

תחושת הרווחה בישראל בתחום הטיפול באדם המפגר • קריירות חדשות לעניים" - סקירת הקריירה של רעיון חדשני • אי-שוויון בהכנסות, הרכב ההכנסה ומגמות מקרו-כלכליות • עקרונות ותמורות באינטגרציה בחינוך בישראל - לקראת גישה מערכתית • מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה • המשפחה ויחסי הדורות בשנים המאוחרות מפרספקטיבה היסטורית • מעונות לזקנים הפועלים ללא רישיון: איכות הטיפול ותהליך הפיקוח • תחושת הרווחה - משפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות דו-הוריות.

התפתחות שירותי הרווחה בישראל בתחום הטיפול באדם המפגר • "קריירות חדשות לעניים" - סקירת הקריירה של רעיון חדשני • אי-שוויון בהכנסות, הרכב ההכנסה ומגמות מקרו-כלכליות • עקרונות ותמורות באינטגרציה בחינוך בישראל - לקראת גישה מערכתית • מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה • המשפחה ויחסי הדורות בשנים המאוחרות מפרספקטיבה היסטורית • מעונות לזקנים הפועלים ללא רישיון: איכות הטיפול ותהליך הפיקוח • תחושת הרווחה - משפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות דו-הוריות.

בטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

**יוצא לאור על-ידי
המוסד לביטוח לאומי**

**ירושלים • טבת תשנ"ז • דצמבר 1996
חוברת 48**

בחברת זו

התפתחות הטיפול באדם המפגר בישראל מאז הקמת המדינה ועד ימינו היא נושא מאמרם של ד"ר מאיר חובב וד"ר אבי רמות, המחלקים את התקופה לארבע תקופות משנה, כל אחת לפי התייחסות שהודגש בה במיוחד על רקע השינויים במעמדם של הגופים הרשמיים שהנושא נמצא באחריותם.

על התפתחות יישומו של רעיון חדשני בתחום הטיפול באוכלוסיות מצוקה עומדים פרופ' יוסף קטן וד"ר טליה אתגר. הכוונה היתה להעסיק עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" בארגוני הרווחה הפורמליים ולספק בדרך זו תעסוקה לעניים, למובטלים ולבני אדם אחרים הנוקטים לעזרתם של ארגונים אלה. לאה אחדות בודקת את מגמות אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל, כפי שהתגלו בשנים 1979-1993, ואת ההתפתחויות המקור-כלכליות העיקריות והשפעתן על התחלקות ההכנסות תוך קשירתן לשינויים שהתרחשו בהכנסה ובהרכב האוכלוסייה.

מדיניות האינטגרציה בחינוך והתמורות שהתרחשו ביישום האינטגרציה בישראל מנותחות מחוץ גישה מערכתית במאמרו של רוזה שביט ופרופ' רינה שפירא, המציגות על רקע של תיאור הגישות השונות בעד ונגד האינטגרציה, והתוצאות שהושגו בעזרתה, שמונה צירים עיקריים שעל פיהם מנותחים מאפייניה העיקריים.

לשאלה באיזו מידה מובטלים נוטים לחזור שוב ושוב למערכת של מקבלי דמי אבטלה, במטרה לנצל את החוק ולהימנע מלחפש עבודה, מוקדש מאמרו של אסתר טולידנו, המביאה נתונים מפורטים על חכונותיהם של מקבלי דמי אבטלה בתקופה שבין ינואר 1990 לדצמבר 1993.

פרופ' תמרה הראבן מתארת את התפתחותה של המשפחה באמריקה, על השינויים שהיו בה, מבחינת ההתנהגות הרמוגרפית וארגון משק הבית, תזמון המעברים במסלול החיים והשפעתם על ההסתגלות מתוך פרספקטיבה היסטורית מאז המאה ה-19 ועד ימינו.

קיומם של מעונות לזקנים הפועלים ללא רישיון וללא פיקוח נדרן במאמרם של ד"ר רחל פליישמן ועמיתיה, שבדקו את איכות הטיפול ואת התהליך הנדרש מן המעונות האלה כדי לקבל רישיון כחוק, לאחר שאותרו המעונות ונתגלו הליקויים, שחלק מהם עלו על סדר היום הציבורי בישראל.

תחושת הרווחה של ראשי משפחות חד-הוריות בהשוואה לראשי משפחות דו-הוריות, ממה היא נובעת ומה הם הגורמים המשפיעים עליה, היא נושא מאמרה של ד"ר אורנה כהן, שחקרה כמעט 200 נבדקים, דוברים אבות ואימהות של משפחות חד-הוריות המגדלות את ילדיהן בעצמן ומיעוטם ראשי משפחות דו-הוריות (אבות ואימהות).

★

"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

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

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

תמערכת:

גב' עירא כהנמן (יו"ר)

לאה אחדות

פרופ' אברהם דורון

שלמה כהן

פרופ' משה סקרן

פרופ' אריה שירום

ד"ר מיכאל שלו

יוסי תמיר

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון
ודפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

5	ד"ר מאיר חובב, ד"ר אבי רמות	התפתחות שירותי הרווחה בישראל בתחום הטיפול באדם המפגר
21	פרופ' יוסף קטן, ד"ר טליה אתגר	"קריירות חדשות לעניים" - סקירת הקריירה של רעיון חדשני
37	לאה אחדות	אי-שוויון בהכנסות, הרכב ההכנסה ומגמות מקרו-כלכליות
66	רונה שביט, פרופ' רינה שפירא	עקרונות ותמורות באינטגרציה בחינוך בישראל - לקראת גישה מערכתית
92	אסתר טולידנו	מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה המשפחה ויחסי הדורות בשנים המאוחרות מפרספקטיבה היסטורית
107	פרופ' תמרה כ' הראבן	מעונות לזקנים הפועלים ללא רישיון: איכות הטיפול ותהליך הפיקוח
117	ד"ר רחל פליישמן, אילנה הולצר, דרור ולק, גיני מנדלסון, גד מזרחי, מרים בר-גיורא, פאני יוז	תחושת הרווחה - משפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות דו-הוריות
129	ד"ר אורנה כהן	סקירת ספרים חדשים
143	פרופ' יוסף קטן, ד"ר מוחמד חאג'י-יחיא ד"ר רון שור	חקיקה ופסיקה סוציאלית
150	אריה וולף, עו"ד	

התפתחות שירותי הרווחה בישראל בתחום הטיפול באדם המפגר

מאת ד"ר מאיר חובב, ד"ר אבי רמות**

3. התקופה השלישית, משנת 1977 עד שנת 1985, היא תקופת הארגון מחדש של השירות למפגר כיחידת סמך. שינוי ארגוני זה הביא להעלאת רמת יחידת השירות לאגף בכיר. משמעות הדבר היתה ריכוז נושא התקציב והטיפול בעובדים באותה יחידה, לצד ההיבט הטיפולי. בתקופה זו התגבש השירות מבחינה אידיאולוגית וערכית ונקבעה מדיניות בתחום מים של מניעה ושל הטיפול המוסדי-פנימייתי והקהילתי. כמו-כן מאופיינת תקופה זו בהשקעה בתחומי התכנון, המחקר וההערכה.

4. התקופה הרביעית, משנת 1986 עד שנת 1994, היא התקופה שבה נמשכו פיתוחם והרחבתם של השירותים לאדם המפגר, תוך התקדמות בנושאים אלה: ההיבט המשפטי-חוקי, תהליכי אבחון, תמיכה במשפחה ו-שיתוף ההורים בתכנון ובטיפול השיקומי. בתקופה זו הוקצו משאבים מיוחדים לצמצום מספר הממתינים לסידור מוסדי ולפיתוח הדיור בקהילה.

כאמור, לפני שנחאר את התפתחות הטיפול באדם המפגר מאז 1948 נביא כמה ציוני דרך לתקופה שלפני קום המדינה.

הטיפול באדם המפגר בארץ-ישראל החל בערך 20 שנה לפני שקמה מדינת ישראל. בית-

א. מבוא

הטיפול באדם המפגר בישראל החל עוד לפני קום המדינה. גם בתחום זה, כמו בתחומים אחרים בחברה הישראלית, היו התפתחויות בכל הנוגע לתפיסות הטיפוליות ולהרחבת השירותים הניתנים לאוכלוסייה. נושאים אלה ייסקרו להלן, לאחר תיאור קצר של מה שנעשה בתחום הטיפול במפגר בתקופה שלפני הקמת המדינה.

התקופה שמאז הקמת המדינה חולקה ל-4 תקופות משנה, שכל אחת מהן מדגישה היבט שהוא מיוחד לה, מבחינה ארגונית לפחות.

1. התקופה הראשונה, משנת 1948 עד שנת 1961 היא תקופת ראשית ההתארגנות של הטיפול באדם המפגר. מבחינה ארגונית ניתן השירות כחלק משירותים אחרים (ילד ונוער וחסות הנוער). ניתן לאפיין תקופה זו כתקופה של התנסות ראשונית.

2. התקופה השנייה, משנת 1962 עד שנת 1976, היא התקופה שבה הוקם במשרד הסעד השירות למפגר בתור מסגרת ייחודית לטיפול במפגר. תקופה זו מאופיינת בהתרחבות השיירות ובמיסוד גיסינות התקופה הקודמת.

* האגף לקידום נוער ומבוגרים ושירותי תקן, משרד העבודה והרווחה.
** ג'וינט - מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

2. התפתחות החינוך המיוחד עם הקמתו של המדור לחינוך מיוחד בשנת 1950 נמצאו בו קרוב ל-400 תלמידים רשומים ב"חינוך המיוחד". רובם של תלמידים אלה היו ילדים עם בעיות הסתגלות והתנהגות חריגה, ולא דווקא מפגרים בשכלם.

על-פי עדויות רשמיות (מרבך, 1968) היו ב-ישראל בשנת 1957 22 כיתות לילדים עם פיגור בינוני, שלמדו בהן 252 תלמידים, ו-276 כיתות לילדים עם פיגור קל שלמדו בהן 5,284 תלמידים.

מספרים אלה גדלו בהתמדה ובשנת 1962 כבר היו במסגרת החינוך המיוחד 49 כיתות לבעלי פיגור בינוני, שלמדו בהן 569 תלמידים, ו-638 כיתות לבעלי פיגור קל, שלמדו בהן 12,028 תלמידים.

בשנת 1954 פורסמה תוכנית הלימודים הראשונה המיועדת להוראה של תלמידים בעלי פיגור קל. תוכנית זו היתה מבוססת, במידה רבה, על מאמרה של נעמי גליקסון, "הדאגה לילד המפגר", שפורסם בשנת 1950 ובו נטען ששיעור הפיגור השכלי בקרב האוכלוסייה בארץ הוא בין 6 ל-8 אחוז (גניגר, 1968א).

בשנים 1956-1957 נמצאו במספר יישובים בארץ - עכו, ירושלים, תל-אביב, באר-שבע, לוד, רמת-גן ופתח-תקוה - מעונות יום משותפים למשרד החינוך ולמשרד הסעד. בכל מעון כזה למדו בין 10 ל-15 ילדים. בשנת 1960 נפתחה ביוזמת אק"ם גם כיתה מיוחדת לכלכלת בית בבית-ספר או"ם בחיפה.

3. התפתחות הטיפול המוסדי כאמור, המעון הפנימייתי הראשון שנפתח, לאחר קום המדינה היה מעון "רוחמה" בכפר-סבא, שהוקם כמעון ממשלתי ביוזמת אירנה גסטר, שהיתה חלוצה במחן טיפול לאוכלוסייה זו בישראל. שנתיים מאוחר יותר נפתח מעון "גבעת שמש" ושנתיים לאחר מכן, בשנת 1956, נפתח מעון "מקים" ברמלה.

הספר הראשון לילדים מפגרים, "נצח ישראל", נפתח בתל-אביב בשנת 1929. תחנת האכתון הראשונה הוקמה בתל-אביב בשנת 1936, ביוזמתו של פרופ' שניאורסון. שנה לאחר מכן, בשנת 1937, נפתח בתל-אביב בית-הספר הראשון לילדים עם פיגור בינוני (גניגר, הרצאה בקונגרס הרביעי, 1968).

הטיפול הפנימייתי החל בשנת 1931. אירנה גסטר פתחה בירושלים מוסד קטן והחלה לטפל במספר מצומצם של ילדים. פנימייה קטנה זו היתה הגרעין לבניית פנימייה הגדולה יותר, בשם "רוחמה", שפתחה אירנה גסטר בכפר-סבא בשנת 1952.

בתקופת טרום המדינה, בשנת 1945, נפתחה עוד פנימייה, היא פנימיית לבצלר בהרצליה, שהקימה גבי לבצלר (מרבך, 1968).

ב. התקופה הראשונה: ראשית ההתארגנות (1948-1961)

1. מגמות

עם קום המדינה, במאי 1948, היו במדינה הצעירה ארבע פנימיות לילדים מפגרים ובהם 150 דיירים ו-25 כיתות לחינוך מיוחד ובהם בערך 350 תלמידים. רשימת המטופלים הרשמית כללה 365 שמות. כבר אז אפשר היה להבחין בשתי מגמות עיקריות: טיפול פנימייתי וטיפול קהילתי (מרבך, 1968).

בשנת 1950 הוקם המדור לחינוך מיוחד במסגרת האגף לחינוך יסודי במשרד החינוך והתרבות. באותה שנה התארגנה לראשונה בירושלים קבוצת הורים לילדים מפגרים ש-שמה לה למטרה לייצג ולסגור על הילדים ולפתח בשבילם שירותים. מסגרת זו קראה לעצמה אק"ם. שנה מאוחר יותר, ב-1951, הוקמה מסגרת דומה בעיר תל-אביב (אק"ם, 1968).

זה היה בבעלות פרטית על בסיס כלכלי". מפעל זה היה כנראה יוצא-דופן כל כך שלא נזכר בפרסום של משרד הסעד. בפרסום רשמי של המשרד נמנו בשנת 1962 250 ילדים במעונות יום, 50 במע"שים ו-60 קיבלו עזרה ביתית. מספר ההפניות הכללי בשנה זו היו 2,225 (אהרוני וגניגר, 1963).

החל משנת 1953 פרסם אק"ם חוברת שנקראה "ילדנו המפגרים" בעריכתם של יצחק גניגר, ד"ר שפיגל וד"ר שטראוס. בשנת 1959 שונה שם החוברת ל"ילדנו" (אק"ם, 1968).

ג. התקופה השנייה: ארגון השירות למפגר (1962-1977)

1. הקמת שירות נפרד לטיפול במפגר¹ בשנת 1961 ביקר בארץ פרופ' א' ג'יקובס, איש מקצוע ידוע באירופה שנשלח לישראל מטעם האו"ם במטרה לעזור למדינה הצעירה והמתפתחת לפתח שירותים סוציאליים. ביקורו בארץ הביא לפתיחת המע"ש הממלכתי הראשון בירושלים ולהחלטה להקים רשות נפרדת לטיפול במפגרים מבוגרים. כתוצאה מכך הופרד הטיפול באדם המפגר מן השירות לילד ונוער במשרד הסעד.

השירות המיוחד לטיפול במפגר הוקם ב-1 באפריל 1962, כאשר רוכזו במשרד הסעד שירותים וסמכויות מיחידות אחרות שפעלו במשרד: ממעונות חסות הנוער - הפנימיות למפגרים, מן השירות לילד ונוער - הטיפול בילדים מפגרים ומן השירות לסעד כללי (המקביל לשירות לסעד המשפחה של היום) - הטיפול במפגרים מבוגרים.

הטעם לשינוי היה: מורכבות הטיפול במפגר ומשפחתו והצורך בהתמקצעות טוב-

באותה שנה נפתח מעון "שיקמה" ברעננה, ביחמת משולם לנגרמן. מעון "שיקמה" נחשב שנים רבות למעון המוביל מבחינת הטיפול באדם המפגר בישראל.

המעונות הממשלתיים ואלה שכניהול פרטי התפתחו במקביל. המעונות הפרטיים היו בדרך כלל קטנים והומוגניים יותר מאשר המעונות הממשלתיים. לדוגמה: מעון "מקים" ברמלה היה מיועד לילדים בעלי פיגור קל, ומעון "אמשינוב", שהוקם בשנת 1957, היה מיועד רק לתינוקות בעלי פיגור קשה ועמוק.

מבין המעונות הממשלתיים יש לציין את מעון "הכפר השוודי" בירושלים שהוקם בשנת 1957 במתחם ששימש לריפוי חולי ריאות, ואת מעון "בני-ציון" בראש-העין, שהוקם בשנת 1961. שניהם כללו אוכלוסיות הטרוגניות של חניכים. מצבת החניכים בשנת 1962 כללה 695 חניכים במעונות ממשלתיים, ו-469 במעונות פרטיים וציבוריים.

4. התפתחויות בקהילה שירותי הקהילה כללו, מלבד החינוך המיוחד לילדים, גם שירותי תעסוקה למפגרים מבוגרים. למרות שנוטים לייחס למע"ש ירושלים את הבכורה בתחום העבודה המוגנת (1961), היו יוזמות בתחום התעסוקה שקדמו למע"ש (מפעל תעסוקה שיקומי).

בשנת 1955 הקימה אק"ם את בית האריגה בירושלים, שהיה המפעל המוגן הראשון מסוגו בישראל. עדות מעניינת על אחת המסגרות המוגנות מסר אברהם הוכוולנד בחוברת סעד (מס' 2, מרס, 1957). הוא מספר על רשמי סיוור ב"מרכז שיקום" בנתניה: "המרכז לשיקום מונה לעת עתה חמישה מפעלי תעשייה: נגריה (25 עובדים), מפעל סריגה (15 עובדים), מברשות (7 עובדים), בית חרושת לאריגים (8 עובדים), ותעשיית מזרונים (12 עובדים). מפעל

1. התיאור מתבסס בעיקר על מאמרו של מ"א קורץ (1975), המסכם את התקופה.

ציבוריים והוקצו לכך משאבים רבים. במקביל גדל מספר העובדים במעונות לסוגיהם.

בתקופה זו גובשה המדיניות של פיזור מעונות הפנימייה בכל הארץ כדי לקרב את המעון למשפחה על מנת שתוכל לבקר את בנה או בתה שבמעון. מרחק של 40-50 ק"מ בין המעון לבית משפחה נחשב אז רצוי. תוכננו שני מעונות בדרום, אבל הוקם רק אחד מהם (בדימונה); השני, בנתיבות לא הוקם. כמו־כן תוכנן ולא הוקם מעון בצפון (בכרמיאל). מצב דומה היה בשפלת לוד, שם לא הוקם מעון מתוכנן בגלל הרצון להרחיב את הפעילות לדרום ולצפון, ולא להתרכז רק במרכז הארץ.

הגישה היתה של העדפת המעון ההטרוגני על פני זה ההומוגני, כדי לנצל טוב יותר את הצוות המקצועי המצומצם, לפתח יחסים מגוונים בין קבוצות חוסים ברמות תפקוד שונות וכדי לחסוך בעלות הבנייה. באותה תקופה הוגדרו שישה סוגים של חניכים לצורכי טיפול: סיעודיים, טיפוליים, אימוניים, חינוכיים, שיקומיים ואי שקטים (אבישר, 1979 א').²

בתקופה זו נקבעו גם סטנדרטים עבור מעונות הפנימייה: הגודל הרצוי של המעון נקבע ל-432 חניך. היתה זו פשרה בין שתי גישות: הגישה הטיפולית-מקצועית, שדגלה במעון קטן למדי, והגישה הכלכלית, שהביאה בחשבון את עלות הבנייה, ההחזקה וכוח־האדם (התומכים בגישה זו הציעו שהמעון

עם את איחודם בשירות מיוחד כדי להבטיח פיתוח יחמות חרשות, מגוון שירותים, גמישות וחופש ניהול לשם שיחוף פעולה בתוך המשרד ועם גורמים חיצוניים ובעיקר עם משרד החינוך והתרבות ומשרד הבריאות. משרד הסעד דגל בארגון מחדש של היחידות והכנסת שינויים כדי להתאימם למציאות משתנה.

אבל להצעה להקים את השירות למפגר היו גם מתנגדים. במיוחד התנגדו ותיקי השירות לילד ונוער, שהצביעו על פעילותם הרבה בתחום זה. הם הציעו להנהלת המשרד לתת להם את המשאבים הנוספים לפיתוח ולהרחבת הטיפול בנושא הפיגור.

מאידך גיסא היו גם גורמים חיצוניים שהשפיעו על ההחלטה להקים שירות מיוחד. ביניהם בלטו הכרזתו של נשיא ארצות-הברית ג'ון פ' קנדי, בראשית צעדיו בתפקידו כנשיא, שיש צורך להקדיש משאבים לפיתוח המחקר ולהקצות עובדים מעולים לנושא הטיפול במפגר וביקורו הנזכר של פרופ' ג'יקובס בישראל והמלצתו להקים יחידה נפרדת לטיפול במפגר כדי לשפר את רמת הטיפול (משרד הסעד, 1961). תקופה זו הצטיינה בפיתוח פיזי, במתן שירותים ובתחומי עשייה רבים.

2. פיתוח שירותי הפנימייה

בתקופה זו ניתנה תשומת לב רבה לפיתוח שירותי פנימייה, בהפעלה ישירה של הממשלה ועל-ידי אנשים פרטיים או ארגונים

2. להלן ההגדרות של קבוצות החוסים על-פי דמות תפקוד:

א. סיעודיים: מבחינת התפקוד האינטלקטואלי מדובר בפיגור עמוק. מפגרים אלה זקוקים להשגחה וטיפול מתמידים בגלל מוגבלות רפואית-פיזית. הפונקציות הכלולות בהתנהגות מסתגלת אינן מפותחות כלל והם תלויים לחלוטין בסביבה המטפלת בהם. הם נענים לגירויים בסיסיים בלבד (בעיקר גירויים חושיים).

ב. טיפוליים: מבחינת התפקוד האינטלקטואלי מדובר בפיגור קשה. מבחינת ההתנהגות המסתגלת מפגרים אלה זקוקים לתמיכה והנחיה בסיסיים ומתמידים. הם אינם מגיעים לעצמאות וזקוקים לסיוע. הם יכולים להשתלב בעבודה הדורשת מיומנויות המורכבות מפעולה אחת או שתיים.

ג. אימוניים: מבחינת התפקוד האינטלקטואלי הפיגור הוא בינוני. בדרך כלל מפגרים אלה מגיעים לעצמאות כפונקציות של עזרה עצמית. יכולתם החברתית בינונית. הם מגלים יכולת להשתלב בעבודות פשוטות או במיומנויות מקצועיות המורכבות ממספר מצומצם של פעילויות.

ד. חינוכיים: מבחינת התפקוד האינטלקטואלי מדובר בפיגור קל. במישור ההתנהגות המסתגלת מפגרים אלה עצמאיים בכל הנוגע לעזרה עצמית. הם מגלים יכולת חברתית תקינה ומפגינים יכולת להשתלב בתעסוקה מתאימה.

ה. אי שקטים: מבחינת התפקוד האינטלקטואלי מדובר בכני אדם היכולים לתפקד ברמות שונות של פיגור. מבחינת ההתנהגות המסתגלת הם מגלים הפרעות קשות בהתנהגות המונעות מהם, בדרך כלל, להגיע לעצמאות תפקודית.

5. מפעלים מוגנים (מע"שים)

בעוד שבשנת 1961 היו רק שתי מסגרות בניהול אק"ם ונכללו בהם בערך 50 מפגרים, בשנת 1972 כבר פעלו 31 מפעלים מוגנים (מע"שים) ובהם נכללו 929 מפגרים. רוב המוסדות האלה נבנו בתור מסגרות תעסוקה מוגנות על-פי תוכנית שהוכנה תוך התאמתן לשטח ולמבנים. במימון סייע מפעל הפיס. המוסדות האלה פוזרו ברחבי מדינת ישראל.

6. טיפול ביתי ועזרה ביתית לאדם המפגר בחיק המשפחה

בתקופה זו הגדיל משרד הסעד, באמצעות המחלקות לשירותי רווחה, את הסיוע למשפחות שבהן שוהה אדם מפגר. בשנת 1962 הגיע מספר המשפחות האלה ל-60, ואילו בסוף התקופה, בשנת 1972, כבר היה מספרן 396. הסיוע התבטא בעזרה ביתית ובתמיכה כספית לצרכים מיוחדים.

7. חקיקה

בתקופה זו נחקקו חוקים והותקנו תקנות בע"לות חשיבות רבה לתחום הטיפול באדם המפגר:

(א) חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965, שבו מוגדר המעון למפגרים וניתנה לשר הסעד סמכות להתקין תקנות לביצוע החוק. ואמנם בעקבות החוק פורסמו תקנות בדבר הודעה על החזקת ילד ובעניין ה"רישיון לניהול מעון". חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965, הוא הבסיס לפיקוח על כל המעונות שבאחריות משרד העבודה והרווחה וביניהם גם המעונות למפגרים. בהמשך הותקנו לפי חוק זה גם התקנות המסדירות את הטיפול במעון.

(ב) חוק הסעד (טיפול במפגר), תשכ"ט-1969. בחוק זה נקבעה חובת המוסדות לטפל במפגר והוגדר המושג מפגר. היתה זו הגדרה חדשה בזמנה ובה הובא בחשבון, בנוסף לרמה השכלית, גם נושא המוגבלות והיכולת להת-

יכול 1,000 חניכים). המבנה הפיזי והארגוני של 432 חניך במעון החבסס על קבוצות של 12 חניכים, שש קבוצות בכל ביתן. כל קבוצה היתה מחולקת לשתי מחלקות. נקבע, שה-מחלקה היא המסגרת הטיפולית הבסיסית. כמובן שדברים אלה הם ממוצעים. הקבוצה השיקומית, למשל, כללה 40 חניכים ואילו הקבוצה של האי-שקטים כללה 8 חניכים וקבוצת הסיעודיים - 10 חניכים.

לאחר קביעת סטנדרטים אלה, שהיתה להם משמעות רבה, כאשר הוחלט על הקמת מעון ממשלתי, היה אישור מראש של משרד האוצר ונציבות שירות המדינה לסטנדרטים הפיזיים של החזקת מעון כזה ושל כוח-האדם שישרת בו, בהתאם לקבוצות שנוכרו לעיל.

בתכנון של אותה תקופה הובאו בחשבון הגידול הטבעי, הפטירות והצורך לסגור מעונות כושלים. ההנחה היתה, שהגידול הטבעי יתחלק חציו למעונות פנימייה וחציו לשירותי קהילה. נושא הקריטריונים להשמה חוץ-ביתית נבדק ונמצא, שהגורם הדומיננטי להשמה היא יכולת ההורים להתמודד עם ילדם המפגר (איגלשטיין וסלעי, 1978).

3. שירותי אבחון

בשנת 1962 נפתחה תחנת האבחון הראשונה, ליד בית-החולים "הדסה" בירושלים. עד סוף התקופה הופעלו שתי תחנות נוספות: בתל-השומר (בשנת 1963) ובחיפה (בשנת 1964). התחנות האלה הוקמו כדי להעריך את מצב הבריאות והתפקוד של המועמדים להשמה חוץ-ביתית.

4. גני-ילדים ומעונות-יום לאימבצילים בשיתוף עם משרד החינוך והתרבות

גני הילדים ומעונות-יום למפגרים הוקמו לרא-שונה בשנות ה-50 (בשנים 1956-1957) והורחבו עם הזמן. מוסדות אלה היו מיועדים לילדים שהוגדרו בזמנו כ"אימוניים".

נהגות מסתגלת. כמו־כן נקבעה בו החובה להודיע על הימצאותו של מפגר לדופא או לפקיד סעד שמונה לצורך החוק. נקבעו גם האבחון הרב־מקצועי והחובה לאבחן כגורמים חשובים ביותר בתהליך הטיפול (ראה: שורץ, 1982; משרד העבודה והרווחה, 1979).

החוק לא קבע במפורש שעל הממשלה והרשויות המקומיות מוטלת חובה לספק שירותים, אלא השאיר את הדבר להחלטת השר (חובה שלא מולאה עד היום).

(ג) בשנת 1975 תוקן חוק הסעד (טיפול במפגר), תשכ"ט-1969, והוכנסה בו התייחסות לאדם המפגר שביצע עבירות (תיקון מספר 2).

(ד) כמו־כן הותקנו תקנות בדבר "הסכם להחזקת נזקק מחמת פיגור שכלי במעון" (28.4.65). התקנות כללו פירוט של סעיפי ההסכם בין המשפחות ובין משרד העבודה והרווחה והרשות המקומית בעניין הטיפול במעון פנימייה.

8. הכשרת כוח־אדם

בשנת 1968 נפתח הקורס השנתי הראשון למטפלות בשירות למפגר המקנה תעודת הסמכה. המגמה היתה להכשיר את העובדות הוותיקות, במעונות וגם את המטפלות החדשות לעבודתן ולתת להן כלים מתאימים. חלק מן הקורסים התקיימו במעונות עצמם, תוך־כדי עבודה. עבור בעלי תפקידים נוספים - אימהות־בית, אחיות, עובדים סוציאליים וכו' - קוימו השתלמויות. במקביל נפתחו קורסי הכשרה לעובדי המע"שים ומעונות־היום.

בתקופה זו השקיע משרד העבודה והרווחה מאמצים רבים בהשתלמויות העובדים המקצועיים והסמך־מקצועיים.

9. סיכום

בתקופה הנסקרת גדל מאוד מספר המפגרים מקבלי השירותים: מ־1,524 בשנת 1962 ל־5,232 בשנת 1972, מלבד אלה אובחנו 3,700 איש בתחנות האבחון (ראה נספח).

בתקופה זו הודגש הטיפול הרב־מקצועי. ובציבור היתה התעניינות רבה בנושא הפיגור ובייחוד בתחומי החינוך, השיקום והמחקר.³

לסיום תיאור התקופה נביא דברים שכתב ד"ר מ"א קורץ, שהיה אז מנכ"ל משרד הסעד: "טרם הגיעה עת הסיכום. מאמצנו החל והוא נמשך והולך: עדיין אנו באמצע הדרך, אם לא בראשיתה, מה שעשינו אינו מספיק ואף אינו מספק. ברם תוך התחשבות בקשיים העצומים והמורכבים, בהתפתחויות הדרמטיות של חברתנו, בתפקידים היסודיים וביעדים הראשוניים של קהילתנו הישראלית בגלל מכלול הבעיות המיוחדות לעמנו, לשבטנו, ולארצנו לגבולותיה, אשר התרכזו, התחדדו והתבלטו במרוכז בדורנו - יצטרך הדיין המחמיר ביותר להודות שאף בשטח הטיפול במפגר ושיקומו התאמצה חברתנו להחזיק מעמד, לעמוד על המשמר, ללמוד ולעשות, להתקרב ככל האפשר לעמים המתקדמים בחברתנו המודרנית, ולצעוד כדור ראוי לאבות אבותיו שחייבו מאז ומקדם להקל על הסובל ולרומם את הנזקק, הנדכא והחלש. אל נרפה ממאבקנו זה ולא נחליש מאמצינו אלה, נמשיך בהתמדה, בסיוע גורמים נוספים ובעזרת השם גם נוכל." (קורץ, 1975, עמ' 502).

ד. התקופה השלישית: ארגון מחדש של השירות לאגף וגיבוש רעיוני (1977-1985)

1. הרקע

ההצעה לארגן מחדש את השירות למפגר

3. חומר ביבליוגרפי על שתי התקופות הראשונות של הטיפול באדם המפגר ריכזו בזמנו י' גניגר (ראה גניגר, 1968).

בחזוק החינוך והטיפול לקידום המפגר והפוטנציאל הטמון בו ואת הצורך להפנות מפגרים שהם בעלי רמה שכלית גבוהה יחסית לתעסוקה ולהכשרה. כמרכזן הדגישה הוועדה את הצורך לפתח את השירותים הרפואיים והפרה-רפואיים. נציג אק"ם, שהיה חבר בוועדה, השתתף באופן פעיל בניסוח ההמלצות והשפיע עליהן רבות (משרד הסעד, 1976).

עוד תחום שנכלל בהמלצות הוועדה היה חיזוק שיתוף הפעולה בין ההורים, המעון וצוותו והשירות למפגר, שיתוף פעולה שהיה לקוי. הוועדה המליצה, בין השאר, לפשט את תהליכי המיון וההשמה ולהקים יחידת השמה מרכזית.

כמרכזן המליצה הוועדה להרחיב את התעסוקה היצרנית, לבדוק את צורכי כוח-האדם ואת הכשרתם לתפקיד, לשפר את הטיפול ואת שיתוף ההורים בנעשה במעון ולחזק את הפיקוח על המעונות הפרטיים.

במקביל לעבודת הוועדה הוזמן לישראל בנק מיקלסן, מנהל השירותים למפגרים בדנמרק, שהתפרסם בעולם הודות לעקרונות הנורמליזציה של הטיפול במפגר ובגישתו שקראה להוצאת חניכים מפנימיות ולהעברתם לשירותי קהילה, כדי שיחיו בסביבה נורמלית וקרוב ככל האפשר לחברת בני אדם רגילים, גישה שיושמה בהצלחה במדינות סקנדינאויה ובארצות-הברית.

מיקלסן כתב דו"ח מקיף שפורסם בשנת 1977 ובו מתח ביקורת חריפה על המצב בישראל תוך הדגשת השינויים הדרושים (משרד הסעד, 1977). בין השאר הציע מיקלסן לגנוז את תוכנית-האב לבניית ה-פנימיות. לדעתו, מעון של 432 חניכים הוא גדול מדי והמעונות בדימונה ו"חברת נעורים"

כיחידה אופרטיבית שתקיף את כל תחומי המינהל, המשק וכוח-האדם, נבעה מן הצורך לתת לאוכלוסייה זו שירותים מגוונים. הדעה היתה, שעל שירותים אלה להיות אינטגרטיביים, תוך אפשרות לגמישות בהקצאת התקציבים והעובדים. כמרכזן, נוצר צורך בשינויים נוספים, שיפורטו בהמשך, ואלה חייבו כלים מינהליים ומשקיים שונים.

בשנת 1977 הוקמה ועדה לארגון מחדש של השירות. הוועדה הגישה הצעה לשינויים רבים ולהעברת סמכויות מאגפים אחרים ליחידת הסמך החדשה,⁴ שהחלה לפעול בשנת 1978. בשל התנגדות השירותים שהיו אמורים לעבור ליחידת הסמך הועברו אליה בפועל רק הטיפול בכוח-אדם, ואילו התקצוב, נושאי המינהל והמשק, ההכשרה וההשתלמות המקצועית, הגזברות והבינוי נשארו בסמכות האגפים האחרים של משרד העבודה והרווחה (חובב, 1978).

הצורך בשינויים נבע מאי שביעות-רצון מפעילותו של השירות למפגר שהביעו הן ההורים והנהלת המשרד והן הציבור הרחב. ביטויי אי שביעות-הרצון הביאו להקמת מספר ועדות בדיקה ולפרסום דו"חות שהצביעו על הצורך בשינוי התפיסה. על כך נוספו גם לחצים מצד ההורים, באמצעות אק"ם. לחצים אלה הובילו לראייה מחודשת של תפקיד השירות למפגר.

בינואר 1976 מינה המנהל הכללי של משרד הסעד ועדה לבדיקת המעונות הפרטיים. על-פי כתב המינוי שלה היתה הוועדה אמורה "להגיש את הממצאים בדרך שתאפשר שימוש יעיל לצורך שינויים במערכת בעתיד". אחת ההמלצות החשובות ביותר של הוועדה היתה לאמץ את הצהרת האום בדבר זכויותיהם של מפגרים בשכלם. הוועדה הדגישה את הצורך

4. הקמת יחידת סמך בשירות המדינה פירושה מתן סמכויות למנהל היחידה לפעול באופן עצמאי בתחומי ניהול העובדים, המינהל והמשק והכספים. המנהל שוב אינו תלוי במחלקות השונות של המשרד, האחראיות בדרך כלל לנושאים אלה.

מיות, שבגללו אין בידי הקהילה להציע מענים לצורכי המפגר ומשפחתו, הרמה הנמוכה של הפנימיות, המשמשות יותר מקום להחזקת החוסים מאשר מקום המעניק להם טיפול ושיקום, רמתם הנמוכה של העובדים, אי ביצוע חוק חינוך חובה בפנימיות והעדר תיאום עם שירותי משרד הבריאות. הועלה גם הצורך לעורר את השלטון המקומי והקהילה לראות בטיפול במפגר בעיה וצורך בתחום אחריותם, שחייבים להתייחס אליו ואין להשאירו רק בידי השלטון המרכזי (ראה: אהרני 1989, פרקים 5, 6, 7).

אין ספק, שהתעוררות בדעת הקהל לנושא נכעה גם ממגמות חדשניות בתחום הטיפול במפגרים שהיו בעולם. העיקריות שביניהן היו: הרחבת השירותים הניתנים מטעם המגזר הציבורי. ניצול המשאבים שבידי משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי, הצורך להוציא את החניכים מן הפנימיות והעברתם לשירותי קהילה. הפעלת עקרון הנורמליזציה והאינטגרציה של המפגר בשירותי הקהילה. חיזוק הצורך בטיפול ובהתייחסות אינדיווידואליים, בעיקר בפנימיות, ובכלל זה הדאגה לבילוי שעות הפנאי, הכשרה מקצועית ותעסוקה יצרנית.

2. תהליך השינוי

התהליך של גיבוש המסגרת האידיאולוגית והארגונית התבצע בצורה מתוכננת בין השנים 1977-1980. המטרה היתה לנתח את המצב ולהציג את בעיות היסוד של המערכת: להציג מטרות ויעדים לשנים הבאות, להכין תוכנית אב רב-שנתית, לגבש את הסגל הבכיר של השירות למפגר ואת מנהלי המעונות לצוות עבודה מאוחד, ליצור תשתית ארגונית להפעלה טובה יותר של השירות ולהכשיר את הקרקע לשיתוף פעולה טוב יותר עם שירותים אחרים במשרד הסעד ומחוצה לו, עם ההורים, עם ועדי ההורים ועם מרכזי אק"ם.

היו לדעתו רחוקים מדי ממקום יישוב. מיקלסן הצביע על הצורך בשיתוף פעולה טוב יותר עם שירותי החינוך, הבריאות והרווחה. כמרכיב הציע להקים מינהל ממשלתי מיוחד לנושא הפיגור והנכויות. הוא גם הצביע על הצורך לחזק את הרשויות המקומיות ולפתח מסגרות חליפיות למעונות הפנימייה במגמה להחזיר חוסים מן הפנימייה לקהילה.

נושא נוסף שעליו המליץ מיקלסן היה להעלות את רמתם המקצועית ואת מעמדם של העובדים במעונות הפנימייה ולהגדיל את תקן העובדים בכל קבוצה טיפולית וכמקביל להרחיב את מעגל המתנדבים. כמרכיב המליץ לשלוח את מנהלי הפנימיות ויחידות אחרות בשירות למפגר לחוץ-לארץ, כדי ללמוד על הנעשה במדינות אחרות בעולם בתחום הפיגור השכלי.

המלצה נוספת של מיקלסן היתה להקים מערך הסברה לציבור בכל הנוגע לפיגור השכלי והטיפול בו.

ההתעוררות בדעת הקהל בארץ סביב עבודת הוועדה לבדיקת המעונות הפרטיים וביקורו של בנק מיקלסן הניעו את מרכזי אק"ם לחבר בשנים 1976-1977 שלושה תסקירים: אחד נועד לחברי הכנסת לקראת הבחירות לכנסת התשיעית; השני כלל נתונים על השירותים הקיימים והצרכים לשיפורם; השלישי היה ניתוח של מצב השירות למפגר בשנים אלה. התסקירים הצביעו על המצב הקשה של הטיפול במפגרים ועל הצורך בארגון מחדש של הטיפול הפנימייתי והקהילתי ובתיאום עם משרדי הממשלה שיש להם נגיעה לטיפול ב"אדם המפגר (חובב, 1987).

לסיכום, הליקויים המרכזיים שהצביעו עליהם ההוועדות השונות היו: גישה מיושנת לטיפול באדם המפגר, חוסר תכנון לזמן ארוך, חוסר איזון בהקצאות, צמצום המשאבים לפיתוח שירותים קהילתיים בהשוואה לתקציב המופנה לפנימיות, גודלן של הפני-

וביצוע של התוכניות שהוכנו והכנסת השינויים הדרושים.

אחרי שנוסחו והוגדרו בעיות היסוד והסתיים תהליך הגיבוש הארגוני, קבע השיירות למפגר חמש מטרות עיקריות, בהתאם לחוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט-1969:

- טיפול במפגר ושיקומו.

- מתן שירותים למשפחת המפגר.

- גיוס כוח-אדם והכשרתו לעבודה בתחום הפיגור.

- איתור האוכלוסייה המטופלת הזקוקה לשירותים מיוחדים.

- מניעת הפיגור.

המטרות פורקו ליעדים ספציפיים ולפעולות (משרד העבודה והרווחה, השירות למפגר, 1979) ובמקביל נכחו האפשרויות ליישום האידיאולוגיות הקשורות במושגים נורמליזציה, אינטגרציה ואינדיווידואליזציה (רמות, 1979).

הצעדים שנקטו משרד הסעד, שהחליף בינתיים את שמו למשרד הרווחה ולימים צורף אליו גם משרד העבודה, והשירות למפגר על פי התוכנית הזאת קיבלו ביטוי מעשי בשטח: מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי קיבלה לטיפול מפגרים, כמו שקיבלה נכים אחרים, דבר שלא היה קיים לפני כן. בהנהלת השירות למפגר הוקם מדור לתוכניות טיפול. המדור פרסם מספר גדול של תוכניות שכללו היבט של התייחסות אינדיווידואלית.

אשר להיבטים המקצועיים יותר, אלה באו לידי ביטוי בהרחבת הדיוור הקהילתי; כמאמציים להוציא את החוסים מן הפנימיות והעברתם לדיוור בקהילה; במתן חינוך מיני למפגרים (אבישר, 1979ב); בהרחבת העסקתם של מפגרים בעבודה יצרנית (בן ארי ורמות, 1984); בהתייחסות רצינית לזכויות המפגר; בעידוד ארגונים וולונטריים, ארגוני הורים ואוניברסיטאות להשתתף בעשייה בתחום.

בתקופה זו הוכנו וכוצעו באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטת בר-אילן, בהשתתפות

כדי להשיג את היעדים הללו קוימו סדנאות משותפות, ברמות שונות של השירות, מפגשים עם עובדי המחלקה לחינוך מיוחד של משרד החינוך והתרבות, וחזוקה הנכונות לשתף פעולה עם השירותים במשרד זה. כל הפעולות הללו נעשו בתמיכתה המלאה של הנהלת משרד העבודה והרווחה.

תוך-כדי תהליך השינוי הוגדרו בעיות היסוד של הטיפול במפגר (חובב, 1978) והוכנה תוכנית עבודה רב-שנתית, שבה פורטו הנושאים והתחומים האלה (משרד העבודה והרווחה, 1978; אבישר, 1979א). נושאים אלה קיבלו ביטוי במסמך נפרד או בפרסום מיוחד:

1. הגדרת אוכלוסיית המפגרים וקביעה ברורה של אוכלוסיית היעד (משרד העבודה והרווחה, 1979; שורץ, 1982).

2. אימוץ אוריינטציה קהילתית ופיתוח שירותים בקהילה (רמות, 1979; 1978; פורטוביץ ורימרמן, 1983).

3. ריכוז מידע על הפיגור בישראל לצורך ניתוח נתונים ותכנון לזמן ארוך. (מכון הגרייטה סאלד, 1990; 1985).

4. התייחסות רבה יותר לנעשה בפנימיות תוך סגירת מעונות פרטיים שרמתם נמוכה ופתיחת מעונות חדשים ברמה טובה יותר. הצורך בפתיחת מעונות חדשים נבע בעיקר מלחץ השמה ובשל רשימת הממתינים הארוכה, שגדלה, בין היתר, בגלל השיפור ברמת הטיפול בפנימיות (חובב, 1986; נדן, 1978).

5. שיפור הקשר ושיתוף הפעולה עם שירותים אחרים במשרדי הממשלה, בנושאים כגון טיפול במפגרים עבריינים והפעלת חוק חינוך חובה.

6. היבטים משפטיים: הסדרי אפטרופסות, קצבת נכות, נישואי מפגרים, תשלום עבור עבודה יצרנית.

7. הסברה ויחסי ציבור.

8. הפעלת המבנה הארגוני החדש, הכנה

רשויות המקומיות (היום - קרן שלם), האפוט-
רופוס הכללי והפעלת מתנדבים.

- במסגרת השירות למפגר ובאוניברסיטאות
השונות בארץ היתה פעילות רבה במחקר,
בכתיבת עבודות ובפרסום (אביעד, 1983; בן
ארי ואחרים, 1986; בן-עטר, 1981; גניגר,
1982; זיידר, 1984; ליפשיץ, 1983; סופרין,
1981; עמינדב, 1986; פלניצקי, 1980; קניג,
1985; שלו, 1982; וידן, 1980; רימרמן, רייטר
וחובב, 1986).

תקופה זו מאופיינת ברצון לנתח בעיות יסוד
ולנסות לפתור אותן, בפיתוח חשיבה וגיבוש
אידיאולוגי, בנוסף להרחבה פיזית של השירות-
תים, בפתיחות לגורמים העוסקים בתחום
הפיגור בישראל ובארצות אחרות, בהתייחסות
לציפיות הורים ובפיתוח יוזמות חדשות תוך
שימת דגש בגיבוש מסגרות ארגוניות. בתקופה
זו חברו יחד מנהיגות מקצועית במשרד
העבודה והרווחה, פעילות רבה באקדמיה
ורצון לשתף פעולה מצד נציגי ההורים.

ה. התקופה הרביעית: פיתוח והרחבה (1986-1994)

1. המדיניות הכללית

בשנת 1986 הוסב שמו של "השירות למפגר"
ל"אגף לשירותי טיפול במפגר" ובשנת 1993 -
ל"אגף לטיפול באדם המפגר". שינוי השם
לווה בתפיסה רחבה יותר של "הלקוח".
הרחבה זו התייחסה בעיקר לרצף של שירותים
גיאוגרפיים ולרצף הגילים של האדם המפגר.
מצד אחד הושם דגש בטיפול כתינוקות
מפגרים, ומצד שני הודגש הטיפול במפגרים
מזדקנים. בתקופה זו גם הוכר רשמית שגם
משפחת המפגר, בדומה לאדם המפגר עצמו,
היא אוכלוסיית יעד של האגף.

תרומה חשובה לעיצוב מדיניות האגף תרמה
"ועדת החקיקה לטיפול באנשים עם פיגור

ג'וינט ישראל, תוכניות אקדמיות שקידמו את
ההתמקצעות והמחקר בתחום הנדון.

3. התחומים המרכזיים שחלו בהם שינויים בתקופה זו

ואלה היו התחומים שבהם חלו השינויים ה-
עיקריים בתקופה זו:

- חשיפה להשפעות מן החוץ וניסיונות לאמץ
רעיונות חדשים תוך יצירת קשרים עם האוני-
ברסיטאות בארץ. כך, למשל, הוקמו המרכז
לחקר השיקום והתפתחות האדם
באוניברסיטת חיפה, בשיתוף עם המרכז
לשיקום בפילדלפיה שבארצות-הברית
והתוכנית לנכות התפתחותית באוניברסיטת
בר-אילן.

- הרחבת המסגרות הקהילתיות, ובעיקר הדיור
הקהילתי (ראה נספח) (רמות, 1986).

- פיתוח תעסוקה יצרנית.

- פיתוח תרבות פנאי ופעילות גופש (רייטר
ולוי, 1980).

- התייחסות לצרכים המיניים של המפגר
וחינוך מיני.

- זכויות המפגר.

- בפנימיות נמשך הפיתוח של הפנימיות
וחוזק הקשר עם ועדי ההורים ועם מרכז
אקי"ם באמצעות פעולה משותפת לתכנון
והפעלת תקציב מקרן קיצבת נכות 30%. נסגרו
מעונות ברמה נמוכה ונפתחו מעונות חדשים
ברמה טובה יותר. הורחבה ההכשרה של
העובדים והופעל חוק חינוך חובה. כמו-כן
פורסמו הנחיות לשיפור יחסי העבודה וניהול
במעונות בדרך של הכשרת המנהלים והסגל
הבכיר ובאמצעות פעולות משותפות של
המנהלים וועדי עובדים. נוסף לכך, פותח
נושא המידע והתכנון ועובדו תוכניות-אב
ותוכניות טיפוליות (אבישר, 1979א).

- גיוס משאבים מחוץ למשרד הרווחה, כגון
קרן לימן, ג'וינט ישראל (גרוס, 1985), קרן ה-

ואילו הקבוצה השנייה - בשל סיבות כלכליות ומקצועיות גם יחד.

ההגדרה החדשה עוררה התנגדות לא מעטה הן אצל אנשי המקצוע והן בקרב ההורים; האחרונים חששו לעתיד ילדיהם עקב ההוצאה מן המסגרת המוגנת לקהילה פתוחה ואנשי המקצוע פקפקו ביכולת ההסתגלות של אוכי-לוסיית המפגרים לתנאים השוררים בסביבה הרגילה.

בשנת 1993 נכללו 598 חניכים בדיוור הקהילתי. כעבור שנה בערך, בשנת 1994, עלה המספר ל-950. לפי תחזית האגף בסוף שנת 1995 יגיע המספר ל-1,150 ("נייר עבודה" שהוגש לשרת העבודה והרווחה, 1995). פיתוח הדיוור הקהילתי הוריד את העומס מעל ההשמה בפנימיות.

כדי לעודד את מעבר האנשים מן הפנימייה לדיוור הקהילתי אותרו בתחילת שנות ה-90 יותר מ-500 חניכי פנימיות כמתאימים לדיוור בקהילה ובערך 160 מהם אכן יצאו מן הפנימיות לדיוור קהילתי.

3. תעסוקה

בתקופה זו חלו שינויים גם בתחום התעסוקה, אף-על-פי שהעובדות בשטח הקדימו בהרבה את מדיניות האגף. המפעל המוגן הפסיק להיות השירות הבלעדי בתחום התעסוקה למפגרים. ביזמתן של עמותות מקומיות (אלוין בירושלים, צ'מס בתל-אביב) ובתמיכת המוסד לביטוח לאומי נוצרו מודלים חדשים של תעסוקה, כגון, לכיוון של "רצף תעסוקה", שבו הושם הדגש בפיתוח "הקצוות", כלומר, פתיחת מרכזי יום טיפוליים ושירותים להשמה קבוצתית ואישית בעבודה בשוק הפתוח. בשנת 1993 היו 1,948 חניכים במע"שים ו-245 בתעסוקה בשוק הפתוח. בשנת 1994 עלה מספרם ל-2,293 חניכים במע"שים ו-356 חניכים בשוק העבודה הפתוח ("נייר עבודה" של משרד העבודה והרווחה, 1995). היות

שכלי, הידועה יותר בכינויה "ועדת שניט". ועדה זו התייחסה בדו"ח שלה לשישה נושאים מרכזיים (ג'וינט ישראל, 1993): הגדרת הפיגור השכלי; שימוש באמצעי מניעה ועיקור; דיוור; חינוך; תעסוקה; בילוי שעות הפנאי. המלצות הוועדה, שפורסמו בשנת 1993 בתמיכת ג'וינט ישראל, הניחו את היסוד למדיניות האגף בשנות ה-90, למרות שהן יושמו רק בחלקן.

בתחילת שנת 1992 נכנסה חברת הכנסת אורה נמיר לתפקיד שרת העבודה והרווחה והוחלף מנהל האגף. בתקופה זו קבע לעצמו האגף את קווי המדיניות שעיקרם היסוד תור הממתינים לטיפול חוץ-ביתי באמצעות יצירת היצע גדול מן הביקוש בתחום הטיפול הפנימייתי. הכוונה היתה שהפער בין ההיצע לביקוש יאפשר למשפחות לבחור את מקום ההשמה המתאים להן ויצור תחרות בין הפנימיות. מטרה שנייה היתה מתן שירותים ברמה גבוהה בקהילה, כדי שהמשפחות ירצו ויוכלו לטפל במפגרים שלהן במשך זמן ארוך ככל האפשר, כולל העברת מסגרות הדיוור הקהילתי, ההשמה והארכיון לרמת המחוז.

בתקופה זו נמשכה מגמת ההתמקצעות במסגרת האוניברסיטאות של חיפה ובר-אילן.

2. דיוור קהילתי

האגף תמך ועודדו תומך בפיתוח הדיוור בקהילה, היינו בסביבת מגורים רגילה. יחידות הדיוור צריכות להיות בעלות אופי ביתי ולהתאים לדרישות ולצרכים של הדיירים. בשנת 1994 חידד האגף לשירותי טיפול במפגר את אוכלוסיית היעד לדיוור הקהילתי וקבע שבאוכלוסייה זו ייכלל "כל מי שמסוגל ליהנות מדיוור בקהילה". בעקבות הגדרה זו לא נכללו בדיוור הקהילתי שתי קבוצות של מפגרים: אלה הסובלים מהפרעות התנהגות קשות ואלה הזקוקים לסייעוד מתמיד. הקבוצה הראשונה הוצאה בגלל סיבות מקצועיות,

לגבי הפנימיות הקיימות, הוחלט לפעול בשלושה כיוונים:

א. להעלות את הרמה הפיזית. בפנימיות רבות נבנו מבנים חדשים ובאחרים נעשו שיפוצים כדי להעלותם לרמה סבירה.

ב. לקבוע סטנדרטים פיזיים לביגוד, לריהוט, לציוד וכדומה.

ג. להגביר את כוח האדם הטיפולי, מיחס של עובד אחד ל-12 חניכים ליחס של עובד אחד ל-10 חניכים.

כמו-כן הוחלט לקבוע סטנדרטים לפיקוח. פעילות זו נעשת בשיתוף מכון ברוקדייל (ג'וינט).

בשנת 1988 הועבר מעון פנימייה ממשלתי, "הכפר השוודי", לידיים ציבוריות (אלווין ירו-שלים). העברה זו בוצעה למרות התנגדות ועד העובדים וגופים פוליטיים שגויסו בידי חלק מן העובדים. זמן קצר אחר כך הועבר מעון ממ-שלתי נוסף, "בני-ציון", לידיים פרטיות. ניס-יונות נוספים שנעשו בשנת 1993, לא הצליחו.

6. שירותי קהילה

כדי לאפשר למשפחות להתמודד עם בנם או בתם המפגרים בבית הושם דגש בפיתוח שירותי קהילה המיועדים לתמוך במגמה זו. הארכת יום השהות עד שעה 6 בערב היא דוגמה טובה לכך. מספר המסגרות המציעות שירות זה גדל והולך. גם שירות ה"נופשון", המאפשר להורים להשאיר את ילדם למשך 15 ימים בשנה במסגרת מקצועית ולצאת לחופשה, הוא דוגמה טובה לכך. התע"ס (תקנות עבודה סוציאלית) החדש, האמור לצאת בקרוב, יאפשר, במקרים חריגים, "נופשון" של עד 45 יום בשנה. בשנת 1993 היו 3,000 לינות בנופשונים ובשנת 1994 היו 5,000 לינות. התחזית לשנת 1995 היא של 6,000 לינות. מלבד זאת פותחו מסגרות אלטרנטיביות לקליטת ילדים עד גיל שלוש.

שתחום התעסוקה פיגר מאוד בהשוואה לתחומים האחרים, נוצר צורך להרחיב את הפעילות ולחזק את מטה האגף בכיוון זה.

4. אבחון

בתחום זה חלו שינויים שניתן להגדירם כ"מכוונים" לגמישות מקצועית". בעוד שלפי חיקון מס' 2 לחוק הטיפול במפגר, תשל"ה-1975, נקבע שהחקופה שבין האבחונים תימשך 3 שנים, בתקופה זו הגדיר האגף למעשה תקופות יותר ריאליות ויותר גמישות בין האבחונים. למשל, נער מפגר בן 21 יאוכתן יותר פעמים מאשר מבוגר מפגר בן 40. מגיל 18 יושם דגש באבחון התעסוקתי מתוך כוונה שבגיל 21 יעזוב הצעיר את בית-הספר. בתקופה זו גם נעשה ארגון מחדש על ועדות האבחון. בסוף שנת 1994 פעלו בארץ 5 ועדות לאבחון חוקי על-פי דרישות.

בשנת 1993 נערכו 300 אבחונים חדשים ו-180 אבחונים חוזרים. בשנת 1994 נערכו 800 אבחונים חדשים ו-400 אבחונים חוזרים. התחזית לשנת 1995 היא של 800 אבחונים חדשים ו-1,000 אבחונים חוזרים ("נייר עבר-דה" של משרד העבודה והרווחה, 1995).

בתקופה זו גובשה התפיסה שיש להעביר את האבחון לביצוע ארגונים חיצוניים באמצעות מכרז, ולא לבצעם במסגרות הקיימות. דבר זה הביא להרחבת האבחון ולפיזורו בכל אזורי הארץ.

5. טיפול פנימייתי

על-פי מדיניות האגף לא נפתחו מסגרות פנימייתיות גדולות. הפנימיות שנפתחו היו ברובן פרטיות, והיו בהן עד 120 חניכים בכל פנימייה. מספר החניכים בפנימיות היה בשנת 1993 5,171, בשנת 1994 - 5,242 והתחזית לשנת 1995 היא - 5,500. עקב פיתוח האלטרנטיבות של דיור קהילתי ושירותי קהילה נוצר מצב של קיום מקומות פנויים בפנימיות.

הייררכיה המשרדית ולמתן עדיפות לנושא במשאבים.

ב. פיתוח והרחבה של שירותים לאדם המפגר ולמשפחתו בתחומים של טיפול חוץ-ביתי ב-פנימיות, שירותי דיור בקהילה וסיוע למשפחה, והרחבת המסגרות החינוכיות לילדים, בשיתוף עם משרד החינוך. הפיתוח נעשה בשיתוף עם וביחמה של ג'וינט ישראל ותוך שיתוף פעולה עם גורמים ציבוריים נוספים.

ג. התארגנות ההורים, ברמות שונות, ושילובם במערכת הטיפול.

ד. מעבר מגישה של הפעלת פנימיות גדולות שיש בהם חיסכון תקציבי, לתפיסה של פנימיות קטנות, שבהן יש אפשרות לתת יחס אישי.

ה. מעבר מתפיסה של הפעלה ישירה של הפנימיות ושירותי האבחון בידי הממשלה למ-גמה של העברת מסגרות אלה להפעלה בידי גורמים ציבוריים או פרטיים.

ו. פיתוח הדיור הקהילתי כאלטרנטיבה לטיפול הפנימייתי ואימוץ עקרון הנורמלי-זציה בתחום זה; חיזוק הקשר עם הרשויות המקומיות ומחויבותן לטפל באדם המפגר.

ז. חקיקה ברמות השונות של תחומי הטיפול המוסדי, האבחון והטיפול באדם המפגר שעבר עבירות פליליות.

ח. ניסיונות לפיתוח התעסוקה בשוק הפתוח וחיזוק הגורם היצרני בתעסוקה המוגנת.

ט. הרחבת המחקר וההוראה של תחום הפיגור השכלי באוניברסיטאות ובסמינרים למורים.

י. שילוב ישראל בפיתוח האידיאולוגי והרעיוני של הטיפול באדם המפגר בעולם, אימוץ

7. היתסים בין הפנימייה לקהילה

אחת המגמות הבולטות בתקופה זו היא צמצום הפרדה בין הטיפול הפנימייתי לטיפול הקהילתי. מגמה זו תומכת בפתיחת הפנימיות, על מגוון השירותים שלהן, לקהילה הרחבה. כמו-כן, יותר ויותר חניכי פנימיות ייהנו משירותים הקיימים בקהילה. הניסיון הבולט בתחום זה מתקיים היום בהרצליה, שבה נוצרים יחסי-גומלין מקצועיים בין הקהילה המקומית ובין מעון לבצלר הוותיק.

8. תפקיד ההורים ובני המשפחה

בתקופה זו הושם דגש מחדש בתפקידם של ההורים ובני המשפחה בטיפול הכולל באדם המפגר. מגמה זו בלטה במיוחד בתחום הטיפול הפנימייתי. ניתן חיזוק של ממש לתפקידם של ועדי ההורים ושל הורי המפגרים ביחידים. כמו-כן ניתן חיזוק לוועד ההורים הארצי שאת פעולותיו מכוון מרכז.

בתחום הקהילתי ניתנה משמעות רחבה יותר למשפחה כארגון תומך וכבסיס להתייחסות לאדם המפגר.

ו. סיכום

במהלך התקופות שחלפו מאז הקמת המדינה התחוללו בתחום הטיפול והגישה לאדם המפגר התפתחויות חשובות מאוד.⁵ ההתפתחויות המרכזיות היו בתחומים אלה:

א. גיבוש ארגוני - מיחידת משנה בשירות לילד ונוער וחסות הנוער במשרד הסעד לאגף בכיר במשרד העבודה והרווחה. השינויים הארגוניים הם ביטוי להעלאת הנושא כ-

5. מלבד החומר הכיבליוגרפי שעליו מתבסס המאמר נערכו לצורך כתיבתו גם ראיונות עם אנשים אלה: אהרון לנגרמן, לשעבר מנכ"ל משרד הסעד; שמחה גלור, לשעבר עובד משרד הסעד בתחום של ילדים ונוער; יצחק שמר, לשעבר יושב-ראש אק"ים; ד"ר יצחק קנדל, לשעבר מנהל האגף לשירותי טיפול באדם המפגר; אהובה לוי, מנהלת האגף לשירותי טיפול באדם המפגר.

הרבה יותר למגמות של הכללת מוגבלים במערכת רכות החיים הרגילות והספקת השירותים לביתו של המוגבל כתחליף למסגרות ארגוניות קיימות; לפיתוח טכנולוגיות למידה חדשות חוץ ניצול מערכות המידע הממוחשב. כמו־כך, תימשך בוודאי המגמה של התמקצעות והעמקת הידע התיאורטי. יחד עם זה קיימת גם הסכנה שתיפגע הגישה ההומנית לטיפול באדם המפגר, המאפיינת את ישראל היום.

רעיונות ותחומים חדשים, תוך שיתוף פעולה בינלאומי, השתתפות בכנסים והחלפת מידע. למרות ההתפתחות הרבה בתחום הטיפול באדם המפגר ומשפחתו בישראל, כפי שהוצגה במאמר זה, עדיין יש פער מתמיד בין השאיפות והרצונות ובין הביצוע בפועל. המנגנונים המינימליים מתקשים ביישום של שינוי מהיר באידיאולוגיה טיפולית ובתפיסות מקצועיות חדשות. קרוב לוודאי שבעתיד תיחשף מדינת ישראל

נספח: פיתוח שירותים חוץ ביתיים

1985	1994	1977	1972	1962	
2,181 (9)	2,807 (11)	2,797 (11)	1,338 (5)	695 (9)	ממשלתי
871	547 (27)	292 (10)	493 (9)	-	ציבורי
950	286 (32)	51 (2)	36 (1)	-	דיוור קהילתי
2,187	1,461 (30)	912 (20)	1,327 (17)	469 (7)	פרטיים
-	58 (6)	48 (6)	70 (7)	-	משפחתיים
250	143	160	179	-	אומנה
-	-	-	40	-	אחרים
6,1439	5,302	4,260	3,483	1,164	סה"כ

הערה: המספר בסוגריים מתייחס למספר המוסדות והמספר ללא סוגריים מתייחס למספר החניכים בהם.

ביבליוגרפיה

- אהרוני, ח', גניגר, י' (1968), המאבק לקימום, תל-אביב, אק"ם.
- אהרוני, ח' (1989), לא בדיוק כמו כולם, חדרה: אק"ם.
- אביעד, י' (1983), "תהליך התווית הפיגור השכלי, שכיתות המפגרים ואמון צורכיהם", עבודה לקבלת התואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן.
- אבישר, ג' (1979א), "תוכנית אב לטיפול במפגרים בשכלם", דפים, מס' 2, ירושלים: השירות למפגר, משרד העבודה והרווחה.
- אבישר, ג' (1979ב), "הצעת דגם לימודי בנושא חינוך מיני למפגרים", חברה ורווחה, כרך ב': 231-236.
- איגלשטיין, ש', סלעי, י', רפאל, פ' (1978), קריטריונים להשמת מפגרים במוסדות, ירושלים: משרד העבודה והרווחה, אגף מחקר, תכנון והכשרה.
- אק"ם (1968), המאבק לקימום, תל-אביב.
- בן-ארי, ע', רמות, א' (1984), שיקום מפגרים בשכלם בעבודה, סיכום שלושה פרויקטים ניסויים, ירושלים: משרד העבודה והרווחה והמרכז לחקר השיקום והתפתחות האדם, אוניברסיטת חיפה.
- בן-ארי, ע', מולכו, מ', ניומן, א', קונרוי, ג', רייטר, ש' (1986), "גיישות של מנהלי מוסדות למפגרים כלפי אי-מיסוד - פרספקטיבה בין תרבותית", בתוך: רימרמן, א' ועמיתיו, נפות התפתחותית ופיגור שכלי, תל-אביב: צ'ריקובר, עמ' 151-160.
- בן-עטר (קרמר), ג' (1981), "השפעת משתני הכשרה ואישיות טכנולוגית על גישתן הטיפולית-חינוכית של מטפלות במוסדות למפגרים", עבודה לקבלת התואר מ"א, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- גרינטי-ישראל (1993), דו"ח ועדה - חקיקה וטיפול בפיגור שכלי, ירושלים.
- גניגר, י' (1968), הרצאת פתיחה בקונגרס הבינלאומי הרביעי לפיגור שכלי, ירושלים.
- גניגר, י' (1968), ביבליוגרפיה בתחומי הפיגור השכלי, הקונגרס הבינלאומי הרביעי, הוועדה המארגנת, תל-אביב.
- גניגר, י' (עורך) (1982), דו"ח מסכם לקורס למנהלים של מעונות פנימייה למפגרים והסיוע המקצועי לארה"ב, חיפה: המרכז לחקר השיקום והתפתחות האדם ליד בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
- גרוס, א' (1985), אסטרטגיות הערכה עבור תוכניות הנמכות על-ידי האגודה לפיתוח ושיפור שירותים לילדים מוגבלים ולמפגרים בישראל, עומר.
- וידן, נ' (1980), "התמודדות משפחה עם ילד מפגר", עבודה לקבלת התואר מ"א, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- זיידר, י' (1984), "אחיו הרגילים של הילד החריג", עבודה לקבלת התואר דוקטור, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- חובב, מ' (1978), "השירות למפגר: בעיות יסוד ותוכניות", חברה ורווחה, כרך א' מס' 3: 347-351.
- חובב, מ' (1986), "השמת מפגרים במעונות פנימייה ודיוור קהילתי", בתוך: רימרמן, א', רייטר, ש', חובב, מ' (עורכים), נכות התפתחותית ופיגור שכלי, תל-אביב: צ'ריקובר, עמ' 28-35.
- חובב, מ' (1987), שירותי הטיפול במפגרים בישראל: הלכה ומעשה, תל-אביב: צ'ריקובר.
- מכון הנרייטה סאלד (1985), הפיגור השכלי - ביבליוגרפיה ותקצירים, ירושלים.
- מכון הנרייטה סאלד (1990), פיגור שכלי - ביבליוגרפיה ותקצירים, ירושלים.
- משרד הסעד, המחלקה למחקר (1961), יסודות העבודה במעונות יום למפגרים, תמצית דיונים בניהולו של ג'ייקובס, ירושלים.
- משרד הסעד (1976), דו"ח הוועדה לבדיקת המצב במעונות הפרטיים המטפלים במפגרים, ירושלים.
- משרד הסעד (1977), דו"ח משימה: השירותים למען המפגר בישראל (דו"ח בנק מיקלסן), ירושלים.
- משרד העבודה והרווחה (1979), השירות למפגר, ירושלים.
- משרד העבודה והרווחה - השירות למפגר (1979), "הגדרת הפיגור השכלי", היבטים פסיכולוגיים בטיפול במפגר בשכלו, מס' 3, ירושלים.
- משרד העבודה והרווחה - השירות למפגר (1978), תוכנית ארבע שנחית להערכות השירות למפגר - משימות וצרכים (בעריכת שיפמן וקנדל), ירושלים.
- משרד העבודה והרווחה, האגף לטיפול באדם המפגר (1993), נייר עבודה, ירושלים.

- מרבך, ס' (1968), הינוכו ושיקומו של הילד המפגר בישראל, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- נדן, ר' (1978), "תוכנית הקהילה הקטנה", חברה ורווחה, כרך א' מס' 2: 201-204.
- סופרין, ר' (1981), "השפעת הפעלה גופנית על-ידי צוות מטפלים המדריכים על התנהגותם המסתגלת של חוסים במוסד למפגרים", עבודה לקבלת התואר מ"א, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- עמינדב, ח' (עורכת) (1982), "מבחנים פסיכולוגיים ושימושיים בתחום הפיגור השכלי", דפים, מס' 6, ירושלים: משרד העבודה והרווחה, השירות למפגר.
- עמינדב, ח' (1986), "עמדות בישראל כלפי פיגור שכלי כפונקציה של אתניות, מרכיבי העמדה ורמת הפיגור", עבודה לקבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- פורטוביץ, ד', רימרמן, א' (1983), "סקר משפחות אומנה למפגרים", דפים, מס' 7, ירושלים: משרד העבודה והרווחה, השירות למפגר.
- פיינסקי, א' (1982), "זחות מינית ודפוסי התנהגות מיניים אצל אנשים בעלי מוגבלות שכלית קלה", עבודה לקבלת התואר מ"א, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- פלניצקי, א' (1980), "רמת התפתחות החברתית של צעירים מפגרים במוסדות וקהילה", עבודה לקבלת התואר מ"א, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- קורץ, מ"א (1975), שירותים סוציאליים בישראל: יעדים ומגמות, ירושלים: משרד הסעד.
- קניג, ד' (1985), "הורים לילדים עם מוגבלות שכלית כמעצבי התנהגות של ילדיהם במיומנויות טיפול עצמי", עבודה לקבלת התואר מ"א, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- רייטר, ש', לוי, א' (1980), "הגורמים המשפיעים על בילוי שעות הפנאי של צעירים מפגרים", חברה ורווחה, כרך ג', מס' 4: 406-414.
- רימרמן, א', רייטר, ש', חובב, מ' (1986) (עורכים), נכות התפתחותית ופיגור שכלי, תל-אביב: צ'ריקובר. רמות, א' (עורך) (1979), לקט מאמרים בנושא: גורמליזציה, אינדיבידואליזציה ואינטגרציה, ירושלים: השירות למפגר, משרד העבודה והרווחה.
- רמות, א' (1986), "דיוור קהילתי למוגבלים בשכלם", בתוך: רימרמן, א' ועמיתיו (עורכים), נכות התפתחותית ופיגור שכלי, תל-אביב: צ'ריקובר, עמ' 161-177.
- שוורץ, א' (1982), "האדם המפגר בשכלו והתחיקה במדינת ישראל", דפים, מס' 5, ירושלים: השירות למפגר במשרד העבודה והרווחה.
- שלו (בן-ברוך), א' (1983), "היבטים שונים של הכושר, הדימוי והפעלתו בזכירת פרוזה אצל ילדים מפגרים", עבודה לקבלת התואר מ"א, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.

"קריירות חדשות לעניים" - סקירת הקריירה של רעיון חדשני

מאת פרופ' יוסף קטן, טליה אתגר**

בארצות-הברית והן בארצות אחרות, מפותחות ולא מפותחות כאחת, אך החל מאמצע שנות ה-70 הוא החל לאבד מעוצמתו והתפתחותו נבלמה. שינוי זה התרחש בעיקר בארצות-הברית, אך הוא הסתמן גם במספר ארצות אחרות, ובכללן ישראל.

עתה משחלפו שלושה עשורים להופעת ספרם של פרל וריסמן, הגיעה העת לבחון ולהעריך את התפתחות הרעיון והשלבים השונים שעבר.

מאמר זה יעסוק בבחינת מידת המימוש של הרעיון והתוכניות השונות שנבעו ממנו, באיתור השינויים שעבר במהלך השנים ובתיאור וניתוח הגורמים שהשפיעו על עלייתו בתקופה אחת ועל בלימתו וירידתו לאחר מכן. בחינה זו היא חיונית לא רק לצורך בירור גורלו של הרעיון הספציפי של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" בארגוני רווחה, אלא אף לצורך הבנת הגורמים שהטביעו את חותמם על קצב ההתפתחות ומידת ההמשכיות של תוכניות ורעיונות רבים אחרים שהועלו בארצות שונות ואשר ביקשו להעלות ארוכה לתחלואיה של החברה, לעצב

מבוא

בשנת 1965 פורסם בארצות-הברית ספרם של פרל וריסמן "קריירות חדשות לעניים. העובד הלא מקצועי בארגוני הרווחה" (Pearl and Riessman, 1965). ספר זה היה אחד הפרסומים הראשונים שנתן ביטוי לרעיון חדש, שקרא להעסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" (עובדים הכאים מקרב ציבור הצרכנים) בארגוני הרווחה הפורמליים. רעיון זה אף הוליד תוכניות מיוחדות שנועדו לספק תעסוקה בעלת משמעות לעניים, למובטלים ולצרכנים אחרים של ארגוני רווחה, ובה בעת לחולל תמורה מהותית במבנה של ארגונים אלה, בדפוסי פעולתם בתור ספקי שירותים, ובמערכת יחסי-הגומלין בינם ובין האוכלוסיות שבטיפולן. הרעיון אף נתפס כאחד הפתרונות היעילים ביותר לבעיית העוני בארצות-הברית.

במחצית השנייה של שנות ה-60, ובשנות ה-70 הראשונות, זכה רעיון חדשני זה לתהודה חזקה ביותר ולמידה רבה של מימוש הן

* בית-ספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, והמרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

** על-ים, עמותה לנוער במצבי סיכון ומצוקה והמועצה לשלום הילד.

המקצועי, מסוגל למלא רק תפקידים שגרתיים ופשוטים התואמים את הכשרתו והחייב, משום כך, להיות כפוף לפיקוחו ולהנחייתו של עובד מקצועי. הם רואים בעובד הלא-מקצועי, ובמיוחד בזה הבא מרקע חברתי-תרבותי זהה או דומה לרקע שממנו מגיעים לקוחות שירותי הרווחה, "עובד מקומי" (Indigenous Worker) המחונן בסגולות מיוחדות וחיוניות שאינן ברשותו של העובד המקצועי.

עובד זה מכיר היטב את לקוחות השירות ואת המרקם התרבותי-חברתי שהם חיים בו. במקרים רבים אף התנסה יחד עמם בחוויות משותפות וביניהן גם חוויות של מצוקה. בשל קירבה חברתית ותרבותית זו ללקוחות, עובד זה מצויד במטען של ידע, ערכים, מחויבויות, הזדהויות חברתיות, גישות וניסיון חיים העשויים לתרום - אם ינוצלו בצורה הולמת - לשינוי בהיקף, בטיב ובאופי השירותים שיספקו לצרכנים ארגוני רווחה המעסיקים עובדים מסוג זה.

לפי תפיסה זו, העסקת עובדים לא-מקצועיים מסוג זה, בארגוני רווחה, בתפקידים בעלי משמעות, עשויה להביא תועלת הן לארגונים (להגביר את הכרותם עם הצרכנים ואת קשריהם עמם ולשפר את מעמדם בקהילות שבהן הם פועלים), הן לצרכנים (לשפר את ההיקף והאיכות של השירותים שיקבלו), הן לעובדים הלא-מקצועיים עצמם (להשיג לעצמם תעסוקה בעבודה בעלת משמעות, לשפר את הדימוי העצמי ולהביא להעצמה אישית וקבוצתית), והן לחברה בכללותה (לצמצם את ממדי האבטלה והעוני ולהביא לאינטגרציה חברתית). במימוש הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" טמונים אפוא יתרונות רבים (גדרון וקטן, 1985).

בגישה מעין זו יש ללא ספק חידוש מהותי ואולי אף מהפכני, הקשור לא רק בראייה

דיוקן שונה של שירותי רווחה ולחולל תמורה של ממש במצבן של האוכלוסיות הנתונות במצוקה.

הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" - רקע ומשמעות

בעצם הקריאה להעסקת עובדים חסרי הכשרה מקצועית בארגוני רווחה לא היה כל חידוש, שהרי עובדים אלה, שרבים מהם זכו לכינוי "פרה-פרופסיונליים" או "תת-פרופסיונליים", היו מרכיב מרכזי ואינטגרלי של צוותי העובדים שהועסקו בארצות שונות במגוון רחב של שירותי רווחה כמו בתי-חולים, בתי-ספר, מעונות למפגרים ולנכים, מרפאות שכונתיות, מחלקות רווחה מקומיות, מרכזים קהילתיים ושירותים מוסדיים וקהילתיים לזקנים.

עובדים אלה הועסקו בדרך כלל בתפקידים שגרתיים ופשוטים, שלא דרשו ידע מקצועי ואפשרו משום כך לעובדים המקצועיים להתרכז בפעילויות שבהן יכלו לתת ביטוי להכשרתם ולניסיונם.

החידוש ברעיון שהעלו פרל וריסמן ומחברים נוספים (Brager, 1965; Grosser, 1966; Sobey, 1970; Gartner, 1971; Riessman, 1977), היה בהצגת הסתכלות שונה, ולא שגרתית, על מעמדם, תפקידם וקידומם של עובדים אלה וראייה חדשה של תרומתם האפשרית ליצירת תמורה מהותית במבנה, בתפקידים ובדפוסי הפעולה של ארגונים אלה וביחסי הגומלין שבינם ובין צרכניהם.

לפי תפיסתם של פרל וריסמן, ואחרים שתמכו בגישתם, העובד הלא-מקצועי אינו "פרה-פרופסיונל" או "תת-פרופסיונל" שבשל השכלתו המוגבלת, בהשוואה לזו של העובד

המעשית שנגזרה מהם אכן לוותה בהטלת ספקות כבדים בערכו של הידע המקצועי המעוגן במדעי החברה ובביקורת, לעתים קטלנית ביותר, על טיב עבודתם של העובדים המקצועיים.

בהופעת הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" היה אפוא כדי לאיים על מקומם ומעמדם של העובדים המקצועיים בארגוני הרווחה. איום לא פחות חריף ומשמעותי על ארגונים אלה ועל עובדיהם המקצועיים היה גלום בשני מרכיבים נוספים של הרעיון: האחד, הקריאה להעביר לקוחות או לקוחות-לשעבר של ארגוני רווחה החסרים כל הכשרה מקצועית לצדו השני של המתרס ולהעסיקם באותם ארגונים בתפקידים בעלי משמעות; השני, העשרת תפקידים והענקת משמעות וייחוד לעבודת העובדים הלא-מקצועיים שכבר מועסקים בארגוני רווחה בתפקידים שגרתיים ופשוטים ופיתוח הקריירה שלהם. שני מרכיבים אלה סתרו את המבנים, הכללים, דפוסי העבודה ודרכי קידום עובדים המ-קובלים בארגוני הרווחה הפורמליים ומימושם עשוי היה לשנות באורח מהותי את המבנה הארגוני שלהם ואת דרכי פעולתם.

