



30858

ביטחון סוציאלי : כתב עת
מוסד לבטיחות 25

נני

ע

בטחון סוציאלי

ביטחון סוציאלי / חוברת 25

כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

משברים בביטוח זקנה ומדינת הרווחה • מהותם וסוגיהם של שירותי הרווחה • הטיפול הקהילתי בקשישים
 בבריטניה • השתתפות דיירים בחיי מוסדות לקשישים — מטרות ומרכיבים • האומבודסמן למעונות סיעודיים
 — על המתרחש בארצות הברית • התמיכה הלא-פורמלית בקשישים: רשתות חברתיות בשכונת בקעה
 בירושלים • עבודה וזיקנה בקיבוץ • מימון בחשבון צובר, ובחשבון שוטף — הערות על משמעותם
 ועל השימוש בהם.

SOCIAL SECURITY, 25

בטחון סוציאלי

כתבי-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי



המוסד לאגודת האומים
 המרכז להזדקנות
 ע"ש ז"ל גיורא לוטן
 ירושלים

יוצא לאור על-ידי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * כסלו תשמ"ד * נובמבר 1983

חוברת 25

בחברת זו

על הקשיים העומדים בפני תכניות הביטוח הסוציאלי בכלל, ובפני התכנית לביטוח זיקנה בפרט — בארצות הברית — עומדים ד"ר אירווינג גרפינקל וד"ר קארן ק' הולדן, שמאמנם פותח את החוברת. לדעתם, אוירת המשבר, ההתנגדות לתכנית הביטחון הסוציאלי מצד חוגים אחדים, הביקורת הנמתחת עליה והבעיות הפיננסיות שבהן היא מתלבטת — כל אלה מביאות לחיזוקה דווקא ואין בהן כדי לסכנה.

בשירותי הרווחה בארץ לסוגיהם דן ד"ר אריה ל' מילר. התפיסה העומדת ביסוד דיונו היא, שכשם שהמדינה והחברה אחראיות לביטחונם הפיזי של אזרחיהן וחבריהן, כן הן אחראיות לרווחתם. מניעת עוני כתופעה סוציאלית היא מתפקידה של המדינה, כמות כאחריות למניעת תאונות דרכים, למניעת מחלות ולהבטחת איכות חיים ברמה המניחה את הדעת.

בריטניה ידועה בשיטת הטיפול בקשיש הנהוגה אצלה, שעיקרה הדגשת מתן העזרה לקשישים בביתם, באמצעות טיפול קהילתי. פרוס' אייזאקס מתאר שיטה זו בהרחבה ועומד על יתרונותיה והסדרונותיה. על השתתפות הקשישים בחיי המוסדות שהם מתגוררים בהם עומד ד"ר יוסף קטן. בהתגברות ההכרח שלצרכן השירות יש זכות להשמיע את קולו בקביעת דרך פעולתו של השירות רואה ד"ר קטן את אחד השינויים החשובים ביותר שחלו בשנים האחרונות בתחום הרווחה.

בהמשך במידת-מה לרעיון זה על השתתפות ושימוש צרכן השירות בזכותו לקבוע את גורלו ניתן לראות את מאמרו של ד"ר הווארד ליטוויץ, הדן בתכנית נציב תלונות הציבור ("ה"אומבדוסמן") במעונות סיעודיים שהופעלה בארצות הברית.

על הטיפול בקשישים, בישראל, אך מזווית ראייה אחרת, מדווחים עמיר שמואלי, פרוס' שובל ורחל פליישמן. רשתות חברתיות ותמיכה לא פורמלית בקשישים עומדות במרכזו של מאמר זה, המביא ממצאים של מחקר שנערך על אוכלוסיית שכונה בירושלים.

מהו מקומה של העבודה בחיי הקשיש בקיבוץ? שואל ד"ר אורי לזיתן ומשיב: הקשישים בקיבוץ מייחסים לעבודה מקום ראשון במעלה בחייהם. ליחס חיובי זה לעבודה יש השפעה גם על תוחלת החיים של החברים הקשישים וכמובן על הסתגלותם לשינויים החלים בחייהם עם הגיל.

את מאמרי החוברת חותם מאמרו של ד"ר רם א' כנען, המבקש לזהות את התפיסות השונות הקיימות לגבי שני המונחים "מימון בתשבון צובר" ו"מימון בתשבון שוטף", ונאת כדי לאפשר יתר אחידות בתתיחסות אליהם ולהקל על ההשוואה בין התכניות הביטוחיות השונות.



"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית המאמר באנגלית וכן שם המחבר ושם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע. מען המערכת: "בטחון סוציאלי", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91909. והדעות וההערות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

אלחנן גפני

פרופ' אברהם זורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

דניאל עזריאל

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

העורך:

רפאל יוליוס

דפוס קואופרטיבי

אחוה, ירושלים



30858

ביטחון סוציאלי : כתב עת
מוסד לבטיחות 25

תוכן העניינים

עמ'		
	ד"ר אירוין גרפינקל	משברים בביטוח זיקנה ומדינת הרווחה
5	וד"ר קארן ק' חולדן	
20-19	ד"ר אריה ל' מילר	מהותם וסוגיהם של שירותי הרווחה
34	פרופ' ברנרד אייזאקס	הטיפול הקהילתי בקשישים בבריטניה
		השתתפות דיירים בחיי המוסדות לקשישים
38	ד"ר יוסף קטן	— מטרות ומרכיבים
		האומבודסמן למעונות סיעודיים — על המתרחש
58	ד"ר הונארד ליטווין	בארצות הברית
	מאיר שמואלי, פרופ' יהודית	התמיכה הלא-פורמלית בקשישים: רשתות
68	שובל ורחל פליישמן	חברתיות בשכונת בקעה בירושלים
79	ד"ר אורי לויתן	עבודה וזיקנה בקיבוץ
		מימון בחשבון צובר ובחשבון שוטף —
88	ד"ר רם א' כנען	הערות על משמעותם ועל השימוש בהם
		הקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק הסיוע למשפחות ברוכות
		ילדים, התשמ"ג—1983; חוק הרשות לשיקום האסיר,
		התשמ"ג—1983; אימוץ ללא הסכמת ההורים הטבעיים;
101	אריה וולף, עו"ד	גימלאות לידועה בציבור
106		פרסומים חדשים
III—X		Summaries of the Main Articles

משברים בביטוח זיקנה ומדינת הרווחה

מאת ד"ר אירוויין גרפינקל וד"ר קארן ק' הולדן*

בהתפתחותה ההיסטורית של מדינת הרווחה בארצות הברית ועומדים על מקומה של התכנית לביטוח זיקנה בקשרה של מדינת הרווחה במדינה זו. בחלק השני והשלישי של המאמר אנו עוסקים בבעיות ארוכות טווח וקצרות טווח בתכנית לביטוח זיקנה בארצות הברית ומתווים להן פתרונות אפשריים. בחלק הרביעי של המאמר אנו בוחנים את השלכותיה של התכנית לביטוח זיקנה על אי הביטחון הכלכלי, העוני והעדר השוויון ועל התמריצים הכלכליים. בחלק האחרון אנו עורכים סיכום של הממצאים שהועלו בפרקים הקודמים, הנוגעים למהותו ולדרגת חריפותו של המשבר בתכנית לביטוח זיקנה בארצות הברית ומסיקים מסקנות באשר למשבר הרחב יותר הפוקד את מדינת הרווחה המערבית.

התכנית לביטוח זיקנה בהקשר של מדינת הרווחה

מדינת הרווחה היא בבחינת פשרה בין הקאפיטליזם לסוציאליזם. אף-על-פי שאמצעי הייצור נשארים בה בדרך כלל בידיים פרטיות, חוברתו בה מקטעים נרחבים של הצריכה, בפרט בתחומי הבריאות, החינוך ותשלומי ההעברה. יתרה מזו, קיימת מחו-

מאמר זה עניינו המשברים שמייחסים לתכנית לביטוח זיקנה בארצות הברית, ובהקשר רחב יותר למדינת הרווחה המערבית בכלל. שוללי ההתרחבות של התכנית לביטוח זיקנה ושל מדינת הרווחה טוענים, שאנו מוציאים סכומים גדולים מדי ומשום כך אנו מטילים מסים כבדים מדי בתחומים אלה¹. לדבריהם, ההתרחבות העצומה שחלה בתקופה האחרונה בהוצאות ובמיסוי חותרת תחת אשיות התמריצים הכלכליים והצמיחה המשקית, ואם נמשיך ללכת בדרך זו תגיע המדינה בסופו של דבר לפשיטת רגל. העובדה, שדמי התכנית לביטוח זיקנה המתוכננים, קודם להעלאתם במארכס 1983, לא הספיקו לכיסוי ההוצאות הכרוכות בתשלום הגמלאות לפי תכנית זו עד אמצע 1983, מצביעה על בעיה זו כשם שמצביעות על כך התחזיות הצופות חתרפת הפער בין מסים להוצאות בתחילת המאה הבאה. גירעונות ניכרים צפויים גם בתכנית לביטוח בריאות של ארצות הברית.

בהתמקדות במשבר הפיננסי הפוקד את התכנית לביטוח זיקנה בארצות הברית אנו מבקשים לשפוך אור על משבר מדינת הרווחה המערבית, שכן חלקה של התכנית לביטוח זיקנה במדינת הרווחה הוא נכבד, וארצות הברית היא המדינה הגדולה במערב. בחלקו הראשון של המאמר אנו דנים

* אוניברסיטת ויסקונסין, ארצות הברית. תרגם מאנגלית יעקב גוטשאלק.
1 ראה: OECD, *The Welfare State in Crisis*, Paris, OECD 1981; Peter G. Peterson, "Social Security: The Coming Crisis," *New York Review*, Dec. 2, 1982; idem "A Reply to Critics," *New York Review*, March 17, 1983.

בילה בעולם מבחינת אחווי ההרשמה לבתי-ספר תיכוניים. רק בקנדה נרשמו אחוויים גבוהים יותר של נרשמים למוסדות להשכלה גבוהה.⁴ הדגש המושם בארצות הברית בחי-נוך מתיישב עם אחד הנושאים העיקריים של ה"אני מאמין" האמריקני: שוויון ההזדמנויות.

תושבי ארצות הברית גרסו למן ההתחלה, שגם הדאגה לעניים היא נושא שבאחריות ממלכתית. המתיישבים הראשונים הביאו עמם לאמריקה את חוק העניים הבריטי. עד שלהי המאה ה-19 כבר היה הסיוע הציבורי לעניים אחד מסעיפי ההוצאות הגדולים ביותר בערים רבות בארצות הברית.

לכל אורך המאה ה-19 היו ההתפתחויות בארצות הברית, בתחום העזרה הממלכתית, דומות להתפתחויות בבריטניה.⁵ האחריות לעזרה הציבורית הועברה בהדרגה לרמות גבוהות יותר בממשל. מדינות ארצות הברית נטלו על עצמן תחילה את האחריות לעיוורים ולחולי נפש. בתחילת המאה ה-20, הונהגו בכל מדינות ארצות הברית פיצויי עובדים, ברוב המדינות הונהגה תכנית פריי-שה לעובדי מדינה נבחרים, כמחצית מן המדינות הנהיגו תכניות סיוע לאלמנות, ובתחילת שנות ה-30 הנהיגו מדינות ויסקונסין וניו-יורק תכניות ביטוח אבטלה.

יחד עם זאת, עד לשנת 1953, למעט שני יוצאים מן הכלל, לא נטל עליו הממשל

יבות, הגם שלאחרונה רק להלכה, לשמירה על תעסוקה מלאה. בדיוננו במדינת הרווחה ניתן את דעתנו על ההוצאות בתחומי הבריאות, החינוך ותשלומי ההעברה.

ארצות הברית רכשה לעצמה תדמית של מדינה המפגרת אחרי מדינות אחרות בפיתוח מדינת הרווחה.² אולם, בתחום החינוך נזקפת לזכותה זכות-ראשונים. הן הייצור והן הצריכה בתחום זה חוברתו בה במידה נרחבת. שיעור ההוצאה על שירותי הבריאות, שבהם חוברתה הצריכה ברובה, הגם שלא הייצור, גבוה בארצות הברית מאשר ברוב המדינות האחרות.³ אשר לתשלומי ההעברה, בארצות הברית היה פיתוחם של המוסדות לביטחון סוציאלי איטי יותר ומדינה זו נשארה היחידה במערב שלא נהוגת בה קצבאות ילדים. ואף-על-פי כן, תשלומי ההעברה הציבוריים הם באמריקה ענף עסקי ראשון במעלה.

תנועת החינוך הציבורי בארצות הברית, בראשותו של הוראס מאן, התפתחה בשנות ה-30 של המאה הקודמת. לאחר תום מלחמת האזרחים הנהיגו כל מדינות ארצות הברית חינוך יסודי חינם, ורבות ממועצות החינוך המקומיות העניקו בנוסף לו גם חינוך תיכון חינם. כך הוגשם בארצות הברית, כמעט בשלמות, אחד מסעיפי המאניפסט הקומוניסטי משנת 1848, זמן קצר לאחר פרסומו. ארצות הברית מוסיפה להיות המדינה המו-

2 ראה: Arnold J. Heidenheimer & John Layson, "Social Policy Development in Europe and America: A Longer View on Selectivity and Income Testing," in: I. Garfinkel (ed.), *Income-Tested Transfer Programs: The Case For and Against*, New York, Academic Press, 1982, pp. 141-163.

3 ראה: Robert M. Gibson & Daniel R. Waldo, "National Health Care Expenditures, 1980," *Health Care Financing Review*, September 1981, p. 11-13. כה הם ממוסדים. ביטוח בריאות קבוצתי מסביר 27 אחוויים והוצאות הממשלה — 40 אחוויים, מעלויות הטיפול בבריאות היחיד. ראה: "Sharing Health Costs," National Center for Health Services Research, U.S. Department of HEW, Pub. No. (PHS) 79-3256, Feb. 1980, p. 2.

4 ראה: World Bank, *Education, Sector Working Paper*, Washington, D.C. World Bank, 1974.

5 ראה: Karl de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1943.

משנת 1946 הוסיף נדבך נוסף, הגם שטרם מוצק דיו בשלב זה, למדינת הרווחה בארצות הברית.

בעוד שהממשל הפדראלי בארצות הברית עשה את צעדי הענק הראשונים שלו לקראת מדינת הרווחה בעיצומו של המשבר הכלכלי הגדול, נעשו הצעדים הגדולים הבאים באמצע שנות ה-60, דהיינו, בעיצומה של התקופה הרצופה הממושכת ביותר של צמיחה כלכלית בתולדות ארצות הברית במאה ה-20. התנועה לזכויות האזרח בארצות הברית הגבירה את כוחה של קבוצת העניים היחידה הגדולה ביותר באמריקה, ועל-ידי כך העמידה את המודעות לאפליה גזעית. בתגובה, הכריז הנשיא ג'ונסון, בשנת 1964, על "מלחמה בעוני". הוא הציע, והקונגרס מיהר לחוקק, את חוק ההודמנויות הכלכליות. חוק זה הביא להנהגת סדרה של תכניות בתחומי החינוך, התעסוקה וההכשרה המקצועית, דוגמת "Head Start", "Job Corps" ותכניות לפעולה קהילתית, וכן להקמת ה"לשכה לשוויון הזדמנויות", כמוציאה לפועל של התכניות שנקבעו בחוק. למרות חסרונה של סמכות מנהלית ישירה על תכניות ביטוח זיקנה קיימות, היתה לחוק ההודמנויות הכלכליות השפעה עקיפה על תכניות אלה, על-ידי הפיכת השאלה "מה הדבר עושה למען העניים?", לאבן-בוהן לבחינת התערבויות הממשל ולמורה-כיוון למדיניות הרווחה ה"סוציאלית הלאומית על כל היבטיה".⁶

בתכניות הרווחה הסוציאלית הקיימות הורחבה הזכאות והועלו רמות הגמלאות, תוך גרימת תאוצה בעלויות התכניות. בין השנים 1965—1972 העלה הקונגרס את גובה הגמלאות חמש פעמים — עלייה כוללת בשיעור של 84 אחוזים, בהשוואה לשיעור עלייה

הפדראלי בארצות הברית כל אחריות לעזרה לעניים.⁶ יתרה מזו, אף-על-פי שגרמניה ובריטניה הנהיגו תכניות ביטוח זיקנה בשנים 1889 ו-1908 בהתאמה, לא היתה קיימת בארצות הברית תכנית לאומית לביטוח זיקנה. השפל הכלכלי הגדול של שנות ה-30 הביא למעבר בהול מאחריות מקומית לאח-ריות פדראלית, שבו ממשלי המדינות והרשויות המקומיות לא היו מסוגלים להתמודד עם החרפת המצוקה הכלכלית, שנבעה מאבטלה בשיעור של 20 עד 25 אחוזים. בשנת 1935 העלה הנשיא רוזוולט את הצעת החוק לביטחון סוציאלי, חוק שהיה בבחינת ציון דרך ואשר לאחר שנתקבל בקונגרס — יצק את המסגרת הבסיסית למערכת הביטחון הסוציאלי הקיימת בארצות הברית כיום.

חוק הביטחון הסוציאלי משנת 1935 הביא לגיבוש חמש תכניות. שתיים מאלה, ביטוח זיקנה וביטוח אבטלה, היו תכניות לביטוח סוציאלי, ובהן נקבעות הזכאות ורמת הגמלאות בהתאם לתעסוקתו ולתשלומיו הקודמים של העובד או מעסיקו. שלוש התכניות האחרות, סיוע לעיוורים, סיוע לקשישים וסיוע לילדים תלויים, היו יחסיות להכנסה והזכאות ורמת הגמלאות היו תלויות בהכנסה השוטפת.

בין השנים 1935 ו-1964 תוקן חוק הביטחון הסוציאלי מספר פעמים, ובהדרגה הורחבו הכיסוי ורמות הגמלאות. ב-1939 הורחב תשלום קצבאות הביטוח לשאיריהם של עובדים שנפטרו — הרחבה שהיתה משום תוספת ביטוח שאירים לביטוח הזיקנה — ולנשותיהם של עובדים שפרשו. בשנת 1950 הורחבה תחולת הגמלאות היחסיות להכנסה ובעקבותיה, ב-1956, תחולת קצבאות הביטוח לנכים. זאת ועוד, חוק התעסוקה המלאה

6 היוצאים מן הכלל, שניהם תוצאה של מלחמת האזרחים האמריקנית, היו סיוע לחיילים משוחררים, לאלמנותיהם וליתומיהם והלשכה לעבדים משוחררים, שהתקיימה זמן קצר בלבד ואשר סייעה לעבדים לשעבר.

7 ראה: Robert J. Lampman, "What Does it Do For the Poor? A New Test For National Policy," 34 *Public Interest*, (1974), pp. 66-82.

1972 על הנהגת תכנית לאומית המבוססת על רמת הכנסה מינימלית לקשישים, עיוורים ומוגבלים. תכנית זו כונתה בשם "תכנית להשלמת הבטחת הכנסה" והחליפה את תכנית העזרה לקשיש ולעיוור. הגמלאות לאנשי חסרי הכנסה אהרת הועמדו על 75 אחוזים בערך מרמת-העוני לאדם לא-נשוי ועל 90 אחוזים לזוג. ההעלאות בגמלאות התכנית להבטחת הכנסה הוצמדו לשינויי יוקר המחיה. גוסף על כך, תכנית תלושי המזון, שהונהגה לראשונה ב-1964 ונועדה לתלוקת תלושי מזון למשפחות נזקקות (כולל קשישים), הורחבה לתכנית לאומית ב-1972. בשנת 1976, עם בחירתו של קארטר לנשיא, נעצר הגידול בהוצאות הפדראליות לרווחה סוציאלית במונחים של אחוזים מן התל"ג. ואף-על-פי כן, ב-1980 זכה רונאלד רייגן בנשיאות בעזרת מצע שטען, שהגידול המואץ בתכניות הסוציאליות הביא לבלוימת התמריצים הכלכליים והצמיחה. תכניתו לשיקום כלכלי, שהוצעה ב-1982, נועדה לשמש מכשיר להיפוך המגמה ששלטה במשך שני עשורים שבהם חל גידול מואץ בהוצאות לצרכים לא-צבאיים.

לפני כניסתו של רייגן לתפקיד עמדו ההוצאות הפדראליות לרווחה סוציאלית על 55 אחוזים בערך מן התקציב הפדראלי ועל 12 אחוזים מן התל"ג.⁸ ההוצאה הכוללת לרווחה הסוציאלית היתה גבוהה לאין ערוך, מאחר שהחינוך היסודי והתיכון ממומנים באופן כמעט בלעדי מכספי המסים המשולמים למדינות ולרשויות המקומיות, ומשום ששירותי הבריאות לפרט ממומנים בחלקם הגדול מכספי ביטוח בריאות שהם יחסיים להכנסה ומנוכים מן השכר.

חרף כל הדיבורים על מהפכת-נגד, לא היה בהצעותיו של הנשיא רייגן, עד כה, כדי

בסך 35 אחוזים בלבד במדד המחירים לצרכן ב-1972. במקביל תרם גידול בשיעור של 43 אחוזים במספר מקבלי הגמלאות אף הוא לגידול העלויות, בשיעור כולל של 150 אחוזים. התרחבות זו בתכניות היא שהיתה הגורם העיקרי לירידה התלולה בעוני באוכ-לוסיית הקשישים. בעוד שב-1964 היה אחד מכל שלושה בני 65 ומעלה עני, הגיע שיעור העניים בקרב הקשישים בשנת 1972 רק ל-14 אחוזים. באותה שנה נקבעו קצב-אות ביטוח הזיקנה בהתאם לגידול השכר בעתיד ולאנפליציה. מאותה תקופה ואילך נשאר אחוז הקשישים החיים מתחת לקו-העוני, לפי אמת-המידה של ההכנסה בלבד, יציב יחסית. כאשר כוללים בהכנסה גם את ערכן הכספי של שאר ההטבות שהקשיש נהנה מהן, אחוז הקשישים הנחשבים לעניים הוסיף לרדת, עד כדי 5 אחוזים בשנת 1982.⁹ הדגש שהושם בעוני ובאי-שוויון הביא גם להנהגת התכניות "Medicare" ו-"Medicaid". הראשונה היא תכנית ביטוח בריאות לקשישים, הממומנת ממס המוטל על שכר העובדים, והשנייה היא תכנית לעזרה רפואית לאנשים עניים. הכיסוי ב-"Medicare" הוגבל לבני 65 ומעלה, שהיו בעלי זכאות גם לפי תנאי התכניות לביטוח זיקנה; "Medicaid" היא תכנית המותאמת למבחן הכנסה ומיועדת לכל קבוצות הגילים.

בחירתו של ריצ'רד ניקסון לנשיא, בשנת 1968, לא האטה בשלב הראשון את הגידול בהוצאות הפדראליות לרווחה סוציאלית. ניקסון העלה הצעת תכנית לסיוע משפחתי, שהיתה אמורה להבטיח הכנסת מינימום בכל מדינות ארצות הברית למשפחה עם ילדים, לקשישים, לעיוורים ולמוגבלים. אף-על-פי שההצעה לתכנית רווחה פדראלית למשפחות עם ילדים לא אושרה בקונגרס, הוחלט בשנת

8 ראה: Timothy Smeeding, *Alternative Methods for Valuing Selected In Kind Transfer Benefits and Measuring Their Effects on Poverty*, Technical Paper # 50, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington D.C., March 1982, p. 89.

9 ראה: A. W. McMillan & A. K. Bixby, "Social Welfare Expenditures, Fiscal Year 1978," 43 (5) (1980), *Social Security Bulletin*, pp. 3-17.

דמת. הגמלאות נקבעות לפי נוסחה פרוגרסיבית, כאשר הכנסות נמוכות זוכות בגמלה גבוהה יותר. בנוסף לזה, שאירים ונשים זכאים לקבל גמלה המבוססת על גמלת ביטוח הזיקנה של העובד הגמלאי, הנפטר והנכה.

שיטת העלות למימון ביטוח הזיקנה פירושה שיש לממן את הגידול בגמלאות באמצעות העלאת השכר או העלאת מסי-השכר. לפני 1974 היו העלאות בגובה הגמלאות זקוקות לאישור הקונגרס. התיקונים שנתקבלו בשנת 1972 איפשרו לעדכן את הגמלאות באופן אוטומאטי. הגמלאות משולמות לגמלאים מעודכנות כיום בהתאם לשינויים במדד השנתי של המחירים לצרכן, ואילו הבסיס לחישוב דמי הביטוח ונוסחת הגמלה אות מעודכנים במקביל לשינויים בשכר המוצע. יתרה מזו, משכורות שהיו מכוסות בעבר מעודכנות לצורך השוואתן לעלויות השוטפות בשכרם הריאלי של כלל העובדים. השאלה אם ההעלאות האוטומאטיות כיום בגובה הגמלאות ממומנות באופן מלא על ידי ההעלאות בדמי הביטוח תלויה בשינויים היחסיים החלים במוצע השכר והמחירים. למרות קיומה של "קרן נאמנות", היא משמשת אך ורק לצורך ספיגה של תגודות זמניות בתשלומי הגמלאות שאינן עונות על התנאי של תשלום המסים הקבועים בחוק. הידלדלותה המואצת של קרן זו בתקופה שלפני הנהגת השינויים במיסוי ובגמלאות, לעומת זאת, מלמדת שהמערכת לא תוכל לממן את תשלום הגמלאות במלוא היקפו בעתיד הקרוב מהכנסות שוטפות.

ב. מהות הבעיה וגורמיה

המשבר הכספי הצפוי לתכנית ביטוח הזיקנה בתחילת 1983 התבטא בצורך ללוות כספים מקרנות הנאמנות של ביטוח הנכים וביטוח הבריאות, בצורך לשלם במועד את גמלאות

להביא לידי צמצום ההוצאה הפדראלית לרווחה סוציאלית במונחים של אחוזים מן התל"ג. אמנם בוצעו קיצוצים במספר תכניות המבוססות על רמת הכנסה, אולם תכניות אלה הן משניות בחשיבותן לעומת תכניות הביטוח ושירותי הבריאות, שבהן מוסיפות ההוצאות לעלות¹⁰. וחשוב מכל, חרף התנגדותו, בטרם היה לנשיא, למערכת הביטחון הסוציאלית ולהעלאת מסים, המליץ הנשיא רייגן, זה לא כבר, על שינויים, שהקונגרס מיהר לקבלם, בדפוסי מימון התכניות לביטוח זיקנה, שינויים הכרוכים בהעלאת מסים בשיעור גבוה בהרבה מן הירידה בגודל הגמלאות.

הבעיות הפיסקאליות לטווח קצר וארוך

א. רקע מפורט יותר לביטוח הזיקנה החל משנת 1982 היו 88 אחוזים מן העובדים בארצות הברית מכוסים בתכנית לביטוח זיקנה. רק עובדים פדראליים ואי אלה קבוצות עובדים במדינות, ובתאגידים שלא למטרות רווח, לא נהנו מכיסוי.

ב-1982 שילמה התכנית לביטוח זיקנה למעלה מ-13 מיליארד דולר ל-36 מיליון עובדים כמעט, שיצאו לגמלאות, ולעובדים נכים ולנשותיהם, לאלמנותיהם ולתלויים בהם. הכספים למימון המערכת מגויסים ממסים על השכר, אשר ב-1983 עמדו על 10.8 אחוזים. המעסיק והעובד משתתפים בהם במידה שווה, והם חלים על 35,700 הדולרים הראשונים של השכר (דהיינו, למעט אי אלו הטבות שוליות). 2.6 אחוזי מס נוספים, המוטלים על השכר המכוסה, משמשים למימון התכנית לביטוח אשפוז לקשישים ולנכים. גובה הגמלאות המשולמות לגמלאים ולעובדים נכים תלוי בהכנסה המכוסה הקו-

10 ראה: John L. Palmer & Isabel V. Sawhill (eds.) *The Reagan Experiment*, Washington, D.C. Urban Institute Press, 1982, Chapter 3.

רות אחרות, תמורה זו במבנה הגילים תחייב כמעט הכפלה של מסים לתכניות ביטוח זיקנה, נכים וביטחון סוציאלי שמשלמים עובדים מכוסים, כדי לשמור על רמת החיים הנוכחית של הגמלאים יחסית ללא-קשישים. שיעור השתתפות בכוח העבודה גבוה מן החזוי בקרב הלא-קשישים (בפרט גשים), או פרישה במועד מאוחר מן החזוי בקרב קשישים או עליית הפריון בשיעור גבוה מן החזוי, יש בהם כדי לשנות את העליות החזויות במסים. התחזיות הזוכות למירב ההסכמה בנושא של בעיות המימון בביטחון הסוציאלי, שנערכו לפני השינויים האחרונים במסים ובגמלאות, צפו עלייה הכרחית במסים לתכניות הביטחון הסוציאלי עד לשיעור של 16 אחוזים מן השכר החייב במס, לעומת 10.8 אחוזים כיום. לחילופין, כדי להימנע משינוי שיעורי המסים, יהיה צורך בקיצוץ באותו יחס של הגמלאות המשולמות לקשישים.

פתרונות חילופיים לבעיות מימון

בשנת 1982 מינה הנשיא רייגן ועדה לאומית לרפורמה בביטחון הסוציאלי, והורה לה להגיש לו ולקונגרס הצעות לפתרון בעיות המימון של המערכת. בינואר 1983 הגישה הוועדה הצעת פשרה שהתייחסה ברובה לבעיות בטוח קצר, למרות שכל שינוי מוצע יביא גם לידי הפחתת הגירעון בטוח הארוך. מאחר שהגורמים לבעיות בטוח הקצר והארוך שונים אלה מאלה, ומאחר שהוועדה עסקה בהם בנפרד, נדון גם בפתרונות להם בנפרד.

ביטוח הזיקנה והביטוח הסוציאלי, וכן בהיי-דלדלותן התזויה של קרנות ביטוח הזיקנה, הנכים, הבריאות והביטוח הסוציאלי בשנת 1985. הבעיה היתה קצרת טווח וזמנית במו-בן זה, שמן התחזיות הזהירות ביותר עלה שבשנים 1982—2006 יהיה די במסים הקבועים בחוק כדי לכסות את תשלומי הגמלאות החזויים¹¹. הבעיה לטווח ארוך השתקפה בתחזית לתקופה שלאחר שנת 2006, המלמדת שהמסים הקבועים בחוק (12.4 אחוזים מן השכר המכוסה) ימצאו ברמה נמוכה מ-15—16 האחוזים הדרושים לתשלום הגמלאות החזויות במסגרת התכניות לביטוח זקנים, נכים וביטחון סוציאלי. בשני המקרים ניתן יהיה לאזן את המערכת רק על-ידי אי אלה התאמות במסים או בגובה הגמלאות. הגורם לבעיית המימון לטווח קצר היא הסטאגפלציה. שיעור נמוך בגידול הפריון, עליית מחירים מהירה מעליית השכר ושיעורי שיא באבטלה, כל אלה יביאו לגביית מסי-שכר בסכום הנמוך בהרבה מן הדרוש למימון תשלום הגמלאות. מהפך צפוי של תנאים כלכליים אלה וחזרה לשיעורי גידול בטוח הארוך יהפכו את הגירעון בטוח הקצר לדיווידנד בגובה 1.0 עד 1.5 אחוזים מן השכר אחרי 1990, ולמאזן שנתי ממוצע בשיעור 0.64 אחוזים מן השכר החייב-במס בשנים 1982—2006¹².

הגורם לבעיה החזויה בטוח הארוך הוא דמוגרפי. קבוצת השנתונים של תקופת שיאי הילודה שלאחר מלחמת העולם השנייה תגיע לגיל 65 בשנת 2011. בהנחה של שיעור ילודה יציב של 2.1 אחוזים צפוי שחלקם של בני 65 ומעלה באוכלוסייה, לעומת חלקם של בני 20—64, יעלה מ-0.2 אחוזים כיום ל-0.38 אחוזים¹³. בהעדר תמו-

11 ראה: Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance — Disability Insurance Trust Funds, 1982 Annual Report, Washington, D.C., USGPO, 1982.

הגאמנים פרסמו ארבע תצפיות. אנו מביאים מספרים מן התצפיות ה"בינוניות" (Series II-B), מסני שאלה נראות לנו ההגיוניות ביותר. ראה פטרוסון (לעיל, הערה 1). להשקפה אחרת על כך ראה

13 שם.

12 שם.

להלן.

קו של המעביד במס ההכנסה מוטל כמעט במלואו על העבודה, ומכאן שהשיעור הנמוך יותר החל על העצמאיים אינו הוגן.¹⁶

ההצעות העיקריות להקטנת הגמלאות היו: (1) לדחות את תשלום ההעלאות המתחייבות מעליית מדד יוקר המחיה; (2) לחייב את הגמלאות במס. גם במקרה זה, ההצעה השנייה מצטיינת ביתרונות משלה, והתומכים הרפורמה במס משני קצות הקשת הפוליטית מטיפים לה מזה שנים.¹⁷ גמלאות הביטחון הסוציאלי אינן אלא הכנסה לידים של מחייבי בסיס מס הכנסה מקיף אין היגיון משכנע בהוצאת הכנסות שמקורן בגמלאות הביטחון הסוציאלי ממעגל המסים. אין רגליים לטענה, שהחלת מס על גמלאות הביטחון הסוציאלי תפגע בעניים. על פי המתכונת הפרוגרסיבית של מס הכנסה הנוגה בארצות הברית, הקשיש העני פטור ממס הכנסה. יתרה מזו, הודות לאי-חיובן במס של גמלאות הביטחון הסוציאלי, אחוז גבוה מהכנסת הקשיש הלא-עני פטורה ממס, אף-על-פי שההכנסה הממוצעת לנפש של הקשישים זהה כיום כמעט לזו של הלא-קשישים.¹⁸ כמו כן, אין מקום לטעון שיש לפטור את הגמלאות ממס, הואיל ואין הן אלא בבחינת גמלה המבוססת על תשלומים בעבר. אוכלוסיית הגמלאים של היום זכתה ברווחים גדולים ובלתי צפויים עקב כניסתה למעגל הביטחון הסוציאלי בשלביה המוקדם-

א. פתרונות בטוח הקצר

שתי ההצעות העיקריות שהגישה הוועדה להגדלת ההכנסות ממסים בטוח הקצר היו: (1) להקדים לשנת 1983 מקצת מההעלאות המסים לתכניות הביטוח שנועדו ל-1990, או את כולן; (2) להרחיב את כיסוי תכניות הביטוח לעובדים חסרי כיסוי בשלטון המ-קומי והפדראלי וכן לעובדי תאגידים שלא למטרות רווח. ההצעה השנייה היתה מחוייבת המציאות וזכתה זה שנים לתמיכת מצדדי הרפורמות הוותיקים, בלי שי'ם לב לשיקולי מימון.¹⁴ בנוסף לפנסיות השירות הציבורי המשולמות להם, הצליחו רבים מן הגמלאים של השירות הציבורי הפדראלי לרכוש לעצמם זכאות לגמלאות המינימום של הביטחון הסוציאלי, שנועדו לעובדים בעלי שכר נמוך, בכך שעבדו במשך שנים אחדות במקומות עבודה מכוסים. ניצול לרעה של התכנית הביא את תומכיה לפעול להכללת כל העובדים בה. לעומת זאת, מתנגדי המבנה הפרוגרסיבי של הגמלאות השתמשו בטענת ניצול לרעה כדי להטיף לביטול גמלאות המינימום.¹⁵

אפשרות נוספת להעלאת מס, שיש לה יתרונות משלה, למרות ההכנסות הנמוכות יותר שהיא תניב, היא להעלות את מס ההכנסה לעצמאיים מ-75 אחוזים ואילך משיעור מס-ההכנסה המשולב החל על מועסקים ומעבידים, למלוא שיעור המס המשו-לם. שכן, רוב הכלכלנים תמימי דעים, שחל-

14 לכלילת עובדים פדראליים ראה: Joseph A. Pechman, Henry Aaron & Michael K. Taussig, *Social Security: Perspectives for Reform*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1968, p. 220.

15 ראה: Alicia H. Munnell, *The Future of Social Security*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1968, p. 220.

16 ראה: John A. Brittain, *The Payroll Tax for Social Security*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1972.

17 ראה פכמן (לעיל, הערה 14), עמ' 202-204; מונל (לעיל, הערה 15), עמ' 29-30.

18 ראה: S. Danziger, J. van der Gaag, E. Smolensky & M. Taussig, "Income Transfers and the Economic Status of the Elderly," in: M. Moon (ed.), *Social Accounting for Transfer*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth, Vol. 48, 1983.

ב. פתרונות לטווח ארוך

האלטרנטיבות העיקריות שהוועדה היתה יכולה להציע כפתרונות לטווח ארוך לבעיות המיון הן: (1) להעלות את גיל הפרישה; (2) להגמיך את רמת הגמלאות יחסית לרמת החיים של האוכלוסייה בגיל העבודה; (3) להגדיל את שיעורי המסים לאחר שנת 2006; (4) להגדיל את הגירתם של אנשים בגיל העבודה.

הטיעון האקטוארי התומך בהעלאת גיל הפרישה הוא הוגן. מאז 1935 גדלה תוחלת החיים, וצפוי שתוסיף לגדול בעתיד. בשנת 1940 היתה תוחלת החיים בגיל 65 לגברים 11.9 שנים ולנשים 13.4 שנים. בשנת 1980 הגיעה תוחלת החיים של גברים ונשים בגיל 65 ומעלה ל-14 ו-18.4 שנים, בהתאמה.¹⁹ מן העובדה שלא שינתה את גיל הפרישה משתמע, שהתכנית יצאה מהנחה ששנות החיים הנותרות יעברו על הגמלאים מחוץ למעגל העבודה, דבר שהיה מגדיל את ההוצאות לתשלום גמלאות ללא הגדלה שוות ערך בהכנסות ממסים.²⁰ העלאת גיל הפרישה עשויה להחזיר חלק מן הרווח שיושג על-ידי זה לתקופת גיל העבודה, ולהביא בכך להגדלת סכומי המסים המשולמים בחיים ולהקטנת סכומי הגמלאות המשתלמות כל החיים לגמלאים בעתיד.

לעומת זאת, בהשוואה להקטנה שוות ערך ברמת הגמלאות לכל סוגי המבוטחים, צפוי שהעלאת גיל הפרישה תזיק יחסית יותר לעניים, לכושים וככל הנראה גם לנשים. שכן סיכוייהם של עניים ושחורים למות בטרם ייהנו מהגמלאות גדולים מסיכוייהן

מים.¹⁹ במשך שנות עבודתה נשאה אוכלוסייה זו על כתפיה מערכת ששילמה לרבים מספר מצומצם יותר של סוגי גמלאות וברמה נדיבה הרבה פחות. חיוב הגמלאות במס היא הדרך הצודקת ביותר להקטנתן, תוך הימנעות מפגיעה במקבלי גמלאות עניים.

חמש ההצעות הללו היו אמורות להביא לעליית שיעור המס ולהקטנת הגמלאות ב-151 מיליארד דולר בין השנים 1983-1990.²⁰ הכללת עובדים פדראליים חדשים שאינם מכוסים ועובדי המגזר ההתנדבותי החל מ-1984, תוך איסור על יציאתם של עובדי השלטון המקומי, הקדמת-מה של העלאת המס המתוכננת, והגדלת שיעור המס לעצמאיים — כל אלה עשויים להגדיל את ההכנסות ממסים ב-22, 40, ו-18 מיליארד דולר, בהתאמה. הכללת מחצית הגמלאות במעגל מס ההכנסה לבעלי הכנסה שמעל ל-25,000 דולר (32,000 דולר לזוגות נשואים) תגדיל לפי ההערכה את הכנסות התכניות ב-27 מיליארד דולר נוספים. דחיית תשלום תרומות ספתי-היוקר מן המועד המתוכנן, יולי 1983, לינואר 1984, עשויה להקטין את הגמלאות ב-40 מיליארד דולר. בכפוף לשאלה אם חיוב הגמלאות במס נחשב העלאה בשיעור המס או לקיצוץ בגמלאות, היה הפתרון שהמליצה עליו הוועדה תלוי אפוא כדי מחצית או שני-שליש יותר בהגדלת המסים מאשר בקיצוץ בהוצאות. הנשיא רייגן קיבל את המלצות הוועדה והקונגרס מיהר לאמץ, בד בבד עם הצעה נוספת, שהיתה שנויה יותר במחלוקת: לתת את הדעת על בעיית המימון בטווח הארוך.

19 ראה: R. V. Burkhauser & J. Warlick, "Disentangling the Annuity from the Redistributive Aspects of Social Security," 27 *Review of Income and Wealth*, (1981), pp. 401-421.

20 שינויים נוספים יחסכו לפי התחזית 17 מיליארד דולרים נוספים.

21 ראה: U.S. Department of Health and Human Services, *Life Tables for the United States: 1900-2050*. Actuarial Study No. 87, Washington, D.C. U.S. Department of Health and Human Services, SSA Pub. No. 11-11534 (September 1982).

22 ראה: F. R. Bayo & J. F. Fabeo, *Equivalent Retirement Ages: 1940-2050*, Actuarial Note No. 105, Washington, D.C., U.S. Department of Health and Human Services, June 1981.

לעומת בני 20—64 עד שנת 2060, אותן תחזיות צופות ירידה תלולה בחלקה של קבוצת בני 20 ומטה. מכאן, ששיעור התלות הכולל (היחס שבין בני 20 ומטה בתוספת בני 65 ומעלה ובין קבוצת בני 20—64) יפחת למעשה מ-0.75 ל-0.68 בשנת 2010, ובעקבות זאת תחול בו עליית-מה לכדי 0.86 בשנת 2060. חשוב לציין, ששיעור אחרון זה נופל בהרבה מן השיעור של 0.95 בשנת 1965. יוצא אפוא, שלמרות שתכניות הביטוח הן הסוציאלי עלולות למצוא את עצמן מול מגמות דמוגרפיות מקשות בעתיד, אותן מגמות עצמן מאבדות מחומרתן כאשר שוק-לים את מערכת הרווחה הסוציאלית במלוא היקפה, לרבות חינוך וחלוקת הגמלאות בין קבוצות האוכלוסייה התלויות. אפשר, אם כן, לשמור על השוויון המוחלט כמעט במצבם הכלכלי של הקשישים והלא-קשישים ללא הגדלת נטל המסים הכולל על האוכלוסייה העובדת. חסרונו של פתרון זה נעוץ בהיותו כרוך בחלוקה-מחדש מאסיבית של ההוצאות הציבוריות מצעירים לקשישים. עד כמה מ-כנה מדינה מתקדמת ללכת בכיוון זה היא שאלה עיקרית של המדיניות. מכל מקום, בהקשר הפוליטי הנוכחי, יקשה לקבל החלטה על הכפלה כמעט של שיעורי מס ההכנסה, אפילו אם צעד זה ילווה בהפחתה מקוזת של מסים אחרים.

הגדלת ההגירה החוקית תאפשר להקטין במידת-מה את מס ההכנסה החזוי, שכן המהגרים החדשים יגדילו באופן מידי את האוכלוסייה משלמת-המסים, בעוד שאת מס-פר מקבלי הגמלאות היא תגדיל רק בעתיד. הגירה מתמשכת תאפשר להשלכות של פער הזמן להימשך גם בעתיד. כאשר ההגירה הבלתי-חוקית לתחומי ארצות הברית (המוע-

של קבוצות הרוב הלא-עניות. אם לא יוק-טנו פערים אלה בעתיד, סביר להניח שהע-לאת גיל הפרישה עוד תחמיר את הבעיה.²³ אף-על-פי שתוחלת החיים של הנשים גבוהה מזו של הגברים, גדולים עתה יותר הסיכויים שהן תפרושנה במועד מוקדם יותר. העלאת גיל הפרישה תגדיל את הקנס על פרישה מוקדמת, וסביר אפוא, שתגרום להנמכת רמת ההכנסה היחסית לנשים ולעובדים שיפ-רשו בשלב מוקדם לאחר תקופה של אבטלה. הקטנת הגמלאות יחסית לרמת החיים של האוכלוסייה בגיל העבודה היא אמצעי מ-תה, שכן ניתן לבצעה ללא הרעת תנאי הק-שישים במונחים מוחלטים. אכן, אם רמת החיים הממוצעת תוסיף לעלות, הגמלאות שתשולמנה לקשישים ורמת חייהם במאה ה-21 יהיו גבוהים לאין ערוך לעומת ההווה, למרות שתחול ירידה במצבם יחסית ללא-קשישים. הקטנת הגמלאות יחסית לרמת הח-יים של האוכלוסייה הלא-קשישה אינה א-מ-צעי מושך, שכן היא עתידה לשחוק את הישגי 1960 בכך שתשווה, או תשווה כמעט, בין הכנסתם של הקשישים לזו של הלא-קשישים. התיקונים בחוק הביטחון הסוצ-יאלי משנת 1972, לפיהם נקבע גובה הגמל-אות בהתאם לגידול השכר והאינפלציה, נו-עדו להבטיח שהישג זה יישמר.

הגדלת שיעורי מס ההכנסה לצורך כיסוי הגירעון לטווח ארוך היא אמצעי מושך, שכן אין בו הפליה לרעה של עניים, שחורים ונשים, וכמו כן אין הוא גורם הרעה במצבם של הקשישים. בדרך זו יימנע הצורך מהג-דלת שיעורי המסים לביטחון סוציאלי מעבר לרמות המקובלות כבר כיום בכמה ממדינות מערב-אירופה.²⁴ יתרה מזו, למרות שחזויה הכפלה בחלקה של אוכלוסיית בני 65 ומעלה

23 ראה : Gordon Sutton, "Demographic and Economic Differences in Survivor Experiences of Nonwhite and White Families," *Social Security Bulletin*, 43 (1980) (2) pp. 18-20.

24 המימון לתכניות OASDI בא מס על השכר הכולל בשיעור של 21.1 באוסטרליה, 18.5 במערב גרמניה, 32.45 בהולנד ו-21.15 בשוודיה. ראה : l. R. Zeitzer, "Social Security Trends and Developments in Industrialized Countries," *Social Security Bulletin*, 46 (3) (1983), pp. 52-62.

בתקופת הפרישה ייתכן שתכנית הביטחון הסוציאלי השפיעה לרעה על הרצון לעבוד בכל קבוצות הגילים, בפרט לקראת תום גיל העבודה. אם כל משקי הבית יחסכו וישקיעו פחות מאמץ, יימצא פחות כסף לעובד. כל עובד ייצר פחות. באופן דומה, מאמצי עובדי דה מוקטנים פירושים פחות ייצור. שרשרת אירועים זו מוצאת תימוכין בעובדה, שהצי- מיחה הכלכלית המרשימה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, במערב-אירופה ובי- ארצות הברית, שקעה בסטאגפלציה של אמי- צע שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80, מיד לאחר ההתרחבות האדירה, באמצע שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70, של תכניות הבי- טחון הסוציאלי ומדינת הרווחה. כלום זהו צירוף מקרים גרידא, או שמא טמון כאן קשר סיבתי? משבר מדינת הרווחה נובע בחלקו הגדול מן הדעה, שהתרחבות תשלומי ההעברה והמסים המוגדלים למימון תכניות אלה הם האשמים בתפקודם הלקוי של אר- צות הברית והמשקים האירופיים.

התיאוריה הכלכלית אינה צופה במפורש את ההשלכות הנודעות לתכניות הביטחון הסוציאלי על החיסכון הפרטי. מאחר שהתכ- נית לביטחון הסוציאלי היא מערכת הבנויה על שיטת תשלום ההוצאות מיד עם התעורר הצורך, נהנים העובדים בהווה מהגנתה של תכנית חיסכון (כל עוד הם מאמינים שהמע- רכת תמשיך לשלם את הגמלאות עם פרי- שתם) בלי צורך לחסוך. הגיוני אפוא, שהם יחסכו פחות. מצד שני, הואיל ובארצות הברית קיימים מספר הסדרים המעודדים פרישה מוקדמת, ואי לכך ממושכת יותר, הם עשויים לחסוך יותר בהעדר תכנית פרישה ציבורית. למרות שקיימות סיבות רבות נוספות הנותנות יסוד להאמין שהבי- טחון הסוציאלי יגדיל את החיסכון, יקטין אותו או לא ישפיע עליו, די בשתי סיבות אלה כדי להאיר את הבעיה. השפעתה של תכנית הביטחון הסוציאלי על החיסכון היא סוגיה אמפירית!

למרבה הצער, אין בנתונים האמפיריים

רכת בין 100,000 למיליון נפש בשנה, כאשר 53 מיליון נפש מתגוררים בארצות הברית באופן לא-חוקי) מגדילה את אוכלוסיית משלמי המסים, אך לא את אוכלוסיית מקב- לי-הגמלאות, יש בכך משום תמיכה בכולנו. (המעסיקים מדווחים על השכר שהם משל- מים, אולם היחיד עשוי לחשוש מפני גילוי כאשר הוא פונה בבקשת גמלה בשלב מאוחר יותר). בהגדלת ההגירה החוקית תהיה גם משום חזרה כלשהי למדיניות ההגירה האפ- שרית שעליה היתה גאווה ארצות הברית. החסרון הוא, שהגירה המונית מביאה עמה בעיות משלה של הסתגלות וקליטה.

למרבה הצער, הקונגרס, בחפזונו לאמץ את המלצותיה של הוועדה הלאומית, שנתקבלו פה אחד, אימץ בנוסף לכך את המלצותיהם של חבריו הרפובליקנים להעלאת גיל הפרי- שה. החל משנת 2003 יועלה גיל הפרישה בשני שלבים, עד ל-67 בשנת 2027. לאור העובדה, שהשלב הראשון אינו מתוכנן להי- כנס לתוקפו לפני שנת 2009 נראה, שהיה בידי הקונגרס די זמן לשקול מחדש ולשנות את החלטותיו באווירה שאינה אווירת-משבר. בעיית המיזן של תכניות הביטחון הסוציאלי לטווח קצר היתה משנית במהותה במובן זה, שלא נדרשו שינויים מרחיקי לכת במיסוי ובגמלאות. הטיפול בבעיה ארוכת הטווח, הגם שאינה בעיה של מה בכך, אינו מן הקשים. האם קיים בתכניות הביטחון הסוצ- יאלי משהו בעייתי יותר ביסודו? הפרק הבא ידון תחילה בתוצאות השליליות ולאחר מכן בתוצאותיה החיוביות של התכנית לבי- טוח זיקנה.

התוצאות הכלכליות של תכנית הביטחון הסוציאלי

תכנית הביטחון הסוציאלי מואשמת בירידת החיסכון והעבודה. בשל קיומה של תכנית פרישה פדראלית אפשר שפחת החיסכון הפ- רטי לקראת הפרישה. על-ידי הענקת הכנסה

שהתיאוריה אינה אומרת דבר על היקף הי-
רידה במאמצי העבודה. גם תוצאות קטנות-
היקף וגם תוצאות גדולות-היקף מתיישבות
עם התיאוריה, ובמחקרים נתגלו שני הסוגים
גם יחד.²⁵ יתרה מזו, הואיל וגמלאות הבי-
טחון הסוציאלי תלויות בהכנסות בעבר, ול-
פיכך במאמץ העבודה שהושקע בגיל העבו-
דה, יש בתכנית הביטחון הסוציאלי כדי
להגדיל את העבודה וההכנסות לפני מועד
הפרישה. לתכנית נודעו השפעות חיוביות
על שעות העבודה של עובדים צעירים.²⁶
מבחינת המאזן הכולל אפוא אין ביכולתנו
לקבוע בוודאות שתכנית הביטחון הסוציאלי
היא שגרמה את הירידה במאמצי העבודה.

אולי העדות המשכנעת ביותר לכך של-
תכנית הביטחון הסוציאלי היתה השפעה לא
מבוטלת על מאמץ העבודה היא העלייה
הדרמטית שחלה לאחר מלחמת העולם הש-
נייה בשיעור הגברים בגיל 65 ומעלה הפור-
שים לגמלאות בארצות הברית. מצד שני,
תחילתה של מגמה זו היתה לפני חקיקת
חוק הביטחון הסוציאלי ב-1935. יתרה מזו,
ההכנסה מפנסיות פרטיות ומצורות אחרות של
חיסכון ונכסים גדלה אף היא בתקופה שלא-

כדי לסייע יותר מן התיאוריה. פלדשטיין
גילה שלתכנית הביטחון הסוציאלי יש הש-
פעה שלילית רבה על החיסכון.²⁵ ממצאיו
דירבנו למחקר נוסף, שתוצאותיו לא אישרו
בדרך כלל את ממצאיו שלו.²⁶ לאחרונה
נמצאו שני חוקרים, שיש לייחס את התוצאות
המקוריות של פלדשטיין לטעות בתכנות.²⁷
מן התוצאות המתוקנות עולה, שהביטחון
הסוציאלי הביא למעשה להגברת החיסכון.
התיאוריה הכלכלית פחות מעורפלת בכל
הקשור להשלכותיהם של מרבית תשלומי
ההעברה על העבודה. מנקודת הראות של
המשק כולו, תשלומי העברה מצמצמים את
היקף העבודה. מקבלי גמלאות עובדים פחות,
מאחר שהכנסתם גדולה יותר. מאידך גיסא,
אלה המממנים את הגמלאות עובדים יותר,
מאחר שהכנסתם קטנה יותר. בהערכה רא-
שונה תוצאות אלה מקוזות זו את זו לגבי
גובה ההכנסה. אולם הן שיעורי המס שנגקבו
בדרושים להגדלת הכנסות התכניות לשם
מימון תשלום הגמלאות, והן שיעורי המס
בפועל, המוטלים על מקבלי הגמלאות, המ-
לווים את רוב תשלומי ההעברה, מקטינים
את התגמול היחסי הניתן לעבודה. אלא

25 ראה : M. Feldstein, "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accu-
mulation," *Journal of Political Economy*, 82 (Sept.-Oct. 1974), pp. 905-926. וראה גם :

M. Feldstein, "Social Security and Private Savings: International Evidence in an
Extended Lifecycle Model," in: M. Feldstein & R. Inman (eds.), *The Economics of
Public Services*, International Economic Association Conference Volume, 1977.

26 ראה למשל : Alicia H. Munnell, "The Impact of Social Security on Personal Savings,"
National Tax Journal, 27 (Dec. 1974), pp. 553-567; idem, *The Effect of Social Security
on Personal Savings*, Washington D.C., Brookings Institution, 1982; R. J. Barro, *The
Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the U.S. Time Series*,
Washington, D.C., The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978;
M. R. Darby, *The Effects of Social Security on Income and the Capital Stock*, Wash-
ington, D.C., The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

27 ראה : D. R. Leimer & S. Lesnoy, "Social Security and Private Saving: New Time Series
Evidence," *Journal of Political Economy*, 90 (June 1982), pp. 606-642.

28 ראה : S. Masters & I. Garfinkel, *Estimating the Labor Supply Effects of Income Main-
tenance Programs*, New York, Academic Press, 1977.

29 ראה : R. V. Burkhauser & J. A. Turner, "A Time-Series Analysis on Social Security
Economy, 86 (August 1978), pp. 701-715.

