

בטחון סוציאלי

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

- העוני בישראל 1964—1974, לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה
- מודעות לזכויות הבטחת הכנסה • עבר הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל • בטחון סוציאלי כמוקד הוויכוח בליברליזם המודרני • מצבו הכלכלי של הנכה כמבחן לשיעור הגימלה • עקרונות שיטת הפנסיה במזרח אירופה • הסעת תלמידים (Busing) כמכשיר לדסגרגציה של מוסדות חינוך בארה"ב וב־ישראל • האחידות שבשירותי הבריאות • עמדות כלפי הקיים והחסר בתחום הבריאות מבחינתם של צרכני השירותים • תקשורת עם אוכלוסית המצוקה • מערכת שירותית למשפחות חדי־הוריות • צעד חדש בכיוון לרווחת הילד

בטחון סוציאלי

כתב־עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * ניסן תשל"ה * מארס 1975

חוברת 8

חוברת זו עומדת בסימן התרחבות: מחד — גדל חוג המשתתפים בה, ומאידך — נתחזקה המערכת בכוחות חדשים במגמה להעזר ביכולתם ובכישוריהם.

גם הפעם לא נתמקדו המאמרים בתחום מסוים בלבד מעולם הרווחה והבטחון הסוציאלי, כי אם עוסקים הם בנושאים ובהיבטים שונים, שחלקם לא נדון עדיין במסגרת כתב־העת.

לפי בקשת קוראים מופיעה בסוף החוברת רשימת המאמרים, שראו אור בחוברות הקודמות.

הדעות וההערות במאמרים, הם על דעת כותביהם והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר מאיר אביזוהר

אלחנן גפני

ד"ר אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

משה לוין

רפאל רוטר

העורך:

חיים אופז

דפוס:

ג'רוסלם פוסט

ירושלים

תוכן העניינים

עמודים

	העוני בישראל 1964—1974, לאור התפתחות המערכת להבטחת החכנסה
5	ד"ר יעקב חביב
	מודעות לזכויות הבטחת הכנסה
25	ד"ר מאיר אביזוהר
	עבר הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל
34	ד"ר אריה ניצן
	בטחון סוציאלי כמוקד הוויכוח בליברליזם המודרני
42	אברהם וולפנזון
	מצבו הכלכלי של הנכה כמבחן לשיעור הגימלה
	ד"ר אוריאל פרוקצ'יה
50	וד"ר אריה ל. מילר
	עקרונות שיטת הפנסיה במזרח אירופה
68	פרופ' שמעון צייגר
	הסעת תלמידים (Busing) כמכשיר לדסגרגציה של מוסדות חינוך בארה"ב ובישראל
77	אליעזר שמואלי
	האחידות שבשירותי הבריאות
86	פרופ' ק. י. מן
	עמדות כלפי הקיים והחסר בתחום הבריאות מבחינתם של צרכני השירותים
93	יורם ברזילי ורוני בר-צורי
	תקשורת עם אוכלוסיית המצוקה
99	אלחנן גפני
	מערכת שירותית למשפחות חד-הוריות (שירותי משרד הבטחון לאלמנות מלחמה וילדיהן)
106	לאה שמגריהנדלמן
	צעד חדש בכיוון לרווחת הילד
114	פרופ' זאב פאלק
	חקיקה ופסיקה סוציאלית: ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד; הזכאי בעל לפיצויי פיטורים של אשתו? מי ישלם פיצויים לעוזרת?
118	אריה וולף
	פרסומים שנתקבלו במערכת
123	
	רשימת מאמרים שחופיעו בחוברות "בטחון סוציאלי" 1—7
128	
III—XXX	Summary of the Main Articles

העוני בישראל 1964-1974, לאור התפתחות הנוערכת להבטחת ההכנסה*

מאת ד"ר יעקב חביב**

חת הכנסה מינימלית ולהעברת מקורות כס־
פיים לידי העניים; תפקיד חשוב נודע גם
לסובסידיות לשירותים סוציאליים או למצרכי
יסוד (תוכניות לשיכון ציבורי, שכר לימוד
מדורג בתיכון, מחירים מסובסדים ל־14 מצרכי
המזון היסודיים). מיסוי — יהא ישיר או עקיף,
ובלבד שהינו פרוגרסיבי — משפר גם הוא את
מצבם היחסי של העניים.

בעייה יסודית בתכנון המדיניות הסוציאלית
היא כיצד להקצות את המקורות המצויים בין
שני קווי המדיניות שתוארו לעיל, וכן בין
הדרכים השונות להפעלתם. קובעי המדיניות
בישראל סבלו עד כה מהיעדר מידע בסיסי
אודות אפיוניה של האוכלוסיה בעלת ההכנסה
הנמוכה והשינויים שחלו בהם במשך הזמן,
וכמו כן מהיעדן של הערכות ראשוניות
בדבר יעילותם של מרבית קווי המדיניות
שננקטו.

בעבודה זו ננסה להעריך את יעילותה של
מערכת התמיכות הישירות בצמצום העוני.
תחילה, נתאר את אפיוני האוכלוסיה בעלת
ההכנסה הנמוכה. לאחר מכן, נדווח על מספר
המשפחות שנהנו מתמיכה להכנסתן ממקורות
ציבוריים ונעלה השערה לגבי מספר המשפחות
הלא-עניות שלא נכנסו למעגל העוני הודות

ב־1969 היו 110,000 משפחות שהכנסתן מעבו־
דה ורכוש היתה מתחת לקו העוני; ל־43,700
משפחות נוספות היתה רמת הכנסה שנעה בין
קו העוני לבין סף־העוני, כך שבסיכום היתה
הכנסתן של 25% מכל המשפחות מתחת
לקו סף־העוני. בקרב אוכלוסית הילדים היה
המצב אף חמור יותר — 33 אחוז מכל הילדים
חיו במשפחות עם הכנסה מתחת לקו סף־
העוני.

הבעייה שניצבה, איפוא, בפני קובעי המדיניות
הסוציאלית היתה בעלת ממדים ניכרים. ניתן
להצביע על שני קווי מדיניות אלטרנטיביים
במאבק נגד העוני. האחד, שינוי התנאים
המונעים מן המשפחה להשיג רמת חיים מיני־
מלית המתקבלת על הדעת, כגון — שכר עבו־
דה נמוך, תעסוקה מוגבלת ומספר ילדים רב.
ניתן ליישם ולהפעיל מדיניות זו בכמה דרכים,
כגון — תוכניות להכשרה מקצועית, חוקים
בדבר שכר מינימום או טיפול ישיר בקשיים
האישיים והפסיכולוגיים של הנזקק.

קו מדיניות שני הוא חלוקה מחדש של המקו־
רות הכספיים לטובת אותן משפחות שאינן
מצליחות להגיע לרמת חיים מינימלית. ישנן
כמה דרכים להשיג זאת: תמיכות כספיות
ישירות הינן האמצעי הראשון במעלה להבט־

* עבודה זו בוצעה באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי. ברצוני להודות למשה נורדהיים,
מוטי לסקר, זקי ירושלמי, צפי איצקוביץ וחיים פקטור, שהשתתפו בשלבים שונים של המחקר,
ולמשה פלבר, אילנה גלעד וחנה דויס, על עזרתם בתרגום ובהוצאת מאמר זה לאור. סקירה רחבה יותר
על מצב העוני ב־1964 ו־1969, ראה: Jack Habib, *Poverty in Israel Before and After Receipt of Public Transfers*, The National Insurance Institute, Bureau of Research and Planning,
Jerusalem (July 1974).

** ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד והמחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים;
כעת מרכז המחקר הכלכלי במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל.

בתוספת להכנסתן לצורך השקעות שיגדילו את הכנסתן בעתיד, כמו השקעה בחינוך או בתחום אחר. התמיכה הכספית, יש בה גם כדי להגביר את הניידות בעבודה, כיוון שהיא מאפשרת לאדם לבחור בעבודה ששכרה ההתחלתי נמוך אך הסיכויים להגדלתו טובים בה, וכן להתקיים בתקופות אבטלה בעת חיפוש עבודה כזו.

בעבודה זו נתעלם, בעת הערכת התמיכות, מהשפעות הלוואי האפשריות שלהן.

קו העוני

להגדרת רמת קו העוני נודעת חשיבות מרכזית בקביעת גודלה של האוכלוסייה הענייה והרכבה. אנו נשתמש להלן בהגדרה המסתמכת על הכנסה כספית בלבד, ונתעלם מכל הגורמים האחרים המשפיעים על שליטת המשפחה במי-קורות כלכליים וגם מן המרכיבים האחרים של רווחתה¹. נאמץ בעבודה זו גישה הרואה בעוני מושג יחסי, לפיה רמת הכנסה כלשהי מקבלת את משמעותה מתוך השוואה לרמת החיים המקובלת בחברה בתקופה מסויימת. הצדקה לגישה היחסית לעוני אנו מוצאים בדבריו של ד"ר ישראל כ"ץ: "פער אינו כלכלי בלבד... אי שוויון כלכלי בכלל, או מחסור יחסי מובהק במשאבים כלכליים, מביא לנחיתותם של העניים בחברה ההישגית. נחיתות מובילה לדחיה, לשנאה עצמית ולהתמרמרות. שנאה עצמית — ולא העוני כשלעצמו — היא הגורמת לפתולוגיה בחיי הנפש של רבים מן העניים... " (כ"ץ, תשל"ב, עמ' 4-5).

אנו מאמצים להלן את קו העוני בו השתמשו

לתמיכות הביטוח הלאומי, משרד הסעד או משרדי ממשלה אחרים. כמו כן נציין כמה מבין הנהגים מתמיכות אלה המשיכו להיות עניים גם לאחר שקיבלו אותן, ואף נתייחס להשפעתו של המיסוי הישיר¹.

מקור המידע השלם והמוסמך ביותר הדין בחלוקה סוציו-כלכלית של האוכלוסייה הינו "סקר הוצאות המשפחה, 1969", ועל כן יתייחס רובו של הניתוח למצב באותה שנה. מקור הנתונים היחיד שהינו בר-השוואה לגבי תקופות מוקדמות יותר הוא "סקר החסכון 1963/64"². על כן יצטמצם ניתוח השינויים על פני הזמן לתקופה זו. השינויים החשובים ביותר במערכת התמיכות הונהגו לאחר שנת 1969, ובמסגרת עבודה זו יוצגו אומדנים ראשוניים לגבי השפעתם.

ידועה הדעה הגורסת, כי לתמיכות הכספיות שנועדו לצמצם את העוני גם השפעה שלילית, שכן עלולות הן לפגום ברצון האדם לעזור לעצמו ובעיקר בנכונותו לעבוד. בניגוד לדעה זו נטען להלן, כי הבעייה אינה נעוצה דווקא בעניים, אלא בעיותי המדיניות; מדיניות המתוכננת היטב, לא זו בלבד שאינה פוגעת ברצון האדם לשפר את מצבו בכוחו הוא, כי אם אף מדרבנת אותו לכך. דעה כזו מעלים, למשל, ספילרמן ומילר: "ישנן סיבות לכך שהתמריצים השליליים יהיו קטנים. מאחר שהתמיכה בשכר תותיר את הכנסתן של מרבית המשפחות ברמה הקרובה עדיין לרמת העוני, הפיתוי להמיר עבודה בפנאי לא יהיה גדול. למעשה, סביר להניח שעם הנהגת מס הכנסה שלילי, ולאחר תקופת הסתגלות ראשונית, יעלו הכנסותיהן של משפחות רבות; ואמנם כך יהיה אם ידעו המשפחות להשתמש

1 הכנסה לפני תמיכות, כוללת: שכר (פחות קיצבאות ילדי עובדים במקרה של שכירים), פנסיה מעבודה, תמיכה ממשפחות אחרות והכנסה מנכסים. תמיכות כוללות: כל התמיכות הכספיות הישירות המשולמות עלידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הסעד ומשרדים אחרים, חוץ מחשלמות שכר לשכירים בעלי הכנסה נמוכה ותשלומים אחרים, נוסף לתשלומים מקרן השוואה לחיילי מילואים. הניתוח מושפע ממחקרים קודמים ובמיוחד אלה של: Lampman, R. (1966, 1969); Orshansky, M. (Jan. 1965, July 1965, Feb. 1967, Dec. 1967); Okner, B. (1973)

2 פרטים נוספים, ראה "סקר הוצאות המשפחה 1968/69" ו"סקר החסכון 1963/64".

3 להגדרה של עוני הלוקחת בחשבון ממדים נוספים, ראה: דין וחשבון של ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, יוני 1973, וכן Rosenfeld, J. and Salzberger, L. (1973) (ראה ביבליוגרפיה).

לראשונה רפאל רוטר ונירה שמאי (פברואר 1971). קו עוני זה מביא בחשבון את ההנחה, כי מצבה הכלכלי של המשפחה מושפע הן מהכנסתה והן ממספר המתחלקים בהכנסה זו. כדי לייחס את צורכי המשפחה למספר הנפשות בה, אנו משתמשים בסקאלה אקוויוולנטית⁴. מדד זה מניח, כי גידול במספר הנפשות למשפחה מאפשר חיסכון מסויים בצריכת המשפחה (למשל בקניית כמויות גדולות, בהעברת בגדי מילד גדול לקטן או בצריכה משותפת של מוצרים בני-קיימא, כגון מכשיר טלוויזיה) — ובהתאם לכך, אין הצורך בהכנסה נוספת עומד ביחס לגידול המשפחה, ומכאן שאינו מהווה סכום קבוע לנפש⁵. במקום זאת, מבוטאים צרכיה היחסיים של משפחה ביחידות של נפשות סטנדרטיות — כאשר הבסיס לסטנדרט זה הוא משפחה בת שתי נפשות ורמת חייה של משפחה נתונה מוגדרת במונחים של הכנסה

סה לנפש סטנדרטית, דהיינו — הכנסת המשיגה פחה המחולקת למספר הנפשות הסטנדרטיות בה.

ב-1969 היה החציון של ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית 264 ל"י לחודש. קו העוני נקבע ב-100 ל"י לנפש סטנדרטית, שהם בערך 40 אחוז מהחציון. התייחסנו לקו מעט גבוה יותר ונקטנו ברמת הכנסה גבוהה יותר של 135 ל"י לחודש לנפש סטנדרטית שהוא כ-50% מהחציון. קו זה נכנה קו סף-העוני. קווי העוני וסף-העוני, לפי גודל המשפחה, מוצגים בלוח 1. כמו כן, חישבנו את קו העוני לנפש, כדי להמחיש את משמעות ההנחה בדבר החיסכון לגודל. למשל, כאשר מוכפל גודלה של משפחה מ-4 ל-8 נפשות, עולה קו העוני רק ב-63% מ-320 ל-520 ל"י. קו העוני לנפש הולך ויורד עם גידול המשפחה, מ-80 ל"י למשפחה בת 4 נפשות ל-65 ל"י למשפחה בת 8 נפשות.

לוח 1: קו העוני וקו סף-העוני למשפחה ולנפש, לפי גודל משפחה, 1969 (בל"י לחודש)

מספר הנפשות במשפחה	קו העוני		קו סף-העוני	
	למשפחה	לנפש	למשפחה	לנפש
1	125.0	125.0	168.8	168.8
2	200.0	100.0	270.0	135.0
3	265.0	88.3	357.8	119.3
4	320.0	80.0	432.0	108.0
5	375.0	75.0	506.3	101.3
6	425.0	70.8	573.8	95.6
7	475.0	67.9	641.3	91.6
8	520.0	65.0	702.0	87.8
9	560.0	62.2	756.0	84.0
10	600.0	60.0	810.0	81.0

4 סקאלה זו נאמדה במוסד לביטוח לאומי על בסיס דפוסי צריכה של מזון באוכלוסיה, ואומצה ע"י הוועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי (ראה הדו"ח שהוגש). הגישה במאמר זה שונה בכמה פרטים מזו של רוטר ושמאי. הם מייחסים את קו העוני לחציון ההכנסה של משפחות בנות 4 נפשות ואנו מייחסים אותו לחציון ההכנסה של משפחות בכלל. גם הסקאלה האקוויוולנטית שהשתמשו בה שונה במקצת.

5 אפשר לבקר את תוקף ההנחה המכריעה הזאת על בסיס אמפירי ותיאורטי. ראה: Habib, J. and Tawil, Y. (March 1974); Habib, J. (July 1973).

העוני ב-1969 לפני תמיכות

110,000 המשפחות שהכנסותיהן מתחת לקו העוני, ניתן לחלקן לשתי קבוצות: משפחות שראשיהן קשישים ואינם עובדים בדרך כלל, ומשפחות שראשיהן אינם קשישים ומועסקים. ישנן רק 8,700 משפחות, המהוות 7.9%

מן המשפחות העניות, שראשיהן הם גברים מתחת לגיל 65 ואשר אינם מועסקים לפחות בחלק מן השנה. משפחות עם הורה אחד, המהוות בארצות אחרות מקור לדאגה מיוחדת, אינן קבוצה נכבדת בישראל. ישנן רק 6,700 משפחות כאלה, המהוות 6.1% מאוכלוסית העניים.

לוח 2: המשפחות העניות לפני תמיכות, לפי טיפוס משפחה והשתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה, 1969

ראש המשפחה עובד						
טיפוסי משפחה	המספר (באלפים)	תחולת העוני (%)	התפלגות (%)	אחוז עובדים	תחולת העוני (%)	טיפוסי משפחה
ראש משפחה קשיש	54.9	46.2	9.4	17.1	23.7	
גבר מגיל 65 ומעלה	33.1	42.2	7.2	21.6	21.1	
אשה מגיל 60 ומעלה	21.8	53.9	(2.2)	10.0	(40.7)	
ראש משפחה לא קשיש	54.7	11.0	39.8	72.8	8.6	
גבר עד 65	45.7	10.0	37.0	81.0	8.5	
אשה עד 60	9.0	22.9	(2.8)	(31.1)	(11.5)	
משפחות עם ילדים	46.2	13.0	35.0	75.6	10.5	
1-3 ילדים	22.7	7.8	16.0	70.8	5.9	
4-5 ילדים	10.5	25.7	8.0	76.2	21.4	
6 ילדים או יותר	13.0	52.9	11.0	84.6	49.8	
4 ילדים או יותר	23.6	35.9	19.0	80.6	31.9	
משפחות עם הורה אחד	6.7	28.8	(2.7)	(40.0)	19.7	
כלל המשפחות	109.6	17.8	49.1	44.8	9.8	

הסוגריים מציינים מספר חסר משמעות סטטיסטית.

העובדים העניים

ישנם שלושה גורמים, העלולים להמיט על משפחה שראשה עובד תנאי מצוקה ועוני: תעסוקה בלתי מלאה, שכר נמוך ומספר רב של תלויים. גידול להלן בקצרה בחלקו של כל אחד מגורמים אלה, אשר מידת המתאם ביניהם היא הקובעת, למעשה, את היקף העוני. היקף תעסוקתם של העניים נבדל בבירור מזה של הלא-עניים. בקרב העניים עובדים במשרה מלאה 73% מראשי המשפחות לעומת

93.3% מכלל הלא-עניים. 95.4% מראשי המשפחות שאינם עניים עבדו יותר מ-40 שבועות בשנה לעומת 78.4% בקרב העניים. לגבי תעסוקה במשך 40 שבועות מלאים, עבדו 58% מקרב העניים לעומת 80% מקרב הלא-עניים. ההבדל המשמעותי ביותר הוא בתעסוקתם של בני משפחה נוספים. 40% מן המשפחות שאינן עניות כוללות שני עובדים ומעלה, לעומת 13.2% ממשפחות העניים. כמצופה, תחולת העוני הולכת ופוחתת עם העלייה בכל אחד מקני המידה של התעסוקה.

היא יורדת, למשל, מ-14.4% במשפחות עם מפרנס אחד ל-4% במשפחות עם שני מפרנסים — או מ-32.6% במשפחות, בהן ראש המשפחה מועסק בין שבוע אחד ל-39 שבועות, ל-7.5% כאשר עבד 40 שבועות ומעלה בשנה.

השכר הממוצע של ראשי משפחות עניים נמוך יחסית ומגיע ל-58% מן הממוצע הכולל. הגיל ורמת ההשכלה הינם שני גורמים המשפיעים על רמת השכר. בקרב העובדים העניים 19% הם קשישים, בעוד שבקרב הלא-עניים שיעור זה הוא 6.7%. העניים מתרכזים בעיקר בשכבות ההשכלה הנמוכות יותר — ל-81.9% מהם השכלה שאינה עולה על 8 שנות לימוד, לעומת 48% בעלי השכלה מעין זו בקרב כלל האוכלוסייה. יחד עם זאת, אין בגורמים השכלה וגיל כדי להסביר במלואה את רמת השכר הנמוכה של העניים, שכן אף בתוך אותן קבוצות הגיל וההשכלה שכרם נמוך יותר.

יש גם הבדל ניכר בגודל המשפחה בין העובדים העניים לבין הלא-עניים: ל-22% מכל משפחות העניים העובדות 6 ילדים או יותר וכמעט ל-50%, 4 ילדים או יותר, לעומת 5.2% ו-9% בהתאמה, בקרב המשפחות הלא-עניות.

תחולת העוני עולה עם עלות מספר הילדים. ההבחנה הנעשית בדרך כלל בין משפחות עם

1-3 ילדים לבין משפחות עם 4 ילדים ויותר נראית שרירותית במידה מסויימת, שכן ההבדל בין משפחות עם ילד או שניים לבין משפחות עם 3 ילדים אינו פחות חריף. התחולה יותר מאשר מוכפלת — מ-6% ל-14% — במעבר ממשפחות עם ילד או שניים לאלה עם 3 ילדים. גם בקרב המשפחות עם 4 ילדים ויותר משתנה התחולה במידה ניכרת ועולה מ-25.6% בקרב משפחות עם 4 או 5 ילדים ל-52.9% במשפחות עם 6 ילדים ויותר. 75% מן הילדים העניים הם בני משפחות גדולות ומחציתם ממשפחות עם 6 ילדים ויותר. בניגוד לטענה המועלית מדי פעם, אין האבטלה מהווה גורם חשוב לקיום העוני במשפחות גדולות. רוב המשפחות העניות הגדולות נמנה על העובדים העניים. למעשה, עולה התעסוקה בקרב העניים עם עליית גודל המשפחה — מ-70.8% במשפחות עם ילד אחד עד שלושה ל-84.6% במשפחות עם 6 ילדים ויותר.

העוני בקרב הקשישים

תחולת העוני בקרב בני 65 ומעלה היא כמעט כפולה מזו שבקרב הילדים — ופי ארבעה מזו שבקרב גילאי 25-54. 19% מן העניים הם בני 65 ומעלה, לעומת 8% בלבד מכלל האוכלוסייה.

לוח 3: עניים ולא-עניים (נפשות) לפני תמיכות, לפי גיל, 1969

הגיל	תחולת העוני (%)	התפלגות (%)		
		עניים	לא-עניים	סך האוכלוסייה
עד 18	21.6	45.7	37.9	39.2
0-3	18.6	8.6	8.0	8.1
4-5	22.5	6.0	4.4	4.7
6-13	22.0	22.0	16.5	17.4
14-17	17.7	9.1	9.0	9.0
18 ומעלה	15.7	54.3	62.1	60.7
18-24	9.6	5.3	10.6	9.7
25-54	10.9	21.3	37.1	34.3
55-64	17.0	8.9	9.6	9.1
65 ומעלה	43.0	18.8	5.3	7.6
סה"כ	17.9	100.0	100.0	100.0

ישנם הבדלים ניכרים בתחולה היחסית של עוני בקרב הקשישים לפי מינם ואופן מגוריהם. כמעט כל הגברים הקשישים העניים חיים ביחידות משפחתיות וברוב המקרים הם ראשי משפחה. בקרב הקשישות שונים הדפוסים לגמרי: שליש מהן גרות לבדן, ובקרב אלו

הגרות ביחידות משפחתיות, יש לחלק קטן מאוד מעמד של ראש משפחה. התחולה הגבוהה ביותר היא בין נשים הגרות לבדן (55.5%) בעוד שתחולת העוני בקרב נשים החיות במסגרת משפחתית היא 34.2% בלבד. תחולת העוני בין הגברים הקשישים היא 41.4%.

לוח 4: קשישים עניים לפני תמיכות ולא עניים (נפשות), לפי מין ואופן המגורים, 1969

מין והסדר מגורים	עניים		התפלגות (%)	
	המספר (באלפים)	תחולת העוני (%)	עניים	לא-עניים
סה"כ קשישים	87.8	40.3	100.0	100.0
גר לבד	22.5	54.1	25.6	14.7
גר במשפחה	65.3	37.1	74.4	85.3
ראש משפחה	32.5	42.0	37.0	34.6
נברים, 65 ומעלה	34.6	41.4	39.4	37.6
גר לבד	(3.4)	(47.2)	(3.9)	(2.9)
גר במשפחה	31.2	40.9	35.5	34.7
ראש משפחה	29.8	41.8	33.9	31.9
נשים, 60 ומעלה	53.2	39.6	60.6	62.4
גרה לבד	19.1	55.5	21.8	11.8
גרה במשפחה	34.1	34.2	38.8	50.6
ראש משפחה	(2.7)	(45.0)	(3.1)	(2.5)

העוני בקרב הקשישים לפני תמיכות קשור במקורות ההכנסה העומדים לרשותם. תחולת העוני נמוכה בהרבה בקרב ראשי משפחה המועסקים או המקבלים פנסיות מעבודה (24% לעומת 46% בקרב כל הקשישים), והיא

נמוכה ביותר בקרב אלה המקבלים פנסיה מחו"ל. מצד שני, ישנה קבוצה לא מבוטלת שהיא עניה, אף שיש לה הכנסה ממקורות אלה. מכאן שעבודה או קבלת פנסיה, אין בהן, כשלעצמן, כדי להבטיח הכנסה מעל קו העוני.

לוח 5: משפחות עניות לפני תמיכות ולא עניות שראשיהן קשישים, לפי מקורות הכנסה, 1969

מקורות הכנסה	משפחות עניות		אחרז מקבלי הכנסה	
	המספר (באלפים)	תחולת העוני (%)	משפחות עניות	משפחות לא-עניות
כלל המשפחות שראשן קשיש משפחות שיש להן הכנסה מעבודה	54.9	46.2	100.0	100.0
מעבודה עצמאית	14.9	23.8	27.1	74.7
מעבודה שכירה	(2.8)	(19.0)	(5.1)	18.6
אחר	9.8	23.1	17.8	50.7
הכנסה מרכוש	2.3	(39.9)	(4.2)	(5.4)
פנסיה ממקום עבודה	(5.2)	(30.4)	(9.5)	18.7
פנסיה מחו"ל	6.8	25.1	12.4	31.9
תמיכה שוטפת מקרובים	(1.7)	(14.3)	(3.2)	16.3
	14.1	62.5	25.6	13.2

יעילות התמיכות בצמצום העוני
ב-1969

של צמצום אוכלוסית העניים. התמיכות מסייעות גם בהעלאת רמת חייהם של משפחות שנשארו מתחת לקו העוני. לפני מתן התמיכות היתה לחלק ניכר מהמשפחות העניות הכנסה שנפלה מ-50% מקו העוני, ורק ל-30% ממשפחות אלו היתה הכנסה שהגיעה לכדי 75% מהכנסת קו העוני. אולם לאחר קבלת התמיכות התהפך המצב: רק 9% נשארו בהכנסה שמתחת ל-50% מקו העוני, בעוד של-מרבית המשפחות שנשארו עניות (56%) היתה הכנסה של לפחות 75% מהכנסת קו העוני.

מערכת התמיכות הממשלתיות הצליחה לפתור את בעיית ההכנסה הנמוכה רק בחלקה. התמיכות העלו שליש מן המשפחות העניות מעל לקו העוני, אבל רבע בלבד מן הילדים העניים. שיעור הירידה במספר המשפחות החיות מתחת לקו סף-העוני הגיע ל-18%, בעוד שבקרוב הילדים היתה ירידה של 11% אחוז. אולם אין למדוד את תרומתן של התמיכות רק במונחים

לוח 6: תחולת העוני במשפחות, נפשות וילדים ופער העוני לפני תמיכות ממשלתיות ואחריהן, 1969

אחוז הירידה אחרי תמיכות	אחרי תמיכות		לפני תמיכות		
	התחולה (%)	מס' העניים (באלפים)	התחולה (%)	מס' העניים (באלפים)	
					מתחת לקו העוני¹
33	11.9	73.2	17.9	109.6	משפחות
29	12.6	282.8	17.9	401.0	נפשות
25	16.2	142.1	21.6	189.3	ילדים ²
					פער העוני לחודש (במיליוני ל"י)
63		5.3		14.2	
					בין קו העוני לקו סף-העוני³
-19	8.5	52.0	7.1	43.7	משפחות
-15	10.1	224.3	8.7	194.9	נפשות
-15	12.7	111.4	11.0	96.7	ילדים
					פער העוני לחודש (במיליוני ל"י)
22		10.3		13.2	
					ס"ח מתחת לקו סף-העוני
18	20.4	125.2	25.0	153.3	משפחות
15	22.7	507.1	26.6	595.9	נפשות
11	28.9	253.5	32.6	286.0	ילדים
					פער העוני לחודש (במיליוני ל"י)
43		15.6		27.4	

- 1 קו העוני — 100 ל"י לנפש סטנדרטית לחודש.
- 2 בני משק הבית שאין גילם עולה על 18.
- 3 קו סף-העוני — 135 ל"י לנפש סטנדרטית לחודש.

פער העוני הוא מדד המביא בחשבון הן את מספר העניים והן את המידה בה נופלת הכנסתם מקו העוני. זהו מדד יעיל למדידת השינויים בעוני, כיוון שהוא רגיש לשינויים לא רק בהיקפו של העוני, אלא גם בעומקו. פער העוני של משפחה מוגדר כהפרש בין הכנסת המשפחה לבין הכנסת קו העוני. פער העוני הכולל הוא סכום ההפרשים האלה לגבי כל המשפחות העניות. במלים אחרות, זהו הסכום המצרפי החסר להכנסתן של כלל המשפחות העניות כדי שתגענה לקו העוני. פער העוני לפני תמיכות היה 14.2 מיליון ל"י לחודש. התמיכות צמצמו פער זה ב-63% ל-5.3 מיליון ל"י לחודש. כתוצאה ממתן התמיכות, ירד סער סף-העוני ב-43% מ-27.4 מיליון ל"י לחודש והסתכם ב-15.6 מיליון ל"י לחודש. בשני המקרים גדול הצמצום בפער העוני במידה ניכרת מאשר הירידה בהיקף האוכלוסיה הנמצאת מתחת לקווי העוני וסף-העוני⁶.

פער העוני מייצג גם את הסכום המינימלי הדרוש להבאת כל המשפחות אל קו העוני. בתור שכזה, הוא מהווה בסיס לבחינתה של מעמסת החלוקה מחדש של המקורות המשתמעת מקביעת קו עוני נתון. חלוקתו של פער העוני הכולל במספר המשפחות העניות נותן את הגרעון הממוצע בהכנסה לכל משפחה וכמו כן את הסכום הממוצע הדרוש להבאתה של כל משפחה אל רמת ההכנסה של קו העוני. חישוב דומה לגבי המשפחות הלא-עניות נותן את הסכום הממוצע שיש ליטול מכל משפחה כזאת, כדי לממן את סגירת פער העוני. אנו רואים, כי פער העוני בטרם קבלת התמיכות הוא 2.5% מכלל הכנסותיהם של אלה שאינם עניים, או 9.5% מהכנסתן של המשפחות בעשירון העליון. לאחר תשלום מסים וקבלת תמיכות מצטמצם פער העוני לכדי 1.1% מכלל ההכנסה נטו של הלא-עניים.

לוח 7: פער העוני הממוצע למשפחה ענייה ולמשפחה לא-ענייה וסך פער העוני כאחוז מהכנסת הלא-עניים, לפני תמיכות ממשלתיות ואחריהן, 1969

פער העוני כאחוז מהכנסת:			פער העוני הממוצע (בל"י לחודש)		
העשירון העליון	החמישון העליון	הלא-עניים	למשפחה לא ענייה	למשפחה ענייה	
קו העוני¹					
9.5	5.9	2.5	28.1	129.6	לפני תמיכות
3.5	2.2	0.8	9.8	72.4	אחרי תמיכות
5.2	3.1	1.1	10.6	72.5	אחרי מסים ותמיכות
קו סף-העוני²					
18.3	11.4	—	59.4	178.7	לפני תמיכות
10.3	6.4	—	31.9	124.7	אחרי תמיכות

1 קו העוני — 100 ל"י לנפש-סטנדרטית לחודש
2 קו סף-העוני — 135 ל"י לנפש-סטנדרטית לחודש

6 עד כה בחנו את היקף העוני על בסיס הכנסה לפני מס. נמצא שלמס ההכנסה ולחלקו של העובד בדמי הביטוח הלאומי השפעה קטנה בלבד על היקף האוכלוסיה הענייה; מספר המשפחות מתחת לקו העוני כמעט שאינו משתנה ואילו פער העוני גדל ב-14%. אולם יתכן כי היטלים אחרים, שלא נכללו כאן, השפעתם גדולה יותר. לדוגמא, במסי רכוש ובמס האחיד גדול הרבה יותר התשלום הממוצע למשפחה ענייה, וחלקן של המשפחות האלו בסך הגבייה.

ניתן בקלות לפרש ממצאים אלה שלא כהלכה. משמעותם אינה בהכרח, כי הקצאה מחדש של 1.1% מהכנסתם של הלא-עניים תבטיח הכנסה ברמה של קו העוני לכל המשפחות נמוכות ההכנסה. הקצאה מחדש כה ישירה אפשרית רק, כאשר קיים מנגנון לחלוקת תמיכות סלקטיבי ביותר, המסוגל לסייג את מתן התמיכות כדי שיגיעו באופן בלעדי לאותן משפחות הנמצאות מתחת לקו העוני. אולם צעד מעין זה היה בהכרח כרוך בהשפעות אנטי-תמריציות חמורות ביותר לגבי העניים וכן בקשיים מינהליים נכבדים.⁷

למעשה, מסובכת מערכת התמיכות הרבה יותר. מצד אחד ישנן תמיכות המיועדות לקבוצות חברתיות מסויימות, כגון — גימלאות המוסד לביטוח לאומי: קיצבת זיקנה ושאיירים, קיצבה לנפגעי עבודה ופעולות איבה, קיצבאות ילדים והשלמות שכר לשכירים מיעוטי הכנסה. מצד אחר, קיימת מערכת סעד, העומדת לפחות באופן תיאורטי, לרשות כל הנזקקים. כל אחד ממרכיבים אלה שונה מבחינת גודלה של הקיצבה הבסיסית והמידה בה היא משתנית בהתאם לגודל ההכנסה וגודל המשפחה, וכן מבחינת הקריטריונים הנוספים לזכאות. וכך נמצא, כי משפחות שהן נזקקות במידה שווה אינן זכאיות, בהכרח, לאותו סכום של סיוע. ההבדלים עשויים לשקף שיקולים אחרים מאלו של מניעת העוני וצמצום אי-השוויון, כגון — תמריצים לעבודה, או תחושת התחייבות מיוחדת מצידה של החברה כלפי גורמים מסויימים של עוני (למשל, נפגעי מלחמה); אולם, אין להתעלם ממגרעות הנובעות מפיתוח בלתי מתואם של מערכת התמיכות או קשיים בביצוע התוכניות השונות. יתר-על-כן, למערכת תמיכות יכולות להיות מטרות מעבר לשמירה על הכנסה מינימלית. דבר זה נכון במיוחד ביחס לתמיכות אוניברסליות הניתנות לכל.

קיצבאות ילדים, למשל, עשויות לשמש לקיום שוויון אופקי במערכת מס ההכנסה. קיצבאות זיקנה ונכות, הנכללות בביטוח הסוציאלי, מיועדות למנוע ירידה תלולה ברמת החיים הרגילה של המשפחה, וכך, קיצבת הנכות מוצמדת, לרוב, להכנסה שלפני הפגיעה וקיצבת הזיקנה להכנסה שלפני היציאה לגימלאות.

כתוצאה מסיבוכים אלה, חלקם של העניים בכלל התמיכות הוא 40%, שיעור המשתנה באורח ניכר לפי סוג התמיכה. 72% מתמיכות הסעד מועברות לידי העניים, לעומת 35% בלבד מתמיכות הביטוח הלאומי. אומדן ריאלי יותר של מחיר צמצום העוני ניתן להשיג על ידי ההנחה שחלקם הנוכחי של העניים מכלל התמיכות נשאר קבוע. על בסיס זה יהיה צורך בסכום גוסף של 13.1 מיליון ל"י, כדי לסגור את פער העוני בן 5.6 מיליון הל"י שנותר לאחר העברת התמיכות.

צמצום העוני לפי סוג המשפחה ומקור התמיכה, 1969

בגלל מורכבותה של מערכת התמיכות, משתנית, באופן מובהק, השפעת התמיכות על היקף העוני לפי סוג המשפחה (ראה לוח 8).

הצמצום בעוני הוא הגדול ביותר בקרב הזקנים (40%). בקבוצה זו מצוי רוב המשפחות ללא ילדים, והצמצום בקירבן דומה. הצמצום בעוני בקרב משפחות עם ילדים מגיע לכדי 25%. ההבדל בין משפחות מרובות ילדים (4 ילדים או יותר) לבין משפחות קטנות (עד 3 ילדים) אינו רב, וזאת למרות העובדה שב-1969 נהנו המשפחות הגדולות מקיצבאות ילדים גבוהות יותר במידת מה; שכירים קיבלו 12.50 ל"י לכל אחד מארבעת הילדים הראשונים, ומן הילד החמישי עלו הקיצבאות עד 17.50 ל"י

7 הקצאה כזו מחייבת שיעור מס שולי על הכנסות מעבודה של העניים בשיעור של 100%, ולכן אין היא מספקת לעניים כל תמריץ כספי לעבוד. כמו כן הראו מחקרים רבים, ששיעור מיצוי הזכויות הוא נמוך במקרה של תמיכות סלקטיביות. ראה, למשל, המוסד לביטוח לאומי (אוקטובר 1972); Doron, A. and Rotter, R. (August 1973).

ליד השביעי. עובדים עצמאיים לא קיבלו כל תמיכה בעד שלושת הילדים הראשונים.

בכל הקבוצות כאחת, היתה השפעת התמיכות גדולה יותר במשפחות שראשיהן עובדים. הירידה בעוני בקרב הקשישים העובדים הגיעה לכדי 54% ובקרב המשפחות הגדולות שראשיהן עובדים היא הגיעה לכדי 33%. במשפחות העובדים העניות, ככלל, היתה ירידה של 32% בהיקף העוני, אחוז הדומה לשיעור הממוצע.

בכללו של דבר, נהנו הקשישים מתמיכה גדולה יותר בהשוואה לקבוצות האחרות. לא ננקטו שום צעדים מיוחדים שהיה בהם כדי לשפר את מצבן של המשפחות מרובות הילדים, חרף ההרגשה הרווחת, שמצבן של המשפחות האלו חמור במיוחד.

את השפעת התמיכות לפי סוג המשפחה ניתן לייחס להבדלים בשיעור המשפחות המקבלות את התמיכות השונות ולרמת התמיכה שהן מספקות. עניין מיוחד לנו לזהות את תרומתן היחסית של תמיכות הביטוח הלאומי⁸. 68% מכלל המשפחות העירוניות קיבלו תמיכה כלשהי. בקרב אלו קיבלו 93% תמיכות מן המוסד לביטוח לאומי, 12% ממשרד הסעד ו-4% קיבלו תמיכות ממוסדות ממשלתיים אחרים;

אחוזים אלה גבוהים יותר כאשר מדובר באוכלוסיות העניות לפני תמיכות. 12% מכלל אוכלוסיות העניות לפני התמיכות לא זכו בתמיכה כלשהי — ובקרב העניים לאחר תמיכות עולה שיעור זה ל-19%. במשפחות עניות היו הבדלים ניכרים בין המשפחות לסוגיהן בשיעורם של אלה שלא קיבלו תמיכה כלשהי. שיעורם של אלה שלא קיבלו תמיכה במשפחות שראשיהן אינם קשישים עולה על השיעור במשפחות הקשישים — 17% לעומת 7%. אף ש-24% מן הקשישים העניים לא היו זכאים לקיצבת הביטוח הלאומי, נהנה הרוב מביניהם מתמיכות סעד. שיעור קבלת התמיכה היה הגבוה ביותר במשפחות גדולות, ושיעורן של המשפחות הגדולות העניות שאינן מקבלות תמיכה הוא אפסי. דבר זה משקף את האוניברסליות של הקיצבאות למשפחות מרובות ילדים ויעילותן.

חלקו של הביטוח הלאומי בצמצום העוני משתנה במידת מה בין המשפחות לסוגיהן. הוא גבוה ביותר במשפחות גדולות ובמשפחות שראשיהן גברים קשישים, והוא אחראי ל-80% מכלל הירידה בעוני. כנגד זה, במשפחות עם 1-3 ילדים או במשפחות שראשיהן נשים קשישות מגיע חלקו של הביטוח הלאומי לכדי 63% בלבד, והוא נמוך ביותר במשפחות ללא ילדים שראשיהן גברים (44%).

8 הניתוח בחלק זה הולך בעקבות ניתוחה של מולי אורשנסקי אשר הטיבה לתאר כמה ממיגבלותיו: "בראיון קצר, לא תמיד אפשר לקבוע בביטוח האם המרואיין דייק בתשובותיו באשר לקבלת תמיכה על ידו או על ידי מישהו אחר מבני ביתו. כמו כן, בסטטיסטיקה של הכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתמשת בהגדרה של משפחה — כל האנשים אשר יש ביניהם קירבת משפחה והשייכים למשק בית אחד בעת הראיון — שאינה תמיד זהה להגדרת היחידה המקבלת קיצבה הנהוגה על ידי המוסד המבצע את התוכנית". (ראה: Orshansky, M. (Dec. 1967), p. 216). לדוגמה, בעל ואשה מזדקנים, ששניהם מקבלים קיצבאות מן הביטוח הלאומי, יופיעו כשני מקבלים בנפרד בסטטיסטיקות הרשמיות, וכך גם לגבי כלתם של הזוג שנתאלמנה, הגרה עם הזוג, ואילו בחישוב שלנו יופיעו כולם כמקבל יחיד. יתירה מזו, אפשר שהכלה אינה מתחלקת בהכנסה עם הזוג, ואילו אנו מנינו אותם כיחידה משפחתית אחת לשם חישוב מעמד העוני שלהם.

לוח 8 : תחולת העוני לפי סיפוקי משפחה, לפני תמיכות ממשלתיות ואחריות, 1969

עם	ראש משפחה ראש משפחה 4 ילדים		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		ראש משפחה ראש משפחה		כלל	
	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה	קשיש	או יותר משפחה		
התורה	23.6	19.0	33.1	21.8	49.0	38.8	10.1	54.7	14.8	39.9	54.9	45.6	9.3	109.6						
התורה	35.9	31.9	42.2	53.9	9.8	9.8	9.7	11.0	44.0	8.6	46.2	57.3	23.7	17.9						
התורה	17.2	12.8	18.5	13.4	33.7	25.4	7.5	40.8	11.4	29.3	32.4	28.1	4.3	73.2						
התורה	26.2	21.5	23.6	34.4	6.7	6.5	7.3	8.2	34.0	6.4	27.3	35.4	10.9	11.9						
התורה	27	33	44	39	32	33	25	25	23	26	41	38	54	33						
	8.8	34.4	29.4	39.6	25.4	83.5	66.4	17.0	88.3	17.2	71.1	65.0	52.5	12.5	153.3					
	38.2	52.3	49.4	50.5	62.8	16.7	16.8	16.4	17.8	51.0	54.7	66.0	31.8	25.0						
	8.3	30.4	25.4	29.2	18.9	70.9	56.3	14.5	77.1	14.7	62.4	48.2	39.5	8.6	125.2					
	35.9	46.4	42.8	37.2	46.7	14.2	14.2	14.0	15.6	43.6	13.5	40.5	49.7	21.9	20.4					
	11	13	26	25	15	15	15	13	14	12	26	25	31	18						

1 קו העוני — 100 ליי לנפש סטנדרטית לחודש.
 2 קו סף-העוני — 135 ליי לנפש סטנדרטית לחודש.

לוח 9 : השפעת קיצצאות הביטוח הלאומי בצמצום העוני והלקן בהשפעת סך התמיכות לפי טיפוס משפחה, 1969 (באחוזים)

מספחות עם ילדים ויותר	רה"מ קשיש				רה"מ לא קשיש						
	מספחות עם 1-3 ילדים	סה"כ	אשה	גבר	מספחות עם 4 ילדים ויותר	סה"כ	אשה	גבר			
28.0	6.8	32.4	41.6	27.6	9.3	18.6	8.5	5.7	9.5	13.7	תחלת העוני אחרי קיצצאות הביטוח הלאומי
22	15	30	23	34	18	21	18	10	20	24	משפחות שהוצאו מעוני ע"י קיצצאות הביטוח הלאומי
81	64	73	63	80	72	63	75	44	83	73	חלקן של קיצצאות הביטוח הלאומי 1
94.8	82.9	65.1	62.9	66.2	61.9	38.0	64.0	5.4	86.4	62.5	מקבלי קיצצאות הביטוח הלאומי אחוז מכלל המשפחות
35.8	6.3	52.2	55.8	50.6	12.3	(26.8)	11.5	(10.3)	11.6	20.3	תחלת העוני לפני כל התמיכות
27.5	4.8	31.0	35.8	28.7	8.9	(13.4)	8.7	(0.0)	8.9	13.4	תחלת העוני אחרי קיצצאות הביטוח הלאומי
26.9	4.4	26.9	29.9	25.2	8.5	(8.7)	8.5	(0.0)	8.7	12.2	תחלת העוני אחרי כל התמיכות
23	24	41	36	43	27	(50)	25	(100)	23	34	משפחות שהוצאו מעוני ע"י קיצצאות הביטוח הלאומי
25	31	49	46	50	31	(68)	26	—	25	40	משפחות שהוצאו מעוני ע"י כל התמיכות
92	77	84	78	86	87	(74)	96	(100)	92	85	חלקן של קיצצאות הביטוח הלאומי 1

1 ההפרש בין מספר המשפחות העניות לפני קבלת קיצצאות הביטוח הלאומי ואחריהן, מחולק בהפרש בין מספר המשפחות העניות לפני קבלת סך התמיכות הממשלתיות ולאחר קבלתן.

העוני לפי יבשת המוצא והוותק, 1969

כל ניתוח אודות העוני בישראל חייב להביא בחשבון את נסיונה של מדינת ישראל כארץ קולטת עולים מארצות רבות. 61% מראשי המשפחות עלו ארצה לאחר 1948. הבדלים ניכרים ברמת השכלתם ובמיומנותם המקצועית, על רקע ארץ מוצאם ותנאי חייהם בה והבדלים בכשרם של העולים להתאים את עצמם לאתגרים חדשים ולאורחות חיים חדשים — כל אלה מילאו תפקיד בקביעת היקפם ואופיים של אי-השוויון והעוני.

תחולת העוני גבוהה במיוחד במשפחות שמוציא אן מאסיה ואפריקה — 26% לעומת 13% בקרב משפחות יוצאות אירופה ואמריקה — ממצא התופס לגבי משפחות מכל הסוגים. תחולת העוני בקרב הקשישים הינה 53.7% בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, לעומת 36.8% בקרב יוצאי אירופה-אמריקה, בקרב המשפחות שראשיהן מועסקים מהווה העוני 17.7% בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, בהשוואה ל-4.4% בקרב יוצאי אירופה-אמריקה. פער זה גדול עוד יותר באוכלוסית הילדים — 30% מהילדים ממוצא אסיה-אפריקה, לעומת 4.2% ממוצא אירופה-אמריקה ו-8% מהילדים היהודים ילידי ישראל — הם עניים, הווה אומר, שהרוב המכריע (77.8%) מביין הילדים העניים הם ממשפחות שמוצאן מאסיה-אפריקה.

ישנה ירידה כללית בעוני ככל שגדל הוותק בארץ. לדוגמא, בקרב יוצאי אסיה-אפריקה התחולה יורדת מ-32.8% בקרב עולים שעלו לאחר 1961 ל-17.2% בקרב עולים שהגיעו עד 1947. אולם הפער בין יוצאי אסיה-אפריקה לבין המשפחות האחרות גדול באותה מידה בכל תקופות העלייה.

העוני לפי איזור מגורים, 1969

המידע אודות ההתפלגות הגיאוגרפית של העניים חשובה לשם תכנון השירותים הסוציאליים. יתר על כן, איזור המגורים עשוי להיות גורם קובע גם בקביעת ההזדמנויות הכלכליות של המשפחה. בכל האיזורים ישנה אוכלוסיה ענייה בהיקף ניכר. אולם תחולת העוני משתנית בהתאם לתקופה בה הוקם היישוב וכן בהתאם לגודלו. תחולת העוני בערים החדשות כפולה כמעט מזו הקיימת בשלוש הערים הגדולות ובערים הוותיקות; יתר על כן, בתוך קבוצות הערים החדשות והוותיקות כאחד, התחולה גבוהה בהרבה בערים הקטנות יותר. עובדה זו מסבירה את השיעור הגבוה במיוחד, 39%, של עוני בערים הקטנות החדשות.

הכנסה נמוכה ומדרים אחרים לנוזקות, 1969

כדי לקבל תמונה שלמה יותר אודות אורחות חייהם של העניים, נבדוק אינדיקטורים נוספים למצבם הכלכלי-חברתי: דפוסי צריכה, צפיפות הדיור ובעלות עליו, ביטוח בריאות וכן מידת השתתפותו של נוער בגיל 14-17 בכוח העבודה ובמערכת החינוך.

בדיקת גורמים אלה מעניקה מושג כלשהו על מידת יחסי הגומלין בין המרכיבים השונים של רווחה כלכלית וקשריהם עם רמת ההכנסה. לדבר זה גודעת משמעות לגבי התפלגות הרווחה באוכלוסיה בכללה, והוא עשוי להביא היראת המידה בה בעיותיהם של העניים הן רב-ממדיות ויחד עם זאת לחשוף את היקף הבעיות המעיקות על הלא-עניים פרט לבעיות הכנסה. כמו כן ניתן ללמוד אודות היעילות של הכנסה וגודל המשפחה כממדים לחינוך צדדים אחרים של המצב החברתי-כלכלי.

לוח 10: דפוסי צריכה ממוצעים במשפחות עניות¹ ובמשפחות לא-עניות,
לפי פריט, 1969

הפריט	אחוז מסך הצריכה		היחס בין צריכת העניים והלא-עניים
	עניים	לא עניים	
סך הצריכה החדשית ² בל"י	439.8	1,018.6	—
סה"כ	100.0	100.0	43.2
מזון	40.8	26.9	65.4
דיור	26.0	19.5	57.6
ריהוט	5.9	7.6	33.2
ביגוד	8.9	9.9	38.8
בריאות	3.5	4.4	34.3
השכלה ובידור	6.7	14.0	20.7
תחבורה	3.3	8.1	17.4
אחר	5.0	9.5	22.6

1 קו העוני — 100 ל"י לנפש סטנדרטית לחודש.
2 כולל הערך הזקוף של בעלות על מגורים או כלי רכב והכנסות בעין. בצריכה לא נכללו מסי ארגון ותרומות.

מוציאים יחסית יותר על דיור ופחות על סעיפי הוצאה אחרים. צריכת המזון של העניים מהווה 65% מזו של הלא-עניים, אך היחס יורד לכ-20% כשהמדובר בצריכת הינוך, בידור ותחבורה.

בלוח 10 מוצגות הוצאות הצריכה לסוגיה של משפחות עניות ולא-עניות. בממוצע צורכת משפחה ענייה 43.2% מצריכתה של משפחה לא-ענייה. העניים מקדישים חלק גדול הרבה יותר מצריכתם למזון מן הלא-עניים, והם

לוח 11: משפחות עניות ולא-עניות לפי מדדים נבחרים של רמת החיים, 1969

המדד	אחוז מסך הקבוצה	
	עניים	לא-עניים
עד שלוש נפשות לחדר לראש המשפחה יש ביטוח בריאות	83.8	92.1
המגורים בבעלות המשפחה	34.8	67.1
	90.6	93.2

לעומת 16.2% מן העניים. ישנם הבדלים ניכרים בין המשפחות לסוגיהן. כמחצית מן המשפחות עם 4 ילדים, עניות ולא-עניות, גרות בתנאי צפיפות. הצפיפות נמוכה בהרבה במשפחות קטנות, אולם כאן ישנו הבדל בעל-משמעות בין המשפחות העניות והלא-עניות.

הביטוח הרפואי נפוץ מאוד בישראל; 93.2% מכלל ראשי המשפחות באוכלוסיה היו מבוטחים, בעוד שבקרב העניים יורד שיעור זה ל-88.4%. צפיפות הדיור היא אחד מקנייני-מידה לרמת הדיור. 8% מן הלא-עניים גרו בצפיפות גבוהה (3 נפשות או יותר בחדר),

בעלות על הדיור הוא מדד משמעותי הן לבטחון הכלכלי של המשפחה ולהצבר הנכסים או ערך הרכוש נטו שלה. שיעור המשפחות הלא-עניות, שהן בעלות דירות הוא כמעט כפול משיעור העניות, והמשפחות הלא-עניות שאינן בעלות דירות מתגוררות, לרוב, בתנאי שכירות של דמי מפתח. 73.9% מכלל המשפחות הקטנות הלא-עניות הן בעלות דירות לעומת 49.4% מכלל המשפחות הגדולות. בקרב רב העניים, האחוז גמוך בהרבה לגבי שתי הקבוצות, אולם שיעור גבוה יותר מבין המשפחות הגדולות דווקא הן בעלות דירות. בקרב הקשישים מהווה שיעור בעלי הדירות 50.7% מכלל אוכלוסייתם, לעומת 63.8% בקרב אלה שאינם קשישים. ישנו פער משמעותי בין העניים לבין הלא-עניים בתוך שתי קבוצות הגיל, אולם הוא גדול יותר לגבי מי שאינם קשישים. בכל שלושת המדדים — ביטוח רפואי, צפיפות הדיור ובעלות על הדיור — הפער בין העניים לבין הלא-עניים גדול יותר כאשר מדובר במשפחות קטנות. נראה, איפוא, שהכנסה

עשויה לשמש כמדד יעיל בהרבה לרמת חיים, במובן הרחב, לגבי משפחות קטנות. במשפחות הגדולות, אף כאשר הכנסתן גבוהה, ישנן בעיות אחרות. רמת ההישגים של בני המשפחה בלימודים, לא זו בלבד שהיא קשורה לרווחתה הנוכחית של המשפחה, אלא גם לרווחתם העתידה של הילדים. בתור שכזו היא מהווה מדד לשוויון בהזדמנויות. כפי שניתן לראות מלוח 12, אחוז הנושרים מן הלימודים ומכוח העבודה גבוה בהרבה בקרב העניים. 38.2% מן הצעירים בגיל 14-17 אינם לומדים ורובם — המהווה 27.8% מכלל הנערים העניים — גם אינו מועסקים. בקרב הלא-עניים מהווים אלה שאינם מועסקים ואינם לומדים 10.4% בלבד. בקרב הלומדים ישנם הבדלים משמעותיים בסוג המוסד החינוכי. למשל, 42% מכלל אוכלוסיית הצעירים הלא-עניים לומדים בבתי ספר תיכוניים עיוניים, לעומת 20% מכלל העניים. הבדלים אלה מצביעים על אפשרות קיומו של קשר משמעותי בין העוני לבין סיכוייהם של ילדי העניים במהלך חייהם בעתיד.

לוח 12: בני גוער בגילים 14-17, עניים 1 ולא-עניים, לפי השתייכות לבית ספר וכוח העבודה, 1969

ס"ה	אחוזים		המספר (באלפים)		ס"ה
	לא-עניים	עניים	לא-עניים	עניים	
ס"ה כ	100.0	100.0	201.7	166.1	35.6
בבית ספר	73.6	61.8	148.4	126.4	22.0
עממי	14.8	21.1	29.8	22.3	7.5
תיכון	58.8	40.7	118.6	104.1	14.5
עיוני	38.2	20.2	77.1	69.9	7.2
מקצועי או חקלאי	20.6	20.5	41.5	34.2	7.3
לא בבית ספר	26.4	38.2	53.3	39.7	13.6
לא בבית ספר ולא בכוח העבודה	13.4	27.8	27.1	17.2	9.9

1 קו העוני — 100 ל"י לנפש סטנדרטית לחודש.

התפתחות העוני

התפתחות בין 1964 ל-1969

כדי לבחון את תופעת העוני לאורך הזמן, יש

להגדיר קו עוני שהוא ברי-השוואה לכל השנים. גישה אחת היא להגדיר את קו העוני כאחוז מסויים של איזשהו מדד של רמת החיים הכללית. המדד שאנו משתמשים בו כאן הוא הציון ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית (ראה לוח 13).

לוח 13: קווי עוני לשנים 1964, 1969, 1973 ו-1974, לפי גודל משפחה

מספר הנפשות במשפחה	1964	1969	אפריל 1973 ¹	אפריל 1974 ¹
1	84	125	240	314
2	134	200	384	502
3	178	265	509	665
4	214	320	614	803
5	251	375	720	941
6	285	425	816	1067
7	318	475	912	1192
8	348	520	998	1305

1 האומדנים מסתמכים על הגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר.

לא חל שינוי ניכר בעוני, שיעור המשפחות מתחת לקו העוני או בסף העוני נשאר בעינו, ובעוד שתחולת העוני באחוזים לגבי נפשות וילדים יורדת מעט, הרי במונחים מוחלטים גדלה האוכלוסיה שבעוני או על סף-העוני.

בשנת 1964 לא ניתן להפריד בין הכנסות מעבודה ומתמיכות, ועל כן יכולים אנו להשוות רק את היקף העוני לאחר תמיכות ולא לעמוד על השינוי בהשפעת התמיכות עצמן. על בסיס זה נמצא כי בין השנים 1964-1969

לוח 14: משפחות, נפשות וילדים מתחת לקו העוני ועל סף קו-העוני; פער העוני ופער סף-העוני לאחר תמיכות: 1964, 1969 (יחודים)

	מתחת לקו העוני (מצטבר) ²		מתחת לקו העוני ¹		מתחת לקו העוני (מצטבר) ²		
	תחולת העוני (%)	המספר (באלפים)	תחולת העוני (%)	המספר (באלפים)	תחולת העוני (%)	המספר (באלפים)	
	1964	1969	1964	1969	1964	1969	
משפחות	7.9	50.9	43.0	11.4	60.9	68.7	
נפשות	9.8	218.5	191.9	11.6	243.3	251.9	
ילדים	12.7	108.0	98.7	14.4	124.4	120.9	

פער העוני לחודש (במחירים של 1969)

	1964	1969	1964	1969
סה"כ (במיליוני ל"י)	7.4	5.1	5.4	9.5
אחוז מסך ההכנסה	1.8	0.9	1.3	1.7
אחוז מסך ההכנסה של העשירון העליון	7.6	3.9	5.4	7.3
ממוצע לנפש (בל"י)	38.9	20.2	22.2	43.5
ממוצע למשפחה (בל"י)	173.5	74.0	88.3	186.7

1 קו העוני ל-1964: 67 ל"י לנפש סטנדרטית; ל-1969: 100 ל"י לנפש סטנדרטית.
2 קו סף-העוני ל-1964: 90 ל"י לנפש סטנדרטית; ל-1969: 135 ל"י לנפש סטנדרטית.

המגמות בשיעור העוני קשורות לתמורות דמוגרפיות ולשינויים בתחולת העוני. בין השנים 1964-1969 עלה חלקם של הקשישים בכלל האוכלוסיה; בד בבד חלה ירידה קלה בשיעור התעסוקה של ראשי משפחות, מ-86.8% ל-81.5%. עיקר הירידה היה בקרב הקשישים, מ-44% ל-34%, ואילו בקרב הלא-קשישים הירידה זעומה ואולי אף מבוטלת. הגידול בחלקם של הקשישים באוכלוסיה והירידה בשיעור התעסוקה היתה צריכה להעלות את תחולת העוני ואת שיעור הקשישים העניים. אולם השפעה זו מקוזזת על ידי ירידה

כללית בתחולת העוני בכל הקבוצות, ובמיוחד בקרב עובדים קשישים, שם היא מגיעה לכדי 36%. כדי לבודד את השפעותיהן של שתי מגמות אלה, המנוגדות זו לזו, יישמנו את ההתפלגות הדמוגרפית של 1964 ואת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה באותה שנה על תחולת העוני בכל קבוצה ב-1969. מצאנו שתחולת העוני היתה יורדת ב-9.7% ב-1969 אלמלא היו שינויים דמוגרפיים. וכך, יציבותו של העוני היא תוצאה של שינויים דמוגרפיים המקוזזים את הירידה הניכרת בתחולת העוני בתוך קבוצות מסויימות.

