתברר, שההבדלים בשיעורי הזכאות נעים מ-1.5%, כאשר הקריטריונים שמשמשים בהם הם מאוד

הערכה נתפס כפעולה תומכת החלטה וכמכניזם של מעקב ובקרה, שתפקידו להביא לחלוקה שוויונית יותר של ההוצאות הציבוריות המוגבלות. הכנסת אלמנט זה של הגבלה ובקרה גורם לכך שתהליך ההערכה הופך להיות יותר מוקנה ומשקלו של שיקול הדעת המקצועי הולך וקטן. השימוש בהערכות מוקנות יותר אמור להביא להתאמה "צודקת" יותר בין המקורות הכספיים המוגבלים ובין הצרכים של הקשישים (Rojas-Pakes, 1981).

יחד עם יתרונות אלה שהשיטה מציעה מתעוררות שאלות רבות הקשורות בשימוש במבחני הערכת תלות. חלק מן השאלות קשורות למבנה הפנימי של המבחנים וחלק לאופן השימוש בהן, ובעיקר להשלכות של קביעת קריטריונים שונים על גודל האוכלוסייה שתהיה זכאית לשירותים.

אחד השימושים העיקריים של מבחני תלות הוא לשם קבלת הערכה או אומדן של היקף המוגבלות באוכלוסייה לצורך פיתוח מערכות אשפוז, שירותי טיפול לטווח ארוך בקהילה ותכנון ההוצאות הצפויות. הצורך בהערכות אלה גובר עם הגידול בשיעור הקשישים ועם העלייה בעלות הטיפול הממושך בקהילה או במוסד.

במחקר שעסק ישירות בשאלה של היקף המוגבלות באוכלוסייה (פקטור ופרימק, 1990) נמצא דמיון בנתוני המוגבלות בשני מחקרים שבדקו תפקודי ADL (טיפול אישי) והבדלים ממשיים בהיקף המוגבלות ב-IADL (ניהול משק הבית). הערכת החוקרים היא, שההבדלים בין שני הסקרים נובעים מן ההבדלים באופן הבדיקה: בסקר אחד עשו את הבדיקה אנשי מקצוע ובשני היה דיווח עצמי. בשל הבדלים אלה לא ברור האם ניתן להשתמש בנתוני המחקרים על מנת לקבוע את היקף הצרכים לטיפול הממושך.

בקריטריוני זכאות יוצר לדעת ספקטור "אי צדק", מאחר שתמיד יהיו אנשים מתחת לקריטריון שלא ימצאו זכאים לשירותים, ואילו אלה הנמצאים רק מעט מעל לקריטריון יקבלו לעתים שיעור גדול של עזרה מזה הנחוץ להם. לדעתו, האלטרנטיבה היא להתאים את כמות העזרה הדרושה לרמת מוגבלות מוגדרת, על מנת להשיג התאמה טובה יותר בין הצרכים למענים.

המלצתו של ספקטור כורכת אפוא את כמות העזרה הדרושה עם רמת מוגבלות מוגדרת, ולא רק עם קיומה או אי-קיומה של מוגבלות בשניים או שלושה תחומים. בחינה של עקרונות מבחן הערכת תלות לצורך קביעת הזכאות לגימלת סיעוד מראה, שמבחינות רבות חלק מן המרכיבים קיימים במבחן הנמצא בשימוש ענף סיעוד, כפי שיפורט בהמשך.

זיהוי אוכלוסיית היעד

בשנת 1983 קיבלו בערך 1.6% מכלל הקשישים הגרים בקהילה שירותי טיפול אישי (חביב ופקטור, 1987). בשנת 1989, לאחר הפעלת חוק ביטוח סיעוד, כבר עמד מספר הזכאים לגימלת סיעוד על 4.5%. בשנת 1992 קיבלו בערך 38,000 קשישים, בממוצע חודשי, שירותי סיעוד במימון גימלת סיעוד. קשישים אלה הם בערך 6.7% מאוכלוסיית הקשישים בארץ (נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65). על-פי אומדנים של היקף המוגבלות הצפוי בשנת 1995 (חביב ופקטור, 1987) שיעור הזקוקים לעזרה בפעולות יומיום בקהילה יעמוד על 10.6%.

נתונים אלה מבהירים, שלפחות מבחינת מספר הזכאים לשירותים במימון גימלת סיעוד הורחב היקף הזכאים מתוך אוכלוסיית

מחמירים (לדוגמה: קשיש זקוק לעזרה פעילה לפחות ב-3 תחומי ADL לפחות במשך 12 חודשים) עד 15.5%, כאשר הקריטריון פחות מחמיר (הקשיש זקוק לעזרה פעילה או פסיבית בתחום אחד של ADL או IADL למשך 3 חודשים לפחות).

אומדנים אלה מדגישים לדעת המחברת לא רק את הקשר שבין סוג הקריטריון שמשמשים בו לקביעת היקף המוגבלות, אלא גם את מאפייני הקשישים שאותם מעוניינים לכלול או לדחות.

סטון מדגישה, שגם אם הקריטריון נקבע במידה רבה בשל אילוצי תקציב, בבחירת "הקריטריון" יש הכרעה ערכית בין מי שזקוק לשירותים ומי לא. למעשה קובעי המדיניות צריכים להכריע בשאלה כגון: האם השירותים צריכים להיות מיועדים למוגבלים ביותר, ואם כן למי?

מתברר, שזכאות הנקבעת על-פי מוגבלות ב-ADL ולפי IADL מוציאה לעתים אל מחוץ להיקף הזכאות את אלה הסובלים מירידה קוגניטיבית ואינם זקוקים לעזרה ב-ADL. מחקר שבדק את השפעתו של מרכיב זה על היקף המוגבלות (Spector, 1991) בחן בצורה מפורטת באיזו מידה קריטריון לקבלת שירותי בית המבוסס על מוגבלות ב-ADL מכסה גם את אלה הסובלים מירידה קוגניטיבית או אלה המתנהגים בצורה אלימה והרסנית. במחקרו בחן ספקטור ארבעה צירופים שונים בין קיום או אי-קיום מוגבלות בתפקוד ותוספת של ירידה קוגניטיבית והפרעה בהתנהגות. המחקר העלה, שתוספת מרכיבים אלה אכן מגדיל את מספר הזכאים, אולם גידול זה מושפע ממספר המוגבלויות ב-ADL ומסוג העזרה שיש להגיש לקשישים.

להערכת המחבר יש לעבור מהתמקדות בקריטריוני הזכאות לדיון בהיקף העזרה הנחוץ לסוג מוגבלות מוגדר. התמקדות

נמצא, ששיעורי הזכאות קשורים למין, לגיל ולהרכב משק הבית (בייץ-מוראי וזיפקין, 1990). הזכאות לשירותים עולה עם העלייה בגיל, בקרב קשישים במצב תפקודי קשה ובקרב אלה המתגוררים עם בני משפחתם. יש

המוגבלים בהשוואה לעבר. השאלה שצריך לברר היא האם אלה המקבלים הם גם אלה הזקוקים לכך ביותר. כדי לבחון באיזה מידה גימלאות הסיעוד ניתנות לאוכלוסיית היעד של החוק, נבחנו איפיוני הזכאים.

לוח מס' 1. התפלגות אוכלוסיית הזכאים, לפי מין וגיל ובהשוואה לאוכלוסייה הכללית, 1992 (באחוזים)

מין וקבוצת גיל	סך הכל* אוכלוסייה	זכאים אחר ועדה**	זכאים כאחוז מהאוכלוסייה*
סך הכל			
סה"כ - מספרים אחוזים	560,000 100.0	37,734** 100.0	6.7
64-60	16.4	2.8	1.2
69-65	28.9	9.3	2.2
74-70	20.3	15.2	5.1
79-75	17.5	19.6	7.7
84-80	11.2	25.9	15.9
85 +	6.0	26.6	30.0
גברים			
סה"כ - מספרים אחוזים	210,000 100.0	13,020 100.0	6.2
69-65	34.0	6.9	1.3
74-70	24.7	14.7	3.8
79-75	20.5	18.9	5.9
84-80	13.6	27.6	12.9
85 +	7.1	31.5	28.6
נשים			
סה"כ - מספרים אחוזים	350,000 100.0	24,714 100.0	6.9
64-60	25.9	5.0	1.3
69-65	25.6	10.5	2.9
74-70	17.5	15.4	6.2
79-75	15.7	20.4	9.3
84-80	9.7	24.6	18.2
85 +	5.3	23.9	32.1

* מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל, 1992, עבוד האוכלוסייה ב-1991, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש להביא בחשבון, שבחישוב שיעור הזכאים נלקחו נתוני סיעוד ל-1992, ואילו אומדן לגודל האוכלוסייה הכללית נעשה על-פי נתוני 1991.

** ממוצע מספר הזכאים לאחר החלטת הוועדה המקומית בשנה החמישית.

של ממש בין האוכלוסיות בשיעורי התמותה בגילים הצעירים יותר ובגילים מבוגרים יותר. בקבוצת הגילים הצעירה ביותר, 60-64 (כולן נשים), אחת מכל שבע זכאיות נפטרה במשך השנה, בעוד שבאוכלוסייה הכללית השיעור הוא אחד ל-100 בלבד. בקבוצת הגיל המבוגרת ביותר הפער מצטמצם. שיעור התמותה בקרב הזכאים בקבוצת הגיל 85 ומעלה היא 31%, לעומת 17% באוכלוסייה הכללית.

בקרב נידחי הסיעוד דפוסי התמותה קרובים יותר לאלה של האוכלוסייה הקשישה הכללית מאשר לזכאים (12.1% לעומת 23.1%), אך עדיין שיעורי התמותה גבוהים. כלומר, קבוצת הנדחים מורכבת אף היא משיעור קשישים מוגבלים וחולים מעבר לאוכלוסייה הכללית, בכל קבוצות הגיל.

בחינה שונה של הסוגיה היא מעקב אחר שיעורי הנשארים בחיים מבין התובעים גימלת סיעוד ומוגבלים (לוח מס' 3). בחינה של נתוני התובעים בשנה הראשונה להפעלת החוק מראה, שבערך מחציתם נשארו בחיים בשנת 1992. אולם, ניתוח לפי רמות זכאות מבהיר, שאם 6 קשישים מתוך כל 10 שנדחו נשארו בחיים בשנת 1992, מבין הזכאים לגימלה ברמה הגבוהה רק 3 בערך מתוך 10

להניח, שקשישים מוגבלים ביותר המתגוררים לבד, לא נשארים בקהילה. מחצית מהזכאים הם בני 80 ויותר; 30% מבני 85 ויותר, המהווים רק 6.0% מן האוכלוסייה הכללית, מקבלים שירותי סיעוד (לוח מס' 1).

שיעור תמותה בקרב זכאים ונדחים

כדי לבחון באיזה מידה תוצאות הערכת תלות מבדילים בין קשישים מוגבלים יותר למוגבלים פחות נבדקו שיעורי תמותה ושיעורי הישרדות בחיים בקרב הזכאים בהשוואה לנדחים ואוכלוסיית הקשישים הכללית (זיפקין ובייץ-מוראי, 1992).

מתברר (לוח מס' 2), ששיעור התמותה הכללי בקרב הזכאים בשנת 1990/91 הוא פי חמש בהשוואה לאוכלוסייה הקשישה הכללית באותה שנה (23%, לעומת 4.4%). יש להדגיש, שחלק מן הפער בשיעורי התמותה נובע לא רק ממצבם הפיסי רפואי הירוד של מקבלי הסיעוד, אלא גם מהרכב הגילים השונה בשתי האוכלוסיות. בניתוח שיעור התמותה לפי קבוצות גיל ניתן למצוא הבדלים

לוח מס' 2. שיעורי תמותה לפי גיל וקבוצות אוכלוסייה — 1990/91

שיעור תמותה לפי אוכלוסיית הקשישים			
קבוצת גיל	כללית	זכאים לסיעוד	נידחי סיעוד
סה"כ	4.4	23.1	12.1
*64-60	1.0	14.3	6.9
69-65	1.9	19.9	10.0
74-70	3.4	19.7	9.6
79-75	5.6	22.1	12.2
84-80	9.0	23.8	15.0
85 +	16.7	31.0	19.4

* נשים בלבד.

לוח מס' 3. שיעור הנשארים בחיים מבין התובעים גימלת סיעוד לטי רמות זכאות ושנה*

4 שנים	כעבור		שנה	סך-הכל במהלך השנה	השנה שבה נתקבלה החלטת הראשונה**
	3 שנים	שנתיים			
סך כל התובעים					
48.8	57.0	67.2	79.8	34,794	***1988
#	60.8	69.0	79.7	24,103	1989
#	#	70.4	79.8	19,962	1990
#	#	#	80.3	16,171	****1991
#	#	#	90.3	25,049	1992
נרחים בלבד					
60.3	67.4	75.4	84.2	13,701	1988
#	71.0	77.0	83.4	9,531	1989
#	#	80.5	85.4	7,379	1990
#	#	#	87.0	5,543	1991
#	#	#	91.1	6,930	1992
סך-כל הזכאים					
41.4	50.2	61.9	77.0	21,093	1988
#	54.2	63.8	77.3	14,572	1989
#	#	64.5	76.5	12,583	1990
#	#	#	76.9	10,628	1991
#	#	#	90.0	18,119	1992
זכאים ברמה של 100%					
46.5	55.4	66.8	81.1	15,159	1988
#	57.9	67.4	80.3	11,610	1989
#	#	68.4	80.0	10,332	1990
#	#	#	79.6	8,882	1991
#	#	#	91.9	15,194	1992
זכאים ברמה של 150%					
28.5	36.9	49.5	66.6	5,934	1988
#	39.5	49.6	65.3	2,971	1989
#	#	46.3	60.5	2,251	1990
#	#	#	63.1	1,746	1991
#	#	#	80.0	2,925	1992

* משך הזמן בין תאריך הזכאות המוקדם ביותר ותאריך הפטירה.

** כולל אלה אשר נפטרו לפני החלטת הזכאות.

*** שנים, 1988, 1989, 1990 מתייחסות לשנות תקציב חודשים אפריל-מרס.

**** תקופת אפריל-דצמבר 1991 בלבד.

לא רלוונטי בגלל שהזמן היה קצר מדי לקבלת נתונים.

עדיין נמצאים בחיים לאחר 4 שנים בערך (בייץ-מוראי וזיפקין, 1993).

נקודות (עצמאי לגמרי) עד למקסימום של 3 נקודות.

לגבי כל תחום ותחום האח או האחות מתבקשים לכתוב תיאור מפורט וממצה של מה שראו, ולא מה שהתובע מסוגל לעשות. ההנחה היא, שרק תיאור מפורט של מה שראו מעיד שהמטלה נבדקה, ולא מדובר במסקנה סובייקטיבית על בסיס ידע מצטבר. התלות הנבדקת היא תלות בזולת, ולא במכשירים ומשום כך מי שמשמש במכשירי עזר שונים ואינו זקוק לעזרת הזולת (סבילה או פעילה) נחשב עצמאי.

נוסף על בדיקת התפקוד הערכת התלות כוללת גם בדיקה של הצורך בהשגחה מתמדת. בעניין זה נעשתה הבחנה בין השגחה חלקית להשגחה מתמדת. הצורך בהשגחה חלקית מובנה לתוך הסעיפים של פעולות היומיום ובא לידי ביטוי בניקוד המתאים.

הצורך בהשגחה מתמדת אינו תלוי כלל ברמת התפקוד והוא מתייחס למצב שבו התובעים מסיבה נפשית, פיזית או קוגניטיבית אינם יכולים להישאר לבדם ויש צורך בנוכחות מתמדת של הזולת על מנת למנוע סכנה מעצמם או מאחרים. הצורך בהשגחה אינו נמדד בצורה מובנית ועל האחות לקבוע זאת על סמך תצפיות על ההתנהגות במהלך הבדיקה ולהיעזר בשאלות מנחות ובכל מידע רלוונטי אחר.

ההחלטה לאשר תביעה לגימלת סיעוד או לדחותה נקבעת בתהליך המורכב משני שלבים. בשלב הראשון נבדקים תנאי הזכאות המקדמיים ובשלב השני נקבעת מידת תלותו של התובע באחרים. רמת הזכאות נקבעת על-פי הציון המצטבר מתוצאות מבחן התלות (תפקוד אישי בבית) ועל סמך הקביעה שקיים צורך בהשגחה מתמדת של אדם נוסף. קביעה בדבר הצורך בהשגחה מתמדת מקנה לתובע זכאות אוטומטית לגימלה הגבוהה.

לתובעים המתגוררים בגפם שקיבלו

תיאור מבחן הערכת תלות שבשימוש המוסד לביטוח לאומי — עקרונות ותיאור ביצוע

לפני שנציג את הממצאים הנוגעים לניתוח תוצאות הערכות התלות, נתאר את העקרונות של מבחן הערכת התלות שבשימוש המוסד לביטוח לאומי.

מטרת המבחן לבדוק בצורה אובייקטיבית ככל האפשר את תפקודו של אדם בתחומי פעולות היומיום המינימליות ביום אחד ולהעריך את מידת תלותו בעזרת הזולת. את בדיקת התפקוד מבצעת אחות בריאות הציבור. במהלך ביקור במקום מגורי התובע היא מתרשמת מאורח חייו, מהופעתו, מסכיבתו ומערך העזרה הפורמלי והלא-פורמלי שהוא מקבל. נתונים אלה שאספה משמשים לצורך תיאור הקשיש ולהערכת סבירות הממצאים העולים ממבחן התפקוד עצמו.

הערכת התפקוד נעשית בתחומים אלה: ניידות בתוך הבית, לבישת הבגדים, רחצה, אכילה ושתייה, שליטה על הפרשות והשגחה. הערכת התפקוד היא מסמך משפטי ומשמשת בסיס להחלטה על זכאות.

