

בטחון סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

תפקיד המחקר בקביעת המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי: תיאוריה ויישום בניסיון הישראלי • הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא פתורה • כלכלה מעורבת של רווחה חברתית – יישום המושג בפריקט התחדשות השכונות • שירותים חברתיים במעבר לעידן הפוסט-תעשייתי • ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה • זקיפת ההוצאה הציבורית במיגור הבריאות להכנסת המשפחות והשפעתה על התחלקות ההכנסות • שנה ראשונה להפעלת מקלט ניסיוני-טיפול לנשים מוכות.

בטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על-ידי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * תשמ"ט * אוקטובר 1988

חוברת 32

בחוברת זו

על השילוב של מערכת מחקר ותכנון בגוף שהוא בעל אופי ביצועי מעיקרו עומדים שלמה כהן ויוסי תמיר במאמרם הפותח את החוברת. המחברים עומדים על היחרונות ועל הבעייתיות ששילוב מעין זה מעורר ולהמחשת דבריהם הם מתארים את השפעת המחקרים הנערכים באגף למחקר ותכנון על ביצועה הלכה למעשה של מדיניות המוסד לביטוח לאומי.

כיצד ניתן להגדיר, בצורה מדעית, עוני מהו? פרופ' אברהם דורון משרטט במאמרו המוקדש לנושא זה את הפתרונות השונים שניתנו לשאלה זו מאז החל העיסוק המדעי בה, כשלהי המאה ה-19. אין, קובע פרופ' דורון, הגדרה אובייקטיבית לעוני; כל הגדרה של עוני ("קו עוני") היא בהכרח קביעה יחסית המשתנה לפי נסיבות הזמן והמקום. אלא שבלי הגדרה כלשהי אי אפשר לנסות לרדת לשורשיה של תופעת העוני, וממילא למצוא דרכים להתגבר עליה. ככל הנראה שהן העוני והן הוויכוחים על הגדרתו ילוו אותנו עוד זמן רב.

ד"ר יוסף כורזים מציג את פרויקט התחדשות השכונות כמסגרת המושגית של "כלכלה מעורבת" (Mixed Economy) של רווחה חברתית וקורא לקובעי המדיניות, למתכננים החברתיים ולעוסקים אחרים בשירותים החברתיים לעשות שימוש במושג החדש בעת שהם מתכננים אסטרטגיות של התערבות.

ד"ר אלי פרנקל מתאר את השינויים העוברים על השירותים החברתיים בעת המעבר לעידן הפוסט-תעשייתי, שעיקר התפתחויות טכנולוגיות חדשות ובייחוד טכנולוגיות המידע. מה שדרוש, סבור המחבר, הוא קביעת יעדים חברתיים ברורים וסדרי עדיפויות לאומיים, שישמשו בסיס למקבלי ההחלטות בבואם לפתח את רשת השירותים המתאימים לעשור הקרוב.

ד"ר יוסף קטן עוסק בארגונים הוולונטריים וביכולתם לשמש תחליף, ואולי שותף, לפעילות המדינה בתחום הרווחה. המחבר מנתח את יתרונותיהם (וגם את חסרונותיהם) של ארגוני המתנדבים במילוי התפקידים החברתיים שהמדינה לא עמדה בהם, תוך הצבעה על חשיבות שיתוף הפעולה בין שני המגזרים האלה.

כשאלה כיצד משפיעה ההקצאה הציבורית לשירותי בריאות על תקציב המשפחה, ברבדים השונים של האוכלוסייה, דן מאמרו של יעקב שאול. המאמר מצביע גם על השפעת היקף הסובסידיה לבריאות על התחלקות ההכנסות ומזהיר שהקטנתה באופן אחיד עלולה להגדיל את אי השוויון הכלכלי.

במלאות שנה להפעלתו של מקלט ניסיוני-טיפולני לנשים מוכות מתארות יהודית סלעי ונעמי פינטון את הישגיו ומעלות מספר המלצות בתחום המנהלי והטיפולי, אגב ניתוח מפורט של אוכלוסיית הנשים שמצאו בו מחסה.

★

"בטחון סוציאלי" מוסיע פעמיים בשנה, בתורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע. מען המערכת: "בטחון סוציאלי", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91909.

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

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

חזקיה ישראל

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

מרדכי צפורי

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

יוסי תמיר

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

דפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

5	שלמה כהן ויוסי תמיר	תפקיד המחקר בקביעת המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי: תיאוריה ויישום בניסיון הישראלי
15	פרופ' אברהם דורון	הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא פתורה
33	ד"ר יוסי כורזים	כלכלה מעורבת של רווחה חברתית – יישום המושג בפרויקט התחדשות השכונות
41	ד"ר אלי פרנקל	שירותים חברתיים במעבר לעידן הפוסט-תעשייתי
57	ד"ר יוסף קטן	ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה
74	יעקב שאול	זקיפת החוצאה הציבורית במיגזר הבריאות להכנסת המשפחות והשפעתה על התחלקות ההכנסות
90	יהודית סלעי ונעמי פינטון	שנה ראשונה להפעלת מקלט ניסיוני-טיפולי לנשים מוכות
97	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק חינוך מיוחד; חוק האזרחים הוותיקים; חוק תעסוקת נכים; חוק שירות המדינה (גימלאות); אימוץ ללא הסכמת ההורים; שלילת תגמולים מנכה צה"ל
103		פרסומים חדשים

תפקיד המחקר בקביעת המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי: תיאוריה ויישום בניסיון הישראלי

מאת שלמה כהן* ויוסי תמיר**

מבוא

עבודת המחקר של האגף משתרעת על קשת רחבה של תחומי מחקר, החל במידע שוטף וסטטיסטיקה מינהלית על תפוקתו ותשומותיו של המוסד, המשמשים בעיקר את המנהלים השונים בו, וכלה במחקר הבסיסי שנועד להגביר את החשיבה והחקיקה הכלליות בתחום הביטחון הסוציאלי כמו גם לקיים מעקב אחר יעילותן של פעולות המוסד המתייחסות לחלוקה מחדש של ההכנסות, לפערים הכלכליים ולתחום העוני.

פעילות המחקר כוללת גם פרויקט מחקר מיוחד, שנועד להגדיל את בנק הנתונים על אוכלוסיות שונות על מנת להעניק פרספקטיבה כללית לפיתוח ולתכנון נוספים של מערכות, שיטות ונהלים לביטחון סוציאלי ומחקר מעקב של שירותים ניסיוניים שונים המוצעים לקבוצות אוכלוסין רלוונטיות.

עבודות מחקר המבוצעות על-ידי האגף למחקר ותכנון מעוררות התעניינות רבה בצייבור ומצוטטות בידי חברי כנסת ונושאי תפקידים ציבוריים ועל כן גורעת להן השפעה גדולה על הנהגת רפורמות במדיניות החברתית בכלל ועל המיסוי ותשלומי ההעברה בפרט. עבודות מחקר אלה על ביטחון סוציאלי הן אפוא

המוסד לביטוח לאומי בישראל הוא הגוף העיקרי במדינה העוסק בביטחון סוציאלי ובתשלומי העברה, שמטרתם חלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית. היקף פעילויותיו של המוסד לביטוח לאומי בתחומים החברתיים והכלכליים משתקף בסכום הכולל של התשלומים שהוא משלם לכלל האוכלוסייה – 8% בערך מן התוצר הלאומי הגולמי (Gross National Product — GNP).

תפקידו העיקרי של המוסד הוא לבצע את מדיניותה החברתית של הממשלה. ברם, חשיבותו הציבורית הרבה, ניסיונו העשיר בביצוע המדיניות, מעמדו החוקי-משפטי כגוף עצמאי וציבורי שאינו משתייך למשרד ממשלתי כלשהו, כל אלה הופכים את המוסד לביטוח לאומי לגוף הממלא תפקיד נכבד בגיבוש המדיניות החברתית בישראל. פעילות זו של המוסד מתבצעת במידה רבה הודות לקיומה של פעולת המחקר המיומנת והנודעת שלו, המצויה באחריות האגף למחקר ותכנון, שכוח האדם שלו מגיע ל-2 אחוזים מכלל העובדים במוסד.

* מנהל המחלקה לגמלאות ארוכות מועד, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

** סמנכ"ל למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

מאמר זה הוגש לוועידה על "תפקיד המחקר בביטחון סוציאלי", שנערך על-ידי האיגוד הבינלאומי לביטחון סוציאלי (Security Association International Social) בקראקוב שבפולין ביוני 1987. תרגם עמוס פלד.

15 השנים האחרונות, כגון הקמת ענפי ביטוח חדשים והרחבת ענפים קיימים, לוו במחקר לפני הגשמתן, במהלך הגשמתן ולאחר הגשמתן. זה היה הנוהל לגבי ענפי הביטוח החדשים: אבטלה, נכות כללית והשלמת הכנסה¹. דוגמה מובהקת להשפעה מכרעת של המחקר על ביצוע המדיניות הם המחקרים על עוני וחלוקת הכנסה לגבי ילדים, שעל בסיסם הונהגו בשנת 1975 הרפורמות במיסוי הישיר ובקיצבאות הילדים². ואולם, אנו מעדיפים לא לעסוק כאן בעבר ולהשתמש במקום זאת בנושא הסיעוד. זהו נושא אקטואלי בישראל והוא הונהג הלכה למעשה בחודש אפריל 1988.

יתרונות וחסרונות בשילוב המדיניות והמחקר

שילוב מערכת מחקר ותכנון בגוף בעל אופי ביצועי מעיקרו עלול לעורר מספר שאלות יסוד לגבי דפוסי המגע והזיקות ההדדיות בין שתי המערכות הללו.

א. בעיית האובייקטיביות

כיצד יכולים אנו להבטיח את קיומה של רמה סבירה של אובייקטיביות מחקרית כאשר ההערכה המחקרית המקצועית של פעילויות הגוף המבצע נעשית על-ידי יחידה אורגנית של אותו גוף? שאלה זו העסיקה את המוסד במשך שנים רבות; היה חשש, שהאמת המדעית הטהורה עלולה לסבול, אפילו באופן לא-מודע, עם גבור ההזדהות של החוקרים עם מערכות הביצוע וקווי המדיניות של המוסד והשתלבותם בתוכו. הפתרון לבעיה זו היה להפריד את המחקר מן הביצוע בדרך של העברתו למחלקה נפרדת מחוץ לענפי הביצוע,

דוגמה קלאסית להשפעת המחקר על קביעת המדיניות.

כפועל יכולה עבודת המחקר להתבצע על-ידי קשת רחבה של גורמים, החל בעובדי מחקר של האגף בלבד וכלה בגופים חיצוניים ומתמנים – חוקרים כוודים או מוסדות מחקר. לעתים קרובות המחקר הוא פרויקט משותף של עובדי האגף ושל אלה המופקדים על התכנון והביצוע בפועל של מדיניות.

לא תמיד ניתן להעריך במישרין ובמדויק את תפקודי הפרויקט ואת השפעתו על הביטחון הסוציאלי. כבכל תחום אחר גם כאן יש למחקר הבסיסי יותר השפעה עקיפה על ביצוע מדיניות בהשוואה לפרויקטים מחקרניים ספציפיים שנועדו להעריך את הפעילויות השוטפות, פרויקטים הנקבעים לעתים קרובות בידי קובעי המדיניות עצמם. אף-אל-פי כן, בטווח הארוך, אפילו העמדה הכללית כלפי מחקר בסיסי שאיננו בהכרח ישים כשלעצמו, ממלאת תפקיד חשוב ביותר. די אם נזכיר את השפעתן הניכרת ורבת הערך של עבודות המחקר העוסקות בדפוסי עוני ואי-שוויון בישראל על דעת הקהל ועל קובעי המדיניות. פרויקט מתמשך זה, המעודכן מדי שנה, זוכה לכותרות, מעורר תסיסה וקובע, במידה רבה, את ביצוע מדיניות הביטחון הסוציאלי.

חלקו הראשון של מאמר זה דן בקצרה ביתרונות שיש לגוף מחקר שהוא חלק בלתי נפרד מן המערכת המופקדת על ביצוע מדיניות הביטחון הסוציאלי. נסקור כמה מן הבעיות הנובעות ממצב זה, ובכלל זה אפשרויות לשיפור הזיקה בין המחקר ובין ביצוע המדיניות ותפקיד המחקר בקביעת המדיניות.

חלקו השני של המאמר יציג דוגמה להשפעת המחקר החברתי על ביטוח הסיעוד בישראל. אין זה קל לברור דוגמה אחת כזו, שכן כמעט כל ההתפתחויות העיקריות שהיו במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל במהלך

1 ענף ביטוח אבטלה החל לפעול בשנת 1973; ענף ביטוח נכות כללית החל לפעול בשנת 1974; ענף ביטוח השלמת הכנסה החל לפעול בשנת 1982.

2 חביב, ג'ק, ילדים בישראל, מוסד סאלד, דו"ח מחקר 168, ירושלים, 1974.

המחקר תופסת מקום נכבד במוסד וזוכה בדרך כלל לתשומת הלב הראויה.

ג. קביעת עדיפויות

אף-על-פי כן, בתקופות של מחסור חמור בכוח אדם או של צורך לקצץ במשאבי אנוש או במשאבים טכנולוגיים אחרים, נשמעת לעתים קרובות הדעה מצד הדרג המבצע, שבסולם העדיפויות של המוסד יש להעניק עדיפות לביצוע השוטף ולשירות הניתן לציבור על חשבון הפונקציות הללו, אשר למרות חשיבותן ניתן לצמצמן באורח ארעי עד שישתפר המצב. בשנים האחרונות הצליח המוסד לביטוח לאומי, למרות מגבלות שונות, למנוע פגיעה כלשהי במערכת המחקר ולשמור על רמה מקצועית-אנושית גבוהה בתחום זה. ברם, העדיפות באמצעים הטכנולוגיים הוענקה, ובצדק, למערכת התשלומים לציבור. זהו אחד החסרונות העיקריים של קיומה של פונקציה מחקרית במסגרת מערכת מבצעת, חסרון שאינו בולט בגופים שכל תפקידם, התמחותם ופעילותם טמונים בתחום המחקר גרידא.

ד. השימוש במאגר הנתונים

שאלה נוספת שהיא בעלת משמעות מיוחדת לזיקה שבין דרג המחקר ובין דרג הביצוע הקיימים זה לצד זה תחת גג אחד היא שאלת השימוש במאגר הנתונים והאפשרויות של יישום ממצאי החוקרים. נראה לנו, שבעניין זה יש למערכת משולבת יתרון גדול והיא יכולה לתרום תרומה ניכרת. כפי שצוין, המוסד לביטוח לאומי מקיף כמעט את כל האוכלוסייה בישראל, אם במסגרת מבוטחיו ואם במעגל מוטביו, במסגרת תוכניות הביטוח השונות שלו. כתוצאה מכך מצוי ברשות המוסד מאגר גדול מאוד של נתונים אישיים על כלל האוכלוסייה בתחומים השונים — דמוגרפיים, רפואיים, תעסוקתיים וכיוצא באלה — המהווה פוטנציאל גדול לתוכנית מחקר רחבה. כל המידע הזה עומד לרשות פעולת המחקר של המוסד, אך מסיכות של צנעת הפרט לא ניתן להעבירו לגוף חיצוני כלשהו. יתרה מזו, מאחר

שלא תהיה כפופה להם מבחינה מנהלית או ארגונית. יתרה מזו, עבודות מחקר בעלות אופי בסיסי, שנועדו לסקור מדיניות לטווח ארוך, מבוצעות במחלקת המחקר בידי חוקרים בלתי תלויים שאין להם שום קשר עם פעילותו השוטפת היומיומית של המוסד.

פרויקטים מחקריים בעלי אופי רחב יותר ומקיף יותר, שיש להם השלכות על מערכות אחרות מחוץ לתחום האחריות של המוסד לביטוח לאומי, מבוצעים במשותף עם גורמים אחרים ובאמצעות גופי מחקר נייטרליים בעלי מומחיות מקצועית טהורה, כגון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה. מערכת משולבת זו, אפילו אם אינה מבטיחה אובייקטיביות מדעית, הוכיחה את עצמה במרוצת הזמן כמערכת מקצועית אמינה ומהימנה אשר הנתונים, המידע והידע שלה מהווים את הבסיס המקצועי והאמפירי למקבלי ההחלטות ולקובעי המדיניות החברתית.

ב. זיקת הגומלין בין המחקר לביצוע

בעיית יסוד נוספת הכרוכה בקיומו של גוף מחקר בתוך גוף מבצע גדול טמונה ביחסים ההדדיים ובמידת שיתוף הפעולה ביניהם; שכן, הגוף המבצע חש לפעמים שהוא מבוקר בידי גוף אחר שלא תמיד מכיר את מסתרי הביצוע ואולי אינו ער לבעיות, לקשיים ולשונויות שהם חלק בלתי נפרד של העיסוק במערכת כה רחבה ומסועפת. בעיה זו עלולה להתמיר אם תחושות אלה מלוות העדר הבנה בסיסי מצד הדרג המבצע לגבי חשיבותו, תרומתו ותפקידו של המחקר בשיפור מערכות ובניסוח מדיניות לטווח קצר ולטווח ארוך. קונפליקטים ואי הבנות בין שני הדרגים במוסד קיימים שנים רבות, אך בשנים האחרונות, כתוצאה מהתרחבות פעילויות רבות, מודעות גוברת אצל הדרגים המבצעים לחשיבות החוקר, ובמיוחד הצגת פלט, תוצאות והישגים בשיפור המערכות כתוצאה מפעילות המחקר, פחת המתח באורח ניכר וניתן לומר שפעילות

נראה, שיש כאן הגזמה. העובדה, שעבודות מחקר רבות מוטלות כאבן שאין לה הופכין ואינן מנוצלות אינה מצביעה על העדר פוטנציאל ליישום, אלא יותר על אי רצונם או אולי אי יכולתם של קובעי המדיניות ומבצעי המדיניות להשקיע את הנחוץ מבחינת החשיבה, היוזמה והאמצעים החומריים לשם ניצולן האופטימלי של האפשרויות שהעלה המחקר. נראה, שחיזוק הקשרים בין החוקר ובין המשתמש, היכרות רבה יותר של הצרכים, המגבלות והאפשרויות של הצד השני, מעורבות ושיתוף פעולה ביניהם במהלך עבודת המחקר תוך גילוי מידה של גמישות ונכונות להכניס שינויים בהתאם לצרכים המתפתחים היו יכולים לשפר את רמת הישימות והניצול של המחקר בגיבוש מדיניות ובביצועה.

גורמים אחרים הקובעים את מידת השימוש בנתוני המחקר הם אופי המחקר והגוף היוזם. עבודות מחקר בעלות אופי מתמשך, המלוות את תהליך הביצוע או שנועדו לתת פתרון לבעיה מוגבלת ומוגדרת, הן בעלות הסיכויים הרבים ביותר להיות מיושמות ומבוצעות, לעומת עבודות מחקר לטווח ארוך, שבהן יסוד אי הוודאות לגבי העתיד הוא גדול יותר. עבור דות מחקר שיוזמים קובעי המדיניות או הדרגים המבצעים כדי לחקור נושא או בעיה שהתעוררו במהלך הביצוע ניתנות להגדרה מדויקת יותר, בשל היותן מבוססות על נתונים אמפיריים המוכרים למשתמש. לפיכך גדול יותר הסיכוי שיווצר קשר חזק בין ממצאי המחקר ושימושתם ובין שימושם למעשה. מאידך גיסא, פרויקטים מחקרניים המבוצעים ביוזמת החוקרים מבוססים יותר על השערות, הנחות, תחזיות ומודלים מקצועיים תיאורטיים שאינם תמיד ידועים או מובנים לקובעי המדיניות ולמבצעי המדיניות. רמת ניצולם עלולה להיפגע אפוא, אף-על-פי שמנקודת ראות מקצועית גרידא הם המכילים אפשרויות רבות לפיתוח מדיניות נכונה.

כדי לסכם פרק זה רצוננו להדגיש, שציפייה לשימוש מלא וחד-משמעי בנתוני המחקר ובהמלצות המחקר בקביעת מדיניות איננה

שמאגר הנתונים מבוסס על נתונים אישיים המתקבלים מכל מכוטח התובע זכות לקיצבה, יש בידי החוקרים אפשרות להכניס לטפסים המנהליים נתונים נוספים הדרושים לפיתוח מערכת המחקר. ברור, שדבר זה נעשה בזהירות, בצנעה ובדיסקרטיות, כדי להימנע מסרבול יתר של הכלים המנהליים, העלול לפגוע בטיבו ובאיכותו של השירות הניתן לציבור.

ניסיונו של המוסד לביטוח לאומי מראה, ששיתוף עובדי המחקר בניסוחם ובקביעתם של טפסים וכלים מנהליים שונים העשיר את מאגר הנתונים של המוסד, סייע בשיפור איכות ההחלטות ואיפשר מעקב אחר הביצוע. כאמור, האפשרויות של העברת נתונים אישיים לגורמים חיצוניים מוגבלות מאוד בשל סיבות חוקיות. אולם נתונים שאינם מזהים את הפרט, המופקים מתיקי המוסד למטרות ולצרכים של גופי המחקר והביצוע השונים, תורמים תרומה חשובה להתפתחות המחקר ושירותי הרווחה בישראל.

ה. ישימות ממצאי המחקר

אחד הנושאים העיקריים המועלים בכל דיון והממלאים תפקיד חשוב בכל הכרעה על הקצאת משאבים למחקר היא האפשרות ליישם את ממצאי המחקר בגיבוש מדיניות ותרומתם להפעלתה היעילה של מדיניות זו. לעתים קרובות החוקרים מוחקפים מפני שהם מצטמצמים בגבולותיו הצרים של מחקרם העיוני ואינם מסוגלים לחזות מראש את הצרכים המעשיים של המשתמש משום שאינם מכירים את מערכת הביצוע או את "חוקי המשחק" הנהוגים בגיבוש מדיניות. התוצאה עלולה להיות, שתתקיים מערכת עשירה מבחינה כמותית ואיכותית, אלא שתועלתה המעשית מוגבלת.

בטענה זו יש גרעין של אמת. במקרים אחדים אכן יש קרע בין החוקרים ובין מבצעי המדיניות בשל תפיסתם המוטעית של עובדי המחקר, הסבורים שקשר הדוק ביניהם ובין תהליכי הביצוע או הזדהות רבה עמם עלולים לפגוע בטוהרו המקצועי של המחקר ולסלק את תוצאותיו.

1950, שנתיים לאחר קום המדינה, מנתה אוכ"ל לרשימת הקשישים 3% מכלל האוכלוסייה. עתה מצפים לכך, שלקראת סוף העשור הנוכחי תגדל אוכלוסייה זו ותגיע ל-10% מכלל האוכלוסייה.

המודעות לצרכיה של אוכלוסיית הקשישים גברה לא רק כתוצאה מגידולה העצום, אלא גם בשל השינוי שחל במבנה הדמוגרפי של אוכ"ל לרשימה זו. בתחילת שנות ה-70 מנתה קבוצת הגיל של בני 75 ומעלה בערך 27% מאוכלוסיית הקשישים כולה (היינו, בני 65 ומעלה). לקראת סוף העשור מצפים שאחוז זה יגיע ל-47%. מגמה זו מביאה עמה בהכרח צרכים חדשים בכל הנוגע לשירותים חברתיים, במיוחד עבור אלה שהם מוגבלים מכדי לבצע פעולות יומיומיות בכוחות עצמם.

הרעיון לפתור את בעיית מצוקתם של הקשישים בעלי מוגבלויות תפקודיות בדרך של העמדתם באחריות המדינה צץ לראשונה באמצע שנות ה-70 ביוזמת המוסד לביטוח לאומי ובהשראת שר העבודה והרווחה. העדר נתונים בסיסיים ושיטתיים על היקף התופעה ומרכיביה הולכה את המוסד לביטוח לאומי למסקנה, שמן ההכרח לבצע מחקר בסיסי מקיף בתוך מדגם יציג, שייתן תמונת מצב כללית של תופעת המוגבלות התפקודית, ממדיה, הפתרונות הקיימים או החסרים בקהילה, חלוקת האחריות לטיפול בין שירותים פורמליים וא-פורמליים, הצעת תוכנית לטיפול משלים עבור מוגבלים שלא נהנו מסיוע הולם וכדומה.

המחקר בוצע בשני יישובים יציגים בישראל, בחסותם של בתי חולים ששירתו את האוכלוסייה ובהשתתפות הסגל הרפואי והסייעות של בתי החולים האלה. הממצאים של סקרים אלה נהפכו במרוצת הזמן למקור העיקרי לנתונים בשביל חקר תופעת המוגבלות יות התפקודיות והם עברו שורה ארוכה של

מעשית. תמיד היו ותמיד יהיו בתהליך קבלת ההחלטות שיקולים לא רלוונטיים הנובעים מהיבטים גלובליים, פוליטיים וציבוריים של הנושא, אשר אינם תואמים את הממצאים המקצועיים האובייקטיביים. ברם, למרות המגבלות הללו, אין ספק שהמחקר מסייע למתן מגמות אלה ולפחות מציב את הממצאים המקצועיים בבסיס הדיונים לקבלת החלטות ולקביעת מדיניות. עקב זאת ניתן להניח, שההחלטות שנתקבלו מבוססות גם על שיקולים מקצועיים וענייניים.

חקר אירועים

א. הקמת הענף לביטוח סיעודי
מדינת ישראל נמצאת עתה בתהליך של הקמת מערכת ביטוח חדשה במסגרת החוק לביטוח סיעוד, שאושר באפריל 1986 לאחר חמש שנות הכנה פוריות מבחינה אינטלקטואלית כמו גם מבחינה מדעית. עדיין ניצבת לפנינו המשימה הקשה של הבטחת ביצועו היעיל של החוק בהתאם למטרותיו, יעדיו וכוונותיו. לדעתנו, חוק זה, בתהליך התפתחותו, מגלם בתוכו את כל היסודות הנוגעים לקשרים וליחסיים ההדדיים בין החוקרים, קובעי המדיניות ומבצעי המדיניות, ויכול לשמש דוגמה מוחשית לתפקיד שממלא המחקר בתחום הביטחון הסוציאלי. נמחיש בקצרה את הקשרים הללו כפי שבאו לידי ביטוי בתהליך החקיקה של החוק ובהכנתו לביצוע.

ב. המטרות והמניעים שעמדו מאחורי המחקר

כמדינות אחרות בעולם גם ישראל ניצבת בפני הבעיה של גידול אוכלוסיית הקשישים. בשנת

3 חוק ביטוח סיעוד, כחקר אירוע של קישור בין מדיניות ומחקר, הוצג לראשונה בוועידה משותפת שנערכה במיאמי מטעם ישראל ומדינת פלורידה בדצמבר 1986.

מוסדיים למוגבלים, פינה את מקומו לגישה הפוכה לחלוטין של חוק קהילתי, שייתן פתרון נות סיעוד עבור האוכלוסייה המתגוררת בקהילה, כלומר בסביבתה הטבעית. מהפכה מחשבתית זו היתה תוצאה של ממצאי מחקר שהצביעו על העדר סימטריה בין טיפול קהילתי ובין טיפול מוסדי, כאשר משאבים רבים יחסית מופנים לטיפול מוסדי לעומת משאבים פחותים המוקדשים לטיפול קהילתי. הפרויקטים של מחקר כלכלי על עלויות טיפול מוסדי בהשוואה לעלויות טיפול קהילתי והממצאים שהצביעו כולם על מעורבותה ועל תפקודה של המשפחה בטיפול ועל התמיכה המסורה שהיא מעניקה לקשישים שבטיפול, הוליוו למסקנה שהחוק לביטוח סיעוד חייב אף הוא לראות במשפחה את החוליה המרכזית בטיפול בקשיש בעתיד, בעוד שהשירותים הפורמליים צריכים להתרכז בעידודה ובחיזוק יכולתה של המשפחה להמשיך ולשאת בנטל הטיפול. למחקר היתה גם השפעה חזקה על גיבוש מטרות פיתוח השירות הן מבחינת סדר העדיפויות בפיתוח שירותים והן מבחינת חלוקתם על-פני אזורי הארץ השונים, הכל בהתאם לממצאים שניסו לאתר מוקדי מצוקה ומחסור בשירותים.

מאמץ מחקרי רב הושקע בבניית מודלים ארגוניים לתהליך מבחן הזכאות לסיעוד ולדרך שבה היא תמומש. סקרים ומחקרים על אודות המערכות הקיימות ודפוסי שיתוף הפעולה בין הגופים השונים הוליוו למסקנה, שהחוק לביטוח סיעוד חייב להתבסס על המערכות המקומיות הקיימות תוך חיזוק וקידום הקשרים ביניהן והאצלת סמכות לוועדות המקומיות המשותפות לקבוע את תוכנית הטיפול בקשישים, כגוף סטטוטורי הפועל במסגרת החוק.

תהליך החקיקה בכנסת והדיונים של ועדת העבודה והרווחה שלה, אשר ניסחה בסופו של דבר את החוק, הם דוגמה טובה נוספת לדינמיקה הקיימת בהקשר של גופים שונים בעלי אינטרסים מנוגדים ומגבלות תקציביות וארגוניות, ואשר אינה מתיישבת תמיד עם תפיסה אידיאולוגית מגובשת. החוק לביטוח סיעוד,

עיבודים, ניתוחים ומחקר, שסייעה בגיבוש מערכת כללים ועקרונות כדי להביא בסופו של דבר לחקיקתו של חוק ביטוח סיעוד.

במהלך השנים הללו פעלה ועדה ציבורית רב-מקצועית בהשתתפות נציגי הממשל ונציגי ציבור כמו גם מומחים מתחום הסיעוד. הוועדה מונתה כדי לנסח כללים, עקרונות ונהלים להנהגת חוק ביטוח סיעוד בישראל. דיוני הוועדה נמשכו מעבר למקובל בשל העדר נתונים בסיסיים ומהימנים על מערכת הסיעוד בישראל ושאיפתה לבסס את מסקנותיה על בסיס מקצועי טהור. הדרישות המקצועיות של הוועדה, אשר תואמה על-ידי המוסד לביטוח לאומי תוך התייעצות עם כוחות המחקר הטריים ביותר בארץ, נתנו דחף עצום למחקר בתחום הסיעוד. מדי פעם הפסיקה הוועדה את דיוניה לפרקי זמן ארוכים תוך שהיא ממתנה לתוצאות של עבודות המחקר שנקבעו ואשר בלעדיהן לא ניתן היה להתקדם. פרויקטים מחקריים שבוצעו במשותף בידי המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל על התפלגות שירותי הסיוע, תהליך הטיפול בקשיש המוגבל בקהילה, עלויות שירותי הסיעוד בקהילה בהשוואה לעלויותיהם במוסדות סיעודיים, איכות הטיפול במוסדות סיעודיים וסקרים על ניסיון של מדינות אחרות בתחום הסיעוד בקשישים, סיפקו לוועדה שפע של נתונים חשובים וקבעו במידה רבה את דפוסי המערכת שעליה המליצה הוועדה בסופו של דבר.

ג. תוצאות המחקר והשפעותיו

נראה, שהחוק לביטוח סיעוד יכול לשמש דוגמה קלאסית להשפעה המועילה והפורייה של המחקר על תהליך קבלת ההחלטות. העובדה, שהדיונים נערכו על רקע מחסור רציני בנתונים, כמו גם הגישה הפתוחה והמקצועית שאימצו לעצמם רוב המשתתפים, יצרה קרקע פורייה לגיבוש מערכת סיעוד על יסוד נתונים מקצועיים ומדעיים. כך, דרך משל, הרעיון הראשון שהתקבל כמובן מאליו על דעת רוב המשתתפים, היינו שהחוק לביטוח סיעוד חייב להתרכז בעיקר במתן פתרונות

לתחום הצר של פעילות מעקב שוטפת. אם יתממשו הציפיות לשינוי במבנה השירותים ולפיתוח דפוסים מודרניים של עבודה משולבת המתרכזת בקשיש, בעיותיו וצרכיו, אזי יש בהחלט מקום לניתוח תהליכים אלה ולהערכת תרומתו של החוק לביטוח סיעוד לשינויים במערכת הסיעוד בישראל. גופי מחקר שהורכבו את יכולתם ויעילותם בשנים האחרונות בפיתוח מערכות מחקר זמינות המסייעות בגיבוש מדיניות, כגון מכון ברוקדייל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יהיו מסוגלים להשתלב בתוכניות מחקר אלה ולתרום ממיומנויותיהם המקצועיות לשיפור המערכות והנחייתן לפסים יעילים יותר.

ה. חוק הבטחת הכנסה

על ההיבטים השונים של תפקיד המחקר בביטחון הסוציאלי ניתן לעמוד בצורה ברורה למדי אם מעיינים בתהליך שהביא לחקיקת חוק הבטחת הכנסה, אשר נכנס לתוקף בשנת 1982 ואיחד במסגרת חוקית וארגונית אחת, באחריות המוסד לביטוח לאומי, את כל התוכניות הכספיות להבטחת הכנסה. החוק יוצר רצף של כל התוכניות לביטחון סוציאלי, ומשמש מעין "רשת ביטחון" עבור האוכלוסייה שאינה מכוסה על-ידי הביטוח הסוציאלי או אשר הכנסתה מקיציבאות (להבטחת הכנסה) אינה מספקת לקיום מינימלי.

הבטחת הכנסה לאוכלוסייה החשופה לסיכון כלכלי זכתה לתשומת לב מתמדת מצד החוקרים וקובעי המדיניות. בתחילת שנות ה-70 החל האגף למחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי במחקר נרחב על התפלגות ההכנסות ודפוסי העוני בכלכלת ישראל. הודות למחקר זה פותחה גישה חדשה להבטחת הכנסה מינימלית, גישה שעקרונותיה הם: א. קביעת רמה מינימלית כאחוז מן השכר הממוצע במשק ולפי הרכב התלויים במשפחה; ב. יצירת זיקה בין הרמה המינימלית להתפתחויות ברמות השכר, במגמה להבטיח לאוכלוסייה החלשה רמת חיים מספקת.

הגישה שהמוסד לביטוח לאומי דוגל בה

בצורתו הסופית, איננו תואם במלואו את המלצות הוועדה הציבורית; החוק שנתקבל הוא פשרה בין גישתה המקצועית הטהורה של הוועדה, שהיתה נטולת שיקולים לא-רלוונטיים כלשהם, ובין הגישה הפרגמטית יותר המרשפת משיקולים תקציביים, שנועדה לצמצם את סכום ההוצאה הציבורית עד למינימום. כרם, יש לציין שבמהלך כל הדיונים שנערכו בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ניתן משקל רב לגישה המקצועית ולנתוני המחקר האובייקטיביים, וחוקרי מכון ברוקדייל, המוסד לביטוח לאומי והאוניברסיטאות היו שותפים פעילים בכל הדיונים. אין ספק, שהבסיס המחקרי המוצק שנרכש במהלך השנים האחרונות סייע לשמור על עקרונות היסוד של החוק כפי שהמליצה עליהם הוועדה הציבורית, אפילו אם אילוצים כלכליים הביאו לצמצום מספר הנהנים ולהורדת רמת הקיציבאות שנקבעו בחוק.

ד. התחזית לעתיד

כיום, החוק לביטוח סיעוד מבוצע בהדרגה. ההתכוננות לקראת הפעלת מערכת הזכויות האישיות, שהיתה אמורה להיכנס לתוקף באפריל 1988, הצריכה בנייה שיטתית של רשת ארגונית ומנהלית לקביעת זכאות ולמתן שירותים, גיבושם הסופי של נושאים מקצועיים והגדרה אופרטיבית של כל סעיפי החוק. היא מצריכה גם בניית הכלים הדרושים למימוש הזכאות בשלביו השונים של התהליך, בניית כלי בקרה ומערכת דיווח כמו גם ביצוע של סדרת ניסויים לבחינת מודלים חלופיים לתהליך קביעת הזכאות וליצירת דפוסי פעילות לקהילה המקומית שתחליט בכל הנוגע לתוכנית הסיעוד.

פעילויות אלה חייבות להיות מלוות במחקר שוטף ושיטתי של איסוף, ניתוח והיזון-חוזר של מידע למערכת עד גיבושה האופטימלי. שלב זה יבוצע בעיקר באמצעות כוחות המחקר של המוסד לביטוח לאומי. ביצוע החוק לביטוח סיעוד יסלול גם את הדרך לפעילות רבה יותר של מחקר בסיסי עם יותר השלכות מעבר

לבדוק את יעילות החוק כמו גם את השינויים הדרושים שהוא עלול לדרוש.

ו. קיצבאות הילדים

דוגמה נוספת הממחישה את השפעת המחקר על קובעי המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי נותנת קיצבאות הילדים וזיקתן למערכת המס הישיר בישראל.

במשך שנים רבות התחבטה ישראל בבעיית הסיוע למשפחות עם ילדים. עד שנת 1975 פעלה מערכת הסיוע למשפחות במונחים של הבטחת הכנסה במזומן במספר תחומים. מערכת המס הישיר כללה בתוכה פטורים עבור ילדים ובה בעת שולמו קיצבאות אחידות עבור כל ילד במשפחות שיש בהן שלושה ילדים ויותר. כל אימת שעלו המחירים קיבלו בעלי השכר הנמוך מענקים מיוחדים ממעסיקהם כפיצוי ובמשק נקבע שכר מינימום.

פרויקטים מחקריים שונים שנערכו בשלהי שנות ה-60 ובתחילת שנות ה-70 הצביעו על כך, ששכיחות העוני והמצוקה היתה גבוהה ביותר במשפחות ברוכות ילדים. 40% מן המשפחות עם 4 ילדים או יותר חיו במצוקה כלכלית והכנסתן היתה נמוכה מקו העוני. המחקר הראה גם, ש-80% מן הילדים העניים חיו במשפחות שהעומד בראשן היה מועסק ושהשילוב של שכר נמוך ומספר גדול של ילדים הוליד בהן לרמת הכנסה נמוכה לנפש.

מערכת הפטורים במערכת המס הישיר לא הקלה על מצוקתן של משפחות אלה, שכן במקרים השכיחים, בשל ההכנסה הנמוכה, לא היתה יכולה להיות השפעה לפטורים אלה.

קביעת שכר מינימום שיפירה במידת מה את מצבן היחסי של משפחות רבות למדי עם ילדים, אולם בחינת שכר המינימום כשלעצמו הראתה, ששכר זה אינו מספק את הצורך בהבטחת הכנסה למשפחות ברוכות ילדים.

מחקר המבוסס על סקרי שדה הראה, שלמערכת הקיצבאות המשולמות כאשר המחירים עולים היתה רק השפעה מוגבלת על מצבן הכלכלי של המשפחות ברוכות הילדים. לפחות שליש מאלה הזכאים לקיצבאות הללו לא

היתה, שכל האחריות להבטחת הכנסתה של האוכלוסייה החלשה תהיה בידיו של גוף אחד ויחיד, במקום להשאיר בידי רשויות רבות שהיו מופקדות על הנושא עד אז, היינו לשכות הרווחה והמוסד לביטוח לאומי. איחוד כל השירותים בתחום זה במסגרת אחת תוכל להבטיח ניהול יעיל יותר, למנוע כפילויות ולהעניק שירות טוב יותר לפרט. המחקר גם הוליד למסקנה, שהזכאות להכנסת מינימום חייבת להיקבע בחוק ושיש להבטיח תנאי זכאות שווים ורמת קצבה קבועה לקבוצות הנזקקים השונות.

עבודת ההכנה לאיחוד השירותים החלה במוסד לביטוח לאומי בשנת 1975, עם הקמת ועדה אשר הגישה טיוטה ראשונית של הצעת תוכנית להבטחת הכנסה. בעקבות טיוטה זו כללו ההכנות הנוספות מחקר נוסף, כמו גם בדיקה וניסוי של עקרונות התוכנית בשני יישובים.

לאור ניסיון זה ובעקבות הלקח שהופק ממנו הוגשה לכנסת בשנת 1978 הצעה שקיבלה את אישורה הסופי בשנת 1980. על-פי החוק שנחקק אוחדו כל תוכניות היסוד להבטחת הכנסה במסגרת חוקית ומנהלית אחת באחריותו של המוסד לביטוח לאומי. תנאי הזכאות עוגנו בחוק, אשר קבע גם קיצבה בת רמה אחת לכלל האוכלוסייה.

למרות ההמלצות שניתנו על יסוד המחקר, תוכנית המזונות לא נכללה בחוק החדש ונותרה בחוק נפרד. זוהי דוגמה להשפעה המוגבלת לפעמים שיש למחקר על קביעת המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי. אילוצים פוליטיים, קבוצות לחץ ופשרות שונות של קובעי המדיניות גורמים סטיות מהמלצות המחקר.

החוק להשלמת ההכנסה נכנס לתוקף בשנת 1982; התקופה שקדמה לחקיקתו שימשה להכנות נוספות לקראת ביצועו לגבי כלל האוכלוסייה ולהרחבה הדרגתית של המחקר והניסויים. כיום, לאחר חמש שנים של ביצוע החוק, נמצא המוסד לביטוח לאומי כתהליך של עריכת מחקרי הערכה שונים על מנת

בעיקר משפחות עם שלושה ילדים או יותר, עד למינימום שנקבע.

אין כל ספק, שהיתה למחקר המוקדם השפעה מכרעת על יצירת מערכת אוניברסלית של קיצבאות ילדים שהוכחה כיעילה הן מבחינת התוכן, היינו הפחתה ניכרת של שכיחות העוני במשפחות ברוכות ילדים, והן מבחינה מנהלית — הודות לנהלים הפשוטים ולעלות הנמוכה הכרוכה בהפעלת מערכת אוניברסלית זו.

סיכום

כללו של דבר, הניסיון שנצבר במוסד לביטוח לאומי כגוף המשלב בתוכו את כל ההיבטים של ניסיון חברתי, היוצר מידע ובה בשעה עושה בו שימוש ונוטל חלק בגיבוש מדיניות חברתית תוך שהוא מופקד על הגשמתה, מצביע על החשיבות העצומה שיש לקיומו של בסיס מדעי חזק ליצירת מערכת סוציאלית איתנה המושתתת על יסודות מוצקים. תנאי הכרחי לכך הוא דו־קיום של קשר ישיר ורצוף בין החוקר ובין מקבל ההחלטות, פתיחות מצד החוקר לצרכים, לנסיבות ולשיקולים ולמסגרת הפעילות של מקבל ההחלטות ומבצע המדיניות וקיומה של מידה כלשהי של גמישות בהתאמת ממצאי המחקר לצורכי המשתמש תוך שמירה על עקרונותיו המקצועיים של המחקר.

מימשו את זכותם, ובערך 15% מאלה שקיבלו את הקיצבה לא היו זכאים לקבלה.

בשנת 1972 הוקמה ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער במצוקה. במסגרתה הוקמו צוותי משנה, ובכללם צוות אחד להבטחת הכנסה. צוות משנה זה אימץ את העיקרון שעל-פיו קיצבאות הילדים חייבות להיות בשיעור כזה שימנע את ירידת ההכנסה של משפחה, שיש בה מפרנס יחיד המשתכר שכר מינימום, לרמה נמוכה יותר מאשר זו של הכנסת המינימום המובטחת.

בשנת 1974 הקים שר האוצר ועדת מומחים כדי לבחון אפשרויות להנהגת רפורמות במערכת המס הישיר במשק. הוועדה הגישה את המלצותיה בשנת 1975 והציעה, בין השאר, להנהיג רפורמה לא רק בבסיס המס, אלא גם בפטורים וכמערכת קיצבאות הילדים.

לאחר מחקר מקדים ועבודה של ועדות אחרות הסיקה ועדת המומחים, שהפטורים לילדים במסגרת מס הכנסה והמערכת הכוללת של קיצבאות המשולמות למשפחות ברוכות ילדים חייבים לפנות את מקומם למערכת מאוחדת ומשולבת של קיצבאות ילדים שוות, המשולמות על-פי גודל המשפחה. לאמיתו של דבר, היה למערכת זו תפקיד כפול. מחד גיסא, קיצבאות הילדים משמשות הקלת מס (בהחל-ליפן את הפטורים הקודמים במערכת המס), ועל-ידי כך הן תורמות לשוויון אופקי גדל בין המשפחות; מאידך גיסא, קיצבאות הילדים הן סוג של "מס הכנסה שלילי", שנועד להשלים את הכנסתן של משפחות מעוטות הכנסה,

ביבליוגרפיה

- וילברשטיין, י', קשישים בעלי מוגבלות תפקודית בבני ברק, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1981.
- מורגנשטיין, ברנדה, הצורך בסיוע אישי ובעזרה במשק הבית והספקתם על-ידי המשפחה והשירותים הקהילתיים, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1984.
- מורגנשטיין, ברנדה וורנר, פ', השירותים לטיפול ממושך בקשישים באנגליה, סקוטלנד, הולנד ונורווגיה, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1981.
- פקטור, חיים, גוטמן, מיכל ושמואלי, עמיר, מיפוי מערך השירותים לטיפול ממושך בקשישים בישראל, ג'וינט ישראל ומכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים, 1980.
- קופ, יעקב, חמורות במכנה הגיל והשלכותיהן על הביקוש לשירותים ציבוריים, ג'וינט ישראל ומכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים, 1980.
- Lynn, L. (ed.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, National Academy of Sciences, Washington D.C.
- Morginstin, B. & Shamai, N., "Planning Long-Term Care Insurance in Israel", in: *Long-Term Care and Social Security*, Studies and Research No.21, International Social Security Association, Geneva, 1984.
- Morginstin, B. & Shamai, N., *Long-Term Care Insurance as a Social Policy Instrument*, paper presented at a Symposium on Aging in the Jewish World, JDC-Brookdale, Jerusalem, 1985.
- Weber, D., "Political Conditions Motivating Legislation: Use of Policy Information", *Political Studies Review* 104 (1984).

הגדרת העוני ומדידתו — הסוגיה הלא פתורה

מאת פרופ' אברהם דורון*

מבוא

לא נעלמה, כמובן, גם בחברה בת זמננו. השאלה המעסיקה את החברות המפותחות והמתועשות במאה השנים האחרונות, והמעניינת אותנו גם במדינת ישראל כיום, היא: מה זה עוני? הבעיה נוגעת לא רק למושג עוני בכללותו, אלא לעוני בחברה שאנו חיים בה ושאנו נוטים לראות בה חברת שפע. עצם ההכרה בקיום עוני בחברת שפע מצביע על כך שיש כאן סתירה.

שאלה זו היא מורכבת מאוד, גם מבחינה חברתית וגם מבחינה פוליטית וכלכלית. הניסיונות שנעשו עד כה לתת לה מענה הלכו בדרך של הגדרת התופעה באמצעות קביעת קו עוני. קו עוני משמעותו יכולה להיות קביעת כמות מינימלית של משאבים כספיים ואחרים שצריכים לעמוד לרשותו של אדם, או קביעת המרחק שבין היחיד ובין קבוצת התייחסות כלשהי. אדם או משפחה שכמות זו של משאבים איננה עומדת לרשותם או הנמצאים במרחק המוגדר הם עניים, היינו הם נמצאים במצב של עוני. הבעיה כאן היא, שכל ניסיון לקבוע קו עוני נהפך בהכרח למוקד של ויכוח ציבורי ומעורר חילוקי דעות עמוקים, מפני שכל קביעה של קו עוני היא ביסודה קביעה ערכית-פוליטית. ומאחר שקביעה כזו יש לה השלכות פוליטיות וחברתיות, בהכרח יהיה קשה להגיע לקונסנזוס לגביה ואי אפשר שלא תיווצר לגביה מידה זו או אחרת של אי-הסכמה

מדי שנים אחדות אנו עדים במדינת ישראל לזיכוח חברתי ופוליטי חריף על בעיית העוני. בכל פעם מתעוררת מחדש בזיכוח הזה השאלה מהי משמעות תופעת העוני שמדובר בה, האם היא באמת קיימת בהיקף שדווח עליו, והאם הכלים שהשתמשו בהם להגדרת התופעה ולמדידתה היו הכלים המדעיים והמחקריים הנכונים. בכל פעם קמים פוליטיקאים ואנשי ציבור מכל קצות הקשת הפוליטית ומנסים להכחיש את קיום התופעה או להפריך את מהימנות הנתונים שנמסרו. ובכל פעם הציבור כולו נפעם ונרגש מן הפרטים על היקף התופעה ומן הזיכוח החריף המתנהל סביבה. מה הן הסיבות לזיכוח המחזורי הזה ומה מסתתר מאחוריו? האם הוא מיוחד לנו בישראל או שהוא מתרחש בצורה דומה גם בארצות אחרות? במאמר זה ננסה להתחקות אחר השיטות השונות להגדרת העוני ולמדידתו שאומצו בארצות שונות ואצלנו ולבחון את הקשר בין השיטות הללו ובין הזיכוחים החוזרים ונשנים על העוני.

עוני איננו כמובן תופעה חברתית חדשה שנתגלתה בשנות ה-80 של המאה שלנו. תולדות העוני הם למעשה תולדות קיומו של המין האנושי. בכל חברה אנושית המוכרת לנו הופיעה בעיית העוני בצורה זו או אחרת והיא

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

המלה. בערעור עליו יש לכאורה ביטוי לשאיפה הכמוסה לאובייקטיביות מדעית צרופה. למעשה, הדבר מבטא את אי שביעות הרצון מן המציאות החברתית הסובבת אותנו מול הדימוי של החברה שרוב בני אדם מציים רים לעצמם. הדרך הנוחה להימלט מן הסכסוך הזה היא באותו חיפוש אחר נוסחת הקסם המדעית, בתקווה שהיא תיתן את המענה המקווה ותפתור לנו את הסכסוך.

העובדה, שקו העוני איננו ניתן לקביעה מדעית אובייקטיבית אין בה כדי לשלול את האפשרות להיעזר במדע, להשתמש בשיטות מדעיות בניסיונות לקבוע קו עוני ולמדוד את התופעה ואת היקפה על-פי הקו שנקבע. השימוש בשיטות מדעיות משוכללות יכול להבטיח לנו במירב הביטחון, שהנתונים שאנו מגיעים אליהם הם בעלי מידה גבוהה של מהימנות ותקפות. אולם, הדבר אינו יכול לשנות את העובדה, שקו העוני עצמו הוא פרי הכרעות שאינן דווקא מדעיות. חשוב לשמור בהקשר הזה על ההבחנה בין השאלה מהי קביעה מדעית ובין השאלה מהי הכרעה ערכית או פוליטית.

במסגרת הוויכוחים האלה, הנמשכים מאז סוף המאה ה-19, על מהות תופעת העוני, משמעותה והיקפה, התפתחו השיטות שאנו משתמשים בהן היום לקביעת קו העוני ולמדידת היקף התופעה. אפשר לומר, שלהלכה התפתחו שתי גישות להגדרת תופעת העוני. גישה אחת היא גישה "אבסולוטית" והיא מתייחסת לעוני כאילו היה כעיה של מיני-מום לקיום (Rein, 1970; Townsend, 1984). פירוש הדבר הוא, שקו העוני נקבע לפי גישה זו על-פי המינימום הדרוש לסיפוק הצרכים הבסיסיים הנחוצים לקיום. ההנחה המונחת ביסוד גישה זו היא, שקיימת אפשרות לקבוע קנה מידה קבוע ואבסולוטי לגבי המינימום הדרוש למחיה. תוסר היכולת להשיג מינימום זה פירושו עוני. גישה זו מבטאת בעיקר את בעיית המחסור הכלכלי באופן אבסולוטי כגורם הקובע מצב של עוני. אדם או משפחה שחסרים להם האמצעים לקיום

(Townsend, 1970; Ferman, Kornbluth & Haber, 1968; Fishman, 1966).

