

בטחון סוציאלי

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

- המבחן הסוציאלי של המדיניות הכלכלית ● החיים שמעבר ל"שיא"
- בעיות בתחום האינטגרציה החברתית בחינוך ● התלמיד טעון
- הטיפול, מורו והכשרתו ● גימלאות על פי מבחני נזקקות
- בביטוח הלאומי ● "נכה" ו"נכות" — כמושגי יסוד בכמה מהחוקים
- הסוציאליים בישראל (ניתוח השוואתי) ● מענק אבטלה או עבודה יזומה
- ביטוח לאומי — אשליה של עצמאות ● שירותי רווחה כדרך להקצאת
- תגמולים חברתיים ● דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה בירושלים ●
- ביטוח סוציאלי — אידיאולוגיה ותוכנית ● מדיניות סוציאלית ופער חברתי

בטחון סוציאלי

כתבי-עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * תמוז תש"ל * יוני 1972

חוברת 3

חברת זו, השלישית במספר, עומדת בסימן של התרחבות אל תחומים נוספים מעולם הרווחה והבטחון הסוציאלי, שעדיין לא נדונו מעל במה זו. מגמתנו הברורה היא להאיר את הבעיות מכל צדדיהן לא רק באמצעות סקרים ועבודות מחקר, כי אם גם במסגרתו של דיון חופשי ופתוח, בו נוטלים חלק בעלי דעות והערכות שונות ומגוונות. כל המשתתפים בכתב העת מביעים, איפוא, את דעותיהם והשקפותיהם האישיות, והאחריות על תוכן דבריהם מוטלת עליהם בלבד.

בכתב העת הפעם, הוספנו מדור חדש בשם "חקיקה סוציאלית", ובו סקירה תמציתית על בלטות מפני אבטלה ועל חוק המזונות, שאושרו לא מכבר בכנסת. כן אנו מביאים רשימת פרסומים בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי, שנתקבלו לאחרונה במערכת.

המערכת :

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

אלחנן גפני

משה לזין

רפאל דוטר

העורך : חיים אופז

דפוס :

ג'רוסלם פוסט

ירושלים

תוכן העניינים

עמודים

מאת דוד הורוביץ 5	המבחן הסוציאלי של המדיניות הכלכלית
מאת פרופ' יואל שגן 12	החיים שמעבר "לשיא" (שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה)
מאת אליעזר שמואלי 33	בעיות בתחום האינטגרציה החברתית בהיגוך
מאת אברהם כ"ץ 44	התלמיד טעון הטיפוח, מורו והכשרתו
מאת ד"ר אברהם דורון 54	גימלאות על פי מבחני נזקקות בביטוח הלאומי
מאת משה לוין 69	"נכה" ו"נכות" — כמושגי יסוד בכמה מהחוקים הסוציאליים בישראל (ניתוח השוואתי)
מאת רן חרמש, רוני ברצורי 76	מענק אבטלה או עבודה יזומה
מאת ד"ר יוסף בן אור 82	ביטוח לאומי — אשליה של עצמאות
מאת ד"ר חגית ריגר-שלונסקי 86	שירותי רווחה כדרך להקצאת תגמולים חברתיים
מאת גב' לוטה זלצברגר 96	דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה בירושלים
מאת ד"ר יונה מ' רוזנפלד 115	ביטוח סוציאלי — אידיאולוגיה ותוכנית
מאת פרופ' אלבין ל' שור 124	מדיניות סוציאלית ופער חברתי
מאת גד יעקבי 135	חקיקה סוציאלית: ביטוח מפני אבטלה, חוק המזונות (סקירה)
מאת אריה וולף 139	פרסומים שנתקבלו במערכת
11—XIX	Summary of the Main Articles

המבחן הסוציאלי של הנודיניות הכלכלית

מאת דוד הורוביץ *

המבחן הסוציאלי הוא מהקשים והחמורים ביותר, שבו אפשר לבחון את המדיניות הכלכלית. כאן מתייצבת לא רק שאלת ניתוחן של העובדות או המסקנות המשמעותיות מהן, אלא בעיית הבעיות של נקודת המוצא. כאן, לא רק תורת הכלכלה, אלא גם הפילוסופיה של הכלכלה; כאן שיפוט ערכי של יעדי המדיניות, עם כל הסבל הנובע מבעיותיה של השקפת עולם, שאיפות ורצונות הכרוכים בכך. כאן גם סבך של סתירות. אכן, את היעדים אפשר למיין לסוגים מסויימים, בעייה בעייה ורעותה, כולן נוגעות ביסודות המחשבה ובריקמת החיים עצמם.

שנית, צמיחה כלכלית, עליית רמת החיים ושוויון: גם כאן אין המטרות תמיד זהות, וסתירות עולות וצפות כפטריות אחרי הגשם בתהליכי הביצוע והמדיניות. צמיחה כלכלית דרושה כדי להעלות את רמת החיים — שהיא מטרתו של המשק — כי תכליתה של כל פעולה לה כלכלית הוא האדם. אך כאשר שוויון מופרז בחברה מגוונת והמונית, שאינה מורכבת מעילית בלבד, פוגע בצמיחה הכלכלית, הדילמה נעשית חמורה וקשה. אולם בסדרי העדיפויות יש לשוויון הכלכלי דירוג גבוה למדי:

א. מסיבות מוסריות וחברתיות, כי אין הדעת סובלת את הקיטוב הסוציאלי, שאינו מקדם את החברה מבחינה מדינית, תרבותית, רוחנית וחומרית.

ב. מידת השוויון קובעת לפעמים גם את רמת החיים של הרבים, עד כמה שהדבר נראה פרדוכסלי. בדרך-כלל נמדדת רמת החיים ברמת ההכנסה הריאלית לנפש. ברם, אם נתאר לעצמנו שתי מדינות כלהלן: האחת — בעלת הכנסה לאומית ממוצעת לנפש של 1,000

* * *

הראשונה בהן היא בעיית החירות והשוויון. העמקת השוויון ומימדיו מתנגשים לא פעם עם השאיפה לחירות. ברור שפיקוח, רגימנטציה וכפייה מאפשרים מידה גדולה יותר של שוויון; ומאידך, אי-שוויון בולט — גם בו יש כורח וכפייה, אם כי לא בזרוע נטויה של השלטון, אלא בכורח התנאים הכלכליים, שוט הרעב והאבטלה. אכן, מזיגת השוויון והחופש, או השילוב האופטימלי של שני גורמים אלה בחיי החברה, הם חזון שלא הוגשם במלואו מעולם, ואפשרית רק התקרבות אליו.

במחנה-ריכוז שולט כמעט שוויון מוחלט, אך איש אינו רואה בו חזון ואינו מוכן להקריב את כל הערכים למען שוויון כזה. שלטון חזק לכאורה מקדם את השוויון, אך ידועה מימרתו של לורד אקטון: "שלטון משחית; שלטון מוחלט משחית באופן מוחלט". מספיק לקרוא את הרהוריו של דג'ילס על המעמד החדש בחברה הקומוניסטית ולראות את מאמצי הליברליזציה בארצות מזרח-אירופה, כדי להבין את הצורך באיזון בין שני הגורמים האלה.

* יו"ר הוועדה והמועצה המייעצת של בנק ישראל, ונגיד בנק ישראל לשעבר.

אובייקטיביים ויחסיים, ולא סובייקטיביים ומוחלטים.

לפני כל גסיון להתוות את קווי המדיניות מבחינה זו יש לנתח את המציאות על-פי שלושה קריטריונים: א) רמת החיים בשנת 1970 בהשוואה לזו של השנים 1963-1964, תקופה שיש עליה כמה סקרים סטטיסטיים וממצאים מאלפים; ב) רמת החיים בישראל בהשוואה לארצות אחרות; ג) רמת החיים בישראל ביחס ליכולת המדינה מבחינה כלכלית, על יסוד תפוקה ותקבולים חד-צדדיים במידה שהם ניתנים, או על רקע של תחזית צמצום התקבולים בעתיד.

לא מזמן התפרסם דו"ח של הוועדה לבדיקת התחלקות ההכנסה הלאומית בישראל, והוא משקף את התפתחות רמת ההכנסות הריאלית, שהוא הקריטריון הראשון לקביעת רמת החיים. מסקנת הדו"ח היא, כי "מ-1963/64 עד 1970 חלה עלייה ברמת החיים של כל שכבות האוכלוסיה היהודית העירונית. בתקופה זו גדלה ההכנסה הממוצעת הריאלית ב-5 אחוזים, בקירוב, לשנה. חלקן בכלל ההכנסות של השכבות בעלות רמת-הכנסה גבוהה, יחסית, גדל בשיעור העולה על זה של יתר השכבות, כך שמצבן היחסי השתפר. מ-1963/64 ל-1968/69 חל גידול ריאלי של 35 אחוזים בהכנסה הכספית הממוצעת של העשירון התחתון, לעומת גידול של 26 אחוזים בהכנסה הממוצעת של כלל המשפחות. עם זאת מגיע עדיין חלקו של העשירון התחתון בכלל ההכנסות ל-2.2 אחוזים בלבד. בתקופה זו הצטמצם היחס בין העשירון העליון לעשירון התחתון מ-13.5 ל-1, ל-12.3 ל-1".

ההוכחה הסטטיסטית מתאשרת לחלוטין ממראה העיניים. כל מי שמכיר את החיים בארץ יודע גם בלי כל הוכחה סטטיסטית, כי אמנם עליית רמת החיים היתה בשנים אלה מסחררת. חלוקת מצרכים בני-קיימא מדגימה וממחישה את העלייה הזאת ביתר שאת, כפי שניתן לראות בטבלא הבאה:

דולאר לשנה, והשניה — 700 דולאר לשנה. בראשונה — 70 אחוז של ההכנסה מתרכזים בידי 10 אחוז מכלל האוכלוסיה, (ורק 30 אחוז בידי 90 אחוז מכלל התושבים), ואילו בשניה — חלוקת ההכנסה היא פחות או יותר שוויונית — הרי ברור, כי במדינה השניה, בה ההכנסה נמוכה יותר ב-30 אחוז מזו של קודמתה, אך היא מחולקת באופן שוויוני יותר, גבוהה יותר רמת החיים ורבים יותר הנאתו החומרית ועושרו של העם כולו.

לכן, שיקולים מוסריים, שיקולי השקפת עולם, ושיקולים כלכליים משמשים כאן בערבוביה.

ג. בעיית היום והמחר. השאלה של אלטר-נטיבות בין הנאה חומרית היום ומצוקה מחר, או שוויון מסויים בין שתי התקופות, אינה מילתא זוטרתא. אפשר, כמובן, להעלות באופן מלאכותי את ההנאה החומרית בתקופה ידועה על חשבון מצוקה ומשבר בעתיד. וגם כאן יש לבחור בין אלטרנטיבות קשות וחמורות.

ההסתכלות במסכת זו של בעיות המבחן הסוציאלי מוכיחה בראש ובראשונה כי המושגים הם יחסיים. רמת חיים טובה מוחלטת היא מושג שאינו ניתן להגדרה. לכן, כל מבחן סוציאלי הוא מבחן יחסי ויש בו העדפות, אפילו ושי-פוט ערכי. מכל מקום, אין בו משום ערכים מוחלטים.

הדוגמא הבולטת ביותר היא בעיית רמת החיים. במערכת החיים המדיניים משתמשים בהגדרות סובייקטיביות ביותר: רמת חיים "נאותה", "מניחה את הדעת", "הוגנת" וכו'. מהי רמת-חיים נאותה במירווח הקיים בין קו-לי הודי, עם הכנסה של 60 דולר לשנה, ומולטימיליונר אמריקאי, עם הכנסה שמבחינת התצרוכת על-כל-פנים היא, למעשה, בלתי מוגבלת?

* * *

אכן, בניתוח המבחן הסוציאלי של המדיניות הכלכלית בישראל יש להשתמש בקריטריונים

אחת המשפחות היהודיות
בעלות מוצרים בני-קיימא

מוצרים בני-קיימא	כלל המשפחות
מקור חשמלי	
1960	51
1965	84
1970	96
מכשיר לבישול ואפיח — גאז *	
1960	64
1965	90
1970	88
מכונת כביסה	
1960	17
1965	31
1970	46
טלביזיה	
1965	2
1970	53
מכונת פרטית	
1966	11
1970	17

* כולל כיריים; הסיבה לירידה המתונה בשיעור הבעלות על מכשיר זה היא, כנראה, החלפת מכשירי גאז במכשירים חשמליים.

יתר על כן, מבחינת קניינם של כמה מהמוצרים דלעיל נמנית ישראל על המקומות הראשונים בין מדינות העולם. חלקו של המזון בצריכה הכללית, הנחשב לאינדיקטור מהימן ביותר לגבי עליית רמת החיים, נותן תוקף להערכה זו, שכן בשנת 1959/60 הוא היווה 36 אחוזים מהצריכה הכללית לנפש, בשנת 1963/64 — 31 אחוזים, ובשנת 1968/69 — רק 27 אחוזים.

זוהי השוואה בזמן, יחסית אך משכנעת ומאלפת. נערוך עתה השוואה בשטח, כלומר השוואה גיאוגרפית. ואכן, לפי השוואות בינלאומיות לא זו בלבד שישראל עולה על רמת החיים של כל הארצות המתפתחות, אלא שהיא משתווה עם זו הקיימת בארצות אירופה. התוצר הלאומי לנפש בישראל, היה גדול פי שנים מהממוצע ב-88 ארצות. רק ב-16 מדי-

נות, העשירות ביותר, התוצר לנפש הוא גבוה יותר.

וכל זאת למרות העובדה שישראל היא אחת הארצות העניות ביותר בארצות טבעיים, שאין בה — לא נפט במידה ניכרת, לא ברזל, לא עץ; שהיקף קרקעותיה מוגבל ואוצר מימיה מצומצם עוד יותר. וכל אלה נוסף לעובדה, שעצם ממדיה של הארץ והיקף אוכלוסייתה מונעים ממשק המדינה אפשרות של יצור בסדרות גדולות, שהוא אחד הגורמים להגדלת התפוקה הלאומית לנפש. על הארץ רובץ גם עול כבד של הוצאות בטחון ומצבה הגיאוגרפית, בוודאי שאינו תורם לאפשרויות העומדות בפניה, כדי להעלות את רמת החיים.

* * *

אולם השוואת ההכנסה הלאומית איננה ממצה גם את אומדנה של רמת החיים, שכן על רמת החיים משפיעה גם פעולה שוויונית של פרוגרסיביות במסים ופרוגרסיביביות מובלטת עוד יותר בשירותים למען השכבות החלשות. האקלים הגוץ בארץ מצמצם את השימוש בסוגי תצרוכת מסויימים, ששימושם רב במיוחד בצפון-מערב אירופה, וגורם אקלימי זה משבש במקצת את התמונה. ניתוח זה מתעלם מגורם שהוזכר לעיל, המשיג פיע במידה גדולה על מידת ההנאה, על רוחב בסיסה העממי, והוא גורם החלוקה של התכנסה — השוויון. אכן, הוכח כי ההכנסה הלאומית לנפש עלתה בממדים מסחררים. הוכח שהיא מתקרבת לזו של מדינות מפותחות ועולה הרבה על זו הקיימת בארצות מתפתחות. אולם, כאמור לעיל, הממוצע לפעמים מטעה, ולכן צריך לעמוד גם על מידת השוויון בחלוקת ההכנסה הלאומית לא רק מבחינת תצו המוסרי, אלא מבחינת השפעתה הכלכלית, הקובעת אם רמת החיים הממוצעת תורמת גם קריטריון מציאותי יותר של הנאה מקסימלית לרבים ככל האפשר. אולם לפני כן יש עוד לעמוד על הקריטריון השלישי

להערכת רמת החיים, ההכנסה לנפש בישראל, והוא קריטריון היכולת הכלכלית של המדינה ושל משק הארץ.

הקריטריון האובייקטיבי היחיד לכל אומדן כזה הוא מאזן התשלומים השוטף של המדינה והתחזית לגביו לעתיד. עצם הגרעון הגדול במאזן התשלומים השוטף, שהגיע בשיאו ל-1,300 מיליון דולר בשנת 1971, הוא ראייה שאינה גיתנת לסתירה, כי הארץ אינה יכולה לשאת רמת חיים זאת בכוח תפוקתה, ואם גם להשלים עם התקבולים החד-צדדיים כמקור מתמיד המגשר מעל למחסור, הרי התחזית מראה על צמצום הבלתי-גמגע של תקבולים אלה בעתיד. וכאן, שוב סתירת היעדים: הנאה גדולה יותר היום על חשבון מצוקה גדולה יותר בעתיד, או להיפך.

אכן, הצריכה כיום עולה על התפוקה, כולל התפוקה לצריכה בשוק הפנימי וליצוא היוצר תמורה ליבוא. כלומר, כל נסיון להעלות רמה זו, כל עוד לא עלתה התפוקה, יכול להעשות רק על חשבון הגדלת התקבולים החד-צדדיים, דהיינו, חלות מדינית גדולה יותר והגדלת החובות, שפירושו — מצוקה גדולה יותר מחר.

לכאורה, יש עוד אפשרות אחת: הגדלת מידת השוויון, כלומר חלוקתה של הכנסה זו באופן שוויוני יותר.

מרחב התימרון מבחינה זו אינו בלתי-מוגבל. כמובן, שבאורח תיאורטי ניתן למדוד כל מי-דת שוויון לפי המצב של שוויון מוחלט. אולם אין זה יעדה של שום מדינה בעולם, וברור שהפרשיות מסוימת בהכנסות, מקובלת על יסוד ידע, נסיון, אחריות, גיל וכן על יסוד שיקולים סוציאליים, כגון גודל משפחה. אולם מחוץ לשיקולים סוציאליים ומוסריים, יש גם שיקולים כלכליים, המהווים נימוק משכנע למידה מסוימת של אי-שוויון, שכן הברירה הקיימת היא בין מידה של אי-שוויון עם הנ-אה גדולה יותר לכולם — גם לשכבה החלשה ביותר מבחינה סוציאלית וכלכלית — לבין מידה גדולה יותר של שוויון ורמת חיים נמוכה

יותר לכולם. כאן קובע שוב השיקול הערכי. אולם הגיוני ומקובל ששיקול השוויון איננו אוטונומי, וכי יש לשאוף אליו כל עוד הוא מג-דיל את סך כל ההנאה של האוכלוסיה, אפילו כשהוא נייטרלי כשלעצמו, כלומר, כשאין הוא מגדיל את סך כל ההנאה, אך מחלק אותה באופן שווה יותר. בדרך כלל אין כיום נטייה להעדיף את שיקול השוויון כשהוא עוצר או מאיט את הצמיחה הכלכלית או מוריד את רמת החיים ואת סך כל ההנאה, בעיקר של השכבות החלשות ביותר.

השוויון כיעד בעל דרגת עדיפות גבוהה ביו-תר יורד בחשיבותו עם עליית-רמת-החיים הכללית ולאחר סיפוק הצרכים הראשוניים של כל האוכלוסיה. אז הוא מתנער מהדחיפות של צורך כלכלי, ונותר במבחנו המוסרי בלבד.

* * *

הקריטריון החשוב ביותר לשם בחינתה של מידת-השוויון בישראל הוא עריכת השוואה בינה לבין מדינות אחרות. השוואה זו מראה, כי אי-השוויון בארץ דומה, ואף נמוך במקצת, מזה המצוי בארצות המפותחות.

בספרו של ברוס באסט: World Hand-book of Political and Social Indicators, שיצא לאור בהוצאת אוניברסיטת ייל בשנת 1964, רשומה ישראל — מתוך עשרים מדינות מכל הסוגים, מפותחות ובלתי מפות-חות — כשניה במידת השוויוניות, ועולה עליה אוסטרליה בלבד.

מדו"ח ועדת הורוביץ משנת 1971, אנו יוד-עים כי לא חלו מאז שינויים משמעותיים בפער הסוציאלי בישראל. עם זאת ראוי לציין, כי אי-השוויון בארצות הבלתי-מפותחות גדול לאין שיעור מזה הקיים אצלנו.

יתר על כן, הן בהערכת רמת החיים והן בהע-רכת אי-השוויון, יש להביא בחשבון גורמים נוספים: כשני שלישים מבין תושבי ישראל גרים בדירות המצויות בבעלותם. כמו כן מעידים הנתונים הבאים על ירידת צפיפות הדיור בעשור האחרון:

אחוז המשפחות הגרות בצפיפות של נפש אחת או פחות לחדר			אחוז המשפחות הגרות בצפיפות של 3 נפשות ומעלה לחדר			ס"ה ראשי משפחה
1970	1965	1960	1970	1965	1960	
18	11	7	8	14	21	100

העיקרון של ריסון, התאפקות וצמצום הצריכה, אפשר לענות רק על יסוד ניתוח ממשי של התחלקות ההכנסה באוכלוסית ישראל. ואמנם נערך על ידי הוועדה לבדיקת התחלקות ההכנסה הלאומית בישראל, נסיון יסודי ומקיף לענות על שאלה זו של התחלקות ההכנסה בין השכבות השונות (ראה טבלה בעמוד הבא).

מתוך נתונים שנתפרסמו בג'נבה, בשנת 1967, בדו"ח "Income in postwar Europe", מסתבר כי חלוקת ההכנסה הלאומית בשני העשירונים התחתונים היתה במספר ארצות כדלקמן: בממלכה המאוחדת (1964) 5.1% בשני העשירונים התחתונים ו-44.2% בשני העשירונים העליונים; בהולנד (1962) — 4.0% ו-48.4%; בדנמרק (1963) — 5.0% ו-43.2%; בנורבגיה (1963) — 4.5% ו-40.5%; בשבדיה (1963) — 4.4% ו-44.0%; בפינלנד (1962) — 2.4% ו-49.3%, ובישראל (1960/61) — 4.9% בשני העשירונים התחתונים ו-41.8% בשני העשירונים העליונים. כלומר, המצב בישראל מבחינה זו, לא זו בלבד שאינו גרוע יותר, אלא הוא בין הטובים אפילו בהשוואה לארצות מפותחות.

* * *

אם ההכרח — ואולי גם הרצון והשאיפה — להתקרב למצב, בו נחיה מעמל כפינו, מחייבים ריסון הצריכה, הרי ברור שמדיניות כזאת אינה יכולה לחול על התמישית היוצאת דופן מבחינת הכנסותיה הנמוכות. מבחינה לאומית, סוציאלית וכלכלית, ומכל הבחינות, יש לשאוף לשיפור מצבה של קבוצה זו, ולכן אין כלל להעלות על הדעת לצמצם, או אף להקפיא את צריכתה. כל תביעה כזאת מחוס-

אכן, ניתן לומר, כי מדינה צעירה זו, הנאבקת על קיומה, הנמצאת במצב של מאזן תשלומים שלילי במידה חמורה, היא בין הראשונות בעולם לשוויון בין השכבות השונות של האוכלוסית. מקומה של ישראל בתחום זה, במשפחת העמים ובעולם כולו, אינו נחות כל עיקר.

* * *

לפיכך, מרחב התימרון להעלאת ההכנסה על ידי שוויון גדול יותר הוא מצומצם ביותר במדינתנו. אולם השאלה ביסודה, מבחינה זו, היא אחרת לגמרי. מדיניותנו מושתתת, במידה גיכרת, על תקבולים חדי-צדדיים ושקיעה בחובות, המסתכמים, במשך 23 שנות קיומה של המדינה, בסכומים שאין לתם אח ודוגמא בשום ארץ אחרת. ומאחר שהתחזית מבחינה זו אינה יכולה להיות טובה, בהתחשב בעול הכבד של החובות — המסתכמים כיום ב-3.5 מיליארד דולר בקירוב — יש הכרח להגיע לקיום עצמאי יותר, כדי למנוע התמוטטות, גם מבלי שנביא בחשבון את הנימוקים המדיניים והמוסריים.

כל התקרבות לעצמאות כלכלית חייבת, בתנאים אלה, להיות כרוכה במידה מסויימת של ריסון הצריכה, לאורך זמן די-ממושך ובאורח חמור למדי, עד שעליית פריון הייצור תמלא את רמת ההכנסות הקיימת בתוכן חדש וממשי יותר.

נשאלת השאלה: היכן להתחיל בריסון זה, ומתן אפשרויותיו המעשיות? דבר זה אפשרי גם לרגל תרמה תגבוהה שהושגה כבר על יסוד עלייה ללא תקדים של צריכה לנפש לשנה, מחוץ לשנות המיתון (ושנת 1970). אולם על השאלה: היכן חשוב ואפשרי יישום

הכנסה כספית ברוטו למבוגר סטנדרטי במשפחות היהודיות העירוניות

(בלירות לשנה) *

שיעור העליה הריאלית		הכנסה כספית ברוטו למבוגר סטנדרטי במחירי 1970 **			עשירונים
1968/69 לעומת 1963/64	1968/69 לעומת 1957/58	1968/69	1963/64	1957/58	
35	120	900	650	400	עשירון תחתון
23	94	1,400	1,150	750	עשירון שני
24	86	1,900	1,550	1,050	עשירון שלישי
21	83	2,400	1,950	1,300	עשירון רביעי
21	85	2,850	2,350	1,550	עשירון חמישי
31	86	3,450	2,750	1,850	עשירון ששי
25	87	4,100	3,250	2,200	עשירון שביעי
29	90	5,050	3,900	2,650	עשירון שמיני
30	93	6,500	5,000	3,350	עשירון תשיעי
25	96	10,800	8,650	5,500	עשירון עליון
26	92	3,950	3,150	2,050	ממוצע כללי

* הסכומים עוגלו ל-50 הלירות הקרובות: אחוזי העליה חושבו על יסוד סכומים בלתי מעוגלים.
** לפי רמת המחירים של ינואר 1970.

השקעה על ידי קניית ניירות ערך הנעשית על-ידי אחרים, הממשלה או גופים פרטיים, או כשהיא נתפכת לפיקדון בבנק בצורת השקעה על-ידי הבנק. כלומר, כל קיצוץ בהכנסה בשכבה שולית זו של בעלת הכנסות גבוהות יחסית, לא זו בלבד שאין לה ערך ומשקל לגבי צריכתה של הארץ כולה, אלא שהיא תשפיע גם במידה מועטת ביותר על צריכתם של אנשים אלה עצמם.

אין פירוש הדבר, כי אין לפגוע בהכנסות אלה. יש למה שמוגדר אצל האנגלים כ"שוויון הקורבן" ערך מוסרי-הפגנת, החשוב בהשלכותיו על האווירה הכללית. אולם מבחינה כלכלית השפעתו היא עקיפה בלבד, ואינה גדולה.

לכן נותרת השכבה הרחבה של שאר האוכלוסיה, שרק יישום מדיניות הריסון עליה יכריח לה להביא תוצאות ניכרות מבחינה כלכלית. יחד עם זאת, יש לזכור, כי כל העלאת הכנסות של אותו הרוב הגדול, להוציא את השכבות החלשות ביותר ואת בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר, תעלה את הצרי-

רת טעם הן מנימוקים סוציאליים, שגוף חברתי בריא צריך להימנע מקיטוב סוציאלי, והן מבחינה כלכלית, כי הסכומים הכרוכים בצריכה של שכבה זו הם מצומצמים ביותר והשפעתם על מאזן התשלומים אינה יכולה להיות ניכרת.

לגבי הקוטב השני של צריכת שני העשירונים העליונים של בעלי ההכנסות הגבוהות באופן יחסי, הרי בגלל מיעוט האנשים בדרגה זו — היא נשארת מצומצמת ביותר מבחינה פיסית; תהיה צריכתם גבוהה כאשר תהיה, אין היא יכולה להשפיע בהרכבה על מאזן התשלומים בגלל מיעוט האנשים הנתנים מהכנסה זו; גם אם תקוצץ באופן דרסטי, תהיה לה השפעה שולית בלבד.

זאת ועוד: מרמה מסוימת חדלה ההכנסה לשמש מווסת סדיר, הקובע את רמת הצריכה. אם יורידו את הכנסתו של אדם, המשתכר 100,000 ל"י נטו לשנה, ב-20 עד 30 אחוז, לא יקטינו את צריכתו.

הסכומים השוליים בהכנסתו הם חיסכון, הן בצורת השקעה ישירה על-ידו, הן בצורת

כה במידה גדולה ביותר, שכן אלה הן השכבות בעלות הנטייה הגבוהה ביותר לצריכה (high propensity to consume). מובן, כי בעצם עובדה זו כרוך קושי סוציאלי-פוליטי גדול ביותר, כי זוהי השכבה אשר בשל מספר השייכים אליה, השפעתה הפוליטית כבירה ומכרעת.

כיצד אפשר לפעול על צריכתם ורמת חייהם של אנשים רבים אלה? ברור כי אין זו שאלה של הטפת מוסר. שאלות כלכליות בממדים לאומיים יכולות לבוא על פתרונו רק על ידי אמצעים כלכליים, כלומר, במקרה זה על-ידי פעולה על ההכנסות הריאליות, שהן היסוד לכל צריכה. היות ושכר העבודה מהווה במשק הישראלי כמעט שני שלישים לערך מכל ההכנסה הלאומית, הרי ההשפעה הקובעת והמכרעת על רמת הצריכה תהיה למדיניות ההכנסות, ובעיקר למדיניות השכר.

* * *

במדיניות הסוציאלית תופס מקום מיוחד עניין הסובסידיות, השאלה בעיגה עומדת: באיזו מידה יש להשתמש במכשיר זה לריכוך הקיטוב הסוציאלי או לשיפור מצבן של השכבות החלשות.

היעילות של הסובסידיות תלויה במידה מכרעת בחלוקת ההכנסה הלאומית בכל ארץ. ככל שצר ומצומצם יותר הסקטור של מקבלי הכנסות נמוכות, כן יעילות פחות הסובסידיות לנצרכים, כאמצעי לריכוך המצוקה הסוציאלית. הסובסידיות ניתנות לצריכתן של כל שכבות האוכלוסיה, וכאשר השכבות המקופחות, לפי קריטריון אובייקטיבי כלשהו, מהוות רוב באוכלוסיה או מחצית ממנה, יש להן השלכה ניכרת. אולם כאשר שכבות אלה מהוות רק 20 אחוז מכלל האוכלוסיה כמו בישראל, וגם שיעורן הולך ומצטמצם בשל עליית הכנסתן, מהות הסובסידיות אמצעי בזבזני ובלתי יעיל של עזרה סוציאלית. רובן הגדול מתפור בסכומים קטנים, המתווים תמיכה מבוטלת לשכבות המבודדות, ומיעוטן זורם לאותו סקטור מצומצם של שכבות מקופחות מבחינת ההכנסה.

במקום עזרה גיכרת למעטים, מתפורים האמצעים לעזרה מבוטלת לרבים, שרובם אינו נזקק לה כלל. חלק מן האמצעים האלה תמוך דש לסובסידיות, לו שימש לתמיכה ישירה לשכבות המקופחות, היה מעניק להן תמיכה הרבה יותר רחבה ויעילה, ויחד עם זאת מונע את העיוותים במבנה המחירים ואת האפקט האינפלציוני של סובסידיה כוללת.

* * *

המסקנה הבלתי גמנעת של ניתוח המבנה הסוציאלי של האוכלוסיה בישראל היא עזרה גבוהה יותר למעטים במקום השיטה הקיימת של עזרה מבוטלת לכולם. מטרה זו אפשר להשיג על ידי סובסידיה לנצרכים ולא למצרכים. וכשם שהולך ומצטמצם באופן חיובי הפער הסוציאלי, ומתקדמת אותה המישית מכלל האוכלוסיה, המקופחת מבחינת הכנסות, כן מתגברים השיקולים והנימוקים המקדמים מגמה זו של מתן סיוע ישיר במדיניות הכלכלית.

אכן, האפקט הסוציאלי של המדיניות הכלכלית בישראל כרוך במכלול הבעיות של הכנסות, צריכה ציבורית ופרטית, סובסידיות וכו'. הסתכלות אך ורק באחד המרכיבים של מכלול זה, מן הדין שתהא מטעה ושטחית. עובדה היא שרמת החיים הממוצעת בישראל עלתה מאז קום המדינה פי 2.5 ובעשור האחרון בערך פי 2. אך יחד עם זאת, אמת היא, כי אגו רחוקים מאד מעצמאות כלכלית, ובעוד שחלקו של הגרעון במאזן התשלומים בתוך תוך סך הכולל של המקורות — שהם התל"ג (תפ"ק לאומית גלמית) + גרעון במאזן התשלומים — היה ב-1966 10% לערך, כיום הוא קרוב ל-20%. כל העלאה בצריכה הכוללת יכולה, איפוא, להיעשות רק על חשבון התרחקות נוספת מעצמאות כלכלית. "מלחמת המעמדות", כביכול, בישראל, אינה אלא התנגשות בין צריכה פרטית וציבורית. לכן, נוכח עובדות אלה, האפקט הסוציאלי של המדיניות הכלכלית מצביע על הצורך האפשרות להעלות את השכבות הסוציאליות, החלשות ביותר מבחינת הכנסותיהן — בלבד.

החיים שמעבר "לשיא"

שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה

מאת פרופ' יואל שגן *

בעשור שלפני הפרישה, ומצבם הנפשי הינו בעייתי לא פחות מזה של הקשישים.

מעניין לציין, שהחברה מוצאת ביתר קלות משאבים לטיפול בבעיותיה הכלכליות של האוכלוסיה המזדקנת, מאשר לטיפול בבעיות הנפשיות והחברתיות, שקיומן מבטל, לעיתים, את אותה מידה של רווחה, המושגת על ידי הטיפול הכלכלי. יתר על כן, טיפול נכון ומתאים בבעיות התפתחותו הנפשית של האדם במחצית השניה של חייו, יכול היה למנוע הרבה מן הבעיות המופיעות לעת זיקנה, כולל בעיות כלכליות, ובסופו של דבר, הטיפול בבעיות הנפשיות יכול היה לחסוך לא מעט מן הסכומים והמשאבים, שיש להשקיעם באוכלוסית הקשישים ללא פעולות מנע כאלה.

כמו כן ראוי לציין נקודה נוספת, לא פחות חשובה, אך פחות ידועה ומקובלת: באוכלוסית המזדקנים והקשישים גלומים כוחות חיוביים לא-מבוטלים, שגילויים בדרך המחקר ופיתוחם באורח נסיוני היו מאפשרים את ניצולם לטובת החברה המודרנית, הסובלת מחוסר ידיים עובדות. אין כל ספק, כי פעולות אלה אינן יכולות להעשות במישור הכלכלי בלבד.

מאמר זה בא למקד את התעניינות הציבור באספקטים הפסיכולוגיים של תהליך ההזדקנות בכלל, ובתקופת השנים שלפני גיל הפרישה בפרט. יעשה להלן נסיון לסכם את

מבוא

מצבם הכלכלי והחברתי הירוד של הקשישים ידוע לכל אלה המטפלים בנושא זה בארצות המפותחות, ואף-על-פי כן ניכרת נטייה להתעלם ממנו, שכן קשה להניע מוסדות ציבור למלא את חובתם כלפי קבוצה זו, המהוות במדינות אלה — בהן תוחלת החיים הממוצעת עוברת את גיל ה-70 — כ-10% מכלל האוכלוסיה. מצבם התמור של הקשישים מבחינה כלכלית בולט ביתר שאת בחברת השפע, ולכן קיימת נטייה הולכת וגוברת לאסוף מידע ולפתח יוזמות, שמטרתן להקל על מצוקתם הכלכלית. גם בישראל הולכים וגוברים המאמצים בכיוון זה, וכוחות וסכומים ניכרים מושקעים לצורכי מחקר וטיפול בתחום זה.

אולם מצוקתם הכלכלית של הקשישים מהווה רק חלק של הבעיה. לא פחות חמור הוא מצבה הנפשי והחברתי של אותה אוכלוסיה, החיה בחברה המודרנית ללא מעמד חברתי מכובד, בלי אפשרות לעסוק בעבודה יוצרת, ללא השתתפות בתהליכים הפוליטיים, וגרוע מכל — תוך ניתוק רוחגי ופיזי מבניהם ובני בניהם. מבחינת המצב הנפשי ניתן לצרף לקבוצת הקשישים, שלאחר גיל הפרישה, עוד קבוצה רחבה יותר של מבוגרים, המצויים

* המחלקה לפסיכיאטריה, בית"ס האוניברסיטאי "הדסה", ותחלקה לפסיכולוגיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

ממצאיה של עבודת מחקר, ראשונה במינה בארץ, ולנתח את משמעות השינויים שנמצאו באוכלוסייתנו בשנות החיים שמעבר "לשיא". המשכה של עבודה זו מתבצע, הלכה למעשה, אף בעצם הימים האלה, ובמשך השנה שעברתה (1971) נאספו נתונים מקבילים על אוכלוסייה נוספת, הכוללת כ-120 נבדקים שגילם

בין 46-65². כמו כן החילוננו לערוך מחקר מעקב לאחר 5 שנים על האוכלוסייה, הנדונה בעבודת המחקר הראשונה, אשר אליה מתייחס מאמרנו זה. בעבודה זו נבדקו 152 אנשים בין הגילים 46-75, מרביתם תושבי ירושלים ומקצתם תושבי חיפה. חלוקתה של אוכלוסיית המחקר מוצגת בטבלה הבאה:

מוצא :	יוצאי מערב				יוצאי מזרח			
	עבודה משרדית		עבודה גופנית		עבודה משרדית		עבודה משרדית	
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים
עיסוק :								
מין :								
גיל :								
55-46	7	7	7	7	7	7	7	56
65-56	7	7	5	7	7	7	7	54
75-66	7	7	—	7	—	7	—	42
	21	21	21	21	21	21	21	152

מן הטבלה מתברר, שהמידגם בנוי בצורה המעניקה פיקוח מלא על גיל, מין, מוצא והשכלה, והמאפשרת להעריך את השפעתם של כל הגורמים האלה, כל אחד בנפרד וכולם ביחד, תוך כדי שילובם. התיפקודים האינטלקטואליים נבדקו בעיקר על ידי כמה תתי-מבחנים ממערכת וקסלר (1958). תכונות אישיות ודפוסי-התמודדות נמדדו בעזרת מבחן ט'אט' (מורי, 1938), ומבחן השלמת משפטים (שנן, 1968). תפיסה עצמית נמדדה על ידי תאור עצמי ספונטאני, ותפיסת מירווחי זמן בעזרת ניסוי שתוכנן למטרה זו. פרספקטיבת הזמן ועמדות לקראת הפרישה נמדדו על יסוד תגובות לראיון אישי.

1. הנטיות הכלליות לשינויים, ללא תלות בגורמי רקע.
 2. השפעת הרקע התרבותי.
 3. השפעת הרקע האישי — מין והשכלה — על השינויים בהתנהגות בין גיל 45 ל-75. במרכז התעניינותנו עמדה התקופה שלפני הפרישה, בין 45 ל-65, אך לשם השוואה נבדקה גם קבוצת הגילים 66-75. לבסוף, גערך נסיון לברר קשרים אפשריים בין הגורמים השונים לבין גישות אחדות לבעיית הפרישה.
 מתברר שאת כל השאלות הללו ניתן לחלק לשלוש שאלות משנה, לפחות:

ההנחה המרכזית שהונחה ביסוד העבודה היתה שהגיל הכרונולוגי כשלעצמו מהווה רק גורם אחד, ואף לא גורם מרכזי, לשינויים החלים בתהליך ההזדקנות. בהתאם לכך נבדקו:

1. מהי ההשפעה היחסית של הגיל, המין וכו' על רמת התישג או הציון?
2. מהי השפעת הגורמים השונים על כיוון ההתפתחות כלומר — האם גורם מסוים מתקשר עם עלייה, ירידה או העדר שינוי — תוך כדי העלייה בגיל.

1 עבודה זו בוצעה בעזרת מענק מטעם המוסד לביטוח לאומי, בשנים 1967-68. דו"ח מלא על העבודה פורסם בשני כרכים: 'י' שנו, "שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה" גון וגרפיקה, ירושלים 1968. הקורא המעוניין ימצא פרטים טכניים בדו"ח חנ"ל.
 2 עבודה זו מתבצעת כחלק ממחקר על "שינויים במבנה האישיות בשנות העמידה", הנתמך על ידי קרן מטעם הוועדה לעידוד מחקר של הסתדרות העובדים הכללית.

3. מהי השפעת הרקע על תאוצת ההתפתחות, כלומר — אם קיים דמיון ברמה ובכיוון, הרי יתכן הבדל בין שתי קבוצות בקצב העלייה או הירידה, אשר יתבטא בגטייה של עקומת ההתפתחות.

קיימת עוד שאלה רביעית חשובה — בה אי אפשר היה לטפל במסגרת העבודה הנוכחית — והיא מתייחסת לקשר הקיים בין משתני הרקע הבלתי-תלויים לבין השינויים האפשריים במבנה הקשרים בין תכונות שונות. היות ובקבוצה הגילית 66-75 חסרו שתי קבוצות נשים מזרחיות, מתייחסות המסקנות בעיקר לגבי התקופה בין 46-65. על פי סדר הדברים להלן, יפורטו תחילה הממצאים בשטחי התנהגות שונים, ועל רקעם יינתנו התשובות לשאלות המרכזיות.

1. עולמו הפנימי של המזדקן

הדימוי העצמי ב"זרם הזמן"

באיזו מידה רואה האדם תנועה בחייו ומוזהה ארועים ושינויים, המסמלים לו כי הזמן עובר, עבר או יעבור? שתי שאלות עיקריות נשאלו במסגרת עבודת המחקר לגבי תפיסת הזמן:

1. באיזו מידה מכלכל האדם את צעדיו מתוך תחושת עברו, התחשבות בהווה וראיית הנולד? במילים אחרות: מהי פרספקטיבת הזמן, המשמשת לאדם כמסגרת התייחסות? האם פרספקטיבה זו מתרחבת או מצטמקת בתקופה שלאחר גיל 45? ומתו מוקד ההתייחסות: הווה, עתיד או עבר?

2. איך חש האדם את "הרגע".

שאלות אלו נראות לנו חשובות מכמה סיבות: ראשית, אין חולקים על המקום המרכזי, שתופס מושג הזמן יחד עם מושגי מקום ביכולת האדם להבין את המתרחש סביבו, ובכושרו להגיב תגובות מתאימות. שנית,

מקובל לחשוב שהדימוי העצמי של האדם — תודעת ה"אני" שלו — יציב במידה שהוא מסוגל לראות את זהותו מעבר לשינויים החלים בו ובסביבתו. מכאן ההשערה בדבר קיומם של יחסי גומלין בין ההתייחסות לזמן לבין אופי התפיסה העצמית ואופי התחושה העצמית. שלישית, קיימת גם בספרות ההתפתחות-יות הטענה, שהתפתחות הילד והאדם הצעיר מאופיינים על ידי הרחבת פרספקטיבת-הזמן, תוך התייחסות גדולה יחסית לעתיד, בעוד שהתפתחות בגיל גבוה מאופיינת על ידי הצטמצמות פרספקטיבת-הזמן והתייחסות הולכת וגדלה לעבר — התייחסות המלווה בשקיעת ה"אני" בתוך עברו בגיל גבוה מאד. אגב, רק במספר מועט ביותר מכלל הדיונים והתייחסות, שהעלו טענות אלה, נדונה ההתייחסות לתלותה האפשרית של תפיסת הזמן לגורמים, כגון — השכלה, מין ותרבות, וזאת בניגוד לאותן עבודות, העוסקות בשינויים החלים בדימוי העצמי — אשר רבות מהן מת-ייחסות לגורמים אלה ורואות בהם חשיבות רבה.

פרספקטיבת הזמן

הממצא המעניין ביותר בעבודה הנוכחית הוא המיקוד הרב בהווה לאחר גיל 45, מיקוד הגובר עם העלייה בגיל. אמנם נכון שניתן משקל רב יותר לעבר מאשר לעתיד, וכן גדל הפער ביניהם עם הגיל. אך תשומת הלב לשני ממדי זמן אלה גם יחד, מהווה כשליש ממידת ההתייחסות להווה. במידה שניכר צמצום בפרספקטיבת הזמן, הרי הוא נובע מריכוז יתר בהווה בעיקר. כמו כן נראה, כי עם העלייה בגיל מעל 65 גוברת גטייה זו, ומקרה בת את האדם למצב של העדר "מימד זמן", בדומה למצבו בראשית הילדות. השפעת התרבות והמין מורגשת בהקשר זה כבר בקבוצת הגילים 46-55, כאשר יוצאי מזרח, בעלי פרספקטיבת זמן צרה יותר מאשר יוצאי מערב, מרוכזים יותר בהווה ופחות מתייחסים לעבר. אלה גם ההבדלים בין גברים לגשים,

כלומר — גשים הן בעלות פרספקטיבת זמן צרה יותר, מרוכזות יותר בהווה, ופחות מופנות לעתיד — אם כי, כמו בתכונות אחרות, קיימת התקרבות בין המינים בתקופת הגילים 56-65. השפעת ההשכלה ניכרת רק בתקופה, שבין 56-65, כאשר מספר מועט יותר של משכילים מגלה דפוסים של יוצאי-מזרח ושל נשים. אצל המשכילים בולטת הנטייה להתרחבת פרספקטיבת הזמן בגיל 56-65, הניזקפת, בעיקר, על העלייה בהתייחסות לעבר והירידה בהתייחסות להווה, ורק אחרי 65 מופיע דפוס ההצטמצמות בצורה חדה למדי. תופעות אלה מוצאות את הקבלתן בירידה שחלה בראיית השינויים בעבר ובעתיד, שתיתתה בגורמי רקע אינה מהותית אלא כמו-תית בלבד. כמו כן מעניין לציין, כי בכל קבוצות הגיל הנדונות מצפים פחות לשינויים בעתיד, מאשר מוכנים להודות שהם חלו בעבר.

גדמה שכל התמורות הללו מצדיקות את הטענות שבספרות, לפיהן גוברת התחושה שהזמן הולך ונעמד, ואף גוברת ההכרה כי בכל זאת נשתנה יותר מאשר ציפו שישתנה. כפי שהתברר ישנן קבוצות — ובעיקר משכילים ונשים — שאצלן מסלול ההתפתחות שונה במקצת, אך נראה כי שינויים אלה אופייניים לגיל העמידה ומתחזקים עוד יותר לאחר גיל הפרישה. אם רוצים להשתמש במושג של 'ליון': "שטח המחיה", הרי ניתן לציין, כי הוא הולך ומצטמק מבחינה זו בתפיסתו הסובייקטיבית של האדם.

תפיסת הרגע החולף

האם תפיסה כללית זו נותנת את אותותיה גם בכל רגע ובכל מצב? על מנת לענות על שאלה זו ערכנו את גיסוי תפיסת-הזמן. גם כאן — לגבי מירווח הזמן של 90 שניות מצאנו שהזמן נראה ארוך יותר לאחר שעבר, מאשר בעת שהוא עובר — כאשר חיים אותו — וזאת במצבים שונים, אם כי לא באותה מידה. הרגשות אלה חזקות יותר בהעדר מסגרת

התייחסות נוספת, כלומר — עד כמה שאנו פועלים מתוך עניין לקראת מטרה מוגדרת נעשית תפיסת הזמן "אובייקטיבית" יותר. זמן שעבר נראה, יחסית, קצר יותר, וזמן שעוברים — יחסית ארוך יותר. ניתן גם לומר, כי בעת עוסקינו בנושא מעניין אנו סבלניים יותר, מאשר בשעה שאין לנו מה לעשות. ועוד: כאשר נראה לנו, למשל, כי עברו 90 שניות כאשר, למעשה, חלפו רק "45", הרי הזמן הפנימי הסובייקטיבי עבר כפליים מהר יותר מאשר זמן השעון. ואם באותו מעמד אנו אומרים, שעברו 90 שניות, כאשר חלפו כבר "180", הרי הזמן הפנימי פיגר, "עמד", ביחס לזמן השעון — ומכאן, אולי, התחושה של סבלנות יחסית.

היינו, לכן, מצפים, כי יחד עם פרספקטיבת זמן רחבה ומיקוד בעתיד, תופיע תחושת זמן, המצביעה על סבלנות יחסית — וזאת מתוך הרגשה "שיש עוד זמן", בעוד שפרספקטיבת זמן צרה ומיקוד בהווה תיתן את אותותיה בהרגשת "אין זמן". הרגע לא נתפס כמקדים את הרגע הבא אחריו, וכפי שראינו אף לא מתקשר כל כך לרגע שקדם לו. לכן, אין מה לצפות מן העמידה; חשיבותו של הרגע החולף תעלה, ותדבר יבוא לידי ביטוי בתחושה של אי-סבלנות. ואמנם נמצא, כי בתקופת שבין 56-65 מעריכים את הזמן העובר כארוך יותר מאשר בתקופת הקודמת; משכילים מעריכים אותו יותר ארוך מאשר לא-משכילים, ומעריכים ביים יותר ממזרחיים (ההבדלים אינם גדולים, אך בכל זאת נראים כנוגדים את הסטריאוטיפ של איש המזרח הסבלני — הפטליסט). מעניין לציין, כי בגיל 46-55, נשים "פחות סבילניות" מגברים בעוד שבגיל 56-65 קיימת נטייה הפוכה, כלומר — בתקופה זו גברים, יחסית, פחות סבלניים מאשר נשים — בעיקר במצבים חסרי יעוד ברור.

בסיכום נראה לנו, כי השינויים ב"תחושת הרגע" מודגשים יותר מאשר השינויים בפרספקטיבת הזמן, וכמו כן מודגשים יותר השינויים בפרספקטיבת הזמן, כאשר היא נמדדת בהתייחסות לשינויים מעשיים בחיים, בהשוואה

אה למדידות עקיפות, כמו במבחן ט' א' ט'. בכל המדדים בולטים יותר השינויים עם הגיל — כאשר מפקחים על הרקע האישי והתרבותי — ומכאן ניתן לשער, כי היחס לזמן ותפיסתו תלויים במידה רבה בגורמים אלה, ואולי בגורמים סביבתיים בכלל — לפחות עד גיל הפרישה, גיל 65. לאחר גיל זה נראה, שהקירבה למוות משפיעה בכיוון הדרגתי של ביטול הבדלי תרבות. לגבי אנשים בעלי השכלה, העוסקים בעבודה "מעניינת", מהוה התקופה בין 56-65 תקופה של רווחה — לעומת התקופה הקודמת. ייתכן שהדבר נובע מן ההרגשה, שהשיגו את עיקר מטרותיהם בחיים. ההווה מדאיג אותם פחות; הם רואים, עדיין, עתיד מסויים לפניהם; גראית כבר תחילתה של התייחסות גדולה יותר לעבר — אולי כעין ראשיתו של "סקר על החיים" — כהתחלת תהליך של הינתקות. שונה המצב בקרב המשכילים פחות — אצלם רואים ריכוז בהווה, העדר עתיד ועבר, ובאופן כללי תהליך של הרגשת דריכה במקום, המלווה גם ברגישות, שהזמן עובר מהר — אין כבר זמן. יתכן שהרגשה זו נובעת אצלם מתוך מצב אובייקטיבי בחיי העבודה, ואף אולי בחיי הפנאי — בהם הם מוגבלים באפשרויות, בגלל השכלתם הנמוכה ומצבם הכלכלי. אין ספק שכל הממצאים הללו מעוררים שאלות רבות, עיוניות ומעשיות, שיהיה צורך לחקורן בעתיד.

דימוי עצמי

בהקשר לכך יש לראות את הממצאים על הדימוי העצמי, הנראים בחלקם מסתייעים. נזכיר כאן, שההבדלים הבולטים היו בין נשים וגברים ובין יוצאי מזרח ומערב: באשר לנשים במשך כל התקופה בין 45-65 — הערכה עצמית כללית גבוהה יותר מאשר לגברים; ולאנשי המזרח — הערכה גבוהה יותר מאשר ליוצאי המערב. לא היו הבדלים בין קבוצות

השכלה ובין קבוצות גיל. ממצאים אלה מפייעים, גם אם לוקחים בחשבון, שקבוצות בעלות הערכה עצמית גבוהה נוטות בדרך כלל להציג את עצמן כבעלות הערכה נמוכה יחסית לרמתן, בעוד שההיפך נמצא בקבוצות בעלות הערכה עצמית נמוכה — המנסות להפיעין הערכה עצמית "מנופחת", כדי להשתחרר מן ההרגשה הרעה הנובעת מהערכה עצמית נמוכה. הממצאים על הערכה עצמית ספונטאנית גילו, כי הירידה בהערכה העצמית ובמידת ההשתלבות בחברה נראית שלילית בעיני המודקן למרות שאינו מוכן להודות בכך. ניתן להניח, כי הוא משתדל להילחם בהרגשה זו ולשלול אותה בצורה כלשהי.

אכן, גם אם מקבלים את ההשערה שממצאי ההערכה העצמית מראים על כיוון של נטיות קומפנסטוריות, אין להתעלם מכך, שתופעה זו אינה קיימת בכל הקבוצות ולא במידה שווה. יש, איפוא, לחפש גורמים נוספים. ניחן, למשל, להניח, כי מספר קבוצות — אשר הערכתן העצמית הכוללת בגילים נמוכים קטנה יחסית, כגון אנשי המזרח, נשים ונעדרים השכלה (כך ניתן לחשוב על יסוד ממצאים קודמים בארץ ובחו"ל) — מרגישות באמת רווחה מסויימת בין 45-65. בשנים אלה הן עומדות בפני דרישות מועטות יותר במסגרת החיים היומיומיים, מאשר קודם לכן. לעומת זאת גברים משכילים, ואנשי המערב — המוביליים עדיין — מרגישים את נטל התחרות — ואולי אף יותר מקודם — נוכח ערנותם לשינויים, שחלו בהם עם העלייה בגיל, ובשל הצורך להתמודד עם צעירים. במילים אחרות: אנשים שהיו עסוקים בימי נעוריהם בעבודה שיגרתית בעיקרה, ו/או אשר ראו בתפקידיהם את האספקט האקספרסיבי בעיקר, נתקלים בפחות קשיים מאשר אלה שהיו צריכים לפתור בעיות, או שנטו להתייחס לתפקידיהם כאל אתגרים שיש להתמודד איתם. ניתן להניח, ונכת, כי בקבוצת הגיל 56-65 — לעומת קבוצת 46-55 — רמת ההערכה העצמית הגלו-

2. תיפקודים אינטלקטואליים

לאור האמור לעיל נשאלת השאלה—האם השינויים בחוויה הפנימית, בראייה העצמית וביחס לזמן מתקשרים עם שינויים ברמת התיפקוד האינטלקטואלי. האם צמצום בפרספקטיבת הזמן, תחושת "אין זמן" ומיקוד בהווה, מופיעים בתקופה בה ניכרת גם ירידה ביכולת להקיף, מבחינת התפיסה, בעיות מורכבות, או ביכולת לעבד רשמים וליישם מחשבות בפעולה וכו'?

ואמנם, אם מתעלמים מן ההבדלים בין תתי-תרבויות ניתן להיווכח בממצא בולט: ידע, הבנה ויכולת להעלות מן הזיכרון רשמים ראייניים ושמיעתיים, אינם משתנים למעשה בין 46-65, ולעומת זאת, חלה ירידה בכל התפקידיים, המעמידים את האדם בפני הצורך לשלב מחשבה ופעולה—ולעשות זאת מהר.

ממצא דיפרנציאלי זה מקבל משקל נוסף נוכח העובדה, שכל המדדים של תיפקוד אינטלקטואלי הושפעו—באורח בלתי תלוי במין וכו'—מרמת ההשכלה (כפי שאפשר היה לצפות), ורובם גם על ידי מוצא. ברור, איפוא, שהשינויים שנתגלו הם תוצאה של גיל בעיקר. ממצאים אלה מקבילים גם לרוב העבודות החדשות שנתפרסמו לאחר 1965. פירושה הייחוס מקובל הוא: "תכונות מגובשות", שרמתן נקבעת על ידי ניצול יעיל של הנלמד, ואולי גם על ידי גורמים, המהווים חלק חשוב מזהותו של האדם. אלה הן התכונות הנשמרות, ואשר ככל הנראה משמשות גם מכשיר עיקרי להסתגלותו של האדם בגיל העמידה והזיקנה. לעומת זאת יורדת רמת התכונות המאופיינות על ידי הצורך ב"גמישות תמרוץ". האם גמישות תמרוץ תלויה בקושי להעלות מידע, לזכור דברים בשעת הצורך? נראה שלא—לפחות לגבי מצבים פשוטים יחסית. ממצאינו על תפקידי זכירה מיידית תומכים בהשקפה זו. ממצאים אלה סותרים את המקובל בספרות הישנה בנושא זה, אך מקבילים

באלית דומה יותר, כאשר משווים משכילים עם לא משכילים, מערביים עם מזרחיים, ויגברים עם נשים. קיצורו של דבר: ההבדלים הכלליים שתוארו לעיל נובעים, בעיקר, מן השינויים הקיימים בתוך קבוצת הגיל 46-55.

איך משתלבים ממצאים אלה עם תפיסת הזמן ועם פרספקטיבת הזמן? מן הנתונים שנאספו עד כה קשה לקבל תשובה ברורה. אמנם—אם מסתכלים רק על שתי הקבוצות הקיצוניות—"הצעירים" (46-55) והזקנים (66-75)—מתקבל הרושם שפרספקטיבת זמן רחבה והערכת זמן מציאותית וסבלנית יותר "הולכות" עם הערכה עצמית חיובית. ההרגשה "אין לי זמן" מתקשרת עם ההרגשה "אני עשוי להפסיק להיות קיים" או "אני לא בסדר". יחד עם זאת נראה, שיש להיזהר מהכחלות מרחיקות לכת בשלב זה—כי הממצאים בקבוצת הגיל הבינונית 56-65, לא תמיד תומכים בקו מחשבת זה. אולי ניתן לשער, כי בתקופה בה חל אירגון מחדש של האישייות בעקבות משבר גילי—ואולי משבר בכלל—יש גם לצפות לשינויים ביחסים בין תכונות שונות בכלל, וביחס בין תפיסת הזמן והערכה עצמית בפרט. מכאן ניתן, אולי, לשער שהיחס בין תפיסת הזמן והתערכה העצמית הוא יותר תיפקוד של התנאים בהם חי האדם, ושל המאורעות שעברו עליו, מאשר של הגיל הכרונולוגי בלבד. כמו כן ניתן להניח, כי שני גורמים אלה ושינויי היחס ביניהם משמשים למיתון לחצים, הנובעים מציאות מסוימת; יתכן כי על רקע זה ניתן לראות את כיוונו הכללי של הממצאים, המורה על הנטייה לניתוק מן החברה, ועל הרגשה שהזמן "עומד" או "נגמר"—וכאילו על מנת לשלול תהליך זה בערך נסיון של שכנוע עצמי—כי כל זה לא כל כך רע, וכי "אני בסדר גמור". דוגמא לגישה זו נמצאת באנקדוטה על צ'רצ'יל. הוא נשאל בגיל גבוה, ביום הולדתו, מה שלומו וענה: "מצויין—בהתחשב באלטרנטיבה, בפניה אני עומד".

לים למחקר שנערך לא מכבר בגרמניה. עבודות אחרות באירופה מעידות, שכושר הלמידיה של דברים פשוטים אינו יורד באופן ניכר עם הגיל — אך שונה המצב לגבי למידה של תפקידים מורכבים. מבלי להיכנס, איפוא, לבעיית ההבדלים הבינתרבותיים — נראה שמקור הקשיים האינטלקטואליים של האדם בגיל העמידה אינו באי-יכולתו לנצל למידה — ויש להניח שמצב דומה קיים גם לגבי היכולת לנצל מיומנות — אלא בקושי הטמון ביישום מידע ובכושר לנצל מצבים חדשים או מצבים הדורשים שילובים חדשים בין תפיסה, מחשבה ופעולה. יתכן, כי תחושתו של מצב מעין זה מאפשרת מצד אחד "סבלנות" גדולה יותר, בעיקר במצבים ידועים, אך מצד אחר היא מקשה על ראיית הנולד ועל התייחסות — באופן תיאורטי — לאפשרויות העתיד. כמו כן ניתן לשער, כי השימוש המוקטן, יחסית, במימד העבר בהבנית השדה, כפי שנמצא ב"ט' א' ט', ואף בראיון — הוא תיפקוד של העדר תחושת-כיוון למטרות משוערות בעתיד. ואמנם נראתה שמירה על הכשרים המילוליים, לעומת ירידה בכושר לקבוע החלטות, וכנראה, בעיקר, ביכולת לבצען.

הירידה בכשרים אלה גדולה יותר אצל גברים מאשר אצל נשים, והוא הדין לגבי תאוצת הירידה. מעניין לציין, שקבוצת תכונות זו — כלומר תפקידים אינטלקטואליים, הדורשים שילוב של מחשבה וביצוע — מושפעת פחות בהתפתחותה בגיל העמידה מגורמי תרבות — אם מפקחים, כמובן, על ההשכלה. ועוד יש לזכור, כי נמצאה ירידה חדה דווקא בתיפקודים כאלה. אצל אנשים, שסבלו מפגיעות במוח — בכלל, ואצל אנשים שסבלו משפך דם במוח — בפרט. מתעוררת, איפוא, השאלה — באיזו מידה, דווקא היכולת לשלב רשמים עם יחידות חדשות, לשלב תפיסה עם מחשבה, ומחשבה עם פעולה, תלויה בטיב פעילות מערכת העצבים המרכזית, שהתפתחותה שונה, אולי, אצל גברים ונשים בגילים אלה. מכל מקום, מעוררים ממצאים אלה שאלות לגבי תנאי העבודה ואופי התפקידים הנראים רצוי-

ים, נוכח הירידה הדיפרנציאלית בכשרים האינטלקטואליים למיניהם. כמו כן מתעוררת השאלה — האם ניתנת תשומת לב מספקת לעובדה, ששינויים אלה אינם זהים אצל גברים ונשים.

ולבסוף — אין, כמובן, להתעלם מן האפשרות כי הבדלים שנתקבלו — נזקפים, לפחות בחלקם, על הבדלי מוטיבציה בכלל, ועל מצב הבדיקה בפרט. ידוע, כי מבחני ביצוע מושפעים, באופן מיוחד, על ידי גורמים מוטיבציוניים.

3. סגנון התמודדות

נוכחנו עד כה לראות, כי אמנם חלים שינויים בכשרים בגיל העמידה. עצם השונות הרבה, שנמצאה בין תת-תרבויות שונות מעוררת את השאלה — כיצד מתייחסים האנשים לשינויים אלה, ואיך הם מנצלים אותם בנסיונם להסתדר עם לחצי הסביבה, שאף היא משתנה; באיזו מידה נכונים אנשים להתמודד עם בעיות — בכלל, ועם הבעיות הכרוכות בשינוי מעמדם והרגשתם הסובייקטיבית — בפרט.

למטרה זו נחקרו, באמצעים שונים, מספר תכונות, המהוות יסוד להתמודדות פעילה, אשר הוגדרה כנטייה לזהות בעייתיות, ולהתיימון איתה באופן קונסטרוקטיבי מבחינת היחיד ומבחינת החברה — לעומת הנטייה להיכנע ללחצים באופן סביל או נטייה לפתור בעיות על ידי התעלמות מהן. מן הראוי לחזור כאן ולהדגיש, שעצם קיום הנטייה במידה מספקת אינו מבטל את האפשרות בדבר קיומה של בעייתיות נפשית או חברתית בתוך האדם; אם כי בהתאם להשערה, מאפשרת הנטייה להתמודדות פעילה, הסתגלות סבירה — למרות מציאותם של קשיים או סימפטומים נפשיים. זהו, איפוא, משתנה הנראה בעינינו כמדד למידת בריאות נפשית בגילוייה החיוביים — ובכך הוא שונה ממדדי בריאות נפשיים אחרים, המודדים את מידת התחלואה

או את העדר כושר-ההסתגלות. משתנה זה — נטייה להתמודדות פעילה — נראה לנו חשוב בחקר ההתפתחות בגיל העמידה ובגיל הויקנה — דווקא מפני שהוא מתמקד בצידו החיובי והתיפקודי של האדם, וזאת בתקופה, בה מופיעים אצל רבים סימני תלואה או לפחות החלשה — אשר כשלעצמם לא היו מעידים כיצד עומד האדם בקשייו.

את "הנטייה להתמודדות פעילה" חקרנו באמצעות שלושה מרכיבים: רמת האנרגיה הנפשית העומדת לרשות היחיד; המידה בה הוא מוכן לזהות קושי, מורכבות ושינוי בתוכו ובסביבתו — בקיצור בשדהו הפנומנולוגי, ולבסוף מידת נכונותו להתייחס באופן פעיל למורכבות, שינוי וכו' — במידה שהוא מזהה אותם. רק באחד המבחנים, בהשלמת משפטים, היה לנו גם מדד שייצג את שילוב הממדים השונים. לכן אפשר היה לבדוק, נוסף לשינויים היחסיים של מרכיבית, את התנודות בנכונות להתמודדות פעילה כתכונה כללית.

ואמנם המדד היציב ביותר מעבר לגיל, בין כל המדדים, היה הציון הכולל במבחן השלמת משפטים. מדד זה הראה — בלי התחשבות בגיל — תלות בהשכלה ובתרבות — כלומר משכילים ומערביים היו גבוהים ממיעוטי השכלה ומזרחיים. באשר לגיל, נמצאו עליות וירידות שאיזנו את עצמן, וביטלו באוכלוסיה כולה את האפקט של הגיל. יש לזכור, כי במדד זה כלול מדד של הערכה עצמית — אשר כפי שהתברר מן הנאמר לעיל — פעל בקבוצות מסויימות, ובעיקר נמוכות-השכלה, כמשקל נגד לנטייה לירידה בכושר ובנכונות להתמודד עם שינויים. כמו כן יש לקחת בחשבון, שמדד זה היה יותר נתון לשליטה מודעת מאשר מדדים מופקים מן ה"ט" א' ט'. לעומת זאת הראו שני המדדים האחרים — אשר התייחסו לנכונות להתמודד עם מורכבות במובן המצומצם של המושג — ירידה עקבית וברוב המקרים משמעותית. ירידה זו היתה מודגשת יותר אצל גברים מאשר אצל נשים. בקרב הגברים חלה ירידה משמעותית בין 65-45 בשני המדדים, בו בזמן שאצל נשים

לא היה שינוי מובהק ב"ט" א' ט', ואף עלייה במדד המופק ממבחן השלמת משפטים. הירידה היתה גם מודגשת יותר אצל מיעוטי השכלה ואצל יוצאי המזרח בהשוואה למשכילים וליוצאי המערב. כמו כן ראוי לציין, שקבוצות משכילות מחזיקות מעמד טוב, יחסית, עוד בשנות ה-70, וזה נכון בעיקר לגבי גברים — ללא הבדל במוצא. לעומת זאת גראתה ירידה תלולה אצל נשים בשנות ה-70, לאחר העלייה היחסית בשנים 56-65. הירידה הגדולה ביותר גראתה אצל נשים מזרחיות מיעוטות השכלה. ובכלל — בעוד שההבדלים בין יוצאי מערב ומזרח קטנים, כאשר מדובר בבעלי השכלה גבוהה — נמצאו הבדלים ניכרים, כמו במדדים אחרים, בין מי-עוטי השכלה בעלי מוצא שונה. יוצאי המזרח, מיעוטי ההשכלה, מראים גם כאן הישגים נמוכים יותר, וירידה מהירה יותר.

הנטייה להתייחס למורכבות באופן פעיל יורדת, איפוא, יחסית עם הגיל, ללא תלות בגורמי רקע. יחד עם זאת, מגבירים חוסר השכלה, בעיות הקשורות לתפקיד הגבר בשנים אלה ומוצא מזרחי, את הסיכוי לירידה ואת תאוצתה. האם נטייה זו לירידה בנכונות להתמודדות היא תוצאה של חוסר אנרגיה נפשית, או של הפרעות בתהליכי התפיסה, המקשות על זיהוי מורכבות? האם מקבי-לים השינויים בכל מרכיבי הנטייה להתמודדות פעילה?

את התשובות לשאלות נקבל באורח חלקי, לפחות, אם נסקור בקצרה את הממצאים לגבי מרכיבים אלה. את הממצאים בקשר לרמת האנרגיה ניתן לסקור בקצרה: לא נמצאה ירידה משמעותית בממוצעים הכלליים בין 45 ל-65 בשניים מן המדדים שהשתמשנו בהם — תגובות להשלמת משפטים ואורך סיפורי ה"ט" א' ט'. רק במשתנה אחד — ביטויי אנרגיה בדימויות ט' א' ט' נמצאה ירידה. מעניין לציין, שהמאזן בין פעילות ופסיביות שלילי בשתי קבוצות הגיל 55-46 ו-65-56, בעוד שבמחקר קודם נמצא מאזן חיובי בקבוצת 36-45. נראה, איפוא, שחל בסביבות גיל 40 שינוי ברמת

האנרגיה הנפשית החופשית (כפי שנמדדה על ידינו). אם מפקחים על מין, השכלה ומו"צא, נראה, שהשינויים החלים בתקופת גיל העמידה קשורים לרקע האדם. מיעוטי השכלה מראים כבר ירידה, בעוד שמשכילים שומרים על רמתם, ואף מראים עלייה — בפרט נשים מערביות משכילות. לאחר גיל 65 מורגשת ירידה בולטת. תאוצתה קשורה שוב לרקע השכלתי-תרבותי, ולמין.

באשר לזיהוי מורכבות: קודם כל, יש לציין שמשנתה זה מושפע באופן כללי על ידי השכלה ומין. באורח בלתי תלוי בגיל, מבחינים משכילים במורכבות יותר מאשר לא משכילים, ונשים יותר מאשר גברים. אין הבדלים בין מערב למזרח. בשניים משלושת המשתנים שהשתמשנו בהם (השלמת משפ"טים) היתה עלייה משמעותית בממוצעים הכ"לליים בין 54-65. זיהוי מורכבות ב"ט' א' ט' אינו משתנה. העלייה מופיעה, למעשה, בכל הקבוצות, אף שהיא מודגשת יותר אצל משכילים מאשר אצל מיעוטי השכלה, אצל יוצאי מערב יותר מאשר אצל יוצאי מזרח, ואצל נשים יותר מאשר אצל גברים. לאחר גיל 65 חלה ירידה תלולה בנכונות לאבחנת מורכבות וזיהויה, כמעט בכל הקבוצות ובכל שלושת המשתנים. יוצאים מן הכלל גברים מערביים משכילים.

ראוי לציין, כי העלייה בכושר לזהות מורכבות, בין 56-65, גדולה יותר לגבי מקורות קושי מאשר לגבי הגדרת יעדים. באשר למש"תנה השלישי, המופק מן ה"ט' א' ט', הממצאים אינם עקביים, ותלויים ברקע האישי והתרבותי, וגם אם אינם תומכים בממצאי השלמת המשפטים, אין הם נוגדים אותם ממש.

מהן ההשערות והמסקנות המתבקשות מן הממצאים הללו? נדמה, כי המסקנה העיקרית היא, שהשפעת הגיל הכרונולוגי אינה אחידה — אפילו כאשר מדובר בשלושה משתנים, המהווים אספקטים של תכונה אחת. מסקנה נוספת: השפעת ההשכלה גדולה על רמת ההתמודדות, על כיוון התפתחותה ועל תאוצתה. ניתן, כמעט, לומר: "למדת כאשר היית

צעיר — יגבר הסיכוי שתישאר 'צעיר'". סגנון ההתמודדות עם בעיות בגיל גבוה נקבע במידה רבה על ידי סגנון ההסתגלות בשנים קודמות — כפי שניתן להסיק מן ההשפעה המשולבת של השכלה, מין ומוצא.