בדיקת התפקוד נעשית תוך-כדי הפעלת התובע במטלות השונות. המבחן בנוי מסולם דרגות המתחיל בתלות מוחלטת ומסתיים בעצמאות מוחלטת; בין שני אלה יש דרגות ביניים של הזדקקות לעזרה פעילה או סבילה ושל הערכת תפקוד עצמאי הכוללת: שליטה מוטורית, הבנה, יוזמה והתמצאות. לכל רמת תפקוד בכל תחום ניתן ניקוד — מאפס

קביעות אלה עלולות ליצור, לפי סטון (Stone, 1990), "אי צדק" בין אלה שאינם מקבלים מאומה או מקבלים פחות ובין אלה המקבלים הרבה וזאת בשל קריטריון סף זכאות. מאמר זה בודק, בין היתר, את מצבם של זכאי חוק הסיעוד בנקודה זו.

על מנת להבהיר את משקלם של המרכיבים השונים מבחינת קביעת הזכאות מובא כאן לוח מס' 4 (בייץ וזיפקין, 1991).

מלוח מס' 4 עולה, שבשנת 1988/89 אושרה הגימלה ל-75% מן הזכאים על סמך ציונים במבחן התלות בלבד (ADL); 7% נוספים אושרו כזכאים לאחר תוספת 2 נקודות הניתנות לבודד. רק ל-4% שציונם במבחן התלות היה קטן מ-2.5 נקודות, אושרה הזכאות על סמך הצורך בהשגחה בלבד. התפלגות הזכאים בשלוש הקבוצות הללו בשנים שלאחר מכן לא היתה שונה באופן מהותי מזו של השנה הראשונה. המרכיב שבו חל שינוי במהלך התקופה היה היקף הזכאים שקיבלו לפחות 2.5 נקודות במבחן התלות וקיבלו תוספת של 6.5 נקודות עבור הצורך בהשגחה מתמדת. מתברר, שבקבוצה זו נכללו בשנה השנייה 9% — לעומת 14%

במבחן התלות 2 נקודות לפחות מוענקות 2 נקודות נוספות לציון הסופי.

תובע זכאי לגימלת סיעוד כאשר הוא עובר את סף הזכאות, כלומר צובר לפחות 2.5 נקודות לפי אחת האפשרויות המפורטות להלן:

1. הניקוד שקיבל במבחן התלות הוא לפחות 2.5 נקודות, לא כולל הזדקקות להשגחה.
2. הניקוד שקיבל במבחן התלות הוא 2 נקודות, אך הוא גר בגפו ומגיעות לו 2 נקודות נוספות. לא כולל ניקוד בהשגחה.
3. הניקוד שקיבל במבחן התלות הוא לפחות 2.5 נקודות ויש גם צורך בהשגחה.
4. הניקוד שקיבל במבחן התלות נמוך מ-2.5 נקודות, אך הוא זקוק להשגחה מתמדת (6.5 נקודות).

הזכאות נקבעת אפוא על בסיס מוגבלות בתפקוד בלבד, או צורך בהשגחה מתמדת בלבד או שילוב של שניהם. יחד עם זאת, בשל אילוצים אדמיניסטרטיביים, נקבעו שתי רמות גימלה בלבד, גימלה ברמה נמוכה (שווה ל-10 שעות עזרה בשבוע בערך) וגימלה ברמה הגבוהה (שווה ל-15 שעות עזרה בשבוע).

לוח מס' 4. זכאים לפי מרכיב הזכאות המכריע, 1988-1992

שנה	סך הכל		מרכיב הזכאות המכריע			
	מספר	אחוז	2.5 נקודות לפחות במבחן תלות	2 נקודות במבחן תלות ו-2 נקודות נוספות לבודד	לפחות 2.5 פחות במבחן תלות ו-6.5 נקודות בשל הצורך בהשגחה מתמדת	פחות מ-2.5 נקודות במבחן ו-6.5 נקודות בשל הצורך בהשגחה מתמדת
1988/89	20,966	100	75	7	14	4
1989/90	*16,514	100	79	9	9	3
1990/91	*14,279	100	81	9	7	3
1992	*20,371	100	83	9	6	2

* כולל זכאים חדשים שהגישו את תביעתם בשנה הקודמת, אולם החלטת הזכאות בוצעה בשנה הנזכרת.

דפוסי המוגבלות ורמות זכאות

הדיון בחלק זה יתרכז בקשר שבין דפוסי המוגבלות בתחומי התפקוד השונים ובין רמות הזכאות. השאלה העיקרית העומדת כאן לבחינה היא האם ניתן להצביע על הבדלים בדפוסי המוגבלות בין התובעים שנמצאו זכאים לגימלה ובין אלה שנדחו, מעבר להבדלים בציונים הסופיים.

תחילה יוצג לוח המתאר את דפוסי המוגבלות בקרב כלל התובעים גימלה (לוח מס' 5).

הלוח מראה, שהשיעור הגבוה ביותר של תובעים שקיבלו ניקוד כלשהו (0.5 נקודות ויותר) הוא ברחצה (81%), ואילו התחום שבו ניתן ניקוד כלשהו בשיעור הנמוך ביותר הוא בניידות (27%). הממצאים המוצגים בלוח מס' 5 מאשרים את מה שידוע כיום לגבי ההיררכיה הקיימת בדפוסי המוגבלות.

כמו־כן נמצא, ש־30% מן התובעים אינם מוגבלים כלל או שהם מוגבלים בתחום אחד בלבד; שליש נוסף מוגבלים בשניים או בשלושה תחומים; היתר מוגבלים בארבעה או בחמישה תחומים. לוח מס' 6 מבהיר את

כשנה הראשונה. בשנת 1992 היה שיעור הזכאים שקיבלו ניקוד עבור השגחה קטן עוד יותר (6%).

יש להניח, שירידה זו בשיעור התובעים שקיבלו ניקוד עבור השגחה מתמדת קשורה לירידה בשיעור התובעים הנמצאים במצב תפקודי קשה (בעיקר בהשוואה בין השנה הראשונה להפעלת החוק לאלה שאחריה) ולגיבוש סטנדרטים ברורים יותר בקביעת הצורך בהשגחה מתמדת. גיבוש זה בא לידי ביטוי בהגדרות ברורות וחד־משמעיות של מצבים ותפקודים המזכים את התובע עבור השגחה.

בהשוואה למבחני הערכת תלות אחרים (Rojas-Pakes, 1981), המזהים את קיומה או אי־קיומה של תלות או מוגבלות בתחומי התפקוד השונים, במבחן הנמצא בשימוש המוסד לביטוח לאומי יש רמות ביניים המאפשרות אבחנה עדינה יותר של רמות תלות. יתרון נוסף הוא קיום ידע מעשי ומחקרי (נאון, 1988) על ההקבלה בין גובה הניקוד למספר שעות העזרה שהקשיש זקוק להן בתפקוד האישי. הקבלה זו עוזרת לתכנן את היקף תוכנית הטיפול בקרב זכאי חוק הסיעור.

לוח מס' 5. התפלגות ניקוד ב־ADL לפי תחום (אחוזים)

אחוז התובעים שקיבלו ניקוד כלשהו	התפלגות ניקוד						סך־הכל אחוז	סך־הכל מספרים*	תחום התפקוד
	3.0	2.0	1.5	1.0	0.5	0.0			
27				9	18	73	100	12,660	ניידות
67				49	18	33	100	12,660	לבישה
81			15	44	22	19	100	12,660	רחצה
58			3	5	50	42	100	12,660	אכילה
41	7	5	3	6	17	59	100	12,660	הפרשות

* סך־כל הערכות תלות שבוצעו בין אוקטובר 1992 לינואר 1993. מספר זה נכון לכל הלוחות האחרים, אלא אם כן צוין אחרת.

ב"ניידות" ו"הפרשות" יכול להיות מנבא טוב לזכאות, ואילו העדר ניקוד (אפס נקודות) ב"לבישה" ו"רחצה" הוא מזהה אמין לאי-זכאות.

בלוח מס' 7 מפורטים שיעורי הזכאות בכל קבוצות הניקוד לפי תחום. הלוח מראה, שקבלת 1 נקודה בתחום כלשהו מעידה על מוגבלות חמורה המצטברת בדרך כלל לניקוד מזכה, לאחר הוספת ניקוד בתחומים אחרים, ל-2.5 נקודות לפחות.

הדגמה נוספת ליכולת הדיפרנציאציה שניתן להגיע אליה בעזרת המבחן מוצגת בלוח מס' 8. הלוח מבהיר באופן מפורט את הקשר שבין קבלת ניקוד לרמת זכאות בתחום של "הפרשות". הקשר כולט בעיקר בקרב הנדחים והזכאים לגימלה הגבוהה: 73% מאלה שקיבלו אפס נקודות לא נמצאו זכאים ובערך 93% ממקבלי הניקוד המירבי נמצאו זכאים לגימלה המוגדלת (דהיינו, צברו לפחות 6.5 נקודות).

פרופילים של מוגבלויות

דרך שונה לניתוח הקשר שבין דפוסי מוגבלויות לרמות זכאות היא בעזרת בניית

לוח מס' 6. שיעור הזכאים לפי תחום (1992)
(באתרים)

התחום התפקוד	מבין מקבלי ניקוד גדול מאפס	מבין מקבלי אפס נקודות בלבד
ניידות	98	39
לבישה	81	3
רחצה	67	2
אכילה	85	13
הפרשות	95	27

הקשר בין זכאות לקבלת או לאי-קבלת ניקוד לפי תחום.

הלוח מראה, שרק 2% ו-5% ממקבלי ניקוד כלשהו בתחומים של "ניידות" ו"הפרשות" לא נמצאו זכאים לגימלת סיעוד. כלומר, רוב-רובם של התובעים שקיבלו ניקוד בתחומים אלה קיבלו נקודות נוספות בתחומים האחרים והגיעו לסף הזכאות (2 נקודות לבודד ו-2.5 נקודות לאחרים). מצד שני, רק 3% ו-2% ממקבלי אפס נקודות בתחומים של "לבישה" ו"רחצה" נמצאו זכאים לגימלה, לעומת 39% ו-27% ממקבלי אפס נקודות ב"ניידות" ו"הפרשות" שנמצאו זכאים. נראה אפוא, שניקוד מינימלי

לוח מס' 7. שיעור הזכאים לפי גובה ניקוד בתחומי התפקוד השונים (אחר) 1992

תחום התפקוד	גובה ניקוד					
	0	0.5	1.0	1.5	2.0	3.0
ניידות	39	97	99			
לבישה	3	42	95			
רחצה	2	14	83	100		
אכילה	13	82	100	100		
הפרשות	27	89	99	99	99	100

* המספרים בלוח מבטאים את שיעור הזכאים בכל קבוצת ניקוד בתחומי ה-ADL השונים. לדוגמה; 39% ממקבלי 0 נקודות בניידות נמצאו זכאים לגמלה.

לוח מס' 8. התפלגות הניקוד בהפרשות לפי רמת הזכאות 1992 (אחוזים)

רמת זכאות	גובה ניקוד					
	3.0	2.0	1.5	1.0	0.5	0
סך-הכל	100	100	100	100	100	100
לא זכאי		1	1	1	11	73
זכאי ל-100%	7	45	63	84	83	25
זכאי ל-150%	93	54	36	15	6	2

מוגבלות קשה ב"רחצה" בלבד ומוגבלויות חלקיות בתחומים אחרים. כלומר, 10% מן הזכאים ל-100% גימלה עברו את סף הזכאות עם מוגבלות קשה ברחצה, בתוספת ניקוד נמוך בתחומי התפקוד האחרים. ביתר המקרים הזכאות לגימלה הנמוכה מאופיינת בצירוף של שתי מוגבלויות קשות או יותר. לגימלה ברמה הגבוהה זכאים בדרך כלל בשל שלוש מוגבלויות קשות או יותר.

פרופילים של קבלת ניקוד כלשהו (0.5 נקודות ויותר) בתחומי התפקוד, על-פי רמת הזכאות, מתוארים בלוח מס' 10. מתברר, שתובעים שנמצאו לא-זכאים מוגבלים בדרך כלל בתחום אחד או בשניים; רק 2% בערך מן התובעים המוגבלים בשלושה תחומים לא נמצאו זכאים. לעומת זאת, זכאות קשורה תמיד במוגבלות כלשהי בשלושה תחומי תפקוד לפחות. רק 1% מן הזכאים לגימלה הנמוכה נמצאו מוגבלים בארבעה תחומים; 18% מוגבלים בכל חמשת התחומים. ל-10% מתוך המוגבלים ל-150% היתה מוגבלות בחמישה תחומי תפקוד.

פרופילים אלה מבהירים, שזכאות לגימלת סיעוד ברמה הנמוכה מתבססת לעתים על מוגבלות קשה (1 נקודה או יותר) בשניים או בשלושה תחומים או מצירופי מוגבלויות ברוב התחומים או בכלם.

כאמור, מוגבלות ב"הפרשות" ובעיקר

פרופילים (בייץ-מוראי, זיפקין ומורגנשטיין, 1993). דפוסי המוגבלות המבטאים את גובה הניקוד שניתן בכל אחד מתחומי התפקוד היוו בסיס לבניית הפרופילים. נבדקו שני סוגי פרופילים: הסוג הראשון (ראה לוח מס' 9) מתאר פרופילים של תובעים שקיבלו נקודה אחת לפחות בתחום תפקוד כלשהו. פרופילים אלה מתארים דפוסי מוגבלויות קשות יותר. הסוג השני מתאר התפלגות תובעים שקיבלו ניקוד מינימלי (0.5 נקודות ויותר) בתחומי התפקוד. הצגת הפרופילים לפי רמות זכאות ותחומי התפקוד מאפשרת לזהות את דפוסי המוגבלות של הנדחים לגימלה בהשוואה לאלה של הזכאים.

הצגת נתונים בצורה זו ממחישה את תהליך הירידה הפיסית ובעיקר את ההיררכיה המאפיינת ירידה זו.

מלוח מס' 9 ניתן לראות, שהמוגבלות של רוב התובעים המוגבלים מאוד בתחום אחד (דהיינו, קיבלו לפחות נקודה אחת באותו תחום) ולא נמצאו זכאים היתה בדרך כלל ב"רחצה" בלבד. כמו-כן מתברר, שהיו מעט מאוד תובעים שנמצאו מוגבלים בשני תחומים (וקיבלו סך הכל 2 נקודות) ולא נמצאו זכאים לגימלה (1%).

לעומת זאת, אם בוחנים את הזכאים לגימלה ברמה של 100%, ניתן לראות ש-10% מן הקשישים צוברים ניקוד מצירוף של

לוח מס' 9. פרופילים של תובעים עם מוגבלויות קשות (1 נקודה ויותר), לפי רמת זכאות (1988/89)

שכיחויות	רמת זכאות	ניידות	לבישה	רחצה	אכילה	הפרשות	באחזים
33	לא זכאי	—	—	—	—	—	—
11	לא זכאי	—	—	X	—	—	—
1	לא זכאי	—	X	X	—	—	—
**10	100%	—	—	X	—	—	—
4	100%	—	—	X	—	X	—
8	100%	—	X	X	—	—	—
8	100%	—	—	X	—	X	—
2	100%	—	—	X	X	X	—
2	100%	*X	X	X	—	X	—
***2	150%	—	—	X	—	—	—
***1	150%	—	X	X	—	—	—
2	150%	—	X	X	—	X	—
1	150%	—	X	X	X	X	—
2	150%	X	X	X	—	X	—
5	150%	X	X	X	X	X	—

הערה: מאחר שבלוח מוצגים רק פרופילים שהופיעו ב-1% מן המקרים, לפחות, הסך-הכל אינו מגיע ל-100%.

- * הסימון X בלוח מצביע על קבלת נקודה אחת לפחות בתחום התפקוד הזה.
- ** פרופיל זה מתאר קבוצה של תובעים שקיבלו נקודה אחת ברחצה ובנוסף לכך קיבלו פחות מנקודה אחת בתחומים אחרים וכך עברו את סף הזכאות.
- *** מאחר שהזכאות אינה נקבעת אך ורק לפי ניקוד ADL, מדובר בתובעים שנמצאו זכאים ברמת 150% בשל ניקוד עבור השגחה מתמדת.

בשכיחות הנמוכה ביותר מופיעה מוגבלות כניידות. כמו-כן מתברר, שהפרופילים השכיחים ביותר של זכאים לגימלה הנמוכה מאופיינים במוגבלות חמורה בשני תחומים (בדרך כלל צירוף של רחצה ולבישה או רחצה והפרשות) ומוגבלויות נוספות. פרופילים של זכאים לגימלה הגבוהה, מאופיינים בשיעור גבוה של קשישים המוגבלים כארבעה או בחמישה תחומים.

ב"ניידות", מופיעה בקרב הזכאים כלבר, בעוד שמוגבלות ביתר תחומי התפקוד מופיעה גם בקרב קשישים שנדחו.

שני הלוחות שהוצגו כאן (מס' 9 ו-10) ממחישים את ההיררכיה המאפיינת ירידה בתפקוד שעל-פיה נבנה מבחן התלות. מתברר, שמוגבלות מה ברחצה שכיחה בקרב רוב התובעים; מוגבלות בלבישה, באכילה ובהפרשות שכיחה אצל שיעור נמוך יותר.