לוח 15: משפחות עניות לאחר תמיכות, לפי טיפוס משפחה והשתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה 1964, 1969, יהודים

אחוז השינוי 1969-1964	תחולת העוני (%)		התפלגות המשפחות העניות (%)		טיפוסי משפחות
	1969	1964	1969	1964	
0	11.2	11.2	100.0	100.0	כל המשפחות
-9	5.9	6.5	43.0	50.3	רה"מ עובד
-19	34.0	42.0	57.0	49.7	רה"מ לא-עובד
-12	26.9	30.4	41.7	38.0	רה"מ קשיש ¹
(-36)	(8.7)	(13.5)	(4.6)	(7.4)	עובד
-17	36.1	43.6	37.1	30.6	לא-עובד
-3	7.9	8.1	58.3	62.1	רה"מ לא-קשיש
-5	5.7	6.0	38.5	42.9	עובד
-20	31.8	39.7	19.8	19.1	לא-עובד
-25	23.5	31.5	21.4	28.3	4 ילדים ומעלה
-35	18.5	28.4	15.2	24.0	רה"מ עובד
(-12)	(69.5)	(78.8)	(6.2)	(4.4)	רה"מ לא-עובד

1 "קשיש" בסעיף זה: כל ראשי משפחות שגילם 65 ומעלה, כולל נשים; "לא-קשיש" — כל ראשי המשפחות עד גיל 64.

התפתחויות למן 1969 ואילך

מאז 1969 נעשה הרבה לשיפור מערכת התמיכות. הצעד החשוב ביותר היה מה שנהוג לכנות "הרפורמה בקיצבאות הילדים", שהוגה לקראת סוף 1972. קיצבאות הילדים למשפחות גדולות הוגדלו בכ-50%. הגדלת הקיצבאות נועדו במיוחד לענות על צורכיהן של המשפחות מרובות הילדים שראשיהן עובדים. ב-1972 נקבע לראשונה שכר מינימום

ברמה התחלתית של 375 ל"י. קיצבאות תילדים הותאמו לשכר המינימום הזה כדי להבטיח הכנסת מינימום למשפחות שראשיהן מועסקים בתעסוקה מלאה, יהא אשר יהא מספר הילדים בהן. וכך, למשפחה עובדת הובטחה הכנסת מינימום בשיעור של שכר המינימום ונוסף לכך קיצבאות הילדים. סכום זה הגיע לכדי 413 ל"י למשפחה בת 4 נפשות באפריל 1973 ולכדי 717 ל"י באפריל 1974. לרפורמה בקיצבאות הילדים, כפי שהוצעה על

ידי המוסד לביטוח לאומי, היו מטרות נוספות. אחת מהן היתה להשתית את ההטבות לגודל משפחה על מבנה פרוגרסיבי יותר, ובתוך כך לתאם בין קיצבאות הילדים לבין הניכויים האישיים. לפיכך, בד בבד עם ההצעה להרחיב את קיצבאות הילדים עלתה הצעה לצמצם או אף לבטל את הניכויים האישיים בגין ילדים. מטרה שניה היתה להנהיג מדיניות תמיכה אוניברסלית, כך שקיצבאות הילדים ותוכניות הביטוח הלאומי האחרות, המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות, יקיפו את מרבית קבוצות העניים, ועל ידי כך יצומצם חלקה של מערכת הסעד ויוותר לה תפקיד שולי בלבד. בהתאם לכך, נקבע כי הזכאות בקיצבאות ילדים תקטין את קיצבת הסעד, שהמשפחה זכאית לה.

כיצד השפיעו צעדים אלו על היקף העוני? לצורך ניתוח זה עדכנו את קו העוני לעלייה הכללית ברמת החיים, כמוצג בלוח 13. אימדנו את השפעת הרפורמה בקיצבאות הילדים לגבי אפריל 1973, המועד בו נכנסה לתוקפה. הרפורמה בקיצבאות ילדים צימצמה במידה ניכרת את העוני בקרב הילדים, אך לא ביטלה אותו לחלוטין. תחולת העוני שלאחר תמיכות בקרב ילדים ירדה מ-16.2% שיעורה קודם הרפורמה, ל-92% לאחריה; נשארו 90,000 ילדים במשפחות שהכנסתן מתחת לקו העוני. עיקר השיפור חל במשפחות הגדולות ותחולת העוני בהן ירדה מ-26.2% ל-11.3%.

השוואה בין השפעת התמיכות ב-1973 ל-1969 מעידה כי ב-1973 צימצמו התמיכות את העוני בקרב ילדים ב-53%, לעומת 25% ב-1969. ב-1973 היתה הירידה הגדולה ביותר בעוני במשפחות הגדולות, ירידה של 64% לעומת 33% בקרב הקשישים וכ-12% במשפחות קטנות עם ילדים. דפוסי תמיכה אלה הם בבחינת שינוי מקצה לקצה לעומת 1969, בה נהגו הקשישים מתמיכה גדולה יותר מן המשפחות מרובות הילדים, ולא היה הבדל בצמצום העוני בין משפחות גדולות לבין משפחות קטנות עם ילדים.⁹

הסיבה העיקרית להצלחתה החלקית בלבד של הרפורמה היא שהמינימום אותו הבטיחה הרפורמה למשפחת עובד לא היוותה באפריל 1973 אלא כ-70% מקו העוני. למן אפריל 1973 עלו בהתמדה שיעורי קיצבאות הילדים יחסית לשכר הממוצע, וכן עלה שכר המינימום. שני אלה יחדיו העלו את הבטחת המינימום עד לכ-85% מקו העוני.

מאז 1969 חלו גם תמורות חשובות בהבטחת ההכנסה לקשישים ושאיירים. היקף הזכאות לקיצבת זיקנה ושאיירים במסגרת הביטוח הלאומי הורחב ושיעורה מתוך השכר הממוצע הועלה. מספר מקבלי קיצבת זיקנה ושאיירים גדל מ-155,000 ב-1969 ל-255,000 ב-1974 והקיף את כל הקשישים והשאיירים; הקיצבה הבסיסית גדלה מ-17.6% מן השכר הממוצע ב-1969 ל-23.1% ממנו באפריל 1974.

שיאו של התהליך הוא העלאת ההטבה הסוציאלית שנעשתה זה מקרוב. ההטבה הוגדלה ב-66%, וכתוצאה ממנה הגיעה רמת התמיכה לזוג קשיש בלי כל הכנסה ממקורות אחרים ל-580 ל"י, שהן 105% מקו העוני. כמו כן נקבעו תנאים נדיבים יותר להקטנת ההטבה עם עליית ההכנסה ממקורות אחרים. אף שלא אימדנו באופן כמותי את ההשפעות של הרפורמות הללו, אפשר לשער, מתוך רמת התמיכה והמיצוי הגבוה של הזכות לקיצבה זו, כי העוני בקבוצה זו בטל כמעט לחלוטין. שינויים אלה, סופם שהיטו שוב את הכף לטובת הקשישים.

סיכומו של דבר, רואים אנו כי המדיניות הסוציאלית גורמת לעליות ולירידות ברווחתן היחסית של הקבוצות הדמוגרפיות השונות והיא מטה חסד פעם לזו ופעם לזו. התנודות בעוצמת בהיעדרה של מדיניות עקבית וכוללת למלחמה בעוני, מדיניות העולה בקנה אחד עם סדר העדיפויות הלאומיות.

כל ניתוח של המגמות בעוני זהשפעת התמיכות עלול להתיישן עוד בטרם יראה אור,

9 אומדנים אלה נלקחו מ-Habib, J. (October, 1974).

ועל אחת כמה וכמה, במדינה דינמית כמדינת ישראל. בנובמבר 1974, למשל, הונהגה מדיניות כלכלית חדשה שכללה פיתוח רציני ועלייה ניכרת במחיריהם של מצרכי היסוד המסובסדים. צעדים אלה נועדו להוריד את רמת החיים ב-5% והביאו לידי עלייה חזויה של 20% ביוקר המחיה. אין כוונתנו לנתח את השינויים האלה או את האמצעים שנקטו לפיצוי העניים. נציין רק שהקשישים, כקבוצה, קיבלו פיצוי גדול יותר

מן העובדים העניים או מן המשפחות הגדולות; עובדה זו תעמיק את חוסר הפרופורציה בעזרה הכספית הניתנת למשפחות הגדולות, לעומת קבוצות אחרות. במשך 5 השנים האחרונות הושקעו מאמצים רבים ונקטו פעולות חשובות בישראל כדי לשפר את מערכת התמיכות הכספיות. אולם בתקופה בה רמת החיים יורדת יש להקפיד פי כמה וכמה שההטבות תינתנה דווקא לאלה הנזקקים להן ביותר.

ביבליוגרפיה נבחרת

- דו"ח הוועדה לבדיקת התפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי, תל-אביב (תשל"א).
ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, דין וחשבון מוגש לראש-הממשלה, ירושלים (יוני 1973).
חביב, י., ילדים בישראל (דו"ח מחקר מס' 168), מכון סאלד, ירושלים (אפריל 1972).
חביב, י., "ילדים בישראל", נספח לדין וחשבון מוגש לראש-הממשלה, ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, ירושלים (יוני 1973).
כ"ץ, י., מה ומי נגד הקטנת פערים? הרחורים לימים נוראים, ירושלים (אלול תשל"ב).
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1968/69, חלק א' (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 330), ירושלים (תשל"ל).
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר החסכון 1963/64 (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 217), ירושלים (תשכ"ז).
המוסד לביטוח לאומי, משפחות עם ילדים בישראל 1969-1970 (סקר מס' 7), ירושלים (תשל"ג, אוקטובר 1972).
רוטר, ר. ושמאי, נ., "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, מס' 1, ירושלים (פברואר 1971).

- Doron, A. & Roter, R., **Supplementary Benefits to Low Wages Paid Through Employers**, School of Social Work and National Insurance Institute, Bureau of Research and Planning, Progress Report No. 4, Hebrew University, Jerusalem (August, 1973).
Habib, J., **The Role Child Allowances in a Tax-Transfer Structure**, The Maurice Falk Institute for Economic Research, Jerusalem (October, 1972).
Habib, J., **The Determination of Equivalence Scales with Respect to Family Size: A Theoretical Reappraisal**, The Maurice Falk Institute for Economic Research, Jerusalem (July, 1973).
Habib, J., **The Reform of Taxes & Transfers**, The Maurice Falk Institute for Economic Research, Jerusalem (August, 1974).
Habib, J. & Tawil, Y., **Equivalence Scales for Family Size: Findings from Israeli Data**, National Insurance Institute, Bureau for Research and Planning, Jerusalem (March, 1974).
Lampman, R., "How Much Does the American System of Transfers Benefit the Poor?" **Economic Progress and Social Welfare**, edited by Goodman, L., Columbia University Press, New York (1966).

- Lampman, R., "Transfer and Redistribution as Social Process," **Social Security in International Perspective**, edited by Shirley Jenkins, Columbia University Press, New York (1969).
- Okner, B., **Transfer Payments: Their Distribution and Role in Reducing Poverty and Alternatives for Transferring Income to the Poor: The Family Assistance Plan and Universal Income Supplements**, Brookings Institution: Reprint 254, Washington, D.C. (1973).
- Orshansky, M., "Counting the Poor, Another Look at the Poverty Profile," **Social Security Bulletin** (January, 1965).
- Orshansky, M., "Who's Who Among the Poor; A Demographic View of Poverty," **Social Security Bulletin** (July, 1965).
- Orshansky, M., "More About the Poor In 1964," **Social Security Bulletin** (Note No. 5), (February, 1967).
- Orshansky, M., "Counting the Poor; Before and After Federal Income Support Programs, **Old Age Income Assurance**, Part II, Joint Economic Committee, Washington, D.C. (December, 1967).
- Rosenfeld, Y. & Salzberger, L., **Family Needs and Welfare Provisions**, Hebrew University of Jerusalem: Paul Baerwald School of Social Work, Jerusalem (1973).
- Spillerman, S. & Miller, R., "The Effect of Negative Tax Payments on Job Turnover and Job Selection." Mimeo.
-

מודעות לזכויות הבטחת הכנסה

מאת ד"ר מאיר אביזוהר *

"מודעות" (awareness) היא מושג מורכב. הוא כולל "ידיעה" (cognizance), אולם זהו סוג של ידיעה שיש לה השלכה על מצב פוטנציאלי של היודע ועל כן היא מעוררת בו עמידה על המשמר (vigilance), ובכך היא משפיעה על התנהגותו.

בספרות הצעירה של לימודי הרווחה לא הוקדש, להערכתני, המקום הראוי לנושא המודעות. מבחינה תיאורטית נעשה רק טיפול חלקי בבעייה. אנתוני דואונס הקדיש מספר פרקים מתוך "התיאוריה הכלכלית של הדי-מוקרטיה" לנושא מידע הנרכש על ידי אזרחים. אף שההיבט העיקרי של המידע, אשר עניין אותו היה זה המשפיע על התנהגות הפוליטית של האזרחים, ובעיקר על הצבעתם בבחירות, יכול ניתוחו על תהליך רכישת המידע לשמש נקודת מוצא לדיון בהיבטים של הבטחון הסוציאלי — על תחומיו השונים. לצורך מאמר זה נסתפק באותו חלק של הניתוח המבחיני בין מידע הזורם דרך שגרה אל האזרח לבין מידע שהוא מבקש להשיג במיוחד לשם קבלת החלטה מסוימת. לסוג הראשון שייכת הזדקקות לכלי התקשורת, המספקת מכלול של צרכים, כגון סיפוק הסקרנות לחדשות, או בידור טלביזיוני. אנשים מקדישים דרך שגרה זמן לקריאת עתון או למעקב אחרי שידורים. "הם קולטים בדרך זו מידע הדרוש להחלטותיהם, מבלי שיהא צורך להקדיש לו משאבים מיוחדים. אשר לסוג השני,

הערות מושגיות

שתי משמעויות מקופלות במושג בטחון סוציאלי: האחת מתארת מצב ארגוני-כלכלי, של קיום מכלול מוסדי של שירותי רווחה במסגרת משקית של תעסוקה מלאה, והאחרת — מצב פסיכולוגי, הרגשת בטחון של כל אחד מבני החברה, כי ימצא לו המינימום הדרוש לקיומו, כבן-תרבות, גם במקרה שיאבד מקור פרנסתו. תחושת הבטחון הסוציאלי קיימת במידות שונות אצל שכבות שונות ואצל פרטים שונים, ויש לה השלכות התנהגותיות בתחומים רבים. בין מטרותיה המוצהרות של מדיניות רווחה לאומית נכלל הרצון להגביר על ידי קידום הבטחון הסוציאלי את תחושת ההזדהות עם המדינה ולמנוע ניכור חברתי. אם כאלה הן המטרות ברור שמוסד רווחה יחטיא אותן אם דבר קיומו לא יגיע לתודעתו של האזרח, אלא במקרה שהוא יזקק לו ויופנה אליו. כי הרי פתרון המצוקה שנוצרה אין פירושו שקודם לכן רווחה אצל הנזקק הרגשת בטחון. אם לא ידע על קיומו של מוסד הרווחה — כיצד יכול היה לחוש בטחון בנושאי טיפולו? למרות שקביעות אלה הן בגדר אלף-בית, מתעורר ספק אם אמנם זוכה בעיית המודעות לתשומת הלב הראויה מצד העוסקים בקביעת מדיניות הבטחון הסוציאלי, בתכנון השירותים ובניהולם.

* החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב.

המחסור. מודעות מיוחדת היא חיונית, בדומה לכך, להצלחתו של כל מוסד רווחה. נגיה, למשל, שהמחוקק ניסח חוק פנסיה ממלכתית, במגמה להגביר נידות עובדים, ותצליח להבטיח בחוק אפשרות העברה מלאה של זכויות הפנסיה הוולונטריות של עובד המחליף מקום עבודתו למקום הקשור בקרן פנסיה אחרת. ברור שהמטרה לא תושג במלואה, אפילו יקבל כל עובד שעבר לעבודה חדשה את מלוא זכויותיו, כל עוד לא ידעו העובדים האחרים, הנשארים במקומם, כי החלפת עבודה לא תפגע בפנסיה הפרישה שלהם, כי חוסר מודעותם זו משפיע על האווירה הכללית המעצבת דפוסי התנהגות הגורמים לאבטלה סמויה.

הערות מתודולוגיות

בעיית המדידה של רמת המודעות היא אנלוגית לסוגיות של מתן ערך כמותי לרמת ההשכלה המושגת על ידי תלמידים בכל מערכת של הקניית מידע, ידע ומיומנות. דרך מקובלת אחת היא מתן ציון יחסי. לאחר שהמערך ממין את המוערכים בהניחו שהתפלגותם היא נורמלית, למצטיינים ולנכשלים מעטים, נשארות קבוצות יותר גדולות של הישגים בינוניים. מידת הגיוון, בו הוא נוקט, תלויה לרוב בדרישה התקנית של המערכת. שיטה אחרת, הנחשבת מתאימה במיוחד לבחינת השכלה בתחומים של מדעים מדויקים, היא שיטת הציון "המוחלט", המושתתת על דרישה לתשובה מדויקת לכל שאלת פריט של המבחן. כל סטיה פירושה כשלון. ככל ששיטה זו נראית מדויקת ואובייקטיבית, יש להביא תמיד בחשבון שהפריטים השונים כוללים הנחות של עורך המבחן בדבר מידת 'הקושי' לענות תשובה נכונה. על אחת כמה וכמה מתערבים שיקולים יחסיים כאשר באים לשקלל ולתת ניקוד שונה לחלקים שונים

בונה לעצמו כל אורח רציונלי... שיטה לרכישת מידע"1. לא גתייחס להנחה אודות הרציונליות אלא נניח לניתוח המעניין בדבר עקרונות הסלקציה של מקורות המידע, המהווים חלק מהשיטה. אנו ננקוט כאן אבחנה קצת אחרת, בין "מודעות כללית" לזכויות בטחון סוציאלי, כלומר — התמצאות במכלול זכויות האזרח הנובעות מהחקיקה הסוציאלית, לבין "מודעות מיוחדת" לזכויות הנוגעות לקבוצה מסוימת, כגון — מודעותם של נזקקי סעד לזכויות המגיעות להם באמצעות לשכת הסעד.

קו החיתוך בין שני סוגי המודעות אינו חד ומוחלט. ידיעה אלמנטרית על זכויות סעד, למשל, היא חלק ממודעות כללית. אולם במודעות מיוחדת בנושא זה אנו מצפים לידיעה רבה יותר של פרטים יישומיים. האבחנה נובעת מהבדלי מצב. היותו של אדם נזקק לשירות מסוים, בכוח או בפועל, או היותו של אדם שייך לקבוצת אוכלוסיה, שיש לה זיקה מיוחדת לתחום מסוים של מערכת הבטחון הסוציאלי — גוררת מידה כזו או אחרת של מודעות מסוג אחר מזה של ההתמצאות הכללית. הגיוני שהמודעות הכללית תירכש בדרך של קליטת מידע, הזורם ממילא אל האזרח המתעניין והפעיל מבחינה חברתית, בעוד שהמודעות המיוחדת כרוכה בהנעה תועלתית להשגת ידיעות ביוזמת הפרט ותוך טרחה מצדו. אולם גם מודעות מיוחדת גיוונה לעתים ממקורות אקראי, וחלק ממנה מצטבר מתוצרי לוואי של פעילות חברתית, כאשר לקוח של שירות מסוים נפגש לשם בילוי או אירוע משפחתי עם לקוחות אחרים של אותו שירות, והם מספקים לו מידע החשוב לו לצורך קבלת החלטה מסוימת; (וזהי הנקודה בה נשכר הדיון שלנו מן הניתוח של דואונס).

מודעות כללית לזכויות הבטחת הכנסה היא חיונית להשגת יעד מרכזי של בטחון סוציאלי, שהוא פסיכולוגי באופיו — חופש מפחד

A. Downs, An Economic Theory of Democracy, ch. 12, Harper & Row, N.Y., 1957 1

של בחינה. לרוב מסתבר שגם מבחנים המאפיינים שרים ניקוד מדוייק של התוצאות מושתתים על גיסויים במבחנים קודמים, כלומר — גם בהם יש אלמנט יחסי. הרמות שאומצו כתקן של מוסדות חינוך, מבוססות לרוב על סלקציה, או במקרים אחרים, על יסוד של ממוצעים ארציים, והתייחסות אליהם פירושה למעשה הוא אימוץ שיטת הציון היחסי.

במקרה שלנו חסרה מסגרת-התייחסות. גם בספרות המקצועית הצעירה של מקצוע מדיניות הרווחה אין הצעות לכלי מדידה ונתונים ברי-השוואה, אשר יאפשרו למדוד את המודעות בארץ אחת בהשוואה לאחרת. לגקוט לעומת זאת ציון יחסי בתוך המדגם הראשון הנבדק, פירושו במובן מסוים לצייר את לוח המטרה לאחר יריית המטות, משום שאין כוונת המתכנן או איש המינהל הסוציאלי להעניק ציונים ודיפלומות ללקוחות בודדים של שירותי הרווחה אלא לעמוד על אינדיקטורים מסוימים לגבי כלל הלקוחות, כאלמנטים של היוון חוזר במערכת. מצד שני, נקיטה בשיטה "מוחלטת", כביכול, אינה פוטרת מהערכת "קושי" השאלות. הערכה זו, יש לזכור, נעשית על ידי מומחים או מתמחים, לגבי הדיוטות, שאינם חובשים את ספסל הלימודים של מינהל שירותי רווחה. מהו, אם כן, קנה המידה? כיצד ניתן לקבוע מהי רמת מודעות "גבוהה", או "נמוכה", או "בינונית"? התשובה הפשטנית המוצעת כאן לגבי שלב ראשון של סקר מודעות היא כדלקמן:

א. מערכת הבטחת הכנסה ממלכתית חייבת לאתר בתוכה רשימה בסיסית של מושגים, ולקבוע כי ידיעתם היא חלק בלתי נפרד מתודעת האזרחות.

ב. בתחומו של כל מושג ניתן לתאר, במונחים בלתי-מקצועיים מספר זכויות, שידיעתן אינה מחייבת הבנה משפטית או מקצועית אחרת, ואינה עניין של שינון פרטים שזכרונם מחייב כישורים מיוחדים, ויחד עם זאת הן מרכזיות באותו תחום. במלים אחרות, על המ-

ערכת לאתר פריטים שהם בגדר מידע אלמנטרי. תוצאות מבחן ידיעתם של הפריטים האלה בשיטה "מוחלטת" עשוי לשמש בסיס לסדרת מבחנים נוספים העשויים להביא, בדרך של כיוול, לתקן בסיסי של מודעות, אשר יאפשר מדידת שינויים המתרחשים באוכלוסיה בנושא זה, כתוצאה ממאמץ הסברתי מכוון, או כתוצאה של השפעות אחרות.

כדי שתשובות לשאלון תשמשה אינדיקטור מהימן הוא צריך להתפרס על מרבית שיטחה של המערכת בכללותה. הוא הדבר, הן לגבי רמת המודעות הכללית, והן לגבי התחום שאת המודעות המיוחדת לו מבקשים לאבחן. ברור כי קיים קושי לנסח שאלות שתהיינה פשוטות, ואשר תקפנה יחד עם זאת את מרבית תחומי הזכויות הנובעות מהמערכת, אולם על קושי זה אין להתגבר אלא בדרך הנסיון.

סקר-חלוץ

בסמינר על הבטחת הכנסה באוניברסיטת תל-אביב, שדן בשאלת המודעות, התגבשה הצעה להקדיש את עבודת התלמידים לנושא זה. עשרה תלמידים, המתמחים במדיניות ומינהל שירותי רווחה (לתואר שני) הכינו שאלונים וראיינו לפיהם 252 איש ואשה באיזור דן. הרעיון היה להתקדם מעבר לשלב בחינת השאלון (pre-test), אולם לבצע לא יותר מאשר סקר-חלוץ (pilot survey) שיתן מושג על הבעיות המתודולוגיות הכרוכות בחקר הנושא. הוקמו ארבע צוותים: אחד לראיון פונים ללשכות סעד, השני לראיון פונים ללשכות עבודה, השלישי לראיון בעלי מלאכה, והרביעי לראיון מבוטחי קרנות פנסיה הסתדרותיות. הצוותים פעלו בחודשים מאי-יולי 1974.

ההבדל בין שתי הקבוצות הראשונות לאחרות היה בכך, שמדגמיהן נלקחו מתוך אוכלוסיה שנוקקה בעת הראיון לשירות הקשור

תשובות נכונות תוצא מכל העיבוד הסופי של הנחונים.

בתחום ביטוח זיקנה ושאיירים נוסחו ארבע שאלות, בתחום ביטוח אבטלה — שלוש. שתי שאלות נגעו בביטוח נכות ולכל אחד מתחומי הסעד, קיצבות הילדים ותאונות העבודה הוקדשה שאלה אחת. בסך הכל כלל חלק השאלון, העוסק במודעות כללית לזכויות הבטחת הכנסה מטעם המדינה, עשר שאלות, ולכל אחת מהן הוצעו 3-4 תשובות מנוסחות, שרק אחת מהן נכונה. למרות הניסוח "הסגור", הוסכם כי המראיינים יסבירו, במידת הצורך, את תוכן השאלות והתשובות המוצעות במושגיו של המראיין. קבלת תשובות בדואר נפסלה מסיבות שונות, ובין השאר, כדי לא להעניק מראש עדיפות לבעלי השכלה.

שתי השאלות הראשונות של החלק הכללי מדגימות את אופיו:

1. האם קיצבת זיקנה לכודד של הביטוח הלאומי —

שווה לכל אחד המקבל אותה
שווה רק לשכירים
לא שווה ועומדת ביחס למשכורת
האחרונה לפני הפרישה
שווה רק לעצמאיים
לא יודע

2. כאשר אדם מתקיים מקיצבת זיקנה

בלבד (אין לו הכנסה אחרת מלבד תמיכות ילדיו או נכדיו) הוא —

זכאי לעזרה כספית מלשכת הסעד.
זכאי לתוספת המשתלמת על ידי הביטוח הלאומי.

אינו זכאי לשום עזרה כספית של המדינה.
לא יודע.

נוסף לחלק הכללי, נוסחו ארבעה שאלונים מיוחדים לכל צוות. כך, למשל, נוסחו חמש

בהבטחת הכנסה, בעוד שהאחרים נשאלו על זכויות שמימושן לא עמד על הפרק בעת הראיון (אלא במקרה). ההבדל הזה נגע בעיקר במודעות "המיוחדת". הקבוצות היו שונות זו מזו במידה מספקת, כדי לשמש תאים נפרדים לבניין מדגם העשוי לייצג את האוכלוסייה של גוש דן בשיטת האשכולות. קבוצה אחת הורכבה כולה שכירים מסודרים במקומות עבודה קבועים, האחרת — בעלי מלאכה עצמאיים. קבוצת הפונים ללשכת העבודה הוותה סוג של שכירים שאינם מסווגים דרים קבע בעבודה, בעוד שנוקקי הסעד נבדלו לרעה מכל שאר הקבוצות במצבם הכלכלי וברמת השכלתם. אולם בהיקף הזמן שעמד לרשות התלמידים ויתר הסמינר מראש על בניין מדגם מייצג ממש. קיווינו בכל זאת למצוא מספר מאפיינים משותפים, או להיפך, נבדלים במידה בולטת, שיהיו מובהקים במידה מספקת, כדי לקבל תוקף אפילו בהיקף הסטטיסטי המצומצם של הסקר.

ברור היה לצוותי המחקר שאין מנוס ממידה של שרירותיות בהערכות האלמנטריות של השאלות. קושי מיוחד התעורר לגבי נושאים שמכניי השאלון העריכו כי הם ידועים פחות מאחרים, משום הכנסתם המאוחרת-יחסית למערכת הרווחה הישראלית, כגון ביטוח נכות. ספקות התעוררו לגבי התאמת שאלות הנוגעות למיעוט קטן באוכלוסייה לחלקו הכללי של השאלון, כגון — מקבלי הטבה סוציאלית לקיצבת זיקנה של הביטוח הלאומי. אולם לאור המטרה של הקפת מכלול רחב של שירותים, סוכם לכלול גם נושאים חדשים וגם שירותים שאינם אוניברסליים, אם יש להם פונקציה חשובה במערכת הבטחת הכנסה הממלכתית. יש לציין כי תוצאות הסקר הראו, כי ההערכות שרווחו בצוותים בעת הכנת השאלון אמנם נתאמתו: השאלות שנחשבו מראש לקשות זכו בפחות תשובות נכונות מאשר האחרות. אחת, המתייחסת לביטוח נכות נמצאה קרוב לגבול הפסילה, כי מראש נקבע כי שאלה שתזכה בפחות מ-10% של

שאלות שהוצגו לפונים ללשכות סעד.
לדוגמא:

קיבל הפונה תשובה שלילית —
הוא יכול לערער.

אין לו ברירה, אלא לפנות מחדש.

עליו לפנות למישהו אחר ולא לזה שפנה
אליו תחילה.

אין מה לעשות — התחלטה היא סופית.

לשני חלקים אלה, הכללי והמיוחד, צורפו
בכל שאלון שני חלקים נוספים, האחד —
אודות פרטיו האישיים של המרואיין (מחוז
לשמו), והאחר — על מידת הודקקותו לכלי
התקשורת. חלקים אלה אמורים היו לספק
את הנתונים של המשתנים הבלתי-תלויים,
אשר לגבי הקשר ביניהם ובין המשתנה התלוי
— הלא היא רמת המודעות, הכללית והמיו-
חדת — נוסחו מספר השערות.

ממצאים ארעיים

המסגרת הנסיונית והמצומצמת יחסית של
הסקר (252 מרואיינים) הגבילו מראש את
האפשרות לייחס למסקנותיו אופי מייצג,
אולם קשרים מסוימים נמצאו במידה רבה
של עקביות ובעוצמה מספקת, כדי להעניק
להם תקיפות, לפחות לגבי הקבוצות הנסקרות
באיזור גוש דן. אחד הממצאים הבולטים הוא
הקשר בין השכלה ומודעות כללית. קשר
מובהק כזה נמצא בקרב שלוש מן הקבוצות
וכן בהשוואה בין קבוצתית². טבלה 1 מרכזת,
לפי הקבוצות הנסקרות, את נתוני ההשכלה,
בחלוקה גסה בין בעלי השכלה על-יסודית
ואלה שיש להם השכלה עממית בלבד, או
פחות מכך. נמצא שככל שממוצע ההשכלה
גבוה יותר, כן גבוהה המודעות. זו נמדדה
לפי מספר הממוצע הקבוצתי של תשובות
נכונות, מתוך 10, לכל מרואיין.

טבלה 1: ממוצעים של השכלה ומודעות כללית לפי קבוצות

הקבוצה	N	אחוז בעלי השכלה מעל ליסודית	מודעות כללית ממוצעת למרואיין
פונים לסעד ¹	60	13	3.4
בעלי מלאכה ²	50	58	5
דורשי תעסוקה ³	62	81	5.5
מבוטחי קרנות פנסיה ⁴	90	83	5.6

1 לפי דו"ח סקר שבוצע ע"י חנה גלעד ורחל צבן, יולי 1974.

2 לפי דו"ח סקר שבוצע ע"י אילנה חנקין וראובן דובינסקי, אוגוסט 1974.

3 לפי דו"ח סקר שבוצע ע"י אליהו בן-גרא, יוסף גלוש, אהרון פרייבורן וישראל שכנר,
ספטמבר 1974.

4 לפי דו"ח סקר שבוצע ע"י אברהם אחיעזרא, שרה גולדיאק ופאולה לופו.

הסעד לגבי זכויות סעד ושל דורשי התעסו-
קה לגבי זכויות ביטוח אבטלה. יש, כמובן,
להיזהר ממסקנה חפוזה, שבנושא המודעות
המיוחדת קיים יחס הפוך מאשר בין המודעות

לעומת זאת נמצא שהקבוצה המשכילה יותר,
קבוצת מבוטחי הקרנות, היתה הפחותה במוד-
עות לזכויותיה המיוחדות. מודעותה המיו-
חדת היתה נמוכה יותר מאשר של נזקקי

² בקבוצת בעלי המלאכה לא נמצא קשר כזה, אולם ההיקף המצומצם של המדגם — 50 מרו-
איינים — אינו מאפשר להגיע למסקנה חותכת.

הכללית וההשכלה. הזהירות דרושה מכמה סיבות:

א. בנושא המודעות המיוחדת הוצגו שאלות שונות לכל קבוצה, לא אותן השאלות כמו בנושא המודעות הכללית. קשה להעריך את ההבדלים ב"קושי" השאלות. שמא השאלות שהוצגו למבוטחי הקרנות היו קשות יותר והן שגררו ציון גמוך יותר מזה שקיבלו בזקקי הסעד לגבי מודעותם המיוחדת?

ב. אין דומה ידיעת עניין שאתה זקק לו

בהוות, כגון זו של הפונים ללשכות, למודעות לזכויות שמימושן הוא חזון לעתיד רחוק למדי, כגון הפנסיה של מבוטחי קרנות (כמחצית מבין 90 המרואיינים בקבוצה זו היו מתחת לגיל 41. רק 17 היו בני 51 עד 60, ושניים בלבד היו בני 61 ומעלה). נחזור לשאלת המודעות המיוחדת בהמשך הדיון.

הקשר בין השכלה ומודעות כללית מוצג באופן בולט יותר כאשר מסתכלים בהתפלגות רמות המודעות בתוך קבוצת מבוטחי הקרנות, לפי רמות השכלה (ראה טבלה 2).

טבלה 2: השכלה ומודעות בין מבוטחי קרנות פנסיה הסתדרותיות

רמת השכלה	N	אחוז ממוצע של תשובות נכונות למרואיין
יסודית	15	28
עליסודית (חלקית או מלאה)	58	55
אקדמית	17	95

מקור: דו"ח הסקר שבוצע ע"י אברהם אחיעזרא, שרה גולדיאק ופאולה לופו.

שמהם אחוז האקדמאים היה 19 בלבד. אחד ההסברים המתקבלים על הדעת הוא התערבותו של משתנה אחר שפעל בכיוון הפוך. הכוונה היא לוותק בארץ, שנמצא גמוך יחסית בין דורשי התעסוקה. 40% מהמדגם עלו ארצה אחרי 1970, לעומת 20% כאלה במדגם מבוטחי הקרנות. כל בעלי המלאכה שרואיינו נמצאו בארץ לפני 1970, דבר העשוי להסביר את העובדה, כי רמת המודעות הכללית הממוצעת במדגם הגיעה כמעט לזו של דורשי העבודה, למרות שלא היה בין הראשונים אף אקדמאי אחד. הקשר בין ותק בארץ ורמת מודעות בא לידי ביטוי מובהק בטבלה 3, בעוצמת הקשר הגבוהה (במבחן סטטיסטי חי בריבוע $0 < 0.65 < 1$, ברמת מובהקות של 0.05).

אחת התופעות החדשות יחסית בכוח העבודה הישראלי הוא האחוז הגבוה יחסית של אקדמאים הנזקקים לשירות התעסוקה. הצוות שראיין דורשי עבודה פנה לשתי לשכות עבודה "רגילות" וללשכה מיוחדת לאקדמאים, כל השלוש בגוש דן. בסך הכל היו בעלי השכלה אקדמאית 60% של מדגם (כל הפונים ללשכה בעת שצוות המראיינים נכח בה, נתבקשו להתראיין. היו רק מקרים בודדים של סירוב. תוך כדי הראיונות גילו המרואיינים התעניינות רבה בשאלות הנוגעות לזכויות הבטחת הכנסה). בהשוואה למדגם מבוטחי קרנות הפנסיה, בו השיגו האקדמאים ציון מודעות גבוה, 95%, ניתן היה לצפות לרמה ממוצעת גבוהה ביותר בין הפונים ללשכות העבודה, אולם למעשה היתה זו נמוכה במקצת משל כלל מבוטחי הקרנות,

טבלה 3: ותק בארץ ומודעות כללית לזכויות הבטחת הכנסה בין דורשי תעסוקה (באחוזים)

ש"ה	רמת מודעות (מספר תשובות נכונות מתוך 10)			N	שנת עליה
	גבוהה (7 — 10)	בינונית (4 — 6)	נמוכה (1 — 3)		
100	55.6	44.4	0	11	ילידי הארץ
100	50	50	0	2	לפני 1941
—	—	—	—	—	1947 — 1941
100	33.3	67.7	0	12	1952 — 1948
100	28.6	71.4	0	7	1960 — 1953
100	60	20	20	5	1970 — 1961
100	0	60	40	25	אחרי 1970

מקור: דו"ח הסקר שבוצע על ידי אליהו בן-גורא, יוסף גלוש, אהרון פרייבורן וישראל שכנר.

מערכת החינוך הלאומית, ההשפעה המצטמת ברת של הסביבה לאורך זמן והתודקקות לכלי התקשורת ההמוניים מהווים גורמים עיקריים המרכיבים את התהליך. לעומת זאת, המודעות לזכויות מיוחדות שייכת כנראה לפונקציה אחרת, מאותו סוג המתאר קניית אינפורמציה שהפרט מעוניין בה באופן ישיר ומידי והוא מוכן לשלם בעדה (בהקדשת זמן, תשומת לב או בדרך אחרת של הקצאת משאבים) משום התועלת הצפויה. ייתכן מאד כי בשל אופיים השונה של הפונקציות, לא מצאו הצוותים קשר בין רמת מודעות כללית ומיוחדת.

בין המצבים האישיים המשפיעים על פונקציית התועלת של רכישת מודעות לזכויות מיוחדות של הבטחת הכנסה נמצא הגיל. כך מתקבל על הדעת שהמודעות לזכויות פנסיה עולה עם הגיל. ואמנם נמצא קשר כזה בין מבוטחי הקרנות, בעוד שלא נמצא קשר בין גילם ורמת המודעות הכללית. המודעות לזכויות הפנסיה בין בני 51 ומעלה שבמדגם היתה פי שבעה ויותר מאשר זו של בני 30 ומטה. באשר למודעות הכללית לא רק שלא נתגלה דבר דומה, אלא שנמצא כי מודעותם של הצעירים יחסית, בני 50 ומטה, היתה גבוהה במקצת מזו של הקשישים יותר בני 51 ומעלה.

לכאורה החליש המשתנה המתערב של הוותק בארץ את עוצמת הקשר שבין ההשכלה והמודעות הכללית לזכויות. אולם לאמיתו של דבר, אם נשלב את המשמעות, ונתייחס להשכלה הניתנת בישראל, נגיע לקשר חזק ביותר. לפי מיטב ידיעתי, אין המערכת החינוכית הישראלית כוללת הקנייה מסודרת ומפורטת של הכרת מוסדות הרווחה לכלל הניכיה, אולם היא מקנה כנראה את הכלים דרכם נקלט המידע הדרוש, נטמע אינטלקטואלית והופך למודעות. אם נתייחס ללמידה כאל תהליך מקיף יותר מאשר השתתפות במסגרות חינוכיות פורמליות, אפשר לראות את הוותק בארץ כחלק בלתי נפרד ממנה.

בהקשר זה כדאי להביא ממצאים על השפעת כלי התקשורת. ברוב חלקי המדגם נמצא קשר בין מידת ההאזנה לתוכניות מילוליות ברדיו, או האינטנסיביות והתכיפות של קריאה בעתון — ובין רמת המודעות הכללית לזכויות הבטחת הכנסה, אך לא נמצא קשר בין משתנים אלה ורמת המודעות לזכויות הספציפיות לכל חת מדגם.

הממצאים אודות הקשר בין הנושא הנחקר וההשכלה, הוותק והתעניינות בכלי התקשורת תורמים לחיזוק ההנחה המרכזית, כי רמת המודעות לזכויות אוניברסליות היא פונקציה של "תהליך למידה חברתית".

טבלה 4: רמת המודעות לזכויות פנסיה לפי גיל בין מבוטחי קרנות פנסיה (באחוזים מכל שכבת גיל)

ס"ח	רמת מודעות			N	הגיל
	נמוכה	בינוני	גבוהה		
100	52.0	43.4	4.6	23	30 ומטה
100	60	30	10.4	20	31 — 40
100	50	28.6	21.4	28	41 — 50
100	29.4	35.3	35.3	19	51 ומעלה

מקור דו"ח הסקר של אחיעזרא, גולדיאק ולופו.

אחד בנפרד, למסקנה כי אין קשר בין ארץ המוצא לרמת המודעות. כמו כן, לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין גברים לנשים.

גורמים מקדמים ומעכבים

שני צוותים בדקו פונקציית נוספת: השפעת פעולות ההסברה והפרסום או מחדלים בנושאים אלה, של השירותים השונים, על רמת המודעות המיוחדת לכל שירות. 19 מתוך 90 מבוטחי קרנות הפנסיה שרואיינו השתתפו בתוכניות הסברה מיוחדות מטעם הקרנות, ואמנם נמצא שרמת מודעותם המיוחדת היתה גבוהה פי שנים מזו של אלה שלא השתתפו. קיימת אמנם אפשרות שהשתתפות בתוכנית ההסברה גובעת במידה רבה מפונקציית התועלת. כלומר — ייתכן שאלמלא התקיימה התוכנית, היה צרכן השירות משיג את המידע הדרוש בדרך אחרת. מסקנות חותכות לגבי יעילות התוכניות וכדאיותן דורשות בדיקה מורכבת יותר, וכמובן מדגם גדול יותר. אולם נתונים אודות פעולות פרסום ל"מכירת" שירותי רווחה, כפי שעשתה ממשלת בריטניה ב-1966 בעת הנהגת תגימלה המשלימה (Supplementary benefits), מלמדים כי בתנאים מתאימים עשויה יעילות הפרסום-מים להיות גבוהה³.

קשר חיובי דומה נמצא בין מודעות של גילם של לקוחות שירות התעסוקה לבין מודעות לזכויות הנובעות מחוק ביטוח אבטלה. יש להעיר, כי המידע אודות חוק ביטוח אבטלה בכלל האוכלוסיה הנסקרת, במסגרת השאלון הכללי, נמצא נמוך, וזאת כנראה בשל היותו חוק חדש יחסית. בתנאי תעסוקה הקיימים בארץ, יש להניח כי גילו המתקדם של לקוח שירות התעסוקה יקטין את הרגשת בטחונו הכלכלי, הנובעת מהערכת סיכוייו להשיג בנקל תעסוקה מתאימה וקבועה. יש להניח, כי הערכה כזו תגביר את התעניינותו בהבטחת הכנסה במקרה של היעדר תעסוקה, קרי — ביטוח אבטלה.

באותה פונקציית מודעות-תועלת ניתן לכלול את משתנה המצב המשפחתי. גם כאן ניתן היה לשער קשר חיובי בין גודל המשפחה לבין רמת המודעות לזכויות של הבטחת הכנסה, המיוחדות למדגם הנדון. השערה זו קיבלה חיזוק מסוים, אולם משום שעוצמת הקשר לא היתה כה חזקה כגורם הגיל אצל מבוטחי קרנות הפנסיה, יש להסתייג ולומר כי ממדיו הקטנים של המדגם אינם מאפשרים לקבל מסקנות בעלות תוקף, מבחינה סטטיסטית, לגבי כלל האוכלוסיה המיוצגת.

מחוץ לקשרים שנדונו עד כה, הנוגעים בפונקציית הלמידה החברתית ובפונקציית מודעות-תועלת, הגיעו ארבעת הצוותים, כל

3 ראה מ. אביזורה, אקדמאים, פוליטיקאים ובטחון סוציאלי, "דו"ח" מחקר שהוגש למכון לחקרי עבודה וחברה, אוניברסיטת תל-אביב (עומד לצאת לאור בהוצאת עם עובד).

בהקשר זה ראוי לעמוד על מגמה שהסתמנה בלשכות הסעד בקשר לזכות הערעור. מדובר באחת מזכויות היסוד של הנזקק, הנובעת מן המטרות המוצהרות של שירותי הרווחה המודרניים: בהיות מתן סעד כרוך במידה זו או אחרת במתן דיסקרציה לעובד השירות, מהווה הערר סנקציה בידי האזרח הנזקק כנגד שרירות ומשגים ביורוקרטיים. דא עקא שלגבי מוסד הערר בישראל ישנה אי בהירות מכשילה, כפי שהראו ד"ר א. דורון ודן שניט⁴. ראוי להוסיף כי טבעי הדבר שהעובד הסוציאלי, המגלה קנאות לסמכותו הפרופסיונלית, לא יראה בעין יפה פניות רבות למוסדות הערר.

קיומה של רמת מודעות נמוכה במיוחד להליכי הערר בין הפונים ללשכות הסעד, כפי שנתגלה במדגם שנסקר, מעוררת את החשש, שהעמדות הרווחות בלשכה אינן מעודדות מודעות בנושא זה. "התרשמנו", כותבות חברות הצוות, "כי העובדים אינם רואים את ועדת הערר כמכשיר להבטחת זכויות ולעשיית צדק כלפי הפונים, אלא כמכשיר להגנתם הם"⁵. עובדים סוציאליים סיפרו, כי הם מפנים לוועדות הערר את הפונים הממוררים, בהיותם משוכנעים כי מיצו לגביהם את כל האפשרויות הטיפוליות שבמסגרת החוק. זהו מצב מובן מבחינת העובד הסוציאלי

אלי, אולם הוא גורם במידה רבה לכך שהמוסד יחטיא את מטרותו, שכן המערערים אינם עושים זאת מתוך מודעות לזכויותיהם, אלא על פי הכוונת אלה שעל החלטתם הם באים לערער. כשהלקוח מגיע בדרך זו לוו-עדת הערר, סיכוייו לזכות הם קלושים. הוועדה מתרגלת לדפוס הגנה על החלטות 'נכונות' של עובדי הלשכה, ונזקקי הסעד חדלים מלראות בוועדה כתובת למימוש זכויות.

קיים מכלול של סיבות הגורמות למוסדות רווחה לפגור בטיפוח המודעות של לקוחותיהם לזכויותיהם. המגבלות התקציביות החמורות המוטלות בארץ על שירותים סוציאליים יוצרים מתח בין רמת השירות להיקפו. לעתים קרובות נמצא שמוסד הרוצה לשמור על רמה תקנית סבירה משתדל שלא להגדיל את מספר לקוחותיו, ולכן אין לו עניין בהגברת המודעות לזכויות הקשורות בשירותו. מכאן שחברה המעוניינת בקיום רמת רווחה כלכלית נאותה בתוכה, אינה רשאית להשאיר את טיפוח המודעות למוסדות הנפרדים, אלא צריכה ליטול על עצמה פעולות חיוביות להגברתה, בשיעורי אורחות בבית-ספר, בשידורי הטלוויזיה החינוכית והכללית, ובכלי הסברה וחינוך אחרים. אולם לשם כך דרושה מודעות לבעיית המודעות, ולכך נתכוון מאמר זה.

4 א. דורון ודן שניט, ועדות ערר בשירותי הסעד, המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי, ירושלים, 1974.

5 ח. גלעד, ור. צבן, "דו"ח" סקר אודות מודעות לזכויות סוציאליות בקרב אוכלוסית סעד (לא פורסם), החוג ללימודי עבודה, מסלול לימודי מדיניות ומנהל שירותי רווחה.

עבר הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל

מאת ד"ר אריה ניצן *

מבוא

בשנות השלושים האחרונות הקימה ההסתדרות מוסדות גמל שונים וביניהם "מציב", שמטרתו הענקת עזרה לאלמנות וליתומים על-ידי הענקת "סכום אימוץ" חד-פעמי; "משען", שתפקידיו מתו תשלומי סיוע לחבר נצרך, דאגה לאספקת מצרכי מזון במחירים נמוכים, לארגון מטבחים, בתי-אבות, בתי-הבראה, מוסדות לילדים נזקקים ומתן הלוואות; "דור לדור", אשר פעל כמוסד לעזרה הדדית לעת זיקנה. כמו כן הקימה ההסתדרות קרנות לעזרה הדדית בענפי המשק השונים, ביניהן קרנות פנסיה, קרנות חיסכון, קרנות לביטוח חיים, לביטוח תאונות, לביטוח מחלה ולחופשות.

ממשלת המנדט הפעילה חוק אחד בלבד בתחום הביטוח הסוציאלי. היתה זו "פקודת הפיצויים לעובדים", שנכנסה לתוקפה ב-1927 על פי פקודה זו, חוייב המעביד בתשלום פיצויים לעובד שנפגע בתאונת עבודה. נקודת התורפה של חוק זה היתה הגבלתו לעובדים במספר ענפים בלבד. תחיקה המתייחסת להעסקת נשים וילדים בתעשייה, אשר נכנסה גם היא לתוקף בשנת 1927, לא קיבלה משמעות בפועל. ב-1945 הונהגה קיצבת אימהות לנשים עובדות, אך מתן הקיצבה הותנה ברצונו של המעביד.

כללו של דבר, עד הקמת המדינה התנהלה כל הפעילות בתחום הביטוח הסוציאלי בארץ על בסיס וולונטרי. היעדר סמכות ממלכתית המטילה חובות על האוכלוסיה, היווה, כמוזון, מכשול בהרחבת היקפן של המסגרות שהוקמו.

מערכת הביטוח הלאומי הקיימת כיום בישראל לא הוקמה בבחינת יש מאין. קדמו לה מסגרות שונות של עזרה הדדית שפעלו זמן רב לפני הקמת המדינה. בבסיסן של מסגרות אלו עמד העיקרון שמקורו במורשת התרבות היהודית הלא היא חובת הכלל לדאוג לרווחת הפרט ולסייע בידו להיטיב את מצבו בעת מצוקה. הביטוח הסוציאלי הופעל, למעשה, עם ייסוד תנועת העבודה היהודית, אשר הקימה את קופת החולים הראשונה על-ידי פועלי החקלאות באזורי יהודה והגליל, ובמרוצת שנות התפתחותה הפכה למפעל הבריאות העיקרי בארץ.

בשנת 1920 קמה הסתדרות העובדים הכללית, אשר ריכזה מאז את עיקר הפעילות בתחום הביטוח הסוציאלי ביישוב היהודי. בשנת 1930 נוסדה ע"י הסתדרות העובדים קרן נכות, אשר נועדה לשרת את החברים שנפגעו במחלות כרוניות וממושכות. בעזרת הסכומים שהצטברו, הקימה הקרן מפעלי עזרה רפואית לנזקקים ופיתחה רשת של מוסדות לחולים. מוסדות הרפואה שהוקמו על-ידי הקרן אויישו בצוותות עובדים מיומנים ונקטו בשיטות ריפוי חדישות. בשנת 1932 נוסדה ע"י ההסתדרות קרן-חוסר-עבודה, אשר התרכזה תחילה במתן סיוע כספי למובטלים, ומשנת 1938 החלה אף בהשגת מקומות עבודה עבורם.

* מנהל היחידה למחקרים מיוחדים ויועץ לענייני מחקר במוסד לביטוח לאומי

אולם למרות אופיים הוולונטרי והמוגבל של המוסדות, עלה בידם להגיע להישגים מרשימים בהיקף פעולתם ובאיכותם.

טבעי היה, איפוא, לצפות כי עם הקמת המדינה יונהגו שינויים מרחיקי לכת בתחום ההסדרים החברתיים, שכן לא נראה הוגן המצב, בו שירותים והטבות סוציאליים יינתנו לקבוצות מסוימות ולא לכלל אזרחי המדינה.

ראוי להזכיר, כי הקמת המדינה עוררה בעיות סוציאליות חריפות: עד סוף 1951 הוכפל מספר האוכלוסין בארץ בעקבות גל העלייה העצום; חלק מהעולים היו קשישים שלא נקלטו בשוק העבודה ולא יכלו להבטיח לעצמם מראש אמצעי קיום מספיקים לעת זיקנה. גם שכבות אחרות של עולים נזקקו בצד העזרה המיידית, גם לביטוח סוציאלי, כדי להקל על קליטתן. לכל אלה יש להוסיף את התקנות הסוציאליות המצומצמות, ירושת ממשלת המנדט, אשר לא סיפקו את הצרכים.

הלך הרוח הכללי בעולם תרם אף הוא לעידוד התכרה בדבר חשיבותו של ביטוח סוציאלי לאומי. אחרי מלחמת העולם השנייה שקדו כל המדינות המתקדמות על חיפוש דרכים חדשות לתיקונים יסודיים במערכת המשטר המדיני והסוציאלי. מול עיניהם של יוזמי החוק בארץ ניצבו דוגמאות כגון תוכנית בוורידג' באנגליה ותוכניות אחרות, אשר הבטיחו, במסגרת השירותים הסוציאליים שהפעילו, חינוך מושלם לכל, מוסדות ריפוי משוכללים שהועמדו לרשות האוכלוסיה, שיכון עממי וזול, וכן ביטוח נגד אבטלה.

כנגד כל הגורמים שחייבו הנהגת ביטוח ממלכתי, עמדו למכשול התנאים הכלכליים שהיו בארץ עם קום המדינה; טרם הספיקה המדינה להתאושש מנטל המלחמה הקשה, וכבר הוטל עליה לגייס את כל משאביה המצומצמים לקליטת עלייה, להגנה על גבולותיה ולכינון יסודותיה. נשיאת עול של ביטוח לאומי נראתה אז לרבים כבלתי אפשרית.

עוד בתקופת כהונתה של הממשלה הזמנית, נדון הצורך בתיכנון הביטוח הסוציאלי במדי-

נה. בינואר 1949 החליטה ועדת שרים מיוחדת שמונתה לעניין זה, למנות ועדה בינמשרדית, שתחקור את בעיות הביטוח הסוציאלי במדינת ישראל ותכין תוכנית והמלצות למערכת ביטוח סוציאלי לאומי. דו"ח הוועדה הושלם בפברואר 1950, ושנתיים לאחר מכן הובאה הצעת חוק הביטוח הלאומי לדיון בפני הכנסת ע"י שרת העבודה דאז גולדה מאיר.

על פי ההצעה שהוגשה, עמדה התוכנית להתגשם בשלושה שלבים: הראשון כלל הפעלת ביטוח זיקנה, אלמנות ושאיירים, תאונות עבודה, אימהות ומחלה; בשלב שני צריך היה להנהיג ביטוח בריאות לכל וביטוח נכות; השלב השלישי והאחרון צריך היה לכלול הנהגת ביטוח אבטלה ומתן תוספות בגין ילדים.

הצעת החוק שהוגשה לכנסת כללה שלושה ענפי ביטוח: זיקנה ושאיירים, תאונות עבודה ואימהות. ההנחה היתה שהנהגת ביטוח לגבי ענפים אלה, לא תטיל על המשק מעמסה נוספת וקשה מדי, מה עוד שביטוח בתחומים אלה כבר הקיף חלק מהציבור והיה מוכר לרבים.

ב-18 בנובמבר 1953 נתקבל החוק בקריאה שלישית, וב-1 באפריל 1954 הוא נכנס לתוקפו, כאשר במסגרתו נכללת תוכנית הקמת המוסד לביטוח לאומי כמי שאחראי להפעלתו.

במשך עשרים השנים מאז ראשית פעולתו, חלו במוסד תמורות חשובות, שהביאו להתפתחויות רחבות היקף בשדה פעולתו. חדירתו לתחומים חדשים געשתה תוך ראייה רחבה ומעמיקה יותר והרחבת פעולתו לא הצטמצמה רק לפיתוח ענפי הביטוח הקיימים, אלא הביאו גם לתפיסה רחבה ומעמיקה יותר של מיגוון הנושאים הראויים להיות בטיפולו ובסמכותו כמוסד סוציאלי.

ארבע מגמות עיקריות מאפיינות את דרך התפתחותו:

1. הנהגת ענפי ביטוח חדשים והבטחה מפני סיכונים נוספים;

2. הגדלה ברמת הגימלאות, וליברליזציה בתנאי זכאותם של המבוטחים מפני הסיכונים שבהפסקת ההכנסה או צימצומה;
3. הפיכת המוסד לגורם מרכזי במערכת ההשלמה להבטחת הכנסה, כשהוא מונחה על-פי עקרונות סוציאליים של צימצום פערים;
4. הרחבת היקף השירותים בעין למבוטחים.

סוגי ביטוח חדשים והבטחה מפני סיכונים נוספים

ביטוח משפחות מרובות ילדים היה ענף הביטוח הראשון שנוסף למערכת הביטוח הלאומי חמש שנים לאחר כינונה (1959). בהעניקו תשלומים למשפחות בנות ארבעה ילדים ויותר נועד ביטוח זה לצמצם את הפער הכלכלי הבולט בין משפחות קטנות לגדולות — פער שיש לו השלכות חברתיות ניכרות לגבי החברה כולה. למן שנת 1973 צורפו גם התשלומים בגין הילד השלישי.

בשנת 1965 נוסף ענף ביטוח ילדי עובדים. ענף זה הבטיח לשכירים תוספות לשכר בגין שלושת ילדיהם הראשונים. הענף צומצם כאמור בשנת 1973, ועתה הוא כולל תשלומים רק בגין שני ילדיו הראשונים של השכיר (התשלומים עבור הילד השלישי הועברו לענף קיצבאות ילדים).

בינואר 1973 נכנס לתוקפו חוק ביטוח חובה מפני אבטלה, אשר מטרתו להקל על מצוקתם של מחוסרי עבודה. הענף מרכז כספים בתקופת תעסוקה מלאה, ומנסה לארגן מקומות עבודה ואמצעים להסבה מקצועית, העשויים להפיג את חומרת האבטלה ולסייע לניידות עובדים. שני עקרונות מנחים ביטוח זה:

1. עיקרון השיתוף והעזרה ההדדית של הכלל לשם הגנת הפרט מפני אובדן הכנסה; 2. העיקרון קרוי הקובע, כי הגנה זו ניתנת לאזרח בזכות המעוגנת בחוק, ולא כחסד. המבוטח רוכש לו קרן העומדת לרשותו בעת משבר כלכלי, כאשר דמי האבטלה ניתנים על בסיס רמת הכנסתו בטרם הפך למחוסר עבודה. עובדה

זו מונעת ירידה תלולה ברמת חייו, וחוסכת ממנו את המשברים הנפשיים וההשלכות האחרות הגובעות ממצב האבטלה.

אחד החוקים החשובים שנתקבלו לאחרונה בתחום הביטוח הסוציאלי הוא חוק ביטוח נכות כללי, המבטיח סיוע לאוכלוסית הנכים בארץ, באמצעות גימלאות ושירותים בעין. עד חקיקת החוק היו בארץ חוקים אחדים שהיוו בסיס להענקת גימלאות לנכים מסוגים שונים: נכי צה"ל, נכי משטרה, נפגעי פעולות איבה, נפגעי עבודה ונרדפי הנאצים וקורבנותיהם. על-פי אומדן, גכללים במסגרת חוקים אלה רק כ-10% מכלל הנכים שבדרגת נכות העולה על 50%. כתוצאה מכך, נזקקו כרבע מן הנכים לתמיכת סעד; כמחצית מכלל נתמכי הסעד במדינה היו נכים, חולים כרוניים ועיוורים. חוק ביטוח נכות כללי מנסה להקיף אוכלוסיה זו בכולל נכים מלידה, ממחלה או מתאונה, בעלי ליקויים גופניים, שכליים או נפשיים. החוק מקנה לנכים קיצבת חודשית וזכות לשיקום מקצועי. העזרה הגינתנת לנכה, ובמיוחד פעולת השיקום עשויות להפוך נכים רבים מנתמכי סעד למועסקים המסוגלים לבנות מחדש את מעמדם החברתי ואת דימוים האישי, ויחד עם זאת לתרום את חלקם למשק המדינה.

עוד בשנת 1956 נחקק חוק גימלאות לנפגעי ספר, שנועד לפצות אזרחים שנמצאו באזורי ספר ואשר נפגעו כתוצאה מפעולות אויב. בשנת 1970 פורסם חוק נוסף, שהיקפו רחב יותר — חוק נפגעי פעולות איבה. חוק זה מבטיח גימלאות בכסף ובעין לכל אזרח או תושב ישראל וכן תייר השוהה בישראל — ללא כל קשר עם תשלומיהם למוסד — אם נפגעו ממעשי איבה מצד כוחות האויב, שבו צעו בארץ או מחוצה לה.

חוק דומה נחקק בשנת 1965, והוא מבטיח תגמולים לאנשים שנפגעו או נהרגו בפעולה להצלת חיי זולתם.

סיכון מסוג שונה, אשר המוסד לביטוח לאומי דואג לכסותו, הוא הבטחת אמצעי קיום לנשים וילידים שנעזבו ע"י הבעל-האב. מאז

אוקטובר 1972, כאשר נתקבל חוק מזונות הפטחת תשלום, משלם המוסד לגשים ולילדיהם אלה דמי מזונות בתתאם לשיעור שנקבע בפסק הדין, עד לתיקרה מסוימת. על המוסד מוטל לגבות מן הבעל את הסכומים שתוייב בתשלומם.

הגדלה ברמת הגימלאות והרחבת חוג הזכאים

הגדלת גימלאות הביטוח הלאומי נועדה לא רק לשמור על ערכן היחסי של קיצבאות המוסד ביחס לשינויים שחלו ברמת המחירים במשק; מטרתה היתה גם להדביק את השינויים שחלו ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, ולשמור על רמתה היחסית של הגימלה בהתאם לכך. השינויים שחלו בערך המטבע, במחירים וברמת החיים בישראל בעשרים שנות הביטוח הלאומי, יצרו קשיים ניכרים, ולא אחת פיגרה רמת הגימלאות אחרי התנודות במשק.