הרעיון להעסיק עובדים לא-מקצועיים התבסס אפוא על ההנחה שדווקא עובדים חסרי הכשרה מקצועית, אך מצוידים בתכונות כמו תחושת קירבה ללקוחות, ניסיון חיים, הזדהות, מחויבות, אכפתיות וגישה קונקרטיית, עשויים למלא תפקידים בעלי משמעות בארגוני רווחה, לשנות את צביונם של ארגונים אלה ולתרום לרווחתם של הלקוחות, למרות שתכונות אלה נוגדות מספר הנחות ועקרונות בסיסיים שעובדים מקצועיים מדי-גישים, כגון: הכשרה מקצועית, ידע פורמלי, שיטתיות, אובייקטיביות וחמימות מבוקרת. לארגוני הרווחה אין כל קושי, ויש להם אפילו עניין רב, לשלב בתוכם עובדים לא-

שונה לחלוטין של תפקיד העובדים הלא-מקצועיים, התפתחות הקריירה הארגונית שלהם ומעמדם בארגוני הרווחה, אלא אף בתפיסה חדשה של המבנה ודפוסי התפקוד של ארגונים אלה ובהסתכלות שונה על תפקודם ומעמדם של העובדים המקצועיים המהווים את חוט השדרה של ארגוני הרווחה. המגמה להעסיק עובדים לא-מקצועיים "מקומיים", אף החדירה לשיח שהיה מקובל בשנות ה-60 בארגוני הרווחה ובקרב עובדיהם מושגים חדשים, שגם אם נעשה בהם שימוש קודם לכן, הוא היה שולי בלבד. מושגים כמו "פרקטיקה טבעית" (Indigenous Practice), "פרקטיקה של עשייה" (Praxis) ו"ידע חווייתי" (Experiential Knowledge), שהציבו אתגר בפני מושגים, תפיסות ומבנים רעיוניים שרווחו בארגוני הרווחה, ואף הטילו ספקות בתוקפם - הפכו להיות חלק בלתי נפרד של הטרמינולוגיה המקצועית.

הרעיון להעסיק עובדים לא-מקצועיים "מקומיים", כפי שהועלה באמצע שנות ה-60, היה אפוא חידוש חשוב ביותר שהכיל בתוכו מספר מרכיבים מרכזיים שהיו עשויים להציב מחסומים על קבלתו ומימושו בידי ארגוני הרווחה.

הדגשת ערכם וחיוניותם של הידע והפרקטיקה "הטבעיים", המבוססים על חוויות סובייקטיביות המעוגנות בקונטקסט החברתי-תרבותי ובמציאות החיים הקונקרטיים של העובדים הלא-מקצועיים, והקריאה לתת ביטוי הולם ל"מטענים" אלה בעבודתם של ארגוני הרווחה עם צרכני השירותים, לא עלו בקנה אחד עם הדגש ששמו העובדים המקצועיים בארגונים אלה בידע מקצועי הנרכש במסגרות הכשרה פורמליות והמושחת על מחקרים אמפיריים המבוצעים על-פי כללים מדעיים מקובלים.

ההכרה בחשיבותם של הקירבה ללקוחות, הידע שנרכש מתוך ניסיון החיים והפרקטיקה

למרות המרכיבים הלא-שגרתיים שהיו משולבים בו.

היתה זו תקופה של התהוות מודעות חברתית גוברת לכך, שבתוככי אמריקה העשירה, הזוהרת ועתירת המשאבים, קיימת "אמריקה אחרת", שמאפיינים אותה מצוקה חמורה, אבטלה עמוקה, עזובה חברתית, הזנחה וחוסר תקווה. מודעות זו עוררה בחוגים חברתיים שונים תחושת אשמה והגבירה את ההכרה שעל החברה האמריקנית מוטלת חובה מוסרית להסיר מעצמה את כתמי העוני והמצוקה.

הכרה זו חדרה גם לחוגי השלטון הפרדלי (בעיקר בתקופת נשיאותם של קנדי וג'ונסון) והשפיעה על התפתחות המדיניות של "המלחמה הגדולה בעוני". ההנחה היתה, שהתוכניות למלחמה בעוני יזכו בציבור לקבלת פנים אוהדת וחמה יותר מאשר המלחמה בווייטנאם שארצות-הברית היתה מעורבת בה באותן שנים. תקופה זו אופיינה גם בהתגברות מאבק האוכלוסייה השחורה לשוויון זכויות חברתי ופוליטי, מאבק שהשפיע גם הוא על חיזוק נטיית הממשל הפרדלי לעצב מדיניות ולהפעיל תוכניות חברתיות שיביאו להשתלבות האוכלוסייה השחורה בחברה האמריקנית.

במסגרת מדיניות חברתית זו, שעל עיצובה הטביעו את חותמם חוגים אינטלקטואליים ואקדמיים אשר הממשל הפרדלי הזמין להצטרף לשורותיו (Moynihan, 1969), ניתנו תמיכה ועידוד לחיפוש וליתור רעיונות חדשים ולא-שגרתיים היכולים לסייע בהתמודדות עם בעיית העוני והשלכותיה. מגמה זו של חיפוש ואיתור גישות חלופיות לוותה גם בגישה ביקורתית ביותר כלפי ארגוני הרווחה הפורמליים ועובדיהם המקצועיים. על ארגונים אלה הוטלו האשמות שונות כמו: העדפת אינטרסים ארגוניים ומקצועיים על טובת הצרכנים ורווחתם, התנתקות מן העניים

מקצועיים רבים ולהעסיקם במגוון רחב של תפקידים שגרתיים שבאמצעותם יוכלו לסייע לעובדים המקצועיים, אך יכולתם ונכונותם "לעכל" את המרכיבים החדשניים והלא-שגרתיים של הרעיון יכולים להיראות מלכת-חילה מוגבלים ביותר, שהרי ארגון אינו נוטה לאמץ ולקלוט רכיבים העשויים לאיים על המבנה שלו ועל עקרונותיו.

רעיון העסקתם של עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" בארגוני רווחה היה עשוי להיחשב לפיכך אחת מאותן גישות ויוזמות חדשות הצצות חדשות לבקרים והמתקשות, בדרך כלל, לפלס דרכן בנתיב הפתלתל המוביל מן התיאוריה למעשה. הגורמים הדוגלים בשימור מסגרות ומתכונות קיימות והמסתייגים משינויים אינם מתקשים במקרים רבים לקטול רעיונות חדשים מעין אלה בעודם כאיבם או לפחות לעקר או לנטרל את המרכיבים הרדיקליים הגלומים בהם. גם רבים מבעלי הרעיונות החדשים נוטים במקרים רבים ומטעמים שונים, כמו העדר תמיכה, מחסור במשאבים וכושר התמדה נמוך, להימנע מניסיונות לחרגם את רעיונותיהם לשפת המעשה או לא להתמיד במאמצייהם בכיוון זה.

בשל גורמים שונים שפעלו בארצות-הברית בשנות ה-60, נהנה רעיון העסקתם של עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" מגורל שונה. גורמים אלה יתוארו להלן.

גורמים התומכים בהעסקת עובדים לא-מקצועיים

במהלך שנות ה-60 פעלו בארצות-הברית מספר גורמים שחברו יחד ותרמו להעלאת הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים, להתפשטותו בזירת ארגוני הרווחה ולמימושו,

רווחה ועובדים מקצועיים לקבל את הרעיון ולנקוט צעדים שונים לצורך מימושו.

התפתחות רעיון זה בארצות-הברית והי-פרסום הרב שניתן לו בספרות המקצועית, חשפו ארצות אחרות כמו ישראל, למידע על אודות התועלות הגלומות בהעסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" והביאו לאימוץ רעיון זה גם בהן.

אימוץ הרעיון ומימושו באו לידי ביטוי במגוון של צורות; אלה יתוארו להלן.

העסקת עובדים לא-מקצועיים בארגוני רווחה: ביטויי מימוש

בחירת התפתחויות שונות בזירת ארגוני הרווחה ובסביבות המקיפות אותם מצביעה על תשע אינדיקציות עיקריות הנותנות ביטוי לנפיצות הרעיון ומימושו בשלב הראשון של התפתחותו:

א. הרעיון והתפיסות הבסיסיות הגלומות בו, ובעיקר ראיית היתרונות הרבים העשויים לנבוע מהעסקת עובדים לא-מקצועיים, פרצו את גבולותיה של ארצות-הברית וזכו לתהודה ולביטויים שונים של מימוש בישראל ובארצות נוספות באירופה, באסיה, באפריקה ובדרום אמריקה (אתגר, 1980; גדרון ושנייר, 1983; יצחקי, 1981; קטן, 1981; שרר, 1992; Schindler and Brawley, 1985; Arendse and Norman, 1993).

ב. בארצות-הברית עצמה השתלבו מאות אלפי עובדים לא-מקצועיים - רבים מהם צרכנים של ארגוני רווחה - במגוון רחב ביותר של שירותים ובכללם בתי-ספר, מרפאות שכונתיות, בתי-חולים, מרכזים קהילתיים, מחלקות רווחה, פרויקטים לשיקום שכונות, תוכניות הכשרה מקצועית לנערים ולמבוגרים, תוכניות ופרויקטים למלחמה בעוני. שירותים לתכנון המשפחה, שירותי כלכלת-בית,

והתרכזות בטיפול באוכלוסיות המשתייכות למעמד הבינוני, ניכור וזרות כלפי אוכלוסיות במצוקה. העדר מחויבות חברתית, חוסר היכרות עם הבעיות של אוכלוסיות מקופחות ואי רגישות הולמת לצורכיהן הייחודיים, גישה שמרנית והתנגדות לשינוי. ביקורת חריפה זו הטילה אפוא ספק גדול בנכונותם וביכולתם של ארגוני הרווחה ועובדיהם המקצועיים להתמודד בצורה הולמת עם בעיות העוני והמצוקה.

המעניין הוא, שביקורת זו הועלתה לא רק מצד ארגונים שייצגו את האוכלוסיות הנתונות במצוקה, אלא אף מצדם של חוגים אינטלקטואליים ואקדמיים, ובתוכם מחנכים וחוקרים בכירים בתחום העבודה הסוציאלית, שקראו לאנשי המקצוע לערוך חשבון נפש אישי ומקצועי ולשנות את דפוסי העבודה שלהם (Rosenfeld, 1964; Grosser, 1966; Cloward and Epstein, 1967).

בחברה האמריקנית רווחו בתקופה זו לא רק תחושות כבדות של חוסר נחת ואכזבה רבה ממצב העניים, מקיפוח השחורים ומיעוטים אחרים ומן ההסתבכות בווייט-נאם, אלא אף הלכי רוח שערערו על מרכיביה וערכיה הבסיסיים של החברה האמריקנית הקפיטליסטית, תרבותה וסגנון החיים הצרכני שאפיין אותה, וקראו ליצירת דפוסי חיים אלטרנטיביים המדגישים ערכים חברתיים ונורמות התנהגות שונות.

בשנות ה-60 שרר אפוא בארצות-הברית אקלים רוחני, חברתי ופוליטי שסיפק קרקע נוחה ביותר לצמיחת רעיונות חדשים. בתוכם היה גם הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים בארגוני הרווחה בתפקידים בעלי משמעות. עובדים אלה נתפסו כאמצעי להשגת שינוי מהותי בצביונם ובדרכי עבודתם של ארגונים אלה ולגיוס תמיכה קונקרטיה במי-מושן מן הממשלה הפדרלית והן מגורמים נוספים. תמיכה סביבתית זו הניעה ארגוני

לטיפול באלכוהוליסטים, במכורים לסמים וב-
אסירים משוחררים. בארצות אחרות, למשל
בדרום אפריקה, הועסקו עובדים לא-מקצועיים
נוסף על התפקידים שנמנו לעיל גם בהדרכה
לשמירת הבריאות בשירותי בריאות ראשוניים
בקהילה ובתור מורים-מסייעים (ארזי, 1974;
גולדשטיין וכן סימון, תשל"ו; אתגר, 1977,
1980; ירון, 1979; הבסי, 1981; יצחקי,
1981; קמינסקי, 1981; שינדלר, 1982; גדרון
ושנייר, 1983; Katan and Ngatsane, 1986).

ה. המושגים החדשים שהועלו במסגרת פיתוח
הרעיון להעסיק עובדים לא-מקצועיים, כמו
"ידע טבעי", "פרקטיקה טבעית", "פרקטיקה
מעשית", "גישור הפערים בין ארגוני הרווחה
לצרכנים" ו"ידע חווייתי" חדרו בהצלחה לחוך
השיח הארגוני והמקצועי המקובל בארגוני
הרווחה והיו לחלק בלתי נפרד ממנו.

ו. במוסדות לחינוך גבוה (קולג'ים ואוני-
ברסיטאות) פותחו תוכניות מיוחדות להכשרת
עובדים לא-מקצועיים. במספר אוניברסיטאות,
ובעיקר בבתי-ספר לעבודה סוציאלית, פותחו
גם קורסים המיועדים להכשיר עובדים מק-
צועיים לעבודה עם עובדים לא-מקצועיים
(Brawley, 1975, 1981).

ז. תוכניות להעסקת עובדים לא-מקצועיים זכו
לתמיכה ממשלתית ולסיוע מצד גופים נוספים,
בארצות-הברית, בישראל ובארצות אחרות.
מדובר הן בהענקת לגיטימציה אידיאולוגית
ופוליטית והן בתמיכה כספית ואדמיניס-
טראטיבית ניכרת. בארצות-הברית אף הותנתה
תמיכת הממשלה הפדרלית בפיתוח ובהפעלת
תוכניות רווחה שונות - בהעסקת עובדים לא-
מקצועיים "מקומיים" בתוכניות אלה. התניה
זו נתפסה כחיונית למימוש העיקרון של הב-
טחת השתתפות מקסימלית של עניים
בתוכניות המיועדות להם.

ח. בבמות שונות פורסמו מאות פרסומים
מקצועיים: ספרים, מאמרים ודו"חות.

מרפאות קהילתיות לבריאות הנפש, תחנות
ייעוץ לתכנון המשפחה ושירותים לטיפול
באלכוהוליסטים ובמכורים לסמים (גדרון
וקטן, 1985; Pearl, 1967; Goldberg,
1967; Gartner, 1971; Gottesfeld, 1970;
Katan, 1974).

ג. העובדים השתלבו בארגונים אלה במגוון
רחב ביותר של תפקידים. רבים מהם כוונו
לעיסוקים מסורתיים שבהם נהגו לעסוק
עובדים אלה כגון תפקידים מינהליים
ושגרתיים, או תפקידי סיוע פשוטים, אבל
רבים מהם השתלבו גם בתפקידי תיווך וגישור
בין הארגונים ללקוחותיהם (איתור צרכים,
העברה הדדית של מידע, ליווי לקוחות
לשירותים, סיוע ביצירת קשר בין לקוחות
לעובדים ספציפיים ומעקב אחר התפתחותו
של קשר זה); אחרים השתלבו בתפקידים
טיפוליים (ייעוץ למתמכרים ולחולי נפש);
מעטים אף הצליחו, במספר ארגוני רווחה,
לטפס לרמות גבוהות יותר בהייררכיה
הארגונית ולמלא תפקידי ניהול ותכנון
שירותים. מדובר בעיקר בארגונים שהוקמו
באזורי מצוקה במטרה לסייע לתושביהם
(גדרון וקטן, 1985; Pearl, 1966; Grosser,
1967; Gottesfeld, 1970; Sobey, 1970;
Gartner and Riessman, 1971;
Umbarger, 1972; Katan, 1974; Teare,
1978; Scott, 1981; Schindler and
Brawley, 1987).

ד. רפואי ההעסקה של עובדים אלה, שפותחו
והתגבשו בארצות-הברית, דמו במידה לא
מעטה לצורות ההעסקה שעוצבו והתפתחו
בארצות אחרות. בישראל, למשל, הועסקו
מאות עובדים לא-מקצועיים, רובם נשים,
בתפקידים כמו: עבודה שכונתית - בעיקר
בשכונות מצוקה, טיפול בקשישים בקהילה,
תמיכה וחונכות במשפחות השרויות במצוקה
עמוקה. ארגון ועדי בתים, מתן הדרכה
לאימהות בגידול ילדיהן והדרכה בשירותים

(אתגר, 1977; ירון, 1979; קופרמן, טשרניי-חובסקי ומאירי, 1980; Sobey, 1970; Katan, 1974; Brawley, 1982).

מרבית העבודות שסקרו את פעילותם של העובדים הלא-מקצועיים דיברו אפוא בשבח שילובם בארגוני הרווחה בתפקידים בעלי מש-מעו, ובתוכם תפקידי טיפול, תכנון ואף ניהול.

יחד עם זאת, חלק מן העבודות שצוינו לעיל הצביעו על מספר היבטים ששיקפו את חלקיות מימוש הרעיון. העובדים הלא-מקצועיים ה"מקומיים" הועסקו בדרך כלל על בסיס ארעי ומשכורותיהם היו נמוכות במידה רבה מאלה של העובדים המקצועיים. יתר על כן, העסקת עובדים אלה במרבית הארגונים מומנה מתקציבים מיוחדים שיועדו לצורך זה, תקציבים אשר הקצאתם לטווח ארוך לא הובטחה.

נראה אפוא, שלמרות ההכרה בחיוניותם של עובדים לא-מקצועיים אלה ובתרומתם הרבה הם לא הפכו להיות מרכיב קבוע ויציב של מצבת העובדים בארגוני הרווחה.

הביטויים השונים שצוינו לעיל באשר למימוש הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" מצביעים על כך שלא כל התקוות שנחלו בו זכו להגשמה. אבל הם מצביעים ללא ספק גם על כך שבתקופה אחת, במיוחד במחצית השנייה של שנות ה-60 ובשנות ה-70 הראשונות, העסקת עובדים לא-מקצועיים אלה היתה סיפור של הצלחה.

בחינת מצב המימוש של רעיון העסקת עובדים לא-מקצועיים באמצע שנות ה-90 מגלה תמונה שונה: למרות הצלחתו ולו החלקית של הרעיון בשלב הראשון של הפע-לתו, המשך תהליך התפתחותו והתגבשותו נבלם וחותמו על מגוון רחב של שירותי רווחה צומצם במידה רבה. יחד עם זאת, הנסיגה במימוש הרעיון במדינות ובשירותים שונים

פרסומים אלה, שרבים מהם התבססו על מחקרים אמפיריים, עסקו בנושאים כמו: תיאור תפקידיהם של העובדים הלא-מקצועיים, ציון תכונותיהם הדמוגרפיות והחברתיות, הערכת תרומתם לארגונים המעסיקים אותם, ללקוחות ולקהילה, בחינת דפוסי השתלבותם בארגוני הרווחה ויחסי-הגומלין בינם ובין עובדיהם המקצועיים. סוגיות שונות הקשורות בהעסקת העובדים הלא-מקצועיים משכו אפוא את תשומת לבם של חוגים שונים והפכו להיות נושא מקובל למחקר ולדיון אקדמיים.

ט. חלק מעבודות המחקר שצוינו לעיל ציירו תמונה חיובית למדי על תוצאות עבודתם של העובדים הלא-מקצועיים ותוצאותיהם. עבודות אלה הצביעו על ארבע תרומות עיקריות שלהם: ראשית, תוצאות עבודתם של עובדים לא-מקצועיים שעבדו כמטפלים בשירותי ברי-אות הנפש ובשירותים נוספים לא נפלו מאלה של אנשי המקצוע ולעתים אף עלו עליהן (Gartner and Riessman, 1971; Durlak, 1977; Brown, 1974; Riessman, 1977).

שנית, בארגוני שירות שהועסקו בהם עובדים לא-מקצועיים, היו העובדים המקצועיים אפקטיביים יותר כלפי מקבלי השירות, מאשר בארגונים שבהם לא הועסקו עובדים כאלה (Grosser, 1966).

שלישית, לעבודה בארגוני רווחה היתה השפעה חיובית ביותר על העובדים הלא-מקצועיים עצמם (חיזוק הדימוי העצמי, רצון לניידות חברתית ולהתפתחות, העצמה אישית וכו') (Kastenbaum and Bar-On, 1982).

רביעית, העסקת עובדים אלה, שהיו במרבית המקרים תוספת לעובדים הקיימים בארגונים, והאוריינטציה הייחודית שאפיינה אותם, אפשרו להרחיב במידה רבה את התוכניות שפיתחו הארגונים, השירותים שה-ציעו ואת מספר הלקוחות שנהנו משירותיהם והביאה בכך לשיפור של ממש בתפקודם

זה משקף את העלייה במספר הקשישים הסיעודיים ואת התחזקות ההכרה בצורך לטפל בהם במסגרת הקהילה והמוסדות תוך הסתייעות בארגונים פורמליים.

יחד עם זאת, סוג זה של עובדים מעורב זה מכבר בשירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים והוא משקף היטב את דפוסי ההעסקה המסורתיים של עובדים אלה, שהרי מדובר בעובדים חסרי הכשרה מקצועית הממלאים תפקידים פשוטים תחת פיקוח של עובד מקצועי. מרביתם של עובדים אלה גם אינם דומים מכחינה חברתית ותרבותית לזקנים שהם מטפלים בהם.

תכונות מרבית המטפלות בזקנים אינן תואמות אפוא את הציפיות של אלה שהעלו את רעיון העסקתם של עובדים לא-מקצועיים "מקומיים".

ג. הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים", צורת מימושו והיבטים שונים המשולבים בו חדלו למעשה להעסיק את הקהילה המקצועית והאקדמית. בשנים האחרונות ניתן לאתר, וגם זאת בקושי רב, פרסומים מעטים בלבד הדנים בהעסקת עובדים כאלה בארצות מערביות. מספר פרסומים שהופיעו בעיתונים מקצועיים בארצות-הברית ובאנגליה עוסקים בהעסקת עובדים לא-מקצועיים, בעיקר בשירותי הכריאות, בארצות מתפתחות. (Moser, De Zoysa and ; De Kadt, 1982 ; 1989 Cole-King, 1983).

ירידת הנושא מבמת הדיון הציבורי, המקצועי והאקדמי היא סימפטום ברור וכולט להידחקותם לשוליים של רעיון העסקת העובדים הלא-מקצועיים ה"מקומיים" והמטרות השונות שהיו כרוכות ומשולבות בו. ד. בארצות-הברית ובארצות נוספות כמו ישראל בוטלו לחלוטין או קוצצו המשאבים הממשלתיים שאפשרו את העסקתם של עובדים לא-מקצועיים במגוון רחב של

לא היתה אחידה בעוצמתה, בהיקפה ובקצב שלה.

הביטויים של השינויים בהתפתחות הרעיון ובמימושו והגורמים שהשפיעו עליהם יסקרו בחלקיו האחרים של המאמר.

תמונת מצב של העסקת העובדים הלא-מקצועיים בארגוני רווחה באמצע שנות ה-90

בחינת מצבו של רעיון העסקת העובדים הלא-מקצועיים ה"מקומיים", באמצע שנות ה-90 בארצות-הברית ובארצות מערביות נוספות כמו ישראל, מצביעה על מספר מגמות עיקריות:

א. עובדים לא-מקצועיים ממשיכים אמנם להיות חלק אינטגרלי של מערכת שירותי הרווחה, אך הם ממלאים בדרך כלל את התפקידים המסורתיים שמילאו בעבר (תפקידים מינהליים שגרתיים ותפקידי סיוע לעובדים המקצועיים). במספר ארגונים עובדים אלה ממשיכים למלא תפקידי תיווך והדרכה, אך עדויות מעטות בלבד מצביעות על מעורבותם באורח עצמאי בתפקידי טיפול ועל נוכחותם בדרגים הגבוהים של ארגוני הרווחה.

ב. מספרם של העובדים הלא-מקצועיים ה"מקומיים" המועסקים בארגוני רווחה רבים נמצא בירידה. מצב זה נובע הן מביטול ארגונים שונים שהוקמו, בארצות-הברית למשל, במסגרת ה"תוכניות למלחמה בעוני", ואשר בהם הועסקו עובדים לא-מקצועיים רבים, והן מביטול פונקציות שונות אשר מילאו עובדים אלה.

יחד עם זאת ראוי לציין, שלפחות סוג אחד של עובדים לא-מקצועיים - מטפלות בזקנים בקהילות ובמוסדות - נמצא בתהליך מתמיד של גידול בארצות רבות ובכללן ישראל. גידול

במגוון של תפקידים המיועדים לסייע לאוכלוסייה זו של עולים. הסיוע כולל תיווך, ביניהם וכין ארגוני רווחה רלוונטיים והדרכה קונקרטיה בתחומים שונים, כגון בריאות ורווחה. עובדים לא-מקצועיים רבים ממשיכים להתרכז בשירותים לזקנים הן ב-קהילה והן במסגרות מוסדיות. עובדים אלה עוסקים בעיקר בטיפול אישי ובעזרה בניהול משק הבית.

המעורבות של העובדים הלא-מקצועיים שתוארה לעיל מאופיינת יחד עם זאת במספר תכונות:

א. העובדים נתפסים בדרך כלל בארגונים אלה ככוח-עזר לעובדים המקצועיים.

ב. הם מודרכים באופן קבוע בידי עובדים מקצועיים ונתונים לפיקוחם.

ג. רוב העובדים מועסקים על בסיס ארעי ולא תקני. חלקם הגדול במשרה חלקית. הם אינם מהווים אפוא חלק אינטגרלי של מערך העובדים של הארגונים המעסיקים אותם.

ד. העסקת העובדים ממומנת במרבית המקרים באמצעות תקציבים מיוחדים הניתנים למטרה זו ואשר הקצאתם לטווח ארוך אינה מובטחת. ה. שכרם של עובדים אלה נמוך ביותר בהשוואה לשכרם של העובדים המקצועיים ורובם גם אינם נהנים מזכויות סוציאליות שמקבלים העובדים האחרים.

נראה אפוא, שלמרות העובדה שעובדים אלה ממלאים תפקידים חיוניים, הם לא זכו עדיין, וכנראה שגם לא יזכו בעתיד, למעמד קבוע ויציב, כחלק אינטגרלי של מערך העובדים של שירותי הרווחה, מעמד שזכו לו העובדים המקצועיים.

הביטויים השונים לשחיקה במימוש הרעיון מראים, שהתקווה שהיתה גלומה בו לשינוי מהותי בצביונם ובדפוסי פעולתם של ארגוני הרווחה, לתמורה בהרכב עובדיהם, למיצוי שיטתי של התועלות האפשריות הגלומות בשימוש ב"ידע טבעי" ובידע חווייתי

ארגוני רווחה. מכיוון שהרוב המכריע של העובדים הלא-מקצועיים הועסקו על בסיס ארעי ובמימון מיוחד שהוקצה למטרה זו, הפסקתו או קיצוץ של סיוע זה הביא לביטול או לצמצום העסקת עובדים אלה בארגונים רבים.

ה. עובדים לא-מקצועיים שהועסקו בארגוני הרווחה, כמו למשל בשירותי בריאות הנפש הקהילתיים, לא הביאו לשינויים של ממש ב-ארגונים אלה (Fong and Taylor Gibbs, 1995).

למרות שלא הוגשמו רבות מן הציפיות שנכרכו ברעיון, סימנים שונים שהטביע עדיין קיימים במספר ארגוני רווחה. בישראל צומצם אמנם מספרם של העובדים הלא-מקצועיים ה-"מקומיים" הפועלים במספר ארגונים (כמו עובדות שכונתיות שהועסקו במתנסים ומארגוני ועדי בתים שהועסקו מטעם חברת "עמידר"), אך עובדים כאלה עדיין מועסקים בסוכנויות שירות שונות. רבים מעובדים אלה מתרכזים בעיקר בתפקידי תיווך, אך חלקם עוסקים גם בתפקידי טיפול והדרכה. בחלק ממחלקות הרווחה המקומיות מועסקות עובדות (סומ-כות-חונכות) המתרכזות בסיוע למשפחות הנ-חונות במצוקה עמוקה. הסיוע מתבטא בין השאר בצורות שונות של תיווך בין המשפחות לארגוני שירות, כולל ליווי לארגונים. מתן מידע וסיוע במיצוי זכויות ולעתים גם הדרכה בניהול משק הבית ובגידול ילדים (פלר, בר-און וערן, 1994; ויסמן וסויה, 1995). בשירותים לטיפול במתמכרים לסמים ובאלכוהוליסטים עוסקים מכורים לשעבר בהדרכת אנשים הנמצאים בתהליכי גמילה (אברהמי, אביעד ומילר, 1955; יעקבי, ענבר ושדה, 1995) ואסירים לשעבר מועסקים כמדריכים בהוסטלים המיועדים לאסירים הנמצאים בשלבי שחרור. בשנים האחרונות, בעקבות העלייה מאתיופיה, החלו עולים מארץ זו, בעלי ותק רב יותר בארץ, לעסוק

ארגוני הרווחה ונכונות הממשל הפדרלי להזרים משאבים גדולים לצורך פיתוח תוכניות חדשות למלחמה בעוני.

גורמים אלה יצרו בשנות ה-60 ובתחילת שנות ה-70 אקלים נוח להעלאת רעיונות מקוריים ולפיתוח תוכניות חדשניות כמו הר-עיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים בארגוני רווחה והתוכניות הקונקרטיות שנבעו ממנו.

החל מאמצע שנות ה-70 ובמהלך שנות ה-80 חלו בארצות-הברית ובמדינות נוספות שינויים חברתיים, פוליטיים וכלכליים שהביאו ליצירת אקלים חדש שאופיין בהתייחסות שונה לרעיונות ולתוכניות חברתיות שונות, ובכללן הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים".

בין השינויים שהיתה להם השלכה חשובה על נושאי הרווחה ניתן לציין את הירידה במודעות החברתית לבעיית העוני, את התגברות מגמת ההפרטה שדגלה בהקטנה ממשית במעורבות הממשלתית והטלת אחריות רבה יותר בתחום השירותים החברתיים על גורמים אחרים, כגון: ארגונים פרטיים, המגזר הוולונטרי ורשתות תמיכה קהילתיות ומשפחתיות ואת הדרישות הגוברות לצמצום ההוצאה הציבורית ובכללה ההוצאה על רווחה. דרישות אלה אכן הביאו במספר מדינות להפחתת ההוצאה הממשלתית על רווחה. יש לזכור גם, שבמספר מדינות מערביות, דוגמת ארצות-הברית ובריטניה, עלו לשלטון גורמים פוליטיים שמרניים שלא ראו בעין יפה מעורבות ממשלתית עמוקה בזירת הרווחה.

האקלים הפוליטי והחברתי שנוצר בעקבות שינויים אלה יצר אווירה נוחה ואף אוהדת לביטול תוכניות שונות שהועסקו בהן עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" בתפקידים בעלי משמעות ולצמצום או לביטול התמיכה בהעסקתם בארגונים אחרים. אווירה זו אף

ולשינוי מהותי ביחסי הגומלין בין עובדי הארגונים ובין הצרכנים התממשו לכל היותר במידה חלקית בלבד.

ראוי לציין, שביטויים אלה המצביעים על עצירת התפתחות הרעיון בכיוונים שיועדו לו, ואף על נסיגתו, רלוונטיים בעיקר לישראל, לארצות-הברית ולארצות מערביות אחרות. בארצות מתפתחות, שבהן תשחית השירותים החברתיים עדיין מצומצמת, התפתחותם איטית ומספר העובדים המקצועיים הפועל בהם מוגבל - מסייעים לא פורמליים המעורבים בקהילה, ומספר מועט יחסית של עובדים לא-מקצועיים הפועלים בארגוני רווחה, ממלאים תפקידים מרכזיים.

מה באמת קרה בארצות המערביות לרעיון העסקת העובדים הלא-מקצועיים ה"מקומיים" בארגוני הרווחה? כיצד ניתן להסביר את העובדה שלמרות סגולותיו הרבות והצלחותיו, שעליהן הצביעו מספר מחקרי הערכה, התפתחותו נבלמה? האם הרעיון נעלם לחלוטין מן הבמה, או שמא מצא לו ביטוי בזירות אחרות מחוץ לארגוני הרווחה הפורמליים?

גורמים לשקיעת הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים"

כפי שנאמר בחלק קודם של המאמר, את צמיחת הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" ואת הצלחתו, ולו החלקית, ניתן לזקוף לזכותם של גורמים שונים וביניהם: עליית המודעות החברתית בארצות-הברית לקיומה של בעיית עוני חריפה, התגברות ההכרה שלא ניתן להתמודד בצורה הולמת עם בעיה זו בכלים הארגוניים הקיימים וללא שינוי מהותי במדיניות הרווחה ובדפוסי הפעולה של

משמעות. יחד עם זאת המשיכו העובדים המקצועיים לראות בעין יפה את המשך העסקתם של עובדים אלה בתפקידיהם המסורתיים.

ואף-על-פי כן, אי אפשר לתלות את קולר אי-מימוש רבות מן הציפיות שנכרכו ברעיון של העסקת העובדים הלא-מקצועיים ה-"מקומיים" בצווארם של ארגוני הרווחה הפורמליים ובעובדיהם המקצועיים בלבד. למצב זה תרמו גם מספר גורמים נוספים.

העובדים הלא-מקצועיים עצמם ותומכיהם לא פיתחו ולא גיבשו תנועה חברתית ומסגרות ארגוניות שהיו עשויות לספק לרעיון לגיטימציה ולתמוך לאורך זמן במימושו. מ-קרב העובדים ותומכיהם גם לא צמחה מנהיגות בעלת יכולת לפתח מסגרות אלה ולהניע אותן. גם אותם גורמים שהעלו את הרעיון וטיפחו אותו בשלביו הראשונים ואשר באו ברובם מחוגי האינטלקטואלים ומן ה-אקדמיה, לא התמידו לאורך זמן בתמיכה בו והסיטו את תשומת לבם לחתומי התעניינות אחרים. עדות מובהקת לכך היא העדר דיון בסוגיות שונות הקשורות לרעיון העסקת העובדים הלא-מקצועיים בספרות המקצועית. לצדו של הרעיון לא עמדו אפוא "משוגעים לדבר" שיקדישו את מלוא מרצם לפיתוחו ולמימושו.

נראה, שהשינויים באקלים החברתי והפוליטי הטביעו את חותמם לא רק על עמדות ארגוני הרווחה ועובדיהם, אלא אף על מידת התמיכה ברעיון בקרב החוגים שהעלו אותו ותמכו בו ובקרב העובדים עצמם.

סקירת שלושים שנות הקריירה של רעיון העסקתם של עובדים לא-מקצועיים בארגוני רווחה פורמליים מראה אפוא שמטרותיו החדשניות זכו לכל היותר למימוש חלקי. אמנם ארגוני הרווחה משמשים מסגרת תעסוקתית לעובדים לא-מקצועיים רבים, אך עובדים אלה ממלאים בדרך כלל תפקידים

הפחיתה את נכונותם של ארגוני הרווחה ועובדיהם המקצועיים לראות בעובדים הלא-מקצועיים אוכלוסייה בעלת ייחוד וכישורים משלה שיש לשלבה בתפקידים שבהם יוכלו כישורים אלה לבוא לידי ביטוי. כפי שצוין בחלק קודם של המאמר, הרעיון להעסיק עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" הכיל בתוכו מספר מרכיבים אנטי-ביורוקרטיים ואנטי-פרופסיונליים שהיו עשויים להקשות מעיקרא על יכולתם של ארגוני הרווחה לעכלו. נכונותם של ארגוני רווחה ועובדיהם המקצועיים לשלב בתוכם, בשנות ה-60 וה-70, עובדים לא-מקצועיים, למרות הקשיים האפשריים הכרוכים בכך, ניזונה במידה רבה מן האווירה התומכת, שבין יוצריה היו גם אנשים בעלי מוניטין בקהילה המקצועית. גם ארגונים ועובדים שלא קידמו בברכה נוכחות זן חדש של עובדים בקרבם התקשו להתנגד, באווירה ששררה באותה תקופה, לרעיון ולהציב מחסומים של ממש על דרך מימושו. יש לזכור גם, שנכונות הממשלה הפדרלית בארצות-הברית לתמוך בפרויקטים חברתיים שונים הותנתה בכך שיועסקו בהם עובדים לא-מקצועיים, תוך ראיית העסקתם כביטוי לשיתוף אמיתי של צרכנים בארגוני הרווחה.

התמורה באקלים החברתי והפוליטי שינתה את תמונת המצב והביאה למעשה ליציאתם מן הבמה של אותם תמריצים שהניעו את ארגוני הרווחה ועובדים מקצועיים לאמץ, לעתים בעל כורחם, את מרכיביו החדשניים של הרעיון ולתמוך בו ולו בצורה חלקית. נראה אפוא, שרבים מארגוני הרווחה ועובדיהם המקצועיים לא החליפו את עורם, ולא נהפכו לחסידים של רעיון העסקת העובדים הלא-מקצועיים ה-"מקומיים" ולתומכים בראייתם ככלי לשינוי ארגוני. משום כך, כאשר פסקו האילוצים החיצוניים שעודדו את העסקתם, חדל למעשה לפעול המאיץ העיקרי שהניע את שילובם בארגונים אלה בתפקידים בעלי

התפתחו בקצב מהיר מסגרות נוספות שבהן בולטים קבוצות לעזרה עצמית וארגונים אלטרנטיביים. הנתונים על מספרן המדויק של מסגרות אלה הם חלקיים, אך עדויות שונות מצביעות על התפשטותם המהירה. לדוגמה, במדינה קטנה כמו ישראל פועלות למעלה מ-600 קבוצות לעזרה עצמית.

בשתי צורות ארגוניות אלה הפועלות מחוץ למסגרות הארגוניות הקיימות, ובמקרים רבים אף ללא קשר עמן, זכו מסרים ותכנים ששולבו ברעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים לביטוי מודגש וחזק.

מושגים כמו עשייה פרקטית, ידע חווייתי, ניסיון חיים, חיוניות הקירבה החברתית-תרבותית לצרכנים, חשיבות ההתנסות בחוויות של מצוקה והעדר עליונות של בעלי מקצוע הם אבני יסוד של הקבוצות לעזרה עצמית ומרכיבים בסיסיים בפעילות ארגונים אלטרנטיביים העוסקים בעיקר בסיוע לאוכלוסיות כגון: נשים במצוקה, הומי-סקסואלים ולסביות, נשאי וחולי איידס, מיעוטים אתניים ועוד (Perlmutter, 1994).

בשנים האחרונות אף גברה בארצות שונות ההכרה בחיוניות רשתות התמיכה הלא-פורמליות, המורכבות מבני משפחה, חברים וקרובים, כגורם מסייע לאוכלוסיות שונות כגון קשישים ונכים. רשתות תמיכה אלה היו מאז ומתמיד מרכיב מרכזי בסיוע לאוכלוסיות אלה, אך רק בשנים האחרונות הן זכו להכרה פורמלית. רשתות אלה מהוות נדבך עיקרי בגישת "הטיפול הקהילתי" (Community Care) שפותח לראשונה באנגליה והתפשט לארצות נוספות ובתוכן ישראל (קטן, 1989). אין ספק, שהתמיכה שנותנים קרובי משפחה, חברים ושכנים מבוססת אף היא על ידע חווייתי, קירבה אישית ופרקטיקה של עשייה, כלומר, מרכיבים שהודגשו ברעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים.

נראה אפוא, שתכנים ומסרים שהודגשו

שגרתיים, נתונים לפיקוח של עובדים מקצועיים ואינם מהווים מנוף לשינוי ארגוני. התקווה שעובדים אלה, שרבים מהם צרכני ארגונים ותושבי קהילות במצוקה, יביאו לארגונים את תרבות הקהילה ו"דיח השדה" וישפיעו עליהם לתת ביטוי בפעולתם למרכיבים כגון "ידע חווייתי" ו"ניסיון חיים", מומשה לכל היותר במידה חלקית.

הסקירה מצביעה ללא ספק על הקושי של החדרת תכנים חדשים במהותם לתוך מסגרות ארגוניות קיימות. החדרה מוצלחת של שינוי ממשי למסגרות ארגוניות קיימות מחייבת שילוב של מספר תנאים וגורמים: סביבה תומכת המזינה את השינוי ותוכניות אופרטיביות הנגזרות ממנו, לגיטימציה ערכית ופוליטית ומשאבים חומריים, תמיכת האליטה הארגונית בשינוי מכיוון שהיא משוכנעת בחיוניותו ובתרומתו החיובית ומחויבות והתמדה של יוזמי השינוי. כאשר התקיימו תנאים אלה בשנות ה-60, ולו בחלקם, זכה הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים למימוש ולו חלקי, אך סיכויי המשכתו ובמיוחד מימוש המרכיבים החדשניים שבו מוזערו עם השתנות הנסיבות בשנות ה-70 וה-80. האם אי הצלחת הרעיון בארגונים קיימים וממוסדים חרצה את גורלו? האם זכה לביטוי במסגרות הפועלות מחוץ למערכת הממוסדת של ארגוני הרווחה? כשאלה זו נדון בחלק הבא.

מימוש הרעיון במסגרות חוץ-ממסדיות

כשני העשורים האחרונים גובר והולך בארצות המערביות הגיוון בזירת הרווחה. ארגונים פורמליים (ציבוריים, וולונטריים ופרטיים) המדגישים היבטים ביורוקרטיים ממשיכים למלא בזירה זו תפקיד מרכזי, אך בצדם

שהם צרכנים או צרכנים-לשעבר של ארגוני רווחה (תושבי שכונות מצוקה, עניים, אימהות, מובטלים, מכורים לסמים ואלכוהוליסטים-לשעבר) והרגיש, שעובדים אלה מחוננים במספר תכונות מרכזיות, כגון: ניסיון חיים, ידע חווייתי, הכרות אישית וישירה עם מצוקות שונות, מתויבות חברתית והזדהות עם אנשים במצוקה, שבעזרתן הם יכולים לסייע לאנשים אלה ולתרום לרווחתם.

התומכים ברעיון זה קראו לקליטת עובדים אלה בארגוני רווחה ולשילובם בתפקידים בעלי משמעות ובעלי השפעה. הם גם סברו, שהשתלבות זו תסייע להתמודדות הולמת עם בעיות האבטלה החמורות באזורי מצוקה. במאמר אובחנו שני שלבים בהתפתחות הרעיון ובמימושו בארגוני רווחה. בשלב הראשון - בשנות ה-60 ובשנות ה-70 הראשונות - זכה הרעיון למימוש לא רק בארצות-הברית, אלא אף בארצות אחרות. אבל במחצית השנייה של שנות ה-70 החל מימוש הרעיון להיכלם ובאמצע שנות ה-90 ביטוייו בארגוני הרווחה הפורמליים מצומצמים למדי. אמנם עובדים לא-מקצועיים רבים מועסקים בארגוני רווחה ממוסדים, אך רק מעטים מהם הם אכן עובדים "מקומיים" הפועלים בדפוסים ובמתכונות שביקשו לעצב יוזמי הרעיון.

המאמר בוחן את הגורמים לשינויים אלה, ומייחס אותם לשינויים כאקלים הפוליטי והחברתי, שחלו בשלושים השנים האחרונות, ולהשפעתם הן בכיוון של החלשת נטיית הארגונים ועובדיהם המקצועיים לאמץ תכנים רדיקליים, העשויים לשנות את צביונם, והן להעדר יחמה ודחף לפיתוח הרעיון בקרב העובדים הלא-מקצועיים עצמם. הרעיונות שהיו גלומים במגמה להעסיק עובדים לא-מקצועיים בארגוני רווחה קיימים זכו אפוא לכל היותר למימוש חלקי ביותר.

אבל בכך לא חוסלה לגמרי "הקריירה" של

ברעיון זה ואשר תפסו מקום חלקי במערכות ארגוניות ממוסדות, קנו לעצמם חזקה במסגרות חיצוניות שהפכו להיות בשנים האחרונות גורם בעל משקל בזירת הרווחה. יחד עם זאת לא ניתן לראות בהתפתחותן של הקבוצות לעזרה עצמית ושל הארגונים האלטרנטיביים המשך ישיר לתוכניות להעסקת עובדים לא-מקצועיים.

כאמור, התכנים והמסרים הגלומים ברעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים ובקבוצות לעזרה עצמית תופסים מקום מרכזי בארצות המתפתחות. בארצות אלה, הרוויות בעיות וצרכים חברתיים, חסרה תשתית הולמת של ארגוני רווחה ממוסדים ועובדים מקצועיים. משום כך הסיוע העיקרי לאנשים נזקקים ניתן בהם באמצעות מסייעים לא פורמליים וקבוצות לעזרה עצמית המבססים את פעילותם על ידע חווייתי, על פרקטיקה של עשייה וקירבה חברתית-תרבותית ועל מרכיבים נוספים שהדגישה התנועה להעסקת עובדים לא-מקצועיים. גם בתוכניות שונות שפותחו בארצות אלה ביוזמת הממשלה או גופי סיוע בינלאומיים ממלאים עובדים לא-מקצועיים תפקיד מרכזי.

האתגר הניצב בפני מדינות אלה הוא כיצד לגייס משאבים ולפתח תשתית הולמת של שירותי רווחה שיוכלו להתמודד עם הצרכים הרבים של האוכלוסיות, אך בו בזמן לשמור ולטפח את המשאבים החיוניים המצויים בידי המסייעים הלא-פורמליים וארגוני העזרה העצמית.

סיכום

לפני שלושים שנה בערך הועלה בארצות-הברית רעיון חדשני שקרא להעסקת עובדים לא-מקצועיים בארגוני רווחה. הרעיון התייחס במיוחד לעובדים "מקומיים", כלומר, לאלה

הפועלים בזירת הרווחה. ארגונים אלה אינם נרתעים מאימוץ שינויים בעלי אופי מתון התואמים את דפוסי פעילותם.

העובדה שחלק מן הרעיונות החדשניים שהיו משולבים ברעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" ואשר לא הצליחו להכות שורשים ולהתפתח בארגונים קיימים, זכו לעדנה בקבוצות לעזרה עצמית ובארגונים אלטרנטיביים מראה, שדווקא ארגונים לא ממסדיים עשויים לספק קרקע פורייה ואקלים נוח לצמיחת מבנים ודפוסי פעילות חדשים. יתר על כן, אפשר שדווקא התאקלמותם של שינויים במסגרות אלה היא שתביא בסופו של דבר לקליטתם ולצמיחתם גם בארגונים הפורמליים. אבל אפשרות זו מחייבת דיון החורג ממסגרת מאמר זה.

רעיון זה. בשנים האחרונות הוא מצא ביטוי הולם במסגרות כמו קבוצות לעזרה עצמית. ארגונים אלטרנטיביים ורשתות תמיכה לא-פורמליות שהתפתחו מחוץ למסגרות של ארגוני הרווחה הפורמליים והממוסדים.

מסגרות אלה התפתחו אמנם ללא קשר להתפתחויות שחלו במימוש הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים", אך עקרונות שונים שנכללו ברעיון זה קיבלו בהן הדגשה חזקה ביותר. הקריירה של הרעיון של העסקת עובדים לא-מקצועיים "מקומיים" מצביעה על הקשיים והמחסומים הניצבים על דרכן של גישות, תוכניות והתערבויות הכוללות מרכיבים חדשניים והמבקשות לחולל שינויים של ממש במדינות, במבנים, ובהסדרים הנהוגים בארגונים פורמליים

ביבליוגרפיה

- אברהמי, ב', אביעד, י', מילר, י' (1995), הגדרת תפקידים ומהות קשייהם של עובדים סמך מקצועיים (מכורים לשעבר) במרכז טיפול אמבולטוריים לנפגעי סמים, תל-אביב: הרשות למלחמה בסמים, עיריית תל-אביב.
- ארזי, ע' (1974), "הפעלת נשים מהשכונות בחפקידי חונכות", סעד, 18: 23-26.
- אתגר, ט' (1977), חונכים וסומכות - שירות עזר לטיפול ולקידום משפחות, ירושלים: משרד הסעד.
- אתגר, ט' (1980), "עבודה סמך מקצועית בשירותי הרווחה", בעבודה הקהילתית, 7-8: 23-30.
- גולדשטיין, ע', בן סימון, י' (תשל"ו), עבודת בלוקים במועצה המקומית מעלות, ירושלים: משרד הסעד.
- גדרון, ב', שנייר, א' (1983), עובדות סמך-מקצועיות במרכזים קהילתיים, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- גדרון, ב', קטן, י' (1985), עובדים לא-מקצועיים בארגוני רווחה, תל-אביב: דיונון.
- הבסי, ה' (1981), יישוג ופיתוח קהילתי באמצעות עובדים סמך-מקצועיים, ירושלים: החברה למרכזי תרבות, נוער וספורט.
- ריסמן, מ', סריה, ר' (1995), הערכה מעצבת של מרכזי הסיוע למשפחה: דו"ח ביניים מס' 1, מרכז הערכה לשירותי אנוש.
- יעקובי, צ', ענבר, ז', שדה, ר' (1995), "הכשרת מדריכים עקיים" לתפקידי מדריכים", חברה ורווחה, ט"ז/ו: 105-114.
- יצחקי, ח' (1981), "העסקת עובדים שכותניים בקהילה", בתוך: סדן, א' (עורכת), מקור. סדרת פרסומים בעבודה סוציאלית, מס' 4, תל-אביב: האגודה לקידום העבודה הסוציאלית.
- ירון, י' (1979), פרויקט חונכות-סומכות, מחקרי הערכה והערכת הערכה, ירושלים: משרד העבודה והרווחה.
- סלר, ג', בר-און, י', ערן, י' (1994), עמית למשפחה. עובד סמך-מקצועי בשירותי הרווחה, ירושלים: משרד העבודה והרווחה. אסי-ג'וינט, ישראל.
- קופרמן, ד', טשרניחובסקי, ש', מאיר, ס' (1980), "עובד תווך - תפקיד שעמד במבחן בצוות רב תפקודי", חברה ורווחה, ג/ו: 89-99.
- קטן, י' (1981), "מטרות ודפוסים בהעסקת עובדים לא-מקצועיים בשירותי רווחה", בתוך: אבירם, א', לכב, י' (עורכים), בריאות נפש קהילתית בישראל, תל-אביב: צ'ריקובר.
- קטן, י' (1989), "רשתות חברתיות לא-פורמליות ומקומן בזירת שירותי הרווחה", בטתון סוציאלי, 34: 35-48.

- קמינסקי, ש' (1981), "העסקת עובדים שכונתיים בשכונת שיקום אחת", בתוך: סדן, א' (עורכת), מקור. סדרת פרסומים בעבודה סוציאלית, מס' 4, חל-אביב: האגודה לקידום העבודה הסוציאלית.
- שינדלר, ר' (1982), עובדים סמך-מקצועיים, ירושלים: משרד העבודה והרווחה.
- שרר, מ' (1992), "עובדים פרופסיונלים וסמך-מקצועיים בשדה העבודה הסוציאלית. קווים מנחים לעתיד", חברה ורווחה, י"ג/1: 35-48.
- Arnedse, C. and Norman, H. (1993), "Indigenous workers: A unique and vital resource", in: Cohen, M., Norman, H. and Snyman, J. (eds.), *Indigenous Theory and Practice - Perspectives for Human Resource Planning*, Pretoria: HSRC Cooperative Programme: Affordable Social Provision and the Institute for Indigenous Theory and Practice.
- Brager, G. (1965), "The indigenous worker: A new approach to the social work technician", *Social Work*, 10.
- Brawley, E.A. (1975), *The New Human Service: Community College Education for the Social Services*, New York: Praeger.
- Brawley, E.A. (1981), "Community college programs for the human services: Results of a national survey", *Journal of Education for Social Work*, 17(1): 81-87.
- Brown, W. (1974), "Effectiveness of paraprofessionals: The evidence", *Personnel and Guidance Journal*, 53: 257-263.
- Cloward, R. and Epstein, J. (1967), "Private social welfare disengagement from the poor", in: Brager, G. and Purcell, F. (eds.), *Community Action Against Poverty*, New Haven, Conn.: College and University Press.
- Fong, G.W. and Taylor Gibbs, J. (1995), "Facilitating services to multicultural communities in a dominant culture setting. An organizational perspective", *Administration in Social Work*, 19/2: 1-24.
- Gartner, A. (1971), *Paraprofessionals and Their Performance: A Survey of Education, Health and Social Service Programs*, New York: Praeger.
- Gartner, A. and Riessman, F. (1971), "The performance of paraprofessionals in the mental health field", in: Caplan, G. (ed.), *The American Handbook of Psychology*, New York: Basic Books.
- Goldberg, G. (1967), "Nonprofessional helpers: The Visiting Homemaker", in: Brager, G. and Purcell, F. (eds.), *Community Action Against Poverty*. New Haven, Conn.: College and University Press.
- Gottesfeld, H. (1970), "A study of the role of paraprofessionals in community mental health", *Community Mental Health Journal*, 6: 286-270.
- Grosser, C. (1966), "Local residents as mediators between middle class professional workers and lower class clients", *Social Service Review*, 40(1): 56-63.
- De Kadt, E. (1982), "Community participation for health: The case of Latin America", *World Development*, 10: 573-582.
- De-Zoysa, J. and Cole-King, S. (1983), "Remuneration of the Community health worker: What are the options?", *World Health Forum*, 4: 125-130.
- Durlak, J. (1973), "Myths concerning the nonprofessional therapist", *Professional Psychology*, 4: 300-304.
- Fernando, M.W. (1995), "Sustenance for the sustainer: Financing the urban community health worker", *Community Development Journal*, 30: 248-256.
- Kastenbaum, S. and Bar-On, A. (1982), "Care aids: An answer for Israel", *Public Welfare*, 40(4): 30-35.
- Katan, J. (1974), "The utilization of indigenous workers in human service organizations", in: Hasenfeld, Y. and English, R.L. (eds.), *Human Service Organizations*, Ann-Arbor: University of Michigan Press.
- Katan, J. and Ngatstane, D. (1986), "Utilization of indigenous workers and its relevance to

- human service organizations in South-Africa", *Development Southern Africa*, 3 (4): 636-649.
- Moser, C.O.N. (1989), "Community participation in urban projects in the Third World", *Progress in Planning*, 32: 71-133.
- Moynihan, D. (1969), *Maximum Feasible Misunderstanding*, New York: The Free Press.
- Pearl, A. and Riessman, F. (1965), *New Careers for the Poor: The Non-Professional in Human Services*, New York: Free Press.
- Pearl, A. (1967), "New careers - one solution to poverty", *Poverty and Human Resources*, 2: 23-24.
- Perlmutter, F. (1994), "Women alternative organizations", in: Perlmutter, F. (ed.), *Women and Social Change*, Washington D.C.: N.A.S.W.
- Riessman, F. (1977), "Paraprofessionals poverty, and politics", *Society*, 14(2): 72-78.
- Rosenfeld, J. (1964), "Strangeness between helper and client", *Social Service Review*, 38: 17-25.
- Schindler, R. and Brawley, E.A. (1987), *Social Care at the Front Line: A Worldwide Study of Paraprofessionals*, New York: Tavistock.
- Scott, J. (1981), "Paraprofessionals in criminal justice", in: Robin. S. and Wagenfeld. M. (eds.), *Paraprofessionals in the Human Services*, New York: Human Services Press.
- Sobey, F. (1970), *The Nonprofessional Revolution in Mental Health*, New York: Columbia University Press.
- Teare, R. (1978), "Paraprofessionals job activities", in: Austin, M., *Paraprofessionals and Professionals*, New York: Human Services Press.
- Umbarger, C. (1972), "The paraprofessionals and family therapy", *Family Process*, 11: 147-162.

אי-שוויון ההכנסות, הרכב ההכנסה ומגמות מקרו-כלכליות: ישראל 1979-1993

מאת לאה אהודות*

נתשלומי העברה נעשתה בתקופת האינפלציה פחות ופחות שוויונית (וכמוה גם התחלקות ההכנסה לפני מסים ולאחר תשלומי ההעברה), אי-שוויון ההכנסה לאחר מסים ישירים ותשלומי העברה גדל רק במידה מתונה. אחדות (1994), שבדקה את השלכת המעבר מאינפלציה מהירה לאינפלציה נמוכה ויציבה, העלתה, שלאחר ירידת אי-השוויון ב-1985, השנים הבאות הצטיינו בגידולו המחודש. הירידה ב-1985 והגידול שבא אחריה היו בולטים יותר בהכנסה שלאחר מסים ותשלומי העברה. ממצאים אלה משתמע, שמקורות הכנסה שונים, כגון הכנסה כלכלית (בעיקר הכנסה מעבודה), תשלומי העברה ומסים ישירים, מילאו תפקיד שונה בקביעת אי-השוויון הכולל בתקופות שונות.

מטרתה של עבודה זו לכדוק את מגמות אי-שוויון התחלקות ההכנסות בישראל לאחר מסים ישירים ותשלומי העברה בשנים 1979-1993. מוצעים בו שלושה סוגי התפתחויות (הקשורות זו לזו במידה רבה), העשויים להסביר את

1. מבוא

מחקרים שנערכו לאחרונה בנושא התחלקות ההכנסות בישראל בעשור האחרון התמקדו בהשלכותיה של מדיניות תשלומי ההעברה והמסים על פערי ההכנסות תוך התייחסות להתפתחויות הכלכליות, בעיקר בתחומי האינפלציה והתעסוקה. בשנים 1979-1985 ידעה ישראל שיעורי אינפלציה גבוהים, שהגיעו במחצית השנייה של 1985 לשיא של יותר מ-450% בשנה. ביולי 1985 נקטה הממשלה חבילת צעדים גורפת, צעדים שהורידו באופן דרסטי את האינפלציה והעמידו אותה בשנים 1986-1993 ברמה שנחית של פחות מ-20%. אולם תקופת ייצוב המחירים הצטיינה בהתרחבות ממדי האבטלה, שהחלו לצמוח כבר בשלהי 1979. האבטלה גברה בהגיע גל העלייה הגדול מברית-המועצות לשעבר בסוף שנות השמונים.

אחדות וביגמן (1991) מצאו, שבעוד שהתחלקות ההכנסה לפני מסים ישירים

* מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים. רצוני להודות לרוברט לרמן, לגרעון ניב ולשלמה יצחקי על הערותיהם המועילות לטיוטה קודמת של המאמר, וליאסר עואד תורית ישראלי, על סיועם המעולה בתכנות. המאמר פורסם בכתב העת *Economica*, 63 (מאי 1996), עמ' S1-S27 והוא מתפרסם כאן בעברית ברשות המו"ל של כתב העת, בית-הספר לתורת הכלכלה ולמדע המדינה. תרגמה מאנגלית: עירא כהנמן.

עקרון הדומיננטיות של עקומת לורנץ המוכללת. פרק 3 מתאר את ההתפתחויות המקרו-כלכליות העיקריות ומנתח את השפעתן על התחלקות ההכנסות באמצעות מודל רגרסיה סדרתית. פרק 4 דן בתוצאותיו של פירוק מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה לפי מקור ההכנסה, ואילו פרק 5 דן בתוצאות פירוקו לפי קבוצות-משנה של האוכלוסייה. פרק 6 מסכם את ההסברים לשלוש תוצאות אלה, ואילו פרק 7 קושר את השלכות השינויים המקרו-כלכליים ואת אלה של השינויים בהכנסה ובהרכבי האוכלוסייה על אי-שוויון ההכנסות הכללי.

2. מקורות הנתונים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עורכת שני סוגים של סקרי נתוני-מיקרו, המספקים מידע מפורט על הכנסות משקי-הבית בישראל. הראשון, שעליו מבוסס הניתוח האמפירי של עבודה זו, הוא סקר ההכנסות, הנערך מדי שנה מאז 1965 (למעט 1986). סקר ההכנסות מכסה משקי-בית ביישובים עירוניים, שהעומד בראשם שכיר או שאינו עובד. הסקר אינו כולל עצמאים ואוכלוסייה לא עירונית. בערך 80% בממוצע מכל משקי-הבית בישראל (84% מכל אוכלוסיית הנפשות) מכוסים במדגם של סקר זה. את הסקר השני, סקר הוצאות המשפחה, עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק אחת ל-5-6 שנים, בעיקר כדי לקבוע את משקלם של פריטי ההוצאה השונים לתצרוכת פרטית בסל של מדד המתירים לצרכן. המדגם של סקר הוצאות המשפחה מכסה את כל משקי-הבית ביישובים עירוניים (כלומר, כולל עצמאים) המונים 90% מכל משקי הבית בישראל. שלושת סקרי הוצאות המשפחה האחרונים נערכו בשנים 1979, 1986 ו-1992 והעלו, שמשקי-בית שבראשם עמד

מגמות אי-שוויון ההכנסות: התפתחויות מקרו-כלכליות, שינויים בהרכב ההכנסה המשפחתית ושינויים בדפוסי תעסוקה ובתכונות דמוגרפיות. מן הממצאים המוצגים בעבודה זו עולה, שלמרות התמורות המקרו-כלכליות במשק הישראלי, שאפיינו את התקופה הנחקרת, אי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה גדל רק במעט. ניתוח השפעתן של התפתחויות על-פני הזמן באמצעות מודל רגרסיה מעלה, שלגידול באבטלה היתה השפעה רגרסיבית (גם אם קטנה) על התחלקות ההכנסות, ואילו לאי-פלציה המואצת היתה השפעה פרוגרסיבית (אמנם לא בתקופת הייצוב). כמרכזן, תשלומי ההעברה פעלו להגברת השוויון. פירוקו של אי-שוויון הכולל לפי מקורות ההכנסה מלמד, שהעלייה הקלה באי-שוויון נבעה מכוחות מנוגדים: המסים הישירים והפנסיה התעסוקתית תרמו לגידול אי-השוויון, ואילו הכנסת ראש המשפחה מעבודה ובעיקר הכנסת בן/בת הזוג מעבודה וכל "הכנסה משפחתית אחרת" תרמו לצמצומו. תרומתם של תשלומי ההעברה (גמלאות הביטוח הלאומי ואחרים) להקטנת אי-השוויון ותרומת הכנסתם של בני משפחה אחרים מעבודה נשארו פחות או יותר יציבים. ההבדל הבולט בין תקופת האינפלציה לתקופת הייצוב הוא בהשפעתם של המסים הישירים על הפחתת אי-השוויון; היא גדלה בהתמדה בתקופה הראשונה, אך פחתה בתקופה השנייה. פירוקו של אי-השוויון הכללי לפי המעמד התעסוקתי של ראש המשפחה מעלה, שהאבטלה היא שגרמה לגידול אי-השוויון בין שכירים למובטלים ושהקשישים שפרשו מעבודתם תרמו להפחתת אי-השוויון הכללי.

מבנה המאמר הוא כדלהלן: פרק 2 מציג את מגמות אי-השוויון בהכנסה במהלך התקופה הנחקרת על בסיס נתוני סקרי ההכנסות לשנים 1979-1993, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שינויים בהתחלקות ההכנסות נבחנו לפי מספר מדדים מצטברים של אי-שוויון ולפי

בתקופת השנים 1979-1993: מקדם ג'יני (G), מקדם ג'יני המורחב (EG), מקדם ההשתנות (CV) ומדד אטקינסון $A(\epsilon)$. מדד ג'יני המורחב (בנוסחתו של יצחקי, 1983),

$$EG(\gamma) = -\gamma \text{cov}[Y_i, (1-F(Y_i))^{\gamma-1}] / \mu \quad (1)$$

חושב עבור 3 ערכים חלופיים של γ (3, 4, 5), כאשר Y_i הוא ההכנסה של פרט i ($i = 1, \dots, n$), $F(Y_i)$ הוא ההתפלגות המצטברת, ו- μ היא ההכנסה הממוצעת.¹ המדד של אטקינסון (אטקינסון, 1970),

$$A(\epsilon) = 1 - \left[\sum_{i=1}^n (Y_i/\mu)^{1-\epsilon} F(Y_i) \right]^{1/(1-\epsilon)} \quad (2)$$

חושב עבור ארבעה ערכים חלופיים של ϵ (0.5, 1.5, 2.0, 2.5), כאשר ϵ משקף את השנאה לאי השוויון.² ארבעת מדדי אי השוויון משקפים רגישויות שונות לשינויים בהכנסה ברמות שונות של התפלגות ההכנסות. מקדם ג'יני רגיש יחסית יותר לשינויי ההכנסה ברמה האמצעית, ואילו מקדם ג'יני המורחב נותן משקלות גדולים יותר (הגדלים עם γ) לשינויי הכנסה בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות. מקדם השונות רגיש יותר לשינויי הכנסה בחלק העליון ובחלק התחתון, ואילו מדד אטקינסון מעניק משקל רב יותר לשינויי הכנסה בחלק התחתון ופחות משקל לשינויים בחלק העליון ככל ש- ϵ גדל.

הסוגיות המתודולוגיות העיקריות בניתוח התחלקות ההכנסות מתייחסות לבחירת יחידת הניתוח, למדד ההכנסה, לשקלול היחידות ולאופן הדירוג של יחידות ההכנסה. במחקר זה היחידה הנחקרת היא משקי-הבית (להלן המשפחה). ההכנסה מותאמת לגודל המשפחה בעזרת סולם האקוויוולנטיות, שאומץ בידי המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסט-

עצמאי היו 11%, 11% ו-14% בהתאמה, מכל משקי-הבית.

שני סוגי הסקרים מספקים מידע מקיף על מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של בני משקי הבית וגם על ההכנסה ממקורות שונים. קובצי הנתונים העומדים לרשות החוקרים כוללים נתונים על שכר ומשכורות של כל בן משקי-בית מגיל 15. נתונים על הכנסות ממקורות אחרים יש רק על-פי משקי-הבית בבסיס. מידע נוסף על הסקרים מובא בנספח א' שבסוף המאמר.

אמנם הכיסוי של סקר ההכנסות קטן יותר, אך יתרונו בכך שהוא נערך מדי שנה. לפיכך הוא מאפשר לנתח את מגמות אי-שוויון ההכנסות על בסיס סדרה של נתוני-חתך על-פני זמן ובייחוד לעקוב אחר השינויים שחלו משנה לשנה הן בתקופת האינפלציה והן בתקופת התייצבות המחירים. זאת ועוד, סדרות ארוכות-טווח מקטינות את הסיכוי לכך שהמסקנות תהיינה מותנות בבחירת צמד השנים המנותחות והן מאפשרות לחקור סוגיות שונות, כגון השפעות של שינויים מקרו-כלכליים ושל מדיניות רווחה ומסים, על התחלקות ההכנסות. יחד עם זאת, מאמר זה משתמש בנתוני סקר הרצאות המשפחה לשם הערכת ההטיה - אם זו אכן קיימת - שבאיי-שוויון הכללי, הנובעת מאי כלילת העצמאים באוכלוסיית סקר ההכנסות. מסקנותיה של הערכה זו מוצגות בנספח ב' שבסוף המאמר.

3. מגמות באיי-שוויון ההכנסות

ארבעה מדדים לאיי-שוויון הכנסות שימשו אותנו בניתוח מגמות התחלקות ההכנסות

1. מקדם ג'יני המורחב הוא קבוצה כללית של מדדי אי-שוויון, ומקדם ג'יני הוא אחד מהם, המתייחס ל- $\gamma = 2$. מאחר שהמדגמים המשמשים את סקרי ההכנסות השנתיים משוקללים (המשקלות אינם אחידים בכל תצפית), האומדן של $F(Y)$ בחישוב מקדם ג'יני ובחישוב מקדם ג'יני המורחב הוא, לפי לרמן ויצחקי (Lerman and Yitzhaki, 1989):

$$F^*(Y) = \sum_{j=1}^i (w_j + w_i/2)$$

2. משקלות המדגם נלקחים בחשבון גם בחישוב מדד אטקינסון.

אי־שוויון ההכנסות במידה רבה ומדדי אי־שוויון ההכנסות הורו על גידול קל בלבד. אולם בחינת השינויים שהתרחשו בכל שנה מעלה הבדלים גדולים, יחסית, במידת אי־שוויון ההכנסות גם בתקופת האינפלציה וגם בתקופת ייצוב המשק (1985-1993).⁵ בתקופה הראשונה היו הבדלים בין ההתפתחויות ב־1980 ו־1983, שבה זינק שיעור האינפלציה לרמות גבוהות יותר, ובין ההתפתחויות שנצפו ב־1981-1983, שבהן היה שיעור האינפלציה גבוה אך יחסית יציב. לפי כל המדדים, לאחר העלייה בת שני האחוזים שהיחה ב־1980 באי־שוויון ההכנסות, בשנים 1981-1983 נצפתה ירידה מתמדת ומשמעותית של 6 עד 7.5 אחוזים לפי מקדם ג'יני ומקדם ג'יני המורחב, ושל 15% לפי מקדם ההשתנות. ב־1984 גדל אי־השוויון ב־9% וב־7% לפי המדדים הראשוניים, בהתאמה, וב־13% לפי מקדם ההשתנות. איור מס' 1ב מראה, שירידת אי־השוויון בשנים 1981-1983, כפי שעולה ממדד אטקינסון, גדל עם ϵ , ואילו גידול אי־השוויון ב־1984 כמעט זהה עבור כל ה־ ϵ . מממצא זה משתמע, שמצבן היחסי של משפחות בעלות הכנסה גמוכה השתפר ב־1983 ולא הורע ב־1984.

ב־1985, כאשר יושמה מדיניות ייצוב המשק, התהפכה המגמה ואי־שוויון ההכנסות קטן ב־4% עד 5%. בשנים שלאחר מכן הפערים שבו והתרחבו. בין 1985 ל־1993 מקדם ג'יני גדל בהתמדה (חוץ משנת 1993) ב־5.5%, כאשר

טיסטיקה.³ בחישוב מדדי אי שוויון ההכנסות כל משפחה מקבלת משקל לפי מספר הנפשות שלה (בנוסף, כמובן, למשקל הניתן לכל משפחה במדגם) והמשפחות מדורגות על־פי ההכנסה המותאמת לגודל המשפחה. לוח מס' 1 מציג את ערכיהם המוחלטים של המדדים השונים לאי שוויון ההכנסות - לאחר מס ותשלומי העברה (להלן: לאחר מס). כדי להדגיש את מגמות אי־שוויון ההכנסות שנרשמו על־פי מדדים שונים, ערכיהם בשנים השונות נורמלו על־פי ערכם ב־1979. הערכים המנורמלים של מקדם ג'יני, מקדם ג'יני המורחב עבור $\gamma = 5$ ומקדם ההשתנות מוצגים באיור מס' 1א,⁴ ואילו הערכים המנורמלים של מדד אטקינסון עבור ϵ חלופיים מוצגים באיור מס' 1ב. התרשימים מלמדים, שבכל השנים כל המדדים מעידים על מגמות זהות, אם גם בסררי־גודל שונים. אפשר לראות בנקל, שלמרבית ההפתעה בין השנים 1979-1993 השינויים באי־שוויון ההכנסות היו קטנים, למרות שינויים חריפים בשיעורי האינפלציה והאבטלה, בשכר הריאלי ובמשתנים מקררי כלכליים נוספים שאפיינו את כלכלת ישראל במהלך 15 השנים האלה. כפי שאפשר לראות באיור מס' 1א, משנת 1979 עד 1993 גדל אי־שוויון ההכנסות במקצת, ב־3.5% לפי מקדם ג'יני ולפי מקדם ג'יני המורחב, ואילו מדד ההשתנות לא השתנה. אפילו במהלך תקופת האינפלציה המהירה, 1979-1984, לא התרחב

3. סולם האקוויולנטיות ששימש במחקר זה הוא:

הנפשות	1	2	3	4	5	6	7	8
מספר הבוגרים	1.25	2	2.65	3.20	3.75	4.25	4.75	5.20
הסטנדרטיים	1.25	2	2.65	3.20	3.75	4.25	4.75	5.20
תוספת משקל של 0.40 ניתנת לכל אדם שנוסף על שמונה אנשים.								

4. הערכים המינימליים של מקדם ג'יני המורחב עבור 4, $\gamma = 3$, דומים מאוד לאלה של מקדם ג'יני.
5. כל נתוני ההכנסה בכל שנת סקר הובאו לרמת מחירים אחידה. שיטה זו משמשת, בין היתר, למועור ההטית כלפי מעלה במדידת אי־השוויון בתקופות האינפלציה (ראה: Kakwani, 1987).

לוח מס' 1. מדדי אי-שוויון ההכנסות, 1979-1993*

שנה	ג'יני מורחב 2	ג'יני מורחב 3	ג'יני מורחב 4	אטקינסון (0.5)	אטקינסון (1.5)	אטקינסון (2)	אטקינסון (2.5)	ההשתנות
1979	0.4390	0.5061	0.5499	0.0819	0.2400	0.3259	0.4290	0.6395
1980	0.4462	0.5145	0.5593	0.0860	0.2570	0.3580	0.4972	0.6531
1981	0.4421	0.5115	0.5570	0.0825	0.2482	0.3421	0.4607	0.6214
1982	0.4348	0.5019	0.5457	0.0786	0.2355	0.3219	0.4272	0.5908
1983	0.4205	0.4868	0.5302	0.0730	0.2182	0.2941	0.3770	0.5663
1984	0.4535	0.5227	0.5677	0.0871	0.2583	0.3481	0.4465	0.6380
1985	0.4298	0.4955	0.5388	0.0783	0.2285	0.3040	0.3819	0.6113
1987	0.4429	0.5136	0.5607	0.0822	0.2586	0.3748	0.5254	0.6168
1988	0.4483	0.5202	0.5681	0.0842	0.2617	0.3771	0.5277	0.6528
1989	0.4453	0.5130	0.5574	0.0844	0.2471	0.3329	0.4271	0.6489
1990	0.4526	0.5235	0.5703	0.0870	0.2736	0.3980	0.5820	0.6263
1991	0.4517	0.5211	0.5663	0.0870	0.2604	0.3585	0.4742	0.6493
1992	0.4653	0.5343	0.5790	0.0917	0.2650	0.3488	0.4330	0.6615
1993	0.4543	0.5240	0.5696	0.0868	0.2582	0.3506	0.4558	0.6373

* בשנת 1986 לא נערך סקר הכנסות.

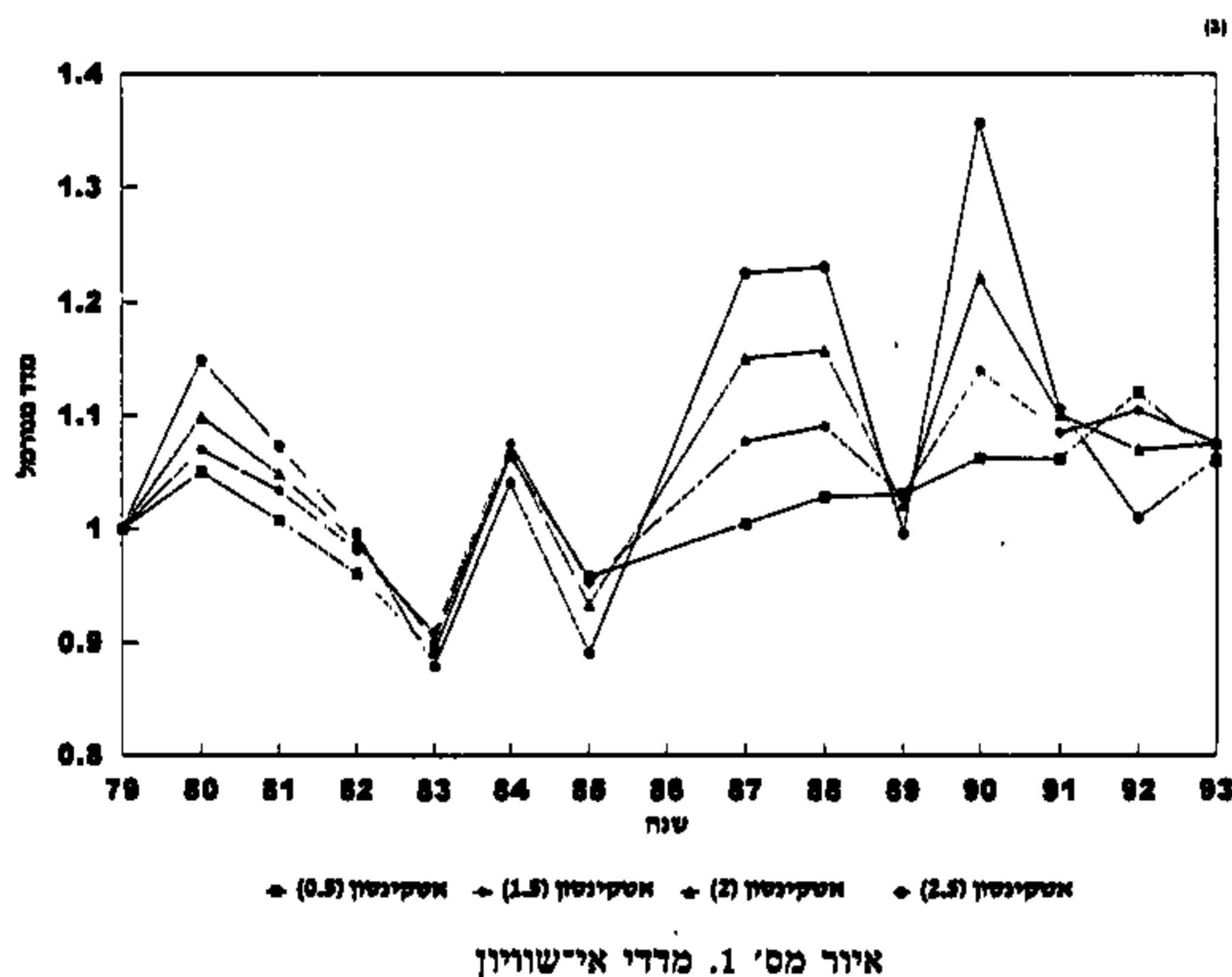
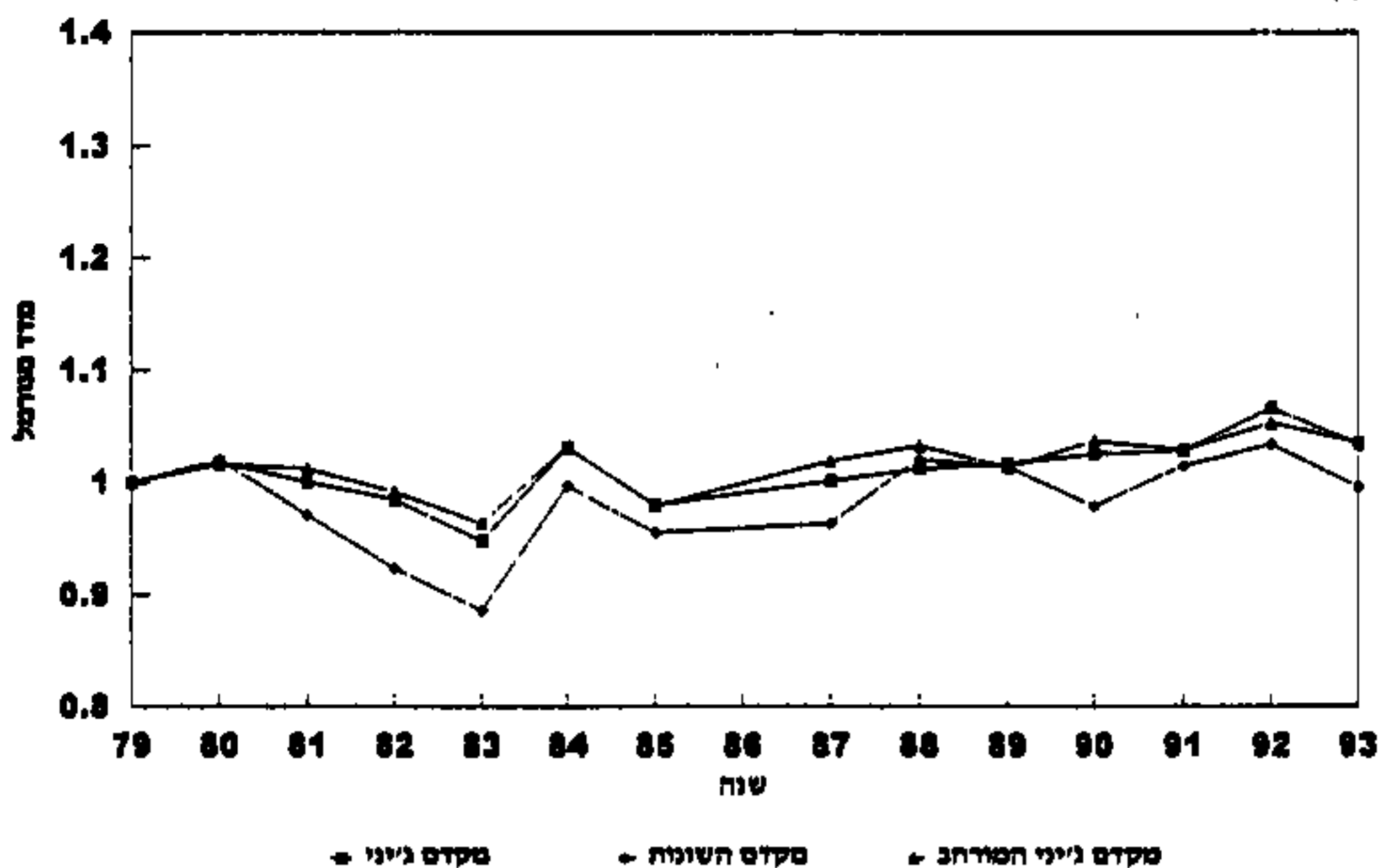
לוותה בגידול ההכנסה הממוצעת לנפש במונחים ריאליים. כפי שמתברר לגמרי מאיור מס' 2ב, שיעור הגידול הריאלי ירד בהתמדה עם עליית ההכנסה. ההכנסה הריאלית לנפש במאון העשירי גדלה כמעט ב-25%, ואילו ההכנסה לנפש במאון התשעים גדלה בפחות מ-18%. לעומת זאת, ירידת אי-שוויון ההכנסות בין 1984 ל-1985 לוותה בירידת הכנסות ריאלית, אולם הירידה בקרב המשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות היתה קטנה יותר מאשר במרכז או בראשו. בין 1979 ל-1993, ובעיקר בין 1985 ל-1993 כאשר גדל אי-שוויון ההכנסות, זכו משפחות במאונים התחתונים בגידול ריאלי קטן יותר בהכנסותיהם מאשר אחרים (איור מס' 2א).