באשר להתפתחות הנטייה להתמודדות פעילה בגיל העמידה מצטיירת תמונה מעניינת: רמת האנרגיה הנפשית החופשית אינה משתנית הרבה בשנות העמידה. לעומת זאת יש מקום לשער, שאותה כמות, העומדת לרשות היחיד, מתועלת בכיוונים שונים, בהתאם לרקעו ולעברו של האדם. נראה, כי באורח יחסי מושקעת יותר אנרגיה בזיהוי קשיים ובראיית מורכבות — בפרט אצל אנשים משכילים ואצל נשים. קשה לדעת מן הממצאים הנוכחיים, האם תופעה זו נובעת ממאמצי האדם להבטיח את עצמו כנגד הבעייתיות הגוברת בשטחי חיים שונים בתקופת שלפני הפרישה (עם השינויים הביולוגיים ועם השינויים במבנה המשפחה לאחר יציאת הילדים האחרונים מן הבית), או שמא יש לראות בתופעה זו גילוי של "חוכמה", שהתפתחה על סמך נסיון חיים. אם כך או כך אנו רואים יחד עם עלייה בעירנות לגבי השינויים והבעייתיות הגוברת, ירידה בנכונות להתמודד באופן פעיל עם הקשיים והבעיות הללו. ניתן לשער, כי מושקעת יותר מדי אנרגיה בזיהוי הקושי והימורכבות, ונשארת פחות מדי אנרגיה חופשית, כדי להתמודד עם אותן בעיות שזוהו. חוסר רצון להתחייבות, או "עייפות" זו, מודגשת יותר אצל גברים מאשר אצל נשים עד גיל 65, ואחר-כך מתהפך היחס.

במידה שאנו רואים בנטייה להתמודדות פעילה תיפקוד של ה"אני", הרי מתבקשת המסקנה, שאין להתייחס בניחות להתפתחות (גם בשטחים אחרים, כגון באבחון או בבחירת אנשים לעבודה) רק לרמת התיפקוד, אלא גם למבנה של חטיבת (או חטיבות) התכונות. ממצאים המצביעים בכיוון זה נתקבלו כבר בכמה מעבודותינו הקודמות גם לגבי תכונות אחרות. נראה שדפוס התמודדות, שהוא נורמלי בגיל מסויים ובקבוצת אנשים מסויימת —

אולי אינו נורמלי בקבוצת גיל אחרת או בקרב בעלי רקע שונה. מכאן מתבקשת המסקנה, כי שיפוט חומרתן ומשמעותן של סטיות צריך להתבסס על השוואה עם חומר נורמטיבי טיבי מתאים. לממצאים גם השלכות אפשריות לגבי מספר בעיות מעשיות אחרות, כגון הצבת אנשים בעבודה, הכנה לפרישה ובעיות שיקום.

הערה נוספת: מותר לשער שהשפעת הגורמים הביולוגיים על דפוסי ההתמודדות תהיה גדולה יותר לגבי משתנים, בהם השפעת הגיל הכרונולוגי מבטלת השפעת גורמי רקע אישי וחברתי או לפחות עולה עליה. היה, איפוא, מעניין לראות באיזו מידה, ועם אילו תהליכים פיזיולוגיים מתקשרות תנודות בתיפקודי ה"אני" בגיל העמידה. ניתן, למשל, לשאול — האם שמירה על רמת הנכונות להתמודדות ואף עלייה מסויימת בנטייה זו אצל גשם בין 56-65, מתקשרת עם סיום גיל המעבר ועם השינויים הביולוגיים שחלו, או שמא מוסבר הדבר על ידי שחרור האשה מתפקידי האם לאחר יציאת הילדים מן הבית? בכל אופן לפנינו שורה של ממצאים — להם גם מקבילים בחו"ל — המעידים על עלייה בכשרים מסויימים ועל נכונות להתמודדות אצל גשם בגיל 56-65, כלומר — בגיל בו הן, בדרך כלל, מוצאות ממעגל העבודה. האם הירידה המורגשת אצלן אחר גיל 65 היא תוצאה של אי-ניצול פוטנציאל חדש זה במשך שנים רבות? ושמא, שוב, תלויה היא בגורמים ביולוגיים לאחר גיל 65? נכון, שהמדובר בעיקר בנשים משכילות — גם מערביות וגם מזרחיות — ועובדה זו מדגישה ביתר שאת את הצורך במחקר, בו יעשה נסיון לבדוק בנוסף לגורמים שהתייחסנו אליהם במחקר זה, גם מספר גורמים ביולוגיים מרכזיים.

אם נשאל את עצמנו — האם ניתן לקבוע — או לפחות להתקרב לכך — את חשיבותם היחסית של הגורמים השונים בתהליך ההתפתחות בעשרים השנים שלפני הפרישה — מסתבר, כי בתור המימד המשמעותי ביותר נסתמנה התפיסה של מירווחי זמן קטנים —

היחס ל"רגע זה", וזאת בניגוד למיעוט יחסי של שינויים בתפיסה העצמית ובפרספקטיבת הזמן.

קשה, איפוא, לטעון בצורה פשוטה, שהשינויים באירגון החוויה הפנימית הם מכריעים בתקופת המעבר מגיל 45 עד 65. בין שני קצוות אלה מצאנו את השינויים בנטייה להתמודדות בתיפקודים הקוגניטיביים, וכן הובלטה בפנינו העובדה, שאף לגבי כל אחת מתכונות אלה אין תמונה אחידה, כלומר — מספר מדידים משתנים ואחרים אינם משתנים. אך לא זו בלבד, שכן בכל המדדים נמצאו עליות וירידות, כלומר — אין ההתפתחות בתקופה זו רצופה — כשם שלא נמצאה רצופה בגיל הילדות והנעורים — וגם שונה היא מכל הבחינות הללו לגבי תת-תרבויות שונות. זוהי בוודאי המסקנה העיקרית המתבקשת, בהתאם להשערתנו, מן הממצאים הנוכחיים. אם מותר בכלל לנסח הכללות — טנטאטיביות מאד — הרי נראה שתכונות — המתקשרות עם המשא ומתן היומיומי של האדם, יחסו לרגע החולף, לתפקיד בפניו הוא עומד, ובפרט לתפקיד הדורש ביצוע מעשי והחלטות מהירות — הן התכונות המשתנות ביותר. פחות משתנות — לפחות לאור הממדים שנמדדו כאן, ואולי היתה התמונה שונה לו היינו משתמשים במדידים אחרים — הן התכונות של חוויה פנימית, כגון תפיסה עצמית ופרספקטיבת הזמן, שביטויין הבלתי-אמצעי והמידי תלוש, יחסית, מתביעות המציאות. ולא זו בלבד, שכן נמצא — ושוב לפחות לגבי קבוצות מספר — כי באמצעות חוויות פנימיות אלה מוצא האדם כעין משקל נגד במאזן הכוחות הנפשיים, הנפגם על ידי ירידה בשטחים אחרים. נראה, כי השמירה היחסית על כשרים מילוליים, יכולת קומוניקציה והרגלים "מגובשים" אחרים ממלאים תפקיד דומה. עצם קיום הפערים הללו ברמת התיפקוד ובכיוון ההתפתחות — כך ניתן לשער — היה צריך להעמיד את האדם שעבר את השיא בפני בעיות רגשיות רציניות, שקשה לפותרן. בהקשר לכך היינו מצפים גם, שהפרודוקטיביות של אדם כזה

תרד, במידה שאינו מסוגל לפתור בעיות רג-
שיות אלה באורח סביר לעצמו, ובמידה סבירה
לאור המציאות המשתנה. נושא זה יעלה שוב
בקטע הבא, אשר ידון בממצאים של פרודוק-
טיביות, מאזן ריגשי, יחס לחברה, וכן תקוות
וחששות בהקשר לפרישה.

4. עמדות לקראת הפרישה

אם מסתכלים על השינויים בתכונות רגשיות
ובעמדות כלפי החברה והעבודה בין הגילים
46-75 — ללא התחשבות במוצא, השכלה
ומין — מתברר, שרק בשטח האמוציונלי
חלים שינויים מובהקים, אליהם מתקשרים
גם שינויים במאזן בין תקוות וחששות לגבי
העתיד. ממצאים אלה נראים כתומכים בספ-
רות — בעיקר הגרמנית — הטוענת אמנם
ליציבות יחסית בגיל העמידה, כלומר — לאי-
תלות בגיל הפרונולוגי כשלעצמו, אך מדגישה
מאד את תלותם של השינויים בתנאי הסביבה
בתקופה זו ובתקופות שקדמו לה. ואמנם,
שונה המצב כשמתייחסים לממצאים לגבי
תת-תרבויות שונות. מתברר, שחלה הצטמצ-
מות בטווח הרגשות, ובמידת הנכונות להביע
רגשות שליליים בפרט, וזאת למרות שמאזן
התקוות לעומת החששות הולך ורע. נמצאה
עקביות רבה בכיוון השינויים בעמדות לחברה
ולעבודה ברוב הקבוצות, ואשר אותה ניתן
לסכם בנסיגה מן החברה, תוך נסיון להתעלם
מן התופעות הלא נעימות המתלוות אליה.
הקבוצות השונות נבדלות זו מזו בעיקר בגי-
קודה בה מתחיל התהליך בתאוצתו. והדבר
מעמיד אותנו בפני בעייה קשה ביותר לפת-
רון, דהיינו — באיזו מידה באה נסיגה זו
כתוצאה מן השינויים הביולוגיים, והשינויים
התוכנפשיים המתלווים אליהם; או שמא באה
נסיגה זו כתוצאה מעצם הפרישה מחיי העבו-
דה. קשה לענות על שאלה זו במסגרת מחקר
על החברה הישראלית, בה נקבע גיל פרישה
אחיד על-ידי החוק, שכן מתעורר הקושי

לאתר קבוצות אנשים, אשר לא עבדו במסג-
רות מאורגנות לפני גיל 65, או כאלה שהמ-
שיכו לעבוד לאחר גיל 65. גם אם אפשר היה
למצוא קבוצות קטנות כאלה, קשה היה ל-
התגבר על הבעייה של השפעת הסלקטיביות
— כי יתכן, שאלה המסוגלים ורוצים להמשיך
לעבוד אחרי גיל 65, ואף מצליחים לקבל את
הסכמת החברה להמשך עבודתם — מהווים
קבוצה "מחוננת" בצורה כלשהי. כמו כן קשה
להעריך את האפקט של אורח חיים — המאופ-
יין על ידי חופש מהתחייבות להשקיע כוחות
גופניים ונפשיים בעבודה — על מהלך החיים
המאוחר יותר. יתכן שניסוי בפרישה סלקטי-
בית יכול היה לענות באופן חלקי על שאלה
זו — ניסוי אשר בו היו מאפשרים לחלק מק-
בוצת אנשים, בעלי עיסוק דומה, לפרוש
במועד מוקדם יותר ולהשלים את תקופת
הפרישה במועד מאוחר יותר. מעקב אחר
התפתחותם של אנשים בריאים כאלה יכול
היה להבהיר מספר שאלות שנויות במחלוקת.
דרך ניסויית אחרת לשם קבלת מידע לגבי
שאלה מרכזית כזו, יכולה היתה להתבצע
באמצעות נסיון של "מחקר תוך פעולה",
בו היו מנסים שיטות שונות של "חינוך לפרי-
שה" ו"הכנה לפרישה". הפעלת שיטות כאלה
לגבי קבוצות אנשים שונות ובנקודות זמן
שונות — מבחינת הגיל הכרונולוגי — יכולה
היתה אף היא לעזור לנו להאיר במקצת את
האפלה השוררת בתחום זה מאז שדירקטיים
ניסח את בעיית ההזדקנות כבעייה של נסיגה
— אך השאיר את שאלת המוקד הסיבתי מ-
עורפלת.

ראוי עוד לציין, שקבוצות המשכילים, והנשים
המשכילות בפרט, שוב "מחזיקות מעמד" יותר
מקבוצות אחרות. עובדה זו מצביעה על כך,
שיש להיזהר ממתן משקל יתר לגיל הכרונול-
לוגי כגורם בתהליכי ההזדקנות — אך אין
היא עדיין משיבה לשאלה, שהועמדה במרכז
על-ידי תאוריית "ההינתקות", הטוענת שתה-
ליך ההינתקות התוכנפשי קודם לניתוקו של
האדם מן החברה.
כבר נאמר בסעיף קודם, בהקשר לתפיסה

העצמית, שעם העלייה בגיל רואים האנשים את עצמם משולבים פחות ביחסי גומלין עם אנשים אחרים (קצב ההינתקות הולך וגובר). יחד עם זאת נמצא, שמצב זה נראה לאנשים "לא סימפאטי". הפעילות התוכנפשית גוברת בעיקר בשנות ה-60 (היא יורדת לאחר גיל זה), אך מקבלת אופי אדיש יותר ויותר. דבר זה נכון בעיקר לגבי משכילים וגברים, אך גם באותן קבוצות — בהן אין עלייה ברמת הפעילות התוכנפשית — אין ירידה בולטת. יחד עם זאת נשמרת מגמה זו בפעילות החברתית — אצל קבוצות משכילות יותר מאשר אצל קבוצות פחות משכילות, אשר בהן יורדת נטייה זו כבר בשנות ה-50. דבר זה משתקף בתוצאות ה-ט' א' ט', ומקבל את תמיכתו במבחן השלמת משפטים, פרט ליוצא מן הכלל בולט אחד: הכוונה היא לאנשים משכילים מכל מוצא ומין, המחפשים עדיין באנשים מקור הנאה — בין 56-65 — ורק אחר-כך מתחילים לאבד את העניין בהם. אנשים משכילים ומערביים מראים במבחן אחרון זה גם נטייה — אם כי לא כל כך חזקה — להגברת התעניינותם בתפקידים קונסטרוקטיביים — במקביל לנטייתם להתמודדות פעילה יותר בתקופה זו של העשור שלפני הפרישה. נטייה זו אינה מצויה בקרב הקבוצות "החלשות", וגם אינה מבחינה בין גברים ונשים. גם האקטיביות המיוחסת לדמויות ב-ט' א' ט', מראה דפוס דומה.

מסתבר, איפוא, שאמנם שונים היחסים בין האספקטים השונים של ההתייחסות לחברה ולעבודה אצל קבוצות שונות, אך התמונה הכללית היא עקבית למדי. בשנות ה-60 קיים עדיין רצון מודע להתקשר עם אנשים, להיות פעיל וכיו"ב, אך יחד עם זאת מתגברת התרכוזות האדם בתוך עצמו. באופן כללי, משכילים משולבים בחברה בתקופה זו יותר מאשר לא משכילים, מערביים יותר ממזרחיים, ואין הבדל ניכר בין נשים וגברים. כיוון ההתפתחות הפוך אצל המינים במעבר משנות ה-50 לשנות ה-60, כלומר — גברים נוטים לניתוק מהר יותר מנשים, אשר אצלן מתגבשת מעין

"חזרה לבמת החברה", בעשור בין 56-65. ההבדל העיקרי בין המשכילים והלא משכילים הוא בכך, שתהליך הניתוק מתחיל מאוחר יותר אצל המשכילים, לאחר 56, ואצל הלא משכילים כבר בשנות ה-50.

תמונה זו בכללותה תואמת במידה רבה את המצב לגבי כשרים אינטלקטואליים, תפיסה עצמית ונכונות להתמודדות פעילה — אם כי שוב עלינו לזכור את השונות הרבה בדפוסים, המופיעה בקבוצות שונות. האם מעידים ממצאים אלה, כי לפנינו דפוס של הינתקות פנימית מן הקשר עם החברה — מאופיין על ידי שמירה על כשרים אינטלקטואליים מילוליים, ירידה בכשרי ביצוע, אי-סבלנות הולכת וגוברת ונטייה פחותה להתמודדות פעילה? הסייג הראשון למתן תשובה חיובית לשאלה זו הוא קיומן של קבוצות משכילות, המעידות על שבירת דפוס זה בשנות ה-60. אך חשוב יותר לזכור, שכל הנתונים הללו מופקים מחומר מילולי — של מבחנים ובדרך של בדיקה פסיכולוגית — התלוש במידה רבה מן המציאות היומיומית ונחשב לדגימה בלבד. יתכן גם שעצם הפגישה עם הפסיכולוג מעודדת העלאה של תכונות "לא חיוביות" יותר מאשר במצבים אחרים. קיימת, איפוא, האפשרות, שתצפיות בחיי יום-יום תלמדנה אותנו כי אנשים אלה, למרות כל נטיות "הנסיגה" שתוארו לעיל, עדיין מעורבים בחברה ופעילים לא פחות מאשר בתקופה גילית קודמת, או לא פחות מאשר בתקופה גילית אישית קודמת. הרי כל הממצאים מתייחסים לתשוואת אנשים שונים, ולא לבדיקות חוזרות של אותו אדם. ואמנם אם על יסוד בדיקות חוזרות כאלה היו מתקבלים אותם ממצאים, כי אז היה הדבר מחזק מאד את תאוריית ההינתקות, הטוענת שהשינוי התוכנפשי קודם לשינוי בהתנהגות הגלויה.

ממצאים נוספים, שהועלו בעבודה זו, מטילים ספק אם אמנם המצב כך. בשתי דרכים נוספות ניסינו לקבל התרשמות ראשונה על מידת הפרודוקטיביות של האנשים הללו מצד אחד, ועל מערכת התקוות והחששות מצד שני, כל-

מר — ניסינו לברר באיזו מידה תקוות וחשי-
שות שהובעו בראיון משתלבות עם ממצאים
על רמת פרודוקטיביות — אותה ניתן לראות
כאחד הגורמים במציאות, המעצבים תקוות
וחששות. לבסוף ראינו גם את הנבדקים
ושאלנו אותם מהם תוכניותיהם לאחר הפרי-
שה — וזאת מתוך תקווה לראות באיזו מידה
מסוגל האדם לראות יעד, סיפוק ואפשרות
להשתלבות במסגרות שלאחר הפרישה.

מדדי הפרודוקטיביות היו אורך הסיפורים,
מספר התגובות בהשלמת משפטים, ובעיקר
מספר הסימנים שנעשו במבחן-סימול בתנאים
שונים: ללא מוטיבציה להצלחה (מילוי מש-
בצות בניסוי הזמן), ובמצבים בהם ניתן לה-
נית, כי לנבדק היה עניין להצליח (כאשר
הוטל עליו לקשור מספרים עם סמלים, תוך
זמן קצוב על ידי הבודק במבחן וקסלר, וב-
חלק מניסוי תפיסת זמן, וקצוב על ידו עצמו
בניסוי זמן). בכל המצבים ללא יוצא מן הכלל
נראתה ירידה עקבית בכל הקבוצות החל
בגיל 45, כאשר הרמה בגיל זה אף היא נמוכה
בהרבה מן המצוי בגילים צעירים יותר. רק
בקבוצה המשכילה נמצאה עלייה בפרודוקטי-
ביות בגיל 56-65 לגבי תפקיד מעניין. בכלל
בלטו הבדלים בין פרודוקטיביות בתפקיד
מעניין לבלתי-מעניין, וביתר-שאת בקבוצה
המשכילה לעומת הבלתי-משכילה. העובדה
שהפרודוקטיביות היתה נמוכה בקבוצת המז-
רחיים בכל הגילים — ללא הבדל במין והשי-
כלה — מחשידה, כמובן, מדד זה כתלוי בגור-
מים תרבותיים. בכל זאת, נראה לנו, כי
ניתן להניח, שגם במציאות, במצבי החיים
היומיומיים; תרד הפרודוקטיביות עם הגיל.
כמו כן ניתן לשער, כי יוצאים מן הכלל
יימצאו בעיקר במצבים, בהם הפרודוקטיביות
תלויה בהרגלים ישנים ואינה תלויה במהירות
ובגמישות. נוסף לכך, מותר להניח, כי מידת
הפרודוקטיביות לגבי משכילים תהיה תלויה
במידת העניין שימצאו בתפקידם. לנטייה
כזאת ניתן לצפות לא רק על סמך הנחה של
כושר יורד, אלא גם בהקשר לממצאים על
ערעור התפיסה העצמית, הרגשת ניתוק וסבך

פנימי, הנובע מעירנות לבעייתיות, המלווה
בהיסוס להתייחסות פעילה, וכן מגמישות
אמוציונאלית תהולכת וקטנה. כל אלה, כמובן,
עשויים להוות רקע מוטיבציוני, אשר יוריד
את המוראל ואת ההספק. אין כל ספק, שיש
כאן שטח חשוב למחקר נוסף ונרחב שיתייחס
למצב הקיים במקצועות שונים ביתר פירוט,
מאשר ניתן היה במסגרת עבודה זו.

איך משתקף מצב עניינים זה בהכנותיו של
האדם לקראת הפרישה, ובראייתו את עתידו
לאחר הפרישה? נמצא, כי ברוב המקרים אין,
כמעט, תוכניות לקראת הפרישה. אמנם לקראת
גיל 56 מסתמנת עלייה במספר התוכניות וגם
במספר התחומים בהם מתווים תוכניות, אך
עדיין נדירים הם האנשים המספרים על שתי
תוכניות אלטרנטיביות. מעניינת גם הנטייה
של אנשים לא משכילים למסור על פחות תוכ-
ניות בעשור שלפני הפרישה, מאשר בעשור
קודם — בין 46-55. האם חדר אל לבם החשד
שלא מתן תשובה לשאלה זו תעורר את הרו-
שם שהם מסכימים לפרישה? האם הם געשים
אדישים יותר בהתקרב זמן הפרישה? האם
הירידה בתיפקודים שונים — כפי שראינו —
מונעת מהם ראיית ברירות ותכנון התקופה
לאחר הפרישה? התשובות לשאלות אלה
עשויות להבהיר במקצת גם את הירידה החדה,
שנסתמנה בתכונות רבות לאחר גיל הפרישה,
בקרב קבוצות לא-משכילות. אולי אפשר היה
למנוע ירידה כזאת אם היו מסייעים בידם,
עוד במועד הנכון, לעצב תוכניות, שהיה
באפשרותן להעניק תוכן לחייהם לאחר הפרי-
שה. ירידה זו באה לביטוי במאזן הקיים בין
תקוות לחששות. מאזן זה נשאר חיובי בכל
הקבוצות — אך משתנה באורח משמעותי
לרעת התקוות בעשור שלפני הפרישה. מעניין
להיווכח, כי רק אצל נשים — אשר גילו דווקא
נטייה גוברת להתמודדות בתקופה בין 56-
65, נהפך המאזן לשלילי, כלומר גוברות הח-
ששות מעל התקוות. האם הן מרגישות כאילו
"בקרב האחרון", האם הן "חוששות" שמא
עשויות הן לאבד את הבעל, ואת התמיכה לה
זכו ממנו, אולי במידה גדולה יותר מאשר אי

פעם, בהיותו פחות מעורב במלחמתו על היש-גיו ועל מעמדו? תמונה הפוכה, כמעט, כלומר — אין שינוי ביחס בין תקוות לחששות, נתקבלה אצל יוצאי המזרח. ממצא זה הוא אולי היחיד בין כל הממצאים על תפיסת זמן ופרספקטיבת זמן, המתקרב לסטריוטיפ של האדם המזרחי הפטאליסט. גם מדד אחר, שהתייחס לשאלת המוראל מבחינת היחס בין תקוות לחששות הראה ממצאים דומים. כאשר נשאלו הנבדקים בראיון אם הם מצפים לשינויים לטוב או לרע הסתבר, שלמעשה תמיד מצפים יותר לטוב מאשר לרע. אך כאשר משוויים "אופטימיות" זו עם התשובות לשאלה, בדבר טיב השינויים שחלו בעשור שחלף, גוייכחים לדעת, כי האופטימיות היתה "מופרזת". מסתבר, איפוא, כי מצפים למעט שינויים — אם כי לטובה, ונוכחים לדעת, שחלו יותר שינויים נויים, אך פחות חיוביים מאשר ציפו. בהקשר זה מעוררת העובדה — בדבר העדר עלייה בסכסוכים תוכאשיים — את השאלה: האם האדם "מרוצה" יחסית מעל גיל 65 ממצבו למרות ירידה, ניתוק, וראייתו את מצבו כ"לא-סימפאטי". האם, כפי שהוויגהורט טוען, משלים האדם עם השינויים שחלו בו — וחלו בסביבתו? מי נוטה יותר ומי נוטה פחות להשלים עם שינויים אלה הנראים לכולם כשלייליים, בהתאם לסטריוטיפ תרבותי? האם השלמה כזאת רצויה או לא, והאם במידה שווה לקבוצות תרבותיות שונות? כל אלה הן שאלות, שרק מחקר נוסף יוכל להבהיר יותר, ואין כל ספק בדבר חשיבותו מבחינת מדיניות עבודה ופרישה, ומבחינת ההיגיינה הרוחנית בגיל העמידה.

לבסוף שאלנו שאלה, שנראתה חשובה בעינינו מבחינה עיונית ומעשית כאחת: את מי או מה רואה האדם המודקן כאחראי לשינויים שחלו? שאלה זו התעוררה תוך נסיון לברר את מקור הנטייה המשוערת להשלמה עם השינויים. הנחתנו היתה, שההשלמה קלה יותר אם האדם רואה את עצמו אדון לגורלו, וקשה יותר אם הוא מרגיש עצמו אנוס על ידי גורמי חוץ, שאין לו שליטה עליהם. הממצאים מראים,

שכבר לאחר גיל 45 רואה האדם את עצמו נתון יותר לכוחות חוץ מאשר פנים, אולם בכל זאת גסתמנה נטייה עקבית מעבר לגיל 45 ועד 75 לשיפור המאזן בכיוון של ראיית האחריות לשינויים בתוך עצמו — ממצא החוץ-פף כמה ממצאים אחרים שנסקרו לעיל — ואשר עשוי לתת, כאמור, את אחד ההסברים האפשריים לנטייתו של האדם המודקן להשלים עם מצבו. נדמה שדווקא לגבי קבוצות בעלות השכלה ומעמד מקצועי גמורים עשוי הדבר לשמש יסוד חשוב לשמירה על בריאות נפשית. כמו כן רצוי, אולי, לשים לב לנקודה זו בתוכניות ההכנה לפרישה — אם תהיינה; כלומר — אחת הנקודות החשובות בתוכנית כזאת צריכה להיחזק העזרה הניתנת לאדם, לראות את עצמו ככל האפשר, כאדון לגורלו — ולא כאובייקט למניפולציה של המפעל או של החברה בכלל.

5. גיל ורקע בתהליכי ההזדקנות

רמת החישגים

על מנת להשוות את משקלו היחסי של הגיל הכרוניולוגי בקביעת רמת החישגים עם משקלם של גורמים אחרים, סקרנו קודם את הממצאים המתמתיים לכל אחד מן המשתנים הבלתי-תלויים בנפרד. תוכנית המחקר, ובעיקר תכנון המידגם איפשרו את בחינתו של כל משתנה לחוד ללא השפעתם של יתר הגורמים. נבדק, איפוא, כמה אחוזים מכלל ההשוואות האפשריות — כ־60 בהתאם למספר התכונות שנבדקו — הראו הבדלים משמעותיים. התברר כי בין קבוצת הגיל 46-55 לבין קבוצת הגיל 56-65 הבדלי הצינונים משמעותיים וקרובים מאד למשמעות סטטיסטית, בשיעור גבוה במקצת מ־40% מכלל המשתנים. בדיקת השפעתו של הרקע התרבותי (מערב-מזרח), אף היא ניכרת בכ־40% מכלל המשתנים. השפעת ההשכלה מתבטאת בכ־70% מכלל המשתנים, והשפעת המין בכ־25% מכלל

למשל, מכ-40% של הבדלים בין מערב למוז-
רח, מעידים על ציונים גבוהים יותר למערב-
ביים, וכשליש על ציונים גבוהים יותר ליוצאי
המזרח. אך לממצא זה יש להתייחס בזהירות—
כי ברור מאד שתבדלים בין יוצאי
מזרח ומערב מבוטלים בקבוצות בעלות הש-
כלה גבוהה, ורוב התבדלים נובעים מן הפער
הגדול, הקיים, דווקא, בין קבוצות בעלות
השכלה נמוכה משתי קבוצות המוצא. במקרים
רבים, בהם "נופלים" המזרחיים מן המערביים,
נזקף הדבר על הפער הגדול בין מיעוטי השכ-
לה, אשר עשו אף לבטל "יתרון" של משכי-
לים מזרחיים במשתנים מסויימים— ושוב, כל
זאת ללא התחשבות בגיל ובמין.

בסיכומי של דבר, ההבדלים בין נשים וגברים
התבטאו דווקא בשטחים, בהם לא היינו מצ-
פים להם כל כך: בהערכת מירווחי זמן קצ-
רים— בה הנשים פחות מציאותיות מן הגב-
רים, בתפיסתן העצמית החיובית יותר, בטווח
רגשות צר יותר (!) וכן בפעילות חברתית
ותוכנפשיית גדולה יותר. מכל מקום, השוואת
הגברים והנשים בין 46-65 (ללא התחשבות
בקבוצת גיל, השכלה, תרבות) מציגה תמונה,
שאינה חושפת את הסטריוטיפ הקיים לגבי
שני המינים בשנות ה-20 ובשנות ה-30, כלו-
מר— היא רומזת על שינויים בתפקידי המין
לאחר שנות ה-40.

הקדמנו את הסיכומים הללו והיצגנום כאן,
מאחר שניתן להסתכל בהם גם מנקודת ראות
נוספת, המעלה בעייה, שאין לה כרגע פתרון:
מידת "המשפט הקדום", הגלום בעצם המב-
נים, כולל כיווני הראיון בהם השתמשנו. אם
כך מתייחסים לנתונים הרי, נראה, שכל שיטות
החקירה שלנו ספוגות ערכים המעניקים יתרון
לבעלי השכלה מכל מין, מכל מוצא ומכל
גיל; יתרון במידה פחותה יותר לאנשים צעיר-
רים מכל מין ומכל מוצא וללא תלות רבה
בהשכלה, וכן יתרון מסויים ליוצאי המערב
מכל מין, מכל גיל וללא תלות בהשכלה.

אם נתעלם מאפשרות זו לפרש את הממצאים,
הרי שבאופן כללי מושפעת ההתפתחות בין
46-65 בעיקר מהשכלתו הקודמת של הנבדק.

המשתנים. מסתבר, איפוא, שהשפעת ההשכלה
בקבוצת הנבדקים כולה היא מכרעת: אנשים
משכילים יותר— ללא הבדלי מוצא, מין
וגיל— השיגו כמצופה, ציונים טובים יותר
במרבית המבחנים. הגיל הכרוזולוגי ורמת
התרבות, נופלים בהרבה מן ההשכלה מבחינת
השפעתם, ואילו למין השפעה קטנה עוד יותר
על רמת ההישגים.

במספר תכונות, בהן נמצאו הבדלים בין
גילאי 46-55 לבין גילאי 56-65, לא נפלו
האחרונים מן הקבוצה הצעירה: כמעט בשליש
מן התכונות בהן נמצאו הבדלים עלו גילאי
56-65 על גילאי 46-55; למשל, הם נמצאו
יותר מציאותיים בהערכת מירווחי זמן קצרים;
הם היו ערים יותר למורכבות ולשינוי; הקדי-
שו תשומת לב רבה יותר לאנשים הסובבים
אותם— מצד אחד, וגילו סימנים לפעילות
תוכנפשיית גדולה יותר— מצד אחר. וכל
זאת— עלינו לחזור ולהדגיש— ללא התחש-
בות במוצא, מין והשכלה, דהיינו— אלה
נטיות התפתחותיות כלליות, שהשפעתן חזקה
יותר מהשפעתם של גורמים אחרים, המשתק-
פים בהבדלים בין תת-קבוצות שונות. לעומת
זאת, נופלים גילאי 56-65 מגילאי 46-55,
בעיקר בפרודוקטיביות, בניצול כוח אינטלק-
טואלי במשימות הדורשות שילוב בין מחשבת
וביצוע, בטווח. התגובות הרגשיות ובמידה
פחותה גם במידת האופטימיות ובנטייה להת-
מודד עם בעיות באופן פעיל— למרות עירנות
גדולה יותר לקיום בעיות. במעבר משנות
ה-50 לשנות ה-60 בלטה היציבות בפרספק-
טיבת זמן, בניצול כוח אינטלקטואלי לתפקי-
דים מילוליים, וגם ברמת הזכירה המיידית.
השינויים בראיית האדם את מידת השתלבותו
בחברה אינם מרשימים, ללא התייחסות לגור-
מי רקע אישיים ותרבותיים.

ברור, כי הסיבה לכך שבחלק מן המשתנים לא
נמצאו הבדלים בין גילאי 46-55 לבין גילאי
56-65— נבעה מקיומם של הבדלי תרבות,
מין או השכלה, ובעיקר בגלל כיוון הפוך של
התפתחות בתת-קבוצות, המבטל את ההבדל
בממוצע הכללי בין קבוצות הגיל. כשני שלישי,

לגיל הכרונולוגי ולמוצא, חשיבות פחותה, אך לא-מבוטלת כלל וכלל, בעוד שהשפעת מינו של הנבדק קטנה יחסית ואינה חופפת את המצופה, לאור הסטריוטיפים הקיימים לגבי התנהגות שני המינים בגיל צעיר יותר.

כמו כן בדקנו את השפעת הגורמים השונים בשתי קבוצות הגיל 46-55 ו-56-65. מסתבר כי מתוך כל ההשוואות בין משכילים ולא משכילים בגיל 46-55, כ-55% מורות על הבדלים משמעותיים, ואילו בקבוצת הגיל 56-65 עולה אחוז זה ל-70! במלים אחרות: השפעת ההשכלה עולה עם הגיל בין 46-65, יורדת במקצת לאחר גיל זה, אך נשארת גבוהה יותר מאשר בין 46-65. אותה בדיקה נערכה לגבי השפעת המוצא והמין. כמוזכר לעיל, השפעת הגורמים הללו בכל גיל קטנה מהשפעת ההשכלה. אך המעניין הוא, שגם השפעת המוצא וגם השפעת המין יורדות עם העלייה בגיל בין 46-65. מתוך ההשוואות בין מזרח למערב בין גברים ונשים בגיל 46-55 — כ-45% משמעותיות, אך שיעור זה יורד בגיל 56-65 לכ-35%. בשני המקרים ניתן לשער — מתוך הסתכלות באותם נתונים לא-מושלמים, המצויים בידינו על גיל 66-75 — כי השפעת גורמים אלה עוד תרד בתקופה זו, בה, כידוע, חסרים לנו נתונים על שתי קבוצות נשים מזרחיות.

ממצא זה ניתן לניסוח גם בדרך זו: רמת ההשכלה גורמת בתקופה זו לשונות בין אנשים, בו בזמן שהולכים וקטנים ההבדלים המתקשרים לרקע התרבותי ולמין. הנטייה לירידת השפעתם של גורמי הרקע, לאחר גיל 65, נותנת מקום להשערה, כי לאחר גיל זה עולה השפעת הגיל הכרונולוגי, ומיגבלות יסודיות, ביולוגיות וחברתיות, מטשטשות הבדלים תרבותיים ותת-תרבותיים.

כיוון ההתפתחות

שאלה נוספת היא — באיזו מידה מושפע כיוון ההתפתחות, כלומר עלייה, ירידה או העדר שינוי, על ידי גורמי הרקע השונים, ובאיזו

מידה מושפעות תמורות אלה על ידי הגיל הכרונולוגי בלבד ללא קשר עם גורמי רקע אחרים. אנו מתייחסים לשינוי כבעל כיוון, כאשר ההפרש בין ממוצעי שתי קבוצות גיל הוא משמעותי או קרוב למשמעותי. כן ראוי לציין, שברוב הציונים בהם השתמשנו, ציון גבוה יותר מבחינה מספרית מורה על רמת הישג גבוהה יותר, וציון גמוך מבחינה מספרית על הישג נמוך יותר. יש גם מספר יוצאים מן הכלל מבחינה זו.

ההשכלה, מסתבר, משפיעה לא רק על הרמה, אלא גם על הכיוון: אצל משכילים נמצאו במחצית לערך מן המשתנים, שינויים בין הקבוצה 46-55 לבין 56-65. שינויים אלה, מחציתם היוו עלייה וכמחציתם — ירידה. ביתר המשתנים לא נמצא שינוי משמעותי, וניתן, איפוא, לומר, כי אמנם חלים שינויים ניכרים בתיפקוד, אך רמתו פחות או יותר נשמרת. אצל מיעוטי השכלה, לעומת זאת, חלו שינויים רבים יותר: בשני שלישי לערך מכל המשתנים, ומתוך השינויים הללו, 80% התבטאו בירידה ורק כ-20% בעלייה. ועוד יש לציין, כי לאחר גיל 65 נראית הירידה קטנה אצל מיעוטי השכלה לעומת משכילים — שכן רמתם כבר נמוכה מאד בגיל 65, והם לא הראו סימני עלייה באותה מידה, בה הם מצויים בקבוצת המשכילה. עליות אלה בקבוצה המשכילה מבליטות במקרים רבים את הירידות הבאות אחריהן.

אם משווים את כיווני ההתפתחות של יוצאי מערב אם אלה של יוצאי מזרח — ללא התחשבות במין והשכלה, אין מוצאים הבדלים בהיקף השינויים בתקופה שבין 45-65, ובערך אותו שיעור של עליות וירידות נמצא בשתי הקבוצות. ברור, כי לא תמיד חופפות העליות והירידות באשר למשתנה בו הן מופיעות, אך עם זאת ניתן לסכם, שכיוון ההתפתחות עד גיל 65 אינו מושפע באופן מיוחד על ידי המוצא, כאשר מנוטרלת השפעת המין וההשכלה.

ההבדלים הבולטים ביותר בכיוון ההתפתחות נמצאו קשורים לתבדלי מין. מספר השינויים אמנם אינו שונה בהרבה אצל שני המינים, אך

בעוד שאצל הנשים, למעלה מ-50% של השיי-
גויים מתבטאים בעלייה בין 56-65 לעומת
46-55, הרי אצל הגברים, מספר המשתנים,
בהם נמצאה עלייה, אינו עולה על 20% מכלל
המשתנים בתקופה זו, ואילו יותר מ-50% של
המשתנים הראו ירידה. מעניין להיזכר, כי
נשים לאחר גיל הבלות מגלות מעין התאו-
שויות בדפוס הכללי של התנהגותן, בעוד
שהגברים מראים סימני ירידה בולטים, אולי
דווקא מפני שהם מתקרבים לגיל הפרישה.
מתוך סקירת הממצאים על התקופה 66-75
מתקבל אמנם הרושם, כי לאחר גיל 65 חלה
אף ירידה ניכרת יותר אצל נשים. מכל מקום,
נראה כי לגבי 56-65 קיימת משמעות שונה
מאד לגבי גברים ונשים. יש לזכור, כמובן,
שההכללות הללו מתייחסות להבדלי מין וללא
התחשבות במוצא ובהשכלה. גם סקירה שט-
חית מראה, כי העלייה נזקפת בעיקר לזכותן
של נשים משכילות ונשים משכילות ממוצא
מערבי בפרט. ממצאים דומים, שנתקבלו גם
בארצות הברית ובגרמניה, מעוררים מחשבה לגבי
קביעת גיל הפרישה אצל נשים, דווקא בתקו-
פה, בה יכולות היו ללא-ספק לתרום מכושרן
בתחומי עבודה שונים.

תאוצת ההתפתחות

למרות שתאוצת ההתפתחות מהווה בעייה
חשובה לא נדון בה במפורט. הסיבה העיקרית
היא מיעוט גקודות ההשוואה. למעשה, קיימת
אפשרות להשוואה מלאה רק לגבי שתי גקודות
בזמן, כי הקבוצה השלישית, שנבדקה בין
גיל 66-75 לא סיפקה ממצאים שלמים לגבי
כל תת-קבוצות שבה, דבר המקשה על ההש-
וואה. לכן ניתן לסכם את המצב באורח כללי
ביותר ובקצרה. אין כל ספק, כי הגורמים —
אשר קבעו את סגנון החיים לפני גיל 45,
כלומר — מין, מוצא והשכלה — תורמים תרו-
ם ניכרת גם לתאוצת ההזדקנות, וזאת משתי
בחינות: א) הגיל בו מתחילה ירידה ניכרת;
ב) מידת הפער בין הישגים במספר תקופות
עוקבות זו אחר זו. אשר לנקודת הראשונה,

כלומר — תחילת הירידה, ניתן רק לומר,
שרמת ההישגים בכל הקבוצות, נופלת כבר
בגיל 45 מן הרמה הידועה לנו ממחקרים קוד-
מים ומן הספרות העולמית על גילאים צעירים
יותר. זאת אומרת: ניתן להניח שתהליכי
הזדקנות מתחילים כבר בתקופה, אשר בה —
מבחינות רבות — קיימת עדיין עלייה. על אף
העובדה שחסרים מחקרים, בהם פיקחו די-
הצורך על גורמי הרקע השונים, מתקבל הרו-
שם שבין 35-45 מגיעים לשיא ההתפתחות,
וזאת מבחינת קיומה של אפשרות לנצל באו-
רח מירבי כוחות נפשיים — אם כי תכונות
מסויימות, כמו מהירות תגובה ועיבוד מידע,
יורדים כבר בשנות העשרים. מאחר שרוב
המחקרים בוצעו על גברים "צעירים" —
בדרך כלל בעלי השכלה — הרי קשה לקבוע
מסקנות לגבי משקלם היחסי של גורמי רקע
שונים.

אשר לתקופה — בה עסק מחקר זה — מסתבר
כי באופן כללי משכילים מתחילים "לרדת"
מאוחר יותר מאשר לא משכילים, נשים מאוחר
יותר מאשר גברים. לגבי המוצא נראה שה-
מצב מסובך יותר, כי משכילים ממוצא מזרחי
אינם שונים הרבה ממשכילים מערביים —
אך אצל קבוצות לא-משכילות מזרחיות בול-
טת, לא רק הרמה הנמוכה, אלא גם הנטייה
להזדקנות מוקדמת ומהירה, ובניגוד ללא-
משכילים מערביים, בולטות נטיות אלה בעיקר
אצל נשים.

לגבי התאוצה או מהירות הירידה, אין בנמצא
קני-מידה מוסכמים. ניתן לבטא אותה באחוזי
הפסד מן התקופה הקודמת — אך ברור שב-
מקרה זה קיים מצב שונה לגבי קבוצת בעלת
ממוצע גבוה בתקופה הקודמת. קשה עוד יותר
להחליט לגבי מדידות רבות, הנותנות עקומות
מסובכות. מתוך הסתייגות רבה ניתן לומר —
על יסוד הנתונים הנוכחיים — שאצל לא-
משכילים תהליך ההזדקנות איטי יותר, כי
הוא מתחיל מוקדם יותר, בעוד שאצל קבוצות
משכילות ישנו נטיות לעלייה, לשמירה על
רמה, והתחלות של ירידה עד גיל 65 — כאי-
לו אנשים אלה "נלחמים" יותר נגד ההזדק-

נות. "מלחמה" זו היא גם, אולי, אופיינית יותר ליוצאי מערב מאשר ליוצאי מזרח, ובאשר להבדלים בין נשים לגברים, נראה, כי מבחינה זו תלוי הדבר, במידה רבה, בשכבה ההשכלתית אליה הם משתייכים.

ההתרשמות — וההתרשמות בלבד — היא, שגברים מנהלים את "מלחמתם העיקרית נגד ההזדקנות" בשנות ה-40 ומתחילים לרדת באיטיות יחסית, בשנות ה-50. נשים, לעומת זאת, נלחמות את "מלחמתן האחרונה" בשנות ה-50, ומרדות אחר כך באופן פתאומי למדי. מאחר שתוחלת החיים שונה אצל גברים ונשים, קשה להשוואה לאחר גיל שבעים גם בגלל תמותה סלקטיבית.

6. סיכום ומסקנות

אוכלוסית המחקר כללה 152 נבדקים ירושליםיים בני 45-75, בריאים ופעילים; מחציתם בעלי השכלה מעל 10 שנות לימוד, ומחציתם בעלי השכלה בין 6-10 שנות לימוד; מחציתם הם גברים ומחציתם נשים. כמו כן היתה חלוקה שווה בין יוצאי מערב ומזרח.

מתוך ניתוח תגובותיהם של 152 הנבדקים למערכת מבחנים פסיכולוגיים, ראיונות וניסויים, ניתן לומר, שהגיל הכרונולוגי "משחק" תפקיד בלתי-מבוטל — גם אם לא מכריע — בתהליכי ההתפתחות בין 45-65. גורמי השכלה, מין ומוצא, ובעיקר שילוב גורמים אלה משפיעים לא פחות, ולפעמים יותר, על עקומת ההזדקנות — וזאת הן מבחינת רמת ההישגים בכל גיל, הן מבחינת תחילתם של תהליכי ההזדקנות, והן מבחינת כיוון ההתפתחות ותאוצתה. בין הגורמים הללו בלטה במשקלה הרב ההשכלה — ויש לזכור שלא היו בדגימת מחקר זה חסרי השכלה, אלא נבדקים עם השכלה של שש שנים לפחות! בלטה גם השפעת המין — בעיקר בשילובו עם השכלה, בעוד שהשפעת התרבות בלטה, כמעט, רק בשילוב

עם השכלה. קיים תרושם שלאחר גיל 65 גוברת השפעת הגיל הכרונולוגי במידה ניכרת. לא התייחסנו בסקירה זו לתחומי התנהגות מסויימים, אשר היו מסבכים את התמונה.

לאור ממצאים אלה מתעוררת, כמובן, השאלה הקשה — באיזו מידה מדד ההשכלה, שהשפעתו ידועה גם ממחקרי התפתחות בתקופת הילדות, מורה על "כושר טבעי", או ממלא תפקיד של מתווך בלבד: מאפשר לאדם להגיב על המבחנים בצורה הנראית לנו קונה-סטרוקטיבית יותר, או מספק לו, בכלל, אפשרויות נוספות להתמצאות בחיים, להימנעות מכניסה למצבים קשים, ולפיתרון בעיות, וכל זאת לעומת ההנחה שבעל "הכושר הטבעי" הוא אשר ירכוש לו השכלה כאמצעי להסתגלות בחיים. בברור שאלה זו עשוי, אולי, לעזור הממצא המעיד, כי השכלה מבטלת הבדלי תרבות וחוסר-השכלה מגביר אותם, ולעומת זאת מבליטת ההשכלה — ברמות שונות — הבדלי מין. אם אנו יוצאים מתוך הנחה שהבדלי מין מקורם יותר בהבדלים הקיימים במבנה הביולוגי מאשר בתהליכי-תרבות, שאפשר לראותם כנובעים מתהליכי למידה חברתיים שונים — הרי ניתן לשער שהשפעת ההשכלה מקורה ברכישת אמצעי הסתגלות. אמצעי הסתגלות כאלה מבטלים תוצאותיו של לימוד תרבותי אחר ומוסיפים מימד נוסף להבדלים הקיימים על רקע ביולוגי. כמובן, שיכולים להיות הסברים אחרים, כמו למשל, כושר אינטלקטואלי המאפשר לרכוש השכלה, והמתווסף למבנה ביולוגי האופייני לכל אחד משני המינים, יוצר דפוסים שונים של פוטנציאל הסתגלותי והתפתחותי, אשר יקבל חיזוק-יתר דיפרנציאלי על ידי גורמים חברתיים. ייתכן כי ניסויים בהקניית השכלה לאנשים מבוגרים ועיקוב אנכי לאחר התפתחותם עשוי בעתיד לשמש מקור למידע נוסף בשאלה זו, ואף לתרום מבחינה מעשית לשיפור תנאי ההסתגלות לחיי עבודה ולתנאי פרישה בתקופה שלאחר שנות הארבעים.

נת התפיסה, הן מבחינת החשיבה והן מבחינתם של כוחות האישיות. ממצא זה מתבטא בירידה בתכונות הדרושות להסתגלות היום-יומית של האדם בסביבתו.

● רמת ההשכלה היא גורם מרכזי בתהליכי כי ההתפתחות בגיל העמידה.

● השינויים הבולטים הופיעו בתכונות המקשרות בין עולם החוויה הפנימית לבין דרישות המציאות, ביניהן הנכונות להתמודדות פעילה, ותכונות אינטלקטואליות הדורשות שילוב של חשיבה וביצוע מעשי. תפיסת "הרגע החולף" אף היא משתנה בהתאם לדרישות התפקיד מולו עומד האדם.

● העירנות לבעיות הפרישה מועטת, והתכנון לקראת התקופה לאחר הפרישה גם הוא מצומצם — בפרט אצל קבוצות של לא-משכילים.

באופן כללי נראה, שהאדם מנסה לשלול בתודעתו, הן את השינויים החלים בו עם העלייה בגיל והן את החששות מפני התקופה לאחר הפרישה.

7. המלצות

מן המסקנות האלה — הטענות, כמובן, אישור ותיקון נוסף — מתבקשות, לדעתנו, מספר הצעות כדלקמן :

1. הכנה לגיל הפרישה — המשפחה והחברה מכינים את האדם לשלבי התפתחותו עד הגיעו לבגרות, אך מניחים, כי מכאן והלאה מסוגל האדם להכין את עצמו לשלבים הבאים בחייו. הנחה זו נראית מוטעית בחברה המודרנית, המאופיינת על ידי שינויים מהירים, ואשר בה מסגרת המשפחה הולכת ומאבדת את ערכה כגוף תומך.

א. יש לחפש דרכים ל"חינוך לקראת הפרישה", העשוי להתבצע במסגרות ציבוריות פתוחות ובמסגרת של מפעלי עבודה. אולי כדאי לכוון את הדעת לאפשרויות הב-

● סגנון החיים לפני גיל העמידה הוא הקובע את דפוסי ההתפתחות וההזדקנות בגיל העמידה.

● השפעתו של הגיל הכרונולוגי עולה לאחר גיל 65, אך גם אז בצורה בלתי-שווה בקבוצות שונות.

● בין גיל 45-65 קובע הגיל הכרונולוגי רק חלק ממסלול ההתפתחות הפסיכולוגית. אין כל ספק שהגיל הכרונולוגי אינו הגורם העיקרי להתהוות השינויים בדרכי ההתנהגות בתקופה זו.

● במידה שהגיל הכרונולוגי מופיע כגורם חשוב, השפעתו שונה לגבי תכונות שונות, דהיינו: בכל קבוצה תת-תרבותית, מביא הגיל הכרונולוגי שינויים בתכונות מסוימות, ואילו תכונות אחרות עמידות בפני הגיל.

בהערכת תופעות התפתחותיות בגיל העמידה יש להתייחס גם לכיוון ההתפתחות וגם לתאוצתה, ולא רק לרמת ההישגים בגיל מסוים.

● בתקופה בין 56-65, כלומר בעשור שלפני הפרישה, אנו עדים לא רק ל"עמידה", אלא — בקבוצות אחדות ובתכונות אחדות — אף לעלייה ב"כושר" — בהשוואה לגיל 46-55.

● קבוצות "עמידות" במיוחד מבחינה זו (הן: 1) משכילים מכל מוצא, וממוצא מערבי בפרט; 2) נשים, ונשים משכילות בפרט. קבוצות שאינן עמידות בפני תופעות ההזדקנות (הן: 1) לא-משכילים מכל מוצא, וממוצא מזרחי בפרט; 2) נשים לא-משכילות ממוצא מזרחי.

● תכונות עמידות בפני הזדקנות הן "תכונות מגובשות", כלומר תכונות, המתבססות על הפעלת הרגלים וידע שנרכש בעבר, ללא צורך בארגון מחדש, כגון: הרגלים בכלל, הרגלים מילוליים בפרט, מיומנות ואספקטים שונים מעולמו הפנימי של האדם.

● תכונות לא-עמידות בפני הזדקנות הן תכונות הדורשות "גמישות תמרון", הן מבחי-

אות: יעוץ אישי, יעוץ בקבוצות, ופעולות הסברה למיניהן.

ב. יש לחפש דרכים להצבת אנשים בתפקידים שונים, מאלה שעסקו בהם לפני גיל העמידה.

ג. שינוי התפקיד צריך להתבסס על בדיקה פסיכולוגית ורפואית מקיפה (או בדיקות חוזרות) לאחר גיל 50, ואולי בקבוצות מסוימות לפני גיל זה.

ד. שינוי תפקיד צריך להתבצע תוך שיתוף העובד בתהליך זה, ובהתאם לתכונותיו וכשריו המיוחדים.

ה. לשם ביצוע שינויי תפקיד יש גם לחפש דרכים לשינויה של הסביבה במפעל ולהתאמתה לקבוצות גיל גבוהות. הכוונה כאן לא ל"עזרה סוציאלית" — אלא להיפך, ליצירת מסגרות יצור או שירות, העשויות להביא תועלת ורווחים למפעל.

2. קביעת "גיל פרישה גמיש" — אשר ימנע מן העובד את הרגשת ההינתקות; יתכן, שיש גם לחשוב על מעבר הדרגתי מעבודה מלאה לעבודה חלקית (אחרת ומתאימה יותר).

3. העליות בתכונות שונות, שנראו בקבוצות שונות בין 56-65, מצביעות על אפשרות של העסקת אנשים אלה בתפקידים השונים. במיוחד נראה, כי נשים עשויות בשנים אלה למלא תפקיד חשוב, ויש ליצור מסגרות חינוך והדרכה, אשר תאפשרנה להן לחזור לעבודה — אם פרשו, או להיקלט בעבודה אם קודם שימשו כעקרות-בית בלבד. בעיקר אמור הדבר לגבי נשים משכילות. גם עידוד ממשי יותר באמצעות עבודה התנדבותית מעניינת, הוא דבר בעל-ערך. תחומים חשובים וחיוניים כגון: חינוך, קליטת עולים, טיפוח ילדים מקופחים ועוד, עשויים לצאת נשכרים מפעולה זו.

4. התמונה שנתקבלה על קבוצת הגברים המשכילים ממוצא מערבי חובעת בדיקה דחופה של בעיית המנהלים והמנהיגים. נראה כי מוטב להפקיד משרות של "מנהלים-מבצעים" בידיהם של בני 40-55 ולא בידי אנשים מעל

קבוצת גיל זו (פרט ליוצאים מן הכלל). רצוי למצוא דרכים, המאפשרות ניצול הקבוצה מעל גיל 55 כיועצים פעילים למנהלים צעירים יותר, המגלים נכונות רבה יותר להתמודדות פעילה, גמישות רבה יותר בקביעת החלטות, ואף אופטימיות גבוהה יותר לגבי יכולתם לחתור לקראת יעדים.

5. תשומת לב מיוחדת יש להעניק ל"קבוצות החלשות", אשר אצלן ההזדקנות מתחילה מוקדם יותר, כושר התימרון שלהן מצומצם, והן פגיעות יותר מבחינה חברתית וכלכלית.

נדמה לנו, כי טיפול בבעיות אלה עשוי להביא לייעול ולתוספת בכוח אדם, להמעיט בסבלם של רבים, וליצור סיפוק ושביעות רצון, במקום, בו שררה, קודם לכן, חרדה.

מלבד ההמלצות הנ"ל מתגבשות בעקבות עבודה זו כמה הצעות לפעולות מחקר נוספות כדלקמן:

1. גיתוח נוסף של החומר, שנאסף בעבודה הנוכחית — על מנת לקבוע שינויים במבנה האישיים ובמבנה הכשרים, נוסף לגיתוח שהוצג בדו"ח זה, המתייחס לתכונות בודדות בלבד.

2. איסוף חומר נוסף על אוכלוסיה גדולה יותר, תוך גסיון לפקח על גורמים אקולוגיים, כגון: השפעת העיר לעומת הכפר, קיבוצים ויישובי-עולים, ערי-פיתוח ועוד.

3. חקר ניסויי של בעיות מיוחדות, שהיו עלו במחקר זה והוזכרו בפרקיו.

4. מחקר פעולה (שימושי) לגבי האפשרות ליישם את ההמלצות המעשיות, שהוצעו בפרק זה, ובפרט פעולה ניסויית בתחום ההכנה לקראת הפרישה, ובעניין התאמתם של עובדים בגיל העמידה לתפקידים חדשים.

ברצוננו לסיים בהערה, החורגת במקצת ממסגרת העבודה הזאת, אך נראית לנו חשובה בתקשר זה: על מנת להמשיך ולאסוף מידע בשטח ההתפתחות הפסיכולוגית והחברתית בגיל המבוגר בארץ, וכדי לאפשר פעולות חינוך ואחרות, המתבססות על מידע בתחום ההזדקנות בארצנו, מתעורר הצורך להכין

היום מצד אחד, והתכרה בחשיבות הייעול והרווחה, העשויים לצמוח מפעולה קונסטרוקטיבית בעוד מועד מצד אחר — נראות השקעות אלה זעומות וכדאיות — ולדעתנו הכרחיות בהחלט.

מאמר זה העלה יותר שאלות מאשר תשובות, אך עבודתנו תבוא על שכרה אם הדברים שנמסרו כאן יעוררו מחשבה ורצון ל"התמודדות פעילה" עם בעיות גיל העמידה וההזדקנות, בקרב חוקרים ומוסדות, המטפלים בבעיות אלה במישור המעשי והחברתי-כללי.

בהקדם חוקרים ועובדים מעשיים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, יועצים למיניהם ורופאים. כיום אין בנמצא כוח-אדם מספיק, ואשר לקיים — אין לו המידע העדכאני הדרוש. גר-אה, לכן, כחיוני ביותר, שהמוסדות האחראים יתנו את דעתם לצרכים המתעוררים בדבר עידוד פעולות הכשרה במוסדות האקדמאיים ובמוסדות חינוך אחרים. אמנם למטרה זו דרושים רצון טוב והשקעות כספיות, אך לאור העלייה המספרית המהירה של קבוצות-גיל מעל ה-50, ונוכח ההפסדים והסבל הנגרמים

SELECTED BIBLIOGRAPHY

- 1 Adler, E., Adler, H., Magora, A., Tal, E. and Shanan, J., 1969—Stroke in Israel (especially Ch. VI, VII & VIII: The role of psychological factors. Social and family background) Jerusalem: Polypress.
- 2 Birren, J. E., 1959—Handbook of Aging and the Individual, Chicago and London: University of Chicago Press.
- 3 Dreyfuss, F., Shanan, J. and Sharon M., 1966—Personality characteristics of middle-aged men with coronary disease. *Int. J. of Psychosom. and Psychother.*, 14, 1-16.
- 4 Goulet, L. R. and Baetes, P. B., 1970—Life Span Developmental Psychology, New-York and London. Academic Press.
- 5 Murray, H. A., 1938—Explorations in Personality, New-York: Oxford University Press.
- 6 Neugarten, B. (Ed.), 1968—Middle Age and Aging. Chicago and London. Univ. of Chicago Press.
- 7 Shanan, J. and Sharon, M., 1965—Personality and cognitive functioning of Israeli males during the middle years. *Human Development*, 8, 2-15.
- 8 Shanan, J., Lifson, Y., Sharon, M. and Froudenberg, R., 1968—Mental health and personality change during the adult years, *Proc. 6th Int. Congr. on Rorschach and Proj. Techniques*, Vol. III, 273-276, Paris.
- 9 Shanan, J., 1968—Psychological changes during the middle years, Vol. II. Append. 5, Jerusalem: Gon & Grafica (Hebrew).
- 10 Thomae, H. and Lehr, U. (Eds.), 1968—Altern—Probleme und Tatsachen. Frankfurt, Akademische Verlagsgesellschaft.
- 11 Wechsler, D., 1958—The measurement and appraisal of adult intelligence, 5th ed. Baltimore: The Williams & Wilkins Co.

בעיות בתחום האינטגרציה החברתית בחינוך

מאת אליעזר שמואלי *

בטרם מדינה

בתקופה שקדמה להקמת המדינה, היה החינוך היהודי בארץ ישראל, חינוך עיליתיסטי ונפרד (segregated) בעיקרו. במסגרתו למדו, בעיקר, בעלי-יכולת כלכלית ואינטלקטואלית. בני "האינטליגנציה העובדת", בוגרי "בתי-החינוך" ובעלי היכולת, מקרב בוגרי בתי-הספר "העממיים" בערים ובמושבות, עשו דר-כס אל ה"גימנסיות", והטובים שבהם המשיכו לימודיהם במוסדות-חינוך גבוהים בעוד שר-בים מילדי עדות-המזרח שמילאו את התתי"ם (תלמודי התורה), ה"חדרים" וה"כותאבים", נושרים וניפנים למלאכת-כפיים ולעבודות שוליות.

לבני עדות-המזרח גתייחדו שכונות נפרדות שצמחו בשולי הערים והמושבות, ואלה היו ריכוזים של נחשלות ועוני. מבחינה דמוגר-פית, היו שכונות אלה הומוגניות, ומוסדות-החינוך שבתן היו ירודים ברמתם הלימודית ובשירותים החינוכיים.

היו, כמובן, תלמידים מבני-השכונות, שפילסו לעצמם דרך, בעזרת "המוסדות הלאומיים", אך הללו היו מעטים ויוצאי-דופן.

שכונות מבוססות גבלו בשכונות עוני ובפר-ברים, ועל אף הקירבה הגיאוגרפית, היה ביני-הן מרחק חברתי ופסיכולוגי. חלוקה גיאוגר-פית אתנית זו (דוגמת "רחביה" וה"נחלאות")

בירושלים) עודנה מעסיקה מחנכים בימינו. הפער החברתי נפער כבר, אי-שם, בשנות השלושים, ועודנו ממלא את "סדר היום" בהוויתנו החינוכית, החברתית והלאומית.

ברשימה זו אנו מבקשים להוכיח, כי בלא תכ-גון מרכזי מואץ ובלא דרבון תהליך המיזוג החברתי-חינוכי, לא יבוא שינוי בפער החברתי בחינוך; כי ההתפתחות הסטיכית של ההתקר-בות הבינעדתית בחינוך לא הניבה עד כה את הפירות המקווים. אדרבא, עם הזמן התרו-ממו מחיצות שהעמיקו פער זה.

כמו-כן נתאר את הבעיות והלבטים המלווים את מיפוייה-מחדש של מערכת החינוך, ננתח את המורכבות של בעיית-המיזוג לאור מבנהו הארגוני של החינוך בישראל, מגמותיו וצפיו-תיו; נעמוד על החרדות המלוות את תהליך המיזוג בבית-ההורים ובבית-הספר, בהנהלת החינוך המרכזית ובגופים פוליטיים, שיד להם בהכוונת החינוך במדינה.

לפי גיסוחם של רבקה בר-יוסף ודורית פדן¹ "על התכנון החברתי לתת דעתו על שלושה תהליכים נפרדים: צמצום הפער, שיפור מצבן של עדות-המזרח, ופיזורן בין המעמדות. בכ-מה נקודות עשויים שלושת התהליכים להשי-תלב זה בזה, אולם יש, שפעולות חיוביות מבחינת התהליך האחד, שליליות הן מבחינתו של תהליך אחר. דומה, איפוא, כי תכנון חב-רתי נבון חייב להחליט, לאיזה תהליך הוא מכוון, ומה המחיר שהוא מוכן לשלם עבורו,

* סגן מנהל כללי במשרד החינוך והתרבות, ויו"ר הוועדה הארגונית לביצוע הריפורמה.
1 "עדות המזרח בגיבוש המעמדי של ישראל", מולד, כרך כ"ב, חוברת 195-196, 1964.

מבחינת שאר התהליכים ואף מבחינת המבנה החברתי בכלל. צמצום הפער בחינוך נראה לנו כהתהליך עיקרי בתכנון החברתי שלנו.

גורמיה של הפרדה קיימת

מעולם לא תיתה בישראל מדיניות מכוונת ליצירת סגרגציה-חינוכית. שלושת הגורמים שנימנה להלן, יצרו מצב, הטומן בחובו את הגורמים לסגרגציה זו, שנשתרשה בהיסח הדעת ומכוח תהליכים חברתיים, אשר למערה-כת-החינוך אין השפעה עליהם, או שהשפעתה עליהם מועטת, אף-על-פי שהיא נמצאת ניי-זוקה מהם.

1. מדיניות הרישום

מדיניות הרישום ל"ביה"ס הקרוב למקום המ-גורים", הגוהגת מכוח חוק חינוך ממלכתי תשי"ג—1953 ("לצורך מילוי החובה האמורה בסעיפים קטנים (א א) ו-(ד) של סעיף 3 לחוק לימוד חובה, יירשם תלמיד במוסד חינוך ממלכתי או במוסד חינוך ממלכתי דתי, המ-קורב למקום מגוריו") הנציחה חלוקה קיימת, עוד מתקופת הישוב, של אזורי-לימוד מוסכי-מים, שתיחומם הסך מסורת מקובלת. מקום מגוריו של התלמיד, ששימש בעבר, ואשר עודנו משמש כיום תו-היכר לרקעו הסוציו-אקונומי, טבע את חותמו על טיב-החינוך, שהילד עתיד לקבל בביה"ס היסודי, וחתך בכך את גורלו, לשבט או לחסד, באשר לרמת הישגיו והתפתחותו בעתיד.

עובדה היא שאפשר לחזות, כמעט בוודאות, את דרך התפתחותו של התלמיד לפי איזור לימודיו. בוגר בי"ס יסודי בשכונה מבוססת, עשוי לקנות דעת במוסד מבוסס עם מסורת חינוכית ולימודית, ולהבקיע ביתר קלות דרך לביה"ס התיכון העיוני; בעוד שגורלו של ילד, הלומד בבי"ס בסביבה נחשלת, נחתך כבר בראשית דרכו, בשל רמות שירותים ולי-

מודים ירודות, ובשל תו של נחשלות, הדבוק לאותו מוסד חינוכי.

נתרחש תהליך אופייני-אוניברסאלי בחינוך: בתי-ספר "טובים" קיבלו במרוצת הזמן דימוי של טובים יותר, מורים מנוסים מצאו דרכם דווקא למוסדות אלה; בעוד שבתי-ספר נחש-לים, או כאלה המוכרים כנחשלים, נתרדדו במרוצת השנים; רמת המורים המלמדים בהם, למרבה הצער, נפלה מרמת המורים המלמדים בבתי-ספר מבוססים; וגם שירותיהם החינו-כיים: אולמי מלאכה, מעבדות, חדרי הקרנה ומתקני ספורט במוסדות אלה, נפלו ברמתם מן האחרים.

נוכת מדיניות הרישום הקיימת, קשור תלמיד הגר, לרגל מצבו הכלכלי, בסביבה נחשלת — ויהא מוכשר ובעל יכולת לימודית ככל שיהא — לבית-הספר הנחות שבתחום מגוריו. באותו בי"ס אזורי-שכונתי הוא יפגוש ילדים בעלי רקע חברתי ותרבותי דומה, אם לא שווה, וההנעה הנדרשת למיצוי מלוא יכולתו האינטלקטואלית — נמצאת נפסדת.

2. מדיניות השיכון

בעקבות היסולם של "שיכוני" העולים האר-עיים, בשנות החמישים, הוחל בשיכונם של עולים בעיירות הפיתוח, בערי המיעוטים שתושביהן נטשון (רמלה, עכו, באר-שבע, לוד), ובשיכונים חדשים, שהוקמו בערים הגדולות.

מדיניות השיכון של אותה תקופה הנציחה ריכוזים חד-עדתיים, וביה"ס היסודי שנבנה בלב השיכונים אוכלס, ברוב המקרים, בילדי-עולים בלבד.

בישובים מעורבים הוקמו בתי-ספר נפרדים לילדי-עולים ולילדי-ותיקים. גדר הפרדה בין ילדי "תל-מונד" המושבה (ובה עולים חדשים יחסית), לבין ילדי "תל-מונד" האזור (שהגי-עו מן המושבים המבוססים). ב"רמת השרון" הוקמו בתי-ספר נפרדים לילדי "מורשה" ול-ילדי "נווה מגן". בירושלים נתרכזו ילדי-עולים ב"קטמונים" ולעומתם למדו בני-הוו-

דיונים ראשונים

בסוף שנות החמישים ובראשית שנות השישים נזדקרו, באופן ברור, הקשיים והסיכונים שנשא בחובו הפער החברתי.

עיון בממצאי הסקר, שנערך כל שנה באמצע שנת הלימודים האחרונה של בית-הספר היסודי, די, לימד, שרמת ההישגים הלימודיים בישובי העולים ובריכוזים גדולים של "יוצאי ארצות-האיסלם" היתה נמוכה. ה"סקר" שיקף התקדמותם של תלמידים יוצאי ארצות שונות בהתאם למקומות מגוריהם, והצביע על הפער ברמת ההישגים בין שכבות חברה שונות. התריע על כך שר החינוך בכנסת³: "מרובה החומרה, שפיגור השכלתי זה נוטה להודעות עם סיווג עדתי מסויים. יוצא שסכנה חברתית מונחת על גביה של סכנה השכלתית — ושתי הסכנות יחד עלולות להצטרף לחשבון של משבר חברתי חמור".

משעה שאובחן פער ההישגים, נעשו מאמצים בתחום הקידום והטיפוח של ילדי-שכבות נחשלות. אולם כל המאמצים של גורמי החינוך רוכזו במבנה שהיה קיים אז — בבתי-הספר שהיו, כאמור, הומוגניים מבחינה אתנית, כלכלית וחברתית.

בחינוך היסודי העמיקה פעולת הטיפוח והוכנס יום לימודים ארוך, בעוד שבחינוך העל-יסודי נעשו מספר נסיונות בהקמת בתי-ספר מקיפים.

בית הספר המקיף הוגדר⁴ כבי"ס הקולט את כל הילדים הגרים באזור רישום אחד, בלי להבחין בשכבה הסוציאלית וב-רמת השכלתית". בית הספר המקיף נתכוון, למעשה, להביא אל סיפוי ילדים, יוצאי ארצות-

תיקים ב"רחביה" ובמרכז העיר. מדיניות זו חצצה בין תלמידים לתלמידים ובין הורים להורים, והגבירה את הניכור ביניהם.

3. ניפוי חברתי

במשך השנים נתרשש תהליך נוסף. גם אם היו עיירות שיושבו בהן יהודים יוצאי אירופה וארצות המזרח, הרי שלאחר תקופת התערות מסוימת החלו לעוזבן (בעיקר מבין יוצאי אירופה המזרחית), ובעיירה, שהסכינה לתנועת התיישבות ועקירה, גשארו רק אלה שלא עמד להם הכוח לצאת ולחפש לעצמם עבודה ושיכון במקום אחר.

היו ישובי עולים שחלפו על פניהם עשרות אלפי עולים, שראו בהם מקום "ללינת לילה" בלבד, וברגע שנמצא להם סידור מתאים באחד הישובים הוותיקים, פרשו ממקום ישובם הזמני ו"הסתדרו" בין הוותיקים. הגירתם של בעלי-כושר ההסתגלות ועקירת בניהם מבתי-הספר נתנו אותותיהם ברמת-החינוך.

תהליך הניפוי הממושך, השאיר בכמת עיירות פיתוח (מעלות שלומי, חצור, בית-שמש וירוחם) משקעי-חברה טעונת רגשי-קיפוח, ומובן מאליו שגם מוסדות החינוך שלהן נת-רדדו במקביל לתהליך הניפוי המתמיד שעבר עליהן.

ככל שגדל משקע האוכלוסיה הנחשלת, בה במידה נתמעטו סיכוייו של הישוב למשוך אליו כוחות טובים לגיוון האוכלוסיה. בדומה למוסדות-חינוך אף הישובים האלה נתרדדו יותר ויותר בעקבות הנדידה מהם.

2 זלמן ארן טבע מטבע-לשון זו, כדי להבחין בין תלמידים, שהם או הוריהם נולדו בארצות האיסלם, לבין ילדי הארץ, בנים למשפחות ספרדיות מבוססות שנתערו בה.

3 אבא אבן; הרצאה במליאת הכנסת על תקציב משרד החינוך והתרבות לשנת 1962/63.

4 שמואלי אליעזר; "בית הספר המקיף" (ערך) אנציקלופדיה חינוכית, כרך ג' "ארגון החינוך", בהוצאת משרד החינוך והתרבות ומוסד ביאליק, ירושלים.

מוצא שונות ובני-שכבות חברה נבדלות זו מזו. עם כל הרצון לפתוח בתנועה חדשה של חינוך מקיף, לא עלה בידי המתכננים והמבצעים לזמן — מכוח החוק או מכוח החלטת-הכנסת — תלמידים משכבות מגוונות למוסד אחד, ובתי-ספר נשארו בעלי אופי נפרד.