כדי להימלט מן הדילמה הזו נעשו במשך השנים ניסיונות רבים לקבוע קו עוני מדעי אובייקטיבי, קו עוני שהקביעה שלו תהיה מנותקת מן הערכים האישיים והפוליטיים של הקובע. אולם, כל הניסיונות האלה לקבוע קו עוני "מדעי" "אובייקטיבי", שייתן תשובה חד-משמעית לתופעת העוני, ושיהיה תקף בכל זמן ובכל מקום, לא הוכתרו בהצלחה. למעשה, כל הניסיונות האלה נידונו מראש לכישלון משום שמבצעייהם ביקשו למצוא משהו שאינו ניתן להשגה. היה בניסיונות האלה משום חיפוש אחר מקסם שוא, משום שהמדע אינו יכול לתת תשובה לשאלה שהיא ביסודה חברתית ערכית. וכך אמנם קרה. בכל פעם שאומץ קו עוני "מדעי" כזה, ועל-פיו נערכה מדידה של היקף התופעה ונמצאו כך וכך עניים, או אנשים ומשפחות הנופלים מתחת לקו העוני, עורר הדבר סערה ציבורית. תמיד נמצאו אנשים שלא היו תמימי דעים עם ההגדרה שאומצה. הטיעון המרכזי המופיע בכל ויכוח מסוג זה הוא, שלא ייתכן שהיקף התופעה הוא כה גדול. הדרך הסלולה והמנוסה לשלילת תוקפם של הנתונים שהתפרסמו היא להטיל דופי במדעיות של המודד שהשתמשו בו, דהיינו באותו קו עוני שאומץ. חשוב להדגיש כאן, שהמניעים לשלילה כזו אינם חייבים להיות כהכרח פוליטיים גרידא. הם הרכה יותר מורכבים. ראשית – כפי שנראה עוד, חילוקי הדעות לגבי קו עוני זה או אחר שאומץ יכולים להיות בהחלט אמיתיים ולגיטימיים. שנית – קשה להתעלם מן הצד הרגשי של כל ויכוח כזה. המערערים על קו העוני שאומץ ועל היקף העוני שהתגלה על-פיו הם בדרך כלל בני המעמד הבינוני, המבוסס והשכע. בני שכבה חברתית זו אינם יכולים להסתגל למחשבה שבחברה שיש בה שפע יחסי רב ושבה הם עצמם נהנים מן השפע הזה, יש גם אנשים עניים. הם אינם יכולים לקבל את הסתירה כביכול שבין עוני לחברת שפע. ושלישית – הקריטריון של המדידה באמת איננו מדעי אובייקטיבי במלוא מובן

עותיה מן התפיסות הרווחות של המינימום הנחוץ לקיום. לפיכך, במבחן הביצוע אנו מוצאים שקיימת בין שתי הגישות מידה גבוהה של התלכדות.

מבחינה פוליטית שתי הגישות הללו משקפות יותר את תהליך ההתפתחות ההיסטורית של מדינות הרווחה בחברות המתועשות במאה השנים האחרונות. עד מלחמת העולם הראשונה ובין שתי מלחמות העולם הצטמצמו שאיפותיהם של תובעי הרפורמה החברתית להבטחת מינימום למחיה. כבר בראשית המאה העלו בני הזוג סידני וביאטריס נֶב באנגליה את הרעיון של מינימום לאומי (A national minimum). ראה (Drake & Cole, 1948). עד שנות ה-40 של המאה שלנו התרכזו הסיסמאות של הרדיקלים השונים והמאבקים החברתיים במאמצים להשגת מינימום כזה. אפילו בדו"ח פֶּוֹרִידג', שהוכן בשנת 1942, היו המטרות שהוצבו בו הבטחת רמת מינימום המספקת כדי מחיה (An income adequate for subsistence). מטרות כאלה נקבעו גם בחוקים שנתקבלו לאחר תום מלחמת העולם השנייה. למשל, בחוק הסעד הלאומי, שנתקבל באנגליה בשנת 1948, נקבע, שהושטת הסעד תהיה כדי סיפוק צורכי קיום ברמת חיים מינימלית.

אולם תמונה זו השתנתה לגמרי בשנות ה-50 וה-60. מה שנחשב עד מלחמת העולם השנייה תביעה רדיקלית הפך להיות בתקופתנו סיסמה שמרנית. דורשי הרפורמה של התקופה, ובוודאי הרדיקלים שביניהם, שללו את הגישה האבסולוטית, המסתפקת בהבטחת מינימום למחיה. הטענה שלהם היתה, שבחברה המודרנית אין מקום לדבר על מינימום אבסולוטי לקיום. הצרכים של בני אדם אינם קבועים ואבסולוטיים, אלא יחסיים וקשורים בתנאי החיים של החברה בכל תקופה ותקופה. לפיכך אין למינימום אבסולוטי כל משמעות בחברה שלנו. המעניין הוא, שבסוף שנות ה-50 התקבלה טענה זו אפילו להלכה, אף-על-פי שספק אם גם למעשה, למשל בשירות הסעד הבריטי. בספר לבן שפורסם בשנת 1959

מינימלי כזה הם עניים. לפי גישה זו ניתן להתגבר על העוני בקלות יחסית; כל מה שנחוץ לעשות הוא לספק את המינימום שנקבע לכל אותם אנשים החסרים מינימום זה.

הגישה השנייה היא גישה "יחסית" והיא מתייחסת לעוני כאל תופעה של מרחק ושל קיפוח יחסי (Townsend, 1984). פירוש הדבר הוא, שהעוני נקבע לפי גישה זו כמצב של קיפוח בהשוואה למצבן של קבוצות אחרות. אנשים ומשפחות נמצאים בעוני, לפי הגדרה זו, כאשר מצבם נחות במידה רבה בהשוואה למצבם של רוב האנשים והמשפחות באותה חברה או קהילה. ההנחה המונחת ביסוד גישה זו היא, שלעוני יש קנה מידה בלתי קבוע ושהוא משתנה על-פי רמת החיים הכללית בחברה. גישה זו אינה מבטאת רק את הבעיה של מחסור כלכלי, כפי שמבטאת הגישה המינימלית, אלא גם את בעיית חוסר השוויון הכלכלי. מה שמשמע מגישה זו הוא, שלכאורה קשה לפתור את עצם הבעיה של קיום העוני, כי תמיד יהיו אנשים ומשפחות שיימצאו במצב נחות במידה רבה ובמרחק זה או אחר ממשפחות אחרות. דבר זה איננו כמובן מחויב המציאות, משום שניתן לשנות את דפוס התחלקות ההכנסות והמשאבים האחרים, המשאיר אנשים רבים במרחק רב ממצבה של מרבית האוכלוסייה. המגמה החברתית שגישה זו תומכת בה היא אכן צמצום מידת אי השוויון הכלכלי הקיים בחברתנו ומניעת תופעת העוני.

חשוב לחזור ולומר, שאין לנו כל אפשרות לקבוע באופן מדעי מהו עוני לפי שתי הגישות גם יחד. אולם, בשתי הגישות הללו יש גם בעיה מושגית וגם בעיה פוליטית. מבחינה מושגית מדובר כאן, לכאורה, בשתי גישות שונות לחלוטין במהותן. למעשה, השוני ביניהן אינו כה רב כפי שהוא מצטייר מן ההגדרות שלהן. במציאות, הגישה המוגדרת כאבסולוטית היא במידה רבה יחסית, משום שקשה מאוד להתנתק בקביעה כזו מנסיבות הזמן והמקום שבהן היא מתקבלת. גם הגישה המוגדרת כיחסית מושפעת במידה רבה בקבי-

Gazette, ממצאי סקר שנערך ביזמת הפדרציה הסוציאל-דמוקרטית ברובע מגורים של מעמד הפועלים בלונדון. לפי ממצאי הסקר, כל אדם רביעי שהתגורר ברובע זה חי בעוני משווע; כלומר, 25% מן האוכלוסייה היה בעוני (Fried & Elman, 1968, p. xxi)

בות', אף-על-פי שהיה רגיש לבעיות של מצוקה, לא היה יכול לקבל את הנתונים האלה. הוא לא האמין, שהיקף העוני הוא כה גדול והיה בטוח שהמספרים שנמסרו הם מוגזמים ביותר (Mackenzie, 1977, p. 130). לפיכך החליט לערוך בעצמו חקירה מדעית מדוקדקת כדי לסתור את הנתונים שפורסמו וכדי להוכיח שהיקף האוכלוסייה הענייה הרבה יותר קטן ממה שפורסם. חקירתו הקיפה את כל האוכלוסייה העובדת של לונדון. הממצאים הראשונים שלו פורסמו בשנת 1889. להפתעתו נתברר לו, שהנתונים שפורסמו מטעם אותה פדרציה סוציאל-דמוקרטית היו אמנם מוטעים, אבל הטעות שלהם היתה נטויה כלפי מטה! הוא מצא, שהיקף העוני הרבה יותר גדול ממה שהעלה הסקר ההוא. ממצאיו שלו הצביעו על שיעור של 35% מכלל התושבים מעין מעשה בלעם.

חשיבות מחקרו של בות' גדולה כמובן מעבר לממצאים האלה. בחקירתו הוא הניח את היסודות לשיטה הנהוגה עד היום של חקירות העוני. הוא היה הראשון שהשתמש במושג של קו עוני במדידה שלו. אמנם קו העוני שהשתמש בו היה שרירותי למדי, אבל החשיבות היתה בעצם הכנסת המושג לשימוש. ודרך אגב, בממצאי המחקר שלו סתר בות' אחת מן האמיתות המקובלות בתקופה הוויקטוריאנית — שהעוני מקורו בנטייתו של האדם, כגון נטייה לבטלה, לעצלנות, לשכרות. הוא מצא, שאצל 85% מן העניים היו הסיבות לעוני קשורות בבעיות שמקורן בחברה, כגון אבטלה, שכר נמוך, ריבוי ילדים ומחלה. רק בקרב 15% מן העניים ניתן היה לזהות סיבות אישיות כלשהן (עבודתו הגדולה נתפרסמה ב-17 כרכים: Booth, 1902-3).

הסכימה הממשלה השמרנית של בריטניה לזנוח את גישת המינימום ולקבוע את מכסות הסעד ברמה גבוהה יותר, כדי לתת לנתמכים ליהנות מחלק גדול יותר של העושר הלאומי הגדל (A share in the increasing national prosperity). ראה: *Improvements in National Assistance*, 1959; Lynes, 1962. מאבקים כאלה לזנוח את קווי העוני על בסיס מינימום התקיימו גם בארצות הברית במסגרת המלחמה בעוני בשנות ה-70, וכפי שנראה גם בארץ.

לאור הגישות המוצהרות הללו והבעייתיות שלהן ננסה לבחון כמה מן הניסיונות המעשיים הכולטים של הגדרת העוני וקביעת קווי עוני שנעשו בארצות המתועשות המפותחות ושהפכו להיות דגמי יסוד המנחים את ההתייחסות לנושא בעולמנו. לצדם נבחון את הניסיונות הדומים שנעשו בהקשר זה בישראל. בשני המקרים ננסה להבחין בין האלמנטים המדעיים של הקביעות ובין האלמנטים הערכיים הפוליטיים הגלומים בהם. באותו זמן נבדוק גם את התגובות הציבוריות שנתלוו לניסיונות האלה ואת מידת השפעתן על קביעת המדיניות החברתית.

צ'רלס בות' — חלוץ מחקר העוני

ראשית, חשוב להכיר את הרקע לחקירות העוני הראשונות. החלוץ של חקירות האלה היה האנגלי צ'רלס בות' (Charles Booth). על האיש ראה: (Simey, 1960). בות' פתח בחקירתו החלוצית בעקבות ויכוח שהתעורר על מהימנות הנתונים בדבר גודלה של האוכלוסייה הענייה באנגליה. הוא היה איש עשיר מאוד, שעשה את הונו בעסקי הספנות בשנות ה-80 של המאה הקודמת (הוא נולד בשנת 1840). התעניינותו בחיי העניים ובבעיות חברתיות היתה חלק מהרגשת האשם ונקיפות המצפון שהיו מגת חלקם של בני המעמד הבינוני הגבוה באנגליה. בשנת 1885 פרסם עיתון פופולרי בעל נטיות שמאליות, ה-Pall Mall

כבסיס לחישוביו נטל את צורכי התזונה של גבר המועסק בעבודה גופנית בינונית; גבר כזה זקוק, אליבא דראונטרי, ל-3,500 קלוריות ליום (Rowntree, 1971, pp. 128-129). לפי בסיס זה קבע, שאשה זקוקה ל-8/10 מכמות זו; בני נוער בגילים 14 – 18 זקוקים גם הם ל-8/10 מן הכמות הבסיסית הנזכרת; ילדים בני 6 עד 9 זקוקים, לדעתו, ל-5/10 מן הבסיס ולפעוטות מתחת לגיל שנתיים קבע ראונטרי כמות קלו-ריות בשיעור של 3/10 מן הבסיס בלבד.

לאחר שהיתה בידו קביעה לגבי כמות המזון המינימלית הנחוצה לקיום ניגש ראונטרי לטפל בסוגיות האחרות: קביעת סוגי המזונות ומחיריהם. כאשר לסוג המזונות, הסתמך ראונטרי על התפריטים שהיו נהוגים בכמה בתי מחסה לעניים. הוא סבר, שבדרך זו יוכל להתקרב לדפוסי צריכת המזון המקובלים בשכבות העניות של האוכלוסייה.

אשר למחיר המזון, ראונטרי בדק בכמה מקומות את מחיריהם של מצרכי המזון לפי הסוגים שקבע וחישב את הממוצע שלהם. מספרים אלה הניח כיסוד לחישוביו.

לגבי מרכיב הדיור נטל ראונטרי את העלות למעשה של שכר הדירה כמינימום הכרחי של ההוצאה לדיור.

בהוצאות משק הבית כלל ראונטרי לבוש. חומרי ניקוי, מאור ודלק. באשר ללבוש הוא חקר אנשים שונים, בעיקר עקרות בית, מהו המינימום הדרוש להם. לאחר שהיתה בידו רשימה של הפריטים השונים הוא בדק אח מחיריהם וסיכם אותם (לדוגמה: הוא חישב ומצא שההוצאה ללבוש מינימלי בשביל גבר היא 26 שילינג; לאשה – 26 שילינג, לנער בן 12 – 27 שילינג ולילד בן שנתיים – 17 שילינג). בשיטה דומה הוא נהג לגבי סבון, דלק ומאור. ראונטרי לא כלל במרכיב זה שום הוצאות אחרות, כגון נסיעות או אפילו נסיעות לעבודה, סיגירות, עיתון, או בידור.

בסופו של התהליך קבע ראונטרי את המינימום הדרוש למחיה בשביל משפחה לפי המחיר לכל נפש ועל-פי הגיל והמין של כל אחד מבני המשפחה. בדרך זו הגיע ראונטרי

הניסיון של ראונטרי

החוקר הראשון שניסה להגדיר את העוני הגדרה מדויקת במושגים של המינימום הנחוץ לקיום היה ב' סיבוהם ראונטרי (B. Seebohm). גם הוא כקודמו היה בן למשפחת תעשיינים עשירה ומגיל צעיר החל להתעניין בבעיות עוני ומצוקה. אמנם השכלתו וההכשרה המקצועית שלו היו בתחום הכימיה, אבל הוא הפך להיות אחד החלוצים בעריכת סקרים חברתיים (Briggs, 1961). את עבודתו הקלאסית עשה ראונטרי במסגרת המחקר שלו על העוני בעיר יורק, שערך בשנת 1899 (Rowntree, 1971). במסגרת המחקר הזה הוא קבע לעצמו מראש, שקו העוני הוא המינימום ההכרחי לקיום בתחום הבריאות הפיזית בלבד. ההגדרה שאימץ לעצמו היתה לפי דבריו כדלקמן: "My primary poverty line re-presented the minimum sum on which physical efficiency could be maintained. It was a standard of bare subsistence rather than living." (Rowntree, 1941, p. 102). באימוץ ההגדרה הזו עצמה היתה כמובן הכרעה ערכית ברורה. בהסתפקו במינימום הנחוץ לקיום פיזי בלבד התעלם ראונטרי מלכתחילה מצרכים אחרים שהם מעבר לצורכי בריאות פיזיים. והרי לא על הלחם לבדו יחיה האדם.

כיצד בנה אפוא ראונטרי את קו העוני לאור ההגדרה שלו? ראונטרי כלל במינימום שלו שלושה מרכיבים: מזון, דיור והוצאות משק בית. אשר למרכיב המזון, ראונטרי היה הראשון שהשתמש בתורת התזונה כדי לקבוע את כמויות המזון הדרושות לאדם לקיום פיזי. תורת התזונה היתה אז בשלבי ההתפתחות הראשונים וראונטרי התבסס בעיקר על המחקרים שערך חוקר התזונה האמריקני אטוטר (Atwater). חוקר זה הכין באותה תקופה סל מזונות מינימלי בשביל אסירים הכלואים בבתי הסוהר. ראונטרי הסתמך על ממצאיו של אטוטר וקבע לפיהן סל מזונות מינימלי.

שלישית — ראונטרי ניסה לקבוע כיצד אנשים החיים בעוני או בשולי העוני חייבים להוציא את כספם. ברור שקביעה כזו אינה מציאותית. הקביעה הזו שיקפה אולי יותר את הערכים של המעמד הבינוני באנגליה מאשר את התנהגותן ואת דפוסי הצריכה של המשפחות העניות. דפוסי הצריכה של בני משפחות עניות נקבעים, כפי שאנו יודעים היום, על-פי דרכי ההתנהגות המקובלים בסביבה החברתית שהם חיים בה; ראונטרי התעלם מנקודה זו (להערכה חדשה של מפעלו של ראונטרי ראה: Veit-Wilson, 1986).

אבל למרות כל הבעייתיות שמעורר ניסיונו של ראונטרי, חייבים לציין שהיתה לניסיון זה השפעה עצומה מן הבחינה המתודית על החקירות והמדידות של העוני שנעשו מאוחר יותר. כאמור, התפיסה הפיזיולוגית של העוני וההסתמכות על תורת התזונה העניקו לגישתו של ראונטרי גושפנקה של מדעיות, ולמעשה עד היום לא נמצא לה תחליף. סיבה נוספת להשפעה שהיתה לניסיונו של ראונטרי מקורה בעובדה, שהוא חזר עוד פעמיים על חקירותיו על היקף העוני בעיר יורק, כהבדל זמן של 50 שנה. את החקירה השנייה שלו ערך באמצע שנות השלושים (Rowntree, 1941) ואת החקירה השלישית ביצע בסיוע חוקר נוסף בתחילת שנות החמישים של המאה שלנו (Rowntree & Lavers, 1951). בשתי החקירות הנוספות שיכלל ראונטרי והדחיק במקצת את קו העוני שלו ויחד עם זה נשאר נאמן לגישתו הכסיסית.

הניסיון של בוורידג'

מרבית הסקרים החברתיים שנערכו באנגליה ושחקרו את תופעת העוני בתקופה שעד מלחמת העולם השנייה אימצו לעצמם את המדדים של ראונטרי. אמנם הוכנסו לקו העוני הכסיסי שלו אי אלה תיקונים קלים, ומה שחשוב — נעשו התאמות לשינויים שחלו ברמת המחירים; אבל לא נעשו התאמות של

לקו העוני שלו. אבל הוא לא הסתפק בכך ועשה הבדלה נוספת — בין עוני "ראשוני" ובין עוני "משני". עוני ראשוני קיים לדעתו באותם מקרים שבהם אין לכני אדם הכנסה מספקת לקיום לפי המינימום שקבע. עוני משני היה קיים בכל המקרים שבהם אמנם היתה לבני אדם ההכנסה המינימלית הדרושה, אולם ההכנסה הזו לא הוצאה בחלקה בצורה שיש בה כדי לקיים את החיים ברמת המינימום שקבע. היתה זו הבחנה מלאכותית למדי, משום שקשה מאוד לדרוש שדווקא משפחות ברמת ההכנסה הנמוכה ביותר יידעו לכלכל את תקציבם בדרך היעילה והחסכונית ביותר.

אם ננסה להעריך את קו העוני או את קנה המידה למינימום הנחוץ לקיום שקבע ראונטרי, נגלה ללא קושי את הבעייתיות של הקביעה שלו. ראשית — "המדעיות" של קו העוני שלו. ראונטרי נעזר, כפי שראינו, בתורת התזונה. אולם, ההיעזרות שלו בתורת התזונה היתה מוגבלת, כמובן, לצורכי מזון בלבד והוא לא התייחס ליתר המרכיבים של המינימום. ואף-על-פי כן, ההסתמכות על תורת התזונה הטביעה על קו העוני של ראונטרי, ושל החוקרים שהלכו בעקבותיו, גושפנקה של מדעיות. אלא שגם בקביעת סוגי המזון, הכמויות והמחירים היתה מרובה ההכרעה הערכית על הקביעה המדעית.

שנית — מידת ה"אבסולוטיות" של הקו שלו. ניתן לגלות ללא כל קושי שהקו שלו איננו אבסולוטי, אלא קשור מאוד למקום ולזמן שבהם נקבע. כזכור קבע ראונטרי בראשית המאה שלנו שהבסיס התזונתי הדרוש לקיומו הפיזי של אדם הוא 3,500 קלוריות ליום. גם כיום, יותר מ-80 שנים לאחר שקבע זאת, תיחשב קביעה כזו, למשל בהודו ובארצות בלתי מפותחות אחרות, כדבר שבמותרות. אנשים המועסקים בעבודה גופנית בארצות האלה בימינו חיים על 1,500 — 2,000 קלוריות ליום (Townsend, 1961). על כל פנים, הדבר מוכיח שגם על השאלה מהו מינימום תזונתי הכרחי לקיום קשה לתת תשובה מדעית חד-משמעית.

עובדים בתעשייה ובחקלאות שנערכו מטעם משרד העבודה של בריטניה. בכל אחד מן התחומים הללו היה בוורידג' יכול להיעזר במיטב הידע המדעי שהיה קיים אז. החידוש היה בהכנסת המרכיב של מרווח לתמרוץ. בוורידג' הבין, שאי אפשר להניח שאנשים הנאלצים לחיות ברמת חיים מינימלית יוכלו להשתמש בתקציב הזעום שלהם בדרך היעילה ביותר, בעיקר בקניית המזון, או שיעשו שימוש במזון שאינו נוטה להתקלקל. לפי דעתו יש הכרח אפוא להשאיר שוליים כלשהם לבזבז בלתי נמנע. לפיכך הוא הציע לכלול בחישוב שוליים, אמנם קטנים מאוד, של הכנסה לכיסוי הוצאות אלה (לפי הצעתו כלל מרכיב זה 2 שילינג לשבוע לזוג החי יחד, ושילינג וחצי לבודד. סכום זה היה בערך 6% מכלל תקציב המחיה של זוג ובערך 8% מתקציבו של בודד). בוורידג' הניח, שיש הבדל בצורכי המינימום בסל המרכיבים של הגילאים השונים ולפיכך קבע לכל גיל מינימום שונה. למשל, לפי הערכתו ההוצאה למזון של אנשים שפרשו מן העבודה קטנה מזו של אנשים שעדיין נמצאים בגיל העבודה. כך גם כאשר ללבוש. לפיכך הוא קבע, שהמכסה בסעיף זה עבור אדם שפרש מן העבודה תהיה רק שני שלישים מזו של אדם בגיל העבודה. לעומת זאת הניחה ועדת בוורידג', שלאדם זקן יש צרכים גדולים יותר בכל הנוגע להוצאות על דלק, מאור ולצורכי משק בית אחרים וקבעה בהתאם לכך את המכסה לצרכים אלה. לפי קו מחשבה זה הוכנסו שינויים ברמות המינימום שנקבעו עבור אנשים צעירים וילדים.

אם ננסה להעריך את ניסיונו של בוורידג' נמצא, שהמינימום למחיה שקבע איננו מינימום אבסולוטי, אלא גם הוא קשור לנסיבות הזמן — במקרה שלו מדובר באנגליה של שנות השלושים והארבעים. למרות שנעזר בשיטות מדעיות, הקביעה עצמה היתה קביעה ערכית-פוליטית. בוורידג' הודה בכך בעצמו באמרו, שכסופו של דבר כל קביעה מסוג זה היא עניין של שיפוט (A matter of judgment, שם, 1942, עמ' 77).

ממש לאור העלייה הגדולה שהיתה במשך השנים הללו ברמת ההכנסה הריאלית של האוכלוסייה. תפיסת העוני נשארה באופן בסיסי תפיסה סטטית (Lynes, 1961). כמו במקרה של ראונטרי, היתה מטרתם של מרבית הסקרים הללו מחקרית בלבד — עד לניסיונו של בוורידג'.

בוורידג' החל בקביעת קנה מידה למינימום הנחוץ למחיה כתחילת שנות ה-40, בעת שעסק בהכנת הדו"ח המפורסם שלו על ארגונה מחדש של מערכת הביטחון הסוציאלי בבריטניה. שלא כמו אצל ראונטרי ואלה שהלכו בעקבותיו, מטרתו לא היתה מחקרית, אלא מעשית; לפניו עמדה המשימה לקבוע את שיעורי הגימלאות במערכת הביטחון הסוציאלי שתכנן. בוורידג' רצה, שהגימלאות האלה יבטיחו בכל מקרה רגיל את המינימום הדרוש לקיום. הוא לא דיבר עוד על מינימום הנחוץ לקיום פיזי בלבד, אלא על מה שכינה בשם "הכנסה מינימלית המספיקה למחיה" (An income adequate for subsistence.) (Beveridge, 1942, pp. 121-122). בגישה הזו היה שינוי חשוב לעומת גישתו של ראונטרי (אגב, ראונטרי עצמו היה חבר בוועדת משנה שיעצה לבוורידג' בהכנת מדר המינימום שלו). אולם למעשה המשיך גם בוורידג' להשתמש בשיטתו של ראונטרי תוך הכנסת שינויים מעטים בלבד; הוא רק הרחיב את רשימת הצרכים שכלל במינימום הנחוץ למחיה. בוורידג' כלל במינימום שלו חמישה מרכיבים: מזון, לבוש, דיוור, הוצאות משק בית אחרות ומרווח כלשהו לתמרוץ בתקציב (או שוליים בתור רזרבה).

באשר לקביעת המינימום בכל המרכיבים הללו הלך בוורידג' בדרכו של ראונטרי, אף-על-פי שכבר עמד לרשותו מידע רב ומהימן יותר מזה שהיה ברשות קודמו. בתחום המזון עמדו לרשותו הסטנדרטים התזונתיים של ההסתדרות הרפואית הבריטית משנת 1933 ושל ועדה טכנית לתזונה של חבר הלאומים משנת 1936. בתחום הלבוש והוצאות משק הבית הוא נעזר בסקרי הוצאות של משפחות

והאביונים" (The Poor and the Poorest).¹ לצורך זה הם נזקקו כמובן לקנה מידה, למכ- שיר מדידה, כלומר היה צורך לקבוע, כבעבר, קו עוני. שני החוקרים לא רצו להעמיד הגדרות חדשות של קווי עוני ולכן הם בחרו כקו עוני, וכקנה המידה לחקירת התופעה, את שיעורי תמיכות הסעד שהיו בתוקף בשנים שאליהם התייחסה תקירתם. בידיעה, שלמכסות התמיכה הבסיסיות מתווספים אצל מרבית הנתמכים תשלומים נוספים לכיסוי הוצאות דיור וצרכים מיוחדים, ולכן שלחלק ניכר של הנתמכים יש הכנסות קטנות שאינן מובאות במניין בעת מתן התמיכה, הם הגיעו למסקנה, שרמת ההכנסה המובטחת לאוכלוסייה נזקקת זו היא ברמה של 140% משיעורי התמיכה הבסיסיים. רמה זה הם אימצו אפוא בתור קו העוני (Abel-Smith & Townsend, 1965).

שני החוקרים נמנעו מלהביע דעה בדבר המספיקות של קו העוני שהם החליטו להשתמש בו. אולם, הם הצדיקו את השימוש בו בטענה, שהוא משמש הגדרה רשמית מוכרת של ההכנסה המינימלית הנחוצה לקיום. משום כך אפשר לראות בו מעין קו עוני רשמי בכל נקודת זמן נתונה.

הבעייתיות של אימוץ קו עוני מסוג זה היא רבה מאוד. לקו כזה אין, כמובן, כל יומרות ל"מדעיות". למרות שהוא משקף לכאורה הכנסה מינימלית הנחוצה לקיום הוא גם איננו אבסולוטי. שיעורי תמיכת הסעד משתנים מדי פעם לפי שיקוליו החברתיים והפוליטיים של השלטון. לפיכך קו עוני מסוג זה הוא שונה בכל עת. כך קרה גם במקרה של שני החוקרים שלגו. השנים שחקרו אב-ל-סמית וטאונסנד היו 54 — 1953 ו-1960. השיעורים הבסיסיים של תמיכות הסעד, כולל דיור, גדלו בין שתי התקופות הללו ב-49% בערך. לעומת זאת עלו המחירים באותה תקופה רק ב-20% והשכר הממוצע בתעשייה עלה ב-52%. משום כך ברור, שבתקופה הנידונה חל שיפור אבסולוטי

המגבלות האחרות שמהן טובל הניסיון הזה הן גם בתחום המתודי וגם במישור הפוליטי. בתחום המתודי המשיך בוורידג' להתבסס על הקונספציה הפיזיולוגית של העוני שאומצה בזמנו בידי ראונטרי ולא ניסה לחרוג מגישה צרה זו. אשר למישור הפוליטי, בפני בוורידג' עמדו התמונה של העוני והמצוקה הקשה ששררו בשנות ה-30, שנות המשבר הכלכלי הגדול, והתמונה של תקופת המחסור והצנע של שנות המלחמה. לפיכך הושפעה קביעת המינימום שלו מאוד ממצבים אלה ומן השאיפה שהמדינה תקבל על עצמה תפקיד של ספקית מינימום המחיה לכל, לפחות, דבר שהיא לא הצליחה לעשות בשנים הקשות של המשבר (George, 1968, pp. 208).

אבל מבחינה מעשית היתה לקביעתו של בוורידג' השפעה עצומה. העיקרון של מינימום מספיק למחיה, ושיעורי גימלאות הסעד שנקבעו בחוק הסעד הלאומי של 1948, אשר נועדו לספק מינימום כזה, התבססו כמעט לגמרי על הקביעה שלו. גם בשנים הבאות המשיכה הגישה שלו להשפיע על קביעת המדיניות החברתית בתחום זה בבריטניה והו- ויכוחים עליה נמשכים עד עצם היום הזה (Atkinson, 1969; Field, 1981).

החקירות של אב-ל-סמית וטאונסנד

בשנות ה-60 ערכו שני חוקרים בריטיים נוס- פים, אָבֶל-סְמִית וטאונסנד, מחקר על היקף העוני בבריטניה. המטרה שהציבו לעצמם היתה לבדוק כמה אנשים עניים יש בבריטניה וכמה מהם חיים ברמת הכנסה הנופלת אף מרמת הכנסה הנחוצה לקיום מינימלי. לאור זאת הם הכתירו את מחקרם בשם "העניים

1 לפי רש"י, אביון דל מעני. ראה דבריו לפסוק בספר דברים ט"ו 4.

של "המלחמה בעוני", היו שנים פוריות מאוד ברעיונות להגדרת תופעת העוני ולמדידתה. נסתפק כאן בהצגת השיטה שקיבלה את ההד הרחב ביותר באותן השנים ואומצה בזמנו בידי מינהל הביטחון הסוציאלי של ממשלת ארצות הברית לצורך מדידת היקף העוני. השיטה שבחרו האמריקנים כדי לקבוע מהו המינימום הדרוש למחיה קשורה במחקרה של מולי אורשנסקי (Orshansky, 1965). היא לא היתה שונה באופן עקרוני מן השיטות הקודמות שתיארנו. למעשה, העוני הוגדר כאן כאי מספיקות תזונתית (Nutritional inadequacy), שפירושו היה אימוץ איזשהו סטנדרט לשם קביעת העלות המינימלית של תזונה מספקת.

באופן מעשי הסתמכו האמריקנים על סטנדרט תזונתי שפותח עור בשנות השלושים במועצה הלאומית למחקר. על בסיס סטנדרט זה בחן משרד החקלאות האמריקני את הרגלי הצריכה של אוכלוסייה ברמות ההכנסה השונות וקבע ארבע תוכניות תזונה משפתתיות: תוכנית ליברלית, תכנית בינונית, תוכנית נמוכה ותוכנית חסכונית. כל תוכנית כזו, ובייחוד התוכנית הנמוכה והתוכנית החסכונית, נקבעה באופן סופי על-פי שיפוט של מומחים, ששולב בו איזון מתאים בין הדרישות של הסטנדרט התזונתי ובין דפוסי הצריכה של קבוצות האוכלוסייה ברמות ההכנסה המקבילות. לצורכי המינימום הנחוץ למחיה, או כקו העוני למדידת היקף העוני, נבחרה תוכנית התזונה המשפחתית החסכונית שהעלות שלה היתה בסביבת 70%—75 מן העלות של תוכנית התזונה המשפחתית הנמוכה, שהתבססה על דפוסי הצריכה של האוכלוסייה בשליש הנמוך של טולם התחלקות ההכנסות.

לאחר שנקבע מחיר המזון, וכדי לקבל את העלות המלאה של מחיר תקציב המחיה המינימלי, הוכפל מחיר המזון במקדם של 3, שוב תוך הסתמכות על סקרי משרד החקלאות האמריקני, שמצאו שההוצאה למזון תופסת שליש

בקו העוני הזה, אלא שהוא לא הדביק את השיפור היחסי ברמת החיים שהתרחש באותה תקופה באוכלוסייה הכללית.

מבחינה מתודית קו העוני הזה נותן לנו אפשרות לבדוק בכל עת כמה אנשים חיים ברמת ההכנסה המינימלית הזאת או אפילו מתחתיה. הוא מאפשר גם לבדוק את השינויים שחלו בהיקף האוכלוסייה הענייה בתקופות זמן שונות. משום כך השתמשו אבל-סמית וטאונסנדר בממצאי המחקר שלהם כדי להבליט את שתי הנקודות הללו. הם הראו, שבשנת 1953—54 התקיימו בערך 7.8% מן האנשים שחיו בבריטניה ברמת הכנסה שנפלה מתחת לקו העוני הרשמי וששיעור זה גדל בשנת 1960 ל-14.2%. מבחינה פוליטית הם יכלו להצביע על כך, שחלק גדול של האוכלוסייה הענייה אינו ממצה אפילו את הזכויות לקבלת גימלאות סעד על מנת להשלים את הכנסתו הנמוכה, הנופלת מקו העוני הרשמי. למחקר הזה היתה אפוא השפעה פוליטית רבה במובן זה, שהוא שימש גורם שדירבן את ממשלת בריטניה לנקוט צעדים כדי להביא למיצוי רב יותר של הזכות לגימלאות סעד.

אין כמובן להתעלם מן הקושי של שימוש בקו עוני מסוג זה בהקשר פוליטי כנ"ל. קו עוני כזה מבטא את מידת נדיבות הלב של השלטון בהבטחת הכנסה מינימלית לקיום לאוכלוסייה הנזקקת. ככל שהשלטון נדיב יותר בהבטחת רמת הכנסה מינימלית גבוהה יותר לנזקקים כך תגדל האוכלוסייה הענייה. ככל שהשלטון יהיה נדיב פחות ויבטיח רמת הכנסה מינימלית נמוכה יותר לנזקקים תקטן האוכלוסייה הענייה בהתאם. התלות של קו עוני כזה בהכרעות הפוליטיות של השלטון עושה אותו קנה מידה מאוד לא מהימן למדידת תופעת העוני.

הניסיונות האמריקניים לקביעת קו העוני

שנות ה-60, המוכרות בארצות הברית כתקופה

הניסיון של ועדת כ"ץ

לאחר שבחנו את הניסיונות לקביעת קווי העוני בכריטניה וכארצות הברית ננסה כעת לבחון את קווי העוני שנקבעו בארץ. ניסיונות אלה מעניינים הן מבחינת השיטות שנקטו בהם לקביעת קווי עוני והן בגלל המאבקים החריגים שהתנהלו סביב קביעות אלה. הניסיון הראשון לקבוע קו עוני נעשה בוועדת כ"ץ (בלום ומילוא, 1967). ועדה זו היתה ועדה ציבורית מקצועית מיוחדת. היא נתמנתה באוקטובר 1963 בידי שר הסעד, הד"ר יוסף בורג. בראש הוועדה הועמד ד"ר ישראל כ"ץ, שהיה באותה עת מנהל בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים. הוועדה מנתה 19 חברים וכללה בתוכה נציגים של משרד האוצר ושל משרדי הממשלה העוסקים בנושאי רווחה, של השלטון המקומי וכן נציגי ציבור. על הוועדה הוטל התפקיד לקבוע שני דברים:

1. סל הצרכים של נזקק.
 2. מדד לחישוב מכסת התמיכה המבוססת על סל התצרוכת של נזקק.
- על רקע של התקופה ההיא, ובשים לב למצב הידע שהיה קיים אז בארץ, עמדה הוועדה בפני ביצועו של תפקיד מורכב וקשה. קושי נוסף היה טמון בהרכב הוועדה עצמה. אחרים מחבריה, ובראשם נציג משרד האוצר, טענו מלכתחילה שהוועדה, שהם ראו בה ועדה מקצועית, אינה רשאית כלל להכריע בנושא עבודתה. לפי דעתם, "ההכרעה בדבר צרכיו של נזקק היא הכרעה ערכית או פוליטית ואין היא בתחום סמכותה של הוועדה" (כל המוכ-

מהכנסתה של משפחה מעוטת הכנסה.² ההחלטה הזו התבססה על ההנחה, שאם אוכלוסייה נרחבת צורכת על-פי הרגליה היא מוזן העונה בקירוב על הדרישות של הסטנדרט התזונתי, אפשר להגיה שביתרת ההכנסה שנותרה בידיה היא תוכל גם לספק לעצמה את המינימום הדרוש כיתר המרכיבים של סל המחיה המינימלי.

ברור, שקו העוני שהתקבל בדרך שתוארה לעיל פתוח לביקורת באותה מידה שהיו פתוחים לביקורת קווי העוני שהשתמשו בהם בכריטניה. למרות ההיעזרות הרבה בכלים מדעיים, בסופו של דבר ההחלטות שנתקבלו בתהליך קביעתו של קו זה לא היו החלטות מדעיות, אלא שיקפו את ההכרעות הערכיות של קובעיהן, ואת הלחצים הפוליטיים של הממשל, שהיה מעוניין להשפיע באמצעות כלי המדידה שנקבע על היקף האוכלוסייה הענייה. תוכנית התזונה המשפחתית החסכונית שנבחרה, תוכננה, למשל, כדי לשמש משפחות "באופן זמני ולתקופות חירום כאשר בידיהן יש מעט כסף". אף-על-פי כן היא נבחרה כבסיס לקנה מידה קבוע (Rein, 1970). אורשנסקי עצמה הודתה, שקנה המידה שנבחר הוא שרי-רותי ושהרבה משפחות יתקשו לספק לעצמן על פיו תפריט תזונתי מספיק.

ברור גם לחלוטין, שקו העוני הזה, לפי ההגדרה, לא התכוון להיות אבסולוטי אלא שיקף את תנאי החיים באמריקה בשנות ה-60. בשנת 1963 היה המחיר של תקציב מינימלי לפי קו העוני הזה למשפחה בת 4 נפשות 3,130 דולר לשנה. הכנסה ברמה כזו נחשבת בוודאי הכנסה גבוהה מאוד בהרבה ארצות בעולם.

2 למעשה, נעשה שימוש בשלושה מקדמים שונים. מקדם של 0.27 למשפחה בעלת שני נפשות; מקדם של 0.33 למשפחות של שלוש נפשות ויותר; לאנשים בודדים החיים בנפרד נקבע אומדן מיוחד של 80% בקירוב של כלל הצרכים של משפחה בעלת שני נפשות.

היא בחרה וכיצד שילבה ועדת כ"ץ את שני היסודות האלה בקביעותיה.

1. הסטנדרט התזונתי

הוועדה בחרה כבסיס לקביעת הצרכים התזונתיים את הסטנדרט המומלץ לתושבי ישראל שנתקבל בוועדת התזונה של מועצת הבריאות בישראל בשנת 1965. הואיל וסטנדרט זה לא היה סטנדרט מינימלי, אלא כלל שוליים רחבים מעל לגבולות של תת-תזונה, החליטה הוועדה להסתפק ב-90% ממנו בלבד.

2. דפוסי הצריכה של אוכלוסייה ברמות הכנסה נמוכות

בתור קבוצת התייחסות באשר להרגלי הצריכה של אוכלוסייה ברמות הכנסה נמוכות בחרה הוועדה את שני העשירונים הנמוכים של אוכלוסיית העובדים השכירים העירוניים. הנתונים על אוכלוסייה זו נתקבלו מממצאי החקירה על הוצאות משפחות שכירים עירוניים, שנערכה בשנת 1963/64. מנתוני חקירה זו הפיקה הוועדה את סל המזונות שצרכו למעשה שני העשירונים הנמוכים.

לאחר שהיו בידי הוועדה שני המרכיבים: סל המזונות שצרכה למעשה האוכלוסייה הענייה וכן סטנדרט תזונתי מקובל, היא העמידה את שני אלה זה מול זה לבדיקה. בבדיקת סל המזונות שנצרך למעשה לאור הסטנדרט שנתקבל מצאה הוועדה, שסל המזון נות הנצרך דורש תיקונים קלים על מנת שיוכל לספק את צורכי התזונה ההכרחיים. מומחי התזונה של הוועדה תיקנו אפוא את הסל שנצרך והוסיפו לו ברזל, ויטמינים וקלציום (הדבר נעשה בדרך של הוספת חלב וירקות). לאחר תיקון זה נתקבל סל מזונות שהיה קרוב מאוד להרגלי הצריכה של אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה ושגם ענה לדרישות התזונה. המחיר של סל מזונות זה לנפש, לפי רמת המחירים בשנת 1963/64 היה 35.20 ל"י לחודש.

הוועדה ניסתה גם לבחון את האפשרות לקבוע בצורה דומה את יתר מרכיבי סל

אות לקוחות מדו"ח הוועדה. ראה בלום ומי-לוא, (1967). לאחר ויכוחים מייגעים, שבהם הובהר שאין כל אפשרות לטפל במשימות שהוטלו על הוועדה בדרך מדעית טהורה ללא התייחסות ערכית, אימצה לה הוועדה את הגישה דלהלן וזו הדריכה אותה בעבודתה. לפי גישה זו, "ניתן לקבוע מודל מסוים של תקציב משפחה היכול לספק צרכים מינימליים בחברתנו והחברה שלנו תוכל לספק אותו לאוכלוסייה במצוקה". במסגרת זו ראתה הוועדה את עצמה רשאית לקבל "החלטות ערכיות" המבוססות על "מיטב האינפורמציה וההבנה של חברי הוועדה" (שם).

הסוגיה הבאה שהיה על הוועדה לברר לעצמה היתה, מה המשמעות של המשימות שהוטלו עליה. למרות שהדבר לא נאמר במפורש, הכוונה היתה שהוועדה תקבע רמה של מינימום הנחוץ למחיה, מעין קו עוני, שישמש בסיס לקביעת מכסות הסעד. היתה זו אפוא משימה דומה מאוד לזו שעמדה בפני בוורידג', שהמליץ בדו"ח שלו על שיעורי הגימלאות במערכת הביטחון הסוציאלי של בריטניה. לפיכך קיבלה ועדת כ"ץ, עוד בשלבים הראשונים של עבודתה, החלטה להכין "מודל מסוים של תקציב משפחה העשוי לספק צרכים מינימליים בחברתנו". השיטה שבחרה הוועדה לביצוע משימתה היתה מבוססת למעשה על הדגם התזונתי, ששימש בזמנו גם את החוקרים הבריטיים והאמריקניים בניסיונר-תייהם. המרכיב העיקרי של סל הצרכים שוועדת כ"ץ התייחסה אליו היה אפוא המרכיב התזונתי, היינו תקציב המזון. בקביעת תקציב המזון החליטה ועדת כ"ץ להתבסס על שני יסודות:

1. סטנדרט תזונתי מדעי מקובל.

2. דפוסי הצריכה הקונקרטיים של אוכלוסייה ברמות הכנסה נמוכות.

הוועדה ניסתה אפוא לשלב בקביעותיה את הרגלי הצריכה של קבוצות האוכלוסייה ברמות ההכנסה הנמוכות עם הדרישות התזונתיות המעוגנות בתורת התזונה. נראה להלן כיצד

מום הנחרץ לקיום והציע כחלופה אפשרית את הגישה היחסית. הוא טען, ש"אלטרנטיבה קרובה יותר... היא קביעת יחס בין רמת ההכנסה המובטחת למשפחות נתמכות חסרות מפרנס, לבין רמת ההכנסה הקיימת אצל משפחות שכירות עם מפרנס". לדעתו, "היתרון בקביעת התמיכה לפי קנה מידה כזה הוא בכך, שהינו מבטיח שמירה של רמת החיים יחסית בתוך האוכלוסייה והינו דינמי במידה ניכרת במהותו". בסיכום הערותיו העקרוניות הוא הציע כשיטה "לקבוע את התמיכה במשפחות ללא הכנסה ברמה יחסית לשכר בסקטורים שהודגמו"; וכדוגמאות הביא את שכר בסקטורים העובדים בעבודות יזומות, של עובדים בחקלאות, בתעשייה ושל כלל העובדים (שם).

אי שביעות רצון מעבודת הוועדה ומן ההמלצות שהלכו והתגבשו בתוכה התגלו גם במשרד הסעד. הוועדה, למשל, לא הצליחה לסיים את עבודתה במשך תקופה של יותר משלוש שנים. אמנם היו לכך סיבות אובייקטיביות שונות, אבל שר הסעד, מסיבות שלו, לא היה מוכן להשלים עם ההשגחה הממושכת של עבודת הוועדה. אולם, הגודם החשוב יותר לאי שביעות הרצון של המשרד נבע כנראה מסיבה אחרת. פירושן של ההמלצות שהתגבשו בסופו של הדבר לגבי סל הצריכה של נצרך, וקביעת מכסת תמיכה על-פיה, היה, שיהיה הכרח להכפיל את שיעורי התמיכה שהיו נהוגים בפועל בתקופה ההיא. מדינת ישראל עדיין לא היתה בשלה לכך ושר הסעד היה ער לכך היטב.

בנסיבות אלה החליט שר הסעד לפזר את הוועדה עוד לפני שתגיש לו את המלצותיה. ואכן, בינואר 1967 פוזרה הוועדה. פיזור הוועדה מנע מן השר את הדילמה החברתית והפוליטית איך לנהוג בהמלצות ועדה שהוא לא היה מעוניין בהן עוד או לפחות לא רצה בהן כמסמך רשמי, למרות שהוא היה זה שהזמין אותן. אולם, מאחר שהמלצות הוועדה היו קיימות למעשה הטיל השר הטיל על שני עובדי משרדו, שהיו גם חברי הוועדה, להגיש לו דין-וחשבון על עבודת הוועדה. בדרך זו הועבר

הצריכה של נזקק, אבל היא נתקלה כאן בקשיים שלא ניתן היה להתגבר עליהם. בעוד שלגבי קביעת סל המזון היא יכלה להיעזר בתקנים פחות או יותר מדעיים, בנושאים אחרים, כגון לבוש, או צורכי משק בית אחרים, אין בנמצא תקנים כאלה. לפיכך החליטה הוועדה לקבוע את היקף יתר הצרכים בסל הצריכה, כפי שעשו זאת האמריקנים, לפי היחס שבין ההוצאות למזון ובין יתר ההוצאות שבסל הצריכה של קבוצת ההתייחסות. מאחר שההוצאות למזון בסל הצריכה של קבוצת ההתייחסות תפסו 52.5%, נקבע, שסל הצריכה של כל יתר מרכיבי הסל שהתקבל יתפוס לפי היחס הזה 47.5%.

החלטות הוועדה בכל הנוגע לסל הצריכה המומלץ לנזקק נתקבלו בהתנגדות גם בתוך הוועדה עצמה וגם מחוצה לה. המתנגד העיקרי בתוך הוועדה להמלצות שעמדו להתגבש היה נציג משרד האוצר. הוא שלל את כל שיטת העבודה של הוועדה בטענה, שהיא איננה "מדעית" אלא למעשה "נורמטיבית" בקביעתה, ובתור קביעה נורמטיבית אין בה עדיפות על הצעות נורמטיביות אחרות היכולות להיקבע "בהתאם ליכולת ובהתאם לקריטריונים כלכליים שהם רלוונטיים לצורך קבלת החלטה כזאת" הוועדה עצמה וגם מחוצה לה. המתנגד העיקרי (ברוך, 1964). נציג משרד האוצר צדק, משום שההמלצות שהתגבשו בוועדה כעניין סל צריכה של נזקק לא היו מדעיות במובן הטהור. הוא רק התעלם מן העובדה, שלא היתה ואין כל אפשרות לגבש המלצות מסוג זה באופן מדעי טהור בלי לשלב בתוכן שיקולים והכרעות ערכיים. אך ספק הוא אם היתה זו סוגיית הטהור המדעי שעניינה את נציג משרד האוצר. הוא היה מעוניין למנוע, ככל שניתן הדבר, את גיבושן של המלצות שהיו מחייבות העלאת מכסות התמיכה והגדלה בהתאם של ההוצאה הציבורית לשם הגשת סעד לאוכלוסיות נזקקות.

נציג משרד האוצר לא הסתפק בשלילת דרך עבודתה של הוועדה, אלא שלל גם באופן עקרוני את הגישה האבסולוטית לקביעת מיני-

שהוצגה במאמר זה היתה, כמה אנשים נתונים בישראל במצוקה כלכלית ומי הם אנשים אלה? ההגדרה של מצוקה כלכלית שאומצה במאמר זה היתה "מצב שבו נתונים אלה שאינם יכולים להשיג את הרמה המינימלית של תזונה, בריאות, דיור וחינוך הדרושים בתנאי החיים בישראל" (שם). לרשות כותב המאמר לא היו המשאבים הדרושים לעריכת מחקר לבדיקת התופעה והוא הסתפק לפיכך בספירת האנשים והמשפחות שקיבלו באותה תקופה, בצורה זו או אחרת, סיוע כלכלי ממערכת הסעד המוסדית. העובדה, שהם היו זכאים לסיוע כזה כללה אותם לפי ההגדרה במצב של מצוקה. קבוצות האוכלוסייה שנכללו במדידה הזאת היו נתמכי הסעד, המועסקים בעבודות הדחק, הזקנים הנזקקים ואחרים. היקפה של אוכלוסיית המצוקה הזו נאמדה באופן זהיר ב-300 אלף נפש, או קרוב ל-12% מכלל האוכלוסייה. אומדן היקף האוכלוסייה הענייה של המחבר עורר כמה תגובות נזעמות בקרב חוגים שונים, שלא יכלו להשלים עם עובדת קיומה של תופעת העוני או לפחות עם גודלה (למשל: קנב, 1964). השאיפה של רוטר ושמאי היתה אפוא לתת מענה לשאלות על דפוסי העוני בישראל שיהיה מבוסס על מחקר שיטתי. להלכה גם הם בחרו לאמץ לעצמם קו עוני הבנוי על שיטת הסטנדרט התזונתי ועל דפוסי הצריכה של משפחות. אולם, למעשה הם בחרו, לדבריהם באורח ארעי, בקו עוני כתופעה של מרחק, המבוסס על נקודה מוגדרת בהתפלגות האוכלוסייה לפי גובה ההכנסה. לפיכך הם בחרו בדגם של קו כזה שהציע הכלכלן האמריקני ויקטור פוקס (Fuchs, 1976). בדגם של פוקס נקבע קו העוני כרמת הכנסה המתאימה למחצית ההכנסה החציונית. לצורך עבודתם אימצו להם רוטר ושמאי למעשה שני קווי עוני אלטרנטיביים: "קו עוני" התוחם את המשפחות העניות ו"קו סף העוני" גבוה יותר, הכולל משפחות מעוטות הכנסה המצויות על סף העוני. הם אמנם בחרו את הדגם של פוקס, אבל לפי שיפוטם הם קבעו חתך מרחק נמוך יותר מזה שהציע פוקס כקו

לידיו כל החומר שהכינה הוועדה לצורך עבודתה. בכך נסתיים הניסיון הזה לקבוע קו עוני, ואגב, גם פרק במאבק על העלאת שיעורי התמיכה לאוכלוסייה הנזקקת.

