

בטחון סוציאלי

כתב עת בנושאי רוחה ובטחון סוציאלי

איזו מחויבות לרווחה? • הפנסיה – מערכת חברתית או ביטוח אישי • עזרת קשיש לקשיש במסגרת שירות ייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי • מגורים חדידוריים לעומת מגורים רב-דוריים של קשישים בישראל בשנים 1972–1982 • שילוב בין-מקצועי של עבודה קהילתית ופיתוח כלכלי מקומי • כאבי גב כתאונת עבודה • אי-שוויון בהכנסות – גורמים כלכליים ופוליטיים.

בטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

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

**ירושלים * אייר תשמ"ט * מאי 1989
חוברת 33**

בחברת זו

מה הן המגמות המציניות כיום את מדינת הרווחה, שואל פרופ' הווארד גלנרסטר מבית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדע המדינה במאמר-הרצאתו הפותח את החוברת. למרות הנימה הפסימית, וכמשקל-נגד למגמה להעביר שירותים חברתיים לידיים פרטיות, הוא מעלה שוב את רעיונו המרכזי של ריצ'רד טיטמוס מלפני דור כמעט, שהדגיש את הצורך בשירותים חברתיים לא-מפלים וביחסים שיעמיקו ויגבירו את הכבוד העצמי של היחיד בחברה. יש המנבאים לקרנות הפנסיה ההסתדרותיות התמוטטות. רעה הפוכה מביע דב פלג במאמרו. תוך ניתוח הבעיות הכרוכות בפנסיה ובקרנות הפנסיה ותוך הצבעה על בעיות שטרם נפתרו בחוק הפנסיה המוצע הוא מביא את איחוד הקרנות ההסתדרותיות, העומד להתממש, כפתרון.

השירות לייעוץ לקשיש, הפועל במסגרת המוסד לביטוח לאומי ואשר מתנדביו משמשים מתווכים מועילים בין היחיד הנזקק שאינו מסוגל לעזור לעצמו ובין המערכת הגדולה והלא-אישית של שירותי הרווחה, מתואר במאמרם של צבי גבעולי, בחיה ברקמן וברוך אוברלנדר, המביאים לשם המחשה כמה תיאורי מקרים שטופלו.

בקשישים עוסק גם מאמרו של עמיר שמואלי, הדן בסידורי המגורים שלהם: מגורים חד-דוריים לעומת מגורים רב-דוריים. המחבר מצביע על כך, שגם בישראל, כמו בארצות הברית, יש ירידה משמעותית בשיעור משקי הבית הרב-דוריים.

נושא האבטלה, שסיומה אינו נראה באופק, נמצא ברקע מאמרם של ד"ר יוסי כוזנים וד"ר דויד קלזנר, המעלים הצעה לשילוב בין-מקצועי של עבודה קהילתית ופיתוח כלכלי מקומי.

הפגיעה בגב תוך-כדי עבודה והשאלה באיזו מידה על המוסד לביטוח לאומי להכיר בה כבתאונת עבודה נידונו לא אחת בבתי המשפט. ד"ר שואל קובובי מתאר את הפסיקה ואת הדרך הנפתלת שעבר הנושא במשך השנים, בציינו שההכרעה נתונה ממילא בידי הוועדה הרפואית.

איי-שוויץ בהכנסות, השפעת הגורמים הפוליטיים והכלכליים עליו והשינוי שחל ביחס השלטון כלפיו הוא נושא מאמרם של מקסים אפוטה, אליהו אשרף וד"ר ברוך מבורך, הבודקים באיזו מידה חל כאן שינוי עם עלייתה לשלטון בישראל של האופוזיציה הראשית. מסקנת החוקרים היא, שאכן חל שינוי, קטן אמנם אך מובהק.

★

"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחר 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 וההערות 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	פרופ' חווארד גלנרסטר	איזו מחויבות לרווחה?
14	דב פלג	הפנסיה – מערכת חברתית או ביטוח אישי
22	צבי גבעולי, בתיא ברקמן וברוך אוברלנדר	עזרת קשיש לקשיש במסגרת שירות ייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי
32	עמיר שמואלי	מגורים חד-דוריים לעומת מגורים רב-דוריים של קשישים בישראל בשנים 1972-1982
44	ד"ר יוסי כורזים וד"ר דויד קלזנר	שילוב בין-מקצועי של עבודה קהילתית ומיתוח כלכלי מקומי
53	ד"ר שאול קובובי	כאבי גב כתאונה עבודה
64	מקסים אפוטה, אליחו אשרף וד"ר ברוך מבורך	אי-שוויון בהכנסות – גורמים כלכליים ומוליטיים
71	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית: הצעת חוק מוסדות ציבור (פטור והקלה בתשלומים לרשויות ציבור); הצעת חוק ביטוח נמגעי-חיסון; שמירת שלומו הגופני של פסול-דין
75		פרסומים חדשים
V-XI		Summaries of the Main Articles

איזו מחויבות לרווחה?*

מאת הווארד גלנרסטר¹

השנים הבאות. הדיונים יפורסמו בסתיו זה בהוצאת Allen and Unwin. טיטמוס היה בוודאי מתמלא שמחה למראה ההתלהבות ורוממות הרוח ששררו בכנס.

רבים מן הנושאים האחרים הנדונים בספר עדיין לא נס ליחס. כיצד עלינו לארגן את מגוון השירותים המופנים אל אחדות מן הקבוצות החלשות ביותר: זקנים מאוד, חולי נפש ומוגבלים. כאז כן עתה קיימת מורכבות מפחידה של שירותי בריאות, שיכון, ביטחון סוציאלי, שירותי תעסוקה ומשפחה, שכולם מעורבים בעניין. בשלושת החודשים האחרונים פורסמו שני דו"חות שהוכנו לפי הזמנתה של ממשלת בריטניה ובהם נעשה ניסיון נוסף לחשוף ולהבהיר את המורכבות של סוגי האחריות המשותפת שמדובר בה (Wagner, 1988; Griffiths, 1988). לא היה בכך כדי להפתיע את ריצ'רד. המאבק הממושך שלנו להתאים מוסדות חברתיים מסורבלים למורכבויות הדיוקנות של חיי אנוש, והטרגדיות המקופלות בהם, היו נושא שהעסיק אותנו שוב ושוב. אבל החלק השלישי של ספרו מחויבות לרווחה היה המעמיק ביותר. זהו מחקר על חלוקה מחדש, מדיניות חברתית כפיצוי על אי-רווחה שנגרם עקב שינוי חברתי וכלכלי – מדיניות חברתית ככוח למען אינטגרציה ונגד הניכור שגורם השינוי החברתי והכלכלי. מה קרה לחזון זה,

תחילה ארשה לעצמי לומר, שכבוד הוא לי שנתבקשתי לשאת הרצאה זו לזיכרו של ריצ'רד טיטמוס. זכורני, שלפני עשרים שנה בדיוק זימן אותי ריצ'רד טיטמוס לחדרו בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדע המדינה והעניק לי במתנה עותק בחתימתו של ספרו החדש מחויבות לרווחה (*Commitment to Welfare*). כמה חודשים לפני כן התחלתי ללמד במחלקה בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדע המדינה. "זה רק לקט של כמה מן ההרצאות שנשאתי במשך השנים", אני זוכר אותו אומר, "לא ספר ממש", כדי שהמרצה הצעיר לא יקבל רושם מוטעה כיצד צריך ספר להיראות.

אותו עותק עדיין מצוי בידי, כמובן, מהדורה בכריכה רכה ועל העטיפה תצלום מרשים של ריצ'רד הנועץ במסתכל מבט קורא תיגר, כאומר – "ומה עשית אתה למען האנושות בעשרים השנה האחרונות?"

הספר פותח בהרהורים על הוראה ומחקר בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדע המדינה וכולל את הרצאת-סקירתו על חמישים שנות קיומו של בית-הספר "Times Remembered". בדצמבר שעבר קיימנו כנס לציון 75 שנה לייסודו של בית-הספר. חברים רבים ועמיתים לשעבר מכל העולם נאספו כדי להעריך מחדש את הישגי המדיניות החברתית בנושא אקדמי ואת הפוטנציאל שלה ב-25

* פרופסור למינהל שירותי רווחה, בית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדע המדינה. הרצאה לזיכרו של ריצ'רד טיטמוס; ניתנה בשנת 1988 בבית-הספר לעבודה סוציאלית על-שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. כל הזכויות שמורות לה' גלנרסטר, 1988. אין לצטט או להעתיק בצורה כלשהי בלי רשות בכתב מן המחבר. תרגם מכתב יד עמוס פלד.

רכרוכי מדי. הכנסת עקרונות המוסר אל תוך הדיון האקדמי היתה לדבר שבזים לו. בדעתי להראות בהרצאה זו, שהניסיון של עשרים השנים האחרונות מאז הופעת מחויבות לרווחה ממחיש במידה רבה את צדקת טיעונו. הוא ממחיש מה קורה כאשר מזניחים את הנושאים של מוסר ושל כבוד עצמי אנושי כיעדים של מדיניות. אותם מוסדות שזכו במירב התמיכה בבריטניה, לדוגמה, הם המוסדות שאותם הדגיש טיטמוס — ובמיוחד שירות הבריאות הלאומי (National Health Service). יחד עם זאת, מה שלא עשו ידידיו וחסידיהם הוא, שהם לא הקדישו תשומת לב מספקת לחקר ארגוני הרווחה עצמם. אילו מאפיינים של ביורוקרטיות רווחה וטיפול מקצועי אכן מסייעים בפועל לשמור על הכבוד העצמי של המקופחים והפגועים המשתמשים בהם?

תחילה רצוני לבחון את התשובה שנתנו מדינות הרווחה במערב למעשה לעלויות של השינויים החברתיים והכלכליים שהתרחשו בעשרים השנים האחרונות. מבחן הלקמוס הוא, ככלות הכול, מה שיכולים הפוליטיקאים לבצע. וכאן אני עוזב חלק נכבד מן הספרות הפסימית הנוכחית. רצוני לטעון, שבגלל לחץ עצום מנעו מערכות הביטחון הסוציאלי הקיימות את מה שהיה יכול להיות אסון מוחלט לחברה המערבית. הן פיצו במידת מה על אי-הרווחה הכרוך בשינויים הכלכליים ובאמת איפשרו את השינויים הכלכליים. לאחר מכן בדעתי לבחון בקצרה את העמדות הציבוריות המשתנות כלפי הרווחה.

ולבסוף אבדוק את מלחמת הרעיונות על אודות רווחה המתחוללת עתה. כאן התמונה עגומה יותר ולתוצאותיה יש השלכות על הוראת העבודה הסוציאלית. אם לא יהיה בכוחנו לגלות אותה השקפה עקיבה ואותה יכולת שהשיג טיטמוס בכל היבשות, רעיון הרווחה עלול לעבור טראנספורמציה בדור זה. כמוכן שלא אוכל לעשות צדק לכל הנושאים הללו; מה שאוכל לעשות הוא רק להצביע על הכיוון שבו נעות מחשבותי.

שריצ'רד טיטמוס עשה כה רבות למען טיפוחו, ולא רק בבריטניה אלא בעולם כולו? כשהן לעצמן, כך טען טיטמוס, צמיחה כלכלית גוברת ועליית רמת החיים הכללית אינן מולידות בהכרח עלייה ברמת החיים לכל (פרק VII). חברות מורכבות ומשתנות יולידו גם נכשלים רבים כצד מצליחים וכדי להמשיך ולהתקיים כישויות בעלות יכולת קיום מבחינה פוליטית יצטרכו המדינות הלאומיות לפתח אמצעים לא מפלים לפיצוי הנכשלים. בקטע תמציתי מאוד ואופייני מציג טיטמוס את השילוב המיוחד לו של הצעות תיאורטיות ומוסריות (עמ' 191):

"אולם ישנם אחרים (ביניהם אני מונה את עצמי) הסבורים, שהתהליכים ההיסטוריים היי-סודיים והמכריעים שהוליכו לשינויים חשובים אלה היו קשורים בדרישה לחברה אחת; לשי-רוחים לא מפלים לכל ללא הכדלי מעמד, הכנסה או גזע; לשירותים ויחסים שיעמיקו ויגבירו את הכבוד העצמי; לשירותים שיעודדו בבירור שילוב חברתי. מנקודות מבט אחרות ניתן לראות בשינויים חשובים אלה פניות אי-דיאלוגיות אל המעמדות הבינוניים והגבוהים מבחינת ההכנסה להתחלק בהטבות (כמו גם בעלויות) של רווחת הציבור."

בשנים שלאחר הופעת מחויבות לרווחה נמתחה על רעיון מרכזי זה, שמדיניות חברתית חייבת לטפח שילוב חברתי וכבוד עצמי, ביקורת נרחבת. הרדיקלים של השמאל ראו ברווחה הממלכתית ביטוי של פיקוח והגבלה מצד החברה; אחרים ראו בה תוצאה של מאבק מעמדי; רדיקלים של הימין טענו, שהנזק קקים לשירותים ירכשו לעצמם כבוד עצמי רק אם ירכשו את השירותים הללו בשוק החופשי ואם לא יירדו לדרגה של מתחננים הצובאים על דלתותיהם של ביורוקרטים, או — אם יורשה לי להוסיף — על דלתותיהם של העובדים הסוציאליים. אני רוחש מידת מה של אהדה לטענה זו, אבל אין פירושה שוויון או כמעט שוויון בכוח הקנייה, דבר שאינו מצוי אצלנו; השקפתו של טיטמוס נדחתה כחזון ליברלי

ששרר לפני שנתיים, אף האינפלציה מתחילה לעלות שוב. במהרה נזדקק לכבאי-אש נוספים, שיצטרפו ל-2.5 מיליון ויותר שכבודם העצמי מוקרב כדי להבטיח יציבות מחירים לכולנו. כלום יכולה להיות המחשה טובה יותר לתיזה של טיטמוס?

ונוסף לכל השינויים הכלכליים הללו הגדילו השפעות דמוגרפיות ארוכות טווח את היקף האוכלוסיות הלא-משתכרות באירופה. בבריטניה, מאז 1948, כאשר נולדה מערכת הביטחון הסוציאלי שלנו, גודלה של האוכלוסייה בגיל העבודה נותר יציב יחסית, אולם מספרם של בני 65 ומעלה גדל במחצית ויותר – או ביותר משלושה מיליונים. מספרם של בני 85 ומעלה גדל פי ארבעה. ברוב המשפחות יש כיום שני מפרנסים על מנת לקיים רמת חיים ממוצעת. אלה שיש להן רק מפרנס אחד או שאין להן מפרנס כלל, מקופחות כפליים. אם מצרפים את כל השינויים הללו יחד רואים, ששינויי השוק והשינויים שחלו בחברה חברו יחד ויצרו פיזור דרמטי של ההכנסות.

בבריטניה, בשנת 1975, היתה ההכנסה הממוצעת לפני מס של חמישית ממשקי-הבית העשירים ביותר גבוהה פי ארבעה ומעלה מן ההכנסה הממוצעת של עשרים האחוזים העניים ביותר. כעבור עשר שנים בלבד, בשנת 1985, היה היחס לא אחד לארבעה כי אם אחד לשמונה (CSO, 1987).

או אם ניקח אינדיקטור אחר – למשל השתתפות בכוח העבודה. בשנת 1970 באחת מתוך חמישה משקי-בית לא היה מפרנס. בשנת 1985, היה היחס אחד לשלושה (Piachaud, 1987). או שניקח את מדד הכנסת המינימום שאומץ בידי סיבוהם ראונטרי, מי שיסד את המינהל הסוציאלי המודרני בבריטניה בתחילת המאה (מדד העוני שלו היה כמה דרוש למשפחה של שני מבוגרים וילד אחד כדי להתקיים כמשפחה על 83% מהוצאות צריכה לגפשו*).

א. תגובת מדינות הרווחה על אי-השוויון הגובר

בישראל רגילים לשינוי. אלא שישראל היא מדינה צעירה שהוקמה בידי אנשים שהיתה להם מחויבות לשינוי. בחברות הוותיקות יותר של אירופה, ואפילו בצפון אמריקה, קשה יותר לקבל שינויים. עשרים השנים האחרונות היו מכאיבות. כלכלות אלה שוב אינן הסדנאות של העולם. ענפי התעשייה המסורתיים הולכים ונעלמים במהירות. רבים מן התפקידים שתפסו את מקומם של התפקידים הישנים הם זמניים והשכר המשולם בהם נמוך. בקצה האחד שיעורי השכר חייבים לעמוד בתחרות עם אלה של העולם השלישי; לעומת זאת שוקי הכספים הבינלאומיים מסוגלים להכתיב את הגמולים הגבוהים ביותר. השפעות אלה הרחיבו את הפערים בין המועסקים. שינויים אחרים הגדילו את מספרם של חסרי העבודה.

בשנות ה-70 הגיעו כלכלנים וממשלות במדינות מערביות רבות למסקנה, שיש להקריב את התעסוקה המלאה כדי לשמור על רמה של "אינפלציה לא מואצת" (non-accelerating inflation). כאשר כלכלנים נפגשים לשיחה בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ולמדע המדינה ומדברים על NAIRU, הם אינם עוסקים, כפי שהייתם חושבים אולי, בדיון מלומד על סגורותיו של איזה מדינאי הודי; לאמיתו של דבר הם מתכוונים ל"שיעור אבטלה שאינו מאיץ את האינפלציה" (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). במלים פשוטות, צריך שיהיה עודף של אנשים שאינם מועסקים כדי ששיעורי השכר יישארו ברמה נמוכה. כפי שאומר זאת אחד מעמיתי הכלכלנים, "המו-בטלים הם כבאי-אש של האינפלציה". היום אחד מכל עשרה מכוח העבודה שלנו מתוסר עבודה, וזוהי ירידה כולטת בהשוואה למצב

* על מדד העוני של ראונטרי ראה: א' דורון, "הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא-פתורה", בטחון סוציאלי, 32 (אוקטובר 1988), עמ' 19-20 (הערת המערכת).

ההשלכות שהיו לשינויים אלה על מערכות הרווחה החברתית בדמוקרטיה המערביות של-נו הן עצומות. היה זה מובן לחלוטין לו קרסו המערכות והתמוטטו תחת הנטל, אבל זה לא קרה והייתי אומר שהעובדה שעמדו בלחץ שגרמו ועזועים אלה בלי שנגרמו נזקים גדולים יותר למארג חייהן של אותן חברות מעיד על גמישותם של המוסדות שהונהגו בשנות ה-40. למרות השינויים הדרמטיים בהכנסות המקוריות שחולל השוק, לא חל שינוי גדול באי-השוויון בהכנסות הסופיות. ההשלכות על החלוקה מחדש הן גדולות מאוד.

לא אלאה אתכם בסטטיסטיקה מפורטת, אולם ההשפעה הכוללת של חלוקה מחדש של מדינת הרווחה בבריטניה (הירידה במקדם ג'יני של ההכנסות המקוריות בהשוואה להורדה בהכנסות ההטבות שלאחר מס) היתה גדולה בשנת 1985 ב-40% משהיתה בשנת 1975. מנגנון החלוקה מחדש נאלץ לעמול קשה יותר ב-40% כדי לקיים חלוקת הכנסה שהיא פחות שווה במידה רבה (CSO, 1987).

בארצות הברית מראה אותו מחקר של הקונגרס, שלמרות הירידה היחסית שחלה בהכנסת השוק המקורית של הקשישים כקבוצה, כאשר מביאים בחשבון את תגמולי הביטוח הלאומי, מצבם של הקשישים לא הורע יחסית ואי-השוויון בקרב הקשישים לא גדל בעשרים השנים האחרונות. דבר זה הוא כמעט לחלוטין תוצאה של החשיבות הגוברת של מערכות הביטוח הלאומי בשמירת הכנסותיהם של הגימלאים.

מדינות אחדות היטיבו לענות מאחרות על משבר תלות זה. ניתן לטעון, שהמצליחות ביותר היו מדינות סקנדינביה, שאימצו את מה שהן מכנות בשם מדיניות שוק עבודה חיובית היוצרת ומקיימת מקומות עבודה, מכשירה מחדש ומעניקה הטבות כדי לסייע לאנשים להחליף מקום עבודה. הן עשו שימוש בהסכמים קיבוציים כדי לרסן העלאות שכר, במקום לסמוך על כך שהמובטלים יכבו את אש האינפלציה. זוהי דרך טובה הרבה יותר לשמירה על הכבוד העצמי.

אפשר לומר, שזוהי הנקודה שבה יחידים ירדו במידה כזו או מתחת לרמת החיים הממוצעת שהם איבדו את כבודם העצמי. אם מבטאים זאת במונחים אלה, יש בכך כדי לספק מדד יחסי מועיל לעוני על-פני זמן. בשנת 1953 רק 1.2% בערך מן האנשים בבריטניה ירדו עד כדי כך מתחת לרמת החיים הממוצעת. אולם באמצע שנות ה-80 עלה האחוז ל-16% (Piachaud, 1987; DHSS, 1984; DHSS, 1988). כלומר, פי עשרה מרמת החסך (Deprivation) היחסי ששרר כאשר החל ריצ'רד טיטמוס להרצות בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ולמדע המדינה. שינויים שהיו לאחרונה באירופה מצביעים על אותו כיוון. על-פי ההגדרות הנוכחיות של העוני היו באירופה, בשנת 1975, 30 מיליון עניים. בשנת 1985 היה המספר 45 מיליון (EEC, 1987). נפנה לצפון אמריקה. דו"ח שהוכן לאחרונה במשרד הקונגרס לענייני תקציב (Congressional Budget Office) בארצות הברית מראה, שבין שנת 1970 לשנת 1986 חמישית ממשקי-הבית עם ילדים העשירים ביותר בארצות הברית שיפרו את רמת החיים שלהם ברבע (Congress of the United States, 1988). החמישית הענייה ביותר היתה עדה לירידת הכנסתה בשיעור של 12% במונחים ריאליים. חושבני שדי לנו במספרים; אני מקווה שהבהרתי את העניין.

מקדמי ג'יני לחלוקת הכנסה לפני ואחרי מס והטבות ב-1975 ו-1985

	1975	1985
ההכנסה המקורית	43	51
ההכנסה שלאחר מס והטבות מס	31	34
הפחתה	12	17

רווחה בבריטניה אנו מגלים, שבערך מחצית מן המשיבים מציבים את שירותי הבריאות בראש רשימת ההוצאה על גמלאות בעין ורבע מהם עושים כן לגבי החינוך. מעניין להשוות תוצאה זו לאחוז אחד שתמכו בהוצאה גדולה יותר על הגנה וכבישים; שיעור התומכים בהגדלת ההוצאה על משטרה וקיום חוק וסדר לא היה גבוה בהרבה. אם נפנה לגמלאות בכסף נגלה העדפה גבוהה באורח דומה של גימלאות זיקנה; מחצית האוכלוסייה העמידה את אלה בראש רשימת ההוצאות המועדפות. אולם כאשר בוחנים את העדפותיהם של אנשים להוציא יותר על הטבות המיועדות לעניים, מגלים סיפור שונה לחלוטין. רק 7% ציינו כעדיפות ראשונה הגדלת ההוצאה על הורים בודדים. רק 7% נתנו עדיפות עליונה לשיכון ציבורי. ממצאים דומים מאוד הופיעו בהשוואה בינלאומית בעמדות כלפי הוצאה על שירותי רווחה שערך ריצ'רד קוכלין (Coughlin, 1980) באוניברסיטת ברקלי לפני מספר שנים!

ואולם גובר החשש ששביעות הרצון משי-רותי הבריאות והחינוך יורדת. בחודש שעבר, במשאל שהוזמן במיוחד (Marplan, 1988), כמעט מחצית מן המשיבים – הקבוצה הגדולה ביותר – הביעה הסכמה למשפט האומר "ממשלה זו אדישה לרמות החינוך והטיפול הרפואי הניתנות המשפחות הרגילות". הסיבה שציינו רוב המשיבים היתה, שהממשלה מקצצת בשירותים כדי לאלץ בני אדם להשתמש בשירותים פרטיים. ל-17% כבר היה ביסו של ביטוח בריאות פרטי, ל-40% היו תוכניות פנסיה פרטיות. אפשר שאנו נמצאים קרוב מאוד לנקודת המהפך שבה יאבד הרוב כל עניין בקיום תמיכה פוליטית בשירותים קיבוציים ובמקום זה יעבור להקטנת המסים כדי שיוכלו לשאת בתשלומים הפרטיים שלהם למערכות רווחה פרטיות משלהם. כאשר יקרה הדבר יגיעו מערכות החינוך והבריאות במהירות למצבו של מגזר השיכון הציבורי בבריטניה, שהשמירה על הכבוד העצמי של הדיירים אינה נמנית עם הטובות שבמעלותיו.

ב. עמדות הציבור

האם זה יתקיים לאורך ימים? זוהי שאלתי השנייה. האם תפקע סבלנותו של ציבור משלמי המסים? ציבור העובדים באירופה ובאמריקה משלם הרבה יותר מהכנסתו, אבל למעשה הוא מקבל הרבה פחות בתמורה. גם כאן הספרות המסורתית היא פסימית. היא מתמקדת ב"תגובת הנגד של משלמי המסים", ב"משבר הכספי", ב"מדינת הרווחה במשבר". בהקשר של מה שתיארתי נראה לי שאין זה מפתיע כלל וכלל שהיו ניסיונות לצמצם את העלויות והיו התמרדויות של משלמי המסים. מה שכן מפתיע היא העובדה, שהם היו מוגבלים כפי שהיו ושעמדות הציבור כלפי המדיניות החברתית נשארו חיוביות כשהיו. בבריטניה אנו עורכים עתה סקר שנתי מועיל ביותר על עמדותיו החברתיות של הציבור כלפי שורה ארוכה של שאלות חברתיות, המאפשר לנו להשוות תזוזות בדעת הקהל על שינויים חברתיים ומדיניות חברתית (Jowell & Witherspoon, 1985, 1986, 1987). תקופת-מה, מ-1979 בערך, כאשר עלתה גבי תאצ'ר לשלטון, היה כרסום מתמיד במספר האנשים שאמרו שהם יהיו מוכנים לתמוך בשירותים חברתיים טובים יותר ולשלם יותר מסים. אבל משנת 1980 בערך ואילך, משהחלו להתבצע הקיצוצים בשירותי הרווחה, השתנתה המגמה בצורה חדה. בסקר האחרון רק 5% מאלה שנשאלו רצו בהפחתת המסים ועמה הפחתת ההוצאה על בריאות ועל שירותים חברתיים. 46% רצו בהגדלת המסים כדי להוציא יותר על בריאות, חינוך והטבות סוציאליות.

בהנחה שרוב האנשים באמת אינם נהנים ביותר מכל המסים הנוספים שהם משלמים עבור העלייה בתלות שתיארתי, זו נראית לי תוצאה מפליאה ממש.

ואולם, אם נעמיק להסתכל נמצא שהתמונה מדאיגה יותר ושוב היא תומכת בתיזה של טיטמוס. כאשר אנו מדרגים את ההעדפות שבני אדם מבטאים לגבי הוצאה על שירותי

על רווחה וגם למאמץ נמוך בתחום הצדקה (Wolpert, 1988).

המדיניות החברתית בבריטניה עוברת עתה תהליך של עיצוב מחדש לחלוטין. לא אלאה אתכם בפרטים – העברת שיכון הרווחה מאחריות המדינה והשבתו לבעלי-בתים פרטיים, עידוד צמיחתן של תוכניות פנסיה ובריאות פרטיות, השאיפה לפריבטיזציה הדרגתית של החינוך. הצידוק לצעדים כאלה הוא, שהמש-תמשים בשירותי הרווחה חייבים להיות מסוג-לים לשמור בידיהם את הסנקציה של "יציאה" מהם ולפנות לנותני שירותים אחרים ממש כמו שהם יכולים לעשות במרוכז השכונתי. סבורני, שניתן לומר משהו לטובת המזיגה של נותני שירותים, ובל נשכח את הקואופרטיבים של משתמשים, אך בפועל הכללים נקבעים כדי לעודד את האמידים יותר ואת הבריאים ביותר לבחור ליטול עמם את הכנסתם – בכיוון והפוך בדיוק לזה שדגל בו טיטמוס בקטע שבו התחלתי את דברי.

אני מקווה שניעצר בעוד מועד. נקודת התחלה טובה תהיה לקרוא מחדש את מחויבות לרווחה. החברות המערביות שלנו שבירות יותר מכפי שאנו סבורים. מוסדות הרווחה שלנו היו קולטי זעזועים טובים יותר מכפי שסברו רבים בתקופת ההסתגלות הכלכלית שעברנו דרכה. אם נשליך אותם עתה הצדה, המעבר בתקופה הבאה של אי-ודאות כלכלית עלול להיות נתון לזעזועים הרבה יותר ממה שהיינו מוכנים לו. קיצורו של דבר, דווקא משום שכלכלותינו חייבות ליטול על עצמן בנייה-מחדש כלכלית נרחבת כל כך אנו חייבים לקיים את המחויבות שלנו לרווחה (Cornia et al., 1987).

האם מחויבות קולקטיבית "למען שילוב ונגד ניכור" חזקה דיה כדי להתנגד לאינדיוור-דואליזם המתגבר? עלי לומר שאינני יודע, אבל אני מאמין שבכור המצרף של העשור שחלף התחלנו לנסח מחדש ולחזק את פילוסופיית הרווחה שלנו. הטענה שקודשה בחיבורו של ג'ון רולס (Rawls, 1972), עקרונות הצדק של החלוקה מחדש שהציגו כלכלני פיתוח

דבר זה מוליך אותי להרהורים פסימיים יותר על העתיד.

ג. אידיאולוגיה ומחויבות

כמדינות רבות אנו עדים לתחייה של מה שכיניתי בשם "אינדיוידואליזם תוקפני", המ-תגלם אולי בראש הממשלה האהובה שלנו. אין צורך להרחיק כדי למצוא את הסיבות לכך. כאשר רמת החיים הכוללת של חברה כושלת ושוקעת ביחס לשכניה, כפי שאירע תחילה בבריטניה, אחר כך בארצות הברית ועתה במערב אירופה, בני אדם מפנים את תשומת לבם להישרדות כלכלית, כפי שהבחין טיטמוס בבריטניה המבקשת סולידריות בעת מלחמה. המאבק להישרדות כלכלית טיפח אקלים של אינדיוידואליזם תחרותי. כוחות כלכליים יוצרים אי-שוויון ותלות גדולים יותר ומסייעים להחליש את התמיכה הרעיונית במוסדות הנושאים בנטל החברתי.

אומרים לנו שחלק מן התשובה למשבר תלות זה הוא בכך שהמשפחות, קרי הנשים, יטפלו בקרוביהן בעזרת ידידים ושכנים. ואולם, אינדיוידואליזם תוקפני הוא הרסני לסיועם של משפחה ושכנים כמו כל צורה אחרת של רווחה. מדוע צריכה עצמאות כלכלית בשוק להיות מוגבלת לזכר שבין המינים? אם להשתכר שכר כספי ועצמאות אישית הם טובים, בוודאי שהם טובים גם לנשים. לפיכך מאגר זה של ידיים הרוצות לעבוד אך חסרות תעסוקה, שאורתודוקסיה חדשה זו מניחה מראש, מתרוקן דווקא בגלל אותם ערכים התומכים בהיותו זמין.

מחקר מעניין שנערך בארצות הברית דירג את המדינות לפי האקלים היזמני כפי שהוא נראה בעיניהם של אנשי עסקים. לאחר מכן השווה המחקר את ההוצאות של המדינות הללו לשירותי רווחה ציבוריים ואת תרומות תושביהן לצדקה ולארגוני מתנדבים. אקלים עסקי תוקפני נקשר להוצאה ציבורית נמוכה

העבודה ובהשכלה, הורסות את הכבוד העצמי; כך עושים גם שירותים נפרדים לעניים. עבודתי האחרונה על נכסי דיור מקופחים המחישה דבר זה בצורה ברורה ביותר. ברם, כל מוסדות הרווחה, ואפילו אלה האוניברסליים, עלו-לים לפתח נהגים מעוותים, בלתי יעילים ומט-ביעים אות קיץ. במשך ארבע השנים האחרונות העברתי חלק ממוקד המחקר שלי ממדיניות לאומיות למחקרים אנתרופולוגיים על הצורה שבה פועלים עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע בתחום הבריאות אלה על אלה במציאות. שוב ושוב אני נדהם מן האופן שבו מתקיימים זה לצד זה פעילות מסורה ביותר ונטולת אנוכיות ואמות מידה מקצועיות גבוהות יחד עם רשלנות פושעת כמעט, אמות מידה נמוכות ואפליה. דבר זה נובע בחלקו מתמריצים ארגוניים מעוותים, מניהול גרוע ומהשגחה ותמיכה מקצועיים גרועים. תחרות ושוקים חופשיים אולי אינם התשובה המוצלחת ביותר, אבל גם להשאיר את הדברים כמות שהם אינו מוצלח. מחויבות לרווחה אין משמעה מחויבות לצורות המוסדיות הקיימות. מוטלת עלינו גם אחריות בתור מורים. על כתי-הספר לעבודה סוציאלית מוטלת אחריות לקיים מחויבות והצטיינות לאורך כל דרכם המקצועית של מי שהיו תלמידיהם ולתת את דעתם על נושאים של מינהל וארגון בדיוק כמו לעבודה פרטנית. עניין זה מביא אותי לשאלה האחרונה שלי.

ד. משבר התלות ועבודה סוציאלית

מה היא המשמעות של משבר התלות שתיארתי עבור העבודה הסוציאלית? ראשית, פירושו של דבר ירידה ביכולתם של תלמידינו לעמוד בדרישות המוצגות להם. עובדים סוציאליים הם שומרי סף ועליהם ללמוד לדחות מספר גובר והולך של פונים. עובדים סוציאליים מעולם לא הצטיינו באמירת לא.

כמו אמרטיה סן (Sen, 1985), ודאסגופטה (Dasgupta, forthcoming), מדיניות שוק העבודה החיובי שפותחו במדינות סקנדינביה והצורות הביורוקרטיות פחות של ארגון רווחה הצצות במדינות רבות, כל אלה נוטעים בי תקוות מה שהאידיאל לא ייעלם. אנו למדים שוב, שבמקומות שבהם נשללות ממיצועטים חירויות יסוד שוות, הפעלה בלתי שווה של זכויות אדם מתפשטת בשורות הממשל כמו סרטן. "האי האחר" של בריטניה מלמדנו לקח לא להרחיק לכת. כל מחויבות לרווחה חייבת לכלול מחויבות לחירות כפי שהגדירה וולס. אולם ההיגיון של חירות הפרט מחייב, כפי שטענה סן, זכויות אנוש בסיסיות – להכנסה, למגורים, לידיעת קרוא וכתוב ולטיפול רפואי. טיטמוס היה מוסיף גם כבוד עצמי וכך הלך וולס בעקבותיו. אין זה מספיק להגיע לחלוקה מחדש של ההכנסה אם המוסדות העושים זאת הורסים תוך-כדי התהליך את כבודו העצמי של הפרט. זהו הקו הבולט במקרה של טיטמוס. השאלה איזו מזיגה של מערכות כלכליות, שווקים או תערובת צורות של הספקת שירותים חברתיים טובה יותר להשגת הזכויות הללו (Stewart, 1984), אבל בכלכלה עולמית בלתי בטוחה ביותר, שבה מקומות עבודה וגישה אליהם נעשו כל כך בעייתיים, מדיניות שוק עבודה חיובי וביטחון סוציאלי קיבוצי מציעים, ככל הנראה, את הדגם הטוב ביותר. מקומות עבודה, השכלה, חינוך, הכשרה וטיפול יום היו לחלק בלתי נפרד של מדיניות חברתית. סבורני, שהניתוח הכלכלי המחמיר ביותר הראה, ששירותי הבריאות הלאומי (ושירותים דומים לו) אינו רק הפופולרי ביותר, אלא הוא גם המערכת היעילה והזולה ביותר בעולם למתן טיפול רפואי. שירות הבריאות הלאומי הצליח להגיע לחלוקה שווה יותר של הזדמנויות חיים מאשר ברוב המדינות האחרות (Le Grand, 1987; Barr, Le Grand & Glennerster, 1988).

קסמו של האינדיווידואליזם טמון, בחלקו, בפנייתו לעצמאותו ולכבודו העצמי של הפרט. ואולם, הזדמנויות בלתי שוות, במיוחד בשוק

מאוד לא נוח לנביאים החדשים של האינדי-
וירואליזם לקבל זאת. הפתרון הקל ביותר
הוא להאשים את מקצוע העבודה הסוציאלית.
אין כל טעם להוציא לעולם עובדים סוציאליים
המאמינים שבהכרח יקבלו אותם כחברים
אהודים ומכובדים של החברה.

ה. סיום

עשרים וחמש שנה לאחר הופעת מחויבות
לרווחה אנו יכולים להיות אסירי תודה על
גמישותם של המוסדות שבני דורו של ריצ'רד
טיטמוס סייעו להקים, אולם עלינו להיות נחו-
שים בדעתנו להטיף שוב ושוב למען העקרונות
של האינטרס העצמי ההרדי וטיפוח הכבוד
העצמי שעליהם הושחתו ולחפש אמצעים אר-
גוניים ומקצועיים חדשים למען מימושם של
עקרונות אלה.