"ועדת פראוור" המליצה על תוספת שנת ליי-מוד-חובה, ובהקשר זה הגישה, בין היתר, את המלצתה להקמת "חטיבת ביניים שתהווה חלק של בית-ספר מקיף". אולם הצורך באינטגרציה מכוונת, המפגישה תלמידים מרמות שונות, הודגש בעבודתה של הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל. בהמלצה ח/23 מהמלצות הוועדה נאמר: "יש להתחיל בבדיקה-מחדש של אזורי-הרישום לבתי-הספר היסודיים בערים, במושבות ובתחום המועצות האזוריות, על-מנת להקדים ככל האפשר את גיל המיפגש של ילדים משכבות עדתיות וסוציאליות שונות במסגרת החינוך היסודי". מכוח המלצות ועדת הכנסת ומכוח הדיונים במערכת החינוך על הצורך בחינוך מקיף, בלתי סלקטיבי והטרורגני, ניגש משרד החינוך לתכנון חטיבות הביניים, שתותוו על בסיס של שבירת קווי התיחום האזורי המסורתי, המגבילים את הרישום לבית הספר היסודי. מכאן ואילך נקבעו שני סוגי תיחום: אזור רישום שכונתי לצורכי רישום לבית-הספר היסודי (א'ו'), והתיחום החדש שנקרא רובע חינוך, המקיף מספר אזורי רישום, תוך כוונה להביא לחטיבת-הביניים, ילדים וילדות בוגרי כיתות ו', בני-שכבות-חברה מגוונות, וליצור בדרך זו טרורגניות מתונה, הכוללת נציגי אוכלוסיות שונות.

באותם ישובים שאין בהם גיוון חברתי, לומדים התלמידים בחטיבת-ביניים, המשקפת למעשה את כלל האוכלוסיה בישוב.

צוותי מיפוי שנתמנו לצורך זה ממשיכים

בבדיקת ההרכב הדמוגרפי של כל ישוב, ומי-רכזים אינפורמציה על רמת הישגיו של כל אחד ממוסדות החינוך, המזינים את חטיבת הביניים שברובע החינוך.

בתהליך התכנון התברר (דבר שהיה ידוע מראש), כי יש ישובים בהם ניתן להקים רק חטיבת-ביניים אחת. ישובים אלה, השונים זה מזה, עתידים להקים — או חטיבת ביניים מבוססת, או חטיבת ביניים שהרכב תלמידיה מבחינת ביסוס כלכלי וארץ מוצא — מאוון, או חטיבת ביניים שתלמידיה בני משפחות בלתי-מבוססות.

כמו כן תוכננו חטיבות-ביניים, המורכבות מנציגיהם של מספר ישובים. חטיבות אלה מתאפיינות על-ידי הרכב אוכלוסית הישובים, מידת הקיטוב החברתי שבהם, והמבנה הגיאוגרפי של האזור.

מכאן ש"רובע החינוך" הפך לסדגה של האינטגרציה החברתית תוך ביצוע הרפורמה.

המיפגש המתוכנן של בוגרי כיתות ו' מבתי ספר יוקרתיים מצד אחד, ומבתי ספר נחותים מצד אחר — שבעיקרו הוא מיפגש בין-עדתי — עורר ויכוחים בקרב אנשי חינוך, סוציולוגים ופסיכולוגים.

בסימפוזיון מיוחד⁵ שנקרא כדי ללבן בעיות, העתידות להתעורר עם ביצוע המיפגש, נשעמו דעות שונות: טענה הגב' ד"ר ג' אורתור: "בנושא הנדון אין להתעלם מן האפשרות שמיזוג עדות מלא בחינוך יגרור אחריו ירידה לא מבוטלת בהישג אינטלקטואלי של הקבוצה המוכשרת". ובהמשך דבריה אמרה: "אני מעיזה לשער שלעומת אחוז מסויים של תלמידים שיסבול, אולי עקב שינוי המסגרת, אחוז לא מבוטל של תלמידים אחרים יפיקו מכך תועלת".

ד"ר כהן רו אמר: "לדעתי מסוכן הוא לדבר כל הזמן על 'עדות-המזרח' כנחותים בכושר

5 מתוך פרוטוקול (סטנסיל) מפגישה שהתקיימה ב-22 במאי 1966, בלישכת מנכ"ל משרד החינוך, בהשתתפות פסיכולוגים לבירור שאלת מבנה החינוך.

בצבת הביצוע

ככל שהעמיק תהליך ביצועו של רעיון האינ-טגרציה, בעקבות פתיחתן של חטיבות-ביניים (בראשית תשל"ב פועלות 94 חטיבות ביניים ובהן כ-30,000 תלמידים), גברה גם מעורבותם של הורים מבני שכבות חברה מבוססות, שחרדו לרמת הישגי ילדיהם בבית-הספר וחי-ששו שמא ינמך מיפגש בינעדתי את רמת לימודיהם. הורים התארגנו לפעילות נגד הרי-פורמה ובשני מקרים אף תבעו לבג"ץ את משרד החינוך והתרבות ואת מנהלי מחלקות-החינוך ברשויות המקומיות, אשר בהן בוצעה הרפורמה.

המדהים בפרשה זו הוא שבשעת עימות בנושא זה עם הורים אינטלקטואלים, מעדיפים אלה להדגיש בטיעוניהם את טובת הילדים הנחש-לים. "פגישה עם ילדינו" טוענים התורים "עלולה לגרום נזק חינוכי לילדים שלא הורגלו לרמה גבוהה ולא הסכימו לרמת מחייה בדומה לזו של ילדינו". אחרים דרשו למצות את זכו-תם כאזרחים חופשים, ולהקנות חינוך על-יסודי כפי הבנתם בבית-ספר שהם בחרו בו.

לא בדקנו עדיין מהם המוטיבים האמיתיים מאחורי טיעונים אלה. אפשר שאנו עצמנו, בהיותנו נתונים לבולמוס של ביצוע הרפורמה, נעשינו "חסידים שוטים" של האינטגרציה ללא בחינתה המדעית, מה-גם שטרם נערך מחקר מעמיק ורציני על הבעיות המתעוררות כתוצאה מן האינטגרציה בחינוך בארץ ובחוץ לארץ⁶. נודעת, איפוא, חשיבות רבה למחקר כזה בישראל, משום שבתחומי הבעיות החב-רתיות אין להתקיש ובאורח ישיר מנסיונה של ארץ אחת על ארץ אחרת.

המאלף בפרשת המיזוג, שלא זו בלבד שבני-עדות שונות נמנעו מלהיפגש במוסד-חינוך

האינטלקטואלי. נודמן לי לראות במוסד-הסתכלות לעבריינים צעירים 'מסילה' מקרים מעדות-המזרח וממעמדות גמוכים ונחשלים (ואדי-סאליב), אשר למרות העובדה שגדלו בתנאים סוציאליים קשים ולא ביקרו באורח סדיר בבית-הספר הראו מנת מישכל של 110-120".

לעומתם הצהיר ד"ר י' אמיר: "אני חושב, שאנו חיים באשלייה פוליטית או חברתית, שאם תהיינה כיתות מעורבות, משכונות שו-נות, תקום אידיליה עלי-אדמות. לי נדמה של-עניין זה, לאידיאולוגיה זו, אין סיכוי בבית-הספר המוצע". וכן "... במיפגש בינעדתי זה, יהיה זה בצבא או בכיתה זו של ביה"ס החדש, הסטטוס בין הקבוצות האתניות אינו, בדרך כלל, שווה". ד"ר יהודה אמיר הוסיף, כי "גם מבחינת בן העדה הנחשלת אין המגע טוב ביותר. במצב התחרות בו הוא עומד עם בן העדה המערבית, הוא מוצא עצמו בדרך כלל משיג הישגים גמוכים יותר. מכאן הוא לומד במשך הזמן ומגיע למסקנה, שהוא נופל מחברו המערבי ואין לו סיכוי להגיע להישגיו של האחרון".

תגובתו של משרד החינוך והתרבות על הערות אלה ודומיהן נתמצתה בדברי השר זלמן ארן ערב ביצועה של הרפורמה⁷: "מתנגדי הרי-פורמה הטילו היציהם בקשר ליעד המיפגש הבינעדתי בחטיבת הביניים. איש מבין מחייבי הרפורמה אינו רואה במיפגש הבינעדתי משום מטה קסם למיזוג גלויות, או משום אמצעי רדיקלי לסתימת הפער, אולם ראינו את ביה"ס האזורי הבינעדתי, ואנו רואים בו גם עכשיו, אחד האמצעים החשובים הן להתקרבות בינעדתית של בני הדור הצעיר והן לקידום של יוצאי ארצות האיסלם נוכח האתגר המתמיד של חבריהם, התלמידים המת-קדמים".

6 ארן זלמן; חבלי חינוך (עמ' 83-84), הוצאת משרד החינוך והתרבות, 1971.
7 עיין במאמרו של יהודה אמיר "מגע אישי בין-עדתי כגורם בהפחת דעות קדומות", מגמות, ט"ז, 1 באוקטובר 1968.

אחד, אלא אף בישובים חד-עדתיים (דוגמת "אור יהודה") נשנתה תופעה זו במירקם היחסיים שבין בעלי-יכולת למיעוטי-יכולת, אף הם מעולי בבל.

מתכנני חטיבות-הביניים פעלו במידת זוהי-רות האפשרית שלא להביא לקיטוב חברתי קיצוני בעת הפגשת תלמידים מבתי-ספר שונים. גם אם קשה היה להגדיר במדויק אינטגרציה מתונה מהי, הרי ששיקרה המאמץ הושם, במידת האפשר, על הפגשת תלמידים ש"פגישתם" אפשרית ומבטיחה אורח לימודים משותף. במידת האפשר נמנעה שיטת הסעת-תלמידים (Busing) למרחקים גדולים, למעט הסעת תלמידים לחטיבות-ביניים אזוריות בסקטור החקלאי.

באזורים חקלאיים מוסעים התלמידים לבית-ספר אזורי-יוקרתי מפינות שונות של האזור, מתוך רצון למלא אחר דרישותיה של האינטגרציה החברתית. דוגמה לכך יכולה לשמש חטיבת-הביניים לבני המושבים ב"עמק-הפר", או חטיבת הביניים לבני החינוך הדתי ב"שפיר".

ביצוע האינטגרציה נתקל בקשיים לא-מעטים. הוועדה הפרלמנטרית לא ציידה את משרד החינוך והתרבות בחקיקה מתאימה, המתבקשת מהמלצותיה, ונוסף לכך נתרכזו קשיי הביצוע בשלושת המוקדים הבאים:

1. ההתפרסות הדמוגרפית בישראל
2. החלוקה למגמות בחינוך
3. מדיניותן של תנועות ההתיישבות הקיימות בוצית והמושבתית

1. כמוזכר בראשית דברינו, לא שינתה, כנראה, מדיניות השיכון, לאחר קום המדינה, את הרכב אוכלוסיותיהן של ערים ומושבות, ועל אף גידולם שמרו הישובים על ריכוזים הומוגניים.

על אף ההרכב המאוזן של כלל האוכלוסיה — כ-50% יוצאי ארצות אירופה וארה"ב (אשכנזים) וכ-50% יוצאי ארצות המזרח — גרם הפיזור הבלתי מאוזן של האוכלוסיה לבעיות חמורות עם תחילת הגשתו של רעיון האינט-

טגרציה (בחינוך היסודי מגיע שיעור התלמידים שהם או הוריהם יוצאי ארצות אפריקה ל-60%).

רבו האזורים שהם חד-עדתיים בעוד שאוכלוסיה הטרוגנית מצויה בעיקר בערים הגדולות והבינוניות.

האינטגרציה בישראל נמדדת, למעשה, על ידי הקירבה של שיעור התלמידים יוצאי ארצות אסיה ואפריקה בכיתה מסוימת לשיעורם באוכלוסיה. חוסר אינטגרציה מתבטא בכיתות הומוגניות בעלות שיעור גבוה של תלמידים ממוצא זה או אחר.

נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה מורים, כי שיעור הכיתות ההומוגניות, שבהן יש אחוז גבוה של תלמידים ממוצא אירופי, נמוך מאד בהשוואה לכיתות ההומוגניות, שבהן יש אחוז גבוה של תלמידים יוצאי אסיה ואפריקה.

בחטיבות-הביניים שהוקמו בעיירות הפיתוח, למשל, מתבצעת אינטגרציה חלקית בלבד, ובהקשר לכך ראוי להביא את שיעורם של יוצאי אירופה-אמריקה במספר עיירות, כדל-קמן: דימונה — כ-17%, אופקים — כ-6%, בית-שאן — 11%, שדרות — 15%, מגדל הע-מק — 28%, נצרת עילית — 32%.

האחוזים שלהלן מבטאים את הריכוזיות האופיינית של תלמידים יוצאי-המזרח בחינוך: 8.2% מתלמידי ישראל שמוצאם מארצות אסיה-אפריקה, לומדים בכיתות שבהן שיעור התלמידים מאותו מוצא אינו עולה על 35%. 18.2% מהתלמידים הנ"ל לומדים בכיתות ששיעור יוצאי אסיה-אפריקה בהן נע בין 35% ל-65%. כ-40% מכלל התלמידים יוצאי ארצות אסיה-אפריקה לומדים בכיתות הומוגניות, ששיעור התלמידים מאותו מוצא בהן עולה על 95%.

רק 8.8% מתלמידי החינוך-הממלכתי שהם יוצאי ארצות אסיה ואפריקה, לומדים בכיתות, אשר בהן למעלה מ-95% מהתלמידים הם ממוצא זה, לעומת כ-60% בחינוך הממלכתי-דתי ו-52.6% בחינוך העצמאי.

תמונה זו מתקבלת בגלל הרכב אוכלוסית התלמידים בבתי-הספר המופרדים ובשל ההו-

מוגניות הרבה המאפיינת שניים ממחוזות החינוך (צפון ודרום).

לפי הקריטריונים האלה ניתן לחלק את מחוזות החינוך לשלוש קבוצות:

מחוזות תל-אביב וחיפה, שבהם מושגת רמה גבוהה יחסית של אינטגרציה. מחוזות ירושלים והמרכז שבהם הרמה המושגת היא בינונית יחסית, ומחוזות דרום וצפון עם רמה נמוכה יחסית של אינטגרציה (רמת האינטגרציה בישובים ותיקים גבוהה יותר מאשר בחדשים).

2. הציבור הדתי חשש מביצוע הרפורמה. ה"דתיים" הניחו — במידה רבה של צדק מבחינתם — שהקמתה של חטיבת ביניים תפגע בישיבות התיכוניות. הישיבות ככלל קולטות אחוז גבוה של ילדים מארצות המזרח, אלא שהן מתחלקות לשני סוגים: ישיבות עם ריכוז גבוה של ילדים יוצאי-ארצות האיסלם, לעומת ישיבות שרוב תלמידיהן הם יוצאי ארצות אירופה (הישיבות מפגניות ייצוג עדתי ע"י הבאת ממוצעים שהם חסרי משמעות לענייננו). "השמירה על הרמה" קבעה הפרדה מובהקת.

לאחרונה הוצמדו, בישובים מספר, כיתות ה"ח" לישיבות. כיתות אלה הן על-אזוריות ולבינים בלבד, המבטיחים לעצמם כניסה לישיבת התיכונית. הצמדתן של כיתות-יסוד נבחרות לישיבות תיכוניות, גוררת אחריה תהליך של הומוגניזציה בכיתות מקבילות, בתחום אזורי הרישום השונים בעיר, המותיר את הנחשלים (רובם בני-עדות-המזרח) — מאחור.

ברוח המלצותיה של הוועדה הפרלמנטרית יוקמו חטיבות ביניים דתיות-סלקטיביות על-יד ישיבות היוקרה ב"פרדס-חנה" וב"כפר-הרואה", ב"נחלים" וב"גבעת שמואל". חטיבות אלה מתכוונות למשוך תלמידים מאיזור השרון ומתל-אביב רבתי, למגינת ליבם של מנהלי בתי-הספר הדתיים-עירוניים, התוששים מזרימת תלמידים מצליחים לחטיבות

היוקרה, ולדלדול העיר ממיטב תלמידיה הדתיים⁸.

קשה להוכיח זאת, אולם גראה שיש יסוד גם לסברה ש"הנדידה למקום תורת" בחינוך הדתי, קשורה בבריחה מבית-הספר הממוג. יש יותר סיכויים לתלמיד אשכנזי, בן למשפחה מבוססת, ללמוד עם חבריו בני-אותה שכיבה חברתית ו/או אותה רמת-לימודים בישיבות הנבחרות, מאשר בחטיבות הביניים המעורבות בעיר תל-אביב. אם נזכור מה שיעורם של יוצאי ארצות המזרח בחינוך הדתי, כפי שצויין לעיל, נחוש בתהליך ההומוגניזציה של החינוך הדתי עם ביצוע הרפורמה, שנתכוונה להשיג מטרה הפוכה.

מערכת החינוך הדתי נתונה, איפוא, בדילמה חמורה. חלוקות בה הדעות, מתחת לפני השטח, בדבר ביצועה של הרפורמה. לעומת אלה הטוענים שביסוסן של הישיבות התיכוניות מחייב קליטה של עלית אינטלקטואלית (אשר לרוב היא זהה גם עם קבוצת ארצות-מוצא), מתרעמים האחרים ומתריעים על כך שבתיהספר התיכוניים עלולים להישאר חסרי הישגים, ומקום מקלט לאלה שלא נקלטו במוסדות היוקרה של החינוך הדתי.

3. המיזוג נתקל גם בקשיים, הקשורים בייחודן של תנועות ההתיישבות, הקיבוצית והמושבת, ברצונן לשמור על אורח-חיים מיוחד להן.

התנועה הקיבוצית שואפת לשמור בכל מקרה על אופיו המיוחד של החינוך הקיבוצי. היא נכונה לפתוח את שערי מוסדותיה בפני תלמידים מן הסביבה הלא-קיבוצית, בתנאי שיעורם של ילדי הקיבוץ יהיה תמיד גבוה יותר ומכריע בהשפעתו, והדבר מובן.

גסיון ראשון בכיוון זה העלת כמה בעיות חברתיות וחינוכיות שאנשי הקיבוץ (כפר-בלום) מתמודדים איתן בהצלחה ניכרת. בשנה הראשונה, סיפר המנהל, נתקבצו התלמידים שמחוץ לקיבוץ, בקבוצות חברתיות ולימודיות

8 על פי דרישת שר החינוך, ינאל אלון, חייבות חטיבות אלה לקלוט מן האזורים בהם הן מצויות כמחצית ממספר תלמידיהן. בדרך זו ילמדו בחטיבות הביניים כל הבנים, הגרים באזורים אלה ואשר רובם הם בני עדות המזרח.

נפרדות. במקרים מסויימים ניתן ביטוי לאותה הפרדה שבין שתי קבוצות התלמידים.

במרוצת הזמן למדו "הקיבוצניקים" להכיר מקרוב בעיות כלכליות (פרנסה, תעסוקה ושיכון), המטרידות את הורי התלמידים שאי-גם ילדי-קיבוץ. כמו כן היו מקרים של עזרה הדדית, כדי להקל על התקרבות, אך יחד עם זאת נשמעות עדיין טרוניות בדבר הורדת הרמה "בגללם", וכן מודגשת החרדה על אוב-דן האופי החינוכי-הקיבוצי, שהוא מקור גאווה-תה ויוקרתה של התנועה הקיבוצית.

נסיונות נוספים בתחום זה נכשלו בעבר הק-רוב, במיפגש שנערך בין ילדי "שדרות" העיירה ובית-הספר האזורי ב"שער הנגב", אף על פי ששני "הצדדים" גילו רצון כן להתקרבות וללמידה הדדית. "לוקאל-פטריו-טיזם" מצד אחד ורצון לשמור על ייחודיות מצד אחר הערימו קשיים ללא נשוא, שבעק-בותיהם נתפרדה החבילה.

הצצה אל מערכת החינוך בגליל המערבי מג-לה אף היא את הלבטים, שבהם מתלבטת תנו-עת המושבים והתנועה הקיבוצית.

המושבים במועצת "מעלה הגליל", שהם מו-שבי-עולים שנוסדו לאחר קום המדינה, מת-קשים לשכנע את המושבים הוותיקים שב-רצועת החוף ללמוד בצוותא. לעומת זאת נראה, שקיבוצי החר, השולחים את ילדיהם לביה"ס האזורי "סולם צור", טרם מצאו מכנה משותף עם המושבים הוותיקים. ועד שאלה מתדיינים עם אלה, עומדים ילדי ביה"ס הממ-לכתי בעיירה "מעלות" בבדידות מזהרת.

לקחים ראשונים

קשה למדוד את מידת ההצלחה של האינט-גרציה בשלב זה של ביצוע הרפורמה. למרות התנגדותם של מורים והורים, ערב החלטת הכנסת על ביצועה, נראה שהרעיון, על מג-בלותיו המנויות לעיל, התקבל על דעתם. זכורה לנו ההחלטה עם ביה"ס הריאלי בחי-

פה בקשר להפגשת ילדי "הריאלי" עם ילדי "ואדי סאליב". מעניין לקרוא היום בעלון המורים של ביה"ס הריאלי, על "השתלבות ביה"ס ברפורמה":

"התלמידים מהרפורמה שצורפו לכיתות הסלקטיביות גקלטו בדרך כלל מבחינה חבר-תית, ופרט למקרים מעטים יוצאי-דופן, אין בעייה חריפה של התפלגות על רקע חברתי.

האתגר שהועמד בפני תלמידי הרפורמה על ידי צירופם לכיתה נורמאלית, מדרבן אותם למאמצים יוצאים מגדר הרגיל בתחום הלי-מודי ובתחום ההתנהגותי, ונותן את אותותיו לטובה בהישגיהם ובהליכותיהם בתוך ביה"ס. כמעט שאין מקרים של התנהגות רעה אצל התלמידים החדשים בשיעורי הבוקר, ולהי-פך — רבים מהם משתדלים להראות את כוחם במילוי תפקידים במסגרת בית-הספר ובהש-תתפות פעילה באירועים שונים כגון: כנסים, מסדרי-בוקר, חגיגות, תחרויות ספורט וכיו"ב.

בשים לב לכך, שאין הקבצה בלימודים לפניי הצהריים, אין הפער בין הכיתות השונות מתרחב. לעומת זאת, יש כבר מקרים של העברת תלמידים מרמה נמוכה יותר לרמה גבוהה יותר בשיעורים המיוחדים, הניתנים לתלמידים כתוספת לשיעורים הרגילים.

כל הסימנים מראים כי כ-70%-80% מהתל-מידים שנתקבלו במסגרת הרפורמה עשויים להשיג את הרמה הנדרשת עד סוף שנת הלימודים.

קיימים קשיים רציניים לגבי קידום מניח-את-הדעת של מספר תלמידים מרמה ג' (הרמה הנמוכה במסגרת ההקבצה), שבאו לבית הספר כשהפער ביניהם לבין תלמידינו הוא לא פער של שנה אלא פער של שלוש שנים. כמו כן מתעוררים קשיים לגבי תלמידים מרמה ג' שכושרם השכלי מוגבל מאד (מס-פרם אינו עולה על 15% מכלל תלמידי הרפורמה והוא מסתכם בתלמיד אחד או שניים בכל כיתה).

למרבה הצער קטן מאד מספר התלמידים,

הנקלטים בכיתות זו, שבמסגרת הרפורמה. לדעתנו חייב ביה"ס הריאלי להעריך לקליטת תלמידים רבים יותר, המגיעים אליו מן העיר התחתית. תהא זו התמודדות חינוכית בעלת משמעות רבה יותר מזו המתרחשת כיום במוסד זה.

מן העניין לבחון את נושא האינטגרציה במערכות חינוך אחרות כדוגמת זו הנהוגה בניו-יורק. בדו"ח מיוחד⁹, שהוגש למועצת החינוך בעיר זו, כותבים חברי המועצה בין היתר:

"דעתנו היא שיש צורך לארגן מחדש את מערכת בתי-הספר על מנת להשיג בתקופה של 10-15 שנים את שתי המטרות הבאות: בתי-ספר בעלי איכות גבוהה וביטול ההפרדה (סגרגציה). הצעותינו יצמצמו את מספר בתי-הספר הנפרדים ויעכבו את התפשטות ההפרדה; הן יגדילו, כמובן, את שיעור הילדים הכושים, והפורטוריקאים, שתהא להם הזדמנות ללמוד במשותף עם הלבנים בבתי-ספר טובים".

התברר במרוצת הזמן, שהצעות אלה לא התגשמו "בקנה מידה רחב" כבקשת הוועדה. עדיין נטוש בארה"ב הוויכוח המר על האינטגרציה וה"פער", וככל הנראה נדון הנושא לכשלוץ חמור, למרות ש"ביטול ההפרדה בבתי-הספר הציבוריים בניו-יורק, הרב-גוניות התרבותית והאתנית, מציעים הזדמנות שלא תסולא בפז לקידום החינוך" (שם).

קשה ואף לא רצוי להקיש מן התמונה החברתית בארה"ב על הבעייה שאנו דנים בה כאן בארץ. נראה שהבריחה ההדדית של קבוצה אחת מחברתה והשונות התרבותית, הגזעית והדתית בארה"ב לעומת ישראל, מצמצמים מאוד את הדמיון בין התמונה בארץ לבין זו של ארה"ב.

במחקרו מדגיש קולמן¹⁰ את השפעתם של

שני סוגי-גורמים להצלחת הילד בלימודים: מאפייני הרקע של התלמיד ומאפייני בית-הספר. קולמן מצא שהגורם המכריע בהצלחה הוא מאפייני הרקע, בעיקר השכלת ההורים, מבין מאפייני בית-הספר נמצא שהגורם המשפיע ביותר הוא הרכב הכיתה. תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, אשר למדו בכיתות שרוב תלמידיהן ממשפחות מבוססות (האופטימום בשיעור של כ-60%), היו בעלי הישגים לימודיים גבוהים יותר, מאשר תלמידים בעלי רקע דומה שלמדו בבתי-ספר, שכל תלמידיהם או מרביתם היו טעונים-טיפוח. יתירה מזו, הוכח שהישגיהם של התלמידים המבוססים לא הורעו בשל המיזוג.

מבין שני סוגי-הגורמים שהוזכרו, קל יותר לרשויות החינוך להשפיע על המרכיב של מאפייני בית-הספר, מאשר על המרכיב של מאפייני הרקע של התלמיד.

אבל גם אם נקבל כמוסכם, שהשיעור האידיאלי למיזוג הוא 60% לעומת 40%, נראה שכמעט אין אפשרות טכנית להשגת שיעורים כאלה במערכת החינוך הישראלית.

נראה לי, שעלינו קודם כל לראות אם המודל של קולמן תופס גם לגבי ישראל על ידי שיחזור המחקר בארץ. במידה שהאינטגרציה, בשיעורים מסויימים של הרכבי כיתות (למשל, כאשר שיעורם של יוצאי אירופה ואמריקה מבוטל בכיתה), אינה מועילה לקידום ילדי עדות-המזרח, יש לחשוב על דרכים אלטרנטיביות להשגת אותה מטרה: הקטנת כיתות, שיפור טיב ההוראה, עזרי לימוד וכו'. כמו-כן יש ללוות את המיפגש-החברתי במחקר, ולהסיק לקחים תוך כדי ביצועה של הרפורמה.

שלוש השנים הראשונות מצביעות על כיווני ההתנגדות של ההורים ועל השפעותיהן של קבוצות אקדמאיות, פוליטיות ודתיות.

⁹ "Desegregating the Public Schools of New-York" May 12, 1964, New-York
¹⁰ Colman, J. S. "Equalities of Educational Opportunities" U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1966

כפייה ריכוזית המיועדת למחוק את הייחוד של העדות... ילדים בני-עדות המזרח שהתביישו לרקוד ריקודים פולקלוריים של עדתם לעיני ילדים ממוצא אירופי. כך נוצרת כפילות אצל בן עדות-המזרח, כאשר בבית-הספר שוררת תרבות המערב, ובביתו הוא נפגש עם גילויים, שמושגי בית-הספר רואים בהם גילויים פרימיטיביים"¹².

בשעת ביקורה בישראל הציעה האנתרופולוגית ג'יט מרגרט מיד לשמר את המסגרת העדתית של העולים החדשים, לתת להם ליצור לעצמם בתנאים אופטימאליים, מאחר ש"ממילא אין לכם מסגרות אחרות". נראה לנו שגישה אידיאלית זו אינן לה אחיזה במציאות שלנו. ישראל בימי תסיסה חברתית, אינה יכולה להרשות לעצמה שכל אחד ישתנה על-פי כיוונו וקיצבו הוא.

הרקע ההיסטורי המשותף ודרכי חינוך מתאימות עשויים לקרב רחוקים, ולטפח פולקלור במסגרת חברתית מגוונת.

המגעים החברתיים בישראל מוגבלים בדרך כלל לקבוצות השתייכות עדתיות-תעסוקתיות. להפגשה של יוצאי תרבויות שונות, יתרון של "מוביל חברתי", שכן ההשפעה ההדדית והלמידה ההדדית עשויות להיות כר פורה בתהליך הלימודי. אלה עתידים להוות לחברה הישראלית תשתית טובה יותר מזו שנרקמה עד כה.

בדומה לארה"ב הובאה פרשת האינטגרציה לערכאות בשני בגצי"ם שונים. הטוענים היו בני-שכבות חברה מבוססות, שניסו למנוע מילדיהם מיפגש עם תלמידים אחרים.

קבע בית המשפט העליון בישראל: "זוהי מדיניות שכל כולה ומטרותיה הן להעלות ולהעמיק את הרמה הלימודית והחינוכית, ולזרז את הליכי האינטגרציה החברתית של בני עדות-המזרח ושכבות שונות. האם בית משפט זה יכול להתעלם משיקולים מעשיים

הרפורמה, כאמור, קבעה לעצמה שתי מטרות: העלאת רמת הלימודים וזירוז האינטגרציה החברתית. מתנגדיה רואים בשתי מטרות אלה תרתי דסתרי. ביטא עמדה זו מרצה בכיר באוניברסיטה באומרו¹¹, כי "יש התנגשות בין המטרה האינטלקטואלית של בית-הספר לבין האינטגרציה בו". ... "אין ספק כי הטובים ירדו ברמתם".

גישה זו קובעת בלא משים זהות מלאה בין "הטובים", הלומדים בבתי-ספר טובים לבין אלה "שאינם טובים", הלומדים בבתי-ספר נחשלים. עם זאת נראה, כי בעקבות ההפרדה, האופיינית בעבר למערכת החינוך שלנו, חלה ירידה ברמת הלימודים, כי תלמיד שנקלע לסביבה נחשלת והוא בעל יכולת אינטלקטואלית מיוחדת, עלול היה בעבר להיקלע למוסד חינוכי ירוד, בלא כל סיכוי לבטא את יכולתו ולהתקדם "במלוא הקיטור", בהתאם לכשריו ולנטיותיו. במקרים רבים בעבר חלה ירידה במוטיבציה הלימודית של תלמידים כאלה; הם איבדו את העניין בבית-הספר ובחומר הגלמד בו. מי יוכל להעריך היזם מהו גודל ההפסד האינטלקטואלי בעקבות ההפרדה בחינוך שלנו.

תוך עירנות לשאלת גובהה של רמת הלימודים קבעו מעצביה של הרפורמה בחינוך את השיטה של דיפרנציאציה בלימוד תוך אינטגרציה חברתית.

בבי"ס ממוזג יוכל תלמיד לבור לו את קו ההתקדמות המתאים לו בקבוצות הקבצה בהתאם לרמתו.

טענה אחרת נגד האינטגרציה נשמעה מפי אלה, הדואגים לשימור אופיה הרב-עדתי של האוכלוסיה שלנו. בעיניהם המיפגש הבין-עדתי יטשטש את האחידות העדתית. "זו

11 ד"ר משה כספי בראיון ב"מעריב" של ערב ראש השנה תשל"ב.

12 ש.ס.

ומציאותיים אלה. אל לנו לשכוח שבסופו של דבר הצלחת הרפורמה החינוכית יכולה להיות גורם חשוב למניעת אותם מאורעות מעציבים שאנו עדים להם בזמן האחרון על רקע הטענה של אי-שוויון חברתי וסוציאלי¹³.

עם זאת ניכר חסרונו של חוק הנותן תוקף להחלטות ועדת המיפוי, העוסקת בתכנונה של הרפורמה, אף על פי ש"השר רשאי לצוות לרשות חינוך מקומית, אחת או יותר, על מיזוג של מוסדות חינוך רשמיים שבתחום אותה רשות או אותן רשויות; אולם לא יצווה השר על מיזוג מוסד חינוך ממלכתי עם מוסד חינוך ממלכתי-דתי"¹⁴.

לפני שנים מספר ביקר בארץ צ'רלס סילברמן, מחבר "המשבר בשחור לבן"¹⁵, ובין יתר

הדברים הוא כותב כלהלן: "המתנכים הישראליים ואחרים כמו דויטש, ברונר, מור והאנט בארה"ב ומריה מונטסרי שקדמה להם, רואים את הילד כמערכת פתוחה. הם מעוניינים פחות במה שהילד הינו ויותר במה שהוא יכול להיות. מטרתם היא לספק חומרים ושיטות, ככל שיידרשו, כדי לפתח את היכולת האינטלקטואלית של הילד במלואה".

בתי-ספר זקוקים לאינטגרציה משמעותית, המביאה למגע של אמת, לקומוניקציה חיובית והבנת קבוצה אחת את רעותה. זו תושג אם היא תתחיל מוקדם ככל האפשר, ותנוהל על ידי מחנכים ומורים שעניינם בכך.

זאת מטרת האינטגרציה — זאת מטרת החינוך בישראל.

13 דברי השופט עציוני בבג"ץ ד"ר קרמר 152/71 בפני בית המשפט העליון.

14 חוק ממלכתי (פורסם בספר חוקים 131 תשי"ג, עמוד 137).

15 Silberman, Ch. E. CRISIS in BLACK and WHITE, Random House, New York

התלמיד טעון הטיפוח, נוורו והכשרתו

מאת אברהם כ"ץ *

שלושה נושאים עומדים במרכז ענייננו. תחילה נדון במטרות החינוך וההוראה בבית-הספר, ונבהיר את הרקע לקביעת מטרות אלה. לאחר מכן נציג את מושא החינוך — הילד טעון הטיפוח — מאפייניו וסביבתו, ולבסוף נתייחס למורה ולהכשרתו בהקשר לעניין הנדון.

לעומת תחומים רבים אחרים של מדעי-החברה על נושאיהם השונים. לכן, לא יהא זה תרגיל בעתידנות אם גשרטט לעצמנו את הבעיות והרקע של שלהי המאה ה-20, שכן חייבים אנו כבר היום להכשיר את הכלים להתמודדות עם אתגריה של שנת 2000.

החברה והמשק של שלהי המאה יאופיינו על ידי הגורמים הבאים (חלק מן הבעיות הנדונות משותף לרוב המדינות המפותחות בעולם, וחלקן מיוחד ל ישראל):

א. ניידות ותקשורת מהירה

מקומם וערכם של הזמן והמרחק משתנים בקצב מסחרר. מטוסי-ענק במהירות של 2-3 מאך יעבירו אלפי נוסעים מיבשת ליבשת בפרקי זמן מתקצרים, שיימדדו בדקות או לכל היותר יארכו בין 1-3 שעות. הטיסה תהיה מצרך עממי. העולם יהיה קטן יותר. הירח יהפך ליעד הטיסות המיוחדות, היקרות. כלי-התקשורת ההמונית יכסו בצורה יעילה את כל פינותיו של כדור-הארץ. המסך הקטן יגרור אותנו לחיות בצורה אינטנסיבית יותר את האירועים השונים בכל שש היבשות.

1. החינוך — לקראת מה?

קיימות הגדרות רבות למטרותיו של החינוך Per-Se. לענייננו נאמר שהחינוך צריך לה-כין ולהכשיר את הפרט לתפקיד יצרני — התחשבות באופייה ובנתונה של חברת העתיד ומישיקה — ולעצב אישיות אוטונומית ומאוזנת. ככל שנצליח יותר במשימה זו כן נגדיל את רווחת החברה ואושרו של הפרט.

בנושא כמו חינוך, יחידת הזמן הבסיסית היא דור. הנהגת רפורמה אירגונית או תווית תוכנית (ובחינוך אי-אפשר להפריד בין השתיים) מחייבת: קביעת מטרות, תכנון הדרכים להשיגן, הכשרת הכלים וקודם כל המורים, מעקב שוטף אחר שלבי הביצוע, הנהגת שינויים מתחייבים, הערכה והסקת מסקנות ולקחים. כל אלה, קשה לבצעם בפרק זמן קטן מ-14-25 שנה. כל המבקש לעשות "קפיצות-דרך" בחיינוך, משלה את עצמו ואת הנוהגים אחריו. נד-מת לי כי למושג "הטווח הארוך" יש מבחינת החינוך משמעות עקרונית ואופרטיבית יותר,

* חברה-הכנסת, וחבר ועדת החינוך והתרבות שלה.

ב. עיור, תיעוש, ניכור

אנו עומדים, כבר עתה, בעיצומם של תהליכים אלה כמעט בכל ארצות התבל. בעולם המפותח מגיע אחוז התושבים הגר בישובים עירוניים ל-80%-90%, ובמדינות המתפתחות ל-50% בקירוב. במקביל ובזיקה לתהליך העיור ול-השתלטות העיר על חנוף האנושי והפיזי נמ-שך גם תהליך התיעוש. אם נגדיר תיעוש כייצור בקנה מידה המוני, אוטומציה, סטנדר-טיזציה, התמחות, מחקרי-שווקים, פרסומת — הרי שאין כמעט שטח בחיינו "שהתחמק" מת-הליך התיעוש. ייצור מוצרים, הקלאות ותיי-רות, גופש ובידור, תחבורה ושירותים ציבו-ריים אחרים — כל אלה עוברים לפסים של תעשיות (תעשיית תיירות, תעשיית הקולנוע וכד' ולא רק תעשיית מכונות). העולם נעשה, אמנם, קטן יותר, אך בוודאי לא קרוב או אינטימי יותר. תהליכי התיעוש והעיור מג-בירים את עוצמת הניכור בין אדם לחברו, בין משפחה לרעותה. העיר הגדולה מאפשרת (ואולי אף מחייבת) שכנות פיזית ללא כל קירבה חברתית. הבדידות התהומית וגילווייה מצויים בערים ולא באזורים הכפריים.

ג. הפנאי

בשל ההתקדמות הטכנולוגית, והעלייה המת-מדת של רמת-החיים ירבו שעות הפנאי של האדם. שבוע העבודה ויום העבודה — בארצות המפותחות בוודאי — יקוצרו, ובכל חריפותה תתעורר שאלת הפנאי — ניצולו הנכון או שימושו לרעה.

ד. הקוטביות

עם כל ההתקדמות הכלכלית הרבה של העולם כולו, ובמיוחד של המדינות המפותחות, יגדל עוד יותר הפער החברתי-הכלכלי בין שני העולמות, ותחריף הקוטביות בין חברות ותת-חברות בכל אחד משני העולמות — המפותח והנחשל. לקוטביות זו מימדים גלובליים ול-

אומיים: מצד אחד — הקוטביות בין רוב אר-צות אפריקה, אסיה ואמריקה הלטינית לבין רוב ארצות אירופה, צפון-אמריקה, אוסטרליה ויפאן; ומצד אחר — הפער היחסי תקיים בין השכבות המטופחות והמקופחות בכל משק וחברה לאומיים. התיעוש והעיור אינם ממתנים את יצירת הפער הזה ואולי אף מדרבנים את תהליך העמקתו.

ה. ההכשרה המקצועית ואופיה

ההכשרה המקצועית כיום מתמקדת בהדגשת ההתמחות והמומחיות במקצוע מוגדר ובנושא מיוחד. הדבר הלם את מגמות ההתמחות ששלטו בעשרות השנים האחרונות בענפי המ-שק השונים, אך אין בטחון שתנאים אלה ישררו גם בשנת 2000. הניידות החזקה, התי-עוש המואץ ותהליכי ההאחדה, עשויים לחייב דמות אחרת של תהליכי ההכשרה. שוב לא מומחה גדול לנושא אחד קטן, אלא בעל-מקצוע שיוכל לסגל את עצמו במהירות למסגרות, מצבים, כלים ותנאים משתנים; בעל כושר יישום ואילתור, ידיעת מבנה-המקצוע וכלליו, ובמידה פחותה יותר את פרטיו; אדם בעל כושר חשיבה לוגית וחשיבה המתחייבת מה-נושא עליו הוא מוסקד; בעל-מקצוע שידע להזין את המחשב המורכב, המשרת אותו, בשאלות הנכונות. מלבד הבעיות הנ"ל, האופייניות למדינות העולם, אציין להלן שלוש בעיות נוספות, המיוחדות לישראל:

ו. הלשון העברית

עם כל האהבה וההערכה ללשונו, ספרותה, גלגוליה וסמליותה לגבי תחייתנו הלאומית — לא נימלט מן הקביעה שהעברית מדוברת, כיום, בפיו של פחות מ-1 פרומיל של האנו-שות, וכי אין כל סיכוי שידברו בה יותר. ובעולם הנשלט ע"י כושר-ניידות, תקשורת, התמחות והאחדה, אין מנוס מרכישת כלים

2. החינוך של מי? התלמיד טעון- הטיפול

עלינו לחגך ולהכשיר את כל תלמידינו להת-
מודד עם הבעיות שהוצגו בפרק הקודם (גוסף
לאלה שלא צוינו), ולא יהא זה קל לתלמיד
הבא מסביבה מטופחת, לא כל שכן לתלמיד
הבא מסביבה נחשלת. מלבד המסלול הרגיל
שעליו לעבור, צריך הוא לנסות ולהדביק
פער — שהוא בדרך-כלל מצטבר — בינו לבין
חברו.

בפרק זה נעסוק בילד טעון-הטיפול, תקורחו,
מאפייניו ובעיותיו. חוקרים רבים עסקו בנו-
שא זה, ובעיקר מאז מלחמת העולם השנייה.
שמך מחוסר האונים המלווה את הטיפול בנו-
שא זה מתבטא בקריקטורה הפותחת את אוסף
המאמרים הנבחר¹: Education of the
Disadvantaged/A Book of Readings
הערוך על-ידי: Passow A.H., Goldberg
M., Tannenbaum A.J. בקריקטורה אנו
רואים דמות עלובה של זקן טעון-טיפול במ-
צבים שונים האומר: "חשבתי שאני סתם
עני — אח"כ אמרו לי שאני לא עני אלא
נצרך — אח"כ אמרו לי שזה מייאש לחשוב
את עצמי לנצרך, ונהייתי למקופח —
אח"כ נאמר לי, כי למקופח יש תדמית רעה
והייתי לגטול-זכירות — אח"כ אמרו לי,
כי במושג נטול-זכויות משתמשים יותר מדי,
כך שנהייתי לחסר-יתרונות — עדיין
אין לי אגורה שחוקה, אך אוצר-מילותי
עשיר". שאלת היסוד נשארה: האם אנו מת-
קדמים בדרך לפתרון בעייתו של הילד
שהוא: poor או needy או deprived
או Underprivileged או Disadvantaged.
יצויין כאן, שהמושג טעון-טיפול בעברית

יעילים יותר להתקשרות, כלומר — לימוד יסו-
די של הלשונות המהלכות בעולם, והמקשרות
את חלקי השונים. עד כה לא עשינו מספיק
בתחום זה. אין מנוס מהכרת הבעיית ומנקיטת
מאמץ רציני לשינוי המצב הקיים בתחום לי-
מוד הלשונות הנורות.

ז. ישראל והגולה

מערכת החינוך שלנו תהא חייבת להקדיש
זמן, מאמץ מחשבתי ותשומה אינטלקטוא-
לית — להבהרת הנושא המורכב של יחסי יש-
ראל ויהדות העולם. מלחמת-ששת-הימים רק
הדגישה את גורליותו של הנושא, והעליזה
מרעננת אותו. אולם עם גידול מספר ילידי-
הארץ באוכלוסייתנו, נצטרך לטפל בנושא זה,
עם כל זוויות הראייה השונות הקיימות לגביו,
ומיגוון השיטות האפשריות לטיפול בו. הבעיית-
תיות הנובעת ממנו מעסיקה, ועוד תעסיק
במשך תקופה ארוכה את מחותנינו.

ח. מיזוג גלויות וסתימת פערים

זו היתה ותהיה עוד זמן רב בעיית-יסוד של
חברתנו. חריפות הבעיית מתבטאת בכך שקיי-
מת זהות רבת, רבת מדי, בין הסקטור הנחשל
מבחינה חברתית-כלכלית (ואם חרצו אף
תרבותית מזווית ראייה של התרבות הנקראת
מערבית), לבין ארצות המוצא — אפריקה
ואסיה — של הגמגים עליו. משוואה חמורה
שאגפיה הם: הישגים לימודיים ירודים — מו-
צא עדתי — נחשלות חברתית-כלכלית. יש
לראות בשבירת המשוואה או פתיחתה — בכל
אחד מאגפיה או בכלם יחד — את אחת המ-
שימות הנכבדות והכבדות ביותר של החברה
הישראלית ושל מערכת החינוך שלה.

1 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 12.

טעון נימה יותר אופטימית מעמיתיו באנגלית. טעון-טיפוח אומר שהפוטנציאל אצל הנער הגדון קיים, אלא שיש לטפחו ולהו-ציאו מן הכוח אל הפועל. אין כאן מגרעת או חיסרון או מקרה נטול-תיקון או תחליף.

א. מאפייני הילד טעון-הטיפוח

ספרות ענפה מתארת את הילד טעון-הטיפוח ומאפייניו. בדרך-כלל עוסקת ספרות זו בהס-ברת הרקע והגורמים הפסיכולוגיים-סוציולו-גיים של התופעה ומרכיביה. התכונות והמ-אפיינים הבאים, מקובלים על מירב החוקרים כקווים הבולטים, המציינים את הילד טעון-הטיפוח²: דלות באוצר המילים, ליקויים במערכת הקוגניטיבית; קשיים בהבנה, קישור, הסמלה, הפשטה, יישום והמשגה; הפרעות בתחום המוטיבציה; ליקויים בקשב ובריכוז, פסיביות, העדר יכולת התמדה והתלהבות; חוסר הרגלי לימוד ועבודה, נסיון דל וכשרים מועטים; חוסר מוכנות כללית ללמידה וחוסר מוכנות ספציפית למקצועות מסויימים במער-כת השיעורים (בעיקר בלשון ובחשבון); רמת שאיפות (Level of Aspirations) גבוהה ומוגזמת והזדקקות לשכר ממשי, מיידית; קלות בקליטה מיכאנית של עובדות או מיומנות, והתוצאה: מפח-נפש, שיעמום, תיסכול, פסיביות, אגרסיביות וגילויי העדרות מן הכי-תה, שוטטות, נשירה, התפרעות ועבריינות. כל אלה אושרו בהסתכלויות סיסטמטיות של מדענים מתחומי הפסיכולוגיה והסוציולוגיה.

ב. תקורת הילדים טעון-הטיפוח

נבחין בשלושה סוגים של תקורת (origina- tion) ילדים טעון-טיפוח בהיקף גרוב. 1. קיומו של מיעוט אתני, תרבותי או לשוני, מיעוט שאינו רוצה או אינו יכול להי-טמע בין הרוב או להתמזג בכל מה שמקובל

על הרוב ומסמל אותו. חוסר המיזוג יכול להיות תוצאה של רצון-הרוב (תכופים בארה"ב) או המיעוט (הקתולים באלסטר). במקרים רבים — אך בוודאי לא תמיד — נמ-צא מספר גדול של טעוני-טיפוח מבני המי-עוט. התופעה מתמירה כאשר המיעוט האתני או הלשוני נמצא גם במיעוט בתחתית הפיר-מידה החברתית.

2. מקור אחר נכבד ביותר ל"יצירת" ילדים טעוני-טיפוח הוא מצב חברתי-כלכלי ירוד. לפנינו ילדים שהם ילידי תרבות-העוני, אשר מאפייניה הם:

א. ייצוג לא יחסי בריבוד החברתי, כש-הרוב מתרכז בשכבות התחתונות של הפירמידה ומיעוט קטן ברובדיה העליו-נים.

ב. במישור המשפחתי מתבטאת תרבות העוני בהעדר תקופת-ילדות ממור-שכת ו"מוגנת". האם (ולא האב או ההו-רים) במרכז חיי המשפחה. נטיה לסמכו-תיות. העדר פרטיות. תחרות וריב-אחים מלווים בהדגש מילולי של סולידריות משפחתית³.

ג. במישור הפרטי רמת השכלה גמוכה, חוסר-ישע, תלות ונחיתות. הת-ייחסות חזקה ל"כאן ועכשיו". תגובות בלתי מרוסנות ומבוקרות. העדר יכולת לתכנן וכניעה לפטליזם. אמונה בעליו-נותו של הגבר. הכרה בדרך חיים אחת — שלו עצמו ושל המקורבים אליו ביותר⁴. יודגש כאן, שהרבה יותר קל לחסל את העוני מאשר את "תרבות העוני". חיסול העוני הוא תנאי חיוני למטמורפוזה של תרבות-העוני. בהקשר לכך נזכיר כיו-צאי-דוסן את יהודי מזרח-אירופה הע-ניים, שלא יצאו לתרבות של עוני בשל יחסם העמוק והמסורתי ללימוד ולהשכלה.

2 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 6.

3 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 8.

4 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 9.

3. תנאים של מעבר תרבותי, כמו תנאי הגירה מארץ לארץ, מהווים אף הם רקע נוח ל"יצירת" ילדים טעוני-טיפוח. כאן נוצר פער תרבותי אצל אחת משתי התרבויות שבי-מיפגש — בקרב זו הנקלטת בתרבות הקולטת. עוצמת הפער מושפעת מן הגורמים הבאים:

א. המרחק התרבותי: ככל שהתרבויות שונות יותר היא תהליך ההסתגלות ממושך ואיטי יותר וידרוש מן הנקלט מאמץ גדול יותר.

ב. דרגת המוכנות של הנקלט להיקלט: כאשר ההגירה היא אידי-אולוגית, דרגת המוכנות גבוהה יותר. זו תיקטן כאשר ההגירה נובעת ממניעים כלכליים או בהיותה מאולצת וכפויה. בישראל נושאת ההגירה אופי אידיאו-לוגי, ציוני-לאומי או דתי-משיחי, ולכן גבוהה אצלנו דרגת המוכנות של הנקלט להיקלט.

ג. דרגת המוכנות של הקולט לקלוט וסוגי המגע שביניהם: בישראל גבוהה דרגת המוכנות של הקולטים והנקלטים גם יחד, דבר שדיר-בן את התהליך. עם זאת יש לציין, כי חלו עיכובים בביצועו של תהליך זה בשל המרחק התרבותי הרב ובגלל השיטות שהופעלו בתהליכי הקליטה השונים.

ג. הלחץ והנשירה

1. לחץ נוצר כאשר מזרימים כמות מידע גדולה וגדושה במשך זמן קצר, והגמול מועט. בתנאים אלה גדל התיסכול. בין שלושת המרכיבים: ידע, גמול ועונש — קיימים יחסים הדדיים. כל פרט מסוגל לתפקד בצורה מירבית כאשר היחס בין שלושת המרכיבים הוא אופטימלי. לגבי התלמיד מהווה ביה"ס סביבה "לוחצת". הוא לוחץ על המורה שלא הצליח להעביר לתלמיד את הידע הנדרש

רש, ולא הכיר במידה מספקת את תרבות-המוצא המזרחית של תלמידיו. לחצו הקשה של ביה"ס על התלמיד נוצר בשל התכנים והשיטות שהיו זרים לו לחלוטין, והתוצאה: חוסר תפקוד משביע-רצון ופיגור מצטבר אצל התלמיד, פיגור שיצר פער המתעמק מטבעו. כל הטוען ש"הזמן יעשה את שלו" טועה, שכן הנתונים מאשרים שהפער והפיגור מצטברים. בתנאים אלה הופכת הבעיה ל"בע-ייתו של הילד", ומכאן קצרה הדרך לנשירה.

2. נשירה — פירושה הפסקתם המוחלטת של הלימודים הסדירים. ראשיתה בהיעדרויות מבית הספר, ההולכות ומתרבות, ומישכן מתא-רך, והסיכוי להחזיר את הנושרים למעגל הלימודים הוא קטן ביותר.

הנתונים הבאים מצביעים על יעדי הסנייה של הנושרים מביה"ס היסודי (אין לשער שחלו שינויים משמעותיים מאז עובדו נתונים אלה — 1958):⁵ עובדים בלבד — 45%, חסרי-עבודה ובלתי-קבועים — 25%, עובדים ולומדים — 20%, חזרו למסגרת לימודים מלאה — 10%. הקבוצה השנייה מהווה מאגר עיקרי לאלה המועמדים לעבריינות ופשיעה. רוב החוקרים מסכימים למכלול הסיבות העיקריות לנשירה, אם כי ישנם חב-דלים לגבי ההדגשים המיוחדים לקטיגוריות הבאות:⁶

א. סיבות הקשורות בבית-הספר: המורים, הנושרים והוריהם מייחסים לקטיגוריה זו משקל נכבד (אם כי אינו זהה בין שלוש הקבוצות הללו) במערכת הסיבות לנשירה. מרכיביה של קטיגוריה זו כוללים: קשיים לימודיים (קריאה, שיטות ותכני לימוד בלתי-מתאימים), מריבות ומתחים עם המורים, יחס המורה וצפיותיו לגבי התל-מיד המועמד לנשירה, הישארות בכיתה, ומעבר ממוסד למוסד.

ב. סיבות הקשורות במשפ-חה: סטטוס חברתי-כלכלי ותרבותי נח-

5 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 5.

6 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 2.

ד. מפעלי-הטיפוח

מומחי משרד החינוך והתרבות מצביעים על מכלול גורמים לכשלונות התלמידים טעוני- הטיפוח כלהלן⁸:

1. עוני, פרימיטיביות והזנחה חינוכית של הבית, הרחוב והסביבה הקרובה.
2. דלות תרבותית של המשפחה ללא גירויים רוחניים.
3. משבר בעקבות שינויי-תרבות, והת-גשות בין התרבויות.
4. תוכניות לימודים ודרכי-תוראה, שאינן מתאימות לאוכלוסיה החדשה של בתי-הספר.
5. כוחות-הוראה בלתי-מנוסים ובלתי-יציבים.
6. חוסר הבנה מצד המחנכים לתרבות העדה ולקשיי ההסתגלות למציאות החד-שה.

כדי להתגבר על כשלונות אלה או לפחות לצמצם את היקפם, החל משרד החינוך וה-תרבות בהפעלת כלים ואמצעים לטיפוחם של טעוני-הטיפוח. אסתפק להלן בציון מפעלי- הטיפוח על-פי התפתחותם הכרונולוגית, ולא אכנס לניתוח הרקע והמניעים הפדגוגיים להפעלתם, או להישגים ולכשלונות של כל-אחד מהם. כמו-כן יצוין כאן מספר התלמידים שבמסגרות הטיפוח השונות בשנת תשל"א.

של. גודל המשפחה — לרוב משפחות מרובות ילדים; מקצוע האב — בדרך כלל גמוך בסולם המקצועות; משפחה מעורערת או שבורה; הילדים המבוגרים יותר נושרים מהר יותר ובדרך-כלל לשוק העבודה לעזרת המשפחה; עמדה אישית של ההורים כלפי נושא הלימוד וההשכ-לה; הורים בעלי השכלה נמוכה.

ברור שישנה קורלציה גבוהה למדי בין הסיבות המנויות לעיל, אשר עליהן נוס-פת בישראל הבעייה החמורה של ארץ-המוצא⁷.

ג. סיבות הקשורות ביחיד: תצוין כאן שכיתותה של נשירה מוגברת ומוקדמת אצל נערים (ופחות אצל נע-רות), בני עולים מארצות אסיה ואפריקה, ותלמידים ברמות גיל גבוהות יותר מן הממוצע בכיתתם. הגורמים לכך קשורים במבנה האישיות (הפרעות-אופי, הפר-עות-חברתיות, חוסר-עניין, תיסכול, רמת-שאיפות נמוכה או יזמרנית מדי, קשיי-הסתגלות), ובמצב בריאות לקוי.

ד. סיבות הקשורות בקהילה: בדרך-כלל נמצא קשר בין עוצמת הנשי-רה לבין גודל הקהילה, מעמדה, יחסה לשירותים הציבוריים, היותה מורכבת מבני-מיעוטים, ומיקומה בכפר או בעיר.

מספר התלמידים במסגרות הטיפוח בשנת תשל"א

מפעלי-טיפוח בחינוך היסודי ומועד הפעלתם⁹

61 מנחים
91,660 תלמידים (23% מסך כל התלמידים היהודים בביה"ס היסודי)
64,670 תלמידים (15.5% מסך כל התלמידים)

1957/58 : ניסוי הקריאה בכיתה א'
1958 : השיטה האינטנסיבית בגן הילדים
1961 : מינוי המנחים הראשונים
1961/62 : יום לימודים ארוך ושנת לימודים מאורכת
1964 : הנהגת החקבצה

7 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 7.
8 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 10.
9 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 11.

מספר התלמידים במסגרות הטיפוח בשנת תשל"א	מפעלי-טיפוח בחינוך היסודי ומועד הפעלתם
19,200 תלמידים (5% מסך כל התלמידים)	1964 : חיבור ספרי לימוד למוסדות-חינוך טעוני-טיפוח
52,000 תלמידים (13% מסך כל התלמידים)	1964 : הוראה מסייעת ושיעורי עזר 1965 : הפעלת מעלו"ת (מרכז לחינוך ולקידום תלמידים לקראת חינוך על-יסודי)
1,376 תלמידים (1% מסך כל התלמידים היהודים בחינוך העל-יסודי)	1960 : פנימיות לתלמידים מוכשרים
15,000 תלמידים (11%)	1964 : טיפוח משולב
4,000 תלמידים (3%)	1966 : טיפוח יום
1,700 תלמידים (1.5%)	1968 : חונכות

לת טיפוחם של טעוני-הטיפוח יש להעניק משקל נכבד למורה ולהכשרתו כגורם-מפתח, מיד לאחר הטיפול בכיתה ובהרכבה¹⁰. בתחום הכשרת המורים קיים אצלנו פער בין המצוי והרצוי מבחינת קידום של טעוני-הטיפוח. בהקשר לכך נציין מספר הנחות וקביעות כלהלן:

א. הנחות

1. יש לבצע כל מפעל (תוכנית או רפורמה) במערכת החינוך רק לאחר שיימצאו המורים, בעלי-ההכשרה הנכונה, המסוגלים לבצעו. תנאי הכרחי זה לא קיים אצלנו, לא בהקשר לכינון מפעלי-הטיפוח, ולא במקביל להנהגת הרפורמה במבנה ביה"ס היסודי והעל-יסודי.

2. אין להסתפק בהכשרה בסיסית חד-פעמית של המורה לפני כניסתו להוראה. הכשרה זו ותהא הטובה ביותר, אין בכוחה לסייע למורה למלא את תפקידו ביעילות במשך זמן ממושך.

לאור נתונים אלה מתעוררת השאלה: האם ישגן גם תוצאות משמעותיות למפעלי-הטיפוח, או בניסוח אחר — האם לא היינו מגיעים לאותם הישגים לימודיים גם ללא מפעלי-הטיפוח. מקובל להכליל ולקבוע, שמפעלי-הטיפוח סייעו לתלמידי טעוני-הטיפוח אך, נדמה לי, כי קביעה זו טעונה בדיקה יסודית, שכן לא נערך עדיין כל מחקר ומעקב מקיפים, שנועדו לבחון האם באמת השיגו מפעלים אלה את היעדים שהוצגו בפניהם, אם הוצגו.

3. החינוך — על-ידי מי? הכשרת המורים לטעוני-הטיפוח

במכלול הגורמים לכשלונות התלמידים טעוני-הטיפוח מונים מומחי משרד החינוך והתרבות שלושה גורמים, הקשורים ישירות במורה — אישיותו, כשרונותיו והכשרתו (ראה לעיל ד' סעיפים 4, 5 ו-6). מכאן ניתן להבין, כי בשא-

10 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 6.

3. בעבודת המורה מסתמנת עקומת-יעילות יורדת, ומכאן הצורך בהכשרה או בהשתלמות מתמדת.

4. המוטיבציה להשתלמות המורה לא תתבסס על מערכת ממוסדת של תגמולים חומריים או שינויים בסטטוס. מתברר, בארץ ובעולם, שהמורים הטובים הם גם המרבים להשתלם, ואילו הפחות טובים גמנעים מלהשתלם.

5. בדרך-כלל מקדימה הרגשת הצורך להגייג שינויים במערכת-החינוך את ההכרה בכורח השינויים – שיש להתיל במסגרות ההכשרה של המורים – כתוצאה מן השינויים במערכת החינוך. התחלטה על הרפורמה במבנה ביה"ס בישראל קדמה להתלטות (שלא לדבר על ביצוע) על עריכת שינויים במערכת ההכשרה של המורה היסודי והעל-יסודי.

ב. קביעות

1. המציאות הישראלית היא דוגמה לשינויים מתמידים במערכת החינוך מול סטגנציה יחסית בתהליכי הכשרת המורים.

2. סקירת תולדותיה של מערכת החינוך בישראל תגלה עד מהרה "סער" בין תוכניות ומסגרות ההכשרה של המורים לבין הצרכים הריאליים, הקיימים והמתעוררים בשדה החינוך.

3. אמנם חלו שינויים (לא מהותיים) במסגרות ובתוכניות הנ"ל, אך אין בהם, כדי להכשיר את המורה הצעיר לטפל במצב השורר בכיתתו, ובוודאי שלא במצבם של הילדים טעוני-הטיפול.

4. תהליכי ההכשרה הקיימים מתבססים על הקניית רקע תאורטי-חינוכי, המעוגן במדעי ההתנהגות (כמדע עזר), ועל רכישת מיומנות דידיקטית.

ג. בעיות ופתרון

על מתכנניה של הכשרת המורים בישראל להתמודד עם הבעיות הבאות: תכונות המורה

הרצוי, תוכניות ומסגרות ההכשרה, משאבי כוח-האדם – המכשיר את עצמו לתוראה, מורי-המורים ומשך ההכשרה. התמודדות זו חלה לגבי הכשרת מורים בכלל, ולגבי הכשרת מורים לתלמידים טעוני-טיפול בפרט.

1. תכונות המורה הרצוי לתלמידים טעוני-טיפול¹¹

א. מוטיבציה חיובית לחינוך ילדים טעוני-טיפול ומעורבות בהכרת הרקע החברתי-כלכלי-תרבותי של ילדים אלה. ב. צמצום וסילוק הספיקות הקיימות אצל המורים לגבי אפשרויות קידום של טעוני-הטיפול.

ג. הדגשת טיפוח כשרים ועיצוב מושיגים במקום הקניית אינפורמציות. משימות אלה תבוצענה תוך היעזרות באמצעים מתאימים, הכוללים, בין השאר: טיפוח עבודה-עצמית ולמידה תוך שימוש מירבי בעזרי הוראה, היזון חוזר ותיקון סמוך לטעות.

ד. עירנות לבעיות השפה של התלמיד טעון-הטיפול ולשון מורהו.

ה. התחשבות מירבית במוכנות של התלמיד טעון-הטיפול, תוך עידוד כל מוטיבציה חיובית שלו ללמידה.

תכונות אלה, בוודאי שלא תזקנה לכל מורה, אך הן חיוניות במיוחד למורה של טעוני-טיפול¹².

2. תופניות ומסגרות ההכשרה

יש לתכנן אותן כך, שתכשרנה את המורה להתמודד עם הבעיות הבאות המתעוררות בכיתתו: אבחון התלמידים, קשייהם ורמתם; הכנת תוכנית-פעולה בהתאם לאבחון (משימה זו אינה מתאפשרת כיום בשל תוכנית הלימודים ותהליכי-הספיקוח שאינם מתירים ומותירים מידה ראויה של חופש-פעולה, ולכן משתקים כל יוזמה בנדון); הפ-

11 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 3.

12 ראה רשימה ביבליוגרפית מס' 12.

ערכת המוסדות להכשרת-מורים על-כל של-ביהם.

ושוב גדגיש, כי המורה הטוב הוא, בדרך-כלל, מורה טוב גם לתלמידים טעוני-הטיפוח. הבע-יית היא לשנות מיסודה את מערכת-הכשרת-המורים, ומכך יצאו נשכרים כל התלמידים, ובתוכם גם טעוני-הטיפוח.

4. סיכום

מערכת החינוך בישראל לוקה בהעדר תכנון או בתכנון בלתי-מספיק. התכנון בחינוך מת-חייב לא רק מאופיים המודרני של חברתנו ומשקנו, אלא גם מבעיותיה המיוחדות של ישראל כמדינה וכעם. בתור חברה, השואפת למיזוג-גלויות, נתקלים אנו בבעיות החריפה של הפער החברתי-כלכלי-תרבותי, הנושא צביון עדתי מובהק, בעיה זו לא תיפתר מה-יום למחר. כל האומר זאת משלה את עצמו ואת האחרים. המאמץ לצמצומו ימשך במשך עשרות שנים. מאמץ מתוכנן עשוי להקטין את תקופת-הפער, ותכנונו מחייב אותנו לה-כיר בבהירות את נושאי הבעיה, מאפייניהם ותקורתם של הילדים טעוני-הטיפוח. הוא מחייב אותנו להכין את הכלים והאמצעים ל"תקיפת" הבעיה. כלי עיקרי — ואולי הח-שוב שבהם — הוא המורה בבית-הספר היסודי והעל-יסודי. להכרזות עקרוניות ולהצבת יע-דים במדיניות החינוך, יהא משקל קל בלבד אם לא גלוה אותן במאמץ רציני, שנועד לעצב מחדש את מערכת-הכשרת-המורים שלנו. עיצוב זה יתבסס על מאפייניו ובעיותיו של הילד טעון-הטיפוח, ועל הדרכים הנכונות והיעילות לקידומו ולטיפוחו. הכרת הצורך בעיצוב מחדש הוא תנאי הכרחי אך לא מס-פיק. יש לזווח בתכנון מדויק ומבוסס של נושא ההכשרה של המורים על רקע התנ-אים והמטרות שצוינו לעיל.

עלת תהליכי מדידה מתאימים לבדיקת התהליך החינוכי וההישגים בכיתה; הסקת מסקנות והכנת תוכנית חדשה לשינויים מתאימים ומתחייבים, המתבססים על קצב התלמיד ולא על קצב מוכתב מראש.

על תוכנית ההכשרה לפתח במורה יכולת תגובה לסיטואציות נתונות ומשתנות. על המכשיר עצמו להוראה לעמוד בפני "פרויקט מתוכנן לדוגמא", במשך זמן נתון, ולא בפני "שיעור לדוגמא". יש לקבוע תהליך הכשרה, שבמרכזו לא תעמוד ההשקפה המקובלת כיום — דהיינו: מן התיאוריה אל המעשה — אלא "לימוד תיאורטי-מעשי-תיאורטי-מע-שי". עקרונות אלה מחייבים רפורמה בתכ-ניות ובמסגרות הקיימות של הכשרת המורים.

3. משך תקופת ההכשרה

כיום נמשכת תקופת ההכשרה הבסיסית כחיי-דה אחת, כשבמרכזה הלימוד העיוני ובשוליה העבודה המעשית. הועלתה הצעה לפצל את תקופת ההכשרה לשני חלקים: הראשון לפני הכניסה להוראה, והשני לאחר תקופת התנסות משמעותית בעבודה מעשית בהוראה. מבנה זה יאפשר יישום העיקרון של לימוד תיאור-טי-מעשי-תיאורטי-מעשי.

4. תלמידים ומורים

אין פתרון-קסמים לבעיית הרמה של המועמ-דים או המועמדות, המבקשים להכשיר עצמם להוראה, ואינני מניח שמשאבי כוח-האדם בתחום זה ישתנו בעתיד הקרוב. נסתפק כאן בקביעה, שיעשה כל מאמץ כדי להפנות את הטובים שבמועמדים, לתו-ראת תלמידים טעוני-טיפוח. בתי-המדרש למורים מתרוקנים ממוריהם הטובים, הנמשכים — ואין מנוס מכך — לאוניברסיטאות. כאן יש לחפש דרכים לשילוב כוחות ההוראה האוניברסיטאיים במ-

1. אדלר חיים : לבעיית הנשירה מביה"ס התיכון העיוני ; קובץ : כיוונים רבים — כוונה אחת, ביה"ס לחינוך של האוניברסיטה העברית ומשרד החינוך והתרבות, ירושלים, תשכ"ט, 9-24 עמ'.
2. אמיר מ', מקס ד', אשכנזי י' : אי-סדירות הביקור בביה"ס היסודי ; הוצאת מכון-סאלד — המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות, ירושלים, דצמבר — 1969.
3. אדר לאה, בן-ישי רחל, וולף יהודית : דרכי הוראה של מורים מצטיינים בבתי-ספר טעוני-טיפול ; מגמות, כרך ט"ז (4), 1969, עמ' 306-347.
4. גליקשטיין נעמי : שיעור העזיבה בכיתות הגבוהות של בתי-הספר היסודיים — היקפה וסיבותיה ; הוצאת משרד החינוך והתרבות, המזכירות הפדגוגית לחינוך יסודי והכשרת מורים, ירושלים, מארס, 1966.
5. יפה עמנואל, סמילנסקי משה : הנשירה מביה"ס היסודי בישראל, היקפה וסיבותיה ; מגמות, כרך ט' (4), 1958, עמ' 275-285.
6. מינקוביץ אברהם : התלמיד טעון-הטיפול, בעיות דיאגנוזה, אטיולוגיה ושיקום ; בית-הספר לחינוך של האוניברסיטה העברית ומשרד החינוך והתרבות, ירושלים, תשכ"ט, 134 עמ'.
7. סמילנסקי משה, ירם יוסף : הקשר בין גודל המשפחה, השכלת האב ומוצא האב לבין קשרים קוגניטיביים והישגים בלימודים ; מגמות, כרך ט"ז (3), 1969, עמ' 248-273.
8. פרנקנשטיין קארל : "בית ספר ללא הורים" ; מגמות, כרך י"ב (1), 1962, עמ' 3-23.
9. פרנקנשטיין קארל : האדם ה"לוואנטיני" ; קובץ : כיוונים רבים — כוונה אחת, ביה"ס לחינוך של האוניברסיטה העברית ומחלקת החינוך והתרבות, ירושלים, תשכ"ט, עמ' 183-191.
10. עשור למפעלי הטיפול ; הוצאת משרד החינוך והתרבות, ירושלים, אוגוסט 1970.
11. פעולות הטיפול של בני שכבות מיעוטות יכולת ושל האוכלוסיה באזורי מצוקה — בעשור האחרון ; הוצאת משרד החינוך והתרבות, ירושלים, מאי 1971.
12. Passow A.H., Goldberg M., Tannenbaum A.J.: Education of the Disadvantaged / a book of readings, Holt, Rinehart, & Winston Inc., U.S.A., 1967, 503 pp.

גימלאות על פי מבחני נזקקות בביטוח הלאומי

מאת ד"ר אברהם דורון*

מבוא

מבחנים אלה, בענף ביטוח נפגעי עבודה, להארת בעייה זו נבדקו האספקטים הבאים:

1. מה הם התכנים המיוחדים של מבחני הנזקקות בגימלאות השונות.
2. מה הם תהליכי הביצוע של מבחן הנזקקות.
3. מהי ההשפעה של בדיקת הנזקקות, לפי תוכנו של המבחן או תהליכי ביצועו, על תרונתה או העדר הרווחה של קבוצות האוכלוסיה הנזקקות לגימלאות.

א. שיטת הבדיקה

החקירה, עליה מבוסס המאמר, נערכה בחודש שים אפריל-אוגוסט 1970 והיא שאבה את המידע שלה משני מקורות. האחד — ראיונות עם עובדי המוסד, כולל מנהל ענף ביטוח נפגעי עבודה, עוזרו הראשי, מנהל מדור השיקום, פקידי תביעות, פקידי שיקום ומנתלי סניפים. השני — בדיקה של תיקי תביעות במשרד הראשי בנושאי החקירה. סך הכל נכספו ללו בבדיקה 52 תיקים של תלויים בנפגעי עבודה ושל נפגעי עבודה נכים.

