

בכנתנו סוציאליזם

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

בעיה סוציאלית והתערבות סוציאלית — מערכת מושגים לניתוחם • אבני נגף בדרך לקביעת מדיניות חברתית בתחום הבטחון הסוציאלי בישראל • סוגיות במדידת העוני בישראל • תיקרה לרמת חיים — על העדרם של סטנדרטים לרמת חיים מקסימלית כחלק ממדיניות שוויונית • מקבלות דמי מזונות בישראל — ממצאים ומסקנות • הרופא הישראלי נוכח צרכיהם של שירותי הבריאות בישראל • ישיבות צוות בארגוני שירות • הרהורים על גרונטולוגיה מונעת בישראל • ההכנסה של הקשישים ומקורותיה • שירותי מידע לקשישי שים בישראל • החקיקה הישראלית המתיחסת לאשה והשפעתה על מעמדה הנחות בעבודה • העובד הסוציאלי הישראלי כמתריע חברתי

בטחון סוציאלי

כתבי-עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על-ידי

המוסד לביטוח לאומי

בשיתוף עם

מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה

והתפתחות אדם וחברה בישראל — הג'וינט

ירושלים א' תמוז תשל"ח א' יולי 1978

חוברת 16

היבטים כלכליים, חברתיים, משפטיים וארגוניים של תחומי הרווחה והבטחון הסוציאלי מוצאים את ביטויים במאמרים המופיעים בחוברת זו. גם הפעם ניתן לחיזוק בהעלאת רעיונות חדשים על יסוד ממצאים אמפיריים, מחקר הגותי, או נסיון בעבודה מעשית, ובעקבותיהם מסקנות והמלצות לתיקון המעוות ולשיפור הקיים.

הדעות וההערכות במאמרים הן על דעת כותביהם, והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

מצאנו לנכון להביא בסוף החוברת רשימה מלאה של כל המאמרים והסקירות שראו אור במסגרת כתב העת למן חוברתו הראשונה.

מען המערכת: "בטחון סוציאלי", היחידה למחקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, שדרות ויצמן 13, ירושלים.

ביום כ"ב באדר ב' תשל"ח (31 במארס 1978) הלך מאתנו משה לוינ ז"ל, שחיה היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי מאז היווסדו וחבר המערכת של כתב עת זה.

כאשר נרקם רעיון הוצאתו של כתב העת נרתם משה לוינ למימושו מתוך הכרת חשיבותה של במה זו לליבון בעיות, המעסיקות את המחשבה הסוציאלית של חברתנו.

כיו"ר המערכת, בתחילת דרכו של "בטחון סוציאלי", האציל מידיעתו הרבה ומהבנתו העמוקה על עיצוב דמותו ואופיו של כתב העת. פעולתו זו מוצאת את ביטויה בדברי ההקדמה לחוברת הראשונה של "בטחון סוציאלי", כפי שנכתבו על ידו: "חברתנו איננה כספר החתום. יש להעמיק חקור בבעיותיה, להכיר ללא משוא פנים את חולשותיה ועיוותיה, ולפרוץ את מעגל ההשלמה עם הקיים והשיגרה. מסועפים ומנוגזים הם השבילים והאפיקים, המוליכים לפתרון הבעיות הסוציאליות. כמו כן, שונות הן השיטות מבחינה סוציאלית, משפטית וכלכלית-מישקית, שנועדו להגשים מטרה זו. מסיבות אלה מובן הוא הצורך הפנימי להרחיב את הדיון בנושאים אלה, לחתור לקראת פתרונות לאו דווקא קונבנציונליים, להעלותם ולהבליטם בכל חריפותם, ואם נצליח במידה כלשהי — הרי זו תרומתנו הצנועה".

נראה לנו, כי את אשר יחל משה לוינ ל"בטחון סוציאלי", אכן נתגשם הלכה למעשה. דבריו אלה מנחים את תוכנו ויעודו של כתב העת מאז הופעתו ועד היום הזה.

יהי זכרו ברוך.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר מאיר אביזוהר

אלחנן גפני

ד"ר אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר יעקב חביב

ד"ר ישראל כץ

משה לוינ

רפאל רוטר

העורך:

חיים אופז

דפוס:

קואופרטיבי "אחוה",

ירושלים

תוכן העניינים

עמ'		
5	ד"ר יעקב קלנר	בעיה סוציאלית והתערבות סוציאלית — מערכת מושגים לניתוחם
12	ד"ר אברהם דורון	אפני נגף בדרך לקביעת מדיניות חברתית בתחום הבטחון הסוציאלי בישראל
20	ד"ר יעקב חביב, ד"ר מאיר כהן וד"ר רוברט לרמן	סוגיות במדידת העוני בישראל
40	ד"ר מאיר אביזוהר וד"ר יעקב שביט	תיקרה לרמת חיים — על העדרם של סטנדרטים לרמת חיים מקסימלית כחלק ממדיניות שוויונית
53	ד"ר אריה ניצן	מקבלות דמי מזונות בישראל — ממצאים ומסקנות
63	פרופ' ק. י. מן	הרופא הישראלי נוכח צרכיהם של שירותי הבריאות בישראל
71	ד"ר דוד ברגל	ישיבות צוות בארגוני שירות
84	פרופ' יצחק מרגולץ	הרחורים על גרונטולוגיה מונעת בישראל
94	ד"ר חיים הרפז	ההכנסה של הקשישים ומקורותיה
102	דב שנער	שירותי מידע לקשישים בישראל
109	עו"ד אבינועם עצמון	החקיקה הישראלית המתייחסת לאשה והשפעתה על מעמדה הנחות בעבודה
124	יוסף כורזים	העובד הסוציאלי הישראלי כמתריע חברתי
132	עו"ד אריה וולף	חקיקה ופסיקה סוציאלית: תיקון לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים; טובת הילד — השיקול המכריע; דמי מזונות לילדים; תקיפה כתאונת עבודה (סקירות)
137		פרסומים שנתקבלו במערכת
139		רשימת מאמרים שהופיעו בחוברות "בטחון סוציאלי" 1—16
III-XVII		Summary of the Main Articles

בעיה סוציאלית והתערבות סוציאלית*

מערכת מושגים לניתוחם

מאת דר' יעקב קלנר**

בעיה סוציאלית

החברתיות של תהליכי התיעוש והעיור (תנאי העבודה של הפועל ותנאי דיור ובריאות וכו'), עוררו מחאה חברתית, וההתייחסות לקבוצות אנשים מסוימים (כגון העניים, העבריינים, חולי הנפש וכו') תבעו הומניזציה. כיום מתייחס המונח "בעיה סוציאלית" גם למצבי אנוש אוניברסליים¹, כגון בדידותם של זקנים, כתוצאה ממוביליות חברתית מהירה והתקדמותה של הרפואה המודרנית; או כגון התמורות במשפחה המודרנית, שיצרו הפרדה הולכת וגדלה בין פונקציות הילודה

המונח "בעיה סוציאלית" (Social Problem) מתייחס למצבים המבקשים התערבות חברתית ערה ופעילה¹. מקורו של המונח בתנועות לרפורמה חברתית (Social Reform), אשר העלו מצבים סוציאליים לתודעת הציבור, שאפו לחקירתם השיטתית, עוררו מחאה למצוי, וביקשו לפתח אלטרנטיבות של שינוי. מצבים חברתיים מובהקים כגון התוצאות

* מאמר זה הוא נוסח מורחב ומתוקן של פרק שפורסם בספרי בעיה סוציאלית ורווחה סוציאלית, ירושלים, 1969.

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

1 הניתוח הבהיר ביותר הוא עדיין אצל Merton, R. K., "Social Problems and Sociological Theory", in Merton, R. K., Nisbet, R. A. (editors), *Contemporary Social Problems*, New York, 1966, pp. 657-737.

מודל מעניין הוצע ע"י Stein, H., Sarnoff, I., "A Frame Work for Analyzing Social Work's Contribution to the Identification and Resolution of Social Problems", in: *The Social Welfare Forum*, New York, 1964.

מודל זה שימש מסגרת לניתוח בעיות סוציאליות ספציפיות שסוכמו ע"י נתן כהן וחבריו בספר Cohen, N. E. (editor), *Social Work and Social Problems*, New York, 1964.

מערכת מושגים יותר מורכבת פותחה על ידי Gil, D. G., *Unravelling Social Policy*, Cambridge, 1973.

ע"י, כמו כן: Guttman, L., "Social Problem Indicators", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1971, 393:40-46.

2 נתוחים מפורטים של בעיות סוציאליות ספציפיות נמצאים מלבד בקובצים חנ"ל שבעריכת מורטון וכחן, אצל: Eisenstadt, S. N. (editor), *Comparative Social Problems*, New York, 1964; Dinitz, S., Dynes, R. & Clarke, A. C. (editor), *Deviance*, New York, 1969; Horton, P. B. & Leslie, G. R. (editors), *Studies in the Sociology of Social Problems*, New York, 1971; Lindenfeld, F. (editor), *Radical Perspectives on Social Problems*, New York, 1973; Steward, E. W., *The Troubled Land: Social Problems in modern America*, New York, 1976.

לנוהגי המין³, או כגון המצבים הנוצרים מבעיות שעות-הפנאי, בעיקר אצל צעירים בחברת השפע. מצבים כדוגמת אלה חודרים יותר ויותר לתודעת הציבור. הם נראים כבעיות סוציאליות בעולם העובר תהליכי תיעוש, עיור וחילון (סקולריזציה) בקצב מהיר ובהיקף רחב כל כך, עד שהם מעלים את הצורך להתערבות פרופסיונלית ושיטתית.

מרכיביה של בעיה סוציאלית ניתן לראותה כמורכבת משלושה מרכיבים כדלקמן:

א. ההפרש בין הרמה הסטנדרטית המקובלת בחברה מסוימת, לבין הרמה המצויה אצל יחידים, קבוצות או קהילות שבאותה חברה.

ככל שהעקרונות של יעילות וחסכון יוצרים מוסדות על פי המידות של האדם הסטנדרטי, כך הם אינם משרתים את הפרט, אשר מידותיו קטנות או גדולות מן המידה הנחשבת רגילה.

ב. התודעה הציבורית לגבי משמעותו החברתית של הפרש זה, בין שעצם קיומו של הפרש הוא פגיעה בערכים המוצהרים של אותה חברה, ובין שהוא מסכן את קיומה של החברה או פוגע בהתפתחות התקינה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות.

ג. ראיית דרך אלטרנטיבית לקיים, המעוררת מחאה ציבורית ומעודדת לבקש אלטרנטיבות נוספות: בין שהאלטרנטיבה מתכוונת להתערבות רדיקלית למנוע את סיבות ההפרש; בין שהיא מבקשת זיהוי מוקדם של סיבות וכך תאפשר התערבות יותר קולעת ובאמצעים יותר קלים

ולגבי קבוצות יותר גדולות; ובין שהיא תבקש לצמצם תוצאות לוואי נמנעות למצבים או לסיבות שאין שליטה עליהם.

רק מצב שיש בו שלושת המרכיבים גם יחד, ראוי לכנותו "בעיה סוציאלית" ומשקלו של אחד מהם ישפיע השפעות גומלין גם על שני המרכיבים האחרים. אולם ישנם מצבים רבים שהם חמורים בנסיבותיהם החברתיות וגם תוצאותיהם החברתיות חמורות, ואף על פי כן מתעלמת מהם התודעה הציבורית.

מהם, איפוא, הכוחות המרחיבים או מצמצמים את התודעה הציבורית?

הפרצפציה החברתית של מצבים סוציאליים

רבים ושונים הם הגורמים המעכבים את הפרצפציה של מצבים סוציאליים מסוימים או הפועלים נגד חדירתם לתודעת הציבור. באופן כללי ניתן לומר: ככל שאוריינטציית החיים היא פטאליסטית יותר, כן תשלוט אפאתיה חברתית לגבי מצבים סוציאליים, ומנגנון "הכחש מציאות" יפעל נגד חדירתם לתודעת הציבור, ואילו ככל שאוריינטציית החיים אקטיבית יותר והיא נתמכת על-ידי חווית השינוי וההישג — כן תתרחב התודעה החברתית ואף תהא מוכנה יותר לאקספרימנטאציה חברתית או לתכנון ממוסד.

ככל שתוצאותיו של מצב סוציאלי פוגעות בצורה גלויה בערכים המוצהרים של חברה פלונית, כן תתעורר מחאה ציבורית; ואילו בהיות המצב תוצאת-לוואי בלתי צפויה של מאמץ ציבורי מכוון ומבוקש, או תוצאה של הכרעה ערכית מפורשת (במצב של התנגשות בין ערכים והכרעה על פי סולם עדיפות ערכית), כי אז תיטה התודעה הציבורית

3 בענין המשפחה עיין, למשל, אצל Otto, H. A. (editor), *The Family in Search of a Future*, New York, 1970; Romanyshyn, J. M., *Social Welfare: Charity to Justice*, New York, 1971, pp. 319-373.

Rosenfeld, J. M. & Rosenstein, "הוצעה ע"י E., "Towards a conceptual frame work for the study of Parent-Absent Families", *Journal of Marriage and the Family*, Feb. 1973

כאילו היא בעלת אוריינטציה פאטאליסטית ותנהג ב"הכחש מציאות".

"הכחש מציאות" של מצבים סוציאליים פועל גם כאשר מצב מסוים הוא תחום רגיש מבחינה אמוציונלית, והתודעה לגבי המצב, יש בה משום אי-נוחות. ההתגוננות מפניה מביאה לעתים לעיסוק-יתר באחד האספקטים הצדדיים של המצב ולמיקוד אי-רציונלי של הבעיה מן העיקר אל השולי. הפעילות המוגברת סביב האספקט השולי של המצב רק תגביר כאן את המגמה להתעלם מן העיקר, וכך תמנע את חדירתו לתודעה. היקפו הרחב של מצב סוציאלי כשלעצמו אינו הופך אותו לבעיה סוציאלית ולא כל שכן שסיבתיות חברתית בלבד אינה מספיקה. מצבים מתמשכים אצל קבוצות מוגדרות פועלים בדרך כלל נגד מחאה ציבורית, ואילו מצבים סתאומיים ובלתי רגילים הפוגעים פגיעה כאילו שרירותית בכלל האוכלוסיה, מעוררים מחאה ומעודדים לפעילות חד-פעמית ותקיפה.

אלטרנטיבות המביאות לתוצאות מיידיות ובולטות זוכות בדרך כלל ליתר תמיכה מאשר אלה, אשר תוצאותיהן נראות רק במאוחר או אינן גלויות כלל. על הרחבת התודעה הציבורית משפיעה ביותר "ההצלחה הלא-מתוכננת", כאשר יחידים או קבוצת אנשים מוצאים פתרון אלטרנטיבי עוד בטרם חדר המצב לתודעת הציבור. הוא הדין כאשר נסיון, שנערך בקבוצת אוכלוסין מוגדרת, נמצא ראוי ליישומו על כלל האוכלוסיה. הדגמת דרך אלטרנטיבית למצב מצוי היא הדרך היעילה ביותר להרחבת התודעה הציבורית, להגברת המחאה נגד המצב המצוי ולהגברת הנכונות למאמצי שינוי. התמורות הבולטות שחלו בתודעת הציבור במאת-השנים האחרונות לגבי מצבים סוציאליים הן במידה מכרעת גם תוצאה של הרחבת האפשרויות העצומות לפיתוח דרכים אלטרנטיביות. שהרי ככל שהאלטרנטיבות הללו נעשות גלויות ומפורשות יותר, כך מעיק אי-ניצולן על התודעה החברתית ועושה מצב

סוציאלי לבעיה סוציאלית. אמור מעתה: המציאות האובייקטיבית לכשעצמה של הפרש בין הסטנדרט לבין המצוי אצל יחידים או קבוצות לא תהפוך מצב סוציאלי לבעיה סוציאלית. לשם כך הכרחיות תודעה ציבורית לגבי משמעותו החברתית של הפרש זה, והצעה אלטרנטיבית בדרך כה בולטת עד שהעדר שינוי נראה כפגיעה חמורה בערכיה המוצהרים של החברה, או כסיכון גלוי לאחת מקבוצותיה.

הסיבה העיקרית להפרשים בין הרמה הסטנדרטית לבין הרמה המצויה באוכלוסייה מסוימת היא האפשרות להתקיים על דרגות שונות מאוד של מתן סיפוק לצרכיו הבסיסיים של האדם. הקשת רחבה מאוד למן השימוש האופטימלי של הפוטנציאל האנושי-תרבותי ועד לניזון מלא ברמה וגטאטיבית. כן קיימת קשת רחבה של אוריינטאציות: למן אוריינטאציה אסקטית של הסתפקות במועט, צידוק המצוי וראיית החיים כפרוודור לעולם עתיד לבוא, ועד לפולחן-ההווה, המקדש את הלהיטות לתענוגות ומבקש שינוי מתמיד. וכך גם הקשת למן חולי ועד בריאות שלמה, או למן בורות ועד ניצול אופטימלי של הידע הקיים, או למן אמצעי קיום פיזי מינימלי ועד לאמצעי קיום מלאים ומגוונים. כל אלה משאירים מקום לרמות סטנדרטיות שונות ביותר. קשת רחבה זו מקורה בהבדלים קבוצתיים-תרבותיים המבדילים בין קבוצה לחברתה, כשם שקיימת גם קשת של הבדלים אינדיבידואליים בתוך כל קבוצה.

בחברה בעלת אוריינטציה של פעילות ושינוי, ישנה תודעה ערה, המבחינה בין זהות אקטואלית וזהות פוטנציאלית ועל כן האפשרות האופטימלית נחשבת כאידיאל ולא המצוי הממוצע, בעוד שחברה בעלת אוריינטאציה פאטליסטית מקדשת את המצוי, והקיים נהפך לנורמה.

מגמתה הכללית של ההתערבות החברתית היא הנסיון להתגבר על המקריות של נסיבות החיים של הפרט, ולאפשר לו לשפר

את רמת חייו וכושר פעולתו. הרגשת הסו-
לידריות בין אדם לאדם ומשמעותה המחייבת,
הגדרתן וקביעת הדרכים לביטויין, הן ביסודן
הכרעות ערכיות, בעוד שקביעתם של סטנ-
דרטי-מינימום, בקנה מידה אובייקטיבי ואוני-
ברסאלי, הערכת משמעותם החברתית ופיתוח
דרכים לשיפורם, הולכות ונהפכות יותר ויותר
לבעיות מקצועיות ולעתים גם לנקודת מח-
לוקת בין מומחים והדיוטות.

כאן עלינו להבחין בין בעיות סוציאליות
לטנטיות ובין בעיות סוציאליות מניפסטיות.
בעיות סוציאליות מניפסטיות
הן אותם מצבים אשר אותם הגדרנו כבעלי
שלושת המרכיבים, בעוד שבעיות לטנ-
טיות הן המצבים אשר משמעותם החבר-
תית אינה גראית לעין מיד או שהיא מת-
בטאת בתחום חיים אחר, והקשר הסיבתי או
יחסי הגומלין הם כה מורכבים עד שהדיוטות
אינם מבחינים בהם. אדישותה של החברה
לגבי בעיות סוציאליות לטנטיות, קוצר
ראייתה את המורכבות של המבנה החברתי
ויחסי הגומלין הפועלים בו, ועצם העובדה
שמועד חדירתם של מצבים סוציאליים לתו-
דעת הציבור הוא לרוב לאחר שהם הראו
באופן גלוי תוצאות תמורות — כל אלה
מחייבים את מדעני הרווחה הסוציאלית לה-
ציג ולהבהיר את בעיותיהן הסוציאליות של
חברתם ומדינתם.

אחריות רבה זו הגיעה רבים וטובים לבקש
פתרון לבעיות הסוציאליות לא על-ידי הכר-
עות חברתיות (המפגרות מטבען בזמן וחלו-
קות בצמצום תודעתן), אלא על-ידי הכ-
רעות פוליטיות שתכליתן להציע פת-
רון אלטרנטיבי על-ידי פעולה חד-
פעמית לביטול אופטימלי של הפרשים קיי-
מים ומתן שירותים ממלכתיים ושווינויים
מיד ובכל תחומי החיים. זאת האלטרנטיבה
הפוליטית לפתרון בעיות סוציאליות. אנו
רשאים להניח שהרבה הישגים סוציאליים
בעת החדשה הושגו אגב נסיון למנוע פתרון
רדיקלי זה. מכל מקום, גיתוחן של בעיות
סוציאליות וראייתן במערכות סיבתיות שו-

נות, פיתוח גישות דיפרנציאליות יותר, בדי-
קתן הביקורתית המתמדת וכו', הוא שמבדיל
בין פתרון פוליטי לבין הצגת הש-
אלה המדעית. הפתרון הפוליטי מעצם
טבעו מבקש להיות הכרעה חד-פעמית שת-
ענה על צורכי הכל, ואילו הגישה המדעית
מניחה, שהצעותיה הן חלקיות וזמניות; הן
חייבות בביקורת מתמדת, בראייה דיפרנצי-
אלית הולכת ומתפתחת, ובפיתוח הצעות
ספציפיות בתחומים מוגדרים יותר.

המיון הסיבתי לבעיות סוציאליות
פיתוח דרכים ספציפיות לפתרון בעיות סוצי-
אליות מוגדרות חייב בדיפרנציאציה בין
מערכות שונות של סיבות. גם אם התוצאה
תהיה בכולן אותו הפרש בין הרמה הסטנ-
דרטית וזו המצויה אצל יחידים, קבוצות או
קהילות — הרי מבחינת הסיבות, רב ההבדל
ביניהן.

א. מערכת סיבות אחת נובעת מן
"ההכרח לסוציאליזציה". התג-
גותו של האדם (גישותיו, ערכיו ויכולתו
למלא את התפקידים הצמודים למקומו
בחברה) נלמדת בתהליך ממושך של סוציא-
ליזציה. כושר הלמידה של הפרט וכן האפש-
ריות המצויות הם שונים ועל כן גם הישגי
הסוציאליזציה.

את אי-יכולתו של הפרט למלא את הציפיות
הכרוכות בתפקידיו, רגילים לקרוא: "סטייה",
("Deviant Behavior") וסיבתה המובהקת היא
ליקוי בסוציאליזציה. המאפיין מע-
רכת זו של סיבות — שמאמצי התיקון מכוו-
נים בראש ובראשונה כלפי הפרט. מטרתם
להעלות את רמת הסוציאליזציה, הן ע"י
חינוך מחדש, והן ע"י לימוד תפקידים או
משימות חדשים, וכל זאת בהתאם ליכולתו
הפוטנציאלית של הפרט.

ב. מערכת סיבות אחרת נובעת מן
"ההכרח לתיאום" בין מוסדות החברה
השונים. כל פרט הוא בעל תפקיד בתחומים
שונים בחברה. יכולתו של הפרט למלא את
הציפיות הכרוכות בתפקידיו השונים, ויכולתו

של מבנה חברתי למלא את הפונקציות החיוניות שלו, מותנים במידת הערנות ההדדית הקיימת בין מוסדות החברה השונים, וכן ביכולת התיאום שהם מסוגלים לה. שכן בלא תיאום זה, אי-יכולתם של מוסדות בתחום אחד אינה פוגעת רק בפונקציה מיוחדת שלהם, אלא גם בכושר הפונקציונלי של מוסדות בתחום אחר. התלות ההדדית ויחסי הגומלין בין התחומים השונים מעלים את הצורך לתיאום, וככל שחברה מורכבת יותר, צורך זה תולך וגדל.

הרבה סטיות בהתנהגות, אשר במבט ראשון נראים כסטייתו של הפרט, אינם אלא לי-קויים במוסדות החברה. הן תוצאה הכרחית של חוסר תיאום בין מוסדות ולא פגם בסוציאליזציה של הפרט. מערכת סיבות זו נקראת "ליקוי בארגון חברתי" (Social Disorganization), ומגמת התיקון מכוונת בראש ובראשונה כלפי החברה ומוסדותיה. פעולות התיקון כוללות כאן בדיקת יעילותם של מוסדות החברה לאור התמורות בכל אחד מתחומיה, הגדרת תפקידם וקביעת דרכי פעולתם מחדש. לא פעם יידרש גם ביטולם של מוסדות מקובלים, יצירת מוסדות אחרים במקומם, או חלוקה מחדש בין תפקידים ומשימות בחברה.

ג. מערכת סיבות שלישית נובעת מן "ההכרח לברירה" בין המשימות השונות של התפקיד. למעשה, יש לכל תפקיד משימות שונות, בין שהן משימות כלפי פרטים שונים באותה יחידה חברתית, ובין שהן משימות שונות לגבי אותו פרט עצמו. תחרות זו שבין המשימות השונות מוצאת את פתרונה הודות לתמורות התמידיות ממצב של התייחסות פעילה למצב של התייחסות סמויה. יש ומשימה בשעה מסוימת מצויה בדרגה של התייחסות פעילה ומבלי לפגוע בכך במשימות האחרות, שהן במצב של

משימות סמויות באותה עת. גם הגמישות להעביר מזמן לזמן משימה ממעמד מרכזי למעמד שולי במערכת המשימות של אותו תפקיד, מקלה למצוא פתרון במצבי התנגשות בין משימות שונות. אך לא פעם קורה, כי המשימות המתחרות אינן גמישות או שתיהן דורשות התייחסות פעילה בעת ובעונה אחת; או ביצועה של משימה אחת פוגע במשימה אחרת של אותו תפקיד. במצב זה של פגיעת פונקציה אחת בחברתה ("Social Dysfunction") אין ברירה אלא להעדיף משימה אחת על חשבון חברתה. הפתרון נמצא, איפוא, בהכרעה ערכית מפורשת ועל-פי סולם ערכים מוסכם.

התמורות החברתיות המהירות, משמעותן הרבה ותוצאותיהן המקיפות, ומאידך גיסא — האי-ודאות הערכית המאפיינת את החברה המשתנה, וההתנערות ההולכת ורבה מהכרעות ערכיות מפורשות — אינן מוסיפות רק מצבי מתח והתנגשות בין משימות חיוניות, אלא גם מחלישות את ההעזה למצוא פתרון לבעיות סוציאליות.

הצגת האלטרנטיבות הערכיות להתערבות סוציאלית

בניתוח מגמות ההתערבות בבעיות סוציאליות נבחין בין המודל הסוליטי של תכני-נון חברתי לבין המודל ההומני-טרי של התייחסות לאדם במצוקתו. המודל ההומניטרי מתייחס בראש ובראשונה לאותם מצבי אנוש אוני-ברסליים, הנובעים מן התמורות התקינות בקיומו של האדם. תלותו של האדם באחר השונה ממנו (כגון תלותם של הילדים במבוגרים, החולים בבריאים והזקנים בצעירים מהם), מתקבלת כיסוד קיומו של האדם וכ-

4 עיין ביתר פירוט: Kellner, J., "Contrasting Models to Community Welfare", *Journal of Jewish Communal Service*, 51:1 (Fall 1974).

חובת האדם לזולתו. מכאן העדיפות המוב-
הקת, אשר המסורת ההומניטרית מעניקה
לילדים, לזקנים וחולים. באותה מידה מת-
יחסים גם אל התהפוכות הכלכליות אצל
יחידים או קבוצות ומקבלים אותם כמצב
הנובע מתכונותיו של כל מבנה כלכלי, ולא
בהכרח — ולא תמיד — מתכונותיו של
הפרט עצמו. התמורות התקינות שבהתפת-
חותו של כל אדם והתהפוכות הרגילות שבכל
מבנה כלכלי, זכות, איפוא, למודעות ערה
ופעילה, לא כל שכן, שאין בהן לבטל את
זכותו של הפרט לחיות או להתנות זכות זו
בתנאי כלשהו.

מאחורי המודל ההומניטרי עומדים אמונה
תמימה בסדר עולם גבון ובטחון אופטימי
באדם, שתמיד יבקש את טובתו בדרך המ-
קובלת על החברה. התמיכה הניתנת לפרט
רק מבקשת לעזור לו להשתחרר מן הזמניות
של מצבו האישי-האקוטי, ולהגביר את
יכולתו לעמוד שוב ברשות עצמו. מכל מקום,
זכותו של האדם לחיות, להתפתח ולפעול
ניתנת לו על-ידי עצם היותו אדם חי ואין
רשות לשלול זכות זו כל עוד הוא חי.
היפוכו של דבר במודל הפוליטי.
ההגחה הסמויה כאן, שאין אדם יכול לעמוד,
אלא אם סדרי החברה נקבעו מראש והם
הקובעים לכל פרט את מקומו הנאה לו
והמועיל לטובת הכלל. קיומה של החברה
מותנה כאילו ביכולתה לכוון מראש את
סדריה ומוסדותיה. רק התכנון הכולל וה-
פיקוח המתמיד על ביצועו המדויק מבטיחים
את קיומה התקין של החברה ורק בשלומה
טובת הפרט. מאחורי המודל הפוליטי עומדים
האמונה הבלתי-מסויגת בידע לזחות את
בעיותיה של החברה ולהציע לה פתרון
כולל, וכן חובת המדינה לבצע תוכנית
כוללת זו על כל פרטיה ודקדוקיה. משאי-
לותיו האי-רציונליות והאנוכיות של האדם
מחייבים תכנון רציונלי לטובת הכלל, והן
גם מבטלות מראש את חופש הפרט ואת
זכותו לקבוע לעצמו את מקומו בחברה, את
עיסוקיו וכו'. לשון אחרת: רק החברה

המאורגנת מעניקה לאדם את האפשרות
לקיומו ורק על ידי מילוי תפקידו, האדם
כאילו קונה את זכותו לחיות.

ההנחות הסמויות הניצבות מאחורי שני
המודלים באות לידי ביטוי בתחומים רבים.
הן גלויות ומפורשות ביותר בהתייחסותם
למשפחה, לזקנים ולחולים במיוחד.

במודל ההומניטרי רואים את המשפחה כעולם
של חסד, וללא ספק בוטחים בהורים, במסי-
רותם ובדאגתם הכנה לילדים. על כן נחשבת
המשפחה כיסוד הסוציאליזציה וכנקודת מוצא
בטוחה להשתלבות תקינה בחברה. לעומת
זאת, במודל הפוליטי, המשפחה נחשבת כתא
בעל מגמות אי-רציונליות, העלול להיבדל
מן החברה ולהתנגש עם תפקידיה, ולא כל
שכן, שענין הילודה (תכנונה הכמותי וה-
איכותי) אינו בתחום הכרעותיו של הפרט.
כמו כן: האוריינטציה הפוליטית תעמיד
את החינוך כרשות אוטונומית-מקצועית
ותראה בהפרדת הדורות אמצעי מובהק וב-
טוח למניעת השתלטות רגשית על התבונה
הקרה ועל הכרעותיה לטובת הכלל תמיד.

בדומה לכך בולט הניגוד גם ביחס אל
החולים, החלשים והזקנים. בעוד שהאור-
יינטציה ההומניטרית מעוררת להתערבות
ערה ופעילה, הרי במודל הפוליטי מציאותם
כאילו נדחקת מן התודעה הציבורית. דווקא
החלשים מופקרים לגורלם הטבעי ויד המ-
תכנן אינה מגעת אליהם, שכן מוקד ההת-
ערבות עובר אל הצעירים, הבריאים ואל כל
מי שהוא נוח להשתלב מהר בחברה ולהז-
דהות עם משימותיה הקולקטיביות.

הבחנה זו בין האוריינטציה ההומניטרית
והאוריינטציה הפוליטית עוברת גם אל מח-
שבת הרפורמה החברתית על מג-
מותיה ופלגיה השונים. הרפורמה החברתית
בעלת אוריינטציה הומניטרית -
ליברלית מוותרת מראש על האפשרות
להציע פתרון כולל ולאלתר. אך היא תעודד
כל שאיפה לשחרר את הפרט ממצבים
המחבלים בהתפתחותו החופשית. לעומת זאת,
בעלי האוריינטציה הפוליטית -

הרדיקלית יראו כשלב ראשון ומכריע את ההסדר הכולל והמתוכנן מראש, ואילו להתערבות הספונטנית הם יתחסו ככפירה בעיקר.

לסיכומו של דבר: ככל שסעיפי ההתערבות מראים שאיפה לאמנציפציה פעילה ורחבה, כן נגדיר אותם כבעלי אוריינטציה הומני-טרית-ליברלית, וככל שסעיפי ההתערבות יגלו את השאיפה לתכנון חברתי כולל ול-פיקוח מתמיד על ביצועו, כן נגדירם כבעלי אוריינטציה פוליטית-רדיקלית.

עקרונות להתערבות סוציאלית-

פרופסיונלית⁵

מודל ההתערבות הסוציאלית הפרופסיונלית אינו מקבל את ההנחות של המסורת ההומניטרית-הליברלית בלא הסתייגות, אך ודאי שאינו מקבל את המסקנות החברתיות של המסורת הפוליטית-הרדיקלית, גם אם הנחותיה קרובות לו. שתי מגמות סותרות אלה השפיעו על ההתערבות הפרופסיונלית והתנחות והמסקנות של שתיהן משתלבות יחד בהתערבות הסוציאלית-הפרופסיונלית.

הדאגה לשלום האדם, ההתייחסות האישית והאזהדה לפרט, הסובלנות הבלתי שופטת למשאלותיו, יחס הכבוד לאדם והנאמנות שאינה מותנית בהנאי כלשהו — כל אלה, בוודאי, הם על פי מיטב המסורת ההומני-טרית. אבל אם באוריינטציה הליברלית הם נחשבים כבלבדיים ומספיקים תמיד, הרי באוריינטציה הפרופסיונלית הם נראים כעקרונות אשר בלעדיהם ההתערבות הסוציאלית

לא תיתכן — אבל הם בלבד אינם מספיקים. המסורת ההומניטרית בוטחת ביכולתו הספונטנית של הפרט להתפתח התפתחות מלאה וגם מניחה את נכונותו של האדם לעזור ולהעזור בזולת. דומה, שהעקרונות הליברליים מתעלמים מהשפעת הכוחות האירציונליים, שאינם מקדמים תמיד את ההתפתחות, אלא לעתים אף פוגעים בהישגיה. גם גורמים חברתיים מורידים לעתים את רמת שאיפותיו של הפרט, מצמצמים לא פעם את תחומי פעילותו, מגבילים את שטחי הנסיון ואינם מעמידים לרשותו את מלוא הידע הקיים. יותר מזאת: ככל שהידע הולך ונעשה יותר דיפרנציאלי, כן הוא מצוי בידי מעטים בלבד והוא חסר לעתים דווקא לאלה הנוקקים לו ביותר.

ההתערבות הסוציאלית-הפרופסיונלית אינה יכולה, איפוא, להסתמך רק על יוזמתו הפעילה של הנוקק ואינה יכולה להיבנות על היכולת הספונטנית של הזולת, הנובעת מאהדה ומרצון טוב וכנה. להיפך: היא פועלת על יסוד ידע דיפרנציאלי, הניתן לבדיקה רציונלית ושיטתית ומתייחס למורכבותם של האדם ושל החברה. התלות ההדדית של פונקציות שונות בחיי האדם והחברה מחייבים אותה ראייה מקיפה וכוללת המובלטת כל כך במחשבת התכנון הטוטליטרי והמעלה את מקומו של המדע בתכנון החברתי. אך ככל שהמדעים הולכים ומתפתחים יש שוב להעמיד בראש את ההתחייבות ההומניטרית לפרט כעיקרון עליון ומחייב לגבי כל התערבות סוציאלית.⁶

5 עיין Kellner, J., "Changes in Society and in the Professions: Issues in the Emergence of Professional Social Work", *The Social Service Review*, 41:1, pp. 44-54

וכן: קלנר, יעקב, "שלום הפרט והחברה", עובד סוציאלי בקהילה הקיבוצית, בעריכת שמעון שופטי, ברית התנועה הקיבוצית, הרשות להשכלה ומחקר, 1970, עמ' 17-22.

6 "מדינת הרווחה", כביטוי ממלכתי להתחייבות ההומניטרית, עוררה ביקורת החולקת וגוברת גם בחוגי יוזמיה ומבצעה, ועיין למשל: Robson, W. A., *Welfare State and Welfare Society, Illusion and Reality*, London, 1976.

אבני נגף בדרך לקביעת מדיניות חברתית בתחום הבטחון הסוציאלי בישראל*

מאת ד"ר אברהם דורון**

מאמר זה ידון בכמה גורמים המערימים קשיים בדרכה של המדינה לקביעת מדיניות רווחה נאותה בתחום הבטחון הסוציאלי בישראל. הדגש במאמר יושם על מספר גורמים ספציפיים בלבד, ולא על מכלול הגורמים הפוליטיים, הכלכליים, החברתיים והארגוניים, הפועלים בכל מדינה, ואשר לכל אחד מהם השפעה חשובה על התווית מדיניות הרווחה.

הגורמים המיוחדים שייבחנו להלן הם ארבעה:

1. התפיסה המפוצלת של מערכת הבטחון הסוציאלי.
2. המחויבות האידיאולוגית או עובדת חסרונה.
3. הפרובינציאליזם.
4. האמריקניזציה של הגישה לבטחון הסוציאלי בישראל.

כגון פנסיות לעת זיקנה או גימלת נכות, פיצויי פיטורין, והטבות שונות אחרות הניתנות לו, לילדיו, או לבני משפחה אחרים.

ג. מערכת הרווחה הפיסקלית. הכוונה היא להטבות שאדם זוכה להן ממערכת המס ובעיקר ממס הכנסה. הטבות אלה ניתנות בדרך עקיפה על ידי פטור או הקלה בתשלום מס, וערכן כערך גימלה כספית ישירה, משום שהן מגדילות את ההכנסה הפנויה של האדם.

שלושת חלקים אלה של המערכת ממלאים כולם מטרה אחת: דאגה לבטחון הסוציאלי של האדם ומשפחתו לאורך מסלול חייהם. מדיניות רווחה בעלת תפיסה נכונה תייבט על כן להתיחס אליהם באופן כולל. הצורך

1. התפיסה של מערכת הבטחון הסוציאלי

שלושה מרכיבים עיקריים למערכת הבטחון הסוציאלי:¹

א. השירותים להפחתת הכנסה המופעלים על ידי המדינה. אלה כוללים את הביטוח הלאומי, הסעד, ותוכניות סטטוטוריות שונות, המבטיחות גימלאות כספיות לקבוצות מוגדרות באוכלוסייה.

ב. מערכת הרווחה הנלווה לעבודה, או הזכויות הסוציאליות, או ה־Occupational Welfare. מערכת זו כוללת את הגימלאות הכספיות, שאדם רוכש לו במקום עבודתו,

* מאמר זה מבוסס על הרצאה שהושמעה במסגרת הסמינר הבין-מחלקתי על "סוגיות ברווחה חברתית בישראל — מבט לשנות השמונים", שהתקיים בביה"ס לעבודה סוציאלית, יוני 1978.

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

1 ראה על כך: דורון, אברהם, "על מהות השירותים להבטחת הכנסה", מגמות, רבעון למדעי ההתנהגות, כרך י"ח, מס' 1, יולי 1971.

בראייה כוללת זו הובהרה כבר באמצע שנות ה-50 על ידי החוקר והוגה הדעות האנגלי ריצ'רד טיטמוס במאמרו המפורסם:

The Social Division of Welfare.² טיטמוס היה הראשון שהבחין במשמעות החברתית מרחיקת-הלכת של הפיצול הקיים בהתייחסות המדינה המודרנית לבעיות הבטחון הסוציאלי. הוא הראה, כי התפיסה המפוצלת תורמת לטשטוש ולצמצום האחריות החברתית; כי היא מאפשרת התפתחותה של מדיניות רווחה בעלת אופי שרירותי, המבוססת על עקרונות שונים המפלים בין קבוצות אוכלוסייה שונות; וכי מדיניות המבוססת על תפיסה מפוצלת כזו מאפשרת קונסולידציה וגידול של אי-השוויון בחברה בת-זמננו.

הצורך בראייה כוללת בקביעת המדיניות החברתית לגבי שלושת המרכיבים של מערכת הבטחון הסוציאלי הוכר למעשה, ב-20 השנים האחרונות, במרבית ארצות העולם. אין פרוש הדבר, כי בכל מקרה ובכל מקום אומצה מדיניות רווחה התואמת את הראייה הכוללת.³ אולם רק אצלנו טרם הגענו אפילו למודעות בדבר הצורך בראייה כוללת, וב-אינטגרציה של מדיניות הרווחה, כדי שזו, אכן תוכל להשיג את היעדים החברתיים המוצהרים.

את התוצאות השליליות של חוסר מודעות זו ושל המשך התפיסה המפוצלת של מדיניות הרווחה ניתן לראות כיום בישראל כמעט בכל תחום מחיינו, ובמיוחד בתחום הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה ולמשפחות עם ילדים.

ניקח, לדוגמא, את תחום הבטחת ההכנסה לאוכלוסייה הקשישה. מצד אחד — התפתחה בישראל מערכת נפרדת של הבטחת הכנסה לכלל האוכלוסייה באמצעות הביטוח הלאומי.

מערכת זו מבטיחה אומנם קצבאות זיקנה לכולם אך ברמה נמוכה מאוד. מצד אחר — התפתחה מערכת פנסיונית כחלק מן הזכויות הנלוות לעבודה, המבטיחה פנסיות ברמה גבוהה מאוד לקבוצות עילית של האוכלוסייה הישראלית. קובעי מדיניות הרווחה רואים בקצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי חלק בלתי נפרד של ההוצאה הציבורית לרווחה והם לוחמים כאריות למנוע הגדלת ההוצאה הציבורית למערכת זו. ההוצאה לפנסיות הגבוהות המובטחות לקבוצות העילית אינה נתפסת ואף אינה נרשמת בחשבונאות הלאומית כהוצאה לרווחה. קובעי מדיניות הרווחה בישראל אינם מתייחסים אליה בתור שכזו למרות העובדה שמרבית המשאבים לכיסוי ההוצאה לפנסיות באה בצורה ישירה או עקיפה ממקורות ציבוריים. התוצאה היא — אחד העוותים הגדולים במדיניות הרווחה שלנו ויצירה הפרדה מעמדית התולכת וגדלה בקרב האוכלוסייה הקשישה.

טיטמוס חזה התפתחות זו בשנות החמישים, וכך הוא כתב:

"The outlines of a dangerous social schism are clear, and they are enlarging... Already it is possible to see two nations in old age, greater inequalities in living standards after work than in work; two contrasting social services for distinct groups based on different principles, and operating in isolation of each other as separate, autonomous, social instruments of change."⁴

על תוצאותיה של התפתחות נפרדת כזו בישראל כותב בימים אלה חוקר ישראלי כדלקמן:

"אחד הפערים המדאיגים בחברה הישראלית הוא זה שבין הקשישים החיים ברמת המיני-

2 ראה: *Essays on the Welfare State*, London: Allen and Unwin, 1958

3 דיון מעמיק בנושא זה נמצא ב: Rein, Martin, "Equality and Social Policy", *Social Service Review*, Vol. 51, No. 4, December 1977;

"Pension Systems and Population Change", in *Essays on the Welfare State*, pp. 73-74

Ibid. 4

2. המחויבות האידיאולוגית

ישנם הבדלים ברורים למדי בין מדיניות של בטחון סוציאלי, המבוססת על עקרונות של יוזמה כלכלית חופשית ואינדיבידואליזם כלכלי, ובין מדיניות המבוססת על תפיסה של ערבות הדדית והכרה בצורך של התערבות קולקטיבית כדי לדאוג לרווחת הפרט.

מדיניות רווחה המעוגנת באינדיבידואליזם כלכלי יש לה נקודת מוצא גם בתיאוריות כלכליות מסוימות וגם בדוקטרינה נורמטיבית⁵. שני אלה מניחים, כי מערכת כלכלית הבנויה על שוק חופשי ועל עידוד, ללא כל הפרעה, של אינטרס הפרט היא היא היכולה להוביל לסיפוק אופטימלי של צורכי הבריות כפרטים ולקידום רווחת הכלל. מדיניות רווחה המעוגנת על יסודות של התערבות קולקטיבית יוצאת מן ההנחה שאדם כפרט אינו יכול לספק לעצמו צרכים רבים בחברה בת-זמנו, וכי צרכים אלה ניתנים לסיפוק בדרך הנאותה רק באמצעות פעולה מאורגנת של הכלל. ההתערבות הקולקטיבית מבטאת את רגש האחריות החברתית, את הערבות ההדדית שבין אדם לחברו, ואת ההכרה כי רק באמצעותה ניתן לקדם את רווחת הכלל. הבדלים אלה הם ערכיים-אידיאולוגיים. הם קשורים בהשקפת עולם לגבי טיב החברה שאנו חיים בתוכה ועל כן אי אפשר להוכיח את צדקתה של גישה אחת לעומת רעותה בדרכי חקירה אמפירית או בטיעון מדעי. אולם לדעת כותב המאמר ניתן להראות, כי אינדיבידואליזם כלכלי נכשל בכל מקום ומקום, בו ניסו להגשימו, וכי הוא הביא לא רק לקיטוב מעמדי קיצוני, אלא גם לתהפוכות חברתיות הרסניות.

מום לבין קשישים אחרים, פנסיונרים מסוֹדרים... תנאי הבטחון הסוציאלי של הפנסיונרים ההסתדרותיים הם מהגבוהים שהשיג איזשהו ציבור שכירים כללי... אולם בטווח של העשור הבא ואף לאחריו יש בו משום החרפת הפער החברתי בגיל זיקנה...⁵

נבחן להלן דוגמא אחרת בתחום קצבאות הילדים. ב-1975 חל מפנה חשוב בתחום זה כאשר לראשונה בישראל נקבעה לגבי מדיניות רווחה מתוך ראייה כוללת. המדיניות שנתקבלה ביטלה את הפיצול בין הטבות פיסקליות שניתנו בגין ילדים, באמצעות מס הכנסה, ובין הטבות במסגרת הבטחת הכנסה, שניתנו כקצבאות ישירות על ידי הביטוח הלאומי. שילוב זה של קצבאות לילדים במערכת המסה הביא להנהגת הטבות אחידות לכל המשפחות עם ילדים בישראל, שתחולתן מאוד פרוגרסיבית מבחינה זו שהן מצמצמות את הפער בין משפחות עם ילדים בעלות הכנסה גבוהה ובין משפחות עם ילדים בעלות הכנסה נמוכה⁶.

ראייה כוללת זו במדיניות הרווחה לא רק שלא זכתה לאהדה בישראל אלא היא מותקפת ללא הרף במרוצת השנתיים האחרונות. המענין הוא, כי תוקפיה של מדיניות זו הם מחד — אנשי האוצר אשר לכאורה היו צריכים להיות מעונינים בראייה כוללת, ומאידך — קבוצות אמידות, הן של עובדים שכירים והן של עצמאיים, שאינם רואים בעין יפה את האפקט הרדיסטריבוטיבי החיובי של המדיניות הכוללת. דרישתם היא לבטל את הקצבאות האחידות במתכונתן הנוכחית ולהזרז לפיצול הקודם, שיבטיח להם הטבות גדולות יותר, אם באמצעות מערכת המס, אם באמצעות הרווחה התעסוקתית, ואם באמצעות שתי המערכות גם יחד.

5 אביזחר, מאיר, כסף לכל, התפתחות הבטחון הסוציאלי בישראל, תל-אביב: "יריב" בשותף עם "הדר", 1978, עמ' 93—94.

6 רוטר, רפאל, ושמאי, נירה, "חרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975", בטחון סוציאלי, חוברת 12—13, מארס 1977.

7 Lukes, Steven, *Individualism*, Oxford: Basil Blackwell, 1973, pp. 88-93

המדאיג בישראל הוא, שאין כלל מודעות להבדלים אלה. המפלגות הפועליות אשר צריכות היו, לכאורה, להיות נאמנות למדי-ניות רווחה קולקטיביסטית איבדו זה מכבר את המצפן האידיאולוגי שלהן. לא רק שהן חסרות קו תמיכה ברור במדיניות קולקטיביסטית של בטחון סוציאלי, אלא שבמרבית הויכוחים בנושאים אלה, בשנים האחרונות, הן תמכו במדיניות רווחה שמרנית, ההולמת להפליא אינדיבידואליזם כלכלי. דוגמא קיצונית לכך נוכל לראות בתביעתה של אחת ממפלגות השמאל להנהגת תוכנית מס הכנסה שלילי. תוכנית מעין זו מעוגנת ברעיון המצדד בצמצומה של התערבות חברתית ובהגבלתה לעניים בלבד בדרך של עקרון הנזקקות ובדיקת אמצעים. כאן אנו רואים כיצד מפלגה זו עושה שותפות עם מילטון פרידמן מארה"ב ועם הקבוצה הסופר-שמרנית של ה-Institute of Economic Affairs באנגליה, בתמיכתה הברורה במדיניות שמרנית בתחום הבטחון הסוציאלי. נראה כי חוסר מודעות להבדלים אידיאולוגיים אלה לגבי מדיניות הבטחון הסוציאלי היא אחד הגורמים החשובים המקשים על קביעת מדיניות רווחה נאותה. כדאי לציין, למשל, כי טשטוש זה מונע הצגת ברירה אלטרנטיבית של מדיניות רווחה בפני ציבור הבוחרים, ועל כן הוא אף מונע מן האלקטורט להגיב באופן מתאים על אלטרנטיבות אפשריות.

3. פרובינציאליזם

יו הקלו (Hugh Heclo), בספרו על פוליטיקה סוציאלית מודרנית בבריטניה ובשוודיה⁸, מדגיש את פוריותה של המדיניות החברתית בשתי הארצות הללו, הנובעת, בין היתר,

מתהליך הלמידה הרצוף. במונח פרובינציאליזם ליוזם אנו מתכוונים לקושי הגובר אצלנו להפרות ולהעשיר את המדיניות החברתית שלנו על ידי למידה, בעיקר למידה עצמית וכן למידה מאחרים, שאין בה, כמובן, חיקוי בלבד. למרבה הצער אנו, בישראל, הולכים ומסתגרים בד' אמותינו, ושוקעים בויכוחים, אשר בהם גובר האלמנט של יריבות אישית והתחרות ארגונית עד כדי אובדן היכולת להכיר נכונה את המציאות הסובבת אותנו. כל אלה הם מסימניה השליליים של הקרתנות, שפשתה בכל הגופים המופקדים על קביעת מדיניות רווחה. הכוונה היא למפלגות הפוליטיות, לקבוצות הלחץ למיניהן, ובעיקר לפקידות הממשלתית הבכירה ולקבוצות של אקדמאים.

באשר למפלגות הפוליטיות, הכוונה בעיקר למפלגות הפועלים, שגילו בעבר וממשיכות לגלות בהווה חוסר הבנה מוחלט ליחסי הגומלין בין תיעוש מהיר ובין פיתוח כלכלי על כל השינויים המתבקשים מכך במערכת הבטחון הסוציאלי. הן לא תפסו את המסר של שינוי חברתי שהתחולל אצלנו, ובמקום ליצור אלטרנטיבות אשר אותן תבעו הנסיבות המשתנות, הן ממשיכות להסתפק בגלוריה קציה של הישגי העבר שלהן, או בשמירה על עמדות כוח שצברו בעבר, או — סימפוטום חדש שנתגלה בזמן האחרון — בעריכת נסיונות לתקן את ההיסטוריה של העבר הלא רחוק. חשוב להסב את תשומת הלב לכך, כי כל רפרטואר של פעילות זו מכוון אל העבר הנמצא מאחורינו. העתיד שניתן עדיין לעצבו נעדר לחלוטין מדרך המחשבה הקיימת של מפלגות הפועלים.

מענינת גם תופעת הפרובינציאליות בקרב קבוצות לחץ. קבוצות אלה, האמורות, על פי ההגדרה, לפעול ולקדם את האינטרס האנוכי שלהן עצמן, פועלות, למרבה הפלא, לעתים

8 *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven and London: Yale University Press, 1974, chapter 6, Social Policy and Political Learning

קרובות, בניגוד לאינטרסים שלהן. למשל, קבוצות לחץ של האוכלוסייה המקופחת מבני עדות המזרח פעלו וממשיכות לפעול במשותף עם קבוצות שמרניות ואמידות שונות לביטול או לצמצום שירותי רווחה אוניברסליים ולהנהגת תוכניות סלקטיביות. ההסבר לתופעה זו הוא, כנראה, העדר למידה. מאמץ למידה לא גדול היה מגלה לקבוצות אלה, כי אוניברסליות אין פרושה חלוקה מיכנית שווה של גימלאות לכול, וכי ביטולם של שירותים אוניברסליים יפגע בראש ובראשונה באוכלוסיות החלשות עצמן. הקבוצות האמידות יוכלו בקלות לפצות עצמן על ביטול השירות האוניברסלי.

המדאיג ביותר לגבי מדיניות הרווחה היא הפרובינציאליות ההולכת וגוברת בקרב הפקידות הבכירה שלנו. במקום הפקידות הבכירה בראשית תקופת המדינה, שהיתה חדורה בשליחות תפקידה להקים את מוסדות המדינה היהודית כמוסדות של מדינה נאורה, הולך ומתחזק, כיום, בקרב חלק מפקידות זו, המופקדת על שירותי הרווחה, מעמד טכנוקרטי, אשר תודעת תפקידו דחוקה לקרן פינה והוא עסוק, בעיקר, במלחמות אישיות בתוך עצמו, ובמאבקים של ארגון וארגון מחדש של דרוג ודרוג מחדש. מאבקים אלה דורשים פעלתנות רבה, אך על תוצאותיה של פעלתנות זו כבר העיר הרומאי פטרוניוס בשנת 66 לספירת הנוצרים. הוא אמר, כי בדרך זו "אנו נוטים לפגוש כל מצב חדש על ידי ארגון מחדש, וזו יכולה להיות דרך מצוינת ליצירת האשליה של קידמה, כאשר לאמיתו של דבר אנו יוצרים בלבול, אי יעילות ודמורליזציה". זה מה שמתרחש אצלנו.

בכל מדינה מודרנית צריכה הפקידות הבכירה בשירות המדינה למלא תפקיד מרכזי בהתווית המדיניות החברתית. נראה שהפרובינ-

ציאליות של הפקידות הבכירה אצלנו הגיעה לשלב בו היא מסכנת את כל אשר רצינו להשיג במדינת היהודים. הפקידות הטכנוקרטית שנוצרה חסרה מכוונות הומניסטית, או בלשון אחרת, את האוריינטציה הערכית הנחוצה לשם הפעלת מדיניות חברתית נאו-תה; היא לוקה בהעדר ידע ומיומנות נאו-תה לא רק לגבי מטרות העשייה, אלא גם לגבי האמצעים ודרכי העשייה; היא נעדרת במקרים רבים את הנכונות לפעול לשינוי. בלשון אחרת, הולך ונעלם בפקידות הבכירה שלנו הרצון לפעול כסוכן מודע של שינוי, וגובר בה הרצון להסתפק בשמירת הסטטוס-קוו הארגוני והחברתי.⁹

כמה מלים על האקדמאים, תוך התייחסות בבחינת הדגמה — לכלכלנים שביניהם. בשום תחום אין חשיבות כה רבה ללמידה, הפרייה והתחדשות כמו בתחום הכלכלי, וזאת בגין ההשלכות שיש לתחום זה על מדיניות הרווחה. הדוקטרינה הכלכלית הרווחת — לגבי מהי מחשבה כלכלית נכונה, ה"sound economic thinking", קובעת בכל תקופה ובכל ארץ את גבולותיה של מדיניות הרווחה. דוקטרינה זו יכולה לתרום לקידום מדיניות הרווחה או לבילומה. הדוקטרינה הכלכלית הרווחת בארץ בעת האחרונה היא מונוליתית בגישתה השלילית למדיניות רווחה. ביטוייה של גישה שלילית זו הן: העדפת אינדיבידואליזם כלכלי ללא כל הרהור אם הדבר הולם את החברה הישראלית; חוסר מודעות לצורך הקיים לראות את צורכי הבטחון הסוציאלי בכללו מתוך ראייה כוללת. כתוצאה מכך שוללת דוקטרינה זו כל הוצאה ציבורית בתחום השירותים להבטחת הכנסה מטעם המדינה, אך אינה רואה כל צורך בתגובה על הוצאה דומה ברווחה הפיסקלית או התעסוקתית. אחרון אחרון, הדוקטרינה הזאת שוללת למעשה את הלגיטימיות של

9 ראה דיון על כך ב: דורון, אברהם, "תפקידי מנהלי שירותים סוציאליים בהתוויית מדיניות סוציאלית", נתיבי ארגון ומינהל, שנה שבע-עשרה, חוברת 6(112), דצמבר 1971.

התערבות הכלכלית, כדי לספק את הצרכים החברתיים של האוכלוסייה, משום שלפי תפיסתה רק הפעילות הכלכלית האינדיבידואלית והשוק הכלכלי החופשי הם הדרכים הלגיטימיות לסיפוק הצרכים הללו. האינסולריות של הגישה הזו, חוסר סובלנותה לחדירתה של כל גישה אחרת, וכן אימוצה הן על ידי ממשלות שהורכבו בידי מפלגות פועלים והן על ידי ממשלות של מפלגות לא-פועליות — הפכו למכשול עיקרי בדרך להתווית מדיניות חברתית נאותה בישראל.

4. האמריקניזציה של הגישה לבטחון סוציאלי

בכל הארצות המתועשות של מערב אירופה התקבל ומוגשם העיקרון של מדיניות רווחה מוסדית, כפי שהוגדרה בספרם של וילגסקי ולבו ואחר כך על ידי ריצ'רד טיטמוס ואחרים¹⁰. רק ארה"ב ויפן דבקו עדיין במדיניות רווחה רזידואלית. בשתי הארצות הללו עדיין נמשך המאבק לאימוץ מדיניות רווחה מוסדית¹¹. עד לעשור האחרון לא היה ספק בכך, כי מדינת ישראל דגלה להלכה ולמעשה במדיניות רווחה מוסדית. דבר זה השתקף בבהירות במדיניות הבטחון הסוציאלי של שלה. בעשור האחרון חל מפנה משמעותי, כאשר גוברת הנטייה לזנוח את מדיניות הרווחה המוסדית ולחזור למדיניות רווחה רזידואלית.

מפנה זה קשור בכל אותם גורמים שמניתי עד כה, דהיינו — בתפיסה המפוצלת של הבטחון הסוציאלי, בטשטוש המחויבות האידיאולוגית ובפרובינציאליזם. התוצאה היא אמריקניזציה של הויכוח הציבורי שלנו על

נושאי רווחה. אמריקניזציה זו מסמלת ממד נוסף של התלות ההולכת וגוברת שלנו בארה"ב. אולם יותר מזה! היא מסמלת נסיגה לשלב מוקדם יותר בהתפתחותה של מדיניות הרווחה בחברה המודרנית, וכן חיקוי ללא אבחנה של אורח חיים ודרכי מחשבה שאין להם ולא כלום עם אורח החיים והצרכים של מדינת ישראל. מסופר, כי שר הגנה אמריקני בשנות החמישים, צ'רלי וילסון, שהיה לפני התמנותו לשר, מנהל כללי של "ג'נרל מוטורס", אמר כי "מה שטוב ל"ג'נרל מוטורס" טוב גם לארה"ב". ייתכן שהנחה זו אמנם נכונה, אך יחד עם זאת אפשר לומר בביטחה כי מה שטוב לארה"ב איננו בהכרח טוב לישראל.

מה הם הסיכונים של האמריקניזציה? חשוב להבין, כי החברה האמריקנית לא השכילה עד כה להשלים באופן אידיאולוגי עם הצורך לפתח ולקיים מערכת בטחון סוציאלי ומערכת שירותי רווחה מקיפה על בסיס מוסדי. אמנם מעצמה זו מקיימת, למעשה, מערכת רווחה מפותחת אולם מערכת זו לא זכתה עד כה ללגיטימציה חברתית ופוליטית. הדבר נובע מן הכוחות הצנטריפוגליים החזקים הפועלים בחברה האמריקנית. כוחות אלה הם בעלי אופי פוליטי, גיאוגרפי ואתני. בין הכוחות הפוליטיים השליטים רווח עדיין האתוס השמרני של בעלי עסקים קטנים (ה-small businessman). הרואה בהתערבות הכ"ל למען הפרט פגיעה באשיות היסוד של החברה הבורגנית. גודלה של הארץ יצר בסיסי כוח אזוריים שונים בעלי אינטרסים כלכליים וחברתיים שונים, הפועלים נגד אימוץ מדיניות רווחה כוללנית יותר. הפרוד האתני גם הוא בעל חשיבות ראשונה במעלה. ארה"ב נשארה עדיין ארץ של מהגרים,

10 על גישה זו ראה: Wilensky, Harold L. & Lebeaux, Charles N., *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Russel Sage Foundation, 1958; Titmuss, R. M., *Social Policy — An Introduction*, London: Allen and Unwin, 1974; וכן דורון, אברהם, "מהי רווחה חברתית?", הרבעון למחקר חברתי, גליון 4, אוגוסט 1973.
11 Mishra, Ramesh, *Society and Social Policy*, London: Macmillan, 1977

שחסר בה המלט המלכד והמאחד של החברות הלאומיות באירופה. העדר הגורם המלכד קיים בצורה זו או אחרת בין כל קבוצות מהגרים, אך הוא בולט וחרוף במיוחד בין האוכלוסייה הלבנה והאוכלוסייה השחורה. העדר הרגשת הסולידריות בין הקבוצות האתניות בכלל ובין האוכלוסייה הלבנה והאוכלוסייה השחורה בפרט, מהווה את אחד הגורמים החשובים לחוסר יכולתה של החברה האמריקנית להשלים באופן רעיוני עם מדיניות רווחה מוסדית.

עושרה העצום של ארה"ב, רמת ההכנסה הגבוהה והפיזור הגיאוגרפי כל אלה איפשרו למעצמה זו להמשיך ולסעול במסגרת מדיניות רווחה ריזואלית, ללא זעזועים חברתיים ופוליטיים קשים. אולם ארה"ב משלמת גם מחיר יקר עד מאוד בעד דבקותה במדיניות רווחה זו. המחיר הוא בהרס הערים הגדולות, בהתערערות הבטחון הפנימי וביצירת הבדלים עצומים ברמת החיים בין העניים והעשירים, וזאת בחברה שאין בה צורך אובייקטיבי בקיטוב חברתי וכלכלי כזה. הקיטוב מהווה מעין חבית של אבק שריפה העלול להתפוצץ כל יום, ואמנם מדי פעם מתרחשות התפוצצויות ולהן תוצאות הרסניות.

אם נחזור לתחום הבטחון הסוציאלי, ניווכח, כי ארה"ב מפגרת בו אחרי כל המדינות באירוסה המערבית¹². למעשה, מאז שנות השלושים לא נתקבל בארה"ב שום מעשה חקיקה חדש בתחום זה. העוקב אחר הויכוח הציבורי בנושא זה ימצא רק דריכה במקום וחזרה עד אין סוף על הדיונים והויכוחים סביב חוק הבטחון הסוציאלי משנת 1935, אף כי הוכנסו לחוק זה, במשך הזמן, שיפורים ושינויים חשובים. על אף הנכונות, כביכול, להנהגת רפורמות חברתיות, אשר אותה גילו העוסקים בהתוויית מדיניות הרווחה

חה בארה"ב, בשנות ה-60, לא התקבל בפרק זמן זה, כל מעשה חקיקה בעל ערך בתחום הבטחון הסוציאלי. גם הויכוחים על תוכניתו של ניקסון, ה-FAP (Family Assistance Plan) ועל התוכניות בדבר הנהגת מס הכנסה שלילי לא הותירו אחריהם שום דבר בעל קיימא.

העברת פרובלמטיקה זו של החברה האמריקנית לחברה הישראלית טומנת בחובה סכנות רבות. סימני האמריקניזציה נותנים כבר את אותותיהם בויכוחים על מדיניות הבטחון הסוציאלי בשנים האחרונות, בעיקר כאשר שכבות אוכלוסייה אמידות נוטות לאמץ לעצמן את האתוס האמריקני. קיים החשש, שאם לא נעצור התפתחות זו יוצר קושי פרמננטי בתחום הבטחון הסוציאלי שיכניסנו למלכודת של אי יכולת הכרעה — מחד, והגדלת הקיטוב בחברה הישראלית — מאידך.

סיכום

השאלה המתעוררת היא — האם הגורמים המקשים הללו הפכו להיות גורמים קבועים בחברה הישראלית, וכבר נבצר למונעם או לבטלם, או שמא יש בכוחנו להשתחרר מהם ולהקל על ידי כך על קביעת מדיניות הרווחה. קשה להשיב על כך בקלות. בכל מקרה, אל לנו להיוותר אדישים כלפי תופעה זו, ומוטלת עלינו החובה לנהל מאבק נמרץ נגדה.

המאבק העיקרי יכול להתנהל באמצעות התרעות חוזרות ונשנות בפני הסכנה הטמונה בגורמים אלה, ולא רק כלפי מדיניות הבטחון הסוציאלי, אלא גם כלפי החברה הישראלית בכללה, העלולה להיקלע למצב של אנומיה, כלומר — להתפוררות חברתית בתנאיה של חברה תעשייתית משתנה. מצב

Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality*, London and Berkeley: University of California Press, 1975

אנומי כזה אפשר למנוע רק אך נסכים לה-
ציב לעצמנו מטרות חברתיות ברורות, ולה-
בין כי הללו נעלות יותר ממטרות כלכליות
בלבד. ברור, כי השגת קונסנזוס למטרות
חברתיות כאלה הוא אתגר שלא בנקל ניתן
להשגה, שכן קשה למדי למצוא פשרה בין

אינדיבידואליזם כלכלי לבין ערכים אלטרו-
איסטיים של סולידריות חברתית. האתגר
הוא בהתמודדות עם גיגודים אלה, כדי למ-
צוא מענים אוטנטיים לצורכי חברתנו המש-
תנית, מענים שיוכלו לשחרר אותנו מן
הגורמים המקשים שנמנו לעיל.

סוגיות במדידת העוני בישראל

מאת ד"ר יעקב חביב*, ד"ר מאיר כהן** וד"ר רוברט לרמן***

1. מבוא ורקע

מקובל בקרב כלכלנים לראות את העניים כמי שלרשותם עומדים משאבים מעטים. כיצד אנו מגדירים "משאבים"? ברור כי הכנסה שוטפת, המקובלת ברוב מחקרי העוני, היא מדד לקוי וחלקי, שכן מלבד זרם כוח הקנייה, עלינו להתחשב גם במלאי — ברכוש העומד לרשות המשפחה (גושא זה יידון להלן בפרק 2). יתר על כן, כיצד משתנים הזרם והמלאי לאורך זמן? האם הם יציבים בטווח הקצר, או שמא ישנן תגודות שנתיות גדולות באוכלוסיית העוני? בשאלות אלו נעסוק בפרק 3, ואילו בפרק 4 נביא את סיכום הממצאים ואף נקדיש מקום לסקירת רקע אודות מחקרי העוני בישראל. בישראל התגבשה תמימות דעים, שיש להגדיר את העוני במונחים יחסיים, כלומר — יש להגדיר את סטנדרט העוני ביחס לרמת החיים הכללית הרווחת בחברה. גישה זו מאפיינת את מחקרי העוני השונים ומקבלת ביטוי בהסדרים שנעשו להצמדת התמיכות הכספיות לשינויים בשכר הממוצע. נקיטת גישה יחסית טומנת בחובה השלכות חשובות לגבי השינויים הצפויים לאורך הזמן בגודלה של אוכלוסיית העוני ובהרכבה, וכן לגבי

המדיניות הסוציאלית וקווי הפעולה הדרושים כדי לטפל בבעיית העוני. הגדרה יחסית של העוני פירושה, כי העובדים העניים ימישיכו להיות קבוצה נכבדה בקרב מיעוטי ההכנסה, אלא אם כן תתקן מערכת השכר. כמו כן, השפעת התמיכות בצמצום העוני תשתפר רק אם יוגדל משקל התמיכות ביחס לשכר הממוצע.

בסוף שנות הששים, ידעה ישראל, כארצות רבות אחרות, גל מחודש של התעניינות בעוני ובעיות החברתיות הקשורות בו. בתקופה זו ניסו לראשונה להגדיר ולמדוד את העוני בצורה שיטתית. שתי גישות התפתחו: הגישה האחת אמדה את העוני במונחים כלכליים צרופים, כפונקציה של הכנסת המשפחה וצרכיה, כפי שהם קשורים לגודל המשפחה, ואילו הגישה האחרת הוסיפה על ההכנסה עוד שלושה מדדי רווחה — השכלת ראש המשפחה, מספר הילדים במשפחה, וצפיפות הדיור¹.

המחקרים הראשונים באסכולה המגדירה את העוני במונחים של הכנסה שוטפת, העלו כי ממדי העוני גדולים הרבה יותר ממה ששוער. רוטר ושמאי מצאו, כי 11.1% מכל המשפחות היו עניות ב-1969, על פי קו עוני של 40% מחציון ההכנסה הפנויה; על פי קו סף עוני של 50%, עלה שיעור העניים

* מרכז המחקר החברתי והכלכלי במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה ולחתפתחות אדם וחברה בישראל — הג'וינט, ומרצה לכלכלה בבית"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית.

** לשעבר חוקר במכון ברוקדייל, כיום מרצה לכלכלה בקולטת לחקלאות של האוניברסיטה העברית.

*** לשעבר חוקר במכון ברוקדייל.

1 הגישה הראשונה פותחה במוסד לביטוח לאומי (באגף למחקר ותכנון), והגישה השנייה נולדה בבית הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית. האחרונה מושפעת מן הספרות העוסקת במשפחות רבי-בעייתיות (ראה ביבליוגרפיה, אודות מחקרים על העוני).

