

בכתוב סוציאלי

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

התערבות קצרת-זמן: דגם שירותי חירום לעת משבר קהילתי • אידאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל • שירותי רווחה באמצעות לשכת הסעד • סגנון התמודדות ושיקום • הנטיה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה • ארגון מוסדות השיקום בישראל • חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי • התמריצים לעבודה במערכת התמיכות בישראל • שנת האשה הבינלאומית • מעמד האשה הערבית בישראל על סף שנת 1976 • התיישבות חקלאית כאלטרנטיבה לעוני • אלטרנטיבה למערכת הרווחה במציאות הפוליטית בישראל • השלכות חברתיות של הרפורמה במסוי הישיר

(טבת תשל"ו, דצמבר 1975, חוברת 9-10)

בטחון סוציאלי

כתבי-עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * טבת תשל"ו * דצמבר 1975

חוברת 9-10

תוכן העניינים

עמ'

5	פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב)	התערבות קצרת-זמן: דגם שירותי חירום לעת משבר קהילתי
		אידאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד:
20	ד"ר אברהם זורון ופרופ' ראלף מ. קרמר	המקרה של ישראל
34	ד"ר חגית ריגר-שלונסקי ולוטה זלצברגר	שירותי רווחה באמצעות לשכת הסעד
53	פרופ' יואל שני, ד"ר חיים אדלר ופרופ' אמיל אדלר	סגנון התמודדות ושיקום
67	עזנה וולף ופרופ' יואל שני	הנטיה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה
79	ד"ר שלמה כץ וויקטור פלוריאן	ארגון מוסדות השיקום בישראל
		חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי
89	ד"ר יעקב חביב	(לפי קבוצות דמוגרפיות וקבוצות הכנסה)
115	ד"ר מרג'ורי הוניג	התמריצים לעבודה במערכת התמיכות בישראל
130	זינה הרמן	שנת האשה הבינלאומית (הרהורים מסוימים)
137	אורי שטנדל	מעמד האשה הערביה בישראל על סף שנת 1976
		התיישבות הקלאית כאלטרנטיבה לעוני (מאה שנה לתוכניתו של
144	ד"ר יעקב קלנר	ישראל דב פרומקין להתיישבות עניי א"י)
159	ד"ר אליעזר ד. יפה	אלטרנטיבה למערכת הרווחה במציאות הפוליטית בישראל
163	ח"כ יחזקאל פלומין	השלכות חברתיות של הרפורמה במסוי הישיר
		חקיקה ופסיקה סוציאלית (תיקונים בחוק הביטוח הלאומי, מזונות לבן-זוג,
		דינו של "הידוע בציבור" כבן זוג, תאונת עבודה בשעת רחצה בבריכה,
168	אריה וולף	פיצויים על הפסד השתכרות)
175		פרסומים שנתקבלו במערכת
III-XXIII		Summary of the Main Articles

התערבות קצרת-זמן: דגם שירותי חירום לעת משבר קהילתי*

מאת פרופ' בנימין ינוב (צ'טקוב) **

דיון בנושא ההתערבות בעת משבר קהילתי, מחייב אותנו תחילה להגדיר את המושג "משבר" במונחים רחבים מן המונחים הפסיכיאטריים המקובלים. לשם כך עשינו שימוש בניתוח מערכות. אם דגם המערכת הינו תקף, סביר שיתאים למערכת קהילתית ולמערכת נפשית של הפרט כאחת. כלומר — אחת היא אם המערכת הנתונה בלחץ קדם-משברי או במשבר של ממש הינה אדם מסוים, קבוצה, ארגון רשמי, שכונה, או הקהילה כולה.¹

שגרתית מן המערכת. לחץ זה יכול לנבוע מגורמים חיצוניים חברתיים או משינויים פנימיים במערכת. דוגמאות למצבי לחץ הן: שוטר החי בסכנה מתמדת, שכונה נחשלת הנתונה להטרדות לא-הרף מבעלי אינטרסים כלכליים או סוללי כבישים, או משפחה בת 12 נפשות, המנהלת את חייה בשני חדרים צרים. כאשר מצבים אלה באים לבדם, מסוגלת המערכת לעמוד בהם באמצעות מנגנוני ההתמודדות וההגנה שברשותה.

יש ולמצבי הלחץ הללו מתווסף מצב פנימי פגיע מאוד, כך שמנגנוני ההתמודדות שוב אינם מסוגלים לפעול כהלכה, או ששינויי ההתנהגות הדרושים יהיו למעלה מכוחה של המערכת. שכונה נחשלת אשר הרשויות הזוני-חיה וקיסחיה זמן רב, לעולם לא תגבש לעצמה מנהיגות חזקה או אמצעים לעזור לעצמה.² משפחה גדולה ובעייתית תהיה פגיעה מאוד

בעיות של הגדרה

דומה כי רב הבלבול בספרות בין תנאים קדם-משבריים (משבר פוטנציאלי, אם תרצו) לבין משבר של ממש. לא אחת עוסקים הדיונים במצבי משבר, גם בתנאים המוקדמים, אשר אינם תמיד מסתיימים במשבר. במאמר זה ביקשנו לדייק בדברים והגדרנו את המשבר כמצב של חוסר איזון, התנהגות לא-יעילה, זעם וחרדה עמוקה, הקשורה בהרגשת חוסר-אונים. ישנם שלושה גורמים אפשריים למו-עקה זו: מצב לחץ, פגיעות המערכת, ומ-אורע מזרז. גורמים אלה נדונים להלן.

תנאים קדם-משבריים

משבר עשוי להיגרם על-ידי מצב או מאורע הכרוכים בלחץ חזק, הדורש הסתגלות לא-

* הוגש במסגרת קבוצת דיון על 'התערבות קצרת-זמן בעת משבר' — תשובתה של אוניברסיטת בר-אילן למצב חירום בעת מלחמה, הכנס הבינלאומי למצבי לחץ בעתות מלחמה ושלוה, תל-אביב, 10 בינואר 1975. תודת המחבר נתונה ליהודית שדה, פלורנס מיטווד, ראובן שניידר, וברכה ינוב על הערותיהם המועילות לגירסה המוקדמת של מאמר זה.

** ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן.

1 ב. ינוב, "ניתוח מערכות בעבודה סוציאלית". סעף, 17 (נובמבר 1973), 39—44.

2 ראה: E. Z. Vogt and T. F. O'Dea, "A Comparative Study of the Role of Values in Social Action . . ." *American Sociological Review*, 18 (December 1953), pp. 645-654.

לכל דרישה לא־שגרתית ממשאביה המוגבלים. איש עסקים בגיל העמידה העומד בפני פשיטת רגל, ספק אם כוחותיו יעמדו לו כדי להתמודד עם לחצים נוספים ואף יתכן, כי במהרה יתגלו אצלו תופעות כמו שפעת תכוּפה, או התקפי כיב־קיבה.

השלישי מבין התנאים הקדם־משבריים הוא הגורם המזרז. כמו אותו קש אחרון, התווספותו של גורם זה לשני הגורמים האחרים מביאה לידי הרגשה שהגיעו מים עד נפש. אצל המשפחה מרובת הנפשות, לדוגמה, יכול הגורם הסופי למשבר להיות הצורך לשכון בדירתה סבתא החולה במחלה חשוכת־מרפא; אצל איש העסקים העומד בפני פשיטת רגל יכול הוא להיות מותה הפתאומי של בתו בתאונת דרכים. השכונה הנחשלת, אפשר שתערער באופן זמני בשל הצורך לפנות את תושביה מחמת שטפונות או רעידת אדמה.