לוח מסי 10. פרופילים של תובעים שקיבלו ניקוד כלשהו (0.5 נק' ויותר) בתחומי התפקוד, על-פי רמת הזכאות*

שכיחות	רמת זכאות	ניידות	לבישה	רחצה	אכילה	הפרשות	באחוזים
18	לא זכאים	—	—	—	—	—	
2	לא זכאי	—	—	—	X	—	
7	לא זכאי	—	—	X	—	—	
1	לא זכאי	—	—	X	—	X	
2	לא זכאי	—	—	X	X	—	
6	לא זכאי	—	X	X	—	—	
2	לא זכאי	—	X	X	X	—	
2	100%	—	X	X	—	X	
5	100%	—	X	X	X	—	
7	100%	—	X	X	X	X	
1	100%	X	—	X	X	X	
1	100%	X	X	X	—	X	
1	100%	X	X	X	X	—	
18	100%	X	X	X	X	X	
3	150%	—	X	X	X	X	
10	150%	X	X	X	X	X	

* מוצגים רק פרופילים שהופיעו בקרב 1% מן התובעים לפחות. משום כך בסך הכל אינו מגיע ל-100%. בסך הכל היו 43 צירופים שונים.

בחינת המהימנות הבין-אישית בין אחיות ותוך-אישית לכל אחות היא מורכבת במיוחד מאחר שהערכות תלות מתבצעות בידי מספר גדול מאוד של אחיות בריאות הציבור העובדות ב-15 לשכות בריאות ברחבי הארץ. לשכות אלה משרתות יישובים מסוגים שונים ובעלי גודל שונה ולא תמיד תיחומם חופף את תיחום סניפי המוסד לביטוח לאומי.

בשל העדר נתונים ממוחשבים בזמן ביצוע המחקר לא נבחנה המהימנות הבין-אישית¹, והוחלט לבחון את המהימנות בין הלשכות. ההנחה היא, שאחיות העובדות בלשכה אחת נתונות תחת מערכת פיקוח ובקרה אחידה ומשום כך ניתן לראות

המהימנות של מבחן הערכת תלות

הפעלתו של חוק ביטוח סיעוד מושתתת על עקרון האוניברסליות והאחידות. מהימנות המבחן, ויותר מזה מהימנות בין-אישית, ובמקרה זה בין האחיות המעורבות בביצועו ויישומו של חוק סיעוד, היא בעלת חשיבות מכרעת לשמירת עקרונות אלה. השאלה היא, האם תובעים הנמצאים במצבי נזקקות שווים נבדקים בצורה אחידה בידי אחיות בריאות הציבור ולפיכך יש להם סיכויים שווים לקבל את הגימלה.

1. רק באוקטובר 1992 החלו למחשב את פירוט הניקוד שניתן במבחני התלות יחד עם זיהוי האחיות המעבירות את המבחנים.

ללשכת הבריאות כשהיא לעצמה השפעה כלשהי על גובה הניקוד ב-ADL ועל קבלת ניקוד בהשגחה, אולם למשתנה זה יש השפעה פחותה בהרבה מאשר למשתנים הדמוגרפיים. בעיבוד נוסף הושוו ממוצעים מתוקננים של ציוני ה-ADL בלשכות הבריאות השונות עם הממוצע הכללי ונמצאו הבדלים מובהקים במספר לשכות.

בשתי לשכות, נצרת ובאר-שבע, היה סך כל הציון הממוצע ב-ADL שונה באופן מובהק מן הממוצע הכללי (ראה לוח מס' 11). כמו-כן, בחינת ההבדלים לפי לשכות מבהירה שבבאר-שבע הציונים הממוצעים שונים מן הממוצע הכללי בשלושה תחומי תפקוד ובנצרת הם שונים בארבעה. מעניין שבנצרת כל הציונים נמוכים מן הממוצע הארצי, ואילו בבאר-שבע הם גבוהים מן הממוצע הארצי. ברוב הלשכות האחרות סטייה מובהקת מן הממוצע הכללי מופיעה בתחום אחד או בשניים.

בבחינת הסטייה מן הממוצע לפי תחומי תפקוד מתברר, שלגבי "רחצה" היו ארבע לשכות שהציונים הממוצעים שלהן חרגו באופן מובהק מן הממוצע הכללי; בתחומים האחרים היתה החריגה בחמש לשכות, פרט ל"הפרשות" (נמצאה חריגה בשש לשכות).

השיעורים המתוקננים (בניכוי השפעת גיל, מין והרכב משק בית) של תובעים שקיבלו ניקוד בהשגחה מתמדת על-פי לשכות הבריאות השונות מובאים בלוח מס' 12 (ראה להלן).

אשר לקביעת הצורך בהשגחה מתמדת, שם נמצא שיעור הסטייה הגבוה ביותר. תשע לשכות מתוך חמש-עשרה חרגו באופן בולט מן הממוצע הכללי. לדוגמה, אם נקבע, שבי-5% מן המקרים בממוצע יש צורך לתת נקודות עבור הצורך בהשגחה מתמדת, בתשע לשכות סטה שיעור זה באופן מובהק מן האחוז הכללי וזאת לאתר ניכוי המשתנים

כלשכות הבריאות יחידות ניתוח בנות-השוואה. המטרה העיקרית היא אפוא לנסות ולברר האם הלשכה כמשתנה משפיעה על ההבדלים בניקוד שניתן לתובעים, וזאת בניכוי שאר הגורמים העשויים להשפיע על ההבדלים בשיעור ובהיקף הזכאות באיזור מוגדר, כגון: מין, גיל וצורת המגורים של התובעים.

על מנת לברר שאלה עקרונית זו בוצע ניתוח שונות (באמצעות פרוצדורת GLM). ניתוח זה נעשה בכל הערכות התלות שבוצעו החל באוקטובר 1992 (בערך 12,000 הערכות). בניתוח נכללו המשתנים התלויים האלה:

1. סך הנקודות שניתן ב-ADL (מ-0 עד 8 נקודות).
2. הניקוד שניתן בכל אחד מתחומי ה-ADL, שהם: ניידות, אכילה, רחצה, לבישה והפרשות (כאמור מ-0 עד 3 נקודות בכל תחום).
3. שיעור התובעים שנקבע להם הצורך בהשגחה מתמדת (מ-0 עד 1).
- המשתנים המסבירים שנכללו בניתוח הם:
 1. מין (זכר, נקבה).
 2. גיל (על-פי סיווג של 7 קבוצות גיל החל מ-60 עד +85).
 3. הרכב המגורים (1 - בודד, 2 - מתגורר עם אחרים).
 4. לשכות בריאות (15 לשכות בריאות).

בניתוח נבדקה התרומה של כל אחד מן המשתנים המסבירים והאינטראקציות ביניהם, ביחס לסך כל הנקודות ב-ADL והניקוד בכל תחום תפקוד.

ממצאי הניתוח מצביעים כצפוי על כך שהמשתנים הדמוגרפיים - מין, גיל והרכב המגורים של הקשיש - אכן תורמים להבדלים בתוצאות מבחני התלות ולהבדלים בציון שניתן בתחום ההשגחה. לאתר שהובאה בחשבון השפעתם של משתנים אלה יש

לוח מס' 11. ציונים ממוצעים** מתוקנים ב-ADL לפי לשכות

סמ"כ הציון	מספר מבחני תלות						שם לשכה
	הפרשות	אכילה	רחצה	לבישה	ניידות	תלות	
2.24	0.53	0.35	0.77	0.58	0.19	12,600	ממוצע כללי
2.49	*0.62	0.36	0.78	*0.54	0.18	792	ירושלים
2.44	0.57	0.40	0.71	0.55	0.19	185	צפת
2.64	0.67	0.39	0.74	0.63	0.20	134	טבריה
2.67	*0.63	0.40	0.79	0.62	*0.22	533	עפולה
2.33	0.59	0.35	*0.72	*0.45	0.19	570	עכו
*1.90	*0.37	*0.30	*0.50	*0.43	0.16	143	נצרת
2.37	0.53	*0.33	*0.74	0.56	0.18	1,576	חיפה
2.50	0.53	0.37	0.75	0.60	*0.25	476	חדרה
2.58	0.54	0.37	*0.82	*0.62	*0.21	742	נתניה
2.62	0.54	0.36	0.77	*0.55	0.18	859	פתח-תקוה
2.65	0.62	*0.41	0.78	0.62	0.21	323	רמלה
2.51	0.52	0.38	0.80	0.61	0.18	842	רחובות
2.40	*0.49	0.34	0.78	0.60	*0.17	3,757	תל-אביב
2.32	*0.47	*0.33	0.77	0.57	0.16	814	אשקלון
*2.63	*0.69	*0.33	0.80	0.57	*0.22	832	באר-שבע

* $p < 0.05$

**מתוקן על פי מין, גיל והרכב משק בית.

מבחינת היקף הסטייה והן מבחינת האחראים לסטייה.

מאחר שמדובר בבדיקות ראשוניות בלבד, רק מעקב שיטתי יאפשר לקבוע האם התופעה היא מקרית או חוזרת. הכרעה זו תעזור גם בבניית כלי פיקוח למניעת הישנות התופעה.

סיכום ודיון

השימוש במבחני תלות לצורך קביעת הזכאות לקבלת גימלת סיעוד הוא חלק מתהליך של קבלת החלטות שבאמצעותו מתורגמים החוק והנהלים לשפת המעשה.

הדמוגרפיים. הסטייה חושבה על-פי שתי סטיות תקן מן הממוצע הכללי כאשר $p < 0.05$.

יש לשים לב לכך, שהנטייה היא להחמיר בתחום של מתן נקודות עבור השגחה. בשש לשכות מתוך תשע היה השיעור נמוך מן הממוצע הכללי. רק בלשכות הבריאות בנתניה ובתל-אביב היה שיעור המקבלים נקודות בהשגחה גבוה באופן מובהק מן הממוצע הכללי.

על-מנת להגיע למסקנות ברורות וחד-משמעיות יותר בסוגיית המהימנות בין הלשכות יהיה צורך להמשיך ולבצע בדיקות כאלה גם בעתיד. בדיקות חוזרות תאפשרנה לקבוע האם מדובר בדפוס חוזר על עצמו הן

לוח מס' 12. שיעור התובעים המתוקנן שקיבלו ניקוד בהשגחה מתמדת לפי לשכות הבריאות השונות

שיעור**	מספר מבחני התלות	שם לשכה
0.046	12,650	סך הכל
*.02	792	ירושלים
.03	185	צפת
*.01	134	טבריה
*.02	533	עפולה
*.02	570	עכו
*.01	143	נצרת
.04	1,576	חיפה
.04	476	חדרה
*.07	742	נתניה
.04	859	פתח-תקה
.04	323	רמלה
.03	842	רחובות
*.07	3,754	תל-אביב
*.03	814	אשקלון
*.02	832	באר שבע

* $p < 0.05$.

**המספרים בלוח מציינים את שיעור התובעים שקיבלו ניקוד עבור השגחה מתמדת לפי לשכה. לדוגמה: ל-3% מהתובעים בירושלים ניתן ניקוד עבור השגחה, לעומת 5% בערך בכלל האוכלוסייה.

מבחני התלות ונעשה ניסיון לענות על שאלות כגון: מי היא האוכלוסייה הזכאית, מה הם דפוסי המוגבלות שלה, מה הם הקשרים בין רמות זכאות לדפוסי מוגבלות ומה הם הקשרים בין התחומים לבין עצמם.

התפלגות ציוני מבחן התלות (ADL) משקפים מידרוג בדפוס המוגבלות. בערך 80% מן התובעים מוגבלים בצורה כלשהי ברחצה; בערך שני שלישים מוגבלים בלבישה; קצת פחות מכך באכילה ובהפרשות; פחות משליש מן התובעים מוגבלים בניידות.

כצפוי, גיל גבוה, מין זכר ומגורים עם

אחת המטרות העיקריות בשימוש במבחנים היא לספק את שירותי הסיעוד לאלה הזקוקים לכך ביותר, על-פי הכללים שנקבעו בחוק.

עיקרון חשוב שרצו מתכנני החוק להבטיח באמצעות השימוש במבחנים הוא שמירה על עקרון האחידות והאוניברסליות בביצוע החוק; במלים אחרות, לנסות להבטיח שיהיו לתובעים המצויים במצבים שווים סיכויים שווים להיות זכאים.

על-מנת לבחון באיזו מידה השימוש במבחני התלות במסגרת ביצוע חוק סיעוד משיג מטרות אלה נבחנו במאמר תוצאות

ומחייב בדיקות נוספות. רק לאחר בדיקות נוספות ניתן יהיה לקבוע האם מדובר בתופעה הדורשת מעקב ופיתוח כלים למניעתה.

אוכלוסיית הזכאים, הכוללת היום בערך 6.7% מכלל הקשישים בארץ, מורכבת מקשישים שבשל מצב תפקודם, גילם הגבוה ומגוריהם רבים מהם עם אחרים זקוקים במיוחד לעזרה על מנת להישאר בקהילה והטיפול בהם מהווה לעתים קרובות נטל כבד על בני משפחתם.

ממצאי המחקר תומכים כיעילותו של מבחן התלות לאתר את קבוצת היעד של החוק וברמת מהימנות גבוהה למדי בביצוע המבחן בין הלשכות השונות.

הממצאים הבהירו כאמור שבדיקת התלות (ADL) מתבצעת בדרך כלל בצורה אחידה בחלקי הארץ השונים, עובדה המבטיחה לכל התובעים סיכויים שווים ליהנות מן הגימלה. יחד עם זאת, נמצאו הבדלים בהחלטות לגבי הצורך בהשגחה מתמדת, המזכה את התובעים בגימלה ברמה הגבוהה. אפשר שהבדלים אלה מוסברים על רקע אופן הבדיקה, המתבססת על שיקול דעת של האחות, למרות שמבחן התלות הוא מובנה. הממצאים עדיין מחייבים בחינה של הסיבות העומדות מאחורי ההבדלים. מערכת תומכת החלטה יכולה להיות פתרון אפשרי לנושא זה.

ניתוח דפוסי המוגבלות מעלה שמוגבלות בתחומים אחדים וכן צירופי מוגבלויות אחדים מאבחנים טוב יותר בין זכאים לנדחים מאשר אחרים. ממצא זה מבסס את הידע שהצטבר בשדה ויכול לעזור בבדיקת סבירותן של תוצאות המבחנים ולשמש לבניית סטנדרטים לשם מעקב ובקרה אחר ביצוע הערכות התלות. סטנדרטים אלה יכולים לעזור לעבודת הפיקוח המתבצעת מיום הפעלת החוק.

למרות שעבודה זו לא נגעה ישירות

אחרים קשורים באופן מובהק לרמת מוגבלות חמורה יותר. ממצאי המחקר הבהירו גם, שקבלת ניקוד כלשהו ב"ניידות" וב"הפרשות" הוא אינדיקטור מהימן למדי לסיכוייו של התובע להיות זכאי, ואילו קבלת אפס נקודות ב"רחצה" מציבה את התובע בדרך כלל בין הנדחים מקבלת גימלה.

בחינה של קשרים בין רמות זכאות לדפוסי המוגבלות מבהירה שקיימים צירופים שונים בין מוגבלויות ברמות השונות (בערך 43 צירופים). ניתוח הצירופים השכיחים מבהיר, שתובעים שלא נמצאו זכאים אינם מוגבלים כלל (בערך 16%) או שהם מוגבלים בדרך כלל בתחום אחד או שניים. על-פי רוב מדובר במוגבלות ברחצה או בה יחד עם מוגבלות בתחום נוסף. זכאות לרמה הרגילה מופיעה בשני דפוסים עיקריים: מוגבלות חמורה בתחום אחד לפחות (רחצה) יחד עם מוגבלות חמורה פחות במספר תחומים נוספים או צירוף של ארבע או חמש מוגבלויות לא כל כך חמורות. בין הזכאים לגימלה ברמה הרגילה יש גם שיעור כלשהו (אמנם לא גבוה) של קשישים שהם מוגבלים בצורה חמורה בשלושה או בארבעה תחומים והמקבלים אותה רמת שירותים כמו המוגבלים בתחום אחד או שניים.

הזכאות לגימלה ברמה הגבוהה קשורה בדרך כלל במוגבלות חמורה בארבעה או בחמישה תחומים.

התברר, שלשכת בריאות הציבור כמשתנה (בניכוי המשתנים מין, גיל ומגורים) יש השפעה כלשהי על ההבדלים בניקוד שניתן בתחומי ADL השונים וכמובן על החלטת הזכאות. ההשפעה של לשכה כמשתנה בולטת לגבי הניקוד שניתן עבור השגחה מתמדת. אך הסטייה לגבי ADL מקיפה רק חלק קטן מן הלשכות, ואילו החריגה באשר לצורך בהשגחה מקיפה 60% מן הלשכות. ממצא זה ממחיש את הקשיים הקיימים בתחום זה

הצרכים השונים של הזכאים ובין היקף השירותים הניתנים להם במסגרת הגימלה. התאמה זו תעזור לסגור את הפערים הנוצרים לעתים בשל קיומן של שתי רמות גימלה בלבד.