ל-21.5%². המחקרים שבאו לאחר מכן החלו להבדיל בין עניים שלפני קבלת תמיכות לבין עניים שלאחר קבלת תמיכות, וב- התאם לכך נמצא, כי לפני קבלת תמיכות, 17.9% מכלל המשפחות היו עניות. מימ- צאים אלה הפריכו את הדעה הרווחת, כי העוני אינו אלא תופעה שולית, המוגבלת לכמה משפחות ספורות, המקבלות תמיכה שוטפת ממשרד הסעד.³

מחקרים אלה מצאו, כי העניים מתחלקים לשני סוגים עיקריים של משפחות: משפחות שראשיתן קשישים (כמחצית המשפחות הע- ניות; העוני אצלם נובע משיעור העסוקה נמוך ומן הזכאות הקטנה לפנסיות מעבודה), ומשפחות שראשיתן גברים לפני גיל הפרי- שה, המועסקים בעבודה כלשהי (את אלה נהוג לכנות "העובדים העניים"). ממדי העוני בקבוצה זו עוררו תדהמה ודאגה. רבים סברו, כי אין זה הוגן שאנשים הנכונים לעבוד אינם מסוגלים לפרנס את משפחותיהם בכ- בוד.⁴

שיעור גדול מבין משפחות העובדים העניים הן משפחות מרובות ילדים מעדות המזרח. ל-39% ממשפחות העובדים העניים יש אר- בעה ילדים או יותר. מקרב הילדים העניים, 75% שייכים למשפחות בנות ארבעה ילדים או יותר, ו-80% בהם שייכים למשפחות עם שני הורים, אשר ראשיתן מועסקים.⁵ למן שנת 1969 הונהגו שיפורים בתמיכות הכספיות, אשר הפחיתו את שיעור העוני שלאחר תמיכות במידה ניכרת, אך שיעור

העוני מלפני התמיכות נשאר בעינו וה- עובדים העניים נשארו קבוצה נכבדה בקרב העניים. כנגד זאת, במדינות כמו ארה"ב, שם לא עודכן קו העוני לעליות בשכר, מו- רים אומדני העוני על ירידה מתמדת בשיעור העובדים העניים. סביר גם שמידת היציבות באוכלוסיית העוני תהיה קטנה יותר כאשר העוני נמדד בצורה יחסית.

2. הכנסה ורכוש

א. מבוא

בעיה יסוד במדידת העוני היא הגדרת מדד הולם למקורותיהם של העניים. רוב אומדני העוני מושתתים על הכנסה שוטפת. מדדים המושתתים על הכנסה שוטפת, מן הסתם, אינם מתחשבים בתרומתם של הנכסים למ- צבה הכלכלי של המשפחה.

פרק זה, עניינו לבחון את תפקיד הרכוש בקביעת מידת העוני.

נתונים על התחלקות הרכוש ועל ההתחל- קות המשולבת של ההכנסה והרכוש קשים להשגה, ולכן מוטב לברר תחילה מה חשי- בותו של הרכוש לזיהוי אוכלוסיית העוני ולתכנון המדיניות להבטחת ההכנסות. הת- שובה תלויה במידה רבה בגישה לעוני ול- הבטחת ההכנסה: האם להכנסה השוטפת משמעות עצמאית משלה, תהא אשר תהא כמות הרכוש? האם יכולים ההכנסה וה- רכוש לשמש תחליף זה לזה, כך שהרכוש יוכל לתפוס מקומה של הכנסה נמוכה בעת

2 ראה רפאל רוטר ונירה שמאי, "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי מס' 1 (תשל"א), עמ' 17—28.

3 בין השנים 1966 ו-1975, שיעור נתמכי הסעד נע בין 3% עד 5% מכלל המשפחות.

4 משפחות עם הורה אחד, המהוות קבוצה נכבדה מקרב העניים בארצות רבות, הן קבוצה קטנה בישראל. ראה: יעקב חביב, "העוני בישראל 1964—1974 לאור התפתחות המערכת להבטחת החכנסה", בטחון סוציאלי, מס' 8 (תשל"ה), עמ' 24—55.

5 המחקרים הנוקטים גישה רבי-ממדית מצאו, כי התלכדות המצוקות היא חמורה במיוחד בקרב המשפחות מרובות הילדים. 51% מן הילדים במשפחות גדולות סבלו משתיים עד שלוש מצוקות (הכנסה נמוכה, השכלה נמוכה או צפיפות דיור גבוהה), לעומת 10% מן הילדים ממשפחות בנות 1—3 ילדים. ראה: דין וחשבון ועדת ראש תממלה לילדים ובני נוער במצוקה (ירושלים, תשל"ג) וכן: יעקב חביב, ילדים בישראל (ירושלים, מכון סאלד, 1974).

שקובעים אילו משפחות מצויות מעל קו העוני ואילו מתחתיו? האם יש לכלול בתוכניות של תמיכה כספית מבחן נכסים? אם לרכוש ולהכנסה התפלגויות דומות והמתאם ביניהם גבוה, כי אז הכללת הרכוש ממילא לא תגרום לשינוי רב בהיקף העוני. אם גם קו העוני וגם משאבי העניים מותאמים לנכסי הרכוש, כי אז אומדני העוני הכוללים רכוש יהיו דומים לאומדני העוני המבוססים על הכנסה בלבד. גם הרכב האוכלוסיה הענייה יהיה דומה. אולם לרוב אין תנאים אלה מתקיימים. מחקרים מארצות רבות, ובכללן ישראל, הראו כי התחלקות הרכוש היא הרבה פחות שוויונית מהתחלקות ההכנסות, וכי המתאם בין הכנסה לבין רכוש, קטן מ-1 במידה ניכרת. יתר על כן, היחס בין הכנסה לבין רכוש משתנה באופן עקבי עם תכונות משפחתיות אחרות. דומה כי יש ענין מיוחד בבדיקת התהליך של צבירת הרכוש בישראל. ראשית, ישראל היא ארץ הגירה, אשר רבים מתושביה הגיעו כפליטים מחוסרי כל ונאלצו להתחיל בצבירת הנכסים בגיל מבוגר למדי. הוותק בארץ והגיל בעת העלייה הם גורמים המייחדים את ישראל מרוב הארצות, ויתכן כי יש בהם כדי להטות את היחס הרגיל בין הכנסה לבין רכוש, אשר נמצא בארצות אחרות. חלק קטן מפליטי אירופה, ניצולי השואה, קיבלו פיצויים מממשלת גרמניה. עולים מארצות אחרות לא קיבלו שום פיצוי

על הרכוש שנאלצו לנטוש. יתכן כי הפיציניים תרמו לא מעט להעמקת הפערים בהתחלקות המשאבים הכלכליים בין העולים מן המערב לבין העולים מארצות המזרח. שנית, שוק הדירות ודפוס הבעלות על המגורים שונים מן הקיים בארצות אחרות, מבחינות רבות. הבעלות על המגורים נפוצה הרבה יותר מאשר בארצות אחרות ולנכסי דיור גודעת חשיבות גדולה במיוחד. יתר על כן, הממשלה מילאה תפקיד חשוב בשוק הדירות. מרבית המשפחות רכשו את בתיהן בסיוע ממשלתי וחלק גדול מן החלוקה מחדש נעשה בצורת חלוקה מחדש של רכוש. במשך העשור האחרון, עלו מחירי הדיור בקצב מהיר הרבה יותר מעליית מדד המיחירים הכללי, ואף מן השכר הריאלי. התוצאה מכך היא שנכסי הדיור הגדילו את חשיבותם.

דרך אחת לניתוח הסוגיות הללו היא על-ידי השוואת אומדני עוני, המבוססים על הכנסה שוטפת עם אומדני עוני המבוססים על רכוש. דרך שנייה היא לבנות מדד מקורות המשלב את ההכנסה ואת הרכוש גם יחד. מובן שאין לשילוב שני המדדים שיטה המניחה את הדעת לחלוטין. בעבודה זו בחרנו להשתמש בשיטה שפותחה על-ידי הנסן וויסברוד (Hansen and Weisbrod), שעיקרה המרת הרכוש בקיצבה שנתית נזקפת להכנסה השוטפת.^{6,7} המדד המשולב כונה להלן מדד HW או רק HW.⁸

6,7 הקיצבה הזקופה שווה לסכום שאפשר לבזבז מידי שנה כך שהרכוש יתכלה עם המוות. המדד המשולב של הכנסה ורכוש (HW) הוא: $HW = Y + AnW$ כאשר Y הוא הכנסה שוטפת מעבודה לרבות תמיכות כספיות, W הרכוש ו- An הוא הערך הזקוף של לירח אחת של הרכוש. An מחושב על יסוד החנחה, כי הרכוש מתאפס עם מותם של שני בני הזוג. כמו כן, הנחנו כי אישה, הממשיכה לחיות לאחר מות בעלה, מכלה את הנכסים בקצב של 2/3 מזה של הבעל. מכאן שהקיצבה לאדם בודד היא:

$$An = \frac{r}{1 - (1 + r)^{-n}}$$

והקיצבה לזוג:

$$An = \frac{r}{1 - 1/3 (1 + r)^{-n} - 2/3 (1 + r)^{-m}}$$

את אומדני העוני נהוג, לרוב, לתקן לגודל המשפחה, ולכן ראינו לנכון להתאים את נוסחת HW לגודל המשפחה. התיקון נעשה באמצעות הסקלה האקוילנטית, המשמשת בישראל לחישוב אומדני עוני לפי הכנסה.⁸ הניתוח המובא כאן מסתמך על סקר החיס- כון 1963/64 ו-1964/65, הכוללים נתונים על הכנסות ונכסים של משפחות עירוניות. סקר 1964/65 בוצע על תת-מידגם של המש- פחות מתוך המידגם של 1963/64. הנתונים על רכוש אינם מלאים, אלא כוללים רק נכסים פרטיים, כגון - חסכונות, פקדונות ארוכי-מועד, ניירות ערך ואגרות חוב, הערך הזקוף של מגורים בבעלות המשפחה ושל מוצרים בני-קיימא, וכן התחייבויות שונות. אין הסקר כולל נכסים מסחריים, כגון - מקרקעין, עסקים המנוהלים בידי הבעלים, הערך של זכויות פנסיה או פוליסות ביטוח חיים, וערכן של זכויות הביטוח הלאומי.⁹ כדי להעניק קנה מידה לנתוני הרכוש מסקר החיסכון, השווינו נתונים אלה עם נתוני רכוש בארה"ב.¹⁰ יחס הרכוש להכנסה דומה בשתי הארצות: 2.56 בישראל, ו-2.61 בארה"ב, או 3.17 לאחר הכללת הנכסים המסחריים. בישראל, היחס בין רכוש והכנסה

עולה עם הגיל, מ-1.66 ל-4.42. גם בארה"ב הוא עולה באורח דומה, אולם הרכב הרכוש שונה. בישראל היווה מרכיב הדיור 79% מכלל הנכסים, ואילו בארה"ב הוא היווה רק 40%. בישראל התגוררו 80% מן המשפחות בדירות שבבעלותן, ואילו בארה"ב רק 57% מן המשפחות. בישראל 79% מסך ההתחייבויות היו קשו- רות לדיור, לעומת 66% בארה"ב. לאחר ניכוי ההתחייבויות, היו נכסי הדיור 79% מסך הנכסים בישראל ו-35% בארה"ב. אי-השוויון בהתחלקות הרכוש לפי מדד גייני עמד על 0.48 בישראל, לעומת 0.76 בארה"ב. לדאבונו, אי אפשר היה לבודד את הנכסים המסחריים בנתונים על ארה"ב, ולכן נבצר מאיתנו לקבוע האם אי-השוויון הנמוך יותר בישראל קשור באי-הכללת נכסים אלה. מכל מקום, יהיה עלינו לזכור כי הניתוח שלהלן מסתמך על מדד רכוש, אשר התחלקותו לרוב שוויונית יותר מהתחלקותו של המדד המקובל של סך הרכוש. יחד עם זאת יתכן כי מרכיבי הרכוש שלנו הם שוויוניים פחות מהגדרת רכוש שהיתה כוללת גם את זכויות הפנסיה והביטוח הלאומי.

כאשר x הוא שער הריבית הריאלי, n תוחלת החיים של הבעל, ו- $m + n$ תוחלת החיים של האישה. ראה: Hansen, W. Lee and Weisbrod, Burton A., "An Income Net-Worth Approach to Measuring Economic Welfare", *American Economic Review*, December 1968.

8 אנו מניחים שער נכיון של 8%. עם זאת בדקנו שני שערי נכיון אחרים (4% ו-12%), והתוצאות שנתקבלו לא היו שונות במידה משמעותית.

9 הסקלה מושתתת על ההנחה, כי ככל שמספר הנפשות במשפחה רב יותר, כן צריכתה של המש- פחה חסכונית יותר. ההנחה של יתרונות עולים לגודל תחיה נכונה לגבי אותו חלק של רכוש המשפחה המשמש לחלוקה מחדש של משאביה על פני מחזור החיים של אותה יחידה. אך אם הנכסים משמשים למטרות אחרות, כגון ירושה לילדים, או אם גודל היחידה המתחלקת ברכוש אינו קבוע, יתכן שהסקלה האקוילנטית המבוססת על הכנסה לא תהיה מתאימה בהכרח.

10 פלדשטיין הראה, כי בארה"ב מהוות זכויות הביטוח הסוציאלי חלק נכבד מסך הרכוש, ביחוד לגבי משפחות מעוטות הכנסה. ראה: Feldstein, Martin, *Social Security and the Distribution of Wealth* (Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 370; Cambridge, 1974).

11 הנתונים על ארה"ב לקוחים מתוך *1962 Survey of Financial Characteristics of Consumers* השוואה זו מבוססת על התפלגות הרכוש בישראל וערכו 1963/64. סקר בנק ישראל, 28 (1967), עמ' 3-14.

40% מן החציון של אותו מדד, וכן קו סף עוני ברמה של 50% מן החציון. פועל יוצא מקביעת קו עוני יחסי הוא, כי היקף העוני יהיה תמיד קשור קשר הדוק לאי-השוויון בהתחלקות המשאבים.

מה יהיה היחס בין אי-השוויון בהתחלקותו של מדד HW לבין אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה והרכוש. המדד הנוח ביותר לבחינת שאלה זו הוא מקדם השונות. ניתן להראות, כי מקדם השונות של CHW, HW הוא:

$$C_{HW} = [(\alpha C_{AW} + (1-\alpha) C_Y)^2 - 2\alpha(1-\alpha) C_{AW} C_Y (1-p)]^{\frac{1}{2}}$$

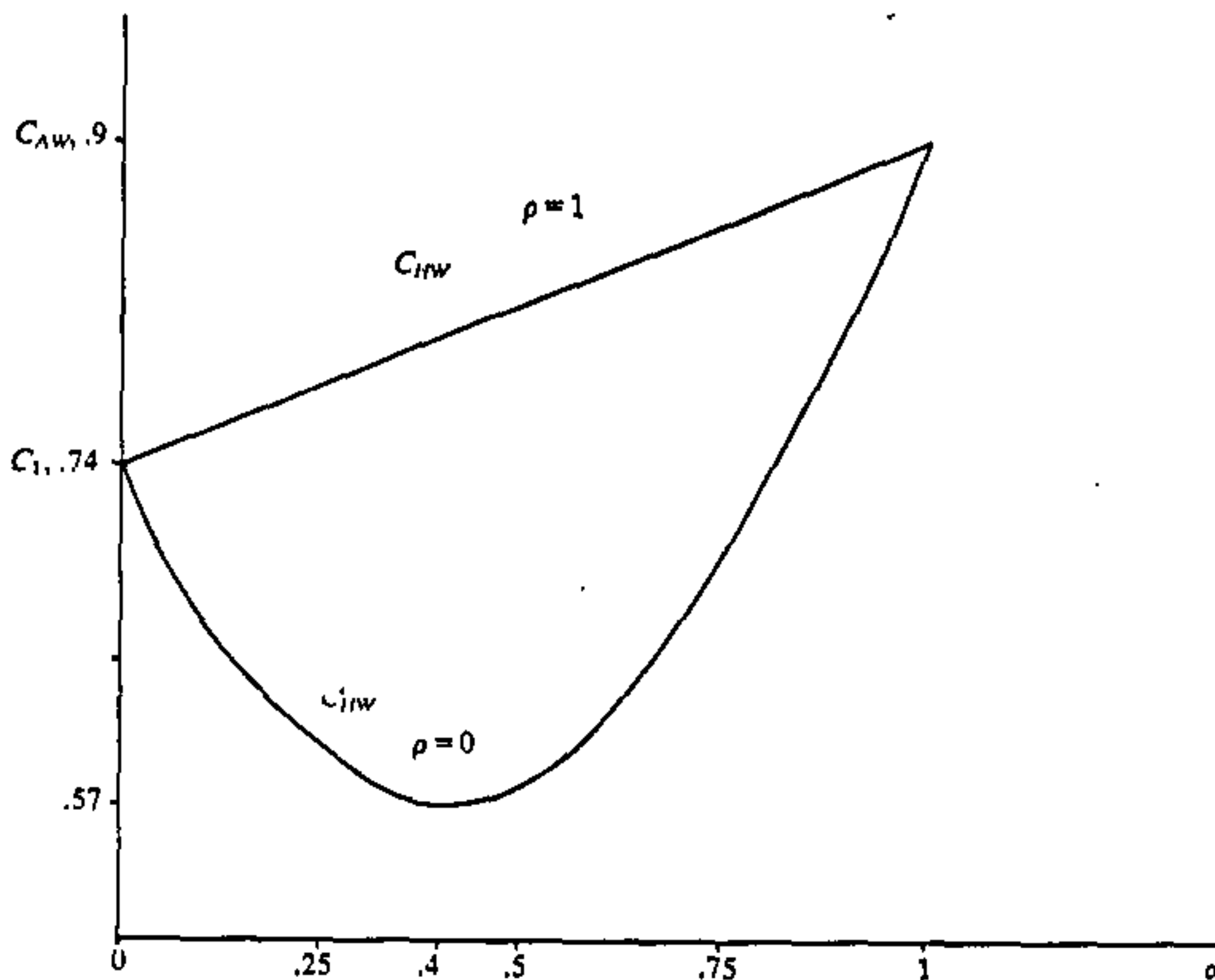
AW ב-HW ממוצע (כלומר, $AW/(AW+Y)$), ו-p הוא המתאם בין Y לבין AW.

ב. המעמד הכלכלי על-פי הכנסה ורכוש ב-1963 וב-1964 הוספת הרכוש למדד המשאבים המשפחתיים מעלה את רמת המשאבים הממוצעת. ההשפעה של עלייה זו על אומדני העוני תלויה, במידה רבה, בדרך בה מותאם קו העוני לשינוי ברמת המשאבים. אם אין מתקנים את קו העוני, שיעור העוני מן הסתם ירד. ואולם, לפי הגישה היחסית לעוני, תיקון זה הוא מחויב. אי לכך אנו נוקטים קו עוני נפרד לכל מדד משאבים שרמתו

כאשר C_{AW} ו- C_Y הם מקדמי השונות של AW ושל Y בהתאמה, α הוא המשקל של

תרשים 1

היחס בין אי-השוויון בהכנסה, ברכוש ובמדד HW



מוגדר עבור $C_{AW} = .9$ $C_Y = .74$

אך אם P קטן מ-1, יתכן בהחלט כי C_{HW} יהיה קטן מ- C_Y ו- C_{AW} כאחד. בערכים נמוכים ובינוניים של P, C_{HW} יורד תחילה עם הערך של α , ולאחר מכן עולה עד אשר הוא

תרשים 1 מתאר את השינוי ב- C_{HW} עם השינוי ב- α וב-P, בהנחה ש- C_{AW} גדול מ- C_Y . אנו רואים כי כאשר $P=1$, C_{HW} הוא פשוט סכום משוקלל של C_{AW} ו- C_Y .

מתלכד עם C_{AW} כאשר $\alpha = 1$. מעניין כי בטוחים מסוימים של α , הגדלת משקלו של המשתנה השוויוני פחות (AW) עשויה דווקא להקטין את אי-השוויון של HW. נבחן עתה את יחסי אי-השוויון בטוח ערכים, אשר עשוי לייצג את ההתפלגויות הממשיות. עבור שערי ניכיון של 4% ו-12%, A גדל מ-0.05 ל-0.14. כאשר W גדול פי 2.6 מ-Y, הערך של α היא בטוח של 0.12—0.27. הערך של α גדל במידה קטנה בלבד עם עלייה ביחס בין W ל-Y. אף כדי להעלות את α ל-0.5, בלבד, על הר- כוש להיות גדול פי 10 מן ההכנסה. בטוחים סבירים של α ובערכים בינוניים של ρ , היינו מצפים ש- C_{AW} לא יהיה גדול יותר מאשר Cy. למרות שאי-השוויון ב-HW

גבוה יותר מאשר ב-Y. על פי הערכים של המדגם שלנו, שבו $C_{AW} = 0.90$, $Cy = 0.74$, $\alpha = 0.21$, $\rho = 0.55$ נמצא כי C_{HW} שווה ל-0.71, או מעט קטן יותר מ-Cy.¹² לוח 1 מציג את הקשרים האלה עבור מדדי אי-השוויון של ג'יני ושל אטקינסון. הת- חלקות הרכוש היא במידה ניכרת פחות שוויונית מהתחלקות ההכנסה. מימצא זה נכון, בין אם המשאבים מתוקנים לגודל המשפחה ובין אם לאו; בין אם על יסוד ממוצע הנ- תונים ל-1963 או ל-1964. ואולם, לאחר צירוף ההכנסה והרכוש למדד HW, יורד אי-השוויון לרמה נמוכה מזו של אי-השוויון של ההכנסה בלבד.¹³ אומנם התוצאות לגבי העוני אינן בהכרח

לוח 1: אי-השוויון בהכנסה, ברכוש ובמדד HW, למשפחה ולנפש סטנדרטית — 1963, וממוצע השנים 1963—1964

לנפש סטנדרטית			למשפחה			
HW	רכוש	הכנסה	HW	רכוש	הכנסה	
1963						
ג'יני:						
0.366	0.471	0.369	0.330	0.435	0.339	סך הכל
0.076	0.099	0.077	0.069	0.094	0.071	בתוך קבוצות גיל
0.290	0.373	0.292	0.261	0.341	0.269	בין קבוצות גיל
אטקינסון:						
0.264	0.610	0.273	0.221	0.617	0.247	$\epsilon = 1.2$
0.747	0.998	0.773	0.898	0.999	0.912	$\epsilon = 2.5$
ממוצע 1963—1964						
ג'יני:						
0.350	0.460	0.350	0.318	0.437	0.321	סך הכל
0.073	0.095	0.073	0.066	0.094	0.065	בתוך קבוצות גיל
0.277	0.365	0.277	0.252	0.343	0.256	בין קבוצות גיל
אטקינסון:						
0.229	0.515	0.227	0.191	0.473	0.203	$\epsilon = 1.2$
0.412	0.997	0.437	0.381	0.998	0.531	$\epsilon = 2.5$

12 קושי אפשרי אחר הוא שהערך של A עולה עם הגיל. אולם התוצאות בלוח 1 מאשרות את העובדה שחשינויים כמעט אינם משנים את α , ומסקנותינו הקודמות בעינן עומדות.

13 מחקרים בארה"ב הגיעו למסקנות סותרות. הנסן וויסברוד במאמרם המקורי מצאו, כי אי-שוויון ב-HW גדול במידה ניכרת מאי-השוויון בהכנסה, ואילו טאסיג, על-סמך מקור נתונים אחר, קיבל תוצאות חוזמות לשלנו. ראה: Hansen and Weisbrod, *op. cit.*; Taussig, Mi- chael K., *Alternative Measures of the Distribution of Economic Welfare*, Princeton University, Industrial Relations Section, 1973.

שיעור העוני הכולל דומה בהכנסה וב-HW, אין פירושו שהרכב העניים דומה. ואומנם לוח 3 מראה, כי דפוסי העוני על בסיס הכנסה, רכוש או HW, הינם שונים ביניהם.

זהות לתוצאות לגבי אי-השוויון, אך הדפוסיים דומים. העוני ברכוש גבוה בהרבה מן העוני בהכנסות, ובכל זאת שיעור העוני לפי המדד המשולב של הכנסה ורכוש דומה לשיעור העוני בהכנסה (לוח 2). אך גם אם

לוח 2: אחוז מתחת לקו העוני ולקו סף העוני, לפי הכנסה, רכוש ומדד HW — ב-1963, 1964; וממוצע השנים 1963—1964

שנה	מתחת לקו העוני			מתחת לקו סף העוני		
	הכנסה	רכוש	HW	הכנסה	רכוש	HW
1963	11	18	10	19	27	19
כלל המיזגם	9	16	9	19	23	21
מידגם דו-שנתי *	10	21	11	19	29	21
1964	10	18	11	18	28	19
ממוצע 1964—1963	10	18	11	18	28	19

* משפחות שרואיינו ב-1963 (2,950) ורואיינו שנית ב-1964 (1,136).

לוח 3: אחוז המשפחות מתחת לקו העוני ולסף העוני לפי תכונות נבחרות; (ממוצע 1963—1964)

גיל	הכנסה — רכוש — HW		הכנסה — רכוש — HW	
	שני	שני	שני	שני
	מתוך אחד *	מתוך אחד *	מתוך אחד *	מתוך אחד *
39—21	11	39	14	8
49—40	16	23	17	12
64—50	16	23	17	6
65+	41	23	36	18
תקופת עליה ילידי ישראל	—	26	—	—
עד 1931	16	13	15	8
1938—1932	9	5	3	3
1947—1939	18	16	16	6
1955—1948	19	34	20	11
אחרי 1955	31	49	41	21
ארץ מוצא				
אירן — עירק	26	42	31	18
עדן — תימן	60	35	60	22
מרוקו — תוניסיה, אלג'יריה	40	68	43	31
שאר אסיה — אפריקה	20	56	32	13
מזרח אירופה	8	9	4	2
ארצות הבלקן	23	25	23	10
מערב אירופה	—	—	—	—
ואמריקה	6	4	5	3

* עניים לפי שני המדדים כאחוז מעניים לפי אחד המדדים לפחות.

כדי לבודד את השפעת הגורמים השונים המשפיעים על העוני, ביצענו שורה של רגרסיות, המתארות את הקשר בין העוני לבין הגיל, שנת העלייה, יבשת המוצא וההשכלה. התוצאות על-פי מודל הסתברות לינארי מופיעות בלוח 4 והתוצאות על-פי מודל הסתברות logit מוצגות בלוח 5. הדפוסים שהתקבלו דומים לדפוס שהתקבל בלוח 3. העוני ברכוש גבוה מן העוני בהכנסה בקבוצת הגיל הצעירה. בקבוצת הגיל המבוגרת

ביותר, העוני ברכוש הוא קטן מן העוני בהכנסה. יחד עם זאת, ראוי לציין, כי העוני ברכוש גדל לאחר גיל 70. נראה כי אדם המגיע לגיל זה כבר הספיק להוציא חלק גדול מחסכוניותו, אם עבור צרכיו השוטפים ואם עבור בניו. דפוס ההשפעה של הגיל על מדד HW דומה לדפוס השפעתו על ההכנסה, אולם שיעור העוני בקבוצה המבוגרת ביותר הוא קטן יותר לפי מדד HW. תוצאה זו בולטת במיוחד במודל הלוגיסטי.

לוח 4: ההשפעה של תכונות נבחרות על שיעור העוני לפי הכנסה, רכוש ומדד HW; ממוצע 1963—1964 (רגרסיה לינארית)

** HW		** רכוש		** הכנסה		
t	b	t	b	t	b	
0.75	2	3.93	15	1.44	5	קבוצת גיל:
						24—21
—1.91	—14	6.24	54	—1.07	—8	30—25
—4.32	—17	2.50	12	—4.01	—16	35—31
2.48	9	2.62	11	.64	2	55—46
.89	3	.39	1	.84	3	60—56
.51	2	—0.88	—4	—0.77	—3	65—61
.03	0	.62	3	2.06	8	70—66
4.87	20	.22	1	5.8	25	+71
7.63	32	2.31	12	8.6	37	תקופת העלייה:
						ילידי ישראל
—0.29	—7	—0.69	—20	—0.16	—4	עד 1931
—0.71	—3	—2.34	—11	—0.91	—4	1938—1931
—1.54	—5	—2.31	—9	—0.12	0	1947—1939
—0.06	0	—1.88	—7	.75	2	למך 1955
6.50	20	2.79	10	3.02	9	שנות לימוד:
						4—0
5.86	17	4.17	15	5.18	16	12—9
—2.55	—7	—2.95	—9	—1.70	—4	+13
—4.17	—13	—1.56	—6	—3.91	—12	ארץ המוצא:
						אירן, עירק
6.06	23	4.79	22	4.09	16	עדן, תימן
7.98	46	2.02	13	7.04	41	מרוקו, תוניסיה
						אלגיריה
5.88	25	7.90	39	6.18	26	שאר אסיה—אפריקה
6.05	22	8.06	34	2.13	8	ארצות הבלקן
3.64	12	1.75	7	3.08	10	מערב אירופה
						ואמריקה
.43	2	—1.08	—4	—0.94	—3	

* הבסיס: גיל 36—45, תקופת עלייה 1948—1954, 5—8 שנות לימוד, ממזרח אירופה.
 ** הכנסה: $R^2 = 0.29$; רכוש: $R^2 = 0.30$; HW: $R^2 = 0.34$.

לוח 5 : החשפעה של תכונות נבחרות על שיעור העוני, לפי הכנסה ומדד HW, 1964 (לוגיט)

HW		הכנסה				
** bp(1-p)	b	b	** bp(1-p)	b	b	
	סטיית תקן		סטיית תקן			
	7.54	-2.60		-14.28	-2.49	קבוע * גיל :
-18.92	-0.94	-1.61	-9.08	-1.38	-0.72	24-21
-2.12	1.42	-0.18	-5.30	-2.11	-0.42	35-25
-3.29	0.64	-0.28	-3.15	-1.30	-0.25	55-46
1.53	4.35	0.13	4.92	2.07	0.39	65-56
10.93	-0.58	0.93	23.58	9.48	1.87	+66
						תקופת העלייה :
-8.70	-4.55	-0.74	-0.13	-0.01	-0.01	ילידי ישראל
-10.81	5.74	-0.92	-8.57	-3.91	-0.68	עד 1947
10.34	11.33	0.88	7.69	4.03	0.61	למך 1955
						שנות לימוד :
13.28	-3.65	1.13	15.76	8.54	1.25	4-0
-8.11	-3.50	-0.69	-7.19	-3.27	-0.57	12-9
-10.93	-2.48	-0.93	-14.37	-4.47	-1.14	+13
						יבשת המוצא :
19.15	0.73	1.63	15.51	8.62	1.23	אסיה - אפריקה
10.93	-14.38	0.93	3.40	0.27	0.27	ישראל

* הבסיס : גיל 36-45, תקופת עליה 1948-1954, 5-8 שנות לימוד, ממזרח אירופה.
** נגזרת ההסתברות ביחס למשתנה הבלתי תלוי. נגזרת זו מקבילה למקדם (b) במודל ההסתברות הלינארי.

כל המדדים. לוח 4 מראה, כי על בסיס הכנסה ישנו פער של 13 נקודות אחוזים בשיעור העוני בין משפחות שעלו לאחר 1955 לבין משפחות שעלו לפני 1931. ישנו גם פער ניכר בין עולים שבאו לאחר 1955 לבין משפחות שבאו בשנים 1938-1955. אך על בסיס רכוש ומדד HW ההשפעות של תקופת העלייה הן הרבה יותר גדולות מאשר על בסיס הכנסה. הפער עולה ל-21 נקודות על בסיס רכוש ול-23 נקודות על בסיס HW.

ההשפעה על העוני של ארץ המוצא גדולה בהרבה מהשפעת תקופת העלייה והיא מוב-הקת על פי כל המדדים. שיעורי העוני בקרב יוצאי אסיה-אפריקה גבוהים במידה ניכרת משיעורי העוני בקרב יוצאי אירופה-אמריקה. עולים מארצות הבלקן מצויים ברמת ביניים. לאחר ניכוי הבדלי השכלה, שנת עלייה וגיל, הפער בין יוצאי אסיה-אפריקה

היינו מצפים, כי תקופת העלייה או הוותק בארץ ישפיעו על הרכוש יותר מאשר על ההכנסה. לאחר תקופת הסתגלות ראשונה, השפעת הוותק על ההכנסה הולכת וקטנה בקבוצות רבות,¹⁴ אך עם זאת אין להניח השפעה יורדת על הרכוש, כיוון שוותק רב יותר פירושו זמן רב יותר לחסוך ולהשיב את הרכוש שאבד בעת העלייה. ברם, שנת העלייה (שהיא קוליניארית עם הוותק בארץ) משקפת גם את התנאים ששררו בארץ בכל תקופה, את ההזדמנויות השונות לקליטה כלכלית וחברתית, ואת העזרה הממשלתית השונה שניתנה לעולים. יתכן גם, כי כמות הרכוש בעת העלייה קשורה לתקופת העלייה. למשל, העולים שבאו מגרמניה בשנות השלושים הביאו עמם רכוש נכבד, ומצבם היה טוב בהרבה ממצבם של העולים הוותיקים יותר. ההשפעה נטו של תקופת העלייה על העוני פועלת על פי רוב בכיוון הצפוי לגבי

14 ראה, שמואל אמיר, הכנסות מעבודה של שכירים בישראל 1968/69, ירושלים, מכון פאלק, תשל"ה.

לבין יוצאי אירופה—אמריקה מצטמצם, אך הוא עדיין גדול. לדוגמה, הפער בשיעור העוֹנֵי נִי לפי הכנסה או לפי מדד HW מצטמצם בשיעור של כ־10%—35% בהתאם לארץ המוצא, ואילו הפער בשיעור העוֹנֵי ברכוֹש מצטמצם בשיעור של 28%—56%.

הפער בשיעורי העוֹנֵי על פי הרכוש בין יוצאי אסיה—אפריקה לבין יוצאי אירופה—אמריקה הוא גדול מן הפער בהכנסה. יוצאות מן הכלל הן המשפחות מתימן ועדן. שיעור העוֹנֵי בהכנסה בקרב קבוצה זו הוא גבוה יותר מאשר בכל הקבוצות האחרות, ואילו שיעור העוֹנֵי ברכוש הוא מן הנמוכים. שיעור העוֹנֵי בהכנסה הוא גבוה כ־41 נקודות אחוֹזים מזה של משפחות מאירופה המזרחית, טעה ששיעור העוֹנֵי ברכוש גבוה מזה של משפחות ממזרח אירופה כ־13 נקודות אחוֹזים בלבד.

הפערים בין העדות בשיעורי העוֹנֵי על בסיס מדד HW מצויים בין הפערים על בסיס הכנסה ועל בסיס רכוש. הפער בשיעורי העוֹנֵי בין עולים מאסיה—אפריקה לבין יוצאי אירופה—אמריקה על בסיס מדד HW הינו גבוה כ־2 עד 14 נקודות אחוזים מן הפער לפי הכנסה.

כאמור, שיעורי העוֹנֵי והרכב העניים שונים על בסיס ההכנסה ועל בסיס הרכוש. ברור, כי שינויים אלה טומנים בחובם שינויים במעמד העוֹנֵי של משפחות בודדות. לדוג־מה, שיעור העוֹנֵי לפי הכנסה הוא 10%,

ולפי רכוש הוא 18%. מכאן שלפחות 8% מן המשפחות המצויות מתחת לקו העוֹנֵי על בסיס הרכוש, אינן עניות על בסיס ההכֶּנֶסֶה. אך גם אם שיעור העוֹנֵי ברכוש הוא גבוה יותר, בכל זאת יתכן, כי תימצאנה משפחות שהן עניות על בסיס ההכנסה, אך לא על בסיס הרכוש, וזאת, אם ישנן תנודות בדירוג המשפחות בין שני המדדים. ככל שתנודות אלו גדולות יותר, כן יהיו הבדלים רבים יותר במעמד העוֹנֵי בין המדדים. אנו מוצאים, כי החפיפה בין המשפחות העניות על־פי כל אחד מן המדדים היא נמוכה למדי. לוח 6 מראה, כי רק 10% מכלל המשפחות מצויות מתחת לקו סף העוֹנֵי על־פי הכנסה ועל־פי רכוש כאחד. שיעור זה מהווה 28% מן החפיפה המירבית האפשרית. למרות החפיפה הנמוכה בין העניים על־פי הכנסה לבין העניים על פי רכוש, החפיפה בין העניים על־פי ההכנסה ועל־פי המדד המֶּשֶׁלֶב HW היא גבוהה. 16% מכלל המשפחות הן עניות על בסיס הכנסה ומדד כאחד, שיעור השווה ל־70% מן המשפחות שהן עניות על בסיס אחד משני המדדים ועל 84% מן החפיפה המירבית.

מידת החפיפה בדירוג המשפחות לפי הכנסה ולפי רכוש אינה מושפעת באופן מובהק מגורמי הרקע — גיל, שנת עלייה או ארץ מוצא. החפיפה בין הכנסה לבין מדד היא גבוהה בהרבה מן החפיפה בין הכנסה לבין רכוש בכל קבוצות האוכלוסייה.

לוח 6: מידת החפיפה בין המשפחות העניות על־פי הכנסה, רכוש ומדד HW : 1963

	מתחת לקו העוֹנֵי		מתחת לקו סף־העוֹנֵי	
	חפיפה קיימת	חפיפה מירבית	חפיפה קיימת	חפיפה מירבית
בין הכנסה לבין HW				
על־פי מדד אחד לפחות	13	11	22	19
על־פי הכנסה	3	2	4	1
על־פי HW	2	—	3	—
על־פי שניהם	8	10	16	19
בין הכנסה לבין רכוש				
על־פי מדד אחד לפחות	25	18	36	27
על־פי הכנסה	7	—	9	—
על־פי HW	14	7	17	8
על־פי שניהם	4	11	10	19

ג. שינויים בהכנסה וברכוש

במשך העשור 1965—1975

בטרם נעבור לפרק השלישי, נסקור בקצרה כמה מן התמורות הכלכליות שחלו בעשור השנים 1965—1975, ואשר הביאו לשינויים מהירים בהכנסה, ברכוש וביחס ביניהם. דיוור¹⁵: מדד מחירי הדיור עלה בקצב מהיר בהרבה ממדד המחירים הכללי ומן ההכנסות הריאליות. לדוגמה, בתקופת התייקרות הדיור (1970—1974), עלה מחירי דירה ממוצעת בת שלושה חדרים במרכז תל-אביב מכ-5 פעמים חציון ההכנסה המשפחתית השנתית לכ-10 פעמים החציון. בהיעדר נתונים עדכניים מפורטים, לא נוכל אלא לנסות ולשער כיצד השפיעה התייקרות זו על התחלקות המשאבים.

ניטול לדוגמה ארבעה סוגי משפחות: (1) בעלות דירת "פאר"; (2) בעלות דירה ממוצעת; (3) משפחות הגרות בשכירות מסובסדת; (4) משפחות השוכרות דירה במחירי השוק. המשפחות מן הסוג האחרון גיזוקו ללא ספק הן באורח יחסי למשפחות האחרות והן באופן מוחלט. שכר הדירה בשוק החופשי עלה במידה ניכרת וסיכוייהן לרכוש דירה משלהן פחתו.

המשפחות מן הסוג השלישי גיזוקו פחות, כיוון ששכר הדירה המסובסד עלה במידה מעטה יחסית; אולם יכולת גידותן ירדה, כיוון שסיכוייהן לרכוש דירה משלהן פחתו. משפחות מן הסוג השני נשארו, לאחר עליית מחירי הדירות, במצב דומה לזה שהיו בו קודם לכן; יכולתן לעבור לדירה אחרת ברמה דומה נשארה בעינה, אך יכולתן לשפר את רמת הדיור פחתה. משפחות מן הסוג הראשון הרוויחו מעל ומעבר לאחרות, כיוון שדירות הפאר התייקרו בקצב מהיר מן התייקרות הממוצעת במחירי הדירות. לקבוצה זו אפשר להוסיף גם את המשפחות

שיש להן דירה שניה או מקרקעין לבנייה. קיים לחץ ניכר מצידן של משפחות מן הסוג השני, המבקשות לרכוש דירה גדולה יותר, במידה רבה מתוך מניעים ספקולטיביים.

מבחינה דמוגרפית, הדעת נותנת, כי הסוג הראשון של משפחות כולל את בעלי ההכנסות הגבוהות, אנשים בגיל העמידה, ואנשים שעלו ארצה לפני העלייה ההמונית של ראשית שנות החמישים. סוג 2 כולל, כנראה, את מרבית בעלי ההכנסות הבינוניות וחלק מן העניים על בסיס הכנסה. סוג 3 כולל כ-40% מבעלי ההכנסות הנמוכות (כ-50% מבעלי ההכנסות הנמוכות דרים בבתים שב-בעלותם ועוד 10% שוכרים דירות בשוק הפרטי). בקבוצה הרביעית נכללים חלק מן העניים, הזוגות הצעירים והעולים החדשים. קיומן של תוכניות שיכון ממשלתיות מקל במידת-מה את מצבן של המשפחות מן הסוג האחרון.

תמיכות: משקלן של התמיכות הכספיות גדל ביחס לשכר. עלייה זו הפחיתה במידה ניכרת את שיעור העוני בקרב העובדים העניים והקשישים.

מוצרי בני-קיימא: בשנים אלו חלה עלייה תלולה בצריכת מוצרים בני-קיימא, ומחיריהם של מוצרים אלה עלו באורח יחסי בהשוואה וואה למדד המחירים לצרכן. בין 1965 ל-1973 גדל שיעור המשפחות היהודיות, שיש בבעלותן מכונת כביסה, מ-31% ל-59%; שיעור בעלי המכוניות עלה מ-8% ל-24%.

נכפי חזן: בעשור האחרון היתה עלייה עצומה ברבישות של אגרות חוב צמודות למדד. ב-1974 הסתכמו מלוות החובה בכמעט שליש מכלל תקבולי המס. הפדיונות ממכירת אגרות חוב שימשו ברובן לצורך תקציב הפיתוח הממשלתי. חלק גדול ניתן כאשראי בלתי צמוד לתעשייה ולחקלאות. מיקצת

15 לדיון מפורט בשינויים במחירי הדיור, ראה בורוכוב אליהו ופינס דוד, התיקרות הדירות בישראל וגורמיה, רבעון לכלכלה, מס' 84—85 (תשל"ה), עמ' 55—65.

הקשיחה, קרוב לודאי, את התחלקות ההכנסה, ועשתה אותה קשה יותר לשינוי בטווח קצר.

3. העוני מנקודת מבט דינמית

מה מידת חומרתה של בעיית העוני? באיזו מידה נדרשת פעולה ממשלתית, ומה מוטל על הממשלה לעשות? האם בקרב העניים ישנם כאלה הזקוקים לעזרה יותר מן האחרים או לעזרה שונה מן האחרים? כדי להשיב על שאלות אלו, לא די בסקירה של מצב העוני בנקודת זמן אחת, אלא יש גם לדעת משהו על יציבות האוכלוסייה המצויה בעוני.

מימצאים מארה"ב מראים, כי ישנה תחלופה ניכרת באוכלוסייה העניה.¹⁶ לאחרונה פורסמו בארה"ב נתונים עתיים, המאפשרים חקירה מקיפה של סוגיית אי-היציבות בהכנסות. ¹⁷ מימצא שיש בו חשיבות לצורך הניתוח שלנו הוא, כי אי-היציבות בהכנסות הינה גבוהה בקרב קבוצות מיעוטות הכנסה נמוכה או בינוניות בקבוצות בעלות הכנסות בינוניות, וגבוהה בקבוצות שהכנסותיהן גבוהות מאוד.

תנודות בהרכב המשפחות העניות פירושו, כי אין משפחות רבות הלכודות במצוקה משך שנים ארוכות. מירר ואחרים טוענים, כי אי-היציבות בהכנסה מקטינה את רמת הרווחה של אנשים שונאי סיכון, כיוון שהיא מאלצת אותם להגדיל את החסכונות לטווח הארוך על חשבון תצרוכתם השוטפת.¹⁸ לדברי מירר, הפסדי הרווחה הקשורים בת-

הפדיונות שימש למימון משכנתאות לא צמודות לרכישת דירות, בעיקר עבור זוגות צעירים ועולים חדשים. השפעתם של אלה על התחלקות המשאבים אינה ברורה, אך ניתן להניח כי היא ניכרת.

עלייה: בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים חל גידול ניכר בהיקף העולים בעיקר מבריה"מ, אך גם מאירופה המערבית ואמריקה. גל עלייה זה גבדל מגלי העליות של שנות החמישים המוקדמות מכמה בחינות. העליות החדשות כוללות שיעור ניכר של עובדים מיומנים, או בעלי השכלה מקצועית ואקדמית; הסיוע הממשלתי לעולים גדל לאין ערוך מאז שנות החמישים. גורמים אלה עשו לשיפור מצבם של העולים החדשים יותר ממה שנעשה לעולים בעבר, אך באותה עת הם עוררו טינה והתמרמרות בקרב מיעוטי היכולת בישראל, אשר רבים מהם הגיעו ארצה בתקופה קשה, ומצבם עד היום הזה נותר קשה.

לסיכום, בעשור השנים למן 1965 חלו תזוזות ניכרות במעמד הכלכלי. דבר זה מחייב אותנו להיזהר מאוד בהסקת מסקנות לגבי התקופה הנוכחית מתוך המימצאים שלנו. הגדלת תשלומי התמיכה היתה בעלת השפעה מכרעת על העניים. הגורמים השונים שהוזכרו לעיל תרמו כולם לגידול ניכר של מרכיבי הרכוש לעומת מרכיבי ההכנסה מתוך כלל המשאבים הכלכליים. בעוד שהעוני המוחלט הצטמצם ללא ספק ושיעור המשפחות המצויות בעוני יחסי על בסיס ההכנסה, הצטמצם אף הוא באותה עת, יתכן מאוד שאי-השוויון בהתחלקות המשאבים גדל. יחד על כן, עליית משקלו של הרכוש

Kelly, Terence, "Factors Affecting Poverty: A Gross Flow Analysis," in *Technical Studies (Commission on Income Maintenance Programs, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970 (0-379-518))*, pp. 1-81

Morgan, James N. (ed.), *Five Thousand American Families — Pattern of Economic Progress*, Vol. II (Ann Arbor: University of Michigan, Institute for Social Research, 1974).

Mirer, Thad, "Aspects of the Variability of Family Income", in Morgan, *op. cit.*

נודות הגדולות בהכנסותיהם של בעלי הכנסות נמוכות גורמים לכך שהתחלקות הר-ווחה תהיה פחות שוויונית מאשר התחלקות ההכנסה הקבועה. ברם, אי אפשר להסיק מכאן, כי הפחתת אי-היציבות תשפר בהכרח את רמת הרווחה. שכן יתכן כי התחלקות ההכנסה הקבועה מושפעת בדיוק באותם גורמים היוצרים את אי-היציבות. אנו מש-תמשים בסקר עתי דו-שנתי, כדי לבחון את הדינמיקה של העוני בישראל בטווח הקצר. נבחן הן את התחלופה, התנועה אל תוך העוני והחוצה ממנו, והן את אי-היציבות ברמת החיים. נציג להלן את התוצאות הנובעות מתחלופה ואי-יציבות בכלל האוכלוסייה. כמו כן נדון בהשפעותיהן של תכונות מש-פחתיות שונות על התחלופה בעוני ואי-היציבות.

א. מידת התחלופה

גישתנו דומה לזו של קלי ואחרים: כל משפחה היא או ענייה או לא-ענייה בכל אחת מן השנים. מכאן שהמשפחות מתחלקות לארבעה סוגים: (1) לא-עניות בשתי השנים; (2) עניות בשתי השנים; (3) נכנסות לעוני — משפחות שלא היו עניות בשנה הראשונה, אך הן עניות בשנה השנייה; (4) נחלצות מעוני — אלו שהיו עניות בשנה הראשונה ואינן עניות בשנה השנייה. בלוח 7 מוצגים כמה מדדים של התחלופה באוכלוסייה הענייה, לגבי המדגם של מש-פחות שרואיינו ב-1963/64 ושוב ב-1964/65. התוצאות חושבו הן לגבי העניים והן לגבי המשפחות שעל סף-העוני, על בסיס ההכנסה השוטפת, הרכוש ומדד HW.¹⁹ מן הלוח מתברר, כי התחלופה באוכלוסייה הענייה היא גבוהה למדי. מקרב המשפחות העניות על-פי הכנסה ב-1963, 37% נחלצו מן העוני ב-1964. בקרב המשפחות שעל סף העוני ב-1963, התחלופה נמוכה יותר ורק

18% שיפרו את מעמדן בשנה שלאחר מכן. דרך אחרת להתבונן בנתונים הללו היא לב-חון באיזו מידה סך שנות העוני המשפחתיות מרוכזות בקרב אותן המשפחות או מפוזרות בין משפחות שונות. מידת הריכוז של שנות העוני שווה למידת החפיפה באוכלוסייה הענייה בשתי השנים. שוב מתברר, כי התח-לופה באוכלוסייה שעל סף-העוני היא נמוכה יותר.

60% מסך שנות העוני רוכזו בידי המש-פחות העניות בשתי השנים, לעומת 76% משנות סף-העוני. האופי היציב של הקבוצה שעל סף-העוני מומחש גם בלוח 7 (שורה 7), המראה איזה שיעור מסך שנות העוני למשפחה מרוכז בידי הנשארים ביחס לשיעור הריכוז המירבי האפשרי.

התחלופה בשיעור של 37% שנמצא כאן, קרובה לשיעור שמצא קלי — 34%. אולם אומדנו של קלי מחושב על-פי קו עוני מוחלט השווה בשתי השנים, ואילו קו העוני שלנו נקבע כאחוז קבוע מן ההכנסה החצויה נית בכל שנה והוא עולה עם עליית ההכנסה. מאחר שקו העוני הריאלי עלה ביותר מ-15% בין השנים הללו, הרי ששיעור היציאה מן העוני של 37% מבטא שיפור הרבה יותר גדול בהכנסה מן השיעור של 34% שנמצא בארה"ב.

שיעור התחלופה בעוני הוא גבוה גם על בסיס רכוש ומדד HW. השיעורים לגבי מדד HW דומים להכנסה; אך התנודות בהתחל-קות הרכוש הן לכאורה גדולות יותר. מבין המשפחות אשר היו ב-1963 על סף-העוני על בסיס רכוש, 31% נחלצו ממצב זה ב-1964. השיעור המקביל לגבי ההכנסה הוא 18% בלבד. מסך שנות העוני על בסיס רכוש, 50% נפלו בחלקם של הנשארים בעוני, לעומת 60% משנות העוני על בסיס הכנסה. הסיבה לתחלופה הגבוהה יותר בהת-חלקות הרכוש נעוצה, בחלקה, בעובדה שבין

19 ראוי להזכיר כאן, כי קו העוני נקבע כ-40% מן החציון וקו סף-העוני כ-50% ממנו.

השנים הללו העוני ברכוש גדל במידה רבה יותר מן העוני בהכנסה. בלוח 7 (שורה 7) התחשבנו בחפיפה המירבית האפשרית הקטנה יותר ברכוש, ומצאנו כי ההבדלים בתחלופה מצטמצמים במידה ניכרת. כל שלושת המדדים מצביעים על תחלופה

קטנה יותר באוכלוסייה המצויה על סף העוני מאשר באוכלוסייה הנתונה בעוני. נראה כי תוצאה זו נעוצה בהבדלים של ממש במידת היציבות בין קבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר לבין הקבוצה שאחריה.

לוח 7: תחלופה בסטטוס העוני, 1963—1964, על בסיס הכנסה, רכוש ומדד HW

	HW		רכוש		הכנסה		
	קו העוני	סף העוני	קו העוני	סף העוני	קו העוני	סף העוני	
(1)	9	21	16	24	18	9	אחוז העניים ב-1963
(2)	11	21	21	29	20	10	אחוז העניים ב-1964
(3)	68	74	60	70	82	63	אחוז הנשארים בעוני ב-1964 מתוך העניים ב-1963
(4)	32	26	40	31	18	37	אחוז היוצאים מעוני ב-1964 מתוך העניים ב-1963
(5)	6	7	14	17	6	5	אחוז הנכנסים לעוני ב-1964 מתוך הלא-עניים ב-1963
(6)	60	74	50	61	76	60	אחוז שנות עוני למשפחה המרוכה בידי הנשארים
(7)	69	75	61	69	82	65	אחוז שנות העוני למשפחה המרוכה בידי הנשארים כאחוז מן השיעור המירבי האפשרי*

* השיעור המירבי שווה לשיעור העוני הנמוך יותר בין שתי השנים.

ב. מידת אי-היציבות במעמד הכלכלי שינויים במעמד הכלכלי עשויים לנבוע הן ממגמה ארוכת טווח וכן מסטיות ממגמה זו. רק שינוי מן הסוג השני ייקרא אי-יציבות. השתמשנו בשתי שיטות כדי להבחין בין שינויים מגמתיים לבין סטיות. השיטה האחת מושתתת על ההנחה, כי מגמת השינוי היא אחידה לכל המשפחות.

כיוון שבין שתי השנים הנדונות היתה עלייה בהכנסה בשיעור ממוצע של 20% בערך, ייאמר על משפחות שהכנסותיהן גדלו בשיעור קטן או גדול מזה, כי הכנסתן היתה בלתי יציבה ביחס למגמה הממוצעת.

השיטה האחרת מסתמכת על ההנחה, כי מגמתה של כל משפחה שווה למגמה הממוצעת בקרב כל המשפחות, אשר ראשיהן משתייכים לקבוצת גיל-השכלה אחת. לפיכך, אי-היציבות בהכנסה של כל משפחה תהיה

תלויה במידה בה דפוס הכנסותיה בשתי השנים יהיה שונה מן הדפוס הממוצע למשפחות מאותה קבוצה.

שני מדדי אי-היציבות מבוססים על מודל של מירר, לפיו הכנסתה של משפחה בשנים 1 ו-2 Y_{i1} ו- Y_{i2} , תלויה במרחיב שיטתי X_i , במגמה g , ובמרכיבים מקריים U_{i1} ו- U_{i2} באופן הבא:

$$Y_{i1} = X_i e^{U_{i1}}$$

$$Y_{i2} = X_i (1 + g) e^{U_{i2}}$$

עבור g , אנו מציבים כמדד הראשון את שיעור הגידול הממוצע לכלל האוכלוסייה, ובמדד השני את הגידול הממוצע לקבוצת ההשכלה-גיל, הערך של X_i מחושב כממוצע ההנדסי $\frac{1}{2}(Y_{i1} + Y_{i2})$, והערך של המשתנים המקריים U_{i1} ו- U_{i2} (residuals) מחושב מתוך הנוסחה. משתנים אלה נותנים

אומדן של סטיית התקן של המרכיב המקרי המשמש כמדד אי-היציבות שלנו. לוח 8 מראה את דרגת אי-היציבות היחסית לפי קבוצות הכנסה. מן הראוי לציין, כי בעשירון התחתון אי-היציבות גדולה פי שלושה מאשר בעשירון השני. העשירון התחתון כולל את רוב האוכלוסייה הענייה, ואילו שני העשירונים האחרונים יחדיו מהווים את האוכלוסייה שמתחת לסף העוני. המספרים בלוח 8 יכולים להתפרש כסטיית התקן הממוצעת בהכנסה בקרב כל קבוצת הכנסה. לדוגמה, בקרב משפחות מן העשירון התחתון, היתה סטיית התקן הממוצעת 60% בערך מן ההכנסה הממוצעת. התוצאות שלנו שונות מאלו של מירר לגבי

ארה"ב משתי בחינות: ²⁰ ראשית אי-היציבות בישראל גבוהה באופן כללי מאשר בארה"ב (יתכן שההבדל נובע בחלקו מכך שמירר השתמש במגמה אישית ולא במגמה קבוצתית). שנית, בישראל ישנו הבדל גדול הרבה יותר בין אי-היציבות של קבוצת ההכנסה התחתונה לבין זו של הקבוצות האחרות. הדעת נותנת, כי הרכוש יהיה נתון לשינויים פחות מן ההכנסה, כך שאי-היציבות במדד המשולב של HW תהיה קטנה מאשר אי-היציבות בהכנסה. ואומנם כך הדבר; אי-היציבות במדד היא 0.18 ואילו בהכנסה היא 0.26.

לוח 8: אי-היציבות בהכנסה ובמדד HW למשפחה, בין 1963 ל-1964 לפי קבוצות הכנסה

אי-היציבות בהכנסה ביחס לגידול הממוצע בקבוצת הגיל—השכלה	אי-היציבות בהכנסה ביחס לגידול הממוצע בקבוצת הגיל—השכלה	אי-היציבות בהכנסה ביחס לגידול הממוצע בקבוצות הכנסה
.31	.60	העשירון התחתון .63
.24	.21	2 .27
.16	.20	3 .19
.18	.23	4 .20
.17	.23	6—5 .22
.17	.24	8—7 .19
.17	.24	10—9 .18

גבוהה בקבוצות הגיל הנמוכות והגבוהות, ונמוכה בגיל העמידה. אך אין זה נכון לראות בכך שונות של ממש, שכן ידוע, כי בגילים צעירים מגמת השינוי בהכנסה היא גבוהה מן המגמה הממוצעת, ואילו בגילים מבוגרים מגמת השינוי היא נמוכה מן המגמה הממוצעת. לאמיתו של דבר, אם מפתחים את הכנסת המשפחה בשנה השנייה בשיעור הגידול בקבוצת הגיל—השכלה המתאימה, נמצא, כי אי-היציבות בגילים הצעירים והמבוגרים היא נמוכה מזו שבגיל העמידה. ואומנם לגבי הקשישים היינו מצפים לאי-

ג. השפעותיהן של תכונות משפחתיות על אי-היציבות בהכנסה ועל התחלופה בעוני בבואנו לבחון את ההבדלים באי-היציבות בין קבוצות אוכלוסייה לסוגיהן, חשוב להבדיל בין ההבדלים במגמות קבוצתיות לבין אי-היציבות של מגמות קבוצתיות אלה. אי-היציבות לפי גיל היא דוגמה טובה לכך: אם נמדוד את אי-היציבות בהכנסת המשפחה על-פי מידת הסטייה של הכנסתה בכל שנה מהכנסתה הממוצעת לשתי השנים, כשהכנסה נסה בשנה השנייה מפותחת במידת הגידול הממוצע בהכנסות, נמצא, כי אי-היציבות

20 ראה *Mirer, op. cit*, לוח 1, עמ' 205.

יציבות נמוכה כיוון שהכנסתם מושתתת בעיקר על הסכונות ותמיכות כספיות. מקורות הכנסה אלה נוטים להשתנות באופן קיבוצי לגבי קבוצת הגיל כולה, ואין הם נוטים להשתנות בשיעורים שונים בתוך קבוצת הגיל. התוצאות של התחלופה בעוני דומות לאלו של אי-היציבות בהכנסות. לוח 9 מראה, כי התחלופה בעוני גבוהה ביותר בשתי קבוצות הביניים ונמוכה ביותר בקבוצה הצעירה

והמבוגרת. העוני מרוכז ביותר בקרב הקשישים, כאשר למעלה מ-80% משנות העוני נופלים בחלקן של משפחות שהן עניות בשתי השנים. ברגרסיות המבדילות בין אלה הנותרים בעוניים לבין אלה שהם עניים רק באחת השנים, נמצא, כי ההשתייכות לקבוצת הגילים המבוגרת ביותר מגדילה את ההסתברות להישאר בעוני מ-24. ל-38. לגבי קבוצת הגיל הצעירה, נמצאו השפעות שליליות או לא-מובהקות מבהינה סטטיסטית.

לוח 9: שנויים במעמד העוני ובאי-היציבות במעמד העוני, * לפי גיל

גיל	39—21	49—40	64—50	+65
יוצאים: אחוז העניים ב-1963	28	100	53	22
שאינם עניים ב-1964	3	4	7	7
נכנסים: אחוז הלא-עניים ב-1963 שהם עניים ב-1964	44	100	62	17
נכנסים: כאחוז מן העניים ב-1974	72	0	74	83
אחוז העוני המרוכז בידי הנשארים כאחוז מן השיעור המירבי	24—21	35—25	45—36	55—46
גיל	+66	65—56	65—56	+66
אי-יציבות לא-מתוקנת להבדלים קבוצתיים	.16	.20	.30	.17
אי-יציבות מתוקנת להשכלה, שנת העלייה, קבוצת ההכנסה, קבוצת הרכוש, וארץ המוצא	.22	.28	.37	.18
				.10

* מחושב לפי קו סף העוני.

אפשר היה לצפות שגם ההשכלה תשפיע על חוסר היציבות בעוני, וכי אי-היציבות תהיה גדולה ביותר בקבוצות השכלה נמוכות, הנדרשות לעסוק בעבודות פחות יציבות מן האחרים. אולם בניתוח שלנו לא נתגלתה כל השפעה עקבית של ההשכלה על אי-היציבות בעוני. אומנם העוני נטה לרדת עם עליית ההשכלה, אך לא נמצאה כל השפעה מובהקת של ההשכלה על אי-היציבות בהכנסה. לאחר תיקון בהתאם לגיל, לשנת עלייה, לארץ המוצא, ולקבוצת ההכנסה והרכוש, מצאנו, כי אי-היציבות בהכנסה עלתה בהדרגה מ-30. בקרב בעלי השכלה של פחות מחמש שנות לימוד, עד 55. בקרב אלה שלמדו 13 שנים או יותר.

היינו מצפים, כי לשנת העלייה תהיה השפעה ישירה על אי-היציבות במעמד הכלכלי, שכן ככל שהעולה חדש יותר, כן קטנים הסיכויים שהתאקלם בעבודה וקיבל קביעות. כיוון שכך, יתכן שהכנסתו של העולה החדש נתונה לאי-יציבות שנתית גדולה יותר מאשר הכנסתם של אנשים אחרים. אך לפי המימצאים שלנו ההשפעה של שנת העלייה היתה לא עיקבית ולרוב לא-מובהקת. צפינו כי העולים החדשים ביותר יהיו נתונים לאי-היציבות הגבוהה ביותר, אך התוצאות לא אישרו השערה זו. עולים שעלו לפני 1948 היו נתונים לאי-יציבות גדולה בהרבה מן העולים שבאו בשנים 1948—1954 או אלה שבאו לאחר 1955. תחולת העוני על-פי קו

העוני וקו סף-העוני כאחד היתה גבוהה ביותר בקרב העולים החדשים ביותר. שיעור-נו, כי מקרב המשפחות העניות באחת השנים, יהיו סיכוייהם של העולים החדשים להישאר בעוני קטנים יותר משל העולים הוותיקים, אך לא מצאנו אישור להנחה זו. לשנת העלייה גודעת, איפוא, השפעה חזקה על שיעור העוני, אך לא על התחלופה בעוני (ראה פרק 2).

קשה לשער מראש כיצד תשפיע ארץ המוצא על יציבות העוני. אפשר שיוצאי ארצות האסלם, שתרבותם שונה מאוד מן התרבות המערבית, התקשו יותר מן האחרים להסתגל לחברה הישראלית, ולכן נטו להישאר במצב כלכלי נחות. ואומנם ארץ המוצא ממלאת תפקיד חשוב ומעניין בהסברת אי-היציבות במעמד הכלכלי. בחנו, מתוך רגרסיות של ההסתברות להיות בעוני וההסתברות להיות

בתמישון התחתון, את התחלופה לפי ארץ המוצא.

לוח 10 מראה, כי התחלופה בעוני היתה נמוכה בקרב משפחות מארצות המזרח התיכון, תימן, צפון-אפריקה, ארצות אסיה—אפריקה, וארצות הבלקן. לדוגמה, מבין המשפחות מתימן ועדן שהיו עניות ב-1963, אף לא אחת נתלצה מעוני ב-1964, שעה שבקרב יוצאי מזרח אירופה הגיע שיעור היוצאים מעוני לכדי 50%.

יתר על כן, שיעור הנכנסים לעוני ב-1964 היה נמוך בהרבה בקרב יוצאי אסיה—אפריקה מאשר בקרב יוצאי אירופה—אמריקה. השפעת ארץ המוצא על ההסתברות להישאר ארוט בעוני מצד המשפחה שהיא עניה באחת השנים, נשארה, לפחות, חזקה גם לאחר ניכוי הבדלי גיל, השכלה ושנת עלייה.

לוח 10 : התחלופה בעוני * לפי ארץ המוצא

מזרח אירופה	ארצות הבלקן	שאר אסיה—אפריקה	מרוקו—תוניסיה—אלג'יריה	תימן—עדן	אירן—עירק	
8	23	19	38	60	24	אחוז העניים ב-1963 **
						יוצאים : אחוז העניים ב-1963
50	22	0	24	0	4	שאינם עניים ב-1964
7	25	30	36	76	26	אחוז העניים ב-1964
						נכנסים לעוני כאחוז מן העניים ב-1964
43	28	37	20	22	12	אחוז העוני המרוכז בידי נשאים כאחוז מן הריכוז המירבי
57	78	100	80	100	96	השפעה מנוכה על הישארות
	.09	.10	.25	.46	.18	בחמישון התחתון לפי הכנסה לנפש סטנדרטית
						השפעה מנוכה על הישארות בחמישון התחתון לפי הכנסה משפחתית
	.06	.18	.04	.42	.07	

* על פי קו סף-העוני.
** מדגם דו-שנתי.

ב-1963 היה כ-80 ל"י למשפחה בת 1—2 ילדים, 133 ל"י למשפחה בת 3—4 ילדים ו-157 ל"י למשפחה עם 5 ילדים ויותר²¹;

נראה, כי אחת הסיבות ליציבות האוכלוסייה הענייה מארצות אסיה—אפריקה היא גודלן של המשפחות הללו. פער העוני למשפחה

21 פער העוני הוא סכום כל הפרשים בין ההכנסה של כל אחת מן המשפחות העניות לבין קו העוני.

דהיינו — ככל שהמשפחה גדולה יותר, כן היא זקוקה להעלאה גדולה יותר בהכנסתה על מנת להיחלץ מן העוני. מספר הנפשות הממוצע למשפחה מארצות אסיה—אפריקה היה 4.7, לעומת 3.0 נפשות במשפחות מארצות אירופה—אמריקה. מכאן ניתן להבין, כי למשפחות מן הסוג הראשון היה קשה יותר להחלץ מן העוני.

הרגרסיות על ההסתברות להישארות בחמי-שון התחתון מצביעות על כך שגודל המשפחה אינו הגורם העיקרי בקרב כל קבוצות אסיה—אפריקה. מלוח 10 מתברר, כי ההשפעה המנוכה של ארץ המוצא על ההסתברות להישארות בעוני בשתי השנים, גדולה הרבה יותר על בסיס הכנסה לגנש סטנדרטית מאשר על בסיס הכנסה למשפחה, לגבי משפחות מארצות המזרח התיכון וצפון-אפריקה, אולם בקרב משפחות מתימן ועדן, יש רק הבדל קטן בהשפעת המוצא בין האומדן לפי נפש סטנדרטית לבין האומדן לפי הכנסה למשפחה. מעניין להיווכח, כי התחלופה בעוני הנמוכה במיוחד, שנמצאה בקרב יוצאי אסיה—אפריקה אינה קיימת בקבוצות הכנסה גבוהות יותר. לאחר ניכוי הבדלי גיל, השכלה ושנת עלייה, התברר, כי ליבשת המוצא לא היתה כל השפעה על אי-יציבות בהכנסות בקבוצות הכנסה גבוהות יותר.

יתכן, כי המשמעות של חוסר היציבות לגבי רווחת המשפחה קשורה להבדלים ברמת

לוח 11: אי-יציבות בהכנסות בין 1963 ל-1964 לפי עשירוני רכוש

עשירוני רכוש	שונות ביחס לגידול הממוצע בהכנסות לפי גיל והשכלה *
תחתון	.23
2	.22
3	.29
4	.27
5—6	.37
7—8	.22
9—10	.21

* מחושב למשפחה עם הכנסה ממוצעת בחמי-שון השלישי, גיל 36—45, מארצות אירופה—אמריקה, שנת עלייה 1948—1954.

הרכוש. אם התנודות בהכנסה הם בבחינת מעמסה מיוחדת, הרי שזו תכביד פי כמה על משפחות שרכושן מועט.

האם אומנם אי-יציבות בקרב משפחות מיעוטות נכסים היא גדולה יותר מן הממוצע? לוח 11 מראה שאין הדבר כך. אי-יציבות בהכנסות היא גדולה ביותר בקבוצות הרכוש הבינוניות, ונמוכה ביותר בקרב קבוצות הרכוש הגבוהה ביותר.

סיכום

במאמר זה עמדנו על ההשפעה של אי-יציבות בהכנסה וברכוש על העוני ועל אי-השוויון בישראל בשנים 1963/64—1964/65. הניתוח מסתמך על סקר החיסכון 1963/64 ו-1964/65, הכולל נתונים על רכוש והכנסה בשתי השנים. הסקר הדו-שנתי איפשר לנו להשוות את אומדני העוני המבוססים על ההכנסה בשנה אחת לאומדנים המבוססים על מדד משולב של הכנסה ורכוש ואומדנים נוספים המבוססים על המצב הכלכלי על פני תקופה של שנתיים.