אם נבחון את שיטת עבודתה של ועדת כ"ץ נמצא, שהיא השתמשה בכל האמצעים המדעיים שהמדע המודרני יכול להעמיד לרשותנו בקביעת קו עוני לפי הגישה האבסולוטית: היא הביאה בחשבון את הרגלי הצריכה של אוכלוסייה ברמות הכנסה נמוכות, כדי לקבוע את רמת הצריכה במזון וביתר המרכיבים של רמת החיים; היא השתמשה גם בסטנדרט תזונתי מדעי מקובל. אולם, אנו מוצאים גם, שבכל אחד משלבי עבודתה עשתה ועדה זו הכרעות בעלות משמעות שהיו הכרעות ערכיות. ברור אפוא, שהממצאים או ההמלצות של ועדה זו אינם משקפים איזה מינימום אבסולוטי או מדעי טהור, אלא קו שגובש והושפע במידה רבה מן העמדה הערכית-חברתית של הוועדה עצמה.

קו העוני של רוטר ושמאי

במסגרת עבודת המחקר של האגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי קבעו רפי רוטר ונירה שמאי קו עוני משלהם. עבודה זו נעשתה בתחילת שנות השבעים, על רקע המודעות שגברה אז בישראל לבעיות העוני והפערים החברתיים והתביעות שהעלו קבוצות אוכלוסייה רחבות בפני הממשלה לטפל בבעיה (רוטר ושמאי, 1971). השאלה המרכזית שהעמידו שני החוקרים לעצמם היתה: מי הם העניים החיים בישראל ומה מספרם? כדי לענות על השאלה הזאת הם היו זקוקים כמובן לקנה מידה, שבעזרתו ניתן יהיה לבדוק את מהות התופעה והיקפה.

רוטר ושמאי לא היו הראשונים שהעלו שאלות אלה. הן הועלו כבר קודם במאמרו של כותב שורות אלה "עוני בישראל", שהתפרסם בכתב העת "אמות" (דורון, 1964). השאלה

ביטוי חריף פחות או חריף יותר, הדבר היה תלוי בנתונים על היקף התופעה, כל אימת שהצביעו על גידול או על שיפור בהיקף העוני. ויכוח חריף במיוחד פרץ, למשל, בשנים 1984—1985. אז הצביעה הסקירה השנתית של המוסד לביטוח הלאומי על גידול משמעותי מאוד בהיקף העוני. הוויכוח גלש לזירה הפוליטית ולקחו בו חלק אף ראש הממשלה דאז, מר יצחק שמיר. המוסד לביטוח לאומי הואשם בהבאת בשורות רעות וכמעט הושב על ספסל הנאשמים, למרות שהשתמש בעקיבות באותו קנה מידה שהשתמש בו גם בשנים קודמות (מן והכהן, 1984). הוויכוח הזה הראה פעם נוספת את המשמעות הפוליטית והחברתית העמוקה של כל קביעה ומדידה של התופעה. בכך לא חל שום שינוי מאז ימיו של בות' ועד ימינו.

מה שהיה מעניין בוויכוח הזה של השנים 1984—1985 היתה העמדה שנקטו נציגי משרד האוצר. כפי שנאמר כבר, שלל נציג משרד האוצר בוועדת כ"ץ של שנות ה-60 באופן עקרוני את הגישה האבסולוטית לקביעת קו עוני והציע כחלופה אפשרית את הגישה היחסית. בשנת 1984 החליטו נציגי משרד האוצר להעדיף את הגישה האבסולוטית. הם אמנם לא התעלמו מהיבט היחסיות, אבל קבעו ש"ההתייחסות לעוני צריכה להבחן בראש וראשונה לפי היבט המוחלטות — דהיינו האם יש בידי משק הבית אמצעים לקיים את עצמו באופן סביר או מניח את הדעת לפחות, וזאת בהתאם לצרכים פיזיולוגיים סבירים ואף מעבר לכך כגון: דיור נאות, יכולת לרכוש השכלה, שירותי בריאות ועוד" (בן-חיים, 1984). העמדה הזאת היתה בוודאי משמחת בזמנו את ועדת כ"ץ, אבל בנסיבות של שנות ה-80 היה לעמדת האוצר היגיון דומה לזה של שנות ה-60. נציגיו רצו להפריך את הנתונים על היקף העוני ולהשפיע בדרך זו על ההשלכות התקציביות, שהיו עלולות לנבוע מן הנתונים שנתקבלו בדיווחים של המוסד לביטוח הלאומי.

עוני. קו העוני שקבעו הם הוא ברמה של 40% מן ההכנסה הפנויה החציונית של משפחה בת 4 נפשות. קו סף העוני נקבע ברמה של מחצית ההכנסה הפנויה החציונית. קווי עוני אלה הותאמו למשפחות בעלות גודל והרכב שונים לפי סולם אקוויוולנציה למבוגר סטנדרטי. על-פי קווי עוני אלה מצאו החוקרים האלה, שבשנת 1969 התקיימו בערך 11% מכלל הנפשות בישראל (253 אלף נפש) ברמת הכנסה שמתחת לקו העוני, ובערך 10.3% נוספים מכלל הנפשות חיו על סף קו העוני. כל משפחה חמישית, וכמעט כל נפש רביעית באוכלוסייה העירונית בישראל, חיה בעוני או בתנאי מצוקה שעל סף העוני.

קו העוני של רוטר ושמאי היה אמור להיות ארעי בלבד ולספק, לדברי קובעיו, אוריינטציה ראשונית על דפוסי העוני בישראל. אולם, מאז ראשית שנות ה-70 הוא הפך להיות קנה המידה הקבוע למדידת העוני בישראל. אמנם המחברים הבטיחו לתקן ולעדכן את הממצאים לפי הצורך לאחר שישלימו את המחקר הבסיסי שלהם, אבל משום מה לא פורסמו עד היום שום ממצאים נוספים בעניין זה. המוסד לביטוח לאומי החל למדוד את העוני ואת השינויים החלים בו באופן קבוע ושיטתי בעזרת קו זה ובשני העשורים האחרונים היה קו זה למעין מדד רשמי של העוני במדינת ישראל. השימוש העקיב של הביטוח הלאומי בקו עוני יחיד זה איפשר לעקוב אחר ההתפתחויות שחלו בדפוסי העוני ואחר השינויים בהיקף התופעה מאז סוף שנות ה-60. התרומה החשובה של רוטר ושמאי היתה אפוא בכך, שהם סיפקו קריטריון למדידת העוני במדינת ישראל.

ואולם, השימוש הנמשך בקו העוני היחסי של רוטר ושמאי לא הביא להסכמה באשר לתקפותו של הקריטריון הזה. כפי שניתן היה אולי לצפות, לא התגבש קונסנזוס באשר למהות היחסית של תופעת העוני שקריטריון זה מגלם בתוכו. הוויכוח וחילוקי הדעות סביבו נמשכו לאורך השנים וקיבלו בכל פעם

בותם של מומחים שינסחו את השאלות, יפרשו את התשובות ויתנו ביטוי מוגדר לרצון הציבור. השאלה המכרעת היא גם האם ניתן באמת להגיע להסכמה של הציבור הרחב לגבי קו העוני ולפי איזה ואריאנט מן הוואריאנטים של הגישה הזאת. מנקודת הראות של האוכלוסייה הענייה השאלה היא האם הכתבה של קו עוני ורמת מינימום הנחוץ למחיה שתבוא מן הציבור תהיה עדיפה עפני קביעתם של מומחים. עם שאלות אלה מנסים להתמודד מחקרים וסקרים שונים, שנעשו בשנים האחרונות לפי גישה זו באירופה.

ב. הגישה ההתנהגותית

הנציג הבולט של הגישה ההתנהגותית (The Behavioral Approach) הוא החוקר האנגלי פ' טאוונסנד. זוהי למעשה גישה הרואה בעוני מעין חסך או קיפוח יחסי (relative deprivation), שטאוונסנד השתמש בה במחקר המקיף שלו של עוני בבריטניה בסוף שנות ה-70 (Townsend, 1979). נקודת המוצא שלו היא, ש"עוני ניתן להגדרה באופן אובייקטיבי וליישום באופן עקיב רק במונחים של חסך יחסי" (Poverty can be defined objectively and applied consistently only in terms of relative deprivation. שם, עמ' 31). הניסיון האופרטיבי שלו להגדרת העוני היה לקבוע "סגנון חיים שהוא בדרך כלל מקובל או מוסכם בכל חברה, ... ולמצוא נקודה בסולם התחלקות המשאבים אשר מתחתיו, כאשר המשאבים פוחתים, משפחות מתקשות מאוד להשתתף במנהגים, בפעילויות ובתזונה המהווים את סגנון החיים המקובל בחברתם" (שם, עמ' 60). הוא ניסה "לקבוע אומדן אובייקטיבי של עוני על בסיס של רמת חסך שהיא דיספרופורציונלית למשאבים" (שם, עמ' 249). היינו, שקיים איזשהו סף של הכנסה שמתחתיו החסך הזה הולך וגובר במהירות.

החידוש החשוב בגישה זו הוא, שהיא מנסה לכלול בהגדרת העוני סוגי פעילויות אישיות וחברתיות שלא נכללו עד כה בהגדרות אחרות של עוני. אין חילוקי דעות בין החוקרים על כך,

הוויכוח הנמשך על הגדרת העוני

לתקופת מה בשנות ה-70 נראה היה כאילו חלה בעולם מעין הפוגה בוויכוח על הגדרת העוני וקביעת קווי עוני. אבל ההפוגה, אם בכלל היתה כזאת, היתה קצרה מאוד. לעומת זאת אנו עדים בשנים האחרונות להתחדשות הוויכוח במלוא עוזו. בוויכוחים האלה הועלו לעיון כמה גישות חדשות להגדרת העוני ולמדידתו, שהבולטות ביניהן הן הגישה ההסכמית והגישה ההתנהגותית, שנתאר אותן בקצרה להלן. אף אחת מן הגישות הללו אינה מתימרת לספק מדד מדעי אובייקטיבי למדידת העוני, אבל הן מנסות להעלות רעיונות חדשים לוויכוח הישן. נבחון כמה מן הרעיונות הללו.

א. הגישה ההסכמית

נקודת המוצא של הגישה הזאת (The Social Consensus Approach) היא, שיש להוציא את הנושא מידי המומחים למיניהם ולהניח לציבור לומר מהו קו העוני, או מהי רמת חיים מינימלית. למעשה, הגישה הזאת אינה חדשה כל כך; כבר בשנות ה-60 ניסה להשתמש בה מכון גאלופ בארצות הברית. בגישה הזאת ניתן להבחין בשלושה ואריאנטים (Walker, 1987; Piachaud, 1987) של השאלה מה יש להניח לציבור לומר: האחד עניינו ברמת המינימום הנחוצה, היינו מהי לדעת הציבור ההכנסה הנחוצה לסיפוק הצרכים המינימליים הנחוצים לקיום (Gallup, 1963); השני עניינו ברמת המינימום הרצויה, היינו מהי לדעת הציבור רמת המינימום הרצויה שיש לספק לצורך הקיום (Van Praag et al, 1983); והשלישי עניינו ברמת המינימום שאפשר לממן אותה, היינו מה הציבור מוכן לממן בעזרת המסים שהוא משלם כמינימום הנחוץ לקיום (Veit-Wilson, 1987).

גישה זאת, אף-על-פי שיש בה מסממני הרוחות החדשות המנשבות בימינו, טומנת בחובה גם היא בעיות רבות. לא ניתן, למשל, לתת לציבור לומר מהו קו העוני בלי התער-

בעיה של קיום פיזי בלבד. ראונטרי עצמו זנח גישה זו במהלך חייו ורוב הגישות האחרות מדגישות בימינו את המורכבות של התופעה ואת מגוון התנאים השונים היכולים להוות מצב של עוני. הדבר הזה בא לידי ביטוי באופן כולט ביותר בעשור האחרון בגישתו של טאו־נסנד, הרואה בעוני תופעה של חֶסֶךְ יחסי.

סקירה זאת עשויה אולי להנחיל אכזבה לאלה שציפו לתשובה מדעית חד־משמעית להגדרת תופעת העוני ומדידתה. אילו ניתן היה להשיג תשובה מדעית כזאת היה זה בוודאי רצוי. מאחר שהדבר הזה איננו בהישג ידינו אסור לנו לדחות את הפתרונות המוצעים לנו והמספקים לנו אופקים להבנת התופעה וכלים למדידתה. דחיית הפתרונות הללו יש בה משום נקיטת עמדה של "הכל או לא כלום", וזו איננה עמדה מועילה. הכלכלן האנגלי אטקינסון, שדן בנושא, דחה עמדה זו והביע את דעתו שאמנם הגישות המוצעות אינן נותנות לנו תשובות פחות פסקניות, אבל אפשר לפחות למצוא להן תמיכה רחבה (Atkinson, 1985). משום כך השאלה המכרעת בכל הגישות שתוארו היא מהי מידת האמון והתמיכה הציבורית שהן זוכות בהן.

אין כל ספק, שהוויכוח על תופעת העוני ימשיך ללוות אותנו. כבר נאמר במקורותינו "כי לא יחדל אביון מקרב הארץ" (דברים ט"ו 11). וכמו שלא יחדלו כנראה העניים מקרבנו כך גם לא יפסק הוויכוח עליהם. הבעיה איננה למנוע ויכוחים כאלה, היכולים להעשיר את היכולת שלנו להבין את מורכבות התופעה ולפתוח אפיקים חדשים למציאת דרכים טובות יותר להתייחסות אליה. הבעיה שצריכה להעסיק אותנו היא כיצד להוליך את הוויכוח לאפיקים שתצמח מהם תועלת לכולנו ולאוכ־לוסייה הענייה במיוחד.

שהחסך הולך וגובר ככל שיוודת ההכנסה, ושהחסך גדל בקצב מהיר יותר ברמות ההכנסה הנמוכות מאשר ברמות ההכנסה הגבוהות יותר. אולם, הטיעון העיקרי נגד הגישה הזאת הוא, שלא ניתן לקבוע למעשה סף של הכנסה שיהווה נקודת חתך המפרידה בין העניים ובין יתר האוכלוסייה. כבר בשנת 1981 טען פיאשו, ש"הצירוף של שני גורמים – שקיים שוני בסגנונות החיים ושעוני הוא יחסי – פירושו שלא ניתן לצפות למצוא סף המבדיל בין העניים ובין שאר החברה" (Piachaud, 1981) (& 1987) והוויכוח הזה נמשך עד ימינו (Townsend, 1987).

סיכום

סקירת השיטות השונות שהוצעו להגדרת העוני, לקביעת קווי עוני או לקביעתן של רמות המינימום הדרוש לאדם למחיה, מראה בבירור, שמבחינה אובייקטיבית אין לתופעות הללו מובן אחד שניתן לייחס אותו לחברות שונות ולזמנים שונים. עוני בכל משמעויותיו ובצורות ההגדרה השונות שהוצגו הוא מושג יחסי המשתנה לפי נסיבות הזמן והמקום לפיכך, גם הקביעה מי הם העניים היא קביעה יחסית והיא מתארת אנשים במצבים שונים של שליטה מוגבלת על משאבים חומריים ואחרים. המסקנה הזאת אין בה חידוש רב, אבל חשוב להבהיר אותה בכל פעם מחדש, בגלל העובדה הפשוטה שאין לנו כל אפשרות להגדיר את תופעת העוני בכל דרך אחרת.

חשוב גם לשים לב לכך, שההגדרות החד־שיות יותר של תופעת העוני זנחו זה מזמן את הגישה הפשטנית של ראונטרי, שראה בעוני

ביבליוגרפיה

- בלום, ע', ומילוא, א', דין וחשבון על עבודת הוועדה לקביעת צרכיו של נזקק, ירושלים, משרד הסעד, פברואר 1967.
 בן-חיים, י', עוני בישראל ומדידתו, ירושלים, משרד האוצר, אגף התקציבים, 29.1.84, מ.מ. 324.
 ברוך, ג', "הערות והסתייגויות להצעת דו"ח הביניים של הוועדה לקביעת צרכיו של נזקק", בתוך: בלום ומילוא, 1967.
 דרון, א', "עוני בישראל", אמות, חוברת י' (פברואר-מרס 1964).
 מן, ר' והכהן, י', "שמיר: הסטטיסטיקה על קו העוני היא שקר, הליכוד שיסר את מצב העניים", מעריב, מיום 18.1.64.
 קנב, י', "עוני ומדיניות סוציאלית בישראל", אמות, חוברת י"ב (יוני-יולי 1964).
 רוטר, ר' ושמאי, ג', "דפוסי עוני בישראל — ממצאים ראשונים", בטחון סוציאלי, חוברת 1 (פברואר 1971).
- Abel-Smith, B. & Townsend, P., *The Poor and the Poorest*, London, G. Bell & Sons, 1965.
 Atkinson, A.B., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969.
 Atkinson, A.B., *How Should We Measure Poverty? Some Conceptual Issues*, ESRC Programme on Taxation, Incentives and the Distribution of Income, Discussion Paper No. 82, 1985.
 Beveridge, W., *Social Insurance and Allied Services*, A Report by Sir William Beveridge, London, HMSO, Cmd. 1404, 1942, Reprinted 1962.
 Booth, Ch., *Life and Labour of the People in London*, London, Macmillan & Co., 1902—3, 17 vols.
 Briggs, A., *A Study of the Work of Seebohm Rowntree 1871—1954*, London, Longmans, 1961.
 Drake B., & Vole, M.I. (eds.), *Our Partnership by Beatrice Webb*, London, Longmans, Green & Co., 1948.
 Ferman, L., Kornbluth, J.L. & Haber, A. (eds.), *Poverty in America*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1968.
 Field, F., *Inequality in Britain, Freedom, Welfare and the State*, Glasgow, Fontana Paperbacks, 1981.
 Fishman, L. (ed.), *Poverty Amid Affluence*, New Haven & London, Yale University Press, 1966.
 Fried, A. & Elman, R.M., *Charles Booth's London*, London, Hutchinson, 1968.
 Fuchs, R.V., "Redefining Poverty and Redistributing Income", *The Public Interest*, No. 8 (Summer 1967).
 Gallup, G., "Poverty by Consensus", in: Miller, H.M. (ed.), *Poverty American Style*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Co., 1966.
 George, V.N., *Social Security, Beveridge and After*, London, Routledge & Kegan Paul, 1968.
Improvements in National Assistance, London, HMSO, Cmd. 782, June 1959.
 Lynes, T., *National Assistance & National Prosperity*, Welwyn, Hertfordshire, The Codicote Press, 1962.
 Mackenzie, N. and J., *The Fabians*, New York, Simon and Shuster, 1977.
 Orshansky, M., "Counting the Poor, Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin* (January 1965).
 Piachaud, D., "Peter Townsend and the Holy Grail", *New Society*, 10 (September 1981).
 Piachaud, D., "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", *Journal of Social Policy*, Vol. 16, Part 2 (April 1987).
 Rein, M., "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", in: Townsend, P. (ed.), *The Concept of Poverty*, London, Heinemann, 1970.

- Rowntree, B. Seebohm, *Poverty, A Study of Town Life*, New York, Howard Fertig, 1971 (First published 1901).
- Rowntree, B. Seebohm, *Poverty and Progress, A Second Social Survey of York*, London, Longmans, 1941.
- Rowntree, B. Seebohm, *Poverty and the Welfare State, A Third Social Survey of York*, London, Longmans, 1951.
- Simey, T.S. & M.B., *Charles Booth, Social Scientist*, Oxford, Oxford University Press, 1960.
- Townsend, P., "The Meaning of Poverty", *The British Journal of Sociology*, Vol. XIII, No. 3 (September 1963).
- Townsend, P. (ed). *The Concept of Poverty*, London, Heinemann, 1970.
- Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Allen Lane and Penguin Books, 1979.
- Townsend, P., "Understanding Poverty and Inequality in Europe", in: Walker, R., Lawson, R. & Townsend, P. (eds.), *Responses to Poverty, Lessons from Europe*, London, Heinemann, 1984.
- Townsend, P., "Deprivation", *Journal of Social Policy*, Vol. 16, Part 2 (April 1987).
- Vaan Praag, B.M.S., Hagenaars, A.J. & Van Weeren, H., "Poverty in Europe", *Review of Income and Wealth*, Vol. 28.
- Veit-Wilson, J.H., "Paradigms of Poverty, A Rehabilitation of B.S. Rowntree", *Journal of Social Policy*, Vol. 15, Part 1 (January 1986).
- Veit-Wilson, J.H., "Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security", *Journal of Social Policy*, Vol. 16, Part 2 (April 1987).
- Walker, R., "Consensual Approaches to the Definition of Poverty, Towards an Alternative Methodology", *Journal of Social Policy*, Vol. 16, Part 2 (April 1987).

כלכלה מעורבת של רווחה חברתית – יישום המושג בפרויקט התחדשות השכונות

מאת ד"ר יוסי כורזים*

מבוא ורקע

בשנים האחרונות הולכים ונעשים הוויכוחים על תפקידי הממשלה, תפקידי המגזר הוולונטרי ונטרי ותפקידי השוק החופשי לחלק בלתי נפרד מן הדיונים המלומדים על עתיד מדינת הרווחה (Morris, 1982; Gronbjerg, 1982; Kamer-man, 1983; Kramer, 1985). גם בישראל מתקיימים דיונים דומים (ראה, למשל, קופ, פברואר 1985; קופ, דצמבר 1985; Spiro & Yuchtman-Yaar, 1983). אחת הסוגיות המרכזיות בדיונים אלה רלוונטית, אם גם באופן לא ישיר, לתוכנית התחדשות השכונות. הסוגיה הזאת מתייחסת לדרכים האלטרנטיביות לשיפור איכות החיים של תושבי השכונות ויישובי המצוקה בארץ.

תוכנית התחדשות השכונות, אשר גובשה בשנים 1978–1979, הקיפה בתחילת שנת 1986 יותר מחצי מיליון תושבים (כרובם הגדול יהודים), שהתגוררו ב־84 שכונות הכלולות בשטח השיפוט של 33 רשויות מקומיות. במהלך גיבושה קבעה לה תוכנית ההתחדשות מספר עקרונות, שהבולטים שבהם לפי אלטרמן, היל וכרמון (1985) היו:

א. שיתוף במימון ובביצוע בין ממשלת ישראל בדרג הממלכתית והמקומי ובין הקהילות

היהודית בתפוצות בשיטת התאמות וכאמצעות הסוכנות היהודית.

ב. שילוב של שיקום פיזי וחברתי, תוך תיאום הפעולות של כל הרשויות הממשלתיות והמקומיות הפועלות בתחומי השכונה בנושאי תשתית, דיור, חינוך, רווחה, עבודה, בריאות וקהילה.

ג. טיפול תוספתי, אינטנסיבי וזמני, הממוקד באיזור גיאוגרפי מוגדר. התוספת באה על תקציבי הממשלה השוטפים וטווח ההשקעה נקבע לחמש שנים.

ד. הקצאת משאבים על בסיס של "סלקטיביות גיאוגרפית". כלומר, הזכאים ליהנות מן הטיפול התוספתי הם כל התושבים, ולא רק ה"חלשים" שביניהם, וזאת על מנת לעצור את תהליכי ההגירה השלילית של ה"חזקים".

ה. שיתוף התושבים בתכנון ובביצוע שיקום שכונתם באמצעות צוותי היגוי, שבהם ניתנו לתושבי השכונה 50% מזכויות ההצבעה.

העקרונות דלעיל נוסחו בהמשך בצורת ארבע מטרות מרכזיות:

1. שיפור בתנאי החיים הפיזיים והחברתיים של תושבי השכונות ויישובי השיקום.
2. שיפור סיכויי הניעות החברתית של יחידים.

* המחלקה להתחדשות השכונות, אגף התכנון, הסוכנות היהודית, ובית הספר לעבודה סוציאלית על שם פאול ברזואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

המאמר מבוסס על הוצאה בכנס הבינלאומי בנושא שיקום שכונות, שנערך בירושלים בימים 2–6 במרס 1986.

ומשרדיה הייעודיים מאחרויותיהם היסודיות לסיפוק שירותים חברתיים בסיסיים. לרובם של שירותים אלה, כגון פסיכולוגים ויועצים במערכת החינוך, עובדים סוציאליים במערכות הרווחה וכדומה, היה תפקיד מרכזי ומכריע בשכונות השיקום.

בפרשת דרכים מורכבת זו מעטים היו אלה שגרסו, שעל פרויקט ההתחדשות להתחסל כפי שהוחלט מלכתחילה. הרוב חשבו על הדרכים לחידוש המחויבות ועל המשכת תנופת ההתחדשות תוך בחינת האלטרנטיבות הבציעות. מטרתו של מאמר זה להציג אלטרנטיבה, אשר במרכזה עומד הצורך להעריך מחדש את תפקידיהם של המגזר הציבורי, המגזר הוולונטרי ונטרי והמגזר הפרטי-עסקי בהקשר של פרויקט שיקום השכונות. ביתר פירוט מטרות המאמר הן:

1. להציע עיצוב מחדש של המערכות המסודרות תיות להגשת שירותים במסגרת מונח חדש יחסית: "כלכלה מעורבת של רווחה חברתית".
2. להדגים כיצד מתקשרת "הכלכלה המעורבת" לפרויקט התחדשות השכונות ולמשבר המתמשך במדינת הרווחה.
3. להציע קווים מנחים של מדיניות לשלב הבא של פרויקט התחדשות השכונות לאור השינויים הסוציו-כלכליים שחלו בסביבת הפרויקט.

מסגרת מושגית

המושג "כלכלה מעורבת של רווחה חברתית" מתייחס למערכות ההגשה של השירותים החברתיים. קיים קושי להגדיר בבירור את המונח "שירותים חברתיים" מפני שהוא טעון מטען אידיאולוגי מחד גיסא ומפי שהשירותים החברתיים נתונים רוב הזמן כמעבר (Kahn, 1979, p. 4). בעשור האחרון נהגו מנתחי מדיניות הרווחה החברתית לתאר את השירותים החברתיים בשש מערכות מוסדיות: הבטחת

3. הגברת מעורבותם ואתריותם של התושבים למתרחש בשכונתם או ביישובם.

4. עצירת ההידרדרות האורבנית של השכונות והיישובים.

לארבע מטרות אלה היתה מטרת-על משותפת והיא, צמצום הפערים החברתיים הקיימים במדינה בין אלה שהם בעלי המשא-בים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים (שרובם יוצאי ארצות אירופה ואמריקה) ובין אלה שבידיהם רק מעט מן המשאבים האלה (שרובם יוצאי ארצות אסיה ואפריקה).

בשנים 1985—1986 עמדה תוכנית ההתחדשות על פרשת דרכים מכרעת כתוצאה מארבעה גורמים מרכזיים אשר השלימו זה את זה. בראש וכראשונה הסתיימו באופן פורמלי חמש שנות המחויבות הרשמית לשותפות היי-חודית בין הקהילות התאומות ובין הסוכנות היהודית וממשלת ישראל. אחת התוצאות של סיום מחויבות זו היתה ההפחתה הגוברת של סכומי הכסף, שהושקעו בתוכניות השיקום של שכונות המצוקה בארץ מאז ראשית העשור, ואשר הסתכמו ברוב השכונות במיליוני דולרים. הציפייה היתה, שהממשלה, באמצעות הרשויות המקומיות ויחד עם גורמים וולונטריים אתרים ועם כוחות השוק, יקחו על עצמם את התוכניות הנותרות.

הגורם השני לפרשת הדרכים שעליה ניצבה תוכנית ההתחדשות היתה הירידה בתנופת גיוס הכספים למען התחדשות השכונות בגולה. סיבתה העיקרית היתה השינויים שחלו בהתעניינות הציבור, שהופנתה יותר ויותר אל העולים מאתיופיה ואל מלחמת לבנון ותוצאותיה. לפיכך, מחלק מן הקהילות התאומות התקבלו פחות תרומות משהובטחו מלכתחילה.

שלישית, ובמקביל, גברו הציפיות, בייחוד מצד הממשלה, שתימשך ואף תתגבר מעורבותה של הסוכנות היהודית בשיקום השכונות, כמענה למשבר הכלכלי העובר על מדינת ישראל.

הגורם הרביעי והאחרון לכך שפרויקט השיקום ניצב על פרשת דרכים היה נעוץ בצפייה בתהליך ההתנערות של הממשלה

בקנה מידה רחב בעתיד – לאחר שתוכח יעילותם.

מטרתם השנייה של השירותים הוולונטריים היא לעודד שמירה על ערכים ייחודיים, להבטיח גיוון ופלוורליזם עבור קבוצות עדתיות, דתיות ובעלות עניין ייחודי אחר, היות שלמגזר הציבורי אסור להפלות בהגשת שירותיו על בסיס יסודות אלה. ולבסוף, מטרת השירותים הוולונטריים היא לספק תפקידי סינגור, שתדלנות ותפקידי נציב קבילות הציבור על מנת לשפר את איכות השירותים ללקוחות ולהגביר את הלימתם לצרכים המשתנים. לעתים פעולות אלה נמצאות בניגוד לעמדות הממשל, מאחר שמטרת הפעילים היא השגת שינויים ורפורמות חברתיות רחבות.

שירותים פרטיים או עסקיים שירותים אלה מיועדים למי שיכול לשלם עבורם. המניעים העיקריים של מגישי שירותים אלה הם הרווחים שיוכלו להפיק מן התשלום שיקבלו עבור השירותים שהם מספקים בתנאים של "שוק חופשי". התחרות, המבוססת על "היד הנעלמה" של השוק, היא מרכיב מרכזי במקום אחריות ציבורית מפורשת, קביעת מדיניות, תכנון ופיתוח תוכניות. השירותים למטרות רווח מבוססים על תמריצים כספיים ונוטים לחדור לכל מגזר שבו נראית הזדמנות לעשיית רווחים.

מאז שנות ה-70 המאוחרות ניטשטשו יותר ויותר החוליות המחברות בין שלושה מגזרים אלה של השירותים החברתיים בחברות הרווחה המתועשות במדינות המערב. הכתיבה המדעית באחדות מארצות אלה משקפת לאחורונה את תחילתה של תקופה חדשה בחקירת היחסים בין התפקודים של המגזר הציבורי, הוולונטרי שלא למטרות רווח והפרטי-עסקי. נראה, שצומחת כלכלה מעורבת חדשה של רווחה חברתית – תערובת של המגזר הציבורי, הוולונטרי והעסקי – וחודרת לתוך מרבית הארגונים המספקים שירותים חברתיים (ראה, למשל, Utting, 1980; Judge, 1981; Kamerman, 1983; Kramer, 1985). תערובת

הכנסה, בריאות, חינוך, תעסוקה, שיכון והשירותים החברתיים האישיים (Morris, 1974; Kahn, 1977). הדיונים הטיפוסיים כללו במשך שנים רבות את היחסים המורכבים שבין השירותים אשר בסיסם במגזר הציבורי, השירותים אשר בסיסם במגזר הוולונטרי והשירותים אשר בסיסם במגזר הפרטי. לפני שנתמקד במושג החדש של "כלכלה מעורבת" נסקור בקצרה את שלוש מערכות ההגשה המסורתיות (דיונים נרחבים על כך ראה אצל: Gilbert & Specht, 1974; Dolgoff & Feldstein, 1980; Kramer, 1980).

תוכניות ושירותים ציבוריים

אלה מסופקים על-ידי גורמים ממשלתיים ומימונם באמצעות המדינה, בעיקר באמצעות מיסוי. לעתים הם מכונים "סטטוטוריים", "ממשלתיים" או "חקיקתיים", מפני שהם מעוגנים בחוק, בנהלים או בתקנות ביורוקרטיה. שירותים אלה משקפים מחויבות ואחריות ציבורית לזכויות חברתיות בטיסיות באמצעות הבטחת רמות שירות מינימליות לכל האזרחים, בלי הבדל עדה, דת או תרבות. ברמות המינהל הגבוהות יותר הגשתם של שירותים כאלה חייבת להיות מתוכננת, מתואמת ונתונה תחת פיקוח, תוך הקפדה על רמה מקצועית מבחינת האיכות, הכמות והמספיקות של הגשתם. בנוסף לכך קיימת גם מחויבות להכרה בחובה הציבורית להוציא את כספי משלם המסים באופן שקול וזהיר.

ארגונים ושירותים וולונטריים

אלה מוכרים גם כארגונים שלא למטרות רווח ומימונם באמצעות מגוון תרומות מאזרחים מן השורה ומנדבנים. בתור שכאלה השירותים הוולונטריים הם נעדרים בסיס סטטוטורי בממשל. כלומר, הם אינם מעוגנים בחוק. איפיון זה נחשב הן ליתרון חשוב והן למקור כוח להשגת שלוש מטרות: המטרה הראשונה היא להיות חלוץ וחדשן בדרך של ניסויים בשירותים שהמגזר הציבורי עשוי לאמץ אותם

לתארו בדרך הטובה ביותר בהשוואה למערכות המסורתיות של הגשת השירותים החברתיים כפי שמוצג באיורים שלהלן.

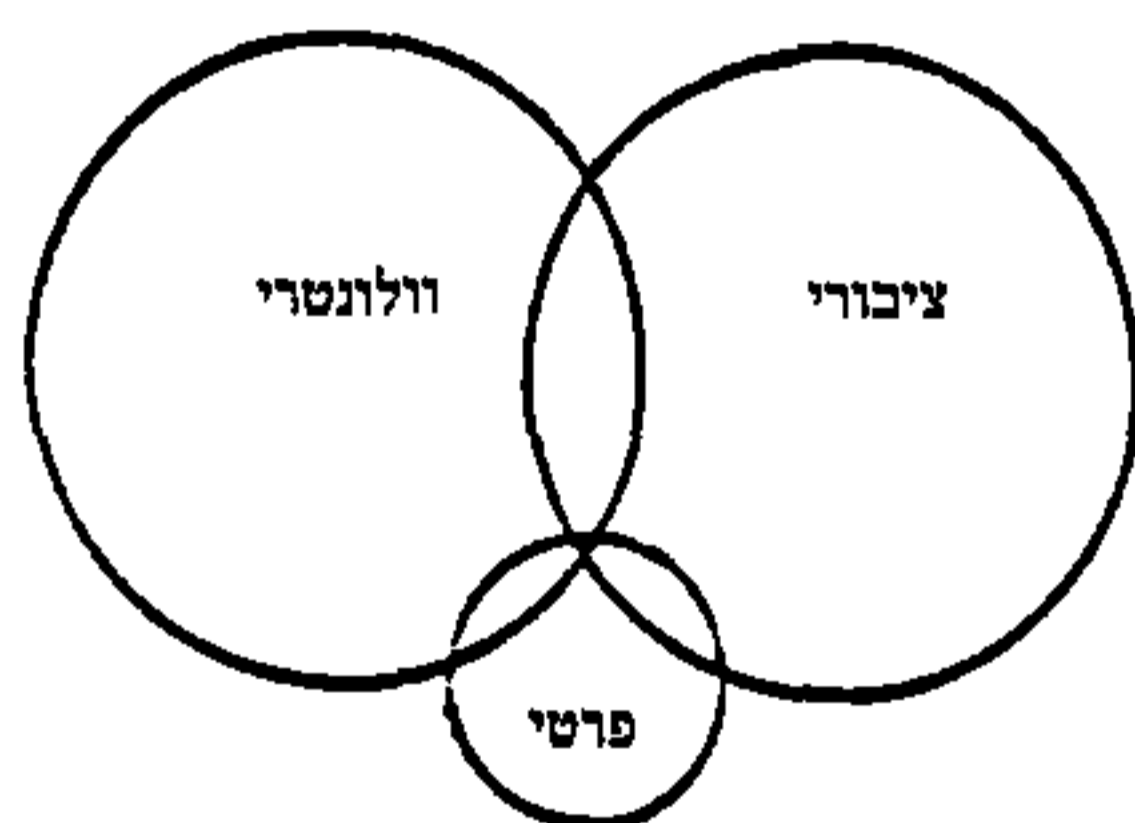
איורים אלה מגלים שתי מגמות עיקריות המאפיינות את דגם "הכלכלה המעורבת": ראשית, הממשלה נוטה לקצץ בשירותים הציבוריים בזמן שהיא מאפשרת למגזר הפרטי להגדיל את חלקו. שנית, החפיפה והחדירה ההדדית של שלושת המגזרים הגיעו לממדים כאלה שלעיתים קרובות שוב לא ניתן להבחין ביניהם.

גודלה של כל מערכת (המייצג את תקציבה) ודרגת החפיפה ביניהן עשויים להשתנות בין מדינות המערב בהתאם למבנה מערכות השירותים החברתיים שלהן ובהתאם לערכים אשר מנחים את שיקולי המדיניות בזמן נתון.

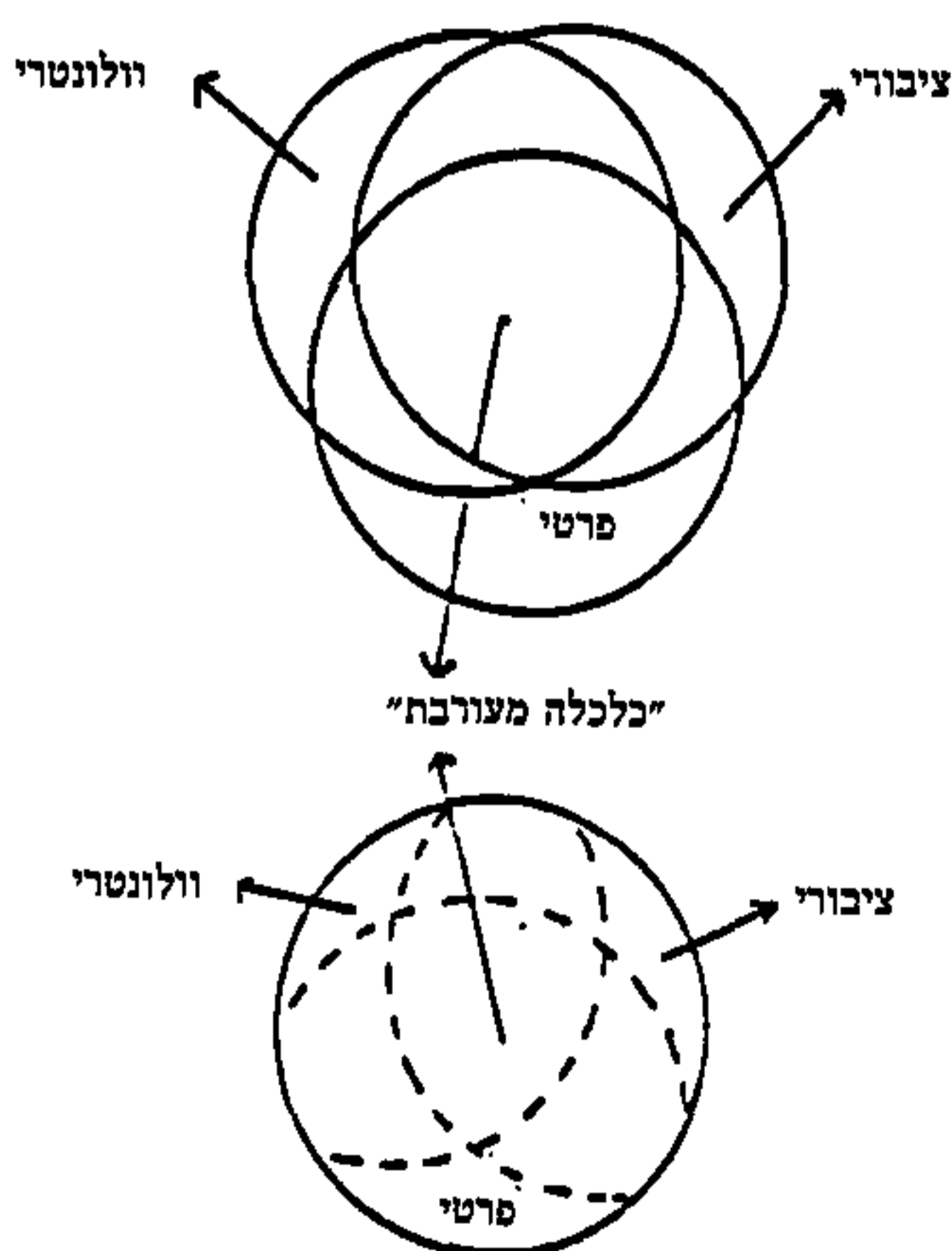
זו באה לידי ביטוי בעיקר בתחום המימון של הגשת השירותים החברתיים ובממדים אחדים של הפיקוח עליהם. דוגמאות טיפוסיות של השתלכות מערכות מימון והגשה, שהתפתחו לאחרונה, עשויות לכלול אחת מן הדוגמאות שלהלן או צירוף של כמה מהן: הממשלה קונה שירות מן המגזר הוולונטרי או הפרטי; תשלומי צד שלישי (מצד הממשלה) לשיפור הארגון הוולונטרי או הפרטי עבור שירותים שסופקו עבור כל לקוח; מענקי סיוע כספיים המיועדים להגשת שירות הדרוש לציבור, אך המגזר הציבורי אינו מעוניין להפעילו במישרין (Dolgoff & Feldstein, 1980: Ch. 4).

הכתיבה המרעית מן העת האחרונה אינה מגדירה בבהירות את המושג "כלכלה מעורבת". המושג הוא דינמי בטבעו וניתן

מערכות ההגשה המסורתיות של שירותי רווחה



"כלכלה מעורבת" של רווחה חברתית



בקיצועים בהוצאה הציבורית במסגרת התוכנית הכלכלית של הממשלה ובחוסר היציבות הנרחב, השורר בתעשייה ובתעסוקה. בצנעה, ואולי ללא קשר ישיר ל"משבר הכלכלי" הפוקד את המדינה, התפתחו סביבנו שירותים חברתיים המאופיינים בממדים של "כלכלה מעורבת של רווחה חברתית". שירותים אלה ניתן למצוא ברוב התחומים: בתחום הבריאות והסיעוד, בתחום ביטחון הפנים (משטרה), בתחום התעסוקה וההכשרה המקצועית ובתחומי השירותים הסוציאליים האישיים. שירותים אלה לא תוכננו או כווננו לרוב באופן רציונלי בידי הממשלה, כי אם התפתחו באופן דינמי על בסיס תוספתי. לפיכך אין גם תמונה ברורה ומעודכנת באשר למאפייני השירותים ככלכלה המעורבת אם ברמת המאקרו ואם בחלוקה על-פי השכונות ויישובי המצוקה.

הטיעון המרכזי של מאמר זה הוא, שעל קברניטי פרויקט התחדשות השכונות להקדיש יותר תשומת לב ומאמצי בדיקה וחשיבה להערכתם של השינויים העוברים לאחרונה על מערך השירותים המקומיים. לשם כך יש לפעול בארבעה תחומים במשולב: בקביעת הקדימויות ברמה הלאומית והמקומית; בקביעת יחסי הגומלין בין שלוש מערכות ההגשה ב"כלכלה המעורבת"; בקביעת מדיניות כלפי אוכלוסיות המצוקה; בהגברת התכנון והפיתוח הכלכלי ברמה המקומית. ארבעה תחומים אלה יפורטו להלן.

1. קביעת קדימויות חברתיות ברמה הלאומית, האזורית והמקומית והשלכותיהן על תכנון מערך השירותים החברתיים מחייבת השקעה במחקרי הערכה סדירים. מחקרים אלה יעסקו במעקב אחר תחומי המצוקה המוכרים ובזיהוי אוכלוסיות תוך בחינת היקפן המשתנה. על מחקרים אלה להיעשות בפרקי זמן קבועים תוך קביעת נהלים מראש, בדרך דומה לזו שבה המדינה מגדירה את מועדי מפקד האוכלוסין ונוהליהם.

2. דירוגם המחודש של תחומי המצוקה יגביר בהכרח את הצורך לבחון מחדש את חלקם ואת תפקידם של המגזר הציבורי, הוולונטרי

יישום המסגרת המושגית בתוכנית התחדשות השכונות

מסגרת מושגית זו מאפשרת לנתח את מעמדה הנוכחי של תוכנית התחדשות השכונות כתוכנית של רווחה חברתית וכן את כיווניה הרצויים בעתיד. אפשר לטעון, שתוכנית ההתחדשות במתכונתה הנוכחית היא השקעה משותפת של המגזר הציבורי ושל המגזר הוולונטרי-פילנתרופי בשיקומן של שכונות ואזורי המצוקה בישראל. עיון בדוחות הביצוע השנתיים של התוכנית מצביע על השקעה מצטברת של 600 מיליון דולר בערך מראשיתו. חלקה של הממשלה היה 70% בערך וחלקה של הסוכנות היהודית היה 30% בערך (חובב, 1985). בשנת 1985 הוקצה רוב התקציב המשותף של התוכניות החברתיות לתחום החינוך הפורמלי והחינוך המשלים (43%); 15% הוקצו לתוכניות לגיל הרך; 11% הוקצו לבריאות ולקשישים ופחות מ-10% לכל אחד מן הסעיפים האלה: תוכניות למבוגרים (8%), פיתוח קהילתי (7%), תעסוקה (7%), נוער שוליים (6%) ושירותי רווחה אחרים (5%).

עבור התקופה המקבילה הצביע המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל על כך, שהקצבות הממשלה לשירותים חברתיים ישיירים (ללא תשלומי הבטחת הכנסה) הצטמצמו במידה רבה במהלך השנים 1980-1985: ב-2.2% לשנה בממוצע בשירותי הבריאות, ב-2.7% לשנה בממוצע בשירותי החינוך וב-4.3% לשנה בממוצע בשירותים הסוציאליים האישיים (רווחה) (קופ, פברואר 1985; קופ, דצמבר 1985). מן הראוי לציין, שלמרות הקושי להשוות מגמות בין שתי שיטות שונות של סיווג שירותים, מתגלה בבירור אי הלימה בין קיצוצי הממשלה ובין תקצוב השירותים התוספתיים.

תוכנית התחדשות השכונות עדיין לא התאימה את עצמה במידה מספקת לתנאים החברתיים החדשים בישראל, אשר מקורם

עית, בחינוך ובשירותים סוציאליים אישיים. על אמות המידה והקווים המנחים של תוכניות כאלה יצטרכו להחליט במגזר הציבורי ובמגזר הוולונטרי יחד, במסגרת משותפת של משא-ומתן. התפקיד הראשון והחשוב ביותר של מסגרת כזאת הוא, להמליץ על "חבילת תוכניות" (כלומר, לקבוע את התערובת הטובה ביותר בין המגזרים) ועל הקדימויות בין מרכיביה לאור המגמות הדמוגרפיות, השירותים הזמינים, הצרכים המזוהים והמגבלות הקיימות בתקציב, כוח אדם וידע.

4. לבסוף, יש צורך רב ביזמה גם בנושא שאינו בתחום המידי של השירותים החברתיים – תכנון כלכלי מקיף להגברת עצמאותן הכלכלית של שכונות ועיירות בתוכנית ההתחדשות. לשם כך יש ליצור תחום חדש של מעורבות לתכנון וייזום מפעלים, שיהיה כדאי למגזר הפרטי בישראל ובחוץ לארץ להשקיע בהם. ביזמות אלה יש לתת קדימות לעיירות פיתוח בנגב ובגליל תוך הדגשת ההכנסות הצפויות על בסיס אזורי.

אחד המרכיבים העיקריים של הפיתוח הכלכלי הוא ההשקעה בהכשרתם של תושבי השכונות בשלושה תחומים עיקריים:

א. פיתוח כישוריהם להגיש שירותי אנוש ברמת הקהילה. תחום זה כולל פיתוח מיומנות של שימוש בבסיסי מידע מוסדיים, איתור צרכים והצגתם בפני מגישי השירותים וכן מילוי תפקידים חברתיים לא פרופסיונליים בקהילה, אשר בכוחם לתרום לייצוב התשתית הכלכלית של השכונה.

ב. פיתוח כישוריהם הטכניים של תושבי השכונות באמצעות הכשרה מקצועית. אמנם מפעל התחדשות השכונות מרחיב תוכניות כאלה משנת 1985, אך עדיין יש מקום לעודד יותר את התעשייה שתהיה שותפה פעילה בהכשרת כוח אדם תוך סבסודה באמצעות המגזר הציבורי או המגזר הוולונטרי. לשותפים במאמץ מעין זה יש אינטרס משותף להעלות את הרמה הטכנולוגית של התושבים, לקדם ולפתח אופציות חדשות עבורם, וזאת במאמץ לצמצם את הסיכוי להתמוטטות המפעל הפועל

והפרטי על-פי תפיסת "הכלכלה המעורבת". בהקשר זה יש להקפיד שהמשלה לא תתנער מתחומי אחריותה הבסיסיים בדרך של מניעת קיצוצים בשירותי רווחה חיוניים. מניעת התנערות זו מחייבת את המגזר הוולונטרי – ובהקשר שלנו את המחלקה להתחדשות השכונות – לגלות מנהיגות מוסרית פעילה בהזכרה לממשלה את אחריותה לספק שירותים חברתיים בסיסיים באיכות ובהיקף מספיקים. המגזר הוולונטרי יהיה לשותף רק באותן תוכניות שאינן חותרות תחת מחויבויות ציבוריות עיקריות שיש עליהן הסכמה חוזית בינו ובין המגזר הממלכתי. כמו-כן ירחיב המגזר הוולונטרי את מעורבותו בשתדלנות (lobbying), בסינגור מעמדי ובסינגור על מדיניות (class and policy advocacy) עבור קבוצות מצוקה שזוהו לא מכבר. בשיטות כאלה יש להשתמש ברמה הלאומית וברמה המקומית כאחד.

ברמה המקומית על התושבים ומגישי השירותים ללמוד על התוצאות החברתיות הצפויות לטווח הקצר ולטווח הארוך מצמצום השירותים, תוך התרעה באוזני המגזר הציבורי מפני התנערות מאחריות והטלתה על ארגונים וולונטריים או על כוחות השוק (כורזים, 1985). על המגזר הוולונטרי לעסוק במעקב, בכקרה ובהערכת המגמות באותם תחומים שבהם מתרחשים או צפוי שיתרחשו, הכרסום והשחיקה בשירותים. ממצאיהם צריכים לשמש חומר רקע בעל חשיבות עליונה בדיונים ציבוריים ובמפגשי המשא-ומתן הפוליטיים.

3. יש גם צורך לבחון מחדש את המדיניות הציבורית כלפי אוכלוסיות המצוקה בישראל ולמנוע את היחלשותן הגוברת כתוצאה מן האקלים החברתי התומך בחזרה לוולונטריזם ולמימון שירותי רווחה בסיסיים מכספי הפרט. כדי למנוע את החלשתם המתמשכת של האזרחים המקופחים ביותר ובעלי החסכים הגדולים ביותר בשכונות המתחדשות יש להמשיך בתוכניות המכוונות להעדפתם (positive discrimination) – בשיכון, בשירותי הבריאות, בתעסוקה ובהכשרה מקצוע-

סיכום

מאמר זה הציג את מפעל התחדשות השכונות בישראל בהקשר המושגי של "כלכלה מעורבת של רווחה חברתית" תוך קריאה לקובעי המדיניות, למתכננים החברתיים ולעובדים אחרים בשירותים החברתיים להשתמש בחידוש מושגי זה בעת תכנון אסטרטגיית ההתערבות שלהם.