בם הכלכלי של הקשישים והלא-קשישים הוא כיום כמעט זהה. זוהי ראייה הן לצמי- צומו הדרמטי של האי-שוויון בין קבוצות גילים והן להפחתת אי-הביטחון הכלכלי מחמת גיל. אין ספק, שהקשישים שזכו לקבל גמלאות מיד לאחר הקמת המערכת, זכו ליתרון יחסי על-פני הבאים אחריהם. הגמל- אים בהווה עדיין מקבלים יותר משהשקיעו במערכת. יש בין המומחים הטוענים, שה- עובדים בהווה ישקיעו במערכת הרבה יותר משיקבלו ממנה. לעומת זאת, המחקר החשוב ביותר שנערך בשאלה זו מגלה, ששיעור התשואה לעובדים המצטרפים לכוח העבודה בין השנים 1960 ו-2000 ינוע בין 2.6 ל-4.9 אחוזים.³¹ אפילו נמצאה במגזר הפרטי אפ- שרות השקעה דומה בטיבה, היתה תשואה מעין זו מכובדת למדי. אולם בשוק הפרטי אין לרכוש ביטוח חסין-אינפלציה לא רק נגד זיקנה, אלא גם נגד נכות, התאלמנות וכו'. הגנה חסינת-אינפלציה זו מפני מגוון הסיכונים הרחב מעלה את ערכו הביטוחי של כיסוי התכנית לביטחון סוציאלי הרבה מעבר לערכו כתכנית פנסיה. הטענה, שהביטחון הסוציאלי הוא "עסק גרוע" לעובדים צעיר- ים, טענה שסייעה ללבות את "משבר מדי- נת הרווחה", אינה עומדת בבחינה מדוקדקת.

סיכום ומסקנות

הודות לתנועה לזכויות האזרח משנת 1960, למודעות החברתית המוגברת ולמלחמה ב- עוני, צמחה מדינת הרווחה בארצות הברית בקצב מסחרר בעשור השנים 1965—1975. לקראת תום התקופה החלה הסטאגפלציה. תגובה פוליטית היתה בלתי נמנעת. התוצאה

חר מלחמת העולם השנייה. הגידול הכללי בהכנסות, ולא דווקא תכנית הביטחון ה- סוציאלי לבדה, אפשר שהוא הגורם למרבית המגמות שפעלו הן בתקופה שלפני מלחמת העולם השנייה והן בתקופה שלא- חריה.

למרות שקשה לאמת את ההשפעות השלי- ליות המיוחדות לתכנית הביטחון הסוציאלי על החיסכון והעבודה, לא כל שכן להעריכן מבחינה כמותית, נקל להוכיח את השפעתה החיובית של התכנית על העוני, האי-שוויון וחוסר הביטחון. כפי שנאמר לעיל, הגידול בגמלאות התכנית לביטוח זיקנה בין השנים 1965 ל-1972 הביא לצמצום העוני כדי מח- ציתו באוכלוסיית הקשישים. זאת ועוד, מן המחקר עולה, שתכנית הביטחון הסוציאלי היטיבה במידה שלמעלה מן הממוצע עם הנשים, עם עובדים בעלי שכר נמוך ועם עובדים בני מיעוטים.³⁰ למרות שהעובד הממוצע מצטרף לכוח העבודה בשלב מאוחר יותר ותוחלת חייו גבוהה מזו של עובדים בעלי שכר נמוך ובני מיעוטים, ולמרות שמס ההכנסה גרסיבי במידת-מה, היה בתפנית הפרוגרסיבית במבנה גמלאות הביטחון ה- סוציאלי יותר מפיצוי נאות על כך. ולעומת זאת, בהעדר התפנית הפרוגרסיבית במבנה הגמלאות עשוי היה הביטחון הסוציאלי להפ- לות לרעה בעלי שכר נמוך. תובעי ביטולו של הביטחון הסוציאלי בשם השוויון האק- טוארי מתעלמים מנקודה זו. מאליו מובן, שכאשר מערכת ביטוח סוציאלית, יותר ממערכת פרטית, שוגה בכיוון כלשהו במוג- חים של צדק אקטוארי, מוטב שתטעה לטובת העניים.

באופן דומה, כפי שנאמר לעיל, במידה רבה הודות לתכנית הביטחון הסוציאלי, מצ-

30 ראה : Henry Aaron, *Economic Effects of Social Security*, Washington D.C. (Brookings Institution, 1982), pp. 78-80.

31 ראה : L. Russell, *The Baby Boom Generation and the Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, pp. 153-158 ; D. R. Leimer & P. A. Petri, "Cohort Specific Effects of Social Security Policy," *National Tax Journal*, 34 (March 1981), pp. 9-28.

סכון ובמאמץ המושקע בעבודה וייתכן שלא. אין ראיות משכנעות לכאן או לכאן.

קשייה של תכנית הביטחון הסוציאלי הם בבחינת דוגמה מאלפת של בעיות מדינת הרווחה. בין שקיים בפועל משבר של מדינת הרווחה ובין לאו, לבטח אין מקום לבהלה. אכן, היתרונות הלאומיים הגלומים בחינוך הפדראלי, ובמידה פחותה במקצת בשירותי רפואה ציבוריים, נראים מבטיחים אפילו יותר מן היתרונות של תחום תשלומי ההעברה. אין ספק, שיתרונות החינוך והבריאות תרמו לעלייה כמותית ואיכותית בכוח העבודה.

מצד שני, למרות שהבעיות הפיננסיות המתעוררות בכל תחום מתחומי מדינת הרווחה עשויות להיראות בנות-פתרון כל אחת כשלעצמה, עלול להימצא בהן יסוד של שילוב שיעשה אותן נמנעות-פתרון כקבוצה. מקרה כגון זה עשוי להתעורר כאשר נטל המסים לכל תכנית בנפרד הוא סביר, אולם נטל המסים לכל התכניות גם יחד כבד מנשוא. מה הם מסים גבוהים מדי למימון כל תכניות הרווחה? הכל זולת הסוציאליסטים האדוקים ביותר יסכימו שמסים בשיעור של 100 אחוזים הם גבוהים מדי. התמריצים הכלכליים הם מכשיר חשוב ויעיל לתפקודן של מערכות חברתיות וכלכליות נבונות מכדי שאפשר יהיה לוותר עליו. אי לכך, לא תמיד יש יתרון בהגדלת שיעור המסים.

גם התכניות אינן נטולות בעיות. למרות העלויות הניכרות בגמלאות הביטחון הסוציאלי, 30 אחוזים מן האלמנות הקשישות בארצות הברית עדיין חיות מתחת לקו העוני. גמלאות התלויים המשולמות בתכנית לביטוח זיקנה, כאמצעי למאבק בעוני, מבוטסות על שכרו המכוסה של העובד בעבר, לאור זה, קל יותר לעובדים בעלי שכר גבוה, ולזוגות שרק אחד מבני-הזוג בהם עובד, לרכוש לעצמם זכאות לקבלת גמלאות נוספות אלה מאשר לעובדים בעלי שכר נמוך ולזוגות ששני בני-הזוג שלהם עובדים. עליית שיעור הגשים העובדות וגידול האב-טלה בקרב משפחות שרק אחד מבני-הזוג

היא, תשומת-לב רבה המוקדשת למשבר כביכול בתכנית הביטחון הסוציאלי ובמדינת הרווחה. השאלות שעלו על סדר-היום היו שאלות-יסוד. האם יש לבטל את צמיחתן של תכנית הביטחון הסוציאלי ומדינת הרווחה? האם בעיותיה הכספיות של תכנית הביטחון הסוציאלי ינוצלו כעילה לחיסולה?

הנשיא רייגן, מתנגד ותיק לעצם קיומה של מערכת ציבורית לביטוח זיקנה, והקונגרס השיבו עתה על שאלות אלה תשובות מפורשות. תכנית הביטחון הסוציאלי תישאר על כנה. אוירת המשבר, שנבעה מן הבעיות הפיננסיות בטווח הקצר, שימשה לא כתואנה לחיסול התכנית, אלא דווקא לחיזוקה. ההמלצות פה אחד שהגישה הוועדה לרפורמה בביטחון הסוציאלי אושרו בידי רייגן והועברו בקונגרס במהירות מפתיעה. ההמלצות הן בבחינת פשרה סבירה הכרוכה במספר קטן בלבד של שינויים מרחיקי לכת (שה-בולטים בהם הם הכללתם של עובדים פדראליים, מקומיים ומתנדבים חדשים, וחיוב ה-גמלאות במס), שינויים אשר בלאו הכי ראוי היה לבצע בזכות עצמם. למרות שהקונגרס פעל בחיפזון בהעברת החוק הקובע העלאה הדרגתית של גיל הפרישה, החל משנת 2003, אין ספק לגבי ההיגיון שבהצעה זאת. אין בגיל 65 דבר מקודש. אריכות ימים היא תופעה ששכיחותה הולכת וגדלה. בנורווגיה, בישראל ובדנמרק מקובלים גילי פרישה מאוחרים יותר. מכל מקום, בידי הקונגרס שהות רבה לשקול את השינוי מחדש.

לא מן הבעיות הכספיות קצרות הטווח ואף לא מן הבעיות ארוכות הטווח נשקפה סכנה חמורה לקיומה של תכנית הביטחון הסוציאלי; נמצאו בהישג-יד פתרונות שהיה בהם כדי לשמור על התכנית בלי לגרוע מיכולתה להעניק הכנסה בטוחה לקשישים, למוגבלים ולשאידיהם. גם אין כל ראייה משכנעת לכך שלתכנית הביטחון הסוציאלי היתה יד בשחיטת האוונה שהטילה ביצי זהב. ייתכן שהתכנית הביאה לצמצום בחיי-

מיליוני משפחות קיפחו את כיסוי ביטוח הבריאות בעטים של שיעורי השיא באבטלה בתקופה שלאחר השפל הכלכלי. אכן, שיעור רי אבטלה מרקיעים שחקים הם המחיר של תכניות הרווחה, של הקטנת כיסוי הביטוח הפרטי ושל הפחתת מספר העובדים הנושאים את מדינת הרווחה.

יחד עם זאת, אם יש בתגובתה של המערכת הפוליטית בארצות הברית על המשבר הפיננסי, הפוקד לאחרונה את הביטחון ה"סוציאלי", משום רמז לתגובה שיש לצפות ממנה על המשבר הרחב יותר של מדינת הרווחה, כי אז לא נשקפת סכנה למדינת הרווחה.

שלהן עובד (כולל ראשי משפחה), עשויים לכפות בעתיד שינויים בדרך הישוב ההכנסה והגמלאות. תפקידיהם היחסיים של תכנית הביטחון הסוציאלי והתכנית המשלימה ל- הבטחת הכנסה בקביעת רצפת-הכנסה לקשישים מעוטי הכנסה עדיין שנויים במחלוקת. שיפורים טכנולוגיים וגידול העלויות בשיירות הבריאות בארצות הברית הם דרמטיים באותה מידה. לגבי שניהם יש צורך בבחירה מכאיבה. יתרה מזו, הגירעונות החזויים במערכת ביטוח הבריאות לקשישים יחייבו העלאה ניכרת במסים או קיצוצים בגמלאות, בלימת עלויות בשירותי הבריאות, או שילוב כלשהו של אמצעים אלה. לבסוף,

מהותם וסוגיהם של שירותי הרווחה

מאת ד"ר אריה ל' מילר *

הקדמה

1. שירותי הרווחה ומדינת הרווחה

שירותי הרווחה¹ הם חלק מן האמצעים שנועדו להגשים את מדינת הרווחה. חלקים אחרים כוללים, בין השאר, שירותים או גמלאות הניתנים, לאו דווקא לנוקדים, בתחום החינוך, הבריאות, השיכון, וכמו כן שירותים סוציאליים אחרים.

מדינת הרווחה או מדינת הסעד, אשר מומחים אחדים קראו לה מדינת השירותים (Service State)² או מדינת השירותים החברתיים (Social Service State)³, הואיל והיא נועדה בעיקר לספק לתושביה שירותים חברתיים שונים ובתחומים מגוונים, קיימת היום — בצורה ובממדים אלה או אחרים — בארצות המתקנות רובן ככולן, ובתוכן ישראל, בעוד שארצות אחרות שואפות וחותרות להגיע למצב דומה בשטח הקידמה הסוציאלית.

שאלת ההגדרה של הרווחה או של מדינת הרווחה היא קשה עד מאוד, מפני שפירוש

המושגים הללו מעורר חילוקי דעות לא מעטים⁴. בין היתר נאמר, שמדינת הרווחה היא שיטה של אחריות חברתית להבטחת רמה מינימלית מסוימת של רווחה אינדיווידואלית וכללית, או מכלול המאמצים הנעשים על מנת להתגבר על הקשיים והחסרונות הסוציאליים המאפיינים מערכת מודרנית של ארגון כלכלי⁵. מחבר אחד תיאר בפשטות את מדינת הרווחה כמדינה שבה ניתנים שירותים חברתיים סטטוטוריים מרובים⁶.

לפני תום מלחמת העולם השנייה ניסח פרנקלין רוזוולט ארבע חירויות יסוד שמדינה בת זמננו חייבת להבטיח לאזרחיה. אחת מן הארבע היא "החירות ממחסור". לפי תפיסה זו אין האזרח בן חורין במדינה אלא אם כן הוא בטוח בכך שלפחות צורכי המחיה החיוניים לו ולמשפחתו יסופקו להם על-ידי המדינה, אם אינם מסוגלים להשיגם בעצמם. עקרון החירות ממחסור קודש בידי רוזוולט וצ'רצ'יל באמנה האטלנטית שחתמו שני המנהיגים בשנת 1941.

מאוחר יותר הוכרזה הזכות לביטחון סוציאלי, הכוללת בתוכה, כפי שיוסבר, את הזכות לשירותי רווחה, כחלקה האלמנטרי

* חוקר בכיר, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- 1 בלועזית גהוג לקרוא להם Sozialhilfe, aide-sociale, welfare services.
- 2 ראה, למשל: Betty Reid Mandell, *Welfare in America — Controlling the "Dangerous Classes"*, Engelwood Cliffs, 1975, p. 1.
- 3 ראה לדוגמה: M. Bruce, *The Coming of The Welfare State*, London, 1961, p. IX.
- 4 השווה: Mary Bryna Sanger, *Welfare of the Poor*, New York, 1979, p. VII.
- 5 ראה ברוס (לעיל, הערה 3), בעמ' 2, 17.
- 6 ראה: W. E. Baugh, *Introduction to the Social Services*, London, 1977, p. 11.

בסקירה סטטיסטית, המתייחסת בעיקר לשנת 1980, דווח בין השאר שמספר המשפחות הזכאיות לתמיכת סעד שוטפת הצטמצם בין השנים 1975—1980 באופן הדרגתי מ-25,218 ל-12,520. מכאן ניתן היה להסיק, שחל שיפור ניכר במצבם של העשירונים התחתונים בחברתנו, ולא היא. הנתונים הנ"ל מושפעים ככל הנראה מכמה גורמים חיצוניים (כגון העברת מספר ניכר של נת-מכי סעד לביטוח הנכות אשר הופעל בהדרגה החל מ-1974). אכן, מאותה סקירה אנו לומדים שאחוז המשפחות מתחת לקו העוני לאחר תשלומי העברה (קצבאות ילדים וכו') גדל בתקופה האחרונה בקצב מואץ — מ-2.8% ב-1977 ל-6.6% ב-1980 — ואילו תחולת העוני לאחר תשלומי העברה גדלה מ-7.8% ב-1977 ל-23.9% ב-1979, דהיינו פי שלושה¹⁰. מכאן, שחלה לאמיתו של דבר נסיגה לרמה שמלפני 12 שנים ויותר¹¹.

מסקירה דומה על שנת 1981 אמנם עולה, שקצב עליית ממדי העוני נבלם במידה רבה בשנה זו. עם זאת, צוין, שתחולת העוני אצל המשפחות הגדולות ואצל הילדים המשיכה לגדול ב-1981 במידה מדאיגה. כך, למשל, גדלה תחולת העוני במשפחות בעלות ארבע ילדים ויותר מ-14.1% ב-1980 ל-16.5% ב-1981, ואילו כרבע מהמשפחות שלהן 6 ילדים ויותר היו עניות ב-1981, כלומר כמעט פי ארבעה מאשר ב-1977. ב-1981 חולצה הודות לתשלומי ההעברה רק מחצית אוכלוסיית העניים ממעגל העוני, לעומת 71% ב-1977. בו בזמן היתה החרפה של

ביותר, בתור אחת מזכויות האדם, במסמכים בינלאומיים בעלי חשיבות מיוחדת⁷.

באשר לנו, יוזכר שמאז ומעולם היה המושג מתן סעד מקובל אצל עם ישראל כזכות, ולא כחסד. רעיון מצוות הצדקה של החוק העברי "מבוסס היה על שני עקרונות של תורת ישראל: העקרון הראשון שכל כספו של אדם איננו רכוש הפרטי, אלא ניתן לו על-ידי הקדוש ברוך הוא כפקדון. העקרון השני הוא שכל בני-אדם בני אב אחד המה, ולכן מגיעות לכל אחד אותן הזכויות עלי אדמות". כבר אז נחשבה חובת מתן הסעד עניין ממלכתי או קהילתי ולא פרטי. דגש מיוחד הושם ברעיון השיקום, וגבאי צדקה — מעין חלוץ של העובד הסוציאלי בן זמננו — היה דואג "לאלו שהיה צורך למלא חסרונם"⁸.

כבר על מדינת ישראל העתיקה נאמר שהיתה מדינת סעד⁹, וכמובן, על אחת כמה וכמה שדבר זה נכון לגבי מדינת ישראל המודרנית, בעלת חקיקה סוציאלית מקיפה ומתקדמת. אין תימה אפוא, ששירותי הרווחה ומימושן האפקטיבי של הזכויות הכרוכות בהן תופסים במדינתנו מקום חשוב כל כך.

2. אי-אלה נתונים על ממדי העוני בישראל

כידוע, המטרה הסופית של שירותי הרווחה היא ביעור העוני, לכן, למי שמבקש לחקור היבטים שונים של שירותים אלה חשוב לדעת מה המצב ומה הן ההתפתחויות האחרונות בקשר לעוני בישראל.

7 ראה סעיפים 22 ו-26 להצהרת האוניברסאלית של האומות המאוחדות על זכויות האדם מ-1948; סעיפים 11 ו-19 לאמנה (Covenant) הבינלאומית של האו"ם על זכויות כלכליות, סוציאליות ותרבותיות מ-1966; סעיף 12 לאמנה הסוציאלית האירופית מ-1961.

8 ראה הדיון על הצעת חוק שירותי הסעד (דברי הכנסת 20, תשט"ז, עמ' 1994—1996) — דבריו של סגן שר הסעד דאז י"ש רוזנברג, המסתמך בין השאר על הרמב"ם, הגמרא, הרשב"א ומקורות קדמוניים נוספים.

9 שם, בעמ' 1995—1996.

10 ראה: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1980, ירושלים תשמ"א, עמ' 106—107, 146, 152.

11 ראה: א' טל, "כיצד נוספו רבבות עניים", הארץ מיום 17.11.81. אמנם המחבר מטיל ספק במסקנות המתבקשות מן הנתונים הנ"ל.

בדרך כלל אף במקרים שבהם הנזרכות היא תוצאה של מום מלידה. כידוע, לא אחת מומים כאלה נגרמים בשל תרפות שונות שקיבלה האם בזמן הריונה (זכורה עדיין הטראגדיה של ילדי הטאלידומיד)¹⁵ או בגלל גורמי זיהום בעלי השפעה טראטוגנית (הגורמים מומים מלידה).

פרופסור אטיה, המשפטן המלומד, מסביר, שיש לראות בתברה גם את האחראית לתאונות דרכים וליתר התאונות הקורות בתוכה¹⁶. יתרה מזו, באופן חלקי לפחות רובצת עליה גם האחריות למקרים שונים של מחלה, שכן לדעתו אם החברה מסוגלת לנקוט צעדים כדי למנוע או להקטין את מספר מקרי המחלות ואינה עושה זאת, למשל מכיוון שהיא מעדיפה להוציא את הכסף על בניית צוללות או על שליחת לוויינים לירח, הגיוני בהחלט לטעון שהחברה היא הסיבה למחלות¹⁷. לא ייפלא אם כן, שחוק מהפכני שהופעל בניו-זילאנד החל מ-1974 (Accident Compensation Act, 1972) מבוסס על עקרון האחריות החברתית (community responsibility)¹⁸ כתשתיתו האידיאולוגית, דהיינו על אחריות הכל כלפי כולם, או כביטוי ל"רעיון המודרני שעל החברה לשאת באחריות מלאה בעד התנאים שהיא יוצרת אותם"¹⁹.

הקיטוב בין בעלי שכר נמוך לבין בעלי שכר גבוה¹².

מהותם של שירותי הרווחה

1. כללי

מדוע צריכה כל מדינה, ועל אחת כמה וכמה מדינה נאורה, להילחם בעוני, ותוך כך לספק לענייה שירותים הנועדים לסייע להם להיחלץ ממצוקתם, היינו שירותי רווחה? מקור בל לחשוב, שזוהי חובה של המדינה ושל החברה הואיל והעוני והסבל הנגרם בגללו אינם אלא תולדה של ארגון חברתי לקוי. אי לזאת על החברה לפעול לתיקון מצב זה¹³. מחבר אחד שלל הסבר זה, באומרו: לא באשמת החברה נולדים ילדים בעלי מומים והילכך ההצדקה היחידה של הזכות לשירותי רווחה היא בעצם צורכו של הזכאי¹⁴.

נכון הוא שקיום הצורך כשלעצמו, כלומר עצם העובדה שאדם אשר שייך לחברה זו או אחרת נקלע למצוקה, מחייב את החברה להושיט לו עזרה (במקרה שלפנינו — באמצעות סיפוק שירותי רווחה). ואולם, בשום פנים ואופן אין החברה יכולה להתנער מאחריותה לעוני כתופעה סוציאלית, וזאת

12 ראה: המוסד לביטוח לאומי, פקירה שנתית 1981, ירושלים, תשמ"ג, עמ' 19—24. לניתוח מעניין של הנתונים שבסקירה זו ראה: א' טל, "יותר עניים פחות", הארץ מיום 28.1.83. מסקנת המחבר: "יש לנו יותר עניים לפי הגדרה — אך הם עניים עתה פחות מבעבר".

13 ראה: E. Alfandari, "Le rôle de la faute dans le droit français de la sécurité sociale", in: *Actes du VIIème Congrès International de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale*, Vol. II, Varsovie, 1970, p. 196; השווה מנדל (לעיל, הערה 2), עמ' 4.

14 ראה שם.

15 ראה: P. S. Atiyah, *Accidents, Compensation and the Law*, London, 1980, p. 505. המסביר את זכותם של ילדים אלה לפיצוי הולם בכך שהם ראוים למעמד שווה לזה של הילדים הנולדים בריאים.

16 ראה שם, בעמ' 500—502; השווה: V. Windeyer, "Speedier Justice", 35 *Australian L.J.* (1961), pp. 124, 149: "People are suffering from accidents which are part of the hazards of the time we live in; they arise... out of and in the course of our daily lives".

17 ראה אטיה (לעיל, הערה 15), בעמ' 499, 626 ובייחוד בעמ' 501.

18 *Compensation for Personal Injury in New Zealand, Report of the Royal Commission of Inquiry*, (Woodhouse Report), Wellington, 1976, אשר שימש בסיס לחקיקת החוק הנ"ל.

19 ראה: A. Szakats, "Compensation for Personal Injury: Individual Liability of Collec-

צרכיה העיקריים של האוכלוסייה וליצור תנאים מתאימים בשל כך, להבטיח רמת חיים סבירה לכל²¹, לדאוג באופן מתמיד להבטחת איכות החיים ברמה מניחה את הדעת, וכמובן, להגן על כל האינטרסים של תושביה. ואולם, התופעות השליליות הנ"ל הן הוכחה לכך שהמדינה נכשלה במידה רבה במילוי התפקידים הללו ולכן מוטלת עליה חובה מוסרית לפעול לחיסול העוני (אשר נגרם כתוצאה מכישלונה זה), בין השאר באמצעות הקניית שירותי רווחה לנוקמים. מה גם שעקרונית המדינה, והיא בלבד, מסוגלת וערוכה לעשות זאת. חובה זו קיימת, כאמור, גם מהסיבה הפשוטה שבני אדם אחדים המשתייכים לחברה נתונים בצרה וסובלים מנטל המצוקה החומרית²². אכן, די בעובדה זו כדי שהחברה תצטרך להושיט את הסיוע הדרוש לנוקמים.

בחובה המוסרית המתוארת להעניק שירותי רווחה לנוקמים ניתן לראות היבט אחד של מהותם של שירותים אלה, המתבטא בכך שהם ניתנים בתוקף מילוי חובה זו.

2. שירותי רווחה מה הם מנקודת ראות אחרת, בעלת חשיבות מבחינה מתודולוגית, שירותי הרווחה או שירותי הסעד הם חלק אינטגרלי של הביטחון הסוציאלי, הכולל, בנוסף לשירותים אלה, את הביטוח הסוציאלי. זהו המובן הרחב של המונח ביטחון סוציאלי המקובל באירופה ובישראל²³. בארצות

באופן כללי יותר, לית מאן דפליג שהחברה שאנו חיים בה אינה נקייה מחטאים ועוונות רבים, מרעות חולות שבהן ניתן לראות את פגעי-הזמנים המודרניים. בהקשר זה ראוי להצביע לשם הדגמה על תופעות סוציאליות, כגון התפוצצות האוכלוסין והעדר תכנון משפחה נאות, עיור מהיר ובלתי מבוקר, תנאי מגורים ודיור עלובים שהם מנת חלקם של תושבים רבים, שירותי רפואה מוגעת בלתי מספיקים, מערכת חינוך בלתי יעילה ושאינה מסותחת די צורכה, מחקר בלתי מספיק בתחומים של בריאות הציבור, מגיעת תאונות דרכים, תאונות עבודה ופגיעות אחרות ומגיעת זיהום הסביבה וכו'; ארגון וניהול לקויים בתחומים אחרים ורמה ירודה של שירותים ציבוריים הניתנים לאוכלוסייה; קיום פער עדתי ותריבותי מכאיב ו — בישראל — מציאות של קיבוץ גלויות; הקצאת משאבים מעטים מדי למלחמה בעוני, בשעה שמקדישים אמצעים אדירים למטרות אחרות, ועוד היבטים לא מעטים של חוסר צדק סוציאלי — כל אלה תוך מורכבות הולכת וגוברת של מבנה חיי אנוש²⁰. תופעות אלה, אשר בצורה ובמידה זו או אחרת מאפיינות כל חברה מודרנית, מונעות את הדברת העוני וטומנות בחובן את סכנת הנצחתו.

אם מנסים לתאר בצורה סכמאטית את מטרותיה ותפקידיה של המדינה המודרנית, ניתן לומר שבראש ובראשונה עליה לארגן בצורה נאותה את חיי החברה, לספק את

20 "a welfare revolution" U. Tasmania L. Rev. (1969), pp. 204, 210-211. על הצעת החוק האוס-

טרלית מ-1974, אשר אימצה אותו עיקרון, נאמר שהיא מציעה "לא פחות מאשר

G. Palmer, *Compensation for Incapacity*, Wellington, 1979, p. 9 : ראה

20 לגבי היבט אחרון זה ראה : T. Higuchi, "The Special Treatment of Employment Injury in Social Security", 102 *Int. Lab. Rev.* (1970), pp. 109, 124

21 השווה אטיה (לעיל, הערה 15), עמ' 499.

22 ראה, למשל : G. Floyd, "Compensation to Victims of Violent Crime" 6 *Tulsa L.J.* (1970), pp. 110, 115

; ראה גם לעיל, הערה 13.

23 ראה, לדוגמה : G. Wannagat, *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*, Vol. I, Tübingen, 1965 ; J. J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*², Paris, 1980 ; P. Denis, *Droit de*

*la sécurité sociale*², Bruxelles 1973 ; עמ' 82 ואילך. זה גם הפירוש

של המונח הנ"ל בשמו של הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי (ISSA), ובשמו של כתב-עת זה.

שהרוח החיה בהן הוא העובד הסוציאלי — המשכיל אל-דל;

(ב) שירותי הרווחה הם החלק הלא-גבייתי של הביטחון הסוציאלי ופירוש הדבר הוא, שלהבדיל מן הביטוח הסוציאלי (המ-מומן מתשלום דמי ביטוח), כאן מימון השי-רותים הוא תקציבי ואינו מבוסס על גביית דמי ביטוח;

(ג) לשירותי הרווחה אופי שיורי, במו-בן שהם נועדים לפתור רק את הבעיות הסו-ציאליות שנותרו לאחר הפעלתן של כל המערכות האחרות של הביטחון הסוציאלי, שכן הם החוליה האחרונה או המבטח האת-רון בתחום זה — מעין *ultimum subsidium* הניתן לנזקקים; לכן נאמר על שירותים אלה שהם מה שמכונה בגרמנית *Auffang-system*.

(ד) את הביטוח הסוציאלי מאפיינת המגמה להבטיח למקבלי הגמלאות רמת חיים כלכלית קרובה עד כמה שאפשר לרמת חייהם הקודמת²⁴; בניגוד לכך נוע-דים שירותי הרווחה להבטיח לנזקקים רק את המינימום הדרוש לקיומם²⁵; בגלל תכונה זו, האופי הקיומי, המשותף לביטחון הסוציאלי על שני חלקיו אלה, בולט כאן ביתר שאת;

(ה) שירותי הרווחה מוענקים במיוחד לפרט ולמשפחה הנתונים במצבים או בעתות של משבר²⁶, לשם סיפוק צורכיהם החיו-

הברית, לעומת זאת, נקטו מומחים אחדים מינוח הפוך מבחינת מושגית: בשבילם הרווחה כוללת בתוכה את הביטחון הסו-ציאלי²⁴.

תכונות או מאפיינים משותפים לשני חל-קים אלה של הביטחון הסוציאלי טמונים בכך שבשני המקרים: (א) המטרה העיקרית של השירותים היא להבטיח את הביטחון הכלכלי של כל אחד; (ב) הדרך העיקרית להשיג מטרה זו היא החלוקה מחדש של האמצעים ושל ההכנסות והעברתם מאלה שיש להם לאלה שאין להם, בהתאם לעקרון הצדק הסוציאלי; (ג) השיטה מושתתת על עקרון הסולידריות הסוציאלית, דהיינו על אחריות הכל כלפי כולם; (ד) השירותים ניתנים על בסיס שוויוני; (ה) נותני השי-רותים או הגמלאות הם בעיקר רשויות ממשלתיות; (ו) הבעייתיות המתעוררת בק-שר עמם טומנת בחובה את הנושאים החשו-בים והאקטואליים ביותר של זמננו, שהם בעלי אופי קיומי²⁵.

לעומת זאת, שירותי הרווחה נבדלים מן השירותים הניתנים במסגרת הביטוח הסו-ציאלי בעיקר מן הבחינות האלה:

(א) שירותי הרווחה ניתנים על-פי רוב על-ידי מערכת מאורגנת של גופים ממלכ-תיים בעלי דרגה גבוהה של התמחות²⁶ ובראש ובראשונה על-ידי הלשכות לשי-רותים חברתיים של הרשויות המקומיות,

24 ראה, למשל: H. L. Wilensky & M. Anderson, *Welfare*, Stanford, 1978, pp. 27-28, 213; C. N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York, 1965, p. XIII בנוגע למונח "מדינת רווחה" מקובל לשוות לו פירוש רחב ביותר, הכולל בתוכו את הביטחון הסו-ציאלי כולו ובנוסף לזה מרכיבים נוספים (כדוגמת הנאמר בתחילת מאמר זה), וזאת לא רק בארצות הברית. ראה, למשל: E. von Hippel, "Zur Krise des Wohlfahrtsstaats", *Zeitschrift für Sozialhilfe* (1983), p. 121.

25 ראה: E. von Hippel, *Grundfragen der sozialen Sicherheit*, Tübingen, 1979, pp. 5, 8; 26 ראה: J. M. Wedemeyer & P. Moore, "The American Welfare System" 54 *Calif. L. Rev.* (1966), pp. 326, 344; Friedlander, *Introduction to Social Welfare*, 1955, p. 4.

27 ראה דיפירו (לעיל, הערה 23), עמ' 115; פון היפל (לעיל, הערה 25), עמ' 28-29. 28 ראה ברוס (לעיל, הערה 3), עמ' 2; וילנסקי ולבו (לעיל, הערה 24), עמ' 11; N. Rescher, *Welfare — The Social Issues in Philosophical Perspective*, London, 1972, pp. 4, 8.

29 ראה: A. Keith-Lucas, *Giving and Taking Help*, North Carolina, 1972, 30; B. Beck, "Welfare as a Moral Category", 14 *Social Problems* (1967), pp. 258, 269-270.

הנצרכות³⁰. מאפיין זה תופס מקום חשוב כל כך. שבעזרתו ניתן להגדיר את שירותי הרווחה כשירותים הניתנים לעניים בזכות עוניים;

(ח) שיקול דעתו של גותן השירות רחב יותר בתחום שירותי הרווחה מאשר בביטוח הסוציאלי³¹;

(ט) לשירותים בעין (השירותים הטיפוסיים) משקל רב בתחום של שירותי הרווחה ובכלל קיים כאן קשר הדוק מאוד (אף יותר מאשר בתחום הביטוח הסוציאלי), בין המוסדות הנותנים את השירותים ובין מקבלי השירותים;

(י) תקופת האכשרה — תנאי מקובל ונפוץ כל כך בתחום הביטוח הסוציאלי — כלל אינה ידועה בתחום שירותי הרווחה;

(יא) להתנהגותו של הנוקק (לרבות התנהגות רעה חמורה) אין — או מכל מקום לא צריכה להיות — השפעה על שירותי הרווחה הניתנים לו ולמשפחתו, והם יוכלו לקבל את השירותים הדרושים להם גם כש-

ניים, דבר התואם את האתוס של החברה שבה הם ניתנים³⁰;

(ו) מטרה חשובה של שירותי הרווחה היא הגשמת עצמו (self-fulfillment) או (self-realization) של הנוקק³¹, באמצעות שיקומו התעסוקתי והחברתי³², מתן עזרה לנתמך על מנת שיעזור לעצמו (self-help)³³, העמדתו של הנוקק על רגליו הוא ושחרורו מן התלות בשירותי הרווחה, מתן טיפולים סוציאליים בצורה שתעורר בו את היכולת הגנוזה בו ולא תנציח את הנתמכות³⁴.

(ז) מתן השירות מותנה כאן בקביעת נזקקותו של המבקש, כלומר שירותי הרווחה זה מבוססים על מבחן אמצעים (means test) או על תנאי הנצרכות (financial hardship requirement); גישה זו (the needy-only approach)³⁵ עושה את שירותי הרווחה לגמלאות. שהן סלקטיביות ולא אוניברסליות. הואיל ונצרכותו של התובע שירותי רווחה היא המבחן הקובע להענקת השירותים, מידת השירותים הניתנים היא פועל יוצא ממידת

30 ראה: H.L. Wilensky & C. N. Lebaux, "Conceptions of Social Welfare", in: N. Gilbert & H. Specht, *The Emergency of Social Welfare and Social Work*, Ithaca, 1976, p. 86.

31 ראה קית' לוקאס (לעיל, הערה 29), עמ' 12, 15; וילנסקי ולבא (לעיל, הערה 30), עמ' 87; רשר (לעיל, הערה 28), עמ' 162.

32 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 8), עמ' 2028, 2031. חשיבות זו של שיקומם של הנוקקים הבליטו גם משתתפים רבים בדיונים על הצעת חוק הבטחת הכנסה (דברי הכנסת, 87, תשמ"ב, עמ' 1 ואילך). ראה גם דברי הכנסת, 90, תשמ"א, עמ' 560—561; D.S. Howard, *Social Welfare. Values, Means and Ends*, Los Angeles, 1969, pp. 195 ff. רווחה באמצעות לשכת הסעד", במחון סוציאלי 9—10 (תשל"ו), עמ' 34, 43; י' כץ, "שיקום במקום קביים", הארץ מיום 22.2.81.

33 ראה פון היפל (לעיל, הערה 25), עמ' 20—21; קית' לוקאס (לעיל, הערה 29), עמ' 5; הווארד (לעיל, הערה 32), עמ' 102 ואילך (המחבר מדגיש כמה חשוב להביא את הנוקק לידי כך שיעשה מאמץ בעצמו על מנת להיחלץ ממצוקתו).

34 בהתאם לגישה זו נאמר, שאין זה רצוי לתת לנוקק דבר-מה תמורת לא כלום (something for nothing) וצריך לחתור להשגת הדדיות מסוימת (reciprocation) אפילו בתחום שלפנינו. ראה הווארד (לעיל, הערה 32), עמ' 362 ואילך. השווה פון היפל (לעיל, הערה 25), עמ' 124, המדגיש שרצוי לעודד את הסובייקט המוגן לפתח את אחריותו העצמית.

35 ראה אנדרסון (לעיל, הערה 24), עמ' 68—69.

36 ראה הווארד (לעיל, הערה 32), עמ' 4. חלוקת המשאבים בתחום זה — אומר המחבר — נעשית לפי העיקרון: "לכל אחד בהתאם לצורכו".

37 לגבי המאפיינים שבנקודות א, ג, ה, ז, ו"ח ראה: ד' שניט, הזכות לפעור בישראל, ירושלים, 1974, עמ' 7—17; ד' שניט, "שיקול הדעת של מומחים ברשויות המינהל הציבורי (תוך זיקה לשירותים הסוציאליים) וההשלכות ללקחים כלליים", עיוני משפט ה (תשל"ו), עמ' 77.

בתחתית הסולם החברתי. כאמור, לא אחת השירותים הללו הם בבחינת "התקווה האחרונה" בשביל אנשים אלה, שהם המקופחים שבמקופחים בקרבנו, חסרי כל ומחוסרי הגנה יותר מכל קבוצה אחרת בתברתנו. בספרות המקצועית בשפה האנגלית ניתנו למוכי גורל אלה כינויים כגון: Dis-advantaged, underprivileged, destitutes, disinherited, rejects of society, persons on the edge of disaster, misfits, relics, "nonpersonae miserabiles" ואפילו "sons".⁴⁰

אנשים אומללים אלה עניים ומיוחדים במינם לא רק מן הבחינה הכלכלית כי אם גם לפי קני מידה סוציולוגיים ופסיכולוגיים.⁴¹ הם רוויי תסכולים ומרירות וסובלים מהסתגלות חברתית ואישית לקויה.⁴² מאפיינים אותם תלותם בבני אדם או בגורמים אחרים,⁴³ חוסר אונים ואבדן עצות,⁴⁴ השתייכות לעדה מסוימת⁴⁵ ואפילו תרבות מיוחדת — תרבות העוני.⁴⁶ ובשל כך הם

הנזקק עצמו ובאשמחו הוא גרם לנזקקותו. זאת דווקא משום ששירותי הרווחה הם, כפי שנאמר, המפלט האחרון עבור המתקשים להסתגל או חבל ההצלה האחרון שהמדינה מושיטה להם³⁸, דהיינו — הרובד האחרון בסולם השירותים הסוציאליים, שאחריו שוב אין מאומה. הואיל וכך, היחס האנושי כלפי העניים מחייב שלא להשאיר אותם ללא העזרה החיונית שבלעדיה הם לא יוכלו להתקיים, יהיה הפרופיל המוסרי שלהם אשר יהיה, ואפילו נקלעו למצוקה באשמחם הם.³⁹

היותם של שירותי הרווחה חלק מן הביטחון הסוציאלי והתכונות הסגוליות המאפיינות אותם בתור שכאלה — כפי שהן פורטו למעלה — הם היבט שני של מהותם של שירותים אלה.

3. נזקקי סעד מי הם שירותי הרווחה באים להושיט עזרה לכושלים ולסייע לנזקקים, היינו לאלה הנמצאים

- 38 ראה אלפנדארי (לעיל, הערה 13), עמ' 196.
- 39 מסיבה זו, בהודמנות אחרת, מתחתי ביקורת על חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א—1980, אשר שולל במקרים אחדים את הגמלה להבטחת הכנסה מן הנזקקים בגלל התנהגותם הבלתי נאותה. ראה: א"ל מילר, "דיני הביטחון הסוציאלי מבחינת המשפט הרצוי", בפחון פוציאלי 24 (תשמ"ג), עמ' 109, 101.
- 40 לגבי מונח אחרון זה ראה: B.L. Diamond, "The Children of Leviathan — Psychoanalytic Speculations Concerning Welfare Law and Primitive Sanctions", 54 *Cal. L. Rev.* (1966), p. 357.
- 41 Instituté for Research on Poverty, University of Wisconsin, *Welfare Reform: Problems and Solutions* (n.d.).
- 42 L. H. Masotti & J. R. Corsi, "Legal Assistance for the Poor: An Analysis and Evaluation of two Programs", 44 *Urban L. Rev.* (1967), p. 483; עמ' 344.
- 43 ראה למשל, אנדרסון (לעיל, הערה 24), עמ' 4, 59; ברוס (לעיל, הערה 3), עמ' 10; הווארד (לעיל, הערה 32), עמ' 157—158. בהקשר זה נאמר על הנזקקים שהם בני אדם "שאינם מסוגלים להאוג לעצמם".
- 44 השוהה מסוטי וקורסי (לעיל, הערה 42), עמ' 483; I. Cotler & H. Maux, "Droit et pauvreté: problématique et solutions proposées", 10 *Rev. J. Themis* (1975), pp. 385, 394.
- 45 ראה כתבה בהארץ מיום 13.5.80, שבה נאמר: "90% מנזקקי סעד הם יוצאי אסיה ואפריקה ואילו 90% מהעובדים הסוציאליים הם אשכנזים".
- 46 ראה: "מרקוס וב' ויינר-עינב, פניה ואי-פניה אל הלשמה הפוציאלית, ירושלים, משרד הסעד, 1975, עמ' 12, 23; קוטלר ומו (לעיל, הערה 44), עמ' 389; סנג'ר (לעיל, הערה 4), עמ' 2.

תי הרווחה הוא לשנות את יחסה של החברה כלפי נזקקים ולאפשר להם לצאת ממצוקתם ולשקם את עצמם כדי שישתתפו במלוא מובן המלה בסדר החברתי.⁵⁷ גם יחסם של הנזקקים אל שירותי הרווחה תואר כיחס אמביוולנטי: אמנם הם רוצים ליהנות מן הסיוע, אך בו בזמן הוא מפחיד אותם.⁵⁸

האומנם קיימת זכות לקבלת שירותי רווחה?

1. כל לי ראינו, שעל המדינה מוטלת חובה מוסרית לסייע לענייה, בין השאר באמצעות מתן שירותי רווחה. נשאלת אפוא השאלה, האומנם לא מוטלת על המדינה ועל רשויותיה גם חובה משפטית לספק שירותים אלה לנזקקים להם, ואם כן — האם עומדת לנזקקים זכות משפטית קורלטיבית לקבלת שירותי רווחה, או שמא שירותים אלה ניתנים תמיד בחסד ולא בזכות?

מצטיירים בעינינו כעולם בפני עצמו, כ"יש-ראל השניה"⁴⁷, שאנשיה אדישים, חשדנים וסבורים שהחוק תמיד נגדם,⁴⁸ שאינם מחליטים בדרך כלל דבר, אלא אחרים מקבלים את ההחלטות בשבילם.⁴⁹ נוכח כל אלה לא ייפלא שלפעמים המצוקה העמוקה שבה שרויים הנזקקים ואי-התמצאותם במסכת ההוראות הקובעות את זכאותם לשירותי רווחה שונים מגיעים אותם לנקוט דרכים אלימות כדי להשיג את מבוקשם⁵⁰ או לבצע מעשי ייאוש דראמטיים אחרים.⁵¹

פאראדוקס טראגי של הנזקקים טמון בכך שככל שאנשים אלה זקוקים יותר לעזרה ולסעד, כן הם אומללים יותר ומסוגלים פחות לפעול להשגתם.

יחסה של החברה כלפי נזקקי הסעד תואר לפעמים כיחס שלילי, של גינוי⁵², או כיחס אמביוולנטי, המתבטא בכך ש"החברה אוהבת ושונאת בעת ובעונה אחת את ענייה"⁵³, או שייחסו להם מידה של "אשמה עצמית" במצבם האומלל⁵⁴, ודובר אפילו במגמה "להענישם" על כך שהם עניים⁵⁵ ופוחחים שאינם פת בסלם.⁵⁶ הואיל וכך, תפקידם של שירותי

- 47 ראה: F.H. Zemans & Paula Weiss, in: F.H. Zemans, *Perspectives on Legal Aid. A Comparative Survey*, London, 1979, p. 6. "enter a fatal, futile — לדברי המחברים, העניים — universe, an America within America" ; השוואה וילנסקי ולבו (לעיל, הערה 24) עמ' xxv, "another America" זה: הקוראים לעולם זה: "another America".
- 48 ראה: R. Cooper, "Le rôle de l'avocat social", 7 *Rev. J. Themis* (1972), pp. 369, 378.
- 49 ראה קוטלר ומו (לעיל, הערה 44), עמ' 395.
- 50 על כך דווח מדי פעם בעיתונות. ראה לדוגמה הארץ מיום 17.2.75; ג' דונביץ, "ההגנה שאיננה", הארץ מיום 3.2.75.
- 51 כך, למשל, לא מוזמן הצית עצמו צעיר אחד, במחאה על הטיפול הכושל — לטענתו — בעניינו ליד אגף השיקום של משרד הביטחון. ראה הארץ מיום 2.6.81.
- 52 ראה: Elizabeth Wicklenden, "The Indigent and the Welfare Administration", in: *The Extension of Legal Services to the Poor*, Washington, 1964, p. 41.
- 53 ראה דיאמונד (לעיל, הערה 40), עמ' 361.
- 54 ראה שניט, הזכות לפטר בישראל (לעיל, הערה 37), עמ' 16; הווארד (לעיל, הערה 32), עמ' 269; בו (לעיל, הערה 6), עמ' 20, 22; מנדל (לעיל, הערה 2), עמ' 4.
- 55 ראה שלונסקי וולצברגר (לעיל, הערה 32), עמ' 35; דיאמונד (לעיל, הערה 40), עמ' 360.
- 56 באופן כללי על העוני, הגדרתו והגישות השונות כלפיו, ראה: י' הראל, התארות של מקרי הורקסות לתמיכת סעד באוכלוסיה היהודית בישראל בשנת 1974, ירושלים, משרד העבודה והרווחה, 1979, עמ' 4—16.
- 57 ראה דיאמונד (לעיל, הערה 40), עמ' 368—369.
- 58 ראה קית'לוקאס (לעיל, הערה 29), עמ' 20.

הערר, אין הנזקק התובע רשאי להסתמך על הוראות אלה.⁵⁹

לדעתי, הגם שהתע"ס אינו המקום המתאים לקביעת זכויות חשובות של התושבים, הוראותיו אינן געדרות תוקף משפטי, וזאת בעיקר בגלל הטעמים האלה:

(א) על-פי תקנת 4 (א) (1) לתקנות ארגון לשכת סעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), תשכ"ד—1963, אחד מתפקידי מנהל הלשכה, כרשות מוסמכת, הוא "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על-פי דין ובהתאם להוראות נוהל זה" חיות המנהל הכללי של משרד הסעד "תקנה זו מקנה תוקף מחייב להגשת חיות המנכ"ל (קרי הוראות התע"ס) ומשמש על כן בסיס תחיקתי לזכות הנדונה.

(ב) ב-1974 נחתם הסכם בין משרד הסעד ובין משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי בדבר השתתפות הממשלה במימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, הסכם המהווה כיום את תוכנה של הוראת תע"ס מספר 1.2 מ-8.7.80. בהסכם זה, אשר קובע את שיעור ההשתתפות של המשרד בהוצאות רווחה של הרשויות המקומיות, נאמר בסעיף 3.1, תחת הכותרת "עקרונות": "המשרד משתתף במימון חיות צאות רווחה של הרשויות המקומיות... אם ההוצאה בוצעה לפי הנחיות המשרד" (ההדגשה במקור).

פירוש הדבר, שמרכז השלטון המקומי התחייב, בשם הרשויות המקומיות, שהלשכות לשירותים חברתיים הן חלק מהן, לכבד את הנחיות משרד העבודה והרווחה בנדון הגלומות בתע"ס.

אליבא דמחבר אמריקני אחד השירותים הסוציאליים המרובים בכללותם הם מעין קניין חדש שמקנה לאזרחים המדינה המודרנית, והאזרחים הם בעליו של רכוש זה, השייך להם על בסיס של זכאות, בדומה לרכוש פרטי שבבעלות אדם זה או אחר.⁶⁰ עמדה זו, על אף הקונסטרוקציה המעניינת שהיא מציגה, אינה פותרת את הסוגיה שלפנינו.

אשר למצבנו אנו, בקרב מחברים אקדמיים מושלת בכיפה הדעה שעל-פי הדין המצוי אין לנזקקים זכות לשירותי רווחה (סעד), שירותים אשר ניתנים כביכול בחסד ולא בזכות (הכוונה לשירותים הניתנים בידי הלשכות לשירותים חברתיים)⁶⁰. אבל חייבים לומר מיד, שלגבי חלק משירותי הרווחה אין כל ספק שהם מוענקים בזכות, במו"בן הטהור של המלה. אלה הם שירותי הרווחה הניתנים, בהתאם לחוק, בידי המוסד לביטוח לאומי, כגון הגמלה להבטחת הכנסה, ההטבות הסוציאליות או הסיוע המשפטי בגין השגת גמלאות כלשהן ממוסד זה. הסוגיה הנדונה מתמקדת אפוא ביתר שירותי הרווחה, אשר את רובם מספקות הלשכות לשירותים חברתיים (לשכות הסעד לשעבר) על סמך ההוראות המרוכזות בתע"ס (תקנון לענייני סעד).

2. הזכות על-פי חיקוק בנוגע להוראות תע"ס, אשר נערכות וחתומות בידי מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (או בעבר — מנכ"ל משרד הסעד), נטען שאין להן תוקף משפטי מחייב ושמכל מקום, בתביעתו כלפי הלשכה או כלפי ועדת

59 ראה: C. Reich, "The New Property", 73 *Yale L.J.* (1964), p. 733.
 60 ראה, למשל, שניט, הזכות לפעד בישראל (לעיל, הערה 37), עמ' 17, 58, 78—80; ד' שניט, "כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת", במחון סוציאלי 1 (תשל"א), עמ' 75, 83—84; ד' שניט, "המסגרת הסטטוטורית לפעולת שירותי הסעד", עיוני משפט ו תשל"ח), עמ' 100, 108—109, א' דורון וד' שניט, ועדות ערר בשירותי הפעד בישראל, ירושלים, 1974, עמ' 6; מרקוס וויינר—עניב (לעיל, הערה 46), עמ' 37.
 61 ראה שניט, הזכות לפעד בישראל (לעיל, הערה 37), עמ' 61 ואילך; שניט (לעיל, הערה 60), עמ' 111 ואילך.

(ה) קביעת המדיניות של משרד ממ-שלתי היא בידי השר⁶², והוא — בכפיפה אחת עם הממשלה כולה — אחראי בפני הכנסת ליישומה של מדיניות זו. מתן שירותי תי הרווחה בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, הכפוף לשר, מאפשר לשר להפעיל הלכה למעשה את מדיניותו ולשאת באחריותו הפרלמנטרית.

(ו) רק משרד העבודה והרווחה כשיר להדריך את הלשכות לשירותים חברתיים מבחינה מקצועית, בעוד שהרשויות המקומיות אינן יכולות לעשות זאת.

מן האמור לעיל (ובייחוד מנקודות א—ג) עולה, שאין לראות בהנחיות המנכ"ל התערבות שלא כדין של המשרד בענייניהן של הרשויות המקומיות, מה גם שסעיף 13 (א) לחוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958, מוסר במפורש את הפיקוח על הלשכות לשירותים חברתיים לסמכותו של השר, ולדבר זה יש משמעות רבה בקשר לכוונת המחוקק בנוגע ליחס בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי בתחום זה.

נשאר השאלה, האם הוראות התע"ס אינן בטלות משום שבהתאם לתוכנן ולמהותן מקומן היה בתקנות או בחוק, ולא בהנחיות של דרג מינהלי כפוף לשר. בקשר לזה יצוין תחילה, שאין במשפטנו מבחנים להבחנה ולהגדרה ברורה של עניינים ראשוניים, שהחוק צריך להסדיר אותם, מזה ושל עניינים משניים שהדרג המנהלי מוסמך להסדירם מזה⁶⁴, ובפועל לעתים תכופות עניינים ראשוניים מוסדרים בחקיקת המש"נה⁶⁵. הוא הדין לגבי ההגדרה של עניינים השייכים לסמכותו של מתקין תקנות (קרי שר בממשלה) מזה ועניינים שדרג מנהלי נמוך יותר מוסמך להסדירם ולגבי ההבחנה

הטכניקה של הענקת שירותים שונים על סמך הסכמים נורמטיביים, שבהם נקבעים בפירוט רב התנאים למתן השירותים והשירותים (הגמלאות) שיינתנו לקבוצות אוכלוסייה שונות, איננה נעדרת תקדים במשפט הישראלי המצוי. הסכמים דומים נערכו גם בעניין מתן הטבה סוציאלית לאוכלוסייה נזקקת, בעניין גמלת נידות לנכים מוגבלים בגידותם (בין הממשלה ובין המוסד לביטוח לאומי) ובעניין מתן גמלאות זיקנה ושאיורים לעולים (בין הסוכנות היהודית ובין המוסד לביטוח לאומי). נכון הוא, שבשלושת המקרים הללו נערכו ההסכמים על סמך סעיף 200 (א) לחוק הביטוח הלאומי. עם זאת ברור, שגם אם הסכם כזה — כמו במקרה שלפנינו — נחתם מבלי להתבסס על אסמכתה חוקית מיוחדת, הוא תקף כמו כל הסכם חוקי ומחייב את אלה שחתמו עליו אם בעצמם ואם באמצעות נציגיהם החוקיים. : (ג) לפי הוראת תע"ס 1.2 הנ"ל, משרד העבודה והרווחה משתתף בהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות בשיעור של 75%, ובמקרים אחדים אף בשיעור של 100%. כמו כן, בהתאם להוראת תע"ס 2.9, המשרד משתתף בשכר עובדי הלשכות לשירותים חברתיים. לאור זאת אין זה אלא טבעי ולגיטימי שהמשרד יוכל לומר את דברו בכל הנוגע לקביעת התנאים למתן השירותים והשירותים שיינתנו בידי הלשכות.

(ד) ביצוע החוק מחייב אחדות, ואחדות זו תושג רק בדרך של קביעת נורמה מנהלית כללית⁶², שרק המשרד המוסמך, כרשות ארצית, יכול לקבוע אותה. הדבר נכון בייחוד בתחום שבו עסקינן, שבמסגרתו ביצוע החוק נתון בידי מספר רב של לשכות המפוזרות ברחבי הארץ.

62 ראה בג"צ 58/68. שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג (2), עמ' 477, 524—525 (דברי השופט לנדוי).