עליה ניכרת ברמת הקיצבאות נתאפשרה בשנת 1970, כאשר הוחלט להעלות את התיקרה לדמי הביטוח הנגבים, מהכנסה של 700 ל"י להכנסה של 1,500 ל"י לחדש (באפריל 1974 הועלתה התיקרה ל-2,500 ל"י). אולם השינוי המהותי המנסה להבטיח את ייצוב רמתן היחסית של קיצבאות הביטוח הלאומי, חל באפריל 1973, כאשר נקבע שה-גימלאות יוצמדו באופן אוטומטי — לפחות אחת לשנה — לשינויים בשכר הממוצע ב-משק, לפיצויי ההתייקרות ולתוספות היוקרה. בד בבד עם העלאת הגימלאות לזכאים קודמים, נעשתה פעולה מקיפה גם בקשר להרחבת חוג הזכאים בכל ענף. כך, למשל, הוכללו משנת 1957, עובדים עצמאיים בביטוח נפגעי עבודה — תופעה נדירה גם בארצות המקיימות מערכת ביטוח סוציאלי מפותחת יותר. למן שנת 1968 הורחב חוג הקשישים הזכאים לקיצבת זיקנה שלא עפ"י חוק בכוללו בין מקבלי הקיצבאות, עולים קשישים שעלו לאתר ספטמבר 1967. תושבים ותיקים שנולדו לפני

1886, וכל קשיש אחר שהוא תושב ישראל שאינו מבוטח ואין לו ולבת זוגו הכנסה נוספת העולה על שיעור קיצבת זיקנה. ציבור זה מקבל מהמוסד לביטוח לאומי קיצבאות זיקנה מיוחדות, הממומנות על-ידי האוצר והסוכנות היהודית.

מקבלי קיצבאות הזיקנה המיוחדות זכאים לתוספות מעל הקיצבה הבסיסית, כולל הטבה סוציאלית (להלן — הט"ס) בדומה למקבלי קיצבת הזיקנה על פי החוק. השיעור הגבוה של מקבלי הט"ס באוכלוסייה זו — קרוב ל-90% בראשית 1974 — מעיד על מצבם החומרי הקשה ועל חשיבות הענקת קיצבאות והטבות אלו.

פעולות חשובות נעשו על-ידי המוסד לביטוח לאומי למען אלמנות המקבלות קיצבאות שאירים. למן שנת 1970 מאפשר המוסד לאל-מנות חסרות מקצוע המקבלות קיצבה, לעבור הכשרה מקצועית, וכן מזכה אותן בדמי מחיה עבור תקופת ההכשרה. יתומים, שעיקר זמנם מוקדש ללימודים או להכשרה מקצועית, זכאים אף הם לקבלת דמי מחיה. מענק זה הוצמד לאחרונה לשכר הממוצע במשק ונקבע בשיעור של 9% ממנו.

בשנת 1973 נרשמו מספר הישגים סוציאליים חשובים בתחום ביטוח האימהות. כך למשל, מאז אפריל 1973 מזכה החוק את אביו של ילוד שאמו נפטרה בשעת הלידה, או תוך שנה מיום הלידה, בתשלום מיוחד עבור התינוק. באותה עת בוצע על ידי הביטוח הלאומי צעד חשוב נוסף בתחום ביטוח אימהות. מעמדה של אם מאמצת השווה לזה של אם טבעית. אשה המאמצת ילד שגילו אינו עולה על 10 שנים בעת האימוץ, זכאית למענק לידה ולדמי לידה בדומה ליולדת. היא רשאית לקבל חופשה בתשלום בתודשים הראשונים לאחר האימוץ ואף להתאריך את חופשתה לאחר מכן ללא תשלום.

חוק הביטוח הלאומי מתחשב במידת מה בכורח המוטל על חלק מהנשים ההרות להפסיק את עבודתן לפני הלידה. נשים אלו זכאיות ל-קדיים את חופשת הלידה שלהן ולהנות מדמי

הלידה. הסדר זה אינו עונה על בעייתן של נשים עובדות הנאלצות להיעדר מעבודתן זמן ממושך לפי פקודת רופא, לרגל סיבוכים בהריון. המוסד לביטוח לאומי חקר נושא זה באמצעות סקר מיוחד, והועלתה הצעה להרחיב את ההסדר הקיים לגבי דמי הלידה, כדי שיקיף גם סיכון זה.

הביטוח הלאומי כמערכת להבטחת הכנסה

הביטוח הלאומי מהווה, למעשה, גורם מרכזי במערכת ההשלמה להבטחת הכנסה, כשהוא מונחה על-פי עקרונות סוציאליים של צימצום פערים. המטרה היא לא רק לספק אמצעים לקבוצות הפגיעות, אלא גם למנוע את סכנת הנצחתן של העוני והעברתו מדור לדור.

במסגרת פעולות אלו, נחלץ המוסד לביטוח לאומי לשיפור מצבן של המשפחות מרובות הילדים, אשר בהן גדלים כ-40% מבני הדור הצעיר, והמהוות את הקבוצה הגדולה והרגישה ביותר לפער הכלכלי והשלכותיו. המוסד הגדיל באופן ניכר את התשלומים עבור הילדים, כך שהקיצבה למשפחת יוצא צבא אשר לה ארבעה ילדים הגיע ביולי 1974 ל-21.2% מהשכר הממוצע במשק, בהשוואה ל-7.4% בשנת 1965; הקיצבה למשפחה אשר לה תשעה ילדים, הגיעה ליותר ממחצית השכר הממוצע במשק (52.2%). בשנת 1971 הנהיג המוסד לביטוח לאומי את קיצבת יוצאי צבא, הניתנת בגינו של כל ילד רביעי ואילך, של יוצא צבא, ושל מי ששירת אי-פעם בצה"ל, במשטרה או בשירות בתי הסוהר. מימונה של קיצבה זו נעשה ע"י האוצר. עולים חדשים ומשפחות נתמכי סעד נהנים אף הם מקיצבה זו במימון הסוכנות והממשלה.

קיצבאות הזיקנה והשאיירים מוצמדות עתה לשכר הממוצע במשק. השיעורים נקבעים בראשית כל שנת כספים; אם כאשר תוך שנת

הכספים גדל שכר העבודה ע"י תוספת יוקר או פיצוי אחר על ההתייקרות מוגדלות גם הקיצבאות באות באותו שיעור.

רמת קיצבת הזיקנה הבסיסית נקבעה ל-15% מהשכר הממוצע במשק — ליחיד. — 22.5% — לשניים, ועד 40% לחמישייה. התוספות בגין ילדים הם ללא הגבלה במספר התלויים.

נוסף לכך, זכאים זקנים ושאיירים שאין להם הכנסה נוספת, פרט לקיצבת הביטוח הלאומי, להטבות סוציאליות המונעות את הפיכתם למקרי סעד. ההטבות הסוציאליות משולמות משנת 1965. משנת 1974 הונהגו שינויים בשיעורי ההטבה הסוציאלית ובשיטות היי תשלום שלה. ההטבה הסוציאלית (כעת ה"ט"ס נייד") היא בגובה המשלים את קיצבת היחיד ל-25% מן השכר הממוצע במשק. סכום זה כולל את הוותק, אך לא את תוספת דחיית הקיצבה.

למזן שנת 1962 הונהג על-ידי הביטוח הלאומי תשלום מענקים כספיים למשפחות שכירים בעלות שכר נמוך, אך אלה בוטלו בשנת 1974.

מפעלים מיוחדים להענקת שירותים

המוסד לביטוח לאומי ראה לגכון לסייע בפתרון בעיות וצרכים של האוכלוסיה המבוגרת, שאין מתגברים עליהם באמצעות תקציב בולים בכסף, ואף אינם באים לכלל פתרון על-ידי מוסדות או ארגונים אחרים. בשנים האחרונות נעשו צעדים ראשוניים בתיכנונם ובביצועם של מספר מפעלים מטעם המוסד, שמתרתם להעניק שירותים לאוכלוסיה המבוגרת טחים הזקוקה להם.

מפעלים אלה מעניקים שירותים חדשים, שאינם ניתנים ע"י גורמים אחרים ואשר ביצועם נעשה תחת מעקב מחקרי, וכן שירותים אחרים שנוסו בארצות אחרות וכפי שנמצא, ראוי וכדאי להפעילם גם בארץ.

1 חושב לפי השכר הממוצע של מאי יוני 1974.

כאמור, במשך 20 שנות פעולתו של המוסד לביטוח לאומי הונחה תשתית איתנה למערכת הביטוח הסוציאלי בארץ. עם זאת, אין המוסד קופא על שמריו, ויש לו תוכניות רבות, אשר בשילוב עם תוכניותיהם של מוסדות אחרים, יתרמו להעמקתו ולהרחבתו של הביטחון הסוציאלי ולהגברת הרווחה החברתית.

בין הנרשאים הכלליים עליהם נותן המוסד דעתו נימנים: ביטוח פנסיוני כולל, השלמת הרפורמה בענף הילדים, הרחבת ביטוח הנכות, הנהגת ביטוח מקיף למחלות במסגרת גימל-אות קצרות מועד, אותן מתכוון המוסד להנהיג, ורפורמה כללית במערכת מימון השירותים.

באורח כללי, ניתן לומר, כי בפני המוסד לביטוח לאומי מספר תוכניות עיקריות להמשך פעולתו:

א. השלמת החוליות החסרות ברשת הביטוח הממלכתי.

ב. העלאת רמת ההכנסה שנקבעה כמינימלית לגבי קיצבאות ארוכות טווח (כקיצבאות זיקנה, שאירים וילדים), ואולי להמירה בה-גנה השומרת על הכנסתו האינדיבידואלית של הנפגע, כפי שנהוג לגבי גימלאות קצרות מועד.

ג. ראייה כוללת של הבעיות הסוציאליות, הדורשות את פתרון לא רק בדרך של מתן כספים, אלא אף ע"י אספקת שירותים בעין לקבוצות הפגיעות באוכלוסיה.

המוסד לביטוח לאומי יפעל לאיתור כל הקבוצות הפגיעות באוכלוסיה, גם כדי להגן עליהן בפני סיכוני מצוקה ועוני וגם לשם מניעת היווצרותו בעתיד. המוסד יפעל להגשמת מטרה זו על-ידי הרחבת סוגי הביטוח הקיימים, וע"י הנהגת רפורמות שונות בתשלומים ובשירותים.

במסגרת המגמה להרחיב ולהעמיק את הביטוח הסוציאלי במדינה, נערך נסיון להכין תוכנית אב לפיתוח השירותים להבטחת הכנסה², מתוך אמונה כי שירותים אלה — הניתנים בכסף ובעין — הם אחד האמצעים החשובים של המדיניות החברתית-כלכלית, וכי יש ביכולתם לסייע לחלוקה מחדש של ההכנסות במדינה, לצימצום פערים ולהבטחת קיום מינימלי סביר לאוכלוסיה במצוקה.

במסגרת תוכנית-אב, הוצע להתמקד בעיקר במספר קבוצות אוכלוסיה, שהינן הפגיעות ביותר למצבי מצוקה: אוכלוסית המשפחות עם ילדים, הקשישים, השאירים והנכים.

הבטחת הכנסה למשפחות עם ילדים

למרות צימצום ניכר שהושג בממדי מצוקתם של ילדים ביחס להכנסת משפחותיהם, היו עדיין ב-1973, 90,000 ילדים שמשפחותיהם היו מתחת לקו העוני. כדי להתגבר על מצב זה, חשוב להמשיך ולפעול במסגרת הרפורמה שהוחל בהנהגתה בשנת 1972. ההנחה היא, שפעולה זו תביא לחיסול המצוקה ותעוני של המשפחות מרובות הילדים, ותעלה אותן מעל קו העוני.

איחוד התמיכות בגין ילדים

אחת ההצעות היא לאחד את כל התמיכות הניתנות כיום בגין ילדים במסגרת אחידה של קיצבת ילדים, אשר תכלול גם זיכוי מס בגין ילדים. איחוד זה יגרום לביטולן של תוספות וניכויים כגון:

א. קיצבת ילדי עובדים;

ב. ניכויי מס הכנסה בגין ילדים וילד-חייל;

2 ד"ר ישראל כ"ץ ורפאל רוטר: תוכנית-אב לפיתוח השירותים להבטחת הכנסה (פירסום פנימי).

ג. תוספות לילדים תלויים בזקנים, שאירים ונכים לפי חוק הביטוח הלאומי;

ד. תוספות למיכסות סעד בגין ילדים;

ה. תוספות בגין ילדים לשיעור תשלום בחוק המזונות-אבטחת תשלום.

במסגרת זו, ישנה כוונה להבטיח גם לעובדים עצמאיים תשלומים ישירים מן המוסד לביטוח לאומי עבור שני ילדיהם הראשונים. קיצבת הילדים שתשלום עפ"י התוכנית המוצעת, תהיה בשיעור 7% מהשכר הממוצע במשק עבור כל ילד, בתוספת 2% קיצבת יוצאי צבא, לכל ילד במשפחת יוצאי צבא.

על יסוד בדיקה שערך המוסד לביטוח לאומי, הועלתה הערכה, כי שיפורים אלה במערכת הקיצבאות בגין ילדים יצמצמו בכ- 50% את מספר הילדים העניים החיים בישראל. הילדים שיוותרו בתנאי עוני לאחר פעולה זו, יהיו אלה השייכים לקבוצות אוכלוסיה מיוחדות בעלות פער עוני גדול, אשר הפתרונות לב-עיותיהן יימצאו במסגרת פעולות אחרות, כגון הבטחת תעסוקה והכנסה למשפחות שאין ב- כושרן להשתכר לפחות שלישי מן השכר המ- מוצע במשק, ואשר הכנסתן אינה מובטחת באופן מוחלט על-ידי הביטוח הסוציאלי.

הבטחת הכנסה לקשישים, שאירים ונכים

ישראל היא אחת המדינות התעשייתיות המ- עטות בעולם שלא הסדירה עדיין מערכת קיצבאות ארוכות טווח בהתאם להכנסה האינ- דיבידואלית של אזרחיה. חסרונה הבולט של חוליה זו במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל התבטא בכך, שכ- 75% מן הקשישים בשנת 1973 לא זכו לכל פנסיה משלימה לקיצבת הזיקנה האחידה של הביטוח הלאומי. לפי המצופה, יקטן שיעורם של קשישים אלה ב- שנים 1974/76 בקצב של כ- 1% לשנה. גם כיום, יותר משליש המפרנסים בישראל אינם

צוברים זכויות פנסיוניות לעת זיקנה. לגבי הזכות לקבלת קיצבאות שאירים ונכות יחסיות להכנסה המצב גרוע יותר; רק לשליש מבין המפרנסים יש ביטוח פנסיוני יחסי להכנסתם לגבי סיכון של נכות או פטירה. רק כ- 10% זכאים— מבין השאירים והתלויים של עובדים שנפטרו קודם לפרישתם, או שחדלו לעבוד עקב מחלה או נכות — גהנים מפנסיה יחסית להכנסתם הקודמת.

בעיית היקפו של הביטוח הפנסיוני בישראל יכולה להיפתר רק בדרך חקיקת חוק ממלכתי שיחייב את כל האוכלוסיה בביטוח מסוג זה. מסגרת חוקית מעין זו, שתאפשר קידום מהיר של הזכויות הפנסיוניות, תמנע מצוקה כלכלית בקרב חלק נכבד מציבור הקשישים, הנכים והשאירים.

רשות לביטוח פנסיוני

נושא הביטוח הפנסיוני נדון זה מכבר, ואף נוסחה הצעת חוק שהוגשה לכנסת. הצעת ה- חוק כוללת דרישה להקמת רשות לביטוח פנסיוני, שתמליץ על תנאי פעולתן של קופות הגמל ותציע פתרונות לבעיות נוספות בתחום הביטוח הפנסיוני. כן מחייבת הצעת החוק הטלת ביטוח פנסיוני מקיף תוך מספר שנים על כל ציבור העובדים בארץ.

בהקשר לדיון בהנהגת חוק הפנסיה, מן הראוי לציין, שבעיית הקשישים הפורשים מעבודה הופכת בישראל לבעייה חברתית הראויה לתשומת-לב מרובה. אחוז הקשישים החיים במדינת ישראל גדל בשיעור ניכר ביותר מדי שנה בשנה. בעוד שבעת הקמתה היו רק 3.8% מאזרחיה היהודים של המדינה קשישים, הרי כיום מגיע שיעורם לכדי 8%, שהם 225 אלף גברים ונשים בגיל 65 ומעלה.

ועדה לבעיות פרישה

העלייה בתוחלת החיים מעלה את חלקם של הקשישים בעולם. המעבר הפתאומי מתפקיד

סיכום

בעשור האחרון חלה התקדמות ניכרת בתחום הביטוח הסוציאלי במדינת ישראל. משאבים כספיים ניכרים וכוח אדם מקצועי הושקעו במטרה לקדם את הביטוח הסוציאלי לגבי האוכלוסיה כולה, ולגבי השכבות החלשות במיוחד.

המוסד לביטוח לאומי הרחיב והעמיק את ענפי הביטוח, ותרם להבטחת התכנסה של האוכלוסיה העובדת ו/או הנזקקת גם ע"י תשלומים לא-גבייתיים, הממומנים ע"י הממשלה. המוסד פעל לצימצום הפערים החברתיים, להעברת קבוצות של מקבלי סעד למעמד של מקבלי קיצבה עפ"י חוק, ולהעלאת שכבות בעלות הכנסה נמוכה מעל לקו העוני. על אף הפעולה הענפה שנעשתה עד כה ע"י המוסד לביטוח לאומי, יש מקום להוסיף לתחומי הביטוח הסוציאלי שטחי פעולה חדשים ולשפר את אלת הקיימים.

בצורה זו תושלם התשתית הסוציאלית של הבטחת הכנסה מינימלית, עליה יוכלו לפעול השירותים החברתיים הראשיים.

כלכלי-יצרני לתפקיד בלתי-יצרני של פורש, מעורר בעיות חברתיות וכלכלית חמורות. בישראל, לעומת ארצות אחרות, קשה המצב עוד יותר, ובין השאר מהמת היעדר הסדרים ממוסדים להבטחת הכנסה לקשישים, והיעדר מסורת הקובעת הרגלי חיים וכללי התנהגות לציבור הקשישים בחברה הישראלית.

בעייה זו העלתה את הצורך בבדיקה מקיפה של נושא הפרישה מעבודה מטעם גורם ממשלתי רישמי, ולשם כך מינה שר העבודה בשנת 1973 ועדה לבעיות פרישה וגיל פרישה שתפקידיה הם לבחון את ההיבטים השונים של הפרישה, משמעותם והשפעתם על הפורש ועל המשק; לבדוק את היקף הפורשים והר-כבם ולעצב תחזית לעתיד; לבחון את בעיות גיל הפרישה ולהציע מדיניות רצויה לגיל הפרישה; לבדוק את הבעיות הכרוכות בהכנת העובד לפרישה ולהציע הצעות בנדון. הוועדה כוללת מומחים בתחומי רפואה, גרונטולוגיה ועבודה סוציאלית, נציגי משרד העבודה, נציגי המעבידים ונציגי העובדים. יש להניח, כי הוועדה תסיים את דיוניה בקרוב ותגיש הצעותיה המלצותיה לשר העבודה.

בטחון סוציאלי כנוקד הוויכוח בליברליזם המודרני

מאת אברהם וולפנזון*

נית — והליברליזם הקלאסי — שמרני נשאר דבק בעקרונות ה- LAISSEZ FAIRE של אי-התערבות המדינה בענייני הכלכלה והחברה. בתחום האידאולוגי והפוליטי בלטו בוויכוח הפנימי בעניין הבטחון הסוציאלי — הפילוסוף תומאס היל גרין והפילוסוף שכנגד הרברט ספנסר, בשלהי המאה הי"ט; הנשיא הרפובליקני הובר והנשיא (היריב) הדמוקרטי שבא אחריו, רוזבלט, בשליש הראשון של המאה ה-20; והנשיא הדמוקרטי לינדון ג'ונסון מול המועמד הרפובליקני לנשיאות בארי גולדוואטר בשנת 1964 בארה"ב (בוויכוח אם יש לחסל את העוני בארה"ב).

מבחינה אידאולוגית-היסטורית, מהווה מדינת הסעד או מדינת הרווחה המודרנית תחנת מיפגש בין הליברליזם המודרני, החותר ליצור תנאים כלכליים, חברתיים ותרבותיים שווים לדור הצעיר — כנקודת-זינוק לתחרות חופשית בכלכלה ובחברה — לבין הסוציאליזם הדמוקרטי, החותר ליצור תנאים כלכליים, חברתיים ותרבותיים שווים לאוכלוסיה כולה — כנקודת-זינוק ליצירת חברה שוויונית.

לפיכך שותפו הגדול של הסוציאליזם הדמוקרטי וגם יריבו הגדול הוא הליברליזם הפוליטי. שותפו הגדול — משום שאף הוא דוגל בסיסמת החופש, יריבו הגדול — משום שהוא מסתפק בחופש פוליטי, אך אינו שותף לכל מסקנותיו של הסוציאליזם בתחום הכלכלי והחברתי; במ-קורו מסתפק הוא ב"חופש פעולה" בתחום

מבוא

הגדרת המושג "ליברליזם" במאה ה-20 אינה יכולה להיות אחידה — משום שבמדינות שונות יש מיקום פוליטי ואידאולוגי שונה למפלגות הנקראות ליברליות.

ליברלי בבריטניה הוא חבר במפלגת-מרכז, שמשמאלה הלייבור הסוציאליסטי, ומימינה השמרנים; ליברלי באיטליה הוא חבר מפלגה ימנית מובהקת, שרק המלוכנים והניאו-פאשיסטים ימניים ממנה; ואילו בארה"ב, ליברלי הוא חבר מפלגה שמאלית מן המרכז (התומכת בדרך-כלל במועמדים של המפלגה הדמוקרטית נגד הימין הרפובליקני); שלא לדבר על כך, שסיסמתם של הליברלים בבריטניה בשנת 1906 (כשהופיע הלייבור להתמודדות ראשונה בבחירות לפרלמנט) היתה: "אל תפלו את השמאל" כי עד אז נהגו הליברלים בבריטניה מתמיכת האיגודים המקצועיים — בטרם היווצרותו של הלייבור כמפלגה פוליטית — ונחשבו ל"שמאל", לעומת ה"ימין" השמרני).

פיזור זה של הגדרות הליברליזם בימינו מעיד על התפלגותו והתפצלותו; ואין הגדרה אחרת למוקד-הוויכוח שגרם להתפלגות זו, אלא הנושא של מדיניות סוציאלית ובטחון סוציאלי: הליברליזם המודרני סלל את הדרך למדינת-הסעד או מדינת-הרווחה המודר-

* מנהל המחלקה להשכלה גבוהה, מועצת פועלי חיפה, ומורה בחוג למדעי-המדינה באוניברסיטת חיפה.

פעולה כלכלית לפרט — באה התנועה הליברלית של שלהי המאה ה-19 וראשית המאה ה-20 והנהיגה חקיקה סוציאלית שסללה את ראשית הדרך לקראת מדינת הרווחה; ואם רצו לסמנו כריסון סמכויות הממשלה — באו מדינאים ליברלים דגולים וגילו כושר מנהיגות שגרר עמו, ממילא, סמכויות מוגברות להתערבות בחיי עמיהם. מכאן נובע, כי אם באים ומערבבים קפיטליזם וליברליזם, תוכן רעיוני ומפלגה (הנושאת ברמה את השם "ליברלית") — הרי על כורחך אתה חייב לשוב ולעיין בליברליזם המודרני מראשיתו, לסקור את דרכי התפתחותו והדיונים הפנימיים של מורי-ההלכה השונים בקרבנו, כדי שיתחזרו לך מקומו בהיסטוריה ומידת האמת שנתגלתה וביצבצה עם הנסיונות השונים ושנויים במחלוקת לפרשו ולממשו.

משמעות החופש במישנתו של הגל

ראשון שבהם הוא, לצורך דיוננו, הגל, לא משום שבמחשבתו טמונים נסיונות ההגשמה שבפועל שזיעזעו את המאה ה-20 כולה, אלא מתוך שצדדיו השונים של אותו זרם מפוצל בתוך עצמו מקופלים כאחת במישנתו המדינית, עד שעיוניהם של מאוחרים יותר נדמים כהמשך ופירוש בלבד להגותו שלו, או כוויכוח ישיר עימה. "המדינה היא התגשמות החופש הקונקרטי" אומר הגל בסעיף 260 ל"פילוסופיה של המשפט" שלו, וכוונתו כפולה: להעמיד הגדרה מדעית מדוקדקת ל"מדינה", משל כאילו היה הכימאי אומר "המים הם התלכדות של מימן וחמצן", ועם זאת להעמיד דרישה בפני המדינה, שתהא נאמנה לייעודה ותראה עצמה כמוסד להגשמתו של חופש, דרישה שאין להעמיד בפני המים, וכל חומר כימי אחר, שאין בו אישיות ורצון, אך ניתן וצריך להעמידה בפני מוסד אנושי, המושתת על תודעת בני האדם המרכיבים אותו.

הכלכלי ואינו שוקד על חופש ממש, לא בפעולה הכלכלית בלבד, אלא גם בהנאה הכלכלית, לא רק בייצור אלא גם בניהול. הליברליזם שוקד על כך, שהחופש הפוליטי יהא שווה לכל נפש; אך הוא מונע חופש פעולה כלכלי אמיתי ממעוטי האמצעים, ועל כך המאבק בינו לבין הסוציאליזם הדמוקרטי.

אולי אין אנו מחדשים בכך דבר ורק מעלים מתהום הנשייה מאבק אידאולוגי שנשכח: מאז משה הס ופרדינאנד לאסאל ועד למאבקו של הלייבור הבריטי (בשמרנים, שאימצו לעצמם בראשית המאה את המצע הליברלי) מופיע הליברליזם כיריבו הפוליטי וכשותפו ההיסטורי גם יחד של הסוציאליזם. דרך המלחמה האידאולוגית של הסוציאליזם הדמוקרטי בליברליזם אף היא אין בה חידוש; הסוציאליזם הדמוקרטי מכה בליברליזם בנשקו הוא — בנשק הסיסמא המרכזית שלו — סיסמת החופש, שרק הסוציאליזם הדמוקרטי — לפי הבנתו — יוכל להגשימו כהלכה. יתירה מזו: עיון ולו גם חטוף — בתוכנו הרעיוני המהותי של הליברליזם האמיתי ישכנענו, שבמהלך התפתחותו משלהי המאה ה-19 ועד ימינו אלה, כשהוא חפץ להיות גאמן לייעודו המקורי — תריהו צועד גם כן בכיוון לסוציאליזם הדמוקרטי, גם אם בצעדים איטיים יותר.

ליברליזם אמיתי מהו?

יש המזהים ליברליזם עם קפיטליזם; ואין טעות גדולה מזו. כבר משה הס, ואדוארד ברנשטיין, הדגישו היטב, כי המונח ליברליזם מבטא את השאיפה לחופש, כפרי מכלול התרבות המודרנית, וכל תוספת שנתלוותה אליו במהלך ההיסטוריה היתה מסוימת ובכך גם מוגבלת במהותה. בהקשר לכך ניתן לציין שכל תנועת שחרור אמיתית — לאומית או תברתית — הייבת להיות ליברלית — חופשית במהותה, אם בראשית המאה ה-19, ניסו להגדיר את הליברליזם כחופש

התיבה "קונקרטי" בניסוחו של הגל באה לסייג ולהורות על הגבלה הכרוכה בתנאים ההיסטוריים, ועם זאת להצביע על הצורך בהגשמה שבפועל, הגשמה שהיא חיונית לעצם מימושו של חופש, ויחד עם זאת אינה מביאה לעולם את השאיפה לחופש על סיפוקה המלא; החופש שנוצר עם ה"מא-גנה קארטה" בבריטניה היה "קונקרטי" וענה לדרישת תקופתו. אולם הגשמת החופש לא נסתיימה עם ה"מאגנה קארטה", וכל דור הוסיף נדבך (בלתי-סופי) לבניינו.

בפירוש שהוסיף הגל עצמו לנוסחתו (תו-ספת לסעיף 260) מיושמת ההגדרה למדינה המודרנית, ומושמעת הדרישה הכפולה ל"פר-טיות אישית" ול"אחדות מהותית", כלומר: להבטחה בדרך החוק השווה לכל (שהוא "אחדות מהותית") של כל הזכויות והחירויות (שבהן מתפתחת ה"פרטיות האישית"). בלשונו של הגל: "מהות המדינה המודרנית בכך, שהאוניברסלי יהיה קשור בחופש השלם של חבריה הפרטיים וברוחה פרטית, וכך האינ-טרסים של המשפחה והחברה האזרחית יתרכזו בהכרח במדינה, אם כי התכלית האוניברסל-לית לא תקודם בלעדי הידיעה האישית והרצון של חבריה הפרטיים, שזכויותיהם העצמיות צריכות להישמר".

המדינה והחוק הם בלשונו של הגל האוני-ברסאלי, אולם אוניברסאלי זה אינו דרישה מופשטת לציות לחוק, אלא זיהותית — אימננטית — לקיומם של חיי-תרבות, חיים במסגרת של חוק, ותוך הזדהות הכרחית עם תוכנו. הסיווג "מדינה מודרנית" מתכוון לרמז, שבמדינאות העתיקה — אתונה ועבדיה, רומי ומשועבדיה — לא נתקיימו תנאים מספיקים להתפתחותה של האישיות הפרטית, ואילו בעולם המודרני, לאחר נצחונה של תפיסת המוסר של היהדות, הגשענת על אישיותו המוסרית — ולכן על הכרת באי-שיותו — של היחיד, עם הפרוטסטנטיזם מזה, ועם קאנט והאוטונומיה כיסוד המוסר, מזה, נוצרו התנאים המחשבתיים-הכרתיים לכך. מכאן תביעתו (בתוספת לסעיף 270) שהמדי-

נה תקנה זכות-אזרח ליהודים — וזאת לאו דווקא מנימוקים של אהבת ישראל, אלא מתוך הבנה שהמדינה היא "מוסד אובייקטיבי ורב-עוצמה" אשר העובדה הקובעת לגביו היא זו, שהיהודים "הם בראש ובראשונה בני-אדם" (הדגשה של הגל).

מכאן נובעות גם כמה מסקנות מעשיות לגבי ארגונה הכולל של המדינה ותחומת תחומים לפעולתה: ב"חוקה של גרמנית" (1802) מוצאים אנו כמעט דרישה בנוסח LAISSEZ FAIRE: "אם הרשות המדינית הכללית תובעת מהיחיד רק מה שנחוץ, ומג-בילה עצמה לאותם תפקידים המבטיחים שהיא תקבל חלק עיקרי זה, יכולה היא להניח לחופש החי וליוזמת האזרחים, ולהעניק להם שטח גרוב להתעסקות. כתוצאה מכך לא יסתכל היחיד בחשד על הסמכות המדינית המרוכזת בממשלה כמרכזה...". (פיסקה אחרונה זו אופיינית להטעמתו החוזרת ונשנית של הגל, שהתאמת המדינה למושג, נאמנותה לדרישות האידיאה, הן גם דרישות תועלתיות מובהקות, וכי התביעה הלוגית-פילוסופית והאינטרס של ה"רייזון ד'אטא" משולבים ומודעים זה עם זה).

כאנטי-תיזה לדרישת אי-התערבות זו מביא הגל, בפיסקה סמוכה, הסתייגות מבהירה: "שבידי הסמכות המדינית הגבוהה ביותר צריך להיות הפיקוח, ושהיא צריכה למנוע אספקטים שונים אלה מלעכב בעד פעולתה העיקרית של המדינה — הרי זה עניין המובן מאליו".

הגל אינו מוצא כל סתירה בין הדרישה לחירות-פעולה כלכלית לבין הצורך בקיום מימשל ריכוזי חזק. כך בענייני חברה וכלכלה, וכך בשאלת הדמוקרטיה, כאמור בפיסקה סמוכה באותו חיבור: "... ההכרח העמוקה מקננת שמימשל יציב נחוץ לחירות, ובאופן עמוק לא פחות, שהעם צריך ליטול חלק בחקיקה ובעניינים החשובים ביותר של המ-דינה. לעם יש ערובה לעובדה שהממשלה תנהג בהתאם לחוק, וכי הוא יטול חלק בענ-יינים החשובים ביותר הנוגעים לאינטרס

הכלל; ערובה זו היא ארגונו של גוף המייצג אותו... בלעדי גוף מייצג כזה לא ניתן עוד לשער כל חופש".

הליברליזם הסוציאלי במישנתו של גרין

המשכה וגיבושה של הסינתזה ההגליאנית על ידי ת. ה. גרין ב-1881, כשהוא תובע התערבות המדינה למען מימוש חריות שאין החברה האזרחית מקיימת אותן מכוח עצמה. בכך מקרב גרין את הליברליזם המודרני אל מדינת הרווחה (כתחנת-ביניים) ובעיקרון — אל הסוציאליזם הדמוקרטי. פעילות ספונטאנית-וולונטארית עדיפה, לדעתו, על חיבוק-ידיים "ספונטאני-וולונטארי". הכפייה אינה יכולה להוליד מעשה מוסרי, שכן המוסר מצוי בפעולה האוטונומית ולא בזה הכפויה — אך מוטב שתיעשה פעולה כפויה אשר תבטיח תנאים להתפתחות מוסרית, משיתקיים אפס-מעשה מגוון, שמקורו בהתייבשות מופיית מכלכית: "נסכים, בודאי, כולנו כי חברה, בה מוגנת, כראוי, הבריאות הציבורית, ותחינוך הנחוץ ניתן כיאות, על ידי פעילותם הספונטאנית של יחידים, מצויה במצב בשגב יותר מזה, בה נחוצה כפיית-החוק כדי להבטיח תכליות אלו. אך עלינו ליטול את הבריות כפי שאנו מוצאים אותם. עד שתגיע חברה למצב זה, הרי עניינה של המדינה הוא לפעול כפי יכולתה למען גידול האזרחים הצעירים באותה רמת בריאות ודעת כפי שנחוץ לחירותם האמיתית..."

הדבר עשוי להיראות פרדוקסאלי בעיני חסידי הליברליזם הקלאסי, אך האמת היא כי למען החירות מתיר גרין כפייה ממלכתית. עם זאת נרמזת בדבריו הגבלה פנימית לכפייה הממלכתית: הגבלה שבהגיון-הפעולה ובכיוונה: לא כל כפייה מותרת, אלא רק זו

המכוונת ליצור — והיוצרת בפועל — תנאים טובים יותר לפעילות חופשית של האדם (כגון כפייתו להשתחרר מהאנלפבתיות למען חירותו כבן לחברה תרבותית), ובתנאי שאין לה תחליף הולם בפעילות ספונטאנית-וולונטארית-פרטית.

הליברליזם השמרני של הרברט ספנסר

שני סייגים בולטים אלה אינם מכשירים עדיין, אליבא דהרברט ספנסר ("העבודות הבאה עלינו" — 1884) את פעילות המדינה בתחום החברתי והכלכלי. מתוך הזדהות גפ-שית מתמיתה עם דבריהם המאוחרים יותר של הליברלים-השמרנים (כגון גולדוטר בארה"ב) במאה ה-20, מציין ספנסר בצער עמוק, שכל פעולת התערבות מצד המדינה גוררת אחריה התערבות נוספת, כריאקציה שרשרת שאין להימנע ממנה. זוהי, לדעתו, התוצאה הרעה ביותר של התערבות המדינה בחיי החברה. "התפשטותה של מדיניות זו (של התערבות) בעת גרימתה להתפשטותם של רעיונות דומים, מסייעת בכל מקום לסברה המובנת-מאליה שהמשלה צריכה להתערב כאשר משהו אינו מתנהל כהלכה". שורש הרע נעוץ, איפוא, אליבא דספנסר, בעצם הרעיון כי נחוצה ומותרת פעולת-מדינה למניעת עוול סוציאלי.

ספנסר טוען בפירוש כי הפילוסופיה העומדת מאחורי כל תביעה להתערבות המדינה מוטעית, לדעתו, דווקא בכך שהיא סוברת "שכל הסבל צריך להימנע, דבר שאינו אמת; הרבה מהסבל הוא מרפא, ומניעתו היא מניעתה של תרופה". ספנסר מבין, כי רק הגברת ההתערבות הממלכתית יכולה למנוע סבל ועוול חברתי — אך לשיטתו של ספנסר, מהווה

1 מתוך שיעור שניתן בלייצסטר. תרגום שלי מתוך: A. Bullock and M. Shock, *The Liberal Tradition*, London, 1956.

הסבל הכלכלי גורם מדרבן לפעילות יצרנית ומועילה, והעדרו מקפח את החריצות.

ברם, הסכנה החמורה ביותר שחווה ספנסר היא כלפי עתיד מרוחק, שבו תיגבר פעילות המדינה עד להיווצרותו של משטר סוציאליסטי או קומוניסטי, כלומר: הממלכתיות, לדעתו, תוביל לסוציאליזם, ואת הסוציאליזם הוא פוסל, כמובן, בנימוק שבו "כל חבר בחברה יהיה עבד לחברה כשלימות". הגנה כי כן, השאיפה לחירות אינדיבידואלית עומדת ביסודו של ליברליזם נוסח ספנסר. שלטונו של מנגנון קומוניסטי ריכוזי (והדברים יצאו לאור 33 שנה לפני מהפיכת אוקטובר!) מנוגד לתפישת החירות של ספנסר, ואולי היה בכך נימוק מספיק מבחינת הצד הליברלי שבמישנתו; אולם, בהגל, גם ספנסר אינו בוחל בטענה, כי הצדק והתועלת תואמים זה את זה, בסופו של חשבון. המנגנון הקומוניסטי פסול לא רק משום שהוא שולל את החירות מן היחידים, אלא משום שכל מנגנון, וגם "המנגנון של הקומוניזם, כמנגנון חברתי קיים, צריך להיווצר מתוך הטבע האנושי הקיים... אהבת הכוח, האנוכיות, אי-הצדק, חוסר-האמת — המביאים תכופות בזמן קצר יחסית לאסונם של ארגונים פרטיים — יביאו ללא ספק במקום בו תצטרנה תוצאותיהם מדור לדור רעות וגדולות יותר ופחות ניתנות לריפוי, שכן ארגון המינהל, גרוב ומסובך ושליט בכל המקורות, ולאחר שפעם אחת פותח וחוזק, מוכרח להיות מטיב כזה שאין להתנגד לו... " הקומוניזם אינו יעיל, משום ששלטון-המנגנון אינו יעיל. זוהי אולי טענה שטעמה עימה — אולם הנימוק אינו ליברלי-חופשני, כי אם תועלתי בעיקרו.

ברם, הנימוק העיקרי שמביא ספנסר נגד התערבות המדינה הוא מוסרי-חופשני, בנוסח הגנה על זכות טבעית: "כאשר מאשרים אנו את קדושת הרכוש לעומת עברייני פרטי, אין אנו שואלים אם ההנאה לאדם

רעב, הנוטל לחם מחנותו של אופה גדולה או קטנה מהנזק המוסב לאופה: אנו מתבו-ננים, לא בתוצאות המיוחדות, אלא בתוצאות הכלליות הנובעות מכך, שהרכוש אינו בטוח. אך כאשר המדינה מוציאה סכומי כסף מאזר-חיה, או מגבילה, נוסף לכך את חירותיהם, מתבוזזים אנו רק בתוצאות הישירות והקרובות, וזונחים את התוצאות הבלתי-ישירות והרחוקות, הנגרמות כאשר פלישות אלו לזכויות היחיד מוכפלות בהתמדה".

כפילות זו של הנמקה מוסרית-חופשנית מזה ותועלתנית מזה ניתנת, כמובן, להיות מוסברת על-ידי תפישתו האנתרופולוגית הכוללת של ספנסר, הרואה במאבק הכלכלי של שוק חופשי חיקוי והמשך למאבק המינים בטבע. "התקיימותו של המיטיב להסתגל (SURVIVAL OF THE FITTEST) היא בסופו של חשבון, תועלתו של המין כולו. כלכלה חופשית המרעיבה את העצלים והבלתי-מוכשרים, מדרבנת את בני-הדור לחריצות, ומאפשרת לחרוצים הקמת דורות צאצאים מרובים יותר. הזכויות והחירויות נשענות, בסופו של דבר, על חוק הטבע הדרוויניסטי של השתכללות המינים תוך מאבק על קיומם והסתגלות לתנאיו.

הליברליזם האנטי-ממלכתי של קרוצ'ה

חיזוק לגישה הקלאסית-שמרנית בליברליזם נותן הפילוסוף בנדטו קרוצ'ה האיטלקי, המבסס בספרו "יסודות הפוליטיקה" 1927 גישה אנטי-ממלכתית בנוסח ספנסר על ביקורת הגליאנית ביסודה המכוונת נגד תפישת המדינה של הגל. המדינה אינה יישות נפרדת מהפעילות האנושית, אף אינה תוצר של פעילות זו, אלא היא הפעילות האנושית עצמה: "אין האמיתי אלא המחשבת החושבת,

2 הקטע תורגם על-ידי מאיטלקית, מתוך הפרק הראשון בספר.

עדיפה בעיני קרוצ'ה על כל פעולה חברתית אחרת. הגיון המדינה אינו שונה מהגיונה של כל קבוצה חברתית אחרת. מכאן שאין למדינה סמכות מיוחדת להתערב בחיי הכלכלה וליצור בסיס למדינת סעד.

הליברליזם הסוציאלי אך האנטי-ממלכתי של ראסל

אם קרוצ'ה רואה במדינה מימשל, או שלטון, ולאמיתו של דבר פעולות שלטוניות-ניהוליות שכמוהן כפעולות ניהוליות בתחומי החיים האחרים, הרי ברטרנד ראסל הבריטי ("שלטון" — 1938) רואה את הפעילויות החברתיות כולן כפעולות שלטוניות: "בספרי זה אני מבקש להוכיח שהמושג היסודי בחברה הוא השלטון, כשם שהאנרגיה היא מושג יסודי בפיזיקה".

הבעייה היסודית אותה מנסה ראסל לפתור הריהי זו של ריסון השלטון, והפתרון כולל ארבעה אמצעים: "א. תנאים פוליטיים. ב. תנאים כלכליים; ג. תנאי תעמולה; ד. תנאים פסיכולוגיים וחינוכיים." בגדר התנאים הפוליטיים מבקש ראסל לא רק הקפדה על הפרדת הרשויות ברוח מוגטסקייה, אלא בעיקר ריסון כוחה של המשטרה, הן על ידי פסילת קבלת הודאות כהוכחה (כדי למנוע סחיטת הודאות), והן על ידי צעד רדיקאלי לאין ערוך: הקמת משטרה ל... הגנה על חשודים: "כדי שאזרחים שומרי-חוק יהיו מוגנים בפני רדיפה בלתי-צודקת של המשטרה, חייבים להיות שני חילות משטרה ושני 'סקוטלאנד-יארדים': אחד שתכליתו, כמו עכשיו, להוכיח אשמה, ואחד — להוכיח נקיון מאשמה; נוסף על התובע הכללי צריך שיהיה סניגור כללי, בעל ידיעה משפטית שווה". התנאים הכלכליים פירושם, אמנם, בעלות ציבורית על אמצעי ייצור

והטוב אינו אלא הרצון המוסרי, והיפה אינו אלא הפעילות השירתית והאמנותית" לפיכך אף "המדינה אינה אלא הפעילויות הפוליטיות". מכאן, בשלב ראשון של דדוקציה, ביטול ה"הבחנה השכיחה הרבה בין התורות ובין הוויכוחים הפוליטיים, זו שבין מדינה למימשל, משום שכלפי מי שחפץ בקונקרטיזם ולא רק במופשטות, המדינה אינה אחרת אלא המימשל ומתגשמת כולה במימשל; ומחוצ למחוצ לשרשרת הבלתי-פוסקת לעולם של פעילויות של מימשל, לא נשארת אלא עצם הדרישה המופשטת של פעולות אלו עצמן" אליבא דקרוצ'ה, אם כן, לא הבדלי מימשל בלבד קיימים בין הריפובליקה הרבי-עית לרפובליקה החמישית בצרפת, למשל, אלא חילופי מדינות ממש, בדומה לחילופי שלטון המנדט במשלת ישראל, או לחילופי המדינות בהודו בשנת 1947, וכיו"ב.

שלב שני של הדדוקציה (אם כי קרוצ'ה מקדימו לראשון) הוא זה של ניתוח הפעילות הפוליטיות, המהווה את תוכנה והגדרתה של הפוליטיקה, המדינאות עצמה. הפעילות הפוליטית, אומר הוא, אינה שונה מכל פעילות כלכלית-תועלתית אחרת: "אם יבקשו כושר פוליטי לשם הנהגתה של המדינה, או לשם הנהגת המפלגה, ירצו כושר זה לשם הנהגתה של המשפחה הפרטית, יבקשוהו לשם קשירה וטיפוח של קשרי אהבה וידידות"; וכיוצא באלה מן הפעולות הניהוליות היסודיות של חיי-אנוש, שקרוצ'ה מונה אותן בלשון ציורית ובהירה. משום כך אין הפוליטיקה והפעילויות הפוליטיות אלא "סדר מסוים של מעשים... שאותם אנו מייחסים רק... לתיאור כללי, המתעורר מהמונח "פוליטיקה"... מהי התועלתיות של המדינה? שום דבר אחר מאשר תהליך של פעילויות מועילות של קבוצת יחידים או בין אלה הכלולים בקבוצה. המדינה אינה, איפוא, אלא שם מופשט לפעילויות כלכליות-תועלתיות בלבד משפטי. הפעולה הממלכתית אינה

לתביעה להתערבותו של מנגנון המדינה בחיי החברה ולמעשה: הגברת שלטונה של המדינה.

הליברליזם המודרני של קיינס

התערבות מוגברת בחיי החברה מציע לא רק הסוציאליזם הדמוקרטי אלא אף לורד קיינס (במכתב לבי"ס הקיץ הליברלי בקמברידג', 1925)⁴. בצינו כי "אין מקום לאלה שלבבותיהם נתונים לאינדיבידואליזם מיושן—לאופנה ול"הנח לעשות" (LAISSEZ FAIRE) במפלגה ליברלית מודרנית— כ-4 שנים לפני ניסוח תורתו הכללית בדבר תעסוקה ומשברים כלכליים—מנמק קיינס בנימוקים לא כלכליים את תביעתו לחקיקה סוציאלית: "בתחום הכלכלי... עלינו למצוא קווי מדיניות חדשים. (בהתאם)... לרעיונות של זמננו בקשר למה שנראה והולם את היציבות החברתית והצדק החברתי".

הליברליזם הסוציאלי של בוורידו' וג'ון דיואי

הדרישה לחקיקה סוציאלית ולמדיניות כלכלית המונחות על פי עקרונות הצדק החברתי משמיע גם וויליאם בוורידו' ("תעסוקה מלאה בחברה חופשית" — 1944)⁴, כשהוא תובע מן המדינה דאגה לצריכה רבתי שתביא לתעסוקה מלאה: "מי צריך להבטיח שהתנאי הראשון של הוצאה כלכלית מספקת בכל הזמנים יבוא על סיפוקו? התשובה לכך היא כי הדבר צריך להיות באחריותה של המדינה". תביעה זו להתערבות המדינה בחיים הכלכליים ממנה ירא כל כך הליברליזם הקלאסי-שמרני, מהווה המשך מתאים להבחנתו של ג'ון דיואי ("ליברליזם ופעולה חברתית" — 1935) בין "הליברליזם הקודם ש"ראה

(כדי "למעט את השלטון השרירותי" של בעלי-ההון בעובדיהם) אולם יש צורך להגן על הציבור "מפני עריצות הפקידים" שיש לטו בכלכלה, וזאת על ידי סוג שלישי של תנאים: "תעמולה חופשית, המובטחת ע"י שיטה דו-מפלגתית דווקא (!), שכן היא הגורמת לכך שהמחזיקים ברסן השלטון משמשים מטרה לביקורת עויינת מצד מחצית האומה כמעט", אולם בכדי שתעמולה זו תנוהל ב"רוח של סובלנות, לא במידה גרושה של שנאה ולא במידה גרושה של אהבת-אלימות" יש צורך ליצור תנאים פסיכולוגיים-חינוכיים לאילופו וריסונו של השלטון. מהם תנאים אלה? ראסל שונא-השלטון חוזה, בבטוי פרוידיסטי: "אילו ניתנה בידי השליטה על החינוך" כי אז היה ראסל, השליט הלוחם-בשלטון, משמיע באוזני התלמידים גאומים נמלצים, ואחר-כך היה משפיע על התלמידים ומשכנעם במיטב כושרו הריטורי והאוטוריטה הפדגוגית שלו, כי לא בכושר ריטורי מצויה האמת וכי "הדברנות הנמלצת עומדת ביחס הפוך להגיון מוצק". נוסף לכך היה מלמדם היסטוריה מודרנית על-פי קריאה בעתונים פוליטיים יריבים "תחילה ב'דיילי מייל' השמרני ואחר ב'דיילי וורקר' הקומוניסטי" ולאחר הקריאה היה "מבקש מהם שיסיקו מדברי שניהם מה קרה באמת".

התנאים והאמצעים אותם מציע ראסל לריסון פעולתם של השלטון והמדינה לא יביאו למעשה—אם ננתח את הצעותיו בעיון ביקורתי—אלא לחיזוקו של מנגנון המדינה, אשר נוסף לתפקידי מניעה משטרתיים יטול על עצמו גם הגנה על פושעים וחשודים, בנוסף על תפקידי הכוונה כלכליים יטול על עצמו גם תפקידים של ניהול הכלכלה, ומלבד הקפדה על חופש הוויכוח ינהל את צורתם ואת תוכנם של הלימודים בבריטניה, בכל הנוגע להכשרה אזרחית-פוליטית. כך הופכת התביעה לצמצום השלטון, ברוח ספנסר

סיכום:

הליברליזם המודרני אינו רואה בחיזוק סמכויות המימשל סכנה לחירות: הוא שוקד על כך, שתהיינה סמכויות אלו מכוונות לטיפוחו של חופש ולשמירתו. אין בין הסוֹ-ציאליזם הדמוקרטי לבין הליברליזם המוֹ-דרני, אלא הבדלי הדגשים בלבד. השאיפה לקידומו ושגשוגו של אדם בן-תרבות ובן-חורין משותפת לשניהם, וכן גם ראיית המדינה כבעלת ייעוד, תפקיד וחובה להגביר את חירותם של אזרחיה. מכאן גם עולות הקריאות במחנה הליברלי המודרני, שליברליזם אמיתי יתבע חיזוק הסמכות הממלכתית והגברת החקיקה הסוציאלית: התביעה לחופש אינה חופשית מן הצורך לחשל כלים להגשמתו. תורמת לתהליך זה גם התחרות האידאולוגית והפוליטית עם הסוציאליזם. נאמנותו של הסוציאליזם הדמוקרטי למורשתו הליברלית ולמסגרתו, ודרכו בדמוקרטיה המודרנית — יש בהן, כדי לדרבן את הליברליזם להיות נאמן לעצמו, לצעוד לקראת מדינה של קידמה חברתית ורווחה מירבית, ולהיות בבחינת שומר החירויות (ומכאן תפקידו השמרני) בעת שהסוציאליזם מנסה לפתח ולקדם חירויות חדשות (ומכאן תפקידו המקדם והמחדש), במהלך ההיסטורי של תקופתנו, וצועד לקראת הגשמתו הנרחבת והמליאה של החופש האנושי האמיתי והשלם.

בפעילות הכלכלית הנפרדת והמתחרה של יחידים אמצעי לרווחה חברתית כתכלית", לבין הליברליזם המודרני שלפיו "צריכים אנו לחזור בנו מהסתכלותנו ולראות בכלכלה מולאמת אמצעי להתפתחות אינדיבידואלית חופשית בתור תכלית".

הליברליזם הסוציאלי של פרופ' שקי

כך חוזר הליברליזם המודרני אל נקודת המוצא ההגלייאנית, של תנועה להגשמת החופש באמצעות המדינה ומוסדותיה, ולא על-ידי הגבלתם: "המדינה אינה צריכה להימנע מלהתערב בענייני הכלכלה או החינוך וכו', בהתאם לעיקרי הליברליזם השלילי הנושן" קובע פרופ' י. שקי ("פרקי מבוא למדע המדינה", ירושלים, תשי"ב), אלא — כפי שגרס ת. ה. גרין על בסיס קריאתו של הגל לממש את החירות ו"לחסל את העונגי" (הפילוסופיה של המשפט", סעיף 244 — תור ספת) — יש לשחרר את "נפש האדם מטרדת הדאגות ללחם חוקו... המדינה אינה צריכה להיות חלשה דווקא, כדי שתהיה ליברלית, להיפך: היא צריכה להיות חזקה ביותר, בתוקף הייעודים האזרחיים המוסריים הנשגבים המוטלים עליה".

נוצבו הכלכלי של הנכה כמבחן לשיעור הגימלה*

מאת ד"ר אוריאל פרוקצ'יה ** וד"ר אריה ל. מילר ***

ריבוי הפתרונות במישור הנורמטיבי מעיד על העדר תפיסה פילוסופית אחידה. מטרת רשימה זו היא ללבן כמה שאלות מפתח בסוגיה זו. המאמץ למקד את המבט על השאלות העקרוניות בלבד, כרוך לעיתים בהתעלמות ביד-עין משיקולים ספציפיים היפים אך ורק לקט-גוריה פלונית של נכים, כגון נפגעי עבודה, נכי צה"ל או נכי רדיפות הנאצים. אכן, סבורים אננו, שלמרות קיומם של שיקולים מיוחדים לגבי כל קטגוריה של נכים בנפרד, ראוי לשאוף להגדרת נורמות אחידות שתחולנה במשותף על כל הנכים, באותן סוגיות בהן אין

א. הצגת הבעיה

ראובן ושמעון הינם נכים הזכאים לגימלאות נכות. לראובן יש הכנסה שוטפת גדולה, ולשמעון אין כל הכנסה, זולת הגימלה. האם צריכות שתי הגימלאות להיקבע בשיעור זהה, או שמא צריכה גימלתו של שמעון, בהיותה מקור ההכנסה היחיד למקבלה ולתלויים בו, להיקבע בשיעור גבוה יותר? 17 חוקי הכנסת העוסקים במעמדם ובזכויותיהם של נכים¹ נוקטים במיגוון רחב של פתרונות לשאלה זו.

* רשימה זו מבוססת בחלקה על מחקרנו "זכויות הנכים בישראל — בעיות יסוד" (1974) (להלן — זכויות הנכים בישראל).

** הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

*** המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר מנהל מחלקת משפט עבודה ובטחון סוציאלי, המכון למחקרים משפטיים, האקדמיה למדעים סוציאליים, רומניה.

1 חוקים אלה הם: חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב), תשי"ט—1959 (להלן — חוק הנכים); חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד—1954; חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז—1957; פרק ג' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968 (להלן — פרק ג'); פרק ו' 2 לאותו חוק (להלן — פרק ו' 2); חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), תשל"ל—1970 (להלן — חוק שירות המדינה); חוק שירות הקבע בצה"ל (גימלאות), תשי"ד—1954 (להלן — חוק שירות הקבע בצה"ל); חוק המשטרה (נכים ונספים), תשט"ו—1955; חוק שירות בתי הסוהר (נכים ונספים), תש"ך—1960; חוק משכן הכנסת ורחבתו, תשכ"ח—1968; חוק שירות בטחון (נוסח משולב), תשי"ט—1959; חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א—1951; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תשל"ל—1970; חוק התגמול לחייל הנפגע בהצלת חיי הזולת, תשכ"ה—1965; חוק שירות לאומי, תשי"ג—1953; חוק שירותי כבאות, כשי"ט—1959; חוק הגימלאות לנפגעי ספר, תשי"ז—1957; חוק התגמולים לנפגעים בהצלת נפש, תשכ"ה—1965.

יצוין כאן שהמחוקק יצר למעשה 7 מערכות זכויות לנכים, ולא 17. רק ששת החוקים הראשונים, לרבות חוק הביטוח הלאומי על שני פרקיו יוצרים שיטות עצמאיות, שאינן תלויות זו בזו. כל יתר החוקים יונקים את דיני הנכות שלהם או מחוק הנכים או מפרק ג' או משניהם.

רלבנטיות מיוחדת להשתייכותו הקבוצתית של הנכה² או לעילת הפגיעה³.

ב. שיקולים עיוניים להתחשבות במצב הכלכלי

1. הגימלה כמכשיר להשגת בטחון סוציאלי

על שום מה משתלמות גימלאות לנכים? לשאלה זו תיתכנה מספר תשובות אפשריות. לפחות אחת התשובות היא, כי החברה הביעה רצונה, שלא להותיר את מי שנעשה לנכה, ולעיתים, עקב הנכות איבד את כושרו להשתכר בכוחות עצמו, במצב בו יאלץ להזדקק למתנת בשר ודם, או אפילו לתמיכה מטעם המדינה שהיא בבחינת מתת חסד. בד בבד עם רצונה של החברה להרעיף מה שיותר זכויות על אזרחיה הנכים, עליה להתמודד עם בעייה תקציבית, שכן הנכים הנזקקים הם רבים, והממון המוקצב לחלוקה ביניהם הוא מוגבל. לכן עשויה להישמע הטענה, שאם לנכה יש הכנסה מספקת משל עצמו, למרות מצב נכותו, חייבת עובדה זו להשפיע באורח שלילי על זכותו לגימלאות; הרציונאל להבטיח את מקור פרנסתו אינו מתקיים בעניינו

של גכה כזה, וחסיכון כספי הגימלאות שיווצר משלילת זכותו יוכל להתבטא בהגדלת הגימלאות לנכים האחרים, הגזקקים להן. באופן כזה לא תחטא החברה כלפי הנכה בעל ההכנסה, ובחסיכון הנובע מהקטנת גימלתו, תוכל לפתור לפחות חלק משאלת המספיקות לגבי הנכים האחרים. חוק נכות, הנוקט גישה זו בצורתה הטהורה ביותר, יוצר מצב, בו תהיה לכל נכה "הכנסה מובטחת" (guaranteed income), שמרכיביה יהיו הכנסתו העצמית, אשר תושלם עד גג מסוים על ידי הגימלה. ואמנם, ישנן שיטות שונות בעולם הרחב בהן מתחשבים, במידה גדולה או קטנה, בהכנסתו העצמית של הנכה⁴.

2. חלוקה צודקת של נטלים

תשלום גימלאות לנכים הוא מקרה פרטי לסוציאליזציה של סיכון. זהו תהליך של העברת הנטל הכלכלי של הארוע המזיק מן הפרט אל בסיס רחב יותר, ולעיתים החברה כולה⁵. תהליך זה מוצדק מן הטעם, שפיזור הסיכון על פני בסיס רחב אינו גורם להכבדה יחסית רבה על הנושאים בנטל, בעוד אי פיזורו היה מביא לזעזועים כלכליים, ולפיכך גם חברתיים ואנושיים קשים, למעטים שהיו נושאים בו⁶.

2 המחוקק הישראלי נוהג איפה ואיפה — לאו דווקא שלא בצדק — בין נכים השייכים לקבוצות אנושיות שונות. קבוצות כאלה הן, למשל, חיילי צה"ל או ציבור המבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי. השתייכות קבוצתית פלונית הינה, איפוא, אלמנט הנדרש לפי מספר חוקים כתנאי לזכאות.

3 לפי מספר חוקים התביעה לקבלת גימלאות חנכות מותנה בכך שהנכות נגרמה בעילה פלונית דווקא, כגון, פגיעה בתקופת שירותו ועקב שירותו של חייל או תוך כדי ועקב עבודתו של עובד.

4 ראה למשל: Bureau International du Travail, Revision des conventions Nos. 35, 36, 37, 38 (1) 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants, Rapport V (1965), pp. 13, 14, 40, 45; 102-105; Fisher, Developments and Trends in Social Security, International Social Security Review (ISSR) pp. 21 and 25 (1971); Perrin, Supplementary Pension Schemes in the Nordic Countries, ISSR, p. 362 (1972); Social Security Programs throughout the World, p. XII (1972); Wadhawan, Development of Social Security in Asia and Oceania, ISSR, pp. 400, 415, (1972). Tiltmuss, Commitment to Welfare (1968) pp. 113 et Seq. ראה

5 החברה עשויה לממן סיכונים אלה בשתי דרכים טיפוסיות. לפי השיטה הקונטריבוטורית מכסה ציבור רחב של מבוטחים, באמצעות תשלומי פרמיה עיתיים (דמי ביטוח) את הסיכונים הצפויים להם. לפי השיטה התקציבית מממנת המדינה סיכונים אלה מתוך תקבולי המס והכנסות המדינה האחרות. אם כך ואם כך, נודד נטל הסיכון מן הפרט אל הרבים.