בהקשר זה הוצגו ארבע הצעות עיקריות:

1. קביעת נהלים ציבוריים לסקירה סדירה של הצרכים החברתיים ברמת המאקרו והמיקרו כאחת.
2. שילוב עקרונות התכנון של "הכלכלה המעורבת" מחד גיסא, עם מניעת התנערותו של המגזר הציבורי מאחריותו להגשתם של שירותי רווחה בסיסיים מאידך גיסא, באמצעות שיטות של סינגור והתרעה חברתית.
3. המשך העדפתם ותגבורם של אזורי המצוקה בישראל תוך בחינה מחודשת של המדיניות הציבורית כלפי אזורים אלה.
4. שילוב אינטנסיבי של ממדים כלכליים בתכנון החברתי והפיזי באמצעות יצירת מערכות תכנון מרכזיות המעודדות ביזור מקומי ואזורי.

לעתים קרובות בתוך סביבה גועשת. בעיירות קטנות ומרוחקות, התמוטטות מפעל מן הבחינה הכלכלית פירושו לעתים התמוטטות חברתית של העיירה כולה. מכאן עולה הצורך הברור להקים ולפתח יחידות של תכנון כוללני ברמה האזורית והלאומית, אשר ישלבו את התחומים החברתיים והכלכליים ושיהיו מיוצגים בהן שלושת המגזרים.

ג. קיימות גם אופציות מקומיות לתכנון ולפיתוח כלכלי. קבוצות של מובטלים מקומיים עשויים להתארגן לסוגים של קואופרטיבים שייסקו פרנסה ותעסוקה לחבריהם; עובדים המצטרפים יחד עשויים לייצר מוצרים או שירותים בהתאם לרמת השכלתם, ניסיון חבריהם וצורכי השוק המקומי. הלוואות מסודרות, המלוות הנחיה מקצועית, שיינתנו לקבוצות אלה הן מן האמצעים המקובלים להגדלת עצמאותן הכלכלית של שכונות ההתחדשות ולהדגשת הסולידריות המקומית של התושבים עם שכונתם ויישובם. מפעל התחדשות השכונות יכול, צריך ואף פועל בכיוון זה, תוך נטילת המנהיגות לידיו בעניינים אלה (אברהם, 1985).

ביבליוגרפיה

- אברהם, מיכל, במשאביהם הם: מבט חדש על ההשקעות הכלכליות הנדרשות בערי הפיתוח בישראל, ירושלים, הסוכנות היהודית לישראל, המחלקה להתחדשות השכונות, אגף התכנון, יוני 1985.
- אלתרמן, רחל, היל, משה וכרמון, געמי, הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל, מוסד נאמן, הטכניון, 1985, עמ' 1-6.
- חובב, חגית, "מפעל שיקום והתחדשות השכונות - דו"ח ביצוע ל-1984", ירושלים, הוועדה הבינ-משרדית, ספטמבר 1985.
- כורזים, יוסף, "היערכות עובדים סוציאליים כמסנגרים וכמתריעים חברתיים בתקופה של צמצום משאבים", בטחון סוציאלי 27 (יוני 1985), עמ' 128-136.
- קוט, יעקב (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, 1985, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, דצמבר 1985.

- Dolgoff, Ralph & Feldstein, Donald, *Understanding Social Welfare*, New York, Harper & Row, 1980.
- Gilbert, Neil & Specht, Harry, *Dimensions of Social Welfare Policy*, New York, Prentice-Hall, 1974.
- Grobjerg, Kirsten, "Private Welfare in the Welfare State: Recent U.S. Patterns", *Social Service Review* (March 1982), pp. 1—25.
- Judge, Ken, "The Mixed Economy of Social Care: Purchase of Service Contracting in the U.S.A.", unpublished discussion paper, March 1981.
- Kahn, Alfred, *Social Policy and Social Services* (second edition), New York, Random House, 1979.
- Kahn, Alfred & Kamerman, Sheila, *Social Services in International Perspective*, Washington D.C., U.S. Government printing Office, 1977.
- Kamerman, Sheila, "The New Mixed Economy of Welfare: Public and Private", *Social Work* (January-February 1983), pp. 5—10.
- Kramer, Ralph, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California, 1980.
- Kramer, Ralph, "The Future of the Voluntary Agency in a Mixed Economy", *The Journal of Applied Behavioral Science* Vol. 21, No. 4 (1985), pp. 377—391.
- Morris, Robert (Rapporteur), *Toward a Caring Society*, New York, Columbia University School of Social Work, 1974.
- Morris, Robert, "Government and Voluntary Agency Relationships", *Social Service Review* (September 1982), pp. 333—345.
- Spiro, Shimon & Yuchtman-Yaar, Ephraim (eds.), *Evaluating the Welfare State*, New York, Academic Press, 1983.
- Utting, Bill, "Purchase of Personal Services by Government Agencies in the U.S.A.", Report to the German Marshall Fund of the United States, December 1980.

שירותים חברתיים במעבר לעידן הפוסט-תעשייתי

ד"ר אלי פרנקל*

מבוא

קשרים בעבודה ובילוי שעות פנאי ועד להוראה, לביקור אצל רופא ולייעוץ אישי, ינוהלו בדרך של יחסי גומלין בין אדם למכונה. ההתחלות קיימות כבר היום. לדוגמה, השימוש בכספומטים במקום ההזדקקות לשירותו של פקיד הבנק; צמצום פעילויות הפנאי החברתיות שפינו את מקומן לבילוי זמן עם מכשירים אלקטרוניים כמו טלוויזיה ווידאו; ותכניות הוראה בטלוויזיה לימודית, שאינן דורשות את מסגרת הכיתה ותיווך המורה. "טל-עבודה" (telework), "טל-רפואה" (telemedicine) והוראה ממוחשבת, המבוססים כולם על יחסי-הגומלין אדם-מכונה, אינם חזון לעתיד, אלא פעילויות החודרות יותר ויותר לחיי היום-יום שלנו (Baal Schem, 1985).

שינוי אחר צפוי להתרחש במערך כוח האדם במשק (Macarov, 1985). המעבר לטכנולוגיות חדישות והשימוש המתרחב ברוב-בוטיקה יקטינו את הביקוש לכוח אדם כמשק, אך לעומת זאת ידרשו כוח אדם ברמה גבוהה יותר. שינוי צפוי נוסף הוא עלייה ברמת החיים. התפוקה הלאומית ועמה העושר הלאומי במדינות המפותחות, שאפשר לראות בו גם הכנסה ממוצעת לנפש, יעלו (Bell, 1973; Leontief, 1977; Bouvier, 1984). לפי זה קיים פוטנציאל לעלייה ברמת החיים של האוכלוסיות בכללה במדינות אלה. המעבר לעידן הפוסט-תעשייתי הוא תהליך של שינוי רב-ממדי ויש לראותו כמכלול מורכב ומקיף של

המעבר לעידן הפוסט-תעשייתי במדינות המפותחות הוא תהליך טכנולוגי משקי שנל-ווים אליו תהליכים תעסוקתיים, כלכליים, דמוגרפיים וחברתיים. בעקבות תהליכים אלה המעבר אינו רק למשק וטכנולוגיה פוסט-תעשייתיים, אלא לחברה פוסט-תעשייתית (Bell, 1973; Bouvier, 1984). התפתחויות טכנולוגיות בעבר היו גורם בשינויים חברתיים והחידושים הטכנולוגיים בהווה ובעתיד הקרוב יהיו קשורים בוודאי גם הם בשינויים חברתיים, בשינויים בערכים חברתיים, שינויים במוסדות החברה ובהתנהגויות של בני אדם. יתרה מזו, גם לקצב המהיר של השינויים הטכנולוגיים שאנו עדים לו בתקופה הנוכחית תהיה בוודאי השפעה מאיצה על ההתפתחויות שיתחוללו בחברה בעתיד הקרוב. החברה בעשורים הבאים תהיה שונה מזו הקיימת היום, כשם שזו הקיימת היום שונה מזו שהיתה בעבר הקרוב, לפני המצאת הטלפון, המכוננית, המטוס, הטלוויזיה והפצצה האטומית.

די אם נזכיר כאן כמה שינויים צפויים. האחד, שאת השפעתו על חיי הפרט והחברה בעתיד עדיין קשה לחזות בוודאות, הוא הצמצום והסלקטיוויות בקשרים הבין אישיים. פעילויות הדורשות היום יחסי גומלין בין בני אדם, מעריכת קניות וניהול חשבון בבנק, דרך

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

מזה הקיים היום. בצורתו הקיצונית של ריבוד זה תהיה האוכלוסייה מחולקת לשלוש שכבות: שכבה עובדת, משכילה ויצרנית, המשתמשת בטכנולוגיות מתקדמות ובשירותים מתוחכמים — זו תהיה שכבת העילית השלטת; שכבה של "עובדים מסוג ב'", שישרתו את אנשי העילית ויעסקו בעבודות לא מתוחכמות במידה שיהיה בהן צורך; ושכבה שלישית, כלל לא מבוטלת בגודלה לפי התחזית, של בני אדם חסרי תעסוקה, שיהיו נתונים לחסדיה של העילית השלטת. למעשה, ברוב ימיה של האנושות היתה האוכלוסייה מחולקת בדרך כלל לבני אדם עליונים ולבני אדם נחותים ואין כל סיבה להניח, שבנסיבות ידועות לא תחזור ותתקיים בחברה המערבית חלוקה מעין זו גם בעתיד.

המעבר לטכנולוגיות מידע במדינות המפותחות אינו תחזית לעתיד, אלא תהליך שכבר נמצא בעיצומו. כמחצית מכוח העבודה בארצות הברית היה מועסק בסוף שנות ה-70 כמגזר המידע (Molitor, 1981). דוגמה אופיינית נוספת, ומוחשית מאוד, למעבר מתעשייה מסורתית לטכנולוגיות מידע נמצאת בתיאור של העיר בירמינגהם באנגליה, שצורך לטופס הרשמה לכנס מקצועי, שנערך בה בשנת 1987. וכך נאמר שם, בין השאר: "The home of the Industrial Revolution... Following the decline in its traditional industries... Birmingham is imaginatively and rapidly developing into one of the major information technology centres of great Britain."

ההשפעות בין חידושים טכנולוגיים ובין שינויים חברתיים הן הדדיות. טכנולוגיות חדשות מביאות לשינויים בחיי הפרט והחברה ושינויים חברתיים יוצרים דרישה ותמריץ להתפתחויות וטכנולוגיות נוספות. דוגמה לכך מובאת להלן בדיון על הירידה בפריון. אך חידושים טכנולוגיים ושינויים חברתיים אינם בכל מקרה רצופים והולכים זה בעקב זה. חברה שאינה ערוכה, כאמור, לקלוט חידושים מעכבת למעשה התפתחויות טכנולוגיות והיא בוודאי מונעת את השימוש בהן ואת ניצולן.

שינויים, ולא כשינויים מקוטעים בתחומים מיוחדים בלבד.

בובייה מתאר בצורה ציורית, ואופטימית מאוד, את המעבר לחברה פוסט-תעשייתית בתחזיתו על העולם בתחילת המאה ה-21 (Bouvier, 1984). לפי תחזית זו ייתחלק העולם במאה הבאה לארבע קבוצות של מדינות: בקבוצה הראשונה יכללו המדינות שעברו לחברות שירותים/אינפורמציה (Service/Information Societies). קבוצה זו תכיל, לפי התחזית, את המדינות המפותחות של המאה ה-20. לפי תחזית זו, שני המאפיינים העיקריים של המדינות שעברו לעידן הפוסט-תעשייתי, כפי שמשמע מן השם המיוחס לקבוצת מדינות זו, יהיו התפתחותם של שירותים, כולל שירותים חברתיים, והתפתחות טכנולוגיות המידע. לא די בהתפתחות טכנולוגית גית כדי לעבור לחברה פוסט-תעשייתית. אם לא יתפתחו במקביל שירותים מתאימים, לא תהיה החברה ערוכה לנצל חידושים אלה, דבר שיעכב את המעבר לחברה פוסט-תעשייתית.

בשנות ה-60 טען דייוויס, שלביר-טכנולוגיה יש פוטנציה אמצעים המאפשרים להתערב במנגנון התורשה של המין האנושי, אך אפשרות זו לא תמומש לפני שתהיה החברה ערוכה לקבל שינויים אלה (Davis, 1966). מאז ועד עתה פותחו טכנולוגיות שחוללו שינויים גנטיים בצמחים ובעלי חיים, אך עד היום טרם נעשה שימוש בביר-טכנולוגיה כדי לשנות בני אדם.

השימוש בטכנולוגיות חדשות כרוך בשינויים חברתיים, בשינויים בערכי החברה ובמוסדות החברה. במצב זה של שינוי חברתי יש לעסוק גם במערכת של השירותים החברתיים שתתאים לחברה המשתנה.

בשתי ההתפתחויות הנזכרות, ההתפתחויות בטכנולוגיה וההתפתחויות בשירותים, מודגשת איכות האוכלוסייה, בעיקר מבחינת השכלתה ומיומנותיה המקצועיות, לעומת כמות האוכלוסייה, ולהדגשה זו יש גם השלכות חברתיות. אחת מתוצאותיה האפשריות של הדגשה זו של האיכות לעומת הכמות היא ריבוד חברתי שונה

כלליים יותר, הצפויים בחברה הפוסט-תעשייתית. לעומת זאת לא עוסקים מספיק בהשלכות של שינויים אלה על המערך הצפוי והנדרש של השירותים החברתיים. מאמר זה בא להדגיש שתי טענות. האחת, שהשינוי במעבר לעידן הפוסט-תעשייתי הוא רב-ממדי; והשנייה, שפיתוח שירותים חברתיים מתאימים הוא חלק הכרחי של מעבר זה. להלן יתוארו כמה תהליכים חברתיים הנלווים למעבר לחברה פוסט-תעשייתית, וכמה השלכות שיש לשינויים אלה על שירותים חברתיים, תוך התייחסות מיוחדת לישראל. התיאור הוא בעיקרו של דבר תיאור מצב קיים תוך הצבעה על המגמות שיהיו בעתיד הקרוב. מטרתו לשמש בסיס לדיון מפורט יותר של תכנון שירותים חברתיים, אם בכלל ואם כמגזר אחד, הנובעים ממצב זה.

הירידה בפריזון

הביקוש הפוחת לכוח אדם במשק, העדפת רמת חיים גבוהה על השקעה בילדים ובמידת מה החרדה מהתפוצצות האוכלוסייה, גורמים ירידה בפריזון במדינות המפותחות. ואכן, במדינות אלה מתגלה מגמה ברורה של ירידה בפריזון הכולל (מספר ממוצע של לידות לאם). כמעט בכל המדינות המפותחות הפריזון הכולל בשנות ה-80 הוא פחות מ-2 ילדים לאם, שהוא למטה משיעור התחלופה (Bouvier, 1984). הירידה בפריזון היא תוצאה של התפתחות כלכלית מחד גיסא, ויוצרת פוטנציאל להתפתחות נוספת מאידך גיסא. אוכלוסיית הילדים היא אוכלוסייה תלויה וההשקעה בה רבה, בהזנה, בבריאות ובחינוך. ירידה בפריזון משמעותה צמצום באוכלוסייה זו ובמשאבים הנדרשים עבורה. במאה ה-19 היתה הירידה בפריזון תוצאה של התפתחות כלכלית ותמריץ להתפתחות נוספת. ירידה בתמותת תינוקות ועלייה ברמת החיים גרמו ירידה בשיעורי הפריזון בארצות התעשייתיות. הירידה בפריזון צימצמה את ההשקעה בילדים והפנתה משא-

יש הטוענים, שבשנים האחרונות חלה האטה בקצב ההתפשטות של טכנולוגיות חדישות, וכיחוד בטכנולוגיות המידע. נוימן מצביע על כך, שהפער בין האינפורמציה המוצעת בכלי תקשורת ההמונים והאינפורמציה הניצרכת למעשה הולך ומתרחב בארצות הברית מאז שנות ה-60, והוא מציע תסריט לפיו ידבקו רבים באוכלוסייה בהרגלים ישנים וינצלו רק במידה מועטה את ההתפתחויות המתחוללות בטכנולוגיות המידע (Neuman, 1981). אבל גם אם אכן יש האטה בקצב ההתפשטות של טכנולוגיות, בוודאי לא ניתן לעצור התפתחויות אלה, ומשמעות הדבר היא, שהשינויים החברתיים הקשורים בטכנולוגיות חדשות יואטו אף הם לתקופת מה, אך בוודאי לא ניתן למנוע אותם. תסריטו של נוימן מתאים יותר לאוכלוסייה הבוגרת של היום, לדור שלא הוכן לנצל את ההתפתחויות החדשות בטכנולוגיות המידע משום שאלה לא היו קיימות, דור שאינו מקבל בקלות, כמוהו כאוכלוסייה הבוגרת ממנו, חידושים ושינויים ודבק בהרגלים ישנים. תסריט זה מתאים פחות לדור הבא, שהשימוש במחשב הוא חלק מלימודיו בבית-הספר והחידושים של היום יהיו עבורו מובנים מאליהם.

במדינות המפותחות מוקצים משאבים גדולים בתכנון, במחקר, בייצור ובהכשרת כוח אדם מיומן, כדי לעבור לטכנולוגיות פוסט-תעשייתיות. אך לא די בהשקעה בצד זה של המעבר לחברה פוסט-תעשייתית. כדי לעבור לחברת שירותים/אינפורמציה יש להשקיע במקביל גם בתכנון ובפיתוח – ובגלל אי הוודאות לגבי השינויים החברתיים גם הרבה דמיון והרבה יוזמה – בשירותים חברתיים ובהכשרת כוח אדם לעבודה בשירותים אלה, על מנת שאלה יתאימו לדרישותיה של החברה המשתנה ובכך ישמשו גם מצע לפיתוח טכנולוגיות חדשות שהחברה תהיה ערוכה לנצלם. כיום מרבית לעסוק בשינויים בחיי היום יום ובתופעות חברתיות, הנובעים ישירות מהתפתחות טכנולוגיות חדשות, ובמיוחד טכנולוגיות מידע. יש העוסקים בשינויים חברתיים

שבהן הפריזון פוגע הן בילדים והן בהורים. השקעה רבה בשירותים לתכנון משפחה קיימת כמעט בכל המדינות המתפתחות שבהן הפריזון הגבוה מעכב את התפתחותן.

בישראל הפריזון הוא גבוה מזה שבמדינות המפותחות. הפריזון הכולל באוכלוסייה היהודית בשנת 1985 היה 2.85 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1986). על-פי תחזית האוכלוסייה יירד הפריזון הכולל בעשור הבא, אך הוא יהיה עדיין גבוה בהשוואה למדינות מפותחות ויעמוד על 2.4 ילדים לאם יהודייה בשנת 2000 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשמ"א). פריזון גבוה זה דורש להפנות חלק גדול יותר מן התוצר הלאומי להשקעה באוכלוסיית הילדים התלויה מזה שבמדינות מפותחות אחרות, ועקב כך נגרמת הקטנה בחלק המושקע במשק, כולל ההשקעה במחקר ופיתוח.

שינוי במבנה המשפחה

תהליך הנלווה למעבר לעידן הפוסט-תעשייתי הוא שינוי במבנה המשפחה. בתרבויות שונות קיימות מסגרות שונות של משפחה. גם בהיסטוריה של החברה המערבית היו שינויים במבנה המשפחה. המשפחה הגרעינית המלוכנת התבססה כמסגרת דומיננטית בחברה המערבית בתקופה התעשייתית, במאות ה-19 וה-20. במעבר לחברה הפוסט-תעשייתית חלים שינויים במסגרת זו. המשפחה נעשית קטנה יותר עקב הירידה בפריזון, גיל הנישואין עולה, שיעורי נישואין יורדים ושיעורי גירושין עולים, מתרבות משפחות חד-הוריות, אם בגלל גירושין ואם בגלל הורות ללא נישואין, ומתרחבים משקי בית של זוגות ללא ילדים ושל אדם בודד, בעיקר של קשישים אלמנים ואלמנות ושל צעירים העוזבים את בית ההורים ורוחים את נישואיהם. במשפחות רבות הילדים עוזבים את הבית בגיל צעיר, כדי ללמוד או כדי למצוא תעסוקה וגם תופעה זו שוברת את המבנה המלוכד של המשפחה. נשים רבות יוצאות

בים להשקעה במשק, שהאיצה את ההתפתחות הכלכלית. מצב דומה קיים גם במעבר לחברה הפוסט-תעשייתית. צמצום בדרישה לכוח אדם והעלייה כרמת החיים גורמים ירידה בפריזון במדינות המפותחות. הירידה בפריזון יוצרת פוטנציאל להתפתחות נוספת בשתי דרכים. הראשונה, הקטנת אוכלוסיית הילדים, האוכלוסייה התלויה, מאפשרת צמצום בהשקעה באוכלוסייה זו, בעיקר בהזנה ובבריאות והפניית המשאבים הפנויים להשקעה במשק. והשנייה, ההשקעה בחינוך, אם לא תקוצץ, עבור אוכלוסיית ילדים קטנה יותר מאפשרת השקעה גבוהה יותר עבור כל ילד וכתוצאה מכך עלייה באיכות האוכלוסייה שהיא מאגר כוח העבודה בעתיד.

הירידה בפריזון במדינות המפותחות היא דוגמה לשינוי בערכים חברתיים ובהתנהגות של בני אדם בתרבות המערבית ולקשר שבין התפתחויות טכנולוגיות לשינויים חברתיים. עד התקופה החדשה היה פריזון גבוה ערך עליון בתרבות המערבית וכיטוי לכך הן מצוות הפריזון בדתות המערביות, היהדות והנצרות, והפריזון הגבוה שרווח עד המאה ה-19. התפתחויות טכנולוגיות, המהפכה החקלאית במאה ה-18 והמהפכה התעשייתית במאה ה-19, גרמו ירידה בתמותה ובעקבותיהם בא שינוי בתפיסה הערכית של הפריזון ובהתנהגות בני אדם הקשורה בפריזון. בחברה המערבית של היום, להוציא קבוצות מיעוט חרדיות, פריזון גבוה אינו עוד ערך חברתי ושיעורי הפריזון מאז המאה ה-19 ירדו מאוד. שינוי חברתי זה יצר תמריץ להתפתחות טכנולוגית נוספת הקשורה בפריזון, המצאת אמצעי מניעה, המתאימה לערכים ולהתנהגות החדשים כלפי הפריזון.

הפריזון הנמוך במדינות המפותחות אינו מצריך, כמובן מאליו, השקעה רבה בשירותים לצמצום הילודה עבור האוכלוסייה כולה. יש מקום לשירותים של תכנון משפחה ושל הסברה מינית בהיקף מצומצם עבור אוכלוסיות סלקטיוויות, בעיקר שכבות סוציואקונומיות נמוכות, שבהן הפריזון גבוה ואוכלוסיית המתגרים, שבהן הפריזון אינו מתוכנן, אוכלוסיות

מקומה, בעתיד. משום כך יש צורך בהרבה דמיון ויוזמה, כדי ליצור שירותים אלטרנטיביים שיענו על הצרכים שמספקת המשפחה הגרעינית המלוכדת.

השינויים במבנה המשפחה ובתפקידיה הם דוגמה לשינוי במוסד חברתי, מוסד המשפחה. מוסד המשפחה בחברה האנושית אינו מניח שיש למשפחה מבנה או תפקידים קבועים ומוצקים. מבנה המשפחה ותפקידיה השתנו בעבר, משתנים בהווה והם ישתנו בוודאי גם בעתיד עד כדי כך שיש המטילים ספק אם מוסד זה יתקיים בחברה המערבית בעתיד.

גם בישראל ניכרת מגמה של שינויים במבנה המשפחה. בלוח 1 מוצגים חלק משינויים אלה. יש מגמה של עלייה בגיל הנישואין, הן אצל זכרים והן אצל נקבות, יש ירידה בשיעורי הנישואין ויש עלייה בשיעורי הלידות אצל נשים רווקות שמעל גיל 25. יש לשער, שנשים אלה מתכננות את הלידות שלהן ונראה, שקבוצת הנשים המעדיפות ללדת ולגדל ילדים ללא נישואין גדלה והולכת. אשר לגירושין, אין שינוי ניכר בשיעוריהם באוכלוסייה היהודית כולה, כלומר במספר המשפחות שהיו בהן גירושין יחסית לאוכלוסייה כולה, אבל מגמת השינוי מצביעה על עלייה בשיעורים אלה. ראוי להזכיר, שאחת הסיבות ליציבות לכאורה זו בשיעורי הגירושין היא הירידה בשיעורי הנישואין. כאשר יש באוכלוסייה פחות נישואים פוחתים גם מקרי הגירושין. ואכן, בשיעורי הגירושין יחסית לנישואין באוכלוסייה היהודית יש עלייה ניכרת. שיעור הגירושין ביחס לנישואין בשנים 1975–1979 היה 13.0%, בשנים 1980–1984 — 17.5%, ובשנת 1985 — 18.8 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1985, לוח 8/ג).

הזדקנות האוכלוסייה

תוחלת החיים הגבוהה והירידה בפריון בארצות המפותחות גורמים תהליך של הזדקנות

לעבודה מחוץ לבית, ויש לכך השפעה על דפוסי הפריון ועל חלוקת התפקידים במשפחה.

יש המטילים ספק בכך, שמוסד המשפחה ימשיך להתקיים בעתיד הקרוב בחברה המערבית. אחרים טוענים, שהקשרים המשפחתיים עדיין חזקים ומוסד המשפחה ימשיך להיות מוסד מרכזי בחברה. אך גם לדעת אלה השינויים הניכרים בערכים ובהתנהגות והקשורים במשפחה יביאו לשינויים במוסד המשפחה בדרך שתשפיע על כל אחד בחברה (Thornton & Freedman, 1983). לאחרונה נשמעת הטענה, שמחלת האיידס, המקבלת ממדים של מגיפה, תחזק את מסגרת המשפחה ותעצור את השינויים החלים בה. טענה זו נראית מוגזמת. מחלת האיידס, עד שיתגברו עליה, אם בדרך של מציאת חיסון או בדרך הריפוי, עשויה למתן את המתירנות המינית ולהפחית את מספרם של הקשרים הארעיים; אך ספק אם מחלה זו תמנע את הירידה בפריון, את הריבוי של משפחות חד הוריות ושל משקי בית של אדם בודד, את עזיבת הבית בגיל צעיר, או את היציאה של נשים לעבודה מחוץ לבית. נראה שמגמות, אלה יימשכו ומוסד המשפחה משתנה וימשיך להשתנות בעשורים הקרובים.

התוצאה המיידית של השינויים במסגרת המשפחה היא הקטנה של רשת הקרובים, בתוך המשפחה הגרעינית ומחוצה לה. הקטנת רשת הקרובים מפחיתה את האפשרות לתמיכה כלכלית בבני משפחה תלויים או הנמצאים במצוקה כלכלית, ילדים, קשישים, מובטלים ארעיים, נשים לאחר לידה וכדומה. משום כך יש לפתח אפוא שירותים ציבוריים שיתמכו בנוזקים אלה. אך לא די בכך.

מסגרת המשפחה הגרעינית עונה על צרכים שונים של חברה, סוציאליזציה, צרכים אמוצי-יונליים וצרכים אינסטרומנטליים, לאו דווקא כלכליים. צרכים אלה הם אישיים ודורשים את סיפוקם בכל חברה אנושית. עם השינויים במסגרת המשפחה יש למצוא דרכים אלטרנטיביות לסיפוק צרכים אלה, שהם מתפקידיה של המשפחה הגרעינית. קשה עדיין לחזות מה תהיה מסגרת המשפחה, או מה יוכל למלא את

לוח 1. גיל הנישואין, שיעורי הנישואין והגירושין ושיעורי הלידות לאימהות רווקות (שיעורים ל-1000) אצל יהודים בישראל

נישואים						
שנה	גיל ממוצע חתנים	שיעורי נישואין כלות		שיעורי לידות לאימהות רווקות		
		נישואין	כלות	גיל 30-25	גיל 30+	
1975	26.7	9.7	23.5	—	—	
1978	—	8.1	—	5.07	6.18	
1981	27.4	7.5	24.1	6.57	6.87	
1984	27.8	7.0	24.5	7.13	10.15	
1985	28.0	6.7	24.6	6.95	11.55	

המקור: (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1986, שנתון סטטיסטי לישראל 1986, לוחות 1/ג, 6/ג, 20/ג).

חריפה של הזדקנות האוכלוסייה היהודית (Friedlander & Goldscheider, 1984).

דפוסי הגירה חדשים

ההתפתחות של תעשיות עתירות עבודה כפיים בחלק מן המדינות המתפתחות והדרישה לכוח אדם שאיכותו גבוהה במדינות המפותחות יצמצמו מאוד את ההגירה מן המדינות המתפתחות למדינות המפותחות. בתוך המדינות המפותחות תהיה נדידה של כוח עבודה מקצועי. ההתפתחויות הטכנולוגיות החדשות יוצרות התמחויות רבות ולא בכל איזור ובכל מדינה יהיה היצע גבוה לכל התמחות ספציפית. אנשי מקצוע שלא ימצאו תעסוקה בתחום התמחותם והתעניינותם במקום מגוריהם יהגרו לאזורים או למדינות אחרות, שבהן קיים היצע להתמחותם. נוסף על מהגרים אלה יעודדו המדינות המפותחות הגירה מצומצמת וסלקטיבית של צעירים משכילים מן הארצות המתפתחות, כדי לספק כוח אדם לעבודה בשירותים, בעיקר שירותים לקשישים.

כדי למנוע בעיות חברתיות יעשו המדינות הקולטות מאמצים להטמיע את המהגרים

האוכלוסייה. אוכלוסיית הקשישים הולכת וגדלה הן מבחינת המספר האבסולוטי של הקשישים והן מבחינת משקלה. היחסי של קבוצת הקשישים באוכלוסייה כולה. תהליך זה נמשך במדינות המפותחות מזה שנים והוא עניין שמרבים לעסוק בו. אין טעם להרחיב את הדיון כאן בעניין זה ודי להזכיר, שהתהליכים שהוזכרו לעיל, הירידה בפריזון והשינוי במבנה המשפחה, מצמצמים את רשת הקרובים ובכך פותחת תמיכתה של המשפחה, מבחינה כלכלית ומבחינות אחרות, בקשישים. אוכלוסיית הקשישים תישען יותר ויותר על שירותים חברתיים ויחד עם זה תקטן האפשרות להיעזר ברשת המשפחתית.

שלא כמו בכל הארצות המפותחות יתעכב תהליך ההזדקנות באוכלוסייה בישראל, מבחינת משקלה היחסי של קבוצת הקשישים באוכלוסייה, עד תחילת המאה ה-21. הפריזון הגבוה של המשפחות שבאו לישראל עם העלייה ההמונית של תחילת שנות ה-50 הגדיל במידה רבה את אוכלוסיית הצעירים בישראל. ילידי שנות ה-50 נמצאים עתה בקבוצת הגיל 30-40. רק כאשר יגיעו לגיל הפרישה, בעשור השני של המאה ה-21, יגדל מאוד, על-פי תחזית האוכלוסייה לתקופה זו, משקלה של קבוצת הזקנים באוכלוסייה ותיווצר בעיה

נית מהדפסה במכונת כתיבה לשימוש בתמלילן, והן מענף לענף, כגון מעבודה בתעשייה לעבודה בשירותים. מערכת ההסבה המקצועית תהיה שירות קבוע, ולא רק שירות ארעי לעובדים שיעברו מתעסוקות מסורתיות לתעסוקות חדשות.

השינויים בטכנולוגיה אינם חד פעמיים. גם עובדים שהוכשרו מראש לעיסוקים חדשים יהיו חייבים לעבור במהלך חיי העבודה שלהם הסבה מקצועית בגלל חידושים שיונהגו לאחר תקופת הכשרתם הראשונית. שינוי צפוי שני יתרחש במערך התעסוקה. חלק גדול מן העבודה שבוצע עד עתה במרוכז במקומות עבודה, במפעל, במשרד וכדומה, יתבצע בעתיד קרוב למקום המגורים או בבית המגורים עצמו. עובדים שוב לא יצטרכו להגיע למקום העבודה בשעות קבועות, אלא יבצעו את העבודה בביתם, לדוגמה בעזרת מסוף מחשב אינטראקטיבי, בזמן הנוח והרצוי להם. שינוי זה פותח אפשרויות תעסוקה לאנשים המרותקים בדרך כלל לביתם, כגון נשים, נכים וחולים כרוניים.

שינוי שלישי יתרחש בהיקף התעסוקה. צפוי צמצום במספר הכולל של שעות העבודה וגידול מקביל בשעות הפנאי. שינוי זה יכול לבוא לידי ביטוי בהגדלת מספרם של הלא מועסקים או בהקטנת שעות העבודה כשבוע לכל עובד, או בשילוב של השניים. בגלל הדרישה לכוח עבודה איכותי והשאיפה לניצול מקסימלי של אנשים בעלי התמחויות, לא יהיה מנוס ככל הנראה מגידול במספרם של הלא מועסקים. האבטלה שתיווצר לא תהיה תוצאה של מיתון או משבר כלכלי. אדרבה, התחזית היא, שצפוי גידול בתפוקה במשק ועמו גידול בעושר הלאומי. השירות הנדרש במצב זה הוא מערכת חדשה של חלוקת ההכנסה הלאומית לאוכלוסייה כולה. מערכת השכר הקיימת – תשלום כספי עבור עבודה או עבור תרומה למשק ותוספת מינימלית לנזקקים, בדרך של הבטחת הכנסה או דמי אבטלה, לא תהיה מתאימה עוד משום שבני אדם לא יוכלו לתרום כפי יכולתם גם אם ירצו בכך. יש לכנות

החדשים במהירות האפשרית באוכלוסייה המקבלת (Bouvier, 1984). קבוצות מהגרים אלה שונות מקבוצות עובדי הצווארון הכחול והפליטים שהיו עד עתה קבוצות המהגרים העיקריות למדינות המפותחות. השינוי בסוג המהגרים דורש שינוי מתאים בפעילויות ובשירותים העוסקים בקליטת מהגרים.

לישראל יש מדיניות מוצהרת של קליטת עולים יהודיים, אך מדיניות זאת אינה מוצאת לה ביטוי מעשי. העלייה לישראל מתמעטת ולאחרונה נרשם מאזן הגירה שלילי, היינו עודף יוצאים על נכנסים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1986, לוח כ/2). קליטת עלייה ומניעת ירידה הן בעיות המעסיקות את ישראל אך הן אינן מענייניו של דיון זה. כאן יש להזכיר, שחלק מן היוצאים הם בעלי השכלה גבוהה המחפשים שוק תעסוקה להתמחותם הספציפית. הגירה זו נפוצה במדינות המפותחות וספק אם ניתן, או רצוי, למנוע אותה. לחילופין יכולה ישראל להציע שוק תעסוקות הדורשות התמחויות ספציפיות, שימשוך אנשים וטכנולוגיה המעוניינים בהתמחויות אלה. דבר זה דורש השקעה בהכשרת כוח אדם מקצועי ובתקציבי מחקר ופיתוח בתחומים העשויים להיות מושכים בעיני בעלי התמחויות ספציפיות. עזיבה של אנשי מקצוע בעלי הכשרה גבוהה שאינה מלווה בקליטה של אנשי מקצוע אחרים תפגע באיכות כוח העבודה בישראל.

שינויים במבנה התעסוקה

המעבר לטכנולוגיות חדשות יגרום שינויים במבנה התעסוקה במשק. שינוי אחד הוא בסוגי התעסוקה. תעסוקות מסורתיות, בתעשייה, במלאכה, במסחר, בשיווק ובשירותים שונים, ייעלמו ובמקומן יבואו תעסוקות חדשות, עיסוקים של מגזר המידע ושל שירותים מתור-חכמים. שינוי זה ידרוש מערכת של הסבה מקצועית, הן באותו ענף, כגון הסבה של כתב-

כוני, הוא חינוך חינוך, ובנוסף לכך הונהגו במערכת החינוך הפורמלית תוכניות לסגירת הפערים בחינוך בין יוצאי עדות המזרח שהשיגו כלתם נמוכה ובין יוצאי עדות המערב שהשיגו כלתם גבוהה יותר, כגון האינטגרציה בחינוך והתוכניות לתלמידים טעוני טיפוח. ולמרות זאת, עם כל ההישגים האחרים שהיו לתוכניות אלה, לא נסגרו הפערים בהשכלה גבוהה בין העדות השונות, ולמעשה אף התרחבו, מן הדור הראשון לדור השני, כפי שאפשר לראות בלוח 2. נראה, שיש לחזק את מערכת החינוך הפורמלית בשירותים כלכליים תומכים, בלימוד גבוה חינוך או לחילופין לתת תמריצים כספיים לנזקקים ושירותים חינוכיים תומכים במשפחה ובקהילה כבר מגיל צעיר מאוד, כדי שקבוצות רבות יותר באוכלוסייה יוכלו לנצל את הפוטנציאל הקיים במערכת החינוך הפורמלית.

לעניין זה יש להעיר שתי הערות: א. בעתיד הקרוב צפויים שינויים במערכת החינוך והיא לא תפעל עוד בצורה שהיא פועלת היום. אך יהיו השינויים ככל שיהיו ספק, אם מערכת חינוך כלשהי תוכל להיות מנוצלת בידי כל קבוצות האוכלוסייה ללא מערכות שירותים תומכים, כולל האפשרות הקיימת ששירותים תומכים אלה ימצאו את מקומם במערכת החינוך העתידית; ב. אמנם, על-פי הצפוי, לא יוכל המשק לקלוט את כל כוח העבודה הקיים באוכלוסייה ונראה, לכאורה, שאין צורך להשיג קיע בשירותי חינוך ובוודאי לא בשירותים תומכים לאוכלוסייה כולה. אך סלקטיוויות בחינוך עלולה לפגוע בפוטנציאל האיכותי. רק שירותים תומכים במערכת החינוך מגיל צעיר יוכלו להבטיח ניצול של הפוטנציאל האיכותי הקיים באוכלוסייה.

הסלקטיוויות בחינוך, בכל רמת השכלה, עשויה לחלק את האוכלוסייה לקבוצה בעלת איכות מקצועית, שתשתייך בעיקרה ל"מעמד העובדים", ולקבוצה חסרת איכות מקצועית, שתשתייך ל"מעמד הלא עובדים". ככל שתוקדם הסלקטיוויות בחינוך כן יגדל הפער בין שתי קבוצות אלה. פער זה עשוי להיות הבסיס לחלוקה זו של האוכלוסייה.

מערכת שתכלול הפרדה בין עבודה ובין שכר ומערכת חדשה של קריטריונים לחלוקת הכנסה וכן מנגנון שיבצע את חלוקת ההכנסה, כדי שהאוכלוסייה כולה תיהנה מעליית רמת החיים. הפרדה זו בין עבודה לשכר דורשת שינוי בתפיסת העבודה כערך מרכזי בחברה ובריית השכר כתגמול עיקרי לעבודה. ללא שינויים אלה, בתפיסה הערכית ובקריטריונים לחלוקת ההכנסה הלאומית גדלה ההסתברות שתיווצר חברה המחולקת למעמד של עובדים, העילית החדשה, שבידיו המשאבים והכוח, ולמעמד של לא עובדים התלוי במעמד העובדים.

הקטנת מספרן של שעות העבודה, אם בדרך של צמצום שעות העבודה לעובד או בדרך של צמצום מספר המועסקים, תגדיל את שעות הפנאי של בני האדם; עקב כך יגבר הצורך בסוג שירות נוסף – של פעילויות בשעות הפנאי.

הדרישה לכוח אדם איכותי

העיסוקים בטכנולוגיות חדישות ובשירותים מתוחכמים ידרשו כוח עבודה בעל איכות גבוהה. כוח אדם איכותי פירושו עובדים בעלי השכלה גבוהה ומיומנויות מקצועיות משוכללות, הן בענף הטכנולוגיה והן בענף השירותים. תהליך ההכשרה יהיה ממושך והדבר ידרוש הרחבה של מערכת החינוך, ובמיוחד בכל הקשור להשכלה הגבוהה, כדי לקלוט יותר לומדים וכדי להאריך את תקופת הלימודים. איכות זו מוקנית, לכאורה, במערכת החינוך הפורמלית. אך לא די במערכת החינוך הפורמלית כדי להבטיח השכלה גבוהה לכל האוכלוסייה. נראה, שיש תנאים מוקדמים הכרחיים, כלכליים וחינוכיים, כדי שיוכלו תלמידים לנצל את מערכת החינוך הפורמלית. דוגמה לכך אפשר לראות בישראל. אמנם החינוך היסודי, ובתקופה מסוימת גם החינוך התי-

לוח 2. השכלה גבוהה לפי קבוצות אוכלוסייה, בני 14 ומעלה, 1985 (אחוזים מתוך הקבוצה)

בית-ספר אחרון מוסד אקדמי	שנות לימוד (מתוקנן לפי גיל)		% מאוכלוסייה כללית	קבוצת אוכלוסייה
	16+	13-15		
4.7	3.9	8.7	20.7	יהודים ילידי אסיה אפריקה
20.1	16.6	19.3	24.9	ילידי אירופה אמריקה ילידי ישראל
4.9	4.2	8.5	19.4	אב יליד אסיה אפריקה
27.9	18.9	23.0	13.4	אב יליד אירופה אמריקה
14.3	14.3	19.4	6.7	אב יליד ישראל
*4.8	*2.5	*5.9	14.6	לא יהודים

* לא מתוקנן לפי גיל

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1986, שנתון סטטיסטי לישראל 1986, לוחות בכ/1, בכ/2, בכ/3.

הגדרת חיים או מוות, למי ובאילו נסיבות יש סמכות להחליט על הפסקת חיים. החלטה על הפסקת חיים נעשית בחברה המערבית על-ידי שופטים הפוסקים גזר דין מוות על בגידה או רצח. לא מן הנמנע הוא, שהחברה תיתן סמכות לאדם, או לצוות של בני אדם, להחליט על הפסקת חיים גם בנסיבות אחרות. החלטות אלה, אם להפסיק חיי אדם או לא, ואם כן, באילו נסיבות ולמי תינתן הסמכות להחליט על הפסקת חיים, הם כוודאי יותר עניין חברתי-ערכי מאשר עניין רפואי, ועל קובעי המדיניות חברתית להיות מעורבים גם בהחלטות אלה. אך למצב זה יש גם השלכות כלכליות וחברתיות. לטכנולוגיה רפואית מתקדמת ולשימוש בה, ולהרחבת שירותי הבריאות, יש עלות כספית גבוהה. רבים מאלה הנשארים בחיים בעזרת שירותי רפואה מתקדמים, בעיקר תינוקות וקשישים, תלויים בזולתם מבחינה כלכלית, פיזית ונפשית. העלות הגבוהה של הרפואה מאיימת למוטט את שירותי הרפואה הציבוריים במדינות המפותחות אם לא יוקצו לשירותים אלה משאבים ציבוריים ניכרים. שתי החלטות קיצוניות העומדות בפני החברות

התפתחויות ברפואה ובביו-טכנולוגיה

ההתפתחויות שהוזכרו לאחורונה, השינויים במבנה התעסוקה והדרישה לכוח אדם איכותי, קשורים להתפתחות המירע. אך לצד התפתחות המידע, ולמעשה בעקבות התפתחות זו, יש התפתחות רבה גם ברפואה ובביו-טכנולוגיה. עד עתה, ולפי הצפוי גם בעשור הקרוב, השימוש בביו-טכנולוגיה בבני אדם. יצטמצם בעיקר לתיקון פגמים גנטיים ואחרים ולריפוי מחלות (Bouvier, 1984). לשימוש בהתפתחות יות בביו-טכנולוגיה יש שתי תוצאות השלכות זו בזו: הארכת תוחלת החיים הכללית ופגיעה במנגנון הברירה הטבעית. ההישגים העיקריים הם בשני קצות קשת הגילים, אצל תינוקות, ובעיקר פגים, ואצל קשישים. בני קבוצות אלה, המתקיימים בעזרת טכנולוגיה רפואית מתקדמת לתקופה קצרה או ארוכה יותר, סובלים במקרים רבים מאנומליה פיזית או נפשית.

מצב זה מעורר בעיות אתיות וערכיות: מהי

ישראל והמעבר לחברה הפוסט-תעשייתית

עם התפתחות טכנולוגיות המידע במדינות המפותחות עוברת התעשייה עתירת עבודת הכפיים לאחדות מן המדינות המתפתחות, וכך – במקביל למעבר המדינות המפותחות לשלב הפוסט-תעשייתי – עוברות חלק מן המדינות המתפתחות, בעיקר באסיה ובאמריקה הלטינית, לשלב של מדינות מתועשות. אך המעבר משלב לשלב אינו אוטומטי. בוביג טוען, ששתיים מן המדינות הגדולות בעולם, הודו וברית המועצות, לא יעברו לשלב מתקדם יותר (הוא אינו מזכיר את ישראל, בפרט את המדינות שיעברו משלב לשלב, כמו שאינו מזכיר מדינות קטנות רבות אחרות). הודו, המתועשת היום יותר ממדינות מתפתחות אחרות שיעברו בתחילת המאה ה-21 לשלב של מדינות מתועשות, לא תצליח לבצע את המעבר בגלל אי יכולתה להוריד את שיעורי הפריזן הגבוהים שלה. בגלל הפריזן הגבוה יש בהודו אוכלוסיית ילדים גדולה ולא יהיה בכוחה של המדינה להשקיע די באוכלוסייה זו כדי להגיע לאיכות כוח עבודה הנדרש במדינה מתועשת. ברית המועצות לא תצליח לעבור משלב של מדינה מתועשת לחברה פוסט-תעשייתית משתי סיבות. האחת, ההוצאות הצבאיות יקשו על פיתוח הכלכלה והשירותים החברתיים; השנייה קשורה להרכב האתני של ברית המועצות. הפריזן הגבוה יותר של הקבוצות הלא סלכיות, לעומת הקבוצות הסלכיות, יביא בעשורים הקרובים לדומיננטיות מספרית של הקבוצות הלא סלכיות באוכלוסיית ברית המועצות. מאחר שרמת ההשכלה בקבוצות הלא סלכיות נמוכה מזו של הקבוצות הסלכיות יפגע הדבר במידה רבה באיכות כוח העבודה וכתוצאה מכך לא תצליח ברית המועצות לעבור לשלב הפוסט-תעשייתי.

האם תצליח ישראל לעבור לשלב הבא, השלב הפוסט-תעשייתי, או, כמו הודו וברית המועצות, תישאר במקומה, דהיינו תהיה אמנם

המפותחות הן מתן עדיפות גבוהה לרפואה הציבורית כהקצאת הכספים הציבוריים או יצירת שתי מערכות רפואה אלטרנטיביות: האחת של שירותים מעולים לבעלי אמצעים והשנייה, של שירותים נחותים, או העדר שירותים, למעוטי אמצעים.

אלטרנטיבה זולה יותר לשירותי הרפואה היא פיתוח שירותים לא רפואיים שיעזרו לאוכלוסייה לשמור על בריאות. לדעתו של מק-קיאון (McKeown, 1979), בריאות האוכלוסייה תלויה במודעות שלה לענייני בריאות ובכך שבני אדם יטלו על עצמם את האחריות לבריאותם יותר מאשר בשירותי רפואה. הרפואה עוסקת בחולי, לא בבריאות. שירותים שיספקו מידע מתאים בענייני בריאות לקבוצות אוכלוסייה שונות ויעודדו אנשים ליטול לידיהם את האחריות על בריאותם עשויים להעלות את רמת בריאות הציבור. ככל שתעלה רמת הבריאות של האוכלוסייה כן תרד הנזקקות שלה לשירותי רפואה יקרים.

ישראל תורמת תרומה משלה להתפתחויות בביו-טכנולוגיה, ויש בה טכנולוגיה רפואית מתקדמת. גם ישראל ניצבת בפני השאלה אם לתת עדיפות בהוצאות לרפואה ציבורית על-פני הוצאות ציבוריות אחרות או לפתח שתי מערכות רפואה, מערכת פרטית בעלת איכות גבוהה לבעלי אמצעים ומערכת ציבורית בעלת איכות ירודה לאחרים.

אלה הם כמה תהליכים חברתיים הנלווים למעבר לחברה פוסט-תעשייתית ואלה הם השירותים החברתיים הנדרשים מתהליכים אלה. השקעה בטכנולוגיות ללא השקעה בשיירותים חברתיים מתאימים אינה מספיקה כדי לעבור לחברה פוסט-תעשייתית. אם לא תהיה החברה ערוכה לקבל את הטכנולוגיות החדשות, יתעכבו השימוש בהם וניצולם. אי השימוש בחידושים המוצעים יקטין את ההכנסות של מייצרי הטכנולוגיות ובכך גם את ההשקעה במחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות. העדר מדיניות חברתית מקיפה ופיתוח לא מספיק של שירותים חברתיים יעכבו התפתחויות טכנולוגיות בעתיד.

גבוהה תעלה איכותו של כוח העבודה בישראל.

עיבוב בהזדקנות בישראל
 הפיריון הגבוה של עולי עדות המזרח בשנות ה-50 הגדיל, כפי שנאמר לעיל, את אוכלוסיית הצעירים בישראל. משקל האוכלוסייה הקשישה לא יעלה כמעט עד תחילת המאה ה-21. בשנת 1985 היה שיעור הקשישים מגיל 65 ומעלה באוכלוסייה היהודית 10.1%; לפי תחזית האוכלוסייה לשנת 2000 יהיה שיעור הקשישים באוכלוסייה היהודית 10.5% (ראה לוח 3). אוכלוסיית הקשישים היא אוכלוסייה תלויה הצורכת תקציבים וכוח אדם. יציבות כמשקל האוכלוסייה הקשישה בעשורים הקודמים לא תצריך הגדלה של ממש של החלק היחסי מן ההוצאות הציבוריות ומכוח האדם המוקצה לקשישים.

קונסטלציה נוחה להשקעה בחינוך ובהשכלה
 בעשורים הקרובים ימשיכו להיכנס למעגל העובדים השנתונים של ילידי העלייה ההמונית, השנתונים משנות ה-50 ואילך. שנתונים

מדינה מתועשת, אך למעשה תיסוג שלב אחד? קיימים בישראל תנאים העשויים לתרום למעבר לחברה פוסט-תעשייתית, אך יש גם כאלה העלולים לעכב מעבר זה. ואלה התנאים העשויים לתרום למעבר לחברה פוסט-תעשייתית:

תשתית לפיתוח טכנולוגי
 קיימת בישראל מערכת רחבה של השכלה גבוהה ומכוני מחקר, יש הקצאה של תקציבים למחקר ופיתוח ונבנתה תעשייה המבוססת על טכנולוגיה מתקדמת. כל אלה הניבו, עד עתה, הישגים מן השורה הראשונה בעולם בטכנולוגיות מידע ובביו-טכנולוגיה.

פוטנציאל של כוח אדם בתחומי הטכנולוגיה

מספר המועמדים ללימודים כמוסדות להשכלה גבוהה בישראל גדול מאלה המתקבלים והלומדים למעשה. לפחות לחלק מן הנדחים יש כישורים מתאימים ללימודים כמוסדות אלה והם נדחים בגלל חוסר תקציבים וכוחות הוראה כמוסדות להשכלה גבוהה (אחירם, 1984). אם תימצא דרך לספק לאלה השכלה

לוח 3. אוכלוסיית ישראל לפי גיל ויחס תלות, 1985 ולפי תחזית לשנת 2000

גיל	1985		2000	
	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים
19-0	1348	38.3	2044	37.3
20-64	1816	51.6	2943	53.8
65+	354	10.1	488	8.9
ס"ה	3517	100.0	5435	100.0
יחס תלות:	937		860	
	1008		794	

$$\text{יחס תלות: } \frac{(0-19) + (65+)}{(20-64)} \times 1.000$$

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1986, שנתון סטטיסטי לישראל 1986, לוחות ב/18, ב/19.