63 ראה בג"צ 15/63 קלרמן נ' שר התחבורה, פ"ד יז 131.

64 ראה: A. Barak, "Subordinate Legislation", *Scripta Hierosolymitana* XVI, Jerusalem: 1966, pp. 219, 224.

65 שם, בעמ' 225.

משפטית", יש להסכים שלמעשה, הודות לנסיבות שתוארו לעיל, אין המצב הקונקרטי שנוצר פה נבדל ממצב שבו היתה לתובע זכות משפטית לשירותי הרווחה. מכל מקום, בפועל לא ניתן יהיה למנוע ממנו או מבא-כוחו להסתמך על הוראות התע"ס הנוגעות לו, במידה שהן ידועות לו, דהיינו להסתמך על חובת הרשות לתת לו את השירות.

3. הזכות על-פי פסיקת בג"ץ בלי קשר לזכויות סטטוטוריות לשירותי רווחה אין ספק שזכויות השובות הכרוכות בהשגת שירותים אלה עומדות לנוקמים על בסיס פסיקתי. הכוונה היא לזכויות הנובעות מעקרונות המינהל הציבורי, כפי שהם נקבעו במרוצת הזמן בפסיקת בג"ץ, ואשר כוחם יפה הן לגבי הלשכות לשירותים חברתיים או רשויות רווחה אחרות והן לגבי ועדות הערר בשירותי הרווחה, הפועלות על-פי חוק שירותי הסעד.

כך, למשל, לפונה עומדת הזכות שבקבלת ההחלטה לגביו שיקול הדעת של הרשות המוסמכת יופעל לפי שיקולים הנוגעים לעניין ולא לפי שיקולים זרים⁶⁶. כמו-כן אסור לה לרשות המוסמכת להפלות בין אזרח לאזרח ללא צידוק חוקי. לכן, בכל הסיטואציות הרשות הציבורית "חייבת להת-ייחס יחס שווה אל שווים"⁷⁰. מכאן, שהזכות לא להיות מופלה לרעה נגזרת מזכות היסוד לשוויון⁷¹.

בין עניינים אלה הואיל וכך, כל עוד לא בוטלה אף אחת מהוראות התע"ס בידי בג"ץ והבעיה כלל לא התעוררה במשך השנים הרבות מאז קיימות הוראות אלה, קשה מאוד לומר אם יש בין ההוראות הנ"ל כאלה שהן בטלות מעיקרון ומה הן ההוראות הללו. לכן, אפילו אם פעל כאן מנכ"ל המשרד כמעין מחוקק בועיר אנפין⁶⁶, עובדה זו כשלעצמה אין בה כדי לפסול את כל יצירתו הרגולטיבית.

המצב המתואר הוא בלתי רצוי בהחלט מבחינה משפטית⁶⁷. ברם, הוא קיים ואי אפשר להתעלם ממנו וגם אם יוחלט בעתיד לבטל את הוראות התע"ס, בחלקן או בכל-לותן, יהיה כמובן צורך לשים דבר-מה אחר במקומו, דהיינו להמיר אותן בהסדר תחיקתי מתאים, כדי לאפשר את המשך הפעילות בתחום מתן שירותי רווחה. למעשה, בגלל הסיבות האלה אין ללשכות לשירותים חברתיים דרך אחרת אלא לפעול בהתאם להוראות התע"ס, אשר, כפי שראינו, מחייבות אותן.

פגם רציני של הוראות התע"ס הוא בכך שאינן מתפרסמות ברבים, כלומר אי היותן חשופות לעין כל⁶⁸. עם זאת ראוי להעיר, שכאשר על-פי הוראות תע"ס שונות פקיד פלוני חייב להעניק לנוקם אלמוני (אשר עונה על תנאיהן של ההוראות) שירותים מסוימים, סביר להניח שעומדת לנוקם זה הזכות הקורלטיבית לחובה הנ"ל לקבל שירותים אלה. אך גם אם לא נדבר על "זכות

66 ראה שניט, "שיקול הדעת של מומחים ברשויות המינהל הציבורי" (לעיל, הערה 37), עמ' 88.

67 השווה ברק (לעיל, הערה 64), עמ' 227-228. בנוגע למצב משפטי פגום במקרה הספציפי שלפנינו

ראה שניט (לעיל, הערה 60), עמ' 116, 120; שניט, הזכות לפעד בישראל (לעיל, הערה 37), עמ'

43, 61; מרקוס וויינר-עינב (לעיל, הערה 46), עמ' 36.

68 השווה: א"ל מילר, א' פרוקצ'יה וד' קרצמר, זכויות הנכים בישראל: הצעות לקראת רפורמה,

ירושלים, 1979, עמ' 13-14.

69 ראה בג"צ 161/52 חברת המוקמים נ' ראש עיריית ראשול"צ, פ"ד ז' 113, 125; בג"צ 389/80 דפי זהב

נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421; בג"צ 195/64 מרבק נ' מועצת הרבנות הראשית, פ"ד יח (2) 324.

70 ראה בג"צ 262/62 פרץ נ' כפר שמריהו, פ"ד טו 2101, 2115.

71 על כלל זה (the equal-protection clause) בתחום שירותי הרווחה ראה: J. G. Richardson, "Equal Protection as a Measure of Competing Interests in Welfare Litigation", 21

של הענין שלפניו. כדי שסטייה מסטנדרד ההתנהגות המקובל על רשות מינהלית סבי-
רה תביא לביטול המעשה המינהלי יש צורך
בסטייה מהותית, היורדת לשורש הענין⁷⁵.
החלטה מינהלית יכולה להיות בלתי סבי-
רה אף כשהרשות שקלה רק שיקולים רלי-
גיוניים, אך ייחסה משקל בלתי גאות לשי-
קול מסוים⁷⁶. תנאי הסבירות הופעל גם על
מקרים של חלוקת הטבות שלא על-פי חוק,
היינו במקרה הדומה מבחינה זו למקרים
של מתן שירותי רווחה. וכך פסק בג"ץ:
"מחובתה של רשות שלטונית, שעה שהיא
שוללת סובסידיה, לפעול בסבירות ועל-פי
שיקולים שיש להם ביסוס וצידוק"⁷⁷.

בהתאם לאותם העקרונות ועל-פי אותה
הפסיקה עומדת לנזק הפונה לרשויות הר-
ווחה גם הזכות שפנייתו תטופל ללא משוא
פנים; צריך שתוך הטיפול בפנייתו תובטח לו
זכות השמיעה או זכות הטיעון וכן זכות העיון
בחומר הראיות והזכות לגילוי מידע; הזכות
שפנייתו תטופל בתום לב ולא באופן שרי-
רותי; הזכות למתן החלטה לגביו תוך איזון
סביר של אינטרסים שונים (העלולים להיות
גם מנוגדים); הזכות שההבטחות שנתנה
לפונה רשות ציבורית תקוימנה; או הזכות
שכל אקט מינהלי הנוגע בו יהיה מבוסס
על עובדות נכונות בלבד. ברוב המקרים
הג"ל, אם הפרה הרשות המינהלית את זכותו
של הפונה יפסול בג"ץ את החלטתה שנית-
נה שלא כדין.

לסיום, ראוי לציין שבפסיקת בג"ץ כמעט
אין פסקי דין בתחום הספציפי של שירותי

במקרה אחד — הדומה במידת-מה למק-
רים רבים מן התחום של מתן שירותי רווחה
— פסק בג"ץ: "משהחליטה המדינה לתת
הטבות מסוימות לנכים מסוג מסוים, אין
היא יכולה לסרב, ללא סיבה הגיונית, לשלם
אותן הטבות לנכה מאותו סוג, אף-על-פי
שאין עליה חובה לפי חוק לשלם הטבות
כאלה"⁷⁸. נכון, שבענייני רווחה, ובייחוד
לגבי שירותים טיפוליים, שבהם הנתונים
הנלקחים בחשבון הם רבים, מורכבים וספ-
ציפיים מאוד לכל מקרה ומקרה, קשה לעי-
תים להוכיח שקיימת הפליה⁷⁹. ואולם, על-פי
הפסיקה הג"ל שומה על הרשויות המוסמכות
להתגבר על קשיים אלה.

בהפעלת שיקול דעתה אסור לה לרשות
מינהלית לנהוג בדרך בלתי סבירה⁸⁰, ועל
כן עומדת לפונה אליה הזכות שפנייתו תטו-
פל על-פי שיקולים סבירים בלבד. בקשר
לכלל זה נפסק בין השאר כי "חוסר סבירות
נמדד על-פי אמת המידה של האדם הסביר.
זהו מבחן אובייקטיבי, והשאלה אינה מה
הרשות המינהלית עשתה בפועל, אלא מה
היא היתה צריכה לעשות. האדם הסביר
בהקשר זה הוא עובד הציבור הסביר העומד
במקומו ובמעמדו של עובד הציבור שקיבל
את ההחלטה". ועוד: "חופש הבחירה המיני-
הלי פועל בתחום הסבירות. בתחום זה לא
יתערב בית המשפט ולא יחליף את שיקול
הדעת המינהלי בשיקול דעתו שלו. מתחם
הסבירות עצמו נקבע על ידי בית המשפט,
השואל את עצמו מהו תחום השיקולים של
רשות מינהלית סבירה בנסיבות הקונקרטיות

Maine L. Rev. (1969), pp. 175, 176-178, 186; K. M. Davidson, "Welfare Cases' and the 'New Majority': Constitutional Theory and Practice", 10 Harv. Civil Rights — Civil Liberties L. Rev. (1975), p. 513

72 ראה בג"צ 43/72 עמ"פ נ' שר הבטחון, פ"ד כו (2) 63.

73 ראה שניט, "שיקול הדעת של מומחים ברשויות המינהל הציבורי" (לעיל, הערה 37), עמ' 91.

74 ראה בג"צ 148/79 עמ"פ נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד (2) 169; בג"צ 243/62 אולפני הפרטה נ' המועצה לביקורת פרטים ומחוזות, פ"ד טז 2407; בג"צ 658/80 טאהא נ' שר הפנים, פ"ד לה (1) 249.

75 ראה בג"צ 389/80 (לעיל, הערה 69); ראה גם בג"צ 156/75 דקה נ' שר התחבורה, פ"ד ל (2) 94.

76 ראה ז' סגל, "איכות חיים מול צרכים עסקיים", הארץ מיום 1.6.81. המחבר מסתמך על בג"צ 165/75.

77 ראה בג"צ 332/78 סאיימקס נ' שר האוצר, פ"ד לג (2) 593.

קליטת חולים משוחררים בקהילה, גמילה מאלכוהול או מסמים, הבטחת סיוע משפטי או סיפוק צרכים מיוחדים למיניהם.

מן הראוי להבדיל בין השירותים המסויי- פקים בידי הלשכות לשירותים חברתיים או, כאמור, בידי המוסד לביטוח לאומי מחד גיסא, ובין השירותים המיוחדים הניתנים בידי גופים אחרים שונים מאידך גיסא. לגופים האחרונים שייכים בין השאר: הסוכ- נות היהודית ומשרד הקליטה (הנותנים מג- וון רב של שירותים לעולים וצרכים), משרד הביטחון (הנותן שירותים למשפחות חיילים שנספו במערכה ולמשפחות חיילים אחרות), משרד הבריאות ולשכות הבריאות, משרד החינוך והתרבות, משרד השיכון ועוד.

אשר לסוגי הנהגים, ניתן להזכיר את השירותים הניתנים לפרט ולמשפחה, לילדים ולקטינים, לתלמידים, לזקנים, לחולים, למוג- בלים ולנכים, למשפחות חיילים, לעולים, למפגרים, חירשים, עיוורים, אלכוהוליסטים, נרקומנים, גערות, במצוקה, נשים מוכות, עבריינים צעירים, חוסים, חולי גפש ועוד.

שירותים אחדים ניתנים לכל מי שזקוק להם, ללא תנאי של נצרכות (למשל שירו- תים לתכנון משפחה, טיפול גמילה מאל- כוהול, שירותים טיפוליים שונים למפגרים ולעיוורים או שירותים למשפחות שנולדו להן שלישיות, רביעיות ויותר). אולם לדידי שירותים אלה, דווקא משום שהם ניתנים לכל דכפין, אינם נמנים עם שירותי הרווחה במובן הטהור של המלה.

לבסוף ניתן להבדיל בין שירותים המעוג- נים בחיקוק, שירותים הניתנים על-פי התע"ס או על-פי הסכם מיוחד ובין שירותים שיש להם אסמכתה אחרת.

רווחה⁷⁸. הסיבה לכך אינה יכולה להיות אלא זו שציבור הנזקקים אינו ער במידה מספקת לזכותו להגיש עתירה לבג"ץ נגד החלטת הלשכה או ועדת הערר או נגד אי מתן החלטה ושאינן בידו של ציבור זה האמצעים הדרושים כדי לעמוד בנטל המש- פט הכרוך בכך, מה גם, כפי שיוסבר, שב- מקרים שבהם עסקינן אין הנזקקים זוכים לסיוע משפטי.

שירותי הרווחה לסוגיהם

1. כללי

שירותי הרווחה נחלקים לסוגים שונים לפי כמה מבחנים. כך, למשל, לפי אופי השירות או הגמלה או לפי תוכנם יש להבדיל בין שירותים בכסף ובין שירותים בעין. כל אחת משתי קטגוריות אלה כוללת בתוכה סוגים שונים של שירותים, כפי שיצוין בהמשך.

לפי מטרתו העיקרית של השירות, לבד מן המטרות הגדולות המשותפות לכל שירותי הרווחה, יש גם מספר מטרות סגוליות לסוגים אחדים של השירותים הללו. בין המטרות הכלליות ניתן להצביע על מתן הזדמנויות למקופחים, הסתגלות הפרט לחברה⁷⁹, חילוץ הנזקקים ממצוקה כלכלית או אחרת, שחרורם מתלות ועוד. המטרות הספציפיות, מטבע ברייתן, הן רבות ומגוונות. לדוגמה, תכנון משפחה, טיפוח שלמות המשפחה, עי- דוד יחסים אנושיים חיוביים⁸⁰, שיפור תפ- קוד המשפחה, שיפור תנאי הדיור, סיוע בלימודים, שיקום תעסוקתי, שיפור מצב הבריאות, עידוד פעולות קהילתיות, הבטחת זכויות בביטוח לאומי, הבטחת עזרה ביתית,

78 ראה בכל זאת בג"צ 255/70 יעקב נ' שר הפער וועדת הערר לענייני פער, פ"ד כד (2) 527.

79 ראה חגית ריגר שלונסקי, העקרונות המנחים את לשכת הפער כמכשיר להשגת שירות פוציאלי, ירושלים, 1970, עמ' 5.

80 ראה: L. Salzberger, H. Shlonsky & A. Padan, *The Social Service Function of the Public Welfare Bureau*, Jerusalem, 1974, p. 1.

כדוגמאות מתחומן של הוראות תע"ס ראוי להזכיר השמת חולים כרוניים במעון או במשפחה אומנת, מתן עזרה בטיפול אישי, עזרה ביתית, ציוד ביתי, הספקת ארוחות חמות לזקנים ולחולים, סיפוק צרכים מיוחדים, לרבות עזרת בית, ציוד ביתי, הלבשה והנעלה, דיאטה, הבראה ונופש לזקנים אחרים, הבטחת טלפון ודיור מתאים לקשישים, הספקת ספרים ומכשירי לימוד וציוד בסיסי לחדרי החניכים בפנימיות, סידור פעוטים במעונות יום, מתן מקלט לנשים מוכות, שירותים בעין שונים למשפחות עם שלישיות ויותר או לנערות במצוקה, הבטחת דיור מתאים למוגבלים בתנועה, מתן שיקום מקצועי או תעסוקתי לזקנים הזקוקים לו, טיפול בחירשים, מתן כלבי נחייה והדרכה על-ידי מורות בית לעיוורים, גמילה לאל-כהוליסטים.

שירות בעין מיוחד במינו הוא הסיוע המשפטי, שהוא שירות רווחה אשר ניתן, בין השאר, למען השגת שירותי רווחה אחרים. במצב דהאידינא הנזקקים התובעים שירותי רווחה מהלשכות לשירותים חברתיים, לרבות שירותים בכסף, אינם זוכים בסיוע משפטי, אף במקרה של פנייה לבג"ץ. הוא הדין לגבי מי שתובע את הגמלה להבטחת הכנסה או תשלומי רווחה אחרים מן המוסד לביטוח לאומי כשהוא פונה לבג"ץ. הדבר פוגע קשות דווקא במקופחים ביותר, לכן רצוי לתקן מצב זה, ויפה שעה אחת קודם. חיוניותם של שירותי הרווחה לקיומו של הנזקק ושל משפחתו, כפי שהיא עולה מן הדוגמאות שהובאו לעיל, מצביעה על דחיפותו המיוחדת של תיקון זה, שנועד למנוע היווצרותן של טראגדיות חברתיות, משפחתיות ואישיות בגין אי-השגת השירותים הדרושים.

סיכום

בשנים האחרונות, בגלל המשבר הכלכלי והאבטלה ההמונית השוררים במדינות מת-

2. שירותי רווחה בכסף

עם קבוצה זו נמנים לא רק תשלומי סכומים של כסף למיניהם (לרבות החזר הוצאות), אלא גם מתן פטורים מתשלום, הנחות וכיו"ב. לכאן שייכים ראשית כל הגמלה להבטחת הכנסה (תמיכת הסעד לשעבר), לרבות הגמלה הניתנת להשלמת קצבת זקנה או קצבת שאירים למקבלי גמלאות אלה מן הביטוח הלאומי (ההטבות הסוציאליות לשעבר) והתשלומים לצרכים מיוחדים שונים שישלם המוסד לביטוח לאומי על-פי סעיף 24 (א) לחוק הבטחת הכנסה.

נוסף על כך, במצב המצוי התע"ס קובע קשת מקיפה ומגוונת של תשלומים מיוחדים או פטורים מתשלומים והנחות לזקנים להם. להדגמת חיוניותם לזקנים נצביע על כמה מהם: הלוואות ומענקים לשיקום או דמי שיקום לאלה הנזקקים לשיקום (גם מחוץ למסגרת הביטוח הלאומי), עזרה כספית שונה לזקנים, כיסוי הוצאות נסיעה של עיוורים ומלוויהם לחוץ-לארץ לשם קבלת כלב נחייה, החזר מכס ומס קנייה לעיוורים, מלגות ועזרה כספית אחרת לתלמידים עיוורים, דמי ליווי לעיוורים בארץ, סיוע כספי לארוחות וסיוע אחר לתלמידים נזקקים, הוצאות לימודי המשך לצעירים, אגרת חינוך עבור ילדים בפנימיות, מענקים לציוד וביגוד ודמי כיס לחניכים בפנימיות, תמיכה בילדים במעונות יום או במשפחות אומנות, הוצאות לצרכים רפואיים מיוחדים, השתתפות בהוצאות של מפגרים (החזקה במעון, במסגרות יום או בקייטנות, הוצאות נסיעה ולינוי).

3. שירותי רווחה בעין

שירותים אלה כוללים הן שירותי רווחה חומריים או מתן סעד במצרכים (כגון הספקת מזון או ציוד ביתי לזקק) והן שירותים טיפוליים מובהקים שאין להם ביטוי חומרי ישיר (כגון השמתו של זקק במוסד זה או אחר או אשפוזו של חולה נפש).

ברורים שיעידו על נסיגה זו. שנית, גם במדינות שבהן סימנים כאלה אכן מורגשים (כמו גרמניה המערבית) כלל לא מדובר בנסיגה לכל אורך החזית, אלא בעצם רק ב"הרמוניזציה" של השיטה⁸⁵. שלישית, המשבר הכלכלי במדינות שונות אינו אלא תופעה זמנית, וסביר להניח שעמו תחלוף גם הנסיגה בתחום הביטחון הסוציאלי⁸⁶. רביעית, השאיפה לקידמה סוציאלית אינה עניין שבאופנה, כי אם מגמה קבועה של העולם הנאור שאין לה תחליף, ואיש אינו מעלה על דעתו את ביטולם של שירותי הרווחה וזוהה וזיתור על החתירה לקידמה ולצדק סוציאלי — דבר שהיה מחזיר את גלגל ההיסטוריה אחורנית מאות שנים.

אשר למצבנו בישראל, ראוי להוסיף שעל אף המשבר הכלכלי הקשה העובר עלינו, אין בארצנו שום נטייה לסגת מן ההישגים העיקריים שהושגו בתחום הסוציאלי. נהפוך הוא, גם בשנים האחרונות המשיכה ישראל להרחיב הישגים אלה, בשטחים כגון הבטחת הכנסה, ביטוח נפגעי תאונות, ביטוח סיעוד, הבטחת סיוע משפטי לתובעי גמלאות או הבטחת קצבות מוגדלות לילדי משפחות ברוכות ילדים.

עשות רבות, חלה נסיגת-מה מן היעדים של מדינת הרווחה. בהקשר זה דובר אפילו על התערערות התמיכה האידיאולוגית במדינה זו ועל היחלשות הסולידריות הסוציאלית לית והוצגה תחזית קודרת לעתיד⁸¹. מחבר אחד אף הרתיק לכת ופתח במתקפה רבתי נגד מדינת הרווחה, שלדבריו יש לה השפעה הרסנית המביאה כביכול למיסוי יתר, לביו-רוקרטיה, לתמריץ לא לעבוד ולתופעות שליליות אחרות, ואשר תוארה כנחלת העבר שאין לה תקומה⁸². גדולה מזו, לאחרונה הואשמה מדינת הרווחה בכך שהיא מצמיחה עבריינות, שוללת את הדמוקרטיה ופוגעת ביוזמה הפרטית. ניטען אפילו שהיא היא שהביאה לירידת רבים מן הארץ וגם — כך כתוב במפורש — לשביתת הרופאים האח-רונה⁸³.

לעניות דעתי אין שום הצדקה להציג את העניינים כאילו כלו כל הקיצין במה שנוגע למדינת הרווחה, וזאת מכמה סיבות. ראשית, הנסיגה מיעדיה של מדינת הרווחה אינה תופעה כלל-עולמית. בדרך כלל היא לא פקדה את מדינות העולם השלישי (אמריקה הלטינית, אסיה ואפריקה)⁸⁴, ואפילו בחלק מן המדינות המתועשות (כגון אוסטרליה, איסלנד, הולנד, שוודיה ושווייץ) אין סימנים

81 ראה: א' דורון, "מדינת הרווחה: סוגיות של קיצוב והקצאת משאבים", בפחון סוציאלי 24 (תשמ"ג), עמ' 5, 14.

82 ראה: ע' זור, "מדינת הסעד — סוף הדרך", הארץ מיום 23.10.81.

83 ראה: א' סלפטר, "המרד נגד מדינת הסעד", הארץ מיום 27.5.83. המחבר, המסתמך על דעותיהם של הכלכלן הבריטי סלדון והכלכלן הישראלי דן בבלי, אמנם מודה שדעות אלה אינן מייצגות אלא מיעוט בקרב המזמחים.

84 ראה: "התפתחות ומגמות הביטחון הסוציאלי 1978—1980" (דו"ח המזכיר הכללי של ISSA) בפחון סוציאלי 24 (תשמ"ג), עמ' 23. הדו"ח מסתיים בנימה אופטימית לגבי העתיד.

85 ראה פון היפל (לעיל, הערה 24), עמ' 123. על אף מגמה כללית זו הוצע בגרמניה להרחיב את השיירות הניתנים למשפחה (שם) והשלטון עצמו מתכוון להגביר את ההגנה הסוציאלית המוקנית לילדים, סטודנטים ובני נוער אחרים וכמו כן לאלמנים. ראה פון היפל (לעיל, הערה 25), עמ' 58, 66.

86 בקשר לניצנים ראשונים של התאוששות כלכלית, שהם גלויים בארצות הברית וכבר מורגשים אף באירופה המערבית, ראה למשל: H. Painton, "Europe: Some Smoother Seas", *Time of* 27.6.38, p. 34.

הטיפול הקהילתי בקשישים בבריטניה

מאת פרופ' ברנרד אייזאקס*

כיוצאי שכבות מצוקה סוציאלית. למוסדות אלה לא היה כל קשר למערכת שהתפתחה במקביל של מה שכונה בתי-חולים ל"מחלות קשות" ("אקוטיים"). בשנים שלאחר מכן הוקמו בתי-חולים למחלות כרוניות ולחולים חשוכי-מרפא, וכן עבור חולים שלקו במחלות זיהומיות ובשחפת, וכל אלה לצד ההתפתחות בבניית בתי-החולים המרכזיים. עם ירידת השימוש בבתי-חולים למטרות מוגדרות כגון אלה הם החלו להתמלא בחולים בלתי-מוגדרים ובמוגבלים למיניהם, אנשים שלא היו מסוגלים לשהות בביתם, ומצד שני לא נמצאה סיבה מספקת לאשפוזם בבית-חולים כללי. עם הנהגת שירות הבריאות הלאומי בשנת 1948 נתמנתה למוסדות המגוונים הללו מערכת מינהלית משותפת, כבתי-חולים שנועדו לענות על הצרכים החופים של הקהילה. למרבה המזל נמצא באותן שנים דור של רופאים בעלי יוזמה, שגילו נכונות לקבל על עצמם את המשימה של קידום בתי-חולים אלה לרמה מודרנית, לבדוק ולמיין את החולים, לטפל בהם ולשתררם, ולהנהיג מדיניות קפדנית של סיווג לצורך בחירת החולים שימלאו את המקומות המתפנים. דור ראשון זה של רופאים גריאטריים למד עד מהרה ששיקום חולים קשישים בביתם הוא תהליך המצריך הבנה מעמיקה של מצבם הביתי והמשפחתי וש-בית-החולים אינו יכול לפעול ביעילות ללא זיקה בלתי אמצעית למתרחש בבית.

השיטה הנהוגה בבריטניה לטיפול בקשיש, מוצעת תכופות כמודל למדינות אחדות. הסיבה לכך היא, שבשיטה זו מושם הדגש במתן העזרה לקשישים בביתם, באמצעות טיפול קהילתי; מעבר לזה, שיטה זו עוקפת היעזרות מופרזת במוסדות, ששירותיהם יקרים וקיימת בהם נטייה לשלול מן החולה את זהותו. הצגה כזו של השיטה הבריטית לטיפול בקשישים תיראה בעיני הרופא הפועל במסגרתה מחניפה וכהפשטת-יתר חסרת הבחנה של מציאות מורכבת. יחד עם זאת, קיימים בשיטה הבריטית יתרונות בולטים הראויים לחיקוי, כשם שמצויים בה חסרונות. אך אלה זוכים לפחות תשומת-לב מאשר המעלות שמרבים לדבר בשבחן של "הטיפול הקהילתי". למרות הליקויים, שאין להתעלם מקיומם, מתברכת השיטה הבריטית ביכולת להתפתח בכיוונים רצויים, וכבר בשלב זה היא פתחה פתח ליוזמות העשויות להסתבר כבעלות משמעות מרחיקת לכת.

הרפואה הגריאטרית בבריטניה

רפואת הזיקנה התפתחה בבריטניה בחלקה הודות לכוח-החזון של חלוציה בשנות ה-30, אך בעיקר בזכות המורשת שלה מן המאה ה-19. באותו זמן החלה בריטניה בתכנית להקמת בניינים גדולים וקודרים שנועדו לשכן בני-אדם, שהיום היינו מגדירים אותם

* חבר הקולג' המלכותי לרופאים; מכון צ'ארלס הייווארד לרפואת זיקנה. תרגם מאנגלית: יעקב גוטשאלק.

רופא-המשפחה שלו. הוא יקבל טיפול פיזי-תרופאי רצוף, בין בביתו מידי פיזיותראיסט ביתי או כזה המועסק מטעם בית-החולים, ובין במרפאת-חוק, שאליה הוא יוסע פעמיים או שלוש פעמים בשבוע. גם קשיי הדיבור שלו יטופלו בביתו או במרפאת-החוק. מרפא-בעיסוק יבקר בביתו וילמד אותו להשתמש בעזרים למיניהם. אחות תפקוד אותו אחת לשבוע כדי לעזור לו להתרחק, או לעתים תכופות יותר, אם איבד את השליטה באבריו והוא סובל מסיבוכים נוספים של השבץ. אם אשתו מסוגלת לתפקד במידה סבירה, ייתכן שלא יתעורר צורך בעזרת השירותים הסוציאליים; אך אם בריאותה אינה תקינה, יסייע עוזר-בית בעריכת הקניות ובמשק הבית, ושירות-ארוחות יביא לבית החולה ארוחות מבושלות. אם החולה גורם טרדה רבה בלילות ואינו מאפשר לאשתו לישון, יבוא לביתם פעם או פעמיים בשבוע שומר-לילה וישגיח על החולה למשך הלילה. לעומת זאת, אם החולה מסוגל לצאת מביתו, הוא יסור פעם בשבוע למרפאת חוק ופעם בשבוע למרכז לקשישים, לשם יוסע בעזרת מתנדבים או בסיוע הרשות המקומית. אם מוגבלותו חמורה והטיפול בו בבית מתיש את כוחות אשתו, אפשר שיציעו לה את האפשרות לאשפוז את בעלה לתקופות קצרות בבית-חולים, כדי שתוכל להתאושש; משך האשפוז עשוי להיות שבועיים מדי שלושה חודשים, או לעתים תכופות יותר במידת הצורך. במקרה שהוא חוזר ונופל למשכב, מובטח אשפוזו מראש. עבור הטיפול הרפואי אין גובים מהחולה תשלום, אך בעד השירותים הסוציאליים חלה חובת תשלום. אולם התשלום נקבע בהתאם להכנסת החולה, ואם המשפחה מתקיימת על פנסיה פרישה, יש להניח שלא ייגבה מן החולה תשלום משמעותי.

מתן כל השירותים הללו ממקורות ציבוריים אין פירושו שהמשפחה והשכנים יוצאים מן התמונה. להיפך, דומה שהמשפחות הנ"הן התורמות את התרומה הנכבדה ביותר

גם בצד השירותים הסוציאליים תל תהיה ליד דומה של למידה. בדומה למערכת הבריאות, איפיינה גם את השירותים הסוציאליים מסורת של ניהול מוסדות גדולים וקודרים, שבהם שוכנו בעבר הקשישים הבריאים בגופם. אבל עתה החלו להתגלות במדיניותם סימני נטייה להעדיף בניינים קטנים וביתיים יותר; אך גם הם נוכחו לדעת עד כמה עדיף להעניק לנזקק את השירות בביתו. במקביל פיתחו מדורי השירותים הסוציאליים ושירות הבריאות שורה של שירותים ביתיים, בכלל זה סיעוד, עזרה ביתית, הספקת ארוחות ועוד. למרבה המזל יש לכל תושב בבריטניה רופא-משפחה משלו, המופקד על תיאום השירותים למיניהם הניתנים הישר לבית החולה, וזאת באמצעות קשריו עם בית-החולים ומחלקות השירותים הסוציאליים.

כיצד זה פועל?

ניקח לדוגמה את המקרה של אדם בן 70 המתגורר עם אשתו, שלקה בשבץ. הרופא הכללי יעדיף להשאירו בבית, אם יוכל להיות בטוח שהחולה יקבל שם את הטיפול הדרוש; אך סביר יותר שהוא יבקש לאשפוזו בהקדם האפשרי במחלקה פנימית, או עדיף מזה, במחלקה גריאטרית בבית-החולים. תהיה המחלקה אשר תהיה, החולה יטופל וישוקם עד שיגיע למידה של אי-תלות. פירוש הדבר הוא, שהאיש עלול להישאר בבית-החולים לתקופה של שבועיים עד שישה חודשים; במקרה של אבדן מוחלט של היכולת לכלכל את מעשיו בביתו בכוחות עצמו הוא יישאר בבית-החולים לכל ימי חייו. לעומת זאת, הבה נניח שמקץ שהייה בת שישה שבועות בבית-החולים האיש מסוגל להתהלך תוך הסתייעות בתמיכה מעטה וכי שבה אליו במידת-מה השליטה בגופו, אך הוא עדיין סובל משיתוק בזרועו האחת ומפרעות בדיבור. עם שובו הביתה יהיה האיש נתון תחת השגחה רפואית רצופה של

החולים עשויים לקבל טיפול רפואי באיזור אחד, טיפול סוציאלי באיזור אחר וטיפול גריאטרי או פסיכיאטרי באיזור שלישי. יתר על כן, השירות הרפואי ממומן מתקציבים לאומיים, ואילו השירותים הסוציאליים ממומנים באמצעות הרשויות המקומיות על בסיס שונה לחלוטין, עובדה המציבה קשיים חמורים בפני תכנון משותף של השירותים. למרות זאת, נעשים עתה מאמצים רבים להביא לידי האינטגרציה המיוחלת. השיטה הקיימת עלולה לגרום, באופן מקרי, להיזוץ רות עודף של מיטות גריאטריות באיזור אחד ולמחסור במיטות פסיכיאטריות, והי תוצאה השלילית היא שתולים קשישים הוקקים לטיפול פסיכיאטרי יאושפזו במחלקה גריאטרית. מקרים של חוסר-איזון מסוג זה נפוצים למדי, והם הסיבה לאשפוז בלתי הולם. מחסור במקומות אשפוז במוסדות המטפלים מטיל עול כבד על השירותים הקהילתיים, שאין לאל ידם לענות על הצרכים המוצבים בפניהם.

חידושים

אין אלה בעיות חדשות, ובטוחני שהן אינן מיוחדות לבריטניה. מה שראוי לציון ולהערכת רכה היא התושייה שבה הן נפתרות. אביא רק שלוש דוגמאות.

מימון משותף

בשיטה זו מעמידה הממשלה קרן מיוחדת לפיתוח התשתית הקהילתית והודות לכך עשוי להצטמצם היקף האשפוז בבית-חולים. בהוצאת כספים אלה הושקע כושר-המצאה רב. בכירמינגהם, לדוגמה, הוקם שירות גיד לעזרה ביתית, המשלים את השירות הרגיל על-ידי הגשת טיפול-חירום לחולים שזה עתה שותררו מבית-החולים, או תומך בחולים בתקופה של משבר עד להעברת הטיפול לידי השירות הרגיל. סכום נוסף הושקע בהקמת מעון-יום לחולי-נפש קשישים. מעון זה תרם רבות לתמיכה במשפחותיהם ולשי-

לטיפול בחולים הזוכים במקביל לעזרה הרבה ביותר מן השירותים הביתיים. חולים המתגוררים בגפם ואין להם קרובי-משפחה זוכים לעזרה ביתית מצומצמת בלבד, והטיפול בהם חייב להיעשות בבית-חולים.

הלכה ומעשה

המקרה שהובא לשם המחשה מתאר את השירותים הזמינים להלכה. עקב מגבלות תקציביות נופל היקף השירותים הזמינים בכל איזור ואיזור מן המצב האידיאלי, וקיימת תחרות קשה על המשאבים הקיימים. עלול להיות, שתולים במצוקה קשה יאלצו להסתפק בשלוש שעות בשבוע של עזרה ביתית ובשתיים-שלוש ארוחות תמות בשבוע. שירותים מקצועיים, כגון מרפאות חוץ, טיפול פיזיותראפי בבית, עזרים ואמצעי שיקום, מחייבים תקופות המתנה ממושכות, ובאזורים נחשלים של המדינה פשוט אינם בנמצא.

הגופים הארגוניים אינם חוסכים מאמץ להבטיח חלוקה צודקת של המשאבים המוגבלים; ובהכרח, אלה המגלים את התושייה ואת נחישות-הדעת הרבה ביותר בהפעלת המערכת הם גם אלה המפיקים ממנה את המירב.

תכנון

בשנים האחרונות נעשו מאמצים עקיבים לנסות ולהביא להקצאה ולחלוקה ראציונלית יותר של המשאבים. בוצע ארגון-מחדש בהיקף נרחב, כשהמטרה לטווח הארוך היא להביא לידי אינטגרציה גיאוגראפית של השירותים הרפואיים והסוציאליים, כהקדמה לאינטגרציה פונקציונלית שלהם. הבעיה היא, שתמורות שחלו בקרב האוכלוסייה הרחיקו את בתי-החולים מן האוכלוסיות שאותן הם משרתים. בעיה זו תמורה במיוחד לגבי השירותים הפסיכיאטריים. עקב כך

להגיש את הטיפול בבית במחיר הנופל ממחיר הטיפול במעון, בתנאי שהחולה מסוים כים לכך. העובדים הסוציאליים השכילו לתמרון במסגרת התקציבים שהשיגו, ובהתאם למקור התקציב, תוך שהם משלמים באופן שוטף תמורת הטיפול בלקוחותיהם. במסגרת מתכונת זו של טיפול עשוי שכן להיקרא שלוש או ארבע פעמים ביום כדי להתחקות אחר מצבו של החולה; ניתן להזמין ארוחות ממסעדה סמוכה; ניתן לשכור מוניות כדי להסיע את החולה למעון-יום; ניתן לכבס את בגדי החולה במכבסה המקומית. שיטה זו לא זו בלבד שהוכיחה את עצמה מבחינה תקציבית, אלא היה בה גם כדי להציב בפני העובד הסוציאלי אתגר ולהטיל עליו אחריות, דבר שהעלה את ערכו בעיני עצמו, מתדמית של סקיד זוטר למעמד של אחראי ומתאם מקרים.

סיכום

השיטה הבריטית המכונה "טיפול קהילתי" רחוקה משלמות. קשישים רבים, המבקשים יותר מכל להתקבל לטיפול במוסד, נאלצים להישאר בביתם ולהיאבק במצוקתם בעזרת סיוע זעום יחסית.

הניסיון שרכשתי בעבודתי במערכת הב-ריטית ומביקוריי ברחבי העולם, שיכנע אותי שהמקומות במעונות ובבתי-החולים למיני-הם יהיו תמיד תפוסים, ויהיו רבים ככל שיהיו; אך בדרך כלל מגיעים לנקודה שבה האשפוז נראה כ"פתרון היחיד" או כ"פתרון האידיאלי" לקשיש בודד שלקה בבריאותו. פירוש הדבר עשוי להיות גם שזוהו הפתרון האידיאלי מבחינת האדם המטפל בחולה, היכול לנשום לרווחה בידיעה שהקשיש מסור עתה לאחריותם של אחרים. הטיפול הקהילתי הוא פתרון מאולתר, הנקט במידה רבה עקב מחסור בתקציבי אשפוז, אך בבריטניה הוא פעל כתמריץ יעיל לפיתוח שירותים חדשניים, בעלי-יזמה והעונים על הציפיות.

פור מצבם של החולים עצמם. הודות לכך עוכב או נמנע לגמרי הצורך לאשפוזם בבית-חולים.

שירות מתנדבים לטיפול בחולי שבץ

העבודה בהתנדבות מכסה מגוון רחב של תחומים, שהשירותים הרגילים אינם פועלים בהם. דוגמה מובהקת לכך הוא שירות המתנדבים לטיפול בחולי שבץ, שארגנה אגודת מתנדבים הפועלת בהיקף כלל-ארצי ושמה "האגודה לטיפול בחולי חזה, לב ושבץ". השירות מגיש טיפול אישי לחולי שבץ המתקשים בדיבור ובעזרתו הם רוכשים מחדש ביטחון עצמי ומיומנות בתקשורת עם הזולת. מתנדבים מבקרים את החולים בביתם ומסיעים אותם למועדונים, שם מזומנת להם תכנית לפעילות חברתית ערה. התוצאות מרשימות. הממשלה תורמת תרומה צנועה להפעלת המטה המבצעי של האגודה, ואילו רשויות הבריאות המקומיות משתתפות במימון שכרו והוצאותיו של מתאם הפעולה המקומי. המתנדבים עצמם תורמים את זמנם ושירותיהם ללא תמורה.

ניהול מקרים

לפני שנים אחדות הגיע צוות מחקר מאוניברסיטת קנט למסקנה, שריבוי מספר המומחים והמומחים-למחצה במסגרות הטיפול הקהילתי מביא להיווצרות מערכת ביורוקראטית אדירה וחונקת. הפתרון שהוצע תמך בהטלת האחריות לניהול מקרים על העובד הסוציאלי, בלוויית הנחיה שאל לו להסתמך אך ורק על עובדי שירות הבריאות והשירותים הסוציאליים, אלא לרתום לפעולתו את בעלי הכשרונות הטבעיים בקהילה. הצעד ההגיוני הבא היה לצייד את העובד הסוציאלי בתקציב לצורך "רכישת" השירותים הנחוצים לכל חולה. ניסיון נועז זה הוכתר בהצלחה יוצאת מגדר הרגיל. בשלב הניסיוני התמקד הפרויקט בחולים שפנו בבקשה לאשפוז במעונות הרשות המקומית. האתגר שניצב בפני העובד הסוציאלי היה

השתתפות דיירים בחיי המוסדות לקשישים - מטרת ומרכיבים

מאת ד"ר יוסף קטן *

עבודה זו מוקדשת לזכרו של משתתף פעיל, אבי, יצחק קטן ז"ל, ממנו למדתי, הלכה למעשה, מהותה וערכה של השתתפות.

יחד עם זאת, בהגברת ההכרה בדבר חיוניות שיתוף הצרכנים עדיין אין כדי להתגבר על כל המכשולים המקשים על חדירת רעיון השיתוף למספר רב יותר של שירותים ולפיתוח וקידומו באותם שירותים שבהם קנה לעצמו חוקה ראשונית בלבד.

אחת מזירות השירותים בישראל שבה עדיין מצוי מימוש רעיון השיתוף בשלב ראשוני הוא תחום המוסדות והשירותים לקשישים. בסקר שנערך לאחרונה על תפקידי העובד הסוציאלי במסגרת מוסדות אלה (בר גיורא, 1982) מתואר מגוון המשימות שעובדים אלה מבצעים, אך אין אזכור של מעורבותם בארגון הקשישים השוהים במוסדות ובעידוד השתתפותם בתהליכי קבלת ההחלטות המשפיעות על דפוסי החיים בהם. העדר ההתייחסות בעבודתם של העובדים הסוציאליים להשתתפות הקשישים בחיי בית האבות עשויה להיות משמעותית, מכיוון שדווקא קבוצה מקצועית זו, אולי יותר מכל קבוצת עובדים אחרת במוסדות לזקנים (מנהלים, רופאים, אחיות, מטפלות, עובדי אחזקה וכו') עשויה, בשל ערכיה המקצועיים

הקדמה

אחד השינויים רבי המשמעות שהתרחשו בשנים האחרונות בזירת ארגוני הרווחה בארצות רבות הוא הגברת השתתפותם של הצרכנים בארגונים אלה וחיווק השפעתם על קביעת מדיניותם ודפוסי פעולתם. ההכרה, שלצרכן יש זכות להטביע את חותמו על אופי השירותים הניתנים לו קנתה לה חוקה בתודעתם של ראשי ארגוני רווחה, עובדים מקצועיים וצרכנים כאחד.

להכרה הולכת וגוברת זו יש ביטויים ממישנים גם בארגונים שונים בישראל. נציגי התושבים בשכונות שיקום משתתפים בוועדות היגוי הקובעות ומנחות את תכניות השיקום השכונתיות. ועדי הורים מעורבים בפעילויות שונות של בתי-הספר שבהם לומדים ילדיהם. סטודנטים באוניברסיטאות משתתפים בוועדות שונות הקובעות תכניות וסדרי לימודים. קיימות אף עדויות ראשוניות בדבר השתתפות קשישים בשירותים קהילתיים המיועדים להם.

* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב.

עבודה זו נעשתה במסגרת מחקר על השתתפות קשישים בשירותים, שעורכים המחבר ופרופ' שמעון ברגמן. המחקר מבוצע במסגרת פעולת הקתדרה לגרונטולוגיה ע"ש א' אורנשטיין בבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל-אביב.

המחבר מבקש להודות לפרופ' ברגמן על הערותיו הרבות והמועילות לטיוטה קודמת של העבודה ולגב' לוי קסלר על עזרתה באיסוף החומר.

לפחות שני גורמים עיקריים מחייבים הת-
ייחסות מירבית לשאלת השתתפות הקשישים
במסגרות ארגוניות המציעות להם שירותים.
ראשית, יותר מאשר לכל קבוצת גיל אחרת,
לקשישים יש מגוון רחב ביותר של צרכים
(בתחומי הבריאות, התזונה, הבטחת הכנסה,
ייעוץ אישי ומשפחתי, שיקום, שיכון וכד')
המחייב אותם ליצור קשר קבוע ואינטנסיבי
עם שירותים שונים ולהיסמך עליהם. יכולתם
של הקשישים לפתור את בעיותיהם בכוחות
עצמם או בעזרת רשתות משפחתיות הולכת
ומצטמצמת, ותלותם בשירותים פורמליים
הולכת וגוברת. תלות זו עשויה להגיע למי-
צוי מקסימלי במוסדות לקשישים. היסמכות
זו על ארגונים פורמליים ועובדיהם מחייבת
לתת לקשישים אפשרות להשפיע על השירו-
תים שהם מקבלים או שהם אמורים לקבל.
השפעה זו באה להגביר את רגישות הארגו-
נים לצורכי הקשישים כפי שהם עצמם נות-
נים להם ביטוי.

שנית, מצבם הפיסי, הנפשי והחברתי של
קשישים רבים, המושפע מגורמים כמו ירידה
במצב הבריאות, הפרישה מהעבודה, אבדן
בני זוג וקרובי משפחה אחרים, צמצום הק-
שר עם קרובי משפחה ותלות הרבה בשי-
רותים — עשוי לפתח ולחזק בקרבם נטיות
לאדישות, פסיביות וחוסר אונים ולהחליש
במידה ניכרת את יכולתם, ולא פחות מכך
את רצונם ונכונותם, לעצב באורח עצמאי
את שגרת חייהם ולפקח, ולו בצורה חלקית,
על הסביבה שבה הם פועלים. הבטחת הש-
תתפות ומעורבות הקשישים מיועדת להציב
בלמים בפני התפתחות מגמות מעין אלה.

ההנחה הבסיסית המדריכה את הגישה
המדגישה את חיוניות השתתפות הקשישים
היא, שמצב שבו הם מנותקים מן החברה
וממעטים בפעילות אינו מצב נורמלי. ולהפך
— הקשישים הם אלמנט בעל פוטנציאל
פעילות רב (ברגמן, 1982) הצריך למצוא
את ביטויו בצורות ובמסגרות שונות, ובכל-
לן בארגונים המעניקים להם שירותים.
להשתתפות פעילה של הקשישים יש אפוא

וטיב הכשרתה, לטפל בנושא ההשתתפות
ולקדמו.

גם במסמך על שמירת כבודו של הזקן
בבית האבות, שהכין השירות לזקן במשרד
העבודה והרווחה (כרם, 1982), אין התייח-
סות לזכותו של הזקן להשפיע על דפוסי
פעולתו של הבית ומדיניותו, אם כי יש בו
התייחסות רחבה להגנת זכויותיו של הזקן
השוהה במוסד בכל הנוגע לשמירת פרטיותו
ולפעילותו היום-יומית, כלומר לנושאים כמו
שמירת רכושו האישי, העברתו מחדרו, מי-
קום הארוחות, בחירת התפריט וכו'.

מפנה כלשהו בהתייחסות לנושא השתתפות
הקשישים במוסדות בא לידי ביטוי בדו"ח
ועדת סילברסטון, אשר בחנה בצורה מקיפה
ושיטתית את מצב בתי האבות בישראל
והגישה שורה של המלצות לשיפור המצב
בהם (דו"ח ועדת סילברסטון, 1981). אמנם,
בתיאור המצב במוסדות הדו"ח אינו מתייחס
לנושא זה, ובין הנתונים הרבים הכלולים בו
אין אזכור של מצב השתתפות הקשישים, אך
בפרק ההמלצות הוא קובע בצורה מפורשת,
שדעתם של הדיירים חייבת להישמע ולהש-
פיע בכיוון של תיקון ליקויים והכנסת שינוי-
יים ושיפורים נחוצים במוסד. הוועדה אף
ממליצה על מספר צינורות תקשורת, דרכם
יוכלו הדיירים להשמיע את דעותיהם והשגו-
תיהם.

עיון בהמלצות הדו"ח מורה עם זאת,
שהוועדה תופסת את סוגיית ההשתתפות
בעיקר במסגרת הנושא של שמירת זכויות
הזקן, ומדגישה, על כן, את הצורך ביצירת
מנגנונים שיאפשרו לפרטים להתלונן בפני
הנהלת המוסד. יחד עם זאת, אין התייחסות
בהמלצות להיבטים רחבים יותר של השפעת
ציבור הדיירים על מדיניות המוסד ומבנה
השירותים בתוכו. גראה, שההתייחסות השו-
לית להיבטים אלה משקפת העדר מודעות
מספקת, ולא התנגדות לרעיון השתתפות
הקשישים בתהליכי קבלת ההחלטות במוסד
לקשישים, או אי אמון באפשרות מימושו
בתנאים המיוחדים של ארגונים אלה.

הארגוני. במישור הראשון, הצרכן משתתף בעצמו בקביעת אופי הטיפול שיינתן לו, ואם הוא שוהה במוסד — בעיצוב שגרת הפעילות היום-יומית שלו בחדרו או בדירתו ומחוצה להם. במישור השני השתתפות הצרכן חורגת ממעגלו הפרטי ומתבטאת במעורבותו בקביעת המדיניות ודפוסי הפעולה של הארגון ביחס לציבור הצרכנים בכללותו. שני מישורי ההשתתפות אינם קשורים בהכרח זה לזה. קיימת בהחלט אפשרות שהשתתפות צרכנים בקביעת אופי הטיפול שיינתן להם ובעיצוב שגרת חייהם היום-יומית לא תהיה כרוכה בהשתתפותם בקביעת דפוסי הפעולה הכוללים של הארגון.

עיון בספרות הענפה העוסקת בשאלת שיתוף הצרכנים בארגוני רווחה (קטן, 1980) מגלה שקיים מספר רב של מטרות שהגיעו גורמים שונים להעלות רעיון זה ולנסות להגשימו. מטרות אלה שונות אחת מרעותה, וכפי שנראה בהמשך, הן אף משקפות תפיסות שונות, ולעתים אף מנוגדות, של הביטויים המעשיים שהרעיון צריך לקבל בעת ביצועו. בחינת מטרות שונות אלה, תוך בחינת השתמעויותיהן לאוכלוסיית הקשישים, ובמיוחד חד אלה המתגוררים במוסדות, תיעשה להלן.

א. זכותם העקרונית של פרטים להשתתף בארגונים המשפיעים על רווחתם

מטרה זו של רעיון השיתוף מדגישה את זכותו של כל פרט להשפיע על קבלת ההחלטות הנוגעות לרווחתו וליטול חלק בעיצוב פני הסביבה שהוא חי בה. זכות זאת מעוגנת היטב בתפיסה הרואה בפרטים הפעילים והמעורים בסביבתם תנאי לקיומה ולתיוגו תה של חברה דמוקרטית והומנית. השתתפות פעילה של הקשישים בארגונים ובמוסדות היא אפוא זכות בסיסית שאינה ניתנת לערעור והמעוגנת באשיותיה של כל חברה נאורה. לפיכך, אין לראות בהקנייתם של זכות

חשיבות מיוחדת במסגרת הכוללת יותר של שיתוף צרכנים בארגוני רווחה. במאמר זה אנו מבקשים להציג את רעיון השתתפות הקשישים במערכות שירותים שונות ואת השתמעויותיו השונות ולבחון את מרכיביו העיקריים. המאמר יתחלק לשלושה חלקים עיקריים: בחלק הראשון נציג מטרות ומניעים עיקריים להשתתפות הקשישים בארגונים ובמערכות המעניקים להם שירותים. בחלק השני נדון בתנאים שונים העשויים להקשות או להקל על שיתוף הקשישים. בחלק השלישי נבחון מרכיבים שונים של שיתוף הקשישים, הנגזרים מן המטרות ומן המניעים שנסקרו בחלק הראשון. דיון ראשוני זה עשוי לשמש בסיס ללימוד שיטתי ומקיף של מצב השתתפות הקשישים בשירותים שונים לקשישים*, ולבחינה השוואתית של דפוסי ההשתתפות שהתהוו בהם.

מטרות ומניעים של רעיון שיתוף הקשישים במוסדות ובשירותים אחרים

נושא שיתוף הקשישים ייבחן בהקשר הרחב יותר של שיתוף צרכנים בשירותי רווחה. במונח שיתוף צרכנים בארגוני רווחה (קשישים במוסדות ובארגונים אחרים המציעים להם שירותים, פונים במחלקות לשירותים חיים חברתיים, הורים ותלמידים בבתי-ספר וכו') כוונתנו למעורבות פרטים וקבוצות — שאינם ממונים או עובדים — בארגונים, אשר לפעולותיהם יש השפעה ישירה על מצבם ותנאי חייהם.

השתתפות הצרכנים בארגוני רווחה המעניקים להם שירותים עשויה להתבטא בשני מישורים עיקריים: המישור האישי והמישור

* מחקר על השתתפות הדיירים במוסדות לקשישים בישראל אמנם נמצא עתה בתהליך של ביצוע, וממצאיו יימסרו בשלב מאוחר יותר.

הפרישה מן העבודה ומן הקהילה והכניסה למוסד.

ההנחה הבסיסית היא, שלקשישים יש פוטנציאל תפקודי הצריך לבוא על ביטויו במוסדות שבהם הם מתגוררים. לפיכך, ההשתתפות היא חיונית לצורך ריכוך המעבר מה"קהל" לה" הטבעית לחיים במוסד ומניעת ההשפעות השליליות שעלולות להיות לו על הקשיש.

ג. הצבת בלמים בפני התפתחות המוסד לקשישים כפיוון של "פוטליות"

הטענה בדבר היות בתי האבות ומוסדות אחרים לקשישים בבחינת מוסדות טוטליים, המאופיינים בתכונות שאותן יחס גופמן (1959) למוסדות אלה, מוצדקת אולי רק באופן חלקי. ויחד עם זאת קיימים ברבים מן המוסדות תנאים העשויים להביא להדגשת מרכיבים של מוסדות טוטליים גם מבלי שהנהלת המוסד תרצה בכך (חזן, 1980). בין הגורמים העשויים להביא לנטייה זו ניתן לציין את ניהול המוסדות, המחייבים את הדיירים לנהוג על-פי כללים מחייבים, את צמצום הקשר של הדיירים עם העולם החיצוני ואת דפוסי התנהגותם ויחסם של העובדים במוסדות. כלפי הדיירים. השתתפות פעילה של הקשישים בחיי המוסדות עשויה להפחית מהשפעתם של גורמים אלה ועל-ידי כך להציב בלמים בפני התפתחותם בכיוון של טוטליות. ננסה להדגים השפעה זו תוך התייחסות לאחד הגורמים שצוינו לעיל: דפוסי התנהגותם של עובדי המוסדות. בשל אופי העבודה ותנאי השכר הירודים הקיימים ברבים מן המוסדות, רב בהם מספרם של העובדים הלא-מקצועיים. עובדים אלה (עובדי אחזקה, מטפלים, אחיות, מעשי יות, עובדי המטבח) הם הבאים בקשר הרציף והאינטנסיבי ביותר עם הקשישים והם המספקים להם באורח מעשי חלק ניכר מן השירותים שהם זקוקים להם. בשל נסיבות אלה, עשוי להתפתח בחלק משירותים אלה תהליך שהצביע עליו מקאניק (1967), של

זו. לקשישים משום מתן פרס או היענות ללחצים חיצוניים, אלא קיום חובה בסיסית:

ב. הקלת ההשתלבות במוסד וצמצום הסיכונים הטרוכים בהיבט פי

כניסתם של קשישים למסגרת של חיים מוסדיים כרוכה במספר שינויים מהותיים באורח חייהם, כגון המעבר מסביבה שהכירו ושהיו רגילים לה למסגרת חדשה שאינה מופרת להם כדבעי והמטילה הגבלות על אורח חייהם; צמצום קשריהם החברתיים והמשפחתיים בטרם עיצבו ופיתחו מערכת קשרים חדשה בתוך המוסד; אבדן תפקידים שמילאו בביתם ובקהילתם במשך שנים רבות; והצורך — הנובע משהותם במסגרת חדשה — ללמוד מספר תפקידים חדשים.