נתוני ההכנסה הריאלית (במונחים מוחלטים) ששימשו בתרשימים מס' 2א ו-2ב, מאפשרים להפיק גם את עקומת לורנץ המוכללת. עקומה זו מתקבלת באמצעות חלוקת הערכים

הגידול העיקרי היה בשנים 1987-1988 ו-1992. מקדם ג'יני המורחב ומקדם ההשתנות הורו על גידול דומה בתקופה זאת. גידולו של אי-שוויון ההכנסות בין 1985 ל-1993 מתגלה בבירור גם לפי מדד אטקינסון, כאשר שיעור הגידול גבוה יותר ככל שערך ϵ גבוה יותר (איור מס' 1ב). את התקופה הנחקרת אפיינו לא רק שינויים באי-שוויון ההכנסות, אלא גם שינויים בהכנסה הריאלית, העשויה לשמש אינדיקטור לרמת חיים. איורים מס' 2א ו-2ב מראים עבור כל מאון של התחלקות ההכנסות את עלייתה הריאלית של ההכנסה (המוחלטת) המנוכה בגידול האוכלוסייה⁶ (כלומר, הגידול הריאלי של ההכנסה לנפש) בין זוגות נבחרים של שנים. התרשימים תומכים בתוצאות המתייחסות לשינויים שחלו במצבן היחסי של משפחות בעלות הכנסה נמוכה (כפי שמרד אטקינסון, לדוגמה, הראה לגבי ϵ שונים). הירידה המתמדת באי-שוויון מאז 1980 עד 1983

6. הדבר נעשה בעזרת יישום רמת המחירים הממוצעת של כל תקופת סקר (ראה נספח א').

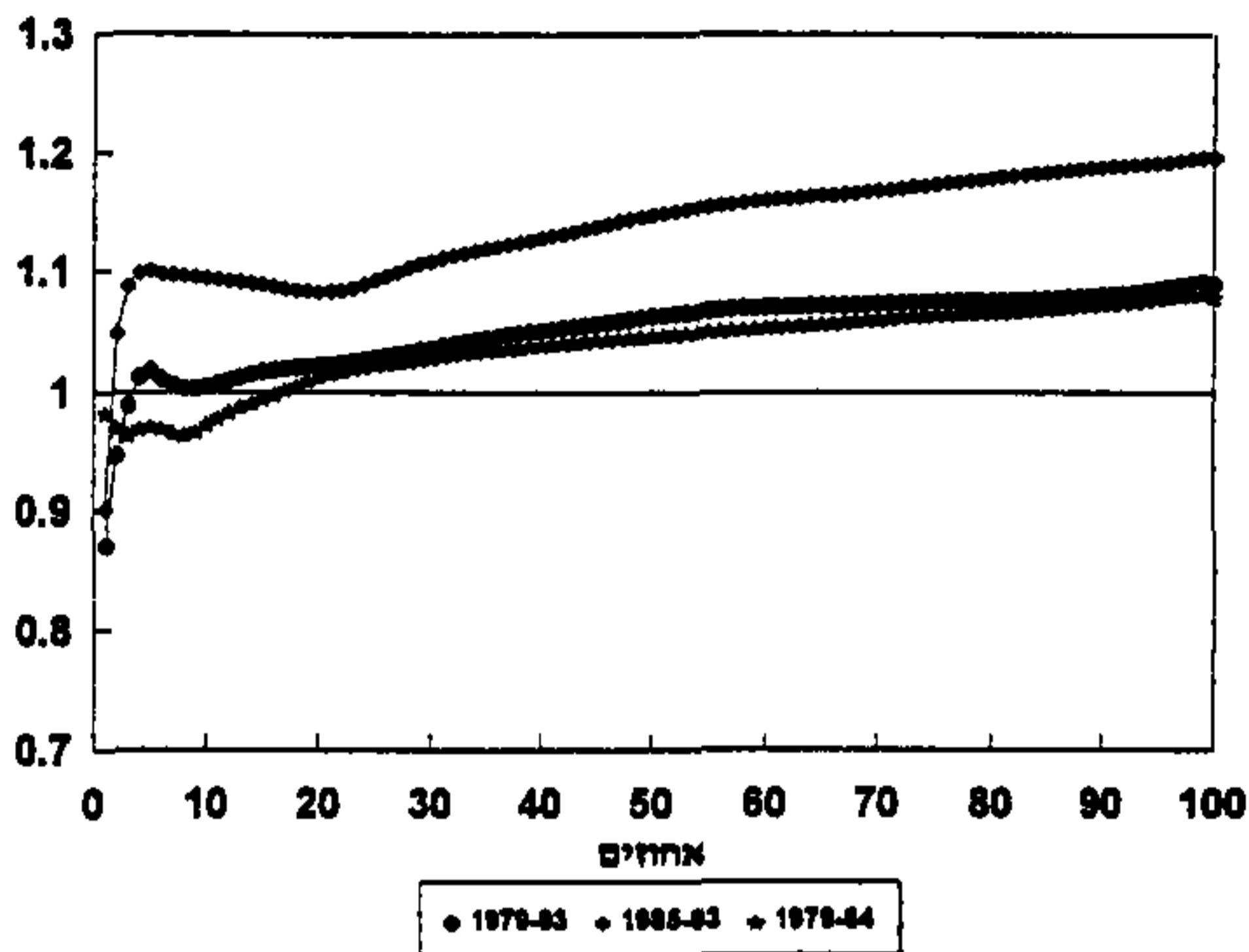
לאה אחרות



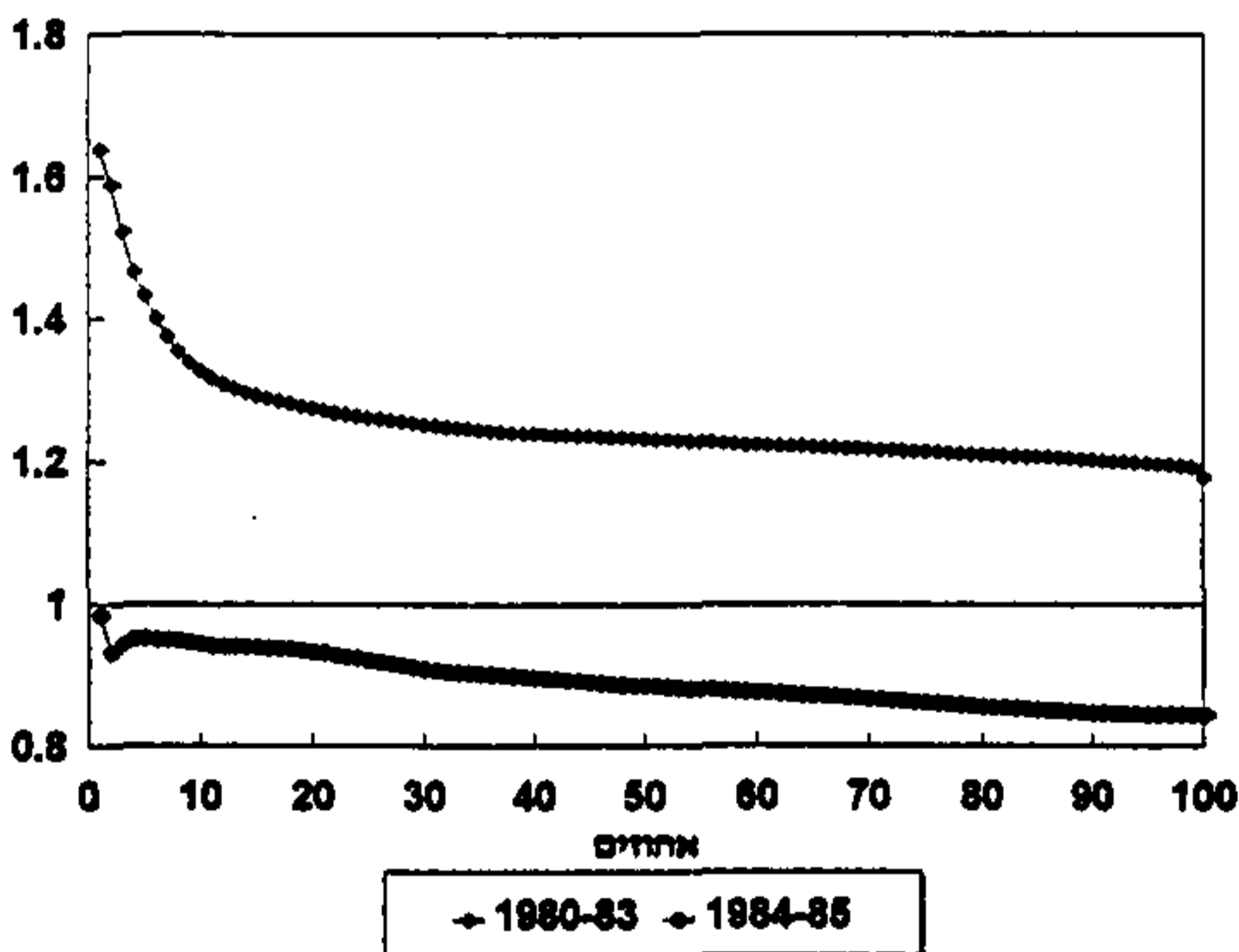
איור מס' 1. מדדי אי-שוויון

גבוהה יותר, רצויה יותר מבחינה חברתית. זאת, עבור כל בחירה של פונקציות רווחה המקיימת את התנאי של תועלת שולית חיובית אך פוחתת עם רמת ההכנסה. איור מס' 3 מציג עקומות לורנץ מוכללות עבור שנים נבחרות, שבהן ההכנסות מבוטאות במחירי 1991.⁷ הממצאים הראויים לציון הם: ראשית, שנת 1983 מדורגת כבעלת רמת הרווחה הגבוהה ביותר (דהיינו,

המופיעים על עקומת לורנץ הרגילה בהכנסה הממוצעת של כלל האוכלוסייה. לפי שורוקס (Shorrocks, 1983), כאשר עקומות לורנץ מוכללות של שתי התפלגויות הכנסה אינן חותכות זו את זו, ניתן לדרג את שתי ההתפלגויות דירוג חד-משמעי. זאת ועוד, בהשוואת שתי התפלגויות הכנסה, התפלגות הכנסה, שעקומת לורנץ המוכללת המתאימה לה

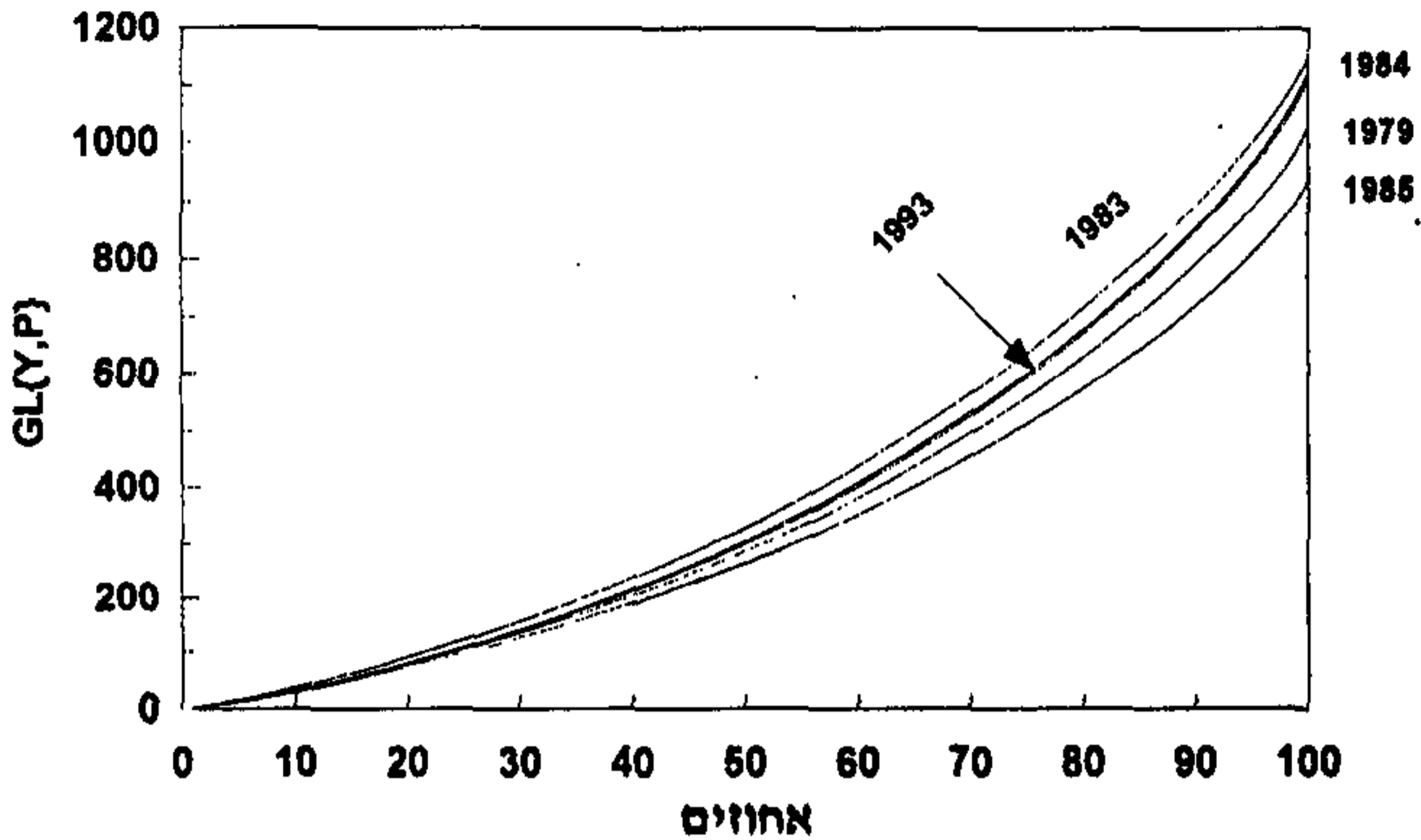


(ב)



איור מס' 2. יחס ההכנסה הריאלית בין שתי שנים נבחרות, לפי אחוזון

עקומת לורנץ המוכללת שלה, שאיננה נחככת בעקומות אחרות, היא הגבוהה ביותר). שנית, עקומת לורנץ המוכללת המתייחסת ל-1985, הגידול בחלקם היחסי של בעלי ההכנסה .7. בדיקת הנתונים מעלה, שעקומות לורנץ המוכללות אינן חותכות זו את זו ב-33 מתוך 91 צמדי ההשוואות בין השנים. שבה גם ההכנסות הריאליות וגם אי-שוויון ההכנסות פחתו, נמוכה מזו המתייחסת ל-1984; הגידול בחלקם היחסי של בעלי ההכנסה



איור מס' 3. עקומות לורנץ מוכללות

בממוצע עד סוף 1983. במהלך שנת 1984 ועד יוני 1985 הואצה האינפלציה עד לשיא של 450% בשנה. ביולי 1985 אימצה הממשלה תוכנית חירום, שהניבה ירידה תלולה של האינפלציה - עד 11% ב-1993.

בישראל נקוטה שיטת הצמדה נרחבת. היא מקיפה שכר, נכסים כספיים, מבנה מס ההכנסה וקצבאות של הביטוח הלאומי. כאשר עלתה האינפלציה לרמות גבוהות, שכללה הממשלה את מנגנוני העדכון בעיקר באמצעות תדירות העדכון, אולם עדכונים אלה לא בוצעו בעת או מיד לאחר גלי האינפלציה ב-1980 וב-1984, מאחר שגם לקובעי המדיניות וגם להסתדרות נדרש זמן כדי להכיר במלואן את השלכותיה השליליות של האינפלציה ולהשלים את ההסדרים המינהליים והחוקיים שבמסגרתם עוגנו השינויים בשיטת העדכון. כאשר ירדה האינפלציה ב-1985, היתה לה השפעה חיובית מיידית, שהובילה לגידול ריאלי חד-פעמי, בעיקר במדרגות המס, בנקודות הזיכוי וברמת הקצבאות.

הנמוכה בסך כל ההכנסה ב-1985 לא קיזז את ירידת ההכנסה הממוצעת הריאלית. שלישית, למרות שעקומת לורנץ המוכללת המתייחסת ל-1993 חוצה את העקומות המתייחסות ל-1979 ול-1984, העקומות קרובות מאוד זו לזו.

4. אי-שוויון ההכנסות והתפתחויות מקרו-כלכליות

כרקע לבחינת ההשלכות של שינויים מקרו-כלכליים במשק על התחלקות ההכנסה בתקופה הנחקרת מדגימים לוחות מס' 2 ומס' 3 אינדיקטורים נבחרים למגמות מקרו-כלכליות ולהתפתחויות במערכות המס ובתשלומי ההעברה. כאמור, תכונה בולטת של התקופה הנחקרת היא מעבר מאינפלציה גבוהה לאינפלציה בשיעורים נמוכים ויחסית יציבים. גל האינפלציה מ-1979 עד יוני 1985 התקדם בשני שלבים: באמצע 1979 קפצה האינפלציה מ-35%-45% בשנה ל-130% ונשארה ברמה זו

ובשנים 1985-1986, כפי שאפשר לראות בלוח מס' 3. לעומת זאת, מנגנון העדכון של קצבות הילדים שונה רק פעם אחת, בשנת 1981; אז הוגדלה תדירות ההצמדה לרמת המחירים מפעמיים בשנה לארבע פעמים. משום כך נפגעו קצבאות הילדים בתקופת האינפלציה משחיקה מתמדת והגיעו בשנת 1984 לרמתן הנמוכה ביותר. רק לאחר הפעלת מדיניות ייצוב המשק עלה ערכן הריאלי של הקצבאות ומאז הוא נשאר פחות או יותר יציב.

ואחרון אחרון, בתקופת האינפלציה נשאר מנגנון ההצמדה של מדיניות מס ההכנסה ושל נקודות הזיכוי כמעט ללא שינוי. לפיכך, ככל שגברה האינפלציה "נרחפו" ההכנסות הנומינליות למדרגות מס גבוהות יותר, שיעור המס הממוצע עלה, והכנסות הנטו הריאליות נשחקו. עלייתו של שיעור המס הממוצע היתה גדולה יותר ברמות ההכנסה הבינונית והגבוהה. זאת ועוד, אי ההצלחה לעדכן כראוי את הפרמטרים של מס ההכנסה הוביל לירידת סף המס ועקב כך גם לגידול במספרם של משלמי המסים. סף המס, שנקבע לפי שיעור המס השולי הנמוך ביותר ונקודות הזיכוי האישיות, ירד לרמתו הנמוכה ביותר בשנת 1984. נוסף על כך, ביולי 1982 הטילה הממשלה על הציבור מלווה חובה זמני ("שלום הגליל"), שהיה בתוקף עד יוני 1983. היטל זה והעלאת ההכנסה המקסימלית הנחשבת לצורך דמי הביטוח הלאומי (מפעמיים השכר הממוצע לשלוש פעמים ממנו) בסוף 1982 הגדילו עוד יותר את שיעור המס הממוצע. עליית ההכנסה המקסימלית החייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי תרמה גם לגידול הפרוגרסיביות של המסים הישירים.

מאז 1985 ירד שיעור מס ההכנסה הממוצע בהדרגה. ראשית, עם ירידתה הדרסטית של האינפלציה גדלו מדרגות מס ההכנסה ונקודות הזיכוי במונחים ריאליים, ואילו השכר נשחק כתוצאה ממדיניות מכוונת של הממשלה. שנית,

אולם מדיניות החירום הובילה גם להתרחבות האבטלה. שיעור האבטלה קפץ מ-3% בשנת 1979 ל-5% ול-7% בשנת 1986. העלייה הגדולה שהגיעה לישראל מברית-המועצות לשעבר בסוף שנות השמונים הגדילה במידה רבה את כוח העבודה והגבירה את בעיית האבטלה. בשנת 1992 טיפסה האבטלה לשיעור שיא של 11%, ורק בשנת 1993 החלה להסתמן בה מגמת ירידה.

בתקופה הנחקרת גדל התוצר המקומי הגולמי לנפש כמעט ב-1% בממוצע לשנה (במונחים ריאליים). בתקופת האינפלציה הוא גדל בפחות מחצי אחוז בשנה. השכר הממוצע הריאלי במשק גדל ב-0.8% בממוצע לשנה; השכר עלה מאוד בשנים 1981-1983 ובשנים 1986-1988, אך נשחק בשנת 1980 ובשנת 1984 (כשהואצה האינפלציה), בשנת 1985, כחלק ממדיניות החירום, ובשנים 1989-1993 (כשהתרחבה האבטלה). שכר המינימום, שגדל במשך התקופה כולה מ-31% מן השכר הממוצע ל-41% ממנו, נשחק מאוד בשנת 1980 ושוב בשנת 1985.

קצבות המוסד לביטוח לאומי תופסות יותר מ-80% מתשלומי ההעברה בישראל. תשלומי קצבות הביטוח הלאומי לנפש גדלו ב-4% בשנה בממוצע (במונחים ריאליים). דמי האבטלה והקצבאות להבטחת הכנסה, שתי התוכניות הגדולות המבטיחות הכנסה למובטלים, גדלו באורח דרמטי, כמעט ב-20% בשנה. הגידול בתשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי מאז 1989 נבע גם מבואם של העולים החדשים, הזכאים לקבל קצבאות מיד עם הגיעם ארצה. מדיניות הממשלה בתקופת האינפלציה היתה לעדכן לעתים קרובות יותר את רמת הקצבה, ובייחוד את קצבות הזיקנה והקצבאות להבטחת הכנסה מינימלית שהמוסד לביטוח לאומי משלם למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. כתוצאה מכך עלתה רמת הקצבאות בשנים 1980-1982

לוח מס' 2. אינדקסים להסתהוות כלכלית עקרונית בישראל, 1979-1993*

	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	
שיעור אינפלציה																
הודשי ממוצע (%)	0.8	1.1	1.4	1.5	1.4	1.3	1.4	5.3	11.9	11.8	7.8	6.5	6.5	6.7	4.6	
שיעור האבטלה (%)	10.3	11.1	10.3	9.5	8.3	6.3	6.3	7.0	6.5	5.2	4.8	5.1	5.0	3.9	3.2	
מדד שיערי כמותיים קבועים																
תמ"ג לנפש	122.3	120.8	119.9	117.3	115.0	115.1	112.7	108.4	105.6	103.6	103.2	103.0	102.0	100.3	100.0	
שכר ברוטו ממוצע למשורת שכיר	112.8	111.2	111.5	114.2	118.9	118.2	114.6	104.5	95.9	107.5	111.5	104.8	103.5	95.0	100.0	
חשלוסי קצבות הביטוח הלאומי לנפש	169.9	160.4	159.0	169.4	166.7	160.7	149.8	141.4	129.4	125.1	128.3	128.0	116.2	104.4	100.0	
שכר מינימום נאחר מן השכר הממוצע	40.7	42.2	43.6	42.9	41.3	40.1	36.8	31.5	31.8	36.5	37.6	36.8	36.0	26.3	31.0	

* מחושב כדי להתייחס להקופת סקר ההכנסות, ללא הפיפה לשנת הליח.

האגף
הסטטיסטי

לוח מס' 3. אינדיקטורים להתפתחויות עיקריות כמערכות הביטוח הסוציאלי ומט ההכנסה, 1979-1993*

	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979
סך המס כ-% מן השכר הממוצע ¹	63.1	65.2	64.6	53.7	47.6	47.3	50.3	55.0	39.8	31.2	33.6	36.5	36.6	36.0	40.7
קצבת זיקנה כטיסית	15.6	15.5	15.8	15.9	15.4	15.3	14.8	14.7	15.1	14.0	14.0	14.5	13.7	12.4	12.1
כ-% מן השכר הממוצע ²	24.4	24.3	24.7	25.4	25.2	25.2	24.6	28.9	27.5	23.7	24.2	25.1	23.7	22.9	20.5
הכנסה מינימלית לקיום	3.1	3.2	3.1	3.0	2.9	2.9	3.1	3.4	2.5	2.2	2.6	2.8	2.8	2.8	3.1
כ-% מן השכר הממוצע ³	0.112	0.105	0.105	0.113	0.104	0.097	0.087	-	0.095	0.075	0.081	0.095	0.084	0.065	0.067
נקודת קצבת ילדים כ-% מן השכר הממוצע ³	0.053	0.053	0.053	0.050	0.050	0.053	0.048	-	0.061	0.072	0.060	0.066	0.054	0.045	0.048
ממד פרוגרסיביות של ⁴															
תשלומי העברה															
מסים ישירים															

- * חושב כדי להתאים לתקופת סקר ההכנסות, ללא תפיפה לשנת הלוח.
- 1 עבור משלם או משלמת מס שכן או בת הזוג שלהם אינו עובד או אינה עובדת.
- 2 ליהודי.
- 3 קצבות הילדים בישראל מוגדרות כמנוחים של נקודות שכל אחת מהן שווה לסכום כסף. מספר הנקודות של המשפחה משתנה לפי גודלה. נקודת קצבת ילדים שווה לנקודת זיכר כמערכת המס
- 4 הראשון הוא ההכרל בין מקדמי גייעי עבור הכנסה לפני מס ותשלומי העברה ועבור הכנסה לפני מס. לאחר מס ותשלומי העברה ועבור הכנסה לפני מס.

משתנה האינטראקציה בין זמן לאינפלציה, ר-BC הוא מדד (100=1979) השינוי הריאלי ברמת תשלומי קצבות הביטוח הלאומי לנפש. תוצאות האמידה המוצגות בלוח מס' 4 מראות כדבר ראשון, שלאבטלה יש השלכות שליליות על התחלקות ההכנסות: עלייה של נקודת אחוז אחת בשיעור האבטלה מגדילה את מקדם ג'יני ב-0.003. יש הבדל בין התקופה שבה היתה האינפלציה גבוהה והצטיינה בשינויים חדים משנה לשנה, ובין התקופה שבה היתה האינפלציה נמוכה ויציבה. בתקופה הראשונה מקדם ג'יני הממוצע נמוך במידה גדולה יותר מאשר בתקופה השנייה. יתרה מזאת, בעוד שבתקופה הראשונה האינפלציה מתנהגת כמו מס פרוגרסיבי (שינוי של נקודת אחוז אחת בשינוי החודשי הממוצע של קצב האינפלציה מקטין את מקדם ג'יני ב-0.045), בתקופה השנייה היא נוטה להגדיל את אי-שוויון ההכנסות. כמצופה, קצבות הביטוח הלאומי תורמות לצמצום אי-השוויון.

שתי נקודות ראויות לציון. ראשית, למשתנה נוסף כלשהו של מס הכנסה אין כל תרומה נוספת להסברת השונות באי-שוויון ההכנסות, מאחר שהוא מתואם (בצורה חיובית) מאוד עם משתנה האינפלציה. יש לשער, שההשפעה הפרוגרסיבית של האינפלציה, שנמצאה בת-קופה הראשונה, על התחלקות ההכנסה הפנויה טומנת בחובה ומשקפת, בין היתר, גם את השפעת האינפלציה על מערכת המסים הישירים. רמת האינפלציה הגבוהה בשנים 1979-1984 הביאה לגידולו של שיעור המס הממוצע וגם להגדלת הפרוגרסיביות בהתחל-קות נטל המסים הישירים ואלה נטו להגדיל את תרומת המסים לצמצום אי-השוויון. שנית,

באמצע שנת 1984 הוקטן שיעור המס השולי הנמוך ביותר מ-25% ל-20% ובשנת 1987 בוטלו שיעורי המס השולי, 50% ו-60%, ונקבע שהשיעור הגבוה ביותר יהיה 48% שלישית, על מנת להפחית את הרגרסיביות של המס בשנת 1987 הנהיגה הממשלה בשנת 1990 נקודות זיכוי מיוחדות כאחוז קבוע מן הסכום החייב במס, היורד ככל שהכנסה עולה. משלמי מס בעלי הכנסה גבוהה מאוד לא היו זכאים לנקודות זיכוי אלה. רביעית, בשנת 1990 ביטלה הממשלה מס מיוחד (10% מחובת המס) שהוטל בשנת 1985 על משלמי מס בעלי הכנסה גבוהה מאוד. בסך הכל הפחיתו צעדים אלה, בשילוב עם השפעתה של ירידת האינפלציה, את שיעור מס ההכנסה הממוצע והעלו את סף המס. מדד הפרוגרסיביות של המסים הישירים, שגדל בהתמדה משנת 1979 עד שנת 1984, ירד בשנים 1985 ו-1987 ונשאר לאחר מכן פחות או יותר יציב.

על-מנת לבחון כיצד השפיעו ההתפתחויות הללו על מידת אי-שוויון ההכנסה הפנויה נאמדו מספר משוואות רגרסיה. ההתאמה הטובה ביותר התקבלה באמצעות אומדן המשוואה הזאת:

$$G = \alpha + \beta_1 U + \beta_2 T + \beta_3 INF + \beta_4 TINF + \beta_5 BC + \varepsilon \quad (3)$$

שבה G הוא מקדם ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה, U הוא שיעור האבטלה, T הוא משתנה דמי המבחין בין תקופת האינפלציה ובין תקופת ייצוב המחירים (שהיה שווה ל-1 ב-1979-1984 ול-0 ב-1985-1993), INF הוא השינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה⁸, TINF הוא

8. המשתנה INF בכל תקופת סקר מנוסח כדלקמן:
$$\sum_{j=1}^J \frac{\ln(1 + dP_j) - \ln(1 + dP_{j-1})}{j-1}$$

j = 1, ..., J (j מציין את מספר החודשים המכוסים בסקר), $dP_j = (P_j - P_{j-1})/P_{j-1}$ הוא מדד המחירים לצרכן בחודש j. השיעור החודשי הממוצע של האינפלציה בלוח מס' 2 שווה ל- $\sum [\ln(1 + dP_j)]/j-1$.

לוח מס' 4. השפעת האבטלה, האינפלציה והקצבאות על מקדם ג'יני, 1979-1993

משתנה	אומדן הפרמטר	טעות סטנדרטית
קבוע	0.4037	0.0280
T	*-0.0247	0.0086
U	*0.0032	0.0011
INF	0.0261	0.0070
TINF	-0.0711	0.0193
BC	-0.0006	0.0002

$p = -0.06$ ו- $DW = 2.055$, $adjusted R^2 = 0.7085$, $N = 14$
 * מובהק ברמה של 2%. אומדנים אחרים מובהקים ברמה של 1%.

סילבר וזילברפרב (Silber and Zilberfarb, 1994) - חקרו את מצב בישראל. בניגוד למחקר הנוכחי, אף אחד מן המחקרים האלה לא הגדיר את המשתנה החלוי בניתוח הרגרסיה באמצעות מדד אי-שוויון כלשהו; כולם השתמשו בחלקו של עשירון (או מאון) בסך כל ההכנסה. כל המחקרים העלו, שהאבטלה מאוד רגרסיבית, אך הממצאים בעניין השפעת האינפלציה על התחלקות ההכנסות סותרים ובמקרים אחדים אינם מובהקים. בעוד שהממצאים לגבי ארצות-הברית, שוודיה ושווייץ מראים, כמו מחקר זה, שהאינפלציה מתנהגת במידת מה כמו מס פרוגרסיבי, בשאר המדינות האינפלציה התגלתה כרגרסיבית.⁹

למרות שמקדם האבטלה מובהק מבחינה סטטיסטית, הוא נמוך, יחסית. הסבר אפשרי הוא, שהשפעת האבטלה על אי-שוויון הכנסות המשפחה לאחר מס ותשלומי העברה מתמתנת הודות לגמלאות המשולמות למוכטלים או עקב התאמות של היצע העבודה לאבטלה, הנעשות בתוך המשפחה (למשל, כאשר בת הזוג מצטרפת לשוק העבודה בעת אבטלת ראש המשפחה).

ההשפעה של שינויים מקרו-כלכליים על התחלקות ההכנסה שימשה נקודת-מוצא למחקרים אמפיריים נוספים. בלינדר ואסקי (Blinder and Esaki, 1978) ובלאנק ובלינדר (Blank and Blinder, 1986) בדקו את השפעתן של האינפלציה ושל האבטלה על התחלקות ההכנסות בארצות-הברית. נולאן (Nolan, 1988-89) בדק זאת בממלכה המאוחדת. ביורקלונד (Bjorklund, 1991) עשה כן לגבי שוודיה. ובלחר וגואררו (Blejer and Guerrero, 1990) - לגבי הפיליפינים, פלוקיגר וז'רין-נו'אדאן (Fluckiger and Zarin-Nejadan, 1993) - לגבי שווייץ,

5. פירוק אי-השוויון לפי מקור ההכנסה

אחת התכונות של מקדם ג'יני היא, שניתן לפרק אותו באופן אדיטיבי לפי מקור ההכנסה (Pyatt, 1976; Lerman and Yitzhaki, 1987; Kakwani, 1985). תכונה זו

9. אפשר לזקוף את ממצאיהם של סילבר וזילברפרב (Silber and Zilberfarb, 1994), העומדים בסתירה לממצאי מחקר זה בעניין השפעת האינפלציה בישראל על התחלקות, למספר גורמים: (א) זילבר וזילברפרב חקרו תקופה שונה (1965-1989); (ב) הם השתמשו בחלקו של כל חמישן בהכנסה לפני מס כבמשתנה תלוי ומשום כך יכלו לעמוד על השפעת האינפלציה על מערכת מס ההכנסה; (ג) הם חקרו רק משפחות, שהעומד בראשן שכיר, לא כולל לא-עובדים; (ד) הם הגדירו את משתנה האינפלציה כשיעור האינפלציה בתקופת הסקר. המשוואות החליפיות, שנאמדו במחקר זה כדי למצוא מודל סטטיסטי המסביר בצורה הטובה ביותר את השונות במקדם ג'יני, מעלות שהתוצאות רגישות מאוד לספציפיקציה של משתנה האינפלציה.

תעסוקה, הכנסה אחרת (בייחוד הכנסה מרכוש, מתמיכות המועברות מקרובים או מחוץ-לארץ)¹² ומסים ישירים (מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי). בלוח מס' 5 מוצגות תוצאות הפירוק הראשוני והמשני של מקדם ג'יני בשנים נבחרות. מאחר שבחישוב מקדם ג'יני משקלה של כל משפחה נקבע לפי מספר הנפשות שלה, P_k בפירוק המשני מתייחס לאחוז הנפשות החיות במשפחות בעלות מקור הכנסה k (המסומן ב- P_{kn}). לוח מס' 2 מציג נוסף על ה- P_{kn} גם את אחוז המשפחות בעלות מקור הכנסה k (P_{kh}). איור מס' 5 מציג סדרה עיתית של I_k .

התרומה לאי-שוויון של הכנסת ראש המשפחה מעבודה שכירה גדלה בהתמדה בשנות האינפלציה 1979-1984 ולאחר מכן פחתה בהדרגה: חלקה של הכנסת ראש המשפחה מעבודה שכירה לאי-שוויון הכולל גדל מ-93% ב-1979 ל-115% ב-1984 וירד ל-90% ב-1993. המגמה שהסתמנה בתקופה הראשונה משקפת את ההשפעה המשולבת של ההתפתחויות בשלושת הגורמים האלה: הכנסת ראש המשפחה מעבודה שכירה כחלק מכל הכנסה גדלה, המתאם בינה ובין הכנסה כולה התחזק והתחלקותה הפכה להיות פחות שוויונית. גידול אי-השוויון בהתחלקות הכנסה מעבודה שכירה בין כל ראשי המשפחות משקף הן את התרחבות פערי השכר בקרב ראשי משפחה העובדים והן את ירידת חלקם של העובדים מכלל ראשי המשפחה. בתקופה השנייה הכנסה מעבודה שכירה של ראשי המשפחה תרמה להפחתת אי-השוויון כולו; בשנים 1985-1988 מייחסים זאת לירידת חלקה

שימושית לקביעת התרומה היחסית של מקור הכנסה כלשהו לאי-שוויון הכולל בנקודת זמן מוגדרת ולהסכרת השינוי באי-השוויון על-פני זמן. כשנתונים K מרכיבים של כל ההכנסה, ניתן לגסח את מקדם ג'יני לאי-שוויון הכולל באופן הזה:

$$G = \sum_{k=1}^K S_k G_k R_k \quad (4)$$

S_k הוא מרכיב ההכנסה של חלקו של k בכל ההכנסה ($k=1, \dots, K$); G_k הוא מקדם ג'יני של מרכיב ההכנסה k ; ו- R_k הוא מקדם "המתאם של ג'יני" בין מרכיב ההכנסה K להכנסה כולה.¹⁰ חלק אי-השוויון המיוחס לכל מקור הכנסה I_k , מבוטא כך:

$$I_k = \frac{S_k G_k R_k}{G} \quad (5)$$

I_k שלילי (S_k או R_k שלילי) כשמדובר במקור הכנסה המפחית אי-שוויון. פירוק משני של מקדם ג'יני הוא פירוק של G_k בודד לשני מרכיבים:

$$G_k = (1-p_k) + p_k G_k^* \quad (6)$$

כאשר P_k הוא הפרופורציה של היחידות הנתקרות (משקי-בית, אנשים וכיוצא בזה) בעלי מקור הכנסה k ; ו- G_k^* הוא מקדם ג'יני להתחלקות מקור הכנסה k בקרב אלה שיש להם הכנסה זאת.

במחקרנו חולקה ההכנסה הפנויה לשבעה מרכיבים: שכרו של ראש המשפחה מעבודה,¹¹ שכר בן/בת הזוג מעבודה, שכר בני משפחה אחרים מעבודה, קצבאות הביטוח הלאומי ותשלומי העברה ציבוריים אחרים, פנסיות מ-

10. "מתאם ג'יני" $R_k = \text{cov}(y_i, r(Y)) / \text{cov}(y_k, r(Y_k))$ הוא מקדם המתאם בין מקום המשפחות במדרג לפי כל ההכנסה, $r(Y)$, ומיקומן במדרג לפי מרכיב ההכנסה k , $r(Y_k)$.

11. הכנסותיו של ראש המשפחה מעבודה כוללות גם את הכנסותיו כעצמאי (שהסוקר נותן רק על בסיס משפחתי). בדרך כלל סבום זה כולל סחות מ-1% מכל ההכנסה.

12. הכנסה מרכוש כוללת הכנסה מריבית, דיורנדנדים ורנטות. "הכנסה אחרת" בשנת 1984 כוללת גם הכנסות מזרמנות מעבודה, שאי אפשר לייחסן דווקא לראש המשפחה, לבן/בת הזוג, או לבן משפחה אחר.

לוח מס' 5. פירוק מקדם ג'יני למי מקור הכנסה: שנים נבחרות

הכנסת ראש המשפחה מעבודה

P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
74.07	84.76	0.3586	92.88	0.7795	81.79	0.4564	1979
74.01	84.38	0.3661	90.97	0.7672	82.59	0.4651	1980
71.10	82.44	0.3739	98.80	0.7814	81.91	0.4839	1982
70.34	81.42	0.4129	115.50	0.8080	89.91	0.5220	1984
70.63	81.20	0.4009	107.71	0.7895	82.86	0.5136	1985
68.88	80.25	0.3881	97.55	0.7934	76.97	0.5089	1987
67.40	77.46	0.4116	94.41	0.8018	70.81	0.5442	1991
67.57	77.40	0.4214	93.91	0.8125	70.98	0.5522	1992
67.95	77.48	0.4068	90.34	0.8021	68.58	0.5404	1993

הכנסת בן/בת הזוג מעבודה

P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
30.28	34.75	0.4104	36.91	0.7735	18.80	0.7951	1979
30.07	34.87	0.3995	37.20	0.7749	19.70	0.7906	1980
29.35	34.91	0.4060	39.75	0.7804	20.14	0.7927	1982
30.96	36.66	0.3940	44.19	0.7886	21.75	0.7779	1983
30.07	36.63	0.4358	39.19	0.7815	20.75	0.7933	1984
27.53	33.10	0.3709	34.45	0.7365	18.43	0.7918	1985
27.15	33.31	0.3606	31.38	0.7186	17.68	0.7870	1987
28.18	35.00	0.3650	29.64	0.7152	17.44	0.7777	1991
28.58	34.96	0.3687	29.14	0.7114	17.82	0.7793	1992
29.81	36.89	0.3809	30.98	0.7199	18.35	0.7716	1993

הכנסות של אחרים מעבודה

P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
11.22	16.30	0.5119	10.88	0.4881	7.59	0.9204	1979
11.35	16.20	0.5079	9.33	0.4380	7.50	0.9203	1980
10.99	16.05	0.5266	8.49	0.4340	6.64	0.9240	1982
9.91	14.72	0.5696	7.65	0.4515	5.94	0.9367	1984
9.65	14.25	0.4539	8.04	0.4230	6.43	0.9222	1985
10.06	14.33	0.4277	7.88	0.4271	6.40	0.9180	1987
11.00	15.44	0.4267	8.18	0.4571	6.42	0.9115	1991
12.30	16.88	0.4336	9.06	0.4738	7.17	0.9044	1992
13.09	17.35	0.4265	11.02	0.5182	7.76	0.9005	1993

חשלומי העברה

P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
79.97	86.90	0.4655	-6.80	-0.3242	12.26	0.5355	1979
79.96	86.88	0.5032	-4.67	-0.2169	12.27	0.5684	1980
81.98	87.90	0.5144	-5.64	-0.2264	13.63	0.5731	1982
82.19	88.38	0.5268	-7.02	-0.2699	13.49	0.5818	1983
81.53	88.53	0.5250	-5.88	-0.2514	13.25	0.5795	1984
82.02	88.94	0.5524	-8.12	-0.2873	14.65	0.6019	1985
71.38	77.32	0.5032	-5.60	-0.2076	13.95	0.6159	1987
63.78	66.33	0.4357	-6.39	-0.2045	16.36	0.6257	1991
62.88	65.35	0.4289	-6.07	-0.2113	15.53	0.6268	1992
83.21	89.04	0.5194	-6.86	-0.2328	16.94	0.5721	1993

המשך לוח מס' 5.

הכנסות משפחה אחרות

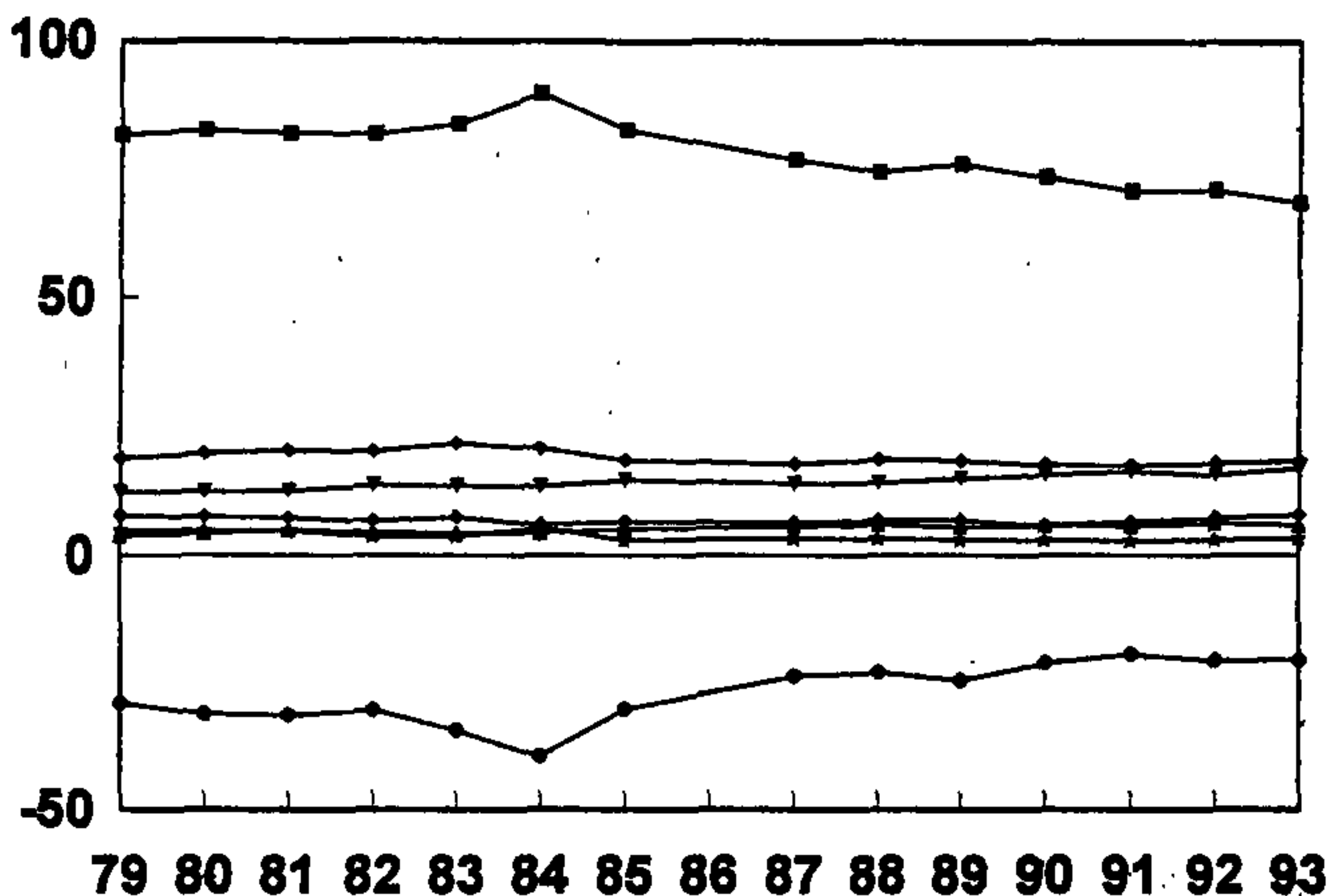
P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
10.77	8.30	0.6198	9.47	0.6383	4.80	0.9684	1979
10.92	8.51	0.6057	8.70	0.6069	4.80	0.9664	1980
10.74	8.58	0.5464	4.81	0.4419	3.55	0.9611	1982
24.79	27.60	0.6847	6.11	0.4096	5.36	0.9130	1984
8.66	5.89	0.5092	4.98	0.5472	2.93	0.9711	1985
9.22	6.29	0.5124	5.19	0.5371	3.17	0.9693	1987
8.90	6.58	0.4653	3.71	0.4467	2.82	0.9648	1991
9.23	6.84	0.4678	4.36	0.5161	2.97	0.9636	1992
8.94	6.58	0.5091	5.66	0.6012	3.20	0.9677	1993

פנסיות מחצפוקה

P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
12.57	8.70	0.3945	3.93	0.3408	3.81	0.9473	1979
11.71	7.79	0.3906	5.75	0.4644	4.21	0.9525	1980
13.27	8.86	0.3722	5.28	0.3893	4.50	0.9444	1982
14.48	9.65	0.4155	4.73	0.3729	4.41	0.9436	1984
15.17	10.74	0.4069	6.38	0.4206	5.06	0.9363	1985
15.57	12.39	0.4124	5.87	0.3650	5.53	0.9272	1987
17.70	11.81	0.4005	7.14	0.4468	5.63	0.9292	1991
17.60	12.28	0.4169	8.31	0.4894	6.20	0.9284	1992
16.20	11.15	0.4126	8.06	0.4887	5.80	0.9345	1993

מסים ישירים

P_{kh}	P_{kh}	G_k^*	I_k	R_k	S_k	G_k	
78.02	87.64	0.5077	-47.26	0.8965	-29.05	0.5685	1979
78.29	87.40	0.5021	-47.31	0.8734	-31.07	0.5648	1980
75.41	85.84	0.5297	-51.48	0.8907	-30.38	0.5964	1982
75.17	85.21	0.5516	-67.29	0.9023	-39.63	0.6180	1984
73.16	85.43	0.5663	-53.45	0.8725	-30.35	0.6295	1985
72.89	83.07	0.5611	-42.26	0.8942	-23.69	0.6354	1987
71.15	80.59	0.6063	-36.68	0.9026	-19.48	0.6827	1991
71.83	80.88	0.6266	-38.72	0.9096	-20.68	0.6980	1992
71.25	80.42	0.6176	-39.19	0.9025	-20.63	0.6925	1993



תשלומי הכנסה
 תשלומי הכנסה של פורנסים
 תשלומי הכנסה אחרים
 תשלומי הכנסה של פורנסים
 תשלומי הכנסה אחרים
 תשלומי הכנסה אחרים
 תשלומי הכנסה אחרים

איור מס' 4. תרומת מרכיבי ההכנסה לאי השויון לפי מרכיב ההכנסה 1993-1979

מכן החלה לרדת בהדרגה עד 1993 ובשנה זו היתה פחותה מאשר ב-1979. בשנת 1993 תרם שכר בן/בת הזוג מעבודה 31% לאישויון ההכנסות כולו, לעומת 37% בשנת 1979. למרות שבשנים 1979-1983 ירד אי-השויון בשכרו של בן/בת הזוג מעבודה, תרומתם לשויון קרזה ולמעלה מזה עקב עליית חלקו של שכר בן/בת הזוג מעבודה ועליית מתאם גייני שלו. הירידה התלולה של מרכיב זה באי-השויון בכללותו בשנים 1983-1993 נבעה בעיקר מעליית מתאם גייני, אך גם מירידת חלקו בהכנסה כולה. במהלך כל התקופה מילאו ירידת אי-שויון השכר מעבודה, ובעיקר ירידת מתאם

של הכנסה זו בהכנסה כולה ולירידת אי-שויון השכר מעבודה (כשמדובר בכל ראשי המשפחה ובראשי משפחה המשתכרים מעבודה), אך בשנים 1989-1993 מייחסים זאת רק לגורם הראשון. הירידה הקלה מאוד בתרומת ההכנסה מעבודה שכירה של ראש המשפחה לאי-השויון הכולל בשנים 1979-1993 משקפת שתי מגמות המקוזות זו את זו: מצד אחד ירד חלקה בהכנסה הכוללת ומצד שני גדלו מידת אי-השויון בהתפלגות השכר והמתאם בין ההכנסה מעבודה ובין ההכנסה הכוללת.

בדומה לשכרו של ראש המשפחה מעבודה, גם תרומת שכר בן/בת הזוג מעבודה לאי-השויון כולו גדלה מאז 1979 עד 1983 ולאחר

נתגלו מגמות סותרות בתקופות השנים 1979-1984 ו-1985-1991. בתקופה הראשונה גדלה תרומת המסים הישירים לשוויון בהתמדה. בשנת 1985 התהפכה מגמה זו ובשנים שלאחר מכן הלכה ופחתה תרומת מסים אלה לשוויון בהדרגה. התפתחות זו משקפת את חלקם הגדל והולך של מסים אלה בהכנסה כולה בתקופה הראשונה ואת חלקם הקטן והולך בתקופה השנייה. בשתי התקופות נשאר מתאם ג'יני של המסים הישירים פחות או יותר יציב, אך אי-שוויון התחלקות המסים הישירים (של כל המשפחות) עלה כרוב השנים. עלייתו, בעיקר בתקופה השנייה, נבעה לא רק מעליית אי-שוויון בהתחלקות המס של כל משלמי המסים, אלא גם מירידה במספר המשלמים.

בסיכום, בין השנים 1979 ל-1993 עלה מקדם ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ב-0.0119 (מ-0.3181 ל-0.3290). גידול מתון יחסית זה אינו משקף הבדלים קטנים בהרכב ההכנסה, בהתחלקותו של כל מקור הכנסה בין המשפחות או במקדם המתאם של ג'יני המתאים, למקור הכנסה זה. זו, למעשה, תוצאה של כוחות סותרים: מסים ישירים ופנסיות מתעסוקה תרמו לגידול אי-שוויון, ואילו ההכנסה מעבודה שכירה של ראש המשפחה, ובייחוד של בן/בת הזוג, ו"הכנסה אחרת" הפחיתו את אי-שוויון. השפעתם של תשלומי ההעברה בכיוון של הפחתת אי-שוויון ושל שכרם של שאר בני המשפחה מעבודה נשארה יציבה כמעט לגמרי. ההבדל הבולט בין תקופת האינפלציה לתקופת ייצוב המשק הוא, שגידולו של אי-שוויון כולו בתקופה הראשונה נבע בעיקר מן ההכנסה מעבודה שכירה של ראש המשפחה ושל בן/בת הזוג, ואילו בתקופה השנייה - מירידת תרומתם של המסים הישירים להפחתת אי-שוויון וגידול האפקט המגביר את אי-שוויון של שכרם של בני משפחה אחרים מעבודה ושל פנסיות מתעסוקה.

ג'יני, את התפקיד המרכזי בצמצום תרומתו של שכר בן/בת הזוג מעבודה לאי-שוויון כולו.

חלקו של שכר כל יתר בני המשפחה מעבודה באי-שוויון כולו היה בשנת 1993 11%, וכאחוז הזה גם בשנת 1979 (למרות שבמהלך השנים האלה הוא נע בין 7.5% ל-9%). חלקו של מרכיב זה בהכנסה כולה לא השתנה בין השנים האלה וירידת אי-שוויון במרכיב זה פחות או יותר קוזזה עקב עליית מקדם מתאם הג'יני שלו.

תרומת הפנסיות מתעסוקה לאי-שוויון הכולל גדלה בהדרגה בתקופה הנחקרת והוכפלה מאז שנת 1979 עד שנת 1993. הפנסיות גדלו כאחוז מכל ההכנסה והמתאם בינן ובינה התחזק, אך אי-שוויון הפנסיות של כל המשפחות פחת. הדבר נבע אך ורק ממספר מקבלי הפנסיות שגדל, מאחר שאי-שוויון הפנסיות במשפחות המקבלות פנסיה גדל במשך התקופה כולה. לעומת זאת, הכנסות אחרות של המשפחה הפחיתו את אי-שוויון כולו, בעיקר מפני שחלקן בהכנסה כולה קטן, כמו שקטן גם מקדם המתאם של ג'יני.

תשלומי העברה משפיעים על הקטנת אי-שוויון - כפי שהדבר בא לידי ביטוי בערכו השלילי של I_k . בין 1979 ל-1993 אפקט צמצום אי-שוויון כמעט לא השתנה. הוא הגיע לרמתו הנמוכה ביותר בשנים 1980 ו-1981 (4.5%) ולרמותיו הגבוהות ביותר בשנים 1983 ו-1985. בין 1979 ל-1993 גדל אי-שוויון בהתחלקות הקצבאות (לכל משקייהבית וגם לכל מקבלי הקצבאות) וגדל גם חלקן של הקצבאות בהכנסה כולה. תרומתם של שינויים אלה לצמצום אי-שוויון הכולל פחות או יותר קוזזה עקב ירידת מקדם המתאם של ג'יני בין הקצבאות ובין ההכנסה הכוללת.

לבסוף, מסים ישירים, שחלקם בהכנסה הפנויה הוא שלילי, גם הם תורמים להפחתת אי-שוויון, כפי שמשקף במונח השלילי I_k . בתרומת המסים הישירים לצמצום אי-שוויון

אחרת הם שגרמו בארצות-הברית לעלייה באי-שוויון בהתחלקות ההכנסות. שני המחקרים מראים, שתרומת תשלומי העברה לצמצום אי-שוויון פחתה רק במעט. מחקרים אחרים (Pechman, 1990; Gramlich, Kasten and Sammartino, 1992; Slemrod, 1992) התמקדו בהערכת השפעתם של מסים ישירים על אי-שוויון בהכנסה הפנויה בארצות-הברית ומצאו, שבדומה לממצאי מחקר זה תרומת המסים להפחתת אי-שוויון קטנה בשנות השמונים. ג'נקינס (Jenkins, 1994) הציע מספר הסברים למגמות אי-שוויון שרווחו בממלכה המאוחדת בשנים 1971-1986. פירוק הכנסת משק-הבית לאחר מס ותשלומי העברה (על-פי מקדם ההשתנות) מעלה, שירידת אי-שוויון הכולל בהכנסה הפנויה בין 1971 ל-1976 והגידול בין 1976 ל-1981 נבעו משכרו של ראש המשפחה מעבודה, וכמידה פחותה גם משכר בן/בת הזוג מעבודה. לעומת זאת, גידול אי-שוויון ההכנסות בין 1981 ל-1986 נבע במידה רבה מהכנסת העצמאים ומהכנסה מהון. השינויים במידת השפעתן של קצבאות ומסי הכנסה על חלוקת ההכנסות היו קטנים, יחסית, אולם רוב (Webb, 1993) מצא, שלזכות השינויים במס ובקצבאות בממלכה המאוחדת ניתן לזקוף את מחצית גידולו של אי-שוויון כולו משנת 1979 עד שנת 1989.

6. פירוק אי-שוויון בכללותו לפי קבוצות אוכלוסייה

שינויים בהרכב ההכנסה, למרות שהם משקפים בחלקם שינויים בדמוגרפיה ובתעסוקה, לא רק הם הביאו למגמות שנצפו באי-שוויון בכללותו. בפרק זה מקדם ג'יני מפורק לפי קבוצות משנה כדי להציע הסברים אפשריים נוספים. אי-שוויון כולו בשנת 1979 ובשנת 1993 מפורק לפי המעמד בתעסוקה של ראש

במחקרים רבים מקובל לבחון את ההשפעה של הכנסה ממקור כלשהו על אי-שוויון בעזרת השוואת מדדי אי-שוויון עם וללא אותו מקור הכנסה. גישה זו, המכונה בספרות "ניתוח לפני-אחרי", באה לענות על השאלה מה היה קורה לאי-שוויון אלמלא היו למשל תשלומי העברה. לעומת זאת, גישת הפירוק המוצגת במאמר זה מניחה כנתון את הרכב ההכנסה הכוללת ואת קשרי הגומלין בין מקורות ההכנסה לסוגיהם והיא מיועדת לענות על השאלות האלה: (1) בהנחה שההכנסה מורכבת ממקורות הכנסה נתונים, מהי בממוצע תרומתו של כל מקור הכנסה לאי-שוויון הכולל; (2) מה תהיה ההשפעה של שינוי שולי בגודלו של מקור הכנסה מסוים על אי-שוויון הכולל.

בניתוח של "לפני-אחרי" עולה, שמדד ג'יני להתחלקות ההכנסה בישראל היה גבוה ב-22% אלמלא היו תשלומי העברה וב-11% בערך אלמלא היו קיימים המסים הישירים. כלומר, בהתייחסות לתשלומי העברה כמקשה אחת נמצא שהם בעלי השפעה רבה יותר על התחלקות ההכנסה מאשר המסים הישירים. אותה מגמה עולה כאשר בוחנים את ההשפעה של שינוי קטן (בשקל אחד) בתשלומי העברה על אי-שוויון לעומת שינוי קטן במסים הישירים (ראה יצחקי וגביש, 1986).

למרות המגבלה הכרוכה שבעריכת השוואה עם ממצאי מחקרים המתבססים על נתונים ממדינות אחרות, ראוי לציין מספר ממצאים. קארולי (Karoly, 1992) פירקה את אי-שוויון ההכנסות בארצות-הברית לפני מס ולאחר תשלומי העברה לפי מקור ההכנסה (ונעזרה במקדם ג'יני) כדי להסביר את עלייתו מאז תחילת שנות השבעים. היא הגיעה למסקנה, שבדומה לממצאי מחקר זה, גם בארצות-הברית השתכרוחו של ראש המשפחה מעבודה תרמה להפחתת אי-שוויון. אולם בניגוד לממצאים שלנו, רק שכר בן/בת הזוג מעבודה והכנסה

והקשישים נעשו קבוצה הומוגנית הרבה יותר באוכלוסייה כולה במובן זה שמספר קטן יותר של פרטים מקבוצות אחרות מצויים בטווח של התפלגות ההכנסה המוגדר בידי הקשישים.

מרכיב אי-השוויון בתוך קבוצה קטן במעט כמונחים מוחלטים וכאחוז מכל אי-השוויון (מ-94 ל-90). ירידה זו נבעה בעיקר מן הירידה התלולה היחסית של מקדמי גייני, הן של הלא-עובדים והן של הקשישים. מבט מדויק יותר על התוצאות מעלה, שבשנת 1993 שיעור הלא-עובדים (אנשים החיים במשפחות אלה) היה גדול פי שניים וחצי מאשר בשנת 1979. עלייה זו היתה שווה לגמרי לירידת חלקם של השכירים, ואילו חלקם של הקשישים לא השתנה. אולם, מאחר שהקשישים זכו לגידול בהכנסתם שהיה גדול יותר משל שתי הקבוצות האחרות (שהכנסתן גדלה באותה מידה), חלק הכנסתם בהכנסה הכוללת גדל. ירידת מקדם גייני של הלא-עובדים הביא למיתון האפקט המגביר אי-שוויון של הגידול בחלק של הכנסתם. כשמדובר בקשישים, ירידת מקדם גייני שלהם יותר מאשר קיזזה את אפקט אי-השוויון של גידול חלק הכנסתם.

פירוק אי-השוויון כולו לפי גילו של ראש המשפחה (לוח מס' 7) מעלה, שגם בשנת 1979 וגם בשנת 1993 אי-השוויון בתוך קבוצות תרם 98%-99%. זאת ועוד, עליית אי-השוויון הכולל בשנים אלה נבעה בעיקר מגידול מרכיב אי-השוויון בתוך הקבוצות, ואילו השינויים בשאר שני המרכיבים היו זניחים. אי-השוויון הספציפי בתוך הקבוצה $(S_i; G_i)$ ירד בכל קבוצות הגיל, חוץ מזו של בני 35-54. השיעור של קבוצת הגיל 35-54 גדל באופן דרמטי ובמקביל לגידול זה ירד השיעור של כל שאר הקבוצות, בייחוד

המשפחה ולפי גילו. כדי להעריך את השלכותיו של גל העלייה הגדול שהגיע לישראל לקראת סוף שנות השמונים תיעשה, בהתייחס לשנת 1993, הבחנה בין העולים החדשים לוותיקים.

יצחקי ולרמן (Yitzhaki and Lerman, 1991) הציעו את הפירוק שלהלן:

$$G = \sum_{i=1}^n S_i G_i + \sum_{i=1}^n S_i G_i Q_i (P_i - 1) + G_b \quad (7)$$

S_i הוא חלק ההכנסה של קבוצה i ; G_i הוא מקדם גייני של קבוצה i ; P_i הוא חלקה של קבוצה i באוכלוסייה כולה; ו- Q_i הוא מדד הריבוד היחסי, המציין "כאילו מידה קבוצות משנה של האוכלוסייה ממוקמות בשכבות מובחנות של התפלגות ההכנסה הכללית" (Yitzhaki and Lerman, 1991, p. 313); Q_i נע מ-1 עד +1¹³, המרכיב הראשון של משוואה (7), הוא הסכום המשוקלל של הבדלי ההכנסה בתוך קבוצה. המרכיב השני מבטא את השפעתו של הריבוד, והשלישי מודד אי-שוויון בין קבוצות (מדד גייני על-פני קבוצות, כשהקבוצות משמשות בתור תצפיות).

לוח מס' 6 מציג את פירוק התוצאות לפי מעמד התעסוקה: שכירים, לא עובדים (מתחת לגיל הפרישה) וקשישים (לא עובדים מעל גיל הפרישה). מן התוצאות עולה, שהעלייה באי-השוויון כולו בין 1979 ל-1993 נבעה רק מגידול אי-השוויון בין הקבוצות; בשנת 1993 תרם מרכיב זה 20% מכל אי-השוויון, לעומת 11% בשנת 1979. אי-השוויון בתוך קבוצה ומרכיבי הריבוד תרמו לצמצום אי-השוויון הכולל. כפי שאפשר לראות ממדדי הריבוד של קבוצות ספציפיות, בשנת 1993 היה הריבוד של הלא-עובדים בולט יותר מאשר בשנת 1979,

13. ככל שמדד Q_i קרוב יותר ל-1, קבוצת i מרוכדת יותר. כאשר $Q_i = 1$, קבוצת i היא שכבה מושלמת, ובטווח ההתפלגות שלה אין כל אנשים מקבוצות אחרות. כאשר $Q_i = 0$, קבוצת i איננה יוצרת כל שכבה ומקומו של אדם במדרג בקבוצה זו שווה למקומו במדרג בכל האוכלוסייה. כאשר $Q_i < 0$, יש בטווח המוגדר של קבוצת i גם אנשים מקבוצות אחרות (כאשר $Q_i = -1$, כל אנשי שאר הקבוצות מצויים בטווח המוגדר של קבוצת i).

לוח מס' 6. פירוק אי השוויון הכולל לקבוצות משנה לפי סטטוס התעסוקה: 1979 ו-1993

סך הכל	לא-עובדים		שכירים					
	קשישים	לא-קשישים*	קשישים	לא-קשישים*				
1993	1979	1993	1979	1993	1979	1993	1979	
								הכנסה ממוצעת למבוגר סטנדרטי**
1,389	1,277	1,141	956	656	577	1,562	1,362	
								חלק האוכלוסייה (נפשות)
1.0000	1.0000	0.0899	0.0905	0.1499	0.0605	0.7602	0.8491	
								חלק ההכנסה
1.0000	1.0000	0.0739	0.0677	0.0708	0.0273	0.8553	0.9050	
								מקדם ג'יני
0.3290	0.3181	0.3220	0.3743	0.3248	0.3888	0.2898	0.2905	
								מדד ריבוד
		-0.0034	-0.1703	0.2326	0.1053	0.4569	0.4725	
								מרכיב תוך-קבוצתי
0.2946	0.2988	0.0238	0.0253	0.0230	0.0106	0.2478	0.2629	
								מרכיב בין-קבוצתי
0.0661	0.0351							
								מרכיב ריבוד
-0.0316	-0.0159	0.0001	0.0039	-0.0045	-0.0011	-0.0272	-0.0187	

* ראש משפחה גבר בן 65+ או אשה בת 60+.
** מחירי 1993.

7. שינויים באי-שוויון התחלקות ההכנסות - מה גרם להם?

מקורה העיקרי של הכנסת המשפחה הוא עבודה. לפיכך צפוי, שתהיה לשינויים בדפוסי התעסוקה ובמבנה השכר השפעה גדולה על אי-השוויון הכולל. ניתוח הסדרה העתית מעלה, שלא בטלה יש השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות, אך למרות שההשפעה היתה מובהקת, היא היתה קטנה מאוד. סביר להניח, שהשפעתה השלילית של האבטלה על אי-השוויון כולו ניכרת בהכנסה האישית יותר מאשר בהכנסת המשפחה. פירוק אי-השוויון כולו לפי מעמד התעסוקה של ראש המשפחה מראה, שהאבטלה הרחיבה את הפערים בין האוכלוסייה העובדת לאוכלוסייה הלא-עובדת. עליית אי-השוויון הכולל נבעה רק מגידול אי-השוויון בין הקבוצות, כולל בין שכירים למובטלים. מצד שני, המוכטלים הפכו להיות

של קבוצת הגיל 25-34. ההכנסה הממוצעת של שאר הקבוצות גדלה כמו זו של האוכלוסייה כולה. ממצא נוסף הראוי לציון הוא, שעקומת אי-השוויון לפי גיל נעשתה בשנת 1993 שטוחה יותר; אי-השוויון בקבוצת הגיל 65+ פחת במידה רבה, נשאר יציב בקבוצה הצעירה ביותר, אך גדל בשאר הקבוצות, בייחוד בקבוצת הגיל 25-34. יחד עם זאת, ראוי להדגיש שאי-השוויון בקרב הקשישים הוא עדיין הגדול ביותר.

העולים החדשים שהגיעו לישראל מאז שנת 1989 תפסו בשנת 1993 בערך 13% מן האוכלוסייה. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 8, העולים החדשים הפחיתו את אי-השוויון הכללי; בשנת 1993 היתה הכנסתם הממוצעת רק 71% מזו של הוותיקים. אי-השוויון בינם לבין עצמם היה קטן בהרבה והריבוד בתוכם היה בולט יותר, יחסית. אי-השוויון בתוך הקבוצות תרם למרבית אי-השוויון הכולל.

לוח מס' 7. פירוק אי השוויון הכולל לקבוצות משנה, לפי גיל ראש המשפחה: 1979 ו-1993

סך הכל	+65		64-55		54-35		34-25		24-15					
	1979	1993	1979	1993	1979	1993	1979	1993	1979	1993				
1,389	1,277	1,323	1,141	1,750	1,515	1,404	1,284	1,273	1,301	1,050	968	הכנסה ממוצעת למבוגר סטודנטי		
1.0000	1.0000	0.1022	0.1202	0.1065	0.1158	0.5285	0.4155	0.2195	0.2824	0.0433	0.00661	חלק האוכלוסייה (נפשות)		
1.0000	1.0000	0.0974	0.1074	0.1342	0.1373	0.5345	0.4176	0.2013	0.2876	0.0327	0.0501	חלק ההכנסה		
0.3290	0.3181	0.3523	0.3845	0.3330	0.3278	0.3177	0.3040	0.3177	0.2839	0.3336	0.3341	מקדם גייני		
		-0.517	-0.1655	0.0520	0.0308	0.0390	0.0579	0.0137	0.0769	0.0261	-0.0179	מדד ריבוח		
		0.3237	0.3116	0.0343	0.0413	0.0447	0.0450	0.1698	0.0816	0.0109	0.0167	מרכיב תוך-קבוצתי		
		0.0100	0.0103									מרכיב בין-קבוצתי		
		-0.0046	-0.0037	0.0016	0.0060	-0.0021	-0.0012	-0.0031	-0.0043	-0.0007	-0.0045	-0.0003	0.0003	מרכיב ריבוח

* מקור: 1993.

TABLE 7

לוח מס' 8. פירוק אי-שוויון הכולל לפי ותיקים ועולים חדשים בשנת 1993

סך הכל	עולים חדשים	ותיקים
1,389	1,075	1,435
1.0000	0.1276	0.8724
1.0000	0.0988	0.9013
0.3290	0.2615	0.3322
	0.1931	-0.0545
0.3252	0.0258	0.2994
0.0061		
-0.0022	-0.0043	0.0021

לביטוח לאומי המשולמות למוכטלים סיעו לפצות על אובדן הכנסות בגין אבטלה.

מתוצאות הפירוק עולה, שאי-שוויון בשכרו של ראש המשפחה גדל בתקופה הנחקרת. כך קרה בשנים 1980-1981, 1984 ו-1989-1992, ואילו בשאר השנים נצפתה ירידה. לאי-שוויון השכר היה מתאם גבוה עם שיעור האבטלה ועם רמת שכר המינימום. סביר להניח, שלשינויים בשכר המינימום היתה השפעה גדולה יותר על הכנסות בן/בת הזוג מעבודה. כפי שהעלו יניב ושרון (1986), קרוב לחמישית מן הנשים בישראל המקבלות שכר מעבודה קיבלו שכר מינימום או פחות ממנו, לעומת עשירית מן הגברים המקבלים שכר מעבודה. ייתכן שמכאן נובעת, לפחות בחלקו, הירידה שנצפתה באי-שוויון ההכנסות מעבודה בין בני/בנות זוג, ביחוד לאחר 1985 כאשר עלה מאוד שכר המינימום.

לגידול שיעורם של ראשי המשפחות שאין להם הכנסות מעבודה הקבילה ירידה של שיעור השכירים. שיעור הקשישים לא השתנה. בהשוואה לקבוצות אחרות, זכו הקשישים לגידול ההכנסה הגדול ביותר וירידתו התלולה של אי-שוויון הכנסותיהם תרמה להפחתת אי-שוויון בכללותו. הדבר משתקף גם בתוצאות הפירוק לפי קבוצות גיל. גידול מספרם של מקבלי פנסיה מתעסוקה נבע אך ורק מן ההבשלה ההדרגתית של תוכניות הפנסיה.

קבוצה מרובדת יותר ותרמו להפחתת אי-שוויון.

השפעותיה המנוגדות של האבטלה על התחלקות ההכנסות משתקפות גם בתוצאות הפירוק לפי מקור ההכנסה. אחוז ראשי המשפחות, שיש להם הכנסה מעבודה, ירד בהדרגה מ-74% בשנת 1979 ל-68% בשנת 1993. ירידה זו הביאה מצד אחד (יחד עם הגידול בפערי השכר) לאי-שוויון גדול יותר בהכנסות מעבודה בין כל ראשי המשפחות, אך לירידת חלקן של הכנסות ראשי המשפחה מעבודה. הירידה הקלה בתרומתן של הכנסות ראשי המשפחות מעבודה לאי-שוויון כולו מלמדת, שהאפקט המצמצם את אי-שוויון של ירידת חלקן של הכנסות ראשי המשפחות מעבודה גבר, אם גם כמידה קלה בלבד, על האפקטים המגבירים את אי-שוויון של שאר הגורמים, ביחוד של הגידול בפערי השכר.

תוצאות הפירוק לפי מקור ההכנסה גם הן מעלות, שאחוז בני/בנות הזוג עם הכנסה מעבודה כמעט לא השתנה ואחוז שאר בני המשפחה עם הכנסה מעבודה אפילו גדל מעט בין 1979 ל-1993. דבר זה, והעובדה שההכנסה הממוצעת של המוכטלים גדלה באותה מידה כמו זו של השכירים (כפי שעולה מתוצאות הפירוק לפי קבוצות-משנה) תומכים בהשערה בדבר התאמת היצע העבודה התוך-משפחתי לאבטלה. מן הממצא האחרון משתמע גם, שקצבות המוסד

אי-שוויון ההכנסות. ההכדל הגדול בין מידת השפעתם של המסים הישירים על החלוקה מחדש בתקופת האינפלציה לתקופת ייצוב המשק ניכר בהשפעת האינפלציה על התחל-קות ההכנסות. כפי שעולה מתוצאות ניתוח הרגרסיה, כאשר זינקה האינפלציה לרמות גבוהות יותר, ב-1979-1984, היא התנהגה כמו מס פרוגרסיבי. אולם בשנים 1985-1993 תרמה ירידת האינפלציה לשיעורים נמוכים גם להפחתת אי-השוויון כולו (כפי שעולה מן המקדמים החיוביים), אולי באמצעות השפעתה החיובית על מקורות ההכנסה מחוץ למסים, כגון גימלאות ושכר.

הממצאים שעלו במחקרנו מסוגי ניתוח שונים שופכים אור על סיבות השינויים שהיו באי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בישראל בתקופה של 15 שנה. ברור, שתערובת של שינויים מקרו-כלכליים, שינויים בהרכב ההכנסה ובהרכב האוכלוסייה, הניעו את המגמות שהסתכמו באי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסות. יתר על כן, תערובת זו של שינויים היתה שונה בתקופת האינפלציה ובתקופת ייצוב המשק.

מאמר זה ניסה למצוא קשר בין השפעתם של השינויים המקרו-כלכליים ובין השפעתם של השינויים בהרכב ההכנסה ובהרכב האוכלוסייה. הרחבת הניתוח באמצעות פירוק אי-השוויון לפי מקור ההכנסה, בכל אחת מקבוצות-משנה שונות בנפרד, עשויה לשפר את הבנתנו את הקשרים האלה.