בקליטת עלייה ולהקדים את התרומה של הטווח הארוך.

ואלה התנאים העשויים לעכב את המעבר לחברה פוסט-תעשייתית:

פריון גבוה

ישראל שואפת להגדיל את האוכלוסייה היהודית. שני מקורות לגידול האוכלוסייה הם פריון וקליטת עולים. הפריון בישראל גבוה מזה הקיים במדינות המפותחות. פריון גבוה פירושו משקל יחסי גבוה של קבוצת הילדים באוכלוסייה הכללית. למצב זה יש שתי תוצאות, בעיקר לטווח הרחוק. האחת, אוכלוסיית הילדים היא אוכלוסייה תלויה הצורכת משאבים רבים, הן מן ההוצאה הציבורית והן מן ההוצאה של המשפחה, ומקשה על התפתחות כלכלית. והשנייה, ככל שמשקלה היחסי של אוכלוסיית הילדים גדול יותר כן קטנה יותר האפשרות להשקיע בכל ילד, דבר הפוגע בכוח העבודה בעתיד (ראה תחזיתו של בובקיה על הודו שהוזכרה לעיל). המקור השני לגידול האוכלוסייה הוא קליטת עולים. לקליטת עולים צעירים, שהם קבוצות מהגרים אופייניות, יש יתרונות כמקור לגידול האוכלוסייה על פריון. עולים צעירים תורמים תרומה מידית לכוח העבודה. עולים צעירים הם גם אוכלוסייה בגיל הפריון. בכך תורמת העלייה לגידול האוכלוסייה — היינו הצטרפות העולים עצמם והילדים הנולדים להם — בלי להגדיל את יחס התלות באוכלוסייה כולה. גם הזורדים הם קבוצת מהגרים אופיינית, צעירים ובדרך כלל משכילים, ומניעת ירידה יש בה אותם יתרונות שיש לקליטת עלייה.

פערים בהשכלה

השכלה גבוהה מכשירה כוח אדם מקצועי והיא בסיס לפיתוח טכנולוגי ופיתוח של שירותים מתוחכמים. העלייה ההמונית לישראל בשנות ה-50 הביאה בעיקרה עולים מארצות המזרח שהשכלתם הפורמלית היתה גמוכה. ברור הראשון, דור העולים, היו פערים גדולים בהשכלה גבוהה בין שתי הקבוצות האתניות

אלה הם גדולים מן השנתונים המבוגרים יותר. עד שהקבוצה הראשונה מן השנתונים הגדולים, שהיא עתה בגיל 30—40, תפרוש מן העבודה, בעוד כ-25 שנה, יהיה כל שנתון הנכנס לכוח העבודה גדול מזה הפורש מן העבודה. הצטרפותם של שנתונים אלה לכוח העבודה תגדיל בהתמדה את המשקל היחסי של קבוצות הגיל בכוח העבודה ותקטין את יחס התלות (היחס בין אוכלוסייה תלויה ובין אוכלוסייה בכוח העבודה) באוכלוסייה של ישראל, ובצורה ניכרת יותר באוכלוסייה היהודית (ראה לוח 3). משקל גילאי כוח העבודה באוכלוסייה הכללית יגדל, משקל האוכלוסייה הקשישה יישאר יציב, ומשקלה היחסי של האוכלוסייה הצעירה, גילאי החינוך, באוכלוסייה הכללית, יקטן. גם אם אחוז ההוצאה לחינוך מן ההוצאה הציבורית הכללית יישאר קבוע תגדל ההוצאה לחינוך עבור כל ילד, בגלל הצמצום במשקל היחסי של גילאי החינוך. אך הגידול בחלק היחסי של כוח העבודה יאפשר, למעשה, הקצאה יחסית גבוהה יותר לתקציבי החינוך ולכן הוצאה גדולה יותר עבור כל ילד במערכת החינוך. בעשורים הקרובים ייווצרו, לפי זה, תנאים נוחים להכשרת כוח אדם שאיכותו גבוהה יותר.

לישראל יש מדיניות מוצהרת של קליטת עולים. המאגר העיקרי של עולים פוטנציאליים נמצא בארצות המפותחות, כולל ברית המועצות. המהגרים הם בעיקר צעירים, בודדים צעירים ומשפחות צעירות, בדרך כלל בעלי השכלה. קליטת קבוצות מהגרים אופייניות אלה תגדיל את כוח העבודה האיכותי בהשקעה נמוכה יותר, השקעה בקליטת עולים לעומת ההשקעה באוכלוסיית ילדים עד שתגיע לגיל כוח העבודה. קליטת מהגרים יוצרת בעיות כלכליות וחברתיות בטווח הקצר, אך קבוצת מהגרים היא הן אוכלוסייה יצרנית והן אוכלוסייה צרכנית, ובכך היא עתידה לתרום, בטווח הארוך יותר, תרומה חיובית לכלכלה ולחברה. מדיניות ברורה ומתאימה לקליטת עלייה עשויה להפחית מן הבעיות של הטווח הקצר

היחסי באוכלוסייה כולה ובכוח העבודה בפרט יעלה בעשורים הקרובים. שילוב זה של גידול במשקלם היחסי של בני עדות המזרח בכוח העבודה וההשכלה הנמוכה, יחסית, של בני קבוצה זו יביא לגידול כמותי של כוח העבודה אך לירידה באיכותו. כדי לספק מקורות תעסוקה לקבוצה זו יהיה צורך לפתח תעשיות עתירות עבודת כפיים דבר העשוי להיות מכשול במעבר לחברה פוסט-תעשייתית (ראה תחזיתו של בובייה על ברית המועצות שהוזכרה לעיל). מן הראוי להדגיש שוב, שכדי להכשיר כוח אדם מקצועי יש להתחיל בחינוך בגיל צעיר מאוד ויש לפתח מערכת שירותים חומ"כים נוסף על מערכת החינוך הפורמלית.

כוח עבודה זול

הימצאותו של כוח עבודה זול היא תמריץ ופייס תוי להקמת תעשיות עתירות עבודת כפיים ולשימוש בכוח אדם רב בחקלאות. בשימוש בכוח אדם זול ההשקעה היא קטנה, בייצור, בתכנון לטווח ארוך ובהוצאות למחקר ופיתוח והתשואה היא מיידית וגבוהה, יחסית להשקעה. בישראל מצויים שני מקורות עיקריים לכוח עבודה זול – עובדים מישראל שהם בעלי השכלה נמוכה וערביי השטחים. לשווייץ הגיע, לאחר מלחמת העולם השנייה, זרם גדול של עובדים זרים מאיטליה; מצב דומה קיים בישראל, שאליה מגיעים לעבודה המוני ערבים מן השטחים. במחקר שערך מאייר על העובדים הזרים בשווייץ (Mayer, 1972) נאמר: "With low-cost imported labor easily available marginal firms have been able to survive and thus retard technological progress. This is a dangerous development in a country lacking natural resources that depends on its export industries" (p. 452). ובישראל טען סוחמי (1984), בסימפוזיון על ישראל לקראת המאה ה-21: "עלינו להגדיל את פוטנציאל כוח האדם, לחנך אותו ולנצל אותו בתעשיות "חכמות ובעלות ערך מוסף גבוה. את העבודות שבהן יש פחות

העיקריות המרכיבות את האוכלוסייה היהודית, יוצאי עדות המזרח ויוצאי עדות המערב. פערים אלה בהשכלה הם גורם עיקרי למעמד הנחות של יוצאי עדות המזרח לעומת יוצאי עדות המערב. בשוק התעסוקה בארץ (יער, 1986). בלוח 2 מוצגים הפערים בהשכלה הגבוהה בדור הראשון, דור העולים, ובדור השני, ילידי הארץ שהם בנים לעולים. מן הנתונים המובאים בלוח 2 מתברר:

א. בתוך למעלה ממחצית האוכלוסייה בישראל שבתחום הקו הירוק, בני 14 ומעלה בשנת 1985 (54.7% יוצאי עדות המזרח + לא יהודים), פחות מ-5% הם בעלי השכלה אקדמית. ב. למרות כל המאמצים שנעשו כדי לסגור את הפערים בהשכלה בין יוצאי עדות המזרח ליוצאי עדות המערב, הפער בהשכלה גבוהה בדור השני התרחב למעשה. אחוז בעלי ההשכלה האקדמית בדור השני של יוצאי עדות המזרח דומה לזה שבדור הראשון (4.7% בדור הראשון לעומת 4.9% בדור השני) בעוד שאחוז בעלי ההשכלה האקדמית בדור השני של יוצאי עדות המערב גדל בצורה ניכרת (20.1 בדור הראשון לעומת 27.9 בדור השני). מצב דומה קיים בסטטוס התעסוקתי: "ריכוזם של יוצאי אסיה-אפריקה בעמדות תעסוקתיות נמוכות סטטוס ושל יוצאי אירופה-אמריקה בעמדות תעסוקתיות עתירות סטטוס, לא השתנה מאז שנות החמישים המאוחרות באופן משמעותי. דור ילידי הארץ ממוצא מערבי הגיע לעמדות גבוהות יותר אף מאלה של דור העולים מאותו מוצא, הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים. דור ילידי הארץ ממוצא מזרחי נשאר בקווים כלליים, במיקום זהה לזה של ילידי חו"ל מאותו מוצא אצל הגברים אך שיפר את מקומו אצל הנשים. על כן הפער בין גברים יוצאי מזרח ומערב גדול יותר בקרב ילידי הארץ מאשר בקרב ילידי חו"ל. לעומת זאת אין הבדל בפער התעסוקתי בין נשים ילידות חו"ל לבין ילידות הארץ" (נהון, תשמ"ד, עמ' 93).

ג. יוצאי עדות המזרח הם קבוצת האוכלוסייה הגדולה בדור השני, ילידי ישראל, ומשקלם

בביטחון, אם בדרך של ייעול ואם בדרך של מציאת חלופות לכוח אדם, או למצוא אפשרות להידבר עם מדינות ערב, בדרך כלשהי, על "הגבלת מירוצ החימוש" במזרח התיכון.

סיכום

המעבר לעידן הפוסט-תעשייתי הוא תהליך של שינוי רב-ממדי והוא דורש מערך של שירותים שיתאימו למעבר זה. לדוגמה, כפי שנאמר לעיל, החינוך אינו רק עניינם של שירותי החינוך והבריאות אינה רק עניינם של שירותי הרפואה. פיתוח מערך שירותים מקיף נובע ממדיניות חברתית. לישראל אין מדיניות חברתית מקיפה וברורה. השינויים בשירותים החברתיים בישראל הם אינקרמנטליים, הם באים לתקן עיוותים שנתגלו או שנוצרו במערכת השירותים, ולא תוצאה של מדיניות חברתית שממנה נגזר תכנון שירותים.

כדי לפתח רשת שירותים מתאימה לעשור הקרוב יש להציב יעדים חברתיים ברורים ולקבוע סדרי עדיפויות לאומיים שימשו בסיס למקבלי החלטות. מדיניות חברתית אינה מנותקת מתפיסות אידיאולוגיות וערכיות, אך ויכוח אידיאולוגי אינו סיבה או הצדקה להעדר מדיניות חברתית. אפשר וצריך למצוא יעדים חברתיים שיש עליהם הסכמה לאומית רחבה, ולקבל החלטות על סדרי העדפות לאומיים. לדוגמה, בריאות לעומת חינוך לעומת ביטחון, שייקבעו מתוך מדיניות חברתית כוללת הנגזרת מיעדים לאומיים וחברתיים מוסכמים. כמו-כן יש לחזות מראש תוצאות חברתיות אלטרנטיביות הנגזרות מתפיסות אידיאולוגיות שונות. נראה שזה המינימום הדרוש כדי להתוות מדיניות חברתית בישראל. ללא אלה אנו צפויים להתפתחויות כגון רפואה שחודה וחינוך אפור, שלגביהן יש הסכמה רחבה שאינן רצויות.

דברים אלה אינם חדשים והם נאמרו בעבר בהזדמנויות שונות. מאמר זה מדגיש שמדיניות חברתית ושירותים חברתיים אינם רק עניין של

ידע יש להוציא אל מחוץ לישראל. אל לנו לבנות מפעלים ענקיים ולהביא עובדים מן השטחים, כך לא נשיג תפוקה גבוהה. אפילו באלקטרוניקה לא נורא אם חלקים מסוימים ייעשו בסינגפור. כך תביא עליית התפוקה בקנה מידה לאומי לעליית רמת החיים וגם לעליית רמתנו האינטלקטואלית" (עמ' 58).

קיצוץ בתקציבים הלאומיים לחינוך, להשכלה גבוהה ולמחקר ופיתוח ההקצאה לחינוך, להשכלה גבוהה ולמחקר ופיתוח בתקציב הלאומי בישראל היא גבוהה ודומה להקצאות לתחומים אלה במדינות מפותחות אחרות. אין ספק, שמדיניות זו תרמה רבות לרמה הטכנולוגית שבה ישראל נמצאת היום. לאחרונה יש מגמה לקצץ בתקציבים ממשלתיים וציבוריים לחינוך, להשכלה גבוהה ולמחקר ופיתוח. אמנם גם השוק הפרטי מקצה כספים להשכלה ולמחקר, אך ההוצאות לחינוך, להשכלה גבוהה ולמחקר ופיתוח הן גבוהות ותרומתו של השוק הפרטי היא חלקית בלבד. עדיין אין נתונים מסוכמים מן התקופה האחרונה על הסכומים שהוצאו למעשה בתחומים אלה. קיצוץ בתקציבים אלה יפגע בהמשך ההתפתחות הטכנולוגית בישראל.

ההוצאה לביטחון

ישראל משקיעה מאמץ גדול בביטחון, בתקציבים ובכוח אדם. ביטחון ברמה גבוהה, כלומר בהשקעה גבוהה, הוא צורך קיומי של ישראל ואין לוותר עליו. נוסף על כך, חלק מתקציב הביטחון מושקע בפיתוח טכנולוגי שיש בו תועלת לא רק במישור הצבאי. ועם כל זאת, ההוצאה לביטחון מכבידה על המשק הישראלי, גם אם היא ממומנת בחלקה ממקורות שמחוץ למשק הישראלי.

אף-על-פי שהביטחון הוא צורך קיומי לישראל, העובדה שההוצאה לביטחון מכבידה על המשק עלולה להיות גורם מעכב במעבר של ישראל לשלב מתקדם יותר, וראוי לנצל כל דרך אפשרית כדי לקצץ בהוצאות על ביטחון, כולל האפשרות לקצץ בכוח אדם המושקע

(Industrial market economies), הכוללת את רוב מדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, יפן, אוסטרליה, וניו-זילנד (World Bank, 1987). כדי להיכלל בקבוצה זו של מדינות בעתיד על ישראל להתפתח בקצב מהיר יותר מאשר המדינות המתועשות של היום. אפשר לשאול כמובן, אם התפתחות זו היא יעד בעל עדיפות גבוהה עבור ישראל. אך גם תשובה לשאלה זו מוטב שתהיה תוצאה של קביעת סדרי עדיפויות לאומיות, ולא תוצאה שלא נצפתה מראש.

צדק חברתי ושל הפגת מתחים חברתיים. בלי אלה יתעכב, ואולי אף יימנע, המעבר של ישראל לחברה מתקדמת שתתפוס את מקומה בין החברות של המדינות המפותחות בעולם. ראוי להזכיר, לסיום, שבחלוקת מדינות העולם לפי קבוצות הכנסה שערך הבנק העולמי נכללת ישראל בקבוצה של המדינות שהן בעלות הכנסה בינונית-גבוהה (upper-middle income). בין חברותיה לקבוצה נמצאות ברזיל, פורטוגל, אלז'יר, עירק ועוד. היא לא נכללה בקבוצת המדינות המתועשות

ביבליוגרפיה

- אחרים, א', "מגמות בהתפתחות כוח-האדם הטכנולוגי בישראל — בעיות ופתרונות", פקירה חודשית, הוצאת מטכ"ל 10/31 (1984), עמ' 22–35.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תחזית האוכלוסייה ומשקי בית בישראל עד 2000", סדרת פרסומים מיוחדים מס' 666, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשמ"א.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1986, מס' 37, ירושלים, 1986.
- יער, א', "יזמות פרטית כמסלול לניעות סוציוכלכלית: היבט נוסף על הדיבור העדתי בישראל", מגמות כט/4 (1986), עמ' 371–412.
- נהון, י', מגמות בתעסוקה — המימד העדתי, מכון ירושלים לחקר ישראל, מס' 10, ירושלים, תשמ"ד.
- סוחמי, א', "התעשייה המתקדמת כאתגר לכלכלת ישראל", בתוך: א' הראבן (עורך), ישראל לקראת המאה ה-21, מוסד ון ליד, ירושלים, 1984, עמ' 55–59.
- Baal Schem, J., "Societal Implications of Modern Information Technology", *IEEE Technology and Society Magazine* (December 1985), pp. 20–26
- Bell, D., *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books, Inc., 1973.
- Bouvier, L.F., "Planet Earth 1984—2034: A Demographic Vision", *Population Bulletin* 39/1 (1984).
- Davis, K., "Sociological Aspects of Genetic Control", in: Roslañsky, J.D. (ed.), *Genetics and the Future of Man*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1966, pp. 171–204.
- Friedlander, D., & C. Goldscheider, "Israel's Population: The Challenge of Pluralism", *Population Bulletin* 39/2 (1984).
- Leontief, W., Carter A.P. & Petri, P.A., *The Future of the World Economy*, New York, Oxford University Press, 1977.
- Macarov, D., "Planning for a Probability: The Almost-Workless World", *International Labour Review* 124/6 (Nov-Dec, 1985), pp. 629–642.
- Mayer, K.B., "Postwar Immigration and Switzerland's Demographic and Social Structure", in: W. Peterson (ed.), *Readings in Population*, New York, The Macmillan Company, 1972, pp. 241–255.

- Mekeown, T., *The Role of Medicine*, Oxford, Basil Blackwell, 1979.
- Molitor, G.T.T., "The Information Society: The Path to Post-Industrial Growth", *The Futurist* 15/2 (1981), pp. 23—30.
- Neuman, R., "Putting the Communications Revolution in Perspective", in: *MIT Research Program on Communications Policy, Fifth Report* (1981), pp. 2—11.
- Thornton, A., & Freedman, D., "The Changing American Family", *Population Bulletin* 38/4 (1983).
- World Bank, *World Development Report*, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1987.

ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה

מאת ד"ר יוסף קטן*

הקדמה

יחד עם זאת מן הראוי להדגיש, שהביקורת נגד מדינת הרווחה אינה נחלת גורמים ימניים בלבד; היא מועלית גם בחוגי שמאל שונים, הקובלים על מחדליה במימוש המטרות החברתיות שהציבה לעצמה. גם חוגים אלה תרים אחר מודלים אלטרנטיביים להספקת שירותים, אשר יענו בצורה מתאימה על צורכי האוכלוסיות ויצמצמו את הפער בין קבוצות חברתיות שונות.

אמנם יש הטוענים, תוך התייחסות להקשר הבריטי, שלמתקפה על עקרונות מדינת הרווחה וביצועיה יש עד עתה השפעה רבה יותר במישור שור האידיאולוגי והרטורי מאשר במישור המעשי (Mishra, 1984). אך אין עוררין על כך שלערעור על הקונספציה הבסיסית של מדינה זו יש מספר כיוונים מוחשיים ביותר הן בארצות הברית, הן בבריטניה והן במדינות מערביות אחרות (Le Grand & Robinson, 1984; Walker, 1984; Brown, 1987).

החקיקה הסוציאלית, שהיוותה את אחד המנופים העיקריים לקידום ולמימוש מטרות מדינת הרווחה, הוגבלה, ההוצאה הציבורית הריאלית המופנית לתחומי רווחה שונים קוצצה, תוכניות חברתיות שונות בוטלו ואחרות הוקפאו או קוצצו ותנאי הזכאות לקבלת שירותים שונים שונו במגמה לצמצם את מספר האנשים היכולים ליהנות מהם.

את מקום המעורבות הנרחבת של המדינה בתחום הרווחה אמורים למלא – לפי גירסת שולליה – שלושה גורמים אלטרנטיביים

מאז אמצע שנות ה-70 חל ברבות ממדינות המערב תהליך של כרסום הדרגתי במעמדה הציבורי של מדינת הרווחה. העקרונות הבסיסיים של מדינה זו, המדגישים את ערך הסוֹלִידָריות החברתית, ואחריות המדינה להספקת מענים הולמים למכלול רחב של צורכי אזרחיה (בתחומי הבריאות, החינוך, הדיור, הבטחת ההכנסה, התעסוקה והשירותים האישיים) – איבדו את יוקרתם ובקונסנזוס החברתי הרחב שעליו הם נסמכו נתגלו בקיעים רבים.

השחיקה בתמיכה בעקרונות מדינת הרווחה ניכרת הן בקרב גורמי שלטון, הן במפלגות פוליטיות שונות, הן בחוגים אינטלקטואליים ואקדמיים והן בקבוצות אוכלוסייה רחבות (ובכללן קבוצות שתמכו בעבר בעקרונות אלה).

ביטוי מובהק לכירסום שחל בתמיכה הציבורית במדינת הרווחה ניתן, למשל, בתוצאות הבחירות לפרלמנט הבריטי שנערכו ביוני 1987, ואשר הביאו לחיזוק ניכר בכוחה הפוליטי של מרגרט תאצ'ר, המסמלת בהצהרותיה, בתוכניותיה ובמעשיה, יותר מכל מדינאי מערבי אחר את האידיאולוגיה הניאו-ליברלית של "הימין החדש", הדוגלת בצמצום משמעותי של מעורבות המדינה בתחום הרווחה ובהעברת האחריות להספקת שירותים חברתיים ואישיים שונים לגורמים לא-ממשלתיים.

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב.

מאמר זה מבקש לדון בדרך תפקודם של הארגונים הוולונטריים, המהווים כאמור את אחד המרכיבים האמורים למלא תפקיד מרכזי במסגרת ההסדרים האלטרנטיביים של הקצאת שירותי הרווחה, ולבחון את הצורה שבה ארגונים אלה עשויים למלא את החלל הריק העשוי להיווצר, אם אכן תחול נסיגה משמעותית במעורבות הממשלתית.

המאמר נחלק לשלושה חלקים עיקריים. בחלק הראשון יסקרו הטיעונים נגד המעורבות הממשלתית בזירת הרווחה. בחלק השני יבחנו היתרונות העיקריים המיוחסים לארגונים הוולונטריים. דגש מיוחד יושם כאותם יתרונות האמורים לענות על חולשותיהם של הארגונים הממשלתיים-ציבוריים. בחלק השלישי יסקרו מספר עבודות מחקר, המתארות דפוסי תפקוד אופייניים של ארגונים וולונטריים ויאותרו נקודות תורפה שונות העשויות להגביל בצורה משמעותית את יכולתם לספק שירותי רווחה הולמים לאוכלוסיות.

המאמר אינו בא להטיל ספק בתרומתם הרבה של הארגונים הוולונטריים ובחיוניותם. ויחד עם זאת הוא מבקש להזהיר מפני הנטייה לראות בפעולתם מרשם ודאי לתיקון חולשו-תיה של מדינת הרווחה ואמצעי לשחרור המדינה מתפקידה ומאחריותה בזירה החברתית.

הגורמים לתמורות במעמדה של מדינת הרווחה

גורמים שונים שחברו יחד והזינו זה את זה הביאו בארצות שונות להחלשת התמיכה הציבורית בעקרונות מדינת הרווחה ולקיצוצים בפעולותיה. בין גורמים אלה ניתן לכלול את השינויים הכלכליים שחלו בעולם מאז ראשית שנות ה-70 ואשר פגעו ביכולתן של מדינות להקצות משאבים לנושאי רווחה; את תחושת האכזבה מהישגיה הדלים של מדינת הרווחה במימוש היעד של צמצום הפערים הכלכליים

מרכזיים: ארגונים וולונטריים שאינם פועלים למטרות רווח, ארגונים פרטיים הפועלים למטרות רווח ורשתות חברתיות בלתי פורמליות (משפחה, חברים, שכנים וכד').

גורמים אלה מילאו תפקיד מרכזי כספקים של שירותי רווחה בתקופה שקדמה להתפתחותה של מדינת הרווחה והמשיכו לתפקד בתחום זה גם בעידן המעורבות הממשלתית המוגברת, אך השפעתם צומצמה. עתה מבקשים שוללי "מדינת הרווחה" להחזיר "עטרה ליושנה" ולהטיל שוב על ארגונים אלה תפקיד מרכזי בזירת הרווחה.

גם לדעת השוללים עשויה המדינה להמשיך ולתפקד בזירת הרווחה, אך תפקיד זה חייב להיות מוגבל למתן סיוע בעיקר לקבוצות אוכלוסייה סלקטיביות והקצאת תמיכה כספית מצומצמת לארגוני רווחה לא ממשלתיים ולרשתות חברתיות.

גורמים שונים הדוגלים בעריכת שינויים במדינת הרווחה ובדפוסי פעולתה מרבים לטעון בהקשר זה בזכות רעיון ההפרטה (Privatization), שמשמעו העברת האחריות להספקת שירותי רווחה לארגונים לא-ממשלתיים, ובזכות הגברת הפלורליזם בתחום הרווחה (Welfare Pluralism), ועיצוב "כלכלה מעורבת" (Mixed Economy) – שני מושגים המבטאים שאיפה לגיוון הגורמים העוסקים בתחום הרווחה (כאשר המדינה היא רק אחד מהם), ולהגברת יכולת הבחירה החופשית של הצרכן (Walker, 1987). יש גם כאלה המעלים את המושג "משולש הרווחה" (The Welfare Triangle), המצביע על הצורך במעורבות שלושה מרכיבים מרכזיים – ארגוני הרווחה הממשלתיים-ציבוריים, המגזר הוולונטרי והרשתות הבלתי פורמליות בהספקת שירותים לאוכלוסייה (Evers, 1987).

גם בישראל קוצצו בשנים האחרונות תקציבי הרווחה והחלו להישמע דרישות להגברת מעורבותם של ארגונים וולונטריים ורשתות חברתיות בהספקת שירותים על חשבון חלקה של המדינה.

שגשוג זה העמיד לרשות מדינות אלה את המשאבים הכספיים שהן נזקקו להם לצורך פיתוח וקיום מערכת מסועפת של שירותים חברתיים בתחומי החינוך, הבריאות, התעסוקה, השיכון, הבטחת ההכנסה והשירותים האישיים. מצב כלכלי זה אף איפשר את פיתוחם המואץ של השירותים החברתיים, בלי לפגוע באותה עת ביעדים אחרים, כמו פיתוח כלכלי והקצאת משאבים לצורכי ביטחון.

ההאטה, ההקפאה ולעתים אף הנסיגה בצמיחה הכלכלית, שהחלו במרבית מדינות המערב בראשית שנות ה־70, חוללו תמורה בתמונת מצב זו. לרשות מדינות אלה לא עמדו עוד אותם משאבים כספיים שהיו נחוצים לצורך החזקתה של מערכת השירותים החברתיים ברמתה הקיימת, שלא לדבר על המשך פיתוחה.

שינויים אלה במצב הכלכלי הפיחו רוח חיים בעמדותיהם של חוגים פוליטיים וכלכליים, אשר הטילו זה מכבר ספקות באשר לאפשרות של דו־קיום בין מעורבות והשקעה ממשלתית בפיתוח ובקידום שירותי רווחה מחד גיסא ובין שמירת היציבות הכלכלית ופיתוח משקי מאידך גיסא, והביאו להגברת התמיכה הציבורית בהשקפה הגורסת, שיש לקבוע סדרי עדיפויות ברורים, אשר במסגרתם, דווקא, שיקולים כלכליים כמו הכמות הריאלית של המשאבים הכספיים העומדים לרשות המדינה, החיוניות שבדיסון האינפלציה והצורך בהורדת רמת המיסוי ובעידוד השקעות לצורך פיתוח וקידום המגזר היצרני, ולא שיקולים חברתיים, הם שצריכים להכתיב את היקף פעילות המדינה בזירת הרווחה.

תפיסה כלכלית זו, הגורסת ששירותי הרווחה הציבוריים מטילים עול כבד על המגזר היצרני ופוגעים ביכולתו לתפקד, סיפקה ברבות ממדינות המערב (חלקן אף בהנהגת מפלגות סוציאלי־דמוקרטיות) את הלגיטימציה למדיניות ממשלתית שכוונה לריסון ולקיצוץ בהקצאות הממשלתיות המופנות לנושאי רווחה; היא אף הזינה, במתכוון או שלא במתכוון, את הטיעונים האידיאולוגיים המרכזיים

בין קבוצות אוכלוסייה שונות; את אובדן האמון בכושר התפקוד וביעילות של הארגונים הממשלתיים־ציבוריים, המהווים מרכיב עיקרי במרקם הפוליטי־ארגוני של מדינה זו; את החלשת התמיכה הפוליטית בעקרונות הבסיסיים של המדיניות החברתית שנקטו מדינות הרווחה דווקא בקרב קבוצות אוכלוסייה שנהנו מפירותיה של מדיניות זו ושיפרו בעזרתה את מעמדם הכלכלי־חברתי; ואת הערעור על הבסיס הערכי־מוסרי של מדיניות זו. שינויים אלה לוו בהופעה מחודשת ורבבת עוצמה של האידיאולוגיה הליברלית הקלאסית (אם כי עתה בלבוש הרענן של "הימין החדש"), המתנגדת למעורבות הממשלתית בתחום הרווחה וקוראת להאצת תהליך השתחררות המדינה מאחריותה בנושא זה והעברתה לארגונים לא ממשלתיים ולרשתות חברתיות.

אמנם דעות מעין אלה היו קיימות זה מכבר, אך בשנות ה־50 וה־60 הן נדחקו לשוליים בלי שהצליחו לערער את הקונסנזוס הפוליטי הרחב שהתגבש סביב עקרונות מדינת הרווחה. לאידיאולוגיה הניאו־ליברלית היתה עדנה בשנים האחרונות, וחומכיה מצאו לעצמם בנסיבות החברתיות החדשות שהלכו ונתרקמו בשנים אלה כר נוח ואוהד להפצת רעיונות ולהשפעה קונקרטיית. החלשתה של מדינת הרווחה נבעה אפוא מהשפעתם הייחודית והמשולבת של גורמים כלכליים, חברתיים ופוליטיים שונים, שנתמכו בתשתית אידיאולוגית, שסיפקה להם לגיטימציה.

גורמים אלה נסקרו בהרחבה בספרות (Le Grand & Robinson 1984; Offe, 1984; Walker, 1984, 1987; דורון, 1985; גולדברג, 1987). לפיכך נתאר אותם במאמר זה בקצרה, תוך ראייתם כרקע להופעתם המחודשת של הארגונים הוולונטריים־הפרטיים כגורם מרכזי בזירת הרווחה.

א. תמורות כלכליות

יכולתן של מדינות המערב להתפתח במתכונת של "מדינת רווחה" נבעה במידה רבה משגשוגן הכלכלי, שנמשך עד ראשית שנות ה־70.

תרומה ליתר שוויוניות חברתית בתחום שירות נוסף — זה של תשלומי ההעברה באמצעות מערכות הבטחת ההכנסה — עמד חוקר בריטי אחר, טיילור-גובי (Taylor-Goobey, 1983).

הטענה, שמדינת הרווחה נכשלה במימוש חלק ממטרותיה, מוסברת בצורות שונות. חוגי שמאל נוטים לייחס מחדלים אלה בעיקר לאי היכולת של מדינת הרווחה, הפועלת במסגרת משטר קפיטליסטי, לשנות באורח מהותי את היתרונות הכלכליים של השכבות החברתיות העשירות ואת יחסי הכוחות בין בעלי ההון והשכירים. יתר על כן, חוגי שמאל רדיקליים אף קובלים על כך, שמערכות השירותים החברתיים שפותחו במדינות הרווחה הביאו אמנם לשיפור מה ברווחתן של אוכלוסיות חלשות בתחומים שונים, אך באותה עת הן הביאו להחלשת ההכרה והזהות המעמדית בקרב העובדים השכירים ולצינון רצונם להת-ארגן לצורך עריכת שינויים רדיקליים במבנה החברה. תהליכים אלה סייעו — על-פי גירסה זו — לייצוב המשטר הקפיטליסטי, לשמירת הפערים החברתיים ואף להרחבתם ולהנצחת חוסר הצדק החברתי הגלום בעצם מהותו וטיבו של משטר זה (יציב, 1986). חוגי "הימין החדש" נוטים להדגיש, לעומת זאת, את כיש-לונה של מדינת הרווחה כעדות מובהקת לחוסר התכלית שבחתימה לצמצום הפערים הכלכליים ומצביעים על התוצאות השליליות הכרוכות במעורבות ממשלתית נרחבת.

תהא הסיבה להעדר התרומה של "מדינת הרווחה" לצמצום הפערים הכלכליים אשר תהיה, מבקריה נתלים במצב זה כעדות לכיש-לונה בהשגת היעדים המרכזיים שהציבו "מתקנים חברתיים" כמו ביוואן, קרוסמן ואח-ריס, אשר עיצבו וגיבשו את דיוקנה של מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה.

ג. התפקוד הלקוי של ארגונים ציבוריים-ביורוקרטיים

התמורות הכלכליות שצוינו לעיל, שבגללן קטנו המשאבים הכספיים שעמדו לרשות המדינה, והטענה שמדינת הרווחה לא מימשה

של "הימין החדש", השוללים מטעמים ערכיים ומעשיים שונים את המעורבות הממשלתית בתחום הרווחה. כתוצאה מתמורות אלה אף קנתה לה שכיתה בחוגים רחבים ההכרה, שמדינת הרווחה הגיעה מבחינת יכולת התפת-תותה לקצה הגבול ושאינ מנוס מחיפוש אחר מודלים אלטרנטיביים של מתן שירותים חבר-תיים, שיהיו יעילים וזולים יותר מבחינה כלכלית.

ב. תחושת האכזבה מהישגי מדינת הרווחה בשעה שאנשי "הימין החדש" מערערים על עקרונותיה של מדינת הרווחה, חוגים שונים הנמצאים בצדו השמאלי של המתרס האידיאולוגי-פוליטי, מכוונים את חיצו ביקורתם כלפי מחדליה של מדינת הרווחה במימוש מטרותיה החברתיות המרכזיות. בעיקר הם תוקפים את כישלונה בהשגת היעד של הגברת השוויוניות הכלכלית בין השכבות השונות של החברה.

ביקורת זו מסתמכת, בין השאר, על עבודות שונות שנערכו בעיקר בבריטניה ואשר הצביעו על כך, שפעילויות אחדות של המדינה בתחום הרווחה לא רק שלא הביאו למימוש היעד של שוויוניות חברתית, אלא אף הגבירו את הפער בין קבוצות שונות.

ידועה במיוחד עבודתו של לה גרנד (Le Grand, 1982) הטוען לגבי בריטניה, שדווקא השכבות העשירות הן הנהנות מן השירותים החברתיים שמספקת המדינה (הוא מתייחס בעיקר לשירותים אוניברסליים בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון והתחבורה), ולא השכבות החלשות. לדעתו של לה גרנד מצטרפים גם טאונסנד ודוידסון (Townsend & Davidson, 1982) הטוענים, שהמשתייכים לשכבות הגבוהות נהנים ממערכת שירותי הבריאות הלאומית בבריטניה (אחד מהישגיה הגדולים ביותר של מדינת רווחה זו) יותר מאשר אלה המשתייכים לשכבות הנמוכות. מצב זה של אי שוויון התפתח למרות מחוי-בותם המפורשת של שירותי הבריאות לספק שירותים שווים לכל האוכלוסייה. על העדר

כן, בעוד שארגונים פרטיים, הפועלים בתנאי התחרות המאפיינים את השוק, חייבים להת- ייעל ולהתחדש תוך היענות לצורכי הצרכנים ולתנאי סביבה משתנים, דווקא ארגונים ציבוריים, שמשאביהם מובטחים מראש, משותררים במקרים רבים מן הצורך להבטיח ולהצדיק את קיומם ולפיכך הם עלולים לגלות נטיות לאי יעילות, לסירבול ולבזבזנות ולחוסר התחשבות בצורכי הלקוחות.

ד. הקושי לקבוע את צורכיהם של בני אדם אחד מיעדיה המרכזיים של מדינת הרווחה הוא להציע מענים הולמים למגוון של צרכים אנושיים. שירותי רווחה שונים אכן מקדישים מאמץ ניכר להגדרה, לאיתור ולמדידה של צרכים ולפיתוח שירותים ותוכניות שיהיה בהם כדי לספק להם מענים הולמים.

המסתייגים ממדינת הרווחה מעלים בקשר עם פעילות זו שלושה טיעונים מרכזיים:

ראשית, צורכיהם של בני אדם החיים בחברה כל שהיא הם מגוונים ומורכבים ביותר ומשום כך אינם ניתנים למדידה מדויקת, שתשמש בסיס למתן מענה שיהלום אותם.

שנית, בשל ריבויים, גיוונם וצורת הופעתם השונה של הצרכים האנושיים הם אינם ניתנים לסיפוק מלא. יתר על כן, גם כאשר צרכים אחדים זוכים למענה, כבר בעצם סיפוקם הם עשויים להעלות ולחשוף צרכים נוספים ולהעמיד שוב את המדינה בפני הצורך לספק מענים נוספים. התחייבות עקרונית לספק מענה לצרכים שונים של אזרחים ובניית מנגנונים למימוש מעלים אפוא את רמת ציפיותיה של האוכלוסייה ומכניסים את המדינה למעגל שאין לו סוף וחסר גבולות של התחייבויות ולחצים.

שלישית, מדינת הרווחה מעצם טיבה ולפי דרך תפקודה, מעודדת את התארגנותן והתגבשותן של קבוצות אינטרסים המפעילות לחצים על גופים ממשלתיים-ציבוריים במטרה להשביע את רצון חבריהן. הקבוצות הקוצרות הצלחה אינן בהכרח אלה המייצגות אוכלוסיות נזקקות וחלשות (בחלק גדול מן המקרים

את יעדיה המרכזיים, אף חיזוק דעות שהיו קיימות זה מכבר, בדבר כושר התפקוד הלקוי של ארגוני רווחה ממשלתיים-ציבוריים (Walker, 1984; Knapp et al., 1987).

ארגונים אלה סובלים לדעת מבקריהם מסדרה של פגמים: חוסר יעילות, בזבוז משאבים, סרבול מיותר במתן שירותים, עלויות גבוהות ונטולות הצדקה, מרכזו יתר המביא להעדר רגישות לביקושים מקומיים ספציפיים ולצרכים אנושיים מגוונים הנובעים משוני תרבותי וחברתי, חוסר דיווח (Account-ability), מתן עדיפות (בעיקר באורח סמוי) לצורכי הארגונים ועובדיהם על-פני צורכי אוכלוסיות מקבלי השירותים, הפיכת הלקוחות לאדישים ופסיביים, נוקשות ארגונית המביאה להעדר יצירתיות וחדשנות והמקשה על הסתגלות לתנאים סביבתיים משתנים, וגישה פטרו-גליסטית כלפי מקבלי השירותים כמו גם העדר שיתוף הולם מצדם. הברמס (Habermas) – אחד המבקרים החריפים ביותר של מדינת הרווחה – אף טוען, שהתערבות הממשלה בזירת הרווחה מביאה להשתלטות השירותים הציבוריים על עולמו האישי של האזרח (Sipila, 1987).

פגמים אלה נובעים לדעת המבקרים משלושה מקורות עיקריים: יש המדגישים בעיקר את התוצאות השליליות הנובעות מאופיים המבני-בירוקרטי של ארגונים אלה ומריחוקם מאוכלוסיות מקבלי השירותים; יש המתייחסים לבסיס החוקי של עבודת השירותים הציבוריים, המאלץ אותם לפעול על בסיס אוניברסלי ומקשה עליהם לפתח התייחסויות פרטיקולריסטיות ליחידים ולקבוצות אוכלוסייה ספציפיות; ויש התולים את עיקר הקולר באופיים הציבורי ובשל כך באי ההתחשבות שלהם בכללי הפעולה של השוק. גירסה זו, המקובלת במיוחד על חסידי "הימין החדש", רואה בהנחה שגופים ציבוריים, בניגוד לגופים פרטיים, פועלים למען טובת הכלל, מיתוס נטול כל אחיזה במציאות. לדעתם, דווקא ארגונים ציבוריים חשופים ללחצים מצד קבוצות מגזריות בעלות אינטרסים צרים. יתר על

האדם והיא מזיקה, לא מציאותית וחסרת תכלית.

ראוי לציין, שתומכי מדינת הרווחה אף הם לא ישבו בחיבוק ידיים ונחלצו להגנתה; בתוך כך הם מפריכים בתוקף את הטענות שהעלו מתנגדיה של מדינת הרווחה (Le Grand & Robinson, 1984; Walker, 1984; דורון, Wilding, 1986; O'Higgins & ; 1985; Walker, 1987).

הצגה מלאה של תגובות חסידי מדינת הרווחה לתוקפיה חורגת מהיקפו של מאמר זה; לפיכך נסתפק בהבאת שלושה טיעונים עיקריים שהם מעלים נגדם.

הטיעון הראשון שהם מעלים הוא, שגם אם מדינת הרווחה לא הביאה לצמצום הפערים הכלכליים, אין ספק בכך שהיא תרמה לקידומן של שכבות חלשות ולחילוץן מכבלי המצוקה הכלכלית.

הטיעון השני הוא, שאין ספק שאילולי פעולותיה של מדינת הרווחה היו הפערים בין הקבוצות החזקות והחלשות במדינות רבות הולכים ומתגברים עוד יותר.

והטיעון השלישי הוא, שעדיין אין כל עדות מוצקה לכך שהארגונים החלופיים, האמורים למלא את מקום הארגונים הממשלתיים, אכן עולים עליהם (נושא זה יידון ביתר הרחבה להלן).

אמנם חסידיה של מדינת הרווחה מגינים על עקרונותיה בתוקף, אבל יחד עם זה הם אינם מעלימים עין מתולשותיה המרוכות וגם אינם מתכחשים לצורך לחולל שינויים בדפוסי פעולתה. אחד השינויים העיקריים שהעלו מתנגדי מדינת הרווחה כחלק מן החתירה ל"פריבטיזציה", שינוי שבחלק ממנו תומכים גם אחדים מחסידיה, הוא הצורך להטיל אתריות רבה יותר לטיפול בנושאי רווחה על הארגונים הוולונטריים. אבל בעוד שמתנגדיה של מדינת הרווחה רואים בארגונים הוולונטריים, ובגורמים נוספים כמו הרשתות החברתיות, תחליף מלא לפעילותם של הארגונים הממשלתיים-ציבוריים, חסידי מדינת הרווחה מדגישים את הצורך בשיתוף פעולה בין המגזר

לאוכלוסיות אלה אין ייצוג הולם), אלא דווקא אוכלוסיות בעלות עוצמה פוליטית שתלות הגופים הציבוריים בהן היא גבוהה יותר.

ה. הערעור על הבסיס המוסרי של מדינת הרווחה

הערעור על "מדינת הרווחה" מצד אנשי "הימין החדש" אינו מעוגן בשיקולים כלכליים ומעשיים בלבד, אלא גם בשיקולים מוסריים-ערכיים.

מייצגיה העיקריים של גישה זו הם הייק (Hayek, 1940) ופרידמן (Friedman, 1962; Friedman, 1980), השוללים מכל וכל את זכותה העקרונית של הממשלה לכוון ולווסת את תהליכי השוק ולהתערב בדרך תפקודן של הבריות: פרידמן מסכים לכל היותר למעורבות ציבורית בתחומים צרים ביותר, שבהם אין מגוס מהקצאת סיוע ממשלתי. התערבות ממשלתית בזירת הרווחה חורגת מהיקף התפקוד הרצוי של המדינה, שלפי דעתם חייב להיות בעל גבולות צרים ביותר. התערבות המדינה מחזקת ללא צורך את כוחם של המנגנונים הממשלתיים, פוגעת בצורה חמורה בחירות הפרט ובחופש הבחירה וכובלת את חופש היוזמה ואת כוח היצירה שלו. יתר על כן, התערבות המדינה בזירת הרווחה מגבירה את אדישותם של האזרחים ומשחררת אותם מאחריות למצבם. לפי גירסה זו, התערבות המדינה לא רק שאינה פותרת, אלא היא אף מחריפה את הבעיות החברתיות הבסיסיות שהיא מתימרת לטפל בהן. לדעתם של בעלי תפיסה זו, הפתרון לבעיותיה של החברה טמון דווקא בתפקוד חופשי ונטול כבלים של השוק.

מתנגדיה ומבקריה של מדינת הרווחה מעלים אפוא מגוון של טיעונים, שרובם אינם מסתמכים על מחקרים אמפיריים, כנגד מעורבותם העמוקה והנרחבת של ארגונים ממשלתיים-ציבוריים בזירת הרווחה. מעורבות זו מנוגדת לדעתם לצרכים הכלכליים של המדינה, פוגעת בזכויותיהם היסודיות של בני

א. חיסכון בהוצאה הציבורית לצורכי רווחה

עלות הפעלתם של ארגונים וולונטריים בתחומי רווחה שונים נופלת מעלות הפעלתם של ארגונים ממשלתיים-ציבוריים הפועלים באותם תחומים. עלות קטנה יותר זו נובעת מחמישה גורמים עיקריים:

1. יכולתם של ארגונים וולונטריים להסתמך על עבודתם של מתנדבים הממלאים תפקידים של עובדים בשכר. אמנם אפשר לטעון, שגם ארגונים ממשלתיים מסוגלים לגייס ולהפעיל מתנדבים, אך ההנחה היא שמעצם טיבם, מיקומם, ותרבותם הארגונית יש לארגונים וולונטריים יכולת רבה יותר למשוך, לרתק ולהפעיל עובדים מתנדבים בתחומי פעילות שונים. בארגונים ממשלתיים אף עשויה העסקת מתנדבים להיתקל בהתנגדות חריפה מצד עובדים שכירים, החרדים למקום עבודתם והחוששים ממעורבות עובדים הפועלים בארגון שלא על מנת לקבל שכר.

2. עלויות השכר ורמת תנאי העבודה בארגונים ממשלתיים-ציבוריים עולים בדרך כלל על אלה המוצעים לעובדים שכירים המועסקים בארגונים וולונטריים. ברבים מארגונים אלה העובדים אינם מאורגנים באיגודים מקצועיים ובשל כך תנאי שכרם ועבודתם אינם מוכתבים על-פי הסכמים קיבוציים בין ארגוני עובדים להנהלות הארגונים. המצב שונה בארגונים ממשלתיים-ציבוריים, שבהם נקבעים תנאי השכר והעבודה בהסכמים מחייבים. טיעון זה מושמע בעיקר בבריטניה (Knapp et al., 1987), אך סביר להניח שהוא רלוונטי גם בארצות אחרות.

3. בשל גודלם, המבנה שלהם ותרבותם הארגונית, ארגונים וולונטריים עלולים להסתפק במרכיב מינהלי-פקידותי קטן מן הגודל היחסי של מרכיב זה בארגונים ממשלתיים-ציבוריים.

4. בניגוד לארגונים ממשלתיים-ציבוריים, ארגונים וולונטריים עלולים לדרוש תשלום ולו חלקי עבור שירותיהם מבלי שייתקלו בהתנגדות ציבורית לצעד מעין זה. גבייה זו עשויה להגביר את הכנסותיהם העצמיות.

הממשלתי-ציבורי, החייב להמשיך ולהיות מעורב במידה רבה בזירת הרווחה, ובין המגזר הוולונטרי ורשתות התמיכה החברתיות. מקור-רותיה של תמיכה זו במגזר הוולונטרי יתוארו בסעיף הבא.

סגולותיהם של הארגונים הוולונטריים

הקטגוריה של ארגונים וולונטריים הפועלים בזירת הרווחה (או כפי שהיא מכונה בעבודות לא מעטות "המגזר השלישי" או "המגזר הבלתי תלוי") אינה עשויה מיקשה אחת. היא כוללת בתוכה מגוון רחב של ארגונים הנבדלים אלה מאלה בהרכבם החברתי, בחלק שממלאים מתנדבים במוסדותיהם ובפעולותיהם, במטרותיהם, בסוגם ובטיבם של השירותים שהם מספקים, במיקומם הגיאוגרפי וביחסיהם עם ארגונים אחרים.

אלה המבקשים לראות בארגונים הללו תחליף ולו חלקי לפעילות הארגונים הממשלתיים בזירת הרווחה, מצביעים יחד עם זאת על כמה תכונות, אשר לדעתם מאפיינות אותם ומאפשרות להם לפעול, ללא הפגמים והליקיים הרבים המיוחסים לארגונים הממשלתיים-ציבוריים.

המחקר האמפירי הבוחן את תפקוד הארגונים הוולונטריים ומשווה בינם ובין ארגונים אחרים מספק לפי שעה נתונים ראשוניים וחלקיים בלבד על המידה שבה תכונות אלה אכן מייחדות אותם (הנתונים יתוארו בהמשך המאמר).

התכונות החיוביות כפי שהן מוצגות בספרות (Kramer, Report of the Wolfenden, 1984; Committee, 1987; Scott, 1982; Salamon, 1983; Le Grand & Robinson, Ostrander, 1985; Walker, 1984; 1986; Knapp et al., 1987; Anheier, 1987) ייסקרו בקצרה להלן.

ג. התמחות בתחומי שירות ייחודיים לא חסרות דוגמאות המצביעות על מעורבות נרחבת של ארגונים וולונטריים בפיתוחם ובהספקתם של שירותים שנועדו לאוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים שאינם באים על סיפוקם בארגונים הממשלתיים והציבוריים. בארצות שונות בעולם, כמו בריטניה, ארצות הברית וישראל, היו אלה ארגונים וולונטריים שנטלו על עצמם את האחריות להקמת שירותים ולמתן מענים לצורכיהן של אוכלוסיות נפגעות כגון פְּרֵהֶפְלָגִים, עיוורים, חירשים, אלכוהוליסטים, ילדים אוטיסטיים, נשים מוכות, אסירים משוחררים, אנשים שהשתחררו מבתי חולים לחולי נפש, אנשים חסרי בית. מעורבותם של ארגונים וולונטריים בתחומים אלה מוסברת במספר דרכים:

1. לפחות חלק מארגונים אלה הוקמו ביוזמת אנשים הסובלים באורח ישיר או עקיף מן הבעיות ושנקטו לפיכך צעדים על מנת להתמודד עמן.

2. בשל אופיים המירכוזי, ארגונים ממשלתיים מתקשים לאתר ולפתח כלים כדי להתמודד עם מגוון של בעיות ייחודיות המאפיינות אוכלוסיות ספציפיות שהן בעלות בולטות נמוכה. יתר על כן, בגלל סיבות שונות, כגון חוסר משאבים, הממשלות במדינות רוחה אחדות מעדיפות להשאיר את האחריות להספקת שירותים לאוכלוסיות אחדות בידי ארגונים וולונטריים.

3. בשל גודלם, מיקומם והמבנה הארגוני שלהם, יש לארגונים וולונטריים יכולת רבה יותר לגלות חלוציות וחדשנות הן באיתור צרכים ספציפיים והן בפיתוח שירותים שיספקו לצרכים אלה מענה.