מכאן שעל מצב לחץ, פגיעות גבוהה של המערכת, וגורם מזרז לחבור יחדיו כדי שיתחולל המשבר. גם שלושת תנאים אלה עשויים להופיע בהרכבים שונים. אם המערכת פגיעה ונתונה בלחץ קודם, יהיה די במאורע מזרז קל כדי לערערה, אולם אם היא איתנה, יידרש גורם מזרז חזק מאוד כדי לערערה.³

מערכת חזקה מסוגלת להתמודד עם אתגרים חדשים בעזרת מנגנוני ההגנה וההתמודדות שלה, בעוד שמערכת פגיעה מרגישה שאינה יכולה להם, והרגשת חוסר אונים זו היא שמביאה אותה לידי משבר. ילד בריא בן חמש לא יתקשה להסתגל לגן, ואילו הצמוד מדי לסינור אימו, ואולי אף סובל מקצרת בשעת לחץ נפשי, יבלה את שבועותיו הראשונים בגן בבכי ובהתפרצויות זעם. כאשר

תקפו מחבלים את קיבוץ שמיר, נקטו החברים פעולה מיידית נגדם. במעלות הנידחת וחסרת המגהיגות, גרם אותו אתגר נורא ל־היסטרית, להתפרצויות זעם, לפחדים ממושכים ולשיתוק זמני, בקצרה למשבר עמוק (למרות שהנהרגים היו מישוב אחר).

משבר פעיל

אם שלושת התנאים הקדם־משבריים הללו אינם נבלמים, רב הסיכוי שהמערכת תיכנס למצב של משבר פעיל, דהיינו — למצב של חוסר איזון, בו שולטים הפחד, המתח, הזעם, וחוסר־השלווה.⁴ כאשר הלחץ, כפי שנדמה, קשה מנשוא, גורר הדבר שינויים גופניים, נפשיים, והתנהגותיים; דמורליזציה ומצבים דמויי שיתוק נפוצים.

במילים פשוטות, בעת משבר פעיל מופר במידה ניכרת הסטטוס־קוו או האיזון של הפרט, הקבוצה, הקהילה, או האומה. מנגנוני ההתמודדות, או הדרכים להשבת שווי המשקל, אשר קודם לכן פעלו כהלכה, נראים עתה כאילו חדלו לפעול. תביעות נוגדות או כבדות מנשוא, וכמובן הרגשת אי־ודאות לגבי העתיד ורגשי אשם ובושה לגבי ההווה, דוחפים את המערכת לנסיגה ולהסתגרות, כלומר — משבר פעיל הוא שיבוש זמני בתפקוד הכולל של המערכת.

לסיבוך, רובד נוסף. אם אין בכוחה של המערכת להיחלץ ממצב זה על ידי תהליכים של עזרה עצמית (דוגמת האבל על המת), או אם אין מחישים לה סיוע מקצועי מיד, תידרדר רמת התפקוד של המערכת. אפשר

3 ראה זיון בגורמים כאלה אצל: S. Lieberman and A. R. Silverman, "The Precipitants and Underlying Conditions of Race Riots," *American Sociological Review*, 30 (December 1965), pp. 887-898; S. N. Kaplan and J. M. Paige, "A Study of Ghetto Rioters," *Scientific American*, 219 (August 1968), pp. 15-21.

4 ראה: See Naomi Golan, "When is a Client in Crisis?" *Social Casework*, 51 (July 1969), pp. 389-393; F. C. Lukton, "Crisis Theory: Review and Critique," *Social Service Review*, 48 (September 1974), pp. 384-389.

גם שייגרם לה נזק חמור או חסר-תקנה. כך או כך, לעולם לא תוכל המערכת לשוב ל-סטטוס-קוו או לשיווי המשקל שלפני המשבר. אריקסון טוען, כי משברים התפתחותיים מסוימים הם חלק מכל תהליך צמיחה גורמלי לקראת בגרות מלאה. לדבריו, המשבר יכול לנבוע מגורמים פנימיים ולא דווקא ממקורות חיצוניים. לפיכך מגדיר הוא את המשבר כ-"נקודת מפנה הכרחית, רגע מכריע, בו חייבת להתפתחות ללכת בדרך זו או אחרת, תוך ארגון משאבי הצמיחה, ההתאוששות ומשאבי דיפרנציאציה אחרים".⁵ לשון אחרת, כאשר מנגנוני ההתמודדות הרגילים של הקבוצה או של הפרט מאבדים את יעילותם ומנגנוני התגוננות נחלשים, עשוי המשבר ליצור פתיחות לצורות התערבות חדשות ולהאיץ את המערכת לקידום. מה שנראה בתחילה כאסון, עשוי להסתיים בתפקוד משופר, התקדמות בסיסית, ותמורות חברתיות שהיו עצומות משך זמן רב.⁶

הנחות וניתוח

פסוורק ואלכרס מונים שורה של הנחות סמויות, הטומנות בחובן תאוריה של משבר. לדוגמה, משבר אינו חוויה או מצב פתולוגי. משבר עשוי להתרחש בכל מערכת נורמלית, הנתונה בלחץ פתאומי שאינה יכולה להתמודד עמו. המשבר נתפס כחלק ממאבק חיובי בישיים שמתגלעים, ולא כסטייה מן ההתנהגות

הנורמלית בעבר או בהווה. המשבר הוא קצר ומוגבל מטבעו, והינו מתפתח לדבר אחר כשהוא מידרדר למצב מתמשך או כרוני. מרבית המשברים, בדומה לאבל, הולכים בי-מסלול ששלביו ניתנים לזיהוי. לרוב, המערכת הנתונה במשבר נכונה לסעד מידי הולם. למעשה, אפשר שיהיה די בהתערבות מעטה ברגעים הקשים ביותר.⁷ מכאן שלא כל גירוי הטעון סכנת משבר מביא לתגובה של "משבר פעיל". חיינו עמוסים לחצים, אך רוב המערכות מסוגלות להתמודד עימם בצורה טובה למדי.

אירועים גורמי משבר סווגו בכמה דרכים. לפי גישה אחת, נחלקים מצבי הלחץ לכאלה שמקורם במערכת גופה, כתוצאה מהתפתחות או התבגרות נורמלית (כמו: לידה, גיל ההתבגרות, גישואין, אבהות או אמהות, הריון ראשון, כניסה לבית הספר), ולכאלה שמקורם בפגע סביבתי קשה (כגון: תאונת דרכים, התנגשות בין רכבות, שריפה, שטפונות, מלחמה, הגירה או פינוי כפויים, שיבושים כלכליים, חבלה). דרך מיון אחרת היא לפי גורמי משבר הנובעים מאובדן, וגורמים הנובעים מתהליך התרחבות. ייתכן שהמשפחה תתקשה לשאת את הצטרפותה של סבתא קשישה לא פחות מאשר את אובדן אחד מבניה, או שכונה מסוימת תראה בהצטרפותה של קבוצה אתנית חדשה אליה, אסון.⁸

דרך שלישית למיין את המשברים היא לפי גודל המערכת הנתונה במשבר — החל במערכת רכות קטנות (הפרט) וכלה במערכות מקיפות

5 Erick H. Erikson, *Identity: Youth and Crisis* (New York: Norton, 1968), p. 16; Donald C. Klein and A. Ross, "Kindergarten Entry: A Study of Role Transition," *Crisis Intervention... Readings* (Ed. H. J. Parad, New York: Family Service Association, 1965), pp. 140-148

6 לא אחת מביאות המצאות הנעשות בשעת מלחמה לקידום הרפואה הציבורית והקלינית, רעידת אדמה לבניה משופרת של העיר, הזעזוע שגרם רוטנברג בהדפיסו את התנ"ך במהדורות רבות הביאה להפצת לימוד הקריאה והכתיבה, והמיתון הכלכלי בארה"ב הביא לנהגת הביטוח הסוציאלי. ראה לדוגמה: R. A. Pasewark and D. A. Albers, "Crisis Intervention," *Social Work*, 17 (March 1972), pp. 71-74