התוצאות שהתקבלו מתוך המדד של הנסן—וויסברוד, המשלב הכנסה ורכוש, היו מפתיעות. אי-השוויון ברכוש גבוה מאשר בהכנסה, ואף על פי כן, החלוקה של כלל המשפחות אבים, על פי מדד HW היא שוויונית אף יותר מהתחלקות ההכנסה בלבד. הראינו כי תוצאה זו נובעת מן המשקל הנמוך שיש לרכוש ביחס להכנסה בכלל המשאבים, ומן המתאם הנמוך בין הכנסה לבין רכוש. שיעור העוני על בסיס מדד HW היה דומה לשיעור העוני על בסיס הכנסה בלבד. אולם השימוש במדד המשולב הביא לשינויים בדירוג של משפחות בודדות, לעומת הדירוג שלהן על פי הכנסה, שעיקרם: שיפור במצבם של הקשישים וגידול הפערים בין עולים חדשים לבין ותיקים, וכן הפערים בין העדות השונות.

התחלופה ואי-יציבות בהכנסות בקרב מש-

את הכנסתה ב־15% לפחות. הקבוצות בהן היה העוני יציב ומרוכז ביותר הן הקשישים ויוצאי אסיה—אפריקה. העובדה שרבים מן העניים מארצות אסיה—אפריקה הם ממשפחות גדולות — הקשתה על קבוצה זו להיחלץ מן העוני.

פחות עניות היתה ניכרת. מבין המשפחות שהיו עניות ב־1963, נחלצו 37% מעוני ב־1964. שיעור תחלופה זה הוא גבוה, ביחוד נוכח העובדה שהשתמשנו בקו עוני יחסי, ולאור הגידול בהכנסות הריאליות, שכן כדי להיחלץ מן העוני היה על המשפחה להגדיל

ביבליוגרפיה

- 1 אמיר, שמואל, הכנסות מעבודה של שכירים ילידי ישראל דור ראשון בארץ. ירושלים, מכון פאלק, תשל"ו.
- 2 בורוכוב, אליהו ופינס, דן, "התיקרות הדירות בישראל וגורמיה", רבעון לכלכלה, מס' 84—85 (תשל"ה), עמ' 55—66.
- 3 דורון, אברהם ואתגר, מיכאל, "המצב הכלכלי של משפחות לפי הכנסה שוטפת והכנסה מרכוש", רבעון לכלכלה, מס' 73—74 (תשל"ב), עמ' 60—73.
- 4 דין וחשבון ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה. ירושלים, תשל"ג.
- 5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר היסכון 1963/64, (סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 271), ירושלים, תשכ"ז.
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר היסכון 1964/65 (סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 239), ירושלים, תשכ"ח.
- 6א "התפלגות הרכוש בישראל וערכו 1963/64", סקר בנק ישראל, מס' 28 (1967), עמ' 14—3.
- 6ב חביב, יעקב, ילדים בישראל, ירושלים: מכון סאלד, 1974.
- 7 חביב, יעקב, העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה. (מחקר מס' 10), ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, תשל"ו, גירסה מקוצרת "העוני בישראל 1964—1974 לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה", בטחון סוציאלי, מס' 8 (תשל"ה), עמ' 24—55.
- 8 חביב, יעקב, "מערכות אלטרנטיביות של מסים ותמיכות", עיונים בכלכלת ישראל. עורכים: נדב הלוי ויעקב קופ, ירושלים: מכון פאלק, עמ' 141—160.
- 9 חביב, יעקב וטוויל, יוסי, "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לכלכלה, מס' 82, (תשל"ד), עמ' 3—15.
- 10 חביב, יעקב ולרמן, רוברט, הפיצוי על החתייקרות בגין מדיניות החירום הכלכלית, (דפי דיון, מס' 2—75), ירושלים: מכון ברוקדייל, תשל"ח, גירסה מקוצרת, רבעון לכלכלה, מס' 86 (תשל"ה), עמ' 198—210.
- 11 רוטר, רפאל ושמאי, נירה, "דפוסי עוני בישראל — מימצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, מס' 1 (תשל"א), עמ' 17—28.
- 12 Doron, Abraham and Roter, Rafael, *Supplementary Benefits to Low Wages Paid through Employees*. Jerusalem: The Hebrew University, School of Social Work and The National Insurance Institute, 1974.
- 13 Feldstein, Martin, *Social Security and the Distribution of Wealth*. (Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 370.) Cambridge: Harvard University, 1974.
- 14 Ginor, Fanny, *Analysis of Low Income Groups*. Tel Aviv: University, Horowitz Institute, 1974.
- 15 Hansen, W. Lee and Weisbrod, Burton A., "An Income Net-Worth Approach to Measuring Economic Welfare", *American Economic Review*, December 1968.

- Kelly, Terence F., "Factors Affecting Poverty: A Gross Flow Analysis", in *Technical Studies*. Commission on Income Maintenance Programs. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970 (0-379-518), pp. 1-81 16
- Lillard, Lee A., *The Distribution of Earnings and Human Wealth in a Life Cycle Context*. (Working paper No. 47). Stanford: National Bureau of Economic Research, 1974 17
- Mirer, Thad, "Aspects of the Variability of Family Income", in *Five Thousand American Families — Patterns of Economic Progress*, Vol. II. Ed. James N. Morgan. Ann Arbor: University of Michigan, Institute for Social Research, 1974, pp. 201-211 18
- Morgan, James N. (ed.), *Five Thousand American Families — Patterns of Economic Progress*. Vol. II. Ann Arbor: University of Michigan, Institute for Social Research, 1974 19
- Projector, D. S. and Weiss, G. S., "Survey of Financial Characteristics of Consumers". Federal Reserve Technical Paper, August 1966 20
- Rosenfeld, Yonah M. and Salzberger, Lotte, *Family Needs and Welfare Provisions*. Jerusalem: Hebrew University, School of Social Work, 1973 21
- Taussing, Michael K., *Alternative Measures of the Distribution of Economic Welfare*. Industrial Relations Section, Princeton University, 1973 22

תיקרה לרמת-חיים

על העדרם של סטנדרטים לרמת חיים מקסימלית כחלק
ממדיניות שוויונית

מאת ד"ר מאיר אביזוהר וד"ר יעקב שביט

להבטיח רמת-חיים נאותה לציבור הפוע-
לים, שהיתה מבוססת על העיקרון כי הפו-
על היהודי בארץ-ישראל זקוק וזכאי למי-
נימום מחיה הוגן ולרמה מסוימת של רווחת
הפרט, התואמת את שאיפותיו ואת גטיותו
וההופכת את החברה היישובית לחברה
"בריאה" מבחינה סוציו-תרבותית; (ב) הח-
ש מפני עליית רמת החיים בשכבות שונות
של החברה היישובית בכלל והחברה ההס-
תדרותית בפרט שתגרור אחריה פער חברתי,
אינדיבידואליזציה ו"התברגות" של הער-
כים החברתיים וניתוק של הפרט מצורכי
הקולקטיב ושאיותיו. כתוצאה מכך היה על
מעצבי המדיניות החברתית לא רק לקבוע
מהי הריצפה של רמת החיים הדרושה לפועל
היהודי בארץ-ישראל, אלא גם מהי התיקרה
הרצויה של רמת-החיים שלו? מנקודת-
המבט של האפשרויות הכלכליות ומנקודת-
המוצא של אידיאולוגיה שוויונית וחלוצית
במיוחד לא היה טעם לקבוע מינימום מחיה
בלבד, בלי להתייחס אל התיקרה. הפובלי-
ציסטיקה וההגות החברתית של מפלגות
הפועלים צריכות היו, איפוא, לתת תשובה
לשלוש שאלות יסודיות:

- (1) מהי רמת-החיים המירבית הממוצעת,
אשר הכלכלה הארצישראלית יכולה
לאפשר לפועל המאורגן?
- (2) מהי מידת הרווחת האישית, אשר חבר

א

בתחום המדיניות הסוציאלית עסקה החברה
היישובית בתקופת המנדאט בראש וברא-
שונה בבעיותיה של המצוקה החומרית. הד-
יונים החברתיים והכלכליים שהתנהלו במפ-
לגות הפועלים הארצישראליות התמקדו במ-
אבק נגד המחסור על כל גילוייו: אבטלה,
שכר נמוך, תנאי חיים ירודים, ואפילו רעב.
בתקופות של חרדה אמיתית ומתמשכת מפני
המחסור על כל השלכותיו וסכנותיו, אין
תשומת-לב רבה במיוחד מופנית לצורך או
לאפשרות לקבוע תיקרה לרמת-חיים. אבל
בתקופות השונות של גאות כלכלית יחסית
בארץ-ישראל המנדאטורית התעוררה חרדה
מפני מה שנראו במושגים של אז גילויים
של "חברת שפע", וסכנת הפיכתה של
החברה החלוצית ל"חברה צרכנית", שרמת
חיה גבוהה מהדרוש. חרדה זו היתה מעו-
גנת במידה רבה בערכים של הסתפקות
במועט, שהיו דומיננטיים בקרב חלקים חשוב-
ים של החברה ההסתדרותית, והוחרפה לא מעט
בשל העובדה שכל שיפור משמעותי ברמת
חיהם של פרטים היה בולט וברור לעין
על רקע המצוקה הכללית. התפיסה החב-
רתית של מפלגות הפועלים הארצישראליות
נעה איפוא בין שני קטבים: (א) השאיפה

ההסתדרות זכאי להגיע אליה בלי שיווצר פער חברתי עמוק מדי בינו לבין חברי הסתדרות אחרים?
 (3) מהי מידת הרווחה, אשר הפרט זכאי אליה בלי שישקע בדפוסי-חיים ובי-ערכים "בורגניים", שירחיקו אותו מן הערכים הקולקטיביסטיים והחלוציים של תנועת העבודה?

כאמור, אף שבעית התיקרה לא היתה הב-עיה המרכזית שעמדה לפני הוגי הדעות של תנועת העבודה, אין ספק שהיתה זו בעיה רבת חשיבות. אולם בכתובים השונים נמצא מעט התייחסויות רציניות ושיטתיות לסוגיה זאת. בעוד שבכל הנוגע לקביעת הריצפה גילתה המדיניות הסוציאלית של מפלגות הפועלים גם מודעות וגם פעילות, הרי בכל הנוגע לקביעת התיקרה נמצא גילויים מעטים יחסית של מודעות והתייחסות שי-טתית.

ב

שני הקטבים בעולמה הרעיוני של תנועת העבודה באו לידי גיטוח עם הכיבוש הב-ריטי של ארץ-ישראל, אשר אליבא לכל הדעות דאז סימן יצירתן של אפשרויות חדשות ודינאמיקה חדשה להתפתחותן של היישוב היהודי. בועידה החקלאית השביעית בפורים תרע"ח הציג ברל כצנלסון בנאומו את הקוטב הראשון, וניסח את התביעה להתרחקות מן האתוס הספרטני הקשוח, הרואה בצרכים יסודיים של האדם והפועל משום חטא. ברל כצנלסון הדגיש שתנאי המחסור והסגפנות בארץ-ישראל לא היו

פרי של בחירה רצונית, אלא כורח הנסיבות הכלכליות האוביקטיביות. אבל רמת-החיים היתה גמוכה כל-כך עד שהביאה השפלה רוחנית וסכנת חיים. דווקא חברה חלוצית התובעת מאמץ מחבריה חייבת להעניק להם שירותים חברתיים נאותים¹. ברשימה קצרה על דפי "הארץ והעבודה" ביטא יוסף חיים ברנר את הקוטב השני: הכיבוש הבריטי מהווה סכנה לערכיה של תנועת הפועלים משום שהמשטר החברתי והכלכלי שתש-ליט בריטניה בארץ-ישראל יוליד פיתויים כלכליים. ארץ-ישראל העות'מאנית היתה ארץ של תלאות ומחסור, ובתוך אלה הת-אפשרה יצירה חברתית אותנטית. ארץ-ישראל הבריטית, לעומת זאת, תימצא בש-ליטתם של השילינג ותרבות מנצ'סטר וה-סיטי; הליבראליזם הכלכלי והאתוס הבור-גני העירוני המיובאים מבחוץ יעוררו את "האינסטינקטים השליליים הכרוכים בליטר-אות של זהב שטרלינג", ותנועת הפועלים תצטרך לכל כוחותיה הנפשיים כדי שההס-תפקות במועט תעמוד כנגד חוקי הברזל של הכלכלה ושל הפסיכולוגיה של הבורגנות והעירוניות "המחלחלת בדם"². בין צעדית הראשונים של תנועת הפועלים אחר הכי-בוש הבריטי היה גסיון לקבוע שכר מינימום על פי סל מזונות של רמת חיים תרבותית מינימלית. ריצפת השכר נקבעה בישיבת הועד הפועל הזמני ל-7.07 גרושים מצריים (גר"מ) ליום, וזאת לאחר בדיקת סל המצ-רכים בכמה נקודות ישוב, סל מצרכים שכלל מזון, הלבשה, דיור, כביסה, מאור וצורכי ציבור³ (דהיינו, ספרות, עיתונים וכד'). בועידה השלישית של אחדות העבודה הוחלט, כי בכל המשקים של חברת העוב-

1 ברל כצנלסון, לקראת הימים הבאים, כתבי ב. כצנלסון, כרך ראשון (הוצאת מפלגת פועלי א"י, מהדורה שלישית, 1950), עמ' 81—82. כצנלסון ביקר בחריפות את בזבוז הכוחות האנושיים בא"י והדגיש במיוחד את הצורך בשיפור תנאי הבריאות.
 2 י. ח. ברנר (בריוחאי), מפנקס (לרגל הכניסה) "הארץ והעבודה", כסלו תרע"ח, עמ' 13—16.
 3 קונטרס, סיון, תרע"ט, עמ' 47. השכר בראשית שנות העשרים היתה, כפי הנראה, גבוה יותר מאשר בסוף העשור.

דים תיקבע משכורת מינימום ומשכורת מכסימום לפי התנאים המקומיים וב- התאמה למחירי השוק.⁴ אבל הנסיונות לקבוע תיקרת שכר ותיקרה של רמת-חיים נכשלה. לאחר שקונטרס פירסם את טבי- לת המשכורת בהנהלה הציונית ויצא נגד רמת השכר הנהוגה בה, טען "דואר היום", שגם בהסתדרות העובדים הכל- לית נהוגות משכורות גבוהות כשהן מעבר לנכון. קונטרס הודה שאכן גם בהסתדרות יש המקבלים משכורות כאלה, אך הסביר שהדבר נעשה ב"חריקת שיניים", משום שההסתדרות זקוקה לאדריכלים, מהנדסים, מנהלי חשבונות ושאר מומחים, שהם חלק מ"החברה התגונה" ולא דווקא חלק אור- גני ממחנה הפועלים.⁵

לאחר 1924 נוספו לשכבת הפקידים במוס- דות הציוניים שכבות נוספות שהעלו את רמת-חיהם מעבר לאפשרויות הכלכליות האובייקטיביות של ארץ-ישראל. חיים אר- לוזורוב, בניתוחו את אופיה הסוציולוגי וה- סוציו-פסיכולוגי של ה"עליה הרביעית", קבע ש"אין לתנועת הפועלים הארצישרא- לית שום אידיאל בדבר רמת-חיים נמוכה. אדרבא, האידיאל החברתי של הפועל הארצי- ישראלי, כמו של כל פועל בכלל, הוא לה- שיג תנאי חיים גבוהים ואנושיים ככל האפ- שר בשביל כל אדם עובד". אולם בניגוד לזעיר הבורגנות הארצישראלית יודע הפועל הארצישראלי, שיש "הכרח ברזל" המחייב אותו ליצור איוון בין האפשרויות הכלכליות לבין צרכיו האישיים ונטיותיו. העליה הז- עיר-בורגנית מתאפיינת לדעת ארלוזורוב בשאיפה בלתי מסויגת למוצרי צריכה וב- רצון לשקם את רמת-החיים שלה כפי שהיתה בארצות מוצאה בתנאים שונים לגמרי. בכך החזירה העליה הרביעית לארץ- ישראל הרגלים של כלכלת-בית של הבור- גנות היהודית הרוסית. זוהי רמת-חיים המ- עמידה את הישוב "בניגוד ממש אל כוחות התוצרת של הארץ שאותה אנו מישיבים":⁶

"היישוב העירוני שלנו, המתלבש בא- ריג אנגלי, האוכל שוקולדה גרמנית, ירקות ערביים, חמאה אוסטרלית וקמת רומני — אינו יכול להצדיק את הוצאות הכלכלה הגבוהות שלו".⁷

4 קונטרס, ק"ח, כסלו, תרפ"ג, עמ' 9.

5 "משכורות", קונטרס, קכ"ד, אייר, תרפ"ג, עמ' 14—15, וראה מכתב אנונימי בקונטרס קכ"ט סיון תרפ"ג, "על המשכורת בקרבנו" — נגד משכורות גבוהות בהסתדרות גם למי שלא מגיע לחם. התפלגות שכר העבודה החודשי של השכירים בערים (1929) באחוזים היתה:

לירות לחודש	כל השכירים	פועלי תעשיה בת"א	פקידים במוסדות פקידים במוסדות פרטיים	ציבוריים ובתי מסחר
עד 5	35	45	51	18
6—10	40	34	33	36
מעל 10	25	21	16	46
	100	100	100	100

לפי מיפקד העובדים (1930), ראה זן גלעדי, היישוב בתקופת העליה הרביעית (עם עובד/ספריה אוניברסיטאית, תשל"ג), עמ' 195. על רמת החיים בא"י לפי חקירת 1926 וחקירת 1931 (המצומ- צמות בהיקפן) ראה ד"ר אריה ניצן, "רמת החיים בא"י בעשרים השנים האחרונות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולמחקר כלכלי" (י"ג, תשי"ג), עמ' 32—35.

6 חיים ארלוזורוב, להערכת העליה הרביעית, כתבים, ג, עמ' 107—111.

7 חיים ארלוזורוב, "מסקנות" 1928, כתבים, ב, שם עמ' 53—56.

ארלוזורוב קבע, כי העליה המלאכותית ברמת-החיים תלויה כולה בהיקפו של יבוא ההון לארץ-ישראל, והיא מביאה לאינפ-לציה ולהתייקרות במוצרי הצריכה. אולם מול הביקורת על העליה המופרזת והמלא-כותית בתיקרת רמת-החיים של היישוב העירוני והלא-פועלי בעיקר, יכול היה אר-לוזורוב להציע רק שני פתרונות: (א) הורדה ניכרת של דרגת המשכורת לפקידים, שתגרוור אחריה הורדה ניכרת של כל דרגות המשכורת במשק היהודי; (ב) הנחלתם של ערכים מוסריים לכלל הישוב, מעין 'בלמים מוסריים' (moral restraint) של פשטות הלי-כות. לא הוצע להשליט שוויוניות מיכנית ומוחלטת, אלא דובר על הצורך ביצירת תיקרה לרמת-חיים על ידי הצבת גבול למשכורתם של בעלי השכר הגבוה ביותר בציבור מקבלי המשכורות. הנימוקים לצורך בתיקרת שכר היו שניים: צורכי המשק הארצישראלי ויכולתו, השוללים הפניית משאבים למוצרי צריכה ולמוצרי מותרות, והחרדה מפני השתררותו של אתוס בורגני בחברה הא"י. גם הוגי דעות אחרים של הסוציאליזם הציוני לא דיברו על שוויון מוחלט. גם עיקורו של המכניזם של כלכלת השוק, כפי שתבע אותו בזמנו נחמן סיר-קין, לא כיוון ליצירת שוויון מוחלט שהרי: "בשעות הפנאי, הנשארות לו לאדם לא-חר ניכוי שעות העבודה והאחרות, מש-תמש איש איש כפי תכונתו, נטיית-רוחו וטעמו... בשעות הפנאי רשאי כל אחד להרבות את רכושו הפרטי"⁸.

כבר בשנות העשרים, וביתר תוקף בשנות השלושים, התבררה לכל עומקה המשמעות של הדיפרנציאציה החברתית בחברה ההס-תדרותית פנימה. לא היתה זו רק בעייתה של החברה שמחוץ להסתדרות ויחסה אל החברה ההסתדרותית. היתה זו גם — ומג-

קודת-מבט אידיאולוגית בעיקר — בע-ייתה של החברה ההסתדרותית פנימה. כאן, בחברה ההסתדרותית הוולונטרית אך המ-אורגנת, ניתן היה, לכאורה לפחות, להשיג מה שאי-אפשר היה להשיג במסגרתה של החברה היישובית כולה, החסרה את מימד הריבונות ואת המכשירים לכפייה ממלכתית של מדיניות סוציאלית מתוכננת. גידול הע-רים וזרימת ההון הפרטי העירה גרמו לכך שחלק מן המקצועות העירוניים יבטיחו שכר גבוה יותר ורמת חיים גבוהה יותר מזו הק-ימת במשק החקלאי, וכן מקצועות מסוימים יבטיחו גם רמת חיים גבוהה יותר וגם בטחון סוציאלי רב יותר. גם לחברה הקי-בוצית חדרה הרגישות והמודעות לסכנות ה'התברגנות'. רגישות זו היתה גבוהה משום שהחברה הקיבוצית הקיפה הקפה טוטלית את חיי החברה "מחוץ השני של החוץ ועד שרוך נעל ממש". לא מעט מחברי הקיבוץ ראו בחשש את השיפור ברמת החיים של הפרט, במעבר מן האוהל אל הצריף והדירה, בתוספות של אבזרים כמו מיטות ומכשירי כתיבה:

"פח הנפט שמילא בשעתו את כל צורכי הריהוט נדחק לגמרי מן החיים שלאחר העבודה, ואין ספק כי עדיין אין זה נוסח אחרון בקישוט החדרים, כי גדול הוא יצר הנוחיות, הסדר והנוי, ביחוד במש-פחה צעירה... בשנים האחרונות מגביה הפרט את קולו בתוך חיי הקיבוץ, והי-קיבוץ מטה אוזן קשבת, לפעמים דומה: קשבת יותר מדי, שלא בגדר היכולת. לפעמים נדמה: חרדה יתרה על הפרט, במידה שאין אתה מוצאה בחברה אחרת. הדבר ניכר גם באוכל... במידה מרובה מתחשבים בקפריזים של היחיד ובדרי-שותיו"⁹.

כנגד הפרזה ספרטנית מסוג זה יצא ב-1929

8 נחמן סירקין, "שאלת היהודים ומדינת היהודים הסוציאליסטית", בכתבי נ. סירקין, כרך ראשון ("דבר", 1939), עמ' 35.

9 י. רוניצ'נקו, "פרקי הווי" (מנסיון אחת הפלוגות) בגדוד העבודה על שם טרומפלדור (רובין, חו-צאת ספרים מצפה, תרצ"ב), עמ' 272—282.

אדם. סיפוק צורכיהם האנושיים והבטחת קיומם הבריא והנורמלי, באופן שיוכלו להעמיד משפחות ולפרנס את ילדיהם ולגדלם לתורה ולעבודה — הוא התוכן החיובי והממשי של האידיאה. מבלי כך נהפך האידיאל לפראזה ריקה. האינטרס גלום בתוך האידיאה, הוא מזדהה אתה. בקיימנו את האינטרס הממשי אנו מגישימים את האידיאה. בלי סיפוק האינטרסים, האידיאה מתרוקנת מתוכנה"¹⁰.

ג

הדיפרנציאציה הסוציאלית בחברה ההסתדרותית מצאה את ביטוייה בפערים גלויים ורביי-מתיחות בעלי אופי שונה. הפער הבולט והחמור ביותר היה בין הפועל השכיר במושבה לבין הפועל השכיר בעיר. בתיאורו של הפער השתמש בן-גוריון במטבע שטבע דיזראלי בשנות הארבעים של המאה הי"ט ודיבר על "שתי האומות" — אומת השבעים ואומת הרעבים בתוך ההסתדרות. אומת הרעבים חיה במושבה ורעבונה אינו רק רעב פיסי אלא גם רעב נפשי ותרבותי¹¹, ואילו בעיר מתעמק הפער בין הפועל "הפשוט" לבין הפועל המיומן בתעשייה וביענפי תעסוקה אחרים; בין הפועל הקבוע זהבטוח במקום עבודתו לבין הפועל הזמני, שיום עבודתו אינו בטוח ואינו יציב. לא בנקל השלימה ההסתדרות עם קיומה של הפרשיות גבוהה בתוך החברה ההסתדרותית, אך היא נאלצה להכיר באי-גמנועותה של הפרשיות כזו, ועיקר מאבקה התרכז בעיקר בהעלאת הריצפה של רמת החיים

מוכיר הסתדרות העובדים הכללית, דוד בן-גוריון, שהאשים את הקיבוץ בהזנחת צורכי הפרט ובהתעלמות מרווחתו הפרטית¹⁰. מול הספרטניות בחיי הקיבוץ העמיד בן-גוריון את צורכי הפרט בפרטיות ובנוחיות נאותה; מול הקשיחות החלוצית הנתבעת מהפועל השכיר העמיד את ההתבססות המתאימה. בן-גוריון דחה את הטענה שיש ניגוד גמור בין רווחה אישית והתבססות לבין חלוציות וגיוס למשימות לאומיות.

"החלוציות וההתבססות אין סותרות זו את זו — אלא כרוכות זו בזו, ממלאות ומשלימות זו את זו.

תנועתנו קיימת על שני כוחות: על האידיאל ועל האינטרס, על החזון ועל הצרכים. אלה הם שני עמודי התווך שההסתדרות נשענת עליהם.

לא לגבי כל פרט ולא בכל מקרה יש התאמה בין החזון הכללי של התנועה לבין הצורך של היחיד. ויש המנסה למרוד ברעיון החזון לטובת עצמו. לפעמים הוא גם מצליח בדאגה לעצמו שלא לפי חשבון הכלל. לא תמיד יש התאמה מוחלטת בין צורכי הפרט והכלל, והפרט יכול במקרה ידוע להיות גם קיבוץ... אבל אין להסיק ממקרים בודדים אלה שקיים ניגוד בין צורכי הפרט לבין צורכי הכלל. עוד פחות מזה אפשר להגיד שיש סתירה בין צורכי הפועלים בארץ לבין צורכי העליה. אין הנחה כוזבת ומסוכנת מזו.

מהו הרעיון, האידיאל, החזון של תנועתנו? עלית המוני ישראל והתיישבותם בארץ. לא כמלאכים שאינם אוכלים ושוי-תים ואינם פרים ורבים — אלא כבני-

10 מובא אצל ברוך בן-אברהם, חבר הקבוצות — התפתחותו החברתית והרעיונית (עם עובד/תרבות וחינוך, תשל"ו), עמ' 31 וראה שם את הדיונים על חובת הפרט בקיבוץ חבר הקבוצות בשנות השלושים, עמ' 220—231.

11 דוד בן-גוריון, "חלוציות והתבססות", דבר, ב' חשון תרצ"ג, ב'ממעמד לעם, (עם עובד וקרן הנגב, תשל"ה), עמ' 98.

12 בן-גוריון, "המצב הארגוני והתרבותי בהסתדרות", דבר, כ"ה תשרי תרצ"ב, ב'ממעמד לעם, עמ' 86—87.

של השכירים באותם ענפים המפגרים ברמת השכר.¹³ במצב עדין במיוחד עמדה ההסתדרות בתקופות גאות, כאשר ניתן לשכירים במקצועות שונים להגדיל את שכרם ובעקבות כך להעלות את רמת חייהם במידה הרבה יותר גדולה מזו של השכירים בענפים אחרים. בתקופות אלה עמדה ההסתדרות אובדת-עצות מול הסחף שחל בערכים החלוציים וברגשות הסולידריות המעמדית. היא לא יכלה לבלום את הנהירה של הפועל ההסתדרותי העירה ולא יכלה לבלום את עליית השכר ואת עליית הצריכה הפרטית בשנות "הפרוספריטי". כך התעורר הרושם כאילו איבדה החברה ההסתדרותית את צביונה המקורי, ואינה אלא איגוד מקצועי החותר להעלאת רמת חייו של הפועל בלי להתחשב בעובדות היסוד של הכלכלה הארצישראלית. באותם מונחים עצמם בהם האשים חיים ארלוזורוב את העליה הזעיר-בורגנית באמצע שנות העשרים, הואשמו הפועלים באמצע שנות השלושים, באשמת גיהול מאבקי שכר להעלאת תיקרת רמת החיים, כשהם מונעים על-ידי "חומרנות פרופסיונאלית המצדיקה את הרמת הסטנדרט של חיי העולה במקום לשמור על מדרגתו המינימאלית"¹⁴. גם הפועל השכיר

הואשם בכך שהוא דורש לעצמו אותה רמת חיים שהיתה לו בארץ מוצאו, ולמעשה חששו מפני הפועל השכיר של שנות השלושים גם ראשי ההסתדרות, בהגדירם בכינוי 'התברגנות' את נטייתו הטבעית להעלות את רמת חייו; התברגנות זו, טענו, נובעת מהיות הפועל השכיר של שנות השלושים "פרובנציאלי, גובהו האינטלקטואלי אינו למעלה מבינוני" והוא שקוע בקטנות — בחוג הצר של משפחתו ורמת חייה¹⁵. "הב-עלבתיים מכה שורשים בתוכנו", התריע בן-גוריון בשנים הללו.¹⁶

ד

לראשי החברה ההסתדרותית הסתבר בשנות השלושים והארבעים ש"חוקי הברזל", עליהם דיבר י.ח. ברנר בתרע"ח, חזקים מן ה"בלמים הערכיים" למיניהם. תהליך הדיפ-רנציאציה העמיק בשנות הגאות. ה"פרוספ-ריטי" בלשון הימים ההם, שנות השלושים המוקדמות, נחשף על כל ממדיו ומשמעו-יותיו החברתיות בתקופת השפל שהחלה עם פרוץ מלחמת חבש, העמיק בשנות המאור-עות והגיע לשיאו בראשית מלחמת העולם

13 על ממדי הפרשיות בשכר בחברה ההסתדרותית, צבי זוסמן, פער ושוויון בחברה ההסתדרותית (מסדה 1974), על הפרשיות בשכר העבודה של פועלי התעשייה בתקופת המלחמה העולמית, חקירה על שכר העבודה וההכנסה הכוללת של עובדי התעשייה העברית, 1943, (הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לסטטיסטיקה והמחלקה לחקר הכלכלה, ירושלים תש"ה), ואילו על חנסיון העקר להקטין את הפרשיות במנגנון ההסתדרות בעזרת "המשכורת המשפחתית", מאיר אביזוהר: Avizohar, Meir, "The Family Wage", in *Journal of Social Policy*, vol. 6, part 1, Jan. 1977, Cambridge University Press, London, pp. 47-54.

14 בנימין אבניאל, בעיות העבודה בא"י, (הוצאת ראובן מס, ירושלים, 1940), עמ' 180—200. אבניאל, מנקודת מוצא חברתית שונה מזו של ארלוזורוב בשנות העשרים, יצא נגד שכר גבוה לפועל השכיר ולעליה ברמת החיים, משום שלטענתו אלה יהפכו את המשק הא"י למייבא סחורות מחו"ל, דבר שיפגע בתעשייה המקומית. אבניאל תבע הורדת שכר העבודה ברוב הענפים.

15 במועצת ההסתדרות הכ"ו, אוקטובר 1931, מצוטט אצל אניטה שפירא, המאבק הנכזב / עבודה עברית 1929—1939, אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1977, עמ' 147—148.

16 א. שפירא, שם. המושג "התברגנות" או "בעלבתיים" שימש פעם כדי לתאר אתוס בורגני אצל עולי המעמד הבינוני, ופעם צמצום האופקים החלוציים אצל הפועל השכיר, שמבחינת תנאי חייו החומריים היה רחוק מרחק עצום מסממנים של "התברגנות", והכוונה היתה, כפי הנראה, לפרולטריוזציה "צרת-אופקים", נוסח איגוד מקצועי, לעומת הפרספקטיבה הציונית החלוצית-הקונסטרוקטיבית שנדרשה מן הפועל האידיאלי.

השניה. אומנם החברה העירונית הארצי-ראלית שוב לא היתה חברה אינטימית כמו בימי ראשיתה של ההסתדרות, אבל גם ממדיה המורחבים לא איפשרו אנונימיות. המתח בין הקירבה מצד אחד והפערים הכלכליים מצד אחר היה חריף במיוחד, ושוב דובר על עימות בין "רעבים לבין שבעים" גם בתוך החברה ההסתדרותית פנימה. מי שעלה בידו לבסס עצמו בתקופת הגאות מצא עצמו מנוכר ממי שלא הצליח לשפר או את חייו ונקלע למצוקה חומרית חריפה בתקופת השפל שבאה לאחר מכן. גולדה מאירסון הטיבה לתאר את האוירה ואת שורשיה:

"ויש עוד דבר אצלנו שאיננו בתנועת הפועלים בעולם: יחסים אינטימיים בין החברים. אינני מתארת לעצמי שחבר איזו אגודה מקצועית באמריקה או באנגליה ידע בדיוק כיצד חי חברו, כמה חדרים יש לו, לאיזה בית-ספר הולכים ילדיו, כמה פעמים בשבוע הוא הולך לסינימה ומה הוא אוכל." 17

על רקע מצוקת מחוסרי העבודה התרחשה באוקטובר 1937 מעין מהפכה פרולטרית בסניף המרכזי של מפא"י, עת נבחר למועצת סניף ת"א רוב של חברים אלמונים, חלקם הגדול פועלי בנין, במקום עסקנים מוכרים, עובדי מוסדות ההסתדרות, שלא הצליחו להיבחר¹⁸. בית ארלוזורוב, מקום מושבה של מועצת הסניף, ומרתף בית ברנר, מקום המפגש של מחוסרי העבודה עם מזכירי אגודותיהם המקצועיות ועם סדרי רני העבודה, הפכו למוקדי מתאה כנגד ההסתדרות. אחת ההצעות מרחיקות הלכת

של מועצת הסניף החדשה היתה לקבוע נורמה של מועסק אחד בלבד, ותיקרת הכנסה לכל משק בית. כאשר שני בני הזוג עובדים ושכרם המצורף הוא מעל לדרגה ההסתדרותית המשפחתית, נאמר בהחלטת המועצה, "אחד מהם צריך לעזוב את מקום עבודתו לטובת מחוסר העבודה". ואם לאחר בדיקה מוסכמת יימצא, כי הדבר אינו בר-ביצוע, הייב הזוג למסור את מחצית "הכנסתו העודפת", מעל לדרגה ההסתדרותית, לקרנות העזרה ההדדית. ואל ההחלטה בשאלת הזוגות, באה התוספת מרחיקת הלכת: "אותו הדבר גם ביחס ליחידים במשפחה המרויחים למעלה מהדרגה ההסתדרותית"¹⁹. מגמה זו באה לידי ביטוי בוועידת המפלגה שנתכנסה ברחובות במאי 1938, ובה הטיח אחד ממנהיגי המרד התל-אביבי, פנחס טובין, בשם חלק גדול של פועלי העיר שנמצא "במצב נורא ויותר מגורא": "יש גם חבר בהסתדרות אשר עוד מחזיק עוזרת בבית ולא פעם שואל החבר, מה בינו לבניני?". התשש מפני תוצאותיו של מצב כזה לא היה מוגבל לגורמים אופוזיציוניים בהסתדרות. באותה ועידה דיבר מזכיר מועצת פועלי חיפה, אבא הושי, על 10% מכלל העובדים שמשכורתם גבוהה, ועל 90% אשר בקרבם שורר הרעב גם כשהם עובדים, שלא לדבר על האלפים שהם מחוסרי עבודה. בוועידה הוחלט על מס פרוגרסיבי מיוחד לרגל מצב החרום, ובנוסף זה: "רצוי שהמס הזה יחול על העודף שהעובד משתכר למעלה מהדרוש לצורכי קיום משפחתו, לפי היסודות הקבועים בדרגת ההסתדרות". חברי רים באולם לא הסתפקו בכך והצליחו להעביר תוספת: "על חברי המפלגה חל המס

17 גולדה מאירסון 'עזרה הדדית בימי משבר', מעשים ומגמות (עם עובד, תש"ב, עמ' 195—204. בדברה ביקשה לחדד את תחושת הסולידריות והמצפוניות של אלה "שיש להם"; הזכירה "החסד תדרות איננה קומונה של פועלי ארץ-ישראל. עובדה זו אין לשכוח בשום דיון בנושא זה" וגם לעזרה ההדדית יש גבולות.

18 ראה עדותו של דב בן-ירושם, המרכז לתיעוד בע"פ, המחלקה להשכלה גבוהה וארכיון העבודה, 1973.

19 מכתב הסניף למרכז המפלגה, 18 במארס 1938. ארכיון בית ברל, 4/1/38, כרך א'.

הזה לאלתר.²⁰ ההחלטה לא בוצעה, כפי שניתן היה לצפות, שהרי למפלגה לא היו לא הכלים הארגוניים וגם לא תזיקה הק- יומית של החבר, המאפשרים הטלת מסים גבוהים. אין גם פלא בכך שאי-ביצועה של ההחלטה היווה פומון חוזר בטענותיהם של היסודות הרדיקליים במפלגה כנגד הנהגתה.

עם כל זאת, במבט הטרוספקטיבי, אי אפשר להתייחס בזלזול למפעלי "העזרה ההדדית" של הימים ההם. "המפדים" לקרן חוסר העבודה ולמשען, נוסף למס האחיד, היו מעין התרמת-חובה על העובדים המסודרים. גובה הסכומים שהחברים נתבעו לשלם היה נכבד, בהשוואה לאיגודים מקצועיים בארצות אחרות. שלושה מפדים הוטלו בשנים 1936—1939 בשיעור של יום עבודה לחודש. אולם ככל שהעמיקה המצוקה כן פחתו הסכומים שניתן היה לגייס מציבור הפועלים. ההכנסות ממפדה ג' לא הגיעו אלא כדי שליש מהכנסות מפדה א'. החילופין בעבודה ושיטת התור היוו ביטויים אחרים למימוש עקרון העזרה ההדדית, אולם בהיות השליטה של ההסתדרות על שוק העבודה מוגבלת, לא הקיפו החילופין אלא מיעוט מציבור הפועלים. למרות כוחה הארגוני של ההסתדרות ויכולתה לגייס מידה לא מבוטלת של סולידריות, בשם המפעל הציוני והעקרונות הסוציאליסטיים, נוכחה ההנהגה שהערכותיה לקו באופטימיות יתר. ההיענות החלקית בלבד למפדה ג', שהוכרו עליו ב-1939, גרמה אכזבה, ובשל כך היססו ראשי ההסתדרות לפתוח במפדה חדש, שנראה היה בראשית שנות ה-40 דרוש ביותר

מאשר בעבר, ולבסוף הצמידוהו למס הא- חיד.²¹

בעיצומה של המצוקה ההדדה הטענה, כי כל מפעלי העזרה ההדדית לא שינו באופן מהותי את עובדת התהום החברתית בין רעבים לשבעים:

"החיים אתם אחרת מאשר לפני היות חובת המשען ומלפני מפדה ג' ומלפני ב' וא' ? הצימצם מישור מכס את די- רתו ? ... חיים אתם את חייכם כרגיל, ועזרתכם הינה עזרה הדדית בערבון מוגבל ... נסו אתם חברינו השבעים להישען על 'משענכם'. נסו לחיות ברעב ולראות את העולם כמונו הרעבים בכמיתת כל החושים לפרוסת לתם מרוחה לנו ולילדינו. קבלו את שתי הלירות לחודש למשפחה עם ילד ואת בולי חוסר העבודה ואת המזונות בזול. קבלו אתם את טוב ליבכם וחיו בו."²²

כך זעקו גרשון אוסטרובסקי, מנדל זינגר וציפורה לסקוב, השלישייה הקיבוצית-חיפה-אית, שהעלתה בחוברת "לסדר היום של ציבור הפועלים בארץ" את התביעה לביטול שיטת השכר הקיימת, להפרדת הזנת הילדים מהמבוגרים ולכלכלתם מחוץ למשפחותיהם, ולחלוקת מנות שוות של מצרכי היסוד למבוגרים. אופיינית היתה תגובתו של ברל כצנלסון על החוברת: תרעומת על הזלזול "במאמצים העצומים שההסתדרות גילתה ומגלה", ודחיית התביעה הרדיקלית כבלתי מעשית. "מי שבא לחלק ולהשוות את הרעב והמחסור לא יעלה הרבה". אין להחליף את מפעלי העזרה ההדדית בשוויון

20 פרטיכל הועידה, ארכיון בית ברל, 41/4 חטיבה 2.

21 ראה עבודה של אליעזר רוזנטל; בהדרכת מ. אביזוחר וד. גלעדי, חוסר עבודה — התגבשות עמדות, מדיניות ומעשה בתנועת העבודה (מן המשבר של 1927 ועד 1948). חיבור לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, מארס 1976.

22 ג. אוסטרובסקי, מ. זינגר וצ. לסקוב, לסדר היום של ציבור המועלים בארץ, חיפה, חנוכה 1939. ר' חוברת מצויה, בין שאר המקומות, בארכיון בית ברל, 4/1/39.

על פי צו, סיכם המנסח הרעיוני של הפרג-
מטיזם המפא"י: "שוויון מצריך חיים קיי-
בוציים והללו לא בהכרזה יושגו"²³.

ההסתדרות גאלצה להודות, שאין ביכולתה
למנוע את העליה ברמת החיים של הפו-
עלים הקבועים והמקצועיים, ובמיוחד של
הפרופסיונליים, וכתוצאה מכך אין בכוחה
למנוע את ההבדלים העמוקים בתחושת תב-
טחון הסוציאלי. למעשה, נשמעת מנעימת
הדברים גם הצטדקות על כך שאין בכוחה
של ההסתדרות לחייב פועל בעל רמת חיים
מסוימת להסכים לירידה ברמת חייו כדי
שתשתווה לזו של פועל שיש לו פחות.
היה ברור, כי נוצרו סטנדרטים חדשים של
רמת חיים בשנות השלושים, וכי החברים
מבקשים לשמור על רמת חיים זו. כתוצאה
מכך נחלשה יכולתה של ההסתדרות לפעול
להגדרת השוויון בתוכה, לא כל שכן מחוצה
לה. "אי אפשר ליטול כסף משכרו של פועל,
ובכך להקטין את האמצעים העומדים לר-
שותו בצרכיו במזון, דיור וחינוך", קבעה
גולדה מאירסון²⁴. חברים מסרבים לוותר
על חלק משכרם משום שבתקופת הגאות
נכנסו לחובות כספיים תוך רכישת אבזרי
נוחיות שונים; את הבית ואת הרהיטים אי
אפשר למכור. מול הקנאה בתוך החברה
ההסתדרותית, ומול החשש של ירידה תלולה
ברמת החיים, אין ההסתדרות יכולה לבצע
מדיניות חברתית של השוואה ברמת החיים
על ידי תורדת רמת החיים של הסקטורים
המבוססים. הדרך היעילה והאפשרית היחידה
היא מפעלי עזרה סוציאלית "הדדית" בתוך
החברה ההסתדרותית; וגם כאן יש להת-

מודד עם אי-רצונו של העובד תמתבסס,
לוותר על חלק משכרו ולהקטין את האמ-
צעים העומדים לרשותו.

לא ייפלא איפוא, כי השמאל במפא"י הת-
ריע נגד התפתחות מעמדות בתוך החברה
ההסתדרותית; ניגודי המעמדות אינם רק
בין בעלי הון לבין עובדים, אלא גם גיגודים
בין פועל בעל-משק לבין פועל שכיר;
בחברה ההסתדרותית קיים מעמד של תב-
רים בעלי משק קואופרטיבי ומעמד של תב-
רים שכירים, ומערכת היחסים ביניהם דומה
לזו הקיימת בין בעל-דירה לדייר. דווקא
משום שאלה הם ניגודים בתוך חברה אינ-
טימית וקרובה, עלולים הם לתוליד התרח-
קות והתנכרות ולהזיק לכוחה של ההסתד-
רות כולה. מול הפועל השכיר הארעי או
העובד בענפי משק שתנאי השכר בהם
ירודים, מתפתחת אריסטוקרטיה הסתדרותית,
החותרת לייצוב דרגות רמת חיים גבוהות
יותר ויותר²⁵.

ואף על פי כן, כמעט שלא עסקו בהסתדרות
העובדים הכוללת בסוגיה עקרונית ואופר-
טיבית של המדיניות החברתית הזאת —
האם יכולה חברה וולונטרית, ואפילו היא
צנטרליסטית ומונעת על ידי אידיאולוגיה
מאחדת, למצוא שיטה חברתית שתוכל לק-
יבוע סטנדרטים של מקסימום לרמת חיים?
למעשה מצאנו בכתובים בכל תקופת המנ-
דאט כולה רק דיון אחד שהוקדש במפורש
לשאלה זו. באותה תקופה עצמה, בה הניעה
מלחמת העולם את הממשלה הבריטית לה-
קים ועדה שתניח יסודות לריצפה של מי-
נימום מחיה, אשר מתחתה אין מניחים

23 במכתב למיכאל צילצר, מכ"ז טבת ת"ש. במכתבו מוסיף ברל כצנלסון, כי דיבר בענין זה בפני
פועלי תל-אביב, ואינו יודע אם נרשמו דבריו. מכל מקום, הדברים לא נכללו בכתביו.

24 שם, כך נדחו הצעות לבטל בתקופת המשבר של המלחמה העולמית השנייה את המטבחים הפר-
טיים בבתים, ולחייב את כל חברי ההסתדרות לסעוד במטבח כללי, או לקטול ביקורת על תנאי
הדיור של חברי ההסתדרות.

25 טבנקין תיאר את החברה ההסתדרותית כחברה מעמדית לכל דבר, שיש בה "בעלי-בתיים" לכל
דבר וחברי רכוש. טבנקין טען שדווקא הסולידריות ההסתדרותית מחריפה את תחושת הפער
והניגוד בין הפועל הפשוט והאריסטוקרטיה ההסתדרותית, המעוניינת בייצוב דרגות חיים רבות
יותר. במעשים ומגמות, עמ' 314—328.

לאיש ליפול, דנה מועצת מפא"י בנובמבר 1941, ערב הבחירות לוועידת ההסתדרות החמישית, בשאלה: האם ניתן לקבוע תיקרה של מקסימום מחיה בתוך ההסתדרות אשר מעליה אין מניחים לאיש לעבור? ימי המלחמה והשלכותיה הכלכליות והסוציאליות ליות על המשק הוסיפו את הרקע הדרוש לדיון כזה, אבל הויכוח הושפע גם מן המציאות הרעיונית-החברתית בתוך ציבור הפועלים ההסתדרותיים.

היתה זו נקודת-שיא בתהליך של ראדיקליזציה אידיאולוגית במפלגת פועלי ארץ-ישראל. תהליך זה התרחש במיגוון רחב של ממדים וכמה מביטוייו נגעו באוריינטציה הבינלאומית. אחרי יוני 1941 גאו גלים פרו-סובייטים בכל התנועות האנטי-נאציות, תופעה שאיפשרה לאגפים השמאליים של המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות להניע מפעלי עזרה והזדהות עם ברית המועצות.²⁶ משמעותית במיוחד היתה העובדה, כי לקראת ועידת ההסתדרות הלכה מפא"י לבחירות — בפעם הראשונה והאחרונה — כשהיא מאמצת מצע רעיוני מובהק; אותו מצע עצמו שלמנעה מלקבל אותו עם הקמתה. המדובר בתזיסים שחיבר ברל כצנלסון ב-1928, ואשר כללו זיקה מפורשת לתנועת הפועלים הבינלאומית, במקביל וכמעט במעמד שווה לזיקה הציונית.²⁷

הבחירות לוועידה החמישית נתנו לשמאל, על כל גווניו ומסגרותיו, כוח שלא היה בלדיו לפני 1941 וגם לאחריה במוסדות ההסתדרות. במועצת פועלי תל-אביב נוצרה מעין קואליציה בין סיעה ב' המפא"ית,

הליגה הסוציאליסטית ושני פלגי "פועלי ציון שמאל". צירוף זה היה בעל הרוב במועצה, ורוב זה הופעל, כדי להוציא את השליטה מידי הממסד המפא"י — תהליך שעשה את הפילוג במפא"י לבלתי נמנע. כדי להבין את האקלים האידיאולוגי ראוי להביא מדבריו של נציג סיעה ב' במליאת מועצת פועלי ת"א, במארס 1942: "מעמד הפועלים אף פעם לא התחנך ולא יתחנך על כניעתה הפושעת של הסוציאל-דמוקרטיה הגרמנית; מעמד הפועלים התחנך לאור מלחמתה של הקומונה הפרומוציונית... ולאור מלחמתו של הצבא האדום... עלינו לחנך על כך שאין לראות את המלחמה לתיקונים סוציאליים כמטרה, אלא כאמצעי. המטרה היא מהפכה סוציאליסטית כשלב וכשינוי המשטר הקיים"²⁸:

כאמור, לא רק האקלים הבינלאומי קבע את תהליכי הראדיקליזציה. הם נקבעו מתוך המציאות החברתית-כלכלית של ארץ-ישראל בשנים הראשונות של מלחמת העולם השנייה. במליאת מועצת פועלי תל-אביב דיבר נציג הליגה הסוציאליסטית על כך, ש"בשנים האחרונות החריפו ניגודים יישור-ביים, ניגודים סוציאליים, החריפו גם הניגודים החברתיים בקרב ההסתדרות"²⁹. לא היתה זו רטוריקה מעמדית ריקה מתוכן. הניגודים בתוך ההסתדרות העמיקו בשל המצוקה הקריטית של חוסר עבודה בשנים 1936—1941. היתה זו תקופת האבטלה החמורה ביותר בארץ-ישראל המנדטורית, הן מבחינת אורכה והן מבחינת ממדי האבטלה המלאה או החלקית. אלפי פועלים ובעיקר

26 החוגים הקומוניסטיים השונים בארץ הצליחו לרתום לפעילותם התעמולתית גם אנשים מהשמאל המפא"י. דאגה רבה נגרמה להנהגת המפלגה על ידי הצטרפותו של חמנהיג חותיק שלמח קפלנסקי, שהיה אז נשיא הטכניון החיפאי, לליגת ידידות כזו. ראה ישיבת המרכז ב-20 במאי 1942. ארכיון בית ברל, 23/38.

27 הצעת המצע פורסמה לראשונה בקובץ כתבים ותעודות (הוצאת מרכז מפא"י, 1935). הוא התקבל במועצת מפא"י הי"ח, בתל-אביב, 18 בנובמבר 1941, ארכיון בית ברל, 22/18.

28 פ. טובין, 9 במארס 1942, ארכיון העבודה, תיק זמני IV/250, 1251.

29 ברנרד, 16 במארס 1942, שם.

בתל-אביב סבלו חרפת רעב ממש, אשר במקרים קיצוניים גרם לחולי כרוני ואף דחף להתאבדות³⁰.

האידיאולוגיה השוויונית והתביעה ליתר שוויוניות קיבלו על רקע זה עוצמה חדשה. בתביעה לשוויוניות התכוונו בתקופה זו לחלוקה שווה בימי העבודה, לחלוקה בשכר העבודה, לחלוקה במשאבי הצריכה; נשמעו התקפות קשות על עבודת זוגות, כלומר — על תעסוקה של שני מפרנסים במשפחות מסויימות שעה שהאחרות מצויות בתת-תעסוקה קשה; נשמעו שוב התקפות על משכורות גבוהות יחסית במנגנון ההסתדרותי. בתוך תביעה מקיפה זו ליתר שוויוניות בכל התחומים ניתן מקום מרכזי לתביעה לקבוע נורמה של רמת חיים מכסי-מלית. יש להבין את הרצון לקבוע תיקרה של רמת חיים בחברה ההסתדרותית על רקע המחאה הבוטה כנגד אי-השוויון בציבור העובדים וההסתדרותי. מעבר למחאה, כפי שמתברר מעיון בפרטיכלים של הדיונים, לא היתה לתביעה זו שום ממשות. הביקורת החברתית לא הצליחה להתגבש ולהתנסח להצעה עקבית וישימה של נורמות מכסי-מום של רמת חיים.

הדיון בנורמה המירבית התמקד בדיון בקו-אופרטיבים העירוניים, אך גלש מדי פעם גם לתחום הרחב יותר של אי השוויון הכ-ללי בין הפועלים לבין עצמם. חבר הקואו-פרטיב העירוני היה ההתגלמות של "נושא קבוע", כלומר — עובד הקשור באופן קבוע למפעל משקי מסוים. "נושא קבוע" פירושו היה לא רק בטחון סוציאלי מירבי, אלא גם רמת חיים גבוהה יחסית לרוב ציבור העוב-

דים. בענף הבנין היו חברי המשרד הקבלני בתל-אביב נושא קנאתם של כל עובדי הבנין. אף שמבנה המשרד היה שונה במק-צת מהדפוס של קואופרטיב יצרני, היו הח-ברים בעלי מניות, והם נבדלו לטובה מה-פועלים הקבועים האחרים של המשרד, שלא לדבר על הפועלים שהוזמנו מדי פעם על ידי המשרד מהלשכה, בהתאם לצורכי הע-בודה. כך נמצא שבגוף המשקי המרכזי בענף הבנין היתה דיפרנציאציה לשלוש דרגות סוציו-אקונומיות³¹.

הראדיקליזם העולה בהסתדרות תבע את בי-טול המחיצות וההבדלים בין פועל לפועל, ולחץ לאיחוד המשרדים הקבלניים המחוזיים עם "סולל בונה", להקמת משק ארצי, שיהיה מאגר כולל של הזדמנויות תעסוקה, שית-חלקו בצורה שוויונית ככל האפשר בין עובדי הענף. בוויכוח על הקמת המשק הארצי של ענף הבנין עלה רצידיב מוי-כוחים קודמים בין התפישה הרדיקלית של מחנה עובדים כללי ושוויוני, ללא דיפרנ-ציאציה לתאים ואורגאנים קבועים, קרי — רעיון גדוד העבודה, ובין התפיסה הקונסר-רוקטיבית של תאים אוטונומיים. אין איפוא פלא בכך שהיה זה שלמה לביא, הלחום הזתיק לרעיון המשק האוטונומי שחזר גם הפעם על ההתנגדות לרעיון המשק הארצי: "הפרינציפ שלנו הוא להיפך, שלכל משק יהיה נושא מיוחד; כמו במשקים החקל-איים". באותו כיוון הציע פנחס תרשיש, איש הקיבוץ המאוחד, להרחיב את מגמת הנושא הקבוע: "במפעלי חרושת ותעשייה קבועים, במפעלים אשר תיתכן בהם קבי-עות, ואפילו יחסית, צריכה ההסתדרות לפ-עול במגמת טיפוח המשק העצמי של פוע-

30 על רישומה של המצוקה בפוליטיקה ההסתדרותית עורך עתה מ. אביזוהר מחקר שממצאיו יפורסמו בקרוב.

31 חומר רב בנושא זה הצטבר סביב הדיונים שנערכו בשנים 1940—1942 על איחוד המרכז הקבלני בת"א עם איחוד הבנאים, ראה עדותו הנ"ל של י. בן-ירוחם, וראה על התארגנותה של סיעה ב' במפא"י בעבודתה של יעל ישי, סיעתיות בתנועת העבודה בישראל / יחסי גומלין בין מפלגה וסיעה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית 1976, עמ' 236—266.

לים או בצורה שיתופית קיבוצית או בצורה קואופרטיבית". הניגוד בין שתי המגשות בא לידי ביטוי בהתנגדות להצעה להוסיף את המלים "חרושת ותעשייה" את המילה "בנין"³².

הזכרת הקואופרטיב העירוני והקיבוץ הכפרי בנושמה אחת, ובניגוד לרעיון של משק ארצי ללא דיפרנציאציה וללא חברים בעלי מניות, מרמזת על הקונפליקט שהחל מתפתח בין חבר התא השיתופי לבין השכיר חסר הקביעות. הקונפליקט בלט אז, כאמור, בעיקר בנושא העבודה השכירה בקואופרטיבים, והיו שהפנו את תשומת-הלב, כבר אז, לראשיתה של העבודה השכירה בקיבוצים. בדיונים הוזכרו מקרים בהם הועסקו מאות פועלים שכירים על ידי קומץ של חברי קואופרטיב. התופעה כונתה כ"מת-פירה" והוגדרה כתותרת תחת יסודות ההסתדרות "הבנויה על אי גיצול הזולת".

מציאות העבודה השכירה בקואופרטיב הדיגישה את הפערים הכלכליים בקרב ציבור העובדים: שני פועלים, שכיר וחבר קואופרטיב, עובדים זה לצד זה, מתפרנסים מפירותיו של אותו מפעל, האחד מקבל את שכרו לפי תעריף מינימום של האיגוד המקצועי, בעוד האחר נהנה ממלוא שגשוגו של המשק. להצדקתו של מצב זה טענו לאו דווקא אינטרסנטים. שמואל יבניאלי, דמות מרכזית בהגות החברתית-משקית במפא"י, התנגד להצעה שגם שכר חבר בקואופרטיב יוגבל לתעריף של האיגוד המקצועי, בנמקו שהקואופרטיב איננו משק של כלל ההסתדרות, אלא משק הנישא על כתפי קבוצת אנשים. "אם קואופרטיב מתפרק... אין ההסתדרות ממשיכה לשלם לחברי הקואופרטיבים את משכורתם"³³. לעומתו הציג ישראל גורפינקל (לימים גורי) את הדעה

השוללת את זכותם של חברי הקואופרטיב לקבוע לעצמם שכר "ללא גבול". כמו בעניינים אחרים, נמצאה פשרה: הצעת ההחלטה לא הזכירה תעריפים של איגוד מקצועי, אך לא הותירה את קביעת המשכורת לחבר כזכותו הבלעדית של הקואופרטיב. היא תיקבע, כך הוחלט, בשיתוף עם ועדה הסתדרותית מוסכמת.

מזכ"ל ההסתדרות, דוד רמז, שהיה לסמל של חוכמת מעשה, הצליח לטרפד את הדיגישה לקביעת נורמת מכסימום על ידי כך שהעמיד בשורה אחת את הקואופרטיב והמשק השיתופי החקלאי. אחרי הכל, מבחינה אידיאולוגית, אלו הן תקריט של אותו אידיאל, והוא ביקש לא להפלות בין מגשימי בעיר ובכפר. "אם אנחנו קובעים משהו ביחס להגבלת שכר עובדים של חברי קואופרטיב יש להוסיף: וכן של חברי המשקים החקלאיים".

הצעתו של רמז נדחתה ברוב של 39 נגד 22, אולם הוא הצליח להסיט את הדיון לעבר הנושא הכללי של רמת חיים מכסימלית. המועצה דנה כתוצאה מכך בנפרד בנושא "רמת החיים במשקים". כאן, במסגרת הדיון שנערך במועצת מפא"י על "רמת החיים במשקים", הובאו הדברים עד-אב-סודום. שוב לא דובר על שכר, אלא על נורמות של רמת חיים. דוברי התנועה הקיבוצית טענו שהדיון נעדר יסודות מציאותיים. הוסבר כי אם אומנם אין נורמות מכסימום, הרי למעשה ישנה הגבלה מחמירה של רמת ההוצאה בכל המשקים. א.מ. קולר, חבר גבע, קבוצה שהיתה ידועה באתוס מישקיי פוריטני, טען שהמציאות היא הפוכה: "חלק גדול ממה שהיה צריך להיות מוצא לאוכל, הוצא להגדלת המשק... אולי צריכים היו דווקא לחייב את המשק החקלאי להעלות

32 במועצת מפא"י ב-18 בנובמבר 1941, ארכיון בית ברל 22/18. הצעתו של תרשיש התקבלה, אך את הוספת המלה "בנין" הציע מנדל. ההצעה נדחתה.

33 בדיון על "העבודה השכירה בקואופרטיבים", ש.ס. חבר הקואופרטיב, אמר יבניאלי, אינו שכיר. ישנם קואופרטיבים, אשר השכר הממוצע הוא למעלה מהתעריף. "מי יהיה האחראי... בעד קואופרטיבים אלה?", ש.ס.

את רמת חייו⁸⁴. לילי בסביץ המחישה את רמת החיים הנמוכה בקיבוצה: "אפילו בעין חרוד גרים בחדר אחד עם גווזטרה 4 ילדים" וכן "החברים משוכנים בסוכות מחצלות, בצריפים, באוהלים ואפילו בעליות של אורוות. בכפר גלעדי קיבל חבר ארון בגדי דים לראשונה אחרי 35 שנה; ותיקים גרים ללא שולחן וכיסא. הנורמה היא שני זוגות לבנים לחבר. איני יודעת מה יש פה לתקן". ההצעה להגבלת רמת החיים איננה במקומה "כי אין סטייה מהעקרונות". קביעת נורמת מכסימום במשק החקלאי הוצגה כבלתי מעשית גם מבחינת מוגחי המדידה, אם מדובר בכסף, הוזכר כי גם ב"אותן אשדות וא-פיקים, שלהן בתי חרושת... רמת החיים בהן (היא לפי) 40—50 מיל ליום", וזאת כאשר קיבוצים פחות מבוססים מוציאים יותר, כי הכל עולה להם יותר. סופו של הדיון היה בהחלטה סתומה, שהת-ייחסה כללית לרמת שכר ותצרוכת. גוססת ההצעה המקורית בדבר עיבוד שיטה הסתדרותית לקביעת "רמת החיים המכסימלית הממוצעת" — שיהנה ממנה העובד במשק החקלאי העצמאי, במושב, בקיבוץ ובקבוץ-צה — ולעיקרי השקעת הרווחים", הושמטה מסיכום הדיון. תוך הדיון נרמז כי הניגודים הם לאו דווקא בדרגות שכר אלא בין יצי-רנים לצרכנים, בין עירונים לחקלאים. את המשאלה לסמכות מרכזית פוסקת, שתפעל להגברת השוויון בהסתדרות ביטא יבניאלי באורח כללי ביותר, בקובעו שיש סמכות לחברת העובדים לקבוע מחירי תוצרת, ואם אין סמכות כזאת — יש להקימה למען ידע הפועל "לאן אנחנו קוראים אותו; אנחנו

קוראים אותו לחיים שיש בהם משום הג-ברת השוויון בתוכנו... בין היצרן והצרכן, בין החקלאי והעירוני, בין אח לאח ובין חבר לחבר"⁸⁵. הנושא של תיקרה מכסימלית לרמת חיים נדחק מכל מקום על ידי הויכוח הכללי יותר והמחייב אולי פחות סביב השאלה — האם ניתן להגביר את השוויון בתוך ההסתדרות.

ה

החברה ההסתדרותית לא הצליחה לגבש בתוכה פנימה נורמות של רמת חיים ולא קבעה תיקרה לרמת החיים של חבריה. היא התקשתה הן להסכים על כך במישור העקרי-רוני-האידיאולוגי והן לעשות זאת במישור התיאורטי. לא נקבעו נורמות מכסימום ולא גובשה המסגרת העיונית לקביעת נורמות של רמת חיים מכסימלית. ברור מאליו, כי לא נוצרה שיטה ליישומן של נורמות כאלה בחברה ההסתדרותית ועל אחת כמה וכמה ליישומן בחברה היישובית כולה. אם דומה היה, כי אחת הסיבות העיקריות לכשלון זה היא העדרם של מכשירי כפיה ממלכתיים של מדיניות חברתית, באו ימי הצנע של שנות החמישים והראו, כי הנסיון לקבוע נורמות של תיקרה לרמת חיים בחברה היש-ראלית הריבונית, נידון אף הוא לכשלון. כשלון זה שאורכו כאורך שנותיה של החברה ההסתדרותית והחברה היישובית לא היה בלתי צפוי והשלכותיו על המבנה החברתי של ישראל היו, לכן, עמוקות ומתמיי-דות⁸⁶.

34 כדיון על "רמת החיים במשקים", שם.

35 היו"ר, א. ציזלינג, איש עין חרוד, סיכם באומרו, שאף אחד אינו חולק על סמכות ההסתדרות במשק החקלאי, אלא שיש טוענים כנגד נוסחאות שאינן הולמות את המציאות, שם.
36 על רקע זה יש לערער על קביעות פסקניות ומכלילות כאלה, המתארות את החברה הישראלית הנוכחית כרדופת אגואיזם ואנוכיות, וקובעות כי "קשה להכיר את תדמיתה היום על רקע העבר". דוד הורביץ, "אנוכיות חסרת בושח", בהארץ, 21.12.76, או ירמיהו יובל, "חברת השפע ומלחמות הכל בכל", שם, 1.4.77.

מקבלות דמי מזונות בישראל

ממצאים ומסקנות

מאת ד"ר אריה ניצן*

א. מבוא

אחת המצוקות הקשות, אם כי לא רבת-היקף, של החברה הישראלית ושל החברה במדינות אחרות, היא גורלם של נשים שנעזבו על ידי הבעל-האב. רבים הם מקרי הנטייה שה והוניתה בשכבות הדלות, חסרות הידע וההשכלה, אך דווקא קורבנותיהם — הנשים — נעדרות את המידע והיוזמה לקום וללחום לזכויותיהן, לתבוע את הבעל בדרך משפטית או בכל אמצעי אחר, לספק את צורכיהן המידיים וצורכי הילדים המשותפים. אשה כזאת יוצאת, בדרך כלל, לעבודה קשה, כדי לפרנס את ילדיה, אך נופלת כמעמסה על הסעד. הילדים עצמם מופקרים, לא אחת, לחיי הרחוב ללא השגחה אם וללא נוכחותו המרסנת של אבי המשפחה.

אם נמצא לאשה הנטושה יועץ, או שהיא עצמה בעלת ידע ויוזמה מספקת — ואף הגישה תביעה — גם אז טרם מובטח תשלום המזונות. רבים הם הבעלים המתעלמים מפסק דין לתשלום מזונות שהוצא נגדם. האשה חוששת לתבוע צו מעצר נגד הבעל הממרה, ויש גם שהבעל עצמו מעדיף מעצר על פני עבודה לכלכלת המשפחה. אלפי פסקי דין של מזונות מועברים למשרדי ההוצאה לפועל,

אך רק חלק קטן מהם מבוצע הלכה למעשה, הוזה אומר — מספר קטן ביותר מקרב ציבור הנטושות והנעזבות זוכה לקבל את דמי המזונות המגיעים להן כדת וכדין. נשים רבות אינן זוכות לכך, גם אם העיוו והגישו תביעה משפטית. כמו כן ראוי לציין את המקרים ההולכים ומתרבים בהם נעלם הבעל, כשאינו מותיר כל כתובת, ועל האשה מוטל למוצאו, כדי שאפשר יהיה לבצע את פסק הדין.

נוכח מצב זה ניסו ארגוני נשים וחברות כנסת להציע פתרון בלבוש חוקי, כדי להושיט עזרה לציבור נשים זה, ובשנת 1972 העבירה הכנסת את "חוק המזונות", אשר לפיו זכאית אשה לקבל דמי מזונות מן המוסד לביטוח לאומי, אם היא קיבלה פסק דין ממוסד שיפוטי¹.

ב"חוק המזונות" באה החברה לשנות ולהוסיף על הקיים. היא מבטיחה אמצעי קיום לאשה ולילדיה שזכו בפס"ד למזונות, ומשחררת אותה מהליכי ההוצאה לפועל, כלומר — מונעת ממנה בזיון בנקיטת הליכים אלה נגד אבי ילדיה.

בעקבות הפעלת "חוק דמי המזונות" נראה היה כראוי לעמוד על תכונותיה ומאפייניה של אוכלוסיית הנשים הפונות למוסד לביטוח לאומי, כדי לבקש את דמי המזונות. הוחלט, לכן, לערוך סקר² מיוחד שידון,

* מנהל היחידה למחקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי.

1 במסגרת הדיונים המתנהלים כיום בנושא הבטחת הכנסה בכלל, הועלתה ההצעה לבטל את "חוק דמי המזונות" ולכלולו במסגרת "חוק הבטחת הכנסה" אם וכאשר יוחלט עליו.

2 המחקר בוצע על ידי היחידה למחקרים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי.

בין היתר, בנושאים הבאים:

- תכונות אוכלוסיית הנשים הפונות לביטוח לאומי כדי לבקש דמי מזונות, מבחינת הרקע הדמוגרפי (מצב משפחתי, גיל האשה, מספר ילדים, מוצא), רמת השכלה, מעמד בעבודה ועוד;
- מקורות הקיום של האשה עד לקבלת דמי המזונות מן המוסד, והשינויים שחלו במצבה הכלכלי לאחר הגשת הבקשה למוסד;
- מקום המגורים — האם הזוג גר ביחד או בנפרד, ואם בנפרד — היכן נמצאים הילדים;
- התהליכים הקשורים בפנייה לרשויות השיפוטיות (סוג בית הדין, ייצוג ע"י עו"ד);
- מידת היעילות של ההוצאה לפועל. כמו כן היתה כוונה לקבל פרטים ממדגם מצומצם של בעלים החייבים דמי מזונות לנשים הנחקרות, כדי לעמוד גם על תכונות מאפיינות שלהם.

חשיבות רבה ראו עורכי הסקר גם בהשוואת מספר נתונים המתיחסים לנשים המקבלות דמי מזונות מן הביטוח הלאומי, עם פרטים על מקבלות דמי מזונות שלא באמצעות הביטוח הלאומי.