בשאלה של קביעת רמות הגימלה, הממצאים מורים על כך שזכאים שהם מוגבלים בשני תחומים נהנים מאותו היקף שירותים כמו אלה המוגבלים בארבעה תחומים ויותר. יש לבחון דרכים להתאמה "צודקת" יותר בין

ביבליוגרפיה

- בייץ-מוראי, שרית, זיפקין, א', "הפעלת חוק ביטוח סיעוד - 1992", המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 108, פברואר 1991.
- בייץ-מוראי, שרית, זיפקין, א', מורגנשטיין, ברנדה, "הפעלת חוק ביטוח סיעוד 1989/90" המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 80, פברואר 1991.
- בייץ-מוראי, שרית, זיפקין, א', מורגנשטיין, ברנדה, "ניתוח מבחן הערכת תלות במסגרת חוק ביטוח סיעוד", המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 112, אוגוסט 1993.
- זילברשטיין, י' ואחרים, "צרכים רפואיים וסוציאליים של קשישים מוגבלים - שירותים נחוצים ועלותם", המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 13, יולי 1981.
- זיפקין, א', בייץ-מוראי, שרית, "הפעלת חוק ביטוח סיעוד - 1990/91", המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 90, ינואר 1990.
- חביב, ג', פקטור, ח', שמואלי, ע', "הזדקקות לשירותים קהילתיים ועלותם", מכון ברוקדייל, ירושלים, ינואר 1987.
- כהן, א', גינסבורג, א', שטסמן, י', "הערכת קביעת הזכאות לשירותים סיעודיים במבחני התלות של המוסד לביטוח לאומי ובמבחנים נוספים, באוכלוסייה הקשישה בירושלים", מכון ירושלים לחקר הזיקנה, 1991 (לא פורסם).
- מורגנשטיין, ברנדה, "היקף הצרכים לטיפול אישי ולעזרה ביתית ואספקתם על-ידי המשפחה וגורמים בקהילה", המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 19, נובמבר 1986.
- מורגנשטיין, ברנדה, ורנר, פנינה, "הערכת מוגבלות תפקודית של נכים", המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 20, ינואר 1985.
- נאון, ד', "תהליך סיווג קשישים לרמה תפקודית במערכת השירותים לטיפול ממושך וכניית כלי עזר לשיפור התהליך", מכון ברוקדייל, ירושלים, דפי דיון 90-158. שנה 1990.
- נאון, ד', "סטנדרטים לחרגום מוגבלויות של קשישים להיקף עזרה הדרושה בטיפול אישי, בתוך: קשישים מוגבלים מקהילה", מכון ברוקדייל, ירושלים, 1988.
- פקטור, ח' ופרימק, ח', "מוגבלות בקרב קשישים בישראל", מכון ברוקדייל, ירושלים, נובמבר 1990.
- חדריך הנחיות לאתח בריאות הציבור, המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם משרד הבריאות, ספטמבר 1992.
- Rojas-Parkes, J. & Bar-Giora, M., "Assessment for Long-Term Care: A Review of Selected Instruments", Brookdale Institute of Gerontology, Jerusalem, Dec. 1981.
- Spector, W., "Cognitive Impairment and Disruptive Behaviors among Community-Based Elderly Persons: Implications for Targeting Long-Term Care", *The Gerontologist*, 31, No 1 (1991).
- Stone, R. & Murtaugh, C., "The Elderly Population with Chronic Functional Disability: Implications for Home Care Eligibility", *The Gerontologist*, 30, No 4, (1990).

תעסוקה נתמכת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות ופסיכיאטריות בארצות-הברית: לקחי מחקר ומדיניות

מאת פרופ' אריק רימרמן*

מבוא

בניגוד לתעסוקה המוגנת, שבה העבודה נחשבת אמצעי חינוכי או טיפולי המכוון להביא את הפרט ליציבות אישית וחברתית, התעסוקה הנתמכת מתגמלת את הפרט ומתבצעת במקום עבודה אינטגרטיבי. מאז ההצהרות הראשונות של ויל (Will, 1984) על חשיבותה של התעסוקה הנתמכת לבוגרי החינוך המיוחד בארצות-הברית, היא מתבססת כמדיניות התעסוקה הרשמית של הממשל הפדרלי בארצות-הברית. מדיניות זו תורגמה לתקנות חדשות בחקיקה השיקומית והיא מקצה משאבים ליוזמות תעסוקה ברמה המקומית (Johnson & Rusch, 1990). בשנים האחרונות נפתחו בישראל מספר תוכניות של תעסוקה נתמכת, בעיקר לאוכלוסיית הנכים הכלליים. תוכניות אלה, הפועלות בנפרד ממערכת השיקום התעסוקתי של משרד העבודה והרווחה והקרן למפעלי שיקום, נתמכות בידי המוסד לביטוח לאומי. האם יש לעודד את הרחבתן של תוכניות אלה בישראל? האם יש להגדיל את ההשקעות בתוכניות אלה על חשבון צמצום התמיכה

המינהל לשירותי שיקום בארצות-הברית, המפעיל את מרכזי השיקום ומפעלי התעסוקה המוגנים, תיאר בשנת 1986 את אוכלוסיית הנכים ההתפתחותיים בארצות-הברית כראויה לתעסוקה יצרנית, אך במסגרות מוגנות בלבד. תיאור זה אינו מפתיע, כיוון שבאותה תקופה שיעור המועסקים בשוק החופשי היה זניח. לדעת והמן ועמיתיו (Wehman, 1985), שיעור הנכים ההתפתחותיים הלא-מועסקים הוא 88% בערך. מאז אמצע שנות ה-80 זכתה התעסוקה הנתמכת (Supported Employment) להיות חלופת התעסוקה המקובלת עבור אנשים הלוקים בנכות התפתחותית (Levy et al., 1993). בהקשר הנדון, העריכו שייפר ועמיתיו (Shafer, et al., 1990) את הגידול במספר המשתתפים בתוכניות תעסוקה נתמכת, בין השנים 1987–1990, ב-157% ואת התוספת במספר תוכניות התעסוקה החדשות ב-1,400.

* המגמה השיקומית, בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.

מבחינה אידיאולוגית נמתחה על מפעלי התעסוקה המוגנים ביקורת על היותם גופים מתייגים שאינם מקנים חלופת תעסוקה הוגנת. וולפנסברגר (Wolfensberger, 1972) גרס, שמרכזים אלה מעוותים את משמעות ערך העבודה בכך שהם מקנים לו אינטרפרטציה קלינית, ולא נורמטיבית. מפעלי התעסוקה המוגנים אינם מאפשרים לאדם הנכה תעסוקה מגוונת ומציאותית המבוססת על שכר הוגן. נובל וקונלי (Noble & Conley, 1987) העריכו, שהמפעלים המוגנים סיפקו עבודת חלקית של 20 שעות לשבוע. שכר העבודה בהם נמוך – בין 66 סנט לדולר ו-65 סנט לשעה, שכר הנמצא רחוק משכר המינימום לשעה של עובד בארצות-הברית. מפעלים מוגנים רבים מצוידים בטכנולוגיה מיושנת ואינם נראים כמקומות עבודה. לא בכדי נתפסה מסגרת זו בעיני הציבור כלא כלכלית וכעול נסבל על משלם המסים.

ביקורת רבה נמתחה גם על מרכזי השיקום בארצות-הברית. מרכזים אלה, שמטרתם להכין את האדם לקראת השמה בעבודה, הציגו תוצאות לא מחמיאות. לדעת והמן ועמיתיו (Wehman et al., 1985), מרכזי השיקום פועלים על-פי התפיסה המסורתית לפיה יש להכשיר או לאמן את הפרט מחוץ לסביבת העבודה כיוון שהוא זקוק לפרק-זמן של הסתגלות. לדעתם, מרכז השיקום מצמצם את הסיכוי להשמה בשוק העבודה החופשי ומחזק את הנטייה לעבודה בסביבה מוגנת. בשל ניתוקו של מרכז השיקום משוק העבודה החופשי, הוא מתקשה להציע למשתקמים מגוון מעודכן של מקצועות הכשרה או אימון בתעסוקה. בהקשר זה טענו רוגאן ומורפי (Rogan & Murphy, 1991), שרוב בוגרי מרכזי השיקום בארצות-הברית מושמים במפעלי תעסוקה מוגנים ורק מעטים בשוק החופשי. בשל ציפיות נמוכות ממרכזי השיקום מופנים אליהם אנשים בעלי

הכספית במרכזי השיקום? האם תוכניות אלה עשויות לשפר את הסטטוס התעסוקתי של נכים פסיכיאטרים? שאלות אלה ואחרות מעסיקות את מעצבי מדיניות התעסוקה של נכים התפתחותיים ונכים פסיכיאטרים בישראל.

בכוונת המאמר לבחון את מדיניות התעסוקה הנתמכת לאוכלוסיות הנכים ההתפתחותיים והפסיכיאטריים בארצות-הברית מבחינה תיאורטית, מחקרית ויישומית ואת לקחיה למערכת השיקום בישראל.

שיקום תעסוקתי והתעסוקה המוגנת בארצות-הברית

מפעלי התעסוקה המוגנים היו במשך שנים רבות חלופת התעסוקה העיקרית לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות בארצות-הברית (Bellamy et al., 1986). מפעלים אלה שימשו מסגרות חינוכיות, טיפוליות ותחזוקתיות, המאופיינות בהספקת עבודות הרכבה פשוטות ומונוטוניות. המשתקם המועסק זוכה לשכר נמוך מאוד המלווה גם בהערכה חברתית מעטה לעבודתו (Rusch, 1986).

המפעלים המוגנים הוקמו לפני חמישים שנה בערך על יסוד ההנחה, שלאנשים הלוקים בפיגור שכלי אין יכולת להיקלט או להחזיק לאורך זמן בעבודה בשוק החופשי. רבים מן המפעלים המוגנים נמצאים בבעלות של ארגוני צדקה, ארגונים ללא מטרת רווח וארגוני הורים הנהנים מתמיכה תקציבית מתמשכת של הממשלה הפדרלית (Bellamy et al., 1986). מגזר זה גדל מאוד בין השנים 1960–1980 והיה למערכת גדולה המעסיקה מאות אלפי עובדים הלוקים בנכויות התפתחותיות.

כדי להבטיח את מימושו של יעד זה (Rhodes & Valenta, 1985). שנית, היא מרגישה שהאוריינטציה של "אמן וקווה" (train and pray) המקובלת בחינוך ושיקום, חייבת לפנות את מקומה לגישה מעשית יותר של "השם-אמן וספֶק תמיכה" (place-train-support).

התעסוקה הנתמכת מתבססת על גישה התנהגותית, ששמה לה למטרה לבחון את חיוקם של כשרים ומיומנויות להשתלבות של הפרט בעבודה. עיקר הגישה הוא בהעתקת מוקד ההתנהגות מטכניקות הדמיה במסגרת המוגנת להתמודדות עם דרישות התנהגות במקום העבודה ובעיקר מיחסי הגומלין הנדרשים עם מעביד ועובדים אחרים. בעוד שבמודל התעסוקה המוגנת נעשית התערבות במטרה להביא לשינוי או התאמת דפוסי התנהגות של הפרט לסביבה נתונה, במודל התעסוקה הנתמכת מקובלת גישה שונה המכונה "אקו-התנהגותית". על-פיה, הפרט והסביבה נמצאים בהשתנות מתמדת כתוצאה משינויים החלים ביניהם ועליהם (Rogers & Warren, 1977). גישה זו מתייחסת לניתוח סביבת העבודה הרצויה והעונה לכישורי הפרט וציפיותיו, השמת הפרט בסביבת העבודה המתאימה לו, עיצוב בפועל של התנהגות הפרט בסביבת העבודה ותיאום ציפיות הדדיות בין הפרט למעסיק ובינו לעובדים אחרים לאורך זמן.

תמיכה בעבודה קשורה למעשה בשלושה מרכיבים: (א) הפרט על כוחותיו, חוויותיו, סדרי העדיפויות והמערכת החברתית שלו; (ב) העבודה, הכוללת תמיכה של עובדים לא נכים וסידורים פורמליים הקיימים במקום העבודה עצמו; (ג) ארגון התמיכה, כולל היכולת ליישם אסטרטגיות שונות של תמיכה כמענה לצורכי העבודה ואתגריה. אסטרטגיות התמיכה לעובד הנכה מסווגות כישירות, לא-ישירות וחיצוניות. האסטרטגיות הישירות

פוטנציאל שיקום נמוך (Rusch et al., 1987). לדעה זו שותפים בלאמי ועמיתיו (Bellamy et al., 1986), שבחנו את התאמתם של מרכזי השיקום לבוגרי החינוך המיוחד בארצות-הברית. בהקשר זה טענו רוגאן ומורפי (Rogan & Murphy, 1991), שרבים ממרכזי השיקום שימשו יותר תחנות-בקרה לקביעת אי-יכולת מבחינת התעסוקה מאשר מערכת המכינה את הפרט הנכה לאתגרים של שילוב בשוק העבודה המצטיין בתחרות.

תעסוקה נתמכת: תיאוריה, מחקר ומסגרת חוקית

בסיס תיאורטי

בסוף שנות ה-70 הופיעו המחקרים הראשונים על התעסוקה הלא מוגנת המיועדת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות. התוכניות הראשונות של תעסוקה זו היו בתחום שירותי המזון (Rusch et al., 1978). למרות שהדיווחים מפרויקטים אלה הם אנקדוטיים, הם המחישו את יכולתה של אוכלוסייה זו לעבוד בתעסוקה לא מוגנת. דיווחים אלה הוצגו כיוצא מן הכלל המעיד על הכלל. באותה עת פורסם דו"ח לאומי על מצב התעסוקה של נכים כלליים בארצות-הברית (Whitehead, 1979). על-פי הדו"ח הפסימי, מערכת התעסוקה המוגנת סיפקה מסגרת ל-200,000 נכים כלליים בלבד והיא הותירה בחוץ 6,000,000 מובטלים ובלתי מועסקים. דו"ח זה הביך מאוד את הממשל הפדרלי בארצות-הברית ושימש תמריץ לקידומו של הרעיון של תעסוקה נתמכת. התעסוקה הנתמכת (Supported Employment) היתה מהפך מחשבתי כפול. ראשית, היא אינה מטילה ספק ביכולתם של נכים כלליים לעבוד, אלא מתמקדת במערכות התמיכה הדרושות

הלא מוגן זוכים לשכר מועדף גם בקרב עובדים בעלי רמת תפקוד וכישורי תעסוקה דומים.

במחקר עדכני דיווחו לוי ועמיתיו (Levy et al., 1993), ש-71% מן המשוקמים בתעסוקה נתמכת שהו תשעה חודשים במקומות עבודה בשוק החופשי (מתוכם עבדו 30% שישה חודשים ויותר). הממצאים הנוספים היו מעודדים לא פחות: 55% מן המשוקמים הועסקו בין 35 ל-40 שעות לשבוע ושכרם הממוצע לשעת עבודה היה 4 דולר ו-81 סנט (סטיית התקן היתה 2 דולר ו-76 סנט). כל המשתתפים שילמו מסים כחוק.

חץ מן התוצאות הכלכליות של התעסוקה הנתמכת, היא צפויה להביא גם להשתלבות חברתית של המשתקם בעבודה. סטורי ואחרים (Storey et al., 1991) וקירמאייר (Kirmeyer, 1988) מצאו, שעובדים דיווחו על קשר חיובי עם העובד הלוקה בנכות התפתחותית כאשר הם שבעי-רצון מעבודתם ומן האקלים החברתי במקום העבודה. לצד תוצאות אופטימיות אלה דיווחו שייפר ועמיתיו (Shafer et al., 1989), שהמגע עם העובדים הנכים לא השפיע על שינוי תפיסותיהם כלפי העובדים הלוקים בפיגור שכלי במישור התעסוקה ובמישור החברתי. העובדים הלא-נכים התקשו להבחין בין עובדים הלוקים בפיגור שכלי קל או בינוני והתייחסותם כלפיהם היתה לפיכך זהה. עובדה זו מצביעה על כך שהעובדים הנכים הוערכו על-פי כישוריהם ולא על-פי ליקוייהם.

מסגרת חוקית

מבחינה חוקית התעסוקה הנתמכת מסתייעת במהלכי חקיקה מצטברים שניצניהם בחקיקה טרומית של שנות ה-60 (עידן הנשיא קנדי) ועד ימינו בחקיקה החדשנית American

כוללות את כל מרכיבי התמיכה בעובד הנכה: ניתוח עיסוקים, בקרה עצמית, אימון ליצרנות, פיתוח מיומנויות חברתיות, שיפור מיומנויות תקשורת וניידות. האסטרטגיות הלא-ישירות כוללות את ההסתייעות בסביבת העבודה למען הפרט הנכה: תמיכה בעמית לעבודה שאינו נכה, תמיכה בממונה על עבודת הנכה ותמיכה מתמשכת במעסיק. התמיכה החיצונית כוללת עבודה עם שותפים נוספים מחוץ לסביבת העבודה: שיתוף פעולה עם הורה/מסנגר, ייעוץ להורה/מסנגר ותיאום עם אנשי מקצוע נוספים.

מחקר

מלבד הבסיס הקונצפטואלי, המקנה לגיטימציה ערכית ומקצועית לתעסוקה הנתמכת, קיימת דרישה של מעצבי המדיניות והאדמיניסטרציה בממשל הפדרלי בארצות-הברית להעריך את התוצאות. בהקשר זה עולים מספר שאלות: האם ההשקעה בתוכניות אלה, לעומת מודלים מסורתיים של שיקום תעסוקתי, מביאה לתוספת שולית חיובית מבחינה כלכלית וחברתית? או בהקשר מקצועי, האם מתן תמיכה במקום העבודה מקנה לאדם הנכה שכר הולם ורווחה אישית? האם תעסוקה נתמכת מביאה לאחיזה מתמשכת של הנכה במקום העבודה?

מנקודת מבט היסטורית נמדדו קריטריוני הערכה של תעסוקה נתמכת ביכולתו של הפרט לשמור על מקום עבודתו, ביכולתו לזכות בשכר עבודה הוגן וביכולתו להיות שבע-רצון במקום העבודה ומאורח חייו (Hill & Wehman, 1983). סקירת מחקרי הערכה השונים מעלה, שעובדים בתעסוקה נתמכת זוכים בשכר גבוה יותר מעמיתיהם המועסקים במפעלים מוגנים (Levy et al., 1993). בהקשר הנדון השווה רודס (Rhodes, 1982) בין עובדים בתעסוקה נתמכת לאלה בתעסוקה מוגנת ומצא שהעובדים במודל

הנורמה המקובלת במתן שירותי התעסוקה לנכים התפתחותיים.