מספר מוסדות אמנם עושים מאמצים לרכך את חריפותם של מעברים אלה ולמתן את השפעותיהם על-ידי נקיטת שורה של צעדים, כגון התניית הכניסה למוסד בהחלטתו וב-בחירתו של הקשיש עצמו, או מתן אפשרות לקשיש להכיר את המוסד עוד לפני כניסתו אליו. אך עם כל התועלת שבצעדים אלה, השפעתם עשויה להיות מוגבלת אם לא יינקטו צעדים נוספים, שאחד העיקריים בהם הוא מתן אפשרות לקשישים להשתתף באורח מעשי הן בקביעת שגרת חייהם היום-יומית במוסד והן בעיצוב מדיניותו ודרכי פעולתו. מעורבות הקשישים באחד ממישורי ההשתתפות — האישי או המוסדי, או בשנייהם — עשויה לאפשר רציפות ולו חלקית של דפוסי החיים שהורגלו להם, והמשך הפעילות החברתית גם בתוך המוסד עצמו.

יש לתת את הדעת לכך, שלא מעטים מדיירי המוסדות היו פעילים במהלך חייהם במגוון של תפקידים תעסוקתיים או ציבוריים. משום כך, פיתוח רפרטואר, ולו מוגבל, של תפקידים, גם במוסד עצמו, שיאפשר לדיירים לפעול כחברים בוועדות שונות ולמלא משימות שונות בתחום הפעילות החברתית, התרבותית והדתית, עשוי לרכך את תחושת אבדן התפקידים המלווה את

רמה היא נמוכה למדי, קשה יהיה לשנות את תהליך צבירת הכוח בידי העובדים הזוטרים ואת התוצאות הנובעות מכך. אך קיומו של תהליך זה מחייב, ללא ספק, הפעלת אמצעים מאזנים, שאחד המרכזיים שבהם הוא הגברת השתתפותם של הקשישים ובני משפחותיהם בחיי המוסדות, ובמידת האפשר אף שיתוף קשישים מעוניינים מן הקהילה הסובבת את המוסד (קטן, 1982).

ד. הגברת שביעות הרצון ותחושת הרווחה של הקשישים במוסד

כמה חיבורים מצביעים על כך, שלהשתתפות הקשישים במישור האישי והמוסדי כאחד יש השפעה על שיפור שביעות הרצון של השוהים במוסד ועל הגברת רווחתם. מוס (1980, 1981) המסכם מחקרים שונים שנעשו בתחום זה, מצביע על קיום מתאם חיובי בין המידה שבה אנשים יכולים לשלוט על הסביבה שהם חיים בה ובין מצב בריאותם הפיסי, עירנותם הנפשית המוראל שלהם, הערכתם את עצמם ויכולתם לתפקד. יתר על כן, סימפטומים שונים המאפיינים לעתים הרגשות של קשישים, כמו דכאון, חוסר אונים וכן ירידה תלולה במצב הפיסי — מיוססים, ולו בחלקם, לחוסר יכולתם לשלוט על סביבתם. דיירים השוהים במוסדות המציעים לשוהים בהם מרחב מוגבל של חופש בחירה, מנוכרים יותר מאשר קשישים המתגוררים במוסדות המציעים לדייריהם אפשרויות של בחירה ושליטה על סביבתם.

מספר חיבורים נוספים שפורסמו לאחרונה, ואשר לא נכללו בסקירתו של מוס, מצטרפים אף הם למסקנותיו בדבר הקשר החיובי בין השתתפות הקשישים ובין שביעות רצונם ותחושת רווחתם (הראל, 1981; הראל ונואלקר, 1982; פרמלי, 1982). התמונה הכללית העולה מתוך מחקרים אלה היא, שהקשישים המתגוררים במוסדות המציעים לדייריהם חופש בחירה, הזדמנויות לגילוי אחריות ואפשרויות שליטה, והמטילים עליהם פחות מגבלות — מגלים רמה גבוהה יותר

ריכוז כוח רב בידי "השותפים הזוטרים", כלומר, העובדים הבאים בקשר ישיר עם הקשישים והקובעים בשל כך באורח מעשי, אם כי לא פורמלי, את איכות השירותים שיקבלו. כמה מחקרים (אורס, 1982; ספילרמן וליטבק, 1982) מצביעים על כך, שהשפעתם הרבה של עובדים לא-מקצועיים אלה עשויה לפגוע בטיב השירותים הניתנים לדיירי המוסדות. הם נוטים לצמצם את חופש הפעולה של הדיירים ולוחצים עליהם להסתגל לדרישות המוסד, תוך ויתור על צפיוניהם ודרישותיהם הייחודיות. יתר על כן, עובדים אלה אינם מתייחסים בצורה הולמת לתלונות הקשישים ומשתדלים להגביל את התערבות קרוביהם. פעולות אלה של העובדים מביאות לתהליך של הומוגניזציה של האוכלוסייה ולאבדן ייחודם של פרטים — אחת התכונות המרכזיות של ארגון טוטלי. התייחסותם של עובדים אלה אינה נובעת מכוונות רעות, אלא היא כנראה ביטוי להנעה נמוכה הנובעת, בין השאר, מעומס עבודה רב המוטל עליהם, מתנאי שכר ועבודה ירודים ומחוסר הבנה של הבעיות והצרכים הדיפרנציאליים של הדיירים (רנגו, 1982).

מן הראוי לציין שהמחקרים שהצביעו על תופעות אלה פורסמו בארצות הברית ובבריטניה. התמונה לגבי מצב המוסדות בישראל אינה ברורה. מספר כתבות שפורסמו לאחרונה ב"מעריב" אמנם הצביעו על כך שאיפיוני המוסדות המתוארים בעבודות אלה הם רלוונטיים גם למוסדות בישראל, אך נראה שמצב זה קיים רק בחלק מן המוסדות, בעוד שבמוסדות אחרים התמונה שונה.

אחד האמצעים העשויים לבלום תהליכים אלה של "הומוגניזציה", איבוד הייחוד האישי וצבירת כוח בידי "השותפים הזוטרים" הוא הגברת כוחם של הקשישים עצמם ובני משפחותיהם ופתיחת נתיבים להשתתפותם הפעילה בחיי המוסדות.

אולי ניתן לטעון; שבנסיבות הנוכחיות של מחסור בכוח אדם מקצועי בשירותים לקשישים, כשיכולתם למשוך אליהם עובדים בעלי

לאחר שדימויים אלה זוכים לגיבוש ולחיזוק קשה עד מאוד להיתלץ מכבליהם.

ברעיון של השתתפות הקשישים במוסדות ובארגונים אחרים המעניקים להם שירותים תומכים אנשי מקצוע והוגים, המאמינים שמימוש עשוי לבלום את התהליך שתואר לעיל ולצמצם את השלכותיו השליליות. ההכרה, שהשתתפות עשויה לתרום בכיוון זה נובעת מכך, שהיא פותחת בפני קשישים הנתפסים כאדישים ופסיביים הזדמנויות לגלות פעילות ולמלא תפקידים שבמסגרתם יוכלו להפגין את כישוריהם בתחומים שונים ולהדגיש את יכולתם לתרום לחברה על-ידי הענקת עזרה לקשישים אחרים או אף לאוכ-לוסיות אחרות.

ניתן להדגיש היבט זה תוך התייחסות לפעילותו של קשיש המתגורר אמנם במוסד ונוקק לשירותיו, אך באותה עת משתתף באורח פעיל בפעילויות שונות כמו חברות בוועדה שנבחרה בידי תושבי הבית והעוסקת בהכנת תכניות שונות לשיפור השירותים בו, הענקת סיוע לקשישים אחרים המתגוררים במוסד והשתתפות בתכניות סיוע לילדים מפגרים ולילדים ממשפחות חד-הוריות (ראט וטירוצ'יה, 1981).

ההנחה היא, ששילוב מרכיבים של נתינה, קבלת אחריות ומעורבות בתפקידי הקשיש, תערער את הדימוי החברתי הקיים, שבו הוא נתפס, לעתים שלא בדין, כאדם פסיבי ונטול ערך, ובכך תביא לפיתוחו ולעיצובו של די-מוי עצמי וחברתי חדש, על כל ההשתמעויות ההתנהגותיות הנובעות מכך.

היבט נוסף, המשלים את הדיון לעיל, על תרומתה האפשרית של השתתפות לשינוי התנהגות של אנשים, גלום בעיקרון של "תראפיית המסייע" שהציע ריסמן (1965) בקשר עם העסקת עובדים לא-מקצועיים הבאים מקרב הצרכנים בארגוני רווחה שונים. עיקרון זה קובע, שאנשים העוסקים במתן עזרה, יותר משהם מסייעים לאחרים הם מסייעים לעצמם. הלכה שריסמן מסיק הוא, שרצוי להעסיק צרכנים של ארגוני

של שביעות רצון והרגשת רווחה ובריאות משופרת מאשר קשישים המתגוררים במוסדות המגבילים את דייריהם. מתן אפשרות לקשישים ועידודם לקחת חלק בעיצוב שגרת חייהם במוסד עשויה להשפיע אפוא בצורה חיובית ביותר על רמת שביעות רצונם ורוו-חתם.

ה. שינוי בהתייחסות החברה לקשישים ופרימוים העצמי

מספר חיבורים כמו זה של חזן (1980), מצביעים על כך שהקשישים הנסמכים, בשל מצבם הבריאותי, הכלכלי והחברתי, על שול-חנם של שירותים שונים, נתפסים בעיני מעניקי השירותים כאנשים מרובי בעיות, המרכזים את כל תשומת לבם בבעיותיהם האישיות והמבקשים לקבל וליהנות משירו-תים שונים מבלי שיהיו מסוגלים לתרום דבר בתמורה. הדימוי התולך ומתהווה של הקשי-שים כתוצאה מתפיסה זו הוא, שהם אינם מסוגלים לכוון את שגרת חייהם באורח עצ-מאי, ועל כן יש לשחררם מכל אחריות ומעורבות חברתית ולהכניסם למסגרות מו-גנות היטב, שבהן יינתן להם טיפול הולם. תפיסה זו, המדגישה את ראיית הקשישים כאנשים שאינם מסוגלים לתרום לחברה ומתקשים לנהל את חייהם באורח עצמאי, אמנם עשויה להצדיק את שחרורם מאחריות על עצמם, אך היא כרוכה בהכנסתם למסגרות שבהן הם עשויים למצוא את עצמם במצב שבו הם אינם אדונים לחייהם, אלא תלויים במידות שונות של עוצמה בגורמים אחרים. ההתנתקות, התלות, הפסיביות, העדר השליטה וחוסר העירגות המתהווים אצל הקשישים, על-פי גירסה זו, אינם נובעים כל עיקר מתכונות אובייקטיביות הגלומות בהם, אלא הן תוצאה של ההתייחסות של רשויות ועובדים שונים כלפי הקשישים והדימויים שהם רוקמים ומעצבים סביבם. דימויים אלה מגחים ומכוונים פעילויות שונות המכוונות כלפי הקשישים ועשויים להשפיע עליהם לאמצם ולעצב לפיהם את זהותם העצמית.

ההסתגלות, עשויים להעביר לדיירים החד- שים, ובמיוחד לאלה המתקשים להסתגל, את ציפיות המוסד ולשכנעם לאמצן.

גישה זו תואמת את תיאוריית "שני השלבים של זרימת תקשורת" (כץ ולזרס- סלד, 1955), הגורסת שקליטת תקשורת המשוגרת ממקור מידע לאוכלוסיית יעד כל שהיא תוקל, אם היא תועבר תחילה לגורם ביניים שיש לו זיקה לאותה אוכלוסייה, וממנו לאוכלוסייה עצמה. תרגום תיאוריה זו להקשר של המוסד לזקנים יתבטא בהעברת מסרים מהנהלה לקשישים המשתתפים וה- פעילים בחיי המוסד ומהם לכלל אוכלוסיית הדיירים. ההנחה היא, שהדיירים עשויים לג- לות מידה רבה יותר של אמון בקשישים החיים עמם, המבינים לנפשם והדוברים בלשונם, מאשר לצוות העובדים של המוסד, ובמיוחד כאשר בצוות ניכר חלקם של עוב- דים שהם שונים בגילם וברקע החברתי וה- תרבותי שלהם ממרבית אוכלוסיית הדיירים. השתתפות הקשישים בחיי המוסד עשויה להקל אפוא על יצירת מנגנוני תיווך שיעסקו בהעברת מסרים מהנהלת המוסד לדיירים ויסייעו בקליטת מסרים אלה.

ז. גיוס משאבים העומדים לרשות הדיירים המשאבים העומדים לרשות הדיירים ואשר ניתן לגייסם באמצעות השתתפות כוללים, בין השאר, מידע על צורכיהם ובעיותיהם כפי שהם עצמם תופסים אותם; יכולת לסייע לדיירים הזקוקים לעזרה בתחומים שונים; מיזמויות ספציפיות בתחומים שונים (כגון ייזום וארגון פעילות חברתית ותרבותית מגוונת, הנחיית פעילויות דת שונות, ארגון ספרייה, הנחיית חוגים וכו') וחוות דעתם ותגובותיהם על פעילויות שונות של המוסד ועובדיו. משאבים אלה משלימים את המש- אבים העומדים לרשות המוסד ועובדיו המק- צועיים.

בהקשר זה ניתן לציין את ההבחנה שעושה בורקמן (1976) בין ידע פרופסיונלי ומומחיות פרופסיונלית שנרכשו

הרווחה בארגונים; עצמם — כאמצעי לשנות את התנהגותם. אין ספק, שעיקרון זה עשוי לחול גם על קשישים. השתתפותם בתפקידי סיוע שונים במוסדות ובשירותים לקשישים כבשירותים אחרים עשויה להשפיע בצורה חיובית ביותר על הרגשתם והתנהגותם.

הסתכלויות שונות אלה מצטרפות לכדי תמונה כוללת, המורה על תרומתה האפשרית של ההשתתפות למיצוי היכולות הרבות הגלומות בקשישים ולשינוי התייחסות החב- יה כלפיהם.

ז. תיווך הקשישים לקראת מילוי הולם של תפקיד "דייר המוסד לקשישים"

רעיון שיתוף הצרכנים נתפס כאחד האמ- צעים האפקטיביים ביותר לחינוכם של הקשישים לקראת מילוי תקין של תפקיד "צרכן השירות", ובמקרה של מוסד — של תפקיד "דייר המוסד". הצורך בחינוך קשי- שים המתגוררים במוסדות למלא בצורה תקינה את תפקיד דייר המוסד נובע מן העובדה, שרבים מהם מגיעים למוסד ללא הכנה וללא היכרות עם הכללים והנה- לים המקובלים בו. יתר על כן, רבים מן הדיירים שהיו רגילים לפעול בעבר באורח עצמאי עשויים להיתקל בקשיים בתהליך השתלבותם במסגרת החיים החדשה המחייבת אותם, בדרגות שונות של עוצמה, לשנות את אורת חייהם הקודם. קיומה של אוכלו- סיית דיירים המתקשה להסתגל למסגרת המוסד ונוהגת בצורה שאינה תואמת את ציפיותיו עלולה להקשות על פעולותיו. הש- תתפות קשישים שכבר עברו את תהליך ההסתגלות ואימצו את כללי ההתנהגות המתחייבים ממילוי הולם של תפקיד "הדייר" בחיי המוסד עשויה להיתפס כאחד האמצעים היעילים ביותר של סיוע לדיירים חדשים או לדיירים "קשי הסתגלות" להשתלב בחיי המוסד ולחנכם לפעול בצורה ההולמת את ציפיותיו. סגולה זו של ההשתתפות מעוגנת בהכרה שיותר מסגל המוסד דווקא משתתפים מקרב הקשישים עצמם, אשר התנסו בתהליך

קוח שלהם עם ארגונים אחרים הוא הרחבת בסיס התמיכה שלהם, וש אחד האמצעים להשגת יעד זה הוא עידוד האוכלוסייה הנמצאת במסגרתם ובטווח טיפולם להת-ארגן ולפעול כ"שדולת צרכנים". השתתפות וארגון דיירים השוהים במוסד לזקנים, או קשישים הקשורים למרכזי יום או לשירותים אחרים המיועדים לאוכלוסייה זו, עשויה לספק לארגון בסיס תמיכה זה.

ניתן להדגים היבט זה של ההשתתפות על-ידי תיאור פעילות אפשרית של ועד חברים במועדון עירוני לקשישים. הנהלת המועדון וצוותו המקצועי הנתקלים בקשיים מרובים בגיוס אמצעים לצורך שיפור התנאים הפיסיים של המועדון עשויים לפנות לקשי-שים עצמם בבקשה לסייע להם בגיוס משא-בים בדרך של פנייה אל והפעלת לחצים על הרשות המקומית ועל גופים רלוונטיים אחרים. יכולתם של הקשישים להועיל, במקום שבו לא הועיל צוות המועדון עצמו, נובעת ממספר גורמים. אחד מהם קשור בעובדה, שעובדי המועדון, בתוקף כפיפותם לנהלים שונים, מנועים מהפעלת לחצים ומפעולות אחרות שעשויים לנקוט הקשישים עצמם. יתר על כן, רגישות הגורמים המממנים לפניות הקשישים עצמם עשויה להיות רבה יותר מן הרגישות שהם מגלים כלפי העובדי-דים. דוגמה מוחשית להתארגנות קשישים לצורך הפעלת לחץ לשם שיפור השירותים הרפואיים לאוכלוסייה זו בירושלים מתאר ערן (1976).

פ. פיקוח על התנהגות הדיירים

ניסיונות שונים שעשו גורמי ממשל ואר-גונים לשתף אזרחים בפעולותיהם. נתפסו בעיני מספר. הוגי דעות וחוקרים. כמבטאים רצון לפקח על התנהגותם. מנקודת מבט מיוחדת זו אף לבחון אי אלו היבטים של רעיון השתתפות הצרכנים, ובכלל זה הש-תתפות הקשישים. אחד החוקרים הראשונים שגרסו שמאחורי ההצהרות הגלויות, המדב-רות בשבחן של רעיון השיתוף כביטוי למי-

תוך-כדי לימודים פורמליים והשתלמויות, והמצויים ברשותם של העובדים המקצועיים, ובין ידע חווייתי ומומחיות חוו-ייתית, העומדים לרשותם של אנשים המתנסים או שהתנסו באופן אישי במצבים שונים. בשעה שהמומחה המקצועי נוטה להפעיל שיטות המבוססות על ידע וניסיון מקצועיים, בעל הידע החווייתי מנסה לסייע בפתרון בעיות תוך הסתייעות בניסיונותיו האישיים. הבחנה זו היא בעלת משנה תוקף בקשר לקשישים, מאחר שרוב העובדים בתחום זה חסרים, בשל גילם, כל ניסיון חווייתי של חיים כאדם זקן. התכנית "מק-שיש לקשיש" שהופעלה בירושלים היא דוג-מה מובהקת לשימוש בקשישים ובמשאביהם הייחודיים לשם מתן סיוע לקשישים אחרים (המוסד לביטוח לאומי, 1976). ידע חווייתי, כמו משאבים נוספים העומדים לרשות קשי-שים לא מעטים, עשויים לתרום אפוא לתפ-קוד המוסד ולהגביר את רגישותו לצרכים הדיפרנציאליים של אוכלוסיית הדיירים ואת יכולתו לספק תשובות הולמות לדרישותיהם. שיתוף הולם של הקשישים בבית האבות הוא תנאי לגיוס משאבים אלה.

ח. הרחבת בסיס התמיכה של המוסדות

אחת התכונות המאפיינות מוסדות ושירות-ים רבים לקשישים היא תלותם בארגונים אחרים — מקומיים וארציים כאחד — לצורך גיוס משאבים החיוניים לתפקודם התקין. כמות המשאבים שתעמוד לרשות המדור לקשישים במחלקה לשירותים חברתיים או לרשות בית אבות ציבורי מותנית בהחלטות גורמי-על כמו הרשות המקומית או משרדי הממשלה הרלוונטיים. חלק מן המשאבים לאוכלוסיים הקשישים, ובמיוחד אלה הקשו-רים להכנסה, אמנם מובטח בחוק, אך רמת תפעולם ואיכותם של שירותים אחרים תלויה בקבלת סיוע שאינו מובטח מראש.

ארגונים ומוסדות שהם ערים למצב זה ומבקשים להתמודד עמו עשויים להגיע למסקנה שאחד התנאים לשיפור יכולת המי-

השתתפות הצרכנים במוסדות ובשירותים הקהילתיים לקשישים נתפסת כאחד האמצעים העיקריים לשינוי מצב זה. בהצעות רפורמה שונות במבנה ארגוני רווחה שונים, כולל שירותים לקשישים, אכן תופס רעיון השתתפות הצרכנים מקום מרכזי.

הפוטנציה לשינוי ארגוני הגלומה בהשתתפות מעוגנת הן בראיית תשומות המשותפים — הכוללות, בין השאר, מידע על צרכים, בעיות והרגשות, תגובות על פעולות שונות של המוסדות, תלונות על שירותים לא הולמים, רעיונות בדבר דרכים לשיפור שירותים וידע חווייתי — כמאגר רב ערך ובלתי נדלה של משאבים העשויים להיות חיוניים לייזום ולביצוע שינויים ארגוניים שונים, והן בתפיסת המשתתפים כמקור אפריורי להפעלת לחצים המיועדים להניע ארגונים לשנות את מדיניותם ותהליכי עבודתם ולהכניס בהם שינויים שיהלמו את צורכי הצרכנים (סילברסטון ובורקווייס, 1982).

הרפרטואר המגוון של המטרות והמניעים להשתתפות הדיירים במוסדות לקשישים, שתואר לעיל, מראה שיש לרעיון זה פנים רבות ושונות. הוא נתפס הן כביטוי של זכות יסודית של הפרט בחברה דמוקרטית, הן כסגולה לשביעות רצון ולתחושת בריאות ורווחה, הן כאמצעי המקנה כוח לקשישים ומאזן בכך את כוחם של עובדי השירותים, הן כגורם העשוי להביא לשינוי בהתייחסות החברה לקשישים ובדימוים העצמי, הן כמכשיר לניצול בארגונים ולספיגת לחצים שונים מופעלים או העלולים להיות מופעלים עליהם, הן כגורם המאפשר לקשישים להמשיך באורח סדיר בפעילויות שונות שהורגלו להן בעבר והן כמקור לשינויים בדרך הפעולה של השירותים לקשישים. דומה, שלא רבים הם הרעיונות החברתיים שבהם מקור פלות מטרות כה רבות כמו ברעיון זה של השתתפות הצרכנים.

אין תימה אפוא, שרעיון השתתפות הקשישים זוכה בשנים האחרונות לתהודה ולתמיכה רבה בארצות שונות. ב"תכנית הבינה

מוש רעיון הדמוקרטיה, חבוי הרצון לפקח על התנהגותם של הצרכנים, היה סלוניק (1949), שהראה בחיבורו על הרשות לפיתוח עמק טנסי שהיו לניסיונות לשתף את הצרכנים בתכנית זו מספר תוצאות בלתי צפויות. אחת העיקריות שבהן היתה דווקא הגברת השליטה של הרשות על תושבי האיזור.

הדרך שבה התפתח והתגלגל רעיון השינוי בארגון זה הניעה את סלוניק לטבוע את המונח "קואופטיציה", המתאר את התנהגותם של ארגונים הנוטים להתמודד עם לחצים המופעלים עליהם על ידי שיתוף מפעילי הלחצים. ההנחה העומדת מאחורי גישה זו היא, שייקל על ארגון להשפיע על צרכניו ולווסת את התנהגותם, אם הם יפעלו במסגרת הארגון ותוך מגע שוטף עמו, ולא מחוצה לו.

נראה, שבאור זה ניתן אף לבחון את השתתפות הקשישים בשירותים ובמוסדות שונים. אמנם, מעטים יהיו המנהלים והעובדים הבכירים בארגונים אלה שיוודו בכך, אך ניתוח התייחסותם הקונקרטי לרעיון עשוי לחשוף את נטייתם לראות בהשתתפות לא יותר מאשר אמצעי הולם של קואופטיציה. דומה, שהשימוש בשיתוף כאמצעי לספיגת לחצים של צרכנים יהיה רווח במיוחד בארגונים הניצבים בפני לחצים או הצופים אפירות של לחצים אלה יתהוו בעתיד.

י. שינוי במדיניות ובדפוסי הפעולה של השירותים

שירותים שונים ובתוכם המוסדות לקשישים נתונים לביקורת מצד חוקרים, ארגוני צרכנים, עיתונאים, עסקנים פוליטיים וגורמים נוספים, הטוענים שאין הם מתפקדים כראוי ואינם מממשים את המטרות אשר לשמן הוקמו ואשר לצורך הגשמתן מקציבות רשויות שונות משאבים כספיים רבים. דגש מיוחד מושם בביקורת זו על היחס הבלתי הולם שמגלים עובדי השירותים כלפי הקשישים (ליטווין, מונק וקיי, 1982; מונק וקיי, 1982; ספילרמן וליטבק, 1982).

בישראל הופיעו מפעם לפעם, בעת הבחירות לכנסת, לרשויות המקומיות ולהסתדרות, רשימות נפרדות של קשישים. רשימות אלה אמנם לא נחלו הצלחה, אך הן ביטאו את רצון הקשישים להגן על האינטרסים שלהם על-ידי התארגנות עצמאית. לאחרונה אף הוקמה "בארץ הסתדרות הגימלאים, הרואה כאחד מתפקידיה השתתפות בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לאופי השירותים לקשישים. גם בארצות אחרות, כגון ארצות הברית, פועלים ארגונים שונים של קשישים, המבקשים, בין השאר, להשפיע על צביון השירותים הניתנים או שצריכים להינתן להם. ביניהם בולט במיוחד ארגון "הפנתרים האפורים", שהביא את בעיות הקשישים לתודעת הציבור בארץ זו. תהליכים דומים מתרחשים גם בצרפת, שבה קיימים ארגונים מגובשים של קשישים, המבקשים ליטול את גורלם בידיהם ולפעול לשיפור איכות חייהם. בין ארגונים אלה ראוי להזכיר קבוצות של קשישים המתגוררים בקהילותיהם ופועלים לשיפור המצב במוסדות לקשישים הפועלים בתוכם (Aging In-ternational, 1982).

האם תמיכה זו ברעיון ההשתתפות בא לידי ביטוי קונקרטי בזירה שאנו מתרכזים בה בעבודה זו, כלומר במוסדות לקשישים? האם הקשישים המתגוררים במוסדות אימצו את הרעיון ותותרים למימושו?

רעיון ההשתתפות ומימושו במוסדות לקשישים

אמנם ניתן לטעון, שהמטרות השונות של רעיון ההשתתפות, ובמיוחד אלה הבאות לשרת את צורכי הקשישים, עשויות להגיע קשישים רבים להשתתף באורח פעיל בחיי המוסדות שבהם הם מתגוררים. טענה זו עשויה להתבסס על שתי הנחות מרכזיות: ראשית, הקשישים ישתתפו בשל הכרתם שצעד זה אכן חיוני לקידום האינטרסים

לאומית לפעולה" (International Plan of Action) שאומצה בכינוס הבינלאומי לבעיות הקשישים שנערך בווינה ב-1982, ואשר בו השתתפו נציגים מ-121 מדינות, נכלל סעיף מיוחד הנוגע לסוגיית השתתפות הקשישים. סעיף זה קורא בצורה מודגשת להגברת השתתפות הקשישים עצמם, וארגונים המייצגים אותם, בקביעת המדיניות המשפיעה עליהם ובתכנון ובהקצאת שירותים לאוכלוסייה זו (נוסברג, 1981). תמיכה ברעיון ההשתתפות ובמימושו הקונקרטי אף בא לידי ביטוי במגוון של צורות במספר ארצות.

דו"ח ועדת סילברסטון הממליץ על שורה של שינויים במבנה המוסדות לקשישים בישראל הדגיש, כפי שכבר צוין לעיל, את הצורך בהגברת השתתפות הקשישים בחיי המוסדות. בארצות הברית באה ראיית ההשתתפות כחלק מן הרפורמה במבנה השירותים לקשישים לידי ביטוי בהמלצות של ועדות פדרליות שונות, שקראו להבטיח את זכויות היסוד של הקשישים ולהגביר את השתתפותם בסביבות שונות שהם פועלים בהן, וכן בהחלטות של מספר מדינות לחייב באמצעות חקיקה מוסדות לקשישים לשתף את דייריהם (דה וויט וצ'קוויי, 1982; ליטו ווין, קיי ומונג, 1982). השתתפות הקשישים במוסדות היא דרישה חוקית מחייבת גם במדינות נוספות, כמו גרמניה המערבית ושוודיה (נוסברג, 1981).

תמיכה בהשתתפות דיירי מוסדות בקביעת צביון חייהם מובעת אף בדו"ח ברקלי על התפקיד והמשימות של עובדים סוציאליים, שפורסם לאחרונה בבריטניה (1982). ביטוי דומה לצורך במעורבות פעילה של עובדים סוציאליים הפועלים בשירותים לקשישים בנושא ההשתתפות ניתן במחקרן של סילברסטון ובורקווייס (1982) על תפקידו של העובד הסוציאלי במוסדות לקשישים.

אף בקרב הקשישים עצמם הולכת וגוברת ההכרה בדבר חשיבות התארגנותם במסגרות קולקטיביות, במטרה להשפיע על המדיניות ודרכי הפעולה של השירותים לקשישים.

דיווחים שונים על המצב בארצות הברית מצביעים על קיומן של מועצות דיירים במספר ניכר של מוסדות לקשישים. נוסברג (1981), המסתמכת על סקר שערך הארגון האמריקני של בתי אבות (AAHA), מציינת שב-80% ממוסדות אלה, הפועלים שלא למטרות רווח, קיימת צורה כלשהי של השתתפות דיירים, לרוב מועצות דיירים. שיעור נמוך יותר של השתתפות מעין זו קיים במוסדות הפועלים למטרות רווח. מוס (1981), שבדק מדגם של 90 מוסדות מסוגים שונים (בתי דירות לקשישים, בתי אבות ומוסדות סיעודיים) ב-5 חבלים בקליפורניה, מצא, שביותר ממחציתם פעלו מועצות דיירים. מחקרו אף מצביע על קיומה של השתתפות כלשהי של קשישים כמעט בכל זירת פעילות בכל אחד מסוגי המוסדות (אם כי לא בכל מוסד ספציפי). יחד עם זאת קיימים הבדלים בשיעורי ההשתתפות בתחומי הפעילות השונים בכל אחד מסוגי המוסדות. ההשתתפות הרבה ביותר ניכרת בבתי הדירות והמועטה ביותר במוסדות הסיעודיים. בדיקת 58 מוסדות לטיפול ארוך-טווח בקשישים ב-6 חבלים במרכז אילינוי (דה וויט וצ'קוויי, 1982) מצביעה אף היא על קיום מועצות דיירים במרביתם. עדויות מפירות על פעילות מועצות דיירים בארגונים סציפיים נכללות בעבודותיהם של אטלס ומוריס (1971) וניומרק (1963). על קיומם של מועצות אן ועדי דיירים במוסדות שונים לקשישים בבריטניה מדווחים פיס, הול והאמבלן (1979), חון (1980) ונוסברג (1981). אבל אין נתונים מעודכנים על שיעור בתי האבות, מכלל בתי האבות, שבהם פועלת מועצת דיירים.

מדינה שבה קיים שיעור גבוה ביותר של מועצות דיירים בבתי האבות היא גרמניה המערבית, שבה הביאה חקיקה פדרלית מתייבת לכך שב-90% מכלל 6,000 בתי האבות הפועלים בה קיימות מועצות דיירים (נוסברג, 1981). מדינות נוספות שבהן קיימת התופעה של השתתפות דיירים בבתי אבות,

המובחקים של הם. שנית, כפי שכבר צוין לעיל, רבים מן הקשישים צברו ניסיון רב של פעילות במהלך הקריירה המקצועית והציבורית שלהם. פרישתם המלאה או החלקית ממסגרת העסקתית כל שהיא אינה חותמת בהכרח את רצונם להמשיך ולפעול במסגרות חברתיות שונות: ולהיפך, דווקא לאחר הפרישה עומדים לרשותם משאבים שונים, כגון זמן וניסיון, שאותם הם מעוניינים ויכולים להשקיע בפעילויות שונות. קשישים לא מעטים עשויים לגלות אפוא נכונות רבה להשתתף במסגרות שונות, ובכך להמשיך דפוסי פעילות שהורגלו להם בעבר. אתגר ההשתתפות, במידה שהוא אכן מוצע להם, הולם אפוא היטב את ציפיותיהם.

דוגמאות לא מעטות בישראל אכן מצביעות על מעורבותם של קשישים כמתנדבים בבתי חולים, כמסייעים לילדים מפגרים, כתומכים בקשישים המרותקים לביתם במסגרת מפעל "מקשיש לקשיש" וכמתנדבים בתחנות ייעוץ לקשישים (המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, 1976; לבני שטיין, 1981; ערד, 1982). אבל הרבה פחות ידוע על מעורבות הקשישים והשפעתם על המדיניות ודפוסי הפעולה של ארגונים המספקים להם שירותים. תקנות אש"ל (האגודה לפיתוח שירותים לקשישים) אמנם מחייבות השתתפותם של קשישים בתכנון תכניות ובפיתוח שירותים המיועדים להם, אך עד כה לא נעשתה בדיקה שיטתית של מידת המימוש של תקנות אלה.

ידוע גם, שבמספר בתי אבות פעלו בעבר ופועלים כיום ועדי דיירים המטפלים בנושאים שונים של חיי המוסד. יש אף עדויות על כך שבמוסדות שפעלו בעבר במסגרת "מלבן" היתה תכנית מפותחת של מעורבות דיירים: אך המידע הקיים כיום על פעולותיהם, תפקידיהם, המבנה, ההרכב ודרכי הבחירה של גופי שיתוף שקיימים היום במוסדות הוא דל ביותר. התמונה על פעילותם של גופים אלה בארצות אחרות מלאה הרבה יותר.

למעשה. אמנם המחקר מצביע על קיום ועדות דיירים במרבית המוסדות שחקרו, אך הוא מגלה ארבע מגבלות מרכזיות המאפיינות את פעילותן. ראשית, שיעור ההשתתפות של דיירי המוסדות בבחירת המועצות ובפעילויותן הן היה נמוך ביותר, למעשה רק 20% מהדיירים השתתפו באורח קבוע בפגישות המועצות. שנית, לעובדים הבכירים של המוסדות היתה השפעה מכרעת על הבחירה ועל דרך הפעולה של המועצות. שלישית, למועצות היתה השפעה מוגבלת בלבד על צמיחת מנהיגות בעלת השפעה מקרב הדיירים ולבסוף, חותמן של המועצות על חיי המוסדות לא ניכר ביותר, אם כי באי-אלו תחומים באו תשומותיהן לידי ביטוי.

על התייחסות פושרת לנושא השתתפות הדיירים בוועדות נמסר גם במחקרם של פיס, הול והאמבלן (1979), המבוסס על מדגם של 155 דיירי מוסדות לקשישים בבריטניה שרואיינו בידי החוקרים. על השאלה "האם היית מעוניין בהקמת ועדת דיירים בבית שבו אתה שוהה" השיבו 35 (בערך 23%) בלבד בחיוב, 52 (בערך 33%) בשלילה, ואילו השאר לא השיבו כלל או טענו שאין הם יודעים. לשאלה נוספת, האם ועד דיירים הוא דבר טוב או גורם העשוי לעורר בעיות השיבו 60 (בערך 40%) בחיוב, 44 (בערך 30%) בשלילה, ואילו השאר טענו שיש להם עמדה מעורבת או לא השיבו כלל. מן הראוי לציין, ש-92 מבין המשיבים (בערך 60%) טענו שלא קיימת ועדת דיירים במוסדם, ורק 36 (בערך 23%) ציינו שוועדה כזו אכן קיימת.

ממצאים אלה מראים אפוא, שבצד ההנחה מלאת האופטימיות, הטוענת שקשישים לא מעטים יבקשו להיכנס בעולה של ההשתתפות, יש לתת את הדעת על ההנחה המנוגדת, הגורסת שלמרות סגולותיו הרבות של רעיון ההשתתפות רק חלק מן הקשישים יאמצו אותו ויבקשו להגשימו. מן הראוי לציין, שממצאים אלה על התייחסות הפושרת ועל השיעור הנמוך של השתתפות

באמצעות מועצות דיירים, הן שוודיה, אוסטרליה ודרום אפריקה (נוסברג, 1981).

בשעה שעצם קיומן של מועצות דיירים בחלק מהמוסדות משקף, ללא ספק, מידה כלשהי של מעורבות, קבלת תמונה מקיפה יותר על השתתפותם של הקשישים בחיי המוסדות מחייבת בחינה של מספר שאלות נוספות, כגון מה שיעור השתתפות הקשישים בגופים אלה? האם הם מייצגים את מרבית או רק חלק מהדיירים? מהו אופי תפקודם? מה הם התחומים שבהם ניכרת השתתפותם? כיצד הם הוקמו? מהי השפעתם על חיי המוסד?

עבודתו של ניומרק (1963), הסוקרת פעילות לוויות של מועצת דיירים של ועדות נוספות שבהן משתתפים דיירים בבית אבות יהודי שהוא מנהל באטלנטה, ג'ורג'יה, מצביעה על פעילות אינטנסיבית ועל גילויי השפעה של גופים אלה במספר תחומים עיקריים: קביעת התפריט, פעילות חברתית ותרבותית, סדרי העבודה של השירותים בבית ופיתוח שירותים שונים לדיירים, כגון סלון יופי. ניומרק מדגיש את חיוניותם של גופים אלה לא רק מנקודת ראות של דפוסי פעילות המוסד, אלא אף מנקודת הראות של הרגשת המשתתפים עצמם.

תמונה אופטימית על פעילות מועצת דיירים מצוירת גם אטלס ומוריס (1971) בעבודתן על פעילות מועצת הדיירים במוסד סיעודי במילווקי. הן מדגישות, בין השאר, את תרומת מועצת הדיירים לחיזוק הזיקה שבין המוסד לקהילה. מחקרו של חזן (1981) על מרכז יום יהודי לקשישים בלונדון חושף אף הוא פעילות אינטנסיבית של ועד החברים.

תמונה שונה על השתתפות הדיירים והשתתפותיהם עולה ממחקרם של דה וויט וצ'ק-ווי (1980) על 58 מוסדות לקשישים באי-לינוי. ממצאי עבודתם עשויים לצנון, ללא ספק, את התלהבותם של אלה התומכים ברעיון ההשתתפות והסבורים שהקשישים והמוסדות מגלים עניין רב במימושו הלכה

ניים להשתתפות ופוגעת, לעתים ללא תקנה, בנכונותם ליטול יוזמה, לקבל אחריות ולהפגין מעורבות.

לגורמים שצוינו לעיל ניתן להוסיף מספר תנאים העלולים לפגוע ברצון הקשישים להשתתף, כגון מדיניות ממלכתית וארגונית ואווירה קהילתית או מוסדית שאינן מעודדות השתתפות ואכזבה מניסיונות קודמים של השתתפות שלא נשאו פרי.

בצד הגורמים השונים שתוארו לעיל קיימת בקרב חוגים שונים הסתייגות עקרונית מרעיון ההשתתפות וממימושו הקונקרטי. הסתייגות זו מעוגנת בשלושה טיעונים עיקריים:

ראשית, בכל השתתפות ניכרת מעורבות של יחידים המגלים פעילות. מצב זה עשוי ליצור אשליה של השתתפות ולהקנות לגייטימציה ציבורית לפעולת מוסדות ושירותים שונים בלי שתהיה לכך כל הצדקה. בנסיבות אלה עשוי דווקא רעיון ההשתתפות, עם כל ההילה הדמוקרטית השורה עליו, לספק כסות למצב שבו פותחים מוסדות ושירותים אפשרויות גישה והודמגויות השפעה ליחידים, תוך שהם מתעלמים מצורכיהם של מרבית הצרכנים שאינם נותנים, או שנמנע מהם לתת, ביטוי לצורכיהם.

שנית, ההשתתפות אינה בהכרח יעילה. השתתפות קשישים, שאמורה להביא לשיפור במדיניות ובדפוסי הפעולה של מוסדות וארגוני רווחה ולהביא ליתר הלימה בין השירותים שהם מספקים וצורכי האוכלוסייה, עלול להביא לתוצאות הפוכות דווקא. היא עלולה, בשל תביעתה להתחשבות בדעות ובאינטרסים שונים שלהם, לסרב, לסבך ולשבש את תהליכי קבלת החלטות בארגונים, לדחות הכרעות חיוניות, למנוע תכנון רציונלי ולהביא להדגשת היבטים צרים שמעלים הצרכנים ולהעדפתם על פני התייחסות למרחב רחב של שיקולים. מימוש הרעיון אף עלול להחדיר לגופים העוסקים בהכנת הארגון משתתפים חסרי ידע וניסיון, בלתי יעילים ונעדרי כשרון.

הקשישים במוסדות הם זהים לממצאי מחקרים אחרים שגילו שקיים שיעור השתתפות נמוך של צרכנים בארגונים אחרים.

את שיעור ההשתתפות הנמוך של הקשישים ניתן להסביר במספר גורמים:

א. מגבלות אובייקטיביות שונות (מצב בריאות, קשיי ניידות, אבדן קרובי משיפחה) מקשות על מימוש קונקרטי של ההשתתפות.

ב. חששם של הקשישים מהתנגדות הארגונים להתארגנותם ולהשתתפותם, ואף מנקיטת אמצעי עונשין כלפיהם.

ג. רבים מן הקשישים לא השתתפו ולא השפיעו בעבר על ארגוני רווחה שמהם קיבלו שירותים, ובשל כך גם לא רכשו כל ניסיון בחוויות של השתתפות ולא למדו את משמעויותיה האפשריות. לפיכך קשה לצפות מאנשים אלה שיירתמו בעול ההשתתפות דווקא בשלב זה של מסלול חייהם.

ד. בדומה לצרכנים אחרים של שירותי רווחה, קשישים רבים מגלים חוסר אמון ביכולתם להשפיע על מדיניותם ועל דרכי פעולתם של הארגונים המעניקים להם שירותים. אי אמון זה נובע הן מתחושה של חוסר אונים, והן מהכרה שארגוני הרווחה עצמם אינם פתוחים להשפעה ולשינויים, ועל כן סיכויי ההצלחה של המשתתפים הם מעיקרא קלושים ביותר.

ה. ההתייחסות החברתית כלפי הקשישים והדימוי שנרקם סביבם, בשירותים רבים, משקפים תפיסה לפיה הם אינם יכולים ואינם מעוניינים ליטול על עצמם מן האחריות ולכוון את שגרת חייהם באורח עצמאי. דימוי חיצוני זה משפיע על דרך העיצוב והגיבוש של דימוים העצמי של הקשישים עצמם, ומגביר את תלותם בשירותים ואת הסתמכותם רבת הפנים עליהם (חזן, 1980). התייחסות זו שוללת מן הקשישים תמריצים חיוניים

וקיימת, הנתמכת בידי ארגוני קשישים, אנשי רוח, עובדים מקצועיים וראשי ארגוני רווחה, ובמספר מדינות אף מתחייבת בתוקף חקיקה ממלכתית.

הרפרטואר המגוון של המטרות והמניעים הטמונים ברעיון ההשתתפות וההסתייגויות השונות ממנו עשויים להביא, עם זאת, לריי-בוי המבנים והצורות שבהן הוא עשוי להו-פיע בעת מימושו הלכה למעשה. במבנים וב-צורות שונות אלה נדון בקצרה בחלק הבא של המאמר, שם נבחון מרכיבים שונים של השתתפות הקשישים במוסדות ובארגונים.

מרכיבי השתתפות הקשישים

נראה, שניתן להבין, לנתח ולהשוות בין סוגים שונים של השתתפות צרכנים בארגוני רווחה, ובכלל זה השתתפות קשישים במוס-דות ובארגונים המעניקים להם שירותים, תוך התייחסות לתשעה מרכיבים עיקריים: (א) תפקידי המשתתפים; (ב) תחומי ההש-תתפות; (ג) צורות ההשתתפות; (ד) שיטות ההשפעה שנוקטים המשתתפים; (ה) טיב הקשר בין המשתתפים ובין האוכלוסייה שהם מייצגים; (ו) טיב הקשר בין המשתתפים ובין הארגונים שבהם הם משתתפים; (ז) השלבים שעליהם חלה ההשתתפות; (ח) צו-רת בחירת המשתתפים; (ט) מידת "ייצו-גיותם" של המשתתפים. מרכיבים אלה, על גווניהם השונים, יחוארו בקצרה להלן, תוך התייחסות להשתתפות קשישים במוסדות שבהם הם מתגוררים.

1. תפקידי המשתתפים. דיירים במוסדות עשויים למלא מגוון רחב של תפ-קידים, שניתן להציבם על-פני רצף שבקוטבו האחד מצויים תפקידים שגרתיים ובעלי מש-מעות שולית בלבד, ובקוטבו השני — תפ-קידים המאפשרים לאלה הממלאים אותם להשפיע בצורה משמעותית על פעילות האר-גון. רצף תפקידים אפשרי של קשישים המשתתפים במועצת דיירים או בגופי שיתוף

שלישית, מימוש רעיון ההשתתפות, המח-ייב בחירתם או מינוים של מספר קשישים למועצת דיירי המוסד ולגופים אחרים, עלול לעורר מחלוקות קשות בקרב הקשישים עצ-מם וליצור תסיסה בלתי רצויה, העלולה לפגוע בשלוותם. מעניין לצטט, בהקשר זה, דברים שכתב מנהל בית אבות לשעבר, גימ-לאי בעצמו, שנימק את הגורמים להסתייגותו מרעיון התארגנות הדיירים: "כלל הוא, שהנכנס לבית אבות זקוק למנוחה ולטיפול מידי בעל מקצוע בשטח הטיפול בקשיש. לדעתו, אין להכביד על הקשיש בעניין בחי-רת ועדים. יש לשחררו מכל דאגה העלולה לגרום לו תוספת עצבנות, רוגז ואי מנוחה. ועוד דבר, אנו עדים לריב ומדון בין עסקנים מנוסים בעניינים חסרי ערך, וברצון כל אחד מהם להתבלט ולהיבחר, ותופעה זו מקצרת את חייהם של רבים. אל נכניס עניין זה לחייהם של זקנים הנעלבים בקלות יתר, מתרגזים וחושדים בכל. הדבר עלול רק לגרום להם אי שקט נפשי מיותר וחוסר מנוחה שהם זקוקים לה".

לפחות חלק מן הגורמים שצוינו לעיל משקפים את עמדת הדוגלים בגישת "ההינת-קות" (קאמינג, 1964), הגורסת שהקשישים נוטים לסגת מפעילות חברתית מאורגנת ולהשתחרר מן העול של קבלת אחריות, וש-התנהגות זו היא פונקציונלית הן לקשישים עצמם והן לחברה. ואכן, בצד המחקרים המצביעים על תרומת ההשתתפות והפעילות החברתית לרווחתם של הקשישים, מגלים כמה מחקרים דווקא שפעילות חברתית מפ-חיתה את רווחתם הגפשית, ומספקות בכך תמיכה לגישת ההינתקות (דייוויס וקנאס, 1981).

הדרך למימוש רעיון שיתוף הקשישים רצופה אפוא מכשולים. את חלקם מציבים הקשישים עצמם ואת חלקם מעמידים האר-גונים השונים שבהם הם אמורים להשתתף. אך למרות קיומם של גורמים מגבילים וגיי-שות מסויגות, השתתפות הקשישים במוסדות ובשירותים שונים היא תופעה שרירה

אחרים הפועלים במוסד לקשישים מודגם להלן — מן הנמוך ביותר מבחינת ההש-
פעה האפשרית על הארגון (א) ועד לגבוה ביותר (ז):

א	ב	ג	ד	ה	ו	ז
קבלת מידע מהארגון והעברתו לציבור הדיירים	ביצוע פעילויות שגרתיות שונות על-פי הנחיות הארגון	העברת מידע למוסד על צרכים שונים של אוכלוסיית הדיירים	בנוסף למידע — מתן עצות למוסד כיצד לנהוג בנושאים שונים	השתתפות מעשית בתכנון ובביצוע פעילויות שונות במסגרת המוסד	השתתפות בתהליכי קבלת החלטות, כלומר, קביעת מדיניות ונוהלים במוסד	שליטה על קבלת החלטות, כלומר, קביעת מדיניות ונוהלים במוסד

3. צורות, מסגרות ומבנים של שיתוף. השתתפות הקשישים במוסד עשויה לבוא לידי ביטוי במספר צורות ומבנים עיקריים, אשר יצוינו להלן. ראשית, המסגרת המובהקת ביותר של שיתוף היא אסיפת הדיירים, שאליה מוזמנים כל הדיירים ואשר בה נידונים נושאים שונים הנוגעים לטיפולן של המוסד. שנית, ההשתתפות יכולה להתממש באמצעות העסקת דיירים בתפקידים שונים במסגרת השירות תמורת שכר או על בסיס וולונטרי. שלישית, ההשתתפות יכולה להתממש באמצעות גופים שונים של דיירים. גופים אלה עשויים לפעול על בסיס קבוע (כמו ועד דיירים, ועדה לקבלת דיירים חדשים) או על בסיס חד-פעמי (כמו ועדה לתכנון פיתוח שירות חדש במסגרת המוסד). לגופים שונים אלה עשויים להיות תפקידים מגוונים וסמכויות שונות, החל מסמכויות ייעוץ וכלה בסמכויות של קבלת החלטות וביצוע. רביעית, קיום ועדים משותפים לדיירים ולהנהלה. חמישית, הוצאת עיתון מטעם הדיירים או בשיתוף עם ההנהלה, שעשוי לשמש במה להעלאת דעות, רעיונות, השקפות ורגשות של הדיירים בכל הנוגע לחיים במסגרת המוסד.

בנוסף לצורות השיתוף שתוארו עד כה, הבנויות על שיתוף כל הדיירים, כבמקרה של אסיפת הדיירים, או על שיתוף נציגות נבחרת או ממונה של הדיירים, קיימות צו-

בחינתם של תפקידים שונים אלה מגלה, שהם כוללים תפקידים שגרתיים שאינם עשויים להביא לכל שינוי בארגון, תפקידי תיווך שבהם משמשים המשתתפים כמעבירים חד-סיטריים או דו-סיטריים של מידע בין המוסד לדיירים, ועד לתפקידים המקנים למשתתפים אפשרות של השפעה ממשית על הנעשה בארגון.

2. היקף תחומי המעורבות של המשתתפים. מוסד, שלא ככל שירות אחר לקשישים, עוסק במגזר רחב ביותר של נושאי פעולה, כגון קבלת דיירים ושי-לובם במוסד, מתן טיפול רפואי, הענקת שירותים חברתיים, פיתוח פעילויות חברה ותרבות, קביעת גוהלי התנהגות של הצוות והדיירים, אחזקת הבית, גיקיון החדרים, הפעלת שירותי דת, קבלת עובדים והנחייתם, קביעת תקציב המוסד, גביית כספים, יחסים עם שירותים חיצוניים וגורמים אחרים בקהילה וכו'.

מעורבות הדיירים המשתתפים עשויה להתרכז בתחום אחד או בחלק קטן מהתחומים שצוינו לעיל או להתפרש על-פני מספר רב של תחומים או על כולם. בכל אחד מתחומי המעורבות עשויים המשתתפים למלא כמובן תפקידים שונים, החל בתפקידים שגרתיים, חסרי השפעה, וכלה בתפקידים משמעותיים, המאפשרים להם להשפיע על דרך פעילותו של המוסד בתחום.

— שיטות ממוסדות המבוססות על הסכמה... קיום מפגשים בין דיירים ובין נציגי ההנהלה, שבהם הדיירים מביעים את דעתם בנושאים שונים הקשורים לחיי המוסד; קיום משא-ומתן ביניהם על סוגיות ספציפיות; שליחת מכתבים ותזכירים מטעם ועד הדיירים להנהלת המוסד ולארגון האב שבמסגרתו הוא פועל וכד'.

— שיטות לא ממוסדות המבוססות על הסכמה. הפעלת קשרים אישיים בלתי פורמליים של הדיירים עם עובדי המוסד כצינור להעברת מידע ולהפ-עלת השפעה.

— שיטות ממוסדות המבוססות על קונפליקט. עריכת אסיפת דיירים ללא הסכמת ההנהלה; קיום שביתת שבת חוקית של בני משפחות הדיירים במשרדי ההנהלה; כינוס אסיפת עיתונאים בידי קשי-שים תושבי הקהילה החרדים לאיכות השי-רות במוסד לקשישים הפועל בתחומם.

— שיטות לא ממוסדות המבוססות על קונפליקט. עריכת הפגנה של הדיירים; מניעת כניסת עובדים למוסד.

5. שלבי ההשתתפות. לפעילויות שונות של מוסד לקשישים יש שלבי תכנון וביצוע שונים. הקמת שירות חדש במוסד, למשל, ראשיתו באיתור בעיות אחדות ובאיסוף מידע; המשכו בהצגת מטרות, בבחינת אלטרנטיבות שונות לפעולה, בתכ-נון תכנית ספציפית ובגיוס משאבים; וסיומו בביצוע הצעדים האופרטיביים הקשורים להקמת השירות ובהפעלתו. הוא הדין בפעילויות נוספות כמו קביעת נהלים, ביצוע פעילויות תרבות וחברה וכד'. הדיי-רים עשויים להתערב בחלק קטן משלבים אלה, בחלק גדול מהם, או בכלם. השתתפות דיירים המסתיימת בשלב הראשוני של איתור בעיות, תוך השארת שאר השלבים בידי ההנהלה, שונה כמונח לחלוטין מהשתתפותם בחלק או בכל השלבים של הקמת השירות או תכנון כל פעילות אחרת.

רות נוספות של השתתפות, הבנויות על מעורבות בעלת אופי אינדיווידואלי. צורות אלה עשויות לכלול פניות ישירות של קשי-שים אל הנהלת המוסד בנושאים שונים, שליחת מכתבים לעיתונים ולגורמי חוץ על היבטים שונים של החיים במוסד וכו'.