ד. גמישות וחדשנות

בניגוד לארגונים ממשלתיים-ציבוריים, שמאפיינים אותם בדרך כלל קווי היכר ביורוקרטיים הקובעים תבנית נוקשה לפעולתם ומחייבים אותם להיצמד לנוהלי פעולה קבועים מראש, ארגונים וולונטריים משוחררים מצמידות מחייבת זו ומסוגלים לגלות חדשנות, יוזמה

5. לארגונים וולונטריים יש יכולת לגייס משאבים כספיים ברמה המקומית והארצית מקרנות וולונטריות ומתורמים פרטיים. עקב כך ביכולתם לממן פעילויות שונות בתחום הרווחה, בלי להטיל עול נוסף על התקציבים הציבוריים.

חסידי "המגזר השלישי", התומכים בהגברת מעורבות הארגונים הוולונטריים בזירת הרווחה, טוענים אפוא, שהפעלת ארגונים אלה לשם הספקת השירותים שהיום מציעים אותם ארגונים ממשלתיים הממומנים מן הקופה הציבורית עשויה להביא לחיסכון נכבד בהוצאות. יתר על כן, האפשרות להשגת חיסכון כספי אף הופכת את הארגונים הוולונטריים לגוף המתאים ביותר למעורבות בתחומי שירות בלתי מפותחים או חדשים.

ב. הלימה רבה יותר לצרכים ולמשאלות של הצרכנים

בשל גודלם, הרכבם ומיקומם של הארגונים הוולונטריים הם מסוגלים לעצב דפוסי פעילות ולספק שירותים התואמים יותר את טעמן המגוון של אוכלוסיות צרכנים שונות. סגולה זו אופיינית במיוחד, אם כי לא באורח בלעדי, לארגונים עדתיים ותעסוקתיים שונים, הבנויים וערוכים למתן שירותים לאוכלוסיות ספציפיות ובעלות דרישות ייחודיות.

יתר על כן, במקרים שבהם מספר ארגונים וולונטריים פועלים בתחומים זהים יש לצרכן אפשרות לבחור ביניהם. אפשרות זו עשויה להקנות לו מידה רבה יותר של השפעה על הרמה והאיכות של השירותים המוצעים לו.

ההנחה העומדת בבסיס טיעון זה היא אפוא, שפעילות הארגונים הוולונטריים מאופיינת במידה רבה יותר של הלימה בין צורכי הפונים ובין המענים המסופקים להם מזו הקיימת בארגונים ממשלתיים-ציבוריים, אשר מעצם טיבם, ובשל זיקתם למערכת סטטוטורית, נוטים להדגיש במדיניותם ובפעולתם מרכיבים של אחדות סטנדרטיות ואוניברסליות.

תים רגישות יותר לצורכי האוכלוסיות; שנית, בניית נתיבי תיקשורת דו-סיטריים ופעילים בין האזרחים לבין עצמם, וכינם ובין רשויות ממשל שונות הן במישור המקומי והן במישור האזורי והארצי; שלישית, סיוע בגיוס משאבים שונים העומדים לרשות בני אדם (ידע, כסף, זמן ועוד); רביעית, תרומתם לחינוך בני אדם לקראת יתר מודעות ומעורבות חברתית, ולחיי זוק הכרתם בכוחם להשפיע על עיצוב פני הסביבה שהם חיים בה; וחמישית, חיזוק זיקתם של תושבים לקהילה שבה הם מתגוררים.

ו. סינגור למען אוכלוסיות במצוקה
 אחד מעיסוקיהם המרכזיים והייחודיים של ארגונים וולונטריים לא מעטים הוא סינגור למען אוכלוסיות בעלות צרכים שונים. ארגונים אלה פועלים כ"קבוצות לחץ" המייצגות אוכלוסיות במצוקה, מבקרות פעילות ארגונים ממשלתיים וציבוריים ומעלות בפניהם תביעות שונות. תביעות אלה מיועדות להשגת מספר מטרות כגון: שינוי המדיניות ורפורסי הפעולה הקיימים, פיתוח שירותים חדשים וחקיקה. ארגונים ממשלתיים-ציבוריים פיתחו אמנם מנגנונים ספציפיים של תיווך ובקרה עצמית (כמו מבקר המדינה או מוסד האומבודסמן), אך קשה להניח שאלה יוכלו להשתוות בתחום זה לארגונים וולונטריים בלתי תלויים, המייצגים קבוצות אזרחים ספציפיות.

ז. אי התלות של ארגונים וולונטריים במפלגות
 בניגוד לארגונים ממשלתיים, המושפעים מתמורות פוליטיות-מפלגתיות (כמו תוצאות תהן של בחירות ברמה הארצית או המקומית) העשויות להביא, במקרה של עליית גורם פוליטי חדש לשלטון, לתמורות במדיניותם ולשינויים אישיים בהנהלתם, ארגונים וולונטריים מחוסנים משינויים אלה ויכולים לכלכל את מעשיהם באורח יותר יציב ומסודר. יתר על כן, חסידי הארגונים הוולונטריים אף טוענים בהקשר זה, שפעילותם ומדיניותם – בניגוד

וגמישות רבה. סגולות אלה מתבטאות ביכולתם להתאים את מטרותיהם, תוכניותיהם ופעולותיהם לתנאי סביבה משתנים. יכולת זו משתקפת, בין השאר, בביטול תוכניות קיימות שאינן עונות בצורה הולמת על צורכי אוכלוסיות, ובפיתוח תוכניות חדשות, וכן בשינויים מבניים ואישיים בתוך הארגון. ההנחה היא, שיכולתם של הארגונים הוולונטריים לגלות מידה רבה של גמישות וחדשנות תביא לשיפור רמתם ואיכותם של השירותים שהם מספקים וליתר הלימה ביניהם ובין צורכי האוכלוסיות.

ה. השתתפות

אחת הסגולות המרכזיות המיוחסות לארגונים וולונטריים היא תרומתם להגברת מעורבות הבריות בעיצוב פני החברה שהם חיים בה. תרומת ארגונים אלה לעידוד ההשתתפות נעשית בין השאר באמצעות פתיחת הזדמנויות לפני בני אדם להשתתף באורח פעיל, כחברים וכפעילים, בארגונים הממלאים תפקידים שונים, כמו מתן שירותים לאוכלוסיות, התמודדות עצמית עם בעיות (בעיקר במסגרת של קבוצות לעזרה עצמית) והפעלת לחצים על גורמים מקומיים וארציים הקובעים מדיניות בתחומים שונים. ארגונים וולונטריים אף מעניקים לאנשים אפשרות לתרום משאבים שונים כמו כסף וידע לפיתוח שירותים שונים העשויים לשפר את איכות חייהם.

כושר "השתתפות" של הארגונים הוולונטריים נובע לדעת חסידיהם מכמה תכונות עיקריות המאפיינות אותם כגון: גודלם המצומצם, גמישותם המבנית, מקומיותם ומעורבותם בנושאים בעלי אופי ייחודי המטרידים אוכלוסיות ספציפיות. תכונות אלה מאפשרות לארגונים הוולונטריים, יותר מאשר לארגונים ממשלתיים, למשוך ולרתק אליהם בני אדם, ולפתוח בפניהם נתיבים לעשייה חברתית פעילה.

להשתתפות בני אדם בארגונים וולונטריים יש מספר יתרונות מרכזיים הן לחברה בכלל-לותה, הן לארגונים והן למשתתפים עצמם. נציין כמה מהם: ראשית, יצירת מערכות שירות-

השאלות שיש לבחון בהקשר זה הן: האם אכן הסגולות שצוינו לעיל מאפיינות את הארגונים הוולונטריים? האם הארגונים הוולונטריים עשויים לשפר את רמתם ואיכותם של השירותים הניתנים לאוכלוסייה, או שמא גם הם סובלים מליקויים העשויים לפגוע ביכולתם לתפקד כגורם בעל משקל בזירת הרווחה ולהוות תחליף הולם לארגונים הממשלתיים בתחומי שירות מרכזיים? נושאים אלה יידונו בסעיף הבא.

ארגונים וולונטריים – בעיות וקשיים בתפקוד

עבודות שונות שבחנו את תפקודם של הארגונים הוולונטריים בזירת הרווחה עמדו על סגורותיהם ויתרונותיהם הרבים. ויחד עם זאת, חלק מעבודות אלה ומספר עבודות נוספות הצביעו גם על כמה תכונות המאפיינות אותם ואשר עשויות לפגוע ביכולתם לשמש תחליף הולם לארגונים הממשלתיים. תכונות אלה יתוארו ויידונו להלן.

א. התלות של ארגונים וולונטריים במשאבים חיצוניים

לא מעטים מן הארגונים הוולונטריים ניצבים תדיר בפני הצורך לגייס משאבים כספיים מארגונים ומבני אדם הפועלים בסביבתם, כדי להבטיח את קיומם ואת תפקודם התקין. המקורות שמהם מגייסים משאבים אלה הם בעיקרם ארבעה: ארגונים ממשלתיים, ארגונים וכני אדם פרטיים, ארגונים וולונטריים אחרים ותשלומים של הנהנים מן השירותים. הסיוע המתקבל ממקורות אלה ומשמעות התלות בהם יידונו להלן.

הקצבות ממשלתיות

במדינות שונות ההקצבות הממשלתיות משמשות בסיס רב ערך ולעתים אף עיקרי במימון

לאלה של ארגונים ממשלתיים – אינה מונחת על-פי שיקולים ומניעים פוליטיים מפלגתיים. חסינותם הפוליטית היא המאפשרת להם – על-פי גירסה זו – לשרת בצורה כנה ונטולת פניות את צורכי האוכלוסיות שהם מייצגים, ולבקר ללא סייגים את הארגונים הממשלתיים (טיעון זה רלוונטי כמובן במיוחד למדינות שבהן טרם פותחה מסורת מוצקת של מינהל ממשלתי לא פוליטי, ולארגונים הוולונטריים בהן אין זיקה מפלגתית).

לארגונים הוולונטריים יש אפוא – לפי גירסת חסידיהם – יתרונות הרבה: יעילות, חיסכון במשאבים, רגישות לצרכים מגוונים של אוכלוסיות, הגברת יכולת הבחירה של צרכנים, גיוס ומיצוי משאבים, התמחות בטייפול בצרכים ספציפיים ובלתי מכוסים, גמישות, חדשנות ויצירתיות, ייצוג הולם של אוכלוסיות במצוקה, נאמנות לאוכלוסייה ולצרכיה, חסינות משיקולים פוליטיים ומפלגתיים, מעורבות פעילה של אזרחים, תיווך בין בני אדם לרשויות המרוחקות מהם, יכולת להביא לגיבוש חיי הקהילה ויכולת של הקניית תחושה של מעורבות ואחריות אזרחית.

תרומות חיוביות אלה מוצגות על רקע מידותיהם השליליות של הארגונים הממשלתיים – ציבוריים, שתוארו לעיל: חוסר יעילות, נוקשות מבנית, ריחוק מן האוכלוסייה וחוסר רגישות הולמת לצורכיה, עלות גבוהה ודומיננטיות של שיקולים פוליטיים.

ההנחה היא, שמעורבות נרחבת של הארגונים הוולונטריים בזירת הרווחה, בין השאר באמצעות קבלת אחריות על תפקידים ומשימות שמבצעים ארגונים ממשלתיים, עשויה לסייע כתיקון הפגמים שבפעולת מערכות רווחה הנשלטות בידי ארגונים אלה ולשפר באופן משמעותי את איכות השירותים הניתנים. אין אפוא תימה בכך, שהארגונים הוולונטריים נתפסים בעיני מתנגדי מדינת הרווחה כאחד המכשירים העיקריים העשויים לסייע לצמצום משמעותי של מעורבות הממשלה בזירת הרווחה, וכדרך זו אף לערער את אחד מעקרונות היסוד של מדינת הרווחה.

ביצוע תוכניות שונות שהממשלה מעוניינת בהן בידי ארגונים אלה, בעוד הממשלה מכסה את כל ההוצאות או את מרביתן. הסדר זה זכה להיקרא בספרות בשם "Contracting out". פיתוחם והחזקתם של מעונות יום באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה בישראל בידי ארגונים וולונטריים הם דוגמה מובהקת לצורה זו של סיוע.

הסיוע הממשלתי מחייב בדרך כלל את הארגונים הוולונטריים (בייחוד כאשר מדובר במימון פעולות ממשלתיות באמצעותם) לפעול על-פי קריטריונים שקבעו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולהיות נתונים לביקורתם.

במדינות שונות, כגון ארצות הברית, הביא הקיצוץ בסיוע הממשלתי לארגונים וולונטריים לפגיעה משמעותית בפעולתם (Leat, 1986; Salamon, 1986).

תרומות מגופים ומבני אדם פרטיים ומארגונים וולונטריים אחרים

המידה שבה מסתייעים ארגונים וולונטריים בתרומות מגופים ומבני אדם פרטיים משתנה אמנם מארגון לארגון, אך מרבית הארגונים הפרטיים מקדישים מאמצים ניכרים לגייס תרומות ממקורות אלה, ולהגדיל בכך את חלקו של מרכיב זה. מאמצים אלה מיועדים בין השאר להרחיב ולגוון את מקורות הסיוע שלהם, לצמצם את תלותם בארגונים ממשלתיים ולשמור בכך על אופיים הוולונטרי. בשנת 1980/81 באו ממקור זה למעלה מ-12% מהכנסותיהם של הארגונים הוולונטריים בבריטניה (Knapp et al., 1987).

השתתפות הצרכנים במימון השירותים הניתנים להם מקור הכנסה מרכזי של חלק מן הארגונים הוולונטריים הוא תשלומי צרכנים עבור השירותים שהם מקבלים. הנטייה להישען על מקור זה הולכת וגוברת בשנים האחרונות, בין השאר בשל הקיצוצים בסיוע הממשלתי (Ostrander, 1986). בבריטניה, למשל, היוו ההכנסות ממקור זה, בשנת 1980/81, בערך 66% מכלל

פעולותיהם של רבים מן הארגונים הוולונטריים. בישראל מסייעת הממשלה למגוון רחב של ארגונים כאלה, ובמקרים אחדים (למשל, של ארגונים של נשים המפעילות מעונות יום בשכונות ובאזורי פיתוח) אף מממנת חלק מכריע מתקציביהם. בארצות הברית קוצץ אמנם בשנים האחרונות הסיוע הממשלתי לארגונים וולונטריים, אך לפני תחילת עידן הקיצוץ צימ הגדולים מימנה הממשלה הפרדלית למעלה מ-50% מכלל ההוצאות של ארגוני הרווחה הוולונטריים וארגוני הפיתוח הקהילתי. הממשלה כיסתה, למשל, באמצעות ארגונים אלה שני שלישים מן ההוצאות להפעלת מעונות יום ושתי חמישיות מן ההוצאות להפעלת שירותי תכנון משפחה (Ostrander, 1985). בבריטניה הפכו הארגונים הוולונטריים להיות כלי רב ערך במימוש מדיניות הממשלה השמרנית, המבקשת לצמצם את מעורבותה הישירה בזירת הרווחה. מדיניות זו מתבטאת, בין השאר, בהעברת האחריות להספקת שירותים שונים לארגונים אלה ובהקצאת סיוע ממשלתי לצורך זה. בין השנים 1975/6 ל-1980/1 עלו ההקצבות הממשלתיות לכלל הארגונים הוולונטריים ב-50% (במונחים ריאליים). הקצבות אלה היוו בשנת 1980/81 בערך 8% מכלל מקורות המימון של ארגונים אלה. יתר על כן, הסיוע הממשלתי לארגונים אלה וחלקו בכלל הכנסותיהם נמצאים בתהליך מתמיד של עלייה (Knapp et al., 1987). ווקר (Walker, 1987) מציין בהקשר זה, שכשמינית מתקציבי המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים בבריטניה מועברים לארגונים וולונטריים לצורך מימון פעולותיהם. גם בהולנד מממנת המדינה חלק ניכר מתקציביהם של הארגונים הוולונטריים, הנושאים בעיקר הנטל של הספקת שירותי הרווחה לאוכלוסייה במדינה זו (Kramer, 1983). מתן סיוע ממשלתי מקיף לארגונים וולונטריים מאפיין מדינות נוספות, כגון קנדה, אוסטרליה ודרום אפריקה.

הסיוע הממשלתי לארגונים הוולונטריים הפועלים בזירת הרווחה נעשה בצורות שונות. העיקרית שבהן היא הפקדת האחריות על

לות הספציפית של הארגונים הוולונטריים (הם מעדיפים לעסוק בתחומים שעבורם ניתן לגייס משאבים, גם אם הדבר כרוך בנטישת תחומים לא מושכים אם כי חשובים, שעסקו בהם בעבר), הן על המבנה הארגוני שלהם והן על עבודתם של מנהלים ועובדים, הנאלצים לתעל חלק ניכר מזמנם ומסמכותם לביצוע פעולות שונות הנובעות מצורכי הארגון בגיוס משאבים.

תיאור זה של ארגונים וולונטריים, התרים ללא לאות אחר תוכניות עתירות משאבים שיבטיחו את קיומם, שונה מן הדימוי המקובל שלהם כארגונים המשקיעים את מירב מרצם במתן שירותים בעלי איכות ההולמים את צורכי הצרכנים.

מבט נוסף על ההשתמעויות האפשריות של התלות במשאבים חיצוניים מעניקות מספר עבודות נוספות שבחנו ארגונים וולונטריים הניזונים בעיקר ממשאבים כספיים המסופקים על-ידי תורמים פרטיים עתירי ממון וכן על-ידי גופים וולונטריים אחרים, שבהם ניכר חלקם של חברים בעלי אמצעים. עבודות אלה מצביעות, בין השאר, על האפשרות שארגונים אלה יאמצו נושאים, ינקטו קווי מדיניות ויפעילו תוכניות שיתאימו לציפיותיהם ולהשקפותיהם של הגורמים המממנים. אפשרות זו אף מתחזקת בשל נטייתם של ארגונים וולונטריים לצרף לגופים הקובעים את מדיניותם בני אדם התופסים עמדה כלכלית, חברתית ופוליטית גבוהה (Wilensky & Lebaux, 1958; Neugeborn, 1977; Ostrander, 1985).

אוסטרנדר, למשל (Ostrander, 1985), הבוחנת אפשרות זו הן על יסוד מחקרים שונים שנעשו על ארגונים וולונטריים בארצות הברית, כגון הארגון לשירותי משפחה (FSAA), והן על יסוד מחקר לעומק שערכה היא עצמה במספר ארגונים, מציינת, שהציבור הנהנה משירותי ארגונים אלה אינו נמנה דווקא עם האוכלוסייה דלת האמצעים.

גם סוסין (Sossin, 1984), שבחן את המעורבות של ארגונים וולונטריים שונים בתוכניות סיוע לשעת חירום ב־240 נפות

ההכנסות של הארגונים הוולונטריים. יתר על כן, התקבולים הריאליים ממקור זה עלו בין השנים 1975/6 ל-1980/81 ב־167%. זהו הגידול הגבוה ביותר, בהשוואה למקורות ההכנסה האחרים (Knapp et al., 1987). תשלומי הצרכנים נעשים באופן ישיר או באמצעות צד שלישי (חברות ביטוח שונות וכד').

מה הן ההשלכות האפשריות של התלות במקורות הכנסה חיצוניים על מטרותיהם ותפוקתם של הארגונים הוולונטריים? כיצד עשויה תלותם הכספית להשפיע על יכולתם למלא את התפקידים הנרחבים המיועדים להם, במדינות שבהם הולכת ומצטמצמת מעורבות המדינה בזירת הרווחה? עבודות שבחנו שאלות אלה (Kramer, 1983; Ostrander, 1985; Knapp et al., 1987; Kramer & Grossman, 1987) מצביעות על מספר השפעות אפשריות.

השפעת התלות הכספית על המדיניות, התוכניות והפעילויות הקונקרטיות של הארגונים הוולונטריים ארגונים רבים מקדישים אנרגיה רכה לגיוס משאבים חיצוניים: עובדים בשכר ומתנדבים עוסקים בגיוס תרומות, מנהלי הארגון "מבלים" חלק ניכר מזמנם בבניית קשרים ובניהול משא-ומתן עם גופי מימון חיצוניים ותורמים פרטיים, עובדים מן השורה מקדישים זמן רב לאיתור מקורות סיוע פוטנציאליים ולהכנת תוכניות שעבורן ניתן לקבל סיוע. בעת הכנת התוכניות צריכים הארגונים להקפיד על התאמתן לדרישות הספציפיות של הגופים המממנים. לאחר קבלת הסיוע ובעת ביצוע התוכניות הם צריכים לטרוח על דיווח הולם, המיועד להשביע את רצון המממנים ולאפשר בעת הצורך גיוס משאבים נוספים. מספר מחקרים אף מציינים, שהמחויבות לפעילות ארגונית המונחית על-פי כללים ונהלים שדורשים גופים חיצוניים (בעיקר, גורמים ממשלתיים) אף מגבירה נטיות ביורוקרטיות בארגונים הוולונטריים ומשנה בכך את דיוקנם (Knapp et al., 1987).

העיסוק הרב בגיוס משאבים מטביע אפוא את חותמו הן על המדיניות ועל תוכניות הפעילות

קונים אותם בשוק הפרטי, בעוד שהשירותים הציבוריים הופכים להיות גורם המספק מענים לאוכלוסיות חסרות אמצעים. תהליך זה מביא לטענתו להפרדה חברתית, להדבקת אות קלון (סטיגמטיזציה) לאוכלוסייה הענייה, להורדת רמת השירותים הניתנת לה ולהגדלת אי השיוויון. מצב זה מאשר את טענתו של טיטמוס (Titmus, 1968), ששירותים נפרדים לעניים הפועלים בהקשר של ארגונים פרטיים חזקים, ייהפכו לשירותים עניים.

מדינת הרווחה זכתה, כפי שצוין בתחילת המאמר, לקיטונות של רותחין בשל אי יכולתה להקטין את הפערים בין קבוצות שונות של החברה. העבודות שנזכרו לעיל הראו, שהשאיפה להפקדת אחריות רבה יותר בזירת שירותי הרווחה בידי ארגונים וולונטריים עשויה עוד להחריף בעיה זו.

לאי הוודאות המאפיינת את זיקתם של הארגונים הוולונטריים לסביבתם, והתרכזותם בהבטחת זרימה מתמדת של משאבים עשויות להיות מספר השלכות נוספות. הן עשויות להחדיר לארגונים אלה תחושה של ארעיות העשויה לפגוע במוראל המתנדבים והעובדים ולכרסם במחויבותם הארגונית. אי יציבות זו עשויה אף להתחזק בשל הצורך המתמיד של ארגונים אלה לסגל את עצמם להלכי רוח השולטים בסביבתם ועקב זאת לשנות במידת הצורך את מטרותיהם ואת דפוסי פעולתם.

אמנם חסידי הארגונים הוולונטריים עשויים לראות בנסיבות אלה מקור ליצירתיות ולחדשנות, אך אין להתעלם גם מהשפעתם השלילית האפשרית על כושר ההתמדה של הארגון ועל יכולתו לתכנן את פעולותיו לטווח ארוך.

לתלות במשאבים חיצוניים יש אפוא ארבע השפעות עיקריות:

1. היא מספקת ערות מובהקת לאי היכולת של ארגונים וולונטריים רבים לכלכל את ענייניהם ולתפקד באורח תקין ללא סיוע חיצוני, ובכלל זה סיוע ממשלתי רב. ההנחה, שבאמצעות האצת התהליך של שחרור המדינה מאחריותה בתחומי רווחה שונים ניתן יהיה לצמצם את ההוצאה הציבורית בלי לפגוע ברמת השירותים

(Counties) בארצות הברית, מצביע על כך, שדווקא באזורים שבהם שיעור האוכלוסייה הענייה נמוך קיימת רשת מסועפת יותר של ארגונים וולונטריים הפועלים בזירת הרווחה. כלומר, דווקא באזורים שבהם קיים שיעור גדול יותר של אוכלוסייה ענייה, נוכחותם של ארגונים אלה היא מצומצמת יותר. הוא מייחס נתון זה לעובדה, שלקהילות מבוססות מבחינה כלכלית יש יכולת רבה יותר להושיט סיוע כספי לארגונים וולונטריים ועל-כן נוכחותם ופעילותם באזורים אלה היא רבה יותר.

מעבר לתמיכה בטענה בדבר ההטיה בפעילות הארגונים הוולונטריים בכיוון האוכלוסיות החזקות יותר, מחקרו של סוסין מצביע על מימד נוסף הכרוך במגמת הפריכטיזציה: אי השוויוניות העשוי להיווצר בין אזורים שונים מבחינת הרמה והאיכות של השירותים שיינתנו לאוכלוסייה על-ידי הארגונים הוולונטריים.

מחקרים אלה מצביעים אפוא על כך, שמקורות המימון של הארגונים הוולונטריים עשויים להשפיע על תיעול פעולותיהם בכיוון של אוכלוסיות מבוססות וצמצום מעורבותם באוכלוסיות הנתונות במצוקה.

מספר עבודות הבוחנות את ההשפעה שיש להסתמכות ארגונים וולונטריים על תשלומי צרכנים כאחד המקורות המרכזיים למימון פעולותיהם על דפוסי פעולתם מצביעות על מגמות דומות לאלה שתוארו לעיל. אוסטרנדר (Ostrander, 1985) מצביעה בהקשר זה על נטייה הרווחת בקרב ארגונים וולונטריים בארצות הברית לטפל בצרכנים המסוגלים לשלם עבור השירותים הניתנים להם ולהינתק מצרכנים חסרי אמצעים. על תופעה זו של הינתקות ארגונים וולונטריים פרטיים מאוכלוסיות דלות אמצעים עמדו גם קלווארד ואפשטיין (Cloward & Epstein, 1967). על התפתחות דומה בבריטניה עומד ווקר (Walker, 1984); המסכם עבודות שונות המצביעות על תהליך של "שירותיות" (Residualization) של השירותים הציבוריים בעקבות המעורבות המוגברת של הארגונים הפרטיים: צרכנים המסוגלים לשלם עבור שירותי רווחה

לונטריים עשויות להיות גם השתמעויות של־
 ליות, בצד היבטיהן החיוביים?
 מספר עבודות שבחנו את שתי השאלות
 הראשונות אינן מספקות תמונה חד־משמעית.
 עבודות אלה התייחסו למספר תכונות שתוארו
 כייחודיות לארגונים אלה:

רמת הביורוקרטיזציה

הטיעון, שארגונים וולונטריים מאופיינים
 בהעדר קווי איפיון ביורוקרטיים, אינו זוכה
 לאישוש במספר מחקרים. כבר לפני יותר
 משלושים שנה הצביעו מספר חוקרים על
 קיום תהליכי ביורוקרטיזציה גם בסוג זה של
 ארגונים (Chapin & Tsouderos, 1955; Tsouderos, 1956).
 מספר מחקרים שפורסמו בעשור האחרון.
 למשל, קרמר (Kramer, 1983) מציין במחקרו
 המשווה על ארגונים וולונטריים באנגליה,
 בארצות הברית, בהולנד ובישראל, שאמנם
 בראשית שנותיהם איפיון את הארגונים הוולו־
 נטריים העדרם של סממנים ביורוקרטיים, אך
 יכולתם לייצב ולשמר קווי אופי אלה הלכה
 והתרופפה עם השנים ומרביתם עברו תהליכי
 ביורוקרטיזציה המשתקפים בין השאר בפורמ־
 ליזציה, בהגדרות תפקידים, בחלוקת עבודה
 ובגיבוש דפוסי הירארכיה של סמכות. עדויות
 דומות על תהליכי ביורוקרטיזציה בארגונים
 וולונטריים מובאות בעבודות נוספות (Ostrander,
 1985; Anheier, 1987; Knapp et al., 1987;
 Walker, 1987).

התפתחויות אלה נובעות מגורמים שונים.
 ביניהם, הגדלת היקף התמיכה הממשלתית,
 המחייבת, כפי שצוין לעיל, ארגונים וולונט־
 ריים להנהיג דפוסי בקרה ודיווח המביאים
 לחיזוק סממנים ביורוקרטיים בתוכם. תהליכי
 ביורוקרטיזציה אלה עשויים לשחוק, ולו
 באופן חלקי, את אותן סגולות חיוביות שיוחסו
 לאופיים הלא־ביורוקרטי.

חדשנות ורגישות לצורכי האוכלוסייה
 קנאפ ועמיתיו (Knapp et al., 1987), המסכ־
 מים מחקרים שונים (שנעשו בעיקר בבריטניה)

לאוכלוסייה דורשת אפוא בחינה מדוקדקת,
 שתיתן את דעתה, בין השאר, גם על עדויות
 שונות מארצות כגון ארצות הברית ובריטניה,
 המצביעות על כך, שארגונים אלה מתקשים
 לגייס משאבים ושהפחתת הסיוע הממשלתי
 הניתן להם פגע בצורה משמעותית בפעולו־
 תיהם.

2. תלות זו מביאה לתיעול חלק נכבד מן האנר־
 גיה הארגונית לפעולות שונות הקשורות בגיוס
 משאבים, על כל המתחייב מכך. מצב זה פוגע
 בתשומות שניתן להקדיש לשירותים המיועדים
 לאוכלוסיות הנוזקות.

3. התלות במשאבים היצוניים מטה ארגונים
 בכיוון של הערפת אוכלוסיות מבוססות ואזו־
 רים חזקים, ומביאה בכך להגברת אי השוויון.
 4. היא מאיצה תהליכי ביורוקרטיזציה בארגו־
 נים הוולונטריים ומכרסמת בכך במספר סגולות
 חיוביות מרכזיות שייחסו להם חסידיהם
 (סוגיית המבנה הביורוקרטי של הארגונים
 תידון ביתר הרחבה להלן).

ב. מידת הייחוד של הארגונים הוולונטריים
 אשר לשאלה השנייה התובעת מענה — האם
 ארגונים וולונטריים באמת שונים מארגונים
 ממשלתיים־ציבוריים? — חסידי מגמת
 ההרחבה בהיקף אחריותם ופעילותם של האר־
 גונים הוולונטריים הירבו לשבח את הסגולות
 המבניות החיוביות של ארגונים אלה, כגון
 גמישות ארגונית רבה, יצירתיות וחדשנות,
 רגישות לצורכי האוכלוסייה ולרקעה התרבותי־
 חברתי ונכונות לשיתופה וחסיונות מלחצים
 פוליטיים. סגולות אלה יוחסו בעיקר לצורת
 הקמת הארגונים, למבנה הבלתי־ביורוקרטי
 שלהם, לאי תלותם בארגונים ממשלתיים, לאו־
 פיים המקומי ולגודלם.

טיעון זה מעורר שלוש שאלות מרכזיות
 שנבחנו בעבודות שונות:

1. האם באמת מאפיינות את הארגונים הוולו־
 נטריים התכונות החיוביות האלה?
2. האם הם באמת שונים בכך מארגונים
 ציבוריים?
3. האם לתכונות המיוחדות של הארגונים הוולו־

נטריים לארגונים ממשלתיים הם עדיין מועטים ביותר, אך התמונה העולה היא אפוא ספקנית ביותר באשר לייחודיות הארגונים הוולונטריים.

השאלה השלישית שהועלתה לעיל מבקשת לבחון את האפשרות, שבצד היבטים החיר-ביים יש למספר תכונות שיוחסו לארגונים וולונטריים, הבולטות במיוחד אצל אלה ששמרו על דיוקנם הלא-ביורוקרטי (כמו ההגבלה בגודל, רמת מבניות נמוכה, עיסוק בנושאים ספציפיים) אף מספר היבטים שליליים. על שניים מאלה נעמוד להלן:

1. לארגונים קטנים, המתמחים בנושאים ספציפיים, יש יכולת מוגבלת לפתח תחומי פעילות שונים העשויים להיות חיוניים לתפקוד תקין ומסודר של ארגון. מספר תחומים כאלה אותרו, למשל, בידי אוסטרנדר (Ostrander, 1985), המצביעה על מספר תכונות בולטות המאפיינות את צורת תפקודם של הארגונים הוולונטריים שחקרה, כגון העדר איסוף שיטתי של נתונים על צורכי האוכלוסיות שהם מטפלים בהן, העדר תכנון, וחוסר הערכה של תוצאות. קנאפ ואחרים (Knapp et al., 1987) מציינים מספר מגרעות נוספות, כמו חוסר עקיבות בפעולות, העדר דיווח ואי-הקפדה על סטנדרטים.

2. קיומם של ארגונים וולונטריים שונים בקהילה, המסתגרים במסגרת האקסקלוסיבית שלהם, כשהם מונחים בידי ועד מנהל המורכב במקרים רבים מבני אדם שקשרו את יוקרתם האישית לארגון, והמשתדלים לשמור על זהותם בדרך של התמקדות בנושאים ספציפיים, ונאבקים במקביל לארגונים אחרים על גיוס אותם משאבים, עשוי ליצור מצב של קיטוע רב, כפילות, בזבוז משאבים ואי תיאום במערכת השירותים המוצעת לתושבים. תושבי קהילה עשויים למצוא את עצמם עומדים בפני מבוכ ארגוני ולהתקשות לכלכל את צעדיהם בתוכו. קיטוע זה גם עשוי להקשות על תכנון בין-ארגוני משותף של תוכניות מקיפות ואינטגרטיביות, המבקשות לטפל בבעיותיה של הקהילה תוך ריכוז ושילוב של משאבים שונים.

על שתיים מן הסגולות המרכזיות שיוחסו לארגונים הוולונטריים – כושר חדשנות והרגי-שות הרבה לצורכי האוכלוסיות הנזקקות – מציינים, שארגונים ממשלתיים-ציבוריים אינם בהכרח חדשניים ורגישים פחות מארגונים וולונטריים.

יתר על כן, במספר עבודות מועלית אף הטענה, שכושר החדשנות של ארגונים ממשלתיים-ציבוריים עולה על זה של הארגונים הוולונטריים. שור (Schorr), המצוטט בידי קנאפ ועמיתיו (Knapp et al., 1987), מציין בהקשר זה, שהניסיונות החדשניים העיקריים שנעשו בזירת הרווחה בארצות הברית בשנות ה-60 נבעו מיוזמה ממשלתית. לדעה זו מצטרפים גם וילנסקי (Wilensky, 1983) וקרמר (Kramer, 1983). יחד עם זאת מן הראוי לציין, שחלק מן החידושים שיזמו ארגונים ממשלתיים בוצעו באמצעות ארגונים וולונטריים. ארגונים אלה משמשים במקרים רבים מעין זרוע למימוש תוכניות חדשניות שהציעו ארגונים ממשלתיים-ציבוריים (Knapp et al., 1987). גם אנהייר (Anheier, 1987), המסכם מחקרים שונים על תפקוד ארגונים וולונטריים בארצות מתפתחות, מטיל ספק בגירסה האומרת, שארגונים וולונטריים, בניגוד לארגונים ממשלתיים, מאופיינים בתכונות כגון רגישות רבה לרקע התרבותי-חברתי של האוכלוסייה וחסיונות מלחצים פוליטיים.

יעילות

מספר מחקרים, המסוכמים בידי לה גרנד ורו-בינסון (Le Grand & Robinson, 1984) ווקר (Walker, 1984), אינם תומכים בטיעון המקובל על חסידי הפריבטיזציה, לפיו ארגונים ממשלתיים נופלים בכל הנוגע ליעילות ולאיכות השירותים שהם מספקים מארגונים פרטיים. חלק מן המחקרים מציינים, שאין כל הבדלים ביניהם; חלק מהם מצביעים על הבדלים קטנים; ואחרים, דוגמת מחקרו של טיטמוס על הספקת דם במספר ארצות (Titmus, 1970), מצביע דווקא על יתרון הארגונים הציבוריים. המחקרים המשווים בין ארגונים וולונ-

המיוחסות לארגונים וולונטריים, אך נסקרו גם מספר עבודות המתייחסות בביקורתיות לפעילותם ומטילות ספק ביכולתם לשמש תחליף הולם לפעילותה של המדינה בזירת הרווחה. מרביתן של עבודות אלה אינן שוללות יחד עם זאת את תפקוד הארגונים הוולונטריים, אך הן מחייבות פעילות משותפת של המדינה, הארגונים הוולונטריים וגורמים נוספים בזירת הרווחה, בעוד המדינה ממשיכה למלא תפקיד מרכזי בתחום החקיקה, קביעת מדיניות, תכנון מרכזי, הקצאת משאבים והספקת שירותים ספציפיים הן באופן ישיר והן באמצעות ארגונים וולונטריים ומסגרות אחרות, כמו רשתות משפחתיות וחברתיות (Ostrander, 1985; Salamon, 1986). ואולם, המחקר בתחום זה עדיין נמצא בראשיתו. רק מחקרים נוספים, אשר ישוו באורח שיטתי בין תפקוד הארגונים השונים, עשויים להטיל אור מלא יותר על הסוגיות שהועלו במאמר זה.

בחלקה הראשון של העבודה צוינו ההיבטים החיוביים שבקיום מגוון של ארגונים וולונטריים המוגבלים בגודלם והמציעים שירותי רווחה לאוכלוסייה. בחלק זה של המאמר תיארו את צדו השני של המטבע – החסרונות העשויים לנבוע ממצב זה.

סיכום

בשנים האחרונות הולכת וגוברת במדינות רבות המגמה לצמצם את מעורבות המדינה, ולהגביר את מעורבות הארגונים הוולונטריים בזירת הרווחה. מגמה זו מלווה בביקורת חריפה על ביצועיה הדלים של המדינה בתחום זה מחד גיסא, ובהצגת יתרונותיהם של הארגונים הוולונטריים מאידך גיסא. במאמר זה תוארו הסגולות החיוביות

ביבליוגרפיה

- גולדברג, ג', הימין החדש, הרות הפרט וסדר חברתי, תל-אביב, כיוונים 1987.
- דורון, א', מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים, מאגנס, 1985.
- יצוב, ג', הדברים בשפת ליבם, תל-אביב, אדם, 1986.
- Anheier, H., "Private Voluntary Organizations and Development in Africa: A Research Agenda", paper presented at the conference on "The Nonprofit Sector and the Modern Welfare State: Developing a Research Agenda", Bad Honnef, West Germany, 1987.
- Brown, J.L., "Hunger in the U.S.", *Scientific American* Vol. 256 (1987), pp. 21–25.
- Chapin, S.F. & Tsouderos, J.E., "The Formalization Process in Voluntary Organizations", *Social Forces* Vol. 34 (1956), pp. 342–344.
- Cloward, R. & Epstein, I., "Private Social Welfare Disengagement from the Poor: The Case of Family Adjustment Agencies", in: G. Brager & F. Purcell (eds.), *Community Action Against Poverty*, New Haven, Connecticut, College and University Press, 1967.
- Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Friedman, M., *Free to Choose*, London, Secker & Warburg, 1980.
- Evers, A., "Intermediate Bodies: Their Role in Coproducing Social Services", paper presented at a seminar on "The Position and Participation of Clients as a Key Question in Advancing Social Policy", Helsinki, Finland, 1987.
- Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, London, Routledge, 1944.
- Knapp, M., Robertson, E. & Thomasson, C., "Public Funding, Nonprofit Production: Whose Welfare", paper presented at a conference on "The Nonprofit Sector and the Modern Welfare State", Bad Honnef, West Germany, 1987.

- Kramer, R.M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press, 1981.
- Kramer, R. & Grossman, B., "Contracting for Social Services, Process Management and Resource Dependencies", *Social Service Review* (March 1987), pp. 32—55.
- Leat, D., "Privatization and Voluntarization", *The Quarterly Journal of Social Affairs* 2 (1986), pp. 285—320.
- LeGrand, J., *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*, London, Allen and Unwin, 1982.
- LeGrand, J. & Robinson, E. (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, London, George Allen and Unwin, 1984.
- Mishra, R., *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Wheatsheaf, 1984.
- Neugeborn, B., "Social Policy and Social Welfare Administration", *Journal of Sociology and Social Welfare* 6 (2) (March 1977), pp. 168—197.
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984.
- O'Higgins, M., "Egalitarians, Equalities and Welfare Evaluation", *Journal of Social Policy* Vol. 16, No. 1 (1987), pp. 1—18.
- Ostrander, S.A., "Voluntary Social Service Agencies in the United States", *Social Service Review* Vol. 59 (3) (Sept. 1985), pp. 435—454.
- Report of the Wolfenden Committee, *The Future of Voluntary Organizations*, London, Croom Helm, 1978.
- Salamon, L.M., "Government and the Voluntary Sector in an Area of Retrenchment: The American Experience", *Journal of Public Policy* 6 (1986), pp. 1—20.
- Scott, D., *Don't Mourn For Me — Organize — The Social and Political Uses of Voluntary Organizations*, Sydney, George Allen & Unwin, 1982.
- Sipila, J., "Cultural Understanding in Social Welfare", paper presented at a seminar on "The Position and Participation of Clients as a Key Question in Advancing Social Policy", Helsinki, Finland, 1987.
- Sossin, M., "Do Private Agencies Fill Gaps in Public Welfare Programs? A Research Note", *Administration in Social Work* Vol. 8 (2) (Summer 1984), pp. 13—23.
- Taylor-Goobey, P., "The Distribution of Compulsion and the Moral Order of the Welfare State", in: Ellis, A. & Kumar, K. (eds.), *Dilemmas of Liberal Democracies: Studies in Fred Hirsch's Social Limits to Growth*, London, Tavistock, 1983.
- Titmus, R.M., *The Gift Relationship*, London, Allen and Unwin, 1970.
- Townsend, P. & Davidson, N., *Inequality in Health*, Middx., Harmondsworth, 1982.
- Tsouderos, J.E., "Organizational Change in Terms of a Number of Selected Variables", *American Journal of Sociology* Vol. 20 (1955), pp. 206—210.
- Walker, A., *Social Planning*, Oxford, Blackwell, 1984.
- Walker, A., "Clients: Consumers or Partners? Privatisation and User Participation in the Social Services", paper presented at the seminar on "The Position and Participation of Clients as a Key Question in Advancing Social Policy", Helsinki, Finland, 1987.
- Wilding, P. (ed.), *In Defense of The Welfare State*, Manchester, Manchester University Press, 1986.
- Wilensky, H.L., Preface, in: Kramer, R.M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press, 1981.
- Wilensky, H.L. & Lebeaux, C.N., *Industrial Society and Social Welfare, the Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*, New York, Russel Sage Foundation, 1958.

זקיפת ההוצאה הציבורית במיגזר הבריאות להכנסת המשפחות והשפעתה על התחלקות ההכנסות

מאת יעקב שאול*

מבוא

ומוסדות לאומיים אחרים)¹ הגיעה בשנת התק" ציב 1979 לשיא של 60% מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות, ומאז חלה בה ירידה עד לרמה של 52% בשנת 1983. משנות ה-70 המאוחרות ועד שנת 1983/4 שמרו הרשויות המקומיות על שיעור מימון קבוע של 1% בערך מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות, ואילו חלקם של שאר הגורמים (מלכ"רים והמגזר הפרטי) בהוצאה הלאומית לבריאות עלה מ-39% בסוף שנות ה-70 ל-47% בשנת התקציב 1983.

למרות שהמשלה והרשויות המקומיות מממנות יותר ממחצית ההוצאה הלאומית לשירותי בריאות, הן מבצעות באופן ישיר רק כרבע ממנה. המשלה תומכת בכספים בקופות החולים ובמוסדות אחרים שללא כוונת רווח, המספקים שירותי בריאות ציבוריים. אספקת השירותים נעשית בשיתוף פעולה עם המשלה ועל-פי נורמות הנקבעות במשרד הבריאות. השירותים המסופקים על-ידי קופות החולים ומוסדות אחרים שללא כוונת רווח מיועדים, בדומה לרוב השירותים הממשלתיים, לציבור הזכאי להשתמש בשירותי הבריאות הציבוריים מכוח היותו מבוטח בקופות החולים או על-פי הסדרים אחרים של מערכת הבריאות הציבורית. בדרך כלל הזכאות אחידה לכלל האוכלו-

במרוצת שנות השבעים היינו עדים לגידול ניכר בהיקף המשאבים הכספיים שהוקדשו בישראל לשירותים חברתיים ובכללם שירותי הבריאות. משקל ההוצאה הלאומית לבריאות בתוצר הלאומי הגולמי עלה מ-5.4% בראשית שנות ה-70 ל-7.5% בסופן. בשנים האחרונות נבלם הגידול המתמיד בהוצאה הלאומית לבריאות ומשקלה בתל"ג ירד ל-7.2% בממוצע לשנות התקציב 1980 עד 1983. קצב הגידול הגבוה בהוצאה השנתית לנפש לבריאות, שאיפיין את שנות ה-70 הואט במידה רבה בשנים האחרונות ועמד על 1% בערך בממוצע לשנות התקציב 1980 עד 1983. בכל זאת, חלקה של ההוצאה הלאומית לבריאות בתל"ג עדיין עולה על 7%, רמה גבוהה למדי אף בהשוואה לארצות מפותחות.

בערך 70% מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות ממומנים גורמים ציבוריים: המשלה והמוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח. השתתפות המשלה והמוסדות הלאומיים במימון שירותי הבריאות (הכוללת את ההקצבות מתקציב המדינה, הוצאות המוסד לביטוח לאומי, מס מקביל והשתתפות הסוכנות היהודית

* האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

1 אשר למס המקביל, אפשר לראות בו מס מיועד, הנגבה על-ידי חוק ולכלול אותו בתוך הוצאות המשלה. למרות הוויכוח הקיים על מהותו, זוהי הדרך המקובלת ביותר לרישומו.

על אי-השוויון הכלכלי ועלולה לפגוע ברווחתן של קבוצות אוכלוסייה אחדות. הבחנה של התחלקות הסובסידיה בין קבוצות שונות באוכלוסייה והתחלקות נטל המימון של שירותי בריאות בתוך קבוצות אוכלוסייה שונות עשויה לסייע בהערכת ההשפעה של שינויים בצורת המימון של מערכת הבריאות הלאומית על מידת הפרוגרסיביות של המערכת ועל אי-השוויון הכלכלי.

סובסידיה, הכנסה ואי שוויון

אחת הסיבות העיקריות להתערבות הממשלה במגזר הבריאות, כמו בתחומים אחרים, היא שמנגנון השוק החופשי אינו מוביל בהכרח לפתרון המשרת את טובת הציבור על-פי היעדים החברתיים המקובלים. התופעות הקלאסיות הגורמות קֶשֶׁל של השוק החופשי בהשגת פתרון חברתי אופטימלי בהקצאת המקורות הן:

א. קיום השפעות חיצוניות

השימוש בשירותי בריאות משפיע, במקרים רבים, לא רק על התועלת של מי שמשתמש בשירותים, אלא גם על התועלת של בני אדם אחרים. כך, למשל, חיסון כנגד מחלה מדבקת הניתן לאדם אחד מקטין את סיכוייו ללקות במחלה, ויחד עם זה גם את סיכוייהם של שאר היחידים. השפעות השימוש בשירותי בריאות של אדם אחד על תועלתם של שאר בני האדם יכולות להיות פחות ישירות מאשר במקרה של חיסון כנגד מחלה מדבקת, אולם לא פחות חשובות. כך, למשל, הגדלת פריון העבודה עקב שימוש בשירותי בריאות בידי אדם אחד עשויה להשפיע בצורה חיובית על פריון העבודה של בני אדם אחרים. השפעה זו חשובה במיוחד בעבודות הדורשות שיתוף פעולה בין יחידים, שהן נפוצות מאוד בכלכלה המודרנית. עקב השפעות חיצוניות מסוג זה, החברה כולה יכולה להרחיב את אפשרויותיה הכלכליות.

סייה. ההוצאה של הגורמים הציבוריים, בניכוי תשלומי הציבור עבור קבלת שירותים ובניכוי מסי חבר לקופות החולים, מהווה את המימון הציבורי של מערכת הבריאות הלאומית. אפשר לראות בה סובסידיה ציבורית אוניברסלית הניתנת בעין.

לרפואה הפרטית יש משקל קטן יחסית במערכת הבריאות הלאומית. הספקת שירותי הבריאות על-ידי המגזר הפרטי מהווה פחות מרבע מכלל ההוצאות על השירותים המסופקים במשק. שיעור זה יכול היה להיות קטן עוד יותר, ובאופן משמעותי, אילמלא הרמה הנמוכה יחסית של הספקת שירותי רפואת שיניים על-ידי מערכת הבריאות הציבורית. רוב שירותי רפואת השיניים ניתנים על-ידי המגזר הפרטי, ואילו אלה הניתנים על-ידי גורמים ציבוריים מוגבלים כדרך כלל למקרים של עזרה ראשונה. ברוב המקרים טיפול שיניים אינו מכוסה בביטוח הבריאות של קופות החולים ושל גורמים ציבוריים אחרים.

מבין סוגי השירותים השונים, חלקן של ההוצאה על אשפוז בבתי חולים כלליים ושל ההוצאה על שירותי מרפאות ציבוריות ורפואה מונעת בכלל ההוצאה היו הגדולים ביותר, בערך 33% ו-30% בהתאמה. ההוצאות ברפואה הפרטית וברפואת השיניים היו כחמי-שית מכלל ההוצאה הלאומית. כמורכב, הנתונים מראים, שהתפלגות כלל ההוצאה הלאומית בין סוגי השירותים היתה פחות או יותר יציבה במרוצת שנות התקציב 1980 עד 1983, אף-על-פי שהיתה ירידה קלה בחלקן של ההוצאה לשירותי אשפוז ולניהול ממשלתי ובמקביל היתה עלייה בחלקן של ההוצאה לשירותי מרפאות ציבוריות ורפואה מונעת ושל ההוצאה ברפואה הפרטית ורפואת השיניים.

במשבר הכספי הפוקד כיום את מערכת הבריאות בישראל קשה למצוא פתרון בדרך של הגדלת התמיכה הממשלתית בעת שנעשים מאמצים לצמצם את הגירעון הממשלתי תוך-כדי הגדלת חלקו של המימון הפרטי בסך כל המימון של ההוצאה על שירותי בריאות.

מדיניות זאת מעוררת חשש לגבי השפעתה

למנוע מאף אחד מהם את השימוש בה. בשוק החופשי, שבו היחידים מבקשים להשיג עבור עצמם את התועלת המירבית, שום יצרן לא יהיה מוכן לייצר מוצר או שירות שאינו יכול לגבות מחיר עבורו. מכאן, שגם כמצבים שבהם התועלת מן המוצר או מן השירות גבוהה מעלותו בשוק החופשי לא יתקיים היצע, ולכן גם לא תצרוכת, למרות שרמה ידועה של תצרוכת היא רצויה.

גם בתחום הכריאות יש מוצרים ושירותים ציבוריים שאינם ניתנים לייצור ולהקצבה באמצעות מנגנון השוק מן הסיבה שתוארה לעיל. מניעת זיהום אוויר ופיקוח על תרופות, מזון וחומרים אחרים הנמצאים בשימוש כללי, הן דוגמאות קלאסיות של שירותים ציבוריים בתחום הכריאות. אי אספקה של שירותים אלה על-ידי גוף ציבורי פירושו אי קיום של השירותים, למרות התועלת שאפשר להפיק מהם מבחינת היחיד ומבחינת החברה.

הסובסידיה היא אחד האמצעים העומדים לרשות הממשלה ולרשות גורמים ציבוריים אחרים לשם תיקון אי-היעילות של מנגנון השוק החופשי ולהשגת רמה וחלוקה רצויות של תצרוכת. הסובסידיה יעילה כאשר היא גורמת רמה וחלוקה רצויות של תצרוכת מוצר או שירות זה או אחר בעלות מינימלית. על-פי קריטריונים של יעילות אפשר להפנות את הסובסידיה ליצרנים או לצרכנים, לקבוע את סוג הסובסידיה והאם כדאי לסכסד בכסף או במוצרים ובשירותים (סובסידיה בעין). במקרה של שירותי כריאות, שביקוש הציבור להם בשוק החופשי נמוך מן הרצוי בגלל הסיבות שהוזכרו לעיל, הסובסידיה חייבת להיות כזו שתאפשר הגדלה של רמת התצרוכת של שירותי כריאות על-פי חלוקה רצויה של התצרוכת באוכלוסייה.