ב. הגימלאות הניתנות על פי מבחן נזקקות אינדיבידואלי

שתי קבוצות אנשים זכאיות לגימלאות כספיות לפי מבחני נזקקות או אמצעים מסויימים בענף ביטוח מפני פגיעה בעבודה: האחת — כוללת את אלה התלויים במי שנפגע בעבודה, ואשר אירעה לו תאונה קטלנית,

מאמר זה דן בגימלאות הניתנות על ידי הביטוח הלאומי על יסוד מבחני נזקקות או אמצעים אינדיבידואליים. הדעה המקובלת היא, כי הזכות לגימלאות בביטוח הלאומי איננה מותנית במבחן אמצעים אינדיבידואלי כלשהו, אלא במילוי קודם של תנאים מוגדרים מסויימים הכתובים בחוק. מאחורי דעה זו עומדת ההנחה, כי גימלאות הביטוח הלאומי ניתנות "בזכות" והן בלתי תלויות בהכנסתו של האדם, וזאת לעומת גימלאות בשירותים אחרים, כדוגמה הסעד, הניתנות על פי "עקרון הנזקקות", היינו לפי מבחן אמצעים אינדיבידואלי. כיום ברור, כי הבחנה זו בין גימלאות הביטוח הלאומי לבין גימלאות בשירותים אחרים אינה עומדת תמיד במבחן המציאות, והראיה לכך היא, כי חלק ניכר של גימלאות בכסף, במסגרת חוק הביטוח הלאומי, ניתנות במפורש על פי מבחן אינדיבידואלי מסויימים של אמצעים או נזקקות. מאחר שעובדה זו ידועה אך במעט, נבחן כאן כמה מן הגימלאות בכסף, הניתנות על פי מבחן נזקקות כלשהו, במסגרת הביטוח מפני פגיעה בעבודה, שהוא אחד מענפי הביטוח הלאומי. עבודה זו מבוססת על חקירה, שמטרתה היתה לבדוק כיצד מופעלים מבחני הנזקקות השונים כלפי האוכלוסיה, הזכאית לגימלאות לפי

* ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

התלויים בנפגעי עבודה

זכויותיה של קבוצת התלויים, על יסוד מבחני אמצעים, מבוססות בהתאם לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשכ"ח-1968, (להלן החוק) על ארבעה סוגי מבחנים כמפורט בטבלה הבאה: —

והשניה היא קבוצת הנכים. בקבוצת התלויים גמנים הורים, ילדים, נכדים, סב, סבה, אח או אחות וכן אלמנה או אלמן. קבוצה זו היא קטנה מאד ומונה כ-15-20 מקרים כל שנה. בין קבוצת הנכים נמצאים, בעיקר, נכים בעלי דרגת נכות גבוהה, וכן נכים בזקקים בעלי דרגת נכות נמוכה יותר או בעלי נכות זמנית. קבוצת הנכים על סוגיהם השונים מונה יחד כ-500 מקרים כל שנה.

מהות המבחן	הזכאים לגימלה לפי מבחן זה	סוג הגימלה
1. עיקר הפרנסה על המבוטח ¹	הורים	קיצבת תלויים
2. כל פרנסתם על המבוטח ²	סב, סבה, אח או אחות, נכד	" "
3. אינם מסוגלים לכלכל עצמם ³	הורים, אלמן, אלמנה, ילד, נכד	" "
4. אין להם הכנסה ממקור אחר כדי מחיה ⁴	ילד, נכד	" "

על בצורה אבסולוטית. הזכות לקיצבה ניתנת רק להורים המצליחים להוכיח, כי תמיכת המבוטח המנוח הייתה המקור העיקרי לפרנסתם. פירוש הדבר, כי במסגרת כלל ההכנסות של המשפחות, תמיכתו של המנוח צריכה לתפוס את המקום המרכזי והגדול בין יתר מרכיבי ההכנסה. הדבר נעשה על ידי בדיקת כל מקורות ההכנסה של משפחת ההורים, וקביעת משקלה של תמיכת המנוח בסך ההכנסות האלה. אם תמיכת הבן אינה תופסת מקום מרכזי כזה, הרי שזכות ההורים לקיצבה אינה מוכרת.

במבט ראשון נראה, כי הפירוש הדווקני של המבחן "עיקר הפרנסה על המבוטח" הולם את לשון החוק. אולם, לא ברור אם באותה מידה הוא גם הולם את רוחו, וזאת משום שהפעלת המבחן בצורה זו יוצרת אנומליה מסויימת. בבדיקת סך ההכנסות של ההורים לא מובא בחשבון מקור ההכנסות, אלא מש-קלן בהכנסה הכוללת בלבד; למשל, במקרה של משפחת הורים, הנתמכת על ידי לשכת

נבחן עתה את התוכן הקונקרטי שניתן על ידי המוסד לביטוח לאומי לכל אחד מארבעת סוגי המבחנים הללו.

א. עיקר הפרנסה על המבוטח

מבחן זה מתייחס להורים שבנם או בתם נפטר-ו כתוצאה מתאונת עבודה קטלנית. להלכה עומד מבחן זה ברשות עצמו ללא תנאים נוס-פים. אם מוכח, כי הנפטר בתאונת העבודה היה מפרנסם העיקרי של ההורים, הרי הם לכאורה זכאים לקיצבה מבלי שיהיה למוסד כל שיקול דעת. למעשה מופעל מבחן זה על ידי המוסד ביחד עם המבחן השני של "א-י יכולת לכלכל את עצמם". שני מבחנים אלה מופעלים יחד מתוך הנחה, כי הורים הטוענים, כי עיקר פרנסתם הייתה על המבוטח, מן הדין שיהיו גם בלתי-מסוגלים לכלכל את עצמם. אם לפי דעת המוסד הם כן מסוגלים לכלכל את עצמם, הרי שעיקר פרנסתם אינו יכול ליפול על המבוטח.

המבחן של "עיקר הפרנסה על המבוטח" מופ-

1 ראה סעיף 74 (א) (3) לחוק.
 2 ראה סעיפים 74 (א) (2), 74 (א) (ב), וכן סעיף 5 בפרק ב' של החוק.
 3 ראה סעיפים 74 (א) (2), 74 (א) (3), 74 (א) (4), 74 (א) (5), וכן 76 (3) לחוק.
 4 ראה 74 (א) (2) לחוק.

סעד ותמיכת הסעד מהווה יותר ממחצית ההכנסה שלהם, אין הם מוכרים כהורים שעיי-קר פרנסתם על המבוטח. דין דומה חל לגבי מקורות תמיכה או הכנסה מעיסוק בעבודות יזומות למוגבלים בכושר העבודה, או בעבו-דות ה"משקם". הפרדוקס שנוצר כאן הוא, כי הורים שהתקיימו על תמיכה ציבורית אינם זכאים בגלל תמיכה זו לקיצבה בגין בנם או בתם, שנפטרו כתוצאה מתאונה קטלנית, אף על פי שהמקור העיקרי של הכנסתם מחוץ לתמיכת הציבור היתה ההכנסה של הבן או הבת המנוחים.

בעייה נוספת במבחן זה נובעת מיישומו ליהי-דה המשפחתית. המבחן נערך כלפי כל בני המשפחה הגרים עם ההורים. פירוש הדבר, כי הכנסותיהם של כל בני המשפחה, כלומר של בנים ובנות, מובאים בחשבון בחלקם או במלואם במניין הכנסות ההורים, וזאת מתוך הנחה כי בנים ובנות, החיים עם ההורים ומשתכרים מעבודתם, תומכים ממילא גם בהו-ריהם. מכאן ניתן להבין, כי ככל שרב יותר מספר הבנים או הבנות, הגרים עם ההורים והעובדים למחייתם, כן פוחת סיכוי ההורים לזכות בהכרת המוסד בעובדה, שעיקר פרג-סתם היתה על המבוטח המנוח. הדבר אינו כך לגבי בנים ובנות, הגרים מחוץ לבית הוריהם. לגבי אלה המבחן הוא הרבה יותר ליברלי והמוסד מניח בדרך כלל, כי אלה לא תמכו בהוריהם. ההקפדה לגבי בנים ובנות הגרים עם ההורים, שהם בדרך כלל צעירים בגילם לעומת בנים מחוץ לבית ההורים, מביאה לידי כך, שמצבם היחסי של ההורים עלול להיות קשה יותר, מבחינת הזכות לקיצבה, אם יש בנים צעירים בביתם.

ב. אייכולת לכלכל את עצמם

כאמור, מבחן זה מופעל כלפי הורים של נפטר מתאונת עבודה. במבחן זה בודק המוסד בצורה מדוקדקת את יכולת ההורים, כל אחד לחוד ושניהם ביחד, לכלכל את עצמם, עם מות בנם או בתם. יכולת האדם לכלכל את עצמו מתפרשת כיכולתו לעבוד ולהשתכר

לפרנסתו. הבדיקה כאן כוללת את היסודות הבאים: יכולת האדם לעבודה מבחינה גופ-נית, היותו בגיל עבודה, עבודתו למעשה, וההכנסה ממנה, וכן מקורות הכנסה אחרים המצויים בידו.

יכולתו הגופנית של כל אחד מן ההורים לע-בוד נבחנת על יסוד אישור רפואי, שהוא מתבקש להמציא למוסד. האישור הוא בדרך כלל של הרופא המטפל מטעם קופת חולים או באורת פרטי, ובו מפורטות המחלות, שה-אדם סובל מהן, וכן חוות דעת לגבי כושרו לעבוד. המוסד מסתפק באישורים אלה, ורק לעתים רחוקות הוא מזמין את האדם, כדי להיבדק אצל רופא המוסד. שאלת היות האדם בגיל העבודה נקבעת על ידי המוסד עצמו, והקו שננקט הוא פשוט: כל אדם עד גיל 65 נחשב עדיין כמי שנמצא בגיל העבודה, אם אינו סובל ממחלה המגבילה את כושרו לעבוד או שאינה מאפשרת לו כלל לעבוד. אנשים בשנות החמישים המאוחרות או בשנות השי-שים לחייהם גכללים בהתאם לכך בגיל העבו-דה ולכן הם מסוגלים לכלכל את עצמם, אף כי במציאות סיכוייהם למצוא עבודה ולעבוד למעשה, הם קלושים מאד. פירוש קיצוני לכך אפשר לראות במקרה של אשה מוסלמית בת 49, שלא עבדה מעולם מחוץ לביתה. הואיל ולפי גילה ומצב בריאותה היתה מסוגלת, לדעת המוסד, לעבוד, הרי שלא עמדה במבחן אייכולת לכלכל את עצמה. עמדה דומה ננקטה כלפי אנשים בגיל 60 ומעלה.

עובדת היות האדם עובד למעשה, נבחנת על יסוד אישור של מוסד מקומי היכול להעיד על כך כמו שירות התעסוקה, מועצה הפועלים וכדו'. בקשר לכך מתעוררת השאלה — מהי עבודה למעשה, המכלכלת את בעליה. הפירוש הניתן על ידי המוסד הוא, כי כל עבודה, אפילו עבודה יזומה למוגבלים למשך חמש שעות ליום, מעידה על יכולת האדם לכלכל את עצמו. פירוש זה ניתן על אף העובדה, כי עבודה יזומה של $\frac{5}{8}$ היא רק צורה סמויה של תמיכה ציבורית, ואילמלא תמיכה זו לא היה האדם יכול לכלכל את עצמו מעבודה.

דוגמה טובה לגישה זו מתמצית באדם בן 63, שהועסק בעבודה יזומה של 5/8 והמוסד ראה אותו כמסוגל לכלכל את עצמו.

להלכה, מנסה המוסד לעמוד גם על מקורות הכנסה מחוץ לעבודת התורים, כדי לקבוע את יכולתם לכלכל את עצמם. למעשה, אפ-שרויות המוסד לקבל על כך אינפורמציה הן מוגבלות מאד. אולם, בכל מקרה שהמוסד משיג מידע על מקורות ההכנסה, הרי שהוא מובא בשיקול יכולתו של האדם לכלכל את עצמו. לא קיים כאן איזושהו מודד של הכנסה לגבי יכולתה לכלכל את האדם, אלא הקביעה היא בכל מקרה לפי שיקול אינדיבידואלי.

כל יסודות המבחן של יכולת ההורים לכלכל את עצמם נבחנים לחוד על ידי המוסד לבי-טוח לאומי. בנייתוחנו לעיל הבאנו את השי-קולים, המדריכים את המוסד בפירושו של כל אחד מהם. אולם יש לזכור, כי ניתוח זה הוא תיאורטי, מאחר שבמציאות השיקול הוא לגבי כל היסודות הללו יחד. הואיל ולשיקולים אלה מצטרף על פי החוק גם השיקול של "שורת הצדק" המחייבת את המוסד, הרי בהרבה מק-רים, ההחלטה הסופית לגבי זכאות הורים לקיצבה היא פחות נוקשה מכפי שהיא יכולה להתפרש מניתוח היסודות השונים דלעיל הכלולים בהחלטה.

מבחן אי-היכולת לכלכל את עצמם מופעל גם לגבי ילדים (או נכדים), שמלאו להם 18 שנה, וכן לגבי אלמנות ואלמנים. במקרים אלה מופעל המבחן באותה צורה כפי שהוא מופעל לגבי הורים. לגבי ילדים שמלאו להם 18 שנה ואינם מסוגלים לכלכל את עצמם, המבחן הוא בעיקרו כלפי יכולתם לעבוד מבחינה בריאו-תית. מדובר כאן בילדים הסובלים ממחלה גופנית קשה או מפיגור שכלי עמוק, המונע מהם אפשרות לעבוד ולהשתכר כדי מחייתם. כאן השיקול של המוסד הוא אובייקטיבי בלבד, דהיינו — האם הם מסוגלים לעבוד לפי מצב בריאותם והאם הם עובדים למעשה. הקביעה נעשית על פי עדות רפואית בדבר מצב בריאותו של הילד, ועל יסוד חקירה

עובדתית אם הילד עובד. כל שיקול שאינו קשור ביכולתו האובייקטיבית של הילד לע-בוד אינו מתקבל. למשל, ילד שמלאו לו 18 שנים, בריא בגופו, שהמשיך ללמוד בכיתה השמינית של בית הספר התיכון, אך מטעמים סובייקטיביים לא יכול היה לכלכל את עצמו, תביעתו לתשלום קיצבה עד לסיום לימודיו התיכוניים נדחתה בטענה "שהוא מסוגל לכל-כל את עצמו אם ירצה בכך".

ג. כל הפרנסה על המבוטח

מבחן זה מופעל כלפי קרובים רחוקים יותר של המנוח דהיינו — סב, סבה, אח או אחות, שגרו בביתו של המבוטח לפחות שנים עשר חודש לפני הפגיעה. נוסף על מבחן זה מופעל לגביהם גם המבחן של אי היכולת לכלכל את עצמם. מבחנים אלה שנקבעו בחוק, כולל התנאי המחייב לגור 12 חודש בביתו של המבוטח, מגבילים מאד את האפשרות החוקית של קרובים אלה לזכות בקיצבת תלויים.

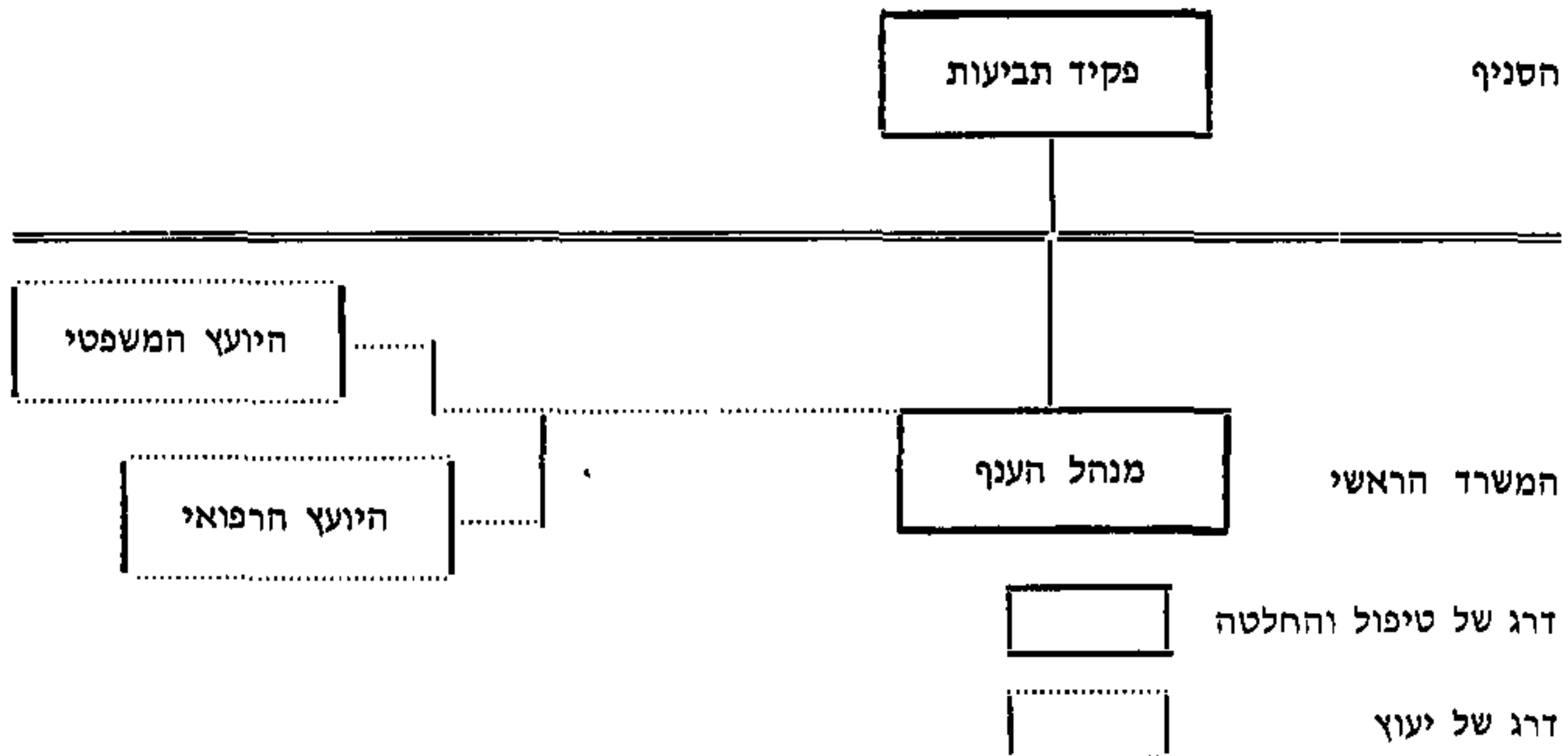
המבחן של "כל הפרנסה על המבוטח" מבוצע על ידי המוסד לביטוח לאומי בדומה למבחן של "עיקר הפרנסה על המבוטח", אלא בצורה הרבה יותר קפדנית. כל הכנסה שיש לקרובים אלה ומכל מקור שהוא — ואפילו תהיה זו הכנסה קטנה ביותר — מתפרשת כאילו כל פרנסתם לא היתה על המבוטח ולכן אין הם זכאים לקיצבה. דוגמא המבליטה פירוש זה ניתן למצוא במקרה של אלמנה עם שני ילדים קטנים, שבתה המבוגרת נפטרה מתאונת עבו-דה קטלנית. משפחה זו נתמכה על ידי לשכת הסעד עוד לפני התאונה הקטלנית שאירעה לבת, ובמקרה זה הוכרה האם כתלויה בבתה המנוחה, מאחר שעיקר פרנסתה היתה על הבת והיא לא היתה מסוגלת לכלכל את עצמה. אולם תביעתם של שני הילדים, אח ואחות של המנוחה, נדחתה מאחר שאחותם לא היתה המפרנסת היחידה שלהם, וזאת בגלל העובדה שנתמכו על ידי לשכת הסעד.

ביצוע מבחן האמצעים לגבי קיצבת התלויים

בפרק הקודם תוארו התכנים הניתנים לסוגי המבחנים השונים שנקבעו בחוק לגבי קבוצת התלויים בנפגעי עבודה. בפרק זה נסקור את

תהליך הביצוע של בדיקת האמצעים וקבלת החלטות, לגבי התביעות לקבלת גימלה של קבוצה זו. תהליך זה נערך בשני שלבים: שלב ראשון מבוצע בסניף המוסד לביטוח לאומי, אליו מוגשת התביעה, ושלב שני נערך במשרד הראשי, בו מתקבלת ההחלטה הסופית.

דרכי הטיפול והיעוץ בגימלאות התלויים בנפגעי עבודה



בידם, פקידי התביעות משערים פחות או יותר איזה מידע או אילו חקירות יידרשו בנסיבות המקרה המיוחד, והם פועלים בהתאם לידיעה כללית זו. אולם במציאות, היקף החקירות וצורת ביצוען יכול להיות שונה בסניפים שונים לפי שיקול דעתו של פקיד התביעה בסניף.

א. סוגי המידע המבוקשים על ידי פקיד התביעות

המידע המבוקש מתחלק לאישורים הנועדים לאמת עובדות מסוימות שמסרו התלויים, ולהצהרות הבאות לתמוך ולחזק פרטים מסויימים בתביעה. האישורים הנדרשים הם רבים למדי. למשל, נדרשים אישורים על מקום מגוריו של הנפגע המנוח שאמנם הוא גר עם הוריו, אישורים רפואיים על אי-יכולתו של התלוי לעבוד, אישורים ממקום עבודה על היקף העבודה וגובה השכר, אישורים על תמיכה מלש-

לכאורה, השלב הראשון הוא טכני בלבד, כי הוא עוסק רק בקבלת התביעה, באימות הפרטים המצויים בה, ובאיסוף המידע הנתון למתן החלטה. למעשה, כבר בשלב זה ישנם יסודות, שיש בהם שיקול דעת ניכר, והנוגעים לאופי בדיקת האמצעים. פרט לקבלת התביעה ואימות פרטיה יש בידי פקיד התביעות שיקול דעת ביחס לשני עניינים: הראשון—הוא קובע מהם המידע והראיות, שהוא יכול לבקש מאת התובע להוכיח תביעתו; והשני—הוא מחליט אילו חקירות לבצע לשם השלמה, אימות או סתירת הראיות של התובעים. שיקול דעתו של פקיד התביעות ביחס לשני עניינים אלה הוא רחב למדי, שכן אין בנמצא הוראות מוגדרות בדבר סוגי המידע וטיב החקירות שעליו לבצע בכל מקרה. ההוראות הקיימות הן כלליות יותר מאד וקובעות, כי על פקיד התביעות לרכז בתיק את כל החומר, כדי שהתביעה תהיה "מוכנה" להחלטה. על-פי הנסיון שנצטבר

ב. החקירות המבוצעות ביוזמת פקיד התביעות

החקירות הנערכות ביוזמת פקיד התביעות באות להשלים את המידע שנאסף כבר בתביעה, ובעיקר לבדוק את מהימנותה. המאמץ העיקרי בחקירות אלה הוא, איפוא, לגלות פרטים שלא נמסרו על ידי התובעים או לגלות אי-דיוקים ועובדות חדשות, העשויות לשפוך אור חדש על תביעת התלויים. מטרתן הראשית של החקירות היא למנוע שימוש לרעה בשירות, ואין הן, לכן, מכשיר המסייע בהשגת הזכות לקיצבה. החקירות נערכות על-ידי חוקרי חוץ של המוסד לביטוח לאומי, המאומנים לתפקיד זה. הן מבוצעות על-פי-רוב בבתיהם של התובעים ולעתים רחוקות יותר במשרדי המוסד. נושאי החקירות הם באופן טבעי זהים לאותם נושאים עליהם מתקבלים האישורים וההצהרות של התובעים, דהיינו — קיום קירבה, מגורים, יכולת לכלכל את עצמם, עבודה ושכר, ומידת התלות במנוח שנפגע בעבודה.

בחקירות אלה, הנערכות כמעט בכל תביעה לקיצבת תלויים, הזכאים על פי מבחן אמצעים כלשהו, בולטים כמה אספקטים. האחד הוא הטכניקה של החקירה. החוקר בא לבית התובע מבלי להודיע על כך מראש וגובה עדות מבני הבית הגוכחים, בעיקר מן האשה. במקרים רבים מתגלים בחקירה כזאת עובדות השופכות אור חדש על התביעה. אולם במקרים רבים בני הבית או האשה אינם מבינים במידה מספקת את משמעות החקירה ומוסרים מידע בלתי-מדויק, השונה מזה שנמסר בתביעה עצמה. התוצאה היא שורת חקירות ובירורים נוספים, כדי לעמוד על סתירות אלה, דבר המביא להשהיית ההחלטה או אף לדחייתה. טכניקה זו של חקירה יש לה בוודאי יתרונות מסויימים, אולם ספק אם היא שומרת במידה מספקת על זכויותיו של האיש התובע גימלה. במידה שהיא נוגעת לאנשים פשוטים, הרחוקים מלהבין את ההבחנות הדקות שהמתחוקק או המוסד נוקט בהם, הרי שיש בחקירות אלה משום הכבדה ניכרת.

כת הסעד, על קבלת זכויים ממס-הכנסה בגלל תמיכה בתלויים וכדומה. כל אלה מתייחסים פחות או יותר לעובדות, שהמוסד הציבורי, המתבקש לאשר אותן, יכול למסור עליהן פרטים אובייקטיביים. אולם בין סוגי האישורים הנדרשים מן התובעים יש אף כאלה וב-מספר לא-מועט, שאינם מתבססים על עובדות אובייקטיביות, אלא על ידיעה כללית או אפילו על סברות בלבד. למשל, מועצות מקומיות או ראש מועצה, ועדי שכונה או ועד בית-כנסת מאשרים, כי הנפגע המנוח תמיד בתלויים התובעים קיצבה. דוגמא קיצונית לאישורים מסוג זה אפשר, אולי, לראות באישור הממשל הצבאי (בתקופת קיומו לפני 1967), כי הבן המנוח תמיד בהורים. ספק אם אישורים כאלה מוסיפים מידע בעל ערך למוד-סד. אולם בכל מקרה, קבלת האישורים הוא תהליך מסובך, הנמשך לפעמים חודשים רבים והגורם לתובעים קשיים לא-מעטים בהשגתם.

נוסף לאישורים כג"ל נדרש מן התובעים להמציא הצהרות, הנוגעות בעיקר לתכנים השונים של מבחן האמצעים, שעל פיו תלויה זכותם לקיצבה. ההצטרות נדרשות, לעתים קרובות, נוסף לאישורים ממוסדות הציבור השונים ולפעמים הן באות במקומם. למשל, התובעים מתבקשים להצהיר על קיום קירבה ביניהם ובין הנפגע המנוח, נוסף למסמכים הרשמיים שהומצאו על ידם והמעידים על כך. במרבית המקרים נדרשים התובעים וקרוביהם להצהיר על מידת התלות בנפגע המנוח, על אי-יכולתם לכלכל את עצמם ועל היותם נעדרי-הכנסה ממקורות אחרים. במקרה של זוג הורים התובעים קיצבה, נדרשים לפעמים, כל אחד בנפרד, להמציא הצהרה על שאינו עובד ועל אי-יכולתו לעבוד. דוגמא לכך ניתן לראות במקרה של זוג הורים, שתבע קיצבה בגין בגם המנוח, והאם בת ה-55, שמעולם לא עבדה, נדרשה להצהיר שהיא אמנם אינה עובדת. לעתים קרובות, ההצהרות מנוסחות על-ידי עורכי דין והדבר כרוך בוודאי בהוצאה כספית מצד התובעים.

אספקט גוסף נוגע לחוג הנחקרים. בראש ובראשונה נחקרים התובעים עצמם, ובמקרים רבים נעשה ניסיון לחקור את התובעים בנפרד. למשל, אם התובעים הם זוג הורים נערכת חקירה של כל אחד מהם לחוד. אולם המעניין הוא חוג הנחקרים שמעבר לתובעים עצמם. לפי נסיבות החקירה נערכות חקירות של חוקרי חוץ במוסדות ציבור שונים, כגון: לשכות שירות התעסוקה, לשכות סעד, הסוכנות, חברת עמידר, קרנות ביטוח, מס הכנסה, וכד'. מלבד זאת נחקרים מדי פעם סתם אנשים המתגוררים בקרבת התובעים, כגון: שכנים לדירה, בעל חנות המכולת בסביבה וכדו'. חקירת אנשים אלה נערכת מבלי לתודיע מראש לתובעים, וללא קבלת רשות מהם. יתכן כי בדרך זו נאסף מידע בעל ערך לגבי התביעה, אולם יש בכך משום פגיעה ברורה בפרטיותם של התובעים, ובוודאי גם מידה מסויימת של סטיגמטיזציה.

השלב השני של בדיקת האמצעים וקבלת החלטה לגבי התביעה נעשה במשרד הראשי. שלב זה נערך לאחר שנאסף כל המידע ונסתיימו כל החקירות על ידי הסניף כמפורט לעיל. הבדיקה במשרד הראשי וקבלת החלטתה מבוצעת במשך כל השנים בידי מנהל הענף עצמו ועוזרו הראשי. ההחלטה מתקבלת כאן תוך שיקול הנסיבות האינדיבידואליות של כל מקרה ומקרה. פירוש הדבר שבמשך כל השנים, שיקול הדעת לגבי היסודות השונים של בדיקת האמצעים נשאר מרוכז בידי שני אנשים. תוכנם הקונקרטי והיציבות היחסית, במשך הזמן, של ארבעת המבחנים — עיקר או כל פרנסה על המבוטח, יכולת לכלכל את עצמו וקיום הכנסות ממקור אחר כדי מחיה — קיבלו את עיצובו של מנהל הענף עם השפעה מועטת בלבד של גורמים אחרים. השפעה על תוכן המבחנים מצוייה בידי היועץ המשפטי של המוסד והיועץ לעניינים רפואיים, אשר עימם נוהג מנהל הענף להתייעץ בשאלות משפטיות ורפואיות הנוגעות לתביעה. כמובן שעל החלטת מנהל הענף יכולים התובעים לערער בפני בית הדין לענייני עבודה.

תהליך בדיקת האמצעים וקבלת החלטה לגבי התביעות שתוארו לעיל הוא בהכרח תהליך מסובך וממושך. איסוף המידע השונה, קבלת האישורים ועריכת החקירות דורשים זמן ניכר, ולכן עוברת תקופת זמן ארוכה ממועד קבלת התביעה בסניף ועד מתן ההחלטה במשרד הראשי על ידי מנהל הענף. ב-34 תביעות שנבדקו בהקשר זה נמצא, כי הזמן הממוצע שעבר מקבלת התביעה עד מתן ההחלטה היה 103 ימים קלגדריים. ממוצע זה כולל מקרה אחד, שמשך הטיפול בו היה 212 יום, ולעומתו מקרה אחר, שארך 31 יום בלבד. במחצית המקרים משך הטיפול ארך כ-90 יום. ב-11 מקרים מתוך 34 התביעות געזרו האנשים בעורך-דין, כדי שיטפל בתביעתם, ובמקרה אחד טיפלו בתביעה אנשי מועצת פועלים מקומית. מכאן ניתן להבין, כי בשליש מן המקרים סברו האנשים, כי נחוצה להם עזרה משפטית, כדי לממש את זכותם לגימלה. רק ב-3 מקרים מתוך 34 המקרים הללו הגישו האנשים תביעות לבית הדין לביטוח לאומי, ומתוכם שניים זכו, ואילו תביעה אחת נדחתה על ידי בית הדין. מספר זה של מגישי תביעות לבית הדין לביטוח לאומי אינו משקף גבונה את השיעור האמיתי של התובעים שהמשיכו לפעול באמצעים משפטיים, כדי לזכות בפני צויים בעקבות התאונה הקטלנית. בתיקים נמצא מידע המורה, כי בעוד 4 מקרים, לפחות, הגישו האנשים תביעות פיצויים לפי פקודת הנזיקין האזרחית, וקרוב לוודאי שמספר מגישי התביעות האלה היה, למעשה, גדול עוד יותר.

נפגעי עבודה נכים

הזכויות של קבוצת הנכים על יסוד מבחני נזקקות מבוססות בחוק ובהוראות פנימיות של המוסד לביטוח לאומי על סוגי המבחנים המפורטים להלן:

סוג הגימלה	מהות המבחן
קיצבת נכות	1. מקצוע, גיל ומין של הנפגע ⁵
קיצבת נכות	2. נמנע מהנפגע כל סיכוי לעבודה ⁶
קיצבת נכות	3. סיכוי סביר לעבודה כלשהי עקב הפגיעה בעבודה, ואין לו הכנסה מהתעסקות ⁷
מענק מיוחד	4. הצורך בסידורים מיוחדים חד-פעמיים מטעמי בריאות, או לשם קיום אורח חיים סדיר או לשם יצירת תנאים שיאפשרו לו לעבוד ⁸
קיצבה מיוחדת	5. החזקה אישית או שיקום עקב הנכות או לצורך עיסוק במשלח-היד ⁹
מיקדמה או הלוואה	6. שיקומו הכלכלי או הכללי של הנפגע ¹⁰ .

המבחן לטובת הנפגע, אם, לפי עניות דעתו, העלאת דרגת הנכות מעבר לזו שנקבעה באור-פן אובייקטיבי עלולה לפגוע בדימויו העצמי של הנכה, ועל ידי כך להפריע לו בסיכווי שיקומו וחזרתו לחיים תקינים.

נבחן עתה את התוכן הקונקרטי שניתן על ידי המוסד לביטוח לאומי לגבי מבחנים אלה, הקובעים את הזכות לגימלאות רבות של נכי עבודה.

א. מקצוע, גיל ומין של הנפגע

מבחן זה הוא כללי, ומתייחס להלכה לכל נפגע בעבודה שנקבעה לו דרגת נכות. ועדה רפואית יכולה, בשים לב למקצועו, גילו ומינו של נפגע להעלות או להקטין את דרגת נכותו עד למחצית מדרגת הנכות שנקבעה בעקבות הפגיעה. למעשה, מפעיל המוסד, באופן מכוון, מבחן זה רק במקרים ספורים כאשר נקבעה לנפגע דרגת נכות גבוהה יחסית מעל 50% אבל פחות מ-75% לצמיתות. השיקול להפ-עלת המבחן לטובת הנפגע הוא בעיקרו שיקול סוציאלי אנושי. הוא נעשה כדי לאפשר לנכה קיצבת גדולה יותר, וכן כדי להקנות לו זכו-יות נוספות למענק ולקיצבה מיוחדת – הני-תנים לנכים בעלי דרגת נכות של 75% ומע-לה – ובכך להקל על שיקומו המקצועי והכל-לי. עם זאת, יכול המוסד לביטוח לאומי לשקול אפשרות הפוכה, שלא להפעיל את

ב. נמנע מהנפגע כל סיכוי לעבודה

מבחן זה מתייחס לכל נכה בעבודה, שנקבעה לו דרגת נכות של 65% לפחות. במידה שאין לנכה בדרגה זו סיכוי לעבוד ניתן לקבוע לו דרגת נכות של 100%. מטבע הדברים הוא, כי הפעלת מבחן זה מוגבלת למקרים מעטים. למעשה, המבחן מופעל בעיקר לגבי נכים בעלי דרגת נכות גבוהה, הסובלים מהפרעות נפשיות קשות, גוסף לפגיעה הגופנית האובייקטיבית, ומצבם הכלכלי קשה. השיקול להפעלת המבחן תלוי, לכן, במצבו הסובייקטיבי של הנכה.

ג. סיכוי סביר לעבודה כלשהי

מבחן זה מתייחס לכל נפגע בעבודה, שנק-בעה לו דרגת נכות זמנית מתחת ל-100% והמוגדר כ"נכה נזקק" – במידה שאין לו סי-

5 תקנה 15 לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה.

6 תקנה 16 לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה.

7 תקנה 18א' לתקנות בדבר קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה.

8 סעיף 69 (א) לחוק ותקנה 3 לתקנות בדבר מענק לסידורים חד-פעמיים לקיצבה מיוחדת.

9 סעיף 69 (א) (1) לחוק ותקנה 10 לתקנות בדבר מענק לסידורים חד-פעמיים לקיצבה מיוחדת.

10 הוראות 8.2 ו-8.3 של המוסד לביטוח לאומי בשיקום מקצועי. י לקוט הוראות מס' 2.

כוי סביר לעבודה כלשהי בתקופת היותו נכה זמני, עקב הפגיעה בעבודה, וכן במידה שאין לו הכנסה מהתעסקות. במקרים כאלה ניתן להעלות את דרגת נכותו של הנפגע ל-100%, כל פעם לתקופה של 4 חודשים. להלכה, זהו מבחן אובייקטיבי וכל נפגע שאין לו סיכוי סביר לעבודה כלשהי בתקופת נכותו הזמנית זכאי להחשב לנכה נזקק. למעשה, המבחן מופעל על באופן הרבה יותר סלקטיבי מהתנאים האובייקטיביים הנדרשים בתקנה. הפעלת המבחן נעשית בעיקרה על פי שיקול נזקקות הכלכלית של הנפגע. במידה שהנפגע הוא בעל משפחה גדולה ונמצא במצב כלכלי קשה, מופעל המבחן ללא היסוס. לעומת זאת, אם הנכה הוא רווק, שאין עליו עול קיומה של משפחה והקיצבת החלקית שהוא זכאי לה יכולה להספיק לקיומו, הרי שהמוסד לא יפיל למענו את המבחן, אף כי באופן אובייקטיבי ייתכן מאד, כי נמנע ממנו סיכוי סביר לעבודה כלשהי.

נוסף לשיקול של מספיקות כלכלית, שהוא השיקול העיקרי להפעלת המבחן, משתמש המוסד לביטוח לאומי במספר שיקולים נוספים: אחד מהם הוא גובה דרגת הנכות. אם דרגת הנכות הזמנית של הנפגע היא נמוכה יחסית, למשל 10% או 20% קיימת נטיה שלא להפעיל את המבחן. שיקול אחר הוא שיקול רפואי, לפיו לא יפעיל המוסד את המבחן אם האיש יכול לעבוד. בשני מקרים אלה השיקולים הם מעבר לתנאים הפורמליים הנדרשים בתקנה. לעומת זאת ישנה נטיה להפעיל את המבחן כאשר הדבר נראה רצוי מסיבות מינהליות או טיפוליות. למשל, אם ניתנה לנפגע דרגת נכות נמוכה יחסית לפרק זמן מסוים ועם תום המועד נקבעה לו דרגת נכות לצמיתות, הרי הנטיה היא להפעיל את המבחן של "נכה נזקק" אפילו באופן רטרואקטיבי, כדי לזכות את הנפגע בקיצבת נכות מלאה עד למועד בו נקבעה לו דרגת נכות לצמיתות. דוגמא נוספת של הפעלת המבחן היא כאשר הנפגע נמצא בטיפול שיקומי ובעיני פקיד

השיקום נראה הדבר רצוי להפעיל את המבחן, כדי לחמוך באדם בתקופת ההכנה לשיקומו.

ד. הצורך בסידורים חד-פעמיים לנכה

מבחן זה מתייחס לנכים בעלי דרגת נכות גבוהה של 75% ומעלה, המזכה אותם למענק קים עד 15,000 לירות (מענק בסך 10,000 ל"י למטרה אחת ובסך 15,000 ל"י לשתי מטרות). המענקים מיועדים לכסות הוצאות של סידורים חד-פעמיים, הנובעים מנכותו של הנפגע והדרושים לו מטעמי בריאותו לשם קיום אורח חיים סדיר, או לשם יצירת תנאים שיאפשרו לו לעבוד. המבחן כפי שהוא מוגדר בחוק ובתקנות הוא אובייקטיבי, ומתנה את מתן המענק (או מענקים) בצורך שיש לנפגע, בסידורים המיוחדים בעקבות נכותו וללא קשר במצבו הכלכלי. להלכה השיקול הוא מצב בריאותו של הנפגע, אך למעשה, המבחן הוא הרבה יותר מורכב ושיקוליו של המוסד תופס מקום מרכזי — נוסף לשיקול האובייקטיבי הנ"ל — גם מצבו הכלכלי והסוציאלי של האדם ומשפחתו.

המענק לפי מבחן זה, ניתן לפי הנסיבות לקבוצה קטנה מאד של נכים קשים כמו: פראגים, קטועי רגלים, משותקים בחלק מהגוף, עוורים וכדומה. המטרות העיקריות למענו ניתן המענק הן שלוש: דיור, רכב ומכשירים לבית ולעבודה. הצורך בהתאמת תנאי-הדיור כמו, למשל, סידורים מיוחדים, כדי להקל על תנועת נכה, המשותק בחלק מגופו, הוא על-פי-רוב צורך אובייקטיבי. אולם השיקול של המוסד במקרים אלה הוא לא רק לגבי הצורך האובייקטיבי, אלא גם מבחינת כלל-המשאבים העומדים לרשות הנפגע, והעדיפות היכולה להינתן לצרכיו המיוחדים. למשל, נפגע, שהוא בעל אמצעים מוגבלים וזקוק לשינוי תנאי-מגוריו — בשיקוליו של המוסד יובאו בחשבון סך מקורותיו של האיש ומהחלטה על מתן המענק וגובהו תוכרע בשים לב למכלול האמצעים העומדים לרשותו. שיקול זה לגבי סך המקורות העומדים לרשותו של הנכה חזק

יותר לגבי רכישת רכב ומכשירים אחרים לבית ולעבודה. לדוגמא, בקשה למענק לשם רכישת מקרר חשמלי, יש לה סיכוי מירבי לאישור אם הנכה הוא בעל אמצעים מוגבלים ואין ביכולתו לרכוש לו מקרר בכוחות עצמו. לעומת זאת, קרוב לוודאי שבקשה כזאת מצד נכה בעל אמצעים רבים יותר, היכול לרכוש מקרר בכוחות עצמו, תידחה, אף כי לגבי שניהם קיים אותו צורך רפואי. המבחן מופעל, לכן, על יסוד בדיקה ושיקולים סוציאליים ולא רק על יסוד השיקול הרפואי האובייקטיבי.

ה. החזקה אישית של הנכה

מבחן זה מתייחס לאותה קבוצה קטנה של נכים קשים, כמו המבחן הקודם, לגבי הצורך בסידורים חד-פעמיים. הנכים זכאים לפי מבחן זה לקיצבה מיוחדת שגובהה עד שליש מקיצבת הנכות המקסימלית לשם כיסוי ההוצאות המיוחדות הקבועות, הנובעות ממצב נכותם. הכוונה היא להחזקת מכונית, הוצאות כלכלה של כלב נחיה, העסקת אדם לעזרת בית וכדומה. כקודמו גם מבחן זה הוא ביסודו אובייקטיבי ומתייחס לצורך, הנובע ישירות ממצב נכותו של האדם. אולם גם כאן מפעיל המוסד את המבחן על יסוד שיקולים סוציאליים וטיפוליים רחבים יותר במסגרת האמצעים שהוא נוקט לשיקום הנכה.

ו. שיקום כלכלי או כללי של נכה

מבחן זה מתייחס להלכה לכל נפגע בעבודה שנשאר נכה, ועל פיו זכאי הנכה למיקדמה על חשבון קיצבת הנכות המשתלמת לו, או לקבלת הלוואה בתנאים נוחים באמצעות בנק. הזכות לגימלאות אלה שאובה מן החוק, אולם אין בחוק עצמו או בתקנות הגדרה לגבי מהות המבחן אשר על פיו הן תינתנה. התנאים מוגדרים בהוראות הפנימיות של המוסד בלבד, ולכן יש לו במקרה זה שיקול דעת מלא לגבי מהות המבחן, והוא מופעל בצורה רחבה ביותר. אמנם הסיבה הישירה לבקשת אחת

הגימלאות האלה צריכה להיות נעוצה במצב נכותו של הנפגע, אבל הפירוש הניתן לכך הוא רחב. למעשה, השיקול העיקרי הוא שייקול סוציאלי טיפולי והמוסד מפעיל שיקול זה בכל מקרה, שמתן המיקדמה או ההלוואה יכולים לעזור בשיקומו של הנפגע, אך שוב, כאמור, הפירוש הניתן לכך הוא רחב. למעשה, השיקול העיקרי הוא שיקול סוציאלי טיפולי למען הסתגלותו לחיים לאחר הפגיעה. גימלאות אלה ניתנות, לכן, לקשת רחבה של צרכים כמו דיור, רכישת רכב, כלי-בית, מכשירי עבודה, תשלום חובות, נשואין וכדו'.

ביצוע מבחן האמצעים לגבי נפגעי עבודה נכים

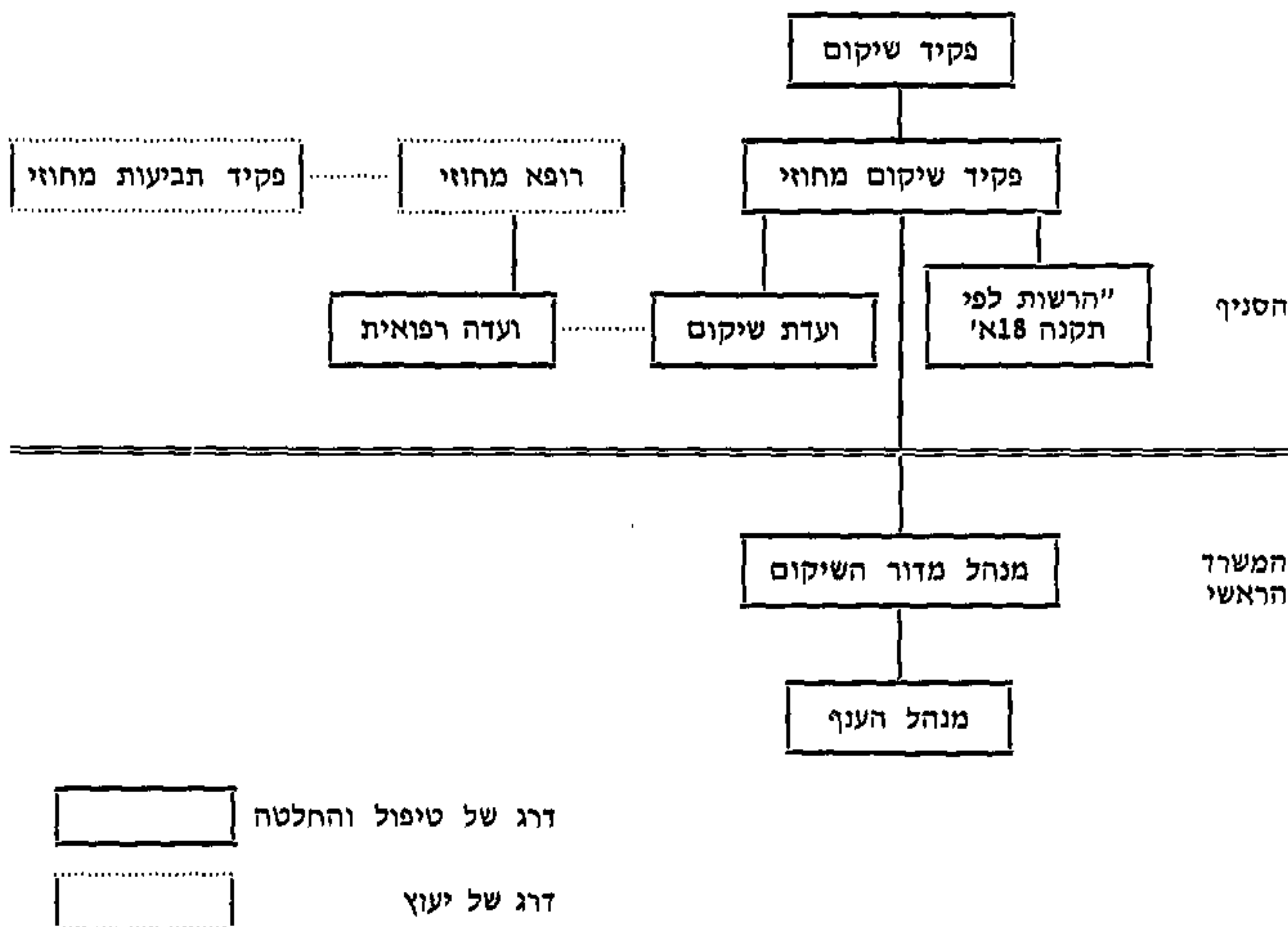
לאחר סקירת התכנים הניתנים למבחני הנו-קקות, שנקבעו לגבי קבוצת הנכים, נבחן את תהליך הביצוע של מבחן הגימלאות לפי המבחנים הללו. תהליך בדיקת האמצעים ומתן החלטה לגבי כל אחת מהגימלאות שפורטו, הוא מבחינה פורמלית תהליך מורכב מאד. בכל מקרה ומקרה הבדיקה וההחלטה נתוגות בידי מספר גופים במוסד, הבנויים באופן היררכי, וכל בקשה צריכה לעבור את הדרגים השונים בהיררכיה. אולם, למעשה, נראה, כי המורכבות הפורמלית הזאת פועלת בעיקר בתוך המנגנון של המוסד עצמו. כלפי הפונה המב-קש גימלה, גישת המוסד היא הרבה יותר גמישה מאשר בגימלאות לתלויים, שבהן תהליך ההחלטה הפורמלית בתוך המוסד הוא הרבה יותר פשוט.

הגופים המעורבים בבדיקת האמצעים וקבלת ההחלטות לגבי הגימלאות של נכים שאנו דנים בהן הם: פקיד השיקום, רופא המוסד, ועדה רפואית, ועדת שיקום, "הרשות" לפי תקנה 18א, מנהל מדור השיקום ומנהל ענף ביטוח נפגעי עבודה. לגבי גימלאות מסויימות, כמו, למשל, המענק המיוחד, הבקשה צריכה לעבור את רוב הגופים הללו עד למתן ההחלטה.

לטיפולו של פקיד השיקום. הלה מברר בדרך כלל בשיחה אישית את פרטי בקשת הנכה, אוסף את המידע הנחוץ מתוך החומר שבידי המוסד או מבקש מידע נוסף מהנכה, ולמעשה מחליט לפי שיקול דעתו המקצועית אם ובאיזו צורה להמשיך לטפל בבקשת הנפגע.

השלב העיקרי של הטיפול מתבצע בסניפי המוסד בהם פועלים פקידי שיקום. הבקשה לגימלה יכולה להיות מוגשת על ידי הנכה עצמו או על ידי פקיד התביעות, רופא המוסד, עובדי המוסד המטפלים בו כגון ועדה רפואית או פקיד השיקום. בכל מקרה, מובאת הבקשה

דרגי הטיפול והיעוץ בגימלאות של נפגעי עבודה נכים



לא להפעיל את המבחן לטובת הנכה, הרי שיקול זה הופך להיות החלטה שאין לנכה אפשרות לערער עליה, שכן אין הוא יודע תמיד כי החלטה כזו נתקבלה. אמנם שיקול זה של פקיד השיקום ניתן במסגרת תהליך של טיפול מקצועי ובפיקוח מקצועי של הממונה עליו, אולם חסרה כאן הגנה מספקת על זכויות התובע מפני החלטה ארביטררית שאין עליה ערעור.

במקרה שפקיד השיקום מחליט בחיוב על בקשת הנכה, הרי הוא בעצמו מפעיל את כל התהליך המינהלי בתוך המוסד עד למתן ההח-

בשלב ראשוני זה נמצא בידי פקיד השיקום, לעתים קרובות, הכוח לקבוע את גורל הבקשה לחיוב או לשלילה. הוא יכול לעשות זאת על ידי החלטתו להפעיל לטובת הנכה מבחנים מסויימים או לאו. למשל, ועדה רפואית, רופא המוסד או גורם אחר יכולים להפנות לפקיד השיקום מקרה, שיש בו, לדעתם, מקום לשקול את העלאת דרגת הנכות של נכה לפי המבחן של נכה גזק, או העדר סיכוי לעבודה או בשים לב לגילו, מינו ומקצועו של הנכה. השיקול הוא בידי פקיד השיקום אם להפעיל את המבחן. במקרה שפקיד השיקום מחליט

לטה. בשלב זה מביא פקיד השיקום את הבקשה עם המלצתו, לדיון ולקבלת החלטה בער-כאה השניה, שהיא ועדת השיקום או ועדת הרשות לפי תקנה 18א, שחבריה הם רופא המוסד, פקיד תביעות ומנהל הסניף. בוועדה זו מתנהל הדיון בבקשת הנכה בלי נוכחותו, ופקיד השיקום מציג בה, בדרך כלל, את צד הנכה ואת שיקולי החלטתו להפעיל את המב-חנים לטובת הנפגע. ההחלטה בוועדות אלה, לגבי מבחנים הקשורים בהעלאת דרגת הנכות, היא החלטה קובעת, הנמסרת הלאה לביצוע. לגבי מענקים מיוחדים, קיצבת מיוחדת, מיק-דמות והלוואות, החלטת הוועדה היא רק בגדר המלצה, המועברת למשרד הראשי להחלטה. פקיד השיקום הוא המעביר את ההמלצה בצי-רוף מכתב הסבר, בו הוא מפרט את פרטי הבקשה ואת שיקולי המלצתו השונים.

השלב השלישי הוא תהליך ההחלטה במשרד הראשי. ההחלטה, המתקבלת כאן על יסוד החומר המועבר מן הסניף על ידי פקיד השי-קום, היא בידי מנהל מדור השיקום בעצמו או בהתייעצות עם מנהל הענף. השיקולים במש-רד הראשי הם בחלקם פורמליים ובחלקם מתייחסים לתוכן הבקשה. מבחינה פורמלית נבדקת הבקשה—אם היא אמנם במסגרת ההוראות המחייבות, ואין בה משום חריגה מהוראות אלה. ביחס לתוכנה נשקלת כאן עוד פעם סבירות הבקשה על כל מרכיביה, ובעיקר אם הסכום המבוקש לביצוע אינו עולה על הנדרש בנסיבות המקרה. במידה שהסכום המ-בוקש נראה גבוה יותר מן הדרוש, בעיני מנהל מדור השיקום, הרי הוא מחליט על הקטנת הסכום שהומלץ עליו על ידי הסניף. למשל, בשליש מן המקרים שנבדקו סכום המענק המיוחד הוקטן במשרד הראשי בשיעור מסוים. אשר לסוגי ההחלטות, יכולה להינתן החלטה הקובעת, כי יש להחזיר את הבקשה לפקיד השיקום בסניף לשם טיפול נוסף, היינו—לשקול מחדש את כל התוכנית שהומלץ עליה או לערוך בדיקות נוספות ביחס לפרטיה, או

להשלים מידע שנראה לוקה בחסר בעיני מנהל מדור השיקום או מנהל הענף. כמו כן יכול מנהל המדור להחליט על דחיית הבקשה לח-לוטין, ואז שוב היא מוחזרת לפקיד השיקום, המודיע לנכה על ההחלטה השלילית.

כל בקשה של נכה, בעיקר לגבי מענקים, מיק-דמות ומיפרעות עוברת, איפוא, תהליך ארוך, שהוא בהכרח גם ממושך, עד קבלת ההחלטה. אולם במציאות, אין תהליך זה מטיל מעמסה על הנכה עצמו. הקשר הישיר של הנכה הוא פקיד השיקום של המוסד, אשר הוא ולא הנכה מנווט את הבקשה דרך המערבולות המינה-ליות של המוסד. הדבר נעשה במסגרת טיפו-לית מקצועית של עובד סוציאלי ולא בדרך של טיפול פורמלי בתביעה לגימלה. נוסף לכך, התפקיד המוגדר של פקיד השיקום הוא לעזור לנכה במימוש זכויותיו במוסד, כדי להקל עליו לחזור לחיים תקינים. העזרה הני-תנת לנכה על ידי פקיד השיקום מוגדרת בהו-ראות המוסד כעזרה "רב צדדית ומורכבת מתהליכים הקשורים בידע מקצועי ובשימוש מכוון במקורות קיימים" ². המקורות הקיימים הם בראש ובראשונה במוסד עצמו, אם כי ישנם מקורות מחוץ למוסד. על המקורות בתוך המוסד שולט במידה רבה פקיד השיקום. הוא תופס, לכן, מקום מרכזי בכל התהליך של הגשת עזרה, ובשיקוליו האישיים הפרופסיו-נליים תלוי אופן קבלת ההחלטה לגבי המב-חנים השונים.

דיון

השימוש במבחני נזקקות ואמצעים כשיטה של חלוקת גימלאות מהווה על-פי-רוב אמצע-עי מובהק להגבלת מספר האנשים הזכאים והיכולים ליהנות משירות כלשהו. אולם בדי-קת האמצעים האינדיבידואלית איננה רק אמצע-יעי להקצאת מקורות מוגבלים. היא באה בעיקרה לזהות אנשים נזקקים, הנמצאים

11 הוראות 1.1 של המוסד לביטוח לאומי בשיקום מקצועי, ילקוט הוראות מס' 2.

במצוקה כלכלית, ולהבטיח שהגימלה תינתן רק להם¹². לכאורה שתי המטרות הללו, של צמצום מספר הזכאים לשירות ציבורי ושל הגבלת השירות לנזקקים בלבד הן מטרות חברתיות לגיטימיות. אולם הבעייה היא, כפי שהוכיח הנסיון בארצות שונות בעולם, שהשימוש בשיטת מבחן האמצעים האינדיבידואלי גורר אחריו מספר תופעות לוואי שליליות, המביאות להחטאת המטרות, למעגן נזק השירות, ולפעמים אף לפגיעה ברווחת האוכלוסיה העניה הנזקקת לשירותים אלה. תופעות לוואי אלה הן, בעיקר, שימוש מועט בשירות אף בין אלה הזקוקים לו והזכאים לקבלו; הפקדת שיקול דעת רב בידי המנגנון המבצע את בדיקת האמצעים, העלול להביא לשירות לב ולחלוקה בלתי-שוויונית של השירות ובסופו של דבר לסטיגמטיזציה של הנזקקים והטלת רגש נחיתות בלב אלה המשתמשים בו¹³.

ברור הוא שמטרת המחוקק בגימלאות השונות שנבדקו בעבודה זו היתה להגבילן מלכתחילה לקבוצה קטנה של אנשים בלבד, ולנסות לספק אותן לאנשים הזקוקים להן ביותר לפי מבחנים שונים של נזקקות. הדבר בולט לגבי הגימלאות של קבוצת התלויים. התנאים האובייקטיביים שנקבעו בחוק ומבחני האמצעים השונים שצורפו להם קבעו את המסגרת המצומצמת של מתן גימלאות אלה. אולם למסגרת החוקים המגבילה נתווספו, כפי שמעידים הממצאים, תנאים מגבילים נוספים, הנובעים מעצם אופיו של מבחן האמצעים

ומתהליך ביצועו. מן החומר שנבדק אפשר ללמוד, כי המוסד נקט במשך השנים מדיניות קפדנית של פירוש מילולי צר לגבי כל אחד ממבחני הנזקקות לגבי התלויים. לפי מדיניות זו, כל מבחן קיבל, למעשה, פירוש מצומצם מאד כדוגמת הקביעה של קיום על תמיכת סעד או עבודות יזומות, כעדות ליכולתו של הנזקק להתפרנס. פירוש זה תואם אמנם מבחינה משפטית את לשון החוק, אך יחד עם זאת אין כל ספק, כי פירוש רחב יותר ופחות מצומצם לא היה עומד בסתירה לחוק כפי שהוא כתוב. קשה לשפוט באיזו מידה השפיע פירוש זה על השימוש בשירות, אבל קרוב לוודאי שחלק מן האנשים שיכלו, אולי, להינות זכאים, לא נהנו ממנו. הפרדוקס במדיניות זו משתקף בעמדתה מול המדיניות הסוציאלית הכללית הנקוטה בארץ. מצד אחד מנסה המדינה, באמצעות חוק שירותי הסעד וחוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), להטיל על בנים ועל שורה ארוכה של קרובים אחרים את האחריות לקיים את קרוביהם הנזקקים¹⁴. מצד אחר, מנסה המוסד לביטוח לאומי לצמצם את אחריותו עד למינימום לגבי הורים וקרובים אחרים, כאשר בן המשפחה נפטר מפגיעה בעבודה.

לגבי עצם התהליך של בדיקת האמצעים ברור מממצאי הבדיקה, כי הוא תהליך יקר מאד. הוא יקר למוסד המבצע ויקר לתובע, הן מבחינת הזמן שנדרש לביצועו והן מבחינת ההשקעה בכוח אדם הנדרש לאיסוף מידע ולביצוע חקירות לאימותה. נראה שהדבר גיי

12 — ראה על כך Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, London, Allen & Unwin, 1968, pp. 115-116.

13 — עובדות אלה ידועות מזמן ותוארו כבר בסוף שנות ה-40, ראה למשל: Robert M. Ball, "Social Insurance and the Right to Assistance", *Social Service Review*, September 1947, pp. 3331-44.

תיאור חריף יותר של הבעייה בשנים האחרונות ניתן על ידי:

Richard A. Cloward and Frances Fox Piven, "The Weight of the Poor—A Strategy to End Poverty", *The Nation*, May 2, 1966.

14 ראה, למשל, הוראת משרד הסעד בדבר "תביעת מזונות מחייבים": תע"ס, תקנון לענייני סעד, הוראה מס' 37/63 מיום 22 לפברואר 1963, וכן אברהם דורון ורמי רוזנטל, אחריות קרובים במערכת הסעד בישראל, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוגוסט 1971.

תן לביצוע מינהלי רק הודות למספר הקטן של המקרים, אשר לגביהם מפעילים מבחנים אלה. קשה להניח שמבחני אמצעים אלה היו ניתנים לביצוע אילו היו נוגעים לקבוצה גדולה יותר של אנשים. העובדה שהחלטה לגבי כל תביעה מתקבלת, למשל, על ידי מנהל הענף עצמו, תוך התייעצות עם היועץ המשפטי והיועץ הרפואי של המוסד, עשויה ללמד דנו כמה מסובך הוא התהליך הנהוג. תהליך הביצוע של בדיקת האמצעים פוגע, כנראה, גם בכבודם העצמי של האנשים הנזקקים לשירות. עדות לכך היא חקירת שכנים ומכרים בלי להודיע לתובע וללא קבלת הסכמתו לכך.

מן האמור לעיל נראה, כי יש מקום לבחון מחדש את מדיניות המוסד כלפי קבוצה זו של תלויים. בחינה כזו רצויה בשלושת התחומים הבאים: בתחום הזכויות המוקנות בחוק, בתחום הפירוש למבחני האמצעים השונים ובתחום תהליך הביצוע של מבחן האמצעים. לגבי הזכויות המוקנות בחוק, ספק אם יש עוד מקום להגבלה כה חמורה של זכויות ההורים וקרובים אחרים, כפי שנקבעו, בזמן, בחוק המקורי. הנסיון שנרכש במשך השנים, מספרם הקטן של מקרים אלה והמדיניות הסוציאלית הכללית הנהוגה בארץ, מחייבים הרחבתן של זכויות אלה. למשל, אין לקבל את החומרה הקיימת עד לידי כך, ששני בנים המשרתים בצה"ל אינם זכאים לגימלה בעקבות מות אביהם בתאונת עבודה משום ש"הם מסוגלים לכלכל את עצמם". לגבי פירוש תוכן נם של מבחני האמצעים השונים חשובה מאד הרביזיה בפירוש המילולי המצמצם של כל המבחנים במגמה של ליברליזציה והגדלת סיכוייהם של הורים וקרובים אחרים לזכות בגימלה מן המוסד, כאשר בן המשפחה נהרג בתאונת עבודה. בתחום בדיקת האמצעים רצוי מאד לפשט את בדיקת האמצעים ולהוציא ממנה את היסודות המרתיעים של חקירה ודרישה. אף כי איסוף מידע ואימותו הכרחיים בבדיקת תביעות לשם מניעת שימוש לרעה, הרי העיקרון המחייב בדיקות אלה צריך להיות

מונחת על ידי המגמה לעזור לאנשים לקבל גימלה המגיעה להם, ולא להציב מחסומים בדרך להשגתה.

מגמה שונה באה לביטוי בגימלאות לגכים שנכללו בחקירה זו. גם לגבי קבוצה זו מטרת המחוקק היתה להגביל את הגימלאות השונות לקבוצות קטנות ונבחרות של אנשים, הנזקקים לגימלאות אלה. אולם המסגרת החוקית האובייקטיבית המגבילה, רוככה במידה מירבית על ידי מדיניות הביצוע המכוונת שנקטה על-ידי המוסד. במקום פירוש פורמלי צר נתן המוסד למרבית המבחנים שנבדקו פירוש גמיש ורחב, המבוסס על שיקולים סוציאליים של רצון להגיש לקבוצה זו של אנשים את מכלול השירותים שהם זקוקים להם. נוסף לכך, המסגרת שהוקמה לטפל בגימלאות אלה באמצעות פקידי השיקום, בעלי הכשרה מקצועית ויעוד פרופסיונלי, תרמה להצלחת המדיניות הזאת.

אולם גם כאן נשאר התהליך של בדיקת האמצעים מורכב ויקר מאד. כפי שראינו בנוי התהליך על מספר דרגים של שיקול. בחלקו, תהליך זה הוא אולי כורח המציאות, בגלל המורכבות והחשיבות של ההחלטה בכל מקרה ומקרה לגבי רווחת הנכה בעתיד. אולם בכמה מחלקיו ניתן, כנראה, התהליך לפשוט עד כדי צמצום הדרגים המעורבים כיום בדיון.

הבעיה המכריעה בגימלאות אלה היא בשיקול הדעת הרב שהמסגרת החוקית והמינהלית במתכונתה הנוכחית מקנה לפקידי השיקום. במספר מקרים, כגון קביעת המצב של נכה נזקק, שיקול הדעת של פקיד השיקום הוא, למעשה, מכריע לגבי קביעת זכותו של הנכה לגימלה. שיקול דעת זה כשלעצמו אינו דבר רע, אבל הבעיה המתעוררת בהקשר לכך היא שאין עליו לעתים ביקורת מספקת, וזאת על אף העובדה שהחלטת פקיד השיקום יכולה לסגור את הטיפול. אף כי שיקול דעתו של פקיד השיקום הוא שיקול סוציאלי, אין הוא כפי שראינו מתיישב עם לשון החוק, ולכן הוא גם עלול לא לשמור במידה מספקת על הזכויות החוקיות של הנכה. בעייה זו דורשת

תיקון במגמה למצוא פתרון, שיבטיח בכל מקרה את האפשרות לבדוק את ההחלטות של פקידי השיקום על ידי הנכה עצמו, ולא על ידי הממונים על פקיד השיקום בתוך המוסד.

לבסוף, הממצא המעניין של עבודה זו הוא בתחום המינהל. הוא נוגע לתהליך ביצועה של בדיקת האמצעים ומתן החלטה בשתי סוגי גימלאות — גימלאות התלויים והגימלאות לנכי עבודה. בהשוואת תהליך הטיפול בשני סוגי גימלאות אלה נמצא, כי בגימלאות התלו-יים, דרגי הטיפול הפורמליים בתביעות אלה הם מועטים ופשוטים מאד. אף על פי כן, נתקלים האנשים התובעים את הגימלאות בקשיים; הטיפול נמשך זמן רב והוא מאופיין בגישה פורמלית קפדנית, שאינה עוזרת תמיד

לא לה הפונים להשגת הגימלה, אשר לדעתם הם זכאים לה. לעומת זאת, בגימלאות לנכי-עבודה, דרגי הטיפול הפורמליים הם רבים ומורכבים, אולם הנכים המבקשים גימלאות אלה מקבלים טיפול, המקל עליהם את הגישה לשירות ואת קבלת הגימלאות. ממצא זה מעיד, כי לא די במערכת פורמלית הגיונית בלבד, כדי להקל על האוכלוסיה הנוזקת לשי-רות. הנקודה הקובעת היא הגישה העומדת מאחורי המערכת הפורמלית. בשני סוגי הגימ-לאות שנבחנו כאן בולטות הגישות השונות בהגשת השירות אף על פי שהן קיימות במס-גרתו של ענף ביטוח אחד, והן הן הקובעות את אופי השירות. נקודה זו חשובה מאד בקביעת המדיניות לגבי הגשת שירותים סוצ-יאליים לאוכלוסיה.

"נכה" ו"נכות" - בנושגי יסוד בכמה מהחוקים הסוציאליים בישראל

(ניתוח השוואתי)

מאת משה לויז*

מוצא אני לנכון להקדים הערה לתוכן המאמר, כדי להעמידו באורו הנכון: אין בכוונת הדברים לחלן למצות באורח יסודי את הבעייה המועלית כאן, או להציג יעדים לתחיקה הסוציאלית בתחום הנדון. מגמתם היא אך ורק להבליט אי-אלו תכונות וסימני היכר, המאפיינים את יסודות הנכות בכמה מן החוקים הסוציאליים הקיימים אצלנו.

תוך בחינת המוטיבציות והיעדים, המונחים ביסוד החוקים הסוציאליים השונים, מתגבשת, בין היתר, הדעה, כי סביב המושג "נכות" — המהווה את אחת העילות לתשלומים סוציאליים בתחיקה הסוציאלית — קיימת פרובלמטיקה ענפה. בהקשר לכך ראוי לציין, כי יחודם הרציונלי של רוב המושגים בחוקים הסוציאליים השונים אינו נעוץ באידיאולוגיה ובתחום עקרונית מופשטים, אלא בגישה הפרגמטית של המחוקק מתוך הכרת הבעייתיות של ההווה הקיימת (האקזיסטנציה).

נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954, על אף היותו זהה עם ההגדרה, הקיימת בחוק הנכים, הינו מוגבל ומותנה אך ורק במקור אחד של גרימה — "חבלה". נכון גם, שרשות מוסמכת לפי חוק זה רשאית בהתאם לשיקול דעתה להורות, כי אדם נצרך (כהגדרתו בחוק זה), שלקה בנכות כתוצאה ממחלה, דינו יהיה כדין נכה אם הרשות שוכנעה, שהמחלה ארעה בתקופת שירות מלחמתי נגד הנאצים ונגרמה עקב שירות זה.

בחוק הביטוח הלאומי, בפרק הדן בנפגעים כתוצאה מפגיעה בעבודה, הגדרת "נכות" אמנם אינה קיימת, אך היא משתמעת מהגדרת נכה, כאמור בסעיף 59 לחוק, ובלשון המחוקק: "מבוטח שעקב פגיעה בעבודה נפגע בושרו לעבודה וכתוצאה מכך אינו מסוגל לעשות עבודה שבן גילו ומינו מסוגל לעשותה". השוני המהותי בהגדרת המושגים "נכה"

שוני מהותי

בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט 1949 מוגדרת "נכות" כאיבוד הכושר לפעול פעולה רגילה, בין גופנית ובין שכלית, או פחיתותו של כושר זה, כתוצאה ממחלה, החמרת מחלה או חבלה, שארעו בתקופת השירות ועקב השירות.

בתיקוני החוק משנת 1950 התווספה עילת הזכאות "החמרת מחלה" (בעיקר, כתוצאה ממחלה לטנטית, אשר היתה קיימת עוד לפני השירות בצבא, אך הוחמרה תוך כדי ועקב השירות).

הגדרה זו זהה לגמרי עם ההגדרה של "נכות", הקיימת בחוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957. לעומת זאת, המושג "נכות" לפי חוק

* היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי.

החוק: "בהשוואה לעבודה שבן גילו ומינו מסוגל לעשותה".

מכאן השוני המהותי בין שני סוגי הנכים לפי חוק הנכים וחוק הביטוח הלאומי. שוני זה מתבטא בצורה חדה בדרכי חישוב וקביעת הפיצוי בעד הנכות (האוולואציה), ועל כך ידובר להלן:

נסיבות הגרימה

נקודה נוספת בהגדרת "נכות" משתקפת בפירוש נסיבות הגרימה. בחוק הביטוח הלאומי ההתייחסות היא אך ורק לפגיעה בעבודה תוך כדי ועקב העבודה או העיסוק במשלח-יד, ופגיעה בעבודה מורכבת לפי החוק מתאונת עבודה ומחלת מקצוע (כלומר — מחלות המוגדרות בתוספת לתקנות בדבר פגיעה בעבודה כמחלות מקצוע). בחוק הנכים קיים יסוד גרימה נוסף והוא כאמור: "החמרת מחלה". אין לומר שיסוד זה נעדר בהגדרה שבחוק הביטוח הלאומי, אלא שהוא משתבץ בה בדרך פרשנות על-פי היודיקטורה המשפטית, אשר על פיה אף החמרה, דינה לכל דבר כעצם קרות המקרה המזכה.