התרומה האחרונה לביסוסה של התעסוקה הנתמכת ניכרת ב־American Disability Act של שנת 1990, המכונה, על־פי ראשי התיבות שלו, ADA. החקיקה אוסרת כל אפליה של נכים בנגישות לשירותי תחבורה ציבורית, הצבעה בבחירות, נגישות לשירותים ציבוריים, שירותי חינוך, מגורים ופנאי. עיקר תרומתו של החוק הוא במתן אפשרויות לתעסוקה. החקיקה נועדה להרחיב את שילובם של אנשים נכים בקהילה ובשוק הפרטי. מתחילת 1992 מחייבות התקנות את אלה המעסיקים יותר מ־25 עובדים לקבל לעבודה נכים שהם בעלי כישורים מתאימים (משנת 1994 יחייב ההסדר חברות פרטיות המעסיקות 15 עובדים ומעלה).

מודלים של תעסוקה נתמכת

התעסוקה הנתמכת תוארה בידי הארגון הלאומי של סוכנויות שיקום בארצות־הברית בשנת 1985 כשילוב של תעסוקה ושירותים תומכים המכוונים להביא את המשוקם לתעסוקה בשוק החופשי. אסטרטגיה זו דורשת מעורבות אינטנסיבית של איש השיקום בהשמה, אימון במקום העבודה וליווי ומעקב לאורך זמן אחר שלב ההיקלטות.

בממשל הפדראלי מקובל לתאר תעסוקה נתמכת כעבודה בשכר במקומות עבודה שונים בשוק החופשי עבור שתי אוכלוסיות יעד עיקריות:

1. נכים התפתחותיים המסוגלים להשתלב בשוק החופשי, אך נתקלים בקושי להגיע לשכר מינימום;
2. נכים התפתחותיים שבשל נכותם נזקקים

Disability Act, 1991. ראשיתה של ההתעניינות הפדרלית בחינוך המיוחד ובשיקום התעסוקתי היתה בתקופת הנשיא קנדי, אך החקיקה נעשתה בשנת 1973, ה־Rehabilitation Act. חוק זה הטביע את חותמו על מערכת השיקום התעסוקתית והדיוור המוגן לנכים כלליים בארצות־הברית. על־פי תקנות החוק קיבלו סוכנויות שיקום במדינות השונות מנדט לשפר את השירותים הקיימים תוך דאגה להביא ליתר מעורבות של קבוצות נכים בתכנון ומתן ההתערבות השיקומית. חקיקה זו הביאה להקמתן של קבוצות סגורות עצמי של נכים הדואגות למיצוי זכויותיהן לתעסוקה. בשנת 1984 חוקק הקונגרס תוספות לחקיקת היסוד בחינוך (PL-98-199), המדגישות את הצורך בתוכניות־מעבר מן החינוך המיוחד לעולם העבודה. צעדים אלה מהווים את הבסיס למימון פעילויות התעסוקה המשולבת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות.

בעקבות החקיקה של שנת 1984 הודגשו שלושה מרכיבים הכרחיים בשיקום תעסוקתי: שילוב במקום העבודה (לפחות 20 שעות בשבוע), מתן שכר הוגן תמורת עבודה ומתן תמיכה לעובד הנכה בדרך של הדרכה ואימון במקום העבודה. חקיקה זו זכתה להרחבה בתקנות של 1986; על פיהן גובש מכלול הסטנדרטים לתעסוקה נתמכת, בתוספת קביעת קריטריונים לאלה שלא הצליחו להתמודד בהצלחה עם מודל תעסוקה זה. בשנת 1985 אישר הקונגרס תקציב מיוחד לתוכניות התעסוקה הנתמכת בהנחייתה של מדליין ויל (Madeleine Will), האחראית על שירותי החינוך המיוחד ושירותי השיקום בממשל הפדרלי. מקובל לראות בהקצאה תקציבית זו את המהלך הפורמלי הראשון לעיגון התעסוקה הנתמכת בשירותי השיקום לנכים התפתחותיים בארצות־הברית. מאז שנת 1985 הפכה התעסוקה הנתמכת להיות

עשויות להיות ניקיון, גננות או שירותים אחרים. המדריך המלווה מספק את האימון והתמיכה הדרושה במקום העבודה. מודל זה מיועד לנכים המתקשים לתפקד במקום עבודה קבוע.

מודל היוזמות דומה למודל תחנות העבודה, אלא שקבוצה של שמונה או פחות נכים מתקבלים לעבודה בחברה אחת כדי לבצע מטלה מוגדרת או לספק מוצר ספציפי (Mithaug et al., 1988). המדריך המלווה קבוצה זו נושא באחריות כוללת, מיצירת הקשר עם החברה דרך האימון ועד הליווי של כל אחד מן הפרטים. מודל זה מיועד לנכים התפתחותיים הזקוקים לאימון ולהדרכה אינטנסיביים.

לדעת רוגאן ומורפי (Rogan & Murphy, 1991), קיימת מחלוקת האם המודלים הקבוצתיים נחשבים תעסוקה נתמכת או שהם שלוחות של מרכזי שיקום או של מפעלי תעסוקה מוגנים. לדעתם, יש להטיל ספק אם עובדים אלה משולבים בשוק העבודה החופשי, שכן רובם עובדים בחסות מדריך ולעתים קרובות הם מנותקים מן האקולוגיה של מקום העבודה, הכוללת התחככות עם עובדים שאינם נכים ועם משימות נורמטיביות.

הרחבת התעסוקה הנתמכת לאוכלוסיות נוספות: אנשים בעלי נכות פסיכיאטרית

אף-על-פי שהתעסוקה הנתמכת כוונה בראשיתה לאנשים הלוקים בנכות התפתחותית, כמשך השנים היא הועתקה לקבוצות נכים נוספות. בדו"ח משנת 1989 מסרו ג'המן ואחרים על קרוב ל-100,000

לתמיכה אינטנסיבית במקום העבודה כדי לעמוד בדרישות התפקיד.

שירותי התעסוקה הנתמכת מכוונים להעניק לפרט אימון לביצוע מטלות הנדרשות בעבודה, הדרכה נמשכת במקום העבודה ותיאום עם ובין שירותים שונים למענו.

במשך הזמן התפתחו ארבעה מודלים של תעסוקה נתמכת: המודל האינדיווידואלי (SE) ושלושה מודלים קבוצתיים, מודל תחנות העבודה המכונה Enclave, מודל של צוות נייד או קבוצת עבודה ניידת (the work crew) ומודל היוזמות. מטבע הדברים, המודל האינדיווידואלי מיועד לנכים המתפקדים ברמה גבוהה; לעומת זאת, המודלים הקבוצתיים מיועדים לנכים המתפקדים ברמות תפקוד נמוכות. המודל היחידני דורש מן העובד יותר שעות עבודה, אך גם מזכה אותו בתמורה כספית גבוהה יותר.

המודל האינדיווידואלי פועל כדלקמן: המאמן או המלווה מאתר מקום עבודה בשוק החופשי ומביא להשמה של האדם הנכה במשרה שיועדה לו. הוא ילווה את הנכה ויסייע לו לעמוד בדרישות התפקיד. עם הזמן יפחית העובד את שיעור התמיכה והביקורים במקום העבודה עד תדירות מינימלית של שני ביקורים לחודש (Wehman & Moon, 1988).

המודל של תחנות עבודה (the enclave model) שונה מן המודל של תעסוקה נתמכת אינדיווידואלית. קבוצה של עד שמונה אנשים נכים עובדת בכפיפה אחת במקום עבודה בשוק החופשי. הם מבצעים עבודה דומה לזו שמבצעים העובדים הלא נכים, אך נזקקים לתמיכה ואימון למשך תקופת העבודה.

מודל הצוות הנייד (the work crew), דומה לקודמו, אך קבוצת העובדים הנכים פועלת על-פי חוזי עבודה קצובים בזמן או במקומות שונים בקהילה. עבודות אלה

שתעסוקת המעבר השיגה תוצאות טובות יותר לטווח זמן ארוך.

בשנים האחרונות מתקיים פולמוס בין המצדדים במודל תעסוקת המעבר (TEP) ובין המעדיפים תעסוקה נתמכת (SE). טענתם העיקרית של חסידי התעסוקה הנתמכת היא, ששלב המעבר הוא מיותר בשיקום התעסוקתי, מכיוון שרוב הבעיות בעבודה נפתרות בעזרת מודל זה. מאידך גיסא סבר בילבי (Bilby, 1992). שתעסוקת המעבר תואמת יותר את בעיות ההשתלבות של הנכים הפסיכיאטריים. מודל זה מציע לנכים אלה, שיש להם השתנות סימפטומית, התנסויות חוזרות ונשנות בתעסוקות שונות.

לקחים שניתן להפיק מתעסוקה נתמכת בארצות-הברית

בישראל התעסוקה הנתמכת אינה רווחת בשיעורים המקובלים בארצות-הברית. למעשה התומך העיקרי בפרויקטים אלה הוא המוסד לביטוח לאומי, המממן פרויקטים של תעסוקה נתמכת באמצעות סוכנויות וארגונים שונים ברחבי הארץ.

האגף לשיקום במשרד העבודה והרווחה, הממונה על הקרן למפעלי שיקום, עדיין מחויב למודל של שיקום תעסוקתי באמצעות מרכזי שיקום. כאמור, על מודל זה נמתחה ביקורת רבה בארצות-הברית. בתקופה זו צומצמו מאוד מרכזי השיקום ונפתחו תוכניות מגוונות של תעסוקה נתמכת, בדרך כלל מטעם סוכנויות שלא למטרות רווח. תעסוקה נתמכת ערערה שם את הקונצפציה של קביעת כושר תעסוקתי או כושר השתכרות, אימון או הכשרה במסגרת מכינה שלאחריה באה השמה במקומות עבודה מוגנים ולא מוגנים. נוסף על כך, הביאה התעסוקה הנתמכת

נכים שזכו להיכלל באותה שנה בתוכניות אלה על-פי ההתפלגות הזאת: 53.2% אנשים בעלי פיגור שכלי קל ובינוני, 20.5% בעלי נכות פסיכיאטרית והיתר, 26.3% קבוצות נכים אחרות, כגון בעלי ליקויי למידה, נכויות פיזיות וחושיות (Wehman et al., 1989).

אמנם התעסוקה הנתמכת מיושמת בשיעורים גבוהים יחסית עם אוכלוסיית הלוקים בפיגור שכלי קל ובינוני, אבל היא זוכה לתשומת לב רבה גם בשיקומם של נכים פסיכיאטריים. המודל הרווח עם אוכלוסייה זו כונה בארצות-הברית "תעסוקת מעבר" (transitional employment program או TEP). הוא מכיון להעניק תעסוקה נתמכת הדרגתית לנכים פסיכיאטריים באמצעות שילובם בתעסוקה בשוק החופשי. במודל הבסיסי המשתקם מושם במקום העבודה לפרק-זמן של שלושה עד תשעה חודשים, בדרך כלל בהיקף של חצי משרה ובפיקוחו של מאמן ממרכז השיקום. הציפייה היא, שבמשך תקופה זו המשתקם ירכוש ביטחון עצמי והרגלי עבודה, כדי שיוכל להשתלב בעתיד במקום עבודה קבוע. קיים גם מודל מואץ, המאפשר למשתקם להשתלב בעבודה תוך זמן קצר יותר.

עד כה זכה מודל זה למחקר מועט. באחד המחקרים הראשונים, שכלל קבוצת ביקורת, לא מצאו דינקין וויית'רידג' (Dincin & Witheridge, 1982) כל יתרון למודל זה לאחר תשעה חודשים. מחקר עדכני יותר, שנעשה ב"פאונטיין האוז" (Fountain House) בשנת 1985 על 527 משתקמים, אישר שאלה שנחשפו לתעסוקת מעבר במשך תשעה חודשים שיפרו את תפקודם כתוצאה מהשתתפות בפרויקט תעסוקה נתמכת. במעקב לאורך זמן נמצא, שאלה שהשתתפו בתעסוקה נתמכת זכו לשיעור תעסוקה של 36% אחרי שלוש שנים ומחצה. המחקר של "פאונטיין האוז" הראה,

תעסוקתי קצר מועד ואחרים יוסכו למפעלים מוגנים מודרניים. בדרך זו ניתן להציע מגוון של שירותי שיקום תעסוקתי.

המודל השכיח בתחום השיקום התעסוקתי לאנשים מפגרים בישראל הוא של מפעל תעסוקה מוגן, ה"מ"ע"ש". במסגרת זו מוצעת לאדם המפגר תעסוקה מוגנת במתכונת דומה לזו הקיימת במפעלים מוגנים לנכים כלליים. במע"ש נמצאים עובדים ברמות פיגור שונות שאינם זוכים לכל חשיפה לעבודה יצרנית או מתגמלת. תמוה הדבר, שמודל התעסוקה הנתמכת, שיועד לאוכלוסיות של לוקים בפיגור שכלי, קל ובינוני, לא זכה להכרה בישראל. לאחרונה קבעה ועדת חקיקה לטיפול באנשים בעלי פיגור שכלי, שסיימה את עבודתה בשנת 1993, שחלק נכבד מן המפגרים שהם בעלי פוטנציאל תעסוקתי כלשהו שוהים ב-44 מוסדות מסוג מע"ש ברחבי הארץ. מעטים בלבד מן הקבוצה הזאת משולבים בפרויקטים של תעסוקה נתמכת. לפיכך מן הראוי להציע שני מודלים של תעסוקה נתמכת, אינדיווידואלי וקבוצתי, כדי לענות לצרכים הדיפרנציאליים של אנשים מפגרים לעבוד במסגרת של שוק חופשי ושוק חופשי למחצה. ההטמעה הגדולה ביותר של התעסוקה הנתמכת בארצות-הברית בעשור האחרון היתה בקרב אוכלוסיית האנשים הלוקים בפיגור שכלי בינוני.

אשר לתעסוקתם של נכים פסיכיאטריים בישראל, קיים רק מידע מועט על השתלבותם בעבודה בשוק החופשי. בעידודו של המוסד לביטוח לאומי הופעלו מספר פרויקטים של תעסוקת מעבר, אך המסגרת השכיחה עודנה זו של תעסוקה מוגנת ונכדלת של נכים אלה. לאור התוצאות החיוביות שהניבו תוכניות אלה בארצות-הברית ראוי שמשדר הבריאות, יחד עם המוסד לביטוח לאומי, יבחנו את הפעלתן בישראל.

למרות שתוכניות תעסוקה נתמכת

לירידה במספר המופנים להשמה במפעלים מוגנים, כיוון שרבים מצאו עבודה בשוק החופשי עם תמיכות מתאימות.

בהעדר נתונים ארציים או מדגמיים על תוצאות ההשמה של מרכזי השיקום, ניתן להעריך שתוצאותיו אינן עולות על אלה של מרכזי השיקום בארצות-הברית. אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה ייטיב לעשות אם יציג נתונים על המשוקמים במרכזי השיקום ואם יערוך מחקר הערכה של עלות-תועלת במרכזים השונים. אפשר שבדומה למצב ששרר בארצות-הברית בתחילת שנות ה-80 יש מקום לבחון את אימוצם של מודלי תעסוקה נתמכת או תעסוקת מעבר לאוכלוסיות הנכים השונות.

קיים קושי מהותי לעבור ממודל של מרכזי שיקום ומפעלים מוגנים לתעסוקה נתמכת, כיוון שבבסיסם שני המודלים האלה מנוגדים זה לזה. התעסוקה הנתמכת מערערת את הצורך בקיומו של מרכז שיקום; מאידך גיסא, האחרון מטיל ספק ביכולתם של עובדים נכים לעבוד ללא קביעת כושר השתכרות ובלי השלב המכין של מרכז שיקום. קיים גם הבדל ארגוני. מרכזי השיקום פועלים במבנה ארגוני ריכוזי, הכולל הערכה, אימון או הכשרה והשמה. לעומתו תוכניות התעסוקה הנתמכת או תעסוקת המעבר דורשות מבנה ביזורי של מינהל ומספר מאמנים או מלווים בסביבות עבודה שונות. יש לשער, שהקושי לעבור ממודל ריכוזי למודל ביזורי של תעסוקה נתמכת הוא מכשול נוסף בדרך ליישומה הנרחב של התעסוקה הנתמכת בישראל.

אחד הלקחים שיש ללמוד מארצות-הברית הוא, שקשה להסב את מרכזי השיקום לתעסוקה נתמכת. לפיכך יש לתמרץ סוכנויות אחרות לפתח תוכניות מגוונות של תעסוקה נתמכת ותעסוקת מעבר. אפשר שכמו שנעשה שם ישנו מרכזי השיקום את יעדם. חלקם ייהפכו לגופים יעילים העוסקים באבחון

שביעות רצון ואיכות חיים. ברמת המעביד, או מקום העבודה, יש לבחון מרדי תוצאה דומים לאלה המקובלים ברמת היחיד, כגון: מספר שעות עבודה ביום, שכר, תגמולים, משך הזמן שהעובד מועסק במקום העבודה הנוכחי ומידת שילובו החברתי.

יש מקום לבחון מדדים אלה של תעסוקה נתמכת על-פי ממוצעי תוצאה של פרויקטים ספציפיים בניתוח אורך ובין מקומות עבודה שונים. ברמת הקהילה יש למדוד בעיקר את תגמולי התעסוקה ביחס לכלל. האם עובדים בתעסוקה נתמכת משלמים מסים ומפחיתים בדרך זו את עלותם לשירותי השיקום או הרווחה? לאור העובדה, שרוב הנכים ההתפתחותיים והפסיכיאטריים אינם משולבים במקומות עבודה בשוק החופשי, יש מקום להעריך האם יש בהרחבתם של מודלי התעסוקה הנתמכת או תעסוקת המעבר תרומה לעלייה בשיעור העסקתם בשוק העבודה בישראל.