8 ראה לדוגמה: Rubin Hill, "Generic Features of Families Under Stress," *Social Casework*, 39 (February-March 1958), pp. 139-150

מאוד (אומות). אדם בודד, לדוגמה, עשוי לעבור משבר בעקבות מחלה קשה, פציעה, קטיעת אבר, התקפה או אונס⁹. לא אחת, בואו של תינוק לעולם מחיש את המשבר אצל האחים המבוגרים. ההתנהגות בעת משבר נחקרה אצל אמהות שילדו פגים או ילדים בעלי-מום; סטודנטים העומדים בפני בחינות הגמר; מועמדים שלא נתקבלו לעבודה או לאוניברסיטה; אנשים ששיכלו אדם יקר במלחמה; ילדים שהתייתמו מאב או מאם בגיל צעיר; אישי ציבור שהוטל עליהם קלון ולעז, ועובדים העומדים בפני פרישה כפויה¹⁰. ישנם גם תיאורים על ההשפעה של עומס-יתר על ארגונים מורכבים, כמו המשטרה או ארגוני הצלה מיוחדים, בעת אסונות טבע¹¹.

הכלייה שהומטה על שכונות שלמות בשל סינוי כסוי עקב שיפוצים ובניית כבישים כבר

נחקרה¹². אם הטראומה הנגרמת למהגרים בבואם לארץ חדשה קשה מנשוא, עלולה היא לגרום למשבר. בשנים האחרונות היה על הקיבוצים להתמודד עם בעיות הקשורות במ- עבר ממשק חקלאי לתעשייתי.

ימיה הראשונים של מלחמת יום הכיפורים נטעו הרגשה כללית של משבר פעיל, אך סופו שהביא לתזוזה מן הסטטוס-קוו הקודם, ברגע שהחלו האנשים להתאושש מן התלם והדמור- ליזציה הראשונים.

בכללו של דבר, מערכות אנושיות עלולות להתנסות במשבר פעיל כאשר הן מאבדות את השיטה על שלומן, כאשר חסר להם מידע חיוני לתמשך תפקודן, כאשר מעמדן משתנה באופן פתאומי, או כאשר הן חשות, כי אינן מסוגלות לתפקד ברמה חדשה הנדרשת בשל שינוי

9 לגבי משברים אצל פרטים או משפחות, ראה: Gerald Kaplan and Howard J. Parad, "A Framework for Studying Families in Crisis," *Social Work*, 5 (July 1960), pp. 3-15; F. Fromm-Reichmann, "Psychiatric Aspect of Anxiety," *Identity and Anxiety* (Eds. M. R. Stein et al., Glencoe: Free Press, 1960), pp. 128-144; Sigmund Freud, "Mourning and Melancholia," *Collected Papers* (London: Hogart Press, 1925), vol. 5, pp. 152-170; D. M. Kaplan and E. A. Mason, "Maternal Reactions to Premature Birth . . .," *American Journal of Orthopsychiatry*, 30 (July 1960), pp. 539-547; W. G. Niederland, "Clinical, Social and Rehabilitation Problems in Concentration Camp Survivors," *Journal of Jewish Communal Service*, 42 (December 1965), pp. 186-191; L. Rapoport, "The State of Crisis . . .," *Social Service Review*, 36 (June 1962), pp. 211-217; R. I. Shader and A. J. Schwartz, "Management of Reactions to Disaster," *Social Work*, 11 (April 1966), pp. 99-104; as well as, ד. אלכסנדרוביץ. "תגובת ילדים לאבדן הורים," סעף, 13 (יולי 1969), 33-36, 61; ז. גולוב, "תאוריית המשבר . . . במצב של הריון מחוץ לנשואין," סעף, 18 (מרס 1974), 1972

10 לאור הידיעות ברפואה הפסיכוסומטית, אפשר לנסות ולבחון האם אנשים הנתונים במצוקה הם אומנם פגיעים יותר, או האם המצוקה היא תוצאת היותם במשבר פעיל. דומה כי ישנן מערכות המועדות למשבר.

11 T. E. Drabek and J. E. Haas, Laboratory Simulation of Organizational Stress, *American Sociological Review*, 34 (April 1969), pp. 223-238; J. D. Thompson and R. W. Hawkes, Disaster, Community Organization, and Administrative Process, *Man and Society in Disaster*, pp. 268-300; L. Grossman, Train Crash: Social Work and Disaster Services, *Social Work*, 18 (September 1973), pp. 38-44; א. הלחמי, מינהל בשעת חירום: תצפיות ולקחים, עבודה וביטוח לאומי (ינואר 1975), 7-11.

12 ראה: E. Lindemann, "Urban Renewal and Mental Health," *Research Project Summaries* (Washington; National Institute of Mental Health, 1963), pp. 46-49; M. Fried, "Grieving for a Lost Home," *The Urban Condition* (Ed. L. J. Duhl, New York: Basic Books, 1963), pp. 151-171; as well as H. J. Gans, "The Human Implications of Slum Clearance and Relocation," *People and Plans* (New York: Basic Books, 1968), pp. 208-230

קיצוני במצב. אם הן חשות כי נשקף איום לרמת חייהן כלומר — לכלכלה, או עליהן להתמודד עם מצבים שאינם בשליטתן, יתכן שיתחולל משבר פעיל. מובן כי העניינים מח-מירים כאשר המערכת אינה יכולה עוד להס-תיר את מצוקתה מעיניהם של אלה אשר את הערכתם הוקירה לפנים¹³. משפרץ המשבר, שוב אין לעוצרו, ומוטב להפנות את ההתער-בות למניעת התפשטותו של המשבר, לצמצום התוצאות השליליות, ולחיפוש דרכים לשיפור התפקוד החברתי. אולם, אם המשבר הוא שלב קודם להתבגרות או לתמורה חברתית, יתכן שכדאי לא להתערב, או לא להתערב בטרם עת.

דפוסי התנהגות אופייניים למשבר

נכתב רבות על תגובותיהם של יחידים ושל משפחות במצבי משבר. מצבי לחץ קלים נפתרים על ידי מנגנוני התמודדות כמו הת-כחשות או מבוכה. מצבים קשים יותר עלולים אצל בני-אדם לגרום לעוויות צחוק, התאב-נות, אובדן אשתונות, התפרצויות זעם לא מבוקרות, נדודי שינה, אובדן התיאבון, או דכאון. כולם סימנים לחוסר-יכולת להתמודד עם לחץ חמור. במקרי מוות זוהו דפוסי הת-

אבלות נורמליים ולא-נורמליים¹⁴. הפחד אינו בהכרח משתק, שכן הוא מחדד את התנאים הפסיכולוגיים והפיסיולוגיים החיוניים לשם התמודדות זריזה או מיוחדת במינה עם הסכנה. לפעמים, מצב המשבר מסייע לאדם בפתרון בעייה שכל מאמציו הקודמים לא יכלו לה.

אולם עניינו של מאמר זה הוא בראש וב-ראשונה בתגובותיהם של ארגונים וקהילות למצבי משבר¹⁵. יש גם שקבוצות מגיבות על משבר בהלם, שיתוק, התחמקות מהתערבות, או במקרים קיצוניים במצבים של התנכרות או אדישות¹⁶. ארגונים וקהילות בדומה ליחי-דים נאחזים לעיתים בדרכי התנהגות המוכ-רות מנסיונות קודמים, אפילו הן דרכי התנ-הגות אשר הולידו את המשבר. לא אחת, ארגו-נים הנתונים במשבר אינם מסוגלים לתפקד ביעילות (אם בכלל), ולעתים מתחוללים בהם מעתקי סמכויות, הבאים לקיצם עם חלוף תחושת החירום.