כדי להמחיש לעובדי השדה את התוצאות
שיהיו להחלטותיהם מבחינת המשאבים העוב-
דים הסוציאליים שלנו מקבלים לידיהם תקציב
מזומנים שנועד לקשישים ואשר בעזרתו הם
יכולים לרכוש לעצמם מקום יקר בבית-אבות
או, מה שזול יותר, לשלם לאנשים מקומיים
כדי שאלה יטפלו בקשיש. טיפול בתקציבים
וניחול משאבים תופסים עתה חלק נכבד מן
המשימות שלהם, כמו גם מתן עזרה לפונים
למצוא דרכם בסבך רשת הביטוח הסוציאלי
שנוקשותה הולכת וגוברת. אפשר שקורסים
בניהול כספים יהיו רלוונטיים יותר לתלמידנו
מאשר כמה מן הדברים שאנו מלמדים.

כמרכז עובדים סוציאליים אינם יכולים
לצפות לפופולריות. הפונים כועסים כאשר
מסרבים להעניק להם משאבים. העובדים הסו-
ציאליים הפועלים בערים הגדולות דורשים
לראות את פוניהם רק מאחורי שבכת מגן. כל
חברה מוטרדת למראה העלייה ברמות ההת-
עלות בילדים. ייתכן שהדבר משקף את לחצי
התחרות ואת עלייתן של רמות העוני, אולם

ביבליוגרפיה

- Barr N., *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld, London, 1987.
Barr, N. Glennerster, H. & Le Grand, J., *Reforming the NHS*, Welfare State Programme,
Discussion Paper, London School of Economics, London, 1988.
Coughlin, R., *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy*, Institute of International
Studies, University of California, Berkeley, Cal., 1980.
Central Statistical Office, "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income 1986",
Economic Trends, HMSO, London, July 1987.
Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Trends in Family Income: 1970-
86*, Washington, D.C., 1988.
Cornia, G.A., Jolly, R. & Stewart, F. (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting
the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford University Press, Oxford, 1987.
Dasgupta, P., "Power and Control in the Good Polity" (forthcoming).
DHSS, "Families with Low Incomes, 1983", 1984.
DHSS, "Families with Low Incomes, 1985", 1988.
EEC, *Interim Report of the Second Poverty Programme*, 1988.
Griffiths Report, *Community Care: Agenda for Action*, HMSO, London, 1988.
Jowell, R. & Witherspoon, S., *Social Attitudes Survey*, Gower, London, 1985, 1986, 1987.

- Le Grand, J., *An International Comparison of Inequalities in Health*, Welfare State Programme Discussion Paper, London School of Economics, 1987.
- Marplan, *The Welfare State* (conducted for Brook Productions), 1988.
- Piachaud, D., "The Distribution of Income and Work", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 3 No. 3 (1987).
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1972
- Sen, A., *Commodities and Capabilities*, North Holland, Amsterdam, 1985.
- Sen, A., "Well-being Agency and Freedom", *Journal of Philosophy*, Vol. 82 (1985).
- Stewart, F., *Planning for Basic Needs*, Blackwells, Oxford, 1984.
- Titmus, R.M., *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, London, 1968.
- Wagner, G., *Residential Care: A Positive Choice*, National Institute for Social Work and HMSO, London, 1988.
- Wolpert, I., "Generosity and Civic Commitment: The Local Public and Voluntary Sector", paper given at the International Conference on Intergovernmental Decentralisation, Washington, Feb. 1988 (Proceedings Forthcoming).

הפנסיה – מערכת חברתית או ביטוח אישי

מאת דב פלג*

מבוא

הבטחת ההכנסה לקשיש נעשית בשני נדב-
כים: האחד, הבסיסי, שהוא שווה לכל אזרח
(עם הבטחת הכנסה מינימלית לאלה החסרים
אותה) והמתבצע אצלנו על-ידי המוסד לביטוח
לאומי; הנדבך השני היא הפנסיה היחסית
לשכר של העובד. הנדבך השני מתבצע בשתי
מערכות חברתיות כוללות: א. "פנסיה תקצי-
בית" שממנה נהנים עובדי המדינה, הרשויות
המקומיות וכמה מוסדות ציבור; מערכת זו
מקיפה בערך 35% מן השכירים. ב. קרנות
פנסיה הפועלות על העיקרון של פנסיה "מצ-
טברת"; אלה מקיפות בערך 45% מן השכירים.
בערך 20% מן השכירים אינם נהנים כלל
מפנסיה חברתית (אמנם לחלק קטן מהם, בעלי
ההכנסה הגבוהה, יש פנסיה מסחרית). כאמור,
נעסוק להלן רק בנדבך השני וכו' – רק בקטע
של קרנות הפנסיה (אבל בעיקרון מה שייאמר
בהמשך חל גם על "הפנסיה התקציבית").
בלי להיכנס לדיון מעמיק נציין, שהשיטה
ה"תקציבית" יוצרת תלות שוטפת בתקציב
המוסד שבו עבד הגימלאי ומערפלת את המצב
האקטוארי של המערכת. לכן יש היום נטייה
בעולם להעדיף את השיטה ה"מצטברת". בזו
יש חשבון אקטוארי ברור; במידה רבה כל
דור אחראי לעצמו וחיבט החיסכון בולט וניתן
להערכה כלכלית.
הפנסיה היא נושא חברתי חדש יחסית
בחברה האנושית, שכן רק בעשורים האחרונים

מספר האזרחים בישראל שהם מעל גיל
65 מתקרב לעשרה אחוזים. בשנת 1990 יגיע
חלקם של בני 75+ ל-40% משכבת גיל זו.
בעולם המפותח יש ארצות שבהן הקשישים
מגיעים ל-20% מן האוכלוסייה ובעוד 20
שנה חלקם עשוי להגיע אף ל-25%. לפי
התחזית יהיו בשנת 2025 ארצות שבהן יגיע
מספר הקשישים ל-700 מכל 1,000 עובדים
(לפי דפוסי הפרישה של היום). כלומר: בעיית
העתידי של החברה המפותחת היא הדאגה
הכוללת לקשיש. דאגה זו מתפרסת על שני
תחומים עיקריים: שירותים חברתיים והכנסה
אישית. כאן נעסוק רק בתחום השני.
הרקע לדיון הוא שינוי חברתי-פוליטי המת-
חולל בישראל: מגמת המדיניות הכלכלית-
חברתית בעשור האחרון היא התרחקות ממ-
דיניות ה"רווחה" ושל ביטחון סוציאלי וניסיון
לסגת משירותים חברתיים לאחריות אישית-
פרטית. הגורם העיקרי העומד בפרץ היא
ההסתדרות – בשל גישתה הכוללת ל"ביטחון
סוציאלי" ואחריותה הישירה לשני תחומים:
הבריאות בקופת-חולים והפנסיה בקרנות. לכן
הפך נושא זה להיות גם אמצעי במאמץ שעו-
שים גורמים פוליטיים כמטרה להחליש את
ההסתדרות.

* יושב ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות הכללית של העובדים.

רה. היחס בין ההכנסה לאחר הפרישה ובין זו שהיתה לעובד בזמן עבודתו הפעילה ייקרא בשם "שיעור התחלופה".

איזו הכנסה תיכלל ב"שיעור התחלופה"? מאחר שמדובר במערכת החברתית שיש בה מידת מה של כפייה על הפרט נכלול בה רק את שני הנדבכים — הראשון מן הביטוח הלאומי והשני מן הפנסיה. כל מערכת אחרת של חיסכון או ביטוח פרטי אינה רלוונטית משום שאין ביטחון שהפרט ייכנס אליה. וכי ייתור גדול הספק אם ייכנסו אליה העשירונים הנמוכים.

המסקנה מן האמור לעיל היא, שיש ליצור מערכת מחייבת גם לנדבך השני של פנסיה יחסית לשכר. כאן קיימות שתי אפשרויות: חוק המדינה (כפי שנעשה לגבי הנדבך הראשון), שגדון בו להלן, וחיוב באמצעות הסכמי העבודה של האיגוד המקצועי ועם "צו הרחבה" מתאים. מסגרות כאלה בדיוק הן הפנסיה ה"תקציבית", שרמתה היא תוצאה של מאבק מקצועי של ההסתדרות עם ליווי חוקי, וקרנות הפנסיה שהאיגודים המקצועיים מכניסים לה- סכמי העבודה את חובת ההשתייכות אליהן. מכאן מובן, שכל מגמה להעביר את הסדרי הפנסיה לחברות ביטוח מסחריות שתיצורנה קשר אישי חופשי עם העובדים אינה מגשימה את המטרה הנדונה, שכן יש להניח שרובם לא יצטרפו אליהן.

ההון למערכת הפנסיה מצטבר משני מקורות: דמי-גמולין יחסיים לשכר שמשלמים העובד והמעסיק — זהו מרכיב האחריות האישית; ריבית מועדפת המשולמת על ההון הצבור, הנחות במיסוי, אפשרות להשקיע באגרות חוב מיוחדות אך ורק בממשלה — אלה הן צורות המקור החברתי, המבטאות את מהות החברתית של המערכת (בארצות אחדות באירופה יש תמיכה ישירה של התקציב בפנסיה).

האופי החברתי המובהק של קרנות הפנסיה שלנו מתבטא גם בעובדה שהן אינן "מפעליות" כפי שנהוג בארצות רבות באירופה. אצלנו הקרן היא בבעלותם ובניהולם של העובדים

עברה תוחלת החיים במידה משמעותית את גיל העבודה. במבנה החברתי והכלכלי הרב-דורי, המשפחתי או השבטי, שהיה נהוג לפני המאה ה-19 לא היה צורך בפנסיה. בדומה לכך, ולהבדיל, בקיבוצים בישראל אין צורך בהסדרי פנסיה לחברים (להבדיל מעחבי הקיבוץ, שכן זקוקים להם) משום שזו חברה רב-דורית. לכן זהו השירות החברתי שבו קיימת שונות רבה מאוד בשיטות ובמסגרות אף בעולם המפותח.

העיקרון החברתי

עקרון "הרווחה" במדינת הרווחה, או הגישה של "ביטחון סוציאלי", קובע, שיש תחומים בחיי האדם שבהם החברה אחראית להספקת שירות לפרט בלי קשר ישיר להכנסתו השוטפת או אף לרצונו האישי. למשל: חינוך תובה חינוך בגילים ידועים. החלת עיקרון זה על תחום הפנסיה בנדבך השני קובעת: לכל עובד לאחר פרישתו יהיה ביטוח חובה כזה שיבטיח לו הכנסה כלשהי יחסית להכנסתו בזמן עבודתו הפעילה (כאשר הפנסיה "מקיפה" הביטוח כולל גם סיכוני נכות שאינם מכוסים בידי גורמים אחרים ודאגה לשארי המבוטח). בצורה רחבה יותר המטרה היא להבטיח לעובד לאחר פרישתו (ולשארו התלויים בו) איכות חיים דומה לזו שנהנה ממנה בעת עבודתו. הגדרה זו כוללת גם שירותים חברתיים שלא נעסוק בהם כאן. לגבי ההכנסה של הפורש (מעבר לנדבך הראשון) תיתכנה שתי גישות: הבטחת הכנסה ביחס קבוע להכנסתו בעת עבודתו, או מעבר לרמה זו — עלייה בהכנסה עם כל החברה. מבחינה טכנית, למשל, המוסד לביטוח לאומי פועל לפי הגישה השנייה, המרחיבה, שכן הוא מצמיד את קיצבאותיו לשכר הממוצע במשק (להלן שמ"ב). עידכון הגימלאות לפי מדד המחירים לצרכן (להלן המדד) נובע מן הגישה הראשונה, המצמצמת. מאחר שהמטרה מוגדרת כ"איכות חיים" ידועה, ייתכן שהכנסה שונה מזו שבתקופת העבודה תגשים את המט-

ולקטין את סכנת הביורוקרטיזציה הפוגעת קשות בכל המנגנונים של "מדינת הרווחה". למרבה הצער החוק לא הגיע אף לדיון בממשלה משום שמשרד האוצר מנע זאת. משרד זה חושש, שהחוק יחייב מתן תמיכה נרחבת יותר במערכת שתצטרך לקלוט את 20% השכירים חסרי הפנסיה וגם כדי להבטיח את יציבותה לטווח ארוך.

על-ידי נציגיהם בפיקוח משרד האוצר וה-הסתדרות. אין השקעה אצל המעסיק ואין למעסיק מעמד בקרן (פרט למעמד הכללי של התאחדות התעשיינים ב"מבטחים", שאיננו פיננסי אלא רק משפטי-ציבורי). זהו יתרון גדול של המערכת שלנו בהשוואה לארצות אירופה.

חוק פנסיה

קרנות הפנסיה ההסתדרותיות

במערכת ההסתדרותית פועלות היום 7 קרנות שנוסדו בשנות ה-50 ביוזמתם של האיגודים המקצועיים (חלק מהן הן המשך לקופות התג-מולין שנוסדו שנים רבות לפני כן). סך הכל מקיפה המערכת בערך 500 אלף מבוטחים ובערך 135 אלף גיטלאים. למעלה מ-90% מהם מבוטחים ב"פנסיה מקיפה". הקרנות הן: "מבטחים" — ובה מבוטחים פועלי תעשייה ועובדי מפעלים אחרים שהם פרטיים וגם מעט עובדים של מפעלים ציבוריים. הקרן מקיפה בערך 60% מכלל המבוטחים במערכת הזאת; "מקפת" — שבמסגרתה מבוטחים פקידים המועסקים במפעלים פרטיים ומעט כאלה המועסקים במוסדות ציבוריים. קרן זו מקיפה בערך 10% מן המבוטחים במערכת; "קרן הגימלאות המרכזית" (קג"מ) — שבה כלולים עובדי מוסדות ההסתדרות לרבות קופת-חולים. היא מקיפה בערך 18% מן המבוטחים; "נתיב" — שבה מבוטחים העובדים המועסקים במ-שק ההסתדרותי ובעיקר במפעלי "כור". היא כוללת בערך 5%; "כנין" — ובה כלולים פועלי הבניין המועסקים בשוק הפרטי והצי-בורי, לרבות סולל בונה. היא מקיפה בערך 3%; "חקלאים" — ובה מבוטחים פועלים חקלאיים וכאלה המועסקים במתן שירותים לחקלאות. היא מקיפה בערך 5%; "מגן" — ובה מבוטחים הפועלים המועסקים בקר-אופרטיבים, אבל מספר המבוטחים בה קטן. הזכויות הבסיסיות שמבטיחות הקרנות הן:

החלופה להסדר מחייב באמצעות האיגוד המק-צועי היא חוק ממלכתי שיחייב כל מעסיק ועובד להבטיח לעצמם פנסיה (כדומה לחוק פיצויי פיטורין). מאחר שחוק כזה יבטיח פנסיה לכל עובד, בעוד שהיום ל-20% בערך מן השכירים אין פנסיה מסודרת, ההסתדרות תומכת בחקיקה כזו. הצעת חוק פנסיה הוגחה על שולחן הממשלה לפני שנתיים ואלה עיק-ריה: החוק יחול על כל השכירים והעצמאיים; הביצוע יהיה באמצעות קרנות הפנסיה ה"תק-ציביות". עקרונות אלה מקובלים על ההסתדרות והיא תומכת בהם. בהמשך יש בהצעת החוק כמה סעיפים שאינם מקובלים עלינו:

1. לחשב בתוך שיעור התחלופה גם את החיס-כון והביטוח הפרטיים. גם כאן טענתנו היא, שאין כל ביטחון שלכל אחד יהיו מקורות אלה ולכן הם בגדר עניין פרטי (הממוצע אינו עוזר כאן).

2. לשלב את קיצבת הביטוח הלאומי עם הפנ-סיה ולקזז ביניהם. הנימוק: שיעור התחלופה גבוה מדי. להלן נביא נתונים שיפריכו טיעון זה.

3. צעדים נוספים הפוגעים ברמת הפנסיה שלדעתנו אין להם הצדקה.

להצעה, שהביצוע ייעשה באמצעות הקר-נות, ולא ישירות על-ידי הממשלה, יש משמעות עקרונית; לדעתנו תמיד עדיף לכצע שירות חברתי על-ידי מערכת "ציבורית" ולא על-ידי מנגנון ממשלתי, כי במערכת ציבורית יש אפשרות לפתח מעורבות ופיקוח ציבוריים

גיל הפרישה

זהו משתנה חברתי הכרוך בהשפעות מתחומים רבים. היום גיל הפרישה הוא 65 לגברים; נשים נהנות מגיל פרישה גמיש והן יכולות לפרוש בגיל 60 עד 65. במקצועות שיש בהם שחיקה פיזית או נפשית נהוגים הסדרי פרישה מוקדמת. קיים ויכוח נוקב בשאלה מה הם הסדרי הפרישה הרצויים: יש המצודדים בהקדמת הפרישה עקב הלחץ הכבד, הנפשי בעיקר, הכרוך בעבודה בעולם המודרני וגם בגלל לחץ האבטלה, המרוכזת בעיקר בגילאים הצעירים; מאידך גיסא יש התומכים בדחיית גיל הפרישה תוך הרחבת ההסדרים שיבטיחו גמישות רבה יותר בתחום זה; נימוקם הוא, שהיום רוב הפורשים מן העבודה הם בריאים בגופם, העבודה פחות פיזית, ומה שחשוב מכל — הקשישים מעוניינים להמשיך ולעבוד משום שהדבר מעניק תוכן לחייהם וגם מפני שהם רואים כאן אפשרות להגדיל את הכנסתם ולהעלות את רמת החיים שלהם. לדעתי יש להעדיף את הגישה השנייה, משום שמדובר בחברה שהיא חופשית יותר מבעבר לקבוע את הסדריה. בקיבוץ, למשל, בוטלה לחלוטין החובה לפרוש מן העבודה ועבודת הקשישים מוסדרת בדרך של הסבה מקצועית בגיל מוקדם וקיצור שעות העבודה במשך היום ובשבוע. מוכן מאליו שכל דחייה של הפרישה מקלה על מערכת הפנסיה.

דמי הגמולין

הכוונה לסכומים שהמעסיק והעובד מפרישים לקרן הפנסיה והם מחושבים כאחוז מן השכר המחושב לפנסיה. היום המעסיק מפריש לצורך זה 12% והעובד מפריש 5.5% (עד לפני זמן קצר היתה ההפרשה קטנה יותר: למעסיק — ב-1% ולעובד ב-0.5%). הפרשות המעסיק והעובד לקרן הפנסיה מוכרות לצורכי מס הכנסה. בארצות אירופה המצב ביחס לפנסיה "מקיפה" דומה לזה הנהוג אצלנו: מפרישים עד 28% בחלוקות שונות בין המעסיק לעובד. איך נקבעת רמת הפרשה? בפועל הדבר נקבע במשאומתן בין הארגון היציג של

צבירת 2% פנסיה מן השכר לשנת-עבודה עד 70%; ביטוח הדדי (הקרנות מנהלות עבור האיגודים המקצועיים תחומי ביטוח נוספים, כגון: הבראה, מחלה וכדומה בחשבון נפרד לחלוטין מן הפנסיה). על החובות גזון להלן.

רמת הפנסיה בקרנות

הפנסיה החציונית היא עתה כשליש מן השכר הממוצע במשק. אם נוציא מכלל חישוב עובדי דים חלקיים וכאלה שעבדו מעט שנים, נקבל שהפנסיה החציונית היא כמחצית מן השכר הממוצע במשק. הסיבות לפנסיה הנמוכה הן: בממוצע רק שלושה רבעים מן השכר מחושב לצורך פנסיה; חלק ניכר מן העובדים אינו מגיע ל-70%; הפנסיה נשחקת משום שהיא צמודה למדד ולא לשכר הממוצע במשק. רמה זו לא תשתנה באופן משמעותי בעשר השנים הקרובות; לפיכך שיעור התחלופה הוא נמוך גם אם נצרך את קיצבת הביטוח הלאומי ונקבל את ההכנסה ממקורות חברתיים לקשיש.

המשתנים הקובעים את מצב המערכת

תוחלת החיים

זהו משתנה דמוגרפי המושפע מגורמים רבים. היום, בעת הפרישה מעבודה, לנשים התוחלת היא 81 שנה, לגברים קרוב ל-79 שנה. תוחלת החיים צפויה לעלות בשנה עד שנתיים מדי עשר שנים. עליית תוחלת החיים מוסיפה עומס על המערכת. לכך מצטרף גם נושא השארים.

תוחלת הנכות

כאן השיקולים דומים לאלה שהצבענו עליהם בסעיף תוחלת החיים.

וסיכון. בפנסיה "מפעלית" חלק מן ההון מושקע במפעל והיתר בשוק החופשי – זהו סיכון גבוה. במערכת שלנו הלכנו, ואנו ממשיכים ללכת, בדרך אחרת: מאחר שהמטרה היא הבטחת פנסיה לטווח ארוך מאוד עם זכויות קבועות מראש – אנו מעוניינים בסיכון נמוך ובתשואה קבועה. לכן בנינו מערכת של השקעה מירבית באגרות חוב ממשלתיות מיוחדות לא-סחירות ל-20 שנה (93% מן הצבירה, היתר נועד למתן הלוואות לחברים ולנזילות שוטפת), בריבית ריאלית קבועה של 6.3%; ריבית זו מורכבת למעשה משני חלקים: ריבית כלכלית של 5% בערך המקובלת כריבית ריאלית על הון-אשראי לזמן ארוך מאוד; תמיכת הממשלה בגובה 1.3% בערך. ריבית השוק היתה תמיד גבוהה יותר ותמיכת הממשלה מעולם לא מומשה בדרך זו. שחרור הריבית ממס מצטרף לתמיכה. משרד האוצר מנסה בשנים האחרונות להקטין את אחריותו למערכת הפנסיה על-ידי הורדת הריבית והקטנת התחייבותו להקצות את אגרות החוב המיוחדות למרבית הצבירה; עד היום הצליחה ההסתדרות למנוע כל שינוי בתחום זה.

שיטת עדכון הגימלאות
בעבר היו הגימלאות צמודות לשכר בדרגת הפרישה של העובד (בפנסיה ה"תקציבית" שיטה זו עדיין נהוגה עד היום). שיטה זו גורמת שחיקה חזקה של הפנסיה בגלל התיישנות הדרגות ולעיתים גם שחיקת השכר עצמו. מסוף שנות ה-70 החל מעבר לעדכון לפי מלוא המדד בעת תשלום תוספת-היוקר. שיטה זו מבטיחה לגימלאי כוח-קנייה קבוע של הפנסיה, אך הוא מפגר אחרי העלייה הכללית ברמת החיים. הצמדה לשכר הממוצע במשק, כנהוג בביטוח הלאומי, תביא לכך שהגימלאי יעלה ברמת חייו יחד עם כל החברה. ההסתדרות החליטה שיש לעבור בעתיד לעדכון לפי שכר ממוצע במשק, אבל הביצוע השהה בגלל המהומה הכלכלית של השנים האחרונות. היום נהוג בכל הקרנות ההסתדרותיות העדכון לפי מדד יוקר המחיה.

העובדים, ההסתדרות, ובין ארגוני המעסיקים. אבל למשרד האוצר יש השפעה רבה על כך באמצעות מידת ההכרה שהוא מעניק לה-פרשות במיסוי (למשל: משרד האוצר מנע במשך 4 שנים את ההעלאה האחרונה על-ידי כך שסירב להכיר בה לצורכי מיסוי). אבל לדעתי יש אי-הבנה רבה באשר למהות: הפנסיה החברתית היא לאמיתו של דבר חלוקה של הכנסת העובד בין קבלתה היום לצורכי צריכה שוטפת וחיסכון ובין צריכה עתידית; כלומר, החלוקה תיעשה לפי הגדרת המטרה של איכות החיים לקשיש. לכן, זה עיקר אי-ההבנה, דמי הגמולין אין פירושה הגדלת עלות העבודה למעסיק, אלא חלוקתה בלבד בין הווה לעתיד. הבלבול נובע מאי הבחנה בין פנסיה חברתית ובין קניית פוליסת-ביטוח בשוק הפרטי. ולכן, בקרן פנסיה חברתית רמת ההפרשה משתנה מעת לעת לפי החוק, ואילו בחברה פרטית הפוליסה היא תווה קבוע ללא שינוי. מכאן גם נובעת טעות מקובלת בחישובי עומס מערכת הפנסיה על המשק: הפנסיה איננה תוספת לרמת צריכה קבועה ועולה, שכאשר עולה אחז הקשישים המשק כאילו מתפוצץ; הפנסיה פירושה חלוקת הצריכה בין הווה לעתיד מתוך הכנסה נתונה. ולכן אין יסוד לתיאורים המפחידים המציגים את החברה בעתיד כאילו היא עלולה לפשוט את הרגל בגלל קשישיה. להיפך: רמת ההפרשה לקרנות הפנסיה היא משתנה הבקרה התורם לאיזון המערכת.

שוק ההון

שיטת הפנסיה ה"מצטברת" בנויה על צבירה של הון. התשואה עליו מהווה הכנסה שוטפת לקרן. הקרן מהווה מקור לתשלומי הפנסיה אחרי הפרישה. מבחינה כלכלית ברמת המאקרו זהו חיסכון לטווח ארוך מאוד המהווה מקור להשקעות בצמיחת המשק, צמיחה שתהווה את המקור לתשואה. לכן השיטה ה"מצטברת" מתארת נכון יותר את דאגת הדור הנוכחי לעצמו ואת המצב הכלכלי הריאלי. מבחינת שוק ההון יש כרגיל שני שיקולים: תשואה

זו הוחלט להעדיף את שיטת "הממוצעים" לקביעת "השכר הקובע" (שיטת "הממוצעים" פירושה ממוצע היחסים בין שכר העובד לשכר הממוצע במשק ברוב שנות עבודתו). רוב המבוטחים עברו ל"ממוצעים" ואנו שואפים להמשיך בכך.

מדיניות ההסתדרות היא להגיע לגיל פרישה גמיש בתחום שנים די רחב תוך תהליך של דחיית גיל הפרישה. יעד זה הושג חלקית לגבי הנשים, 60-65, והוא קיים בכמה הסכמים גם לגבי הגברים. כמו כן קיימת פרישה מוקדמת מוסדרת בכמה מקצועות קשים מבחינה פיזית ונפשית או מסוכנים לבריאות ותמיד בתשלום מיוחד של המעסיק. אני מניח שבעתיד יוחלפו הסדרי הפרישה המוקדמת, שהיא בזבזנית מבחינת המשק ומוציאה עובדים מוקדם מדי ממעגל העבודה, בהסבה מקצועית בגילים המתאימים.

אחוז דמי הגמולק מן השכר הוגדל לאחורונה מ-16% ל-17.5%. אם לא יחול שינוי מהותי בתנאים הפיננסיים של המערכת לא יהיה צורך בהגדלה נוספת בשנים הקרובות. שני שינויים מהותיים עלולים לגרום לכך: העברת עדכון הפנסיה משיטת המדד לשיטת השכר הממוצע במשק, או שינוי בתנאי שוק ההון. ההסתדרות תמשיך להיאבק בכל יכולתה נגד הורדת הריבית על הקרן המושקעת בממשלה ונגד העלאת הסיכון על-ידי הורדת האתחוז מן הצבירה המושקעת בממשלה והעברתו לשוק ההון החופשי.

איחוד הקרנות

השינוי הגדול ביותר במערכת הפנסיה שייעשה כצפוי תוך חצי שנה בערך הוא איחוד הקרנות לקרן אחת. כל הקרנות פועלות בעיקרון בכפוף לאותן תקנות ובאותם תנאים פיננסיים, אך התנאים בענפי המשק שבהם הן מבטחות שונים מאוד אלה מאלה. השונות בין הענפים גורמת שוני במצבן האקטוארי של הקרנות

השכר המבוטח

ההנחה היא, שלטווח ארוך השכר הריאלי עולה ב-3% לשנה. הבעיה היא, שעדיין רק 3/4 בערך מן השכר מבוטח לפנסיה. לכן הכוונה היא להכניס רכיבים נוספים של השכר לחישוב הפנסיוני עד כדי הכללת כל השכר ברוטו לפנסיה (לרבות ה"רכב" שהפך להיות שכר לכל דבר, למעט החזר הוצאות אמיתי, כגון ארוחות וביגוד). הכנסת הרכיבים היא תהליך מסובך ולא כאן המקום להיכנס לפרטיו. השפעת כל המשתנים הללו (ועוד כמה משתנים שוליים) קובעת את המצב האקטוארי של קרן הפנסיה. מאחר שיש במערכת משתנה בקרה מכריע, דמי-הגמולין, אזי בניהול נכון ניתן תמיד לייצב את המערכת בטווח הארוך. המצב כיום הוא, שכל המערכת יחד, בתנאים הנוכחיים של המשתנים הללו, תוכל לשאת בזכויות המוקנות במשך עשרות שנים.

שינויים אפשריים בקרנות הפנסיה

העובד מקבל אותה הזכאות, 2% לשנה, לאורך כל שנות עבודתו. דבר זה יוצר מצב אקטוארי מעוות לגבי הפרט המצטרף: כניסה עד גיל 33 היא רווחית לקרן; כניסה לאחר גיל זה יוצרת גירעון. כדי למנוע מצב מלאכותי זה, שלעתים עלול להביא לדחיית ההצטרפות ולניצול תקופת העבודה הראשונה לחיסכון או לביטוח אחר הוצע בעבר (למשל, האקטואר נ' ורמוס) לקבוע לוח צבירת זכויות, כך שבהתחלה יקבל העובד למעלה מ-2% לשנה ובגיל מתקדם יקבל פחות, אבל בסך הכל יגיע לאותם 70%; הלוח ייבנה כך שהחישוב האקטוארי יהיה מאוזן בכל הגילים.

כאמור יש החלטה בהסתדרות לחתור לכך שתוך 2-3 שנים כל השכר ברוטו ייחשב לצורך פנסיה. תהליך כזה כרוך בקשיים לגבי קניית זכויות העבר עבור אלה ש"השכר הקו" בע" שלהם לפנסיה מחושב לפי "השכר האח-רון" (לרוב 3 שנים אחרונות). גם מסיבה

חשיבות רבה מאוד. כלומר, איחוד הקרנות יהווה את הרפורמה הגדולה ביותר במערכת מאז היווסדה ויעניק לה ביטחון ויציבות לטווח ארוך.

סיום

הפנסיה היחסית לשכר היא אחד המרכיבים החשובים בביטחון הסוציאלי של העובד; לפיכך החתירה להבטחת חוסנה ויציבותה של המערכת המספקת אותה נעשתה גורם מרכזי בשיקוליהם של ארגוני העובדים. בעקבות מחקרים ומאמרים שנתפרסמו ברחבי העולם ובארץ ודו"חות של ועדות שונות (למשל בישראל: דו"ח "ועדת וינטר" במשרד האוצר) רווחת הדעה, שבעוד כמה שנים תפוצץ בעיית הפנסיה את המשק הלאומי. מחקרים אחרים, וזו גם דעתי, הראו, שניתוח אפוקליפטי זה בטעות יסודו מן הסיבות האלה: ייתכן שגיל הפרישה יידחה ואולי אף יבוטל, כך שהעומס הפנסיוני יירד; כאשר אחוז הקשישים עולה, יורד שיעור הילדים באוכלוסייה. העומס הכללי של תלויים אינו ברור. ומה שחשוב מכל – העובדים והעם בכללו יחלקו את צריכתם בין צריכה נוכחית לעתידית כך שיעמדו בעומס. משום כך אין כל הצדקה ללחוץ היום לקיצוץ זכויות עקב סיכוני העתיד למשק.

בחברה הישראלית קיים היום ויכוח יסודי על שתי דרכים: שירות "חברתי" עם אחריות של החברה לפרט בתחומים אחדים, לרבות בעת חולשתו, או מתן עדיפות לשירותים פרטיים שהפרט קונה אותם לפי רצונו ויכולתו. ההסתדרות קבעה מראשית דרכה עמדה חד-משמעית בוויכוח זה – למען "ביטחון סוציאלי" באחריות החברה תוך סולידריות בין העובדים. הוויכוח הנערך לעתים באמצעי תקשורת ההמונים בין פנסיה "חברתית" ובין ארגונה כידי חברות הביטוח אינו נסב על השאלה "מי גותן יותר" (גם בזה הוכחה עדיפות של המערכת החברתית, הפועלת ללא

השונות. בעוד ש"מבטחים" פועלת במגוון רחב של ענפים ולכן מצבה האקטוארי איתן לעשרות שנים, בענף הבניין חלה הצטמקות; חלק גדול של העובדים בענף אינו מאורגן ואינו מבוטח (מדובר בערביי השטחים); עקב זאת קרן ה"בנין" עלולה להיגמר תוך 15 שנה. מתוך אחריות לכל העובדים החליטה ההסתדרות לאחד את הקרנות, כדי שתוכל להבטיח לכל המערכת ולכל עובד פנסיה מסודרת. בקרן מאוחדת ייעלם הסיכון הענפי וניתן יהיה להתאים את המשתנים שבבקרה כדי להביא ליציבות המערכת.

איחוד הקרנות הוא תהליך ציבורי מסובך מאוד, משום שקבוצות העובדים החברים בקרנות החזקות צריכים להתאחד מתוך סולידריות עם המבוטחים החברים בקרנות החלשות יותר. לכן נמשך הדיון עם המבוטחים למעלה משנתיים. היום הגענו להחלטה חיובית על האיחוד בכל הקרנות ("מגן" לא תצטרף מסיבות ייחודיות). עתה אנו נמצאים בעיצומן של ההכנות המקצועיות לאיחוד, שגם הן מסובכות מאוד. לאחר שאלה יסתיימו, בעוד כמה חודשים, יתחיל תהליך האיחוד למעשה.

להלן כמה פרטים על הסדרי האיחוד: תוך כדי האיחוד לא יחול שינוי מהותי בתקנות הקרנות, שהן היום דומות בכולן. כמו-כן לא יחול שום שינוי בהסכמים שבין מקומות העבודה לקרנות שבעיקרון אינם מנוגדים לתקנות הכלליות (אם יתגלה ניגוד כזה הוא יתוקן). בקרן המאוחדת יוקמו "חטיבות" שהן המשך לקרנות הקיימות. החטיבות יהיו גופים ארגוניים בתוך הקרן המאוחדת ומטרתן ליצור המשכיות בטיפול הארגוני בגימלאים ובמבוטחים הפעילים. האיחוד יתבצע מסיבות שונות בשלבים – על כך הוחלט בעקבות בחינה מעשית. בשלב הראשון יחסוך האיחוד כשליש מן ההוצאות המינהליות וכוח-האדם במערכת; בעתיד ייתכן ייעול נוסף. האיחוד יחסל את התחרות בין הקרנות, שגרמה לעתים הפליה לא מוצדקת בין קבוצות מבוטחים. כמו-כן ירכז בתוכו האיחוד את כל הכוח המקצועי והמינהלי במערכת אחת וגם לזה יש

הקרנות, ואולי יחד עם חוק פנסיה שיבוצע על-ידי קרן זו וה"תקציבית", תהיה תרומה חשובה לחיזוק מחדש של הסולידריות החברתית בישראל.

רווח ועם יכולת להתאים חובות מעת לעת), אלא על השאלה המהותית: איזו חברה אנו רוצים בישראל? סולידרית או כל פרט לעצמו ולגורלו. מערכת פנסיה יציבה, לאחר איחוד

ביבליוגרפיה

- ברודסקי, ג', נאון, ד', מיסמך רקע לחכנית ארצית בנושא קשישים 1988.
 "גיל פרישה גמיש", דו"ח ועדה בהסתדרות (יו"ר: רטיג, רעיה), 1987.
 דורון, אברהם, "מגמות בהתפתחות הביטוח הסוציאלי בישראל, 1987" (הוצאה).
 "הביטוח הפנסיוני במשק", דו"ח צוות בין-אגפי במשרד האוצר (יו"ר: וינטר, מ'), 1986.
 ג' ורמוס, "עומס הביטוח הפנסיוני", רבעון לכלכלה (1984).
 ג' ורמוס, "דמי ביטוח בקרנות הפנסיה", רבעון לכלכלה (1985).
 ורדי, צ', חסון, י', קופות תגמל ומס-הכנסה, הוצאת חץ, תל-אביב, 1984.
 "חוק פנסיה ממלכתי: טיוטת חוק בממשלה, 1986", החלטות הוועדה המרכזת בהסתדרות, 1987.
 כהנא, י', מדריך לביטוח-חיים, פנסיה וגמל, הוצאת עתרת, תל-אביב, 1983.
 כהנא, י', ביטוח-חיים, הפנסיה והגמל בישראל, הוצאת עתרת, תל-אביב, 1988.
 תצפית, ירחון על פנסיה וכו' (העורך: שפרינצק, דן), יוני 1988.
- Boskin, M.J. et al., *Personal Security Accounts*, Stanford Univ., 1985.
 Doyle, K., *Pension Around the World*, 1983.
 Bergman, S. et al. (eds.), *Early Retirement. International Perspective*, Brookdale Ins, Kasseier Gerontologische Schriften, 1988.
 Heller, P.S., *Aging, Savings & Sustainability of the Fiscal Burden in the G-7 Countries: 1980-2025*, 1987, IMF.
 Schmahl, W., *Economic & Social Aspects of S.S. Financing*, ISSA, 1987.