בנוסף לצורות ולמסגרות שונות של הש-תתפות הדיירים עצמם, יש לתת את הדעת גם על השתתפות אפשרית במוסד של בני משפחות הקשישים ושל קשישים או אנשים אחרים בקהילה שבה פועל המוסד או מחוצה לה, והמגלים עניין באיכות החיים של הקשי-שים החיים במוסד (ספילרמן וליטבק, 1980). השתתפותם של בני המשפחה והקשישים המעוניינים עשויה לבוא לידי ביטוי בכל אחת מן הצורות שתוארו לעיל.

מסגרת נוספת שבאמצעותה עשויים האינ-טרסים של הקשישים למצוא ביטוי מעשי היא הפעלת "אומבודסמן" במסגרת כל מוסד ומוסד או במסגרת כלל-מוסדית (דו"ח ועדת סילברסטון, 1981; מונק וקיי, 1982).

צורות ההשתתפות השונות שצוינו לעיל אינן מוציאות האחת את רעותה והן יכולות להתקיים בצוותא. יתר על כן, מכיוון שהצו-רות שונות זו מזו באשר למידת ההשפעה ולרלוונטיות שלהן לנושאים שונים, קיומן בד בבד עשוי להגביר את מידת ההשפעה של הקשישים על הנעשה במוסד.

4. שיטות ההשפעה על הדיי-רים. הדיירים המשתתפים עשויים להש-תמש במגוון שיטות על מנת לנסות ולהשפיע על המוסד או על הארגון המעניק להם שי-רותים. שיטות אלה ניתן למיין על-פי שני קני מידה עיקריים (אפשטיין, 1968). רא-שית, רמת המיסוד שלהן, כלומר, המידה שבה הן מקובלות ומוכרות כלגיטימיות מבחינה חוקית וחברתית. שנית, המידה שבה הן משקפות הסכמה בסיסית בין המשתתפים ובין הארגון, או מבטאות קונפליקט ומשק-פות העדר הסכמה ביניהם.

על יסוד שני קני מידה אלה ניתן להבחין בארבעה סוגים עיקריים של שיטות השפעה:

ביותר, המתבטא בפגישות אקראי המזומנות לעתים רחוקות.

8. צורת בחירת המשתתפים משתתפים מקרב הדיירים, הנוטלים חלק בגופי שיתוף שונים כמו מועצת דיירים, ועדת תרבות, ועדת חברה או ועדות אד-הוק משותפות לדיירים ולהנהלה, עשויים להגיע לתפקידים במספר צורות עיקריות, כגון להיבחר בידי אוכלוסיית דיירי המוסד; מינוי מטעם הנהלת המוסד; יוזמת דיירים פעילים המכניסים עצמם בעולה של פעילות וכד'.

נראה, שלצורה של כניסת הדיירים לתפקידיהם כמשתתפים עשויה להיות השפעה רבה על טיב תפקודם. ניתן להניח, למשל, שלמשתתפים שנבחרו באסיפה כללית יש מחויבות רבה יותר לקיים קשר שוטף ואינטנסיבי עם אוכלוסיית הדיירים מאשר לדיירים שמונו מטעם הנהלת המוסד, או שמינו את עצמם לתפקידיהם. הנחה אפשרית נוספת היא, שדיירים שמונו מטעם ההנהלה עשויים למלא תפקידים בעלי אופי שגרתי, בשעה שדיירים הנרתמים לפעילות באורח עצמאי יבקשו למלא תפקידים משמעותיים יותר. ברי, שרק בחינה אמפירית שיטתית עשויה לאמת או לדחות הנחות אלה.

9. מידת ה"ייצוגיות" של המשתתפים. אמנם, המשתתפים אמורים לייצג את אוכלוסיית דיירי המוסד או את אוכלוסיית הצרכנים של שירות, אך אין לראות בכך דבר המובן מאליו. גם אם המשתתפים באים מקרב דיירי המוסד, עדיין אין זאת אומרת שהם באמת מייצגים את הדיירים. השאלה של מידת הייצוגיות של המשתתפים ניתנת לבחינה על-פי מידת הזהות בין המשתתפים לכלל הדיירים בשני קני מידה עיקריים: ראשית, במספר תכונות מרכזיות, כגון גיל, מין, ותק במוסד, מצב בריאות, רקע חברתי ורקע אתני; שנית, בתפיסת הצרכים והאינטרסים העיקריים של הצרכנים.

6. טיב הקשר בין המשתתפים הפעילים ואוכלוסיית דיירי המוסד. באותם מוסדות וארגונים שבהם פועלים גופי שיתוף שונים (כגון מועצת דיירים או ועדות המכסות תחומי פעילות שונים) מעניין לבחון מה טיבו של הקשר הקיים בין הדיירים המשתתפים בגופים אלה ובין האוכלוסייה שהם אמורים לייצג. קשר זה עשוי להיות אינטנסיבי ביותר ולהתבטא, בין היתר, בדיווח שוטף של המשתתפים לכל הדיירים, במעקב מתמיד של המשתתפים אחר צרכים, עמדות ותגובות של הדיירים ובקיום מפגשים קבועים עמם; הוא עשוי להיות מתון ולהתבטא בהחלפת מידע בצורה לא סדירה וקבועה בין המשתתפים והדיירים; והוא עשוי להיות מזערי ולהתבטא בקשר מועט ביותר או בהעדר כל קשר ביניהם. ברי, שלטיב הקשר עשויות להיות השלכות על מידת רגישות המשתתפים לצורכיהם המתחלפים של הדיירים ויכולתם לעדכן את עצמם באורח מתמיד באשר לשינויים המתחוללים במוסד ובאוכלוסייתו.

7. טיב הקשר בין המשתתפים להנהלת המוסד. בדומה ללימוד הקשר בין המשתתפים לאוכלוסייה, מעניין אף לבחון את טיב הקשר בין המשתתפים להנהלת המוסד. בשעה שהקשר בין המשתתפים לאוכלוסיית הדיירים מיועד לדיווח ולעמידה על צרכים, רגשות, עמדות ואינטרסים של הדיירים, הקשר בין המשתתפים למוסד בא לאפשר מתן ביטוי לצרכים ולאינטרסים של הדיירים ולהביא להגברת השפעתם על מדיניותו ופעילותו של המוסד. מידת הקשר בין המשתתפים להנהלת המוסד עשויה לשמש אפוא אחד האינדיקטורים העיקריים לרמת פעילותם של המשתתפים.

אף קשר זה עשוי להתאפיין במידות שונות של אינטנסיביות, החל בקשר הדוק, מתמיד וקבוע, המתבטא בין השאר בקיום מסגרות קבועות של מפגש, וכלה בקשר מועט

לתיאור ולניתוח, ואף במקרים מועטים אלה ההתייחסות היתה רק למקצת מן המרכיבים שתוארו לעיל (אטלס ומוריס, 1971; דה-ויט וצ'קוויי, 1982; מוס, 1980; גיומרק, 1963). התייחסות מועטה בלבד בספרות מוקדשת גם לדרכים הקונקרטיות של ארגון השתתפות הקשישים בשירותים ולהיבטיהן המעשיים. מחקרה של גצל (1982) הוא אחד היחידים העוסקים, וגם זאת בקצרה, בסוגיה זו.

חשיבותה של סוגיית השתתפות הקשישים מחייבת ללא ספק להגביר את המודעות לנושא ולבחון בצורה מקיפה ושיטתית יותר את היבטיו העיוניים והמעשיים.

סיכום

עד כה בחנו רק מחקרים מעטים באורח אמפירי את שאלת השתתפותם של הקשישים. חיבורים אלה עשויים לחזק הן את דעתם של אלה המפקפקים בחיוניותו של רעיון זה ומטילים ספק בתרומותיו למוסדות ולקשישים עצמם והן את דעתם של אלה הגורסים שהשתתפות חייבת לשמש מרכיב בסיסי במבנה המוסדות. נראה, שהנושא מצפה לבחינה מקיפה ושיטתית. במאמר זה, שבו תוארו רעיון השתתפות, מטרותיו ומרכיביו השונים, נעשה ניסיון להניח בסיס לבחינה זו.

מידה גבוהה של "ייצוגיות" תושג כאשר המשתתפים דומים לדיירים במירב התכונות שצוינו לעיל ובתפיסת הבעיות. ה"ייצוגיות" תהיה מתונה בלבד, כאשר הדמיון ביניהם בתכונות ובתפיסת הבעיות הוא חלקי בלבד. דמיון מועט בלבד בין המשתתפים לכלל הדיירים במוסד או לצרכני השירות ישקף רמה גמוכה של ייצוגיות.

צירופים שונים של תשעת מרכיבי ההשתתפות שהוצגו לעיל מאפשרים לאתר טיפוסים שונים של השתתפות במוסדות ובשירותים לקשישים, החל מטיפוס המאופיין בחוסר כל השתתפות או ברמה גמוכה ביותר של השתתפות (המשתתפים ממונים מטעם ההנהלה, מקיימים קשר מוגבל ביותר עם הדיירים וממלאים לכל היותר תפקידים שגרתיים בתחומים מוגבלים), דרך טיפוס המאופיין ברמה מתונה של השתתפות (המשתתפים נבחרו בידי הדיירים, מקיימים קשר מוגבל עמם, וממלאים בעיקר תפקידי תיווך) וכלה בהשתתפות משמעותית (המשתתפים נבחרו בידי הדיירים, מקיימים עמם קשר הדוק וממלאים במוסד תפקידים המאפשרים להם להשפיע על פעילותו באורח משמעותי). אי-תורם של טיפוסים שונים של השתתפות במוסדות ובשירותים שונים אף עשוי להקל על בחינת הגורמים המשפיעים על התפתחותו של טיפוס השתתפות זה או אחר.

עיון בספרות מעלה, שרק מספר קטן של מקרי השתתפות קונקרטיים של קשישים זכה

ביבליוגרפיה

- בר-גורא מ', תפקידי העובד הסוציאלי במוסד לזקנים (דו"ח סיכום משוכפל), ירושלים, 1982.
 ברגמן ש', "לשים דגש על בעיות הישישים", הגיל החדש, 10 (1982).
 דין וחשבון הועדה לבדיקת תנאי המעונות לקשישים בישראל (מוגש לשר העבודה והרווחה), ירושלים, כסלו תשמ"א — דצמבר 1980 (דו"ח ועדת סילברסטון).
 דין וחשבון הועדה לילדים ובני נוער במצוקה (מוגש לראש הממשלה), ירושלים, 1973.
 המוסד לביטוח לאומי, קשיש לקשיש בשכונת גונן בירושלים בשנים 1975—1969, ירושלים, 1976.

- כרם ב', שמירה על כבודו של הזקן בבית אבות (מסמך), השירות לזקן, משרד העבודה והרווחה, ירושלים, 1982.
- לבנשטיין א', רווחת הקשיש בחיפה: תכנית אב לטיפול בקשיש, עיריית חיפה, האגף לשירותי רווחה, משפחה וקהילה, חיפה, 1981.
- מקאניק ד', "מקור כוחם של 'שותפים זוטרים' בארגונים מורכבים", בתוך: רחל אלבוים-דרור (עורכת), מנהל וחנוך — אנתולוגיה, בית-הספר לחינוך של האוניברסיטה העברית ומשרד החינוך והתרבות, ירושלים, השל"ז.
- ערד י', "הייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי בישראל", הגיל החדש, 10 (1982).
- ערן י' (עורך), עבודה קהילתית עם קשישים — פוגיות וארועים, בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב, 1976.
- קטן י', שתוף לקוחות הלכה למעשה, השרות לעבודה קהילתית, משרד העבודה והרווחה, ירושלים, 1980.
- קטן י', "הפעלת קשישים לצורך פקוח על שרותים לקשישים", הגיל החדש, 11 (דצמבר 1982).
- התכנית לשיקום והתחדשות השכונות, תקנות לצוות הגוי בשכונה, ירושלים, משרד ראש הממשלה, 1981.
- Ageing International, Information Bulletin of the International Federation on Ageing*: "Older People Take Action into their Hands," vol. IX, No. 2 (1982), p. 20.
- Atlas L. & Morris M., "Resident Government: An Instrument for Change in Public Institution", *The Gerontologist*, vol. II, No. 3 (Autumn 1971).
- Borkman T., "Experiential Knowledge: A New Concept for Analysis of Self-Help Groups", *Social Service Review*, 50 (September 1976).
- Cumming E., "New Thoughts on the Theory of Disengagement", in: R. Kastenbaum (ed.), *New Thoughts on Old Age*, New York, Springer, 1964.
- Davis B. & Knopp M., *Old People Homes and the Production of Welfare*, Routledge and Kegan Paul, 1981.
- Devitt M. & Checkway B., "Participation in Nursing Home Residential Councils: Promise and Practice", *The Gerontologist*, vol. 22, No. 1 (February 1982).
- Epstein I., "Social Workers and Social Action: Attitudes Toward Social Action Strategies", *Social Work*, vol. 13, No. 2 (April 1968).
- Evers M., "Professional Practice and Patient Care, Multidisciplinary Teamwork in Geriatric Wards", *Ageing and Society*, vol. 2, part 1 (March 1982).
- Goffman E., "On the Characteristics of Total Institutions", in: Goffman E., *Asylums*, Anchor Books, Doubleday, 1961.
- Getzel J., "Resident Councils and Social Action", *Journal of Gerontological Social Work*, vol. 5, No. 1/2 (Fall-Winter 1982).
- Harel Z., "Quality and Care, Congruence and Well-being among Institutionalized Aged", *The Gerontologist*, vol. 21, No. 5 (1981).
- Harel Z. & Noelker L., "Social Integration, Health and Choice: Their Impact on the Well being of Institutionalized Aged", *Research on Aging*, vol. 4, No. 1 (March 1982).
- Hazan H., *The Limbo People: A Study of the Constitution of the Time Universe among the Aged*, Routledge and Kegan Paul, London, 1980.
- Katz E. & Lazarsfeld P., *Personal Influence*, The Free Press, Glencoe, Ill. 1965.
- Monk A. & Kayne L., "Community Representation and Environment in Long Term Care Settings: The Case of the Nursing Home Patient Ombudsman", *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. IX, No. 1 (1982), pp. 122-133.
- Moos R., "Specialized Living Environments for Older People: A Conceptual Framework for Evaluation", *Journal of Social Issues*, vol. 36, No. 2 (1980).
- Moos R., "Environmental Choice and Control in Community Care Settings for Older People", *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 11, No. 1 (1981).
- Newmark L., "The Development of a Residents' Council in a Home for the Aged", *The Gerontologist*, vol. 3, No. 1 (March 1963).

- Nusberg, C., "Self Determination Examined at International Gerontological Congress". *Ageing International*, vol. VIII, No. 4 (Winter 1981).
- Nusberg C., "World Assembly on Ageing Adopts International Action Plan", *Ageing International*, vol. IX, No. 3 (Autumn 1981).
- Parmelec P., "Social Contacts, Social Instrumentality and Adjustment of Institutionalized Aged", *Research on Ageing*, vol. 4, No. 2 (June 1981), pp. 269-280.
- Peace S. M., Hall J. F. & Hamblen G. R., *The Quality of Life of the Elderly in Residential Care*, Survey Research Unit, The Polytechnic of North London, Research Report No. 1, October 1979.
- Rango N., Panel Response in: *The Right of the Aging: Perspective for the 1980's* (Proceedings of a Conference), The Brookdale Institute of Aging and Adult Human Development of The Center for The Study of Human Rights, Columbia University, New York, 1982.
- Rath S. & Trocchia J., "Nursing Home Residents as Surrogate Grandparents for Pre-School Children", *Activities Adaptation and Aging*, vol. 1, No. 4 (Summer 1981).
- Reissman F., "The Helper Therapy Principle", *Social Work*, vol. 10, No. 2 (April 1965). *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services* (Seebahn Report), HMSO, 1968.
- Selznich, P., *T.V.A. and the Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1949.
- Silverstone B. & Burock-Weiss A., "The Social Worker Function in Nursing Homes and Home Care", *Journal of Gerontological Social Work*, vol. 7, No. 1-2 (Fall-Winter 1982).
- Spilerman S. & Litwak E., "Rewards Structure and Organizational Design: An Analysis of Institutions for the Elderly", *Research on Ageing*, vol. 4, No. 1 (March 1982).

האומבודסמן למעונות סיעודיים – על המתרחש בארצות הברית*

מאת ד"ר הווארד ליטוויין**

מבוא

בימים אלה דנים פקידים בכירים ואנשי מקצוע על דרכי היישום של חוק הסיעוד בישראל. הניסיון בארצות הברית בתחום הסיעוד מלמד, שהפתרון המוסדי, קרי המעון הסיעודי, שהוא אחת האלטרנטיבות המוצעות ביישום חוק הסיעוד כאן, מעלה גם בעיות רבות עבור קשישים הזקוקים לטיפול ממושך. חשוב אפוא לעיין במתרחש בארצות הברית ואולי ללמוד מן הניסיון שנרכש שם כדי לשפר את החיים במעונות הסיעודיים באמצעות מנגנון האומבודסמן.

מאמר זה יתאר ממצאי מחקר שנערך בידי המחבר ושותפיו על תכנית נציב תלונות הציבור למעונות הסיעודיים בארצות הברית (Monk, Litwin & Kaye, 1983). כפי שיתואר להלן, האומבודסמן הפך להיות כלי מרכזי בידי אלה הרוצים להתגבר על הבעיות בתחום הסיעוד. יחד עם זאת, כפי שהמחקר מגלה, אין כלל הסכמה לגבי עצם תפקידו או לגבי דרך פעולתו של האומבודסמן למעונות סיעודיים. המאמר מציג את הרקע למצבו של תחום הסיעוד בארצות הברית, את התפתחותה של תכנית האומבודסמן למעונות הסיעודיים, את מערך המחקר ואת הממצאים שעלו במהלכו.

הרקע

השימוש בשירותי סיעוד ארוכי טווח עבור שכבת האוכלוסייה המזדקנת גדל בארצות הברית באופן משמעותי בעשרים השנים האחרונות. במקביל לכך נבחנת באופן נרחב שאלת ארגונם הלקוי של רבים ממוסדות אלה ומידת הפגיעה בקשישים המתגוררים בהם. מעונות סיעודיים מאופיינים לאחרונה בספרות המקצועית כמוגבלים, לוקים בחסר ובעלי הנהגה מעוותת וזקוקים לשינוי (Bennett, 1980). מצויים תיאורים של חולים השוכבים מופקרים במיטות ספוגות שתן, מורעבים ומוכים בידי הצוות הזוטר ונתונים לשרירות לבם (Mendelson, 1975). תיאורים של "מוות איטי כתוצאה מחוסר הת-ייחסות, קשיחות לב ושירותי טיפול בלתי הולמים" אינם יוצאי דופן (Vladeck, 1980). שורש הבעיה הוא מורכב. ניתן לראות את דיירי המוסדות הסיעודיים כקורבנות להיטותם של מפעילי המוסדות להפיק רווחים קלים מתד גיסא או מחוסר כישורם של המפעילים לנהל מוסד וכן חוסר אחריות מצדם, מאידך גיסא. ניתן גם לומר שמנהלי אותם מעונות סיעודיים הם אסירי ניירת, שידיהם כבולות בתקנים בלתי מציאותיים ועקב מבנה מגביל של החזרי הוצאות והת-חייבויות כספיות מן הממשלה. מערכת

* המאמר מבוסס על הרצאה שניתנה בכינוס השנתי של האגודה האמריקנית לגרונטולוגיה בבוסטון, 1982.

** בית הספר לעבודה סוציאלית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

רתית בידי אורחים מתנדבים. תכנית אחת מתוך הפעולות הללו, שמטרתה להתגבר על התפקוד הירוד של שירותי סיעוד לטווח ארוך היא תכנית האומבוסדמן, נציב תלונות הציבור בתחום מוסדות סיעודיים. האומבוסדמן הוא נושא של מחקר שעיקרו מתואר במאמר זה.

תכנית האומבוסדמן למתגוררים במעונות סיעודיים

את תכנית האומבוסדמן למתגוררים במעונות סיעודיים העלה לראשונה הנשיא לשעבר ריצ'רד ניקסון בשנת 1971 במטרה להעלות ברמה את מצבו של הסיעוד לטווח ארוך. נקודה מס' 6 של תכניתו הורתה למשרד הבריאות, החינוך והרווחה לעזור למדינות בהקמת יחידות מחקר ובדיקה שתענינה באופן אחראי ובונה על תלונות של יחידים מבין המתגוררים במעונות הסיעודיים. שבע מדינות נענו לקריאתו והקימו פרויקטים ניסויים, וכך החלה למעשה תכנית האומבוסדמן (Forman, 1974). ב-1975 קיבלה הרשות לענייני זקנה (Administration on Aging) אחריות לפיתוח התכנית ועם העברת האחריות המנהלית השתנה גם מוקד התכנית. עתה הושם דגש בחלוקת מילגות למדינות עבור העסקת איש צוות שתפקידו היה לדרבן את התהליך של פיתוח שירותי אומבוסדמן מקומיים. ב-1978 הוכנס תיקון בחוק היסוד לזכויות האזרח הקשיש (Older Americans Act), שהורה לכל המדינות בארצות הברית ליישם תכנית של אומבוסדמן לסיעוד ארוך טווח. בכך נעשה המנגנון של נציב תלונות הציבור מכשיר עיקרי של מדיניות ממשלתית שמטרתה היתה לשפר את השירות לסיעוד ארוך טווח לזקניה של האומה האמריקנית.

תפקידו של נציב תלונות הציבור הוא לקבל תלונות מדייר המוסד המתלונן או על-ידי נציגו במעון, להעריך את מהות

השירותים הסיעודיים לטווח ארוך בארצות הברית, ויהיה שורש מחלתה אשר יהיה, נמצאת במצב המור.

למרות ממצאים אלה, שירות טיפול לטווח ארוך עדיין נשאר המכשיר העיקרי של המדיניות החברתית בתחום הבריאות. בגלל המחסור בשירותים אלטרנטיביים גבר הצורך בו והשירות הסיעודי המשיך לגדול. אחת מ"ספירות המלאי" הראשונות של שירותים אלה העלתה רק 1,200 מעונות ב-1939. ב-1960 גדל המספר ל-9,582. לאחר הפעלת חוקי הביטוח הרפואי (Medicare-Medicaid) ב-1965 "מספר מעונות הסיעוד והשירותים הקרובים להם גדל ב-140 אחוז והגיע ל-23,000" (Subcom. on Long Term Care, 1974). מספר המתגוררים במעונות הסיעודיים היה לפי הספירה ב-1974 יותר ממיליון. סטטיסטיקה המבוססת על מספר מתגוררים בזמן מסוים מסתירה למעשה את מידת האשפוז של זקני האוכלוסייה. גישה אחרת למדידת התופעה מראה, שאחד מתוך חמישה מן האזרחים הקשישים בארצות הברית עשוי לבלות חלק משנותיו האחרונות במסגרת של שירותי סיעוד לטווח ארוך (Kastenbaum & Candy, 1973).

נתונים מתוך מפקד האוכלוסין האחרון בארצות הברית מדגישים את חשיבותה של הדילמה בסיעוד לטווח ארוך. ב-1980 היו בארצות הברית 28.5 מיליון איש מעל גיל שישים-וחמש — 28 אחוז יותר מאשר ב-1970. הגידול במספר באוכלוסייה המזדקנת עבר בהרבה את הגידול הכללי של אוכלוסיית ארצות הברית, שהסתכם ב-11 אחוז. נתונים אלה משקפים גידול ברור של הצורך במערכת שירותי סיעוד לטווח ארוך הלוקה בחסר.

החיפוש אחר דרכים למניעת הטיפול הגרוע בזקנים המאושפזים המוזכר בספרות, למרות שאינו מודגש בכלי התקשורת, בא יחד עם התרחבותה של תעשיית הסיעוד לטווח ארוך. מאמצים אלה כוללים חקיקה מונעת, תיווך ציבורי, סנגוריה והפעלה חב-

תכניות נציב התלונות בענייני סיעוד באמ" צעות המחלקות לשירותי רווחה או באמ" צעות משרדו של המושל. רק מדינה אחת, מישיגן, שוכרת שירותי אומבודסמן לפי חוזה מארגון וולונטרי לשמירת זכויות הזקן. תכניות האומבודסמן המדינתיות מרכזות ורושמות את כל הנתונים הנובעים מתלונות של דיירי המעונות הסיעודיים על מנת לקבוע אילו תלונות משקפות מצב כללי ואילו מהן קשורות לקו אופייני מיוחד של דיירים בודדים, או של מעון אחד. הן גם רושמות בעיות ונושאים החוזרים ונשנים. על בסיס נתונים סטטיסטיים אלה, האומ" בודסמן בדרג המדינתית יכול לאבחן פערים ביישומם של תקנים במעונות הסיעודיים, להציע חיזוקם של חוקים מגינים קיימים, להציע תחומים הדורשים התייחסות מיוחדת, ולתמוך בפעולות משפטיות נגד העוברים רים על החוק.

אולם לא ניתן לקבוע שתכנית האומ" בודסמן זכתה בתמיכה מלאה של כלל הציבור. מבקרים ראו בתכנית תרגיל אכזרי שכוון נגד דיירי המעונות הסיעודיים (Mendelson, 1975); משרד האומבודסמן תו" אר "כנמר מנייר" (Vladeck, 1980). לעומת זאת, אפילו אלה התומכים בתכנית האומ" בודסמן אינם מאוחדים ביניהם באשר לצורת הפעלת התכנית, תוכנה ומוקדה. ולכן, למרות שתכנית האומבודסמן קיימת כיום ברוב מדינות ארצות הברית, מטרתה ופעולתה עדיין נתונות במחלוקת.

שורשיו של המושג אומבודסמן

האומבודסמן כפי שנוסד בשוודיה היה איש שירות עצמאי ונייטרלי של בית המחוקקים. משרדו עסק בתלונות של אזרחים נגד עיינות ארגוניים בשירות הציבורי. במקור היה זה מתפקידו לחקור ולהמליץ אבל לא לשנות או להפוך פעולות של המינהל (Rowat, 1965; Gellhorn, 1967). יישומו של

התלונה ולבדוק את צדקתה, ולדאוג לביצוע השיפור והפתרון. על מנת לוודא את התלונות, האומבודסמן חייב להגיע אל המתגוררים עצמם, לרכוש את אמונם ולהבטיח להם סודיות מספקת על מנת להקטין את פחדם מתגובת נקם.

ארבעה סוגי תלונות ניתנים לאבחון:

1. תלונות הצומחות מתוך קושי אישי של הדיירים הקשישים במעון הסיעודי להסתגל לאורח חיים חדש.
2. תלונות שמקורן בחוסר התאמה בין ציפיות הדייר ובין תקני וחוקי השירות.
3. תלונות המתייחסות לשירותים במעונות הסיעודיים הלוקים בחסר.
4. תלונות המשקפות מדיניות ממשלתית בתחום הבריאות והרווחה שאינה מתאימה ואף משפיעה לרעה על מתן השירות הסיעודי. לטווח ארוך.

תכנית האומבודסמן בדרג המקומי שונה מתכנית האומבודסמן בדרג המדינתית בתפקוד ובדרכי הפעולה. צורת ההתערבות של כל אחת מהן משלימה את חברתה. ביחד ניתן לראות אותן כגישה מקיפה לפתרון הבעיות שעליהן מתלוננים דיירי המעונות הסיעודיים. תכנית האומבודסמן המקומית מאוישת בדרך כלל בבעל מקצוע בשירותי אנוש (לעתים קרובות עובד סוציאלי), בצוות תומך ובקבוצה של מתנדבים שעברו הכשרה מיוחדת. תכניות מקומיות מטפלות טוב יותר במקרים של סנגוריה אינדיווידואלית, או מאמצי התערבות לצדו של המתלונן המתגורר במעון הסיעודי. כאשר מתעוררת בעיה שאינה מוסדרת באמצעות תקנים קיימים, עוברת פעולת האומבודסמן למישור המדינתית. זאת אומרת, כאשר יותר מדייר אחד או יותר ממעון אחד נתקלים באותה בעיה נכנסת לפעולה תכנית האומבודסמן בדרג המדינתית. תכניות האומבודסמן בדרג המדינתית מקבלות מימון וביסוס תחוקתי מבתי המחוקקים של כל מדינה. על-פי רוב הן ממוקמות במחלקות לזיקנה שבמערכת השירותים של אותה מדינה. מספר מדינות מממנות את

מן מסוגלת להבטיח את טובתו של האזרח הזקן המתגורר במעון זקנים סיעודי. הנשאלים העלו מספר קביעות שונות לגבי תפקודו הרצוי של נציב תלונות בתחום זה.

שיטות מחקר ודגימה

המחקר התנהל לפי שיטת *ex post facto*. איסוף הנתונים נעשה בעיקר בעזרת שאלון מובנה שנשלח לקבוצות יעד. מערך המחקר איפשר אפוא בדיקה רטרוספקטיבית בנושא תפיסותיהם האופראטיביות של הגורמים הרלוונטיים בתחום הסיעוד לטווח ארוך. קבוצות שווהו כרלוונטיות לצורכי המחקר כללו:

1. נציבי תלונות (אומבודסמן) בתחום סיעוד לטווח ארוך, בדרג מדינתית
2. ראשי מחלקות שירות לזקן, בדרג מדינתית
3. ראשי תכניות לסיוע משפטי לאזרח הזקן
4. מנכ"ל משרד הבריאות בכל מדינה
5. מנכ"ל משרד הרווחה בכל מדינה
6. ראשי ארגונים של ספקי שירותים סיעודיים לטווח ארוך, שלא למטרות רווח
7. ראשי ארגונים של ספקי שירותים סיעודיים לטווח ארוך למטרות רווח
8. קבוצות קהילתיות למען הזקן

נחקרו נציגים מכל קבוצות המחקר בכל מדינה שבה היתה הקטגוריה בת ביצוע. נשלחו שאלונים לאומבודסמנים בדרג מדינתית, לראשי מחלקות שירות לזקן, ולמנכ"לי מחלקות בריאות ורווחה בכל אחת מ-50 המדינות. שאלונים נשלחו גם לראשי תכניות הסיוע המשפטי לאזרח הזקן בכל המדינות פרט לאלסקה, שבה אין שירותים כאלה. במדגם נכללו גם מנהלים ונבחרי ציבור של כל אחד מ-33 הארגונים הוולונטריים של ספקי המעונות הסיעודיים שלא לצורכי רווח (American Assoc. of Homes for the Aged) וכמו כן ראשי 48 הסניפים של ארגון ספקי שירותים סיעודיים למטרות

מנגנון האומבודסמן בתחומים שונים חייב בעת האחרונה תזוזה מה מתפקידו המסורתי, המקורי. האומבודסמן למעונות הסיעודיים הוא דוגמה לכך.

עובדה אחת המגבילה את יישומו של תפקיד האומבודסמן לסיעוד לטווח ארוך הוא שליטתו של הסקטור העסקי בארצות הברית בתחום מתן השירות הסיעודי. בערך 77 אחוזים ממעונות הזקנים לטיפול סיעודי לטווח ארוך מנהלים לצורכי רווח (Bennett, 1981). כזכור, חוסנו של האומבודסמן נמצא בבדיקת המינהל הציבורי ובקידום הצינורות הקיימים לתיקון עיוותים. כאשר האומבודסמן מופנה למסגרות ששולט בהן חוק הביקוש וההיצע, המודל של נציב תלונות אינו כה מוצלח.

נקודה מגבילה נוספת מצויה בשאלת הפיקוח הציבורי על חופש הפעולה המקצועית של אנשי הרפואה. קשה לאומבודסמן להתייחס לשטחים בעלי אחריות מקצועית השייכים באופן בלעדי לתחום הרפואי. לבסוף, היבטים בלתי ניתנים להבראה של החיים במוסדות סיעודיים מהווים גורם נוסף המגביל את תשומתו היעילה של מושג האומבודסמן על הסיעוד לטווח ארוך. השעימום, הבדידות והדיכאון העלולים ללוות את החיים במעון זקנים, עובדות שהן ממשיות עבור דיירים לא מעטים, נמצאות למעשה מחוץ לתחום שיפוטו ופעולתו של האומבודסמן (Anderson, 1974).

מחקר השוואתי על תכניות האומבודסמן לסיעוד ארוך טווח

ממצאים ממחקר תכניות האומבודסמן לסייעוד ארוך טווח אישרו, שנציב תלונות הציבור בתחום של מעונות זקנים משקף מגוון של תפיסות מנוגדות (Monk, Kaye & Litwin, 1981). נציגי ממשל, ארגונים של ספקי שירותי סיעוד לטווח ארוך וקבוצות אזרחיים נשאלו באיזו מידה תכנית האומבודס-

1. זכויות המתגורר במעון הסיעודי
2. פגיעה בדיירים במעונות סיעודיים
3. יישומם וחזוקם של חוקים ותקנים לגבי המעונות הסיעודיים
4. אפליה של מפעילי מעונות סיעודיים נגד מבוטחי Medicaid
5. העלאת רמת התפקוד של הצוות הזוטר במעון
6. טראומה הנובעת ממעבר ממעון למעון
7. סטנדרטים ירודים במעונות הלא-סיעודיים
8. השכלת ציבור הצרכנים בנושא הסיעוד לטווח ארוך
9. אלטרנטיבות לאשפוז במעון סיעודי
10. צרכים בתחום בריאות הנפש של דיירי מעונות הזקנים
11. פגיעת צוות המעון בקרנות המתגוררים ובכספיהם
12. שיתוף הדיירים בקביעת נהלים במעון-נב.

שלוש הסוגיות החשובות ביותר בעיני הנשאלים נשקלו בהתאם לשיטה בינארית, שאיפשרה לחוקרים להבחין בין סוגי תשובות: הסוגיה החשובה ביותר קיבלה משקל של ארבע נקודות, השנייה בחשיבותה קיבלה משקל של שתי נקודות, והשלישית משקל של נקודה אחת. כל שאר הסוגיות קיבלו משקל של אפס לגבי אותו נשאל. לאחר פעולת השקלול של תשובותיו של כל נשאל ונשאל הופעל "ניתוח גורמים" על בסיס הנתונים, על מנת לגלות הקבצות פוטנציאליות שיבחינו בין צורות שונות של תשובות. השימוש בניתוח הגורמים היה מיועד גם לבנות מדדים שהיו עתידים להיות מיושמים בהמשך המחקר.

שיטת המרכיבים העיקריים (principal component method) של ניתוח גורמים הופעל על מטריצת הנתונים בנוגע לסוגיות המועדפות שבהן צריכה להתמקד תכנית האומ-בודסמן. ניתוח הגורמים הוגבל לשני גורמים שעברו ברוטציה (varimax) לעמדה קבועה

רווח (American Health Care Association) לכל אחת משבע הקבוצות הנ"ל היווה המדגם קטגוריות אוניברסליות.

במקרה של ארגונים וקבוצות קהילתיות המתמחים בסנגוריה על זקנים מאושפוזים, נבחר מדגם תכליתי (purposive sample). ראשי מחלקות שירות לזקן והקואליציה הארצית של אורחים למען שיפור מעונות הזקנים נשאלו לדעתם. כך אותרו ארבעים-ושישה ארגוני סנגוריה למען הזקן, אחד בכל מדינה כמעט, וגם הם נחקרו. שיעור השאלונים המוחזרים של כל המדגם עמד על 74 אחוזים (N=265).

כאשר נבדקו הקבוצות בהתאם לארבעה איפיונים דמוגרפיים לא נמצאו כל הבדל מהותי בין ההתפלגות של כל אחת מקבוצות המחקר ובין ההתפלגות של כלל המדגם. האיפיוניים הדמוגרפיים שנבדקו כך היו:

1. האיזור הגיאוגרפי
 2. אוכלוסיית הזקנים במדינה
 3. אוכלוסיית המתגוררים במעונות זקנים סיעודיים בכל מדינה
 4. היחס בין מספר המיטות במעונות והאוכלוסייה של זקניה של כל מדינה
- ציונים נמוכים של χ^2 שנבחנו בניתוח הנ"ל חיזקו את הממצא שאין הבדל בין קבוצות המחקר, והמדגם הוא אפוא מדגם מייצג.

תפיסות שונות של המושג "אומבודסמן" למעונות הסיעודיים

הנשאלים נתבקשו לציין את שלושת הסוגיות החשובות ביותר שעליהן חייבת לענות תכנית האומבודסמן. הסוגיות נבחרו מתוך רשימה של שנים-עשר נושאים שזוהו כבעלי הדחיפות הגבוהה ביותר. הנושאים אות-רו מתוך דו"חות של תכניות אומבודסמן שונות ומתוך הצעות תחוקתיות לחקיקה מונעת בתחום הסיעוד ארוך הטווח. ואלה הם:

המחקר. שתי הקטגוריות האלה של ספקי שירותי סיעוד מעדיפים תכנית אומבודסמן שתתרכז בנושא התפתחות הסיעוד למען המתגורר. שאר קבוצות המחקר העדיפו את הדגש הרצוי עבור תכנית האומבודסמן בנושאי זכויות המתגורר, כלומר, שהאומבודסמן למעונות הסיעודיים יתפקד כמין "כלב שמירה" המגן על אוכלוסיית הזקנים המאושפזים.

במקביל נבחנו הבדלים נוספים בין המגזרים של משרדי הממשלה של כל מדינה בתחומי הבריאות והרווחה, ובין שאר הקטגוריות, למעט ארגונים של ספקי השירותים הסיעודיים. שתי קבוצות המנכ"לים העדיפו לראות את תכנית האומבודסמן כשהיא פועלת בהדגשת המתגורר היחיד, כלומר המתלונן עצמו. ארבע קבוצות המחקר הנותרות, נציבי תלונות למעונות זקנים, ראשי מחלקות לזקן, ראשי תכניות סיוע משפטי וקבוצות קהילתיות למען הזקן הראו העדפה של תכנית האומבודסמן המדגישה את המעון הסיעודי שנגדו דרושה השמירה. במלים אחרות, ניתן לראות שהקבוצה האחרונה מהווה קבוצה סגורית לעניין הזקנים, המעוניינת בתכנית אומבודסמן והשומרת מפני תפקוד לקוי במעונות. למרות ההבדל הקל ביניהם בעצמת התגובה, העדיפו ספקי שירותי סיעוד תכניות אומבודסמן מן שתתמקדה בסיעוד למען המתגורר ולא במעון. מנכ"לי משרדי בריאות ורווחה "נפלו" בין שתי גישות אלה. הם הדגישו את הצורך באומבודסמן המתפקד כ"כלב שמירה" עם דגש על המתגורר ולא על המעון הסיעודי הלקוי. מה הן אפוא ההשלכות של שלוש הגישות השונות ואף המתנגשות לגבי תפקיד האומבודסמן למעונות הסיעודיים לטווח ארוך?

מוקד 1: התפתחות הסיעוד למען המתגורר במעון הגישה המועדפת של ארגונים של ספקי שירותים סיעודיים מתמקדת כאמור בטובת

וסופית. ממצאי הניתוח גילו, שהנושאים "זכויות המתגורר" ו"פגיעה במתגוררים במעונות זקנים" קיבלו משקל שלילי גבוה בגורם הראשון. יחד עם זאת קיבלו משקל חיובי גבוה נושאי האלטרנטיבות לאשפוז, השכלת ציבור הצרכנים וצורכי בריאות הנפש של דיירי המעונות. ניתן היה לאפיין אפוא את הגורם הראשון כרצף הנמשך מסוגיות זכויותיו של המתגורר הזקן ושמיירת טובתו ועד סוגיות הנוגעות להתפתחות מערכת השירותים הסיעודיים לטווח ארוך. הגורם השני שיקף משקל שלילי גבוה בנושאי סטנדרטים ירודים במעונות לא סיעודיים ומשקל חיובי גבוה בנושאי השכלת ציבור הצרכנים ושיתוף הדיירים בקביעת נהלים במעונם. מגוון הסוגיות שהשתקפו ברצף זה השתרע מנושאים המדגישים את המעון ועד נושאים שהדגש מושם בהם במתגורר הצרכן עצמו.

נמצאו אפוא שני גורמים: רצף אחד — מזכויות המתגורר ועד להתפתחות הסיעוד — ורצף אחר שהיווה דגש דיפרנציאלי על המעון לעומת המתגורר. במטריצת הטרנספורמציה האורתוגונאלית (orthogonal transformation matrix) נתגלה מתאם נמוך בין הגורמים. נתון זה אישר את העצמאות ואת אי-התלות של שני הגורמים זה בזה.

לכל אחד מן הנשאלים חושבו ציונים על שני הגורמים. לאחר מכן חושבו עבור כל אחת משמונת קבוצות המחקר שני ציוני ממוצע, אחד לכל גורם. הציון הממוצע לכל קבוצת מחקר בשני הגורמים רשום להלן בטבלה 1 ומיוצג בצורה גראפית בדיאגרמה המובאת להלן. בדיקת הממצאים מגלה, שניתן להבחין בשלוש גישות מועדפות שונות לתכנית האומבודסמן לאוכלוסיית המתגוררים הזקנים במעונות הסיעודיים לטווח ארוך.

ניתן להבחין בטבלה ובדיאגרמה בין תפיסתם של שני ארגוני ספקים של שירותים סיעודיים, אלה שלמטרות רווח ואלה שלא למטרות רווח, ובין שאר קבוצות

טבלה 1. ציוני ממוצע בשני הגורמים

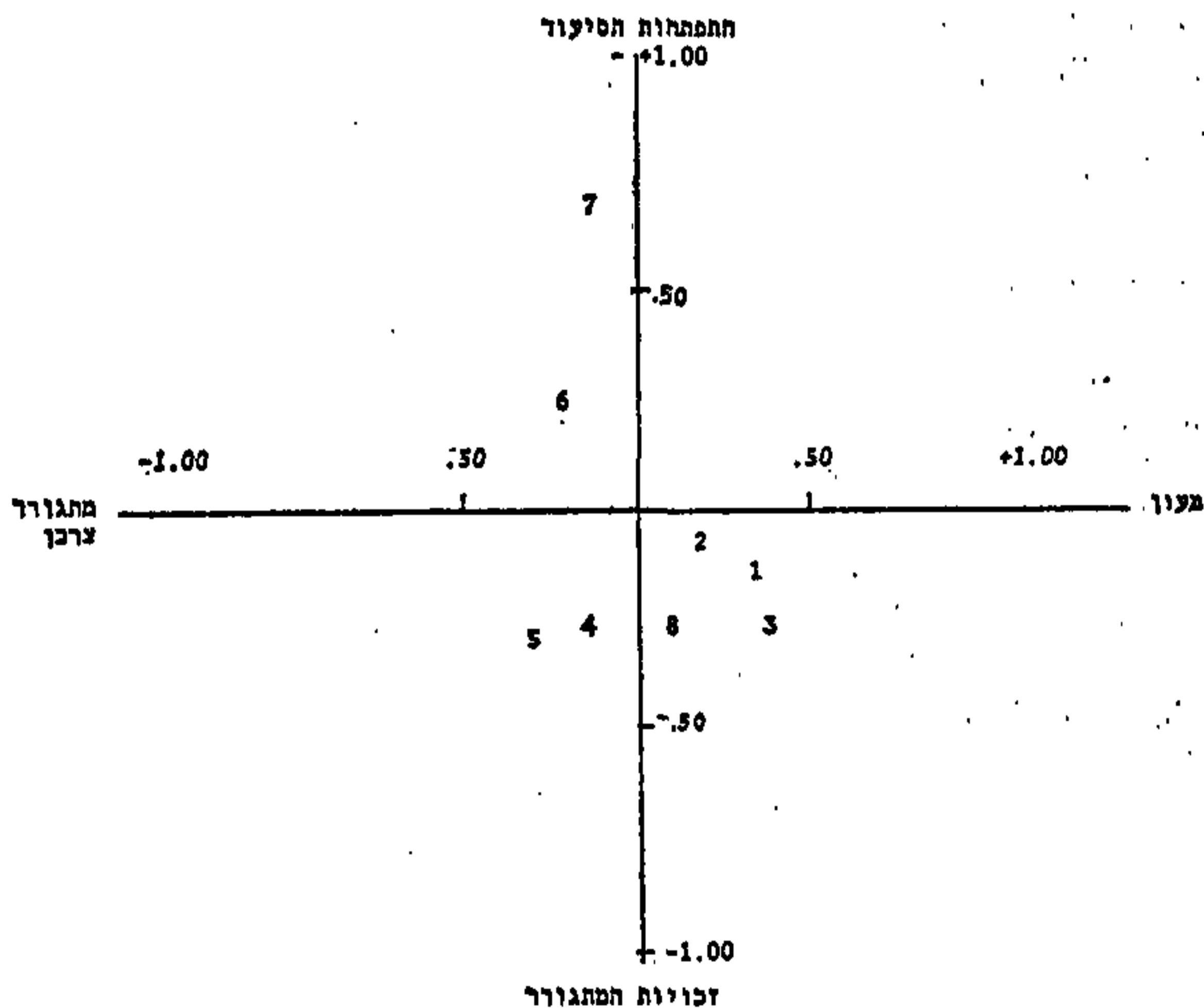
קבוצת המחקר	תכיפות	גורם 1	גורם 2
1. אומבודסמן למעונות סיעודיים	42	-0.05	0.21
2. ראשי מחלקות לזקן	42	-0.01	0.07
3. ראשי תכניות סיוע משפטי	34	-0.20	0.32
4. מנכ"לי משרד הבריאות	34	-0.21	-0.18
5. מנכ"לי משרד הרווחה	28	-0.34	-0.22
6. ארגונים סיעודיים שלא למטרות רווח	26	0.38	-0.26
7. ארגונים סיעודיים למטרות רווח	29	0.75	-0.17
8. קבוצות קהילתיות למען הזקן	30	-0.18	0.04

גורם 1: רצף זכויות המתגורר / התפתחות הסיעוד

גורם 2: רצף מעון / מתגורר-צרכן

דיאגרמה 1

ייצוג גראפי של ציוני ממוצע בשני רצפים של גורמים



מפתח

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| 1. אומבודסמן למעונות סיעודיים | 2. ראשי מחלקות לזקן |
| 3. ראשי תכניות סיוע משפטי | 4. מנכ"לי משרד הבריאות |
| 5. מנכ"לי משרד הרווחה | 6. ארגוני סיעוד שלא למטרות רווחים |
| 7. ארגוני סיעוד למטרות רווח | 8. קבוצות קהילתיות למען הזקן |

מוקד 2: הדגש של פיקוח. על המתגורר: "כלב שמירה א" הגישה שהעדיפו מנכ"ל משרדי הבריאות והרווחה במדינות השונות בארצות הברית מתייחסת למקרים שבהם אין קונסנסוס. גישה זו מציעה לאומבודסמן תפקיד של פיקוח, מעין "כלב שמירה", שיגן על המתגוררים כיחידים. ייתכן שגישה זו נובעת מניסיון של מחלקות לבריאות ורווחה למינייהן בטיפול בעבירות על חוקי הבריאות, על התובה לדווח על פגיעות במתגוררים ועל חקיקה אחרת המיועדת לשמור על זכויות הזקן במעון הסיעודי. הגישה מהווה עמדה פרטיזנית שבה האומבודסמן דורש להבטיח את זכויות הדייר הזקן במעון מפני התנגדות למימוש זכויות אלה מצד המוסדות.

מקרה מסוג זה תועד לאחרונה. ממתגורר במעון סיעודי אחד שללו את זכות השימוש בכיסא הגלגלים הפרטי שלו משום שהכיסא לא עמד בתקן הבטיחות. הנהוג במעון. המתגורר היה מוכן לחתום שהוא משחרר את המעון מאחריות משפטית במקרה שתחול תאונה, אבל המנהל הרפואי דחה את הבקשה. בהתייחסו לזכותו המוסרית של הזקן להשתתף באופן פעיל בהחלטות הקשורות לטיפולו, ולעובדה שהשימוש בכיסא הפרטי לא יהיה לרעת מצבו הרפואי, ייצג אומבודסמן מקומי את עניינו של המתגורר ושיכנע את המנהל השירות לשנות את החלטת המקורית של איסור השימוש בכיסא.

התפקיד של "כלב שמירה" שונה מן הגישה הקודמת של התאמת הזקן לתנאי המעון בכך ששירותיו של האומבודסמן מכוונים לגמרי לזכותו של המתגורר הסובל. מאמצים כאלה מביאים לעתים קרובות לעימותים ומצריכים כוח חוקתי של האומבודסמן כפיצוי על העדר הקונסנסוס בתוך מעון הזקנים ואצל המעבר מפעולה משוטתת ומוסכמת לעימות מצד האומבודסמן אמנם מאפשר את יישומן של טקטיקות

המתגורר בהתאם לתנאים הנוכחיים במעון. נראה שגישה זאת מיושמת באופן היעיל ביותר בכל הנוגע לבעיות הסתגלות של הדיירים הזקנים לסביבה המוסדית החדשה והבלתי מוכרת. הניסיון מראה שכניסה למעון סיעודי מלווה במקרים רבים בסימפטומים של התכנסות ודיכאון אצל הדייר החדש, ומדי פעם אף במותו (Burger and D'Erasmus, 1979). האומבודסמן המאמץ לעצמו את גישת ההתמקדות במתגורר יפעל באמצעות ביקורים ידידותיים וישאף לעודד את הכוח הנחוץ להסתגלות אל המעון. בדרך זו בכוחו להעשיר את חייו של המתגורר הזקן, ולו גם לזמן קצר.

דוגמה של יישום גישה זו מובאת בעלון של תכנית האומבודסמן בעיר גדולה בצפון-מזרח ארצות הברית: מתנדב מטעם האומבודסמן נתקל במתגוררת שמצב רוחה ירד ושבלה מפרוסטזה מכאיבה, אבל סירבה להמשיך בתראפיה. האומבודסמן חקר ומצא שמדידות חוזרות ונשנות שהכאיבו למתגוררת הן שגרמו לה שלא לשתף פעולה. בעזרת שיחות ועידוד הוא הצליח לשכנעה לחזור לתראפיה.

תיווך אינדיווידואלי כזה פועל היטב כאשר לכל הצדדים המשתתפים יש מטרה משותפת. כך היה בדוגמה שהבאנו: כולם רצו בטובתה של המתגוררת במעון הסיעודי. גישת השיתוף מחזקת את דעתו של גלהורן שהאומבודסמן הוא "יעיל ביותר בחברה שכבר מתפקדת טוב ביותר ותוכל להמשיך כך בשמחה ללא שירותיו בכלל" (Gellhorn, 1967).

כיצד מתפקד האומבודסמן במצב שמאפיין אותו חוסר קונסנסוס מלא לגבי מטרות רצויות? האם מטרות מנוגדות בין המתגוררים במעונות סיעודיים לטווח ארוך ובין מפעיליהם מצריכות גישה אחרת של פעולת האומבודסמן?

מירבי של מיטות. למרות שלא עלתה בידה של האומבודסמן להוכיח הונחה רשלנית במקרה זה היא הצליחה להביא לקבלת תק-נים חדשים בבית המחוקקים, שהגבילו את מספר האשפוזים החדשים מדי יום ושחייבו את נוכחותם של אנשי צוות כשירים בכל מעון (National Citizens' Coalition for Nursing Home Reform, 1981).

סיכום

ממצאי המחקר מעלים שלוש גישות מנוגדות לתפקידו של האומבודסמן למעונות הסיעודיים לטווח ארוך. הנטייה לתמוך בגישה זו או אחרת מושפעת ממקומו של כל אחד במערכת השירותים הסוציאליים בכלל ובמערכת הסיעודית בפרט. במבט ראשון נראה, שההדגשים השונים של כל גישה רומזים שהן אינן משלימות זו את זו ושאי אפשר לפייס ביניהן.

ואף-על-פי-כן ניתן להבחין שתכניות אומבודסמן יכולות לאמץ כל אחת מן הגישות בתקופות שונות, בהתחשב בסוג התלונה שהן מתייחסות אליה. אולם יישום מתאים דורש עיתוי נכון בבחירת מוקדי פעולה או פיזורן של תתי-יחידות של תכנית האומבודסמן העוסקות בגישות השונות. ואז רצוי להבטיח תקשורת שוטפת בין חלקי תכנית האומבודסמן הפועלים לפי הגישות השונות, כדי לאפשר התייעצות ותיאום אסטרטגי.

יחד עם זאת, חייבים להכין שהגישות המנוגדות לא ישתלבו במקרים רבים. מתכני תכניות אומבודסמן ומסגרות לטיפול בתלונותיהם של הזקנים המאושפזים יחויבו אפוא להכיר גם בפוטנציאל ובמגבלות הסמונים בחיפוש דרך יחידה עבור אלה הממלאים את תפקיד נציב התלונות למען האוכלוסייה החלשה ביותר בחברה.

חדשות אך גם מונע את השימוש בשיתוף פעולה. הגישה השלישית לפעולת האומבודסמן שתובא להלן שונה עוד יותר מהגישה הראשונה שהוזכרה לעיל, ורחוקה מפעולה הנעשית תוך שיתוף והסכמה.

מוקד 3: הדגש של פיקוח על המעון: "כלב שמירה ב" הצורך לפקח על מעון הזקנים מסמל את אי-האמון במערכת שירותי הסיעוד לטווח ארוך. אלה המחזיקים בגישה זו מבטלים מראש את התפיסה כאילו יש לספקי שירותי סיעוד כוונות טובות. הם מפקפקים גם ביכולתם של הספקים לשמור על רמת שירותים נאותה משום שהללו נתונים לאילוצים כספיים. לדעת המחזיקים בגישה זו, איכות הטיפול אינה הולכת בד בבד עם שיטה של ניהול למטרת רווחים. לפיכך, גישה זו אינה כוללת מאמצים להשיג שיתוף פעולה בין האומבודסמן ובין מפעילי מוסדות הטיפול לטווח ארוך. הגישה המועדפת בעיני קבוצה זו היא גישה של פיקוח אגרסיבי ושמירה במערכת המעונות כולה. רישום של הפרת חוקים במעונות ותלונות תיהם של הדיירים הזקנים מאפשרים נקיטת צעדים ראשונים של תכנית האומבודסמן לנהל תביעות משפטיות ועידוד חקיקה על מנת לחזק או להגביר מחדש את התקנים המגנים על זכויות האדם.