בתקופות ארוכות של תוהו ובוהו שלאחר אסון כבד, עלולות קהילות שלמות לאבד את אמונן במנהיגות המסורתית ואת תחושת הגורל או העתיד המשותף. שמרנות מוגברת ונוקשות רעיונית מלוות לעתים בבריחה של ממש על ידי הגירה. בדומה לנטיה לרצח אצל אנשים הנתונים במצוקה, כך גם אוכלוסיות

13 ראה: Erving Goffman, "Embarrassment and Social Organizations," *American Journal of Sociology*, 62 (November 1956), pp. 264-271; as well as S. M. Silverman and D. H. Lufkin, "Implications of Psychoanalytic Theory...", *Aerospace Medicine*, 44 (March 1973), pp. 312-316.

14 Eric Lindemann, "Symptomology and Management of Acute Grief," *American Journal of Psychiatry*, 101 (September 1944), pp. 141-148. מלחמה, ירושלים, משרד הבריאות, 1974.

15 E. and J. Cummings, *Closed Ranks* (Cambridge: Harvard University Press, 1957); A. Field, "Reflections on the Agnes Flood," *Social Work*, 18 (September 1973), pp. 46-51; W. F. Form and W. Nosow, *Communities in Disaster* (New York: Harper and Row, 1958).

16 בימים הראשונים למלחמת יום הכיפורים נבצר מלשכות סעד רבות לפעול בשל הבהלה שאחזה בעובדים, ראה: M. Seeman, "On the Meaning of Alienation," *American Sociological Review*, 24 (December 1959), pp. 783-791; R. E. Forman, "Resignation as a Collective Behavior Response," *American Journal of Sociology*, 69 (November 1963), pp. 285-290; N. Golan and B. Vashitz, "Social Services in a Wartime Emergency," *Social Service Review*, 48 (September 1974), pp. 422-427.

הנתונות במצוקה עלולות להגיב על מצבים קשים בתת-פרצויות זעם, מהומות וביזה¹⁷.

דוגמא למשבר חברתי היא התגובה של קהילת צפת להתקפה הרצחנית של המחבלים על תלמידי בית ספרם שקרתה בעיירת מעלות. מאורע זה הביא קהילה זו, אשר היתה ממילא פגיעה, לידי משבר פעיל. פעולתו של בית הספר התיכון (שתלמידיו נהרגו או נפגעו), כארגון המספק שירותים, השתבשה. התלמידים החלו להעדר בתכיפות, וקבוצות תלמידיים, מבין הניצולים ומבין אלה שלא יצאו לטיול, הסתודדו במסדרונות ובחצר בית-הספר, כשהם מדברים ללא הרף על האסון. המורים מיאנו להבין מדוע תלמידיהם מזועזעים כל-כך. אם לפני האסון היתה רמתו של בית-הספר נמוכה, לא כל שכן לאחר האסון. המוטיבציה של התלמידים, שרבים מהם בני עדות המזרח וממשפחות נתמכות סעד, היתה עוד קודם לכן חלשה, אך עתה נפגם עוד יותר כושר הריכוז שלהם.

שבועיים לאחר האסון, טרם נרגעו ההורים. גברים מיאנו לצאת את ביתם אף לצורכי עבודה, שכן חששו להשאיר את נשותיהם וילדיהם לבדם. אמהות התהלכו ברחובות אחוזות הלם, ואף לא טרחו להחליף את בגדי הלילה והחלוקים בבגד אחר. הילדים ששבו מבית-החולים עוד הוסיפו לצער בהתפרצויות בכי ובתלומות בלתי-הם הירבו לבקר זה אצל זה ולדבר על האסון שהתנסו בו, ולטעון כי הרגישו עצמם בטוחים יותר בבית-החולים המוגן היטב מאשר בבתיהם.

השירותים הקהילתיים חדלו גם-כן לפעול כהלכה. עובדי לשכות הסעד לא טיפלו אלא בעגיינים שגרתיים, ותתלוננו ללא הרף, כי הם עמוסים מדי כדי להתפנות לבעיות נוספות או סבוכות יותר. הם לא היו מסוגלים

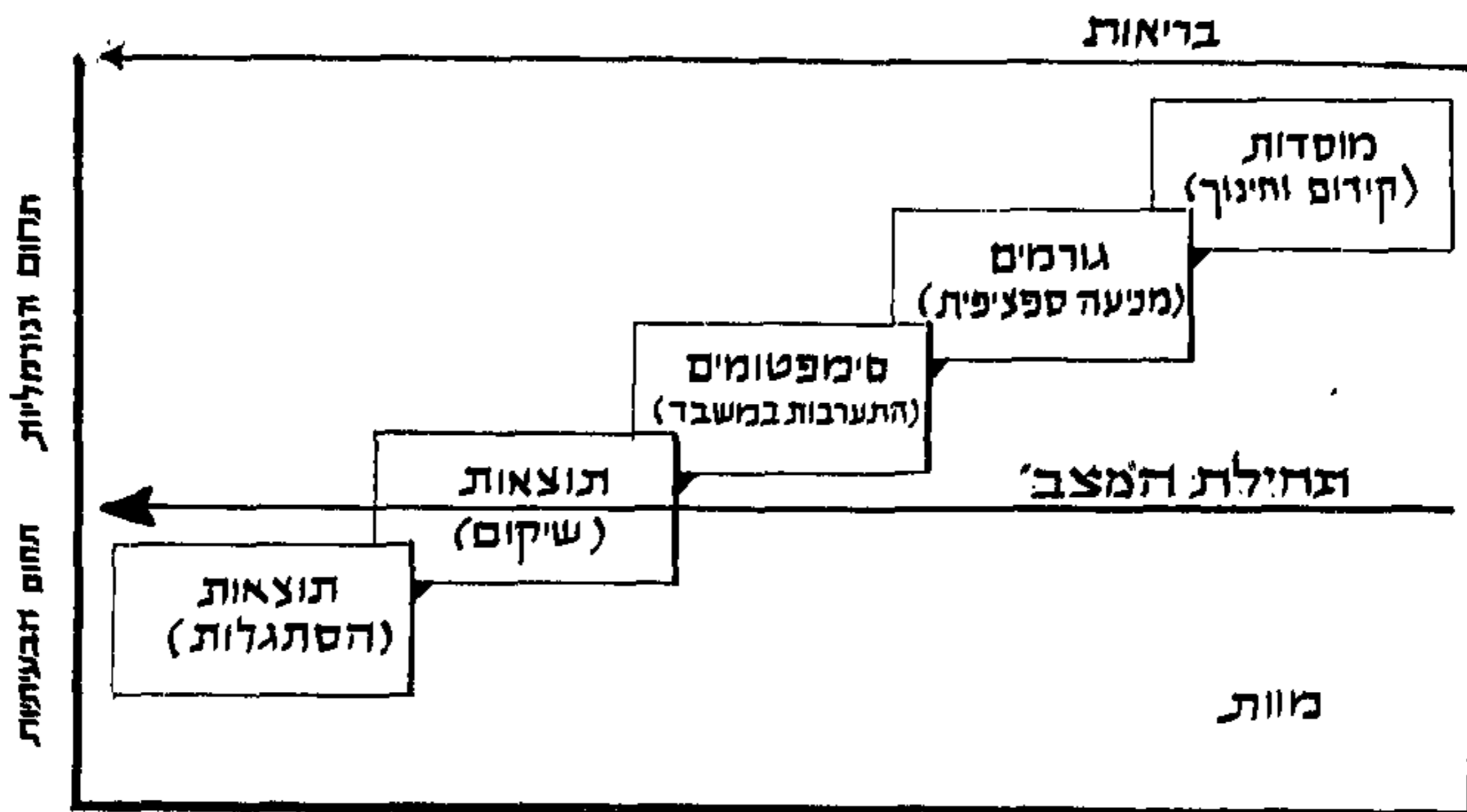
לארגן פגישות קבוצתיות עם הורים או נערים ששיכלו בניהם או אחיהם, או נתקפו בהלם מפאת האסון. למעלה מכוחם היה גם להיענות לפניותיהם של מדריכי הגדנ"ע אשר הוצמדו למשפחות השכולות. מרוב מבוכה, לא יכלו לנצל את עצותיהם של אנשי האוניברסיטאות, ולאחר שהגדנעיים עזבו, זכו הם אך ורק לעזרת שכנים או שליחי מפלגות, אשר באו למסור להם כספי תרומות.