עזרת קשיש לקשיש במסגרת שירות ייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי

מאת צבי גבעולי*, בתיה ברקמן**, ברוך אוברלנדר***

הקדמה

מערכת ביורוקרטית, על-פי תפיסתם של מספר תיאודטיקנים, היא מסגרת הידרכית מאורגנת הפועלת בצורה ראציונלית כדי להוציא אל הפועל מטרות אדמיניסטרטיביות (Weber, 1965; Coser & Rosenberg, 1965; Merton, 1965). הדגש בתפיסה זו הוא, שארגון ביורוקרטי פועל ומתפקד על-פי נהלים ברורים, אחידים וראציונליים, ולא על-פי גישה שרירותית זו או אחרת. אנו נשתמש, לחילופין, במושגים כמו ממסד, מערכות שירותים או מערכות שירותי רווחה, אבל בכל מקרה כוונתנו למערכת ביורוקרטית. האוריינטציה הבסיסית של רוב מערכות השירותים היא להגיע לרמה גבוהה של נהלים ראציונליים, על מנת להשיג בצורה היעילה ביותר את המטרות והמטלות שהוצבו לה. לגישה בסיסית זו יש מספר השפעות, חיוביות ושליליות, על הקשר ועל האינטראקציה בין האזרח לביורוקרט, על צורת מתן השירות וקבלתו – ועל המערכת עצמה. אנו נתייחס רק לעיקר שבהם ברקע, על מנת לתאר את תפקיד התיווך שממלאים עשרות יועצים – קשישים מתנדבים – במסגרת שירות ייעוץ לקשיש של המוסד לביטוח לאומי.

רקע

בחברה שלנו, רוב השירותים, כולל שירותי רווחה, יצרו וארגנו מערכות ביורוקרטיות. בעזרתן הם מבטיחים מתן שירות או מימוש זכויות. כל מערכת רווחה מצפה ודורשת מנותן השירות שיהיה נאמן וצמוד באופן מתמיד לנהלים הקבועים והראציונליים של הממסד ושיפעל אך ורק על פיהם. ההתבססות על נהלים ראציונליים מחייבת את מערכת השירותים להפוך מטרות או מטלות חדשות לקטגוריות ניהוליות וראציונליות, המתאימות למסגרת הארגונית והמקצועית של המערכת עצמה. באופן כללי ניתן לומר, שאיפיונים אלה, ולא רק הם, אמורים להבטיח לכל אזרח קבלת שירות שוויוני ויעיל.

ניתן להניח, שמרבית מערכות הרווחה והשירותים מגיעות לרמה גבוהה של יעילות ושוויוניות. אבל, ככל שמערכת ביורוקרטית שואפת להיצמד לאיפיונים שהזכרנו לעיל היא יוצרת יותר מרחק, ניכור וחוסר התייחסות אישית כלפי האזרח. ככל שהשירות פועל בנאמנות ומתוך דבקות לנהלים ראציונליים, כן הוא אינו יכול להרשות לעצמו מעורבות אישית. הממסד מצפה ולמעשה כופה עליו להיות אובייקטיבי וראציונלי. האזרח הבא למ-

*מנהל שירות ייעוץ לקשיש, המוסד לביטוח לאומי.

**מפקחת ומדריכה ארצית, שירות ייעוץ לקשיש, המוסד לביטוח לאומי.

***מנהל שירות ייעוץ לקשיש, המוסד לביטוח לאומי, סניף חיפה.

השירות. התפתחות זו לא רק מרחיבה את הניכור האמור בין האזרח לביורוקרט, אלא עוד מקשה על האזרח, ובמיוחד על האזרח הקשיש, לקבל שירות או לממש את זכויותיו. בנוסף למסקנות שהצגנו לעיל – היצמדות ונאמנות לנהלים ראציונליים – מתפתחת בין האזרח למסד אינטראקציה בעלת אופי מיוחד. מצד אחד, נותן השירות הפועל מנקודת מבט ראציונלית קובע נהלים כמו זמנים לקבלת קהל, טפסים שיש למלאם או חובה להציג תעודות. מצד שני, האזרח הרוצה לממש את זכותו חייב למלא את הדרישות והנהלים שמציג לפניו הפקיד, אלא שמול התנהגותו הראציונלית של נותן השירות הכתובה בנהלים האזרח חייב להפעיל מערכת מיומנויות וידע שבלעדיהן לא יצליח לנצל את זכויותיו החר-קיות. האזרח נדרש להיות סבלני וסובלני, בעל מידע מינימלי על זכויותיו, בעל יכולת לעמוד בלוח זמנים; עליו להיות מסוגל לשאול שאלות, לקבל מידע ולהשתמש במידע זה; הוא חייב להיות מצויד במידע בסיסי, להיות מסוגל לקיים תקשורת טובה, להתמצא במבוך הטפסים, לדעת לקרוא ולכתוב עברית; מלבד כל אלה מוטב שיהיה מחונן בקצת יכולת דיפלומטית, שיגלה רמה כלשהי של תקיפות (יש המאמינים שגם קצת תוקפנות רק תועיל לו...); כמו-כן הוא יודקק לכושר ולו גם מזערי לנהל משא-ומתן, לחוש הומור, למידה סבירה של בריאות פיזית (על מנת לעמוד בתור או כדי להתרוצץ מפקיד לפקיד), לאופטימיות ומעל לכל – עליו לרחוש אָמון בפקיד. מדובר אפוא במספר לא קטן של מיומנויות ובלא מעט מידע. גימלאי, קשיש, או כל אזרח אחר, החסר את היכולת או את הידע להפעיל מיומנויות אלה או חלק נכבד מהן, יתקשה מאוד במקרים רבים לקבל את השירות שהוא זקוק לו או לממש את זכויותיו.

יתרה מזו, אי-היכולת של האזרח להפעיל את המיומנויות שהזכרנו פוגם באינטראקציה הראציונלית שנותן השירות מנסה לבסס על-מנת למלא את תפקידו ביעילות. הפקיד יפטור את הקשיש או את האזרח הנתון במצוקה בלך-

מש זכויות או לנצל שירותים המגיעים לו נתפס בעיני הפקיד כאנונימי, אובייקט בעל נתונים מיוחדים לו שרק על פיהם יינתנו השירות או הזכויות. חוסר נתונים, שיבושים במילוי טופס מעכב ולעתים דוחה מתן שירות או מימוש זכויות, דווקא בשעת מצוקה. המחשב, למשל, ללא ספק העלה את רמת הנהלים הראציונליים של לא מעט מערכות רווחה. אבל, באותו זמן, אזרחים רבים, במיוחד קשישים, החיים במצוקה או עוברים משבר פתאומי, מרגישים שהמחשב חיזק והרחיב את הניכור, האנונימיות והמרחק האישי בינם ובין נותן השירות. להתפתחות זו יש מספר השפעות שליליות על איכות החיים של הקשיש הנזקק שנעמוד עליהם בהמשך. מסקנה אחת שאפשר להסיק היא, שההיצמדות המתמדת לנהלים ראציונליים עשויה אולי לייעל את עבודת נותן השירות אך באותו זמן מקבל השירות, האזרח, הופך להיות אובייקט ונתונים במקום אדם הזקוק לעזרה.

קיימת נטייה טבעית של מערכות רווחה ושירותים להתפצל לתת-מערכות ייחודיות וספציפיות, המתאימות לאופי הארגוני והמק-צועי של המערכת. אלא שבעיות אנושיות אינן מוגבלות להיבטים או לתחומים מוגדרים. חיו של אדם, במיוחד חיו של הקשיש, אינם מת-פצלים לקטגוריות מיוחדות, אלא פועלים יחד ובשילוב בתוך מערכת אחת. למשל, האזרח שיצא לגימלאות הבא להסדיר את קיצבת זקנתו בסניף הביטוח הלאומי סובל לעמים לא רק מקשיים כלכליים, אלא גם מבעיות בריאות, או מבעיות אישיות, משפחתיות או כאלה הקשורות בסכיבה, שנוצרו עקב היציאה לגימלאות. פקיד התביעות של הביטוח הלאומי יתייחס במקרה זה רק לעניין קיצבת הזיקנה. אם הקשיש מעוניין לקבל שירות עבור צרכיו האחרים או פתרון לבעיותיו האחרות עליו לפנות למערכות אחרות. בכל מערכת יבדקו את הנתונים בצורה יסודית על מנת לברר אם הוא זכאי לקבל את השירות. פיצול מערכות הרווחה לתת-מערכות מיוחדות מרחיב אפוא את האינטראקציה בין האזרח הנזקק ובין נותן

ביוורקרטיים) לקשישים, שמטרתם, בין היתר, לתווך בין האוכלוסייה הקשישה והחלשה ביותר ובין המוסד לביטוח לאומי ושירותי רווחה אחרים.

שירות ייעוץ לקשיש במוסד לבי- טוח לאומי

בשנת 1972 פותח במסגרת המוסד לביטוח לאומי שירות ייעוץ לקשישים ולגימלאים. בנוסף לכך אורגנה מערכת של מבקרי-בית ידירותיים שנהגו לבקר אצל קשישים שלא היו מסוגלים לבוא בעצמם לתחנות השירות בסניפים כדי לקבל סיוע וייעוץ. מגמת השירות היתה לשפר את השירותים הניתנים לקשיש במוסד, ולא להצטמצם אך ורק במתן קיצבה כספית (Arad & Blumenson, 1982). האת-גר שעמד בפני המוסד היה להכיר בצורך להעמיד לרשות אוכלוסיית הגימלאים והקשישים מערכת ייעוץ ותיווך בלתי פורמלית, שאינה קשורה לנהלים ביוורקרטיים, על מנת להבטיח ניצול יעיל של זכויות הגימלאי במוסד ושימוש בשירותי רווחה בקהילה. מייסדי השי-רות דאו לפנייהם מערכת ביוורקרטיית שהתייח-סה לשירות כאל גוף לא "טבעי" בתוך מערכת המבוססת על חוק ועל נהלים ראציונליים. למרות הכל, ובזכות מעטים שהאמינו בשירות, הלך המפעל והתחזק והוכיח את עצמו.

השירות פועל כיום כ-15 מתוך 17 סניפי הביטוח הלאומי. ייחודו של השירות בכך שהוא מבוסס כיום על 2,500 מתנדבים בערך, שהם עצמם קשישים, המופעלים ומודרכים בידי 30 אנשי מקצוע, רובם עובדים סוציאליים. רוב תחנות השירות שוכנות בתוך סניפי המוסד, בחדרים מרווחים המרוהטים בכורסות נוחות, המקנות לקשיש הבא לקבל ייעוץ הרגשה של קבלה והכנה באווירה נינוחה, ללא תה-ליכים או נהלים ביוורקרטיים. הקשיש יכול לבוא ולפנות ליועץ, הקרוב לגילו וללכו, בלי שיהיה עליו למלא טופס או אפילו להציג

ושוב עד שיתקיימו כל התנאים — הטופס יהיה ממולא במדויק, יוצגו התעודות או המס-מכים הנכונים, הפונה יבוא בזמן המתאים וכדומה — ורק אז הוא יראה לעצמו היתר לטפל בענייניו של הפונה או להחליט. ברוב המקרים אמנם יקבל הקשיש את השירות הדרוש לו, אבל הדבר לא ימנע את הרגשת הניכור שלו, ובמקרים רבים יתפתחו בו חוסר אמון וחשדנות כלפי נותן השירות. לא מעטים הם הקשישים שנואשו, לאחר שעשו כמה ניסיונות לא מוצלחים לקבל את שירות, והגיעו למסקנה שהתהליך מייגע מדי ולפיכך הם מוותרים על זכויותיהם ומעדיפים לשאת את מצוקתם בשקט.

להערכתנו, רוב המערכות הביורוקרטיות, ובמיוחד מערכות הרווחה, ערות לחוסר המימד האנושי באינטראקציה בין האזרח לנותן השי-רות שתוארה לעיל. משום כך הם משקיעים בהתמדה מאמצים לשפר את השירותים שהם מגישים. אבל ברוב המקרים הנטייה היא להמ-שיך ולהתמקד בחיפוש נהלים ראציונליים, מפני שהפקידים שבויים ברשתה של התפיסה הממסדית ואז, כמובן, דבר לא משתנה. להיפך, ההרגשה הרווחת היא שהניכור, האנונימיות והרגשת זרות בין האזרח — במיוחד הקשיש — ובין מערכות השירותים הולכים ומתרחבים. ייתכן שאין מוצא מן הסבך שנוצר, אבל למרות תלונות רבות מצד האזרחים, לא פיתח הממסד (Schwarz & Serapio, 1971) שירות-תי תיווך גישור בין האזרח ובין נותן השירות. בהמשך נרחיב את הדיבור על תפקיד המתווך והשפעתו על האזרח והפקיד. כאן נזכיר רק, שבאינטראקציה בין נותן השירות לאזרח חסרה חוליה לא ביוורקרטיית, שמתפקדה לפעול למען האזרח חסר המיומנויות, שאינו מצויד בניסיון, במידע וביכולת לנצל שירותים או לממש זכויות ומאידך גיסא — לעזור למערכות השירותים למלא את ייעודם. לא כאן המקום למנות את הסיבות מדוע מערכות ביוורקרטייות נמנעות מלפתח שירותי תיווך רחבים וממוס-דים. נסתפק אפוא בהבאת דוגמה של מערכת רווחה שמיסדה ופיתחה שירותי ייעוץ (לא-

הקשיש מוגבל בניידותו ומתקשה לצאת מביתו כדי לטפל בענייניו. הוא גם מתקשה ליצור קשר בגלל חוסר ידיעה בסיסית של השפה העברית. מר ס' התבקש לערוך ביקורי-בית ידידותיים ולעזור לקשיש לקיים את הקשר עם שירותים שונים בקהילה.

בביקורו הראשון התברר למתנדב, שהקשיש המוגבל גר מאז עלייתו ארצה (לפני עשרים שנה) בצריף רעוע, דולף וללא שירותים נאותים. הכל הסכימו, שהקשיש גר בתנאים תת-אנושיים, אבל בפועל לא נעשה דבר. הקשיש עצמו עשה מספר ניסיונות לשפר את מצבו, לא הצליח, התייאש ושוב לא האמין שיימצא מישהו שיהיה מוכן לסייע לו לשנות את מצבו. מר ס', המתנדב, מצא לפניו אדם ממורמר שאינו עושה הרבה למען עצמו. הוא החליט לטפל קודם כל בנושא הדיור של הקשיש.

המתנדב פעל בשני מישורים. במישור האחד עבד עם הקשיש כדי לעזור לו להיות פעיל יותר במיצוי זכויותיו. במישור השני יצר המתנדב קשר עם משרד השיכון ועם חברת עמידר והחל להפעיל אותם כדי לפתור את בעיית הדיור. ההתרוצצויות הרבות, העיכובים והקשיים הרבים לא הרתיעו את המתנדב, שהמשיך לייצג את הקשיש. לאחר מאמצים שנמשכו שבעה חודשים אכן עלה בידו להעביר את הקשיש לדירה חדשה ומרווחת, לשביעות רצונו המלאה של האיש. לאות הוקרה על מאמציו קיבל המתנדב מכתב שבת מן העובדת הסוציאלית שהיתה אמורה לטפל בקשיש.

במקרה זה תיווך המתנדב בין קשיש מוגבל ובין מערכת שמתפקדה היה להבטיח דיור נאות לחסרי דיור. המתנדב הצליח להפעיל את הקשיש המוגבל ואת המערכת, שהיתה חייבת לעזור לו. במקרה השני שנביא כאן הצליח מתנדב להפעיל למען קשישה אלמנה שתי מערכות.

במסגרת פעולה משותפת עם אגף השיקום של משרד הביטחון ושירותי ייעוץ לקשיש של המוסד לביטוח לאומי יצא מתנדב לבקר אם שכולה ואלמנה. המתנדב מצא את ד', אשה בת 62 המקבלת תגמולים ממשרד הביטחון.

את עצמו. מאות מתנדבים העורכים ביקורי-בית ידידותיים מביאים, בין היתר, את הייעוץ לביתם של אלפי קשישים, שמסיבות שונות אינם מסוגלים להגיע לתחנות השירות בסניפים כדי לקבל עזרה וייעוץ.

שירות ייעוץ לקשיש מבוסס על ההנחה, שבעיותיהם של הקשישים אינן מצטמצמות במישור הכלכלי שבו ביטוח לאומי או קרנות פנסיה אחרות אמורות לטפל. רבים מאוד מן הקשישים חסרים את היכולת והמיומנויות להתמודד עם חיי היום-יום והמצוקות שנוצרו עקב איבוד מעמדם בעולם העיסוקים, ולפעמים גם ירידה במצב הבריאות, הגוררת אחריה שרשרת של אובדנים, כדירות משפחתית, חברתית וסביבתית, ובעיקר חוסר יכולת להיעזר בשירותי הרווחה הקיימים בקהילה. ברוב המקרים קשישים אלה זקוקים לעזרה מיידית, בלתי-אמצעית ונעדרת נהלים ביורוקרטיים על-מנת להמשיך לחיות את חייהם מתוך שביעות רצון ובלי להיות תלויים בזולת. לפיכך, תפקיד היועץ, הן בתחנה והן בביקורי-הבית, אינה רק לתת עצה טובה, להקשיב וליצור קשר מתמיד ומשמעותי, אלא לעמוד לרשות הקשיש ולעזור לו בצורה פעילה על-מנת שהלה ימצא את זכויותיו במוסד או במערכות רווחה בקהילתו (Arad & Blumensohn, 1982). במקרים אלה היועץ או מבקרי-הבית מתפקד כמתווך או כמליץ יושר (גבעולי, 1975). בהמשך נציג מספר מקרים שבהם פעל היועץ המתנדב כמתווך ועזר לקשיש ולמערכת נותנת השירותים. להלן נתייחס לתיווך בצורה ספציפית יותר.

הצגת מקרים

סיפורי התיווך המוצגים להלן נמסרו, על-פי בקשתנו, מפי מתנדבים ממספר תחנות שירות ייעוץ לקשיש בארץ. השמות והפרטים המזהים טושטשו על מנת למנוע את זיהוי המטופלים. מר ס', מתנדב במסגרת ביקורי-בית, קיבל לטיפול קשיש בן 70, רווק המתגורר בגפו.

לקשישה היכולת והמיזמניות להתמודד עם מערכות ביורוקרטיות שונות כדי להשיג את המסמכים שבלעדיהם לא היה פקיד התביעות יכול לעזור לה.

לעתים הקשיש נתקל בשדירות-לב, בא-טימות ובניכור מצד מערכות שירותים ורק עזרתו של מתנדב הפועל כמליץ יושר ומתווך מאפשרת לכל הצדדים לצאת מן הסבך. הנה מקרה לדוגמה.

ק' התגורר זמן רב בקרונות מגורים. הוא הצליח לקבל דירה בשכירות מחברה ציבורית. אבל לפני שנכנס לדירה היא נפרצה ונגרם בה נזק רב. ק' פחד להיכנס לדירה הפרוצה ולגור בסביבה הידועה לשמצה כשורצת פורצים. הוא הגיש בקשה לגור בסביבה אחרת. החברה שהדירה היתה שייכת לה דרשה מק' לשלם עבור הנזקים לפני שחינתן לו דירה אחרת. תנאי זה הועמד לק' ללא פשרות ואף הוגשה נגדו תביעה. ק', חסר-אמצעים ואובד-עצות, פנה ליועץ וביקש עזרה. היועץ פנה למנהל החברה והסביר לו את המקרה ואת מצבו של ק'. המנהל ביקש מסמכים שונים ואישור על גובה קיצבת הזיקנה והבטיח לטפל אישית בדחיית התביעה לתשלום נזקי הדירה. זמן קצר לאחר השגת המסמכים נדחה המשפט וק' קיבל דירה אחרת לשביעות רצונו.

יש קשישים החיים בבדידות ובמצוקה והם אינם מסוגלים למצות את זכויותיהם ובגלל חוסר יד עוזרת סבלם הולך ומחמיר. הנה דוגמה שהביאה אחת היועצות.

ל' קיבלה הזמנה לבוא לוועדה לשם שיחה — לאחר שהגישה תביעה לקיצבת זיקנה מיוחדת. זהו תהליך מקובל במספר סניפים של המוסד לביטוח לאומי. במהלך השיחה נודע ליועצת, שבעלה של המוזמנת עבר ניתוח לב פתוח והוא סובל ממחלות נוספות. זוג הקשישים סובל ממצוקה כלכלית קשה ומחוסר יכולת לגייס עזרה. המקרה הובא להתייעצות עם מנהל הסניף וסוכם שהבעל יגיש תביעה לנכות כללית. הבעל הגיש תביעה והובא בפני ועדה רפואית שקבעה לו נכות רפואית של 100% לצמיתות. בעקבות זאת היה האיש

בביתה של מ' מתגוררים עוד אימה הקשישה ובן חייל. ד' התלתנה שהיא "בקושי חיה" ואין לה אמצעים לקנות מצרכים בסיסיים. הבית נראה דל מזנח והרהיטים היו ברובם ישנים ושבורים. המתנדב נדהם ממצב המש-פחה ושאל את ד' אם היא מקבלת קיצבת שאירים (בגין היותה אלמנה) מביטוח לאומי. התשובה היתה שלילית, למרות שהתאלמנה לפני 14 שנה. האשה לא ידעה מה הן זכויותיה, אף-על-פי שבביתה גדלו 5 ילדים.

בהתחלה לא האמין המתנדב לדבריה של ד'. הוא פנה לפקיד התביעות בסניף ובירר את העניין. התברר לו, שד' כלל לא הגישה תביעה לקיצבת שאירים. המתנדב החל לטפל מיד בתביעה. הוא עזר לד' להוציא תעודת פטירה ומסמכים נוספים ותוך זמן קצר היא החלה לקבל קיצבה חודשית בצורה מסודרת. המתנדב פנה למשרד הביטחון ובעזרת עובדת שיקום הצליח להשיג עבור ד' ריהוט חדש.

האם נבעה מצוקתה של ד' מאי ידיעת זכר-יותיה, או משום שעובדת השיקום של משרד הביטחון לא ידעה מה מגיע לה במסגרת חוקי הביטוח הלאומי? נראה לנו, שמצוקתה של ד' נבעה קודם כל מחוסר התייחסות ספציפית וייחודית של שירותי רווחה שונים.

המקרה הבא עניינו בקשישה שידעה אמנם על זכויותיה, אך לא היתה זכאית לקבל קיצבה משום שלא היה ביכולתה להשיג את המסמכים הדרושים. הקשישה, מ', פנתה ליועץ בסניף הביטוח הלאומי וסיפרה שהיא נמצאת בארץ יותר משנתיים ואינה מקבלת קיצבה למרות שהגישה תביעה. בירור שערך היועץ אצל פקיד התביעות העלה, שהפקיד שלח למ' מספר מכתבים אך היא לא ענתה ולכן הוקפא הטיפול בעניינה. היועץ ביקש לחדש את הדיון בתיק. התברר לו, שכדי להמשיך ולטפל בתיק על מ' להמציא כמה מסמכים, אלא שהיא לא היתה מסוגלת להמציאם. היועץ פנה למשרד הפנים, למשרד הקליטה ולרשות המקומית ותוך זמן קצר השיג את כל המסמכים הנחוצים להשלמת הטיפול בתביעה. פקיד התביעות פעל במהירות ומ' החלה לקבל קיצבת זקנה. במקרה זה חסרו

שני הצדדים ולראות את עצמו מחויב כלפי שניהם. אבל היועץ בתפקידו כמתווך פועל בדרכים ובשיטות המותאמים לצרכים. במקרה שלנו אלה הם הצרכים של הקשיש, כאשר הוא משוחרר מכבלי הממסד והפורמליות. פעילותו והתנהגותו שונות גם מאלה של איש המקצוע העובד בשכר והשבוי, לעתים קרובות, בכבלים פורמליים ונוהליים של המקצוע. למשל, במקרה של מ' העולה החדשה, פעל היועץ מתוך אמונה שפקיד התביעות ימלא את תפקידו בנאמנות ובהתאם לנהלים לאחר שיצורפו לתביעה כל המסמכים הנחוצים. במקרה זה היועץ מפעיל מיומנויות, ידע, הבנה, לחץ ושתדלנות — כלים שהפונה חסרה אותם — כלפי המערכת נותנת השירות, כדי שזו תפעל בהתאם לנהלים ולחוק ולא נגרם. כוחו ויעילותו של היועץ טמונה ביכולתו לתרגם לנותן השירות את הצד האנושי ולהמחיש לו את המצוקה שבה שרוי הנועץ הזקוק לעזרה. התיווך או הגישור, כחלק מעבודת היועץ, באים, כפי שציין גוטליב (1980), ליצור את המגע והקשר בין הקשיש ובין מערכות החייבות לתת לו שירות. בכל המקרים שהצגנו ראינו, שהיועץ מפעיל את עצמו כמתווך פעיל במקרים שבהם הקשיש או האלמנה הקשישה אינם מסוגלים להשיג את השירותים או לממש את זכויותיהם בכוחות עצמם. פעילות זו של היועץ מפחיתה את הניכור, האנונימיות וחוסר-האמון באינטראקציה בין הקשיש ובין הביורוקרט. להערכתנו, שני הצדדים יוצאים נשכרים מכך. אבל לתהליך זה יש פן נוסף שנתייחס אליו בהכללה.

כפי שכבר הזכרנו, החברה המודרנית הטילה את האחריות הפורמלית להספקת שירותי רווחה על מערכות ביורוקרטיות שמאיישים אותן עובדים בשכר שאינם רואים, בדרך כלל, את שילוב המתנדבים כמטרה ראשונה במעלה בעבודתם. כדי ששילוב כזה אמנם יתקיים במערכת רווחה או שירותים יש צורך בשיתוף פעולה פעיל ומקובל בין העובדים בשכר ובין המתנדבים. דניאל שורץ (1977) מצביע על כך, שמייחסים למתנדבים כמה מיתוסים.

זכאי לקבל קיצבה חודשית. הקיצבה הבטיחה למשפחה הכנסה חודשית קבועה לקיום חיים נאותים.

גם במקרה זה, כמו במקרה של האלמנה השכולה, התייחס פקיד התביעות לבעיה ספציפית של פונה הנמצאת בתחום תפקידו, ולא התייחס למכלול המצוקה שבה היתה נתונה הפונה.

מהות והיקף התיווך

תיווך, על-פי המילון של אבן-שושן, פירושו "פישור, שימוש כמליץ בין שני צדדים, טיפול בקביעת יחסי שלום בין יריבים". על-פי הגדרה זו יש לראות במתווך אדם המפשר או היוצר יחסי גומלין והידברות בין שני צדדים שאילולי הוא לא היו מקיימים ביניהם קשר. שוורץ מתאר את תפקיד המתווך (Mediator) כסוכן פעיל המפעיל את הפונה ואת המערכת (Schwarz & Serapio, 1971). תפקידו העיקרי של המתווך, מצד אחד, ליצור את התנאים שבהם הפונה (או האזרח) יוכל לממש את זכויותיו או לנצל שירותים שהוא זקוק להם וזכאי לקבלם; מצד שני המערכת נותנת השירות ממלאת את תפקידה בהתאם לחוק ולמטרות שהיא עצמה הגדירה (Schwarz & Serapio, 1971: 10-12). בשירות ייעוץ לקשיש של המוסד לביטוח לאומי תפקיד המתווך, כפי שהוגדר, מקבל גוונים ופונקציות שונות בהתאם למצבו וליכולתו של הקשיש הנזקק. לעתים, המתווך פועל כמגשר ומקשר — יוצר קשר ומגע בין הקשיש ובין מערכות רווחה בקהילה; לעתים הוא פועל כסניגור או כמליץ יושר למען הקשיש. בכל המקרים שהצגנו אפשר לראות איך תפקידים אלה באים לידי ביטוי מעשי.

כדי למלא את הפונקציות השונות של התיווך המתווך אינו מזדהה עם הצד האחד, הקשיש, נגד הצד השני, נותן השירות. כדי להצליח בתפקיד המקשר עליו להזדהות עם

להשיג שליטה בלעדית על תחום עבודתם ועל הידע המצוי בידיהם. משום כך, כפי שמציין לויטס (1977), בעלי מקצוע חשים צורך להכחיש את האפשרות שאדם לא מיומן יכול להגיש שירות בעל ערך בתחום מקצועם. לעומת זאת המתנדב, הפועל כמתווך, אמנם מכיר בתנאים ובנהלים המבטיחים מימוש זכאות או הענקת שירותי רווחה, אך אינו פועל על-פי הנהלים והחוקים של ממסד זה או אחר. המוטיבציה של המתנדב נובעת, בין היתר, מן הרצון לעשות מעשה טוב ואחראי למען "המקרה" שלו ולכן בפועל המוטיבציה שלו היא ייחודית, דוחפת ומניעה את המתנדב להיאבק למען ה"מקרה" שלו. יש לשער, שמוטיבציה ייחודית זו שואבת כוחות ורצון להתמיד, לסגור ולתווך למען הקשיש המטופל משום שהאחרון מזדהה עם המתנדב ורואה בו ידיד נאמן, עוזר ומסייע. ככל שעבודת התיווך של המתנדב מצליחה יותר, הזדהות זו מתחזקת וכך גם מתחזקת ההנעה של המתנדב לפעול כמתווך. הפקיד המקצועי אינו יכול להצטרף לתהליך זה. להיפך, התהליך הזה מאיים עליו. יש לשער, שהמתנדב נתפס בעיני הפקיד כזר (outsider), שאינו כפוף לנהלים ולמנגנון הפיקוח של המערכת הביורוקרטית (לויטס, 1977). המתנדב נתפס גם כמי שיכול להרשות לעצמו לחלוק על דעותיו, סגנונו וגישתו של נותן השירות ולעתים גם ל"חנך" אותו. תפיסות אלה בוודאי נתפסות כאיימות על מעמדו ועל יכולתו של הפקיד. מכאן יש לשער, שלמרות שאולי קיימת בין הפקיד למתנדב הסכמה אידיאולוגית לגבי אופי השירות שיש לתת לאזרח, במציאות נוצרים במהלך יחסי הגומלין בין הפקיד למתנדב לא מעט סיבוכים, קונפליקטים וחוסר שיתוף פעולה.

לאור המסקנה שהעלינו לעיל נשאלת השאלה איך בכל זאת המתנדבים מצליחים בעבודת הגישור והקישור שלהם. המתנדב, כפי שתואר לעיל, נאבק למען הפונה שלו עד שהוא משיג את מטרתו. להערכתנו, יש סיבה נוספת להצלחת עבודת התיווך של המתנדב. דניאל שורץ (1977) מבדיל בין שני סוגי עובדים

למשל: למתנדב יש בהכרח פחות כישורים מאשר לעובד בשכר; עבודה שאין משלמים עבורה היא חסרת ערך; מתנדבים מצפים לתגמולים חיצוניים. כאשר עמדותיהם של עובדים בשכר מבוססות על מיתוסים כאלה הדבר מפריע לשילובם של מתנדבים במערכת. גדעון לויטס אומר, שאנשי מקצוע העובדים בשכר נוטים לחשוד מראש בכוונות הטובות של המתנדב (לויטס, 1977). הפקידים ובעלי המקצוע שבמערכת מתייחסים בחשדנות כלפי מי שמתיימרים להציל או לתקן את העולם בעזרת מעשים טובים.

המתנדב הפועל כמתווך או כמליץ יושר, כפי שתיארנו לעיל, לא בהכרח עוזר לפקידים לשתף פעולה, או לשנות עמדות או להפיג את חשדותיהם כלפיו. להיפך, הניסיון מראה שהמתנדב בעצם פעילותו הנמרצת והעקיבה למען המטופל שלו יוצר לעתים מתחים, קונפליקטים ואי-הכנות שעוד מחזקים מיתוסים וחשדות. המתנדב המטפל על-פי רוב במקרה אחד שואף להשיג תוצאות מידיות. הוא מגיע אל הפקיד בזמן הנוח לו, לא תמיד הוא מתחשב בעומס העבודה המוטל על הפקיד או בנהלים שהפקיד כפוף להם. יתרה מזו, המתנדב מצפה מנותן השירות שיגלה הבנה, יחס אנושי וגישה של קבלה. משום כך המתנדב נתפס לעתים כ"נודניק", כטרדן ומפריע, המשבש את מהלך העבודה, מעלה הצעות העומדות בניגוד לנהלים ולחוק ונוטל לעצמו סמכויות שאיש לא נתן לו. אבל למרות שהמתנדב נתפס כך בסופו של דבר מושגת מידת כלשהי של שיתוף פעולה. זוהי תופעה מעניינת שכדאי לבדוק אותה בצורה יסודית יותר. אנו ניתן כאן לעניין זה רק תשובה חלקית.

יש לשער, שקיימת הלימה אידיאולוגית בין הפקיד המקצועי ובין המתנדב. שניהם שואפים, כל אחד מנקודת מוצא אחרת, שרמת השירות האנושי שמעניקות מערכות הרווחה לאזרח הנזקק או המצוי במצוקה תהיה גבוהה. העובדים בשכר, כמו פקידי תביעות במוסד לביטוח לאומי או עובדים סוציאליים בשירות רווחה, רואים עצמם כמקצוענים השואפים

שירות משפיעה לטובה אף על אותם פקידים שהם בעלי גישה ביורוקרטית. היועץ המתווך לא נתפס בשירות ייעוץ לקשיש כסוכן שינוי, למרות שעבודתו גורמת לא פעם שינויים אישיים וסכיבתיים, כמו שאירע במקרה של ק'. היועץ המתנדב רואה בתפקידו מטלה בעלת ערך וחשיבות, הנובעת בעיקר מתוך מחויבות ואיכפתיות כלפי הנועץ והמערכת וללא קבלת שכר. אהרון לנגרמן, שהתייחס לנושא של שילוב מתנדבים בשירותי רווחה, אומר: "במהותה מתמקדת התנדבות בתובתו הפנימית של האדם כלפי זולתו וכלפי הציבור והחברה בה הוא חי. משמעותה של מחויבות זו מוצאת את ביטויה בנטילת אחריות הפרט למתרחש בחברה ולהשתתפותו הפעילה במתרחש לנגד עיניו בחברתו שלו. תפיסה זו דורשת מן האדם לא רק מודעות, נכונות להענות, אלא יוזמה עצמית לפעילות כאשר העשייה, אם במעט או בהרבה, היא יסוד מרכזי" (לנגרמן, 1980). המעורבות והמחויבות של היועץ כמתווך למען הקשיש מביאה יוקרה, סטטוס והערכה לא רק למתנדב עצמו אלא גם למערכת הרווחה המוכנה לתמוך בו ולהפעיל אותו. יתרה מזו, מעורבות המתנדב כחלק ממערכת רווחה מבטיחה לאוכלוסייה החלשה ביותר, קרי הקשישים, ולחברה כולה שבנוסף למערכת השירותים הפורמליים יפעל שירות בלתי-אמצעי ולא ביורוקרטי, שיעמוד לרשותם ולמענם בשעת משבר ומצוקה. גישה זו מקבלת תמיכה חזקה וברורה במוסד לביטוח לאומי והמקרים שהצגנו מוכיחים את יעילות שירותם של יועצים-מתנדבים בתוך מערכת רווחה ביו-רוקרטית. הניסיון שלנו מראה שקשישים, כמו אנשים אחרים, אינם רוצים להיות תלויים וחסרי-ישע. הם אינם בנויים למלא תפקיד פאסיבי. לקשישים יש רצונות משלהם גם בזמן משבר. מצד שני, הניסיון מלמד, שנותן השירות או המנהל במוסד לביטוח לאומי ומערכות רווחה אחרות מעוניינים ושואפים למלא את תפקידם בנאמנות בהתאם לחוק ול-נהלים. היועץ המתנדב מפעיל שני רצונות אלה ומקשר ומגשר ביניהם. אנו סבורים, שפעילות

בשכר במערכות רווחה. לסוג אחד הוא קורא "בעל גישה מקצועית", ולסוג השני "בעל גישה ביורוקרטית". "בעלי הגישה המקצועית" רואים בעבודתם ייעוד. גישתם לעבודתם מוכתרת על-פי צורכיהם של החברה ושל מקבל השירות, ולא רק על-פי הגדרה פורמלית של תפקידים. הם אינם שגרתיים ואינם טוענים לבלעדיות בטיפול, ובייחוד – הם אינם חוששים לשתף בעבודת הטיפול בפונה אנשים נוספים, אם שיתוף כזה עשוי להועיל למקבל השירות. לעומת זאת, "בעלי הגישה הביו-רוקרטית" מזדהים עם המסגרת הארגונית שהם עובדים בה ולא עם צרכיו של מקבל השירות. צורת הטיפול שלהם במקבל השירות מוגבלת להגדרה הפורמלית של תפקידם ותו לא. סגנון הטיפול שלהם הוא שגרתי בגלל הדגש וההזדהות החזקה עם נוהלי העבודה במערכת. הם חוששים משיתוף פעולה ומהת-ייעצות עם אחרים ודורשים בלעדיות בטיפול במקבל השירות. על-פי חלוקה זו "בעלי גישה ביורוקרטית" לא יוכלו לקלוט מתנדבים, לא ישתפו אתם פעולה ויראו בהם איום על מעמדם. לעומת זאת, "בעלי גישה מקצועית" יראו במתנדב שותף חשוב במסגרת השירות. המתנדב ייקלט ויתקבל מפני שהם רואים בו אדם שביכולתו לעזור לפקיד בעל הגישה המקצועית בתחומים שונים בתוך המערכת (שורץ, 1977). אין ספק, שבעלי הגישה המקצועית לא רק קולטים ומקבלים באהבה את המתנדב (המתווך), אלא הם גם מחזקים אותו ומסייעים לו בתפקידו.

למתנדב אין כל אפשרות לזהות מראש אם הפקיד שלפניו נמנה עם בעלי הגישה המקצועית או עם בעלי הגישה הביורוקרטית. אבל, יש להניח שבמשך הזמן המתנדב לומד איזה פקיד במערכת השירות מוכן לשתף אתו פעולה ולעזור לו. אין בידינו חומר אמפירי להוכיח זאת, אבל יש לשער, שהצלחת המתנדב-בים בעבודת התיווך שלהם מתאפשרת בעיקר משום שהם מתחברים ועובדים עם פקידים בעלי גישה מקצועית. יש גם להניח, שבמידת מה עבודתם הממושכת והמתמידה עם מערכות

לנהלים הכיורוקרטיים חשופים לגמרי למצוקתם, חסרי־ישע ומגן. הדרך היחידה לעזור לאוכלוסייה חלשה זו היא בעזרת יועץ מתנדב, הפועל כחלק ממערכת הרווחה הממסדית ואשר תפקידו לתווך בין הקשיש הזקוק לעזרה ובין המערכת האמורה לתת שירותי רווחה.