גישה זו מודגמת בפעולתו של אומבודסמן מן להביא ליתר פיקוח על הוצאת רישיונות למעונות זקנים חדשים. בעלת תפקיד האומבודסמן במדינה צפונית בארצות הברית שילבה מעקב על המעונות עם שתדלנות אצל צירי בית המחוקקים של המדינה. האומבודסמן רשמה שבעה מקרי מוות תוך ארבעה שבועות במעון סיעודי שנפתח אך זמן קצר לפני כן. החקירה של האומבודסמן העלתה שהמעון נפתח ללא מנהל מוסמך ותוך זמן קצר ניסו המפעילים למלא מספר

ביבליוגרפיה

- Anderson, Stanley, "Developing the Ombudsman Role in Health Care Services," *Public Affairs Reports*, 1, No. 3 (1974).
- Bennett, Clifford, *Nursing Home Life: What It Is and What It Could Be*, New York, The Tiresias Press Inc., 1980, p. 40.
- Burger, Sarah G. & Martha D'Erasmus, *Living in a Nursing Home: A Complete Guide for Residents, Their Families and Friends*, New York, Seabury Press, 1976, p. 69.
- Forman, Alan, "The Nursing Home Ombudsman Demonstration Program," *Health Service Reports*, Vol. 89 (1974), pp. 128-133.
- Gellhorn, Walter, *Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.
- Kastenbaum, R. & S.E. Candy, "The 4% Fallacy: A Methodological and Empirical Critique of Extended Care Facility Population Statistics," *International Journal of Aging and Human Development*, Vol. 4 (1973).
- Mendelson, Mary Adelaide, *Tender Loving Greed*, New York, Vintage Books, 1975, p. 38.
- Monk, Abraham, Lenard W. Kaye & Howard Litwin, *A National Comparative Analysis of Long-Term Care Ombudsman Programs for the Aged*, New York, Bookdale Institute on Aging and Adult Human Development, 1982.
- Monk, Abraham, Howard Litwin & Lenard W. Kaye, *Resolving Grievances in the Nursing Home: A Study of the Ombudsman Program*, New York, Columbia University Press, 1983.
- National Citizens' Coalition for Nursing Home Reform, *Collation: A Journal for Advocates Working on Nursing Home Issues*, Washington, D.C., NCCNHR, (21) (July, 1981), p. 20.
- Regan, John J., "When Nursing Home Patients Complain: The Ombudsman or Patient Advocate," *Georgetown Law Review*, No. 65 (1977).
- Rowat, Donald, *The Ombudsman: Citizen's Defender*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1965.
- Subcommittee on Long Term Care of the Senate Special Committee on Aging, *Nursing Home Care in the United States: Failure in Public Policy*, S. Rep. No. 93-1420, 93rd Congress, 1974.
- Vladeck, Bruce, *Unloving Care*, New York, Basic Books, Inc., 1980, p. 153.

התמיכה הלא-פורמלית בקשישים: רשתות חברתיות בשכונת בקעה בירושלים

מאת עמיר שמואלי*, פרופ' יהודית שובל** ורחל פלוישמן***

רקע ומטרות

כל השירותים הניתנים לקשיש בקהילה עו-
לה עם עליית רמת מוגבלותו (Sussman,
1979). כמו כן הוכיחו מחקרים אלה את
קיומן של רשתות תמיכה לא-פורמלית והר-
או שרובן מורכבות מבני משפחת הקשיש
ובעיקר מילדיו (Dono et al., 1979; Cibulski,
1981; Cantor, 1975; Shanas, 1979; Pilisuk
& Minkler, 1950; Litwak et al., 1979;
Guttman, 1979).

למרות ה"טבעיות" הטמונה בתמיכה הלא-
פורמלית, היא כרוכה בויתורים ובעלויות
מצד הרשת התומכת. הגשת תמיכה לקשיש
כרוכה בזמן לביצועה, בהוצאות כספיות וב-
נטל רגשי. ככל שעולה מידת התלות של
הקשיש, כן גדל הזמן הדרוש להגשת העו-
רה, עולה הנטל הרגשי ועולות ההוצאות
הכספיות. מגורים משותפים, שהם במקרים
רבים צורה של תמיכה בקשיש מוגבל, עלו-
לים להוסיף על המתחים הרגשיים גם הרג-
שה של אבדן פרטיות — גם של הנתמך
וגם של התומכים.

בקרב עובדים קהילתיים קיימת הדעה,
שבמקרים רבים הנטל על המשפחות בטיפול
בקשיש הוא רב ופוגע בתחומי פעולות אח-
רים שלהן, פגיעה העלולה להביא, בטווח
ארוך, למצב שבו "ייצא שכרו בהפסדו".
הכינוי ה"דור הלחוץ" (The Squeezed Gener-

מגמות של עלייה תלולה בהוצאות טיפול
מוסדי, וכן עליית חלקה של המשלה במי-
מון הוצאות אלה יחד עם מגבלות תקציביות
וחוסר סיפוק — על בסיס נימוקים פסיכו-
סוציאליים — מהטיפול הממושך במוסדות,
הביאו לאחרונה להגברת העניין מצד קובעי
המדיניות באפשרות של השארת הקשיש
בקהילה, בסביבתו הטבעית (GAO, 1977).
יתר על כן, המגמות הדמוגרפיות מצביעות
על עלייה צפויה בשיעור הקשישים-קשישים
(גילאי 75 ומעלה) באוכלוסייה, תת-אוכלו-
סייה שמאפיינים אותה צרכים מוגברים בטי-
פול ממושך (Kop, 1980).

אולם תהליכי ההזדקנות, שמאפיינת אותם
ירידה בכשרים התפקודיים, מצריכים קיומם
של מקורות עזרה שיוכלו לתמוך בקשיש
בקהילה הן במישור התפקודי היום-יומי והן
במישור החברתי והרגשי. ואמנם, ברבות
מארצות המערב התפתח מערך שירותים
פורמליים קהילתיים השואף לתמוך ולסייע
לקשישים ולמוגבלים בתפקוד היום-יומי. יחד
עם זאת, מחקרים רבים הראו שעיקר התמי-
כה בקשיש ובקהילה באה מרשתות העזרה
הלא-פורמלית, ושמסקלה של תמיכה זו בסך

* מכון ברוקדייל להתפתחות אדם וחברה בישראל.

** המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים. פרופ' שובל מנהלת את התכנית לסוציו-
לוגיה של הרפואה בבית-הספר לבריאות הציבור ומכון ברוקדייל להתפתחות אדם וחברה בישראל,
ירושלים.

*** מכון ברוקדייל להתפתחות אדם וחברה בישראל, ירושלים.

הקשיש בקהילה עדיפה על השמתו במוסד — ולהקל, מצד שני, על הנטל שבו הם נושאים (ראה: Gross-Andrew & Zimmer, 1978; Shanas & Sussman, 1977; Sussman, 1976, 1979).

מטרה שלישית של המחקר היא בתחום זה של מדיניות:

(ג) לבחון את תגובות העוזר הראשי של הקשיש למספר תכניות המציעות פיצוי ותמריצים לתמיכה המתקבלת ממנו, והמכוונות לעודד תמיכה זו ולהקל על הנטל הכרוך בהגשתה.

המודל התיאורטי והשיטה¹

המודל התיאורטי שאומץ במחקר מבוסס על שלוש גישות מקובלות במחקר הסוציולוגי: גיתות רשתות חברתיות, תיאוריית החליפין החברתי ותיאוריית ההמשכיות. גישת ניתוח רשתות חברתיות (Boissevain, 1979; Fischer, 1973; & Mitchell, 1973) מספקת את משתני היסוד של הרשתות המתייחסים למבנה הרשת, דפוסי הקשרים ותוכן היחסים. תיאוריית החליפין החברתיים (Homans, 1961; Blau, 1964; Emerson, 1976) מגדירה את "מאזן החליפין", המהווה תמצית אופרטיבית של תוכן היחסים, הן במישור המעשי והן במישור שור הרגשי, בין הקשיש ובין חברי הרשת התומכת בו. ההנחה העומדת בבסיס בניית מאזן החליפין היא, שגם אם הקשיש נתמך בידי חברי הרשת, הוא (או אחרים) מספק (או סיפק בעבר) תגמולים על עזרתם לו. מצד שני, עוזרים שלא יזכו לתגמול הולם ייטו להפחית את מידת התמיכה שיגישו. תיאוריית ההמשכיות טוענת, שהמנבא הטוב ביותר של פעולות עתידיות הן הפעולות בהווה ובעבר הקרוב — ובכך חשיבותה להבנת נכונותן העתידית של הרשתות להמשיך ולספק עזרה לקשיש.

המיוחס לדור התומך מצד אחד בדור הקשיש (הורים) ומצד שני מתמודד עם בעיות הדור הצעיר (ילדיו), מתפשט וקונה לו אחיזה במציאות. במצב זה ניתן לצפות, שלמרות התמונה הכללית המצטיירת מהמחקרים שנוכרו על קיומן של רשתות תמיכה פעילות, הרשתות תהיינה שונות במידת התמיכה שהן מספקות ובמידת נכונותן להמשיך לתמוך בקרוביהן הקשישים בעתיד. מעט מאוד ידוע על הגורמים הקובעים את מידת התמיכה הלא-פורמלית בקשישים ועל מידת נכונותן של הרשתות להמשיך ולשאת בעול תמיכה זו בעתיד, עם גידולם של הצרכים.

על רקע זה, מיועד המחקר הנוכחי להביר חלק מהגורמים שהוזכרו לעיל במציאות הישראלית. במסגרת זו הוצבו שתי מטרות:

- (א) ללמוד על מאפייני הרשתות הלא-פורמליות של הקשישים. למידה זו מתמקדת במבנה הרשת ובתוכן היחסים שבין הקשיש לחברי הרשת שלו.
- (ב) לחקור בצורה אמפירית את החוסן העייתי של רשת העזרה, דהיינו את נכונות חבריה המגישים כיום עזרה לקשיש להמשיך ולספק את התמיכה שתידרש במצבים של החמרת הצורך של הקשיש.

מערכת היחסים בין העזרה הפורמלית (השירותים לטיפול ממושך) ובין רשת התמיכה הלא-פורמלית היא סבוכה ומורכבת. מורכבת לא פחות היא הסוגיה של המדיניות ה"אופטימלית" כלפי התמיכה הלא-פורמלית. על רקע ההעדפה של השארת הקשיש בקהילה ככל האפשר עולה הצורך בהגדרה מחודשת של "מאזן התפקידים" בין השירותים הפורמליים ובין התמיכה הלא-פורמלית בקשיש בקהילה, כולל האפשרות לספק לתומכים הלא-פורמליים עזרה ותמריצים על מנת לעודדם, מצד אחד, להמשיך לתמוך בקשיש — כל זמן שהשאר

1 לפירוט ראה: Shuval, Fleishman & Shmueli, 1982.

תראשי נכללו שאלות הבוחנות את תגובותיו למספר תכניות עזרה שנועדו לעודד את תמיכתו או להקל על העומס הכרוך בה (ראה להלן).

גוף הנתונים כלל אפוא מידע רחב, המוּכָּר בא משתי נקודות ראות (של הקשיש ושל העוזר הראשי), על 203 רשתות חברתיות המגישות תמיכה לא-פורמלית לקשישים.

איפיונים עיקריים של רשתות התמיכה

מבנה הרשת, דפוסי פעילות-גומלין ומשאבי חברי גרעין הרשת נבחרו כדי לאפיין את רשתות התמיכה.

גודל. מספר חברי הרשת נע בין אפס (3% מהקשישים, כאשר בן הזוג נכלל כעוֹזֵר, 9% כאשר בן הזוג אינו נכלל) לתשעה. המספר הממוצע של חברי רשת התמיכה הוא ארבעה.

סוג הקירבה. קירבה משפחתית דוֹ-מיננטית בין חברי הרשת ובין הקשיש. שב־עֵים אחוזים מהגרעינים כוללים בני משפחה בלבד. דפוס זה נפוץ במיוחד בקרב יוצאי אסיה-אפריקה. עוזרים בני משפחה הם ברוב המקרים ילדים של הקשיש.

הרכב מיני. כרבע מהגרעינים מורכב בים מנשים בלבד, כרבע נוסף מגברים בלבד ושאר מחצית הגרעינים כוללים עוזרים משני המינים. גרעיני רשתות של נשים קשישות נוטים להיות מעורבים יותר מאשר אלה של גברים קשישים.

גיל. כללית, הגיל הממוצע של הרשתות נמוך מזה של הקשישים. שלושה רבעים מה־גרעינים בנויים מעוזרים בני גיל ממוצע של

הנתונים האמפיריים לבדיקת הנושאים שהוצגו לעיל התקבלו ממדגם קשישים שנח־קרו בשכונת בקעה בירושלים. למרות שה־מדגם אינו מדגם ארצי ואין אפשרות להסיק על האוכלוסייה כולה מן ההתפלגויות הגול־מיות של המשתנים, עיקר הניתוח שנעשה במחקר מתייחס ליחסי תלות בין משתנים העשויים להיות תקפים גם באוכלוסייה הק־שישה הכללית. בצורה זו המחקר שופך אור על מספר קשרים התנהגותיים שהם מרכזיים להבנת מערך התמיכה הלא-פורמלית ונכוֹ-נותו להמשיך לעזור בעתיד. נראה, שקשרים אלה יהיו תקפים גם ברמה הארצית.

מדגם הקשישים בבקעה נבנה כמדגם שכבות (לפי גיל, מין, מצב משפחתי) ומנה 263 נחקרים. קשישים אלה רואיינו בבתיהם. בתשובה לשאלות מנחות הם שיחזרו את רשת העזרה הלא-פורמלית המספקת להם תמיכה, הן מעשית והן רגשית. הקשיש שנשאל דירג את העוזרים שהוזכרו לפי סדר חשיבותם לו בהגשת התמיכה. בצורה זו הוגדר בכל רשת "גרעין הרשת" — שלושת העוזרים החשובים ביותר שהוזכרו. העוזר שהוגדר כעוזר החשוב ביותר מכונה ה"עוזר הראשי"².

בשלב השני רואיינו העוזרים הראשיים. הם מנו 203 איש³. המידע שנאסף מהקשיש ומעוזרו הראשי באמצעות שאלונים התייחס לתחומים אלה: חוסן עתידי (Resiliency) של הרשת (ראה להלן), מאפיינים אישיים ומשאבים של הקשיש ושל חברי גרעין הר־שת, דפוסי פעילויות-הגומלין בין הקשיש לחברי הגרעין ובין חברי הגרעין לבין עצ־מם, תוכן היחסים שכלל את תהליך החליפין, האיכות הרגשית של היחסים ועמדה כלפי נורמות חברתיות-משפחתיות. בשאלון העוזר

2 בן הזוג של הקשיש לא נכלל בגרעין הרשת. הסיבה לכך כפולה: (א) צפוי שבן הזוג של הקשיש — קשיש אף הוא, ונתון לתהליכי ההידרדרות הפיזית והנפשית הקשורים בגיל מתקדם; (ב) בין בני זוג קיימת מערכת ייחודית של יחסי עזרה הדדית שהיא שונה ממערכות עזרה הדדית בין הקשיש ובין שאר הרשת, בעיקר ילדים. לגישה אחרת ראה: Cibulski, 1981.

3 17 קשישים לא הגדירו עוזר ראשי, וב־43 מקרים אחרים שבהם הוגדר עוזר ראשי, הוא לא רואיין. הסיבות: סירוב או אי הימצאות בבית.

המספר הממוצע של הילדים עד גיל עשר הוא פחות מאחד, ובמחצית השנייה מספר הילדים הצעירים נע בין אחד לשלושה. רשתות ממוצא אסיה-אפריקה נוטות להיות בעלות יותר ילדים, צעירים ומבוגרים, מאשר אלה שממוצא אירופי.

תעסוקה. היקף התעסוקה של העוזרים ובני זוגם הוא גורם כבד משקל בשיקולי הקצאת הזמן לעזרה לקרוב הקשיש. בערך 40% מחברי הרשתות מועסקים במשרה חלקית או כלל אינם מועסקים מחוץ לבית. ממצא זה נובע מן ההרכב המיני של העוזרים. הרכב זה גם מסביר את הממצא שבני זוג של למעלה משני שלישים של העוזרים מועסקים במשרה מלאה. בערך 20% מהעוזרים עצמם מועסקים במשרה מלאה.

סולידריות בין חברי הגרעין. הסולידריות וזרימת המידע בין חברי הרשת לבין עצמם קובעים במידה רבה את יכולת הרשת לספק עזרה לקשיש ואת מידת יעילותה בהספקת העזרה. שליש מהמקרים מאפיינים מגעים תכופים — לפחות פעם בשבוע — בין חברי הגרעין לבין עצמם. רשתות ממוצא אסיה-אפריקה נמצאו יותר הדוקות מאשר אלה שממוצא אירופי. בשליש מן הרשתות בערך מימד החליפין מתבטא בתדירות גבוהה של החלפת עזרה בקניות, בשמירה על ילדים, בהלוואות ובסידורים. לעתים קרובות העוזרים נפגשים לבילוי משותף, ורוב העוזרים מדווחים על יחסים טובים עם שאר חברי הרשת. גם אם חלק מהממצאים מושפעים מרצונם של הנחקרים להציג תמונה נאותה של עצמם ניתן לאפיין את רוב הרשתות ברמה גבוהה של סולידריות בין חבריהן.

תוכן היחסים בין הקשיש לחברי הגרעין

שני ממדים של תוכן היחסים בין הקשישים ובין חברי הגרעין נדונו: תהליך החליפין האינסטרומנטלי (עזרה כספית, קניות, סידור

פחות מ-50. תוצאה זו נובעת, כמובן, מן הדומיננטיות של ילדי הקשיש ברשת העזרה. רשתות ממוצא אירופי נוטות לכלול עוזרים מתחום גילים רחב יותר מאשר אלה שממוצאם אסיה-אפריקה.

הרכב עדתי. כתוצאה מהבסיס המשפחתי של הרשתות הן נוטות להיות חד-עדתיות: כל העוזרים הם ממוצא אסיה-אפריקה או ממוצא אירופה-אמריקה. רק ברבע מהרשתות כלולים עוזרים ממוצאים שונים.

השכלה. את רבע מהגרעינים מאפיין ממוצע השכלה של שמונה שנות לימוד. רבע נוסף מאפיין ממוצע השכלה של שלוש-עשרה שנות לימוד ויותר. קשישים ממוצא אירופי וקשישים-צעירים (עד גיל 75) נוטים להיות בעלי רשתות משכילות יותר.

דפוסי הקשרים. כשליש מהקשישים גרים בדירה משותפת עם אחד העוזרים לפחות (כזכור בן הזוג לא בכלל ברשת). שליש נוסף של קשישים גר במרחק של עד 15 דקות נסיעה ממגוריו של עוזר אחד ברשת לפחות. רק ברבע מן המקרים המרחק הממוצע של מגורי העוזרים ממגורי הקשיש עולה על 30 דקות נסיעה. מרחקי מגורים אלה מתבטאים ברמה גבוהה יחסית של מפגשים: ב-60% מהמקרים כל חברי הגרעין מתראים עם הקשיש לפחות פעם בשבוע. שיחות טלפון הן מכשיר חשוב ונפוץ בשמירת הקשרים, בעיקר בקרב יוצאי אירופה-אמריקה.

מצב משפחתי של עוזרים ברשת. למעלה ממחצית הגרעינים מורכבים רק מעוזרים נשואים. בערך 20% מהגרעינים מורכבים מעוזרים שרובם או כולם לא-נשואים. ממצא זה מעיד על כך שברוב המקרים העוזרים הם ילדי הקשיש שהקימו בית משלהם. ב-60% בערך מהרשתות ממוצע מספר הילדים מעל גיל עשר הוא פחות משניים. ב-20% מהרשתות מספרם הממוצע של הילדים הוא שלושה ויותר. במחצית מן הרשתות

למגבלות של משאבים — פיסיים, חומריים ונפשיים — וכתוצאה מכך ייתכן שיימצאו חלשים יחסית בתהליך החליפין עם גרעין הרשת.

בקרב הקשישים הגרים יחד עם חבר רשת העזרה, קשישים נשואים נוטים לגור עם חבר רשת שהוא נכה או צעיר ובדרך כלל ממלאים את המשימות הכרוכות באחזקת משק הבית. קשישים לא נשואים מקבלים עזרה אינסטרומנטלית בצורה של מילוי משימות אחזקת הבית על-ידי חברי הרשת הגרים עם הקשיש.

קשישים הגרים בצוותא עם חבר רשת נוטים לדווח על תהליך חליפין לא-מאוזן. כיוון אי-האיזון נקבע לפי סוג משק הבית המשותף: קשישים הגרים עם חבר רשת תלוי, נכה או צעיר, מדווחים על מאזן חיובי, בעוד שקשישים תלויים ומוגבלים נוטים לדווח על מאזן שלילי. מכאן, שחלק מהקשישים ממלאים תפקיד תומך ואינם רק נתמכים.

הרגשת הקשישים לגבי אופי תהליך החליפין בין בנים ובין חברי הגרעין מתואמת יותר עם צורת המגורים מאשר עם מאזן החליפין עצמו. מגורים עם חבר רשת (בדרך כלל ילד של הקשיש) מספקים תימוכין חברתי לעזרה המתקבלת אפילו אם מאזן החליפין הוא שלילי עבור הקשיש. בסך הכל, פחות מחמיי שית מהקשישים גילו "רגשות שליליים" בתגובה לעזרה המוגשת להם.

אינדיקטורים של האיכות הרגשית של היחסים בין הקשישים לחברי הרשת מצביעים על דפוסים אינטנסיביים של קשרים. הקשישים מרבים להתייעץ עם חברי הרשת, ליעץ להם בבעיותיהם ולבלות זמן ביחד.

קשישים קשישים מבלים יותר זמן עם חברי הרשת מאשר צעירים, ואילו האחרונים מיעצים לחברי הרשת יותר מהראשונים. קשישים ממוצא אירופי נוטים ליעץ ולהתייעץ יותר מאשר קשישים ממוצא אסיה-

רים, אחזקת משק בית, תיקונים ושמירת טף) והאיכות הרגשית של היחסים (חליפין סמליים, הערכה סובייקטיבית של היחסים, מידת האינטימיות, דאגה ואמון הדדיים).

קשישים הגרים במשק בית נפרד דיווחו שהם מקבלים עזרה אינסטרומנטלית במידה גבוהה יותר מאשר הם מגישים לחברי הרשת. אחוזי הקשישים המקבלים עזרה נעים בין 20% בעזרה כספית ועזרה בעבודות הבית ל-40% בתיקונים וקניות. למרות זאת, רק חלק קטן מקבל עזרה זו על בסיס קבוע או לעתים קרובות. הגשת עזרה לחברי הרשת בידי הקשיש נפוצה פחות: 30% מגישים עזרה בשמירת ילדים, 6% עוזרים בקניות וסידורים. הערכה סובייקטיבית של מאזן החליפין מראה, שלמעלה ממהצית הקשישים הגרים במשק בית נפרד תופסים את תהליך החליפין עם חברי הגרעין כמאוזן, כלומר, נותנים ומקבלים במידה שווה בקירוב. בין הקשישים התופסים את תהליך החליפין כלא-מאוזן שיעור הקשישים המדווחים על מאזן שלילי (כלומר, הם מקבלים מהעוזרים יותר משהם נותנים) כפול משיעור הקשישים המדווחים על מאזן חיובי. כצפוי, קיומו של בן-זוג במשק הבית מקטין את העזרה המתקבלת מגרעין הרשת כתוצאה מהספקת שירותים בידי בן-הזוג.

הממצאים מצביעים בעקיבות על כך שנים קשישים קשישים (מעל גיל 75) וקשישים ממוצא אסיה-אפריקה נוטים לקבל יותר עזרה מאשר גברים, קשישים צעירים וקשישים ממוצא אירופי. במקביל, אלה האחרונים נוטים להגיש יותר עזרה לחברי הרשת העזרה מאשר הראשונים. בהגשת עזרה לחברי הרשת ניכרת ההתמחות על-פי מין: גברים קשישים נוטים להתרכז יותר בהגשת עזרה בקניות ובעזרה כספית, בעוד שנשים קשישות נוטות יותר להגיש עזרה בעבודות בית ובשמירה על ילדים.

מכאן ניתן להסיק שנשים, קשישים קשישים וקשישים ממוצא אסיה-אפריקה כפופים

חוסן עתידי של רשת העזרה

חוסן עתידי של רשת העזרה מוגדר כיכולתם ונכונותם של חבריה לתמוך בקשיש בעתיד, גם כאשר יגדלו צרכיו. חוסן זה נמדד באמצעות פריטים שהתייחסו לנכונותם של העוזרים להגיש סוגים שונים של עזרה לקשיש במצבים של תלות גוברת: טיפול אישי כללי לתקופה קצרה וארוכה כאשר הקשיש מרותק למיטתו, עזרה כספית, עזרה בקניות כאשר הקשיש מרותק לביתו, עזרה ביציאה מבית חולים והזמנת הקשיש לגור בביתו של העוזר. בנוסף על כך נכללו שני מצבים של צרכים בתמיכה רגשית: ביקורים כאשר הקשיש מרותק לביתו לתקופה ממושכת, וביקורים ושיחות כאשר הקשיש מרותק למיטה. הממצאים מראים, שהקשישים נוטים לגלות יותר פסימיות כאשר לסיכויי העזרה העתידית מאשר עוזריהם. שתי סיבות עיקריות עשויות לגרום הבדל זה בתפיסת העזרה העתידית: (א) הקשיש מנסה להציג את עצמו כ"חלש", ולכן הוא מדווח על סיכויים נמוכים לעזרה עתידית, בעוד שהעוזר מדווח על סיכויים גבוהים של עזרה עתידית מתוך "רציות חברתיות" (Social desirability). בצורה זו נוצר הפער בדעותיהם של שני הצדדים; (ב) העוזר אמנם מגלה רצון כן ומוסר דיווח אמיתי על תפיסתו את העזרה העתידית, אך הקשיש, אולי מתוך ניסיון העבר, מעריך את הסיכויים של מתן עזרה זו כנמוכים יותר.

שני המדווחים מסכימים על "סדר קושי" של המצבים, כאשר מצב "קשה" הוא מצב שבו הסיכוי לקבלת העזרה הנדרשת קטן. הסדר המתקבל הוא: מצבי צורך הדורשים מגורים יחד או עזרה כספית הם הקשים ביותר ובהם חוסן הרשתות גמוך, בעוד שמצבים הדורשים טיפול אישי לתקופה קצרה וביקורים ושיחות כאשר הקשיש מרותק למיטה הם הקלים ביותר וחוסן הרשת בהם גבוה. נראה, שחוסן הרשת יורד ככל שעולות

אפריקה, וזוהי גם התמונה באשר להחלפת "דברים טובים" (חבשילים אהובים, מתנות וכו'). סוג זה של חליפין מתבצע בשליש בערך מהמקרים באוכלוסייה.

רוב הקשישים מרגישים שחברי הרשת מגלים הבנה ודאגה לבעיותיהם. כשליש מהקשישים דיווחו על אינטימיות (confidance) עם אחד מחברי הרשת לפחות ובערך מחצית דיווחו שאין להם ידיד אינטימי וקרוב בקרב חברי הרשת. נשים וקשישים-קשישים המהווים, כפי שכבר צוין, קבוצות פגיעות ודלות משאבים יחסית, נוטים לקיים יחסים קרובים ואינטימיים עם חברי הרשת שלהם יותר מאשר גברים וקשישים-צעירים בהתאמה. ממצא זה קשור ככל הנראה בעובדה, שקשישים נוטים נשואים נוטים לקיים סוג זה של יחסים עם בן-זוגם.

קיימת הסכמה נרחבת עם נורמות משפחתיות-חברתיות על המחויבות להגיש עזרה לקרובים קשישים. מכאן, שקבוצות התייחסות חברתיות נוטות לחזק דפוסי תמיכה לא-פורמלית.

לסיכום פסקה זו, נראה שקשישים רבים ממשיכים להשתתף באופן פעיל בתהליך חליפין עם עוזריהם, וביותר ממחצית המקרים אף תופסים את התהליך כמאוזן. למרות זאת, אי-אלה תת-קבוצות באוכלוסייה — נשים, קשישים-קשישים וקשישים ממוצא אסיה-אפריקה — מאופיינות במקורות מוגבלים ובכוח פוחת, כך שתהליך החליפין שלהן עם חברי הרשת נוטה להתבטא במאזן שלילי עבירן. במקרים אחדים מקור תגמול חיצוני, כגון חליפין רגשי, הרגשת מילוי ציפיות והשתתפות בנורמות חברתיות, מפצה את העוזרים על אי-האיזון. במקרים אחרים מורגש הצורך ביצירת מקור תגמול חיצוני לחברי הרשת כדי לעודדם ולהניעם להמשיך להשתתף בתהליך חליפין לא מאוזן שבו מוגשת העזרה לקשיש. צורך זה הוא הבסיס למדיניות "התמיכה בתומכים" שתידון להלן.

מאופיינים גם הם ברשתות חזקות יותר. רמת חוסן גבוהה נמצאה ברשתות שהתגלו בהן איכות רגשית חיובית של היחסים בין הקשיש לחברי הרשת ורמת סולידריות גבוהה בין חברי הרשת לבין עצמם.

בניתוח נפרד שנערך על קשישים וקשיי שות אלמנים נמצא, שתוכן הקשרים ומגבלות תפקודיות של הקשיש הם המנבאים החזקים של חוסן הרשת. לעומת זאת, בקרב קשישים נשואים התגלו המצב הכלכלי ומספר הילדים כמנבאים החשובים בעוד שמאפייני הרשת ופעילויות-הגומלין עם חבריה ממלאים תפקיד משני. מכאן, שקשישים נשואים נוטים לראות את התמיכה העתידית במסגרת תהליך החליפין בין משקי בית נפרדים שבו הם יכולים לתמרון במידה זו או אחרת.

השלכות בתחום המדיניות: תגובות עוזרים ראשיים לתכניות המיועדות לעודד את התמיכה הלא-פורמלית בקשישים

בפרק הראשון עמדנו על הצורך במתן פיצוי, עידוד והקלה לעוזרים הלא-פורמליים לקשישים. בפרק האחרון למדנו שחוסנה העתידית של רשת העזרה מושפע מתוכן היחסים בין הקשיש לעוזריו, ובעיקר ממערכת התגמולים שהעוזרים מקבלים עבור הגשת התמיכה ומ-האיכות הרגשית של היחסים. מבחינת המדיניות בתחום הטיפול הממושך בקשישים חשוב לראות האם קיימת מערכת תמריצים, פיצויים והטבות שבאמצעות הספקתה לתומכים ניתנת יהיה ל"שפר" את תוכן היחסים, לגמול לעוזרים הראשיים על תמיכתם ולהקל את העומס עליהם וכך להעלות את האיכות הרגשית של היחסים. אם אמנם קיימת התערבות שכזו, היא תהיה חלק משיתוף הפעולה בין הגורמים הפורמליים והלא-פורמליים, ותתרום להגברת חוסנן של הרשתות ולשיפור התמיכה בקשישים באמצעות חלוקת

הדרישות להשקעת זמן, מאמץ וכסף במצבים השונים של צורכי הקשיש.

חוסן מועט נמצא ברשתות של קשישים-קשישים, של נשים ושל קשישים יוצאי אסיה-אפריקה. כזכור, קבוצת קשישים אלו התגלו כחלשות ותלויות בתהליכי החליפין שלהן עם הרשתות.

קשישים נשואים מסתמכים במידה רבה על בני זוגם באשר לעזרה שתידרש במצבי הצורך השונים ומכאן שהם מסתמכים פחות על רשתות התמיכה. אולם, העוזרים הראשיים של קשישים אלה מגלים פחות ביטחון ביכולת בן-הזוג לספק את העזרה שתידרש. כדי לבדוק לעומק את החוסן העתידי של הרשתות נערך ניתוח רב-משתני, שבו מדד מסכם של חוסן הרשת משמש בתור המשתנה התלוי והמשתנים המסבירים כוללים את המאפיינים האלה: משאבי הקשיש, משאבי הגרעין, מבנה הרשת, תוכן היחסים ועזרה בעבר.

הממצאים מראים, שעזרה בעבר היא המנבא העיקרי של חוסן הרשת. משמעות הדבר היא, שרשתות שפיתחו הרגלי עזרה בעבר הן בעלות סיכוי גבוה להמשיך ולקיים דפוסי עזרה אלה במקרים של צורך גובר והולך של הקשיש. קשר זה מאשר את תיאוריית ההמשכיות, הטוענת שנכונות הרשת לעזור בעתיד תלויה בהרגליה, בהווה ובעבר הקרוב. הצד השני של ממצא זה מדגיש שסיכוייהן של רשתות, שלא הגישו עזרה פעילה וערה לקשיש בעבר ובהווה, להגיש עזרה בעתיד הם קטנים, אלא אם כן ייווצר שינוי כלשהו בהתנהגותן. כמו כן, הממצאים מעידים שמשאבי הקשיש ומשאבי הרשת אינם בעלי השפעה מובהקת על חוסן הרשת, אך אלמנטים של מבנה הרשת ושל תוכן היחסים עשויים לנבא עזרה עתידית: רשתות בעלות מספר גבוה של עוזרים ורשתות שחבריהן מקיימים תדירות גבוהה של ביקורים אצל הקשישים נמצאו בעלות חוסן גבוה. קשישים שמאזן החליפין שלהם חיובי, דהיינו, נותנים לעוזריהם יותר משחם מקבלים מהם,

שמערכת הערכים התרבותיים-משפחתיים הנפוצה בקרב יוצאי אסיה-אפריקה מונעת פתיחות והיענות לתכניות מסוג זה – המציעות תגמול ממשי ממקור חיצוני לפעילות שהם מרגישים חובה לבצע. זאת למרות האפשרות שקיים אצלם צורך במשאבים נוספים במונחי מקורות מימון וזמן.

דפוס העזרה השני, מגורים של עוזר יחד עם הקשיש, עשוי לשמש במקרים רבים תלופה לסידור מוסדי. אולם, במרבית המקרים צורת מגורים כזו כרוכה בנטל כלכלי ורגשי ובעומס עבודה במשק הבית.

העוזרים הראשיים הגרים בנפרד מהקשישים חולקו לשתי קבוצות: ה"מסתייגים", דהיינו אלה שהביעו אי-נכונות לגור יחד עם הקשיש בשעת הצורך, וה"מסכימים", אלה שהביעו נכונות לעשות כך.

ה"מסתייגים" נשאלו על תגובותיהם לשבע תכניות המכוונות לעודד את הנכונות לגור בצוותא עם הקשיש. שבע התכניות כללו את שתי התכניות שהוזכרו לעיל (תשלום חודשי והקטנת שעות עבודה בתשלום), ועוד חמש תכניות הנוגעות לממדים אחדים של בעייתיות אפשרית במעבר למגורים בצוותא: (ג) מימון בניית חדר נוסף בדירה; (ד) טיפול אישי בקשיש בדירת התומך; (ה) כיסוי מלא של הוצאות הבריאות של הקשיש; (ו) הוצאת הקשיש למספר שעות בשבוע לטיפול, למועדון וכו'; (ז) עזרה לתומך בעבודות בית.

התוצאות מצביעות על קבוצה "קשה" של 60% בערך מהתומכים, אשר לא שינו את אי-נכונותם לגור עם הקשיש בתגובה לאף אחת מהתכניות. השאר גילו נכונות לגור עם הקשיש בתגובה לתכנית זו או אחרת. התכניות האפקטיביות ביותר (במובן של שיעור מגיבים בחיוב) הן התכניות המציעות אמצעים לבניית חדר נוסף וטיפול אישי בקשיש; בערך שליש מהמגיבים ענו בחיוב על כל אחת מהן. התכניות הפחות אפקטיביות היו אלה המציעות תשלום חודשי והקטנת שעות עבודה. סדר האפקטיביות מגלה שה-

מטלות מאוזנת הן מבחינת הביצוע והן מבחינת המימון. לבדיקת שאלה זו נבחרו מספר תכניות של "תמיכה בתומכים", שהוצעו או נוסו בארץ ובחוץ-לארץ, המיועדות להקל את העומס המוטל על העוזרים ולעודדם להמשיך ולסייע לקשיש (ראה: Gross-Andrew & Zimmer, 1978; Sussman, 1979). התומכים הראשיים של הקשישים נתבקשו להגיב על תכניות אלה ולציין את נכונותם, יכולתם ורצונם להמשיך או להגדיל את תמיכתם בקשיש כאשר תבוצע ותמומש כל תכנית. מכאן, שתגובות העוזרים הראשיים הן ברמת ההצהרה. היות שנמצא במחקרים שונים כי אין לראות מתאם מלא בין הרמה ההצהרתית ובין הרמה ההתנהגותית-מעשית, אין בתגובות אלה הבטחה מלאה לפעילות צפויה במציאות שבה ימומשו התכניות הלכה למעשה, אלא אינדיקציה בלבד.

התכניות נבדקו בקשר לשני דפוסי עזרה: תמיכה בקשיש תוך קיום מגורים נפרדים ותמיכה בקשיש באמצעות מגורים יחד.

קרבה תוך קיום מגורים נפרדים (Intimacy at a distance) היא מסגרת היחסים הנפוצה בעולם המערבי בין קשיש לעוזריו. ברם, כפי שהודגש לעיל, תמיכה בקשיש במסגרת זו היא פעולה הכרוכה במשאבים, ובעיקר זמן וכסף. במטרה לעודד תמיכה בקשיש תוך שמירה על מגורים נפרדים נתבקשו העוזרים הראשיים הגרים בנפרד מהקשיש להגיב על שתי תכניות: (א) תשלום חודשי; (ב) הקטנת שעות עבודה בתשלום.

בערך מחצית מן התומכים דיווחו שאמנם יגדילו את התמיכה בקשיש תוך מגורים בנפרד בתגובה לכל אחת משתי התכניות הנ"ל. קיימת נטייה קלה להעדפת התכנית המציעה הקטנה של שעות עבודה בתשלום, נטייה המעידה על הסתייגות מה מקבלת תשלום כספי עבור הטיפול בקרוב משפחה. ניתוח רב-משתני הראה, שתומכים ממוצא אירופי, ממעמד סוציו-כלכלי נמוך ואלה המגישים בהווה רמה גבוהה של תמיכה, נטייה להגיב בחיוב על שתי התכניות. נראה,

הקשיש (80% הגיבו בחיוב). התכניות הפחות אפקטיביות לקבוצה זו של תומכים הן אלה המציעות מגע ישיר של השירותים עם הקשיש: טיפול אישי והוצאתו מהבית למספר שעות בשבוע (45% הגיבו בחיוב).

הגורם העיקרי המנבא תגובה חיובית לתכניות — מידת התלות של הקשיש — נמצא זהה בקבוצת ה"מסכימים" ובקרב העוזרים הגרים יחד. עוזרים של קשישים פגיעים יותר, כלומר, במצב סוציו-כלכלי נמוך, ממוצא אסיה-אפריקה ובגיל מתקדם, זקוקים יותר לתגמול חיצוני ולתמריץ למאמציהם לספק תמיכה תוך מגורים משותפים בקרוביהם הקשישים. ככל הנראה, הצעות תמיכה לתומכים הגרים יחד או ש"הסכימו" לעשות כך בשעת הצורך אינן נתקלות בהסתייגות הנורמטיבית שהובעה לעיל בדיון של תכנית המציעה תמריץ כספי לעזרה תוך מגורים בנפרד.

מסקנה עיקרית מניתוח תגובות העוזרים הראשיים לתכניות המוצעות לעידוד התמיכה הלא-פורמלית היא, שקיימים דפוסים שונים של תגובה בקרב העוזרים. דפוסים אלה אינם תלויים במאפייני הקשישים הנתמכים בלבד, אלא נקבעים על-ידי מאפייני התומכים, משאביהם ורמת התמיכה הנוכחית המתבטאת גם בצורת המגורים. הממצאים עשויים לשמש אפוא מתווי-כיוון כלליים ליישום תכניות לעידוד התמיכה הלא-פורמלית. אולם יש צורך במחקר נוסף ובניסויים חברתיים בשדה כדי להבין את מכלול המנגנון של תגובת הרשת הלא-פורמלית לתכניות מסוג זה.

סיכום ומסקנות

המחקר נועד להבהיר, תוך שימוש בנתונים מהמציאות הישראלית, מספר היבטים של התמיכה הלא-פורמלית בקשישים בקהילה. סוג תמיכה זה תופס מקום מכריע בתכנון מערך הטיפול הממושך בקשישים ומספק את

קשיים הנתפסים בעיני התומכים במגורים משותפים הם בעיקר צפיפות הדיור, אבדן הפרטיות ועומס הנובע ממגבלותיו התפקודיות של הקשיש.

מנבאי התגובה שונים מתכנית לתכנית. ניתוח רב משתני מראה, שהתומכים הראשיים אינם מוכנים להיענות בחיוב לתמריצים מהסוג שהוצע. כאשר קיימת רמת תלות גבוהה מאוד של הקשיש, ככל הנראה כדי למנוע מחויבות אפשרית נוספת בעתיד לעזרה הניתנת בהווה תוך מגורים נפרדים. מבין התומכים גברים צעירים ממעמד סוציו-כלכלי נמוך נוטים לענות בחיוב על התכניות יותר מאשר תומכות, בוגרות ממעמד סוציו-כלכלי גבוה בהתאמה. מוצא אינו מנבא את התגובות לתכניות המוצעות, אך איכות יחסים טובה יותר קשורה בתגובה חיובית לתכניות. היענות חיובית מופיעה בעיקר בקרב רשתות המאופיינות בחוסן גבוה, משמע שתומכים שהצהירו שלא יוכלו להמשיך ולתמוך בקשיש בעתיד כשיגדלו צרכיו, לא ישנו את עמדתם בתגובה לתכניות העידוד שהוצעו להם. על כן נראה, שהתכניות אינן מסוגלות ליצור תמיכה או רצון לגור יחד עם קרוב קשיש; אולם הן מסוגלות לבטל מספר מחסומים ומעצורים בהגשת התמיכה הנובעים ממשאבים מוגבלים וכך להגדיל את הסיכויים להמשכתה בעתיד.

ה"מסכימים" והתומכים הגרים יחד עם הקשיש בהווה נשאלו על מידת ההקלה בנטל המגורים בצוותא שתיווצר עם הנהגתה של כל אחת משבע התכניות שהוזכרו לעיל. בקרב ה"מסכימים" התכניות המושכות ביותר הן אלה המציעות טיפול אישי וכיסוי הוצאות הבריאות של הקשיש (80% הגיבו בחיוב). התכניות הפחות אפקטיביות הן אלה המציעות אמצעים לבניית חדר נוסף והקטנת שעות עבודה.

התכניות האפקטיביות ביותר לתומכים הגרים בהווה עם הקשיש הן אלה המציעות תשלום חודשי וכיסוי הוצאות הבריאות של

פורמלית גדונו מספר תכניות לעידוד התמיכה, שנועדו להקל על מגישיה ולהגדיל את סיכויי המשכתה בעתיד. סוג התמיכה שנדון הוא בעיקרו מגורים משותפים עם הקשיש, שהם בעלי עניין מיוחד במסגרת חיפוש חלופות. לסידור מוסדי. העוזרים הראשיים שהביעו אי-נכונות לגור עם הקשיש במקרה הצורך ("המסתייגים") העדיפו תכניות המ-קלות על צפיפות דיור ואבדן פרטיות הכרו-כים בקבלת קשיש למשק הבית ועל העומס הצפוי ממגבלותיו התפקודיות של הקשיש. בסך הכל שינו 40% בערך את אי-נכונותם בתגובה לאחת מהתכניות שהוצגו בפניהם. גברים, צעירים ממעמד סוציו-כלכלי נמוך, הם הקבוצה שבה שיעור ההיענות לתכניות היה גבוה יחסית. בקרב העוזרים שהביעו נכונות לגור עם הקשיש במקרה הצורך ("המסכימים") הבעיות המציקות הן מצבו התפקודי והבריאותי של הקשיש ונטל הע-בודה וההוצאות הכספיות הכרוכים במצב זה. בקרב העוזרים הגרים בפועל עם הקשיש והמחנסיים במגורים בצוותא בהווה נראה, שהבעיות העיקריות הן בעיות כספיות של הוצאות שוטפות, והם מעדיפים תכניות המ-ציעות תשלום חודשי וכיסוי הוצאות הברי-אות של הקשיש. הובעה הסתייגות מהספקת שירותי טיפול אישי לקשיש והוצאת הקשיש מהבית למספר שעות בשבוע. השיעורים הגבוהים של היענות למספר תכניות בקרב ה"מסכימים" והגרים יחד בהווה (בערך 80%) מצביעים על קיומן של בעיות ועל צורך במתן "תמיכה לתומכים".

עיקר השירותים הניתנים לקשישים בקהילה. כפי שנמצא גם במחקרים אחרים שנערכו בארץ ומחוצה לה, מגלה המחקר שרשתות התמיכה, המורכבות בעיקר מבני משפחת הקשיש, אמנם קיימות ומגישות עזרה פעילה וערה לקשישים. במקביל, הקשישים מספקים שירותים ועזרה בתחומים שונים לרשתות עזרה אלה. ברם, קשישים-קשישים, נשים ויוצאי אסיה-אפריקה התגלו כקבוצות חלשות ותלויות יחסית, ועבורן מאון החליפין עם הרשת מורה על קבלה שהיא רבה יותר מיכולתן לתת.

מוקד הרשת הוא "חוסן הרשת", מדד המבטא את יכולתן ונכונותן של הרשתות להמשיך ולתמוך בקשישים בעתיד, כאשר יגדלו צורכיהם ותגבר תלותם בעזרה. מידת החוסן משתנה באופן הפוך לדרישות המאמץ, זמן וכסף הקשורות בטיפול בתחומי הצורך השונים. חוסן נמוך התגלה ברשתות של קבוצות הקשישים החלשות: קשישים-קשי-שים, נשים וקשישים יוצאי אסיה-אפריקה. נמצא, שעזרה בעבר היא המנבא הטוב ביותר של חוסן הרשת, ממצא המעיד על אינרציה מסוימת במתן העזרה והמדגיש, שללא הת-ערבות או שינוי בהרגלי הרשת, רשתות שאינן תומכות בהווה לא יעשו כן בעתיד. כמו כן נמצא, שברשתות רבות מתן העזרה נתפס כחלק מתהליך החליפין בין הקשיש לעוזריו, כך שמאון חליפין שלילי של הק-שיש קשור עם חוסן מועט.

על רקע דפוסי התנהגות שונים אלה וה-הכרה הגוברת בעומס המוטל על הרשת הלא-

ביבליוגרפיה

- Blau, P.M., *Exchange and Power in Social Life*, New York, J. Wiley and Sons, 1964.
 Boissevain, J. & J. C. Mitchell, *Network Analysis Studies in Human Interaction*, The Hague, Mouton and Co., 1973.
 Cantor, M. H., "Lifespaces and the Social Support System of the Inner City Elderly of New York", *The Gerontologist*, Vol. 15 (1975), pp. 23-27.

- Cibulski, O., *Social Support Networks of the Elderly*, Ph. D. Thesis, Tel-Aviv University, Israel, 1981.
- Dono, J. E., C. M. Falbe, L. B. Kail, E. Litwak, R. H. Sherman & D. Siegeld, "Primary Groups in Old Age : Structure and Function", *Research of Aging*, Vol. 1, No. 4 (1979), pp. 403-433.
- Emerson, R. M., "Social Exchange Theory", *Annual Review of Sociology*, 2 (1976).
- Fischer, C.S., *The Spacial Dimension of Social Support : New Data from Northern California*, Working paper no. 300, Institute of Urban and Regional Development, 1979.
- Guttman, D., *Informal and Formal Support Systems and Their Effect on the Lives of the Elderly in Selected Ethnic Groups*, The National Catholic School of Social Service, The Catholic University of America, Final Report, 1979.
- G. A. O., *Report to the Congress on Home Health — the Need for a National Policy to Better Provide for the Elderly*, U.S.G.A. HRD-78-19, Washington, Dec. 1977.
- Gross-Andrew, S. & A. H. Zimmer, "Incentives to Families Caring for Disabled Elderly : The Natural Supports System", *J. of Gerontological Social Work*, V. 1/2 (1978), pp. 119-130.
- Homans, G. C., *The Human Group*, London RPK, 1961.
- Kop, Y., *Changes in the Age Structure and Their Implications for Demand for Public Service*, Jerusalem, The Brookdale Institute of Gerontology and Adult Human Development in Israel (Discussion Paper D-63-80), 1980.
- Litwak, E., J. E. Dono, E. Falbe, B. Kail, S. S. Kulys, S. Marullo & R. H. Sherman, "An Empirical and Theoretical Statement of the Differential Functions and Structures of Primary Groups Amongst the Elderly", Paper Presented at the Annual American Sociological Association Meetings, Boston, 1979.
- Pilisuk, M. & M. Minkler, "Supportive Networks : Life Ties for the Elderly", *J. of Soc. Issues*, Vol. 36 (1980), pp. 95.
- Shanas, S. E., "The Family as a Social Support System in Old Age", *The Gerontologist*, Vol. 19, No. 2 (1979), pp. 169.
- Shanas, E. & M. B. Sussman (eds.), *Family, Bureaucracy and the Elderly*, Durham N.C., Duke University Press, 1977.
- Shuval, J., R. Fleishman & A. Shmueli, *Informal Support for the Elderly : Social Networks in a Jerusalem Neighborhood*, Jerusalem, The Brookdale Institute, 1982.
- Sussman, M. B., "Social and Economic Supports and Family Environments for Elderly", Final Report to AOA, Jan. 1979.

עבודה וזיקנה בקיבוץ*

מאת ד"ר אורי לויתן**

דמוגרפיה של זיקנה בקיבוץ

אף-על-פי שהקיבוצים והתנועה הקיבוצית קיימים כבר למעלה מ-70 שנה, תופעת "הזיקנה" בתוכם היא צעירה יחסית. אך צעיר עוד יותר הוא הטיפול בנושא הזיקנה, בתהליכיה ובבעיותיה הן ברמה המוסדית והן ברמה הלא-מוסדית: למרות שחברי הקיבוץ הראשונים הגיעו לשנות ה-60 בחייהם עוד בשנות ה-50, המוסד הראשון — ברמה של ברית התנועה הקיבוצית — שהיה אמור לטפל בבעיות הזיקנה וההזדקנות נוסד רק ב-1966. מוסדות דומים נוסדו בקיבוצים הוותיקים רק לאחר שחבריהם הקשישים הגיעו לגילים מתקדמים ביותר. כתוצאה מכך לא היו לתנועה הקיבוצית ולקיבוציה המידע והכלים הדרושים כדי לטפל בתהליך הזיקנה ובבעיות הנלוות לו.

זאת ועוד, בשל המבנה הדמוגרפי המיוחד של הקיבוצים נפלו עליה בעיות הזיקנה לפתע. אפשר להעריך זאת נכוחה אם יודעים של הקיבוצים נפלו עליהם בעיות הזיקנה ברוב הקיבוצים הוותיקים הם כעת בגיל 65 או מבוגרים יותר. לעומת זאת, בקיבוצים הצעירים רק 3 אחוז בערך מהאוכלוסייה נמנים עם קבוצת גיל זו וגם אלה אינם החברים אלא הם הורי חברים. בהשוואה, 10% מכלל האוכלוסייה היהודית בישראל גילם 65

שנה או יותר. במספר קיבוצים מן הוותיקים ביותר, אשר מאפיינים אותם שיעור הישארות גבוה מאוד של מייסדיהם או שיעור גבוה של עזיבה בין בני הדור השני, החברים הקשישים תופסים בערך 40% מכלל האוכ-לוסייה, והרי רק חמש-עשרה-עשרים שנה לפני כן לא היו בקיבוצים אלה חברים קשי-שים (בני 60 ומעלה) כלל וכלל.

שום "פלא" דמוגרפי אינו מעורב כאן כמו-בן. המבנה הדמוגרפי המיוחד הזה נובע מה-היסטוריה של התנועה הקיבוצית ובמיוחד משלושה גורמים אשר תרמו לתופעה הדמו-גרפית שתוארה כאן. ראשית, את הקיבוצים יסדו קבוצות גדולות של צעירים אשר עתה, חמישים שנה מאוחר יותר, מהווים קבוצה גדולה מאוד של חברים קשישים.

שנית, מדיניות ההתיישבות התנועתית, אשר העדיפה בשנות ה-40 ובראשית שנות ה-50 התיישבות חדשה על-פני השלמתם של קיבוצים ותיקים, ובכך מנעה מקיבוצים אלה השלמה בקבוצת הגיל שבין המייסדים ובין בניהם.

שלישית, השמדתה של שכבת בוגרים שלמה של התנועות החלוציות באירופה בעת מלחמת העולם השנייה, שכבה אשר היתה אמורה לשמש עתודה להשלמת הקיבוצים הוותיקים.

כתוצאה מגורמים אלה אנו מוצאים ברוב הקיבוצים מבנה דמוגרפי המאופיין בשקע

* המאמר מבוסס על הרצאה שניתנה בכנס השנתי של המועצה האקדמית ללימודי הקיבוץ, ניו יורק, יוני 1982.

** המכון לחקר הקיבוץ, אוניברסיטת חיפה.

3. רמתם של התנאים הסביבתיים והפיזיים של העיסוקים שבהם מועסקים החברים הקשישים היא הטובה ביותר האפשרית. היבט זה של עבודת קשישים מושך אליו את מיני-מום הטרוניות מהקשישים ואת התשבחות הרבות ביותר. דבר זה שונה מאוד כמונח ממה שאנו מוצאים בספרות על עבודתם של קשישים (שאינם, צריך לזכור, בדרך כלל מבוגרים מגיל 65), עבורם התחום הבעייתי ביותר בעבודתם הוא דווקא תחום התנאים הפיזיים, הסביבתיים והתביעות הגופניות שתובעת מהם העבודה.

4. מסלול הקריירה התעסוקתית של חברי קיבוץ שונה ממסלול קריירות העבודה של רוב האנשים בחברות שאנו מכירים והוא עומד בניגוד למה שנתפס כרצוי בחברות אלה. הקיבוץ מאפשר, למעשה אפילו מעודד, שינוי מקצוע מדי כמה שנים. כך נמצא, שעובד ממוצע, שהוא חבר קיבוץ, בגיל 65 עבד במשך תקופת חייו ב-5 עיסוקים שונים. בערך 85 אחוז מקבוצת בני גיל זה עבדו במשך חייהם הבוגרים בשלושה עיסוקים או יותר.

5. המטרה העיקרית של שינויים במקצוע ובעיסוקים, במיוחד בגיל המתקדם, היא להשיג התאמה טובה יותר בין מה שנתפס כמיומנויות, כישורים, והיכולות המשתנות של הקשישים מצד אחד, ובין התביעות והדרישות של העבודות שלהם מצד שני. המקרה הקיצוני אך המקובל מאוד בחיפוש אחר התאמה חדשה בין האדם המודקן לסביבת העבודה שלו הוא ייסודם של תעשיות ומפעלי תעשייה בקיבוצים רבים (אלה הקרויים בדרך כלל "מפעל ב'"), אשר יעדם ותכתיבתם העיקריים להציע תעסוקות מתאימות יותר לקשישים (ולאו דווקא לשפר את מבנה ההכנסה של הקיבוץ, שהוא היעד המקובל למפעל הראשון בקיבוץ). וכך אנו מוצאים שבערך 62% מן הקשישים עובדים כעת בתעשייה ובשירותים הצרכניים (שאינם כוללים את התינוך), וזאת בהשוואה ל-38%

דמוגרפי בין קבוצת המייסדים הגדולה ובין הדור הראשון של בניהם ובנותיהם. בקיבוץ ותיק אופייני, כאשר הוותיקים מגיעים לגיל 60 שנה הם מהווים כשליש מכלל האוכלוסייה בו, כמתצית מכלל החברים כלולה בקבוצת הגיל של בני 40 או צעירים יותר ורק 15-20 אחוזים מכלל אוכלוסיית החברים מצויים בקבוצת גיל הביניים בין המייסדים ובין בניהם, כלומר בקבוצת הגיל שבין 40 ל-60. ההזדקנות הפתאומית של החברה הקיבוצית כפי שתוארה כאן, בתוספת לחוסר הראי שוני של דרכים ואמצעים לטיפול בבעיות הזיקנה, הביאו לכלל קיצוניות את הבעיות הקשורות לתופעת הזיקנה. במאמר זה אתמקד בהיבטים אחדים של תחום העבודה בהקשר זה.