אף ועדה ציבורית שהתארגנה באותם ימים פעלה בצורה כושלת. היא גייסה לשורותיה מנהיגים בעלי שיעור קומה, אך ההתלהבות דעכה לאחר פגישה אחת. פעילי התנועה היו עולים חדשים מארצות דוברות אנגלית וכמה ותיקים ממוצא אשכנזי. המשפחות שנפגעו באסון, היו כולן מבני עדות המזרח, אך רק אב אחד ממוצא ספרדי נאות להשתתף בפגישות. עובדי הסעד המקומיים התיחסו בחשד כלפי התנועה, אף שחבריה היו כולם אנשי מימסד ולא נחשדו במגמתיות חברתית. בעוד שיחסם של עובדי הרשות המקומית כלפי המתנדבים היה אמביוולנטי, פעל ראש הרשות מתוך חרדה למעמדו. הוא התנכל לתנועה האזרחית בגלוי ושלל בגלוי. מפעלה העיקרי של התנועה היה כנראה בעצם קיומה, אשר הניע את ראש העיר לפעול במהירות רבה משניתן היה לצפות ממנו. עם זאת ראוי לציין, כי לא נמצא צוות עובדים מקומיים שידריך את התנועה.

קהילות בריאות, כנגד זה, יש להן די כוח עמידה כדי להגיב על משבר באמצעות שירותי חירום, התופסים את מקומם של המוסדות הרגילים ומונעים בכך שיבושים האופייניים להסדרים מאולתרים. פעולות חירום הן מעצם טיבן מיידיות, ודורשות הקרבה או מאמץ עילאיים. ברמה הקהילתית מולידים, לרוב,

Nathan E. Cohen, "The Los Angeles Riot Study," *Social Work*, 12 (October 1967), 17 pp. 14-21; *Civil Disorders Report of the National Advisory Commission...* (New York Times Pocket Books, 1968); M. F. Gilula and D. N. Daniels, "Violence and Man's Struggle to Adapt," *Science*, 161 (April 25, 1965), pp. 396-405

מוקדי התערבות (רצף נורמליות-מחלה)



הילה לטפל. יש הבדלים איכותיים (כמודגם בתרשים א') בין מתן שירות דרך מוסדות חברתיים לא נגועים, המהווים חלק מקהילה איתנה ושלמה, ובין התערבות נגד גורמים ידועים במצבים בעייתיים, טיפול בסימפטומים מוקדמים של בעייה מתפתחת או בתוצאות של תהליך ההתדרדרות.

לכל שלב בשיבוש, מקביל תפקיד של ספקי השירותים כמצויין בתרשים. תפקידי הספק יהיו, אם כן, לקדם באמצעות מוסדות החינוך את הבריאות הנורמלית, ולמנוע התפתחותם של מצבי מחלה ספציפיים (מניעה ראשונית); בשלב הבא, יהיה תפקידם של ספקי השירותים — איבחון מהיר של המחלה וטיפול מידי (מניעה שנייה); ולבסוף, בשלב שלאחר המחלה, יחולו התפקידים הבאים: שיקום החולה והחזרתו למצבו הקודם, או סיגולו לפגיעה תוך מניעת התדרדרות נוספת (מניעה שלישית)¹⁸. מטרת השירותים הללו

מצבי חירום מנהיגות חדשה וגלי מתנדבים. חילוקי דעות וניגודי אינטרסים ישנים נשכחים לזמן מה. לעתים, כפי שיוסבר להלן, ההסדרים הקהילתיים שהתגבשו בשעת חירום עולים כה יפה עד כי הופכים הם לקבע. נסיונו של קבוצות אוכלוסיה מסוימות בעת משבר, עשוי להועיל בהכנת תוכניות מנע לאוכלוסיות אשר נשקפת להן סכנת משבר, ואולי להביא להקמתם של שירותים מונעים.

טיפולוגיה תיאורטית של שירותי חירום

כדי לפתח דגמים של שירותי חירום, יש לבחון תהליכים רצופים של תפקוד רגיל, תפקוד משובש ואי-תפקוד, כנהוג ברפואה הציבורית. יש לנסות ולקבוע את שלב ההתדרדרות בו צריכים מוסדות העזרה של הק-

18 ראה: E. G. Clark and H. R. Leavell, "Levels of Application of Preventive Medicine," *Preventive Medicine* (New York, McGraw Hill, 1958), pp. 13-39; B. Fantel, "Preventive

והשבת התפקוד לתחומי התנהגות נורמליים, נוכל לראות את ההתערבות במשבר במסגרת ריפויית או מונעת, ואכן, נמקד את ענייננו בעיקר בשני סוגי התערבות אלה.

שירותי חירום החזרתיים¹⁹

מטרת שירותי החזר הוא לעצור את תוצאותיו של השיבוש הזמני שנגרם על ידי משבר, או להשיב למערכת הנתונה במשבר פעיל את תפקודה הקודם או אף לשפרה. השירותים הסוציאליים ההחזרתיים ערוכים כדי לאפשר למשפחה או לאדם גישה לשירותים תראפואטיים. אך בעוד שמן הפונה מצפים, כי יהיה לו די כוח רצון כדי לבקש עזרה בעצמו, הרי הטיפול לו הוא זוכה מבוסס על מודל רפואי של הפחתת הפתולוגיה. עזרה מסוג זה כוללת רישום מפורט ופיקוח מקצועי קפדני. פעולות שיקום קלות מופקדות יותר ויותר בידיהם של אנשים פרה-מקצועיים ומחנדי-בים. במונחים של רפואה ציבורית, נקרא טיפול כזה after-care או מניעה מסדר שלישי²⁰.

מפורטות ומודגמות בנספח, המופיע בסוף המאמר.

על פי ניתוח זה, שיקום וסיגול הם שירותי החזר שלאחר מצב בעייתי. למעשה יש בכך שיבה לשורשיה של העבודה הסוציאלית. משך מאה וחמישים שנה עסקו השירותים הסוציאליים בתוצאותיהם של נגעים חברתיים, תחת לתקוף את גורמי הבעיות וללכת צעד אחר צעד מן הגורמים אל התוצאות. היום ישנם שני סוגי שירותים נוספים: שירותי ריפוי המיועדים באופן מובהק למצבי משבר פעילים ותפקידיהם — איבחון מידי וטיפול חירום; ושירותי מניעה, שתפקידם — מניעת מצבים ספציפיים וקידום גורמים שעודם תקינים.

גישה כלל-קהילתית לטיפול במשבר לא תוכל להסתפק בשירותי ריפוי. אדרבה טענתנו היא, ואפשר שזוהי תרומתה החשובה של עבודה זו, כי לכל אחד משלושת סוגי השירותים תפקיד חיוני בשעת חירום.