ב. נתוני רקע

היקף קבלת דמי-המזונות בשנת 1975, תקופת עריכת הסקר, היה מספר מקבלות דמי המזונות מן המוסד לביטוח לאומי כ-2,200 נשים. בחודש מרס 1977 הגיע מספר מקבלות דמי המזונות ל-3,239. מספר המקרים שאושרו לביטוח הלאומי עד אפריל 1975 היה כ-3,400, אך חלק מהנשים הפסיקו לקבל את התשלומים, אם ביוזמתן ואם מטעם המוסד. חשוב היה גם לדעת מהו המספר הכללי של הנשים שפסקו להן דמי מזונות החל בשנת 1972, במוסדות השיפוטיים, ולא רק אלה

שפנו לביטוח הלאומי. מספר זה נקבע על יסוד נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומדגמים במוסדות השיפוטיים (ראה פרק על מתודולוגיה).

האומדן מראה על 9,900 עד 10,000 נשים שהיה בידיהן, בשנים 1972—1974, פסק דין לקבלת דמי מזונות. מספר זה כלל גם את 3,000 הנשים, כשליש לערך, שקיבלו דמי מזונות מטעם המוסד לביטוח לאומי.

שיעורי תשלום דמי המזונות

שיעורי התשלום הקבועים בתקנות לחוק המזונות משתנים בתחילתה של כל שנת כספים, לפי שיעור התגודות של השכר הממוצע. שיעורי התשלום הם כפי שנקבעו בפסק הדין או בתקנות, כאשר השיעור הנהוג הוא השיעור הקטן יותר. על פי החוק מופחת מהתשלום החודשי המגיע לאשה, חלק מהכנסותיה מעבודה וממקורות אחרים — אם יש לה כאלה.

בעקבות הרפורמה הועלו קצבאות הילדים למן הילד השלישי ואילך בצורה משמעותית, ולכן אין עוד תוספת תשלום לדמי המזונות עבור הילדים הללו. עם זאת, כדי למנוע פגיעה בסכום הכולל ששולם ביוני 1975 כמזונות + קצבת ילדים, נעשתה השלמה זמנית לדמי המזונות (עד נובמבר 1976). מנובמבר 1976 משולמים דמי מזונות עבור שני הילדים הראשונים בלבד (ראה לוח 1).

אשר להכנסה המינימלית המובטחת למקבלת דמי מזונות, יש לזכור כי מוענקת לה גם קצבת ילדים עבור ילדיה, וכך גדלה ההכנסה עד למחצית השכר הממוצע אצל אשה עם 3 ילדים (ראה לוח 2).

סה"כ התשלומים לדמי מזונות,

והתשלום הממוצע

בשנת 1973 שילם המוסד כ-5 מיליון ל"י דמי מזונות. התשלומים עלו במידה ניכרת במשך השנים ובשנת 1976 הגיעו התשלומים ל-27 מיליון ל"י בקירוב.

התשלום הממוצע לאשה עלה מ-410 ל"י

לחודש בשנת 1973 ועד 720 ל"י לחודש במסגרת נפרדת, אינן כלולות בזה).
 בשנת 1976 (קצבאות הילדים, המשולמות נתונים מפורטים מופיעים בלוח 3.

לוח 1: שיעורי דמי המזונות (בל"י לחודש) והאחוז מהשכר החודשי בתקופת הסקר ובתאריכים מאוחרים יותר

סוג הזכאים	שיעור דמי המזונות בל"י לחודש			אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר *		
	אוקטובר 1975	אוקטובר 1976	אפריל 1977	אוקטובר 1975	אוקטובר 1976	אפריל 1977
אשה ללא ילדים	589	732	893	25.9	23.8	22.1
עם ילד אחד	783	976	1,182	34.4	31.8	29.3
עם שני ילדים	887	1,112	1,361	38.9	36.2	33.7
עם שלושה ילדים	1,098	1,112	1,361	48.2	36.2	33.7
עם ארבעה ילדים	1,098	1,112	1,361	48.2	36.2	33.7
עם חמישה ילדים	1,132	1,132	1,361	49.7	36.8	33.7
עם שישה ילדים	1,138	1,138	1,361	50.0	37.0	33.7
עם שבעה ילדים	1,137	1,137	1,361	49.9	37.0	33.7

* השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר חושב על בסיס שנה תקציבית. לגבי שנת 1977 התייחסנו לשכר הממוצע בחודשים אפריל ומאי בלבד.

לוח 2: הכנסה מינימלית מובטחת למקבלת דמי מזונות ושיעורה מהשכר החודשי, אפריל 1977

סוג הזכאים	שיעור דמי מזונות (בל"י)	קצבת ילדים (בל"י)	ס"ח הכנסה מינימלית מובטחת	
			בל"י	% מהשכר
אשה בודדה	893	—	893	22.1
עם ילד אחד	1,132	157	1,289	31.4
עם שני ילדים	1,361	314	1,675	41.5
עם שלושה ילדים	1,361	628	1,989	49.3

לוח 3: ס"ח התשלומים ותשלום ממוצע לאשה, 1972—1977

התקופה	ס"ח התשלומים באלפי ל"י	מספר המקבלים ¹	תשלום ממוצע לאשה לחודש (בל"י)
1972	584	118	174
1973	4,989	576	410
1974	10,442	1,452	455
1975	19,514	2,231	633
1976	26,900	2,868	720
1977 ² (מחצית השנה)	16,750	3,336 ³	852

1 מספר המקבלים השנתי מתייחס לאפריל של השנה הנדונה, מלבד הנתון השנתי ל-1972 המתייחס לאוקטובר 1972.

2 מתייחס לחודשים אפריל—ספטמבר 1977.

3 מספר המקבלים לשנת 1977 מתייחס לחודש ספטמבר 1977.

המקור: רבעון סטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותיכנון, ירושלים, ינואר-מרס 1977.

המדגם

האוכלוסייה הנחקרת העיקרית כללה נשים יהודיות, שפסקו להן מזונות מאז אוקטובר 1972 — שנה לפני שחוק המזונות נכנס לתוקפו — ואשר קיבלו את דמי המזונות מן הביטוח הלאומי. נבחרו אזורים בהם ניתן היה להניח שיש ריכוז רב יותר של מקבלות דמי מזונות מן הביטוח הלאומי: ירושלים, יפו, חיפה, באר-שבע ורחובות; כמו כן נכללו הישובים רמת-גן וגבעתיים.

נחקרו כ-330 נשים, מבין מקבלות דמי המזונות בישובים אלה, מתוך הרשימות המצויות במוסד לביטוח לאומי; כן נחקרו 54 בעלים שהיו חייבים בדמי מזונות לנשים במדגם (מתוך כ-100 בעלים, בני זוג של חלק מהנשים במדגם). בין הבעלים היה אחוז יותר גבוה של מקרים שלא נמצאו לפי הכתובת שהיתה בידינו, וכן אחוז ניכר של סירובים. הסקר בשדה בוצע במחצית השניה של 1975. הפרטים על הנשים שפסקו להן דמי מזונות, אך לא פנו למוסד לביטוח לאומי, נתקבלו מתוך עיון בתיקים במוסדות השיפוטיים; הן לא רואיינו בבתיהן, בגלל הסודיות במסירת כתובות מצד המוסדות השיפוטיים. הוצאו מדגמים בבתי דין ובבתי משפט בירושלים, תל-אביב, חיפה ובאר-שבע.

הוצאת המקרים היתה לפי שיטה מקרית מתוך כלל התיקים במקומות הנדונים. בסך-הכל רוכזו פרטים מתיקיהן של 425 נשים שפסקו להן דמי מזונות, ואשר לא פנו למוסד לביטוח לאומי.

אומדן כלל הנשים שפסקו להן דמי מזונות, כולל אלה שלא פנו לקבלת תשלומים מן הביטוח הלאומי, נעשה בדרך הבאה:

רוכזו פרטים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר המקרים שהגישו תביעות לבתי הדין ולבתי המשפט, בשנים 1972—1974, ועל יסוד מדגמים מקיפים במוסדות השיפוטיים נקבע אחוז כלל הנשים שפסקו להן

דמי מזונות, מתוך אלה שהגישו תביעות. כך ניתן היה להגיע למספר הכולל של הנשים שפסקו להן דמי מזונות בשנים הנ"ל.

השאלון

השאלון לנשים המקבלות דמי מזונות מן הביטוח הלאומי כלל שאלות הנוגעות לאפיון אוכלוסיית נשים אלה, מבחינת הרקע הדמוגרפי, ההשכלה, התעסוקה, מקורות ההכנסה ותנאי המגורים.

לגבי הנושא האחרון נשאלו הנשים: האם הזוג גר ביחד או בנפרד, ואצל מי נמצאים הילדים. הנשים נחקרו גם בדבר גובה דמי המזונות שנפסקו, ואם נפסקו לפי פסק דין רבני או לפי פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים; האם היתה פשרה ביחס לגובה הסכום; האם קיבלה תשלום כלשהו מהבעל על סמך פסק בית הדין; האם ידעה שבעלה נתבע להחזיר כסף למוסד לביטוח לאומי; האם קיים עדיין קשר כלשהו בינה לבין בעלה.

האשה נשאלה גם מספר שאלות בנוגע לבעלה: האם ידוע לה מקום עבודתו, מקצועו, הכנסה מחוץ לעבודה וכו'.

השאלון לבעל כלל שאלות דומות לאלה שנשאלה האשה: פרטים דמוגרפיים, פרטים על מקצועו ומעמדו בעבודה, על מקורות ההכנסה שלו, האם הוא יודע שעליו להחזיר לביטוח הלאומי את דמי המזונות, ואם כן — האם הוא מחזיר.

השאלון לנשים שפסקו להן דמי מזונות, אך לא פנו למוסד לביטוח לאומי, ואשר מולא מתוך התיקים בבתי הדין ובבתי המשפט, כלל שאלות בדומה לאלה שנשאלו הנשים המקבלות דמי מזונות מן הביטוח הלאומי, וזאת כדי לאפשר השוואה מתאימה. יש לציין כי הפרטים הדמוגרפיים אודותן הם מועטים, ואין, למשל, אפשרות לוודא מהם מקורות הקיום של נשים אלה, לאחר קבלת פסק הדין, כיון שהנשים לא רואיינו.

עיבודים סטטיסטיים

כל שאלון קודד והוכן לניקוב ע"י המחשב על-פי מפתח סימול שהותאם לכל קבוצה.

בשלב הראשון נעשו ספירות בעזרת המחשב והוכן דו"ח ביניים, שכלל התפלגויות בא-חוזים של כל השאלונים, באורח נפרד לנשים הנחקרות ולבעלים הנחקרים. רק לאחר בדיקת תוצאות אלה הוכנו, כמקובל, יתר העיבודים. העיבודים כללו שימוש במבחן הידוע של χ^2 ובמקדם מיתאם γ .³

קביעת אינדיקטורים של רמה סוציו-כלכלית ורמת חיים

נערך נסיון לקבוע את הרמה הסוציו-כלכלית של האשה ושל משפחתה, וכן את רמת הדיור של המשפחה, על יסוד אינדיקטורים מסוימים, כגון: עבודת האשה, השכלתה, מוצאה, תנאי דיור, ועוד.

האינדקסים שנתקבלו נבנו על-פי משקלים שווים של המרכיבים.

ד. סיכום ממצאים ומסקנות

בשנת 1975, תקופת עריכת הסקר, היה, כאמור, מספר מקבלות דמי המזונות מן המוסד לביטוח לאומי — 2,200 נשים; מאז גדל המספר, ובמרס 1977 הגיע מספר מקבלות דמי מזונות מן הביטוח הלאומי ל-3,239. על פי אומדן, המבוסס גם הוא על מדגם שהוצא בבתי הדין הרבניים ובבתי המשפט המחוזיים, ניתן להגיע גם למספר הנשים שנפסקו להן דמי מזונות, ואשר לא פנו למוסד לביטוח לאומי.

שיעורי התשלום עלו במשך השנים וכן עלה חלקם של התשלומים בשוואת לשכר הממוצע במשק; ובאפריל 1977, למשל, קיבלה אשה עם 2 ילדים הכנסה מובטחת לחודש (כולל דמי מזונות וקצבת ילדים) בסך 1,675 ל"י, שהיוו 41.5% מהשכר הממוצע במשק. אצל אשה עם 3 ילדים שיעור ההכנסה המינימלית

המובטחת הגיע למחצית השכר הממוצע (49.3%).

הסקר שנערך הקיף 330 נשים שקיבלו דמי מזונות מן המוסד לביטוח לאומי, באמצע שנת 1975, ביישובים הבאים: ירושלים, יפו, חיפה, באר-שבע, רחובות, רמת-גן וגבעתיים. נשים אלה רואיניו בבתיהן; כמו כן נחקרו בבתיהם 54 בעלים של חלק מנשים אלה. פרטים על 425 נשים שפסקו להן דמי מזונות ואשר לא פנו לביטוח לאומי, רוכזו מתוך תיקי נשים אלה בבתי דין רבניים ובבתי משפט.

מקבלות דמי מזונות

מן הביטוח הלאומי

נשים שקיבלו דמי מזונות נמצאו כמעט בכל קבוצות הגיל, אך בעיקר (90%) היו מרוכזות בקבוצות הגילים עד 45 שנה.

כשלושה רבעים מן הנחקרות היו ילידות אסיה ואפריקה, 8% ילידות אירופה ואמריקה, כ-18% ילידות ישראל.

לפי מצבן המשפחתי מוינו הנשים לשלוש קבוצות: גרושות, נפרדות (בהתאם למה שהגדירו את עצמן המרואינות) ואחרות (נשואות שנית והוקות עם ילד).

נמצא כי הגרושות היוו 35%, הנפרדות 58% והאחרות 7%.

בעית המגורים של האשה יחד עם הבעל, או בנפרד ממנו, נבחנה על-פי קריטריון של זהות או אי-זהות בין כתובת האשה לכתובת הבעל, ובמידה מסוימת על-פי ההתרחשות מן העיון בשאלונים.

נמצא כי מתוך הנשים שקיבלו דמי מזונות מן המוסד לביטוח לאומי ואשר נכללו בסקר — 27% מסרו כתובות זהות לכתובות בעליהן: אם אין מביאים בחשבון את הנשים הגרושות והנשואות שנית, שהן ללא ספק

John Galtung: *Theory and Methods of Social Research*, Columbia University Press, 3
.N.Y. 1969, pp. 194-196

גרות בנפרד מן הבעל, נמצא כי אחוז הנשים שמסרו כתובות זהות לכתובות בע-ליהן, מתוך כלל הנשים, היה 46%. מבין המקרים, שבהם הבעל המשיך לגור בדירה אחת עם אשתו, או שהם ציינו כתובת משותפת — כ-60% מן הנשים מסרו, כי המגורים המשותפים מקורם בחוסר ברירה בגין סיבה כלכלית או בריאותית של הבעל. למחצית הנשים בסקר היו ילד אחד או שניים, לרבע מהן 3-4 ילדים, ולרבע 5 ילדים או יותר. ככל שרב מספר הילדים במשפחה, כן היתה קיימת נטייה לשלב את הילדים במוסד כלשהו — מחוץ לבית. השכלתן של רוב הנשים בסקר היתה נמוכה. רבע מכלל הנשים היו ללא השכלה כלל, ו-20% נוספות — בעלות השכלה עממית חלקית בלבד.

מצבן הכלכלי והתעסוקתי של הנשים בעת הסקר עבדו 36% מהנשים; רק מחציתן עבדו בעבר ומחציתן החלו לעבוד לאחר הגשת התביעה. בטרם הפסיקו הבעלים לת-מוך בהן עבדו רוב הנשים במשקי בית וכפוי-עלות נקיון (57%), כתופרות, זבניות וספ-ריות (17%), וחלק כפקידות, מורות, גננות, מטפלות ואחיות (26%). עקב הפסקת הת-מיכה ע"י הבעל נאלצו, בעיקר עקרות-בית חסרות מקצוע, להצטרף למעגל העבודה. התשובות על מקורות הקיום של הנשים, לאחר הפסקת התמיכה של הבעל ועד קבלת דמי המזונות מן הביטוח לאומי, הבליטו את הבעיה החברתית-כלכלית שבהן נתונה האוכ-לוסייה הנדונה: 40% נאלצו, לדבריהן, להת-קיים מתמיכות של גורמים ציבוריים (סעד וכו'), או תמיכות וסיוע כספי של בני המשפחה (20%); רק רבע מכלל הנשים הת-קיימו מעבודה בלבד.

בעת הסקר התקיימו 22% על עבודה בלבד ו-18% על תמיכות מגורמים ציבוריים, 11% על עבודה וקצבאות שונות, ו-15% על גמ-לאות של המוסד לביטוח לאומי, פרט לדמי מזונות.

מתשובות הנחקרות ניתן היה לשער, כי ללא הקצבאות של הביטוח הלאומי היה חלק פונה לסעד, או לקרובי משפחה, וחלק היה נשאר ללא הכנסה כלל.

אגב, מעניין לציין, כי 40% מהנשים הודיעו, כי לא ידעו על חובת הבעל להחזיר את התשלומים שהביטוח הלאומי משלם לאשה. הביטוח הלאומי משלם את דמי המזונות בהתחשב עם פסק הדין האחרון שנקבע לאשה ועם תקנות הביטוח הלאומי, המתירות גם הפחתה עבור חלק מהכנסתה מעבודה. הסכום המשולם הוא הקטן מהשניים; נמצא כי למעשה שולם בממוצע סכום יחסי נמוך למקבלות דמי מזונות — 623 ל"י לחודש בשנת 1975, ובתאריך מאוחר יותר — 852 ל"י לחודש במחצית השנה — אפריל עד ספ-טמבר 1977.

אינדקסים מיוחדים שנבנו לרמה הסוציו-כלכלית של האשה ושל המשפחה הצביעו על כך, שאמנם נמצאות מקבלות דמי המזו-נות ברמה נמוכה, ורק חלק מהן מצוי ברמת הביניים בסולם הרמות, המבוסס על עבודה, הכנסה, השכלה, תנאי הדיור וציוד הבית.

הבעלים החייבים בתשלום דמי מזונות אוכלוסיית הגברים היתה מבוגרת במקצת מאוכלוסיית הנשים. שלישי היו נשואים למע-לה מ-20 שנה, ועוד שלישי בין 10 ל-20 שנה.

השכלתם היתה נמוכה — 55% בעלי השכלה יסודית חלקית או חסרי השכלה.

קרוב ל-50% הודיעו, כי לא עבדו בעת הסקר (לפי הודעות הנשים רק שלישי מבע-ליהן לא עבדו בעת הסקר). הסיבה לאי-עבודה היתה, לטענת הבעלים, מוגבלות פיסית או נפשית, אי-מציאת עבודה ועוד.

אלה שעבדו היו מועסקים כפועלים פשוטים וחלק הועסק בפקידות.

רבע מכלל הבעלים הודיעו, כי לא ידעו שהביטוח הלאומי יתבע מהם חזרה את התשלומים ששילם כדמי מזונות.

מבין הבעלים אשר אליהם פנה המוסד

לביטוח לאומי כדי שיחזירו את התשלומים ששולמו על ידו, ענה חלק ניכר שאינו יכול להחזיר משום שאינו עובד, או שמצבו הכלכלי אינו מאפשר זאת.

פעולות הוצאה לפועל

אם כי חוק דמי המזונות נכנס לתוקפו החל באוקטובר 1972, נפתחו הליכי ההוצאה לפועל על נגד מרבית הבעלים באיחור מסוים, בגין סיבות ארגוניות.

עד מרס 1976 שילמו 53% מן הבעלים החייבים, סכום כלשהו למוסד: 8% שילמו את כל החוב ו-45% רק חלק ממנו.

נגד הבעלים החייבים ננקטו הליכים משפטיים מסוימים, החל באזהרות וכלה במאסר: 20% אזהרות בלבד, 4% פקודות עיקול, 50% פקודות מאסר, 8% פקודות עיקול ופקודות מאסר, 5% עיקול בפועל ו-3% מאסר בפועל; לגבי 10% מן המקרים לא נפתח כל תיק.

במספר מקרים בוטלה פקודת ההוצאה לפועל על בגלל היות האיש נתון במאסר, או מאושפז עקב מחלה קשה, או בשל היותו מקרה סעד וכדו'.

נשים שפסקו להן דמי מזונות אך אינן מקבלות אותם מן הביטוח הלאומי

האומדנים שהוכנו הראו, כי בשנים 1972—1974 נפסקו בבתי הדין ובבתי המשפט דמי מזונות ל-6,200 נשים לערך שלא קיבלו דמי מזונות מן הביטוח הלאומי.

אם נוסף מספר זה ל-3,000 הנשים שקיבלו מזונות מן הביטוח הלאומי, נמצא כי בסך הכל היו כ-9,000 עד 10,000 נשים שהיו בזדיהן פסקי דין למזונות במשך השנים הנ"ל.

אוכלוסיית הנשים שפסקו להן דמי מזונות, אך הן לא קיבלו אותם מן הביטוח הלאומי, נמצאה ברמה סוציו-כלכלית טובה יותר מאשר מקרי הביטוח הלאומי.

לנשים אלה היו פחות ילדים; אחוז העובדות ביניהן, לפני הפירוד מהבעל, היה גבוה

יותר (56% לעומת 36% אצל האחרות); לנשים אלה היו תנאי דיור טובים יותר, ואחוז נתמכות הסעד "בעבר" היה ביניהן נמוך יותר; כמעט כל הבעלים של נשים אלה עבדו, ועל כן הם יכלו, כנראה, לעמוד יותר בתשלומי דמי המזונות ונשותיהם לא נאלצו לפנות אל הביטוח הלאומי.

בסיכום, הסקר העלה את הנקודות הבאות:

- אוכלוסיית הנשים המקבלות דמי מזונות מן הביטוח הלאומי היא אכן שכבה סוציו-כלכלית נמוכה ונוזקת. היא אוכלוסייה בעלת השכלה יחסית נמוכה, הכנסה נמוכה, תנאי דיור קשים; רק שליש מהן עובדות וחלקן מקבלות סעד.

- כנגד זאת נמצא, כי הנשים שפסקו להן דמי מזונות והן לא פנו לביטוח הלאומי היו במעמד סוציו-כלכלי גבוה יותר.

- התשלום הממוצע למקבלת דמי מזונות (כולל נשים עם ילדים) מן הביטוח הלאומי הוא נמוך יחסית (כרבע מהשכר הממוצע), וזאת בעיקר בגלל העובדה שפסקי הדין הם לעתים קרובות נמוכים מהסכומים שנקבעו בתקנות של הביטוח הלאומי.

- באחוז ניכר של מקרים מתגוררים יחד האשה והבעל. הדבר נובע בעיקר מן העובדה שחלק מן הבעלים אינו עובד מסיבות של בריאות, גורמים נפשיים ועוד, ועל כן אין הם יכולים להרשות לעצמם להתגורר בדירה נפרדת.

- גופים וגורמים שונים, כולל עובדים סוציאליים, מפנים נשים שבעליהן אינם יכולים לפרנסן, לזכות בפסקי דין למזונות, אף כי מדובר כאן במקרים החייבים להימצא בטיפולן של לשכות סעד.

- מסתבר, כי בין כלל הבעלים החייבים בדמי מזונות ישנם מתוסרי הכנסה, מאושפזים במחלות קשות, או מצויים

בבתי כלא. יש, לכן, להימנע מהפיכי-
תם של אלה למקרי סעד נוספים.

● במקרים לא מעטים נמצא, כי האשה לא ידעה כלל, שתוגש תביעה נגד הבעל להחזיר את דמי המזונות ששול-מו על ידי הביטוח הלאומי. יתר על כן, אף חלק מן הבעלים לא ידע על כך. ניתן להניח, כי ידיעה מראש על חובתו של הבעל להחזיר את התשלומים לביטוח הלאומי היתה מפתיתה במידה מסוימת את מספר הפונות למוסד זה.

נספח

עיקרי חוק הביטוח הלאומי בקשר לדמי מזונות

אם ניתן פסק דין, מטעם בית הדין הרבני או בית המשפט המחוזי, המחייב בעל בתש-לום מזונות לאשתו ולילדיו, לאשתו בלבד, או לילדיו בלבד, הרי זכאי זה, אשר לטובתו ניתן פסק הדין, לקבל תשלום חודשי מאת המוסד לביטוח לאומי; תנאי מגביל הוא, כי מקום מושבו של הזכאי צריך להיות בישראל.

יוצא, איפוא, כי האשה הזוכה בפסקי דין למזונות משוחררת מעתה מן הטירחה הקשה, לטפל בביצוע פסק הדין הלכה למעשה. משעה שזכתה בפסק הדין, משלם לה הביטוח הלאומי סכום חודשי לפי השיעור שנפסק לה על ידי בית המשפט, או לפי סכום שנקבע בתקנות המוסד; הכל לפי הסכום הקטן יותר. התשלום ניתן לזוכה, כל עוד מוטלת על החייב חובה בתשלום מזונות, אך לא משולם לה למפרע, אלא מן היום שנקבע בפסק הדין או עד שנה אחת לפני הגשת הבקשה למוסד; הכל לפי התאריך המאוחר יותר, אך לא לפני תאריך תחולת החוק.

לתשלומים זכאית רק אשה שאינה נוקטת בהליכים לביצוע פסק הדין, או המפסיקה

הליכי הביצוע בטרם הגישה בקשתה למוסד. מרגע שחידשה הזוכה את הליכי הביצוע, בהוצאה לפועל, פוסקות זכויותיה לתשלומים מן המוסד, פרט לאותם מקרים ותנאים הנקבעים בתקנות, ואשר בהם נשמרת זכות זו. מאידך, אם לא הצליח המוסד לגבות מן החייב את מלוא הסכום שנפסק לזוכה, רש-אית הזוכה לנקוט בהליכי ביצוע לגבי ההפ-רש בין הסכום שהמוסד משלם לה לבין הסכום שנפסק לה בפסק הדין.

במקרים בהם דוחה המוסד לביטוח לאומי את הבקשה לתשלום מזונות, או משנה את שיעור התשלומים, רשאית הזוכה להגיש תובענה לבית הדין האזורי לעבודה. כל סכום אותו קיבלה הזוכה מהחייב, על חשבון המזונות, מנוכה מתשלומי המוסד. הזוכה חייבת להודיע למוסד על קבלת הכספים, ואם נמנעת מעשות כן, צפויה היא לעונש. אם בתאריך מאוחר שונה פסק הדין למזונות, או בוטל, משלם המוסד בהתאם לשינויים, או חדל כליל משלם, אם בוטל פסק הדין. את הוצאותיו לתשלום המזונות, בתוספת הסכומים הכרוכים בהוצאות הגבייה, נוטל המוסד לביטוח לאומי מן החייב על-פי פסק הדין. המוסד נוטל כאן על עצמו את כל הכרוך בכך. אם גבה המוסד מהחייב סכומים, העולים על אלה ששולם לזוכה, הוא מעביר לה אף את ההפרש.

הממונה על ביצוע החוק הוא שר המשפטים, הקובע — לאחר התייעצות עם שר האוצר — את שיעורי התשלום לזוכים, ועל אילו סוגי זוכים יחול החוק בהדרגה.

שר העבודה, בהתייעצות עם שר המשפטים, מתקין את כל התקנות הנוגעות לביצוע התפקידים אותם מטיל החוק על המוסד לביטוח לאומי.

כדי להפעיל את החוק הלכה למעשה, יש צורך ברזרבה כספית מוכנה, על מנת לשלם קצבאות חודשיות לזוכים, עד אשר המוסד עצמו יחזיר לקופתו את הסכומים שהוצאו על-ידי גבייתם מהחייב בהם. למטרה זו מק-ציב אוצר המדינה למוסד את כל הסכומים

הדרושים לביצוע התוק. כמו-כן נושא האוצר בהיבית על סכומים אלה למשך התקופה שבין מועד התשלום לזוכה לבין מועד הגבייה מהחייב. נוסף לכך נושא האוצר בסיכון הכספי לגבי אותם מקרים, אשר בהם לא עולה בידי המוסד לביטוח לאומי לגבות את המגיע מהחייב.

פסיקת המזונות בישראל לפי בית הדין הרבני ולפי בית המשפט החילוני מן הראוי לתאר את המצב הקיים כיום, לפיו פוסקים בתי הדין ובתי המשפט בעניני מזונות, שכן פסקי דין אלה, הם המזכים בתשלום מן המוסד לביטוח לאומי.

לפי דיני ישראל חייב הבעל במזונות אשתו וילדיו. המזונות הם חלק מחובותיו הכספיים של הבעל כלפי אשתו, הנובעים מן הנישואין. מזונות — אין משמעותן, במובן הצר, אלא כל הדרוש לכלכלה, כגון: כסות, ריפוי וכו'.

המזונות לפי מהותם הם חלק מדיני המשפחה ולפיכך הם כלולים בדיני המעמד האישי. ענין פסיקת המזונות לאשה ולילדיה נתון בידי שתי סמכויות השיפוט: גם לבית הדין הרבני וגם לבית המשפט החילוני יש סמכות לכך; הכל לפי בחירת האשה.

אם פנתה האשה לבית הדין הרבני בשאלת מזונות, לא תוכל להגיש בקשה בענין זה לבית משפט חילוני ולהיפך.

פסק דין למזונות יכול להיות זמני או קבוע. פ"ס"ד זמני הוא זה הניתן לטובת האשה או הילדים לתקופה קצובה, לדוגמא: עד מתן גט או עד לבירור התביעה העיקרית.

פ"ס"ד קבוע ניתן לתקופה בלתי קצובה. גם הוא ניתן לשינוי או לביטול בהתאם לנסיבות, כגון: עליית מדד המחירים, שינויים בהכנסתו של הבעל, כניסתה של האשה למעגל העבודה או שינויים בהכנסתה.

הדרישה לשינויים בפסק"ד יכולה לבוא מצד האשה או גם מצד הבעל.

ההלכה קבעה מספר כללים לקביעת שיעור וגובה המזונות המגיעים לאשה:

1. האשה זכאית לאותה רמת מזונות שהביע על מרשה לעצמו;

2. בכל מקרה היא זכאית לאותה רמה אשר לה הורגלה במשפחתה, בטרם נישאה.

מאון הבעל לתת לאשתו מזונות בשיעור המגיע לה, או סרובו לעבוד ולהשתכר למחייתם, מהווה עילה טובה ביד האשה לקבלת גט.

אין האשה מחויבת להתפרנס מרכושה, ואף אם היא עשירה, אינה חייבת למכור מרכושה ולכלכל את עצמה ואף לא את בעלה. חובת המזונות חלה רק על הבעל.

הסכימה האשה עם הבעל במפורש לעבוד לפרנסתה ולוותר על מזונותיה — אינה יכולה לתבוע את בעלה למזונות.

קיימים מספר מצבים המספקים לאשה נשואה עילה לתבוע את בעלה למזונות (כאשר היא עדיין נשואה לו):

1. בני הזוג גרים ביחד והבעל מסרב לעבוד ולכלכל את אשתו. הבעל עובד ומרוויח, אך מסרב לתת לה דמי מזונות בשיעור המגיע לה, או אף דמי מזונות כלשהם.

2. הבעל עזב את הבית בשל קטטה, או בשל סיבה אחרת כגון גסיעה לחו"ל. הדעה הרווחת בין הפוסקים היא, כי בהיות האשה געזבת — אין לחקור בדבר אם יכלה לפרנס את עצמה, והיא זכאית למזונות.

3. האשה עזבה את הבית. במקרה זה אין האשה זכאית בד"כ לקבל מזונות, אולם אם מביאה היא סיבה טובה, המצדיקה יציאתה מן הבית: קטטה, התנהגות בלתי נסבלת מצד הבעל, סרוב לתת גט למרות שיש עילה טובה לכך וכו' — זכאית היא למזונות אף במקרה זה.

4. מורד ומורדת (המסרבים לחיות היי אשות עם בני הזוג).

כאשר הבעל מורד, זכאית האשה לדרוש ממנו גט, וכל עוד לא יתן לה גט היא זכאית למזונות.

כאשר האשה מורדת היא מאבדת את

זכותה למזונות והבעל זכאי לדרוש
ממנה גט.

אשה גרושה אינה יכולה לתבוע מבעלה
מזונות:

הגירושין שוללים מן האשה את הזכות למזונות, והאב נשאר חייב במזונות ילדיו בלבד.⁴ מאידך, אין כל מניעה, כי בהסכם הגירושין יתחייב הבעל מרצונו לשלם לאשתו מזונות אף לאחר הגירושין.

מזונות הילדים:

החובה לזון את הילדים, לפי הדין הדתי, חלה רק על האב. חובה זו מוטלת עליו אף אם ילדיו עשירים ואינם זקוקים לתמיכתו.

האם, לפי הדין הדתי, אינה חייבת במזונות ילדיה, אף אם היא בעלת אמצעים ומסוגלת לפרנסם לבדה (לשינוי מצב זה, חוקקה הכנסת את החוק לתיקון דיני משפחה, מזו-

נות, תשי"ט — 1959 לפיו מוטלת החובה לזון ילדים עד גיל 18 — גם על האם).

חובת האב לזון את ילדיו אינה תלויה בקשר הנישואין עם האם. גם לאחר גירושי ההורים או לאחר מות האם יהיה חייב בכלכלתם.

אם עשו ההורים הסכם, אשר לפיו לאחר הגירושין חובת המזונות תחול על האם בלבד, זכות הילדים למזונות מאביהם אינה נפגעת. חובה על האב לפרנס את הילדים לפי צורכיהם ההכרחיים ולא לפי עושרו (קנה מידה שונה מאשר לגבי מזונות האם).

לפי הדין הדתי, חייב האב בפרנסת ילדיו הקטנים עד גיל 15. למעשה, נוהגים בתי הדין לחייב את האבות לשלם מזונות לילדים אף מעבר לגיל זה (החוק לתיקון דיני משפחה, מזונות, שהוזכר לעיל, קבע שקטין הוא מי שלא מלאו לו 18 שנה).

4 על זכויות הנשים הגרושות בתחום הביטוח הסוציאלי בארצות שונות, ראה: Christine Cockburn and Dalmez Hoskins, "Social security and divorced persons", *International Social Security Review*, Geneva, 1976.

הרופא הישראלי נוכח צרכיהם של שירותי הבריאות בישראל

מאת פרופ' ק.י. מן*

אימרה היתה שגורה בפי אחד ממורי: "תראה לי את שירותי החברה ואגיד לך מה טיבה של חברה זו". מאז שמעתי, הרהרתי באימרה זו ובתוכנה; בדקתי לאור נסיון של האומות, ומצאתיה תואמת את עובדות החיים.

מודעים אנו לעובדה שניכסה החשוב ביותר של אומה טמון באנשיה. איכותם היא הקובעת את איכות האומה; איכות המוצאת את ביטויה בשירותיה החברתיים, המגבשים את איכות הפרט ומאפשרים באמצעותו את איכות הכלל. אין ספק בכך, כי הפרט תלוי כיום בשירותי הכלל, והכלל תלוי באיכות הפרט. השקעת הכלל בפרט תקבע את איכותו וזו תמצא את ביטויה בנכונותו להקציב חלק ניכר מתוצרתו לשירותים חברתיים, שיעמדו לרשות הפרט ולעיצוב דמותו.

השירותים החברתיים כוללים את שירותי הבריאות, החינוך והסעד, המאפשרים לפרט לחיות חיי רווחה פיזית ונפשית תוך שימוש בשירותי הבריאות; למצות את הפוטנציאל הנפשי והאינטלקטואלי הטמון בו, באמצעות שירותי החינוך; ולפעול במסגרת כלכלית סבירה, תוך מיצוי שירותי הסעד העומדים לרשותו.

השירותים החברתיים ממלאים צרכים חיוניים הן לפרט והן לכלל; ומכאן תלותו של הפרט במילוי צרכיו החיוניים בכלל, ותלות הכלל בביצוע משימות אלה בפרט — תלות המחייבת את הפרט — מחד, ואת הכלל — מאידך, כשאינן אחד מהם יכול להתנער מתלות ומאחריות הדדית זו.

אמת זו ביחסי הפרט והכלל מקבלת משנה תוקף בחברה המתפתחת כחברתנו אנו; באומה הנבנית מקיבוץ גלויות אשר חלקה הגדול בא אלינו כשהוא מוגבל בבריאותו הפיזית והנפשית; אזרחיה עקרו שורשיהם מארץ מוצאם והם משתדלים להשרישם במולדתם החדשה העומדת בעיצומה של מלחמת קיום; אוכלוסיתה מפוזרת במושבים ובקיבוצים קטנים ברחבי המדינה; מקורותיה הכלכליים לסיפוק צרכיה החיוניים מוגבלים ומצומצמים.

עובדות אלה יש להן השלכות מרחיקות לכת על שירותי החברה בכלל ועל שירותי הבריאות בפרט, השלכות המחייבות את "הפרט", "הכלל", "לקוחות הבריאות", ו"ספקי הבריאות" — מרכיבים שיש להם חלק בהקמת שירותי הבריאות, הפעלתם, והשימוש בהם.

ממנה מורכבת החברה. מתוך כך חשובה התייחסותו החיובית לצרכים הרפואיים שלו ושל הכלל, ולהשלכות הפוליטיות, הציבוריות הכלכליות וכן לכוח האדם המוכתב על ידי גישה זו. גישה זו מכתובה גם לחץ

1. "הפרט"

הפרט מהווה את אבן היסוד ליחידות החברתיות — המצומצמות והרחבות — אשר

* המנהל הכללי של הסתדרות מדיציניית הדסה.

פוליטי בדבר שירותי בריאות ממלכתיים לכל אזרח ולכל תושב במדינת ישראל; היא מחייבת את התענינותו והתערבותו הציבורית בארגון, בניהול ובניצול שירותי הבריאות; היא גם מחייבת את הסכמתו להפריש חלק מהכנסתו לצרכים רפואיים; והיא גם מאשרת את הקצאתו של כוח אדם בכמות ובאיכות סבירה לשירותי הבריאות מתוך כלל מאגר כוח האדם המצומצם של מדינת ישראל.

2. "הכלל"

המרכיב השני אשר יש לו חשיבות מכרעת בשירותי הבריאות הינו "הכלל", המיצג את אוכלוסית ישראל. אוכלוסיה זו מורכבת כמעט במידה שווה מילידי הארץ ומילידי חוץ, כאשר ילידי הארץ כוללים אחוז לא מבוטל של מיעוטים מוסלמיים ונוצריים; ואילו ילדי החוץ כוללים עולים שהגיעו ארצה עם מטענים תרבותיים ואינטלקטואליים המיצגים את ארצות מוצאם. עובדה זו מכבידה על הכללת אוכלוסית ישראל במסגרת מרכיב אחד, אשר לו גישה אחידה לבעיות הבריאות. עם זאת ניתן להצביע על כמה שאלות, אשר לפתרונן חשיבות בהפעלת שירותי הבריאות בישראל:

- א. האם מודע הציבור לחיוניותם של שירותי הבריאות לפרט ולכלל?
- ב. איזה חלק מן התוצר הלאומי הגולמי מוכן הציבור להפריש למען שירותי הבריאות?
- ג. מהי תוכנית האב לארגוןם של שירותי הבריאות?
- ד. מהו מספר הרופאים, אשר בדעת הכלל להקדיש לאוכלוסיה?
- ה. כיצד יתקבלו המועמדים לבתייה"ס לרפואה?
- ו. מהי דמות הרופא, שאותה רוצה הכלל לעצב במרוצת שנות חינוכו בביה"ס לרפואה?

- ז. מהם שטחי הרפואה המיוחדים, אשר להם עדיפות בהתמחותם של רופאים?
- ח. מהו המאזן הרצוי לכלל בין "הרופאים המטפלים" לבין "הרופאים החוקרים"?
- ט. מה הן הבעיות הרפואיות אשר לפתרוןן עדיפות בהתייחסות לצורכי הכלל?
- י. האם מעוניין "הכלל" להשתמש במכ"שיר הבריאות להשגת מטרות פוליטיות?

א. האם מודע הציבור לחיוניותם של שירותי הבריאות לפרט ולכלל?
אין ספק בכך, כי הציבור מודע לצורך החיוני, אשר יש לפרט ולכלל במוצר "הבריאות". מודעות זו מוצאת את ביטוייה ב"דרישה" לשירותים רפואיים, העולה במקרים רבים על "הצורך" האובייקטיבי לשירותים אלה. מספר הביקורים של האזרח הישראלי אצל הרופא הינו כפול מזה הנהוג בארצות מפותחות: כ-10 ביקורים לשנה לעומת 5. כן ניתן להסביר את צריכת הרפואות המוגזמת, בדרישת הקהל לתרופות ובהענות הרופא לדרישה זו מתוך הערכה מוגזמת של חשיבות התרופות לבריאות האדם.
חשוב, כי מודעות הקהל לחשיבותם של שירותי הבריאות ותהליך המאוזנת. כיום מתקבל הרופא, כי לחץ הקהל לשירותים מסוימים הוא מוגזם ואיננו מעוגן בצורך המדעי לשירותים אלה או בעלותם הכספית והפרסונלית.

ב. איזה חלק מן התוצר הלאומי הגולמי מוכן הציבור להפריש לשירותי הבריאות?
סקר של ארגון הבריאות העולמי שנערך ב-1967 קבע, כי ישראל מוציאה 6.3% מתוצרתה הלאומי הגולמי על שירותי הבריאות, לעומת 6% בקנדה ו-5.8% בארה"ב. גם כיום מוציאה ישראל 6.3% מהתוצר

הלאומי הגולמי שלה על שירותי הבריאות; הוצאה גבוהה זו נובעת בחלקה מן מודעות המופרות של הישראלי לחשיבותם של שירותים אלה; בחלקה מן העובדה שחלק מופרו מכלל ההוצאה הכוללת ניתן לקשת השירותים היקרים ביותר והמתרכזים בביה"ח — 37% מכלל ההוצאה הכללית לעו"מ 5% בשירותי המניעה; ובחלקה מתוך כפילות השירותים הניתנים באמצעות חמש קופות החולים, הממשלה ומוסדות רפואה ציבוריים.

נוסף לסיבות הללו המיוחדות לישראל מתווספות סיבות כלל-עולמיות של תחכום הציוד הרפואי והגדלת מספר העובדים בשיירותי הבריאות, הגורמים אף הם להוצאה הולכת וגדלה על שירותי הבריאות, הן בארצות מתפתחות והן בארצות מפותחות. חלק מגורמים אלה אין לנו שליטה עליהם, אך בישראל חייבים אנו לצמצם את אותן הוצאות, הנגרמות מתוך לחץ הציבור לקבלת שירותים מעל אלה, אשר להם הוא נזקק; לחלק את המשאבים הכספיים המיועדים לבריאות בין השירותים הזולים יותר, ולהימנע מכפילות בשירותים תוך הפעלתם במסגרת ארגונית ומינהלית אחידה.

ג. מהי תוכנית האב לארגון שירותי הבריאות?

ברור שהפעלת שירותי הבריאות באמצעות קופות החולים ושאר המוסדות הפועלים כיום בשטח, מצריכה מאגרי כסף וכוח אדם גדולים בהרבה מהפעלתם באמצעות מסגרת כלל-ארצית אחידה. כן מונעת פרגמטציה זו מתכנון מרכזי של צורכי העם והארץ בנושא הבריאות; מחיפוש אחר מקורות הכסף וכוח האדם למילוי צרכים אלה; מקביעת עדיפויות בנושאי בריאות, כאשר המקורות לביצועם המלא אינם בנמצא; ומקביעת נורמות לבנייה ופיתוח, לציוד ולאחזקה שוטפת. נוסף לאלה, אין פרגמטציה זו מאפשרת להפעיל שירותי בריאות אזוריים מתוך ריבוי הרשויות הפועלות בכל אזור בהתאם

למדיניותם והאינטרסים הבלעדיים שלהם. כן מהווה ארגון הנוכחי של שירותי הבריאות מכשיר פוליטי בידי המפלגות המפעילות את קופות החולים הגדולות, וזאת כשמו"דובר בתוצר חיוני כבריאות, החייב לעמוד לרשות כל אורח בהתאם לצרכיו הרפואיים ולא בהתאם לצרכיה הפוליטיים של מפלגה זו או אחרת.

מתוך שיקולים אלה חייב הציבור הישראלי לארגן את שירותי הבריאות במסגרת מרכזית כלל-ארצית, שתבהיר את צורכי העם והארץ בנושא הבריאות; תתכנן את מילויים של צרכים אלה; תקבע את המקורות לכך בכספים ובכוח אדם, ותפקח על ביצוע המשימות בהתאם לעדיפויות שתיקבענה ע"י הרשות המרכזית. רשות זו תפעיל את שירותי הבריאות בארץ באמצעות רשויות אזוריות, שתהיינה אחראיות לשירותי הבריאות שבאזור תוך שילובם במסגרת ביה"ח האזורי, ותוך זרימה חופשית של החולים והרופאים מחוליות השירות הקיימות בקהילה לחוליות שירות המצויות בביה"ח, וחזרה למעקב ולטיפול בשירותי הקהילה ברוח המלצותיה של "ועדת מן".

תוכנית אב זו של שירותי הבריאות תשלב את הרשויות המרובות שבאזור לרשות אחידה; תשלב את הטיפול הרפואי הראשוני ברופא המשפחה; תשלב את שירותי הקהילה עם שירותי ביה"ח; תשלב את הרופאים העובדים בקהילה עם העובדים בביה"ח במסגרת אחידה, שתאפשר להם את השימוש במתקני ביה"ח והפרסונל שבו לצורכי אבחנה, טיפול ושיקום, ותקנה לרופאים שבכל אזור זכויות כלכליות, מקצועיות ואקדמיות זהות.

ד. מהו מספר הרופאים אשר בדעת הכלל להקדיש לאוכלוסייה?

אין אנו יכולים לקבוע את מספר הרופאים אשר להם זקוקה אוכלוסיית ישראל בהתאם לנוסחה מתמטית המקובלת על אנשי המינהל הרפואי. מספר זה תלוי בכמה גור-

מים הקשורים: לתחלואת האוכלוסיה; לשיי-
מוש שהיא (האוכלוסיה) עושה בשירותי
הבריאות; לפיזור במושבים ובקיבוצים
קטנים; לארגון הארצי והאיזורי של שירותי
הבריאות; לארגון שירותי העזר לרופא
ועוד. מכאן שמספרם של הרופאים כיום
היא תוצאה מנסיון החיים בארץ, המשקף
שילובם של גורמים אלה.

בשנת 1949 היו בישראל 1,172,000 נפש
ו-2,560 רופאים, כלומר — רופא אחד ל-
410 נפשות. כיום מספר הנפשות בישראל
הוא 3,680,000 ומספר הרופאים 7,867 —
רופא אחד לכל 445 נפשות.

מפליא הדבר כי למרות שחלפו שלוש עש-
רות שנים מאז קום המדינה לא השתנתה
גוסחת הרופאים לאוכלוסיה, וכנראה משום
שלא חלו כל שינויים בגורמים השונים
המכתיבים לנו את הנוסחה. נכון הדבר, שאם
נמדוד את בריאות האוכלוסיה בתמותת
התינוקות, בתמותת אמהות בלידה, בתו-
חלת החיים הממוצעת ובתחלואה ממחלות
ניהומיות — הרי שחלה בה התקדמות רבה.
אולם יחד עם זאת חלה הרעה ניכרת בתח-
לואה מגידולים וממחלות דגנרטיביות באוכ-
לוסיה המזדקנת. אם נוסיף לכך את העוב-
דה, כי לא חל כל שינוי בגורמים האחרים
— הרי אין להתפלא על יציבותה של
הנוסחה המסכמת את מספר הנפשות ליי-
חידת רופא.

עם זאת, אין ספק שניתן לשנות שלושה
מן הגורמים המכתיבים את מספר הנפשות
ליחידת רופא: הראשון הוא הגורם הארגוני
— הארצי והאיזורי — שאם יהיה אחיד
ימנע כפילויות ובזבוז בכוח אדם רפואי;
השני הוא הגורם הארגוני המקומי, המספק
לרופא עזרה, המאפשרת את סינון החולים
לפני הפניתם לרופא; והשלישי הוא הורדת
היקף הדרישה לשירותיו של הרופא ע"י
השתתפות החולה באחוז מסוים מן התש-
לום לרופא. תשלום זה עד כמה שיהיה
מינימלי ימנע מהחולה להשתמש ברופא
בצורה בלתי מבוקרת ומוגזמת.

ה. כיצד יתקבלו המועמדים לביה"ס
לרפואה?

לצערנו מתלבטים אנו עד היום בקריטר-
יונים לסינונם וקבלתם של מאות התלמידים
המתדפקים על דלתות ביה"ס לרפואה. קרי-
טריונים אלה מתייחסים לציוני התלמיד
בביה"ס התיכון; לציוניהם בבחינות הכי-
ניסה; לתוצאות הבדיקות הפסיכוטכניות;
לתוצאות בדיקות אישיות מוגבלות, ול-
ראיון אישי. מחוץ לבדיקת האישיות המת-
ימרת לגלות הפרעות נפשיות גסות, הרי
כל הקריטריונים מתייחסים להשגים סכולס-
טיים וטכניים, שאמינותם נבדקת על ידינו
אף הם בהשגים סכולסטיים בבחינות הגמר
הנערכות ע"י מורי התלמיד.

אין ספק, כי אנו מעוניינים ברכישת ידע
ובהשגיו הסכולסטיים של התלמיד, המה-
ווים אינדיקטור סביר לרכישת הידע. עם
זאת מעוניינים אנו כפציינטיים, כי דמות
הרופא שיטפל בנו תהיה זו של אישיות
המקרינה יחסי אנוש חמים; דמות היכולה
לקשור קשרים אישיים עם החולים ובני
משפחותיהם; הכואבת את כאבם והמשת-
דלת להקל עליהם את מורא המחלה וכי-
אבה. האם לא רצוי למדוד את הצלחת
הקריטריונים שלנו לא רק לפי השגיהם
הסכולסטיים הנמדדים ע"י מוריהם בבחינות
הגמר, אלא אף לפי השגיהם האנושיים
הנמדדים ע"י חוליו של הרופא, שיעידו על
אישיותו כרופא מטפל, כאיש הומני שעזרתו
לחולה היא הקובעת את התיחסותו למחלה.
יתכן כי במדידה מעין זו נמצא חלק מה-
קריטריונים הנוכחיים שלנו מחוסרי כל ערך,
ואולי נוכל לעבד קריטריונים נוספים שי-
עמדו באמינותם לכשהם נמדדים ע"י הק-
ריטריונים של חולי התלמיד-הרופא לעתיד?
בינתיים ממשיכים אנו לסנון ולקבל לביה"ס
לרפואה בעיקר לפי קריטריונים של ידע.
החינוך במרוצת שבע שנות ההוראה אף
הוא שם את הדגש על ידע מקצועי וטכני;
בחינות הגמר אף הן מדגישות את הידע;
מסגרת חינוכו של התלמיד, שהיא מסגרת

ביה"ח, אף היא מדגישה את הידע והטכניקה המתוחכמים; ולבסוף — הדוגמא שמוריו של התלמיד נותנים לו, אף היא מדגישה את הידע והמחקר לעומת יחסי האנוש החמים מצידו של אדם, היודע להשתתף בכאב האורגני והנפשי של החולה ובבעיות החברתיות הנובעות ממחלתו.

ו. מהי דמות הרופא אותו רוצה הכלל לעצב במרוצת שנות הינוכו בביה"ס לרפואה?

הדגשנו, כי הלקוחות הפוטנציאליים של הרופא רוצים, כי דמות הרופא תשלב בתוכה ידע ואישיות חמה והומנית הערה לבעיות האורגניות, הנפשיות והחברתיות של החולה, הנובעות ישירות או בצורה עקיפה ממחלתו. קשת רחבה זו של תכונות ניתן לעצב על ידי הפעולות הבאות: הקניית ידע לא רק של מדעי הבסיס, אלא אף של מדעי ההתנהגות והחברה; הכנסת האדם בנושא הטיפולי כבר בשנים הראשונות של ביה"ס; חינוכו של התלמיד במסגרת קהילתית נוסף לזו של ביה"ח, אשר בהן עולות וצפות השאלות החברתיות והנפשיות בצורה בולטת יותר מאשר בביה"ח; הוראת אתיקה רפואית בכלל ואתיקה יהודית בפרט; ולבסוף מתן דוגמה אישית מצד המורים, שישמשו במגעם עם התלמידים לא רק נושאי דגלו של "המדע" אלא גם של "הומניזם".

ז. מהם שטחי הרפואה המיוחדים, אשר להם עדיפות בהתמחותם של הרופאים?

אין הכלל יכול להרשות כיום את התמחותם הבלתי מבוקרת של רופאים. השקעת החברה בתלמיד ביה"ס לרפואה עד לגמר לימודיו הינה גדולה. ההשקעה הנוספת בהתמחותו של הרופא אף היא אינה מבוטלת. מתוך כך חשוב, כי השקעות אלה תשרתנה תחית מחויות באותם שטחים בהם מעוניינת החברה; בהם ישנה עדיפות לבריאות האדם והסביבה ולמניעת מחלות, ובהם גדול הר-

ווח לעומת ההשקעה. שטחים אלה כוללים: התמחות בבריאות הציבור המשרתת את האדם והסביבה; ההתמחות בחינוך לבריאות מבחינת יחסי הגומלין שבין התנהגותו של האדם לבריאותו; התמחות של רופא המשפחה, העומד בתזית הטיפול הרפואי, והתמחות במניעת מחלות בשטחי רפואה מיוחדים, כגון: מניעת עיוורון; מניעת חרשות; מניעת מחלות דגנרטיביות של לב, מוח וכליה; מניעת תאונות דרכים ועבודה; מניעת מחלות גנטיות ועוד; התמחות בשיקום נכים — תינוקות, ילדים, מבוגרים וזקנים; והתמחות במינהל הבריאות.

שטחים אלה מונחים כיום מחמת הסטטוס הירוד שלהם בעיני החברה והרופא. בחלקו נובע סטטוס נחות זה מהזנחת ההוראה בהם בביה"ס לרפואה; בחלקו מתוך אי יצירת מסגרות התמחות לאחר הסמכת התלמיד כרופא, ובחלקו מתוך רופפות הקשר האישי בין הרופא לנושא הטיפול. חייבים אנו לתקן מגרעות אלה, כדי להפנות מספר גדול יותר של מוסמכים לשטחי רפואה חיוניים לפרט ולכלל. בעיקר חייבים אנו לספק מסגרות התמחות בשיטחים מיוחדים אלה בבתי החולים המרכזיים תוך הכוונת ההתמחות לצורכי הארץ. רק באותם שטחים, שאין ביכולתנו לספק מסגרת התמחות מקומית ישלח הרופא להשתלמות בחו"ל תוך הכוונה לצורכי הפרט והכלל בישראל.

מלבד שטחי התמחות אלה, אשר הדגש בהם הוא במניעה ושיקום, הולך ומתפתח הטיפול הגמרץ בפגים, בתינוקות, בילדים ומבוגרים, בחולים כירורגיים, בחולים הסובלים מהפרעות נשימה; בחולי לב; בחולי כליות, ובחולים הסובלים משבץ המוח. הקמתן של יחידות אלה והפעלתן היא יקרה ביותר והרווח בחיי אדם אינו תואם את ההשקעה העצומה. ברור כי בארצות מפותחות ועשירות אשר בהן באו על פתרון כל הבעיות הקשורות לבריאות האדם והסביבה, למניעת מחלות דגנרטיביות, לחינוך לבריאות, לתאונות עבודה ודרכים, למ-

חלות גנטיות, ולשיקום הנכים — רצוי שיופנו המשאבים אף לשטחי הטיפול הנמרץ על הישגיו השוליים. לצערנו עדיין לא הגיעה החברה הישראלית לשלב התפתחות זה, ועל כן רצוי להבהיר מחדש את העדיפויות של שטחי הרפואה הנמרצת, לעומת אלה שמנינו לעיל.

ח. מהו המאזן הרצוי לכלל בין ה"רופאים המטפלים" ל"רופאים ה"חוקרים"

ללא ספק מעוניינים "לקוחות" שירותי הבריאות ב"רופא המטפל" ולא ב"רופא החוקר", ומתוך כך חייבת תוכנית ההוראה בביה"ס ומסגרות ההתמחות להתבסס על שאיפה זו. בד בבד אין הציבור בכללו יכול להתעלם מחשיבותו של המחקר הרפואי היוצר ידע, המשמש לאחר מכן בסיס לטיפול הרפואי. עם זאת חשוב לדעת, כי המחקר הרפואי כיום מבוסס על מדעי ה"ביס" — מחד, ועל המדעים האפידימיאולוגיים — מאידך, ומועטים הם הרופאים היכולים למזג בתוכם את מדעי הרפואה הקלינית עם מדעי הביס או האפידימיאולוגיה, וליצור ידע שחשיבותו תואמת את מחקרם של אנשי המדע שכל מאמצייהם מרוכזים במשימה זו.

עם זאת, בה במידה ששילוב זה מוצא את ביטויו במספר רופאים, רצוי לאמצם בעזרה טכנית ופרסונלית, כדי להקל עליהם את שילוב הרפואה הקיורטיבית ברפואה המחקרית.

ט. מהן הבעיות הרפואיות אשר לפתרונן עדיפות בהתייחסות לצורכי הכלל?

הבעיות הרפואיות העומדות בפני המדינות המפותחות בכלל וישראל בפרט, משתייכות לארבע קבוצות: האחת המתייחסת לבריאות האדם; השנייה לבריאות הסביבה; השלישית לשימוש שעושה האדם בסביבתו החיצונית תוך שינוי סביבתו הפנימית; הרביעית לארגון וניהול שירותי הרפואה.

1. בריאות האדם

העליה ברמת החיים, החיסון והאנטיביאוטיקה חיסלו כמעט את המחלות המדבקות והזיהומים כגורם ראשון בתחלואת האדם ותמותתו. עם זאת עדיין אנו כיום למחלות אחרות המעסיקות את אנשי הרפואה, הלא הן: המחלות הגנטיות; התחלואה והתמותה מתרופות הניתנות למטרות טיפול; המחלות הממאירות; המחלות הדגנרטיביות הפוגעות באברים החיוניים לאדם; מחלות הנפש; בעיות הקשורות בשיקום הנכה, וב"עיות הנובעות מפתולוגיה חברתית. חלק גדול מן הבעיות הקשורות בבריאות האדם ידוע לנו זה שנים רבות, וחלק האחר הולך ונכפה עלינו כתוצאה מהמכניזציה של חיינו; מן התרופות שפיתחנו למלחמה במחלות שונות; מתוחלת החיים הארוכה, ומארגון האוכלוסיה בערים גדולות על כל הכרוך בכך.

2. בריאות הסביבה

הסביבה המקיפה אותנו הולכת ומזדהמת; האויר, המים, והאדמה מזדהמים ברעש, בגזים, בחומרים רדיואקטיביים, בחומרים כימיים, ובפסולת מן האדם והחי. אין אנו מודעים מספיק לסכנות הכרוכות לסביבתנו הפנימית מהזדהמות זו של סביבתנו החיצונית.

3. השימוש שעושה האדם בסביבתו החיצונית

תוך שינוי סביבתו הפנימית בחייו היום יומיים של האדם משתמש הוא במזון ובחומרים שונים הנמצאים בסביבתו והמשפיעים על בריאותו. צורת חייו של האדם יכולה לקבוע את בריאותו. שימוש מוגזם במזון, בתרופות, בסמים, בעישון וכדו' יכולה להכריע חיי אדם. מצווים אנו לשים לב אף למימד זה של חיינו.

4. ארגון וניהול שירותי הבריאות

מודעות החברה לבעיות שהועלו חייבת לגרוור אחריה פעולה נמרצת לפתרונן. לא ניתן

לפתור בעיות אלה, אלא תוך ארגון יעיל של שירותי הבריאות וניהולם התקין, כאשר תשומת לב מירבית ניתנה לבעיות הקשורות בבריאות האדם וסביבתו ולאמצעים שעלינו לנקוט לפתרון.

י. האם מעוניין הכלל בשימוש במכשיר הבריאות להשגת מטרות פוליטיות מספר הרופאים הגדול יחסית ורמת הרפואה הגבוהה בישראל מאפשרים לנו להציע למדינות מתפתחות עזרה רפואית בפתרון בעיותיהן הרפואיות. במרוצת השנים ניתנה עזרה כזו לכמה מדינות באפריקה, באסיה, ובארצות אמריקה הלטינית. יש לקוות, כי עזרה זו כבר יצרה קשרי ידידות הדוקים בין ישראל לארצות אלה, קשר היכול למצוא את תמורתו אף ביחסים ידידותיים מדיניים אשר להם זקוקה מדינת ישראל. ברור, כי ככל שישראל תמצא לנכון לקבל על עצמה התחייבויות רפואיות בארצות אחרות, כן תמצא עובדה זו את ביטויה אף במאגר הרופאים, אשר ממנו נשאב את כוח האדם הרפואי לפעולות אלה.

3. "לקוחות הבריאות"

"האדם" ו"הסביבה" בהגדרתם הרחבה הם לקוחותיהם של שירותי הבריאות. המושג "אדם" כולל לא רק את הפרט, אלא אף את המשפחה, הקהילה והאומה; את האשה ההרה, התינוק, התלמיד והעובד הבריא והחולה. המושג "סביבה" אף הוא כולל לא רק את הסביבה הטבעית, אלא אף זו שנוצרת על ידי האדם ופועלו; את הסביבה הבריאה והפתולוגית, ואת יחסי הגומלין שבינה לבין סביבתו הפנימית של האדם. הגדרות מקיפות אלה מחייבות את החברה הישראלית לדאוג לכך ששירותי הבריאות יוכלו לשרת קשת רחבה זו של לקוחות, באמצעות הציוד המתאים וכוח האדם המצוי בהם. שירותים אלה חייבים להיות מסוגלים

לטפל במספר רב של לקוחות בודדים, משיפחות, וקבוצות; הסובלים מפתולוגיה אורגנית, נפשית וחברתית; המושפעים והמשיפיעים על סביבה בריאה ופתולוגית תוך זרימה דו-סיטרית של גורמים שונים, המיישנים את האדם ואת הסביבה, ותוך כדי כך את דמות המחלה, אבחנתה והטיפול בה.

4. "ספקי הבריאות"

ספקי הבריאות כיום הם צוותים המורכבים מרופאים, אחיות, עובדות סוציאליות, מרפאות בעיסוק, פיזיותרפיסטיות, פסיכולוגים קליניים, עובדי מעבדה ועוד. אין ספק בכך, כי הרופא משמש כמנהיג ומנחה לצוותים אלה, ומתוך כך חשוב, כי הוא ימלא את היעדים הבאים:

א. ישים את האדם במרכז התעניינותו; אדם המשלב במהותו ממדים אורגניים, נפשיים וחברתיים; אדם אשר לגביו אסור שחיי הנפש והחברה שלו יידחקו בפני עולמו האורגני; אדם שאסור, כי תיפגע האחידות שבין גופו לנפשו — מחד ויחסי הגומלין שבינו לבין סביבתו — מאידך. על הרופא לזכור, כי האדם הנמצא בטיפולו מבקש יחס חם והומאני, הרגעה נפשית ופיזית כאחד. את אלה רשאי הלקוח לדרוש מהרופא ועל הרופא לספקם.

ב. ירכזו ביישותו לא רק את ידע מומחיותו המצומצמת, אלא אף יהיה מודע לעקרונות הרפואה המודרנית המדגישה בריאות לעומת מחלה; המדגישה את העשרת הבריאות ומניעת המחלה לעומת ריפוייה; הדורשת גלית במיצוי הפוטנציאלי האצור בחולה הנכה תוך שיקומו; המכירה בחשיבות הרפואה הפרימריה, המוגשת על ידי רופא המשפחה במסגרת שירותי הבריאות הקהילתיים.

סיכום

- א. שירותי הבריאות מהווים חלק משיירותי החברה. ככלל שירותי החברה אף הם משרתים את הפרט והכלל תוך הדגשת התלות והאחריות ההדדית שביניהם.
- ב. הקמתם והפעלתם של שירותי הבריאות תלויה בארבעה מרכיבים: הפי-רט; הכלל; לקוחות הבריאות — שהם האדם וסביבתו; וספקי הבריאות ובראשם הרופאים.
- ג. כל מרכיב חייב לתרום את חלקו, כדי להפעיל את שירותי הבריאות ברוח העקרונות המודרניים של הרפואה.
- ד. זכויותיהם וחובותיהם של גורמים אלה הובהרו תוך רצון להגיע לרמת שירותים גבוהה הן לפרט והן לציבור.

- ג. יהיה מודע לאחריותו לא רק לבריאות הפרט, אלא אף לבריאות הכלל על כל יחידותיו החברתיות; שירגיש את האחריות הקולקטיבית שבין הפרט לבין הכלל בביצוע המשימות של שירותי הבריאות: במסגרת השיירות לבריאות ולחולה, ההוראה לסטודנט ולרופא, והמחקר הרפואי.
- ד. יהיה חדור בעליונותם של צרכי הכלל לעומת צרכיו הוא, בעיקר כאשר מדובר באומה המתגבשת מעשרות קבוצות אתניות ותרבויות שונות. חייב הרופא לאמץ את הדעה, כי רק הקרבת האינטרסים האישיים שלו למען האינטרסים הרחבים של הכלל יביאו בסופו של דבר אף לסיפוק צרכיו הוא.
- ה. יכיר את המכשיר שהופקד בידו לאבחנה, טיפול ושיקום; מכשיר המורכב ממסגרת פיזית, מצידוד וכוח אדם, המיצג את מרכיביה המרובים של הרפואה המודרנית.

ישיבות צוות בארגוני שירות

מאת ד"ר דוד בר-גל *

הישיבה כאמצעי ניהול בארגונים מהווה את אחד הכלים החשובים בדינמיקה היומ-יומית של חיי הארגון: בקבלת החלטות, בקביעת מדיניות, כזירה להתמודדות על עמדות כוח, בגילוי יצירתיות וחדשנות, וכמקום לביטוי של יחסים בין-אישיים בקרב חברי הארגון, או תת-קבוצות בתוכו.

כל המתבונן בדרכי ניהולם של ארגוני שירות, ימצא עצמו תוהה, לעתים, נוכח העדר הדיפרנציאציה לגבי מטרות, אמצעים ומקורות, המשמשים בידי הארגון והעומדים בראשו, בעת שהם מתכננים, מארגנים ומקיימים ישיבות. המאמר הנוכחי בא לענות על צורך אשר לדעתנו קיים בתחום זה, דהיינו — לנסות ולשרטט טיפולוגיה של ישיבות בארגונים, ובמיוחד בארגוני שירות, העוסקים במתן שירות לקליינטים. ההנחה היא, כי בהיות הישיבה מכשיר כה חשוב בדינמיקה יומיומית של חיי הארגונים, הרי שידיעת המבנה שלה, הכרת הכוחות הקבוצתיים הפועלים בה, וכן הטכניקות השונות, העשויות לקדם או לעכב תהליכים מסוימים בתוכה — יהיה בהם כדי לסייע לניהול טוב ויעיל יותר של מפגשים אלה.

להלן ננסה לשלב ידע, הבא מגישת מערכות ויישומה בתיאוריה של ארגונים, יחד עם ממצאים והכללות מתחום המחקר בדינמיקה קבוצתית. תרומות תיאורטיות שמקורן בתחומים אלה ינוצלו על ידינו כאן, כדי לשרטט טיפולוגיה של סוגי ישיבות בארגוני שירות במטרה לסייע בידי אנשי מקצוע ומינהל, בתכנון ובהוצאה לפועל של מפגשים, שהם כה מכריעים, לדעתנו, בחיי ארגון מקצועי.

א. ארגוני שירות כמערכות פתוחות

מנקודת ראותו של המבנה הניהולי מקיימים הרבה מארגוני השירות הנוכחיים מסורת אדי-מיניסטרטיבית של ניהול השירותים, עפ"י מודל אוטוריטטיבי רפואי, אשר ברוב המקרים נעדר תפישה ארגונית מודרנית ומתקדמת. אי-לכך מוקדש זמן ניכר ממפגשי הצוות בעיקר להצגת מקרים, לסיקוח או היזון חוזר למקרה המוצג. תפישה זו חסרה את הגישה

המודרנית יותר לבעיות הארגון, אשר מקורה במדעי החברה, ואשר מיוצגת בצורה ההולמת ביותר בתפישת גישת המערכות לארגונים (כץ וקאהן, 1966). עפ"י גישה זו מהווים ארגונים חברתיים בבחינת מקבץ של תת-מערכות, המיצגות חלוקת עבודה, וה"עסוקות" בהוצאה לפועל של מטרות "ייצור" מסוימות. עפ"י גישת המערכות קיים קשר דינמי מתמיד בין תת-המערכות של הארגון לבין הסביבות הפיזיות, הכלכליות, החברתיות והטכנולוגיות המקיפות אותו. ואילו מחזור חייו של הארגון בנוי מסדרה ארוכה של פעולות מעגליות,

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

אשר באמצעותן מוכנסים "חומרי גלם" אל תוך הארגון, מופעלים על חומרים אלה "שיי" טות עיבוד" למיניהן, וה"תוצרים" היוצאים מוצגים כתוצרי המערכת. האנרגיה הנוצרת בעיבוד חומרי הגלם, חוזרת ומושקעת בתהליכי ייצור חדשים, וחוזר חלילה. עקב הצורך לעמוד בתחרות מתמדת עם ארגונים אחרים, כתוצאה מן המאמצים המתמידים לחסוך בהוצאות ייצור וכוח אדם, חייבים בעיקר ארגונים רווחיים (תעשייתיים ומסחריים) להיות ערים לשינויים טכנולוגיים, כלכליים וכן לתחרות בשווקים. אי-לכך נהפכת בעית התכנון ותחזית הפיתוח לטווח ארוך, לאחת הבעיות המרכזיות של הארגון, לצד בעיות של ניהול הולם של כוח האדם, הפעלת סגנון מנהיגות אפקטיבי והתאמה מתמדת של שיטות ייצור וניהול לטכנולוגיות המתפתחות. אימוץ של גישה מערכתית כזו ע"י העוסקים בניהול ארגוני שירות והעובדים בהם, חייבת בד בבד עם כך גם לשנות את תפישתם לגבי שימוש בשיבות הצוות. גישה ניהולית דינמית, המתבססת על תיאוריה של מערכת פתוחה, חייבת ליצור כלים ואמצעים מורכבים ומובחנים יותר ליישום, לניהול, ולתכנון של חיי הארגון, תוך שיתוף מירבי של אותם אנשים אשר אמורים גם להוציא זאת אל הפועל. ישיבות צוות שהן מגוונות, מורכבות ומובחנות להוצאה לפועל של מגוון תפקידי הארגון בתפישת הניהולית המודרנית, כפי שתוארה לעיל, מחייבות אוריינטציה שונה מזו הקיימת בתפישת הארגונית הצרה הנוכחית. ישיבות אלה צריכות לבטא את האלמנטים העיקריים בעבודת הארגון, דהיינו — פעולת שתי המערכות העיקריות שבו: זו הטכנית העוסקת בייצור, בהוצאה לפועל של מדיניות, בהפעלת שיטות התערבות ובסיוע לקליינטים, כאשר מדובר בארגוני שירות, וזו האנושית חברתית, המיצגת את העובדים המקצועיים וצורכיהם האישיים והפרופסיונליים, ואשר הם בבחינת אמצעי הייצור העיקריים בארגונים מסוג זה.