6 E. g. Feezer, Capacity to Bear Loss as a factor in the Decision of Certain Types of Tort Cases, 78 U.V. of Pennsylvania L. Rev. 805 (1930)

לפי חוק התועלת השולית הפוחתת של הכסף, ערכה השולי של הלירה האחרונה אצל אדם עתיר הכנסה הוא קטן יותר מאשר אצל האביון, והואיל והאחרון גזקק לה לקניית מצרכים ושירותים בעלי דרגת חיוניות רבה יותר מאשר הראשון.⁷ עקרון פשוט זה מנחה אותנו במדיניות חלוקת המשאבים הלאומיים במספר תחומים, כגון בשטח המיסוי הפרוגרסיבי,⁸ ואף עתיד להנחותנו בתמורות הממשמששות ובאות עלינו לטובה בשדה ביטוח תאונות הדרכים.⁹ עיקרון זה עומד כאמור, גם ביסוד פיזור הסיכון בשדה הבטחון הסוציאלי לנכים. אם כך הוא הדבר, נראה שנכים עתירי הכנסות ראויים לגימלאות צנועות יותר מאשר נכים דלי הכנסות, שהרי ערכה השולי של כל לירה בגימלתם של הראשונים הוא נמוך מאשר אצל האחרונים, וכדי להשיג שוויוניות בין לא-שווים אלה, יש צורך לתעל תחילה את המשאבים, לאלה הנזקקים להם יותר. ואכן, תיעול משאבים בצורה זו משרת את אחת המטרות המרכזיות בכל מערכת של בטחון סוציאלי: תלויקה מחדש של המשאבים הכלכליים.¹⁰

ג. שיקולים עיוניים לאי התחשבות במצב הכלכלי

1. ערעור הרציונאל של התועלת השולית הפוחתת של הכסף

אם אמנם ההצדקה העיונית להקטנת גימלת הנכות לנכים עתירי הכנסה געוצה, בין היתר,

בתוצאות הנובעות מחוק התועלת השולית הפוחתת של הכסף, עלינו להיות סמוכים ובטוחים בולידיות של אותו חוק. בין הכלכלנים קמו לחוק זה עוררין. טענתם היא, בקיצור נמרץ, שה"שווי" הנודע לשולי הכנסה פלוגניים שעבור בעליהם אינו יכול להימדד בכלי מדידה כלכליים בלבד, אלא יש להביא בחשבון גם את משמעותם הסוציאלית. למשל, אובדן שולי הכנסה פלוגניים הכרוכים בויתור על סטטוס חברתי או על האמצעים לרכישתו, עשויים להיות בעיני אנשים מסוימים משמעי יותר מאובדן שוליים נוספים, נמוכים יותר שאינם כרוכים באובדן סטטוס כאמור.¹¹ ויש המרחיקים לכת בשל כך, ומטילים ספק גם ביתר האימפליקציות של חוק כלכלי זה, ומציעים לבחון מחדש, למשל, את תורת הפרוגרסיביות במיסוי.¹² כפרופסור קלברזי מאוניברסיטת ייל, סבורים אף אנו, שכבודם של הרהורים אפיקורסיים אלה במקומו מונח. אך כל עוד חיים אנו לאורו של העיקרון הכלכלי האמור בתחומים רבים,¹³ כגון שיטת מס ההכנסה, חייבים אנו לאמץ לעצמנו את מסקנותיו גם בשדה פיזור הסיכונים והסוציאליזציה של הנטלים,¹⁴ ובין היתר גם בשאלת השפעת מצבו הכלכלי של הנכה על שיעור גימלתו.

2. הרגשת הזכות המוקנה

גימלאות נכות אינן תשלומי סעד. הציבור הורגל לחשוב ולחוש, שגימלאות נכות הינן

7 E. g. Calabresi, *The Cost of Accidents* (1970), pp. 39 et seq.

8 *Ibid.*, 41.

9 ראה הצעת חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ג—1973, ה"ח 1079 מיום י"ב בתמוז תשל"ג, 12 ביולי 1973. באשר לבסיס עיוני להצעה זו ולשכמותה ראה: Keeton and O'Connell, *Basic Protection for the Traffic Victim* (1965).

10 ראה למשל: Miller, *Dreptul securității sociale ca ramura a sistemului de drept al RSR*, *Studii și cercetări juridice* 4 (1969), pp. 619-620.

11 Calabresi, *ibid.*, 40.

12 Blum and Kalven, *the Uneasy Case for Progressive Taxation* 19 *U. Chi. L. Rev.* 417, (1952).

13 אך ראה: Blum and Kalven, *The Empty Cabinet of Dr. Calabresi: Auto Accidents and General Deterrence*, 34 *U. Chi. L. Rev.* 239 (1967).

14 Calabresi, *Fault, Accidents and the Wonderful World of Blum and Kalven*, 75 *Yale L. J.* 216 (1965).

לכל דבר ועניין זכות המגיעה לנכה, שזכה בה, כביכול, עקב מקרה נכותו. טול למשל, מקרה של חייל צה"ל שנפגע ונעשה לנכה. הרגש מתקומם להפלות בינו לבין חיילים אחרים שבמצבו רק מחמת העובדה שיש לו הכנסה נוספת משלו, ושלא לפצותו כלל על הקורבן שהקריב לתועלתה הכללית של החברה. שיי-קולים דומים עשויים לחול בנכים לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה או חוק הגימ-לאות לנפגעי ספר. או טול מקרהו של נכה עבודה, שתרם כל ימיו לקרנות הביטוח הלאומי, ולאחר שנעשה נכה, מבקשים לשלול ממנו את פירות תרומותיו מפאת הכנסתו העצמית. בכל המקרים הללו עלולה הפחתת הגימלה לנכים בעלי הכנסות לגרום להרגשת תיסכול ומרירות.

3. גימלת הנכות כתחליף לפיצוי הנזיקין

עלינו לזכור, שלעיתים מהווה הגימלה מעין תחליף לתרופה בנזיקין. למשל, חייל צה"ל הנפצע בתפקיד בגין רשלנות המדינה, הינו נעדר סעד בנזיקין כנגד המדינה¹⁵. אולם החוק העמיד לרשותו את גימלת הנכות לפי חוק הנכים. אילולא היה עליו להסתפק בתחליף זה, היה יכול לזכות בתביעת הנזיקין במלוא נוקו, וכידוע, אין שיעור התרופה בנזיקין מוש-פע ממצבו הכלכלי של התובע, לרבות שיעור הכנסתו השוטפת. מכאן נובע, כביכול, שאין זה צודק לאלץ את הנכה להסתפק בפחות ממה שהיה מקבל בנזיקין, דווקא בשל כך, שהחוק עשה אותו זכאי לגימלה. כנגד נימוק אחרון זה נציין, שאל לנו להיתפס לאנלוגיה לדיני הנזיקין יותר מכפי הראוי: כל אימת שהמחוקק בוחר לבטל אחריות בנזיקין המבוססת על אשמה וליצור תחתיה מערכת פיצוי בעלת אופי סוציאלי או מעין סוציאלי, שנועדה

להיטיב עם כל הנפגעים ללא התחשבות באש-מה, נאלץ המחוקק להורות, שהתקבולים המכסימליים המשתלמים על פי המערכת הסטטוטורית יהיו קטנים מן התקבולים המכסימליים שהיו משתלמים לפי דיני הנזיקין, אילו היו אלה ברי תחולה. בהסדר זה אין משום קיפוח הקורבנות, שכן המערכת הסטטוטורית מבטיחה להם תקבולים מסוימים, שלא היו מובטחים להם כלל ועיקר לפי דיני הנזיקין, והעיסקה היא עיסקת חבילה¹⁶. מאידך גיסא, עיסקת חבילה זו חייבת להיות בעלת מידת סבירות מינימלית גם עבור הנכים בעלי ההכנסות, שהרי אם לא כן, עשויים הם לתרום למימון קרנות הגימלאות כל ימיהם — אם כנישומים ואם כמבוטחים — ללא סיכוי לקבלת גימלה כלשהי, והרי זו תוצאה שקשה לעכלה.

4. תמריץ שלילי

יש לזכור, שהתחשבות בהכנסה לצורך שלילת הגימלה עשויה ליצור תמריץ שלילי להפקת ההכנסה. להתחשבות בהכנסה עשויות להיות תופעות לוואי שליליות לא רק מבחינה כל-משקית, כי אם גם מבחינתו האינדיבידואלית של הנכה, על צדדיה השיקומיים, הכלכליים והחברתיים. שיקול זה נכון, בעיקר לגבי סוגי ההכנסות שהפקתן היא פונקציה למאמץ אקטיבי מצד הנכה, כגון — הכנסה מעבודה או ממישלה יד. לעומת זאת השיקול נחלש, כשהמדובר הוא בהכנסה מהון, המופקת, כבי-כול, בכוחות עצמה, וללא מאמץ אקטיבי מצד הנכה.

5. קשיים מעשיים בקביעת שיעור הגימלה על פי מבחני נזקקות

קביעת שיעור הגימלה בשים לב למצבו הכל-כלי של הנכה מחייבת קיומה של מערכת פיקוח שתקבע את העובדות הרלבנטיות להערי-

15 חוק לתיקון דיני הנזיקין (אחריות המדינה), תשי"ב—1952, סעיף 6.
O'Connell and Simon, Payment for Pain and Suffering: Who Gets What, When and Why? 16 (1972) ראה גם: אוריאל פרוקצ'ה, ביטוח תאונות דרכים ללא אשם: סוגיית הכאב והסבל, משפטים, כרך ה', 189.

גם לדון בכמה סוגים של קיצבאות כספיות, כגון, מענקים חד-פעמיים נוסף לקיצבה או תגמול כספי בעת הטיפול. די לנו אם נתרכז בשתי גימלאות הכסף החשובות ביותר, התג- מול הבסיסי המשתלם לפי קריטריונים של השתייכות קבוצתית, עילת הפגיעה וחומרת הנכות (להלן — הקיצבה החודשית) והתוספת לקיצבה החודשית המשתלמת לנזקקים (להלן — התגמול הנוסף). לעיתים במקום תגמול נוסף משתלמת קיצבה חודשית מוגדלת וגם את סכום ההגדלה, כאמור, אנו מכנים תגמול נוסף).

2. השפעת ההכנסה על הקיצבה החודשית והתגמול הנוסף לפי החוקים השונים

הטבלה הבאה מתארת באופן סכימטי איזו הכנסה משפיעה באיזה אופן על שיעור הגימ- לת לפי כל אחד משבעת החוקים (או פרקי החוקים¹⁹) המזפיעים בטבלה²⁰.

בחינה השוואתית של שאלת השפעת ההכנסה על גימלאות הכסף העיקריות לפי החוקים השונים מעלה את המסקנות הבאות:

א. רוב רובם של החוקים אינם גור- סים הפחתת הקיצבה החודשית בשל הכנסתו הנוספת של הנכה. החוקים מתירים הפחתת הקיצבה החודשית רק כפונקציה להכנסות ממקור מסוים, אך לא כעיקרון כללי²¹. רק פרק ו' 2 מתיר באופן מש- מעותי הפחתת הקיצבה החודשית בשל הכנסות נוספות. עמדה זו ניתנת להסבר על רקע העובדה שתפיסת העולם העומ-

כת מידת הנזקקות. הפעלתה של מערכת כזו בשדה עשויה להביא לתוצאות לוואי שליליות. קיום מבחנים חמורים להוכחת נזקקות עשוי להרחיק חלק ניכר מאוכלוסית היעד מהזדקקות לשירות, בשל הסטיגמה הנלווית למצב הנז- קקות ובשל החדירה לרשות הפרט. קיום מבח- נים ליברליים מדי, מאידך גיסא, עשויה לגרום להתווספות אוכלוסיה, שאינה נמנית עם קבו- צת היעד; אל ציבור הנהנים, ועקב כך להכ- בדה תקציבית בלתי מוצדקת. אם כך ואם כך יצירת מנגנון פקידותי עלול להעלות את מחיר השירות ולהגביר ללא צורך את תלותו של האזרח בבירוקרטיה. מחיר הפיקוח עשוי לק- טון אם תינתן למינהל סמכות שיקול דעת רחבה, במקום לאלץ אותו להזדקק לקריטר- יונים סטטוטוריים מפורטים. מאידך גיסא, שיטה כזו עשויה לשמש חממה לטיפוח שרירות לב מינהלית¹⁷.

ד. המצב המשפטי הפוזיטיבי בישראל: ניתוח סכימטי וביקורת

1. כללי

מספר רב של חוקי נכות החלים בישראל, מת- חשבים בדרכים שונות בהכנסתו של הנכה כבקריטריון להערכת שיעור הגימלה. קצרה היריעה מלתאר בפרוטרוט את פרטי הדינים¹⁸. לא נדון כאן גם בדינים העוסקים בהשפעת ההכנסה על גימלאות בעין, כגון, טיפול ומכ- שירים, כלכלה ולינה, הכשרה מקצועית, הש- כלה גבוהה או שירותים מיוחדים. לא נוכל

17 דורון, גימלאות על פי מבחני נזקקות בביטוח הלאומי, בטחון סוציאלי 3 עמ' 54 (1972); דורון, מגבלות השירותים לפי עקרון הנזקקות (מקרה המענקים לתלמידים בבתי הספר העל יסודיים), בטחון סוציאלי 6-7 עמ' 11 (1974).

18 ראה, זכויות הנכים בישראל, בעיקר פרק י'.

19 הכוונה לפרקים ג' ו- ו' 2 לחוק הביטוח הלאומי.

20 רק ששה חוקים מופיעים בטבלה, לרבות חוק הביטוח הלאומי על שני פרקיו. באשר לחוקים האחרים, ראה הערה 1 לעיל. לפרטים נוספים ראה זכויות הנכים בישראל, פרק ב'.

21 ראה פרקי משנה 6 ו-7 להלן.

ביע על כך שקריטריונים אלה אינם מצדיקים את ההבדלים האמורים.²⁴

3. אמצעים שאינם בגדר הכנסה שוטפת

מבחינה עקרונית ניתן היה להעלות את הסב-
רה, שאם מוצדק להפחית מגימלת הנכות בשל
הכנסתו השוטפת של הנכה, מוצדק לעשות
כן, גם אם הוא נעדר הכנסה שוטפת, אך יש
לו אמצעים המספיקים למחייתו. למשל, מי
שהוא בעל רכוש גדול, שניתן לממשו בכסף,
אינו זקוק לגימלאות דווקא לצורך מחייתו,
והוא יכול לחיות ממימוש נכסיו. טענה זו
שקולה כנגד התיזה, שכל רכוש מהווה הכנסה
בכוח, כגון, על ידי מכירתו, החכרתו, השכרתו
וכדומה. עם זאת, אף אחד מהחוקים הישר-
אליים אינו מכיר בעיקרון זה, ואף ברחבי
העולם ההתחשבות ברכוש, שאינו מניב הכ-
נסה הלכה למעשה, היא נדירה ביותר, אם כי
קיימת.²⁵ נראה לכאורה, שהעדר ההתחשבות
ברכוש במדינות קומוניסטיות נובע מהמציאות
העובדתית, שכן אזרחי מדינות אלה אינם,
כידוע, עתירי נכסים. במדינות הקפיטליסטיות
נובע העדר ההתחשבות, ככל הנראה, מעצם
תפיסת העולם הקפיטליסטית, לפיה ידועה
קדושה מסוימת לנכסי הון, ואין לחייב אדם
לנגוס בהם ולכלותם. נראה לנו, שהגיע הזמן
לשוב ולדון בשאלה זו. אם הנכה גר בדירה
יקרה, ודאי שאין זה רצוי לאלצו למכרה
ולעקור לשכונת עוני. אולם, אם יש לו נכסי
מקרקעין שאינם מניבים פירות, רק משום
שהוא נמנע מלהשכירם, ראוי להתחשב, לדע-
תנו, לצורך חישוב גימלתו, בהכנסה שהיה יכול
להפיק מנכסיו, אילו נהג בהם בדרך סבירה
וזזהירה. אם יש לו מגרשים שאינם מניבים,
ואינם יכולים להניב פירות עיתיים, יש לשקול,

דת ביסוד פרק ו' 2 היא פיצוי על אובדן
כושרו של הנכה להשתכר, כלומר נכותו
הכלכלית, להבדיל מנכותו הביולוגית.²²

ב. רק חוק הנכים, חוק נכי המלחמה
בנאצים וחוק נכי רדיפות הנאצים מכי-
רים במוסד התגמול הנוסף.²³ תגמול נו-
סף זה, שהינו קיצבה כספית, המשתלמת
על פי קריטריונים סוציאליים, אינו ניתן,
איפוא, לפי חוקי השירות ולפי שני פרקי
חוק הביטוח הלאומי, למעט התגמול ה-
נוסף לבעלי דרגת נכות מיוחדת לפי
סעיף 69 לחוק הביטוח הלאומי. עם זאת
עלינו לזכור, שתגמול נוסף לפי פרק ו'
2 במתכונתו היום הינו מיותר, שהרי
הקיצבה החודשית עצמה נמדדת במספר
מובנים על פי מבחני נזקקות, מה עוד
שהקיצבה גופה נמצאת מתחת לסף
המספיקות.

ג. היחס לתגמול הנוסף אינו שונה רק
בין שתי קבוצות החוקים — זו המכירה
בתגמול הנוסף וזו שאינה מכירה בו; גם
בין שלושת החוקים המכירים במוסד
האמור ישנם הבדלים ניכרים. למשל,
המבחנים לפי חוק הנכים וחוק נכי המל-
חמה בנאצים הם לכאורה דומים, ואולם
התגמול מחושב על בסיס שונה לגמרי
וגם מבחני הנזקקות והקטיגוריות של
הנזקקות הם שונים.

עינינו רואות, כי קיומה ומידתה של השפעת
ההכנסה הנוספת על גימלאות הכסף תלויה
בעיקרה בשתי שאלות: מיהו הנכה התובע
מבחינת השתייכותו הקבוצתית (חייל צה"ל,
עובד, סתם אדם) ומבחינת עילת הפגיעה (פגיי-
עה בתקופת ועקב השירות בצה"ל, פגיעה
עקב רדיפות הנאצים, סתם פגיעה). להלן נצי-

22 ראה באופן כללי, רוטר ואבינרי, ביטוח נכות, בטחון סוציאלי 6-7 עמ' 18 (1974).

23 אך ראה סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי. ראה גם הערה 21 לעיל.

24 ראה פרק ה להלן.

E. g. Social Security Programs Throughout the World (1971), p. XII 25.

סוג הגימלה	שם החוק	חוק הנכים	חוק נכי המלחמה בנאצים	חוק נכי רדיפות הנאצים
קיצבה חודשית בלבד		אין השפעה	אין השפעה	75% מסכום מענק שנכה קיבל או זכאי לקבל בעד המעשה המזכה אותו לגימלה יופחת מקיצבתו למעט פיצויים מגרמניה (סעיף 3ב'). הפחתת הקיצבה ב-75% כאשר הנכה מוחזק במוסד על חשבון קופה ציבורית (סעיף 5).

תגמול נוסף בלבד		שיעור התגמול הנוסף למחוסר פרנסה, לנצרך ולבעל זרगत נכות מיוחדת תלוי ברמת ההכנסה, כקבוע בחוק. לגבי תגמול נוסף לבעל גיל מבוגר — אין השפעה (ס' 6, 7).	התגמול הנוסף למחוסר פרנסה, לנצרך, לנזקק ולבעל זרगत נכות מיוחדת תלוי ברמת ההכנסה, כקבוע בחוק (ס' 4 ב', ג', 4 ד')	התגמול הנוסף מותנה בהעדר הכנסה ברמה מסוימת כקבוע בחוק (ס' 4 א)
קיצבה חודשית ותגמול נוסף		קבלת פיצויי נזיקין בגין אותה עילה שוללת את זכות הנכה לכל גימלה (ס' 36 א)	—	—

26 אמנם לפי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי המוסד רשאי לתת, בתנאים מסוימים, הטבות סוציאליות למי שזקוק להן. הטבות סוציאליות אלה הינן מעין תגמול נוסף, אף בשל אופיין הדומה יותר לשירות סעד מאשר לגימלת נכות, העדפנו ביודעין להתעלם מהן במסגרת רשימה זו. ראה, לעניין סעיף 200,

פרק ג'	חוק שירות המדינה	חוק שירות הקבע בצה"ל	פרק ו' 2
הפחתת הקיצבה של נכה המוחזק במוסד בזמן שהוא מקבל טיפול רפואי או עובר שיקום רפואי או מקצועי (סעיף 73).	הפחתת הקיצבה בסכום שהנכה מקבל כמשכורת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית (ס' 35)	הפחתת הקיצבה בסכום שהנכה מקבל מקופה ציבורית, כשהזכאי חזר לעבודה בצה"ל (ס' 31)	הפחתת קיצבת תלויים בשל הכנסה נוספת. לגבי נכה קודם, גם הפחתת קיצבת יחיד בשל הכנסה נוספת כלשהי. (ס' 127 ל"ט)
קבלת פיצויי נזיקין שוללת הזכות לקיצבה מוגדלת המשתלמת עקב הנכות (ס' 1, 2, 60(א))	קבלת פיצויי נזיקין שוללת הזכות לקיצבה מוגדלת המשתלמת עקב הנכות (ס' 1, 2, 60(א))	קבלת פיצויי נזיקין שוללת הזכות לקיצבה מוגדלת המשתלמת עקב הנכות (ס' 49)	הזכות לקבל תוספת תלויים עבור בן-זוג מותנה בזה שאין לבן הזוג הכנסה העולה על סכום מסוים (ס' 127 ל"ז)
קבלת פיצויים מן המדינה שוללת הזכות לקיצבה (ס' 60(ג))	קבלת פיצויים מן המדינה שוללת הזכות לקיצבה (ס' 48)	קבלת פיצויים מן המדינה שוללת הזכות לקיצבה (ס' 48)	כל סכום שנכה קודם קיבל או מקבל כפיצויי נזיקין בעד אותה נכות המזכה אותו לקיצבה יופחת מקיצבתו (ס' 127 כ"ו(ב)), 127 ל"ט(ג))
			תנאי לזכאות לנכה קודם הוא שהנכה אינו מוחזק במוסד על חשבון קופה ציבורית (ס' 127 כ"ו(ב))
			75% מפיצויי הנזיקין ינוכו מן הקיצבה (ס' 150 עד 155)
אין השפעה ²⁶	חוק זה אינו מכיר בתגמול נוסף	חוק זה אינו מכיר בתגמול נוסף	פרק זה אינו מכיר בתגמול נוסף, למעט קיצבת תלויים. באשר לקיצבת תלויים ראה משבצת הקיצבה החודשית
			75% מסכום פיצויי הנזיקין יופחתו מן הגימלה (ס' 150 עד 155)

לוטן, התחשבות בצרכים אינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי, בטחון סוציאלי 1 עמ' 50 (1971); לוטן, ייחודו של הביטוח הלאומי בישראל, בטחון סוציאלי 6-7 עמ' 5 (1974). ואולם יש לשים לב שכיום סעיף 200 אינו מופעל על נהני הגימלאות מכוח פרק ג'.

האם אין להימנע מלהעניק לו תגמול נוסף לנכים נזקקים, מן הטעם שיכול היה למכור מגרשים אלה, ולהמירם בנכסים מניבי פירות, כגון — ניירות ערך או נכסי מקרקעין להשכרה.

4. הכנסת בני משפחתו של הנכה

טול מקרה של אשה שנעשתה נכה ואינה משתכרת למחייתה, או שהכנסתה ועומתה לעו-מת זאת, בעלה או אחד מילדיה החייבים במזונותיה הינם עתירי נכסים ובעלי הכנסות שוטפות גדולות. האם ראוי לאפשר לאשה הנכה לזכות בתגמול הנוסף המיועד לנכים מיעוטי יכולת? אם מצבו של התא הכלכלי המשפחתי הוא בכי טוב, ספק אם יש הצדקה להתיר לו תלות בקופה ציבורית דלת אמצעים, ובכך לקפח מזכויותיהם של נכים אחרים, שהם נזקקים באמת. מאידך גיסא, התחשבות בהכנסתו של קרוב משפחה מגבירה את תלותו של הנכה באותו קרוב, ועשויה לפגוע בכבודו האישי ובהרגשתו שהוא מתקיים בזכות עצמו ולא בתסד הזולת.

הדין הישראלי הפוזיטיבי בוחר להתחשב בהכנסת ה"תלויים" בנכה²⁷, בעיקר לצורך הזכאת לתגמול נוסף. זה הדין לגבי סוגים מסוימים של תגמולים נוספים לפי חוק הנכים²⁸, חוק נכי המלחמה בנאצים²⁹

וחוק נכי רדיפות הנאצים³⁰. העיקרון שנקבע בחוקים אלה נראה לנו ניתן להסבר אולם יש להתריע על כך, שאותו מחוקק, המתיר התחשבות בהכנסתה של אישיות משפחית אחרת זולת הנכה, אינו מתיר התחשבות בנכסי הנכה, שהם בבחינת הכנסה בכוח, רק משום שאינם מניבים פירות בפועל. עם זאת, לא היינו מציעים התחשבות באמצעיהם של בני משפחה, אם אלה אינם בגדר הכנסה ממש.

5. התלויים בנכה כגורם בהערכת הכנסתו הנוספת

מי שממליץ להתחשב בהכנסה מניח, שהודק-קותו של התא המשפחתי לגימלאות קטנה, ככל שיש לתא משפחתי זה הכנסה נוספת משלו³¹. אולם מספיקותה של הכנסה נוספת זו לתא המשפחתי הינה פונקציה לצרכיו של אותו תא. ככל שמספר התלויים בנכה גדול יותר, כן קטנה המשמעות הריאלית של ההכנסה הנוספת (הנומינלית) כאמור. אידיאלית, בכל אותם מקרים, בהם אמנם משפיעה ההכנסה הנוספת על גימלת הנכה, צריכה היתה השפעה זו ללכת ולקטון ככל שרוב מספר התלויים בנכה³².

במספר מקרים שוליים מכיר הדין הפוזיטיבי בהתחשבות במצב התלויים לעניין השפעת

27 השימוש הסטטוטורי במילה "תלויים" בנכה הוא פרדוקסאלי במקצת בחקשר זה, שחרי המדובר הוא בסיטואציה בה דווקא הנכה הוא התלוי בהכנסת קרוביו, ולא להיפך. באשר להתנגדות להתחשבות בהכנסת הקרובים ראה: וילבור כהן, ביטוח סוציאלי — אוניברסלי או סלקטיבי, בטחון סוציאלי 4-5 עמ' 155 (1973).

28 ראה סעיף 1 לחוק הנכים — הגדרת "נצרך", הכוללת את האלמנט של העדר הכנסה מספקת למחייתו. ראה גם תקנות הנכים (כללים להכרת אדם כאינו מסוגל להשתכר למחייתו ולתכרת הכנסה כדי מחייה), תשי"ג—1953, תקנה 2.

29 סעיף 1 לחוק נכי המלחמה בנאצים — הגדרת "נצרך". ראה גם תקנות נכי המלחמה בנאצים (כללים להכרת אדם כאינו מסוגל להשתכר למחייתו ולתכרת הכנסה כדי מחייה), תשי"ח—1957, תקנה 2.

30 ראה סעיף 4 א (ג) לחוק נכי רדיפות הנאצים, לפיו מחצית מהכנסת בן זוגו של הנכה, שאינו חי בנפרד ממנו, תיחשב אף היא להכנסת הנכה.

31 ראה פרק ב (1) לעיל.

32 השווה הקריטריונים למתן מענקים לתלמידי בתי ספר, המבוססים על הכנסה נטו לכל בן משפחה. ראה, דורון, מיגבלות השירותים לפי עקרון נזקקות, הערה 17 לעיל.

ההכנסה על הגימלה³³. במקרים משמעיים אחי-דים, התחשב המחוקק במצב התלויים לעניין השפעת ההכנסה, אולם השאלה המתעוררת היא — האם התחשבות זו מספיקה. נדגים סוגייה חשובה זו בשיטת הישוב התגמול הנוסף לנצרכים לפי חוק הנכים. כזכור, התגמול הנוסף לנצרך הינו גימלה המשתלמת בשל העדר הכנסה נוספת מספקת של הנכה. במילים אחרות, הכנסה נוספת מספקת של הנכה שוללת את זכותו לתגמול נוסף. ואמנם, נכה נצרך מוגדר, כמי שאין לו "סכום הכנסה חדשית המספיק למחייתו [ולמחיית] והתלויים בו". סכום זה מוגדר בתקנות³⁴ לגבי נכה שיש לו בן משפחה שהוא ילד, כ-86% מן המשכורת המשתלמת לעובד המדינה בדרגה פלונית, שהרכב משפחתו כהרכב משפחת הנכה, ולגבי נכה שאין לו בן משפחה שהוא ילד, כ-78% מן המשכורת הנ"ל. הרכב המשפחה משפיע, איפוא, בשתי דרכים על גימלה זו: באחוז החישוב השונה לגבי נכה שיש עמו ילד ולגבי נכה שאין לו ילד, ובכך שהמשכורת אליה מוצמדת הגימלה היא פונקציה להרכב משפחתו של הנכה. באשר לאחוז החישוב השונה, יש לשים לב, שכל הנכים שאין עמם ילדים מקבלים אותו אחוז, ללא שים לב לתלויים האחרים בהם, כגון — בני זוג או הורים זקנים. כמו כן אין הבדל בין נכה שיש עמו ילד אחד לבין נכה שיש עמו תריסר ילדים. ההצמדה למשכורתו של עובד מדינה שהרכב משפחתו כהרכב משפחת הנכה אמנם יוצרת התחשבות אוניברסלית במצב התלויים, ואולם תוספת המשפחה היא, כידוע, זעומה, ושוב צפה שאלת המספיקות.

בחוקים אחרים, כגון, לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, אין הקטנת הגימלה, הנובעת מן התחשבות בהכנסה, מרוככת כלל ועיקר

לפי מצב התלויים. למשל, בס' 4 א' (א) לחוק נכי רדיפות הנאצים, התגמול הנוסף ניתן למי שאין לו הכנסה נוספת משלו, המוגדרת בסעיף. עם זאת, מי שיש לו הכנסה כזאת, יישלל ממנו התגמול הנוסף אף אם הוא תומך במספר רב של תלויים.

לדעתנו, שלושה דברים נחוצים לתיקון המצב. ראשית, נחוצה אוניברסאליות של התחשבות בתלויים, כמוסבר למעלה. שנית, רצוי שלא להפלות בין תלוי לתלוי, אלא להתחשב אך ורק במספר התלויים. אין זה צודק ששיעור הגימלה יהיה שונה אם התלוי הוא בן זוג או ילד. רק פרק ו' 2 נוקט בגישה נאורה זו. שלישית, אין זה צודק להתחיל דין אחד על הורה לילד אחד ועל הורה לעשרה ילדים. לפיכך, צריך היה להפחית את הגימלה בשל רמות הכנסה שונות, הכל לפי מספר התלויים. כך, גם אם רמת הכנסה פלונית מצדיקה הפחתת הגימלה למי שיש לו שני תלויים, אין היא בהכרח מצדיקה הפחתת הגימלה אם יש לו ארבעה תלויים.

6. התחשבות בהכנסה ממקור מסוים: כללי

לכאורה, כל מי שיש לו מקור הכנסה אחר זולת הגימלה צריך היה להיות בסטטוס שווה. מידת הודקקותו של הנכה לגימלה היא זהה, הן אם מקור ההכנסה הוא פלוני והן אם הוא אלמוני. בכל זאת נוקט הדין הפונויטיבי עמדות מיוחדות לגבי מקורות הכנסה מסוימים דווקא. מעניין במיוחד הוא ההסדה שנקבע לפי פרק ו' 2. הזכות לקיצבה מותנה שם בכך, שהכנסתו של הנכה מעבודה או ממישלה יד צומצמת עקב הנכות ב-50% או יותר³⁵. מכאן ניתן היה לסבור בטעות שהחוק מפלה לרעה הכנסה מעבודה או ממישלה

33 למשל: תקנה 15 לתקנות נכי המלחמה בנאצים (טיפול רפואי), תשט"ו—1955. ראה גם: סעיף 127 כ"ו (ב) (2) לחוק הביטוח הלאומי.

34 תקנה 2 לתקנות הנכים (כללים לחכרת אדם כאינו מסוגל להשתכר למחייתו ולהכרת הכנסה כדי מחיה), תשי"ג—1953.

35 ראה סעיף 127 כ"ב (ב) לחוק הביטוח הלאומי.

יד דווקא, שכן אם הצליח הנכה, למרות נכותו, להרוויח מעבודה או ממישלה יד תישלל גימלתו, ועקב כך, מצבו יהיה, כביכול, גרוע יותר, מכפי שהיה, אילו הכנסתו נבעה מהשקעה קפיטאלית. פירוש זה אינו נכון. הזכות מוגדרת בפרק ו' 2 כאובדן הכושר להשתכר, ולכן ברור, שרק מי שאין לו כושר להרוויח מעבודה וממישלה יד דווקא, יכול להיחשב לנכה. מי שמסוגל להמשיך בעבודתו כרגיל, למרות הפגיעה, איננו כלל בגדר "נכה" כמשמעותו בפרק זה. מאידך גיסא, לפי סעיף 127 ל"ט לחוק הביטוח הלאומי, ניתנת עדיפות דווקא לטובת מי שהכנסתו הנוספת היא מעבודה או ממישלה יד ולרעת מי שהכנסתו נובעת ממקור קאפיטאלי. אפלייה זו לטובת הכנסה מעבודה או ממישלה יד גראית לנו מוצדקת, שכן היא משרתת את המגמות היצרניות של המשק בכללו, וכן את המגמות השיקומיות לגבי הנכה.

חוק שירות המדינה הוא דוגמה להתחשבות בהכנסה בעלת אופי מאוד ספציפי: שם מוקד טגת הקיצבה בשל משכורת שהנכה מקבל מהמדינה או מקופה ציבורית. הצדקתה של הוראה זו היא בנסיבותיו המיוחדות של המקרה. הנכה העובר ממשרה אחת בשירות המדינה למשרה אחרת באותו שירות, או לקופה ציבורית, ממשיך לצבור זותק פנסיוני, וסופו, לכשיפרוש לגימלאות ממקום עבודתו האחרון, שעטרת קיצבתו תשוב ליושנה. אולם השתכרותו של נכה כזה עשויה להיות נמוכה מזו שהיה זכאי לה ערב נכותו, מה שעשוי להקטין את הבסיס לחישוב קיצבתו. כמו כן יש לשקול, אם אין בהסדר זה כדי להרחיק נכים מעבודה, שכן במקרים מסוימים הכנסתם מעבודה לא תוכל לעלות באופן משמעי על הכנסתם מן הקיצבה, אם יחליטו להשאר בבית. יתכן, שכדאי היה לתת לשכאלה תמריץ להמשיך עבודתם על ידי הקטנת סכום

המשכורת המופחתת מן הקיצבה. כמו כן, מן הראוי לזכור שבדרך כלל הנכה הבורר לו מקום עבודה חדש יקבל רק שבר משכרו הקודם, והפסקת קיצבתו עשויה להרע שלא כדין את מצבו לכלכלי.

נוסף לאמור לעיל קיימת מידה רבה של התחשבות בשני סוגים של הכנסה נוספת שלא נתנו לה ביטוי בטבלה: גימלת נכות ממקור אחר, בין אם שתי הזכאות צמחו מאותו מאורע ("קונקורס אידיאלי") ובין אם צמחו משני מאורעות שונים ("קונקורס ריאלי"). כמעט בכל החוקים קיימות הוראות המבטלות בסיטואציה של קונקורס אידיאלי את זכאותו של הנכה לגימלת נכות מאחד המקורות, אם בחר בגימלה לפי החוק האחר. מפאת קוצר היריעה לא נפרט כאן עוד בשאלת כפל גימלאות זו³⁶. הסוג המיוחד השני של ההכנסה הנוספת הוא פיצויי גזי-קין שהנכה זכאי להם עקב המעשה שגרם לנכותו. גראה לנו, כי מן הראוי לתאר בפני הקורא ביתר פרוט מקרה פרטי חשוב זה של התחשבות בהכנסה ממקור מסוים.

7. התחשבות בהכנסה ממקור מסוים: פיצויי נזיקין

אם המקרה שגרם לנכות היה מעשה נזיקין אזרחי, רשאי הנכה לבחור לו בין תביעת הגימלאות לבין תביעת הפיצויים. הגבייה משני המקורות נאסרה עליו בכל החוקים הרלבנטיים³⁷. עם זאת, הבחירה היא תמיד בידי הנכה, והוא רשאי להפעיל את זכויותיו באופן אלטרנטיבי כנגד קרן הגימלאות או כנגד המזיק. אם בחר הנכה לקבל את גימלתו, ועקב כך נשללה זכותו לקבלת הפיצויים³⁸ אין לומר, במובן הפורמלי הצר, שיש בזה משום השפעת ההכנסה הנוספת (הפיצויים) על הזכאות לגימלאות, כי אם להיפך;

36 ראה, זכויות הנכים בישראל, פרק ט'.

37 חריגים חלקיים לכך מופיעים בחוק שירות המדינה, חוק הביטוח הלאומי וחוק נכי רדיפות הנאצים. פרטים בהמשך הטקסט.

38 ראה: ע"א 61/55, מגן צ'טווד נ' גרוסברג, פד"י י' 190.

בכל זאת אנו סבורים, שגם מקרה זה שייך לשאלת השפעת ההכנסה הנוספת על הגימלאות: ההכנסה הנוספת (הפיצויים) והגימלאות הינם מעין שני ברזים המסוגלים להזרים מים אל מיכל משותף, אך משהוזרמו אל תוכו, שוב לא נודע מקורם. אין חשיבות מעשית לשאלה, האם המחוקק סוגר את הברז האחד בשל היות האחר פתוח, או סוגר את האחר בשל היות הראשון פתוח. אין זו אלא שאלה של טכניקה וניסוח, בעוד שבאופן מהותי שלילת הזכות לפיצויים בשל הזכאות לגימלאות, כמוה כקביעה שרק מי שאין לו הכנסה נוספת (מסוג פיצויים) זכאי לגימלאות.

ההסדרים הפוזיטיביים שנקבעו בחוקים השונים אינם אחידים והם בחלקם, לדעתנו, מעוותים. לפי חוק הנכים, קבלת פיצוי כלשהו מן המזיק האזרחי שוללת מכל וכל את הזכות לגימלאות³⁹. הסדר דרסטי זה אינו מוצדק, בעיקר כשהמדובר הוא בפיצויים בסכום קטן. אמנם, אם הגימלאות ניתנו תחילה, מוגבלת זכות הסוברוגציה הסטטוטורית של המדינה לסכום הגימלאות ששילמה, ואולם אם יקבל הנכה את העודף, הוא עשוי להסתכן באובדן הגימלאות. תחת זאת צריך היה לקבוע, שזכות הסוברוגציה מוגבלת לסכום הגימלאות, ושהנכה זכאי לעודף.

הסדר דומה לזה נקבע לפי פרק ג', אלא שבכל מקרה שריין החוק לנכה את הזכות לקבל לפחות רבע מסכום הפיצויים שנפסק⁴⁰. חשיבותה של קביעה מיוחדת זו היא במקרה בו סכום הגימלאות הוא גבוה, ומשתווה לפחות לסכום הפיצויים. במקרה כזה זכות

הסוברוגציה של המוסד היא לסכום הנופל מערך הגימלאות, שכן רבע מסכום הפיצויים משוריין לנכה. מטרת ההסדר היא לתת תמריץ לנכה להשתתף בתביעת הנוזיקין, והנחתו היא, שהגימלאות אינן מביאות את הנכה לידי תיקונו המלא, וכי סכום כסף נוסף לא יהווה מבחינתו התעשרות (windfall) כתוצאה מן התאונה⁴¹.

שאלה קשה היא, אם דיני הסוברוגציה הכלליים של חוק הביטוח הלאומי חלים גם על גימלה לפי פרק ו' 2. לכאורה, אין סעיפי סוברגציה אלה מפלים בין גימלה לגימלה, ולכן ייתכן, שהם חלים גם על פרק ו' 2. כנגד אפשרות זו ניתן להעלות מספר נימוקים. מבחינת המשפט הרצוי, יש לזכור, שגימלת פרק ו' 2 היא בסכומים מינימליים⁴², ואין כל הצדקה למנוע מן הנכה להיפרע משני המקורות. ודאי שלא יתעשר מכך, ולא ייפגע רעיון השיפוי. המממן את קרנות הגימלאות לפי פרק זה הוא הנכה עצמו, להבדיל מקרנות ביטוח נפגעי עבודה, הממומנים ב־ מקרה של עובדים שכירים, על ידי המעביד, ולא על ידי המבוטח. לכאורה, בשיטה קונטרית־בוטורית, הממומנת על ידי המבוטח, אין זה הוגן להתחשב בפיצוי נוזיקין המגיעים למבוטח לצורך הפחתת פירות הביטוח⁴³. מבחינת המשפט המצוי, יש להפנות את תשומת הלב אל ההסדר המיוחד שנקבע בחוק לעניין נכים קודמים, לפיו כל פיצוי נוזיקין שנגבו על ידם יופחתו מן הגימלה⁴⁴. ודאי שזוהו הסדר סוברוגציה מיוחד לגבי סוג זה של נכים. ניתן להעלות את הטענה, שמכלל קביעת הסדר מיוחד לנכים קודמים גילה

39 ראה סעיף 36.

40 סעיפים 150 עד 155 לחוק הביטוח הלאומי.

41 ראה באופן כללי, אוריאל פרוקציה, חלוקת נטל הנזקים בתאונות עבודה: הרצוי והמצוי, משפטים ה' 105 (1973).

42 סעיף 127 ל"ז לחוק הביטוח הלאומי.

43 השווה המצב בביטוח מסחרי, שם זכאי ניזוק נזקי גוף שהוא מבוטח להיפרע הן מן המבטח והן מן המזיק: סעיפים 81 ו-86 לפקודת הנוזיקין. ראה גם: ע"א 682/69, תמודוט נ' שפירא, פד"י כ"ד (1) 686.

44 ראה סעיפים 127 כ"ו (ב) ו-127 ל"ט (ג) לחוק הביטוח הלאומי.

המחוקק את דעתו, שכללי הסוברוגציה הרגיי- לים לא יחולו על פרק ו' 2, ומכאן, שנכה חדש יוכל להיפרע משני המקורות כאחד. מצד שני, ניתן לטעון שאם המחוקק טרח וקבע הסדר מיחד לגבי נכים קודמים, ביטא בכך את כוונתו שלגבי נכים חדשים יחול ההסדר הכללי.

שני חוקי השירות נוקטים עמדות, שנראות לנו בלתי רצויות. לפי שני חוקים אלה, זכאי נכה הפורש מעבודתו בגין נכותו לקיצבת פרישה, שגובהה מבוסס על מספר שנות הוותק שהספיק לצבור, וכן, לעיתים, גם לתוספת (עקב קביעת ריצפה מובטחת), המשתלמת לו בעד מצבו הבריאותי (להלן — תוספת נכות). ההסדר לפי חוק שירות המדינה הוא, שקבלת הפיצוי הנוסף אינה פוגעת בפנסיה הבסיסית, המבוססת על הוותק, ואולם היא מפסיקה את הזכאות לתוספת הנכות, ללא שים לב לשיעורם של פיצויי הנזיקין⁴⁵. ההסדר לפי חוק שירות הקבע בצה"ל הוא, שכל לירה מתקבולי הנזיקין מפחיתה בלירה את קיצבתו של הנכה, אחת הקיצבה הבסיסית ואחת תוספת הנכות⁴⁶. לפי שני החוקים גם יחד, אם המדינה עצמה היא שגרמה למעשה הנזיקין, עומדת הברירה בפני הנכה, האם לבחור בגימלתו או בתשלומי הנזיקין. חוק שירות המדינה לוקה בעינינו בשניים. ראשית, בכך שקבלת פיצויי נזיקין מפקיעה את הזכאות לתוספת הנכות מכל וכל; הגיוני יותר היה להפעיל בסוגייה זו את ההסדר של חוק שירות הקבע בצה"ל, לפיו כל לירה של פיצויי נזיקין תפחית בלירה אחת את תוספת הנכות. שנית, במקרה שהמדינה עצמה התרשלה, אין זה מוצדק להעמיד את הנכה בפני הברירה — להיפרע ממנה או כמעסיק או כמזיק. הזכות לקיצבת הפרישה הבסיסית הצטברה לטובת הנכה במשך כל שנות עבודתו, והיא מהווה חלק מן הגמול עבור העבודה, ולא פיצוי

על הנכות. לא ייתכן לשלול מן הנכה זכות זו, דווקא מפני שהמדינה החייבת לו את הפנסיה כאמור, היא היא שתתשלם נגדו והביאה לנכותו. גם חוק שירות הקבע בצה"ל לוקה בשניים. ראשית, בכך שפיצויי הנזיקין קיין גוגסים, שלא כמו בחוק שירות המדינה, גם בזכות לקבלת הפנסיה הבסיסית, ולא רק בזכות לקבלת תוספת הנכות. שנית, בכך שאם המדינה התרשלה, הרי כמו במקרה של חוק שירות המדינה מועמד הנכה בפני הברירה להיפרע רק מאחד משני המקורות.

8. השפעת ההכנסה על הגימלה בכללותה או על סוגי גימלאות מיוחדים

במקרים מסוימים הכנסה נוספת שוללת את זכותו של הנכה לקבלת גימלה איזושהי. לעומתם במקרים אחרים, הכנסה נוספת פוגעת בזכותו של הנכה לקבלת גימלה בעלת אופי מסוים דווקא. דוגמא למקרה הראשון הוא מקרה שבו הנכה לפי חוק הנכים מקבל פיצויי נזיקין בגין העוולה שגרמה לנכותו. במקרה זה נשללת זכותו לגימלאות מכל וכל⁴⁷. דוגמא למקרה שבו נשללת הקיצבה החודשית, והיא בלבד, בשל הכנסתו הנוספת של הנכה, משמש פרק ו' 2. לפי סעיף 127 ל"ט, הכנסה נוספת של נכה קודם עשויה לבטל את זכאותו לקיצבה החודשית; הכנסה נוספת של נכה חדש עשויה לבטל את זכאותו לתוספות לקיצבה החודשית; עם זאת, כזה גם זה זכאים לקבל את הגימלאות בעין במלואן. כמו כן, מי שכושרו להשתכר לא הופחת עקב התאונה ב-50% או יותר, אינו נחשב כלל לנכה. מכאן שהמשך ההשתכרות מיגיעתו האישית בשיעור העולה על 50% מן השכר שהנכה הפיק לפני התאונה, מבטל לא רק את הזכאות לקיצבה, אלא את הזכאות למכלול הגימלאות.

45 ראה סעיפים 21 ו-60 לחוק שירות המדינה.

46 ראה בעיקר סעיף 49 (ג) (2) לחוק שירות הקבע בצה"ל.

47 ראה פרק משנה 7 לעיל.

ואמנם, נראה, שפרק ו' 2 הוא המקרה היחיד, שבו הכנסה נוספת, שוללת את הזכות לגימלה כולה, כולל השירותים בעין, ולא רק לקיצבה או לתגמולים כספיים אחרים, וזאת, לאור העובדה, שהעדר הכנסה כאמור הוא אלמנט בהגדרת הנכות.

לכאורה, נראה הדבר שהכנסה נוספת מספקת צריכה להשפיע רק על גימלה פלונית, אך לא על מכלול הגימלאות לא ייתכן להותיר את הנכה ככלי ריק בגין הכנסתו או אמצעיו, ויש להבטיח כי בכל מקרה יקבל גימלאות מינימום מסוימות.

9. המיכניזם להשפעת ההכנסה על הגימלה

משהפיק הנכה הכנסה נוספת, שלפי החוק יש בה כדי להשפיע על הגימלה, יש לברר באיזו דרך מופעלת השפעה זו. דרך אפשרית אחת היא, שסכום ההכנסה הנוספת כאמור יופחת מסכום הגימלה. למשל, לפי ס' 127 ל"ט לחוק הביטוח הלאומי, הכנסה נוספת, שיש לנכה קודם שלא מעסק, מישלח יד או עבודה, תופחת מקיצבתו. דרך שניה היא להפחית רק חלק מן ההכנסה הנוספת כאמור מן הגימלה. למשל, קיצבתו של נכה קודם לפי פרק ו' 2 תופחת ב-60% מן ההכנסה הנוספת, אם הופקה מעסק, מישלח יד או מעבודה⁴⁸. דרך שלישית היא להעמיד את העדר ההכנסה הנוספת המספקת כתנאי לקבלת הגימלה. למשל, לפי חוק הנכים, נכים נצרכים זכאים לתגמול נוסף. נכים אלה מוכרים כנצרכים אם הכנסתם נופלת מסכום מסוים המוגדר בחוק. מכאן נובע, כי מי שהכנסתו מגעת עד כדי סכום זה אינו נחשב ל"נצרך". ההבדל

בין מי שהוא נצרך לבין מי שאינו כזה, הוא, איפוא, הבדל בהכנסה הנוספת של לירה אחת. הבדל נומינלי זה מביא לאבחנה המשמעוית שבין מי שזכאי לבין מי שאינו זכאי לתגמול הנוסף. דוגמה נוספת להעדר הדרגתיות בהתחשבות בהכנסה הנוספת היא המקרה של קבלת פיצויי גזיקין לפי חוק הנכים, אם כי בעניין זה ניתן להניח, שמי שבחר לפגום בזכות הסוברוגציה של קצין התגמולים ולגבות בעצמו את פיצויי הגזיקין לא יעשה כן, אלא אם הפיצויים מהווים תחליף הוגן לגימלאות לפי החוק.

נראה לנו שדרך ההתחשבות ההדרגתית בהכנסה עדיפה על דרך ההתחשבות הפתאומית, שכן האחרונה יוצרת פערים מהותיים בזכויות בין נכים שההבדלים בהכנסותיהם קטנים. כן נראית לנו עדיפה הדרך המתחשבת בהכנסה נוספת רק באופן חלקי, שכן התחשבות מלאה עשויה לשמש תמריץ שלילי להשגת הכנסה כלשהי.

10. השפעת ההכנסה על גימלאות המבוססות על ותק

חוק שירות המדינה וחוק שירות הקבע בצה"ל יוצרים זכאות לגימלאות פרישה, המבוססות על משך תקופת שירותו של עובד המדינה או איש הקבע בצה"ל. נוסף על כך זכאי מי שפרש עקב נכות, בנסיבות מסוימות ועד גבול ידוע, לקבל תוספת נכות, נוסף על קיצבת הפרישה הבסיסית. לדעתנו, הואיל ופנסיית הפרישה היא מעין תוספת לשכר העבודה⁴⁹, שהעובד נעשה זכאי לה בזיעת אפיו, אין כל הצדקה להפחיתה גם אם יש לו הכנסות נוספות. על ההכנסה הנוספת

48 מבחינה עיונית, ניתן להתחשב בכל חלק מן ההכנסה לצורך הפחתתו מן הקיצבה, כגון — הפחתת לירה אחת מן הקיצבה עבור כל שתי לירות של הכנסה קובעת. שיטה דומה נהוגה בכמה סוגיות במערכות הביטחון הסוציאלי האמריקאי: Brown, American Philosophy of Social Security, 37 (1972). Cf. Kreidler — Kirkpatrick, The Retirement Test: An International Study, 37 (no. 7). Social Security Bulletin 3, 5 (1974).

49 מבחינה זו שהפרמיה למימון קרנות הפנסיה היא תוספת לשכר: ע"א 125/68 מחסני החמץ בע"מ נ. עזבון ברנשטיין כ"ב פד"י (2) 914. לדעתנו אין נפקא מינה אם אין תשלומים עיתיים המשתלמים לקרן הפנסיה וחמימון הוא תקציבי. אך ראה: Livneh, The Influence of Insurance on the Award of Damages (1969) 4 Israel Law Review 494.

להשפיע — אם בכלל — אך ורק על תוספת הנכות, שאינה מבוססת על זתק. כבר ראינו שעמדת הדין הפוזיטיבי שונה במקצת⁵⁰ ואנו חוזרים ומתריעים על כך כעל עוול הראוי לתיקון.

11. השפעת ההכנסה על גימלאות הממומנות בשיטה קונטריבוטורית

כאשר הקרנות המשלמות את הגימלאות ממומנות מתרומותיו של הנכה עצמו או עבורו, עשויה להישמע הטענה, שהשפעת ההכנסה הנוספת על הגימלה חייבת להיות מינימלית. ההסדר הקונטריבוטורי מניח, כביכול, שהמבוטח או מעבידו תורם פרמיות עיתיות תמורת הבטחה חד-משמעית לקבלת הגימלה אם יקרה מאורע פלוני בעתיד, ואין זה הוגן לשלול ממנו את הגימלה, משארע אותו מאורע, רק מחמת זאת שיש לו הכנסה ממקורות אחרים. כנגד זה ניתן לטעון, ש"המאורע המבוטח" איננו הנכות לבדה, כי אם הנכות והנוזקות יחדיו; בהעדר הנוזקות כאמור, ניתן לטעון, שלא התקיים התנאי לקבלת הגימלה, ואל לו לנכה להלין על כך. מעניין לציין, שלפי פרק ו'2 ההתחשבות בהכנסה הנוספת רבה יותר במקרהו של הנכה הקודם מאשר במקרהו של הנכה החדש. ואמנם, הנכה הקודם לא הספיק להשתתף במימון קרנות הגימלאות, ועל כן יש הצדקה רבה יותר להפחית מקיצבתו בגין ההכנסה הנוספת. בפרק ג', לעומת זאת, אין בדרך כלל להכנסה הנוספת (למעט הכנסות מסוגים מיוחדים, כגון — מפיצויי נזיקין) השפעה על

שיעור הגימלה. יצוין לבסוף, כי מבחינה מעשית לא תמיד קל להבחין בין שיטת מימון קונטריבוטורית לתקציבית שהרי באחרונה, הנושא בנטל הוא משלם המיסים, ואוכלוסית משלמי המיסים אינה שונה בהרבה מציבור המבוטחים בשיטות הקונטריבוטוריות ב- ישראל. ההבדל מיטשטש עוד יותר עקב כך, שבשיטות הקונטריבוטוריות תשלומי המבוטחים הם תשלומי חובה. הן בשיטה התקציבית והן בשיטה הקונטריבוטורית רשאי המחוקק לתורות על חלוקה מחדש של האמצעים במשק, ובשני המקרים הדבר הוא לגיטימי⁵¹.

ה. השפעת המצב הכלכלי על הגימלה מבחינת המשפט הרצוי

1. העיקרון

ראינו מהם הנימוקים העיקריים בעד ונגד התחשבות במצבו הכלכלי של הנכה לעניין קביעת גימלאותיו. נראה, שהתחשבות מכסי-מאלית במצב הכלכלי איננה סבירה, בפגעה בהרגשת הזכות המוקנה של הנכה בעל האמצעים, וכן בכך שהיא יוצרת ומעודדת תמריץ שלילי ליצירת הכנסה. במקרים מסוימים היא מולידה שרירות לב ביורוקראטית והינה בעלת דרגת יעילות נמוכה. מאידך, אי התחשבות במצב הכלכלי הינה רגרסיבית ואנטי סוציאלית. מכאן, שיש לבור שביל זהב מסוים בין שני הקטבים⁵². זאת, גם עשה המחוקק.

50 ראה פרק משנה 7 לעיל.

51 השווה, לעניין קיצבאות פרישה, מאמרה של גברת קרייטלר-קירקפטריק, הערה 48 לעיל. ניתן גם לטעון שהמעביד המשלם את הפרמיות למערכת הגביה הקונטריבוטורית מגולל את עלות הפרמיה על הציבור באמצעות העלאת מחיר המוצר. מבחינת האלוקציה הסופית של הנטל, עשוי איפוא משלם המיסים, דהיינו הנושא בנטל השיטות התקציביות, לשאת גם בנטל השיטות הקונטריבוטוריות. ראה למשל, Dupeyroux, Sécurité Sociale 5e ed. pp. 238 et seq. (1973).

52 המאבק בין שתי התיזות המנוגדות הללו הינו גם מאבק פוליטי בין ימין ושמאל. השמאל האידאולוגי שואף להגברת ההתחשבות בהכנסה הנוספת, בחינת יקבל איש איש רק לפי צרכיו. הימין האידאולוגי שואף להקטנת ההתחשבות בהכנסה, בחינת אל תיפגע הזכות המוקנה. ראה, באופן כללי: Friedmann, Social Insurance and the Principles of Tort Liability, 63 Harvard L. Rev. 241, 256.

נותר לנו להביע את הערכתנו למידת ההצלחה של הדרך בה נקט. לדעתנו, כדי לתת תוקף, במידת האפשר, לשני העקרונות המנוגדים, יש לבנות את גימלת הנכות משני רבדים שונים. הרובד האחד, הקיצבה הבסיסית, צריך להיקבע על פי מבחנים שאינם דווקא מבחנים סוציאליים, אלא מעוגנים בפילוסופיה החקיקתית הנוגעת להשתייכותו הקבוצתית של הנכה, לעילת הפגיעה, לחומרת הנכות וכדו' מה⁵³. הרובד השני (להלן — "התגמול הנוסף") צריך להיקבע אך ורק לפי מבחנים סוציאליים המעוגנים בנוקשות. באופן כזה תובטח זכותו של כל נכה לגימלת מינימום⁵⁴, אך הזכות לתגמול הנוסף תותנה בצורך כלכלי המצדיק את קבלתה^{55, 56}.

2. יישום העיקרון בהגדרת הנכות

השאלה היא, האם המבחן הכלכלי להגדרת הנכות, הנקוט בפרק ו' 2, הינו מבחן רצוי, ומהווה שיפור לעומת מבחני הנכות הביולוגיים הנקטים על ידי החוקים האחרים. מבחן הנכות הכלכלי משמעו, כי מי שמשתכר למעלה ממינימום מסוים, או ליתר דיוק, יש לו הכושר לעשות כן, לא ייחשב כלל לנכה, וממילא לא יהיה זכאי לכל הטבה המגיעה לנכים. אם, לעומת זאת, המבחן הוא ביולוגי טהור, הריהו יכול להיחשב לנכה למרות השתכרותו, אלא שהכנסתו תובא בחשבון לצורך חישוב גימלתו. לפי החוקים הנוקטים במבחן הביולוגי, המצב הוא כמתואר לעיל, ואמנם, כשמביאים בחשבון את ההכנסה הנוספת, אין היא פוגמת בזכותו של הנכה לקבלת גימלאות מסוימות, בעיקר מסוג השירותים

הסוציאליים (גימלאות בעין). אם עמדנו תהיה, שכל נכה, ויהיה מצבו הפיננסי אשר יהיה, זכאי לגימלאות בעין, תהיה בעמדה זו משום דחייה של המבחן הכלכלי להגדרת הנכות. אם עמדנו תהיה, שנכה בעל הכנסות יכול לשלם מכיסו בעד הגימלאות בעין, יהיה בזה משום ביקורת על ההסדר הנורמטיבי הקיים לפי כל החוקים, זולת פרק ו' 2, והצעה אופרטיבית לקצץ מזכויות הנכים. נראה לנו, שיש לבור דרך ביניים. מצבו הביולוגי של הנכה והוא בלבד, צריך, לדעתנו, לזכותו בגימלת מינימום מסוימת, מבלי להתחשב בהכנסתו הנוספת. מושגינו המקובלים אינם עולים בקנה אחד עם הגדרה, המוציאה מחוץ לתחום נכים קשים ביותר מבחינה ביולוגית, רק בגלל קריטריונים כלכליים מסוימים. קשה ל' עכל, שהנכה לא יפוצה כלל בעד נכותו בגלל קיום מקורותיו הכספיים העצמיים. בגישתנו זו אנו נפרדים ממחוקק פרק ו' 2, אם כי אולי נוכל לומר להגנתו, שההגבלות הקשות שהוכנסו בחוק ההוא לעניין זכויות הנכים, היו בבחינת רע הכרחי, הנובע מהעדר מקורות פיננסיים מספיקים למימון קרנות הגימלאות. עם זאת, אין בדברינו משום אימוץ השיטה הביולוגית על קרבה וכרעיה. נותרת לדיון השאלה של שיעור גימלת המינימום, שצריכה להיות פטורה מהתחשבות בהכנסה, ועשויה להישמע הטענה, שהחוקים האחרים נדיבים מדי לעניין זה כלפי הנכים בעלי ההכנסות על חשבון הנכים הנזקקים. לא נוכל להשיב במסגרת רשימה זו על השאלה הכמותית. הנכון היה להגדיר את הנכות בעזרת מבחנים ביולוגיים, אך לאפשר קבלת תגמולים נוספים רק למי

53 אין אנו ממצים כאן את כל הקריטריונים הרצויים, לדעתנו, לקביעת שיעור הקיצבה הבסיסית. למשל, היש לגזור אותה מבסיס הכנסתו הקודמת של הנכה? ראה, זכויות הנכים בישראל, פרק ה'.

54 אין אנו נוקטים עמדה באשר לשאלה המדידתית מה צריכה להיחשב לגימלת מינימום. די אם נאמר שלדעתנו צריכה להיות זו גימלה בסכום סביר.

55 שאלה נפרדת היא כיצד להעריך את הצורך הכלכלי. בעוד אין אנו מציעים לקבוע את חומרת הנכות וגיל הנכה כקריטריונים לשיעור התגמול הנוסף, נראה שיש לאלמנטים אלה השפעה על מידת נזקקותו, שהרי הם כרוכים בחוצאות מיוחדות. אי לכך נראה שרצפת ההכנסה שאין להתחשב בה לגבי נכה פלוני לעניין הענקת התגמול הנוסף, עשויה להיות גבוהה יותר לגבי נכים חמורים או קשישים.

56 אולם אין אנו מציעים להחיל את העיקרון הנ"ל על שני חוקי השירות, הואיל ואלה אינם, בעיקרם, חוקי פנסיה, ולא חוקי גימלאות נכות.

שממלא גם אחרי דרישות מינימום במישור הכלכלי.