המתווך, המתנדב, כפי שתיארנו אותו, שייך למערכת התומכת והמפעילה אותו, אבל הוא אינו קשור בנהלים הפורמליים של המערכת. המתווך פועל כמגשר ומקשר, על־מנת ליצור תנאים שיבטיחו שהמערכת תיתן לקשיש את השירות או את הזכויות שהוא זכאי להם. בתהליך הזה המתווך יוצר ומבטיח הומניזציה של מערכות רווחה ביורוקרטיות. כמסקנה סופית ראוי להדגיש, שאיננו צופים שיבוא אי פעם קץ לכיורוקרטיזציה של שירותי הרווחה; משום כך הפעלת יועצים מתנדבים (שחלק מתפקידם הוא תיווך) בתוך מערכות רווחה מבטיחה לאוכלוסייה הנחשלת והנתונה במצוקה כתובת בלעדית שבכוחה לעזור לה בשעת מצוקה.

זו של המתנדב היא הפירוש הקולע ביותר להומניזציה של מערכות רווחה. הומניזציה זו היא דרך כמעט בלעדית לפעול נגד הניכור, האנונימיות וחוסר־האמון הקיים והמתפתח בין הקשיש ובין הממסד.

סיכום

במאמר זה ניסינו להציג את תפקיד התיווך, כחלק מעבודת היועץ, במסגרת שירות ייעוץ לקשיש של המוסד לביטוח לאומי. ניסינו להראות, שמערכות רווחה ממשיכות להיות נאמנות ולהיות צמודות לנהלים ראציונליים וכתוצאה מכך פעילות הגומלין בין האזרח, במיוחד הקשיש, ובין נותן השירות הולכת ונעשית יותר ויותר מורכבת ומסובכת. הצגנו מספר מקרים שבהם ניסינו להראות, שקשיש או אלמנה קשישה חתים במצוקה, החסרים את היכולת, המיומנויות והידע לפעול בהתאם

ביבליוגרפיה

- גבעולי, צבי, "העובד הסוציאלי כמליץ יושר", סעד, 4 (1975).
 הופרט, מ', "מתנדבים כעבודה סוציאלית", סעד (ינואר 1961), עמ' 21-24.
 לויטס, גרעון, "שיתוף פעולה בין מתנדבים לבין אנשי מקצוע שכירים", בתוך: מפעילי מתנדבים, עמ' 26-30.
 לנגרמן, אהרון, "על התנדבות כהשקפת עולם", בתוך: גדרון, בנימין ולוי, חנה (עורכים), שילוב מתנדבים בשירותי רווחה, ירושלים, תשמ"א-1980.
 נתן, ת', "מכעיות הזיקנה", סעד (ינואר 1966), עמ' 1-3.
 אוניברסיטת בר־אילן, בית־הספר לעבודה סוציאלית, מפעילי מתנדבים — קובץ מאמרים, המרכז לשירותי התנדבות, מרס 1977.
 שורץ, דניאל, "על מתנדבים, אנשי מקצוע וביורוקרטיה", בתוך: מפעילי מתנדבים, עמ' 36-38.
 שטירן, שמעון, וינוקור, דיאן, ברקמן, שמעון וציבולסקי, אורה, "מתנדבים קשישים כמבקרים לקשישים הרחוקים לביתם", המוסד לביטוח לאומי ואוניברסיטת תל־אביב, סקר מס' 34, 1982.
 Arad, Israel & Blumensohn, Leo, "Retired People Council, The Aged — The National Insurance Institute of Israel, Counselling Centers for Senior Citizens", Presented in the International Congress of Social Gerontology, France, 1982.
 Coser, A. Lewis & Rosenberg, Bernard, (eds.), *Sociological Theory*, The Macmillan Company, New York, 1965.
 Eisenstadt S.N. (ed.), *Political Sociology*, Basic Books, New York, 1971.

- Eisenstadt S.N., "Bureaucracy, Bureaucratization, Debureaucratization", in: Coser & Rosenberg, 1965
- Merton, K. Robert, "Bureaucratic Structure and Personalty", in: Coser & Rosenberg, 1965.
- Parsons, Talcott (ed.), *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press of Glencoe, 1964.
- Schwartz, William & Zalba, Serapio R. (ed.), *The Practice of Group Work*, Columbia University Press, New-York—London, 1971.
- Weber, Max, "Characteristics of Bureaucracy", in: Coser & Rosenberg, 1965, pp. 465-472.
- Weber, Max, "Some Consequences of Bureaucracy", in: Coser & Resenberg, 1965, pp. 472-473.

מגורים חד-דוריים לעומת מגורים רב-דוריים של קשישים בישראל בשנים 1972–1982

מאת עמיר שמואלי*

הקדמה

אתו. מגורים חד-דוריים מצטיינים בשמירת פרטיות ואוטונומיות, אך מלווים בצורך בעזרה וכתמיכה של יחידים ושל סוכנויות ציבוריות מחוץ למשק-ביתו.

לבחירת סידורי המגורים בידי הקשישים יש השלכות גם על מדיניות הטיפול הממושך בהם: מערך השירותים לקשישים במשקי-בית חד-דוריים כולל מגוון שירותים השונה מזה המיועד לקשישים במשקי-בית רב-דוריים. זה האחרון אמור להיות מבוסס יותר על "מדיניות משפחה", כלומר הוא כולל מרכיבים המכוונים לקשישים עצמם ולבני ביתם (התומכים בהם). למרות שהניתוח השלם של סידורי המגורים של הקשישים אמור לכלול דיון בזמני בש-לושת סידורי המגורים הללו, נוח להפרידו לשני מרכיבים: דפוסי מיסוד, או הבחירה בין שהייה במוסד ובין הישארות בקהילה, מצד אחד, ומצד שני, המותנה בהימצאותו של הקשיש בקהילה (כלומר לא במוסד), בחינת דפוסי מגוריו – במשק-בית חד-דורי או רב-דורי.

דפוסי המיסוד של קשישים בישראל נידונו במקום אחר (Habib, Kop & Shmueli, 1984). במאמר זה נגביל את עצמנו לסידורי המגורים של קשישים בקהילה, כלומר מגורים במשקי-בית חד-דוריים או רב-דוריים. לא מעט חיבורים הוקדשו לניתוח סידורי

סידורי המגורים של הקשישים, כלומר, הימצאותם במשק-בית חד-דורי (לבד, או עם בן זוג בלבד או עם קשישים אחרים), רב-דורי (לבד או עם בן זוג ועם צעירים, בדרך כלל צאצאים, מתחת לגיל 65) או במוסדות לטיפול ממושך, הם מרכיבי-מפתח בדיון ברווחתם של הקשישים ושל משפחותיהם ובהתוויית מדיניות לטיפול ממושך בקשישים (ראה, למשל, Brody et al., 1978).

מרכזיות זו של סידורי מגוריו של הקשיש נובעת מכך, שסידורי המגורים השונים מהווים מסגרות שונות ודורשים פתרונות נפרדים לכ-עיות בריאותו ורווחתו של הקשיש הסובל, לפחות בגיל מתקדם, משחיקה תפקודית. שהייה במוסד, למשל, מספקת מסגרת מגוננת הפוטרת, למעשה, את הגורמים הקהילתיים (משפחה ושירותים ציבוריים פורמליים) מדאגה לקשיש, אולם היא כרוכה באובדן אוטו-נומיות ומלווה בשורה של מאפיינים נפשיים-חברתיים שיש להם השלכה ישירה על רווחת הקשיש ומשפחתו. מגורים רב-דוריים מספקים גם הם מקורות תמיכה זמינים ומידיים, אך הם מלווים, לעתים קרובות, באובדן פרטיות ובנטל נפשי ופיזי על הקשיש ועל קרוביו הגרים

* המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים. עבודה זו בוצעה בעת עבודתי כמכון ברוקריל בירושלים. תודתי לחנה וייל על הערותיה המועילות.

¹ לדיון בדפוסי המיסוד בארצות אחרות ראה: McCoy & Edwards, 1981; Thorslund, 1984; Weissert & Scanlon, 1983.

הגרים לבד, מ-26% בערך בשנת 1950 ל-70% בערך בשנת 1976 (השיעורים המקבילים עבור בני 75 ומעלה הם 21% ו-61%) ועל ירידה במספרם של הגברים הקשישים (בני 65 ומעלה) הגרים במשק-בית שבו הם אינם "ראש משק-הבית" מ-10% בשנת 1950 ל-4% בערך בשנת 1975. השיעורים המקבילים לנשים קשישות (שאינן "ראש משק-הבית" ולא "ראש משק-הבית") הם 25% בערך בשנת 1950 ו-13% בערך בשנת 1975.

הגורמים העיקריים המשפיעים על סידורי המגורים של הקשישים נתקבלו מסקרי חתך (Cross Section). באופן כללי נמצא, שגיל מתקדם מלווה במגורים רב-דוריים. כלומר, בדרך כלל הקשישים אינם "ראשי משק-הבית" שבהם הם גרים. מאחר שברוב המקרים לא נכלל מדד לכושר התפקודי של הקשיש, השפעת גיל זו מייצגת, לפחות בחלקה, את השפעת הכושר התפקודי הנמוך הכרוך בגיל מתקדם. קשישים נשואים נוטים לגור במגורים חד-דוריים ונשים קשישות נוטות, יותר מגברים קשישים, לגור עם משפחה (בניכוי השפעת גיל ומצב משפחתי). במקרים שבהם נבדקה השפעת ההשתייכות האתנית נמצא, שלבנים נוטים יותר לגור במגורים חד-דוריים מאשר שחורים. כמו-כן נמצא, שרמת הכנסה גבוהה יותר קשורה למגורים חד-דוריים.

ממצאים אלה תואמים את הסבר המגמות על-פני זמן באמצעות השערת ה"מודרניזציה" שהוצגה לעיל: קשישים "מודרניים" יותר, כלומר, לבנים ובעלי רמת הכנסה גבוהה יותר, נוטים להימצא במשק-בית חד-דוריים. כמו-כן מעידים הממצאים על השתנות דפוסי המגורים לפי מאפיינים דמוגרפיים נוספים, בעיקר גיל, מין ומצב משפחתי.

מטרת המאמר הנוכחי לסקור את סוגיית סידורי המגורים של הקשישים בקהילה בישראל. אל. הכוונה היא לעמוד על מגמות שהסתמנו בעשור האחרון, הן בתפוצה היחסית של

המגורים והגורמים הקובעים אותם בקרב הקשישים בארצות-הברית ובארצות אחרות (ראה: Soldo & Tissue & McCoy, 1981; Lauriat, 1976; Chevan & Korson, 1975; Soldo, 1981; Mindel, 1979; Shanas et al., 1968).

הממצאים העולים ממחקרים אלה הם חד-משמעיים באבחנם עלייה משמעותית על-פני זמן של הנטייה לגור לבד, ירידה בגודל משקי-הבית וירידת משקלם של משקי-הבית הרב-דוריים לעומת אלה החד-דוריים². ממצאים אלה תופסים לגבי האוכלוסייה ככלל ולגבי הקשישים בפרט. ההסבר המקובל למגמות אלה הוא, שמדובר בתהליך העלייה ברמת החיים. הכנסות גבוהות יותר מאפשרות קניית פרטיות ואפשרות "מימון" אוכזן היעילות, המאפיינת משקי בית גדולים. סיבות נוספות הן צמצום הילודה והקטנת מספר הנפשות במשפחה; ושינויים שחלו בטעמים ובהעדפות בכיוון של מגורים עצמאיים ונפרדים של הורים וילדים. תהליכים אלה הביאו ליצירת "נורמות" דוור לא-משפחתי ולתפוצה גוברת של משקי-בית חד-דוריים (של יחידים במקרים של רווקים/ות ואלמנים/ות) בחברות המתועשות המערביות. אצל הקשישים נוספים על אלה עוד שני גורמים הקשורים זה בזה. מצד אחד פחתה התלות הכלכלית של קשישים בבני משפחתם (ובעיקר בצאצאיהם) עם התמסדותן של המ-ערכות האוניברסליות להבטחת ההכנסה וה-ביטחון הסוציאלי ועם התפתחותן של מערכות הפנסיה והחיסכון. מצד שני, פיתוחן של מערכות השירותים הציבוריים לקשישים (טיי פול אישי, ניהול משק-הבית וכו') איפשרו, גם לקשישים בעלי כושר תפקודי נמוך, להמ-שיך ולקיים מגורים נפרדים מצאצאיהם, שהם התומכים "הטבעיים" במגורים משותפים.

ממצאים אופייניים מארצות הברית (Tissue & McCoy, 1983; Soldo, 1981) מעידים על עלייה בשיעור האלמנים והאלמנות בני 65-74

² בחלק מן המחקרים הקטיגוריות הן לפי ראשות משק-הבית (Headship). לפי הגדרה זו, השינוי המסתמן הוא של עלייה בשיעור היחידים שהם ראשי משק-ביתם.

התפלגות סידורי המגורים בקהילה של הקשישים בשנת 1972 ובשנת 1982 מוצגת בלוח 1. התפלגות זו נתונה לפי גיל ולפי מין כדי לנטרל, כבר בשלב זה, את השינויים על-פני זמן בהרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית הקשישים לפי גיל ומין⁴.

בשני הסקרים הנדונים בולטת העלייה עם הגיל בתפוצתם של סידורי מגורים משותפים (משק-בית רב-דורי) בקרב הנשים, ועקב שכיחותן היחסית הרבה בקרב בני 65 ומעלה — גם בכלל האוכלוסייה. בקרב הגברים, לעומת זאת, חלה ירידה בשיעורי משקי-הבית הרב-דוריים עם התקדמות הגיל. הסיבה לכך היא, שגברים רבים נפטרים עוד בהיותם נשואים ועם צאצאים בבית (צאצאים צעירים שטרם עזבו את הבית), ואילו הנותרים נוטים להתגורר עם קרובים מבני דורם — חברים או אחים ואחיות, או להיכנס למוסד.

נשים נמצאות במשק-בית רב-דורי יותר מגברים בקרב בני 65 ומעלה ובקרב בני 75 ומעלה. בגילאים 65–74 שיעור גבוה יותר של גברים נמצאים במשק-בית רב-דוריים מאשר שיעור הנשים העושות כן. גם כאן הסיבה נעוצה בכך, שגברים בגיל זה, הנשואים בדרך כלל לנשים צעירות מהם, הם אבות לילדים צעירים יחסית שעדיין לא עזבו את בית הוריהם. לעומת זאת הנשים בגיל זה, הנשואות (אם אינן אלמנות) לגברים מבוגרים יותר, ילדיהן מבוגרים יותר וכבר עזבו את בית ההורים. מרשים במיוחד שיעור הנשים בנות 75 ומעלה הגרות במשק-בית רב-דוריים; מספרן גדול, בכל אחת משתי השנים, פי 1.5 מן הממוצע בכלל האוכלוסייה של בני 65 ומעלה.

בשנת 1972 התגוררו בערך שליש מן הקשישים בני 65 ומעלה במשק-בית רב-דוריים. שיעור זה ירד לחמישית בשנת 1982. ולא

מגורים חד-דוריים ורב-דוריים והן בחשיבות הדיפרנציאלית של הגורמים הקובעים אותם. דבר זה ייעשה בסעיף 2 בעזרת שימוש בשני סקרים ארציים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: מפקד 1972 והנספח לסקר כוח אדם על הקשישים (נסכ"א) שנערך בסוף 1982 ותחילת 1983. בנוסף, ננסה לעמוד בסעיף 3 על מספר נקודות נוספות בקביעת סידורי המגורים בעזרת מספר סקרים מקומיים שנערכו לאחרונה (אין הכוונה לספק סקירה ממצה של הממצאים מסקרים שנערכו בישראל). בסעיף 4 נעמוד על מספר נקודות נוספות בסוגיית סידורי המגורים, ובסעיף 5 נביא לסיכום מספר מסקנות ונצביע על דרכים להמשך המחקר.

מגורים חד-דוריים לעומת מגורים רב-דוריים: מפקד 1972 לעומת "נספח כוח אדם" 1982

מגורים חד-דוריים הוגדרו, תוך שימוש בנתוני מפקד 1972, לפי הרכב משק-הבית. משק-בית חד-דורי הוגדר כמשק-בית שכלל קשיש או קשישה בודדים, זוג לבדו, או שלושה קשישים ויותר (כולל זוג קשישים וקשיש נוסף). משק-בית רב-דורי כלל את כל שאר האפשרויות, כלומר, לא נשואים עם אחרים מתחת לגיל 65 וזוג הגר עם אחרים מתחת לגיל 65. בנספח כוח אדם 1982 הוגדר משק-בית חד-דורי כמשק-בית שבו קשיש או קשישה גרים לבדם, עם בן זוג בלבד (גם אם בן הזוג צעיר מ-65), או עם אחרים וכולם בני 65 ומעלה. משק-בית רב-דורי הוא אפוא משק-בית שבו קשיש גר עם אחרים ולפחות אחד מהם (לא כולל בן הזוג) הוא מתחת לגיל 65³.

3. לפי הגדרות אלה ייתכן בן משק-הבית שגילו נמוך מ-65 אינו צאצא, אלא אח, אחות, קרוב אחר או אדם שאינו קרוב משפחה. ראה סעיף 4 להלן.

4. בהמשך הסעיף נרחיב את הניתוח ונכלול בו מאפיינים דמוגרפיים נוספים.

לוח 1. סידורי המגורים של קשישים יהודיים שאינם מתגוררים במוסדות: 1972 לעומת 1982 (באחוזים)

									*1972
נשים			גברים			סך הכל			
75+	74-65	65+	75+	74-65	65+	75+	74-65	65+	
51	70	65	71	67	68	61	69	67	משק-בית חד-דוריים**
49	30	35	29	33	32	39	31	33	משק-בית רב-דורי
100	100	100	100	100	100	100	100	100	סך-הכל
									***1982
נשים			גברים			סך הכל			
75+	74-65	65+	75+	74-65	65+	75+	74-65	65	
68	81	77	85	76	79	76	79	78	משק-בית חד-דורי
32	19	23	15	24	21	24	21	22	משק-בית רב-דורי
100	100	100	100	100	100	100	100	100	סך-הכל

* המקור: הקשישים בישראל: נתונים משלב ב' של מפקד 1972, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומכון ברוקדייל, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1972, מס' 17, ירושלים 1981.

** ראה הגדרות בטקסט.

*** המקור: פקר קשישים במשקי-בית 1982, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מיוחד מס' 754, ירושלים 1985.

רים הללו, מידע שכלל בעיקר את המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים העיקריים⁵.

המשתנים שהשתמשנו בהם כדי להסביר את מיקומו של הקשיש כללו: מוצא, מצב משפחתי, מין, גיל, ידיעת עברית, השכלה ושנת עלייה. כמו-כן, כללנו שני גורמי אינ-טראקציה: בין מוצא לשנת עלייה ובין מין למצב משפחתי.

לוח 2 מציג את התפלגות האוכלוסייה היהודית בגיל 65 ומעלה לפי כל אחד מן המאפיינים הללו בשתי נקודות הזמן. בלוח בולטת יציבות הרכב האוכלוסייה לפי מוצא, מצב משפחתי ומין. אולם ניכרות תמורות חדות למדי בשיעור דוברי העברית, ברמת ההשכלה ובגיל.

הזדקנות האוכלוסייה נידונה רבות במחקרים אחרים. עליית רמת ההשכלה יחד עם עליית שיעור דוברי העברית מייצגים, מצד אחד, את

עוד אלא שירידה זו חלה בכל תת-אוכלוסייה המוגדרת לפי גיל ומין. יחד עם זאת, שיעורי הירידה אינם אחידים. בכלל הקשישים בני 65 ומעלה זוהי ירידה של 30% בערך, ואילו בקרב גברים בני 75 ומעלה היתה ירידה חדה ביותר — עד 50% בערך מן השיעור שהיה בשנת 1972.

נראה אפוא, שהתהליכים שעברו על קשי-שים במדינות המתועשות המערביות ושפורטו לעיל — שהביאו לצמצום ניכר במשקי-הבית הרב-דוריים ולעלייה בשיעורי משקי-הבית החד-דוריים — לא פסחו על ישראל בעשור האחרון והתבטאו בצורה מוגברת בקרב גברים ישישים.

נפנה עתה לנתח את הגורמים העיקריים הקובעים את מיקומו של הקשיש, הן בשנת 1972 והן בשנת 1982. בבחירת המשתנים המסבירים הוגבלנו בגלל המידע שנאסף בסק-

5. בסעיף 3 ננסה להרחיב את יריעת המשתנים המסבירים תוך שימוש במספר סקרים מקומיים שנערכו לאחרונה.

(המשתנה המסביר) הנדון של הקשיש, כאשר שאר המאפיינים נשארים כשם שהיו. בצורה זו אנו מסוגלים לבחון את מידת חשיבותם של המאפיינים הבודדים בקביעת סידורי המגורים הנדונים: ככל שהשפעה זו גבוהה בערכה המוחלט (ושונה מאפס באופן מובהק) כך גדלה חשיבותו של המשתנה הנדון. הכללת גורמי האינטראקציה מאפשרים לבחון השפעות נבדלות בקרב תת-קבוצות נבחרות: את השפעת המין לפי מצב משפחתי, את השפעת המצב המשפחתי לפי מין, את השפעת המוצא לפי שנת עלייה ואת השפעת הוותק בארץ (שנת עלייה) לפי קבוצות המוצא השונות.

באופן כללי, דפוסי ההשפעות של המאפיינים השונים על בחירת סידורי המגורים של הקשישים נשארו קבועים במשך העשור הנדון. יחד עם זאת חלו תמורות בהיקף של השפעות המשתנים השונים, תמורות הקשורות, כמובן, לעלייה בתפוצה היחסית של מגורים חד-דוריים. נפנה עתה לניתוח השפעותיהם של המאפיינים עצמם.

גיל. גיל מתקדם כרוך, באופן כללי, בירידה בהסתברות להימצאות במשק-בית חד-דורי. ירידה זו מוסברת בעיקר לאור המתאם בין גיל למצב תפקודי: מצב תפקודי ירוד מקשה על מגורים נפרדים (לבד, בדרך כלל) בקהילה. יחד עם זאת השפעת הגיל אינה מונוטונית: קשישים בני 65–69 נוטים להתגורר במשקי-בית רב-דוריים יותר מאשר בני 70–79, וקרובים יותר, בהסתברות זו, לבני 80 ומעלה. ממצא זה מעיד על הטרוגניות בקרב הקשישים במשקי-בית רב-דוריים: מצד אחד רבים ביניהם הישישים במצב תפקודי ירוד שסידורי מגורים אלה מהווים עבורם מסגרת מגוננת ותומכת; ומצד שני – מצויים ביניהם קשישים צעירים שעדיין מתגוררים עם צאצאים (לעתים נשואים) ואין לראות בסידורי מגורים אלה גילוי של תמיכה בקשיש, אלא המשך סידורי המגורים של המש-

לוח 2. אוכלוסיית הקשישים היהודיים בני 65 ומעלה לפי מספר מאפיינים סוציו-דמוגרפיים בשנת 1972 ובשנת 1982* (באחוזים)

1982	1972	
75	73	ממוצא אירופה-אמריקה וישראל
85	52	דוברי עברית**
63	61	נשואים
33	35	אלמנים
2	2	גרושים
2	2	רווקים
47	50	גברים
15	23	עם 0 שנות לימוד
41	40	1–8 שנות לימוד
29	23	9–12 שנות לימוד
14	8	13 ומעלה שנות לימוד
1	6	לא ידוע
32	26	בני 75+

* מקורות: כמו בלוח 1.

** בנספח כוח אדם 1982: האם הראיון התנהל בעברית?

התערות האוכלוסייה בארץ, ומצד שני, את תהליך המודרניזציה שהוזכר לעיל: אם נזכור, שרמת השכלה קשורה לרמת חיים ולהכנסה, אזי שיפור רמת ההשכלה מייצג שיפור ברמת החיים ועלייה בהכנסה ואלה מאפשרים, כפי שהראינו בסעיף 1, עלייה בשכיחות המגורים החד-דוריים.

לוח 3 מציג את תוצאות ניתוח Logit של בחירת סידורי המגורים של הקשישים בשנת 1972 ובשנת 1982. בלוח מפורטות ההשפעות השוליות של כל משתנה מסביר על ההסתברות להימצאות הקשיש במשק-בית חד-דורי, כאשר שאר המשתנים מוחזקים קבועים. משמעות השפעות אלה היא, בקיצור (ראה פירוט בנספח), השינוי הנגרם בהסתברות להימצאות במשק-בית חד-דורי כתוצאה משינוי במאפיין

6. לדוגמה: בשנת 1972 נמצא כי השפעה שולית של קבוצת הגיל 65–69 הינה 0.0488 ביחס לקבוצת הגיל 80+. משמעות הדבר היא כי בהשוואת שני קשישים זהים, לבד מהיות אחד בגיל 80+ והשני בגיל 65–69, לאחרון תהיה הסתברות הגבוהה ב-0.0488 מזו של הראשון להימצא במשק-בית חד-דורי.

0.0383	0.0403*	בקרב יוצאי אסיה-אפריקה
3,032	34,690	N

* השפעה שונה מאפס באופן מובהק (רמת מובהקות 5%).
** ראה נספח לפירוט טכני.

פחה. עוד נשוב לנקודה זו בסעיף 4 להלן. שנות לימוד. הנתונים מראים באופן ברור, שקשישים בעלי השכלה גבוהה יותר ממעטים להתגורר במשקי-בית רב-דוריים בהשוואה לקשישים שהם בעלי רמת השכלה נמוכה. הגורמים העומדים ברקע ממצא זה קשורים לדיון בהשפעת ה"מודרניזציה" על סידורי המגורים לאורך זמן: רמת השכלה גבוהה יותר מתואמת עם יעילות גבוהה יותר בניהול ובאח-זקת משק-בית ועם רמת הכנסה גבוהה יותר וכך מאפשרת "קניית" הפרטיות שבמגורים נפרדים.

נציין עוד, שבהשפעת ההשכלה מעורבת גם ההשפעה של מספר הילדים: רמת השכלה נמוכה מתואמת, בישראל, עם מספר רב יותר של ילדים, המהווים, באופן טבעי, מועמדים רבים יותר למגורים רב-דוריים (ראה סעיף 3 להלן).

ידיעת עברית. קשישים השולטים בעברית נמצאים באופן מובהק פחות במשקי-בית חד-דוריים. ממצא זה נקי מהשפעת השכלה, מהשפעת ותק בארץ ומהשפעת הגיל. אם נראה בידיעת עברית עדות למעורבות ולהתערות בארץ מבחינה חברתית-תרבותית, אזי ממצא זה נוגד את השפעות ה"מודרניזציה" שנדונו לעיל. במחקר שטרם פורסם (Habib et al.) מצאנו, שידיעת עברית קשורה להסתברות נמוכה יותר להימצאות במוסד.

מצב משפחתי. קשישים נשואים נוטים להתגורר במשקי-בית חד-דוריים יותר מאשר עמי-תיהם הלא נשואים (כעיקר אלמנים/ות). ממצא זה צפוי בקרב הקשישים המוגבלים — קיומו

לוח 3. השפעות שוליות של מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של הקשיש על ההסתברות להימצאות במשק-בית חד-דורי בשנת 1972 ובשנת 1982**

	1982	1972	
			גיל (ביחס ל-80+)
	0.0429	0.0488*	69-65
	0.0613*	0.1166*	74-70
	0.0858*	0.1102*	79-75
			שנות לימוד (ביחס ל-13+)
	-0.0858*	-0.0848*	0
	-0.0644*	-0.0530*	8-1
	-0.0629*	-0.0233*	12-9
			ידיעת עברית (ביחס לחוסר ידיעה)
	-0.1886*	-0.0276*	ידיעה
			מצב משפחתי (ביחס ללא נשוי/נשואה)
	0.0322*	0.1145*	נשוי בקרב גברים
	0.1625*	0.3562*	נשואה בקרב נשים
			מין (ביחס לאשה)
	-0.0874*	-0.2120*	גבר בקרב הנשואים
	0.0429	-0.0297*	גבר בקרב הלא-נשואים
			מוצא (ביחס לאסיה-אפריקה)
	0.2928*	0.1781*	אירופה-אמריקה בקרב עולים עד 1947
	0.1962*	0.2565*	אירופה-אמריקה בקרב עולים בתקופה 1948-1954
	0.2162*	0.2502*	אירופה-אמריקה בקרב עולים בתקופה 1955-1964
	0.1395*	0.2374*	אירופה-אמריקה בקרב עולים בתקופה אחרי 1965
			שנת עלייה (ביחס לעולים שעלו אחרי 1965)
	0.1441*	0.1548*	עד 1947 בקרב יוצאי אירופה-אמריקה
	-0.0092	0.2141*	בקרב יוצאי אסיה-אפריקה 1948-1954 בקרב יוצאי אירופה-אמריקה
	0.1180*	0.0869*	בקרב יוצאי אסיה-אפריקה 1955-1964 בקרב יוצאי אירופה-אמריקה
	0.0613	0.0678*	
	0.1150*	0.0530*	

כפי שצוין לעיל, מרמת ה"מודרניזציה" של המשפחה, וכתוצאה מכך, בהקשר הישראלי, מעדת המוצא. ואמנם, התוצאות מעידות על כך שיוצאי אירופה-אמריקה וילידי ישראל נרטים להימצא במשקים חד-דוריים יותר מאשר יוצאי אסיה-אפריקה. יחד עם זאת, היקף השוני בין עדות המוצא משתנה לפי שנת העלייה ושנת הסקר: הפער הקטן ביותר נמצא בקרב "הוותיקים" (שעלו עד שנת 1947) במפקד 1972, ואולם בשנת 1982 הפער הקטן ביותר נמצא דווקא בקרב "העולים החדשים" (שעלו אחרי שנת 1965).

שנת עלייה. ותק בארץ מגביר את הסיכויים להימצאותו של הקשיש במשק-בית חד-דורי. קשישים — משתי עדות המוצא — שעלו לארץ בתקופות מוקדמות נוטים להימצא במשקי-בית נפרדים יותר מאלה שעלו בתקופות מאוחרות. עלייה מוקדמת קשורה בהתבססות מעמיקה יותר (כלכלית וחברתית) בארץ ומתואמת, לכן, עם האפשרות לשמור על מגורים נפרדים. הדבר בולט במיוחד אצל עולים יוצאי אסיה-אפריקה שעלו לפני שנת 1947. בשנת 1982 לא נמצאו הברדלים מובהקים לפי שנת עלייה בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, אולי בגלל מיעוט העלייה בתקופות מאוחרות מארצות אלה. במקביל, מעמיקים הברדלים לפי תקופות עלייה בקרב יוצאי אירופה-אמריקה בכיוון שנמצא בשנת 1972, כלומר עולים חדשים נוטים — יותר מאשר ותיקים — להתגורר במשקי-בית רב-דוריים.

נראה, שהמעמד של "עולה חדש" קשור — הן מבחינת הפרט עצמו ואולי גם כתוצאה ממדיניות הקליטה והשיכון — במגורים רב-דוריים, כלומר כניסת כל המשפחה העולה למשק-בית אחד או הצטרפות עולים קשישים לצאצאיהם שעלו לארץ לפנייהם.

מאחר שגיל הקשיש מוחזק קבוע, שנת עלייה מאוחרת מייצגת גם גיל מתקדם יותר בעלייה לארץ. מנקודת מבט זו, עלייה בגיל גבוהה מקשה על התבססות בארץ ולכן עשויה להביא לרצון לגור עם צאצאים או, לחילופין, למצב של עליית הורים והצטרפותם למשקי-

של בן זוג במשק-הבית מאפשר מגורים בנפרד מצאצאים. נראה, כפי שנמצא במקרים רבים אחרים, שזוגות קשישים אינם מרבים להתגורר עם ילדיהם (אלא אם כן אלה צעירים וטרם עזבו את בית הוריהם), ושאלת המעבר למגורים רב-דוריים (כמו גם למוסד), אם היא עולה, עולה לאחר ההתאלמנות. יחד עם זאת, השפעת המצב המשפחתי שונה בקרב הגברים ובקרב הנשים: בקרב הנשים השפעה זו חזקה לאין ערוך יותר מאשר בקרב הגברים. כמלים אחרות, נשים "רגישות" יותר למצבן המשפחתי באשר לסידורי מגוריהן, והתאלמנות מעלה את סיכוייהן לעבור למשקי-בית רב-דוריים בהרבה בהשוואה לגברים שהתאלמנו. במחקר שטרם פורסם (Habib et al.) התקבל כצפוי, שהנשראים נוטים פחות להימצא במוסד אבל הגברים "רגישים" יותר למצבם המשפחתי מאשר נשים. כמלים אחרות, אם אמנם מתבצעת התאמת מגורים כמשך החיים באלמנות, התאמה זו היא — אצל הגברים — מעבר למוסד או למגורים עם קשישים אחרים ואצל הנשים — מעבר למשק-בית רב-דורי.

מין. השפעת המין שונה ומנוגדת בין שני מצבי המשפחה (נשוי/נשואה לעומת אלמן/אלמנה). בקרב הנשואים, גברים נוטים להימצא פחות מנשים במשקי-בית חד-דוריים. הסיבה לכך נעוצה, כפי שפירטנו לעיל, בכך שגברים נשואים לנשים צעירות יותר וילדיהם צעירים יותר מאשר ילדיהן של נשים קשישות נשואות בנות גיל זהה. מכאן שגברים קשישים נשואים אלה גרים, ככל הנראה, עם צאצאים שטרם עזבו את בית הוריהם. בקרב הלא-נשואים, גברים נוטים להתגורר יותר מנשים במשקי-בית חד-דוריים, כלומר לבד או עם קרובים קשישים אחרים. יחד עם זאת, השפעת המין בקרב הלא-נשואים היא קטנה ואף אינה מובהקת בשנת 1982.

מוצא. סידורי המגורים של קשישים בקהילה — עם צאצאיהם או בנפרד מהם — קשורים קשר הדוק למערכת הנורמטיבית-משפחתית. מגורים רב-דוריים, או ריכוזיות גיאוגרפית של המשפחה המורחבת, צפויים להיות מושפעים,

הקשישים על סידורי מגוריהם תוך שימוש בשני קבצי נתונים ארציים.

בסעיף 1 הצבענו על מספר גורמים חברתיים-משפחתיים נוספים שהם בעלי השפעה על מיקומו של הקשיש, אך לא נכללו בניתוח שהובא לעיל. בסעיף זה ננסה לעמוד בקצרה על השפעותיהם.

מצב תפקודי. אם אמנם סידורי המגורים של הקשיש הם מרכיב במערך התמיכה לקשיש, אזי הם צריכים להיות רגישים למצבו התפקודי של הקשיש: ככל שהמצב התפקודי ירוד יותר, כן גדול הצורך בתמיכה, בעזרה ובמסגרת מגוננת דוגמת מוסד או מגורים רב-דוריים.

בהעדר מדידה של המצב התפקודי, גיל הקשיש הוא קירוב או מייצג של המצב התפקודי. ואמנם ראינו, גיל מתקדם מתואם (בהיות שאר התנאים שווים) עם מגורים רב-דוריים: לפחות מגיל 70 ומעלה.

בנספח כוח אדם 1982 נשאלו הקשישים גם על כושר תפקודם (ADL). כדי לעמוד על השפעת כושר התפקוד, הוספנו משתנה זה לסדרת המשתנים שנדונו בסעיף 2 וערכנו ניתוח Logit שני⁷.

אין כאן מקום לפרט את מלוא התוצאות, אולם נמצא שהכושר התפקודי הוא בעל השפעה מובהקת על מיקומו של הקשיש: קשישים מוגבלים נוטים להימצא במשקי-בית רב-דוריים יותר מאשר אלה העצמאיים. ההשפעה השולית של הכושר התפקודי היא 0.1062, כלומר השפעה רבה למדי. בקשר זה שבין סידורי מגורים בקהילה לכושר תפקודי קיימת סלקציה טבעית, לפיה קשישים מוגבלים במשקי-בית חד-דוריים כבר עברו למשקי בית רב-דוריים, או למוסדות.

סקרים שכונתיים כוללים, בדרך כלל, את המידע על כושר תפקודי בנוסף לשאר המש-תנים שנדונו לעיל. ניתוח Logit, מקביל לזה שתואר לעיל, שבוצע על נתוני סקר בני ברק

כית משותפים עם ילדיהם שעלו בתקופות מוקדמות יותר.

את הדיון בהשפעות השוליות של המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הקשיש על בחירת סידורי מגוריהם בקהילה נוכל לסכם אפוא כדלקמן:

א. במשך העשור 1972-1982, למרות הירידה המשמעותית בשכיחותם של משקי-בית רב-דוריים של קשישים, נשארו דפוסי הבחירה בסידורי המגורים יציבים, כמובן של יציבות השפעות המאפיינים האישיים של הקשיש על בחירה זו.

ב. מוצא הקשיש, מינו (בקרב הקשישים הנ-שואים) ומצבו המשפחתי (בקרב הנשים) הם הגורמים העיקריים המשפיעים על מיקומו של הקשיש בקהילה. בסעיף הבא ננסה לאתר גורמים נוספים המשתתפים בקביעת סידורי מגוריו של הקשיש בקהילה, גורמים שאינם כלולים, בדרך כלל, בסקרים הארציים מן הסוג שנדון בסעיף זה.