ישיבת צוות בארגון שירות מוגדרת על ידינו

ככל אינטראקציה הנערכת בקרב חלק מצוות השירות או כולו, ואשר יוזמה לצורך תכנון ו/או הוצאה לפועל של משימה ארגונית ספציפית. במהלך הישיבה באים לידי ביטוי תהליכים קבוצתיים גלויים וסמויים, מכוונים וספונטניים, והם מתועלים לצורך ביצוע מטרות הישיבה ע"י מנהיג (יו"ר), אשר משתמש בצורה האופטימלית בתהליכים אלה למילוי המשימה הנזכרת.

האלמנטים המרכזיים, המופיעים בהגדרתנו ואשר אותם אנו מבקשים להוסיף ולפתח בהמשך הם: 1. "משימה ארגונית ספציפית" 2. "תהליכים קבוצתיים (גלויים וסמויים, מכוונים וספונטניים)" 3. ניצול אופטימלי של תהליכים אלה על-ידי מנהיג (יו"ר).

אלמנט מספר אחד בהגדרתנו "משימה ארגונית ספציפית", מקורו בפירוש התיאוריה במבנה ובדינמיקה של ארגונים, דהיינו — איתור של בעיות ארגוניות אופיניות, עמהן צריכים עובדי הארגון ומנהליו להתמודד במונחים של כץ וקאהן (1966). חמש תחומי המערכות עפ"י כץ וקאהן, המיצגות בעיות אלה, אשר אותן ננסה לתרגם למשימות ארגוני שירות, הן כדלקמן:

I ייצור — במונחים של ארגוני שירות הכוונה היא לכל הפעולות הנוגעות לטיפול, שיטות התערבות, מתן סיוע לקליינטים והוצאה אל הפועל של מדיניות, המעוגנת בחוק, כאשר הוא קיים, ומשמש בבחינת טכנולוגיה, המספקת אמצעי מימון ומקורות לגיטימציה לפעולה. מקור אחר לפעולות הייצור הוא הידע המקצועי הבא בעיקר מתחום מדעי החברה וההתנהגות.

II פיתוח וטיפול הצוות האנושי — תחומי מערכת זו עוסקת בטיפול ובהכשרת הצוות האנושי למילוי משימות הייצור ולהוצאה לפועל של מדיניות השירות. במונחים של ארגוני שירות נכללות בתחומי מערכת זו פונקציות של מיון מודיעין, עמדים מתאימים, סוציאליזציה שלהם לתפקידים ספציפיים במוסד מסוים, פיתוחם והכשרתם בשיטות, מתודות

ודרכי התערבות חדשות. תחת תת- מערכת זו אף נזכרים נושאים כמו בניית קריירות של עובדים; אוריינטציה של עובדים חדשים; הכשרת עובדים למילוי משימות חדשות תוך שינוי תוכן התפקיד, או בעקבות הכנסת טכנולוגיה חדשה; יחסי אנוש; יחסים בין-אישיים בין עובדים ובין עובדים למנהלים סביב תפישות אישיות ומקצועיות מנוגדות, שכן בעקבות אינטראקציה אינטנסיבית, אף הם נכללים בפונקציות של תת- מערכת זו.

III יחסי גומלין עם פביבות הארגון ויצירת תדמית בפביבותיו — תת-מערכת זו ממלאת בארגוני שירות פונקציה הדומה לזו של אגף שיווק ומכירות בארגונים רווחיים. זוהי פונקציה מוזנחת מאד בארגוני שירות, אשר מעט מדי, לדעתנו, פונים אל דעת הקהל, מגייסים תמיכה של אמצעי תקשורת, "מוכרים" תדמית נכונה של ארגונים ושל לקוחותיהם. מנקודת הראות של גיוס משאבים, שאף הוא פונקציה המתבצעת ע"י תת-מערכת זו, הכוונה בארגוני שירות לפעולות גיוס של מתנדבים ומשאבים כספיים, לפעולה בועדות חקיקה ולהשפעה על חברי כנסת ומעצבי מדיניות, גם ברמות מונציפליות.

IV התאמה לשינויים בפביבות החיצוניות של הארגון — שינויים בסביבות הארגון כמו קבלת חוקים חדשים, שינויים בתדמית ציבורית ובדעת קהל, וכן: ביטוי לצרכים של אוכלוסיות, פיתוח טכנולוגיות טיפוליות חדשות, הערכות לקראת העתיד ותכנון איסטרטגיות טיפוסיות חדשות — הם כמה מתפקידיה של תת- מערכת זו. באופן מעשי עשויה פונקציה כזו להתבטא בארגון שירות בעל גודל בינוני, בהקצאת מספר עובדים, אשר יעבדו כקבוצת מטלה לצורך תכנון והענות לקראת צרכים חדשים, או קבוצת מטלה אחרת, אשר תפקידה לשמש

כפורום למחקר ולהערכה, אשר בא לבדוק אפקטיביות של דרכי התערבות שונות, לגשש בדבר תגובות אפשריות לקראת שינוי דרכי התערבות וכו'. בארגונים גדולים יותר מרוכזות פונקציה זו במחלקת תכנון ומחקר. הרבה מאר- גוני השירות הקיימים מזניחים לחלוטין פונקציה זו והם מוצאים עצמם בדרך כלל "מופתעים" לנוכח שינויים וחדושים בסביבותיהם. יכולתם לעמוד במטלות המוטלות עליהם מכוח המקצועות אותם הם מיצגים, והלגיטימציה הציבורית והמשפטית, אינן מתממשות, לעיתים קרובות, בגלל העדר מכשירים כמו תכנון ומחקר, האמורים לציידם במידע על דרכים או על תוצאות של התערבויות מקצועיות.

V ניהול, הקצאת משאבים, תיווך בין עובדים וקבוצות עובדים — תת- מערכת זו מיצגת את הנהלת השירות, אשר תפקידיה העיקריים הם קבלת החלטות כמענה לצרכים של אנשי הארגון, ובמיוחד צורכי הפונים אותם הוא משרת. בתוקף תפקיד זה מרכזת ומתאמת ההנהלה את פעולתן של ארבע תת-מערכות הגזרות לעיל. עליה ליוזם פעולות, להפעיל את תת-המערכות, להחליט על קדימויות בביצוע החלטות ולהקצות משאבים כספיים ואנושיים לביצוע ההחלטות ולפעולת תת- המערכות. פונקציה חשובה נוספת המוצאת לפועל ע"י ההנהלה היא תיווך ופתרון בעיות בין-אישיות ובין-קבוצתיות, אשר מתעוררות סביב ביצוע המטלות ועל רקעים אישיים וחברתיים.

ב. עקרונות דינמיקה קבוצתית וישיבות צוות

בהקשר להגדרה הספציפית שלנו במאמר זה, הרי שהכוונה במילוי משימות ארגוניות

היא להוצאה לפועל של חלק או של כל הפונקציות שהן בתחום אחריותה של כל תת-מערכת מאלה המצוינות לעיל. ישיבות צווא בהרכב חלקי או מלא יכולות לשמש כפורום לתכנון, מעקב או ביצוע חלקי של סוגים שונים של משימות אלה, בהתבססן על תיאוריה ומחקר מתחום הדינמיקה הקבוצתית.

"תהליכים קבוצתיים" ו"ניצול אופטימלי של תהליכים קבוצתיים ע"י מנהיג-יו"ר" הם שניים מן האלמנטים הבאים בהגדרת ישיבה שהובאה לעיל.

ננסה לסקור את הידע הבא מתחומי מחקר אלה ואשר מעלה את ה"בעד" ו"נגד" שיי- מוש בפורום קבוצתי לפתרון בעיות. השי- מוש בצוות או בקבוצה לפתרון בעיות, הן בתחום ההחזקה (maintenance) והן בתחום הפיתוח, נראים לנו כבעלי חשיבות רבה, בעיקר באותם ארגונים המאוישים ע"י אנשי מקצוע, אשר בד"כ מבקשים להיות שותפים בקבלת ההחלטות או בהשפעה פעילה על קבלת ההחלטות. מנקודת ראות של דינמיקה קבוצתית והוצאתה לפועל של ההחלטה בעתיד, נראה כי יש יתרון רב לכך, כי מבצעי ההחלטות הם שותפים באופן פעיל בדיונים לקבלתה.

יתרונות הקבוצה כפורום יעיל והולם לפתרון בעיות מוצגים עפ"י הרשימה הבאה:¹

1. מגוון של דעות — הקבוצה כאוסף של יחידים מיצגת מגוון גדול של דעות, עמדות, ערכים וידע שונה, ולכן מהווה מסגרת טובה ועדיפה על דעת יחיד, שהיא פעמים רבות חד-צדדית ומוטה לכיוון של השקפות ספציפיות.

2. הימנעות משגרת חשיבה — הקבוצה עשויה להתגבר על נטייתו של היחיד להיכנס לתלם ולשיגרה של מערך חשיבה מסוים, ולחזור על שגיאות קודמות. דנקר (1949), וורטהימר (1959). בעת עבודתה של קבוצה

עשויים חבריה לפעול כמבקרים וכמ- רענגים של גישות נוקשות, אשר ננקטו ע"י חברים אחרים של הקבוצה.

3. שותפות בהחלטה כתורמת לביצועה — השתתפות בתהליך תכנון או קבלת החלטה מבטיחה התחייבות ודבקות רבות יותר בעת ההוצאה לפועל של אותן הצעות תכנון או החלטות. האנשים המעורבים בתהליך קבלת ההחלטה, מרגישים התחייבות רבה יותר להוצאתה לפועל בשלבי הביצוע. בדרך זו נמנעת הגישה, אשר לפיה מבצעי ההחלטה נתלים בעובדה שהחלטה נתקבלה בלא ידיעתם ושיתופם. מחקרים קלסיים, אשר תרמו להבנת תחום זה באו בעיקר מבית מדרשו של קורט לזין (1952), וכן מתוך עבודות של תלמידיו, ובמיוחד קוק ופרנץ (1948).

4. נטילת סיכון — מחקרים, אשר נעשו במסגרת פעולתן של קבוצות, הביאו למסקנה, כי הקבוצה נוטה יותר מן היחיד לקחת על עצמה סיכונים בהחלטותיה. נטילת סיכון היא פעמים רבות תנאי מוקדם להעלאת רעיונות חדשים, ולהינתקות מקו פעולה או חשיבה קודמים (וולאך וקוגן, 1965).

אך כנגד היתרונות של הפורום הקבוצתי כעדיף על היחיד, באשר לקבלת החלטות וכמקור להעלאת רעיונות. בלתי שגרתיים, מעלה המחקר החברתי שורה של עקרונות, המצביעים על כוחות, אשר מגבילים את הקבוצה מלהגיע להחלטות אופטימליות. מתכנני ישיבות, מנהלים ומנחים של דיונים קבוצתיים חייבים להיות ערים להם, ולפעול לצמצום פעולתם המגבילה לכדי מינימום:

1. לחץ קבוצתי — הנטייה של חברי הקבוצה ל"התקבל" ע"י הקבוצה ולזכות להערכתה, מביאה פעמים רבות להש-

1. חידון בנקודות אלה מסתמך בחלקו על מאמרו המסכם של מאייר (1967) בנושא זה.

תקת קולות של אי-הסכמה וביקורת למען שמירת הרמוניה וקונצנזוס. ג'ניס (1971), בניתוח התופעה הקרויה בפיו "חשיבה קבוצתית" (Groupthink), מצביע על פעולתם המגבילה והמצמצמת של מגגנוני לחץ קבוצתי, בעיקר בתקופות משבר, על קבלת החלטות גורליות של בעלי תפקידים רמים בממשל החוץ האמריקאי. הלחצים המתבטאים בעת גילויי "החשיבה הקבוצתית", מביאים ליצירת עיוותי תפישה והערכה, התעלמות מעובדות אובייקטיביות ומאותות אזהרה. כל אלה הם "מחירים" שקבוצות דיון ואחראים על קביעת מדיניות "מוכנים" לקבל ובלבד שלא להפר רגשי אחדות ולכיי- דות קבוצתיים.

2. השתלטות של יחידים — בקבוצות נעדרות מנהיג, בדרך כלל, מופיעה דמות של יחיד דומיננטי, המשתלט על האווירה והדינמיקה הקבוצתית, ומצליח להשליט את דעותיו והשקפותיו. דבר זה נעשה פעמים רבות ע"י יחידים בעלי כושר שליטה, המשיגים את ראשות הקבוצה באמצעות השתתפות מרובה, לחץ, או עקשות ועקביות בהצגת נימוקיהם או השקפת עולמם. הופמן ומאייר (1967) מצאו, כי עצם העובדה שאדם מתמנה למנהיג, יו"ר או מנהל של פורום חברתי, מביאה להשתלטותו על הדיון. בדרך זו, אף מבלי היות האדם, המשמש כיו"ר, בעל הכישורים המתאימים לניהול הקבוצה אותה הוא מנהיג, הרי שמתוקף מעמדו המרכזי בקבוצה ניתנות לו עדיפות ושליטה על התהליכים הקבוצתיים. למצא זה יש חשיבות רבה ביותר להמשך דברינו, שעה שנצביע על כך שפונקציות קבוצתיות שונות יכולות להתמלא באופן אופטימלי ע"י מנהיגים שונים, דהיינו — מנהיגים בעלי כישורים המתאימים למילוי המשימה הספ-

ציפית. במונחים של מילוי הפונקציות של תת-המערכות בארגוני שירות, פרושו של דבר — חתירה להתאמת בעל הכישורים הרלבנטיים בתחומים כמו: שיטות התערבות, פיקוח, יחסי אנוש, מחקר והערכה, אשר יועמדו בראש הישיבה, ויקבלו מנדט לניהול הישיבה הספציפית.

3. קואליציות ומאבקי כוח — במהלך דיון קבוצתי מיוצגות, בדרך כלל, תת-קבוצות של אנשים, המביאים עימם אינטרסים, עמדות וצורכי כוח שונים. הדיון הקבוצתי והמפגש הקבוצתי משמשים בבחינת זירת כוח והתמודדות לגבי תת-קבוצות אלה. בהיות הקבוצה בבחינת במה לביטוי של יחסי כוחות קיימים, הרי שהרבה מן האנרגיה, אשר צריכה היתה להיות מושקעת בפתרון הבעיה הספציפית, מושקעת במאבקי ביניים סביב שאלות פרסטיז'ה ועשיית השבונות, כשהיא עלולה, לא פעם, להסיט את הנוכחים מלדבוק במשימתם ולהגיע להחלטה האופטימלית. ידיעת יתרונות וחסרונות אלה אינה עשויה לבטלם באופן מוחלט. אולם באמצעות ניהול הולם ולקיחתם בחשבון ניתן לצמצם חלק מהשפעותיהם, כמו, למשל, בנושא "החשיבה הקבוצתית", אשר אפשר לצמצם את השפעותיה באמצעות יצירת מבנים קבוצתיים מקבילים, שיתוף מומחים ואנשי חוץ בהחלטות, ויצירת "הצלבות" בשיט פוט של גופים, אשר פועלים במקביל לפתרון אותה בעיה, אך באמצעים ובשיטות שונות (ג'ניס, 1971).

ג. טיפולוגיה של ישיבות צוות בארגוני שירות

בהסתמך על הפונקציות הראשיות, אשר הבאנו לעיל (על-פי גישת המערכת הפתו-

חה — קץ וקאהן, 1966), ונסינו לתרגם למונחים של ארגוני שירות. ננסה בפרק זה להציע טיפולוגיה של ישיבות, הנראות לנו כבסיסיות וכחיוניות לשם הוצאה לפועל של מטרות ארגונים אלה. כל אחת מן הישיבות המוצגת בטיפולוגיה זו היא בעלת קווים מאפיינים. לצורך דיונו ננסה להדגים ארבעה טיפוסי ישיבות, עפ"י מספר ממדים עיקריים, אשר מקורם בעקרונות דינמיקה קבוצתית, ותורת הניהול.

טבלה 1 מציגה משימות של ארגוני שירות וחלוקתן עפ"י אופי התפקיד. ארבעת המדדים, המשמשים אותנו בטיפולוגיה זו, מחלקים את המרחב לשתי קבוצות עיקריות: האחת עוסקת במשימות הארגון, המחולקות כאן לשני סוגים ראשיים: פיקוח והחזקה, תכנון ופיתוח. האחרת עוסקת באופי התפקיד, אשר בו עוסקת הישיבה: האם הוא בעיקרו נוגע לתחום הייצור ול- הוצאה לפועל של משימות הארגון הראשיות (טיפול, יעוץ, חלוקת תמיכות, וכו') או שעיקרו בתחום החברתי והבין-אישי. חלוקה זו של אופי התפקיד מקובלת בספרות, ואנו מסתמכים כאן על החלוקה הקלסית בעקבות בלס (1958) ופרסונס (1951). כמצוין בטבלה 1 ניתן למפות עשרה סוגי ישיבות, אשר כל אחד הוא בעל מטרה ומבנה שונים, וכל אחד מיועד לתכלית ספציפית ושונה מרעותה. ניתן לזהות כ-4 טיפוסים "טהורים" בקרב הישיבות, דהיינו — ישיבות, הבנויות משורה של אלמנטים ייחודיים ומאפיינים, כמו ישיבות מס' 8, 4, 3, 1, ואילו טיפוסי הישיבות האחרים מורכבים בחלקם הגדול מ"אבני-הבנין" של ארבעת הטיפוסים הנ"ל. כך, למשל, טיפוס ישיבה מס' 8, שענינה יחסים בין-אישיים מהווה בבחינת מודל ואב-טיפוס לישיבות מס' 9 ומס' 10, אשר שונות בהיקפן ובמבנן, אך האלמנטים העיקריים המופיעים במס' 9 מוצאים ביטוי רב גם בהן.

המרכיבים העיקריים, אשר באמצעותם ננסה לאפיין את טיפוסי הישיבות הנ"ל הם ארבעה²:

- א. מבנה ואופי המשימה המוטלת על הצוות או הקבוצה הפועלים בארגון ספציפי.
- ב. תהליכים קבוצתיים — שלבים או צעדים, הננקטים ע"י חברי הקבוצה או הקבוצה כגוף לקראת מימוש מטרתם.
- ג. נורמות קבוצתיות — סטנדרטים של התנהגות הקבוצה הנקבעים ע"י חברי הקבוצה, המנהיג, או אופי המשימה, ואשר נראים אופטימליים לביצוע התפקיד.
- ד. סגנון מנהיגות — האיסטרטגיה העיקרית של ההנחיה הננקטת ע"י המנהיג יכולה לנוע מצנטרליזם קיצוני ועד גישה ליברלית. סגנון המנהיגות עשוי להתמקד הן בתפקידים טכניים של ביצוע מטרות הקבוצה, או בהשפעה על אנשים ועל יחסי הגומלין ביניהם.

להלן תאור ואפיון ארבעת טיפוסי הישיבות מס' 8, 4, 3, 1, עפ"י המרכיבים אשר נמנו לעיל:

1. (1) קבלת החלטות ופתרון בעיות בארגוני שירות, הכוונה כאן לסוגי ישיבות, אשר בהן עסוק הצוות בקבלת החלטות ביחס למדיניות שוטפת, לגבי יחסים בין שירותים, ביחס להוצאות כספיות או לגבי קביעת עמדות ביחסים בין השירות לבין ההנהלה בנוגע לדרכי טיפול, נוהלים ארגוניים וכו'. מבחינה תיאורטית, לגיטימי לדיון כאן כל אחד מנושאי חמש תת-המערכות של הארגון, כפי שהוזכרו לעיל, דהיינו — שיטות התערבות, בעיות יחסי אנוש, מחקר והערכה, יצירת תדמית בסביבה, ודרכי ניהול.

2 דלבק (1967) משתמש בקטיגוריות דומות, בחלקו, לאפיון סוגי ישיבות בארגונים.

טבלה 1: משימות ארגון שירות וחלוקתן עפ"י סוגי ישיבות מוצעות ואופי התפקיד

תחום המשימות הארגוניות	תחום המשימות הארגוניות	תחום המשימות הארגוניות
פיקוח והחזקה (Control & Maintenance)	תכנון ופיתוח (Planning & Development)	תחום המשימות הארגוניות
1. קבלת החלטות ופתרון בעיות	4. קבוצות מטלה להעלאת רעיונות חודשים (Brainstorming)	
2. קבוצת מטלה לתפקיד ספציפי (ad hoc task force)	5. קבוצות מטלה לתכנון ארוך טווח (סקרנים, סימולציות ומחקרים).	
3. ישיבה לימודית (case conference)	6. הכשרה והכנה מחדש (retraining) של כוח אדם למילוי תפקידים חודשים בעקבות חידושים ושיוניים צפויים בארגון ובדרכי עבודתו.	
	7. התבודדות (retreat) לצורך תכנון ומציאת פתרונות בלתי שגרתיים לבעיות, או לשם גיבוש פרופסיונלי.	
8. פגישות ממוקדות ביחסים בין אישיים של אנשי האוות.	10. מעבדות ליחסי אנוש.	
9. בעקבות משבר; יחסים בין-אישיים מעוררים; קונפליקטים חריפים		רגע-יחברתי

א. מבנה ואופי המשימה — התפקיד הוא בדרך כלל מובנה (בתחום האינסטרומנטלי), ומבנה הישיבה פורמלי: יו"ר, נציגי דעות ואינטרסים שונים. במקרים כאלה קיים, לרוב, סדר יום, הידוע למשתתפים מראש, לעתים אפילו בצירוף מסמכים, המבהירים או מספקים חומר רקע לנושאי הדיון.

ב. תהליכים קבוצתיים — הבעיה המהווה את נושא הדיון מוצגת ע"י היו"ר או ע"י אחד המשתתפים. בד"כ ניתן למצוא בסוג זה של ישיבות תהליך הנמצא במחקרים על פתרון בעיות (בלס וסטרודבק, 1951). הקבוצה פותחת בשלב של אוריינטציה: העלאת שאלות, הבאת חומר רקע להבהרה ולעדכון הנוכחים בטיב השאלות ואופי הנושאים העומדים לדיון. שלב שני של תהליך זה מאופיין ע"י הערכה: חברי הקבוצה מביעים את דעתם בעד ונגד הנושא, תוך הנמקת דבריהם לחיוב או לשלילה. שלב אחרון בתהליך קבלת ההחלטות כולל בעיקר את ההצבעה וקבלת ההחלטה המסוימת.

ג. נורמות קבוצתיות — הנורמות השליטות בדיון אידיאלי הן נורמות המעוגנות מחד — בערכים הדמוקרטיים, ומאידך — בגישה הלוגית-רציונלית: מתן התבטאות לכל בעלי הדעות השונות; סובלנות לדעת מיעוט; ציות לנוהלים אדמיניסטרטיביים של תקנון, פרוטוקול, החלטות קודמות וכו'. מנקודת ראותה של הגישה הרציונלית מתבטאות הנורמות בהפעלת גישה ביקורתית כלפי הטענות המועלים, חיפוש עובדות לאישוש מסקנות, ומאמץ לתקוף דעות באמצעות נתונים אובייקטיביים קונקרטיים. ד. סגנון מנהיגות — הסגנון הננקט בידי יו"ר של ישיבה מסוג זה נתון מראש בעצם תפקידו כממונה או כראש השירות, מה שנקרא בפי פרנץ וריבן (1959) בשם "כוח לגיטימי". אם יו"ר פועל עפ"י הנורמות ההולמות מעמד זה, כפי שהן מנוסחות בס' ג' לעיל, הרי שהפורום הקבוצתי עשוי לשמש מכשיר פרודוקטיבי ויעיל לשם כך.

יו"ר של ישיבה מסוג זה, הבקיא גם מבחינה טכנית בנושאים הנדונים, עשוי לתרום רבות לדיונים בהעלאת שיקולים רלבנטיים וב- הבאת חומר רקע מתאים. סגנון מנהיגות אוטוריטרי ומכוון בסוג זה של ישיבות עלול לפגוע באיכות ההחלטות ובסיכויי הוצאתן אל הפועל ע"י משתתפי הדיון. צרכים רגשיים בלתי מסופקים, וכן מאבקי כוח של משתתפי הדיון אף הם עלולים לפגוע בטיב ההחלטות המתקבלות.

2. (3) ישיבה לימודית

בארגוני שירות, הכוונה כאן לסוגי ישיבות בהן עוסק הצוות בשיפור כשריו הטיפוליים, ובהשבת "הטכנולוגיה", המשמשת בבחינת כלי ההתערבות העיקריים שלו. הכוונה כאן לכשרי ראיון, איסוף נתונים, דיאגנוזה, טכניקות טיפוליות, שיטות הערכה, וכן לרכישת מידע כללי במובן של תיאוריות ומחקרים רלבנטיים. מנקודת ראותו של הארגון, הרי שיישיבות אלה עוסקות באופן טהור בבעיות של "אמצעי הייצור", דהיינו — בשאלות הנוגעות למתן שירות לפונים ובשיפור האמצעים להוצאתו אל הפועל.

א. מבנה ואופי התפקיד — המשימה יכולה להיות משני סוגים עיקריים: האחד אשר במרכזה עומד עובד, המציג מקרה לטיפול, או בעיה לדיון. השני אשר במרכזו עומד אורח/מומחה המוזמן מן החוץ להרצות בבעיה מסוימת. שני סוגי ישיבות אלה בנויים גם מחלק של דיון והשמעת הערות של קהל הנוכחים.

ב. תהליכים קבוצתיים — מוכתבים ע"י אופנות הדיון: בעת הרצאה ובחלק ראשון של הצגת המקרה רוב הנוכחים הם פסיביים, ובעיקר קשובים. במהלך הדיון מתקיימים יחסי גומלין של מתן היזון חוזר לדברי המרצים-מציגים: העלאת שאלות, ביקורת, ספיקות, ומתן הנחיות להמשך טיפול או התערבות. התהליכים הקבוצתיים כאן עשויים ללבוש צורות שונות עפ"י האמצעים,

המנוצלים לצורך ההצגה וההמחשה: רשם קול, וידיאוטיפ, או משחקי תפקידים.
ג. נורמות קבוצתיות — נורמות קבוצתיות, העדיפות כאן, הן אלה המתבססות על ניצול ידע, הבא מתחומי חינוך, הוראה, ולמידה של מבוגרים. אי-לכך יושם הדגש בישיבות אידיאליות על מידה רבה של המחשת החומר המוצג; עירוב הנוכחים באינטראקציה עם המרצה או מציג המקרה. העובד המציג מקרה יעודד להציג את ספקותיו ביחס לטיפול, והעובדים-הנוכחים מצופים למתוח ביקורת קונסטרוקטיבית על דרך עבודת העובד, תוך מתן גיבוי לחרדות, אי-בהירויות ועירובים רגשיים.

ד. סגנון מנהיגות — המנהיג או המנחה האידיאלי במקרה זה הוא מומחה בתחום של הצגת המקרה או הנושא הנדון, בעל כוח המומחה (expert power) (עפ"י פרנץ וריבן 1959). מנחה כזה לומד את המקרה הנדון לפני הדיון, והוא פעמים רבות בעל יכולת להעיר הערות מתודיות או תיאוריות, תוך התבססות על ידע ונסיון עשירים.

3. (4) ישיבה להעלאת רעיונות (Brainstorming)

הכוונה כאן לסוג ישיבות, אשר פעמים רבות הן נדירות למדי בארגוני שירות. דהיינו — יצירת אווירה להעלאת רעיונות חדשים ובלתי-שגרתיים, כדי לעמוד בפני תחרות מצד ארגונים אחרים, צורך ביצירת תדמית ציבורית חדשה, או תיקון תדמית קודמת. כן יתכנו כאן מצבים, בהם יש מקום לאמץ קו מדיניות חדש, לתכנן מאבק פוליטי, ציבורי או ארגוני; ראשי הארגון מבקשים מחד — לגקוט בגישה בלתי-שגרתית, ומ-אידך — לשתף את עובדיהם בתהליך זה. סוג ישיבה זה אינו תדיר כל-כך בארגוני שירות, לעתים בשל שתי סיבות עיקריות: א. העדר מודעות של ראשי השירות ועובדיהם לתפישת מערכות דינמית של ארגונים ואי-לכך מיעוט הצורך לעסוק בחיפוש פתרונות חדשים ובלתי שגרתיים לבעיות שוט-

פות או עתידות. ב. מיעוט שיתופו של הצוות המקצועי בהעלאת פתרונות לבעיות ניהול שוטפות ויצירת מדיניות. תפישה זו גובעת, כנראה, מגישת מנהלי השירותים, ומן הדימוי המצומצם שיש להם לגבי תפקיד ארגון השירות ומקומו של העובד המקצועי בתוכו.

א. מבנה ואופי התפקיד — התפקיד אינו מובנה אם כי הוא מותחם למשימה של הפקת רעיונות ככל האפשר בכמות רבה יותר, ובתנאי שיהיו רעיונות אלה חדשניים ובלתי-שגרתיים.

ב. תהליכים קבוצתיים — לאחר תהליך קצר של "חימום", אשר בו מתלכדת הקבוצה סביב המשימה, מוזמנים החברים להתייחס לבעיה המוצגת ע"י היו"ר. דהיינו — הפקת מספר רב וחדשני של רעיונות סביב נושא מוגדר. החברים מתייחסים לנושא הבעיה תוך "זריקת" רעיונות שלא עפ"י סדר ישיבה או הירארכיה. לאחר שהרעיונות מועלים ללא סדר, תוך מתן אסוציאציות על אסוציאציות מועלות, תוך שימוש באופנויות שונות: סימבוליות, קונקרטיות, גרפיות ומילוליות; מגיע שלב ההערכה ואימוץ הפיתרון. רעיונות קרובים מכונסים לכדי קונצפציה אחת; רמזים וחלקי תשובות מעובדים לניסוח פורמלי ומובנה יותר, המוערך ביחס לבעיה שעמדה לפיתרון. בשלב זה מחליטה הקבוצה על אימוץ פיתרון אחד או יותר לבעיה המוצגת.

ג. נורמות קבוצתיות — הנורמות האידיאליות לשם הפקת מספר רב של רעיונות חדשניים מבוססות על הידע, הנשאב מתחום מחקר בתהליכי חשיבה יוצרת ובדרכים לפתרון בעיות. אי-לכך מאומצת ע"י הקבוצה נורמה חשובה של עצירת ביקורת לוגית מצד חברי הקבוצה כלפי הנאמר ע"י הנוכחים. העידוד הוא להעלאת אסוציאציות "פרועות", אשר מקורן לעתים ב"תהליך חשיבה ראשוני", דהיינו — הן אינן כפופות לחוקי ההגיון, אך הן מזכירות את

נושא הבעיה בדרך כלשהי. עפ"י המחקר בחשיבה יוצרת, רק ביצירת אווירה של העדר ביקורת ניתן ל"הפשיר" גישות, דר- כים לפתרון בעיות קודמות ו"לפנות" את האנרגיה המנטלית למציאת פתרונות בלתי מקובלים. עידוד להעלאת אסוציאציות רבות גם הוא בא להתגבר על צנזורה של הגיון, ביקורת וכללי חשיבה לוגיים. גורמה נוספת, המאומצת ע"י הקבוצה, נוגעת לעי- דוד הנוכחים ל"הגיב" באסוציאציות על אסוציאציות של חברים אחרים בקבוצה, ובדרך זו לשפר, להרחיב, להעשיר ולהע- מיק את טווח הפתרונות המועלים (אוס- בורן 1957).

ד. פגנון מנהיגות — מנהיג או יו"ר אי- דיאלי לשיבה מסוג זה הוא אדם, היכול לשלב בדרך הנחייתו הן גישה תומכת ומ- עודדת ליצירת אווירה חופשית ומופשרת — מחד, והן יכולת קונצפטואלית אבסט- רקטית — מאידך. יו"ר בשיבה מסוג זה צריך להיות ניהן בפתיחות אינטלקטואלית מירבית ולהיות מסוגל להוות מקור השראה לגילויי סטייה ולגישה גועזת בחשיבה. לעי- תים ראוי לפצל את תפקידו של המנחה בשיבה זו בין שני אנשים: האחד, בעיקר, תומך ומעודד את הנוכחים להעלאת אסו- ציאציות ול"הצלבת" אסוציאציות וכל זאת באווירה נטולת ביקורת והערכה; והאחר משתלב בניהול השיבה, בעיקר לקראת השלב האחרון, אשר בו נדרשים כשרי אבסטרקציה וניסוח לשם סיכום תוצאות השיבה וקישורם לבעיה העומדת לפתרון.

4 (8) ישיבה ממוקדת ביחסים בין- אישיים של אנשי צוות

מנקודת הראות של תפקידי תת-המערכות עפ"י כץ וקאהן, זוהי ישיבה בעלת תפ- קיד טהור של טיפוח הצוות האנושי (maintenance). זוהי פונקציה המתעוררת לפרקים שעה שבני-אדם עובדים בצוותא במקום עבודה, ועקב שוני אישי, תפישה קונצפטואלית ואידיאולוגית שונה, הם מגיי-

עים לחיכוכים ולחילוקי דעות, אשר בהם מעורבים צדדים אישיים ומקצועיים. בהיות האלמנט הרגשי-חברתי כה מרכזי בהי ארגון חברתי, יש מקום להקדיש לו ולבעיות הקשורות בו ישיבות שנועדו להתיחס לאס- פקטים אלה.

א. מבנה ואופי התפקיד — הדגמים הרא- שיים לניהול ישיבה מסוג זה סופקו ע"י קבוצת אנשים העוסקים ביחסי אנוש, ואשר יישמו גישות הבאות מתחום התרפיה וכן ע"י קבוצות העוסקות בפיתוח רגישות (שיין ובניס, 1965; ברדפורד, גיב ובנה, 1964). במקרים אלה מבנה הישיבה אינו פורמלי או כפוף לסדר יום כלשהו. המי- שימה המרכזית העומדת בפני הנוכחים היא לנסות ולהתמודד במספר בעיות סמויות או גלויות, אשר המוקד שלהן הוא יחסים בין- אישיים, בדרך כלל בין חלק מאנשי הצוות לבין עצמם, ובעיקר בין אנשי הצוות לבין המנחה. התפקיד המוטל על המשתתפים בשיבה מסוג זה הוא קשה מאד מבחינה רגשית ומטיל לחץ אמוציונלי, אפילו עד כדי חידוד זמני של יחסים בין חברים. ישיבה מסוג זה עשויה להיות חד-פעמית, אך הדגם המועדף הוא שרשרת של ישיבות בתדירות של כל כמה שבועות, וזאת כדי ליצור פורום קבוע לעיסוק בבעיות אלה, שהן תוצר לוואי של חיים בארגון חברתי. ב. תהליכים קבוצתיים — האלמנטים החשובים ליצירת אקלים לבירור אנטגוניטי ומשמעותי של יחסים בין-אישיים טעונים מבחינה רגשית הם: יצירת אווירה של פתיחות ואמון. אי-לכך מוקדש חלק ראשון של הישיבה ל"חימום" האווירה וליצירת בסיס רגשי לקראת הבירורים המהותיים והנוגעים לתכנים עליהם חלוקות הדעות, או הקשורים לתפישות אידיאולוגיות, איש- יות או מקצועיות שונות. יצירת הבסיס הרגשי הנאות להמשך הישיבה כבר מנוצל ע"י המנחה לשם העמקת התובנה (insight) של חברי הקבוצה לגבי מניעים ורגשות הפועלים בקרבם, או הבאים לידי ביטוי בי-

חסים בין-אישיים עם חברים אחרים. כבר בשלב זה מושם הדגש על למידה וחינוך של כשרים בין-אישיים, כמו הקשבה חדה, מסירת היזון חוזר, והתייחסות קונקרטי וישירה. מנקודת הראות של תהליך קבוצתי לא ניתן למצוא כאן חוקיות, אלא מה שניתן לתאור ע"י ספירל. דהיינו — הקבוצה מעי מיקה יותר ויותר את התייחסויות הרגשיות המשמעותיות של חבריה ובעקבות זאת ניתן להעלות ולברר נושאים "מסוכנים" בדרך ישירה קונקרטית וממצה. מאידך, מצויים בקבוצה כל הזמן יחידים, המתנגדים להעלאת נושאים מסוימים, או מסתייגים מהתייחסויות מסוימות, ואז יש צורך לחזור וליצור אווירה בטוחה ומבהירה לגבי אותם מתנגדים, שתגובותיהם מובנות בהחלט בתנאים אלה. תאור מצב אידיאלי של קבוצה, המגיעה ל"יחסי עבודה" רגשיים משמעותיים מצוי במאמר המפורט של בניס ושפרד (1956).

ג. נורמות קבוצתיות — הנורמות האידיאליות להשגת אווירה קבוצתית, שתאפשר בירור יחסי אנוש באופן משמעותי וממצה, מקורן בתחום הטיפול והיעוץ. מודגשים כאן אלמנטים של גישה בלתי שיפוטית, כנות וכן גישה ישירה וקונקרטית (רוג'רס, 1961, שיין ובניס, 1965). כן מושם דגש על התייחסות ומתן היזון חוזר לדברים המבוטאים במסגרת היחסים הבין-אישיים, כפי שהם באים לידי גילוי במסגרת הפגישה הקבוצתית, שהיא מוקד הדיון ("כאן ועכשיו"). אלמנט תירפויטי נוסף שמקורו בתחום הטיפול מתרכז סביב חינוך לתפישת מציאות אובייקטיבית עד כמה שאפשר מעוגנת בעובדות, תוך הצבעה על העיוותים התורמים חלקם ל"קצרים" הקומוניקטיביים בין בני-אדם. נורמה קבוצתית שאף היא חשובה בסוג זה של ישיבה נוגעת לשיתוף הנוכחים באופן מלא ודמוקרטי בהעלאת הנושאים לדיון, תוך אינדיבידואליזציה וכיבוד משאלות הנראות לעתים, במבט ראשון, מאד אישיות ורחוקות מענייניו של הצוות.

נורמה נוספת להתנהגות קבוצתית נוגעת לאמונה בחשיבותו של עימות בין-אישי ישיר (קונפרונטציה) כדרך חשובה לפתרון קונפליקטים הנוצרים בין בני-אדם. הגישה המנוגדת לזו המועלית באמצעות נורמה זו רואה מקום בהדחקה, התעלמות ולעתים הסתרה של קונפליקטים בין אישיים, ונוהגת להימנע מהעלאתם לדיון לקראת מציאת פתרון קונסטרוקטיבי.

יש להדגיש, כי למרות שבמבט ראשון נראה כאילו הנורמות המועדפות כאן מועתקות בצורה עיוורת מתחום הטיפול והיעוץ, הרי שלא כך הוא. מדובר כאן בנורמות דומות, אך הקונטקסט של השימוש בהן הוא שונה. אלה הן נורמות מרכזיות ליצירה אווירה של בירור והבהרת יחסים בין-אישיים וקצרים בתקשורת. כיום הן משמשות כחלק מרפרטואר רחב של טכניקות בידי יועצים וסוכני שינוי בארגונים חברתיים ותעשייתיים (בניס ואחרים, 1969).

ד. סגנון מנהיגות — מנהיג או יו"ר אידיאלי לישיבה מסוג זה הוא, בדרך כלל, אדם הבא מחוץ למסגרת השירות. מנקודת ראות של כישורים מקצועיים עדיף שיהיה בעל רקע בהנחיית קבוצות, וכן בעל ידע הן ביעוץ ובהבנת דינמיקה בין-אישית, והן במבנה ובדינמיקה של ארגונים. סגנון מנהיגות בתפקיד כזה יתחור ליצירת אווירה של תקשורת פתוחה, יסייע ליחידים להביע רגשות הכוללים לעתים תרעומת, מחאה, רוגז או מורת רוח כלפי חברים או כלפי ההנהלה. העובדה שהוא אדם בעל הבנה וכישורים בתחומי יעוץ, עשויה לסייע רבות בהבנת הדינמיקה האישית והבין-אישית של עובדים ספציפיים, תוך מתן תמיכה אינדיבידואלית בהם. מאידך, אדם הבא מתחום הטיפול והיעוץ, והוא חסר ידע ונסיון בהבנת פעולתם של ארגונים מורכבים, עלול לשגות בהערכת תוצאות התערבות רגשית, אשר לעתים שאובה מקונטקסט שהוא קליני בעיקרו, ואשר עלולה להיות מזיקה ביותר במערכת חברתית כארגון.

עדיף למצוא כאן אדם היכול ללוות את הארגון בהנחיית ישיבות מסוג זה לאורך פרק זמן ממושך — מחצי שנה ועד שנה — ואשר יכול לעמוד לרשות מנהל השירות, ולעתים אף לרשות חברי צוות בודדים באופן אינדיבידואלי. בארגוני שירות נוכחיים, הבנויים במתכונת ביורוקרטית אוטוריטטיבית, עלולות ישיבות מסוג זה להביא, לעתים, להפרת שיווי משקל חברתי הנוצר בין המנהל לעובדיו ויש בהן כדי לטעת מערכת נורמטיבית מסוג שונה מזה שנתקיים בהם בעבר. גיבוי ותמיכה מלווים של מנחה ישיבות מסוג זה הם חיוניים ביותר בשלב המעבר מסגנון ניהול ושיתוף עובדים מסוג אחד לקראת סגנון מסוג חדש.

סיכום ודיון

במאמר הנוכחי נסינו לשלב אלמנטים מתיאוריה ארגונית, אשר מקורה בגישת מערכות, יחד עם תיאוריה ותוצאות מחקרים מתחום דינמיקה קבוצתית, כדי לשרטט טיפולוגיה של ישיבות צוות בארגוני שירות.

גישת המערכות כפי שהיא מוצגת לצורך ניתוח ארגונים ע"י כץ וקאהן (1966) תורגמה על ידינו לשם אפיון הפונקציות הראשיות של ארגוני שירות. ממצאים מתחום המחקר בדינמיקה קבוצתית, המצביעים הן על תרומה של עקרונות אלה לפתרון בעיות ולתהליכי קבלת החלטה, והן לעיכוב, הטייתה ועיוותה, הובאו על ידינו. ממצאים אלה מאפשרים לקורא או למארגן הישיבה להיות ערים לתרומות ולמיגבלות הנצפות מפורום קבוצתי, אשר כונן לפתרון בעיות, המתעוררות בארגונים.

בטיפולוגיה המוצעת לתאור ישיבות בארגוני שירות הבאנו 10 סוגים שונים, המשמשים להשגת יעדים שונים בתפקידו של הארגון. כל אחד מעשרת סוגי ישיבות אלה אופיין עפ"י שני ממדים ראשיים: תחום

המשימות הארגוניות ואופי התפקיד. ארבעה "סוגים טהורים" מתוך טיפולוגיה מוצעת זו תוארו בצורה מפורטת ומורחבת עפ"י העקרונות הבאים: מבנה ואופי המשימה, תהליכים קבוצתיים, נורמות קבוצתיות וסגנון מנהיגות.

מטרת האינטגרציה בין תחומי תוכן, שהיו עלו כאן, היא להדגיש את האופי הדינמי, המחזורי והאורגני שבין הארגון, עובדיו, הקליינטים אותם הוא משרת והסביבות החברתיות והפוליטיות בהן הוא פועל. ישיבות צוות הוצגו כאחת המשימות החשובות שעל ארגון שירות, הפועל עפ"י גישות ניהול מודרניות, לאמץ לעצמו. דיפרנציאציה של 10 טיפוסי ישיבות באה להצביע על מורכבות התפקידים העומדים בפני צוות העובדים וההנהלה בארגוני שירות. כדי להוציא כל אחת מהן אל הפועל יש לנקוט במספר צעדים, הנוגעים לתכנון הנושא, בחירת המבנה ודרך הדיון, נורמות ההתנהגות וסגנון ההנחייה.

הגישה לניהול ישיבות צוות שהצענו לעיל, באה להקיף חלק מפעולות התכנון, הפיתוח והניהול השוטף, אשר בהרבה שירותים קיימים, אינם זוכים לתשומת לב בכלל או שנעשים בחדרי חדרים ע"י המנהל בלבד. הגישה המוצעת כאן היא גישה דינמית, המניחה שיתוף עובדים בקבלת אחריות לתכנון ולניהול השירות, תוך מתן תשומת לב הן לטיפוח שיטות עבודה ושיפור טכנולוגיות טיפוליות, והן לפיתוח ולטיפוח אנשי הצוות ויחסי האנוש שביניהם. בהיות מכלול התפקידים, המוטלים על מנהל ועל צוות עובדים בשירות דינמי, כה מורכבים ומגוונים, הם אף דורשים, לעתים, מיומנות וידע שאינם בנמצא בתוך השירות. עפ"י הצעתנו מחייבת דיפרנציאציה זו של צורכי הארגון — כפי שהם באים לידי ביטוי בסוגי הישיבות המוצעות כאן — הסתמכות רבה יותר על כל פרט בארגון ובעידוד רב של יוזמה ויצירתיות מצידו, וכן הסתמכות לעתים על מומחים מן החוץ. נקיטת צעדים

פירות בשלים של סיכון-סיכוי כזה יכולים להביא לפריחת הארגון, לשיפורו ולקידומו לקראת מילוי משימותיו בצורה אפקטיבית: כלפי הפונים; כלפי הקהילה וכלפי העובדים. פירות באושים של סיכון מסוג זה עלולים להביא להסתגרות רבה יותר של הארגון מסביבותיו, של ריכוז סמכויות בידי מנהל ושל החנקת כל יוזמה ויצירתיות מצד העובד כפרט.

מסוג זה שפרושם שיתוף והתייעצות של המנהל או ההנהלה בחברי הצוות — מחד ובמומחים מבחוץ (כולל לקוחות) — מאידך, יש בהם סיכון וסיכוי כאחד. הסיכון הוא בעיקר כלפי בעלי הסמכות והאחריות המנהלית, העלולים לחוש עצמם מנושלים מכוחם הבלעדי. הסיכוי הוא בפתיחה קונסטרוקטיבית של אפיקי תקשורת בין חלקים שונים בתוך הארגון ובין הארגון וסביבותיו.

ביבליוגרפיה

- Bales, R. F., "Task Roles and Social Roles in Problem Solving Groups", in E. Maccoby, T. M. Newcomb, E. L. Hartley (Eds.), *Readings in Social Psychology*, 3rd edition, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1958, pp. 437-447.
- Bennis, W. G., Shepard, H. A., "A Theory of Group Development", *Human Relations*, 1956, 9, 4, pp. 415-437.
- Bennis, W. G., et al., *The Planning of Change*, N.Y.; Holt, Rinehart and Winston, 2nd edition, 1969.
- Bradford, L., Gibb, J., Benne, K., *T-Group Theory and Laboratory Method*, New York, Wiley, 1964.
- Coch, L., French, S. R. P., "Overcoming Resistance to Change", *Human Relations*, 1948, 1, pp. 512-533.
- Delbecq, A., "The management of decision making within the firm: three strategies for three types of decision making", *Academy of Management Journal*, 10, 4, (Dec.) 1967, pp. 329-339.
- Duncker, K., "On Problem Solving", *Psychological Monographs*, 1945, 58, 5 (whole No. 270).
- French, S. R. P., Jr., Raven, B., "The Bases of Social Power", in D. Cartwright (Ed.), *Studies in Social Power*, Ann Arbor, Mi., Institute for Social Research, 1959, pp. 150-167.
- Janis, I., "Groupthink Among Policymakers", in N. Sanford (Ed.), *Sanctions for Evil*, San Francisco, Jossey Bass, 1971, pp. 71-89.
- Katz, D., Kahn, R. L., *The Social Psychology of Organizations*, N.Y., John Wiley, 1966.
- Lewin, K., "Group Decision and Social Change", in G. E. Swanson, T. M. Newcomb and E. L. Hartley (Eds.), *Readings in Social Psychology*, N.Y., Holt, 1952, pp. 459-473.
- Maier, N. R. F., "Assets and Liabilities in Group Problem Solving: The Need for An Integrative Function", *Psychological Review*, 1967, 74, 239-249.
- Osborn, A. F., *Applied Imagination*, New York, Scribners, 1957.
- Parsons, T., *The Social System*, New York, Free Press, 1951.
- Rogers, C. R., "The Characteristics of A Helping Relationship", in *On Becoming A Person*, Boston, Houghton and Mifflin Co., 1961, pp. 39-58.
- Schein, E. H., Bennis, W., *Personal and Organizational Change Through Group Methods*, New York, John Wiley, 1965.
- Wallach, M. A., Kogan, N., "The Roles of Information, Discussion and Consensus in Group Risk Taking", *Journal of Experimental and Social Psychology*, 1965, 1, pp. 1-19.
- Wertheimer, M., *Productive Thinking*, New York, Harper, 1959.

הרהורים על גרונטולוגיה מונעת בישראל*

מאת פרופ' יצחק מרגולץ**

מבוא

המונע מן התאים להשתמש בצורה נכונה בטירוקסין מבלוטת המגן, הממלא, כנראה, תפקיד חשוב בתהליך ההזדקנות.

לפי הייפליק, מקומו של השעון הביולוגי הוא במישור התא בחומר הגנטי של הכרומוזומים בגרעין (DNA) והוא השולט על ההזדקנות. קיימת גם השערה, כי שתי גישות אלה עשויות להוות תוכנית אחת מסובכת ועדינה². כמו כן למדנו במרוצת הזמן, כי השינויים בהזדקנות מלווים לעתים קרובות בתהליכים פתולוגיים, והגרונטולוגיה הקלינית — הגריאטריה — תרמה להבנת יתר אודות מהלכן הטבעי של מחלות ממושכות, הגורמות מוגבלות מכל מיני דרגות וגורמות לסבל רב לאנשים בגילים גבוהים. אנשי מקצוע ממדעי החברה נתנו לנו מידע בעל חשיבות על הצרכים המרובים של אנשים בגיל הפרישה, על מקומם בחברה, על מהות היחסים בין הדורות ועל בעיות משפחתיות, כלכליות וכו'. הפסיכולוגים חקרו גם את תהליכי ההזדקנות מנקודת ראות של כל מחזור החיים (Life Cycle), ובאופן מיוחד מיקדה התענינותם במתבגרים ובמבוגרים לגבי התפתחותו של האדם מבחינה אינטלקטואלית וקוגניטיבית. הכוונה היא ל-Adult Human Development כחלק ממחזור החיים — תהליך רצוף של שינוי מסומן

זה יותר מחצי יובל שנים שהגרונטולוגיה מפתחת את הגישה הרב-מקצועית בחקר הזיקנה. התחומים העיקריים היו הגרונטולוגיה הביולוגית, החברתית, הקלינית (גריאטריה הענף הרפואי) והפסיכולוגית. כל תחום בנפרד הוסיף מידע רב בכל ההיבטים הללו על תהליכי ההזדקנות והתכונות המיוחדות המאפיינות אותם. המחקרים הבין-תחומיים (Interdisciplinary) חשפו ביתר עוצמה את בעיותיהם של הקשישים בכל חברה בה הם חיים, על תרבותה ותנאי חייה המיוחדים. הביולוגים ממשיכים לחקור את תהליכי ההזדקנות של הפרט ובמרוצת הזמן פיתחו מספר תאוריות בנושא זה¹. בולט החקר על הגורמים המביאים לשינויים ברקמות ומקטינים את תפקוד התא עד מותו. הדעה הרווחת היא שהגורמים הם בתחום גנטי ותלויים בשעון הביולוגי במובן של תוכנית גנטית מתוכננת מראש המכתיבה את שיעורי ההזדקנות והמוות. לפי דנקלה השעון הביולוגי הוא הורמונלי מטבעו ומקומו במוח בבלוטת הגדילה המפרישה את Decreasing Oxygen Consumption Hormone (DECO), Death Hormone

* מאמר זה מבוסס על הרצאת המחבר בטקס קבלת הפרס ע"ש קלס גרושינסקי ז"ל משבדיה, מטעם האוניברסיטה העברית ומכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ירושלים, פברואר 1977.

** מנהל רפואי של הגוינט בישראל.

1 Denny, Paul, "Cellular Biology of Aging", in *Aging — Scientific Perspectives and Social Issues*, Diane S. Woodruff and James E. Birren, Chapter 10, p. 201

2 Bourliere, F., "The assessment of Biological Age in Man", in *WHO Publication Health Paper No. 3, 1970*

על ידי תקופות ותופעות מיוחדות וחולפות, שיש להן משמעות מיוחדת בכל צורה של תרבות הומנית⁸. הרבה תהליכים פתולוגיים מתחילים מוקדם בגיל צעיר בצורה סמויה ומתפתחים זמן רב לפני שהאדם מתחיל להיות ער לכך.

כיום חוקרים את הקשר על התפתחות האדם בגילאים יותר צעירים והשפעתה על גיל העמידה. באופן מיוחד מתייחסים גם לגורמי התנהגות בגילאים צעירים, כמו עישון, דפוסי תזונה, פעילות גופנית, מנוחה וכדו', אשר להן, כנראה, השלכות על גיל העמידה. התפתחות האדם מושפעת על ידי שינויים מהירים בסביבה האנושית, וביניהם יש לציין את הטכנולוגיה המודרנית, תעושה, עיור, הגירה, גידול האוכלוסיה המביא לשינויים אקולוגיים, חברתיים וביולוגיים רבים.

ההישגים בהארכת משך החיים של האדם בימינו קשורים במידה ניכרת גם להתקדמות שחלה במניעת המוות ללא עת וכן על ידי בקרה וטיפול יותר טוב במחלות. לעתים רחוקות מתים מזיקנה ממש, כאשר הסיבות למוות הן: מחלות, תאונות, אסונות טבע, שגיאות ממושכות במשמעת היגיינית, גופנית ומוסרית, או העדר כל משמעת.

ידוע, כי הרפואה המונעת הגיעה להישגים גדולים ומרשימים במחלות מסוג אחר המט-רידות את האנושות. אנו מזכירים בכל הז-דמנות, כי יש ללכת באותן דרכים של פעולות מנע כמו בעבר, אם גם אין אנו יודעים עוד את הסיבות המרובות של מחלות אלה. מדברים על גורמי סיכון (Risk Factors) או על אוכלוסיות בסיכון (Population at Risk), כדי להגיע לתהליכי מנע. פעולה זו לא היתה אף פעם אהובה על הבריות. רוברט ברג⁴, בסימפוזיון שני-

ערך בארצות הברית (לא מכבר) על "הדי-למה של מניעת מחלות" שואל את השא-לות: "מדוע אין אנו מטפלים בעצמנו? מדוע אין אנו דואגים לבריאותנו? אנו מעשנים, אוכלים ושותים יותר מדי, דוחים את הטיפול הרפואי, איננו הולכים אל הרופא כדי להיבדק אם אין סימנים כלשהם של מחלה. האם פשר התנהגות זו היא ההכרה שיעלה בידנו להימלט מן הפגע, או שמא קשור הדבר באשליה של חיים לנצח (Immortality). מסקנת הוויכוח בנושא זה היא: "אין פאנאציות (Panaceas) לאותן בעיות הנובעות מאשליות על בריאות וחיים לנצח, ונחוצים איפוא שינויים דרמטיים בערכי האדם כלפי הרגלי הבריאות.

על יסוד הכרת הפוטנציאל הטמון בכושרנו נוכל לסייע בצמצום משמעותי של פגעי התחלואה ממחלות שניתן למונען, בלי להקטין, כמובן, את חשיבות המחקר העוסק בגילוי סודות התודקנות והחיים. האם נס-תפק בישיבה ובציפיה עד שיתקבלו מידע רב יותר ועובדות ברורות יותר על עצם תהליך הזיקנה? או שמא אפשר כבר עתה להסתייע בידע הקיים ולעשות את החיים של זמננו הרבה יותר נוחים?

כך נולד רעיון הגרונטולוגיה המונעת המצויה רק בתחילתה והמורכבת מהיבטים רפואיים וסוציאליים כאחד⁵. יש איפוא לשקוד ולנסות להעניק משקל יתר לפעולות מנע בתקופת מחזור החיים בגיל המבוגר, זמן רב לפני גיל הפרישה.

אחת המטרות החשובות היא להנעים את החיים בגילים גבוהים יותר ואולי למנוע, במידת האפשר, מחלק מן האוכלוסייה להגיע לשלב של חיים וגטטיביים. יתר על כן, הרחבת פעולת מנע בגילים שלפני הפרישה

3 Kimmel, Douglas C., Adulthood and aging, An Interdisciplinary View, 1973
4 Berg, Robert L., "The High Cost of Self Deception". *Preventive Medicine*, Vol. 5, No. 4, December 1976, p. 483
5 Denard-Toulet, Anne, *Prevention Gerontologique — Esprit — Vieillesse et Vieillesse-ment* — 5, May 1963, p. 853

גם אל תחומי העבודה הסוציאלית מסייעת, ללא ספק, להשגת המטרה הנדונה. נביא להלן כמה הרהורים על נושא זה בהקשר לאפשרויות התפתחותו בישראל.

אוכלוסיית המבוגרים בישראל

מזה שנים רבות ממקדת הגרונטולוגיה בעולם את המחקרים, בעיקר בתחומים חב-רתיים ורפואיים באוכלוסייה המצויה בגיל הפרישה, דהיינו — גיל 65 ומעלה. הגיל הכרונולוגי הנה הפך ל"תו" ("Marker"), על פיו אפשר לערוך השוואות בין אוכ-לוסיות באותו גיל ברחבי העולם וללמוד על צרכים, דרכי התנהגות וגישות בתנאים אקולוגיים וחברתיים שונים. במחקרים מסוג זה, הנקראים Cross National Studies הש-תתפה גם ישראל, והתוצאות מציינות כמה

תכונות משותפות, לצידם של נתונים ספ-ציפיים האופייניים לכל חברה. פיליבר מג-רונבל היה בין הראשונים שטען והצביע על הצורך במחקרים גרונטולוגיים באוכ-לוסיית אנשים צעירים יותר לשם השוואת "הכוהורטים" ולשם תצפיות על תכונות בתהליכי ההזדקנות. הוא קרא להם מחקרים לפי סולם הגילים (L'Escalier D'Age).

נויגרטן⁷ ממליצה לקרוא לחלק נכבד מן האוכלוסייה המבוגרת, מגיל 55 עד 74, בשם: הזקנים הצעירים (Young Old). חושבני שכדאי להתייחס לגילאים 55 עד 64 ועד בכלל כאל אוכלוסיית המבוגרים (Adults), ואם רוצים אפשר לחלק את המבוגרים לשני מחנות-גיל: מגיל 40 או 45 עד 54 ולכנותם "מבוגרים צעירים יותר" (Young Adults); ומ-55 ועד גיל הפרישה, ולכנותם "מבוגרים יותר", או פשוט "מבוגרים" (Adults).

לוח 1: מספר נתונים דמוגרפיים על קבוצת הגיל 45—64 (באלפים)

לא יהודים			יהודים			אוכלוסייה כללית			קבוצת גיל
נ.	ז.	סך הכל	נ.	ז.	סך הכל	נ.	ז.	סך הכל	
8.3	7.6	15.9	77.1	68.4	145.5	85.4	76.	161.4	45 — 49
6.1	5.7	11.8	77.6	71.	148.8	83.7	76.7	160.4	50 — 54
4.7	4.	8.7	60.6	57.4	118	65.3	61.4	126.7	55 — 59
3.7	3.5	7.2	66.8	61.	127.8	70.5	64.5	135.	60 — 64

ו-2.7% הן רווקות (בקרב הלא יהודים האחוז הוא 0.3% ו-5.6% בהתאמה)⁸. אוכלוסייה זו, כמו ביתר המדינות המפוזרות בעולם, מצויה עדיין בתקופה של חיי יצירה ועבודה. למרות שקיימת מודעות מסוימת לבעיות אופיניות של בריאות בגיל זה, אין מוטיבציה לשמירת הבריאות. לוח 2 מצביע על השתתפותה של אוכ-לוסייה זו בכוח העבודה בישראל.

בגיל 45—54 מגיעה אוכלוסייה זו ל-321.8 אלף איש (מתוכם 294.3 אלף יהודים), שהם כ-9.2% מן האוכלוסייה הישראלית עם חלוקה לפי מין פחות או יותר שווה. בגיל 55—64 מגיע מספר המבוגרים לכדי 261.7 אלף איש, המהווים 7.6% מכלל האוכלוסייה, וביניהם 245.8 אלף יהודים עם חלוקה כמעט שווה בין המינים. מכלל היהודים אחוז קטן, 1.5%, הם גברים רווקים

Philibert. M., "Historical and Theoretical Perspective on Current Developments in Social Gerontology", 8th International Congress of Gerontology Proceedings, Vol. 1, p. 23, Washington D.C. 1969.

Neugarten, Bernice L., "The Future and the Young Old", *The Gerontologist* Vol. 15, No. 1, Feb. 1975, Part II, Aging in the Year 2000: A Look at the Future, p. 4

8 שנתון סטטיסטי לישראל — 1976, מס' 27.

לוח 2: אוכלוסיית המבוגרים ככוח עבודה אורחי לפי מין וגיל בשנת 1975

קבוצת גיל	(באלפים)	%	גברים	%	נשים	%
45 — 54	207.4	64.0	142.5	93.1	61.2	37.1
55 — 64	129.1	51.3	100.1	83.9	28.8	21.8

האחוז האקטיבי בכוח העבודה נע בין 80%—90% אצל הגברים בשתי קבוצות הגיל, ובין 21%—37% אצל הנשים. במשך חמש השנים האחרונות לא השתנה מצב זה.

לוח 3: אוכלוסיית המבוגרים לפי מספר שנות לימוד (אחוזים) מסך כל האוכלוסייה (שנות לימוד)

קבוצת גיל שנות לימוד	0	1—4	5—8	9—10	11—12	13—15	16+
45—54	34.2	60.2	62.3	65.8	75.0	81.9	92.0
55—64	24.1	46.7	50.8	58.0	61.7	71.7	77.9

המבוגרת, אם כי נערכו מחקרים אפידמיולוגיים באוכלוסייה מובחרת, ומידגמים שונים לשם לימוד תחלואה במחלות כלי הדם, מחלות לב, מחלות מטבוליות. כמו כן מצטבר בארץ חומר רב בתחום התצפיות הקליניות, ובין היתר ניתן ללמוד על מצב הבריאות מלוח 4:

ראוי לציין, כי אוכלוסיית המבוגרים, שהגיעה לישראל עד 1965, כוללת אחוז ניכר של אנשים עם השכלה גמוכה שמוצאם מיבשות אסיה ואפריקה. חינוך הנשים הוזנח ואחוז גבוה למדי של אנלפבתים מצוי בשתי קבוצות גיל אלה באוכלוסייה המבוגרת. אין לנו, לדאבונו, נתונים סטטיסטיים מדויקים על מצב בריאותה של האוכלוסייה

לוח 4: אשפוז מבוגרים יהודים ולא יהודים (גילאים 45—64) שיעור על 1000 באוכלוסייה, לפי שנים

שנה	יהודים		לא יהודים	
	גברים	נשים	גברים	נשים
1970	134	122	95	79
1971	136	135	90	79
1972	142	130	118	78

לוח 5: אשפוז לפי מחלות נבחרות לפי מין וגיל (שיעור על כל 100,000 אוכלוסייה, שנת 1972)

מחלות גיל	15—44		45—64		65—74	
	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים
מחלות לב וכלי דם *	488	425	4516	2340	9924	7661
מחלות מערכת העצבים	286	302	865	982	1941	2113
מחלות ממאירות	138	214	1075	1233	2822	2182
פרישת חרישתית	(10)	(6)	60	36	95	(31)
ברקית	(7)	13	181	170	80	332
מחלות שרירים ועצמות	291	208	468	593	358	465
* כולל מחלות כלי דם במוח	18	(9)	479	243	1489	1445

לוח 6: התמותה אצל יהודים ולא יהודים לפי מין וגיל
(שיעור על כל 1,000 באוכלוסייה, שנת 1975)

קבוצת גיל	יהודים		לא יהודים	
	גברים	נשים	גברים	נשים
45 — 49	4.3	2.9	6.1	3.7
50 — 54	6.9	5.2	7.8	5.3
55 — 59	11.5	8.8	13	6.9
60 — 64	19.6	13.8	22.8	15.3

היה מודגש יותר ונע בין 6.9% ל-7.5% לגבי שני המינים.

בין סיבות האשפוז בולטות, כידוע, מחלות כלי הדם והלב, מחלות ממאירות, מחלות של מערכת העיכול ודרכי השתן ומחלות לוקומוטוריות.

מבט על האוכלוסייה המאושפזת מנקודת הראות של מספר מחלות נבחרות מציג תמונה ברורה על צורכי האשפוז מצד קבוצות מבוגרים ההולכים וגדלים לקראת גיל הפרישה. לוח 5 מתאר את המצב, ועל פיו ניתן להוכיח, כי שיעור האשפוז גדל באורח דרסטי, כמעט, מגיל 45.

שיעורי התמותה גדלים עם הגיל כאשר קיים הבדל בין גברים לנשים (שיעורים גבוהים יותר אצל גברים). לעומת זאת, דומה שיעור התמותה בין יהודים ללא יהודים (ראה לוח 6).

לאחרונה בוצע סקר על בעיות שיקום באוכי-לוסייה מובחרת באזור כפרי, יהודי וערבי. הסקר נערך על יסוד ראיונות מבית לבית, ובדיקת מידגם של מוגבלים מבחינה רפואית, סוציאלית ומקצועית. היתה זו הזדמנות לרכוש מעט מידע על ליקויי בריאות אצל מבוגרים.

ההבדלים בין שיעורי האשפוז בין יהודים ולא יהודים מעידים, כנראה, על אי-מודעות לשימוש בשירותים, ואף מציגים גישה פטי-ליסטית לבעיות הבריאות בקרב הלא-יהודים. שיעורי האשפוז היו כמעט פי שניים גבוהים יותר משיעור האוכלוסייה מגיל 5 ועד 44, בעיקר אצל היהודים. כן היו שיעורי האשפוז פי שניים גבוהים יותר בגיל 65 ומעלה מקבוצת הגיל 45-64. יש לציין, כי מדובר בדרך כלל באשפוז לטווח קצר הקשור עם מחלות אקוטיות, או שלבים אקוטיים במחלות שיש בהן אופי של מחלות ממושכות. כמו כן ראוי לזכור, כי שיעורי האישפוז אינם מהווים מדד לתחלואה, שכן לא כל הנזקקים יכולים להגיע לאשפוז.

עובדות אלה זורות אור על בעיות הבריאות של המבוגרים ומחייבות את תשומת ליבם של מתכנני שירותי הבריאות לפתרון המצב הקיים.

האחוז הממוצע בגידול שיעורי האשפוז בקבוצות הגיל 45-64 משנת 1952 ועד 1971 היה בקרב היהודים 3.1% לגברים, 2.3% לנשים, בקרב הלא-יהודים הגידול

לוח 7: התפלגות המוגבלים בגיל העבודה לפי קבוצות גיל ומין באזור כפרי (יהודים ולא יהודים)

קבוצת גיל	יהודים		לא יהודים	
	מס' גברים	%	מס' נשים	%
14 — 44	148	7.3	105	4.0
45 — 54	54	14.8	58	26.6
55 — 64	39	26.6	39	32.2

המוגבלות עולה עם הגיל בין היהודים והלא יהודים משני המינים, אבל השיעור גדול יותר באורח משמעותי מבחינה סטטיסטית אצל היהודים. חשוב לציין, כי 57.6% משתי האוכלוסיות היו ידועים לרופאים כלליים (משפחתיים) כחולים, אבל לא מבחינה של מצב תפקודי וצורכי שיקום.