הפנסיות מתעסוקה כמקור הכנסה תרמו לגידולו של אי-השוויון הכולל. ירידת אי-השוויון בהכנסותיהם של הקשישים נזקפת בחלקה לעליית רמת הגימלאות שהם מקבלים מן המוסד לביטוח לאומי. נוסף על כך, כמעט לכל העולים החדשים הקשישים לא היתה הכנסה מתרץ להכנסה המינימלית המובטחת מטעם המוסד לביטוח לאומי.

מדיניות תשלומי ההעברה בתקופה הנחקרת הצליחה לשמור במידה רבה על תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום אי-השוויון הכולל. ניתוח הרגרסיה, כמו גם תוצאות הפירוט, מעלים, שלתשלומי ההעברה היתה השפעה פרוגרסיבית ששמרה על יציבות במרוצת השנים 1979-1993. גם כשהואצה האינפלציה, תשלומי ההעברה איבדו רק מעט מהשפעתם, בגלל אמצעי הצמדה משופרים שהנהיגה הממשלה. נמצא, שמסים ישירים מילאו תפקיד מכריע בקביעת מידתו של אי-השוויון הכולל. חלקם של המסים הישירים בהכנסה כולה גדל בתקופת האינפלציה בהדרגה, ולאחר מכן ירד בצורה תלולה. המדיניות האנטי-אינפלציונית של הממשלה, שנועדה לשחוק הכנסות פנויות באמצעות אי הצמדת מנגנון העדכון לאינפלציה הגואה, הביאה לגידול תרומתם של המסים בין 1979 ל-1984 ולהפחתת אי-השוויון על חשבון גידול נטל המס. לעומת זאת, הורדתה הדרסטית של האינפלציה והמדיניות, שנקטה הממשלה מאז 1985 להגביר את התמריץ לעבודה ולעודד צמיחה כלכלית באמצעות הפחתת שיעורי המס השולי, החלישו את תרומת המסים להפחתת

נספח א'. הערות נוספות

סקר הכנסות המשפחה נערך כנספח לסקר כוח האדם השוטף. רבע מן הנסקרים בזה האחרון נשאלים גם על הכנסותיהם. למרות שסקר כוח האדם מכסה גם את העצמאים, בסקר הכנסות יש נתונים על הכנסות רק של שכירים ושל לא-עובדים החיים ביישובים עירוניים (יהודיים או מעורבים, שגרים בהם 2,000 תושבים ויותר; או יישובים לא-יהודיים, שגרים בהם 10,000 תושבים או יותר). בערך 80% ממשקי-הבית בישראל ו-84% מכל האנשים מכוסים במדגם הסקר. גודל המדגם ושיעור הנפל (מסרבים לענות, שאלונים לא תקפים וכיוצא באלה) משתנים במקצת משנה לשנה. בשנת 1990, לדוגמה, הקיף המדגם ההתחלתי של סקר כוח האדם 9,200 משקי-בית, ושיעור הנפל היה 28%. ללא העצמאים כלל המדגם הסופי 5,900 משקי-בית של שכירים ושל לא-עובדים (לשם השוואה, בשנת 1992 הקיף הגודל ההתחלתי של מדגם הוצאות המשפחה 6,800 משקי-בית, שמהם נחקרו 5,200, ושיעור הנפל היה 25%).

היחידה הנחקרת היא משק-הבית, המוגדרת כקבוצת אנשים הגרים יחד מרכיב ימות השבוע ויש להם תקציב משותף לקניית מזון. הגבר המבוגר ביותר מבין המפרנסים נחשב ראש משק-הבית, ואם אין גבר כזה, האשה המבוגרת מבין המפרנסים נחשבת ראש המשפחה. כשאין מפרנס, הגבר המבוגר ביותר נחשב ראש משק-הבית. בסקרי ההכנסה השנתיים שנערכו לפני 1985 דיווח כל משק-בית על הכנסותיו בשנה שקדמה לחודש, שבו נערך הראיון. מאחר שהראיונות נערכו במשך שנה שלמה, ובכל אחד מחודשי השנה נחקר חלק ממשקי-הבית, נתוני ההכנסות התייחסו ל-23 חודשים. מאז שנת 1985 דווח רק על הכנסות בשלושת החודשים שקדמו לראיון ומשום כך נתוני ההכנסות מתייחסים ל-13 חודש.

נעשו מספר תיקונים עבור פרטים, שהכנסתם דווחה באופן חלקי: שכר ומשכורות וקצבות הביטוח הלאומי שלא ניתן עליהם דיווח לגבי חודשים אחרים חושבו על-פי סדר-הגודל של מה שדווח בתודשים אחרים (בממוצע, שכר ומשכורות הם בערך 90% מן הסך-הכל בחודשים, שלגביהם יש דיווח). זאת ועוד, מאז 1979 נתוני המסים הישירים מחושבים על-פי מס ההכנסה ומדרגות דמי הביטוח הלאומי והם אינם מופקים במישרין מהכנסות הברוטו והנטו שדיווחו עליהם משקי-הבית. גם קצבות הילדים, המשתנות עם השנים רק לפי מספר הילדים, מחושבות. על-מנת לקבל אומדנים לכלל אוכלוסיית הסקר מחושב "מקדם ניפוח" (כלומר, משקל) עבור כל משק-בית במדגם הסופי. מקדם זה מבטא את מספר משקי-הבית באוכלוסייה המיוצגים במשק-בית ספציפי במדגם. שיטת החישוב נועדה גם למזעור ההטיות של המדגם, הנובעת מכך שההיענות אינה אחידה בקבוצות אוכלוסייה שונות ומשקי-הבית הנופלים מן המדגם המקורי עשויים להיות שונים מאלה המשתתפים במדגם.

כדי לאפשר עריכת השוואה ולסכם את הנתונים הכספיים בנקודות זמן שונות, מאחר שהמחירים מאמירים במהלך תקופת הסקר כולה, כל נתוני ההכנסות של הסקר מובאים לרמת מחירים אחידה, בדרך כלל רמת המחירים הממוצעת בכל תקופה.

למרות שאיכותם של נתוני ההכנסות בסקר הכנסות (ובנתוני סקר הוצאות המשפחה) היא סוגיה חשובה, ידוע רק מעט מאוד על מהימנות הדיווח של משקי-הבית על ההכנסות. ישראלי (1994) מצאה, שהשכר הממוצע לשכיר בסקר ההכנסות היה נמוך בשנת 1992 כ-10% בקירוב מזה שחושב על בסיס דו"ח השכר של המעסיקים, שהוגש למוסד לביטוח לאומי.

זאת ועוד, התפלגות תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי לפי סוג הקצבה שדווחה בסקר הכנסות פחות או יותר שווה להתפלגות תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי בפועל.

הגדרות משקייהבית, סטטוס התעסוקה, מקורות ההכנסה וכיוצא באלה ושיטות התיקון וחישוב נתוני ההכנסות, שיטת חישוב "מקדם הניפוח" והטיפול בנתונים הכספיים בתקופת אינפלציה זהים בסקרי הכנסות ובסקרי הוצאות המשפחה. כאשר משווים את ממצאי שני הסקרים האלה יש לשים לב לכך, שתקופת הראיון של סקר הכנסות היא ינואר-דצמבר בכל שנה, ואילו זו של סקר הוצאות המשפחה - יוני-מאי של השנה הבאה.

נספח ב'. השפעת העצמאים על אי-השוויון הכולל

קטע זה בוחן את תרומתם של העצמאים לאי-השוויון הכולל להתחלקות ההכנסה הפנויה (לאחר מס לתשלומי העברה), בהתבסס על נתוני סקרי הוצאות המשפחה. הבדיקה נערכה באמצעות פירוק מקדם ג'יני לקבוצות-משנה לפי מקור ההכנסה.

בלוח א' מוצגות תוצאות הפירוק של אי-השוויון הכולל לשתי קבוצות, שכירים ולא-עובדים (כקבוצה אחת) ועצמאים בשנים 1979-1986 ו-1992. הלוח מראה כדבר ראשון, שכלילת העצמאים משנה את מידת אי-השוויון רק במקצת. ההבדל בין מקדם ג'יני המתייחס לכל האוכלוסייה ובין מקדם ג'יני המתייחס לשכירים וללא-עובדים הוא בערך 1% בשלוש התקופות הנחקרות. בשנת 1979 ובשנת 1986 היה אי-השוויון גדול יותר כאשר נכללו העצמאים בניתוח, אך לא בשנת 1992.

שנית, בשלוש השנים המרכיב התוך-קבוצתי היה גבוה באותה מידה כמו כל אי-השוויון. המרכיב הבין-קבוצתי ומרכיב הריבוד תרמו רק 1% מכל אי-השוויון.

שלישית, בהשוואה לשנת 1979, בשנת 1993 כל אי-השוויון התוך-קבוצתי גדל רק במעט; גידול אי-השוויון בקרב השכירים והלא-עובדים קוזז כמעט לגמרי בירידת אי-השוויון בקרב העצמאים. רביעית, בשנת 1979 מדדי הריבוד היו נמוכים יחסית. כלומר, העצמאים, השכירים והלא-עובדים לא היו קבוצה נפרדת מבחינת תפיסת קטע מובחן בהתפלגות ההכנסות. בשנת 1992 גדלו מדדי הריבוד, בייחוד כשמדובר בעצמאים. למרות שהעצמאים מרוכדים יותר (פחות חופפים), בכל זאת רובם מצויים בתוך טווח המדגם של השכירים והלא-עובדים (כפי שמראים הסימנים של ערכי מדדי הריבוד!).

תוצאות פירוקו של אי-השוויון כולו לפי מקור הכנסה עולות בקנה אחד עם הממצאים דלעיל. הכנסה מעבודת העצמאים (של משקייהבית, שראשיהם עצמאים בלבד) הפחיתה את אי-השוויון הכולל; חלקה באי-השוויון הכולל ירד מ-29% בשנת 1979 ל-24% בשנת 1986 ובשנת 1992. בשנת 1992 התחלקה הכנסת העצמאים בין כל משקייהבית במידה פחות שוויונית מאשר בשנת 1979 (רק בגלל ירידת חלקם של העצמאים בכלל האוכלוסייה). השפעותיו של שינוי זה ושל עליית מקדם המתאם של ג'יני (בכיוון של הגברת אי-השוויון) קוזזו באמצעות ההשפעה של ירידת חלקה של הכנסת העצמאים בהכנסה כולה.

לוח א': מידק אי-השוויון הכולל לקבוצות משנה, לפי טיפוס התמסקיה: 1979, 1986 ו-1992

	שכירים ולא-עובדים					פעמאים					סך הכל				
	1979	1986	1992	1979	1986	1992	1979	1986	1992	1979	1986	1992	1979	1986	1992
הכנסה ממוצעת למבוגר	1,099	1,194	1,459	1,164	1,276	1,720	1,109	1,204	1,494	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
סטודנטים*															
חלק האוכלוסייה: (נפשות)	0.8400	0.8700	0.8600	0.1600	0.1300	0.1400	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
חלק התכנסה	0.8290	0.8650	0.8450	0.1710	0.1350	0.1540	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
מקדם גינזי	0.3150	0.3180	0.3240	0.3370	0.3450	0.3050	0.3190	0.3220	0.3230	0.3230	0.3220	0.3190	0.3190	0.3220	0.3230
מדד ריבוד	0.0340	0.0174	-0.0805	-0.0305	-0.0158	0.1240	0.3180	0.3210	0.3200	0.3200	0.3210	0.3180	0.3180	0.3210	0.3200
מרכיב תוך-קבוצתי	0.2610	0.2750	0.2730	0.0570	0.0465	0.0470	0.0002	0.0002	0.0035	0.0035	0.0002	0.0002	0.0002	0.0002	0.0035
מרכיב בין-קבוצתי															
מרכיב ריבוד	-0.0012	-0.0006	0.0032	0.0015	0.0006	-0.0050	0.0003	0.0000	-0.0028	-0.0028	0.0000	0.0003	0.0000	0.0000	-0.0028

* מחזיר 1993.

ביבליוגרפיה

- יניב, ג', שרון, א' (1986), "הסכם הכנסות המינימום: אוכלוסיית המטרה, דרגת הציות ועלויות השכר", בטחון סוציאלי, 29: 45-56.
- יצחקי, ש', גביש, י' (1986), השפעת הכנסת משק הבית ממקורות שונים על אי השוויון בין משפחות במשק, ירושלים: מכון פאלק.
- Achdut, L. and Bigman, D. (1991), "The anatomy of changes in poverty and income inequality under rapid inflation: Israel 1979-1984", *Structural Change and Economic Dynamics*, 2: 229-143.
- Achdut, L. (1994), "Income inequality and poverty under transition from rapid inflation to stability: Israel 1979-1990", in: Gottschalk, P., B. Gustafsson, and E. Palmer (eds.), *The Distribution of Well-Being During the 1980's* (forthcoming).
- Atkinson, A.B. (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, 2: 244-263.
- Bjorklund, A. (1991), "Unemployment and income distribution: Time-series evidence from Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, 93: 547-465.
- Blank, R.M. and A.S. Blinder, (1986), "Macroeconomics, income distribution, and poverty", in: S. Danziger and D.H. Weinberg (eds.), *Fighting Poverty: What Works and What Does Not*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blinder, A.S. and H.Y. Esaki, (1978), "Macroeconomic activity and income distribution in the postwar United States", *The Review of Economics and Statistics*, 60: 604-609.
- Fluckinger, Y. and Zarin-Nejadan, (1993), "The effect of macroeconomic variables on the distribution of income: The case of Switzerland", Paper presented at the International Seminar on "Economic Policy and Income Distribution", Israel, May 17-20.
- Gramlich, E.M., Kasten, R. and Sammartino, F. (1992), "Growing inequality in the 1980's: The role of Federal taxes and cash transfers", in: S. Danziger and P. Gottschalk (eds.), *Uneven Tides: Rising Inequality in America*, New York: Russel Sage Foundation.
- Israeli, N. (1995), "On the difference between the average wage per employee and the average wage per employee-post", The National Insurance Institute and The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion Paper No. 57.
- Jenkins, S.P. (1994), "Accounting for inequality trends: Decomposition analysis for the UK, 1971-86", *Economica* (forthcoming).
- Johnson, S. and Webb, S, (1993), "Explaining the growth in UK income inequality 1979-1988", *Economic Journal*, 103: 429-435.
- Kakwani, N. (1987), "Inequality of income derived from survey data during the inflationary period", *Economic Letters*, 23: 387-388.
- Karoly, L.A. (1992), "Trends in income inequality: The impact of, and implications for, tax policy", Mimeo.
- Lerman, R.I. and Yitzhaki, S. (1985), "Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States", *Review of Economics and Statistics*, 67: 151-156.
- Lerman, R.I. and Yitzhaki, S. (1989), "Improving the accuracy of estimates of Gini coefficients", *Journal of Econometrics*, 42: 43-47.
- Nolan, B. (1988-89), "Macroeconomic conditions and the size distribution of income: evidence from the United Kingdom", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 11: 196-221.
- Pechman, J.A. (1990), "The future of the income tax", *American Economic Review*, 80: 1-20.
- Pyatt, G. (1976), "On the interpretation and disaggregation of Gini coefficients", *Economic Journal*, 86: 243-255.

- Shorrocks, A.F. (1983), "Ranking income distributions", *Economia*, 50: 3-17.
- Silber, J. and Zilberfarb, B.Z. (1994), "The effect of anticipated and unanticipated inflation and income distribution: The Israeli case", *Journal of Income Distribution*, 4 (forthcoming).
- Slemrod, J. (1992), "Taxation and inequality: A time-exposure perspective", NBER Working Paper No. 3999.
- Yitzhaki, S. (1983), "On the extension of the Gini Inequality Index", *International Economic Review*, 24: 617-628.
- Yitzhaki, S. and Lerman, R. (1991), "Income stratification and income inequality", *Review of Income and Wealth*, 37: 313-329.

עקרונות ותמורות באינטגרציה בחינוך בישראל - לקראת גישה מערכתית

מאת רונה שביט ופרופ' רינה שפירא*

מבוא

במערכת החינוך ובתהליך יישום האינטגרציה בפרט אנו נדרשים כיום לעדכן ולהתאים שפה זו וליצור מושגים חדשים שאפשר שיולידו הזדמנויות חדשות ליישום אינטגרציה בחינוך. מטרת המאמר הנוכחי היא להציג תפיסה מערכתית של מדיניות האינטגרציה ולמעשה לנתח את מדיניות האינטגרציה על רקע התמורות שהתרחשו, באמצעות שפה וכלים השאולים מן הגישה המערכתית. למושג "גישה מערכתית" יש במאמר זה שני פנים: האחד מייצג את גישתנו לניתוח וחקר מדיניות (Ball, 1992), שבה משולבים ניתוח התוכנית (שלב התכנון) עם ניתוח ההיבטים היישומיים ותוצאות המדיניות. הפן השני מתייחס לדרך שבה תוכנית האינטגרציה משולבת ומותאמת במרכיבים האחרים של מערכת החינוך (כגון: התפיסות הערכיות המאפיינות אותה, חלוקת הסמכויות בין המרכז לרשות המקומית, ההגדרות הדמו-גרפיות המשמשות בה, ועוד), כיצד השפיעה עליהם וכיצד הושפעה, מתוך הנחה שלכל שינוי המתרחש במערכת יש השפעה על כלל המרכיבים של המערכת ועל מערכת הקשרים שבין המרכיבים. הפרקים הראשונים של המאמר מתמקדים בסקירה תמציתית של הרקע ליישום

אינטגרציה בחינוך, המיושמת באמצעות שילובם של תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות במסגרות לימוד משותפות, זוכה היום ליישום נרחב ברחבי העולם וגם בישראל. סביב מדיניות זו התפתחה מערכת ערכים המעניקה לה לגיטימציה רחבה בקרב אנשי חינוך ובקרב מעצבי המדיניות.

בישראל האינטגרציה מיושמת בחינוך מזה עשרים וחמש שנים, בעיקר במסגרת חטיבות הביניים. במהלך תקופה זו השתנו יעדיה, גוונו ופותחו דרכי הפעלתה וכמוהם התגונו והשתנו גם תוצאותיה.

מאמר זה נולד מתוך הצורך להקנות מחדש את המושגים הבסיסיים הקשורים באינטגרציה בחינוך ולהתאימם לתמורות שהתרחשו במערכת החינוך בישראל ובחברה הישראלית כולה.

תפיסתנו התיאורטית, הבאה לידי ביטוי במאמר זה, היא שלמדיניות האינטגרציה יש שפה שהיא ייחודית לה, אשר פותחה בשלב עיצוב המדיניות והשתרשה במערכת החינוך במשך העשורים האחרונים, תוך כדי תהליך היישום. ואולם, לנוכח התמורות שהתרחשו

אוניבסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.

ההזדמנויות בחינוך וחשפו את מערכת החינוך ללחצים גוברים של המערכת הפוליטית, אשר ביקשה להפוך את מערכת החינוך לכלי המרכזי של החברה בהתמודדות עם הבעיות החברתיות ובמניעת קונפליקטים בין הקבוצות השונות (סמוחה ופרס, 1974; סבר וארלר, 1988).

מתחילת שנות ה-60 הוקצו למערכת החינוך משאבים רבים במאמץ להתמודד עם אחת הבעיות הבולטות והמתמשכות של החברה הישראלית: בעיית "הפער הערתי בישראל" (ראה איזנשטט, 1984). פער זה, שהתגלה בעיקר בין יוצאי אסיה ואפריקה ובין יוצאי אירופה, אמריקה וישראל בתחום הכלכלי, המקצועי, הפוליטי והתרבותי, התגלה גם בתחום החינוך והתבטא בעיקר בפער בהישגים בלימודים (לוי וחן, 1974; קליין ואשל, 1981), בסוג החינוך שאליו מגיעים בני הקבוצות השונות (יוגב וכפיר, 1982; Yogev and Ayalon, 1986), בשיעור המתמידים בחינוך התיכון העיוני ובשיעור בעלי תעודות הבגרות (Shavit, 1983; יוגב ואילון, 1988) ובקרב האוכלוסייה הבוגרת - בסך כל שנות ההשכלה, ובשיעור בעלי ההשכלה הגבוהה (זילברברג, 1987; איילון, שפירא ושביט, 1992; Yogev and Shapira, 1988).

פער זה נשמר לאורך שנים רבות, ואף על-פי שחלו בו תמורות, עדיין קיים מתאם גבוה בין מוצא המשפחה ובין משתנים סוציו-כלכליים (נהון, 1984; סמוחה ופרס, 1986; יער, 1986) ומרבית אוכלוסיית המצוקה בישראל עדיין מורכבת בעיקר מצאצאיהם של יוצאי אסיה ואפריקה שעלו ארצה בשנות ה-50 (חן, 1992; רש, 1992).

הניסיון לטפל בבעיית הפער הערתי באמצעות מערכת החינוך נבע מסיבות יישר-מיות ואידיאולוגיות כאחת: מן ההיבט היישומי, מערכת החינוך היא המערכת הציבורית היחידה המאפשרת הפעלת תהליך של אבחון וטיפול במסגרותיה, שכן היא

האינטגרציה בישראל, מטרותיה, התפיסות החברתיות והערכיות המלוות את יישומה, דרכי הפעלתה וממצאים מרכזיים המתייחסים לתוצאותיה: הישגיה ובעיותיה. הפרקים האחר-רונים עוסקים בסקירה וניתוח של התמורות המרכזיות המתחוללות היום במישור העיוני והמעשי של מדיניות האינטגרציה בישראל.

המאמר מסתיים בפרק המדגיש את חשיבות התיאום בין המערכות החברתיות אשר הפרט חשוף להן בתהליך חינוכו, עומד על עקרונות השילוב החברתי כראי לגישה זו ומשרטט תפיסה מערכתית של מדיניות האינטגרציה בישראל.

הרקע ליישום האינטגרציה בחינוך בישראל

הרכבה הדמוגרפי הפלורליסטי של החברה הישראלית יצר מציאות חברתית ותרבותית מורכבת המהווה קרקע פורייה להיווצרותם של קונפליקטים חברתיים, רב-ממדיים ורכי עוצמה. אלה חוזרים ועולים מאז העשור הראשון לקום המדינה ומאיימים לפלג את החברה הישראלית על-פי חתכים אתניים, תרבותיים ומעמדיים (איזנשטט, 1984; פרס, 1976).

תופעת הבידול החברתי על רקע אתני, גזעי או מעמדי מתרחשת במדינות רבות. בחלקן, נתפס בידול זה כמרכיב הכרחי של החברה המודרנית (כגון בריטניה), שאינו ניתן לשינוי; באחרות נעשה מאמץ מכוון לצמצמו ולהקטין את נזקיו.

בישראל התבססה פעילות המערכת החברתית והפוליטית מראשיתה על שני אֶתוֹסִים: האתוס של מיזוג גלויות ובינוי האומה והאתוס של שוויון חברתי. אמונות חברתיות אלה, הטבועות עמוק בתודעתה של החברה הישראלית, הובילו להתמקדות בסוגיית שוויון

ואילך ואשר במסגרתו מיושמת האינטגרציה בחינוך, היה אחד השלבים החשובים והעיקריים של מערכת החינוך בטיפול באוכלוסייה זו.

הרפורמה במבנה מערכת החינוך ויישום האינטגרציה

במסגרת הרפורמה הוחל ביישומו של שינוי הדרגתי במבנה מערכת החינוך: ממבנה שכלל בית-ספר יסודי של 8 שנים, ובית-ספר תיכון של 4 שנים, למבנה של בית-ספר יסודי של 6 שנים, חטיבת ביניים של 3 שנים וחטיבה עליונה, גם היא של 3 שנים.

המטרות המרכזיות של השינוי היו (לפי דו"ח הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך העל-יסודי בישראל (משרד החינוך והתרבות, 1968):

1. העלאת רמת ההוראה ורמת ההישגים בלימודים בכל שלבי החינוך, והקטנת שיעור הנשירה מן המסגרות התיכוניות.

2. צמצום הפער הקיים בין התלמידים ברמת ההשכלה ובסיכוייהם להשתלב בחברה ובמשק מתקדמים.

3. הפגשת תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות במסגרות לימוד אזוריות משותפות.

הקמת חטיבת הביניים נועדה לשרת מטרות אלה באמצעות הפיכת תקופת הלימודים בה לשלב ביניים המכין את התלמידים ללימודי התיכון והמקל על קליטתם במסגרת זו. בשל כך לווח השינוי המבני בשינוי מקביל בהכשרת המורים, בתוכניות הלימודים ובתפיסה הארגונית.

הכיתה ההטרוגנית שהוקמה בחטיבת-הביניים נתפסה כאמצעי מרכזי לקידום הישגיהם של תלמידים מקבוצות חלשות ולהפגשת תלמידים מקבוצות חברתיות שונות. הנחת היסוד בהפעלת המיזוג כאסטרטגיה חינוכית

מספקת הזדמנויות לזיהוי הפער באמצעות מערכת ההערכה המובנית בתהליך הלימוד, ומשום שהשהות הממושכת של התלמידים במערכת זו מאפשרת נגישות לקבוצה גדולה של תלמידים במשך תקופה ארוכה.

סיבה נוספת היא אידיאולוגית ופוליטית יותר: מערכות החינוך בחברות דמוקרטיות אמודות לשמש כלי מרכזי להצבה תעסוקתית ולניידות חברתית, חוך ביסוס תהליך זה על עקרונות מריטוקרטיים ושוויוניים (דיוויס ומור, 1976; Coleman, 1975). קיומם של פערי לימוד בשלבי החינוך השונים - והמתאם הגבוה בינם ובין משתני הרקע המשפחתי של התלמיד - מעמידים תפיסה זו בספק, וגורמים למערכת החינוך להתפס כמערכת בלתי שוויונית, התורמת לשימור המערך הריבוזי הקיים (Bowles, 1977; Bourdieu, 1977).

על-מנת לבסס את מעמדה של מערכת החינוך בעיני הציבור כמערכת שוויונית, וככלי "אמיתי" לניידות חברתית, ועל-מנת למנוע את היווצרותן של תחושות קיפוח ותסכול בקרב בני הקבוצות החלשות, הטיפול בפערים החברתיים נעשה בעיקר באמצעות מערכת החינוך הפורמלית.

ואכן, בדומה למדינות דמוקרטיות אחרות, גם בישראל גויסה מערכת החינוך למען הטיפול בשכבות החלשות (הגדרה זו כוללת עולים חדשים, קבוצות מעוטות יכולת ואת בני עיירות הפיתוח) (אדלר, 1985).

עד שלב ה"רפורמה" התמודדה מערכת החינוך עם מצב זה באמצעות תוכניות מיוחדות שפותחו עבור "טעוני הטיפוח" (בתקופה זו גם הוטבע המונח) ואשר התמקדו בטיפול נקודתי בתלמידים החלשים (סמילנסקי, 1973; אשל, 1980). אולם, הפערים היו גדולים מדי ונראה היה שלא די בשיטות אלה על-מנת לצמצמם (אדלר, 1985; אמיר ובלס, 1985).

שלב הרפורמה במבנה מערכת החינוך שבו יתמקד הפרק הבא, אשר יושם משנת 1968

היא, שהרכב הלומדים הוא משאב רלוונטי, לימודי וחינוכי, בעל השפעה עצמאית על הקצאת משאבים אחרים, על יעילות ניצולם ועל עמדות והתנהגויות תלמידים ומורים (כפיר ואחרים, 1993; אדלר ואחרים, 1978; אדלר, 1985; אמיר ובלס, 1985; אמיר, שרן ובן-ארי, 1983).

חשוב לציין, שיישום הרפורמה במערכת החינוך והקמת חטיבות הביניים מותנה בהחלטת הרשות המקומית, בהעדר חוק ארצי המחייב זאת. עד היום יושם תהליך הקמת חטיבת הביניים ב-68% מן הרשויות המקומיות, דבר שיצר שונות רבה במערכת החינוך הממלכתית בישראל (חן וארי, 1995).¹

לסיכום, סקירת הרקע להקמת חטיבת הביניים בישראל מבליטה את מחויבותה של מערכת החינוך בישראל לקידום השכבות החלשות ולערכי שוויון ואחדות. אלה הובילו לפיתוחן של גישות ערכיות סביב האינטגרציה. גישות אלה יוצגו בהמשך המאמר.

גישות התומכות באינטגרציה בחינוך

במהלך השנים שבהן האינטגרציה מיושמת בחטיבת הביניים בישראל, התפתחו סביבה מספר גישות תיאורטיות-אידיאולוגיות, המצדיקות את הפעלתה ומגדירות את מטרותיה ואת הדרכים שבהן יושגו המטרות האלה במסגרת הכיתה ההטרוגנית בחטיבת הביניים:

א. הגישה השוויונית

גישה זו מתבססת על נתוני מחקרים שהראו, ש"בתי-הספר לחלשים הם בתי-ספר 'חלשים' (Coleman, 1966), כלומר: בתי-ספר הומור-גניים באזורים חלשים מספקים שירותי חינוך כרמה נמוכה בהשוואה לבתי-ספר הממוקמים בשכונות מבוססות (מינקוביץ, דיוויס ובאשי, 1980). אי-שוויון זה מנוגד לעקרון שוויון ההזדמנויות ולמעשה הוא מנציח את הפער בין קבוצות מבוססות לקבוצות החלשות.

מטרתה המרכזית של הכיתה ההטרוגנית, על-פי גישה זו, היא להבטיח לכלל התלמידים במערכת החינוך שירותי חינוך שווים. כינון מסגרות למידה הטרוגניות בבתי-הספר שבאזורים המטופחים והסעת התלמידים החלשים למסגרות אלה מאפשר נגישות שווה של כלל התלמידים לשירותי חינוך איכותיים (אדלר, 1985).

סביב גישה זו התעוררה השאלה מדוע לא ניתן לממש שוויון בתנאי הפרדה? חוקרים שונים שהתמקדו בפער הלימודים שבין בתי-הספר הממוקמים באזורים השונים טענו, שבתי-ספר שכונתיים המוקמים באזורים הומוגניים חלשים והקולטים אוכלוסייה נמוכת מיצב, גם אם הם מקבלים משאבים מוגדלים ותמיכות מיוחדות, אינם תורמים לצמצומו של הפער בהישגי תלמידיהם (פרנקשטיין, 1977; אמיר, שרן ובן-ארי, 1983; Bowles and Gintis, 1979; Burdieu, 1976). טענה זו עלתה בקנה אחד עם ממצאי מחקרים שהראו שלבית-הספר יש רק השפעה מעטה על הישגי התלמידים ושהשתנה החשוב ביותר המשפיע על הישגי

1. היום יש רשויות מקומיות המקיימות את המבנה הישן של 8 ועוד 4 שנות לימוד, ולעומתן יש רשויות מקומיות המקיימות מבנה של בית-ספר בן 6 שנות לימוד ועוד 6. בחלק מן המקומות הוקמו חטיבות ביניים עצמאיות ובהן המבנה הוא של 6 שנות לימוד, 3 ועוד 3. במקומות אחרים צורפה חטיבת הביניים לבית-הספר היסודי ונוצר מבנה של 9 שנות לימוד ועוד 3. במקומות אחרים צורפה לבית-הספר כיתה גן-הילדים (חטיבה צעירה) ועקב כך הורחב משך הלימודים בבית-הספר היסודי ל-7 שנות לימוד ולעמים אף ל-8 שנות לימוד.

עיקר השינוי ובביטול ההפרדה הגיאוגרפית בין תלמידים מקבוצות חברתיות שונות אמצעי מסגרות ליצירת השיתוף הרצוי ולסילוקן של דעות קדומות.

ג. הגישה ההישגית

במוקד גישה זו עומדת הפיכת הכיתה ההטרוגנית לכלי המרכזי לקידום הישגיהם של תלמידים חלשים. הגישה ההישגית מבוססת על תיאוריה מתחום הפסיכולוגיה החברתית, המסבירה את הפער בין הישגי תלמידים משכבות מבוססות לאלה של בני השכבות החלשות בפער פסיכולוגי-תרבותי (חן, 1981; Gerard and Miller, 1975). על-פי התיאוריה הזאת, הישגיהם של תלמידים מקבוצות חלשות נפגעים מלמדה במסגרות הומוגניות באיזור מגוריהם, שכן, בהעדר מודלים לחיקוי שהם בעלי צורך הישג גבוה, מוטיבציה, שאיפות גבוהות ותרבות למידה הישגית, מסגרות חינוך אלה מציבות לתלמידיהן סטנדרטים נמוכים ושאיפות נמוכות. לכן שאיפות התלמידים להשכלה יורדות, וכך גם המוטיבציה ללמוד.

לעומת זאת, הלמידה במסגרות הטרוגניות, יחד עם תלמידים מאוכלוסיות מבוססות, המאופיינים בצורך בהישג גבוה ובהרגלי לימוד נכונים, בשאיפות גבוהות ובנכונות להשקיע מאמץ בלימודים, גורמת לאוכלוסייה החלשה לאמץ את נורמות ההתנהגות של הקבוצה המבוססת כקבוצת התייחסות, דבר התורם להעלאת רמת השאיפות והמוטיבציה של קבוצה זו להצליח בלימודים ולהתמיד ברכישת ההשכלה. העלייה בהישגים בלימודים היא פועל-יוצא של העלייה ברמת השאיפות שלהם ללמוד והנכונות שלהם לאמץ הרגלי לימוד שיביאו להצלחתם בלימודים.

גישה זו מייצגת במערכת החינוך את תפיסת "כור ההיתוך", שאיפיינה את מנגנוני קליטת העלייה שהופעלו בישראל בשנות ה-50 וה-60,

התלמידים הוא רקע משפחתם (אשל וקליין, 1977; לוי וחן, 1976; סמוחה וקראוס, 1986; Jencks, 1979; Bowles and Gintis, 1979). בשל כך, הדרך היחידה להבטחת שירותי חינוך שווים לכל, על-פי גישה זו, היא שילוב תלמידים מאזורים חלשים בבתי-ספר מטופחים שבאזורים המבוססים יותר.

גישה זו מתמקדת בשינוי המסגרת, החותר לאי-הפרדה בחינוך כדרך להבטחת שוויון הזדמנויות בחינוך, כאן ועכשיו.

ב. גישת השיתוף

גישת השיתוף נשענת על מחקרים מתחום הפסיכולוגיה שגילו שבני אדם נוטים להתחבר עם הדומים להם במוצאם, בגילם, במעמדם, בהשכלתם ועוד. קיום שונות או פער בתחומים אלה מביא להתרחקות חברתית. כמורכב נמצא שמצבים של הפרדה חברתית מאופיינים בקיומן של דעות קדומות וסטריאוטיפים, המשתרשים בחברה ומחרי-פים את הנטייה להתחברות חברתית תוך-קבוצתית (ביזמן ואמיר, 1983).

מטרת האינטגרציה, על-פי גישה זו, היא ליצור מצבי הרגל שבהם ילמד האדם לתפקד במסגרות פורמליות בקרבת בני אדם שהם שונים ממנו וזאת על-מנת להבטיח את פעולתה התקינה של החברה (כגון החברה הישראלית) המאופיינת בפלורליזם. ועוד, על-מנת לשרש דעות קדומות ותיוג חברתי יש ליצור מצבי מפגש אינטימיים ואינטנסיביים החל מגיל צעיר, שבהם ילמדו התלמידים להכיר זה את זה כיחידים, כבני אדם בעלי תכונות ייחודיות, ולא כחלק מעדה או מקולקטיב.

מערכת החינוך, על-פי גישה זו, היא המערכת הציבורית המתאימה ביותר לקיום מפגש חברתי בין בני אדם שונים, שכן היא מספקת הזדמנות למפגש מתמשך ובתנאים שהם מבוקרים למדי.

גישה זו רואה בדה-סגרגציה המסגרתית את

להביא להפרדה בחינוך (הגם שניתנה להפרדה החברתית לגיטימציה כלשהי הודות לקיומם של הזרמים בחינוך).

ההפרדה הגיאוגרפית, ועמה ההפרדה בחינוך, ותחושות הקיפוח שהיא מעוררת, הובילו בארצות רבות, וגם בישראל, לקונפליקטים חברתיים ממושכים, המאיימים על יציבותה של החברה.

גישת הפיצוי טוענת, שמסגרות אינטגרטיביות בחינוך תורמות לשיכוך תחושות אלה מאחר שהן נותנות הזדמנות לביטול "קווי הגבול" (הגיאוגרפיים, החברתיים והפסיכולוגיים) ולהפגשת אוכלוסיות תלמידי מגוונות. כך הן תורמות לחיזוק האמונה במערכת החינוך כגורם ריכוד שוויוני (חן, 1977; סמוחה ופרס, 1974), ומסייעות בשמירת ה"שקט החברתי"² בעקבות זאת מתאפשר תפקוד יעיל של החברה.

במוקד הגישה הזאת עומדת הרגשת הקיפוח של הקבוצה החלשה, העלולה להביא לאי אמון במנגנון החינוכי, להחלשת המוטיבציה של בני הקבוצות החלשות ללמוד ולנשירה ממערכת החינוך הפורמלית.

גישות המתנגדות לאינטגרציה בחינוך

לעומת הגישות המצדיקות את הפעלת האינטגרציה והמתבססות על מחקר ותיאוריה ועל תפיסות חברתיות-אידיאולוגיות שונות, התפתחו מספר גישות המתנגדות לקיומה:

א. הגישה הקהילתית

הגישה הקהילתית מערערת על הרציונל

תפיסה שהניחה שקליטה חברתית מוצלחת של אוכלוסיות עולים או של אוכלוסיות חלשות אחרות בחברה הישראלית מחייבת קבוצות אלה לרכוש את הערכים והנורמות של הקבוצה הדומיננטית (אייזנשטט, 1984; סמוחה, 1979).

ד. הגישה הפוליטית

במוקד גישה זו עומדת תפיסת ה-"main-streaming" הטוענת, שבאמצעות בית-הספר ומערכת החינוך ה"תקנית" החברה מגדירה מי הם אזרחיה שווי הזכויות והחובות ומי אינם כאלה (סבירסקי, 1990; Ramirez and Robinson, 1979). הפרדה מוסדית בחינוך מעידה על הפרדה אזרחית פוליטית וזו עלולה לגרום קרע חברתי בין הקבוצות (וינוגרד, 1984; חן וכפיר, 1983).

על-פי גישה זו, לאינטגרציה בחינוך יש ערך פוליטי וסימבולי, מאחר שהיא כוללת מסר חברתי של שילוב חברתי ואחידות. הכללת קבוצות שונות של האוכלוסייה במסגרת חינוכית אחת מונעת את מיסודו של קרע פוליטי על רקע עדתי, מעמדי או תרבותי העלול להיווצר עקב קיומן של מערכות חינוך נפרדות (יער, 1986).

ה. גישת הפיצוי

מחקרים העלו, שהפרדה גיאוגרפית, חברתית או חינוכית יוצרת תחושת קיפוח וניכור בקרב הקבוצה המרגישה את עצמה נפגעת.

בישראל גרם המבנה השכונתי ההומוגני של בתי-הספר (היסודיים בעיקר) הפרדה בחינוך. יש להדגיש, שההפרדה שנוצרה בחינוך לא היתה מעולם מכוונת באופן פורמלי וגם היום לא נוצרו במערכת החינוך מבנים שמטרתם

2. מבקרי הגישה (למשל, סבירסקי, 1981) חוששים שהעמדת תחושת הקיפוח והקונפליקטים החברתיים במוקד עלולה להפוך את השגת "השקט החברתי" למטרה בפני עצמה ולהפיכת המסגרת האינטגרטיבית לאמצעי בידי הדרג הפוליטי להשגת מטרה זו.

טוענת שניתן לממש את כל יעדי האינטגרציה בלי לחולל שינוי כה מרחיק לכת במבנה מערכת החינוך. הקמת כיתות הטרוגניות בחינוך היסודי, טוענים מצדדי הגישה, תאפשר קיום אינטגרציה החל מגיל צעיר, וזו תהיה אפקטיבית אף יותר מזו המתרחשת בגילאי חטיבת הביניים, שכן היא תהיה ממושכת יותר ותתרחש בשלב שבו טרם עוצבו עמדותיהם החברתיות של התלמידים.

ד. גישת המצוינות

המייצגים המובהקים של גישת המצוינות הם הורי התלמידים בני השכבות המבוססות. טענתם העיקרית היא, שהמעבר מסביבת לימוד הומוגנית למסגרות הטרוגניות פירושה המידי הוא העשרת הסביבה הלימודית של התלמידים החלשים ודלדולה עבור הקבוצה החזקה, שכן הלמידה במסגרת הכיתה ההטרוגנית פוגעת בקצב וברמת הלימודים של התלמידים המבוססים ובעלי ההישגים הטובים ואינה מאפשרת להם לממש את מלוא היכולת שלהם. על-פי גישה זו, התלמידים החזקים הם המשלמים את "המחיר החברתי" של קידום הקבוצה החלשה. לפי טענתם, למחיר החברתי הזה יש השלכה שהיא מעבר לפגיעה בהזדמנויות הלימוד של התלמידים המבוססים כפרטים: בזבוז כזה של משאבי אנוש עלול לפגוע, לדעתם, בסיכוייה של מדינת ישראל, כמדינה צעירה הנאבקת על קיומה הכלכלי, לעמוד בתחרות בשוקי העולם המערבי המודרני (כפיר ואחרים, 1993).

ה. גישת ההתאמה הדידקטית בהוראה

חסידי גישה זו היו בעיקר המורים, שהתקשו למצוא בתחילת הדרך דרכים פדגוגיות יעילות להורות בכיתה האינטגרטיבית (חן, כפיר ולוי, 1976). טענתם המרכזית היתה, שעל המורה להתאים את חומרי הלמידה, הרמה והקצב של

המרכזי של האינטגרציה וטוענת, שקידום הקבוצות החלשות צריך להיעשות בדרך של השקעה ישירה של החברה במערכת החינוך הפועלת באזורי המצוקה, ולא בדרך של הסעת תלמידים למוסדות חינוך מרוחקים. פרויקט שיקום השכונות ובתי-הספר של רשת "קדמה" שהוקמו לאחרונה, מייצגים את התפיסה הזאת. תומכיה טוענים, שהאינטגרציה והסעת התלמידים באורח חד-כיווני לבתי-הספר שמחוץ לקהילתם הביאה לערעור לכידותה של הקהילה, לירידת הדימוי העצמי הקהילתי של התלמידים ולעתים עודדה עזיבת תלמידים שיכלו להיות בעתיד המנהיגות המקומית (סבירסקי, 1981).

ב. גישת האינטגרציה בתנאי שוויון

גישה זו מבוססת על תיאוריה סוציולוגית-חינוכית הטוענת, שעל-מנת שמצבי מפגש אינטגרטיביים ייטיבו עם החלשים ויתרמו לקירוב הלבבות עליהם להתרחש בין קבוצות תלמידים שהפער ההתחלתי ביניהם - בהי-שגיהם בלימודים ובמיצבם הסוציו-כלכלי, אינו גדול. לטיעון זה נמצאה תמיכה במחקרים שהראו, שקיום מצבי מפגש אינטגרטיביים, בתנאי פער התחלתי, מדי-גישים את השונות הסוציו-תרבותית-כלכלית ואת הפערים בלימודים, מחריפים את הנטייה להסתגרות חברתית ואף גורמים להתחזקות הדעות הקדומות והתיוג החברתי (אמיר, שרן, ביזמן וריבנר, 1977; ביזמן ואמיר, 1983). חסידי גישה זו טוענים, שיש לחנך תלמידים טעוני-טיפוח בסביבות חינוך מטפחות ומפצות, המותאמות לצורכיהם, ורק לאחר מכן לאפשר מפגש בין שונים אך שווים (קשתי, 1980).

ג. הגישה האנטי-פורמית

גישה זו מקבלת את מטרות האינטגרציה, ותומכת בקיום הכיתה האינטגרטיבית, אך

טגרציה ומה הם הגורמים העלולים לחולל תוצאות שאינן רצויות.

בחלק זה של המאמר ייסקרו תוצאותיה של האינטגרציה בחינוך בישראל תוך נגיעה בגורמים הכולמים והמקדמים את מימוש מטרותיה.

א. ההיבט הלימודי

במסגרת המחקרים שנעשו בעשרים השנים האחרונות נכתנו היבטים רבים ושונים של הפער בלימודים, כגון: הישגי הלימוד של בני הקבוצות השונות בשלבים שונים של החינוך, הפערים הקיימים בתחומים אלה, הנשירה ממסגרות הלימוד הפורמליות, שיעור בעלי תעודת הבגרות, שיעור בוגרי המסגרות האקדמיות ועוד.

המחקר מראה, שתלמידים מן הקבוצות החלשות, העוברים מכיתות ומבתי-ספר שאוכלוסייתם הומוגנית לכיתות הטרוגניות, נחשפים להרכב לומדים עשיר יותר. בהרכב כזה מובטחת איכות גבוהה יותר של פעולת-גומלין לימודית ונמנע התיוג השלילי המתפתח במסגרות לימוד חלשות ונפרדות. כל אלה מגדילים את הסיכוי להשפעה חיובית של השילוב על הישגי בני הקבוצות החלשות (חן, 1981; אמיר, שרן ובן ארי, 1983; אדלר, 1985).

אולם, ממצאי מחקרים שעסקו בהישגי הלימוד לא היו חד-משמעיים: בחלק מן המחקרים אמנם נמצא, שתלמידים מאוכזרים לוסיות חלשות שהם בעלי הישגים נמוכים, המצטרפים לכיתות הטרוגניות שהוקמו בבתי-ספר מבוססים, מגיעים להישגים טובים משל חבריהם הלומדים בבתי-ספר הומוגניים (ארוי ואמיר, 1976; ; חן וכפיר, 1981; Chen, 1980), ואף נמצאה השפעה חיובית של הרכב הכיתה ההטרוגני על ההישגים בלימודים (אגוזי, 1981). אבל לעומת זאת, במחקרים אחרים לא נמצא קשר בין ההישגים בלימודים

ההוראה לכיתה. ככל שהכיתה הומוגנית יותר, כך המורה יכול להבטיח התאמה דידקטית יעילה יותר. ככל שהכיתה הטרוגנית יותר, כך יתקשה המורה להבטיח התאמה דידקטית למירב התלמידים בכיתה והדבר עלול להזיק לתלמידים הנמצאים בשני הקצוות: החלשים והחזקים (כפיר ואחרים, 1993).

לסיכום, קיימות אפוא גישות שונות המצדיקות את הפעלת הכיתה ההטרוגנית - והאינטגרציה בחינוך - וקיימות גישות שונות המתנגדות להפעלתה. ניתוח הגישות המתנגדות להפעלת האינטגרציה, למעט גישת המצוינות, מלמד, שכל הגישות תומכות במטרותיה, ואף מציבות מטרות זהות, אולם הן מציעות דרכים שונות למימוש המטרות האלה. גישות אלה התפתחו במהלך שנות הפעלת תוכנית האינטגרציה ובעקבות העדריות המעוררות פלות שנאספו סביב תוצאותיה החברתיות והלימודיות, אשר ייסקרו בקצרה בפרק הבא.

תוצאות האינטגרציה

בעשור האחרון נחקרו ונסקרו תוצאותיה של האינטגרציה בחינוך בישראל במחקרים רבים. מרבית המחקרים מתמקדים בהישגים בלימודים של התלמידים, בשאלת הפער בתחום זה, בגילוייו ובהתבטאותו של הפער משלב החינוך היסודי עד החינוך הגבוה (דר ורש, 1988). חלק קטן יותר של המחקרים עוסק בהיבטים החברתיים של האינטגרציה. ובחלק מהם דווח גם על ממצאים הקשורים בהיבטים הפסיכולוגיים של מעשה האינטגרציה.

ההפרדה בין התחומים השונים אפשרית רק לצורך הניתוח: במרבית המחקרים ניתן ביטוי לקשר שבין התחומים השונים וחלק נכבד מהם עסקו בניסיון לחשוף מה הם הגורמים המקדמים את המטרות המוצהרות של האינטגרציה.

הלומדים במסגרות התיכוניות. עלייה זו בשיעור הלומדים מוצאת את ביטוייה בעלייה בשיעור בעלי תעודת הבגרות (יוגב ואילון, 1986), בשיעור הלומדים לתארים אקדמיים (שפירא, שילד ושביט, 1989) ובשיעור האקדמאים בישראל (דורון, 1978). עלייה זו מלווה גם בעלייה מקבילה בשיעורי התלמידים הנמנים עם השכבות החלשות המסיימים את בית-הספר התיכון, בשיעור בעלי תעודת הבגרות בקרבם ובשיעור תלמידי ובוגרי המסגרות האקדמיות (יוגב ושפירא, 1992). למרות השיפור בתחומים אלה, עד לפני עשר שנים לא דווח על צמצום הפער בין אוכלוסיות חלשות למבוססות ונראה שהשינוי התחולל בכל האוכלוסייה והוביל לשימור הפערים. אולם, לאתרונה אנו עדים לצמצום הדרגתי ואיטי של הפערים, הן בשיעורי המתמידים בחינוך העל-יסודי (כפיר ואחרים, 1993), הן בשיעור בוגרי כיתות י"ב ובעלי תעודות בגרות, הן בשיעור בוגרי המסגרות האקדמיות ואף בשיעורי הלומדים לתארים אקדמיים מתקדמים (חן וכפיר, 1981; כפיר ואחרים, 1979; שביט וקראוס, 1992).

לדעת החוקרים קיימים מספר גורמים הבולמים את מימוש מטרות האינטגרציה בתחום הלימוד:

(א) קיום ההקבצות (או מסגרות למידה הומוגניות אחרות) בתוך חטיבת הביניים. אלה יצרו מצבים של "סגרגציה בתוך האינטגרציה" (ענבר, אדלר ורש, 1977; יוגב וכפיר, 1982; דר ורש, 1988).

(ב) העדר שיטות הוראה המותאמות לכיתה ההטרוגנית (שרן וריץ, 1983; ; בן ארי, ריץ' ואמיר, 1978; Sharan, 1980).

בעשור הראשון ליישום הרפורמה לימדו מרבית המורים בשיטות הוראה פרונטליות. שיטות אלה לא איפשרו התמודדות יעילה עם השונות בתוך הכיתה. בהעדר שיטות הוראה וכלים מתאימים להתמודדות זו (Klein and

של התלמידים להרכב האוכלוסייה במסגרת הכיתה שהם לומדים בה (אמיר, 1978; לוי, 1977; לוי וחן, 1976; אדלר ואחרים, 1978; Klein and Eshel, 1980). בכל המחקרים שבחנו שאלה זו נמצא, שהמשתנים המרכזיים המסבירים את הישגי התלמידים בבתי-הספר הם משתני הרקע המשפחתי והמאפיינים הסוציו-כלכליים של משפחת התלמיד (קליין ואשל, 1981).

שאלה נוספת הקשורה בהיבט הלימודי היא כיצד המסגרת ההטרוגנית משפיעה על הישגי האוכלוסייה המבוססת בבית-הספר.

גם כאן לא נמצא ממצא חד-משמעי: במחקרים אחדים נמצא שהלימוד בכיתה ההטרוגנית לא פגע בהישגיהם של התלמידים המבוססים (אמיר, 1978); מחקרים אחרים העלו, שקיימת ירידת מה בהישגיהם, בהשוואה לתלמידים הלומדים בכיתות הומוגניות (חן, לוי וכפיר, 1977). יחד עם זאת, מרבית החוקרים טוענים שאין פגיעה ממשית בסיכוייה של אוכלוסייה זו להיקלט בבתי-הספר התיכוניים העיוניים ובסיכוייהם לרכוש תעודת בגרות (חן לוי וכפיר, 1977).

תחום נוסף של מחקר בחן את הפערים בין קבוצות התלמידים השונות: במרבית המחקרים, גם אם נמצאה עלייה כלשהי ברמת הישגי התלמידים החלשים, לא דווח על צמצום הפער בינם ובין בני הקבוצות המבוססות וכדרך כלל נמצא שהפער נשמר, למרות המסגרת ההטרוגנית. יתרה מזו, במחקר נרחב, שהשווה רשויות המפעילות חטיבות ביניים עם רשויות שאינן מקיימות מסגרות הטרוגניות ואין בהן חטיבת ביניים (חן ואדי, 1995), לא נמצאו הבדלים בהישגי התלמידים בבחינות הבגרות ובשיעור בעלי תעודת הבגרות.

נושא הנשירה ממערכת החינוך אף הוא נחקר בהרחבה בעשרים השנים האחרונות, בהיותו אחד היעדים המוצהרים של הרפורמה. באורח כללי, גדל בעשורים האחרונים שיעור

במסגרת ההטרוגנית (סגל, 1981). לעתים נמצא, שתלמידים מערביים נחשבו מקובלים יותר בעיני בני שתי הקבוצות (קלאוז, 1976; כהן, 1982) ובהתאמה נמצא, שתלמידים משכבות חלשות חשו דחייה במסגרות אלה מצד חבריהם המבוססים יותר (כפיר וחקן, 1980). כמורכב נמצא, שתלמידים שהישגיהם נמוכים - שחולשתם בולטת בבירור בכיתה ההטרוגנית - מתויגים בכיתות אלה בידי מורים ותלמידים כ"טעוני-טיפוח", דבר המעצים את הדעות הקדומות כלפיהם ומעמיק את תחושת הניכור והקרע החברתי (חקן וכפיר, 1982). גם באשר לתלמידים מצטיינים משכבות חלשות נמצאו עדויות שהמעבר לחטיבות הביניים ההטרוגניות, שהעמיד אותם בתחרות עם תלמידים בעלי הישגים טובים יותר, הוביל לירידה במעמדם החברתי (כפיר וחקן, 1980).

לעומת זאת, במחקרים אחרים נמצאו עדויות לכך שהלמידה בכיתה ההטרוגנית תורמת למיתון הדעות הקדומות והסטריאו-טיפים הקבוצתיים (אמיר ואחרים, 1977; בן ארי ואחרים, 1989), ושלא נתגלתה הסתגרות עדתית בכיתות הטרוגניות (שחם, 1980) ושהשתנה העדתי מאכד ממשקלו בגיבוש היחסים החברתיים (לויין וחקן, 1977; לויין כפיר וחקן, 1980).

מחקרים רבים גילו, שקיים קשר הדוק בין המימד הלימודי ובין המימד החברתי (חקן וכפיר, 1982); הממצא המרכזי מראה, שבכיתות שהרכבן הלימודי מתון יחסית, בכיתות שהתאפשר בהן מגע חברתי ממושך - ללא הפרדה להקבוצות - ובכיתות שנעשה בהן שימוש בשיטות הוראה אלטרנטיביות - השתפרו לא רק הישגיהם הלימודיים של התלמידים, אלא גם ההיבט החברתי (קליין ואשל, 1977; לויין, כפיר וחקן, 1980; רש, אדלר וענבר, 1980). לעומת זאת, בכיתות שנוצר בהן פער ברור ובולט בהישגי הקבוצות - הביא

(Eshel, 1980), נטו מרבית בתי-הספר לכוון מסגרות לימוד הומוגניות מבחינת רמת ההישגים בלימודים (כגון הקבוצות, כיתות לתלמידים איטיים, מסגרות-עזר אחרות), ששברו את המסגרת ההטרוגנית של כיתת-האם ואיפשרו ללמד כל קבוצה על-פי רמתה ועל-פי הקצב המתאים לתלמידיה, תוך המשך השימוש בשיטות ההוראה המסורתיות. אולם, מסגרות אלה, שיצרו "סגרגציה בתוך האינטג-רציה", ביטלו את השפעת כיתת-האם האינט-גרטיבית (דר ורש, 1988). המשכה של גישה זו ניכר גם בבתי-הספר התיכוניים, שבהם מוצעים לתלמידים החלשים מסלולים טכנולוגיים (או מקצועיים אחרים), שאינם מאפשרים השלמה של מבחני הבגרות, או בתי-ספר בעלי אוריינטציה מקצועית (Starr and Kahane, 1978; Yogev and Ayalon, 1986).

בעשור האחרון גברה ההכרה שלשם הצלחת הכיתה ההטרוגנית במימוש יעדיה יש להקנות למורים שיטות הוראה אלטרנטיביות, המאפשרות לקדם כל תלמיד בכיתה ההטרו-גנית בהתאם לקצב, ולרמה המתאימה לו (רש, אדלר וענבר, 1980; לויין ורובינק, 1980). ואכן, היום, ניתן למצוא בשליש מחטיבות הביניים בישראל מורים המלמדים בשיטות אלה. אולם, במרבית חטיבות הביניים עדיין קיימות מסגרות נפרדות - בעיקר הקבוצות - ובבתי-הספר התיכוניים עדיין קיימת הכוונה של התלמידים הנמנים עם הרובד החלש של האוכלוסייה למסלולים שאינם כוללים תעודת בגרות (Shavit, 1983).

ב. ההיבט החברתי

השפעת הכיתה ההטרוגנית על ההתחברות החברתית בין תלמידים מקבוצות אתניות ומעמדיות שונות נחקרה בהרחבה והניכה תוצאות בעלות שונות רבה: בחלק מן המחק-רים דווח שלא ניכר שינוי לטובה בעמדות הקבוצות השונות זו כלפי זו עקב הלמידה

ההיבטים הלימודיים ובהיבטים החברתיים של האינטגרציה, גם כאן נמצא קשר בין ההיבטים הפסיכולוגיים והלימודיים של התלמידים השור-תפים למהלך האינטגרציה. נמצא, שכאשר הרכב הכיתה מאוזן מבחינה לימודית ואין הפרדה להקבצות, הפגיעה הפסיכולוגית ב-תלמידים החלשים קטנה.

לסיכום, למרות שתוצאות הרפורמה והאינטגרציה בחטיבות הביניים, במהלך עשרים השנים האחרונות, אינן חרימשמעיות ולעתים הן אף מצביעות על כיוונים מנוגדים, מרבית החוקרים מסכימים שיישומה תרם לקירוב הלבבות בין המגזרים המנוכרים של החברה הישראלית, לצמצום הפער העדתי במשך הלמידה, בשיעורי ההצלחה בבחינות הבגרות ובחינוך הגבוה. מעל הכל, המאמץ האינטגרטיבי השתלב במאמץ הכללי להגברת אחדותה של החברה הישראלית - כפי שהדבר מתבטא בהומוגניות פחותה של אזורי המגורים, נישואין בין-עדתיים, בהשתלבות בתחום התעסוקה ובפוליטיקה (חן, לוי ואדלר, 1994; כפיר ואחרים, 1993).

יחד עם זאת, למרות המשאבים הרבים המושקעים במערכת החינוך, ולמרות המאמצים של עובדי החינוך, אין מפעל האינטגרציה והרפורמה מתנהל כיום כיעילות ונראה שהמתכונת הארגונית ששימשה בעבר - שוב אינה מתאימה למציאות הנוכחית (חן, 1991).

סקירת הגורמים הבולמים והמקדמים את האפקטיביות של המסגרת ההטרוגנית מעידה שאין די בדה-סגרגציה כדי להשיג את יעדיה ושללא היערכות כוללת של בית-הספר לטיפול באוכלוסייה החלשה, באמצעות שיטות הוראה מתאימות ומניעת קיומן של מסגרות סגרג-טיביות, יקשה על הכיתה ההטרוגנית לממש את מטרות הלימוד שלה ואת המטרות החבר-תיות גם יחד (ענבר, רש ואדלר, 1983; חן, כפיר ואדי, 1990; ענבר אדלר ורש, 1977; Sharan, 1980).

הדבר לבידול בין הקבוצות ולנטייה להתחברות בתוך הקבוצות (לויז ודובינק, 1980).

מרבית החוקרים מסכימים היום, שעל-מנת לקדם את המטרה החברתית של האינטגרציה, על חטיבות הביניים לפעול לצמצום הפער ב-לימודים באמצעות שיטות הוראה מתאימות ותוך מניעת קיומן של מסגרות נפרדות המת-ייגות את התלמידים, ושיש לטפל ישירות בנושא החברתי באמצעות הפעלת תוכניות ל-י-מורים חברתיות המיועדות להקניית מיומנויות חברתיות של שיתוף פעולה וסובלנות הדדית.

ג. ההיבט הפסיכולוגי

המחקר סביב ההיבטים הפסיכולוגיים של האינטגרציה התמקד בעיקר בתלמידים משכבות חלשות הנקלטים בבתי-ספר הטרו-גניים ובהסתגלותם לסביבה הבית-ספרית החדשה (המרוחקת, בדרך כלל, משכונת ה-מגורים). גם כאן, נמצא קשר בין משתני ההישגים בלימודים ובין משתנים אלה (שרון, Klein and Eshel, 1981; 1977).

במספר מחקרים דווח, שתלמידים משכבות חלשות חווים ירידה בדימוי העצמי שלהם וברמת שאיפותיהם בלימודים ותופעה זו פוקדת גם תלמידים בעלי הישגים טובים. כמובן דווח, שקבוצה זו חווה מתח ניכר בשל ההתמודדות עם רמת הלימודים הגבוהה, עם הבעיות החברתיות ועם הניתוק משכונת המגורים (אשל וקליין, 1977; ביזמן ואמיר, 1983; שרון וריץ, 1983). כתוצאה מכך מתפתחת אצלם גם תחושת קיפוח (חן, 1977). לעומת זאת, במחקרים אחרים נמצא, שהשהייה במסגרות אינטגרטיביות מחזקת את תחושת מתן ההזדמנות השווה ואת תחושת ההשתייכות וההזדהות עם החברה הישראלית, מחלישה את הרגשת הקיפוח והניכור ותורמת להעלאת השאיפות וההנעה ללימודים (אמיר, שרון, ביזמן וריבנר, 1977; באשי, 1977).

בדומה לממצאים הנוגעים בקשר שבין

גניים מבחינת האוכלוסייה. לפיכך, שיבוך התלמידים בחטיבות הביניים מתבסס על מערך הזנה קבוע של בתי-הספר היסודיים לחטיבות הביניים.

4. הציר הדמוגרפי. הגדרת ההטרונגניות של כיתות-האם בחטיבות הביניים התבססה על-פי רוב על המוצא העדתי (או ארץ המוצא) של התלמידים או הוריהם (בדרך כלל האב).

5. ציר הסמכות. מימוש האינטגרציה בישראל מבוסס על נכונות האוכלוסייה החלשה לנסוע אל מחוץ לאיזור מגוריה ולהיקלט באזורים מבוססים יותר ועל נכונות האוכלוסייה המבוססת לקלוט אוכלוסייה חלשה בבתי-הספר שבסביבת מגוריה. "נכונותן" של שתי האוכלוסיות להיכלל בתוכנית האינטגרציה הושגה בישראל (במקרים רבים לאחר מאבק ציבורי סוער) בכפייה, באמצעות הגדרת אזורי הרישום ההטרונגניים לחטיבות הביניים. למעשה, ניתנה הסמכות והאחריות לביצוע האינטגרציה בידי הרשויות המקומיות ועקב כך עמדו הרשויות המקומיות בחזית המאבק לביצוע האינטגרציה.

6. הציר של מרכז-ביזור. באורח פורמלי ניתנה לרשויות המקומיות הזכות להכריע אם יקיימו את הרפורמה, ובמסגרתה את האינטגרציה, אם לאו. אולם בפועל באו היחזמה, ולעתים גם הלחץ, לקיום האינטגרציה ולמימושה, מן המרכז (משרד החינוך). עקב כך בחלק מן הרשויות המקומיות שהקימו חטיבות ביניים הקמתן אינה הולמת את היעדים או את המאפיינים הדמוגרפיים או הגיאוגרפיים המקומיים - ולעתים נשארה בגדר שינוי מבני בלבד.

7. הציר הערכי. במרבית חטיבות הביניים בישראל, לא לווה יישום האינטגרציה כשינוי האידיאולוגי הדרוש המעניק לגיטימציה לפלורליזם חברתי וחינוכי, מחנך לסובלנות ולקבלת השונה וכדומה. למעשה

מסקנות אלה הובילו לפיתוחן של תפיסות חדשות של האינטגרציה, המתמקדות בעיקר בדרכי היישום. אולם, במקביל התרחשו במערכת החינוך תמורות אחרות - שחוללו שינוי גם במטרותיה ובתוצאותיה. תמורות אלה ייסקרו בקצרה בפרק הבא.

תמורות באינטגרציה בחינוך בישראל

א. ניתוח הקיים ומאפייניו

בעשרים וחמש השנים שבהן האינטגרציה בחינוך מיושמת בישראל נאספו ממצאים רבים שבחנו את מידת המימוש של המטרות שהוצבו לה. כאמור, הממצאים אינם חד-משמעיים. למרות זאת קיימת הסכמה כללית רחבה באשר לחשיבותה, שכך האינטגרציה היתה למטרה בפני עצמה ולבעלת ערך סמלי עצמאי.

ניתן לנתח את המאפיינים המרכזיים של האינטגרציה, כפי שיושמה בישראל במהלך עשרים וחמש השנים האחרונות, על-פי שמונה צירים מרכזיים (סיכום הניתוח הזה מובא להלן, בלוח מס' 1):

1. ציר המטרות. המטרה המרכזית של האינטגרציה - כפי שהגדירו אותה מעצבי המדיניות - היתה להיטיב עם הקבוצה החלשה של האוכלוסייה, הן בהיבט הלימודי והן בהיבט החברתי.

2. הציר המבני. האינטגרציה מיושמת כפועל-ליוצא של הפעלת הרפורמה - והפעלת חטיבות ביניים במערכות החינוך המקומיות. לפיכך היא מתקיימת (במקומות שמאפיינת אותם הפרדה גיאוגרפית) רק במסגרת חטיבות הביניים.

3. הציר הגיאוגרפי. קיום האינטגרציה מבוסס על מיפוי של אזורי רישום שהם הטרור-

בצע עד כה באורח חלקי, ללא תיאום בין חלקי המערכת השונים וללא תפיסה מערכתית הנחוצה למימוש רפורמה חינוכית מקיפה מסוג זה.

במקביל התרחשו במהלך העשור האחרון תמורות שונות במבנה חטיבת הביניים ובדרכים שהאינטגרציה מיושמת בהן בישראל. תמורות אלה, שהתרחשו באורח איטי ובלתי מתוכנן, נגעו בצירים המרכזיים שנסקרו לעיל. לפיכך הן שינו באורח מהותי את דרך יישומה של האינטגרציה בישראל. בפרק הבא נעמוד על התמורות שהתרחשו ועל ההשלכות שלהן על אופן יישום האינטגרציה בחינוך.

ב. תמורות מתוכננות ולא מתוכננות במבנה חטיבת הביניים

התמורה בציר הגיאוגרפי התרחשה כתוצאה מתנועת האוכלוסייה בישראל, שינוי ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה באזורים השונים ושינויים במבנה העירוני. בשלבים הראשונים של החלת הרפורמה הוקמו חטיבות הביניים באזורים הטרוגניים למדי ותוך תכנון אזורי רישום הטרוגניים. עקב שינויים שהתחוללו במשך הזמן בהרכב האוכלוסייה באזורים שונים, ובמבנה העירוני - היוצר לעתים קשוי תעבורה - הפכה אוכלוסיית התלמידים בחלק מחטיבות הביניים להיות הומוגנית על-פי מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ומעמדיים. כמו-כן, במהלך השנים האחרונות הוקמו חטיבות ביניים גם באזורים הומוגניים.

השינוי שהתרחש בציר הדמוגרפי מתמקד בהגדרת ההטרוגניות של חטיבת הביניים: בשנים הראשונות להחלתה נעשו מאמצים לשלב בכיתות-האם בחטיבות הביניים תלמידים מארצות מוצא שונות. המשתנה המרכזי שעליו התבססה בניית הכיתות היה ארץ לידת התלמיד או אביו, והם סווגו לארצות

נדרשו בני השכבות החלשות לאמץ את נורמות הקבוצה המבוססת ולהיטמע בתוכה ובית-הספר שימש עבורם כור היתוך המזמן הזדמנות לחיברות מחדש.

8. הציר החינוכי-פדגוגי. במרבית חטיבות הביניים לא התחולל השינוי הארגוני והפדגוגי - במסגרת הלימוד, בתכנים ובשיטות - שיאפשר התמודדות יעילה עם הכיתה ההטרוגנית ועם הצרכים המגוונים של תלמידיה. למעשה, גם כיום, מרבית המורים בחטיבת הביניים ומורי בית-הספר התיכון עדיין מלמדים בעיקר בשיטה הפרונטלית ומפעילים הקבצות במקצועות היסוד. בכתיב-הספר התיכוניים העיוניים קיימת סלקציה במעבר בין חטיבת הביניים לחטיבה העליונה, וכרוב בתי-הספר התיכוניים, במידה שנקלטים בהם תלמידים בעלי הישגים חלשים, הם מכוונים למגמות ולמסלולים שאינם מובילים לרכישת תעודת בגרות.

סיכום תפיסת האינטגרציה כפי שמומשה עד כה בישראל מראה, שהאינטגרציה מתקיימת היום בעיקר בחטיבת הביניים, הודות לקיום מערך הזנה קבוע של בתי-הספר היסודיים, המבוסס על הגדרה עדתית של ההטרוגניות הרצויה בכיתות חטיבת הביניים. בדרך כלל מוסעת האוכלוסייה החלשה אל בתי-הספר שבאזורים המבוססים. המטרה המוצהרת היא קידום האוכלוסייה החלשה.

למרות שלכאורה ניתנת לרשות המקומית זכות ההכרעה בנוגע להקמת חטיבת הביניים - התביעה באה מן המרכז ואינה משקפת את חזון הקהילה, תפיסותיה ומטרותיה חינוכיות.

במספר אתרים הקמת החטיבות וביצוע האינטגרציה נתקלו בהתנגדות הורים, מורים ומנהלים ולעתים קרובות לא התרחש השינוי הפדגוגי, הארגוני והערכי הנחוץ למיצוי המהלך המינהלי של שילוב התלמידים.

ניתוח מערכת זה מראה, שיישום הרפורמה בחינוך - ועמה האינטגרציה החברתית - הת-

הוראה אלטרנטיביות המאפשרות התמודדות יעילה עם צורכי הכיתה ההטרוגנית. לאחרונה הוחל בפיתוח תוכניות חברתיות המכוונות לפיתוח המימד החברתי של הכיתה האינטגרטיבית.

גם ציר הסמכות הפך להיות בשנים האחרונות אחד ממוקדי השינוי עקב התנגדות ההורים למהלך האינטגרציה. בעוד שבעבר היו המתנגדים בעיקר בני השכבות המבוססות, היום נשמעים גם קולות תושבי שכונות המצוקה. הורים אלה מתנגדים להסעת ילדיהם לאזורים מרוחקים ותובעים להקים בתי-ספר איכותיים באיזור מגוריהם.

המקור לתביעה זו הוא אי הנחת של האוכלוסייה החלשה, שנדרשה לשלם את "מחיר האינטגרציה" המידי: כמעט בכל איזור שבו הוקמו חטיבות ביניים חויבו התלמידיים החלשים לנסוע אל מחוץ לקהילתם ולהתקבל כמיעות בבתי-ספר מרוחקים המייצגים גים נורמות של קהילה אחרת ושונה. מערכת החינוך המקומית באזורים החלשים נחלשה בדרך כלל ואת המחיר הפסיכולוגי והחברתי נדרשו לשלם תלמידים אלה.

במקומות רבים האינטגרציה נתפסת כמס שפתיים שהרשות המקומית משלמת עבור השקט הפוליטי. באזורים אחרים היא נתפסת ככישלון, בעוד שהמדיניות ההפוכה, שמטרתה לחזק את האוכלוסייה המקומית - שיקום השכונות - נתפסת כגישה העדיפה.

התנועה המעודדת פיתוח בתי-ספר אפקטיביים (חן, 1991) ופיתוח האוטונומיה הבית-ספרית (שפירא, גולדרינג, היימן ושביט, 1991), שהפכה להיות בשנים האחרונות מדיניות מוצהרת של משרד החינוך, הביאו למהפך בתפיסת הכיתה האינטגרטיבית. מ' חן (1991) מתאר מהפך זה כך: "מאז שנות ה-60 הוסב עיקר תשומת הלב לכיתה התלמיד כאל מפתח להשוואת ההזדמנויות ללמוד. ההסעה אל הכיתה האינטגרטיבית הפכה לציר החידוש

אסיה ואפריקה מחד גיסא, ולארצות אירופה, אמריקה וילידי הארץ, מאידך גיסא.

במהלך השנים, כאשר מרבית התלמידים ואף הוריהם היו ילידי הארץ, התעורר הצורך בהחלפת משתנה המוצא במשתנה אחר שיאפשר הגדרה עדכנית של הטרוגניות הכיתות. בשלב זה, התפתחו בארץ מספר רב של הגדרות, המותאמות לתנאי האיזור הנדון: באזורים אחדים הוגדרה ההטרוגניות על-פי שכונות או אזורים בעיר. בהתאם לכך כללו הכיתות ההטרוגניות תלמידים משכונות שונות או מבתי-ספר (שכונתיים) מזינים שונים בפרוי-פורציות המותאמות להרכב האוכלוסייה הכולל באיזור. באזורים אחרים הוגדרה ההטרוגניות על-פי שילוב של מספר מדדים סוציו-כלכליים. היום במרבית חטיבות הביניים קיימת הזנה קבועה של מספר בתי-ספר יסודיים לחטיבת הביניים המכוונת ליצור הרכב הטרוגני ודומה של כל חטיבות הביניים שברשות המקומית. נוסף לכך, ברוב חטיבות הביניים נעשה שימוש במשתגי ההישגים בלימודים בהרכבת כיתות-האם. לעתים קרובות משתנה זה הוא המשתנה היחיד המשמש לבניית הכיתות ההטרוגניות בחטיבת הביניים.

תמורה נוספת שהתחוללה בעשור האחרון התמקדה בהפיכת הכיתה ההטרוגנית, שינוי שהיה בעיקרו מבני, לכיתה אינטגרטיבית - שינוי שהוא בעיקר פדגוגי וערכי בתפקודה של הכיתה כיחידה חברתית; בעשור הראשון לכינון הכיתות ההטרוגניות התבססה רוב העשייה בהן על פעולת אי-ההפרדה וניכרה ציפייה שדי יהיה במהלך זה על-מנת לממש את מטרות האינטגרציה. אולם היום, לאחר שהובהר שלא די בפעולה זו, ניכר מאמץ של בתי-הספר לטפל טיפול ישיר הן בהיבט החברתי, והן בהיבט הלימודי ומשאבים רבים מוקצים היום לטיפול בתלמידים המתקשים בלימודים בחטיבת הביניים. במקביל הוכשרו חלק גדול ממורי חטיבת הביניים בשיטות

והמתייחסת אליהם מעמדה פטרוניסטית. גישה זו מעבירה שדר חברתי שבבסיסו עומדת האמונה שבתי-ספר שבאזורים החלשים יכו-לים להיות בתי-ספר אפקטיביים ואיכותיים, ושהמפגש בין שונים תורם לכל התלמידים ואינו נעשה עוד למען החלשים. בשל כך אין לדרוש עוד רק מן האוכלוסייה החלשה לנסוע אל מחוץ לאזור המגורים. על-פי תפיסה זו, המאמץ היומיומי הכרוך באינטגרציה אינו יכול להיות עוד נחלת האוכלוסייה החלשה בלבד.

ממושג האינטגרציה הדו-כיוונית התפתח גם המושג "אינטגרציה וולונטרית". שכן, אם ניתן לספק שירותי חינוך איכותיים לתלמידים גם באזורים החלשים, אין עוד סיבה לכפות על האוכלוסייה החלשה לנסוע אל מחוץ לאזור מגוריה על-מנת לזכות בשירותי חינוך נאותים. יחד עם זאת, חשוב להמשיך ולאפשר לתלמידים הרוצים בכך ללמוד בבתי-ספר שמחוץ לשכונתם. מושג זה מבוסס על תפי-סה פרטנית של האינטגרציה. בבסיס מושג זה עומדת האמונה שתלמידים שונים יושפעו באורח שונה משהותם במסגרת אינטגרטיבית ויגיבו באורח שונה על מצב של ניתוק מסביבת המגורים שלהם. אם יוצאים מן ההנחה שמסגרת כזו אינה טובה במידה שווה עבור כל התלמידים, יש לאפשר לתלמידים להיכלל במסגרת כזאת לפי רצונם.

תמורות מרכזיות אלה בתפיסת האינטגרציה הובילו לאחרונה להטלת ספק בדבר נתיבותה של התערבות מכוונת זו במערכת החינוך. סימני השאלה ניכרים בוויכוח המתנהל היום בין נבחרי ציבור ומעצבי מדיניות, התובעים לקיים "אינטגרציה היום", והרואים בכינון האינטגרציה במערכת החינוך מהלך חיוני לשמירה על אחדותה של החברה הישראלית, ובין עמיתיהם, התובעים להבטיח חינוך נאות לכל תלמיד באזור מגוריו - והמעדיפים השקעה מכוונת של משאבים בפיתוח בתי-הספר שבשכונות החלשות, גם אם המחיר יהיה

החינוכי והמחלוקת הציבורית... והשאלה כיצד לנהל בית-ספר אינטגרטיבי וללמד כיתה הטרוגנית הפכה לשאלה העיקרית של מחקר החינוך בישראל... האכזבה מבית-הספר שבמרכזו הכיתה האינטגרטיבית הביאה לחי-פוש דרכים חדשות ולצמיחתה של תנועת בית-הספר האפקטיבי... מנהיגות הודאתית יעילה, מעורבות רבה של ההורים בתהליכי החינוך וההוראה והטלת האחריות על המורים להישגי תלמידיהם יכולות לתקן את נזקי האפליה ביתר יעילות מאשר מיפוי מחודש של אזורי החינוך העירוניים, הסעת תלמידים והרכבה אחידה ואינטגרטיבית מבחינה חברתית של כל יחידות הלימוד בעיר." (שם, עמ' 4).

תמורה מרכזית זו, המערערת על הנחת היסוד המרכזית של האינטגרציה, הובילה להתפתחותם של שלושה מושגים חדשים בתחום האינטגרציה: "אינטגרציה דו-כיוו-נית", "אינטגרציה וולונטרית" ו"אינטגרציה היום או מחר".

המושג הראשון מתייחס לעובדה שעד כה הוסעו רק התלמידים החלשים אל מחוץ לאזורם, כאשר בתי-הספר שבסביבתם נחשבו ירודים ובלתי מסוגלים לספק שירותי חינוך הולמים.

באופן מעשי, מימוש רעיון האינטגרציה - הנתפס כערך מרכזי - נעשה עד כה "על גב החלשים", שהוסעו אל בתי-הספר שמחוץ לקהילתם, ונדרשו להסתגל לסביבה אחרת. המסר החבוי בפעולה זו הוא, שהם כפרטים, כמשפחות, וכקהילות אינם מסוגלים לקיים מערכת חינוך איכותית בקהילתם ולפיכך רצוי שילדיהם יחפשו שירותי חינוך הולמים ב-קהילות אחרות.