ג. השפעות המוצא ושנות הלימוד מהוות, על רקע החברה הישראלית, תימוכין לטענה שהועלתה לעיל בניתוח לאורך זמן של השפעת ה"מודרניזציה" של המשפחה על סידורי מגוריהם של הקשישים.

ד. הניתוח שהובא לעיל מדגיש את חוסר האפשרות להתבסס על גיל כמאפיין יחיד (או אפילו עיקרי) הקובע את סידורי המגורים כמסגרות תמיכה. בניתוח השפעות הגיל כולטת ההטרוגניות של משקי-הבית הרב-דוריים.

השפעות של מספר משתנים נוספים

בסעיף הקודם ניתחנו את השפעותיהם של המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים העיקריים של

⁷ הכושר התפקודי הוגדר כמשתנה דיכוטומי: הקשיש אוכל, מתלבש ומחקלח תמיד בעצמו (עצמאי), לעומת הקשיש הנעזר לפעמים או תמיד בביצוע פעולות אלה (מוגבל). 87% באוכלוסייה הם עצמאיים לפי הגדרות אלה.

משקלם של משקי-בית רב-דוריים באוכלוסייה. מורגנשטיין וכהן (1976) מדווחים, שלהכנסה לא נמצאה השפעה מובהקת על סידורי המגורים של הקשישים, כאשר שאר המשתנים מוחזקים קבועים. השפעה לא מובהקת נמצאה גם בניתוחים שערכנו תוך שימוש בנתוני בני ברק ובאר שבע.

הערות נוספות

(א) הטרונגניות משקי-הבית הרב-דוריים חנה וייל (Weihl, unpublished) מצאה, שחלק ניכר ממשקי הבית הרב-דוריים הם משקי בית הנמצאים עוד לפני שלב "הקן הריק", כלומר עוד לפני עזיבת אחרון הצאצאים את הבית. בכך משקי-בית אלה הם המשך ישיר של מחזור החיים המשפחתי. ממצאיה (משנת 1970) מראים, שבקרב משקי הבית הרב-דוריים 18% גרים עם צאצאים תלויים, כלומר צעירים, נכים, מפגרים וכו'; 22% גרים עם צאצא לא נשוי מבוגר; 21% — עם בן נשוי; 23% — עם בת נשואה; 8% עם צאצא אלמן ו-8% עם צאצאים במצבים אחרים. ממצאים אלה משקפים הטרונגניות במשקים הרב-דוריים באשר לנסיבות המגורים המשותפים, ובעיקר, באשר למשקל היחסי של מידת הפגיעות של הקשיש ביחס למידת תלותו של הצאצא: קבוצה אחת של משקי-בית רב-דוריים מורכבת מהורים לצאצאים שעדיין לא הגיעו לבגרות כלכלית וחברתית, צאצאים נכים, מפגרים או חולים כרוניים, צאצאים המתקשים להשיג דיור עצמאי גם לאחר נישואיהם וצאצאים ששבו לבית הוריהם בגלל משבר זה או אחר בחייהם. הקבוצה השנייה כוללת משקי-בית שבהם הגורם העיקרי למגורים משותפים אלה הוא הכושר התפקודי הירוד של ההורה או חוסר יכולתו לגור לבד בשל סיבות תרבותיות-

(זילברשטיין ואחרים, 1981), סקר באר שבע (גלינסקי ואחרים, טרם פורסם), וסקר קרית אונו (בראל ואחרים, 1981), הראה, שבבני ברק הכושר התפקודי הוא בעל השפעה מובהקת ובכיוון שנמצא בנספח כוח אדם: קשישים עצמאיים נוטים יותר להתגורר במשקי-בית חד-דוריים מאשר מוגבלים. השפעתו השולית של הכושר התפקודי נאמדה ב-0.1536. בסקרי באר שבע וקרית אונו לא נמצאה השפעה השונה מאפס באופן מובהק, ככל הנראה בגלל ההטרונגניות של משקי-הבית הרב-דוריים. לעומת זאת, בניתוח דומה שנעשה בשנת 1972 על מדגם קשישים בפתח תקוה, באר שבע ויבנה (מורגנשטיין וכהן, 1976) נמצא, שכושר תפקודי לקוי מעלה באופן משמעותי את ההסתברות לגור עם צאצאים נשואים. מסקנות דומות הוסקו גם בניתוחי החתך במחקר-האורך הארצי של חנה וייל שטרם פורסם (Weihl). מספר ילדים. מספר הילדים של הקשיש קובע את "מאגר" התומכים הפוטנציאליים וכך גם את מאגר המועמדים למגורים משותפים עם הקשיש. כפי שצינו לעיל, יש הרואים בירידה בילודה לאורך זמן את אחד הגורמים לשכיחותם הפוחתת של משקי-בית רב-דוריים בעולם המערבי.

הניתוחים שבוצעו בסקרי בני ברק ובאר שבע מאמתים טיעון זה בצורה ברורה: קשישים עם מספר רב של ילדים נוטים להימצא (בהיות שאר התנאים שווים), יותר מבעלי מספר מועט של ילדים, במשקי-בית רב-דוריים.⁸

עדות נוספת להשפעה זו אנו מוצאים בניתוח סידורי המגורים של אלמנות בישראל במפקד 1961 (Chevan & Korson, 1975): נמצא, שככל שמספר הילדים עולה, שיעור האלמנות הגרות לבד קטן (ממצא זה נכון גם לגבי אלמנות בארצות הברית).

הכנסה. העלייה בהכנסה וברמת החיים של האוכלוסייה לאורך זמן בעולם המערבי הוצגה כמסביר — בין מסבירים אחרים — של ירידת

8. נתון זה לא היה זמן בידינו בסקר קרית אונו.

לזה על מאפייני הקשיש, כדי לבחון בצורה מעמיקה בחירה משפחתית זו.

מסורתיות. ייתכנו כמובן מצבים שבהם ישתלכו שני סוגי הגורמים יחד. אין בנתונים שבידינו כדי לשפוך אור נוסף על סוגיה זו.

סיכום

השוואת התפלגות סידורי המגורים של קשישים בקהילה בין השנים 1972 ל-1982 מעידה, שכמו ברוב מדינות העולם המערבי, שיעור משקי-הבית הרב-דוריים ירד בצורה משמעותית: מ-33% בשנת 1972 ל-22% בשנת 1982. ירידה זו בולטת עוד יותר בקרב בני 75 ומעלה (מ-39% ל-24%) ובייחוד בקרב הגברים הישישים (מ-29% ל-15%).

למרות שינויים אלה, דפוסי ההשפעות של המאפיינים הסוציו-כלכליים של הקשישים על ההסתברות למגורים חד-דוריים נשארו יציבים: מוצא, מין ומצב משפחתי הם המאפיינים העיקריים הקובעים את מיקומו של הקשיש. ממקורות מידע אחרים יכולנו לעמוד על חשיבותם של שני מאפיינים נוספים של הקשישים בקביעת סידורי מגוריהם: מצב תפקודי ומספר הילדים.

השפעות הגיל, שנמצאו לא-מונוטוניות בהשפעתן על ההסתברות למגורים חד-דוריים, מרמזות על קיומה של הטרוגניות במשפחות הגרות במגורים רב-דוריים, הן בקרב הקשישים עצמם והן בקרב בני משפחותיהם. על הטרוגניות זו מרמזת תפוצתם הגבוהה יחסית של משקי-בית רב-דוריים בגילים צעירים 65-69 ובגילים המאוחרים של 80 ומעלה, בהשוואה לגילים 70-80. משקי-בית רב-דוריים של קשישים צעירים, שהם בדרך כלל גם במצב תפקודי תקין, הם המשך טבעי של המגורים המשותפים של הורים וילדיהם. כלומר, צאצאים אלה עדיין לא עזבו את בית הוריהם. משקי-בית רב-דוריים של קשישים ישישים, במצב תפקודי ירוד והחיים באלמנות, הם פתרון משפחתי לפגיעות הגבוהה של הקשיש. לאור זאת כולט הצורך להתחשב, בנייתוח סידורי המגורים של הקשישים, גם במאפייני

(ב) סידורי מגורים של הקשישים ומאפייני הצאצאים.

לכל אורך העבודה התרכזנו בנייתוח סידורי המגורים של הקשישים. לפי מאפייניהם הם. ואולם אם ההחלטה על מגורים משותפים היא החלטה משפחתית, אזי נצפה לכך שהחלטה זו תושפע גם ממאפייניהם של הצאצאים. הזכרנו, למשל, את תהליך ה"מודרניזציה" כבעל השפעה על התמורות שחלו בסידורי המגורים של הקשישים לאורך זמן. אמנם דנו במודרניזציה של הקשישים, אבל אין ספק שגם דור הצאצאים עבר תהליכי מודרניזציה: הגדלת הכנסה הגוררת אחריה הגדלת הביקוש לפרטיות, שחיקה בציות לנורמות משפחתיות-חברתיות, עליית חשיבותה של נורמת המגורים העצמאיים של ילדים שבגרו וכדומה. גם מודרניזציה זו של הצאצאים תורמת, כמובן, לתופעת נדירות המגורים המשותפים.

לעומת זמינותם של נתונים על מאפייני הקשיש המאפשרים לבחון בצורה אמפירית את השפעתם על בחירת סידורי מגוריהם, מאפייני הצאצאים — ושל מי שמתגורר עם הקשיש במשקי-הבית הרב-דוריים — הם נדירים. כתוצאה מכך, שאלת השפעתם של מאפייני הצאצאים על בחירת סידורי המגורים של ההורה הקשיש נותרת ללא מענה מספק וכך גם שאלת השפעת המודרניזציה של הצאצאים. בנייתוח משני של הנתונים ממחקר רשתות התמיכה הלא-פורמלית בבקעה (שובל ואחרים, 1984) נמצא, למשל, ש"תומכים ראשיים" (צאצאים) נשואים ועם ילדים צעירים (עד גיל 14) ממעטים לגור עם הורה קשיש. אין ספק, ששני מאפיינים אלה — מצב משפחתי ומספר הילדים וגילם — אינם ממצים את השפעות מאפייני הצאצאים על בחירת סידורי המגורים של ההורה הקשיש (עבור מאפיינים נתונים של ההורה הקשיש) ודרוש מחקר נוסף, הכולל מידע על מאפייני הצאצאים, בנוסף

המשתנים ב- Xi . Ui הוא הפרעה מקרית. ניתן להראות ש- (1) שקול ל- (2):

$$(2) \quad \ln \frac{P_i}{1-P_i} = \alpha + \beta x_i + u_i$$

כאשר P_i נקרא Log-Odds והוא פונקציה מונו-טונית של P_i . מ- (2) אנו מגדירים את וקטור ההשפעות היחסיות:

$$(3) \quad \beta = \frac{\delta \left[\ln \frac{P_i}{1-P_i} \right]}{\delta x_i}$$

אנו מתעניינים בהשפעות השוליות שהן:

$$(4) \quad \frac{\delta P_i}{\delta x_i} = \beta P_i (1 - P_i)$$

מ- (4) אנו רואים, שהשינוי בהסתברות P_i הנרבע משינוי ב- Xi (כלומר, ההשפעה השולית) אינו קבוע ומשתנה לפי P_i . נהוג לחשב השפעות שוליות אלה בנקודת הממוצע של P_i , כלומר בנקודה \bar{P} (שהיא שכיחות המאורע הנידון במדגם). מכאן שאומדני ההשפעות השוליות, כפי שהם מובאים בלוח 3, הם:

$$\frac{\delta P_i}{\delta x_i} = \hat{\beta} \bar{P} (1 - \bar{P}) .$$

הצאצאים עצמם. התחשבות זו תכיר, מצד אחד, בהטרוגניות הקשישים שהזכרה לעיל, ומצד שני בכך שבהיות סידורי המגורים מענה משפחתי לפגיעות ולבעיות של אחד מחבריה, בחירתם היא תהליך החלטה משפחתי המתבצע הן בידי הקשיש והן בידי צאצאיו. לפיכך, אם הצורך בהחלטה על שינוי סידורי המגורים נובע מצרכיו של הקשיש, אזי החלטה זו מתבצעת בריזומנית עם קביעתו של כל מערך התמיכה בקשיש, הן זה של הצאצאים, הן זה של השירותים הקנויים והן זה של השירותים הפורמליים.

נספח: מודל ה-Logit

מודל ה-Logit הוא מודל לאמידת השפעות של משתנים על ההסתברות למאורע מסוים (כאשר שני מאורעות אפשריים). ההסתברות היא:

$$(1) \quad P_i = \frac{e^{\alpha + \beta x_i + u_i}}{1 + e^{\alpha + \beta x_i + u_i}}$$

כאשר P_i הוא ההסתברות למאורע בתצפית ה- i , Xi הוא וקטור מאפיינים של התצפית ה- i , β הוא וקטור ההשפעות היחסיות של

ביבליוגרפיה

- בראל, ר' ואחרים, דו"ח פרלימנרי: מסקד הקשישים בקרית אונו, המרכז הרפואי ע"ש שיבא – תל-השומר, היחידה לחקר שירותי בריאות, 1981.
- גלינסקי, ר' ואחרים, סקר צרכים של קשישים מוגבלים בבאר שבע (טרם פורסם).
- זילברשטיין, ר' ואחרים, צרכים רפואיים ופסיכיאטריים של קשישים מוגבלים – שידות נחוצים ועלותם, המוסד לביטוח לאומי, מפעלים מיוחדים מס' 13, ירושלים, 1981.
- מורגנשטיין, ב' כהן ש' "מגורים משותפים של קשישים עם בנים נשואים", גרונטולוגיה, כרך ד' (1980), עמ' 39-48.
- שובל, י', פלישמן, ר' ושמואלי, ע', תמיכה לא-פורמלית בקשישים: רשתות חברתיות בשכונת בירושלים, מכון ברוקדייל, ירושלים, 1984.
- Beresford, J. & Rivlin A., "Privacy, Poverty and Old Age", *Demography*, 3 (1966) pp. 52-68.
- Brody, S. et al., "The Family Caring Unit; A Major Consideration in Long-Term Support System", *Gerontologist*, 18 (1978), pp. 556-561.
- Chevan, A. & Korson, J., "Living Arrangements of Widows in the U.S. and Israel, 1960/1961", *Demography*, 12 (1975), pp. 505-518.
- Habib, J., Kop, Y. & Shmueli, A., *Patterns of Institutionalization of the Elderly in Israel* (Unpublished).
- Korbin, F., "Family Extension and the Elderly; Economic, Demographic and Family Cycle Factors", *J. of Gerontology*, 36 (1981) pp. 370-377.
- Michael, R., Fuchs, V. & Scott, S., "Changes in the Propensity to Live Alone; 1950-1976", *Demography*, 17 (1980), pp. 39-56.
- Mindel, C., "Multigenerational Family Households; Recent Trends and Implications for the Future", *Gerontologist*, 19 (1979), pp. 456-463.
- McCoy, J. & Edwards B., "Contextual and Sociodemographic Antecedents of Institutionalization Among Aged Welfare Recipients", *Medical Care*, 19 (1981), pp. 907-921.
- Pampel, F., "Changes in the Propensity to Live Alone: 1960-1976", *Demography*, 20 (1983), pp. 433-447.
- Shanas, E. et al., *Old People in Three Industrial Societies*, N.Y., Arno Press, 1968
- Soldo, B., "The Living Arrangements of the Elderly in the Near Future", in: Kiesler, S. et al. (eds.), *Aging: Social Change*, A.P., 1981.
- Soldo, B. & Lauriat, P., "Living Arrangements Among the Elderly in the U.S.", *J. of Comparative Family Studies*, 7 (1976), pp. 351-366.
- Thorslund, M., "Reasons Why the Elderly Move to Institutions for Services and Care", Swedish Council for Building Research, Stockholm, 1984.
- Tissue, T. & McCoy J., "Income and Living Arrangements Among Poor Aged Singles", *Social Security Bulletin*, 44 (1981), pp. 3-12.
- Weihl, H., *Changes in Family Structure of the Aged and their Intergenerational Relations Over Twelve Years*, Final Report, Undated.
- Weissert, W. & Scanlon, W., "Determinants of Institutionalization of the Aged", *The Urban Institute*, Working Paper, 1466-21, July 1983.

שילוב בין-מקצועי של עבודה קהילתית ופיתוח כלכלי מקומי

מאת ד"ר יוסי כורזים וד"ר דויד קלזנר**

הקדמה

מאמר זה מציג רעיון לטיפול בנושאי האבטלה ופיתוח הכלכלה המקומית תוך שילוב שני תחומים מקצועיים שונים זה מזה – עבודה קהילתית ופיתוח כלכלי. במוקד המאמר ניצב האתגר של התוויית מדיניות ותוכניות לפיתוח הכלכלה המקומית באופן שתהיינה רגישות לפוטנציאל האישי והבין-אישי של המובטל וכן לצרכים הקהילתיים במקום מגוריו. אחת התוצאות של המדיניות הכלכלית הנוכחית בישראל היא, ששיעורי האבטלה הם גבוהים בהשוואה לשיעורם בעבר הלא-רחוק ולא נראה שיידרו בעתיד הקרוב. במקביל לתופעה זו מצטמצמים ההיקף והנגישות של שירותי רווחה שונים, ונשחקת יכולתם להקנות את הפגיעות המתלוות לאבטלה. כמיוחד בול-טת בחסרונה מערכת שתקשר בין הטיפול האישי כמובטלים בקהילתם מחד גיסא ובין פיתוח הכלכלה המקומית, מאידך גיסא. מקומו הטבעי של קישור זה הוא ברמה המקומית. ברמה זו יש לעבודה הקהילתית שני תפקידים חשובים. האחד הוא איתור המובטלים, זיהוי צורכיהם והפוטנציאל לשילובם מחדש בפעילות הכלכלית. התפקיד השני הוא מתן סיוע לגיבוש קבוצתי של מובטלים יחד עם אוכלו-

סייה שהיא פעילה מבחינה כלכלית, במטרה לבדוק דרכים להשתלבותם המחודשת בעבודה במסגרת קבוצתית יוזמת ופעילה.

בעבר השכילו עובדים סוציאליים – ובפרט העובדים הקהילתיים שביניהם – להתאים את פעילותם לנסיבות ולצרכים משתנים. ניסיון זה נותן בסיס לציפייה, שמקצוע העבודה הסוציאלית ייתן עתה את דעתו למוקד חדש להתערבות מקצועית, בתחום התעסוקה. לפי-כך, מאמר זה מציע מעורבות בין-מקצועית מוגברת ברמה המקומית ופיתוח יכולת לעבוד ב"תפר" של צורכי הפרט בתעסוקה מחד גיסא ואפשרויות הפיתוח הכלכלי המקומי, מאידך גיסא.

בגוף המאמר נפרט תפיסה זו של "תפר" בין-מקצועי כמימד מרכזי בהצעתנו. כיום מתמקד הקישור ברמת הקהילה בין מי שתפקידו לטפל במובטל כאדם במצוקה ובין המערכת המסוגלת להחזירו לתעסוקה באפשרויות שוק העבודה הקיים. לטענתנו, אין בכך די לאור תשתית התעסוקה המוגבלת ביישובים רבים בארץ. צורך השעה הוא לנסות שילוב בין-מקצועי של עבודה קהילתית ופיתוח כלכלי מקומי ולחדש באופן פעיל את תשתיות התעסוקה באמצעות פיתוחן של יוזמות כלכליות מקומיות. יוזמות אלה צריכות להיעשות הן כפעולה כלכלית מקומית והן כהמשך לפעילו-

* הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות השכונות – אגף התכנון ובית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים.

** ג'וינט-ישראל והחוג לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אשר מניעה הן העיקריים הם הומניים וחברתיים בעיקרם ואינם כלכליים" (Forker מצוטט אצל Sainsbury, 1977: XXIII). בחברות מערביות מודרניות מקובל לחלק פעילויות קולקטיביות אלה לשישה תחומים עיקריים (Kahn & Kamerman, 1976), המסווגים לאלה הניתנים בכסף (in cash) ולאלה הניתנים בשווה-כסף — כשירותים "בעין" (in kind). ואלה ששת התחומים:

1. הבטחת הכנסה
2. שירותים הניתנים בעין:
3. שירותי חינוך
4. שירותי בריאות
5. הבטחת דיור
6. שירותים סוציאליים אישיים — טיפול סוציאלי ברמת הפרט והק-הילה מנקודת המוצא של היחידה המשפחתית.
7. שירותי תעסוקה, הכוונה מקצועית והכשרה, כולל מדיניות כלכלית לאומית המבטיחה רמת פעילות שתמנע אבטלת המונים.

למטרתנו במאמר זה חשובים יחסי הגומלין בין השירותים הסוציאליים האישיים לשירותי התעסוקה למיניהם על רקע של משבר כלכלי. השירותים הסוציאליים האישיים אמורים לבטא הכרה חברתית של הממשל לאחריותו — אם באמצעות חקיקה ותקנות מינהליות ואם מתוך ציפייה ליוזמות מקומיות ייחודיות מצד עובדים סוציאליים — לספק מענים לצרכים ולמצוקות של יחידים ושל משפחות המצויים במשבר אישי ארעי או מתמשך. ממשלות המחשיבות את עקרונות מדינת הרווחה אינן מספקות שירותים אישיים אלה מתוך חסד, כי אם במטרה לטפל באותם קשיים וצרכים של היחיד והמשפחה המונעים מהם לתפקד בחברה באופן מירבי, תוך שאיפה להבטיח חופש הזדמנות להתפתחות אישית. לפיכך, על השי-רותים הסוציאליים האישיים מוטלים שני תפקידים מרכזיים: (א) לשמור על רמת התנהגות

תה השיקומית של העבודה הסוציאלית בקרב המובטלים.

א. מסגרת מושגית: מדינת הר-ווחה המשתנה ותפקיד מקצוע העבודה הסוציאלית

רעיונות אופייניים המופיעים בהגדרותיה של מדינת הרווחה כוללים הבטחת זכויות והטבות חברתיות וכלכליות שלא לפי קריטריונים של שוק חופשי; קבלת אחריות קולקטיבית בידי כלל אזרחי המדינה להספקת שירותים להבטחת ביטחון חברתי וכלכלי מינימלי ולביצוע מדיניות חברתית-כלכלית באמצעות פעילות ממ-לכתית מכוונת (דורון, 1985: 2-3). רעיון מרכזי נוסף באיפיון מדינת הרווחה מקשר בין מדיניות כלכלית ובין מדינת הרווחה, בקובעו שמרכיב אינטגרלי לתפיסת מדינת הרווחה היא מדיניות כלכלית המבוססת על צמיחה, מינימום של אבטלה ושאיפה לצמצום פערי ההכנסה (Kahn, 1969: 26-27). אבחנה זו היתה יפה לתחילת דרכה של מדינת הרווחה ה"קלאסית" (למשל, בריטניה שלאחר מלחמת העולם השנייה). כיום ניתן לראות חלקים משירותי הרווחה — בתחום הבטחת ההכנסה ובתחום התעסוקה — המהווים רשת ביטחון בלבד לאוכלוסיות שאינן יכולות להיות פעילות מבחינה כלכלית כתוצאה מנסיבות שאינן בש-ליטחן. בישראל מצב זה אופייני ביישובים שבהם קיימת אבטלה המוגדרת כ"מכנית" או "כרונית", שבהם מדינת הרווחה מסתפקת בהב-טחת קיום מינימלי. מוסדות מדינת הרווחה אינם יוזמים את החזרתה של אוכלוסיית חסרי-העבודה למעגל הכלכלי באמצעות התערבות ישירה בתחום הכלכלי וממעטים להתערב בתחום זה גם בפעילות שיכולה למנוע משכרים כלכליים מקומיים.

מדינת הרווחה מספקת שירותים חברתיים אשר בהגדרתם המסורתית הם "אותן פעילויות

רותים הסוציאליים האישיים הוא, אם כן, תחום המומחיות של מקצוע העבודה הסוציאלי לית (Kahn & Kamerman, 1980; רוזנפלד, 1985). תחום מומחיות זה נדרש לאיתורן של שיטות היערכות הדשניות בתקופה של קיצוצי משאבים (כורזים, 1985).

השירותים הסוציאליים האישיים באים לידי ביטוי עיקרי ברמה המקומית והקהילתית, כאשר המגזר הציבורי נושא באחריות מרכזית לתכנונם ולקביעת המדיניות להגשתם. הבסיס המקומי של מערכת הקשרים עם לקוחות חדשים מחייבת את העובדים הסוציאליים בכלל ואת העובדים הקהילתיים בפרט, להמציא שיטות התערבות חדשניות. בטיפול בקבוצות חדשות של מובטלים מומלץ לשלב בשיטות ההתערבות האישיות מרכיבים כלכליים מקומיים. החידוש באוכלוסיית המובטלים כקבוצת יעד ייחודית הוא בכך, שבעוד שהאבטלה היא בעיה חברתית, גישתנו להיערכות להתמודדות עמה מחייבת התייחסות יוזמת והדרכה בתחום הכלכלי. אנו רואים במסגרת הארגונית הציבורית של השירותים הסוציאליים האישיים (The Organisational Domain) את מימד התסות (Auspice) העיקרי בשותפות בנושא הכלכלי-קהילתי. בהתמחות של העבודה הקהילתית קיימות מסגרת ושיטת התערבות שהן רלוונטיות לענייננו.

במצב הקיים מקצוע העבודה הסוציאלי מוגן במעין תגובה רפלקסיבית על המהות, הכמות והאיכות של השירותים הניתנים ועל מוקדי התייחסותם בהווה. תכופות הגנה זו היא פועל יוצא מן הצורך להבטיח בצורה שוטפת את המשאבים המוקצים לשירותים חברתיים. במלים אחרות, קרב הבלימה על נפת השירותים השוטפים אינו מותיר זמן או כוחות לניתוח מחודש של יעדיהם ותכניהם. יתרה מזו, כל הסחה מן המערכה על נפת המשאבים וההגנה על אוכלוסיות היעד המסורתיות נתפסת כבגידה בעיקר ובמוכר לטובת הבלתי-ידוע שתועלתו טרם הוכחה.

אזרחית הנתפסת כבסיסית וחיונית לתפקודה הסדיר של חברה מודרנית מורכבת השואפת לדימוי נאור; (ב) להקל על התמודדות הפרט והמשפחה עם תהפוכות כלכליות ורגשיות הנובעות מתהליכי שינוי אישיים, חברתיים וכלכליים בחברה המודרנית – שינויים שאינם מצויים בשליטתם (Kahn & Kamerman, 1976). בעיקרון, אם כן, אין קבלת שירותים חברתיים אמורה לשקף כישלון אישי, אלא תגובה הולמת לנסיבות סביבתיות קשות.

ואולם, בשנים האחרונות התפתחה מגמה סותרת – במיוחד בבריטניה ובארצות-הברית – המאשימה את מדינת הרווחה עצמה בכך שהיא תורמת להחלשת המוטיבציה של הפרט להשתלב באופן מלא בפעילות תעסוקה. כך נעשים היחיד ומדינת הרווחה אשמים-שותפים באי-רצון כביכול לתרום את חלקם המלא לקידום הלאומי הכלכלי והחברתי, ולקוחות מדינת הרווחה מצטיירים כעלוקות הסופגות תקציבים ציבוריים ללא גבול (Eisenstadt & Ahimeir, 1985). יחד עם זאת, אפילו כאשר מושמעות האשמות כאלה, בעיקר בידי פוליטיקאים שמרנים, עדיין נשמר קונסנזוס איתן יחסית לגבי עצם חשיבותה של מדינת הרווחה – ולו רק בשל האפשרות לעשות שימוש במנגנוניה כאמצעי להרגעת מוקדים אפשריים של חוסר יציבות חברתית.

הטיעונים של אשמת הפרט במצוקתו, ואשר מת מדינת הרווחה המאפשרת לו להיות שאנן ביחס לאי-השתלבותו כמערכת היצרנית, מת-עלמים מכישלונות כלכליים שאינם בשליטת הפרט. האשמה מעין זה גם מורידה מכתפיהם של קובעי המדיניות את הצורך להתמודד עם התוצאות החמורות של מדיניותם לגבי שכבות נרחבות באוכלוסייה, המרוכזות בדרך-כלל באזורים גיאוגרפיים מוגדרים.

כלפי שכבות אלה יש למקצוע העבודה הסוציאלי אחריות ראשונית ומרכזית (Front-Line Responsibility) בהגשת השירותים הסוציאליים האישיים, כפי שלמקצועות ההוראה והרפואה יש אחריות של קו ראשון בתחום החינוך ובתחום שירותי הבריאות. תחום השי-

קדימויות והמצאת התערבויות. נקודה מרכזית בעבודתנו היא התחושה, שהעיסוק במיתון השלכותיהם של קיצוצים בתקציבי השירותים הסוציאליים פוגעת בהמצאתן של התערבויות חדשות ומביאה לקיפאון בבחינתן של הקדימויות להתערבות.

איפיונו של רזנפלד את מקצוע העבודה הסוציאלית, בהיותו בהכרח דינמי ומגיב על צורכי סביבה משתנה, הוא איפיון אופטימי. לדעתנו יש בו יסוד של משאלת-לב, מאחר שהנטייה של מרבית מקצועות העזר (Helping Professions) היא להתמסד ולהתבצר בתוך ארגונים פורמליים נוקשים יחסית. בתנאי הלחץ הנוכחיים נראה, שגם מקצוע העבודה הסוציאלית נוהג בהתאם לדפוסים אלה, במקום להפנות חלק ממשאביו לטיפול במוקדי ביקוש ואי-הלימה חדשים.

נושא האבטלה והתעסוקה מהווה את תחום אי-ההלימה ואת מוקד הביקוש החדש והמובחן של שנות השמונים המאוחרות. אם עד כה לא התייחס מקצוע העבודה הסוציאלית לתחום זה בקצב ובהיקף הנדרשים, אזי הגיע הזמן לבחינתן מחדש של כמה מקדימויותיו.

ג. מוקד הביקוש של שלהי שנות השמונים: אבטלה ותעסוקה

מקצוע העבודה הסוציאלית ביזבז את מחצית העשור בכך שלא ניסה להגדיר לעצמו מוקדי ביקוש חדשים. בכך איבדו העובדים את היחמה ונגררו למצבי התגוננות תוך-כדי הזנחת צרכים חדשים ואוכלוסיית לקוחות פוטנציאלית חדשה. לדעתנו, כאמור, מוקד הביקוש הדחוף והמידי כיום הוא בנושא התעסוקה – הבטחתה, העשרתה והרחבתה.

העדר תעסוקה משפיע בצורה דרמטית ביותר על תנאי החיים של הפרט, המשפחה והקהילה. אם נתייחס לששת תחומי שירותי הרווחה החברתית שמנינו בחלק א' נמצא, שקיימת השפעה שלילית על בריאותם הפיזית

ב. שינויי דגש ומוקדי ביקוש בעבודת הסוציאלית

תולדות מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל מלמדות, שניתן להגיע לשינויי דגש גם בעיתות של לחץ ושיש בשינויי דגש כאלה כדי להביא להתחדשות ולייעול מקצועי תוך-כדי שיפור איכות החיים של קבוצות חדשות של לקוחות. לרוגמה, העבודה הקהילתית בישראל זכתה לתנופה משמעותית בשנות החמישים, כאשר רבבות עולים אוכלסו בשיכון ציבורי. העובדים הסוציאליים שולכו באותן שנים במערכת השיכון (למשל ב"עמידר") על-מנת לסייע ליהודים ולמשפחות שזה עתה באו בהתמודדותם עם השינויים בסביבתם האקולוגית-חברתית החדשה. במקרה דגן אותר מוקד הפעילות החברתית-כלכלי החשוב ביותר ברמה הלאומית בשיכון העולים. מקצוע העבודה הסוציאלית הצטרף כשירות נלווה (Adjunctive Service) לתחום הדיור, בנוסף לעבודה בשירות העצמאי (Freestanding) העיקרי – כלשכות הסעד המקומיות דאז.

דוגמה נוספת ניתן למצוא בשנות השבעים, כאשר פותחו בקצב מזורז השירותים הסוציאליים הנלווים לשירותי הבריאות. ברוב בתי החולים נפתחו מחלקות סוציאליות לטיפול וייעוץ לחולה ולמשפחתו, מתוך ראייה כוללת של השפעת המחלה על איזוניה של המשפחה, תנאי חייה ואיכותם. פעילות דומה התפתחה באותן שנים במערכת החינוך, עם הסמכתם של עובדים סוציאליים להתערבות במשפחה באמצעות הילד המתקשה. העובדים הסוציאליים היו בין היוזמים והפעילים להוספת מוקדי השירותים הנלווים שלעיל.

ההתפתחויות המקצועיות שתוארו כאן מצביעות על הימצאות העובדים הסוציאליים בחזית תהליך האיתור של אי-הלימות בין צורכי כיהן של אוכלוסיות ובין המשאבים הזמינים למילוי צרכים אלה. לדעת רזנפלד (1985) שניים הם תחומי המומחיות שהם חיוניים על-מנת להתמודד עם מצבי אי-ההלימה: קביעת

חיילים משוחררים במשרד הביטחון, השלטון המקומי באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ועוד. חלק מן הפעילות היא שגרתית, כגון עבודת שירות התעסוקה בקישור בין נותני תעסוקה למבקשיה, וחלק אחר כולל יוזמות ייחודיות ומכוונות כמו יוזמותיו האחרונות של משרד העבודה והרווחה, המפעיל באמצעות הלשכות המקומיות לשירותים חברתיים תוכנית להוצאת זוגות, שראש המשפחה שלהן מובטל ואין להם משכורת נוספת, לסדנאות קבוצתיות בבתי הכראה. מטרת הסדנאות הללו היא לספק מידע על זכויות ועל אפשרויות תעסוקה מחד גיסא, ותמיכה הדדית מאידך גיסא. במיוחד מושם דגש בתוכניות הקיימות, כולל במסגרת של הכשרות מקצועיות, בהשתלבות בשוק העבודה כשכיר. איננו יכולים להעריך כמה מובטלים יכלו להשתלב בעבודה במסגרות אחרות – בקואופרטיבים או כעצמאיים – אך בהעדר מערכת תמך ליוזמות מסוג זה ברור, שנחסם אפיק פעולה אפשרי בהיערכות להתמודדות עם תופעת האבטלה.

למרות זאת קיימות בישראל עשרות יוזמות מקומיות המתייחסות לפיתוח הכלכלה המקומית. המחלקה להתחדשות השכונות בסוכנות היהודית, למשל, ניסחה מסגרת תפיסתית ופועלת בתחום במספר דרכים (אברהם, 1985): הוקמו קרנות משותפות לקהילות תאומות ולבנקים מקומיים למתן הלוואות לתעשיות זעירות מקומיות בקריית-שמונה ובאופקים; נעשו ניסיונות להקים מפעלים שכונתיים למלאכת יד; מתבצעות הכשרות שמטרתן לפתח את היכולת העסקית והניהולית של בעלי תעשייה זעירה באזורי פיתוח. במכלול פעילויות אלה מתבטאת ההכרה – שהגיע אליה פרויקט שיקום השכונות, בין השאר, בעקבות משוב מוועדת ההערכה הבינלאומית – שאי אפשר לבצע שיקום פיסי וקהילתי-חברתי ללא ביסוס בוזמני של התשתית הכלכלית של היישוב ברמה המקומית בעזרת מדיניות לאומית תומכת (הסוכנות היהודית ומשרד השיכון, 1985).

רשויות מקומיות רבות בישראל יוזמות פעילויות לקידום פיתוח הכלכלי. פעילויות אלה

והנפשית של מובטלים ובני משפחותיהם; רמת החינוך של ילדיהם נפגעת, הן בשל אוירת המשבר בבית והן עקב העדר יכולת לרכוש חינוך משלים; קיים קושי להמשיך ולקיים את רמת הדיוור ואחזקת הבית; יש קשיים חמורים בעמידה בחובות כספיים ולו השגרתיים ביותר. במישור הקהילתי יש פגיעה מעמיקה ביציבות וכביטחון הקהילתי בשל התרבות מעשי עבריינות; נפגעת הסולידריות החברתית; מצטמקת התשתית הכלכלית של היישוב הסובל מאבטלה; מגוון השירותים הפרטי והציבורי מצטמצם וגדלה התלות בגורמים שאינם מקומיים (קושניר, 1986; Hayes & Nutman, 1983; Hakim, 1983).

באמצע שנת 1989 ממוצע האבטלה הכלל-ארצי עומד על יותר מ-8% מכוח העבודה. ברם, נתון ממוצע זה, ודרך שקלולו, מסתירים אבטלה חריפה הרבה יותר בריכוזים גיאוגרפיים אחדים ובחתך רוחב של אוכלוסיות שונות. בערי הפיתוח שיעורי האבטלה עולים בהרבה על שיעור ממוצע זה – כדי כפליים ויותר. הנתונים הממוצעים גם אינם משקפים כיאות אבטלה בקרב נשים ובאוכלוסיית הגברים בני 55 ומעלה.

בעיה נוספת בנתוני האבטלה קשורה לאזורים המטרופוליטניים הגדולים, שלמעט במפקד האוכלוסין ניתנים לגביהם נתונים כוללים בלבד. ממוצעים מטרופוליטניים אלה מתבססים על ראיית המטרופולין כולו כאזור נסיעה לעבודה יחיד. כלומר, ההנחה היא שמחפשת/עבודה המתגוררת בכל נקודה בגוש המטרופוליטני יכולה להיענות להצעת עבודה בכל מקום במטרופולין. הנחה זו איננה תקפה בהכרח לגבי מחפשת/עבודה – בעיקר הנשים – והנתונים המרוכזים על-בסיס הנחה זו מסתירים ריכוזי אבטלה שכונתיים המוכרים היטב לעובדים קהילתיים בשטח.