7.6% מן היהודים ו-27.1% מן הערבים עם ליקויי בריאות לא היו לגמרי ידועים לרופאים באזור⁹. הרופאים גם לא היו מודעים למושג של מוגבל חברתי-תרבותי. למעשה, אפשר היה להיווכח, כמו במחקרים אחרים שנעשו בארצות רבות, כי יש אחוז ניכר של אנשים עם ליקויי בריאות, בפרט בקרב קבוצות הגילים 45-54, 54-64, שאינם מגיעים לתשומת לב הרופא. ממחקר אפידמיולוגי בקרית יובל, שבוצע על ידי המחלקה החברתית של בית הספר לרפואה בירושלים, ניתן היה ללמוד, כי שיעור התחלואה ממחלות לב וסכרת במיוחד, עולה עם הגיל: סכרת — מגיל 45, ומחלות לב — מגיל 50¹⁰. במחקר של יותר מ-10,000 גברים, פקידים ממשלתיים, שנערך ע"י מדלי ונויפלד, נמצא, כי שיעור התחלואה במחלת לב^{11,12} היה 8.7 על

1,000 באוכלוסייה הנתונה בסיכון. שיעור זה הוא הגבוה ביותר בעולם (ההימצאות 27.2 על 1,000) והוא עוד גדל עם הגיל, מ-40 שנה ומעלה. כמו כן איננו יודעים הרבה על הפטולוגיה הסוציאלית, העלולה לפקוד אוכלוסייה זו. בדיקת נתונים אודות משפחות, המצויות בטיפול לשכות הסעד ב-1974/75 מציגה את התמונה הבאה (ראה לוח 8): יותר מ-37% מן המשפחות, שהיו בטיפול סוציאלי, ראש המשפחה היה בקבוצת גיל המבוגרים 45-64; יותר מ-10% מן המבוגרים בישראל בגילים 45-64 קיבלו טיפול בתחומים סוציאליים על פי הדרישה. השאלה המתעוררת, איפוא, בהקשר לכך היא — כמה מבוגרים זקוקים לטיפול זה ואינם מקבלים אותו? על כך אין לנו מידע, והדבר מחייב, כמובן, עריכת מחקר.

אוכלוסיית המבוגרים נהנית מן השירותים הסוציאליים והרפואיים הטיפוליים הקיימים בארץ, אבל רק אלה הדורשים את הטיפול במסגרת אפיזודה אקוטית מקבלים אותו, בדרך כלל, אם כי, לעתים, מאוחר מדי. לפנינו אוכלוסייה הדורשת תשומת לב מיוחדת לגילוי ליקויי בריאות ומשברים סוציאליים, מוקדם עד כמה שאפשר. אולם אין

לוח 8: משפחות בטיפול לשכת הסעד לפי ראש משפחה בגיל המבוגר, ולפי סוג טיפול (1974/75)

גיל	סך הכל	סוג הטיפול: כלכלי	חומרי אחר	טיפול ללא עזרה חומרית
19 — 44	52,852	13,801	20,590	16,461
45 — 54	30,114	8,887	13,444	7,783
55 — 64	31,313	8,609	14,955	7,749
65+	51,483	1,691	36,593	13,199

Margulec, I., Spira, E., Yelin, N., "Detection of the Disabled in a Rural Area, Israel" *Journal of Medical Sciences*, Vol. 12, No. 1, pp. 59-70, January 1976

Kark, S. L., et al., "The Control of Hypertension, Atherosclerotic Diseases and Diabetes in a Family Practice", *The Journal of the Royal College of General Practitioners*, 1976, Vol. 26, pp. 157-169

Medalie, J. H., et al., "Myocardial Infarction over a Five Year Period — I — Prevalence, Incidence and Mortality Experiences", *Journal of Chronic Diseases*, 1973, Vol. 26, pp. 63-84

Neufeld, H. N., et al., "Selected Findings of the Israeli Ischemic Heart Disease Study", *Geriatrics*, Vol. 28, Feb. 1973, pp. 134-136

לוח 9: שירותי הבריאות והרווחה העיקריים בישראל (בעלות וסוג השירות)

שירותי מניעה	שירותי טיפול	שירותי שיקום	בעלות
לשכות בריאות	מרפאות כלליות	מרכזים לשיקום	ממלכתיים:
תחנות אם וילד	מרפאות מומחים	רפואיים	משרדי —
מרכזים להתפתחות	בתי חולים כלליים	מבוגרים	בריאות
חילד	מרפאות חוץ של	ילדים	סעד
בתי ספר	בתי"ח	שירותים לשיקום	חינוך
מרכזים קהילתיים	בתי חולים לחולי נפש	מקצועי	עבודה
שירותים קהילתיים	בתי חולים לחולים	עוורים	בטחון
שונים: לקשישים	כרוניים	חרשים	הסתדרות העובדים:
לילדים	מרכזי בריאות	מפגרים	קופת חולים הכללית
לנוער	מרכזים גריאטריים	חולי סרטן	קופות חולים אחרות
	בתי חולים יום	חולי לב	שלטון מקומי
	טיפול בית	חולי נפש	ארגונים מתנדבים
	מרכזים לבריאות הנפש	חולים אחרים	פרטית
	לשכות סעד	מפעלים מוגנים	
	מרכזי יום למוגבלים	לתעסוקה	
	רופאים פרטיים	תחנות אבחון	
	מוסדות שונים פרטיים	למוגבלים	
	לטיפול בחולח כרוני	תוכניות חינוך	
	(כולל חולי נפש)	משולבות	
	שירותים לטיפול בנכי	לחינוך רגיל	
	צה"ל	ולחינוך מקצועי	
		מרכזים לתעסוקת	
		קשישים	

האוכלוסייה מובטחת על יסוד ולונטרי בקו- פות חולים, מאפשרת הענות לאוכלוסייה הדורשת טיפול בענייני בריאות. אולם בשלב זה אין הענות לצורכי בריאות אלא רק לדרישות. המצב דומה, לבטח, גם בתחום הסוציאלי. אמנם המגמה בשירותים הקיי- מים היא ליישם את ההתערבות התרופו- טית תוך שימוש בשיטות חדישות של טי- פול, אולם קשה לומר שמגמה זו הושגה בכל השירותים.

כידוע מתנהל עדיין ויכוח בקרב אנשי מקצוע במדעי הבריאות החברה וההתנהגות בשאלות הבאות: איך להגיע לכוללניות בהספקת השירותים ואיך להגשים שילוב ותיאום בין המוסדות; איך ליצור מערך מאורגן ומבוסס על עקרונות של שילוב הטיפול הפרבנטטיבי עם הקורטיבי.

בתחום הבריאות עוסקים בשנים האחרונות בהכנת חוק לביטוח בריאות חובה המבוסס

לקבוצה זו מודעות לכך. יתר על כן, גילוי ליקויים אינו נמצא עדיין בסולם העדיפו- יות של מתכנני הבריאות והרווחה בישראל. יש, איפוא, לפעול בהקדם לגילוי מוקדם של המצבים הפתולוגיים, כולל תחומי הפ- תולוגיה הסוציאלית, בקרב אוכלוסיית המ- בוגרים. במלים אחרות: יש להקדיש מא- מצים נמרצים לקידום הגרונטולוגיה המונעת בישראל (בהקשר לכך ראוי לציין כי המדור הבין-קיבוצי לחברים מבוגרים בחברה הקי- בוצית קבע את גיל החברים, שהם בתחום דאגתו מגיל 40 ומעלה).

השירותים הקיימים

לוח 9 להלן מציין את שירותי הבריאות והרווחה העיקריים העומדים לרשות תושבי המדינה. העובדה, לפיה 80% לערך מכלל

על שירותי משרד הבריאות וקופות החולים הקיימות. בהקשר לכך החל תהליך של הכנת התיאום בין השירותים הממלכתיים ובין קופות החולים לפי חלוקה איזורית. התהליך הוא עדיין איטי אבל קיימת אווירה של רצון טוב.

הוויכוח על אופן הספקת השירותים הרפואיים הוא ער ונמרץ, ובכל תקופת בחירות הוא נכלל במצען הפוליטי של המפלגות השונות.

קיום מגמות תחיקה מתקדמת בתחום המדיניות הסוציאלית; דיון וטיפול בבי-סו ובהרחבתו של משרד אחד לרווחה; התבססות הקביעה החברתית, כי לכל אדם הזכות לזכות בטיפול החדיש והטוב ביותר בתחום הרפואי והחברתי, נושא שהפך לקו מנחה בגיבושה של מדיניות סוציאלית בחברה המודרנית — כל אלה מוסיפים למהלך המחשבות של המתכננים את מערכת הבריאות והרווחה בישראל. יש לזכור, כמובן, כי לכל חברה אינטרפטציה משלה לשירותים הנחוצים, בהתאם לכוחות ולגורמים הפוליטיים, הדימוגרפיים, הכלכליים, התברתיים, התרבותיים והחינוכיים, המפסילים ומעצבים את דמותה.

בישראל, הגורם הדינמי ביותר בהקמתם בפיתוחם ובאחזקתם של שירותים חברתיים הוא הגידול המתמיד בהשתתפות הממשלה יותר ויותר חודר הרעיון, כי השירותים הקורטיביים והמונעים צריכים להתבסס במסגרת הקהילתית, ומוקד הדאגה צריך להיות המשפחה על כל היבטיה הרפואיים והסוציאליים. לפעולה מונעת בארץ ישנם השגים מאד מרשימים: צמצום והפחתת מחלות מדבקות ובקרה כמעט שלמה עליהן, הקטנת תמותת התינוקות, הגדלת תוחלת החיים עד 72 שנה לגברים ו-73 שנה לנשים, ובעת האחרונה, פעולה רצינית בגילוי מוקדם של ליקויי בריאות בגיל הרך ביותר וכן יעוץ גנטי ותוכנית מגיעה בתקופה הפרה-נטלית (לפני הלידה).

הפעולות וההשגים הנזכרים לעיל מביאים

אותנו להרהורים, כי הגיע הזמן להרחיב את הפעולה גם לאוכלוסיית המבוגרים (הרבה שנים לפני גיל הפרישה), על מנת לקדם פני משברים בתחומים הבריאותיים ותתיברותיים, ולמנוע סבל רב מאוכלוסיית הזקנים, וכן דאגה רבה והרגשת חוסר אונים מצד החברה.

הפעולה המונעת תאפשר הענות לצרכים האמיתיים של האזרח במועד הנכון, וזאת נוסף על השירותים הניתנים לו, שעה שהוא בא בדרישה לקבלם בתקופה מאוחרת, שהיא לעתים מאוחרת מדי.

בהקשר לפיתוחם של השירותים המונעים ראוי לציין שירות ידוע בארץ שעיסוקו — טיפול באם ובילד.

התחנות לאם ולילד (מרכזים לבריאות המשפחה)

מרבית התחנות שייכות למשרד הבריאות (70%) וחלקן 25% לקופת חולים. הן מילאו וממשיכות למלא תפקיד נכבד ביותר בתחום הרפואה המונעת בישראל. כיום הן מטפלות בכ-90,000 משפחות, בתוכן כ-29,000 ילדים ונוער וכ-55,000 אמהות. במשרד הבריאות הוחל לאחרונה בהרחבת פעולתן לא רק בתחום המונע עבור האם והילד, אלא גם במתן טיפול לחולה הכרוני, לחולה הנפש ולקשיש. כ-10,000 נפש נמצאו בטיפול בשנת 1974. המערך הגריאטרי מתפתח באופן מיוחד תוך תאום מלא בין התחנות לאם ולילד ובין לשכות הבריאות האזוריות, המחלקות הגריאטריות של בתי החולים הכלליים עם השירותים המסונפים אליהם לטיפול יום ולטיפול בית. במסגרת השירות יושם תפקיד של גריאטר אזורי העובד עם צוות — אחות ציבורית ועובד סוציאלי, המקיימים שיתוף פעולה עם הלשכה הסוציאלית ועם רופא המשפחה. ג'וינט-מלב"ן היה בין הראשונים שקידם את הנסיון להרחבת פעולות התחנה לאם ולילד על ידי הקמת

שירות לקשישים בעל צביון מונע במסגרת התחנה לטיפול באם ובילד בשכונת גונן בירושלים, תוך שיחוף פעולה עם משרד הבריאות והמחלקות לבריאות הציבור ולעבוד-דה סוציאלית של עיריית ירושלים¹³.

מזה שנים פועל האגף למחלות ממושכות, זיקנה ושיקום של משרד הבריאות לפיתוח רעיון הטיפול בקשיש באמצעות התחנות לאם ולילד. ההתפתחות מעודדת ודורשת תכנון מקיף יותר לקראת השתלבות יתר של הגורמים הסוציאליים עם הגורמים הרפואיים הקהילתיים, תוך הכרה, שהטיפול בקשיש לא יוכל להיוותר אך ורק בתחום הרפואי. התפתחות זו באה לביטוי, בין היתר, בהחלטת משרד הבריאות להפוך את התחנות לאם ולילד למרכזים לבריאות המשפחה. גם הג'וינט יחד עם משרד הבריאות ניסו לפעול בכיוון זה באשקלון, בהשתתפות הצוות המדעי של המחלקה לרפואה חברתית של בית הספר לרפואה בירושלים. קופת החולים הכללית החלה בביצוען של מספר תוכניות לדוגמה במישור הטיפול הרפואי הראשוני, המבוססות על עבודת צוות (רופא-אחות) עם מגמה לפעילות מנע בתחום הבריאות.

נפתחים, איפוא, אופקי פעולה חדשים, ובין היתר מתיצב לפנינו אתגר חדש: כיצד ניתן לנצל בעתיד הקרוב את המרכזים לבריאות המשפחה, לשם פעילות בתחומי הג'רונטולוגיה המונעת עבור האוכלוסייה המבוגרת, בלי לצמצם את חשיבותה של תורת המניעה במשך כל מחזור החיים של האדם עם כל הבעיות הקשורות בכך.

סיכום

פיתוח שירותי מניעה מחייב התייחסות לכמה שאלות, עליהן יש לתת את הדעת, כדלקמן:

- א. כיצד לבנות את המרכז לבריאות המשפחה תוך יישום שירותיה של הג'רונטולוגיה המונעת, מבלי שתיפגע הדאגה לבריאות האם והילד, כפי שהיא משתקפת בפעילות התחנות לאם ולילד?
- ב. אילו תפקידים נוספים, הנוגעים לטיפול בילדים, אפשר להטיל על מרכזים להתפתחות הילד — שירות חדש, שהג'וינט מסייע לקידומו בישראל?
- ג. כיצד לתכנן הקמת שירות ליעוץ בב-עיות בריאות ורווחה לאוכלוסיית המבוגרים.
- ד. באילו שיטות של חינוך לבריאות יש לנקוט, כדי ליצור מוטיבציה לשימוש בשירותי מנע?
- ה. אילו שיטות וטכניקות ממדעי ההתנהגות יכולות לסייע בשינוי ההתנהגות האישית בנושא הבריאות תוך התחשבות במבנה החברתי, ברקע האתני ובמעמד החברתי, של קבוצות האוכלוסייה השונות?
- ו. האם האסטרטגיה להקמת תוכנית מונעת בגיל המבוגר צריכה להתייחס בעיקר לגורמי סיכון של מחלות לב, הסתיידות עורקים, לחצים ופחדים, כלומר — מצבים שכיחים מאד באותו גיל?
- ז. כיצד לפתח את הקשר בין המרכזים לבריאות המשפחה לבין המרכזים הקהילתיים לבריאות הנפש הנמצאים כיום בשלבי התפתחות בארץ (גם כן בסיוע של הג'וינט)?
- ח. איך לשלב את פעולות המרכז לבריאות המשפחה עם המערך הסוציאלי הקהילתי ועם רופא המשפחה?
- ט. כיצד לשלב את המרכזים הקהילתיים ואת המתנסים (מרכזי תרבות נוער וספורט) בפעולות המנע?
- י. איך לשלב את פעולות המנע של

Margulec, I., "Concepts of Old Age Care in a Young State", *World Medical Journal*, 13, 1971.

המרכז לבריאות המשפחה עם שירות ארגונומי, העשוי לסייע במידה רבה לגרונטולוגיה המונעת? בצדק טוען פקארד (Pacard) מפאריס, כי השטח העתידי למחקר הארגונומי הצפוי יהיה קשור בתהליך הדה-הומניזציה של העבודה.

יא. איזו אסטרטגיה נחוצה לפיתוחן של פעולות מנע בתחום החברתי, אשר יגלו מבעוד מועד את המשברים ויפעלו את מעורבותן בזמן המתאים.

לשם הקמת מערכת מחושבת של שירותי מניעה בגיל המבוגר — מן הדין להתרכז בשאלה: כיצד להשתמש במרכזים הקיימים — בריאות המשפחה, בריאות הנפש, מרכזים קהילתיים — תוך שילוב שירותים סוציאליים

ורופא המשפחה כציר מרכזי של תוכנית מונעת בתחום הגרונטולוגיה.

כדי להעניק לתוכנית עדיפות גבוהה נחוצים, כמובן, משאבים כלכליים רבים יותר בתחום המניעה. אם אנו מעוניינים לשנות את תדמית הפנסיונרים של שנת ה-2,000, יש להשפיע על עריכת שינויים בסגנון חייהם של המבוגרים, ולמקד את הפעולה בעבודת הדרכה נמרצת כחלק בלתי נפרד של תוכנית פרבנטיבית.

יש לצפות, כי החוקרים יתנו תשובות בעלות ערך, שיציגו אפשרויות טובות יותר לשם טיפול בסבך הפתולוגיה הסומטית, הנפשית והסוציאלית. הדבר יקל, ללא ספק, על התווית וגיבושה של תוכנית פעולה בתאום הגרונטולוגיה המונעת.

ההכנסה של הקשישים ומקורותיה

מאת ד"ר חיים הר-פז*

בעייתם הכלכלית של הקשישים מהווה נושא לדאגה בארצות המפותחות, בהן הרוב הניכר של הקשישים גרים בנפרד מיתר בני המשפחה. ההכנסה הממוצעת של הקשישים נמוכה במידה ניכרת מזו של אנשים צעירים יותר; יתר על כן, היא נובעת מירידה תלולה בהכנסה לאחר פרישה מעבודה, לאחר תקופה ארוכה בה התרגל האדם לרמת חיים מסוימת — אשר לרוב עלתה בהדרגה, במשך תקופת ההתבגרות. יש הסבורים, כי דווקא בתקופה שלאחר הפרישה גדלים בצורה משמעותית חלק מצרכיה של אוכלוסייה זו¹, ויש הסבורים להיפך — שהצרכים פחותים, מלבד הצרכים הרפואיים (כגון, פחות מזון, פחות חינוך וכד'). במחקר שנערך לאחרונה בארה"ב, מעריכים החוקרים, כי הכנסה לאחר הפרישה מה- עבודה בגובה של 60%—80% מן ההכנסה לפני הפרישה — די בה, כדי לספק אותה רמת חיים². ברם, מומחים של האו"ם סבורים, כי יש איזון בין הצרכים הנוספים לבין הצרכים הפחותים, וקשה להניח, כי בממוצע, משתנים הצרכים לעת זקנה³.

1. הקשישים ו"קו העוני"

של גילאים צעירים יותר⁴. מומחי האו"ם אף קובעים: "בארצות המפותחות, נמנים הקשישים בין העניים ביותר בקרב האוכלוסייה" ⁵. לפי ממצאים חדשים מארה"ב מתברר שההכנסה של גילאי 65 ויותר נמוכה

ברוב המחקרים שנערכו עד כה נמצא שרמת ההכנסה של הקשישים נמוכה בהרבה מזו

- * מנחל המרכז למחקר כלכלי וחברתי, עיריית תל-אביב-יפו; ס/יו"ר ומזכיר כללי, האגודה הישראלית לגרונטולוגיה.
- 1 כהן, ש., מורגנשטיין, ב., **תנאי החיים של הקשישים במזרח שבע, פתח תקוה ויבנה**, סקר מס' 17, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון, ירושלים, 1976, עמ' 72.
- 2 Schulz, Y., Carrin, G., Krupp, H., Peschke, M., Sclar, E., Van Steenberge, J., *Providing Adequate Retirement Income*, University Press of New England, Hanover, N.H., 1974, p. 41.
- 3 United Nations, *Social Policy and the Distribution of Income in the Nation*, Sales No. E. 69. IV. 7, N.Y., 1969, p. 70.
- 4 לדיון מפורט בקשר למצבם הכלכלי של הקשישים, עיין: Riley, M.W., Foner, A., *Aging and Society*, Vol. I., Russel Sage Foundation, N.Y., 1968.
- 5 Schulz, J., et al., *ibid.*
- United Nations, *The Aging: Trends and Policies*, Sales No. E. 75. IV. 3, N.Y. 1975, p.30.

פלציה. יתר על כן, הפורשים מחיי העבודה והמתבססים על אמצעים כספיים שנחסכו בתקופות קודמות אינם גהנים מהעלייה ברמת ההכנסה הריאלית כתוצאה מן ההתפתחות הכלכלית ומן הקידום הטכנולוגי. חוקר אמריקאי הגיע למסקנה שרק העוני בקרב הקשישים עלול להתרופף כתוצאה מצמיחה כלכלית מואצת. לדעתו, בתנאי צמיחה כלכלית, המגמה העתידה לגבי הכנסה נמוכה — התלויה במשתנים של גודל משפחה, ראש משפחה-אשה, ונכות — היא יציבות; המגמה העתידה לגבי משתנה של הינוך היא צמצום, ואילו לגבי המשתנים של גיל המשפחה וגזע (קשישים ולא-לבנים), המגמה העתידה היא העמקת העוני. ברם, בו בזמן שצמיחה כלכלית מהירה תשפיע בכיוון של עליית ההכנסה לגבי המשתנה של אוכלוסייה לא-לבנה, היא לא תשפיע על מצבה של האוכלוסייה הקשישה¹⁰. ואכן, נמצאה מגמה של ירידה ברמת החיים של הקשישים: ב-1947 היו 14% מהאוכלוסייה בחמישית התחתונה של ההכנסה הלאומית בארה"ב, קשישים בגילים 65 ויותר, ואילו ב-1964 עלה חלקם של אוכלוסייה זו ל-34%¹¹.

ברם, מדיניות סוציאלית מתקדמת יכולה לתקן מצב זה. כך לדוגמה, מדיניות סוציאלית תקיפה יותר בארה"ב, הביאה לירידה חלקם של הקשישים הנמצאים מתחת ל"קו העוני" מ-35% ב-1959 ל-16%

ב-50% מזו של הגילאים 55-64⁶. עוד נמצא בארה"ב, כי 16% מהקשישים (שאינם חיים במוסדות) ב-1974 היו מתחת ל"קו העוני" וכ-11% מהם היו "כמעט עניים": הכנסתם עלתה על "קו העוני" בפתות מ-25%. המצב בארץ גראה אף קשה יותר — כל זקן שלישי, שגילו 65 שנה ויותר, חי בעוני או על סף העוני, קובעים רוטר ושמאי⁸. יתר על כן, ביישובים מסוימים בארץ נמצא מתחת ל"קו העוני" הרוב המכריע מבין הקשישים: 74% ביבנה, 70% בבאר-שבע וכ-50% בפתח תקוה⁹.

מצבם החמור של הקשישים בארץ נובע מהיות המדינה צעירה וקולטת עלייה. חלק מבין הקשישים עלה ארצה בגילים מבוגרים ועל כן לא צבר זכויות פנסיה; רק מיעוט רכש זכויות כאלו, ובחלקם הגדול לא עלה בידם של הקשישים לצבור סכומים משמעותיים היכולים להבטיח להם הכנסה גאוה.

ללא מדיניות סוציאלית מתקדמת ונקיטת צעדים תקיפים להבטחת רמת הכנסה מינימלית לקשישים, אפשר לצפות להגדלת הפער בהכנסות בין קשישים לבין שכבות הגיל הצעירות יותר, אף במדינה בה ההתפתחות הכלכלית היא מואצת. תהליך האינפלציה, המלווה צמיחה כלכלית, מכרסם בערך הריאלי של הכסף ופוגע ביחוד בשכבות האוכלוסייה שאינן נמצאות במעגל העבודה; ערכם של החסכונות נפגעים בתהליך האינ-

U.S. Bureau of The Census, *Current Population Reports*, Series P-60, No. 97, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1975. 6

Ball, R. M., "Income Security After Retirement", *Social Policy, Social Ethics and the Aging Society*, (Neugarten and Havinghurst, eds.), University of Chicago, 1976, pp. 33-34. 7

ר. רוטר, נ. שמאי, "דפוסי העוני בישראל — ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, מס' 1, 1971, עמ' 26. 8

כהן, ש. מורגנשטיין, ב. שם, עמ' 72. 9

Lampman, R. J., *The Share of Top Wealth — Holders in National Wealth, 1962-1956*, Princeton University Press, 1962, p. 29. 10

Miller, S. M., Roby, P. A., *The Future of Inequality*, Basic Books Inc., N.Y., 1970, p. 41. 11

ב-1974¹². גם בארץ נמצא שהשפעת התש-
לומים הסוציאליים לצמצום העוני גדולה
יותר בקרב הקשישים מאשר בקרב יתר חלקי
האוכלוסייה¹³. יש אף הסבורים, שעם הנ-
גת "ההטבה הסוציאלית" לנזקקים מבין
הקשישים הנהנים מקצבת זיקנה, ההכנסה
של כמעט כל הקשישים היא מעל ל"קו
העוני"¹⁴, אולם הנחה זו נראית אופטי-
מית למדי ובלתי מבוססת.

2. הפרישה מהעבודה והפנסיה

בעוד שאורך החיים הממוצע עלה במידה
ניכרת, לא הועלה במקביל גם הגיל לפרישת
חובה מהעבודה. הואיל והחברה לא הצליחה
למצוא פתרון הולם לבעית הפרישה מה-
עבודה לפי הקריטריון של "העדר תפוקה
שולית", נמצא פתרון נוח יותר של קביעת
גיל כקריטריון. אומנם, הנהגת גיל פרישה
מעבודה והנהגת פנסיה נחשבה כהישג גדול
של ציבור הפועלים ושל מדיניות סוציאלית
מתקדמת, אך במשך הזמן חל כרסום בהישג
זה.

סיכויי החיים של האדם עלה בארצות המ-
פותחות מעל 70 שנה, אך גיל הפרישה אינו
עולה ברוב הארצות המפותחות מעל 65
שנה, ובארצות רבות גיל הפרישה הוא אף
נמוך מזה (בארצות מזרח אירופה — גיל 60
ואף למטה מזה). יתר על כן, המגמה היא
הקטנת גיל הפרישה — וזאת לא תמיד

בקביעה חוקית של גיל פרישה. ברוב מקו-
מות העבודה, ביחוד בשירות הציבורי, אין
נוהגים לקבל לעבודה אנשים מעבר לגיל
צעיר יחסית — 50 שנה ולעתים אף פחות
מזה¹⁵.

במקומות רבים מעודדים אנשים לפרוש מן
העבודה בגיל צעיר יותר מן הגיל הרשמי
של פנסיה¹⁶ — ביחוד את אלה שנחלשו
בעבודה פיזית או שתפוקתם פחותה מזו של
עובדים צעירים. מצב פרדוקסלי הוא בקשר
לנשים — סיכויי חייהן עולים על זה של
הגבר (לדוגמא: הפער בת"א-יפו הגיע לכדי
5 שנים), אך גיל פרישת החובה הוא נמוך
בדרך כלל ב-5 שנים מזה של הגבר¹⁷.
החברה מפסידה תפוקה של אנשים רבים
היכולים והרוצים לעבוד, והאדם הפורש מפ-
סיד את זכותו להשתייך לקבוצת היוצרים
והתורמים לחברה. תהליך זה מתרחש בכל
הארצות ובכל המשטרים, כולל המשטר הסו-
ציאליסטי, המבוסס כביכול על העיקרון
"מכל אחד לפי יכולתו" (!!!). במקום הזכות
להשתתפות ביצירה ובהכנסה, מעניקה החב-
רה לכל האנשים, מוקדם ככל האפשר, עזרה,
הטבה, קצבה, פנסיה, פיצוי... שהם "כד-
איים", בסופו של דבר, מנקודת הראות הכל-
כלית של המדינה. המקורות להענקת "מתנות"
אלו לקשישים הם מצבירת הכנסות (מסים)
מציבור העובדים — צבירה שהיא לרוב
גבוהה יותר מן ההוצאות, תוך יצירת "קר-
נות אקטואריות" המנוצלות על-ידי המדינה
לצרכים הכלכליים השוטפים האחרים. המסים

Siegel, J. S., *Demographic Aspects of Aging and Older Population in the United States*, 12
U.S. Dept. of Commerce, Special Studies, Series P-23, No. 59, Washington, 1976, p. 55

Habib, J., *Poverty in Israel Before and After Receipt of Public Transfers*, The Na- 13
tional Insurance Institute, Discussion Paper 4, Jerusalem, 1974, p. 4

Kretzmer, M., *Guide to Israeli Research in Social Gerontology*, Brookdale Institute for 14
Gerontology, Discussion Paper No. 21-76, Jerusalem, 1976, p. 27

Riley, M. W., Foner, A., *ibid.*, pp. 62-63 15

United Nations, *The Aging: Trends and Policies*, *ibid.*, p. 31 16

17 בחינת האספקטים השונים של הפרישה והמלצות של ועדות שונות בארץ בתחום זה, ראה: ד"ר
א. ניצן, "הפרישה מן העבודה לאור מצבם הדימוגרפי של הקשישים", בטחון סוציאלי, חוברת
14-15, 1977, עמ' 32-50.

משולמים על-ידי העובדים והמעבידים — "המגלגלים" את התשלומים האלה על מחיר המוצר, המשולם על-ידי העובדים. אשר לפנסיה, הבעיות רבות מאוד והקיפוח משמעותי. בארץ יש כיום לכ-150,000 עובדי די מדינה, עובדי רשויות מקומיות, עובדי חברת החשמל ועוד כמה חברות גדולות פנסיה תקציבית; ל-250,000 שכירים יש זכויות פנסיה מקיפה, ולכ-350,000 שכירים, יש זכויות פנסית יסוד בלבד; לכ-200,000 שכירים אחרים אין ביטוח פנסיה בכלל — אלא זכות של פיצוי פיטורים בלבד. מעטים בלבד צברו זכויות לפנסיה מלאה (70% מהשכר לאחר 30 שנה של עבודה רצופה); לרובם זכויות פנסיה חלקית. אך לא זו בלבד, כי אם גם זאת: את הפנסיה מחשבים לפי ממוצע של השכר הממוצע בשלוש השנים שלפני היציאה לפנסיה, ובתנאי אינ-פלציה דוהרת יש להבין את משמעות הדבר. יתר על כן, מה זה שכר? לצורכי פנסיה אין מחשבים כל אותן הכנסות רבות הניתנות בדרך של הטבות שונות הנלוות לשכר, שהפכו בישראל את השכר היסוד לפרסה; שעות נוספות, החזקת רכב והחזקת טלפון, ספרות מקצועית, אש"ל, הבראה ועוד כהנה וכהנה שמות והמצאות מקוריות האמורות לתת תוספות שכר לעובד, מבלי להעלות את השכר (!!!). יחד עם זאת, רוב קרנות הפני-סיה במדינה פועלות ב"גרעון אקטוארי" ועל כן חוששים כי בד בבד עם הזדקנות האוכי-לוסייה (שהוא תהליך מהיר בתקופתנו), והגדלת סיכויי החיים (תוחלת החיים הממוצעת כיום בארץ לאדם בגיל 65 הוא 79 שנה), לא יוכלו קרנות הפנסיה לעמוד בהת-

חייבויותיהן הרבה שנים. בעיה קשה נוספת היא העדר אפשרות של ניידות עובדים, בתנאים של הבטחת זכויות פנסיה, שכן הצטרפות לקרנות הפנסיה הקיימות היא קולקטיבית של מפעל/מוסד, ולא אינדי-בידואלית של העובד הבודד.

מכל האמור לעיל, מתקבל כי האדם הפורש מחיי עבודה לא רק שלא יוכל ליהנות מסטנדרט חיים ברמה שהיתה מקובלת טרם פרישתו, אלא שרמת חייו עוד תרד בצורה משמעותית ביותר.

עובדה זו מבוססת על מחקר שנערך בתל-אביב-יפו בשלהי 1975. מידגם שהקיף 771 קשישים (בגילים 65 ויותר) בעיר זו, נערך ב-176 מבוגרים (מתוך 2,300 מבוגרים בעיר), והוא מייצג את כלל הקשישים לפי אזורי המגורים בעיר. בכל מבוגר נערכה סריקה של כל הדירות וכל הקשישים הגרים באותו איזור רואינו. בעבודה זו נחקרו עמדות, גישות ואופני התנהגות של אוכלוסייה זו בתחומי הדיון¹⁸, העזרה הרפואית¹⁹, הפעילות החברתית²⁰, הפעילות המועדונית²¹, בעיות תעסוקה ורמת ההכנסה ומקורותיה. מתוך מגוון הנושאים הנ"ל נדון בעבודה זו בנושא ההכנסה.

3. גובה ההכנסה של הקשישים בת"א-יפו

ההכנסה הממוצעת החודשית הכוללת (ברוטו) של כל בני המשפחה הגרים בביתם של הקשישים בתל-אביב-יפו בשנת 1975 היתה 825 ל"י. אם ננכה את ההשפעה של גודל המשפחה, תסתכם ההכנסה הממוצעת לגפש

18 הרפז, ה., "תנאי הדיוור של הקשישים בת"א-יפו", *סעד*, כרך 21, מס' 6, 1977, עמ' 26—34.
19 הרפז, ה., "מצב הבריאות של הקשישים והעזרה הרפואית בת"א-יפו", *רפואה ציבורית*, חוברת 34, 1978.
20 הרפז, ה., "הבדיות החברתית לעת זיקנה", *גרונטולוגיה*, מס' 9, 1977, עמ' 50—57.
21 Har-Paz, H., "Social and Club Activities of the Elderly", *Gerontologia*, Vol. II, No. 8, 1978.
22 שנתון סטטיסטי מס' 16 של עיריית ת"א-יפו לשנת 1976, מח' למחקר ולסטטיסטיקה, 1977, עמ' 195.

ל-23.6% מהם, 751—1,000 ל"י ל-25.4%,
1,501—2,000, 18.4% ל"י ל-1,001—1,500
ל"י לחודש ל-13% ולעוד 10.4% מן הק-
שישים היתה הכנסה חודשית של יותר
מ-2,000 ל"י.

רמת הכנסה נמוכה יותר היא מנת חלקם
של הלא-נשואים ($r = 0.41$) וביחוד של
נשים ($r = 0.38$). ממצאים דומים נמצאו גם
במחקרים שנערכו בארה"ב²⁴ ובאנגליה²⁵.
בקרב הנשים, נמוכה ההכנסה ביחוד אצל
הנשים הלא נשואות: הכנסתן של 63% מהן
היתה עד 750 ל"י לחודש, בהשוואה ל-19%
בלבד מן הגברים והנשים הנשואים שהכ-
נסתם החודשית היתה ברמה נמוכה זו.

בי-390 ל"י לחודש או 4,680 ל"י לשנה.
באותה שנה היתה ההכנסה הממוצעת לנפש
במשפחת שכירים בת"א-יפו — 8,900 ל"י²².
יוצא, איטוא, שההכנסה הממוצעת לנפש
במשפחות הקשישים בעיר מהווה 53% מן
ההכנסה לנפש במשפחת שכירים ממוצעת
בשנת 1975. במחקר שנערך ב-1971/72
ביבנה, באר-שבע ופתח-תקה, נמצא, כי
ההכנסה הממוצעת למבוגר במשפחות הק-
שישים בשלושת היישובים האלה היווה
כ-60% מן ההכנסה למבוגר במשפחת שכי-
רים ממוצעת²³.
הכנסה חודשית נמוכה מ-500 ל"י היתה
ל-9.2% מן הקשישים, 501—750 ל"י

לוח 1: מאפיינים של קשישים, לפי גובה ההכנסה בל"י (%)

מאפיינים דימוגרפיים וחברתיים	סה"כ	עד 750	750— 1,000	1,001— 1,500	1,501— 2,000	2,001 ויותר
מין						
גברים	100	19.5	24.5	22.2	17.6	16.2
נשים	100	19.1	45.0	16.7	16.7	2.5
נשים לא נשואות	100	63.3	19.2	12.3	3.4	1.8
מצב משפחתי						
בודדים	100	61.3	17.7	11.2	5.3	4.5
נשואים	110	14.6	30.4	23.1	17.9	14.0
גיל						
עד 69	100	25.6	21.5	21.5	17.4	14.0
70—79	100	33.0	29.6	17.8	11.7	7.9
80 ויותר	100	65.6	21.3	8.2	—	4.9
מוצא						
ילידי מזרח	100	51.5	25.2	16.4	5.2	1.7
ילידי ישראל	100	32.0	20.0	16.0	28.0	4.0
	100	26.2	25.8	19.3	15.0	13.7
השכלה						
נמוכה	100	45.4	30.0	15.3	6.5	2.8
בינונית	100	17.0	22.8	25.7	20.8	13.7
גבוהה	100	8.2	4.1	6.2	27.1	54.4
דתיות						
דתי	100	46.9	26.3	17.6	6.9	2.3
מסורתית	100	27.7	24.8	16.0	18.0	13.5
חילונית	100	23.4	26.1	21.9	12.7	15.9

23 כהן, ש., מורגנשטיין, ב., שם, עמ' 51.

24 Epstein L. A., "Income of the Aged in 1962: First Findings of the 1963 Survey of the Aged", *Social Security Bulletin*, No. 3, 1964, pp. 3 and 8

25 Wedderburn, D. C., "Economic Aspects of Ageing", *International Social Science Journal*, No. 15, UNESCO, 1963, p. 401

הכנסה נמוכה יש למבוגרים יותר, ליוצאי מזרח ולאלה הגרים בדרום העיר ($r = -0.25$ — $r = 0.30$). כצפוי, נמצאו קשרים בעוצמה חזקה המצביעים על הכנסה נמוכה יותר לבעלי השכלה נמוכה ולאלה שאינם עובדים בשכר ($r = 0.50$ ו- $r = 0.46$, בהתאמה). ממצאים דומים נמצאו גם במחקר בפתח תקוה, באר שבע ויבנה²⁶. מתברר, על כן, שאותם משתנים הקובעים את רמת ההכנסה לפני פרישה מעבודה, הם הקובעים גם את רמת ההכנסה לעת זיקנתה. הנחה זו נמצאה כנכונה גם במחקר ראשון מסוגו שנערך בארה"ב בתחום זה²⁷; אם כי משתנה כמו מצב משפחתי (פטירה של בן/בת זוג) יכול להשפיע על ההכנסה — וזה יכול לקרות גם לפני וגם אחרי פרישה מעבודה — לא נמצא כל משתנה אחר המשפיע כגורם נוסף בקביעת ההכנסה של קשישים. שני מחקרים נוספים מנסים לבדוק את הנושא הזה, והם מקיפים ביותר; מחקרים אלה הם רבי-שנ-

תיים ובהם נבחנו הנדגמים בשתי נקודות זמן או יותר, בין הגילים 55 ו-75, אך הם טרם פורסמו²⁸. לקשישים בת"א-יפו הגרים בדירות בבעלותם, תם, הכנסה גבוהה מאלה הגרים בדירות בשכר דירה מוגן; ההכנסות הנמוכות ביותר הן מנת חלקם של הקשישים הגרים בשכר דירה לא מוגן או אצל קרובים. רק ל-23.8% מן הקשישים הגרים בדירות בבעלותם יש הכנסה נמוכה של עד 750 ל"י לחודש, לעומת 50.1% מאלה הגרים בשכר דירה מוגן ו-64.2% מאלה הגרים בדירות אחרות. כנגד זה, ל-32.1% מהקשישים הגרים בדירות בבעלותם, הכנסה גבוהה מ-1,500 ל"י לחודש, בהשוואה ל-12.1% מאלה הגרים בדירות בשכר דירה מוגן ורק ל-7.5% מאלה הגרים בדירות אחרות. שביעות רצונו של הקשיש מתנאי הדיור ומסביבתו גבוהה יותר ככל שהכנסתו גבוהה יותר.

לוח 2: היחס בין הקשישים שבעי הרצון לבין אלה שאינם שבעי רצון מתנאי הדיור, לפי גובה ההכנסה *

ממטרדים אקולוגיים	מחשירותים בסביבה	מחשכונה	מהבנין	מהדירה	גובה ההכנסה (בל"י)
0.92	0.93	0.75	0.89	0.73	עד 750
1.24	1.04	1.29	1.05	1.08	1,001—1,500
1.30	1.65	3.20	2.28	2.89	2,001 ויותר

* המדד = $\frac{\% \text{ הקשישים שהם שבעי רצון}}{\% \text{ הקשישים שאינם שבעי רצון}}$

ממשתנים אלה — בקרב הקשישים שהכנסתם נמוכה, עד 750 ל"י לחודש. לעומת זאת, חלקם של הקשישים שאינם שבעי רצון מתנאי הדיור ומסביבת מגוריהם, נמוך במי-

חלקם של הקשישים שאינם שבעי רצון מן הדירה בה הם גרים, מן הבנין, מן השכונה, מן השירותים בסביבה ומן המטרדים האקולוגיים, גבוה יותר מאלה שהם שבעי רצון

26 כהן, ש., מורגנשטיין, ב., שם, עמ' 52—56.

27 Henretta, J. C., Campbell, R. T., "Status Attainment and Status Maintenance: A Study of Stratification in Old Age", *American Sociological Review*, Vol. 41, No. 6, 1976, pp. 981-992.

28 מחקרים אלה מתבצעים עתה על-ידי המינהל לבטחון סוציאלי בארה"ב.

דה רבה, יחסית, מאלה שהם שבעי רצון מאותם תנאים — בקרב הקשישים שהכנסתם גבוהה מ-2,000 ל"י לחודש.

4. מקורות ההכנסה

סווגנו את כל מקורות ההכנסה של הקשישים ל-3 קבוצות עיקריות:

(א) הכנסה מעבודה ו/או מרכוש

— הכוללת הכנסה מעבודה קבועה או ארעית בשכר, מרכוש ו/או רווחים, הכנסה מעסק פרטי ו/או ממניות.

(ב) הכנסה מפנסיה — הכוללת פנסיה מעבודה, קיצבת ביטוח לאומי, פיצויים מחו"ל.

(ג) עזרת סעד — הכוללת עזרה מלשכות סעד, תוספת של הטבה סוציאלית מביטוח לאומי, עזרה מקרובים.

הכנסה מעבודה בשכר יש ל-27.8% מהקשישים, מרכוש ו/או רווחים — ל-7.8%

מהם, ומחסכונות אישיים ל-6.4% מהקשישים. הואיל ויש כאלה אשר להם יותר ממקור הכנסה אחד כנ"ל — בסה"כ הכנסה מעבודה ו/או מרכוש יש ליותר משליש מכלל הקשישים בעיר (36.4%).

הכנסה מפנסיה יש רק ל-29.2% מן הקשישים; קצבת ביטוח לאומי יש ל-87.3% מן הקשישים ופיצויים מחו"ל — ל-9.7% מהם.

בסה"כ יש ל-91.3% מן הקשישים הכנסה מביטוח לאומי ו/או מפנסיה ו/או מפיצויים מחו"ל.

7% מן הקשישים מקבלים תוספת של הטבה סוציאלית מביטוח לאומי, 2.2% מהם מקבלים עזרה מלשכת הסעד ו-8.9% מהם מקבלים עזרה מקרובים. בסה"כ, ל-16.2% מן הקשישים יש עזרת סעד מן ההטבה הסוציאלית ו/או מלשכת הסעד ו/או מקרובים.

השוואת הנתונים הנ"ל עם ממצאי המחקר בפתח-תקוה, באר-שבע ויבנה, משנת 1971/72²⁹, מראה, כצפוי, כי ליותר קשישים בכרך הגדול ת"א-יפו יש הכנסות ממקורות שונים (מלבד ביטוח לאומי). הכנסה מעבודה יש ל-27.8% מן התושבים הקשישים בעיר הגדולה, לעומת 24.4% בפתח-תקוה ו-15%—16% בבאר-שבע ויבנה; הכנסה מרכוש יש ל-14% מתושבי ת"א-יפו, בהשוואה ל-6% בפתח תקוה ופחות מ-2% בשני היישובים האחרים. הכנסה מפנסיה יש ל-29% מתושבי ת"א-יפו, ל-24% מתושבי פתח תקוה ורק ל-11%—14% מן התושבים בשני היישובים האחרים. אפילו עזרת סעד והכנסות אחרות מקרובים יש ל-11% מתושבי ת"א-יפו, ל-10.7% מתושבי באר שבע, ל-7.8% מתושבי פתח תקוה ול-5.2% מתושבי יבנה. רק ביטוח לאומי יש לקצת פחות תושבים מת"א-יפו. ברם, יש לשים לב לפער בזמן בין שני המחקרים, שכן יתכן כי ההכנסות השונות של הקשישים ביתר היישובים שצויינו לעיל עלו בתקופה שבין 1971/72 לבין 1975.

כצפוי, נמצא שההכנסות הנמוכות ביותר הן של מקבלי עזרת סעד והגבוהות יותר הן של הקשישים העובדים (ראה לוח 3).

הכנסה מעבודה ורכוש יש ביחוד לגברים, נשואים, תושבי צפון העיר, שתנאי הדיור שלהם טובים יותר, בעלי השכלה גבוהה ולא לה שבריאותם איתנה ($r=0.17-0.22$).

הכנסה כזאת יש לפי 8 יותר קשישים הגרים בתנאי דיור טובים מאשר לאלה הגרים בתנאי דיור רעים; פי 3 יותר לקשישים בעלי השכלה גבוהה מאשר לבעלי השכלה נמוכה ולגברים מאשר לנשים בודדות; פי 2 יותר לגילאים צעירים מאשר לגילים מבוגרים יותר, לנשואים מאשר לבודדים, ליוצאי מערב מאשר ליוצאי מזרח ולבעלי בריאות טובה מאשר לבעלי בריאות רעועה.

29 כהן, ש. מורגנשטין, ב. שם, עמ' 60.

לוח 3: מקורות ההכנסה של הקשישים, לפי גובה ההכנסה (בל"י)

מקור ההכנסה	עד סח"כ	750	1,000	1,500	1,501—2,000	2,001 ויותר
עבודה ורכוש	100	11.7	19.6	23.0	21.3	24.4
מעבודה	100	9.0	17.1	22.8	21.6	29.5
מרכוש	100	18.7	23.0	22.9	20.9	14.5
מתכונות אישיים	100	15.3	25.7	12.8	28.3	17.9
פנסיה	100	34.5	26.5	18.9	11.8	8.3
מעבודה	100	9.5	19.7	32.4	20.8	17.6
מביטוח לאומי	100	35.9	27.5	18.4	11.3	6.9
מפיצויים מחו"ל	100	12.5	30.4	19.7	21.4	16.0
סעד	100	57.0	33.6	6.0	3.4	—
עזרה מלשכת סעד	100	70.6	17.7	—	11.7	—
מהטבה סוציאלית	100	49.1	47.0	3.9	—	—
מקרובים	100	58.4	30.0	8.3	3.3	—

הרווחה לקשישים אפשר לצפות להגדלת הפער בהכנסות בין הקשישים לבין יתר שכבות האוכלוסייה.

מתוך מגמה למנוע הרחבת הפער ואף לשאוף לצמצום הפער בהכנסות, רצוי לפעול, בעיקר, בשני התחומים הבאים:

(א) הגמשת גיל הפרישה חובה מעבודה, כאשר הקובע העיקרי צריך להיות העובד עצמו. יש לאפשר לקשיש, הרוצה בכך, לעבוד באופן חלקי (אף מגיל מוקדם יותר, כגון מגיל 60) או באופן מלא עד לאותו מועד שביכולתו להשתתף באופן פעיל בכוחות העבודה במשק — לא עבודה לאחר הפרישה, אלא לפני הפרישה לגמלאות, ונתוך הענקת זכויות מלאות כעובד.

(ב) הנהגת חוק פנסיה חובה. יש לזרז התהליכים של הצעת החוק לפנסיה מקיפה — הצמודה לשינויים בשכר הממוצע במשק.

בשני החוקים הנ"ל יש להנהיג גיל זכאות שווה לפנסיה, לגברים ונשים.

בצפוי, נמצא גם שהקשישים המקבלים עזרת סעד גמנים יותר בין הבודדים, נשים, מבוגרים, בעלי השכלה נמוכה ומקבלי עזרה רפואית במרפאות העירייה ($r=0.11-0.17$). ראוי לציון מיוחד העובדה, כי למקבלי עזרת סעד יש פעילות חברתית אינטנסיבית יותר (תדירות הפגישות עם חברים גבוהה) מאשר לאלה שאינם מקבלים עזרת סעד ($r=0.14$). עזרת סעד יש לפי 4 יותר קשישים בעלי השכלה נמוכה מאשר בעלי השכלה גבוהה; פי 2—3 פעמים יותר לקשישים בגילים מבוגרים מאשר לצעירים יותר, לנשואים מאשר לבודדים, ולבעלי בריאות רעועה מאשר לבעלי בריאות איתנה; פי 1½ יותר לקשישים ממוצא מזרחי מאשר ממוצע מערבי, ואלה הגרים בתנאי דיור רעועים מאשר לאלה הגרים בתנאי דיור טובים.

סיכום

התמונה הכללית מציגה ציבור המתרכז ברוגבו בתחתית סולם ההכנסות במדינה. ללא נקיטת צעדים מידיים ותקיפים במדיניות

שירותי מידע לקשישים בישראל

מאת דב שנער *

תפקידם הרשמי). הערוצים יכולים להיות המוניים (עתונות, רדיו, טלוויזיה) ובינאישיים. (ב) תהליכים של קליטת מידע, המתרחשים במסגרות פורמליות (יחסים ביורוקרטיים, מסגרות אחרות של יחסים ספציפיים ומוגדרים) ובלתי פורמליות (נסיבות חברתיות או מסגרות אחרות של יחסים דיפוזיים).

שני סוגי התהליכים יהיו כאן בסיס לבידיקת שירותי המידע לקשישים בשתי רמות — הכלל-ארצית והמקומית — לגבי שני סוגים של קהלי-יעד: האוכלוסייה הכללית, הכוללת גם קשישים, ואוכלוסיית הקשישים באופן מיוחד.

שירותי מידע ברמה הכלל-ארצית בישראל

תהליכים של העברת מידע לכלל-האוכלוסייה סיים מקיפים מסרים בנושאים כגון צרכנות, בריאות, תזונה, זכויות סוציאליות ועוד, המועברים ע"י אמצעי התקשורת ההמוניים המודפסים והאלקטרוניים, כולל השימוש באמצעים אלה ע"י ארגונים כלל-לאומיים העוסקים במתן שירותים.

תהליכי העברת מידע, מיוחדים לאוכלוסיית הקשישים, כוללים: תוכנית רדיו שבועית בת מחצית השעה ("מועדון שעון הזהב"); טיפול בבעיות זיקנה מעת לעת ובאופן בלתי קבוע ע"י העתונות והטלוויזיה; עלונים ודפי

מבוא

הגישה למידע מוכרת זה מכבר כאחת הבעיות המרכזיות של מדינות מודרניות ושל חברות המצויות בתהליכי מודרניזציה. באופן כללי, בעיה זו נוגעת בחרותו וביכולתו של האזרח לקבל מידע מהימן על המתרחש בסביבה ועל מקומו, זכויותיו וחובותיו בחברה. במדינות המספקות שירותי רווחה לאזרחות, הבעיה מתמקדת בצורך להתגבר על מחסומי תקשורת בין האזרח לבין הביורוקרטיה השלטונית, ובין ארגונים וולונטריים ואחרים, בכל הנוגע לשירותים הללו. דורון ופרנקל (1977) קובעים, על סמך סקירת המחקר בנושא: "ראשית, אין האזרח יודע למה הוא זכאי... נוסף על כך, גם אם יודע האזרח למה הוא זכאי, אין הוא יודע במקרים רבים לאן עליו לפנות ומה עליו לעשות...". אם קביעה זו נכונה לגבי כלל האוכלוסייה, אפשר להניח כי תריפותה רבה יותר לגבי אוכלוסיית הקשישים. הנחה זו תיבדק כאן תוך סקירת ממצאי המחקר הקיימים.

שירותי מידע מורכבים משני סוגי תהליכים: (א) תהליכים של העברת מידע, הכוללים פעילות של "מקור" או "סוכן" המשגר מסרים, וכן פעילותם של ערוצי תקשורת. המקורות והסוכנים יכולים להיות פורמליים (רשות, מוסד, אדם בתפקיד רשמי) ובלתי פורמליים (אדם או קבוצה שלא במסגרת

* מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל — ג'וינט, ישראל.

הדרכה המתפרסמים מטעם מוסדות ממלכתיים, כמו הביטוח הלאומי, עיריות ומוסדות וולנטריים, כדוגמת ה"דף למתנדב" של ההסתדרות הכללית. תהליכים של קליטת מידע ייבדקו ע"י בחינת מידת החשיפות למידע המועבר ע"י אמצעי התקשורת ההמוניים ובחינת מידת הזכירה, ההבנה והלמידה של מידע כזה, למרות מיעוט הנתונים אודות השימוש שעושים קשישים באמצעי התקשורת ההמוניים, ניתן לזהות מידת חשיפות נמוכה למדי. הרפו (1974), המנתח נתונים מ-1970 על אוכלוסיית אזור תל-אביב, מוצא כי שיעור המרוויגים המדווחים כי מקלט הרדיו שלהם פועל לפחות 4 שעות ביום, היה 40% בקרב

בני 65 ומעלה, לעומת 47% בקרב בני 55-64 וקרוב ל-60% בקרב קבוצות גיל אחרות. נתונים שנאספו ע"י מודן ופליישמן בשכונה אחת בירושלים ב-1976/7, מלמדים כי חלק נכבד מהקשישים אינם חשופים לאמצעי התקשורת ההמוניים: 38.3% מתוכם אינם קוראים עיתון, כ-18% אינם צופים בטלוויזיה וכ-17% אינם מאזינים לרדיו. נתונים אלה דומים לאלה המצויים בסקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשות השידור לסוף שנת 1975, המצביעים על ירידה מתמדת בחשיפות לטלוויזיה בקרב בני 60 ומעלה ועל שיעור צפייה נמוך משיעור הצפייה הממוצע באוכלוסייה, כמפורט בלוח 1.

לוח 1: אחוז הצופים בדרך כלל בטלוויזיה מקרב קבוצות גיל שונות

גיל	14-17	18-29	30-44	45-59	60 ומעלה	65) ממוצע לכל (ומעלה) האוכלוסייה
אחוז הצופים בדרך כלל	94.7	95.2	89.8	88.3	72.6	88.4 (66)

לפי מרקוס ועינב (1975) ניתן, במידה מסוימת, לזהות את סוג "הלקוחות החלשים" של אמצעי התקשורת ההמוניים כלהלן:

- בעלי השכלה נמוכה, ממוצא אסיאתי-אפריקני ודתיים פעילים חשופים פחות מאחרים לכל אמצעי התקשורת ההמוניים.
- נשים וקשישים חשופים פחות מאחרים לעתונות.
- בדרך כלל, נצרכים בני כל הגילים, חשופים פחות מאחרים לכל אמצעי התקשורת.

טל (1977) מרחיבה יריעה זו בבדיקתה את שיעורי הזכירה, ההבנה והלמידה של מידע המשודר ב"מבט לחדשות" בטלוויזיה. שיעורים נמוכים מאד נמצאו בקרב מיעוטי ההשכלה, בעיקר בגלל היעדר ידע-רקע, שימוש במלים ומושגים קשים, ורמת הפשטה גבוהה של התוכן.

קבוצת הגיל הקשישה תופסת מקום נכבד באוכלוסייה זו. בהסתמך על השנתון הסטטיסטי מ-1975, רהט וטל קובעות כי "קיימת קורלציה שלילית ברורה בין גיל לרמת השכלה: עם העלייה בגיל יורדת רמת ההשכלה, ועולה שיעורם של חסרי ומיעוטי השכלה: מעל 60% מיעוטי השכלה (24% חסרי כל-השכלה) בקבוצת הגיל הגבוהה ביותר, לעומת 23% מיעוטי השכלה (ומתוכם רק אחוז אחד אנלפבתיים חסרי כל-השכלה) בקבוצת הגיל הצעירה ביותר" (1977, עמ' 13, 14). שיעורים נמוכים דומים של שיפור הידע וההבנה נמצאו ע"י רהט (1977) בקרב מידגם קוראי "שער לקורא החדש". מן האמור לעיל ברור, כי היצע דל למדי של מידע זורם בערוצים ההמוניים הכלל-ארציים, וכי בקרב האוכלוסייה הקשישה קיימים שיעורים נמוכים של חשיפות, זכירה, הבנה ולמידה למסרים המשודרים.

שירותי מידע ברמה המקומית

מתוך הנחה שהשירותים המתוארים ע"י דורון ופרנקל בירושלים, קיימים בשלמותם או בחלקם גם במקומות אחרים, ניתן לומר שתהליכי העברת המידע לאוכלוסייה הכללית וזאת גם קשישים, כוללים פעילותם של שירותי מודיעין עירוניים בערים הגדולות, ושירותי מודיעין ויעוץ שהם חלק משרות אחרות — השירות הטלפוני ושירות הייעוץ של המוסד לביטוח לאומי, שירותים של משרדי ממשלה, עיריות, מועצות פועלים, משטרה, מפלגות, מגן דוד אדום, מרכזים קהילתיים ועוד.

שירותים המכוונים ישירות לקשישים כוללים פעילותם של עובדים סוציאליים בלשכות הסעד המקומיות, קבוצות מתנדבים (כגון: שירות הייעוץ לפנסיונר ולקשיש במוסד לביטוח לאומי, יד לקשיש), והיבטים מסוימים בפעילותם של מועדוני קשישים, כמו הרצאות, חלוקת חומר מודפס, הקרנת סרטים ועוד.

קיימים ממצאים אחדים, המצביעים על שיעורים נמוכים למדי של הפצת מידע בשני סוגי השירותים: וייל (1978, א) מדווחת על היעדר הפצת מידע ע"י שירותי הסעד, ואילו דורון (1976) מציין, כי סוכנויות למתן שירותים גוטות שלא לפרסם שירותיהן, מחמת כושרן המוגבל לספקם.

נתונים מועטים קיימים אודות תהליכי קליטת המידע ברמה המקומית, אך הם מאפשרים להצביע על בעיות אחדות מבחינת מידת חשיפות הנמוכה של קשישים לרוב המסרים המועברים.

על סמך עבודתם של דורון ופרנקל (1977), ניתן לקבוע, כי רוב שירותי המידע המיועדים לכלל האוכלוסייה, חסרים ממד של outreach, עניין ההופך מתן שירותים אלה לסלקטיבי ותלוי ביוזמתם של המבקשים לקבל מידע. מאחר שיוזמה כזאת היא, לפחות בחלקה, תוצאה של מידע קודם, הרי

שיש במצב הקיים משום הנצחת חוסר החשיפות בקרב חלק גדול מן הזקוקים למידע. שיעורים נמוכים של חשיפות לשירותים עצמם ולמקורות המידע עליהם — מופיעים בבירור בממצאי מחקר.

וייל (1978, ב) מצאה, כי אין ביטוח בריאות לכ-20% מנחקריה הקשישים בשכונה אחת בירושלים, למרות זכאותם לשירות זה. הסברהם מצביעים על חוסר מידע על תנאי הביטוח הרפואי באמצעות הביטוח הלאומי או לשכת הסעד. בעבודה אחרת היא מדווחת, כי "נמצאו קשישים זכאים להטבה סוציאלית כתוספת לקצבת הזקנה, אך לא ידעו כלל על זכותם זו" (1978, א, עמ' 2).

ניתן איפוא להסיק, כי מצב שירותי המידע לקשישים ברמה המקומית דומה למצב ברמה הכלל-ארצית, בהפגינו שיעורים נמוכים של היצע ושל חשיפות למידע המועבר לציבור.

רשתות תקשורת בלתי פורמליות

עד כה נסקרו שירותים המאופיינים במקור או בערוצי תקשורת פורמליים. מלבדם, תהליכי העברה וקליטה של מידע יכולים להתקיים גם ברשתות בלתי פורמליות, הכוללות מגעים שלא במסגרת תפקיד רשמי. אפשר לזהות רשתות כלליות, כגון — מגעים עם חברים וקרובים ורשתות מוסדיות, או כגון — מגעים המתרחשים במועדונים, מתקנים רפואיים, בתי כנסת ועוד.

ממצאיו של מודן (1977) מצביעים על מגעים תכופים יותר עם בני משפחה מאשר עם חברים, אולם ניתן לזהות בעיות של חשיפות למידע הזורם ברשתות בלתי פורמליות: כ-20% אינם מבקרים כלל אצל ילדיהם וכ-5.5% אומרים כי אינם זוכים אף פעם בביקורי ילדיהם; כ-40% אינם מבקרים קרובים וכ-30% אינם זוכים בביקורי קרובים; כ-55% אינם מבקרים אצל חברים בשכונה ואינם זוכים בביקורי חברים מהשכונה ואילו שיעור הנע בין 65%—70%

אינו מבקר אצל חברים יותר רחוקים ואינו זוכה בביקורים של חברים כאלה. הנתונים הללו, וכן נתוניו של מודן (כ-25% מכלל נחקריו מבקרים לעתים רחוקות בבית הכנסת וכשיעור הזה אינם מבקרים בו כלל — מצביעים אף הם על שיעורים נמוכים של זרימת מידע ברשתות בלתי פורמליות מוסי-דיות.

שיעורם הנמוך של קשישים בכוח העבודה — כ-18% ב-1975 — מחריף בעיה זו, שכן מקומות עבודה מאכסנים רשתות תקשורת בלתי פורמליות חשובות.

דיון: מסקנות, קביעת מדיניות וקווי פעולה

האמור לעיל מצביע על בעיות חמורות בת-הליכי קליטת המידע, המתבטאות בעיקר בשיעורים נמוכים של חשיפות ובקשיי זכי-רה, הבנה ולמידה. מאפיינים אחדים של תהליכי העברת המידע הקיימים נראים כסי-בות חשובות לכך:

א. בעיות הקשורות בכמותו הקטנה וב-סוגיו של המידע המוזרם לציבור בכל הערוצים שנבחנו. היצע דל למדי מוזרם הן בערוצי התקשורת ההמוניים והן בבינאישיים. יתר על כן, ההיצע הקיים לא תמיד רלבנטי לצורכי המידע של האוכלוסייה הק-שישה וברוב המקרים הוא מועבר באופן חלקי ובלתי שיטתי.

ב. בעיות הקשורות בערוצי זרימת המידע. כאן יש לציין את האילוצים האופ-יניים לערוצי התקשורת ההמוניים ובי-טוים המיוחד ביישראל: קשה לעי-תונות, לרדיו ולטלוויזיה להתאים את עצמם לצורכיהן המיוחדים של קבו-צות ספציפיות ובכללן הקשישים. זאת, בהיותם משרתים קהל מגוון ובהיות הקשישים עצמם קבוצה מגו-

נת מבחינות שונות ובכללן ידע — רקע והשכלה. כך, כל הערוצים הללו מציגים בעיות בהפקת מידע מיוחד לקשישים; הרדיו, ובמיוחד הטלוויזיה מציגים קשיים של הקצאת זמן מס-פיק ומתאים לשעות ההאזנה והצפייה הנוחות לאוכלוסייה הקשישה. על אלה מצטרפים קשיים טכניים, כגון קשיי שפה, סוג וגודל האותיות בעתון ובתרגום הטלוויזיוני ועוד.

קשיים המאפיינים את פעילות הערוצים הבינאישיים הם תלותם של מקורות וסוכני המידע ביוזמת הלקוח וכן חוסר בקיאותם של סוכנים רבים.

המסקנה היא ששירותי המידע אינם מתפק-דים כראוי. תנאי יסודי לשיפור בתיפקודם הוא קיומן של מדיניות רצינית וגישה שיט-תית, החסרות כיום לחלוטין. מתוך החומר הנסקר, נראה, כי שלושה הם היעדים העיק-ריים של מדיניות כזאת:

א. הכרת ספקי השירותים בחשיבות מסי-רתו של מידע לציבור הקשישים, המתקרב מבחינה כמותית ל-10% מכלל האוכלוסייה, כ-300,000 גפש. וזאת, במשמעות של הגדלת כמות המידע הרלבנטי המוזרם בערוצים השונים.

ב. התאמת המידע לתכונותיהם של הע-רוצים השונים ולכושר הקליטה של

קבוצות שונות באוכלוסייה הקשישה, ג. שיפור ערוצי הזרימה של המידע, בעיקר מבחינת גישתם של הצרכנים לערוצים אלה ומבחינת יכולתם לזכור ולהבין את המידע הזורם בהם.

אלו קווי פעולה אפשריים להשגת יעדים אלה?

ברור כי כל גידול בכמות המידע המוזרמת בכל הערוצים, יהיה בו כדי לשפר את המ-צב הקיים. אולם, לשם השגת תוצאות אופ-טימליות, נראה, כי יש לבדוק את הנושא בצורה יותר מאובחנת.

כמה ואיך לספק מידע בערוצים השונים? הנסיון בעולם מלמד, כי השימוש בערוצים המוניים או בינאישיים באופן בלעדי ונפרד אינו מבטיח תוצאות יעילות ביותר. בארה"ב קיימות עשרות תחנות המשדרות תוכניות טלוויזיה מיוחדות לקשישים. הבולטות ביניהן הן "over-easy", המופקת ע"י התחנה הציבורית KQED בסן פרנציסקו, והמשודרת בכל רחבי ארה"ב, וכן "Getting on", המופקת ע"י NET בניו-יורק, והמשודרת במדינה זו. מפיקי שתי התוכניות, המוקדשות בחלקן להעברת מידע, מתלבטים בבעית היותן "תוכניות-גטו", המיוחדות לקשישים, והעולות להרתיע רבים מהם. יתר על כן, מעקב שנערך אחר התוכנית הראשונה (Roberts, 1976) מגלה שהיא אמנם אינה מסוגלת "לקלוע" לכל רמות ההשכלה וההבנה.

מצד אחר, השימוש הבלעדי בערוצים בינאישיים לוקה בטווח קצר ובסלקטיביות רבה, ענין המצמצם את יעילותו של השירות.

דרך אלטרנטיבית אפשרית היא זו של שילוב היתרונות היחסיים של ערוצים שונים.

מחקר התקשורת מצביע לפחות על שתי פונקציות של הערוצים ההמוניים, הניתנות לניצול בשילוב עם ערוצים בינאישיים. ראשית, אין כיום עוררין על שימושם לצורך הבאת נושאים שונים לתודעת הציבור (Agenda-setting Function); שנית, הם משמשים למתן לגיטימציה למידע. מכאן תרומתם של ערוצים אלה לקליטת מידע במישורים ההכרתי וההערכתי.

הערוצים הבינאישיים, בכוחם לחזק שימושים אלה בשל ערכם להבהרת מסרים שהועברו בערוצים ההמוניים והאפשרות להתאים מסרים לרמות שונות, בהיותם ניתנים לשימוש פרטני במגע עם יחידים ועם קבוצות, וכן בשל האפשרות למגע דו-כיווני בין מוסר המידע לבין קולטיו. מכאן חשיבותם של ערוצים אלה בהשפעה על המישור ההתנהגותי.

מעבר לשימושם במסגרות פורמליות, שני

סוגי הערוצים חשובים להזנת רשתות תקשורת בלתי פורמליות ובכך להגברת זרימת המידע.

לבסוף, מידע המופץ בערוצים המוניים ומובהר בערוצים בינאישיים, מסייע להתגבר על בעית חוסר הבקאות של סוכנים ובכך מקל עליהם בביצוע תפקידיהם.

ניתן לחשוב לפחות על שתי שיטות של שילוב ערוצים. האחת היא זו שבה העברת המידע באמצעי תקשורת המוניים, מלווה בדיון קבוצתי מידי או לאחר זמן. שיטה זו נוסתה לאחרונה בישראל בסדרה הטלוויזיונית "מצב משפחתי", העוסקת ביחסים בין הורים וילדים. מבלי להרבות פרטים, אפשר לקבוע כי היא ישימה גם בנושאים אחרים.

האוכלוסייה הקשישה הינה מועמדת טבעית לפרויקט מסוג זה הן בגלל חוסר המידע הקיים, והן מבחינה מספרית (עפ"י סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשות השידור, צופי הטלוויזיה בגיל 60 ומעלה מנו בסוף 1975 275,000 איש, שהם כ-15% מכלל צופי הטלוויזיה).

אין ספק, כי שיטה זו ראויה שינסוה, במידה שניתן להתגבר על אילוצים אחדים, מעבר לאלה שהוזכרו. ראשית, קימים קשיים להחזיר דיר לאמצעי התקשורת ההמוניים נושאים הנוגעים באופן ספציפי בקשישים. שנית, גם אם המאמצים הנעשים בכיוון זה יוכתרו בהצלחה, קשה להניח, כי תוכניות מידע במתכונת זו של שילוב ערוצים יחזיקו מעמד לאורך זמן, בשל המגמה האופינית לאמצעי התקשורת ההמוניים לשרת קהלים גדולים ולא ספציפיים ובשל הלחץ לגיוון ושינוי לוחות מישדרים מעונה לעונה.

השיטה השנייה של שילוב ערוצים כוללת שימוש בערוצים "כמעט המוניים" להעברת מסרים. הכוונה להעברת מידע באמצעות טלוויזיה במעגל סגור, כפי שנוסדה בישראל ע"י Shinar (1972) בהפעלת קבוצות מבוגרים, או כפי שנוסדה בארה"ב ע"י Burns (1976) לחילופי מידע בין קבוצות של קשישים. הניסוי הראשון מלמד, כי אפשר לה-

הקרנות הטלוויזיה במעגל סגור, גילו סימנים ברורים של מנהיגות בקבוצותיהם. שיטתם של בן-אור והריסון (1977) להדרכה חקלאית בארצות מתפתחות, באמצעות "Contact-Farmers" כסוכנים בין מערכת ההדרכה לבין אוכלוסיית האיכרים, מחזקת אף היא גישה זו.