בחוק הנכים יסוד הגרימה, שמקורו במחלה, רחב ומקיף, וכלולות במסגרת זו אף מחלות רגילות, המלוות את האדם בדרך-כלל במסלול חייו, עקב תנאי הסביבה והחיים. לעומת זאת, על פי חוק הביטוח הלאומי, סוגי מחלות המקצוע מוגבלים ביותר ומאפיינים בעיקרן רק את אותן מחלות ספציפיות, הקשורות קשר אורגני וישיר בעבודה (כגון: הרעלות של זרניך, כרום, עופרת, מנגן, כספית) או במקצועות ובתהליכי ייצור מוגדרים (כגון: מתכת הברוצלוזיס לגבי מי שמטפל בבעלי חיים בענפי החקלאות).

הרציונל של שוני זה נובע ממהות הנכות, המאפיינת את חוק הנכים, והמהות תולדה של אורח חיים מסויים כשמסגרת הזמן אינה מותחמת, והיא מקיפה את כל שעות היום והלילה — מה שלא כן לפי חוק הביטוח

ו"נכות" בחוקים השונים בולט לעין. בחוק הנכים (ובאחרים שצוינו לעיל) המושג "נכות" מהווה ביטוי לקריטריון אובייקטיבי, שאין לו זיקה ישירה לנושא הזכויות הקונקרטי עקב הנכות, גם אם מושג זה משקף מצב פונקציונלי מסויים. אין למושג זה כל זיקה לכושר העבודה ולפעילות הכלכלית והמשקית של האדם, או לפחיתות הכושר או הפעילות הזאת. אמנם קיימת בהגדרה זו התייחסות ל"פעולה רגילה, בין גופנית או שכלית", אך יש לראות בכך את אותן הפעולות השגרתיות היום-יומיות, המופעלות מכוח הכושר הפיזי או השכלי של האדם. נקודת המוצא של חוק זה היא, איפוא, האדם הנורמלי השולט על מלוא חושיו מבחינה גופנית ושכלית, ואיבוד מכושר זה — מלא או חלקי — מבטא, למעשה, את נכותו של האדם — גם אם ננית, מבחינה תיאורטית, שלא נגרע מכושרו לעבודה, בהשגחה לבן-גילו ומינו, הפעיל בחיים הכלכליים.

יש להבין את הרקע להגדרה זו בחוק הנכים. ההשתייכות האנושית מקורה אינו דווקא בתורגים הפעילים בחיי הכלכלה, אלא ובעיקר בנוער מכל שכבות העם, אשר בשעת גיוסו לצבא היה רק על סף הכניסה לחיי העבודה. כמו-כן נוצרה נכות זו בתחום זמן מוגדר בין שהיא קשורה באירועים היסטוריים לפי השתייכות כלל-לאומית (כמו: בחוק נכי המלחמה בנאצים או בחוק נכי רדיפות הנאצים) או בסטאטוס מיוחד של שירות צבאי. לא קיימת, איפוא, אפשרות אובייקטיבית להשוואה עם אדם מסוג זה; הנכה מגותק כיום לגמרי מאותו מעמד שהיה לו בעת התרחשות האירועים ההיסטוריים, או מתקופת שירותו הצבאי.

מאידך, בחוק הביטוח הלאומי הגדרת "הנכה" מותנית בכושר עבודה, וההשוואה הנערכת היא עם האדם העובד מתוך נקודת הראות — שרוב רובם של הנכים, במסגרת ענף נפגעי תאונות עבודה, עדיין משתלבים במעגל העבודה, על אף העובדה שכושרם לעבודה הוגבל בהשוואה לעובדים אחרים ובלשון

גורם הזמן והסיבתיות

אולי לא בכדי נקט המחוקק בשתי מערכות החוקים האלה בלשון שונה בהתייחס לגורם הזמן והסיבתיות: בחוק הנכים ההתייחסות היא לתקופת השירות — בה בשעה שבחוק הביטוח הלאומי מוגדרת תאונת עבודה כתאונה שארעה תוך כדי העבודה ועקב העבודה. הפיסקה "תוך כדי העבודה" בהגדרתה, באה לשוות לכך מימד פונקציונאלי תיפקודי בה בשעה שהמלים "תקופת שירות" מבטאות מסגרת של זמן בלבד, ומכאן הקונסטרוקציה המשפטית השונה בשני החוקים לגבי דרכי ההוכחה בדבר קרות המקרה המזכה: בחוק הביטוח הלאומי דיה ההנחה שהארוע קרה, תוך כדי העבודה, כדי ליצור את ההנחה המשפטית, שהארוע קרה גם עקב העבודה.

שונה המצב בחוק הנכים: מסגרת הזמן של תקופת השירות אינה משקפת לכשעצמה את האופי התיפקודי ומכאן החובה, המוטלת על הנפגע, להוכיח שהארוע קרה גם עקב השירות.

היסוד שבהגדרת "נכות" (ובהקשר לכך גם היסוד שבהגדרת "נכה"), מופיע בחוקים הנזכרים לעיל לא רק כתוצאה מ"גרימה" (לפי מבחנים נורמטיביים), אלא אף כמשקף מצב סטטי מסויים בין שמצב זה משמש כמקור לזכות עצמאית, ובין שהוא מהווה מרכיב נוסף לזכות קיימת במסגרת הנכות.

המושג "נכה" ומקבילותיו

כדאי שניתן דעתנו להגדרה של "נזקק" כמשמעו מעותו בחוק שירותי הסעד — מושג שהינו שם-נרדף ל"נכה". הנכות היא, למעשה, היסוד הדומיננטי שבהגדרת הנזקק, גם אם יש לה משמעות מאד ספציפית. המושג של "נזקק" מוגדר כאדם שמחמת ליקויו הרוחני או הגופני זקוק הינו לסעד. נכות זו (או כלשון המחוקק: הליקוי הרוחני או הגופני), מהווה

הלאומי, כשהזמן והמקום מוגבלים לתחום העבודה בלבד, והמחלה היא תולדת התפקיד המבוצע במסגרת הרמטית זו. בהתאם לכך, רשימת מחלות המקצוע מצומצמת ביותר, וזאת כדי לקיים את כללי ההסתברות שמחלות אלה מקורן בעבודה בלבד. אולם בדרך משפטית-דיאלקטית כבר חודרות לאיטן, אף אל תחום ענף נפגעי עבודה, מחלות, הנובעות בחלקן מפגעי החיים ומהאמורטיזציה של העובד (כגון: התקפי לב), ואשר טרם נמצא להן פתרון מלא בתחום החקיקה הסוציאלית.

"חבלה" ו"תאונה"

קיימת אבחנה נוספת ולא רק מבחינה סמנטית בין ההגדרה שבחוק הנכים לבין זו שבחוק הביטוח הלאומי והיא משתקפת במונחים "חבלה" שבחוק הנכים, ו"תאונה" שבחוק הביטוח הלאומי. "חבלה" מבחינה אטימולוגית לשונית — משקפת תוצאה של פעולה מסויימת, כלומר — פגיעה הנגרמת לאדם אך אינה מגדירה את אופי הגרימה, את הסיבתיות שהביאה לידי תוצאה זו. לכאורה, אין כל מניעה לראות אף ביסוד גרימה, המשתרע על תקופה ארוכה והמהווה הליך ממושך, ולעתים הליך הפועל בצורה מודעת לאדם, כנושא אופי חבלתי מובהק. שונה המושג "תאונה" במונח חוק הביטוח הלאומי (ואף בחוקים אחרים), המקפל בחובו קואורואיסטיקה משפטית שלמה של סיבתיות ושרשרת ארועים רצופה, והמשקף — כפי שנקבע ביו-דיקטורה המסועפת בנושא זה — ארוע בלתי צפוי ובלתי מכוון מראש, שניתן לאתרו מבחינת הזמן והמקום. יתכן כי בכך טמון רציונל נוסף מבחינת השוני המשתמע בחוקים האמורים לגבי המושג "נכות".

חוק הנכות מבטא תוצאות על-ידי כיוונו טוטלי של מצב אנושי עקב נסיבות השירות. שונה הגישה בחוק הביטוח הלאומי, המיועד לכסות סיכונים הנובעים מהתיפקוד בעבודה, ולענות על תאונות, שמקורן באופי המקרי החבלתי-צפוי שבסיכוני העבודה.

כעין מושכל א־פריורי ראשוני של כל מבנה החוק הזה ושלוחותיו — או יותר נכון — כתופעת לוזאי של חיים, אשר כתוצאה ממנה נגרמת אי־יכולתו של האדם לקיים עצמו, ומכאן הזדקקותו לתמיכת החברה. בהיות המושג "גזק" בבחינת קטגוריה של אנשים, סימני ההיכר שלהם נקבעים בדרך של אי־מינציה, הרי ככל אלימינציה — סימני היכר אלה חייבים להיות אובייקטיביים ודווקניים ביותר.

בחוק הנכים ובחוק משפחות חיילים, שניספו במערכה, מופיע המושג "אינו עומד ברשות עצמו מחמת מום גופני או שכלי" — ואין ספק שמושג זה משקף מצב של נכות. הגדרה מעין זו קיימת אף בחוקים סוציאליים אחרים (בחוק גכי המלחמה בנאצים, ובחוק שירות הקבע של צבא ההגנה לישראל).

בחוק הביטוח הלאומי (ואף בחוק שירות המדינה — גימלאות) קיים מושג דומה ובכל זאת שונה, ולשונו "שאינו מסוגל לכלכל עצמו".

האמור בהגדרה "שאינו עומד ברשות עצמו" אינו ברור די צורכו, והוא מעיד, כנראה, על תלות בזולת מחמת המום הגופני או השכלי. אין גם להקיש מנוסח זה, כי אדם כזה הוא נטול הכנסה משלו, ואף נמנע ממנו להשתכר ולהרוויח (גם אם יתכן שבמקרים רבים שני הגורמים: התלות בזולת והעדר מקורות הכנסה, הולכים בד בבד); לעומת זאת, ההגדרה שבחוק הביטוח הלאומי קולעת יותר ומשקפת מצב אובייקטיבי של אדם "שאינו מסוגל לכלכל עצמו", כלומר: מצב זה מעיד על אי־יכולתו המוחלטת של האדם להשתכר ולהרוויח את לחמו מעבודה כלשהי — תהא הסיבה לכך אשר תהיה.

הרציונל בשוני זה נעוץ באופי השונה של חוקים אלה: בחוק הנכים (ובחוקים האחרים מסוג זה) הקריטריון הקובע הוא — או עמדתו העצמאית — האינטגרלית של האדם, או היותו תלוי לגמרי בזולת. בהקשר לכך,

אין המחוקק נוקט במבחנים אבסולוטיים (כלומר — האדם מסוגל לעבודה או הבלתי־מסוגל, לגמרי, לעבודה), וקו האבחנה עובר בין יכולתו של האדם לעמוד ברשות עצמו ולפרנס עצמו, ובין העדר יכולת כזאת (גם אם האדם מסוגל, כאמור לעיל, במידת־מה לעבוד ולהשתכר).

ההגדרה בחוק הביטוח הלאומי "שאינו מסוגל לכלכל עצמו" (בענף זיקנה ושאיירים לגבי תלויים בזכאי לקיצבת זיקנה, או כמקור לזכות לקיצבת שאירים; ובענף נפגעי עבודה — כמקור לזכאות לקיצבת תלויים) משקפת את אי־יכולתו של האדם להתמודד לגמרי עם בעיותיו הכלכליות, ומשמשת כעין אינדיקטור למצבו הכלכלי של האדם, כלומר — אי־יכולתו לעבוד ולהשתכר בצורה כלשהי.

בחוק הנכים וכן בחוק משפחות חיילים מופיע גם מושג נוסף "שאינו מסוגל להשתכר למחייתו" (ושאינו ניתן, לפיכך, לשיקום) — מושג שניתן לזהותו במידה רבה יותר עם המושג "אינו מסוגל לכלכל עצמו", המופיע בחוק הביטוח הלאומי — אך הגישה השונה המאפיינת חוקים אלה משתקפת אף בהגדרה זו שבחוק הנכים ובחוק משפחות חיילים. ההגדרה מתייחסת שוב לאי־כושר ההשתכרות כדי מחייה — ויש להבין בכך את כוונת המחוקק לאותו אדם, שאין ביכולתו להגיע לרמת חיים סטנדרטית, אשר בה יוכל להתקיים או להתפרנס.

בחוק הביטוח הלאומי ההגדרה האמורה היא בהרבה יותר החלטית וחד־משמעית; נעדר בה היסוד של "המחייה" וכמובן אף זה של "ההשתכרות", והמאפיין הקובע והבלעדי הוא אי־היות האדם מסוגל לכלכל את עצמו — מושג שאינו משקף, כשלעצמו, רמת חיים כלשהי, אלא מצב אובייקטיבי, המונע מהאדם בצורה בלתי־משתמעת לשתי פנים לכלכל את עצמו ולו רק במעט. הגדרה זו בחוק הביטוח הלאומי סוחפת ומחייבת העדר כושר מוחלט מבלי שתהא צמודה לרמת הכנסה כלשהי.

הדרכים לקביעת הפיצוי בעד הנכות (האוולואציה)

כמוזכר לעיל, נקודת המוצא של המחוקק לגבי חישוב תגמוליו של נכה לפי חוק הנכים (ובחוקים מסוג זה) היא החתירה לשמור על רמת חיים נאותה לפי סטנדרט מסויים. גישה זו, כאמור, עומדת בסתירה לדרכו של המחוקק בחוק הביטוח הלאומי, שמטרתו להחזיר במידת האפשר ובגבולות מותנים את המצב לקדמותו בבחינת *Restitutio in Integrum*, וזאת תוך הצמדה לשכר או להכנסות האחרות של הנפגע, הנובעים מעיסוקו במשלח-ידו ערב קרות המקרה המזכה.

הצורך בשמירה על רמת חיים נאותה (בחוק הנכים ובחוקים מסוג זה) מחייב, כמובן, להביא בחשבון לא רק את אמצעי הקיום של הנכה עצמו, אלא גם את האמצעים של התלויים בו כבני-משפחה. מאידך, נקודת המוצא בחוק הביטוח הלאומי היא ההצמדה להכנסה שלפני הפגיעה. מנקודת מבט זו לא נודעת משמעות מיוחדת לתוספת משפחתית, ורק מרכיבי ההכנסה בלבד (גם אם הכנסה זו כוללת בחובה תוספת משפחתית) מהווים את היסוד לחישוב הגימלה. מכאן נובע השוני בדרכי ההערכה של הפיצוי המשתלם לנכה כדלקמן: בחוק הביטוח הלאומי הגורם האי-דיאולוגי הקובע הינו קומפנסטורי מובהק (וכאמור על-ידי ההצמדה להכנסה הקודמת), ונעדרים בו, כמעט לגמרי, אותם האלמנטים הסוציאליים — בבחינת נזקקות או בדיקת אמצעי-קיום (Means Test) — ורק לעתים נדירות ביותר משמשים יסודות אלה כתופעות לוואי שוליות להקניית תזכאות, כגון — במקרה של זכאות לקיצבת שאירים או תלויים — לגבי "ילד" מעל גיל 18, שאינו מסוגל לכלכל עצמו, או לגבי אלמנה ללא ילדים, שלפני הגיעה לגיל 50, אינה מסוגלת לכלכל עצמה. הוא הדין לגבי הורים ואחרים הנחש-

בים כתלויים אם מתקיימת בהם אותה התלות הכלכלית המחלטת, כמעט, בזכאי.

אין המחוקק במסגרת חוק הביטוח הלאומי נותן בדרך-כלל דעתו למצבו הכלכלי-סוציאלי של הנפגע, והווסת הכמעט בלעדי בחוק זה הוא הקביעה האנטומית של הנכות על-פי המבחנים שבתוספת לתקנות, בדבר קביעת דרגת נכותו של הנפגע. מבחנים אלה מהווים מסגרת שגרתית-אובייקטיבית; נעדר בקביעה זו, כמעט לגמרי, כל יחס כלפי כושר השתכרותו ויכולתו הפונקציונלית של הנפגע להמשיך בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת (על אף האמור בנוסח המגדיר את המושג "נכה", שבחוק הביטוח הלאומי כמוסבר לעיל).

מאידך, בחוק הנכים (ובמידה שיש לכך השלכה על חוקים אחרים מסוג זה) גם אם קביעת דרגת הנכות הינה אנטומית ביסודה, הרי הסטרואקטורה של קביעת הפיצוי הניתן לנכה, שונה לגמרי, ובמערכת המרכיבים של הגימלה המשתלמת לנכה, תופס מקום מרכזי היסוד הסוציאלי (כמובן לאחר קרות הארוע המזכה), המשלב היטב את היכולת הפונקציונלית עם המרכיב האנטומי, כגון — בדרגת הנכות הבסיסית משתלבים גורמים ערכיים נוספים כ"נצרך", כ"מי שאינו משתכר כדי מחייתו" וכן "מחוסר פרנסה".

הבה נתייחס בקיצור למושגי יסוד אלה:

המושג "נצרך" מוגדר כ"אדם שאינו מסוגל להשתכר למחייתו ואין לו הכנסה מספקת למחייתו". שני יסודות מאפיינים, איפוא, הגדרה זו: האחד הוא מצב אובייקטיבי במידת-מה של אדם, שאינו מסוגל להשתכר למחייתו — יסוד הזהה במידה מסויימת עם היסוד הקיים כמושג כולל בחוק הביטוח הלאומי (והן בחוק שירות הקבע בצבא והתגנה לישר-אל — גימלאות), כלומר — "שאינו מסוגל לכלכל עצמו"; היסוד השני "ואין לו הכנסה מספקת למחייתו" מהווה כעין מבחן סובייקטיבי-סוציאלי לגבי מקורות ההכנסה אף שלא

הוא צמוד באופן מיכאני; מושג זה שואב את תוכנו ממציאיות משתנה ומערכי חברה מת-פתחת כלומר — הוא ניזון מן החוקיות האימננטית של ההווה, הפושטת ולובשת צורה, בהתאם לצורכי האוכלוסיה ורמת חייה. בהקשר לכך אין לשכוח, כי אף במסגרת חוק הביטוח הלאומי קיימים שטחים מוגדרים, אשר בהם יסוד "ההכנסה" הוא לפי אמת-מידה מיכאנית-סטטיסטית, כגון ההכנסה המאפ-שרת לאדם לזכות בקיצבת זיקנה.

כמוזכר לעיל, קיים בחוק הנכים גם המושג של "נכה מחוסר פרנסה", המהווה כעין קטגורייה בפני עצמה, כאשר מתקיימים בנכה התנאים שבהגדרה, כלומר — נכה ש"אין לו הכנסה מכל מקור זולת תגמולים לפי החוק (קרי: חוק הנכים), או שהכנסתו לאחר גיבוי התגמולים — פחותה ממחצית השכר הקובע, וכן אם הוכיח, כי עשה הכל כדי לקבל הכנסה או להגדילה עד מחצית השכר הקובע". הלייטמוטיב בהגדרה זו הוא העדר הכנסה בלבד (למרות המאמצים להשיגה, מה שמעיד על יכולתו של הנכה ועל היותו מסוגל לכלכל ולפרנס את עצמו), ומשקף יותר מצב חולף עד שישתנו הנסיבות. מושג זה הוא ללא כל זיקה והתייחסות לגורמים האטיולוגיים המונחים ביסוד הנכות. הדוגמה הקונקרטיה היכר-לה לאפיין, למשל, "נכה מחוסר פרנסה", הוא הנכה מחוסר העבודה, אך המסוגל ומוכן לעבודה. התנאי הנוסף — חובת הנכה להוכיח, כי עשה הכל להשגת עבודה — משקף את המבחן המוסרי הגלום בתנאי הזכאות, והוא בא כדי למנוע השתמטות מכוונת ומחור-שבת מהשתלבות במעגל העבודה. בחוק הביטוח הלאומי לא קיים בכלל מושג מעין זה, וכפי שתוסבר לעיל — אין תימה בכך, בשים לב לגישת המחוקק, שאין לשוות לנכה עוד מימד סוציאלי מיוחד רק על סמך מצב נכותו או מצבו הכלכלי.

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, הינו בעל משמעות בנושא זה, וכאמור בהגדרה "אדם הנזקק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו,

ממשלח-יד. בשני יסודות אלה של ההגדרה קיים תחום מוגדר של יכולת השתכרות ומבחן הכנסה. ההשתכרות צריכה להיות, כאמור, כדי מחייה (גם אם קיימת הכנסה מעבודה עד גבול מסויים אך לא מספקת כדי מחייה); וההכנסה (הכוונה, כנראה, להכנסה ממקור-רות שלא מעבודה) אף היא צמודה למבחן של רמת המחייה, או רמת החיים הסטנדרטית. למרכיבים אלה של ההגדרה מתווסף מימד נוסף, והוא העדר-יכולת להגיע אי-פעם לשי-קום (כלומר — מצב סטטי של נכות, שאינה מאפשרת לנכה להשתכר למחייתו, וללא סיכוי כלשהו לשיפור המצב); הוא הדין לגבי בן-משפחה, התלוי בנכה, אשר ההגדרה בחוק מגבילה ומתחיימת לגביו את הסיבתיות למצב זה, כגון — גיל, מחלה, ליקוי גופני או שכלי. כן מתייחסות לתחום זה גם קביעות שמקורן במבנה הנורמטיבי של המחוקק בדרך פיקציה, כמו: אשה שיש לה ילד הזקוק לטיפול, עקרת בית ולה שני ילדים, לפחות, וכן בנסיבות משפחתיות אחרות, המשקפות מצבים שונים של אורח חיים, תנאים משפחתיים, סטאטוס של חייל משוחרר, תלמיד וכו'.

המרכיב הנוסף שבתגדרת "נצרך" בחוק הנכים — "הכנסה מספקת למחייתו" בא לבטא רמה מוגדרת של הכנסה בשיעור מסויים, המותאם לשכר לפי דרגה ממשלתית מסויימת, ובהתאם למצב המשפחתי.

נוכח המציאות המשתנה

שוב בולט השוני בתחום המושגים בין חוק הנכים לבין חוק הביטוח הלאומי (כמובן באור-תן הנסיבות שחוק הביטוח הלאומי מתייחס למושג זה — למשל: לגבי "ילד"). בחוק הנכים ההגדרה ביסודה נושאת אופי מיכאני-סטטי, ומיועדת לשמירה על רמה אובייקטי-בית של הכנסה; לעומת זאת, בחוק הביטוח הלאומי המונח "אין לו הכנסה כדי מחייתו" משקף מצב הרבה יותר דינמי, באין לו כל תחום מוגדר בחוק ומתכונת פורמלית אליה

ליקויו הרוחני או הגופני או מסיבות אחרות — הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות" — הוא נושא חוק זה.

למושג "נזקק", גם הגדרה ספציפית-פורמלית בתקנות שירותי הסעד (דרכי טיפול בנזקקים), תש"ך-1960, אשר על-פיה "נזקק הוא יחיד או ראש משפחה, שלשכת הסעד מצאה אותו זקוק לטיפול סוציאלי או לסעד...". המושג "סעד" אינו מעוגן ומוגדר בחוק, ואף אינו מצביע על זכויות מוקנות, אלא כשמו כן הוא: יש בו משמץ "צדקה ומעשה חסד", תרומת חברת-הרווחה לאלה שעקב מצבם הסוציאלי נותרו בשוליה. אולם מושג זה אינו מלווה

קריטריונים כלשהם בחוק, ובמיוחד לא ברור מהי אמת-המידה של הזיקות, גם אם בתקנות מגסה המחוקק לסווג ולמיין את סוגי הנזק-קים (מבלי להגדיר "סעד" כזכות סובסטנטיבית לגופה). ניתן, איפוא, לומר, כי סימן ההיכר הבולט בחוק זה הוא העוני כתופעת חיים — כיסוד קיים בהוויה האנושית. לפיכך, אין, כמובן, בהגדרת "נזקק" כל השוואה וני-קה להשתכרות מעבודה, לרמת-חיים סטגדרי-טית מסוימת לפי נורמות מקובלות. מושג זה מקפל בחובו מצב, הקיים מחוץ לתחום החיים הכלכליים ומעבר לאפשרויות הגנוזות בחיים עצמם.

מוענק אבטלה או עבודה יזומה

מאת רן חרמש, רוני בר-צורי ויורם ברזילי *

צוות מראיינים עוזר לנשאלים במילוי השאלונים, והסיכומים עליהם מתבסס המחקר בנויים על דיווחיהם של המובטלים. נביא להלן תמצית של פרק אחד מן המחקר¹, הון במענק האבטלה.

מענק אבטלה — תנאי קבלתו והשיקולים שהינחו את הענקתו

אחת הדרכים, שהוצעו כדי לפתור את בעיית חוסר התעסוקה היתה מתן דמי-אבטלה, אשר לשם קבלתם נתחייב המובטל לקיים מספר תנאים: 1. היה עליו להיות מובטל תקופה מסויימת. 2. בת זוגו לא עבדה. 3. הקפיד להירשם כדורש עבודה וכמחוסר עבודה אצל פקיד ההשמה בשירות התעסוקה.

מעצבי המדיניות התייחסו בדאגה להענקת דמי-אבטלה כפיתרון לבעיית האבטלה. הועלה בלבם החשש, שהמובטלים ייענו הענות-יתר לפיתרון זה, שנתפס כ"בלתי-פרודוקטיבי", וכי דרך זו של קבלת כספים "מבלי להתאמץ" תנוצל בידי המובטלים, ותיטע בהם את ההרגל לחיי בטלה ללא דאגות-של-קיום².

חשש זה נתעורר, בעיקר, לגבי דורשי העבודה מקרב השכבות החלשות, המצויות ברמת חיים

הקדמה

בשנות המיתון ניכרה שוב רגישותו של כוח-האדם בישראל לשינויים כלכליים. התמעטות העלייה והקטנת הביקוש הממשלתי והציבורי לכוחות עבודה הביאו לריבוי מספר הלא-מועסקים ודורשי העבודה.

השפל הכלכלי פגע מאד בקבוצות עובדים, אשר התחייבויותיהם המשפחתיות היו רבות. בעלי התחייבויות אלה לקיום משפחותיהם ולחינוך ילדיהם, אשר נהגו קודם לכן מתקופת עבודה יציבה, חזרו ללשכות העבודה בחפשם את מקור-פרנסה, ואלה הציעו להם עבודה טבעית מועטה, עבודה יזומה או מענקי-אבטלה.

בסופה של תקופת האבטלה — אשר הגיעה לקיצה עם הגאות הכלכלית, שבאה בעקבות מלחמת-ששת-הימים, ואשר איפשרה לרוב המובטלים לחזור לעבודה טבעית — גערך מחקר על-ידי המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות. המחקר עוסק באוכלוסיה של 13,820 גברים גשואים, אשר בשנת 1967 היו רשומים בלשכות העבודה כמובטלים במשך 26 יום לפחות. הנתונים נאספו באמצעות שאלון, שהופנה בעיקרו לראש המשפחה, אך כלל גם מספר שאלות לאשת המובטל.

* המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות.

1 הלוחות הסטטיסטיים לפרק זה יופיעו בפירסום הכללי, שיצא לאור בקרוב.

2 המקור: דו"ח הוועדה לבדיקת הצעות בדבר חקיקת חוק להבטחת תעסוקה וביטוח מפני אבטלה, חלק ב' מבוא.

נמוכה, שכן הכספים שיקבלו עלולים להוות גורם מעכב בחיפושיהם אחר עבודה. לכן, נקבעו סכומי המענק בשיעור נמוך למדי, כדי שיספיקו לקיום מינימאלי בלבד, ולא יהוו תמריץ שלילי לעבודה. מקבלי המענק נאלצו, איפוא, לפנות למקורות מימון גוספים, או לבקש תמיכה נוספת (קרובי משפחה או תמיכה ממלכתית אחרת: תשלומי הביטוח הלאומי או עזרת לשכות הסעד), כדי להבטיח קיום כלכלי גאות.

חששותיהם של נותני המענק נתבררו, שכן התברר, כי בעיצומו של המיתון והאבטלה קיבלו את המענק רק 3,000 (לחודש) מכלל 47,700 המובטלים. בשנת 1967 היו זכאים לפי האומדן, כ-60,000 איש (!) ליהנות מביטוח האבטלה.³

ביקשנו לעמוד על גישתם של המובטלים ל-מענק האבטלה, ולאחר את הנוטים להעדיף את המענק על פני דרכים אחרות לפתרון בעיית האבטלה.

מסתבר, איפוא, כי מרבית המרוואיינים (66%) מעדיפים, בתור פיתרון לאבטלתם, לעבוד בעבודה יזומה, ורק 22% מבכרים עליה את המענק. כמו כן התברר, כי העדפת המענק מצויה דווקא בקרב קבוצות שאינן מעוררות דאגה עמוקה, שמא יחלש רצונן לעבוד. שתי האלטרנטיבות הראשיות לפתרון בעיית חוסר-התעסוקה בעבודה טבעית, והעדר שכר-עבודה למובטלים היו: עבודה יזומה ומענק. ניתן לראות דרכים אלה כמשלימות וכמנוגדות זו לזו, באשר מעדיפי העבודה היזומה התנגדו למענק האבטלה, בעוד שמעדיפי המענק לא ראו בעין יפה את ההצעות לעבודה יזומה, שהציעו להם פקידי התשמה.

אילו מובטלים מעדיפים את המענק על פני העבודה היזומה?

במחקר נמצאו מספר מאפיינים, המבדילים בין מעדיפי המענק לבין האחרים. את מעדיפי המענק איתרנו לפי עמדותיהם מתוך הבחירה שהועמדה בפני המרוואיינים — בין יציאה לעבודה לבין קבלת מענק-אבטלה, וכן לפי מקומו של הנשאל בסולם ההתייחסות למענק האבטלה.⁴

כאמור לעיל, ניכרת העדפה ברורה של העובדים היזומה על פני המענק הכספי. כמו כן ראוי לציין, כי המחקר נערך בסוף שנת 1968. המובטלים לא נשאלו לדעתם על ביטוח האבטלה, שכן בתקופה הנדונה לא דובר בנושא זה. אולם עמדותיהם לגבי המענק ולגבי העבודה היזומה, שבוטלה באוקטובר 1970, מרמזות על עמדותיהם האפשריות לגבי החוק החדש.

מיהו המובטל המעדיף מענק?

אותרו שתי קבוצות עיקריות:

1. המאפיינים גיל צעיר, ושהות קצרה במסגרת נקשרו בהעדפת המענק על פני העבודה היזומה. המדובר הוא בקבוצת צעירים בעלי מקצוע — המתבלטים ברמה מקצועית גבוהה ובנטייה להימנות על בעלי משפחות קטנות — אשר בגלל הכשרתם המקצועית נתאחרו יציאתם לעבודה, ובשל כך היתה שהותם במפעל קצרה. כנראה שבני קבוצה זו נוטים למיקום בינוני (או גבוה) בסולם רמת החיים — עובדי המעניקה להם כושר עמידה בעיתות

3 המקור: האבטלה בישראל, לקט סטטיסטי, מאי 1970, הוצאת המוסד לביטוח לאומי, לוח מס' 1.

4 המקור: נספח לתזכיר רקע מס' 8 של הוועדה הציבורית לביטוח אבטלה.

5 סולם ההתייחסות למענק אבטלה הורכב מ-4 זרקות, כשהמקומות הנמוכים בו (1-2) מציינים עמדה שלילית למענק, והגבוהים (3-4) — עמדה חיובית.

עמדה חיובית הוגדרה כהסכמה לשלושה או לשניים מן המשפטים הבאים:

(א) המדינה חייבת לספק עבודה, ואם לא — לסייע במתן כספים.

(ב) בקשת מענק קודמת לפניית המובטל לבני-משפחתו לקבלת עזרה.

(ג) בקשת מענק אינה פוגעת בכבוד המהקש ובכבוד משפחתו.

עמדה שלילית הוגדרה כאי-הסכמה לשלושה או לשניים מן המשפטים הנ"ל.

גורמי המשיכה והדחייה לבקשת המענק

אילו גורמים מעודדים לבקש מענק ואילו
"מדכאים" את הבקשה?

אדם ייטה לבקש מענק אבטלה כאשר המאזן
בין הגורמים המעודדים לבין הגורמים המדכאי-
אים יהיה חיובי, כלומר — כאשר המשיכה
אל המענק חזקה מהדחייה ממנו.

בין הגורמים המעודדים את המובטל לבקש
את המענק ניתן למנות:

1. הכרת הצורך הכלכלי: האב
חייב לפרנס את משפחתו בהיותו מובטל ואין
לו שכר-עבודה מובטח; עליו לנסות ולמצות
מקורות הכנסה אחרים, אשר עליהם נמנה
מענק האבטלה.

2. חובת המדינה: המובטל הסבור, כי
חובת המדינה היא לדאוג לאזרחיה על-ידי
מתן מענק — בהעדר אפשרויות לתעסוקה
סדירה — יבקש את המענק "המגיע לו" מע-
צם היותו אזרח במדינה.

צירופם של שני מניעים אלה מבטיח את
מירב הסיכויים להיכלל בין מגישי הבקשות
לקבלת מענק האבטלה, שכן הכרה בצורך
כלכלי בלבד, מבלי להכיר בזכות לקבל מענק,
עשויה להפנות את המובטל לבקשת פתרונות
אחרים, כגון: הכשרה מקצועית (במקצועות
שיש להם ביקוש בשוק העבודה), עבודה יזו-
מה ועוד.

אבטלה, ועל-כן יכולים הם להסתכן בתקופות
אבטלה ממושכות.

מישכן של תקופות אלה נובע, בין היתר,
מסלקטיביות בברירת הצעות העבודה, ודחיית
מקומות עבודה שהנסיעה אליהם ממושכת.⁶
בני קבוצה זו יכולים לעזוב את מקום העבודה,
שאינו נראה להם, כלומר — עזיבתם היא
רצונית.⁷

2. קבוצת המובטלים האחרת של מעדיפי
המענק שונה מקודמתה במצבה. אנשיה נוטים
ל"גלישה מטה" בסולם רמת החיים, וככל
הנראה, למרות העדפתם את המענק על פני
דרכים אחרות — קבלתו נמנעה מהם. לעומת
זאת — כפי שמסתבר (ראה להלן) — העדיפו
פקידי לשכות העבודה את בני הקבוצה הרא-
שונה במחן המענק.

גם בקרב המובטלים "הכרוניים" (המהווים
קבוצה קטנה במידגם), נסתמנה נטייה להע-
דיף את המענק על פני העבודה היוזמה.

הנטייה להיות מובטל תקופה ממושכת נתפסה
גם כן, כאחד המאפיינים של מעדיפי המענק:
ככל שמתרבים ימי-האבטלה, כן גדלים והול-
כים הצרכים הכלכליים — הנובעים, בין היתר,
מן החובה לפרנס משפחה מרובת ילדים —
ואילו פתרון הבעייה באמצעות עבודה יזומה
נדחה בשל שכרה הנמוך. מכאן ניתן
להבין, כי מובטלים זמן ממושך הם בני אותה
קבוצה, שדחתה את פתרון העבודה היוזמה,
ואשר העדיפה, לכן, את מענק האבטלה (גם
אם היתה זו העדפה של חוסר ברירה).

6 הידיעה על האפשרות ליהנות מדמי אבטלה קשורה בהעדר חיפושים נמרצים אחר מקום עבודה.
כך נמצא, כי אלה שלא הרחיקו נסוע, כדי למצוא עבודה, העדיפו את המענק על פני העבודה היוזמה,
ולעומתם אלה שנסעו רחוק והקציבו זמן רב לחיפושים אחר מקום עבודה, נמנו על המעדיפים
עבודה יזומה. הרצון לעבוד, שאחד מגילוייו הם חיפושי עבודה אינטנסיביים — גם במרחק רב
ממקום המגורים — מאפיין, איפוא, את אלה המבכרים עבודה יזומה.

7 הפסקת עבודה מתוך רצון קשורה, כאמור, בידיעת מכלול האפשרויות שבפניהן ניצב עוזב העבודה.
עם אפשרויות אלה נמנה גם המענק, שכן הידיעה על מתן המענק ועל תנאי הזכאות לו, מקדמים,
כנראה, את עזיבת מקום העבודה.

עמדת המובטל מול עמדת בני משפחתו

ישנה מידה מרובה של הלימה בין תפיסת המרוואיין את המענק לבין דעות משפחתו ועמדותיה (כפי שהיא נתפסת אצל המרוואיין⁸). 89% מהגשאלים ו-85% מבני משפחתו תיהם רואים באספקת מקומות עבודה את חובת המדינה; כאשר אין היא מצליחה למצוא עבודה למובטל, עליה לעזור לו בכסף.

אולם למרות קיומה של תמימות דעים כה רבה לגבי תמיכת המדינה באזרחיה בעתיד, סבורים כמחצית מהמרוואיינים (ומחצית מבני משפחתם) כי בטרם יפנה המובטל בבקשה לקבלת המענק מהמדינה, עליו להעזר במשפחתו. עדיין מצוי שיעור גבוה למדי — 43% מבין המרוואיינים (ו-45% מקרב בני משפחתם) תיהם, הרואים בבקשת המענק פגיעה בכבודו של המבקש ובכבוד משפחתו.

כך, שלמרות תמימות הדעים הנ"ל, מצוי שיעור ניכר של משיבים, החוששים מצעד זה של תביעת זכויות המגיעות להם (שהרי זו "חובת המדינה"). רגש הבושה וראיית הפגיעה לקבלת המענק כפגיעה בכבודם, מונעים בעצם דם לפנות ולבקשו.

לדידה של קבוצה זו של מרוואיינים אין המענק מהווה פיתרון יעיל, והם יעדיפו למצוא דרכים אחרות: עבודה יזומה ואולי תמיכה מקרובי משפחה בטרם יפנו לקבלת עזרה ממלכתית. יש לשער, כי הללו יבקשו מענק רק לאחר שיכלו כל הקיצים, כלומר — לאחר שימוצו על ידם כל הדרכים האפשריות האחרות.

הגורם העיקרי לדחיית בקשת המענק הוא פומביות הנתונה. אמנם המענק הוא סכום כספי, הניתן ב"דמים" ולא במצרכי מזון או לבוש, אולם מקבל המענק אינו אנונימי. עליו להקפיד על רישום בלשכה ועל התייצבות בה במשך תקופה מסויימת, שרק אחריה הוא זכאי למענק.

בקשת מענק היא, איפוא, גילוי פומבי לאי יכולתו של המובטל לפרנס את משפחתו. יש בבקשה זו משום הטלת כתם על המבקש, שחברתו רואה את תפקידו העיקרי של ראש המשפחה כמפרנס.

מתוך ניתוח עמדותיהם של המובטלים מתברר, כי ההכרה בחובת המדינה לקיים את אחריותה היוזמת מניע עיקרי לבקשת המענק בקרב קבוצת המרוואיינים: הצעירים המשכילים, ילידי הארץ, בעלי המקצועות החופשיים או העובדים כפקידים, בעלי ההכנסות הגבוהות ורמת החיים הבינונית (הגבוהה).

הצורך הכלכלי היוזמת מניע עיקרי לגבי קבוצת המרוואיינים: העובדים הלא מקצועיים המכורים, ילידי אסיה-אפריקה, המדורגים ברמת חיים נמוכה למדי.

דרכים אחרות לא היו יעילות לדידם, או שמוציא עד תום. שכרם של עובדי העבודה היוזמת הוא נמוך, והעבודה — קשה (בהתחשב בגיל המובטלים).

קורסים לרכישת מקצוע או להסבה מקצועית אינם תואמים את גילם והשכלתם. אכילת כספי הסכונות או הסתייעות בתמיכת קרובים מגיעה לקיצה בהתמשך זמן האבטלה (קבוצה זו מאופיינת, כמוזכר לעיל, בתקופות אבטלה ממושכות וכנראה גם בנטייה לאבטלה כרונית).

8 סידרת השאלות שהוצגה למרוואיין ("מה דעתך ודעת בני משפחתך על משפטים אלה..."), בדבר עמדותיו לגבי המענק, בדקה גם כיצד תפס המרוואיין את עמדותיהם של בני משפחתו לגבי אותו בעיות.

הלימה בין עמדות להתנהגות בפועל

בדקנו באיזו מידה מצויה הלימה בין עמדות לבין התנהגות בפועל, כלומר — באיזה אופן העדפת המענק הגבירה את סיכוייו של מובטל לבקשו ולקבלו.

הלימה כזאת מתגלה בבירור בקרב קבוצת הצעירים המשכילים. לידם הגשת בקשה לקבלת מענק אינה הפיתרון האחרון — בהעדר ברירה אחרת — אלא לעיתים היא בבחינת פיתרון ראשון. גישה זו גובעת, כמובן, מעמדתם, לפיה אין הם תובעים מהמדינה, אלא את שהם זכאים לתבוע ולקבל. לעומתם יש לצפות, כי אנשי הקבוצה השנייה יבקשו את המענק במידה מרעטה, וזאת בגלל עמדתם הנ"ל (הודאה בכשלונם ופגיעה בכבודם).

24% מכלל המובטלים ביקשו את המענק, וזאת למרות ששיעור גמוך יותר — 22% בלבד — העדיפו את המענק מתוך בחירה בינו לבין העבודה היזומה. הפרש זה (2%) בין מעדיפי המענק לבין מבקשיו ניתן לייחס בבירור לכורח הכלכלי, שכן מובטלים אשר ביקשו מענק למרות שלא העדיפו אותו, עשו זאת, כנראה, מתוך שנוקו לכספי המענק. אך, כאמור, ההבדל הוא קטן למדי.

מבין המרואינים שלא ביקשו מענק (המהווים 76% מהמרואינים) נימקו 43% את אי-הגשת הבקשה בכך שלפי התקנות אינם זכאים לו. 12% לא ידעו על אפשרות זו של קבלת מענק. 38% נימקו את אי-הגשת הבקשה ברצונם לעבוד (היתר — 7% — לא השיבו על השאלה).

מתוך בדיקת המובטלים, שהועדפו במתן המענק, בולטות שתי קבוצות: האחת של מעדיפי המענק הצעירים — ה"צברים", בעלי המשפחות הקטנות, שרמת חייהם בינונית או

גבוהה, שנסיונם בשוק העבודה קצר, יחסית, ואשר אינם מוכנים להתנסות בעבודה יזומה. אלה הם, כנראה, אותם צעירים, שהעדיפו את המענק בשל עמדתם שהובאה לעיל. הקבוצה השנייה היא זו של הנזקקים ביותר. אלה הם, כנראה, עובדים מקצועיים — בניין ושירותים — שנפגעו בתקופת המיתון, ואשר המענק שהוענק להם מעיד על הכרה במצוקתם הכלכלית.

לעומת אלה מצויה קבוצת מובטלים, שהעדיפו עקרונית לקבל מענק — על פני עבודה יזומה או פתרונות אפשריים אחרים — אך בקשו-תיהם נידחו.

המפתח להבנת התפלגותם של מקבלי המענק הוא, ככל הנראה, שיעור מבקשי המענק בין הקבוצות הנ"ל: שיעור הימנעות גבוה נמצא אצל העובדים הלא-מקצועיים, שעקרונית העדיפו את המענק, אך לא ידעו, כנראה, על קיומו ועל זכאותם ליהנות ממנו.

לעומת זאת, הגישו העובדים המקצועיים, שנפגעו במיתון, בקשות לקבלת המענק, למרות העובדה שלא העדיפוהו מלכתחילה. יתכן, כי רמת ידיעותיהם בדבר האפשרויות לקבלת המענק היתה גבוהה מזו של האחרים, ואולי ריבוי פניותיהם (המשוער), מקורו במעבר החריף מן השגשוג והרווחה אל תקופת האבטלה (בעוד שקבוצת העובדים הלא-מקצועיים, המבוגרים ילידי אסיה-אפריקה, לא חשו בהבדל בולט, בשל נטייתם לגלוש מטה בסולם רמת-החיים).

מכל מקום, מתקבל הרושם, כי פקיד ההשמה פעל באופן סלקטיבי: הוא העדיף להציע עבודות יזומות, ולהפנות אליהן את בני הקבוצה, שנטתה מלכתחילה לתפוס את המקומות הקרובים לתחתית הסולם של רמת-החיים, ולעומת זאת לתת את המענק לקבוצות אחרות: זו של המשכילים, המעדיפים את המענק מתוך הכרה, וזו של המובטלים, שאינם מורגלים במצבי אבטלה או לחץ כלכלי.

9 חלוקה לפי מדורי הרישום בשירות התעסוקה מורה על מספר רב של מבקשי בקשות מצד בעלי מקצועות חופשיים (33% מהם), ומצד אלה הרשומים במדור הבנייה (28%), שהיה הפגיע ביותר בתקופת המיתון.

החששות לריבוי פגיות ובקשות לשם קבלת מענק האבטלה מצד מובטלים, המאופיינים ברמת חיים נמוכה (ילידי אסיה-אפריקה, בעלי משפחות גדולות ובעלי נטייה לאבטלה כרו-נית) לא נתאמתו.

בגלל שיקוליהם של פקידי ההשמה, שהעדיפו להפנות את בני הקבוצה הזאת לעבודה יזומה, ובגלל הימנעותם של אנשי הקבוצה מבקשת המענק (הסתייגות מחשיפה פומבית של אובדן הכושר לפרנס), הועדפה התענקה לבני הקבוצה האחרת, אשר מאפייניה שונים ומנוגדים (הכוונה למובטלים בעלי-המקצוע, שאינם נמנים, בהכרח, עם מעדיפי המענק).

ניתן לצפות, כי לאחר העלמם של הגורמים המעכבים בעד המובטל מלבקש את המענק, ולאחר שתתגבש הכרתו במדינה כ"מדינת סעד" — החייבת לדאוג לקיום אזרחיה בכבוד — תתחזקנה הגטיות לבקש מענק גם בקרב הקבוצה, שלא ביקשה אותו, ואשר תכונותיה מורות על זכאותה לכך.

הפיכת מענק האבטלה לגורם ממלכתי מובהק, על-פי חוק ביטוח אבטלה, עשויה לסייע לנוזקים בקבלת המענק (ובעיקר לאלה שבת-קופת המיתון נמנעו מלבקשו).

בהתאם לחוק החדש לא יהיה צורך בהגשת בקשה, שהיתה בעבר התנאי לקבלת מענק. המענק יינתן לכל מובטל, העונה על דרישות החוק¹⁰.

כן יבוטל השלב של הגשת בקשות, המקשה מאד על מובטלים משכבות מסוימות ועם זאת, לא תאבד זכותם לקבל את המענק (אם רק מתקיימים בהם התנאים הנ"ל).

השינוי במינוח כשלעצמו, מעודד קבלת תמיכה מכספי המדינה: לא עוד "מענק", הקשור אסוציאטיבית לסכום חדי-פעמי, שגתירתו תלו-

יה ברצון הנותנים, אלא "דמי-אבטלה" — סכום המגיע למובטל באופן סדיר. סכום זה לא יינתן עוד כ"חסד" מן המדינה, אלא מתוך הכספים שנוכו משכרו החודשי, על מנת לממן את קיומו בעיתות מצוקה תעסוקתית.

אולם ביטוח אבטלה אינו פותר את בעייתם של "מובטלים כרוניים" או עובדים לא-מקצועיים, שהם גיידים בין מקומות העבודה, ואשר נטייתם לחוסר יציבות תעסוקתית באה לביטוי מעצם היותם מובטלים במשך תקופות ממושכות.

נמצא, איפוא, כי אין החוק "מכסה" את ה-מובטלים הנוזקים ביותר, שכן הדרישה לת-קופת אכשרה ממושכת למדי, מונעת מקבוצה זו את הזכות ליהנות מדמי האבטלה.

מטרת חוק ביטוח האבטלה היא הבטחת מיני-מום האמצעים לקיומם של מחוסרי-העבודה. עם זאת, גובה הסכומים הניתנים צריך להיות נמוך מן השכר, שקיבל המובטל קודם שהוב-טל, על מנת להמריצו ככל האפשר, לחפש לו מקום עבודה.

הפיכת מענק האבטלה מדבר שבמדיניות לדבר שבחוק, משמעותה — ביטול פתרונות דיפרנ-ציאליים, ושימוש בחוק השווה לכל גפש.

לשאלה בדבר יעילותו של החוק מרמז המח-קר: נמצא, כי קבוצה רחבה מעדיפה עבודה יזומה על פני מענק-אבטלה, ובכך היא תואמת את מגמת החברה המעוניינת בהסתגלות פעילה למצבי אבטלה (חיפוש אחר מקור תעסוקה, הסבה מקצועית או שינוי מקום המגורים, כדי להשיג עבודה), ולא בהסתגלות סבילה (קבלת מענקי-אבטלה, או פגייה למ-קורות תמיכה אחרים).

המסקנה העולה מממצאים אלה היא: לא ביי-טולן של העבודות היוזמות, אלא הרחבת היק-פן והעלאת השכר הניתן בעדן, כדי שיספיק לקיום העובדים, המוכנים לעבוד בעבודות אלה.

10. א. יהיה מבוטח פרק זמן מוגדר. ב. יהיה בתחום גילי מוגדר. ג. יהיה מחוסר תעסוקה תקופה מסוימת. ד. ימלא אחר דרישות נוספות, המפורטות בחוק. המקור: דו"ח הוועדה לענייני ביטוח אבטלה.

ביטוח לאומי - אשליה של עצמאות

מאת ד"ר יוסף בן אור *

במסגרת הדיונים על מדיניות הבטחת-ההכנסה בישראל מנסים להציג את מערכת הביטוח הלאומי כמערכת נפרדת, הפועלת בשיטת המימון-הצובר. שיטה זו — בניגוד למערכת תשלומי הסעד, הפועלת בשיטת המימון השוטף — מסוגלת וחייבת להחליט על דמי הביטוח ועל הקיצבאות, באורח עצמאי ובלתי-תלוי במדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה, ובמערכת החלוקה-מחדש של ההכנסות בישראל. רגישות מיוחדת לעצמאות זו מבטאים רוב חברי המועצה של המוסד לביטוח לאומי ונציגי הציבור שבתוכם.

לפיכך, הן את גובה הגימלאות, והן את מקור-רות המימון לגימלאות אלה.

עם זאת נוטה הציבור לראות את מערכת הביטוח הלאומי כשיטת ביטוח. דעה זו רווחת בין רוב חברי מועצת המוסד לביטוח לאומי, הסוברים כי "המבוטחים" מפרישים משכרם "דמי ביטוח" ל"קרן-נאמנות", אשר בבוא העת תשלם להם גימלאות מן הסכומים שהפקידו בה ומפירותיהם. בדיונים על גובה הגימלאות, מועלית הטענה, כי בקופת המוסד לביטוח לאומי ובקרנותיו, מצטברים עודפים, שבהם ניתן לממן את התשלומים.

הכלכלן האמריקאי, מילטון פרידמן, האשים את מערכת הביטוח הלאומי בארצות-הברית בהוגאת הציבור בכך שאין היא נוהגת "אמת בפרסום", ואלה טענותיו²:

* * *

עמוס מילר, במאמרו "מימון בחשבון צובר ובחשבון שוטף — אספקטים כלכליים, חשובי-נאיים וחברתיים"¹, בוחן, בקיצור ובבהירות, את שתי השיטות החילופיות למימון הביטוח הסוציאלי: שיטת המימון הצובר ושיטת המימון השוטף. מילר דן במאמרו במכניזם של שיטות המימון מבחינת ההבדלים החשובים-איים, הכלכליים והחברתיים — אך משפט המפתח מצוי בפתח מאמרו: "נקדים ונאמר, כי כל תוכנית-ביטוח-כוללת במשק פועלת בהכרח במימון שוטף...."

מערכת הביטוח הסוציאלי אינה מערכת ביטוח סתם, אלא מתוות חלק ממערכת חלו-קת-ההכנסה-מחדש במשק, והיא בהכרח פועלת בשיטת המימון השוטף. על מעצבי המדיניות הסוציאלית להכיר בכך, ולתכנן,

* סגן מנהל כללי במשרד הסעד, וחבר המועצה של המוסד לביטוח לאומי.

1 בטחון סוציאלי, פברואר 1971, עמודים 63-67.

2 On Truth in Advertising, Newsweek, June 14, 1971. p. 88 השגות כשל פרופסור פרידמן נדונות בפרסומים הבאים:

(a) Pechman, J. A., Aaron, H.J., Taussig, M. K.: Social Security: Perspectives for Reform (Brookings Institution, 1968);

(b) Schultze, Ch. L., Fried, E. R., Rivlin, A. M., בפרק על Social Security בספרם של:

(א) השכר בישראל עולה מדי שנה ב-5% ;
(ב) שיעור הריבית, שיש לחשב כפירות על
המס שה"מבוטח" משלם — 6% לשנה, ועוד
3% עליה במדד המחירים — סך הכל 9%
לשנה ;

(ג) תוחלת החיים הממוצעת לזקן — בהיותו
זכאי לראשונה לקיצבת-זיקנה — 15 שנה.
המס מן השכר עבור המוסד לביטוח לאומי
שהוטל עד לשנים האחרונות היה 3% ; גובה
הקיצבה מגיע ל-15% מן השכר הממוצע.
דרוש, איפוא, תשלום מס במשך 35 שנה,
כדי לממן באמצעות מס זה את תשלום הקיצ-
בה בשיעור הנ"ל. עד עתה חלפו 17 שנה
מאז הוחל בתשלומים לביטוח הלאומי, ואין
בתשלומי המס ששילם מבוטח, אפילו אם
הצטרף לביטוח הלאומי מיום הקמתו, כדי
לממן אלא פחות ממחצית הקיצבה
שהוא נהנה ממנה.

משפטו של מילטון פרידמן על הביטוח הלאומי-
מי בארצות-הברית נכון, בהכרח, לגבי הבי-
טוח הלאומי בישראל.

Social security is not in any
meaningful sense an insurance
programme in which individual
payments purchase equivalent ac-
tuarial benefits.

It is a combination of a tax—a flat-
rate tax on wage income up to a
maximum—and a programme of
transfer payments.⁵

... Payroll taxes are labelled
"contributions" ...

... Trust funds are conjured with as
if they played an important role.
In fact, they consist simply
of promises by one branch of
the government to pay another
branch

... The impression is given that a
worker's "benefits" are financed
by his own "contributions". The
fact is that currently collected
taxes are being used to pay
current benefits. No trust fund
in any meaningful sense is
being accumulated

... The tax is almost surely far and
away the most regressive
element in our tax system . . .³

כל דמיון בין ביטוח לבין הביטוח הלאומי
מתמצה בעובדה, שעל ידי תשלום המס למו-
סד לביטוח לאומי מבטיח המשלם את זכותו
לקבלת תשלום מן המוסד בעתיד. אין כל קשר
בין סכום המס הכולל, אשר משלם ה"מבו-
טח", בתקופת פעילותו במשק, לבין הסכום
הכולל של התשלומים, שיוזכה בהם, בעתיד,
כאשר יחדל להיות פעיל במשק.

* * *

נבחן את מערכת הביטוח הלאומי, את המסוי
ואת התשלומים, על-פי ההנחות הבאות⁴ :

Teeters, N. H., *Setting National Priorities the 1972 budget* (Brookings Institution, 1971).
ולאחרונה נערך עימות בין וילבור כהן לבין מילטון פרידמן :
Social Security: Universal or Selective? Wilbur J. Cohen, Milton Friedman; Published by American Enterprise
Institute for Public Policy Research.

3 גם בישראל, בניגוד למס החכנסה, המס של הביטוח הלאומי הוא רגרסיבי. רגרסיביות זו עולה
ונעשית תלולה עם הגידול בהכנסה ;

4.5% על 500 ל"י לחודש
4.5% על 1,500 ל"י לחודש
3.4% על 2,000 ל"י לחודש
2.2% על 3,000 ל"י לחודש.

4 ראה זו"חות האקטואר של המוסד לביטוח לאומי לשנת 1969.

5 ראה הערה 2.

מאז הוחק חוק הביטוח הלאומי ועד היום לא מימן שום מקבל קיצבת-זיקנה את מלוא הקיצבה, ממנה הוא נהנה. "מבוטח" שהחל בתשלום המס לביטוח הלאומי לפני 17 שנה, שילם סכומים המזכים אותו בפחות ממחצית הקיצבה שניתנת לו. המוסד לביטוח לאומי נוטל כספים למימון יתרת הקיצבה מתוך המס שמשלמים ה"מבוטחים", שטרם הגיעו לגיל קיצבה, ועל חשבונם.

במסגרת הוויכוחים על הגדלת קיצבאות המוסד לביטוח לאומי לכל ה"מבוטחים", טוענים אנשי המוסד, חברי מועצתו, וחוגים רחבים בציבור ובמיוחד בהסתדרות, כי בקרנות המוסד לביטוח לאומי נצטברו המשאבים הדרושים למימון הגדלה ניכרת של הקיצבאות לכל המבוטחים — מתשלומי המבוטחים עד לשנת 1969, ובמיוחד מהגידול העצום בהכנסות שחל מאז 1969 — והם מתנגדים להעלאה סלקטיבית של הקיצבה למקבלי הטבה סוציאלית בלבד. בוויכוחים אלה טוענים הם את טענת "הזכות" לביטוח, המבוססת על תשלום דמי-הביטוח, לעומת "החסד" של סעד, המותנה בנדיבות ליבם של ממשלת ישראל והכנסת.

הנושאים ברמה את דגל הביטוח מצביעים על קרנות המוסד לביטוח לאומי שצברו וצוברים מדי שנה מאות מיליוני לירות. לפיכך, טוענים חוגים אלה, כי בדומה לקרנות הפנסיה, החבר בקרן מפריש משכרו לקרן כל עוד הוא עובד; הקרן משקיעה את הכספים בנכסים הנושאים פירות; מפירות אלה מממנים את תשלום הפנסיה בעת שפורש החבר מעבודתו — ומבחינתו של החבר בקרן, הרי זה לאמיתו של דבר מעביר הכנסה מתקופת עבודתו לתקופת-פרישתו.

אולם לא כן המצב בקרנות הביטוח-הלאומי, שכן הדור הפעיל במשק מממן את התשלומים לדור שפרש מפעילות.

אכן, הסכומים שצברו קרנות הביטוח הלאומי ניתנים כהלוואה לאוצר, המשלם

למוסד ריבית עבורו. אך הריבית שמשלמת המדינה על חובותיה מהווה, כשלעצמה, הוצאה ממשלתית, ובגללה חייבים לגבות מס מן הציבור כדי לממנה. את כספי הקרנות של המוסד לביטוח לאומי, אשר ניתנו כהלוואה לממשלה, השקיעה הממשלה במפעלי הפיתוח. היא הקימה בכספים אלה את נמל אשדוד, או את מוביל המים הארצי או חלק ממערכת הכבישים וכיוצא באלה. חברת ביטוח, אשר השקיעה את כספי המבוטחים בנכסים נושאי-פירות, עשויה בעת הצורך לממש את הנכסים, על יד מכירתם. אולם הממשלה, לעומת זאת, אינה יכולה להחזיר לקרנות המוסד לביטוח לאומי את התלוואות שקיבלה בדרך זו; אין באפשרותה למכור את נמל אשדוד או את המוביל הארצי; כדי להחזיר את ההלוואות לקרנות המוסד לביטוח לאומי — ככל הלוואה אחרת שנטלה על עצמה — עליה לגבות מסים בשנת הפרעון, על-מנת לשלם ממסים אלה את החוב. הסכום שנצטבר בקרנות המוסד לביטוח לאומי, קובע את היקף המסוי על הכנסות הדור הפעיל במשק, אשר אותו יהא הדור הבא חייב לשלם, על ידי הטלת מס על השכר ועל ידי המס הכללי, כדי לממן את התשלומים לדור שפרש מן העבודה. בכל מקרה, מוטל מלוא עומס-המסוי, הדרוש למימון הקיצבה אות לדור שפרש מפעילות במשק, על הדור הפעיל במשק. הבטחון שיש לאבותינו, כי יקבלו את קיצבאות הזיקנה, מבוסס על הבטחון שיש לנו, כי בעתיד, כאשר יגיע זמננו לפרוש, נקבל את הקיצבאות לאבטחת הכנסתנו מן המסים שישלמו בנינו, או, כדבריו של מילטון פרידמן:

What assurance do current workers have that they will receive the benefits promised? **Solely the confidence that our children will be willing to impose taxes on themselves to pay benefits being promised by us to ourselves.** This

one-sided "compact between the generations", foisted on generations that literally cannot give their consent, may be sufficient assurance, but it is a very different thing from a "trust fund"—a "chain letter" would be a more accurate designation.⁶

מאחר שמערכת הביטוח הלאומי היא, למעשה, צירוף של מסוי-שוטף ותשלומי-העברה יש לחשב את הסכום השנתי של הקיצבאות בשנת התשלום בפועל, כחלק מכלל תשלומי-העברה במשק.

כל החלטה להקציב חלק רב יותר מן המס שניגבה על-ידי המוסד לביטוח לאומי למימון קיצבאות, מקטינה את סכום "ההלוואות", הני-תן לממשלה ומחייבת אותה לבטל את ההקצבה לפעולה שנועדה לביצוע בסכום זה, או לגבות את הסכום הדרוש ממשלמי המסים, או ללוות את הסכום בחוץ-לארץ. מבחינה זו אין הבדל בין ההחלטה להגדיל את תשלומי המוסד לביטוח לאומי למבוטחים, לבין ההחלטה להגדיל את תשלומי הסעד לנזקקים. רמת התשלומים של קיצבאות-הזיקנה ורמת תשלומי-הסעד, נקבעות על ידי הממשלה והכנסת, כחלק בלתי נפרד ממערכת החלטותיהן הכלכליות והחברתיות, והמימון בא להן ממקורות המימון השוטף העומד לרשותם.

כל האמור לעיל לא נועד להפחית במלוא הנימה מאחריות המדינה לדאוג לרווחת תושביה, ובמיוחד להבטיח שיבה טובה לאבותי-נו, ובראש ובראשונה להבטיח הכנסה נאותה. ראייה נכונה של העובדות המפורטות לעיל, המוכיחות: כי הביטוח הלאומי מהווה, למעשה, חלק ממנגנון החלוקה-מחדש-של-ההכנסה-בישראל; כי המימון של תשלומיו בא ממערכת המסוי-השוטף; וכי קיים קשר הדוק בין רמת ההכנסה של הדור-הפעיל-במשק לבין רמת ההכנסה, אשר אותה חייבים להבטיח לדור-שפרש — תסייע למעצבי המדיניות החברתית והכלכלית לשפוט נכונה, בבואם להכריע בשאלות המסוי, התשלומים הסוציאליים ותלוקת ההכנסה בישראל.

המועצה של המוסד לביטוח לאומי אינה יכולה להחליט החלטות בדבר דמי הביטוח וגובה הקיצבאות. אמנם יש משקל רב להמלצותיה — אך את ההחלטה מקבל שר העבודה, חבר הממשלה, הנושא באחריות למדיניות הכלכלית והחברתית של ממשלת ישראל.

מדיניות השכר, המחירים, המסוי ותשלומי-ההעברה שלובים זה בזה, וחייבים להיות נדונים תוך בחינה כוללת, כדי שההחלטות המתקבלות לגבי כל תחום ותחום יהלמו את המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה.

שירותי רווחה כדרך להקצאת תגמולים חברתיים*

מאת ד"ר חגית ריגר-שלונסקי**

שאינם נענים כלל או שנענים במידה בלתי-
מספקת להסדרים חברתיים אחרים.

אנסה להלן לבחון את האימפליקציות לגבי
מדיניות רווחה, הנובעות משתי המגמות הללו.
אבדוק את הקשר בין סוגים שונים של שירות-
תים סוציאליים לבין דרכי ההצדקה של עצם
עקרון-ההתערבות הממשלתית. לבסוף אע-
מוד על הקשר בין שירותי רווחה לבין מוסדות
אחרים, העוסקים בהקצאה חברתית.

א. תפיסת שירותי-רווחה כ"רע הכרחי"

תפיסה זו משותפת להשקפות חברתיות רבות,
השונות לעתים זו מזו, הן מבחינת מקורותיהן
ההיסטוריים, והן מבחינת המטרות שהן מצי-
בות לעצמן¹. תפיסה זו מניחה שהסתגלותם
של רוב אנשי החברה היא תהליך תקין, וכי הם
מסוגלים לטפל גם בבעיות חייהם הרגילות
וגם בבעיות אחרות, המתעוררות בעיתות משי-
בר. למצב זה מגיעים רוב האנשים, על ידי
השתתפות פעילה בתחומי המשק והכלכלה,

1. שתי תפיסות של שירותי רווחה בחברות תעשייתיות מודרניות

רבים ומגוונים הטיעונים בעד ונגד הרחבת
האחריות הממשלתית והציבורית לקיום רמת
חיים נאותה, ולמילוי צרכיו של הפרט. ההש-
קפות השונות נעוצות במסורות אידיאולוגיות
שונות ומבטאות בעת ובעונה אחת הבדלים
בתפיסת המציאות החברתית ובקביעת העד-
פות לגבי דמותה הרצויה של החברה. מבלי
להתעלם מן ההבדלים בין ההשקפות הרבות
ניתן להבחין בשתי מגמות עיקריות בדרכי
ההצדקה של עצם העיקרון של חלוקת שירות-
תים, מצרכים והטבות על ידי המדינה או על
ידי המדינה או באמצעותה מחוץ למערכת
השוק הכלכלי: (1) גישת "הרע במיעוטו",
שלפיה נועדו שירותי הרווחה לשמר את חברת
השוק במתכונתה, ולמנוע פרצות בהסדרים
כלכליים וחברתיים קיימים. (2) גישה הרואה
בשירותי הרווחה אמצעי לקידום ולשינוי חב-
רתי על ידי היענות לצורכי האנשים בחברה,

* כמה מהרעיונות ברשימה זו עובדו במאמרי:

Welfare Programs and the Social System; A Conceptual Examination of "Social Services" and "Income Maintenance Services". Social Service Review, Dec. 1971, Vol. 45, no. 4.

** המרכז לחקר מדיניות רווחה, האוניברסיטה של שיקגו.

1 כך נמצאו, הן מה"שמאל" והן מה"ימין" הפוליטי, תומכים לתפיסה זו: גם מייצגים של השקפות, חרואות בעניים ובנחשלים בחברה קורבנות של תנאים חברתיים, שהם מוצר לוואי של קידמה טכנו-
לוגית, וגם מייצגים של השקפות, התולות את קולר האשמה בעניים ובנחשלים עצמם. תפיסה זו
נלווית לעתים למדיניות חברתית, המכוונת לפיתוח כלכלי כמטרה עיקרית, למדיניות המכוונת בראש
ובראשונה להבטחת שקט פוליטי, או למדיניות המתרכזת בהשגת מטרה עיקרית אחרת.

תוך עבודה או פעילות מכניסה אחרת, וב-
אמצעות הסכמה וקבלת כללי-התנהגות, המב-
טיחים להם תגמולים הולמים למידת השקעתם
וטיבה. רק מיעוט מבין אנשי החברה — אחדים
מתוך בחירה ואחדים מחוסר ברירה — אינו
לוקח חלק פעיל בעבודה מכניסה, או הכנסתו
אינה מספיקה כדי מחייתו, או על אף הכנסתו
המספיקה, אין הוא מצליח לפתור בכוחות
עצמו את בעיותיו של האדם, המתעוררות
באורח רגיל, במסגרת התהליך של סיפוק
צרכים אנושיים ברמה המקובלת בחברה. ה-
הסתגלות הלוקיה של המיעוט, בין שסיבותיו
מתקבלות כ"מוצדקות" או כ"בלתי-מוצדקות",
מביאה בעקבותיה נזק לאותם אנשים בחברה
— הרוב הגדול — שהסתגלותם נחשבת כ-
"נאותה" ודרך חייהם כ"רצויה". רמת תזונה
לקויה, רמת בריאות גמוכה, דיור בתנאים
גרועים, חינוך כושל, העדר הכשרה מקצועית,
הזנחת ילדים וגילויים רבים אחרים שהם נחלת
רבים מאלה, שאינם לוקחים חלק פעיל במע-
רכת הכלכלית או תופסים בה עמדה שולית
בלבד — כל אלה מהווים איום על דרך חייהם
של אנשי החברה, הממלאים את תפקידיהם על
פי הנורמות המקובלות: עובדים ומתפרנסים
ודואגים בכוחות עצמם לסיפוק צרכיהם השו-
נים. פרטים וקבוצות חברתיות החיים בתנאי
עוני וקיפוח עשויים להוות מוקדים להתנהגות
סוטה — כמו עבריינות ופשע — ולמרי פולי-
טי. הם גם עלולים לפגוע ברמת התברואה של
כלל הציבור, ועשויים להכתים את תדמית
החברה בעיני עצמה ובעיני אחרים.²

על פי תפיסה זאת מהווים שירותי הרווחה את
אחד מ"אמצעי המניעה" שחברה תעשייתית
מודרנית משתמשת בהם, כדי למנוע היווצרו-
תם של מצבים רגישים ומסוכנים כגון אלה
שתוארו לעיל. אחריות ציבורית לסיפוק צרכיו
של מיעוט אנשים, אשר אינו עושה זאת
בכוחות עצמו בדרכים המקובלות של תעסוקה
או הישענות על מקור הכנסה עצמאי, מקבלת,
איפוא, את הצדקתה מתוך דאגה לשלום הצי-
בור הרחב, אשר הסדרים כלכליים, חברתיים
ופוליטיים מקובלים, מבטיחים את רמת חייו
וסיפוק צרכיו.³ הבטחת הכנסה, מתן שירותים
בעין והטבות שונות הקרויות "סעד", הניתנות
מחוץ למנגנון השוק הכלכלי, הם לפי גישה זו
אמצעים להגנה עצמית, ש"חברת השוק"
נוקטת בהם, כדי לשמר מסגרות כלכליות
וחברתיות מפני פגיעתם של אלה שאינם לוק-
חים בהן חלק. מתן סעד הוא במידה רבה סטיה
מן העיקרון של קשר הדדי בין עבודה, או
השתתפות יצרנית, לבין סיפוק צרכים, שהוא
אחד העקרונות המנחים ב"חברת השוק" את
מנגנון ההקצאה החברתית. אך סטיה מעיקרון
זה בדרך של חלוקה חד-סטרית של כסף,
שירותים והטבות, לפרטים וקבוצות, מחוץ
למנגנון השוק ושלא על פי שיקולים ואמות
מידה כלכליים, באה במידה רבה על מנת
לחזק ולהבטיח את המשכיותו של העיקרון
בדבר קשר בין השתתפות יצרנית וסיפוק
צרכים, וכדי למנוע התערערותם של הסדרים
חברתיים, הנשענים על עיקרון זה (בדרך של
יוצא מן הכלל המלמד על הכלל).⁴

2 על נקודה אחרונה זו עומד Beck, בניתוחו את שירותי הרווחה כקטגוריה מוסרית.
(Beck, B., "Welfare as a Moral Category", Social Problems, Vol. 14, no. 3, 1967.)

3 ראה: Piven F.F. and Cloward R.A., Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, New York, 1971

(על בדיקת מערכת הסעד, בפרספקטיבה היסטורית, כאמצעי לפיקוח חברתי).

4 Wilensky M.L. and Lebeaux C.N., Industrial Society and Social Welfare, The Free Press, New York, 1966

מבחינים בין שירותים "רזיודואלים" ו"מוסדיים". התפיסה של "הרע במיעוטו" אינה זהה לתפיסה הרזיודואלית שהם מציעים (אינה מניחה, למשל, שהסדרים כאלה הם בהכרח זמניים, חולפים או קשורים במשברים), אך קרובה לה בכך שהיא מדגישה שירותים סוציאליים כמשימים את פעולתם של מוסדות אחרים, ולא כמוסדות הממונים על פונקציה שאינה מתמלאת על ידי מוסדות חברתיים אחרים.

תפיסת שירותי הרווחה כ"רע הכרחי" והצדק-
תם כאמצעי להגנה ושמירה על הסדרים קיי-
מים במתכונת של "חברת השוק", יש לה
אימפליקציות ברורות לגבי מדיניות סוציא-
לית: ההנחות המנחות את ההכרעות היסודיות
בדבר גבולות שירותי הרווחה, לגבי הקליינ-
טורה הזכאית להם ובדבר עצם תוכנם וטיבם
של השירותים, גובעות מעיקרון מרכזי שניתן
לכנותו בשם עקרון המינימום.