הטיפול במובטל ובמשפחתו ניתן כיום על-ידי מספר רב יחסית של גורמים מן הדרג המקומי והארצי כאחד (קושניר, 1986). אלה כוללים את שירות התעסוקה ולשכותיו המקומיות, המוסד לביטוח לאומי, היחידה להכוונת

שיש צורך בפיתוחה של תוכנית חברתית-כלכלית, שתתייחס לצורך הרחוק בטיפול נקודתי במקדי אבטלה. תוכנית כזו תתבסס במידה רבה על משאבים קיימים בתחומי העבודה הסוציאלית בכלל והעבודה הקהילתית בפרט. כמו-כן תקשור התוכנית בין משאבים אלה ובין תחומי פעילות בפיתוח הכלכלי המקומי. עיקריה של תוכנית כזו, כפי שנציגה להלן, גובשו בקבוצת עבודה שפעלה באוניברסיטה העברית והתבססה על ניסיון שנרכש בישראל ומחוצה לה (האוניברסיטה העברית, 1986). לתוכנית שגובשה היו שתי מטרות עיקריות. האחת, לתרום לצמצום ממדי האבטלה באמצעות יצירת מקומות תעסוקה חדשים בעזרת עידוד יוזמות מקומיות לפיתוח הכלכלי-לה. השנייה, יצירת תשתית ממוסדת ומקצועית לטיפול מתמשך בקידום הפיתוח הכלכלי המקומי בדרך של הכשרה ייעודית של עובדים לנושא, פיתוח רפואי עבודה ושיטות מחקר ובעזרת הקמת מרכז מידע ארצי שישרת את העובדים והיוזמים ברמה המקומית.

מבחינה מעשית התוכנית בנויה משני מרכיבים עיקריים ומאופציה למרכיב שלישי. המרכיב הראשון הוא הקמת מרכז ארצי לפיתוח הכלכלה המקומית, שירכז מידע ויתעד פעילות בתחום פיתוח הכלכלה המקומית בארץ ובחרי-ישראל, יפיק לקחים ויפיצם אל ובין העוסקים במלאכה בשטח. בנוסף לכך יעסוק המרכז המוצע באיתור משאבים כספיים ואנושיים פנויים, שניתן לרתום אותם לפעילות ברמה המקומית. זאת לצד שותפותם של עובדים קהילתיים בפעילות המקומית, פעילות שמטבעה תוכל להתרכז ביתר-יעילות במשאבים המקומיים גרידא.

דוגמה לקישור אפשרי בין גורמים לאומיים ומקומיים באמצעות המרכז היא פנייה למניעת סגירתו של מפעל על-פי חוק רכישת מפעלים בידי עובדיהם (מקרים מיוחדים), התשמ"ז-1987, שנכנס לתוקף ביום 1.4.1987. על-פי חוק זה יכולים עובדים לפנות לקרן מיוחדת, המשותפת לממשלה ולהסתדרות, בבקשה שתתמוך בהמשך פעילות של מפעל

מתאפיינות, בדרך-כלל, בהגבה על אילוצים והזדמנויות בטווח הקצר, הסותרת לעתים רצון בריזמי להגיע בטווח הארוך לפיתוח כלכלי התואם את תנאי היישוב ואת הפוטנציאל של אוכלוסייתו. יוזמות נוספות נוקטים ארגונים שונים, כגון ארגון "ניצני שלום", שמטרתו קידום יחסי יהודים וערבים והעוסק בפיתוח יחמות כלכליות משותפות; מרכז הקואופרציה של ההסתדרות מחדש גם הוא את מאמציו להקים קואופרטיבים יצרניים; גן תעשייה ובו "חממה" לחברות חדשות הוקם ביוזמה פרטית בגליל, ואחרים מתוכננים באזורים אחרים — ואלה רק דוגמאות מספר. יוזמות אלה הן לרוב מקריות וצומחות על בסיס תושייה מקומית לאור איתור צרכים כלכליים ופוטנציאל אנושי מקומי. ככל שהן ברוכות, יוזמות אלה פועלות לעתים קרובות בלי שתהיה להן גישה למקורות מידע מספיקים על שווקים, מקורות הון, תהליכי תכנון, ייצור ושיווק וללא הבניה ומודעות מספיקות לחשיבותה של דינמיקה אנושית בקבוצות משימה קטנות יחסית. העבודה עם קבוצות משימה מהווה תחום מרכזי במומחיותה של העבודה הסוציאלית הקהילתית (Rothman, 1974; Butcher et al., 1980). הספרות הקלאסית וההדגמות מן השדה מבליטות פעילויות של קבוצות משימה כנושאי הפיתוח הקהילתי (Community Development), והפעלה קהילתית (Social Action) סביב ועדי בחים ושכונות, ועדי הורים וכדומה (כנען ואדר, 1985). לדעתנו, מעורבות מקצועית המוגישה מיומנויות קהילתיות יכולה וצריכה לתרום גם לחיזוקם של פרויקטים בתחום הכלכלי-חברתי.

ד. תוכנית פעולה

מתוך בחינתנו את מאפייני מדינת הרווחה, את פעילות מקצוע העבודה הסוציאלית וכן את מאפייני האבטלה בישראל הגענו למסקנה,

פרויקטים חברתיים. כל אלה יוכלו להפיק תועלת ממערך הכשרה שיטתי יותר, ומאידך גיסא יתרמו הם מניסיונם לפיתוח ועדכון מערכי ההכשרה.

קבוצת יעד שנייה להכשרה היא חלק מן העובדים הקהילתיים ברשויות המקומיות, שעבורם יהיה זה בבחינת העשרת תפקיד (Role Enrichment). קבוצת היעד השלישית הם סטודנטים במקצועות מדעי חברה, כגון כלכלה, מינהל עסקים, מינהל ציבורי, גיאוגרפיה, סוציולוגיה ועבודה סוציאלית-קהילתית, המבקשים תחום יישומי ללימודיהם. קבוצת יעד רביעית עשויה לכלול עובדים מקצועיים למחצה, כגון פעילים בארגוני עובדים ופעילים קהילתיים – אוכלוסייה של יזמים חברתיים, המעוניינת לבסס את ידיעותיה ואת יכולת עבודתה בתחומי הכלכלה המקומית.

ה. דיון

במאמר זה הוצג הרעיון של שילוב בין שתי תפיסות מקצועיות, שבנפרד אינן מצליחות לגבש מענה נאות לביקוש בנושא האבטלה והתעסוקה ולצורך בהתערבות מקומית. אנו סבורים, שההתמחות הקהילתית במקצוע העבודה הסוציאלית צריכה לנקוט יוזמה ביחס למוקד ביקוש זה. מבחינת העבודה הקהילתית תהיה בכך פריצה לתחום חדש. מאידך גיסא, גם מתחום הכלכלה ברמה המקומית צריכה לבוא נכונות להרחיב את ההתייחסות והשותפות בתהליכי הפיתוח הכלכלי.

השילוב שהוצע מבוסס על יוזמות ועל פעילויות של קבוצות יעד וקבוצות עניין מוגדרות תוך התבססות על שילוב ממדים בינאישיים בקבוצות משימה מחד גיסא, ויזום כלכלי מקומי, מאידך גיסא. למעשה יש בכך משום העשרת תפקיד לעוסקים בפיתוח כלכלי ולעובדים הקהילתיים כאחד. לשם מימוש ה"תפר" הבינמקצועי יש צורך בבחינת קדימויותיהם של שני המקצועות במקביל וכן

שבעליו עומדים לסגרו (ידיעות אחרונות, מוסף ממון, 5.5.1987).

המרכיב השני בפעילות המרכז המוצע הוא הקמתה של יחידת הכשרה. יחידה זו תרכז את נושא הכשרתם של עובדים ויזמים שעיסוקם בהווה הוא בתחומי פיתוח הכלכלה המקומית או המעוניינים להיכנס לתחום זה בעתיד. כדי שיוכלו למלא את תפקידיהם יוכשרו העובדים לאבחן ולהעריך צרכים כלכליים; מגבלות והזדמנויות כלכליות; לבחון הצעות פיתוח המתייחסות ליישוב או לאיזור עבודתם. בנוסף לכך, תבוצענה הכשרות והשתלמויות בתחומים נוספים, כגון עידוד יזמות מקומית; גיוס הון; אפשרויות ההקמה, הניצול, הפיתוח וההסבה של מבני תעשייה; שותפויות עם גורמי חוץ ועוד.

מימד חשוב שישולב בהכשרתם של עובדי השדה, המשלים את הפן הכלכלי של ההכשרה, הוא פיתוח המודעות, הכישורים והקניית ידע בתהליכים חברתיים ובין-אישיים לקראת פעילות עם קבוצות וארגונים בקהילה. למשל, יכולת לנהל משא-ומתן עם יחידים וקבוצות בתוך הקהילה ועם גורמים ממוסדים יותר וגורמים חוץ-מקומיים. בנוסף לכך תפותח היכולת לתיווך וסינגור (Advocacy) והבנת התהליכים בקבוצות משימה המתהוות תוך כדי הקמת פרויקט וליוויו.

מן האמור לעיל ברור, שתחום ההכשרה והעבודה המעשית שאנו מדברים עליו מצוי באורח מובהק ב"תפר" שבין פיתוח הכלכלה המקומית ובין פיתוח תהליכים קהילתיים בהקשרם הכלכלי. במלים אחרות, נדרשת הבנה ויכולת הפעלה של המרכיבים הכלכליים המשימיעים על ההתפתחות החברתית-הכלכלית, שאינה מוקנית היום בצורה שיטתית באף תחום מקצועי בודד. יחד עם זאת, התכנים שתיארנו משיקים לתחומי העבודה וההתמחות של ארבע קבוצות. ראשית, כבר היום יש עובדים בשטח שתחום עבודתם הוא ב"תפר" שהוזכר לעיל. אלה הם קציני תעסוקה וקציני פיתוח תעשייה, עוזרים לראשי עיריות ומועצות, ובמקומות אחדים גם מנהלי מתג'סיים (ארי, 1987) ומנהלי

על מנת לגבש הגדרות מדויקות יותר של יעדים ותחומי פעולה לתפיסה הבינתחומית ולהצעות שהצגנו כאן חידרש, ללא ספק, פעי-לות נוספת של חשיבה, מחקר וניסוי. למשל, אנו צופים שיווצר מתח בין תפיסות מסורתיות של העבודה הסוציאלית, הממוקדת במתן שירותים על-פי כללי זכאות ונוקקות, ובין הצורך במשמעת כלכלית ביוזמות עסקיות, הכרוכות גם בנטילת סיכונים ובניצול הזדמנויות. כדי להתמודד עם מתח זה יהיה צורך להתמודד עם סטריאוטיפים של מקצועות ושל לקוחות-תיהם. הדרך הטובה ביותר לעשות זאת היא באמצעות המצאת התערבויות חדשות ופיתוח מיומנויות ותחומי פעולה חדשים. גם לעוסקים בכלכלה המקומית יימצאו אתגרים חדשים, ערכיים ומהותיים, בהתמודדות עם ה"תפר" הכלכלי-קהילתי. כאמור, יהיה צורך לפתח התייחסויות ליחסי הגומלין שבין פעילות כלכלית מקומית, מרכיבי התעסוקה המקומית, ובין הרווחה הקהילתית. יתבקש תרגומן של התייחסויות אלה לתשומה למדיניות בינתחומית של צמיחה כלכלית שבלבה נמצא חיזוק חברתי. גישתנו מציעה תיחומים מקצועיים חדשים, שיסייעו בהשגת יעדים אלה ויקרבו את העוסקים בהשגתם אל המציאות היומיומית של האוכלוסייה המהווה את הכלכלה ואת החברה.

של חכני ההכשרה שלהם, וזאת כשל הצרכים בשטח. אין בהצעתנו תרופת פלא לאבטלה, אלא קריאה לשלב נוסף בהתפתחותם של מקצועות ושל ארגונים, שלב שמטרתו לתרום להשלמתם של חוסרים קריטיים במערכות הר-ווחה בהווה. חוסר זה בולט במיוחד ברובד הקהילתי המקומי ובתחומי הכלכלה והתעסוקה וממנו נובע הצורך בשילוב היכולות שאנו מציעים.

יש לכוון את מערכת קבלת ההחלטות ברמת המדיניות הכלכלית-חברתית להתחשבות בהשלכות קהילתיות של פעולתה. לשם כך, וכדי ליישם בצורה יעילה פתרונות מקומיים, המלצנו על שילוב מיומנויות וגישות מתחום העבודה הקהילתית בטיפול בבעיות תעסוקה ואבטלה. יתרה מזו, לדעתנו יש להביא בחשבון בהווה את העלויות החברתיות לטווח הארוך של ההחלטות הכלכליות (Long-Term Social Costs). ולפיכך יש לקבל החלטות תוך בחינת עלות ההזדמנות (Opportunity Cost) הגלום בהן. יש להשקיע בהווה ב"תפר" שבין הכלכלה המקומית ובין העבודה הקהילתית, כדי לצמצם את ההוצאה הצפויה בעתיד על תמיכה באלה שיהפכו לנפגעי מדיניות ההווה. במלים אחרות, מניעה של משברים ותגובה בונה לשינויים כלכליים מבניים עדיפה על המאמץ לאחות קרעים לאחר פרוץ המשבר.

ביבליוגרפיה

- אברהם, מיכל, במשאביהם-הם: מבט חדש על ההשקעות הכלכליות הנדרשות בערי הפיתוח בישראל, הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות השכונות - אגף התכנון, ירושלים, 1985.
- ארי, משה, "פיתוח תשתית כלכלית למרכז הקהילתי", במתג"ס (1987).
- דורון, אברהם, מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים, 1985.
- האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברזואלד, הקבוצה לפיתוח הכלכלה המקומית, "תוכנית נסיונית לפיתוח הכלכלה המקומית: הקמת מרכז ארצי ליזום פרויקטים, לריכוז מידע ולהכשרת כח אדם" (דו"ח למשרד העבודה והרווחה. ניתן להשיג באמצעות פנייה למחברי מאמר זה), ירושלים, 1986.
- הסוכנות היהודית ומשרד הבינוי והשיכון - הוועדה הבינלאומית להערכת פרויקט שיקום והתחדשות השכונות: א. דין-וחשבון לשנת 1983 (1984); ב. סיכום של מימצאים והמלצות (1985).

- כורזים, יוסף, "הערכות עובדות סוציאליות כמסנגרים וכמתריעים בתקופה של צמצום משאבים", ביטחון סוציאלי 27 (יוני 1985), עמ' 128-136.
- כנען, רם, ואדר, הדסה, "דגם עבודה למקימי קבוצות פעילים", חברה ורווחה, כרך ו' (ספטמבר 1985), עמ' 248-257.
- משרד העבודה והרווחה - הרשות לתכנון כוח-אדם, אבטלה ומובטלים 1985, ירושלים, 1986.
- משרד העבודה והרווחה - הרשות לתכנון כוח-אדם, קווי ההתפתחות העיקריים של כוח-אדם, תעסוקה ואבטלה במשך בשנת 1986, ירושלים, 1987.
- קושניר, תלמה, הטיפול במובטל (בעריכת פנחס פרנק), הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות השכונות - אגף התכנון ומכון ס.פ.ר., ירושלים, 1986.
- קלוזנר, דויד, פיתוח כלכלי על בסיס הקהילה המקומית - סקירה וקווים למדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1987.
- רוזנפלד, יונה, "תחומה והתמחותה של העבודה הסוציאלית", חברה ורווחה (ספטמבר 1985), עמ' 119-130.
- Butcher, J. et al., *Community Groups in Action: Case Studies and Analysis*, Routledge and Kegan Paul, London, 1980.
- Cox, F.M. et al., *Strategies in Community Organisation*, Peacock, Itaca, Ill., 1974.
- Dee, Kay (ed), *Perspectives for the Future: Social Work Practice in the 80's*, NASW, Washington, D.C., 1980.
- Eisenstadt, S. N. & Ahimeir, O., *The Welfare State and its Aftermath*, Croom Helm, London, 1985.
- Greater London Council, *The London Industrial Strategy*, London, 1985.
- Greater London Council, *The London Labour Plan*, London, 1986.
- Hakim, Catherine, "The Social Consequences of High Unemployment", *The Journal of Social Policy*, Vol. 11, No. 4 (1983), pp. 433-467.
- Hayes, John & Nutman, Peter, *Understanding the Unemployed*, Tavistock Publications, London, 1981.
- Kahn, Alfred J., *Theory and Practice of Social Planning*, Russel Sage, New York, N.Y., 1969.
- Kahn, Alfred J. & Kamerman, Sheila, *Social Services in International Perspective*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1976.
- Kahn, Alfred, J. & Kamerman, Sheila, "The Personal Social Services and the Future of Social Work", in: Dee (ed.), pp. 3-17.
- Rothman, Jack, "Three Models in Community Organisation Practice", in: Cox et al., pp. 22-39.
- Webb, Chris, "Innovatory Social Projects in Community Development", *Eurusocial Newsletter*, No. 38/39 (1985), pp. 6-10.
- Sainsbury, Eric, *The Personal Social Services*, Pitman, 1977.

כאבי גב כתאונת עבודה

מאת ד"ר שאול קובובי*

משהלך האדם הקדמון ונודקף, נעשו זרועותיו ואמותיו מותאמות יותר לאחיזה ולמטרות נוספות, ורגליו על כל חלקיהן, הפכו בזמנית לבסיס איתן לעמידה ולהליכה. במקביל התעורר צורך באין ספור שינויים נוספים... בעמוד השדרה נוצרה עקומה מיוחדת והראש נקבע במצב שונה.

למוח ולגולגולת, שמשקלם הלך וגדל, היתה בעליל, השפעה על התפתחות עמוד השדרה שנשא אותם, במיוחד במשך תהליך ההודקפות.

דרווק, מוצאו של האדם

ה"מתנת" שידובר בה להלן איננה המחלה היסודית עצמה, כי אם החמרתה הזמנית עקב תאונה הפוגעת בכושרו של אדם לעבוד, והיא הוכרה כתאונת עבודה, תאונה "מסיבות פני-מיות".

הבעיה המשפטית

מראשית דרכו של חוק הביטוח הלאומי עלתה סוגיית התאונות שמקורן בנסיבות פנימיות כאחד הנושאים המטרידים ביותר בענף ביטוח נפגעי עבודה. תאונות אלה הופיעו בתדירות רבה בחיי יום-יום גם מתוך לעבודה, אולם משאירעו "תוך-כדי עבודה" – כלומר בזמן העבודה – היו לתאונות עבודה "מושלמות" הודות לחזקת הסיבתיות שבסעיף 14(ג) לחוק המקורי (כיום סעיף 39, רישא)² שזו לשונו: "תאונה שאירעה תוך כדי העבודה רואים אותה כתאונה שאירעה גם עקב העבודה, אם לא הוכח ההיפך".

שורות אלה, פרי עטו של אבי תורת "הברירה הטבעית", באות להזכיר לנו שתהליך האוו-לוציה תבע את מחירו. אמנם האדם נעשה מותר מן הבהמה, קנה תורה ודעת, התעשר בנשמה ובמצפון, אך סגולותיו הגופניות התג-ונו, חושיו קהו והוא מצא את עצמו מנותק יותר ויותר מן הטבע.

סקירה זו עניינה אחד ההיבטים של גמר תהליך הפיכתו של האדם מהולך-על-ארבע להולך-על-שתיים, היינו פגיעותו של עמוד השדרה, אשר הפך להיות במשך דורות מגשר של חוליות מאוזנות למגדל מאונך וזקוף הנושא מעליו את גולגולתו ההיפרטרופית של ה-*Homo Sapiens*. עומס משקלו של עמוד זה מעיק ולוחץ במיוחד על חלקו התחתון, על החוליות המותניות. זוהי נקודת התורפה, המוקד הרגיש והחשוף מכל, להתקפי כאבים שזכו לכינויים שונים כגון לומבגו, אישיאס, סציאטיקה, "הקסנשוס" ועוד, עד שנמצא לכך שם כולל בשפה האנגלית: Lower-back pain (כאבים בגב התחתון) ובעברית: "מתנת" – דיבור קולע, מלשון מותניים.

* סגן נשיא בית-הדין הארצי לעבודה.

1. חוק הביטוח הלאומי, תשי"ג-1953 (ס"ח 137, תשי"ד), נכנס לתוקפו כ-1.4.1954.
2. סעיף 39 רישא לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968 (ס"ח 530, תשכ"ח).

ראשית הפסיקה: היכרות עם

Hernia disci

צעדיה הראשונים של הפסיקה היו זהירים ומדודים כראוי לצעדיה הראשונים של ערכאה חדשה (בית-הדין לביטוח לאומי) על אדמת בתולין שאין לגלות בה תלם או עקבות קודמים. בפסק-הדין הראשון שפורסם³ נידונה פגיעה בגב מן הסוג החמור ביותר Hernia disci: בקע של הסחוס הבין-חולייתי (דיסקוס). הסיבה למחלה נובעת מתנוחתו האנכית של ההולך-על-שתיים (ראה דברי דרווין שהובאו כמוטו למאמר). מפאת משקלן של החוליות הניצבות זו על-גבי זו, נדחס ונמעך הדיסקוס, בעיקר בחלקו התחתון (המותני) של עמוד השדרה, וכל מאמץ, לחץ או תנועה עלולים לגרום לכך שהדיסקוס יישמט ממקומו וילחץ על עצב רגיש.

העובד שבו מדובר נותח ביוני 1956 בגין Hernia disci והדיסקוס הוצא. המוסד לביטוח לאומי סירב להכיר בקשר הסיבתי שבין הניתוח ובין תאונת העבודה שאירעה 20 חודש לפני כן (באוקטובר 1954) והתבטאה בכאבי גב עקב הרמת משא כבד. העובד קיבל רק דמי פגיעה בעבודה כמשך שבועיים. העניין הובא לבית-הדין בחיפה שרכש מידע יסודי בנושא, במהלך המשפט, מפיהם של חמישה מומחים רפואיים — ופסק לטובת המבוטח. המוסד ערער⁴ ומבית-הדין לערעורים יצאה הלכה לפיה פגיעה מסוג Hernia disci, יכול שתוכר, לפי המקרה, כ"תאונת החמרה" או כתאונת גרימה, שכן —

"במוכן המשפטי חשובה גם הסיבה להרניה ולא רק הסיבה היסודית, הראשונית, כי כבר נקבע על-ידי בתי-המשפט שלא רק הגורם

במוסד לביטוח לאומי הועלו ספקות בדבר ההצדקה לקיים את חזקת הסיבתיים כשמדובר באירוע בעל אופי של תאונה, שמקורו בגורמים פנימיים הטמונים במבוטח בין שהוא עצמו ער להם ובין שאינו ער לקיומם.

במאמר "התקף לב וחזקת הסיבתיים"⁵ תואר הניסיון לבטל את חזקת הסיבתיים כשמדובר בפגיעות פנימיות. ניסיון זה לא עלה יפה ונסתיים ביצירת חזקת סיבתיים אחרת, מסובכת ומסורבלת, מיוחדת לאותם מקרים שבהם התאונה מתרחשת "כתוצאה מגורמים פנימיים (שבץ לב, לומבגו, זכו'...)"⁶.

ה"מתנת" מייצגת נאמנה אותו סוג פגיעות המתהווה, לרוב שלא עקב טראומה חיצונית, בדומה לאוטם שריר הלב, לאירוע מוחי, להיפרדות רשתית ולבקע מפשעתי. כרי, שכאבי גב יכולים להתהוות כתוצאה מפגיעה ישירה של גורם חיצוני, אך לא בכך עסקינן. ענייננו במקרים של מתנת הפוקדים את העובד לפתע, בגין מאמץ בעבודה, תנוחה לא נכונה, תנועה חפוזה. התופעה הפכה להיות מטרד בעיני המוסד לביטוח לאומי בגלל תדירותה, אך גם ובעיקר מן הטעם שהתקף הכאבים הופיע תמיד על רקע של תהליך ניווני בעמוד השדרה שקדם לאירוע התאונה. כלומר, התאונה לא יצרה את הפגימה בגב אלא הביאה להחמרת מצב קיים שהתפתח אט-אט בגופו של הנפגע, ללא קשר עם עבודתו.

כך נתעוררה אפוא השאלה: מהו היקף הנזק שבו חייב המוסד לשאת ושכגיננו עליו לפצות את המבוטח במסגרת ביטוח נפגעי עבודה? שאלה זו — שאלה מעורבת של רפואה ומשפט — הובאה להכרעתו של בית-הדין לביטוח לאומי כבר באמצע שנות החמישים, והיא עדיין מתעוררת, אם כי לעתים נדירות יותר, בבית-הדין לעבודה.

3 ש' קובי, "התקף לב וחזקת הסיבתיים", ביטחון סוציאלי, 26 (יולי 1984), עמ' 17.

4 שם, בעמ' 18.

5 ת.ב.ל. חי 37/57; פב"ל ג', 107 (מנדל פרוזר).

6 ע.ב.ל. 37/58; פב"ל ד', 242.

מחסום שמונת השבועות

קביעתו של בית-הדין על סמך עדות רפואית ("לכל היותר 8 שבועות...") נתקבלה בידי המוסד כגושפנקא לגישה שהיתה מקובלת עליו בבחינת מושכל ראשון והיא, שמתנת שהוכרה כתאונת עבודה אינה מזכה בדמי פגיעה אלא עבור שמונה שבועות, אף אם הנפגע אינו מסוגל לעבוד שבועות רבים מעבר לשמונת השבועות הראשונים. גישה זו קנתה לה שביתה במוסד בעקבות הדרכה שקיבלו עובדיו ממומחים רפואיים שנועץ בהם. אלה סברו, על סמך ניסיון וידע, שהתקף חריף של כאבי גב עקב אירוע תאונה דינו לחלוף תוך מספר ימים או שבועות ולכל היותר בתוך שישה עד שמונה שבועות. אין לזקוף כאבים ואי-כושר לעבוד הנמשכים מעבר לכך על חשבון התאונה, כי אם על חשבון מצב פתולוגי שקדם לתאונה.

קו זה היה נקוט בידי המוסד במשך שנים מספר. השיטה "השתכללה" עד כדי כך שנהגו להתנות תשלום דמי פגיעה בעבודה בויתור מראש ובכתב, של המבוטח, על תביעת דמי פגיעה בעד פרק זמן העולה על שמונה שבועות, ועל הדרישה שיעמידוהו לפני ועדה רפואית לקביעת דרגת נכותו כתוצאה מן התאונה. נוהל זה – נוהל פסול מעיקרו – נמשך עד שהושם לו קץ בפסק-דין שבו נשמע סוף-סוף קולו של המשפט בסוגיה שנראתה, משום מה, כנחלתם הבלעדית של אנשי הרפואה¹⁰. פסק-הדין ניתן בעניינו של עובד שלקה בכאבי גב עקב תנועה סיבובית. המוסד סירב לשלם

הראשוני למחלה מזכה את הנפגע לדמי פגיעה וגימלאות, אלא גם הגורם המביא לידי החמרת מחלתו של הנפגע... יש ברוב בני האדם פוטנציה מסויימת להרניה דיסקי מפאת התהליך הדגנרטיבי, ופוטנציה זו מתורגמת בשפת המשפטאים למצב המקנה זכויות לדמי פגיעה כשקורה איזה דבר תוך מהלך העבודה המביא לידי החמרה או לתוצאה סופית של הרניה דיסקי⁷.

במקרה אחר לקה העובד ב"הרניה דיסקי" באיזור המותני בעקבות מאמץ כביר, בעת שהרים, יחד עם שלושה עובדים אחרים, משא של 140 ק"ג ואחד מן השלושה הטיל עליו לפתע את חלקו במשא⁸. המוסד סירב להכיר במקרה כבתאונת עבודה, משהוברר לו שסמוך לפני כן סבל הנפגע מ-Spondylosis deformans (עיוות צורה של עמוד השדרה). בפסק-דינו סקר בית-הדין את שאלות היסוד הקשורות להיבט המשפטי של פגיעה בגב: מהותה של הפגיעה כגורם המחולל את הנוק בגוף או המחמיר נזק קיים, לאמור "תאונת-גרי-מה" לעומת "תאונת-החמרה"; משקלו היחסי של מצב פתולוגי קודם כרקע להחמרה; החמרה צמיתה או החמרה זמנית וחולפת; אורכה של הזמניות. בית-הדין אימץ את דעתו של אחד המומחים שהעידו לפניו ופסק, שאדם במצבו של התובע עלול להיפגע בגב התחתון:

"אפילו ובעיקר אחרי מנוחה ממושכת או אחרי תנועה מיוחדת במינה (rotational injury) או אחרי מאמץ גופני יוצא מגדר הרגיל, הגורמים להתקף כאבים ולהחמרה זמנית בלבד הנמשכת בדרך כלל עד לכך היותר 8 שבועות"⁹.

7 שם, 248.

8 ת.ב.ל. ח"א 104/57; פכ"ל ג', 127 (דוד שיקלר).

9 שם, שם.

10 ע.ב.ל. 27/61; פכ"ל ז', 134 (יוסף לסרי).

העבודה, הקשור מבחינה סיבתית לבוא ההתקף, כגון הרמת משא, תנועה סיבובית וכד'. באין ראשית ראיה כי כך היה, דין התביעה להיכשל, דוגמת המקרה שבו "נתפס" גבו של עובד, בעת שדרכה רגלו על המדרכה ברדתו מן האוטובוס שהביאו לעבודה. (זאת לזכור: תאונה בדרך מן המעון לעבודה כמוה כתאונת עבודה ובלבד שיוכת שהתאונה קרתה תוך-כדי ועקב הנסיעה או ההליכה.) התביעה נדחתה מאחר ש –

"המערער לא החליק, לא נפל, לא ניתר ולא מעד. גם לא דובר על תנוחה לא נכונה, על זווית לא נוחה, על ידידה מבוהלת או כושלת מהאוטובוס, על מכשול, על איבוד נעל, על מרחק בלתי-רגיל בין האוטובוס והמדרכה, על גובה חריג של כבש האוטובוס, וכיוצא באלה דברים"¹³.

דין דומה נקבע לגבי מבוטח שכאבי הגב תקפוהו בעת ירידה מן האוטובוס תוך ניתור על רגל אחת. בהסתמכו על חוות דעת רפואית פסק בית-הדין, שפעולה מעין זו לא חרזה מפעילות שבתיי יום-יום "כגון לשבת על כסא או לקום, לעלות או לרדת מדרגות"¹⁴.

הכלל הוא אפוא, ש"צריכה להיות ראשית ראיה שאכן קרה אירוע תאונתי בעבודה" בין שיראו את הפגימה "כפגימה שהיא תוצאה של גורמים הנראים לעין (כגון המקרה באדם שתופס אופן כבד הנשמט מידיו) – ובין שלא נראה אותה כך (כגון מקרה שאדם עושה תנועה לא נכונה ו"נתפס הגב")"¹⁵ (ההדגשה נוספה מטעמים שיתבארו בהמשך).

המובאה האחרונה משמשת תזכורת לכך, שגם בכאבי גב קיימת ההבחנה בין שני סוגי גורמים – אלה שהם "גורמים חיצוניים הנראים לעין" ואלה שאינם כאלה – לעניין חזקת הסיבתיות (עקב העבודה) לפי סעיף 39

דמי פגיעה עבור 26 שבועות על-פי האישורים שקיבל הנפגע מידי רופאו. במהלך המשפט חזר המומחה הרפואי מטעד המוסד וגרס שהכאבים, בתום 8 השבועות, אינם תולדה של תאונה ויש לזקוף אותם על חשבון ליקוי מלידה. בית-הדין ניווט את הסוגייה למוקד הנכון באומרו:

"השאלות השנויות במחלוקת במשפט מסוג זה, אף כי הן דנות בעניינים רפואיים, נתונים בסופו של דבר להכרעת בית-הדין, ובית-הדין לא רק רשאי אלא גם מצווה לבדוק את העדויות הרפואיות לפי ההגיון הישר ולא לקבל כקביעות החלטיות כל דבר היוצא מפיו של רופא"¹¹.

בית-הדין זיכה את הנפגע בדמי פגיעה עבור 26 שבועות בהביעו פליאה רועמת על דבר "מחסום" שמונת השבועות:

"...האיך אפשר לבוא ולומד שעד נקודת זמן מסויימת הכאבים נובעים מהתנועה, ואילו אחר-י נקודה זו הם נובעים מליקוי מלידה. היתכן לחתוך כאילו באיזמל תקופת כאבים שנראית לכאורה תקופה אחת ולהפרידה כדיקנות מדי-עית לשני חלקים הנבדלים באפיים ובמהותם האחד מהשני?

...ההיגיון המשפטי מתקומם נגד קביעה, הנוגדת את השכל הישר ואת מה שאנו חשים כבני אדם רגילים בכל ישותנו"¹².

וכך הוסרה משוכה שעמדה כמחסום בדרכו של המוסד לשלם לנפגעי-הגב את מלוא דמי הפגיעה כעבודה המגיעים להם.

ראשית ראיה

החקף של כאבי גב לא יוכר כתאונת עבודה אלא אם יוכח קיומו של אירוע פתאומי במהלך

11 שם, עמ' 137.

12 שם, שם.

13 דב"ע מד/90-0; פד"ע טד', 93; 97 (צבי ספיר).

14 דב"ע שם/58-0 (לא פורסם) (יצחק מיצר).

15 דב"ע לח/112-0; לקט 22.13 (ארמין [אריה] כץ).

בעקבות משל האופן נפסק, שתאונה שבה "נתפס" גבה של המבוטחת — מטפלת במעון למפגרים — בעת שהרימה אדם משותק שמ"שקלו 60-80 ק"ג — היא תוצאה של גורם חיצוני (חיצוני לנפגעת) הנראה לעין, ויש להחיל על המקרה את חוקת הסיבתיות (עקב העבודה) לפי הרישא של סעיף 39 ולא לפי הסיפא. יחד עם זאת חזרו והטעימו, ש"שונה היה המצב לו אותה פגיעה היתה באה לא מהרמת 'משא' כאמור אלא מתנועה, מכוונת או בלתי-מכוונת, של הנפגעת"¹⁶.

בפסקו כך עשה בית-הדין, אולי מבלי משים, קפיצת דרך מחשבתית. כאשר נתפס האופן הכבד באוויר הוא פעל כגורם חיצוני ההולם ומכה במלוא משקלו בידיים המושטות לתופסו, והמאמץ הנדרש הוא מאמץ של ספיגת לחץ חיצוני אלים. לא כך, או לא כך בדיוק, מושפע גופו של אדם המתאמץ להרים משא כבד. אותו משא הוא אמנם גוף חיצוני, אך המאמץ המופעל כדי להרימו מקורו בגורם פנימי של הפעלת כוח.

יש לציין למען שלמות התמונה, שאחרי "קפיצת הדרך המחשבתית" הנזכרת באה מעין נסיגה, כאילו חזר בו בית-הדין ממהלכו שלו עצמו. כמחצית השנה לאחר שניתן פסק-הדין בעניין הרמת האדם המשותק נדחה ערעורו של פועל שנפגע בגבו בעת הרמת מכסה שמשקלו 60-80 ק"ג, תוך ציון שמדובר בת-אונה "כתוצאה של מאמץ, היינו לא כתוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין"¹⁷. ושוב נפסק, כעבור ימים אחדים, שיש להחיל את הסיפא של סעיף 39 בעניינו של גנן שלקה

לחוק, על שתי חלופותיה — זו שברישא וזו שבסיפא¹⁶.

סעיף 39: רישא או סיפא

לא בכדי הדגשנו במוכאה שלעיל את משל "האופן הנשמט", משל שנשאל מפסק-דין¹⁷ שבו נדונה הטענה שהיפרדות רשתית באה כתוצאה של מאמץ שעשה הנפגע בעת שתפס באוויר אופן לליטוש יהלומים שמשקלו 25 ק"ג, שנשמט מידי. בעניין זה נחלקו הדעות אם להחיל את הרישא או את הסיפא של סעיף 39, היינו האם על המוסד להוכיח "את ההיפך" או שמא די לו אם יוכיח ש"השפעת העבודה... היתה פחותה הרבה..."¹⁸. נפסק, שתפיסת אופן כבד באוויר פועלת כ"גורם חיצוני הנראה לעין" — ולפיכך חל הרישא של הסעיף — להבדיל מאותם מקרים שבהם התאונה "הינה תוצאה של פעולת חיידקים, מתח נפשי, עבודה מאומצת, חום, וכיוצא באלה גורמים שאינם גורמים חיצוניים הנראים לעין"¹⁹ (ההדגשה נוספה).

משל האופן נתחבב על בית-הדין הארצי לע-בודה שעשה בו שימוש חוזר כל אימת שנדרש לשאלה כיצד לסווג את הגורמים לפגיעה בעמוד השדרה — גורם חיצוני הנראה לעין, כגון: "נפילה מסולם או מכה באחת החוליות או גם תפישת אופן כבד בנפילתו", להבדיל מ"תנועה מסויימת תוך התכופות הגורמת לתפישת' הגב"²⁰.

16 "תאונה שאירעה לעובד תוך כדי עבודה רואים אותה כתאונה שאירעה גם עקב העבודה, אם לא הוכח ההיפך; אולם תאונה שאינה תוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין, בין שאירעה לעובד ובין לעובד עצמאי אין רואים אותה כתאונת עבודה אם הוכח כי השפעת העבודה על אירוע התאונה היתה פחותה הרבה מהשפעת גורמים אחרים."

17 דב"ע לה/06; סד"ע ז', 44 (יצחק זהבי).

18 דב"ע לא/06-66; סד"ע ג', 47; 55, סעיף 11 (כוכבה אשכנזי).