העבודה בגילים מתקדמים

טיפול בחיי העבודה של חברי הקיבוץ הקשישים חייב להתחיל מתיאור כמה מה מאפיינים המיוחדים לתפקידיהם כעובדים, שהם שונים מאוד מאלה שבחברה החוץ-קיבוצית.

1. הקיבוץ הוא אחת החברות היחידות שבה כל חבר וחברה, בני כל הגילים וכולל אפילו בני הגילים המתקדמים ביותר, הם בעלי זכות השתתפות מלאה בכוח העבודה. כלומר, אין יציאת חובה לגמלאות בשום גיל שהוא. למעשה הנתונים בידינו מראים שמעט מאוד חברים, אם בכלל, בוחרים לא לעבוד מעל גיל 70 (גיל אשר בכמה קיבוצים קיימת האפשרות לראות בו את העבודה כרשות ולא כחובה).

2. למרות שאין חובת פרישה מהעבודה בקיבוצים בשום גיל שהוא, צמצום הדרגתי בתפקיד העבודה מתואם עם הגיל. לפי נורמה זו — החל מגיל 45 לנשים ומגיל 50 לגברים — יום העבודה מצטמצם מדי חמש שנים בשעה אחת עד שהוא מגיע ל-4 שעות עבודה מדי יום.

של שביעות רצון מתחומי חיים שונים נלקחו כמשתנים הבלתי-תלויים, המנבאים, נמצא שתחום העבודה הוא התחום החשוב ביותר מבחינת תרומתו להסבר שונות במשתנה התלוי. תחום העבודה תרם בערך 10% מהסבר השונות ועלה בתרומתו על כוחם המסביר של תחום המשפחה (בערך 9%) ושל המעמד החברתי (9%), או מערכת היחסים החברתית (3%) או של תחומים אחרים שתרמו עוד פחות.

אם נשווה מספרים אלה עם מה שסיכם לארסון (Larson, 1978) על שלושים שנות מתקן על הקשישים בארצות הברית נמצא, שההבדלים הם משמעותיים ביותר: לפי לארסון תחום העבודה תורם פחות מ-1% מסך כל השונות בשביעות הרצון הכללית מהחיים.

עבודה ובריאות נפשית ופיזית

עתה, לאחר שאנו יודעים את מאפייניו ואת מרכזיותו של תחום העבודה בחייהם של הקשישים, מה הן השפעותיו על תפקוד קשישים חברי קיבוץ. תשובה חלקית על שאלה זו נותנים הממצאים שהוצגו לעיל, המקשרים את תחום העבודה עם שביעות הרצון מהחיים בכלל. תשובה נוספת מצויה במחקר חדש שערכו לאחרונה המחבר וד"ר יסכה כהן (Cohen & Leviatan, 1981). החוקרים מצאו:

בנתונים שאספו שתי עובדות מפתיעות:

- א. תוחלת החיים של חברי קיבוץ, בהשוואה לזו של חברות אחרות, היא בין הגבוהות ביותר. עם הלידה תוחלת החיים של חבר קיבוץ היא 74.5 שנים. וזו של חברת קיבוץ — 78.9 שנים. בגיל 50 תוחלת החיים של הגברים היא 28.3 שנים וזו של הנשים — 31.0 שנים.

ב. ממצא מפתיע שני מתייחס להבדלים בתוחלת החיים בין גברים ונשים. בדרך כלל נמצא, שנשים חיות יותר מגברים, ובהשוואה בין חברות שונות באותו זמן, או בין תקופות

מהם שעבדו בתחומים אלה בעבודותיהם הקודמות.

לא רק ההיבטים המיוחדים של תפקיד העבודה בקיבוץ מבדיל אותם מקשישים עובדים בחברות אחרות. גורם מבדיל נוסף הוא המקום המרכזי שתפקיד העבודה תופס בחייהם.

מחקר אחד (בארי, 1973) הראה, שחברים בגיל 60 ומעלה עובדים, בממוצע, 56% יותר שעות עבודה מכפי שהם היו אמורים לעבוד לפי הנורמה הנורמלית, המאפשרת צמצום הדרגתי של שעות העבודה הבא עם הגיל. מחקר אחר (רוזנר ואחרים, 1978) הראה, שכאשר חברים ותיקים מתבקשים לבחור מתוך רשימת סטריאוטיפים את דיי מוי חבר הקיבוץ המוערך ביותר בעיניהם הם בוחרים את הדימוי של "העובד המסור". הם אומרים גם, שהעבודה עבורם היא מקור ל"שביעות רצון רבה יותר" מזו שהם מסיקים מפעילויות אחרות. במחקר אחר (לויטן, 1975) נמצא, שתפקיד העבודה הוא מרכזי בתרומתו לתחושת הרווחה ולבריאותם הנפשית של חברים קשישים בקיבוץ יותר מכפי שהוא עבור חברים צעירים שמתחת לגיל 40.

הדוגמה האחרונה להוכחת מידת מרכזיותה של העבודה עבור חברים קשישים בקיבוץ באה ממחקר שנערך לאחרונה ואשר התמקד בנושא זה כאחת משאלות המחקר העיקריות שלו (לויטן ואחרים, 1982). במחקר זה טענו 88% מן המשיבים (גיל ממוצע 65) שהעבודה חשובה או חשובה מאוד עבורם ובהייהם. אחוז זה גבוה יותר משיעור האומרים כך לגבי תחומי חיים אחרים. למשל, 79% ציינו ברמת חשיבות זו את היי המשפחה שלהם, 73% את פעילויות הפנאי ו-54% את מערכת היחסים החברתיים. זאת ועוד, 42% הביעו התנגדות לאפשרות שהעבודה תהפוך להיות רשות עבור חבר הקיבוץ בכל גיל שהוא.

כאשר משתנה המבטא את "מידת שביעות הרצון הכללית מן החיים" נלקח כמשתנה תלוי בנוסחת רגרסיה מרובה, ואילו מדדים

עורי הפטירה של הנשואים (ראה למשל: Hess & Markson, 1980; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1972). הסיכומים הסטטיסטיים מראים, שהיחס בין שיעורי הפטירה בגילים המבוגרים בין שתי קטגוריות אוכלוסייה אלה (בודדים מול נשואים) הוא 2:1. ההסבר המוצע בדרך כלל להבדלים אלה, הוא, שלבודדים חסרה התמיכה החברתית מבני זוגם שיש לנשואים. מחקרים רבים כבר הצביעו על חסרונה של תמיכה חברתית כתורם לרמת מחלה ולשיעורי פטירה. אבל בנתוני הקיבוץ איננו מוצאים שום הבדל בשיעורי הפטירה של הנשואים לעומת אלה של הלא-נשואים. אני מציע לראות עובדה זאת כנובעת במידה רבה מכך שחברי הקיבוץ תבואים דים מקבלים תמיכה חברתית חילונית מחברים אחרים בקיבוץ, תמיכה חברתית המחליפה את זו שאבדה או שלא היתה קיימת עבורם בשל אי-היותם נשואים (כלומר, היותם אלמנים, גרושים או רווקים). על השאלה אם יש להם ידידים קרובים בקיבוץ עונים 73.5% מן הקשישים בקיבוץ, שאכן יש להם לפחות ידיד קרוב אחד; 58% אומרים שיש להם 4 או יותר ידידים קרובים. כאשר שואלים אותם אם יש מישהו בקיבוץ שיעזור להם במקרה הצורך, עונים 94% באופן חיובי, 82% אומרים שיש לפחות 4 אנשים שיעזרו להם בעת הצורך.

נתונים נוספים מאותו מחקר מצביעים על כך, שהרבה מן החברים קשורים למשיבים בתוקף תפקידי העבודה שלהם: למשל, 67% אומרים שהם נפגשים לעתים קרובות או קרובות מאוד במקום העבודה עם חברים שחברתם רצויה להם. זהו המקום השני בתשיבותו למפגשים מסוג זה לאחר חדר האוכל, שלגביו מדווחים 71% על מפגשים כאלה. מקום העבודה הוא מקום חשוב יותר ומקובל יותר למפגשים כאלה מאשר השכונה או פעילויות הפנאי. 24% מדווחים שהם נוטים לפגוש לעתים קרובות או קרובות מאוד, אנשים שהם עובדים עמם, מחוץ לשעות העבודה; 22% אומרים שהם מפתחים יחסים

שונות באותה חברה, נמצא, שככל שתוחלת החיים הממוצעת בחברה נתונה גבוהה יותר, כן גדול הפער שבין גברים לנשים. למשל, בניתוח נתוני תוחלת החיים הממוצעים והפער בתוחלת החיים בין גברים ונשים ב-90 חברות שונות אשר נתונים לגביהן מצויים בשנתון הדמוגרפי של האו"ם, מצאנו, שהמרחק בין שני משתנים אלה הוא $r = 0.60$ עבור גיל 50 ו- $r = 0.66$ עם הלידה. על בסיס נתון זה אפשר לחשב נוסחת רגרסיה לקשר שבין שני משתנים אלה ואת ציון הפער הצפוי בין תוחלת החיים של גברים ונשים בקיבוץ. חישוב זה מלמד, שעם הלידה היינו אמורים לקבל פער של 6.5 שנים, אבל למעשה הפער המתקבל הוא רק 4.5 שנים.

לדעתנו, תחום העבודה מרים תרומה משמעותית לממצאים אלה — הן לתוחלת החיים הארוכה והן לפער המצומצם בתוחלת החיים של גברים ונשים. הארכתה של תוחלת החיים מודגשת אחרי גיל 50 יותר מאשר לפני גיל 50, ועל כן ניתן לייחס לסיבות האלה:

א. אי קיומם של משברים טראומטיים, אשר קשישים בחברה החוץ-קיבוצית עוברים אותם בדרך כלל, כגון השינוי הפתאומי הבא עם הפרישה מעבודה.

ב. קיומה של האפשרות לצמצום הדרגתי או פרישה חלקית מן העבודה.

ג. אי-קיומם של לחצים ומתחים להשגת סטטוס, קידום, הכנסה גבוהה יותר וכיו"ב. ד. האפשרות של שינוי עיסוקים בהתאם לשינויים שאדם עובר ביכולתו, בהתעניינותו ובצרכיו.

ה. שיעורי הפטירה הנמוכים יותר עבור הבודדים הלא-נשואים בגילים הגבוהים בהשוואה לשיעורי הפטירה של הבודדים מחוץ לקיבוץ.

בנושא אחרון זה, שיעורי הפטירה השונים של נשואים ובודדים, יש לנו כבר נתונים רלוונטיים. סיכומים סטטיסטיים מחברות הידועות לנו מראים, ששיעורי הפטירה של קבוצת הבודדים תמיד גבוהים יותר משיעורי

גשים מחוץ לקיבוץ לבעליהן. מצד שני אנו משערים, שהתמיכה שנותנים גברים בקיבוץ לנשיהם אינה כה שונה מזו שנותנים גברים מחוץ לקיבוץ לנשיהם. כל זאת משום שמחוץ לקיבוץ ההבדלים בין תפקידי נשים לתפקידי גברים גדולים יותר מאשר בקיבוץ. השערה הנובעת מניתוח זה ושאותה אנו מציעים לבחינה מחוץ לקיבוץ היא כדלהלן: ההבדלים בתוחלת חיים של גברים ונשים במשפחות ששני בני הזוג שלהן פעילים בשוק העבודה יהיו קטנים יותר מאשר במשפחות שבהן רק אחד מבני המשפחה פעיל בו. ההבדלים יהיו קטנים עוד יותר כאשר שני בני המשפחה עובדים באותו עיסוק או באותו ארגון.

שאלות פתוחות

עד עתה דנתי בהיבטים שונים של זיקנה ועבודה בקיבוץ שהם חיוביים במובן זה שהם תורמים להגברת תחושת הרווחה והבריאות הנפשית והפיזית של הקשישים. לחלן אעלה כמה נושאים, שבהם עדיין רבה ההתחבטות וההתלבטות בתנועה הקיבוצית.

א. האם העבודה צריכה להיות רשות החל מגיל מסוים? כבר ציטטתי קודם את העובדה ש-42% בערך מן החברים הקשישים מתנגדים לסידור כזה וגם היתר אינם בוחרים בעצמם להפסיק לעבוד אפילו כאשר הם יכולים לעשות זאת, אם כי הם מסכימים שרצוי שאפשרות כזאת תינתן למעוניינים בכך.

רבים מהמתנגדים להפיכת העבודה לרשות רואים בה ערך העומד בפני עצמו, תכלית בפני עצמה וחלק מהתפיסה האידיאולוגית של חיי קיבוץ, של ציונות ושל סוציאליזם. בנימוקים מסוג זה לא אעסוק כאן.

אחרים מביאים את הנימוק המבוסס על ניתוח פסיכולוגי-חברתי: אם העבודה היא עניין כה מרכזי עבור חבר הקיבוץ הרוצה להיות מעורב ומשולב באופן פעיל בחיי

חברתיים במידה רבה או במידה רבה מאוד עם חברים שעמם עבדו שנים רבות בעבר, ו-26 אחוז אומרים כך על אנשים שהם עובדים עם עמם כיום.

לבסוף, גם הפער הקטן בשיעורי הפטירה בין גברים לנשים תורם להארכתה של תוחלת החיים, כיוון שהתמיכה החברתית בתוך המשפחה ממשיכה להתקיים זמן רב יותר מאשר לו היה הפער גדול יותר.

הפער הקטן בתוחלת החיים של גברים ונשים, כשלעצמו, נובע בוודאי משני מקורות:

א. הדמיון בחוויות החיים של גברים ונשים בקיבוץ, שהוא רב יותר מאשר מחוץ לקיבוץ. המאפיין החשוב ביותר בדמיון בין מיני זה, השונה באופן ברור מהמצוי בחברות אחרות, היא העובדה ש-100% מן הנשים בקיבוץ מועסקות באופן מלא בשוק העבודה.

ב. המקור השני לפער הקטן יחסית הוא למעשה תוצאה של זה הראשון. אם חוויות החיים של בני שני המינים במשפחה דומות, צריך לצפות לתמיכה חברתית רבה יותר מאשר בין בני משפחה שחוויות החיים שלהם אינן דומות, כיוון שהאנשים שיש להם חוויות חיים דומות יכולים לגלות הבנה רבה יותר ואמפאטיה רבה יותר זה כלפי זה.

עדיין אין לנו ניתוח ממצאים בכיוון השערה זאת, אבל הנתונים הגולמיים שלנו מצביעים בכיוון זה. לדוגמה, 62% מהמשיבים במחקרנו אומרים שקיימת מידה רבה או רבה מאוד של הסכמה בינם ובין בני או בנות זוגם בכל הנוגע לבעיותיהם האישיות. רק 7% אומרים שיש רק מידה קטנה או שאין כלל הסכמה בינם ובין בני או בנות זוגם. 65% אומרים, שמידה רבה או רבה מאוד של הסכמה קיימת בינם ובין בני או בנות זוגם בכל הנוגע לבעיות האישיות של בני או בנות זוגם ורק 8% אומרים שאין הסכמה כזאת או שקיימת רק הסכמה מועטה. זאת ועוד. ייתכן שהתמיכה החברתית שנותנות נשים בקיבוץ לבעליהן רבה יותר מזו שנותנות

לחברים קשישים בקיבוץ? ממחיקים שנערכו בתנועה הקיבוצית בשנים האחרונות מתברר, שאת עיסוקיהם של הקשישים מאפיינים פתרונות טובים מאוד לקשיים הסביבתיים והפיזיים ולמגבלות בתחום הסביבתי והפיזי של הקשישים. אבל אנו יודעים גם, שעיסוקים אלה עניים מאוד מבחינת מה שהם יכולים להציע לקשיש בתחום של ניצול ניסיונו, יכולתו האינטלקטואלית והמשאבים הריגושיים שלו וניסיונו בחיים. נראה שהעיסוקים שפותחו עבור קשישים בקיבוץ כאילו מתמקדים בחסרונות היחסיים של הקשישים (אותם כישורים ויכולות שבהם חלה עם הזיקנה ההדרדרות הרבה ביותר) ומתאמצים לפצות חסרונות אלו בעזרת פתרונות טכנולוגיים ומנהליים. כלומר, מר, היכולת הגופנית והחושית-מוטורית זוכים לטיפול מפצה באמצעות מכשירים, שינויים סביבתיים והגדרת עיסוקים שאיננה תובעת רבות בתחומים אלה. כל זאת במקום להתמקד בפתרונות היחסיים של הקשישים, אותם תחומים שבהם הירידה התפקודית עם הגיל מעטה ואיטית — היכולת האינטלקטואלית והנפשית והניסיון שהצטבר — ולנצל זאת בעיסוקים של גיל הזיקנה.

הגישה המקובלת — התמקדות בחסרונות יחסיים ולא בפתרונות יחסיים — היא כמובן הפתרון הפחות יעיל שניתן היה להעלות על הדעת. ולא רק שהוא אינו יעיל, אלא נתונים ממחקרים מראים שהפתרונות מהסוג שתואר כאן גם אינם מתקבלים בהתלהבות אצל הקשישים בקיבוצים (למרות שהם שבעי רצון מעבודתם) — אולי משום שהם רואים פתרונות אלה כצו הגורל.

אבל הרי זה אינו גורל. פתרונות אלה אינם אלא תוצאה נוספת מעובדת אי-היות התנועה הקיבוצית מוכנה לקראת הבעיות והמשברים הבאים עם הזיקנה. דור המייסדים, שעבד ברובו בחקלאות (הגברים) או בחינוך (הנשים), לא זכה בגיל הנכון לרכוש מיומנויות וידע חדשים הנחוצים לטכנולוגיות השונות מאוד של התעשייה שאליה עב-

הקהילה שלו, הרי ברגע שעבודה תיהפך לרשות, יתערער מקומם של חברים קשישים בעבודה, העובדים עמם ואלה האחראים במקומות עבודתם לא יוכלו עוד לסמוך עליהם וכך תרד הערכתם כלפיהם, מעמדם כ"עובדים" יירד ובסופו של דבר גם הערכתם את עצמם ודימוים העצמי לא יהיו עוד חיוניים כמקודם.

ב. עניין שני שבו מתחבטת התנועה הקיבוצית היא השאלה מה עושה את העבודה כה מרכזית בעיני חברי הקיבוץ הקשיש? הספרות העוסקת בעמדות כלפי פרישה מהעבודה מגיעה למסקנה שרק אלה אשר חייבים, מסיבות כלכליות, להמשיך לעבוד אינם פורשים לגימלאות כאשר ניתנת להם האפשרות. אבל מסקנה זו מבוססת בעיקר על מחקרים שעסקו בעובדי הצווארון הכחול או בעובדים בדרגות הנמוכות מבין עובדי הצווארון הלבן. לעומתם, עצמאיים ובעלי מקצועות חופשיים בוחרים להמשיך לעבוד אפילו כאשר אינם חייבים לעשות כן מסיבות כלכליות. באוכלוסיית הקשישים בקיבוץ מתגלה אותה תופעה המתגלה אצל העצמאיים ואצל בעלי המקצועות החופשיים — אף-על-פי שרוב הקשישים בקיבוץ עובדים בעבודות הדומות יותר לאלה שבהן עוסקים אנשי הצווארון הכחול ואלה המדורגים בדרגות הנמוכות מבין אנשי הצווארון הלבן. מה שמבדיל בין אנשי הקיבוץ ובין האחרונים הוא שלחברי קיבוץ יש השפעה רבה יותר על עבודתם והם נהנים מעצמאות רבה יותר בעבודתם. כמו כן הם מרגישים הרגשת בעלות ומזדהים עם יעדי עבודתם. הייתכן שכאשר העובד מרגיש שיש לו השפעה על עבודתו, שהוא נהנה מעצמאות ומזדהה עם יעדי העבודה, חוויות תפקיד העבודה הן כאלה שהן מביאות סיפוק לצירוף נתון של צרכים במידה ששום תפקיד אחר אינו מביא להם?

ג. מהו המבנה המתאים לעיסוקים של הקשישים בקיבוץ ומה צריך להיות המבנה של עיסוקים

— ולבסוף, העיסוקים צריכים להיות בעלי משמעות וחשיבות מנקודת ראות החברה.

סיכום

בחלק אחרון זה אציג קביעות מסכמות המתייחסות לרלוונטיות של חלק מן הנושאים שהוצגו קודם עבור החברה הרחבה יותר. קביעות אלה מרוכזות בשתי קבוצות: קבוצה אחת עוסקת בנושאים אשר הניסיון הקיבוצי מאפשר בהם, בתנאים נתונים, העברה והכ"ל ללה אל החברה הכללית. קבוצה שנייה עוסקת בהיבטים של חיי העבודה עבור הקשישים בכלל, אשר הסיטואציה הקיבוצית משמשת עבורם שדה מחקר ולימוד.

בקבוצה הראשונה נכללים שלושה נושאים: פרישה מהעבודה, צמצום הדרגתי בתפקיד העבודה ושינוי עיסוקים במשך מחזור החיים.

1. אי-קיומה של פרישה שהיא חובה מחיי העבודה נמצאה חשובה מאוד בתרומתה לתחושת הרווחה של הקשישים בקיבוץ, כפי שהצגתי בחלקים האחרונים של המאמר, אבל נמצא, שאי-הפרישה היא גם חשובה ויעילה מנקודת ראות החברה, כפי שעלה במחקר שנערך לאחרונה בקיבוץ ותיק אחד (הלמן וסוניס, 1979); לדעת מרכזי העבודה, כלומר הממונים האחראים עליהם, עובדים בגיל 65 ומעלה הם יעילים כמעט כמו עובד צעיר ממוצע בשיא יכולתו. ברור מכך, שכדאי ליישם את האופציה של אי-פרישה לכל עובד מנקודת ראות החברה.

2. צמצום הדרגתי בתפקיד באמצעות צמצום שעות העבודה ליום או צמצום ימי העבודה לשנה, נמצא גם הוא כפתרון טוב מנקודת ראות הארגון ובוודאי גם מנקודת ראות הפרט, וגם זה ניסיון ראוי להכללה.

3. נושא שלישי מתייחס לשינויים בעיסוקים ובמקצועות במשך מסלול החיים. נורמה

רו רובם כאשר כבר לא יכלו להמשיך ולהתמודד עם הקשיים הפיזיים של העבודה החקלאית. בגיל שבו הם שינו את עיסוקיהם, כבר היה מאוחר מדי לרכוש מיומנויות חדשות. טיפול לא נכון זה בדור הראשון של המזדקנים בקיבוץ — שהיו לו תוצאות שליליות הן לגבי הפרטים שהעניין נוגע להם והן לגבי הקיבוצים — צריך לתקן לגבי דורות המזדקנים הבאים וזאת על-ידי הכנתם לשינוי בעיסוקיהם בגיל צעיר בהרבה: גילאי 45—55, ולא גילאי 60—70 כפי שהדבר נהוג כיום.

ד. מה צריכים להיות המרכיבים הנכללים בעיסוקים המתאימים ביותר לעובדים קשישים, שיספקו בצורה הטובה ביותר את צורכיהם מנקודת הראות של החברה, כלומר, שיעשו שימוש ביתרונות היחסיים ולא בחסרונות היחסיים של הקשישים? מניסיוננו במחקר למדנו רק כמה מן העקרונות המעורבים כאן, למשל:

— הקשישים מעוניינים בעיסוקים שיש בהם השפעה ואחריות, אבל אחריות לדברים ולא אחריות לאנשים.

— הקשישים מעוניינים בעיסוקים הנותנים להם הזדמנות להשתמש במיומנויות, בידע, בניסיון, באפשרות לפיתוח עצמי, אבל הם מתפשים את הוודאות וחוששים מאי-הוודאות ואי-הבהירות ומשינויים.

— חלק מן הקשישים מעוניין במפגשים חברתיים וברוח-צוות. אבל לא מעטים מביניהם מעדיפים דווקא עיסוקים המבודדים אותם מאחרים ומשאירים אותם לבדם עם עצמם. זאת ועוד, רובם יעדיפו עיסוקים שאינם תלויים בעבודתם של אחרים, ולכן יאפשרו להם להיות בלתי תלויים בביצועיהם של אחרים ואת האחרים בלתי תלויים בביצועיהם.

— הקשישים בדרך כלל אינם רוצים להיות תחת לחץ להישגים, אבל עדיין הם מעוניינים בעיסוקים המאפשרים היוון חוזר ומידי על כמות העבודה שבוצעה.

2. לממצאינו, המצביעים על הבדל קטן בתוחלת החיים של גברים ונשים בקיבוץ, יכולה להיות משמעות חשובה עבור תכנון חברתי בעתיד בחברה הרחבה. אם הפירושים של ממצא זה אכן נכונים, כלומר שהם נובעים במידה רבה מן העובדה שלנשים יש חוויית חיים דומה לזו של הגברים, אזי האומדנים לגבי העתיד, המדברים על מספר גדול מאוד של נשים קשישות יחסית למספר קטן של גברים קשישים, ייתכן שאינם נכונים. הרי אומדנים אלה מבוססים על נתוני המצב הנוכחי, אבל רוב הנשים הקשיות שות של היום לא היו חלק משוק העבודה בעבר, בה בעת שהדורות העתידיים של נשים קשישות יהיו מורכבים מנשים אשר רובן היו חלק מכוח העבודה בשוק העבודה הכללי.

3. הקיבוץ יכול לשמש בסיס למציאת ההרכב הנכון של אלמנטים למציאת התעסוקה המתאימה לאדם הקשיש, משום שהקיבוץ הוא המקום היחיד שבו ניתן לצפות בעבודתה של אוכלוסיית הקשישים עד גיל 80 ואפילו מעבר לכך, ולא רק בקבוצה נבחרת הממשיכה לעבוד, כפי שניתן לראות באוכי-לוסייה החוץ-קיבוצית.

4. בהמשך לקו מחשבה זה אפשר להוסיף גם את האפשרות של שימוש בסיטואציה הקיבוצית לבחינת הבעיות (והפתרונות) הנובעים מהמצב שבו עובדים במקום עבודה אחד אנשים בטווח הגילים הנע בין 20 ל-80 שנה.

שתי נקודות אחרונות אלה חשובות משום שבהרבה מן החברות המערביות נעשית פעולה ומושקע מאמץ חקיקתי להארכת חיי העבודה של חבריהן — אם בדרך של ביטול מוחלט של פרישת חובה ואם בדרך של הוות גיל הפרישה מעבודה.

לנוכח רשימת הנקודות שלעיל יהיה מוצדק לסכם ולומר שהחברה הקיבוצית יכולה להיות מקום חשוב להסתכלות ולמחקר בתחום הזיקנה והעבודה ומקור חשוב לרעיונות עבור קובעי המדיניות בתחום זה.

קיבוצית זאת עומדת בניגוד להנחה בסיסית המקובלת בחברה הרחבה, הקובעת שוותק בעבודה או בעיסוק קשור תמיד באופן חיובי עם תפקוד יעיל. כמסקנה מהנחה זו מענישים ארגוני עבודה את אלה מחבריהם הרוצים לשנות את עיסוקם או מקצועם באמצע שנות בגרותם. הדבר בא לידי ביטוי באיבוד זכויות סוציאליות, באיבוד מעמד, הכנסה, הכרה וכו'. הנחה זו חייבים להעמיד לבדיקה. ממצאים הקשורים ברוטציה בתפקידי מינהל בקיבוץ (לויתן, 1978) מכחישים אותה ומדגישים את חשיבות המשך האופטימלי (ולא המקסימלי) של היות אדם בתפקיד מנקודת ראות התפקוד היעיל של האדם והאירגון. גם השינוי האופקי בתעסוקות במשך שנים נתגלה כטוב ומוצלח מנקודת ראות של הפרטים שמדובר בהם ושל הקיבוץ, וגם נושא זה ראוי שתיבדק אפשרות הכללתו לחברות אחרות.

קבוצת הנושאים השנייה אשר התייחסות אליה באה לידי ביטוי במאמר זה עוסקת בנושאים שבהם הקיבוץ יכול לשמש כר לניסויים או ללמידה: מרכזיות העבודה בחיי הקשישים, השפעת המשך עבודה על תוחלת החיים של גברים לעומת זו של נשים, והמבנה של האלמנטים המרכיבים עיסוקים עבור הקשישים וכן האינטגרציה החברתית המוצעת לחת של עובדים בטווח הגילים בין עשרים לשמונים באותו מקום עבודה:

1. הניסיון הקיבוצי וההסדרים של חיי הקיבוץ מאפשרים לערוך מחקר על השינוי שחל במעמדו של תחום העבודה בתקופות חיים שונות ובמיוחד בגיל הקשיש, כיצד השינויים קורים ומה השפעתם על תחושת הרווחה ויעילות התפקוד בתחומי חיים אחרים. המשך מחקר עם מדגמים קיבוציים בנושאים אלה יתן לנו אפשרות להבין טוב יותר האם מרכזיות העבודה עבור הקשישים שנמצאה במחקרנו עד עתה מבטאת את מרכיביותה של העבודה עבור דור מסוים או שהיא באמת ביטוי של תכונת הגיל.

ביבליוגרפיה

- בארי, י', "קשישים בקיבוץ — נתונים ובעיות", הדים (פברואר 1973).
- הלמן, א' ומ' סוגיס, "התפתחות דמוגרפית של חברה חלוצית — הקיבוץ כתברה ללא פרישה", הקיבוץ, 6—7 (1979), עמ' 131—142.
- לזיתן, א', "למי תודה למי ברכה? לעבודה ולמלאכה", גרונטולוגיה 6 (1976), עמ' 46—54.
- לזיתן, א', צ' עמ"עד וג' אדר, "זיקנה בקיבוץ. שביעות רצון מהחיים והגורמים התורמים לה", הקיבוץ 8 (1982), עמ' 16—42.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון 1972.
- רוזנר, מ', י' בן-דוד, א' אבנת, ג' כהן וא' לזיתן, הרור השני בקיבוץ — בין המשך לתמורה, תל-אביב, ספרית הפועלים 1978.
- Cohen, J. & U. Leviatan, "Sex Differences in Life Expectancy of Kibbutz Members — What it May Mean for the Larger Society", *Proceedings, 1st Interdisciplinary International Congress on Women, Haifa, Dec. 1981.*
- Hess, B. B. & E. W. Markson, *Aging and Old Age, an Introduction to Social Gerontology*, New York, Macmillan Pub. So., 1980.
- Larson, R., "Thirty Years of Research on the Subjective Wellbeing of Older Americans", *J. of Gerontology*, 33 (1) (1978), pp. 109-125.
- Leviatan, U., "Organizational Effects of Managerial Turnover in Kibbutz Production Branches", *Hum. Rel.* 31 (1) (1978), pp. 1001-1018.

מימון בחשבון צובר ובחשבון שוטף – הערות על משמעותם ועל השימוש בהם

מאת ד"ר רם א' כנען*

קרוב לוודאי מתפיסה מנוגדת, או לפחות שונה, של מהות מונחים אלה. מטרתו של מאמר זה לזהות את התפיסות השונות ולהציג שימוש כוללני יותר למושג זה, שיאפשר אחידות בהתייחסות למושגים אלה ויגביר את הרגישות שבהם. קרי, בניית רצף שיזוהה לגבי כל תכנית ביטוחית את מקומה בהתייחס לשני מושגים אלה.

ב. מימון בחשבון צובר – תפיסות שונות

מימון בחשבון צובר היא שיטה חשבונאית שבמתכונתה הטהורה קרוב לוודאי שאינה מציאותית. כל תכניות הביטוח והחיסכון הקיימות בישראל כיום, הן במסגרת המוסד לביטוח לאומי והן באמצעות בנקים, חברות ביטוח וארגונים וולונטריים, דומות במשהו למימון בחשבון צובר, אך רק מעטות מהן אכן מתקרבות לקצה רצף זה. לפני שניגש לדון בגישות המנוגדות להבנת המימון בחשבון צובר יש לציין שתכניות ביטוח

א. מבוא

השימוש בשני המונחים "מימון בחשבון צובר" ו"מימון בחשבון שוטף" וההבחנה ביניהם הופיעו לראשונה בעברית במאמרו של עמוס מילר¹. במאמר זה גרס מילר שאלה הן שתי גישות חשבונאיות שיש בייניהן הבדל מהותי ניכר, אם כי מבחינת המכניזם הכלכלי שבהן רב הדמיון. שתי גישות אלה הן לדעתו קצותיו של רצף וביניהן תיתכנה שיטות ביניים אחרות. מדבריו אף עולה שתכנית ביטוח כוללת הפועלת לגבי מירב האנשים במשק פועלת בהכרח כשיטת מימון בחשבון שוטף. לעומת זאת, פרסומים מאוחרים יותר של המוסד לביטוח לאומי מציינים שהשיטה הנהוגה בתכניות המוסד לביטוח לאומי בישראל היא שיטה מעורבת, קרי – מיזוג של מימון בחשבון שוטף ומימון בחשבון צובר². פרסומים מאוחרים עוד יותר גורסים שבמוסד לביטוח לאומי נהוגה שיטת המימון בחשבון צובר³. סתירה זו נובעת

* מרצה בבית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב. המחבר מודה לפרופ' אברהם דורון על הערותיו המועילות לטיוטה מוקדמת של מאמר זה, ולד"ר דן שניט על הערות ששולבו בחלקן במאמר זה. יחד עם זאת, הכתוב במאמר זה מבטא את דעתו האישית של הכותב ואין לראות בו משום ביטוי לעמדתם של פרופ' דורון וד"ר שניט.

1 ע' מילר, "מימון בחשבון צובר (Funding) ובחשבון שוטף – אספקטים כלכליים, חשבונאיים וחברתיים", בפתחון סוציאלי, מס' 1 (פברואר 1971), עמ' 63–67.

2 ראה: לאה אחדות ומ' כרמי, עשרים וחמש שנות ביטוח לאומי בישראל, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון, ירושלים, 1981 (פרק ה').

3 ראה: י' מואב, המערכת לבטחון סוציאלי בישראל: בשנים 1976–1980, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון, ירושלים, 1982, עמ' 21–22.

(בגרות) לשלב אחר (זקנה, פגיעה בעבודה, נכות וכיו"ב).

4. המשמעות המידית של סעיף 3 היא, שתכנית המופעלת על-פי עיקרון זה לא תשלם למבוטחים בשנים הראשונות שבהן היא צוברת ממון (או תשלם למספר זעום של פרטים בקרות מאו-רעות מזכים הריגים), ולעומת זאת תשלם יותר ככל שהזמן עובר, עד מצב שבו, באופן תיאורטי בעתיד, יהיו רק מקבלי גימלאות ולא יהיו משלמים.⁴

5. לשיטת המימון בחשבון צובר יש יתרון בתחום החברתי-פוליטי. המבוטח רוכש לעצמו זכות באמצעות תשלומיו. זכות זו מונעת סטיגמה ומאפשרת גבייה נוחה יותר, שכן הפרט המשלם חש שהוא מבטח את עתידו האישי. למרות שבפועל הזכות נקבעת בידי המחוקק והיא ניתנת לא רק לשינוי, כי אם גם לביטול בידי המחוקק, מבחינה מוש-גית הפרטים המבוטחים חשים שזכא-תם נובעת מתשלומיהם ובהתאם לכך נקבע גם אופן תביעתם.⁵

על-פי גישתם של אחדות וכרמי ומואב, מימון בחשבון צובר הוא מימון שבו מתקיימים התנאים האלה:

1. קיים תשלום של דמי ביטוח שאינם חלק אינטגרלי מקופת המדינה. במלים אחרות, מדובר במנגנון גבייה עצמאי

סוציאליות יכולות להיתפס מצד אחד כחי-סכון אישי ומצד אחר כדרך נוספת לחלוקה מחדש של הכנסות על-ידי העברת כספים באמצעות מיסוי (Tax Transfers). ההבדל בין גישות אלה יסייע בידינו בהמשך להב-הרת ההבדלים.

לפי מאמרו של מילר, בשיטת המימון בחשבון צובר מתקיימים התנאים האלה:

1. כל המשתתפים בתכנית הביטוחית הספציפית משלמים תשלומים קבועים על-פי גובה הכנסתם ובהתאם לתנאי התכנית, והקצבאות מחושבות בבוא היום שבו יארע המאורע המזכה באורח ישיר להשקעותיהם ולריבית שנצברה.⁴

2. תכנית הפועלת בשיטת המימון בחשבון צובר תוכל להמשיך ולפעול באמצעיה היא בלא קשר למגמות ולשינויים בחברה ובהיקף המבוטחים, שכן הפר-שות המבוטחים, הרווח והריבית הם הבסיס למימון (לא כולל מקרים של פשיטת רגל).

3. קיימת העברת כספים מזמן אחד לזמן שני על-ידי אותם אנשים. קרי, אדם מפריש מעודפיו בזמן T ומקבל את כספו ואת הפירות בזמן $T + Y$. יש לציין לגבי נקודה זו, שניתן ליחסה לפרט על-פי גישה מיקרו-חשבונאית ואפשר ליחסה לקבוצת גיל שלמה אשר מעבירה הכנסה משלב אחד בחייה

4 הביטוח לאומי בארצות הברית מסעיל נוסחה המביאה בחשבון את השקפת המבוטח תוך העדפה יחסית של העניים. ברם, החישוב נעשה לכל פרט על-פי תשלומיו הוא. בנושא זה ראה: Eli Ginzberg, "The Social Security System", *Scientific American* Vol. 246, No. 1 (January 1982), pp. 51-57.

5 בארצות הברית, למרות שחוק הביטוח הלאומי נחקק ב-1935, הוחל בתשלום למבוטחים רק ב-1940, היינו חמש שנים לאחר שהמבוטחים החלו לשלם וסכום ניכר נצטבר בקופה. בישראל, במסגרת ביטוח אבטלה, עברו שלוש שנים של גבייה ממבוטחים בטרם הוחל בתשלומים וכיום גובים כספים במגמה לצבור קרן מספקת כדי ליישם את חוק הסיעוד שנחקק ב-1980.

6 על סוגיה זו ומשמעותה ראה: Olive Stevenson, *Claimant or Client? : A Social Worker's View of the Supplementary Benefits Commission*, London, George Allen & Unwin, 1974. כמו כן מופיע עיקרון זה בדו"ח בוורידג' בסעיפים 216-217. שם נאמר במפורש שתשלום מעניק לפרט באופן אוטומטי זכות ובסיס לתביעת סיוע.

מתקופת זמן אחת לשנייה, אך המחבר-
רים אינם דנים בכך.

5. על-פי מאמרו של גיורא לוטן⁹, מי
שהיה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי,
גורסים אחדות וזכרמי, שבשיטת המימון
בחשבון צובר לאחר חמש השנים
הראשונות של הפעלת התכנית הממ-
שלה משוחררת מסיוע למימון התכנית.
יש לציין, שבבסיס פסקה זו מונח
העיקרון של תשלומים מידיים עם
הפעלת תכנית הביטוח ללא המתנה
למילוי תקופת אכשרה וללא כיסוי
פיננסי מצד המבוטחים על חשבון
המדינה (ראה גם פסקה 3 לעיל).

המסקנה המרכזית מהשוואת שתי גישות
אלה היא, שבמקור היתה הסכמה בין העוס-
קים בנושא לגבי מהות המימון בחשבון
צובר, שכן החלק הראשון בפסקה 3 אצל
אחדות וזכרמי זהה לגישתו של מילר, אך עם
הזמן חלו התפתחויות אשר לדעת אחדות
וזכרמי שינו את מהות המושג. בעוד שאת-
דות וזכרמי מסתפקים בכיסוי כספי מלא של
התכנית על-ידי המבוטחים לצורך הגדרתה
כתכנית ביטוח סוציאלי במימון בחשבון
צובר, טוען מילר שאין בכך די וכי יש אף
לבחון האם הכיסוי הכספי מועבר מדור
לדור (כפי שניתן להבין בפסקה 4 לגבי
אחדות וזכרמי), או מועבר מקבוצה לקבוצה
באותו דור. אם נתייחס לתכנית קנב¹⁰,
שהיתה הבסיס להקמת המוסד לביטוח לאו-
מי, נמצא שבתוכניות אחדות תוכנן מימון
בחשבון צובר ובאחרות — בחשבון שוטף,
וצירופן יחד יוצר סינתזה בין שתי שיטות
מימון אלה. מכאן עולה הביקורת כלפי
מואב, הטוען שהמוסד לביטוח הלאומי
בישראל מפעיל את הביטוח הלאומי בשיטת

הגובה ומשלם קיצבאות ואשר אינו
קשור למערכת המס הרגילה ואינו
מושפע ממנה, אף-על-פי שיש לו מכ-
ניזם ומשמעות גבייתיים.

2. התשלומים האישיים למערכת הביטוח
הסוציאלי בשיטת מימון זו צמודים
לתשלומי הגמלאות והקצבאות של מע-
רכת הביטוח הסוציאלי. אלמנט זה
משמעו, שגובה התשלומים צריך לכ-
סות את גובה הגמלאות בתוספת הוצ-
אות תפעוליות כאשר הריבית והרווח
נלקחים בחשבון.

3. ביטוח סוציאלי בשיטת המימון בחשבון
צובר היה צריך לפעול — על-פי הגישה
ההיסטורית — לפי עקרונות ביטוחיים,
קרי, קביעת חישובים אקטואריים מדוי-
יקים אשר מגדירים את גובה דמי הבי-
טוח ואורך תקופת האכשרה הדרושים
כדי לאפשר בסיס כלכלי איתן שממנו
ניתן יהיה לשלם בעתיד גמלאות לזכ-
אים בעלי סיכון ניתן לחיזוי. ברם,
בהתבסס על מארשאל⁷ גורסים אחדות
וזכרמי, שזו גישה ישנה שאינה מתאימה
לביטוח חובה כפי שנהוג בתכניות
ביטוח לאומי המבוצעות על-ידי המוסד
לביטוח לאומי בישראל.

4. בהתבסס על פלדסטיין⁸ גורסים אחדות
וזכרמי, שלשיטת הצבירה יש יתרון
מבחינת ההשפעה שיש לה על החיס-
כון וההשקעה. הטענה היא, שמדינות
הנוקטות את שיטת המימון בחשבון
צובר צוברות הן לטווח ארוך — כדי
להבטיח רמת חיים קבועה מעבר לירי-
דה בהון הלאומי והן כחלק ממדיניות
אנטי-אינפלציונית. מן הנאמר בפסקה
זו ניתן להבין, שהתשלומים מועברים

7 ראה: T. H. Marshall, *Social Policy*, London, Hutchinson University Library, 1965

8 ראה: M. S. Feldstein, "The Optimal Financing of Social Security", Cambridge, Mass.,
Harvard University Press, Discussion Paper No. 334, 1974

9 גיורא לוטן, "הביטוח הלאומי בביצועו", רבעון לפלכלה (נובמבר 1975).

10 יצחק קנב (יו"ר הוועדה), הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי — תכנית לבטוח סוציאלי
בישראל, ירושלים, משרד העבודה והביטוח העממי, תש"י.

לשלם לזכאים כבר בתחילת הפעלתה אפילו לפני קבלת התקבולים הראשוניים, שכן המימון בא תוך כדי הפעלה או בסיוע חיצוני, אך התכנית עשויה להגיע למצב של פשיטת רגל וללא אפשרות לשלם למבוטחים¹¹ ותיקים אם לא יצטרפו אליה מבוטחים חדשים שישלמו בהווה למבוטחים ששילמו בעבר (זאת כמובן בהעדר גורם המבטיח כיסוי הפסדים כמו הממשלה, אי-גוד מקצועי וכיו"ב)¹².

3. בשיטת המימון בחשבון שוטף ייתכן מצב. שבו ייערכו כתוצאה משינויים כלכליים במשק (דיפלציה, אינפלציה וכו'), שינויים הן בגובה התשלומים לתכניות השונות והן בגובה הקצבאות המשולמות בהן. קרי, ניתן לשנות את שיעורי התשלום לתכניות השונות ועל-ידי התכניות בלי להתייחס להשקעותיהם של המבוטחים ובלי שהדבר יפגע בכללי התכנית. המשמעות העיקרית היא בכך, שדור המשלמים של היום, המממן את הנהגים של היום, עלול לקבל הרבה יותר או פחות בהגיעו למצב של זכאות.

4. בשיטה זו אין העברת נכסים מתקופה לתקופה ועל-ידי אותה קבוצת אוכלוסייה, כי אם מעבר נכסים באותה תקופה מקבוצת אוכלוסייה אחת (המבטחת את עצמה) לקבוצת אוכלוסייה אחרת (מקבלי הקצבאות). מכאן, שהדור הפעיל מקצה אחוז מסוים מהתמ"ג כתוספת של תשלומי העברה ולא כבסיס של היסכון והשקעה כמו במימון בחשבון צובר.

המימון בחשבון צובר, ואולם, עדיין ניתן לטעון, שמאז 1948 (מועד כתיבת תכנית קנב) ועד היום נערכו שינויים באופי המימון על-פי שיקול דעתם של האנשים שני-הלו והינחו את המוסד לביטוח לאומי, וזאת מתוך רצון לסייע למדיניות הפיסקלית של הממשלה ושל המוסד לביטוח לאומי באותה שנה. מכאן, ששיטת המימון אינה בהכרח יציבה, והיא פתוחה לרפורמות שמקורן בתפיסות האידיאולוגיות ובצרכים הכלכליים של החברה הגדונה.

ג. מימון בחשבון שוטף — תפיסות שונות

להלן נציג תמונה הפוכה לקודמתה, שבה הצגנו את שיטת המימון בחשבון צובר. בשיטת המימון בחשבון שוטף, כפי שהיא נקראת, יש כמה אלמנטים נוספים ומכאן חשיבותה גם בנפרד ממה שנאמר קודם. אבל נסתפק כאן בתיאור מקוצר. לפי מילר מאפיינות את המימון בחשבון שוטף הנקרא דות האלה:

1. בשיטה זו אין היסכון, לא לפרט ולא לקבוצת הגיל, כי אם תשלום שוטף. סך הגמלאות השוטפות המשולמות בכל שנה שווה או כמעט שווה לסך התקבולים באותה שנה. קרי, חייב להתקיים שוויון תוך שנתי בין ההכנסות להוצאות וקיימת אפשרות של מצבי עונדף זמני. זו גם הסיבה לכך ששיטה זו נקראת באנגלית "Pay-as-you-go-system", דהיינו, נממן עם הזמן.
2. תכנית הממומנת בביטוח שוטף יכולה

11 השימוש כאן הוא במונח מבוטחים, שכן מדובר בתוכניות ביטוח. ברם, המשמעות קרובה גם למונח חוסכים. אותם אנשים בתכנית הביטוח מפרישים מהכנסתם כדי להבטיח את רמת חייהם בימים ששוב לא יוכלו לדאוג לעצמם (בגין זקנה, אבטלה, נכות וכו'). הפרשות אלה הופכות את האנשים לחוסכים, אם כי מונח זה מתאים יותר לגישת המימון בחשבון צובר.

12 זו אחת הבעיות החמורות העומדות כיום בפני הביטוח הלאומי האמריקני, שבו אין כיסוי חיצוני המימון הוא מקבוצה לקבוצה באותו דור. ראה גינצברג (לעיל, הערה 4), עמ' 51—57.

4. גם בביטוח שוטף אדם צובר זכויות בעקבות תשלומיו. על-פי אחדות¹³ אין בשיטת מימון זו בסיס רזידואלי, שכן זכאות הפרט נובעת, לפחות מבחינה מוסרית, מעצם תשלומיו בעבר, אם כי הכספים כבר הוצאו, ועקרון הביטוח המקנה לאדם זכאות בביטוח הצובר תקף גם בתכניות ביטוחיות המופעלות במימון בחשבון שוטף.

אחדות וכרמי טוענים, שתכנית ביטוח סו" ציאלי הפועלת על-פי העיקרון המפורט בפסקאות 1—2 לעיל אינן תכניות ביטוח כי אם חלק ממערכת המיסוי. לנקודה זו יש משמעות מיוחדת הואיל ולשתי המערכות — מערכת המס ומערכת הביטוח הלאומי — יש פונקציות דומות של גבייה וביצוע תשלומי העברה והשקעות במשק. לעובדה שבמוסד לביטוח לאומי פועל מנגנון גבייה והעברת תשלומים נפרד מזה של משרד האוצר יש משמעות חברתית נרחבת, אך מבחינה פיסקלית מדובר בפונקציות מקבילות שבישראל אף משלימות זו את זו. לפי אחדות וכרמי ייחדו של המימון בחשבון שוטף הוא היותו חלק מן המיסוי השוטף, בעוד שלדעת מילר ההבדלים רבים יותר ועיקרם איזון פיסקלי תקופתי והעדר זכות לפרט על הכספים ששילם.

קיימים אפוא כמה הבדלים עיקריים בין הגישות להבנת מימון בחשבון צובר ובחש"בון שוטף. ראשית יש לציין, שעל-פי החישובים הכלכליים בשתי הגישות לגבי שני המושגים ההוצאה מדי שנה לתשלום גמ' לאות והגבייה מדי שנה היא חלק אינטגרלי מהתמ"ג של אותה שנה. ברם, לפי מילר כסף הנגבה בשנה כלשהי עשוי להיות מועבר לשוק כהשקעה במשק ולהתממש חזרה כתשלום בזמן מאוחר יותר וזהו ייחוד דו של המימון בחשבון צובר. לפי אחדות וכרמי, בשתי שיטות החשבון קיים איזון

5. הזכות לגימלה אינה נקנית בהכרח באמצעות השקעה אישית, כי אם באמצעות הסדרים חברתיים שזכו לתוקף מינהלי וחוקי. זכותו של הפרט אינה ישירה ועלולה להתפרש כחסד, כהטבה חברתית או בצורה אחרת שיש בה כדי להדביק עליו תו (סטיגמה). מן הראוי להדגיש, שאין זה מן ההכרח שתתלווה לכך משמעות שלילית (לדוגמה — כיום, בישראל, לגבי גמלאות לאימהות יש יחס חיובי), אך הסיכוי לכך רב יותר בשיטת מימון זו.

לפי אחדות וכרמי מאפיינת את שיטת המימון בחשבון שוטף נקודות אלה:

1. מימון ההוצאות הקשורות בביטוח סו" ציאלי כחלק מן המיסוי השוטף הכללי, כנהוג בדנמרק, בניו זילנד ובאוסטרליה. דבר זה משלים את גישתם למימון בחשבון צובר כפי שהובעה לעיל.

2. קיימת מגמה של איזון שנתי (או תקופתי) על בסיס שאינו שנתי, כלומר קצר בהרבה מבסיס בין-דורי) בין דמי הביטוח הנגבים ובין הגמלאות המשולמות. טיעון זה זהה לטיעון שהעלינו מדברי מילר. (בהשפעת שר האוצר יורם ארידור הורדו שיעורי התשלום לביטוח לאומי, תוך שמירה על עקרונות הצבירה, קרי גובה הקרן השמורה, המקובלים על המוסד לביטוח לאומי.)

3. כדי לשמור על איזון שנתי זה יש להתאים (היינו לשנות) את דמי הביטוח הלאומי מעת לעת בהתאם לשינויים החלים במשק. למרות שהמחברים אינם מציינים זאת במפורש, ניתן להבין שהכוונה גם לתקרת המס ולגובה הגמלאות המשולמות.

13 דברים שהוספו על פרסומים קודמים בראיון שנערך עם גב' לאה אחדות, מן האגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי, ב-1.8.83.

ידי המוסד לביטוח לאומי, משמעות חיובית יותר באמצעות סיווגו כמימון בחשבון צובר. כפי שכבר הובהר, לא קיימות תכניות ביטוח סוציאליות המופעלות באופן טהור על-פי שיטת המימון בחשבון צובר. השאלה המתעוררת היא שאלה אקדמית במהותה, אם כי יש לה השלכות מעשיות, שיפורטו להלן. למשל, כיצד ניתן לדרג תכניות ביטוח סוציאליות על-פני הרצף: מימון בחשבון צובר — מימון בחשבון שוטף. מעבר ליתרון האנליטי-שכלי הכרוך בדיעה זו, יש למדד זה יתרונות נוספים. כבר הובהר, שלשימוש בשיטות השונות יש משמעויות חברתיות, פוליטיות וכלכליות רבות. דהיינו, העובדה שתכנית פועלת על בסיס מימון בחשבון צובר או שוטף מעידה על האידיאולוגיה של מפעיליה ועל המשמעות והלגיטימציה החברתית שבה. ככל שהתכנית נוטה יותר לכיוון של מימון בחשבון צובר כן היא יותר "ביסמארקית" באופייה, או יותר ברוח הביטוח הפרטי, שבו הפרט חוסך למען עצמו; וככל שהתכנית נוטה לכיוון של מימון בחשבון שוטף, כן היא שוויונית יותר באופייה והיא חלק מן החלוקה מחדש של ההכנסות במשק, והסיוע לנזקקים (בקורת המאורע המזכה) מנותק לחלוטין מתשלומיהם. מכאן, שמדד שיהיה רגיש דיו כדי להבחין בין תכניות שונות, ואף לזהות מגמות שונות בכל תכנית לאורך זמן עשוי לשמש כלי ביקורת מצוין בידי מנתחי המדיניות החברתית. יתרה מזו, מדד מעין זה יכול גם להשוות בין תכניות ביטוח סוציאליות בתוך אותו מוסד לביטוח לאומי ואולי להשוות בין כלל תכניות הביטוח הסוציאליות בארץ אחת לעומת ארץ אחרת.

לפני שנפנה לדיון במרכיבי המדד ובמדד עצמו מן הראוי להדגיש נקודה אחת נוספת, והיא ההבדל בין תכניות הביטוח של המדינה או שבתמיכת המדינה, מול תכניות ביטוח של קבוצות וולונטריות (כמו איגודי עובדים) ומול תכניות ביטוח פרטיות. המדד טיב המנחה כל אחת מן הקבוצות האלה

תקופתי (שנתי או אחר) בין הגבייה לגמלאות המשולמות. כללית ניתן לומר, שאחדות וכרמי מחמירים פחות בהגדרת המימון בחשבון צובר ומגדירים כמימון בחשבון שוטף תכניות שהן במהותן אך ורק תכניות מס, כאשר הגמלאות הן חלק בלתי מזוהה מסך המסים המשולמים במשק. לגבי עיקרון זה אין אי הסכמה בין הגישות. הנקודות שבהן נראה שאין חילוקי דעות בין הגישות הן אלה:

1. בביטוח סוציאליות במימון בחשבון צובר הכספים משולמים בידי המבוטחים.
2. בביטוח סוציאליות במימון בחשבון צובר התכנית אמורה לעמוד במימון הוצאותיה בכותח עצמה וללא סיוע חיצוני.
3. בביטוח סוציאליות במימון בחשבון צובר צריכה להתקיים תחילה תקופה של גבייה, כדי לבסס קופה ראשונית לפני שמגיע שלב התשלומים.
4. ביטוח סוציאליות במימון בחשבון צובר עדיף על מימון בחשבון שוטף מבחינה חברתית, שכן קיים סיכוי רב יותר שהוא לא ילווה בסטיגמה.
5. בביטוח סוציאליות במימון בחשבון שוטף יש העברת כספים מקבוצה לקבוצה בתוך אותו דור.
6. בביטוח סוציאליות במימון בחשבון שוטף יש צורך בהתאמה תקופתית של התשלומים והתקבולים כדי להגיע לאיזון. יש לציין, שגם בביטוח סוציאליות במימון בחשבון צובר יש לעתים צורך בהתאמות כדי לשמור על רמה ריאלית של גובה הגמלאות המשולמות.