3. ריבוי הקטגוריות של הנכים הזכאים לתגמולים נוספים

החוקים המזכים בתגמול נוסף עוסקים במספר רב של קטגוריות נכים⁵⁷. ריבוי הקטגוריות מעורר את השאלה, האם האבחנות ביניהן מצדיקות את המבנה החקיקתי המסובך המתבקש מכך, וכן האם האבחנות בין הקטגוריות השונות מוצדקות מבחינה עניינית.

נראה לנו, שהמחוקק היה מיטיב לעשות, אילו קבע לעצמו קריטריון אחד ויחיד לקביעת הזכאות לתגמול הנוסף. הקריטריון צריך להיות מידת הזדקקותו של הנכה, הנובעת מחוסר מקור הכנסה או מחיה אחר. לעניין זה, אין טעם לאפלייה בין מחוסר פרנסה, נזקק, או נצרך. בכל המקרים, אם הנכה אינו משתכר דיו, לא יוכל להסתפק בקיצבה ויהיה זקוק לתוספת. מאידך גיסא, יפה היה עושה המחוקק אילו ביטל את הקריטריונים הקשורים למצבו הביולוגי של הנכה (אלא אם ובמידה שמצבו הביולוגי החמור של הנכה מחריף את מידת נזקקותו) או לקטגוריה החקיקתית אליה הוא משתייך. מסקנה זו יפה גם לעניין שיעורי התגמול הנוסף המשתלם לנכים ה"שונים. בדין הפוזיטיבי אין הרי שיעור ה"תגמול הנוסף המשתלם לנכה בעל צרכים כלכליים פלוגניים לפי אחד החוקים כהרי שיעור התגמול הנוסף המשתלם לפי כל אחד מן החוקים האחרים.

בהמליצנו על האחדת שיעור התגמולים הנוספים והקריטריונים לקביעתם, ערים אנו לבעייה התקציבית שהמלצה זו עשויה לעורר. שכן, בהנחה שאוצר המדינה מסוגל להקציב סכום פלוני למימון תגמולים אלה (כשהמדובר בשיטה בלתי קונטריבוטורית), העלאת רמת

התגמול הנוסף של הנכים הניצבים בתחתית הסולם חייבת להשתקף בהקטנת התגמול הנוסף המשתלם לאלה שבראש הסולם, ובראש שם נכי צה"ל. ברי לנו גם, שהסדרים המופעים לים כבר הלכה למעשה יוצרים אצל הנהנים מהם אווירה של "זכויות מוקנות", ושאי לכך פגיעה במעמדם עשויה להיות גם אקט אכזרי, וגם, אולי, בלתי ניתן להשגה מבחינה פוליטית. אולם אין אנו מציעים בזאת הקטנה בפועל של התגמול הנוסף של בעלי הזכויות המרובות יותר, אלא רק מצביעים, על מה שנראה לנו כרצוי ביותר מבחינת המודל התיאורטי. לכשיבוא היום, ואוצר המדינה יוכל להקציב משאבים נוספים להטבת מצבם של נכים, נראה לנו שייטיב לעשות אם יפנה משאבים נוספים אלה להקלת מצוקתם של הנכים שבתחתית סולם הגימלאות. אבחנה ואפלייה בין נכים מקטגוריות שונות לעניין התגמול הנוסף דומה בעינינו לאפלייה בין נזקקים לעניין שירותי הסעד. אם יש מקום לאבחנות בין הקטגוריות — עליהן להתבטא אך ורק בשיעור הקיצבה הבסיסית.

4. מסקנות נוספות

נוסף על המסקנות דלעיל נראה לנו כי ראוי היה לתת את הדעת על אפשרויות הרפורמה הבאות:

א. ההתחשבות במצב הכלכלי היתה צריכה להביא בחשבון גם את אמצעיו של הנכה שאינם בגדר הכנסה שוטפת.

ב. מן הדין היה להתחשב, אם כי בצורה מסויגת, בהכנסת בני משפחתו הקרוי בים של הנכה. אולם יש לשקול אם המחוקק לא הפליג בדרך זו למעלה מן הראוי.

ג. ראוי היה למעט באפלייה בין הכנסה להכנסה לפי מבחני מקור ההכנסה. כחריג

57 כמה מן החוקים המכירים במוסד התגמול הנוסף קובעים את שיעור התגמול באופן שונה לגבי מי שהוא, כהגדרת המונחים באותם חוקים, "נצרך", "נזקק", "מחוסר פרנסה" וכיוצא באלה קטגוריות סטטוטוריות מיוחדות.

לכך, ניתן היה להעדיף הכנסות מיגיעה
אישית, כדי לתת תמריץ ליצירתן.

ד. כדאי היה לדרג את ההכנסה הנו-
ספת המותרת בהתאם למספר התלויים
בנכה.

ה. רצוי היה שהשפעת ההכנסה על
הגימלה תהיה מדורגת, כדי שלא ליצור
פערים גדולים בין מי שההבדלים ביניהם
מועטים.

ו. רצוי היה שהשפעת ההכנסה על
הגימלה תהיה חלקית, כדי שלא להסיר
כל תמריץ להפקת ההכנסה.

ז. אין זה מוצדק להתחשב במצבו הכל-
כלי של הנכה לעניין גימלאות המבו-
ססות על ותק, להבדיל מאלה המבוס-
סות על מצב הנכות.

ח. קשה יותר להצדיק את השפעת ההכ-
נסה על הגימלה כאשר הגימלאות ממומ-
נות ממקור קונטריבוטורי מאשר כשהן
ממומנות מתקציב המדינה.

ט. בקביעת מידת הנזקקות, ולפיכך —
שיעורי התגמול, אפשר היה להתחשב
בקריטריונים משניים, כגון חומרת הנכות
וגיל הנכה.

עקרונות שיטת הפנסיה במזרח אירופה

מאת פרופ' שמעון צייגר *

העקרונות של שיטת הפנסיה בארצות מזרח אירופה מבוססים על העקרונות שנקבעו בתחיקת ברית המועצות, ובקווים כלליים הם כמעט זהים. ההבדלים הלא מהותיים בין הארצות השונות של הגוש המזרחי, מקורם בתחיקה הלאומית מלפני מלחמת העולם השנייה שהועתקה בחלקה בתחיקה המודרנית, כגון — בצ'כוסלובקיה, פולין והונגריה. השוני השולי נובע מהתנאים ההיסטוריים=סוציאליים המיוחדים שאפיינו כל ארץ בנפרד. יחד עם זאת, יש להדגיש, כי בעשור האחרון חלה דיפרנציאציה מסוימת בתחום זה בין הארצות השונות כדוגמת רומניה, יוגוסלביה, ובמידה מסוימת גם הונגריה, עקב השאיפה לבטא את המאפיין הלאומי, בתחיקה הכלכלית-חברתית.

שיטת הפנסיה במזרח אירופה מבוססת, בקווים כלליים, על השאיפה להבטיח אמצעי קיום, ברמת חיים מסוימת, לעובדים שפרשו מתעסוקה, אך רכשו שנות ותק בעבודה המזכה אותם בפנסיה, ועבורם שולמו דמי ביטוח. חוקי הפנסיה כוללים גם שאירים, בני משפחת עובדים שהיו תלויים במועסקים ואין להם אמצעי קיום עצמאיים. יוצא, איפוא, שחוקי הפנסיה במזרח אירופה אינם מכסים את כל האוכלוסייה, כלומר — גם אלה שלא היו מועסקים, בדומה לחוק הביטוח הלאומי בישראל. תושבים שאיבדו את כושרם לעבוד, אך אינם בעלי ותק מינימלי בעבודה — לפי תנאי תחיקת הפנסיה — וכן שאיריהם, אין להם זכויות פנסיה ועל כן מהווים הם בעיית סעד.

השכירים אינם נושאים בתשלום דמי הביטוח הסוציאלי וכל התשלומים עבורם נעשים על-ידי מעבידיהם. להבנת העניין יש לציין, כי בארצות מזרח אירופה, כל המפעלים והמוסדות הם בבעלות המדינה ולפיכך השכירים הינם עובדי המדינה. אמנם ניתן היה להנהיג שיטה אחרת, לפיה היו כל דמי הביטוח נכללים בשכר הכולל של העובדים ועבור זה היתה מוטלת על השכיר החובה לשלם בעצמו את דמי הביטוח; שהרי השכר כולו נקבע על-ידי המדינה, ועל כן ניתן לכלול בו גם את דמי הביטוח מבלי לשנות במאומה את רמת חיו של השכיר. אולם שיטה זו נעדרת צביון תעמולתי כדוגמת השיטה הקיימת; השוני הוא בעל חשיבות פוליטית מרובה, שכן בחוקת הביטוח הסוציאלי ניתן לרשום במפורש כי בדאגה נושאת המדינה בלבד, ללא כל השתתפות בדמי ביטוח מצד השכיר.

אשר לחברי הארגונים הקואופרטיביים של בעלי מלאכה למיניהם, תשלומי דמי

* החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב.

הביטוח מבוצעים על-ידי הקואופרטיב עצמו, אם כי באיגודים אלה גם בעלי מלאכה אינדיבידואליים יכולים לבטח עצמם בקרן הפנסיה, בתשלום אישי. עבור חברי איגודי האמנים (סופרים, ציירים, פסלים, מלחינים), וגם חברי איגודי המקצועות החופשיים, זמי ההשתתפות בביטוח סוציאלי משולמים ע"י האיגודים מקרנות, הנוצרים מדמי החבר באיגודים אלה.

שלושה סוגי פנסיה נהוגים בארצות הגוש המזרחי: פנסית זיקנה, פנסית נכות ופנסית שאירים.

אלה לצורכי פנסיה, הנמוכים מאלה הנהוגים ברוב ארצות העולם, מקורה בהתפתחות ההיסטורית של התנאים הכלכליים והחברתיים במזרח אירופה. ידוע לכל המצב הכלכלי-חברתי הירוד ששרר בעבר ברוסיה הצארית, וכן בבולגריה, רומניה ואלבניה שסבלו במשך מאות בשנים מן השלטון התורכי. גם בפולין וביוגוסלביה לא היה המצב טוב יותר: בפולין, המחולקת בין אוסטריה ורוסיה, כמו ביוגוסלביה שבחלקה הגדול היתה תחת שלטון אוסטרי — היו תנאי ההתפתחות איטיים והתנאים הכלכליים-חברתיים קשים.

תוחלת החיים ברוסיה הצארית ובארצות מזרח אירופה היו כ-40 שנה ואילו חלקה של האוכ-לוסיה בגיל 65 ומעלה היה כאחוז אחד בלבד. יוצא, איפוא, שבתנאים אלה לא התקבלה על הדעת קביעת גיל הפנסיה ל-65 שנה. אמנם, התנאים החברתיים-כלכליים בבריה"מ וכן ביתר הארצות הסוציאליסטיות במזרח אירופה הוטבו בהרבה וסיכויי החיים בהווה הגיעו לכדי 70 שנה — אך מסיבות פוליטיות מובנות נבצר מהן לקבוע את גיל הפרישה לפנסיה מאוחר ליותר מזה שהיה נהוג בשלטון הלא-סוציאליסטי הקודם.

אפשרות העלאת גיל הפנסיה נבדקה באופן שוטף, שכן בגין הארכת תוחלת החיים הממוצעת גדל אחוז הפנסיונרים בהשוואה לאוכלוסיה האקטיבית בכוח העבודה, ומצב זה מערער את יציבותן של קרנות הפנסיה. כך, לדוגמא, בעת עריכת שינויים בחוקת הפנסיה ברומניה, בדצמבר 1966, דנו באפשרות העלאתו של גיל הפנסיה, אך מסיבות פוליטיות, לא יכלו השלטונות אלא לבצע שינויים חלקיים בלבד:

1. פנסית זיקנה

כדי להיות זכאי לפנסית זיקנה יש למלא שני תנאים — גיל וותק. גיל הפנסיה והוותק בעבודה כנדרש בחוק, הם פונקציה של תנאי העבודה. מקומות העבודה מחולקים ל-3 קבוצות, לפי תנאי העבודה והשפעתם על בריאותו של האדם.

קבוצה א' — מקומות עבודה בתנאים קשים מאוד, המזיקים לבריאות האדם, כגון — עבודה במכרות ובשאר מקומות תת-קרקעיים, בטמפרטורות גבוהות, במגע עם חומרים רעילים וכו'.

קבוצה ב' — מקומות עבודה קשים (קלים יותר לעומת אלה מן הקבוצה הראשונה), כגון — בענפים מסוימים של תעשיית המתכת ותעשייה הכימית, באגפים מסוימים של תעשיית ייצור מכונות וכו'.

קבוצה ג' — מקומות עבודה בתנאים רגילים.

העובדים בקבוצה א' נהנים מתנאים מועדפים, גם מבחינת גיל הפרישה לפנסיה, גם מבחינת הוותק בעבודה, וגם מבחינת שיעור הפנסיה. כנגד זאת, העובדים מקבוצה ג' אינם זכאים לכל הטבה, ואילו העובדים מקבוצה ב' נהנים מהטבות הפחותות מאלה המוענקות לעובדים מקבוצה א'.

1.1. גיל הפרישה לפנסיה

גיל הפרישה הוא, בדרך כלל, 60 שנה לגבר ו-55 שנה לאשה. קביעת גילים מוקדמים

מפעל או מוסד רשאי ליוזם הוצאתו של שכיר לפנסיה בגיל 62 שנה לגבר, ו-57 שנה לאשה (עבור סגל אקדמאי ומועסקים במוסדות במח-קר, הגיל החדש לפנסיה הוא בהתאמה 65 ו-60). יחד עם זאת, לא נמצאה דרך אחרת אלא להשאיר בחוקת הביטוח הסוציאלי את זכותו של השכיר לדרוש בעצמו, לפי יוזמתו, את היציאה לפנסיה לפי התנאים שהיו קיימים לפני השינויים בחוקה — 60 לגבר ו-55 לאשה. זכויותיהם של הדורשים בעצמם יציאה לפנסיה בגילים מוקדמים יותר דומות באופן מוחלט לזכויות הפורשים בגיל מאוחר יותר, לפי יוזמת המפעל או המוסד (מלבד, כמובן, שנות הוותק המצטברות).

חוקת הביטוח הסוציאלי מעניקה הפחתת גיל הפרישה לפנסיה לעובדים מקבוצות עבודה א' וב' שצויינו לעיל, אך התנאים שונים בין מדינה למדינה. כך, לדוגמא, גיל הפרישה בבריה"מ הוא 50 שנה לגבר ו-45 לאשה, אם העובד היה מועסק בקבוצה א' לפחות מחצית התקופה הנחוצה לקבלת הפנסיה המלאה. עבור עובדים מקבוצה ג' שצברו לפחות מחצית התקופה מהוותק הדרוש בחוק — גיל היציאה לפנסיה הוא 55 שנה לגבר, ו-50 שנה לאשה. תנאים דומים היו ברומניה עד 1966; לאחר מכן, נקבע שהפחתת גיל הפרישה לפנסיה מוענקת לכל אלה שעבדו כל הזמן בקבוצות העבודה א' או ב', וכן לאלה שעבדו רק מחצית הזמן בקבוצות אלה והמחצית השניה בקבוצת העבודה הרגילה — ג'. נוסף לכך, גם עובדים שלא הועסקו כל התקופה המינימלית בקבוצות העבודה א' או ב' (המזכה בהפחתת גיל הפנסיה) הוענקו להם זכויות חלקיות. לפני 1966, אם חסרה מחצית השנה לתקופה המינימלית שנקבעה בחוק, לא יכול היה המועסק ליהנות מכל הפחתה בגיל הפרישה לפנסיה. לפי השיטה החדשה נערכה הפשטה בחישובי הפחתת גיל הפרישה עבור כל שנת עבודה בקבוצה א' נקבעה הפחתה של 6 חודשים בגיל הפרישה, ואילו בעד כל שנת עבודה בקבוצה ב' נקבעה הפחתה זו ל-3 חודשים. בצורה זו כל עובד שהועסק בתנאי

עבודה קשים מאוד או קשים (קבוצה א' או ב') נהנה מהפחתת גיל פרישה עבור כל שנת עבודה בתנאים אלה.

הפחתת גיל פנסיה מוענקת ברוב ארצות מזרח אירופה גם לסוגים אחרים של שכירים כגון:

נשים מרובות ילדים

סוגי אמנים שונים (רקדניות, זמרים, נגנים וכו')

עובדים המועסקים במשך תקופה מסוימת באזורים הקרים בצפון (נוהג זה קיים בברית-המועצות).

1.2. ותק בעבודה

על מנת לקבל פנסיה בשיעור מלא נדרש ותק בעבודה של 25 שנה לגבר ו-20 שנה לאשה. (עבור אלה העובדים בקבוצה ג' — עבודה רגילה). בבריה"מ וברוב ארצות הגוש המזרחי, הוותק הנדרש מהעובדים בקבוצה א' (עבודה קשה מאוד) הוא 20 שנה לגבר ו-15 שנה לאשה. ברומניה, כל שנה של עבודה בתנאים קשים מאוד (קבוצה א') נחשבת כשווה לשנה וחצי של עבודה בתנאים רגילים (קבוצה ג'), או שנה ורבע בתנאי עבודה קשים (קבוצה ב'). יוצא, איפוא, כי במקום הוותק של 25 שנה לגבר ו-20 שנה לאשה בתנאי עבודה רגילים, מספיקים לקבלת פנסיה בשיעור מלא רק 16.6 שנה בתנאי עבודה קשים מאוד או 20 שנה בתנאי עבודה קשים. במקרה שהוותק בעבודה עולה על 25 שנה לגבר, ו-20 שנה לאשה מוענק חצי אחוז מהשכר עבור כל שנת עבודה נוספת. מינימלית מוס ותק בעבודה הנדרש כדי לקבל חלק מהפנסיה הוא 10 שנות עבודה.

הפנסיה מחושבת ברוב הארצות על סמך השכר הממוצע ב-12 חודשי העבודה לפני הפרישה. תנאי זה מפלה לרעה את העובדים עם ותק רב בעבודה, הואיל ובדרך כלל שכרם קטן יותר לעת זיקנה עקב מיגבלות בריאות.

תיות או אחרות. לפי חוק שהונהג ברומניה ב-1966 יכול העובד לבחור 5 שנים רצופות מתוך 10 השנים האחרונות לעבודתו כבסיס לחישוב שכרו הממוצע לצורכי פנסיה. דרך זו נראית נכונה יותר, במיוחד לאחר שהתברר, כי מנהלי מפעלים רבים ניצלו לרעה את תנאי החוק והגדילו במידה ניכרת את שכרם של

עובדים מסוימים בשנה האחרונה לפני פרישתם לפנסיה (על מנת להבטיח להם פנסיה גדולה יותר).

אחוז הפנסיה מהשכר אינו אחיד; הוא קטן יותר ככל שהשכר גדול יותר. שיטת חישוב זו כמעט זחה בכל ארצות הגוש המזרחי. ולצורך המחשה נביא להלן את הלוח הבא:

לוח א': חישוב פנסיה זיקנה בבריית המועצות

עובדים בעבודה קשה מאוד או קשה (קבוצות א' או ב')		עובדים בעבודה רגילה (קבוצה ג')		גובה השכר (ברובלים) ¹
סכום הפנסיה המינימלי (ברובלים)	אחוז הפנסיה מהשכר	סכום הפנסיה המינימלי (ברובלים)	אחוז הפנסיה מהשכר	
30	100	30	100	35—50
35	90	35	85	51—60
45	80	42.5	75	61—80
48	70	45	65	81—100
56	60	52	55	+100
60	55	55	50	

הפנסיונרים. אחוז הפנסיה מהשכר יורד בצורה דרסטית, עם העלייה בגובה השכר. כך, לדוגמא, מהשכר של 35 רובל, הפנסיה היא 35 רובל (100%); משכר גבוה פי שלושה, של 105 רובל, הפנסיה היא גבוהה רק פי 1.5—52.5 רובל (50%).

מלוח א' מתברר, כי מלבד קביעת הפנסיה כאחוז מהשכר, נקבע גם סכום מינימלי של פנסיה, ברובלים, לכל גובה של שכר. הסכום המינימלי מבטיח, כי ברמת שכר גבוהה יותר לא תינתן פנסיה קטנה מזו הניתנת ברמת שכר נמוכה יותר. כך, לדוגמא, בגובה שכר של 50 רובל, מהווה הפנסיה 85%, דהיינו — 42.5 רובל; בגובה שכר של 51 רובל, הפנסיה מהווה רק 75% מהשכר, כלומר — פחות מ-42.5 רובל. כדי להימנע מכך שבעלי הכנסה של 51 רובל או יותר יקבלו פחות פנסיה, הובטח מינימום של 42.5 רובל — השווה למקסימום פנסיה בגובה של 50 רובל.

2. פנסיות נכות

ישנן 3 דרגות של נכות, לפי מידת איבוד הכושר לעבוד:

נכות מדרגה א' — כתוצאה מאיבוד מלא של כושר העבודה, והצורך בטיפול מתמיד מצד אדם אחר.

נכות מדרגה ב' — כתוצאה מאיבוד

עיון בחישובי הפנסיה מורה על השאיפה להשוות את גובה הפנסיה ולצמצם את הפער ברמת החיים של השכבות השונות באוכלוסית

1 לפי השער הרשמי, רובל שווה בערך לדולר; שער זה מוחזק באופן מלאכותי מעל לערכו הריאלי של הרובל.

כוח הקניה של רובל קטן בחצי עד שליש מזה של הדולר. השכר הממוצע בבריית המועצות, בשנים האחרונות, היה 130—140 רובל לחודש.

מלא של כושר העבודה, אך ללא הזדקקות לטיפול מצד אדם אחר, כלומר — שהנכה מסוגל לשרת את עצמו.

נכות מדרגה ג' — כתוצאה מאיבוד חלקי של כושר העבודה, שאינו פוגע ביכולתו של הנכה לעבוד באורח חלקי באותו מקום עבודה, או במקום עבודה אחר, קל יותר.

יש הבדל בולט בין הנכות לפי סיבותיה: נכות הנגרמת מתאונה מעבודה או מחלה מקצועית;

נכות הנגרמת מתאונה שלא בעבודה או ממחלה רגילה.

החברה הסוציאליסטית מקבלת אחריות גדולה יותר לנכות, הנגרמת מעבודה או ממחלה מקצועית, הנובעת מתנאי העבודה, ומעניקה זכויות גדולות יותר לסוג זה של נכות. החוק מזכה את המועסק בזכויות יתר גם במקרה של תאונה מחוץ למקום העבודה או במקרה

של מחלה רגילה — אף כי זכויות אלה קטנות יותר מאשר במקרה של תאונה עבודה או מחלה מקצועית.

לא רק המועסקים נכללים בקבוצת תאונות עבודה או מחלה מקצועית, אלא גם משרתים בצבא, התלמידים והסטודנטים בתהליך ההכשרה המקצועית, וכל אלה הממלאים תפקידים ממלכתיים או מקומיים.

לעומת זאת, זכויות נכות מתאונה מחוץ לעבודה או ממחלה רגילה מוענקות רק למועסקים (לא לה שצויינו לעיל) ואלה ששירתו בצבא.

במקרה של תאונה בעבודה/מחלה מקצועית, זכויות הפנסיה אינן מותנות בוותק בעבודה. כנגד זאת, במקרה של תאונה/שלא בעבודה/מחלה רגילה, הזכויות לפנסיה מותנות בוותק בעבודה, השונה לפי גיל המועסק. כך לדוגמא, קובע החוק בברית"מ תנאים המפור"טים בלוח ב'.

לוח ב': הוותק בעבודה, לפי גיל המועסק בעת התאונה

גיל המועסק בעת התאונה											הוותק המינימלי בעבודה
23—20	26—23	31—26	36—31	41—36	46—41	51—46	56—51	61—56	66—61	+61	
2	3	5	7	10	12	14	16	18	20		גברים (שנות עבודה)
1	2	3	5	7	9	11	13	14	15		נשים (שנות עבודה)

מות), או כסכום קבוע (בארצות אחרות) לצורכי כיסוי ההוצאות הקשורות בקבלת שירותים מאדם אחר.

כל מקבלי פנסיה נכות צריכים להתייבב לעתים מזומנות בפני ועדת רפואיות, הרשאיות להוריד את דרגת הנכות או לבטלה; חובה זו אינה חלה כבר על פנסיוגרים מעל גיל 55 לגבר ו-50 לאשה. במקרה של החרפת מצב הבריאות רשאי הנכה לבקש להופיע בפני הוועדה הרפואית להעלאת דרגת הנכות.

הנכים המגיעים לגיל פנסיה זיקנה או זקנים הנהפכים לנכים יכולים לדרוש העברה מסוג אחד של פנסיה לסוג אחר, לפי התועלת האישית.

אחוז השכר מהפנסיה מחושב, כמו במקרה של פנסיה זיקנה, כאחוז מהשכר ב-12 החודשים האחרונים לפני הפרישה, או ב-5 שנים רצופות מתוך 10 השנים האחרונות בעבודה. אחוז הפנסיה יורד מ-100% משכר נמוך, עד 60%—55% ברמת השכר הגבוהה. אחוז זה גבוה יותר במקרה של תאונת עבודה/מחלה מקצועית ושונה לפי דרגת הנכות.

פנסיה נכות מדרגה ג' מחושבת כהשלמה לשכר אותו מקבל המועסק לאחר התאונה, וצירופם אינו יכול לעבור את השכר שקיבל המועסק לפני התאונה.

הפנסיוגרים מדרגה א' מקבלים, נוסף לפנסיה, תוספת מסוימת כאחוז מפנסיה (בארצות מסוי-

מכל האמור לעיל גובע, כי פנסית נכות היא בעלת אופי של ביטוח סוציאלי ואינה נושאת אופי של מענקים לכיסוי הפסדים אישיים. רק ב-1961 הונהגו בברית המועצות תשלומים לכיסוי הפסדים, בנפרד מחוקי פנסית נכות. החוק החדש קובע שהמפעל/מוסד נושא באחריות חומרית בעד הנזק שנגרם למועסק, כתוצאה מתאונת עבודה או מחלה מקצועית. במקרה של מות המועסק, מוענקות זכויות כאלה לשאירים. חישוב התשלומים לכיסוי הנזקים נעשה על-ידי הכפלת אחוז הנכות, כפי שנקבע, בשכר המועסק; ההפרש בין סכום זה לבין הפנסיה המגיעה לעובד, לפי חוק הפנסיה (שהוא קטן יותר), משולם על-ידי המפעל/המוסד כמענק לכיסוי נזקים.

3. פנסית שאירים

במקרה של פטירת פנסיונר (פנסית זיקנה או נכות) זכאים השאירים לפנסיה. במקרה של פטירת שכיר, זכאים השאירים לפנסיה בתנאים הבאים:

המוות נגרם בעקבות תאונה בעבודה/
מחלה מקצועית
לנפטר כבר היו זכויות לצורכי קבלת
פנסית זיקנה
לנפטר כבר היו זכויות לצורכי קבלת
פנסית נכות (ותק בעבודה) במקרה
שהמוות נגרם עקב תאונה שלא מעבודה,
או ממחלה רגילה.

בני המשפחה הרשאים לדרוש פנסית שאירים הם כדלקמן:

א. ילדים עד גיל 16; אם לומדים —
עד לגמר הלימודים אך לא יותר
מאשר גיל 25 שנה; אם היו נכים
לפני גיל 16 (או 25 שנה במקרה
של לימודים), במשך כל זמן היותם
נכים.

ילדים יתומים מהורה אחד, נהנים
מזכויות ההורה הנפטר, אף אם

ההורה השני מועסק. ילדים יתומים
משני הוריהם, נהנים מזכויות פנסיה
של שני ההורים — אם היו להם
זכויות בנפרד.

ב. אשה/בעל שלא היה מועסק/ת ובגיל
גיל 60 שנה לגבר ו-55 שנה לאשה
עבור כל אורך החיים.

אשה/בעל רשאי/ת לפנסית שאירים
כאשר יש לו/לה ילד עד גיל 16
(25 בהתאמה); אם הילד מתחתן או
נפטר לפני הגיל המתאים, נפסקת
הזכות לפנסיה.

אשה בגיל 50 ומעלה עם 5 ילדים
— רשאית לפנסיה עבור כל אורך
החיים. אשה בגיל 50 ומעלה שהיתה
נשואה 20 שנה ויותר — רשאית
לקבל פנסיה למשך כל ימי חייה. אם
היתה נשואה 15—20 שנה מחשבים
בהתאמה את אורך התקופה בה היא
רשאית לפנסיה.

אם האשה/הבעל קיבל/ה כבר פנסית
זיקנה, הנשאר בחיים ממשיך ליהנות
מזכויות פנסיה אם היה כבר גשוי
5 שנים לפחות. תנאי זה הוכנס
לאחרונה, כתוצאה מנסיון שנרכש;
התברר שהרבה נשים צעירות התחת-
נו עם זקנים בעלי זכויות ביחוד עם
אלה עם שכר/פנסיה גבוהה. תיקון
החוק והתנאי של 5 שנות גישואין
או יותר, צינן הרבה נשים צעירות
שהיו מוכנות למכור את ההווה למען
העתיד עם פנסיה גבוהה. מספר
הגישואין מסוג זה הוקטן בהרבה
לאחר תיקון החוק. תנאי המינימום
של 5 שנות גישואין אינו חל במקרה
של פטירה עקב תאונה.

ג. הורי הנפטר שלא היו מועסקים והם
בני 60 שנה, האב, ו-55 שנה, האם.
אם היו נכים לפני גיל זה, הם
רשאים לפנסיה עד להבראה.

ד. אחים, אחיות, נכדים, אם אין להם
הורים מועסקים, עד גיל 16, (25

4.2 פנסית מקסימום

ברוב ארצות הגוש המזרחי נקבעה מיכסה מקסימלית לגובה הפנסיה, אף אם הישוב האחוזים מהשכר מורה על זכות לסכום גבוה יותר. כך, לדוגמא, בבריית המועצות נקבע "גג" זה ל-120 רובל². המיכסה המקסימלית של פנסיה מבטלת את עקרון השוני בפנסיה, לפי הישוב ערך העבודה ורמת המקצועיות הנדרשת לביצועה. היא מפלה לרעה סוגים חשובים של מועסקים: מומחים בעלי רמה גבוהה, בעלי אחריות בתפקידים חשובים ופועלים ברמה מקצועית גבוהה ביותר; היא גם מבטלת את השוני בפנסיה לפי תנאי העבודה. יוצא, איפוא, שפנסית ה"גג" האחידה מוענקת ללא הבדל ברמת המקצועיות, חשיבות התפקיד או תנאי העבודה.

הפנסיה המקסימלית, נקבעה במטרה כפולה של מניעת פער ברמת הפנסיה מחד, והיסכון בקרן הפנסיה מאידך. אולם, כאשר נערכה רביזיה בחוקי הפנסיה ברומניה ב-1966, התברר כי אלה ששכרם גבוה מאוד, חלקם בין היוצאים לפנסיה הוא קטן מאוד, וההיסכון שנקבע מ"גג" הפנסיה, אינו משמעותי. כאשר הובאה גם בחשבון ההשפעה השלילית על העובדים, שהיו אמורים להיות מופלים לרעה לאחר יציאתם לפנסיה, הוחלט לבטל את עקרון הפנסיה המקסימלית.

5. פנסיה נוספת

מוזכר לעיל, שזכויות הפנסיה מוענקות ללא תשלום דמי ביטוח מצד העובד. בשנת 1966 הוכנסה ברומניה שיטה חדשה — פנסיה נוספת, שקרנותיה נוסדו בהשתתפות חובה של השכירים בגובה של 2% מהשכר. למעשה, המדובר הוא ב"פנסיה הדדית" וגובה הפנסיה מותנה בשנות התשלום של דמי הביטוח כאחוז מהשכר: בעד תשלום דמי ביטוח במשך

שנה, אם לומדים). אם היו נכים לפני גיל זה — עד להבראת.

ה. סבא וסבתא, אם אינם עובדים ואין להם תומכים חוקיים.

פנסית שאירים מחושבת כאחוז מפנסית זיקנה שקיבל הנפטר, או היה רשאי לה בעת הפטירה:

בן משפחה אחד — 50% מזכות הפנסיה של הנפטר;

2 בני משפחה — 75% מזכות הפנסיה של הנפטר;

3 בני משפחה או יותר — 100% מזכות הפנסיה של הנפטר.

4. פנסיה — מינימום ומקסימום

4.1 פנסית מינימום

כדי להבטיח אמצעי קיום מינימלי נקבע לכל סוג של פנסיה (זיקנה, נכות, שאירים) סכום מינימלי לתשלום אף אם בעל הזכות היה רשאי לפנסיה קטנה יותר לפי הישוב האחוזים מהשכר. כמובן שקביעה מינימלית זו היא חיובית, מבחינה עקרונית; הבעייה היא הדרך, לפיה נקבע מינימום זה. המיכסה המינימלית נקבעה לפי ערכה, ולכן מוצדקת הביקורת הדורשת, כי מיכסה זו תיקבע לפי בסיס מדעי: על פי "סל" המצרכים המינימליים עבור סוגי הפנסיונרים השונים.

ברור שקביעת "סל" צרכים דרושה לא רק עבור פנסיונרים, אלא גם לכל השכירים במשק. אפשר לבצע עבודה זו על-ידי בדיקת תקציבי המשפחה, לפי סוגי משפחה שונים — בהתבסס על מספר המפרנסים ומספר הנתמכים בכל סוג של משפחה. מחקרים מסוג זה היו יכולים לסייע להנחת הצעות יסודיות הנוגעות לשכר מינימום, פנסית מינימום והיחס ביניהם.

2 ראה הערה 1 ללוח א'.

1—2 שנים, אחוז הפנסיה הוא 5% מהשכר ואילו בעד תשלום במשך 20 שנה ויותר, אחוז הפנסיה מגיע ל-16% מהשכר. הפנסיה הנוספת משתלמת יחד עם הפנסיה הרגילה וקרנות הפנסיה מנוהלות על-ידי אותו מינהל של ביטוח סוציאלי לאומי. גם השאירים, הרשאים לפנסית זיקנה, זכאים גם לחלקם המתאים מהפנסיה הנוספת. למעשה, יצירת "הפנסיה הנוספת" ברומניה היא תוצאה של שתי עובדות יסודיות:

- א. התברר שפנסית הביטוח הסוציאלי אינה מספקת;
- ב. למדינה לא היו אמצעים מספיקים לכסות את ההגדלה הדרושה בגובה הפנסיות.

במצב שנוצר, הוחלט להגדיל את גובה הפנסיה הרגילה במידת סבירה, לפי יכולת המדינה לשאת בהוצאות הנוספות, ויחד עם זאת להשלים את הפנסיה בסכום נוסף מהשתתפות עצמית של המועסקים. יש להביא בחשבון, כי דרך זו תביא גם תועלת נוספת למדינה: ספיגת כוח קנייה מידי המועסקים לתקופת ביניים עד למימוש הזכויות, הגדלת האמצעים אשר ברשות המדינה לצרכים שונים אחרים.

יחד עם זאת הוכיחה הפנסיה הנוספת יעילותה מבחינת העובד: קבלת הפנסיה תלויה בגובה השכר בתקופה האחרונה של פעילות במשק — שהיא תמיד גבוהה יותר (כתוצאה מהתהליך האינפלציוני המתמיד השורר במשק), מגובה השכר בתקופות קודמות, ממנה שולמו דמי הביטוח. מצב זה מתאפשר הואיל ובכל תקופה של תשלום פנסיה נוספת נושאים בתשלום זה, למעשה, יתר השכירים המשלמים את דמי הביטוח והשתתפותם מחושבת לפי גובה השכר באותה תקופה. אפשר לאמר שלמעשה נושאים בתשלום הפנסיה הנוספת, בכל תקופה, העובדים המועסקים באותה תקופה, ואילו עובדים אלה יקבלו את זכויות הפנסיה שלהם, בתקופה עתידה, כדמי הביטוח שישלמו, באותה תקופה עתידה, העובדים שיועסקו

או במשק. בדרך זו אין המדינה מפסידה דבר — היא רק "הרויחה" את דמי-הביטוח ששולמו בתקופת בראשית, עם כניסת החוק לתוקפו, כאשר סיפקה אמצעי תשלום וטרם שילמה פנסיות.

*

מלבד מינהל הפנסיות המרכזי, עבור כל השכירים במפעלים/מוסדות, הוקמו קרנות פנסיה נוספות. קרן פנסיה עצמאית הוקמה על-ידי האיגוד הקואופרטיבי של בעלי מלאכה, וקרן הפנסיה מומנה מהשתתפות כל קואופרטיב למען חבריו. קרנות פנסיה עצמאיות הוקמו גם על-ידי האיגודים המקצועיים המיוחדים של בעלי מקצועות חופשיים ואומנים.

הקואופרטיבים החקלאיים הקימו, כל אחד בנפרד, קרן פנסיה, מאחוז מסוים המופרש מערך הייצור החקלאי (6%—8%), והשתתפות עצמית, קטנה מאוד, של כל חקלאי-חבר.

בכל מקרה, בו מופיע גרעון בתקציב הביטוח הסוציאלי הלאומי (ביחוד בתקופות בהן מחליטים על הגדלת הפנסיות) הריהו מכוסה מתקציב המדינה. כמו-כן, בכל מקרה של יצירת עודף (ביחוד בעת הגדלת השכר במשק ואי-הגדלת הפנסיות) הוא מועבר לתקציב המדינה. בדרך זו נוצר, לטווח ארוך, איזון בתקציב הביטוח הסוציאלי הלאומי.

6. פנסיה סוציאלית

פנסיה סוציאלית מוענקת (מקרנות הביטוח הסוציאלי) לכל המועסקים במשק, שאין להם ותק בעבודה המעניק להם, לפי החוק, זכות פנסיה, אך יש להם ותק של 5 שנים, לפחות. פנסיה כזאת ניתנת לכל המועסקים שאין להם אמצעי קיום ממקורות אחרים אך ממל-אים את התנאים הבאים:

- א. גיל 65 שנה לגבר/57 שנה לאשה, וותק בעבודה של 5 שנים, לפחות.

ב נכים, ללא הבדל של דרגה, כתוצאה ממחלה רגילה או תאונה שלא בעבור-דה ולפחות רבע מהותק בעבודה הנדרש לצורך קבלת פנסית נכות. הפנסיה הסוציאלית ניתנת בסכום קבוע, נמוך מהמינימום הגהוג בפנסיה הרגילה. יחד עם זאת, רשאים מקבלי פנסיה כזאת לקבל עזרה רפואית חינם, מענקים עבור ילדים ועזרה כספית לקבורה — בדומה לזכויות הפנסיונרים האחרים. הפנסיה הסוציאלית אינה קשורה עם עזרת הסעד; פנסיה זו מהווה הכרה בזכות מסוימת ומוענקת לעובדים שהועסקו תקופה מסוימת במשק ועבורם שולמו דמי ביטוח, אך ויתקם בעבודה קטן מזה הנדרש כמינימום בחוק.

7. שילוב הפנסיה עם השכר

חוקי הפנסיה בארצות מזרח אירופה מאפשרים, בדרך כלל, שילוב פנסיה עם שכר. אפשרות זו נובעת מצד אחד — מן העניין שיש למדינה בניצול הידע והנסיון שנרכש בידי המומחים, היכולים עוד לתרום בתחומי פעולתם, ומצד אחר — מן החשיבות שיש לפנסיונרים להרגיש עצמם יעילים בחברה ו/או להוסיף על גובה הפנסיה שלהם. ברומניה, לדוגמא, מקבלי פנסית זיקנה הנחוצים בתחומי פעולה מסוימים (הנקבעים על ידי משרדי הממשלה), יכולים להשתלב במשרות מלאות ואף מקבלים, נוסף לשכר המלא, גם מחצית הפנסיה, לה הם זכאים. פנסיונרים יכולים לקבל את מלוא הפנסיה שלהם אם הם: עובדים 1/2 משרה;

עובדים באופן ארעי, לא יותר מ-4 חודשים בשנה; עובדים במשרות מסוימות הנקבעות ע"י החלטות הממשלה; עובדים כשכירים בקואופרטיבים או אצל אנשים פרטיים (מטפלות לילדים, עבודות נקיון וכדו'). כל אלה הזכאים ליותר מפנסיה אחת, (גם פנסית זיקנה ו/או פנסית נכות ו/או פנסית שאירים) אינם רשאים לקבל יותר מפנסיה אחת, לפי בחירתם האישית.

8. היחס בין פנסיה לשכר

הואיל והפנסיה מחושבת מהשכר לפני הפריי-שה, יוצא, איפוא, כי במשך הזמן, כתוצאה מהעלייה בגובה השכר במשק, הפנסיות שנקבעו בשנים קודמות הן קטנות יותר מאשר אלה המחושבות בשנים מאוחרות יותר. בדרך זו, הפנסיה הממוצעת הולכת ומצטמצמת, במשך הזמן, ביחס לשכר הממוצע במשק. על מנת לתקן מצב זה, נהוג להגדיל מידי פעם את גובה הפנסיה, לפי ההגדלה שחלה במשק בגובה השכר. היקונים אלה נהוגים ביחס גבוה יותר לפנסיות קודמות יותר, וביחס נמוך יותר לפנסיות מתקופות קרו-בות יותר. שינויים אלה מתקנים, במידה מסוימת ובנקודת זמן מסוימת, את ההבדלים הנוצרים בין גובה הפנסיות שנקבעו בזמנים קודמים-שונים, ומצמצמים את הפער הנוצר בין גובה הפנסיה הממוצעת לבין השכר ה-ממוצע במשק. אולם אמצעים אלה אינם פותרים את הבעיה ואינם מונעים את ההשפעות המצטברות במשך הזמן.

"הסעת תלמידים" (Busing) כנוכשיר לדסגרציה של נוסדות חינוך בארה"ב ובישראל

מאת אליעזר שמואלז *

מבוא

סקירה-משווה עשויה להאיר את הנושא ביתר בהירות, ומסיבה זו נזקקנו לתיאור מפורט יותר של נושא ההסעות בארה"ב, לעומת סקירת הנושא והשלכותיו בישראל.

במסגרת תיאור התפתחותו של רעיון הסעת התלמידים בארה"ב, נדון בעמדותיהם של המצדדים והמתנגדים להסעה וכן בסיכויים הנשקפים בעתיד להסעת תלמידים בישראל.

הסעת תלמידים בארה"ב

הסעת תלמידים במערכת החינוך הציבורית בארה"ב, הקרויה Busing¹ היא מפעל חינוכי-מינהלי, שנועד בראשיתו להעניק שירות לתלמידים על-ידי הסעתם ממקום מגוריהם לבית הספר הנמצא בישוב סמוך. מאחר שישובים קטנים התקשו לקיים בכוחם בית ספר מדורג על כיתותיו ושירותיו השונים, החליטו להקים במשותף בי"ס במקום מרכזי באיזורם שישרת את כלל ילדיהם. במרוצת הזמן שינה המושג "בסינג" את משמעותו המקורית וקנה משמעות חדשה, שעיקרה הסעת תלמידים למטרת מיזוג, ולרוב הסעת תלמידים מאיזורים נחשלים לאיזורים מבוססים. מפעל זה התכוון להעניק חינוך משופר לתלמידים שחורים בבתי-ספר הנהנים משירותי חינוך טובים.

במשך כל תקופת קיומה של מערכת החינוך בישראל, בלטה נטייה הולכת וגוברת בקרב חוקרים, אנשי מינהל והוגי-דעות בחינוך, לבסס טיעוניהם על נסיון החינוך בארה"ב. ואכן, הספרות החינוכית בארה"ב, היא המצוטטת ביותר בדיונים שונים בנושאי חינוך בישראל והשפעתה ניכרת למדי.

נוכח נטייה זו באים אנו לטעון, כי השוואת הנסיבות בארה"ב ובישראל, והסקת מסקנות ללא בחינה מדויקת של המיחד והמאפיין אותן בכל אחת משתי הארצות, טומנת בחובה סכנה. בעבר נכשלנו, פעמים רבות, כאשר נטינו לקבל, כמעט ללא אבחנה, מימצאים ומסקנות של חוקרי חינוך אמריקאיים, ואף ליישמם ללא בדיקה במערכת החינוך שלנו. ברשימה זו נסקור תופעה חברתית-חינוכית (הסעת תלמידים — Busing), הקיימת בארה"ב ובישראל. נדון תחילה בנסיון האמריקני, ולאחר מכן נעלה מספר לקחים יש-ראליים מתוך הנסיון שלנו. אין אנו באים לטעון כאן, כי משום שנושא זה עלה יפה בתקופה מסוימת בארה"ב, טוב, לכן להעתיקו אלינו, כמו שאין אנו מתכוונים להציע, כי מאחר שבארה"ב — כפי שנראה להלן — הקפואו את הנושא, יש להקפואו גם אצלנו.

* המשנה למנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות וראש מינהל החינוך.
1 Busing — שם-פעולה גזור מן ה-Buse שהוא קיצור של ה"אוטובוס". ברשימתנו נשתמש במושג זה במשמעותו האמריקאית משום שהוא קנה לעצמו שם שאינו ניתן לדעתנו לתרגום.

כמו כן נועד ה"בסינג" לאפשר לשני המחנות, לבנים ושחורים, להכיר האחד את רעהו, ובמידת האפשר גם לבטל דעות קדומות המושגות בקרב שני הצדדים.

בשנתיים האחרונות, הפך ה"בסינג" בארה"ב, נושא לוויכוח ציבורי, הטעון חומר נפץ חברתי. הוא פילג את מחנה המתנכים והמדינאים לשני מחנות: האחד, הדוגל ב"בסינג" ודורש מיזוג חברתי בבתי-ספר מעורבים, והאחר, הדורש הקפאת המצב הקיים, וקיום מוסדות חינוך נפרדים, תוך דרישה להעניק לשחורים "חינוך נפרד אך שווה" (Separate But Equal).

בשנתון ה-NEA (National Education Association) 1973 מתוארת הנסיעה היומית לביה"ס וממנו כ"מצב לימודי בלתי פורמאלי המבטא את הרגשות, הציפיות והרצונות, את הבעיות, ההצלחות והכשלונות של התלמידים. בעוד שבנסיעת הבוקר באים לכלל ביטוי השמחות, הצער וההתרגשות שמקורם בבית, נסיעת אחה"צ, מביה"ס אל הבית, נותנת ביטוי לפעילויות של ביה"ס... אין הגדרה טובה יותר לרציפות שבין חיי ביה"ס לחיי הבית". ה"בסינג" לפי תאור זה הוא סיטואציה חינוכית בפני עצמה, והמשבר הנוכחי בתחום "הסעת תלמידים" בארה"ב השכיח מלב המתנכים והמדינאים את כל הנושאים שמעבר לדסגרגציה של מוסדות החינוך.

ה"בסינג" החל זמן רב לפני שהוחל בדיונים על הדסגרגציה ואף תקופה ארוכה לפני היות רכב ממונע בשימוש. ב-1869 הסמיכו השלטונות במסצ'וסט את מנהלי מערכת החינוך, להסיע תלמידים אל ביה"ס וממנו. התלמידים הוסעו בקרונות רתומים לסוסים, כאשר אחד האיכרים נשכר להובילם, ושכרו שולם בהתאם למספר התלמידים שהסיע. הסעת תלמידים בקרונות רתומים לסוסים נמשכה עד שנות העשרים המאוחרות. ב-1900 הוסעו תלמידים בשמונה עשרה מדינות בארה"ב, ב-1919 הונהגה הסעת תלמידים על חשבון הציבור

בכל ארבעים ושמונה המדינות של ארצות הברית.

נראה שהחלת חוק חינוך חובה על כלל התלמידים, וצמצום מספרם של בתי-ספר כפריים קטנים בני כיתת לימודים אחת — היו הסיבות העיקריות להגברת הסעות התלמידים לביה"ס וממנו.

בעשרים השנים הראשונות של המאה, גברה הדרישה להסעת תלמידים, וככל שקטנה הייאוכלוסיה באיזורים הכפריים, כן גדל היקף המפעל באיזורים אלה.

עם סיומה של מלחמת העולם הראשונה — השפיעו הגורמים הבאים על הרחבת המפעל: המצאת הרכב הממוכן ושיפור מצב הכבישים הבינעירוניים. במשך עשרים השנים האחרונות — גברה הדרישה להסעת תלמידים דווקא בשל שני הגורמים הללו.

בתום מלחמת העולם השנייה הלך והצטמק מספר "איזורי הרישום" לבתי הספר בארה"ב — מ-100,000 איזורי-לימוד ל-17,000. התפתחותן של ערים שביקשו להעניק חינוך טוב לאוכלוסיה אשר בשוליהן הגבירה את היקף הפעולה. הושקעו כספים רבים יותר, נרכשו אוטובוסים והנושא שהתנהל תחילה ע"י עובדים מקומיים הפך לתחום פעולה מרכזי המופעל בעזרת מחשבים.

סקרים שנערכו לאחרונה מלמדים כי 42.2% מתלמידי ארה"ב מוסעים לבית-ספרם.

מספר התלמידים המוסעים 19.6 מיליון

עלות ההסעות (לרבות תחלופת כלי

רכב) 1.5 מיליון דולאר

אחוז העלות של ההסעה מכלל הוצאות

החינוך 6.9%-0.7%

מספר האוטובוסים 256,000

מספר הנהגים 275,000

מספר הקילומטרים לשנה 2.2 ביליון

זוהי למעשה המערכת הגדולה והמורכבת ביותר שבתחום ההסעה בארה"ב.

תולדותיו של מפעל הסעת התלמידים מעידות, כי הדרישה הגדולה להסעות באה בעיקר מן האיזורים הכפריים, איזורים שאוכלוסייתם מפוזרת ותהליך הקונסולידציה של מוסדות חינוך

בהם גדול וניכר, וזאת משום שרבים מבתי הספר באיזורים הכפריים של ארה"ב נעדרים יכולת להעניק שירותים בעלי איכות גבוהה, גורם שהגביר את הצורך בהסעת תלמידים למוסדות חינוך מבוססים יותר.

תהליך העיור הגובר האיץ את התפתחותה של הסעת תלמידים באיזורים עירוניים. תלמידיה של העיר הגדולה מוסעים לבתי-ספר מיוחדים וייחודיים, בתי-ספר לחינוך מיוחד אינם מצויים בכל איזור-רישום ובשל כך נשלחים תלמידים מתחומי פיגור או חינוך מסוימים לבתי-ספר כלי-עירוניים המפוזרים ברחבי העיר הגדולה. לבתי-ספר אלה מופיעים התלמידים על פי תוכנית קבועה ומתוכננת מראש. גם התנועה להענקת חינוך דתי לילדים הגבירים את הצורך בהסעת ילדים מבני דת מסוימת — לבי"ס מרכזי, כלל-עירוני. גם כאן מילא האוטובוס תפקיד נכבד.

נסיעות לצורכי לימוד הפכו את האוטובוס למעין שלוחה של כיתת הלימודים. האוטובוס געשה כלי חינוך להרחבת אופקיו הרוחניים של התלמיד.

עד כאן תולדות הנושא במערכת החינוך בארה"ב.

הוויכוח בנושא ה"בסינג" גבר ברחבי ארה"ב משעה שראו בכלי זה מכשיר עוזר למיזוגם של גזעים בבתי-ספר מעורבים. המתווכחים נתחלקו לשני מחנות. המתנגדים טענו שיש להעניק חינוך מעולה לכל התלמידים במקומות מגוריהם. "לו הושקעו מיליוני הדולרים — המוצעים על הסעת מיליוני תלמידים בכל יום הלוך וחוזר לביה"ס — בשיפור שירותי החינוך ואמצעי ההוראה, היינו מעלים את רמת החינוך בבתי-הספר הרדודים שבמערכת החינוך. ה"בסינג" אינו אלא מבצע מורכב ומיותר, הגורם לבזבוז מיליוני דולרים, על חשבון משלם המסים האמריקאי; הנסיעות הארוכות מעייפות את התלמידים; טרם הגיעה העת למיזוג גזעים; יש להרים תחילה את רמת החינוך בבתי-הספר הרדודים ורק לאחר מכן לדון במיזוגם של אלה בבתי-ספר יוקרתיים", טענו בהתרגשות המתנגדים.

המצדדים טענו לעומתם, כי ביהמ"ש העליון הכריז ב-1954 כי מדיניות "נפרד אבל שווה" (separate but equal) נוגדת את הקונסטיטוציה. "אי-אפשר לקיים חינוך של איכות ללא אינטגרציה. חינוך של איכות משמע חזיה-חינוכית שתניח את היסוד לשותפות נבונה בחברה דמוקרטית", קראו המצדדים.

לדברי המצדדים, החלטת בית המשפט העליון קובעת, כי ספק הוא אם ילד כלשהו יכול להצליח בחיים, אם נמנעת ממנו הזדמנות כלשהי בחינוכו. הזדמנות זו, הניתנת על ידי המדינה, היא זכות החייבת להינתן לכולם. הדוקטרינה של "נפרד אך שווה" אין לה על מה שתיסמוך. שירותי חינוך נפרדים הם מעיי-קדם בלתי-שווים.

בתי ספר בהם לומדים תלמידים שחורים הם גחותים, וה"בסינג" היא דרך אחת מרבות להענקת חינוך טוב יותר לילדים שחורים. אם יופסק ה"בסינג", טענו מצדדיו, יהיו ילדים שחורים-עניים רבים שלא יקבלו לעולם חינוך טוב.

במארכ 1972 הודיע נשיא ארצות הברית בקונגרס על הקפאת ה"בסינג" ולצד ה"צו על התקפאה" הכריז הנשיא על ה"צו לשוויון ההזדמנויות החינוכיות". בדבריו בקונגרס אמר נשיא ארצות הברית: "המצפון והחוקה טובים עים מאיתנו שלא תימנע מאף תלמיד אחד הזדמנות חינוכית. המאמץ להציע הזדמנויות חינוכיות שוות חייב להתמקד בחינוך עצמו". הנשיא טען, כי בתי המשפט פרסמו צווים לתיקון עיוותים. הצווים באו לשנות איזורי רישום, למזג בתי"ס ולשנות תחומם של רובעי חינוך. לדבריו, נתפרסמו צווים הסותרים זה את זה ובעטייה של סתירה זו נוצר בלבול גדול במערכת החינוך. נוכח זאת, קבע נשיא ארה"ב, "יש לתת את הדעת על שיפורו של החינוך בכל רשות, ולהקפיא הסעתם של התלמידים ממקום מגוריהם".

הנשיא מציע החלתם של שני צווים העתידיים, לדבריו, להעביר את מוקד הטיפול מבעיות ההסעה למאמץ לאומי לחינוך טוב יותר.

הצווים מתכוונים להגביל את הסעת התלמידיים ולהעמיק, בו בזמן, את מתן ההזדמנויות החינוכיות. הנשיא מסביר, כי בהצהירו על ביטול ההפרדה בבתי"ס קבע (במארס 1970), כי מדיניות החינוך של ארה"ב שגתה בתביעתה ממערכת החינוך לבצע שינויים חברתיים בנוסף על תפקידה להורות ולחנך. שבירת המחיצות החברתיות, טען הנשיא, חייבת להיעשות על ידי סוכנויות אחרות ויש להשאיר בידי בתי-הספר רק את תפקיד החינוך. "ההסעה לצורך ביטול ההפרדה, בקנה מידה מצומצם, נועדה להחליף את רשת בתי-הספר הנפרדים ברשת חדשה של בתי"ס, שעיקר תפקידה מיווג. ברבות השנים האיצו בתי המשפט את הריאורגניזציה שנראתה להם איטית מדי. עתה עלינו להבין, כי חשוב יותר לדאוג להעלאת רמת החינוך בבתי"ס ולדאוג ליצירת תנאים נוחים לתלמידיים ולהורים. הסעת התלמידיים גרמה, בהתאם לסקרים, להתנגדות גוברת והולכת מצד לבנים ומצד שחורים, לא מפני שהם נגד ביטול ההפרדה, אלא מפני שרצו בחינוך טוב יותר".

הצו הראשון, עליו הודיע הנשיא ("הקפאת הסעת תלמידיים"), מדגיש כי שום מדינת (state) לא תמנע הזדמנות חינוכית שווה בגלל גזע, צבע או מוצא לאומי. לא תהיה הפרדה שרירותית של תלמידיים בבתי"ס ציבוריים. במקומות שתיתה הפרדה, יהיה זה מתפקידה של הרשות המקומית לבטלה. באמצעות הקצבות הממשלה הפדראלית ינתגו רשויות החינוך המקומיות, תוכניות מיוחדות, בבתי"ס להעלאת רמת התלמידיים טעוני הטיפול, ותתאפשר העברה וולנטרית של תלמידיים, כדי לדלל ריכוזים של בני קבוצה אחת (במדינות רבות הרשם הדגש בחינוך בגיל הרך, בניסויים חינוכיים, ובתוכניות ההעשרה לתלמידיים טעוני טיפוח).

הצו ל"הקפאת נסיעות התלמידיים" קובע, כי ההקפאה תיכנס לתוקפה מיד. כוונתה למנוע פרסום צווים חדשים של בתי משפט מקומיים לקיום הסעות נוספות.

הצעדים שהוצעו על ידי הנשיא הגבילו במידה רבה את ה"בסינג". הצו ל"הזדמנויות חינוכיות שוות", פורסם לאחר התייעצות עם מומחים, אנשי מדע, אנשי חוק, וכן עם נציגי גים מכל הגזעים ומחוזות המדינה, שהביעו את עמדת קהילותיהם.

כאמור, ניסוחו של הצו הוא תוצאה של שינוי תוף פעולה. ביצעו נתן לראשונה בסיס לעבודתה משותפת לסוכנויות הפדראליות והמקומיות, ואיפשר לבתי המשפט והקהילות לפתור בעיות חינוכיות, השונות ממקום למקום. הצו נתן בידי הרשויות המקומיות יותר חופש ברירה והיפנה תקציב פדראלי כדי לסייע לכל קהילה במאמציה בתחום זה. החשוב מכל בהצעות אלו הוא שיש בהן כדי לפתור את שורש הבעיה שהוא אי-יכולתם של בתי המשפט לבד לטפל בבעיות חינוכיות וחברתיות קשות הנובעות מתהליך ביטול ההפרדה.

לאחר הצגת שני הצווים בפני הקונגרס, הדגיש נשיא ארה"ב את ההתקדמות שהושגה ב-3 השנים האחרונות. הנשיא טען כי בשנים אלה הושג בתחום ביטול הפרדת הגזעים יותר משהושג ב-15 השנים שקדמו להן; מכללות לתלמידיים באיזורים נחשלים קיבלו עידוד רב; הושקעו כספים רבים בביצוע מדיניות שוויון-ההזדמנויות; גפתחו תחומי עבודה בשירות המדינה והממשלה הפדראלית לקליטתם של עובדים מבני המיעוטים.

בעיות חינוך במוסדות ממוזגים

הוויכוח על הסעת התלמידיים נתמך במחקריהם של טובי החוקרים בתחום החינוך, מימצאיהם שימשו את המתווכחים איש לפי עמדתו. במחקרו "אי-שוויון — הערכה מחודשת של השפעת המשפחה וביה"ס בארצות-הברית", קובע כריסטופר גינקס, פרופ' לחינוך באוניברסיטת הרוורד, כי מדיניות הדסגרגציה הנהוגה בארצות-הברית תלויה במידה רבה, כפי שנראה להלן, בדרכי ביצועה.

הדרך המצויה ביותר, אם פחות אפקטיבית, היא זו המכונה בצפון ארצות-הברית "רישום פתוח", ובדרומה מכנים אותה "חופש בחירה". "רישום פתוח" מאפשר לכל ילד ללמוד, בכל מוסד חינוכי שבתחום מגוריו, ואף לזכות במידת הצורך בהסעת חינוך. למעשה, מעניק ה"רישום הפתוח" לילד הגר בקרבת בית הספר, זכות ללמוד בו ובמידה שיש בו מקומות פנויים, לקלוט גם תלמידי חוץ. בצורתו האידיאלית יכול ה"רישום הפתוח" להקטין את השפעות הסגרגציה המקומית על ידי מתן אפשרות לתורים שחורים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר הקיימים בשכונות של לבנים. אולם למעשה רק 5%—15% מקרב התורים השחורים, מנצלים זכות זו ושולחים את ילדיהם לבתי ספר יוקרתיים. "רישום פתוח" עורר, רק במקרים מועטים, התנגדותם של לבנים, וזאת משום שהוא מתיר לתלמידים לבנים ללמוד רק בבתי ספר שכוונתיים הנשארים למרות הכל, בעיקרם, מוסדות חינוך עם רוב לבן.

למעשה, מנצלים תלמידים לבנים זכותם ל"רישום פתוח" יותר מתלמידים שחורים, וזאת משום ששכונות מעורבות מעונינות יותר להסיע את ילדיהן לבתי ספר של לבנים, מאשר מעונינים בכך תורים שחורים. אלה הדוגלים באינטגרציה חברתית-חינוכית מתנגדים ל"רישום הפתוח" משום שהוא אינו מחסל קיומם של בתי ספר שחורים מובהקים. הלבנים כמעט שאינם נודדים לעולם לבתי ספר של שחורים, בעוד שהשחורים נשארים, בדרך כלל, במקומותיהם.

גם מחקרם של קלרק פישר וקהאן "דסגר-גציה של בתי-ספר ציבוריים בעיר ניו-יורק" מצביע על כך, שהורים שחורים לא ניצלו את זכותם לשלוח את ילדיהם לבתי ספר לבנים יוקרתיים מחוץ לתחום מגוריהם.