עקרון המינימום מתייחס בעת ובעונה אחת:
להיקף העזרה או השירותים הניתנים, למידת
ההשקעה של המשאבים, לאיכות השירותים
ולרמת החיים והתפקוד, שההטבות מתכוונות
להביא. בין שהעיקרון מופעל באמצעות חקיי-
קה או באמצעות הליכים מינהליים, מגמתו
לצמצם, ככל האפשר, את מספר הזכאים לקב-
לה חד-סטריית — כלומר, ללא תשלום — של
שירותים והטבות. ההטבות נקבעות בדרך כלל
ברמה הנחשבת כ"הכרחית לקיום" בלבד.
זכאות לרמה גבוהה מזו נקנית, על פי השקפה
זו, רק באמצעות השתתפות במערכת הכלכל-
לית, ואין הצדקה מוסרית, תבונה פוליטית או
תועלת כלכלית (הכול לפי נקודת ראותו של
בעל ההשקפה) להעניקה לאותם אנשים, שאי-
נם לוקחים חלק בפעילות כזאת. "ההכרחי"
או ה"מינימום" הוא, כמובן, מושג שתוכנו
הממשי משתנה בזמנים שונים ובמקומות שו-
נים. אך העיקרון עצמו אינו משתנה, בין אם
רמת החיים ההכרחית למשפחה תוגדר כזו
המושגת באמצעות הכנסה של 300 ל"י או
400 ל"י; בין אם עזרה בדיוור תוגבל לדירת

חדר או שניים ושלושה חדרים. קנה-המידה
של "ההכרחי לקיום" קובע מתן שירותים וה-
טבות, שיבטיחו תנאים אשר בהעדרם עלולים
להתעורר מצבים מסוכנים לחברה בכללותה,
או לחלקים ניכרים ממנה (כגון סכנות לתברו-
אה הציבורית, לבטחון חייהם של תושבי
הערים וכיו"ב).

בהתאם לכך, היפגעותם העקיפה של אלה,
שהם עצמם אינם חיים בתנאי מחסור וקיפוח
היא הקובעת את מה שנחשב למינימום
הכרחי.⁵

כאמור, שונה ונבדלת צורת השימוש הקוגרטי
בקנה מידה זה של "הכרחי בלבד". רמת תמי-
כה או מענק סעד יכולים להיקבע על פי רמת
החיים הממוצעת או החיצונית, או רמת החיים
הנמוכה ביותר, המושגת באמצעות עבודה
וכו'. תוכניות שונות קובעות לעצמן רמה כל-
שהי כנקודת התייחסות ובותרות בסטנדרט,
העומד במרחק מסוים מזה והנקבע כנקודת
מוצא (אחוז קבוע מההכנסה הממוצעת, הנמו-
כה ביותר, או רמת תמיכה ביחס לקו העוני —
הן דוגמאות לכך). כך אנו מוצאים תוכניות
שונות של מענקים ושירותים, המקיפים ציבו-
רים שונים, מהם כאלה העומדים מחוץ לשוק
העבודה, כאלה העובדים עבודה עונתית או
חלקית בלבד, וכן כאלה שהכנסתם נמוכה מן
הסטנדרט שנקבע כמינימום הכרחי לקיום.
המשותף לתוכניות אלה הוא, שהן מתכוונות
למנוע הידרדרות לדרגה נמוכה מזו שבה
גתונים הקליינטים, יותר משהן מתכוונות
ליצור תנאים והסדרים, שיבטיחו לקליינטים

5 מנקודת ראות זו, "הנהנים" מתוכניות סעד, לא פחות מן הקליינטים הישירים המקבלים את ההטבות, הם הקליינטים העקיפים המבטיחים את עצמם מפני ערעור סדרים קיימים, הנראים טובים ורצויים. אין בקביעה זו משום נסיון להתעלם ממקומם של מוטיבים הומניטריים ואחרים, המעוררים יחידים וקבוצות או את כלל הציבור לעשות למען הנחשלים והעניים. אך ערכים וסנטימנטים כאלה, אשר ללא ספק מלווים פעולות צדקה ומפעלי סעד, לא הם הקובעים, בדרך כלל, את ערכי החלוקה של השירותים וההטבות ואת היקף פעולתם — למי ניתן, מה וכמה? יש, כמובן, לציין כי "הנהנים" העקיפים משלמים עבור "הנאתם", שהרי תקציבי הסעד ממומנים ממסיהם, ובמובן זה "הנאתם" אינה חד-סטריית. אולם הבחנה זו תופסת יותר בחברות שאינן ממומנות במידה רבה על ידי יבוא חוץ, ומבחינה זו שונה החברה הישראלית מן החברה האמריקנית. עם זאת ראוי להדגיש שהדור סטריות אינה דומה למאזן, שבו ההכנסות שוות להוצאות. יש הטוענים, למשל, כי משלמי המסים הבינוניים והגבוהים נהנים מהטבות רבות יותר מאלה שניתן לקנותן באמצעות המסים המשולמים עליהם.

רמת חיים, בריאות, חינוך וכיו"ב, הדומות לאלה המקובלות בחברה על-ידי מרבית אנשיה.

ב. תפיסת שירותי-רווחה כאמצעי לתמורה ולקידום חברתי

שורשיה של תפיסה זו נעוצים בהכרה, כי בהסדרים הכלכליים והחברתיים הקיימים יש ליקויים, וכי חלוקת תגמולים באמצעות שוק כלכלי חופשי והסדרים חברתיים ופוליטיים הקשורים בו, אינה הדרך הטובה ביותר, שחברה מודרנית צריכה לבור לה. ביקורת זו יכולה להתבסס על נקודות ראות שונות, ואמנם יש כאלה המדברים בשם יעילות, גיצול ופיתוח משאבים, צדק חברתי, שוויון, שקט ויציבות פוליטית — הכול לפי נקודת ראותו של המשקיף. בעוד שהתפיסה של שירותי רווחה כ"רע הכרחי" מתייחסת בעיקר לאנשים יוצאי דופן, נחשלים שלא הצליחו "להסתגל", מתייחסת תפיסה זו לתנאים חברתיים, היוצרים מצב, בו השתתפות חברתית רגילה אינה מאפשרת לרוב רובם של אנשי החברה למלא בצורה האפשרית הטובה ביותר, צרכים אנושיים מקובלים באותה חברה. שירותים רבים אשר להם גוקקים רוב או כל בני-החברה (ולא רק מיעוט שאינו ממלא את התפקידים המקובלים) נמצאים בהצע מוגבל ובלתי מספיק. רבים מן השירותים מחייבים השקעות כה גדולות, שהן מעבר להישג ידם של יזמים בודדים, אלא אם כן ישלם ציבור הצרכנים מחירים גבוהים, שהם מעבר ליכולתם של רוב אנשי-החברה. דוגמת שכיתה לכך הם שירותי הרפואה, אשר אספקתם הנאותה, על-פי עקרון ההצע והביקוש, נמצאת כבלתי משביעה-רצון. רוב בני-החברה, אין ידם משגת לקנות שירותים אלה אשר מחירם היקר הוא תנאי הכרחי להקמתם ולקיומם במשק כלכלי חופשי. התערבות ציבורית וממשלתית באה, איפוא, להבטיח סיפוק צרכים מוכרים ומקובלים בהתאם לדרך החיים הנהוגה

באותה חברה, באורח בלתי תלוי במנגנון השוק החופשי. שירותי רווחה, על פי תפיסה זאת, הם בבחינת דרך לגיטימית לחלוקה, המבוססת על צורכי אנשים, והיא קיימת בצידן של דרכים מוסדיות אחרות לחלוקה, כגון מערכת כלכלית או מערכת ריבודית⁶.

חברות שונות קובעות באופן שונה את הצרכים המוכרים והמקובלים, שהדאגה לסיפוקם צריכה להיעשות על פי שיקולים ואמות-מידה שאינם בעלי אופי כלכלי. עדיפות ניתנת בדרך כלל לאותם צרכים, המצויים בתחומי חיים, הנתפסים כחיוניים ולוחצים על רבים מבני החברה, או כרצויים על פי דימוי עצמי וערכים מקובלים. נקודת מוצא זו אינה כורכת, לפחות להלכה, את ההטבות והשירותים הצפויים הניתנים לקליינטים של שירותי-הרווחה באותה מידה ובאותו ערך כלכלי של השקעתם. אילו שירותים יינתנו, למי יוענקו, באיזו כמות ואיכות יסופקו — הן שאלות הנוגעות בראש ובראשונה על-פי הערכת הצרכים של בני החברה, שסיפוקם מקובל כרצוי בדרך החיים הנהוגה באותה חברה.

ההנמקה (בין אם היא גלויה או סמויה), העומדת ביסוד הענקתם של שירותי רווחה כביטוי לאחריות ציבורית של חברה מודרנית לקידום ולשיפור רמת החיים של בני החברה, תוך הסתמכות על מנגנון של איתור צרכים, הערכת צרכים ופיתוח דרכים לסיפוק צרכים — יש לה מסקנות ברורות לגבי שאלות היסוד במדיניות סוציאלית. העיקרון היסודי המארגן את פעולות הרווחה הצומחות מתפיסה זו הוא עקרון האופטימום.

תפיסת שירותי-רווחה מנקודת הראות של צורכי בני-החברה מצדיקה קיומם של שירותי-רווחה בתורת מנגנון, שבאמצעותו יותר אנשים ייהנו מן ההישגים האפשריים בחברה נתונה, וכי איכותם וכמותם של אותם שירותים, שייגיעו לידי הצרכנים, עשויות להיות גבוהות יותר, ולהבטיח סיפוק צרכים ברמה גבוהה

⁶ יש הטוענים, כמובן, כמו הסוציאליסטים, כי זו צריכה להיות הדרך היחידה לחלוקה ולא תסדר מקביל להסדרים אחרים. לא נעסוק בכך פה.

יותר מזו המושגת בדרך של תחרות בשוק הכלכלי. עיקרון זה מגיח, איפוא, שהמבחן לשירותי רווחה טובים הוא — אם השירותים ניתנים ליותר צרכנים וברמה גבוהה יותר מאשר עושה זאת המנגנון הכלכלי. תוכניות שירות שאינן משיגות את הציבור הנזקק ו/או אינן מספקות את הצרכים — אשר אותם הן מתכוונות לספק ברמה גבוהה — מאבדות את ההצדקה לקיומן כאלטרנטיבות עדיפות למנגנון ההקצאה של המערכת הכלכלית. עקרון האופטימום אינו מגביל את הכמות והאיכות — שהלקוח יכול לקבל באמצעות שירות סוציאלי — לרמה נמוכה מזו שאותה ניתן לרכוש על-ידי השתתפות במעגל הייצור. במקום ההצמדה של הגאה משירותים, או צריכה בכלל, לערך ההשקעה של האדם בשוק הכלכלי, באה תפיסת הרווחה ומצדיקה שירותים או צריכה באמצעות מנגנון רווחה, על סמך ההזדקקות לשירותים המוצעים. מגמת שירותים כאלה היא להרחיב את היקף האוכלוסיה הנתונה, להעלות את רמת השירות ולהפנות יותר ויותר משאבים שונים לפיתוח שירותים. אין זה קשה למצוא דוגמאות לשירותים סוציאליים, הניתנים על פי עקרון המינימום. לעומת זאת, שירותים הניתנים על פי עקרון האופטימום שכיתים פחות, ולרוב אין הציבור נוהג לראותם כשירותים סוציאליים, או כחלק ממערכת שירותי-הרווחה הקיימים בחברה.

רוב רובן של תוכניות השירות, המספקות כסף במישרין, פועלות על פי עקרון המינימום. בין שירותים אלה מצויים אחדים, המבוססים בגלוי על מגמה זו (כמו תמיכת סעד, למשל), וישנם אחרים החותרים, להלכה, להבטיח רמת חיים גבוהה (כמו גימלאות ויקנה, למשל), אך למעשה אלה ואלה נמצאים פועלים על פי עקרון המינימום. שירותי רווחה המציעים לפונדק שירותים כגון טיפול רפואי, יעוץ פסיכיאטרי, הוראה מתקנת, הגנה משפטית, החזקת ילד במוסד חינוכי וכדומה, גם הם מכוונים במקרים רבים על פי עקרון המינימום, במידה שהם מוענקים כתחליף לכסף. כך, על מנת להבטיח שפונה ימלא את הצרכים הנראים בעיני סוכנות הרווחה כצרכיו החיוניים, וכדי למנוע שימוש על ידי הפונה בכספי הציבור בדרך שאינה נראית לסוכנות, המספקת משאבים אלה, ניתן לפונה לא כסף אלא שירותים בעין. הניתן בעין, כתחליף לכסף, בהיותו שווה-כסף, מחושב על פי אותם כללי מינימום, המכוונים הענקת תמיכות כספיות ישירות. הספרות מלאה בעדויות על רמתם הנמוכה של שירותים רפואיים, חינוכיים ואחרים, הניתנים לקבוצות מיעוטות הכנסה, ובמיוחד לאלה החיות על תמיכת סעד. מתן שירותים על פי עקרון המינימום, מחושב ומוגבל לערך הכספי, או פשוט למחיר השירות הניתן.⁸

7 ראה למשל: Hollingshead A.B. and Redlich F.C., Social Class and Mental Illness. New York: John Wiley 1958.

Rudolph C. and Cumming J., "Where are Additional Psychiatric Services Most Needed", Social Work 7, July 1962.

8 זיהוי שירותים סוציאליים עם שירותים להבטחת הכנסה נהוג במידה רבה במערכת הסעד בישראל (ראה: שלונסקי חגית, "העקרונות המנחים את לשכת הסעד כמכשיר להגשת שירות סוציאלי", ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1970). רבים מן העובדים הסוציאליים ואחרים העוסקים במדיניות סוציאלית מתקוממים נגד מצב זה, שמשמעותו קיפוח משפחות חסרות הכנסה או בעלות הכנסה נמוכה, בתחומים כגון בריאות, חינוך וטיפול. רוב הטוענים נגד מצב זה אינם מכירים בכך, שהוא תולדה הגיונית מתפיסה — שרובם מסכימים עימה — של שירותים בעין כתחליפים או כהשלמה להכנסה, ומהעדר עיקרון עצמאי, המארגן את השירותים באורח בלתי-תלוי בהבטחת הכנסה במערכת שירותי הרווחה. מגמת ההפרדה בין שירותים סוציאליים לבין שירותים להבטחת הכנסה, הזוכה לאהדה בעולם ובישראל, גם היא כשלעצמה, כהסדר אדמיניסטרטיבי בלבד, אינה פותרת את הקשיים, כל עוד אינה מבהירה את ההבדל בעקרונות המנחים הבטחת הכנסה מזה והספקת שירותים מזה.

שירותים ומצרכים, הניתנים על פי עקרון האופטימום, מכוונים לספק את צורכי הפונים שהוגדרו כנוקדים, על פי סטנדרטים המקובלים בחברה הרחבה, ולא יוחדו לאלה המקבלים אותם באמצעות סוכנויות ציבוריות ואינם קונים אותם בשוק. כוס חלב, הניתנת לילדי בית-ספר — על יסוד הנחה מדעית⁹, כי ילדים בגיל זה זקוקים לחלב, והחברה רוצה להבטיח מילוי צורך זה — מוענקת על פי עקרון האופטימום, בין שהורי הילדים משלמים עבורה ובין שאינם משלמים. כוס חלב הניתנת לילדים כדרך תשלום עבור הוצאותיה של משפחה חסרת-אמצעים, מוענקת על-פי עקרון המינימום. בהתאם לעיקרון זה, לכשי-יוברר כי בידי המשפחה יש אמצעים מספיקים לקיום מינימלי (כולל קניית חלב) — יופסק שירות זה בין שהילד זקוק לחלב ובין שאינו זקוק.

2. תוכניות שירות על-פי שתי תפיסות הרווחה

שתי התפיסות שתוארו לעיל קיימות זו בצד זו ברוב החברות הקפיטליסטיות המקיימות שירותי רווחה. שתיהן באות להצדיק בדרכים שונות חלוקה של מצרכים, שירותים והטבות מחוץ לשוק הכלכלי. ההבדלים באימפליקציות המדיניות של תפיסות אלה בוטאו לעיל במונחים שג המינימום מזה והאופטימום מזה. התפיסה הראשונה מכוונת לספק מעט ככל האפשר למספר מינימלי של אנשים, את אשר נחשב להכרחי לקיום בסיסי בלבד, וזאת כהסדר יוצא דופן להסדרים הקיימים, שעל פיהם משיג אדם

את הנחוץ לו, באמצעות מילוי תפקידו במערכת הכלכלית. התפיסה השנייה מכוונת להרחיב את אפשרויות הצריכה, להעלות רמתם של שירותים ומצרכים, לגיזס גובר והולך של משאבים לטובת בני-החברה, בלי שמעמדם הכלכלי של אלה מהווה קנה מידה, הקובע את זכותם לקבלת השירותים.

לכאורה, שתי תפיסות אלה יכולות לשמש נקודות מוצא להספקת מצרכים, שירותים והטבות מסוגים שונים: הבטחת הכנסה, שירותים בעין, כמו חלוקת מצרכים חומריים או לא-חומריים, מתן זכויות, הנחות והקלות וכיו"ב. אין ההבחנה בין עקרון המינימום ועקרון האופטימום, כשלעצמה, מציינת מה יהיה תוכן המצרך שישופק באמצעות השירות. הבחנה זו מצביעה על הבדלים בקריטריונים לחלוקה בלבד. להלכה ניתן לספק תמיכה כספית על פי עקרון האופטימום או המינימום. כמו כן, מנות-מזון, דיור, הכשרה מקצועית, שיקום, יעוץ או טיפול רפואי או כל שירות או מצרך אחר, יכולים להינתן, להלכה, על פי אחד משני העקרונות שתוזכרו לעיל.

למעשה, ההבחנות הנהוגות בין שירותי רווחה שקנו להם אחיזה בציבור, הן בישראל והן בעולם, מסתמכות בדרך כלל על תוכן המצרך הניתן. למשל, הבטחת הכנסה: כסף, לעומת "שירותים סוציאליים". לעתים קרובות מתחללים שירותים שונים, מבחינת המצרך הניתן, לקטגוריות מישנה על פי הציבור הנהנה מהן — ילדים, זקנים, משפחות מרובות ילדים, זוגות צעירים, עולים חדשים וכו'. הבחנות מקובלות אלה, כפי שנראה, טומנות בחובן הבדלים משמעותיים בקריטריונים המכוונים את חלוקת השירותים. מתברר, כי באותן חבירות בהן אנו דנים, מסתמכות מגמות ברורות

9 כדי למנוע אפשרות, שמא תתפרש האבחנה המוצעת כאן כהסכמה מובלעת לדעה, שחחלטות על הדרך בה צריכים ילדים (ובהקשר רחב יותר כל אנשי החברה) להיזון (או במובן רחב יותר "לחיות") נופלות מלמעלה למטה, היינו, מתגבשות ע"י "האח הגדול" ומבוצעות בידי ביורוקרטיה — כדאי להדגיש, כי "ההנחה המדעית" בדבר זקיקותו של ילד בגיל ביי"ס לכוס חלב, גם היא אינה קביעה מוחלטת שאינה ניתנת לערעור. היא באה להבחיר, שקביעת סטנדרטים היא תוצאה של שיקול מדעי, וכי הוא עצמו כפוף במידה זו או אחרת לנורמות חברתיות, שלא בהכרח ובוודאי לא תמיד, מתגבשות מלמעלה.

בדבר מתן מצרכים ושירותים מסוימים לקבוצות מסוימות באוכלוסיה, על פי עקרון האופטימום מזה, ומתן שירותים בעלי תכנים אחרים, המכוונים לקבוצות אחרות באוכלוסיה, על פי עקרון המינימום מזה. מגמות אלה מסתברות מתוך התבוננות במערכת החברתית, ובעיקר במוסדות הכלכלה והריבוד בחברות מערביות מודרניות. התבוננות כזאת מעלה את ההשערה, שמנגנוני ההקצאה החברתית בחברת-שוק מודרנית מכתיבים הסדרים, אשר על פיהם תופעלנה תוכניות רווחה מסוימות על פי עקרון המינימום ואחרות על פי עקרון האופטימום.

כמצויין לעיל, תוכניות סעד טיפוסיות, הפועלות על פי עקרון המינימום הן אלה הניתנות בכסף במישרין. לעומתן, תוכניות בהן המצרך המועבר הוא שירות-בריאות או יעוץ, תוענקנה לעתים קרובות יותר על פי עקרון האופטימום (אם, כאמור לעיל, אינן נתפסות כתחליף לכסף אלא כמענה לצורך ספציפי). הבדל זה קשור בכך שכסף הוא הגורם המכריע בקביעת מעמדו של האדם במערכת הריבודית של חברה תעשייתית מערבית. בחברות כאלה, מצבו הפיזי של האדם, בריאותו הרוחנית, יחסיו המשפחתיים, הדרך בה הוא מגדל את ילדיו, וכן אספקטים רבים אחרים של חייו, אינן להם ערך סימלי בקביעת מעמדו החברתי של האדם. הבטחת טיפול רפואי ברמה גבוהה, מתן יעוץ, או הספקת בידור, ספורט וכיו"ב אינם פוגעים בהסדרים המוסדיים של הקצאת תגמולים. בדרך כלל, איש שנותח בהצלחה וחזר לאיתנו, או איש המקבל טיפול נגד הפרעות נפשיות, או איש שילדיו משחקים במגרש משחקים יפה ומטופח, אינן הוא בעל יוקרה גבוהה יותר מחברו שאינו נהנה משירותים דומים.¹⁰ כאשר שירותים כאלה ניתנים מחוץ

למסגרת השוק, ללא קשר עם מעמדו של המקבל במערכת הכלכלית, ועל אף העובדה, שהם עשויים לשנות במידה ניכרת את סגנון חייו של המקבל, אין הם משפיעים על הסטטוס החברתי שלו. לעומת זאת, הענקת חדיסטרית של כסף, ללא קשר עם השקעה במשק, כדרך מוסדית להקצאת תגמולים, גוגדת את ההסדר הריבוני הקיים. שמירה על רמה מינימלית של תמיכה כספית, מונעת, איפוא, את ערעור הסדרים החברתיים להקצאת תגמולים באמצעות המערכת הכלכלית והמערכת הריבודית.

הטיעונים המקובלים להצדקתה של רמת תמיכה כספית גבוהה אינם מעוררים, בדרך כלל, במפורש את הבעיה של סתירה אפשרית בין חלוקת תגמולים באמצעות המערכת הריבודית לבין חלוקת הטבות באמצעות מוסדות רווחה. ההנמקות המקובלות לשמירה על תמיכה כספית ברמת המינימום, הן מצד אחד — כלכליות, ומצד אחר — מוסריות.

הראשונות מדגישות את ערכם של המניעים לעבודה, העלולים להחלש או להעלם כליל, אם האפשרות להיות על תמיכה תהא קוסמת מדי. שמירה על מניעי העבודה נראית בעיני רבים כצורך חיוני לפיתוח כלכלי. מצד אחר, יש כלכלנים הטוענים, כי לטובת הפיתוח הכלכלי מוטב לתמוך — וגם ברמה גבוהה — במספר רב יותר של אנשים, הלוקחים חלק בפעילות כלכלית בלתי פרודוקטיבית — אשר במקומה יעיל וזול יותר להחדיר מיכון ואוטומציה — מאשר לעמוד על כך שאנשים יתפסו עמדות מיושנות ובלתי פרודוקטיביות, המעכבות את הפיתוח הכלכלי. יש הטוענים נגד טיפוח הבטלנים ותמשמטים מעבודה על ידי תמיכת הציבור בהן, ובעד מתן תמיכות מינימליות בלבד, בין השאר כאמצעי הענשה. כנגדם יש המתריסים, כי לא רב יותר מספר

10 כמובן, שהנאה משירותים כאלה מבטאת במידה מסוימת "סגנון חיים" הקשור ישירות ברמת חיים, הנרכשת ע"י אמצעים כספיים. אך כל אחד משירותים אלה כשלעצמו, אין לו השפעה על הסטטוס של הנהנה. גם אם אחדים משירותים אלה יכולים לשמש כאמצעים להגדלת הכנסתו של האיש, אין לשירות כשלעצמו ערך סימלי, אלא אם כן הוא ממומש בהכנסה גבוהה. חינוך, בריאות, מיומנות וכיו"ב, כשלעצמם, אינם מקנים סטטוס, וזאת על אף העובדה שמקובל לראותם כאמצעים לקידום המעמד החברתי.

הבטלנים והמשתמטים מעבודה בין שורות חסרי האמצעים לבין אלה המצויים בשורות בעלי האמצעים, אשר ביסוסם בתוך הממסד הכלכלי לא בא להם מעבודה, אלא, למשל, מירושה. טיעונים רבים אחרים נשמעים לכאן ולכאן, אך ברובם הגדול, אין הם מתבססים על התבוננות בקשר שבין מוסדות הרווחה לבין מוסדות חברתיים אחרים, ובהגבלה שמגבילים מוסדות אחרים, העוסקים בהקצאה חברתית, את פעולת ההקצאה הנעשית על ידי מוסדות הרווחה. לכאורה, שירותים והטבות שאין להם השלכה ישירה על מעמד חברתי, יכולים על פי השערה זו להינתן על פי עקרון האופטימום, ולא לשנות באופן ניכר את המערכת הריבודית או לערער בגלוי על עקרונות החלוקה שלה. אולם העניקה, על בסיס אופטימום, של מצרכים והטבות שאינם נושאים במישרין ערך לגבי מעמדו החברתי של האדם, יש לה בכל זאת גבולות. שהרי, אם יש איש חסר-אמצעים שאינו עובד או עובד שלא כדי פרנסתו, יכול, כמו איש בעל-אמצעים, ליהנות מרמה גבוהה של טיפול רפואי, חינוך מעולה, פעולות נופש וספורט, תנאי חופשה והבראה, דיור נוח, חופש לנוע ולשנות את מקום מגוריו וכו' — הרי הסטטוס הגבוה, הצמוד להכנסה גבוהה, מתערער במידה ניכרת או עלול להתרוקן מתוכנו כליל. גם תחומים, אשר לכאורה אין להם כל השלכה על מעמדו החברתי של האדם, יכולים להיות סכנה למערכת הריבודית, כאשר צרופם מאפשר לחסר-הכנסה ולבעל-הכנסה אורח חיים דומה. כפי שנראה להלן, הכוונה של שירותי רווחה לקבוצות אוכלוסיה מוגדרות ונבחרות היא אחת הדרכים שנועדו

למנוע את האפשרות ששוויון בולט באורח החיים יתפרש כשוויון במעמד החברתי.

כמובן, שטענות אלה הן תיאורטיות בלבד ורב המרחק בין בעלי האמצעים ומחוסרי האמצעים גם בקרב אותן חברות, בהן הגיעה מערכת שירותי הרווחה לפיתוח ניכר. אולם ניתן להסיב טיעון זה על מצבים מציאותיים יותר ולראות בו פתח לגיתוח השוואתי של מוסדות רווחה בין חברות שונות, וכן להשוואת מערכות שונות של שירותי רווחה בתוך חברת נתונה (למשל: סעד, ביטוח סוציאלי, מערכת חינוך חינוך, ביטוח רפואי וכו' וכו'). דוגמאות אחדות תספקנה, כדי להצביע על הדרך בה יכול הניתוח המוצע כאן להבהיר הבדלים כאלה.

בכמה חברות מערביות זכו שירותים סוציאליים לפיתוח ניכר בצמידות למקומות עבודה כמו בתי-חרושת ותעשיות גדולות. בחברות אלה יכול הפועל, במסגרת מקום עבודתו, לזכות בשיכון, בשירותי בריאות וחינוך, נופש והבראה לו ולבני משפחתו, וכל אלה, לעתים, ברמה גבוהה בהרבה מזו שניתנת על ידי שירותים ממלכתיים לכלל האוכלוסיה או לקבוצות נבחרות בה¹¹. פיתוח ניכר של שירותים מסוג זה בתוך תת-מערכת, כמו מקום העבודה, קשור בכך שיש לשירותים אלה השפעה מוגבלת מאד על מעמדו החברתי של הפועל בחברה הרחבה. סך כל ההטבות יכול להתבטא בהעלאה ניכרת של רמת החיים, אשר כדי לקנותה בשוק זקוק האדם להכנסה גבוהה למדי. אולם אורח חיים זה, המתקבל באמצעות הטבות אלה, אינו משנה את העוב-

11 דוגמא זו אינה דומה, כמובן, לשירותי רווחה הניתנים על ידי הממשלה, או במימון ציבורי באמצעותה. הטבות לפועלים במקום עבודתם ניתנות על ידי המעביד בתורת השקעה שיש רווח בצידה. הקטנת הניידות, הגדלת שביעות רצונם של הפועלים וכו', נתפסות כדרכים להגדלת פריון העבודה, ולכן תהיינה תמיד הטבות אלה מוגבלות לצרכיו הכלכליים של המפעל. בתקופת השנים שבין 1929 ל-1959 גדלו בארצות הברית ההטבות לשכירים במקומות עבודה פי שבעה מגידול שכרם של הפועלים במקומות אלה. ראה, למשל, Miller S.M. and Roby P.A., *The Future of Inequality*, Basic Books, Inc. 1970

על טיבם והיקפם של הטבות לשכירים ראה למשל: Chamber of Commerce of the United States, *Employment Benefits* 1967, Washington D.C. 1968.

דה, שהפועל נשאר, מבחינת מעמדו החברתי, שכיר במפעל, וכי משכורתו היחסית נמוכה.

בתוך תת-מערכות חברתיות, כמו מפעל תע-שייתי, ניתן להרחיב שירותים והטבות מבלי לפגוע בקני-המידה, הקובעים בחברה את הסטטוס החברתי. דוגמא נוספת להסבר המוצע אפשר למצוא בתוכניות ממשלתיות, הנועדות לסייע לסקטור מובחן ומוגדר באוכלוסיה המהווה "תת-מערכת". שירותים והטבות הניתנים בתוך גבולות כאלה אין להם השפעה רבה על מעמדם החברתי (במסגרת החברה כולה) של האנשים הכלולים בתת-מערכת זו. למשל, שירותים לזקנים, כקבוצה מובחנת, מקובלים ברוב ארצות המערב. קבוצה זו נחשבת כ"ראוייה", שכן מצבם הדחוק של הזקנים נגרם לעתים קרובות בגין גילם הגבוה, המהווה גורם שאיננו ניתן לשליטתם. אולם ברור, מצד אחר, שרבים מן הזקנים היו עניים מרודים גם בצעירותם והזיקנה, יותר מאשר גרמה למצבם הנוכחי, נתנה לו לגיטימציה חברתית. יש גם הטוענים, שאמנם ההזדקנות עצמה היא תהליך שאין לפרט שליטה עליו, אך מוטל עליו לדאוג לפני הגיעו לזיקנה, למקורות מחיה לאותן שנים, בהן לא יוכל לעבוד. בהתאם לכך ניתן לקבוע, כי חיים בגיל זיקנה ללא מקורות קיום היא תוצאה של הזנחה וחוסר אחריות, ואין היא נובעת מגורמים שאין לאדם שליטה עליהם. לפיכך, העובדה שקבוצת הזקנים באוכלוסיה, בתור

שכזאת, "ראוייה" להטבות ושירותים יותר מקבוצות אחרות, אינה מובנת מאליה, ובכל זאת מקובלת על הכול. נראה לי שאחת הסיבות לכך היא העובדה שזקנים מהווים תת-קבוצה בחברה תעשייתית בעלת סטטוס חברתי נמוך¹². הטבות הניתנות במסגרת השתייכות לתת-מערכת בעלת-סטטוס חברתי נמוך, יש להן השפעה מעטה על שינוי מעמדם החברתי של האנשים בחברה הרחבה. שירותים מיוחדים לילדים, שירותים לעוורים, או אפילו שירותים המיועדים במיוחד ל"עולים חדשים" או לעולי צפון אפריקה, הם דוגמאות נוספות לכך שהטבות ושירותים, הניתנים מחוץ לשוק הכלכלי, שלא על פי קריטריונים של תגמול עבור השקעה, הם "בטוחים" יותר כל עוד נתינתם נתחמת בגבולותיהן של קבוצות חברתיות, המובחנות בחברה כבעלות סטטוס חברתי נמוך יחסית¹³. מגמתם של שירותי רווחה להציע הטבות במסגרת תוכניות שירות שונות לאוכלוסיות מוגדרות ונבחנות — בעוד שלעתים קרובות דומות התוכניות אחת לחב-רתה בתוכנו של המצרך הניתן (כסף, יעוץ, שיכון, בריאות וכו') — לזקנים, לילדים, לתו-שבי איזור מסוים, לקבוצות מקצועיות מסוי-מות וכו') — מאפשרת לספק הטבות כאלה על פי קריטריונים שונים (למשל, כמות ואיכות שונות או תנאי זכאות שונים לקבוצות שו-נות).

התבוננות בקשר שבין שירותי רווחה ומוסדות הריבוד נראית לי כפרספקטיבה מעניינת לב-

12 אי-הפרודוקטיביות של זקנים היא אחת הסיבות למעמדם החברתי הנמוך בחברה, בה מקומו של אדם במערכת הכלכלית הוא גורם מכריע בקביעת הסטטוס שלו. לדיון בגורמים אלה ואחרים, המביאים לירידת הסטטוס בגיל הזיקנה ראה, לדוגמא:

Barron, M.L., "Minority Groups Characteristics of the Aged in American Society", *Journal of Gerontology*, 8, 1953;

Kalish, R.A. (ed.) "The Dependence of Old People". *Occasional Papers in Gerontology*, Institute of Gerontology, The University of Michigan and Wayne State University, 1969

13 אין צורך לומר, שבחירת הקטגוריה החברתית, הזכאית לשירותים, אינה נעשית על פי השיקול היחיד של מעמד חברתי נמוך. גורמים רבים אחרים שותפים, כמובן, בקביעת החלטה למתן הטבות לקבוצה זו או אחרת. בדוגמאות שהבאנו לעיל, פועלים, למשל, שיקולים פוליטיים כמו קולות בוחרים, שיקולים כלכליים של השקעה לזמן ארוך בילדים, בעולים חדשים וכיו"ב. גם בחירת הקבוצה וגם מידת ההשקעה באותה קבוצה משתנות על-פי קונסטלציות שונות. אולם ברצוני להדגיש כאן את הגורם של מעמד חברתי, שאינו זוכה בדרך כלל להדגשה.

דיקת ההבדלים הקיימים בשירותי-רווחה בין חברות שונות. הצבעתי לעיל על ניגוד ואפילו על סתירה בין מערכת ריבודית, המתבססת בעיקרו של דבר על הבדלים ברמות הכנסה, הנחשבות לביטוי מובהק של השגיות ותחרות-תיות בין פרטים, לבין מוסדות רווחה, המעניקים הטבות ושירותים מחוץ לשוק הכלכלי. סתירה מעין זו יכולה, למשל, להסיר, בין השאר את הנטייה הרווחת בחברה כמו ארה"ב, לאמץ את עקרון "המינימום" כעיקרון המדריך את שירותי הרווחה שלה. אולם בין החברות התעשייתיות המערביות יש כאלה, שהן יותר נדיבות בשירותי הרווחה שלהן גם כלפי העובדים במשק וגם כלפי אלה המצויים מחוץ למסגרתו. בהקשר לכך מתעוררת השאלה — באיזו מידה, בחברות כאלה

השגיות ותחרותיות המתמשות ברמת הכנסה, אינן העיקרון המכריע בקביעת מעמד חברתי; או שמא יתכן, כי הבדלים במידת הנכונות של חברה להעניק הטבות לחבריה, מחוץ לשוק הכלכלי, קשורות במערכת ריבודית, הצמודה פחות לרמת הכנסה אינדיבידואלית — הבאה מכוח הישג תחרותי — ויותר למידת התרומה של אנשים וקבוצות שונות לגבי מה שנחשב "טובת הכלל" או "צורך לאומי". דומני שאחת הדרכים לבדיקת הבדלים כאלה היא להדגיש במחקר תשוואתי של שירותי רווחה, פחות את הדמיון וההבדל בתוכניות השירות (תוכגן וההליכים שהן נוהגות בהם), ויותר את הקל-יינטורה שאליה הן מכוונות; או באורח כללי, לנסות ולהשיב על השאלה: "מי מקבל מה"?

דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה בירושלים*

מאת גב' לוטה זלצברגר וד"ר יונה מ' רוזנפלד**

מת המשאבים את הצרכים רבה יותר מאשר במקרה ההפוך.

בעייה סבוכה זו של הלימה בין משאבים לבין צרכים, ביקשנו לחקור לגבי מכלול צורכי-הרווחה של כלל אוכלוסית המשפחות בירושלים. אך בטרם ניגשנו למחקר זה, היה עלינו להבהיר לעצמנו שלוש סוגיות עקרוניות. א. מיהי אוכלוסית היעד שאליה אנו מתייחסים. ב. מהם משאבי הרווחה על תחומיה. ג. כיצד בודקים את ההלימה בין אוכלוסית היעד לבין משאבי הרווחה.

נפרט עתה משהו על תכונותיהם של מחקרים במישורים שונים לגבי כל אחת מן הסוגיות הללו. הטבלה להלן נועדה לסייע בתיחום סוגי המחקרים השונים, אשר התייחסו לכל אחת מן הסוגיות הללו.

א. הקדמה

הבעייה המרכזית — ואולי הניצחית — המעסיקה חוקרים, מתכננים, אנשי מינהל וביצוע, העוסקים בתחום הרווחה החברתית היא — האם מצליחים השירותים של כלל הארגונים וסוכנויות הרווחה, הפועלים בחברה או בקהילה מסוימת, למלא את צורכי הרווחה של כלל אוכלוסית היעד, אשר למענה הם קיימים. לבעייה זו קראנו בעיית-ההלימה או אי-ההלימה בין משאבים לצרכים. כך, למשל, ניתן להניח, כי במידה שמשאבי הרווחה מוקצים לבעלי צורכי-רווחה רבים יותר ולא לבעלי צורכי-רווחה מועטים יחסית, הרי הלי-

תחומי-הרווחה

אוכלוסית היעד	תחום ספציפי	
	כל הסוכנויות (א)	סוכנות אחת (ב)
(1) ספציפית — לקוחות בלבד		
(2) ספציפית — לקוחות ולא לקוחות		
(3) כלל-האוכלוסיה		

* סיכום זה מבוסס על פרק 5 — "ניתוח רשת סוכנויות רווחה בירושלים" (אנגלית) — מתוך המחקר המקיף: "משפחות מקופחות-חברה ורשת סוכנויות הרווחה". המחקר נערך במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, ובוצע בידי הגב' לוטה זלצברגר וד"ר י' מ' רוזנפלד, בהשתתפות פרופ' יהודה מטרס. חלק ממנו, שעליו מתבסס פרק 5 הנזכר לעיל, בוצע בהשתתפותו של מר אמציה ספרוקט ובעזרתו של מר ארנון בראון. המחקר מומן בידי מינהל הרווחה שליד המדור לארצות חוץ של משרד הבריאות, החינוך והסעד של ממשלת ארה"ב.

** ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

לגבי הסוגייה של מהי אוכלוסית היעד מצאנו, כי קיימים מחקרים רבים, אשר עסקו בצרכיה של אוכלוסית-יעד ספציפית זו או אחרת, המורכבת מלקוחותיה של סוכנות שיי-רות מסויימת (שורה 1, גיסמר ואירס 1957¹). מחקרים אחרים, אך מועטים יותר עסקו בתכונותיה או בצרכיה של אוכלוסית-יעד ספציפית בין שחבריה היו לקוחות של סוכנות הרווחה ובין שלא היו (שורה 2, קוס 1946). כמעט שאין בנמצא מחקרים שעסקו בצורכי הרווחה של אוכלוסית-יעד כוללת, שאינה מוגדרת באופן ספציפי, כמו למשל — כלל המשפחות, החיות בקהילה מסויימת — ולא תת-קבוצות של משפחות מרובות ילדים, או משפחות של חולי-נפש בלבד (שורה 3).

לגבי סוגיית משאבי הרווחה יש מחקרים רבים, אשר עסקו במבנהו ובדרכי פעולתו של שיי-רות רווחה זה או אחר (טור א', בלאו 1964). מחקרים אחרים, מועטים יותר, עסקו במיב-ניהן ובפעולותיהן של מכלול סוכנויות בתחום רווחה מסויים, כמו תחום שירותי הבריאות או מכלול הסוכנויות בתחום הבטחת ההכנסה (טור ב', לייסנר 1971). לפי מיטב ידיעתנו, כמעט שאין בנמצא מחקרים שעסקו במיפוי כל המשאבים, המוענקים לאוכלוסיה כוללת במסגרת התחום הרחב של הרווחה הסוציאלית, ובאמצעות סוכנויות שירות שונות ומרובות (טור ג', בלום 1971). לגבי סוגיית ההלימה בין אוכלוסית היעד לבין משאבי הרווחה, קיימות תשע אפשרויות לעריכת מחקרים הבודקים את ההלימה. לצורכי הדגמה נציין כאן אחדים מהם: קיימים מחקרים לא מועטים, שעסקו בהלימה בין צרכים של אוכלוסית-יעד מסויימת אשר חבריה הם לקוחות בפועל של סוכנות רווחה בתחום מסויים, לבין המשאבים העומדים לרשות סוכנות זאת (1 א', ריד ושיין 1969). יש מחקרים שעסקו בסוג אחר של הלימה, והוא בדיקת משאביהם של כלל הסוכנויות, הפועלות בתחום רווחה מסויים ובצרכיה של כלל אוכלוסית-היעד — הלקוחות —

המשתמשת בשירותים אלה (1 ב', הולינגסהד ורדליך 1958, ג'פריס 1965).

סוג המחקרים שאנו חסרים אותם הם אלה העוסקים בצרכיה של אוכלוסית-יעד כוללת (כמו, למשל, כל המשפחות בקהילה מסויימת) ובכלל המשאבים של כלל הסוכנויות, העוסקות במכלול התחומים של שירותי הרווחה באותה קהילה (3 ג'). אין ספק, כי בדיקת מידת-ההלימה בין הצרכים של אוכלוסיות לבין תקצאת המשאבים באמצעות מכלול שירותי הרווחה — מסובכת. אולם דווקא בהעדר מחקרים לא נוצר הבסיס להערכת הקיים ולהכנסת חידושים, והרי הנטייה לאי-התחדשות היא, כידוע, אחד מסימני ההיכר המדאיגים של מערכות שונות בתחום הרווחה — וביחוד של מערכת הסעד ומערכת החינוך.

אי-התחדשות זאת היא גם מנת חלקם של מכלול שירותי-הרווחה, המשרתים את יחידת המשפחה בישראל. אכן, במידה שהיו שינויים במערכות הרווחה בישראל הרי שינויים אלה התחוללו, בדרך כלל, בלי תשומת לב מרכזית למשימת החינוך של תא המשפחה. בהעדר תשומת לב מצד מערכות הרווחה כלפי המשיפה, ובהעדר שותפות עמה, נדונות משפחות בחברתנו להתמיד במצבם כמקופחי-חברה במשך דורות. על כן התמקדנו במחקרנו על מידת ההלימה בין משאביהם של מכלול שירותי הרווחה על תחומיה השונים, ובין כלל המשיפות על צורכיהן השונים.

מחקר זה הוא בבחינת נסיון לבחון את מידת ההלימה בין צורכיהן של משפחות בגיל הפריון של העיר ירושלים בין השנים 1964-1965 — תוך זיקה מיוחדת למשפחות מקופחות — לבין רשת האספקה של שירותי הרווחה בעיר. המחקר כולו מורכב משלושה חלקים, המהווים את המרכיבים החיוניים לבדיקת ההלימה, אך אנו נתייחס במאמר זה רק למרכיב השני — רשת הסוכנויות של שירותי הרווחה.

1 הדוגמאות הן בדרך כלל בתחום שירותי הרווחה למשפחות.

וחזרת של מכלול המשאבים המושקעים בתחום הרווחה ובדרכי השימוש בהם, תוך הבאת כל סוכנויות השירות, הקטנות והגדולות כאחד, למכנה משותף.

ב. ההשקעה הכללית בתחומי הרווחה בירושלים בשנת התקציב 1964/65

למרות שהסקר דן רק באותן 267 סוכנויות, המעניקות שירותים למשפחה (אשר עליהם נדון בנפרד) נסינו לקבל אומדן של ההשקעה הכללית בשירותי הרווחה בירושלים בשנת התקציב 1964/65. לכן אספנו נתונים על כל השירותים האוניברסליים, הניתנים על פי החוק ו/או ללא שיקול דעת, אשר במתכוון לא נכללו בסקר. המסגרות שלא תאמו את הקריטריונים של המחקר כללו: חינוך חובה, קיצבאות וגימלאות של המוסד לביטוח לאומי וסובסידיות לחינוך תיכון. כמו כן לא נכללו בסקר: בתי-זקנים שלקוחותיהם אינם מצויים במסגרות משפחתיות; שירותי שיקום וטיפול בנפגעי צה"ל ובמשפחותיהם — אשר השגת מידע עליהם נתקלה בקשיים — וכן גופים שונים המטפלים בנושא השיכון, אשר עצם היותם שירותי רווחה היה נתון לוויכוח בעת איסוף הנתונים למחקר.

מסתבר כי ההשקעה של כלל שירותי-הרווחה, אשר פעלו בירושלים בשנת 1964/65 היה 154 מיליון לירות, כלומר כ-900 ל"י לנפש לשנה. 70 מיליון ל"י מהסכום הכולל מושקעים בתחום החינוך, 48 מיליון ל"י בתחום הבריאות, ו-36 מיליון ל"י בתחום הסוציאלי-כלכלי. כ-50 מיליון ל"י — שהם שליש מן הסכום הכולל של 154 מיליון ל"י — ניתנים במסגרת ממלכתית ומעוגנים בחוק, כאשר עיקר הסכום מוקצה לחינוך, וכ-14 מיליון לתחום התברתי-כלכלי. מכאן שלמעלה מ-60% מהמשאבים, המושקעים

שלושת מרכיביו של המחקר הם כדלקמן:

א. המרכיב הראשון הוא אוכלוסיית-היעד, הכוללת, כאמור, את המשפחות בגיל הפריון. אספנו נתונים ממידגם מקרי של כל 1,000 היולדות הירושלמיות, אשר ילדו את ילדיהן בתודשים ספטמבר 1964 — ינואר 1965. המשפחות נחקרו מבחינת צורכיהן האובייקטיביים והסובייקטיביים, מבחינת תכונותיהן הסוציו-דמוגרפיות, הרגלי פניותיהן לסוכנויות שירותי-הרווחה השונים בעיר, ואף מבחינת הערכתן לגבי תרומת השירותים לפתרון בעיותיהן.

ב. המרכיב השני — סוכנויות שירותי-הרווחה (ראה ההגדרה להלן) — כולל שני חלקים: עריכת סקר על סוכנויות שירותי-הרווחה, בו נדון במאמר זה, ובדיקת הלקוחות והפניות של הסוכנויות הנזכרות. בסקר אספנו נתונים, המאפיינים, רובם ככולם, את סוכנויות שירותי-הרווחה הפועלות בירושלים, ואשר אינן מעניקות שירותים אוניברסליים, המוגדרים על-ידי חוק (כגון: חינוך חובה, קיצבת זיקנה וכו'). הסקר מקיף 267 סוכנויות שירות, האמורות לספק צרכים למשפחות (1) בתחום הסוציאלי-כלכלי, (2) בתחום הבריאות של הגוף והנפש, (3) ובתחום החיברותי-חינוכי (area of socialization), הנוגע לילדים ובגיי-נוער, רגילים וחריגים.

ג. המרכיב השלישי הוא בדיקת הלימה בין הצרכים המצויים בתוך המשפחות לבין אספקת שירותי-הרווחה, ותכליתו — לבדוק מהו סדר העדיפויות של סוכנויות שירותי-הרווחה על פי תחומי פעולותיהן, תוך התייחסות לקבוצות שונות של משפחות ירושלמיות על פי צורכיהן.

נתוני המחקר נאספו לפני שש שנים, אך אין להניח כי חלו שינויים הממעיטים, כיום, מערכים. עם זאת ראוי לציין, כי ממילא אין מטרתנו העיקרית במחקר זה להציג את הנתונים, כי אם לפתח מערכת מושגים ודרכים לאיסוף נתונים, המאפשרים בדיקה כוללנית

בשירותי הרווחה, אינם ניתנים על פי חוק, אלא על פי שיקול דעת אינדיבידואלי.

ג. סקר סוכנויות רווחה – המסגרת המושגית והממצאים

עיקר מאמרו דן, כאמור, בהצגת ממצאי הסקר, הכולל 267 סוכנויות של שירותי-רווחה, אשר פעלו בירושלים בשנת 1964/55. לאחר שבציון מהי אוכלוסית-היעד שלנו, ומהם המושגים אשר על פיהם אורגן החומר, נעמוד על הממצאים עצמם.

1. סוכנויות שירותי-רווחה : הגדרת אוכלוסית-היעד של הסקר

אוכלוסית-היעד של מחקרנו היא כל אותן סוכנויות שירותי-רווחה, אשר שירתו ב-1964/65 את תושבי ירושלים בתחום הסוציאלי-כלכלי, בתחום הבריאות ובתחום החיברותי-חינוכי, ואשר פעלו ללא מטרת רווח, כשבידיהם חופש הכרעה ניכר לגבי צורת השירותים המוצעים – למי הם מוצעים ומדעגקים, ובאילו נסיבות. ממקורות שונים² אספנו שמות של 610 סוכנויות-שירות, ומ-206 איתרנו 289 סוכנויות, שתאמו את עקרונות המיון שצויינו לעיל. נמצא כי 22 סוכנויות, כולן מוסדות צדקה קטנים, סרבו לשתף פעולה.

2. המסגרת המושגית של ניתוח החומר

החומר נאסף בעזרת שאלונים סגורים, מתוך הנחה כי ניתן לראות את כלל פעולותיהן של כל אחת מן הסוכנויות הללו כהתנהגותה של רשת שירותים אחת, הפועלת בתחומים שונים.

את פעולותיהן של סוכנויות השירות הנדונות ניתן לנתח ולהציג על פי חמישה מרכיבים עיקריים, כאשר סדר הגיוני קיים ביניהן. הרשת כולה מורכבת אם-כן מסוכנויות שירות, אשר כל אחת מהן פועלת (1) בתחום רווחה מסויים על-פי יעדי שי-רות – הממומשים על ידי (2) משאבים העומדים לרשותם – ואשר דרך (3) מרכיבים סטרוקטורליים מסויימים מומרים ל(4) מוצרי שירות – המוקצים ל(5) אוכלוסיות-יעד מסויימות. על פי חמשת המרכיבים הללו אספנו וארגנו את החומר, ולהלן נעמוד על הממצאים בכל אחת מהן:

3. ממצאים : (1) החלוקה לשלושת תחומי הרווחה

חילקנו את 267 סוכנויות השירות לשלושה תחומי פעולה, שנקבעו על-פי הפרופילים של אותן סוכנויות. קביעת הפרופילים נעשתה תוך התייחסות לדברי הסוכנויות עצמן על (א) תחומי הפעולה, (ב) יעד הפעולה ו-(ג) צורות השירות. את סוגי הסוכנויות, שנכללו בכל אחד מן הפרופילים והתחומים, ניתן לראות בטבלא א'.

2 שמות הסוכנויות נתקבלו מן המקורות הבאים :

- (1) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
- (2) תדריך של ארגוני רווחה מוכרים במדינת ישראל, 1964/65, משרד הסעד ;
- (3) רשימה של חברות ללא רווח, בנק ישראל ;
- (4) מרשם האגודות העותומניות שע"י משרד הפנים ;
- (5) ארכיון האגף למוסדות ציבור שע"י משרד הסעד.

טבלה א': רשת שירותי הרווחה בירושלים (1964/65)

18 הפרופילים של סוכנויות שירות על-פי שלושת תחומי הרווחה

ס"ח"כ	סוג הסוכנויות
196	תחום סוציאלי-כלכלי
8	ארגונים הפועלים עפ"י עדה וארץ מוצא, הנותנים הלוואות ללא ריבית
116	גמילויות-חסד, העוסקות בתיווך בין לקוחותיהן ובין מוסדות רווחה
58	ועדים וכוללים המעניקים עזרה כלכלית בצורות שונות
7	שירותי סעד ממלכתיים, הנותנים עזרה כלכלית ויעוץ למשפחה
7	שירותי תעסוקה והכשרה מקצועית
32	תחום הבריאות
2	שירותי בריאות לציבור
9	מרפאות לריפוי גופני
5	בתי חולים כלליים
3	תחנות לבריאות הנפש *
2	תחנות לבריאות הנפש לילדים
5	בתי חולים לחולי-רוח
2	ארגונים לטיפול בילדים נפגעים
4	בתי-חולים לילדים חולים כרוניים ונפגעים
39	תחום חיברות-חינוכי
8	מעונות יום וגני ילדים
8	מועדוני נוער ומרכזים שכונתיים
7	שירותי יעוץ, תעסוקה והכשרה מקצועית לנוער
2	שירות מבחן לנוער
14	פנימיות-טיפול וחסות לילדים ולנוער
267	ס"ח"כ סוכנויות שירות

* כולל שירותי טיפול ויעוץ לעבריינים מבוגרים.

שירות, תאמו את התחום החיברותי-חינוכי. נעבור עתה לדיון בממצאים עצמם ונתייחס הן לכלל הרשת והן לסוכנויות בשלושת התחומים. טבלה ב' מראה את עיקרי הממצאים, אך לשם השלמת התמונה נביא בהמשך הדברים נתונים נוספים.

כמצויין בטבלה, תמישה מן הפרופילים תאמו את מה שכינינו התחום הסוציאלי-כלכלי, הכולל 196 סוכנויות שירות; שמונת פרופילים – את תחום הבריאות, הכולל סך של 32 סוכנויות שירות, וחמשת הפרופילים הנותרים, שכללו 39 סוכנויות-

טבלה ג : סקר סופניות שירותי הרווחה צירושלים 1964/5

ניתוח אפיוניתן של 267 סוכנויות שירות, אשר פעלו בתחום הסוציאלי-כלכלי, בתחום הבריאות ונתחום החינוכי-חינוכי

התחום ומספר הסוכנויות שנפקדו בו	כלל הסוכנויות שנפקדו	סוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי	סוכנויות בתחום הבריאות	סוכנויות בתחום החינוכי-חינוכי
פירוט נושאי הניתוח	267	196	32	39

הממצאים

1. התקציב

כלל התקציב של הסוכנויות שנפקדו*	72.3 מיליון ל"י	13.6 מיליון ל"י	47.6 מיליון ל"י	11.1 מיליון ל"י
שיעור התקציב המוקצה לשיירותים	90.8%	96.3%	91.1%	83.1%

2. מקורות התקציב

חלק הארי של התקציב החלק המישיני בנדל"י	תרומות וממשלה (51%)	תרומות בלבד (50%)	וולנטרי וממשלה (71%)	וולנטרי, ממשלה ועיריה (50%)
	תרומות בלבד (19%)	ממשלה ועיריה (25%)	וולנטרי, ממשלה ועיריה (13%)	וולנטרי בלבד (39%)

3. נוח-אדם וולונטרי

מספר העובדים המתנדבים	2,310	1,070	1,140	100
מספר שעות העבודה השבועיות של המתנדבים	6,243	3,505	2,114	616
שיעור שעות שבועיות של המתנדבים ביחס לכלל הסגל	3%	18%	2%	1%

מרכיבים סטרוקטורליים

1. מספר הממוצע של הסניפים	1.4	1.1	2.4	1.6
* תקציב הסוכנויות שלא נפקדו	82.3 מיליון ל"י	22.7 מיליון ל"י	0.3 מיליון ל"י	59.3 מיליון ל"י
שיעור התקציב של הסוכנויות שנפקדו מכלל התקציב	44%	39%	100%	13%

טבלה 2: סקר סוכנויות שירותי הרווחה בירושלים 1964/5 (המשך)

ניתוח אפיוניהן של 267 סוכנויות שירות, אשר פעלו בתחום הסוציאלי-כלכלי, בתחום הבריאות ונתחום החינוכי-חינוכי

התחום ומספר הסוכנויות שנקדו בו פירוט נשאי הניתוח	כלל הסוכנויות שנקדו	סוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי	סוכנויות בנתחום הבריאות	סוכנויות בתחום החינוכי-חינוכי
	267	196	32	39
2. גורמים חיצוניים עיקריים				
הבסיס החוקי העיקרי	אגודה וולנטרית	אגודה וולנטרית	אגודה וולנטרית	אגודה וולנטרית
חובת הזיווח למי?				
— של החלק המודל ביותר מכלל הסוכנויות (באחוזים)	וולנטריות-פרטיות (31%)	וולנטריות-פרטיות (40%)	וולנטריות-ציבוריות (34%)	וולנטריות-ציבוריות (36%)
— של החלק השני במודל מכלל התקציב (באחוזים)	וולנטריות-פרטיות (37%)	העירייה (25%)	וולנטריות-פרטיות (39%)	וולנטריות-פרטיות (10%)
3. גורמים פנימיים עיקריים				
הזרמה הביורוקרטית	לא ביורוקרטית (מתחת לחציין)	לא ביורוקרטית (מתחת לחציין)	ביורוקרטית (מעל לחציין)	ביורוקרטית (מעל לחציין)
כוח-אדם	(7237)	(1459)	(4565)	(1213)
ס"ה (במספרים)	100%	20%	65%	16%
ס"ה (באחוזים)	52%	3%	39%	10%
— מקצועי	29%	16%	10%	3%
— מינהלי	20%	1%	15%	4%
— אחזקה				
4. התנאים לקבלת השירותים				
המספר הממוצע של הזרירות	3.1	2.9	2.9	4.3
שיש למלא				
התנאים המזכים קבלת סיוע				
— צורך מוכח ותנאים שונים	65%	57%	* 69%	100%
— שלא עפ"י צורך מוכח	28%	36%	** 19%	0%

* צורך מוכח והתחייבות חוזית.

** ללא תנאי או עפ"י צורך מוכח.

טבלה ב: סקר סוכנויות שירותי הרווחה גירושלים 1964/5 (המשך)

ניתוח אפיוניהן של 267 סוכנויות שירות, אשר פעלו בתחום הסוציאלי-כלכלי, בתחום הבריאות ונתחום החינוך-חינוכי

התחום ומספר הסוכנויות שנפקדו בו	כלל הסוכנויות שנפקדו	סוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי	סוכנויות בתחום הבריאות	סוכנויות בתחום החינוך-חינוכי
פירוט נשאי הניתוח	267	196	32	39
— ללא תנאי או עפ"י צורך מוכח בלבד	7%	0%	0%	0%
המיקום הגיאוגרפי של הסוכנויות	מרוכזות ריכוז יתר	מפוזרות	מפוזרות	מפוזרות
המוצגים השירותיים				
1. משימות השירות (באחוזים מכלל התקציב)	— בריאות (63%)	סיוע כלכלי (48%)	בריאות (93%)	חינוך מיוחד וחיברות (53%)
	— ילדים ובני נוער (15%)	זיווג (18%)	ילדים ובני נוער (15%)	תעסוקה והכשרה מקצועית (39%)
2. צורות האספקה (באחוזים מכלל התקציב)	— חומרי (80%)	חומרי (88%)	חומרי (88%)	לא חומרי (67%)
	— חלקי, בלתי-כפוי (66%)	חלקי, בלתי-כפוי (78%)	חלקי, בלתי-כפוי (88%)	חלקי, בלתי-כפוי (68%)
אובלסיות היעד*				
1. היקף האובלסיה מספר הלקוחות מספר הפונים	535,000	119,000	381,000	35,000
2. ירושלמים (באחוזים מכלל יחידות הטיפול) לקוחות פונים	83%	91%	87%	59%

* לא נכללה כאן סוכנות אחת המספקת בחיילים בשירות פעיל בכל רחבי הארץ.

4. ממצאים (2) המשאבים של סוכנויות הרווחה ומקורותיהם

נדון להלן במשאביהן של 267 הסוכנויות המופיעות בסקר, וכוונתנו לא רק לתקציב ולביקורת עליו, אלא גם לכוח האדם הוולונטרי, העומד לרשות סוכנויות אלה.

א. התקציב

הסכום הכולל של תקציבי הסוכנויות הנסקרות בשנת 1964/65 הסתכם ב-72 מיליון ל"י, ממנו הושקעו שני שלישים בתחום הבריאות, 20% בתחום הסוציאלי-כלכלי, וכ-15% בתחום החיברותי-חינוכי.

תקציבי הסוכנויות נשאבים משלושה מקורות שונים: (א) מקורות וולונטריים (הכוונה היא גם לארגונים וולונטריים-ציבוריים, כגון הדסה והסוכנות היהודית, וגם לארגונים וולונטריים-פרטיים, כגון כוללים וגמילויות חסד, (ב) מקורות ממשלתיים ו-(ג) מקורות העיריה. התופעה הבולטת והמפתיעה היא עוצמת המקורות הוולונטריים, המפעילים ומ-כוונים, למעשה, את עיקר אספקתם של שירותי הרווחה בעיר. אכן, 149 מתוך 267 הסוכנויות ממומנות ע"י מקורות וולונטריים בלבד, המהווים כ-19% מסך-כל התקציב. בתחום הסוציאלי-כלכלי, 50% מסך-כל התקציב ציב בא ממקורות וולונטריים, ונמצא בידי 133 סוכנויות-שירות. בתחום החיברותי-חינוכי נמצא, כי רבע מכל הסוכנויות, המוציאות 40% מסך-כל התקציב המיועד לתחום זה, תלויות באופן בלעדי במקורות וולונטריים.

כמו-כן מסתבר, כי חלק זעום של תקציבי הסוכנויות נשאב באופן בלעדי ממקורות ממשלתיים (7.5%) או עירוניים (פחות מ-1%).

הנוהג הרגיל ברשת הסוכנויות בירושלים, הקיים לגבי 75% מכלל המשאבים, מבוסס על הקצאת כספים באמצעות מקורות מעורבים. בין אלה, הנפוצה ביותר היא השותפות בין הממשלה לבין גופים וולונטריים, המכסה יותר

ממחצית התקציב הכללי. לאחר מכן באה שותפות ממשלתית-וולונטרית-עירונית, האחר-ראית להקצאתם של כ-17% מסך-כל התקציב ציבים. בכל אחד משלושת תחומי הרווחה קיימים דפוסיים שונים של שותפויות תקציביות. בעוד שבתחום הבריאות 71.3% מהתקציב מושגת על שותפות בין הממשלה לבין ארגונים וולונטריים שונים, הרי בתחום החיברותי-חינוכי, כ-50% מהתקציב בא מכל-שלושת השותפים. השותפות בין הממשלה לבין העיריה נפוצה במידה מועטת יחסית, אם כי בתחום הסוציאלי-כלכלי אנו מוצאים, כי 25% מסך-כל התקציבים נשאבים משותפות זו.

בסיכומי של דבר ניכר חלקו הרב של הסקטור הוולונטרי בהקצאת המשאבים. עובדה היא, כי 245 סוכנויות, המוציאות 87% מן התקציב הכולל, ממומנות באורח בלעדי או באופן חלקי על ידי מקורות וולונטריים: 94% בתחומי החינוך והחיברות, 91% בתחום הבריאות ו-72% בתחום הסוציאלי-כלכלי. הממשלה, שבדרך כלל איננה מקור מימון יחיד, שותפת להקצאת משאבים דווקא בתחום הבריאות (93%). בתחום הסוציאלי-כלכלי, 50% מהתקציב המוצא כולל הקצאות ממשלתיות, ובתחום החיברותי-חינוכי — 62%.

העובדה — שלא עלה בידינו לקבל נתונים על הרכב תקציבי הסוכנויות, מבחינת תרומותם של כל אחד מן השותפים — נראית לנו סימפטומטית, הן מבחינת המקורות שבשותפותיות אלה, והן מבחינת נוהלי ההתחשבנות. קיים לדעתנו בסיס להנחה, כי המתכונת המקובלת של השותפויות הכספיות למיניהן, שעל פיהן פועלות רוב הסוכנויות, עלולה ליצור בעיות רציניות הן בתחום המינהל התקין, והן בתחום גיבושם של יעדי פעולה, התואמים את צורכי האוכלוסייה המקומית.

הנחה זו מקבלת חיזוק ניכר כשנציג להלן את הנתונים המאפיינים את המרכיבים הסטרוקטורליים. שם אנו מראים, כי אמנם גופים ממלכתיים שותפים במימנם של הסוכנויות הוולונטריות (80% מהן), אך רובם אינו שותף להכרעות.

ב. כוח-אדם מתנדב

משאב נוסף העומד לרשות הסוכנויות הינו כוח האדם ההתנדבותי. מסתבר כי 2,310 מתנדבים משולבים באספקת שירותי הרווחה בעיר, והם תורמים כ-6,200 שעות שבתיות. מתנדבים אלה מהווים אמנם 33% מכלל כוח-האדם, אולם רק 3% ממשך הזמן הכולל, המושקע בפעילויות השונות של הסוכנויות, ניתן על ידם. מאידך, כוח האדם המתנדב מרוכז כמעט באופן בלעדי בתחום הסוציאלי-כלכלי, בו הוא מהווה 18% מכלל מספר שעות העבודה, ואילו רק 2% ממנו נמצא בתחום הבריאות ו-1% בתחום החיברותי-חינוכי. כמו כן חשוב לציין, כי בעוד ששליש מסך-כל המתנדבים הם בעלי כישורים מקצועיים (20% מכלל כוח האדם המקצועי), תרומתם אינה עולה על 1% מסך-כל השעות המושקע ע"י הצוותים המקצועיים.

5. ממצאים : (3) מרכיבים סטרוקטורליים נבחרים המאפיינים את רשת הסוכנויות

כאמור, סוכנות של שירות רווחה היא בבחינת מבנה ארגוני שתפקידו להמיר משאבים חברתיים למוצרי שירות, המוצעים ומוענקים לאוכלוסית-יעד מסוימת. תהליך זה של ייצור שירותים ואספקתם מושתת על מערכת מורכבת של קבלת החלטות, לפיהן נקבעות—הן משימותיהם ומהותם של השירותים המוצעים, והן תכונותיה של אוכלוסית הלקוחות. מבלי לעמוד כאן על ההשפעות של הקונטקסט החברתי אשר בתוכו מתקבלות החלטות אלה, ניתן למצוא את ביטוי (1) במרכיבים מבניים חיצוניים, (2) במרכיבים מבניים פנימיים, אשר שניהם כאחד מכוונים את תהליכי הייצור ואספקת השירותים, וכן (3) בתנאים הקובעים קבלת שירותים. שלושה משתנים אלה משקפים את ההחלטות שנתקבלו על מהות השיירות—מחד, וקובעים את התנאים בהם מוענקים השירותים לאוכלוסית-היעד—מאידך.

א. מרכיבים סטרוקטורליים-חיצוניים

בסקר עצמו עמדנו על חמישה מרכיבים מבניים חיצוניים : הבסיס החוקי להפעלת הסוכנות, חובת הדיווח (accountability), מידת ההכרעה על אופן השימוש במשאבים, מידת ההכרעה על קביעת נוהלים, ועל תנאי העסקתם של עובדים.

באשר לבסיס החוקי הסתבר, כי רק 5.6% מבין הסוכנויות פועלות על פי חוק ספציפי, המגדיר את שטח פעולתו של השרות. מן הראוי לציין, כי בסיס חוקי כזה מצוי לגבי אוכלוסיות חריגות בלבד כגון חולי-גפש, עבריינים צעירים ומבוגרים, קטינים וחסרי-הגנה אחרים. הרוב המכריע—כ-84% מן הסוכנויות—רשומות כאגודות עותומניות על פי חוק שאינו מגדיר אלא באופן כללי ביותר את אופי פעולתה של הסוכנות. בתחום הבריאות רשומות 66% מן הסוכנויות כאגודות עותומניות, ובתחום הסוציאלי-כלכלי והחיברותי-חינוכי—89%.

חובת הדיווח היא, כמובן, פועל יוצא ממקורות המימון. לפיכך שליש מכל הסוכנות אינו אינו חייב דיווח לאיזשהו גוף מבחוץ, אלא להנהלה הפנימית בלבד. אלה הן, למעשה, הסוכנויות הוולונטריות-הפרטיות, אשר בניגוד לסוכנויות הוולונטריות-הציבוריות אינן נתונות לפיקוחה של סמכות פורמלית חיצונית. דגם זה של חסות וולונטרית-פרטית חולש על שטח ניכר מן התחום הסוציאלי-כלכלי (40% מן הסוכנויות). מאידך, הדגם של חסות וולונטרית-ציבורית, המאפיין 31% מסוכנויות השירות בתחום זה, מכסה 40% מן הסוכנויות בתחום הבריאות ו-30% מן הסוכנויות בתחום החיברותי-חינוכי. חובת הדיווח לרשות ממשלתית בין כחסות בלעדית ובין כחסות שותפה, מצויה בשליש מן הסוכנות, בעיקר בתחום הבריאות.

אולם עובדה בעלת משמעות רבה יותר מהעדר השליטה של גורמים ממלכתיים ועירוניים על חובת הדיווח, היא חוסר השליטה שיש לממשלה ולעירייה לגבי ההכרעה על תקציב

הסוכנויות: למעשה, בקרב יותר ממחצית הסוכנויות אין רשות פורמלית המכריעה או שותפה להכרעה בדבר אופן השימוש במשא-בים. הממצאים מורים, כי בתחום הסוציאלי-כלכלי 67% מן הסוכנויות, החולשות על 51% מן המשאבים בתחום זה, אוטונומיות לחלוטין ופועלות ללא בקרה חיצונית כל שהיא; בתחום הבריאות, 43% מן הסוכנויות החול-שוח על 51% מן המשאבים, פועלות במסגרת חסות וולונטרית, אם כי חסות מבוקרת על ידי גורמים וולונטריים-ציבוריים. דומה המ-צב לגבי 56% מן הסוכנויות בתחום החיברו-תי-חינוכי, החולשות על 77% ממשאביו של תחום זה.

בסיכום ניתן לומר, כי 86% מסך-כל המשא-בים, העומדים לרשות סוכנויות שירותי-הרוו-חה, נתונים לשליטתם של שני סוגי הרשויות הוולונטריות, הפרטית והציבורית. לעומת זאת, שולטת הממשלה על 8% מן המשאבים בלבד, ואלה מרוכזים בעיקר בתחום הבריאות (בריאות-הנפש), ואילו העיריה שולטת על 6% מן המשאבים, וזאת בתחום הסוציאלי-כלכלי. מן הראוי להדגיש, כי על אף העובדה, שהשתתפותם של גופים ממלכתיים בתקציבי הסוכנויות הנסקרות אינה חסרת-משמעות, שכן הם שותפים למימנם של 80% מכל סוכנויות השירות, הרי, למעשה, מצוי בידיהם כוח הכרעה על 15% בלבד מסך-כל המשא-בים, המושקעים ברשת הסוכנויות בירושלים.

לגבי ההכרעה על קביעה זוהי לית-גס-תפק בציון העובדה, כי גם כאן עצמאותן של הסוכנויות אינה פחות ניכרת. הממשלה מהווה גורם בקביעת גוהלים בתחום הבריאות בלבד (לגבי 25% מן הסוכנויות, הפועלות בתחום זה), והעיריה אינה משמשת כלל כגורם קובע בנושא זה. מאידך, ולא כמצופה, מצויה בידי העיריה, דווקא, זכות ההכרעה על תנאי העס-קתם של העובדים. מסתבר, איפוא, כי מאחר שעיקר עיסוקה של העיריה הוא בתחום הסוציאלי-כלכלי הייבים העובדים המוניצי-פליים לסור לסורה של רשות, אשר כלל

שליטתה על המשאבים מצומצמת כל-כך, וזאת כאשר לשליש מן העובדים בכלל הסוכ-נויות (לא כולל מתנדבים) ניתן חופש רב לקבוע את תנאי העסקתם.

ב. מרכיבים סטרוקטורליים-פנימיים

נעבור עתה לבחינת הגורמים המבניים-פני-מיים, המאפיינים את הסוכנויות בהכרעותיהן לגבי הענקת שירותים. נתונים על כך אספנו בעזרת מדד, המתיחס לאספקטים שונים, המורים על מידת הביורוקרטיזציה של הסוכ-נויות. בקצה האחד של הרצף נמצאות הסוכ-נויות שאופיין הביורוקרטי בולט היטב לעין: יחידות מישנה רבות, מספר רב של משרות תקניות, היקף גדול יחסית של עובדים מקצו-עיים, לעומת מספר מצומצם של שעות-עבודה מצד מתנדבים. בקצה השני של הרצף נמצאות הסוכנויות שתכונותיהן מהופכות מאלה, שכן מידת הביורוקרטיזציה אצלן נמוכה ביותר.