19 דב"ע לה/06; שם, בעמ' 52, סעיף 9.

20 דב"ע לח/00-100; פד"ע ט', 421; 424 (יוסף לאוב).

21 דב"ע לט/02-27; פד"ע י', 415; 419 (מזל שרביט).

22 דב"ע לט/00-109; לקט 33.17; 33.19 (נצח חלואני).

הגורמים "הפנימיים" הכפופים לתנאי הסיפא של הסעיף, כגון: תנועה חפוזה או תנועה בלתי-נוחה. ועוד יתברר להלן, שהלכה למעשה נותרו להוראות הסיפא, הנוחות יותר למוסד לביטוח לאומי²⁷, שיניים רפויזות בלבד.

אמנם ממשיכים לצטט לפעמים את סעיף 39, אך לא עוד בשל העוקץ הטמון בו — על שתי חלופותיו — כי אם בעיקר כמשענת להשעין עליה את מנוף הפרשנות הליברלית. שהרי מקובלת עתה יותר ויותר ההשקפה, שבאה לידי ביטוי בדב"ע שם/100-0, לפיה: "ברוב המקרים של המקרים... (עת) קובי עים את העובדות הצריכות לעניין, כך שברור שהגב 'נתפש' במהלך העבודה, לא יכחיש המוסד לביטוח לאומי זכאות לדמי פגיעה..."²⁸ (ההדגשה הוספה).

וגם —

"ניסיון החיים לימד את בית-הדין שהכרה בפגיעה בעמוד השדרה כתאונת עבודה תלויה בעיקר בשאלה האם הוכח שבמהלך העבודה אירע משהו שבגיניו 'נתפש' גבו של המבוטח או שפקדוהו לפתע כאבים עזים שמנעו ממנו להמשיך לעבוד.

ביסודם של דברים עומדת שאלת אמינות גירסתו של התובע"²⁹ (ההדגשה הוספה).

לשון אחר: ברוב המקרים של המקרים די בכך, שהנפגע יביא "ראשית ראייה" אמינה שתקשור את הפגיעה בגבו עם עבודתו, כדי שתפעל לטובתו חזקת הסיבתיות לפי סעיף 39 (רישא או סיפא) והמקרה יוכר כתאונת עבודה. להזכיר מה נכונה אימרתו של השופט האמריקני הדגול הולמס, ש"קיומו של החוק לא על ההיגיון, אלא על הגיטות"³⁰.

בגבו בעת שנשא שק זבל כימי שמשקלו 40-50 ק"ג כדי לפזר את החומר תוך-כדי צעידה. נקבע, שמדובר בעבודה "מאומצת", משמע שהפגיעה לא היתה "כתוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין"³¹. אך הכל בא על מקורו מו בשלום בפסק-דין נוסף שניתן כעבור שנה (כאפריל 1981) ובו הוסבר, ביישוב דעת ושוב בעזרת משל האופן, כיצד נסגר המעגל:

"עד לפסק-הדין בדב"ע לה/6-0 (ראה הערה 17 דלעיל), ההלכה היתה שרואים תאונה כתוצאה מפעולת 'גורם חיצוני הנראה לעין', רק אם אותו גורם פגע בתובע (בין שאותו גורם נפל על התובע, בין שהתובע נפל עליו, ובין שההתנגשות היתה בדרך אחרת). בדב"ע לה/6-0 נקבע לראשונה, כי די בכך שהגורם החיצוני... יופעל פתאומית בדרך אחרת על גופו של הנפגע"³² (ההדגשה הוספה).

ומסתמא כדי להרחיק כל ספק הוטעם בהמשך הדברים, שיש להכיר כגורם חיצוני — "(ב) עצם משקלו-הרמתו של 'הגוף החיצוני' — במקרה זה 'גוף' ממש, גופו של אדם"³³. על-פי אותה הלכה נתקבל ערעורה של אחות רחמנייה, שגבה "נתפס" בעת שעזרה לשתי אחיות צעירות להעביר חולה ממיטה נמוכה לכיסא נוח³⁴.

מי מפחד מסעיף 39?

משנקבע בפסיקה, שגם הרמת משא פועלת כגורם חיצוני — רוב הפגיעות בעמוד השדרה נגרמות בשל הרמת משא — נצטמקה רשימת

23 דב"ע לט/21-0 (לא פורסם) (עזיז שירי).

24 דב"ע שם/110-0; פד"ע י"ב, 215; 217 (דוד לוי).

25 שם, 218.

26 דב"ע מו/16-0; פד"ע י"ז, 311 (מרים גרבי).

27 דב"ע לא/66-0; פד"ע ג', 47; 57, סעיף 11 (כוכבה אשכנזי).

28 עניין דוד לוי (ראה הערות 24 ו-25 דלעיל), בעמ' 218.

29 דב"ע מה/24-0; לקט 33.46; 33.47 (אברהם אזולאי).

30 מצוטט בעב"ל לא/66-0 (ראה הערה 27 דלעיל), בעמ' 52.

שכיר החייב להישמע להוראותיו של הזולת אלא פיצוי של אדם בעד כל נזק שנגרם לו מחמת עיסוק בעבודה כלשהי במערכת התפקיד החברתי"³⁴.

כניסתו של העובד העצמאי לענף ביטוח נפגעי עבודה בשנת 1957³⁵ לוותה במספר הגבלות המשקפות את היחס של "כבדהו וחשדהו" שזכה לו סוג זה של מבוטחים, שאין עליהם פיקוח בעת עיסוקם במשלח ידם ואשר מלאכתם יכולה להתבצע ללא מסגרת של זמן ומקום. על העובד העצמאי הוטלה החובה להיות רשום במוסד בעת הפגיעה; דמי הביטוח שנגבו ממנו בענף ביטוח זה, החדש עבורו, היו גבוהים וכן — לא קמה לו חזקת הסיבתיות מכוח הרישא שבסעיף 39. לכן היה עליו להוכיח את ה"עקב" ("עקב עיסוקו במשלח ידו...") גם כשמדובר בגורם חיצוני הנראה לעין, כגון — אם לחזור לענייננו — גם בפגיעה בגב עקב הרמת משא.

אליבא דאמת ה"הפליה" בין שני סוגי המבוטחים אינה כה חמורה. לא אלמן ישראל וגם על העובד העצמאי פועלת החכמה השוויונית של "ניסיון החיים" האומרת, שהעיקר הוא "אמינות גירסתו של התובע" (הערה 29 דל-עיל).

בטלותו של הרקע הפתולוגי כגורם "פנימי"

להוציא מקרים נדירים שבהם פעל בעליל גורם חיצוני (נפילה על הגב³⁶; נפילת מכסה של מכונת על גבו של מכונאי הרכון על המנוע³⁷)

סעיף 39 והעובד העצמאי

עיון נוסף במלותיו של סעיף 39³¹ מגלה, שהרישא אינו חל על עובד עצמאי ("תאונה שאירעה לעובד...") להבדיל מהסיפא ("...או-לם תאונה... בין שאירעה לעובד ובין לעובד עצמאי..."). הפליה זו — על שום מה וכיצד תוצדק?

מתן תשובה לשאלה זו מצריך חזרה על דברים כלליים ידועים: חוקי הפיצויים לנפגעי עבודה נועדו לפצות עובדים שכירים בלבד, בין שהעול הכספי רובץ כולו על שכמו של המעביד, ובין שהוא חולק בין כלל המבוטחים כמסגרת הביטחון הסוציאלי. גם פרק ג' (ביטוח נפגעי עבודה) לחוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, דיבר רק על עובד.

בשנת 1956 הוחלט להחיל את האמור בפרק הזה גם על עובדים עצמאיים. באותה עת רק במדינות מעטות שולמו דמי פגיעה לעובדים עצמאיים, ואף זאת בכפוף לסייגים אחדים, כגון שהגימלה שולמה רק לעצמאיים מעוטי יכולת (שווייץ, קולומביה) או שהביטוח היה ברשות ולא בזכות (דנמרק)³². בדברי ההסבר להצעת החוק שהוגשה אז ניתן לחוש נימה מהוססת, כאילו הוצע התיקון בלב ולב³³. על הלך-הרוחות שנתלווה להצעה ניתן ללמוד מדברי היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, שהציג את ההצעה כ"צעד נועז ובלתי-רגיל" והוסיף, שביטוח עצמאיים במסגרת כ"טוח נפגעי עבודה, הוא —

"שינוי ערכין במושגי היסוד המשפטיים וה-סוציולוגיים עד היום: לא פיצוי האדם בעד הפסד או נזק שנגרם לו מחמת היותו עובד

31 צוטט במלואו בהערה 16 דלעיל.

32 ירחון העבודה והביטוח הלאומי (דצמבר 1956), עמ' 24.

33 ה"ח 276, תשי"ז, עמ' 33.

34 ירחון העבודה והביטוח הלאומי (מאי 1957), עמ' 26.

35 ס"ח, 225, תשי"ז, עמ' 90.

36 דב"ע לט/14-0 (לא פורסם) (משה קרקובסקי).

37 דב"ע מו/11-0; לקט 33.61 (חנן מלר).

שת, שעסקה בגזירת גרביים בישיבה ליד מכונת תפירה, הסתובבה על כיסאה, התכופפה כדי לאחוז בשק מלא גרביים וקירבה אותו אליה. בעשותה כן נתפס גבה⁴¹; עובד עמד על סולם בתנוחה לא נוחה, במקום צר, והושיט תיקי משרד שמשקלם 8-9 ק"ג לפקידה שעמדה למטה ולפתע חש כאבים עזים בצווארו, בכתפו ובידו השמאלית⁴²; צייר שלטים סיים צביעת שלט והשאירו להתייכש בחצר. בעת שהתרחק הבחין שהשלט עומד ליפול. הוא הסתובב בתנופה כדי למנוע את נפילת השלט ונתקף כאבים עזים ברגלו השמאלית⁴³.

פגיעה אגב התכופפות

הלכה פסוקה היא, שהתקף כאבים או "תפיסת" גב בעת התכופפות לשם הרמת חפץ או גוף, אינם בבחינת תאונת עבודה (הכוונה להתכופפות "רגילה", שלא אגב סיבוב חד או תנופה נמהרת). ואילו פגיעה דומה, בעת הרמת החפץ, תיחשב תאונה בעבודה. ואם תשאל כיצד לתרץ הבחנה דקה זו, התשובה היא שפגיעה בעת התכופפות באה, מבחינה עיונית, כל כולה על טהרת גורם פנימי ויש לסווג אותה כתאונה שאינה תוצאה של גורמים חיצוניים הנראים לעין (סעיף 39 סיפא), משמע, שהשאלה שיש להשיב עליה היא שאלה רפואית-משפטית בדבר השפעתם היחסית של גורמים שונים על בוא התאונה. הניסיון מלמד, שהמומחים הרפואיים מעריכים כשולית ביותר את השפעת ההתכופפות לעומת השפעת מצבו הרעוע של עמוד השדרה. נפסק,

אירעה הפגיעה בגב — התקף כאבים ו"תפיסת" הגב — תמיד על רקע של מצב פתולוגי קודם (ראה סעיף "פגיעות פנימיות" דלעיל). יחד עם זאת, עובדה זו כשלעצמה אינה מונעת אפשרות שהמקרה יוכר כתאונת עבודה.

מצב עניינים זה קיבל ביטוי מפורש ומובהק בפסק-דין הדין בעניינו של עובד שגבו "נתפס" לאחר שדחף לוח כבד בעזרת מנוף. העובדה שלקה בשינויים כרוניים בעמוד השדרה המותני לא גרעה מזכאותו כנפגע עבודה. אמר בית-הדין:

"רק מי שלוקה בגבו, במידה כלשהי, עלול להיפגע כתוצאה מתנועה פתאומית, התכופפות, תנוחה בלתי-נוחה או בלתי-נכונה, הרמת משא או כתוצאה מהדפתו, דחיפתו או הזזתו"³⁸.

היריעה אף הורחבה כאשר נפסק שאין צורך בחוות דעת רפואית כדי להכיר כבתאונת עבודה במקרה שבו נתקבלה כגירסת אמת טענת עובד שגבו "נתפס" בעת הרמת גליל בד כבד ועקב כך לא היה מסוגל לעבוד במשך ארבעה ימים³⁹, או גירסת עובד על "תפיסת" גבו תוך-כדי הרמת שק כבד⁴⁰.

תנועה סיבובית

מבוטח שמצב גבו רעוע אפשר שנוק בעמוד השדרה שלו יוכר כתאונת עבודה אם אירע הדבר בעת שעשה במהלך עבודתו תנועה פתאומית שהפרה את קו האיזון העדין שבין מצב בלתי כאוב למצב כאוב עד כדי אי-יכולת להמשיך לעבוד. לדוגמה: פועלת בבית-חרו-

38 דב"ע מה/0-38; לקט 33.49 (פרנקו אהרון).

39 דב"ע מב/0-56; לקט 33.32 (שמש אנואר).

40 דב"ע מר/0-61; פד"ע י"ז, 248 (דב גבאי).

41 דב"ע מה/0-88; לקט 33.53 (גאבל סעדה).

42 דב"ע שמ/0-8; (לא פורסם) (יצחק כהן).

43 דב"ע מג/0-74; סד"ע ט"ו, 155 (שלמה אליאל).

"באותה שניה בה החלה המערערת להתיישר תוך הרמת הדלי"⁴⁶.
 והנה לאחרונה נפל דבר, ונפסקה הלכה חדשה הפוסלת את קודמתה בקובעה —
 "הגיעה העת לעשות חשבון נפש שיפוטי... השכל הישר — בן-בנו של ניסיון החיים — מתקומם נגד הטיית מאזני הצדק לשבט — אם התובע נפגע בגבו בטרם אחז בפטיש (שמשקלו בסך הכל חצי ק"ג) ולחסד — אם כבר נטל את הפטיש לידו. ההיגיון המשפטי 'הצרוף' מחייב כי דין הרמת פטיש יחול גם על הרמת גוצה כך שמי שגבו 'נתפש' עת התכופף להרים מעטפה, למשל, תביעתו תידחה, ואילו מי שזכה וגבו 'נתפש' עת התיישר עם המעטפה בידו, פגיעתו תוכר כתאונת עבודה. האומנם? מסקנתנו היא שיש 'לכופף' ולהגמיש את ההלכה הנהוגה עד כה ולהכיר בפגיעתו של המערער כתאונת עבודה"⁴⁷.

מיקרו־טראומה

תורת המיקרו־טראומה משמשת מפלט אחרון למי שאינו יכול להצביע על אירוע תאונה מסוים בעבודה כגורם ישיר ומידי לכאבי הגב הפוקדים אותו. ואם טוען הנפגע, ואולי בצדק, שמאמצים רבים בעבודה גרמו את סבלו ומחלתו הרי שאין זו מחלת מקצוע המופיעה ברשימת המחלות. נפגע המנסה להשליך את יתרו על פגיעה מסוג שלישי זה, מיקרו־טראומה⁴⁸, נתקל במשוכות רבות בדרכו, מפני שתורה זו — שהיא כולה פיקציה משפטית — עומדת על יסודות עיוניים נוקשים. לדוגמה: עובד דפוס עסק שנים רבות בהתאמת צילומים צבעוניים, עבודה המתבצעת

שאפילו אם היתה השפעת ההתכופפות על הוסעת הכאבים בבחינת "פעולת הדק", היתה זו השפעה פחותה בהרבה מהשפעתם של גורמים אחרים, קרי — מצב גבו של הנפגע ונתמלא התנאי שבסעיף 39 סיפא לדחיית התביעה⁴⁴.

תשובה אחרת, משפטית גרידא, לדחיית תביעה מעין זו היא, שהתכופפות היא עניין של מה בכך, פעולה החוזרת ונשנית פעמים רבות במשך היום בכל הנסיבות והמצבים, ומדוע תיחשב תאונת עבודה "תפיסת" גב שאירעה במהלך העבודה, בלא שהעבודה תרמה כהוא זה לאירוע. משלא הובאה ראשית ראיה לקשר בין העבודה לתאונה, חוזרים למה שנאמר לעיל (וראה הערות 13, 14 וכו').

ההבחנה בין "תאונת התכופפות" ובין "תאונת הרמה", גם אם יש בה קורטוב של היגיון משפטי, נתפסת לרוב כתולדה של פלפול מתוחכם ומאולץ. כבר בשנות החמישים העיר בית-הדין לביטוח לאומי, בדונו ב"מקרה גב", ש"תיאור אירוע פתאומי מקשה על כל אדם, גם על המשכיל ביותר, וכל המצוי בבתי המשפט נוכח לרעת את זה"⁴⁵. הדברים בוודאי נכונים, מקל וחומר בעת שמדובר באירוע תאונה הפוקד את הנפגע מבפנים.

אין תימה, ש"נפגעי התכופפות" ניסו ומנסים להוכיח, ששימושם במלה "התכופפות" לא היה אלא פליטת פה ושהם היו כבר בשלב שלאחר מכן, שלב של הרמת החפץ או הגוף. בהיותם ערים לכך, מגלים בחייהדין לעבודה פתיחות בפרשנות הלשונית וביחס שהם מגלים לדינמיקה של האירוע, אשר שבריר של שנייה מבדיל בו בין תוצאה שלילית ("להתכופף כדי להרים...") לחיובית ("כבר התחיל להרים..."). וכך למשל פורשה האמירה "כאשר רציתי להרים" כאומרת, שהתאונה אירעה

44 דב"ע מג/76-0 (לא פורסם) (מחאג'נה שווקי).

45 ת.ב.ל. ת"א 217/59; פב"ל ה', 160 (משה הכט).

46 דב"ע מח/9-0 (לא פורסם) (אריקה טפר).

47 רב"ע מו/167-0 (טרם פורסם) (נסראללה בשארה).

48 ש' קובובי, "המיקרו־טראומה", ביטחון סוציאלי, 20 (אוגוסט 1980), עמ' 99.

בשלב מסויים לנוק של ממש הפוגע בכומר עבודתו של הנפגע.

בענייננו לא הובא שמץ של הוכחה בדבר פגיעה החוזרת ונישנית מאיזה סוג או מין שהוא. המערער אמנם עשה 'מאמצים פיזיים גדולים כולל הרמת משקלות כבדים', אך אין טענה, שמאמצים אלה, היו זהים במ- הותם ופעלו בזה אחר זה פעולה מזיקה על מקום מוגדר בגוף, עד שבסוף נוצר נזק רבתי. השימוש במונח מיקרו-טראומה אינו יכול להפוך, כבמטה קסם, 'מאמצים קשים' לסידרת פגיעות זעירות מוגדרות החוזרות ונישנות אין ספור פעמים...⁵¹.

וכך נפסק גם בענייננו של מבוטח צעיר אחר, שעבודתו בתעשייה צבאית כללה הרמה והעמסה של ארגזים וחלקים שמשקלם 20 עד 30 ק"ג ואשר תקפוהו כאבי גב:

"מקובל עלינו שעבודתו של המערער היתה כרוכה במאמצים קשים — הרמת משאות כבדים. ישנה גם עדות רפואית שהעבודה הביאה להחמרה זמנית במצבו של המערער. אך אין בכך כדי לסווג את כאבי הגב כתוצאה ממיקרו-טראומה, שיסודה הוא בפגיעה זעירה החוזרת על עצמה עוד ועוד דוגמת אין ספור טיפות המים הנופלות על הסלע עד שהן מנקות אותו"⁵².

פסק-דין חריש הכניס לראשונה את סוגיית כאבי-גב כתאונת-עבודה לטרקלין המיקרו-טר-אומה: מדובר ברופא שיניים שנהג לעבוד בישיבה על כיסא גבוה, כשהוא רכון על הפצ-יינט תוך סיבוב המותן ומדי פעם היה מטה את גופו, בתנועה סיבובית מלווה בכיפוף, מן הפציינט למדף הכלים — וחוזר חלילה. באחד הימים, תוך-כדי טיפול בלקוח, חש לפתע ש"משהו קרה" בגבו התחתון וכעבור מספר דקות נאלץ להפסיק לעבוד. מקץ הליך

בעמידה תוך כיפוף עמוק על-גבי שולחן זכוכית. הוא ביצע את מלאכתו — חיתוך והדבקה — כשהוא נעזר בזכוכית מגדלת. מדי פעם שינה את תנוחתו תוך-כדי תנועה ליד השולחן, וחזר לתנוחת הכיפוף העמוק. אחרי תשע שנות עבודה החל לסבול ממתנת חריפה שלא הרפתה ממנו, עד שיום אחד, בדרכו לעבודה, נתקף כאבים עזים ונאלץ להפסיק את עבודתו⁴⁹. לאחר עיון בחוות דעת שונות הגיע בית-הדין הארצי למסקנה, שיש לדחות את התביעה מפני —

"שהנזק שהתהווה בגופו של העובד, נוצר בשל התנוחה בה עבד, תנוחה מאולצת מאומ-צת, במצב סטטי ממושך שהביא לעומס וללחץ על כל (...) מרכיבי עמוד השדרה... התנוחה החישה את תהליך 'הבלאי הטבעי' אט-אט ולאורך שנים בלא שניתן להצביע על אירוע תאונתי (תנועה) החוזר ונשנה והגורם לפגיעה זעירה שאין להשיבה..."⁵⁰ (ההדגשה במקור).

הפסיקה לא האירה פנים גם במקרים שבהם חיוו הרופאים את דעתם שהצטברות מאמצים גופניים קשים יכולה להביא להופעת כאבי גב. כך היה בענייננו של פועל צעיר, שלא סבל מעודו ממיחושים בגבו ובגיל 23, אחרי שנה אחת של עבודה מאומצת הכרוכה בהרמת משאות כבדים — במפעל להקמת מבנים טרומיים — החל לסבול מכאבי גב, אושפז והופנה להסבה מקצועית. טענתו שהוא נפגע בתאונת עבודה מסוג מיקרוטראומה נדחתה בידי בית הדין, שקבע —

"היסוד הראשוני להיות התפתחות פתולוגית תוצאה של מיקרו-טראומה הוא שהוכח, כי במהלך עבודתו נגרמים למבוטח אין ספור פגיעות זעירות שכל אחת מהן מסבה לו נזק זעיר, שלא ניתן לאיבחון, עד שהצטברות הנזקים הזעירים הללו, זה על גבי זה, מביאה

49 דב"ע לו/75-0; פב"ל י"ד, 36 (רפאל טואיטו).

50 שם, בעמ' 42.

51 דב"ע מר/64-0 (לא פורסם) (אבישלום מיכאלי).

52 דב"ע מח/77-0 (לא פורסם) (אליעזר מורחי).

המוסד ולצמצמו. הזמן והניסיון לימדו, שהשד אינו נורא כל כך, אלא שהדרך שהובילה להכרה זו היתה מפותלת למדי ורישומיה השתקפו בפסיקה, במעגלים מעגלים. כיום שוררת דעה מפויסת יותר הסוברת, שהעניינים מתאזנים איך שהוא מאליהם: לאחר התקופה הראשונית שעבורה שולמו דמי פגיעה — תקופה שהיא לעתים ארוכה מדי לטעמו של המוסד — בא "רגע האמת", כאשר הנפגע מתייצב לפני ועדה רפואית המצווה על-פי החוק⁵³ למיין ולסווג את אחוזי הנכות לפי הגורמים: אשר לתאונה — לתאונה, ואשר למחלה הקודמת — למחלה הקודמת, ובסופו של דבר אין המוסד נושא בנטל לא לו. המאוכזב הוא, לרוב, המבוטח המתקשה להביך שאחוזי נכות מעטים בלבד — אם בכלל — נזקפו על חשבון התאונה. למעשה מתקיימת עתה ההלכה לפיה לא יכפור המוסד בזכאותו של הנפגע לדמי פגיעה כל אימת שהוכחו העובדות המראות בבירור "שהגב נתפס' במהלך העבודה"⁵⁴. ההכרעה הסופית נתונה ממילא בידי של גוף סטטוטורי נפרד — הוועדה הרפואית — אשר לה הסמכות לקבוע אם אירוע התאונה היה בבחינת אפיזודה זמנית וחולפת או שמא נותרה, בעקבותיו, נכות לצמיתות.

ארוך מונה בשלב הערעור יועץ-מומחה רפואי שהופנו אליו מספר שאלות תוך זיקה לתורת המיקרו-טראומה וביניהן השאלה "האם כל אחת מהתנועות הסיבוביות בכיפוף תוך-כדי ישיבה על כיסא גבוה, גורמת לפגיעה מזערית במקום מסויים בעמוד השדרה?" (ההדגשה נוספה). המומחה השיב בחיוב והתביעה נת-קבלה⁵⁵.

סוף דבר

מלכתחילה לא נתקבלה תאונת עבודה בגין פגיעה בגב ככל תאונת עבודה, בין שמדובר היה במתנת "רגילה" (התקף כאבים), כ-Hernia disci או ב"תפיסת" גב. האחראים על ענף נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי נתמלאו דאגה נוכח היקף התופעה: ריבוי התאונות וימי אי-כושר עבודה בגין פגיעה המתהווה על רקע של מחלה גיונית וכרונית. מה לו, למוסד, כי יידרש לפצות את המבוטחים בגין פגימה שהיא ביסודה ובעיקרה פנימית? ראינו את הניסיונות שנעשו כדי לאתר את ממדי הנזק הצפוי למערכת האקטוארית של

53. דב"ע מז/128-0 (לא פורסם) (ד"ר יהודה פלדמן — המוסד לביטוח לאומי).

54. סעיפים 61 ו-63 לחוק

55. דב"ע שם/110-0 ראה הערה 28 דלעיל.

אי-שוויון בהכנסות – גורמים כלכליים ופוליטיים

מאת מקסים אפוטה, אליהו אשרף, ד"ר ברוך מבורך*

מבוא

הליכוד שתפס את השלטון בבחירות, בראשותה של מפלגת חירות, ושבר בכך את רציפות שלטונה של מפלגת העבודה. הסיבה השלישית היא, שנושא זה טרם זכה לדעתנו לטיפול בישראל מנקודת הראות הפוליטית.

נבחון את הנושא משני היבטים, האחד כלכלי, אך בלי להיכנס לשאלות הכלכליות והטכניות שעניינן ניתוח בעיית החלוקה של ההכנסה ופתרונה. ההיבט השני הוא זה הפרטי, שכאמור לדעתנו ניתנה לו עד כה רק תשומת לב שולית ביותר אם לא אפסית. מטרתנו במאמר זה להרים את הגורם הפוליטי בסוגייה זו לדרגת חשיבות גבוהה, לפחות, כמו זו של הגורם הכלכלי, הממלא בסוגייה זו תפקיד מרכזי.

מורה דרך לשילוב בין הגורם הפוליטי ובין הגורם הכלכלי בהשפעתם על מידת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל ישמש לנו מודל המערכות של דויד איסטון (Easton, 1965; 1957). לפי מודל זה, כל תפוקה של מדיניות ציבורית ניזונה מהרכה גורמים שונים המהווים תשומות לתהליך (ואף התהליך עצמו מהווה תשומה בפני עצמה) שבו מתקבלות החלטות. פירוש הדבר אפוא, שאם ההחלטה או המדיניות הציבורית היא משתנה תלוי, אזי לפנינו מודל לקבלת החלטות רב-ממדי המורכב ממשתנים בלתי תלויים רבים, שכל אחד מהם תורם את תרומתו. למותר לציין,

במדינת ישראל שוררים תנאים של חברה מודרנית ודמוקרטית, על כל פנים, לפחות בכל הקשור לזכותם של אזרחיה להתארגן באיגודים מקצועיים ולהיאבק למען העלאת שכרם, שיפור מעמדם ותנאי חייהם הכלכליים. עשר השנים האחרונות בישראל עשירות בדוגמאות רבות, המלמדות על פעילות רבה ומגוונת בתחום המאבק על השכר, שפירושו בשפת הכלכלה תחרות על חלוקת ההכנסה. מאבק זה מלווה בשורה ארוכה של משאים-ומתנים בין מגזרים שונים במשק, שביתות רבות בכל מגזרי המשק האזרחי, הסכמי שכר קיבוציים, תוספות יוקר, עיסקות חבילה והקפאת מחירים. שאלת חלוקת ההכנסות, על כל ביטוייה, תופסת מקום מרכזי וחשוב בשרשרת האירועים שעל סדר היום הציבורי ולעתים היא דוחקת לשוליים בעיות חשובות ובווערות כבעיות חוץ וביטחון. זוהי אחת משלוש סיבות עיקריות שהניעו אותנו לבדוק את הסוגייה של חלוקת ההכנסות בישראל מן ההיבטים הפוליטיים והכלכליים. הסיבה השנייה נעוצה ברצון להשוות בין שתי תקופות: השנים שלפני שנת 1977, בעת שהיתה בשלטון מפלגת העבודה הישראלית, על גלגוליה ומרכיביה השונים, ואשר נמשכה שלושים שנה ברציפות; תקופת

* החוג למדע המדינה ותוכנית מוסמכים במדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב.

מחקר אחר (הוועדה לבחינת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי, 1971), שבחן את השפעת המדיניות הממשלתית, המתבטאת במס הכנסה פרוגרסיבי ובמס הביטוח הלאומי, על אי-השוויון ברמת המקרו, מראה, שזו הביאה לצמצום והקטנה של אי-השוויון, בהיקף של 11 אחוזים בערך. מחקר מאוחר יותר (גביש, 1985) העלה, שהמדיניות הממשלתית הביאה לצמצום אי-השוויון ב-13 אחוזים בערך.

לאור המחקרים המוזכרים לעיל אנו למדים, שלאחר חלוקת ההכנסות מחדש בעקבות המדיניות הממשלתית, המתבטאת בהטלת מס הכנסה וביטוח לאומי, מצטמצמת מידת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות.

ממחקריה של הוועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי (1971) עולה גורם נוסף, שכוחו להשפיע על אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל — מיתון ואבטלה. בתקופת המיתון הכלכלי (1966-1967), שלווה בשיעורי אבטלה גבוהים (7.4%-10.4%) ופגע בהכנסותיהן של כל השכבות ובעיקר של השכבות בעלות הכנסה נמוכה, גדל אי-השוויון בחלוקת ההכנסות. מאז הסתיים המיתון ושיעורי האבטלה פחתו והלכו, התקיימה מגמה של הקטנת אי-השוויון. הגידול התלול באי-השוויון בתקופת המיתון מאשר, שלמיתון ולשיעור גבוה של אבטלה במשק יש השפעה מכרעת על מידת אי-השוויון. בשנת 1967 עלתה מידת אי-השוויון תוך שנה-שנתיים ב-4-5 מאיות. עיבודים שונים שנערכו במוסד לביטוח לאומי בתחילת שנות ה-70 נותנים יסוד לסברה, שהירידה באבטלה תרמה לירידה באי-השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל.

יש אם כן מקום להשערה, שברמה קבועה של אבטלה יפעלו גורמים אחרים להגדלת ולהקטנת אי-השוויון ברמת המקרו, ובמידה שהמשק לא יוכל להבטיח לאורך זמן רמה קבועה של תפוקה ואבטלה, קיים חשש שגם רמת אי-השוויון לא תוכל להישמר (כאשר שאר הגורמים קבועים). במחקרנו התייחסנו לשני גורמי המקרו הפוליטיים: אופי המפלגה השלטת ומחזורי בחירות.

שמערכת תלות זו אינה בלעדית לתחום קבלת החלטות במישור הציבורי, אלא היא מצויה במציאות חיי היום-יום של כל אדם.

מחקרים כלכליים בהסברת אי-השוויון

מחקרים מתחום הכלכלה שעסקו בנושא אי-השוויון בחלוקת ההכנסות, בניסיון להסביר את מקורותיו ולהצביע על המשתנים המשפיעים על השינויים באי-השוויון, הגיעו למסקנה, שהשינויים באי-השוויון נבעו בחלקם מגורמים הקשורים במערכת הכלכלית-חברתית (כגון: התרחבות מערכת הביטוח הסוציאלי, עליית רמת ההשכלה, שינויים במידת התעסוקה והאבטלה, הזדקנות האוכלוסייה). אף-על-פי שעינים של החוקרים הוא בהבדלי ההכנסות, כלומר בפערים או ליתר דיוק באי-השוויון בחלוקת ההכנסות, הטכניקה המקובלת להסביר את אי-השוויון בחלוקת ההכנסות היא לאתר את הגורמים המשפיעים על ההכנסות ולהניח, שככל שהגורם הוא בעל השפעה גדולה יותר על ההכנסה יהיה לו משקל גדול יותר בהסברת אי-השוויון בהכנסה. איתור הגורמים המשפיעים על ההכנסה מבוצע בדרך כלל באמצעות רגרסיה מרובת משתנים. כמשתנה מוסבר נקבעת ההכנסה, ומתוך רשימה מגוונת של משתנים כלכליים-חברתיים מאתרים את המשתנים המסבירים ואת סדר חשיבותם.

מחקר כזה, שערך גינור (אצל גביש, 1985), מראה שהגורמים העיקריים להבדלי הכנסות ברמת המיקרו היו כלהלן, לפי סדר חשיבותם: מספר הילדים, שנות לימוד של ראש המשפחה, היקף התעסוקה של ראש משק-הבית ושל אשת ראש משק-הבית, המוצא ושנת העלייה של ראש משק-הבית, הגיל ומשלח-היד של ראש משק-הבית. בעזרת הגורמים דלעיל הוסברו בערך 37% אתוזים מן השונות בהכנסת משק-הבית.

קטגוריות עיקריות, שהן בעלות סדרי עדיפויות שונות ביחס לחמש מטרות כלכליות (ראה למטה טה). מן הטבלה עולה, שמפלגות סוציאל-דמוקרטיות מעמידות את התעסוקה המלאה והשוויון בחלוקת ההכנסות כמטרות בעלות עדיפות עליונה. לעומת זאת, מפלגות מן הימין מציבות את שתי המטרות הללו בסוף סדרי העדיפות ומעמידות את יציבות המחירים בעדיפות ראשונה.

הממצא השני נוגע לתוצאות של המדיניות במדינות הנחקרות בשנים 1960-1969. במחצית מן המדינות: דנמרק, פינלנד, הולנד, שוודיה, נורווגיה וגרמניה המערבית, היתה אבטלה בשיעור שנע בין 0.5% ל-2% ואינפלציה בין 1.5% ל-5.3%. במדינות אלה שלטו מפלגות סוציאליסטיות או סוציאל-דמוקרטיות, להוציא גרמניה המערבית, ששלטה בה מפלגה ימנית. במחצית השנייה של המדינות: צרפת, איטליה, אנגליה, בלגיה, ארצות הברית וקנדה, שבהן שלטו במשך רוב התקופה מפלגות מן הימין, שררה אבטלה בשיעור שנע בין 2.3% ל-5.2%, והאינפלציה בהן נעה בין 2.4% ל-3.8%. משני ממצאים אלה, התומכים בהשערתו של היבס, ניתן להסיק, שמשתנה אופי המפלגה השלטת הוא בעל השפעה על מידת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות.

מחקרים העוסקים בהשפעתם של גורמים פוליטיים על אי-השוויון – אופי המפלגה השלטת

החוקר היבס בדק את ההשערה לפיה מפלגות פוליטיות, הנבדלות זו מזו מבחינה אידיאולוגית, שונות כתוצאה מכך בראייתן את סדרי העדיפויות החברתיות והכלכליות (Hibbs, 1977). מפלגות הנמנות לפי האידיאולוגיה שלהן עם השמאל במפה הפוליטית דוגלות במתן עדיפות למדיניות חברתית כלכלית המבטיחה תעסוקה מלאה, גם במחיר אינפלציה גוברת, שתוביל לחלוקתה של ההכנסה הלאומית באופן שווה יותר בין כלל אזרחי המדינה. לעומת זאת מפלגות הנמנות עם הימין הפוליטי מעדיפות מדיניות שתוביל לריסון האינפלציה גם במחיר אבטלה גוברת, תומכות במתן עידוד ליוזמה החופשית ובמתן הקלות במסים ודוחות את רעיון השוויון בחלוקת הכנסות כמטרה עיקרית.

לענייננו עולים מעבודתו של היבס שני ממצאים חשובים. הראשון, היבס נעזר בעבודתם של חוקרים אחרים ומציג טבלה (בעמ' 1471) ובה קשת המפלגות המתפלגת לשלוש

המפלגה	העדיפות:				
	ראשונה	שנייה	שלישית	רביעית	חמישית
ימין/שמרנים	יציבות מחירים	מאזן תשלומים	צמיחה כלכלית	תעסוקה מלאה	שוויון בחלוקת ההכנסות
מרכז	יציבות מחירים	צמיחה כלכלית	תעסוקה מלאה	שוויון בחלוקת ההכנסות	מאזן תשלומים
שמאל/סוציאל-דמוקרטים	תעסוקה מלאה	שוויון בחלוקת ההכנסות	צמיחה כלכלית	יציבות מחירים	מאזן תשלומים

מחזורי בחירות

חוקר אחר, טאפטי, חקר את השפעת הפור-ליטיקה על הכלכלה והוא מעיר, שממשלות כדמוקרטיות מערביות מתקשות לנהל וליישם מדיניות כלכלית לטווח ארוך, בשל חוסר ביטחון בהצלחה, בגלל תהפוכות העתיד ואי-היכולת להציג הישגים מידיים (Tuftee, 1978). נוח וגם פחות מסוכן לאבד משאבים לאומיים כאשר מפעילים מדיניות כלכלית קצרת טווח, המאפשרת שיפורים מידיים בכלכלה, המחזקים את מעמדה המפלגתי של הממשלה בקרב ציבור הבוחרים והמגבירים את סיכוייה לזכות בניצחון בבחירות הבאות.