בסעיף הבא, נעסוק בניתוח שירותי החירום על-פי כל אחת ממערכות השירותים שמגיננו. נתחיל בשירותי החזר בשל ראשוניותם. לאחר שניגמל מן ההרגל של תיקון השיבושים

Intervention," *Social Work*, 7 (July 1962), pp. 41-47; E. A. Suchman, "Evaluation and Social Causation," *Evaluative Research* (New York: Russell Sage, 1967), pp. 171-175; Gerald Caplan, *Principles of Preventive Psychiatry* (New York: Basic Books, 1964), pp. 35-127; Robert Elkin, "Evaluation of Long-Range Planning Projects," *Proceedings of the UCFCA Workshop* (New York: United Community Funds & Councils of America, 1963), pp. 20-35; David L. Levine, "A Conceptual Model for Social Work Intervention" (Paper at the National Conference on Social Welfare, Dallas, Texas, May 24, 1967, Mimeo) A. R. Banks, "Mutual Help for the Widowed," *Social Work*, 17 (September 1972), pp. 54-61; A. H. Barton, "Formal Organization and the Restorative System," *Communities in Disaster: ... Collective Stress Situations* (New York: Doubleday, 1969), pp. 283-332; Israel W. Charney, "Toward Helping Techniques that Foster a Sense of Community Amidst the Terror of the 1970's," *Journal of Jewish Communal Service*, 47 (Fall 1970), pp. 10-19; B. Levine and J. Schild, "Group Treatment of Depression," *Social Work*, 14 (October 1969), pp. 46-52; Frank M. Loewenberg, "Social Workers and Indigenous Non-professionals," *Social Work*, 13 (July 1968), pp. 65-71; W. G. Neiderland, "Clinical, Social and Rehabilitation Problems in Concentration Camp Survivors," *Journal of Jewish Communal Service*, 42 (December 1965), pp. 186-191; David Reifen, "The Treatment of Physically Disabled Soldiers in Israel," *Journal of Jewish Communal Service*, 29 (March 1953), pp. 269-277; Esther White, "The Body-Image Concept in Rehabilitating Severely Handicapped Patients," *Social Work*, 6 (July 1961), pp. 51-58
David Levine's analysis of the caseloads of social work students, at Florida State Univer- 20

המקרים הקיצוניים מופנים לבתי-חולים ל-
חולי נפש. מקרים קשים פחות יופנו למחל-
קות לעבודה סוציאלית או לבתי חולים רגיי-
לים על-ידי מחלקת השיקום של משרד ה-
בטחון, עובדי ביטוח לאומי, מרפאות, או
ארגוני מתנדבים למיניהם. דוגמה למפעל
התנדבותי כזה הוא "יד לבנים", אשר במס-
גרתו מבקרות משפחות שכולות ותיקות אצל
משפחות שכולות חדשות ומסייעות להן ב-
הסתגלותן למצבן החדש. ארגונים לעזרה עצ-
מית קיימים לעוורים, למפגרים, לחולי סרטן
וכו'. על כל חברה מפותחת מוטלת החובה
להבטיח, כי יהיו בתוכה ארגוני מתנדבים
כדוגמת אלה.

רום ולפין עוסקים בין היתר בתפקידו של ה-
עובד הקהילתי הטיפולי. בהסתמך על עבו-
דות שנעשו במכון טאוויסטוק ליחסי אנוש
ועבודות בנושא יחסי עבודה, מסבירים הם,
כי ריפוי ברמת הקהילה פירושו אבחון וטיפול
בקהילה כגוף אחד. מובן שטיפול כזה יתבצע
באמצעות קבוצות מייצגות או מנהיגים. אך
ייתכן כי המנהיגים יאלצו בסיועם של אנשי
המקצוע, לעמוד בפני זרמים שמתחת לפני
השטח, רעיונות שהם בבחינת טאבו, ועמדות
מסורתיות הזורים מתח ופירוד בתוך הקהילה.
אם תדע החברה להכיר ברעיונות ובמנהגים
מושרשים, לדון אודותם ולהתחיל להתמודד
עימם, יתכן כי סופה לשפר את תפקודה כ-
מחנה מאוחד אחד (בדיוק כמו הפרט או
הקבוצה). המחברים מראים כיצד אפשר ליישם
גישה זו למצבי מתח בקיבוצים בישראל²¹.
מלבד ארגון וניהול שיחות אישיות או בין-
קבוצתיות, יכול העובד הסוציאלי לפעול ל-
ארגון תנועת מחאה, להירתם לפעילות חבר-

תית, לנצל כראוי את גל ההתנדבות (כמו
המשמר האזרחי), לדרבן אנשים הנתונים במ-
צוקה לסייע לזולתם, או לנסות לחתום את
פעילויותיהן השגרתיות של קבוצות אזרחיות
לפתרון בעיות השעה. אם יש צורך בשירותי
הצלה, אפשר לארגנם בעזרת ארגונים רשמיים
למחצה, דוגמת מגן דוד אדום.

בשנים האחרונות נערך נסיון לשיקום שכונות
למודדת-משברים באמצעות תיאטרון קהילתי.
מטרת הפעילויות הדרמטיות היתה לא רק
לפתור מצוקות אמוציונאליות, אלא גם לדרבן
את פעילי הקהילה ליזום פעולות של עזרה
עצמית²². שירותים שיקומיים למשפחות
שכולות ששקעו במשבר יכולים להתבטא ב-
ביקורים יזומים של שכנים ועד ליעוץ פסי-
כולוגי אינטנסיבי. התמיכה והמעקב חשובים
לאין ערוך כיוון שלא אחת נבוכים השכנים
ומניחים את המשפחת השכולה לנפשה. בה-
גיע תהליך השיקום לעיצומו, יתכן כי רצוי
להפנות את היתומים למפעל "אח/אחות גדו-
לים" ואת האלמנה למועדון של הורים בוד-
דים. "סבים אומנים" הוא שירות נוסף התורם
לשיקומם במוסד של קשישים ערירים ויתומים
כאחד.

בית-הספר לעבודה סוציאלית של אוניבר-
סיטת בר-אילן העלה תרומה נכבדה להמשך
פעולתם של השירותים השיקומיים, על ידי
שיבוץ 90 תלמידים בעבודת שדה מונחית
בחודשים הראשונים לאחר מלחמת יום הכי-
פורים (זהו בית-הספר היחיד שהמשיך לפעול
בתקופה זו). סטודנטים ומורים מילאו את
מקומותיהם של עובדי לשכות סעד מגוייסיים.
שני תנאים חשובים בטיפול השיקומי הם:
רמת שירות גבוהה ותיאום בין ספקי השי-

city's School of Social Welfare for 1965-1967, indicated that 64% of 6,134 cases were
of this type

M. G. Ross and B. Lappin, *Community Organization: Theory Principles and Practice* 21
(New York: Harper and Row, 1967), pp. 224-231. See also N. Golan and B. Vashitz,
ibid.; W. G. Gay and W. W. Chenault, "Trans- and Post-Impact... the Human Side
[of Disaster]," *Improving Your Community's Emergency Response* (Washington: Defense
Civil Preparedness Agency, 1973), pp. 53-68

22 לואי מילר, "תיאטרון וקהילה", לקט מאמרים בעבודה קהילתית, 7 (דצמבר 1973), 27-28.

ההתנהגות הפתולוגית. לפי תפיסה זו אירועים הכרוכים בלחץ עלולים לפגוע בכל אדם או קבוצה המתפקדים כהלכה ולגרום להם מצוקה זמנית חמורה. גישה זו דומה למניעה משנית, הנהוגה ברפואה ציבורית.²⁵

ההתערבות הריפויית תכוון לאוכלוסיות מוֹדעות, על ידי זיהוי קדם-משברי של הסובלים הפוטנציאליים או איתור מקרים פוטנציאליים. טיפול החירום המוצע לאלה המועדים למשבר מתמקד בהשקפתו של הסובל עצמו לגבי מקור סבלו. תשומת לב מוקדשת להגברת התקשורת בין השירותים, להבאת השירותים הזמניים בסביבתו של הקורבן לידיעתו ולהקלת הגישה אליהם. במידת האפשר, מוצבים משאבי העזרה סמוך למקום או לזמן, בו עלול המשבר להתחולל.