גתברר, כי בסדר הנזכר ניתן היה לדרג 248 מתוך 267 הסוכנויות במסגרת חמישה פרו-פילים, המתיחסים למידות שונות של ביורו-קרטיזציה. על-פי הממצאים מתברר, כי בתחום הסוציאלי-כלכלי, רק ב-3 מתוך 182 סוכנויות נתגלו כל ארבעת האפיונים הביו-רוקרטיים, וכל זאת לעומת 59% מבין הסוכ-נויות בתחום הבריאות ו-63% מבין הסוכנו-יות בתחום החיברו-תי-חינוכי (בשני תחומים אלה, הסוכנות בעלת האופי הבלתי-ביורוקר-טי, כמעט שאיננה מצויה). מכאן ניתן להבין כי סוכנויות שירותי-הרווחה בתחום הסוציא-לי-כלכלי הן מסורתיות במהותן, בעוד שאלה העוסקות בשני תחומי הרווחה האחרים פוע-לות על פי עקרונות ביורוקרטיים.

ג. התנאים הקובעים קבלת-שירותים

לאחר שעמדנו על מרכיבים סטרוקטורליים חיצוניים ופנימיים נציין כיצד קובעות הסוכ-נויות מי מתוך האוכלוסיה יזכה לשירותיהן. למעשה קיימים שני סוגי גורמים שבאמצעותם בוחרת סוכנות-שירות כל שהיא את לקוחו-

תיה מקרב אוכלוסיה כללית. האחד הוא המני-גנון המוצהר (explicit mechanism) שהוא פרי-תכנון ונקרא: מערכת-תנאי-הזכאות. השני הוא גורם מובלע (implicit mechanism) שאינו גלוי לעין, אך לעתים קובע באיזו מידה הופך הזכאי בכוח ללקוח בפועל. שני המאפיינים שנבדקו על-ידנו בהקשר לגורם השני הם המיקום הגיאוגרפי של הסוכנות ותקופת ההמתנה לשירות.

ניתן לטעון, לפחות תיאורטית, כי מערכת שי-רותי רווחה רציונלית היא זו הקובעת תנאי זכאות, המאפשרים לקלוט את כל אותם בעלי-צרכים להם מיועדת המערכת, כאשר מיקומה הפיסי הוא בהתאם לפיזור אוכלוסית הצרכנים, וכשאינן היא מתנה תקופת המתנה רבה בטרם יבוצעו שירותיה.

ניסינו איפוא לבדוק באיזו מידה ניתן לבעלי הצרכים להשתמש בשירותי הסוכנויות על פי תנאי-הזכאות. בסקר איתרנו 15 סוגים של תנאי-זכאות (כגון ארץ מוצא, גיל, הכנסה וכו'), אשר על-פיהם מחליטות הסוכנויות אם להעניק או לא להעניק את שירותיהן. נמצא, איפוא, כי רק 13 מתוך 267 סוכנויות לא הציבו כל תנאים, אלא פתחו את שעריהן לכל דורש. מאידך התברר, כי סוכנות אחת הציבה 11 תנאים, ואילו הממוצע של כלל תנאי-הזכאות — אשר הוצבו ברשת-הסוכנויות כולה — הוא 3.1, כאשר הממוצע בתחום החיברותי-חינוכי הוא 4.3, ובשני התחומים: הבריאות והתחום הסוציאלי-כלכלי הממוצע — 2.9 תנאים.

תנאיהם של 7% בלבד מכל הסוכנויות, אשר הציבו תנאי-זכאות, לא חרגו מן ההתייחסות לעצם מצב ההזדקקות. כמו כן בולט הממצא המעיד, כי בעוד שהסוכנויות בתחום הבריאות נוטות להתנות קבלת שירות בתנאים המתייחסים למצב ההזדקקות ובתנאי-שלום כספי, מציגים 36% מן הסוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי תנאים שאינם קשורים כלל למצב ההזדקקות. בנסיוננו לעמוד על אמות-המידה, אשר על פיהן נקבעת ההזדקקות, נתקלנו

בחוסר בהירות ובהעדר אחידות בקרב הסוכנויות בנושא זה.

אשר למיקום הגיאוגרפי של הסוכנויות נמצא שוני ניכר בין שלושת תחומי הרווחה. הסוכנויות הרבות (196), הפועלות בתחום הסוציאלי-כלכלי רוכזו כמעט בלעדית בחלקה המרכזי של העיר ובשכונותיה המזרחיות אשר תושביהם משתייכים, ברובם, לישוב הוותיק, בעוד שבשכונותיה הדרומיות והמערביות נמצאו רק שתי סוכנויות, המשרות את את הציבור בתחום זה. שכונות אלה הוקמו לאחר הקמת המדינה (1948), והן מאוכזרות לוסות במשפחות רבות, המקופחות מבחינה חברתית באורח מלא וחלקי. בניגוד לכך נמצא, כי בתחום הבריאות מפורזות הסוכנויות באופן רציונלי, כלומר באותם מקומות בהם מרוכזים צרכניהן. מעניין לציין, כי הסוכנויות בתחום החיברותי-חינוכי, כגון מועדוני-נוער, מעונות-יום, מרוכזות דווקא בשכונות חדשות, ומיעוטן בלבד מצוי בקרב הציבור הוותיק. אשר לבעיית ההמתנה — 114 סוכנויות ציינו, כי השירות ניתן ללא כל המתנה, ואילו 49 סוכנויות העידו, כי מתן שירות כרוך בהמתנה של יותר מחודש אחד. ההמתנה הארוכה מאפיינת את הסוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי.

בסיכום ניתן לציין, על-פי הנתונים המוצגים לעיל, כי קבלת שירות בכל תחומי הרווחה כרוכה, בדרך כלל, בהתמודדות עם מחסומים ניכרים, העומדים לרועץ הן בשל אופיים של תנאי הזכאות, שאינם מתייחסים בראש ובראשונה למידת ההזדקקות, והן בשל מיקומם הפיזי של הסוכנויות. כאן יש מקום להעלות את השאלה המרכזית: איזו מדיניות עשויה לממש את יעדי-הסוכנויות ביתר יעילות — האם זו, הנוהגת להכביד על קבלת השירות או זו המבקשת להקל? אין ביכולתנו להכריע בנדון בלי בדיקה יסודית נוספת. אולם בהקשר זה מותר לציין, כי מנקודת ראותם של צרכני השירותים הוענק לתחנות לאם ולילד הדירוג הגבוה ביותר, מבחינת טיב השירות,

ודווקא אלה נמנות על הסוכנויות הבודדות, הדוגלות במדיניות של דלת פתוחה, המפוררות על פני העיר, ואשר אין ממתנינים בהן לקבלת שירות.

6. ממצאים : על תפוקת הסוכנויות : (4) המוצרים השירותיים ו(5) או-כלוסית היעד

המרכיב המכריע בבדיקת רשת סוכנויות-הרווחה הוא התפוקה, שאינה אלא תוצאה של המרת המשאבים המוקצים לסוכנויות. המושג תפוקה של סוכנות רווחה אינו ברור די-צורכו, ולמעשה הוא מורכב ומסובך ביותר, וניתן לבדוקו על פי היבטים שונים. במחקרנו החלטנו לפרק את המושג "תפוקה" לארבעה ממדים, אשר למרות היותם קשורים זה עם זה בדקנו בנפרד כל אחד מהם: (א) משימות השירות מגקודת הראות של הסוכנויות (ב) דרכי האספקה של מוצרי השירות (ג) היקף אוכלוסית הלקוחות ו-(ד) העלות השנתית ליחידת טיפול של מוצרי השירות.

א. משימות השירות של הסוכנויות

כל גסיון לסוג פעולות של סוכנויות שונות, על-פי משימותיהן ומגקודת ראותן של הסוכנויות עצמן, מבוסס בהכרח על שירות מסויימת. מן הראוי לציין כאן, כי היינו מונחים בקביעת הקטגוריות על ידי המחקר הכולל, אשר מטרתו להשוות את יעדי השירותים ומשימותיהם עם צורכי המשפחות ובמיוחד המקופחות שביניהן. זיהינו שישה סוגי משימות עיקריות אשר על-פיהן ניתן לסווג את פעילויותיהן של רוב הסוכנויות הנסקרות :

1. סיוע כלכלי
2. תעסוקה והכשרה מקצועית
3. סיוע לדיור
4. שירותי בריאות
5. שירותים המתייחסים לבעיות אישיות וליחסים תוך-משפחתיים
6. שירותים המתייחסים לילדים ולנוער בלבד

ניתחנו את חלוקת המשאבים התקציביים, המיועדים והמוצאים על-ידי הסוכנויות - בשלושת תחומי הרווחה - לכל אחת מן המשימות הללו.

תוך הנחה כי סדר עדיפויותיהם של יעדי-הרווחה משתקף באופן הקצאת המשאבים מצד סוכנויות הרווחה - ניתן להסיק כי מתן שירותי הבריאות הוא המשימה הראשונה והשליטה בקרב הסוכנויות, והיא נוטלת 65% מכלל התקציב. משימת הטיפול בילדים ובנוער היא הרבה יותר מצומצמת (15%), ואילו אספקת תעסוקה והכשרה מקצועית הן משימות שהיקפן מצומצם עוד יותר (7%). אולם בולטת עוד יותר העובדה, כי רק 2% מכלל המשאבים מוקצים למשימת חיזוקם של יחסי המשפחה ורמת תיפעולה. לבסוף ראוי להזכיר גיש, כי 10% בלבד מכלל המשאבים מוקצים לסיוע כלכלי. אמנם לא נכלל כאן סיועו של הביטוח הלאומי, המעניק תוספות למשפחות מרובות ילדים, אולם הסכום לכשעצמו (7 מיליון ל"י) אינו גדול נוכח ממצאינו, כי כל משפחה חמישית, מבין אוכלוסית המשפחות בירושלים (עם ילד אחד לפחות) היא מקופחת.

ב. צורות האספקה של השירותים

בבחינת צורות האספקה של השירותים נתקלנו בבעיות הכרוכות בהעדר מסגרת מושגים, שבאמצעותם ניתן לנתח את הדרכים בהן מציעות הסוכנויות השונות את שירותיהן. חשיבות מרכזית נודעת לצורה בה מוצע השיירות, שכן היא עשויה להשפיע ישירות על מידת יעילותו של השירות הן מגקודת ראותו של הצרכן והן מגקודת ראותו של הספק, דהיינו הסוכנות. בשלב זה, הידע שהצטבר בנושא זה מקוטע ומפוצל בין דיסציפלינות שונות, וספק אם יכול הוא לשמש בסיס-מושגי, כדי לבדוק את צורת אספקתם של השירותים על פי יעילותם. במחקרנו זה ניסינו לנתח את החומר שאספנו על צורות השירות השונות על פי שני משתנים: האחד מתייחס

למהותו של מוצר השירות המסויים והשני למידת האילוצים הניכפים על ידו. לפיכך, סיווגנו את כל 13 הצורות של מוצרי השירות שאיתרנו מן החומר שנאסף, לאחת משתי הקטגוריות הבאות: צורה של מוצר שירות אשר במהותה היא חומרית (material), כגון: כסף, שיכון, טיפול רפואי פיזי וכו', וצורה של מוצר שירות בלתי חומרית (non-material) במהותה, כגון: יעוץ, הדר-כה, טיפול פסיכולוגי וכו'. בדקנו גם כל אחת מ-13 הצורות לפי מידת החופש או האילוצים הטמונים באספקתן לצרכן, או כפי שקראנו לכך, מידת חליפותן (convertibility) של מוצרי השירות הללו. במישור השירותים הניתנים בצורה חומרית, מקובל להגדיר שירותים בלתי-חליפים בשירותים בעין, ושירותים חליפים כשירותים במוזמנים, ולכן לא נתעורר כל קושי בסיווג השירותים החומריים לפי מידת חליפותם. אולם בנסיוננו להגדיר שירותים בלתי-חומריים על-יסוד המושג "חליפות" נתקלנו בבעיות סבוכות, שאין טעם לעמוד עליהן כאן. על כן גיתוח והצגת החומר על השירותים הבלתי-חומריים, על-פי מידת-חליפותם, אינו אלא גסיון ראשוני בלבד.

אפשר לטעון, באופן תיאורטי לפחות, כי שירותים בלתי-חומריים-חליפים — מטרתם להשפיע על הצרכן מבחינת חיזוקו האישי, תוך קידום יכולתו להפעיל את עצמו וליהנות מן המקורות המצויים במסגרות החברתיות השונות. בתור שכאלה, עדיפות צורות השירות הללו, בהיותן תורמות לפיתוח כושר התנהגות אוטונומית. בקצת השני מצויים השירותים החומריים הבלתי-חליפים, אשר השפעתם על הצרכן הפוכה: הם מנציחים את תלותו של הצרכן בידי השליטים על מערכות הרווחה, ומפקידים בידיהם — תוך מתן לגיטימציה לכך — קבלת החלטות מכריעות לגבי חייו וחיי משפחתו.

הממצאים מעידים, כי 80% מן התקציב המיועד לשירותי הרווחה בעיר, מסופק בצורה

חומרית כמצופה. צורה זאת שליטה בתחום הבריאות ובתחום הסוציאלי-כלכלי, בעוד ששני שלישים מכל השירותים הבלתי-חומריים מסופקים בתחום החיברותי-חינוכי. יתר על כן, שני שלישים מכלל המשאבים מסופקים בצורה בלתי-חליפה — כלומר בעין — השלטת בתחום הבריאות (88%). עם זאת ראוי לציין שבתחום הסוציאלי-כלכלי רוב השירותים החומריים ניתנים בצורה חליפה, הוזה אומר — במוזמנים. לבסוף, הממצא הברור לט הוא התיקף המועט של שירותים בלתי-חומריים בתחום הבריאות ובתחום הסוציאלי-כלכלי: רק 9% בכל אחד משני התחומים הללו מיועדים לשירותים שצורתם בלתי-חומרית.

בסיום ניתן לומר, כי בכל אחד משלושת תחומיהם של שירותי הרווחה קיימים דפוסים שונים של אספקת שירותים, כאשר בתחום הסוציאלי-כלכלי הדפוס השליט הוא אספקת שירות חומרי במוזמנים, ובתחום הבריאות אספקת שירות חומרי בעין. לעומת זאת שליט הדפוס של מתן שירות בלתי-אמצעי בתחום החיברותי-חינוכי. השאלה המרכזית המתעוררת בהקשר לכך היא — האם הדפוסים השונים המאפיינים את אספקת השירותים בשלושת תחומי הרווחה הם, אמנם, בבחינת תכונות אינטגרליות, המאפיינות כל אחד מן התחומים הללו? ומכאן לשאלה השנייה, המתייחסת להשפעת הדפוסים האלה על התנהגות הצרכן: אילו מדפוסי השירות מחזקים את נטייתו לעצמאות ואילו מגבירים את נטייתו לתלות? ובאיזו מידה משפיעות התנהגותן וצפינותיהן השונות של הסוכנויות בכל אחד משלושת תחומי הרווחה על גיבוש דפוסי הצריכה של הציבור הנזקק לשירותים? אכן, בישראל מצאו חוקרים שונים (דורון ורוזנפלד 1966, שובל 1970), כי השוני בדפוסים אספקת השירותים הביא לכך, כי צרכניהם של שירותי הבריאות הועדו לתחום רווחה זה תפקידים, השייכים מטבעם לתחום הסוציאלי-כלכלי.

אף לגבי קביעת היקפה של אוכלוסית הצרכנים נתקלנו בקשיים ניכרים. לא קיימת שיטת רישום אחידה, אשר על פיה ניתן לרשום את מספר הלקוחות המצוי בכל אחת מן הסוכנויות. מחד — יש סוכנויות המונות כל אדם ומאידך — המונות את מספר המשפחות בלבד. נוסף לכך — אין בנמצא קריטריונים מוסכמים לגבי המושג "לקוח פעיל", ומעל לכל אלה מצאנו אצל סוכנויות רבות נטיה להגזים בדבר היקף הציבור הסונה אליהן, ומספר הלקוחות שבטיפולן. מכאן שהגתונים המובאים להלן הם בבחינת אומדנים בלבד, אך בכל זאת ניתן על פיהם לעמוד על שתי תופעות מעניינות: (1) כושר הקליטה של רשת הסוכנויות (2) היקף הציבור הנכלל בתוכה.

את כושר הקליטה ניתן היה להעריך תוך בדיקת היחס בין פוגים חדשים לבין לקוחות קבועים — יחס המורה על מחזוריות. כדי לעמוד על יחס זה בדקנו במהלך הסקר שלושה גורמים: (1) המספר השנתי של הפניות (applicants) (2) המספר השנתי של הלקוחות החדשים (3) המספר השנתי של הלקוחות שחדלו לקבל שירות. על סמך נתונים אלה מסתבר, כי בתחום הסוציאלי-לי-כלכלי, אשר שירת כ-120,000 לקוחות בשנה, הפסיקו 50% מתוכם לקבל שירות במשך השנה הנסקרת. תחום הבריאות שירת כ-382,000 לקוחות באותה שנה, כלומר — מניין הלקוחות נעשה על פי מספר יחידות הצריכה, לא עלה בידינו להשיג נתונים על מספר הלקוחות שחדלו לקבל שירותי בריאות פתוחים, אך בבתי החולים, אשר שירתו 37,000 יחידות טיפול, סיימו את השירות במשך אותה שנה 93% מבין הלקוחות. בתחום החיברותי-חינוכי היו מעורבים כ-35,000 ילדים ובני נוער, ומהם 50% חדלו לקבל שירות באותה שנה. מסתבר, כי הלחץ הכבד ביותר רובץ על בתי-חולים ולשכות סוציאליות, ואילו הלחץ הקטן ביותר שורר במוסדות צדקה, העוסקים, בעיקר, בתיווך בין-מוסדי, בפעוטות-

נים ובמועדוני-נוער. במבט ראשון מורה ממצא זה על הלימה טובה יותר בין היקף הצרכים לבין הצע השירותים, אולם יחד עם זאת מתברר, כי ציבור הצרכנים מעדיף את השירותים הרפואיים על פני אלה התורמים לחיברות (סוציאליזציה). לעובדה זו מצאנו סימוכין במחקר האב, המורה על פער בין צרכים אובייקטיביים ("נחצים" — exigencies) וסובייקטיביים ("מצוקות" — predi-coments), הקיים דווקא בתחום החיברותי, שבו עירנות הצרכנים לבעיות ילדים מועטה יחסית.

ממצא נוסף ובלתי צפוי מורה, כי רשת סוכנויות הרווחה בעיר משרתת אחוז לא מבוטל של לקוחות לא-ירושלמיים: 83% מן הלקוחות הקבועים הם ירושלמיים, ו-87% מן הפניות אל הסוכנויות הן מן הציבור הירושלמי. תופעה זו שונה בשלושת התחומים, כאשר בתחום הסוציאלי-כלכלי אחוז הלקוחות הירושלמיים גבוה ביותר (91%), בתחום הבריאות שיעורו — 83%, ואילו בתחום החיברותי-חינוכי הוא הנמוך ביותר (53%). נתון אחרון זה מעיד על חומרת המצב בתחום הגדון, נוכח מספרם הרב של הילדים, תחיים בתנאי מצוקה, בקרב המשפחות הירושלמיות.

ד. מוצרי שירות — עלות שנתית ליחידת טיפול

על יסוד המידע שאספנו ניתן להעריך בכסף את העלות השנתית ליחידת טיפול של מוצרי השירות בכל אחד משלושת התחומים הנ"כרים.

כמוצג בטבלא ג' הפרדנו בין שירותים הגניתיים במסגרת הקהילה (כגון: טיפול אמבולטורי, מועדונים וכו') ובין שירותים מוסדיים, הניתנים במסגרות סגורות (כגון: אישפוז וחינוך מוסדי). מצאנו לנכון להבחין בין השנים עקב ההבדל הניכר ביניהן. כמצופה מראה הטבלה, שהעלות הממוצעת ליחידת טיפול היא נמוכה בהרבה לגבי שירותים קהילתיים, מאשר לגבי שירותים מוסדיים. עם

**טבלה ג': העלות השנתית הממוצעת בשלושת התחומים ליחידת טיפול במסגרת קהילתית פתוחה
ובמסגרת מוסדית סגורה**

טיפול מוסדי		טיפול קהילתי		סה"כ		תחום השירות
מספר ההוצאות השנתיות ללקוח (בל"י)	מספר הלקוחות	מספר ההוצאות השנתיות ללקוח (בל"י)	מספר הלקוחות	מספר ההוצאות השנתיות ללקוח (בל"י)	מספר הלקוחות	
744.46	39,328	79.03	495,553	127.95	534,881	כל הסוכנויות
—	—	110.56	118,522	110.56	118,522	חברתי-כלכלי
697.86	37,520	54.21	334,026	117.50	381,546	בריאות
1,711.58	1,808	216.03	33,005	293.70	34,813	חיברות

רות הרפואי, כאשר העלות של יחידת טיפול היא פי שנים מזו של הטיפול הרפואי הפתוח. ממצאים אלה מעלים את השאלה על מהות הקשר הקיים בין גודל המבנה הארגוני של הסוכנות לבין העלות של יחידת הטיפול — מחד גיסא, ובין אספקטים איכותיים של מתן השירות כגון סודיות, העמקת טיפול וכו' — מאידך גיסא.

בין התופעות המעניינות שגילינו נוכחנו לראות, כי הביקוש לשירותי חיברות קהילתיים — הפועלים במישור החינוכי הבלתי-פורמלי והמשרתיים ילדים ובני-נוער רגילים — הוא מוגבל ביותר, אם כי שונה המצב לחלוטין בלשכות סוציאליות ובבתי חולים, הפועלים תחת לחץ גבוה ומתמיד של הפניות.

נציין לבסוף את הממצא המפליא המעיד, כי רשת הסוכנויות של שירותי הרווחה בירושלים מספקת שירותים למספר ניכר של לא-ירושלמים. תופעה זו בולטת במיוחד בתחום החיברותי-חינוכי, אשר רק מחצית מלקוחותיו הם תושבי ירושלים.

ד. כמה הערות לסיכום

אין ספק כי בסיוגנו להציג את פעולותיהן של סוכנויות-שירותי הרווחה — הפועלים בתחומים רבים ושונים בעיר אחת ובתקופת זמן

זאת מפליא להיווכח, שהעלות ליחידת טיפול נמוכה יותר בתחום הבריאות מאשר בתחום החברתי-כלכלי ובתחום החיברותי-חינוכי. תופעה זו היא רבת-משמעות לאור העובדה, ששירותי הבריאות הקהילתיים הפתוחים גיי-תנים לאוכלוסיה גדולה בהרבה מזו שאליה מגיעים השירותים החיברותיים-חינוכיים ואף הסוציאליים-כלכליים. תופעה זו ראויה לתשו-מת-לב מיוחדת גם נוכח העובדה שבתחום הבריאות מבוססים השירותים על כוח-אדם מקצועי, שהוא יקר יחסית, בעוד שבתחום הסוציאלי-כלכלי — על כוח אדם בלתי מקצועי ולכן זול יותר.

ההוצאות ליחידת טיפול במסגרת מוסדית גדולות פי 8 בערך מהוצאות הטיפול הקהילתי הפתוח. ההבדלים, מבחינת ההוצאות, בין סוגי הטיפול המוסדי השונים, נובעים, כמובן, ממהות הטיפול ומאופיו. האישפוז בבית חולים לחולי-רוח, למשל, הוא היקר ביותר מאחר שמשך הטיפול הוא ארוך למדי.

לעומת סוכנויות השירות הרפואי, המקיפות את כלל הציבור הירושלמי, משרתות הסוכנויות בתחום החיברותי-חינוכי רק כשליש מאוכלוסית הילדים הירושלמית, כאשר העלות של יחידת טיפול במסגרת פתוחה גבוהה פי 4 מאשר העלות של יחידת הטיפול הרפואי האמבולטורי המונע. אם נסתכל על הסוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי, ניווכח כי היקף פעולתן היווה כשליש מזה של סוכנויות השי-

אחת — רצוף פערים ופגמים. אולם מאחר שהוא בבחינת נסיון ראשון, ניתן יהיה ללא ספק לשפר הן את מושגיו והן את כליו, כאשר יבואו אחרים בעקבותיו. ואכן לממצאים אלה תהא משמעות רבה יותר אם ניתן יהיה להשיג וותם למצבם של שירותי רווחה בערים אחרות ולשינויים שיחולו באותה עיר לאורך זמן. על בסיסם של נתונים מסוג זה ניתן יהיה להעלות מסקנות הן לגבי מידת יעילותן של מערכות כאלה, והן לגבי אפשרויות שינויין תוך מגמה ליתר רציונליות בהקצאת המשאבים ובחלוקתם, כלומר — בהגברת ההלימה בין צרכים ומשאבים. אולם גם על סמך התמונה שהצגנו כאן על סוכנויות השירותים בירושלים, ניתן להעלות כמה סיכומים אודות רשת הסוכנויות הפועלת כיום, ועל כיווני התפתחותה האפשריים בעתיד.

ניתן לומר, כי בין הסוכנויות הפועלות בשלושת תחומי הרווחה, רק אלה המצויות בתחום הבריאות נושאות אופי של מערכת-שירות בעלת היקף פעולה כוללני. מערכת זו משרתת את כל האוכלוסיה הירושלמית, ולכאורה, לפחות, אינה מיועדת לתת-קבוצות נבחרות. היא פיתחה מנגנוני שירות במישורים שונים, כגון המישור המונע, הריפוי האמבולטורי והאישפוז, וסוכנויותיה מפוזרות ברחבי העיר באותם מקומות בהם מצויה אוכלוסית היעד. שירותי המערכת מסופקים על-פי צורך מוכח, אף-על-פי שהם כרוכים לרוב בהתחייבות חוץ-זית הכוללת תשלום. כוח האדם המועסק בסוכנויות אלה הוא ברמה נאותה יחסית, הן מבחינת שיעור העובדים ביחס לכלל אוכלוסיית הלקוחות, והן מבחינת כישוריו המקצועיים. על אף המחדלים שצויינו על-ידינו, לגבי נושאי השיקום הרפואי ובריאות הנפש, אין ספק, כי רמת הפעולה של תחום רווחה זה גבוהה הרבה יותר מזו של שני התחומים האחרים. עובדה זו מוצאת את אישורה גם בעיניו של ציבור הנצרכים, אשר הערכתו לשירותי הבריאות רבה. אולם תופעה זו אינה צריכה להפליאנו אם נזכור, כי תחום זה מוציא כשני-שלישים מכלל המשאבים העומדים ל-

שותה של כל רשת הסוכנויות בעיר. מבחינת צורכי פעולתן של סוכנויות השירות בתחום הרפואי ראוי לציין, כי אעפ"י שהממשלה מממנת חלק לא קטן מתקציב שירותי הבריאות, מנוהלות סוכנויות אלה בידי גופים וולונטריים, המגייסים גם חלק נכבד מן המשאבים העומדים לרשותן. אלא שגופים אלה אחראים רק אחריות שטחית כלפי הגורמים הממלכתיים, ולמעשה הם עצמאיים בהחלטותיהם, הן ביחס להקצאת התקציב העומד לרשותם, והן ביחס לאוכלוסית היעד וליעדי השירות. בשאלת, על כן, השאלה — האם רמת התיפקוד שהיא גבוהה יחסית, נובעת מהשימוש הרציונלי והיעיל של המשאבים או מן התשומה הגדולה של משאבים המושקעים בתחום זה; וכן — האם סביר להניח שההשקעה הגדולה בשירותי הבריאות נובעת מהחלטת שקולה בדבר סדר העדיפויות או אם נכון יותר לייחס את גודל ההשקעה לעובדה שהסוכנויות בתחום הבריאות משרתות את כלל האוכלוסיה, ו/או בריאות היא בבחינת יעד המושך תורמים המוכנים להשקיע בשירותים ההולכים ומתרחבים, הן מבחינת טיבן והן מבחינת היקפן בלי הפסק. מחקרנו הכריח לל יוכל לענות על חלק מן השאלות המועלות כאן, וזאת על סמך הצגת שכיחותם של נחצי הבריאות בקרב המשפחות הירושלמיות.

אשר לתחום הסוציאלי-כלכלי, בוודאי שאין בו כל יסוד מאלה המאפיינים את מכלול הסוכנויות בתחום כמערכת-שירות. למעשה מורכב התחום מערב רב של סוכנויות וולונטריות המשרתות, אמנם, אוכלוסיה גדולה למדי, אך שירותיהן ניתנים על בסיס של שיקולים אישיים ופרטיקולריסטיים, ולעיתים קרובות גם לא בהתאם לקריטריונים של צורך מוכח. מחצית התקציב המוקצה לתחום רווחה זה נשאבת מארגונים וולונטריים קטנים ומוצאת באמצעותם. המחצית השניה באה ממקורות ממשלתיים-עירוניים, עליהם מושגתים השירותים הממלכתיים בתחום זה. מכלול זה של סוכנויות שירות לא רק שאינו מפוזר בשכונות בהן חיות המשפחות מרובות

הצרכים, אלא שאין הוא ערוך להקיף את מי שורי ההתערבות הרבים והשונים, כדי לספק את צורכיהן של משפחות אלה. כוח-האדם המפעיל סוכנויות אלה הוא דל בכמותו ובאיכותו — הן מבחינת שיעור העובדים ביחס לאוכלוסית הלקוחות, והן מבחינת שיעור העובדים המקצועיים ביחס לכלל העובדים. חלק הארי של הסיוע, הגיתן על ידי הסוכנויות, מתבטא במתן כסף במזומן, והסכום המוצא עבור עיסוקיהן בעניינים של יחסי משפחה, תעסוקה, הכשרה מקצועית ושיקום כלכלי — עניינים שאין בנמצא גוף אחר העוסק בהם — הוא מצומצם ביותר. נוכח לחץ הצרכים מצד אחד והחלוקה הבלתי רציונלית של משאבים — מצד אחר, רב הספק בכושרן של סוכנויות אלה לעסוק כהלכה בסבך הבעיות החברתיות והמשפחתיות, אשר עליהן הן מופקדות.

בין מאפייני התחום החיברותי-חינוכי ניכרת התופעה, כי על אף קשת רחבה של תפקידים המצויים בתחום רווחה זה, הסוכנויות מוגבלות הן מבחינת גודל התקציב, הן מבחינת מספר העובדים המתנדבים והן מבחינת היקף הנהנים. אולם מתמיהה עוד יותר העובדה, כי רשת סוכנויות זו, שכוחותיה דלים, מספקת שירותים למספר רב של ילדים ובני נוער מחוץ לירושלים, וזאת למרות השיעור הגבוה של ילדים ובני-נוער באוכלוסיה הירושלמית בכלל, ובקרב השכבות המקופחות בפרט. נוכח עובדה זו, ניתן לטעון כי נבצר משירותים אלה למלא את תפקידם כיאות. יחד עם זאת, איננו מתעלמים, כמובן, מתרומתה של מערכת החינוך הפורמלית ומן האפשרויות הטמונות בשירותיה, אלא שבהעדר מערכת שירותים בלתי-פורמלית נאותה (הכוללת את עיקר הפעילות של הסוכנויות בתחום החיברותי-חינוכי הנסקר כאן) יקטנו סיכויי הילדים ובני-הנוער להפיק את מלוא התועלת מן החינוך הפורמלי לרמותיו. גם בתחום זה רוב הסוכנויות הן ארגונים וולונטריים. אמנם העיירה והממשלה מממנות חלק נכבד מתקציבן, אולם כמעט שאין הן נוטלות חלק בקביעת

מדיניותן. מבחינת רמת הטיפול מצוי התחום החיברותי-חינוכי בין תחום תברואות לבין התחום הסוציאלי-כלכלי. הסוכנויות, רובן ככולן, מגוהלות על בסיס ביורוקרטי, ויותר ממחצית עובדיהן הם בעלי הכשרה מקצועית. כמו כן מספקות הסוכנויות שירותים על פי צורך מוכח, אולם הן גם כורכות זאת בהתחייבות חוזית, הכוללת תשלום ומילוי אחר דרישות אחרות. בתחום רווחה זה מצויים אלמנטים מקוטעים של מערכת-שירות כוללנית, הווה אומר — קיימים שירותים הפועלים במישורי ההתערבות שונים, והכוללים הן את אלה המיועדים לטפח התפתחות אופטימלית ולמנוע התפתחויות בלתי רצויות, והן את אלה הבאים לרפא ולשקם מצבים של חולי וסטייה. אולם נוכח עצמאותם הניכרת של הארגונים הוולונטריים השונים לא ניתן לראות תחום שירותים זה כמערכת-שירות כוללנית. ייתכן, כי שיעור העלות לנפש, הגבוה יחסית, של השירותים המוענקים בתחום זה, קשור לתכולתם המצומצמת. מאידך קיים יסוד להניח, כי רבות מן הסוכנויות האלה מסוגלות לספוג מידה רבה יותר של משאבים ולהרחיב את היקף פעולתן.

מן האמור לעיל על הסיכויים המצומצמים לתמורה כלשהי במצבם של הסוכנויות בתחום הסוציאלי-כלכלי, ניתן להציע כי הסוכנויות בתחום החיברותי-חינוכי תרחבנה את תפיסת תפקידן, ותהפוכנה לסוכני סוציאליזציה ורה-סוציאליזציה במובנו הרחב של המושג. הרחבת תפקיד זה מותנית בכך שסוכנויות אלה תראינה את המסגרת המשפחתית כגורם אינטגרלי ומרכזי באספקת השירותים לצעירים.

מן הראוי לסיים מאמר זה במספר הערות בסיסיות: נעדרת בכל ההתארגנות של שירותי הרווחה בירושלים תפיסה סיסטמטית מקיפה, המושתתת על העיקרון, שהפעולות בכל תחומי הרווחה חייבות להקנות לכל יחידות המשפחה באוכלוסיה, ולמשפחות המקופחות במיוחד, את האמצעים והכישורים הדרושים למילוי תפקידיהן החיברותיים הראשוניים. בהעדר

הנאותה להפיכת מכלול הסוכנויות של שירותי הרווחה, הפועלות, בדיעבד, בנפרד ובאורח עצמאי, למערכת מתוכננת, מאורגנת ומתואמת, המסוגלת לענות על צורכי האוכלוסיה המשתנים ללא הרף. משימות אלה אינן שונות מבחינת מורכבותן מן המשימה הכרוכה בהפיקת משק, שכלכלתו מתנהלת על פי שיטת היוזמה החופשית (laissez faire) למשק בעל מערכת כלכלית מתוכננת. אלא שאנו לא באנו להציע כאן אסטרטגיה של שינוי, אלא מטרותנו היא לספק מידע שיש בו כדי לתרום משהו לפתרון השאלה — כיצד ניתן לתכנן ולהפוך מכלול זה של סוכנויות שירות למערכת רווחה מושכלת ויעילה.

תפיסה סיסטמית זו גדונים הילדים והמשפחות עצמן להיות גם בעתיד קורבנותיה של הגישה המפוצלת והמפצלת של פעילות הרווחה העירונית ואף הארצית. פיצול זה לכשעצמו תורם ללא ספק להנצחת חוסר-הרציונליות ומכאן, לפי השערותנו, לתרומה הבלתי מספקת של סוכנויות השירות, הפועלות למען רווחתה של האוכלוסיה. אולם קריאת תגר על העדר קואורדינציה היא חסרת משמעות. תיקון פעולתה של מערכת כלשהי כרוך בשני תהליכים התלויים זה בזה מבחינת תיפקודם. האחד, התווית תוכנית למערכת יעילה וברורה של שירותי רווחה על בסיס של יעדים מוסמכים לפי סדר עדיפויות. השני, בחירת האסטרטגיה

SELECTED BIBLIOGRAPHY

1. P. Blau (1955), *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago: University of Chicago Press, 1955.
2. A. Blum (1972), *Operational Research Study of the Jewish Federation of Cleveland*, Cleveland, Case Western Reserve University, 1972.
3. L. Geismar and B. Ayres (1958), *Families In Trouble*, Greater St. Paul Community Chest and Councils, St. Paul, Minn., 1958.
4. A. B. Hollingshead and F. C. Redlich (1958), *Social Class and Mental Illness*, New York: J. Wiley, 1958.
5. M. Jefferys (1965), *An Anatomy of Social Welfare Services: A Study of Social Welfare Staff and Their Clients in the County of Buckinghamshire*, London, M. Joseph, 1965.
6. P. Klein (1938), *A Social Study of Pittsburgh: Community Problems and Social Services of Allegheny County*, New York, Columbia University Press, 1938.
7. E. L. Koos (1946), *Families in Trouble*, New York, Kings Crown, 1946.
8. A. Leissner, A. Herdman and E. Davies (1970), *Advice, Guidance and Assistance: A Study of Seven Advice Centres*, The National Children's Bureau, London, Longman, 1971.
9. W. Reid and A. Shyne (1969), *Brief and Extended Casework*, New York, Columbia University Press, 1969.
10. J. M. Rosenfeld and A. Doron, *Social Services from the User's Point of View*, Jerusalem, Paul Baerwald School of Social Work, Hebrew University, 1966.
11. J. M. Rosenfeld and E. Morris (1970), "Socially Deprived Jewish Families in Israel", In A. Jarus et al., *Children and Families in Israel, Some Mental Health Perspectives*, New York, Gordon & Breach, 1970.
12. J. T. Shoval, *Social Functions of Medical Practice*, San Francisco, Jossey Bass, 1970.

ביטוח סוציאלי-אידיאולוגיה ותוכנית

מאת פרופ' אלבין ל' שור *

בארצות הדימוקרטיה המערבית ניטשים לעיתים וויכוחים עזים לגבי בעיות שהן, לכאורה, פרוגרמאטיות, אך למעשה אידיאולוגיות, כדוגמת הוויכוח על הריפורמה בתוכניות הסעד בארצות הברית. בנושא זה נתקיימו דיונים בענייני הוצאה; בשאלות — מהו הגיל הרצוי ליציאת האם לעבודה; האם יש להשוות את רמת הסעד בין כל המדינות, וכיוצא באלה בעיות. אולם כל הצדדים המעורבים באותם דיונים נתבקשו להסתגל לתמורה אידיאולוגית מעמיקה לגבי דרך ההתבוננות בנושא הסעד בכללו.

נתבקשנו להניח, כי תשלומים במזומנים לאנשים, שהכנסתם היא מתחת לרמה מסוימת, היא הדרך המקיפה היחידה לטפל בעוני בארצות הברית. גישה זו מקפלת בחובה את המסקנה: התווית תוכנית סעד ציבורית נרחבת ונהירה, שבה נותר רק לקבוע את רמת התשלומים ואת התחולה. גישה ישנה יותר לטיפול בעוני בארצות הברית היתה כוללנית יותר: היא ראתה במזומנים, במצרכים ובשירותים שהעניקה הממשלה — אמצעים שנועדו לטפל בעוני. גישה זו מורכבת וקשה יותר, אך גם גמישה ורבת עוצמה יותר. מגמתה — העברת הכנסות במסגרתן של תוכניות, העוסקות בחלוקת סכומים העולים על מאה מיליארד דולר בשנה לאזרחים ברחבי אמריקה, ואין היא בהכרח מביאה לכלל העדפתה של תוכנית סעד גדולה חדשה. הריני מזדרז להודות, כי מעדיף אני את ההגדרה הרחבה יותר ואת המסקנה המתבקשת ממנה, אך בכל זאת יהיה בכך מן התועלת להיווכח — כיצד מסיקים מסקנות שונות מן הגישות השונות.

ראשית, אתווה בקווים כלליים את הנושאים, שיש לעסוק בהם, כדי לעצב תוכנית שתכליתה לשמור על רמת הכנסה. אף כי עלול הדבר להיראות דיאקטי יתר על המידה, יהא בציון כל ההנחות הרלבאנטיות וכל הדעות הקדומות הקשורות לנושא הנדון, משום פעולה מרעננת, הבאה לסייע בהבהרת ענייננו. ואלה הנושאים העיקריים: יעילות, בדיקת-הכנסה, תוצאות לוואי בלתי מכוונות, הלימות, דינאמיות, תמריצים, ולבסוף — מזומנים לעומת מצרכים או שירותים. עד מהרה יתברר שהנושאים הללו שלובים אלה באלה, ולפיכך נעמוד עליהם במידה חופפת במקצת, כל אימת שנציג נושא חדש.

* דיקן בית הספר למוסמכים בעבודה סוציאלית, אוניברסיטת ניו-יורק.

כמחצית מכלל סכומי הביטוח הסוציאלי, המוענקים לקשישים בארצות הברית, הולכים לכיסיהם של אנשים שאלמלא כן היו עניים. אם המטרה העיקרית היא להביא את הסעד אל כל העניים, כי אז הביטוח הלאומי יעיל ב-50%. אולם אם אין גותנים לאנשים תלושי מזון, אלא אם כן הם מעידים על עצמם שהם עניים, כי אז במקרה זה יש 100% יעילות. כאשר הכסף מוגבל (בדרך התבוננות זו קל מאד להיתפס במלכודת), ברור כי היעילות רצויה.

למרבה הצער קשה להשיג יעילות, כפי שיוזג גם הדבר בסעד הציבורי. לפני שנים אחדות הוענקו למשפחות בדיוק אותם סכומי-כסף, אשר גקבעו על ידי סוכנויות הסעד כסכומים הדרושים, כדי לעמוד בצרכים המינימאליים. מרגע שבעל גרוש החל שולח תשלומי מזונות למי שהיתה אשתו, או מרגע שאם גרושה החלה עובדת, קוצצו סכומי הסעד בהתאם לכך, בדיוק. התוכנית היתה יעילה במאה אחוז, אך לא הותירה למקבלים תמריצים כספיים לעבוד, ולפתח לעצמם מקורות הכנסה אחרים. לפיכך, הונהגו במשך השנים הסדרי תמריצים בתוכניות השונות. כך, למשל, נהוג כיום, כי אם המקבלת תשלומי סעד ויחד עם זאת עובדת, מקצצים מן המענק שלה רק כשני שלישי מן הסכום שהיא משתכרת. שלישי מכלל שכרה הוא, איפוא, רווח גקי בשבילה, ופירוש הדבר, כי ברשותה עשויים להצטבר סכומי-כסף, העולים בכמותם על אלה, להם היא זקוקה — כדי לעמוד בצרכים המינימאליים — לפי קביעתה של סוכנות הסעד; הווה אומר: התוכנית שוב אינה יעילה במאה אחוז. בתוכניות כדוגמת תוכניות הסעד הציבורי אפשר להשיג מידה גבוהה של יעילות ותמריצים, אולם ברמות נמוכות מאוד של הלימות

(מידת ההלימות בהקשר זה משמעותה — רמת תשלום מספקת, כדי לקיים רמת מחייה גאו-תה). כך, למשל, הצעות הרפורמה של הנשיא משנת 1970 קבעו סכום של 1,600 דולר למש-פחה בת 4 נפשות (הלימות נמוכה), והתירו החזקת 50% מכלל ההכנסות (תמריץ משביע רצון במידה ממוצעת). אך משפחה אחת, בע-לת 4 נפשות, שהכנסתה מעל ל-3,920 דולר לא היתה מקבלת תשלומי סעד פדראליים. הואיל וזה היה בערך קו העוני, השיגה הצעה זו את היעילות המכסימלית, כמעט במאת האחוזים, אך ככל שעוברים לרמת הלימות גבוהה יותר, מן ההכרח כי ייפגמו התמריצים או היעילות. כך, למשל, ועדה שמינה הנשיא הציעה תוכנית אשר על-פיה יינתנו 3,600 דולר למשפחה בת 4 נפשות, שלא היתה לה כל הכנסה אחרת². הסדר התמריצים היה מאפשר למשפחה לשמור על 50% מן ההכנסות, כך שאנשים בעלי-הכנסה כוללת מעל 7,000 דולר היו מקבלים תשלום כלשהו. אולם יעילותה של תוכנית כזאת היתה בשיעור של 36% בלבד.

קיצורו של דבר, באותה תוכנית, אשר על פיה ניתן כסף רק לעניים ממש, אפשר להשיג דרגת יעילות גבוהה, אך ורק אם רמת ההלימות נמוכה או הסדרי התמריצים דלים. עם זאת אפשר לנסות ולהשיג יעילות על ידי גישה אחרת לחלוטין, מאשר תשלומים אך ורק לאנשים עניים. כך, למשל, שירותים סוציאליים מסויימים ניתנו חינם, אין-כסף, באזורים שכונו אזורי עוני. ההנחה הסבירה היתה — כי כמעט כל אחד בשכונות אלה הוא עני, ועל-כן גישה זו היא זולה יותר מבחינה מינהלית. כמו כן נראה היה, כי בדרך זו יינתנו התגמולים בצורה חופשית וטובה יותר, מאשר מיזן האנשים שאינם עניים והרחקתם מן התוכנית. הביטוח הסוציאלי משיג יעילות

1 קו העוני מוגדר בארצות הברית ככפולה של הסכום הדרוש לרכישת כמות מזון מינימאלית. ב-1971 היה קו העוני למשפחה בת 4 נפשות — 3,800 דולר.

2 הוועדה מטעם הנשיא בעניין התוכנית לשמירת ההכנסה, עוני בתוך שפע: הפרדוקס האמריקני, המדפיס הממשלתי של ארצות הברית, 1969.

לא-מבוטלת מסיבות דומות במיקצת. מאחר (כך סביר להניח) ששיעור גדול ביותר מבין הקשישים או מבין אלה שנחאלמנו הם אנשים עניים, הרי פרישה וביטוח שאירים משיג, לפחות, דרגת יעילות בינונית. הבריטים העדיפו גישה זו להשגת יעילות. הוזה אומר — הם מפעילים מה שקרוי שיטה אוניברסלית — מקיפים את כל הקשישים ואת כל הילדים וכד' — ובחרים את קבוצת היעד משום שהיא מכילה אחוז גבוה של נצרכים.

* * *

אחת הבעיות הנובעות מן השימוש ביעילות כקנה מידה להערכתה של תוכנית, היא הנטייה הקיימת כאן לעסוק בעניינים המרוכזים בנקודת דה מצומצמת בזמן. ההנחה היסודית היא, כי הכסף מוגבל, ואכן, כאשר מסתכלים בתופעה ברגע נתון, כמובן שכך הוא הדבר. אולם יש תוכניות, הקופאות, כנראה, על השמרים ומי-דלדלות, ואילו באחרות יש יסוד של דינאמיות, המוליך אותן להתרחבות ולשיפורים. מנקודת ראותם של אנשים עניים, ייתכן, כי עדיף מבחינתם לקבל אחוז קטן יותר מצרור הכסף — אם דינו של הצרור להתרחב, ולהעניק להם סכום קבוע, שיהא נתון אך ורק לרשותם. ואכן, זוהי לעתים רבות הברירה שחובה לעשותה, ואלה המעדיפים יעילות לטובת הנצרכים אינם עושים להם טובה כלל וכלל. כך, למשל, רמות התשלומים לקשישים על פי הסדרי הביטוח הסוציאלי בארצות הברית, בהשוואה לסעד הציבורי שם, היו בשנת 1940 זהים כמעט: 25.25 ו-22.10 דולר לאיש. אולם התשלום הממוצע על פי הביטוח

הסוציאלי גדל עד שנת 1968 ב-73 דולר, ואילו התשלום הממוצע על פי תוכניות הסעד גדל רק ב-49 דולר — הפרש של 50% בשיעור הגידול³.

בשנת 1935, כאשר החליט הקונגרס על הדרגת כים להקצאת כסף, היעילות בלבד היתה קנה מידה מטעה. באותם ימים, העניק הסעד הציבורי לעניים הרבה יותר כסף בשנים הראשונות, אך מחמת הדינאמיות שבביטוח הסוציאלי, שפר חלקם של העניים על פי תוכניות הביטוח הסוציאלי בשנים מאוחרות יותר, אף כי היו להם שותפים שלא היו עניים.

מדוע קופאת תוכנית מסוימת על השמרים ותוכנית אחרת צומחת ומתפתחת? אחת התשובות היא, כי תוכנית הביטוח הסוציאלי פופולארית יותר מן הסיוע לקשישים או מן הסעד הציבורי. אפשר לומר, כי זוהי תשובה צירקולרית, שכן הביטוח הסוציאלי פופולארי מאחר שהמינהל הקפיד להחזיקו כמפעל חוגן, שרמות תשלומיו עלו בהדרגה. תשובה הקשורה, אולי, לכך היא, כי הסיוע לקשישים מסתמך על עוצמה פוליטית של אנשים קשישים ועניים, ואילו הביטוח הסוציאלי מסתמך על עוצמה פוליטית של כל הקשישים. הראייה שונה שבין התוכניות האלה מסתמכת על טוב ליבם של המחוקקים, ואילו השניה על רצונם להיבחר מחדש. פירושו של דבר, כי במידה מסוימת היעילות נוגדת כאן את האינטרסים ארוכי-הטווח של העניים. ככל שתוכנית יעילה יותר, כן היא תלויה יותר בכוחם הפוליטי בלבד. ייתכן כי לעניים ייטב עניין היעילות בתקופה, שרווחת בה הרגשת אשמה, או

3 השוואה אחרת היא זו, המתחשבת בהרחבת ההיקף, כמו בגידול רמות התשלום, במונחי הסכומים הכלליים המשולמים. ב-1940 שילמו מקרנות הסעד לקשישים סך של 473 מיליון דולר, ומקרנות ביטוח הפרישה 17 מיליון דולר. אולם ב-1968 שילמו מקרנות הסעד לקשישים 1.7 ביליון דולר ומתוך קרנות ביטוח הפרישה 16 ביליון דולר.

יכול אדם לטעון, כי הגידול היה מהיר יותר בביטוח הסוציאלי, הואיל וזו תוכנית של ביטוח, בעוד שהקרנות לתשלומי הסעד הציבורי מקורן בהכנסה הכללית. אולם בתקופה זו מקבלי התגמולים מן הביטוח הסוציאלי קיבלו תגמולים גדולים הרבה יותר משהיה משתמע משיקולי ביטוח. לא שילמו להם כספים מתוך ההכנסה הכללית, אך גם לא שילמו להם על פי התרומות שלהם עצמם (למקבלי התגמולים משלמים מתוך תרומות השכירים באותה תקופה, ולא מתוך תרומותיהם שלהם בעבר, וזה עניין שונה לחלוטין). הברירות בידי הקונגרס, וברור, כי הן לגבי הביטוח הסוציאלי, והן לגבי הסעד הציבורי, היתה כאן היענות לשיקולים פוליטיים.

מות הוא, כי אף אחת מן התוכניות הללו לא הצליחה לשרת את האנשים הללו כראוי. הבעייה שלא מצאה את פתרונה באה לידי ביטוי במאבק שהתחולל בשנות השישים בענין יין חקיקת חוק "המדיקר" (Medicare) — הסיוע הרפואי הציבורי. תחת לחץ להגיש הצעה כלשהי, טענו מתנגדי ה"מדיקר", כי הנצרכות מן הדין שתהא קנה המידה הבסיסי בכל תוכנית ארצית חדשה. הקשישים הסתכנו בכך שלא יחקק שום חוק בנושא זה, ובכל זאת התנגדו לתוכנית, שבה תיכלל בדיקת הכנסה. ויילבור כהן, שנתמנה לימים לשר הבריאות החינוך והסעד, הסביר: "דרושה לנו שיטה שלא תיצור הבחנות מחפירות המבוססות על הכנסה. אדרבה, דרושה שיטה, שבה יהיה הפרט זכאי לקבל תגמולים על בסיס תרומתו הכללית לחברה"....⁴

העובדה, כי תוכניות שנועדו לעניים, והמבו-ססות על בדיקת הכנסתם, חזרו ונכשלו מח-דש, ולא פעלו כראוי — ואין זה משנה מה היתה במקורה כוונת המתכננים. עובדה זו מובילה אותנו בהכרח אל השאלה — כלום אין הבעייה עמוקה יותר מן הכוונות המקו-ריות. סביר יותר להניח, כי חוסר האונים הפו-ליטי של העניים — תופעה שאין ממנה מנוס, וכבר התעכבנו עליה — וכן חוסר אימון מוש-רש כלפי העניים באידיאולוגיה האמריקנית העמידו את הסיסמה: "התוכניות למען הדלים הן תוכניות דלות". לסיסמה זו, שניתן, אולי, לראותה כמשוואה, יש תוצאות ארוכות וקיצ-רות-טווח כאחד. אין משפרים את רמות התגמולים ואין מנהיגים ליברליזציה באמות המידה לזכאות, ובמישור אישי יותר דוחים את הפונים שבועות וחדשים בלך ושוב. הם ממתינים לתורם שעות על גבי שעות, בישיבה על גבי ספסלים קשים, ופונים אליהם בלשון לא אדיבה, בשמותיהם הפרטיים. הם נאלצים לשאת עצות משפילות ודברי תוכחה, וזאת כאשר הענקתה של רמת מחייה נאותה היתה ללא ספק עניין מעשי יותר.

בתקופה שיש בה להט ריפורמיסטי, אך לטווח ארוך גורלם טוב יותר, כאשר הם מצרפים את אינטרסיהם לאלה של קבוצות בעלות עוצמה גדולה יותר.

* * *

בדברינו עד כה שילבנו במידה מסויימת — בלי להודות בכך במפורש — דיון בבעיית בדיקת הכנסה. התכונה הייחודית של תוכניות, המבוססות על בדיקת ההכנסה, היא ההוכחה, כי לרשותו של אדם או משפחה עומדים כספים במידה פחותה מן הסכום שנק-בע על פי התקנה. כלולה כאן ההנחה, כי תוכניות המבוססות על בחינת ההכנסה ממל-אות את הגירעון, או — אם הן כוללות הסדר תמריצים — אפילו ממלאות אותו יתר על המידה. תוכניות לשמירת ההכנסה, שאינן מבוססות על בדיקת ההכנסה, מעניקות כסף מתוך מיגוון של טעמים אחרים: אם משום שאדם הגיע לגיל שנקבע מראש והיה מועסק תקופה מסויימת (ביטוח פרישה על פי תוכנית של ביטוח סוציאלי), אם מפני שפוטר מעבוד-תו (ביטוח אבטלה), אם משום שעבד בשירו-תים שיש להם ערך מיוחד (תגמולים ליוצאי צבא), אם בגין היותו נכה (ביטוח נכות) וכיוצא באלה. אף אחת מאמות מידה אלה לזכאות אינה קשורה מבתונה משפטית או בתוקף תקנה כלשהי לחובת ההוכחה בדבר רמה מספקת של הכנסה.

בדיקת ההכנסה היתה האפשרות היחידה שצוינה כדרך להשגת יעילות: אפשר, על פי קנה מידה זה, להגביל תוכניות שנועדו לעניים, או במלים אחרות — לדרוש הוכחת נצרכות. זוהי גישה סבירה, אך למרבה הצער, תוכניות המבוססות על בדיקת ההכנסה נוה-לו — כך מלמד העבר — בצורה שהרתיעה עניים מלפנות בכלל, ואימללה רבים ממקבלי הסעד. שיקום ציבורי, סיוע רפואי במרפאות ציבוריות, סיוע לילדים תלויים וחסרי משפ-חות — כל אלה תוכננו במקורם בידי בעלי רפורמות, כדי לשרת עניים. אך מן המפורס-

לרעה, מתקינים תקנות מרובות ושונות שנועדו למנוע זאת. תקנות אלה, כשלעצמן, מכילות ומשלשות את הביורוקרטיה ומרתיעות אנשים מלהגיש את בקשותיהם לסעד.

אולם גם לתוכניות מסוג אחר עלולות להיות תוצאות לוואי. כך, למשל, בהענקת הכנסה לקשישים זרזה תוכנית הביטוח הסוציאלי את גטייתם של הזקנים לחיות בנפרד מילדיהם. מעטים הם אלה המצטערים על תופעה זו, אף כי אין היא מתוכננת, ולפיכך לא נעשה דבר למנועה. דוגמא אחרת היא העובדה, כי התגמולים הניתנים לאלמנות, בהתאם לביטוח הסוציאלי, גבוהים מאלה המשולמים לנשיהם של אנשים שפרשו לגימלאות. כתוצאה מכך ניתן היה להניח, כי אלמנות קשישות חיות בצוותא עם גברים קשישים ללא קשרי-נישואין, כדי שישולמו להם התגמולים הגבוהים ביותר. נתקבל, איפוא, תיקון המאפשר להן לקבל את התגמולים ברמה הגבוהה יותר גם אם יינשאו מחדש, ובכך בוטלה תוצאת הלוואי האמורה.

* * *

לבסוף נותרה בעיית התשלום במזומנים. מבחינה היסטורית ניתנו מצרכים ושיירות במישרין בגלל מיגוון של סיבות. המצרכים הניתחו, כי המצרכים — בעיקר מזון — חשובים עד כדי כך, שלא רצו להשאיר בידי מקבלי-הסעד את הברירה לקנות בכסף, הניתן להם, דברים אחרים. ואולם המצרכים והשיירות האחרים, כגון טיפול רפואי, היו כה יקרים, עד כי אי-אפשר היה לצפות מן העניים, שיעמדו בהוצאות הכרוכות בכך מן התשלום מים במזומנים, שהם מקבלים לפרקים. נבצר מהם לזכות בדיוור או לשלם בעד חינוך ילדיהם, אלא אם כן דאגה הממשלה עצמה לספק את השירותים הללו. מצד אחר — אם דברים רבים מידי מסופקים כדברים — מוצאים עצמם מקבלי התגמולים במצב שאינו מותר בידיהם ברירה אמיתית כלשהי. הועלתה הטענה, כי אין הם מסוגלים לעמוד ברשות עצמם, אך יתכן כי זוהי טענה מישנית בלבד. בלאו

השאלה בדבר תוצאות הלוואי הבלתי-מכוונות מתעוררת במלוא תריפותה בקשר לתוכניות המבוססות על בדיקת ההכנסה. מעצם טבען מבוססות תוכניות סעד כאלה על מחסור בכסף מזומן, ובהקשר לכך עולה השאלה — אם אכן יש מקרים, בהם הורים באים לכלל פירוד או אנשים מבוגרים מסורים לעבוד אך זרק כדי לקבל את התגמולים. לדעתי — ואני רוצה להדגיש זאת — גטייתם של זוגות להיפרד אך זרק כדי לקבל תגמולי סעד, תוארה בהגזמה רבה בדיונים שנתקיימו בנושא זה בארצות הברית. אנו אומה רגשנית הרבה יותר מכפי שמכירים בכך בדיונים הפומביים, ואין הכסף במערומיו קובע את יחסי האנוש שלנו. זאת ועוד: אין מעניקים כסף ביד רחבה, בו ברגע שאם זרקה מעל פניה את בעלה. בוחנים בקפידה את מקום הימצאו ואת הסיבה לפרידה; האשה חייבת לחתום על צו-מעצר ועל צו-חיפוש אחריו. כבר דובר בנושא זה רבות, אך נעשו מחקרים מעטים מאוד, ואין עדות לכך כי מקרי-גטישה מעין אלה, הם אכן יותר מאשר מקרים בודדים.

אף על פי כן, יש להכיר בתוצאות הלוואי הבלתי-מכוונות ולעסוק בהם. הסדרי התמריצים הם נסיון למנוע מן הבריות לרפות את ידיהם מן העבודה — גטישה שהיא אחת מתופעות הלוואי הבלתי רצויות. רוב התוכניות המבוססות על בדיקת הכנסה ניגשות לעניין בגישה ישירה הרבה יותר, בהגדירן מי חייב לעבוד או לעבור הכשרה מקצועית, ובחוקרן את האנשים מדוע אין הם עושים כך. אלה שתשובותיהם אינן מניחות את הדעת עלולים לאבד את כל התגמולים או את חלקם. בדומה לכך, המאמצים למנוע מבני זוג להיפרד מביאים לכלל שימת-לב ניכרת לקשרי מין וליקשרי נישואין. כאן נחשפת אחת הסיבות לעובדה, שהתוכניות המבוססות על בדיקת הכנסה, מהוות נטל על הזכאים להן: הואיל ותוכניות מעין אלה מזמינות, כביכול, ניצול

הכי אין הם נעשים בני-חורין בדרך שבה אנו שואפים לראות את האמריקאים כבני-חורין. במיוחד נדון נושא זה בהקשר למדיניות התזונה. מצד אחד, אין ביכולתם של עניים, שניתן בידיהם כסף-מזומן, להוציא סכומים כה גדולי לים על מזון, כפי שעליהם להוציא, על-פי סברת מומחי התזונה (ברור הדבר כי ברמת תזונה מסויימת חשובים יותר — לדעת המומחים — הוצאות על חשמל או על לבוש — ובנקודה זו יש משום נגיעה בזכויות הפרט). מצד אחר, ההסדרים הקיימים לאספקת מזון בדרך ישירה — יש בהם קשיים מעצם טבעם. חלוקת מצרכים איננה יעילה ויש בה בזבוז רב מאוד. תלושי-מזון, שחלה עליהם חובת קנייה, עלולים לגרום לשביתת קונים. ובעוד שיש אנשים, שהסדרים אלה מפתים אותם לצרוך יותר מזון, נמנעים אחרים מקבלת תלושי-מזון, ואין הם, לכן, זוכים בכלל לתג-מול כלשהו.

* * *

אם נסכם את הדברים עד כה, ניווכח, כי בחירת הדרך להפחתת תוצאות העוני עלולה להיות משימה מורכבת וקשה. אם מתרכזים בעיקר, בתוכניות המבוססות על בדיקת ההכנסה, כי אז המבחר מצומצם, אם כי הסיבה לכך נובעת בחלקה מן העובדה, שהחלטות מסויימות מובלעות בתוך ההגדרה עצמה. דורשים, כביכול, למכור כאן הלימות, יעילות ותמריצים, אחד תמורת השני, במעין משחק, שלמעשה אי-אפשר לזכות בו. הכרח הוא להפריד בין טובת העניים לבין טובת הקבוצות הכלליות, המקבלות תגמולים אחרים — קבוצות שעוצמתן הפוליטית רבה יותר — ויחד עם זאת יש להמר הימור מסוכן, כי חלק גדול מן התוכניות הללו, המבוססות על בדיקת ההכנסה, אכן יצליח. אם מקבלים את המיגבלות הללו, כי אז אפשר לקבוע ברירות ולהחליט כמה אנשים לכלול, מה תהיה רמת התגמולים המדוייקת, עד כמה לקשור את הלקוחות בקשר הדוק לשוק העבודה וכדו'. אין ספק כי הברירות הנותרות חשובות לאותם אנשים הנוגעים בדבר, אך לדעתי המיגבלות

הטבועות בעצם הגישה, כפי שצויינו לעיל, מבשרות כשלון בסיסי.

האלטרנטיבה היא למקד את הפעולות באותה קשת של תוכניות, שבמסגרתן מעבירים לגזי-קקים סכומי-כסף למחייתם. כאן צריך להכין מכלול מורכב של תוכניות ולשלב אותן לדפוס אחד, שיביא לגדירותם של בעלי-הכנסה בלתי-מספקת בחברתנו. יתרונה של גישה זו הוא בכך שבמסגרתה עוסקים בסכומים של 100 מיליארד דולר בשנה בתשלומי העברה, ולא באותם 5 או 10 מיליארד דולר, העומדים לרשותו של הסעד הציבורי. כמו כן, אפשר באמצעותה להעניק לאנשים הכנסה כנכוח, כדי למנוע עוני, ולא כמעשה חסד שנועד למתן את העוני. יתר על כן, המורכבות מענייה קה לגישה זו גמישות, ופירושו של דבר, שאין אנו לכודים במתכונת יחידה אשר חובה עליה לענות על כל הצרכים. האידיאולוגיה הנאותה היא זו שביסוד הביטוח הסוציאלי בארצות הברית, אשר עקרונותיה העיקריים יצויינו להלן:

במשך התקופות עלה בידנו לאתר את הגורמים שגראה היה, כי הם מוקדי הסיכון העיקריים להכנסתם הנאותה של האזרחים — זיקנה, נכות, אלמנות, יתמות, אבטלה — ול-החוות תוכניות, שנועדו לעמוד בפני כל אחד מן הסיכונים האלה. לסעד הציבורי יש מקום במסגרת זו בתור אמצעי שנועד לבעלי-צרכים מיוחדים, ארעיים; הוא עצמו מהווה, במידה מסויימת, תוכנית ארעית. מוטל עלינו לחזק תכונות מסויימות של המערכת הקיימת, ולהצביע יחד עם זאת על התוכניות החדשות, שאנו זקוקים להן בדורנו, תוכניות שעושרנו הלאומי מאפשר אותן. מערכת כזאת תהא מתוכננת ומבוקרת, תוך כוונה להועידה להפקת מירב האפשרויות למען אנשים אלה, שאל-מלא קיומה, חיהם היו חיי עוני.

לשם חיזוק המערכת הקיימת אנו מביאים להלן כמה הצעות:

התגמול המינימאלי לקשישים, במסגרת הביטוח הסוציאלי, מגיע כיום ל-70 דולר. אנו מציעים להכפיל מינימום זה, וכבר הוגשו

* * *

בהמחישנו — מה אפשר להשיג על ידי שיפור המנגנונים הקיימים — עולים נגד עינינו שני סעיפים מרכזיים: האחד נוגע בקבוצת אנשים, המצויים בין גיל העמידה לבין גיל הפרישה — נאמר, בין 45 ל-65. שכירים המאבדים את משרותיהם בגילים אלה מתקשים לאיין-שיעור להשיג עבודה חדשה. הם עלולים להיות מובטלים חודשים ארוכים, ואז, האבטלה הממושכת מצידה, הופכת למכשול בדרך למציאת תעסוקה. בעייתה של קבוצה זו — קבוצת בני "גיל העמידה פלוס" — יצרה לחצים למען העגקת תגמולי-ביטוח סוציאלי לאנשים מתחת לגיל 65. אולם גם פתרון זה מעורר מצידו בעייה חדשה. תגמולים מופחתים נקבעים בגיל 62, והפרישה בגיל צעיר יותר תזכה את האדם בתגמולים קטנים עוד יותר, ומכאן שאלה הפורשים בגיל מוקדם יגדילו את מספרם של הקשישים העניים. מה שדרוש לנו במקום זה, היא תוכנית פדראלית, שתיצור ביטוח ספציפי מפני אבטלה ממושכת. מטבעה, תשלב תוכנית כזאת סיוע בשמירה על רמת הכנסה וסידורים להכשרה במקצוע חדש. אלה שיישארו מובטלים גם לאחר שימצו את התגמולים הניתנים על פי התוכניות הקיימות במדינות השונות — תקופת המכסימום בדרך-כלל היא 6 חודשים — יהיו זכאים להיכלל בתוכנית החדשה. תוכנית זו תהווה ביטוח מפני סיכון גדל והולך לביטוח ההכנסה. בו בזמן, היא תשחרר את ביטוח הפרישה ותאפשר לו להיות מופעל כראוי למען אלה הפורשים, בלי לגרום עימות כלשהו מתוך נסיון לעמוד בסיכוני האבטלה.

* * *

הסעיף המרכזי השני, שמקומו נפקד במערכת הקיימת לשמירת רמת-ההכנסה — עניינו בתוכנית, הבאה להבטיח הכנסה לילדים. עניין זה הודגש בדיון הפומבי הארצי בבעיית הסיוע ל"עניים המועסקים". על פי נתונים סטטיסטיים מתברר, כי בראשן של שתיים מכל חמש משפחות עניות עומד אדם העובד במשרה

בקונגרס הצעות-חוק, שנועדו להעלות את רמת המינימום ל-110 דולר (הכוונה היא להעלות גם את שיעור התגמולים לאלה שהכנסותיהם עולות על המינימום, אך הדבר לא ייעשה, בשלב ראשון, באותה מהירות); חיים עימנו כיום כמיליון קשישים, שאינם נכללים במסגרת הביטוח הסוציאלי או במערכות ציבוריות דומות. אפשר, איפוא, להעניק להם מעמד במסגרת הביטוח הסוציאלי, על פי התקדים שנקבע בתיקון לחוק בשנת 1965, תיקון שכלל בביטוח הסוציאלי אנשים שגילם עולה על 72 שנה. שני צעדים אלה, גם יחד, לא יהיו כרוכים בהוצאות מרובות במיוחד, ובמידה מסויימת, לא יהיה בהם אלא תחליף לשתי תוכניות, הנוגעות למיליוני קשישים החייבים להיות קשורים אליהן בעת ובעונה אחת (הביטוח הסוציאלי והסעד לקשישים). במקום תוכניות אלה, יעמדו הצעדים הנ"ל את ההישענות על הביטוח הסוציאלי בלבד, ויסללו את הדרך לחיסולו המוחלט, כמעט, של העוני בקרב הקשישים.

מן הראוי לחזק גם את התקנות הנוגעות למקבלי תגמולים אחרים מן הביטוח הסוציאלי. בהתאם לסכום המכסימאלי המוענק למשפחה — כפי שנקבע בחוק — נמנע מאלמנה, שהיא אם לשלושה או ארבעה ילדים, לקבל יותר מאם לילד אחד או שנים. ברור, איפוא, כי המכסימום המשפחתי, המוגדר למקרים כאלה, טעון ניסוח מחדש. דרושה ליברליזציה בהגדרת הביטוח הסוציאלי לגבי אלה הנחשבים לבעלי נכות חמורה. התגמולים הניתנים כפיצויים למובטלים — מן הדין, שיותאמו לרמות ההכנסה הנוכחיות. יחד עם זאת יש לצרף לתוכנית זו קבוצות שלמות שאינן נכללות בה. כמו כן ראוי לציין, כי בסדר-יומו של הקונגרס כבר רשום הסעיף, אשר המאבק סביבו יביא בסופו של דבר לביטוח רפואי לאלה שהם מתחת לגיל 65. הנציב לענייני הביטוח הסוציאלי מעריך, כי על ידי צעדים כגון אלה, ניתן לחסל משליש עד מחצית שיעורו הכולל של העוני, השורר, כיום, בארצות הברית.

לצפות לגידול בשיעור הילודה מתוכנית כזאת.⁵

כמו כן, לא יחולו אותם סיבוכים ובעיות, המכבידים על התוכניות המבוססות על בדיקת ההכנסה — תמריצים, תוצאות לוואי בלתי מכוונות, ובידודם של העניים כקבוצת מקבלי תגמולים.