כבכל הצעה בדבר יישום שיטות חדשות, גם בשיטה המוצעת בולטים המכשולים והספקות. אולם נראה כי יש באמור כדי להצדיק מחקר לשם אימות ערכה של השיטה. בעקבות המצב הקיים שתואר, ביכולתה רק לשפרו.

סיכום

בעיות של היצע דל והעברה לא שיטתית של מידע לקשישים וליקויים בשימוש בערוצי תקשורת למטרה זו, אופייניים לשירותי המידע לקשישים בישראל. תנאי יסודי לשיפור תהליכי ההעברה והקליטה של מידע הוא עיצוב מדיניות רצינית וגישה שיטתית, שתכלול לפחות מרכיבים של הגדלת כמות המידע, התאמתו לערוצים השונים ולכושר הקליטה של קהלי היעד, שיפור הגישה של הצרכנים לערוצים השונים והקלת הבנתם את המסרים.

שיטה של שילוב ערוצי תקשורת נראית כיעילה ביותר בתנאים האופייניים לאוכלוסיית הקשישים ולאמצעי התקשורת בישראל.

שאלות הנוגעות לסוג שילוב הערוצים — מחד ולהבטחת חשיפות והפצה — מאידך, הינן בסיסיות ליישום שיטה זו. תהליכי תקשורת רב-שלביים, תוך ניצול ערוצים "כמעט-המוניים", וכן גיוס סוכנים ומנהיגים מקומיים, נראים כמבטיחים. אלה ראויים למחקר ופיתוח כדרך לשיפורם של שירותי המידע לקשישים.

קיף מספר ניכר של קבוצות מבוגרים, הצוים פים ביחידות מידע המובאות במישור טל-ויזיה ועורכים דיון בעקבות הצפייה. הנסוי השני כולל התנסות בו-זמנית של קבוצות קשישים, המחליפות מידע באמצעות מערכת דו-כוונית מתוחכמת של טלוויזיה-כבל. הגם שתחום טכנולוגי כזה אינו צפוי בישראל בעתיד הקרוב, יש בניסוי כדי לחזק את התמיכה בשיטת הספקת מידע בפעילות קבוצתית.

שיטה זו של שילוב ערוצים חשובה מעצם הגדרתה לטענה של היקף חדירה מצומצם, במשמעות של גודל הקהל אליו ניתן להגיע. כנגדה, אפשר לטעון כי כל ניסיון להספקת מידע באופן ישיר לאוכלוסייה גדולה יכול להצליח באופן מוגבל בלבד. שיפור בתהליכי העברת המידע ייתקל תמיד במחסום של חשיפות נמוכה והכנה מוגבלת מצד הקבוצות הנזקקות ביותר למידע, כגון — מיעוטי השכלה, נצרכים וטעוני טיפוח. דרך יותר יעילה היא לספק מידע לרשתות תקשורת בלתי פורמליות באמצעות מתווכים ומנהיגים. טענה זו מעוגנת בממצאי מחקר, השאובים מעבודתם החלוצית של Katz ו-Lazarsfeld (1955) על תהליכי תקשורת דו-שלביים בארה"ב וממשיכיהם כגון Lerner (1959) על תהליכים אלה במזרח התיכון. עבודות אלה מצביעות על קורלציה חיובית חזקה בין חשיפות לאמצעי תקשורת המוניים לבין סטטוס בקבוצות בלתי פורמליות.

מכאן שאיתור מספר משמעותי של סוכנים כאלה, הזנתם במידע ע"י ערוצי תקשורת כמעט המוניים והעברתו באמצעותם לקבוצות בהן הם פעילים, יכול לשמש פתרון לבעיות החשיפות וההכנה כאחת. ממצאי מעקב הפעילות של מועדוני הטלוויזיה בישראל (Shinar, 1972) מצביעים על יעילותם של ערוצים "כמעט המוניים" הן להעברת מידע, והן לאיתור מעצבי דעת קהל: האנשים הפעילים בדיונים שהתקיימו לאחר

- 1 דורון, א. ופרנקל, א., "שירותי אינפורמציה וייעוץ בירושלים", בטחון סוציאלי, כסלו תשל"ח, נובמבר 1977, מס' 14—15, עמ' 103—115.
- 2 הרפז, ה. וחדד, מ., "דפוסי בילוי של קשישים בתל-אביב-יפו", גרונטולוגיה, יולי, 1974.
- 3 וייל, ח., הזדקקות קשישים ללשכת הסעד — נתונים משכונת ירושלמית, ג'וינט ישראל — מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1978 (א).
- 4 וייל, ח., "הזדקקות אוכלוסיית קשישים בשכונת אחת בירושלים לשירותים רפואיים", בריאות הציבור, 1978 (ב).
- 5 טל, ב., "הטלוויזיה ומיעוטי-השכלה", רחט, ר. (עורכת) מיעוטי השכלה ואמצעי התקשורת החמוניים, עיונים, מס' 8, ירושלים, המחלקה לחינוך מבוגרים במשרד החינוך וההתאגדות לחינוך מבוגרים בישראל, 1977, עמ' 27—52.
- 6 כהן, ש. ומורגנשטיין, ב., תנאי החיים של קשישים בבאר-שבע, פתח-תקוה, יבנה, המוסד לביטוח לאומי, 1974.
- 7 מודן, ב. ופליישמן, ר., סקר קהילתי, רוממה (בעיבוד), ירושלים, ג'וינט ישראל — מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1977.
- 8 מרקוס, י. ועינב, ב., פנייה ואי פנייה אל הלשכה הסוציאלית, ירושלים, המכון למחקר חברתי שימושי, 1975.
- 9 סקר האזנה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשות השידור, פברואר 1976.
- 10 טל, ב. ורחט, ר., "המבנה החברתי והתרבותי של אוכלוסיית מיעוטי-השכלה", רחט, ר. (עורכת), מיעוטי השכלה ואמצעי התקשורת החמוניים, שם, עמ' 13—26.
- 11 השנתון הסטטיסטי לישראל, 1976.
- 12 Benor, D. & Harrison, J. Q., *Agricultural Extension, The Training and Visit System*, Washington, D.C., World Bank, May 1977.
- 13 Burns, R., *Beyond Statistics*, Alternate Media Center, School of Arts, New York University, July 1977.
- 14 Doron, A., "Community Care of the Aged," in Kahn, A. J. (ed.), *Cross National Studies of Social Services Systems*, Vol. II, Israeli Reports, New York, Columbia University, School of Social Work, 1976.
- 15 Katz, E. & Lazarsfeld, P., *Personal Influence*, Glencoe, Ill., Free Press, 1959.
- 16 Lerner, D., *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, Ill., Free Press, 1959.
- 17 Moss, M. L., *Interactive Telecommunications and Local Community Processes*, The NYU-Reading Consortium, April 1977.
- 18 Roberts, D., *An Evaluation of "Over Easy"*, Institute for Communication Research, Stanford University, 1976.
- 19 Shinar, D., Tele-Clubs in Israel, in: Yaron, K. (ed.), *Life-long Education in Israel*, Jerusalem, Public Advisory Council on Adult Education and Adult Education Association of Israel, 1972, pp. 61-71.

החקיקה הישראלית המתיחסת לאשה והשפעתה על מעמדה הנחות בעבודה

מאת עו"ד אבינועם עצמון *

סקות הנשים בתפקידים שאינם דורשים ידע מקצועי רב והקידום בהם מוגבל. מצבן של הנשים בישראל מצביע בברור על אנומליה המעוררת את השאלה: כיצד במדינה מודרנית ודמוקרטית, המבוססת על עקרונות של צדק סוציאלי יתכן מצב כזה? שורש הרעה נעוץ, לדעתנו, במערכת החוקים הבאה להגן על האשה באשר היא אשה, ואשר שלושת המאפיינים לעיל הינם תוצאה עקיפה של חוקים אלה.

"הגנה מיוחדת" מעמידה מכשולים בדרכה של האשה לקבל משרה כלשהי. המעבידים אינם רוצים ליטול על עצמם את ההגבלות המעורבות בשכירת אשה לעבודה¹, וכך מביאות, בסופו של דבר, אותן "זכויות היתר" החוקיות לירידת כוח המיקוח של האשה בשוק העבודה ולהעדפת הגבר על פניה².

להתפלגות המקצועית הבלתי מאוזנת של הנשים בישראל ולקשייהן האובייקטיביים בתחום התעסוקתי, השלכה לא רק אישית (השפעה נפשית שלילית על האשה שאיננה יכולה להגיע לזהות באמצעות הזולת — בעלה או ילדיה — אף לא בתוך השגרה המשעממת של עבודת הבית), אלא גם כלכלית. כידוע, מהווה ניצולו היעיל של כוח העבודה את אחד הגורמים העיקריים, הקוב-

מבוא : הצגת הבעיה

למן ראשית ההתישבות החדשה בארץ ישראלי אל זכתה האשה לדימוי שוויוני ביותר בחברה הישראלית, וכנראה בשל תרומתה ושיתופה המלא והשווה במלאכת העשייה הציונית. אולם ההוויה החברתית הנרקמת בישראל מעידה, כי למעשה ישנו פער גדול בין דימוי שוויוני זה לבין קיומו בעליל. במשך שנים רבות צומצמו זכויות הנשים העובדות על-ידי מדיניות תעסוקתית מפלה שהופנתה כלפיהן. פעולות יסודיות למניעת הפליה כזו באמצעות חוקי תעסוקה שחוקקה הכנסת, כגון: חוק שכר שווה לעובדת ול-עובד תשכ"ד — 1964, או חוק שוויון זכויות האשה תשי"א — 1951 הוכחו כבלתי מספיקים. התבוננות במצבן של הנשים בשוק העבודה כיום, מגלה מספר מאפיינים למעמדן, כדל-קמן:

- א. הכנסה נמוכה
- ב. ריכוז בקשת קטנה של מקצועות הנחשבים, ברובן, ל"נשיים"
- ג. חלק קטן מבחינה פרופורציונלית מצוי בעמדות הגבוהות ביותר, ואילו כמעט בכל הענפים הכלכליים ובכל המקצועות מוע-

* מנהל יחידת התחיקה והתקינה במשרד העבודה.

1 "The working woman in Israel", published by the Women Workers Council, *Features of Israel*, Israel Information Centre, March 1975, no. 24, p. 4

2 פדן-איזנשטרק, דורית, "שוויון ושמרנות משחקים בעירבוביה", דבר הפועלות, טבת תשל"ה.

דה רבה את מאפייניה של עבודת הנשים בישראל.

משתנים:

א. משתנים הקשורים למעמדה של האשה בשוק העבודה (המשתנים התלויים):

משתנה (1): הכנסה נמוכה שכן החודשי הממוצע של נשים בישראל הוא כ-60% משכר הגברים. שכן ליחידת זמן (שעת עבודה) הוא כ-80% משכר הגבר. הפער בשכר אינו אחיד וקיים בעיקרו בעיסוקים בלתי מקצועיים. הפער גדול יותר בעיסוקים ברמת הכנסה נמוכה וקטן יותר ברמות הכנסה גבוהות. בדרך כלל גבוה הפער בתעשייה לעומת חלק ניכר מענפי השירותים. ההשפעה של ביטול טבלאות השכר הנפרדות בהסכמי העבודה (תהליך שעמד להסתיים באוקטובר 1977) על הפער בשכר — טרם נבדקה. מרכיבי השכר הקיימים, כמו: ותק (הנובע מרציפות בעבודה), תוספות מקצועיות, תוספות מחלקתיות, אורך מסלולי קידום בעיסוקים "נשיים" וכדו', גורמים ליצירת פערים בשכר בין גברים לנשים ותורמים להגברת אי-השוויון בשכר. מרכיב הותק הוא מרכיב מרכזי המשפיע על כל מערכת השכר (כולל פנסיה). בשירות הציבורי, לדוגמא, הוא מהווה 30%—50% מההכנסה. בהיות הותק פונקציה של רציפות במקום העבודה, הוא משפיע באופן שלילי על נשים המרבבות בכניסות וביציאות משוק העבודה.³

הבדלי השכר מצביעים, כי הנשים עובדות בעבודות, אשר עבורן משלמים פחות מאשר לעבודות המאוישות על ידי גברים, וכי אין הן מקבלות שכר שווה עבור עבודות הזהות

עם את התפתחותה הכלכלית של המדינה. על פי התכנון הכלכלי-לאומי לשנים 1976—1978 תיגבר הדרישה לכוח אדם בענפי הייצור התעשייתי בשיעור של 45% מכלל תוספת המועסקים במשק בתקופה זו.⁴ הפניית נשים עובדות (שמספרן הולך וגדל) לכל ענפי התעסוקה, ייתקל בקשיים רבים כל עוד ימשיכו המעסיקים לחלק את העבודות השונות ל"גבריות" ול"נשיות", מה עוד שמדיניות זו מקבלת גיבוי על ידי חוקי העבודה כפי שננסה להוכיח להלן.

הנחה:

חוקי העבודה בישראל משפיעים על מעמדה הנחות של האשה הישראלית בשוק העבודה

תמיכתנו בהנחה זו נובעת מן הטעם הבא: כל חוק הוא בעל ערך כפול: 1. מונע עבודות באמצעות סנקציות מרתיעות. 2. מרגיל את הציבור לדרך שהוא קובע — ציות לחוק פירושו לרכוש מנהג, הרגל.

חוקי העבודה הנוכחיים מדגישים את החולשה הנשית והפיסית של הנשים ומסייעים למעבר בין אי-שוויון ביולוגי שאין עליו עוררין (גברים—נשים), לבין אי-שוויון חברתי שעל מידת צידוקו ניתן להתווכח (גבריות — נשיות). במילים אחרות: חוקים הקובעים התייחסות ספציפית לנשים עובדות, השונה מהתייחסות לגברים עובדים בתנאים דומים,⁴ מגבילים בהכרח נשים לתעסוקות מסוימות ומסייעים בכך להוצרותן או לחיזוקן של תפיסות אודות: מהן עבודות "גבריות" ומהן עבודות "נשיות". דיכוטומיה זו מוליכה למאפיינים אחרים של עבודות נשים כמו שכר נמוך, כפי שיובהר בהמשך הדברים. מכאן ניתן להסיק, כי החוקים קובעים במי-

3 בן צבי, ניצה, "סקירת מצב התעסוקה לנשים" שירות התעסוקה, משרד העבודה, אוגוסט 1977.
4 לדוגמא: החוק האוסר על נשים לעבוד בעבודות קשות ומסוכנות (חוק עבודת נשים תשי"ד—1954).

5 דו"ח הוועדה למעמד האשה, 1978 עמ' 29.

לעבודות, אשר אותן מבצע הגבר. כך, למשל, השתכר האקדמאי בממוצע בשנת 1976 44,300 ל"י, והאקדמאית — 26,900 ל"י בלבד (60% משכר הגבר); גרוע היה גם מצבה של העובדת בחקלאות שהשתכרה רק 40.6% משכר הגבר.⁶

לוח 1 מעיד בברור, כי הכנסתן הממוצעת של הנשים בכל ענף כלכלי ובכל משלח יד, אינה מגיעה להכנסת הגברים. אפשר להצדיק את העובדה ששכר הגבר גבוה משכר האשה, באשר ממוצע השכר מבוסס על מספר שעות העבודה הרב יותר של הגב-

לוח 1: הכנסה שנתית ממוצעת משכר וממשכורת לשכיר עירוני בשנים 1975-1976⁷

הכנסת נשים באחוזים מהכנסת הגברים		משלח יד
1976	1975	
60.7	57.5	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים
61	59.8	בעלי מקצועות חופשיים אחרים, טכניים ודומיהם מנחלים
62.6	61.8	עובדי פקידות ודומיהם
54.6	59	עובדי מכירות, סוכנים וזבנים
41	46.4	עובדי שרותים
48	52.2	עובדים בחקלאות
40.6	56	עובדים מקצועיים בתעשייה, בבנייה ובתחבורה, ופועלים מקצועיים אחרים
48.3	44.9	עובדים בתחבורה ופועלים פשוטים
51.3	52.4	

במפורש שתי טבלאות נפרדות: הראשונה — תחת הכותרת "פועלים", בה היה שכר הת-חלתי מסוים וסולם אחד של דרגות קידום, והשנייה — תחת הכותרת "פועלות" בשכר התחלתי נמוך יותר ופחות דרגות להתקדם בהן.

במחקר שנתפרסם אשתקד מטעם האוניברסיטה העברית, מתברר, כי ככל קבוצות הגיל, גבוהה יותר התחולה של עבודה בשכר נמוך אצל נשים¹⁰. כותבי המחקר טוענים¹¹, כי ההסתברות לשכר נמוך בקרב נשים שהן

ריים. כן, מספר רב יותר של נשים עובדות במשרות חלקיות, עובדה המשתקפת גם היא בשכר הממוצע. אולם אי-אפשר להצדיק תשלום שונה בעד עבודה שווה. במקרים רבים מבצעים גברים ונשים אותה עבודה בעלת אותה הכשרה, השונה רק בשמה וב-שכר המשולם עבורה. לדוגמא: מראיין ופקי-דה, מתמחה בניהול וזבנית⁸, מלצר ומגישה⁹. אגב במשך שנים, גם לאחר חקיקת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, חזרה ההסתדרות ואישרה למפעלים הסכמי שכר, בהם הופיעו

6 שנתון סטטיסטי 1977, עמ' 336.

7 השנתון הסטטיסטי לישראל יב/31, 330, 1976; יב/25, 336, 1977.

8 Bird, Caroline, *Born Female*, New and Reversed Edition, published by Rocket Books, New York, 1974, p. 62.

9 בתיאורן, תחיה, שחרור האשה לאן? הוצאת בוסתן, 1973 עמ' 1977.

10 דורון, א, רוטר ר., עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם, מענקי התייקרות בשנים 1970-1973, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים; האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, אוקטובר 1976, עמ' 14.

11 שם, עמ' 35.

59%	בקבוצה 9 שנות לימוד — מטפלות לא מוסמכות
65%	בקבוצה +10 שנות לימוד — נקבניות
65%	בקבוצה +8 שנות לימוד — תופרות בקונפקציה
65%	בקבוצה +8 שנות לימוד — עוזרות לגננות
78.7%	בקבוצה +6 שנות לימוד — עוזרות בית ומבשלות

מסתבר, כי בעלי השכלה של יותר מ-14 שנות לימוד, העובדים במקצוע נשי, משתכרים פחות מאשר ממוצע הגברים בעלי השכלה של 10 שנים; בעלי השכלה של יותר מ-13 שנים, העובדים במקצוע נשי, משתכרים בערך כמו גברים בעלי השכלה של 9.5 שנים, ובעלי השכלה של יותר מ-11 שנות לימוד — כמו גברים בעלי 8 שנות לימוד.¹²

המסקנה הנובעת מכאן היא שכל המקצועות הנשיים מפגרים בצורה קיצונית אחרי רמת השכר של עובדים בעלי אותה דרגת השכלה. מתברר, כי ריכוז הנשים במקצועות נשיים הוא אחד הגורמים החשובים לנחיתותן בשוק העבודה, כפי שנראה להלן; תגמולן של נשים אלו, בדרך כלל, נמוך מאד באופן יחסי להשקעתן בלימודים עיוניים ומקצועיים. משתנה (2): התרכוזות של הנשים העובדות בקשת קטנה של מקצועות, כאשר רוב העובדות מועסקות במקצועות "נשיים".

ההתפלגות המקצועית של הנשים המועסקות בישראל, שונה ובלתי מאוזנת בהשוואה לזו של הגברים, כפי שניתן ללמוד מלוח 2.

ראשי משפחות, כפולה לערך מזו שנמצאה אצל גברים בעלי תכונות זהות. ההבדלים שנמצאו לגבי נשים (ועולים מאסיה-אפריקה) תומכים, לדעת המחברים, בטענה, כי בשוק העבודה קיימת הפליה לגבי קבוצות אלה. פער גדול יותר בשכר נמצא בין גברים לנשים שהם מפרנסים משניים.¹²

כן נטען¹³, כי מבין מקבלי שכר המינימום בארץ, אשר נקבע ל-50% מן השכר הממוצע, 90% הן נשים.

מקובל להסביר את עובדת אי השוויון על-ידי נחיתות האשה בהשכלה ובהכשרה מקצועית, כלומר: טוענים כי מאחר שהממוצע של רמת ההשכלה וההכשרה המקצועית של ציבור העובדות, נופל מזה של העובדים, מתבטא הדבר גם בשכרן הממוצע. אולם מתברר, כי בעוד שהשכלתם הממוצעת של הגברים היהודים בכוח העבודה הוא 9.7 שנות לימוד הרי זה של נשים יהודיות הוא 10.7 שנים.¹⁴

במקצועות המזכירות, הכתבנות והקצרות — למרות שהשכלת הנשים זהה — הכנסתן מגיעה רק ל-69%. גם אם משווים את השכר הממוצע במקצועות נשיים מובהקים אל השכר הממוצע של הגברים המשתייכים לקבוצת השכלה, המתאימה להשכלתן הממוצעת של העובדות (מספר שנות לימוד זהה), מתקבלת תמונה דומה, כדלקמן:¹⁵

68.9%	בקבוצה 13 שנות לימוד — אחיות מוסמכות
86.0%	בקבוצה +12 שנות לימוד — גננות
74%	בקבוצה 11 שנות לימוד — מזכירות וכתבניות
63.6%	בקבוצה +10 שנות לימוד — קוסמטיקאיות

12 שם, עמ' 38.

13 כהנא, נורית, "חוג בית", הארץ 4.11.75, עמ' 12.

14 בובר-אגסי, יהודית, "ההתפלגות המקצועית של הנשים היהודיות בישראל", עבודה וביטוח לאומי — ירחון משרד העבודה, 16 בספט' 1975, עמ' 286.

15 שם, עמ' 287.

16 שם, עמ' 288.

לוח 2: המועסקים היהודים במשלחי היד לפי מין בשנים 1975-1976¹⁷ (באחוזים)

1976		1975		מקצוע
נשים	גברים	נשים	גברים	
35.6	64.4	35.1	64.9	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים
59.5	40.5	59.0	41.0	בעלי מקצועות חופשיים אחרים טכניים ודומיהם
9.1	90.9	7.2	92.8	מנהלים
55.3	44.7	55.6	44.4	עובדי פקידות ודומיהם
33.1	66.9	30.0	70.0	עובדי מכירות, סוכנים וזבנים
56.7	43.3	55.3	44.7	עובדי שירותים
22.4	77.6	22.1	77.9	עובדים בחקלאות
10.9	89.1	11.1	88.9	עובדים מקצועיים בתעשייה, מחצבים, בנייה, תחבורה ופועלים מקצועיים אחרים
18.9	81.1	15.5	84.5	עובדים אחרים בתעשייה ובתחבורה ופועלים פשוטים
35.6	64.4	35.1	64.9	סה"כ מועסקים

ה"גבריים" גבוה בהרבה מזה הניתן לממל-אות התפקידים ה"נשיים". שכר הפועלות נופל בכ-25% משכר הפועל ל מרות שעבודת הפועל איננה קשה יותר, ובמקרים רבים מוטלת דווקא על האשה, העבודה הפיזית הקשה יותר. ל מרות שלחלק מהנשים השכלה גבוהה מזו של הפועלים, אין הן יכולות לשפר את מעמדן. המקצועות ה"גבריים" סגורים בפניהן וכל נסיון של אשה לעבור ל"עבודות גבריות" (אפילו במלחמת יום הכיפורים) נתקל בהתנגדות הפועלים ומנהלי העבודה. עצם העובדה שאשה מבצעת עבודה פיזית קשה יותר מהגבר איננה הופכת עבודה זו לגברית.

עשרת המקצועות העיקריים הנשיים בישראל לפי סדר שכיחותם הם:²⁰

- (1) מזכירה, כתבנית וקצרנית
- (2) מורה בבי"ס יסודי
- (3) עובדת ניקיון
- (4) מוכרת וזבנית

כפי שמסתבר, מקצועות מאוזנים חסרי תדמית מינית, גברית או נשית, הם מעטים מאוד וציבור הנשים העובדות בהן קטן.

לוח 2 מעיד, כי נשים מהוות את רוב המועסקים בקרב בעלי המקצועות החופשיים שאינם מדעיים ואקדמיים, בקרב עובדי הפקידות ועובדי השירותים. שטח הניהול לעומת זאת הוא בעל תדמית גברית מובהקת (לענין זה ניתן לציין שני דברים: א. נמצא שנשים מביעות את רצונן לקבלת סמכות ניהולית באותה מידה בה גברים מביעים רצון זה. ב. גם רוב הממונים הם בדעה שנשים יכולות למלא תפקידים ניהוליים במידה שווה לגברים¹⁸).

במחקר שנערך מטעם המכון לחקר העבודה והרווחה בישראל בנושא מעמד הפועלת בבית-חרושת גדול למזון בסביבת ת"א¹⁹, נמצא, כי התפקידים בבית-החרושת מתחלקים בבירור לתפקידים "גבריים" ולתפקידים "נשיים". השכר עבור מילוי התפקידים

17 שנתון סטיסטי לישראל יב/19 עמ' 314, 1976; יב/17 עמ' 326, 1977.

18 גולן, יונה, האשה בחברה המודרנית - קובץ, הוצאת המחלקה לחברה של הקיבוץ הארצי השומר הצעיר וספרית הפועלים, תל אביב 1966, עמ' 34.

19 להב, יוחנן, כתבה ד' בסדרה "נשים בישראל"; הרוב המקופח", ידיעות אחרונות ומוסף שבועי, 1976.

20 בובריאגסי, שם.

או השגיות מקצועית; יהא התחום המקצועי אשר יהא — חלקן של נשים בפסגה הוא קטן ביותר.

נתבונן במספר נתונים להמחשת הדברים: א. בשטח האדמיניסטרטיבי: בשנת 1976 היוו הפקידות 55.3% מכלל הפקידים בישראל. אל. כמעט כל הנשים נמצאו בשלבים הנמוכים של דירוג הפקידים. בדרגות העליונות (ט"ז—כ') היוו הנשים רק 5.3% מכלל העובדים.

ב. בתחום החינוך: אף כי שדה החינוך היסודי מצוי כמעט כולו בידי נשים (קרוב ל-80% מצוות ההוראה של בתה"ס היסודיים + חטיבת הביניים הן נשים), אחוזן באוכלוסיית מנהלי בתה"ס הללו הוא רק 23.2%. ג. בשטח הפרופסיונלי-ידעני: מנתונים של מחצית שנת 1975 שהומצאו על-ידי אוניברסיטת ת"א מתברר, כי בדרג העליון של הסגל האקדמי, מספר הנשים הוא אפסי. יש מקצועות שאין בהן כמעט דריסת רגל לנשים כמו בפקולטה להנדסה. כמו כן במקצוע נשי כמו עבודה סוציאלית, אין מרצות בדרגות הבכירות²³ (לגבי המצב בשירות המדינה ראה נספח)²⁴.

ניתן להוסיף נתונים רבים אחרים המצביעים על מגמה דומה, בין אם מדובר בשטח תעסוקה "נשי" ובין אם מדובר בתעסוקות "גבריות".

לסיכום: בד בבד עם העלייה בכוח העבודה הנשי²⁵ גברה הנטייה להגזים במשמעות ההבדלים בין המינים ובהשפעתם על מידת היכולת והכשירות לעבוד במקצועות מסוימים²⁶. שתי עובדות קנו להן שליטה בתחום התעסוקה: א. נשים קיבלו, לעתים

(5) מטפלת לא מוסמכת

(6) מנהלת חשבונות וסגנית למנהל חשבונות

(7) עוזרת בית

(8) תופרת בקונפקציה

(9) אחות מקצועית

(10) אחות מוסמכת

החתך המקצועי של כוח העבודה בישראל מאופיין ע"י מבנה בלתי מאוזן של תעסוקות גברים ונשים. 65% מכלל הנשים המועסקות מרוכזות ב-38 מקצועות מתוך 352 המסווגים במשק. 75% מן הנשים עוסקות בעיסוקים "נשיים" כמו: מזכירה, מורה, גננת, תופרת וכד', ואילו 78.9% מן הגברים מרוכזים ב"עיסוקים גבריים", כמו חרט, מסגר, חשמלאי, וכד', כאשר שיעור הנשים המועסקות בעיסוקים אלה הוא 13%. התפתחות השירותים בשנה האחרונה הביאה לגידול בעיסוקים ה"נשיים" הטיפוסיים. יתר על כן, לא ניכרת מגמה של מעבר ממקצועות "נשיים" ל"גבריים", אלא נמצא, כי המקצועות ה"נשיים" הופכים "נשיים יותר", עקב העלייה במספר הנשים המועסקות בהם²¹.

מרבית העיסוקים, בהם עוסקות נשים, שייכים לתחום השירותים האישיים. למעשה, בתחום זה עוסקות הנשים באותן מלאכות הנעשות על ידן, ללא שכר כספי, כמו בן, למען ביתן ובני-משפחתן, כמו, למשל, מטפלות, עובדות נקיון, תופרות וכיו"ב²². מישתנה (8): לנשים חלק קטן מבחינה יחסית במשרות הגבוהות.

ככל שהמשרה בכירה יותר כן יש פחות סיכויים כי תאויש ע"י אשה. מציאות נשים בפסגה היא תופעה יוצאת דופן. יהא קנה המידה אשר יהא — כסף, יוקרה חברתית

21 דו"ח הוועדה למעמד האשה 1978, עמ' 32.

Bird, C., *op. cit.*, p. 70 22

23 שנתון סטטיסטי, 1977, עמ' 326.

24 דו"ח נציבות שירות המדינה, 1977.

25 בן צבי, נ, שם.

26 Kanowitz, Leo, *Women and the Law — The unfinished Revolution*, Univ. of New-Mexico, printing plant, 1969

בטרם נבחן את השערתנו נסקור את החוקים הנוגעים לעניננו:

1. חוק עבודת נשים תשי"ד—1954: 27
הוא החוק המרכזי הדין בזכויות האשה העובדת²⁸. החוק: א. דן באיסור עבודות לילה על נשים. ב. מונה רשימת עבודות האסורות על האשה הן בגלל המאמץ הגופני הכרוך בעבודות אלו, והן בגלל השימוש בחומרים כימיים ורעילים ובעיקר מוצרי עופרת²⁹. ג. מעניק זכויות מיוחדות לאשה ההרה ולילדת (כגון: חופשת לידה בת 12 שבועות בתשלום, חופשה של עד שנה אחת ללא תשלום לאחר הלידה ועוד).

2. חוק שירות התעסוקה תשי"ט—1959: 30
סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה קובע: בשליחה לעבודה לא תפלה לשכת העבודה אדם לרעה בשל גילו, מינו, גזעו, דתו, לאומיותו, ארץ מוצאו, השקפתו או מפלגתו, ולא יסרב הזקוק לעובד לקבל אדם לעבודה בשל אלה.

עם זאת הותר סעיף זה אפשרות לאי-קבלת עובדת אם אופיו או מהותו של התפקיד מונעים קבלתה.

3. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד תשכ"ד—1964: 31

נכנס לתוקפו בשנת 1965 והוא מחייב כל מעביד (לרבות המדינה) לשלם לעובדת שכר, השווה לשכר של עובד באותו מקום עבודה בעד אותה עבודה.

בשנת 1974 הוכנס תיקון לחוק זה שהוסיף לאחר המילים "בעד אותה עבודה", את

תכופות, משכורות נמוכות יחסית מאשר גברי רים שביצעו אותה עבודה. ב. נוצר תחום כללי של תעסוקת נשים, וכתוצאה מכך גם של גברים לסוגים מסוימים של מקצועות.

אף כי ריבוד תפקידים על בסיס של הפרדה בין המינים עשוי במידה רבה לשקף את הרצונות החברתיים של הגברים והנשים גם יחד, לא ניתן להטיל ספק בכך שמעביד יכול לדחות מועמד כלשהו לעבודה בתואנה שה- מסורת, או הסכם העבודה הקולקטיבי, קבעו את התחום המבוקש למין השני.

נדון להלן בשאלה — כיצד אחראית החקיקה בתחום התעסוקה למעמדה של האשה בשוק העבודה, תוך התייחסות הן לחוקים המגינים על האשה באשר היא אשה, והן לחוקים הכלליים יותר האוסרים הפליה מטעמי מין.

ב. משתנים הקשורים לחוקי עבודת נשים (המשתנים הבלתי תלויים):

משתנה (1): אותם חוקים, אשר תוך כוונה להכיר בהבדלים הקיימים ביכולת הפיזית ובפונקציות המשפחתיות של המינים, דורשים מן המעבידים לנהוג בעובדות ממין נקבה, בצורה שונה מאשר בעובדים ממין זכר. אחד מחוקים אלה, למשל, קובע רשימת עבודות אסורות לגבי עובדות, ללא כל איסור מקביל עבור הגבר העובד במצבים דומים (חוק עבודת נשים תשי"ד—1954).

משתנה (2): לעומת זאת, קבוצת החוקים השנייה מכוונת לשוויון בהתייחסות לנשים. לדוגמא: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד תשכ"ד—1964.

27 ס"ח תשי"ד עמ' 135.

28 עצמון, א., "זכויות האשה בחוקי מדינת ישראל — מדריך לאשה בישראל", בסדרה: דע את החוק, מרכז ההסברה-שירות הפרסומים, בשיתוף עם משרדי המשפטים והעבודה, ירושלים, תשל"ז 1977. עמ' 28.

29 שם, עמ' 30.

30 ס"ח תשי"ט עמ' 32, תשל"א עמ' 80, תשל"ג עמ' 261.

31 ס"ח תשכ"ד, עמ' 166.

4. חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב) תש"ל—1970: 85

סעיף 3 לחוק זה קובע, כי עובדת ששירתה 10 שנים לפחות, רשאי נציב השירות להת-ליט על יציאתה לפנסיה אם האשה העובדת הגיעה לגיל 60.

5. חוק שיווי זכויות האשה תשי"א—1951: 86 חוק זה קובע, כי "דין אחד יהיה לאשה ול-איש לכל פעולה משפטית, וכל הוראת חוק המפלה לרעה את האשה באשר היא אשה לכל פעולה משפטית אין נוהגים לפיה". החוק מוסיף, כי אינו בא לפגוע בכל הוראת חוק המגינה על האשה באשר היא אשה או אם, כגון: הוראות החוקים בענין שעות עבודה, מנוחה, זמני עבודה, תופשת לידה ועוד. פסק דין עקרוני ניתן על פי חוק זה, לאהרן שהוגשה בשנת 1971 תביעה מצד הגב' עדנה רוזין נגד חברת "אל על" וועד העובדי דים שלה, בה ביקשה הדיילת-התובעת לאסור הפליה בינה לבין הדיילים הגברים, בדבר התקדמותה המקצועית ודרגתה.³⁷ ביה"ד פסק, כי הפליה בין גבר לאשה פוגעת בסדר הציבורי, ועל כן יש לתובעת עילה לבקש את הסעדים המכוונים לביטול הפליה.

ביה"ד הארצי בפניו ערערה חברת אל-על וועד עובדיה קבע, כי הפליה הינה יחס בלתי שווה ובלתי הוגן לגבי סוגים שונים של אנשים לפי אמנת העבודה הבי"ל משנת 1958. ביה"ד ציין, כי מסלולי קידום נפרדים לגבר ולאשה בעצם מהותם פוגעים בשוויון הסיכוי. לטענה שאין להתערב בתוכנו של הסכם קיבוצי נקבע, כי נורמה שנקבעה בחוק עדי-פה על נורמה שנקבעה בהסכם קיבוצי (נפסק ביום 22.3.1973).

המילים "או עבודה שווה בעיקרה"³². תוספת זו, מגמתה לצמצם את נסיונות המעסיקים לפרש את החוק, שלא בהתאם לכוונת המחוקק, לרעת העובדת.³³

לגבי המונח "באותו מקום עבודה", הכוונה היא לאותה יחידת עבודה. ייתכנו מספר מפעלים שיהיו באותה בעלות, אולם לא תעשה השוואה בין מפעל אחד למשנהו.³⁴ לראשונה מאז נחקק חוק זה בשנת 1964, הוזה אומר — לפני 14 שנה, נעשה בו שימוש על-ידי אשה שהרגישה עצמה מופלית לרעה. עובדה זו מחזקת את הטענות שקיפוח האשה אינו נובע, דווקא, מהעדר חקיקה מתאימה, אלא מאי-יישומם של החוקים. פסק דין עקרוני, העשוי להוות תקדים מהפכני בנושא זה, ניתן ע"י ביה"ד הארצי לעבודה ביום 5.3.78 (פד"ע, ט', 255—275): הגב' לדרמן, פועלת אריזה בביהח"ר "עילית", טענה בתביעתה לביה"ד האזורי לעבודה בתל-אביב, שיש לבטל את טבלת השכר הנפרדת לנשים, שנקבעה לפי ההסכם הקיבוצי צי לשנים 1972—1974 (הסכם זה קבע שתי טבלאות שכר נפרדות: (נמוכה — לפועלת, וגבוהה יותר — לפועל). ביה"ד הארצי לעבודה אליו הועבר הנושא העביר את ה"פרשה" לבדיקת המכון לפיריון העבודה והייצור, שערך ניתוח עיסוקים והגיע למסקנה שעבודתה של הגב' לדרמן שווה בעיקרה לעבודת גבר העושה אותה עבודה בביהח"ר "עילית". העילה להתערבות בית הדין, נאמר בפסה"ד, היא עצם הפגיעה באדם ותחושתו על כך שהוא מקבל שכר שונה מחברו, רק מפני שהשני גבר. דבר זה נוגד את החוק לשכר שווה לעובדת ולעובד משנת 1964.

32 ס"ח תשל"ג עמ' 202.

33 עצמון, א.י. שם, עמ' 36.

34 עצמון, א.י. שם, עמ' 37.

35 ס"ח תש"ל, עמ' 65 (החוק המקורי פורסם בס"ח תשט"ו עמ' 135). חובת הפרישה בישראל לגבי אלה שאינם עובדי מדינה, רשויות מקומיות ועובדי ציבור אחרים, נובעת מהסכמי עבודה קיבוציים. בהסכמים אלה נקבעה חובת פרישה שונה: 60 שנה לאשה, ו-65 שנה לגבר.

36 ס"ח תשי"א, עמ' 248.

37 בי"ד אזורי לעבודה לא/88—2 פד"ע ג' ע"ט, בי"ד ארצי לעבודה ל"ג/25—3, פד"ע ד' 365.

במאמר מוסגר ברצוננו להוסיף, כי לאחרונה הוגשו לכנסת שתי הצעות חוק פרטיות חשובות על ידי חברת הכנסת שרה דורון "חוק ההזדמנות השווה בתעסוקה" — תשל"ח — 1978 וחוק עבודת נשים (תיקון מס' 6), תשל"ח—1978.

"חוק ההזדמנות השווה בתעסוקה", מטרתו לדאוג שעקרון אי ההפליה בין המינים יקיים וישמר בשוק העבודה. בהצעת חוק זו קיים סעיף עונשין, הקובע, כי המעסיק שהפר חוק זה דינו קנס הצמוד למדד יוקר המחיה.

התיקון לחוק עבודת נשים מבטל את "זכות היתר", הניתנת לנשים לא לעבוד בלילה. בדברי ההסבר לחוק נאמר, כי הצעה לפתרון הבעיה ע"י מתן היתרים אישיים לאשה הרוצה לעבוד בלילה, רק מנציחה את ההפליה ומדגישה את תלות האשה בהיתרים. עם זאת, עצם העובדה ששר העבודה והרווחה רשאי לתת היתרים במקרי חרום או במקרים אחרים משמיטה את כל הבסיס המוסרי של דאגה לבריאות האשה, דבר שנטען בעת קבלת החוק המקורי.

השאלה המתעוררת בהקשר לשני המשתנים היא — מהו היחס ביניהם, כלומר — בין החוקים ה"מגינים" על האשה לבין החוקים הכלליים יותר, המגינים על האשה כאדם, וכן מהי השפעתם של חוקים אלה על מעמדה של האשה בחוק העבודה?

קיים קונפליקט פוטנציאלי בין איסור נגד הפליה על בסיס ההפרדה בין המינים, כפי שהוא מופיע בסעיף 42 לחוק שירות התעסוקה תשי"ט, לבין החקיקה ה"הגנתית" לנשים, וזאת על-ידי התרתו של הסעיף הנ"ל, כאשר "אופיו או מהותו של התפקיד מונעים קבלתה". לאור איסור זה, עולה, לדוגמא, השאלה הבאה: האם מעסיק, אשר בשל חוק עבודת נשים תשי"ד (האוסר עבודת לילה על נשים), מעסיק רק גברים בעבודות מסוי-

מות מפר בכך את סעיף 42 הנ"ל הדן באיסור הפליה, או האם דבקות בהגבלה האוסרת על נשים לעבוד בלילה תואמת את אופיו או מהותו של התפקיד?

שאלות דומות מתעוררות בקשר לדבקות של מעסיק בהגבלה המוטלת על העסקת נשים בעבודות קשות ומסוכנות, הקובע לפיה את מדיניותו לגבי שכירת עובדים או העלאתם בדרגה.

בארה"ב לא התעלמו מן הקונפליקט לעיל בין החוק הכללי נגד הפליה לבין החוקים הספציפיים ה"מגינים"⁸⁸ והועדה להזדמנות שווה בתעסוקה (EEOC) קבעה ב-21.2.68, כי במקרים בהם השפעת התחיקה המגינה של המדינה נראית כמפלה יותר מאשר כמגינה, תקבל הועדה על עצמה להחליט האם התחיקה מבוטלת על ידי החוק הכללי (כלומר: יש כאן הכרה באפשרות, שהחוקים המגינים כלל לא יגנו, אלא להיפך — יגרמו להפליה).

כיום נשים המוכנות, רוצות ומסוגלות לבצע משימות הנחשבות ל"קשות" ואסורות על פי החוק, מונעות מלעשות כן, וזאת בשל ההגבלות החלות על נשים. יוצא מכאן, כי אותן הגבלות "מגינות" משפיעות בכיוון של מניעת העסקתן של נשים לטובת גברים המבקשים להתקבל לאותו מקצוע — תוצאה הנראית הפוכה לחלוטין לתוכנו של חוק שירות התעסוקה וחוק שיווי זכויות האשה.

נראה אף שהמחוקק הישראלי העדיף בברור את הגנת האשה כאשה על הגנתה כאדם, ובחוק שיווי זכויות האשה תשי"א נאמר, כי "אין חוק זה בא לפגוע בכל הוראת חוק המגינה על האשה באשר היא אישה או אם". מכאן ניתן להסיק, כי אילו היינו מגיחים על כף המאזנים של המחוקק הישראלי את "דין אחד יהיה לאשה ולאיש — מחד, ואת החוקים ה"מגינים" — מאידך, הרי שהחוקים ה"מגינים" היו מכריעים את הכף ובצורה יותר בוטה: יוצר מצב בו תועדף ההפליה

.Kanowitz, L., *op. cit.*, p. 113 38

על פני השוויון — מצב אבסורדי לכל הדעות בחברה דמוקרטית.

גם חוק שכר שווה עומד בקונפליקט סמוי עם סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה. לדוגמא: אשה עובדת, שנשללת ממנה האפשרות לעלות בדרגה ולקבל משרה בה משולם שכר גבוה יותר, בגין החוק המגביל את שעות עבודתה לשעות היום בלבד, אך המשרה הנדונה מחייבת שעות עבודה החורגות מה- נאמר בחוק — תיפגע בדרך-כלל יותר בשל אובדן השכר הגבוה מאשר בשל אובדן ההזדמנות לבצע את העבודה במשרה הגבוהה יותר.³⁹

המצב העגום של האשה העובדת, הנובע במידה רבה מעצם החקיקה שבאה להגן עליה, מחמיר בגין העובדה שהסכמי העבודה הקיבוציים הרבים הקיימים, מכילים בחלקם הוראות העומדות בניגוד לעיקרון של שכר שווה בעד עבודה שווה, כלומר — האיגודים המקצועיים עצמם אחראים במידה רבה להפליה הקיימת בשכר העובדת.

לאור עובדה זו מוטלת האפקטיביות של חוק שכר שווה בספק. אמנם כוונת החוק היא, כי בנתונים שווים בדרוג או במסלול קידום, שכר העובדת והעובד צריך להיות שווה,⁴⁰ אולם כיצד יתכן לדבר על נתונים שווים או על מסלול קידום שווה, כאשר מלכתחילה קובעים מסלולי קידום נפרדים.⁴¹ חוק שכר שווה בא למנוע הפליה שכר על בסיס ההפרדה בין המינים כלפי עובדים "באותו מקום עבודה". מלשון החוק מסתבר, כי בכל יחידה גפרדת של עבודת המועסק — חובת המעביד להענות לדרישות חוק שכר שווה צריכה להיקבע באופן נפרד תוך התייחסות לאותם עובדים המועסקים ביחידה ספציפית זו.

ניסוח זה מאפשר למעביד למקם את האשה

במבנה חדש ולהמשיך בהבדלי השכר על בסיס ההפרדה בין המינים, ללא ענישה, שכן כל עוד המעביד אינו מפלה לרעה בתוך אותה יחידת עבודה אין הוא עובר על החוק. יוצא מכאן, כי מעבידים יכולים במכוון לעקוף את החוק, הן כאשר מדובר באותה יחידה על ידי כך שכל הגברים יבצעו סוג אחד של עבודה וכל הנשים סוג שני של עבודה (ואז מדובר בעבודה שאיננה שווה מעיקרה), והן כאשר יש מבנים רבים — על-ידי הגבלת צוות העובדים של מבנים מסוימים למין אחד בלבד (ואז אין מדובר באותו מקום עבודה).

לסיכום: מערכות קלסיפיקטיביות של שכר המיעדות מקצועות מסוימים כ"עבודות גבריות" ומקצועות אחרים כ"עבודות נשיות", עלולות לסתור את סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה. ניסוח של חוק שכר שווה ועצם קיומם של חוקי ה"הגנה" על נשים מסייעות למצב זה.

* * *

קיימת בעיה נוספת הנוגעת להבדלי השכר: משנטען על-ידי מעביד, המשלם שכר שונה לפועלים ולפועלות, שלא מדובר באותה עבודה או בעבודה השווה מעיקרה, לא ניתנת תשומת לב לנסיבות, בהן עבודות אלה נקבעות מלכתחילה לגבי הגבר או האשה המועסקים. הפליה בשכר ובהזדמנות תעסוקתית בצורה ברורה היתה קיימת באופן נרחב קודם להחלתו של חוק שירות התעסוקה. נשאלת, אם כן, השאלה — כמה נשים ישר-אליות עובדות כיום במקצועות הדרושים מעט מיומנות או אחריות, לא משום שאינן מסוגלות לרכוש את המיומנות, או להחזיק באחריות הכרוכה במקצועות שמשכורתן גבוהה

Kanowitz, L., *op. cit.*, p. 134 39

40 עצמון, א, שס, עמ' 37.

41 דבר זה יתוקן עם ביטול טבלאות השכר הנפרדות (דו"ח הוועדה למעמד האשה עמ' 23), וחקיקת חוק ההזדמנות השווה בתעסוקה.

יותר, אלא משום שבעבר נשללה מהן ההזדמנות לעשות בן על-ידי המדיניות המפלה של המעבידים, ארגוני העבודה וסוכנות התעסוקה?

לעניין זה ראוי לציין, כי אין עדיין בישראל חוק המקביל לחוק ההזדמנות השווה בארה"ב ובמקומות אחרים, אשר יתן לבו לגקודת זינוק שווה של שני המינים.

חוק המאפשר הפליה בשכר — כפי שעושה חוק שכר שווה — בלי לאפשר בחינת הסיבות שהביאו להבדלים אלה, עלול לפגוע יותר מאשר להועיל.⁴²

באופן אבסורדי, האפקטיביות של חוק שכר שווה, ממשיכה להיהרס על ידי כל אותם חוקים שמטרתם להגן על האשה, שכן הבדלים בביצוע העבודה, המבוססים על הפרדה בין המינים, הם תוצר של ההגבלות שמטילים חוקים כגון אלה, והבדלים אלה בביצוע יוצרים הבדלים בשכר.

בצורה כזו, למשל, מחליש החוק האוסר עבודת לילה על נשים את כוח המיקוח שלהן, בעיקר באותם מפעלים בהם אין מחסור מיוחד בכוח אדם. איסור זה מונע מנשים לקבל שכר שעות נוספות ושאר הטבות כספיות הקשורות לעבודת לילה. וכך "הגנה" זו שהגן המחוקק הישראלי על האשה העובדת, גורמת להעמקת הפער הקיים בלאו הכי בין הכנסותיהם של גברים ונשים.

נציין במאמר מוסגר, כי איסור זה של עבודת לילה לנשים, נשמר בעיקר על-ידי סטייה ממנו, מה שמוסיף לפקפוק הקודם בנחיצות קיומו של החוק. שר העבודה מתיר עבודת לילה לנשים בבתי חולים, במערכות העתונות, בבתי מלון ועוד. במקומות הזקוקים מאד לעבודת נשים, נעלמות, איפוא, לפתע

כל ההסתיוגויות ה"מוסריות", הבטחוניות והבריאותיות, כפי שמציינת ד"ר איזנשטרק⁴³, השפעה דומה יש ל"זכויות היתר" המוענקות לנשים. מעבידים רבים מסתייגים מלהעסיק נשים צעירות מחשש פן תממשנה את כל זכויותיהן לאחר הלידה. אשה החייבת להעדר תקופה כה ארוכה מן העבודה (שלושה חודשים), אינה יכולה לקבל על עצמה תפקידי ניהול. היא גם מנועה מלקבל כל מיני עבודות חלקיות ועבודות "נשיות" קלות (על כל פנים בודאי קלות יותר מעבודות משק-בית, שנשים בהריון עוסקות בהן⁴⁴, מה עוד שזכותה לקחת שנת חופשה ללא תשלום לאחר לידתה מרתיעה מעבידים רבים מלקבלה לעבודה⁴⁵).

לא ברור גם מדוע קיים בישראל עד עצם הימים הללו גיל פרישה שונה לנשים. לבטיהן ובעיותיהן של נשים בנושא הפרישה, אינם שונים במהותם מאלה של גברים, מה עוד שאנו חיים בתקופה בה תוחלת החיים הממוצעת של נשים גבוהה מזו של גברים. אשה המגיעה לגיל 60 תוחלת חייה היא 78.3 בעוד שגבר המגיע לגיל זה, תוחלת חייו היא 77.2 שנים. בגיל 65 תוחלת החיים של הנשים 79.6 שנים ושל הגברים 78.8. כמו כן לא נערך שום מחקר המאשר, כי קיים הבדל משמעותי ביכולת העבודה של אשה לעומת זו של הגבר בגיל 60⁴⁶.

חוק הפנסיה מקפח את האשה ולא רק מנקודת הראות הנפשית. אם האשה, למשל, מתחילה לעבוד רק לאחר שילדיה גדלו מעט, הרי בגיל 60 לא תהיה בידיה אותה מכסה מכסימלית של שנות עבודה (ותק), אשר תזכה אותה בפנסיה מירבית 70%⁴⁷. קיפוח האשה הוא, איפוא, מכופל ומשולש אם לוק-

Kanowitz, L., *op. cit.*, pp. 139 42

43 פדראיזנשטרק, ד., שם.

44 בת אורן, תחייה, שם, עמ' 257.

45 עצמון, א., "האם זקוקות הנשים להגנה בחוק" עבודה וביטוח לאומי מס' 11 נובמבר 1976.

46 בת-אורן, תחייה, שם עמ' 260.

47 שם, עמ' 257.

חיים בתשבון את שנות הותק הפחותות, את מקצועה הנחות יותר ואת שכרה הבלתי שווה, כמצוין לעיל.

הבה נבחן מה תהיינה תוצאות התיקונים בחוקי העבודה הקיימים, אשר נועדו להשוות את מעמד האשה למעמד הגבר בשוק העבודה.⁴⁸

אם כניסה למקצוע, קבלת תשלום נאות, העלאה בדרגה ותנאי עבודה של כל סוגי התעסוקה, יהיו שווים לגברים ולנשים, לא יהיה כל בסיס חוקי או מוסרי להנחה, כי התמיכה הפיננסית של הבעל-האב במשפחתו היא "מתנת" המין הזכרי למין הנקבי, וכי תוצאה מכך עדיף הגבר על האשה.

אילו היו בני האדם מתקבלים לכל התעסוקות מבלי להתיחס למינם היו הנשים מתמודדות עם גברים בתחומים הסגורים בפניהן כיום, אך לא באותה מידה בה הן מתמודדות כיום למען השגת "עבודות נשיות". נשים שהיו נשארות "בעבודות נשיות" היו זוכות למשכורות גבוהות יותר, וכשהמשכורות היו עולות היו הגברים נמשכים גם לתחומים אלה. מאחר שהתעסוקות, אשר עבורן משולם כיום השכר הנמוך ביותר, מוחזקות בעיקר על ידי נשים, תפעל ההזדמנות השווה בכיוון של העלאת שכר המינימום מום.

לסיכום: אם כל המבוגרים יידרשו לעבודה ויהיו חופשיים לבחור את סוג העבודה בו הם רוצים באמת, נשים רבות תצאנה לעבודה ועל ידי כך יוצרו עבודות בעלות שכר גבוה יותר. משפחות רבות יותר תוכלנה להרשות לעצמן להחזיק מטפלת, דבר הניתן כיום להשגה על ידי שכבות מצומצמות בלבד.

ניתן, איפוא, לומר, כי שירותים כדוגמת אלה המוגשים על ידי מבשלות, עוזרות וכד', יהיו זולים יותר, שכן עבודת המומחים בתחומים האהודים עליהם יעילה יותר מעבודתם של

הובבנים, כלומר — המוצר יהיה טוב יותר. הזכייה הגדולה ביותר תהיה ניצול טוב יותר של הכשרון והנטייה הטבעיים. אם לטבחיות "מלידה" וכמותן לאחיות וכד' ישולם שכר הוגן, כדי שתאותנה להפעיל את כישוריהן, יימשכו לשירותים אלה נשים רבות, המהסות מן הסיבות הנ"ל להתמחות בהם באורח מקצועי. במשך השנים הפכו הרבה פעילויות מעבודה "נהוגה" שנעשתה ללא תשלום לעבודה קבועה בשכר. שכירים החליפו את בנו של החקלאי, המטפלת בשכר החליפה את עזרת השכנות וכד'. המעבר אל העבודה בשכר לוותה ברוב המקרים בהגברת הפריזון והיעילות, ובהעלאת יוקרתו של המקצוע המסוים, הנדרש להתפתחות המשק והכלכלה. ניתן, איפוא, לומר, כי שוויון בין המינים, בצידם של משכורות גבוהות יותר וסטנדרטים גבוהים יותר של עבודה, יכולים למשוך גברים ונשים המהססים כיום לפנות למקצועות, שיוקרתם נמוכה בגין היותם מאוישים ברובם על ידי נשים.

סיכום ומסקנות

עקבנו אחר מצבה הנחות של האשה בשוק העבודה, וגילינו שלושה מאפיינים כדלקמן: א. נשים משתכרות פחות מגברים בכל המקצועות ובכל הענפים. הסתבר כי לא ניתן לתרץ את הכנסתן הממוצעת הנמוכה יותר של הנשים העובדות בהשכלה נמוכה יותר, כיון שהשכלתן הממוצעת גבוהה באופן ניכר. כן קיימת גטייה לחשוב, כי לנשים מגיע תשלום נמוך יותר משום שהן פחות מתמידות בעבודה. אולם על פי מחקרים (כגון המחקר של שירותי בריאות הציבור האמריקני קנייים)⁴⁹ מתברר כי נשים נעדרות מן העבודה יותר בשל סיבות הקשורות לגיל, לתעסוקה ולמשכורת מאשר בשל סיבות הנובע-

.Bird, C., *op. cit.*, pp. 186-192 48

.Bird, C., *op. cit.*, p. 67 49

עות ממינן. פירוש הדבר, כי העדרותן היא פועל יוצא, מתנאי עבודתן ולא להיפך. אי השוויון בשכר חמור שבעתיים נוכח העובדה שנשים נאלצות לעיתים תכופות לעבוד עבודה חלקית בלבד ו/או לא לעבוד כל השנה. ב. מרבית העבודות המאוישות על ידי נשים, הן עבודות "נשיות". עובדה זו מעכבת פיזור הולם של כוח העבודה בענפי היצור. במחקר של שירותי בריאות הציבור האמריקניים נמצא, כי נשים נוטות יותר להעדר מעבודה כיוון שהיא משעממת, בעלת משכורת נמוכה וכיו"ב. מספר מחקרים מעידים, כי גברים בעבודות פקידותיות החסירו בשל מחלה וכד' אפילו יותר מנשים. במילים אחרות: יתכן שניתן לצמצם את ממדי הפגיעה בעבודה, דהיינו: העדרות, איחורים וכו', על ידי פתיחת כל התעסוקות באופן שווה לגברים ולנשים.

ג. אף במקום שנשים מהוות רוב בשיעור המועסקים בתעסוקה כלשהי, נראה, כי לגברים אפשרות גדולה יותר להצליח ולהתקדם. לדוגמא: למרות שמרבית העובדים בהוראה ובעבודה סוציאלית הם נשים, רובם המכריע של המנהלים בבתי הספר ושל העובדים בסגל הבכיר בעבודה סוציאלית, הם גברים. יתכן, כי פיזור הכוח הנשי בעבודות מסוימות ובמשרות זוטירות אשר בצידן שכר נמוך, הוא תוצאה של בחירה חופשית של הנשים עצמן, אולם אי אפשר להתעלם מגורמים אחרים המוליכים למצב הקיים.

דורון ורוטר, למשל, מציינים במחקרם, כי "גם אם שכר נמוך מייצג כושר יצור נמוך בכל עיסוק אלטרנטיבי, אין הוא בהכרח תוצאה של בחירה רצונית מודעת וחופשית בין הזדמנויות שוות לאורך מסלול החיים... אם קיימים בשוק העבודה מחסומים גבוהים לניידות והפליית לרעת קבוצות מיעוט לטובת קבוצות לחץ, יתכן שהגורמים לשכר נמוך, אינם קשורים אך ורק בפריון העבודה הנמוך של העובדים

בשכר זה, אלא באופן פעולתו של שוק העבודה והמערכת הכלכלית"⁵⁰. אותם "מחסומים גבוהים לניידות והפליית לרעת קבוצות מיעוט" הם המעניינים אותנו ועל כן ביקשנו בחלקה השני של עבודה זו להראות באיזו מידה אחראים חוקי העבודה, העוסקים בנשים, להפליה הקיימת, ולאופן פעולתו של שוק העבודה כיום בכל הנוגע לעבודת נשים.

הרבה מאי יכולתנו לדמיין מצב בו ינהגו בצורה שווה בגברים ובנשים עובדים, נעוץ בכך שהחוקים (בהיותם קובעים דרך התנהגות), אינם עושים זאת.

חוקי עבודת נשים בישראל מתייחסים לגברים ולנשים בצורה נפרדת על-פי מינם, במקום שיהיו כתובים במונחים נסיבתיים כפי שכל החוקים האחרים כתובים.

חוקים אלה הביאו לחיזוק העמדות הרווחות כלפי עבודת הנשים בשוק העבודה (קרי: שכר נמוך והתרכזות בקשת קטנה של מקצועות "נשיים" ולרוב בדרגות נמוכות). ראינו כי ניתן לחלק את חוקי עבודת נשים לשתי קטגוריות:

בראשונה נכללים אותם חוקים המגינים על האשה באשר היא אשה.

בשניה נכללים החוקים המגינים על האשה בצורה כללית יותר, על יסוד איסור הפליה מטעמי מין.

באיזו צורה משפיעה כל קטגוריה על מעמדת הנחות של האשה העובדת?

הקטגוריה הראשונה משפיעה על הפליית האשה העובדת בעצם קיומה, דהיינו: החוקים הכלולים בקטגוריה זו מחריפים, לדעתי, את המעבר בין אי-השוויון הביולוגי שבין המינים לאי-השוויון החברתי-תרבותי; תורה מים לאי יכולתנו לראות את הנשים בתעסוקות המאוישות כיום על-ידי גברים; מונעים מנשים הרוצות בכך להתקדם באותה מידה המתאפשרת לגברים וכיו"ב. בחוקים אלה ניתן היה לטפל בשתי צורות:

א. להגדיר את אותם מצבים הנראים כדור- שים טיפול מיוחד לגברים או לנשים במסגרת כללית יותר, כמו, למשל, הבטחת זכויותיה של האשה היולדת כחלק מזכויותיו של כל עובד לחופשת מחלה.⁵¹

ב. לגבי חוקים שאינם מחייבים התייחסות ספציפית נפרדת לכל מין, ניתן להחיל את הזכויות החלות כיום על מין אחד בלבד גם על המין השני, כמו, למשל, מתן אפשרות לנשים הרוצות בכך לעבוד עבודת לילה⁵², או להתמחות בעבודות הנחשבות כ"קשות ו"גבריות" (על ידי מבחני כושר, לדוגמא, ניתן לקבוע את יכולתן הפיסית ו/או הנפשית לעמוד במשימה).

הקטגוריה השניה, לעומת זאת, רצויה וחיונית מעיקרה, אלא שתוקפה מוטל בספק לאור העובדות הבאות:

א. ניסוחם המעורפל של החוקים הכלליים, פותח פתחים רבים לעקיפתם.

ב. מלכתחילה אין אפשרות להגשימם במלואם ובהיקף מלא באשר דרישותיהם מתבססות על מצב שאיננו קיים. לדוגמא: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד תשכ"ד — 1964, דורש הענקת שכר שווה לנשים ולגברים כאשר התנאים שווים, אולם אין שום חוק כיום במדינת ישראל שידאג לכך שתתקיים האפשרות למתן תנאים שווים (כמו, למשל, חוק ההודמנות השווה)⁵³. בצורה כזו משת-

משים בהבדלים, אשר למעשה הם תוצאה של התייחסות בלתי שווה בעבר (העדר הזדמנות בדוגמא זו), כהצדקה להתייחסות בלתי שווה בעתיד (שכר שונה).

למעשה, החוקים הכלליים, הבאים להגן על האשה, פיקטיביים מעיקרם, ואפילו המחוקק אינו מתייחס ברצינות יתירה לתוקף תחולתם החוקית, והראיה: ברצות המחוקק הישראלי לציין שיש להתייחס לאשה כאל גבר, הוא עושה זאת בסעיף מיוחד, כגון: סעיף 41 לחוק שירות המדינה (גמלאות) נוסח משולב תש"ל—1970, הקובע מפורשות, כי "דין העובדת כדין העובד". הדגשה זו היתה מיותרת לחלוטין לו לכל היה ברור שדין אחד לאשה ולאיש, כפי שקובע חוק שיווי זכויות האשה תשי"א—1951, וכי האשה מוגנת באמת על ידי האיסור הכללי של הפליה מטעמי מין, כפי שקובע סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה תשי"ט—1959.

העדפת המחוקק הישראלי את החוקים המגיינים על פני החוקים הכלליים, כפי שמסתבר מתוך עיון בחוק שיווי-זכויות האשה, ובמילים אחרות הדגשת ההבדלים בין גברים לנשים ברוב החוקים הדנים בעבודות נשים, מתווה ללא ספק, את מדיניותם של המעסיקים, מחזקת גישות מסורתיות קיימות, ותורמת להגדלת הפער בין הדימוי השוויוני של האשה לבין הגשמתו הלכה למעשה.

51 פד"א אינשטרוק, ד., ש.ם.

52 כאמור לעיל, הוגשה הצעת חוק פרטית של ח"כ שרה זורון בנושא חנדון.

53 דו"ח הוועדה למעמד האשה 1958 ממליץ בהמלצת 2 לשלב את חוק שכר שווה לעובדת ולעובד תשכ"ד—1964 במסגרת חוק שוויון ההזדמנויות בתעסוקה.

נספח

עובדי המדינה לפי חדירוג והמין ביום 31.3.1977 *

אחוזים	נשים		סך הכל	הדירוג	
	מספרים מוחלטים	גברים			
42	27348	37969	65317	סך הכל	
41	17581	25018	42599	הדירוג האחד	
8	295	3291	3586		טז — כא
33	6638	13615	20253		יא — טו
61	6106	3829	9935		ד — יוד
13	19	126	145		משכורת כוללת
52	4523	4157	8680		ארעיים
43	9767	12951	22718	הדירוגים המקצועיים	
85	4903	840	5743		אחיות
46	79	92	171		טכנאי רנטגן
91	77	8	85		פיזיותרפיסטים
26	452	1302	1754		רופאים
12	8	61	69		רופאים וטרינריים
80	541	134	675		ביוכימאים ומקב.
64	72	41	113		רוקחים
31	963	2182	3145		מוסמכי חברה ורוח
64	107	60	167		פסיכולוגים
79	443	116	559		עובדים סוציאליים
45	282	349	631		השירות המשפטי
24	50	157	207		עיתונאים
16	322	1682	2004		מהנדסים
13	667	4320	4987		הנדסאים וטכנאים
36	759	1366	2125		עובדי הוראה
15	42	241	283		עובדי מחקר

* מקור: דו"ח נציבות שירות המדינה, 1977.

העובד הסוציאלי הישראלי כמתריע חברתי*

מאת יוסף כורזים**

כיוונים מנוגדים אלה מחייבים את העובדים הסוציאליים בישראל לבחינה מחודשת של תפקידיהם. ברצוני להציע במאמר זה, כי נעשה שימושי יותר בתפקיד, אשר אותו אני מכנה בשם "התריעה חברתית".

* * *

מאמצי המדינה — מאז הקמתה — לטפל בבעיות האינטגרציה ובצמצום הפערים החברתיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל ניתנים לחלוקה לשלוש תקופות כלליות: הראשונה — בעשור הראשון לקיום המדינה, בשנות ה-50 — אופינה בפיתוחם של שירותים מקיפים בתחום הדיור, התעסוקה, החינוך והבריאות, דהיינו — פיתוח מענים לצרכים הבסיסיים של כלל התושבים.

השנייה — בשנות ה-60 — התמקדה בפיתוחם הראשוני של שירותים סוציאליים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות (פיתוח שירותים למפגרים, חינוך מבוגרים, שירותי מבחן, עבודה קהילתית וכדומה).

השלישית — בשנות ה-70 — אופינה בתגובה מואצת להתבססותם של השירותים להבטחת הכנסה. לאחרונה אנו עדים לתנופת חדשות בפיתוחם של מעונות יום ומרכזים קהילתיים.

שלוש תקופות אלה כאחת מאופיינות בשימת דגש על הצד החומרי של הצרכים החברתיים, הווה אומר: העלאה והבטחה של רמת

העבודה הסוציאלית בישראל נמצאת בשנים האחרונות על פרשת דרכים קריטית. מצד אחד, עדים אנו לקידומו ולביסוסו של מקצוע זה בין כלל שירותי הרווחה במדינה, כתוצאה ממודעות הולכת וגוברת של החברה לתפקידה של העבודה הסוציאלית. העובדים הסוציאליים תופסים מקום מרכזי יותר במערכת החינוך הפורמלי, בתעשייה, בביטוח הלאומי ובמרכזים קהילתיים, ויחד עם זאת הולך ומתרחב תפקידם במערכת שירותי הסעד. חלק חשוב בהתפתחות זו ניתן ליחס גם להרחבת תפקידיו ויוזמותיו של איגוד העובדים הסוציאליים ולקידום תוכניות החינוך וההכשרה בבתי הספר היסודיים (אקדמאים ולא אקדמאים כאחת). מצד אחר, נוכח הקשיים הכלכליים השוררים כיום במדינה — כבארצות אחרות — הולכים ומצטברים לאחרונה סימנים מדאיגים לגבי המגמות בממשל, העלולות לפגוע בקבוצות חלשות באוכלוסייה. כך היינו עדים לאחרונה לקיצוץ דרסטי בסובסידיות על מצרכי היסוד; אנו שומעים על תוכניות העלולות לפגוע בחלק מקצבאות הילדים, על כוונות לביטול הסעיף הליברלי המרכזי בחוק ההפלות שהתקבל רק לאחרונה ועל הקפאה מוחלטת של התקנים במשרדי הממשלה וברשויות מקומיות — כולל תקנים של עובדים בשירותים סוציאליים.

* המאמר מבוסס על דברים שהושמעו בסמינר האסיאני של IFSW, בנושא "תפקידו של העובד הסוציאלי בחשפעה על תהליכים וגישות בעיצוב ותכנון מדיניות סוציאלית", אשר התקיים בניו דלהי, אוקטובר 1977.

תודת המחבר נתונה לארנון בריאון מביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית על סיועו הרב בגיבוש המאמר.

** ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

החיים לכל. מעורבותם ההולכת וגוברת של עובדים סוציאליים במכלול ההתפתחויות הללו, מצביעה על כך שאין החברה הישראלית מסתפקת בהבטחת רמת החיים בלבד לאזרחיה, כי אם מעוניינת לטפל במקביל גם באיכות חייהם.¹ את מהות מעורבותם של העובדים הסוציאליים היטיב לתאר פרופ' יונה רוזנפלד: "יחודנו הפרופסיונלי הוא באחריותנו לתרום להומוניזציה של החברה בה אנו חיים. הומוניזציה זו באה לידי ביטוי בשני מישורים. בראשון — השירותים האישיים שאנו מעניקים לאנשים ואיכות הגשתם, ובשני — הרפורמות החברתיות שאנו מציעים להפעיל לקידומן של קבוצות החלשות על פי היעדים הפרופסיונליים, אשר צריכים להיקבע מראש".²

* * *

לקראת הדגשת מגמות ההומוניזציה, עלינו לקבל על עצמנו את התפקיד שאני מכנה: "מתריע חברתי". זהו תפקיד אשר ע"י אימוצו הנכון נצליח להשפיע יותר על התהליכים והגישות לעיצובה ולתכנונה של מדיניות סוציאלית.

לא מצאתי את ה"מתריע חברתי" בין הגדרות תפקידיו של העובד הסוציאלי בספרות המקצועית. הקרוב ביותר לתפקיד זה הוא שיטת "הסינגור" בעבודה קהילתית, אם כי יש לדעתי הבדלים מהותיים בין השניים. על אף הבדלים אלה, אקדים ואומר כי בניתוח האירועים, שיובאו בהמשך כהמשך חשה, נתקשה לפעמים להצביע במדויק על הגבלות בין המושגים. אנסה תחילה לעשות את ההבחנה התאורטית, בתקווה שהדבר יסייע גם בניתוח האירועים עצמם.

שיטת הסינגור מאפשרת למשתמשיה (בד"כ לעובדים קהילתיים) לסייע לקבוצות מקופחות להבטיח את זכויותיהם החוקיות או הנורמטיביות. הסינגור — תואר הלקוח, כידוע, משדה המשפט — מתערב בין סוכי בויות (מקומית או ממלכתית) לבין לקוחותיו כדי להבטיח את זכויותיהם אשר עורפלו או הוכחו.³

הוא משמש כמתווך גמרץ וכאומבודסמן של קבוצות שנותקו מקשריהם עם משרדים ציבוריים וולונטריים, וכן עם מערכות פוליטיות. הוא מייצג באופן ישיר את האינטרסים של קבוצות מנוכרות הנעדרות כוח חברתי, או הסוטה מתחום הנורמות החברתיות, וכן משכנע חברי קבוצות פרופסיונליות אחרות וקבוצות עילית לייצג אינטרסים אלה.⁴

לפני שאבהיר בפירוט יתר כיצד אני מבין את תפקיד ה"התריע חברתי" חייב אני לציין, כי אינני מכיר כיום כלי מוגדר, אשר יסייע לנו בזיהוי הסימנים או דותם עלינו להתריע. על אף חיסרון זה, ניסיתי ליצור מסגרת מושגית לתפקיד המתריע החברתי.

תפקיד זה דומה — אך אינו זהה — לתפקידו של איש התצפית הצבאית ולתפקיד הראדאר הצבאי. על העובד הסוציאלי לדווח ולהתריע מפני התפתחותן והתרפתן של תופעות חברתיות, בהן הוא צופה או מעורב מחוקף תפקידו. קרבתו הפיזית להתפתחויות החברתיות, רמת הידע שלו ומיומנותו יותו המקצועיות מקנות לו, מעבר לתפקידי הדיווח וההתרעה, גם תפקידי מניעה. נראה לי כחשוב להבהיר את תפקידו של המתריע

1 להבחרת ההבדל בין רמת חיים ואיכות חיים, ראה: איגוד העובדים הסוציאליים, תועדה הירור-שלמית למדיניות סוציאלית: הצעה לארגון כוללני של שירותי הרווחה המקומיים—שכונתיים, אוגוסט 1977.

2 יונה רוזנפלד: "העבודה הסוציאלית — הפרופסיה לאן?" "סעד", מרץ 1975.

3 Cloward & Elman, "Advocacy in the Ghetto", in Cox et al., *Strategies of Community Organizing*, Peacock Publishing Co., Itasca, Illinois, 1970

4 Spergel, I. "The Role of the Community Worker", in Kramer and Specht, *Community Organisation Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York, 1975

על ידי מתן תשובות לחמש שאלות יסוד
אלה:

1. על מה להתריע? בצורה כללית ניתן לומר, כי יש להתריע על כל התופעות הבסיסיות המצביעות על אפ-שרות של פגיעה ברווחת האוכלוסייה ובפעולה התקינה של הסדר החברתי.⁵
2. מי צריך להתריע? בעצם, כל אזרח במדינה דמוקרטית, אולם לעובד הסוציאלי תפקיד מיוחד בתחום זה. עיקר כוח האדם במקצוע העבודה הסוציאלי לית נמצא במגע ישיר עם קבוצות אוכלוסייה שונות, ללא הבדל במתודת העבודה העיקרית של העובדים הסוציאליים. הם רואים מגוון של תופעות מדי יום וככל שהם מגוונים יותר, כן יש באפשרותם — על סמך נסיונם — לאתר יותר סימנים מתריעים ראשוניים. זהו בעצם אלמנט ה"היוון החוזר" כלפי המוסד המעסיק, שחשיבותו כה רבה מבחינתו של הפיקוח החברתי.⁶ על בסיס הידע שברשותם הם אף יכולים להצביע על כיווני פתרון ריאליים. ככל שתגדל מידת האמון בכישוריהם המקצועיים וככל שהתרעותיהם תהיינה מהימנות יותר — כן תגדל מידת האפקטיביות שלהם.
3. מתי להתריע? ברגע שאנו מגלים תופעות חברתיות, העלולות להחריף את מצבן של קבוצות מסוימות באוכלוסייה. החלטה מעין זו הינה לעתים קרובות ערכית ולכן חשוב ביותר לנסיח סדרת טיעונים בעלי שיפוט ערכי המקובלים כיעדי המקצוע. טיעונים ערכיים אלה צריכים למעשה לכוון את התקדמותה של החברה בה אנו

חיים.⁷ ניסוח קוד אתי מעין זה אף יהזק את הלגיטימציה שלנו להתערב, ויבליט את ייחודנו המקצועי.

4. כיצד להתריע? הבעיה הטקטית המרכזית היא: כיצד לפרוץ דרך אל המודעות של קובעי המדיניות? שיטות של כתיבת מכתבים, ניסוח ניירות-עמדה, עריכת מחקרים, שכנוע, גיוס תמיכה, ארגון ימי עיון ומחאה נחשבות כלגיטימיות, אם כי שונה מידת ההסכמה כלפיהן. באמצעות שיטות לובן של מספר שיטות עפ"י הצורך, נוכל לפתח מערכת התרעה מוקדמת לנושאים חברתיים מגוונים. מה שחייב להיות ברור הוא, כי בנקיטת ההתרעה החד-פעמית לא יצאנו ידי חובה. ההתרעה חייבת להיות מלווה בתחישת אחריות להמשכיות מתוכננת, עד שהנושא ימצא את פתרונו. לרוב היא תהיה בנויה על שלבים ועל רמות שונות ולעתים יהיה צורך לתכנן גם שלבי הסלמה.

5. בפני מי להתריע? יש להתריע בפני מי שקיבל את המנדט מן החברה להיות אחראי לתחום הספציפי. הוא יכול להיות בדרג המקומי, המחוזי או הארצי, בסטטוס של מחוקק או מבצע. מה שמאפיין דרגים אלה הוא ריכוז הסמכויות וקבלת החלטות בידיהם. רצוי שהפניות לדרגים אלה יהיו באמצעותם, בשיתופם או לפחות בידיעתם של הממונים הישירים (המקצועיים והמנהליים) וכן בשיתופו של האיגוד המקצועי.

ההתרעה החברתית נשענת לעתים קרובות על שיטות פוליטיות, אך אין היא

Wickendon, Elizabeth, *Social Welfare in a Changing World*, U.S. Dept. of H.E.W., 1965, pp. vii 5

Couger, Ch. D. & Atherton, Ch. R., "Social Control: a rationale for social welfare", *Social Work*, Vol. 19, No. 4, July 1974 6

Thursz, D., "Social Action as a professional responsibility", *Social Work*, XI, No. 3 (1966) 7

נעשית על בסיס של התארגנות פוליטית. בראייה פשטנית ניתן לומר, כי על העובדים הסוציאליים מוטלת האחריות להעביר אינפורמציה למוסדות הפוליטיים, ואילו על האחרונים מוטלת האחריות לקבל החלטות לגבי האינפורמציה שהתקבלה. מכאן נובע, כי באמצעות אימוצה של שיטת ההתרת קיד החברתית, אנו לוקחים על עצמנו תפקיד מקצועי מרכזי: הצורך להשפיע על קובעי המדיניות החברתית. לשם כך חשוב ביותר, שכלל העובדים הסוציאליים יכירו בשיטה זו כחלק אינטגרלי מרפרטואר ההתערבויות הלגיטימיות בעבודתם.

מעבר לתשובות על שאלות אלה, חשוב לזכור, כי המתריע החברתי אינו מקבל תמיד את העיקרון הקלסי של העבודה הקהילתית — הגורס עבודה עם קבוצות באוכלוסייה ולא למענו. בשיטת הסינגור וההפעלה החברתית מנסים להפעיל את הקוחות ברמות שונות, או לפחות לשאול את פיהם, ואילו בשיטת ההתרעה החברתית אנו פועלים על דעת עצמנו כקבוצה פרופסיונלית. ישנם תחומי ידע ומומחיות, אותם רכשנו במשך שנות הלימוד וההתנסות בעבודה, אשר אינם יכולים לבוא לידי ביטוי בשיטת התהליך הקבוצתי בקהילה. לעתים אף הזמן הדרוש לפיתוחם, אינו עומד לרשותנו. כאשר אנו מבחינים בתופעה ההולכת ומחריפה או צופים בהחלטה קרובה העלולה לפגוע בקבוצה זו או אחרת, עלינו להתריע מיד — אחרת עלול להיות מאוחר!

* * *

כדי להמחיש את תפקיד המתריע החברתי, בחרתי להציג שלושה ארועים, אשר התרחשו בתקופה האחרונה במישורים: המדינאי, הוולונטרי-ארצי, והוולונטרי-מחוזי באיגוד העובדים הסוציאליים.

הארוע הראשון עוסק בתהליך משולב של התרעה חברתית והפעלה קהילתית במועצה מקומית קטנה ליד ירושלים, אשר הסתיים בפזור המועצה על-ידי משרד הפנים. השלשון המקומי במועצה האמורה היה מעורר

מאז הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות, בגלל קשיים בהרכב הקואליציוני המקומי. כתוצאה מכך לא התקבלו החלטות ולא בוצעו תוכניות רבות עבור תושבי המקום, במיוחד בתחומי הרווחה השונים. לעובדי לשכת הסעד המקומית הפריע במיוחד המצב הפיזי של לשכתם, אשר לא עמד בכל סטנדרט מינימלי. הם קיבלו קהל בצריף רעוע ודולף, ללא מקומות ישיבה מספיקים לעובדים ולפונים הממתינים לתורם. לפיכך לא ניתן היה לעבוד ברמה המקצועית הרצויה והגשת השירותים היתה פגומה. העובדים החלו לפנות באורח אישי וקבוצתי למועצה המקומית וביקשו את התערבותה לתיקון המצב. בראותם, כי פניותיהם נותרו ללא מענה גמרו אומר להזמין למקום חבר כנסת, אולם גם ביקורו לא העלה תרומה כלשהי. גם הנסיון לערב את איגוד העובדים הסוציאליים ואת משרד הסעד לא נשא פרי. תוך כדי התרעות ראשוניות אלה התברר לעובדי לשכת הסעד, כי לעובדי רווחה במחלקות האחרות של המועצה (אחיות בריאות הציבור, ופסיכולוגיות של בתי הספר) ישנן בעיות דומות. ביוזמתם ובעידוד איגוד העובדים הסוציאליים, הוחלט על קיום מיפגש משותף בו הוחלט לחלק מינשר לתושבי המקום — בשם הוועדה הבינמקצועית שקמה — ולספר להם על הסתבת בפיתוח השירותים הסוציאליים השונים המיועדים עבורם, וכן לבקש מהם להצטרף ליום מחאה יחד עם עובדי הרווחה. בחלוקת המינשר מבית לבית השתתפו כל עובדי הרווחה (הפסיכולוגים, האחיות, עובדים סוציאליים בטיפול המשפחה, עובדים קהילתיים ואף מנהל לשכת הסעד). הם נשאלו שאלות-הבהרה ע"י התושבים, וניתנה להם ההזדמנות ליצור קשר הדוק יותר עם קבוצות גרחבות, אשר לא היו מוכרות בעבר.

ביום המחאה הופיעו בבית המועצה כל עובדי הרווחה, מפקחיהם וכן נציגים של קבוצות תושבים שונות. התושבים אף הכינו כרוזים המתריעים על מצבם של שירותי

הרווחה במקום. בד בבד הופיעו גם נציגיהם של אמצעי הקומוניקציה, אשר הוזמנו מראש על ידי עובדי לשכת הסעד. תוך כדי המתנה בחצר המועצה, החליטו התושבים עצמם, כי גם להם יש מה לספר לקצין המחוז, שישב באותה שעה לצידו של ראש המועצה. הם החלו איפוא לפלוש לחדר הישיבות בדרישה להשמיע את תלונותיהם. הדין ודברים שהתפתח, ואשר הסתיים במבוי סתום, הצביע על הצורך להעתיק את מוקד ההתרעה למשרד הפנים בירושלים, הממונה על תפקודם התקין של הרשויות המקומיות. בו במקום הוזמן אוטובוס מתקציב לשכת הסעד עבור התושבים הממורמרים ועובדיהם, אשר הע- בירם למשרד הפנים בירושלים, ושם, בלשכת מנכ"ל המשרד, נתקבלו נציגיהם. המנכ"ל הודיעם, כי אם תוך שבוע ימים לא תצליח המועצה הקיימת לחדש את פעילותה השוטפת — היא תפוזר, ותמונה "ועדה קרואה". ואכן, לאחר שבוע, פיזר משרד הפנים את המועצה המקומית והכריז על הקמת "ועדה קרואה" במקום.

ארוע זה החל בהתרעתם של העובדים הסו-ציאליים על איכות השירות המוגש ללקו-חותיהם מפאת מבנהו הנוכחי. הם גם הת-ריעו על גורלם המקצועי כיחידים וכקבוצה בתנאים הקיימים. במהלך פעולתם הם שילבו עובדי רווחה נוספים בעלי מצוקות דומות, וכן את התושבים עצמם, ובכך הפכו את ההתרעה — להפעלה קהילתית מקצועית. התהליך כולו חיזק וליכד את העובדים במ-קום כצוות ונתן להם תחושה של יתר-כוח ויתר-אתריות לגורלם. היחידה לעבודה קה-לית במקום אף לקחה על עצמה את המשך ההתארגנות וההפעלה של קבוצות התושבים לקראת חיים אוטונומיים יותר בקהילתם.

הארוע השני אותו מצאתי לנכון להציג כאי-לוסטרציה לתפקיד המתריע החברתי קשור בקבוצה, אשר קראה לעצמה "ועד הפעולה של עובדים סוציאליים ואנשי ציבור בירושלים" — לשיפור השירותים הסוציאליים בישראל" (קבוצה זו פעלה למן שלהי שנת

1971, במשך שלוש שנים, בראשות המנהל הנוכחי של ביה"ס לעבודה סוציאלית בירו-שלים). "ועד הפעולה" החל את התארגנותו על רקע של חילוקי דעות בין המחלקה הסו-ציאלית בעיריית ירושלים מצד אחד לבין הנהלת העירייה ומשרד הסעד מן הצד האחר, בדבר צורכי התושבים הגתונים במצוקה (המחלוקת היתה בנושא תקציבי, בסעיף "עזרה אחרת"). מטרתו הראשונה של "ועד הפעולה" היתה לחשוף מדיניות רווחה סמו-יה, המונעת שירותים בסעיף זה מאנשים במצוקה. ההצלחות הראשונות של שינוי המדיניות הנביט את הגרעין לקבוצה אשר החליטה, כי אין היא מוכנה יותר לשמש כבלם בלבד של המערכת, כי אם להיות יוזמת ומשתתפת בפועל ביצירת מדיניות רווחה חדשה בישראל. הקבוצה נשענה על שלוש הנחות יסוד של מקצוע העבודה הסו-ציאלית:

1. על העובדים הסוציאליים מוטלת האח-ריות החברתית המרכזית בנושאי הר-ווחה לכלל ולפרט.
 2. באמצעות ההתארגנות והפעילות אנו מגשימים את קידומה ופיתוחה של הזהות המקצועית.
 3. באמצעות שתי ההנחות הראשונות אנו משפרים את רמת הגשת השירותים. הוסכם מראש, כי קבוצה זו לא תפעל כת-נועת מחאה, כי אם כקבוצה של אנשי מק-צוע המעונינים לפעול ולהפעיל, לחשוב ול-עודר למחשבת. חברי הקבוצה ביקשו לה-עמיד מחדש את יעודם המקצועי לרשות בעיות המצוקה בישראל באמצעות הערכים, הידע והמיומנויות תוך שאיפה לחדשנות מתמדת. הוחלט לבצע זאת על-ידי:
1. לימוד יסודי של הבעיות החברתיות המרכזיות בישראל.
 2. קביעת עדיפויות לטיפול.
 3. קביעת אסטרטגיות וטקטיקות, כדי להשפיע על המדיניות הקיימת בנו-שאים שנבחרו.
- "ועד הפעולה" ביקש גם להתריע נגד נסיו-

נות להפוך את העובדים הסוציאליים לביו-רוקרטים, לשרתי המערכת הקיימת, לחסרי סטטוס, המזדהים עם חולשת הקליינטים עד כדי אדישות ותחושת חוסר-אונים. זאת ביי-קש ועד הפעולה לבצע על ידי אימוץ שיטות של רפורמה חברתית בדרכים הבאות:

1. עידוד העובדים לשנות את מערכות הארגונים בהם הם פועלים תוך חיזוק הלואיות לערכי המקצוע לעומת הלואיות למקום עבודה.
2. עידוד שינויים במבנה שירותי הרווחה על ידי סגירת לשכות הסעד במת-כונתן הנוכחית.
3. עידוד העובדים למעורבות מקצועית בשיטות פוליטיות.
4. עידוד הקליינטים לאוטונומיה ול-השתתפות-יתר כדי להפחית את תלו-תם, ובכך — בעקיפין — להחליש את דימוי העובדים כבאי-כוח המימ-סד.

במשך שלוש שנות קיומו, עסק רבות "ועד הפעולה" בניסוח גיירות-עמדה ובהפצתן, בהתרעות בכתב ובעל-פה בפני הדרגים הפוליטיים והמנהליים על ליקויים או מחסור בשירותים, ובהתרעות על העדר מדיניות מגובשת בתחום הרווחה. "ועד הפעולה" אר-גן גם כנסי מחאה של עובדים בשירותי הרווחה, והצליח להעלות נושאים מרכזיים לויכוח ציבורי באמצעי הקומוניקציה השו-נים. בין הנושאים המרכזיים שהועלו נכללה דרישה להבטיח:

1. פיצוי הולם על התיקרויות במצרכי יסוד.
2. תנאי דיור מינימליים.
3. הכנסת מינימום ריאלית.
4. פיתוח שירותי טיפול למשפחות.

מעל ומעבר להצלחות אלה, עלה בידי "ועד הפעולה" להשריש סגנון מעורבות חדשני של עובדים פרופסיונליים, אשר הביא בסופו של דבר לשינוי רדיקלי בפני איגוד העוב-דים הסוציאליים הישראלי — לאחר הבחי-רות של תחילת 1975. לקראת אותן בחירות,

הגיש אחד החברים הצעירים והדינאמיים של "ועד הפעולה" את מועמדותו לתפקיד המז-כיר הארצי, והוא אכן נבחר בבחירות אי-שיות ודמוקרטיות וברוב כמעט מוחלט. קדנ-ציה חדשה זו באיגוד העובדים הסוציאליים ירשה במידה רבה את סגנון העבודה של "ועד הפעולה", אשר אף מצא לנכון להת-פרק נוכח תמורות אלה. חלק ניכר מתכרי ועד הפעולה נבחר למוסדות המרכזיים של האיגוד או התנדב להמשיך ולתרום במס-גרתו.

אחת מתוך עשרות הוועדות, שפעלו ופועלים עד היום בקדנציה הנוכחית של האיגוד, היא הוועדה למדיניות סוציאלית. ועדה זו לקחה על עצמה — עם הקמתה — לבחון שלושה נושאים בקבוצות מחוזיות:

1. בעיית ההשתייכות הארגונית של שי-רותי הרווחה בישראל לרשות המקו-מית או הממלכתית.
2. בעיית הכפילויות בשירותי הרווחה בישראל.
3. מערך שירותי הרווחה במישור המ-קומי.

בהמחשה שלישית ואחרונה לתפקיד המת-ריע החברתי אציין את הוועדה המחוזית השלישית, שמנין חבריה תשעה, והיא רוכזה על ידי בירושלים (למן אוקטובר 1977 מרכז אותה מר ארנון בר-און).

מלכתחילה הקפדנו לזמן עובדים בעלי ענין ממיגון השירותים הסוציאליים: מן המחלקה הסוציאלית, מן היחידה לעבודה קהילתית, מקופת חולים, מן התחנה לבריאות הנפש, ממשרד הסעד ומבית הספר לעבודה סוציא-לית באוניברסיטה העברית. הקבוצה עבדה מתוך אי-תלות ארגונית, ולכן נהנתה ממתן דרור למחשבותיה, וללא צורך, יחסית כמו-בן, להתחשב במסגרות הארגוניות הקיימות. שלבי הגיבוש וההסתגלות של הקבוצה ארכו כמה פגישות ובסופן סוכם על קיום פגישות בתדירות של אחת לחודש, בביתו של אחד החברים בשעות הערב. מוצא אני לנכון לציין פרטים אלה כדי להמחיש בפניכם את

האווירה בה עבדה הקבוצה, אווירה שנודעת לה חשיבות מרכזית בקבוצות וולונטריות מעין אלה.

המסמך שגיבשנו (תחת הכותרת: "הצעה לארגון כוללני של שירותי רווחה מקומיים—שכונתיים"), מתאר בקצרה את המיגבלות ואת הליקויים של מערך שירותי הרווחה המקומיים כיום, ומציע שיטת ארגון חדשה, המתבססת על פונקציה אותה כינינו בשם "מנהל-גג מקומי לשירותי רווחה". בהמשך המסמך, פירטנו את יעדי המינהל, את מט-רותיו, את תפקידיו וכן את המבנה הארגוני שלו. סיכמנו את המסמך בהמלצות ליישום ובהערכת השלכותיו על המערכת הרחבה יותר של שירותי הרווחה.

מצאנו את המסמך שלנו כחשוב וחדשני, בעיקר, בשל הסיבות הבאות:

1. העיקרון שהנחה את חברי הוועדה היה, כי יש לבטל את לשכת הסעד במתכונתה הנוכחית מאחר שהיא מגי-שה שירותים לקבוצות מסוימות מאוד באוכלוסייה ומדביקה תווית של סט-טוס נמוך על לקוחותיה.
 2. שירותי הרווחה צריכים להיות יותר אוטונומיים ודה-צנטרליסטיים, בהת-אם להבדלים הבין-שכונתיים, בניגוד לגישת הסטנדרטיזציה הקיימת כיום.
 3. המסמך מציע שימוש שונה בתקצי-בים ובכוח-האדם הקיים מבלי לדרוש יתר משאבים.
 4. הוא מציע שינוי מלמטה. הארגון-מחדש חייב להתחיל במערכת שירותי הרווחה באזורים גיאוגרפים מוגדרים ולא דוקא בעריכת שינויים במבנה משרדי הממשלה. חברי הוועדה מא-מינים, כי באמצעות מספר ניסויים מקומיים ניתן להצביע ביתר קונקר-טיות גם על המגמות הרצויות במי-שור הממלכתי.
- המסמך הופץ — תוך בקשת תגובות והע-רות — לעובדים סוציאליים בכירים באק-דמיה ובמינהל הציבורי, לשרים ולמנכ"לים

של משרדי הרווחה, ולראשי ועדות הרווחה (פנים ושירותים ציבוריים) בכנסת. הופתענו ממספר התגובות הבלתי מקובל להצעות מעין אלה וממגמת העידוד וההתענינות ברעיונותינו. היו גם הערות בוגות, אשר חלק מהן אף הוכנסו למהדורה מחודשת שיצאה לאור לא מכבר.

באמצעות מהדורה מחודשת זו, אנו מתכוו-נים לבחון אפשרויות ליישום המודל בירו-שלים (לאחר שקיבלנו הסכמה עקרונית לכך מראשי המינהל בעירייה) תוך פעילות משו-תפת וגיוס תמיכה מצד ראשיהם של השי-רותים הסוציאליים השונים באשר לכדאיות המודל ולחובת ניסויו במספר איזורים בעיר.

צפויה לנו עדיין עבודה ארוכה ומיגעית. מבין שלושת שלבי החידוש בתיאוריות הארגוניות הדוגלות בשינוי מתוכנן, סיימנו את שלב הייזום, וכינו לנכונות עקרונית בלבד ל-אמוץ הרעיון, אך כל מלאכת היישום עדיין לפנינו.

לשמחתנו, אנו עושים את מלאכתנו מתוך הסכמה ועידוד מצד המוסדות המרכזיים של איגוד העובדים הסוציאליים. עובדה זו מח-זקת מאוד את הלגיטימציה הבסיסית לפעו-לותינו.

* * *

בשלוש הדוגמאות שהובאו לעיל ניסיתי להצביע על מיגוון הפעילויות המכוננות על ידי "התרעה חברתית". תארתי את הוועדה למדיניות סוציאלית של האיגוד, המתריעה בשיטות של גיוס תמיכה, הסכמה ו"שכנוע צירים". ב"ועד הפעולה" היו מצבי הקונ-פליקט חריפים יותר אם כי שיטות ההתרעה היו עדיין נורמטיביות. בארוע אודות הרשות המקומית תואר תהליך, בו ההתרעה עברה שלבי הסלמה עד להפעלת הקהילה. רואה אני לנכון להבהיר, כי שיטות העבודה המ-תוארות לעיל מתאימות בעיקר למשטרים דמוקרטיים, המיהסים חשיבות לתהליכי ההשתתפות וההיוון החוזר. במדינות דמו-

נרחבים לא גיבשנו עדיין את דעתנו
מנקודת ראות ערכית, מקצועית וחבר-
רתית, ולפיכך לא יכולנו לנקוט עמ'
דה כלשהי.

* * *

קסם ההתרעה טמון גם באפשרויות לרענן את
החשיבה משיגרת העבודה. היא מאפשרת
את חופש הדמיון והמעוף מתוך אי-תלות
בארגון זה או אחר. בחירת הנושא להתרעה
על-ידי קבוצת עובדים מאפשרת הרחבה והי-
עמקה של קשרים חברתיים לא-פורמליים,
המשמשים בסיס ותנאי הכרחי להמשכיות
וליצירתיות.

אינני מתעלם מאפשרויות הביקורת שניתן
למתוח על התפקיד המוצע. מגמות הרפורמה
החברתית נשענות במידה רבה על אידיאו-
לוגיות ועל ערכים, ולידע השיטתי והמדעי
תפקיד מסייע בלבד. המתריעים החבר-
תיים מקבלים על עצמם תפקידים שלא
בהכרח קיבלו עליהם הרשאה מן הלקוחות
או מן המעסיקים. לכן, מייחס אני חשיבות
רבה ביותר לחתירה לקונסנזוס ולקבלת גיבוי
מן האיגוד המקצועי או מקבוצת עובדים,
המצויים בסטטוס של מנהיגות מקצועית.

קרטיות מוצא אני בתפקיד "המתריע
החברתי" פוטנציאל העשוי להמריץ יחי-
דים וקבוצות של עובדים להתארגנות על
בסיס פרופסיונלי. לצערי, התארגנויות כאלה
קורות לעתים רחוקות, יחסית, על אף הקסם
הרב שבהן, ואת הסיבות לכך ניתן לציין
כדלקמן:

1. לרוב אנו שקועים בעבודתנו השו-
טפת ומצמצמים את גבולות אחריו-
תנו מראש, על מנת להימנע מתסכו-
לים.
2. חלק מאיתנו עייף, ספקני, או חסר
בטחון לגבי אפשרויות ההשפעה על
מוקדי קבלת ההחלטות במערכות
החברתיות שמחוץ לגבולות אחריותנו
המוגדרת. תחושות אלה מקלות עלינו
להטיל את האשמה על גורמי-חוץ
ומאפשרות לנו להתחמק מעצם הצו-
רך לנסות את האפשרות לעריכת
רפורמה ושינוי.
3. מעבר לסיבות אלה — שהן התנה-
גותיות בעיקרן — אין אנו, לעתים
קרובות, מתריעים, כי איננו יודעים
על מה להתריע. בתחומים חברתיים

חִקְיָה וּפְסִיקָה סוֹצִיָאלִית

הסקירות במדור זה מאת עו"ד אריה וולף

תיקון לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים

ב־27 לדצמבר 1977 קיבלה הכנסת תיקון לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה — 1975, שנכנס לתוקפו ב־25 לספטמבר 1976. מגמת התיקון היא לאפשר את הקטנת דמי הביטוח.

גובה הפיצויים הוא המכתיב את גובה דמי הביטוח, שכן ההנחה היא, כי ציבור בעלי הרכב בישראל הוא שחייב לשאת בעומס הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, וזאת באמצעות דמי הביטוח, המשולם על ידי ציבור זה.

הוראות חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים אינן מביאות בחשבון את מס ההכנסה, שהיה חל על הכנסתו של הנפגע אילולא נפגע והמשיך לקבל את הכנסתו כסידרה. בגין זאת מביא החוק לעומס ניכר ומיותר על דמי הביטוח.

בא התיקון לחוק וקובע, כי בחישוב הפסדי הנפגע בשל אובדן השתכרות וכושר ההשתכרות תובא בחשבון הכנסתו לאחר ניכוי מס־הכנסה, ובלבד שהניכוי לא יעלה על עשרים וחמשה אחוז. תיקון זה יביא להורדה ניכרת בשיעור דמי הביטוח.

תחילתו של החוק הינה ביום 1 לינואר 1978 ומאותו תאריך יותאמו דמי הביטוח שייגבו. לא תהיה כל פגיעה בזכויותיהם של מי שנפגעו בתאונות־דרכים שאירעה לפני התאריך הנקוב. אלו ימשיכו לקבל פיצויים על-פי הדין הקודם, כשהם מחושבים לפי הכנסתם בטרם נוכה מהם מס הכנסה.

טובת הילד — השיקול המכריע

בית המשפט העליון דן בערעור של אב על החלטת בית־המשפט המחוזי, לפיו מקומם של ילדיו הקטנים — ילדה כבת שש וילד כבן שנתיים — אצל אמם. הצד השווה שבין ההורים הניצים — ששניהם כאחד מתכוונים לטובת הילדים.

לכאורה, קובע הדין, כי הבת נשארת אצל אמה לעולם, וזאת לפי הרמב"ם, השולחן־ערוך, ומרבית מקורות המשפט העברי. כמו כן, ילדים עד גיל שש "יהיו אצל אמם, אין סיבות מיוחדות להורות אחרת", וזאת לפי הוראות חוק המדינה — חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב — 1962.

השאלה שניצבה בפני בית המשפט העליון, ואשר גרמה לשופטיו התלבטות קשה (לפי עדותו של השופט חיים כהן), היתה: האם קיימות במקרה הנדון סיבות מספיקות להורות, ששני ילדים קטנים אלה לא יהיו אצל אמם, מה גם שהאם "לא טעמה טעם חטא ולא עשתה כל דבר כיעור או סרה שבגללם אולי מוצדק היה להוציא את ילדיה מרשותה".

אין חולקים על כך שהאם לוקה במחלת־נפש. היא עצמה מודעת היטב למחלתה, המתפרצת גלים גלים ומתבטאת במצבי דכאון עד כדי חוסר יכולת תיפקוד, או במצבי מאניה. מאז דצמבר 1970 ועד אוקטובר 1975, היתה מאושפזת חמש פעמים לתקופות שונות המצטברות כדי שבעה חודשים ויותר. זה כשנה ורבע היא מחזיקה מעמד בלא אישפוז ובלא התקף, ורופאח מעיד עליה, כי במצבה הנוכחי היא מסוגלת לדאוג לילדיה, לגדלם ולחנכם ככל אם בריאה.

מן העדויות הרפואיות עולה, כי תרופה בשם ליטיום אותה מקבלת האם בכמויות ניכרות, היא הגורמת לריסון מחלתה ולהרדמתה. זאת היא, לדעת כל הרופאים

שהעידו במשפט, תרופה מסוכנת והאם חייבת להתייצב לביקורת ולבדיקות לפחות פעם בשבוע. אין בתרופה זו כדי לעקור את המחלה ולרפאה, אלא רק כדי להחזיקה רדומה ובלתי-פעילה. על אף התרופה ופעילותה הרצויה והמתוכננת עלולים להתפרץ התקפים חדשים של המחלה. יש רופאים האומרים, כי ההתקפים יהיו יותר קלים, ויש האומרים שגם אם יתפרצו הם לא יהיו פתאומיים, כי אם לאחר תקופת התראה מוקדמת. לעומתם יש רופאים, שאינם מתיימרים לנבא עתידות ולדעתם אין לדעת דברים אלה מראש.

הילדים נמצאים זה כשנה תמימה עם אביהם. לפי הראיות שהובאו, דואגים הוא ועקרת-ביתו לכל צורכי הילדים, בגוף ובנפש, על הצד היותר טוב, באהבה, בחום ובמסירות. הם מבקרים בבית אמם יום יום ומבלים שעותיים בחברתה. האב מסכים, כי סידור זה ימשך כל עוד נמשך מצבה הטוב של האם, וזאת כדי שלא יינתק הקשר בינה לבין ילדיה.

לאור נסיבות אלו מגיעים שופטי בית-המשפט העליון למסקנה, כי לא יהא זה לטובת ילדים קטנים אלה להוציאם עתה ממקומם ולטלטלם מרשות לרשות. אין השופטים יכולים להתעלם מן הסבנה הממשית שמחלת האם תשוב ותתפרץ, ומסיכוני ההלם והטראומה, אשר הילדים יהיו חשופים להם לכשתפרוץ. המצב עשוי להשתנות עת יגדלו הילדים, יבינו את מחלת אמם וירצו לסעדה, או לכשיובאו ראיות בפני בית המשפט, כי האם נרפאה כליל ממחלתה. עד אז מוטב שיימצאו ברשות האב, בכפוף לזכות אמם לראותם יום יום, כמאז כן להבא.

וכך נפסק בדילמה טראגית קשה זו.

דמי מזונות לילדים

אהרון, בעלה של מרים ואביהם של יצחק וישראלה, נטש את משפחתו בטרם נולדה הבת (ישראלה הינה ילידת אפריל 1970; יצחק נולד באוקטובר 1966) ומאז הוא גר עם אשה אחרת, "הידועה בציבור" שלו. מרים תבעה בבית המשפט המחוזי בירושלים מזונות מאהרון. תביעתה נדחתה מן הטעם שהיא מרוויחה די לקיומה. אשר לילדים נקבע בפסק הדין, כי הם זקוקים למחייתם לסכום כולל של 900 ל"י, מהן ניכה השופט המחוזי את קצבת הילדים שהם מקבלים מהמוסד לביטוח לאומי בסך 200 ל"י, ואילו את תשלום העודף בסך 700 ל"י הטיל בשיעור של 20% על מרים ו-80% על אהרון. כתוצאה מכך חייב אהרון בתשלום דמי מזונותיהם של הילדים בסך 560 לירות בלבד. חיוב זה הוצמד למדד יוקר המחיה של אפריל 1976, בליווי הוראה לערוך חישוב חדש מדי 6 חודשים.

קצבת הילדים הגיעה לידי אהרון, הואיל והוא אב לשלושה ילדים, ובכללן בת מנישואין קודמים, אך הוא דאג לכך שהקצבה תועבר לאשתו. למן אפריל 1976 עלתה קצבה זו מ-200 ל-400 ל"י, כך שלדעת בית המשפט המחוזי נזקקו הילדים, בסך הכל, ל-1,100 ל"י כדי מחייתם.

מרים וילדיה תבעו דמי מזונות בסך 2,900 ל"י, מהן 1,000 ל"י לקיום הילדים, 500 ל"י למרים עבור טיפולה בהם, 500 ל"י כתוספת להכנסותיה של מרים, ו-900 ל"י לדיוור נאות. לאחר דחיית תביעתם הגישו מרים וילדיה ערעור בפני בית המשפט העליון.

מרים וילדיה גרים בבית אמא, בדירה צרה ללא שירותים בפנים הבית. מרים משתכרת מעבודת פקידות כ-1,400 ל"י לחודש. כמו כן היא מקבלת 300 ל"י לחודש דמי-שכירות מדירה השייכת לה. הבן וחבת לומדים בגימנסיה, ובבית אביהם הם מבלים רק בימי חג ומועד.

אין ספק כי תנאי חייו של אהרון והידועה בציבור שלו טובים לאין ררך מאלה של אשתו וילדיה. הם גרים בדירה מרווחת ולרשותם מכונית פרטית.

אהרון עבד בחברת בנייה אך הושעה מעבודתו ומאז הינו מקבל רק מחצית משכורתו.

כדי לאפשר לו להסתדר בעבודה, מכרה הידועה בציבור דירה משלה ונתנה בידי אהרון חלק מן הפקדון כהשקעה בעסקי קבלנות.

השאלה שעמדה בפני בית המשפט העליון היתה — האם הקביעה של 1,100 ל"י כדמי מזונות לילדים היתה צודקת.

לענין שיעור מזונותיהם של ילדים יוצא האב ידי חובתו הבסיסית, לפי "דין תורה", כאשר הוא נותן להם "כדי צרכם ההכרחי". רק אם הוא בעל-אמצעים, מחייבים אותו גם מ"דין צדקה". לענין "דין צדקה" נקבע, כי "שווה האם לאב ובכלל שווים איש ואשה, ובלבד שישנם לאשה האמצעים הדרושים כדי לחייבה". הכנסתו של אהרון אינה משייכת אותו למעמד של בעלי האמצעים החייבים מ"דין צדקה". מכאן שחיובו מדין תורה הוא רק "כדי צרכם ההכרחי" של ילדיו.

למותר לחוסיף שהקובע הוא מצבו הכלכלי והכנסתו של אהרון, ולא עושרה או ביסוסה הכלכלי של הידועה בציבור שלו. אין לראות בה "בן-זוג" החב, במישרין או בעקיפין, במזונות ילדיו, וכמובן אין לחייב אותו מחמת עושרה היא.

לדעת השופטת בן-פורת, יש גם להביא בחשבון, במידת מה, את העובדה שהילדים מבליים בבית אביהם בימי שבת וחגים, אירוח הכרוך גם בהוצאה כספית, אך כיון שחיובו של אהרון הוא בתחום חובתו הבסיסית מ"דין תורה", מתבקשת המסקנה שאין לשתף בנטל זה את אשתו, ולו גם כדי שיעור 20% כפי שנקבע. חיוב זה מוטל על האב לבדו ואין לאם חלק בו. האשה חייבת רק מ"דין צדקה", וגם זאת רק אם יש לה האמצעים לכך, היינו — אמצעים מעבר לצרכיה היא.

קצבת הילדים מותרת בניכוי מחיוב המזונות של אהרון, ולא בנימוק שהקצבה מעצם מהותה נועדה למזונות הילדים. נימוק נוסף: קיים הבדל באשר לחובתו של האב כלפי ילדיו, בהתאם לגילם. עד גיל שש חלה עליו החובה לזון אותם ולפרנסם גם כאשר יש להם ממון ונכסים משלהם. לעומת זאת, מגיל שש ועד חמש-עשרה אין מחייבים אותו, אם ובמידה שיש להם עצמם ממה להתפרנס. במקרה שלנו עברו שני הילדים את גיל השש.

אשר לערעורה של מרים על דחיית תביעתה לדמי מזונות מן הטעם שיש לה מקורות מחיה משלה, גורס סניגורה, כי אין להתחשב בהכנסה מנכסיה.

טענה זו תואמת את החוק שהיה קיים בטרם שונה בשנת תשל"ו. סעיף 2 ל"חוק שיווי זכויות האשה, תשי"א—1951", קובע כי לאשה נשואה "כשרות מלאה לקנין ולעשייה בקנינים כאילו היתה פנויה; ואין קניינה שרכשה לפני הנישואין נפגעים על-ידי קשר הנישואין". הוראה זו נתפרשה בפסיקה כביטול הכלל של הדין העברי, לפיו שייכים נכסי המלוג לבעל. לכן נקבע שאין להביא בכלל חשבון — גם לענין מידת המזונות, להם זכאית אשה מבעלה — את הפירות שהיא מפיקה מנכסיה.

אולם בשנת תשל"ו הוסף לחוק תיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט—1959, סעיף 2 א' הקובע לאמור:

"על אף האמור ב'חוק שיווי זכויות האשה, תשי"א—1951', בקביעת מידת המזונות שאדם חייב לספק לבן-זוגו רשאי בית המשפט להתחשב בהכנסותיו של בן הזוג מעבודה ומנכסים, ואם דאה לנכון — גם מכל מקור אחר".

לפיכך, יש להתחשב בהכנסות מרים, גם מחשכרת דירתה, ולאור הכנסתה הכוללת אין לחייב את אהרון במזונותיה.

לעומת זאת, סבורה השופטת בן-פורת, כי יש לחייבו בתשלום לאשתו עבור טיפולה בילדים. כסכום נאות לענין זה קובעת השופטת תשלום של 200 ל"י לחודש, וזאת בהתחשב בכך שנטל התשגחה על הילדים הולך ופוחת עם הזמן, וכי בימי שבת ומועד מבליים הילדים בבית אביהם (כזכור תבעה מרים בסעיף זה 500 ל"י לחודש).

לסיכום הערעור — מרים זכתה רק בשתי נקודות: בוטלה השתתפותה בסך 20% מדמי המזונות שהוטלו על הבעל ונוספו לה 200 ל"י לחודש גמול טיפולה בילדים. אהרון חויב בתשלום דמי מזונות בסך 900 ל"י לחודש, צמוד למדד יוקר המחיה.

השופט לנדוי מסכים לפסק הדין, אך מוסיף הערה — אמנם אין הידועה בציבור של אהרון חייבת במזונות ילדיו, ואף אין לחייב אותו מחמת מצבה הכלכלי הטוב. אך אין ללמוד מכך שבית משפט אינו יכול להביא בחשבון, כל עוד חיים גבר נשוי והידועה

בציבור שלו יחדיו, תוך שיתוף משאביהם החומריים או תוך ניהול משקיבית משותף, את מצבה החומרי של הידועה בציבור ואת תרומתה לתקציב "המשפחתי" המשותף, כאשר בא בית המשפט לקבוע את רמת חייו של הגבר ואת יכולתו הכספית לשאת בתשלום מזונות לילדיו ולאשתו החוקית. השופט עציוני, לעומת זאת, סבור, כי בעייה זו טעונה בירור יסודי, ואם מתחשבים ב"עושרה" של הידועה בציבור מן הצדק גם להתחשב ב"עוניה", כשהיא זקוקה לתמיכתו של החייב במזונות.

תקיפה כתאונת עבודה

שרה עובדת בתיאטרון העירוני בחיפה, בתור תופרת ומלבישה, למן שנת 1960. שעות עבודתה בתיאטרון מתחילות בשעה שלוש אחר-הצהריים ונחתמות בסביבות השעה אחת-עשרה בלילה, עם גמר הצגת הערב של התיאטרון. התיאטרון העירוני שוכן בין הרחובות הגידם ופזנר בחיפה ואילו שרה גרה ברחוב תל-חי, מרחק של כמה מאות מטרים מבנין התיאטרון.

לילה אחד, לאחר שסיימה את עבודתה, יצאה את התיאטרון כשמגמת פניה לביתה. בהיותה ברחוב תל-חי, סמוך למקום מגוריה, הותקפה על-ידי אדם אלמוני שחטף את ארנקה. תוך כדי תקיפתה נפלה ונחבלה.

שרה פנתה למוסד לביטוח לאומי בתביעה להכיר בתאונה שאירעה לה כתאונת עבודה ולשלם לה, לפיכך, דמי פגיעה בעבודה וגימלת נכות. המוסד, אכן, הכיר בתאונתה כתאונת-עבודה והעמיד את שרה לבדיקה בפני ועדות רפואיות שונות. בסופו של תהליך נקבעה לה דרגת נכות של עשרה אחוזים לצמיתות, ושולם לה סך כולל של למעלה מששת אלפים לירות.

כעבור כמה חודשים הודיע המוסד לביטוח לאומי לשרה, כי לאחר בדיקה מחודשת של תביעתה, החליט לחזור בו מההכרה בתאונה כתאונת עבודה, ונימוקיו וטעמיו עמו: ראשית, לא היתה התקיפה קשורה, ולא היתה לה זיקה, לעבודתה. ושנית — שרה היתה נתונה לסיכון כללי (של תקיפה) ולא היה כאן סיכון מיוחד של הדרך.

הענין הגיע לבית-הדין האזורי לעבודה בחיפה, בו תבעה שרה מן המוסד את המגיע לה. טוענת שרה: משהכיר המוסד לביטוח לאומי בתביעתה ופסק לה נכות לצמיתות, אין הוא רשאי לחזור בו וקשור הוא בהחלטתו. יתר על כן, התאונה אשר אירעה לה אכן זו תאונה בעבודה, כיוון שאירעה כאשר הלכה שרה ממקום עבודתה לביתה, וכן עקב כך שהתקיפה בוצעה בשל העובדה שהיא עובדת בתיאטרון העירוני, וקרובה בין השאר לקופת התיאטרון. סביר להניח, כי התוקף האלמוני ביקש לשדוד אותה, ואותה דווקא, בתוקף תפקידיה במסגרת התיאטרון, וכי לולא תנאי העבודה המיוחדים, אשר חייבו לסיים את עבודתה בשעת-לילה מאוחרת, לא היתה התאונה קורית כלל.

מחומר הראיות, שהובא בידי שרה לפני בית-הדין, עולה כי אירעו שלושה מקרים אשר בהם הותקפו נשים על-ידי תוקף אלמוני. אשה אחת אף הותקפה פעמיים — בשעה שבע בערב ברחוב הילל ופעם נוספת באחת-עשרה בבוקר, בדרכה מקופת-חולים לביתה ברחוב הילל, כאשר התוקף חטף ממנה את ארנקה. אשה שניה הותקפה בשעות הערב ברחוב הילל ושלישית בשעה שמונה וחצי בערב, ברחוב תל-חי. גם בשני מקרים אלה נחטפו ארנקי הנשים. מעדויות אלה מתברר, כי שלוש נשים הותקפו בשעות הערב המוקדמות, ברחובות שונים בהדרגה-כרמל, ולא דווקא בשעות המאוחרות של הלילה.

בפני בית-הדין לא הובאו ראיות, כי האיש אשר תקף את שרה סבר, כי היא הקופאית של התיאטרון העירוני. מאירועים שאירעו לה ולשלוש רעותיה לגורל ניתן, אולי, להסיק, כי כל התוקפים ניסו לתקוף נשים בלבד במטרה לגזול מהן את תיקיהן. מכאן ניתן ללמוד כי בתקיפות אלה היה משום סיכון כללי לנשים נושאות תיקים, ללא כל קשר עם עבודתה של שרה בתיאטרון העירוני. אין גם ללמוד מתקיפות אלה, כי איזור זה היה מועד לסכנתם של חולכי רגל כך שאפשר להגדיר את הליכתה של

שרה ממקום עבודתה לביתה כהליכה באיזור סיכון מיוחד. לסיכום קובע בית הדין האזורי לעבודה, כי אין לראות בתאונה אשר אירעה לשרה תאונת עבודה. נדחתה גם טענתה של שרה, אשר לפיה אין המוסד לביטוח לאומי יכול לחזור בו מהכרה בתאונה לאחר מעשה. היפוכו של דבר הוא הנכון. משהגיע המוסד למסקנה, כי טעה מבחינה משפטית, בהכירו בתביעתה של שרה כתאונה בעבודה, חייב תוא לבטל הכרה זו ולתבוע ממנה להחזיר את כל הסכומים ששילם לה בטעות. כך גם עולה מהוראת סעיף 140 לחוק הביטוח הלאומי, המחייבת את המוסד לתבוע החזר כספים אשר שולמו בטעות, או שלא כדין.

שרה נאלצה, איפוא, להחזיר את הסכום ששולם לה, לאחר שכל תביעותיה נדחו.

פרסומים שנתקבלו במוערכת

1. אביזוהר, מאיר, "כסף לכל, התפתחות הבטחון הסוציאלי בישראל", אוניברסיטת תל-אביב, "יריב" חברה להוצאה לאור בע"מ בשיתוף עם "חדר" הוצאת ספרים בע"מ, תל-אביב, 1978, 172 עמ'.
המחבר בוחן את עקרונות הבטחון הסוציאלי על ממדיו וענפיו השונים, ומתאר את התפתחותה של המדיניות החברתית בישראל בעשרים השנים האחרונות. בעיקרו מתמקד הספר בגורמים שהביאו לשינויים מרחיקי הלכת שחלו בתחום זה בעשור האחרון.
2. מיכאל, אברהם, ורפאל בראל, "שביתות בישראל — גישה כמותית", אוניבר-סיטת בראילן (בשיתוף המכון לקידום יחסי עבודה), רמת-גן, תשל"ז — 1977, 438 עמ'.
הספר מנתח את תופעת השביתות בישראל ע"י בחינת תכונותיהן וקשרי הגומלין בין מאפייניהן לבין הפעילות הכלכלית. הגישה הכללית מבוססת על מדדים סטטיסטיים של משתנים כמותיים הקשורים לנושא השביתות בארץ.
3. Blaustein, Saul J. and Craig Isabel, "An International Review of Unemployment Insurance Schemes", (C 1977), xiv, 267 pp.
מחקר זה מתאר תוכניות קיימות של ביטוח אבטלה במדינות שונות בעולם, תוך הדגשה מיוחדת של התוכניות הנהוגות בארצות תעשייתיות.
4. Brearley, C. Paul, "Residential work with the Elderly", Routledge & Kegan Paul, London, (C 1977), vii, 107 pp.
המחבר מציג כאן את הגישות התיאורטיות והמעשיות בנושא "הדאגה לקשיש" בבתי אבות ובבתי חולים גריאטריים. בד בבד נבחנות דרכי הטיפול השונות, האישיות והכלליות.
5. Coppedge, Robert O. and Davis Carlton G. (ed.), "Rural Poverty and the Policy Crisis", Iowa State Univ. Press / Ames, (C 1977), xi, 220 pp.
אחד מיני פרסומים לארבים הדנים בנושא העוני הכפרי בארה"ב. הדגש מושם כאן על ממדים מושגיים (conceptual dimensions) של בעיות עוני, מחיר העוני הכפרי, מסגרות תאורטיות אלטרנטיביות לבדיקת העוני, חלוקת ההכנסות ומדיניות מוסדית.
6. Dubey, S. N., "Administration of Social Welfare Programmes in India", Somaiya Publications Pvt. Ltd., Bombay, New-Delhi, (C 1973), xi, 214 pp.
קובץ מאמרים העוסקים בארגון ובניהולם של שירותי סעד בחודו.
7. Fontana, Andrea, "The Last Frontier, The Social Meaning of Growing Old", Sage Publications, Beverly Hills, London, (C 1977), 215 pp.
מחקר על הקשישים בארה"ב ועל חייהם היומיומיים. נבחנות כאן כמה מאמוני-תיהם וממאמצייהם להחזיר תוכן וענין למהלך חייהם.
8. Frank, Charles R. and Webb, Richard C. (ed.), "Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries", The Brookings Institution, Washington, D.C., (C 1977), xiv, 641 pp.
חלק ממצאיו של פרוייקט שנועד לחביר את היחס בין התפלגות ההכנסות לבין הצמיחה הכלכלית במדינות מתפתחות.

9. Ostfeld, Adrian M., et al. (ed.), "Epidemiology of Aging, Summary Report and Selected Papers from a Research Conference on Epidemiology of Aging, June 11-13, 1972, Elkridge, Maryland", DHEW Publication No. (NIH) 75-711, xvii, 286 pp.
 דו"ח מסכם ולקט מאמרים בנושא "אפידמיולוגיה של ההזדקנות", כפי שחועלה בוועידת מחקר במרילנד, ארה"ב, 1972.
10. Rosen, Marvin, et al., "Habilitation of the Handicapped, New dimensions in Programmes for the Developmentally Disabled", University Park Press, Baltimore, London, Tokyo, (C 1977), xv, 371 pp.
 תיאור הגורמים הרגשיים-האישיים המשפיעים על דרכי התנהגותם של מפגרים, תוך בחינת מושגים הקשורים ב"נורמליזציה" ובשאלת השהות או אי-השהות במוסדות.
11. Ross, Heather L. and Sawhill, Isabel V., "Time of Transition, the Growth of Families Headed by Women", The Urban Institute, Washington, D.C., (C 1975), xii, 223 pp.
 הספר עוסק במשפחות חד-הוריות אשר בראשן עומדת אשה ובין היתר בסיבות לגידול שחל בהיקפן ובמשמעות הנובעת ממנו לגבי המדיניות החברתית.
12. Sadler Jr., Alfred, et al., "Emergency Medical Care: The Neglected Public Service", Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, (C 1977), xxvi, 327 pp.
 המחברים עוסקים בזיהוין של מטרות מיוחדות בנושא "טיפול רפואי דחוף" ומציעים כיצד לחלק את האחריות בנושא זה על מנת להשיג את המטרות.
13. Schulz, James, et al., "Providing Adequate Retirement Income, Pension Reform in the United States and Abroad", The University Press of New England, Hanover, (C 1974), xix, 330 pp.
 עיקרו של הספר הוא תיאור וניתוח תוכניות לקיצבאות זיקנה במערכת הביטוח הסוציאלי בארה"ב ובמדינות אחרות.
14. "Social Welfare and Family Planning", U.N., Dep. of Economic and Social Affairs, New York, 1976, U.N. Publication, vi, 281 pp.
 חלקו הראשון של הפרסום סוקר מגישות של צוות מומחים בנושא רווחה חברתית ותכנון משפחה, וחלקו השני דן בנייר עבודה לאותו נושא (מחקר של 10 מדינות).
15. Tobin, Sheldon S., Lieberman, Morton A., "Last Home for the Aged, Critical Implications of Institutionalization", Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Washington, London, (C 1976), xiii, 304 pp.
 הספר בוחן את השפעת החיים במוסדות על הקשישים מן הבחינה הנפשית. בין היתר מובא בו מידע חדש העשוי לעניין את כל העוסקים בבעיות הזקנים ומשפחותיהם.
16. Wallis, J. H., foreword by Dr. Kahn, Jack, "Thinking about Retirement", Pergamon Press, Oxford, (C 1975), ix, 110 pp.
 הספר מיועד לכל אלה המתכננים את חייהם לקראת פרישה, ובעיקר ניתן להסתייע בו בקורסים לפרישה מוקדמת בענפי התעשייה ובשירות המדינה.

רשימת מאמרים שהופיעו בחוברות "בטחון סוציאלי" 1-16

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
אחרון אפרת
דן שניט
אוליב 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 השבועיים וחברתיים
מדיניות שכר ותופעות עוני

כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי היכולת
בעיותיו של הפרט במערכת הבטחון הסוציאלי
ההתפתחויות האחרונות בבטחון הסוציאלי בעולם

חוברת 2, דצמבר 1971

ד"ר מאיר אביזוהר
ד"ר י. א. קואומו
פרופ' ראובן ירון
יוסף חלד

אחרון חימל
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 ושיעורה 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 שנין
אליעזר שמואלי
אברהם כ"ץ
ד"ר אברהם דורון

משה לוי

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
לוטה ולצברגר 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 (סקירות)

חוברת 4-5, יולי 1973

ד"ר ישראל כ"ץ
יוסף סליפר
נעמי ליבנה
ד"ר י. א. קואומו
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)
לקראת כיסוי מלא של תאונות ונכות במסגרת הביטוח הסוציאלי
תשומות וערכים בשירותי הסעד
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

חנוך אריאל
ד"ר גיורא לוטן
דב פרומן

ד"ר אליעזר ד. יפה
אורי שטנדל
פרופ' וילבור ג'. כהן
ד"ר מאיר אביזוהר

חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק מס מקביל, תיקוני חוק הביטוח הלאומי
(10, 11, 12), תיקון לחוק שירות מילואים (תגמולים), פיצויים לאלמנה,
מהו מעון ילדים? (סקירות)

אריה וולף

חוברת 6-7, יולי 1974

ד"ר גיורא לוטן
ד"ר אברהם דורון
רפאל רוטר ודבורה אבינרי
צבי בהר

ייחודו של הביטוח הלאומי
מיגבלות השירותים לפי עקרון נזקקות (מקרה המענקים לתלמידים
בבתי הספר העל-יסודיים)
ביטוח נכות
ארגוני נכים בישראל (מבנה, מניעים ודרכי התנהגות)
חדלמות המקצועיות ב"שיקול הדעת". בעבודה סוציאלית (הצגת נסיון
אמפירי ליישוב הבעיה)

ד"ר אליעזר ד. יפה
ד"ר יוסף קטן
מוריה אבנימלך
פרופ' ח. 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
טיפולים בישראל
אוכלוסית המעונות לקשישים עצמאיים בישראל
סעד משפטי — בזכות
הפוליטיקה של הפנסיות
ריצ'רד מ' טיטמוס; אידיאליסט, מדען ומגשים
חקיקה סוציאלית: ביטוח נכות (סקירה)

חוברת 8, מארס 1975

- העוני בישראל 1964—1974, לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה מודעות לזכויות הבטחת הכנסה
ד"ר יעקב חביב
ד"ר מאיר אביזוהר
ד"ר אריה ניצן
אברהם וולפזון
ד"ר אוריאל פרוקצ'יה וד"ר אריה ל. מילר
פרופ' שמעון צייגר
עבר הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל
בטחון סוציאלי כמוקד הוויכוח בליברליזם המודרני
מצבו הכלכלי של הנכה כמבחן לשיעור הגימלה
עקרונית שיטת הפנסיה במזרח אירופה
הסעת תלמידים (Busing) כמכשיר לדסגרגציה של מוסדות חינוך בארה"ב
ובישראל
האחידות שבשירותי הבריאות
עמדות כלפי הקיים והחסר בתחום הבריאות מבחינתם של צרכני השירותים
יורם ברזילי ורוני בן-צורי
אלחנן גפני
תקשורת עם אוכלוסית המצוקה
מערכת שירותים למשפחות חד-הוריות (שירותי משרד הבטחון לאלמנות מלחמה וילדיהן).
לאה שמגר-הנדלמן
פרופ' זאב פלק
צעד חדש בכיוון לרווחת הילד
חגיגה ופסיקה סוציאלית: ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד, הזכאי בעל לפיצויי פיטורים של אשתו? מי ישלם פיצויים לעוזרת? (סקירות)
אריה וולף

חוברת 9-10, דצמבר 1975

- התערבות קצרת-זמן: דגם שירותי חירום לעת משבר קהילתי
אידיאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל
פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב)
ד"ר אברהם דורון ופרופ' ראלף מ. קרמר
ד"ר חגית ריגר-שלונסקי
פרופ' יואל שנון, ד"ר חיים אדלר ופרופ' אמיל אדלר
עדנה וולף ופרופ' יואל שנון
ד"ר שלמה כץ וויקטור פלוריאן
שירותי רווחה באמצעות לשכת הסעד
סגנון התמודדות ושיקום
הנטיה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה
ארגון מוסדות השיקום בישראל
חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי (לפי קבוצות דימוגרפיות וקבוצות הכנסה)
התמריצים לעבודה במערכת התמיכות בישראל
שנת האשה הבינלאומית (הרחורים מסוימים)
מעמד האשה הערבית בישראל על סף שנת 1976
התיישבות הקלאית כאלטרנטיבה לעוני (מאה שנה לתוכניתו של ישראל דב פרומקין להתיישבות עניי א"י)
אלטרנטיבה למערכת הרווחה במציאות הפוליטית בישראל
השלכות חברתיות של הרפורמה במסוי הישיר
חגיגה ופסיקה סוציאלית: תיקונים בחוק הביטוח הלאומי, מזונות לבן זוג, דינו של "הידוע בציבור" כבן זוג, תאונת עבודה בשעת רחצה בבריכה, פיצויים על הפסד השתכרות (סקירות)
ד"ר יעקב חביב
ד"ר מרג'ורי הוניג
זינה הרמן
אורי שטנדל
ד"ר יעקב קלנר
ד"ר אליעזר ד. יפה
ח"כ יחזקאל פלומין
אריה וולף

חוברת 11, יולי 1976

- הארגון החברתי של השירותים לטיפול סוציאלי-אישי
השירותים הסוציאליים האישיים במבט בין-ארצי
האופי הארגוני של מוסדות שירות וולונטריים בישראל
ההתערבות הטיפולית בשלביה הראשונים של תקופת האבלות אצל אלמנות מלחמת יום הכפורים — מי, מתי ובאלו תחומים?
התייחסות הסביבה להורים שכולים
כוח אדם סיעודי בישראל — היבטים וסוגיות
ד"ר אברהם דורון
זינה הרמן
פרופ' ראלף קרמר
ויקטור פלוריאן
ד"ר יואל ינון ואברהם כרמלי
פרופ' רבקה ברגמן ורות רון

ד"ר אריה ניצן
פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב)
ד"ר רות בן ישראל

נפגעי תאונות דרכים — בעיות ופתרונות
תאטרון קהילתי ועבודה סוציאלית קהילתית
גיל הפרישה של נשים במבחן עקרון השוויון

הקשר בין עמדותיהן של נערות בנושאי משפחה לבין תפיסתן את הדפוסים הקיימים
במשפחה מוצאן

ברכה רובינק וד"ר אורית איכילוב

ד"ר חיים הרפז
ד"ר יעקב קלנר

מגמות בחלוקת ההכנסה הלאומית בארץ מתפתחת — הדוגמה של ג'מייקה
עליה, אידיאולוגיה ומדיניות סוציאלית מפרספקטיבה היסטורית
הקיקה ופסיקה סוציאלית: הצעת חוק דמי מחלה; בין אב לבן; הזכאי בעל

אריה וולף

לפיצויי פיטורים של אשתו; תאונה לחברת ועד עובדים (סקירות)
סיקורת ספרים (חוק העניים החדש משנת 1834 — א-היסטורי או א-סטטיסטי;
האקדמאים והרביזיה של תוכנית בוורידג' בשנות החמישים והשישים;
ההפרשיות והפער ב"חברה ההסתדרותית")

ד"ר יעקב שביט

חוברת 12-13, מארס 1977

רפאל רוטר ונירה שמאי
ד"ר משה שני
אלחנן גפני
ד"ר יעקב שביט

הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975
שיפור דפוסי ההכוונה והתיאום של שירותי הרווחה
על הלוגיקה של שירותי הרווחה

שכר עבודה, שירותים בעין (In Natura) ומדיניות סוציאלית
זכויות הנכים ברפובליקה הפדראלית של גרמניה — סקירה השוואתית
וביקורתית

ד"ר אריה ל. מילר

ד"ר רות בן-ישראל
פרופ' שמעון צייגר
יעל קרמר

ביטוח נכות לעקרת הבית ומה הלאה?
תנאי עבודת נשים בארצות מזרח-אירופה
סוציאליזציה בגיל השלישי — הערכת תוכנית הדרכה לפרישה
חינוך והדרכה לאורח חיים חסכוני

נעמי פינטון

אגי מינהרד ונעמי פינטון

פרופ' אלפרד ג'. קאחן ושיילה ב. קמרמן

מפעל נסיוני לשיפור שירות ההזנה בבתי-הספר
ארוחות בבתי-ספר באנגליה

אריה וולף

ביטוח בריאות — הארות למבקרים את הצעת החוק
על מצוקת הדיור בישראל

יוסף סלייפר

ד"ר אליעזר ד. יפה

על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיחם בעליהם של שירותי הסעד?
חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק עבודת נשים (תיקון מס' 5), תשל"ו-1976;

ד"ר אליעזר ד. יפה

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 23), תשל"ו-1976; חוק הביטוח הלאומי

אריה וולף

(תיקון מס' 24), תשל"ו-1976; טובת הילד; סדר עדיפות בהצלת בני אדם (סקירות)

ד"ר יעקב שביט

סיקורת ספרים (מדינת הרווחה וחברת הרווחה — אשליה ומציאות; צדקה
וסיוע מול פרודוקטיביזם וקונסטרקטיביזם)

חוברת 14-15, נובמבר 1977

ד"ר פאול פיישר

ד"ר יעל ישי

ד"ר אריה ניצן

ד"ר בנימין גדרון

דוד אתר

אלי טירם

פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב)

ד"ר אמנון כספי

ד"ר אברהם דורון ואליעזר פרנקל

ד"ר עמירם גונן

ויקטור פלוריאן ודב הר-אבן

מיכל גוטמן

מגמות בביטוח הסוציאלי בעולם: אתגר שלהי שנות השבעים
מדיניות רווחה: מצעי המפלגות בבחירות לכנסת התשיעית
הפרישה מן העבודה לאור מצבם הדמוגרפי של הקשישים
עבודת התנדבות והתגמולים ממנה

שירותי רווחה למבוגר ולקשיש בחברה הקיבוצית

האם יש לעניים הזדמנות שווה לקניית "ההזדמנות השווה"

השתתפות אזרחים בתכנון עירוני

פיתוח ארגוני בשירותי הסעד — סיכום עבודת שנה עם צוות בלשכת סעד עירונית

שירותי אינפורמציה וייעוץ בירושלים

ניחול רשת קהילתית תומכת

התייחסות עובדי השיקום למציאות האבחון המקצועי

שליטת הרפואה בחוק הישראלי בנושא האשפוז הלא-רצוני

פרופ' ת. ש. הלוי
ד"ר יעקב קלנר

תורנויות של בתי מרקחת (תולדות החקיקה בנדון)
ראשיתה של מדיניות סוציאלית בחברת הישוב היהודי בארץ ישראל
הסיוע למובטלים בתקופת הישוב (1925—1930) — נדבנות, יצויות ועזרה
הדדית

ד"ר ראובן שינדלר
אברהם וולפנון

מקורות תרבותיים-יהודים לאידיאולוגיית הרווחה הישראלית
חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 3),
תשל"ז-1977; חוק פיצויי פיסורים (תיקון מס' 10), תשל"ז-1977;
תיקונים בחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 28, תיקון מס' 30);
אימוץ בלי הסכמת האם הטבעית; רווקה שהתכחשה לבתה הקטינה;
גילם הגבוה של מאמצים (סקירות)
סיקורת ספרים (השלמת שכר מול קצבאות ילדים)

אריה וולף
ד"ר יעקב שביט

חוברת 16, יולי 1978

בעיה סוציאלית והתערבות סוציאלית — מערכת מושגים לניתוחם
אבני נגף בדרך לקביעת מדיניות חברתית בתחום הבטחון הסוציאלי בישראל
סוגיות במדידת העוני בישראל
תיקרה לרמת-חיים — על העדרם של סטנדרטים לרמת-חיים מקסימלית

ד"ר מאיר אביזוהר וד"ר שביט

כחלק ממדיניות שוויונית

ד"ר אריה ניצן

מקבלות דמי מזונות בישראל — ממצאים ומסקנות

פרופ' ק. י. מן

הרופא הישראלי נוכח צרכיהם של שירותי הבריאות בישראל

ד"ר דוד בר-גל

ישיבות צוות בארגוני שירות

פרופ' יצחק מרגולץ

הרהורים על גרונטולוגיה מונעת בישראל

ד"ר חיים הר"פי

ההכנסה של הקשישים ומקורותיה

דב שנער

שירותי מידע לקשישים בישראל

עו"ד אבינועם עצמון

החקיקה הישראלית המתחסת לאשה והשפעתה על מעמדה הנחות בעבודה

יוסף כורזים

העובד הסוציאלי הישראלי כמתריע חברתי

חקיקה ופסיקה סוציאלית: תיקון לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים;

טובת הילד — השיקול המכריע; דמי מזונות לילדים; תקיפה כתאונת

עבודה (סקירות)

אריה וולף

The *first* case deals with a joint process of social warning and community action in a small local council near Jerusalem. This instance ended up in the dispersal of the council by the Ministry of the Interior.

The *second* case concerns a group which called itself "The Action Committee of Social Workers and Concerned Citizens in Jerusalem for the Improvement of Social Services in Israel." This group, during the three years of its existence, occupied itself in formulating and distributing position-papers and warning — orally and in writing — political and administrative officials about deficiencies in services and the absence of a coherent policy in the field of welfare.

The Action Committee organized protest meetings and succeeded in raising important issues for public discussion in the various media.

The *third* case describes the activities of the Jerusalem Subcommittee on Social Policy of the Israel Association of Social Workers. This committee formulated and distributed a document entitled "A Proposal for the General Organization of Local and Neighbourhood Social Welfare Services." The proposal included a new organizational structure based on an "Overall Directory for Local Social Services." (The proposal appears as an appendix to the main article).

The three cases indicate the variety of activities included in the term "social warning" whether in the form of normative action or the use of a process of escalation.

The author regards the role of the "social warner" as having a potential which is likely to stimulate individuals and groups of workers to organize on a professional basis. Such organization would enable them to refresh their thought from the mundane routine of work, due to organizational independence; it would also enhance the development of informal professional-social contacts.