כמו בגישות מונעות, כן גם בשירותים הריפויים מרביתם להשתמש ביעוץ כאשר המומחה מסייע לספקי שירותים מקומיים (כגון: כבאים, אישי דת, אחיות, ארגוני נשים מתנדבות, בעלי חנויות) בהבנת תופעות המשבר והקלתן.

רותים השונים. אם אין לעובדים כישורים גאותים, עלולים הם להזיק למערכת תחת לעזור לה.²⁶ חוסר תיאום בין שירותי העזרה עשוי ליצור כפילויות מזה וקיפוחם של חלק מן הנזקקים מזה. כמו כן רצוי, כי מערכת הנתונה במשבר לא תפוצל בין כמה רשויות עצמאיות.

שירותי חירום ריפויים²⁴

שירותי הריפוי משתמשים באבחון מוקדם ובטיפול מידי כדי לעצור את המצב, בשלב בו מופיעים הסימנים הראשונים וזאת במקום להגיח לנגע להתפתח ולאחר מכן לטפל בתוצאותיו.

שירות הריפוי שואף, כי המערכת תתפקד ברמה הנסבלת עליה ועל החברה כאחת, כלומר — בתחום הרחב של התנהגות "נורמלית" ומקובלת על החברה. השירותים הריפויים פועלים לפי תפיסה הרפואית של החלמה מן המועקה במסגרת החברה, בניגוד לגישת

P. C. Loeb and J. A. Slosar, "Sociatrogenic Dysfunctions," *Journal of Education for Social Work*, 10 (Spring 1974), pp. 51-58; also W. C. Richan, "A Theoretical Scheme for Determining Roles of Professional and Non-Professional Personnel," *Social Work*, 6 (October 1961), pp. 22-28.

R. Brotman and M. A. Livenstein, "A Role Model for Social Workers in Community Mental Health Practice," *Social Work*, 12 (April 1967), pp. 21-26; Eleanor Clark, "Round-the Clock Emergency Psychiatric Services," *Social Work Practice*, 1963 (New York: Columbia U. Press), pp. 44-57; Donald C. Klein and Erich Lindemann, "Preventive Intervention in... Crisis Situations," *Prevention in Mental Disorders in Children* (Ed. Gerald Caplan, New York: Basic Books, 1961), pp. 283-306; A. Lion and Naomi Golan, "Crisis-Oriented Brief Treatment: A Side-Effect of the War in Israel," *Journal of Jewish Communal Service*, 45 (September 1968), pp. 97-101; Howard J. Parad, "The Use of Time-Limited Crisis Intervention in Community Mental Health Programming," *Social Service Review*, 40 (September 1966), pp. 275-282; J. M. Rosenfeld and Gerald Caplan, "Techniques of Staff Consultation in an Immigrant Children's Organization," *American Journal of Orthopsychiatry*, 24 (January 1954), pp. 42-62; J. M. Schild et al., "The Influence of Crisis Intervention Upon Agency Practice," *Journal of Jewish Communal Service*, 50 (Summer 1974), pp. 332-339; Elaine Switzer, "The Social Group Worker as a Consultant," *Social Work with Groups*, 1961 (New York: National Association of Social Workers), pp. 143-160.

ראה גם: יעקוב מרקוביץ, הרשות המקומית בשעת חירום (ירושלים: משרד הפנים, 1974); דן גבעון, "התערבות בעת משבר אצל משפחות של חללי מלחמה", *סעה*, 18 (מאי 1974), 3-11.

25 לפי ניתוחו של לוי, 22% מן המקרים בפלורידה היו מסוג זה.

וזאת במקום לגסות ולרפא כל פונה בגפרוד. עם תום מלחמת יום הכיפורים, התבקשו מומחים משירותי החירום של אוניברסיטת בר-אילן לייעץ לשש קבוצות של מורים בטיפול בבעיות מיוחדות של תלמידים, שאיבדו אב או אחים במלחמה. לאחר האסון במעלות, קויימה סדרת הרצאות ותדרוך למדריכי גדנ"ע ולגברים שגויסו למשמר האזרחי. לבקשת משרד הסעד, קויימו שלוש פגישות ריפוייזת עם עובדים קהילתיים לאחר שחרורם מצה"ל מכל ישובי הסביבה. כמו כן נשלחו שני יועצים לעבוד עם קצינים ועם יחידת שדה ש-עדיין שירתה בשירות פעיל. כאופייני במקרים כאלה, היה על היועצים לעסוק הן בלבטיהם של ספקי שירותים (האם עשיתי את הדבר הנכון?), ברגשותיהם העזים ובנטיית ההתחששות שלהם, והן בהדרכתם — כיצד להשיב את הפונים לתפקוד גורמלי לפני שיגלו לשלב של התנהגות בעייתית. מובן, כי כאשר השיבוש עמוק ומחייב טיפול ממושך, יופנה קורבן המשבר לטיפול התורתי.

שירותי ריפוי לעת משבר עשויים ללבוש צורות שונות ומשונות: מרפאות פתוחות, אשפוז ללילה או סופי שבוע, מרכזי ייעוץ ועזרה למקרי חירום הפתוח 24 שעות ביממה, וכן ביקורי בית של אישי מקצוע עם תחילת המשבר. בעת מלחמת יום הכיפורים ובתקופה שלאחריה, נערכו כמה סקרי בזק כדי לאתר את משפחות המגוייסיים. לרשותן של משפחות חות אלו הועמדו שירותים כמו טיפול יום לילדים, עזרה בהכנת שיעורי בית, עזרה כספית זמנית, שיחות קבוצתיות מודרכות על חרדות וקשיים משותפים, עזרה בעבודות בית, וביקורי שכנים. רשימות על השירותים המקומיים הקיימים חולקו בין הבתים. אם סנה חייל ללשכת הסעד המקומית והביע דאגה לשלום משפחתו המבודדת, מייד נשלח לביתו עובד סוציאלי או אחות שדיווחו לו על המצב תוך 24 שעות. משפחותיהם של חיילים

פצועים קיבלו עזרה בהסעה לבתי החולים ובשמירה על ילדיהם בעת העדרם מן הבית. בשל גיוס עובדים הוקמו ועדות בין-שירותיות כדי לתאם בין רשויות הפועלות, כרגיל, באורח בלתי-תלוי²⁶.

לאחר אסון מעלות, גוייסו מדריכי גדנ"ע כדי לשהות עם המשפחות שנפגעו. הם עשו בבטחונם ובשלוותם להשקטת הרוחות ולשמירה על בתי-הספר. הם היו הראשונים שעזרו למשפחות השכולות בעת המשבר הנורא. אומנם ניתנו להם תידרוך וייעוץ מיוחדים, אך היה עליהם לטפל במצבים חברתיים מסובכים ביותר בכוחות עצמם. לא אחת נתקלו בבעיות חברתיות עמוקות ובמיקרים אלה היפנו הם את האנשים לשירותים שיקומיים לטיפול ממושך. תפקידם תם לאחר שלושה שבועות; השלב החמור ביותר במשבר ה-משפחתי חלף, והשירותים המקומיים כבר הספיקו להיערך למגעים הממושכים עם המשפחות השכולות.

בעקבות מלחמת יום הכיפורים ואסון מעלות, נפתחו שירותי ייעוץ זמניים לסיועם של מניי-היגים חברתיים ופוליטיים בערים הקטנות. ננקטו פעולות מיוחדות כדי לעזור להם להיחלץ מחוסר המעש ששקעו בו עקב המשבר, ולשוב ולספק את סיוע החירום הנחוץ לאוכלוסיה (השימוש והריפוי בהתייעצות קהילתית יידון בהרחבה במאמר אחר).