הסובסידיה הציבורית לשירותי כריאות בישראל היא סובסידיה בעין, המופנית לצרכן המקבל את השירות באופן אישי. כך הכמות שהוא צורך שווה תמיד לכמות שהוא מקבל. אילו היתה לצרכן אפשרות למכור את השירות, או לקבל כסף בהתאם לעלות השירותים שרצוי

כאשר הפעילות של בני אדם בשוק מונחית על-פי העיקרון של השגת תועלת אישית מירבית, ההשפעות החיצוניות משימוש בשירותי כריאות אינן מובאות בחשבון בקביעת רמת השימוש בשירותים. מכאן, שהיקף השימוש בשירותי הכריאות על-פי כוחות השוק החופשי עלול להיות נמוך מן ההיקף האופטימלי לחברה עקב קיומן של השפעות חיצוניות חיוביות.

ב. חוסר מידע

התועלת שאדם יכול להפיק משימוש בשירותי כריאות לא תמיד ידועה לו. ההשלכות של אי-שימוש בשירותי כריאות על מצב כריאות תקין הן רבות, כפי שטוענים אנשי מקצוע, אבל אי הבנה והעדר השכלה רפואית אצל חלק גדול של הציבור אינם מאפשרים לציבור להיות ער במידה מספקת להשלכות אלה. כאשר ההשלכות של אי שימוש בשירותי כריאות על מצב כריאות תקין אינן מובאות בחשבון בקביעת רמת השימוש של שירותי כריאות, התועלת שהיחיד מפיק מהם נמוכה מן האופטימלית, הן מבחינתו והן מבחינת החברה. מאידך גיסא, יכול להתקיים מצב הפוך, שבו יחידים מבקשים לזרז שירותי כריאות בהיקף גדול מן האופטימלי. מצב זה נובע אף הוא ממידע לא מלא. כאשר היחיד משלם עבור כל שירות באופן ישיר, יש תמריץ להשיג מידע רב יותר כדי למנוע הוצאות מיותרות. אולם, במערכת בטיחותית תמריץ זה אינו קיים או שהוא מוגבל לגודל העלות האלטרנטיבית (כמונחי זמן) של השימוש בשירותי כריאות. לפיכך, התערבות הממשלה בשל העדר מידע נועדת, בדרך כלל, להגדיל את רמת התצרוכת של האוכלוסייה.

ג. קיום מוצרים ציבוריים

קיים סוג של מוצרים ושירותים שיחידים יכולים ליהנות מהם בלי שיצטרכו לשלם עבורם, שכן אין אפשרות להפלות בין בני אדם בכל הנוגע להספקתם. תאורה ציבורית, למשל, משרתת את כל העוברים והשבים, ואי אפשר

אולם, השפעות הסובסידיה על הכנסת היחידים והתחלקות ההכנסות מחייבות תיאום בין מטרות הסובסידיה ובין יעדים הנוגעים להכנסת היחידים והתחלקות ההכנסות.

תוספת ההכנסה הגובעת מן הסובסידיה, אף-על-פי שהיא ניתנת בסכום אחיד ליחידים הדומים אלה לאלה בטעמיהם ובהעדפותיהם, משפיעה על רווחתו של יחיד נתון על-פי רמת הכנסתו, ובאורח שונה מהשפעתה על רווחתו של יחיד אחר שהוא בעל רמת הכנסה אחרת. תופעה זו גובעת מכך, שהתועלת שהיחיד מפיך מכל יחידת הכנסה הולכת ופוחתת ככל שההכנסה גדלה. לפיכך, יחידים בעלי הכנסה נמוכה יחסית ייהנו יותר מסובסידיה נתונה מאשר יחידים בעלי רמת הכנסה גבוהה יחסית. העובדה הזאת מאפשרת שיפור במצב אי השוויון ברווחת האוכלוסייה בלי להזדקק לשיפור במצב אי השוויון בהתחלקות ההכנסה בקרב האוכלוסייה, ובאופן פרדוקסלי, במקרים קיצוניים, היא מאפשרת שיפור במצב אי השוויון ברווחת האוכלוסייה, למרות הגדלת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה.

הניתוח התיאורטי שהוצג עד כה מתייחס לכל המקרים שבהם התועלת החברתית ממתן הסובסידיה עולה על עלות הסובסידיה. במקרה ההפוך אין הצדקה לסובסידיה, שכן היא עלולה להביא לתצרוכת גדולה מזו הרצויה, תופעה הגורמת הפסד חברתי הידוע כ"נטל עודף" של הסובסידיה.

בנוסף להשפעותיה הישירות של הסובסידיה דיה בעין על התצרוכת, על ההכנסה ועל הרווחה, שנדונו לעיל, קיימות גם השפעות עקיפות הנובעות משינויים בהתנהגות היחידים עקב הנהגת הסובסידיה. הגדלת הכנסת הציבור במונחים של תצרוכת עקב קבלת הסובסידיה גורמת שינויים בביקוש למוצר או לשירות המסובסד וגם בביקוש לשאר המוצרים והשירותים. הקצאת המקורות במשק משתנה בהתאם לשינויים הדרושים בייצור המוצרים והשירותים השונים. תהליך זה מלווה בשינויים ביחסי המחירים, כולל מחירי גורמי הייצור. שינויים במחיריהם של מוצרים ושירותים

שיצרוך, הוא היה צורך פחות שירותי בריאות מן הרצוי והיה שומר את הכסף למטרות תצרוכת אחרות. זאת בגלל הערכתו המוטעית את התועלת שניתן להפיק משירותי בריאות. מכאן אפשר להבין, שהסובסידיה לשירותי בריאות היא סובסידיה בעין, שמטעמי יעילות אינה ניתנת להעברה ליחידים אחרים.

אילו היו הממשלה והגורמים הציבוריים מקצים את הסובסידיה באופן סלקטיבי, הם היו יכולים להשיג בצורה יעילה רמה וחלוקה רצויות של תצרוכת. אולם, מערכת הבריאות הציבורית בישראל מעניקה סובסידיה אוניברסלית, מבלי שתהיה לה אפשרות לפקח על הדרך שבה מנצלים יחידים את הסובסידיה.

כאשר סובסידיה אוניברסלית בעין מחליפה תצרוכת פרטית, היא משחררת הכנסות למטרות תצרוכת אחרות. תצרוכת נוספת זאת, ללא מטרה מוגדרת, היא על חשבון מערכת הבריאות הציבורית ופוגעת ביעילות הסובסידיה. מתן סובסידיה אוניברסלית נובע לעתים מכורח המציאות, שכן אין אפשרות לזהות את הנזקים לסובסידיה, ולעתים מאידיאולוגיה המקפלת בתוכה שאיפה להעניק שירות שווה ואחיד לכל האוכלוסייה. בנוסף לתפקידה של הסובסידיה כמתקנת את תוצאותיו של השוק החופשי בקביעת רמה וחלוקת התצרוכת של מוצר או שירות זה או אחר, במכוון או לא, יש בסובסידיה משום תוספת הכנסה למקבליה כאשר מודדים הכנסה במונחים של תצרוכת, דבר הגורם שינויים בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה לטובת הנהנים מן הסובסידיה.

בהערכת השפעותיה הכוללות של הסובסידיה דיה על רווחת האוכלוסייה יש צורך להתחשב לא רק בהשגת המטרות שהיא נועדה להגשים (כגון הבטחת תצרוכת ידועה של שירותי בריאות), אלא גם בתוצאות הלוואי של מתן הסובסידיה, כמו השפעותיה על התחלקות ההכנסות.

יחד עם זאת חייבים לציין, שראיית הסובסידיה לשירותים חברתיים ככלי להשלמת ההכנסה בלבד אינה במקומה, משום שקיימים כלים אחרים שהם מתאימים יותר למטרה זו.

לזכור, שרוב שירותי הבריאות הם מוצרים ספציפיים (לא ציבוריים) הניתנים לאספקה באמצעות מנגנון השוק התופשי. התערבות הממשלה לגבי השירותים הספציפיים נועדה לתקן את הבעיות הנובעות מאי יכולת השוק החופשי להתחשב בהשפעות חיצוניות בתצרוכת ומחוסר המודעות של הציבור לתכונות הבריאות ומשמעותן.

שיטת המחקר

בדיקת מידת ההשפעה של ההוצאה הציבורית לשירותי בריאות על התחלקות ההכנסות כללה את השלבים האלה:

- א. זיהוי ההוצאות הציבוריות לשירותי בריאות.
- ב. זיהוי האוכלוסייה הנהנית משירותי הבריאות הציבוריים למיניהם.
- ג. חישוב ההכנסה הזקופה משימוש בשירותי בריאות בכל עשירות באוכלוסייה. עבודה זו מבוססת על נתוני 1980 – 1983 וההתייחסות לשנות תקציב אלה היא כאל יחידת זמן אחת. דבר זה נעשה כדי להימנע מתוצאות המושפעות במידה רבה מזעזועים זמניים במערכת ומבעיות של זמינות וטיב הנתונים השנתיים.

א. זיהוי ההוצאה הציבורית לשירותי בריאות

חלקה של הממשלה במימון שירותי הבריאות באמצעות משרדי הבריאות, הכיטחון, העבודה והרווחה, ובאמצעות המוסד לביטוח לאומי, וחלקם של הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים וההוצאות נטו של המוסדות ללא כוונת רווח (כולל קופות החולים), מוגדרים כהוצאה הציבורית לשירותי בריאות. בדרך כלל מקובל להשתמש בהגדרה רחבה זו לאור שיתוף הפעולה ההדוק הקיים בתכנון וכביצוע בין הגורמים השונים ולאור הפיקוח שמקיים משרד הבריאות על המערכת.

ישפיעו על התחלקות ההכנסה במונחים של תצרוכת, או כוח קנייה, בהתאם לסלי התצרוכת של היחידים. בנוסף לכך, הכנסות מרנטה או משכר ישתנו בהתאם לשינויים במחירי גורמי הייצור. לכן תשתנה התחלקות ההכנסה במשק אף לפני זקיפת הסובסידיה. לסובסידיה לשיירותי בריאות בפרט יש השפעה נוספת על התחלקות ההכנסות ורווחת הפרט, הנובעת מכך שהשקעה בבריאות היא השקעה בהון אנושי, כלומר, היא מאפשרת לשפר את כושר ההשתכרות ככל שמצב הבריאות טוב יותר. שיפור כושר ההשתכרות על-פני זמן בידי הנהגים מן הסובסידיה משנה את מצב התחלקות ההכנסות באופן תמידי. תכונה זו חשובה בעיקר בתחום הבריאות ובתחום החינוך, ולפיכך יש לשני תחומים אלה חשיבות רבה במדיניות החברתית.

העבודה הנוכחית מתייחסת רק להשפעות הישירות של הסובסידיה הציבורית לשירותי בריאות על התחלקות ההכנסות ורווחת הפרט. ההשפעות הנובעות מהיות הבריאות הון אנושי פועלות באותו כיוון של ההשפעות הישירות ומחזקות אותן, ואילו ההשפעות העקיפות יכרו לות לפעול בכל הכיוונים, אולם בדרך כלל הן השפעות שוליות ופחות משמעותיות בהשוואה להשפעות הישירות.

בדרך כלל מקובלת הטענה, שהתועלת הנובעת משימוש בשירותי בריאות גבוהה במיוחד, גם מעצם היותה של הבריאות הון אנושי וגם בגלל העובדה, שככל שמצב הבריאות טוב יותר, רווחת הפרט גבוהה יותר (מבחינת הרגשה ומניעת כאבים והטרדות אחרות). בנוסף לכך, מצב בריאות טוב יותר מאפשר הפקת תועלת גבוהה יותר ממוצרים ומשירותים אחרים (למשל, מטויל ברגל).

הטענה המחזרת לעיל בדבר קיומה של תועלת גבוהה במיוחד בשימוש בשירותי בריאות מבטיחה בדרך כלל תועלת חברתית נטו משימוש בשירותי בריאות, שהם מוצרים ציבוריים. כפי שצוין, הסובסידיה מאפשרת את הספקתם של שירותים אלה, שאילולי כן לא היו קיימים בשוק החופשי. יחד עם זאת יש

תים באוכלוסייה הנהנית. תוחלת השימוש בשירותי בריאות, במונחים של עלויות, קובעת את חלוקת השירותים בין היחידים לפי גיל ומין. שיטה זו היא אקוויוולנטית לקביעת פוליסת ביטוח אישית לכל סוג של שירות על-פי מאפיינים דמוגרפיים.

ג. זקיפת ההוצאות

באמצעות הגדרת הסוגים השונים של שירותי הבריאות נעשה ניסיון לזהות את הנהנים משרותים אלה לפי רמות הכנסה. מכיוון שהנתונים הקיימים אינם מאפשרים למדוד את הקשר הישיר בין רמת ההכנסה ובין שימוש בשירותי בריאות, היה צורך לפתח שיטה שתאפשר את זקיפת ההוצאה לבריאות לקבוצות בעלות רמת הכנסה שונה באמצעות מציאת מכנה משותף בין מאפייני המשתמשים בשירותי בריאות ובין מאפייני האוכלוסייה השייכת לעשירוני הכנסה שונים. המכנה המשותף הוא המאפיינים הדמוגרפיים.

על בסיס התפלגות השימוש בפועל בשרותי בריאות בתקופה הנחקרת לפי גיל ומין, כפי שהתקבלה מן הנתונים שברשותנו, נעשתה חלוקה של ההוצאה הלאומית לשירותי בריאות לקבוצות גיל ומין של כלל האוכלוסייה. בשלב ראשון, בתוך כל קבוצה חולקה ההוצאה כאופן שווה בין היחידים ובאופן זה התקבלה ההוצאה הממוצעת לנפש או העלות הצפויה של השימוש בשירותי בריאות לכל יחיד על-פי מאפייניו הדמוגרפיים; חלוקת השימוש היא בלתי תלויה ברמת הכנסה.

מיון האוכלוסייה לעשירוני משפחות לפי הכנסות נטו למבוגר סטנדרטי התבסס על נתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80. בהתאם להרכב הדמוגרפי של כל עשירון חושבה העלות המצטברת הצפויה של השימוש בשרותי בריאות לכל עשירון ועשירון. כדי למצוא את ההוצאה הציבורית לכל עשירון יש צורך לנכות מן ההוצאה הלאומית שחושבה לכל עשירון את ההוצאה הפרטית המתאימה לו על-פי האומדן המבוסס על סקר הוצאות המשפחה 1979/80. שיטה זו אינה מבדילה בין מקור

ב. זיהוי האוכלוסייה הנהנית משירותי בריאות ציבוריים

נתונים על ההוצאה לשירותי בריאות ונתונים על השימוש בשירותי בריאות מאפשרים להגדיר שישה סוגים שונים של שירותי בריאות, שלגבי כל אחד מהם ניתן לזהות בנפרד את ההוצאה ואת התפלגות השימוש על-פי מאפיינים דמוגרפיים. סוגי השירותים הם:

1. אשפוז בבתי חולים כלליים.
2. אשפוז בבתי חולים למחלות ממושכות.
3. אשפוז בבתי חולים לחולי נפש.
4. מרפאות ציבוריות ורפואה מונעת.
5. רפואה פרטית ורפואת שיניים.
6. ניהול ממשלתי והוצאות שונות.

כך, למשל, ידוע שההוצאה הלאומית לשרותי אשפוז בבתי חולים כלליים תופסת בערך 33% מסך כל ההוצאה הלאומית לשירותי בריאות; וכמו-כן ידועה התפלגות המשתמשים בשירות זה לפי גיל ומין. באותו אופן קיים מידע כזה על שאר שירותי הבריאות. מתוך נתונים אלה אפשר לחשב את ההוצאה לכל קבוצת מין וגיל באוכלוסייה, וכן את ההוצאה הממוצעת לכל יחיד באוכלוסייה על-פי המאפיינים הדמוגרפיים שלו.

מקובל להגדיר את ההנאה משירותי בריאות על-פי הזכאות לשימוש בשירותים, ולא על-פי השימוש בפועל. זכאות לשימוש בשירותי בריאות שמעניקות מערכות שונות של ביטוח בריאות גורמת הנאה למבוטח גם כאשר הוא אינו זקוק לשימוש בפועל. ההנאה נמדדת לפי תוחלת השימוש בשירותים בפועל, המחושבת בעבודה זו בהתאם למאפיינים הדמוגרפיים של היחיד. כמעט כל האוכלוסייה בישראל זכאית לקבלת שירותי בריאות, להוציא מעטים שאינם מבוטחים בקופות החולים או אצל גורמים ציבוריים אחרים. בנוסף לקופות החולים קיימות מסגרות אחרות של ביטוח בריאות ציבורי, כמו ההסדרים הקיימים במסגרת האוניברסיטאות, במשרד הביטחון ובמוסד לביטוח לאומי (ריפוי נפגעי עבודה ואשפוז יולדות).

ההתפלגות לפי מין וגיל של המשתמשים בשירות בפועל מהווה בסיס לחלוקת השירות-

הממומנים באופן ציבורי וגם שימוש נוסף בשירותים, אין באפשרותנו לתקן את החישובים שעשינו תחת ההנחה של אי-תלות בין השימוש בשירותים ובין ההוצאה הפרטית, וזאת משום שלא ידוע באיזו מידה היא מחליפה הוצאה ציבורית ובאיזו מידה היא מגדילה את השימוש בשירותי בריאות של המשלמים. מידת תחלופה זו אינה ניתנת לאמידה, משום שפונקציית הביקוש הפרטי לשירותי בריאות אינה ידועה ואין אפשרות לזהותה כל עוד קיים ביטוח בריאות ציבורי והיחידים אינם נדרשים לגלות את הערכותיהם לגבי שירותי הבריאות. כעניין זה עלינו להסתפק בדיון התיאורטי.

כאשר פרט מממן באופן פרטי שימוש בשירותי בריאות על מנת לקבל שירות טוב יותר או מהיר יותר מזה שהיה יכול לקבל במימון ציבורי, הוא מוותר למעשה על השירות הממומן באופן ציבורי. ההוצאה הפרטית מחליפה בחלקה שימוש בשירותי בריאות (החלק האקוויולנטי לויתור), ובחלקה מוסיפה שימוש בשירותים למשלמים. חלק ההוצאה הפרטית האקוויולנטי לויתור משפיע רק על צורך המימון של השימוש בשירותי בריאות, כמו במקרה הראשון שהצגנו, ואילו חלק ההוצאה הפרטית המוסיף שימוש בשירותים משפיע על התפלגות השימוש בין העשירונים, כמו במקרה של שירותי רפואת שיניים הממומנים באופן פרטי.

רוב העבודות האמפיריות שניסו לאמוד את השפעת הסובסידיה בעין על התחלקות ההכנסות עסקו בעיקר בזיהוי האוכלוסייה הנהנית ובחלוקת הסובסידיה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. מעטות הן העבודות שעסקו בהערכה יסודית של הסובסידיה במונחים של הכנסת היחיד ורווחתו. כפי שצינו קודם לכן, הערכת הסובסידיה מנקודת ראותו של היחיד שונה לעתים קרובות מזו שמנקודת ראות המשלה. בתנאים שבהם מושגת יעילות בפעולת השוק החופשי, התועלת מן התצרוכת במונחים של הכנסה כפי שהיחיד מעריך אותה היא אמת המידה הנכונה לבדיקת השפעת הסובסידיה על

המימון של השירותים, בהנחה שהוצאה פרטית מחליפה הוצאה ציבורית ואינה משלימה אותה. שני יחידים אפוא, הוהים במאפייניהם הדמוגרפיים אך שונים בהוצאותיהם הפרטיות על שירותי בריאות, נהנים כאותה מידה משימוש בשירותי בריאות.

ויתור על השימוש בשירותי בריאות במסגרת הזכאות יעלה בקנה אחד עם ההנחה הזאת רק כאשר הוא מבוסס על הערכה טוב-ייקטיבית של היחידים שקיימים פערים בטיב השירות בין שירות הממומן באופן פרטי ובין שירות הממומן באופן ציבורי. הכדלים ממשיים בטיב השירות, המתבטאים בזמן ההספקה, בנגישות, באיכות וכדומה, גורמים לכך שויתור על שירותי בריאות הממומנים על-ידי המגזר הציבורי לטובת שירותים הממומנים באופן פרטי מביא לשימוש בהיקף שונה בשירותי הבריאות, במדידה הומוגנית בין יחידים שהם זהים במאפייניהם הדמוגרפיים אך שונים בהוצאותיהם הפרטיות על שירותי בריאות. התייחסות מתאימה למקרה זה ולמקרה של שימוש נוסף בשירותי בריאות הממומנים באופן פרטי — ללא ויתור על שירותים הממומנים באופן ציבורי — תיעשה בהמשך הדיון.

כאשר שימוש נוסף בשירותי בריאות ממומן בידי היחידים, כמו במרבית שירותי רפואת השיניים, אי אפשר להניח עוד שקיימת אי-תלות בין ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות ובין השימוש בשירותים. לצורך חישוב התפלגות השימוש בשירותי רפואת שיניים, וכדי לתקן את החישוב של המקרה הקודם, נזקף השימוש הממומן באופן ציבורי בדומה למקרה הקודם, בעוד שהשימוש הממומן באופן פרטי נזקף בהתאם להוצאה הפרטית לרפואת שיניים של כל עשירון. חלוקת הנטל במימון שירותי הבריאות בכל עשירון חושבה בדומה למקרה הקודם על-ידי פירוק סך עלות השימוש בשירותי הבריאות של כל עשירון על-פי מימון פרטי ומימון ציבורי.

לגבי הוצאות פרטיות אחרות לשירותי בריאות, המהוות גם ויתור על שימוש בשירותים

ממצאי המחקר ומסקנות

א. אי-תלות בין מימון לשימוש בשירותי בריאות

התחלקות השימוש בשירותי בריאות למיניהם לפי קבוצות גיל ומין במונחי העלות השנתית הממוצעת לנפש חושבה על בסיס המידע הקיים על השימוש בשירותי בריאות במונחים פיזיים של ימי אשפוז וביקורים במרפאות, ועל סך כל ההוצאות למימון שירותי הבריאות בתקופה הנחקרת.

מן התוצאות המוצגות בלוח 1 משתקפת התמונה הזאת: עלות השימוש לנפש הגבוהה ביותר היא בקרב קבוצת הקשישים בני 65 שנה ומעלה. הקבוצה השנייה עם עלות שימוש גבוהה היא קבוצת התינוקות עד גיל שנה. לאחר גיל שנה מסתמנת ירידה דרסטית בעלות השימוש, כך שכרוב שנות הילדות, עד גיל 14, עלות השימוש לנפש נמוכה למדי. החל מגיל 15 עולה עלות השימוש לנפש, עלייה הנמשכת עד גיל 50, אם כי עלות השימוש היא עדיין נמוכה יחסית. החל מגיל 51 עלות השימוש לנפש הולכת וגדלה בקצב מהיר יותר ומגיעה לשיאה בגיל הזיקנה. עלות השימוש לנפש בגיל 65 ומעלה גבוהה פי 3 מן העלות הממוצעת לנפש של שאר קבוצות הגיל.

התפלגות השימוש לנפש בשירותי בריאות לפי גיל דומה אצל גברים ונשים, אולם בדרך כלל עלות השימוש לנפש אצל גברים גבוהה מזו של נשים, פרט לשנות גיל הפריור של האשה, שבהן עלות השימוש לנפש גבוהה אצל

השוויון הכלכלי; אולם, בתנאים שבהם השוק החופשי אינו יעיל בשל השפעות חיצוניות בתצרוכת, מוצרים ציבוריים, בעיות של מידע והפרעות אחרות, הערכת הסובסידיה בידי הממשלה במונחים של הכנסת היחיד היא הנכונה. בדומה ליחיד בשוק החופשי, הצורך מוצר או שירות נתון כל עוד התועלת השולית הצומחת ממנו עולה על מחירו, כך גם הממשלה בהתערבותה בפעולת השוק תסבסד מוצר או שירות נתון כל עוד התועלת השולית של הסובסידיה במונחים של הכנסת היחיד גדולה מעלות הסובסידיה או שווה לה. התנהגות זו תביא לכך, שהעלות הממוצעת של הסובסידיה תהיה אקוויוולנטית למחיר המוצר או השירות בתנאים של שוק חופשי יעיל.

עקב המבנה של מערכת הבריאות בישראל נעשה בעבודה זו שימוש בעלות הממוצעת של הסובסידיה להערכת התועלת של היחיד במונחים של הכנסתו ללא הבחנה ברמת ההכנסה. זו הדרך המקובלת ביותר לזקיפת הוצאות הסובסידיה להכנסת היחידים. במקרים שבנוסף לסובסידיה יש למוצר או לשירות שוק חופשי, מחיר המוצרים או השירותים בשוק יכול לשמש בסיס להערכת הסובסידיה.

ההוצאות לשירותי בריאות, שהם מוצר ציבורי, נזקפו לקבוצות האוכלוסייה השונות בהתאם להתפלגות עלות השימוש של השירותים הספציפיים בין קבוצות אלה. כמו-כן, זקיפת ההשפעות החיצוניות בתצרוכת בריאות, הגלומה כבר בזקיפת המימון הציבורי של שירותי הבריאות, נעשתה על בסיס התפלגות עלות השימוש של השירותים הספציפיים.²

2 על זקיפת ההוצאות הציבוריות להכנסות המשפחה ושיטות אלטרנטיביות לזקיפת הוצאות ציבוריות במגזר הבריאות ראה: "לוסקי וא' הוכמן, השפעת תקציב הממשלה וחרשויות המקומיות על רמת הרווחה של קבוצות שונות (הצעת מחקר מטורטת), המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון, באר שבע; מ' אבנימלך, השפעת ההוצאה הציבורית לשירותים סוציאליים על החלוקה מחדש של ההכנסות, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים, אפריל 1974. T. Smeeding & M. Moon, "Valuing Government's Expenditures: the Case of Medical Care ; 1974 Transfers and Poverty", *Review of Income and Wealth* (September 1980), pp. 305-324.

לוח 1. התצאה שנתייה לפני בשידוחי בריאות בתקופה 1980-1984
(אלפי שקלים, במחזור 1980)

שידוח	גיל													0	שידוח
	75+	65-74	55-64	50-54	45-49	40-44	35-39	30-34	25-29	20-24	15-19	10-14	5-9		
בתי חולים כלליים															
זכר	15.42	3.58	2.31	1.28	0.83	0.59	0.48	0.33	0.35	0.34	0.27	0.27	0.18	0.47	3.98
נקבה	15.19	2.86	1.83	1.08	0.72	0.53	0.47	0.64	0.72	0.78	0.92	0.30	0.10	0.32	3.79
סך הכל	15.26	3.20	2.05	1.17	0.77	0.56	0.47	0.49	0.54	0.56	0.59	0.28	0.13	0.40	3.98
מחלות ממושכות															
זכר	2.64	1.61	0.67	0.22	0.06	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
נקבה	2.84	1.80	0.69	0.22	0.06	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
סך הכל	2.75	1.71	0.68	0.22	0.06	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
בתי חולים לחולי נפש															
זכר	1.50	0.06	0.12	0.13	0.11	0.08	0.10	0.12	0.13	0.17	0.32	0.16	0.00	0.00	0.00
נקבה	1.61	0.08	0.21	0.18	0.17	0.13	0.10	0.11	0.13	0.12	0.23	0.13	0.00	0.00	0.00
סך הכל	1.56	0.07	0.17	0.16	0.14	0.11	0.10	0.11	0.13	0.15	0.28	0.15	0.00	0.00	0.00
מרפאות															
זכר	10.63	1.18	1.43	1.16	0.87	0.85	0.63	0.59	0.62	0.68	0.66	0.53	0.30	0.31	0.37
נקבה	10.25	0.85	1.24	1.05	0.90	0.93	1.27	0.67	0.40	0.69	0.69	0.45	0.22	0.24	0.30
סך הכל	10.43	1.00	1.33	1.11	0.88	0.89	0.96	0.63	0.51	0.68	0.68	0.49	0.26	0.40	0.34
רפואה פרטית ושניים															
זכר	6.91	0.76	0.93	0.76	0.56	0.55	0.41	0.83	0.40	0.44	0.43	0.34	0.20	0.30	0.24
נקבה	6.65	0.55	0.80	0.68	0.59	0.60	0.83	0.44	0.26	0.45	0.45	0.29	0.14	0.23	0.20
סך הכל	6.78	0.65	0.86	0.72	0.57	0.58	0.62	0.41	0.33	0.44	0.44	0.32	0.17	0.26	0.22

37.10	7.19	5.46	3.55	2.43	2.10	1.63	1.42	1.51	1.64	1.69	1.31	0.67	0.69	1.22	4.59	סך הכל ללא ניהול
36.54	6.14	4.77	3.22	2.43	2.22	2.69	1.88	1.51	2.05	2.29	1.18	0.47	0.51	0.89	4.29	זכר
36.78	6.63	5.09	3.37	2.43	2.16	2.17	1.65	1.51	1.84	1.99	1.25	0.57	0.60	1.06	4.45	נקבה
																סך הכל
																ניהול ממשלתי
0.45	0.09	0.07	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.06	זכר
0.44	0.07	0.06	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.05	נקבה
0.44	0.08	0.06	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.05	סך הכל
																סך הכל כללי
37.55	7.28	5.53	3.59	2.46	2.13	1.65	1.44	1.53	1.66	1.71	1.32	0.68	0.70	1.24	4.65	זכר
36.98	6.21	4.82	3.26	2.46	2.25	2.72	1.90	1.53	2.07	2.32	1.19	0.48	0.52	0.90	4.35	נקבה
37.22	6.71	5.15	3.42	2.46	2.19	2.19	1.67	1.53	1.86	2.01	1.26	0.58	0.61	1.08	4.50	סך הכל

המקור: עיבוד נתונים לצורך המחקר. ראה הפרק ישיטת המחקר.

כאוכלוסיית העשירון הזה (בערך 40%) ומשקלם בכלל האוכלוסייה בגילים האלה (בערך 16%). קבוצת גיל זו היא השנייה במידרג של עלות השימוש הממוצעת לנפש כמעט בכל סוגי שירותי הבריאות, והשלישית בכלל השירותים. למרות ההבדלים בהרכב הדמוגרפי של שאר העשירונים (שאינם בול-טים כמו אלה שבין העשירון התחתון לעליון), עלות השימוש הממוצעת לנפש בשירותי בריאות אינה שונה באופן משמעותי בין עשירונים אלה.

החלק המסובסד בעלות השימוש בשירותי בריאות בכל עשירון חושב בעזרת הורדת ההוצאות הפרטיות לשירותי הבריאות והוא מוצג בלוח 3 לפי עשירונים. הסובסידיה הממוצעת לנפש לשירותי בריאות באוכלוסייה, בהתאם למימון הציבורי של מערכת הבריאות הלאומית, מגיעה ל-70% בערך מסך עלות השימוש הממוצעת לנפש. סובסידיה זו מתחלקת בין העשירונים בצורה שונה, וחלקה הגדול מגיע לעשירונים הנמוכים (בערך 66% מסך הסובסידיה לחמשת העשירונים התחתונים), כך שהסובסידיה הממוצעת לנפש בעשירון התחתון גדולה יותר מכפליים מזו שבעשירון העליון, ויורדת בהדרגה ככל שרמת ההכנסה גבוהה יותר.

לפי נתוני לוח 4, הסובסידיה הממוצעת לנפש כאחוז מן ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש יורדת בהדרגה מ-56% בערך בעשירון התחתון ל-2.2% בערך בעשירון העליון. פרו-גרסיביות הסובסידיה מקטינה את פער ההכנסה הפנויה לנפש בין העשירונים העליונים ובין העשירונים הנמוכים. לאחר קבלת הסובסידיה ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש בעשירון העליון גדולה פי 6.2 מזו שבעשירון התחתון, לעומת 9.5 לפני זקיפת הסובסידיה. לגבי הפערים בהכנסה הפנויה באוכלוסייה של כל העשירונים, מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות מראה ירידה של 15% בערך, מ-0.35 לפני זקיפת הסובסידיה ל-0.29 אחרי זקיפת הסובסידיה (הערך 0 מבטא שוויון מלא והערך 1 מבטא אי-שוויון מלא).

הנשים במיוחד. עלות השימוש הממוצעת אצל האשה ללא הבחנה של גיל שווה כמעט לזו של הגבר.

במקרה של תינוקות עד גיל שנה, הגורם העיקרי בקביעת עלות השימוש הממוצעת לנפש בשירותי בריאות הוא ההזדקקות לשיירות אשפוז בבתי חולים כלליים, שעלותם גבוהה בהשוואה לשירותים אחרים. כך גם לגבי נשים בגיל הפריור, מבוגרים מעל גיל 55 וקשישים. במקרים אחרים הגורם המכריע בקביעת עלות השימוש הממוצעת לנפש בשיירות בריאות הוא ביקורים במרפאות ציבוריות ורפואה מונעת. עלות השימוש לנפש במרפאות ציבוריות כמו גם רפואה פרטית ורפואת שיניים עולה בהדרגה עם הגיל. עלות השימוש בשיירות אלה אצל הקשישים גבוהה פי שלושה מזו שאצל תינוקות.

סך כל עלות השימוש בשירותי בריאות נזקף בין עשירוני ההכנסה השונים בהתאם לעלות השימוש הממוצעת לנפש לפי גיל ומין וההרכב הדמוגרפי של כל עשירון ועשירון. כפי שניתן לראות בלוח 2 עלות השימוש הממוצעת לנפש בשירותי בריאות שווה כמעט בכל עשירון ועשירון, פרט לעשירון התחתון והעליון, שבהם עלות השימוש הממוצעת לנפש גדולה ב-18% וב-30% בהתאמה, מזו שבשאר העשירונים. מדד ההשתנות של עלות השימוש לנפש בין העשירונים השונים (היחס בין סטיית החקן ובין הממוצע של כל העשירונים) עומד על 9.6%. כאשר מתחשבים בעשירון השני עד התשיעי בלבד מקבלים, שמדד ההשתנות הוא פחות מ-2%.

עלות השימוש הממוצעת לנפש בשירותי בריאות בעשירון התחתון גבוהה במיוחד בגלל קיומה של אוכלוסייה גדולה יחסית של קשישים בעשירון זה (בערך 20% מכלל הקשישים באוכלוסייה ו-19% מאוכלוסיית העשירון). הצורכים שירותי בריאות יחסית יותר מכל קבוצת אוכלוסייה אחרת. לעומת זאת, עלות השימוש הממוצעת לנפש בשירותי בריאות בעשירון העליון גבוהה במיוחד בגלל המשקל הגדול של מבוגרים בקבוצת הגיל 45-64

לוח 2. הוצאת בריאות ממוצעת לנפש לפני עשירוני משפחה בתקופה 1980—1984
(בשקלים, במחירי 1980)
(מקרה של אי-חלוח בין מימון לשימוש בשירותי בריאות)

		עשירון									
סוג הוצאה	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
הוצאה לאומית	10,286	8,668	8,616	8,513	8,884	8,870	8,480	8,861	8,934	11,292	הוצאה פרטית
הוצאה פרטית	1,346	1,404	1,904	2,234	2,633	3,062	3,679	3,957	4,874	8,000	הוצאה ציבורית
(או סובסידיה)	8,940	7,264	6,712	6,278	6,251	5,808	4,800	4,903	4,059	3,292	

המקור: כמו בלוח 1.

לוח 3. הכנסה פנויה ממוצעת לנפש לפני עשירוני משפחה בתקופה 1980—1984
(בשקלים, במחירי 1980)
(מקרה של אי-חלוח בין מימון לשימוש בשירותי בריאות)

		עשירון									
סוג הוצאה	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
לפני זקיפת סובסידיה	15,854	21,576	27,775	33,794	42,295	49,449	59,918	70,561	88,352	150,826	לבריאות
אחרי זקיפת סובסידיה	24,794	28,840	34,487	40,270	48,546	55,257	64,718	75,464	92,411	154,118	לבריאות

המקור: כמו בלוח 1.

לוח 4. פרוגרסיביות הטובסדידה המוצעת לנפש
(מקרה של אי-חלוח בין מימון לשימוש בשירותי בריאות)

עשירון		עשירון		עשירון		עשירון		עשירון		עשירון	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2
56.4	33.7	24.2	18.6	14.8	11.7	8.0	6.9	4.6	2.2	סובסידיה כאחוז מהכנסה פרטית	

המקור: עיבוד נתונים לצורך המחקר.

יעקב שאול

לוח 5. הרצאות בריאות ממוצעות לנפש לפי עשירוני משפחה בתקופה 1980—1984
(כשקלים, במחזורי 1980)
(מקרה של שימוש נוסף בשירותי בריאות ממומן באופן פרטי)

עשירון		עשירון		עשירון		עשירון		עשירון		עשירון		עשירון	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	1	2
9,735	8,172	8,294	8,400	8,770	8,946	8,625	9,134	9,526	12,501	סוג ההוצאה		הוצאה לאומית	הוצאה פרטית
1,346	1,404	1,904	2,234	2,633	3,062	3,679	3,957	4,874	8,000	הוצאה פרטית		הוצאה פרטית	הוצאה פרטית
8,389	6,768	6,390	6,166	6,137	5,884	4,946	5,177	4,652	4,501	הוצאה פרטית (או סובסידיה)		הוצאה פרטית	הוצאה פרטית

המקור: כמו בלוח 1.

סיכום

מכיוון שהיקף ההוצאה הציבורית במערכת הבריאות הוא כה גדול ותופס יותר מ-18% מן ההכנסה הפנויה של המשפחות, מנקודת המבט של שוויון כלכלי היה רצוי שהסובסידיה לשיירותי בריאות תתחלק באופן יותר פרוגרסיבי, אולם בלי לפגוע בסובסידיה כמכשיר להבטחת רמה מינימלית רצויה של שימוש בשירותי בריאות. פרוגרסיביות גדולה יותר ללא הקצאת משאבים גוספים אפשר היה להשיג באמצעות התחלקות שונה של היקף הסובסידיה הקיים ובדרך של הורדת הסובסידיה לעשירונים הגבוהים, דבר שהיה מאפשר לשחרר משאבים לצרכים אחרים של המדיניות הכלכלית והחברתית. ככל שמידת התחלופה בין השימוש בשירותים הממומנים באופן ציבורי ובין השימוש בשירותים הממומנים באופן פרטי גבוהה יותר, בהנחה שבריאות היא מוצר נורמלי, הורדת הסובסידיה לעשירונים הגבוהים לא תפגע במידה משמעותית ברמת השימוש בשירותים.

התחלקות שונה של היקף הסובסידיה הקיים, בתנאי הזכאות הנוכחיים, אפשר להשיג רק על-ידי מתן עדיפות גבוהה יותר בהקצאת המשאבים לשירותי בריאות שבהם משתמשות בעיקר אוכלוסיות המצויות בעשירונים הנמוכים, על חשבון שירותי בריאות שבהם מרבית המשתמשים שייכים לעשירונים העליונים. זאת, למשל, על-ידי העברת משאבים משירותי בריאות שמרבית המשתמשים בהם נמנים עם קבוצת הגיל 45-64 — המרוכזת בעשירונים העליונים — לשירותי בריאות שמרבית המשתמשים בהם הם קשישים (כמו אשפוז במחלקות גריאטריות ובבתי חולים למחלות ממושכות). אולם, במדיניות מסוג זה מתעוררת הבעיה של הבטחת רמת שימוש רצויה בשיירותי בריאות לאוכלוסיות בקבוצות הגיל שנפגעו מן ההקצאה החדשה של המשאבים, ובעיקר לאלה השייכים לעשירונים הנמוכים. מדיניות זו עלולה לפגוע ברמת שירותי הברי-

ב. שימוש נוסף בשירותי בריאות הממומן באופן פרטי

כפי שנאמר לעיל, צורת המימון של השימוש בשירותי בריאות עשויה להשפיע על התפלגות השימוש בין העשירונים, כמו במקרה של רוב שירותי רפואת השיניים בישראל. לפיכך הוכנס תיקון באומדנים של השפעת ההוצאות הציבוריות במגזר הבריאות על התחלקות ההכנסה ובאומדנים של התחלקות הנטל במימון שירותי הבריאות. התוצאות המתוקנות שהתקבלו מוצגות בלוחות 5, 6 ו-7. מהן עולה, שעלות השימוש הממוצע לנפש בשירותי בריאות בין העשירונים היא פחות שוויונית מאשר במקרה הקודם והיא הולכת וגדלה עם עליית רמת ההכנסה. רמת שימוש ממוצע לנפש גבוהה יחסית נשמרת בשני העשירונים הקיצוניים (התחתון והעליון) מאותן סיבות של הרכב דמוגרפי שציינו קודם לכן. מדד ההשתנות של עלות השימוש לנפש בין העשירונים השונים עומד על 13% במקום על 9.6% במקרה הקודם, וכאשר מתחשבים בעשירון השני עד התשיעי בלבד, מקבלים שמדד ההשתנות הוא 5% בערך במקום 2% בערך במקרה הקודם. פרוגרסיביות הסובסידיה יורדת, אם גם לא במידה רבה; הסובסידיה הממוצעת לנפש כאחוז מן ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש יורדת בהדרגה מ-53% בערך (במקום 56%) בעשירון התחתון ל-3% בערך (במקום 2.2%) בעשירון העליון. השינוי בפרוגרסיביות הסובסידיה אינו משמעותי מספיק כדי להתבטא במדד ג'יני, המראה גם במקרה זה ירידה של 15% בערך אחרי זקיפת הסובסידיה. תיקון נוסף של האומדנים עבור הוצאות אחרות לשיירותי בריאות המהוות ויתור על שימוש בשירותים הממומנים באופן ציבורי וגם שימוש נוסף בשירותים, היה מחזק את התיקונים עבור שימוש נוסף בשירותי בריאות עקב הוצאות פרטיות למימון ריפוי שיניים. הפרוגרסיביות של הסובסידיה היתה יורדת עוד יותר.

לוח 6. הכנסה פנימית ממוצעת לנפש לפני עשיריני משפחה בתקופה 1980—1984
(בשקלים, במחירי 1980)
(מקרה של שימוש נוסף בשירותי בריאות ממומן באופן פרטי)

עשירון		עשירון									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	סוג ההכנסה	
15,854	21,576	27,775	33,794	42,295	49,449	59,918	70,561	88,352	150,826	לפני וקופת סוכסידים לבריאות	
24,243	28,344	34,165	39,970	48,432	55,333	64,864	75,738	93,004	155,327	אחרי וקופת סוכסידים לבריאות	

המקור: כמו בלוח 1.

יעקב שאול

לוח 7. פרזנטיביות הסוכסידים הממוצעת לנפש
(מקרה של שימוש נוסף בשירותי בריאות ממומן באופן פרטי)

עשירון		עשירון									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	סוכסידים כאחוז מהכנסה פרטית	
52.9	31.4	23.0	18.2	14.5	11.9	8.3	7.3	5.3	3.0		

המקור: כמו בלוח 1.

כזה יביא להגדלת חלקו של המימון הפרטי בסך השימוש של העשירונים. העליונים ולהורדת חלקו של המימון הציבורי, קרי הסובסידיה.

הגדלה מתאימה של השתתפות היחידים על-פי רמת הכנסה במימון שירותי הבריאות אפשר לעשות רק בצורה הדרגתית — כדי לא לפגוע ברמת השימוש היות שהביקוש הפרטי אינו ידוע.

עקב הפרוגרסיביות של הסובסידיה לשי-רותי בריאות, הורדת הסובסידיה הציבורית באופן אחיד לכל שירותי הבריאות תגדיל את אי-השוויון הכלכלי. צעד זה יפגע גם ברמת התצרוכת של שירותי בריאות בכלל האוכלוסייה ובעיקר באוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה.

אות במקרה שבו הסובסידיה היא אוניברסלית. פתרון אפשרי להגדלת הפרוגרסיביות, תוך שמירה על רמת ההוצאות הנוכחית, הוא להגדיל את חלקו של המימון הפרטי בסך כל מימון ההוצאות לבריאות, כאשר הנטל הכרוך בהגדלת המימון הפרטי יפול על בעלי הכנסה הגבוהה יחסית במשק. מבחינה מעשית אפשר לצמצם במידת מה את האוניברסליות של הסובסידיה באמצעות הטלת תשלום חלקי או מלא בגין קבלת שירות על בעלי הכנסה גבוהה. תשלום חלקי עדיף מבחינה של הבטחת רמת תצרוכת רצויה לכל האוכלוסייה. כמו כן אפשר להגדיל את שיעור מסי החבר שמשלמים המבוטחים לקופות החולים. הגדלת השיעור יכולה להיות אחידה או הולכת ועולה עם רמת הכנסה, בדומה למס הכנסה פרוגרסיבי. צעד

שנה ראשונה להפעלת מקלט ניסיוני-טיפול לנשים מוכות

מאת יהודית סלעי* ונעמי פינטון**

מבוא

אבל עוד לפני הקמתם של המקלטים ניסו המחלקות לשירותים חברתיים להתמודד עם תופעות של אלימות במשפחה ושל נשים מוכות בידי בעליהן באמצעות מענים שונים הקיימים בתוך הקהילה, תוך-כרי המשך מגוון ריהן של הנשים עם הבעל המכה. מקלט כמסגרת מגוננת כשביל האשה, היינו החזקתה הרחק מבעלה וממקום מגוריה, היה מענה חדשני לטיפול באלימות נגד נשים.

ייעודו הראשוני של המקלט הוא להרחיק את הקרבן ממקור האלימות וכך להעניק לאשה הגנה מידית מפני פגיעה פיזית. לא פחות חשוב הוא, שתוך-כדי השהות במסגרת המגוננת עוזרים לה לחזק את כוחותיה על מנת שתוכל להשתקם כאדם וכאשה. בשלושת המקלטים שנזכרו לעיל שהו עד שנת 1985 בערך 1,400 נשים; יחד עמן שהו במקלטים בערך 3,300 ילדים.

פיתוח המקלטים הגביר את המודעות ועם זאת גברו גם הצרכים הגלויים. תהליך זה הגיע את הממסד להירתם לתגבור המענים לטיפול באשה המוכה ובילדיה ולהקים מקלט נוסף. אך בעוד שהפמיניסטיות התייחסו בראש ובראשונה למקלט כאל מגן על אשה באמצעות בידודה מבן הזוג, ניגש הממסד לטיפול באלימות במשפחה כבבעיה כלל-משפחתית, שבה

ההכרה הציבורית בכך, שהכאת נשים היא בעיה חברתית, החלה באירופה במחצית השנייה של המאה הנוכחית. המקלט הראשון הוקם באנגליה בשנת 1971 (Fleming, 1979). לאחר מכן הוקמו מקלטים נוספים, תחילה באירופה ולאחר מכן בארצות הברית, שבה קיימים היום יותר מ-300 מקלטים לנשים מוכות.

בארץ התעוררה מודעות לקיום התופעה בשנת 1976; באותה שנה הוצגו בפני ועדת הפנים של הכנסת נתונים על כך, שבשארל מצוי שיעור גבוה של נשים מוכות. לפי הערכת הוועדה היו בארץ בין 30,000 ל-60,000 נשים מוכות, דהיינו בין 5% ל-10% מכלל הנשים הנשואות. אמנם אין להתייחס למספרים אלה כאילו היו מדויקים, אך עצם הצגתם העידה על התעוררות ההכרה הציבורית בקיומה של התופעה ועל הצורך להתמודד איתה.

את ההתמודדות הממשית בארץ עם התופעה החלו אגודות וולונטריות של נשים פמיניסטיות. אלה הקימו את המקלטים הראשונים לנשים מוכות: בשנת 1977 בחיפה, בשנת 1978 בהרצליה ובשנת 1981 בירושלים.

* משרד העבודה והרווחה, האגף למחקר, תכנון והכשרה, המחלקה למחקר.

** המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.

המחקר בוצע כאחריות שווה של שני הגורמים הנ"ל.

ויעדו של המקלט עבודה היה הגנתי בעיקרו. עיקרון חשוב נוסף שהתכוונו ליישם מקימי המקלט באשדוד היה העיקרון של רצף בטיפול באשה ובילדיה. העובדה, שהמקלט באשדוד, שלא כקודמיו, משולב במערכת שירותי הרווחה היה עשוי, לדעת מקימיו, להעניק טיפול רצוף והמשכי לאשה ולילד עם הכניסה למקלט וגם לאחר יציאתה ממנו, עם שובה לקהילה ולמקום מגוריה.

המחקר המתואר להלן ליווה את המקלט באשדוד בשנה הניסיונית הראשונה להפעלתו. במהלך המחקר נבדק מכלול מגוון של היבטים הקשורים בתפעולו המנהלי של המקלט מחד גיסא והיערכותו המקצועית, מאידך גיסא. בלוח שלהלן מפורטים הכלים ששימשו את המחקר, לפי תחום הבדיקה, המדווח ומועדי הדיווח.

כל אחד מבניה מעורב וכל אחד מהם סובל מתוצאותיה. ערך המקלט נעשה אמצעי אחד (חשוב ביותר בעת משבר) בתוך מערכת מקיפה של שירותים המתייחסים לבעיה מזו-ויות שונות. על בסיס גישה זו הוקם בשנת 1983 המקלט באשדוד. בהקמתו היו שותפים ויצ"ו, המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה והרווחה.

אופיו של המקלט שהוקם בידי הממסד תוכנן להיות שונה מקודמיו הן מבחינת מוקד ההתייחסות והן מבחינת אמצעי ההתערבות. בהתאם למוסבר לעיל, במקלט אשדוד היו אמורים האשה ובני משפחתה (בעל וילדים) להיות במוקד ההתייחסות ואמצעי ההתערבות נועדו להיות טיפוליים. לעומת זאת, במקלטים האחרים, על-פי האידיאולוגיה הראשונית שלהם, האשה היא שהיתה מוקד ההתייחסות,

מקלט אשדוד – פירוט כלי המחקר

הכללי	תחומי הבדיקה	הרושם בטופס	מועדי הבדיקה
דו"ח השוהה	התחושות ביחס לביטחון, צרכים וסיפוקם והרגשות כלליות. קשר בין השוהות לבין עצמן, בינן ובין עולם החוץ ובינן ובין הצוות. הערכתן את המקלט והתנאים בו.	החוקרות (על-פי ראיון השוהה באופן אישי)	פעם בשבועיים
טופס הקבלה למקלט	פרטי רקע על השוהה (שוהה, בעל, ילדים, אלימות וציפיות מהמקלט) פרטים על ההפניה והגורם המפנה	עו"ס של המקלט	בעת קבלת אשה חדשה למקלט
יומן של כל חברת צוות	פעילויות לפי השקעה של זמן	כל חברת צוות	כל יום
טופס שחרור	סיכום מגעים טיפוליים, יעד השחרור והמלצות להמשך טיפול	עו"ס של המקלט	בעת שחרור האשה מהמקלט
סולמות להערכה התפקוד	מודדים רמת תפקוד כשמונה תחומי חיים	עו"ס של המקלט	בעת הקבלה למקלט ובעת שחרור
טופס מעקב	תשומות השירותים אחרי החזרה לקהילה, יחסים עם בן הזוג, ורמת תפקוד	הגורם המטפל בקהילה	3, 6, 12 חודשים לאחר השחרור

* הסולמות נבנו בידי ש' רון בשיתוף עם י' סלעי על בסיס מפתח שעובד ב-DSM-III (רון, 1983).