בתביעה לכונן אינטגרציה דו-כיוונית, כלומר, להסיע תלמידים מבוססים אל בתי-הספר שבשכונות החלשות, מקופלת הסתייגות האוכלוסייה החלשה מכך שהאינטגרציה נת-פסת כתהליך הנעשה למענם ולמען קידומם

ההומוגנית עבור כל האוכלוסיות. מטרות השילוב הן לאפשר לכל התלמידים חשיפה לסביבה איכותית עשירה ומגוונת המ- שקפת את השונות בחברה כולה והמאפשרת לכל פרט לבטא את ייחודו, תוך ביסוס כוחה של הקבוצה על הלמידה ההדדית והשילוב שבין השונים. השונות בין התלמידים נתפסת כאן כמשאב חברתי וחינוכי, שעל מערכת החינוך לנצלו ולהפיק ממנו לשם העשרת כלל התלמידים.

שינוי ערכי זה בבסיסה של מדיניות האינטגרציה גורר אחריו שינויים נוספים: בעוד שלפי המדיניות המקורית הוגדרו קבוצות האוכלוסייה כ"חלשות" (או "אוכלוסיות יעד" ל"מעשה האינטגרציה") מול "חזקות" (או "מבוססות") - התפיסה החדשה נטולת שיפוט ערכי ואינה מגדירה שונות כ"פער". הנחת היסוד היא, שכל פרט וקבוצה הם שונים וכל אחד מהם תורם תרומה ייחודית לקבוצה הלומדת יחד (Jacobson, 1995).

מאחורי גישה זו ניתן לזהות את הגישה הפלוורליסטית בחינוך, המעניקה לגיטימציה לשונות שבין יחידים וקבוצות בחברה ומשקל נכבד ליחיד, לצרכיו ולרצונותיו.

אולם, יישום האינטגרציה הלכה למעשה מתרחש בין כותלי בית-הספר ובהקשר קהילתי בעל מאפיינים דמוגרפיים, גיאוגרפיים וערכיים ייחודיים. הגישה המערכתית המוצגת כאן היא גישה ביזורית וקהילתית, המעניקה לקהילה המקומית את הסמכות והאחריות להגדיר, לתכנן ולפעול להשגתן של מטרות חברתיות מקומיות באורח עצמאי ועל בסיס מאפייניה הייחודיים של הקהילה, אך תוך שמירה על ער- כיה המרכזיים של החברה. גישת האוטונומיה של בית-הספר, המכירה בשונות שבין בתי-ספר וקוראת לפיתוח תעודת זהות מוסדית ולהרחבת טווח הסמכות והאחריות של המוסד החינוכי, תוך שיתוף ההורים והתלמידים - סוגרת את המעגל המערכתי המתואר כאן תוך חכלול הת-

דחיית המפגש החברתי לשלבים הבוגרים יותר בחייהם של אזרחי ישראל - בצבא, או בעולם העבודה ("אינטגרציה בעתיד").

לכאורה נראה, שהמושגים עומדים בסתירה: הראשון נושא בחובו מסר להמשכיותה של האינטגרציה, לחיזוק המסגרות האינטגרטיביות ואף להרחבת מימושן אל בתי-הספר שבאזורים החלשים; השני מאפשר "בריחה מאינטגרציה" הן של האוכלוסייה המבוססת והן של אוכי לויית היעד החלשה; השלישי מאפשר בידול - על-מנת לשלב במועד מאוחר יותר.

תמורות אלה הובילו בתקופה האחרונה לח- שיבה מחודשת על האינטגרציה, לקראת אינט- גרציה מערכתית, מקומית ופרטנית יותר, המבוססת על האפקטיביות של בית-הספר כארגון חברתי-חינוכי. תפיסה זו החלה להת- גבש בתוכניות של בחירה מבוקרת המיושמות מזה עשר שנים בכמה מקומות בארצות-הברית ולאחרונה הוחל ביישומה גם בישראל. בפרק הבא נציג את תפיסת האינטגרציה המאפיינת תוכניות אלה, שבבסיסן מונחת כאמור גישה מערכתית ליישום האינטגרציה בחינוך.

אינטגרציה בראי הגישה המערכתית

תפיסת האינטגרציה שתוצג להלן מבוססת על הגישה המערכתית. בבסיס גישה זו מונחת ההכרה ששינוי באחד ממרכיבי המערכת יגרוור שינוי באחרים ויחייב תיאום ואיזון מחודש בין המרכיבים.

נקודת המוצא של התפיסה היא בשינוי ערכי של תפיסת האינטגרציה בחינוך: בעוד שלפי התפיסה המקורית האינטגרציה היא מדיניות המיועדת להיטיב עם קבוצות אוכלוסייה חלשות, על-פי גישה זו האינטגרציה - המסגרת החינוכית האינטגרטיבית - נתפסת כמסגרת חינוכית עשירה ואיכותית יותר מזו

- אלא בשנותם ובתרומתם הייחודית לעיצובה וללכידותה.

4. ציר הסמכות. כבסיס ציר זה עומדת האמונה באינטגרציה וולונטרית, כלומר: מיי מוש האינטגרציה אינו מבוסס על כפייה. בתוכניות של בחירה מבוקרת האינטגרציה היא למעשה התוצר הישיר של הבחירה של הפרט בבתי-ספר אוטונומיים. הנחת היסוד היא, שכאשר הקשר החברתי בין התלמידים מתפתח על בסיס עניין משותף - ומתוך בחירה בהשתייכות לקהילת בית-ספר המטפחת עניין זה, ההגדרה הדמוגרפית של הרכב המוסד החינוכי נעשית פחות רלוונטית עבור התלמידים הבוחרים בו.

5. הציר הגיאוגרפי. קיום האינטגרציה על-פי הגישה הזאת מבוסס על מיפוי דמוגרפי של עיר או איזור על-מנת שכל בית-ספר ייצג את הרכב האוכלוסייה המקומית וכל כיתה (או קבוצת לימוד) תייצג את הרכב בית-הספר. הגדרת ההטרונגניות תשתנה מאיזור לאיזור בהתאם למדדים שהם רלוונטיים למקום.

תחום האזורים הגיאוגרפיים שבתוכם, ובהתאם להרכב אוכלוסייתם הגדרת הטרונגניות מתממשת, היא החלטה מרכזית בערים גדולות שיש בהן אוכלוסייה טרוגנית. בערים כאלה שיקולי המבנה העירוני, צירי תחבורה והסעים עשויים להתגלות כשיקולים מרכזיים בהגדרת גבולות אזורי הרישום המורחבים, לא פחות מאשר שיקולים דמוגרפיים.

6. הציר מרכזי-ביזור. מדיניות האינטגרציה, מטרותיה ודרכי יישומה - כמו המדדים להטרונגניות של בתי-הספר והכיתות, יותוו על-פי התנאים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים והבעיות שזוהו במישור המקומי, ועל-פי החזון הקהילתי. לפיכך האינטגרציה ודרכי יישומה קשורות במטרות היישוב ובמדיניות החברתית, ומוגדרות על-פי מאפייני האוכלוסיה ומבנה מערכת החינוך המקומית, תוך

המערכות המרכיבות את מערכת החינוך: הפרט, בית-הספר, הקהילה והחברה הרחבה.

להלן תיאור הגישה המערכתית לאינטגרציה בחינוך על-פי שמונת הצירים שהוצגו לעיל:

1. ציר המטרות. הכיתה ובית-הספר האינטגרטיביים מזמנים הזדמנות ליצירה של עולם חברתי המשותף לתלמידים, להורים ולמורים. המסגרת האינטגרטיבית נתפסת כמסגרת חינוכית איכותית ועשירה יותר מן המסגרת ההומוגנית עבור כל האוכלוסיות (חלשים וחזקים, ותיקים ועולים, תלמידי חינוך מיוחד ואחרים).

מטרות השילוב המתהווה הן לאפשר לכל התלמידים חשיפה לסביבה איכותית - עשירה ומגוונת - המשקפת את השונות בחברה כולה, והמאפשרת לכל פרט לבטא את ייחודו, תוך ביסוס כוחה של הקבוצה על הלמידה ההדדית והשילוב שבין השונים.

2. הציר הדמוגרפי. הנחת היסוד הפלורליסטית היא, שלכל תלמיד יש צרכים וכישורים שונים ולכל קבוצה יש המאפיינים שלה. לפיכך, ניתן להגדיר למעשה כל בית-ספר וכל כיתה כמסגרת הטרונגנית. כינון מסגרות הטרונגניות המבוססות על שונות במוצא, במין, בגיל, בהישגים בלימודים, או על שילוב תלמידי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, הן, על-פי תפיסה זו, הגדרות שונות של הטרונגניות, המגדירות את טווח השונות הנוצר בבית-הספר ובכיתה ואת בסיס השונות והמאפשרות למורים לכוון בהתאם לכך את סוגי ההתערבות שלהם על-מנת שהמסגרת ההטרונגנית תהפך לאינטגרטיבית.

3. הציר הערכי. גישה זו רואה בכיתה ובבית-הספר האינטגרטיבי סביבה שאינה מסתפקת בהענקת לגיטימציה לשונות שבין התלמידים, אלא מתקיימת בה ההכרה שכוחה של המסגרת החינוכית טמון בשונות של חבריה וביכולתה לאפשר ביטוי לייחודם ושהשילוב אינו מותנה באחידות של חבריה

מותנה בקיומן של חטיבות ביניים, או בקיומם של מבנים ארגוניים מיוחדים אחרים. להיפך, על-פי התפיסה המערכתית יש לשאוף לקיום מסגרות אינטגרטיביות בכל רמות החינוך, ובכל המבנים הארגוניים הקיימים. לוח מס' 1 מסכם צירים אלה בצורה תמציתית.

כאמור, תפיסת האינטגרציה שהוצגה לעיל פותחה במקומות שונים בארצות-הברית, שבהם מיושמת היום בחירה מבוקרת בבתי-ספר אוטונומיים (היימן, שביט ושפירא, 1995). נקודת המוצא של תוכניות אלה היא בהנחה, ששילוב חברתי כל שהוא יכול להיעשות כלי יעיל במימוש מטרות חינוך ומטרות חברתיות - כאשר הוא חלק אינטגרלי ממדיניות המערכות השונות וראייתן כעולמות חברתיים שבהם הפרט והקבוצה שותפים, על כל הנובע מפעולתן (Jacobson, 1995).

רעיון הבחירה המבוקרת בין בתי-ספר מאפשר ליישם את העקרונות של תפיסה זו בשטח תוך שהוא מתכלל את המערכות כולן ותוך יצירת איזון עדין בין צורכי הפרט, הקהילה והחברה, שכן הוא מבוסס על תפיסה

הקפדה על התאמה לערכים המרכזיים של החברה הרחבה.

7. הציר התינוכי-פדגוגי. ביסוס האינטגרציה על תחומי התעניינות משותפים לתלמידים הבוחרים בבית-הספר והפיכת בית-הספר והכיתה ההטרוגנית לעולמות אינטגרטיביים - ולמעשה אינטראקטיביים, שהלמידה המתרחשת בהם מבוססת על האינטראקציה שבין התלמידים - עומדת במוקד ציר זה.

הבחירה בבתי-הספר הדומים בהרכב אוכלוסייתם ושונים באופיים ובדרכי עבודתם, מאפשרת ביסוס של מערכות היחסים בין התלמידים על תחומי התעניינות משותפים שבית-הספר מטפח ומדגיש. דבר זה מקנה בסיס יציב לטיפוח מערכות היחסים שבין התלמידים. יש להדגיש, שדרכי הוראה ולמידה המבוססות על למידה הדדית, על עבודת צוות ושותפות, הן תנאי הכרחי להפיכת בית-הספר והכיתה האינטגרטיביים לקבוצות עבודה לומדות ומתפתחות, המטפחות את הלכידות דרך השונות של חבריהן.

8. הציר המבני. יישום האינטגרציה, אינו

לוח מס' 1. מאפייני האינטגרציה: ניתוח מערכתי

מאפייני גישות האינטראקציה הקיימות	מאפייני האינטגרציה על-פי התפיסה המערכתית
מטרות האינטגרציה	להיטיב עם הקבוצה החלשה בהיבט הלימודי והחברתי.
אוכלוסיית היעד	קבוצת האוכלוסייה המוגדרת כחלשה
הציר המבני	האינטגרציה מיושמת בעיקר בחטיבת הביניים.
הציר הגיאוגרפי	ההזנה לחטיבות הביניים מבוססת על מיפוי אזורי רישום הטרוגניים ועל הזנה קבועה של בתי-ספר יסודיים לחטיבות הביניים.
הציר הדמוגרפי	הגדרת אוכלוסיית היעד - והרכבת כיתות האם על-פי משתנה המוצא או המעמד הסוציו-אקונומי (SES).
	לספק לכל תלמיד סביבת לימוד איכותית, מגוונת ועשירה.
	כל האוכלוסייה.
	האינטגרציה מיושמת בכל שלבי החינוך.
	הרכב בתי-הספר מייצג את הרכב האוכלוסייה באזור נתון תוך שאיפה להטרוגניות מקסימלית.
	הרכבת כיתות-האם מבוססת על הגדרה מקומית של הטרוגניות שהיא רלוונטית לאזור.

מאפייני האינטגרציה על-פי התפיסה המערכתית	מאפייני גישות האינטראקציה הקיימות	
אינטגרציה וולונטרית: מתבססת על בחירת הפרט בבית-הספר הרצוי לו. אינטגרציה רב-כיוונית: שתי הקבוצות נוסעות - בהתאם לרצון הפרט.	הקבוצה החלשה מוסעת בכפייה לבתי-ספר באזורים מבוססים. הקבוצה המבוססת קולטת בכפייה את החלשים.	ציר הסמכות
מימוש האינטגרציה מושגת על מטרות מקומיות ומתייחס לתנאים המקומיים.	הלחץ להקמת חטיבת הביניים ולמימוש האינטגרציה: מן המרכז אל הרשות המקומית.	מרכז וכיזור
האינטגרציה נתפסת כמפגש בין שווים. הכוח טמון בשונות.	תפיסת האינטגרציה - כ"כור היתוך" עבור הקבוצה החלשה.	הציר הערכי
גיוון שיטות ההוראה - אימץ שיטות המאפשרות התמודדות עם הטרוגניות הכיתות, ביסוס הלמידה על תקשורת בין התלמידים. ביסוס הקשר בין התלמידים על תחומי התעניינות משותפים - הקו המיוחד את בית-הספר.	שיטות הוראה פרונטליות המקשות על ההתמודדות עם כיתה הטרוגנית. "סגרגציה בתוך האינטגרציה" עקב כינון הקבוצות ומסלולים סלקטיביים וסגרגטיביים.	הציר הפרדגוגי
בית-הספר - כקהילה במוקד המדיניות. אפקטיביות בית-הספר כיעד מרכזי. בית-ספר מהווה עולם חברתי המשותף למורים, לתלמידים ולהורים.	הכיתה ההטרוגנית במוקד המדיניות. אפקטיביות הכיתה - כיעד מרכזי. הכיתה ההטרוגנית כמכשיר לימוד המכוון לתלמיד.	הציר החינוכי חברתי

בבתי-הספר ועקב כך הוא מעצים את כוחם כפרופסיונלים ובר-זמנית מעצים את כוחם של התלמידים וההורים הנעשים שותפים פעילים המזדהים עם גישתו החינוכית של בית-הספר.

כמודל דואלי, המשלב את האוטונומיה של בית-הספר עם בחירה מבוקרת, המודל מציב את בית-הספר במוקד פעולת החינוך ושואף להפוך את בית-הספר והקהילה לעולם חברתי אחד ובעל רמה גבוהה של לכידות ואינטרס משותף למורים, להורים ולתלמידים.

מודל הבחירה המבוקרת נשען על ארבעה עקרונות בסיסיים:³

פרטנית של האינטגרציה - על בחירת הפרט בבית-הספר הרצוי לו ועל תפיסה מערכתית - שהקהילה המקומית ובית-הספר עומדים במרכז. לפיכך מימוש התפיסה מותנה בהחלטת הקהילה ובקיום בקרה חברתית על תהליך הבחירה של הפרט, שמטרתה בניית תעודת זהות של בית-הספר ומימוש מטרות חברתיות מקומיות.

מודל הבחירה המבוקרת בין בתי-ספר אוטונומיים מבוסס על תפיסה ביזורית של מבנה הסמכויות במערכת החינוך. הוא מעניק לבתי-הספר ולמורים אחריות מלאה על הנעשה

3. בשל קוצר היריעה לא נפרט כאן את כל מרכיבי הבחירה הזאת. ניתוח מקיף של שיטה זו ניתן למצוא אצל היימן, שביט ושפירא, 1995.

בחירה בבית-הספר - לבני כל השכבות - וההי-
בט של "היום או מחר" מתבטא ביכולתו של
הפרט לבחור קהילות בית-ספר המזמנות הת-
נסויות מסוגים שונים: אינטגרציה - היום, או
בעתיד.

יחד עם זאת, רצוננו להרגיש כאן ש"בחירה
מבוקרת" היא שיטה אחת המאפשרת יישום
מתואם של הגישה המערכתית לאינטגרציה
בחינוך, וייתכנו שיטות אחרות ליישום גישה זו.

סיכום

מאמר זה שם לו למטרה להציג מסגרת
תיאורטית ויישומית למעשה השילוב, על רקע
הקיים, ותוך ניתוח התמורות המתוכננות
והכלתי מתוכננות שהתרחשו במהלך עשרים
וחמש השנים שבהן מדיניות האינטגרציה
מיושמת בישראל.

סיכום מעשה האינטגרציה כפי שמומש עד
כה בישראל מראה, שהאינטגרציה מתקיימת
היום בחלק נכבד מן המקומות בעיקר בחטיבות
הביניים, במטרה לקדם את החלשים ולממש
את המפגש והגדרת טווח ההטרונגויות מבוססת
בעיקר על משתנה ההישגים הלימודיים.

למרות שתוצאות תהליך האינטגרציה כח-
טיבות הביניים, במהלך עשרים השנים האחר-
רונות, אינן חד-משמעיות ולעתים הן מצביעות
על כיוונים מנוגדים, מרכזית החוקרים מסכימים,
שישומה תרם לקירוב הלבבות בין המגזרים
המנוכרים של התכרה הישראלית ולצמצום מה
של הפער הערתי בחינוך. מעל הכל, המאמץ
האינטגרטיבי השתלב במאמץ הכללי להגביר
את אחדותה של החברה הישראלית.

יחד עם זאת, כציבור הישראלי קיימת
הרגשה חזקה של אי-נחת ממפעל האינטגר-
ציה; ניכר שלמרות המשאבים הרבים המוש-
קעים במערכת החינוך, ולמרות המאמצים של
עובדי החינוך - המתכונת הארגונית ששימשה

א. פיתוח בתי-ספר בעלי אוריינטציות
ייחודיות, תוך שילוב צוות בית-הספר
והקהילה.

ב. מתן זכות להורים ולתלמידים לבחור בבית-
הספר הרצוי להם מתוך מספר בתי-ספר
הכלולים באיזור רישום מורחב. זכות
הבחירה ניתנת לתלמידים ולהורים בלבד.
לבית-הספר אין אפשרות לברור את תלמידיו.
ג. הפעלת מנגנון בקרה על הבחירה -
המאפשר שוויון אופטימלי בהרכב אוכ-
לוסיית התלמידים בבתי-הספר ובכיתות, על-
פי תבחינים שהם רלוונטיים למרחב הרישום
הנתון.

ד. לקהילה יש סמכות להחליט האם עקרונות
הבחירה המבוקרת בין בתי-הספר הולמים את
מטרותיה ומשום כך רצוי להפעילם ואיזה
מודל מתאים לצורכי הקהילה, מטרותיה
ומאפייניה. לחברה הרחבה יש הסמכות
לבחון האם המודל המקומי שנבחר הולם
את הערכים המרכזיים המלכדים אותה.

למעשה, מודל הבחירה המבוקרת מאפשר
לגשר בין 3 המושגים העכשוויים הסותרים
לכאורה של האינטגרציה שסקרנו בפרק הקו-
דם: אינטגרציה וולונטרית, אינטגרציה דו-
כיוונית, ואינטגרציה היום או מחר. שכן, בתוכ-
ניות אלה, שבהן בחירת התלמיד והוריו בבית-
הספר מבוססת על הקו החינוכי המיוחד את
בית-הספר, המושג "אינטגרציה וולונטרית"
מבטא את האמונה שבבתי-ספר בעלי קו
ייחודי, אשר התלמידים לומדים בהם מתוך
בחירה, קיימת תשתית חינוכית מוצקה לבניית
השילוב החברתי והלימודי - מאחר שהיא
מבוססת על התעניינות משותפת לכלל התל-
מידים - והוא המיוחד את בית-הספר (Shapira
and Haymann, 1991).

ההיבט הוולונטרי מבוסס בתוכניות אלה על
הנכונות להשתייך לקהילת בית-ספר בעלת קו
חינוכי המיוחד אותה. ההיבט "הדו-כיווני" מת-
אפשר כאשר קווי המתאר האזוריים מאפשרים

התפיסה על מנגנון הבחירה המבוקרת עשוי להצמיח שתי תרבויות חדשות במערכת החינוך הישראלית: "תרבות של התחברות גמישה", המזמנת לתלמיד הזדמנות להסתגל לתפיסות של קהילתיות - הנעדרות גבולות פיזיים - ו"תרבות של בחירה אישית", המציינת את הגמישות המחשבתית, כושר ההסתגלות והיכולת לקבל החלטות.

מנגנון הבחירה המבוקרת מדגיש את קיומו של העולם הבית-ספרי ומזמן תנאים לא רק למפגש המשלב בין פרטים ובין קבוצות אוכלוסייה שונות - אלא גם בין בתי-ספר הנמצאים בתוך מרחב הבחירה ומשתפים ביניהם פעולה: האינטגרציה הבין-מוסדית, שהיא תוצאת-לוואי בלתי מכוונת של הבחירה המבוקרת בין בתי-הספר, הופכת להיות בלי להעשרה, לגיוון ולהעלאת איכות בתי-הספר. המפגש הבין-מוסדי תורם להעלאת הסטנדרטים, לפריחה רעיונית, ומזמן תנאים לשיתוף בין מוסדות החינוך. בדרך זו עוצמת התחרות בין בתי-הספר מווסתת ומתפתחת פעילות בונה על בסיס שיתופי, שמאחוריה עומדת אחריות הדדית לשיפור מערכת החינוך הקהילתית כולה. הצבת יעדים ברורים, הענקת מרחב של גמישות והצבת גבולות בהיבטים היישומיים, לצד גישה מערכתית, הם ממאפי ייניה של התפיסה. כך, לדוגמה, הגישה אינה מכוונת להגדרה אחת של ההטרונגניות, מתוך הנחה שבכל עיר או איזור דרושה הגדרה מותאמת של ההטרונגניות; אולם, לאחר שזו הוגדרה, השאיפה היא שכל בית-ספר וכל כיתה, בכל אחד משלבי החינוך, ייצגו את הרכב הקהילה המקומית. בהתאם לכך, להורים ולתלמידים ניתנת זכות לבחור בבית-הספר ולבית-הספר ניתנת הרשות לקבוע לעצמו קו חינוך ייחודי. אולם, לבית-הספר אין זכות לקבוע את הרכב אוכלוסייתו והוא אינו רשאי להפעיל מנגנוני ברירה. באותה מידה, זכות הבחירה של התלמיד והוריו מבוקרת באמצעות

בעבר שוב אינה מתאימה למציאות הנוכחית ויש להתאימה ולעצבה מחדש בהתאם לתמורות בתחומי החינוך והחברה שהתרחשו בישראל (יוגב, 1988).

יש הסוברים, שייעול האינטגרציה אפשרי באמצעות שיפור התהליכים המתרחשים בכיתה - גיוון דרכי ההוראה, מתן סיוע למתקשים וכו'. ניתוחנו מראה, שלגישה נקודתית זו יש יתרונות והיא הניבה שיפור כלשהו בתוצאות. אולם, היום, לנוכח פיתוחם של כיווני חשיבה חדשים בתחום האינטגרציה, דרושה גישה מערכתית וגמישה, שתאפשר שילוב, תיאום ואיזון בין תת-המערכות.

התפיסה המערכתית של האינטגרציה, שתוארה לעיל, מבוססת על חשיבה, הרואה בבית-הספר קהילה, עולם חברתי, שבתוכו ובאמצעותו - על בסיס ייחודו ופעילותו - ניתן לקיים שילוב חברתי ולימודי אמיתי בין תלמידים בעלי שונות מוגדרת. על-פי תפיסה זו, המפגש האינטגרטיבי אינו רק כלי לקידום של תלמידים חלשים, אלא מסגרת חינוכית מגוונת, איכותית ועשירה יותר מזו ההומוגנית, עבור כל תלמיד ותלמיד. על-פי תפיסה זו, המסגרת ההטרונגנית - ויותר מכך המסגרת האינטגרטיבית - חשובה להתפתחותו של התלמיד כבוגר בחברה המודרנית, שכן זוהי מסגרת המשקפת את הפלורליזם הקיים בחברה ולמעשה - את החיים. בית-הספר הנבחר והכיתה האינטגרטיבית מזמנים לתלמידים הזדמנות להתנסות - בתנאים מבוקרים - במסגרות שונות, לשתף פעולה עם תלמידים שונים מהם ולמצוא דרכים לבטא את ייחודם במסגרות אלה, תוך כיבוד השונות שבין התלמידים והכרה שכוחה של הקבוצה טמון בשונות של חבריה וביכולתה לתת ביטוי לייחודם במסגרת הקבוצה ותוך הדגשת היותם חלק ממרקם חברתי רחב יותר.

נקודות נוספות למחשבה מצויות בבחינת תוצאה בלתי מכוונת של גישה זו: ביסוס

הקהילה המקומית, שהיא חלק ממנו ומייצגת את ערכי החברה הרחבה, משיח תרבותי חברתי המדגיש קונפליקט לשיח חברתי גמיש יותר, שיש בו קבלה והכלה, ומן התלמיד החלש אל התלמידים כולם.

גישה זו תובעת ממתכני המדיניות לעשות צעד נוסף, להיפרד מתפיסות פטרוניסטיות שאפיינו את המדיניות החינוכית בעבר, ולהכיר בכך שאין די בהכרה בשונות וכמתן לגיטימציה לשונות. השלב הנוכחי תובע לראות בשונות משאב של החברה, תוך פיתוח יכולת של למידה הדדית, ושיתוף פעולה. לשם כך אנו נדרשים לפתח שפה ומערכת מושגים שיאפשרו לתלמיד של היום ולבוגר של מחר להשתייך לקהילות ולמערכות החברתיות הסובבות אותן, לרבות החברה הרחבה, מתוך נכונות לתרום ולהיות מחויב להן ומתוך הכרה בתרומתו הייחודית לשימורן ולקידומן.

הקהילה המקומית, על-מנת שהרכב בתי-הספר לא יסטה מן ההגדרות שנקבעו.

הגישה שתוארה כאן התפתחה וצמחה מתוך התמורות שהתרחשו בישראל. לפיכך היא מבו-ססת על האמונות הראשוניות שעיצבו את מדי-ניות האינטגרציה בראשית הדרך ומכילה את כל מרכיביהן. ייחודה בהיבט המערכתי, המ-חייב קישור, תיאום וחיפוש אחר איזון מחמיד בין הפרט, בית-הספר, הקהילה המקומית וה-חברה הרחבה, וקיום מנגנונים שיאפשרו גמי-שות מספקת לנוכח השינויים הצפויים בעתיד. למעשה, הגישה מסיטה את הדגש מן הכיתה ההטרוגנית אל בית-הספר, מהטרו-גניות המבוססת על מדד אחד לריבוי הגדרות מקומיות של הטרוגניות, מן הדה-סרגציה (שהיתה קיימת במרבית חטיבות הביניים בישראל) אל האינטראקציה שהשילוב הוא תוצאתה, מן המרכז כגורם דומיננטי אל

ביבליוגרפיה

- אגוזי, מ' (1981), השפעת ההרכב החברתי של הכיתה על ההישגים הלימודיים של תלמידים משכבות חברתיות שונות, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, המחלקה לתכנון.
- אדלר, ח' (1985), "אינטגרציה בבתי-הספר במסגרת ההתפתחויות במערכת החינוך בישראל", בתוך: אמיר, י', שרן, ש', בן-ארי, ר' (עורכים), אינטגרציה בחינוך, תל-אביב: עם עובד.
- אדלר, ח', חן, מ', כפיר, ד', לוי, מ', עובר, ד', רש, ג' (1978), הליך ותוצאה במעשה החינוך - להערכת תרומתה של חטיבת הביניים למערכת החינוך, ירושלים: בית-הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל-אביב.
- איזנשטט, ש"ז (1984), "הערות לבעיית העדתיות בישראל", מגמות, כ"ח 2-3: 139-168.
- איילון, ח', שפירא, ר', שביט, ר' (1992), "מקומן החברתי חינוכי של מסגרות חלופיות לרכישת תעודת בגרות", נייר עמדה, מוגש למזכירות הפדגוגית, משרד החינוך והתרבות ואוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- אמיר, י' (1978), "בעיות באינטגרציה חברתית בחטיבת הביניים", עיונים בחינוך, 18: 15-36.
- אמיר, נ', בלס, ב' (1985), "התפתחות מדיניות משרד החינוך והתרבות בתחום האינטגרציה החברתית במערכת החינוך בישראל", בתוך: אמיר, י', שרן, ש', בן-ארי, ר' (עורכים), אינטגרציה בחינוך, תל-אביב: עם עובד.
- אמיר, י', שרן, ש', ביזמן, א', ריבנר, מ', בן ארי, ר' (1977), "גורמים עדתיים וקבוצתיים בשינוי עמדות בינעדתיים של התלמידים בחינוך העל-יסודי", מגמות, כ"ג 3-4: 174-188.
- אמיר, י', שרן, ש', בן-ארי, ר' (1983), אינטגרציה בחינוך - לשם מה?, אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- אמיר, י', שרן, ש', בן ארי, ר' (עורכים) (1985), אינטגרציה בחינוך, תל-אביב: עם עובד.
- ארוז, י', אמיר, י' (1976), "הישגים אינטלקטואליים ולימודיים והסתגלות של ילדים טעוני טיפוח ככיתות הומוגניות והטרוגניות", מגמות, כ"ב: 3: 277-287.

- אשל, י', קליין, ז' (1977), "אינטגרציה חינוכית, דימוי עצמי אקדמי והישגים לימודיים של תלמידים טעוני טיפוח בבתי-ספר יסודיים", מגמות, כ"ג 3-4: 145-134.
- אשל, י' (1980), "לאיתור ולאבחון תלמידים טעוני טיפוח", עיונים בחינוך, 27: 156-143.
- באשי, י' (1977), "השפעת ההרכב העדתי של הכיתה על הדימוי העצמי של התלמידים", מגמות, כ"ג 3-4: 133-124.
- ביזמן, א', אמיר, י' (1983), אינטגרציה ועמדות, אוניברסיטת בר-אילן, המחלקה לפסיכולוגיה.
- בן-ארי, ר', ריץ, י', אמיר, י' (1978), "דרכים לקידום ההיבטים החברתיים והאמרוציונליים של האינטגרציה", עיונים בחינוך, 19: 106-85.
- בן ארי, ר', רול, י', אגמון, ת', אמיר, י' (1989), אני, אתה, אנחנו. קידום יחסים חברתיים בבית-הספר ההטרוגני, תל-אביב: עם עובד.
- בר, ו' (1981), "לחוד או ביחד?" החינוך, ג-ד: 211-209.
- דורון, ג' (1978), "מנגנוני ברירה הישגיים ושיוכיים במוסדות להשכלה גבוהה ומחוצה להם", מגמות, כ"ד 2: 264-252.
- דיוויס, ק', מור, א' (1976), "כמה עקרונות של הריבוד החברתי" בתוך: ליסק, מ' (עורך), סוגיות בסוציולוגיה, תל-אביב: עם עובד.
- דה, י', רש, ג' (1988), "אינטגרציה חינוכית והישגים לימודיים: סיכום והערכה של המחקר בישראל", מגמות, ל"א(2): 207-180.
- היימן, ס', שביט, ר', שפירא, ר' (1995), "אוטונומיה ובחירה מבוקרת בחינוך - המקרה הישראלי: מודל מערכתי של העצמת בתי-הספר וקהילותיהם", בתוך: ספר חגיגת היובל ה-20 של בית-הספר לחינוך, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- וינגרוד, א' (1984), "התפתחות בעדתיים בישראל", בתוך: דשן, ש', שוקד, ש' (עורכים), יהודי המזרח, תל-אביב: שוקן, עמ' 60-51.
- זילברברג, ר' (1987), הלימודים לתואר ראשון במערכת ההשכלה הגבוהה, ירושלים: ות"ת והמועצה להשכלה גבוהה.
- חן, מ' (1977), "פוליטיקה, פער, חינוך, גורמים הישגיים וגורמים שיוכיים בעיצוב תחושות קיפוח", רבעון למחקר חברתי, 12-19: 166-149.
- חן, מ', לוי, א', אדלר, ח' (1978), הליך ותוצאה במעשה החינוך להערכת תרומת חטיבת הביניים למערכת החינוך, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.
- חן, מ' (1981), "אינטגרציה בישראל: מכשלות והישגים", הד החינוך, כ"ו (א'): 7-5.
- חן, מ' (1991), "בית-הספר האפקטיבי והכיתה האינטגרטיבית", נייר דיון מס' 1.91, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה.
- חן, מ' (1992), אינטגרציה חברתית ויחודיות חינוכית: ישראל תשנ"ג (איסוף), הוצאת הקרן הבינלאומית לחינוך.
- חן, מ', ארי, א' (1995), "הקהילה המקומית כישות פוליטית, רפורמה בית ספרית והישגים חינוכיים", בתוך: שפירא, ר', שביט, ר' (עורכות), בית-הספר וקהילותיו, תל-אביב: רמות, עמ' 108-83.
- חן, מ', כפיר, ד' (1981), "כיצד קידמה חטיבת הביניים את תלמידיה", עיונים בחינוך, 32: 82-59.
- חן, מ', כפיר, ד' (1982), האם פוסולריות חברתית תורמת להצלחה בבית-הספר? כנס איל"ה - חוברת מאמרי הכנס, תל-אביב.
- חן, מ', כפיר, ד' (1983), דתיות, עדתיות ואחדות, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- חן, מ', כפיר, ד' (1985), "העדפות, דתיות והסתגרות חברתית בכיתה ההטרוגנית" בתוך: זקס, ש' (עורך), הגות ומעשה בטיפול ובחינוך, תל-אביב: פפירוס, עמ' 156-136.
- חן, מ', כפיר, ד', לוי, א' (1976), "התמודדות עם הטרוגניות רמת הישגים בחטיבת הביניים", מגמות, כ"ב (3): 396-379.
- חן, מ', לוי, מ', כפיר, ד' (1977), "אפשרויות המפגש הבינעדתי בחטיבת הביניים - מימושו ותוצאותיו", מגמות, כ"ג 3-4: 123-101.
- חן, מ', כפיר, ד', ארי, א' (1990), הידע על מגוון שיטות ההוראה והשימוש בהן בבתי-ספר יסודיים ובחטיבת הביניים. ממצאי סקר, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה, דו"ח מחקר 1.90.
- יוגב, א' (1988), "מדיניות החינוך בישראל כלפי קידום של תלמידים מקבוצות חברתיות חלשות", נייר

- עמדה 2.88, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה.
- יוגב, א', איילון, ח' (1986), "חוק חינוך תיכון חנינם ושיויון הזדמנויות בחינוך: היבטים חברתיים בצד שיקולים כלכליים", נייר עמדה מס' 1-88, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה.
- יוגב, א', איילון, ח' (1989), "חוק חינוך חנינם ושיויון הזדמנויות בחינוך", תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה, נייר עמדה 1-88.
- יוגב, א', כפיר, ד' (1982), "גורמים הקובעים את מסלול הלימודים העל יסודי: ההקבצה ותהליכי הניעות מטעם מערכת החינוך", מגמות, כ"ז 2: 153-139.
- יוגב, א', שפירא, ר' (1992), "השכלה, משכל ורכישת סטטוס: היבטים עדוטיים בהתפתחותה של ישראל כחברה מסמיכה", בתוך: יוגב, א' (עורך), התפשטות ההשכלה בישראל, סדרת חינוך וחברה, תל-אביב: מסדה ואוניברסיטת תל-אביב, עמ' 29-53.
- יער, א' (1986), "יזמות פרטית כמסלול לניעות סוציו-כלכלית: היבט נוסף על הריכוז העדתי בישראל", מגמות, ע"ט 4: 411-393.
- כהן, ש' (1982), "פתיחות חברתית בינעדתית בכיתות אם ובכיתות הקבצה בחטיבות ביניים אינטגרטיביות", עבודה לקבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת בראילן, בית-הספר לחינוך.
- כפיר, ד', חן, מ' (1980), שינויים במופולריות של תלמידים במעבר מכיתה ו' בבית-הספר היסודי לכיתה ז' בחטיבת הביניים, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- כפיר, ד', חן, מ', לוי, א', אדלר, ח' (1979), המשך הלימודים של בוגרי חטיבות הביניים - ממצאי מעקב, אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- כפיר, ד', רש, נ', אדלר, ח', ספרן, ק' (1993), אינטגרציה בחינוך מדיניות וכיצוע, פרסום 131, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית-הספר לחינוך, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.
- לוי, א' (1977), "הרכב הכיתה, הפער בין הקבוצות העדתיות וההתקדמות בלימודים", מגמות, כ"ג 3-4: 97-88.
- לוי, א', חן, מ' (1974), גידול בהישגים לימודיים מכיתה דק עד כיתה ו', דוח מחקר, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- לוי, א', חן, מ' (1976), "צמצום הפער או הצטברות הגרעון בהישגים הלימודיים בבית-הספר היסודי", עיונים בחינוך, 4: 52-3.
- לוי, י', חן, מ' (1977), "בחירות סוציומטריות בכיתות מעורבות מבחינה עדתית", מגמות, כ"ג 3-4: 205-189.
- לוי, י', כפיר, ד', חן, מ' (1980), הבחירות הסוציומטריות בכיתות ו', ז', ו-ח' בחטיבות הביניים ובבתי-הספר היסודיים: דו"ח מחקר מעקב, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- לוי, ת', רובינק, ב' (1980), "יחסים חברתיים בכיתות יחידניות ומסורתיים", עיונים בחינוך, 25: 36-27.
- מינקוביץ, א', דיוויס, ד', באשי, י' (1980), הערכת ההישגים הלימודיים בבית-הספר היסודי בישראל, ירושלים: האוניברסיטה העברית, מגנס.
- משרד החינוך והתרבות (1968), דו"ח הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך העל-יסודי בישראל, ירושלים.
- משרד מבקר המדינה (1993), דו"ח מבקר המדינה מספר 11, ירושלים.
- נהון, י' (1984), מגמות הפוליטיקה - המימד העדתי, ירושלים: המכון לחקר ישראל.
- סבירסקי, ש' (1981), לא נחשלים אלא מנוחשלים, חיפה: מחברות למחקר ולביקורת.
- סבירסקי, ש' (1990), חינוך בישראל: מחוז המסלולים הנפרדים, תל-אביב: ברירות.
- סבר, ר', אדלר, ח' (1988), "הטיפוח החינוכי בישראל - מטרות, אסטרטגיות וקבוצות יעד", מגמות, ל"א (1): 15-5.
- סגל, ח' (1981), "מישאלות התחברות תוך עדתיות וכין עדתיות וזיקתן לגורמים אישיים וקבוצתיים", עבודה לקראת התואר מוסמך, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- סמוחה, ס', פרס, י' (1974), "פער עדתי בישראל", מגמות, כ' (1): 42-5.
- סמוחה, ס' (1979), תהליכי מיסוד הריבוד העדתי בישראל, תל-אביב: הוצאת יו"אר.
- סמוחה, ס', קראוס, ו' (1986), "מוצא עדתי בתור גורם בהשגת סטטוס בישראל", מגמות, כ"ט (3): 305-284.

- סמילנסקי, מ' (1973), "התמודדות מערכת החינוך עם בעיותיהם של ילדים טעוני טיפוח", בתוך: אורמיאן, ח' (עורך), החינוך בישראל, ירושלים: מגנס, עמ' 119-140.
- ענבר, ד', אדלר, ח', רש, ג' (1977), "הרכב הכיתה, אינטגרציה, הישגים ואקלים בית-הספר", מגמות, כ"ג: 4-3.
- ענבר, ד', רש, ג', אדלר, ח' (1983), אינטגרציה ומשתגי בית-הספר, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- פרנקנשטיין, ק' (1977), כנות ושוויון, תל-אביב: ספרית הפועלים.
- פרס, י' (1976), יחסי עדות בישראל, תל-אביב: ספרית פועלים.
- קאהן, ס' (1977), "אפליה עדתית בהערכת המורים את הישגי התלמידים", מגמות, כ"ג: 3-4: 238-247.
- קלאוז, י' (1976), היחסים החברתיים בבית-ספר אינטגרטיבי - ניתוח והצעות מעשיות, ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- קליין, ז', אשל, י' (1977), "לקראת מודל פסיכרו-חברתי של מיזוג חברתי בבית-הספר", מגמות, כ"ג: 271-282.
- קליין, ז', אשל, י' (1981), "אינטגרציה וקידום מטרות החינוך בישראל", מגמות, כ"ו: 3: 271-282.
- קשתי, י' (1980), "פנימיות לטעוני טיפוח - בחינה חוזרת", בתוך: עדיאל, ש' ואחרים (עורכים), טיפוח נוער במצוקה וחינוך בפנימיה, תל-אביב: גומא, עמ' 253-262.
- רש, ג' (1992), אינטגרציה בחינוך סיבותיה ומטרותיה - האם נכשלה?, איסוף, הקן הבינלאומית לחינוך.
- רש, ג', אדלר, ח', ענבר, ד' (1980), יוזמות וחידושים בחטיבות הביניים בהתמודדות עם אוכלוסיית תלמידים הטרוגנית, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.
- שביט, י', קראוס, ר' (1992), "שינויים בחהליך הריבוד ההשכלתי ברצף שנתונים", בתוך: יוגב, א' (עורך), התפשטות ההשכלה בישראל, סדרת חינוך וחינוך, תל-אביב: מסדה ואוניברסיטת תל-אביב, עמ' 17-28.
- שחם, מ' (1980), "השפעת מגע בינעדתית על תפיסת עמדות יחסים בין קבוצות עדתיות בתיכון אינטגרטיבי", עבודה לקבלת התואר מוסמך, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- שפירא, ר', גולדרינג, א"ב, היימן, פ', שביט, ר' (1991), "אוטונומיה בית ספרית במרחבי רישום משותפים - בחירת הורים מבוקרת בישראל", תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך, היחידה לסוציולוגיה של החינוך והקהילה, נייר עמדה מס' 91-1.
- שפירא, ר', שילד, ע', שביט, ר' (1988), "לפני ההתחלה. סקר בוגרי מכינות קדם אקדמיות בישראל - דפוסי השכלה, קריירה, עמדות, הישגים ובעיות", תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר, נייר דיון מס' 88-12.
- שרון, ר' (1977), "ציוני מורים, דימוי עצמי בלימודים והישגי תלמידים בכיתות ח' בישראל", עבודה לקבלת התואר מוסמך, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- שרן, ש', ריץ, י' (1983), ניסוי שדה באינטגרציה אתנית בבתי-ספר ישראליים, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לחינוך.
- Ayalon, H., R. Shapira and Shavit, R. (1992), "A second chance for higher education: Academic preparatory programs in Israel", *Research in Higher Education*, Vol. 33 no. 4: 497-510.
- Ball, S.R., Bowe, R. and Gold, A. (1992), *Reforming Education and Changing Schools*, London: Routledge.
- Bourdieu, P. (1977), "Cultural reproduction and social reproduction", in: Karabel, J. and Halsey, A.H. (eds.), *Power and Ideology in Education*, New York: Oxford University Press, pp. 487-507.
- Bowles, S. (1977), "Unequal education and the reproduction of the social division of labor", in: Karabel, J. and Halsey, A.H. (eds.), *Power and Ideology in Education*, New York: Oxford University Press, pp. 137-151.
- Bowles, S. and Gintis, H. (1979), *Schooling in Capitalist America*, New York: Basic Books.
- Chen, M. (1980), "Some outcomes of school reform in Israel", in: Goldstein, S. (ed.), *Law and Equality in Education*, Jerusalem: Van-Leer Institution, pp. 61-68.
- Coleman, J.S. (1975), "The concept of equality of educational opportunity", in: Levine, D. and Jobane, M. (eds.), *The Inequality Controversy: Schooling and Distributive Justice*, New York: Basic Books, pp. 199-213.
- Gerard, H.B. and Miller, N. (1975), *School Desegregation*, New York: Plenum.

- Gutman, Y. and Bartal, D. (1981), "The effects of pupils' origin on perception and expectations by teachers of disadvantaged and advantaged children", *Educational Psychology*, 1 (3): 267-282.
- Jacobson, S. (1995), "Educational leadership in the age of reform: Fostering solidarity through diversity", paper presented at a conference on educational leadership, June 1995, Tel-Aviv University and the Ministry of Education.
- Jencks, C. (1979), *Who Gets Ahead? The Determinants of Economic Success in America*, New York: Basic Books.
- Kashti, Y., Arieli, M. and Shapira, R. (1992), "Educational reform in Israel", in: Cookson, P. et. al. (eds.), *International Handbook of Educational Reform*, New York: Greenwood Press, pp. 305-320.
- Klein, Z. and Eshel, Y. (1980), *Integrating Jerusalem Schools: Quantitative Studies in Social Relations*, New York: Academic Press.
- Ramirez, F. and Robinson, R. (1979), "Creating members: The political incorporation and expansion of public education", in: Meyer, J. and Hannan, M. (eds.), *National Development and the World's System*, New York: Basic Books, pp. 72-82.
- Shavit, V. (1983), *Tracking in Israel Education: Its Consequences for Ethnic Inequalities in Educational Attainment*, Wisconsin: University of Wisconsin.
- Shapira, R. and Haymann, F. (1991), "Solving educational dilemmas by parental choice: The case of Israel", *A Special Issue of the International Journal of Educational Research: Parental Involvement and Public Choice in Education*, 15: 3-4.
- Sharan, S. (1980), "Cooperative learning in small groups: Recent methods and Effects on achievements, attitudes and ethnic relations", *Review of Educational Research*, 50(2): 241-272.
- Starr, L. and Kahane, R. (1978), *Molding Power: An Analysis of School Leaving dropout from the Technological Education system*, NCJW Research Institute for Innovation in Education.
- Yogev, A. and Ayalon, H. (1986), *Vocational Education and Social Reproduction: Students Allocation to Curricular Programs in Israeli Vocational High Schools*, Research Report No. 14-86, the P. Sapir Center for Development, Tel-Aviv University.
- Yogev, A. and Shapira, R. (1988), *Ethnicity, Meritocracy and Credentialization in Israel: Elaborating the Credential Society Thesis*, Tel Aviv University, Dept. of Sociology and Anthropology.

מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה

מאת אסתר טולידנו*

לאבטלתו. בתקופה זו משולמים דמי ביטוח המקנים זכויות ביטוח. ביטוח אבטלה אינו תוכנית סעד הפתוחה לכל, אלא תוכנית ביטוח המפצה מבוטחים בלבד.

2. פיטורין מרצון: דמי אבטלה משולמים רק למי שפוטר מעבודתו שלא מרצונו. למי שהתפטר בעצמו - נדחה התשלום.

3. נכונות לעבוד: דמי אבטלה משולמים למי שמגלה נכונות לעבוד. ההוכחה לנכונות זו היא ההתייצבות במשרדי שירות התעסוקה וחיפוש עבודה. רק אם אין בידי שירות התעסוקה להציע עבודה מתאימה, יהיה המובטל זכאי לדמי אבטלה. אם סירב המובטל להצעת עבודה מתאימה, נדחית זכאותו לדמי אבטלה. 4. הגבלת משך תשלום דמי אבטלה: דמי אבטלה משולמים לתקופה מוגבלת של 138 או 175 יום, בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי.

5. שיעור החלפת השכר שדמי האבטלה מספקים נמוך מ-100% והוא פונקציה יורדת של רמת השכר ערב האבטלה.

נוסף על סייגים אלה, במהלך השנים עבר חוק ביטוח אבטלה מספר שינויים במטרה לצמצם ככל האפשר את ניצולו לרעה. יחד עם זאת, אין אפשרות לבטל כליל את האפשרות של ניצול לרעה של דמי אבטלה. ניצול זה יכול להתבטא בצורות שונות:

- אדם התובע דמי אבטלה למרות שאינו

א. מבוא

אחת ממטרותיו של חוק ביטוח אבטלה היא להעניק לפרט המובטל מאונס הגנה סוציאלית במשך פרק-זמן סביר עד שימצא עבודה חדשה במקצועו.

מצד אחד, דמי אבטלה נועדו להוות משענת למובטל בעת המשבר הקשה של אובדן עבודה, הכנסה ומעמד; מצד שני, הם נועדו לתת תקופת הסתגלות לקראת שינוי בתעסוקה, אם הדבר הכרחי בגלל תנאי שוק העבודה.

מטרה נוספת, חשובה לא פחות, של חוק ביטוח אבטלה היא הקצאה יעילה יותר של כוח העבודה במשק. מטרה זו מושגת בכך שחוק ביטוח אבטלה נותן למובטל שהות למצוא עבודה המתאימה יותר למקצועו ולמיומנותו.

יחד עם זאת, מאחר שהקצבה משולמת עבור אי עבודה, היא עלולה לעודד זכאים פוטנציאליים ליזום את אבטלתם או להאריך את משך אבטלתם למעלה ממשך הזמן ההכרחי. משום כך הוכנסו, כבר בנוסח החוק המקורי, מספר סייגים המצמצמים במידה רבה את האפשרות לנצל לרעה את דמי האבטלה, כגון:

1. תקופת אכשרה: דמי אבטלה משולמים רק למי שהועסק במשך זמן מסוים טרם אבטלתו - 180 יום בשנה או 270 יום בשנה וחצי שקדמו

* מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

ינואר 1990 עד דצמבר 1993, היינו במשך תקופה של ארבע שנים.

מאחר שאין בידינו נתונים על עיסוקם של האנשים כאשר אינם מקבלים דמי אבטלה, נגדיר לצורך עיבודים אלה כ"חוזר", מובטל שהפסיק לקבל דמי אבטלה וחזר למעגל המקבלים אם חלפו לפחות 3 חודשים בין הפסקת התשלום בתקופה הראשונה להתחלת התשלום בשנייה. הסיבה לכך היא, שהפסקה של חודש או חודשיים יכולה להיות גם מסיבות שאינן בהכרח קליטה ופליטה חוזרות משוק העבודה, כגון: מילואים, מחלה, נסיעה לחוץ-לארץ ועוד. לגבי הפסקה של 3 חודשים לפחות ניתן לשער שהיא באה כתוצאה מכניסה ומציאה מחדשת ממעגל העבודה.

מי ש"חוזרים" לקבל דמי אבטלה מספר פעמים בזה אחר זה יכולים להשתייך לאחת מ-3 קבוצות עיקריות:

א. עובדים עונתיים, שמטבע עבודתם הם עובדים חצי שנה ומקבלים דמי אבטלה במחצית השנייה של השנה (ודבר זה אינו נוגד את החוק).

ב. עובדים שמצאו עבודה, עבדו תקופת מה וחזרו חלילה לתקופות קצרות. אלה בוודאי זכאים להגנת החוק.

ג. אלה המעוניינים לנצל את המערכת - כאשר ידוע להם שלא יהיה בידי שירות התעסוקה להציע להם עבודה. הם עובדים 6 חודשים - משך הזמן הנדרש על-מנת לזכות בדמי אבטלה - ומקבלים דמי אבטלה לתקופה המירבית - 6 חודשים וחזר חלילה. אלה כמובן מנצלים לרעה את החוק.

ההנחה היא, שאצל כל מי שמשתייך לקבוצה הראשונה ומרבית המשתייכים לקבוצה השלישית, ה"חזרה" בשנייה ובשלישית למעגל מקבלי דמי האבטלה תהיה לאחר שיחלפו 12 חודשים מיום תחילת הזכאות הראשונה ושהם ימצו את מלוא מכסת הימים

מובטל. יש קושי רב להעריך את ממדיה של תופעה זו. הדרך להתמודד אתה היא באמצעות ביצוע חקירות מדגמיות באופן שוטף, מעקבים אחרי, וחקירות של, אנשים המעוררים חשד אצל פקידי התביעות. מי שנתפס, מוגשת נגדו תביעה משפטית.

- חיפוש עבודה לא כן. למשל, מובטל עשוי להיחשף להצעות עבודה מתאימות שלא באמצעות שירות התעסוקה ולנצל את זכאותו לדמי אבטלה כדי לדחותן. אפשר לעמוד על היקפה של תופעה זו רק בעזרת מחקר מיוחד.

בסיכום, יש להניח שלחוק ביטוח אבטלה יש מידת מה של השפעה על שיעור האבטלה. ואכן, מחקרים אמפיריים שנעשו במדינות שונות וגם בישראל מלמדים, שתוכניות ביטוח אבטלה אמנם משפיעות על שיעור האבטלה, אולם השפעה זו מצומצמת למדי.

במאמר זה ייבחן באיזו מידה בני אדם נוטים לחזור למערכת דמי אבטלה פעם אחר פעם. חלק מהם חוזרים משום שאינם מצליחים למצוא עבודה שהם יכולים להתמיד בה; אחרים עובדים רק במשך הזמן הדרוש על-מנת לצבור זכאות לדמי אבטלה וחזר חלילה. ההנחה היא, שהאחרונים, היינו אלה החוזרים בקביעות כדי לקבל דמי אבטלה תוך שהם ממצים בכל פעם את מלוא מכסת הימים המגיעה להם, מנצלים לרעה את המערכת. הניתוח שלהלן אומד תופעות אלה ודן בתכונותיהם של החוזרים למערכת. בדיקה כזאת התאפשרה בעזרת מיחשוב מערכת תשלומי דמי אבטלה.

החל מאוקטובר 1989 מוחשבה מערכת תשלומי דמי אבטלה. מיחשוב זה איפשר לעקוב אחר אנשים שקיבלו דמי אבטלה, יצאו ממעגל מקבלי דמי אבטלה ולאחר מכן חזרו אליו שנית ושלישית ויותר.

להלן יובאו נתונים מעודכנים ממעקב הבדק חזרה למעגל מקבלי דמי אבטלה בתקופה שבין

175 יום. כמורכב הוא יכול להמשיך לקבל דמי אבטלה גם מעבר ל-12 חודשים מן היום הראשון לאבטלתו, לא כן לגבי מי שאינו לומד.

לתשלום, הן בתקופה הראשונה והן בתקופה השנייה וגם בבאות אחריה.

אשר למשתייכים לקבוצה השנייה - הם יחזרו בתוך 12 חודשים או לא מיצו את מלוא מכסת ימי התשלום.

ב. כלל החוזרים

בסך הכל, בתקופה שבין ינואר 90 לדצמבר 93 היו 460,471 מובטלים שונים שקיבלו דמי אבטלה. מהם היו 85,814 - או 18.6% - שקיבלו דמי אבטלה יותר מתקופה אחת, היינו, היו "חוזרים" על-פי ההגדרה שלעיל (לוח מס' 1).

כלומר, ניתן לשער שכל מי שחזרו בתוך 12 חודשים מיום תחילת אבטלתם או לא מיצו את מלוא מכסת ימי התשלום - ניסו בכנות למצוא עבודה, אך נפלטו בשנייה או בשלישית וכולי שלא באשמתם. כמורכב ניתן לשער, שכל העובדים העונתיים ומרבית המנצלים לרעה את החוק יחזרו לאחר 12 חודשים ויחזרו בכל שנה ובכל פעם ימצו את מלוא התשלום.

בין אלה נכללו 16,071 (18.7%) שהיו בהכשרה מקצועית לפחות באחת התקופות שבהן קיבלו דמי אבטלה. האחרים, 69,743, (81.3%) לא היו כלל בהכשרה מקצועית. מכלל החוזרים, רק 1,400 (בערך 1/4%) חזרו בכל שנה למעגל מקבלי דמי האבטלה ומיצו בכל פעם את מלוא תקופת התשלום שהגיעה להם. היינו, היו, כך יש לשער, מובטלים "כרוניים" או עונתיים.

אך יש לציין, שגם בין האחרונים ימצאו כאלה שניסו בכנות להשתלב בשוק העבודה, אך נפלטו בשנית לאחר 6 חודשי עבודה.

רובירובם של המובטלים החוזרים (83%) חזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה פעמיים במהלך ארבע השנים שנבדקו. היתר (17%) חזרו בממוצע 3 פעמים.

היינו, החוזרים לתקופות קצרות - הם "חוזרים מקריים", ואילו החוזרים בכל שנה וממציים בכל פעם את משך התשלום - הם ה"חוזרים הכרוניים".

ניתן לבצע ניתוח זה כמובן רק לגבי מי שלא השתתפו בהכשרה מקצועית במהלך קבלת דמי אבטלה, משום שכידוע, משך תשלום דמי אבטלה בהכשרה מקצועית הוא לכל תקופת הקורס. היינו, על זכאי לדמי אבטלה הלומד בהכשרה מקצועית לא חלה הגבלה של 138 או

לוח מס' 1. מקבלי דמי אבטלה "חוזרים", לפי מספר תקופות קבלת דמי אבטלה

מספר תקופות קבלת דמי אבטלה	סך הכל		היו בהכשרה		לא היו בהכשרה מקצועית	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	85,814	100.0	16,071	100.0	69,743	100.0
2	71,394	83.2	13,195	82.1	58,199	83.5
3	11,875	13.8	2,524	15.7	9,351	13.4
4	2,246	2.6	313	2.0	1,933	2.8
5	279	0.3	38	0.2	241	0.3
6	19	-	1	-	18	-
7	1	-	-	-	1	-

לוח מס' 2. מקבלי דמי אבטלה "חוזרים", לפי הפער בין החודש הראשון לחודש האחרון לאבטלה

פער בין החודש הראשון לחודש האחרון לאבטלה	מספרים מוחלטים	אחוזים	% מכלל מקבלי דמי אבטלה בשנים 93-90
סך הכל	69,743	100.0	17.4
עד שנה	14,332	20.5	3.6
בין שנה לשנתיים	21,136	30.3	5.3
בין שנתיים לשלוש שנים	21,309	30.6	5.3
יותר משלוש שנים	12,966	18.6	3.2

אבטלה וחזרו אליו במשך תקופה העולה על שלוש שנים.

מבין ה"חוזרים" האלה, שנבדקו לאורך תקופה של 4 שנים, צברו 40% בערך בכל התקופות שבהן קיבלו דמי אבטלה ביחד, תקופת תשלום כוללת שאינה עולה אפילו על תקופת מיצוי מקסימלית אחת (138 או 175 יום בהתאם לגיל ולמצב משפחתי). היינו, הם ניסו, כך יש לשער, בכנות, להשתלב בשוק העבודה, אך נפלטו שוב (לוח מס' 3).

פחות מ-2% קיבלו דמי אבטלה עבור תקופה העולה על שלוש פעמים תקופת המיצוי המקסימלית (414 יום או 525 יום בהתאם לגיל ולמצב משפחתי. לוח מס' 4).

יש לשער, כאמור, שמובטלים אלה הם בחלקם המובטלים ה"כרוניים" או המובטלים העונתיים - היינו מובטלים החוזרים בכל שנה

ג. מובטלים "חוזרים" שלא היו בהכשרה מקצועית

בתקופה שבין ינואר 1990 לדצמבר 1993 היו 400,376 מובטלים שונים שקיבלו דמי אבטלה ולא השתתפו כלל בהכשרה מקצועית בתקופה זו. מהם חזרו 69,743 (17.4%) למעגל מקבלי דמי אבטלה יותר מפעם אחת (לוח מס' 2).

לגבי 14,332 (20.5%) התרכזו כל תקופות האבטלה בתקופה שאינה עולה על 12 חודשים. לגבי 21,136 (30%) נוספים התפזרו תקופות אלה על-פני תקופה שנמשכה בין שנה לשנתיים. לגבי עוד 21,309 (31%) התרכזו כל התקופות בתקופה שבין שנתיים לשלוש שנים. היתר, 12,966 (19%), יצאו ממעגל מקבלי דמי

לוח מס' 3. מקבלי דמי אבטלה "חוזרים", לפי מספר ימי תשלום דמי אבטלה בכל תקופות הזכאות ביחד

מספר ימי תשלום בכל תקופות הזכאות ביחד	מספרים מוחלטים	אחוזים	% מכלל מקבלי דמי אבטלה שהיו מובטלים ב-93-90
סך הכל	69,743	100.0	17.4
עד 100	13,505	19.4	3.4
מ-100 עד 137	8,781	12.6	2.2
מ-137 עד 175	11,927	17.1	3.0
מ-175 עד 275	23,047	33.0	5.8
מ-275 עד 350	9,967	14.3	2.5
מ-350 עד 414	1,280	1.8	0.3
מעל 414	1,236	1.8	0.3

לוח מס' 4. מקבלי דמי אבטלה "חוזרים", לפי מספר ימי תשלום דמי אבטלה ופער בין החודש הראשון לחודש האחרון לאבטלה

סך הכל ימי תשלום בכל תקופות התשלום (באחוזים)

ממוצע סך הכל	סך הכל (מספרים מוחלטים)	עד 100	101-137	138-175	176-275	276-351	351-414	מעל 414	ימי תשלום	פער בין החודש הראשון לחודש האחרון לאבטלה
188	69,743	19.4	12.6	17.1	33.1	14.3	1.8	1.8	414	סך הכל
96	14,332	51.9	26.0	21.9	0.2	-	-	-	414	עד שנה
175	21,136	17.09	13.0	20.9	39.6	9.4	0.1	-	414	בין שנה לשנתיים
225	21,309	7.6	6.7	12.8	44.9	24.9	2.1	1.1	414	בין שנתיים לשלוש
248	12,966	6.6	6.7	12.8	39.3	30.6	6.4	7.7	414	יותר משלוש שנים

במשך יותר מתקופה אחת, בהשוואה ל-17.4% כאלה בין מקבלי דמי אבטלה שלא היו בהכשרה מקצועית.

כמורכב, מובטלים "חוזרים" שהיו בהכשרה מקצועית בחלק מתקופת קבלת דמי אבטלה קיבלו דמי אבטלה למשך תקופה ארוכה יותר בהשוואה למובטלים ה"חוזרים" האחרים. דבר זה נובע כמובן מכך, שבתקופת לימודיהם הם קיבלו דמי אבטלה. בסך הכל משך התשלום הממוצע לקבוצה זו היה 192 יום, לעומת 174 יום בקרב המובטלים שלא היו כלל בהכשרה מקצועית.

בהתאם, גם המרחק בין החודש הראשון לאבטלה לחודש האחרון לגבי "חוזרים" אלה ארוך יותר בקרב קבוצה זו, מאחר שכאמור לעיל לא חלה עליהם הגבלה של 12 חודש מן היום הראשון לאבטלתם.

רק 6.8% מן המובטלים החוזרים שהיו בהכשרה מקצועית היו פחות משנה במעגל מקבלי דמי אבטלה, לעומת 20.5% בקרב המובטלים האחרים. ובמקביל, 93.8% מהם היו מובטלים יותר משנה, לעומת 79.5% בקרב המובטלים שלא היו בהכשרה מקצועית.

אם ננכה מתקופת קבלת דמי האבטלה את תקופת הלימודים בקורס לגבי קבוצה זו של מקבלי דמי אבטלה, נראה שבממוצע הם חיפשו

למעגל מקבלי דמי האבטלה הממצים בכל פעם את מלוא הזכויות לדמי אבטלה. בסך הכל, היו לכל היותר 1,400 מובטלים כאלה, שיצאו ממעגל מקבלי דמי אבטלה וחזרו אליו במשך תקופה העולה על שלוש שנים ואשר מיצו בכל פעם את מלוא מכסת ימי התשלום האפשרית. הם מהווים בערך רבע אחוז מכלל אלה שקיבלו דמי אבטלה בארבע השנים האחרונות.

ד. מובטלים "חוזרים" שהיו בהכשרה מקצועית

כאמור לעיל, בין המובטלים ה"חוזרים" היו 16,071 שהיו בהכשרה מקצועית לפחות יום אחד ב-4 השנים האחרונות. רובם, 15,105 (94%), השתתפו בקורס אחד להכשרה מקצועית בלבד; האחרים, 966 הנותרים (6%) השתתפו ב-2 קורסים לפחות. בחלק מן המקרים מדובר במכינה וקורס, היינו בתוכנית לימודים שלמה אחת.

מסתבר, שמי שהיו בהכשרה מקצועית, חזרו למעגל מקבלי דמי האבטלה יותר מאשר האחרים - 26.7% מבין מקבלי דמי אבטלה שהיו בהכשרה מקצועית לפחות יום אחד בארבע השנים הנדונות קיבלו דמי אבטלה

שונה צברו החוזרים פחות ותק: 2.3 שנות עבר-דה לעומת 3.4 מכל מקבלי דמי אבטלה.

ג. כתוצאה מכך נמצאו הבדלים גם ברמת השכר הקובע שממנו חושב שיעור התשלום לדמי אבטלה - המובטלים החוזרים היו בעלי שכר נמוך במקצת: 63.8% מן השכר הממוצע כמשק, לעומת 65.8% בקרב כלל אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה.

ד. הבדלים בשכר נבעו כנראה גם מאחוז גבוה יותר של הבלתי מקצועיים בקרב המובטלים החוזרים - 43.8%, לעומת 40.8% בקרב כלל אוכלוסיית המובטלים.

ה. שנת עלייה: נמצא, שאחוז החוזרים היה גבוה יותר בין הוותיקים בארץ. לעומת זאת, מבין אלה שהיו בארץ פחות מ-4 שנים, אחוז החוזרים היה נמוך. הסיבה לכך היא כנראה משום שהעולים החדשים עדיין לא הספיקו לצבור די ותק בכוח העבודה בארץ, כאשר נבדקה החזרה לאבטלה לאורך זמן.

אישור נוסף לחשיבותם של המשתנים האמורים על החזרה למעגל מקבלי דמי אבטלה נמצא בבדיקת השפעת המשתנים הבלתי תלויים השונים על חזרה לאבטלה בעזרת רגריסיה (General Linear Models) GLM, ש-הראתה שהמשתנים בעלי ההשפעה הגדולה יחסית היו סוג האוכלוסייה, משך העבודה, השכר הקובע הראשון ושנת העלייה.¹

לסיכום ניתן לומר, שלא-אקדמאים, בעלי ותק נמוך במקום העבודה, בעלי שכר נמוך ובלתי מקצועיים הם פחות יציבים במקום עבודתם ונוטים יותר מאשר האחרים לחזור למעגל מקבלי דמי אבטלה.

עבודה במשך תקופה קצרה במעט מזו של אלה שלא היו בהכשרה מקצועית: מובטלים שהיו בהכשרה מקצועית קיבלו דמי אבטלה בסך הכל במשך תקופה של 14.6 חודשים בממוצע, שמתוכם הם למדו בקורס במשך 5.7 חודשים. היינו, הם חיפשו עבודה בממוצע במשך 9 חודשים, לעומת 10 חודשים בקרב אלה שלא היו בהכשרה מקצועית.

ה. תכונות המובטלים החוזרים

כאמור, 85,814 מכלל 460,471 המובטלים שקיבלו דמי אבטלה (לפחות יום אחד) במהלך 4 השנים שבין 1990 ל-1993 היו מובטלים שחזרו למעגל מקבלי דמי האבטלה יותר מפעם אחת.

בדיקת תכונותיהם בהשוואה לאלה של כלל אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה מראה, שאין הבדלים גדולים בין המובטלים החוזרים ובין האחרים. ההתפלגויות לפי תכונות נבחרות של "החוזרים" בהשוואה לכלל מקבלי דמי אבטלה (לגבי תכונות משתנות, כמו גיל, הובא בחשבון המצב במועד הגשת התביעה הראשונה) מוצגות בלוח מס' 5 שלהלן. ההבדלים העיקריים שנמצאו היו אלה:

א. סוג האוכלוסייה: בין החוזרים היו פחות אקדמאים (8.6%) בהשוואה לסך כל מקבלי דמי אבטלה, שביניהם היו 11.8% אקדמאים.

ב. מספר שנות העבודה: בסך הכל, המובטלים החוזרים צברו פחות ותק בעבודה (10.1 שנים בהשוואה ל-12.5 שנות עבודה בקרב כלל מקבלי דמי אבטלה).

גם במקום העבודה האחרון שעבדו בו לפני התקופה הראשונה של קבלת דמי אבטלה לרא-

1. המשתנים שהוכנסו לרגרסיה היו: גיל, מין, סניף, מצב משפחתי, מס' ילדים, משלח יד, ענף כלכלי, שכר קובע, משך העבודה, סוג המובטל, סוג האוכלוסייה, שנת העלייה. כל המשתנים היו בעלי השפעה מובהקת, דבר שהוא תוצאה של גודל האוכלוסייה.

לוח מס' 5. סך כל מקבלי דמי אבטלה ומקבלי דמי אבטלה "חוזרים", לפי תכונות שונות (באחוזים)

חוזרים	סך הכל	
		<u>סך הכל</u>
85,814	460,471	מספרים מוחלטים
100.0	100.0	אחוזים
		<u>מין</u>
51.5	50.4	גברים
48.5	49.6	נשים
		<u>מצב משפחתי</u>
41.4	42.6	רווק
58.6	57.4	נשוי
		<u>גיל</u>
33.0	32.3	עד 24
17.3	16.1	25-29
13.8	13.1	30-34
11.3	11.0	35-39
9.5	9.6	40-44
6.2	6.4	45-49
9.0	11.5	+50
32.0	33.0	גיל ממוצע
		<u>מספר הילדים</u>
53.2	53.9	0
15.4	16.3	1
15.3	15.2	2
10.8	9.7	3
5.2	5.0	+4
1.0	1.0	מספר ילדים ממוצע
		<u>סוג הלשכה בשירות התעסוקה</u>
91.4	88.2	מבוגרים
8.6	11.8	אקדמאים
		<u>גובה השכר הקובע כאחוז מהשכר הממוצע במשק (לא כולל חיילים משוחררים)</u>
2.9	5.5	עד 25%
33.9	31.6	26-50
34.8	32.4	51-75
22.9	21.5	76-100
5.6	9.0	+100
63.8	65.8	שכר קובע כאחוז משכר ממוצע במשק
		<u>שנת עלייה</u>
5.6	6.2	עד שנה בארץ
2.7	4.8	בין שנה לשנתיים
0.8	2.3	בין שנתיים ל-4 שנים
1.2	0.9	בין 4 שנים ל-7 שנים
89.7	85.8	+8 וילידי הארץ
		<u>סוג אוכלוסייה</u>
83.4	82.4	לא חיילים
16.6	17.6	חיילים

המשך לוח מס' 5.

חוזרים	סך הכל	
		<u>ענף כלכלי¹ (לא כולל חיילים משוחררים)</u>
2.4	1.6	חקלאות, ייעור ודיג
27.2	28.3	תעשייה
1.4	1.3	חשמל ומים
5.7	5.6	בינוי
10.5	11.2	מסחר, שירותי אוכל והארחה
3.5	3.2	תחבורה, החסנה ותקשורת
5.7	6.6	פיננסים ושירותים עסקיים
19.5	21.2	שירותים ציבוריים וקהילתיים
3.4	3.3	שירותים אישיים ואחרים
		<u>משלח יד (לא כולל חיילים משוחררים)</u>
3.4	4.1	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמאים
9.6	9.8	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים
1.5	2.2	מנהלים
13.1	13.0	עובדי פקידות ודומיהם
3.1	3.5	עובדי מכירות וסוכנים
8.1	8.5	עובדי שירותים
1.4	0.9	עובדי חקלאות
16.0	17.2	עובדים מקצועיים
43.8	40.8	עובדים לא-מקצועיים ולא ידוע
		<u>מספר שנות עבודה כולל (לא כולל חיילים משוחררים)</u>
37.8	32.6	עד שנתיים
10.1	9.8	מעל שנתיים ועד 4 שנים
8.0	8.1	מעל 4 שנים ועד 6 שנים
13.4	13.1	מעל 6 שנים ועד 10 שנים
30.7	36.3	+11 שנים
10.1	12.5	ממוצע מספר שנות עבודה
		<u>מספר שנות עבודה במקום האחרון לפני קבלת דמי אבטלה (לא כולל חיילים משוחררים)</u>
79.3	72.4	עד שנתיים
9.0	10.5	מעל שנתיים ועד 4 שנים
3.6	4.7	מעל 4 שנים ועד 6 שנים
3.5	4.4	מעל 6 שנים ועד 10 שנים
4.6	8.0	+11 שנים
2.3	3.4	ממוצע מספר שנות עבודה

1. סך הכל כולל גם לא ידוע.

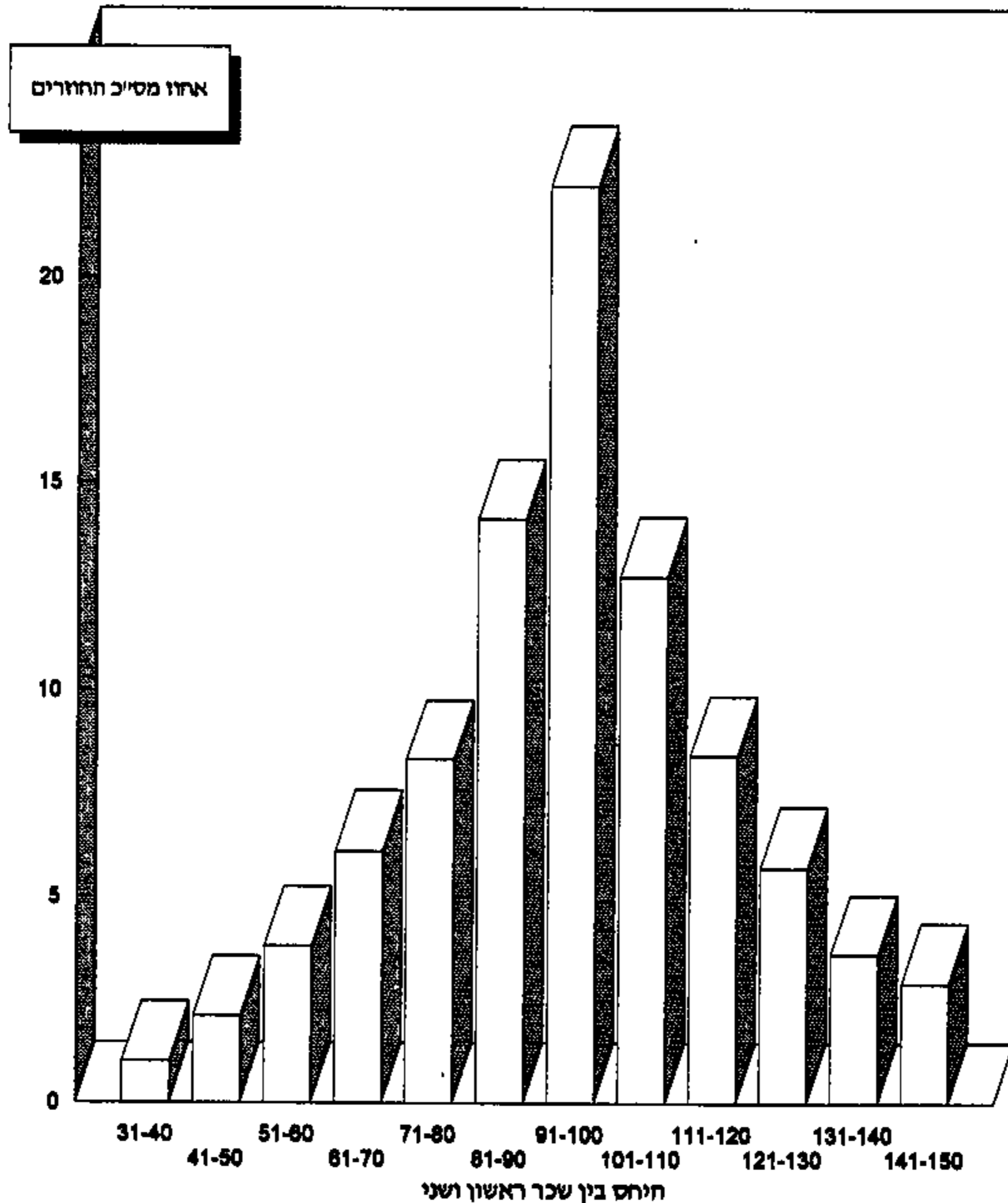
תקופת האבטלה הראשונה ולפני תקופת האבטלה השנייה.

מתוך 85,814 המוכטלים "החוזרים" באו 71,569 מבין המועסקים בכוח העבודה (בעת הגשת התביעה הראשונה). היתר היו חיילים משוחררים (בעת הגשת התביעה הראשונה). כלומר, לא עבדו קודם לאבטלתם. משום כך אין

ו. רמת השכר של המוכטלים "החוזרים" לאחר האבטלה הראשונה

להלן נדון ברמת השכר של המוכטלים "החוזרים" במקום העבודה שעבדו בו לאחר

איור מס' 1. החוזרים לפי היחס בין שכר קובע ראשון ושני



שקדמה לתקופת אבטלה זו (ראה איור מס' 1). 42% עבדו בשכר גבוה יותר ואצל היתר - 5% - לא חל שינוי בשכרם. בין אלה נכללו כנראה גם מובטלים שלא עבדו בין תקופות האבטלה - הראשונה והשנייה - ומשום כך "השכר הקבוע" לצורך חישוב הגימלה לדמי אבטלה נשאר קבוע.

בסך הכל עלה השכר הממוצע הכולל של קבוצת החוזרים ב-3.7%: הירידה הממוצעת

אפשרות לבדוק שינוי ברמת שכרם. מסיבה זו הדיון שלהלן מתייחס רק למובטלים שבאו מבין המועסקים בכוח העבודה.

להלן נתונים המשווים את השינוי ברמת השכר בין העבודה שקדמה לתקופת האבטלה הראשונה ובין העבודה שקדמה לתקופת האבטלה השנייה: 53% מן "החוזרים" עבדו לאחר תקופת האבטלה הראשונה בשכר נמוך (במונחים ריאליים) בהשוואה לשכרם בעבודה

לוח מס' 6. מקבלי דמי אבטלה "החזרים", לפי היחס בין שכר קובע¹ שני וראשון (באחוזים)

יחס בגין רמות שכר ערב אבטלה ראשונה ושנייה	100.0
עד 75	17.3
76-90	18.7
91-100	22.2
101-110	12.7
111-120	8.4
121-130	5.7
131-140	3.6
141-150	2.9
+151	8.4

1. שכר קובע הוא השכר שממנו מחושבים דמי האבטלה.