ותעסוקת מעבר נקלטו באופן מצומצם בישראל, יש להעריך את תהליכיהן ואת תוצאותיהן. מבחינת התהליך, יש חשיבות רבה לעריכת סקרים על פוטנציאל התעסוקה ולניתוחי עיסוקים הדרושים למילוי משרות שונות לנכים ההתפתחותיים והפסיכיאטריים בקהילה. כמו-כן מן הראוי לבחון את מידת ההתאמה בין תכונות העובדים ששולבו בעבודה לסטנדרטים שדורשים מעסיקים והאם יש מידת-התאמה בין צורכי התמיכה של העובד לסביבת העבודה, בעיקר במהלך שלב האימון הראשוני במקום העבודה.

מבחינת הערכת התוצאות, יש לעודד קיום מחקרי אורך ברמת העובד, המעביד והקהילה. ברמת העובד, יש מקום לבחון את התוצאות הכלכליות, כמו משך הזמן שהעובד מועסק, שכר עבודה לשעה ושכר חודשי והתגמולים שהוא מקבל. יש ערך רב להשפעה האישית והחברתית של מקום העבודה על העובד, הנמדדת בעיקר באמצעות אינדיקטורים של

ביבליוגרפיה

- דו"ח ועדת חקיקה לטיפול באנשים עם פיגור שכלי, ג'וינט-ישראל, ירושלים, 1993.
- Bellamy, G.T., Rhodes, L.E., Bourbeau, P.E., & Mank, D.M., "Mental Retardation Services in Sheltered Workshop and Day Activity Programs: Consumer Benefits and Policy Alternative", in: F.R. Rusch (ed.), *Competitive Employment Issues and Strategies*, Paul H. Brookes, Baltimore, 1986, pp. 257-172.
- Bilby, R., "A Response to the Criticisms of Transitional Employment", *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 16 (1992), pp. 69-82.
- Dincin, J., & Witheridge, T.E., "Psychiatric Rehabilitation as a Deterrent to Recidivism", *Hospital & Community Psychiatry*, 33 (1982), pp. 645-650.
- Fountain House Foundation, *Evaluation of Clubhouse Based Psychiatric Rehabilitation: Final Report for National Institute of Handicapped Research (Contract No. 300-84-0124)*, National Institute of Handicapped Research, Washington, DC, 1985.
- Hill, M., & Wehman, P., "Cost Benefit Analysis of Placing Moderately and Severely Handicapped Individuals into Competitive Employment", *Journal of the Association for the Severly Handicapped*, 8 (1983), pp. 30-39.

- Johnson, J.R., & Rusch, F.R., "Analysis of Hours of Direct Training Provided by Employment Specialists to Supported Employee", *American Journal on Mental Retardation*, 94 (1999), pp. 674-682.
- Kirmeyer, S.L., "Observed Communication in the Workplace: Content, Source, and Direction", *Journal of Community Psychology*, 16 (1988), pp. 175-187.
- Levy, J.M., Jones-Jessop, D., Rimmerman, A., & Levy, P.H., "Attitudes of Executives in Fortune 500 Corporations toward the Employability of Persons with Severe Disabilities: Industrial and Service Corporations", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 24 (1993), pp. 19-31.
- Levy, J.M., Murphy, B.S., Levy, P.H., Kramer, M., Rimmerman, A. & Botuck, S., "Monitoring Process and Employment Outcomes Over Time: The YAI Employment Project", *Journal of Developmental and Physical Disabilities*, 5 (1993), pp. 167-179.
- McCaughrin, W.B., Elis, W.K., Rusch, F.R. & Heal, L.W., "Cost-effectiveness of Supported Employment", *Mental Retardation*, 31 (1993), pp. 41-48.
- Mithaug, D.E., Martin, J.E., Husch, J.V., Rusch, F.R. & Agran, M., *When Will Persons in Supported Employment Need Less Support?*, Ascent Publications, Colorado Springs, CO, 1988.
- NARF, *From Theory to Implementation: A Guide for Vocational Rehabilitation Facilities*, National Association of Rehabilitation Facilities, Washington, DC, 1985.
- Nobel, J.H., & Conley, R.W., "Accumulating Evidence on the Benefits and Costs of Supported and Transitional Employment for Persons with Severe Disabilities", *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 12 (1987), pp. 163-174.
- Rhodes, L., *Alternative Investment Analysis of Services for Severely Handicapped People* (Unpublished doctoral dissertation, University of Oregon, Eugene, 1982).
- Rhodes, L.E. & Valenta, L., "Industry-based Supported Employment: An Enclave Approach", *Journal of the Association of Persons with Severe Handicaps*, 10 (1985), pp. 12-20.
- Rogan, P. & Murphy, S., "Supported Employment and Vocational Rehabilitation: Merger or Misadventure?", *Journal of Rehabilitation*, 57 (1991), pp. 39-45.
- Rogers-Warren, A., "Planned Change: Ecobehaviorally Based Interventions", in: A. Rogers-Warren & S.R. Warren (eds.), *Ecological Perspectives in Behavior Analysis*, University Park Press, Baltimore, 1977.
- Rusch, F., "Introduction", in: F. Rusch (ed.), *Competitive Employment Issues and Strategies*, Paul H. Brookes, Baltimore, 1986, pp. 3-6.
- Rusch, F.R., Chadsey-Rusch J. & Lagomarcino T., "Preparing Students for Employment", In: M.E. Snell (ed.), *Systematic Instruction for Persons with Severe Handicaps*, Charles E. Merrill, Columbus, OH, 1987, pp. 471-490.
- Shafer, M.S., Rice-Larus, M., Metzler, H.M.D. & Haring, M., "A Survey of Nondisabled Employees' Attitudes toward Supported Employees with Mental Retardation", *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 14 (1989), pp. 137-146.
- Shafer, M.S., Wehman, P., Kregel, M. & West, M., "National Supported Employment Initiative: A Preliminary Analysis", *American Journal of Mental Retardation*, 95 (1990), pp. 316-327.
- Storey, K., Rhodes, L., Sandow, D., Loewinger, H. & Pethebridge, R., "Direct Observations in a Supported Employment Setting", *Education and Training in Mental Retardation*, 26 (1991), pp. 53-63.
- Wehman, P., Kregel, J., & Seyfarth, J., "Employment Outlook for Young Adults with Mental Retardation", *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 29 (1985), pp. 90-98.
- Wehman, P., Kregel, J., & Shafer, M.S., *Emerging Trends in the National Supported Employment Initiatives: A Preliminary Analysis of Twenty-Seven States*, Virginia

- Commonwealth University, Rehabilitation Research and Training Center, Richmond, Va., 1989.
- Wehman, P., & Moon, M.S., *Vocational Rehabilitation and Supported Employment*, Paul H. Brookes, Baltimore, 1988.
- Whitehead, C.W., "Sheltered Workshops in the Decade Ahead: Work and Wages, or Welfare", in: G.T. Bellamy, G. O'Connor, & O.C. Karan (eds.), *Vocational Rehabilitation of Severely Handicapped Persons*, University Park Press, Baltimore, 1979, pp. 71-84.
- Will, M., *Supported Employment for Adults with Severe Disabilities: an OSERS Employment Initiative*, US Department of Education, Washington, DC, 1984.
- Wolfensberger, W., *Normalization: The Principle of Normalization in Human Services*, National Institute on Mental Retardation, Toronto, 1972.

סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: ד"ר הלל שמיד

אורי רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים בקורתיים
הוצאת ברירות, תל-אביב, 1993. 363 עמודים.

הספר הזה הוא מייצג הנאמן של הסוציולוגיה הביקורתית והוא מכנס יחד מבחר מאמרים, שחלק מהם רואים אור בפעם הראשונה. הדגש בספר הוא על הסוציולוגיה הביקורתית, המוצגת כ"ביקורתית במופגן", לעומת הסוציולוגיה הממסדית, המוצגת כ"ממסדית במובלע" (עמ' 9). הסוציולוגיה הביקורתית מציגה את הליקויים והבעייתיות של המציאות החברתית בישראל בהווה ואת ההתפתחויות הצפויות בעתיד.

המאמרים שבספר מבקרים את הסוציולוגיה הממסדית ועוסקים בנושאים המרכזיים של החברה הישראלית – המקורות ההיסטוריים של הדמוקרטיה הישראלית, סוציולוגיה היסטורית של תקופת היישוב, אשה ומשפחה בציבור הפועלים היהודי העירוני בתקופת היישוב, קרקע, עבודה ואוכלוסייה בקולוניזציה הציונית, הפיתוח הכלכלי של ישראל והתהוות חלוקת העבודה העדתית, הכלכלה המדינית של ישראל, עדות ומעמדות, שאלת המיעוט הפלסטיני, גברים ונשים, מלחמה ושלוש ויחסי מדינה-חברה בישראל.

המאמרים הם בעלי עניין וחשיבות רבה, מנוסחים בבהירות ובמקצועיות מדעית. הם מעוררים ויכוח אקדמי על הסברים, ניתוחים ומשמעויות הניתנים להתפתחויות בחברה הישראלית על-פי אסכולות סוציולוגיות שונות.

המתעניינים בתהליכים ובמגמות בחברה בישראל, ובמיוחד חוקרים וסטודנטים, ימצאו בו עניין רב ללימוד, להוראה ולמחקר.

סקר: ד"ר הלל שמיד

רות גבע, אסטרטגיות במניעת פשיעה: שיטות יישום והערכה
משרד המשטרה, ירושלים, 1992. 225 עמודים.

הצורך בקיום רמה נאותה של ביטחון אישי, פיסי, מצוי סמוך לראש פירמידת הצרכים של מאסלו והוא מאפיין כל פרט ומשפחה. כולנו אמורים להקפיד על ביטחוננו האישי כך שלא ניפגע ויובטחו שלומנו ושלמות רכושנו.

ביטחון אישי הופך להיות אחד המרכיבים המרכזיים באיכות חייהם של כל פרט ומשפחה. אנשים עוקרים לשכונות בטוחות יותר ופרסומי מכירה של קבלנים מבליטים כיום סידורי ביטחון

ומיגון הרכוש בפרויקטים חדשים. יש לבחון דרכים לשפר גזרה זו של איכות החיים ולהבטיחה במישור האישי והקהילתי.

ספרה של רות גבע הוא דבר בעתו. ידוע לנו שלא עובר כמעט יום בלי שנשמע על עבירות המתבצעות נגד אדם. חלק מן העבירות המתבצעות נגד רכוש מסתיימות גם הן בפגיעה באדם. כל מי שביתו או מכוניתו נפרצו יודעים את חומרת התופעה. לפיכך חשוב ללמוד אסטרטגיות במניעת פשיעה, להכיר שיטות ואת הדרכים ליישומן ואת יעילותן של שיטות אלה, ובכך עוסק הספר.

בספרה של גבע יש שמונה פרקים. הפרק הראשון סוקר את בעיית הפשיעה בחברה המודרנית ועומד על מאפייניה ועל הפחד המלווה את הציבור בגלל פשיעה זו. הפרקים השני והשלישי עוסקים במושג של מניעת הפשיעה, הגדרתו והבסיס התיאורטי של התנאים להתפתחותה. הפרק הרביעי עוסק במניעה הראשונית של תוצאות פשיעה בדרך של תכנון סביבתי מתאים, מיגון היעד וסילוק תנאים המסייעים לביצוע העבירה, ואילו הפרק החמישי מוקדש למניעה משנית ומתמקד בתפקידי המשטרה וגופי חינוך ורווחה. הפרק השישי מתמקד במניעה שלישונית, שעיקרה ענישת עבריינים ושיקומם. בפרקים השביעי והשמיני נסקרות מסגרות לאומיות ובינלאומיות לפעילות בתחום המניעה וביניהם ארגוני רווחה ושיקום שהתפתחו בישראל: כמורכב מוערכים הידע והניסיון שהצטברו בתחום זה.

נהוג היה לחשוב, שהחברה בישראל היא נטולת עבריינות ושהפשיעה בה מועטה. מקובל היה לראות ב"פעולות איבה" מקור יחיד לדאגה בתחום זה. אלא שהמציאות בעולם כולו וגם בישראל מציגה תמונה שונה. עוני, עזובה וצריכת סמים נראים היום כסיבות של סטייה ועבריינות הגורמות סבל לציבור כולו. אף-על-פי שכל אזרח משוכנע שהוא מכיר את התחום ומאמין שהוא ער לסכנות ויודע כיצד להימנע מפשיעה, מעבריינות ומתוצאותיהן, ספק אם כך הדבר. רות גבע היא קצינת משטרה לשעבר, קרימינולוגית במקצועה והיא מנהלת עתה את היחידה למידע ולקשרים בינלאומיים במשרד המשטרה. המידע שהצטבר ביחידה זו, והדיאלוג המתקיים באמצעות היחידה עם משטרות אחרות בעולם, מבטיחים שהחומר הכלול בספר ואיכות המידע המובא בו כמו גם המשמעות המעשית שלו יהיו מעודכנים היטב.

אך בכך אולי נעוץ גם שורש הבעיה. הספר עוסק בתחומים רבים ומורכבים. אמנם המחברת מנסה לקשור בין תחומים אלה ולהציג את קשרי הגומלין שביניהם; אולם מתעוררת השאלה, האם ניתן לעשות זאת בטקסט אחד, ויהיה מקיף ככל שיהיה? את מי אמור הספר לשרת? קצין משטרה זקוק בנוסף לניסיון הרב שצבר, גם לידע מקיף ומעמיק יותר, ואילו ועד הבית או השכונה זקוקים רק למידע חלקי מתוך ספר זה, המחזיק למעלה ממאתיים עמודים והכולל דיאגרמות ותרשימים מעניינים.

לספר צורפו למעלה מעשרים עמודים של ביבליוגרפיה, מאות מקורות שפורסמו בתחום זה בעברית ובלועזית, כולל מראי מקום חשובים ומעודכנים. רשימה זו מחזקת עוד יותר את השאלה למי מיועד הספר: האם לחוקר בתחום החברתי? שכן, ספק אם הקורא שאינו איש מקצוע ממש, ימצא עניין בפירוט המקורות הזה.

ברור שהספר אינו מתיימר לספק את רצון כולם. ניתן לראות בו מסמך ראשוני, חשוב ומרכזי להגברת המודעות כלפי תחום רווחה חדש, הנפרש לעיני הקורא. הספר משלב תיאוריה ומעשה הראויים לעיונו של כל מי שביטחוננו שלו וביטחונם של חבריו לשכונה ולקהילה חשובים לו. מי שטרם הבחין שתחום הביטחון האישי, הפיסי, הוא תחום אמיתי של צורך חברתי, טוב

יעשה אם יעיין בספר זה שהוציאה לאור משטרת ישראל לתועלת הציבור הרחב ולשימוש גורמי חברה וקהילה.

סקר: ד"ר אורי ינאי

Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, London, 1999. 251 pp.

משבר מדינת הרווחה, שהחל באמצע שנות השבעים ונמשך עשר שנים ויותר, התמוטטותם של המשטרים הקומוניסטיים במזרח אירופה ומגמות האיחוד במערב אירופה, עוררו בשני העשורים האחרונים עניין חסר תקדים במוסד המכונה "מדינת הרווחה". התהפוכות החברתיות והכלכליות שעברו על המדינות הקפיטליסטיות המתועשות דירבנו חוקרים מאסכולות שונות לעסוק בנושא זה, שעד ראשית שנות השבעים נראה כמעט מובן מאליו. מגמה זו הואצה עם הסתלקות המשטרים הקומוניסטיים, שמחקה לכאורה את האלטרנטיבה החברתית והמדינית היחידה למדינת הרווחה שהתקיימה בפועל.

גם המהלכים והמאמצים לאיחוד מדינות אירופה המערבית והמרכזית ליחידה כלכלית ומדינית אחת וכעלת מערכת סוציאלית משותפת מעלה תהיות רבות לגבי אופייה של מדינת הרווחה בהווה ובעתיד. נראה, שבעתיד הלא רחוק עומד אוסף מגוון למדי של מדינות רווחה אירופיות להיות מדינת רווחה אחת גדולה המשתרעת מן הים התיכון עד הים הצפוני, מגרמניה במזרח עד בריטניה ואירלנד במערב.

ביטוי לכל התהליכים הללו גם יחד ניתן למצוא בקובץ מאמרים זה שערכה קתרין ג'ונס. הספר מכיל אחד-עשר מאמרים, שרובם מבוססים על הרצאות שהוצגו בכנס שנערך בבריטניה בשנת 1991. המאמרים מחולקים לארבעה מדורים, הראשון דן במצב המחקר כיום; השני עוסק במספר נושאים בריטיים; השלישי סוקר את ההתפתחויות הצפויות באירופה; הרביעי מוקדש לנושא המכונה "על מצב הוויכוח".

מטבע הדברים, ספר שכותרתו מתחילה במלים "פרספקטיבות חדשות..." מעורר ציפיות גדולות. אולם (כפי שקורה לעתים קרובות במקרים דומים), ציפיות אלה מתבדות בחלקן הגדול בעת עיון קרוב בתוכן הדברים. למרות המגוון הגדול של נושאים וגישות הכלול באוסף, הנימה השלטת בו, במיוחד בחלקיו הראשון והאחרון, היא נימה שמרנית למדי, אשר יותר משהיא מעידה על פרספקטיבות חדשות היא מצביעה על מה שניתן לכנות אולי בשם "פרספקטיבות מחודשות", מעין חזרה על דברים שנאמרו על מדינת הרווחה לפני עשרים ואף שלושים שנה. יחד עם זאת, ניתן בהחלט למצוא בספר זה מספר טענות מעוררות מחשבה, במיוחד בכל הקשור לעצם המושג "מדינת הרווחה".