המוכות דומה בכל השכבות החברתיות, אלא שנשים ממוצא מערבי אינן מגיעות למקלטים, שכן הן מוצאות לעצמן פתרון בדרכים אחרות (לשכת יועצת ראש הממשלה למעמד האשה, 1983; סבירסקי, 1981). גיל הנישואין הממוצע של האשה המוכה נמוך בדרך כלל מן הגיל הממוצע של האשה באוכלוסייה הכללית (Roy, 1982). לאשה המוכה יש השכלה גבוהה משל בעלה (Carlson, 1977). האשה המוכה חשופה לאלימות מצד בעלה מספר שנים לפני שהיא מגיעה למקלט. חשיפתה למכות מתחילה כבר בשנה הראשונה לנישואיה או עוד לפני הנישואין, בממוצע בגיל 18 (Roy, 1982).

תמונה דומה מצטיירת גם אצלנו. על-פי דיווחי הנשים שנחקרו, רובן הגדול (84%) החלו לקבל מכות מבעליהן כבר בשנה הראשונה לנישואיהן. חלק מהן (34%) הוכו עוד לפני הנישואין; רובן (59%) הוכו במכשירים ויותר משליש (34%) הוכו מספר פעמים בשבוע. 71% הוכו בתקופת הריוןן, 41% סבלו מאלימות עוד בילדותן; רובן הגדול (86%) ייחסו את הכאתן לבעיות שמהן סובל הבעל; מיעוטן (2%) ראו בעצמן או בתכונותיהן או בהתנהגותן את הגורם להכאתן. הנשים ציינו בעיקר שני סוגי אירועים שהניעו אותן לפנות למקלט: התנהגות אלימה הנתפסת ככוונה לרצח או אלימות אכזרית ביותר, או אירוע מזעזע הקשור בילדים. בעת שהגיעו למקלט ציפו רוב הנשים (89%) למצוא לעצמן הגנה בדרך של התרחקות מגורם האלימות.

בסך הכל שהו במקלט 63 ילדים. 35% מהם היו בגיל הרך, 16% בגיל קדם חובה ומחצית (49%) בגיל חינוך חובה. בדרך כלל משך השהייה של הילדים מקביל לזה של האימהות, אולם במספר מקרים יצאו הילדים מן המקלט לפני האם. ילדים אלה עברו להתגורר עם בני משפחה אחרים.

14% מן הילדים ששהו במקלט בשנה הניסיונית התחנכו במסגרות חינוך מיוחדות. שיעור זה עולה על שיעור הילדים המתחנכים במסגרות כאלה באוכלוסייה הכללית, שהוא 2.4%.

הממצאים

1. אימוני האוכלוסייה

בין דצמבר 1983 לדצמבר 1984 שהו במקלט אשדוד 45 נשים. 47% מתוכן באו עם ילד אחד; 37% באו עם שני ילדים; 9% באו עם שלושה ילדים; 11% הגיעו למקלט בלי ילדים. 58% מן השוהות הופנו מטעם המחלקות לשיירות חברתיים. גיל הצעירה בנשים היה 19 וגיל המבוגרת היה 49. הגיל החציוני היה 28. מוצא האב של רוב הנשים ששהו במקלט (78%) היה מארצות אסיה-אפריקה. מוצא האב של 17% מן הנשים היה מאירופה; ושל 5% מישראל.

רוב הנשים (87%) היו נשואות. ל-91% היו אלה נישואיהן הראשונים. אחת היתה רווקה ושלוש נשים היו גרושות. קרוב למחצית (49%) מן הנשים היו נשואות עשר שנים ויותר. גיל הנישואין נע בין 16 ל-29. ל-37% טרם מלאו 18 בעת נישואיהן. גיל הנישואין החציוני היה 19. גיל זה נמוך ב-4 שנים מגיל הנישואין החציוני של נשים באוכלוסייה הכללית, שהוא 23 שנים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1984).

ההשכלה החציונית של השוהות מתקרבת ל-9 שנות לימוד והיא נמוכה במקצת מן ההשכלה החציונית של נשים באוכלוסייה הכללית, שהיא 11 שנות לימוד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1983). 21% מן הנשים סבלו מליקויי בריאות פיזיים או נפשיים. יותר משליש מהן (36%) עבדו מחוץ לביתן, יותר ממחציתן של אלה הועסקו בעבודות משק בית או בענף השירותים.

לשני שלישים היו 2-3 ילדים ול-20% היו ארבעה ילדים ויותר. 11 שוהות השאירו ילדים מתחת לגיל 18 מחוץ למקלט.

הפרופיל האופייני של האשה ששהתה במקלט שנחקר דומה לפרופיל האופייני של נשים המגיעות למקלטים בארצות אחרות. הנשים ששהו במקלטים כאלה ייצגו בעיקר נשים מוכות ממוצא מזרחי, אם כי אחוז הנשים

בדרך כלל, שיעור המובטלים בקרב הבע" לים המכים גבוה משיעורם באוכלוסייה. לדעת רוי (Roy, 1982) ובאולס (Bowles, 1979), יש קשר בין יכולת ההשתכרות הנמוכה אצל הגבר ובין אלימותו כלפי אשתו. אשר להשפעת השכרות, לפי הספרות שיעור המכורים לאל- כוהול בקרב הגברים המכים גבוה משיעורם באוכלוסייה (Pizzey, 1974; Hilberman, 1977; Roy, 1982; Carlson, 1977; Eisenberg & Micklow, 1977). כלומר, קיים קשר בין התמכרות הגבר לאלכוהול ובין אלימותו כלפי האשה.

לעומת זאת, בניגוד למצב הקיים בארצות אחרות, מחקר זה העלה שאחוז הבעלים שהם בעלי תיק פלילי גבוה מזה שהעלה מחקרו הגזכר של רוי. השימוש במכשירים בידי הבעל להכאת האשה נמצא במחקר זה שכיח יותר מאשר במחקרו של רוי.

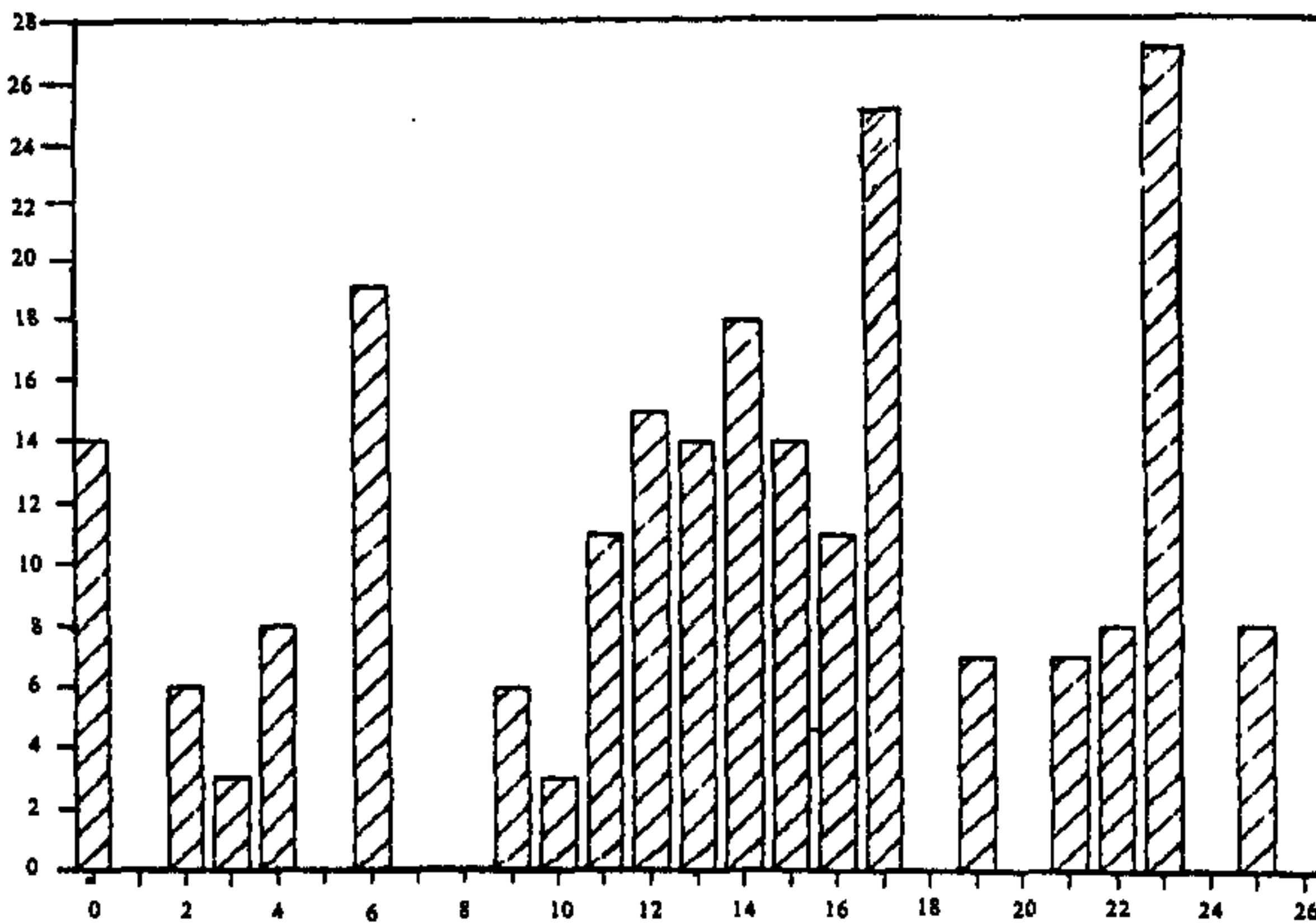
2. השהות במקלט

המקלט תוכנן כדי להכיל בתוכו 30 נשים ויל- דיהן. התפוסה נעה בין מינימום של אפס למק-

גיל הבעלים נע בין 22 ל-57. הגיל החציוני היה 34. מוצא הגברים דומה לזה של הנשים. לרובם (65%) היתה השכלה עממית חלקית או מלאה. השכלתם של 27% מן הבעלים נמוכה בדרגה או שתיים מזו של הנשים (דרגה = 4 שנות לימוד). יותר ממחציתם (54%) לא עבדו בעת כניסתם למקלט ויותר ממחציתם של אלה היו מובטלים יותר משנה. לגבי רובם הגדול (93%) ידוע, שהיו להם גילויים של התנהגות אנטי סוציאלית: 10% היו סרסורים, 40% מכורים לסמים, 45% היו נתונים לשכרות, 49% נתפסו בגנבה, 95% גילו אלימות ו-68% שהו בעבר בבית הסוהר. אצל יותר ממחצית הבע" לים (56%) התגלו סטיות בהתנהגות בשלושה תחומי התנהגות לפחות ונמצא קשר חיובי בין מספר סטיות ההתנהגות (עוצמת הסטייה החברתית) ובין משך האבטלה (ספירמן, מקדם המתאם = 0.5198; המובהקות $P < .001$). הימצאות קשר בין אבטלה לסטיות בהתנהגות חברתית מחזקת את ההנחה, שככל שממדי האבטלה עולים יש לצפות לעלייה בשיעורי ההתרחשות של אלימות במשפחה.

מספר נפשות במקלט לפי מספר ימים בשנה

מספר הימים



מספר הנפשות במקלט

אצל קרוב למחצית השהות (47%) היו אלה מוקדשים לנושאים של הכרת המציאות, האופציות והגבולות. אצל אחוז דומה נועדו המפגשים להעניק תמיכה, חיזוק ושימשו לעיי-בוד הרגשות. אצל אחוז ניכר של הנשים (40%) עסקו התכנים בנושאי ההורות. אצל אחוז דומה (40%) הם עסקו בפיתוח אסרטי-ביות, בהעלאת הערך העצמי ובדרכי תקשורת. באחוז ניכר של המקרים הועלו במפגשים נוש-אים אלה: קשר עם הבעל (21%), אבחון כוחות (13%) ושיקום מקצועי (11%).

תשומות אחרות באשה השהה במקלט כללו: סיוע משפטי (71%), הדרכה וייעוץ בחינוך ילדים (62%) וסידור ילדים במסגרות חינוך בקהילה (42%). ב-40% מן המקרים נפגשה העובדת הסוציאלית גם עם הבעל.

3. היציאה מן המקלט

קרוב לשני שלישים מן הנשים ששהו במקלט (64%) שוחררו ממנו בעקבות החלטה משותפת עם העובדת הסוציאלית. אבל יש לציין את האחוז הגבוה (27%) ששיחררו את עצמן בניגוד לחוות הדעת של העובדת הסוציאלית.

נמצאו קשרים סטטיסטיים מובהקים בין צורת השחרור ובין הגיל, ובין השיפור ברמת התפקוד ובין הגיל: בין הנשים ששוחררו בעק-בות החלטה משותפת עם העובדת הסוציאלית היה מספר גדול יותר של נשים מבוגרות מאשר בין אלה שעזבו על דעת עצמן ($P < .002$; $T = 3.33$). כמו-כן, מספר גדול יותר של נשים מבוגרות יותר השתפרו ברמת תפקודן (פירסון, מקדם המתאם = 0.36; $P < .034$).

את הקשרים בין שיפור התפקוד ובין הגיל, ובין מידת שיתוף הפעולה בעת השחרור ובין הגיל, אפשר לזקוף לכך, שהנשים המבוגרות יותר, יחסית, או נשים בעלות תכונות הקשורות בגיל כמו בשלות וכדומה, הפיקו יותר תועלת מן הטיפול הורות לתכונותיהן אלה. לחילופין, העובדת הסוציאלית היתה מוכנה להשקיע יותר בנשים אלה ועל כן גם ההישגים שלהן היו גבוהים יותר.

סימום של 0.25. התפוסה הממוצעת היתה 14. הפיזור סביב הממוצע היה גדול. רוב הזמן הגיעה התפוסה למחצית מזו האפשרית.

משך השהות נע מיום אחד בלבד (18%) ל-242 יום. משך השהות הממוצע היה 50 יום ומשך השהות החציונית היה 27 יום. נמצא קשר חיובי בין משך השהות של האשה במקלט ובין רמת תפקודה בעת הכניסה אליו. נשים ברמת תפקוד גבוהה יחסית נטו לשהות במקלט זמן רב יותר (פירסון, מקדם המתאם = 0.3; מובהקות $P < .03$). ההסבר לעובדה שנשים המתפקדות טוב יותר, יחסית, שוהות זמן ממושך יותר במקלט הוא, שנשים אלה מסתגלות טוב יותר למסגרת הודות לכושרן הגבוה יחסית, או שהמקלט ערוך לקליטה יותר טובה של נשים שרמת תפקודן גבוהה יחסית.

השהות ביטאו בצורה חד משמעית (92% מהן) הרגשה של ביטחון במקלט. דיווח על הרגשה בטוחה פחות קשור מצד אחד לחש-שות שמא יבוא הבעל למרות זאת ומצד שני לדאגה לילדים כאשר אלה יוצאים מן המקלט. כמחצית מן הנשים (49%) דיווחו שהן ישנות טוב יותר מאשר קודם, ולעומת זאת דיווחה המחצית האחרת של הנשים (51%), שהן אינן מצליחות להירדם. נמצא קשר בין טיב השינה בלילה ובין מידת הקשר עם בני המשפחה שמחוץ למקלט ($\chi^2 = 12.6$; $P < .005$). הימצאו של קשר זה מרמז על כך, שהמשפחה היא גורם מרגיע עבור השהה.

גם המקלט המתוכנן היה מקלט טיפולי. במשך השנה הניסיונית הלך והתגבש אופיו של המקלט, נוסף לו כוח אדם מקצועי והנהלתו עברה מידיו של מנהל אדמיניסטרטיבי לידי עובד סוציאלי.

מבין הנשים ששהו במקלט בשנה הנחקרת זכו 89% למפגשים טיפוליים עם עובדת סוציאלית. נמצא קשר חיובי בין מספר המפג-שים האלה ובין משך השהות (מקדם מתאם ספירמן = 0.7; מובהקות $P < .001$). דהיינו, נשים ששהו במקלט פרק זמן ארוך יחסית נהנו ממספר גדול יותר של מפגשים טיפוליים.

אשר לתכני הטיפול של המפגשים האלה,

הסובלת ממצוקות של אלימות במשפחה, הן בתחום המניעה והן בתחום הטיפול. בתחום המניעה ניתן להתייחס לממצאים כמשקפים את הפרופיל האופייני של האשה המזוכה ושל הבעל המכה ועל בסיס זה ניתן לאתר את הנשים החשופות לאלימות הבעל ואת הגברים הנוטים לאלימות.

כאמור, האשה החשופה לאלימות הבעל היא אשה שנישאה בגיל צעיר מאוד ושחי הנישואין שלה עלו על שרטון מיד לאחר נישואייה. הבעל המכה האופייני הוא מובטל ומגלה סטיות התנהגות שונות. יש להדגיש, שבתקופות שבהן קיימת אבטלה עמוקה ניתן לצפות לעלייה בהתרחשות אלימות במשפחה. הרשויות האחראיות לנושאי העבודה והתעסוקה חייבות להביא ממצא מדאיג זה בחשבון שיקוליהן.

בתחום הטיפולי ניתן להתייחס לממצאים המשקפים את תהליך גיבושו של דגם המקלט ולהמלצות הנוגעות לחיזוקו של הדגם. דגם המקלט שהתגבש הוא דגם של מקלט טיפולי, עובדה שבאה לידי ביטוי בהעברת הניהול לידי עובד סוציאלי; הפיקוח המקצועי נתון בידי משרד העבודה והרווחה. ההמלצות הנוגעות לחיזוקו של הדגם הן:

- בתחום בחירת כוח אדם: יש צורך לבחון את כישורי המועמד או המועמדת לעבודה במקלט לאור הצרכים של הדגם הזה.
- בתחום ההכשרה וההדרכה: יש להשקיע בהכשרת צוות העובדים תוך-כדי עבודה, על מנת לפתח כוחות וידע להתמודדות עם השהיה, וכישורים מתאימים לעבודה בצוות.
- בתוך תהליך פיתוח הדגם התגלה, שנשים בעלות תכונות כמו גיל מבוגר יותר או תכונות הקשורות בו הפיקו תועלת רבה יותר, יחסית, מן התשומות שניתנו במקלט.
- יש לבדוק בהמשך מה הם הגורמים לתופעה זו בשלב שלפני קביעת הקריטריונים להתקבלות ולמקלט.
- בקביעת עקרונות לפיתוח סביבה תומכת

נמצא גם קשר בין מספר המפגשים הטיפולי ליים ובין שיפור ברמת התפקוד של השהיה. ככל שמספר המפגשים היה גדול יותר כן היה השיפור ברמת התפקוד ניכר יותר (ספירמן, מקדם מתאם = 0.4; $P < .034$).

בשנה הראשונה שלאחר היציאה מן המקלט לא שינו 22 מן הנשים את מצבן המשפחתי: 19 נשארו נשואות, אחת היתה ונשארה רווקה ושתיים היו ונשארו גרושות. 14 נשים שינו את מעמדן המשפחתי: שני שלישים מהן גפרדו מבעליהן במטרה להתגרש ושליש גם התגרשו. 16 נשים עבדו בתקופת המעקב שלאחר היציאה מן המקלט. מתוכן עבדו 6 עוד לפני כניסתן למקלט. השאר החלו לעבוד לאחר יציאתן מן המקלט.

מבין הנשים מסרו 22 שבאופן כללי הרגשתן טובה יותר בהשוואה לתקופה שלפני כניסתן למקלט; 14 מסרו, שהרגשתן לא השתנתה ו-3 אמרו שהרגשתן רעה יותר מאשר לפני כניסתן למקלט. 19 נשים מסרו שבעליהן הפסיקו להכותן לחלוטין ו-4 מסרו שהבעל מכה אותן פחות; דהיינו, 23 מתוך 27 שדיווחו סיפרו על הקלה באלימות הבעל כלפיהן. אף אחת מן הנשים לא דיווחה שחלה החמרה באלימות הבעל כלפיה, אבל 4 אמרו שהבעל מכה אותן כמו לפני הכניסה למקלט.

בטיפול באשה לאחר שובה לקהילתה היו מעורבים 11 גורמים שונים — אם באופן בלעדי ואם בנוסף על גורמים אחרים. הגורם שהיה מעורב במספר המקרים הגדול ביותר (22) היתה המחלקה לשירותים חברתיים של משרד העבודה והרווחה.

גורמי הטיפול העניקו 12 סוגים שונים של טיפול. סוג ההתערבות השכיח ביותר (ל-24 נשים) היה טיפול פרטני באשה. הסוג השני, בהפרש גדול, היה טיפול פרטני בילדים (9).

מסקנות והמלצות

מן המחקר עלו ממצאים שיש בהם כדי להנחות את הגורמים המעניקים שירותים לאוכלוסייה

המוכה ובמשפחה, על בסיס של מקורות נתונים, כבר בתקופה שלפני הכניסה למקלט, כמו גם כמשך השהייה בו ולאחר היציאה ממנו. מידע זה יעזור בפיתוח של עבודה מונעת, בטיפול באשה ובמשפחה כמו גם בשיקום.

עבור השוהה במקלט מומלץ להפעיל מדי-ניות של עידוד השוהה לקיים קשרים עם המשפחה — בגלל השפעתם המרגיעה על השוהה.
— מומלץ לנצל את הקשר הבינשירותי לפיתוח מידע כוללני שיטתי בתחום הטיפול באשה

ביבליוגרפיה

- לשכת יועצת ראש הממשלה למעמד האשה, חוברת מס' 5, ירושלים, יוני 1983.
סבירסקי, ב', מקלט לנשים בישראל, דו"ח ביניים, ירושלים, תשל"ח.
סבירסקי, ב', הפאת נשים בישראל, מחברות למחקר וביקורת מס' 7, חיפה, דצמבר 1981.
רון, ש', אלימות במשפחה, משרד העבודה והרווחה, השירות לרווחת הפרט והמשפחה, ירושלים, נובמבר 1983.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים, 1984.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישובים ואזורים סטטיסטיים, פרסומי מפקד מס' 5, ירושלים, 1983.
תמיר, א', שירותי טיפול בנשים ובנערות, משרד העבודה והרווחה, ירושלים, צוות פא"פ, ספטמבר 1985.
Bowles, E., *Domestic Violence Prevention Handbook*, 1979.
Carlson, B., "Battered Women and their Assailants", *Social Work* 22 (6) (1977).
Eisenberg, S.E. & Micklow, P.L., "Assaulted Wife: Catch 22 Revisited", *Women's Rights Law Reporter* 3 (3—4) (1977).
Fleming, J. Baker, *Stopping Wife Abuse*, New York, Anchor Books, 1979.
Hilberman, E. & Munsch, K., "Sixty Battered Women", *Victimization: An International Journal* 2 (3—4) (1977).
Pizzey, E., *Scream Quietly or the Neighbors will Hear*, Short Hills, N.J., Ridley Enslow Publishers, 1974.
Roy, M., *The Abusive Partner: An Analysis of Domestic Battering*, New York, Van Nostrand Reinhold Co., 1982.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

חוק חינוך מיוחד

בטרם סיימה את כהונתה קיבלה הכנסת האחת־עשרה, בקריאה שנייה ושלישית, את חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. חוק זה הוא פרי יזמתה ושקדנותה של חברת הכנסת אמירה סרטני. החוק עבר גלגולים רבים מאז העלתה אותו חברת הכנסת סרטני במסגרת הצעה לסדר היום בשנת 1985. ביוני של אותה שנה הגישה היוזמת את החוק כהצעת חוק פרטית. ועדת החינוך והתרבות של הכנסת דנה בהצעה ופרסמה את מסקנותיה בסוף חודש יולי. ההצעה לא התקבלה בגלל המשאבים הגדולים שנדרשו לביצועה. חברת הכנסת סרטני לא אמרה נואש ובשנת 1987 העלתה את הצעתה שנית והפעם, לאחר ריונים מרובים, התקבלה ההצעה והיתה לחוק.

החוק חל על צעירים מגיל שלוש עד עשרים ואחת, שבגלל התפתחות לקויה של כושרם הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי יכולתם להתנהגות מסתגלת מוגבלת והם נזקקים לחינוך מיוחד. החינוך המיוחד כולל הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לילד חריג, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי דיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים, ולרבות שירותים נלווים, הבל לפי צרכיו של הילד החריג. השירותים הנלווים כוללים שירותי הסעה וארוחות, עזרים מסייעים, שירותים רפואיים, פארה־רפואיים, פסיכולוגיים וסוציאליים ושירותים אחרים שיוקבעו.

מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד החריג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.

לפי החוק זכאי ילד חריג לחינוך מיוחד חינם במוסד לחינוך מיוחד באיזור מגוריו, או קרוב אליו ככל האפשר. המדינה היא האחראית למתן חינוך מיוחד חינם.

היום יש במדינת ישראל בערך 59,500 ילדים, בגילים 3 עד 16, הלומדים במסגרת החינוך המיוחד. זוהי אוכלוסייה מגוונת מאוד ונכללים בה ילדים שנפגעו בשכלם, בגופם או בנפשם. הטיפול בילדים אלה הוא בידי משרד החינוך והתרבות, משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי, השלטון המקומי וארגונים וולונטריים שונים.

ועדות השמה, שימנה שר החינוך והתרבות (הממונה על ביצוע החוק), הן שתקבענה את זכאותו של ילד חריג לחינוך מיוחד ואת השמתו במוסד לחינוך מיוחד. ילד חריג, הורה או נציג של ארגון ציבורי רשאים להגיש ערר על החלטתה של ועדת השמה לוועדת ערר, שגם אותה ימנה שר החינוך והתרבות.

החוק מאפשר לשר החינוך והתרבות לקבוע, ששנת הלימודים במוסדות לחינוך מיוחד תוארך מעבר לשנת הלימודים הרגילה ולקבוע במוסדות אלה יום לימודים ארוך.

בראשית שנת הלימודים יקבע הצוות המטפל במוסד לחינוך מיוחד תכנית לימודים אישית לכל ילד חריג הלומד בו. תכנית זו תתאר את רמת תפקודו של הילד החריג, את המטרות ויעדי הלימוד, פרק הזמן הדרוש להשגתם ואמות מידה כדי לבדוק אם הושגו.

הוראות החוק באשר למתן חינוך מיוחד לילדים חריגים בגיל שלוש וארבע או בגיל העולה על שמונה-עשרה ובאשר לשירותים נלווים יוחלו בהדרגה החל בשנת הלימודים התשי"ג, ובלבד שההחלה תושלם לא יאוחר מראשית שנת הלימודים התשנ"ז. תחילתן של יתר הוראות החוק הן תוך שישה חודשים מיום פרסומו.

חוק החינוך המיוחד מבטא שינוי תפיסה לגבי הילד החריג, הנתפס כיצור אנושי בר-יכולת למידה וקידום עד כדי השתלבותו בחברה האנושית הסובבת, שתעניק לו כלים לצורך זה, בזכות ולא בחסד.

החוק מעניק להורי הילד החריג ולנציגיהם מעמד של שותפים מלאים בקביעת גורלו ותכנית לימודיו, מעמד שיחזק את הקשר והמעורבות של ההורים בכל הנוגע לילדם. חשיבותו של החוק היא בהגדרה מחודשת של מטרות החינוך המיוחד לצד עיגון השירותים המובאים בו, כדי להבטיח את טיבם ורציפותם, באחריות הממשלה והרשויות והענקתם לכל הילדים הזקוקים להם.

חוק האזרחים הוותיקים

במדינת ישראל מצויים למעלה מ-400,000 אזרחים ואזרחיות שגילם למעלה מ-65 שנים. אזרחים אלה, שרובם גימלאים, תרמו את מיטב אונם ושנותיהם לבניין המדינה והחברה בישראל. ציבור זה חש עצמו מקופח וחסר כתובת לפניות בכל הנוגע לבעיות המציקות לו, דבר המוליד רגשי תסכול ומרירות. בנוסף ליציאתם ממעגל העבודה הם שרויים בעל-כורחם בחוסר מעש מבחינת הפעילות החברתית.

חוקים והסדרים הנוגעים לאזרחים ואזרחיות ותיקים, הן במישור המוניציפאלי והן במישור הלאומי, מצויים במספר ארצות בעולם. עתה באה חברת הכנסת נאוה ארד והגישה הצעת חוק במטרה להסדיר נושא זה גם בישראל.

לפי הצעת החוק תוקם מועצה ציבורית וימונה יועץ ליד ראש הממשלה לענייני האזרחים הוותיקים. בכך יושגו לדעת מציעת החוק שתי מטרות: הראשונה, המועצה האמורה והיועץ יעסקו דרך קבע בייזום חוקים, כללים, תקנות והמלצות והעלאתם בפני גורמים ציבוריים, כדי לשפר את איכות חייהם של האזרחים הוותיקים. בין השאר מדובר בייזום הנחות ממסים, הקלות בתחבורה הציבורית והרחבת הפעילות התרבותית המיועדת לאזרחים ותיקים בכלי התקשורת הממלכתיים ובמוסדות התרבות השונים.

המטרה השנייה, שהמועצה והיועץ ישמשו עבור האזרחים הוותיקים כתובת שאליה יוכלו לפנות. כתובת זו תטה אוזן קשבת לבעיות המיוחדות של ציבור זה ותפעל במישור הממלכתי והציבורי כדי למצוא להן פתרון.

משרד ראש הממשלה ינפק תעודת "אזרח ותיק" לכל מי שמלאו לו או לה 65 שנים לפי הרשום במרשם האוכלוסין.

על ביצוע החוק ממונה ראש הממשלה. לדעת המציעים, ביצוע החוק אינו כרוך בהוצאה תקציבית.

חוק תעסוקת נכים

הצעת החוק נועדה להבטיח תעסוקה לאוכלוסיית הנכים הניתנת להשמה בעבודה. מדובר בנכים שהם אמנם בעלי מגבלות בעבודה, אולם עקב פעולות השיקום שמבצעות רשויות המדינה, ובייחוד משרד העבודה והרווחה, רכשו לעצמם מיומנות לבצע סוגים אחדים של

עבודה. לדוגמה, עיוור המסוגל לעבוד כמתכנת מחשבים, נכה המרותק לכיסא גלגלים והמסוגל להפעיל מערכת בקרה בטלוויזיה.

מטרה שנייה שהחוק המוצע בא להשיג היא הגנה על נכים מפני פיטורים שרירותיים. הניסיון הראה, שחלקם של הנכים בקרב המובטלים עולה על שיעורם בכלל המועסקים במשק. הסיבה לכך היא, שהנכים הם הראשונים המועמדים לפיטורים כשהמפעל נקלע למצוקה והם נתקלים בקשיים הגדולים ביותר בקליטה בעבודה חדשה.

קיימת דעה קדומה נגד העסקתם של נכים. לדעה זו אין כל הצרקה. הנתונים הסטטיסטיים בישראל ובארצות רבות אחרות מוכיחים, ששיעור היעדרותם של נכים מן העבודה נמוך משיעור היעדרותם של עובדים שאינם נכים. נכים גם מנצלים מספר קטן יותר של ימי מחלה בהשוואה לעובדים אחרים ומספר תאונות העבודה שנכים מעורבים בהן נופל בהרבה מזה שמעורבים בהן עמיתיהם שאינם נכים. ואלה עיקרי החוק המוצע:

1. נכה, לעניין החוק המוצע, ייחשב מי שיש לו נכות רפואית של 40% לפחות, שנקבעה על-פי כל דין, אך הוא מסוגל לבצע עבודה מן הסוג שקבע מי שהוסמך בידי שר העבודה והרווחה הממונה על תעסקת נכים (להלן – הממונה).

2. מעביד, המעסיק לפחות מאה עובדים קבועים, יהיה חייב להעסיק נכה אחר לכל מאה עובדים קבועים המועסקים אצלו, בהתאם לדרישות הממונה.

3. חובת העסקת נכים כאמור תחול רק לגבי משרות פנויות שבמקום העבודה והמעביד יהיה רשאי, באישור הממונה, לערוך לנכה מבחני התאמה לעבודה.

4. אם יש צורך בציווד או במתקנים מיוחדים במקום העבודה לצורך העסקת הנכים, יסופקו או יותקנו הציווד או המתקנים האלה על-ידי הממונה.

5. מעביד לא יהיה רשאי לפטר נכה אלא בהסכמת הממונה. הסכמה זו תינתן רק אם השתכנע הממונה שיש סיבה סבירה לפיטורים ושהמעביד נקט את כל האמצעים הסבירים כדי לאפשר לנכה להמשיך ולעבוד אצלו. יתר על כן, במקרה של צמצומים בכוח האדם במקום העבודה הממונה רשאי לסרב לאשר את הפיטורים אם הוא סבור שניתן, באופן סביר, להמשיך ולהעסיק את הנכה באותו מקום עבודה או במקום עבודה אחר אצל אותו מעביד.

6. לפי החוק המוצע, מעביד או נכה יהיו רשאים לערער על כל החלטה של הממונה בפני ועדת שיקום מיוחדת שימנה שר העבודה והרווחה. על החלטת ועדת השיקום ניתן יהיה לערער בפני בית הדין לעבודה.

חוק שירות המדינה (גימלאות)

הצעת חוק זו הגישה חברת הכנסת חייקה גרוסמן והיא נתקבלה בקריאה סופית במליאת הכנסת.

באֶרץ קולטת עלייה, העושה והאמורה לעשות רבות כדי להקל על העולים, מן הראוי לתת את הדעת על בעייתם של עולים מבוגרים המגיעים ארצה בגיל 50 ומעלה, עובדים בשירות המדינה עד גיל הפרישה ויוצאים לגימלאות עם אחוזי פנסיה זעירים שאינם מספיקים לקיום.

לפי החוק, יובטח מינימום של 35% פנסיה לעולה חדש שאינו מקבל קיצבת פרישה ממקום עבודתו במדינה שהוא בא ממנה, או תשלומי ביטוח לאומי, ושעבר בשירות המדינה לפחות 10 שנים. עבור כל שנת עבודה שמעבר ל-10 שנים תשולם לו תוספת קיצבה בשיעור של 2% עד לתקרה של 70% הנהוגה בארץ.

אימוץ ללא הסכמת ההורים

שופט בית המשפט המחוזי בתל-אביב ייפו מנה שלוש עילות מתוך אלה המנויות בסעיף 3 לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, המצריקות את החלטתו להכריז על קטין שהוא בר-אימוץ:

א. "ההורה הפקיר את הילד או נמנע, ללא סיבה סבירה, מלקיים במשך ששה חדשים רצופים קשר אישי אתו" (סעיף קטן 4).

ב. "ההורה נמנע, ללא סיבה סבירה, מלקיים במשך ששה חדשים רצופים את חובותיו כלפי הילד, כולם או עיקרם" (סעיף קטן 5).

ג. "הילד היה מוחזק מחוץ לבית הורהו במשך ששה חדשים שתחילתם בטרם מלאו לו שש שנים וההורה סירב, ללא הצדקה, לקבלו לביתו" (סעיף קטן 6).

השאלה השנויה במחלוקת, בדיון זה, היתה: האם ההימנעות מקיום קשר אישי בין רבקה (שם בריו) ובין בנה הקטין והימנעותה מלקיים את חובותיה כלפיו היו ללא סיבה סבירה, והאם סירובה לקבל את הקטין לביתה היה ללא הצדקה.

הילד נולד מחוץ לנישואין והאם מסרבת לגלות מי היה האב. האם, בת למשפחה מסורתית, ביקשה לבצע הפסקת הריון, אך סירבו לה משום שהיתה כבר בחודש השביעי להריונה. לאחר שנולד הילד היא סירבה לראותו ואף לא נפרדה ממנו כאשר עזבה את בית החולים. לפי בקשתה הועבר התינוק למעון תינוקות, המנוהל בידי השירות למען הילד, למשך שבועיים, כדי שתוכל להתכונן לקבלו, אך היא נעלמה ולא ניתן היה לאתר. כעבור חודש הופיעה והודיעה, שבדעתה לקחת את הילד לביתה, אבל גם הפעם לא קיימה את הבטחתה. בפגישות עם פקידת הסעד סירבה האם לראות את בנה בטענה, שאינה רוצה להתקשר אליו משום שעדיין אינה בטוחה שרצונה לקחתו לביתה; היא חוששת, כך אמרה, שאביה, שהוא אדם דתי, יפגע בה ובקטין. רק כשמלאו לתינוק שלושה וחצי חדשים נפגשה עמו, פעמיים ולמשך 10 דקות; אבל מאז ועד היום לא הוסיפה לראותו. ברור, שהפגישות בין האם לבנה היו דלות תוכן ולא העניקו לקטין דבר מבחינה רגשית.

כזאמרו לאם שיש כוונה לפנות לבית המשפט בעניין הקטין היא ביקשה שימסרו אותו למשפחה אומנת עד שתינשא ותוכל להעניק לו בית. אבל גם הפעם ניתקה האם את הקשר ולא התעניינה כלל בגורל בנה ובמצבו. בינתיים התפתח הקטין יפה מבחינה גופנית, אך נפגע מכך שלא זכה לקשר עם אמו וליחס חם ואהבת אם.

בדיון בבית המשפט הצהירה האם, שהיא רוצה לגדל את בנה ושהתנהגותה נבעה ממשבר קשה שהיתה נתונה בו בגלל פחדה מאביה. היא הצהירה, שהיא יכולה ואף רוצה למלא את חובותיה כאם כלפי הקטין ושהיא מתכוננת להחזירו אליה לשם כך. בית המשפט הורה על הפסקת הדיון לשישה שבועות וחידשו רק כעבור חודשיים וחצי.

פקידת הסעד מסרה, שהאם לא עשתה דבר בעניין הילד, לא גילתה שום רצון לגדלו בביתה ללא ידיעת אביה אלא הציגה תוכנית, אשר לדברי השופט מנחם אלון "אינה בת-ביצוע מפני שאין זה מציאותי ואין זה לטובתו של קטין לגדול במשפחה חד-הורית, כשעצם קיומו הוא בושח, סוד ושקר שהם הרסניים לגבי אפשרויות הגדילה והתפתחותו של הקטין". אמר השופט אלון:

קשה היא ההכרעה בבקשה לאימוץ קטין כקריעת ים-סוף. קריעת ילד מהורהו מולידו קשה היא, ויצירת בית-הורים מכח החוק – שהרבה מסירות והרבה התמסרות צריך כדי שיהפך לבית הורים מכח הטבע – קשה היא. לקחת ילד מהוריו-מולידיו לשם אימוצו על-ידי אחרים אין בו משום מעשה ענישה של ההורים, גם אם התרשלו בגידולו, אלא זהו מעשה לטובת הקטין. בית-המשפט, המופקד על שלומו וטובתו של קטין, מצווה למצוא לו בית, שבו יזכה לאהבה ולחום, לטובה גשמית ולשלום רוחני, לכל אותם

דברים אלמנטריים שאין הוא זוכה להם בבית הוריו-מולידיו. במקרה שלנו, רבקה נמנעת מלפגוש את בנה; אינה יודעת את מראהו, לא מילאה את כל חובותיה כלפיו; במשך למעלה משנתיים. הקטין אינו חש באהבת-אם ואף אינו יודע אם מהי מאיך, לא נטען שרבקה אינה מסוגלת להעניק לבנה טיפול והשגחה, חום דאגה. זו תופעה תמוהה שהוסברה בפחדה הרב מאביה. פחד וחשש זה, שהאב יתנכל לה ולקטין, טוען סניגורה, הם משום סיבה סבירה והצדקה להתנהגותה.

השופט אלון סבור, שהפחד לא היה בו כדי למנוע ממנה לבקר את הקטין במעון, לקיים קשר עם פקידת הסעד, להתעניין בשלומה, להעניק לו חום ואהבה, לכן התקיימו כאן העילות שבסעיף 13 לחוק אימוץ ילדים, המאפשרות להכריז על קטין שהוא בר-אימוץ. ואם לא סגי בכך, השופט אלון ניגש לבדוק מה דורשת טובתו של הקטין במקרה שלפנינו. הקטין לא ידע מעולם אהבת אם ואב. מרגע שיצא לאוויר העולם גדל ללא שורשים של אהבה ורוך, המעצבים את אישיותו של הילד וקובעים את דמותו לימים יבואו. ומשלא זכה הקטין לאהבה זו, הוא זכאי לאימוצם של הורים שנפשם תהיה קשורה בגפשו, שיגדלוהו בביתם ויטפחוהו. וכך גם פסק בית המשפט.

שלילת תגמולים מנכה צה"ל

סעיף 9 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב), תשי"ט-1959, קובע: "נכה שהתנהגות רעה חמורה מצרו גרמה לנכותו לא יחולו עליו הוראות חוק זה המקנות טובות הנאה כל שהן..."

יהושע גויס לצבא ההגנה לישראל בשלהי שנת 1981. הכושר הרפואי (ה"פרופיל") שלו היה 46, בשל סעיף ליקוי של "אישיות בלתי בשלה, אישיות נירוטית עם קשיי הסתגלות בולטים". כעבור שנה הועלה כושרו הרפואי והועמד על 65 וסעיף הליקוי היה "אישיות בלתי בשלה + אישיות נירוטית באיכות גבוהה".

יהושע היה חייל "בעייתי". כבר במהלך הטירונות נכלא בכלא צבאי ושירותו היה רצוף בעיות משמעת. למורת רוחו נשלח לקורס לעברית, שם התנגש עם המורות ועם המפקדים ובסופו של דבר נידון לריתוק לבסיס. הוא נבנס לחדרו של מפקד הבסיס, היכה בשמשת החלון וניפץ אותה וכתוצאה מכך נפצע בידו.

הוא פנה לקצין התגמולים בתביעה להכיר בו כנכה, בעקבות האירוע האמור. הלה סירב ויהושע פנה לוועדת הערעור. גם זו דחתה את תביעתו בגלל "התנהגות רעה חמורה מצדו שגרמה לנכותו". התנהגות זו שוללת ממנו את זכויותיו כנכה, שכן "הקניית מעמד של נכה צה"ל למי שהשתולל אינה יכולה לעמוד". יהושע המשיך וערער בפני בית המשפט המחוזי בחיפה, וגם ערכאה זו השיבה את פניו ריקם. עתה הוא מערער, ברשות, בפני בית המשפט העליון. אומר השופט גולדברג:

הטענה, כי שלטונות הצבא לקחו אל עצמם 'סיכון מחושב' בגייסם את יהושע חרף ליקוייו הנפשיים, ולפיכך מנועים הם מלטעון כלפיו כי נתמלאו במעשיו היסודות של 'התנהגות רעה חמורה', אינה אלא פן אחר לתיזה כי חייל אשר כזה פטור מן המשמעת הצבאית וממגבלותיו של החוק, וכי מותר לו מה שאסור על הכלל. טענה זו מופרכת היא על פניה.

השופט המחוזי כבר קבע כי 'שומה עלינו לרוץ על יסוד מבחנים אוביקטיביים, שאינם מתחשבים ברקע הסוציאלי והנפשי של החייל. הנורמה הקבועה בחוק היא אחת הן ביחס למי שמוצאו מרובד חברתי נמוך והן ביחס למי שרקעו הסוציאלי נוח יותר'. מעשהו של יהושע היה מעשה מכוער שנעשה על-מנת להפגין את חוסר שביעות רצונו

מן ההחלטות שקיבלו הממונים עליו באותו בסיס. היתה זו, כדבריו, הפגנת זעם, אשר יהושע מצא לנכון לערוך כנגד החלטת המפקד לרתקו למחנת. את זעמו הפיג, כדבריו, על-ידי הכאה בזכוכית, במקום לפגוע במפקד ובחיילת שבמשרד.

ועדה רפואית, הפועלת ליד קצין התגמולים, הכינה תווה דעת על המגבלות הנפשיות והשפעתן על התנהגותו של יהושע בעת ביצוע המעשה. בחוות דעת זו נאמר, שיהושע הוא "ללא ספק בעל אישיות חריגה שהינה לא בשלה ובמצבי דחף נוטה לתגובות אימפולסיביות לא מחושבות... יש להניח שתנאי השירות היוו עבורו לחץ בעוצמה כה רבה עד שהוא התקשה לשמור על איפוקו והגיב באימפולסיביות... ופצע את עצמו".

קשה להגדיר מה היא "התנהגות רעה חמורה", ואין היא נמודת אלא על-פי נסיבותיו של כל מקרה. השופט גולדברג סבור, שהמבחן הוא האם לפי מבחני השכל הישר נכנס מעשהו כשלעצמו, ובנסיבות שנעשה, למסגרת "התנהגות רעה חמורה". לדעתו, אין לראות את יהושע כמי שפעל תחת דחף נפשי בלתי נשלט. כל מה שעולה מן הראיות הוא, שמחמת אישיותו שאינה בשלה הוא התקשה "לשמור על איפוק והגיב באימפולסיביות". במלים אחרות, מחמת אישיותו היה יהושע בעל סף גירוי נמוך. עובדה זו אכן מסבירה את התנהגותו, אולם אין בה כדי לפטור אותו מתוצאות מעשה האלימות לשמו. שאם לא תאמר כן, כי אז קבעת את מידת האיפוק במצבי לחץ כקריטריון להבחנה בין "התנהגות רעה חמורה" להתנהגות שאינה כזאת. קריטריון כזה בוודאי שאין להחילו על חיילים, שבעצם שירותם בצבא הם נתונים במצבי לחץ, ולו רק מחמת המשמעת הצבאית שהם כפופים לה ונדרשים לציית לה.

ערעורו של יהושע נדחה.

פרסומים חדשים

בן-מאיר, דב, *העבודה ההתנדבותית בישראל, הלכה למעשה, ירושלים-תל-אביב: כרטא, 1988. 649 עמ'.*

הספר מתאר את המגזר ה"שלישי" בישראל על פעולותיו השונות. על כיוונו הכללי תעיד חלוקתו לשלושה תחומי נושאים: הרקע ההיסטורי-קונצפטואלי של הפעילות ההתנדבותית; הקמתה והפעלתה של האגודה ההתנדבותית; דרכי התרמה. לדברי המחבר, "זהו ספר השם את הדגש העיקרי בצד המעשי, הביצועי; מעין ספר הדרכה...". שבו הניסיון, ההנחיות, העצות וההצעות מבוססים על ניסיונו של המחבר בניהולה של אגודת מתנדבים בישראל.

כחנא, יהודה, *ספר ביטוח החיים, הפנסיה והגמל בישראל, הרצליה: עטרת – הוצאה לאור, 1988. 503 עמ'.*

הספר עוסק במספר סיכונים הנלווים לאדם בחייו ואשר התממשותם ברובה בהוצאות כספיות גדולות ביותר לפרט ולחברה. סיכונים אלה הם: מוות מוקדם; מוות מאוחר; מחלה, נכות, אבדן כושר העבודה; אבדן מקור ההכנסה עקב אבטלה.

שגיט, דן, *החוק, הפרט ושירותי הרווחה, ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, תשמ"ח.*

הספר דן במסגרת החוקית של העבודה הסוציאלית בישראל. הוא מחולק לשני חלקים. החלק הראשון דן בסוגיות כלליות, הקשורות בעובד הסוציאלי, סמכויותיו ומערכת המשפט. החלק השני עניינו סמכויות ההתערבות במסגרת הפיקוח החברתי, שהוקנו לעובד הסוציאלי לגבי אוכלוסיות יעד הנוקקות להגנתו.

Abel-Smith, Brian & Kay Titmus, *The Philosophy of Welfare*, Allen & Unwin, 1987. 277 pp.

בכרך זה קובצו 16 מאמרים מתוך כתביו החשובים של ריצ'רד טיטמוס, הם מציגים את השקפתו על הרווחה ומראים כיצד הגן עליה והצדיק אותה במשך 20 שנה.

Alcock, Pete, *Poverty and State Support*, London and New York: Longman, 1988. 212 pp.

זהו מבוא בהיר לביטחון הסוציאלי בבריטניה שלאחר המלחמה. הספר עוסק בהיסטוריה ובמבנה של מדיניות הביטחון הסוציאלי. כמרכן נבדקות הבעיות שהתעוררו במסגרת מתן ההטבות ונידונים המאמצים שנעשו כדי להתגבר עליהן במעשה, כמו גם האפשרויות והסיכויים להכניס רפורמה במערכת עצמה.

Brown, I. Roy (ed.), *Quality of Life for Handicapped People*, London-New York-Sydney: Croom Helm, 1988. 308 pp.

זהו קובץ מאמרים המוקדש לנושא איכות החיים והבא להרחיב את היריעה של שיקום מוגבלים לתחומים כגון: שירותים לילד המוגבל; המשפחה והילד בעל תסמונת דאן; מבוגרים בעלי מוגבלות; פיתוח מיומנויות חברתיות; תכנון הסביבה עבור מוגבלים; תפקיד האמנויות בתהליך השיקום; מקומו של המחשב – והלמידה בעזרת מחשב – בהעלאת איכות החיים; בעלי מקצועות העוסקים בתחום השיקום.

Casey, Bernard & Gert Bruche, *Work or Retirement?*, Gover, 1983. 191 pp.

דו"ח זה מתאר את התנאים הקיימים בחמש מדינות באשר לעבודה ולפרישה ממנה. כמרכן נעשית בו השוואה בין הצורות השונות של התקנות והאסטרטגיות שאומצו בהן.

Cousins, Christine, *Controlling Social Welfare*, Sussex: Wheatsheaf Books, 219 pp.

הספר מציג ניתוח ביקורתי מקיף של התהליכים הסוציאליים המעצבים את העבודה ואת חלוקת העבודה בארגוני הרווחה של המדינה. כמו כן מובאת תמונה ביקורתית של השתנות עבודתם של ארגוני הרווחה של המדינה ושל ההקשר הכלכלי והפוליטי שלה.

Feldman, Allan M., *Welfare Economics and Social Choice Theory*, Nijhoff Publishing, 1984 (4th printing). 230 pp.

הספר מקיף את הנשאים העיקריים של כלכלת הרווחה. השאלה המרכזית המועלת בספר היא: האם מנגנון כלכלי או פוליטי כזה או אחר הוא טוב או רע לחברה? כלכלת רווחה עוסקת בעיקר בשאלה אם מנגנון השוק הוא טוב או רע. הכרעה סוציאלית עוסקת בעיקר בשאלה אם מנגנון הצבעה זה או אחר מסוגל לשפר את תוצאות השוק.

ISSA, *The Role of Research in Social Security*, Geneva: ISSA Publications, 1988. 169 pp.

הספר כולל את הסקירות שהוגשו בוועידה שהתקיימה בקראקוב, פולין, ביוני 1987 והמתארות את המצב הנוכחי במחקרי הביטחון הסוציאלי ובהערכת ההישגים שהושגו.

Johnson, Norman, *The Welfare State in Transition*, Wheatsheaf Books, 1987. 243 pp.

זוהי סקירה של הדיונים המתנהלים היום על עתידה של מדינת הרווחה ובמיוחד על הפלורליזם בתחום הרווחה. הספר מתמקד במשברים של מדינת הרווחה בחברות התעשייתיות המתקדמות. הטענות העיקריות בוויכוח הנוכחי על הפלורליזם מבוססים על ניסיון של מדינת רווחה במערב אירופה, בארצות הברית ובמדינות נוספות.

Kop, Yaakow (ed.), *Socio-Economic Indicators — Israel 88*, Jerusalem: The Center for Social Policy Studies, July 1988. 156 pp.

פרסום זה נערך לסכם את עיקרי הממצאים הכלולים בכרכי "הקצאת משאבים לשירותים החברתיים" שמפרסם המרכז לחקר המדיניות החברתית זה שנים אחדות. התחומים הנדונים הם: הקצאת, אוכלוסייה, חינוך, בריאות, תעסוקה ושכר, דיור, הכנסות ובעלות של מוצרים בני קיימא.

United Nations, *Developmental Social Welfare*, New York: U.N., 1986. 57 pp.

נכללת כאן סקירה כלל-עולמית של נושאים ועדיפויות מאז 1968. הסקירה מיועדת לקובעי מדיניות, מתכננים, מנהלים ואחרים בדרג הלאומי. המטרה היא לסייע להם בתרגום הרווחה הסוציאלית להתפתחותית לתכניות דינמיות מוצלחות.