עבודה בשכר שווה או גבוה יותר היה גדול יותר.

גם הגיל השפיע, בצורה עקיפה, על השינוי ברמת השכר. ככל שהמובטל היה צעיר יותר, הסיכוי לשפר את שכרו היה גדול יותר, משום שהשכר הוא פונקציה התלויה בגיל - ככל שהאדם מבוגר יותר הוותק שלו בעבודה גדול יותר וכתוצאה מכך שכרו גבוה יותר.

משתנים נוספים שהשפיעו בצורה עקיפה דומה על השינוי ברמת השכר הם: סך כל הוותק בעבודה, ותק במקום העבודה האחרון לפני תקופת אבטלה ראשונה ושנת העלייה.

ככל שהאדם צבר יותר ותק בעבודה, כך עולה שכרו וכך קטנים סיכוייו לשפר את רמת שכרו לאחר אבטלה. באופן דומה, אחוז גבוה יותר של העולים החדשים שיפרו את רמת שכרם בהשוואה לוותיקים ולילידי הארץ, משום שהעולים החדשים היו מלכתחילה בעלי שכר נמוך יחסית.

ממצא חשוב נוסף מראה, שבניגוד לכלל שתואר לעיל, לפיו קבוצות בעלות שכר נמוך שיפרו את שכרן בשיעור גבוה יחסית ליתר, לגבי הנשים כלל זה לא פעל. למרות שאחוז גבוה יותר של הנשים קיבלו שכר נמוך ערב תקופת אבטלתן הראשונה, אחוז נמוך יחסית

אצל אלה ששכרם ירד היתה של 20% ואצל אלה ששכרם עלה, היתה עלייה ממוצעת של 35%. המשתנים העיקריים שהשפיעו על גובה השכר בעבודה שלאחר התקופה הראשונה של קבלת דמי אבטלה היו: גובה השכר במקום העבודה הקודם, גיל, מין וזמן שהייה קצר בארץ (עולים חדשים).

ז. גובה השכר במקום העבודה האחרון לפני תקופת האבטלה הראשונה

בין אלה שירדו ברמת השכר נמצא אחוז גבוה יותר של אנשים שעבדו קודם לכן בשכר גבוה יחסית; במקביל, בין אלה שעלו בשכר נמצא אחוז גבוה יותר של בעלי שכר נמוך. בסך הכל, בקבוצה הראשונה, השכר ערב האבטלה הגיע בממוצע ל-72% מן השכר הממוצע במשק. בקבוצה השנייה הוא הגיע ל-55% מן השכר הממוצע במשק.

היינו, ככל שהשכר הקודם היה גבוה יותר, הסיכוי למצוא עבודה באותה רמת שכר או בשכר גבוה יותר היה נמוך יותר. במקביל, ככל שהשכר הקודם היה נמוך יותר, הסיכוי למצוא

לוח מס' 7. מקבלי דמי אבטלה "חוזרים", לפי רמת השכר בעבודה הראשונה והמין (באחוזים)

השכר בעבודה ראשונה כאחוז מן השכר הממוצע במשק	סך הכל	גברים	נשים
עד 25	2.9	0.6	5.3
26-50	33.9	19.4	49.4
51-75	34.8	37.5	31.8
76-100	22.9	33.1	12.0
+100	5.6	9.4	1.5
שכר ממוצע בעבודה הראשונה כאחוז מן השכר הממוצע במשק	63.8	74.2	52.6

בממוצע, בהשוואה ל־86 יום בממוצע בין אלה שעלו ברמת השכר.

הסיבה לכך קשורה כנראה בעובדה שירידה בשכר היתה בעיקר בקרב המובטלים שהיו קודם לכן בעלי שכר גבוה יותר, כאמור לעיל, אשר תחילה לא נטו להתפשר ולעבוד בשכר נמוך בהשוואה לשכרם הקודם ומשום כך המשיכו לחפש ובסופו של דבר כנראה התייאשו למצוא עבודה ברמת השכר הקודם שלהם והתחילו לעבוד בשכר נמוך משהיה להם.

לגבי אלה ששכרם ערב אבטלתם הראשונה היה נמוך, האפשרויות לעבודה היו רחבות יותר ולפיכך היציאה מהאבטלה היתה מהירה יותר יחסית. בסך הכל, ניתן לומר שרוב המובטלים אינם ממצים את מלוא תקופת דמי האבטלה. הם מעוניינים לצאת מאבטלתם ולהתחיל לעבוד אף במחיר ירידת שכרם.

על־מנת לבדוק אילו משתנים בלתי תלויים משפיעים על שינוי ברמת השכר כוצעה, בנוסף למה שנאמר לעיל, גם רגרסיה לוגיסטית. ואכן נמצא, שהמשתנים העיקריים המשפיעים הם: גובה השכר במקום העבודה האחרון ערב תקופת האבטלה הראשונה, הגיל, ותק בעבודה, שנת עלייה, מין ועומק האבטלה. גם כאן, כל

כינייהן שיפרו את רמת השכר שלהן, בהשוואה לגברים (ראה לוח מס' 7).

ח. הוותק במקום העבודה שזיכה בדמי אבטלה בתקופה השנייה

כאמור, אנו מניחים שמובטלים "חוזרים", עבדו לאחר תקופת האבטלה הראשונה. השכר בעבודה זו בשלושת החודשים האחרונים שימש בסיס לחישוב דמי אבטלה בתקופת האבטלה השנייה.

נמצא, שמבין אלה שעבדו תקופה קצרה בין תקופת האבטלה הראשונה לשנייה, אחוז נמוך שיפרו את רמת השכר בהשוואה לזו שהיתה להם במקום העבודה הראשון, כך יש להניח, משום שככל שהוותק במקום העבודה גדל כך משתפרת רמת השכר, ההתחלתי.

ט. משך תשלום דמי אבטלה

תקופת האבטלה הראשונה נמצאה מעט יותר ארוכה אצל אלה שירדו ברמת השכר - 89 יום

לוח מס' 8. מקבלי דמי אבטלה "חוזרים" לפי שינוי ברמת השכר ותכונותיהם בתקופת האבטלה הראשונה (באחוזים)

עלו בשכר	שכר ללא שינוי	ירדו בשכר	סך הכל	
41.8	5.3	52.0	100.0	<u>סך הכל</u>
				<u>מין</u>
43.4	4.5	52.1	100.0	גברים
40.	6.1	53.9	100.0	נשים
				<u>מצב משפחתי</u>
43.5	5.0	51.7	100.0	רווק
41.1	5.4	53.5	100.0	נשוי
				<u>גיל</u>
44.8	5.5	49.7	100.0	עד 24
41.7	5.4	52.9	100.0	29-25
41.1	5.6	53.2	100.0	34-30
41.9	4.6	53.5	100.0	39-35
41.1	4.5	54.4	100.0	44-40
41.0	5.6	53.4	100.0	49-45
38.7	5.6	55.7	100.0	+50
				<u>מספר הילדים</u>
42.2	5.3	52.5	100.0	0
40.5	5.4	54.1	100.0	1
41.7	5.1	53.2	100.0	2
41.8	5.4	52.8	100.0	3
42.6	5.5	51.9	100.0	+4
				<u>סוג הלשכה בשירות התעסוקה</u>
41.5	5.4	53.2	100.0	מבוגרים
44.3	4.8	50.9	100.0	אקדמאים
				<u>גובה השכר הקובע ערב האבטלה הראשונה</u>
67.7	9.9	22.4	100.0	עד 25%
56.3	6.3	37.4	100.0	50-26
39.4	5.1	55.5	100.0	75-51
27.2	4.3	68.5	100.0	100-76
15.0	1.6	83.4	100.0	+100
100.0	100.0	100.0	100.0	
4.6	5.3	1.2	2.9	עד 25%
45.7	40.7	23.9	33.9	50-26
32.8	33.6	36.4	34.8	75-51
14.9	18.7	29.7	22.9	100-76
2.0	1.7	8.8	5.6	+100
				<u>שכר יומי ממוצע כאחוז משכר ממוצע במשק</u>
54.8	56.3	71.5	63.8	
				<u>שנת עלייה</u>
48.3	5.7	46.0	100.0	עד שנה בארץ
40.1	6.7	53.2	100.0	בין שנה לשנתיים
35.8	5.4	58.9	100.0	בין שנתיים ל-4 שנים
40.0	5.6	54.4	100.0	בין 4 שנים ל-7 שנים
41.4	5.2	53.4	100.0	+8 שנים וילידי הארץ

המשך לוח מס' 8.

עלו בשכר	שכר ללא שינוי	ירדו בשכר	סך הכל	
				<u>ענף כלכלי</u>
51.7	6.8	41.6	100.0	חקלאות, ייעור ודיג
39.8	5.5	54.7	100.0	תעשייה
35.8	6.4	57.8	100.0	חשמל ומים
48.9	4.6	46.5	100.0	בינוי
41.1	5.5	53.4	100.0	מסחר, שירותי אוכל והארוחה
42.0	5.1	52.9	100.0	תחבורה, החסנה ותקשורת
41.7	5.0	53.4	100.0	פיננסים ושירותים עסקיים
41.8	5.7	52.5	100.0	שירותים ציבוריים וקהילתיים
45.8	5.8	48.4	100.0	שירותים אישיים ואחרים
				<u>משלח יד</u>
				בעלי מקצועות מדעיים
45.3	4.8	49.9	100.0	ואקדמאים
				בעלי מקצועות חופשיים
41.4	4.8	53.8	100.0	וטכניים
36.5	3.4	60.0	100.0	מנהלים
39.4	5.1	55.5	100.0	עובדי פקידות ודומיהם
41.3	5.0	53.7	100.0	עובדי מכירות וסוכנים
42.4	6.0	51.6	100.0	עובדי שירותים
20.4	7.8	41.8	100.0	עובדי חקלאות
42.8	5.3	52.0	100.0	עובדים מקצועיים
				עובדים לא-מקצועיים
42.2	6.2	51.6	100.0	ולא ידוע
				<u>מספר שנות עבודה כולל</u>
42.8	6.2	51.0	100.0	עד שנתיים
40.7	6.3	53.0	100.0	עד 4 שנים
42.5	5.9	51.6	100.0	עד 6 שנים
42.2	5.3	52.5	100.0	עד 10 שנים
41.0	5.0	54.0	100.0	+11 שנים
				<u>מספר שנות עבודה במקום</u>
				<u>האחרון</u>
41.7	5.7	52.6	100.0	עד שנתיים
36.5	5.6	58.0	100.0	עד 4 שנים
37.4	5.1	57.5	100.0	עד 6 שנים
35.1	4.8	60.1	100.0	עד 10 שנים
30.6	4.5	64.9	100.0	+11 שנים
				<u>משך תקופת עבודה בין שתי</u>
				<u>תקופות אבטלה</u>
35.1	8.5	56.4	100.0	עד 6 חודשים
44.3	4.6	51.1	100.0	7 עד 12 חודשים
44.3	3.4	52.3	100.0	13 עד 18 חודשים
44.9	3.6	51.5	100.0	19 עד 24 חודשים
45.3	3.4	51.4	100.0	25 עד 30 חודשים
46.1	3.5	50.4	100.0	31 עד 36 חודשים
43.9	4.0	52.1	100.0	מעל 37 חודשים

המשך לוח מס' 8.

סך הכל	יורו בשכר	שכר ללא שינוי	עלו בשכר	
<u>מספר ימי אבטלה בתקופה הראשונה (לא כולל הכשרה מקצועית)</u>				
100.0	50.5	7.1	42.4	עד 25 יום
100.0	51.9	6.1	42.0	26 עד 50 יום
100.0	52.1	6.3	41.6	51 עד 75 יום
100.0	50.1	5.8	44.1	76 עד 100 ימים
100.0	53.5	4.2	42.3	101 עד 150 יום
100.0	56.4	3.9	39.8	מעל 151 יום
15.2	14.6	19.8	15.3	עד 25 יום
17.1	16.9	19.3	17.1	26 עד 50 יום
14.0	13.9	16.1	13.8	51 עד 75 יום
12.4	11.9	13.4	13.0	76 עד 100 ימים
29.2	29.7	22.7	29.3	101 עד 150 יום
12.1	13.0	8.7	11.5	מעל 151 יום
87	89	76	86	מספר ימים ממוצע למובטל
<u>סך הכל ימי תשלום</u>				
100.0	54.0	7.9	38.1	עד 75
100.0	54.2	6.7	39.1	76 עד 100
100.0	54.3	7.5	38.2	101 עד 150
100.0	52.4	4.8	42.8	151 עד 200
100.0	51.8	4.0	44.2	201 עד 250
100.0	51.0	4.3	44.8	מעל 251
100.0	100.0	100.0	100.0	
9.2	9.5	13.4	8.3	עד 75
6.3	6.5	7.9	5.9	76 עד 100 ימים
18.2	18.8	25.2	16.5	101 עד 150 יום
20.3	20.2	17.9	20.6	151 עד 200 יום
17.2	17.0	12.8	18.0	201 עד 250 יום
28.8	28.0	22.8	30.7	מעל 251 יום
199	195	180	206	מספר ימים ממוצע למובטל

נמצא, שתופעה זו היא קטנה מאוד. בסך הכל רק רבע אחוז ממקבלי דמי אבטלה בתקופה שבין ינואר 1990 לדצמבר 1993 חזרו למעגל מקבלי דמי אבטלה מדי שנה ומיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה בכל פעם. בין אלה נכללו לא רק "המובטלים הכרוניים", שהם כנראה המנצלים לרעה את חוק ביטוח האבטלה, היינו עובדים תקופה קצרה, רק לשם צבירת זכאות לדמי אבטלה, וחוזרים לקבל דמי אבטלה; ביניהם נכללים גם

המשתנים הבלתי תלויים שהוכנסו נמצאו מובהקים בגלל גודל האוכלוסייה.

י. סיכום ומסקנות

במאמר זה נעשה ניסיון לאמוד את השכיחות של אחת מצורות הניצול לרעה של חוק ביטוח אבטלה, היא החזרה הקבועה למעגל מקבלי הגימלה.

לקבלת דמי אבטלה העומדת לרשותם. כלומר, הם ניסו, כך יש לשער, בכנות, להשתלב בשוק העבודה, אך נפלטו שוב.

ממצא נוסף המחזק הנחה זו היא העובדה, שרובם השתכרו שכר נמוך יותר במקום העבודה שעבדו בו לאחר אבטלתם. כלומר, הם היו מוכנים לרדת בשכרם על מנת לחזור למעגל העבודה.

המובטלים העונתיים, שביניהם אין כאלה המנצלים לרעה את החוק. כלומר, גם רבע אחוז הוא אומדן יתר של תופעה זו של חזרה קבועה למעגל מקבלי דמי אבטלה. מלבד אלה היו בערך 17% שקיבלו בתקופה הנדונה דמי אבטלה יותר מפעם אחת. לגבי אלה נמצא, שהם חזרו לקבל דמי אבטלה לתקופות קצרות בלבד. הם לא מיצו את התקופה המקסימלית

ביבליוגרפיה

- אישי-שלום, י' (1985), כיצד להקטין האבטלה? ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם. אישי-שלום, י' (1984), "ביטוח אבטלה כמאיץ לאבטלה", רבעון לכלכלה, 122: 307-314. גל, ג' (1992), "תולדות ביטוח אבטלה בישראל", בטחון סוציאלי, 38: 119-138. טולידנו, א' (1988), ביטוח אבטלה, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. יניב, ג' (1984), "ביטוח אבטלה ושיעור האבטלה: תיאוריה, ממצאים אמפיריים ולקחים", בטחון סוציאלי, 25: 56-63. יניב, ג' (1990), "אבטלה בישראל - מושגי יסוד", בטחון סוציאלי, 35: 5-14. יעקבסון, ד' (1989), באפס עבודה, תל-אביב: מכון גולדה מאיר לחקר עבודה וחברה. ישיב, ע' (1993), גורמי האבטלה הגבוהה בישראל וכיווני פתרון, תל אביב: מרכז פנחס ספיר לפיתוח ליבנה, ג' (1973), "השפעות כלכליות של הנהגת ביטוח אבטלה בישראל", בטחון סוציאלי, 4: 29-40. מילר, א"ל (תשמ"ז-תשמ"ח), "ביטוח אבטלה - ניתוח הדין המצוי", משפטים, י"ז: 214-249. קואומו, י"א (1973), "בטחון סוציאלי למובטל בישראל", בטחון סוציאלי, 4: 41-50. ריבון, ס' (1992), "הגורמים המשפיעים על משך האבטלה של פרטים המקבלים דמי אבטלה", סקר בנק ישראל, 67: 41-66.

המשפחה ויחסי הדורות בשנים המאוחרות מפרספקטיבה היסטורית

מאת פרופ' תמרה כ' הראבן*

ההסתגלות בשלבים המאוחרים של החיים
בחברה האמריקנית מאז המאה ה-19.

מיתוסים על אודות העבר

המחקר ההיסטורי הפריך את המיתוסים על קיומן בעבר האמריקני של משפחות אידיאליות בנות שלושה דורות. מעולם לא היה עידן שבו מגורי שלושה דורות במשק בית אחד היו ההסדר המשפחתי הדומיננטי. "המשפחות המורחבות הגדולות", שהן חלק מן הפולקלור של החברה התעשייתית המודרנית, היו נדירות מאוד. בדומה למשפחות של היום, גם בעבר נטו המשפחות להתגורר ביחידות גרעיניות. המשפחות ומשקי הבית האמריקניים בתקופה המוקדמת היו פשוטים כמבנה שלהם, ולא כללו קרובי משפחה רחוקים. הדור המבוגר יותר התגורר במשקי בית נפרדים מאלה של ילדיהם. לאור שיעורי התמותה הגבוהים, מרבית הסבים והסבתות בוודאי לא יכלו לקוות שחייהם יהיו חופפים עם אלה של נכדיהם. יהיה זה אפוא חסר שחר

מבוא

הבנת טיב ההסדרים המשפחתיים והתמיכה בקשישים בחברה האמריקנית עמדה בצלם של מיתוסים על העבר מצד אחד ושל טיפול מצומצם בבעיות זמננו, מצד שני. פרספקטיבה היסטורית נחוצה לא רק כדי להבין אילו שינויים התחוללו עם הזמן, אלא גם כדי לקבוע כיצד השפיעו אירועים ונסיבות היסטוריים על כל קוהורטה מבחינת "המטען ההיסטורי" אשר קבוצות שונות נושאות עמן לגיל הזיקנה.¹ יש לבחון את מהלך החיים מתוך פרספקטיבה, להבין את ההשפעה של מצבים היסטוריים על תולדות החיים של קוהורטות שונות ואת ההשלכות של מצבים אלה על ההסתגלות בשנות החיים המאוחרות. לאחר תיאור מתוך פרספקטיבה היסטורית ומבט של מסלול החיים, המאמר בוחן שינויים שהתרחשו בהתנהגות הדמוגרפית במשפחה ובארגון משקי הבית, בתזמון המעברים במהלך החיים ובעזרת קרובי משפחה גברים ונשים, כפי שגורמים אלה השפיעו על

* אוניברסיטת דלור, ניוארק, ואוניברסיטת הארווארד.

המאמר נדפס בתוך: *Generations, Quarterly Journal of the American Society on Aging*, Vol. XVII No. 3 (Summer 1992), pp. 7-12. Reprinted with permission from *Generations*, 833 Market St., Suite 511, San Francisco, CA 94103. Copyright 1992, American Society on Aging. תרגמה מאנגלית עירא כהנמן.

1. קוהורטה היא קבוצת גיל בעלת ניסיון היסטורי משותף.

האמריקנית בת זמננו, המשיך להחקים מתחילת ההתיישבות וראשיתו עוד בעבר האירופי.

מבט היסטורי על מהלך החיים

הדרך הטובה ביותר להבין את התפתחות גיל הזיקנה כבעיה חברתית היא לראותם בהקשר של מהלך החיים כולו ושל השינויים ההיסטוריים המשפיעים על בני אדם בשלבים השונים של החיים. גם הבנת הבעיות המתעוררות היום ביחסי המשפחה בין הקשישים לתומכים בהם בחברה האמריקנית בת זמננו תלויה בהכרת תהליכי השינוי הגדולים יותר שהשפיעו על עיתוי המעברים במהלך החיים ועל יחסי המשפחה והיחסים בין הדורות.

הסתגלותם של יחידים ושל משפחותיהם לתנאים החברתיים והכלכליים שהיה עליהם להתמודד עמם בשנות החיים המאוחרות תלויה בדרכים שבהן הגיעו לגיל הזיקנה (Hareven, 1981). אלה משפיעים על ראייתם את יחסי המשפחה, על ציפיותיהם לתמיכה מקרוביהם ועל יכולת האינטראקציה שלהם עם מוסדות ועם סוכנויות רווחה. כשמשיקים על מהלך החיים מנקודת מבט היסטורית הקשישים אינם נראים כמו קבוצה הומוגנית, אלא כמו קוהורטות של גיל הזוהר דרך ההיסטוריה, כל קוהורטה על ניסיונות החיים שלה, שעוצבו על-פי הנסיבות ההיסטוריות שנתקלה בהן בשלב מוקדם בחיים (Elder, 1978). התבוננות מתוך פרספקטיבה של מהלך החיים מאפשרת לראות במעברים המתרחשים בחייו של היחיד או בחייה של משפחה חלק מתהליך נמשך של שינוי היסטורי.

שינויים דמוגרפיים

השינויים הדמוגרפיים שהתחוללו בחברה האמריקנית מאז סוף המאה ה-19 השפיעו

לטעון, שהתיעוש הרס את המשפחה המורכבת הגדולה של העבר. לאמיתו של דבר, סוג זה של משפחה היה נדיר ביותר.

כמובן, לא היה מעולם, לא באירופה ולא באמריקה, "תור זהב" ביחסי המשפחה של הקשישים. אפילו בתקופה הקולוניאלית לא היה לקשישים ביטחון מבחינת התמיכה המשפחתית, גם אם זכו אז לכבוד רב יותר והיה להם מעמד גבוה יותר בחברה מאשר היום. העובדה, שהורים מזדקנים נאלצו לחתום חוזה עם בניהם-יורשיהם כדי להבטיח לעצמם תמיכה לעת זיקנה בתמורה לאדמה, מעידה על מתיחויות פוטנציאליות ועל אי הביטחון הטמנים בהסדרים כאלה (Greven, 1970; Smith, 1978; Demos, 1973). גם בחברה התעשייתית העירונית של המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20 לא הובטחה תמיכת הילדים בקשישים. תמיכת המשפחה והראגה לקשישים או סוגים אחרים של עזרת קרובים היו תמיד וולונטריים והתבססו על יחסי תן וקח במהלך החיים. אולם קרובי משפחה היו מעורבים ביחסי עזרה הדדית אינטנסיביים יותר מאשר בימינו.

דחיית המיתוס על המשפחה המורחבת הרב-דורית אין פירושה שהקשישים חיו בבידוד. מגורים ביחידות היו תופעה מאוד לא שכיחה במשך כל המאה ה-19, בכל קבוצות הגיל. צורת המגורים האופיינית היתה שבני הדור המבוגר יותר ניהלו משק-בית נפרד מזה של ילדיהם הנשואים. אוטונומיה בגיל הזיקנה, שהתבטאה בחלקה בהזדמנות שניתנה לקשישים לעמוד בראש משק-בית משלהם, נשענה על צורה כלשהי של תמיכה של בן/בת בוגרים חיים בבית, או על נוכחות בני אדם שאינם קרובי משפחה במשק-הבית. האיריאל היה מגורים בקרבת מקום על אותה כפרת קרקע באזורים הכפריים, או באותו בניין או באותה שכונה באזורים העירוניים. "קרבה ממרחק", הדפוס המועדף של יחסים בין-דוריים בחברה

פחות מותאמים מבחינת הזמן עם אלה של המשפחה הקולקטיבית ועקב כך גדלה עוד יותר ההפרדה בין הדורות.

דפוס המעברים שרווח במאה ה-19, כלומר מעברים שהתרחשו באופן הדרגתי יותר ואשר עיתויים היה נוקשה פחות (Modell, Furs-tenberg and Hershberg, 1976), איפשר פיזור רחב יותר של הגילים במשפחה ונתן הזדמנות גדולה יותר לפעילות גומלין בין הורים לילדים מבוגרים. שינויים דמוגרפיים, במשולב עם המהירות הגוברת של תזמון המעברים לבגרות, יותר מן ההפרדה הגיאוגרפית בין משפחת המוצא של היחיד למשפחת ההולדה והנהגת מעברים המוסדרים באופן רשמי וציבורי, כגון חובת פרישה מן העבודה, התלכדו יחד ובודדו והפרידו קבוצות גיל בחברה הגדולה יותר. שינויים אלה יצרו סוגים חדשים של לחצים על צורכי המשפחה והתחייבויותיה.

מעברי המשפחה אל גיל הזיקנה

במאה ה-19 לא התרחשו המעברים ל"קן הריק", לאלמנות והיציאה מראשות משק הבית ברצף מסודר, אלא התפרסו על-פני תקופה ממושכת יותר, יחסית. נשים קשישות התגסו במעברים מובחנים יותר מאשר הגברים, למרות שהמשך נוכחותם של בנים ובנות מבוגרים במשק הבית פירושה היה שהתאלמנות לא בהכרח ייצגה מעבר דרמטי למגורים ביחידות (Chudacoff and Hareven, 1979; Smith, 1979; Hareven, 1981).

השבר הבולט ביותר במהלך החיים היה "התרוקנות הקן" באמצע חייו של זוג. השילוב הקיים במאה ה-20 של נישואים מוקדמים יותר, מספר ילדים קטן יותר בסך הכל, ריכוז ההולדה בשלבים המוקדמים של מחזור חי המשפחה

במידה רבה על תצורת הגילים בתוך המשפחה ועל עיתוי המעברים משלב לשלב במהלך החיים, ומשום כך היתה להם השפעה גדולה גם על שנות החיים המאוחרות (Hareven, 1976; Uhlenberg, 1974, 1978). ירידת התמותה הביאה לאחידות רבה יותר של מהלך החיים של המשפחות האמריקניות והגבירה באורח דרמטי את סיכוייה של היחידה המשפחתית להתקיים בשלמותה מעבר לחייהם של חברה (Uhlenberg, 1974, 1978). סיכוייהם של ילדים לחיות ולהגיע לבגרות ולגדול יחד עם אחיהם ועם שני הורים חיים גדלו עם הזמן.

בדומה לכך גדלו באופן מרשים גם סיכוייהן של הנשים להגשים את התסריט החברתי של חי המשפחה שלהן. ברצף מהלך החיים של האשה, כפי שנקבע בתרבות - נישואין, אימהות, חיים עם בעל במהלך חי ההורות, שיגור הילדים לחייהם ואלמנות - התנסו במאה ה-19 רק 44% מן הכנות שנולדו בשנת 1870 ואשר נשארו בחיים מעבר לגיל 15. שאר 56 האחוזים מעולם לא השלימו דפוס "נורמלי" זה של מהלך החיים, מפני שמתו בצעירותן, או שלא נישאו מעולם, או שהיו חשוכות ילדים, או שנישואיהן הסתיימו עקב מות בעליהן. ואילו במאה העשרים גדל והלך חלקה של האוכלוסייה שחי את חייו ביחידות משפחתיות, אלא אם כן אלה מתפרקות בשל גירושין (Uhlenberg, 1974).

בהשפעתם של גורמים דמוגרפיים, כלכליים ותרבותיים השתנה מאוד במאה הקודמת העיתוי של מעברים כמו עזיבת הבית, כניסה לשוק העבודה ויציאה ממנו, נישואים, הורות, "התרוקנות הקן" והתאלמנות. במאה ה-20 המעבר לבגרות נעשה אחיד יותר בקוהורטות הגיל המתנסות בו, הרצף שלו מסודר יותר וזמניו מהירים יותר. העיתוי נעשה מותאם יותר לפי נורמות גיל ספציפיות מאשר לפי צורכי המשפחה. מעברי החיים של היחיד נעשו

כחלק מהסדר חליפין מיוחד. מגורים בדמי שכירות היו אמצעי חשוב לחליפין בין הדורות, גם כאשר לא היתה ביניהם קרבת משפחה. באמריקה של המאה ה-19, בערך שליש מן הגברים והנשים בגיל עשרים ושלושים, שחיו בקהילות העירוניות, התגוררו יחד עם משפחות זרות. עבור גברים ונשים צעירים הנמצאים בשלב המעבר בין עזיבת בית ההורים להקמת משפחה משלהם, מגורים בבתים של אחרים שימשו מסגרת משפחתית תחליפית. עבור קשישים, ביחוד לאלמנות, סיפק הסדר זה הכנסה נוספת שהיתה דרושה להם כדי להחזיק במקום המגורים שלהם. הסדר זה אף סייע להם להימנע מברידות לאחר עזיבת הילדים את הבית (Modell and Hareven, 1973). במקרים אחדים התחלפו התפקידים; קשישים שלא היו מסוגלים לחיות בגפם ולא היו להם ילדים או קרובי משפחה, עברו להתגורר במשקי-בית של אנשים אחרים. מגורים לבד, תופעה הנעשית שכיתה יותר ויותר בקרב הקשישים בזמננו, היו תופעה נדירה במאה ה-19 (Kobrin, 1976).

אסטרטגיות של המשפחה

המשפחה היתה הסוכן החשוב ביותר בכל הנוגע ליזום המעברים בחיים ולניהולם. תזמון מעברי החיים של בני אדם היה גורם מכריע במאמציה של המשפחה לקיים את שליטתה על המשאבים שלה, במיוחד בעזרת איזון תרומותיהם של בני המשפחה השונים לכלכלת המשפחה. בחברה המודרנית אנו מורגלים לראות במרבית המעברים לתפקידי משפחה ולקריירות עבודה מעברים של היחיד. בעבר היו מעברים של יחידים חייבים להיות מותאמים מבחינת הזמן לצרכים ולהתחייבויות של המשפחה. מעברים מוקדמים בחיים היו קשורים למעברים מאוחרים יותר ברצף

ועזיבת ילדים אחידה יותר את הבית ומוקדם יותר בחיי הוריהם, הביאו להופעה נרחבת יותר של "הקן הריק" כמאפיין את האמצע ואת השנים המאוחרות של החיים (Glick, 1977).² באותו זמן עצמו הביאה נטייתן של נשים להאריך ימים יותר מגברים לתקופת אלמנות ממושכת יותר בגיל המאוחר. שינויים אלה הובילו להפרדה בין הדורות כשההורים עדיין בגיל הביניים, ולחיים ממושכים יותר של זוגות קשישים ושל אימהות אלמנות בלא ילדים במשק הבית.

לעומת זאת, במאה ה-19, גיל נישואין מבוגר יותר, פריון רב יותר ותוחלת חיים קצרה יותר הניבו תצורות משפחה אחרות. תקופת ההורות, שבה נשארו הילדים במשקי הבית, התמשכה זמן רב יותר, לפעמים אף למשך כל חייהם של ההורים. מה שחשוב ביותר הוא, שרק לעתים נדירות מאוד נותר הקן ריק, מפני שבדרך כלל ציפו שבן מבוגר אחד או בת מבוגרת יישארו בבית בזמן שההורים מזדקנים והולכים (Hareven, 1976, 1982).

הורים מזדקנים השתדלו לשמור על האוטו-נומיה שלהם ולהמשיך להחזיק בראשות משקי-הבית שלהם במקום לעבור לגור עם קרובי משפחה או עם זרים. ברור שמחויבות חזקה זו להמשיך ולקיים את האוטונומיה של משקי-הבית עמדה בסתירה לצרכים של בני אדם המזדקנים והולכים. בהעדר תמיכות ציבוריות ומוסדיות נאותות, קשישים שהשתדלו לקיים משקי-בית עצמאי מצאו את עצמם לכודים במלכודת כפולה - מגורים בנפרד מילדיהם והכרח להישען על עזרתם על-מנת שיוכלו להמשיך ולעשות כן.

להורים מזדקנים שלא היו מסוגלים לחיות בגפם היו מצטרפים בן או בת מבוגרים, שחזרו לגור עמם, או שההורים היו עוברים לגור בכיתו של בנם או בתם המבוגרים. זוגות קשישים ללא ילדים, או כאלה שילדיהם עזבו את הבית, היו מכניסים לבית דיירים בשכר

2. בעשור הקודם החל "הקן הריק" להתמלא מחדש בילדים בוגרים צעירים החוזרים אל בית ההורים, או באלה שלא עזבוהו מעולם.

תלות הדדית בין קרובי משפחה

תלות הדדית ועזרה הדדית חלו גם על קרובי משפחה. אלה היו המקור החשוב ביותר של עזרה וביטחון כלכליים ונשאו בעיקר המעמסה של תפקידי הרווחה עבור בני המשפחה כיחידים. בניגוד למיתוס המקובל, העיור והתיעוש לא ניתקו את קשרי הקירבה המסורתיים ואת הדפוסים של עזרה הדדית. התיעוד ההיסטורי הוכיח, שבמאה ה-19 המשיכו להתקיים תפקידי חסדים חשובים של קרובי משפחה, ובייחוד התפקיד המכריע בהקלת ההגירה, במציאת עבודה ומגורים ובעזרה במצבי חיים קריטיים (Hareven, 1978; Anderson, 1971).

במשטר של חוסר ביטחון כלכלי, שבו עזרת קרובים היתה מקור התמיכה הקבוע היחיד, קבעו צורכי המשפחה שבחירותיו של היחיד יהיו כפופות לשיקולים של המשפחה. תחושת המחויבות של היחיד כלפי קרובי המשפחה שלו היתה גילוי של התרבות המשפחתית שלהם. מחויבות להישרדותה של המשפחה, לרווחתה וליכולתה לסמוך על עצמה, היו עדיפים על הצרכים והאושר של היחיד. האוטונומיה של המשפחה, שהיא חיונית לכבוד העצמי ולמעמדה הטוב כשכונה ובקהילה, היתה אחר הצרכים המושרשים ביותר (Har-Even, 1982). עזרה הדדית בין קרובי משפחה, אף-על-פי שהיו ברזכים בה חליפין מקיפים, לא היתה רק עניין של התחשבות. להיפך, היא ביטאה עיקרון כללי של הדדיות מעל למהלך החיים ולאורך דורות. יחידים שכפפו את הקריטריון ואת הצרכים שלהם בפני אלה של המשפחה בתור יחידה קולקטיבית, גם אם לא הקריבו את קורבנם בשמחה, עשו כן מתוך תחושה של אחריות, חיבה ומחויבות משפחתית, ולא מתוך ציפייה לרווח מידי (Hareven, 1982).

הצרכים וההתחייבויות של המשפחה. העיתוי של עזיבת הבית, נישואין והקמת משק בית נפרד היה חייב להיקבע תוך זיקה למשפחת המוצא של היחיד, בייחוד בכל הנוגע לשיקולים של צורכי ההורים המזדקנים.

בנסיבות ההיסטוריות, שבהן היתה עזרת המשפחה המקור היחיד כמעט של ביטחון, ההתחייבויות הרבות שצברו בני אדם כלפי קרוביהם היו מורכבות יותר מאלה של החברה בימינו. נוסף על הקשרים שקיימו עם משפחת המוצא שלהם, היו להם התחייבויות כלפי משפחת פחות ההולדה שלהם וכלפי משפחת המוצא של בן או בת הזוג שלהם. התחייבויות כאלה "יצקו" את היחיד לתוך תפקידים שונים וחופפים, ולעמים גם סותרים, במהלך החיים. העדר תומכים מוסדיים, דוגמת סוכנויות רווחה, פיצוי על אבטלה וביטחון סוציאלי, הגבירו את הלחצים שהופעלו על בני המשפחה.

המשפחות והיחידים נאלצו לסמוך על עזרת קרובי משפחה בתור הבסיס החברתי העיקרי שלהם. עזרת קרובים היתה חיונית להתמודדות עם מצבי חיים קריטיים, כגון אבטלה, מחלה או מוות ועם מעברים רגילים של מהלך החיים. העדר מעברים דרמטיים לחיי בגרות איפשר פעילות גומלין נמרצת יותר בין קבוצות גיל שונות בתוך המשפחה ובקהילה, וסיפק בכך תחושה חזקה יותר של המשכיות ושל תלות הדדית בין בני אדם בשלבי החיים השונים.

אחרי התחלת המאה ה-20, כאשר החל להתפתח בידול רב יותר בין שלבי החיים וככל שהתפקידים החברתיים והכלכליים נעשו קשורים באופן הדוק יותר לגיל, נוצרה הפרדה גדולה יותר בין קבוצות הגיל, תחילה במעמד הבינוני, ומאוחר יותר בשאר חלקי החברה. מגמה זו קשורה קשר הדוק לירידה שחלה בקשרים האינסטרומנטליים בין קרובי משפחה, שהוחלפה באוריינטציה אינדיווידואליסטית וסנטימנטלית כלפי קשרי משפחה והובילה לבידוד גובר של הקשישים (Hareven, 1982).

תמיכה הדורות במהלך החיים

קשרים הדוקים וחליפין הדדיים בין הורים ובין ילדיהם הבוגרים ושאר קרובי המשפחה המשיכו להתקיים לאורך כל המאה ה-19 והם נמשכו, בצורות שונות, בחייהן של משפחות מעמד העובדים והמשפחות האתניות גם כמאה ה-20. הורים ציפו מילדיהם הבוגרים לתמוך בהם בעת זיקנה בתמורה למגוון השי-רותים שסיפקו לילדיהם מוקדם יותר בחייהם. הערכים המשפחתיים שהיו מושרשים בתרבו-יות האתניות שלהם נתנו חיזוק אידיאולוגי ליחסים הדדיים אלה.

מעורבותם של ילדים בוגרים בדאגה להו-ריהם המזדקנים היתה קשורה באופן הדוק לחוויותיהם בשלב מוקדם יותר של החיים, למסורות האתניות והתרבותיות שלהם ולהקשר ההיסטורי המשפיע על חייהם. הסיוע השגרת-י שהגישו ילדים להוריהם המזדקנים הכין את הבמה להתמודדות הילדים עם משברים מאוחרים יותר, כגון התאלמנות אחד ההורים ותלות או מוגבלות בתקופת הזיקנה. למרות המסורת החזקה של עזרה מקרובי משפחה שונים, נשאו הילדים בנטל העיקרי של הטיפול. קרובים רחוקים יותר העניקו עזרה חברתית ומזדמנת, אך האחריות העיקרית נפלה על כתפי הילדים, על-פי רוב על כתפיו של אחד מהם. הנוהג המקובל בחברה האמריקנית של הפרדת מגורים לפי הדורות היה משתנה בעתות חירום או במקרה של מחלה כרונית, נכות או דמנטיה אצל ההורים המזדקנים. ילדים, על-פי רוב בנות, הכניסו את ההורה לביתם רק במ-צבים של הכרח קיצוני - כאשר ההורים היו חלשים מכדי לחיות בגפם או כאשר נזקקו ל-עזרה לשם ביצוע פעולות יומיומיות ולטיפול מתמיד. לא היה שום חוק שקבע מי מבין הי-לדים יהיה "שומר אביו" או "שומר אמו". אם לא היה זה ילד שכבר התגורר עם ההורה, הוכתבה הבחירה לפי יכולתם ונכונותם של הבן

או הבת לקבל את ההורה לביתם, לפי הסכמת או בתמיכת בן או בת הזוג ולפי הנכונות של ההורה להסכים לתוכנית. מרבית "שומרי ההו-רים" נכנסו לתפקיד זה במהלך חייהם; אחרים נדחפו לכך עקב משבר פתאומי במשפחה. אולם חוויות בשלב מוקדם יותר של החיים היו הגורם העיקרי בקביעה מי יהיה זה שיטפל בהורה. ילדים שהיה להם קשר יומיומי הדוק יותר עם הוריהם בשנים שבהן גידלו הם עצמם את ילדיהם, נטו יותר מאחיהם לקבל ל עצמם את האחריות הזאת.

בדרך כלל היה הילד שטיפל בהורה מי שהמשיך להתגורר עם ההורה לאחר שאר אחיו התפזרו לכל עבר. גם כאשר שני ההורים היו בחיים, היה מקובל שלא לעודד את הבת ה-אחרונה שנשארה בבית לצאת ולהינשא, על-מנת להבטיח תמיכה להורים בגיל הזיקנה. מנהג זה היה נפוץ אצל קבוצות אתניות רבות עד מלחמת העולם השנייה. הבנות נשארו בבית ההורים ודחו את נישואיהן עד שהגיעו לגיל העמידה, או שוויתרו כליל על נישואין. החל-טתה של בת המטפלת בהוריה להינשא היתה גורמת מתיחות רבה. בתנאים כאלה היו זוגות שהמתינו זמן רב, לעתים עשרות שנים, למות הוריהם, לפני שיכלו להינשא.

המטפלים בהורה מילאו את המחויבות שלהם במחיר גבוה לעצמם, ואם היו נשואים - במחיר גבוה לבן או לבת הזוג שלהם ולבני משפחה אחרים. הטיפול בהורה פגע בקריירת העבודה של הבת, גרם צפיפות בביתה, ולעתים קרובות יצר מתיחות ולחצים בחיי הנשואין שלה והחליש את יכולתה להתכונן לפרישתה שלה ולפרישת בן זוגה מן העבודה ולקראת תקופת הזיקנה שלהם.

מיקומה של קוהורטה בזמן היסטורי

השוואה בין שתי קוהורטות של ילדים בוגרים

ציפיותיהם זה מזה ומן הדור הצעיר יותר. האידיאלים שלהם באשר לעזרת קרובים היו חלק מן המסורת שלהם ועיצבו אסטרטגיית הישרדות, שהועברה מן התרבויות שלהם בטרם היגרו. הם התאימו את האידיאולוגיה שלהם לצרכים, לדרישות ולמגבלות שיצר אי-הביטחון של הסביבה התעשייתית.

שתי קוהורטות הילדים כאחד היו מעורבות בצורה עמוקה בדאגה להורים מזדקנים, שהיתה מושרשת בחוויות של השלב המוקדם של חייהם ואשר חזקה עקב המסורות האתניות והתרבות המשפחתית שלהם. כולם עברו חיבת רות שכללה ציפיות ואידיאלים דומים לאלה של ההורים שלהם, אבל נתקלו באתגר ליישם בנסיבות היסטוריות שונות. הם נאבקו כדי לשמור על הערכים שקיבלו מהוריהם, אבל לחצים חדשים, שאיפותיהם שלהם וצמיחת סוכנויות ביורוקרטיות הביאו אותם לשנות אי-דיאלים אלה. שתי הקוהורטות גילו אמבי-וולנטיות לגבי המחויבות להיות המטפל הבל-עדי כמעט בהורים המזדקנים. מעבר לדילמות משותפות אלה היו הבדלים גדולים מאוד בין שתי הקוהורטות. קוהורטת הילדים הגדולים יותר הציבה בעדיפות ראשונה את ההתאוששות מן השפל הכלכלי ואת המאמץ לצוף על-פני המים מבחינה כלכלית. בעיניהם הישרדות המשפחה בתור יחידה קולקטיבית נשארה המטרה העליונה, ולא עשיית קריירה אישית. בשל כך הם מתחו את המשאבים שלהם עד קצה גבול היכולת על מנת להשאיר את ההורים המזדקנים בביתם ולתמוך בהם זמן רב ככל האפשר.

הקוהורטה הצעירה יותר, שניצלה את היתרונות שהביאה עמה ההתאוששות הכלכלית שבעקבות המלחמה ואת ההטבות בצורת

בקהילה אמריקנית מתועשת חושפת הבדלים גדולים בדאגה להוריהם המזדקנים. היא נותנת פרספקטיבה על השינוי החל במרוצת הזמן ההיסטורי ומאפשרת להבין כיצד עוצבו דפוסי העזרה של כל קוהורטה על-פי נסיבות היסטוריות וערכי תרבות המשפיעים על חייהם.³

דור ההורים נולד לפני שנת 1900 והיגר לניו-אינגלנד כדי לעבוד ב"Amoskeag Mills", מפעל הטקסטיל הגדול ביותר בעור-לם, במנצ'סטר, ניו-המפשייר. הילדים, שרובם נולדו בארצות-הברית, שייכים לשתי קוהורטות: אלה שנולדו בין השנים 1910-1919, בגרו בימי השפל הכלכלי הגדול; הצעירים יותר, שנולדו בין השנים 1920-1929, הגיעו לבגרות בימי מלחמת העולם השנייה (Hareven, 1982).

בעיני ההורים היו קרובי המשפחה המקור הבלעדי, פחות או יותר, של עזרה במהלך חייהם. הם ציפו לכך שהתמיכה העיקרית שיקבלו בעת זיקנה תבוא מילדיהם, ולא ממרסדות וממן המשלה. אמונתם במשפחה המספקת את צרכיה בעצמה הביאה אותם לראות בתמיכה הציבורית דבר משפיל. כפי שאמר אדם ממוצא קנדי-צרפתי בראיון: "אז לא היו להם מעונות לאנשים זקנים כמו שיש היום. באותם ימים הילדים הם שטיפלו בהורים. היום 'תוקעים' את הזקנים באיזה מקום, כדי להיפטר מהם. הילדים רוצים קצת יותר את החופש שלהם והם אינם רוצים לסחוב על גבם הורים שהם סניליים, חולים או משהו כזה."

הישענות הורים על תמיכת קרובי משפחה, ולא על סוכנויות ציבוריות, נבעה מן הרקע האתני שלהם. מעורבותם בעזרה הדדית של קרובים ייצגה את המשכתו של מנהג קודם של יחסי חליפין, כמו גם אידיאולוגיה שעיצבה את

3. ניתוח זה של הקוהורטות במנצ'סטר, ניו המפשייר, מתבסס על פרויקט ממושך יותר (Hareven and Adams, 1993). איסוף הנתונים וניתוחו של פרויקט זה מומנו בידי המכון הלאומי להזדקנות. המחברת מכירה תודה על תמיכתו באמצעות המענקים האלה: Research Career Development Grant (5 KO4 AG 00026); Research Grant (1 RO1 AG 02468).

הזקן. שתי הקוהורטות היו קוהורטות של מעבר מסביבה של מעורבות עמוקה לתמיכה בהורים מזדקנים, שקיבלה את חיזוקיה מערכים משפחתיים ואתנים חזקים וגם מערכים וסג-גונות-חיים אינדיווידואליסטיים, שצמחו לאחר תקופת מלחמת העולם השנייה. בתהליך היס-טורי זה החיים של הקוהורטה המבוגרת יותר תאמו במידה רבה יותר לתסריט התרבויות האתניות והמשפחתיות המסורתיות שלה, ואילו הקוהורטה הצעירה יותר, ככל שנעשתה אמרי-קנית יותר, נמשכה לעבר הערכים האינדיווידואליסטיים יותר של המעמד הבינוני.

השלכות היסטוריות

ההבדל בין החוויות והעמדות של שתי הקוהורטות משקפים שינויים גדולים בעמ-דות כלפי העזרה הבין-דורית, היחסים עם קרובי-משפחה וערכי המשפחה בחברה האמ-ריקנית. היפרדות גוברת בין משפחת המוצא למשפחת ההולדה במשך המאה הקודמת, בשילוב עם הפרטה של חיי המשפחה ובמיוחד השחיקה בכל הנוגע לעזרה הדדית בין קרובי משפחה, נטתה להגביר את אי הביטחון והבדידות של בני אדם מזדקנים, במיוחד בתחומי הצרכים שאינם מכוסים בתוכניות הרווחה הציבוריות.

בעוד שכמה מן הדפוסים ההיסטוריים האי-טנסיביים של יחסי הגומלין בין קרובי משפחה נשמרו אצל מהגרים מן הדור הראשון, אצל השחורים ובמשפחות של מעמד הפועלים, התרחשה במשך הזמן החלשה הדרגתית של העזרה ההדדית בין קרובי משפחה. מחקרים גרונטולוגיים, העומדים על כך שעזרת קרובי המשפחה לקשישים עדיין מתקיימת בחברה של ימינו, לא תיעדו את עוצמתה, איכותה וע-קיבותה של עזרת הקרובים שהקשישים מקבלים מקרוביהם (Sussman, 1959; Lit-)

הכשרה מקצועית ולימודים שניתנו לצעירים ששירתו בצבא, ניסתה לחלץ את עצמה מן השפל והאבטלה של מעמד הפועלים ולעלות לסגנון החיים של המעמד הבינוני (Elder and Hareven, 1992). יש אירוניה בכך, שקוהורטת הצעירים יותר חונכה בידי הוריה לשאוף לקידום בתעסוקה ולפתח סגנונות-חיים של המעמד הבינוני; לאחר שהשיגו מטרות אלה היו ילדים אלה זמינים פחות להוריהם בעת שאלה נזקקו להם בזיקנתם.

קוהורטת הילדים הצעירים יותר עברה לאופן חשיבה אינדיווידואלי יותר. הם מתחו גבולות נוקשים יותר בין המשפחה הגרעינית לקרובי המשפחה. את רוב מרצם הפנו אל ילדיהם שלהם ולעתידם הם, ולא אל הוריהם. הם ראו את עצמם נפרדים ממשפחת המוצא שלהם ושמרו על הפרטיות של המשפחה הגרעינית שלהם. דבר זה התבטא גם בהעדפה שלהם לגור בנפרד מן הדור המבוגר יותר. כפי שניסח זאת בראיון ריימון שאמפיין (Ray-mond Champagne), שנולד בשנת 1926: "אני מאמין שנישואין הם דבר מקודש מאוד. הם צריכים להיות במצב של בעל-אשה, כלי מישהו נוסף... כשהייתי צעיר יותר שמעתי, שמשפחות הכניסו לביתן את ההורים הקשי-שים. תמיד חשבתי שאנשים אלה [שהכניסו לביתם הורים זקנים] לא חיו חיי נישואים מלאים. לא הייתי רוצה להיות בנעליהם ולא הייתי רוצה להעמיד את ילדי במצב כזה". חברי קוהורטה זו גילו אמביוולנטיות כלפי הכנסת הורים קשישים תלויים לביתם. הם עזרו להוריהם בעיקר בכך שסיפקו להם שירותים וסיוע, אבל לא הכניסו אותם לביתם. הם נטו, יותר מחברי הקוהורטה המבוגרת, להעביר את הוריהם הפגועים בגופם או בנפשם, לבתי אבות או לפנות לקבלת עזרה מוסדית.

אולם לא קוהורטת הילדים הצעירים ולא זו של המבוגרים יותר היתה משוחררת מן הסי-בוכים הכרוכים בטיפול בבעיות של סיוע לדור

של המשפחה ומהגדרתם מחדש. שינויים בתפקידים ובערכים - במיוחד החלפתה של ההשקפה האינסטרומנטלית על המשפחה בהשקפה שסנטימנטליות ואינטימיות היו הכוחות המלכדים העיקריים שלה - הובילו להחלשת תפקידה של עזרת קרובי המשפחה, בייחוד במשפחות של המעמד הבינוני.

במהלך המאה ה-19 ויתרה המשפחה על תפקידים רבים, שהיו מרוכזים בה בעבר לטובת מוסדות חברתיים אחרים. הנסיגה מחיים ציבוריים ומחויבות גוברת לפרטיות במשפחה המודרנית של המעמד הבינוני, קבעו גבולות חדשים יותר בין המשפחה לקהילה והגבירו את הפרדה בין קבוצות גיל שונות במשפחה ומחוצה לה. העברת פונקציות הרווחה החברתית, שהיו מרוכזות בעבר בידי המשפחה, למוסדות החברה בכללותה התריפה עוד יותר את הבעיה של העדר עזרה הדרושה לקשישים. המשפחה חדלה להיות המקור הזמין היחיד של עזרה לבני המשפחה התלויים בה, ואילו הקהילה - למרות שחדלה לסמוך על המשפחה בתור סוכן הרווחה והפיקוח החברתי העיקרי - לא פיתחה סוכנויות חליפיות מתאימות לטיפול בקשישים תלויים.

העברה זו של האחריות יצרה לא מעט אי-בהירות, בייחוד בציפיות לעזרה ולתמיכה בקשישים מצד קרובי המשפחה שלהם. מצד אחד, ההנחה היא, שמדינת הרווחה שחררה את הילדים מן ההתחייבות לתמוך בהורים בעת זיקנה; מצד שני, אמצעים ציבוריים אלה אינם מספיקים מבחינה כלכלית, ובתחומים אחרים הם אינם מספקים את סוג התמיכה והחברתיות שסיפקה באורח מסורתי המשפחה. דווקא עמיתות זו, וכישלונה של החברה האמריקנית להשלים את התהליך ההיסטורי של העברת תפקידים מן המשפחה למגזר הציבורי ולחזק את יכולתה של המשפחה לממש את אחריותה, הם שהיו לאחד המקורות העיקריים של הבעיות, הניצבות היום בפני הקשישים.

(wak, 1965; Shanas et al., 1968). כל עוד אין ראיות שיטתיות בתחום זה, יהיה זה משגה להניח, שקרובי משפחה נושאים, או צריכים לשאת, בחלק הארי של האחריות לסיוע לקשישים.

הקשר שיש לקשישים בימינו עם קרובי משפחה, לפי ממצאיהם של שאנאס ועמיתיו (Shanas et al., 1968) ושל אחרים, עשוי לייצג מאפייני התנהגות של קוהורטות אחדות, ולא דפוס התנהגות מתמשך (Hareven, 1978). הקוהורטות שהן עתה קשישות, ובמיוחד הקשישים מאוד, העבירו עמם את העמדות ההיסטוריות ואת המסורות של הישענות חזקה על קרובי משפחה, שרווחו בצעירותם, בראשית המאה. כאשר יגיעו הקוהורטות העתידיות לגיל זיקנה, ייתכן מאוד שלא תהיה להן תחושה חזקה כזאת של תלות משפחתית הדדית ואפשר גם שלא יהיה להם מספר מספיק של קרובים זמינים שאפשר לסמוך עליהם. יהיה זה אפוא משגה להשאיר את הטיפול בבני המשפחה בידי הקרובים בתקופה שבה קטנו מאוד הסיכויים שהם יעשו כן בהצלחה.

כמו-כן, אין לעשות שימוש שגוי בראיות היסטוריות על הימשכותם של היחסים בין קרובי המשפחה כדי לתמוך בהצעות לשוב ולעביר את האחריות לרווחה מן המגזר הציבורי למשפחה ללא תמיכות בסיסיות נוספות. הניסיון ההיסטורי לימד איזה מחיר גבוה נאלצו קרובי משפחה לשלם על-מנת לעזור זה לזה בהעדר תמיכות חברתיות נאותות. יש בכך משום אזהרה שלא לעשות רומנטיזציה של יחסי קרובי משפחה, ובמיוחד אין מקום לנסות ולהחזיר למשפחה את האחריות לתמיכה בקשישים, בלי שתינתן עזרה ממשלתית מספקת לקרובים המטפלים בהם.

השינויים העיקריים שהובילו לבידוד הקשישים בחברה של היום נבעו לא כל כך משינויים במבנה המשפחה או מסידורי המגורים, כפי שטוענים בדרך כלל, אלא מהשתנות תפקידיה

ביבליוגרפיה

- Anderson, M.S. (1971), *Family Structure in Nineteenth Century Lancashire*, Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Chudacoff, H. and Hareven, T.K. (1979), "From the empty nest to family dissolution", *J. of Family History* 4(1): 69-84.
- Demos, J. (1978), "Old age in early New England", in: Demos, J. and Boocock, S. (eds.), *Turning Points: American Journal of Sociology*, 84 (Supplement).
- Elder, G. (1978), "Family history and the life course", in: Hareven, T.K. (ed.), *Transitions: The Family and the Life Course in Historical Perspective*, New York: Academic Press.
- Elder, G.H. and Hareven, T.K. (1992), "Rising above life's disadvantages: from the great depression to global war", in: Modell, J., Elder, G.H., Jr. and Parke, R. (eds.), *Children in Time and Place*, New York: Cambridge University Press.
- Glick, P.C. (1977), "Updating the life cycle of the family", *J. of Marriage & the Fam.* (Feb.): 5-13.
- Greven, P. (1970), *Four Generations: Population, Land and Family in Colonial Andover, Massachusetts*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hareven, T.K. (1976), "The last stage: Historical adulthood and old age", *Daedalus American Civilization: New Perspectives* 105(4): 13-17.
- Hareven, T.K. (1978), "Historical changes in the life course and the family", in: Vinger, J.M. and Cutler, S.J. (eds.), *Major Social Issues: Multidisciplinary View*. New York: Free Press.
- Hareven, T.K. (1981), "Historical changes in the timing of family transitions: Their impact on generational relations", in: March, J.G. et al. (eds.), *Aging: Stability and Change in the Family*, New York: Academic Press.
- Hareven, T.K. (1982), *Family Time and Industrial Time*, Cambridge, England: Camb. Univ. Press.
- Hareven, T.K. and Adams, K. (1993), "The generation in the middle: cohort companies in assistance to aging parents in an American community", in: Hareven, T.K. (ed.), *Aging and Generational Relations in Historical and Comparative Perspective: Essays from the Delaware Conference*.
- Kobrin, F.E. (1976), "The fall of household size and the rise of the primary individual", *Demography* (February): 127-138.
- Litwak, E. (1965), "Extended kin relations in an industrial democratic society", in: Shanas, E. and Streib, G.E. (eds.), *Social Structure and the Family: Generational Relations*, Engelwood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Modell, J. and Hareven, T.K. (1973), "Urbanization and the malleable household: Boarding and lodging in American families", *Journal of Marriage and the Family*, 35: 467-479.
- Modell, J. Furstenberg, F. and Hershberg, T. (1976), "Social change and transitions to adulthood in historical perspective", *Journal of Family History*, 1: 7-32.
- Shanas, E., et al. (1968), *Old People in Three Industrial Societies*, New York: Atherton Press.
- Smith, D.S. (1973), "Parental power and marriage patterns: Analysis of historical trends in Hingham, Massachusetts", *Journal of Marriage and the Family*, 35.
- Smith, D.S. (1979), "Life course, norms, and the family system of older Americans in 1900", *Journal of Family History*, 4: 285-299.
- Sussman, M.B. (1959), "The isolated nuclear family: Fact or fiction?", *Social Problems*, 6: 333-347.
- Uhlenberg, P. (1974), "Cohort variations in family life cycle experiences of U.S. females", *Journal of Marriage and the Family*, 34: 284-292.
- Uhlenberg, P. (1978), "Changing configurations of the life course", in: T.K. Hareven, (ed.), *Transitions: The Family and the Life Course in Historical Perspective*, New York: Academic Press.

מעונות לזקנים הפועלים ללא רישיון: איכות הטיפול ותהליך הפיקוח

מאת ד"ר רחל פליישמן, אילנה הולצר, דרור ולק, ג'ני מנדלסון, ** גד מזרחי,
מרים ברגיורא, ** פאני יוז**

מבוא

רות לזקן בפעולה לאתר את המוסדות האלה, כדי לשפר את איכות הטיפול הניתן בהם או להביא לסגירתם. יוזמת השירות לזקן לוותה בהתעניינות ציבורית בעקבות פרסומים בעיתונות וגילויים על הזנחה והתעללות בזקנים שהתרחשו באחד המעונות במרכז הארץ. המעונות הפועלים ללא רישיון הם בדרך כלל מעונות פרטיים קטנים, הפועלים בעיקר למטרות רווח כלכלי. מעונות אלה אינם מקיימים את תקנות חוק הפיקוח על המעונות ואיכות הטיפול בהם נמוכה. משום כך בעלי המעונות האלה אינם פונים לשירות לזקן כדי לקבל רישיון להפעילם והם ממשיכים לפעול בצורה לא חוקית וללא פיקוח. יחד עם זאת, רוב המשפחות ורוב הזקנים אינם מתלוננים על המצב במעונות הללו. לא מעטים מהם אף מביעים שביעות רצון מן הטיפול הניתן להם. בשביל רבים המעונות הקטנים האלה משמשים תחליף לבית המשפחה של הזקן. בדרך כלל

הפיקוח הממשלתי על המעונות לזקנים עצמאיים ותשושים מבוצע באמצעות השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה. במסגרת תוכנית חומש ניסיונית לשיפור מערכות הפיקוח על המעונות הוחל גם השימוש בשיטת הרף¹, שהוא היום שיטת הפיקוח השגרתית המקובלת בשירות לזקן, על כל המוסדות לזקנים עצמאיים ותשושים. ברחבי הארץ פועלים היום 220 מעונות בערך, ובהם מתגוררים יותר מ-12,000 זקנים (פליישמן ואחרים, 1995). עד שנת 1992 הופעל הפיקוח רק במעונות שפנו לשירות לזקן וביקשו לקבל רישיון או לחדשו.

בשנת 1992, בעקבות פתיחתם של מעונות רבים ללא רישיון, בעיקר במחוז המרכז ובירושלים, והפרסומים על קיומם, החל השי-

* ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

** השירות לזקן, משרד העבודה והרווחה.

תודת המחברים למפקחי השירות לזקן: לעובדים הסוציאליים ולאחיות, העושים את עבודתם כמסירות. אנו מודים לכל חברי צוות המכון, שסייעו במהלך העבודה בעצות ובהערות, ובמיוחד לחברותינו בצוות: אאידה דיניה, ד"ר גבריאלה היילברון ומטי מויאל. ג'ני רחנסלר ובלהה אלון ערכו ושיפרו בהרבה את המאמר.

1. שיטת הרף לפיקוח, למעקב, להערכה ולשיפור מתמיד באיכות הטיפול פותחה בידי צוות איכות הטיפול בג'וינט-מכון ברוקדייל והותאמה לצורכי הפיקוח על מעונות לזקנים עצמאיים ותשושים בשיתוף השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה ועל בתי-חולים לחולים כרוניים בשיתוף שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות.

פתע שהפצעים מלאים תולעים. מצב כזה אינו קיים במעונות הפועלים ברישיון.

- זקנים רבים נמצאו כשהם קשורים למיטה או לכיסא במשך שעות. עקב כך נאלצו לעשות את צורכיהם במקום מושבם. במקרים אחרים נמצאו על גופם סימני חבלה חיצוניים.

ליקויים נוספים שנמצאו היו, למשל, מרווחי-זמן גדולים בין הארוחות, בכמה מקרים הושארו זקנים ללא אוכל למשך 15 שעות. לפעמים לא קיבלו שתייה, ואפילו מים, במשך כל היום; כמה זקנים סבלו מהתייבשות.

ברוב-רובם של המעונות הפועלים ללא רישיון הצוות המטפל מורכב מן המנהל ואשתו ומעובדי ניקיון בלבד. באחד הביקורים נמצא, שעובדת לא מקצועית הכניסה לזקנה קטטר. במעונות רבים מאוד אין התייחסות לבעיות סוציאליות, לקשר עם המשפחה ולהרגשת בדידות. זקנים רבים סיפרו למפקחות שהם מקבלים מעובדי המעון יחס גרוע ואלה גם מנצלים לרעה את סמכותם.

במעונות פרטיים רבים אין רופא קבוע ואין בהם כוח-אדם מקצועי, כגון אחיות ועובדים סוציאליים. רוב ה"מטפלים" העובדים בהם לא קיבלו כל הכשרה מיוחדת לעבודתם. במעונות פרטיים רבים אין שטחים ציבוריים, אין חדרי שירותים ואין מקומות אחסון לכביסה מלוככת, לכלים סניטריים וכדומה. ברובם שוררת צפיפות רבה בחדרי המגורים ולזקנים אין שום פרטיות, לחדרי המגורים ולבתי השימוש אין דלתות.

השירות לזקן מחויב, על-פי חוק הפיקוח על המעונות, התשמ"ו-1986, לאתר את המוסדות האלה, במיוחד לאחר שנודע ברבים המצב הקשה הקיים בהם. כחלק מתוכנית החומש הניסיונית לשיפור מערכת הפיקוח נבנתה תוכנית התערבות שנועדה לאתר את כל המעונות הפועלים בארץ ללא רישיון, לבקר בהם ולבדוק אם המעון עומד בקריטריונים הבסיסיים הנדרשים כדי להיכנס לתהליך הפיי

הזקן ובני משפחתו כלל אינם ערים לחשיבות התנאים שהפיקוח דורש ממעונות לזקנים ואינם תובעים לתקן את הטעון תיקון. נוסף על כך, רוב המעונות האלה ממוקמים במרכזי הערים, בקרבת מקום למגורי המשפחות של הזקנים, דבר המקל על המשפחות לשמור על קשר רצוף עם קרוביהן. המשפחות עומדות תחת איום מתמיד שאם יתלוננו על המעון או יעלו נגדו תביעות, יוחזר הזקן הביתה, דבר שאינו אפשרי מבחינתן. על-פי רוב גם אין ביכולת המשפחות האלה לשלם עבור החזקת הזקן במעון הפועל ברישיון, שעלותו גבוהה בהרבה.

הליקויים שנתגלו במעונות הפועלים ללא רישיון חמורים הרבה יותר מאלה שנמצאו במעונות בעלי רישיון, והם נוגעים לצרכים הבסיסיים ביותר הדרושים לאדם כדי להתקיים. להלן כמה דוגמאות של ליקויים שנמצאו ושעליהם דיווחו מפקחות השירות לזקן:

- אשה התקבלה למעון פרטי ללא בדיקת רופא וללא הצגת מסמכים רפואיים. האשה, חולת סוכרת, לא קיבלה תרופה למחלתה במשך כמה ימים ועקב כך נכנסה למצב של הלם.

- זקן שסבל מכאבים קיבל מעובד במעון תרופה להרגעה במינון גבוה ללא מרשם רופא וללא בירור רפואי. הזקן הובהל לבית-חולים במצב קשה.

- זקנים הושארו לשכב במיטותיהם בתוך הפרשותיהם, בלי מצעים או שהמצעים לא הוחלפו במשך כל היום והלילה.

- באחד המעונות לא היה בית-שימוש ובמקומו הוצב לשימוש הזקנים דלי מאחורי וילון.

- כ"עונש" על התנהגותם נהגו המטפלים לנעול את הזקנים בחדרם. במקרה זה נאלצו המפקחות להיכנס דרך התלון כדי לבדוק את המצב.

- במקרים אחדים נמצאו במעונות כאלה זקנים אשר כתוצאה מטיפול לקוי והזנחה סבלו מפצעי לחץ. המפקחת האחות מצאה בביקור

המעונות הללו חשובה לקביעת מדיניות ותכנון לעתיד. מידע על המאפיינים של מנהלי המעונות חשוב גם הוא משום שהמנהל הוא בעל העמדה המרכזית ביותר במערכת הארגונית של המעון והוא זה המכתיב את הגישה הטיפולית ואת דרכי העבודה במעון. ההשערה היא, שבתהליך פיקוח תקין יימצא הבדל של ממש ברמת איכות הטיפול בין מעונות אשר המפקחות המליצו לנקוט נגדם הליכים משפטיים לקראת סגירתם (מעונית עם איכות טיפול גרועה ביותר שאינה ניתנת לשיפור), ובין מעונות שהמליצו להכניסם למסגרת הפיקוח השגרתי של השירות לזקן (מעונות עם איכות טיפול נמוכה אך ניתנת לשיפור). המלצה זו אמורה לשקף את רמת איכות הטיפול במעון ואת האפשרות שהמעון יתאים את עצמו לדרישות התקנות. השערה נוספת היתה, שככל ששיעור חומרת הליקויים במעון גבוה יותר, המפקחת תיטה יותר להמליץ על סגירתו. לעומת זאת, אם שיעור חומרת הליקויים במעון נמוך, המפקחת תיטה להמליץ על הכנסת המעון לתהליך הפיקוח השגרתי. לדוגמה, מעון בעל מספר ליקויים גדול שחומרתם קלה, הסיכוי לתקנם גדול יותר מזה של מעון בעל מספר ליקויים קטן יותר שחומרתם גדולה. השערה נוספת היא, שיימצא קשר בין המלצת המפקחות ובין יכולת המעון לתקן ליקויים. הציפייה היא, שככל שהמעון יהיה בעל פוטנציאל גדול יותר לתיקון הליקויים שנמצאו בו ולהעלאת רמת איכות הטיפול בו לדרגה הנדרשת, כך תיטה המפקחת להמליץ להכניס את המעון למסגרת הפיקוח השגרתי, וככל שיכולת תיקון הליקויים נמוכה יותר והפוטנציאל לשיפור הליקויים שנמצאו קטן יותר, כך תיטה המפקחת להמליץ על סגירה.

לבסוף, תיבדק השאלה, האם פעולת המיון הראשוני אכן הביאה לסגירת מעונות או להכנסתם למסגרת של תהליך הפיקוח השגרתי על-פי המלצת המפקחות והאם אכן ננקטו צעדים בהתאם להמלצות. לשאלה זו יש

קוח השגרתי. כמורכב נקבע, שעל השירות להכניס את המעונות הפרטיים האלה לתהליך הפיקוח השגרתי או להביא לסגירתו המידית של כל מעון שלא יעמוד בדרישות החוק. לגבי מעונות שרוב דייריהם זקנים סיעודיים על השיירות לזקן לדאוג להעברתם לטיפול משרד הבריאות.

בשלב הראשון היתה המטרה העיקרית של השירות לזקן להביא לסגירתם של מעונות רבים ככל האפשר, שנמצאו לא מתאימים לתפקידם ובלתי מסוגלים לתקן את הליקויים שנמצאו בהם. הכוונה היתה למנוע את המשך פעולתם הלא חוקית. בשלב השני התכוון השירות להמשיך ולפעול ככוח מרתיע, ולסכל ניסיונות של יזמים המבקשים לפתוח ולהפעיל מעונות לזקנים למטרות רווח בלי רישיון הפעלה.

תוכנית ההתערבות כללה ביקור של מפקחת שהיא עובדת סוציאלית ושל מפקחת שהיא אחות במעונות הפועלים ללא רישיון. במהלך ביקור כזה נבדקו, בעזרת "שאלון מיון ראשוני של מעונות הפועלים ללא רישיון", מספר נושאים, כגון התאמת המבנה, ציוד, החזקה וניקיון, כוח-אדם, שירותים סיעודיים וסוציאליים, מצב הזקנים והתאמת מנהל המעון לתפקידו. בסיכום הביקור ועל-פי הממצאים היו המפקחות אמורות להעריך את יכולתו של מנהל המעון לעמוד בדרישות ולהמליץ על הכנסתו של המעון לתהליך הפיקוח והרישוי או על סגירתו.

שאלות והשערות המחקר

המחקר הנוכחי נועד לבדוק את מאפייני המעונות שבוצעו בהם ביקורי סינון בשנים 1992-1994 ואת מאפייני תהליך הפיקוח במעונות אלה ותקינותו, ולהעריך את תוצאות תהליך הפיקוח כמדד לאפקטיביות התערבות מערכת הפיקוח.

קבלת תמונה מסודרת ועדכנית של מאפייני

1992-1994 היו מרוכזים באיזור המרכז (80% בערך), ומספר קטן של מעונות (20% בערך) נמצאו באזורי הצפון והדרום. במרבית המעונות התגוררו בין שלושה ל-20 דיירים (98%), בעיקר זקנים תשושים, שרבים מהם תשושי נפש וסיעודיים. במעונות שנבדקו כמעט לא נמצאו זקנים עצמאיים.

המאפיינים של מנהלי המעונות

גילם הממוצע של מנהלי המעונות הפועלים ללא רישיון הוא 46 שנים וסטיית התקן היא 9.6 שנים. ממוצע שנות הוותק שלהם בניהול מעונות הוא 5.5 שנים, וסטיית התקן 5.9 שנים. רק למנהלים מעטים יש השכלה אקדמית (20% בערך); לשליש מהם בערך (34%) יש תעודת בגרות או השכלה אקדמית חלקית; לשליש בערך אין תעודת בגרות; 11% מהם הם בעלי השכלה יסודית בלבד. רק 19% מן המנהלים (18 מנהלים בסך הכל) עברו קורס ניהול או קורס למנהלי בתי-אבות. נוסף על כך, העריכו המפקחות את כישורי הניהול של המנהלים. ההערכה התבססה על מאפיינים דמוגרפיים, על מקצועיות והערכה אישית ועל תצפית על מצב הניהול במעון. נמצא, ש-60% מן ההערכות היו בינוניות ולא טובות, 14% בערך קיבלו ציון "גרוע" ורק 27% מן המנהלים זכו להערכה טובה או טובה מאוד.

איכות הטיפול במעונות

לשם הערכת איכות הטיפול במעון נבדקו התחום הרפואי-סיעודי, הכולל רשומה רפואית, מצב הבריאות של הזקן והתאמת הטיפול לבעי-יותיו של הזקן; התחום הנפשי-חברתי, הכולל את יחס הצוות לדיירים, האווירה במעון ומצב הרוח של הדיירים; התחום המערכתי-לוגיסטי; המבנה, הציוד, כוח-האדם והצפיפות בחדרים. תחום נחשב לקוי כאשר למעלה משליש מן

חשיבות רבה והתשובה עליה תסייע לשפוך אור על קשיים אפשריים ביישום המלצות המפקחות.

היקף המחקר

בבדיקה נכללו 97 מעונות שנמצאו פועלים ללא רישיון, שנערכו בהם ביקורי סינון בין השנים 1992-1994 (מעודכן לסוף שנת 1994). במעונות שנערך בהם יותר מביקור סינון אחד בתקופה זו נלקח בחשבון רק הביקור האחרון. מעונות שידוע עליהם שהם פועלים ללא רישיון וטרם נערך בהם ביקור סינון בתקופה הנדונה (34 מעונות), לא הוכנסו לניתוח. רוב המעונות האלה נסגרו עוד לפני שנערך בהם ביקור הסינון.

הנתונים נלקחו מממצאי ביקור הסינון שנאספו באמצעות "שאלון למיון ראשוני של מעונות הפועלים ללא רישיון". השאלון כלל 50 פריטים. בכל פריט יש התייחסות לנושאים האלה: (1) האם הפריט לקוי; (2) מה חומרת הליקוי; (3) האם יש פוטנציאל לתיקון. הגדרת הליקוי של כל פריט מבוססת על תקנות חוק הפיקוח על המעונות. הערכת חומרת הליקוי ופוטנציאל התיקון שלו נקבעים לפי שיקול הדעת המקצועי של המפקחת המבצעת את הבדיקה. הנושאים שנכללו בשאלון הם: מאפי-יני המעון (מבנה, ציוד, כוח-אדם, החזקה וניקיון), סיווג תפקודי של הדיירים, מאפייני המנהל (ותק, השכלה וכישורים) ואיכות הטיפול במעון בתחום הרפואי-סיעודי, הנפשי-חברתי והמערכתי-לוגיסטי. השאלון מבוסס על ראיון עם המנהל, תצפיות, שיחה עם הדיירים ובדיקתם, שיחות עם המטפלים ובדיקת הרשומות.

הממצאים

מאפייני המעונות

רוב המעונות שפעלו ללא רישיון בין השנים

מ"ס (אף אחד מן הפריטים שנמצאו לקויים אינו חמור) עד 100 (כל הפריטים הלקויים חמורים). כמורכב נבדק בכל תחום שיעור הליקויים שאינם ניתנים לתיקון. לדוגמה, העדר אפשרות להתקין במעון מעלית או לפתוח חלונות. הערכת יכולתו של המעון לתקן את הפריט הלקוי נעשתה לאחר שנאסף כל המידע הנחוץ לגביו מכל המקורות.

מלוח מס' 1 עולה כאמור, ששיעור הליקויים הגבוה ביותר הוא בתחום הנפשי-חברתי (בערך 51%) ושיעור הליקויים החמורים הגבוה ביותר הוא בתחום הרפואי-סיעודי (בערך 86%). כמורכב ניתן לראות, ששיעור הליקויים שאינם ניתנים לתיקון נע בין רבע לשליש, כאשר התחום המערכת-לוגיסטי הוא בעל השיעור הגבוה ביותר של ליקויים שאינם ניתנים לתיקון.

בלוח מס' 2 ניתן לראות, שהליקויים השכיחים ביותר בתחום המערכת-לוגיסטי מתרכזים בעיקר בפריטים שעניינם התשתית והמבנה והימצאותו של ציוד מתאים. לדברי המפקחות, ליקויים אלה הם גם הקשים ביותר לתיקון. כמורכב נראה, שברוב המעונות הפועלים ללא רישיון אנשי הצוות אינם מוסמכים לעסוק בתפקידים שהם מבצעים. גם תהליך הקבלה למעונות אלה לקוי באופן רציני. לדוגמה, ברוב המעונות שנמצאו לקויים בתהליך הקבלה אין מידע רפואי על מצב הזקן מרופא המשפחה והזקן מתקבל בלי

הפריטים המרכיבים אותו נמצאו לקויים לפי החלטת מערכת הפיקוח.

מספר המעונות שנמצאו לקויים בכל תחום גדול מאוד. התחום הלקוי השכיח ביותר הוא התחום הרפואי-סיעודי (79.4%); אחריו בא התחום הנפשי-חברתי (77.3%); בסוף נמצא התחום המערכת-לוגיסטי (64.9%). נמצאו רק מעונות מעטים מאוד שלא נמצא בהם אף תחום לקוי (8 מעונות בסך הכל). אבל גם באלה נמצאו ליקויים (ואפילו חמורים), אלא שמספרם נמוך משליש מכלל הפריטים בכל תחום שנקבע כמגדיר תחום כ"לקוי". יותר ממחצית המעונות (51.5%) נמצאו לקויים בכל התחומים.

שיעור הליקויים נקבע כאמור על-פי מספר הפריטים שנמצאו לקויים מתוך כלל הפריטים שנבדקו. משתנה זה הוא רציף וטווח הערכים שלו נמשך מ"ס 0 (כל הפריטים שנבדקו נמצאו תקינים) עד 100 (כל הפריטים שנבדקו נמצאו לקויים).

נוסף על שיעור הליקויים נבדקה גם חומרתם. ליקוי נחשב חמור כאשר חייו של הזקן נמצאים בסכנה בגלל קיומו של הליקוי, או כאשר הליקוי פוגע קשות באיכות החיים שלו. לדוגמה, טיפול רפואי לא מתאים או העדרו של טיפול רפואי. בתור מדד לחומרת הליקויים חושב שיעור הליקויים ה"חמורים" במעון, מתוך סך כל הפריטים הלקויים שהתגלו. גם משתנה זה הוא רציף וטווח הערכים שלו נמשך

לוח מס' 1. ממוצע שיעור הליקויים, ממוצע שיעור הליקויים החמורים וממוצע שיעור הליקויים שאינם ניתנים לתיקון, לפי תחומים (מספר המעונות: 97)

ממוצע שיעור הליקויים שאינם ניתנים לתיקון**	ממוצע שיעור הליקויים שנמצאו "חמורים"	ממוצע שיעור הליקויים*	מס' הפריטים שנבדקו	תחום
%	%	%		
29.0	83.0	45.0	50	כלל הפריטים
21.0	85.9	47.0	13	רפואי-סיעודי
24.8	81.8	50.6	10	נפשי-חברתי
28.6	82.7	40.7	27	מערכת-לוגיסטי

* במבחן T למדגמים מזווגים נמצאו הבדלים מובהקים בין התחומים.