גישה שניה מקובלת בתהליך הדסגרציה של מוסדות החינוך בצפונה של ארה"ב, היא שינוי קווי האיזור (Re-zoning) מתוך כוונה לאזן בבתי הספר את אוכלוסית התלמידים באיזור. בישובים קטנים, בהם מספרם של

בתי הספר הנפרדים, (ספרטיביים) או שקטן מספר התלמידים השחורים, המעדיפים ללמוד בבית הספר הסמוך. בערים הגדולות, בהן גרים שחורים בריכוזים המרוחקים משכונות הלבנים, הדבר בלתי אפשרי ואינו ברי ביצוע. בלא הבדל בגודל העיר, תיחום-מחדש (Re-zoning) של איזורי הרישום, הוא למורת רוחם של הלבנים אם כתוצאה ממנו חייבים תלמידים לבנים ללכת לבתי-הספר המאוכלסים ברוב כושי.

השיטה השלישית והפחות מקובלת, היא שיטת ה"בסינג". גינקס קובע, כי רק מספר קטן של ערים אמריקאיות החליט לבצע הסעה דו-סטרית של תלמידים, כדי לאזן את אוכלוסיות התלמידים בבתי הספר. רוב תוכניות ההסעה הדו-סטרית נכפו בעקבות החלטת בית משפט, או בעטיו של לחץ חברתי פוליטי. התורים הלבנים ממאנים לשלוח את ילדיהם לבתי-ספר שהיו שחורים מעיקרם, בין ברכב ובין ברגל. רבים חוששים לבטחון ילדיהם. תורים רבים מאמינים, שבתי-ספר בעלי אוכלוסיה של רוב כושי רמתם נמוכה. גם השחורים טענו על גחיתותם של בתי ספר בריכוזים שחורים, וזאת למרות שלא הוכח מעולם, במחקר חינוכי כלשהו, שציוניהם של תלמידים לבנים נפלו כתוצאה מהיותם תלמידים בבתי ספר מעורבים.

סקרי דעת קהל בארה"ב מצביעים על תמיכה מובהקת של האוכלוסיה השחורה בדסגרציה של בתי-ספר. אולם נסיון ה"רישום הפתוח" מלמד, שרק מייעוט קטן מקרב השחורים שולח את ילדיו לבי"ס ממוזגים, ביחוד כאשר הדבר מחייב הסעה ארוכה לבית הספר.

סוציולוגים ערכו מספר ניכר של מחקרים על סגרגציה של מוסדות חינוך והגיעו למסקנות נוגדות. המחקר המפורסם ביותר בנושא זה הוא דו"ח קולמן, המבוסס על סקר לאומי (1965) שהקיף בתי ספר נפרדים וממוזגים בארה"ב. הסקר גילה שתלמיד שחור בבית ספר בצפון ארה"ב נמצא בפיגור ממוצע של כ-18 חודש, בהשוואה לממוצע של תלמיד

הסעת תלמידים בישראל

בספרו "משבר בשחור לבן" (Crisis in Black and White) כותב צ'רלס סיל-ברמן, כי ארה"ב יכולה ללמוד הרבה מנסיונה של ישראל. ממשלת ישראל, אימצה לדבריו, מדיניות העדפה ("פרוטקציוניזם ממלכתי"), שעיקרה קידום של תלמידים יוצאי ארצות המזרח במערכת החינוך ומיזוגם המזורז.

ספרו של סילברמן נכתב עוד בטרם נפלה החלטה לבצע רפורמה במערכת החינוך בישראל.

הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל (תשכ"ו-תש"כ"ח) מצטטת בדו"ח שלה את דברי שר החינוך והתרבות זלמן ארן: "הננו מעטים בארץ על כל המשתמע מכך להוויתנו ולעתיידנו בכל תחומי החיים. אנו מצווים, לכל הדעות למצות את כל הגנוז באוצר האדם האנושי המצוי בארץ. כאשר אני נשאל מהן הבעיות הגדולות העומדות בפני מערכת החינוך בישראל, תשובתי היא כיצד לצמצם את הפער הקיים בין כמותו לאיכותו של כוח ה"אדם הדרוש להתפתחותן של המדינה, הארץ והחברה, לבין מה שמערכת החינוך ערוכה ועשויה להכשיר לפי מצבה כיום; כיצד למנוע את הנשירה הקיימת בכל שלבי החינוך, הקטנה יחסית בחינוך היסודי, הגדולה מאד בחינוך העל-יסודי והניכרת במוסדות להשכלה גבוהה; כיצד לצמצם, ומתה ככל האפשר את הפער הבין-עדתי בחינוך, שעודנו רחב במידה חמורה (למרות המגמה הבולטת בתשכ"ו, המורה על עלייתם במערכת החינוך של תלמידים יוצאי ארצות תאיסלם); כיצד לסגל, במהירות וביעילות את מערכת החינוך בישראל לשכבות המגוונות באוכלוסית התלמידים, וכיצד להעמיק את החינוך הלאומי של הדור הצעיר".

לבן, במבחני יכולת מילולית, הבנת החומר הכתוב וכושר אריתמטי.

בתי-ספר בהם האוכלוסיה הלבנה נעה בין 50%—75%, פיגורו של התלמיד השחור היה ב-12 חודשים. לעומת זאת, תלמידים שחורים שנכנסו לבתי ספר שיש בהם רוב לבן (75%), קיבלו ציונים גבוהים משל תלמידים בקבוצת הביקורת, אולם במרוצת הזמן כפי שהתברר, החלו יורדים בלימודיהם.

מימצאיו של קולמן אינם מתירים לנו לומר הרבה על השפעות הסגרגציה בחטיבות הביניים אולם הם מורים, כי יש לה השפעה מעטה על ציוניהם של תלמידים שחורים בין כיתה ט' ל-יב'. למרבה הצער, אף אחד מן הסקרים אינו בבתי ספר ממוזגים, בהם קיים "בסינג". כאשר מדעני החברה למדו את תוכניות ההסעה הם קיבלו תוצאות מעורבות. ההסעה לא פגעה מעולם בציוניהם של תלמידים שחורים. במקרים מסוימים כך נראה, עזרה ההסעה במשהו, אולם ברוב המקרים דיווחו החוקרים על הבדלים חסרי משמעות מבחינה סטטיסטית בין ציוניהם של נבחנים שחורים שהוסעו, לבין קבוצת ביקורת שלא הוסעה.

רוב המחקרים בענייני הסעה מתבססים על שנה או שנתיים בלבד. אם ההשפעה המצטברת של דסגרגציה בבית ספר יסודי צריכה להפחית את הפער בין לבנים ושחורים בכ-20%—30%, כפי שמלמד מחקרו של קולמן, הרי שנה אחת של דסגרגציה, עשויה להפחית את הפער ב-3%—5% בלבד. קשה כמובן לאבחן הבדל זה. עם כל זאת אין בהשוואת רמת ההישגים של לבנים ושחורים בבית הספר.

אשר לכפיית מיזוג כולל בין שחורים ללבנים טוען גינקס, כי זו עלולה להיתקל בהתנגדות הלבנים. הסעת תלמידים לבנים ושחורים לבתי-ס ממוזגים עשויה להנציח, לדבריו, את נירגנות הלבנים כלפי השחורים ואת החרדות של השחורים מפני הלבנים.

הרפורמה במבנה החינוך בישראל נתכוונה, בראש ובראשונה, להפגיש תלמידים יוצאי ארץ צות מוצא שונות, בני תרבויות שונות, בכפייה פה אחת, על מנת לקרבם ולהאיץ בכך את תהליך מיזוגם בתברה בישראל. לאחר שהוחלט בכנסת על ביצוע הרפורמה, הכינה ועדה מיוחדת, נוהלים והנחיות לביצוע המיזוג המוצע. הוועדה קבעה, כי לשם קידום וזירוז תהליך האינטגרציה החברתית בחינוך העל-יסודי, תהיה חטיבת הביניים בלתי סלקטיבית ו"רובעי החינוך" יקיפו איזורי רישום, ה-שונים בהרכבם העדתי והסוציאלי.

מדיניות זו העלתה מחדש בישראל את הצורך בהסעת תלמידים למטרות מיזוג בבית ספר איזורי ממוזג.

בישראל הוסעו תלמידים מישובים נידחים אל בתי הספר המרכזיים מאז ייסודה של מערכת החינוך. בראשית שנות השישים הוחלט על פתיחת בתי ספר איזוריים ומשותפים (בבתי ספר משותפים מוזגו שני בתי-ספר קטנים, בעוד שבאיזורים מוזגו שלושה בתי-ספר ומעלה).

בתי הספר הממוזגים נתכוונו, עם ייסודם, לשפר את רמת השירותים החינוכיים. בתי הספר הקטנים בישובים נידחים היו מעיקרם בלתי מדורגים, הכיתות היו קטנות ולא ניתן היה לקיים בכל מוסד מעבדות, סדנאות וספרייה מתאימה. בתי הספר המשותפים וה-איזוריים — למרות שלא נתכוונו לכך עם הקמתם — הפכו למוסדות החינוך הראשונים שהתמאדדו עם בעיית האינטגרציה החברתית. המושבים המבוססים בארץ-טובה, רגבה וה-מוסד ע"ש רופין, קלטו את בניהם של מושבי עולים וזימנו בדרך זו אוכלוסית תלמידים מגוונת שהלכה ונתמזגה ברבות השנים. תהליך זה הוא חלקי ואינו מקיף את כל בתי הספר הקטנים. רק מקץ שנים לא מעטות (בראשית שנות השבעים) החל תהליך דומה בתנועה הקיבוצית. במסגרת תהליך זה, נתמוגו שניים, שלושה בתי-ספר קיבוציים קטנים לבית ספר משותף אחד.

אוכלוסית התלמידים בישראל נתפרסה, מאז ייסוד המדינה, על פני כל נקודות הישוב, אלא שקיימת חוקיות מסוימת, המאפיינת התפרסותה של המערכת במשך כל שנות קיומה. בתי הספר במרכז הארץ, בערים ה-גדולות ובגוש דן נהנו מיוקרה רבה יותר; מוריהם היו בני סמכא יותר מאלה המלמדים בשוליה הגיאוגרפיים של המדינה, באיזורי ה-פיתוח המרוחקים ממרכז הארץ. ניתן לומר שיש חפיפה-מלאה בין רמת השירותים וה-הישגים לבין מיקומו של בית-הספר. ככל שבית הספר מרוחק יותר מן המרכז, בה במידה גדל בו שיעור המורים הבלתי מוסמכים ורמת שירותיו מתרדדת בהשוואה לבתי-ספר במרכז הארץ.

פיזור זה מצביע על תופעה נוספת: הישו-בים המרוחקים הם חד-עדתיים מבחינה דמוגרפית; ישובי פיתוח ומושבי עולים בנ-קודות המרוחקות מן המרכז, קולטים לרוב אוכלוסיות הומוגניות.

ריחוקם של בתי ספר מן המרכז, רמתם ודי-מויים, הרחיקו כוחות הוראה מעולים מל-הורות בהם. היעדר כוחות טובים הגביר את הדימוי השלילי ובכך נקלעו המוסדות והישו-בים למעגל קסמים שקשה להיחלץ ממנו.

מתברר עתה שאחת הדרכים היעילות לשבור את הזוהות של טיב השירותים ורמת ההוראה בבית ספר עם מיקומו הגאוגרפי בארץ, היא שיטת ההסעה. כאמור, ההסעה נהוגה היתה בארץ במשך שנים רבות ולא דווקא מן הסיבה דלעיל. תלמידים הוסעו לבית ספר מרכזי אחד באיזורי ההתיישבות החקלאית (איזור תענך, איזור לכיש, עמק הפר, מרום הגליל, איזור מרחבים) וחסכו על ידי כך את הצורך בקיום מוסדות חינוך קטנים בלתי מדו-רגים במושבים.

במרוצת הזמן חל תהליך של הסעת תלמי-דים לבתי ספר יוקרתיים. תלמידים הוסעו אל ישיבות תיכוניות, ואל בתי-ספר מקצועיים יוקרתיים מנקודות ישוב מרוחקות, כדי ליהנות

מיוקרתו של בית הספר ומשירותיו הטובים. ניתן להבחין בהמישה סוגי הסעות אופייניים בישראל:

הסעות תלמידים לבתי ספר איזוריים ב-
חינוך היסודי;
הסעות תלמידים לחטיבות הביניים;
הסעות תלמידים לבתי ספר תיכוניים
(לכיתות שחינוך חובה חל עליהן);
הסעות תלמידים בתחומה של הרשות
המקומית;

הסעות תלמידים שהומלץ עליהם, לאחר
בחינתם, ללמוד בבתי ספר מיוחדים.

בשנת הלימודים תשל"ה משתתף משרד ה-
חינוך והתרבות במימון הסעות בסכום של
כ-30 מיליון לירות בקירוב. לפני כחמש שנים
השקיע המשרד כ-5 מיליון לירות בדמי הש-
תתפות בכיסוי הוצאות ההסעה. סכומים אלה
מצביעים על נטייה גוברת והולכת במערכת
החינוך, לאמץ את מפעל ההסעה כמכשיר
למיווג חברתי ולשיפור טיב החינוך הניתן
לילדים המוסעים.

נושא הסעת התלמידים מעורר בעיות תקצי-
ביות וארגוניות מורכבות. בשלב זה עדיין
ניתן להתגבר על הבעיה, אולם עם גידול
מספר ההסעות והמוסעים, תלך ותגבר מורכ-
בותו של הנושא.

ההסעות מתנהלות על ידי רשויות חינוך
מוניציפאליות, אך זו הנעדרת נסיון וידע
בארגון ההסעה, אינה יכולה להתמודד עם
הנושא; התכנון אינו יעיל, וכתוצאה מכך
גדלה עלות ההסעה.

מועד תחילתו וסיומו של יום הלימודים
מכתיבות את מחיר ההסעה. במספר ניכר של
מוסדות חינוך מסתיימים הלימודים בשעות
שונות אחר הצהריים. בשל כך נדרשים האוטו-
בוסים לנסוע הלוך ושוב פעמים רבות. קשה
לשלב את ההסעות במסגרת בין-מוניציפאלית.
יש מועצות איזוריות המגלות חוסר רצון
לשלב בהסעותיהן קווי נסיעה נוספים, ה-
עשויים, לחסוך הוצאות הסעה של תלמידי
מועצות סמוכות.

תלמידים מוסעים במשאיות (או בטיוליות).
הסעה זו מעוררת בעיות בטיחות ולאחרונה
גם בטחוניות. הבעיה המרכזית היא תכנונה
של מערכת הסעות כלל-ארצית ושילובן של
הרשויות במערכת זו.

ההבדל בין ה"בסינג" האמריקאי לבין הה-
סעות בישראל נעוץ בכך, שאין אבחנה גזעית
בין התלמידים. ההורים בשכונות המבוססות,
הנוטים לקשור נחשלות לימודית עם איזור
לימודים, למדו להכיר בעובדה שאין במיפגש
המשותף משום פגיעה ברמת הישגי ילדיהם.
בהפוך הוא, המיפגש הוכח, במקרים רבים,
כרצוי מבחינה חברתית וחינוכית; הוא מעשיר
ומלמד, גם אם קיימת עדיין, על פני השטח,
המחיצה החוצצת בין התלמידים בעטיים של
גורמים רבים: מקום המגורים המרוחק, דרכי
הבילוי והניכור שאין להתעלם מהם.

אין להסיק מדברים אלה כי הסעת תלמידים
לצורכי מיווג היא הדרך היחידה להשגת
מטרה זו, אולם ניתן לומר, כבר עכשיו, וללא
היסוס, שזו אחת הדרכים החשובות להגשמת
מיווג במערכת החינוך.

1. דו"ח הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל (תשכ"ו—כ"ח), ירושלים תשל"א, 1971.
2. חטיבת הביניים עקרונית, קווים מנחים והוראות ביצוע, הוצאת משרד החינוך והתרבות, מהדורה ב' ירושלים, כסלו תשל"א.
3. שמואלי, א., בעיות בתחום האינטגרציה החברתית בחינוך, מתוך "בטחון סוציאלי" חוברת מס' 3, תמוז תשל"ב—יוני 1972.
4. Mills, Nicholas, **Busing: Who's Being Taken for a Ride?** Eric, Information, Retrieval Center on the Disadvantaged, Commonwealth, March 24, 1972.
5. "The Issue of Busing", CBS News Report, CBS Television Network, April 30, 1972.
6. Jencks, C., **Busing — The Supreme Court Goes North**", The New York Times Magazine, November 19, 1972.
7. **Busing and Equality of Educational Opportunity**, Message from the President of the United States, Document No. 92-195, 92 Congress, 2nd Session.
8. **Perspectives on Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America**, in Harvard Educational Review, Vol. 43, No. 1, February 1973.
9. Fleming H. and Constable, **What Is Happening in School Integration?** The Public Affairs Committee, Inc. December, 1956.
10. Silberman, E. C. **Crisis in Black and White**, Random House, New York (Library of Congress Catalog No. 64-14843).
11. **Desegregating the Public Schools of New York**, A Report Prepared for the Board of Education of the City of New York, May 12, 1964.
12. Myers, Ph., "From Auto to School Bus City", Summer 1972, pp. 33-39.

האחידות שבשירותי הבריאות

מאת פרופ' ק. י. מן *

נושא מאמר זה — "האחידות שבשירותי הבריאות" — יידון בשלושה שלבים: הראשון יגדיר את מהותם של "שירותי הבריאות"; השני יצביע על ההכרח שבאחידותם, והשלישי יבחן את "חוק ביטוח הבריאות" — כפי שהובא בפני מליאת הכנסת לקריאתו הראשונה ב-12 ביולי 1973 — לאור ניתוח מהותם של שירותי הבריאות ואחידותם.

ביצוע משימות אלה, בגבולות התוצר הלאומי המופרש לצורכי החברה השונים ובכללם, כמובן, גם לצורכי הבריאות. מכאן ניתן להבין, כי אין להפריד את שירותי הבריאות מכלל השירותים החברתיים, שכן כוח האדם והכספים המופרשים לשירותי הבריאות תלויים בסך כל המאגרים המופנים לכלל צורכי החברה.

תלות זו של שירותי הבריאות בשירותי החברה ושל אלה בצורכי האוכלוסיה הרחבים יותר, מצביעה על אחידות השירותים החברתיים; אחידות החייבת למצוא את ביטוייה בתחלטה מרכזית לאותם מאגרים שיופרשו לשירותי החברה ובכללם לשירותי הבריאות, וזאת בתוך המסגרת הכוללת של צורכי העם והתוצר הלאומי, העומד לרשותו למילוי צרכים אלה.

2. שרשרת המורכבת מחוליות שונות

שירותי הבריאות מהווים מערכת שירותים המורכבת מחוליות רבות, המתחילות בביתו של הרופא, למרכזי הבריאות והמרפאות בקהילה; למרפאות הייעוץ; לבית-החולים;

א. הגדרת מהותם של שירותי הבריאות

שירותי הבריאות מהווים חלק משירותי החברה. ניתן לראותם כשרשרת המורכבת מחוליות שירות שונות, המשמשות מסגרות פעולה לאלמנטים שונים, המספקים בריאות לאדם ולסביבה, תוך שמירה על ערכי בריאות חדישים.

הגדרה זו כוללת שבעה מושגים הראויים, כל אחד מהם בנפרד, להבהרה נוספת: (1) שירותי חברה (2) שרשרת המורכבת מחוליות שונות (3) אלמנטים שונים (4) בריאות (5) אדם (6) סביבה (7) ערכי בריאות חדישים.

1. שירותי חברה

החברה המודרנית הקימה לעצמה שירותים שונים למילוי צרכיה הכלכליים, החינוכיים, התרבותיים והבריאותיים. צרכים אלה, לא ניתן כיום למלא מחוץ למסגרת חברתית, המספקת את המאגרים האנושיים והכספיים ל-

* חמנהל הכללי של הסתדרות מדיציניית הדסה.

למרפאות שיקום ומעקב; לבתי הבראה; וחזרה לביתו של החולה, למקום עבודתו או לימודיו, או למוסד המשמש תחליף לביתו.

עדים אנו כאן לתלות שבין חוליית פעולה אחת למשניה. אין אלה פעולות בנפרד, אלא בהמשכיות, כאשר פעולותיה של חוליה אחת ממשיכה ומשלימה את פעולות קודמתה ומהווה בסיס לפעולות החוליה המלווה אותה. עובדה זו מצביעה על המשכיות פעולה הקושרת את כל החוליות לשרשרת אחת, המאפשרת זרימת טיפול מחוליה לחוליה. זרימה זו היא היא המדגישה את האחידות שבין החוליות השונות של השירותים הרפואיים המלוות והמשלימות זו את זו.

3. אלמנטים שונים

ברור שחוליות השירות השונות אינן אלא מסגרות פעולה המורכבות מכמה אלמנטים: (א) מיתקנים פיזיים (ב) ציוד ואספקה (ג) כוח-אדם (ד) כסף — הפועלים בצוותא לבצוע משימות הבריאות המוטלות על כל חוליה בשרשרת שירותים זו.

א. המיתקנים הפיזיים.

במישור הארצי כוללים מיתקנים אלה שטחים להפעלת מחקרים וסקרים על בריאות האוכלוסיה, צרכיה והמקורות למימוש צרכים אלה; תכנון שירותי הבריאות, הנובע מתוך מחקרים אלה; ביצוע התכנון; ביקורת על האחזקה וההפעלה השוטפת של שירותי הבריאות, וכן, דיווח מרכזי דמוגרפי, בריאותי ומקצועי.

במישור האזורי כוללים המיתקנים הפיזיים את שירותי הבריאות הכלליים במרכזי הבריאות, במרפאות יעוץ, בבתי-חולים, בשיקום, במרפאות מעקב ובבתי הבראה; את המיתקנים לשירותי בריאות האם והילד, התלמיד והעובד; המיתקנים

לשירותי בריאות לנפגעים בגוף, בנפש ובשכל; ואת המיתקנים לסייעוד לחולים אנושים, נכים, קשיים שים וחשוכי מרפא.

ב. ציוד ואספקה.

מתרכזים בחוליות השונות של השיירות הרפואיים ובעיקר בבתי-החולים האזוריים.

ג. כוח אדם

כולל את כוח-האדם הרפואי, הפרה-רפואי, המשקי, הטכני והאדמיניסטרטיבי. עיסוקו משתנה ממישור מינהלי אחד למשנהו; ממעגל שיירות אחד לרעהו; ומחולית טיפול אחת לאחרת.

במישור הארצי כוללים תפקידיו של הפרסונל המקצועי פעולות מחקר, תכנון, קביעת מדיניות בריאות, מעקב והערכה; במישור האזורי מתרכזו כוח-האדם המקצועי בביצוע מדיניות הבריאות ובמינהל שוטף יום-יומי במסגרת פעולות השירותים הרפואיים או חוליית הבריאות בה הוא משרת.

ד. הכסף

מהווה, כמובן, גורם חשוב במינהל בריאות. קביעת החלק מהתוצר הלאומי שיוקדש לשירותי הרפואה מהווה צעד יסודי בקידומה של מדיניות הבריאות במדינה. צעד זה מלווה בהחלטות גורליות לגבי קביעת עדיפויות במשימות הבריאות, המתייחסות לאזורי הארץ ולשירותי הרפואה השונים.

נוסף להחלטות כספיות אלה, המתקבלות במישור הארצי, עומד המינהל הרפואי האזורי והמקומי בפני החלטות כספיות המתייחסות בחלקן להכנת התקציב המשקף את

צורכי הרפואה האזוריים והמקומיים, ובחלקן, להחלטות שוטפות במסגרת התקציב שאושר לצרכים אלה.

אף כאן עדים אנו בתלות הקיימת בין אותו אלמנט במישור הארצי, האזורי והמקומי, ובין האלמנטים השונים שבאותה חוליית פעולה. המתקנים הפיזיים, הציוד, הפרסונל והכספים, העומדים לרשות השירותים הרפואיים במישור האזורי, משלימים את אלה העומדים לרשות האוכלוסיה במישור הארצי. כן משלימים הם זה את זה בחוליות השונות באותו אזור.

כמו כן, נרתמים האלמנטים השונים, המצויים באותה חוליית פעולה, לביצוע משימותיהם בתחום הבריאות מתוך קואורדינציה וקואופורציה מלאה.

רואים אנו, כי האלמנטים השונים הפועלים בשירותי הבריאות משמשים אף הם כגורם מאחד אם במישור הארצי, האזורי והמקומי ואם בחוליות השונות של שירותי הבריאות האזוריים.

4. בריאות

ניתן להגדיר את המושג בריאות כשיווי משקל בין הסביבה הפנימית לסביבתו החיצונית של האדם, המביא בעקבותיו רווחה פיזית אמוציונלית וחברתית, ולא רק העדר מחלה או נכות.

הגדרה זו מדגישה את האחידות שבבריאות, הכוללת לא רק בריאות פיזית אלא אף בריאות אמוציונלית וחברתית; המקיפה לא רק את בריאות האדם אלא גם את בריאות הסביבה; הגורסת שבבריאות איננו מצרך פסיבי בלבד של העדר מחלה או נכות, אלא אף מצרך חיובי ברגשות הרווחה הפיזית, האמוציונלית והחברתית אותם הוא מקנה לאדם.

5. אדם

בלא ספק משמש האדם לקוח מרכזי בצריכתו לבריאות ולשירותי הבריאות. מכאן ניתן

להבין כי הגדרתו של נושא זה המקיפה את הפרט בכל שלבי התהוותו, צמיחתו, התפתחותו ושקיעתו; וכוללת את עיצובו החברתי למשפחה, לקבוצת לימוד, עבודה ולוחמה; לקהילה ולאומה.

רואים אנו אף כאן את האחידות שבאדם אם כפרט ואם כקבוצה חברתית; אחידות שאינה מאפשרת את פיצולו; אחידות שאינה ממנו למוסדות רפואה שונים, הפועלים בנפרד ומבלי כל קשר אורגני במשימותיהם ובביצוע פעולותיהם.

6. סביבה

הסביבה בה אנו חיים מהווה אף היא לקוח חשוב בצריכתה לבריאות ולשירותי בריאות. היא מקיפה את סביבתנו הפיזית, הפסיכולוגית והחברתית; משפיעה על האדם ומושפעת מפעולותיו וממחדליו.

עדים אנו לאחידות לא רק זו שבכל אחד משני נושאי הבריאות — האדם והסביבה — אלא אף באחידות שבין שני נושאים אלה המשפיעים זה על זה ומעצבים מחדש ובצורה שוטפת את דמותם מתוך זרימה דו-סטטית של פעולות בריאות וחברה.

7. ערכי בריאות חדישים

חשוב, כי מבנה שירותי הבריאות, ארגונם וניהולם יאפשר ביצוע משימות הבריאות בהתאם לעקרונות הרפואה החדישים. אלה שמים את הדגש על "בריאות" ולא על "מחלה", ומתוך כך נותנים את העדיפות לשירותי הרפואה המונעת ולא לשירותים הקיורטיביים; אלה מצביעים על אחריותנו לאבחון ולטיפול לא רק במחלות פיזיות, אלא אף בהפרעות פסיכולוגיות וחברתיות, ומתוך כך מדגישים הם את הצד האנושי של השירותים נוסף לפעולותיהם הטכניות באמצעות המכונים והמעבדות; אלה מתריעים על חשיבות שירותי הבריאות הקהילתיים נוסף לשירותי בית החולים ועל ידי כך מדגישים את

ממרכיבים אלה ועל התלות של כל אחד מהם בשאר המרכיבים. לא ניתן לפצל את מצרך הבריאות אותו אנו מקנים, כשם שאין אנו יכולים לפרק את לקוחותיו שהם האדם והסביבה, ולהתעלם מהתלות המוחלטת שבין אחד לרעהו.

אין אנו יכולים להפריד את פתולוגיית האדם מפתולוגיית הסביבה מתוך ההשפעה ההדדית ההדוקה הקיימת ביניהן, וכמובן שאין אנו יכולים להתרכז באבחנתנו ובטיפולנו במחלות פיזיות בלבד ולהתעלם ממחלות אמוצי-יונליות וחברתיות, התופסות כיום חלק הולך וגדל מרגשות אי-הרווחה והמחלה של אוכלוסייתנו המודרנית. חייבים אנו להדגיש את התלות שבין שלושה גורמים אלה – הפיזיים, האמוציונליים והחברתיים – המעצבים את דמות המחלה בצוותא והמטשטשים את הגבולות שחונכנו לראותם בין מחלות אורגניות, פסיכולוגיות וחברתיות.

מתוך כך אסור לנו לפצל את תהליך האבחנה והטיפול בחולה לאחת מחוליות שירותי הבריאות. חייבים אנו להרשות תנועה חופשית של החולה מחוליית שירות אחת למשניה כשכל אחת תורמת לאבחנת מחלתו ולטיפולו במסגרת המשימות שהוטלו עליה. בהתאם לתהליך זה יתחיל החולה בטיפולו בקהילה על ידי רופא המשפחה אם בביתו ואם במרכז בריאות קהילתי; יוכל להמשיך בתהליך הטיפול במרפאות יעוץ ובבית החולים; יוכל לקבל בבית-החולים, אם הוא זקוק לכך, טיפול נמרץ באחת היחידות לטיפול נמרץ; להמשיך בטיפולו הדחוף במחלקת בית-החולים; לעבור לטיפול שיקומי במחלקה לשיקום וחזרה לפעילותו הרגילה אם בבית, אם בלימודים ואם בעבודה או לתחליף בית אם עדיין זקוק החולה לטיפול סיעודי ממושך.

מכאן שאין אנו רשאים לפצל את שירותי הבריאות לחוליות נפרדות בלתי תלויות זו בזו, שאין האחת משלימה את פעולותיה של חברתה; שאין כולן יחד מצטרפות לפסיפס הרמוני, המספק את צורכי הבריאות האזוריים;

חשיבותו של רופא המשפחה בחזית הראשונה של האבחון והטיפול הרפואי, הפועל מתוך מרכזי בריאות קהילתיים; אלה מצביעים על החיוניות שבהמשכות הטיפול מהקהילה לבית החולים, משירותי רפואה פרימריים המטפלים בבעיות יומיומיות לשירותי רפואה מסובכים הניתנים בשלבים מאוחרים יותר, במסגרת מרכזים רפואיים אזוריים, וחזרה מהם לשירותי הרפואה הקהילתיים; אלה מדגישים את האחדות שבשירותי בריאות אזוריים המשלימים זה את זה והמאפשרים זרימה של חולים ופרסונל משלב אחד למשנהו; מן הטיפול הנמרץ לטיפול הדחוף וממנו לטיפול השיקומי והסיעודי. מתוך כך מצביעים הם על חשיבות האחידות שבמינהל האזורי, שיהיה אחראי לכל שירותי האזור, העומדים לרשות האדם והסביבה; מדגישים הם את התלות בין שירותי הבריאות באזור אחד למשנהו ואת חשיבות האחידות שבתכנון שירותי הבריאות הארציים, המחייב רשות בריאות ממלכתית שתקבע את "צורכי הבריאות" (Health Needs), לעומת המקורות בכוח אדם וכספים (Health Resources), העומדים לרשות שירותי הבריאות וחלוקתם של אלה לאזוריים השונים שבארץ.

רואים אנו שהפעלת שירותי הבריאות בהתאם לעקרונות הרפואה החדשים מחייבת אחידות הרשות הארצית; אחידות הרשות האזורית; אחידות בין שירותי הקהילה לשירותי בית החולים; אחידות בין שירותי הרפואה המונעת לשירותים הקיורטיביים; אחידות בגישת הרופא והאחות למחלות פיזיות אמוציונליות וחברתיות; אחידות בין שירותי הרפואה הניתנים לאדם לבין אלה הניתנים לסביבה.

ב. האחידות שבשירותי הבריאות

ניתוח המרכיבים השונים שבהגדרת שירותי הבריאות מצביע על האחידות בכל אחד ואחד

השלכותיו הפוליטיות, אלא אך ורק מתוך השלכותיו על בריאות הפרט והכלל.

בחלק הראשון של מאמרנו הגדרנו את המהות של "שירותי בריאות" ובחלק השני את ההכרח שבאחידותם. אחידות זו מאפיינת את נושאי הבריאות — האדם והסביבה; את תוכן המושגים "בריאות" ו"מחלה"; את תהליך מגיעת המחלה, אבחונה, טיפולה, שיקום החולה וסיעודו; את שירותי הרפואה במישור רים הארציים, האזוריים והמקומיים; את תכנון שירותי הבריאות כחלק אינטגרלי מכל שירותי החברה. מילת הקסם בכל אלה היא אחידות, ומלת קסם זו תשמש לנו קנה-מדה בהערכת חוק הבריאות והתייחסותו לנושאי הבריאות, למושגי "בריאות" ו"מחלה"; לתהליך המונע, האבחנתי, הטיפולי, השיקומי והסיעודי של הטיפול בחולה; לארגון שירותי הרפואה; ולתכנונם במכלול צורכי החברה.

1. נושאי הבריאות

כמוזכר לעיל, שנים הם נושאי הבריאות — האדם והסביבה. ואם כי לצורך הגדרתם העמדתנו אותם כשני נושאים נפרדים הרי הדגשנו את הזרימה הדו-סטריית בין האדם לסביבה ואת ההשפעה ההדדית שבין בריאות האדם לבריאות הסביבה. עם זאת, מתעלם חוק הבריאות מבריאות הסביבה הפיזית, הפסיכולוגית והחברתית של האדם, ומתוך כך קוטע הוא את אחד מנושאי הבריאות החשוב לכשלעצמו ואשר לו השלכות על בריאות האדם המשמש כנושא היחיד בחוק.

בנושא "האדם", מתייחס החוק לכלל האוכלוסיה ומכיר בזכותו של כל אזרח בישראל לבריאות ולשירותי בריאות בין אם הוא בריא או מוגבל בעת שחוק הבריאות נכנס לתוקפו. במובן זה עונה החוק על הקריטריונים אותם העמדנו להערכתו.

2. "בריאות" ו"מחלה"

המושג בריאות מדגיש את רגשות הרווחה שבאדם המלווים בריאות פיזית, נפשית וחבר-

שאין שירותי הבריאות האזוריים מצטרפים יחד לשירותי בריאות ארציים; ושאינן שירותי הרפואה מהווים חלק בלתי נפרד משירותי החברה.

לא ניתן לבנות את שירותי הרפואה בצורה משולבת זו, אלא לאחר עריכת סקר על צורכי הבריאות של אוכלוסיית האזור המלווה בתכנון מקיף של שירותי הבריאות ובהקמת חוליות השירות השונות כשכל אחת מהן תורמת את החלק שיועד לה במסגרת שירותי הבריאות האזוריים; ולא ניתן לספק את צרכיו של אזור אחד מבלי להביא בחשבון את צורכיהם של שאר אזרחי הארץ בשירותי בריאות; לא ניתן לתכנן את שירותי הבריאות בארץ כולה מבלי להתייחס לכלל צרכיה החברתיים של אוכלוסיית ישראל.

ברור שלא ניתן לבצע משימות אלה, אלא באמצעות רשות ארצית אחידה, המודעת לצורכי האוכלוסיה, לשירותים חברתיים בכלל ולשירותים רפואיים בפרט; המפעילה את מדיניות הבריאות דרך רשויות אזוריות, המבצעות את משימות הבריאות המוטלות עליהן באמצעות חוליות השירות השונות אשר כלל פעולותיהן מצטרף יחד לספק את הקשת הרחבה של השירותים שעליהם הצבענו.

ג. חוק ביטוח בריאות

ב-12 ביולי 1973 הובא בפני מליאת הכנסת החוק לביטוח בריאות לקריאתו הראשונה. ניתן לנתח חוק זה מכמה נקודות מבט, שבחלקן הן פוליטיות ולהן השלכות על מבנה החברה וארגונה הפוליטי בישראל, ובחלקן ענייניות, ולהן השלכות על בריאות הפרט והעם. אין ספק שבריאות הוא מצרך חיוני לכל אזרח בישראל ומתוך כך יכול הוא לשמש אתגר מפלגתי ומנוף לקידום פוליטי של מפלגה זו או אחרת. עם זאת, מתוך חיוניותו חייב מצרך הבריאות ליהפך לקניין הכללי ולא לשמש קניין של מפלגה זו או אחרת או מנוף לקידומה. ניגש, איפוא, לניתוח חוק הבריאות לא מתוך

רתית. המושג "מחלה" מדגיש אובדן רגשות אלה אם לתקופה זמנית ואם לצמיתות כתוצאה מגורמי מחלה פיזיים, נפשיים או חברתיים. מכאן שהשירותים הרפואיים חייבים מצד אחד לחזק את בריאות האדם ולאפשר את המשכיותה; ומצד שני במידה שהיא נפגעה להחזירה במידה המכסימלית הניתנת להישג.

חוק הבריאות כפי שהונח בפני הכנסת אינו מתייחס לשירותים לבריאות כגון שירותים לחינוך בריאות, לתזונה, לבריאות האם והילד, לבריאות התלמיד וכדומה. כן אין הוא מתייחס לאוכלוסיית החולים הכרוניים והנכים שמספרם גדול, והוא הולך וגדל עם המכניזציה החודרת לחיינו המודרניים ועם הארכת תוחלת החיים של אוכלוסייתנו המביאה בעקבותיה שורת מחלות כרוניות, שמקורן בפתולוגיה הנובעת מתהליכים דגנרטיביים הקשורים לזיקנה; כן מתעלם החוק כליל מהבריאות הדנטלית של אוכלוסיית ישראל. אי קביעתם של שירותים רפואיים לבריאות; של שירותים דנטליים; ושל שירותים לנכה ולחולה הכרוני מהווים מגרעות קשות בחוק הבריאות המכוון לאוכלוסייה שברובה הגיעה אלינו מארצות מתפתחות; שאינה מודעת למכניזציה שבחיים המודרניים; ואשר מספר החולים הכרוניים שבה הולך וגדל.

3. תהליך הטיפול באדם

תהליך זה תחילתו במניעת המחלה, באבחנתה ובטיפול וסופו בשיקומו של החולה למקסימום יעילות חברתית או לטיפול סיעודי אם בבית ואם במוסד כתחליף בית. ביצוע משימות אלה, תחילתו בשירותי בריאות קהילתיים ע"י רופא המשפחה והמשכו במרפאות הקונסולטטביות של בית החולים האזורי, בשירותי האשפוז של בית החולים, במכוני השיקום שלו, במרפאות המעקב, בבתי הבראה, וחזרה לביתו של החולה או לשיכונו במוסד כתחליף בית. אין חוק הבריאות בצורתו הנוכחית מטפל בהתחלתו של תהליך הטיפול באדם—במניעת

המחלה. כן אין הוא מתייחס לסופו של תהליך זה בשירותי סיעוד לחולה הכרוני אם בביתו ואם במוסד.

בנוסף להתעלמות זו משירותים רפואיים חיוניים למניעת מחלה ולטיפול בחולה הכרוני אין תהליך ביצוע הטיפול בחולה סביר ונוח במסגרות הפעולה השונות המשתייכות לגורמים שונים הפועלים בנפרד הן בקהילה והן בבתי החולים האזוריים. בהתאם לחוק הבריאות חייב הטיפול באדם להתבצע דרך קופות החולים הנוכחיות שמספרן מגיע כבר כיום לחמש קופות, שכולן פועלות בכל אחד מאזורי הארץ, בהתייחסות למניעים פוליטיים ולא לצרכים בריאותיים של אוכלוסיית האזור. נוסף לחמישה גורמים אלה פועלים באזור גורמים נוספים ממלכתיים, עירוניים וציבוריים. ריבוי רשויות אלה מכביד על זרימת הטיפול בחולה מחוליית שירות אחת למשניה, גורמים לכפילות בפעולות הרפואיות ולבזבוז לא מבוטל במאגרי כוח האדם הרפואי והכספים המופנים לעבודה הרפואית.

4. ארגון שירותי הבריאות

לארגון שירותי הבריאות עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת על תוכן השירותים, רמתם ותרומתם לאדם הבריא ולחולה. ארגון מחדש של שירותי הבריאות היה מאפשר את היסולם של רשויות הבריאות המרובות, הפועלות בנפרד במישור הארצי, האזורי והמקומי ולהקים במקומם רשות ממלכתית אחידה שתהיה אחראית לברור צורכי הבריאות, להבהרת מקורות כוח האדם הרפואי והכספים העומדים לביצוע צורכי הבריאות, לתכנון שירותים שנועדו למלא צרכים אלה, ולהפעלתם דרך רשויות אזוריות שתהיינה אחראיות לכל מסגרות הפעולה הרפואיות שבאזור.

למרבה הצער לא השתמש חוק הבריאות בהזדמנות נפלאה זו שניתנה לו לארגן מחדש את שירותי הבריאות. להיפך, החוק הלך והקפיא את המצב הקיים, את האגדרלמוסיה השוררת בשירותי הבריאות, את הכפילות

מודגש מחדש העדרותו של גוף מרכזי הקובע את צורכי החברה בכלל ואת צורכי הבריאות בפרט, בין השירותים השונים כדי שאלה יוכלו למלא את משימותיהם ללא כפילות ובזבוז המאגרים העומדים לרשות החברה.

*
* *

לסיכום ייאמר אם כי חוק הבריאות תיקן כמה עיוותים הקיימים כיום בשירותי הבריאות— בספקו שירות לכל אזרחי המדינה, כולל אלה המוגבלים בבריאותם; בהקימו מועצת תיאום וייעוץ בשירותי הבריאות— למרות זאת, לא טרח לעצב מחדש את שירותי הבריאות, כדי שאלה יוכלו למלא את משימותיהם המודרניות. נהפוך הדבר, הוא קבע מסגרת חוקית וכספית לסטטוס הנוכחי של שירותי הבריאות על כל מגרעותיהם. לאור זאת מתעוררת שאלת ההגיון שבחוק בריאות זה ומה הם המניעים שהביאו אותו בצורתו הנוכחית לכנסת?

המניעים שהביאו אותו בצורתו הנוכחית לכנסת אינם מניעים רפואיים, המחייבים אחדות בשירותי הבריאות. המניעים הם פוליטיים ומטרתם לשרת את המפלגות השולטות כבר כיום בשירותים הרפואיים והרוצות להשתמש בצורך חיוני זה של בריאות להמשך שליטתן וקידומן הפוליטי. למרבה הצער אין מניעים פוליטיים אלה מזדהים עם האינטרסים הרפואיים; ואין החוק כפי שהובא בפני הכנסת משרת נאמנה את צרכי הרפואיים של הפרט והכלל. מן ההכרח הוא, איפוא, כי הבאת החוק לקריאתו השניה בכנסת תעורר דעת הקהל לחייב את עיצוב החוק מחדש כדי שישרת מכשיר ממלכתי נאמן למלוי צרכים חיוניים של בריאות ורווחה פיזית, נפשית וחברתית לפרט ולכלל בישראל.

בשירות ובכוח אדם ואת הבזבוז בכספים המופנים למטרות אלה. הוא הותיר את כל הרשויות המטפלות כיום בשירותי הבריאות והסתפק אך ורק בהקמתה של מועצה מתאמת ומייעצת, ואף זאת לשלושה גורמים ממשלתיים: למשרדי הבריאות, העבודה והאוצר. התקוות שתלו אנשי מפתח בשדה הרפואה בחוק הבריאות לחיסול מגרעות ההווה נתבדו; נהפוך הדבר, חוק הבריאות קבע מסגרת חוקית סרמננטית לריבוי הרשויות, לכפילות ולבזבוז בכוח אדם ובכספים. אף התקוות שהגרעונות התקציביים— אשר הלכו וגדלו בתקציביהן של הרשויות השונות— יחייבו איחוד במסגרת ממלכתית, אינה קיימת יותר כיוון שחוק הבריאות קובע מקורות כספיים ממלכתיים לכיסוי הוצאותיהן של רשויות אלה. מתוך כך ברור שחוק הבריאות נתן אורח כתיים נוספת ובלתי מוגבלת למצב הנוכחי השורר בשירותי הבריאות.

5. שירותי הבריאות, כחלק אינטגרלי מכלל שירותי החברה

כפי שהדגשנו מהווים שירותי הבריאות רק חלק משירותי החברה. שירותים אלה כוללים שירותי חינוך, סעד ובידור; שירותי רווחה לנכה, לפורש לגימלאות, לזקן, לשאירים וכדומה. רק חלק משירותים אלה הם ממלכתיים. האחרים מופעלים על-ידי גופים שונים במסגרות וולונטריות מבלי כל התייחסות לתוצר הלאומי ולקביעת העדיפויות בין שירותי החברה השונים.

חוק הבריאות אינו מתייחס לקשר שבין שירותי החברה האחרים; כן אין הוא מטפל באותה רשות מרכזית שתקבע את אותו חלק מהתוצר הלאומי, שיופרש לשירותי החברה וממנו את החלק לשירותי הבריאות. אף כאן

עמדות כלפי הקיים והחסר בתחום הבריאות מבחינתם של צרכני השירותים

מאת יורם ברזילי ורוני בר-צורי *

סקירה זו מבוססת על סקר המוסד למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות על עמדות כלפי שירותי הרווחה בקרב האוכלוסייה העירונית: הסקר מתייחס ל-1,529 ראשי משפחות יהודיות שהתגוררו ב-10 ערים וישובים עירוניים (לצורכי עיבודים קובצו הישובים במיזגם ל-4 טיפוסים ישובים).

בסקר הנוכחי נבחנו שירותי הבריאות מן ההיבטים הבאים:

(א) תיאור הקיים בתחום הבריאות (כפי שנתפס בעיני המרואיינים).

(ב) עמדות האוכלוסייה לגבי הקיים והחסר בתחום שירותי-הבריאות.

הניתוח נעשה תוך נסיון לאפיין את צרכני שירותי-הבריאות לפי תכונות סוציו-דמוגרפיות עיקריות ועל-פי טיפוסים ישובים.

הרפואי, (בדרך-כלל) בקופ"ח של ההסתדרות, ² נסיון לזהות את הבלתי מבוטחים העלה את התמונה הבאה:

1. ביטוח רפואי

א. היקפו של הביטוח הרפואי

מרבית המרואיינים מבוטחים במערכת הביטוח

אוכלוסית הבלתי מבוטחים, היקפה ותכונותיה לפי טיפוסים ישובים

סוג הישוב	אחוז הבלתי-מבוטחים (מסה"כ המרואיינים)	תכונותיהם
ערים גדולות	6	הכנסות נמוכות השכלה נמוכה בקבוצות גיל קיצוניות (צעירים או מבוגרים)
ערים ותיקות	3	מבוגרים — בעלי הכנסות נמוכות
עריז חדשות	1	עולים — הכנסות גבוהות
עיירות פיתוח	3	עולים — מוצא מזרחי — משכילים

* המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות.

- 1 הסקר נערך על ידי המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות העובדים הכללית עבור המרכז לביטחון סוציאלי בהדרכת פרופ' ליסק מן המחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים.
- 2 ככל שהישוב חדש יותר וקטן יותר, עולה שיעורם של המבוטחים בקופ"ח של ההסתדרות ובהתאמה — קטן חלקם של הבלתי-מבוטחים.

ככל הנראה הבעייה מתמקדת בערים הגדולות, בהן גבוה יחסית שיעור המשפחות הבלתי מבוטחות. נוסף לכך בולטת קבוצת הבלתי-מבוטחים בחולשתה הכלכלית-חברתית.

הדברים אמורים גם לגבי אוכלוסית הבלתי-מבוטחים בערים הוותיקות, שהיא אמנם קטנה מבחינה מספרית אולם כלולות בה קבוצות נזקקות.

מתקבל הרושם, כי העדר ביטוח בקרב קבוצה זו הוא כפוי ונובע מקשיים כלכליים במימון הביטוח, ממיגבלות שמטיל הגיל (קשישים) על האפשרות להיות מבוטחים, או מהעדר ידע והכרח בחינוכותו ובחשיבותו של הביטוח הרפואי.

לא כן לגבי היישובים החדשים. כאן נתרשמנו כי קיומה של קבוצת צעירים משכילים ובעלי-

הכנסות גבוהות שאינם מבוטחים נובעת מסי-רובם להיכלל במסגרת הביטוח הנוכחית. אי-הכללתם במערכת הביטוח הרפואי היא רצונית. הבעייה המתעוררת לגבי הקבוצה האחרונה נוגעת לאי-מידת יכולתם לקבל שירותים רפואיים (במקרה הצורך), בתנאים של היצע מוגבל של שירותי-בריאות (במקום מושבם).

ב. תשלום מס-חבר

נבדקה מידת העצמאות או התלות בתשלום מס-החבר לקופות, בהן מבוטחים הנסקרים. התברר, כי בדרך-כלל משלמים המבוטחים בקופות את מיס-החבר בעצמם, ורק במקרים מועטים נמצא מי שעוזר למשפחות במי-מון הביטוח הרפואי (מקום העבודה או מש-רד הסעד).

מי הם מקבלי העזרה בתשלום דמי הביטוח ?

סוג היישוב	% מקבלי עזרה ע"י משרד הסעד	מקבלי העזרה ע"י משרד הסעד
ערים גדולות	2%	השכלה נמוכה, הכנסה נמוכה, ותק בינוני, ילידי אסיה-אפריקה, מבוגרים, מעל 4 ילדים.
ערים ותיקות	3%	השכלה נמוכה, הכנסות נמוכות, עולים מאסיה-אפריקה, מבוגרים.
ערים חדשות	6%	השכלה נמוכה, עולים חדשים, ילידי אסיה-אפריקה, מעל 4 ילדים.
עיירות פיתוח	11%	רמות הכנסה והשכלה נמוכות. עולים מאסיה-אפריקה, מבוגרים, משפחות מרובות ילדים.

קבוצה זו זוהתה כקבוצת ילידי אסיה-אפריקה, ראשי משפחות מרובות ילדים ובעלי הכנסות נמוכות (בכל סוגי היישובים).

מבחינת משרד הסעד, מורים נתונים אלה כי מתמיכה בתשלום דמי הביטוח אכן נהנו אלה שהם הנזקקים ביותר.

עם זאת קיימת השאלה אם אמנם כל הנזקקים קיבלו את העזרה להם זכאים ממש-רד הסעד, שהרי יתכן, כי עזרה זו אינה מקיפה את כלל אוכלוסית הזכאים. מה בדבר

נסינו לזהות את מקבלי העזרה בתשלום הוצאות הביטוח הרפואי על-ידי משרד הסעד. מתברר כי חלקם של הנתמכים גבוה יותר בעיירות פיתוח ובערים חדשות מאשר בערים ותיקות או בערים הגדולות.

כמו כן הסתבר, כי מקבלי העזרה הם אמנם הנזקקים ביותר: בעלי הכנסות נמוכות אשר אינם יכולים לקנות שירותיו של רופא פרטי, ואשר אלמלא ההשתתפות בהוצאות הביטוח, ספק רב אם היו מגיעים לכלל ביטוח.

אותם בלתי מבוטחים אשר תמיכת משרד הסעד אינה מגעת אליהם?

משרד הסעד אינו מאתר משפחות נזקקות אם לא פנו בבקשה לעזרה, ומכאן שהן מקופחות ואינן מגיעות לכלל ביטוח רפואי.

2. שיעורי האשפוז בבתי-חולים

בדקנו את שיעורן של המשפחות אשר אחד (או יותר) מתוכם נזקק לאישפוז בבית חולים בשנה האחרונה.

סוג הישוב	% המאושפזים
ערים גדולות	24
ערים ותיקות	25
ערים חדשות	36
עיירות פיתוח	42

מלוח זה מתברר, כי נזקקים רבים לאישפוז נמצאו בעיירות הפיתוח ובערים החדשות, ופחות — בערים גדולות וערים ותיקות.

נסיון לזהות את הנזקקים לאישפוז בבתי-חולים מבחינת הכנסתם, מוצאם, גילם או מספר ילדיהם, אינו משקף מגמה ברורה. בדיקה זו של שיעור המאושפזים בבתי-חולים (מבלי לדון בסיבות האישפוז, נושא שהוא מעבר לתחום הסקר), מחזקת את ההנחה או-דו-דזת ביקוש מוגבר לשירותי בריאות בישוב החדש.

3. שביעות רצון משירותי הבריאות

רמת שביעות הרצון משירותי הבריאות נבדקה תוך זיקה למיקומם הגיאוגרפי (פיזורם בשטח) של שירותים אלה, מידת השימוש וההודקקות של הנחקרים למוסדות הרפואיים³. שלושה מוסדות נבחרו לבדיקת התייחסות לשירותי הבריאות: מרפאה, מרפאת שיניים, תחנה לטיפול באם ובילד.

שירותי הבריאות לפי רמות שביעות הרצון מכל סוג מרפאה ובכל ישוב⁴ (באחוזים)

מרפאה היישוב	מרפאת שיניים % שבעי-הרצון	תחנת טיפת-חלב עירונית
א. תל-אביב	83	89
ב. ירושלים	71	94
ג. חיפה	86	80
א. ערים גדולות:		
א. חולון	76	98
ב. רעננה	76	90
ג. חדרה	79	92
א. ערים חדשות:		
א. באר-שבע	81	95
א. אור-יהודה	78	100
ב. קרית-גת	90	100
ג. שדרות	54	92

3 התשובות עובדו לפי שביעות הרצון הכוללת מהשירות בחלוקה דיכוטומית: שבע רצון ולא שבע-רצון. נסיוננו להבחין בשלושה מישורים העשויים להשפיע על מידת שביעות הרצון (איכות השירות, היחס מצד נותני השירות וזמינות השירות) לא העלה הבדלים במידת שביעות הרצון.

4 הדירוג נעשה עבור המשתמשים בשירות בלבד. התייחסות מירבית מצד הנשאלים לנושא, נתגלתה בעיירות פיתוח ובערים חדשות.

גבוהה) אלא בהבטחת קיומו של השירות לכל הנזקקים לו. לגבי מרפאה כללית ותחנה לטיפול באם וב- ילד נתברר, כי מיקומן ופיזורן בישובים מש- ביע רצון. לגבי מרפאת שיניים נתברר כי הן מועטות, אולם המשתמשים בהן שבעי רצון מהשירות.

4. שירותים רפואיים שמחוץ לשירותי הקופה

מדד עקיף לרמת שביעות הרצון משירותי הקופה בה מבוטחים המרואיינים היה מידת השימוש בשירותים רפואיים מחוץ לשירותי הביטוח הרגיל, דהיינו: ביקור של רופא פרטי כללי או ביקור אצל רופא מומחה, קניית תרופות שאינן ניתנות בקופה, וכמו כן, כל פנייה נוספת לקבלת שירותים רפואיים מלבד אלה שמקבל המבוטח בקופה.

בדרך-כלל הסתפקו המבוטחים בשירותי הקו- פה, אולם כ- 28% נזקקו לשירותים שמחוץ לקופה.

ניתוח הסיבות לפנייה הבהיר, כי פנייה לשי- רותים מחוץ לקופה לא תלה, בדרך-כלל, מח- מת ריחוק המירפאה מבית המרואיין, אלא בעיקר בגלל הטעמים הבאים: אי שביעות רצון מהרופאים שבמרפאה המקומית, הרצון להשיג תרופה מיוחדת שאינה ניתנת בקופה, או הרצון להיוועץ ברופא מקצועי מסוים שאינו נמנה על רופאי הקופה, בה מבוטח המרואיין.

כמו כן הועלה הטיעון בדבר הצורך בשירותי בריאות שמחוץ לקופה בגלל ביטוח מוגבל ואי זכאות של מבוטחים ליהנות מכלל שירו- תי הקופה. מצב בריאותם המאוחד של בני קבוצה זו מחייבם להזדקק לשירותים מחוץ

נתגלתה, איפוא, שביעות רצון גבוהה למדי. רמת שביעות הרצון הנמוכה ביותר נרשמה לגבי מרפאות כלליות, ואילו הגבוהה ביותר לגבי תחנות טיפת החלב העירוניות (יוצאות מכלל זה הן חיפה ושדרות בהן שביעות הרצון ממרפאות השיניים גבוהה מזו שנמצאה לגבי תחנות טיפת החלב).

הפערים ברמות שביעות הרצון מכל סוג שי- רות בולטים בשדרות — ההפרש בשביעות הרצון מן המרפאה הכללית, לעומת מרפאת השיניים מגיע לכ- 40% — ובחולון: הבדל של 18% בהתאם.

מדד שביעות הרצון בשירותי-בריאות (משולב)⁵

היישוב	אחוז שביעות רצון כוללת משירותי בריאות
תל-אביב	87
ירושלים	82
	86
חיפה	85
באר-שבע	86
	86
רעננה	86
חדרה	88
	89
חולון	89
אור-יהודה	90
	97
קרית-גת	89
שדרות	81

ניתן, איפוא, להיווכח, כי שביעות הרצון הכללית גבוהה למדי: למעלה מ- 80% מן המשתמשים בשירות בכל ישוב, שבעי רצון מהשירות. שביעות רצון זו גבוהה ביותר בקרית גת ואור-יהודה, ונמוכה בשדרות וב- ירושלים.

כמו כן אין הבעייה מתמקדת ברמת שביעות הרצון מהשירות (שהרי נרשמה שביעות רצון

5 מדד זה חושב כממוצע של שביעות הרצון בכל ישוב בשלושה סוגי השירות: מרפאה כללית, מרפאת שיניים, ותחנת טיפת חלב (רק לגבי המשיבים).

את אי שביעות הרצון יש לראות על רקע קיום תחליף לשירות. בערים הגדולות ניתן לקנות שירותים של רופא פרטי במידה ואין המרפאות המקומיות עונות לצורכי המבקש. אפשרות זו קטנה בעיירות פיתוח (שם היצע הרופאים מוגבל), ולכן חשובה שביעות הרצון מן הקיים.

לקופה, דהיינו – שירותים עבורם יש לשלם בכסף.

להלן רמות ההזדקקות לשירותים מחוץ לשירותי הקופה לפי סוגי היישובים השונים:

סוג היישוב	% הנזקקים לשירותים מחוץ לקופ"ח
ערים גדולות	28%
ערים ותיקות	29%
ערים חדשות	30%
עיירות פיתוח	30%

הלוח הנ"ל מורה, כי אין הבדלים עקרוניים ברמת הפנייה לשירותים מחוץ לקופה בין סוגי היישוב השונים. אולם במידה שמצוי פער מסוים, הרי שדווקא בעיירות פיתוח וב- ערים החדשות גבוה שיעור הפונים לשירותים שמחוץ לשירותי הקופה.

מכאן נרמזת אי שביעות רצון יחסית משירותי תי הבריאות בעיירות פיתוח ובערים החדשות.

בעוד שבערים גדולות או ותיקות לא נתגלו תכונות מסוימות המאפיינות את הפונים לשי-רותי חוץ, נתברר כי בעיירות הפיתוח הפונים הם המשכילים ובעלי ההכנסות הגבוהות. השאלות המתעוררות בהקשר לכך הן, האם הפנייה נובעת בגלל היות הפונים בעלי הכנסות גבוהות, ומתוך הנחה כי שירותי החוץ הם עניין של מותרות, או שמא הפנייה לשי-רותי חוץ היא הכרחית ביישובים אלה, וזו מן האפשרות על רקע היותם בעלי הכנסות גבוהות? ככל הנראה, הפנייה המרובה יחסית לשירותי חוץ בעיירות פיתוח, מקורה בשי-לובם של שני הגורמים גם יחד; צריכה זו

היא, איפוא, צירוף של צריכת הכרח וצריכת מותרות.

5. דרוג שירותי הבריאות בין מכלול השירותים*

להלן דירוג שירותי הבריאות במערכת מוסדות ושירותים החסרים בשכונה (מתוך 10 מקומות בסולם).

היישוב	מיקום יחסי של שירותי בריאות (בכל ישוב) (מ-1 החסר ביותר ועד 10 שחסרונו בולט פחות)
תל-אביב	9
ירושלים	7
חיפה	10
חולון	9
באר-שבע	7
רעננה	7
חדרה	7
אור-יהודה	5
קרית-גת	5
שדרות	4

דרוגם של שירותי הבריאות במקומות לא מרכזיים, בדרך כלל, ביישובים השונים (כתלק מדרוג כולל של שירותים רצויים אך חסרים בסביבת מגוריהם הקרובה של המרו-איינים) מעיד על שביעות רצון מרובה מה-קיים בתחום הבריאות. דרוג שירותים אלו במקומות היותר חשובים בעיירות הפיתוח (במקומות 4 ו-5), מעיד על מחסור מסוים בסוג זה של שירותים ביישובים אלו.

6 המרואיינים נתבקשו לדרג שלושה מוסדות ושירותים החסרים בשכונתם לפי סדר החשיבות הנראה להם. בתהליך העיבוד, שוקללו התשובות כאשר המשקל הרב ביותר ניתן למוסד שדרוג כחסר במקום הראשון, והמשקל הנמוך למוסד או שירות שדרוג כחסר במקום השלישי. סה"כ הוצגו 10 מוסדות חסרים שדרוגם סודר בסולם יורד (מהראשון בחשיבותו ועד העשירי). הדרוג שלהלן מתייחס רק לשירותי הבריאות שהוצאו מן המכלול הכולל של השירותים החסרים. סדר העדיפויות הכללי יפורסם במחקר.

גבוהה מזו שביישוב הוותיק להעורר בשירותי תים מחוץ לקופה. מרבית הנזקקים לשירותי חוץ אינם נמנים על אוכלוסיית המצוקה.