ד. מדד להשוואת תכניות על-פי בסיס המימון שלהן

מניתוח שתי הגישות עולה, שאין סתירה משמעותית בהגדרות אלא יש סתירה בפרטיות. ייתכן שמואב נטה לייחס לביטוח הסוציאליות בישראל, כפי שהוא מופעל על-

2. מידת יכולתה של תכנית ביטוח סו-ציאלי ספציפית לשלם את התחייבויותיה מכספי המבוטחים בשנה נתונה נבדקת. קיימים ארבעה מקורות קלאסיים למימון תכניות ביטוח סוציאלי זהם: תקבולים מעובדים, תקבולים ממעבידים, רווחים ורי-בית הנצברים משימוש בכספים שנתקבלו והקצאות ממלכתיות או הקצאות מידי גורמי חוץ אחרים.¹⁴ התכניות הנהוגות באוסטר-ריה, בניו זילנד ובדנמרק אינן נתפסות כביטוח הממומן בחשבון צובר, שכן הממ-שלה המרכזית מזרימה את כל הכספים מדי שנה כחלק ממערכת המיסוי, בדומה למצב הקיים בישראל לגבי קצבת אימהות. אחוז ההשתתפות של גורמי חוץ במימון התכנית (קרי, כל מה שאינו תקבולים ממעבידים ועובדים ובנוסף להם הרווחים) משמש אינ-דיקציה לאופי מימון התכנית: ככל שרמת המימון של גורמי חוץ עולה, כן ברור שלפנינו תכנית ביטוח סוציאלי עם אוריינ-טציה של מימון בחשבון שוטף ולהיפך. מבחינת נקודת הראות של הפרט נשאלת כאן השאלה, מי משלים את הכספים לתכ-נית הביטוחית בהנחה שהפרט שילם פחות משקיבל. במידה שהתשלום בא ממבוטחים אחרים, אלמנט הביטוח כאן חזק, אך המימון ממוקד סביב חשבון שוטף; אם התשלום בא מגורמי חוץ (בעיקר המדינה), אזי יש כאן אלמנט רזידואלי שגם הוא ממוקד סביב מימון בחשבון שוטף.

3. אחוז הנהנים מן התכנית בשנה כל-שהי (או בתקופה מסוימת אחרת), שלא השלימו תקופת אכשרה (לא תרמו לתכנית לפני שהיו לנהנים). אחד ההבדלים המש-

והאפשרות של פרטים להצטרף אליהן שו-גים בכל אחד מסוגי התכניות, ואולם המ-אפיין המימוני שלהם הוא הרלוונטי לעג-ייננו. במלים אחרות, גם לתכניות ביטוח שאינן בשליטת הממשלה או בתמיכתה יש אלמנטים של מימון בחשבון שוטף או צובר שהשוואתם וזיהוים עשויים לסייע בידי מנתחי המדיניות. זאת בהתחשב בעובדה, שקיימת דינמיקה פנימית בין קבוצות ביי-טוח סוציאלי אלה והן משלימות במידה רבה זו את זו.¹⁴

כדי לזהות את מיקומה של תכנית ביטוח סוציאלי על-פני הרצף של מימון בחשבון צובר — מימון בחשבון שוטף יש להתייחס במידת האפשר לכמה וכמה רכיבים ואלה הם:

1. אחוז התשלומים הניתנים למבוטחים בחמש השנים הראשונות של התכנית מסך התקבולים באותה תכנית. בבסיס מרכיב זה עומדת הטענה שבביטוח הפועל על-פי מימון בחשבון צובר קיימת העברת כספים מדור אחד למשנהו, למעט מספר קטן של חריגים. לעומת זאת, בביטוח הפועל על-פי מימון בחשבון שוטף יהיו תשלומים מידיים שינצלו את ההכנסות לסיוע לאוכלוסייה שאירע בה המאורע המזכה. השימוש בתקופה של חמש שנים הוכנס הן על-פי הצעתו של ג' לוטן והן על-פי דרך תפעולו של הביטוח הלאומי בארצות הברית,¹⁵ שעקרונותיו מבוססים על הרעיון שהמדינה אינה משתתפת כלל במימון, אלא עיקר המימון מוטל על כתפי המבוטחים ולכן יש לחכות חמש שנים עד לצבירת הון מספיק כדי להתחיל בתשלום-מים.¹⁶

14 דיון על כך ראה במאמרו של מייק רדין, "השותפות הבעייתית: הפנסיות הממלכתיות והפרטיות בריטניה", בטחון סוציאלי, חוברת 22 (נובמבר 1981), עמ' 33-45.

15 על כך ראה לדוגמה: Evelin M. Burns, *The American Social Security System*, New York, Houghton Mifflin Co., 1951.

16 לדיון על עקרונותיו הבסיסיים של הביטוח הלאומי האמריקני ראה: Roy Lubove, *The Struggle for Social Security 1900-1953*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968.

17 ראה: Alan T. Peacock, *The Economics of National Insurance*, Edinburgh, William Hodge and Co., 1952, pp. 22-23.

תשלום מוקדם או מלא הוא תנאי הכרחי להשתתפות בתכנית ולזכאות?

4. מידת תחושת הזכאות של הנהנים באשר למחויבות התכנית כלפיהם. מאחר שביטוח בשיטת המימון בחשבון צובר מבוטח על תשלומי המבוטחים, ותשלומיהם הם הבסיס לתביעה, יש לצפות לרמת סטיגמה נמוכה יותר מזו המתלווה לביטוח בשיטת המימון בחשבון שוטף, שבו הזכאות אינה מבוססת על הקצאות המבוטחים. לדיון זה נכנס אלמנט מעורר מחלוקת והוא אלמנט החיסכון. עובדה היא, שבמספר ארצות חישוב הגמלה נעשה על-פי גובה התשלום בעבר ועל-פי מספר שנות התשלום¹⁸. בחלקו כך המצב גם בישראל לגבי ביטוח זקנה: כל שנת תשלום לאחר עשר שנים מגבירה את זכאות הפרט בביטוח זקנה. מכאן, שאלמנט החיסכון אינו רק דבר דמיוני שנועד להגביר את כוח המשיכה של התכניות לביטוח סוציאלי, כי אם גם מרכיב משמעותי. מאחר שקיים מרכיב של חיסכון, התכניות שהפרט שילם עבורן נתפסות כיוקרתיות יותר. למרות חשיבותו של אלמנט זה מוצע שלא להשתמש ברכיב זה, שכן הסובייקטיביות בו רבה, הנתונים קשים להשגה ויכולים לחול בו שינויים עונתיים התלויים ביכולתם של מפעילי התכניות בתחום יחסי ציבור, קשר לאלמנט החשבונאי שבתכנית.

5. אפשרות ההיוון ושיעור המעוניינים לגצלה. בסעיף זה מדובר על האפשרות שכל מבוטח בנפרד, לאחר מספר שנות תשלום ובהגיע המאורע המזכה, יוכל לקבל את כל השקעתו בתוספת הריבית והרווחים בתשלום אחד. רעיון ההיוון מבוסס על שתי הנחות והוא קשור עם מימון בחשבון צובר. כאמור, קיימת ההנחה, שאנשים מוחזקים

מעתיים בין שתי צורות חשבוניות אלה הוא מקור הזכאות של הפרטים הנהנים מהתכנית הספציפית. יש תכניות ביטוח סוציאלי שבהן כל אדם שאירע בו מאורע מזכה יקבל גמלה ללא קשר לתרומתו, להשלמת תקופת אכשרה וכיו"ב. לעומת זאת, בתכניות אחרות רק מי שישלם ויצבור זכויות באמצעות תשלומיו יהיה זכאי לקצבה. ברור, שהגישה השנייה אופיינית לביטוח הממומן בחשבון צובר והגישה הראשונה אופיינית לביטוח בחשבון שוטף. מבחינת הפרט יכיר לים להיות שני מצבים שבהם הוא נהנה מקצבות בלי שמילא את כל חובתו. אחד, לא היתה לו זיקה קודמת לתכנית (למשל, עולים חדשים המקבלים קו"מ; השני, מי ששילם לתכנית פחות ממה שנתבע ממנו או פחות מכפי שקיבל מן התכנית.

במצבים אחדים אפשר שתתקיים חפיפה בין סעיפים 2 ו-3. ייתכן, שאותם אנשים שאינם זכאים ליהנות מכל ממה שקיבלו הם גם אלה שגרמו למפעילי התכנית להזדקק למימון מגורמי חוץ. ברם, בצד חפיפה אפשרית זו קיימת אפשרות ריאלית יותר של אי חפיפה. כדי להדגים זאת ניקח תכנית ביטוח פרטית של ביטוח רכב. ייתכן מצב שבו רק המבוטחים קיבלו את המגיע להם בקרות המאורע המזכה, אך ההכנסות לתכנית אינן מספקות ועל החברה הפרטית לגייס כספים מבחוץ, כגון סיוע מן המדינה, הלוואות מבנקים והעברה מתכניות ביטוח אחרות. ייתכן גם מצב שבו מצבה הכלכלי של תכנית זו הוא יציב ואנשים שנפגעו רכבם יתבעו סיוע למרות שלא היו מבוטחים והחברה, על-פי שיקול דעתה הבלעדי ומתוך סיבותיה היא, תחליט לסייע להם. יש להבחין כאן בין שתי שאלות: (א) האם המימון מקורו בכספי המבוטחים? (ב) האם

18 בכמה ארצות כמו אוסטרליה וגרמניה קיימות תכניות ביטוח סוציאלי שבהן גובה התשלומים ומשך התשלום מהווים בסיס מהותי בחישוב הקצבה ליחיד בקרות המאורע המזכה. ראה: P. R. Kaim- Caudle, *Comparative Social Policy and Social Security. A Ten Country Study*, London, Martin Robertson and Co., 1973

בחשבון שוטף. גם בקצבאות הסעד שהיו נהוגות בעבר בישראל היה איזה מימד של היוון והוא שיקום בעסקים. זה היה מעין שערוך של הכספים שישולמו לפרט בעתיד ושל השקעתם בשיקום הפרט בעסק.

לפיכך, קיבוצם של שלושת ההכביים הראשונים לכדי מדד אחד המחולק בשלוש תיתן אינדיקציה רגישה לגבי אופי המימון של התכנית. שלושת הרכיבים בנויים על חישובי אחוזים ואחוז גבוה (שואף ל-100%) משמעו תכנית ביטוח סוציאלי שמאפיין אותה מימון בחשבון שוטף, ואילו אחוז נמוך (שואף לאפס) משמעו תכנית ביטוח סוציאלי שמאפיין אותה מימון בחשבון צובר.

להלן הנוסחה לחישוב המדד:

$$\frac{\text{אחוז מקבלי הקצבאות בשנה נבדקת כלשהי שלא תרמו לתכנית} + \text{אחוז השתתפות גורמי חוץ במימון התכנית בשנה נבדקת כלשהי}}{\text{אחוז התשלומים מסד התקבולים בחמש השנים הראשונות}} = \frac{\text{רמת אופי המימון: צובר—שוטף של תכנית ביטוח סוציאלי כלשהי}}{3}$$

על-פי הנוסחה לחישוב המדד, וכפי שמראה הדוגמה לעיל לגבי חוק הבטחת הכנסה, ניתן להגיע לקצהו העליון (תחום 100%), קרי, מימון בחשבון שוטף, ברם האפשרות להגיע לקצהו השני (תחום 0%) קשה יותר והסיכוי למצוא תכנית ביטוח סוציאלי שתזכה לציון זה, קרי, מימון טהור בחשבון צובר, נמוך מאוד. הדבר תואם את הנחתו של מילר שגרס כי "כל תכנית ביטוח כולל במשק פועלת בהכרח במימון שוטף"²⁰, זאת — כאשר הכוונה לנטיית יתר לכיוון המימון בחשבון שוטף ולא קביעה דיכוטומית מוחלטת.

בגדר חוסכים; כמו כן קיימת ההנחה, שע"ב בור כל יחיד מתנהל רישום נפרד שבו מפורט כמה תרם ומה עומד לזכותו, בדומה לנהוג קיים בבנקים ובתכניות ביטוח פרטיות. קיימות שתי שיטות לחישוב זכויותיו של היחיד להיוון: (א) קיום הנהלת חשבונות אישית לכל מבוטח; (ב) שערוך. כלומר, אמנם אין הנהלת חשבונות פרטית לכל מבוטח, אבל קיימות טבלאות כלליות ובהן מידע על תרומת אנשים לתכנית, והסכום העומד לרשות המבוטח משוערך על-פי שנות השתתפותם של המבוטחים בתכנית, הכנסתם, עיסוקם וכיו"ב. הקושי העיקרי בשימוש ברכיב זה הוא בכך שזהו אלמנט של רשות בלבד, היכול לפעול, באי אלו מקרים, גם בתכניות ביטוח סוציאלי במימון

כאמור לעיל, זהו מדד המדרג תכניות ביטוח סוציאלי על-פי סוג החשבונאות הנהוגה בהן. כבסיס להשוואה אילו חישבנו את הציון הרלוונטי על-פי מדד זה לתכנית "הבטחת הכנסה" הממומנת בידי אוצר המדינה בישראל ומשולמת באמצעות המוסד לביטוח לאומי, היינו מקבלים ציון של מאה או קרוב למאה (מאחר שאין תקבולים לתכנית, כל השתתפות המדינה מוצאת בחמש השנים הראשונות, גורמי חוץ הם המממנים ואילו הנהנים לא תרמו לתכנית אלא אם מחשבים את המסים שחלק מהם שילמו בעבר). כזהו גם המצב לגבי תכניות אחרות המכונות תכניות סעד (רוזדואליות)¹⁹.

19 הכוונה לטיפולוגיה של אברהם דורון. ראה "על מהות השרותים להבטחת הכנסה", מגמות, י"ח, מס' 1 (יולי 1971), עמ' 34-41.

20 מילר (לעיל, הערה 1), עמ' 63.

וכרמי ומואב. יש לציין, שהדגמה זו לא הביאה בחשבון שינויים עם הזמן, אלא הת-ייחסה לתקופת זמן אחת — שנת 1981.

1. סיכום

התיזה העיקרית במאמר זה היא, שהשימוש השונה והמבלבל במונחים מימון בחשבון צובר ובחשבון שוטף מקורו בחלקו בהצגת נושא זה כדיכוטומי. למרות שכל הדנים בנושא זה מדגישים את היותו רצף, השימוש בו והצגתו העניינית נשארים דיכוטומיים. במאמר זה הוצג מדד היוצר רצף של אופי המימון והבנוי משלושה רכיבים עיקריים: אחוז התשלומים מסך התקבולים בחמש השנים הראשונות, אחוז מימון החוץ בתקבולים ואחוז מקבלי הגמלאות שלא תרמו לתכנית בשנה ספציפית כלשהי. יעילותו ושימותו של מדד זה נבדקה בעזרת ארבע דוגמאות של תכניות ביטוח סוציאלי, על-פי מקומן ברצף. נראה, שמדד זה יכול לשמש כלי יעיל לפיזור העמימות סביב הנושא. אפשר אולי לשפרו בהוספת או בהשמת אי אלה רכיבים או על-ידי מתן שקלול שונה לרכיביה.

יש להביא בחשבון, שטווח הכיסוי של תכניות ביטוחיות שונות אינו אחד הדבר משמעותי לגבי גובה הקרן הצבורה שעל המוסד המבטח להחזיק. ביטוח זקנה אמור להספיק בממוצע לתקופה של עשרים שנה; ביטוח נכות צריך להספיק בממוצע לתקופה ארוכה יותר של ארבעים שנה; ואילו בייטוח אבטלה צריך להספיק לשישה חודשים. אלמנט זה לא הובא בחשבון במדד המוצע וניתן יהיה להוסיפו בעתיד כרכיב נוסף.

לטענה שהעלה מילר, שרוב תכניות הביטוח הגדולות הן בהכרח על בסיס מימון בחשבון שוטף ולטענותיו של מואב, שהמוסד לביטוח לאומי פועל על בסיס מימון בחשבון צובר, נראה שהאמת נמצאת באמ-

ה. שלוש דוגמאות לשימוש במדד

כדי לבחון את ישימות המדד ואת יכולתו לזהות את האופי של סוג המימון (בחשבון שוטף או בחשבון צובר) של תכניות ביטוח סוציאלי שונות נבחרו ארבע תכניות בעלות מרכיב גבייתי המבוצעות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מאחר שטענת המחבר היא, שהמדד המוצע עשוי להבחין בין תכניות קרובות לגבי סוג המימון המופעל בהן, לא נבחרו להדגמה תכניות שאינן מבוצעות במסגרת המוסד לביטוח לאומי. לו נלקחו תכנית הסתדרותית, תכנית ביטוח פרטית וכו' היינו מגלים שההבדל ביניהן אינו בעל משמעות. לפיכך נבחרו ארבע תכניות ביטוח סוציאלי המופעלות במסגרת הביטוח הלאומי מי ואשר נחקקו במועדים שונים, קיבלו השפעות שונות, והן מעוגנות באידיאולוגיות שונות. מכאן ניתן לשער שיש בהן מוטיבים חשובנאיים שאינם בהכרח זהים. ארבע התכניות שנבחרו הן: ביטוח זקנה (לא כולל ביטוח שאירים והטבה סוציאלית), ביטוח נכות כללית, ביטוח אבטלה וביטוח נפגעי עבודה.

הנתונים הרלוונטיים ומקורותיהם מופיעים בלוח 1. מבחינת הכימות צצה בעיה אחת והיא: כיצד להתמודד עם אחוז מקבלי הקצבאות שלא תרמו למערכת בתכנית בייטוח נפגעי עבודה שבה אין תקופת אכשרה? הפתרון היה חישוב כפול, כלומר, פעם אחת כאילו אין מבוטחים שלא תרמו לתכנית ופעם — בהשמטת קבוצה זו. שני הציונים חוברו זה עם זה וחולקו בשתיים.

תוצאות המדד, כפי שהן מופיעות בלוח 2, מראות שקיימים אי-אלה הבדלים בין התכניות. הפערים ביניהן אינם גדולים אבל הם בעלי משמעות. הנטייה הכללית של תכניות ביטוח סוציאלי אלה היא לכיוון של מימון בחשבון צובר — כפי שטענו אחדות

לוח 1. נתונים גולמיים לחישוב מדר פונ המימון לגבי ארבע תכניות ביטוח פוציאלי

התכנית	סך התשלומים והתקבולים בחמש השנים הראשונות	השתתפות גורמי חוץ בתקבולי 1981	מקבלי קצבאות אשר לא תרמו לתכנית בשנת 1981
ביטוח זקנה	סכום הכסף שנגבה בתכנית זו בחמש השנים הראשונות בלירות (כולל קצבת שאירים): ² 176,060,090	ס"כ התקבולים בשנה זו: ³ 5,959,181,782	ס"כ מקבלי קצבת זקנה: ¹ 274,850
	סכום הגימלאות ששולמו בתכנית זו בחמש השנים הראשונות בלירות (כולל קצבת שאירים): ² 75,966,451	מזה השתתפות גורמי חוץ: 466,981,110 ³	מהם שלא על-פי חוק הביטוח הלאומי: ¹ 31,289
ביטוח נפגעי עבודה	סכום הכסף שנגבה בתכנית זו בחמש השנים הראשונות בלירות: ² 72,386,063	ס"כ התקבולים בשנה זו: ³ 1,251,727,888	ס"כ מקבלי קצבת נפגעי עבודה (לא כולל דמי פגיעה): ¹ 12,587
	סכום הגימלאות ששולמו בתכנית זו בחמש השנים הראשונות בלירות: ² 40,697,428	מזה השתתפו גורמי חוץ: 0%	על-פי חוק הביטוח הלאומי אין לתכנית זו תקופת אכשרה
ביטוח נכות	סכום הכסף שנגבה בתכנית זו בחמש השנים הראשונות באלפי שקלים: ⁴ 1,322,435	ס"כ התקבולים בשנה זו: ³ 948,015,323	ס"כ מקבלי קצבת נכות: ¹ 48,760
	סכום הגימלאות ששולמו בתכנית זו בחמש השנים הראשונות באלפי שקלים: ⁴ 796,227	מזה השתתפו גורמי חוץ: 0%	מהם נכים קודמים: ¹ 12,950
ביטוח אבטלה	סכום הכסף שנגבה בתכנית זו בחמש השנים הראשונות באלפי לירות: ⁵ 27,275,000	מזה השתתפות גורמי חוץ: ³ 0%	מקבלי דמי אבטלה ב-1980 שהיו חיילים משוחררים: ⁶ 23.7%

- 1 המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון, רבעון סטטיסטי, כרך י"ב, מפי' 1, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1982.
- 2 המוסד לביטוח לאומי, דין וחשבון סטטיסטי 1959/60, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, המחלקה למחקר ולסטטיסטיקה, אייר תשכ"א.
- 3 המוסד לביטוח לאומי, מאזן ודרי'ה כפפי לשנת 1980/81 בצירוף הדרי'ה של האקטואר, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1981.
- 4 המוסד לביטוח לאומי, מאזן ודרי'ה כפפי לשנת 1978/79 בצירוף הדרי'ה של האקטואר, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1979.
- 5 בן רבן, ביטוח אבטלה בישראל על רקע מיתון אפשרי בפעילות כלכלית, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, דצמבר 1977.
- 6 לאה אחדות ומנחם כרמי, פקירה שנתית 1980, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, התשמ"א, עמ' 165.

לוח 2. מבלת הישוב סוג המימון בארבע תכניות ביטוח סוציאלי

התכנית	% תשלומים מתקבולים	% מימון חוץ בשנה מסוימת	% מקבלי קצבות שלא תרמו	ציון המדד
ביטוח זקנה	45.15%	9.23%	11.38%	$\frac{65.76}{3} = 21.92$
ביטוח נסגעי עבודה	56.22%	0%	לא רלוונטי	$\frac{56.22}{2} = 28.11$ $\frac{56.22}{3} = 18.74$
ביטוח נכות	60.21%	0%	26.56%	$\frac{86.77}{3} = 28.92$
ביטוח אבטלה	2.7%	0%	23.7%	$\frac{26.40}{3} = 8.80$

מקיימת מערכת כספים החולשת על אחוז ניכר מהתמ"ג ומהווה חלק עוד יותר מש" מעותי מכלל הגבייה מן הציבור ומן המעסיקים. היקף משאבים כגון זה אי אפשר להוציאו לחלוטין מסך הצריכה של הדור הנוכחי. מימון תכניות לביטוח סוציאלי הו"פכת להיות אפוא חלק אינטגרלי מהתמ"ג השנתי בשתי צורות אפשריות: על-ידי תשלומי העברה (ובכך יש אלמנט לכיוון של מימון בחשבון שוטף), או על-ידי השקעות בתעשייה ובפיתוח (ובכך יש אלמנט לכיוון של מימון בחשבון צובר). גם גושא זה לא הוכלל במדד המוצע ואפשר שניתן להשתמש בו בעתיד לשם שיפור המדד. כמו כן לא נעשה שימוש בנושא הרזרבות הכספיות של התכניות השונות. בתכניות הממומנות בחשבון צובר יש לצפות שתימצא רזרבה שנתית מצטברת. אלמנטים אלה ואחרים היו נותנים אולי ציונים שונים במדד, אלא שספק אם היה משתנה אז גם היחס בין התכניות.

צע, כפי שמציגים זאת אחדות וכרמי. להיבטים אחדים של תכניות אלה של המוסד לביטוח לאומי יש גוון של מימון בחשבון צובר, ולאחרים גוון של מימון בחשבון שוטף. הסך הכל של תכניות אלה נמצא אי שם על-פי הרצף, קרוב יותר לקוטב של מימון בחשבון צובר וקיימת דיפרנציאציה עדינה בין התכניות.

דיפרנציאציה זו עשויה להשתנות עם הזמן ויש לעקוב אחריה כדי לזהות מגמות בתחום זה, שהוא מהותי לאופי תכנית הביטוח הסוציאלי לא רק מן ההיבט החשבונאי כי אם בעיקר מן ההיבט החברתי, הפוליטי והכלכלי. כאשר קיימת במדינה כלשהי תכנית ביטוח סוציאלי כוללנית, ברור שקיים גם בהכרח מנגנון גבייה הגובה כסף, בדרך-כלל באורח פרוגרסיבי או לפחות נייטרלי, והמשתלב בתוך מערכת המיסוי הרגילה של אותה מדינה.

למרות שקיימת תקרה לגבייה מאנשים וממעסיקים, הגבייה לביטוח הסוציאלי

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

חוק הסיוע למשפחות ברוכות ילדים, התשמ"ג—1983

הצעת חוק זו הניחה הממשלה על שולחן הכנסת בטרם יצאה זו לפגרה, ב-20 לילולי 1980. מטרתה המוצהרת של הצעת החוק להעניק מעמד מועדף למשפחות ברוכות ילדים, בשל הצרכים המיוחדים שלהן ובזכות תרומתן לחברה. בישראל שיעור המשפחות שיש להן ארבעה ילדים ויותר מגיע לשמונה אחוז בערך מסך כל המשפחות בישראל. משפחות אלה נושאות בעול של גידול חלק גדול מבני הדור הצעיר שיהווה את כוח העבודה העתידי במשק.

לפיכך, לא רק טעמים של צדק סוציאלי, אלא גם טובתה של החברה הישראלית, מחייבים השקעה במשפחות אלה. החוק מציע הטבות בתחומי החינוך (מענק למטרת סיוע במימון רכישת ספרי לימוד ומכשירי לימוד), הנחה במופעי תרבות ואמנות ובכניסה למחיאונים, השתתפות בהוצאות החזקת ילד בפנימית, הנחות בתשלום מסים לרשויות המקומיות והנחות בתחבורה הציבורית. ההטבות ממומנות מאוצר המדינה ופטורות מתשלום כל מס.

מאחר שהכללים והמבחנים למתן ההטבות ופרטיהן הם מרובים ומורכבים, ועשויים גם להשתנות מזמן לזמן בהתאם לנסיבות, נקבעו בהצעת החוק רק היסודות למתן הסיוע למשפחות ברוכות ילדים, ואילו פרטי הסיוע ייקבעו בתקנות. השיפוט בתובענות הקשורות בחוק המוצע יהיה בידי בית הדין לעבודה.

חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג—1983

הצעת חוק זו התקבלה בכנסת בחודש מארס 1983. ההצעה דנה באסירים שריצו את עונשם בבתי הסוהר, השתחררו והם נאלצים לחזור ולחיות בתנאים, במקום ובחברה, שתרמו לסטייתם ולהתדרדרותם לחיי הפשע. מן הסטטיסטיקה שמנהל שירות בתי הסוהר מתברר, ש-60 אחוז בערך מן האסירים כבר נדונו וריצו. עונשי מאסר בעבר. כיום הדעה הרווחת בפנולוגיה היא, שתנאי החיים במאסר אינם מכשירים את האסיר לחיים נורמליים בחברה הפתוחה, לאחר שחרורו מהכלא. אסירים רבים, המבקשים לחזור למוטב עם שחרורם ולהתרחק מדרך הפשע, אינם מסוגלים לכך ללא עזרה והדרכה מצד גורמים אחראיים.

כיום אין למעשה גורם ממלכתי הדואג לאסיר המשוחרר. תחום חשוב וכאוב זה מצוי בטיפולן של אגודות מתנדבים לטיפול באסיר המשוחרר, הפועלות באחדות מערי ישראל בחסותה של הנהלה ארצית. עם כל ההערכה למסירותם ולפעילותם של המתנדבים, אין ביכולתן של האגודות הללו לשאת בנטל הכבד של הדאגה לאסיר המשוחרר. ניסיון החיים מלמד, שלפחות חלק מן האסירים המשוחררים מוצא קשר טוב יותר ושפה משותפת עם רשות עצמאית, גם אם זו בעלת אופי ממלכתי, מאשר עם אותם מוסדות של החברה הקשורים בהכנסתם לבית הסוהר.

בנושא זה ניתן ללמוד מן הספרות המדעית כמו גם מניסיון החיים. אין להתחיל בשיקום האסיר רק לאחר שחרורו, אלא יש לעשות כן בעודו במאסר. יש להכין בעוד מועד תכנית שיקום, שצריכה לכלול הכשרה מקצועית, התמחות בעבודה בתוך כלי בית

הסוהר ובעבודות תוך, הכנת דיוור ומקום עבודה לתקופה שלאחר השחרור וכיוצא באלה. יש גם לעשות לשמירת המסגרת המשפחתית ולסייע בפתרון משברים משפחתיים בעוד האסיר מרצה את עונשו ולאחר שחרורו. שיקום האסיר הוא רצף טיפולי, המתחיל בזמן ריצוי המאסר ונמשך לאחוריו.

גם מן הבחינה הזו משרד ממשלתי אחד אינו מסוגל לטפל בבעיות המורכבות של שיקום האסיר. נציבות בתי הסוהר מתקשה לטפל במכלול בעיות אלה בעוד האסיר מרצה עונשו והיא גם אינה מיוערת, ואף אינה מסוגלת, לדאוג לאסיר לאחר שחרורו. שירותי התיקון במשרד העבודה והרווחה פועלים בתחום זה, אולם שירותים אלה אינם ערוכים מבחינת כוח אדם ותקציבים לקבלת אחריות כוללת בתחום זה.

ההזנחה והמועקה בתחום הטיפול באסיר המשוחרר מחייבים היערכות חדשה, נמרצת ומידית מצד המדינה. אין מנוס וחייבים להקצות משאבים כספיים נוספים למטרה חיונית זו. הקצאת כספים גרידא לאגודות הקיימות אין בה כדי לשפר את המצב. יש לעשות גם לעיצובה של מסגרת ארגונית עם עובדים קבועים, אשר תקדיש את עצמה למשימת קשה זו בהתאם לקווי מדיניות כללית שעליה יסכימו במשותף הגורמים הקשורים לנושא.

הצעת החוק מקימה את אותה מסגרת ארגונית – הרשות לשיקום האסיר. עם זאת, יש בה גם עידוד לקיומם של גופים מתנדבים לשיקום האסיר ולשילובם במסגרת הרשות. הצעת החוק מגדירה את תפקידי הרשות, סמכויותיה, תקציביה, דרכי פעולתה וניהולתה. הרשות תפעל תחת סמכותו של שר העבודה והרווחה.

המאמץ הכספי והארגוני הנדרש לפעילות הרשות אינו רק חובה המוטלת על המדינה למען האסיר המשתחרר, אלא היא גם השקעה נראת פרי ומביאה למניעת הפשע, לחיי סכון בכוח אדם ובאמצעים במלחמה בפשע ולצמצום נזקיה הרבים של הפשיעה.

אשר לפרטים הטכניים הכרוכים ברשות והמפורטים בחוק, הצעת החוק מפרטת את עשרת התפקידים שיוטלו עליה:

1. לגבש מדיניות שיקום לאסירים, ובכלל זה מדיניות שיקום לאוכלוסיות אסירים מיוחדות.
2. להכין, בתיאום עם שירות בתי הסוהר, תכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם, ולהפעילן לאחר שחרורם תוך תיאום, במידת הצורך, עם שירות המבחן למבוגרים.
3. לפעול לקליטת אסירים ולשיקומם בקהילה, לרבות בתחומי התעסוקה, הכשרה מקצועית, הבטחת הכנסה, דיוור ושירותי בריאות.
4. ליזום הקמתם ופיתוחם של שירותי עזר לשיקום האסיר, לרבות שירותי הכוונה ויעוץ.
5. לסייע למשפחות האסירים בעת המאסר ואחריו באמצעות הלשכות לשירותים הביתיים שליד הרשויות המקומיות וגופים אחרים.
6. לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים בנושאים הקשורים בשיקום האסיר.
7. לעודד פעילות התנדבותית בקרב יחידים וגופים בתחום שיקום האסיר, להדריכם ולהנחותם.
8. לפקח על גופים מתנדבים העוסקים בשיקום האסיר ולקבוע כללים להקצבות מתקציב הרשות לגופים אלה.
9. להציע חקיקה וליזום מחקרים בתחום פעילותה של הרשות.
10. לפעול להגברת המודעות הציבורית לבעיית שיקום האסיר.

הצעת החוק הוגשה מטעם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, ויחמיה הם יושבת-ראש הוועדה, חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמחלינו, וחברי הכנסת מרדכי וירשובסקי ורפאל סויסה.

אימוץ ללא הסכמת ההורים הטבעיים

לא שפר חלקה של דגנית. בית המשפט המחוזי בחיפה הצחיר, שהוריה נמנעו דרך קבע מלמלא את חובותיהם כלפיה. היא נולדה בתחילת חודש מאי של שנת 1976. להוריה היו עשרה ילדים בעת הולדתה, וזה עתה נולד להם ילד נוסף. אמה סובלת מדיכאונות, והיא חוזרת ונכנסת לאשפוז בבתי חולים פסיכיאטריים. גם את האב פקדו מחלות שונות. אחיה ואחיותיה גדלו כולם בקטנותם במוסדות או במשפחות אומנות, מבלי שיכלו הוריהם לטפל בהם.

כשהיתה דגנית בבת שלושה חודשים נמסרה למוסד, ולאחר ששהתה בו במשך שלושה ימים החזירה אותה משפחתה הביתה. כעבור חמישה חודשים הביאה אביה ללשכת הסעד וביקש שיסדרוה מחוץ לבית. וכדי לתת תוקף לבקשתו השאיר את בתו בלשכת הסעד וחלף. דגנית סודרה במשפחה אומנת. לאחר ששהתה באותה משפחה במשך חמישה חודשים החזירה אותה משפחתה הביתה ללא תכנון ותיאום עם לשכת הסעד. דגנית שהתה ארבעה חודשים בבית משפחתה, ושוב ביקשה אמה לסדרה מחוץ לבית. אז הוכנסה למוסד ושהתה בו למעלה משלוש שנים.

האם לא קיימה עם בתה קשר משמעותי בהיותה במוסד, והאב טען שביקר אותה במשך תקופה זו שתי פעמים.

דגנית חולה במחלת הכרסת (צליאק), והובאה למוסד במצב קשה. במוסד נזקקה לניתוח ולאשפוז, ואלה השפיעו לרעה על התנהגותה. לאחר מכן הוצמדה לה סטודנטית ומצבה השתפר עד כדי כך שיכלה לתפקד כמעט לפי גילה.

אחותה הבכירה של דגנית, אילנה, קיימה במשך הזמן קשר עם דגנית. אילנה היתה חיילת ונהגה לבקר אצלה מדי כמה חודשים. בבית המשפט המחוזי הביעה אילנה את רצונה לקחת את דגנית ולטפל בה לכשתתחתן. בדיון שנערך לא נטלה אמה של דגנית חלק אבל בית המשפט גם לא שוכנע ברצינות כוונתה של אילנה לחינשא, ולכן קבע שאפשר למסור את דגנית לאימוץ ללא רצון הוריה.

על כך מערער האב בפני בית המשפט העליון. (האם לא נטלה גם הפעם חלק בדיון.) עיקר ערעורו היה, שאילנה אמנם נישאה לאיש, והיא ובעלה מוכנים לטפל בדגנית בביתם. כדי לקבל תמונה מלאה על הצעה זו נדחה הדיון בבית המשפט העליון, ועוברת סוציאלית, שלא טיפלה בדגנית, נתבקשה להכין תסקיר על האפשרות שאילנה תטפל בה ועל מצבה של הילדה כעת.

התסקיר הוגש, וממנו נובע, שדגנית נמסרה בינתיים למשפחה אומנת, המטפלת בה במסירות רבה ומוכנה לאמצה. דגנית התגברה על קשיי הקיבור שלה, היתה לילדה עלילה והיא קושרת קשרים עם ילדים ומבוגרים ומרגישה שייכות למשפחה. היא אינה מדברת על איש מבני משפחתה הטבעית, לרבות אחותה אילנה. דגנית הביעה את רצונה להשתייך למשפחה ולהיות מאומצת כחוק, והיא מרבה לדבר על כך וממתינה לצו האימוץ. העוברת הסוציאלית סבורה שאילנה ובעלה אינם מבינים את הבעיות שיווצרו בעקבות העברת דגנית לרשותם.

השופט שיינבוים קובע, שהוריה של דגנית נמנעו דרך קבע מלמלא את חובותיהם כלפיה. המדובר לא רק בחובות חומדיות, כי אם גם בחובות הרגשיות של הענקת תשומת-לב, אהבה וחיבה, המפתחים בילד את רגש השייכות, נוסכים בו ביטחון עצמי והם הם עיקר חובותיהם של ההורים.

האב הצטרק שמחלותיו, שמהן הוא סובל, מצבה הנפשי של אשתו וקשיי חייו, הם הם שגרמו לכך שאינו מסוגל ליצור את הקשר הדרוש עם בתו. אך השופט שיינבוים לא היה מוכן לקבל את דבריו בנימוק.

חוק אימוץ ילדים, תשמ"א—1981, אינו חוק עונשין. הוא אינו בא להעניש את ההורים על מה שעוללו לילדם או מה שנמנעו לעשות למענו. אם חורה יכול להסביר את התנהי

גותו בסיבות, שלא היו תלויות בו, ולהצביע על כך שנשתנו הנסיבות, והוא מסוגל לתפס קד כחורה מכאן ואילך, לא ייתן הילד לאימוץ. משום שבמקרה כזה הילד יוכל לקבל את הדרוש לו, בית, חום ואהבה, בבית הוריו הטבעיים, ואין טוב מזה עבורו. אך אם מעלה החורה רק "צירוק" בלבד, מבלי שאותו צירוק ייתן יסוד להנחה שבעתיד ישתנה המצב, עדיין הצורך באימוץ עומד בתוקפו. גם חרטה של הורה על מעשיו כלפי הילד אינה יכולה להועיל, אלא אם כן יש בה משום פתח לתשובה שלמה – תשובה, שאין תכליתה מירוק החטא כי אם תיקון המעשה.

חוק אימוץ ילדים בא למען הילד הנתון במצוקה. הילד משווע לישע, לרוב בלי קול, כי עדיין איננו יודע להבחין במצבו. החוק בא לאפשר לחברה לשמוע את קולו מתוך הדממה ולהושיעו במציאת אותו בית, אשר הוריו לא יכלו לספק לו.

במקרה של דגנית לא הראו הוריה התעניינות של ממש בה. צדקה העוברת הסוציאלית הכותבת בתצהירה, שלא קיימת אצלם שום התייחסות כלפי בתם מבהינה חינוכית ורגשית. השופט שיינבוים מפקפק מאוד אם תוכל האחות אילנה להתמודד עם הבעיות, וקיים חשש גדול שהניסיון להעביר את דגנית לביתה לא יעלה יפה. מאידך גיסא, חמשי פחה האומנת גילתה נכונות רבה ויכולת להתמודד עם קשייה של דגנית. בבית המשפחה האומנת מצאה דגנית את שיווי המשקל הדרוש לה. עקירתה מאותה משפחה, שלראשונה בימי חייה נתנה לגביה משמעות למלה "הורים", תיצור אצלה משבר. לפיכך סבור השופט שיינבוים, שאם טובת הילדה לנגד עינינו, אין לטלטל את דגנית ולזעזע את האיזון שמצאה בבית אומניה ויש להשאיר בעינה את הקביעה שדגנית בת אימוץ היא. לדעה זו הצטרפו השופטת נתניהו והשופט בייסקי וכך הוחלט.

גימלאות לידועה בציבור

בחוק הגימלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט—1969, נאמר, שלנושאי משרה המפורטים בתוספת לחוק, ולשאיניהם, ישולמו גימלאות ותשלומים אחרים — כפי שיקבע בהחלטות הכנסת והיא רשאית להסמיך לכך ועדה מוועדותיה. הכנסת הסמיכה את ועדת הכספים להחליט בעניין הגימלאות של נושאי משרה שיפוטית. בהחלטה זו הוגדר הביטוי "שאי" ככולל את "בן-זוגו של הנפטר". לפי התקנות לעניין שאיריו של שופט, הממונה על הגימלאות הוא מנהל בתי המשפט, ואילו יש להגיש בקשה לגימלה.

אמיליה פנתה למנהל בתי המשפט, הודיעה לו כי היתה הידועה בציבור של שופט שנפטר, ותבעה שתשולם לה קצבת שאירים. בקשתה זו נדחתה מן הטעם שהביטוי "בן-זוגו של הנפטר" שבהחלטה אינו כולל ידועה בציבור כ"בן-זוג". אמיליה ערערה על החלטה זו לפני נשיא בית המשפט העליון (צורת עתור זו נקבעה בחוק).

לטענת פרקליטה של אמיליה, שגה מנהל בתי המשפט בהחלטתו. לשם פירוש הביטוי "בן-זוג בהחלטה מן הראוי, לטענתה, להידרש להוראות חוק שיחות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תשל"ל—1970, שבו פורטו שאיריו של נפטר, וביניהם "מי שהיתה אשתו בשעת מותו, לרבות מי שהיתה ידועה בציבור כאשתו וגרה עימו אותה שעה". יש לפרש אפוא את הביטוי "בן-זוג" שבהחלטת ועדת הכספים באופן שביטוי זה יכלול את מי שהיתה ידועה בציבור כאשתו של הנפטר.

לדעת נשיא בית המשפט העליון, השופט כהן, אין טענה זו מבוססת. חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון הסדיר את עניין הגימלאות לנושאי משרה בדרך מיוחדת, ושונה מזו שבחוק שיחות המדינה (גימלאות), ואין הוראות חוק אחרון זה חלות על עניין גימלאות לנושאי משרה. בפסק דין אחד של בית המשפט המחוזי נאמר בעניין פירוש הביטוי "איש ואשתו": "כאמור, רק לפי הפירוש הרגיל והפשוט של המלים איש ואשה אפשר היה להגיע לידי מסקנה שכוונת המחוקק היא רק לאיש ואשה נשואים. ברם,

כוונח זו אפשר ללמוד גם משורת החוקים אותם הזכרתי... ומהם ברור, כי כאשר מתכוון המחוקק להעניק זכויות לידועה או לידוע בציבור, הוא עושה זאת במפורש, בין אם על-ידי הוראת מיוחדת בסעיף מיוחד ובין אם על-ידי הכללת הירועה בציבור או הירוע בציבור בתוך הגדרת המונחים איש, אשה, אלמנה וכו', בהשתמשו במקרים אלה במלה לרבות...".

מה פירוש המושג "בן-זוג? נושא ה"ירועה בציבור" נדון בהרחבה בכמה מאמרים. כותב פרופ' פרידמן: "בתי המשפט תופשיים אפוא כיום לפרש את המונח בן זוג שלא בהתאם לפירוש המונח המקביל בדין האנגלי. יתכן מאד שיש לפרש מושג זה בהתאם להשקפת השורת אצלנו כיום, ולא בהתאם לגישה אשר היתה מקובלת בתקופת המנדט, שעה שנחקקה הפקודה, ונראה כי ההשקפה המקובלת על חלק ניכר מהציבור היא, כי אשה שחיה תקופה ארוכה עם גבר כידועה בציבור והיתה תלויה בו לפרנסתה, ראויה להגנת החוק...".

שונה מזה דעתו של פרופ' שאוה, הקובע: "כעקרון ניתן לומר, כי כל אימת שתחוק משתמש בביטויים בן זוג, אשה או בעל, בלי לומר מפורשות שביטויים אלו כוללים גם את הירועה ו/או הירוע בציבור, הרי משמעותם היא אך לבן זוג מנישואין כדיו".

לפיכך, מסכם השופט כהן שאת הביטוי בן-זוג בהחלטה שלפנינו יש לפרש לפי המשמעות הרגילה, הווי אומר בן-זוג הנשוי לבן-זוג האחר. בשורה ארוכה של חקיקות שהקנו זכויות סוציאליות לזכאים שונים נזקק המחוקק הישראלי להגדרות מיוחדות, כדי להעניק זכות גם לירועה בציבור, אך בכל החלטות לגבי נושאי-משרה ברשויות השלטון, שנתקבלו בוועדת הכספים או בוועדת הכנסת, בהגדרה "שאי" מדובר רק בבן-זוג של הנפטר או בבן-זוג של הזכאי לגימלה. בולט הדבר, שמתוקם המשנת היה סבור שלגבי נושאי-משרה ברשויות השלטון מן הראוי להקנות זכויות לגימלה לירועה בציבור.

ערעורה של אמיליה נדחה, אך היא לא אמרה נואש. אמיליה, שהיתה "ירועה בציבור" של שופט תל-אביבי במשך שבע שנים, פנתה ליושב-ראש ועדת הכספים, ח"כ הרב שלמה לורנץ מאגודת ישראל, כדי שיביא את עניינה לדיון בוועדה. ח"כ לורנץ לא השיב כלל על מכתביה. אמיליה פנתה אפוא לבית המשפט הגבוה לצדק, שתבע בוועדת הכספים להשיב מדוע לא תשנה החלטה קודמת שלה, משנת 1969, באופן שגם לירועה בציבור של השופט תהיה זכות לגימלאות. למרות שחלפו 40 הימים שקבע בית המשפט הגבוה לצדק לקבלת תשובתה של ועדת הכספים טרם השיבה ועדה זו על הפנייה. מאבקת של אמיליה לא תם.

פרסומים חדשים

הורביץ, מרדכי, האדם בגיל השלישי, תל-אביב, ספרית המינהל, 1983. 172 עמ'.
הספר דן בבעיות הדמוגרפיות, הפסיכולוגיות והסוציולוגיות של הזקנה. כמו כן נידונים בהרחבה הפרישה מן העבודה, תכנונה והשלכותיה. ניתן למצוא בו לוח מונחים ורשימת מוסדות במערכת הטיפול בקשישים.
המחבר עומד בראש המרכז לפרישה מתוכננת של הסתדרות הפקידים.

יצחקי, יצחק, זכויות הילד בחקיקה הישראלית, פפירוס, בית התוצאה של אוניברסיטת תל-אביב, תשמ"ג, 224 עמ'.

תיאור הרקע התיאורטי והשלבים הרבים שקדמו לקבלת "חוק יצחקי". חוק זה מתחלק לשלושה פרקים: (א) חוק לימוד חובה, תשל"ה—1977; (ב) חוק לימוד חובה (חינוך מיוחד), תשל"ט—1979; (ג) חוק העונשין, תשל"ז—1977.

הנספחים כוללים חוקים ותקנות לגבי זכויות הילד בחוקי מדינת ישראל, רשימת ארגונים וולונטריים למען הילד והזריג והוריו ורשימת קרנות ומוסדות שמעניקים מלגות ללימוד במוסדות להשכלה גבוהה.

Bull, David & Wilding, Paul (eds.), *Thatcherism and the Poor*, London, Child Poetry Action Group, 1983. IV+92 pp.

חוברת זו מנתחת את האידיאלוגיה ואת התוצאות של מדיניותה של מרגרט תאצ'ר בתחומים של שמירת רמת ההכנסה של הנזקקים, מיסוי, שיכון וחינוך, החל מן המניפסט של המפלגה השמרנית הבריטית שחובר בשנת 1979 ועד עכשיו. כמו כן נסקרת בקצרה השפעת התקציב הבריטי לשנת 1983 על הרווחה הסוציאלית.

Floyd, Michael et al., *Schizophrenia and Employment — Final Report of Main Study*, London, Tavistock Institute of Human Relations, 1981. VII+145 pp.

נושאי המחקר היו 143 חולי סכיזופרניה ששוחררו מבתי-חולים. המחקר בדק את מצב החולים כעובדים לפני אשפחם, ובעיקר אחריו. בין הממצאים בולטת העובדה שפחות ממחציתם עברו בשנה הראשונה שלאחר שחרורם. החוקרים משתדלים לאתר את הסיבות השונות למצב זה ומנסים לראות מה ניתן לעשות על-מנת לשפרו. לדעתם, נושאי המחקר מייצגים נאמנה אוכלוסייה של כמה מאות אלפי חולים. לבסוף, מציעים החוקרים מספר פעולות שעשויות להחזיר חלק נכבד מן החולים למעגל העבודה למרות מצב התעסוקה הקשה השורר כיום באנגליה.

Haskins, Ron & Gallagher, James J. (eds.), *Models for Analysis of Social Policy — An Introduction*, Norwood, New Jersey, Ablex Publishing Corporation, 1981. XVII+238 pp.

ספר זה, הראשון בסדרת ספרים בתחום המדיניות הסוציאלית הנקוטה כלפי ילדים ומשפחות, מתמקד בעיקר בשיטות של ניתוח מדיניות סוציאלית. כמו כן מובאת בו סקירה של ההתפתחות ההיסטורית של ניתוח המדיניות הסוציאלית בארצות הברית, תוך הדגשת הגורמים שסייעו להתפתחות, הצורך בניתוח מדיניות סוציאלית והתחומים שבהם ניתן ליישם ניתוח זה.

הספר מתאר מודלים לניתוח מדיניות סוציאלית ודן בהם תוך שימוש בבעיות הקשורות למדיניות הטיפול בילד ובמשפחה, כגון טיפול בשעות היום, אימוץ, משפחות אומנות, בריאות הילד והמוגבלים.

International Social Security Association, *The Social Protection of Self-Employed Workers*, Geneva, ISSA, 1982 (Social Security Documentation, European Series no. 7). 110 pp.

זהו דיווח-שבון של הכנס האזורי האירופי בנושא הזכויות הסוציאליות של עובדים עצמאיים שאינם חקלאים, שנערך בפאריס, בנובמבר 1981. החוברת כוללת את הדיווחים במלואם, את מסמכי הרקע שהוצגו בכנס וכן את סיכום הדיונים בוועדות ובמליאה ואת המסקנות. נוסף על כך מובאים דו"חות על המצב באוסטריה, בבלגיה, בצרפת, בגרמניה ובלוקסמבורג.

Jahoda, Maries, *Employment and Unemployment — A Social-Psychological Analysis*, Cambridge University Press, 1982. VIII+112 pp.

תוך השוואת מצב התעסוקה הנוכחי וההשפעות שחיו לאבטלה בתקופת המשבר הכלכלי בשנות ה-30, מראה פרופ' ג'הודה שההשפעה הפסיכולוגית כיום הרסנית לא פחות משהייתה בשנות ה-30, למרות השינויים הסוציאליים העצומים שחלו בינתיים. הספר מסתיים בדין על התוצאות החברתיות והפסיכולוגיות האפשריות אם יימשך מצב זה של אבטלה הולכת וגוברת, בשנות ה-80.

Köhler, Peter A. & Zacher, Hans. F. in collaboration with N. Partington (eds.), *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*, London, Frances Pinter (Publishers), 1982. VIII+471 pp.

בקובץ זה מובאים חמישה מאמרים שמטרתם לתאר את התפתחות הביטוח הלאומי בחמש מדינות מערב-אירופיות, כדי לקדם את המחקר ההשוואתי בנושא זה וכדי להסיק לקחים לגבי כיוון ההתפתחות הרצוי. כל המחברים עוסקים בהוראת משפטים, רובם חיברו ספרים על חוקי הביטוח הסוציאלי בארצם.

Munnell, Alicia H., *The Economics of Private Pensions*, The Brookings Institution, 1982. XIV+240 pp.

הספר חושף את הגורמים שהשפיעו על הגידול בתכניות הפנסיה הפרטיות בארצות הברית, תוך הדגשת הדרכים שבהן תכניות אלה משפיעות על הכלכלה. מובא כאן תיאור של יחסי הגומלין המורכבים בין ביטחון סוציאלי מחד גיסא לתכניות פנסיה פרטיות מאידך גיסא. כיום יש למחצית מכלל האדם האמריקני תכניות פרטיות לפנסיה, והפרק האחרון בוחן מתוך גישה פסימית במקצת, את עתידן של תכניות אלה בארצות הברית.

Phillipson, C., *Capitalism and the Construction of Old Age*, Macmillan Press, 1982. XIV+188 pp.

הספר בוחן את מדיניותה של ממשלת בריטניה כלפי הזקנים וחושף את כישלון הרפורמיזם שנתעשה בתחום הפנסיה והשירות הרפואי, ובאספקת מגורים מתאימים. הספר קורא תיגר על השמרנות ועל חוסר התעניינותם של עובדי הרפואה והרווחה בזקנים. כמו כן דן הספר בסיכויים לפיתוח מדיניות חברתית סוציאליסטית ובעיות שמדיניות זו, שתענה על הצרכים של האוכלוסייה המזדקנת, מעוררת.

Sudman, Seymour & Bradburn, Norman M., *Asking Questions, A Practical Guide to Questionnaire Design*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, London, 1983. XVII+397 pp.

המחברים מקשרים בין מחקריהם וניסיונם האישי ובין הממצאים הערכניים ביותר של מחקרים אחרים. הם משלבים טכניקות שתוכחו עצמן עם ממצאים ושיטות חדשניים. המחברים מדגימים כיצד להחליט, איזו אינפורמציה נחוצה, כיצד לנסח שאלות תוך שמירה על מינימום של הטיה ועיוות, כיצד להשתמש בשאלות

מוצלחות משאלונים קיימים, כיצד לבקר את רמת האיום בשאלות. כמו כן מראים המחברים כיצד ניתן לעודד תגובה בעזרת שאלות מתאימות, איזו שיטת ארגון יש לנקוט, כיצד להתאים את השאלות והמתכונת לשיטת הארגון, כיצד לבחון את התוקף והמהימנות של השאלון וכיצד לשפרו כדי להשיג תוצאות טובות יותר.

Timms, Noel & Rita, *Dictionary of Social Welfare*, London Routledge & Kegan Paul, 1982. VI. + 217 pp.

העוסקים במקצועות המסייעים מתייחסים תכופות למחסור, לזכויות מסוגים שונים, לתוצאות של ריבוד חברתי וכדומה. יש לקשר בין מונחים אלה, ורבים אחרים, ובין ההתפתחויות האחרונות שחלו בתחום המעשי של הרווחה ובתחום הדיון הספרותי בה. דבר זה מנסה לעשות המילון. הוא ידע שימושי בעיקר למעוניינים במבוא לרווחה סוציאלית ולמדיניות סוציאלית, בהקשר הבריטי.

בסופם של מרבית הערכים ניתן למצוא הפניות למי שמעוניינים בנושא בהרחבה ולמי שמעוניינים לדעת כיצד משתמשים במונח בלשון הרווחה הסוציאלית.