** במבחן T למדגמים מזווגים נמצאו הבדלים מובהקים רק בין התחום הסיעודי לתחומים האחרים.

לוח מס' 2. התפלגות המעונות על-פי הפריטים הלקויים השכיחים ביותר (מספר המעונות: 97)

המעונות הלקויים		הפריטים
מספר	%	
83	89	אישור תקף ממכבי אש
81	84	ציוד בחדרי השירותים והמקלחות לפי צורכי הדיירים (כמות סדינים ושמיות, מים זורמים, כיסא לרחצה, אמצעי לקריאה לעזרה וכדומה)
73	75	מספר מספיק של מקלחות בחדרים
76	75	הסכם חתום עם כל דייר, המפרט את זכויותיו ואת השירותים המגיעים לו תהליך קבלה תקין לדיירים חדשים (כירור לגבי התאמת הדייר למעון, בדיקת רופא לגבי הצרכים הרפואיים-סיעודיים)
69	71	ציוד תקין לעזרה ראשונה במעון (חמצן, אמבו, סקשן)
67	69	תיעוד רפואי מעודכן בתיקי הדיירים
65	68	מספר מספיק של אסלות בהתאם למספר דיירים
64	66	ציוד בסיסי תקין בכל החדרים (מיטות מתאימות לזקנים, כיסאות, שולחן)
59	64	ביצוע פעילויות סיעודיות-רפואיות רק בידי אנשי צוות המוסמכים לכך

ליקויים חמורים גבוה", כאשר שיעור הליקויים במעון הוא מעל לחציון שיעור הליקויים החמורים.

בלוח מס' 3 מוצגת התפלגות המעונות לפי המלצת המפקחות ולפי איכות הטיפול. בניתוח לא נכללו המעונות שעליהם המליצו המפקחות להעבירם לפיקוח משרד הבריאות (מספרם - 21), משום שהסיבה להמלצה זו היא מספר גבוה של זקנים סיעודיים ומעונות אלה אינם נמצאים בפיקוחו של משרד העבודה והרווחה. בלוח מס' 3 ניתן לראות, שלגבי 63% בערך מן המעונות שאיכות הטיפול בהם גרועה, ולגבי 13% בערך מן המעונות שאיכות הטיפול בהם נמוכה, המליצו המפקחות לנקוט הליכים משפטיים לקראת סגירה. לגבי 58% בערך מן המעונות שאיכות הטיפול בהם נמוכה ולגבי 21% בערך מן המעונות אשר איכות הטיפול בהם גרועה המליצו המפקחות להכניסם למסגרת הפיקוח השגרתי לקראת קבלת רישיון. הקשר בין המלצת המפקחות ובין מדד איכות הטיפול הוא חיובי ומובהק.

בניתוח נתונים נוסף שנערך נמצא קשר שלי-לי מובהק בין המלצת המפקחות לשיעור הליקויים החמורים במעון והמפקחות המליצו לפתוח בהליכים משפטיים נגד 60% מן המעור-

שנבדק כלל בידי רופא המעון. במקרים רבים הזקן אינו מתאים למעון מסוג זה משום שהוא סיעודי או סיעודי מורכב, או שהוא סובל ממחלה סופנית או ממספר מחלות כרוניות הדורשות השגחה רפואית צמודה שהמעון אינו מסוגל לתת.

המלצת המפקחות

כדי לבחון את הקשר בין המלצת המפקחות ובין איכות הטיפול, את חומרת הליקויים ואת יכולת המעונות לתקנם השתמשנו בשני מדדים דיכוטומיים:

(א) מדד שיעור הליקויים, שבעזרתו הופק מדד דיכוטומי לאיכות הטיפול, הכולל שתי קטגוריות: (1) "איכות טיפול נמוכה", כאשר שיעור הליקויים שנמצאו במעון הוא מתחת לשיעור הליקויים החציוני; (2) "איכות טיפול גרועה", כאשר שיעור הליקויים שנמצא במעון הוא מעל לשיעור הליקויים החציוני.

(ב) מדד שיעור הליקויים החמורים שבעזרתו הופק מדד דיכוטומי נוסף הכולל גם הוא שתי קטגוריות: (1) "שיעור ליקויים חמורים נמוך", כאשר שיעור הליקויים במעון הוא מתחת לחציון שיעור הליקויים החמורים; (2) "שיעור

לוח מס' 3. המעונות לפי המלצת המפקחות ולפי מדד דיכוטומי לאיכות הטיפול (מספר המעונות - 76)

המלצת המפקחות							
לנקוט הליכים משפטיים		לערוך ביקור נוסף		להכניס לפיקוח שגרתי		סך הכל	
%	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר
38.2	29	22.3	17	39.5	30	100.0	76
63.2	24	15.7	6	21.1	8	100.0	38
13.2	5	28.9	11	57.9	22	100.0	38

מדד דיכוטומי לאיכות הטיפול

סך הכל
שיעור ליקויים מעל לחציון (איכות טיפול גרועה)
שיעור ליקויים מתחת לחציון (איכות טיפול נמוכה)

$$p < .001 \text{ במבחן } \chi^2, \text{ Kendall's Tau-C} = .56$$

נגדם בהליכים משפטיים אכן נסגרו או לחלופין נמצאים בהליכי משפט לקראת סגירתם. לעומת זאת, בערך 14% מאלה עדיין נמצאים בהמתנה, כלומר, עדיין לא ננקטו נגדם כל צעדים. לגבי 7% (שני מעונות) נשלחה הודעה למשרד הבריאות על קיום המעון ועל כך שמרבית דיירי סיעודיים וכמעון אחד הוחל בתהליך פיקוח. מתוך המעונות שלגביהם היתה ההמלצה להכניסם לתהליך הפיקוח השגרתי לקראת קבלת רישיון, בערך 23% אכן נכנסו לתהליך הפיקוח כפי שהומלץ, 40% נסגרו או שנפתחו נגדם הליכים משפטיים לקראת סגירה; 30% עדיין נמצאים בהמתנה ולגבי 7% (שני מעונות) נשלחה הודעה למשרד הבריאות.

לגבי המעונות אשר המפקחות המליצו לערוך בהם ביקור נוסף, בערך 53% נסגרו בסופו של דבר, או שנפתחו נגדם הליכים משפטיים; מעון אחד נכנס לתהליך הפיקוח השגרתי, ואילו 41% בערך עדיין נמצאים בהמתנה.

דיון ומסקנות

רוב המעונות הפועלים ללא רישיון הם כאמור מעונות פרטיים קטנים, המרוכזים במרכז הארץ. רוב הדיירים במעונות אלה מסווגים כתשושים וסיעודיים. מעטים ממנהלי המעונות הם בעלי השכלה אקדמית ואחוז גדול למדי

נות שנמצא בהם שיעור גבוה של ליקויים חמורים.

בבדיקת הקשר בין יכולת המעון לתקן ליקויים ובין המלצת המפקחות נמצא, ש-53% בערך מן המעונות שיכולתם לתקן את הליקויים גבוהה (מעל לחציון), לעומת 26% בערך מן המעונות שיכולתם נמוכה (מתחת לחציון). קיבץ לו המלצה להיכנס לתהליך הפיקוח. נגר 58% בערך מכלל המעונות שיכולתם לתקן ליקויים נמוכה, לעומת 18% בערך שיכולתם גבוהה, המליצו המפקחות לפתוח בהליכים משפטיים. גם כאן נמצא קשר חיובי מובהק בין המלצת המפקחות ובין יכולת המעון לתקן ליקויים.

מצב ביצוע ההמלצה

בהמשך הניתוח נבדק גם מצב ביצוע המלצת המפקחות: (1) שהמעון יוכנס לתוכנית ויימצא בתהליך הפיקוח השגרתי; (2) שיוגשו נגד המעון הליכים משפטיים לקראת סגירה, או שהוא כבר נסגר; (3) שהמעון עדיין נמצא בהמתנה, כלומר, לא התרחש דבר מאז ביקור הסינון (גם אם בוצע ביקור נוסף); (4) שהמעון יועבר לטיפול משרד הבריאות (לאחר שנמצא שיותר משני שלישים מן הדיירים הם סיעודיים או תשושי נפש).

בלוח מס' 4 ניתן לראות, שבערך 76% מכלל המעונות אשר ההמלצה לגביהם היתה לפתוח

לוח מס' 4. המלצות המפקחות ומצב ביצוען עד אוקטובר 1994

המלצת המפקחת	סך הכל		נכנס לתהליך הפיקוח		נפתחו הליכי משפט או שהמעונות נסגרו		נשלחה הודעה למשרד הבריאות		עדיין בהמתנה (עם או בלי ביקור נוסף)	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
סך הכל	100.0	97	9.3	9	48.5	47	17.5	17	24.7	24
להכניס לתהליך הפיקוח לפתוח בהליכים משפטיים	100.0	30	23.3	7	40.0	12	6.7	2	30.0	9
להעביר לטיפול משרד הבריאות	100.0	29	3.4	1	75.9	22	6.9	2	13.8	4
לערוך ביקור נוסף	100.0	21	0	0	19.0	4	62.0	13	19.0	4
	100.0	17	5.9	1	52.9	9	0	0	41.2	7

Cramer's V = .43, p < .001

ייתכן שהעובדה שהכשרתם והשכלתם של מנהלי מעונות אלה נופלת מזו של מנהלי המעונות הנמצאים בפיקוח השגרתי מרמזת על קשר בין הכשרת המנהל לרמת איכות הטיפול במעון. לאור ממצאים אלה אנו ממליצים לשקול אכיפה טובה יותר של התקנות הקשורות בהשכלתם ובהכשרתם של המנהלים ומתן משקל גדול יותר לנושא זה בהחלטה על הענקת רישיון הפעלה למעון.

איכות הטיפול במעונות הפועלים ללא רישיון הפעלה היא בדרך כלל נמוכה או גרועה. רוב המעונות לקויים ברוב תחומי הטיפול שנבדקו (רפואי-סיעודי, נפשי-חברתי ומערכתי-לוגיסטי). רק אחוז קטן מאוד מהם (9%) אינם לקויים באף תחום. גם במעונות שלא נמצא בהם אף תחום לקוי נמצאו פריטים לקויים רבים, בכלל זה ליקויים חמורים, אבל שיעורם לא הגיע למעלה משליש מכלל הפריטים בכל תחום. ממוצע שיעור הליקויים של המעונות גבוה (45%) ואחוז הליקויים שנמצאו חמורים מתוך הליקויים שאותרו גבוה מאוד (83%). למרות העובדה שלא ניתן לערוך השוואה בין המעונות הפועלים ללא רישיון למעונות בעלי רישיון, בעיקר בגלל העובדה שבביקורי הסינון במעונות ה"פירטיים" נבדקים

מהם אף חסרי תעודת בגרות. כמו-כן עולה מן המחקר, שלפי הערכת המפקחות כישורי הניהול של המנהלים הם על-פי רוב בינוניים ומטה. מתוך השוואה עם נתונים שנאספו ממדגם מייצג של מנהלי מעונות הנמצאים בפיקוח שגרתי של השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה (פליישמן, מזרחי ואחרים, 1995) עולה, שהשכלת מנהלי המעונות הפועלים ללא רישיון נמוכה יותר מהשכלת מנהלי המעונות הנמצאים בפיקוח השגרתי. לפי ממצאים אלה, מרבית מנהלי המעונות הפועלים ללא רישיון אינם עומדים בדרישות של תקנות חוק הפיקוח על המעונות, הקובעות שעל מנהל מעון להיות בוגר בית-ספר תיכון, בעל הכשרה מקצועית בתחום מתאים (חינוך, פסיכולוגיה או עבודה סוציאלית) ובעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתחומים אלה. בנוסף לכך, רוב מנהלי המעונות שבפיקוח השגרתי עברו קורס למנהלי בתי-אבות ולמחצית מן המדגם יש ניסיון קודם בגרונטולוגיה, בהשוואה למספר קטן מאוד של מנהלי מעונות הפועלים ללא רישיון (18% בערך). שעברו קורס ניהול כלשהו. נראה, שקיים מקום רב לשיפור מידת התאמתם של מנהלי המעונות הפועלים ללא רישיון לניהול מעונות לזקנים.

זאת, לגבי 13 מעונות נמצאה חריגה מדפוס ההתאמה של קשר חיובי בין איכות הטיפול במעון להמלצת המפקחת. המעונות החורגים מדפוס ההתאמה השכיח של קשר שלילי בין שיעור הליקויים החמורים ובין המלצת המפקחת אינם בהכרח אותם מעונות שחרגו מדפוס ההתאמה הקודם. אשר למדד היכולת לתקן את הליקויים, אחוז גבוה יותר של מעונות בעלי יכולת תיקון גבוהה, לעומת מעונות בעלי יכולת תיקון נמוכה, קיבלו המלצה להיכנס לתהליך הפיקוח השגרתי וההבדל הוא משמעותי. קיימת חריגה של 17 מעונות מדפוס קשר זה ועשרה מהם קיבלו המלצה להיכנס לתהליך הפיקוח, למרות שיכולת תיקון הליקויים שלהם נמוכה. לגבי שבעה מעונות ניתנה המלצה לפתוח נגדם בהליכים משפטיים, למרות שיכולת התיקון שלהם גבוהה יותר.

ייתכנו גם שיקולים נוספים של מערכת הפיקוח, המתערבים בקשר זה. הסיבות למגמות אלה נובעות מן העובדה, שמערכת הפיקוח אמנם מעוניינת להשאיר מעונות מעטים ככל האפשר הפועלים ללא רישיון ולנתבם לכיוון הפיקוח השגרתי, או, לחלופין, לפעול לסגירתם במהירות הגדולה ביותר. אולם, קיים קושי לפעול לסגירת מעונות בשל מספר סיבות: ההליכים להוצאת צו של בית משפט נגד מעון ארוכים ומייגעים; הייעוץ המשפטי במשרד העבודה והרווחה עמוס מאוד וקשה להטיל על היועצים המשפטיים של המשרד מספר גדול של תיקים נגד מעונות המיועדים לסגירה ופינוי. כמרכן, קיימת תופעה נפרצה שמעונות שהוצא נגדם צו סגירה מעתיקים את מקומם ופותחים "מעון חדש" בכתובת אחרת ותחת שם אחר.

החריגה מדפוס הקשרים המובהקים שנמצאו בין המלצת המפקחות ובין שלושת המדדים (איכות הטיפול, חומרת הליקויים והיכולת לתקן) אינה יוצאת־דופן. גם בנייתו שנעשה בממצאי הפיקוח המקיף השגרתי על המעונות לעצמאיים ותשושים (Fleishamn et al.,

פריטים בסיסיים מאוד, אשר על־פי רוב אינם נבדקים עוד בביקורי הפיקוח השגרתי (כמו מספר הארוחות המוגשות ביום, הפרדת החדרים בעזרת קירות, הימצאות מיטה לכל קשיש וכדומה), עדיין מעניין לראות שבשנת 1993 היה ממוצע שיעור הליקויים, במעונות בעלי רישיון, 22% במעון (Fleishman et al., 1994).

למרות שנראה שאיכות הטיפול במעונות הפועלים ללא רישיון גרועה מאוד ושחומרת הליקויים גבוהה, ניתן לראות שקיימים ביניהם הבדלים. לפי הערכת המפקחות למספר רב של מעונות אלה יש יכולת לתקן את הליקויים. הממצאים מראים, שהליקויים השכיחים ביותר הם כתחום התשתית והציוד. ניתן לחשוב על דרכים לנצל את פוטנציאל השיפור של המעונות ולעודד אותם בצורות שונות להעלות את איכות הטיפול בהם ולהיכנס לתהליך הפיקוח לשם קבלת רישיון הפעלה, כאשר לא מדובר בליקויים מבניים הדורשים השקעה כספית גדולה מאוד, אלא בליקויים הקשורים לציוד בסיסי בחדרים (כמות מספקת של סדינים, שמיכות וכדומה). לפי דיווחי המפקחות, לרבים מן הזקנים לא ניתנו סדינים ובחורף לא ניתנו להם שמיכות), לכוח־אדם מתאים, לניקיון (בכמה מעונות נמצאו עכברים בזמן הביקור), או לעובדי־דה שדיירי המעון הם זקנים סיעודיים המאושרים פזים במעון שלא על־פי התקנות (דיירים שאינם שולטים בסוגרים נותרו יום שלם ללא טיפול).

המלצות המפקחות בסיום ביקור הפיקוח אמורות לשקף את תוצאות הפיקוח. תחילה היה חשש שתיתכנה הטיות לכיוון של מתן המלצה להכניס מעונות לתהליך הפיקוח השגרתי עקב השאיפה להקטין למינימום את מספר המעונות הפועלים ללא רישיון והקושי הקיים לפעול לסגירתם. טענה זו הופרכה באופן כללי. תוצאות הבדיקה מראות, שהשיקולים המקצועיים במתן ההמלצה למעון נשמרים ושהמפקחות מתחשבות בממצאי הפיקוח בשעה שהן מנסחות את המלצתן לגבי המעון. יחד עם

לסגירה של מעונות בהתאם להמלצה. רוב המעונות שהומלץ לפתוח נגדם בהליכים משפטיים לקראת סגירה אכן נסגרו או שהם נמצאים בהליכי משפט (76% בערך). לעומת זאת, פחות משליש מן המעונות שהמפקחות המליצו על הכנסתם למסגרת הפיקוח לקראת קבלת רישיון אמנם נכנסו, בעוד ש-30% בערך עדיין נמצאים בהמתנה (כלומר, לא נעשה דבר בעניינם ממועד ביקור הסינון) ו-40% בערך נסגרו או נמצאים בהליכי משפט, לאחר שהמפקחות ניסו להביאם למצב שיוכלו להיכנס לתהליך הפיקוח השגרתי.

קיים קושי ליישם את ההמלצה להכניס מעונות לתהליך הפיקוח השגרתי, ככל הנראה בגלל מספר סיבות: (1) בדרך כלל התנאים לכניסה לתהליך פיקוח שגרתי כרוכים בשינויים מבניים גדולים ויקרים שבעלי המעון אינם מסוגלים או אינם מוכנים לעשותם. בדרך כלל המחירים במעונות אלה נוחים למשפחות אשר היכולת הכספית שלהן נמוכה ועקב כך גם הכנסות המעונות האלה נמוכות, דבר המקשה על כניסתם לתהליך של תיקונים הכרוך בהוצאות גדולות. היום אין עזרה ממשלתית ואין בנמצא הלוואות נוחות שיתנו לבעלי המעון את הדחיפה הראשונה להתחיל בתהליך התיקונים; (2) במערכת הפיקוח אין מספיק כוח-אדם כדי לפקח באופן אינטנסיבי על מעונות אלה; (3) מדיניות הפיקוח על מעונות אלה לא תמיד היתה עקיבה וברורה; (4) אין לחץ מצד המשפחות והזקנים לשפר את איכות הטיפול בגלל העדר מודעות לסטנדרטים הולמים ובגלל החשש שהזקן יישלח חזרה לביתו באין אפ-שרות לטפל בו. המפקחות שוקלות היטב לפני שהן ממליצות לסגור מעון, בגלל הדאגה לדייריו ובשל העדר פתרונות השמה אחרים.

שני גורמים מסייעים היום לפעול בצורה מתוכננת ומאורגנת להכנסת המעונות הללו לתהליך הפיקוח השגרתי. האחד הוא לוח זמנים הכולל את תכנון חלוקת זמן העבודה של

(1994) נמצאה חריגה של מספר מעונות מן ה-קשר בין איכות הטיפול למצב הרישוי של המעון. ייתכן שליקויים שונים מקבלים בעיני המפקחות משקל שונה בבואן לתת את המלצתן על-גורלו של מעון. אפשר גם ששיעור הליקויים במעון יהיה נמוך, אבל ליקוי בפריט אחד הוא חמור כל כך, לדעת המפקחת, שהיא רואה את עצמה חייבת להמליץ לפתוח נגד המעון בהליכים משפטיים. לדוגמה, אם אין למעון אישור כבאות או תברואה, וידוע שהוא לא יקבל אותם, גם אם שאר הפריטים שנבדקו נמצאו תקינים, ההמלצה תהיה לפתוח בהליכים לקראת סגירתו. לעומת זאת, ייתכן ששיעור הליקויים במעון הוא גבוה בפריטים שלדעת המפקחת הם חשובים פחות ומשום כך היא תמליץ להכניס את המעון לתהליך הפיקוח השגרתי. ההחלטה היא בחלקה גם פועל-יוצא של המשא-ומתן בין המפקחת למנהל המעון ומידת נכונותו של המנהל להשקיע בתיקון הליקויים. נושא זה מתקשר לעובדה שאין היום בידי המפקחות, במהלך ביקור המיון הראשוני, קריטריון חד-משמעי לקביעת מצב הרישוי של מעון, או לקביעת המלצה להמשך הטיפול, דהיינו להמלצה או לאי-המלצה לתת למעון רישיון הפעלה. ציוד המפקחת בקריטריון מוגדר וברור לקביעת המלצות למתן רישיון הוא חיוני לצורך סגירת המעגל של שיטת הפיקוח כשיטה עקיבה והוגנת, הן כלפי מעונות הפועלים ללא רישיון והן כלפי מעונות הנמצאים בפיקוח שגרתי לקראת חידוש רישיון הפעלה. בימים אלה עוסקת ועדה פנימית של השירות לזקן בפיתוח קריטריונים ברורים ומקובלים לקביעת ההמלצה למתן או לאי-מתן רישיון הן לגבי מעונות הפועלים ללא רישיון והן לגבי מעונות הנמצאים בתהליך הפיקוח השגרתי.

במסגרת הניתוח נבדק גם באיזו מידה המלצות מערכת הפיקוח מיושמות בשטח. תוצאות הבדיקה מראות, שאכן ננקטו צעדים על-פי המלצות המפקחות ותהליך הפיקוח הביא

להכניס את המעון לתהליך פיקוח שגרתי לקראת קבלת רישיון, או להביא לסגירתו. אפשרות נוספת המיושמת כיום במקרים של התלבטות של המפקחת היא לערוך ביקור נוסף יחד עם המפקחת הארצית על המעונות ועם האחות הראשית על-מנת לסייע למפקחות המחוזיות, או לתת להן גיבוי, בקבלת החלטה לגבי המעון. האחוז הגבוה של מעונות אשר למרות שניתנה להם הברירה להשתפר, או שניתנה לגביהם המלצה להיכנס לתהליך הפיקוח השגרתי, נסגרו או שהם נמצאים כהליכי משפט לקראת סגירה הוא הוכחה נוספת לחוסר היכולת (או לחוסר הרצון הנובע משיקולי כדאיות כלכלית) של מנהלי המעונות לשפר את מצב המעון על-מנת שיוסיף לפעול תחת פיקוח.

במעונות שיותר משני-שלישים מדייריהם מסווגים סיעודיים או תשושי נפש, היה על השירות לזקן לשלוח הודעה למשרד הבריאות על קיומו של מעון מסוג זה ולהעביר אליו את אחריות הפיקוח. במרבית המקרים (70% בערך) אכן נשלחה הודעה כזאת. אבל במעקב שנערך על המעונות הללו במשרד הבריאות התברר, שלמשרד הבריאות ידוע על קיום מעונות אלה, אבל פרט לאחד לא נסגר אף מעון כזה וגם לא הוחל נגדם בהליכים לקראת סגירה. באף אחד מן המעונות הללו גם לא נמצא שמשרד הבריאות החל לפקח עליו. מבירור עם לשכות הבריאות במשרד הבריאות עולה, שמעונות אלה אינם עומדים בקריטריונים המינימליים הדרושים להפעלה והם צפויים להיתבע לדין. אולם קיימות מספר סיבות שבגללן מעונות אלה ממשיכים לפעול: (1) זקנים רבים במעונות אלה נמצאים, מבחינה תפקודית, על קצה התפר שבין אחריות משרד הבריאות ובין אחריות משרד הרווחה; (2) מדיניות משרד הבריאות כיום היא לפקח רק על מעונות שפנו אליו מיזמתם וביקשו רישיון. למשרד הבריאות אין מדיניות ברורה הקובעת את דרך הטיפול במעונות

המפקחות, שכבר הוחל בתכנונו וכביצועו; השני הוא ועדת מעונות המתכנסת אחת לחודש ואשר בה דנים במעונות ה"בעייתיים".

קיימים מספר הסברים לאחוז הגבוה של מעונות שנסגרו או הנמצאים בהליכים משפטיים לקראת סגירה, למרות העובדה שהומלץ על הכנסתם לתהליך הפיקוח. הסבר אחד הוא כדינמיות הרבה הקיימת במעונות מסוג זה. אפשר שבגלל תחלופה מהירה של דיירים הידרדר המעון עוד יותר לאחר ביקור הסינון. הסבר אחר הוא, שחלק מן המעונות שלדעת המפקחות היו בעלי יכולת לתקן את הליקויים, לא עשו כן בצורה מספקת והמעון נסגר בסופו של דבר לאחר שנשלחו אליו מכתבי התראה מן השירות לזקן. סיבה נוספת היא, שלאחר דיון בוועדת המעונות של השירות לזקן לא התקבלה המלצת המפקחת והוחלט לסגור את המעון. מן הממצאים עולה, שלביקור הסינון יש תפקיד נוסף, של הרתעה. אפשר אפוא, שחלק ממנהלי המעונות שהבינו לאחר ביקור הסינון והמלצת המפקחות אילו השקעות ומשאבים דרושים לשם להפעלת מעון לזקנים, החליטו בעצמם לסגור אותו, או שהחליטו לא לשתף פעולה עם הפיקוח ולהביא בכך לפתיחת הליכי משפט נגדם מתוך תקווה לזכות במשפט.

בערך מחצית מן המעונות שהמפקחות המליצו לערוך בהם ביקור נוסף נסגרו בסופו של דבר, או שנפתחו נגדם הליכים משפטיים. מטרת הביקור הנוסף היתה לבדוק שוב וגם לעזור למנהל להביא את ניהול המעון לרמה הנדרשת בתקנות החוק, כדי שאפשר יהיה להתחיל בתהליך פיקוח לקראת קבלת רישיון. נראה, שבמרבית המקרים (פרט למעון אחד) לא הביאו הביקורים הנוספים לשיפור המצב במעון ובסופו של דבר לא היה מנוס אלא להביא לסגירתו או להגיש נגד בעליו תביעה משפטית. לאור ממצאים אלה אפשר שיש מקום לשקול את ביטול ההמלצה לערוך ביקור נוסף ולהרשות למפקחת להחליט על בסיס ביקור הסינון אם

הטיפול של המשרד במעונות המאוכלסים בדיירים סיעודיים ותשושי נפש. אנו ממליצים להתחשב גם במשפחות, שמצד אחד חוששות להתלונן ולדרוש את זכויות הזקנים, כדי שלא ישלחו אותם הביתה, אך מצד שני מחשיבות מאוד כמובן את איכות הטיפול והחיים של הזקנים שלהן. בני המשפחות נאלצים לשכן את הזקנים שלהם במעונות הפועלים ללא רישיון בגלל התעריפים הגבוהים שקבעו משרדי הממשלה ובשל הביורוקרטיה המסובכת הכרוכה בהשמה באמצעותם. אילו הקלו על המשפחות מן הבחינה הביורוקרטית והכלכלית, הן היו בוודאי פונות אל השירות לזקן ואל משרד הבריאות, ולא נזקקות לשירותיהם של מעונות הפועלים בצורה "פירטית" ואשר איכות הטיפול הניתנת בהם ירודה מאוד. בסופו של דבר, נקיטת צעדים אלה תעזור למנוע מצב שזקנים בארץ שוהים במקומות גרועים כאלה ובתנאים קשים כל כך, אף-על-פי שהם עצמם אינם מתלוננים על כך.

"פירטיים" שאותרו בדרך זו או אחרת. מדברים אלה עולה תמונה קשה של מעונות שבהם מאושפזים זקנים בתנאים מתפירים, ללא טיפול נאות וללא פיקוח של הרשויות. יחד עם זאת, כאשר קיים סיכון ממשי לשלומם של הזקנים, השירות לזקן פועל במסגרת חוק חסרי ישע ובאמצעות פקידי הסעד כדי להוציאם משם. ממצאים אלה מעידים שתהליך ריכוז המידע על המעונות הפועלים ללא רישיון, כחלק משיטת הרף לפיקוח על מעונות לזקנים תשושים ועצמאיים של השירות לזקן, נקלט ומיושם בהצלחה תוך-כדי מתן פתרון לבעיית קיומם של מעונות אלה. כמו-כן נראה, שכלי הסינון המשמש את המפקחות הוא שימושי ויעיל ומיושם בהצלחה. יחד עם זאת, לאור הממצאים שנתגלו יש לאכוף את תקנות החוק בנוגע לכישורי המנהלים של המעונות בצורה תקיפה יותר ולשאוף לשפר את יישום ההמלצות לפיקוח מקיף על המעונות בצורה טובה יותר. נוסף על כך, יש להגיע לסיכום ברור עם משרד הבריאות לגבי תחומי האחריות ולגבי הליכי

ביבליוגרפיה

- פליישמן, ר', מזרחי, ג', ולק, ד', בר-גיורא, מ', מנדלסון, ג', יוז, פ' (1995), "עמדות מנהלי המעונות לזקנים עצמאיים ותשושים כלפי מערכת הפיקוח של השירות לזקן במשרד הרווחה: בדיקה לפני ולקראת תום הפעלת התוכנית הניסיונית לשיפור מערכת הפיקוח (1987-1991)" גרונטולוגיה, 71: 15-31.
- פליישמן, ר', מזרחי, ג', דיניה, א', ולק, ד', שירזי, ו', שפירא, א' (1995), "שיפור הפיקוח על איכות הטיפול", גרונטולוגיה, 67: 11-25.
- פליישמן, ר', מזרחי, ג', בר-גיורא, מ', מנדלסון, ג', יוז, פ' (1995), פיקוח על מעונות לזקנים עצמאיים ותשושים לפי שיטת הרף - מדריך למפקחים, ירושלים: ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.
- חקנות חוק הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים ותשושים במעון), התשמ"ו-1986, חוקי מדינת ישראל, הוצאת גרעון, 1267-1230 (קובץ התקנות 4959).
- Fleishman, R., Mizrachi, G., Dynia, A., Walk, D., Shirazi, V., Shapira, A. (1994), "Improving regulation of care", *Quality Assurance in Health Care*, 6(1): 61-71.

תחושת רווחה - ראשי משפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות דו-הוריות

מאת ד"ר אורנה כהן*

המחזיקה בילדיה; רק מיעוטם מתייחס לאב. אמנם מספר האבות הגרושים המחזיקים בילדיהם הוא רק 5% כערך מכלל האבות הגרושים, אבל מספרם גדל והולך. הצדדים הדומים והשונים של תחושת הרווחה בין ראשי משפחות חד-הוריות שבראשן עומד אב ובין אלה של משפחות חד-הוריות שבראשן עומדת אם נדונו בהרתבה (כהן, 1995). המאמר הנוכחי מסכם מחקר משווה שנושאו תחושת רווחה של ראשי משפחות חד-הוריות עקב גירושין (אב או אם) המגדלים את ילדיהם בעצמם מנקודת מבט השוואתית, לעומת ראשי משפחות דו-הוריות.

המאמר יציג סיכום של דרך לאיתור גורמים המשפיעים על רווחתם האישית של ראשי המשפחות ויתמודד עם השאלה ממה נובעת תחושת הרווחה.

תחושת רווחה

בעשורים האחרונים נעשו ניסיונות שונים להגדיר ולמדוד תחושת רווחה (A sense of well-being). היבט מרכזי של המושג הוא תחושתו האישית של האדם (Subjective)

הקדמה

המשפחה שהפכה להיות חד-הורית עקב גירושין היתה לחלק מן הנוף החברתי ברוב המדינות המתועשות. נתונים סטטיסטיים מצביעים על מגמה של עלייה מתמדת בשיעור הגירושין בעולם המערבי. אמנם בישראל הגידול בשיעור הגירושין מתון יותר, אך גם כאן מגמה זו מחוללת שינויים ערכיים ונורמטיביים בתברה כולה, ולא רק בקרב המעורבים בה ישירות. תופעה זו ראויה לבדיקה ולעיון מעמיק.

אחת ההתלבטויות המרכזיות המשותפות להורים ולאנשי מקצוע עניינה מידת הסתגלותם של הילדים לגירושין הוריהם. לפי מחקרים שונים הסתגלות הילדים לשינוי בחיי המשפחה קשורה קשר הדוק למידת הסתגלותו של ההורה ה"משמורן" (הורה שהילד נשאר בחזקתו) לחייו החדשים. ההנחה היא, שזיהוי המשתנים המסייעים להסתגלות האישית של ההורה יקל על ניבוי מידת ההסתגלות של הילדים החווים את גירושין הוריהם.

מרבית המחקרים הדנים בראש משפחה חד-הורית הנוצרת עקב גירושין מתייחסים לאם

* בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב. המחקר הוא חלק מעבודת דוקטור, שנעשתה בהנחיית פרופ' מ' לבנברג, באוניברסיטת בר-אילן, 1992.

וממבנה משפחה מוכר מעוררת רגשות אמביוולנטיים של כעס, אשמה, נקם והקלה יחד עם רצון, לא מודע לעתים, לשוב ולהתלכד מחדש עם בן או עם בת הזוג.

תחום התפקיד. כאן מוטל על היחיד ביצוע מספר גדול של תפקידים, הכרוך בהשקעת אנרגיה בלימוד תפקיד או תפקידים שברוך כלל לא נכללו בתהליך החיברות הרגיל של היחיד.

מכאן ברור, שראש המשפחה החד-הורית עומד בפני קשיים רבים בתחומים השונים של חייו החדשים וגם אם לא כל ראש משפחה חד-הורית נושא, בגלל סיבות שונות, בכל התפקידים והקשיים שנמנו לעיל, וגם אם יש הבדלים בעוצמת הקשיים, כולם חשופים לפחות לחלק מהם. מספר מחקרים גילו, שבני אדם שנשארו נשואים דיווחו על תחושת רווחה גבוהה יותר משדיווחו בני אדם לא נשואים (Haring-Hodire et al., 1985; Andrews and Withey, 1976). ההשערה היא אפוא, שתחושת הרווחה של ראשי משפחות דו-הוריות גבוהה מזו של ראשי משפחות חד-הוריות. ההנחה המונחת ביסוד המחקר הנוכחי היא, שחקירת תחושת הרווחה תוך ראיית ההבדלים בין המשפחות החד-הוריות (בין שראש המשפחה הזאת הוא אב או אם) למשפחות הדו-הוריות תתרום להבנת התופעה ושאייתור הגורמים ופריסת המשתנים התורמים לתחושת הרווחה יאפשרו הבנה רחבה ומעמיקה יותר שלה.

הגורמים המשפיעים על תחושת הרווחה

הסקירה שלהלן תדון במשתנים מרכזיים, שבאו לידי ביטוי בספרות המחקר, המשפיעים על הסתגלות בני אדם במצבי משבר למיניהם. מכיוון שגם גירושין הם מצב

(Well-Being) אחד המחקרים הבולטים שעסקו בנושא הוא המחקר של דיינר (Deiner, 1984), שעסק ב"אושר אישי". דיינר הבחין בין שלוש קבוצות של הגדרות. קבוצה אחת מבוססת על קריטריון חיצוני, כמו העושר (Coan, 1977). הגדרות הקבוצה השנייה כוללות מרכיב קוגניטיבי כגון: שביעות רצון מן החיים או הערכה גלובאלית של "איכות חיים" (Shin and Johnson, 1978). מקובל לראות מרכיב זה כיציב ועקבי לאורך החיים. הקבוצה השלישית כוללת הגדרות שנקודת המוצא שלהן היא רגשית והן מבוססות על תוויות חיוביות ושליליות. האפקט החיובי נמדד לפי מדדים של אושר ומוראל, והאפקט השלילי לפי מדדים של חרדה ודאגה (Bradburn, 1969). המשתנה הזה מורכב משני צדדים בלתי תלויים זה בזה. בניגוד למרכיב הקוגניטיבי, המרכיב הרגשי הוא מאפיין של תגובה המשתנה לאורך החיים. בספרות המקצועית מקובל לראות במרכיב הרגשי ביטוי של הסתגלות טובה (Schlosser, 1990; Costa and McCrae, 1984). לפי ברדבורן (Bradburn, 1969), שעל הגדרתו מסתמך המאמר, תחושת רווחה היא המידה שבה הנאה וסיפוק עולים על הצער בחוויות השונות של האדם.

כיצד באה לידי ביטוי תחושת הרווחה אצל ראשי המשפחות החד-הוריות שנוצרו עקב גירושין? בתקופת הגירושין מתרחשים אצל בני המשפחה שינויים בתחומים שונים:

התחום הכלכלי. זהו התחום שבו מתבטאות התמורות באופן המידי ביותר. הצורך לכלכל שני בתים ברמת הכנסה נתונה מחייב ארגון מחדש של סדר העדיפויות הכלכלי במשפחה ואצל הפרט.

התחום האישי. כאן חוזרות ועולות שאלות של דימוי עצמי, שאלות מעיקות של זהות אישית. הפרידה מבן או מבת הזוג

וההתפתחות של המשפחה. סטיר (1967) ואחרים סבורים, שהתקשורת הבינ-אישית היא המאפשרת לשני הגורמים הללו להתרחש. גורמים אלה נברקים לגבי משפחות "גרעיניות". קיים יסוד להנחה שהם הולמים גם משפחות דו-גרעיניות, אך ככל הידוע למחברת הנושא טרם נחקר בארץ. משתנה יחסי המשפחה הובא בחשבון בבדיקת מידת התרומה שלו לרווחתו האישית של ראש המשפחה.

(ב) משאבים של האישיות

האדם הגרוש חייב להתמודד עם משימות מורכבות במישורי חייו השונים. אילו משאבים פנימיים וחיצוניים עומדים לרשותו, המסייעים לו במטלות השונות ותורמים לרווחתו האישית?

התיאוריה של פולקמן ולזרוס (Folkman and Lazarus, 1980) הניחה בסיס חדש להבנת דרכי התמודדות במצבי משבר. חוקרים אלה מדגישים שני סגנונות עיקריים: התמודדת "ממוקדת ברגש" והתמודדות "ממוקדת בבעיה". ההתמודדות ה"ממוקדת ברגש" כוללת את כל ההתנהגויות שאדם מפעיל כדי להקטין או למתן את המצוקה הרגשית הנובעת ממצב לחץ. ההתמודדות ה"ממוקדת בבעיה" כוללת את כל ההתנהגויות שאדם מפעיל על גורם לחץ חיצוני במטרה לשנותו או למתנו. דרך זו מתוארת ונחקרת כתורמת להסתגלות. לדברי פולקמן ולזרוס, כאשר אדם נמצא במצוקה, הוא עושה הערכה ראשונית של עוצמת המשבר. הצעד השני הוא בדיקה אילו משאבים של האישיות, כגון: דימוי עצמי וחוסן אישי, עומדים לרשותו ואשר בעזרתם יוכל להתמודד עם המצב החדש שנקלע אליו. בחירת סגנון ההתמודדות הוא תוצאה של אינטראקציה מתמדת בין הערכת קשיי הסיטואציה ובין הערכת המשאבים האישיים העומדים לרשות היחיד.

של משבר, תחושת רווחה מוגדרת כמימד רגשי של הסתגלות. להלן יוצג אופן השפעתם של משתנים אלה במצב לחץ דוגמת גירושין וכיצד הם תורמים לתחושת רווחה.

(א) יחסי משפחה

בשנים האחרונות הוסט המוקד מראיית תהליך הגירושין כפאתולוגיה אל תפיסת הגירושין כמעבר (transition) ממבנה של משפחה "גרעינית" למבנה של משפחה "דו-גרעינית" (Ahrons, 1980). כדי לאפיין את מבנה המשפחה החדש מתארים החוקרים את המשפחה החדשה במושגים השאובים מן הגישה המערכתית. גם למשפחה החדשה יש גבולות, תפקידים, תח-מצרכות, תפקוד והסתגלות. בתיאור מבנה משפחה בולטים שני סוגים של מושגי מפתח: לכידות והסתגלות (Olson, Russell and Sprenkle, 1979). המושג "לכידות" משקף את דרגת הקשר או הפירוד הרגשי בין בני המשפחה. הנושאים הבאים לידי ביטוי במימד זה הם: קשר רגשי, גבולות, קואליציות, זמן, מרחב, חברים, קבלת החלטות, התעניינות ובילוי הזמן הפנוי. המושג "הסתגלות" משקף את הגמישות ואת יכולתה של המערכת המשפחתית להשתנות. הנושאים הבאים לידי ביטוי במימד זה הם: אסרטיביות, פיקוח, משמעת וסגנון משא-ומתן. כל אחד משני הממדים האלה נחלק לארבע טיפוסים הממוקמים על רצף שמרכזו מייצג את המידות האופטימליות של המימד ושני קצותיו הקיצוניים מאפיינים את הבעייתיות שבתפקוד המשפחה. ההנחה העקרונית שעליה מבוסס המימד קובעת, שהאיזון בין שני הממדים מייצג את התפקוד המשפחתי התקין, המאפשר לכל אחד מבני המשפחה להתפתח ולתפקד. עבור שני הממדים חושבה נורמה ישראלית (טייכמן ואחרים, 1987). הקירבה לנורמה מתארת את יכולת התפקוד

הגרוש לשחוק את יכולת העמידה שלו והוא עלול למצוא את עצמו נאלץ לפנות לתמיכה חברתית במטרה להשלים את ההתמודדות האישית.

(ג) משתני רקע

אלה הם המשתנים הדמוגרפיים המקובלים במדעי החברה: גיל, השכלה, מצב כלכלי, מספר וגיל הילדים. בלוח מס' 1 סוכמו כל המשתנים שנוכרו בספרות כתורמים לתחושת הרווחה. כאמור, המשתנים קובצו כ-3 אשכולות: משאבי האישיות (תפיסת תפקיד המין, דפוסי ההתמודדות); טיב יחסי המשפחה; משתני רקע (מצב כלכלי, השכלה, מספר הילדים). המשתנים השונים מוצגים על שני קצותיו של הרצף: תרומה חיובית מול תרומה שלילית.

לאור ציון מטרות המחקר וסקירת המשתנים התורמים לתחושת רווחה, נבנה מודל כללי

לאור העובדה שאבות חדי-הזרעים ואימהות חדי-הזרעים ממלאים בחלקם תפקידי מין לא-מסורתיים, מוצע לבדוק גם את תפיסת תפקיד המין (Sex Role) כמשאב של האישיות, שהיחיד מביא עמו כבואו לבחור לעצמו את הדרך ההולמת להתמודדות.

החוקרת גם (Bem, 1974) פיתחה את הגישה הפסיכולוגית לגבי תפיסת תפקיד המין וטבעה את המושג "אנדרוגניות". אדם המוגדר כ"אנדרוגני" משלב באישיותו תכונות סטריאוטיפיות "נשיות" ו"גבריות". "אנדרו-גניות" מאפשרת גמישות וטווח התנהגויות מותאמות לנסיבות, ולא להגדרת מין. ל"אנדרוגנים" יש ציוני הסתגלות גבוהים יותר מאשר לטיפוסי אישיות אחרים (Bem, 1974, 1981). גם קושרת את האנדרוגניות למושגים כמו שביעות רצון, הסתגלות ותחושת רווחה. לדעתה, תפיסת תפקיד המין ובחירת סגנון ההתמודדות כמשאבים פנימיים עשויים להשפיע על תחושת הרווחה במצב משבר. יחד עם זאת עלולה עוצמת הרגשות של האדם

לוח מס' 1. סיכום משתנים התורמים לתחושת רווחה בקרב נבדקי המחקר

המשתנה	תרומה חיובית	תרומה שלילית
1. משאבים של האישיות	אנדרוגניות גבריות	נשיות
א. תפיסת תפקיד המין ¹ ב. דפוסי התמודדות ²	ממוקד בבעיה	ממוקד ברגש
2. טיב יחסי משפחה ³	קרוב לנורמה	רחוק מן הנורמה
3. משתני רקע		
א. מצב כלכלי ⁴	גבוה	נמוך
ב. השכלה ⁵	גבוהה	נמוכה
ג. מספר הילדים ⁶	קטן	גדול

1. O'heron and Orlofsky, 1990; Arkelin and Simmons, 1985

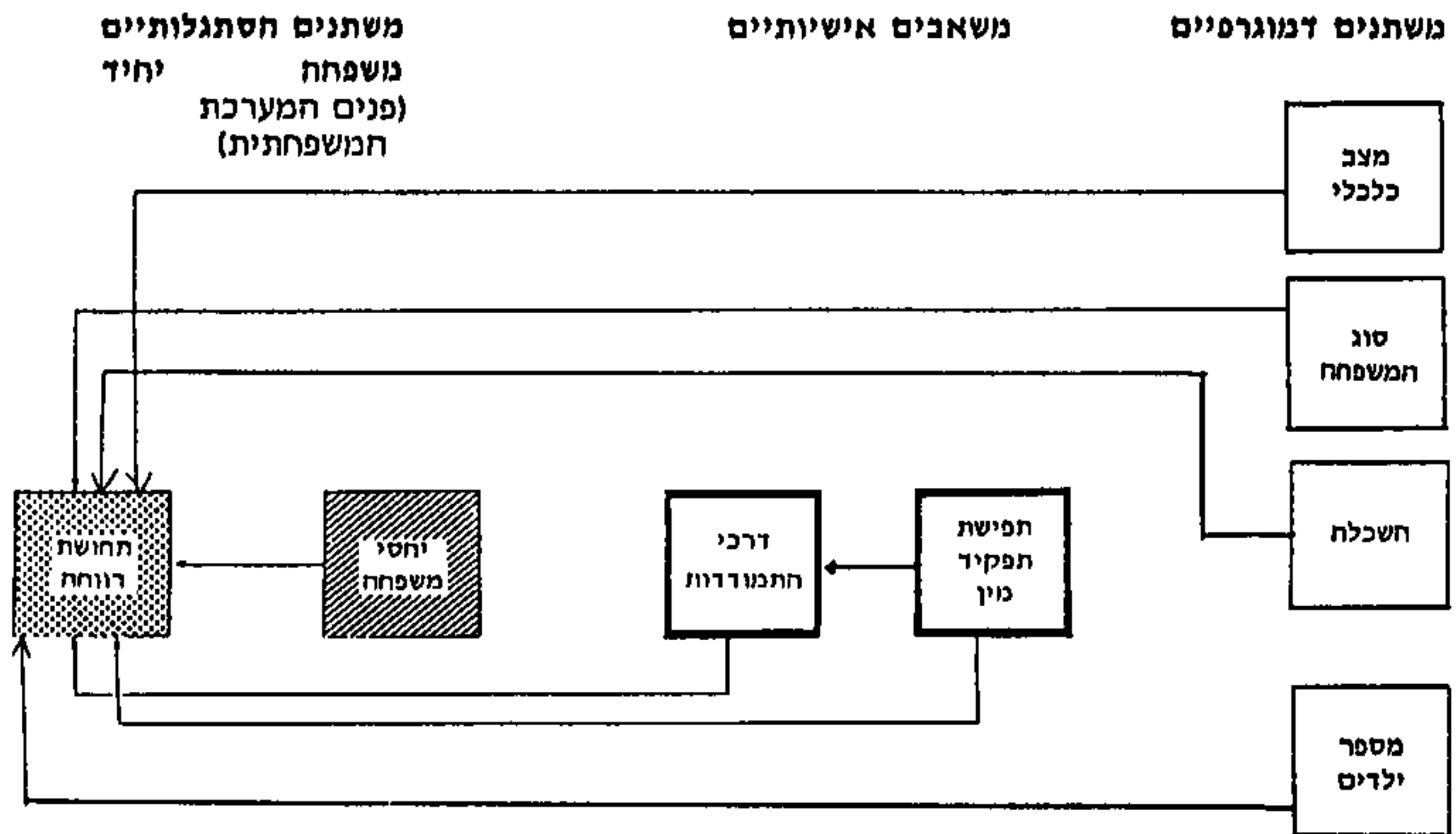
2. Pennebaker, Colder and Sharp, 1990; Folkman and Lazarus, 1985

3. Olson, Russell and Sprenkle, 1979; Cohen, 1994

4. Teichman, 1990; Weitzman, 1985

5. Thompson and Spanier, 1983, Berman, 1985

6. לוקסנבורג, 1987; Fishel and Scanzoni, 1989



תרשים מס' 1. מודל סיבתי לניבוי תחושת רווחה לכלל נבדקי המחקר

ראשי משפחות חד-הוריות עקב גירושין. בין אלה היו 62 אבות המגדלים את ילדיהם בעצמם ו-41 אימהות המגדלות את ילדיהן בעצמן. שאר 77 הנבדקים היו ראשי משפחות דו-הוריות. מבחינה דמוגרפית קיים דמיון בין הקבוצות במספר הילדים (+2), בשנות הלימוד (+12) ובגיל הילדים (11).

בבסיס דגימת ראשי המשפחות החד-הוריות עמדו הקריטריונים האלה: (א) הן הגברים והן הנשים גרים בישראל; (ב) בני הזוג התגרשו על-פי הדת היהודית והם עדיין גרושים; (ג) לפחות אחד מילדיהם הוא בטווח הגילים שבין 4 ל-18 ומתגורר עם ראש המשפחה; (ד) חזקת הילדים היא מכוח הסכם משמורת ילדים, שקיבל תוקף של פסק-דין של שופט או של דיין בבית הדין הרבני.

המחקר הקיף אבות גרושים המתגוררים ברחבי מדינת ישראל. איתור הנבדקים נעשה בעזרת פקידי הסעד במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, משום שיש להם גישה לאוכלוסיית הנשים והגברים

המשלב את המשתנים שצוינו ומכוון לשאלות המחקר.

שאלות המחקר

(1) האם תחושת הרווחה של ראשי משפחה דו-הוריות גבוהה מזו של ראשי משפחה חד-הוריות (אב-אם)?

(2) מה הם הגורמים הדומים והשונים התורמים לתחושת רווחה אצל שני סוגי ראשי המשפחות החד-הוריות (אב-אם) לעומת דו-הוריות?

בתרשים מס' 1 מוצג המודל לניבוי תחושת רווחה של ראשי משפחה חד-הוריות, לעומת דו-הוריות.

שיטת המחקר

(א) אוכלוסיית המחקר במחקר השתתפו 180 נבדקים. מהם היו 103

המחקר. בסך הכל כללה קבוצת האבות החד-הוריים שנבדקו במחקר 62 גברים.

מתוך 80 השאלונים שנשלחו לאימהות החד-הוריות לא הוחזרו 35 (28%); 4 שאלונים (4%) נמצאו לא מתאימים לקריטריונים שנקבעו. בסך הכל כללה קבוצת האימהות החד-הוריות שנבדקו במחקר 41 נשים.

בגלל האנונימיות של השאלונים לא היתה במובן אפשרות לפניות חוזרות ולבירורים בעניין השאלונים שלא הוחזרו.

בדיקת ההתפלגויות של אוכלוסיית המחקר נעשתה על-פי שלושה משתנים: השכלה - על תיכונית ומעלה; מספר הילדים: 2 בממוצע; גיל הילד הצעיר - 11 שנים.

מכיוון שאין תלות בין האימהות והאבות בשתי הקבוצות החד-הוריות שנבדקו, נבחרו אימהות ואבות ממשפחות שונות לשמש קבוצת ביקורת למשפחות החד-הוריות.

קבוצת הביקורת - אבות ואימהות "דו-הוריים" - נבחרו גם הם על-פי אותם שלושת המשתנים של ראשי המשפחות החד-הוריות וכנוסף לכך על-פי הקריטריונים האלה: (1) הם גרים בישראל; (2) הם נישאו על-פי הדת היהודית; (3) לפחות ילד אחד נמצא בטווח הגילים מ-4 עד 18 ומתגורר עם ראש המשפחה.

המשפחות הדו-הוריות שנועדו להשתתף במחקר אותרו באותם אזורים בארץ שמהם נבחרו ראשי המשפחות החד-הוריות. כדי לאתר את הנבדקים האלה על-פי הקריטריונים שזכרו לעיל ושלושת המשתנים של השכלה, גיל ומספר הילדים, עברו שלוש סטודנטיות לפסיכולוגיה ועבודה סוציאלית "מדלת לדלת". לאחר שקיבלו את הסכמתם להשתתף במחקר מסרו להם הסטודנטיות את השאלונים למילוי וביקשו להתזרים בדואר, כפי שהתבקשו לעשות גם ראשי המשפחות החד-הוריות.

עבור קבוצת המשפחות הדו-הוריות אותרו 80 אבות נשואים; 30 (37.5%) סירבו להשתתף

הנמצאים בהליכי גירושין. במקרים רבים, במיוחד כאשר מדובר בילד הנמצא בחזקת אב, מתבקשים פקידי הסעד להגיש לבית המשפט או לבית הדין הרבני תסקיר המכיל את הערכתם את "טובת הילד". מידע נוסף התקבל מסוכנויות רווחה אחרות ומקבוצות לעזרה עצמית.

רוב הנבדקים שייכים, על-פי מצבם הכלכלי ואופי תעסוקתם, לשכבה סוציו-אקונומית בינונית ומעלה; רובם ילידי ישראל והם מגדירים את עצמם כחילוניים.

בגלל חובת הסודיות המקצועית של ממלאי התפקידים ערכו הם את השלב הראשון של איתור הנבדקים המתאימים. שאלון המחקר נשלח רק לאותם אבות או אימהות שנענו לפנייה בחיוב. לפיכך אין בידי המחברת מידע ביוגרפי על אותם אבות ואימהות שסירבו לקחת חלק במחקר.

אוכלוסיית המחקר אותרה אפוא בשני שלבים: בשלב הראשון, שנעשה בידי אנשי הרשויות, אותרו האבות והאימהות המתאימים לארבעת הקריטריונים שהוזכרו לעיל. אנשי המקצוע התקשרו לכל אחד מן האבות ומן האימהות וביקשו את הסכמתם להשתתף במחקר, בטלפון או בכתב. על-פי דיווחי אנשי השירותים השונים הם פנו ל-102 אבות גרושים ול-100 אימהות גרושות. מתוכם סירבו להשתתף במחקר 10 אבות (10%) ו-20 אמרות (20%). בשלב השני הועברה רשימת הנבדקים שהסכימו להשתתף במחקר לעורכת המחקר ונשלחו שאלוני המחקר ל-92 אבות ול-80 אימהות.

מתוך השאלונים שנשלחו לאבות לא הוחזרו 22 (22%); 8 שאלונים (10%) נפסלו מפני שלא מולאו במלואם או בשל חוסר התאמה לאוכלוסיית המחקר; למשל, האב היה פרוד אך לא גרוש, או שנישא מחדש, או שהיה אלמן, או שילדיו לא היו בחזקתו בזמן עריכת

מידת הקיצוניות המאפיינת בעייתיות בתפקוד המשפחה. כך מתקבלים 16 שילובים אפשריים, שניתן לסווגם לשלוש קטגוריות: "מאוזן" (Balanced), "אמצע הטווח" (Mid-range) ו"קיצוני" (Extreme), המתארים את טיב יחסי המשפחה, על-פי הגירסה השנייה של השאלון (Face II). שכלול הכלי יצר גירסה שלישית, אך בעת שנערך המחקר הנוכחי טרם זכתה הגירסה השלישית לתרגום עברי וליישום בארץ. כאמור, קיימת נורמה ישראלית ללכידות ולהסתגלות ומחברי השאלון (טייכמן ואחרים, 1987) חישבו לכל נבדק ציון המתאר את הריחוק מן הנורמה או את הקירבה אליה. הקירבה לנורמה מביעה קירבה למרכז.

$$\text{מרחק מן המרכז} = \sqrt{\left[\begin{matrix} \text{ממוצע נורמטיבי} \\ \text{לכידות} \\ \text{לכידות אישית} \end{matrix} \right]^2 + \left[\begin{matrix} \text{ממוצע נורמטיבי} \\ \text{לחסתגלות} \\ \text{לחסתגלות אישית} \end{matrix} \right]^2}$$

(3) תפיסת תפקיד המין. מטרת הכלי הזה היא הערכת תפיסת המין של הנבדק. השאלון מורכב מ-60 תכונות אישיות, שסווגו בידי בֶּם (Bem, 1974) לשלוש קבוצות: (1) 20 תכונות גבריות (דוגמה: החלטיות); (2) 20 תכונות נשיות (דוגמה: רומנטיות); (3) 20 תכונות נייטרליות (דוגמה: זריזות). בכל שאלה היה על הנבדק לציין בעזרת סולם הנמשך מ-1 עד 7 באיזו מידה התיאור מתאים לדעתו.

על-פי גישת בֶּם מחושבים משאלון זה שני ממדים: רמת "גבריות" ורמת "נשיות". כל אחד מהם מחושב על-פי ממוצע ציוני התכונות השייכות לכל מדד $\times 100$. מידת "האנדרו-גניות" נקבעת על-פי ציון גבוה של רמת גבריות ורמת נשיות.

(4) דרכי ההתמודדות. מטרת הכלי הזה היא לבדוק את דרכי ההתמודדות של הנבדק. השאלון מתבסס כאמור על המודל התיאורטי של פולקמן ולזרוס (Folkman and Lazarus, 1980). לצורך המחקר הנוכחי

במחקר. ל-50 הנותרים נמסרו שאלונים. מתוכם מולאו והוחזרו 40 שאלונים (50%). 4 שאלונים (5%) נמצאו בלתי מתאימים לקריטריונים. קבוצת האבות הנשואים כללה אפוא 36 גברים. אשר לאימהות הדר-הוריות, אותרו 70 אימהות נשואות. מתוכן סירבו 20 (28.5%) להשתתף במחקר. ל-50 אימהות נמסרו שאלונים ומתוך אלה מולאו והוחזרו 44 שאלונים (65%). 3 שאלונים (4.2%) נמצאו לא מתאימים לקריטריונים. קבוצת האימהות הדר-הוריות כללה אפוא 41 נשים.

(ב) כלי המחקר

כאמור, כלי המחקר היו שאלונים שבדקו את המשתנים באמצעות סולמות תקפים ומהימנים (לפירוט ראה: כהן, 1992). השאלונים עסקו בנושאים אלה: תחושת רווחה, יחסי המשפחה, תפיסת תפקיד המין, סגנונות התמודדות, משתני רקע.

(1) תחושת רווחה. המטרה היתה לבדוק את הרגשותיו ותחושותיו של הנבדק בתקופה האחרונה שלפני מילוי השאלון. הבדיקה התבססה על שאלון שחיבר ברדבורן (Bradburn, 1969). השאלון הורכב מ-10 פריטים. מחצית השאלות נוסחו בצורה חיובית, למשל: "שבע רצון מהישג כלשהו שהשגת", ומחציתן בצורה שלילית, כגון: "משועמם". הנבדקים התבקשו לדרג באיזו מידה הרגישו כל תחושה המופיעה בשאלון לפי סולם הנמשך מ-1 (כלל לא), עד 4 (לעתים קרובות). ככל שהציון גבוה יותר, תחושת הרווחה גבוהה יותר.

(2) טיב יחסי המשפחה. המטרה כאן היתה לבדוק את טיב יחסי המשפחה באמצעות שני גורמים מרכזיים: "לכידות" ו"הסתגלות" (Olson, Russell and Sprenkle, 1979). כל אחד משני הממדים האלה הוא רצף הנחלק לרמות: מרכז הרצף מייצג את המידות האופטימליות של המימד ושני הקצוות - את

השאלון לא נשא שם או מספר או כל פרט אישי העשוי לזהות את הנבדקים. לשאלון הכללי צורף גם דף הסבר ובתחילת כל שאלון נדפסו הוראות כיצד יש למלאו. איתור הנבדקים נעשה במהלך שנת 1990/1989. הנתונים נאספו במשך החודשים פברואר-יולי 1990.

(ד) עיבוד הנתונים

לשם השוואה בין הקבוצות נעשה שימוש בניתוח שונות MANOVA (ראה לוח מס' 2 להלן). גיבוש המודל הסיבתי לניבוי תחושת הרווחה נעשה באמצעות ניתוח נתיבים (Path Analysis לפי Lisrel) (ראה תרשימים מס' 2 ו-3 להלן).

ממצאים

ממצאי המחקר יובאו בשני חלקים: בחלק הראשון תשווה תחושת הרווחה של ראשי המשפחות החד-הוריות עם זו של ראשי המשפחות הדו-הוריות. בחלק השני ייעשה ניסיון לענות על השאלה, אילו משתנים משפיעים על תחושת הרווחה בקרב ראשי משפחות חד-הוריות לעומת ראשי משפחות דו-הוריות.

נבחרו 24 פריטים המשתייכים לשני סגנונות התמודדות עיקריים: התמודדות "ממוקדת בבעיה" (דוגמה: "הייתי עושה תוכנית ופועל לפיה"); (2) התמודדות "ממוקדת ברגש" (דוגמה: "הייתי מדמיין כמה טוב במצב כזה להיות אדם חזק ואופטימי"). הנבדק התבקש לדרג את תשובותיו על-פי סולם הנמשך מ-1 (כלל לא) עד 4 (במידה רבה) על בסיס שני אירועים הגזורים מעולמם של אבות ואימהות (דוגמה: "אם היית נאלץ לשלוח את ילדיך לפנימייה כיצד היית נוהג?"). בשל המתאמים הגבוהים של שני סוגי ההתמודדות בין שני האירועים הם צורפו יחד באמצעות חישוב ממוצע של סוגי ההתמודדות המקבילים. (5) משתני רקע.

א. גיל - על-פי ציון שנת לידה.

ב. השכלה - על-פי אחת הקטגוריות האלה: יסודית, מקצועית, תיכונית, על-תיכונית, אקדמית חלקית, אקדמית מלאה, אחרת.

ג. מצב כלכלי - "לפי הערכתך כיצד היית מגדיר את מצבך הכלכלי?" הציון: גרוע, בינוני, טוב, טוב מאוד.

ד. מספר והילדים וגילם.

(ג) תהליך איסוף הנתונים

השאלונים נשלחו אל הנבדקים במעטפה סגורה בצירוף מעטפה מבוללת. כאמור,

לוח מס' 2. תחושת רווחה בקרב ראשי משפחות חד-הוריות לעומת ראשי משפחות דו-הוריות

סך הכל	אימהות	אבות		
30.28	29.42	30.84	ממוצע	חד-הוריות (n = 103)
6.16	6.87	5.64	סטיית תקן	
30.60	30.90	30.25	ממוצע	דו הוריות (n = 77)
3.86	3.94	3.80	סטיית תקן	
30.41	30.17	30.62	ממוצע	סך הכל (n = 180)
5.29	5.61	5.03	סטיית תקן	

החץ המוליך ממשתנה "ממוקד כבעיה" לתחושת רווחה מלמד, שמשתנה "ממוקד כבעיה" משפיע על תחושת הרווחה).

תרשימים מס' 2 ו-3 מציגים את ממצאי ניתוח ה-Lisrel לגבי ראשי משפחות דו-הוריות וחד-הוריות. באופן כללי נראה, שהרווחה הנפשית מושפעת בשני סוגי המשפחות באופן ישיר מן המצב הכלכלי אבל בעוצמות שונות. השכלה משפיעה על תחושת הרווחה באופן שלילי, באורח עקיף דרך התמודדות "ממוקדת ברגש". הרווחה הנפשית מושפעת בשני סוגי המשפחות מהתמודדות "ממוקדת בבעיה".

קיים שוני בין שני המודלים בכל הנוגע להשפעת טיב יחסי המשפחה ובהקשר של השפעת משתני המין וההשכלה. טיב יחסי המשפחה משפיע על תחושת הרווחה בקרב ראשי משפחות דו-הוריות בלבד.

אשר למשתנים הדמוגרפיים (מין והשכלה) נראה, שבקרב ראשי משפחות דו-הוריות משתנים אלה משפיעים ישירות על תחושת הרווחה. בקרב ראשי משפחות חד-הוריות השפעתם של שני משתנים אלה היא עקיפה ונעשית באמצעות התמודדות "ממוקדת ברגש". השפעה זו היא הפוכה מזו של משפחות דו-הוריות. במשפחות חד-הוריות משתנה המין קשור למשתנה של התמודדות ה"ממוקדת ברגש".

תהליך דומה נמצא בנוגע להשכלה בקרב ראשי משפחות חד-הוריות: ככל שהשכלה גבוהה יותר, ההתמודדות ממוקדת פחות ברגש. משום כך, בקרב ראשי משפחות חד-הוריות ככל שהשכלה גבוהה יותר, תחושת הרווחה גבוהה יותר.

בסיכום הדומה והשונה בין ראשי משפחות חד-הוריות לראשי משפחות דו-הוריות, נראה שהרווחה הנפשית מושפעת בשני סוגי המשפחות. מתפיסת תפקיד מין אנדרוגנית, מסגנון התמודדות "ממוקד בבעיה", ולא

(א) תחושת רווחה

כלוח מס' 2 מוצגים הממוצעים וסטיות התקן של תחושת הרווחה אצל קבוצות המחקר.

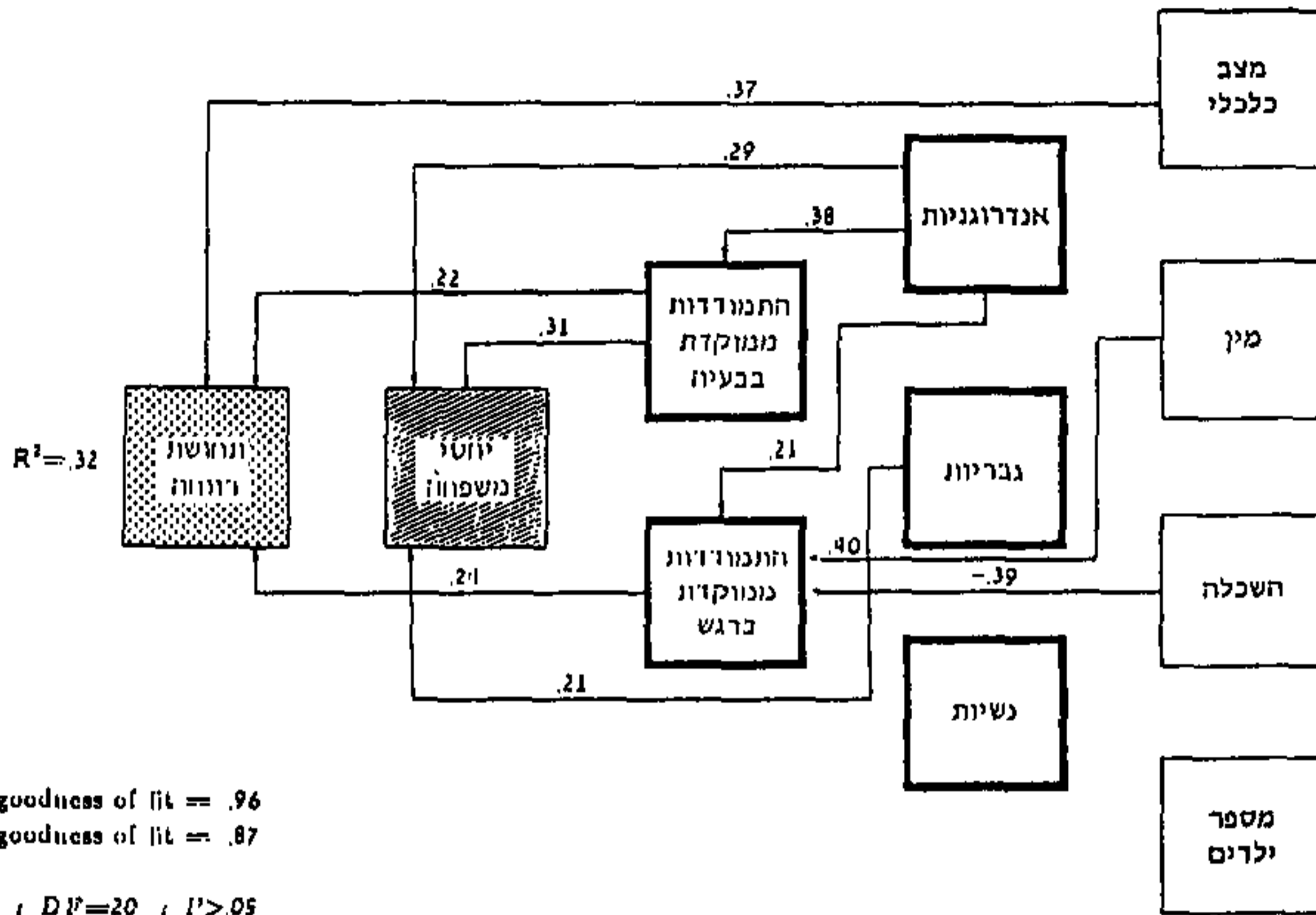
בניתוח שונות 2×2 סוגי משפחות \times מין לא נמצאו הבדלים מובהקים בין סוגי המשפחות ($F(1,176) = 0/29; P > .05$), ובין המינים ($F(1,176) = 0.2; P > .05$), ואף לא אינטראקציה של סוגי משפחות \times מין ($F(1,176) = 1.161; P > .05$).

במטרה לבדוק אם קיימות אינטראקציות של סוגי משפחה עם משתנים סוציו-דמוגרפיים נערכו ניתוחי שונות תלת-כיווניים. המשתנים הסוציו-דמוגרפיים שנבדקו הם: גיל, השכלה ומצב כלכלי. בנתונים אלה נמצאה אינטראקציה מובהקת של סוגי משפחות \times הערכה סובייקטיבית של המצב הסוציו-אקונומי ($F(1,172) = 5.43; P < .05$).

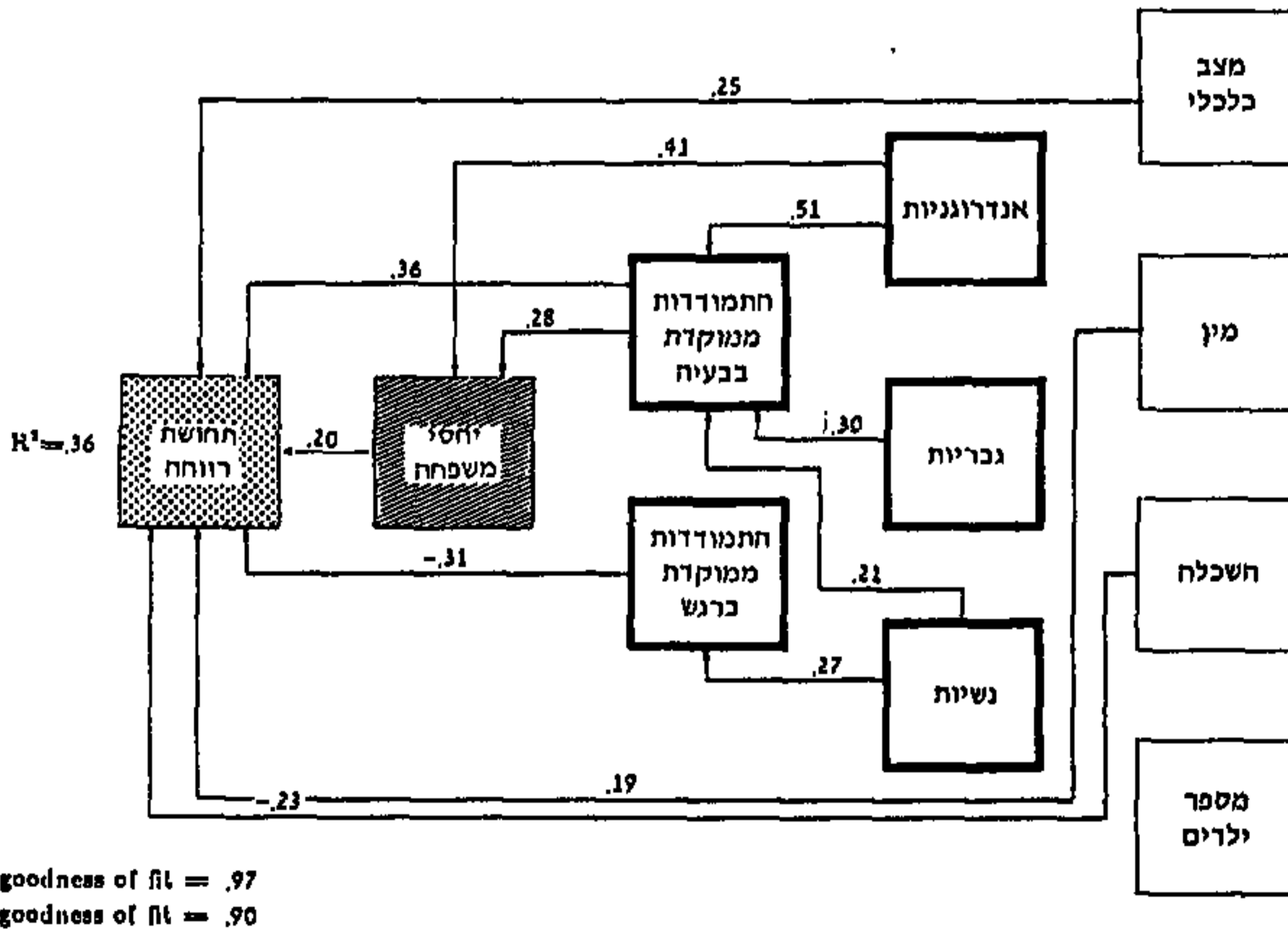
באופן כללי ניתן לומר, שלא נמצאו הבדלים בין ראשי משפחות חד-הוריות ובין ראשי משפחות דו-הוריות. אולם הפרדת נבדקי המחקר על-פי מצבם הכלכלי מצביעה על הבדלים בין שני סוגי המשפחות. בקרב נבדקים שמצבם הכלכלי נמוך נמצא, שתחושת הרווחה של הנבדקים ממשפחות חד-הוריות נמוכה יותר מזו של נבדקים ממשפחות דו-הוריות. בין הקבוצות הנמצאות במצב כלכלי גבוה, תחושת הרווחה של נבדקים ממשפחות חד-הוריות גבוהה מזו של נבדקים ממשפחות דו-הוריות. בין הקבוצות הנמצאות במצב כלכלי דומה גם תחושת הרווחה היתה דומה.

(ב) משתנים המשפיעים על תחושת הרווחה

המודל מניח, שקיים סדר סיבתי להופעת המשתנים מבחינת ההנחות התיאורטיות, ממצאים קודמים והיררכיה של זמן (לדוגמה: משתנים דמוגרפיים מופיעים לפני המשאבים של האישיות). החיצים בתרשימים 2 ו-3 מראים את כיוון ההשפעה (לדוגמה:



תרשים מס' 2. מודל סיבתי לניבוי תחושת רווחה בקרב ראשי משפחות דו-הוריות (N = 77)



תרשים מס' 3. מודל סיבתי לניבוי תחושת רווחה בקרב ראשי משפחות דו-הוריות (N = 77)

עם קשיים, שליטה ואוטונומיה. המשאבים הכלכליים מאפשרים לרכוש שירותים הקשורים בהחזקת הבית. כמצב זה, ראש המשפחה מתפנה למילוי חלקים מהנים שהתפקיד מציע. קבוצה זו זוכה במה שמכונה "עושר תפקידי" (Kaslow and Schwartz, 1987).

כאשר המצב הכלכלי של שני ראשי המשפחות דומה והוא מוגדר "בינוני", ניתן "לנקות" משתנה זה ולהתייחס לדמיון ברווחה האישית. נסביר ממצא זה מנקודת המבט של שני סוגי ראשי המשפחות.

תחושת הרווחה המוצהרת של ראשי המשפחות החד-הוריות נובעת כנראה מן הרצון והצורך של כל אחד מהם לחזק ולהגן על החלטתו לסיים את הנישואין ולהתגרש.

בהתאם לתיאוריית הדיסוננס (Festinger, 1957) אדם יעשה כל מה שביכולתו כדי להגן על החלטה נכונה. המצב הדיסוננטי מניע את האדם הנתון בו להפחית את הלחץ הפסיכולוגי שנוצר בדרך של הימנעות ממגע עם אינפורמציה או עם תחושה לא נעימה העלולה להגביר לחץ זה (Dreman, 1989). דנובן וג'קסון (Donovan and Jackson, 1990) סבורים, שכאשר אדם מגיע להחלטה היא יוצרת מחויבות כלפי הבחירה, תוך הדגשת היתרונות הטמונים בדרך שנבחרה, לעומת דרכים אלטרנטיביות שעמדו על הפרק.

מנקודת המבט של ראשי המשפחות הדו-הוריות ניכר, שבקרב זוגות נשואים קיימות בעיות הקשורות למערכת הנישואין ולהתפתחות האישית. בני אדם יכולים לשמר נישואים לא מספקים שנים רבות. החוקרים מונים לכך סיבות חברתיות, דתיות, פסיכו-לוגיות, קיום מחסומים חברתיים וכלכליים הכוללים התחייבות לקשרי הנישואין וגם סיבות אישיות. לדוגמה: קשיי פרידה, קשיים בתהליך קבלת החלטות.

לאור זאת נראה, שמצד אחד קיים רצון אצל חלק מראשי המשפחות החד-הוריות להציג

"ממוקד ברגש", ומן המצב הכלכלי השוני הוא בהשפעת הלכידות וההסתגלות של המשפחה על תחושת הרווחה בקרב ראשי המשפחות הדו-הוריות ובהשפעת ההשכלה והמצב הכלכלי, שהיא חזקה יותר בקרב ראשי המשפחות החד-הוריות.

דיון והמלצות

ממצאי המחקר מבליטים את חשיבות המשתנים מצב כלכלי ומשאבי אישיות, תפיסת תפקיד המין ודפוס ההתמודדות ה"ממוקד בבעיה" ואת תרומתם לתחושת הרווחה.

בהצגת "מצב כלכלי" מנקודת מבט סובייקטיבית בהקשר של תחושת רווחה יש לתת את הדעת לטענה, שתחושת רווחה נובעת מקשריה עם משתנים של האישיות כמו: אופטימיות, חמימות, יציבות רגשית ותובנה עצמית (Costa and McCrea, 1984). משום כך, כמצב זה הקשר בין תפיסה אישית של המצב הכלכלי לתחושת רווחה הוא מעגלי לפחות בחלקו.