ז. דרוג שירותי הבריאות במכלול השירותים שירותי הבריאות בשכונה / בסביבת המגורים דורגו, בדרך-כלל, במקומות האחרונים של סולם המוסדות והשירותים החסרים. יוצא-אות מכלל זה היו עיירות הפיתוח אשר דרגו את שירותי הבריאות במקומות מרכזיים.

מסקנות אלה מובילות לשני קווי פעולה עיקריים:

א. טיפול מוסדי באוכלוסיית הבלתי מבוטחים

אוכלוסייה זו מהווה כ-4% מהמידגם (במונחים של כלל האוכלוסייה העירונית נאמד גודלה בכ-50—70 אלף משפחות). יודגש, כי מדובר באוכלוסייה שאינה מבוטחת לא על ידי עצמה ולא על ידי משרד הסעד, וכאמור מאפייניה של אוכלוסייה זו הם מאפייני אוכלוסיית-מצוקה. נראה לנו, כי השאיפה לביטוח מלא של האוכלוסייה במערכת ביטוח רפואי היא קרדינלית.

יש לדאוג לאיתורם של הבלתי מבוטחים על ידי הגורמים הנוגעים בדבר והכללתם במסגרת בריאות מוסדית.

ב. ביקוש מוגבר לשירותי-בריאות בעיירות פיתוח

כאמור, קיים עודף ביקוש לשירותי בריאות בעיירות פיתוח: אישפוז יתר בבתי חולים ודרוג מוסדות הבריאות במקומות מרכזיים מבין מכלול מוסדות חסרים.

יש להשלים את הידע החסר על ידי בדיקת סיבותיו של ביקוש זה: האם מקורו במבנה ארגוני וטיב השירות הנוכחי—למשל, מרפאות בסטנדרט נמוך, המחייבות הזדקקות יתר לבית חולים—או שמא המדובר הוא באוכלוסייה שמצב בריאותה גרוע יותר, ולכן מתחייב טיפול באמות מידה ניכרות וכוללות.

א. היקפו של הביטוח הרפואי

בדרך-כלל מבוטחים אוכלוסייה העירוניים של ישראל בקופות חולים, ומרביתם—בקופ"ח של ההסתדרות.

האוכלוסייה שאינה מבוטחת זוהתה כאוכלוסייה היותר נזקקת—אוכלוסיית המצוקה.

בערים הגדולות גבוה יחסית שיעורם של הבלתי מבוטחים, המשתייכים לקבוצה של אוכלוסיית המצוקה.

ב. תשלום מס-חבר

בדרך כלל דמי הביטוח בקופה נעשה על-ידי הפרט המבוטח עצמו. הנזקקים מקבלים סיוע ממשרד הסעד. קיימת בעייה של נזקקים אליהם משרד הסעד אינו מגיע ואשר אינם מקבליים טיפול רפואי.

ג. אישפוז בבתי-חולים

שיעור המאושפזים בבתי חולים גבוה יותר בעיירות הפיתוח (לא נבדקו הסיבות לאישפוז-יתר זה).

ד. שביעות רצון כוללת

נתגלתה שביעות רצון גבוהה למדי משירותי הבריאות לגבי מרפאה כללית, מרפאת שיניים ותחנת טיפת חלב עירונית. שביעות הרצון הגבוהה ביותר היא משירותי תחנת טיפת חלב, אח"כ ממרפאת שיניים ולבסוף מן המרפאה הכללית.

ה. הזדקקות לשירותים רפואיים מחוץ לקופה

בדרך-כלל הסתפקו המבוטחים בטיפול הניתן בקופה בה הם מבוטחים. שימוש בשירותים שמחוץ לקופה הוא מדד (עקיף) לאי שביעות רצון מהקיים.

בעיירות פיתוח ובערים חדשות ניכרת נטייה

תקשורת עם אוכלוסית הנוצקה

מאת אלחנן גפני *

כאשר סקרים או בדיקות מגלים אי מיצוי זכויות סוציאליות באוכלוסית הנוצקה או מעוטת ההכנסה, מיד עולה המסקנה, כי הדבר נובע מחולשת ההסברה. עדיין יש המאמינים באגדת היכולת הכמעט מאגית של כלי התקשורת ושל "ההסברה", בעוד שזה כשלושים שנה ישנן מסקנות של מחקרים בתחומים שונים, המעידות על יכולתם המוגבלת של כלי התקשורת בתחום למידת המידע ועל יכולתם המצומצמת עוד יותר להשפיע, לשנות עמדות, ולעורר מוטיבציה לפעולה.

האות הראשון לאיבוד האמונה בכוחם של כלי תקשורת לשנות עמדות, על אף תפוצתם הכבירה, ניתן במחקר "ארי" (לזרפלד, ברלסון, גאודט — 1948) אודות השפעתה של תעמולת הבחירות לנשיאות ארה"ב. על פי מחקר זה, רק 8% שינו את דעותיהם — במשך 6 חודשי מסע הסברה — ובעיקר בהשפעת משפחה, ידידים וחברים לעבודה, ואילו כלי התקשורת — השפעתם בשינוי זה היתה כמעט אפסית. מאז ועד היום ובעצם הימים הללו נערכו ונערכים מחקרים רבים בתחומים שונים, הדנים במידת האפקטיביות של כלי התקשורת ולרוב המסקנה המשותפת העולה מממצאיהם היא כי אין לצפות מפעולות כלי תקשורת טכנולוגיים, כגון: עתונות, רדיו, טלוויזיה, לתוצאות מפליגות.

הגיע איפוא המועד שגם חוגי המינהל יטו אוזן למימצאים אלה ויחדלו מן הציפיה כי ניתן לבסס את ביצוען והפעלתן של תוכניות שונות על פרסום ברבים כדרך עיקרית להמרצת האוכלוסיה לפעולה ביורוקרטית מסוימת. "פרסמתי" — אין עדיין פירושו "עשיתי".

מסקנה זו חשובה במיוחד לגבי מערכות של זכויות סוציאליות, הנועדות לאוכלוסית הנוצקה, בפרט כשהן מעניקות זכויות או שירותים מיוחדים אך ורק לה. תקשורת עם אוכלוסיה זו נחקרה רק מעט. מרבית מחקרי תקשורת המונית עוסקים באוכלוסית צרכנים של מוצרי מותרות או מוצרים המוניים, וכן בהתנהגות הציבור בתפקידו כבוחר למוסדות שלטון המדינה, שכן לשתי מטרות אלה מוזרמים כספים רבים בתחום הפרסום. נוסף לכך, התוצאות ניתנות למדידה על ידי היקף הקניות או על ידי תוצאות הבחירות.

לעומתם תוכניות בתחום הסוציאלי, אינן מצטיינות תמיד בהגדרת מטרות ברורות וכשיעדם הוגדר במונחים כלליים הרי יש "יתרון" למבצעיו בחוסר הגדרה. אין הם חייבים להודות בכשלון התוכנית היות והתוצאות אינן ניתנות למדידה. הכוונה

* מנהל המחלקה ליחסי ציבור, המוסד לביטוח לאומי.

במיוחד לתוכניות שמטרתן רפורמה חברתית, תיאום פעולות השירותים, אינטגרציה של אוכלוסיות וכו'.¹

במקרים בהם הוגדרו המטרות, לא קיימים, לעתים, נתונים בדוקים על היקף האוכלוסיה הזכאית לזכויות הספציפיות, אלא נוצרים אומדנים גסים, ובמשך הזמן אומדנים אלה — שרק יוצריהם יודעים את מגרעותיהם, ואשר סופקו תוך הסתייגויות כבדות-משקל על תקיפותם — נהפכים בפי אנשים — להם הומצאו — נתונים מדוייקים, כאשר הסטייה מהם למעשה, יכולה להיות גבוהה מן המקובל, בפרט כשהם מתייחסים לאוכלוסיות "חדשות", לפי הגדרתם, שלא היו בטיפול ביורוקרטי בהתאם להגדרה זו.

ננסה לבחון את התהליך הקומוניקטיבי עם אוכלוסית העניים לפי הנוסחה המקובלת על בדיקת תהליך זה, המחלק אותו למרכיבי היסוד הבאים:

א. מי אמר? (מקור המידע); ב. מה אמר? (המסר); ג. למי אמר? (הציבור); ד. כיצד אמר? (באיזה כלי תקשורת); ה. באילו תנאים? (התנאים הפסיכולוגיים והפיזיים של הקולט); ו. מה הם התוצאות? (היעילות) — וזאת על פי המידע המועט שנצטבר על אפיוני ההתייחסות לכלי תקשורת של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה.

המצטיינות באורח חיים מיוחד. היסוד הסוציו-אקונומי של המקור הוא אחד המרכיבים החשובים ביעילות המסר.

לפי מסקנה זו עשוי מקבל השירות עצמו בהופעתו בטלוויזיה או ברדיו, למשל, להיות מקור יעיל יותר מנציגו של גותן השירות.

מה אמר?

תוכן פרסומם של שירותים חברתיים נחלק בדרך כלל לשני סוגים:

א. "מידע כללי" על עקרונות התפעול של מינהל השירותים בנוסח יחסי ציבור.

ב. "מידע אינסטרומנטלי" שפירושו — אינפורמציה פראגמטית על דרכי קבלת השירות, תנאי הזכאות הקונקרטיים לפרט². מסתבר שאצל לקוחות השירותים החברתיים המידע האינסטרומנטלי מעט גבוה יותר מהמידע

מי אמר?

מקור המידע הוא בדרך כלל גורם מימסדי. מחקרים על אפקטיביות המקור העלו שהיא תלויה בשלוש תכונות המקור²: אמינות, כוח משיכתו, השתייכותו הקבוצתית. כ-"מקור אמין" נחשב מקור מוסמך, בעל מעמד ציבורי בתחום הנושא. פחות מוכר המימצא הקרוי the sleeper effect. כעבור ארבעה שבועות מאז השמעת המסר הולך ונעלם ב-50% הפער בין הסכמת הציבור שהאזין למקור "אמין" לבין ציבור שהאזין למקור בלתי-אמין. שכן במשך הזמן הולכת ומטשטשת זהותו של המקור והשפעת אישיותו, והנושא עולה בכוח זכרון התוכן. לדעתנו חשובה התכונה השלישית של אפקטיביות המקור — והיא "ההשתייכות החברתית". "אחד משלנו" כמקור, זוכה לאמון רב יותר לגבי אוכלוסיות

Brager George, Organizing the Unaffiliated in Law — Income Area Social Work vol. 8, 1
1963, p. 34

Hovland and Weiss, The Influence of Source Credibility on Communication Effectiveness, 2
1951, p. 15

Janowitz, Wright, Delany, Public Administration and the Public. The University of Michigan 3
1958, pp. 101-114

הכללי, וזאת, כנראה, כתוצאה מהמגעים האישיים עם השירותים. בני-אדם חשופים למידע המשמש אינטרס אישי ואינם פתוחים באותה מידה למידע שאינו עונה על צרכים אלה במישרין.

הפאראדוקס הוא בעובדה שמיעוטי הכנסות נזקקים למידע אינסטרומנטלי רב יותר ל- השגת זכויותיהם מאשר שאר קבוצות האוכלוסיה. זכויותיהם מסובכות יותר, עליהם לדעת כיצד להוכיח את תנאי הזכאות המיוחדים להם. קיימות תוראות ספציפיות המגבילות או מרחיבות את זכויותיהם, והמגדירות מצבים חריגים בהם מצויות קבוצות אלה. כך למשל "עובדים לשעה" נדרשים על פי התקנות בביטוח הלאומי למידע ולמסמכים רבים מ- עובדים קבועים או זמניים. מתכנני השירותים לקבוצות הספציפיות — בעיקר מתוך רצון להיטיב מצבן של קבוצות אלה — קובעים תנאי זכאות, אשר ביצועם גורם תסבוכת ועירפול. בקביעה זו הם מתעלמים מן ההבטים הביצועיים של המינהל עד כדי כך, שנוצר מצב בו זכויות מסוימות אינן ניתנות לביצוע והן נשארות רק על גבי הנייר מבלי שניתן להאשים בכך גורם כלשהו, ומוטב היה לא להעניקם כלל מאשר ליצור אשלייה בדבר קיומם.

מושגים של "מובנות" ו"שקיפות", של הסדרים סוציאליים הנועדים לקהל רחב, אינם קיימים בין הקריטריונים של המתכננים הסוציאליים, אם כי היו הם חייבים להיות אחד מאבני-הבוחן לכל תכנון נכון.

למי אמר ?

בסקירתנו זו אנו מתכוונים בראש ובראשונה לבדיקת סיכויי הקומוניקציה של המימסד עם אוכלוסיה המצויה מתחת לקו העוני ועל סיפו, כפי שהוגדרה בסקירה על דפוסי העוני בישראל.

ראל⁴. לפי סקירה זו כ-11% מכלל המשפחות בישראל מצויים היום בקו העוני, ואותו אחוז בקירוב נמצא על סיפו. אפיוני אוכלוסיה זו דומים במדינות רבות: בעלי שכר נמוך, משפחות גדולות, משפחות הורה אחד, קשישים, מוצא אתני מסוים, לפעמים מקום מושב ב- איזור גיאוגרפי מסוים.

בקרוב האוכלוסיה המבוססת מבחינה כלכלית קיימת ההנחה, שהעניים חייבים להיות "בסדר", כלומר — דרובים למאמץ מתמיד לשנות את מצבם האומלל, להיות פתוחים לכל אפשרות לשיפור מצבם. מי שאינו עני, דורש מן העני התנהגות טובה יותר משהוא דורש מעצמו. אך במציאות קיימת אצל העני תחושה של חוסר סיכוי לשינוי מצבו, המגביר את יאושו ואת אי-האמון בהשגת תמורה כלשהי בתנאי חייו. קשה להבחין בין מצוקה פשוטה לבין מצוקה רב-ממדית. חסרון כסף יכול לגרום לבריאות לקויה ותהליך כזה הוא רק עניין של זמן. כתוצאה מכך יש לראות את המצוקה כתשמונת של מיגבלות הדדיות המתחזקות אחת את רעותה"⁵.

באילו תנאים ?

העוני פועל כלחץ רב-צדדי על האדם הדוחפו להשאר בתחתית החיים החברתיים וכתוצאה מכך העני הוא אדם אדיש, גטול פרספקטיבה לעתיד. המצוקה מקטינה את דמותו של האדם ועימה את המוטיבציה שלו לפעולה.

העני אינו נתון לבעיות עתידו. הוא לחוץ ב- מאמץ לספק לעצמו את הצרכים המידיים של ההווה. חייו מתנהלים בממדי ההווה והשאלה "מה יהיה מחר" אינה מעניינת אותו, היות וההווה מעיק עליו בצורה מכאיבה.

קריאת עתון, האזנה ל"חדשות", מופעלים על ידי היצר לדעת "מה יקרה מחר" וכתוצאה מכך העניים הם קורבן של קצר חריף בקומו-

4 רפי רוטר ונירה שמאי, דפוסי העוני בישראל — מימצאים ראשונים, "בטחון סוציאלי" 1, פברואר 1971.

5 Shostak & Gronberg, New Perspectives in Poverty, Prentice Hall, p. 11

ניקציה; הם מנותקים לא בגלל ריחוקם אלא בגלל החרמה עצמית.⁶ כשאנו מודיעים על קיום שירותים, כדי שיגיע הדבר לידיעתם, עושים אנו זאת יותר למען הפרסומת מאשר למען תקשורת סונקציונאלית שפירושה פעולה שקטה שנועדה לערב בני אדם בפעולה נדרשת. אנו משדרים תקשורת אל העניים אך לא עם העניים.⁷

כיצד אמר?

ע ת ו ן . סקר המכון למחקר חברתי-שימושי והמכון לקומוניקציה של האוניברסיטה⁸ מגלה את מידת השיפחם של העניים בישראל לכלי תקשורת. סקר זה מתבסס על מידגם אוכלוסיה עירונית יהודית בארבע הערים הגדולות ואינו כולל אוכלוסיה כפרית ועירות פיתוח, אשר הכללתם היתה, אולי, מוסיפה לתמונה לאו דווקא אור חיובי.

15 עד 18 אחוזים מאוכלוסית המידגם הצהירו שאינם קוראים עתונים. מימצא בממדים זהים או כמעט זהים אושר גם בסקרים אחרים. הלוחות הסטאטיסטיים בסקר זה מראים, כי האוכלוסיה שאינה קוראת עתונים בקביעות — 70% ממנה בקירוב הם בעלי השכלה נמוכה, הכנסתם נמוכה (עד 599 ל"י לחודש בשנת 1970), ארצות מוצאם באסיה ואפריקה, ועלייתם ארצה לאחר קום המדינה.

השוואת נתונים אלה עם אוכלוסית המצוקה על קו העוני ועל סיפון, מגלה כי המדובר הוא באותה אוכלוסיה. המסקנה היא שאין העתון כלי תקשורת שימושי לגבי חלקה הארי של אוכלוסיה זו, אך גם לגבי המועט שבחוכה.

שכן סקרים אחרים מעידים כי בעלי הכנסות נמוכות ממעטים בקריאת מודעות לעומת הקורא הכללי. אם נניח, לפי אחד המדדים בארה"ב, כי רק 10% בקירוב מקוראי העתון קוראים גם מודעות, הרי אלה הם בעיקר בעלי הכנסות גבוהות, ועל כן מעטים הם ביותר בעלי ההכנסות הנמוכות העשויים לקרוא מודעה, המתייחסת לזכויותיהם הסוציאליות. בעלי הכנסות נמוכות (בארה"ב) הצהירו שהם מעיינים בעמוד ראשון (41%), בכותרת (22%), בחדשות ספורט (12%).⁹

רדיו וטלוויזיה: הסקרים על האזנה לרדיו וצפייה בטלוויזיה בישראל אינם כוללים את אלה שאינם מאזינים ואינם צופים כלל, ולכן עלינו להסתמך על נתוני חוץ. סקר בנושא זה שנערך מטעם מוסדות הסעד בארה"ב קובע, כי "קיימת הסכמה שרדיו הוא האמצעי הטוב ביותר להגיע לציבור מקבלי סעד". מדינה אחת דיווחה כי "עם 100% כמעט מבין מקבלי הסעד הושג קשר באמצעות הרדיו"¹⁰. מסקנה זו, נובעת כנראה מהעובדה, כי לרדיו מאזינים גם בשעות העבודה, וכי הוא קיים בכל בית. ישנם מימצאים המעידים, כי הצפייה בטלוויזיה בקרב בעלי הכנסות נמוכות ממו-שכת יותר מאשר אצל בעלי הכנסות גבוהות, כנראה בגלל העדר אלטרנטיבה לבילוי זמן פנוי יחד. עם זאת ראוי לציין, כי בארה"ב, בה עולה ההאזנה לרדיו על הצפייה בטלוויזיה, משדרת גם האחרונה למן שעות הבוקר המוקדמות ועד מאוחר בלילה.

מימצאים על ישראל העשויים להיות רלבנטיים מצויים במחקר על דפוסי בילוי זמן פנוי של האוכלוסיה בישראל¹¹. הסקר מייצג

6. Leinwald, Poverty and the poor, N.Y. 1968, p. 84

7. Carline, M., Communicating with the Disadvantaged, Washington D.C. Oct. 1969

8. פלד ע. סקר שוטף (12) על קריאת עתונים ושבועונים ושימוש במוצרי תצרוכת שוטפים, 1972.

9. Bradley, Greenberg, Dervin, Mass Communication among Urban Poor, P.O.Q. summer 1970, p. 231

10. Radio and Television, Information Service In Public Welfare Agencies H.E.W. Washington D.C.

11. תרבות ישראל, 1970, דו"ח ב'. המכון למחקר חברתי שימושי והמכון לקומוניקציה של האוניברסיטה העברית.

את אוכלוסית הארץ ב־56 מקומות ישוב. לפי סקר זה מסתבר, כי בישראל הצפייה הגבוהה ביותר בטלוויזיה מצויה אצל אוכלוסית המעמד הבינוני, בגילאי 30—50. הטלוויזיה נתפסת אצל כלל האוכלוסיה הישראלית יותר כאמצעי למילוי צרכים תרבותיים, הווייתיים-הנאתיים מאשר ככלי תקשורת. תפיסת הטל-וויזיה כמכשיר לקומוניקציה באה בשלב מאוחר יותר לאחר שהיא פועלת כבר למעלה מ־10 שנים. לעומת זאת חשופים כ־98% מן האוכלוסיה בישראל להאזנת רדיו בדרגות שונות, גם כפעולה מישנית.

מגע אישי

מתוך הסקר הנ"ל מתגלית עובדה מעניינת. ישראל מחזיקה שיא ב"פעולות חברתיות" ב-השוואה עם 11 מדינות כאשר "פעולה חברתית" פירושה — אירוח, מסיבה, ריקודים, משחקים.

בישראל מקדישים לפעולה זו בממוצע 1.3 שעות ליום, בארה"ב — 1.2, צרפת — 0.6, גרמניה — 0.8, בולגריה — 0.2. בישראל 30% מבקרים אצל חברים מדי יום ו־70% לפחות פעם בשבוע. מאחר שלא צוינו בסקר במיוחד פעילויות בשעות הפנאי של בעלי השכלה נמוכה ניתן להניח, כי עיסוקם החשוב הוא בילוי חברתי.

ההנחות שהובאו בפרק הקודם על בידוד קומוניקטיבי מכלי תקשורת ועל מיעוט מוטיבציה לשיפור מצבם של בעלי הכנסות נמוכות, באות לידי ביטוי בצורה עקיפה, בבדיקת מוטיבציה ללימודים ולהשכלה. בעלי השכלה נמוכה ובפרט הצעירים שבהם, הביעו רצון מועט ביותר ללמוד, ומבין אלה שגילו רצון זה, מעטים הצהירו על נכונותם ללמוד נושאים כלכליים-חברתיים. ניתן, איפוא, להסיק מכאן כי יחסם לנושאים בתחום זה אינו שונה בהרבה כאשר מדובר בלימוד, הבא תוך קריאה מן העתון או האזנה לרדיו וצפייה בטלוויזיה.

מצד אחר, אין לזלזל בחשיבות המימצא על התדירות במגעים החברתיים אישיים. המגע הפורה והיעיל עם אוכלוסיה בעלת הכנסות נמוכות הוא באמצעות המגע החברתי האישי. הסיכויים להעברת מידע בדרך זו, צריכים, על פי המימצאים, להיות הטובים ביותר.

בהקשר למימצאים אלה יש להזכיר את התאוריה המפורסמת שיוצרה הוא פרופ' אליהוא כ"ץ מן האוניברסיטה העברית בירושלים על דו־שלביות, ואף רב־שלביות של המגע, ועל תפקידיהם של מנהיגי דעת־קהל בשלבים אלה². תוך עיקוב אחר התפשטות המידע והחידושים, מסתבר, כי התהליך הקומוניקטיבי והנכונות לשנות התנהגות בעקבות מידע שנרכש, מתנהל בשני שלבים. קיימים בכל קבוצה סוציו־מטרית "מנהיגי דעת־קהל" בעלי התעניינות בנושא מסוים הרוכשים כראשונים, בשלב הראשון, את המידע באמצעות כלי תקשורת או מגעים אישיים ומעבירים אותו, בשלב השני, תוך מגעים אישיים, לאלה הרואים בהם את מנהיגיהם ו"נותני הטון" לגבי הנושא המסוים. מתוך הנחה זו נועד משקל לכלי תקשורת כמקור מידע ל"מנהיגי דעת הקהל", הפעילים במגעים חברתיים בין אוכלוסית המצוקה.

כמובן שמגע ישיר קומוניקטיבי ויזום באמצעות כנסים, ימי עיון, חוגי בית יכול להיות יעיל יותר וקולע למטרה. הבעייה העיקרית היא בניהוי המנהיגות, המשתנה לפי הנושאים. מנהיגות זו, המשתייכת או הקרובה לקבוצה עימה היא מקיימת מגעים, מהווה גם גורם חברתי המשפיע על התנהגותם של מקבלי עצותיה.

מה הם התוצאות?

עלינו להבחין בין שני סוגי תוצאות של קומוניקציה — ידיעה ועשייה, כלומר — בין ידיעה על הזכות ובין מיצוי הזכות. מיצוי הזכות

.Katz E., The two-step Flow of Communication, P.O.Q. spring 1957 12

פירושו אינטגרציה של המידע באישיותו של הלומד כערך התנהגותי שהוא מקור למוטיבציה ולפעולה המתחייבת מהמידע עצמו.

כאן אנו עדים לחופעה מוזרה. מדידות מידע על שירותים סוציאליים, המתבססות על נוסח שאלות כדוגמת — "האם ידוע לך אילו סוגי תשלומים או שירותים קיימים אצלנו..." — וכו' — גותגים לעתים תוצאות דלות יותר מאלה המתקבלות ממדידת מיצוי. השירותים הללו, ועל כן אין הם משקפות את המצב הריאלי¹⁸. בעלי הכנסות נמוכות מצהירים בקלות יתרה על אי ידיעה בעת מילוי שאלו-נים על ידי המראיינים, בעוד שבעלי השכלה משוכנעים כי יודעים הם שיש מקום לפקפק בכך. לא קיים קשר ישיר או אוטומטי בין ידיעה או אי-ידיעה ובין מיצוי לקבלת שירות מסוים, כפי שלא קיים קשר ישיר בין עמדה מוצהרת ובין התנהגות למעשה בהתאם לעמדה. בין שני המושגים נכנסים מספר מש-חנים, המשנים את התוצאה ממקרה למקרה, ולמשתנים אלה אין כל שייכות לקומוניקציה. כאשר הונהגה באנגליה התוכנית להשלמת הכנסות לבעלי שכר נמוך (FIS) הושקעו כרבע מליון ל"יש במסע הפרסום במשך 6 חודשים על סף הפעלת התוכנית, ובתום המסע רק 13% ממספר הזכאים המשוער ביקשו את התשלומים. היו שטענו כי ניצולה המועט של הזכות נבע מן הצורך בהוכחת הכנסה נמוכה המכתימה את המבקש בעיני עצמו (משתנה).

בשוודיה גילה סקר ארצי, שרק 14% מהאוכל-לוסיה מכירה היטב תוכנית אחת או יותר, מכלל התוכניות לסיוע סוציאלי הקיימות

במדינה זו¹⁴. יתכן כי ההסבר לכך הוא, כי 86% לא טרחו להתעניין בתוכניות שאינן נוגעות להן אישית (משתנה). סקר בישראל אודות ידיעת הציבור על עצם קיומה של זכות לקיצבת זיקנה ולקיצבת משפחה בישראל¹⁵ — שנערך לפי נוסח השאלה שצוטט לעיל — גילה כי 60% ויותר ידעו על קיום זכות זו ולמעלה מ-20% "נזכרו" שקיימת זכות ל-תגמולי מילואים במוסד. מימצאים של המוסד לביטוח לאומי מראים כי המיצוי הוא 99-98% בביטוח זיקנה ומשפחה, ואין מקום לפקפק בכך, כי המשרתים במילואים גובים את תגמו-ליהם כמעט ב-100%.

בארה"ב, 66% של אלמנות שמעו לראשונה על קיום זכותם לקיצבת שאירים בעת מסירת הודעה על פטירת בעל-ל-funeral director למרות שזכות זו קיימת למעלה מ-30 שנה¹⁶. אולם הודות למנגנון אדמיניסטרטיבי מוצלח קיים מיצוי הזכות לקיצבת שאירים. בעת הודעה על פטירה, שהיא תנאי לביצוע הלוויה, מגיש הפקיד רשימת פעולות, שיש לבצע לרגל ביצוע הקבורה וביניהם ההודעה על קיום זכות לקיצבת שאירים. מיצוי הזכות על חוספת לבעלי שכר נמוך בישראל ששולמה לשכירים היה פי ארבעה גבוה יותר מאשר אצל עצמאים כאשר הפרסום היה שווה לגבי כולם. המעסיקים שילמו אוטומטית לבעל שכר מינימום את החוספת על פי הודעה שקיבלו במישרין, בעוד שהעצמאים היו צריכים להגיש תביעות ולהוכיח את זכאותם, על פי פרסום מים בעתונות וברדיו. נוסף לכך, התשלומים שהגיעו להם, על פי תנאי הזכאות, היו נמו-כים (משתנה), ועל כן לא היו גורם מדרבן לנקיטת פעולה מצד הזכאי.

13 סקר על עמדות הציבור לגבי המוסד לביטוח לאומי 1968, המכון למחקר חברתי-שימושי והמכון לקומוניקציה של האוניברסיטה העברית, ירושלים 1968.

Janzon, B., Pourgnoi des Relations Publiques, Cycles d'Etudes sur les R.P. dans les 14 Services Sociaux U.N., N.Y. 1969

15 ראה הע' 13.

16 גפני א., דין וחשבון על השתלמות בארה"ב, המוסד לביטוח לאומי, 1970 (סטנסל).

מתכנניהן ומבצעיהן של תוכניות סוציאליות לאוכלוסית מצוקה (המסקנה אינה נוגעת רק לאוכלוסיה זו) חייבים להשלים עם העובדה, כי מידע על זכות ספציפית לא תגיע לידיעת האוכלוסיה. הרלבנטית באמצעות פרסום בכלי תקשורת, עד כדי הפעלתה לקבלת הזכות בהיקף הרצוי. עליהם לתכנן ביצועם של זכות או שירות כדי שיתמצו באמצעות הסדרים, שהזכיהו את יעילותם, כלפי האוכלוסיה המוגדרת על ידי קיום מגע עימה במצבים, בהם העילה לזכות קיימת או נוצרת, אף תוך מגע כפוי בכורח אמצאות או הרגל. כך, למשל, בביטוח האמהות מקבלת היולדת את מענק הלידה ישירות באמצעות בית חולים עוד בימי אישפוז, והמיצוי על כן מתקרב ל-100%. תנאי הזכאות לבעלי הכנסות נמוכות חייבים להיות פשוטים וכרוכים במאמץ ביורוקרטי

מינימלי מצד הזכאי, וזאת בפרט כאשר טובת הנאה מהם אינה משמעותית ביותר לגביו. הפרסום ברבים הוא בעל יעילות מסוימת לגבי קבוצות בהם קיימת אינטגרציה חברתית גבוהה. את המידע אליהם יש לכוון, בראש ובראשונה לאלה העשויים להיות מנהיגיהן של קבוצות אלה, ועדיף לקיים מגע ישיר עימם. מוטב להימנע מיצירת זכויות רטרואקטיביות לאחר שהאירוע כבר חלף ולהימנע מהגבלות במועדים למיצוי זכויות. אמנם גבולות משך הזמן שאפשר לתבוע זכות הם דבר נוח למינהל, אך יש בהם התעלמות מאיטיות תהליך התפשטותו של המידע, ומהעדר נטייה מצד אוכלוסיה זו לנקיטת צעדים המתחייבים מתוך פרספקטיבה של זמן.

איז לבנות, איפוא, מתן שירותים מסוג זה על ההנחה, כי אפשר לזהות את הזכאים ולגייסם לפעולה רק באמצעות פרסום המוני על הזכות, אלא יש לבסס את ביצוע הזכות על יצירת כלים מינהליים וארגוניים, היוצרים מגע ישיר עם הזכאים.

נוערכת שירותית לנשפחות חדהוריות*

שירותי משרד הבטחון לאלמנות מלחמה וילדיהן

מאת לאה שמגר-הנדלמן**

* * *

בנכי מלחמה ובמידה מסוימת בהורים שכולים. אלמנות המלחמה היוו נושא שולי למדי בתקופה זו והעזרה שהוגשה להן היתה מינימלית בלבד ומכוונת בעיקרה, גם לפי הגדרת החוק, לאלמנות "נזקקות". רק בשנת 1958 הוכללו כל האלמנות, אשר להן ילדים קטנים הסמוכים על שולחן, כזכאיות בתגמול חודשי קבוע, ללא התחשבות ברמת הכנסתן, ובכך הפכו להיות לחלק מאוכלוסית הטיפול הקבוע של אגף השיקום במשרד הבטחון. זכויותיהן של אלמנות מלחמה ללא ילדים נשארו מוגבלות לתקופות זמן קצרות לאחר הזתאלמנות ו/או למצב של "נזקקות" בלבד. אולם אפילו שינוי זה, שהיה מהותי וחשוב מבחינת רמת חייהן של אלמנות המלחמה אשר להן ילדים קטנים, שינה רק במעט את המסגרת הטיפולית המכוונת לאלמנות המלחמה, וזאת בעיקר בשל חוסר בולטותה של הבעייה: אלמנות מלחמת השחרור בשתקמו, מי פחות ומי יותר. ילדיהן, בחלקם הגדול, בגרו ויצאו מתחום אפטרופסות אימהותיהם, וקשריהן של האלמנות עם אגף השיקום של משרד הבטחון הצטמצמו ברוב רובם של המקרים בקבלת הצ'ק החודשי בלבד. "מבצע סיני" שנישא ברובו הגדול על כתפי הצבא הסדיר, הותיר אחריו אוכלוסיה חדשה של נכים והורים שכולים, ורק אלמנות בודדות. האלמנות הבודדות שנוספו לטיפול

ההכרה החברתית בחובתה של המדינה לדאוג לרווחתן של אלמנות מלחמה הביאה לחקיקתו של "חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום)"¹. חוק זה מטיל על משרד הבטחון את האחריות לביצוע התפקידים והפעולות הקשורים במימוש זכאויותיהן של האלמנות, כפי שהן מוגדרות בחוק. קביעתו של משרד הבטחון כמבצע חוק זה נועדה להבליט את ייחודן של אלמנות המלחמה במכלול הנזקקים לשירותי רווחה במדינה, ולהעניק להן מעמד מיוחד. ייחוד ומעמד אלה תואמים את מערכת הערכים במדינת ישראל, ומסמלים את תודעת החוב אותו חבה המדינה "למשפחות החללים בעד הקורבנות שהקריבו על מזבח החירות והעצמאות"². במלים אחרות, הפקדת משרד הבטחון על ביצוע החוק באה, בין השאר, כדי למנוע דמיון בין אלמנות מלחמה לבין "מקרה סוציאלי".

מאז הוחל הטיפול במסגרת החוק והמדינה באלמנות המלחמה נשתנו סעיפים רבים בחוק עצמו, כמו גם הסדרים וצורות הטיפול באלמנות, ועל כן ראוי לסקור ולו בקצרה את התמורות שחלו במשך השנים:

לאחר מלחמת השחרור התמקדו פעולותיה העיקריות של מחלקת השיקום במשרד הבטחון

* מאמר זה הוגש כהרצאה בסימפוזיון על משפחת חדהורית, שנערך מטעם המוסד לביטוח לאומי, באפריל 1974.

** המחלקה לסוציולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 רשומות, ספר החוקים; "חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) תש"י 1950", עמ' 162-172.

2 דברי שר האוצר אליעזר קפלן, דברי הכנסת, כרך 4, תש"י 1950, עמ' 1051.

מחזור חייהן. אף על פי כן, כמה מהתוצאות נראות צפויות מראש ומוטבעות בעצם הסדרי החוק והשירות המבצע אותו, ואלהן אתייחס בהמשך דברי.

* * *

כל דיון במערכת השירותים המוגשת לאלמנות מלחמה חייב, לדעתי, להעשות תוך התייחסות להיבטים מסוימים של תכונות האוכלוסיה הנדונה, אופיה של בעיית האלמנות, וההסדרים החוקיים והמבניים של השירות המוצע:

א. אוכלוסית אלמנות המלחמה

נהוג לתאר את צה"ל כחתך מייצג של האוכ"ל-לוסיה הישראלית. אפילו אם הנחה זו נכונה לגבי צה"ל, אין הדבר כך לגבי אלמנות המלחמה. בקרב אוכלוסית אלמנות מלחמת ששת הימים, אותה בדקתי, קיים יצוג נמוך ביותר לקבוצות אוכלוסיה הנחשבות כ"חל-שות". כמעט ואין בין אלמנות אלו נשים חסרות השכלה לחלוטין; מספר האלמנות שבעליהן היו מובטלים לפני המלחמה בטל בשישים — וזאת על אף המיתון הכלכלי ששרר בארץ לפני מלחמת ששת הימים, וכמו כן אין כמעט באוכלוסיה זו משפחות אשר לפני ההתאלמנות היו נתמכות סעד. ניתן איפוא לומר, כי קבוצת אלמנות זו מורכבת ממשפחות אשר לפני ההתאלמנות השתייכו למעמד פועלים מבוסס או למעמד בינוני על רמותיו השונות.

ב. מקומו של משבר האלמנות במחזור חייה של האלמנה

מצב של אלמנות מלחמה, מעצם הגדרתו, הוא מצב בלתי צפוי ופתאומי הקוטע את מהלך החיים המתוכנן. מתמת גילן הצעיר של האל-מנות (רובן בנות 20 עד 30 שנה בעת ההת-אלמנות) עוברת קטיעה זו ברוב רובם של

של משרד הבטחון במשך השנים, לא היוו לחץ מספיק לבדיקה מחודשת של יעילות הטיפול וטיב השיקום.

מלחמת ששת הימים, ומלחמת התתשה שבאה בעקבותיה הביאו מאות אלמנות למסגרת הטיפולית של משרד הבטחון. תוך התמודדות עם מכלול בעיותיהן של אלמנות אלה הסתבר לעובדי השיקום של משרד הבטחון, כי הכלים העומדים לרשותם לשם טיפול באלמנות המלחמה מיושנים ואינם תואמים סטנדרטים מקובלים של רווחה חברתית. לרשות משרד הבטחון עמדו לשם טיפול באוכ"לוסית האלמנות החדשה הכלים הבאים בלבד.

1. "חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום)". חוק זה מצמיד את תגמולי האלמנה לטבלת השכר של עובדי המדינה. בשנת 1967 היו תגמולי האלמנות מוצמי דים לדרגה ז' של עובדי המדינה (כולל תוספת משפחה), הצמדה שלא לקחה בחשבון את השינויים שחלו במשמעות דרגה ממשלתית זו מאז ההצמדה.

2. צוות קטן יחסית של עובדים סוציאליים, אשר בתוקף הנסיבות עיקר נסיונם לא היה בתחום הטיפול באלמנות מלחמה.

בקרב כל הגורמים הקשורים לעניין, ובראש ובראשונה בקרב אנשי משרד הבטחון, לא היה צל של ספק כי כלים אלה אינם מספיקים לטיפול במכלול הבעיות החדשות, ועל כן נערך אגף השיקום להתארגנות מחודשת לקראת הטיפול באלמנות המלחמה.

מתוך סקירת הדברים עד כה עולות שתי מסקנות:

א. דיון בשירותי רווחה, המאורגנים ומכוונים ספציפית לטיפול באלמנות מלחמה, משמעותי רק במידה שהוא מתייחס לתקופה מאז מלחמת ששת הימים ואילך.

ב. בשל גילו הצעיר יחסית של שירות זה לא ניתן עדיין לראות בעין את מלוא התוצאות הנובעות מתוכנו וצורתו. חלקן של תוצאות אלה ייראה רק בעוד מספר שנים, כאשר אותן אלמנות הנזקקות לשירות זה ישלימו את

תחומי החיים. בחלק גדול מן המקרים גמצאה המשפחה בתהליך גידולה (כ-20% מאלמנות מלחמת ששת הימים ילדו לאחר מות הבעל, ורבות אחרות תכננו להגדיל את המשפחה בעתיד רחוק יותר). בחלק ניכר של המקרים היתה המשפחה בתהליך התבססותה הכלכלית, כאשר כל משאבי המשפחה הושקעו בכך. חלק מן המשפחות השקיעו את כל משאביהן בלימודיו האוניברסיטאיים ו/או המקצועיים של הבעל, תוך ויתור חלקי או מלא של האשה על קריירה משלה כדי לאפשר לבעל קידום מהיר. במשפחות אחרות נדחתה ההשקעה בתחומי הצריכה — קניית דירה, ריהוט וכו' ורוב משאבי המשפחה הושקעו בביסוסו של משק ו/או עסק מתוך שיקול כי העלייה ברמת החיים תבוא מאוחר יותר. בכל המקרים הביא מותו של הבעל, בין השאר, לקטיעתו של תוכניות שההשקעה האישית והמשפחתית בהן היתה גדולה.

ג. הכלים וההסדרים לטיפול באספקטים הכלכליים של בעיית האלמנות

חוק המדינה, תקנות משרד הבטחון והסדרי אגף השיקום יצרו שתי מערכות של כלים כלכליים, השונות שוני מהותי האחת מהשניה, ואשר בעזרתן מוגשת עזרה כלכלית לאלמנות המלחמה.

1. תגמולי האלמנות

כמי שמופקד על ביצוע "חוק משפחות החיים-לים שנספו במערכה" משלם משרד הבטחון תגמול חודשי לכל אלמנה, אם לילדים, אשר זכאותה לתגמולים אלה הוכחה. התגמולים שווים לכל האלמנות בהתאם למספר ילדיהן, וגובהם אינו מושפע ממצבה הכלכלי של האלמנה, מהכנסותיה מעבודה או שלא מעבודה (אם כי לאחרונה מקבלות אלמנות שאין להן הכנסה גוספת, תוספת קטנה לתגמולן החודשי). למערכת זו קשורות גם זכויות ביטוח

בריאות וחינוך תיכון וגבוה לילדי האלמנות. בשנת 1967 היה סכום התגמולים החודשיים הניתנים לאלמנות מלחמה נמוך למדי, אולם תוך זמן קצר לאחר המלחמה, כתוצאה מלחץ ציבורי ובהמלצת אגף השיקום של משרד הבטחון, הועלו תגמולי האלמנות על ידי הצמדתן לדרגת שכר גבוהה יותר בסולם השכר של עובדי המדינה. נראה היה כי שינוי זה בסכום התגמולים יהיה בו כדי לענות על הבעיות הכלכליות של חיי היום-יום של אלמנות המלחמה.

2. "הקרן הסוציאלית"

מתוך הכרה כי קיימים צרכים שונים ורבים של אלמנות אשר אין התגמול החודשי יכול לכסותם, הקים משרד הבטחון מקור עזרה כלכלית נוסף — "הקרן הסוציאלית". מקורה של קרן זו הוא, כנראה, בתרומות שהגיעו אל משרד הבטחון לאחר מלחמת ששת הימים ויועדו לאלמנות ויתומי מלחמה. מטרתיה של הקרן אינן מוגדרות לפרטיהן, ודרך השימוש בכספיה נתון לשיקול דעתם המקצועית של עובדי אגף השיקום. למעשה כל מטרה שיקומית של אלמנה ו/או ילדיה לגיטימית מבחינת הגדרת מטרתיה של הקרן. נראה כי קרן זו חדלה במשך השנים להתקיים על כספי תרומות והיא שואבת את תקציבה כולו או רובו מתקציב משרד הבטחון.

במרוצת הזמן, וללא כל תכנון כולל, נוצרה מערכת שלמה של הנחות-הקלות וזכויות פטור ממסים המוענקים לאלמנות מלחמה מטעם סמכויות ממשלתיות ו/או מוניציפליות (לדוגמא — הנחות בתשלום מסים עירוניים, הנחות בהתקנה ושימוש בשירותי טלפון וכו'). אם כי אין מקורן של הטבות אלו במשרד הבטחון, הרי לישכת השיקום של משרד הבטחון ממונה לפחות על חלק מן התהליך הבירוקרטי הקשור במימושן של זכויות אלו; כדי לממש זכויות אלו יש לפנות אל העובד המתאים בלישכת השיקום ולקבל את המסמכים ו/או האישורים המתאימים.

מערכת כלים כלכליים זו עונה על דרישות מקצועיות של מפעילי שירותי רווחה בכך שהיא מבטיחה מינימום קיום לכל האוכלוסיה ויחד עם זאת משאירה משאבים כלכליים גזיריים למענה על צרכים כלכליים בלתי צפויים ו/או שיקומיים. מבחינה תאורטית נראה כי זהו המבנה הרצוי של שירות רווחה. אולם בדיקתו של שירות זה בפעולה מראה על מכשלות הטמונות בעצם המבנה, ואפרט את דברי בכל תחום בנפרד.

א. חוק התגמולים

חוק התגמולים חל, כאמור, על כל אלמנת מלחמה ואם לילדיו של חלל מלחמה ואינו מותנה בכל גורם אחר כמו הכנסה, תעסוקה וכו'. ביצועו של החוק הוא א־פרסונלי לחלוטין ופרט לתהליך קביעת הזכאות, אינו מחייב קשר בין האלמנה לבין עובדי אגף השיקום. לאחר הגדרת הזכאות אין מקום למשא ומתן על גובה התגמול או שינויים בו. תשלום התגמול מתבצע בדייקנות ונעשה בדרך כלל באמצעות שירותי בנק. מבחינה זו תואם השירות את דפוסי החיים וההרגלים של נשים בנות המעמד הבינוני. בהירות הזכאות, קביעת התשלום ואנונימיות התהליך הופכים את התגמול לדומה מבחינות רבות למשכורת. אולם בצד בהירות ההגדרה של חלות התגמול חסרה בחוק הגדרה של מטרת התגמול, כלומר — אין החוק, ואף לא המדיניות המעשית של אגף השיקום, מבהירים מה מצופה התגמול החודשי לכסות מתוך צרכיה הכלכליים של האלמנה, לא ברור תאם תגמול זה מהווה כיסוי למינימום צורכי חייה של האלמנה, ועל כן אין גם תשובה לשאלה מה הדין במקרה בו, מסיבות שונות, אין התגמול מכסה את המינימום ההכרחי. אם היתה כוונת המחוקק, כי התגמול יהווה עזרה כלכלית לאלמנה, מבלי לצפות כי יהיה זה מקור הכנסתה היחיד, הרי אין כל תשובה לשאלה מה הדין לגבי אלמנה שאין לה מקור הכנסה נוסף ו/או אינה מסוגלת

מסיבות כלשהן לעבודה. חוסר בהירות זה בא לביטוי בתפישות שונות ומגוונות הן של אלמנות והן של עובדי שיקום לגבי שאלת אחריותה של אלמנה לקשייה הכלכליים, ואין אחידות דעות לגבי חובתה של האלמנה לפתור את בעיותיה הכלכליות שאינן מוצאות את פתרונן במסגרת חוק התגמולים.

ב. זכאות לתגמולים

זכאית לתגמול חודשי כל אלמנת מלחמה, אם לילדיו הקטינים של חלל. פועל יוצא מהגדרה זו: ברגע שאין האלמנה עונה על אחת משתי תכונות אלו הרי זכאותה לתגמולים נפסקת, כלומר — כל אחד מילדי האלמנה המגיע לגיל בגרות (המוכר היום כגיל 21) מקטין את סך התגמולים אותו היא מקבלת. כאשר הגיעו כל ילדי האלמנה לבגרות, מותנה גובה התגמול אותו היא מקבלת בגובה הכנסותיה. מאתורי קביעה חוקית זו מסתתרת ההנחה כי בני 21 במדינת ישראל כיום אינם נזקקים יותר לעזרתם הכלכלית של הוריהם, דבר שאינו תואם את המציאות בארץ (בנקודה זו חשוב להזכיר, כי עם התבגרם הופכים ילדי האלמנה לזכאים בזכות עצמם בתחומים מסוימים, כמו עזרה בלימודים גבוהים, עזרת-מה בשיכון, מענקים שונים בעת הנישואין והקלות מסוי לסוגיהן). באופן מעשי, משמעותו של הסדר זכאות זה היא, כי התבגרותו של כל ילד מילדי האלמנה מוריד את רמת חייה, ועם התבגרם של כל הילדים, לא רק שאין האלמנה יכולה לעזור להם מבחינה כלכלית, אלא כדי לשמור על רמת חייה — אם אין לה הכנסות נוספות על אלו של משרד הבטחון — תהיה היא נזקקת לעזרתם. עזרת ילדים להוריהם, בעיקר בשנות בגרותם הראשונות, בוודאי אינה נורמה מקובלת במדינת ישראל. ראוי להזכיר כי לפי הרכב הגילים וגילי הילדים באוכלוסיה אלמנות המלחמה, צפויה האלמנה להגיע למצב בו היא חייבת להוריד באורח דרסטי את רמת חייה כאשר היא עצמה בשנות

הארבעים לחייה. מצבה של אלמנה שכל ילדיה בגרו דומה מבחינה כלכלית למצבם של אנשים שהגיעו לגיל פרישה; בשני המקרים חלה ירידה משמעותית בהכנסה השוטפת, הגוררת בעקבותיה ירידה ברמת החיים. אצל אלמנות המלחמה חל תהליך זה כ־15 עד 20 שנה מוקדם יותר מאשר אצל רוב הפנסיונרים.

הבעייה דומה, אם כי מאספקטים שונים, כאשר אלמנה נישאת מחדש. נישואיה מבטלים את זכויותיה כאלמנת מלחמה והיא ממשיכה לה־עזר באגף השיקום רק בגין ילדיה הקטנים. בגרו ילדיה, אין היא מקבלת יותר כל תגמול. כתוצאה מכך, אשה ששלטה במשך שנים על מקורותיה הכספיים, געשית — באין לה מקור־רות עצמיים — תלויה מבחינה כלכלית בבע־לה, כולל תהוצאות הקשורות בילדיה ולעתים נכדיה שאינם ילדיו ונכדיו.

האלמנות מודעות לשני סוגי הבעיות הכרוכות באובדן כוחן הכלכלי עם התבגרות ילדיהן. השאלה הכלכלית מדריכה חלק נכבד משיקו־ליהן בכל תחום, כולל תחום הנישואין מחדש. אחת התוצאות מן המודעות לירידה הכלכלית הצפויה להן הוא נסיוןן של אלמנות רבות לצבור מקסימום רכוש כל עוד הן בעלות זכויות מלאה, לעיתים קרובות מתוך תחושה שזוהי הזדמנות שלא תחזור יותר.

ג. שיטת הפעלתה של "הקרן הסוציאלית"

"הקרן הסוציאלית" אינה מקנה זכויות, אלא מופעלת בכל מקרה בו עולים צרכים שאין חוק התגמולים יכול להתמודד אתם, והם נראים בעיני עובדי השיקום, לפי שיקוליהם, כצרכים שמן הראוי להענות להם. מיד לאחר מלחמת ששת הימים שימשו כספי הקרן לכל צורך כלכלי בוער שלא נמצא לו מקור כיסוי אחר. במשך הזמן נוצרו דפוסים וקטגוריות מוגדרים הרבה יותר, אשר חלק מהם הפך במשך הזמן לתקנות, המקבילות במשמעותן

לזכויות. יחד עם זאת נשארה הקרן פתוחה גם לסוגי הוצאות והטבות יוצאי דופן.

הפרוצדורה לשימוש בכספי הקרן היא כלהלן: אלמנה הגוקת לעזרה כספית או עזרה הני־תנת לקנייה בכסף, פונה אל עובד השיקום המטפל בה ומסבירה לו את צרכיה. אם נראה הענין סביר ומוצדק בעיני העובד, הוא מעביר פנייה בכתב אל ועדה, הממונה על שימוש בכספי הקרן, בצירוף המלצתו. הוועדה דנה בכל בקשה, מאשרת את אלה הנראות לה כמוצדקות והכסף או חלק ממנו (בהתאם להח־לטת הוועדה) מועבר לאלמנת. כיוון שאין הגדרה ברורה של זכויות, עשוי כל צורך כלכלי להיות נושא להתדיינות עם הקרן הסוציאלית, וזאת על אף גיבושם של דפוסים שחל לאחרונה כנאמר לעיל. כיוון שאין הווע־דה דנה ישירות עם הפונה, שיפוטו והמלצתו של עובד השיקום הם בעלי השפעה מכרעת על שיקולי הוועדה.

* * *

לפרוצדורה זו של פעולת הקרן תוצאות ישי־רות, האחת כלכלית והאחרת פסיכולוגית־שיקומית.

תהליך קבלת הטבות מ"הקרן הסוציאלית" מקורו ביוזמתה של האלמנה עצמה. מתוך תיקי האלמנות בלישכת השיקום מסתבר כי קיימים הבדלים ניכרים בנכונותן ו/או יכולתן של אלמנות שונות ליזום תחילתו של תהליך זה, כלומר יש הבדל ניכר במספר הפניות לעובדי שיקום מצד אלמנות שונות. לפי החומר המח־קרי, כמעט שאין מקרים בהם היוזמה לתחילתו של תהליך זה באה מעובד השיקום. גם באותם מקרים מעטים, בהם יוזם עובד השיקום את פנייתה של האלמנה אל הקרן, עולה היוזמה רק כאשר קיים ממילא מיפגש בין עובד השיקום לאלמנה. לא מצאתי אף מקרה בו הודיע העובד לאלמנה בכתב, טלפונית או על־ידי ביקור בביתה כי דפוס ההטבות הכלכ־ליות שהתגבש מאפשר לה ליהנות מאחת מהן, כלומר — פנייתה של אלמנה אל עובד השי־קום היא תנאי הכרחי לתחילת התהליך. אולם

אין זה תנאי מספיק. תוך כדי המשא ומתן עם העובד המטפל, חייבת האלמנה לשכנע אותו בחשיבות פנייתה. מטבע הדברים, לא כל האלמנות ניחנו בכוח שכנוע שווה, וכמו בכל מגע בין בני אדם מתפתחת מידה שונה של סימפטיה ואנטיפטיה בין אלמנות שונות לבין עובדי השיקום המטפלים בהן. כוח השכנוע של האלמנה והיחס החיובי או השלילי שהתפתח בינה לבין העובד המטפל הם גורמים בלתי מבוטלים המשפיעים על נכונות העובד להמליץ על בקשת האלמנה, בעיקר כאשר גם לעובד עצמו אין הנחיות ברורות מהי בקשה סבירה או בלתי סבירה.

כתוצאה מהתהליך המתואר לעיל, נוצרים הבדלים ניכרים ביותר בסך ההטבות הכלכליות הניתנות לאלמנות שונות מ"הקרן הסוציאלית". בין אלמנות מלחמת ששת הימים, שלוש שנים לאחר התאלמנותן, היו אלמנות שלא קיבלו כל הטבות כלכליות מ"הקרן הסוציאלית", ולעומתן אחרות שקיבלו הטבות כלכליות בסכומים של 15,000 ל"י ויותר. בבדיקה הסתבר, כי גובה ההטבות הללו אינו קשור למצבה הכלכלי של האלמנה, להכנסותיה מעבר לתגמול החודשי ו/או למספר ילדיה. מצד אחר, נראה כי אותן האלמנות החיות במקומות ישוב קטנים, אשר אין בהם לישיבת שיקום מקומית והם קשורים ללשכות השיקום האזוריות הנמצאות בערים הגדולות, קיבלו הטבות בסכומים קטנים בהשוואה לאלמנות החיות בערים הגדולות עצמן. ההסבר לתופעה זו, או לפחות לחלקה, הוא ככל הנראה פשוט ביותר ואופייני למיגבלותיה של השיטה כולה: לאלמנות החיות בערים הקטנות קשה יותר להגיע אל לישיבת השיקום אליה הן קשורות, וכחוצה אה מכך הן יוזמות פחות פניות, בעיקר פניות הקשורות לסכומי כסף קטנים אשר אינם שווים את טרחת הנסיעה לעיר הגדולה.

השוני הרב בין האלמנות מבחינת נכונותן לזום פניות אל "הקרן הסוציאלית" אינו מותנה רק במקום מגוריהן, בטרחה הקשורה בפנייה ללישיבת השיקום או במידת היוזמה

שיש להן, אלא קשור במידה רבה לדימויון העצמי. כמוזכר לעיל, רוב האלמנות (לפחות במידה שאלמנות מלחמת ששת הימים הן מידגם מייצג של אוכלוסית האלמנות בארץ מבחינה זו, ואין סיבה להניח כי הדבר אינו כך) השתייכו לפני התאלמנותן למשפחות פחות או יותר מבוססות או בתהליך של התבססות, ובוודאי שלא נימנו על קטגורית הנזקקים.

משמעות הדבר היא, כי במשך שנים חיו אלמנות אלה במסגרת כלכלית נתונה תוך כדי קבלת אחריות לפעולותיהן הכלכליות, יחד עם זכות ההכרעה לגבי הדרכים להוצאת הכסף וקביעת עדיפויות לגבי השימוש במשאבים הכלכליים. אופן השימוש בכספי הקרן הסוציאלית לית כפי שתואר לעיל מנשל גשים אלו מזכויותיהן כבני אדם האחראיים למעשיהם ומשאביהם הכלכליים. במקרים רבים ביותר נתפש התהליך המחייב את האלמנה לשכנע אדם זר, ואפילו הוא עובד לישיבת השיקום, בחשיבות הוצאה כספית זו או אחרת, כתהליך מעליב. כשותפות לתהליך זה רואות האלמנות את עצמן כנזקקות, בבחינת "מקרים סוציאליים". אילו ההטבות הניתנות ע"י הקרן היו שוליות בלבד, היתה קבוצה גדולה של אלמנות גמנעת לחלוטין משימוש בכספי הקרן, ומוותרת ברצון על סכומי כסף אלו כדי לשמור על דמויון העצמי כבני אדם מבוגרים, עצמאיים וחופשיים בהחלטותיהם הכלכליות. אולם ככל שסכומי הכסף המתקבלים מ"הקרן הסוציאלית" הולכים וגדלים, כן קשה יותר לעמוד בפני הפיתוי והפנייה לקבלת הטבות מהקרן נעשית על אף תחושת העלבון הכרוכה בכך. כאשר סכומים אלו מסתכמים באלפים רבים של לירות הניתנים כמענקי דיור, תשלום מסים על מוצרים בריי-קיימא וכו' כמעט שאין בנמצא אלמנה היכולה לעמוד בפני הפיתוי.

אצל רוב האלמנות כרוכה הכניסה והלימוד של תפקיד "הנזקק" במידה רבה של התנגדות פנימית, ואצל רבות מהן מצאתי, שלוש שנים לאחר ההתאלמנות, צורות שונות של סיוג

עובדי השיקום מכלה חלק גיכר מיום עבודתם בעבודת ניירת ומילוי טפסים, הקשורים בטיי-פול בענייניה הכלכליים של האלמנה. חלק ניכר, איפוא, מן המגע הקיים בין עובד השיקום לבין האלמנה שבטיפולו מתקיים סביב העניין הכלכלי. העובד הסוציאלי אינו רואה בעבודת הניירת את גולת הכותרת של פעילותו המקצועית, והאלמנה כפי שכבר אמרתי, רואה קשר זה כקשר מעליב. וכך יוצאים שני הצדדים מפסידים.

בשל מערכת הקשרים הנוצרת בין האלמנה לבין המטפל בה, הממוקדת בתהליכי שכנוע המכוונים להשגת טובות הנאה, נוצרת מידה רבה של העמדת פנים והסתרת האמת, כולה או חלקה. במסגרת יחסים כזאת נעדרת אווירת האימון ההדדי, הדרושה למערכת טיפולית-יעוצית. העובד הסוציאלי מתקשה במערכת זו לתת את אותו טיפול אותו הוא מעריך כטיפול מקצועי, ולכן גם אותן אלמנות הזקוקות לטיפול יעוצי לסוגיו מתקשות למצוא אותו.

סיכום

המערכת השירותית לאלמנות מלחמה שהקים משרד הבטחון היא ללא צל של ספק מן המ-שופרות מסוגה הקיימות בישראל, וזאת לפחות מכמה סיבות:

- א. למערכת שירותית זו גיבוי חוקי, ערכי וציבורי רחב.
- ב. משאביו של השירות גדולים יחסית ו-עובדיו עומדים רק לעתים רחוקות במצב בו אין הם יכולים לממן עזרה הנראית להם חיונית.
- ג. מבנה הקצאת המשאבים מאפשר מידה מירבית של גמישות לגבי השימוש בהם.
- ד. האהדה הציבורית הרחבה הקיימת תן לשירות והן למקבליו, מאפשרת לעובדי

עצמי לגבי פנייה לקבלת הטבות מסוגים שונים אשר ניתן לקבלן דרך הקרן. רובן מגסה ככל האפשר ליזום פניות "בטוחות" בלבד, כלומר — פנייה בנושא המקובל על הכל כלגיטימי ואין להניח כי ידחה ו/או פנייה בנושאים אשר מידת נחיצותם נראית לאלמנה כעומדת מעל לכל ספק, כיוון שבכל המקרים אין אנו מדברים על גשים חסרות משאבים כלכליים לחלוטין, נמצא כי נעשית מידה רבה של מניפולציה כלכלית: ההוצאות, אותן רואה האלמנה כחשובות לה ביותר, אולם אין סיכוי שיאושרו ע"י הקרן, ממונות ממשאביה העצמיים, שאין עליהם פיקוח מצד עובדי השיקום. לשם כיסוי הוצאות אלו פונה האלמנה לקבלת עזרה כלכלית בתחומים מוכרים ומקובלים אשר אישור הקרן לגביהם ניתן בקלות.

מצב זה מחייב תהליך הסתגלות ולימוד מסובך למדי: האלמנה חייבת ללמוד את מערכת הערכים והעדיפויות המקצועיים של העובד המטפל בה. העובד מצידו חייב להתאים את עצמו באותה צורה למערכת העדיפויות המקובלת על חברי הוועדה הממונה על כספי הקרן. בדיקת חומר מחקרי מראה, כי גם עובדי השיקום שונים אחד מן השני במידת החשיבות שהם מייחסים לסוגי העזרה הניתנים על-ידי הקרן, והדבר מתבטא בסוגי הפניות בהן הם תומכים. וכך קורה, שהאלמנות הנמצאות בטיי-פול של עובד א. קיבלו סכומי כסף גדולים למימון עזרה בחינוך הילדים ואילו האלמנות הנמצאות בטיפולו של עובד ב. קיבלו לעתים קרובות להפליא עזרה במימון פסיכולוגי-פסיכיאטרי לעצמן ו/או לילדיהן, וכו'. האלמנות המקיימות קשר עם העובד המטפל לומדות עניין זה מהר למדי, ומרכזות את פניותיהן — מי במודע ומי שלא במודע — באותם תחומים החשובים בעיני העובד המטפל בהן.