החלק הראשון של הקובץ עוסק, כאמור, בסקירה מצב המחקר. חלק זה מכיל שני מאמרים הכתובים בידי שניים מן החוקרים המכובדים של מדינת הרווחה – רודולף קליין ורמש מישרה. מאמרו של קליין מתמקד במאמץ להוכיח את חולשתן של שתי האסכולות הביקורתיות שקמו למדינת הרווחה בשנות השבעים והשמונים. בצדק הוא מצביע על כך, ששתי האסכולות, המרקסיסטית מצד אחד והניאו-שמרנית מצד שני, דומות זו לזו (למרות השוני הרב ביניהן)

בכך שהן ניבאו את קריסתה של מדינת הרווחה. הנתחן המשותפת היתה, שמדינת הרווחה מכילה בתוכה סתירות פנימיות החייבות להוביל למשבר ולהרס המערכת. מסקנתו של קליין, הנאמרת בדיעבד, היא, שמדינת הרווחה, למרות חולשותיה, הצליחה להחזיק מעמד במשך שנות המשבר ולשרוד בלי שמערכותיה העיקריות נפגעו באופן מהותי. בזכות עובדה זו, אומר קליין, הוכחו כישלונותיהם של המרקסיסטים והשמרנים החדשים גם יחד.

גם מישרה סבור שההתפתחויות במדינות הרווחה בסוף שנות השמונים ובראשית שנות התשעים מעידות על כישלון כל הגישות האוטופיסטיות כלפי מדינת הרווחה, דהיינו אותן גישות (ובקטגוריה זו הוא כולל את המרקסיסטים, את הימין החדש וגם את הסוציאלי-דמוקרטים), אשר ראו במדינת הרווחה שלב ביניים לקראת חברה אחרת וטובה יותר. בגישה המזכירה לא מעט את דבריו הידועים של פוקוימה על "קץ ההיסטוריה" מישרה נוקט עמדה פוסט-מודרניסטית ומנבא את קץ מדינת הרווחה הקיינסיאנית והתפתחותה של מדינת רווחה בנוסח צפון-אמריקני. מדינת רווחה זו תהיה נטולת היומרות לשינוי חברתי, לתעסוקה מלאה ולאוניברסליזם שאיפיינו את מדינות הרווחה המערב-אירופיות. היא תהיה מדינת רווחה שתספק מינימום הכרחי לקיום ותתפתח כתוצאה של מאבקי כוח בין קבוצות אינטרסים מגוונות בחברה.

החלק השני של הקובץ הוא הפחות מעניין שבו, לפחות מבחינתו של הקורא שאיננו בריטי. בחלק זה נדונים היבטים שונים של מדיניות הרווחה בבריטניה בדרך כלל בהקשר של האיתוד האירופי ומתוך ניסיון להשוות בין המדיניות הננקטת בבריטניה ובין זו הנהוגה במדינות מערב אירופה. הנושאים הנדונים בחלק זה הם: סוגיות הבעלות על בתים, נושא התכנון האורבני, היבטים שונים של מדיניות חברתית הנוגעת לנשים עובדות ועוד.

בחלק השלישי של הקובץ הדיון עובר מבריטניה אל מדינת הרווחה באירופה ובמקומות אחרים בעולם. זהו החלק המעניין ביותר בספר מפני שהוא דן בדפוסי מדיניות חברתית במדינות שאינן זוכות בדרך כלל להתעניינותם של חוקרי מדינת הרווחה — מדינות מזרח אירופה והמדינות בדרום-מזרח אסיה. המאמר הראשון בחלק זה, פרי עטו של סטפן לייבפריד, דן בשאלת צמיחתה של מדינת רווחה כלל-אירופית. לייבפריד בוחן כאן דגמים שונים של מדינות רווחה הקיימות במדינות השותפות, או העתידות להיות שותפות, באיחוד האירופי. הוא מעלה את הבעיות ואת הסיכויים לגיבוש מדיניות חברתית שתקיף את כלל המדינות הללו. העדפותיו של לייבפריד ברורות — הוא היה רוצה לראות בהקמת מדינת רווחה כלל-אירופית המבוססת על הדגם הגרמני, אשר במרכזו עומד הרעיון של זכויות חברתיות וגישה אוניברסלית לזכאות. אולם, הערכותיו פסימיות יותר והוא צופה דווקא נטייה ל"אמריקניזציה" של התהליך, אשר משמעותו בהקשר זה — הסכמה על מכנה משותף נמוך ביותר בכל הקשור למערכות רווחה ולמלחמה בעוני.

מאמר שני בחלק זה של הספר עוסק בדגם של מדינת הרווחה שנחשבה, עד לאחרונה, המודל המוצלח ביותר של מדינת הרווחה הסוציאלי-דמוקרטית, דהיינו מדינת הרווחה השוודית. במוקד המאמר עומד ניסיון לתעד את משבר מדינת הרווחה בשוודיה ואת התהליכים הכלכליים והפוליטיים שיצרו אותו. למרות חשיבות הנושא, המאמר הוא יותר תיאור תהליך מאשר ניתוח. המסקנה העיקרית העולה בעת קריאת המאמר היא, שלכותב המאמר חסרה הפרספקטיבה ההיסטורית הנדרשת כדי לעמוד על גורמי התהליך הזה ועל עומק המשבר.

כאמור, שני מאמרים נוספים בחלק זה של הספר עוסקים במדיניות הרווחה בשני חלקי עולם שאינם נכללים, בדרך כלל, במסגרת הדיונים על מדינת הרווחה — מזרח אירופה ודרום-מזרח

אסיה. מעלתם הגדולה של שני המאמרים הללו היא בכך שהם פותחים צוהר לעולם אחר. אבל העדר נתונים מדויקים, במקרה הטוב, או הבאת נתונים רשמיים בדויים, במקרה הגרוע, עירפלו מאוד את תמונת מערכות הרווחה במדינות מזרח אירופה לפני קריסת הקומוניזם. מאמרו של בוב דיקון מסייע, במידת מה, לפזר את הערפל הזה. בסקירה קצרה של המדיניות החברתית של המשטרים הקומוניסטיים (עד שנת 1989) דיקון מציג מערך של זכויות חברתיות שהיו נחשבות "מתקדמות" ברבות ממדינות המערב, כגון הבטחת מקום עבודה לכל, והחקיקה הליברלית בתחום ההפלות. יחד עם זאת "הצטיינה" מדינת הרווחה המזרח אירופית בהעדר משאבים, ביסודות אוטוריטריים נוקשים ובמתן חשיבות רבה לקשרים בלתי-פורמליים. הביטוי "שוויוניות של תת-פיתוח" (egalitarianism of underdevelopment) מתאר היטב את מצב הרווחה תחת משטר קומוניסטי. בתארו את ההתפתחויות שהיו במדינות מזרח אירופה מאז נפילת המשטרים הישנים דיקון מצביע, בין היתר, על הגידול שחל בפערים ובמצוקות החברתיות, על הרחבת תפקיד השוק בהספקת שירותים חברתיים וצמצום תפקיד המדינה וכן על ההחמרות בזכויותיהן של נשים. יחד עם זאת, המחבר מדגיש את ההבדלים ההולכים וגדלים בין המדינות השונות וצמיחתם של דפוסים שונים ביחס למדיניות הרווחה בקבוצות שונות של מדינות קומוניסטיות לשעבר.

"הנמרים" של דרום-מזרח אסיה הם נושא מאמרה של עורכת הקובץ, קתרין ג'ונס. ג'ונס מכנה את המדינות הללו (יפן, הונג-קונג, טיוואן, דרום קוריאה, סינגפור) בשם "מדינות רווחה קונפוציאניות". גם כאן, כמו במאמרו של דיקון, מתואר עולם של רווחה אשר, לבד מן המקרה של יפן, אינו זוכה להיכלל בקבצים המקובלים העוסקים בחקר משווה של מדינות הרווחה. ג'ונס מצביעה על כך, שהשירותים החברתיים הממשלתיים במדינות הללו מצומצמים ביותר. מבין השירותים הקיימים, הבולטים ביותר הם חינוך, דיור ושירותי בריאות. לעומת זאת, בכל מדינות הרווחה הקונפוציאניות המגמה השלטת היא להטיל את האחריות לביטחון הסוציאלי על משפחות וקהילות, ולא על המדינה. מערכות אלה הן, בדרך כלל, וולונטריות. לעתים הן נכללות במסגרת מקום העבודה, כפי שנעשה ביפן. אולם, אין זאת אומרת שאין מעורבות של המדינה בתחומים אלה. אלא שמעורבות זו מתמקדת בארגון, כתיאום ואף בכפיית המערכות הוולונטריות על האזרחים.

חלקו האחרון של הספר מוקדש למאמר מאת ריצ'רד רוז, העוסק בשאלה המלווה את מדינת הרווחה מראשיתה (ולמעשה את כל השיגושיח הפוליטי בין ימין לשמאל מאז המהפכה הצרפתית) והיא: מה עדיף – חירות פוליטית או מתן מענים לצרכים חומריים מטעם המדינה? על רקע התמוטטותם של המשטרים הקומוניסטיים רוז בוחן את מערכת יחסי-הגומלין בין המדינה, הרווחה והחירות במשטרים שונים ומגיע לתשובה חד-משמעית לשאלה שהוא מציג. אין לו ספק, שהדרך היחידה להתקדמות עבור מדינות מזרח אירופה היא לבחור בחירות פוליטית וכלכלית כצעד ראשון לקראת בניית מדינת רווחה. ללא מתן חירות פוליטית וחופש פעולה בתחום הכלכלי לא יוכלו מדינות אלה לעורר אצל אזרחיהן את האמון הנדרש על-מנת לגבות מסים ואצל המשקיעים את הביטחון ביציבותן שיוכל לעודד השקעות. אלה, מדגיש רוז, הם תנאים הכרחיים ליצירת תשתית למדינת רווחה שתוכל לספק את המשאבים החומריים החיוניים לרווחתם של התושבים.

כאמור, הקובץ מתאפיין במגוון רחב למדי של גישות ונושאי דיון. מבחינה זאת יהיה

זה לא הוגן להסיק מסקנות לגבי המכלול. יחד עם זאת, קשה שלא להעיר מספר הערות ביקורתיות באשר לרוח הדברים וכמיוחד כפי שהדבר בא לידי ביטוי במאמרים המרכזיים שבקובץ – מאמריהם של קליין, של מישרה ושל רוז.

הערה ראשונה עוסקת בעצם המושג "מדינת הרווחה". למרות שקיימת אי בהירות רבה לגבי ההגדרה המדויקת של מדינת רווחה, מקובל להניח שמושג זה מתייחס למדינה בעלת משטר דמוקרטי ושוק חופשי שקיימת בה מעורבות ממשלתית שמטרתה להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של תושביה, לספק שירותי רווחה ברמה סבירה ולמנוע את היווצרותם של פערים חברתיים גדולים מדי. בגלל השוני הרב הקיים בין מדינות רווחה שונות יצרו החוקרים מספר טיפולוגיות, שמטרתן להבחין בין סוגים שונים של מדינות רווחה. אולם, אפילו הטיפולוגיה המקובלת ביותר כיום, זו של אספינג-אנדרסון (G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990) משמשת מוקד לביקורת בגלל שאינה רגישה דיה להבדלים בין מדינות רווחה. בקובץ זה, המושג "מדינת הרווחה" הורחב הרבה מעבר למה שהיה נהוג בספרות עד כה. כאן המדינות הקומוניסטיות בעבר, מדינות מזרח אירופה בהווה ומדינות דרום-מזרח אסיה זוכות כולן להיקרא מדינות רווחה. נכון הוא, שבכל המשטרים הללו אכן יש מדיניות חברתית ומתקיימות מערכות רווחה. אולם נשאלת השאלה, מה הטעם להרחיב עד בלי גבול מושג שהוא בלאו הכי קשה להגדרה? אם גם מדינות שאינן קפיטליסטיות או שאינן דמוקרטיות, או מדינות שמערכות הרווחה הממלכתיות שלהן הן מינימליות והן נעדרות כל מערכת ביטחון סוציאלי, נקראות מדינות רווחה, אזי מה התועלת שחוקרים יכולים להפיק מן המושג "מדינת הרווחה" ככלי אנליטי למחקר משווה? לפי היגיון זה, כל מדינה שיש בה מערכת רווחה כלשהי יכולה להיחשב מדינת רווחה. במקרה זה, עצם המושג מאבד מחשיבותו המחקרית.

ההערה הביקורתית השנייה מתייחסת לנימה השלטת בקובץ. במידה רבה מאוד, העמדות שמציגים רבים מן הכותבים מזכירות, למרות ההכחשות, את הנימה ששלטה במרעי החברה בסוף שנות החמישים ובראשית שנות השישים, בעידן של "קץ האידיאולוגיה". הטענה היא, שלמרות הביקורת משמאל ומימין, אין מנוס מחזרה למרכז, לשילוב האופטימלי בין חופש ומעורבות המדינה ושמדינת הרווחה כפי שהיא קיימת במדינות המערב כיום היא היא המסגרת המדינית והחברתית הטובה ביותר הניתנת להשגה. ההוכחה לכך, אליבא דכותבי המאמרים כאן, היא, שמדינת הרווחה המסורתית עדיין קיימת, למרות שמבקריה משמאל ומימין ניבאו את התמוטטותה. מחד גיסא, הדגם האוטופי של מבקרי מדינת הרווחה משמאל, דהיינו המשטר הקומוניסטי, נכשל כישלון חרוץ ונעלם. מאידך גיסא, גישות הימין החדש לשנות כאופן מהותי את מדינת הרווחה נבלמו. אפשר שניבוי זה של הכותבים בספר אמנם נכון. יחד עם זאת, ראוי לשים לב לכך, שכישלון הקומוניזם (שלא היה מעולם הדגם האוטופי בעיני מרבית מבקרי מדינת הרווחה משמאל) או כישלון הימין החדש עד עתה אינם בהכרח מצביעים על כך שביקורתם על מדינת הרווחה איננה נכונה. אפשר שהמשך קיומה של מדינת הרווחה מצביעה על כך שהמבקרים לא העריכו נכון את הכוחות המעוניינים בהמשך המצב הקיים או שהערכותיהם את הסתירות הפנימיות במדינת הרווחה נכונות והמשבר עוד יתרחש בעתיד. בכל מקרה, יהיה מעניין לשוב ולעיין בקובץ זה בעוד עשר שנים ולבחון מי אכן צדק – מהללי מדינת הרווחה או מבקריה.

סקר: ג'וני גל

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות

ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הגישה לכנסת שלוש הצעות לחוק-יסוד בנושא זכויות היסוד של האדם: הצעת חוק-יסוד: זכויות במשפט; הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; והצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות.

חוקי היסוד הללו באים להגן על שורה של זכויות וחירויות יסוד ובכך הכנסת מוסיפה נדבך להיותה של ישראל מדינה הרואה בהגנה על זכויות האדם תשתית לקיומה היהודי והדמוקרטי. לענייננו חשובה הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות.

ההצעה מגדירה את מטרת החוק כהגנה על הזכויות החברתיות של האדם. או בלשון החוק: "לכל תושב הזכות לסיפוק צרכיו הבסיסיים לשם קיום בכבוד אנושי, ובכלל זה בתחומי העבודה, השכר ותנאי העבודה, בתחומי ההשכלה, הלימוד והחינוך ובתחומי הבריאות והרווחה החברתית. זכות זו תמומש או תוסדר בידי רשויות השלטון לפי חוק ובהתאם ליכולתה הכלכלית של המדינה כפי שתקבע בידי הממשלה".

בחוק זה נקבעו זכויות ההתארגנות של עובדים ומעבידים, הרשאים להתקשר בהסכמים קיבוציים. העובדים זכאים לשבות, לפי עקרונות משפט העבודה; העובדים זכאים להגנה על זכויותיהם ולקידום ענייניהם הכלכליים והחברתיים. כל רשות מרשויות השלטון, וכל מי שפועל מטעמה, חייבים לכבד את הזכויות שלפי חוק היסוד ואין פוגעים בזכויות אלה אלא בחוק, או על-פי הסמכה מפורשת בחוק, ההולם את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. ההצעה קובעת הגבלות בימצב של חירום ואת שינוי החוק בדרך של תיקונו ברוב קולות חברי הכנסת.

חוק קרנות פנסיה (קרנות חדשות), (הוראת שעה), התשנ"ד –

1994

החוק התקבל בכנסת ב-14 במרס 1994.

במהלך השנים 1992–1993 הוגשו לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, שתיס-עשרה בקשות לאישור קרנות פנסיה חדשות. מתוכן אושרה אחת; שתיים הגישו עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק נגד דרישות מוקדמות שקבע הממונה לאישורן; מספר בקשות נוספות נמצאות בשלבים שונים של דיון.

ריבוי הבקשות לאישור קרנות פנסיה חדשות הוא תוצאה של שתי סיבות: המשך הנפקת איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה, בריבית צמודה של 5.5 אחוזים לשנה,

בעוד שהתשואה הממוצעת של איגרות חוב ממשלתיות סחירות היא בערך 3 אחוזים לשנה; פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק, אשר קבעה, שכל עוד הממשלה מנפיקה איגרות-חוב אלה חובה להנתיקן לכל קרן פנסיה ואין להתנות מתן אישור לקרן פנסיה חדשה בויתור על הזכות לקבל איגרות חוב.

הוועדה הציבורית שמינתה הממשלה מכינה דין-וחשבון והמלצות בעניין מערך הפנסיה בישראל. בין השאר תמליץ הוועדה על דרכים לטיפול בגירעון האקטוארי הקיים בקרנות הפנסיה הפעילות היום.

אבל כל עוד לא גובשו ולא יושמו המלצות הוועדה בעניין פתרון בעיית הגירעון האקטוארי אין מקום להפסיק את הנפקת איגרות החוב המיוחדות לקרנות הפנסיה. עיקר קרנות הפנסיה הקיימות פועלות כקרנות המבטיחות תשואות. לפיכך, כל עוד לא חל שינוי באופן הגדרת הזכויות, הפסקת הנפקת איגרות החוב המיועדות תגדיל מיד את הגירעון האקטוארי בעשרות מיליארדי שקלים. הפסקת ההנפקה חייבת להיות מלווה שורה של צעדים אחרים שיצמצמו את הגירעון האקטוארי ובתוכנית כללית להמשך פעילותן של קרנות הפנסיה, כאשר לא תובטח להן תשואה של 5.5 אחוזים לשנה באיגרות חוב ייעודיות כאמור.