טאפטי סבור, שמפלגות שבשלטון נוקטות בשנות בחירות פעולות מיוחדות שנועדו להביא לשגשוג הכלכלה ולהגדלת רווחתו הכלכלית של הציבור הרחב. באמצעות הגדלת הסכומים המוקצבים לתשלומי העברה, הפחתות במסים על מוצרי צריכה והקפאת שיעורי המסים על הכנסות מעבודה, הממשלה מצליחה לחולל במהירות שינויים כלכליים המביאים עמם חלוקת הכנסה שוויונית יותר, באופן שההכנסה לנפש של הנזקקים גדלה. טאפטי מסתמך על נתונים מקובצים מ-27 מדינות, בין השנים 1961 ל-1972. נתונים אלה מלמדים, שב-19 מדינות שיעור הגידול בהכנסת היחידים היה גבוה יותר בשנות בחירות. נתונים מארצות הברית מראים, שבשנים 1950-1976 הוגדל סכום תשלומי העברה לציבור הנזקקים והזכאים 13 פעם; ב-9 פעמים חל הגידול בשנים שבהן התקיימו בחירות. בשנים אלה לא הוגדלו שיעורי המסים מהכנסות עבודה. כדי לממן את הגידול בתשלומי העברה היה על הממשל להמתין עד לאחר תום שנת הבחירות.

השערות המחקר

על יסוד הדיון התיאורטי דלעיל ניסחנו את השערות המחקר באשר ליחסים שבין המשתנים הבלתי תלויים ובין המשתנה התלוי:

1. עלייה בשיעור האבטלה תגדיל את אי-השוויון בהכנסות.

במצב של אבטלה הביקוש לעובדים קטן והעובדים מתחרים ביניהם על השגת מקום עבודה. ככל שתגבר האבטלה, תגבר התחרות על מציאת מקום עבודה. תחרות זו גורמת ירידה בשכר העבודה. בעלי העסקים נהנים מעלות נמוכה יותר של העבודה וכך הרווח שלהם גדל, והפער בין הכנסת העשירים ובין הכנסת העניים גדל אף הוא.

2. ככל שלמפלגת השלטון יש מחויבות חזקה יותר לאידיאולוגיה סוציאליסטית כן יקטן אי-השוויון בהכנסות.

מפלגה בעלת אוריינטציה סוציאליסטית, בהגיעה לשלטון, מקבלת לידיה את הכוח החוקי והכלכלי למימוש הערכים שהציגה בפני הציבור. יש לצפות לכך שמפלגה שחרתה על דגלה, בין השאר, את השאיפה לשוויון בחלוקת הכנסות, תפעל למימוש שאיפה זו בהגיעה לשלטון. לפיכך אנו סבורים שכאשר המערך נמצא בשלטון אי-השוויון מצטמצם וכאשר הליכוד נמצא בשלטון אי-השוויון גדל.

3. בשנה שבה מתקיימות בחירות אי-השוויון בהכנסות קטן.

ממשלה שבידיה נתונות הסמכויות להפעלת המשאבים הלאומיים שואפת להמשיך ולהחזיק בהן. כדי להמשיך ולהחזיק בסמכויות אלה הממשלה מפעילה מדיניות כלכלית קצרת טווח ומיידית לשנת הבחירות, המאפשרת לה להעביר משאבים חומריים לידי הציבור, כדי ליצור אוזירה של שפע ורווחה כלכלית בקרב אוכלוסייה רחבה ככל האפשר, עם דגשים מיוחדים על שכבות אוכלוסייה חלשות, כך שיקטן הפער באי-השוויון בהכנסות. בכך היא רוכשת את אהדת מרבית הבוחרים הפוטנציאליים.

המחקר ותוצאותיו

שיטת המחקר

מערך המחקר הכיל 28 תצפיות שנתיות, החל משנת 1957 עד שנת 1984. בגלל העדר נתונים על השנים 1958, 1960-1962, 1964-1966 נעשתה אינטרפולציה ליניארית בנתוני מדד ג'יני לאי-שוויוניות בהכנסה. בדיקת ההשערת נעשתה בשיטת הרגרסיה המרובה.

המשתנה התלוי

אי-שוויון בחלוקת ההכנסות מבוטא באמצעות עקומת לורנץ. גודל אי-השוויון נמדד באמצעות מדד ג'יני. בעבודה זו השתמשנו במדד ג'יני כפי שהוא מוגדר בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1985). מרכיבי המדד הם:

1. הכנסה כספית כוללת ברוטו — כל ההכנסות הכספיות השוטפות של משק-הבית לפני הורדת הניכויים למיניהם. היא מורכבת מהכנסתם של ראש המשפחה ושל מפרנסים אחרים במשק-הבית מעבודה שכירה עיקרית ונוספת (כולל כל התוספות כגון: חודש 13, שעות נוספות, פרמיות, בונוסים), ומעבודה עצמאית, וכן מהכנסות מרכוש, מריבית, מדיווידנדים, מהכנסות שוטפות מתמיכה ומפנסיות של כל בני משק-הבית. לא נכללים תגמולים חד-פעמיים כגון: ירושה, פיצויים וכו'.

2. האוכלוסייה — מקיפה את כל משקי-הבית של השכירים היהודיים ביישובים שגרים בהם 2,000 תושבים ויותר ושל שכירים לא יהודיים בערים בלבד. משק-בית של שכירים מוגדר כמשק-בית שבו ראש המשפחה הוא שכיר או חבר קואופרטיב וההתייחסות היא לכל בני משק הבית מגיל 14 ומעלה.

3. מקדם ג'יני — מדד אי-שוויון של התפלגות הכנסה המקבל ערכים מ-0 (לציון שוויון מלא) עד 1 (לציון אי-שוויון מלא).

המשתנים הבלתי תלויים

1. רמת האבטלה — מוגדרת כאחוז הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי בישראל

(שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1985; פישלזון, 1978).

2. מפלגת השלטון — משתנה איכותי. כאשר המערך בשלטון מקבל המשתנה ערך של 0; הערך 1 מציין שמחנה הליכוד מחזיק בשלטון. 3. מחזורי בחירות — רמת מדידתם נומינלית. בשנה שבה מתקיימת מערכת בחירות משתנה זה מקבל את הערך 1. בשנים שבהן לא מתקיימות בחירות משתנה זה מקבל ערך 0.

ניתוח ממצאי המחקר

במשוואה הראשונה הורצו המשתנים אבטלה, מפלגה שלטת ובחירות כמסבירים את מדד ג'יני לאי-שוויון. התוצאות הן:

המשתנה	המכפיל-B	מובהקות-ערך-T
הקבוע	0.272	31.40
אבטלה	0.007	4.13
מפלגה שלטת	0.015	2.40
בחירות	-0.003	-0.49

(אוטוקורלציה) $R^2=0.49$

על-פי משוואה זו ניתן לשחזר בערך 49% מן השונות במדד ג'יני בעזרת המשתנים שנבחנו, כאשר אבטלה ומפלגה שלטת מובהקים. תוספת של אחוז אחד אבטלה תגרום לשינוי של 0.007 במדד ג'יני. כמו-כן נובע מנתונים אלה, שבזמן שלטון הליכוד גדל מדד ג'יני ב-0.015.

במשוואה השנייה הוספנו למשתנים הבלתי תלויים דלעיל משתנים המייצגים ערכי עבר של מדד ג'יני וזאת משלוש סיבות עיקריות:

1. הרצון לטפל בכעיית האוטוקורלציה;
2. בחינת גמישות מדד אי-השוויון בארץ ומידת צמידותו לעבר;
3. בחינת השפעות התוספת על שלושת המשתנים הבלתי-תלויים, שנבחנו קודם לכן.

סיכום ומסקנות

מחקרנו התרכז בשלושה גורמים מרכזיים וכי השפעתם על אי-השויון בהכנסה. התוצאות מראות, שאין מחזוריות של בחירות בקשר לאי-שויון בהכנסה. ממצא זה תואם כנראה ממצאי אים קודמים, שהצביעו על העדרה של כלכלת בחירות בתחום התעסוקה בגלל "קדושתו" האידיאולוגית של נושא התעסוקה בישראל (בלוך ומבורך, 1987).

הקשר בין אבטלה לאי-שויון בהכנסה מוצא לו מקום של קבע בספרות המרכסיסטית הקלסית. תופעה זו מוכרת בתיאוריה המרכסיסטית כפועל יוצא של מושג צבא המילואים של הפרולטריון, לפיו האבטלה היא להמשיך בהצבר ההון בעלי ההון נזקקים לכוח עבודה זול שיגדיל את הערך העודף של הייצור. מצב של אבטלה יוצר עודף היצע של עובדים המוכנים לקבל עבודה בשכר נמוך יותר. עקב כך רמת השכר הכללית יורדת והפועלים, הנמנים בדרך כלל עם המעמד הנמוך בחברה (העשירונים התחתונים), משתכרים פחות מאשר במצב של תעסוקה מלאה. את ההפחתה בשכר גורפים בעלי ההון הקפיטליסטים, הנמנים בדרך כלל עם העשירונים העליונים. באופן זה גדל אי-השויון בהכנסות ובעקבותיו גדלים הפערים בחברה.

הקשר החזק שבין אבטלה ותעסוקה ובין אי-השויון בהכנסה מרמז אולי על כך שבמדינתנו, על-פני תקופת קיומה של מדינת ישראל, אין בדמי האבטלה משום תמריץ קבוע וממושך לאבטלה.

במשק הישראלי יש חשיבות רבה למגזר של המשק ההסתדרותי והשפעתו נעה בשני מסלולים נגדיים. מצד אחד ההסתדרות, באמצעות "חברת העובדים", מנהלת פעילות כלכלית ענפה ומעסיקה כערך 22% מכלל המועסקים במדינה. מצד שני ההסתדרות, באמצעות האגף לאיגוד מקצועי, מייצגת כערך 80% מכלל השכירים במדינה בעת משא-

בעיית האוטוקורלציה נפתרה לאחר הכנסת ערכי ג'יני מן השנתיים הקודמות. להלן תוצאות המשוואה השנייה שחושבה:

המשתנה	המכפיל-B	מובהקות-ערך T
הקבוע	0.149	3.23
אבטלה	0.005	3.12
מפלגה שלטת	0.010	1.94
בחירות	-0.000	-0.02
ג'יני ב-(T-1)	0.644	3.06
ג'יני ב-(T-2)	-0.209	-1.07

על-פי המשוואה השנייה דלעיל ניתן לשחזר כערך 70% מן השונות במדד ג'יני בעזרת המשתנים שנבחנו, כאשר אבטלה, מפלגה שלטת וג'יני ב-(T-1) מובהקים. (ג'יני ב-T-2 חושב במשוואה, למרות היותו בלתי מובהק, כיוון שבאמצעותו נפתרה בעיית האוטוקורלציה מחדש ראשון בלא הטיות מיוחדות במכפילים המייצגים את המשתנים הבלתי-תלויים האחרים במשוואה).

על-פי התוצאות החדשות, תוספת של אחוז אחד אבטלה תגרום שינוי של 0.005 במדד ג'יני; בזמן שלטון הליכוד גדל מדד ג'יני ב-0.010 יחסית לגודלו בזמן שלטון המערך (הבדל של 1%). מדד ג'יני קשור בצורה חזקה ביותר לעבר, ועבור שינוי של 1% בשנה שעברה יתקבל שינוי של 0.65% בשנה שלאחריה באותו הכיוון, כאשר יתר המשתנים הבלתי תלויים במשוואה קבועים. על סמך ממצא זה ניתן לומר בוודאות גבוהה יחסית, שמצבי שיפור או הרעה חדים במדד סבירותם נמוכה יחסית לאור הצמידות הגבוהה לעבר. שני המשתנים הבלתי תלויים החשובים לענייננו, אבטלה ומפלגה שלטת, נחלשו ב-1/3 כערך יחסית לגודל המכפיל שייצג את השפעתם היחסית במשוואה הראשונה.

בזמן שלטון המערך ובזמן שלטון הליכוד, ולעמוד על מידת המיליטנטיות בכל תקופה. לבסוף, באשר לתוצאות הקשר שבין המפלגה לגה השלטת לאי-השוויון בהכנסות. ההבדל הקטן, אם כי המובהק, שבין הליכוד למערך בהקשר זה מעניין בהקשר האידיאולוגי הרחב יותר. ההבדל מציג את הליכוד כמפלגת ימין "הונית" קלסית המתכחשת בהתנהגותה לציבור המצביעים ה"פועלי" שהביא לעלייתה לשלטון. מן הראוי לבחון האם התנהגות זו היא עקיבה לאורך תקופת קיומו של הליכוד, או שמא היה כאן תהליך של "חזרה למקורות", שתחילתו במדיניות "הכרת תודה" לציבור הבוחרים, הבא לידי ביטוי במדד ג'יני של 0.29 בשנת 1977, וסופו בהתכנסות אידיאולוגית ימינה, כפי שבאה לידי ביטוי במדד ג'יני של שנת 1984 — 0.35.

ומתן עם המעסיקים השונים במשק, ובכלל זה ההסתדרות עצמה כמעסיק (שירוס, 1983). אנו סבורים שכדאי לבדוק את נושא אי-השוויון בהכנסות בתוך המגזר ההסתדרותי, כדי לעמוד על מידת תרומתה של ההסתדרות — כאיגוד מקצועי וכגוף פוליטי בעל אידיאולוגיה סוציאליסטית — לכלל המאמצים הנעשים במדינת ישראל לצמצום הפערים הגדולים בחלוקת ההכנסות. אם יתברר, שגם בהסתדרות עצמה מידת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות איננה קטנה יותר באופן משמעותי, אזי לא יהיה מנוס מן המסקנה שההסתדרות נוהגת כאחד הגופים המעוניינים בהנצחת הפער הכלכלי ובסיכול החלטותיו של הדרג המעצב מדיניות ציבורית, ואין באידיאולוגיה שהיא נושאת בכנפיה אלא כיסוי לרצון לשלטון ועוצמה כלכלית גרידא. אנו מציעים לבחון את התנהגות ההסתדרות בשתי תקופות שונות:

ביבליוגרפיה

- בלוך, עופר, מבורך, ברוך, "אבטלה — גורמים כלכליים ופוליטיים" (עומד להתפרסם ברכעון לכלכלה).
גביש, יוסף, "מידת השפעת מדיניות ממשלתית על אי השוויון בחלוקת הכנסות בישראל" (עבודת מ.א., רחובות, אוקטובר 1985).
- דו"ח הוועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי, תל-אביב, 1971.
- פישלזון, גדעון, יציבות עקומת פיליפס בישראל 1958-1976, המכון כלכלי ע"ש פורדר, אוניברסיטת תל-אביב, 1978.
- דו"חות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל לשנים 1965-1985.
- שירוס, אריה, מבוא ליחסי עבודה בישראל, תל-אביב, עם-עובד, 1983, עמ' 86-93.
- Easton, D., "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics* (1957), pp. 383-400.
- Easton, D., *A Framework for Political Analysis*, 1965.
- Hibbs, D., "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review* (December 1977), pp. 1467-1487.
- Tufte, E.R., *Political Control of the Economy*, Princeton, New Jersey, 1978, pp. 3-32.

חקיקה ופסיקה וסוציאליות

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

הצעת חוק מוסדות ציבור (פטור והקלה בתשלומים לרשויות ציבור)

את הצעת החוק הציע עוד חבר הכנסת היוצאת אהרן נחמיאס והיא מתפרסמת מטעם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

לפי ההצעה, מוסדות ציבור הפועלים לטובת הציבור שלא למען צבירת רווחים והזקוקים לצורך פעילותם לנכסי דלאינידי ייהנו מפטור בתשלום הארנונה הכללית ומהקלה גדולה בתשלום דמי חכירה לרשויות ציבוריות.

גוף הפועל בהתנדבות לקידום מטרה שהיא לטובת הציבור נזקק למאמצים גדולים לשם איסוף כספים. חיובו בתשלומים גבוהים של ארנונה כללית לרשות מקומית דמי חכירה לרשות ציבורית בכלל מדלדלים את קופתו ופוגעים ביכולתו לקדם את המטרות שלשמן הוקם.

מקובל כיום, שמוסדות דת ומרבית מוסדות הממשלה פטורים מתשלום הארנונה הכללית ודמי חכירה המשולמים לרשויות מקומיות. ראוי, שגם מוסדות ציבור אחרים שעיסוקם מילוי יעדים שונים לטובת הציבור לא יצטרכו להעביר כספים מקופתם הציבורית לקופה ציבורית אחרת.

ההצעה מגדירה כ"מטרה ציבורית" מטרה שעניינה חינוך, תרבות, אמנות, דת, מדע, בריאות, סעד, צדקה או ספורט, וכל מטרה אחרת שאושרה בידי שר הפנים, בהתייעצות עם ועדת הכספים, כמטרה ציבורית.

מוסד ציבורי שחבר מקרקעין מרשות ציבורית, קובעת הצעת החוק, לא ישלם לה דמי חכירה שיעלו על שקל אחד לשנה.

ואולם, אם תתקבל הצעת חוק זו, היא עלולה להכביד על תקציב המדינה.

הצעת חוק ביטוח נפגעי-חיסון

הצעת חוק זו הובאה מטעם ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

הסיוע לנפגעים כתוצאה ממדיניות של חיסון המוני לא הוסדר עד כה בחוק. כיום המצב הוא, שילדים או מבוגרים הסובלים מנכות או מליקוי גופני, נפשי או שכלי כתוצאה מחיסון שניתן להם במסגרת מדיניות ממלכתית נאלצים, הם או בני משפחתם, להביא את עניינם להכרעת בתי המשפט בתביעת נזיקין. בתביעות אלה מתעוררת בעיה לגבי קביעת הקשר הסיבתי בין החיסון והפגיעה, הן בשל חוסר התמחותם של בתי המשפט בתביעות מעין אלה, והן בהעדר כלי חוקי להחלת אחריותם של נותני החיסונים לפגיעה. העדר כלי חוקי זה חמור בעיקר לגבי אותן פגיעות שאינן נגרמות עקב רשלנות רפואית, ולא עקב אשם של משרד הבריאות, יצרני התרופות או כל גוף אחר.

במסגרת החוק המוצע מוקמת ועדת מומחים לנפגעי חיסון, שהיא ישות מעין-שיפוטית

שתתמחה בתביעות אלה. ועדה זו תאפשר דיון יעיל ומהיר בתביעות נפגעים, תכיר בפגיעה ובדרגתה (לכל דרגה ייקבע בתקנות סכום הכסף שישולם לנפגע) ובכך יימנע מן המשפחה הצורך להיכנס לתהליך משפטי ארוך ויקר, שסיכויי הצלחתו קטנים. לצורך מימון החוק יגדיל משרד הבריאות את דמי הטיפול שהוא גובה עבור השירותים הניתנים לטיפול באם ובילד ויממן בכך ביטוח שבו יחויבו כל נותני החיסונים במדינה. חברת הביטוח תחויב לשלם דמי ביטוח, כפי שייקבעו בתקנות, לכל מי שוועדת המומחים תקבע שהוא נפגע חיסון ואת דרגת פגיעתו. חשיבותו של המשך הכיסוי החיסוני בארץ, שהוא מן הטובים בעולם, מחייב להחיל את אחריות המדינה ומתן פיצוי מידי גם למי שנפגע מפעולה זו, הנעשית למען איטרס הכלל.

בראש ועדת המומחים עומד שופט ושני חבריה האחרים הם רופאים. החוק יחול לגבי חיסונים שיינתנו החל מיום קבלתו בכנסת.

שמירת שלומו הגופני של פסול-דין

בפסק הדין המתואר להלן התעוררו שאלות עקרוניות אלה: האם מותר לכרות פְּלִיָּה של בן בוגר, שהוא מפגר, לשם השתלחה בגופו של אביו, שהוא אפוטרופסו של הבן והמטפל בו? ואם כן – בידי מי מצויה הסמכות להורות על ולהתיר את כריתת הכליה ובאילו תנאים ונסיבות יינתן ההיתר?

בית המשפט המחוזי בבאר-שבע דן והחליט לאשר את הסכמת האב, שניתנה בשם הבן (האב שימש בתור אפוטרופסו של הבן), לכריתת כליה מגופו של הבן לשם השתלחה בגופו של האב. כמו-כן אישר בית המשפט את הרשאתו של האב לרופאים לבצע את כל הפעולות והטיפולים הכרוכים בכך.

על החלטת בית-המשפט המחוזי מערער, בפני בית-המשפט העליון, הבן, באמצעות אקיים, שנתמנה אפוטרופסו לדין, והיועץ המשפטי לממשלה.

האב, יליד 1921, סובל מאי-ספיקה כלייתית סופנית ונמצא החל מדצמבר 1983 בטיפול בדיאליזה צפקית. הטיפול מתבצע בדרך של התחברות מדי שמונה שעות למכשיר הנמצא בביתו, וזאת בצורה "קפדנית ביותר". הבן, פסול-הדין, בן שלושים ותשע, מוגדר כמפגר פיגור בינוני נמוך ומגיל צעיר מאוד התפתחותו המוטורית איטית מאוד. פיגורו התגלה כבר מגיל שנה. מגיל 12 עד 26, כמעט ברציפות, שהה הבן במוסדות ומאז חזר הביתה הוא התחיל לעבוד במוסד מע"ש בעוד האב מטפל בו דואג לכל צרכיו. אמו של הבן עברה מאורעות טראומטיים בעת השואה והיא מעורערת בנפשה, אינה משתפת פעולה תעצבנית. יחסה אל הבן הוא יחס של דחייה, והיא אינה מסתדרת עמו. מלבד הבן הזה יש למשפחה עוד שתי בנות, שתיהן אימהות לילדים.

ביסוד בקשת האישור לכריתת הכליה נמצאת העובדה, שהאב מטפל בבנו במסירות בלתי רגילה והוא הדואג לנחותו ולרווחתו. כל הרעה במצבו של האב תפגע אפוא במישרין בבנו, כיוון שהאב לא יוכל לטפל בו כמקודם. ולהפך, כל הטבה במצבו של האב, כפי שהיא צפויה בעקבות השתלחה בגופו, תסייע לבן ותאפשר לאב להמשיך ולטפל בבנו התלוי בו.

בערעורם של היועץ המשפטי לממשלה ושל אקיים לבית המשפט העליון נטען, שהשופט המחוזי לא העריך במידה מספקת את טובתו של הבן עצמו ולא נתן משקל מספיק לעובדה, שלא מצויות כל ראיות לכך שחלה הרעה במצב הבריאות של האב. כמו-כן לא נבדקה כלל התאמתן של שתי האחיות לשמש תורמות. ועוד, לא יוחס

המשקל הראוי לנדיירותן של השתלות כליה בגילו של האב ושל סיכוייהן של השתלות כאלה.

השופט אלון שישב בדין סבור, שהוצאת כליה מגופו של פסול־דין לצורך השתלה בגופו של אחר היא פגיעה בזכות היסוד של אדם לשלמות גופו ופגיעה כזו יכולה להיעשות רק בהסכמתו המפורשת. פסול־דין אינו מסוגל לתת את הסכמתו. הסכמה מעין זו גם הורה או אפוטרופוס של חסוי אינו מוסמך לתת. הסמכות לכך נתונה אך ורק לבית־המשפט, אם ישוכנע על־פי חוות דעת רפואית, כי האמצעים האמורים דרושים לשמירת שלומו הגופני או הנפשי של הקטין, פסול־הדין או החסוי.

התנאי הקובע והבלעדי למתן היתר להוצאת הכליה מגופו של החסוי התורם לשם השתלתה בגופו של הנתרם היא טובתו של החסוי. לשם כך על בית־המשפט לשקול את מידת התועלת שתיגרם לחסוי מהשתלת הכליה בגופו של נתרם, לעומת הנזק העלול להיגרם לשלומו של החסוי כתוצאה מהוצאת הכליה והישארותו בעל כליה אחת בלבד, והכל לפי התנאים המיוחדים של החסוי ולפי מצבו העכשווי שבכל מקרה ומקרה קונקרטי המובא בפני בית־המשפט. רק כאשר כתוצאה משקלול ואיזון אלה תהיה המסקנה חד־משמעית, שהשתלת הכליה תביא תועלת משמעותית וברורה לחסוי, יתיר בית־המשפט את ההשתלה.

בבואו לעשות את מלאכת האיזון הזאת יהיו לעיני בית־המשפט מספר מבחנים:

א. המבחנים לקביעת התועלת לחסוי:

- באיזו מידה החסוי זקוק לתמיכת הנתרם ועד כמה הוא תלוי בו.
 - האם קיימות אלטרנטיבות אחרות שיבטיחו את התמיכה בחסוי ואת התקיימות תשומת הלב כלפיו ואת שיעורה של תמיכה זו בהשוואה לתמיכה שתושג בעקבות תרומת הכליה (היינו, הימצאותם של תורמים אחרים, אפשרות של דיאליזה למבקש את תרומת הכליה או קיום אלטרנטיבות אחרות ומספקות לתמיכה, ללא תמיכת הנתרם).
 - מה הם סיכויי ההצלחה של ההשתלה, עד כמה תתרום ההשתלה להארכת תוחלת החיים של הנתרם ומה תהיה השפעתה של הארכה זו על התמיכה בחסוי.
 - מהי תוחלת החיים של החסוי וכמה שנים יהיה זקוק לתמיכה.
- ב. המבחנים לקביעת מידת הנזק לחסוי כתוצאה מלקיחת הכליה מגופו:
- מה יהיו הנזק הגופני לחסוי ולאילו השפעות לוואי יש לצפות —

(1) עקב הניתוח.

(2) עקב הישארותו בעל כליה אחת.

— מה יהיה הנזק הנפשי שייגרם לתורם החסוי —

(1) כתוצאה מן הניתוח והאשפוח.

(2) כתוצאה מלקיחת כליה ממנו ללא הבנתו והסכמתו.

- איזו הגבלה צפויה בעתיד על פעילותו של החסוי בשל הישארותו עם כליה אחת, בהתחשב במצבו כמפגר, הן מבחינת השמירה על שלומו והן מבחינת אי־היותו בעדיפות לדיאליזה או לשתל מת, כאשר יתעורר צורך בכך.

השופט אלון מאמץ מבחנים אלה למקרה הנדון.

האב טיפל בבנו בצורה מסורה וואגת, באופן יוצא מן הכלל. האב חרד למה שיקרה לבנו לאחר מותו והסכים לקבל את הכליה מבנו רק לאחר שהוסבר לו שתוחלת החיים של הבן לא תיפגע. הבן אינו מבין מאומה ולכן נבצר מן האב לקבל את הסכמתו להשתלה. לא הוכח שהיתה הרעה במצבו של האב ושאינן דרכים אחרות. ברור, שאם ימות האב, או שמצבו יורע, יטפלו האחיות בבן. האב הוא בן 65 והשתלת כליה בגיל זה היא נדירה. סיכוייה של השתלה והסיכויים להארכת תוחלת חייו אינם ברורים; במקרה הטוב מנבאים לו חמש שנות חיים.

השופט אלן סבור, שמצב דברים זה מחייב להגיע למסקנה שלא להרשות את לקיחת הכליה מן הבן. התועלת שתצמח לבן מכך, חוהי נקודת המוצא והשאלה המכרעת, אינה משמעותית דיה וגדולה מספיק כדי להתיר הוצאת כליה מאדם שאינו מבין מה נעשה בו ואינו יכול לתת את הסכמתו. אמנם, כתוצאה מן ההשתלה תצמח לבן תועלת, במידת מה, אבל מידה זו אינה מספיקה בשום פנים ואופן כדי להכשיר לקיחת כליה מגופו של אדם ללא הסכמתו ואף ללא ידיעתו. מה עוד, שייגרם לו גם נזק. הניתוח לצורך הוצאת הכליה והסבל שייגרם כתוצאה מכך ישאירו אצל הבן רישומים רגשיים ונפשיים שליליים. הרוב המכריע של הרופאים והמומחים, בתחומי ההשתלה, הנפרולוגיה, הפסיכולוגיה והטיפול במפגרים, מתנגדים במקרה שלנו להוצאת הכליה מן הבן. האיזון העולה מתוך כלל הממצאים אין בו כדי לשכנע את בית-המשפט שהוצאת הכליה דרושה לשמירה על שלומו הגופני או הנפשי של הבן, היינו שיש בכך תועלת ממשית לבן החסוי, הכל כנדרש לפי סעיף 68(ב) לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. ומשלא נתקיימו הוראות סעיף זה, המהווה את מקור הסמכות להרשאת מתן תרומת איבר בידי פסול-דין, מחובתו של בית-המשפט לסרב לתת הרשאה כזו. ומסכם השופט אלן;

"הבעיה שעמדה לפנינו קשה היא, וכואבת ומכאיבה היא. ניצב לפנינו אב, המוסר את נפשו על טובת הבן, הוציאו מהמוסד ומטפל בו באהבה ובמסירות הראויים לכל שבח. אין בלבנו צל צלו של ספק, כי גם בקשתו של האב לקבלת כליה מהבן באה, כדבריו, משום שנאמר לו, כי אין בכך כדי להזיק לבן, ומשום שהוא משוכנע, כי זוהי טובתו של הבן, שיוזכה לאב שיאריך ימים ושימשיך להתמסר אליו מתוך מצב בריאותי טוב יותר מאשר מצבו כיום. אך אנו כבית-משפט מצווים, לפי החוק ולפי המוסר, על ראיית מכלול הבעיות העולות לפנינו בפרשה קשה זו. אנו מצווים לשוות כנגד עינינו גם את העובדה, שמדובר בחדירה לגופו של אדם ובהוצאת איבר חיוני הימנו – ובמקרה דנן אף מדובר באיבר שאינו מתחדש ושאין לו תמורה – בלי שיהתורם ידע מה נעשה בו ומה נלקח הימנו. וכמה עלוב, ואולי נכון לומר ציני, השימוש במונח "תרומה" לתיאור מעשה לקיחת הכלייה במקרה שלפנינו. כבר דנו חוקרים והגו הוגים על הלחץ החברתי, המשפחתי והפסיכולוגי המופעל, בידעין ושלא בידעין, על החלטתו של קרוב משפחה להסכים לתרום כלייה למען קרובו כדי להצילו ולהחזירו לשלומו. ואם באדם בריא לחלוטין קיים ספק, אם אכן מתן כלייה פירושו תרומת כלייה... על אחת כמה וכמה במקרה שלפנינו, שבו הבן כלל אינו יודע מה נלקח הימנו. לא זו בלבד שתרומה של נדיבות לב אין כאן, אלא מעשה מובהק של כפייה יש כאן. זה דבר חמור מאד, העלול לפגוע קשות באושיות המירקם התרבותי והרוחני של חברתנו. אנו כבית-דין, הגנו אביהם של פסולי הדין, של אלה שאינם מבינים ואינם יודעים להסכים ולהחליט בעצמם, ואנו מצווים לעמוד על משמר דמותם וצלמם של אומללים אלה, לבל ייפגע כהוא זה ערכם כאדם, ככל אדם, אשר נברא בצלם. לא שאנו, כאביהם של פסולי הדין, עדיפים על האב שלפנינו, שילד את הבן ומטפל בו ומתמסר לו במשך כל ימי חייו. חס ושלום, כזאת לא יעלה על דעתנו. אבל אנו ממונים מטעם החוק לשקול את מכלול השיקולים של בעיות דין ולפנים משורת הדין, של הלכה ומוסר, העולים במקרה כגון זה שלפנינו, ובכך – ורק בכך – עדיפותנו על פני האב, המבקש לעצמו את השתלת כליית בנו, לטובתו ולרווחתו של בנו. ומתוך נקיטת כלל השיקולים האלה ואיזונם באנו למסקנה, שבמקרה שלפנינו אין להרשות הוצאת כלייה מהבן עבור האב. וחוזרים וממליצים אנו... כי ייעשה הכול למען אפשר לאב שתל כלייה מן המת, בהקדם, למען אפשר לו להמשיך בדאגתו ובטיפולו בבנו".

פרסומים חדשים

גפני אלחנן, הבנת הגיל השלישי, ירושלים: הוצא לאור על-ידי הרשות לפנסיונרים ולקשישים, 1988. 186 עמ'.

הספר נועד לסייע לכל מי שמעוניין להבין את התמורות המתחוללות ביחיד ובחברה בעת הזקנות. אין הוא מציג תמונה חד-צדדית ורודה של "גיל הזהב" וגם אינו מתאר את הזקנה כפרק חיים עצוב, אלא מנסה לתאר את התופעה מתוך ראייה ריאליסטית ומאוזנת. המחבר מתבסס על הממצאים העיקריים של המחקר הגרונטולוגי והספר נכתב בשפה קריאה ומובנת גם למי שאינו נוהג לעיין בספרות המקצועית או המדעית.

דסברג, חיים, יוסף איציקסון וגבי שפיר (עורכים), פסיכותרפיה קיצרת-מועד. רקע, טכניקות ויישום, ירושלים: הוצאת מאגנס, תשמ"ט. 273 עמ'.

"קל להבין", כותב אחד מעורכי הספר, "שמרכזו קהילתי לבריאות הנפש, שיעסוק רק או ברוב זמנו בטיפולים ארוכי טווח יסגור את רשימת המטופלים שלו מהר מאוד ולא יוכל להתפנות לבקשות עזרה נוספות. הבעיה היא טכנית ומוסרית כאחת. איך לקדם צורות טיפוליות חדשות שיאפשרו לתת טיפולים קצרים יותר, מועילים וברמה מתקבלת על הדעת לחלק גדול של הפונים. תשובה חלקית לבעיה זאת הן הפסיכותרפיות קצרות-המועד וההתערבות בעת משבר". לתיאורן ולניתוח תועלתן של דרכים ואפשרויות אלה מוקדש ספר זה, שהוא ראשון מסוגו בעברית. כונסו בו מאמרים המבוססים הן על הניסיון המעשי של המתברים והן על מקורות מן הספרות המקצועית הבין-לאומית והישראלית.

הרדוף, חנה, זכויות עובדים בחילומי מעבידים, בפירוק חברה ובכינוס נכסים, תל-אביב: הוצאת מילוא, 1988. 278 עמ'.

מטרתו העיקרית של הספר לבדוק כיצד משפיעים הליכי פירוק וכינוס נכסים על זכויותיהם של עובדי החברה. אולם למעשה הנרשא מוצג במסגרת הסוגיה הרחבה יותר של חילומי מעבידים. הספר נותן בידי הקורא כלי עזר להבנת העקרונות המשמשים בעת פירוק וכינוס נכסים ולפתרון בעיות מעשיות שהוא עלול להיתקל בהן. פרק מיוחד בספר הן במימוש זכויות המוענקות בביטוח הלאומי לעובדים במקרים של פירוק חברה, כינוס נכסים ועוד.

יפה, אליעזר דוד, אי-השיוויון כיד המקרה. טעוני-הזדמנות באוניברסיטה, ירושלים: הוצאת אריאל, 1988. 98 עמ'.

הספר מתאר ניסוי חלוצי שנערך במשך שמונה שנים רצופות בבית-הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית בירושלים. במסגרת הניסוי נתקבלו כתלמידים מן המניין מועמדים אשר נידחו עקב ציוני כניסה נמוכים בתהליך הקבלה הרגיל לפקולטה. סגל המורים לא קיבל כל מידע אודות זהות תלמידים אלה, אשר כונו על-ידי המחבר "טעוני-הזדמניות". בסיום הניסוי הושוּו הישגי התלמידים טעוני-הזדמנות לאלו שעמדו

בקריטריונים המקובלים. בהתחשב בנקודות הזינוק והרקע ההתחלתי השונה בין שתי הקבוצות, התוצאות שנתקבלו היו מפתיעות.

להב, אלחנן (יור), שלמה זולטי ושלומית סתו (עורכים), 40 שנות שיקום, תל-אביב: ההוצאה לאור של משרד הביטחון, 1988. 113 עמ'.

הספר סוקר את התפקידים, הפעולות, השירותים והכלים שהופעלו בעבר והמופעלים בהווה בידי משרד הביטחון למען שיקומם של נפגעי מערכות ישראל ולמען חיילים משוחררים. אגב כך מתוארים התפתחות מערכת השיקום, התגבשות תפיסות, פעולות חקיקה וההיערכות הארגונית לאורך השנים, יחד עם הבעיות, תחומי הפעולה, המבנה ודרכי הפעולה העיקריות שלה. הספר מורכב ממאמרים פרי עטם של עובדי משרד הביטחון העוסקים בנושא השיקום.

שניט, דן, החוק, הפרט ושירותי הרווחה, המסגרת החוקית של העבודה הסוציאלית בישראל, ירושלים: מאגנס, תשמ"ח. 383 עמ'.

הספר עוסק בחוקים שעניינם סמכויות העובד הסוציאלי לדאוג לרווחתם ולשלומם של הקטין הנזקק, הקשיש, החוסה, המפגר, חולה הנפש, ונזקקים אחרים ולהגן עליהם, ובחוקים הקובעים את נורמות ההתנהגות הכלליות של העובד הסוציאלי בתור עובד ציבור, ובמיוחד כנותן שירות טיפולי מקצועי. אבל הדגש אינו בחוקים המסדירים עניינים שבתחום טיפולו ואחריותו, אלא בחוקים הנוגעים באינטרסים של קבוצות האוכלוסייה שהעובדים הסוציאליים מופקדים על הדאגה לרווחתן ולצורכיהן. משום כך הספר מיועד קודם כל לעובדים הסוציאליים והוא מחולק לשני חלקים: א. סוגיות כלליות הקשורות בעובד הסוציאלי, סמכויותיו ומערכת המשפט; ב. סמכות ההתערבות במסגרת הפיקוח החברתי, שהוקנו לעובד הסוציאלי לגבי אוכלוסיות יעד הנזקקות להגנתו.