כמצב כלכלי "נמוך", תחושת הרווחה של ראשי המשפחות הדו-הוריות נמצאה גבוהה יותר מזו של ראשי המשפחות החד-הוריות. קל יותר ליחיד להתמודד עם קשיים כלכליים כאשר יש לו "עזר כנגדו". לעומת זאת, בקרב ראשי משפחות שמצבן הכלכלי "גבוה", רווחתו האישית של ראש המשפחה החד-הורית עולה על זו של ראש המשפחה הדו-הורית. אפשר, שראשי משפחות הנתונות במצב כלכלי גבוה תפקדו בצורה אדפטיבית עוד לפני הגירושין. אפשר גם שעבור קבוצה זו החוויה של להיות ראש משפחה חד-הורית היא מספקת, מעשירה ומתגמלת יותר ממערכת הנישואין. מסתבר, שבצד הנוטל על עצמו את האחריות הנוספת יש תחושה של התמודדות

כגורם שיאפשר לו להתפרנס היטב ולפיכך יסייע לו בתהליך ההסתגלות עם המצב שייווצר.

בעוד שאצל ראשי המשפחות החד-הוריות האוריינטציה היא לכיוון האישי, דהיינו אוריינטציה "אינדיווידואלית", אצל ראשי המשפחות הדו-הוריות הנטייה הכוללת היא לכיוון של ראיית המשפחה כמרכז, דהיינו הכיוון הוא לעבר ה"משפחתיות". תרומתו של טיב יחסי המשפחה לרווחה האישית באה לידי ביטוי בהבדלים בלכידות המשפחה בין ראשי המשפחות החד-הוריות לראשי המשפחות הדו-הוריות. ראש המשפחה החד-הורית מתקשה כנראה ביצירת מבנה משפחה חדש. נוצרות אצלו התלבטויות לגבי הגבולות, תהליך קבלת ההחלטות והנאמנויות החדשות על רקע השינוי המשפחתי והאישי. תנאים אלה מקשים על רווחתו האישית של ראש המשפחה החד-הורית. לעומת זאת, במידה שיחסי המשפחה הם "מאוזנים", הם תורמים לרווחה האישית אבל כמוכך רק בקרב ראשי המשפחות הדו-הוריות.

לאור ההבדלים בתרומת טיב יחסי המשפחה לתחושת הרווחה, יהיה זה חשוב להשוות כיצד משתנה זה פועל במבנים שונים אחרים של משפחות חד-הוריות (אלמנות, אימהות לא-נשואות), בינן לבין עצמן ובינן ובין משפחות דו-הוריות.

על כל פנים, המחקר הנוכחי עסק בנושאים שהסתמכו על דיווח עצמי של נבדקים. מן הראוי היה לבדוק ולאשש גם את מידת ההלימה ואת הפער שבין ראש המשפחה ובין בני המשפחה האחרים.

מבחינת חשיבות המשאבים האישיים, תפיסת תפקיד מין אנדרוגנית ודרך התמודדות ממוקדת בבעיה, אצל שני סוגי המשפחות שנבדקו, מעלה את הצורך להכליל משתנים אלה גם לגבי קבוצות אחרות המתנסות במצבי משבר.

תחושת רווחה גבוהה יותר מוז שהם מרגישים אולי בפועל ומצד שני קיימים קשיים במערכת הנישואין של נשים וגברים כמשפחות הדו-הוריות.

בכל אחת מן הקבוצות מתגלים קשיים ייחודיים ומצוקות בעוצמות שונות, דבר המצביע על תמונה דומה של תחושת רווחה במצב כלכלי דומה.

הרגשת הרווחה האישית של ראשי המשפחות החד-הוריות והדו-הוריות היא פן אחד, תר-ממדי, של הסתגלות. המודל אפשר להרחיב את היריעה ולהעמיק את הבנת המקור של תחושת הרווחה האישית.

המודל מצביע על כך, שבצד חשיבות המצב הכלכלי יש חשיבות רבה להבנת תחושת הרווחה גם למשאבים שמקורם באישיות: תפיסת תפקיד המין ודרכי ההתמודדות עם המצב שנוצר. ממצא דומה התקבל מתוך השוואת תחושת הרווחה של ראשי המשפחות החד-הוריות שבראשן עומד אב עם אלה שבראשן עומדת אם (כהן, 1995). יש בממצא אחרון זה חיזוק תיאורטי לקשר שבין תכונות אישיות (בדומה למוקד שליטה ודימוי עצמי) ובין סגנון ההתמודדות. המחקר איתר ובדק איפיון של האישיות שטרם נבדק - תפיסת תפקיד המין - והבליט את השפעתו על אופן ההתמודדות ועל תוצאותיה.

אשר לשונות שבין הקבוצות, הוכח שראשי המשפחות החד-הוריות שהם בעלי השכלה גבוהה ואשר מצבם הכלכלי טוב יותר, מיטיבים להסתגל למצב ולהתמודד אתו מאשר ראשי המשפחות החד-הוריות האחרים. השכלה היא משאב אישי המאפשר ליחיד לבחור ולהחליט על סגנון חיים. משאב זה אינו ניתן לחלוקה עם בן או בת הזוג לשעבר, בניגוד לדברים אחרים הנצברים כמהלך הנישואין והעומדים לחלוקה בעת הגירושין.

אפשר שכאשר אדם מגיע להחלטה להתגרש, הוא מביא בחשבון את השכלתו

כדי לעצב ולהמשיג מחדש את אמונת האדם בעצמו ולהכשירו להתמודדת בונה עם מצבים חדשים הנוצרים במהלך חייו.

בתהליכי טיפול וייעוץ יש מקום להעשיר אצל היחיד את היכולות האישיות ומיומנויות של שליטה קוגניטיבית. למידה מסוג זה יש בה

ביבליוגרפיה

- טייכמן, י', ברגר, ר', הריס-זיו, ד', בלמוט, ר' (1987), "הערכת משפחות, המודל הסירקומפלקסי", שיחות, 1: 26-16.
- כהן, א' (1992), משפחה חד-הורית, תפישת תפקיד מין, דרכי התמודדות ותחושת רווחה של אבות ואימהות גרושים המגדלים ילדיהם בעצמם, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- כהן, א' (1995), "תחושת רווחה - אבות ואימהות גרושים המגדלים את ילדיהם בעצמם", חברה ורווחה, ט"ו: 398-379.
- לוקסנבורג, א' (1987), אחרי הגירושין: הקשר בין מעורבות חברתית והסתגלות של אימהות חד-הוריות, עבודת גמר לתואר מוסמך, רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- סטיר, ר' (1967), המשפחה המודרנית, תל-אביב: ספריית הפועלים.
- Ahrons, C.R. (1980), "Divorce: A crisis of family transition and change", *family Relation*, 29: 533-540.
- Andrews, F.M. and Withey, S.B. (1976), *Social Indication of Well-being. American's Perceptions of Life Quality*, New York: Plenum Press.
- Arkelin, D. and Simmons, R. (1985), "The "Good Manager": Sex typed, androgynous or likable?", *Sex Roles*, 12: 1183-1199.
- Bem, S.L. (1974), "The measurement of psychological androgyny", *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 42: 155-162.
- Bem, S.L. (1981), "Gender schema theory: A cognitive assessment of sex typing", *Psychological Review*, 88: 354-364.
- Berman, W.H. (1985), "Continued attachment after legal divorce", *Journal of Family Issues*, 6: 375-392.
- Bradburn, N. (1969), *The Structure of Psychological Well-Being*, Chicago: Aldine.
- Coan, R.W. (1977), *Hero, Artist, Sage or Saint*, New York: Columbia University Press.
- Cohen, O. (1994), "Family functioning: Cohesion and adaptability of divorced father and mother in raising their children", *Family Therapy*, 21: 35-44.
- Costa, P.T. and McCrae, R.R. (1984), "Personality as a life-long determinant of well being", in: Malatesta, C. and Izard, C. (eds.), *Affective Processes in Adult Development and Aging*, Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Deiner, E. (1984). "Subjective Well-being", *Psychological Bulletin*, 95: 245-275.
- Donovan, R.L. and Jachson, B.L. (1990), "Deciding to divorce: A process guided by social exchange, attachment and cognitive dissonance theories", *Journal of Divorce and Remarriage*, 13: 23-35.
- Dreman, S.O. and Aldor, R. (1989), "Competence of dissonance. Divorcing mothers perceptions of sense of competence and time perspective", *Journal of Marriage and the Family*, 51: 405-415.
- Festinger, L. (1957), *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, California: Stanford University Press.

- Fishel, A.H. and Scanzoni, J. (1989), "An exploratory study of the post-divorce coparental relationship", *Journal of Divorce*, 13: 95-119.
- Folkman, S., and Lazarus, R.S. (1980), "An analysis of coping in middle-aged community samples", *Journal of Health and Social Psychology*, 21: 219-239.
- Folkman, S. and Lazarus, R.S. (1985), "If it changes it must be a process: Study of emotion and coping during three stages of a college examination", *Journal of Personality and Social Psychology*, 48: 150-170.
- Haring-Hodire, M., Stock, W.A., Ohun, M.A. and Witter, R.A. (1985), "Marital status and subjective well-being: A research synthesis", *Journal of Marriage and the Family*, 47: 947-953.
- Kaslow, F.W. and Schwartz, L. (1987), *The Dynamics of Divorce: A Life Cycle Perspective*, New York: Brunner/Mazel.
- O'heron, C.A. and Orlofsky, J.L. (1990), "Stereotypic and non-stereotypic sex role trait and behavior orientation, gender identity, and adjustment", *Journal of Personality and Social Psychology*, 58: 134-143.
- Olson, D.H., Russell, C.S. and Sprenkle, D.H. (1979), "Circumplex model of marital and family systems. Cohesion and adaptability dimensions, family types and clinical applications", *Family Process*, 18: 3-28.
- Pennebaker, J.W., Colder, M. and Sharp, K. (1990), "Accelerating the coping process", *Journal of Personality Psychology*, 58: 528-537.
- Schlosser, B. (1990), "The assessment of subjective well-being and its relationship to the process", *Journal of Personality Assessment*, 54: 128-140.
- Shin, D.C. and Johnson, D.M. (1978), "Avowed happiness as overall assessment of the quality of life", *Social Indicators Research*, 5: 475-492.
- Teichman, J.D. (1990), "Socioeconomic resources of parents and award of child support in the United States: Some exploratory models", *Journal of Marriage and the Family*, 52: 689-699.
- Thompson, L. and Spanier, G.B. (1983), "The end of marriage and the acceptance of marital separation", *Journal of Marriage and the Family*, 45: 103-114.
- Weitzman, L.J. (1985), *The Divorce Revolution: The Unexpected Social and Economic Consequences for Women and Children in America*, New York: The Free Press.

סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: פרופ' הלל שמיד

אברהם דורון, האיחוד שלא היה, משרד העבודה והרווחה, ירושלים: מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל 1995. 82 עמודים.

לקראת סוף שנת 1977, עם הצטרפות מפלגת ד"ש לממשלה, הוקם משרד העבודה והרווחה ובראשו הוצב ד"ר ישראל כץ. המשרד החדש כלל בתוכו שני משרדי ממשלה שהתקיימו מאז הקמת המדינה: משרד העבודה, שהיה אחראי, בין השאר, גם על המוסד לביטוח לאומי, ומשרד הסעד. הקמת המשרד החדש היתה אירוע חריג בדברי ימיהן של ממשלות ישראל. בפעם הראשונה מאז הקמת המדינה הוכנסו תחת קורת גג אחת שני משרדים שפעלו עד אז בנפרד.

חיבורו של אברהם דורון מוקדש לבחינת הגורמים השונים שהביאו להקמת המשרד, ולבריקת השאלה: האם אכן נוצר משרד מאוחד, או שמא המשיכו שני המשרדים לפעול למעשה בנפרד, למרות ששכנו בתוך מסגרת אחת. תשובתו של דורון, המשתקפת היטב גם בכותרת החיבור, היא, שלמעשה לא היה מיזוג אמיתי בין שני המשרדים ותחת המעטה של משרד משולב לעבודה ולרווחה הם המשיכו להתקיים כשתי ישויות נפרדות.

חיבור זה עוסק אפוא בניסיון להכניס רפורמה במבנה שני משרדים העוסקים בנושאים חברתיים. יש לה השלכות על שני תחומים מרכזיים המעסיקים את החוקרים: תחום הארגון ותחום המדיניות החברתית. המחבר מנתח בפירוט רב אירוע של שינוי ארגוני, בוחן את שלביו השונים ומתאר את תוצאותיו. נוסף על כך הוא סוקר פרק חשוב ומעניין מאוד בהיסטוריה של התפתחות מדיניות הרווחה ועיצוב דמותם של השירותים החברתיים בישראל. מבחינה זו חיבורו החדש של פרופ' דורון מצטרף לחיבורים אחרים שלו, שניסו לספק מענה למספר שאלות מטרידות הנוגעות להתייחסותם של גורמי הממשל בישראל לסוגיות חברתיות שונות.

אחת השאלות המרכזיות בתחום הרווחה בישראל היא מדוע לא הצליחה מערכת שירותי הרווחה להתמודד בצורה הולמת עם בעיות העוני והמצוקה של אוכלוסיות שונות החיות בארץ. תשובתו של דורון, המשתקפת גם בחיבור זה, היא, שממשלות ישראל לא גילו נחישות דעת, מחויבות ורצון להתמודד כהלכה עם בעיות אלה.

החיבור שלפנינו נחלק לארבעה חלקים עיקריים:

החלק הראשון כולל תיאור היסטורי של הגלגולים השונים שעבר הרעיון להקים משרד לרווחה חברתית. לפעמים הועלה רעיון זה בנפרד, ולפעמים כחלק מתוכנית כוללת יותר לרפורמה במבנה משרדי הממשלה. לדברי דורון היו לתוכניות להקמת משרד מעין זה שני מניעים שונים. האחד, השגת יעילות ארגונית רבה יותר וחיסכון כספי; השני היה הדגשת הצורך בהקמת גוף בעל יכולת רבה יותר לטפל בנושאי רווחה.

בין ההצעות שהונחו לפי מניעים שונים אלה, והמתוארות בידי דורון, ניתן להזכיר את המלצות

ועדת כץ (ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה), שחייבו הקמת שני משרדים לנושאים חברתיים (האחד לטיפול בשירותי הרווחה האישיים והשני - לטיפול בביטחון סוציאלי); המלצות ועדת האוזנר, בעניין הקמת משרד משולב שיכלול את משרד העבודה (ללא מע"ץ, אגף המדידות והאגף לחינוך מקצועי) ואת משרד הסעד (ללא השירותים לזקנים ולמפגרים); המלצות השר שלמה הלל (שעמד בראש ועדת השרים לענייני רווחה בממשלת רבין הראשונה), שקראו להקמת משרד עבודה ורווחה משולב, שיכלול יחידת מטה לתכנון ומחקר.

המלצות אלה והמלצות נוספות שעלו "כשוק הרעיונות", הונחו כאמור על-פי מניעים שונים, ביטאו תפיסות ואינטרסים מנוגדים ושיקפו היטב מצב של אי בהירות. אי בהירות זו לא מנעה בסופו של דבר את הקמת המשרד המאוחד שכלל בתוכו, עם שינויים קלים, את האגפים השונים של המשרדים הקודמים.

החלק השני של החיבור מתאר בהרחבה ובפירוט רב את הניסיונות והמאמצים השונים שנעשו כדי להעניק תוכן ממשי למשרד המאוחד ולהפכו מאכסניה שביקשו לחסות בה שני דיירים שהזיקה ביניהם רופפת מאוד, לבית שבו מתגוררת משפחה מאוחדת. הניסיונות שדורון מתאר בהרחבה כללו: פגישות ודיונים פנימיים, הקמת ועדות שונות, הזמנת מומחים, ניסוח המלצות וכדומה, אך המאמצים המרובים לא הניבו, לדעתו של דורון, תוצאות.

תוצאות אלה מודגשות היטב בדו"ח מבקר המדינה לשנת 1992, שדורון מצטט מתוכו את המשפט הזה: "למעשה האיחוד היה טכני בעיקרו, משום שלמעט הנהלה מאוחדת ועוד מספר לא רב של שינויים, נותרו מרבית יחידות המשרד במתכונתן הקודמת עם מערכי השירותים הנלווים להן".

נראה אפוא, שהציפיות שהקמת המשרד המאוחד תוביל לשינוי של ממש בתפקוד משרדי הסעד והעבודה ולעיצוב דפוסים חדשים של פעילות הממשלה בתחום הרווחה לא התממשו.

בחלק השלישי דורון מנתח את התוצאות של הקמת המשרד המשולב. טענתו המרכזית היא, שאמנם המשרדים לא אוחדו למעשה, אך לעצם המעשה של הקמת יצור כלאיים חסר זהות ברורה היו מספר תוצאות שליליות הקשורות זו בזו. דורון מציין בעיקר שלוש: ראשית, החלשת ייצוג הנושאים הקשורים לרווחה בפורומים ממשלתיים שבהם נקבעת המדיניות החברתית; שנית, פגיעה קשה בשירותי הרווחה האישיים שהיו באחריות משרד הסעד; שלישית, התרופפות מעמדם של נושאים חברתיים שעל סדר-היום הציבורי. בהקשר זה הוא אף נוקט נימה ביקורתית מאוד באמרו, שנושאי העבודה והרווחה נותרו לא רק בלי ייצוג, אלא לעתים קרובות גם ללא מגן ומושיע.

דורון מייחס תוצאות שליליות אלה למספר גורמים. לדעתו הקמת המשרד יצרה אשליה של טיפול בבעיות חברתיות ופטרה בכך את הגורמים הנוגעים בדבר מן הצורך לנקוט פעולות של ממש בתחום החברתי. יתר על כן, המשרד המאוחד, שכלל שני גופים ארגוניים בעלי היסטוריה ותרבות ארגונית שונים, התקשה לפתח ולגבש מדיניות חברתית קוהרנטית.

בחלק הרביעי של חיבורו דורון מנתח את הסיבות שהביאו לכישלון איחוד המשרדים. הוא מונה שבע סיבות כאלה:

1. העדר קונצפציה בסיסית באשר למטרותיו ודפוסי תפקידו של המשרד המאוחד.
2. חוסר בהירות לגבי השינויים הארגוניים והמינהליים שיש לבצעם לשם איחוד המשרדים הלכה למעשה.
3. אי הכנה של הגורמים הרלוונטיים (עובדי המשרדים) לקראת הרפורמה הארגונית.

4. השוני הבסיסי בין שני המשרדים, שעד 1977 עמדו תחת שליטתם של שרים ועובדים בכירים שהשתייכו למפלגות שונות, ואשר בכל אחד מהם גובשה במהלך השנים תרבות ארגונית שונה.

5. חוסר נחישות הדעת של הגורמים והאישים שהופקדו על ביצוע האיחוד.

6. התנגדות העובדים (כעיקר עובדי משרד הסעד לשעבר) לשינוי, התנגדות שנבעה הן ממניעים אינטרסנטיים והן ממניעים עקרוניים.

7. העדר סביבה ארגונית (מדיניות ממשלתית כוללת, תמיכה פוליטית וכו'), שתספק סיוע הולם לתהליך האיחוד.

נראה, שבהעדר גורמים שונים, שהיו עשויים לתמוך באיחוד ממשי ובבניית משרד ממשלתי שימשש מוקד עשייה בתחום החברתי, נידונה פעולת האיחוד הפורמלי לכישלון מראש. מסקנתו החד-משמעית של דורון היא, שמוטב היה אילולי קם האיחוד הזה מעיקרו ועתה, לאחר שהוכיח את חוסר התכלית שבו ואת הסיכונים הנובעים ממנו, יש לחזור למתכונת הקודמת של קיום שני משרדים נפרדים.

אין ספק שחיבורו של דורון יש בו משום תרומה חשובה להבנת הקשיים הכרוכים בהנהגת שינוי ארגוני של ממש במינהל הממשלתי הישראלי. החיבור גם שופך אור על פרק מעניין ביותר בהיסטוריה של התפתחות שירותי הרווחה בישראל.

חיבור זה הוא עוד נדבך בגישה הביקורתית שבה בוחן דורון את יחסן של ממשלות ישראל השונות לנושאים חברתיים. תיאורו את האופן שבו עיצב המשרד הממשלתי העיקרי המופקד על קביעת מדיניות חברתית בישראל את הסדרים והמסגרות, ואת הקצאת המשאבים המיועדים לאוכלוסיות החלשות והפגיעות ביותר בחברה מבליט את העובדה שמשרד זה סבל במשך שנים מתפקוד לקוי, מאי הקצאת משאבים הולמת, מהתייחסות פוליטית שולית ומחילופים תכופים של מנהיגות פוליטית ומקצועית. מי שציפו שהקמת המשרד המאוחד תביא לתיקון פני הדברים מצאו את עצמם אפוא עומדים בפני שוקת שבורה.

גישתו של דורון לנושאים שהוא דן בהם ביקורתית ביותר, אבל לא רק כלפי ממשלות וגורמים פוליטיים, אלא גם כלפי חלק מן האנשים שמילאו תפקיד מרכזי באירועים המתוארים כאן. נראה, שדווקא בשל כך, ובשל אופיו של החיבור כמתקר היסטורי, מן הראוי היה להציג בראשית הדברים את המתודולוגיה ואת דרכי איסוף החומר שנקט המחבר ולציין את המקורות שעליהם התבסס. חלק נכבד מטיעונו של דורון מבוססים על תיעוד מוצק למדי כמו דוחות מבקר המדינה או מחקרים שפורסמו; אבל דורון לא נמנע גם מלהתבסס על כתבות שפורסמו בעיתונות היומית, ואלה - מקורותיהן לא תמיד ברורים ומבוססים.

נושא נוסף שמן הראוי להצביע עליו הוא, שאירועים שונים שהתרחשו בזירת החברה בתקופה שדורון סוקר אינם זוכים לאזכור בחיבור. נסתפק בשתי דוגמאות: אמנם קיימת מחלוקת על משמעותו ותוצאותיו של פרויקט שיקום השכונות שבביצעו נטלו חלק משרדי ממשלה שונים וכתוכם משרד העבודה והרווחה, אך מחרה ההתעלמות מפרויקט מרכזי זה כאן. באותה מידה מפתיע אי האזכור של חוק ביטוח סיעוד, שהתקבל בשנת 1988 ביחמת משרד העבודה והרווחה ואשר הביא למפנה בשירותים הקהילתיים לקשישים ובמשאבים שהופנו לאוכלוסייה זו.

המלצתו החד-משמעית של דורון לשוב ולפצל את המשרד המאוחד ולהחזיר בכך "עטרה ליושנה", ראויה לעיון נוסף. אמנם המחבר מביא מגוון של טיעונים נגד קיומו של משרד העבודה

והרווחה במתכונתו הנוכחית, אך רבים מטיעונים אלה מתייחסים להשפעת גורמים לא קבועים שקיומם אינו הכרחי, כגון: חוסר נחישות דעת אצל מי שהיו אמורים לבצע את האיחוד, העדר שר שיהיה מופקד על המשרד במשך תקופה ארוכה, חוסר תמיכה פוליטית מספקת במשרד ובפעולותיו. אין ספק שגם תקופת הזמן שאינה כלולה בסקירה (1993-1995) עשויה לספק מידע נוסף שבכווח להעשיר את הדיון בנושא, ואולי אף להביא למסקנות שונות.

לסיכום, דיון מתודולוגי, ציון המקורות שהסתמך עליהם החוקר והצגת תמונה מלאה יותר של מגמות ההתפתחות והאירועים שהתרחשו בתקופה הנסקרת, היו מוסיפים בוודאי לערכה של עבודה חשובה זו, המוסיפה נדבך חשוב להבנת התפתחות שירותי הרווחה בישראל ואיתור הגורמים שהשפיעו על צביונם ודפוסי עבודתם.

סקר: פרופ' יוסף קטן
 בית-ספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל
 אוניברסיטת תל-אביב

טילמאן פרניס, התעללות מינית בילדים: תיאוריה ודרכי טיפול, תל-אביב, ישראל: הוצאת "אח" בע"מ, 1995. תרגמה: סמדר ברגמן. ערכה: גאולה גרוסמן. 430 עמודים.

למרות המודעות הגוברת בשני העשורים האחרונים, הן בקרב הציבור הרחב והן בקרב אנשי מקצוע שונים, לבעיית הפגיעה וההתעללות המינית בילדים, מעט מאוד נכתב על בעיה זאת מנקודת ראות משולבת, מקיפה וכוללנית.

פרניס כתב את ספרו במטרה ברורה להבליט את חשיבות הגישה המשולבת והרב-מקצועית בהתערבות וטיפול בבעיית ההתעללות המינית בילדים. גישה זו כוללת מאוד בספר זה, המדגיש את חשיבות הזיקה בין התחום המשפטי לתחום הבריאות הגופנית והנפשית, בלימוד הבעייתיות הקשורה בנושא ובהצעת דרכי ההתערבות והטיפול בילדים קורבנות ההתעללות המינית ובמשפחותיהם. פרניס מציג את בעיית ההתעללות המינית בילדים כ"בעיה רב מקצועית אמיתית, הדורשת שיתוף פעולה הדוק מצד אנשי מקצוע רבים בעלי מיומנויות שונות". על-פי פרניס, קשה להגיע לשיתוף פעולה בין-תחומי ובין-מקצועי כל עוד קיים נתק מקצועי וארגוני בין אנשי המקצוע השונים, שאינם ערים לטכנולוגיות ההתערבות השונות בטיפול בילדים שנפגעו מהתעללות מינית.

הספר מורכב משני חלקים, כל חלק מכיל שבעה פרקים. בחלק הראשון של הספר פרניס מציג בצורה בהירה את העקרונות והסוגיות המרכזיות שיש להן זיקה לבעיית ההתעללות המינית בילדים. לשם כך הוא מציג ממדים כגון התלות המבנית של הילד במבוגר (לצורך השגחה פיזית, רגשית, קוגניטיבית וחברתית), יחסי הכוח בין הקורבן לתוקפן והנזק הראשוני והמשני הנגרמים לילד כתוצאה מחשיפתו לאנשי מקצוע ולסוכנויות טיפול שונות.

בחלק זה של הספר פרניס סוקר בהרחבה את מהות ההתעללות המינית בילדים, התהליכים האישיים והמשפחתיים הקשורים בבעיה וגם את המערכת המשפחתית-מקצועית הנוצרת כתוצאה מהתערבותם של אנשי מקצוע במשפחה שבה מתרחשת התעללות מינית בילדים.

פרניס מיטיב להסביר גם בחלק זה את התערבות הטיפול הראשונית בקורבנות ההתעללות המינית ובמשפחותיהם. הוא מנתח את הנחות היסוד של סוג זה של התערבות, תוך שימת דגש מיוחד בתלות הקורבן במשפחה, בחשיבות הסיוע המשפטי והחוקי המבטיח הגנה לילד, ובנושאים נוספים. פרניס מסיים את החלק הראשון של הספר בדיון בצורות התערבות וטיפול מקבילות ברזומנית עם

הקורבן ומשפחתו, טיפול פרטני וקבוצתי, טיפול משפחתי, והתערבות וטיפול כמתעללים מבחינה מינית בילדים. מוצגות גם המטרות והמשימות של סוגי שיטות טיפול אלה והדילמות הקשורות בהן. בחלק השני של הספר פרניס דן בבעיות מעשיות שיש להן זיקה ישירה או עקיפה לבעיית ההתעללות המינית בילדים. בהקשר זה הוא מציג בהרחבה את תהליך החשיפה של בעיית ההתעללות המינית במשפחה והשלכותיה הטיפוליות על קורבן ההתעללות המינית, על המשפחה ועל אנשי המקצוע.

בחלק זה דן המחבר גם בבעיית ההתעללות המינית בילדים בידי אנשים שמחוץ למשפחה. במיוחד יש התייחסות לאופן שבו אנשי מקצוע מבחינים בין התעללות מינית בתוך המשפחה ומחוצה לה, תוך השוואת תגובות ההורים כלפי הקורבן וכלפי המתעלל עם אלה של אנשי המקצוע, כאשר ההתעללות מתרחשת בתוך המשפחה לעומת זו המתרחשת מחוצה לה.

בפרק האחרון של החלק השני של הספר פרניס דן במצבים מיוחדים שיש להם זיקה לבעיית ההתעללות המינית בילדים. מדובר בעיקר באחים של קורבנות הפגיעה המינית, הרקע של עברייני-מין שנפלו קורבנות להתעללות מינית בילדותם, ילדים שנולדו כתוצאה מגילוי עריות במשפחה, ועוד. פרניס הצליח בחלקים רבים של הספר לשמור על עקיבות בהצגת הגישה הכוללנית והמשלבת לטיפול בבעיה. יחד עם זאת, הספר חסר התייחסות להיבטים הנורמטיביים, הסוציו-תרבותיים והפוליטיים ולהיבטים האנתרופולוגיים והסוציולוגיים של בעיה זאת, למרות שהמחבר הכיר בחשיבותם בתחילת הספר. אין ספק שלהיבטים אלה יש השלכות חשובות מאוד הן על עריכת מחקרים על בעיית ההתעללות המינית בילדים והן על פיתוחה של מדיניות חברתית וחוקתית להתמודדות עם הבעיה. בו בזמן, יש להיבטים אלה השפעה על הטיפול בקורבנות ההתעללות המינית, במשפחותיהם וגם במתעללים עצמם.

פרניס כתב את ספרו על בסיס הידע והניסיון הקליני העשירים שלו. הוא מצביע, ובצורה משכנעת מאוד, על ארבעה גורמים המשפיעים על מורכבות העבודה הטיפולית עם ילדים שהם קורבנות ההתעללות המינית ועם משפחותיהם. ארבעת הגורמים הם: שיתוף הפעולה הדרוש בין אנשי מקצוע רבים; הצורך בידע חוקי וטיפולי; התלות המבנית של ילדים שאינם יכולים להגן על עצמם; השילוב בין "תסמונת הסודיות" עבור הילד והמתעלל והמשפחה ובין "תסמונת ההתמכרות" של המתעלל. חוכמת המעשה העשירה של פרניס משתקפת לכל אורך הספר, הן בהצגת הגורמים האלה והן בהצגת המקרים הקליניים שנבחרו בקפידה רבה. החומר המוצג והשימוש במקרים אלה עוזרים במידה רבה לקורא להבין את התהליכים השונים אשר ילדים שהם קורבנות התעללות מינית ומשפחותיהם מתנסים בהם ואת המשמעויות החוקיות והטיפוליות שיש לתהליכים אלה לגבי הקורבנות. טוב שהחומר המוצג והמקרים שתוארו מבוססים כמידה רבה מאוד על מחקריו של פרניס, על ניסיונו הקליני ועל חוכמת המעשה שלו.

חבל שפרניס לא התייחס בצורה מעמיקה למסגרות תיאורטיות ואנליטיות אחרות ולמחקרים אמפיריים אחרים בנושא, שראו אור בעשרים השנים האחרונות. במיוחד חסרה התבססות על חומר אמפירי בנוגע להיבטים כמו ממרי בעיית ההתעללות המינית בילדים בחברות ובתרבויות שונות ודפוסי ההתמודדות עם בעיה זו בחברות שונות. חסרים גם הסברים לתיאוריות השונות המתארות את בעיית ההתעללות המינית בילדים וגורמיה. ההשלכות האישיות והבין-אישיות של ההתעללות המינית בילדים הן על הקורבן והן על משפחתו והגורמים המגינים (protective factors) - אישיים, בין-אישיים, משפחתיים, סוציו-תרבותיים, מוסדיים ועוד - אשר ביכולתם "לעכב" או "למנוע" את התרחשות ההתעללות, לא נדונו אף הם בהרחבה מספקת. בדומה לכך, לא הוצגו בספר גורמים היכולים

לנבא הצלחה אישית ומשפחתית בהתמודדות עם התהליך שהקורבנות עוברים וכלים ומדדים לאבחון תהליכים אישיים ומשפחתיים המתרחשים כתוצאה של התעללות מינית באחד מילדי המשפחה, בתוכה או מחוצה לה.

המחבר גם אינו מציג מודלים שונים של התערבות (בעיקר כאלה הקיימים בחברות שונות) ואשר הוערכו באופן אמפירי בידי חוקרים אחרים.

לדברי פרניס, הספר מיועד לאנשי מקצוע בשירותי אנוש ובריאות הנפש וגם במערכות המשפט. לדעתי הוא אכן השיג מטרה זו. אני שותף להערכות של עמיתים הטוענים שזהו "מדריך ייחודי המעניק עצות נגישות ביותר לבעיות מעשיות ספציפיות, המספק הבנה חדשה בנוגע לבעיות ולקונפליקטים הרב-מקצועיים שנושא זה מעורר". אני גם שותף להערכתו של ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, שכתרגומו של הספר לעברית "ניתנה עתה הזדמנות ליהנות מידע וניסיון רב-חשיבות".

סקר: ד"ר מוחמד חאג'י-יחיא

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברואלד

האוניברסיטה העברית בירושלים

ערן לוי, ילדות קשה, מין, אלימות וילדים, חיפה: תמר, חברה להפצה בע"מ, 1996. 175 עמודים.

בשנים האחרונות גברה בחברה הישראלית בכלל ובקרב אנשי מקצוע בתחום הבריאות ובריאות הנפש בפרט ההכרה בחשיבות ההתייחסות לאלימות כלפי ילדים והטיפול בה. ספרו של ד"ר ערן לוי הוא ניסיון נוסף להעשיר את ידיעותינו בנושא של פגיעות בילדים והשלכותיהן. המחבר מתמקד בספר בשני סוגי פגיעות: אלימות פיזית למטרות "חינוך" ופגיעות מיניות. להבדיל מספרים רבים אחרים על נושאים אלה, אשר התמקדו אך ורק בפגיעות ובהשלכותיהן, בספר זה מוצגת מסגרת רחבה יותר של התייחסות לנושא ובכללה נסקרות התפתחות ההתייחסות לילדים לאורך ההיסטוריה ומהותה של התנהגות מינית ומיניות אצל ילדים. נושאים אלה מהווים בסיס להבנת התפיסות והגישות לגבי אלימות כלפי ילדים בימינו ולהבנת הרציונל לחקיקתם של חוקים להגנתם של ילדים.

הספר דן בהרחבה בסוגיות הקשורות בפגיעות מיניות בילדים. חלק זה כולל הגדרה של סוגי הפגיעות השונות, מאפייני הפוגע וההשלכות של הפגיעות על הקורבנות. החלק על אלימות פיזית כאמצעי חינוך מעלה את הבעייתיות של הטיפול בנושא, אשר לגביו חלוקות הדעות אפילו בקרב אנשי מקצוע האחראים על הטיפול בילדים. הספר סוקר גם את "החוק להגנת חסרי ישע", שנחקק בישראל בשנת 1989 על-מנת להגן על ילדים מהתעללות.

ד"ר לוי בחר להתמקד בשני סוגי פגיעה מתוך מכלול של סוגי פגיעות המוגדרים כהתעללות בילדים (פגיעה נפשית, עידוד לעבריינות או הזנחה). בחירה זו מאפשרת לו להרחיב את הדיון בסוגיות מרכזיות הקשורות לשני סוגי הפגיעות ולשלב בדיון מקרים שקרו בשנים האחרונות בישראל כמו גם מחקרים שנערכו על החברה הישראלית. שילוב זה יש בו כדי לתרום רבות ליישום הדברים בחברה הישראלית ולהבנה מעמיקה יותר של הנושא.

המסגרת המקדימה של הספר דנה כאמור בנושאים כלליים כמו התנהגות מינית ומיניות אצל ילדים. הקשר בין אחדים מן הנושאים המובאים בחלק זה לנושא המרכזי של הספר אינו ברור במידה מספקת. לא ברור למשל הקשר בין הנתונים המובאים בהרחבה על עמדותיהם של מתבגרים בישראל

כלפי קיום יחסי מין לפני הנישואין ובין הפרק הבא לאתר מכן הודן בסטיות מיניות. כמרכזן חסרה בספר מסגרת תיאורטית להבנת גורמי הסיכון לפגיעות. שילובם של הסברים תיאורטיים היה יכול להעשיר את הבנת הסוגיות ולהבהיר יותר את נתוני המחקר שהמחבר מביא.

הספר כתוב באופן המתאים לאנשי מקצוע בתחום הבריאות, בריאות הנפש והמשפט המעונוינים במידע בסיסי על פגיעות מיניות בילדים והשלכותיהן וההתייחסות לענישה גופנית של ילדים בחברה הישראלית.

סקר: ד"ר רון שור

בית-הספר לעבודה סוציאלית על-שם פאול ברוואלד

האוניברסיטה העברית בירושלים

חקיקה ופסיקה סוציאלית

בעריכת אריה וולף, עו"ד

חוק התגמולים לחסידי אומות העולם, התשנ"ה-1995

החוק התקבל במליאת הכנסת ביום 1 באוגוסט 1995.
"חסידי אומות העולם" הוא מי שהוכר כחסיד אומות העולם בידי רשות הזיכרון "יד ושם" והוא יושב בישראל. הכרה זו מעניקה לו לפי החוק מספר זכויות: הוא יהיה זכאי לתגמול חודשי בשיעור השווה לשכר הממוצע, לפי הגדרתו בחוק הביטוח הלאומי; הוא יהיה זכאי, ללא תשלום, לשירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.
לחסידי אומות העולם, ולבן או בת זוגו, תינתן, לכל אחד מהם, קצובת הבראה ונופש פעם אחת בשנה, עד שמונה ימים, בסכום ששולם באותה שנה לעובד מדינה. הממשלה, באמצעות המשרדים הנוגעים בדבר, תסייע לחסידי אומות העולם בפתרון בעיות דיור וסיעוד.
תגמולים ותשלומים לפי החוק ישולמו מאוצר המדינה, באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 104) (גימלה לשמירת היריון), התשנ"ה-1995

הצעת חוק פרטית של חברות הכנסת תמר גוז'נסקי (רק"ח), ענת מאור (מר"צ), אסתר סלמוביץ (יעוד) ונעמי חזן (מר"צ). התקבלה בכנסת ב-18 ביולי 1995.
אשה עובדת הזכאית לגימלה לשמירת היריון, זכאית, לפי המצב החוקי הקיים היום, לקבל מן המוסד לביטוח לאומי את שכר עבודתה הרגיל או סכום השווה ל-25% מן השכר הממוצע, לפי הנמוך מביניהם. לפי זה, אשה לא תקבל יותר מ-1,000 ש"ח לחודש, שהם שישים אחוזים משכר המינימום.

החוק שהתקבל מתקן מצב זה כך שהגימלה לשמירת היריון תהיה בגובה שכר עבודתה הרגיל של העובדת, אולם לא יותר מ-70% מן השכר הממוצע במשק, דהיינו לא יותר מ-2,800 ש"ח לחודש.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 108) (גימלאות כפל), התשנ"ה-1995

הצעת חוק של חברי הכנסת דב שילנסקי (ליכוד) וחיים אורון (מר"צ), שנתקבלה כחוק במליאת הכנסת ביום 31 ביולי 1995.

חוק הביטוח הלאומי קובע, שאדם הזכאי לקיצבת תלויים, שנעשה זכאי לקיצבת זיקנה, לא יוכל ליהנות משתי הקיצבאות גם יחד, אלא רק מקיצבה ומחצית הקיצבה. לפי החוק הקיים, אלמנה אשר בעלה נפטר בעקבות תאונת-עבודה, שבגללה משתלמת לה קיצבת תלויים, העובדת וצוברת זכויות לקבלת קיצבת זיקנה, לא תוכל, בהגיעה לגיל 60, לקבל את מלוא הקיצבה האמורה, אלא רק את מחציתה. התיקון לחוק מחדש בכך שהוא קובע שיש להעניק לאלמנה, שמצבה כמוזכר לעיל, את קיצבת התלויים במלואה וגם מחצית מקיצבת הזיקנה, ובלבד שהסכום שיתקבל לא יפחת מקיצבת זיקנה מלאה ומחצית קיצבת תלויים או מחצית קיצבת שאירים, לפי הגבוהה מביניהן.

חוק דמי מחלה (דין המדינה) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995

הצעת חוק של חבר-הכנסת יוסי כץ (עבודה). התקבלה כחוק במליאת הכנסת ביום 18 ביולי 1995. חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), התשנ"ג-1993, וחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ד-1993, מאפשרים לעובד שילדו או הורהו חלה, להיעדר מן העבודה למשך מספר ימים, הקבועים בחוקים האמורים, על חשבון ימי המחלה הצבורים של העובד. סעיף 42 לפקודת הפרשנות (נוסח חדש) קובע לאמור: "אין חיקוק בא לגרוע מכל זכות של המדינה, או להטיל עליה חובה, אלא אם נאמר בו במפורש". התיקון לחוק בא להחיל את החוקים האמורים גם על המדינה.

חוק שכר מינימום (תיקון) (החמרת עונשים), התשנ"ה-1995

הצעת חוק של חבר-הכנסת אבי יחזקאל (עבודה) התקבלה כחוק במליאת הכנסת ביום 25 ביולי 1995. סעיף 14 לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, מטיל על מעביד שלא שילם לעובדו שכר מינימום לפי החוק, קנס לגבי כל עובד שלגביו נעברה העבירה. הפרות החוק בידי מעבידים שונים, ובמיוחד כלפי עולים חדשים, הוכיחו שהקנס הקבוע בחוק אינו מרתיע את המעבידים. לפיכך התיקון לחוק קובע מאסר של שישה חודשים בנוסף לקנס.

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6) (ביטוח עקרת בית לעת זקנה), התשנ"ו-1995

הצעת חוק של הממשלה. פרק י"א שבחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, עוסק בביטוח זקנה ושאירים ונקבע בו שכל תושב שמלאו לו 18 שנה מבוטח בביטוח זקנה, למעט "עקרת בית" המוגדרת בחוק כאשה נשואה העובדת במשק ביתה ואשר אינה עובדת או עובדת עצמאית. לעומת זאת, הגבר הנשוי מבוטח, לפי החוק, בין שהוא עובד ובין שאינו עובד.

כללים אלה עוגנו בנוסח המקורי של חוק הביטוח הלאומי, אשר התקבל בשנת 1954, והוא משקף במידה רבה את התפיסה שהיתה מקובלת עד השנים האחרונות. בשנות החמישים, ואף לאחר מכן, לא נתפסה העבודה במשק הבית כבעלת ערך כלכלי התורם לתוצר הלאומי או לכלכלת המשפחה. בתקופה ההיא גם לא היו בנמצא הכלים, הקיימים היום, המאפשרים למדוד ערך כלכלי זה. עבודתה של עקרת הבית נתפסה כדבר מובן מאליו, התורם לרווחת התא המשפחתי, שאין בו כדי להוסיף ל"עושר הלאומי".

בשנים האחרונות היו בעולם שינויים מרחיקי-לכת בדפוסי העבודה וכהשתתפות נשים בכוח העבודה ולצדם של שינויים אלה התפתח תחום העסקה של עובדות ועובדים בשכר בעבודות משק הבית. שינויים אלה ביטלו, הלכה למעשה, את החלוקה הקלאסית לפיה האשה הנשואה ממלאת את תפקיד "יושבת הבית", הדואגת לניהול משק הבית, בעוד שהגבר נושא לבדו בעול פרנסת המשפחה. מספרן של הנשים הנשואות, שאינן עובדות כלל במשך כל חייהן, הולך וקטן ורק עשרים אחוזים מהן אינן צוברות את תקופות העבודה הדרושות על מנת לרכוש את תקופת האכשרה המזכה בקצבת זקנה.

שינויים אלה הם הרקע לביקורת הציבורית הגוברת על גישתו של החוק, לפיה האשה הנשואה אינה זכאית לקצבת זקנה מכוחה היא, כל עוד אינה עובדת מחוץ למשק ביתה.

בחלוף ארבעים שנה מאז נקבעו כללים אלה בחוק נראה, שיש הכרח לתקן מעוות זה ולשנות את החוק כך שקצבת הזקנה תוענק לכלל תושבי ישראל, גברים ונשים, בלא הבדל, בין שעבודתם נעשית במשק הבית ובין שהיא נעשית מחוצה לו.

משום כך, החוק המוצע קובע, שעקרת הבית ואלמנה בת-קצבה, שאינן מבוטחות לפי פרק י"א לחוק הקיים ולפיכך גם אינן זכאיות לקצבת זקנה, תיכללנה בגדר המבוטחים ותהיינה זכאיות לקצבת זקנה.

בחוק המוצע נקבעו כללים לעניין תקופת הביטוח שבה האשה הנשואה אינה עובדת מחוץ למשק ביתה לעומת תקופת הביטוח הנרכשת כאשר היא עובדת, או עובדת עצמאית. החוק המוצע היה אמור להיכנס לתוקף באחד בינואר 1996.

השינוי המוצע כרוך בהוצאה נוספת גדולה מתקציב המדינה. משום כך לא ניתן היה להחיל את הזכאות לקצבת זקנה על כלל הנשים שיגיעו לגיל הזכאות לפני כניסת החוק לתוקפו. לפיכך מוצע, שהחוק יחול על נשים שיגיעו לגיל 65 ביום תחילת תוקפו של החוק או לאחריו.

חוק פיצויי פיטורים (תיקון מספר 17), התשנ"ו-1995

זוהי הצעת חוק של חבר הכנסת יוסי כץ (עבודה), שנתקבלה כחוק במליאת הכנסת ב-19 בדצמבר 1995.

סעיף 13 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, קובע לאמור: "שר העבודה, באישור ועדת העבודה של הכנסת, יקבע בתקנות את המרכיבים של שכר העבודה הכולל שיובאו בחשבון שכר העבודה לעניין פיצויי פיטורים..."

הצעת החוק מבקשת להבטיח, שמעסיקים המפרים את החוק ומשלמים לעובדיהם סכום שהוא נמוך משכר המינימום, ישלמו לאותם עובדים פיצויי פיטורים על בסיס שכר קובע שלא יפחת משכר המינימום, על-פי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מספר 8), התשנ"ו-1995

הצעת חוק נוספת של חבר הכנסת יוסי כץ (עבודה).
 לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, אדם שמלאו לו 18 שנה וטרם התגייס לשירות סדיר בצבא אינו נחשב "ילד" אם הוא אינו לומד במוסד חינוכי על-יסודי ואינו שוחר במסגרת קדם-צבאית. אדם כזה ייחשב, לעניין החוק, "ילד" בתקופת השירות הצבאי עד גיל 22; ואם זו בת המשרתת בשירות הלאומי, כל תקופת שירותה עד הגיעה לגיל האמור.
 לפי הגדרת "ילד" כנוסחה היום, הוראות החוק אינן חלות על ילד ששירותו הסדיר נדחה, גם אם מדובר בדחיית שירות לצורך התנדבות למטרה לאומית או ציבורית.
 הצעת החוק באה לתקן את החוק כך שהגדרה של "ילד" תחול גם על מי ששירותו הסדיר נדחה משום שהוא משרת בהתנדבות בשירות בעל מטרה ציבורית או לאומית שקבע השר בתקנות, בתנאי שתקופת ההתנדבות לא תעלה על שנה אחת, וגם בתקופה של שלושים ושישה חודשים שהוא משרת בשירות סדיר בצבא מיד בתום תקופת ההתנדבות.

הצעת חוק עבודת נשים (תיקון מספר 13) (חופשת לידה לאב), התשנ"ו-1996

הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אברהם פורז (מר"צ).
 לפי החוק, "חופשת הלידה היא שנים עשר שבועות, מהם שישה שבועות או פחות מזה, כרצון העובדת לפני יום הלידה המשוער והשאר אחרי יום הלידה".
 חברי הכנסת פורז מציע לאפשר חופשת לידה גם לאב שאשתו ילדה, כך שהחופשה תחלק בין ההורים. בשום מקרה לא יוכלו שני בני הזוג להיעדר מן העבודה יחד באותו פרק-זמן. אם ירצו, תוכל האם לשוב לעבודה עוד בטרם חלפו שנים-עשר השבועות המוכרים לה לפי החוק כחופשת לידה, והאב יוכל אז למלא את מקומה בטיפול בתינוק. מובן מאליו שאם תרצה האשה לנצל בעצמה את כל ימי חופשת הלידה היא תוכל לעשות זאת. כמובן, האב לא יוכל לקבל חופשת לידה בששת השבועות הראשונים שלאחר יום הלידה, כדי לאפשר לאם לנוח ולהתאושש מן הלידה.
 בתקופת חופשת הלידה שיקבל האב ישולמו דמי לידה בהתאם להכנסתו הוא, אם מתקיימים בו תנאים הקבועים בהצעת החוק.

הצעת חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) (תיקון מספר 2) (מחלת הורהו של בן הזוג), התשנ"ו-1996

הצעת חוק משותפת של שלושת חברי הכנסת של רק"ח תמר גחינסקי, האשם מחמיד וסאלח סלים. בסעיף 1 לחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ד-1994, נאמר: "עובד, שלו הורה שמלאו לו 65 שנה, זכאי לזקוף עד שישה ימים בשנה של היעדרות, בשל מחלת ההורה, על חשבון תקופת המחלה הצבורה שלו".

הצעת החוק מבקשת להתיר את ההיעדרות בשל מחלת הורה גם לבן הזוג של העובד שהורהו חולה, משום שהטיפול במחלת ההורה נעשה בדרך כלל בידי שני בני הזוג.

הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ט-1996

הצעת חוק של חברי הכנסת דוד צוקר, ענת מאור, רן כהן וחיים אורון (מר"צ), יוסי כץ ורפי אלול (עבודה), מאיר שטרית ונעמי בלומנטל (ליכוד), חיים דיין (צומת), יצחק לוי (מפד"ל) ותמר גוזעסקי (רק"ח).

בערך עשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה הם אנשים עם מוגבלות: אנשים עם נכות פיסית, חירשים, אנשים עם פיגור שכלי, עיוורים, אנשים עם תסמונת דאון, חולי נפש ואחרים, אשר בשל מוגבלות פיסית, שכלית, או נפשית תפקודם מוגבל באופן מהותי בתחום חשוב אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים.

בדברי ההסבר להצעתם המציעים שואלים שאלה רטורית: מדוע לחוקק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במדינה אשר העמידה את ערך השוויון במרכז הכרזת העצמאות שלה? מדוע אין די בפסיקתו של בית המשפט העליון, הקובעת את השוויון כעיקרון שהוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו?". יתרה מזו, האם אין בהסדר מיוחד לאנשים עם מוגבלות דווקא משום הנצחת השונה והדגשתו?

אכן, העוגן הטבעי והראוי לאיסור הפלייתו לרעה של אדם עם מוגבלות הוא ערך השוויון המוכר והמקובל בשיטת המשפט הישראלית. יחד עם זאת, הפער הגדול הקיים בתחום זה בין הרצוי והערכי ובין המציאות שבה חיים בישראל אנשים עם מוגבלות הוביל, לאחר מחשבה רבה, להגשת הצעת חוק מיוחד לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ו-1996, כנהוג במדינות רבות, ביניהן ארצות-הברית, קנדה, שוודיה ואוסטרליה.

בני אדם עם מוגבלות בישראל מופלים ומקופחים בתחומים רבים של חייהם. הם נוטלים חלק מזערי במוקדי הכוח הציבוריים, התרבותיים והכלכליים בחברה. מכשולים פיסיים בצד דעות קדומות וסטריאוטיפים מולידיים ניכור והרחקה, ואלה מתזקקים דעות קדומות, וחוזר חלילה. מטרתה של הצעת החוק היא להביא לפריצתו של מעגל קסמים זה ולפתוח את שערי החברה להשתלבותם המלאה בתוכה של בני אדם עם מוגבלות. שוויון, שילוב מלא ושיתוף בחברה הם אפוא מטרות הצעת החוק. הסרת מכשולים המונעים שילוב, ומתן מענה לצרכים מיוחדים שבלעדיהם השיתוף אינו אפשרי, הם הדרכים להשגת מטרות אלה.

צעד ראשון וסמלי בכיוון השינוי התרבותי הנדרש מוצא את ביטויו בלשון של הצעת החוק - לא עוד דיון במפגרים ונכים. מעתה האדם הוא נקודת המוצא, והיותו בעל מוגבלות היא רלוונטית לזיהוי צרכיו המיוחדים. לא עוד דיבורים על "השמה" בחעסוקה או על הענקת דמי "אחזקה", מינוחים שאינם הולמים עיסוק בצורכיהם של בני אדם, אלא קביעת זכות לתעסוקה מתאימה או לסיוע אישי. הצעת החוק בנויה משמונה פרקים, אחדים מהם נושאים אופי כללי, בבחינת עקרונות מנחים; אחרים מוקדשים להסדרת נושאים ייחודיים, כגון תעסוקה, דיור, חינוך וכו'. בין היתר, מוצע להקים ועדת שוויון זכויות שבין תפקידיה יהיה לפקח על יישום החוק ולפעול לאכיפתו בדרכים שונות, בצד האחריות המוטלת על השרים השונים, לפי העניין, לקבוע כללים ליישומן.

הצעת החוק היא כללית באופיה. מוצע לקבוע, שזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות נגזרות

מעקרון השוויון ומצורכיהם המיוחדים כאחד. במקביל נקבע, לכל אורך הוראות החוק, שהתנאים והפרטים למימוש הזכויות המוקנות בו ייקבעו בכללים. זהו המנגנון ההולם תחום זה, אשר בבסיסו מצוי עולם שלם של נתונים עובדתיים וצרכים טכניים מיוחדים.

הצעת חוק הגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם (תיקון), התשנ"ד-1996

הצעת חוק של חבר הכנסת עמנואל זיסמן (הדרך השלישית).

לאור חשיבות פועלם של "אסירי ציון" והמאורעות הקשים שעברו עליהם ונוכח המצב הכלכלי הקשה שנקלעו אליו רבים מהם, מוצע לשנות את חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992. פניות רבות, מגורמים בארץ ומחוצה לה, הסבו את תשומת הלב למצבם הכלכלי הקשה של רבים מ"אסירי ציון" ולעובדה שפעילותם לעידוד העלייה והתודעה הלאומית לא זכתה להכרה חוקית.

מוצע לתת תגמול בסיסי בשיעור של חמישים אחוזים מן השכר הקובע למי שהוכר כ"אסיר ציון" גם אם אינו נכה, בשונה מן המצב הקיים שלפיו הזכאות לתגמול היתה מותנית בקיום נכות. באופן זה יורחב מעגל "אסירי ציון" הזכאים לתגמול והוא יכלול כל אדם שישב במאסר, במעצר או שהוגלה עקב פעילותו והוכר עקב כך כ"אסיר ציון".

לפי ההצעה החוק יכיר בפעילים לעידוד העלייה והתודעה הלאומית בארצות שבהן פעילות זו היתה אסורה. ל"פעיל עלייה" ייחשב מי שמרבית זמנו הוקדש למען פעילות ציונית לעידוד העלייה לישראל והתודעה הלאומית, במשך שלוש שנים לפחות. חלק מפעילי העלייה הגיעו לארץ לעת זקנה, בגיל פנסיה או סמוך לגיל פנסיה, ונבצר מהם לצבור תקופת אכשרה לקצבת זקנה והם גם אינם זכאים לגמלת זקנה מיוחדת מכוח ההסכם בין אוצר המדינה לביטוח הלאומי. משום כך מוצע, שפעיל העלייה יהיה זכאי, בין היתר, לתגמול בגיל זקנה מכוח החוק.

לבסוף, מוצע להבטיח שמדינת ישראל תכלכל את שיבתם של "אסירי ציון" בכבוד ותכיר בשנים שהקדישו למען המדינה. תקופות המאסר או הפעילות לעידוד העלייה יזכו אותם בתוספת ותק של שני אחוזים לכל שנת פעילות מעל לעשר שנות פעילות.

הצעת חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב) (תיקון מס' 39) (עובדים חדשים), התשנ"ו-1996

הצעת חוק מטעם הממשלה.

בחודש ספטמבר 1992 החליטה הממשלה לפעול להפסקת צבירת התחייבויות בפנסיה תקציבית לגבי עובדי מדינה חדשים ובמקביל לאפשר להם להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות בדרך של הצטרפות לתוכניות צוברות. מדיניות זו נקבעה לאור חסרונותיה של שיטת הפנסיה התקציבית, שאלה העיקריים שבהם:

- (א) יצירת ההוצאה התקציבית בעת מימוש זכויות הפנסיה, ולא במהלך צבירת ההתחייבויות, מעוותת את התקציב ויוצרת התחייבות עתידית גדולה, ללא ביטוי מתאים בתקציב השוטף.
- (ב) כתוצאה מכך יש חשש שקבלת החלטות ועריכת הסכמים (כגון: הסדרי פרישה מוקדמת וכו') נעשים ללא התחשבות בשיקולים אמיתיים וללא בקרה תקציבית. מצד שני, מוטלות הגבלות בלתי סבירות לגבי תגמול עובדים פעילים, עקב הצורך להתחשב בשיקולים פנסיוניים.
- (ג) אי-צבירת הכספים בידי המעביד והעובד מקטינה את החיסכון במשק ואת פוטנציאל ההשקעות. חסרונותיה של שיטת הפנסיה התקציבית נדונו רבות בדוחות ביקורת ובהצעות לרפורמה במערכת השכר הציבורית (דוח מבקר המדינה מס' 40, דוח ועדת זוסמן).
- בהתאם להחלטת הממשלה האמורה ניהל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר משא-ומתן על שינוי הסדרי הפנסיה במסגרת הסכמי השכר בשירות המדינה לשנים 1993-1996. במשא-ומתן זה הושגה הסכמתם העקרונית של ההסתדרות הכללית החדשה והאיגודים המקצועיים להעברתם של עובדים חדשים וארעיים לתוכניות פנסיה צוברת.
- על-מנת לממש הסכמה עקרונית זו, ובעקבות החלטת הממשלה האמורה, מוצע התיקון. החוק יחול רק על מי שמונה לשירות המדינה לאחר ה-1 באפריל 1996.

אוטם לב כתאונת עבודה

באפריל 1989 לקה השחקן דליק ווליניץ, והוא אז בן 38 שנים, באוטם שריר הלב. הוא תבע מן המוסד לביטוח לאומי להכיר בהתקף זה ככתאונת-עבודה, אך תביעתו נדחתה. או אז הגיש תביעה לבית-הדין האזורי לעבודה ותביעתו נתקבלה. אלא שהגלגל התהפך בערעורו של המוסד לביטוח לאומי לבית-הדין הארצי לעבודה.

ווליניץ עתר לבית המשפט הגבוה לצדק וביקש להורות על מתן טעם על שום מה לא יבוטל פסק דינו של בית-הדין הארצי לעבודה ויושב על כנו פסק-דינו של בית-הדין האזורי.

כדרך כלל עבד ווליניץ שמונה שעות ביום. אולם חודשיים בטרם לקה באוטם החל להשתתף בחזרות לקראת העלאתה על הבמה של הצגה חדשה. החזרות נמשכו תשע שעות מדי יום ולעתים קוימו גם בשעות הלילה. כל אותה תקופה המשיך לבצע, במקביל, גם את עבודתו הרגילה, כתיאטרון ובטלוויזיה. ביומיים שקדמו להתקף התקיימו ההופעות הראשונות של ההצגה החדשה. תוך יומיים הופיע ווליניץ על הבמה שמונה פעמים, ללא הפסקה ובתנאי מתח קיצוניים. במהלכה של ההצגה השמינית חש אי-נוחות בחזהו. למחרת היום סבל ממועקה בחזה ונשאר בביתו. בשעות הערב, משגברו כאביו, הוסע לבית-חולים ושם אובחן אצלו אוטם שריר הלב. התקיימו בו גם גורמי סיכון שחשפו אותו להופעתו של אוטם: כמשך שנים עישן חמש-עשרה סיגריות ליום ובתקופת החזרות להצגה, משגבר המתח, עלה המספר עד כדי 40 סיגריות ליום. אביו נפטר מהתקף-לב.

מומחה רפואי שמונה מטעם בית-הדין האזורי לעבודה קבע, שאת האוטם יש ליחס למצבו החולני של העותר, ולא לאירועים בעבודתו. בית-הדין לא קיבל את חוות הדעת וקבע, שסמיכות הזמנים בין המאמץ המיוחד ובין הופעת האוטם מעידה על קיום קשר סיבתי ביניהם.

בערעור בפני בית-הדין הארצי מונה מומחה רפואי נוסף ואף הוא ייחס את אוטם שריר הלב למחלתו של ווליניץ וקבע, שהאירועים בעבודתו לא השפיעו על בוא האוטם. וכאמור, הערעור נדחה.

סעיף 39 לחוק הביטוח הלאומי קובע: "תאונה שאירעה לעובד תוך כדי עבודה רואים אותה כתאונה שאירעה גם עקב העבודה, אם לא הוכח ההיפך; אולם תאונה שאינה תוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין, בין שאירעה לעובד ובין לעובד עצמאי, אין רואים אותה כתאונת עבודה אם הוכח כי השפעת העבודה על אירוע התאונה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים".

קובע השופט העליון מצא: אוטם שריר הלב אינו תאונה אלא חולי. גם כשהאוטם מתרחש בזמן העבודה ובמקום העבודה אין אופיו ומהותו משתנים. יחד עם זאת, אפשר שיוכר כתאונה. הנטל להוכיח שאירעה תאונה בעבודה מוטל על העובד הנפגע. כאן בא מבחן "האירוע החריג", שעליו נאמר בפסק דין של בית הדין הגבוה לצדק: "ביסודו של מבחן זה ניצבת ההנחה הרפואית המקובלת, להוציא מקרים נדירים ביותר, שאוטם שריר הלב אינו פוקד אלא את מי שמקנן בקרבו תהליך תחלואתי המהווה בסיס ורקע להיווצרות אוטם. על-פי גישה זו, מי שמועד ללקות באוטם, עלול ללקות בו בכל מועד ובכל מצב, אך מאורע חריג או מאמץ מיוחד עלולים לגרום לבואו של אוטם או להחיש אותו. אם עובד לוקה באוטם בזמן שהתנסה במאורע חריג בעבודתו או סמוך לאחר מכן, או סמוך לאחר שנדרש, בגדר העבודה, למאמץ מיוחד ויוצא דופן, נוצרת הנחה לזכותו, שהאוטם נגרם עקב המאורע או המאמץ שקדמו לו. הנחה זו נסתרת, על-פי האמור בסעיף 39 סיפא, 'אם הוכח כי השפעת העבודה על אירוע התאונה היתה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים'. סמיכות זמנים בין המאורע החריג בעבודה לבין התרחשות האוטם, מעידה, באורח נסיבתי, על קיום קשר סיבתי בין השניים. אך הקביעה שקשר סיבתי כזה אמנם קיים, מותנית בהוכחה שהמאורע החריג אכן היווה סיבה ממשית לאוטם, היינו כי הוא אשר בפועל גרם להתרחשותו. בלא ראייה לכך, אין נשללת האפשרות שחרף סמיכות הזמנים בין המאורע החריג לבין האוטם, לא המאורע החריג הוא אשר גורם לאוטם, אלא סיבה אחרת, שלה ולעבודה אין ולא כלום, ושאי אפשר אלמלא אירוע המאורע החריג, היה האוטם צפוי להתרחש באותו מועד ממש".

המומחה הרפואי חיווה את דעתו בהחלטיות, שאין קשר סיבתי בין האירועים בעבודתו של ווליניץ ובין האוטם שלקה בו. הווי אומר - העותר כלל לא הוכיח שהאירוע החריג בעבודתו אכן היווה סיבה לאוטם, כלומר שהיה בבחינת "תאונה".

לפיכך השופט מצא מאשר את פסק-הדין של בית-הדין הארצי לעבודה ואינו מוצא עילה להתערבות בית המשפט הגבוה לצדק בפסק-הדין. לדעתו הצטרפו שני השופטים האחרים שישבו בהרכב - קדמי וזמיר.

נכה-עולה עקרת בית

גברת קרופנקו עלתה ארצה מברית-המועצות בחודש אפריל 1991. מיום עלייתה עבדה אך ורק במשק ביתה. ברשותה תעודה מאת האוניברסיטה הממלכתית של קייב כתחום הפילולוגיה והוראת הספרות והשפה הרוסית. תעודה זו שקולה כנגד תואר שני באוניברסיטה בישראל. בברית-המועצות עבדה בתפקידי הוראה שונים ובספרנות, אך בחודש יוני 1987 פוטרה מעבודתה עקב החמרת מצב בריאותה ועד עלייתה ארצה לא עבדה בשל כך. בישראל פנתה לשירות התעסוקה, אך הוחלט שהשירות אינו יכול להציע לה עבודה מתאימה עקב אי-כושרה לעבוד.

גברת קרופנקו הגישה למוסד לביטוח לאומי תביעה לתשלום גמלת נכות, לפי חוק הביטוח הלאומי, פרק ו'2. ועדה רפואית של המוסד קבעה לה נכות של 52%: 40% בשל סוכרת והיתר בשל

הגבלה בכתף. אך המוסד דחה את תביעתה של גברת קרופנקו מפני שהיא עקרת בית ומפני שהכושר שלה לתפקד כעקרת בית לא נפגע כשיעור של 50% או יותר, ולפיכך אינו נכנס בהגדרת "עקרת בית נכה". משום כך לא מגיעה לה כל גמלה.

המקרה של גברת קרופנקו הועבר דרך ועדת ערר לבית-הדין האזורי לעבודה ומשם לבית-הדין הארצי לעבודה, וזה אימץ את עמדת המוסד לביטוח לאומי.

על החלטה זו עתרה גברת קרופנקו לבית המשפט הגבוה לצדק. לטענתה, יש מקום לבחון את זכאותה לגמלה כ"נכה" אשר כושר השתכרותה נפגע, ולא כ"עקרת בית" אשר יכולתה לעסוק בעבודות הבית נפגעה.

בשנת 1978 תוקן חוק הביטוח הלאומי כך שנכה עולה, אשר נכותו או אי-כושרו לעבוד נגרמו לפני היותו לתושב ישראל, זכאי לגמלת נכות.

בפסק הדין של בית המשפט העליון קבע השופט תיאודור אור, שהתנאי בדבר אי הכושר להשתכר שנגרם קודם היות הנפגע תושב ישראל מתמלא לגבי העותרת. אי כושרה נגרם בשנת 1987, בעת שהיתה תושבת ברית-המועצות. בשל כך גם פוטרה מעבודתה. אך כדי שתזכה בגמלה יש תנאים נוספים בחוק והתנאי החשוב לענייננו - שלא תהיה עקרת בית, שהרי לפי הגדרת "נכה" אין הוא כולל עקרת בית. "עקרת בית" היא אשה נשואה שבעלה מבוטח והיא עובדת במשק ביתה בלבד או שאינה עובדת או שהיא עובדת עצמאית. גברת קרופנקו מתאימה להגדרה זו ולפיכך היא עקרת בית במובן החוק, ואינה נכללת בהגדרת "נכה".

נותר אפוא רק לבדוק אם מגיעה לה גמלת נכות כעקרת בית, אך לא כעובדת או כעובדת עצמאית. על מנת שתהיה "עקרת בית נכה" ותקבל גמלה, מן ההכרח שיתקיים לגביה שאין לה כושר לבצע פעולות שמקובל לבצע במשק בית רגיל, או שכושרה לבצע זאת צומצם עקב נכותה ב-50% או יותר. תנאי זה, על-פי כדיקה שנעשתה, לא התקיים לגביה. לפיכך דין העתירה להידחות.

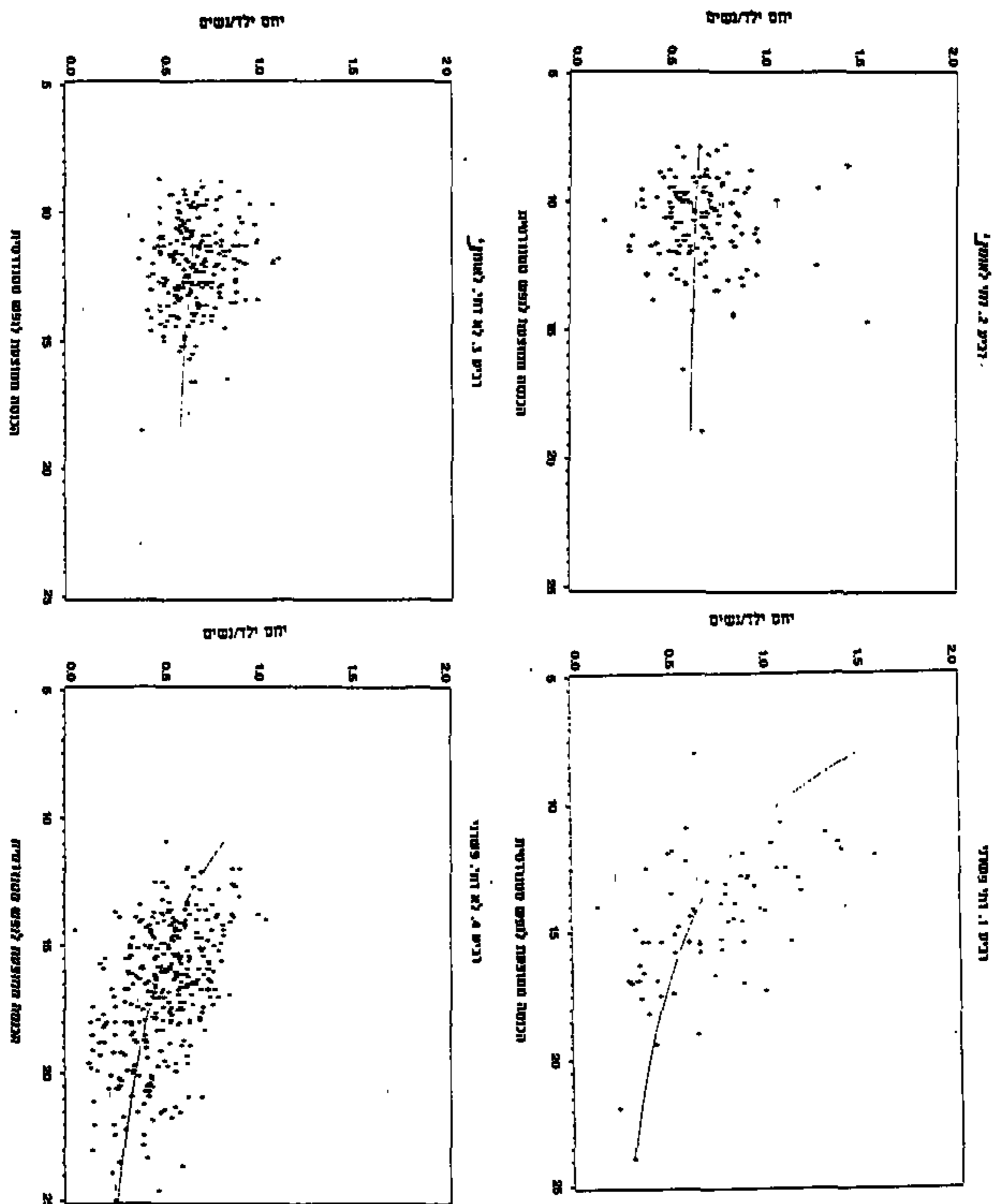
אבל השופט אור, בצד דחיית העתירה (בהסכמת השופטים בכך וקדמי), מצא לנכון להוסיף הערה חשובה משלו: "התוצאה שהגענו אליה מצערת. היא אמנם מתחייבת מהוראות הדין הקיימות, אך נראה שאינה עולה בקנה אחד עם הכוונה להעניק לעולים, לרבות נשים שביניהם, את הזכות ליהנות מגמלת נכות לפי הפרק. גם אם אי הכושר נגרם להם קודם עלייתם ארצה. התוצאה מתחייבת מכך שלא נקבעו הוראות מיוחדות לעניין אשה עולה ומוחלות לגביה הוראות החלות לגבי אשה אשר אי כושרה נגרם לה בישראל בהיותה תושבת ישראל. אותן הוראות, שעל פיהן לא תיחשב אשה לעקרת בית, דהיינו אם היתה עובדת או עובדת עצמאית משך התקופות הנזכרות לעיל במשך ארבע שנים שקדמו להגשת תביעתה, סבירות הן לגבי מבוטחת ישראלית שאי כושרה נגרם לה בישראל... אך אשה שעלתה לישראל, אשר אי-כושרה להיות עובדת עצמאית נגרם בתאריך כלשהו בעבר בטרם עלייתה ארצה, תתקשה לעמוד בתנאי זה. נזכיר בקשר לכך, שהזכות לקבל גמלה תעמוד לה רק אחרי שנתיים לשהותה בארץ, וזכות תביעתה לא תידון על-ידי המוסד קודם חלוף עשרים ואחד חודשים מיום עלייתה ארצה... יוצא, שלמעשה אשה עולה לא תוכל לקיים את דרישות הפרק כדי שתזכה כנכה, והמסלול היחיד אשר יעמוד לרשותה, למעשה, הוא מסלול הגמלה של עקרת בית נכה. שונה המצב לגבי עולה שהוא גבר. הוא יענה על הגדרת 'נכה' לפי הפרק, באשר אינו עונה על הגדרת 'עקרת בית', ואפילו אי כושרו לעבוד נגרם שנים קודם לעלייתו ארצה, יזכה לגמלה".

הנה כי כן, הוראות התיקון לחוק הביטוח הלאומי, אשר בא להקנות לעולים זכות ליהנות מגמלת נכות, אינן ישימות לגבי אשה שאי-כושרה לעבוד נגרם לה קודם עלייתה ארצה, והיא תוכל ליהנות רק מגמלה כעקרת בית נכה.

שואל השופט אור: האם לכך התכוון התיקון לחוק? ותשובתו: "תמהני. אך תוצאה זו היא מתחייבת מכך שהוראות החוק לא הותאמו... למצבה המיוחד של אשה שעלתה ארצה ואשר אי-הכושר נגרם לה קודם עלייתה ארצה. ראוי, לדעתי, שהמחוקק ייתן דעתו לתקלה זו, כדי שגם עולה אשה, שהיתה עובדת או עובדת עצמאית קודם עלייתה ארצה ועקב פגיעה בכושרה לעבוד חדלה לעבוד קודם עלייתה, תוכל לזכות בגמלת נכות".

תיקון טעויות שנפלו בחוברת בטחון סוציאלי 46

לצערנו, בגלל סיבות שונות, נפלו טעויות במאמריהם של יונתן אנסון ואבינועם מאיר ושל איתן סבטאלו, ישראל אדלר, רוני שטרקשל ואריק פרץ.
באיור מס' 4, בעמוד 59, השתבש סדר האיורים וצ"ל:



לוח מס' 12. מרווחי לידה ממוצעים (בתודשים) לפי גודל יישוב המגורים,
סדרי לידה וקבוצות גיל נבחרות (מספר המרווחים - בסוגריים)

4		3		2		סדר לידה
29-25	24-20	29-25	24-20	29-25	24-20	גודל יישוב/גיל האם
34.4 (121)	31.9 (120)	31.3 (87)	31.1 (162)	35.2 (46)	27.0 (140)	ירושלים
34.0 (108)	28.9 (37)	30.8 (115)	35.3 (129)	34.8 (84)	33.3 (162)	+ 2,000 תושבים
31.7 (458)	30.8 (154)	31.4 (497)	31.5 (416)	30.7 (256)	32.0 (592)	10,000-2,000 תושבים
30.8 (84)	28.7 (33)	29.5 (78)	30.3 (67)	28.6 (38)	31.0 (97)	עד 2,000 תושבים
25.6 (60)	23.1 (37)	25.2 (45)	24.7 (53)	24.7 (24)	23.3 (53)	יישובים כדוויים

לוח מס' 19. מקדמי רגרסיה Cox ממוצעים עבור גודל יישוב מגורים
לשנים 1983-1985 ו-1987-1989

קטיגוריות הבסיס:

(א) נשים מיישובים של 10,000 תושבים.

(ב) נשים מיישובים של 10,000-2,000 תושבים.

P ⁱ	Z	טעות התקן	המקדם הממוצע	התקופה וגודל היישוב
<u>1985-1983</u>				
				א. קטיגוריית הבסיס + 10,000 תושבים
.0107	.2.30	.0496	.114	מזרח ירושלים
.0000	.5.78	.0395	.229	10,000-2,000 תושבים
				ב. קטיגוריית הבסיס 10,000-2,000 תושבים
.0294	-.1.89	.0469	-.089	מזרח ירושלים
<u>1989-1987</u>				
				א. קטיגוריית הבסיס + 2,000 תושבים
.0052	.2.56	.0672	.172	מזרח ירושלים
.0000	.4.07	.0540	.220	2,000-10,000 תושבים
				ב. קטיגוריית הבסיס 10,000-2,000 תושבים
.1660	-.97	.0606	-.059	מזרח ירושלים

1. תר-כיווני.

גרונטולוגיה - כתב-עת בנושאי הזיקנה

חוברת מס' 75, סתיו 1996

גיליון מיוחד: גריאטריה קהילתית ומבט לשנות האלפיים

נתונים רפואיים וחברתיים ממדגם מייצג של בני שבעים: שלב ראשון במחקר לונגיטודינלי בירושלים

ד"ר יוחנן שטסמן,
ד"ר גארי גינזברג,
ד"ר רוברט המרמן-רוזנברג,
ד"ר יורם מערבי,
ד"ר אהרון כהן

פרופיל של תושבי ירושלים בני 70: לוחות של נתונים חברתיים

"מלבב" - המעבר ממושג למציאות. תולדות מרכז היום הראשון לתשושי נפש בירושלים אשפוז בית בראשון לציון וברמלה-לוד. שלוש שנות ניסיון בשירות חולים חריפים בקהילה

פרופ' ארנולד רוזין,
לאה אברמוביץ, מ.א.
ד"ר יעקב גינדין,
ד"ר אלכסנדר סנדלר,
ד"ר אלי שילוח,
דגינה אוחיון, ב.א.
ד"ר יורם מערבי,
ד"ר יוחנן שטסמן
ד"ר אלברט הרט

רפואת חירום בגריאטריה

הגריאטריה מזווית ראייה אישית

עתיד הגריאטריה בשנות האלפיים, מן העבר אל העתיד - הרצוי והמצוי - בעולם ובארצנו
סקירת ספרים

ד"ר דוד כהן

מסע חיים: ההיסטוריה התרבותית של ההזדקנות באמריקה
פעילות פוליטית כדרך חיים וכדרך להזקין

שולמית ורנר, מ.א.
גיני ברודסקי, מ.א.
מרשה ויינשטיין, ב.א.

שירה

ד"ר חיים מוטליס

תאמר כן לחיים

הוצאת האגודה הישראלית לגרונטולוגיה (בסיוע אשל)

כתובת המערכת: ת.ד. 1105, רמת-גן 52111

טלפון 03-5755010, פקס 03-5756748