* * *

לבסוף, תהא דרושה לנו תוכנית בקנה מידה לא גדול, שתתבסס על מבחן ההכנסה, לגבי כל אותם אנשים שלא נמצאה דרך לבטחם מפני הסיכונים העומדים בפניהם. במישור העוני תקיף תוכנית כזאת שלושה עד ארבעה מיליון איש — ולא יותר (התוכנית המבוססת על בדיקת ההכנסה, שהוצעה על ידי הנשיא בשנת 1969, ואשר אמורה היתה להקיף כ-23 מיליון איש, לא כללה את כל הנצרכים, שלא לדבר על כך, שלא היתה מעלה את כולם מעל קו־העוני). התוכנית שהיא צנועה, יחסית, ואשר תתבסס גם־כן על בדיקת ההכנסה — תהא הרבה יותר קלה להפעלה מכפי שהדבר כיום. היא תכלול אנשים שמוגבלותם איננה חמורה די־הצורך, מכדי שייכללו בתוכניות אחרות, מספר קטן יחסית של משפחות שאין להן אבות, ובדומה להן קבוצות מפורזות אחרות. תוכנית זו לא תקיף את "העניים העובדים", מאחר שבעיית הכנסתם תמצא את פת־רונה על ידי המענקים לילדים. הודות לכך, לא ניאלץ שוב להיאבק כה קשה כדי לשמור על התמריץ לעבוד; הסדר תמריצים צנוע יספיק, ולא יהיה צורך בהמרת תמריץ בהלי־מות, כלומר — אפשר יהיה להעניק ביתר קלות תשלומים הלימים. התוכניות המבוססות על

מלאה. סטטיסטיקה זו מעידה, כי אדם העובד במשרה מלאה, במשכורת מינימום — אם יש לו לפחות שני ילדים — נכלל בקבוצת האנשים העניים. התאמת השכר לגודל המשפחה אינה בעיית העניים בלבד. רוב המשפחות הצעירות נתקלות בבעיות, הנוגעות לתחום זה, הואיל והגבר הוא רק בראשית הקריירה שלו, והאשה — שהיא אם לילדים צעירים ועל־כן נשארת בבית — איננה מסוגלת לעבוד בשכר. צורכי המשפחות הללו גבוהים ביותר, דווקא בתקופה שבה הכנסותיהן נמוכות ביותר. כל המשפחות, כמעט, פרט לאלה שהן אמידות במידת־מה, מתקשות לאזן את תקציב־ביהן, בתקופות חשובות בחייהן, כאשר יש להן יותר משניים או שלושה ילדים. עדות כבדת־משקל מבריטניה מעידה, כי גם במשפחות בעלות הכנסות סבירות ניכרים אצל ילדים ליקויים מובהקים — בגובה, במשקל הגוף, ובהישגים לימודיים.⁶

ההצעה הסבירה ביותר בנושא זה היא, התווית תוכנית של מענקים לילדים, שתבטל את גיי־כויי המס לילדים — שאינם אלא סובסידיה ממשלתית, אשר ממנה נהנים יותר אלה, שכבר יש להם יותר — ובמקומה יבוא תשלום במזון מן לכל ילד, בלי להתחשב בהכנסה. מענק של 50 דולר לחודש יבטיח חיסול העוני בקרב שלושה רבעים מכלל המשפחות העניות. בד בבד תינתן עזרה ניכרת למשפחות בעלות הכנסות שוליות ונמוכות יחסית, ולא תצמח כאן תועלת למשפחות אמידות, שהרי התשלום במזומן יבוא פשוט במקום הרווח הנוכחי הנובע מניכויים במס ההכנסה. עד כמה שאפשר להסיק מסקנות מן העדות הקיימת, אין

Neville R. Butler, Dennis G. Bonham, *Perinatal Mortality*, 1963; Royston Lambert, *Nutrition in Britain, 1950-1960*, 1964; London County Council, *Report on Heights and Weights (and other Measurements) of School Pupils in the County of London in 1959, 1961*; J.W.B. Douglas, *The Home and School*, 1964.

Vincent H. Whitney, "Fertility Trends and Children's Allowance Programs," in Eveline M. Burns, ed., *Children's Allowances and the Economic Welfare of Children*, Citizen's Committee for Children, New York, 1968; and "Income and the Birth Rate," in Alvin L. Schorr, *Poor Kids*, Basic Books, 1966.

מענקי מזון יישמרו בעינן עד שתגבש התוכנית החדשה ממרכיבי היסוד שלה ברמת הלימות סבירה. אז אפשר יהיה להוציא ממסגרת התוכנית בהדרגה את השלבים האלה, מתוך הנחה, כי כל אחד ואחד יש בידו, לפחות, מידת המזומן המינימאלית הדרושה. אף כי לא הרבינו כאן ברישום פרטים, ניתן בכל זאת להיווכח, כי שילוב התוכניות המוצע מקפל בתוכו מספר יתרונות בולטים. לרוב האנשים יינתן כסף בלי שתלווה אותו — וגם את הציבור הרחב — ההרגשה, כי נוהגים בו

בחסד. כדוגמת ביטוח הפרישה הנוכחי, תביא תוכנית זו לחיסול העוני ולא למיתונו. בטוח ארוך יקבלו העניים יותר כסף, מאשר על-פי התוכניות המבוססות על בדיקת ההכנסה, ולא ייוצר פער פרוגרמאטי בין רוב לבין מיעוט גדול של "אלה שאין להם". טענתי היא שהאידיאולוגיה של הביטוח הסוציאלי מציעה את היתרונות הללו, ואל לנו לקבוע אך ורק, כי יש יתרון מבחינת היעילות, בלי לשקול את הבעיות האידיאולוגיות הטמונות ביסוד הנושא ובהוצאות המשתמעות מהן.

נודיניות סוציאלית ופער חברתי*

מאת גד יעקבי**

"המכסימום שאנו יכולים לשאוף אליו הוא שלילת אי-השוויון, כלומר שלילת קיפוח. ולכך באמת שואף הסוציאליזם — לשלילת הקיפוח, הניצול והכפייה; אבל לא לשוויון מוחלט. אין כוח בעולם שיכול לשוות לכל האנשים קומה אחת, צבע שער ועיניים אחד, קול וטעם דומים. אין בכוחנו ליצור בני-אדם שצורכיהם ויכולתם שווים. אם ננקוט את קנה-המידה 'לפי יכולתם' — הרי יכולתם של אנשים שונים היא שונה. ואם ננקוט את קנה-המידה של 'לפי צורכיהם' — שונים הם צורכיהם של הבריות". דברים אלה שאמר דוד בן-גוריון ב-1962, מבטאים לדעתי אמת שנבצר לחלוק עליה.

* * *

בטווח ארוך. הלגיטימיות בהשגת רווח בתהי ליד הכלכלי, שוב אינה שנויה במחלוקת. המושג המרכסיסטי "הערך העודף", עבר תה- ליד של שינוי משמעות גם באגף השמאלי של הזרם הסוציאליסטי שבתנועת העבודה; אולם, לעיתים, אין עדיין תיחום ברור הקובע עד היכן מונעים פיקוח על רווחים והגבלתם את התעצמות העושר הלאומי וכתוצאה מכך גם את רווחתם של השכבות מיעוטת-ההכנסה, ועד היכן הפיקוח הוא לגיטימי לשם הבטחת חלוקה נאותה של ההכנסה הלאומית בין ענפי המשק וחלקי הציבור השונים.

בהקשר זה ראוי שוב לזכור, כי מן "המיתון" סבלו בעיקר השכבות מיעוטת-ההכנסה, העובדים הלא-מקצועיים, הצעירים והעולים החדשים. התכווצות המשק תפגע תמיד בחל- שים, בחדשים ובמיעוטי ההכנסה. לפיכך, קצב-צמיחת מהיר הוא לא-רק אינטרס לאומי

התביעה ל"שוויון", הנשמעת עדיין גם בישי- ראל, היא געדרת תבונה, ובמקרה הגרוע — דמגוגית. לא-כן שוויון בהודמנויות, שניתן להשיגו אם אין הקיטוב בהכנסות, בחינוך ובדיוור רב מדי. תפישה השואפת להגשמת מצב חברתי וכלכלי כזה, ממצה את מהותה של השקפת-עולם חברתית, המשלבת צדק ויעילות, מוסר וחתירה לחברה מתוקנת. אשר לאלה, אין להטיל ספק, כי הם מהווים נדבכי- מפתח בעיצוב דמותה של ישראל ובקביעת גורלה.

אולם לא רק באלה קיים עירבוב תחומים, כשבאים לדון בבעיות חברתיות ובמדיניות סוציאלית וכלכלית מתקדמת בישראל. שהרי אפילו קיים ניגוד חלקי וזמני בין גידול מהיר של התפוקה הלאומית, כלומר צמיחת המשק, לבין חלוקה שוויונית ככל הניתן של ההכנסה הלאומית — אין הדבר כך, כשהמדובר הוא

* מאמר זה הינו פרק מספרו של גד יעקבי "עצמתה של איכות", שיצא זה עתה לאור בהוצאת שקמונה.
** סגן שר התחבורה וחבר הכנסת.

באשר לחלוקת ההכנסה בין משפחות שכירים עירוניות מאז 1950 ועד 1968, כדלקמן:

התקופה	מדד הגידול במקדם אי-השוויון
סוף 1950	100
סוף 1956	135
סוף 1959	160
אמצע 1963	172
תחילת 1965	179
תחילת 1966	192
תחילת 1967	213
תחילת 1968	198

הנת-כיי-כן, ניכרת עלייה מתמדת לאורך כל התקופה, שהואצה במיוחד בתקופת המיתון (1966/7), לבד מן השנים בהן חלה היציאה מן המיתון, מ-1967 ל-1968, בעקבות מלחמת-ששת-הימים.

היבטים אחרים של אותה סוגיה, הוארו על-ידי ועדה בראשותו של נגיד בנק ישראל דאז דוד הורוביץ, שנתמנתה בראשית שנת 1971 על-ידי שר האוצר ומזכיר ההסתדרות, ואשר תפקידה היה לבדוק את "ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי". הוועדה הגישה את מסקני-תיה ביולי אותה שנה, וקבעה:

"מ-1963/64 עד 1970 חלה עלייה ברמת-החיים של כל שכבות האוכלוסיה היהודית העירונית. בתקופה זו גדלה ההכנסה הממוצעת הריאלית (במונחים של הכנסה כספית ברוטו למבוגר סטנדרטי) ב-5%, בקירוב, לשנה. חלקן בכלל ההכנסות של השכבות בעלות רמת הכנסה נמוכה, יחסית, גדל בשיעור העולה על זה של יתר השכבות, כך שמצבן היחסי שופר. מ-1963/64 ל-1968/69 חל גידול ריאלי של 35% בהכנסה הכספית הממוצעת של העשירון התחתון, לעומת גידול של 26% בהכנסה הממוצעת של כלל המשפחות. עם-זאת מגיע עדיין חלקו של העשירון התחתון בכלל ההכנסות ל-2.2% בלבד... במשך התקופה הנדונה, חל שיפור ברמת-

חיוני, אלא ראוי שיעמוד גם בראש תקוותן של שכבות המצוקה.

כך גם באשר לעידוד העלייה לישראל. יתכן שבטווח מידי, כאשר השאלה היא לרשות מי תועמד דירה זו או אחרת, קיים גיגוד בין צורכי הוותיקים והעולים. אולם בראיה מקיפה וארוכת-טווח יותר, שוררת צמידות מוחלטת בין שני ההיבטים. ללא עלייה יצטמצם שיעור הצמיחה של המשק במידה ניכרת, ולכן, כפי שכבר נוכחנו, השפעה שלילית על החברה והמשק.

כך גם באשר להשקעות-הון שמקורן עתה בארצות העלייה העיקריות. כמו-כן, יתכן שההכנסות מן המגביות והמילונות מן הקתילות היהודיות, גם הן תפתנה כתוצאה מירידת עוצמת הנהות שבתחושה ובאינטרס ביניהן לבין ישראל וצרכיה.

אינני בא כאן לחוות דעה, אם התקצאה הקיימת של המשאבים לשיכון, למשל, היא מאוזנת דיה. יתכן שיש להגדיל בה את מרכיב ההוצאה לבניה, לצורכי תושבי המדינה הזקוקים לכך. אולי מוצדקת הטענה שהפער הקיים בין תנאי קליטת עולה לבין התנאים המעיקים, הכרוכים בהתבססותו של זוג ישראלי צעיר, או בשיקום-מה של משפחה מרובת-ילדים, הוא רב מדי. אולם אין להעמיד עקרונית את אלה מול אלה, לא רק בגלל יעודה הכללי של ישראל להיות ארצם של היהודים, כי אם גם משום הצמידות הקיימת בין שתי הדרכים מן הבחינה המעשית ביותר.

התהליכים

לחלוקת ההכנסה הלאומית יש השפעה נוספת, החורגת מנקודת-הראות של הצדק הסוציאלי; היא משפיעה על התהליכים הכלכליים בעיקר מבחינת הכוחות המניעים במשק, הצבר ההון ורמת החיסכון—והיא מהווה גורם חשוב בהתגבשותן של הנורמות החברתיות. לפי סקר ההכנסות של שנת 1968 היה תהליך השינוי, לפי מקדמי אי-השוויון של לורנץ

החיים של משפחות יוצאי אסיה-אפריקה, יחסית לרמת-החיים של כלל המשפחות. השיפור התבטא בעלייה ברמת ההכנסה הממוצעת, בתנאי הדיור, בשיעור הבעלות על מוצרים בני-קיימא, בירידת חלקם של יוצאי אסיה-אפריקה בקרב משפחות בעלות הכנסה נמוכה יותר, ובעלייה בחלקן בקרב משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. אולם גם לאחר השיפור שחל במשך העשור, מגיעה ההכנסה הממוצעת של משפחות יוצאי אסיה-אפריקה רק ל-70% בקירוב, מהממוצע של כלל המשפחות.

"אחד הגורמים החשובים לפער בהכנסות בין משפחות יוצאי אסיה-אפריקה לבין כלל המשפחות הוא הבדל ברמת ההשכלה. בשנים האחרונות מצטמצם והולך הבדל זה בקרב הדור הצעיר, אולם הוא עדיין גדול למדי ותהליך צימצומו איטי".

עד כאן דברי הוועדה.

לעומת דברים אלה, מציין חבר הוועדה רפאל רוטר, מנהל האגף למחקר במוסד לביטוח לאומי, כי "נתונים הקיימים לגבי ההכנסה והצריכה של שכירים עירוניים על-פי סקרי הוצאות המשפחה, אינם מצביעים כלל על ירידה ברורה בפער שבין ילידי אסיה-אפריקה, לאירופה-אמריקה". הוא מציין, כי ההכנסה נטו לנפש לשכיר עירוני של יוצאי אסיה-אפריקה לעומת יוצאי אירופה-אמריקה, על-פי סקרי הוצאות המשפחה, היתה ב-1968/9 48% לעומת 52% ב-1959/60. כלומר, לדבריו גדל הפער היחסי בעשר השנים הללו.

כמו-כן, מעיר רפאל רוטר הערה הנראית לי סבירה ביותר, כי מאחר שבדיקת הוועדה מבוססת על השיעורים הפורמליים ולא על מדידה ישירה של ההכנסה הפנויה, יש להניח, כי הפער שנמדד, קטן מאשר במציאות; וזאת מאחר שבשנים האחרונות גדל דווקא ההפרש בין המערכת הפורמלית למערכת בפועל, לרגל הטבות עקיפות שונות (אחזקת רכב, טלפון וכו') הניתנות בעיקר לסגל הבכיר. מכל-

מקום, הוא חולק על מימצאי הרוב בוועדה בדבר צימצום הפער.

קביעות אלה מעוגנות גם במחקרים אחרים שנערכו בישראל, כמו במאמרם של ר' רוטר ונ' שמאי "התחלקות ההכנסה האישית בישראל — המגמות בשנות השישים"¹. במאמר זה הם מציינים, כי חלקו של החמישון התחתון מסך כל ההכנסה האישית, ברוטו, ירד בהתמדה בשנות ה-50 וה-60: ב-1954 נטל החמישון זה 7% מכלל ההכנסה האישית של המשפחות העירוניות; ב-1963/64 הוא נטל 4.7%; ואילו ב-1968/69 ירד חלקו ל-5.1% בלבד. מגמה דומה נרשמה גם לגבי החמישון השני: הוא נטל 13.9% מההכנסה האישית, ברוטו, ב-1954; 11.8% ב-1963/64; ו-11.4% ב-1968/69 — לעומתם הגדילו החמישי-שונים העליונים את חלקם בסך-כל ההכנסה. לדבריהם, אי-השוויון בהכנסה הפנויה המשיך אף הוא לגדול בשנות ה-60. החמישון התחתון נטל ב-1968/9 5.8% מסך ההכנסה הפנויה, לעומת 5.9% ב-1963/4 ו-7.7% ב-1954.

מדי-פעם נשמעים בישראל דברים סותרים על מצבנו היחסי בתחום זה, לעומת ארצות אחרות. יתכן שהדבר נובע לא-רק ממגמתיות מכוונת, אלא מהעדר יחידות נאותות להשוואה משמעותית, ואולי גם מכך שברוב הארצות מתבססים הנתונים על נתוני מס-ההכנסה המשקפים באורח שונה מאד ממדינה למדינה, את המצב לאמיתו.

באותו מאמר מדגימים המחברים, במידת-מה, את ההבדלים בין מספר ארצות וישראל. על-פי הלוח, גבוה אי-השוויון בארצות המתפתחות — המיוצגות על-ידי מקסיקו, הודו וצ'ילה — מאשר בארצות-הברית, בריטניה וישראל. כמו-כן מובהר, כי השוויון בישראל היה רב יותר בשנות ה-50 משאר המדינות שברשימה, אולם בשנות ה-60 איבדה ישראל את בכורת השוויוניות.

אביא להלן מדבריהם של מחברי המאמר:

1 ראה "בטחון סוציאלי" חוברת מס' 1, פברואר 1971.

"נערוך תחילה השוואה על בסיס התפלגותן של הכנסות המשפחות, כולל יחידות של בודדים. לפי התפלגות זו היה מדד אי-השוויון בישראל ב-1968/9 — 0.354, וב-1963/64 — 0.347, גדול יותר מאשר בארצות-הברית (0.337 ב-1960), ונמוך רק במעט מזה של בריטניה (0.356 ב-1951/52, 0.368 ב-1964). אם נביא בחשבון כי נתוני בריטניה כוללים גם את האוכלוסיה הלא-עירונית (שהכללתה נוטה לרוב להגדיל את אי-השוויון), יהיה יתרונה של ישראל על בריטניה קטן עוד יותר ואולי אף יתבטל לגמרי".

השוואה אחרת היא על בסיס התפלגותן של משפחות בנות 2 נפשות לפחות, כלומר — ללא בודדים. הוצאת הבודדים מן ההתפלגות מקטינה בכל המדינות את אי-השוויון, אך אינה משנה במידה-רבה את הדרוג הבינלאומי. בישראל, מדד אי-השוויון למשפחות, בלי בודדים הוא 0.332 ב-1968/69, וגבוה יותר מאשר בקנדה (0.297 ב-1965) ובארצות-הברית (0.328 ב-1966). על-פי השוואה זו, ההבדל בין ישראל לארצות-הברית הוא זעיר ביותר, ויתכן כי הוא גובע מן העובדה שנתוני האחרונה כוללים גם את האוכלוסיה הכפרית. על-כל-פנים, החומר המצוי בידנו מעיד, כי התחלקות ההכנסות ברוטו בישראל, בשנות ה-60 ובעיקר בשלהי עשור זה, אינה מצטיינת ביתר שוויוניות, בהשוואה למדינות תעשייתיות ומפותחות אחרות בעולם. לפיכך נראה, כי לאותן הצהרות המעלות על נס את העובדה, כי ישראל נוטלת שיא עולמי בשוויוניות, אין עתה יותר כיסוי ממשלי.

במאמר שני של אותם מחברים², "דפוסי העו"ני בישראל — ממצאים ראשוניים", נעשה ניסיון לקבוע את "קו-העוני" ואת קו-סף-העוני" — במגמה ליצור אמות-מידה לעיצובת של מדיניות סעד וחלוקת הכנסות.

מושג קו-העוני הוא במהותו מושג שרירותי, בהיותו תולדה של החלטה חברתית-פוליטית. "הצרכים המינימליים" של משפחות מוגדרים במסגרתו כדי שישמשו כמדריך לעיצוב מדיניות חברתית הולמת. על הגדרת קו-העוני להקיף את ששת הממדים של רמת רווחה במדינה מפותחת: מימד ההכנסות בכסף, הבעלות על נכסים, התחלקות השירותים הסוציאליים, מימד החינוך, ההשתתפות בקביעת החלטות, והיוקרה החברתית. באשר למימד הכספי נקבע "קו-העוני" שנבחר על-ידם ברמה של כ-40 אחוזים לערך מן ההכנסה הפנויה החציונית של משפחה בת 4 נפשות, ו"קו-סף-העוני" ברמה המתאימה למחצית לערך, מן ההכנסה הפנויה החציונית. לפיכך, כעניים הוגדרו אותם זוגות ללא ילדים שהכנסתם הכספית הפנויה לא הגיעה ב-1968/9 ל-200 ל"י לחודש. נתונים אלה תאמו גם את רמת הצרכים המינימליים שנקבעו בוועדה לקביעת צרכיו של הנזקק, שמונתה ב-1963 על-ידי שר הסעד, בראשותו של ד"ר י" כץ, כשנתונה מותאמים לרמת השכר והמחירים של 1968/9.

המחברים בדקו את הסטנדרטים האחרים המ-קובלים במשק לעומת קו-העוני והגיעו לסי-כום הבא:

א. מכסות הסעד. מכסות הסעד לגזרכים עיי-רוניים, שנכנסו לתוקפן באפריל 1970, מתאימות ברמתן ל-60 עד 70 ל"י למבוגר סטנדרטי³, והן נמוכות, איפוא, ב-30%—40% מרמתו של קו-העוני, כפי שהוגדר לעיל.

ב. קיצבת הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי. קיצבה זו, הכוללת הטבה סוציאלית, המו-ענקת לאותם פנסיונרים שאין להם כמעט הכנסה נוספת, הועמדה באפריל 1970, על

2 ראה "בטחון סוציאלי", חוברת מס' 1, פברואר 1971.

3. מחודש ספטמבר 1970 הועלו המכסות פעם נוספת לרמה המתאימה ל-70 עד 80 ל"י למבוגר סטנדרטי".

רמה של 80-90 ל"י ל"מבוגר סטנדרטי"⁴. מן הראוי לציין, כי במבנה הסולמות של שתי המערכות הללו, ניתן למצוא מספר הבדלים, אם כי בדפוסן הן דומות למדי.

ג. שכר נמוך. בשנת 1969 נע השכר ההתחלתי לפי התעריפים הרשמיים של הסתדרות העובדים הכללית בין 13 ל-15 ל"י ליום, שהן כ-330 ל"י לחודש. בסכום זה, ללא תוספות ומענקים סוציאליים, ניתן לקיים משפחה בת 3-4 נפשות על "קו-העוני" או משפחה בת 2-3 נפשות בלבד ברמה של "סף-עוני". משפחות גדולות מאלה, המתקיימות ממשכורת חודשית מעין זו, יכולות להימנע ממצוקה רק בעזרת מפרנסים נוספים במשפחה, או בסיוען של קיצבות ומענקים סוציאליים.

אם נוסיף לשכר זה את תוספת המשפחה לאשה לא-עובדת, את קיצבת ילדי עובדים ואת קיצבת משפחות מרובות ילדים, כי אז יתברר לנו, שהעובד השכיר יוכל לקיים בסכום זה משפחה מעל "קו-העוני" רק אם מספר

ילדיו לא יעלה על 2-3, ומעל הרמה של "סף-העוני" רק עם ילד אחד (3 נפשות). על בסיסן של אמות-מידה אלה בחנו המחברים את היקף העוני בישראל והגיעו למסקנות הבאות:

מתוך כ-614,000 משפחות עירוניות בשנת 1969, נתקיימו 68,400 משפחות ברמת הכנסה שמתחת לקו-העוני. המשפחות העניות היו, איפוא, כ-11% מכלל המשפחות בארץ. מספר הנפשות במשפחות אלה הסתכם ב-253 אלף, שהן כ-11% מכלל הנפשות בישראל (2.25 מיליון). 63,400 משפחות נוספות — כ-10.3% — חיו באותה עת על סף-העוני ובסך-הכל היו באותה שנה כ-132,000 משפחות מיעוטות הכנסה, לפי הגדרות אלה, וכולן יחד מנו כ-519,200 נפש. מדברי-הם יוצא, שכל משפחה חמישית וכמעט כל נפש רביעית באוכלוסיה העירונית היה בעוני, או בתנאי-מצוקה שעל סף-העוני. הנתונים הללו מובאים בלוח שלהלן, תוך השוואתם למספר המשפחות המצויות מתחת לקו מכסות הסעד.

המשפחות העניות ומשקלן באוכלוסיה (1969)
מספרים מוחלטים (באלפים)

סף-עוני + סף-עוני	"סף-עוני"	"עוני"	מכסות סעד	סה"כ	
131.8	63.4	68.4	31.9	614.1	משפחות
519.2	266.2	253.0	113.2	2,226.0	נפשות
ב א ח ו ז י ם					
21.5	10.3	11.1	5.2	100	משפחות
23.3	12.0	11.4	5.1	100	נפשות

אחוזים ממספר המשפחות שנהגו באותה שנה מתמיכות קבועות של לשכות הסעד. אחד ההסברים לכך הוא מציאותן של שכבות נזקקות נרחבות, הנמנעות מלפנות ולבקש

מלוח זה ניתן גם להסיק, כי מתחת ועד לקו מכסות הסעד היו ב-1969 כ-32,000 משפחות אשר מנו כ-113,000 נפש, שהם כ-5% מכלל המשפחות העירוניות. מספר זה גדול בעשרות

4 בראשית 1970, התאימה קיצבת הזיקנה (כולל הטבה סוציאלית) ברמתה ל-70 עד 80 ל"י למבוגר סטנדרטי. מספטמבר 1970 היא הועלתה פעם נוספת לרמה המתאימה ל-85 עד 95 ל"י למבוגר סטנדרטי. אולם בהקשר לכך יש לזכור, כי במקביל לעלייה זו עלו גם רמת המחירים והכנסתה של האוכלוסיה הפעילה מבחינה כלכלית.

תמיכות סעד. יתכן, כי הדבר גובע מתדמיתו של שירות זה בעיני הציבור, הרואה לעיתים-קרובות את ההזדקקות לשירותי סעד כמעשה הפוגע ברגשותיו ובכבודו. אולם נתון זה אפ-שר להסביר גם בנימוקים גוספים. יתכן, כי לחלק מן הגמנים על שכבות אלה הכנסות נוספות שאינן ניתנות למדידה, ובכך מתעוותת התמונה המתקבלת מניתוח זה. יש להניח, כי הכנסות מרוכלות, ממסחר-זעיר ומעיסוקים דומים אחרים, משנים במידת-מה את רמת הכנסותיהן של שכבות אלה. אולם יתכן גם, כי הכנסותיהם של בעלי ההכנסות הגבוהות לא נמדדו במלואן, וסטיות אלה מבטלות מבחינה סטטיסטית זו את זו. בכל מקרה, אין להניח כי חריג זה משמעותי לגבי הקווים הכלליים, המאפיינים את התיאור הנ"ל.

התשתית החברתית

במאמרם ל"בעיות אי-השוויון בחלוקת ההכנסה בישראל"⁵ עשו א' יוכטמן וג' פישלזון נסיון לבודד את השפעת ההשכלה וארצות-המוצא על רמת ההכנסה היחסית. לדבריהם, מסתמנות לאורך-זמן המגמות הבאות: "1. גדל אי-השוויון, הן בקרב השכירים והן בקרב העצמאיים תוך הגדלת הפער בין שתי הקבוצות; 2. גדל הפער בחלוקת ההכנסות כפונקציה של משלח-יד, אך אין שינוי במידת הפער כפונקציה של רמת ההשכלה; 3. פחתה ההשפעה הישירה של יבשת הלידה והוותק, אם כי היא עדיין ניכרת; 4. קטן אי-השוויון בחלוקת ההשכלה באופן כללי ובמיוחד צומצם פער ההשכלה בין יבשות הלידה... נראה, איפוא, כי הביטוי העיקרי למגמת המור-דרניזציה הוא בגידול השפעתם הישירה של משלח-היד על חלוקת ההכנסה. אולם מגמה זו לא חוזקת על-ידי תהליכים משלימים, כגון הקטנה בולטת של השפעת הגורמים השיוכיים על אפשרות רכישת ההשכלה והכניסה

למשלח-היד ועל חלוקת ההכנסה. הרכב רוכ-שי ההשכלה, ברמותיה השונות בהווה, לא מצביע על אפשרות לשינוי ניכר במגמות דלעיל בעתיד הקרוב".

בכך מצביעים, לדעתי, המחברים על מוקד הבעיית החברתית של ישראל, שהרי טיעונן של קבוצות קיצוניות, כי ההשכלה איננה משפיעה על רמת ההכנסה והגורם הקובע הוא ארץ המוצא בלבד, מתברר כמופרך מעיקרו. אולם מאידך סיכויי השינוי על-פי המצב הקיים והמגמות המתחוללות בו, הם מוגבלים ביותר. בחינוך, כפי שכבר ציינתי בפרק שיו-חד לכך, טמון המפתח העיקרי לעתיד לבוא, לשינוי פני הדברים ולעיצוב התרבות הלאומית ודמות החברה בארץ. יש לציין, כי ברמת הכנסה זהה, שונה לחלוטין התפלגות ההוצאה המשפחתית. יוצאי אסיה ואפריקה נוטים להוציא פחות לחינוך ותרבות ויותר לרכישת מוצרים בני-קיימא. לכך, כמובן, יש השלכה גם על סיכויי הדור השני לתדביק את הפער.

דרך-המלך לשינוי הדרגתי לשיפור ההכנסה ולביטול הקיטוב החברתי, היא בשינוי התשתית — קרי, חינוך ודיור. פעולתן של הקצאות סעד היא כתרופה משככת כאבים, אולם אין בה כדי לרפא את המחלה. ראוי להדגיש, עם-זאת, כי ללא רמת הכנסה סבירה למשפחה, עשויים מאמצי החינוך והסדרי השיכון שלא להניב פירות. אך גם אם יחול בתחומים אלה שינוי מהיר, יחלוף עדיין זמן רב עד שיתבטאו בצמצום הפער השכבתי והעדתי.

בטרם אעבור לתיאור המדיניות הקיימת ול-התוויית דרכים עיקריות ליישומה בעתיד, מן הראוי להתעכב גם על שאלת השיכון והדיור שהוא, כאמור, הגורם העיקרי בצד החינוך.

מאז קיומה, ראתה המדינה לעצמה חובה לספק לעולים דיור. כתוצאה מהשינוי בהיקף המש-אבים שיכולה היתה הממשלה לתקצות לכך, וגם בתוקף השינוי באופי העלייה, עלתה רמתו בהדרגה — מהבדון ומצריפון-הפח במעברה בשנות ה-50 ועד לדירות המרווחות לעולים

5 הרבעון לכלכלה, חוברת 65-66, יוני 1970, עמ' 86.

כיום. מאידך, לא נקבעו סטנדרטים של דיור לאוכלוסיה בארץ הזקוקה לכך.

במסמך שהכין על-פי הזמנתו של צוות-חשיי-בה של מפלגת העבודה, קובע נסים ברוך⁶, כי: "הפער ברמות הדיור בין אוכלוסיות שונות אינו שולי, אלא מהותי ובממדים מדאי-גים. בשנת 1969 גרו כ-62,000 משפחות — שהיוו כ-9.2% מכלל המשפחות — בצפיפות

שמעל ל-3 נפשות לחדר. בשנת 1967 היה אחוז המשפחות שגר בצפיפות כ-10.8%. מתוך הנתונים המפורטים לשנת 1967 בלוח שלהלן, ניתן לראות שהריכוז הגדול של המשפחות שהתגוררו בצפיפות מעל ל-3 נפשות לחדר, היה באוכלוסית יוצאי אסיה-אפריקה (ותיקים ועולים), ובמשפחות שראש המשפחה נולד בישראל. בשתי קבוצות אלה, הריכוז הוא במשפחות מרובות ילדים."

מצב הדיור ב-1967

ילידי אירופה-אמריקה		ילידי אסיה-אפריקה		ילידי ישראל	כל המשפחות	מספר נפשות לחדר
חודשים	ותיקים	חודשים	ותיקים			
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.00 — סה"כ
15.8	27.0	6.1	(8.0)	11.5	14.2	פחות מ-1.00
17.0	58.6	38.1	45.8	62.0	53.9	1.00—1.99
(1.6)	(1.2)	14.2	9.8	3.9	6.9	3.00—3.99
1.3	(0.4)	10.1	(4.7)	6.6	4.7	4.00

קליטת העלייה חייבה, לדעתי, בעבר העדפה מסויימת של העולים בתחום הקצאת התמיכה הציבורית לשיכון. כך גם כיום. אולם יש לבחון מחדש את מערכת אמות-המידה למדי-ניות הציבורית של השיכון על שני חלקיה: האוכלוסיה הוותיקה הנוקקת והעולים. דומה שהופר האיזון בתחום זה, ומשמעותו עלולה להיות הרת-מתח חברתי ולחצים פוליטיים שליליים.

כך גם באשר למדיניות הסובסידיות למוצרים ושירותים. בנייתו שנערך על-ידי מינהל הכ-נסות המדינה ביולי 1970, בדבר התפלגות הסובסידיות המוקצבות למוצרים ושירותים, נתבררו המימצאים הבאים: מתוך הסכום הכ-ל של הסובסידיות ב-1968/9, שהגיע ל-229 מיליון לירות — זכו ב-50.4 מיליון ל"י (על-פי הרכב ביקושן) משפחות שרמת הכנסתן היתה עד 670 לירות לחודש וב-178.6 מיליון לירות זכו משפחות שרמת הכנסתן גבוהה יותר. כלומר 31.5% מן המשפחות, שרמת

מגיתוח רמות ההכנסה לעומת רמת השיכון, מסיק המחבר, כי המשפחות הזקוקות לשיכון מחנכות ומגדלות למעלה משליש אוכלוסית הילדים במדינה, ורובן פעילות בחיים הכל-כליים וחיות מעל ל"קו-העוני". בעשר השנים האחרונות חל שיפור בצפיפות הדיור. החציון של מספר הנפשות לחדר ירד מ-2.08 ב-1960 ל-1.61 ב-1969. בשנת 1960 התגוררו 20.8% מכלל המשפחות בצפיפות של 3 נפשות ומע-לה לחדר ושיעור זה ירד ב-1969 ל-9.2%. לעומת-זאת חל השיפור דווקא בשכבה שבה הצפיפות היא נמוכה, יחסית. כך, למשל, עלה בין השנים 1961-1967 משקל המשפחות שהתגוררו בצפיפות של פחות מגפוש אחת לחדר בכ-78% — מ-7.8% מכלל המשפחות באוכלוסיה ל-14.2%. כמו-כן גדלה קבוצת הצפיפות של 1.00-1.99 נפשות לחדר מ-46.7% ל-53.9%. כלומר, חלה החמרה ניכרת בקבוצות שצפיפות הדיור שלהן גבוהה יחסית.

6 "יעוץ ומחקר", מסמך פנימי, 25.1.1971, טיוטה ראשונה.

הכנסתן נמוכה יחסית, זכו ב-22% מן הסוב-
סידיות ואילו 68.5% מן המשפחות, שרמת
הכנסתן גבוהה יותר, זכו ב-78% מן הסוב-
סידיות. חלוקה אחרת מדגימה עוד יותר את
המבנה הלקוי בתחום זה. 46% מן המשפחות,
שרמת הכנסתן עד 900 לירות לחודש, זכו
ב-36% מן הסובסידיות; השאר, המהוות
54% מן המשפחות, זכו ב-46% מן הסוב-
סידיות.

הסיבה העיקרית לעיזות זה נובעת מהקצאת
התמיכות למוצרים ושירותים — לא לנצרכים.
התוצאה היא, כי מאחר שמתוך הסכום הכולל
של הוצאת המשפחות, גבוה חלקם של בעלות
ההכנסות הגבוהות יחסית, הן זוכות גם בחלק
רב יחסית מהיקף התמיכה. אלה ממומנות,
אמנם, במיסייהם של בעלי ההכנסות הגבוהות
עצמם, אולם בכך הן מחטיאות את מטרתן —
להוות אחד האמצעים לשיפור חלוקת ההכנסה
הלאומית.

התקדמות ומחסומיה

העיסוק בהקלת מצבן של שכבות המצוקה
הוא חלק ממסורתו עתיקת-היומין של העם
היהודי. בספר ישעיהו (נ"ח 7) נאמר: "הלוא
פרוס לרעב לחמך; ועניים מרודים תביא בית;
כי תראה ערום וכסיתו; ומבשרך לא תתע-
לם".

בשנות קיום המדינה הגבילו קדימויות אחרות
בהוצאה הלאומית — כבטחון, חינוך, התייש-
בות ושיכון לעולים — את היקף המשאבים
למטרה זו. עם-זאת, יצרו שיפור החינוך,
השיכון, הקמת ההתיישבות החקלאית החדשה
ועיירות-הפיתוח, את התשתית לקידום המצב
החברתי וצימצום הפער. אמצעים רבים בתחו-
מים אלה כווננו במיוחד לטיפול בשכבות החל-
שות, כגון: הפעולה לחיסול מעברות ומשכ-
נות-עוני, הגדלת תמיכות הסעד והביטוח
הלאומי, פעולות שיקום, הכשרה מקצועית,
סיוע למובטלים ולמוגבלים, והנהגת שכר-
לימוד מודרג ומפעלי טיפוח בחינוך באזורי-

פיתוח. כמו-כן נערכו פעולות שתכליתן להב-
טיח שירותים סוציאליים לכל, הממומנות
מכספי המיסוי, שבתלקו הוא פרוגרסיבי. כך
נוצר מצב, לפיו בעלי ההכנסות הנמוכות גו-
נים, יחסית, יותר מן השירותים החברתיים
שמעניקה הממשלה לכלל. בשירותים אלה
כלולים: חינוך חובה, שירותי בריאות ואיש-
פון, תשלומי הביטוח הלאומי, וכן חקיקה
סוציאלית הבאה להגן על החלש, כגון חוקי
סעד וחינוך, חוקי עבודה, חוק חופשה שנתית,
חוק פיצויי פיטורין, חוק שכר שווה לעובדת
ולעובד וחוק עבודת-נוער.

כתוצאה מכל אלה, גדל בעשור האחרון חלקם
של השירותים הסוציאליים בתקציב הממשלה
(ללא בטחון), מ-25% בשנת 1960/61 לכ-
31% בשנת 1970/71. התקציב לשירותים
סוציאליים בתוך תקציב ההוצאה האזרחית
של הממשלה (ללא בטחון וללא תשלום חו-
בות) הגיע ל-30% ב-1960/61, לכ-40%
בשנת 1965/66, ולכ-44% בשנת 1970/71.
בכלל השירותים הסוציאליים, מהווים השי-
רותים לשכבות מיעוטות הכנסה חלק לא-
מבוטל. אם בשנת 1960/61 הוקצו לשירותים
אלו 88 מיליון ל"י, שהיו כ-6.5% מכלל
התקציב (ללא בטחון), הרי בתקציב 1971/72
מוקצות להם כ-800 מיליון ל"י, וחלקם בתק-
ציב (ללא בטחון) עולה על תשעה אחוזים.

גם בתחום השיכון נעשו פעולות מרשימות,
למרות שחומרת הבעיה שתוארה לעיל, מצ-
ביעה על הצורך במדיניות חדשה וגמרצת
יותר. מ-1949 עד 1970, נבנו בסך-הכל
בבנייה ציבורית יותר מ-390,000 דירות:
כמחציתן, 193,000 — לעולים; כ-24,000 —
לחיסול מעברות וצריפונים; כ-10,000 —
לחיסול משכנות-עוני; 60,000 — בהתייש-
בות; 60,000 בחיסכון לבניין; 22,000 —
לשיכון ותיקים באזורי-פיתוח; ויותר מ-6,000
דירות לשיכון זוגות צעירים. פעולות השיכון
הציבורי הביאו לשיפור תנאי הדיור של
האוכלוסיה, ובעיקר של שכבות מיעוטות-
הכנסה ומשפחות מרובות-ילדים. בשנת 1957,
למשל, גרו כ-60,000 משפחות, שהיו 12.7%

מכלל המשפחות, בצפיפות של 4 נפשות ויותר בחדר. ב-1969 פחת מספרן לכ-24,000 משפחות, שהיו 3.6% מכלל המשפחות, כלומר — ירידה ניכרת, הן יחסית והן מוחלטת. שיפור ניכר חל בהתפלגות צפיפות הדיור בשתי התקופות:

ב-1957 גרו 6.1% מהמשפחות בצפיפות של פחות מגפוש אחת לחדר, לעומת 16.3% ב-1969; בצפיפות של 1 עד 1.99 נפשות לחדר גרו 38% מהמשפחות ב-1957, לעומת 55% ב-1969; בצפיפות של 2-2.99 נפשות לחדר גרו 31.7% מהמשפחות ב-1957, לעומת 19.4% ב-1969; בצפיפות של 3-3.99 נפשות לחדר גרו 11.5% מהמשפחות ב-1957, לעומת 5.6% ב-1969; בצפיפות של 4 ויותר לחדר גרו 12.7% מהמשפחות ב-1957, לעומת 3.6% ב-1969.

תקציב השיכון היה ב-1949/50 9.7 מיליון ל"י. ב-1971/72 הוא מגיע ל-975.5 מיליון ל"י. אם ננכה את השפעת עליית המחירים במשך השנים נמצא, שתקציב השיכון הריאלי גדל ב-22 שנה פי תשעה ויותר.

במשך שנות קיום המדינה נתקבלו בכנסת שורת חוקים סוציאליים, שהפכו את ישראל בתחום זה למדינה, שבה החקיקה הסוציאלית היא מן המתקדמות בעולם. היתה זו תוצאה ישירה של מורשת חזקה ומגובשת היטב של הישוב היהודי טרם קום המדינה, שהשכיל להקים לעצמו, בעיקר במסגרת ההסתדרות, מוסדות והסדרים, שהכשירו את הקרקע לתהליך זה. בין השאר נתקבלו: "חוק שירות התעסוקה", שנכנס לתקפו ב-1 באפריל 1959, ואשר קבע, כי לשכות-העבודה הן גוף ממלכתי; "חוק הגנת השכר" ב-1968 המונע, בין השאר, הלגת-שכר; "חוק שעות העבודה והמנוחה", הקיים מאז יולי 1951; "חוק חופשה שנתית" מאז יולי 1954; "חוק עבודת נשים", המבטיח הגנה מיוחדת לנשים בהתחשב במצבן המיוחד ויעודן כאמהות; "חוק עבודת הנוער 1953", הקובע את תנאי עבודתם של נערים; פיצויי פיטורין, המבטיח בדרך החוק תשלום פיצויים לפורש מעבודתו; "חוק הבי-

טוח הלאומי 1953, המטפל ב-4 ענפי ביטוח, ביניהם: זיקנה ושאיירים, ביטוח אמהות, ביטוח נפגעי עבודה, ביטוח משפחות מרובות-ילדים (תוספת משנת 1959), וכן מענק התייקרות (תוספת מ-1967).

בראשית 1971, הגיעה, לראשונה, לידיעת הציבור תופעת קיומן של קבוצות המכנות עצמן בשם "הפנתרים השחורים". אמנם אין אלה קבוצות גדולות יחסית, אבל נראה כי תהודתן, למרות אמינותן הציבורית הנמוכה, היתה גדולה מן הצפוי. תופעה זו באה לידי ביטוי במקביל להתערערות מרחיקה-לכת ביחסי העבודה באותה תקופה. נראה, כי חלק מן הגורמים לשתי התופעות הם משותפים.

הפסקת-האש, שנתמסכה מאז תום "מלחמת ההתשה", יצרה תחושה כי זו העת להשגת יתרונות כלכליים כל-עוד נמשך מצב זה. המתח הבטחוני והלאומי המתמשך כלא חלק מן הלחצים זמן רב; אך משעה שהמתח פג במקצת, פרצו אלה בעוצמה רבה. תרמו לכך, כפי הנראה, גם העלייה המהירה ברמת-החיים של שכבה קטנה אך בולטת, והצריכה הראויה תגית שנלוותה לה; עד כדי-כך שגם הממשלה הכירה בהשפעת גורם זה והציעה בנובמבר 1971 "תוכנית לבלימת צריכת הראווה".

אין שום ספק, כי תהליכים אלה הבשילו במשך זמן רב מאוד. למעשה, כמעט בכל תקופת קיומה של המדינה, כפי שראינו, גדל הפער בהדרגה. אל העובדות הממשיות נתווספו יסודות רגשיים ואינטרסים פוליטיים לגיטימיים אשר במישרין או בעקיפין יצרו את ההזדמנות הנאותה להחרפה. הפירסום, כי רק שלושה אחוזים מן הפקידות הבכירה וחברי מועצות המנהלים של החברות הממשלתיות הם מיוצאי ארצות-המזרח, הוא דוגמה אופיינית לכך.

גוסף לאלה נראה לי, שבמידת-מה רפתה הסמכותיות הלאומית-חברתית של הממשלה וההסתדרות בתחומים אלה. שלא כמו בנושאי הבטחון והחוק, מסרבים רבדים רחבים מאוד בחברה לקבל את סמכות העוסקים בנושאים אלה ברשויות הממשל השונות. יתכן שהגורמים לכך הם בלתי-נמנעים. מכל-מקום, זהו

מצב ממשי מאוד שהשפעתו ניכרת. וכאשר לכל אלה מוסיפים את הלקח שמספקות קבוצות אלימות, כי אכן לחץ ואלימות חברתית משתלמים מכיוון שהתביעות נענות — נסגר המעגל, שכן היענות ללחץ ואלימות מזמינה לחץ נוסף, ומעודדת אלימות נוספת. במצב התעסוקה המלאה בישראל, והרגישות הרבה לדימויינו החיצוני, נראה שהרחקנו לכת בהיענות וכניעה לכל סוגי הלחץ שהפעיי-לו קבוצות אינטרסנטיות מכל הסוגים. התסיסה והעימות מעודדים לעתים עיצוב מדיניות חדשה, ולכן אין לראותם בהכרח תמיד כשליליים, אם כי אינני בטוח שזה אשר אירע גם בישראל. דומה, כי לפחות בשלבים הראשונים גברה הנטייה להחיש מתן תרופות-הרגעה למחלה שסימניה נתגלו, כגון הגדלת תקציב הסעד, אם כי יתכן שלאורך-ימים יגרום הדבר גם להתגבשותה של מדיניות חברתית כוללת, שהיא כה דרושה לישראל. מדיניות זו חייבת, כאמור, להיות משולבת במדיניות כלכלית ופיסית כוללת, שעיצובה עדי-כה מתמהמה.

המדיניות הסוציאלית בעתיד

הנחות היסוד שעליהן יש, לדעתי, להשתית את המדיניות הסוציאלית בעתיד הן:

- קידום הסולידריות החברתית, גם בדרך של הקלת מצוקתן של השכבות מיעוטות-ההכנסה, חיוני לישראל לא רק מטעמי תפיסת חברתית ואנושית, כי אם גם על רקע הקשר ביניהן לבין העוצמה הכוללת של המדינה;
- קיום שיעורים גבוהים יחסית של צמיחת המשק, הוא תנאי חיוני להתקדמות בכיוון הרצוי. בלעדי זאת, אין סיכוי ממשי לדלייתם והפנייתם של משאבים לשיפור רווחתן של שכבות המצוקה;
- הפערים הכלכליים והחברתיים הם תוצאתם של גורמים שונים ומגוונים, מבניים לרוב. צימצום עשוי להתרחש עקב שינויים, במיוחד בתחומי החינוך והדיור — שמטבעם הם

ארוכי-טווח — תוך המשכו והרחבתו של הביטוח הסוציאלי והבטחתה של רמת הכנסה מינימאלית לכל;

ד. עידוד המשכה של העלייה לישראל, ללא-הגבלה, הוא יעודה המרכזי של המדינה, הטעם והתנאי לקיומה. על-כן, לא רק שאין סתירה מהותית בטווח-ארוך בינה לבין צורכי תושבי הארץ, כי אם גם בטווח-קצר אין ליצור ניגוד ואלטרנטיביות מדומה בין אלה.

הקווים המרכזיים למדיניות החברתית הדרושה לישראל הם, לדעתי:

א. חקיקת חוק הבטחת הכנסה, או השלמתה, אשר יחליף את ההסדרים החלקיים הנקוטים עתה, כגון מענקי התיקרות;

ב. הרחבת מערכת הביטוח הסוציאלי על-פי חוק לכיסוי סיכונים נוספים, קבוצות חדשות והגנה על ההכנסה הטבעית. בראשם, חוק ביטוח מפני אבטלה, אשר חיוניותו אינה רק משום חשיבותו החברתית, כי אם לא-פחות מכך בשל היותו אמצעי אנטי-מחזורי במשק, הסופג אמצעים בעת גיאות ופעילות כלכלית מלאה, ומזרים אותם בשעת שפל. שנית, חוק פנסיה מקיפה, שחשיבותו היא סוציאלית וכלכלית כאחד, באשר הוא מעודד את החיסכון. שני חוקים אלה עשויים להשפיע על יצירת תנאים נוחים יותר לגידות עובדים במשק, נושא שחיוניותו לישראל רבה במיוחד;

ג. הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי — תחילה באמצעות קופות-החולים הקיימות, אולם ברבות-הימים על-ידי שירות בריאות ממלכתי;

ד. במגמה לצמצם ככל-האפשר את אוכלוסית הסעד במדינה — ראוי לבחון את הגדלת הקיצבה למשפחה על-פי מספר ילדיה. כמו-כן יש להרחיב את מערכת הביטוח הסוציאלי לבטחון הקיום לזקנים, שאירים וחולים;

ה. יש לקבוע אמת-מידה נורמטיבית כוללת לכל האוכלוסיה, כבסיס לעיצוב מדיניות התמיכה הממשלתית. בתחום השיכון, למשל,

הקריטריון המתאים ביותר לכך הוא צפיפות הדיור לחדר. כתוצאה מכך ייקבעו זוגות צעירים יוצאי-צבא, משפחות מרובות-ילדים וקבוצות אוכלוסיה הגרות במשכנות-עוני — כבעלי קדימויות לשיכון;

ו. תיקבע רמת-דיור מכסימלית, בתמיכה ציבורית, בהתחשב בגודל המשפחה ובמקום ההשתכנות. "גג" זה יחול גם על עולים;

ז. חלוקת הדירות החדשות והמתפנות תיעשה לכלל האוכלוסיה המועמדת לכך, מקרב תושבי ישראל הוותיקים והעולים גם-יחד, על-פי הרמות הנורמטיביות שייקבעו;

ח. יובטח שוויון מעמדה של האשה בעבודה ובביטוח הסוציאלי;

ט. ייערך מעקב קבוע אחר המגמות החברתיות במדינה, במגמה לעמוד על התפלגות המשאבים והשפעתם על התהליכים החברתיים. תוצאות מעקב זה יפורסמו בדין-וחשבון שנתי, כדוגמת דו"ח בנק ישראל על מצב המשק.

להגשמתה של מדיניות זו, על הממשלה להיערך לכך מבחינת מבנה ודרכי פעולתה. בין-

השאר, יש להקים משרד לרווחה חברתית, אשר יעסוק בכל הפעולות המתחייבות מן הצורך לעצב ולהגשים מדיניות כוללת רב-צדדית בתחום זה. על משרד זה למזג את משרד הסעד, הביטוח הלאומי, ויתכן גם שאת משרד הבריאות.

ראוי עם זאת להדגיש, כי גם אם ייעשו המעשים הנכונים, הפער בהכנסות, בתנאי דיור ובהישגי חינוך — לא יתבטל. אך הוא עשוי להצטמצם בהדרגה, לאורך זמן, ובכך יושג יעדה העיקרי של מדיניות זו. אולם טיפוחה של אוטופיית השוויוניות המלאה, אין בה אלא ליצור מתחים ואכזבות.

איכותה של החברה הישראלית היא תולדה של רמתה המוסרית, תחושת היעוד המשותף, רמת החינוך, וההכרה כי אנו מתקדמים הלאה-למעשה לחברה הישגית, שבה קיים שוויון רב והולך בהזדמנויות. מדיניות סוציאלית מתקדמת היא אחד האמצעים לכך. כדי להגשימה, חייבת לחול תמורה במושגים ובמוסכמות, הכובלים את יכולתנו לנהוג על-פי הצרכים הממשיים וארוכי-הטווח של החברה.

ביטוח מפני אבטלה

בחודש מארס 1972 קיבלה הכנסת בקריאה שניה ושלישית את התיקון מספר שש לחוק הביטוח הלאומי, תיקון המוסיף ומשלב בענפי הביטוח הקיימים ענף חדש — ביטוח אבטלה. מטרתו העיקרית של ביטוח אבטלה היא להגן על המובטל מפני מחסור ומצוקה, הבאים כתוצאה מאבטלתו. ביטוח אבטלה מושתת על שני עקרונות המצויים בכל התוכניות של הביטוח הסוציאלי: א. עקרון השיתוף והעזרה ההדדית של הכלל בהגנה על הפרט מפני אובדן הכנסה. ב. מתן הגנה זו בצורת גימלה המגיעה למובטל על-פי הוראות החוק, בזכות ולא בחסד.

ביטוח האבטלה נתקבל והונהג לאחר שנים רבות של הצעות, דיונים, המלצות, ועדות ציבוריות, וכיוצא באלה הליכים ארוכים וממצים, שהביאו לבסוף את החקיקה המבוקשת. למעשה אושר עקרון הנהגתו של הביטוח החדש עוד בשנת 1970 כאשר קיבלה הכנסת את התיקון מספר 3 לחוק הביטוח הלאומי. תיקון זה קובע את היקפו של חוג המבוטחים, וכן את שיעורי הגבייה לענף ביטוח זה, אשר הועמדו על 3.0 אחוזים מהשכר עד לתקרה של 1,500 ל"י לחודש. הגבייה החלה בפועל מן הראשון לאפריל שנת 1970, ואילו עתה בא תיקון מספר שש, וקובע את מערכת הזכויות של המבוטחים, על פרטיה ותנאיה. כל תושב ישראל, אשר הינו עובד-שכיר, מבוטח ביטוח חובה, מגיל 18 ומעלה ועד לגיל הפרישה — 65 שנה לגבר ו-60 שנה לאשה. במסגרת החוק ניתנות הקלות לחיילים משוחררים (תוך שנה מיום שחרורם, אין הם זקוקים לתקופת אכשרה כדי לזכות בדמי-אבטלה) ולעולים חדשים (תקופת אכשרה קצרה יותר).

חוק זה אינו חל על עובדים עצמאיים, ובהקשר לכך ראוי לציין כי אין שום מדינה בעולם, בה נהוג ביטוח אבטלה לגבי כלל ציבור העובדים העצמאיים.

נקבעו תקופות אכשרה למבוטחים**.

אדם נחשב כמובטל אם הוא רשום בלשכת העבודה כמחוסר עבודה, והוא מוכן ומסוגל לעבודה במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו, ולשכת העבודה לא הציעה לו עבודה מעין זו. אדם שהפסיק עבודתו ללא הצדקה או סירב לקבל עבודה מתאימה לו, שהוצעה על-ידי לשכת העבודה, לא יהיה זכאי לדמי-אבטלה עבור 30 יום, ובמקרה של סירוב חוזר — 30 יום כל פעם מיום חסיורו. החוק מגדיר מהי "עבודה מתאימה":

1. העבודה היא מסוג העבודה העיקרית, בה עבד תוך שלוש השנים האחרונות או עבודה אחרת, התואמת את הכשרתו המקצועית, רמת השכלתו, מצב בריאותו וכושרו הגופני.

- * סקירה זו על ביטוח מפני אבטלה ועל חוק המזוונות נכתבה על ידי העו"ד אריה וולף.
- ** 1. לגבי מבוטח ששכרו מבוסס על שכר יומי — 150 ימי עבודה שבעדם שולמו דמי-ביטוח מתוך 360 ימים, שקדמו לראשון לחודש בו התחילה תקופת האבטלה, או 225 ימי עבודה כאמור מתוך 540 ימים.
2. לגבי מבוטח ששכרו אינו מבוסס על שכר יומי — 180 ימים מתוך 360 הימים כאמור, או 270 ימים מתוך 540 הימים.
3. לגבי מבוטח שהוא עולה חדש, דיו שיש לו 100 ימי עבודה מתוך 360 הימים האמורים.
- ימי אבל במשפחה וימי שירות בצבא רואים כימי עבודה; הכשרה מקצועית נחשבת גם כתקופת אכשרה.

2. השכר בעבודה המוצעת שווה לפחות לדמי האבטלה, שהיו מגיעים לו אילו היה זכאי להם.

3. העבודה המוצעת אינה מחייבת שינוי מקום מגוריו.

לעניין הגדרת "עבודה מתאימה" רואים גם הכשרה מקצועית כעבודה מתאימה לאדם פלוני, אם היא תואמת את רמת השכלתו, מצב בריאותו וכושרו הגופני, ואם אינה מחייבת שינוי במקום מגוריו.

לעניין גובה דמי האבטלה נקבעו שני סוגים של מובטלים: —

א. מובטל שבן-זוגו אינו עובד ואינו זכאי לדמי אבטלה, ומובטל שאין לו בן-זוג אך יש לו ילד.

ב. כל מובטל אחר.

דמי האבטלה ליום מחושבים בהתאם לשכרו הממוצע היומי של העובד ובהתאם לשכר הממוצע במשק. בעד כל אחד משני הילדים הראשונים של מובטל תשולם תוספת בסכום השווה לקיצבת ילדי עובדים. אם שני בני זוג זכאים לדמי-אבטלה לא יעלה הסכום שיקבלו שניהם יחד, במשך חודש אחד, על 150% מהשכר החודשי הממוצע.

מספר ימי האבטלה עבורם זכאים לתשלום, לא יעלה על 175 יום לשנה לגבי מובטל, שעבר את גיל ה-45 או שישנם שלושה תלויים בו, ועל 138 יום לשנה — בכל מקרה אחר. ניתן להאריך תקופות אלה בעיתות של אבטלה ממושכת, או כללית בכל שטח המדינה או באזור מסויים.

חמשת ימי האבטלה הראשונים בכל תקופה של 120 ימים רצופים, המתחילים בתאריך הקובע ייחשבו כימי המתנה, ולא ישולמו בעדם דמי אבטלה.

מדמי האבטלה ינוכה במקור מס-הכנסה לפי התעריף לעובדים שכירי יום. כמו כן ניתנות הענקות אבטלה — לא על בסיס ביטוחי — לקטינים, בני 15-18 שנה, המשתתפים באופן ניכר בתקציב המשפחה, בתנאים ובשיעורים שייקבעו.

החוק מבטיח כי ביטוח האבטלה יאפשר למדינה לפעול למניעת אבטלה, עוד בטרם נוצרה, על ידי מימון פעולות הכשרה מקצועית, סיוע לניידות גיאוגרפית של עובדים ושיקום תעסוקתי. ההוצאה השנתית לפעולות אלו לא תעלה על 50% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח אבטלה (שר העבודה, באישור ועדת העבודה, רשאי להעלות שיעור זה עד ל-10%). שר העבודה ימנה ועדה ציבורית לביטוח אבטלה. שני שליש מחבריה יהיו נציגי ארגוני עובדים ומעבידים במספר שווה, והנותרים נציגי משרד העבודה, משרד האוצר ושירות התעסוקה. הוועדה תייעץ לשר בהתווית המדיניות של ביטוח אבטלה, בהתקנת תקנות, באישור התקציב, ובפיקוח על פעולות ביטוח אבטלה.

מן הראוי לציין שמינהלת המוסד לביטוח לאומי רשאית על פי המלצת הוועדה לביטוח אבטלה ליתן הענקות לעריכת מחקרים בתחומי הביטוח הסוציאלי והאבטלה, וכן לבדיקות נסיוניות של תוכניות לשם תכנון הביטוח הסוציאלי.

גרעון שנוצר בענף ביטוח אבטלה יכוסה מאוצר המדינה.

תחילתו של החוק מן ה-1 בינואר 1973.

החוק החדש גדר פירצה, שהיתה פעורה במערכת הביטוח הסוציאלי בישראל. אין אמנם בכוחו למנוע אבטלה, אך משזו קיימת וגורמת למצוקה ומחסור, נחלצת החברה — בדרך של שיתוף ועזרה הדדית, ולא על בסיס של ביטוח מסחרי — להגן על החוליות החלשות והנפגעות שבה. אין כל ספק, כי הוא מהווה נדבך רב-ערך ורב-חשיבות לבטחון הסוציאלי במדינת ישראל.

אחת המצוקות הקשות, אם כי לא רבות החיקף, של החברה הישראלית ולא רק שלה, היא גורלם של נשים וילדים שנעזבו על-ידי הבעל-האב. רבים הם מקרי הנטישה והזניחה בשכבות הדלות, חסרות הידע וההשכלה, אך דווקא קורבנותיהם — הנשים — נעדרות את המידע והיוזמה לקום וללחום לזכויותיהן, לתבוע את הבעל בדרך משפטית או בכל אמצעי אחר, לספק את צורכיהן המיידיים וצורכי הצאצאים המשותפים. אשה כזו יוצאת, בדרך כלל, לעבודה מפרכת, כדי לפרנס את ילדיה. חילדים עצמם מופקרים, לא אחת, לרחוב ללא השגחת אם וללא נוכחותו המרסנת של אבי המשפחה.

והיה אם נמצא לאשה הנטושה יועץ, או שהיא עצמה בעלת ידע ויוזמה מספקת — והיא חגישה תביעה — גם אז טרם מובטח תשלום המזונות. רבים הם הבעלים המתעלמים מפסק דין לתשלום מזונות שהוצא נגדם. האשה חסרת הישע חוששת לתבוע צו מעצר נגד הבעל הממרה, ויש גם שהבעל עצמו מעדיף מעצר על פני עבודה לכלכלת המשפחה. אלפי פסקי-דין של מזונות מועברים למשרדי ההוצאה לפועל, אך רק אחוז זעיר מהם (יש מעריכים — כ-5%) מבוצע הלכה למעשה. הווה אומר — מספר קטן ביותר מקרב ציבור הנטושות והנעזבות זוכה לקבל את דמי המזונות המגיעים להן כדת וכדין. נשים רבות אינן זוכות לכך, גם אם העיזו והגישו תביעה משפטית. מן הראוי להוסיף ולציין את המקרים החולכים ומתרבים, בהם נעלם הבעל, כשאינו מותיר כל כתובת, ועל האשה מוטל למוצאו, כדי שאפשר יהיה לבצע את פסק-הדין.

ארגוני נשים וחברות כנסת טרחו, איפוא, להציע פיתרון בלבוש חוקי, כדי לחושיט עזרה לציבור נשים זה, ובמשרד המשפטים נמצאה לכך אוזן קשבת. מספר ימים לפני חג הפסח העבירה הכנסת בקריאה שניה ושלישית את חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב — 1972.

עיקרי החוק

אם ניתן פסק-דין המחייב אדם בתשלום מזונות לבן זוגו, ילדו או חורחו, הרי זכאי זה, אשר לטובתו ניתן פסק-הדין, לקבל תשלום חודשי מהמוסד לביטוח לאומי. תנאי מגביל אחד הוא, כי מקום מושבו של הזכאי — בישראל. במילים אחרות: אשה הזוכה בפסקי דין למזונות, משוחררת מעתה מן הטירחה מורטת העצבים, לטפל בביצוע פסק-הדין הלכה למעשה. משעה שזכתה בפסק הדין, ישלם לה הביטוח הלאומי סכום חודשי לפי השיעור שנפסק לה על ידי בית המשפט, או לפי סכום שייקבע, הכל לפי הסכום חקטן יותר.

התשלום ישולם לזוכה, כל עוד מוטלת על החייב חובה בתשלום מזונות, אך לא ישולם לו למפרע, אלא מן היום שנקבע בפסק הדין או עד שנה אחת לפני הגשת הבקשה למוסד, הכל לפי התאריך המאוחר יותר, אך לא לפני תאריך תחולת החוק.

לתשלומים זכאי רק אדם שאינו נוקט בהליכים לביצוע פסק הדין, או המפסיק הליכי הביצוע בטרם חגיש בקשתו למוסד. מרגע שחידש הזוכה את הליכי הביצוע, בחוצאה לפועל, פוסקות זכויותיו לתשלומים מהמוסד, זולת באותם מקרים ותנאים שייקבעו בתקנות, ואשר בהם נשמרת זכות זו. מאידך, אם לא הצליח המוסד לגבות מהחייב את מלוא הסכום שנפסק לזוכה, רשאי הלה לנקוט בהליכי ביצוע לגבי ההפרש בין הסכום שחמוסד משלם לו לבין הסכום שנפסק לו בפסק הדין.

דחה המוסד לביטוח לאומי את הבקשה לתשלום מזונות או שינה את שיעור התשלומים,

רשאי הזוכה להגיש תובענה לבית הדין האזורי לעבודה. כל סכום אותו קיבל הזוכה מהחייב, על חשבון המזונות, ינוכה מתשלומי המוסד. הזוכה חייב להודיע למוסד על קבלת הכספים, ואם נמנע מעשות כן, צפוי הוא לעונש. אם בתאריך מאוחר שונה פסק הדין למזונות, או בוטל ונעקר מכללא, ישלם המוסד בהתאם לשינויים, או יחדל כליל מלשלם, אם בוטל פסק-הדין. את הוצאותיו לתשלום המזונות, בתוספת הסכומים הכרוכים בהוצאות הגבייה, יטול המוסד לביטוח לאומי מן החייב על-פי פסק הדין. המוסד נכנס כאן לנעליו של תובע המזונות ונוטל על עצמו את כל הכרוך בכך. גבה המוסד מהחייב סכומים העולים על אלה שישלם לזוכה, יעביר לו אף את ההפרש.

כדי להפעיל את החוק הלכה למעשה, יש צורך ברזרבה כספית מוכנה, כדי לשלם קיצבות חודשיות לזוכים, עד אשר המוסד עצמו יחזיר לקופתו את הסכומים שהוצאו עלידי גבייתם מהחייב בהם. למטרה זו יקציב אוצר המדינה למוסד את כל הסכומים הדרושים לו לביצוע החוק. כמו כן יאלץ האוצר לשאת בריבית על סכומים אלה למשך התקופה שבין מועד התשלום לזוכה לבין מועד הגבייה מהחייב. נוסף לכך, ישא האוצר בסיכון הכספי לגבי אותם מקרים — ואין ספק כי יהיו כאלה — בהם לא יעלה בידי המוסד לביטוח לאומי לגבות את המגיע מהחייב.

החוק יחול גם על רמת הגולן.

הממונה על ביצוע החוק הוא שר המשפטים, אשר יקבע — לאחר התייעצות עם שר האוצר — את שיעורי התשלום לזוכים, ועל אילו סוגי זוכים יחול החוק בהדרגה. שר העבודה, בהתייעצות עם שר המשפטים, יתקין את כל התקנות הנוגעות לביצוע התפקידים, אותם מטיל החוק על המוסד לביטוח לאומי.

תחילת תוקפו של החוק — ה-1 באוקטובר 1972.

חוק זה הוא בבחינת הסדר חיובי, ולו חלקי בלבד, לבעייה כאובה. אמצעי קיום מינימליים לאשה נטושה ולילדיה, מובטחים בו בכל מקרה, ובכלל ניתן לומר, כי בקיומו יש כדי לצמצם מצוקה חברתית, שעד כה לא נמצא לה מענה.

פרסומים שנתקבלו במערכת

1. גולדברג, מנחם: הביטוח הלאומי: חוקים, תקנים, צווים, תקדימים, (תל-אביב) סדן, 1972, 206 עמ'.
2. בספר מובא הנוסח של חוק הביטוח הלאומי, כפי שהוא בתוקף לתחילת 1972. לאחר כל סעיף בחוק מוצגים עיקרי התקנות, המתייחסות לאותו סעיף. כן מובאות כל ההלכות שנפסקו בנדון בביה"ד לעבודה עד סוף 1971, בביה"ד לביטוח לאומי, בביהמ"ש העליון, ובבתי המשפט המחוזיים בעניינים הנוגעים לנושא.
3. דורון, אברהם; ורוזנטל, רמי: אחריות קרובים במערכת הסעד בישראל. ירושלים, האוניברסיטה העברית בירושלים, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, 1971, 25 עמ' (סידרת פרסומים בנושאי רווחה ועבודה סוציאלית, מס' 5).
4. החוברת דנה ב"אחריות קרובים" במערכת הסעד בישראל, תוך מגמה לבחון באיזו צורה מופעלת המדיניות הרשמית הקיימת לגבי נושא זה בלשכות הסעד בישראל.
4. מרטון, רוברט ק': התיאוריה החברתית והמבנה החברתי, תל-אביב, יחדיו, 1971, 657 עמ'.
5. הספר מתווה באורח שיטתי את ביסוסה התיאורטי של הסוציולוגיה הטיפקודית, ומנתח לפיה בעיות ותופעות מכל תחומי החיים החברתיים (תורגם מאנגלית).
4. תימור, מ' (עורך): הלכות הביטוח הלאומי. תל-אביב, ספריית משפט בישראל, 653 עמ'.
6. הספר כולל את חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשכ"ח—1968, וכן הלכות שנפסקו לגבי בביהמ"ש העליון ובביה"ד לעבודה, בביהמ"ש המחוזי ובביה"ד לביטוח לאומי. כן נכללים בספר: חוק ביה"ד לעבודה תשכ"ט ותקנותיו, והלכות שנפסקו לגבי בביהמ"ש העליון ובביה"ד לעבודה.
5. Allen, Vernon L. (ed.): *Psychological Factors In Poverty*, Chicago, Markham Publishing Company, 1970. 392 pp.
7. הספר כולל דגם של התפתחויות תיאורטיות ונסיוניות חשובות, שנערכו לאחרונה במדעי ההתנהגות ואשר יש להן השלכות על העוני.
6. Beer, Samuel M. and Richard E. Barringer (eds.): *The State and the Poor*, Cambridge, Winthrop Publishers, 1970. 329 pp.
8. במחקר זה מציגים המחברים את בעיית העוני במדינת מסצ'וסט, ודנים באפשרויות, העומדות לרשות הממשלה, כדי להתגבר עליה.
7. Bull, David (ed.): *Family Poverty: programme for the seventies*, London, Gerald Duckworth, 1971. 208 pp.
8. הספר דן במענקי משפחה וגימלאות, על סמך בדיקות של אמצעי קיום, מס הכנסה שלילי, תכנון המשפחה ושכר מינימום, ויחד עם זאת הוא מציע תוכנית לעתיד.
8. Hansen, Wiles M.: *Rural Poverty and the Urban Crisis; a strategy for regional development*, Bloomington, Indiana University Press, 1970. 352 pp.
9. המחבר מציג קווי מדיניות לדיון בבעיותיהם של מספר אזורים כפריים לא-מפותחים בארה"ב, ומקשר זאת עם הבעיות הלאומיות של המשבר העירוני והאבטלה.

9. Keeton, Robert E. and Jeffrey O'Connell: **Basic Protection for the Traffic Victim; a blueprint for reforming automobile insurance**, Boston, Little, Brown and Company, 1965. 624 pp.
מחקר לגבי דרכי הטיפול בתביעות הנובעות מתאונות דרכים. המחברים מנסים להעריך את יעילותן של השיטות הנוכחיות לתשלומי פיצויים לנפגעי תאונות-דרכים, ומציעים תוכנית לשינויים, העשויה להביא לשיפור השיטה.
10. Levine, Robert A.: **The Poor Ye Need Not Have With You; lessons from the War on Poverty**, Cambridge, The MIT Press, 1970, 262 pp.
הספר מתאר את העוני כבעייה חניתנת לפתרון, אם מגדירים אותה במונחים כלליים צרים.
11. Millward, Robert: **Public Expenditure Economics; an introductory application of welfare economics**, London, McGraw-Hill, 1971. 379 pp.
הספר דן ביחסים בין התיאוריה של כלכלת הרווחה לבין הקריטריונים, בהם משתמשים בעת קבלת החלטות בנושאי הוצאות, השקעות ומחירים בסקטור הציבורי.
12. Myrdal, Gunnar: **Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations**, New York, Pantheon, 1968. 3 volumes, 2,284 pp.
זוהי סקירה כללית על התנאים השוררים בנושא הנדון בדרום אסיה, ועל האפשרויות השונות לתיקון המצב, העומדות בפני קובעי המדיניות בממשלות האיזור.
13. Nesbitt, John A., Paul D. Brown and James F. Murphy (eds.): **Recreation and Leisure Service for the Disadvantaged; guidelines to program development and related readings**, Philadelphia, Lea and Febiger, 1970. 593 pp.
מוצעות דרכים לאספקת שירותי בידור ונופש לאלה הנעדרים אפשרויות לכך. יש כאן תרומה ללימוד ולהבנת בעיות הבידור באזורים עירוניים.
14. Stein, Bruno: **On Relief: the economics of poverty and public Welfare**, New York, Basic Books, 1971. 211 pp.
הספר דן בעוני ובסעד; החדגשה היא על סעד ועל צורות שונות של הכנסה לצורכי קיום.
15. U.N. Economic and Social Council: **An Integrated System of Demographic, Manpower and Social Statistics and its Links with the System of National Economic Accounts**, New York, 1970. 251 pp.
המסמך מציע מסגרת לשיטה, המשלבת דמוגרפיה, כוח אדם וסטטיסטיקה חברתית, ואף דן בדרכים, בהן שיטה זו יכולה להתקשר עם החשבונות הלאומיים.