מן הסיבות המתוארות לעיל נפגעת המערכת השירותית-טיפולית של אגף השיקום במשרד הבטחון, המיועדת לאלמנות מלחמה בשני תחומים עיקריים:

המעמסה הביורוקרטית-משרדית המוטלת על

השירות — יותר מאשר לעובדי שירותים
דומים אחרים — לגייס עזרה מתחומי
שירות אחרים.
ה. התרכזות באוכלוסיה מקטגוריות דומות,
מאפשרת רמת התמחות גבוהה של עובדי
השירות לגבי טיפול בבעיות האופייניות
לאוכלוסיה זו.
על אף נתוניו הראשוניים החיוביים של שירות
זה נראה מכל הנאמר לעיל, כי אין ניצול

מכסימלי של האפשרויות המוקנות על ידם.
הפרובלמטיקה העיקרית של המערכת נעוצה
בדרכי תפעולה. ריכוז כוח וסמכות בידיהם של
בודדים במערכת שירותית הם פרובלמטיים
בכל מקרה ומחייבים יצירת כלים לריסונו
וויסותו של כוח זה. חוסר בהירות בהגדרת
מטרותיו של שירות ותחומי פעולתו עשויים
בכל מקרה להפוך את תחומי השירות לזירת
מאבק בין מקבלי השירות ומגישיו.

צעד חדש בכיוון לרווחת הילד

מאת פרופ' זאב פאלק*

עד לעת האחרונה הכירה החקיקה הישראלית בקבוצות שונות של נכים הזכאים לתגמולים, לשיקום ולשירותים מיוחדים, ביניהם חיילים, שוטרים, נפגעי פעולות אויב ונפגעי תאונות עבודה. החוק לא העניק מעמד זה לנכה הרגיל שאינו משתייך לקבוצה מיוחדת; הלה יכול היה לפנות ללשכת סעד מקומית, או למשרד הסעד בהתאם להסדרים מינהליים, אך התשלומים ניתנו בחסד ולא בזכות.

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 13), תשל"ג—1973¹, נועד לגדור פירצה זו ולהקנות את הזכות לכל נכה באשר הוא. על פי חוק זה, כל נכה בוגר, ואף נכה מעל גיל 16 הנמצא במסגרת של הכשרה מקצועית, יהיה זכאי לתגמולים, לשיקום ולשירותים מיוחדים, וכן לתשלומים למחיית ילדיו ולחינוכם. במידה שאין הנכה יכול להשתקם בעצמו, מזכה החוק את בן זוגו לשיקום.

* * *

החוק החדש גם יצר מסגרת לרווחת הילד הנכה של הורים בריאים. סעיף 127 מ"ט מסמך את שר העבודה לקבוע, באישור ועדת העבודה של הכנסת, את המיבחנים המזכים ילד לתגמולי נכות ולשירותים האחרים, ובכל אופן, קובע החוק עצמו, כי הזכות תעמוד לילד אפילו אם הנכות התחילה בחוץ לארץ.

הסעיפים 127 מ"ז ו-127 מ"ח קובעים ארבעה סוגים של עזרה; שני הראשונים ייקבעו על ידי השר בהתייעצות עם שר האוצר ובהסכמתה של ועדת העבודה של הכנסת, ואילו שני האחרונים ייקבעו על ידי השר בהתייעצות עם שר האוצר. ואלה הם ארבעת סוגי העזרה לילד הנכה:

כדי להיזת מוכר כנכה לצורך זכויות אלה יש לעמוד בשני מיבחנים, האחד רפואי והאחד כלכלי. המיבחן הרפואי מתבטא במימ"צ אובייקטיבי בגוף האדם, בשכלו או בנפשו, ואילו המיבחן הכלכלי הוא צימצום כושרו של האדם להשתכר. לגבי נכה חדש, היינו — נכה שנכותו החלה אחרי 1970 או שהיה במעמד זה מתחת לגיל 18, ב-1 באפריל 1970, די בצמצום של 50% מהכושר, ואילו לגבי נכה אחר צריך הצימצום להגיע ל-75%. נכים מן הסוג הראשון זכאים כבר לעזרת המוסד לביטוח לאומי, ואילו הנכים מהסוג השני יקבלו את זכויותיהם רק החל בשנת 1975 בהדרגה עד 1976.

* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 ראה על חוק זה: א. פרוקצ'יה, א. מילר, זכויות הנכים בישראל, ירושלים, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש ס. סאקר תשל"ה.
תודתי נתונה למחברים על הערות שונות בעל-פה.

1. דמי מחיה, אם עיקר זמנו של הילד מוקדש ללימודים או להכשרה מקצועית;
2. עזרה הדרושה ללימודי הילד שעקב נכותו דרושה לו עזרה מיוחדת ללימודים, או שאין ביכולתו לבקר עקב נכותו בבית ספר רגיל אך מסוגל הוא ללמוד;
3. סידורים מיוחדים לילד ההכרחיים לקיום אורח חיים רגיל כשאינן ביכולת ההורה לספק לילד סידורים אלה;
4. סידורים חד-פעמיים הנובעים מנכות הילד.

אף על פי שהחוק נתקבל בכנסת לפני שנה וחצי, טרם פורסמו התקנות לגבי התוכנית למען הילד הנכה, כשם שלא פורסמו עד כה התקנות בדבר הזכויות של נכות לעקרת בית בלתי-מבוטחת. לפי סעיף 127 כ"א, לפי לשון החוק, חייב שר העבודה להתקין את התקנות, תוך זמן סביר, ודומה כי הגיע הזמן להתקין אותן ללא דיחוי גוסף ובתוקף למפרע מכניסת החוק לתוקפו². כותב הטורים הללו מקווה, כי הערותיו תעזורנה לקראת התקנת התקנות ומימוש רצונה של הכנסת.

* * *

כל מיבחן שייקבע לגבי הילד הנכה, כדי שיהיה זכאי לעזרת המוסד לביטוח לאומי, חייב להיות במסגרת של ההגדרה הכללית לנכות, כפי שניתנה בסעיף 127 כ"א של החוק. הגדרה זאת מורכבת משני יסודות. להלן תיאור מפורט של תוכן הסעיף:

- (א) ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה;
- (ב) צימצום הכושר להשתכר ב-50% או יותר.

היסוד הראשון נקבע על ידי רופא, והשני

על ידי ועדה של מומחים אחרים. אשר לילד הנכה, יש להניח שיתקבל היסוד הראשון ללא כל שינוי, והשאלה היא מה יוכל לבוא במקום היסוד השני. מאחר שאין כאן עניין של השתכרות ומטרת התוכנית לפצות את ההורים על הוצאות היתר עבור ילדם הנכה, אפשר היה לכאורה לוותר על יסוד שני. אם כן, די במימצא הבריאותי כדי להכליל את הילד בסוג הנכים.

מאידך גיסא יש לזכור כי כל נכות איננה תוצאה של מימצא בריאותי בלבד, אלא היא צירוף של ליקוי מסוים ותוסר הכושר להתגבר עליו. יש אדם היודע לחיות עם מיגבלתו, לזחליף את האבר הפגוע או התיפקוד הלקוי, ואילו אחר אינו מסוגל לעשות כן למרות העזרה המקצועית שהוגשה לו.

לגבי נכה עבודה, קובע סעיף 59 לחוק הביטוח הלאומי את ההגדרה הבאה: "נכה הוא מבוטח שעקב פגיעה בעבודה נפגע כושרו לעבודה, וכתוצאה מכך אינו מסוגל לעשות עבודה שבו גילו ומינו מסוגל לעשותה". לפי סעיף 61, דרגת הנכות נקבעת על ידי רופא או ועדה רפואית, ואין החוק מזכיר שיתופם של מומחים אחרים, כגון פסיכולוג או עובד סוציאלי. אכן, התקנות קובעות את דרגת הנכות בהתאם למימצאים הרפואיים האובייקטיביים, ואינן נותנות מקום לשיקול האמור.

לעומת זאת, בחר המחוקק לגבי נכים שאינם נכי-עבודה הגדרה כאמור לעיל, המחייבת שיקול כפול על פי שני יסודות. אף על פי כן קובעות התקנות לנכים אלה אותם המיב-חנים כמו לנכי עבודה³, ויש להניח שהם גם ייקבעו לילדים נכים. אם ירצו, איפוא, לקבוע גם לילד הנכה שני יסודות, מוצעת התגדרה הבאה: "ילד שהיה לנכה בהיותו בין בישראל ובין בחוץ לארץ, ואשר כתוצאה

2 פרוקצ'יה—מילר, עמ' 41.

3 שם, עמ' 23.

מליקוי גופני, שכלי, נפשי או פיזיולוגי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה אין לו הכושר לעשות פעולה הדרושה ללימודיו או להכשרתו המקצועית ואשר בן גילו ומינו מסוגל לעשותה".

יהיה צורך לקבוע בתקנות כיצד תיקבע הג- כות, אך שלא בדומה לנכים מבוגרים, אפשר יהיה לזוותר על דרגת הנכות המדויקת. התש- לומים יהיו תלויים, כאמור, בהוצאות ההורים ולא תהיה לאחוני הנכות חשיבות. מאידך גיסא, מוצע כי הנכות תיקבע על ידי ועדה בהרכב רופא, פסיכולוג ומורה מומחה לחי- נוך מיוחד.

בינתיים מתיר סעיף 42 לפקודת מס הכנסה ניכוי מיוחד לגבי ילד משותק, עיוור או מפגר, ולשם קבלת זכות זו חייב הנישום להמציא תעודה רפואית. התקנות בדבר זכו- יות הילד הנכה מהמוסד לביטוח לאומי תענק- נה עזרה גם לילדים של הורים הפטורים ממס הכנסה בגלל מיעוט הכנסתם, ומן הדין לבטל את הניכוי כדי למנוע כפילות.

גימלאות נכות משתלמות למבוגרים ואף למי שמלאו לו רק שש עשרה שנה אם הוא עבד לפני הנכות. לכן יש להניח, כי ילדים נכים יהיו זכאים לעזרה עד גיל 16, ואם אינם עובדים — עד גיל 18. אגב, יש לציין כי הגיל המינימלי של 16 אינו מותאם למסגרת של עבודת הנוער. חרף ממקומות מועטים בהם הורחב כבר לימוד החובה עד לכיתה העשירית, החינוך הממלכתי ללא תשלום כו- לל רק תשע כיתות, היינו — הגילאים עד 15. מעל גיל זה חייבים הנער והנערה לקבל הכשרה מקצועית או להמשיך בבית הספר. מן הדין היה שהמוסד לביטוח לאומי יתמוך אף בקבוצת גיל זאת במסגרת גימלאות הנכות.

לפי סעיף 127 כ"ד אין צורך בתקופת הכשרה

כדי להיות זכאי לגימלת נכה עבור ילדו; קל וחומר שאין צורך בתקופת הכשרה לגימ- לת הילד הנכה עצמו, הנכות נתונה, כאמור, אפילו אם הנכות נוצרה בחוץ לארץ, וזוהי הקלה גדולה לעולים שיש להם ילד נכה מצד שני, הסעיף 127 מ"ז מקנה את הזכות לילד הנכה אף אם הוריו נפטרו, בתנאי שאחד מהם, לפחות, מת כתושב הארץ. החוק אף אינו מתנה את הזכויות בשהותו של הילד הנכה בארץ. סעיף 146 מצריך אמנם אישור המוסד לשהותו של הזכאי לקיצבה בחוץ לארץ, אך אם ההורה נמצא בארץ או שנפטר כתושב ישראל, הרי יוכלו לתבוע עזרה עבור ילד נכה אפילו אם הלה נמצא בחוץ לארץ. במקרה כזה משתלמת הגימלת להורה בעד ילדו הנכה, ולא לילדו הנכה במישרין, ולכן אין הסעיף 146 תופס.

* * *

סוג העזרה הראשון הניתן לילד הנכה הם דמי המחיה. יש להניח כי הכוונה לילד המוחזק במוסד, או שהחזקתו בבית ההורים מצריכה הוצאות מחיה מיוחדות. משום מה דואג החוק רק לילד העוסק בלימודים או בהכשרה מק- צועית, והוא רוצה למעט כנראה בעלי מנת מישכל נמוכה או בעלי הפרעות נפשיות קשות, שאינם מסוגלים לעסוק באף אחד מהשניים. דומה כי זהו ליקוי רציני במימוש מדיניות הרווחה לכל, כי להורים נגרמות אולי הוצאות וצער גדולים יותר לגבי ילדים מהסוג האחרון, ואין סיבה מדוע לא ייעזרו על ידי המדינה.

יתר על כן, קשה להבין את הפיסקה המחייבת ש"עיקר זמנו של הילד מוקדש ללימודים או להכשרה מקצועית". אפילו ילד רגיל אינו מקדיש רוב זמנו למטרות אלה אלא לשינה, לאוכל ולמישחק. מאידך גיסא, מסגרת לימו-

4 הוספנו יסוד זה ללשון סעיף 127 כ"א לפי עצתה של גב' כרמלה ארנן ממשרד הבריאות, ותודתי נתונה לה בזה. אכן, ליקויים פיזיולוגיים, כגון אסתמה וסכרת נכללו בתקנות שהוצאו לנכים בהתאם להגדרה דלעיל. אף על פי שהכללתם התאימה יותר להגדרת הנכות של נכי עבודה, המדברת על כושר, מאשר להגדרת נכים אחרים, המדברת על ליקוי גופני. לגבי ילדים חשוב להרחיב את ההגדרה כדי לכסות ליקויי אנזימים, פגיעת מוח מינימלית או קשיי למידה.

דית כל שהיא קיימת אפילו במוסד לילדים מפגרים ביותר.

סוג העזרה השני מתייחס להשלמת הסידורים ללימוד. העזרה אינה חייבת להיות כספית, אלא יכולה להינתן בעין, כגון — הוראה משלימה, טיפול פסיכולוגי, עזרה בשיעורי בית או ייעוץ מקצועי להורים. מסגרת זאת יכולה אף לכלול עזרה בהקמת כיתות או בתי ספר מיוחדים, הסעה לבית ספר וממנו וחינוך משלים.

אמנם האחריות לחינוך המיוחד חלה על משרד החינוך והתרבות, יחד עם הרשות המקומית. אך התוכנית החדשה של הביטוח הלאומי צריכה אולי להיות מנוף ותרומה ממשית לקראת מימוש האידיאל של חינוך חופשי לכל. כרגע, חוק לימוד חובה אינו מגדיר את זכותו של כל ילד לחינוך "בהתאם לצרכיו". מכאן, שילדים רבים הזקוקים לחינוך מיוחד, או אפילו לסידור במוסד מיוחד, אינם מקבלים את המגיע להם מטעם מדינת רווחה.

על המוסד לביטוח לאומי להבטיח משאבים נוספים, כדי שאפשר יהיה ליצור מסגרות חינוכיות חדשות ומגוונות לסוגים השונים של נכות. אם כיתה של ילדי C, P זקוקה לפיסיו-תראפיה, לכיתה בעלת קשיי למידה דרושים עזרי הוראה, ולכיתה של ילדים מופרעים — אמצעים חומריים לפעולה יוצרת. לכולם צריכה להיות הזדמנות ללמוד משק בית, בישול והתנהגות אסתטיטית. אולי תוכל המסגרת החדשה לעזור גם למשרד הסעד בפיתוח מוסדות לילדים מפגרים, עד שיוכלו להתגבר על התורים הארוכים של המצפים לסידור במוסד.

אולם משום מה הפריט השני מדבר רק על לימודים ולא על הכשרה מקצועית, ופרט לוויכוחים בין משרדיים קשה לראות טעם לכך. ההכשרה המקצועית צריכה להיות חלק בלתי נפרד מתוכנית הלימודים, ובשום אופן אין לדחות אותה עד למועד העלול להיות מאוחר.

אשר לסוג העזרה השלישי, בולטת העובדה כי הוא מותנה במיבחן-האמצעים של ההורים. כותב הטורים הללו שואל את עצמו, אם הוראה זאת מתאימה לאידאולוגיה של הביטוח הלאומי, המגיש שירותיו ללא סלקטיביות. אמנם נכה מבוגר חייב להוכיח צימצום הכושר להשתכר, אך לא היעדר אמצעים, אפשר לטעון נגד סידור זה, שהוא מעניק תשלומים לעשירים שאינם זקוקים לעזרת המדינה, אך זו דווקא היתה הכוונה, כדי שלא יתבייש מי שאין לו, ליטול מן הביטוח הלאומי.

אף על פי כן, כל עוד לא שונתה השיטה הזאת לגבי יתר התשלומים של הביטוח הלאומי צריך היה לקיימה גם לגבי הסידורים המיוחדים לילד נכה. מדוע לא יפצו את ההורים על הוצאות-יתר שנגרמו על ידי נכות ילדם? מאחר שהמיסוי הפרוגרסיבי משתדל להטיל את העומס בצורה הנראית צודקת וכוללת, אין במדינת רווחה הצדקה להשאיר את ההוצאה המקרית עבור ילד נכה על הוריו דווקא. בכל אופן, נראה כי הוצאות עבור טיפולים מיוחדים, הסעה ואמצעי עזר שונים צריכים היו לחול במדינת רווחה על הציבור ולא על היחיד. אין גם הסבר מדוע מופעל מיבחן האמצעים דווקא בפריט השלישי ולא ביתר הפריטים.

בפריט הרביעי, למשל, מובטחת עזרה בין לבעלי הכנסה קטנה ובין לעשירים. כאן הכוונה, כנראה, לכסות בדיקות רפואיות, פסיכולוגיות ואחרות, כדי להתאים את הטיפול הדרוש, את הלימודים וההכשרה המקצועית, ולעזור בבחירת מקצוע. כמו כן אפשר לעזור להורים בדרך זאת להגדלת הדירה או לממן רכישת מכשירים, כגון עגלת נכים.

למרות הליקויים המעטים שהוזכרו, מהווה החוק החדש צעד גדול בכיוון מימושה של מדינת רווחה. נקוה, כי בקרוב תפורסמנה התקנות, כדי להוציא לפועל את כוונת המחוקק, ואולי גם לתקן כמה מהליקויים.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירה במדור זה מאת עו"ד אריה וולף

ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד

הכותרת דלעיל היא שמו של פרק חדש, המהווה ענף ביטוח חדש, בחוק הביטוח הלאומי. ענף זה נועד לחבטיח את זכויות העובד במקרה של פשיטת רגל עלידי מעבידו או, אם היה המעביד תאגיד-חברה, שותפות או אגודה שיתופית — אם פורק התאגיד. מן המותר להכביר מלים על החשיבות הנודעת לענף ביטוח חדשני זה. בהקמתו באה לביטוח יוזמה חיונית לשמירת הבטחון הסוציאלי של העובדים לעת מצוקה כלכלית במשק ובעידון של זעזועים כלכליים, קיימים וצפויים.

החוראת הקיימות כיום בחוקים שונים והמעניקות דין קדימה לשכר-עבודה ופיצויי פיטורים עד סך של 3,150 ל"י (האמור הינו בפקודת פשיטת הרגל משנת 1936, בפקודת החברות ובחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג—1963), אינם עוד בבחינת מענה להיקף הבעיה ולעומקה.

בביטוח זה יבוטח כל עובד, לרבות נוער עובד ועובדים שאינם תושבי ישראל, כגון עובדי השטחים המהווים כיום אחוז ניכר מכוח העבודה בישראל. בשכר העבודה, לצורך הביטוח, נכללים כל התוספות לשכר, פיצויי הלנת שכר שנפסקו, דמי חופשה שנתית וכן ניכויים שנוכו משכר העבודה לזכותם של נושים שונים, אך טרם הועברו לנושים אלה. המבוטחים הם, כאמור, כל עובד וכן קופת גמל המוגדרת לצורך זה כ"כל גוף שעל-פי הוראת הסכם קיבוצי או חוזה עבודה על המעביד להעביר אליו כספים — מכספי המעביד, מכספי העובד שנוכו משכרו או מכספי שניהם — לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות עובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו או בפרישתו ממנה, או בביטוחו הסוציאלי".

כדי שעובד, או קופת גמל, יהיו זכאים לגימלה לפי החוק, חייב להתרחש קודם לכן אחד מאלה, לפי זהות המעביד:

1. הוצא לגבי המעביד צו הכרזה כפושט רגל, לפי פקודת פשיטת הרגל או צו ניהול העיזבון בפשיטת-רגל, וזאת אם נפטר המעביד.
 2. ניתן ע"י בית המשפט צו לפירוק חברה או לפירוק אגודה עותומנית והפירוק נעשה ע"י בית המשפט או בהשגחתו.
 3. ניתן צו לפירוק שותפות לפי פקודת השותפות. והיה אם נתפרקה השותפות מבלי שנתמנה מקבל נכסים או מנהל עסקים, הרי יראו בכל שותף את מעבידו של כל עובד שהשותפות העסיקה.
 4. ניתן הצו לפירוק אגודה שיתופית לפי פקודת האגודות השיתופיות.
- הגימלה בה מזכה החוק את המבוטח העובד, תהיה עד לחמשה עשר אלף לירות, לכל עובד, מסכום שכר העבודה ופיצויי הפיטורים שהמעביד חייב לו, בתנאי שהחוב הוכח. לגבי קופת-גמל קטן הסכום בהרבה: סכום החוב שמעבידו של עובד חייב לקופה עד למקסימום של אלף וחמש מאות לירות לגבי כל עובד. יצוין, אגב, כי עד כה לא היה ביטוח לחובו של מעביד לקופת-גמל בגינם של עובדיו.
- שני סכומים אלה אינם קבועים וסופיים, אלא ישתנו בראשון לאפריל של כל שנה לפי שיעור התנודות של השכר הממוצע. כיוון שהצעת החוק עומדת להיכנס לתוקפה בסביבות הראשון לאפריל 1975, הרי הוראה זו, לגבי הצמדת הגימלה לשכר הממוצע במשק, תיכנס לתוקפה בראשון לאפריל 1976.

ההצעה מפרטת סדרי עדיפויות, כגון: כלה חובו של המעביד לעובדו על הסכום המובטח כשכר עבודה ופיצויי פיטורים (כאמור, כיום 15 אלף ל"י), ישולם הסכום המגיע כשכר עבודה בעדיפות ראשונה ורק לאחר מכן תיזקף הגימלה לחוב פיצויי הפיטורים. כן נקבעים סדרי עדיפויות לגבי חוב של מעביד לקופת-גמל, במידה והוא עולה על המקסימום (כיום, כאמור, 1,500 ל"י) לפי סדר העדיפות הבא: תחילה לביטוח פנסיה, לאחר מכן ביטוח בריאות, תגמולים אחרים וכל מטרה אחרת. כן קובע החוק סדרי חלוקת הגימלה לקופת-גמל שונות בשל חובות למטרה אחת (ביטוח פנסיה, ביטוח בריאות או תגמולים אחרים), או בשל חובות למטרות שונות ולבסוף — סדר העדיפויות אם החוב לקופת-גמל היה מורכב הן מסכומים שהמעסיק חייב בתשלומם והן מסכומים שנוכו משכר העובד.

הגימלה המשתלמת לעובד תקנה לו את כל הזכויות שהיה זכאי להן אילו שולמה לו בתורת שכר עבודה, כגון: זכויות לפיצויי פיטורין, דמי מחלה ופנסיה. זאת בנוסף ומבלי לגרוע מהזכויות שהעובד זכאי להן כמקבל גימלה על פי החוק, כגון: הגימלה אינה ניתנת להעברה, לערבות או לעיקול אלא לשם תשלום מזונות. מאידך, יחולו על הגימלה כל הניכויים המוטלים על שכר עבודה, פיצויי פיטורים או תשלום לקופת-גמל.

התביעה לגימלה תוגש על-ידי העובד, או קופת הגמל, למוסד לביטוח לאומי, באמצעות הנאמן בפשיטת רגל, מפרק החברה, האגודה העותומנית או האגודה השיתופית, או מקבל נכסי השותפות או מנהל עסקיה, (לכל אלה ייקרא — מפרק) הכל לפי העניין, כלומר — לפי זהות המעביד הקונקרטי. באמצעותם גם תועבר הגימלה, לזכאי לה, על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

נפטר עובד לפני ששולמה לו הגימלה, יחולו על הגימלה הוראות חוק הגנת השכר (השכר משתלם למי שהעובד הורה, ואם לא הורה — לבן זוגו, ובאין לו בן-זוג — ליורשו) וחוק פיצויי פיטורים (תשלום לשאירים לפי הגדרה הקבועה באותו חוק, מבלי שיראו בפיצויים אלה חלק מהעניין), ולא תחול הוראת חוק הביטוח הלאומי הקובעת כי הזכות לגימלה כסף אינה עוברת בירושה.

המוסד לביטוח לאומי, לאחר ששילם הגימלה, יהיה זכאי להגיש תביעה למפרק בשיעור של שני שלישים מסכום הגימלאות ששילם לעובד או לקופת-גמל.

נשמרות סמכויות השיפוט הקיימות, בידי בית המשפט המחוזי או רשם האגודות השיתופיות, לפי העניין, לגבי סכסוכים בין העובד או קופת הגמל לבין המפרק.

מימון ענף ביטוח זה נעשה על ידי תשלום המעביד בסך 0.1 אחוז (עשירית האחוז) מההכנסה או שכר העובד, בתורת "דמי ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל פירוק תאגיד". דמי הביטוח ניתנים לשינוי באישור ועדת הכספים של הכנסת ולאחר התייעצות עם שר האוצר.

עוד מספר הוראות בחוק: הוגשה תביעה לגימלה נגד המוסד לביטוח לאומי בבית הדין לעבודה, ניתן לצרף אליה את המפרק כצד.

מבוטלות הוראות החוק הקיימות (בפקודת פשיטת רגל, פקודת החברות ובחוק פיצויי פיטורים) לגבי דין קדימה, כיון שמוחלפות המה, כאן בהסדר מפורט, מבוסס ומקיף יותר.

מועד תחילתו של החוק ביום השלושים לאחר פירסומו ברשומות; אך אם מועד זה אינו חל בראשון לחודש, יהיה מועד התחילה בראשון לחודש, כיוון שביצוע החוק מחייב הפעלה בראשון לחודש עקב תשלום דמי ביטוח בצמוד לתשלום השכר, וכן משום שהמעבידים חייבים להיערך לקראת ההסדר החדש.

לסיכום: הצעה חדשנית וחשובה. יש בכוחה להסיר אי-בטחון, מדומה או מוצדק, ולהבטיח סכום מינימלי המגיע לעובד (או לקופת-גמל) לעת התמוטט מקור פרנסתו.

הזכאי בעל לפיצויי פיטורים של אשתו?

אילנה ואמנון נישאו בסתיו של שנת 1966. ילדים לא נולדו להם. אמנון עבד כסוכן ביטוח ואילנה עבדה במשרד בו החלה לעבוד עוד לפני נישואיה. בחורף של שנת 1972 נתפרדה החבילה. הבעל הגיש תביעה לגירושין מאשתו בבית הדין הרבני, ואילו האישה תבעה מזונות, אלא שתביעתה נדחתה לפי שעה, כיוון שעבדה והשתכרה. כשנה לאחר מכן חזרה והגישה תביעתה למזונות בטענה שפוטרה מעבודתה.

השאלה העיקרית שעמדה לדיון בפני בית המשפט העליון, אליו הגיעה הפרשה בערעור, היתה — האם דינם של פיצויי פיטורים, לפי חוק פיצויי פיטורים תשכ"ג—1963, הוא כדין שכר עבודה ביחס לכלל ש"מזונות האישה הם כנגד מעשי ידיה", אם לאו (הכלל קובע כי "מעשה ידיה" של האישה, הכוללים שכרה מעבודתה זכאי להם הבעל תמורת מזונותיה, בהם הוא חייב).

במקרה זה קיבלה אילנה פיצויי פיטורים ודעתו של השופט המחוזי היתה, כי הפיצויים המתחייבים לתקופה שלאחר הנישואין נכנסים בגדר "מעשי ידיה".

חודש לכל שנת עבודה, אפשר היה לומר שזוהו מעין הסכום-חובה, שהמחוקק לא הרשה אילו היה עובד מקבל פיצויים בכל מקרה של פיטורים או התפטרות, בשיעור של משכורת לשלמו בטרם הפסיק העובד לעבוד. אך הרי מפורט זכאי לפיצויים אך ורק כשהמחוקק בחוק פיצויי פיטורים, ראה את הפיטורים או ההתפטרות כמצדיקים זכות זו. זאת ועוד: הבחנים אחרים מבדילים בין שכר-עבודה לבין פיצויי פיטורים. אחד החשובים שבהם הוא, שהפיצויים אינם משתלמים ליורשים אלא לשאירים מסוימים כחלק מן העיזבון, אך העובד יכול להורות למי לשלם, ואם לא הורה — ישולם הכסף לבן-זוגו. כן מצויים בחוק פיצויי פיטורים סעיפים חזנים בהפקדת הפיצויים לפי הסכמים קיבוציים, או לפי צו של שר העבודה, ואז אין הם ניתנים לעיקול, לשעבוד או להעברה. כמו כן אי אפשר לקבל מייד שכר הכולל את הפיצויים, אלא באישור מיוחד של שר העבודה.

השופט העליון קיסטר צולל לנבכי המשפט העברי כדי למצוא מענה על השאלה אם פיצויי פיטורים הם בגדר "מעשי ידיה" של האישה.

הנוהג לתת פיצויים לעובד אשר עזב את מקום עבודתו אינו זר למשפט העברי, אם כי בבחינת חובה מוסרית גרידא. נוהג זה לא התגבש לכדי מנהג כללי מחייב על-פי הדין. החובה המוסרית היתה מבוססת על דיני ההענקה לעבד עברי, שניתנה לו לאחר שיצא לחופשי (אחר שש שנים, בשנת היובל או עם מיתת אדונו), ועל החובה המוסרית הכללית לנהוג כלפי עובד לפי הכלל שנקבע במשלי "למען תלך בדרך טובים ואורחות צדיקים תשמור". על כן לא יפלא, שלא פעם מוצאים בספרות השאלות והתשובות דיונים על פנייה לאלמנה או על תשלום חד-פעמי לעובד שפרש או פוטר, בעיקר לגבי עובדי ציבור.

ההענקה הניתנת לעבד העברי שמעמדו דומה, במידה רבה, למעמדו של שכיר, היא בבחינת חובה וכופין אותה על אדונו. מענק זה אינו ניתן לעיקול, לפי המשפט העברי, בניגוד לדין החל על שכר עבודה. שכר עבודה לפי המשפט העברי נחשב כנכס של העובד, ואילו פיצויי פיטורים נכללים רק בגדר דיני הצדקה או החיוב לקיים מצוות הענקה, אם כי הם זכות של העובד שאף ניתנת לכפייה. גם מבחינת המשפט האזרחי במדינה, שונה הזכות לפיצויי פיטורים מזכויות ממוניות רגילות. בזמן שבעל-זכות או חוב כספי יכול לוותר עליו, להעבירו, לשעבדו ולחורישו כרצונו, מוגבל העובד בשליטה על פיצויי פיטורים, והם אף אינם עוברים בירושה בתורת זכות.

מטרתם של פיצויי הפיטורים, יחד עם הזכויות הסוציאליות האחרות, אינה בכך שעובד לא יצא ריקם בתום עבודתו, אלא גם להכין לו קרן כלשהי שיתפרנס ממנה, הוא והתלויים

בו, בזמן שאינו יכול לעבוד, וכן לתמוך בשאיריו במקרה פטירתו. מכל אלה — ההבדלים בטיב הזכויות ובמטרה שבין שכר עבודה לפיצויי הפיטורים, והתוצאות הנובעות מהבדלים אלה — ניתן להסיק, כי המשפט העברי אינו רואה בפיצויי פיטורים "מעשי ידיה" של האשה, אלא זכות סוציאלית נפרדת. אין הבעל זכאי לדרוש שאשתו תתפרנס מפיצויי הפיטורים, אם ביכולתו לפרנסה ואם הוא חייב, לפי הדין, במזונותיה.

הבעל במקרה שלפנינו, עובד ומשתכר, ולכן מחובתו לפרנס את אשתו ואין לו זכות לתבוע הימנה שתתפרנס מכספי פיצויי הפיטורים שקיבלה, המיועדים למטרה אחרת.

וכך נפסק.

מי ישלם פיצויים לעוזרת?

משפט מיוחד במינו התנהל בפני בית-הדין האזורי לעבודה בירושלים. רוב משפטי פיצויי פיטורים כרוכים בהכרעה: האם מגיעים פיצויי פיטורים לעובד? ואם כן, כמה? המשפט בו מדובר, אינו מתחבט כלל בשאלה זו אלא בשאלה מי חייב בתשלום הפיצויים לעוזרת-בית אשר הועסקה בביתם של בני-זוג.

יפה ואפרים, זוג נשוי הגר במען אחד וניהל, עד לאחרונה, משק-בית נשותף, נמצאים על סף פירוד חוקי לאחר שהיחסים ביניהם חורעו ללא תקנה. שני בני-הזוג אנשים משכילים, אקדמאים המועסקים כעוזרי הוראה באוניברסיטה העברית בירושלים. שולה עבדה בביתם, בעבודות משק-בית, במשך תקופה של למעלה מחמש שנים. לרגל לידה, התפטרה מעבודתה והינה תובעת, עתה, בבית הדין האזורי לעבודה, פיצויי פיטורים בסכום הקרוב לאלפיים לירות.

שני הנתבעים הגישו, כל אחד בנפרד, כתבי-הגנה. אין הם חולקים על תקופת עבודתה של שולה ולא על גובה השכר (350 ל"י לחודש) שעליו הצהירה. כן אינם חולקים על כך שמגיעים לה פיצויי פיטורים בסכום שנתבע על ידה. על מה, אם כן, נחלקו השניים? על השאלה מי צריך לשאת בתשלום הפיצויים, כשכל אחד מהם טוען כי בן הזוג השני מן הדין שישלם. אפרים גורס, כי כל עניין שירות הבית היה בטיפול הבלעדי של אשתו, היא העסיקה את שולה, שילמה את משכורתה ונשאה בעול תשלומי הביטוח הלאומי והתנאים הסוציאליים. מכאן שהיא היא החייבת בתשלום הפיצויים. לעומתו גורסת יפה, כי שולה שירתה במיוחד את הבעל, אפרים. הוא היה קובע עימה את תנאי עבודתה, היה נוזף בה כשלא השביעה את רצונו, ועל כן הוא צריך לשלם את מלוא הפיצויים.

בדיון מוקדם הציע בית-הדין האזורי לעבודה, כי אפרים ויפה יחלקו ביניהם, שווה בשווה, את תשלום הפיצויים. ההצעה נתקבלה על דעת אפרים אך לא על דעתה של יפה, אשר טענה כי איננה יכולה לשלם דבר, כיוון שבעלה אינו משלם לה לפרנסת שלושת ילדיהם. שולה פנתה וקבלה כי בשל הלידה זקוקה הינה בדחיפות לכסף, ואפרים הסכים, לכן, לשלם בינתיים את מחצית סכום הפיצויים הנתבע, תוך הדגשה שאם יפסקו כי יפה חייבת בתשלום פיצויים, הוא "ימצא דרך להתחשבן עימה על הסכום הזה". ואכן שילם אפרים לשולה את מחצית פיצוייה.

קובע בית הדין, בראשותו של השופט ד"ר זאב נגבי: "הגענו לידי מסקנה, כי שולה הועסקה על-ידי שני בני הזוג במשותף, במשק הבית המשותף, ושכרה שולם מהחשבון המשותף של שניהם. אין זה נכון ששירתה רק את הבעל. היא הועסקה בשירותים החיוניים לכל המשפחה, כגון: בישול, ניקיון הבית וטיפול בילדים. אמנם מעדותה של שולה עולה, כי מרבית ההוראות ניתנו לה על-ידי יפה, אך הדבר נובע מכך שבאופן טבעי

קרובה האשה יותר לעבודות משק הבית. יפה עצמה אמרה: "מיום שנישאתי לו כל המשכורות שלנו נכנסו לאותו חשבון ומשם יצאו כל החוצאות השוטפות, כולל משכורתה של התובעת וחשבון המכולת".

מאיך גיסא אין בית־הדין מקבל גם את דעת הבעל, לפיו האשה בלבד העסיקה את שולח. טוען אפרים: למעשה הועסקה שולח אך ורק כיוון שיפה לא רצתה להתמסר לעבודות הבית ולטיפול בילדים, אלא ביכרה להמשיך בעבודתה באוניברסיטה. לדבריו, אמרה יפה כי תשכור עוזרת, בידיה תפקיד את משק הבית והיא תשלם לה ממשכורתה. מכאן שהיא, והיא בלבד, אחראית לכל מה שמגיע לשולח. בעיני בית־הדין פסולה הנמקה זאת: "לחברה הישראלית זרה כל הגישה השמרנית שאשה צריכה להסתגר בתחום המטבח, הטיפול בילדים והפולחן בבית־התפילה. ומוטב שלא יבוא זכרה בקהלנו".

אי לכך נפסק — יחלוקו. יפה ואפרים ישאו, חלק כחלק, בתשלום פיצויי הפיטורים לעוזרת המשותפת.

פרסומים שנתקבלו במערכת

1. אבן טוב, חנה, פרסומים הכוללים נתונים סטטיסטיים ; יצאו לאור בשנים 1973—1972. ירושלים, המועצה הציבורית לסטטיסטיקה, 1974. 311 ע'.
ביבליוגרפיה של 465 פרסומים שהגיעו לספריה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכוללים נתונים סטטיסטיים של 73 מוסדות וארגונים. הפרסומים עוסקים בבעיות החברה, כגון: עלייה וקליטה, דירה, העוני בישראל וכיו"ב, וכן מחקרים על תגובת הציבור לתופעות חברתיות שונות, כגון: תודעה יהודית, בילוי הזמן הפנוי, חגיגות יום העצמאות.
2. לפרישה מתוכנת, לקט הרצאות בגרונטולוגיה, חיפה, האגודה לפרישה מתוכנת 1974. 107 ע'.
לקט של מאמרים העוסקים באספקטים שונים של גרונטולוגיה — בריאות, ביטוח סוציאלי, בעיות חברתיות, בעיות משפטיות וכו'. מבוסס על הרצאות שניתנו במסגרת קורס גרונטולוגיה שנערך על-ידי המחלקה להשתלמויות של אוניברסיטת חיפה ביוזמת האגודה לפרישה מתוכנת.
3. אשכנזי, ה. ואחרים, גימלאות עובדי המדינה. ירושלים, "מרגלית", 1974. 465 ע'.
מאז נחקק חוק הגימלאות, חלו בו שינויים רבים ומורכבים ; הסעיפים השונים של החוק רוכזו בספר לפי נושאים ; ריכוז זה לווה בדברי הסבר מתאימים תוך ציטוט או איזכור תקדימים, דברי פרשנות ופסקי דין.
4. גולדברג, זאב, קיבוץ, חברה ומדינה. בית ברל, הוצאת בית ברל, 1974. 229 ע'.
אוסף של מאמרים על הקיבוץ כתופעה חברתית. הספר נותן סקירה הסטורית על השינויים שחלו ברעיון הקיבוץ, החל ברעיון הראשוני האוטופי וכלה בניתוח המציאות הממשית כיום, על דרך ההפעלה של כלים סוציולוגיים כלכליים ומדיניים.
5. מילר, עמוס, עקבות בחול ; עיונים בכלכלה סוציאלית. רמת גן, מסדה, 1974. 240 ע'.
אוסף של מחקרים בהתפתחות שירותי הרווחה בישראל מאת עמוס מילר שנפל במלחמת יום הכיפורים. הספר כולל ניתוח העבר, הצבעה על חסרונות ההווה והצעות מרחיקות לכת לפתרון בעיות בעתיד. הספר דן בחוקים יסודיים בתחום הביטוח הסוציאלי בישראל, כגון: ביטוח נכות ממלכתי, שכר נחקק ; ביטוח בריאות, ביטוח רמת הכנסה וביטוח פנסיה.
6. משרד העבודה הבינלאומי, מבוא לביטחון סוציאלי, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי. היחידה למחקרים מיוחדים, 1974. 161 ע'.
מהדורה עברית של הספר Introduction to Social Security, שנועד לשמש כספר עזר לעובדי המוסד לביטוח לאומי ולכל המעוניינים בנושא הביטחון הסוציאלי. הספר עוסק בהקניית ידע בסיסי ומושגי יסוד ; נותן תמונה כללית על התפתחות רעיון ההגנה הסוציאלית, מנתח סוגים שונים של גימלאות, בעיות מימון וארגון של תוכניות ביטוח סוציאלי.
7. Atkinson, A. B., Poverty in Britain and Reform of Social Security London, Cambridge University Press, 1969. 224 p.
המחקר מורכב משני חלקים : הראשון דן בביטוח הסוציאלי הקיים בבריטניה ובוחן באיזו מידה הוא מבטיח הכנסה מינימלית מספקת למשפחות בעלות רמת הכנסה נמוכה ; החלק השני עוסק ברפורמות אפשריות בביטוח הסוציאלי, בהערכת מחירן, ובאיזו מידה הן יכולות לתרום לפתרון הבעיות הקיימות.

8. Barth, Michael C. et al, **Towards an Effective Income Support System: Problems, Prospects and Choices.** Wisconsin-Madison Institute for Research on Poverty, 1974. 185 p.
 הספר עוסק במערכת התמיכה הממשלתית בהכנסה, ומנסה להצביע על שיטה משביעת-רצון לבניית-המחדש, כדי לתת עזרה מתאימה לעניים בתנאי שזו תקיים ואם אפשר תחזק תמריצים לעבודה.
9. Blinder, Alan S. et al., **The Economics of Public Finance.** Washington, D.C., The Brookings Institution, c1974. 435 p.
 המאמרים בספר דנים באספקטים כלכליים שונים של מימון ציבורי ומעלים שאלות קשות העומדות בפני קובעי המדיניות והמומחים במימון ציבורי, שאלות כגון: כיצד משפיעים המסים והוצאות הממשלה על היציבות והגידול הכלכלי? אילו עקרונות צריכים להנחות ממשלה מסוימת בקשר להחלטה אם לממן פעילות נתונה? מי הנושא העיקרי בנטל המסים?
10. Bluestone, Barry et al., **Low Wages and the Working Poor** Ann-Arbor, University of Michigan-Wayne, State University, 1973. 215 p.
 מטרת הספר היא לערוך חקירה מפורטת של תעסוקת שכר נמוך, על-ידי הפרדה בין הכוחות השונים התורמים לקביעת רמות שכר-העבודה.
11. Boulding, Kenneth E., **The Economy of Love and Fear** Belmont, Wadsworth Publishing Company, c1973. 112 p.
 הספר דן ב"כלכלת המענקים" (Grants Economy) המבוססת על ההבחנה הנסיונית, שאין אנו חיים בכלכלה "טהורה" של חילופין או שוק, וחייבים, איפוא, להתייחס גם להעברות החד-צדדיות של כספים, או "מענקים", שגם להם תפקיד חשוב בכלכלה הפוליטית המודרנית.
12. Boulding, Kenneth E. and Martin Pfaff, **Redistribution to the Rich and Poor** Belmont, Wadsworth Publishing Company, c1972. 390 p.
 הדגש בספר הוא על השינויים בחלוקת ההכנסה, החלים כתוצאה מ"כלכלת מענקים" או השיטה של העברות (transfers) לכיוון אחד.
13. Cohn, Yona, **The Court and the Probation Officer, Two Interactive Systems.** Jerusalem, Ministry of Social Welfare, 1970. 194 p.
 הספר עוסק בעבודת קצין המבחן ומביא גישות שונות בנדון. המחקר משקף את חוסר האחידות הקיימת בשיטת העבודה של קצין המבחן, וכן דן המחקר בחוסר האינטגרציה הקיימת בידי התאורטי בתחום זה.
14. Derthick, M., **Between State and Nation** Washington, D. C., The Brookings Institution, c1974. 242 p.
 הספר ממיין ומשווה את הארגונים השונים שהוקמו במדינות ארה"ב, כדי לתכנן ולתאם את ההתפתחות הכלכלית של אזורים נחשלים; מבקש לשפוט אם ארגונים כאלה צריכים להמשיך להיות מוקמים על בסיס כלל-לאומי או שפעילות אזרית תמשיך להיות מאורגנת על בסיס אזורי ותפקודי.
15. Ginor, Fanny, **Analysis of Low Income Groups** Tel Aviv, Tel Aviv University, 1974. 60 p.
 המחקר עוסק באיפיונים של משפחות מעוטות הכנסה בישראל כגון: השכלה, גיל, מקצוע, גודל משפחה, ארץ מוצא, מקום מגורים וכו'. המחקר מצוין סיבות להכנסה נמוכה לנפש ומגדיר משפחות מעוטות הכנסה; כולל נתונים סטטיסטיים רבים.
16. Goodwin, Leonard, **Do the Poor Want to Work?** Washington, D. C., The Brookings Institution, 1972. 178 p.

מטרת הספר היא להשוות בין משפחות סעד ומשפחות מבוססות בעבודה קבועה מהמעמד הבינוני, מבחינת ההתייחסות לחיים ולעבודה, וליישם את הידע הנרכש בפיתוח מדיניות רווחה וכוח אדם אפקטיביים.

Grath, Haya ed., **Twenty Five Years of Social Research in Israel; a Review of the Work of the Israel Institute of Applied Social Research 1947-1971.** Jerusalem, Jerusalem Academic Press, 1973. 202 p.

הספר מתאר את תולדות המכון למחקר חברתי שימושי מימיו הראשונים לפני מלחמת השחרור עד ימינו אלה. הוא כולל סקירה על 500 פרויקטים שהוצאו לפועל עד כה. דן בנושאים שונים שהם מעניינים של חוקרים במדעי החברה, כגון: עלייה, מבנה חברתי, חינוך.

Green, Ch., **Negative Taxes and the Poverty Problem** Washington, D. C., The Brookings Institution, c1972. 233 p.

הספר סוקר את התוכניות העיקריות לתשלומי סעד לנוזקים ("מס שלילי"). הוא מעריך את מידת שוויוניותה ויעילותה של כל תוכנית, ואומד את מידת התאום שלה עם שיטת המס החיובי הנוכחי. הספר שימש כרקע לוועידת מומחים שנתכנסה במכון Brookings ב-8.9.66. הפרק האחרון מסכם את הדיון בוועידה.

Grevil, T. N. E. ed., **Population Dynamics** London, Academic Press, 1972. 445 p.

הספר מצביע על גידול האוכלוסיה בעולם ומתאר כיוונים רבים בהתפתחותה. המאמרים משקפים את הגידול בחשיבות ובמידת השימוש של מתמטיקה בלימודים דמוגרפיים.

Cohen, Wilbur J. and Milton Friedman, **Social Security: Universal or Selective** Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1972. 114 p.

הספר עוסק במערכת הביטוח הסוציאלי האמריקאית שפותחה בתקופת השפל הכלכלי הגדול של שנות ה-30, ומעלה ספקות לגבי טיבה כיום.

Horlick, Max & Alfred Skolnik, **Private Pension Plans in West Germany and France** Washington, D. C., U.S. Dept. of Health Education and Welfare, Social Security Administration, (1971). 78 p.

מערב גרמניה וצרפת נבחרו על-ידי מחברי הפרסום לעריכת סקר, שמטרתו להראות כיצד פועלות קרנות פנסיה ממלכתיות ופרטיות. מדינות אלה נבחרו משום ששיטותיהן שונות זו מזו בתחום הנחקר.

International Social Security Association, **Complementary Pension Institutes of Complementary Pension Schemes** Geneva, ISSA, 1973. 239 p.

הפרסום כולל סיכומים של תוכניות פנסיה ב-12 מדינות: גרמניה, קנדה, דנמרק, ארה"ב, פינלנד, צרפת, ישראל, איטליה, הולנד, אנגליה, שוודיה ושווייץ. כמו כן נכללים שני מאמרים בעניין תוכניות הפנסיה.

International Social Security Association, **Current Issues in Social Security Planning; Concepts and Techniques** Geneva, 1973. 162 p.

הפרסום כולל סיכומי דיונים ומאמרים, שהתמקדו בנסיון המעשי שנרכש בתכנון הבטחון הסוציאלי בארצות מסוימות באירופה ובארה"ב.

Kinnersly, Patrick, **The Hazards of Work; How to Fight Them** London, Pluto Press, c1973. 394 p.

הספר עוסק בסיכוני בטיחות בעבודה ומראה כיצד אפשר לזהותן ולטפל בהן כאשר עובדים מאורגנים לצורכי בטיחות.

25. Lalonde, Marc, **Working Paper on Social Security in Canada** Ottawa, Government of Canada, 1973. 57 p.
 חוברת זו, שהוכנה ע"י ממשלת קנדה, מתווה בקווים כלליים מדיניות שנועדה להביא לשיטה סוציאלית יעילה ואפקטיבית יותר.
26. McGill, Dan M., **Presentation of Pension Benefits Rights** Homewood, Richard D. Irwin, Inc. 1972
 הספר מתאר סוגים שונים של תוכניות להקניית זכות לפנסיה, וכיצד הן פועלות באופן מעשי. נדונות תוכניות הקנייה כפי שתוארו לאחרונה בארצות שונות.
27. Malcolm, J. Brown, **Social Issues and the Social Services** London, Knight, 1974. 251 p.
 מחברי הספר מעריכים את טיב השירותים הסוציאליים בבריטניה, לאחר השינוי שנערך במבנה השירותים עקב איחוד מחלקות סוציאליות ברשויות המקומיות.
28. Metcalf, Charles E., **An Econometric Model of the Income Distribution** Chicago, Markham Publishing Company, 1972. 176 p.
 ניתוח המבוסס על מודלים כלכליים של ארה"ב, המאפשרים ניכוי של השפעת המדיניות הפיסקלית והמוניטרית על חלוקת ההכנסות, במיוחד לגבי אוכלוסית המצוקה.
29. Moser, C. A., **Survey Methods In Social Investigations** London, Heinemann Educational Books, c1971. 549 p.
 מטרת הספר לסקור באורח מקיף (לא טכני) את השיטות בהן משתמשים בסקרים חברתיים. כל שלבי הסקר נסקרים: מהתכנון המקורי ועד ההתוויה של הדו"ח הסופי. הדגש מושם על היסודות המנחים עם תשומת לב מיוחדת הנתונה לדגימה.
30. Moss, Milton, **The Measurement of Economic and Social Performance** New York, National Bureau of Economic Research, 1973. 605 p.
 אוסף מאמרים שהובאו בפני ועידה שנערכה בפרינסטון, נובמבר 1971, ואשר דנה בשיטות מחקר על הכנסות ועושר; הספר מתאר נקודות השקפה שונות אודות שיטות מחקר שימושיות ומשופרות יותר.
31. Pechman, J. A. and Okner, B. A., **Who Bears the Tax Burden?** Washington, D.C., The Brookings Institution, c1974. 119 p.
 המחברים מנסים לחשיב על השאלה: האם נטל המסים מתחלק באופן צודק בין בעלי ההכנסה בארה"ב. הספר מנתח את ההכנסות ממסים שהתקבלו ממידגם של 72,000 משפחות בארה"ב ב-1966, בעת ששך כל המסים היה כ-180 ביליון דולר, או כ-25% מהכנסות המשפחות בארה"ב.
32. Rhee, H. A., **Human Aging and Retirement** Geneva, International Social Security Association, 1974. 287 p.
 הספר מכיל עובדות ונתונים על בריאות, תנאים כלכליים, אינטגרציה חברתית, צרכים ושאיפות של אנשים מזדקנים, כדי לשפר את הביטוח הסוציאלי שלהם. כמו כן מעורר הספר שאלות ומחשבות בנושא הגרונטולוגיה.
33. Rowley, J. C. R., **Econometric Estimation** London, Weidenfeld and Nicolson, c1973. 234 p.
 הספר דן בתאוריית האומדן האקונומטרי ומסקנותיו.
34. Steiner, Jack, **Public Employee Unionism; Structure, Growth, Policy** Washington, D. C., The Brookings Institution, (c1973). 256 p.
 מחקר מפורט על איגודי עובדים בארה"ב, הפועלים במסגרת מקומית או פדרלית.

35. Tomas, Charles L., *Le Handicapé Physique; son Orientation*. Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, (c1973), 378 p.
 הספר עוסק בבעיות הפסיכולוגיות הנובעות מנכות: קשיי הסתגלות בחברה, במשפחה, בביה"ס ובעבודה. המחבר מציע מספר דרכים כדי להתגבר על הבעיות הללו.
36. Tutt, Sylvia and Leslie Tutt: *Private Pension Scheme Finance*. London, Stone & Cox, (1971). 57 p.
 דיון באספקטים המשפיעים על מימון תוכניות ביטוח הפנסיה הפרטיות במידה שהן מוצעות על ידי גופים פרטיים על בסיס עצמאי.
37. United States Dept. of Health Education and Welfare. Social Security Administration, *Social Security Programs throughout the World, 1973*. Washington, D. C., Government Printing Office, 1974. 253 p.
 טבלאות המסכמות נתונים על מערכות הביטוח הסוציאלי של 127 מדינות; הטבלאות מבוססות על חוקים, צווים והסדרים שהיו בתחילת 1973.
38. Weber, Arnold R., *In Pursuit of Price Stability; the Wage-Price Freeze of 1971*. Washington D.C., The Brookings Institution, (c1973). 446 p.
 סקירת ביצועה והתפתחותה של המדיניות, אשר הביאה להקפאה זמנית של עליית משכורות ומחירים ב-1971.
39. Whitaker, Ben, *The Philantropics: Foundations and Society* New York, William Morrow Company, c1974. 252 p.
 סקירת המוסדות הפילנתרופיים של העולם והשפעותיהם על החברה; ביקורת על מטרותיהם, מדיניותם, כלכלתם והשגיהם. המחבר חוקר בעיקר מוסדות גדולים כמוסד פורד, קרנגי ועוד.

רשימת מאמרים שהופיעו בחוברות "בטחון סוציאלי" 1-7

חוברת 1, פברואר 1971

ד"ר ישראל כ"ץ
רפאל רוטר ונירה שמאי
ד"ר אברהם דורון
ד"ר אריה ניצן
ד"ר גיורא לוטן
רפאל רוטר ונירה שמאי

עמוס מילר
אהרון אפרח
דן שניט
אליב סטיבנסון
ד"ר אריה ניצן

נגלה ונסתר במדיניות סוציאלית
דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים
מענקי התייקרות 1962 — נסיון של שירות סלקטיבי להבטחת הכנסה
שכבות מעוטות הכנסה בישראל (זקנים ושאיירים מקבלי הטבות סוציאליות)
התחשבות בצרכים אינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי
התחלקות ההכנסה האישית בישראל — המגמות בשנות השישים
מימון בחשבון צובר (Funding) ובחשבון שוטף —
אספקטים כלכליים חשבוניים וחברתיים
מדיניות שכר ותופעות עוני
כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד ומעוטי היכולת
בעיותיו של הפרט במערכת הבטחון הסוציאלי
ההתפתחויות האחרונות בבטחון הסוציאלי בעולם

חוברת 2, דצמבר 1971

ד"ר מאיר אביזוהר
ד"ר י. א. קאומו
פרופ' ראובן ירון
יוסף חלד

אהרון הימל
ד"ר אברהם דניאל
אידה ס. מרים
ד"ר אריה ניצן
השאם נאשף
ריצ'רד מ. טיטמוס

ד"ר ישראל כ"ץ

למקורותיה של הגישה השוויונית למדיניות רווחה
הגנת העובד מפני אבטלה (מחקר משווה)
להצעת "חוק ביטוח בריאות תשל"א — 1971"
בדרך לחוק ביטוח בריאות
קיצבת זיקנה ושאיירים בשנים 1954—1970
(כוח קנייתה היחסי במונחי שכר ממוצע)
גישות חדשות לתכנון מדיניות סוציאלית
עוני, ערכי-שוויון ומבנה הבטחון הסוציאלי
סימפוזיון בינלאומי בנושא: "מדיניות סוציאלית באירופה"
השתלבות האוכלוסיה במזרח-ירושלים במסגרת הביטוח הלאומי
"זכויות" בחברת רווחה: החוק ושיקול הדעת
דם, רווח ותמריצים במדיניות סוציאלית (על ספרו של ריצ'רד מ. טיטמוס
"יחסי תשורה: מדם אנוש למדיניות סוציאלית")

חוברת 3, יוני 1972

דוד הורוביץ
פרופ' יואל שני
אליעזר שמואלי
ד"ר אברהם כ"ץ
ד"ר אברהם דורון

משה לוין

המבחן הסוציאלי של המדיניות הכלכלית
החיים שמעבר "לשיא" (שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה)
בעיות בתחום האינטגרציה החברתית בחינוך
התלמיד טעון הטיפוח, מורו והכשרתו
גימלאות על פי מבחני נזקקות בביטוח הלאומי
"נכה" ו"נכות" — כמושגי יסוד בכמה מהחוקים הסוציאליים בישראל
(ניתוח השוואתי)

רן חרמש, רוני בן-צורי ויורם ברזילי
ד"ר יוסף בן-אור
ד"ר חגית ריגר-שלונסקי
גב' לוטה זלצברגר וד"ר יונה מ. רוזנפלד
פרופ' אלבין ל. שור
גד יעקבי
אריה וולף

מענק אבטלה או עבודה יזומה
ביטוח לאומי — אשליה של עצמאות
שירותי רווחה כדרך להקצאת תגמולים חברתיים
דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה בירושלים
ביטוח סוציאלי — אידאולוגיה ותוכנית
מדיניות סוציאלית ופער חברתי
חקיקה סוציאלית: ביטוח מפני אבטלה, חוק המזונות (סקירה)

חוברת 4-5, יולי 1973

ד"ר ישראל כ"ץ
יוסף סלייפר
נעמי ליבנה
ד"ר י. א. קאמו
פרופ' זאב פלק
ד"ר אריה ניצן
רפאל רוטר
עוזי אבל
ישראל קיסר

צימצומה של מצוקה (סוגיות ישנות בזמן הזה)
גישות חדשות לשיכון הציבורי
השפעות כלכליות של הנחגת ביטוח אבטלה בישראל
בטחון סוציאלי למובטל בישראל
חקיקה חדשה בתחום הבטחון הסוציאלי
תנאי חייהן של משפחות מרובות ילדים
הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל
לקראת ביטוח פנסיוני חובה יחסי להכנסה
בוררות חובה במערכת יחסי העבודה

ליקויים ופגמים בשיטה הקיימת לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (דברים בעקבות
התזכיר להצעת חוק הגימלאות לנפגעי תאונות דרכים)

חנוך אריאל
ד"ר גיורא לוטן
דב פרומן

לקראת כיסוי מלא של תאונות ונכות במסגרת הביטוח הסוציאלי
תשומות וערכים בשירותי הסעד

ד"ר אליעזר ד' יפה
אורי שטנדל
פרופ' וילבור ג' כהן
ד"ר מאיר אביזוהר

נסיון להפריד בין תפקידים הקשורים במתן תמיכה כספית לבין שירותים
סוציאליים אחרים בעירית ירושלים

תמורות בחברה הערבית על רקע יישום השירותים הסוציאליים
ביטוח סוציאלי — אוניברסלי או סלקטיבי

שמרנות ורווחה

חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק מס מקביל, תיקוני חוק הביטוח הלאומי
(10, 11, 12), תיקון לחוק שירות מילואים (תגמולים), פיצויים לאלמנה,

אריה וולף

חוברת 6-7, יולי 1974

ד"ר גיורא לוטן

ייחודו של הביטוח הלאומי
מיגבלות השירותים לפי עקרון נזקקות (מקרה המענקים לתלמידים
בבתי הספר העל-יסודיים)

ד"ר אברהם דורון
רפאל רוטר ודבורה אבינרי
צבי בהר

ביטוח נכות
ארגוני נכים בישראל (מבנה, מניעים ודרכי התנהגות)

ד"ר אליעזר ד' יפה

הדילמות המקצועיות ב"שיקול הדעת" בעבודה סוציאלית (הצגת נסיון
אמפירי ליישוב הבעיה)

ד"ר יוסף קטן
מוריה אבנימלך
פרופ' ה. ש. הלוי
חנה וייל
פרופ' זאב פלק
ריצ'רד קרוסמן
ד"ר ישראל כ"ץ
אריה וולף

לקראת שיתוף לקוחות בשירותי רווחה בישראל (בחינת הרעיון ומניעיו)
השפעת ההוצאה הציבורית לשירותים סוציאליים על החלוקה מחדש של ההכנסות

טיפול-יום בישראל

אוכלוסית המעונות לקשישים עצמאיים בישראל

סעד משפטי — בזכות

הפוליטיקה של הפנסיות

ריצ'רד מ' טיטמוס; אידאליסט, מדען ומגשים

חקיקה סוציאלית: ביטוח נכות (סקירה)