אישור קרנות פנסיה חדשות, שיהיו זכאיות מצד אחד לרכוש איגרות חוב בתשואה מובטחת של 5.5 אחוזים לשנה, אך מצד שני אינן "מבטיחות זכויות" ואינן מסתכנות בגירעון אקטוארי של מיליארדי שקלים, יעניק להן יתרון יחסי משמעותי הן מול הקרנות המבטיחות זכויות והן מול קופות התגמולים וביטוחי החיים. יתרון זה אינו מוצדק ואינו תואם את המדיניות הכלכלית של הממשלה.

להערכת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר, אישור קרנות פנסיה חדשות עלול להביא לנהירה המונית של מצטרפים חדשים לקרנות אלה, תוך העברת סכומי כסף גדולים הצבורים בקופות הגמל לתגמולים וביטוחי חיים לקרנות הפנסיה החדשות, דבר שיגרום זעזוע בשוק ההון ויפגע בציבור. הדבר אף יביא להגדלת התחייבויות המדינה בשל ריבית של איגרות חוב, בעשרות מיליוני שקלים.

כדי למנוע את אפשרות הנזק האמור החוק קובע, שהמצב הקיים יוקפא עד ל-31 באוקטובר 1994. במהלך שנה זו תגיש ועדת הפנסיה את המלצותיה לממשלה ותאפשר לבחון המלצות אלה ולקבל החלטות בנוגע ליישומן. לפיכך החוק קובע, שער 31 באוקטובר 1994 לא יאושרו קרנות פנסיה, אלא אם כן הן קרנות הפועלות כקופות תגמולים במשך כל תקופת החיסכון ורק במועד הפרישה יוגדרו זכויותיו של העמית בהן. בקרנות אלה אין חשש לגירעון אקטוארי מאחר שהן אינן מתחייבות אלא לסכום שנצבר בהן לזכות כל עמית.

הצעת חוק ביטוח בריאות לקטינים (הוראת שעה),

התשנ"ד-1994

זוהי הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת יהושע מצא (ליכוד). לדברי המציע, מספר רב של ילדים במדינת ישראל אינם מבוטחים כיום בביטוח רפואי כלשהו. לפיכך הוא מציע להבטיח, ולו בהסדר ביניים, עד שיתקבל חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שכל הילדים בישראל יהיו מבוטחים בביטוח רפואי שיזכה אותם בקבלת שירותי בריאות מלאים, בהיקף של שירותי הבריאות הנהוג בקופת החולים שהם מבוטחים בה. כיום המדינה מעבירה, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מדי שנה בערך שש מאות

מיליון שקל להסדרת הביטוח הרפואי של אוכלוסיות שונות ובהן עולים חדשים, קשישים, מקבלי הטבות סוציאליות ומקבלי קיצבאות הבטחת הכנסה. תמורת סכום, קטן יחסית, סבור המציע, ניתן להגיע להסדר עם קופות החולים, שיבטיח ביטוח רפואי לעשרות אלפי ילדים שאינם מבוטחים. העלות התקציבית של החוק, לפי הערכת משרד האוצר, היא 80 מיליון שקל לשנה. ואילו המציע מעריך, שהעלות היא 36 מיליון שקלים בלבד. החוק יעמוד בתוקפו עד היכנסו לתוקף של חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

(1) חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 83), התשנ"ד-1994

במקורה היתה זו הצעת חוק של חברי הכנסת ענת מאור, תמר גוז'נסקי, תופיק זיאר, האשם מחאמיד וסילבן שלום, שנתקבלה כחוק בכנסת ב-8 במרס 1994. עובדת היוצאת לחופשת לידה זכאית לדמי לידה בשיעור של 75 אחוזים בלבד משכרה. החוק קובע, שיש לשלם לעובדת את מלוא שכרה בתקופה שהיא נמצאת בחופשת לידה. המוסד לביטוח לאומי ינכה מדמי הלידה, שיהיו כאמור מעתה 100 אחוזים משכרה, מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי.

חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994

החוק התקבל בכנסת ביום 21 בפברואר 1994. נקבע בו, שילד נכה (שהגדרתו: אדם בגיל 3 עד 21 שמחמת ליקוי בכשרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי אינו מסוגל לנסוע בכוחות עצמו ונוזק להסעה) זכאי להסעה ממקום מגוריו או ממקום סמוך לו למוסד חינוך וממנו, לפי צרכיו ובהתחשב בסוג הנכות או המגבלה שלו. את הסעת הילדים הנכים ילווה אדם מבוגר, נוסף על הנהג. הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד הנכה, תדאג להסעתו למוסד החינוך שהוא לומד בו. רשות מקומית המסיעה 5 ילדים נכים או יותר ברכב אחד, תדאג להסעתם ברכב בטיחותי המתאים לסוג הנכות או המגבלה.

(2) חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 84), התשנ"ד-1994

חוק זה התקבל בכנסת ב-8 במרס 1994. הוא הוגש כהצעת חוק של חברי הכנסת תמר גוז'נסקי, תופיק זיאר, נעמי חזן, בנימין טמקין, ענת מאור והאשם מחאמיד. כיום זכאית מבוטחת, תושבת השטחים, למענק לידה רק אם הלידה אירעה בישראל. נקבע, שהיא תקבל, מעתה, מענק לידה גם אם אירעה הלידה בשטחים, אם התקיימו לגביה יתר תנאי הזכאות לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב).

(3) הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 89) (הגדלת הסיוע למשפחות חד-הוריות), התשנ"ד-1994

הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת חיים דיין (צומת). המחקרים שנעשו בשנים האחרונות מצביעים על עלייה גדולה במספר המשפחות החד-הוריות בישראל. בראש הפירמידה מצויות 27,600 נשים ומהן 4,400 נשים רווקות. ראש משפחה חד-הורית היוצא לעבודה מחוץ למשק ביתו נתקל בקשיים מרובים. עליו להבטיח הכנסה מספקת למשפחתו ויחד עם זאת למלא את התפקידים של שני הורים.

כדי להקל על משפחות חד-הוריות מוצע לתקן את החוק הקיים ולהביא לכך שהן תקבלנה מענק שבר לימוד לילדיהן עד גיל 16, ולא עד גיל 11 כפי שהמצב על-פי החוק הקיים. יחד עם זאת, מוצע שבגיל שבין 11 ל-16 ישולם מענק בשיעור של 10 אחוזים בלבד מן השכר הממוצע.

משרד האוצר מעריך, שההוצאה התקציבית הכרוכה בכך תהיה בערך 12 מיליון שקל לשנה. ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מציעה, שהמימון יבוא מהפחתת השיפוי של הביטוח הלאומי בידי האוצר בגין הפחתת עלות עבודה וכן בדרך של הגדלת דמי הביטוח למעבידים.

הצעת חוק לפיצוי נפגעי גזת, התשנ"ד-1994

זוהי הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת עמיר פרץ. עם הקמת המדינה ועקב העלייה הגדולה של שנות החמישים עברו על רבים חבלי קליטה קשים, בין היתר בשל חוסר הניסיון של מדינת-ישראל ושל החברה הישראלית בקליטת עולים בממדים כאלה. תחום הבריאות היה אחד התחומים שבו נעשו פעולות שהסתבר בדיעבד שהיו בלתי יעילות ולפעמים גם מזיקות. חולי גזת, מבין העולים, קיבלו טיפולים בהקרנות. כעבור זמן התברר, שהקרנות אלה לא זו בלבד שהיו מיותרות, אלא הן גרמו נזקים בלתי הפיכים לבריאות – סרטן ומחלות קשות אחרות.

היום מתגלות תופעות לוואי קשות הגורמות נכות חמורה, ולעתים גם מוות, של אזרחים שהטיפול בהם נעשה לפני עשרות שנים. משום כך טען חבר הכנסת פרץ שמן הראוי למצוא דרך לפצות חולים אלה באופן הולם, כפי שנעשה לקבוצות אחרות של חולים שהמדינה מצאה דרך לפצותן לפי חוק. חבר הכנסת פרץ מעריך את עלות הצעת החוק ב-100 מיליון שקל.

הצעת חוק אימוץ ילדים (תיקון) (אימוץ בין-ארצי), התשנ"ד-1994

בשנים האחרונות הולך וגדל מספר המשפחות הישראליות המאמצות ילדים שנולדו מחוץ לישראל. מאחר שאין בחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, כל התייחסות לעניין

זה, מוצע לתקן את החוק ולקבוע את ההסדר החוקי לאימוץ הבין-ארצי. ההסדר המוצע מושתת במהותו על האמנה הבינלאומית בדבר ההגנה על ילדים ושיתוף הפעולה לגבי אימוץ בין-ארצי, אשר נחתמה בהאג בחודש מאי 1993. מטרתה של האמנה להסדיר את האימוץ הבין-ארצי באמצעות רשויות מוסמכות של המדינות, כדי למנוע תופעות של חטיפת ילדים, הברחתם וסחר בהם וזיוף מסמכים. במספר מקרים של אימוץ בלתי חוקי, שפורסמו ברבים, היו מעורבים גם ישראלים, בין ביוזעין ובין בלא יוזעין. במקרה אחד אף הורה בית המשפט העליון להחזיר ילדה לרשות אמה הטבעית והילדה הוחזרה לארץ מוצאה, יותר משנה לאחר שהובאה לישראל.

החקיקה המוצעת נועדה למנוע תקלות באימוץ בין-ארצי, תוך הגברת שיתוף הפעולה הבין-לאומי בתחום זה, ולסלול את הדרך לאשרור האמנה בידי ישראל.

לפי ההצעה תהיינה שתי דרכים חוקיות לאימוץ ילדים שנולדו מחוץ לישראל. המנגנון המרכזי לאימוץ הבין-ארצי יפעל באמצעות "רשות מרכזית", שתעמוד בקשר עם רשויות מקבילות במדינות חוץ, בהתאם להוראות האמנה. יחד עם זאת, מוצע להשאיר אפשרות של אימוץ עצמאי בידי אנשים פרטיים בארצות שאינן צד לאמנה.

הצעת החוק מפרטת את התנאים שנקבעו באמנה לאימוץ באמצעות הרשויות המרכזיות. תנאים אלה נועדו להבטיח התאמה בין מי שמבקש לאמץ ובין הילד המועמד לאימוץ. כמו כן יש לוודא שההורים הטבעיים נתנו את הסכמתם מדעת למסירת הילד לאימוץ, או שהילד ניתן לאימוץ אף ללא הסכמת ההורים, בהתאם לדיני מדינת החוץ.

טובת הילד היא העומדת במרכזם של דיני האימוץ. מוצע לתת בידי פקיד הסעד סמכויות מתאימות לטיפול במקרים מיוחדים שבהם התברר, שמסירת הילד לאימוץ לאדם או לזוג כלשהם לא עלתה יפה. אם הגיע הילד לישראל בלי צו אימוץ ממדינת המוצא, תהיה הרשות המרכזית המוסמכת רשאית לנקוט, באישור בית המשפט, בתקופת המבחן בת ששת החודשים שקודם מתן צו אימוץ מטעם בית משפט בישראל, צעדי חירום כדי להגן על שלום הילד. במקרה שקליטת הילד בבית המאמצים לא הצליחה, יועבר הילד לאימוץ למשפחה אחרת, או שהוא יוחזר לארץ מוצאו, הכל בתיאום ובהתייעצות עם הרשות המוסמכת של מדינת המוצא.

בבית המשפט הגבוה לצדק נדון מקרה מצער של אימוץ בין-ארצי (אלון נ' השירות למען הילד), שבו החזירו מאמצים למוסד בדרום אמריקה שני תינוקות שנתגלו אצלם מומים מולדים. המעורבות המוצעת של רשויות מוסמכות נועדה למנוע מקרים מעין אלה. אם סודר האימוץ באמצעות הרשויות המרכזיות, יכול צו האימוץ להינתן על-ידי בית משפט או רשות מנהלית במדינת המוצא של הילד, או על-ידי בית משפט בישראל. אם ניתן הצו במדינת המוצא, ייחשב הילד כאילו אומץ לפי החוק בישראל, ובלכד שמסירת הילד נעשתה באמצעות הרשויות המוסמכות ובתנאים שנקבעו באמנה. אם לא ניתן צו במדינת המוצא, מוצע להסמיך את בית המשפט המחוזי לתת את הצו, לאחר שהיה הילד סמוך על שולחן המאמצים במשך שישה חודשים לפחות.

אם אומץ הילד על-פי פסק-דין סופי של מדינת המוצא, אך לא באמצעות הרשויות המוסמכות, מוצע לחייב את המאמצים לפנות לבית המשפט בישראל כדי שיתן הכרה לאימוץ. בית המשפט יכיר באימוץ אלא אם כן הוא נוגד את תקנת הציבור או את טובת המאומץ. כדי למנוע מעשים בלתי-חוקיים יש להשאיר בלדי בית המשפט מרחב החלטה שימש מעין שסתום בקרה.

אימוץ שנעשה מכוח צו שנתנו בית משפט או רשות מנהלית מוסמכת במדינת המוצא של הילד, יירשם בפנקס האימוצים כמו אימוץ שנעשה מכוח צו של בית משפט בישראל. ילד שאומץ באימוץ בין-ארצי בידי מאמץ ישראלי, על-פי אחת הדרכים האפשריות לפי הצעת החוק, יהיה לאזרח ישראלי.

ההוראות המתחייבות מן האמנה יחולו גם על מסירה של ילדים ישראלים לאימוץ מחוץ לישראל, בתנאים שפורטו.

כאשר נעשה אימוץ בין-ארצי באמצעות הרשות המרכזית, היא תהיה אחראית, בין היתר, להבטיח את כניסתו של הילד לישראל, או יציאתו ממנה, לפי העניין. מוצע להסמיך פקיד-סעד לפי חוק אימוץ ילדים (כלומר – השירות למען הילד שבמשרד העבודה והרווחה) להיות הרשות המרכזית לצורך אימוץ בין-ארצי לפי האמנה הבינלאומית. אדם המבקש לאמץ ילד באימוץ בין-ארצי, יגיש בקשה מתאימה לרשות המרכזית. תסקירים על הילד ועל המבקשים לאמץ יוחלפו בין הרשויות המרכזיות והילד יימסר למאמצים רק לאחר שהסכימו לכך שתי הרשויות ולאחר שניתנו כל ההסכמות הדרושות לאימוץ לפי דין מדינת החוץ מרצון חופשי, מדעת וללא תמורה. עמותות, הפועלות שלא למטרת רווח, יקבלו רשות לתת שירותי מידע, תמיכה וייעוץ בקשר לאימוץ בין-ארצי.

האיסורים הפליליים הקיימים בחוק אימוץ ילדים יורחבו על-מנת שיחולו גם על פעולות שנעשו בקשר לאימוץ של ילד מחוץ לישראל. הכוונה היא לאסור קבלת תמורה בכסף או בשווה-בסך שאיננה תשלום עבור הוצאות או שירותים מקצועיים; לאסור על פעולת תיווך למטרת אימוץ בין-ארצי שלא לפי הוראות החוק; לאסור על גילוי מידע מזהה לגבי מאמצים ומאמצים.

כמורכך מוצע להקים ועדת ערר על החלטות של פקידי הסעד לפי החוק. החברים בוועדת הערר יהיו משפטן, עובד סוציאלי ופסיכולוג או פסיכיאטר. על החלטת ועדת הערר תהיה זכות ערעור בפני בית-המשפט המחוזי כדן יחיד.

מעריכים, שבישראל מצויים כיום כמה אלפי ילדים שאומצו במהלך השנים במדינות-חוץ ואשר מעמדם המשפטי אינו ברור. בהנחה שבמרבית המקרים אכן נעשה אימוץ חוקי במדינת החוץ ובהסכמת ההורים הטבעיים, מוצע לאפשר את הסדרת מעמדם של הילדים באמצעות רישום בפנקס האימוצים על-סמך פסק-דין או צו של בית משפט או רשות מנהלית במדינת המוצא. הרישום ייעשה באמצעות פקיד-הסעד. אם עברו שלוש שנים מיום כניסתו של הילד לישראל, ולא התעוררה שאלה בקשר לחוקיות האימוץ, הוא ייחשב אימוץ כשר לכל דבר.

אפשר שיהיו מקרים שבהם לא יהיה בידי ההורים פסק-דין או צו לאימוץ הילד ממדינת-חוץ. מוצע להסמיך את בית המשפט המחוזי לתת עתה צו-אימוץ, אם רשות מוסמכת של מדינת החוץ נתנה אישור לכך שההורים הטבעיים הסכימו לאימוץ, או שניתן לאמץ את הילד גם ללא הסכמתם לפי דין מדינת החוץ. נוסף על כך, אם עברו למעלה מחמש שנים מאז כניסת הילד לישראל, יהיה בית משפט מחוזי מוסמך להכריז על הילד שהוא ברי-אימוץ ולתת צו לאימוצו ללא הסכמת ההורים הטבעיים, אם התקיימה עילה הקיימת בחוק אימוץ ילדים לגבי אימוץ בישראל. אם עברה תקופת זמן כה ממושכת, הרי ששיקולים של טובת הילד יכריעו בדרך כלל בעד מתן תוקף משפטי למצבו המשפחתי, אלא אם כן מדובר במעשה פלילי מובהק.

בכל מקרה, מוצע לשמור על סמכות בית המשפט לבטל את האימוץ על-סמך נסיבות שלא היו ידועות בעת מתן הצו, שכן הכוונה איננה לתת הכשר למעשים פליליים.