מובן כי תגאי חיוני בשירותי חירום ריפויים הוא רמת שירות גבוהה, כדי לאפשר לאנשים הנתונים במשבר פעיל לשוב למצב גורמלי מהר ככל האפשר. כיוון ששירותים אלה מכונים להסדרי חירום ולדרגות היענות גבוהות מאוד לצרכים דחופים, חייבים שירותים אלה להיות בעלי מבנה ביורוקרטי פשוט. אין כאן מקום לרשימות המתנה ולפגישות הנקבעות לפי תור, אלא יש צורך בייעוץ מקצועי מיוחד. כמו כן נדרשת מן העובדים תושיה רבה, כדי

26 דוד מקרוב, "המרכז הקהילתי בישראל בעת המלחמה"..., סעד, 18 (מאי 1974), 45—50; יוסף פרדס, "העבודה הקהילתית ברשויות מקומיות בתקופת חרום", סעד, 18 (מאי 1974), 51—53.

לאבחן את הנגע החברתי בעודנו באיבו ול-
תחליט במהירות האם ההתנהגות הנוכחית
סימפטומטית לתחילת שיבוש חדש, או האם
היא תוצאה של שיבוש קודם.

שירותי חירום מונעים²⁷

כדאי שנקדים ונאמר, כי אין המניעה רצויה
תמיד. לאחר הקטנת פגיעות המערכת ולאחר
ההבטחה מפני לחצים הרי אסון, עלולה הת-
ערבות מאסרית לערער את המערכת או לה-
עמידה בפני סוגים מסוימים של משברים
התבגרותיים, תחת לחסנה מפניהם. דומה כי
התסיסה שעוררו הפנתרים השחורים בירוש-
לים בתגובה על עוני שכונתי-עדתי שהוזנח
משך זמן רב היתה לברכה, וטוב כי משבר זה
לא נמנע.

מאיך גיסא, כשיש מקום למניעה, חייב ה-
עובד להתרכז בשמירה ובטיפול ההיבטים הב-
ריאים של ההתנהגות האנושית, החברתית או
הארגונית, אם התנהגויות אלו מוסכמות על
הכל. המניעה מותנית בתכרת הקשרים הסיב-
תיים, והגישה המונעת מתמקדת בשלב הקדם-
ריפויי או הקדם-החזרתי, ועניינה במסגרות
החברתיות בהן צומחות המערכות המועדות
למשבר. על דרך האפידמולוגיה, כדוגמת
המנגנון הריפויי, מטפלים עובדי השירותים
המונעים בסכנות סביבתיות או מערכתיות פו-

טנציאליות וצופים אילו סכנות נשקפות לאוכ-
לוסיות מועדות.

יש צורך בבקרה מתמדת באמצעות מדדי
בריאות ומדדי פתולוגיה. מניעה ראשונית
פירושה טיפול במצבים פגיעים, כמו — ריבוי
ילדים, אבטלה גבוהה, אנאלפבתיות, נשירה
מלימודים, זיהום סביבתי וכו', עוד לפני
הופעת התוצאות השליליות²⁸.

מניעה היא הדרך הוולה ביותר לפתרון בעיות
לא-רצויות. לפני גילוי החיסון נגד שיתוק ה-
ילדים, היה צורך בהשקעות גדולות בריאות
ברזל, בפיסיותראפיסטים, בבתי מלאכה מוג-
נים וכו'. תגליתם של סאלק וסבין איפשרה
את חיסונם של כל הילדים במחיר נמוך. מו-
עילים לא פחות יכלו להיות שיעורי חובה ב-
חיי משפחה לתלמידי תיכון או ייעוץ חובה
לזוגות גישאים. מן הדין שרשיון הנשואין
יהיה קשה להשגה בדיוק כמו רשיון הנהיגה.
מכאן שעל העובדים בשירותים המונעים ל-
דעת להשתמש באמצעי תקשורת וחינוך, שכן
עליהם לקדם את הדברים הבריאים באמצעות
מוסדות, חוגי לימוד וכדו', המיועדים לקבו-
צות מיוחדות. דוגמאות למפעלים כאלה הן
ההדרכה לזוגות גישאים, מימון תוכניות לאם
ולילד, או מעקב אחר חיי המשפחה, בדומה
להחזקתה הקבועה של מכוננית. הצוות יפעל
להקניית הרגלי תקשורת קבועים בין קבוצות
אוכלוסייה שונות לבין לשכות השירותים בק-
הילה. מניעה כוללת גם פעולה חברתית למען

27 ראה G. Kaplan, "A Program for Primary Prevention," *Principles of Preventive Psychiatry* (New York: Basic Books, 1964), pp. 56-88; E. E. Cockerill, "The Epidemiological Approach to Problem-Solving," *Social Work Practice*, 1962 (New York: Columbia U. Press), pp. 41-48; Elaine and John Cummings, *Closed Ranks* (Cambridge: Harvard U. Press, 1957); B. Fantil, "Preventive Intervention," *Social Work*, 7 (July 1962), pp. 41-47; Henry Meyer, "An Experiment in Prevention Through Social Work," *Behavioral Science for Social Workers* (Ed. E. Thomas, New York: Free Press, 1967), pp. 363-384; B. H. Peck et al., "Prevention, Treatment, and Social Action . . .," *American Journal of Orthopsychiatry*, 36 (January 1966), pp. 57-69; G. K. Pollack, "New Uses of a Family Life Education Program by the Community," *Social Casework*, 44 (June 1963), pp. 335-342; E. S. Schneiderman and N. L. Farberow, "The Los Angeles Suicide Prevention Center," *American Journal of Public Health*, 55 (January 1965), pp. 21-26

ראה גם: שרה קטן, "בית-הספר — שדה-פעולה למניעה ראשונה", *סעד*, 16 (נובמבר 1972), 39-41.
28 לדעת לוין, רק 14% מן המקרים בפלורידה היו מסוג זה.

חקיקה רצויה (או נגד חקיקה מוטעית), או עמידה על ביצועם של חוקים הנמצאים כבר בתוקף.

דוגמה לפעולת מנע-ספציפית היא מפעלם של שירותי ייעוץ קהילתי של אוניברסיטת בר-אילן. לאחר אסון מעלות, קיימו אישי האוניברסיטה התייעצויות עם פקידי מועצות מקומיות בעיירות שונות. במסגרת התייעצויות בעיירה פלונית, שהאסון הטביע את חותמו עליה, המליצו היועצים לארגן קייטנות לילדי העיירה. אך בשל הפחד ששרר לאחר האסון, חשבו היועצים כי מוטב שלא להרחיק את הילדים מבתיהם, אלא לארגן קייטנות בתוך העיירה עצמה. אי קיומן של קייטנות באותה עת היה מקל על רבים מתושבי המקום.

מדינת ישראל למודת המלחמות, הקדישה תשומת לב רבה להגנה אזרחית, לאימון ול-תרגול בפינוי חללים, או לכניסה למקלטים, וכן-לשימורה של מנהיגות, כדי לקדם בכל עת פני סכנה אם תבוא. כמו כן החל מגן דוד אדום להתארגן לקראת הפעלת שירותי הצלה לעת הצורך. לאחר מלחמת יום הכיפורים נפתחו תשעה מרכזים אזרחיים לחיילים משוחררים כדי לטפל באלפי תושבים שחייהם האזרחיים נקטעו לזמן ממושך. מרכזים אלה ריכזו בתוכם שירותי תעסוקה, שיכון, חינוך, בטחון, וסעד, כדי לחסוך לחיילים התרוצצויות בין משרדים שונים. המרכזים הללו הופעלו תוך כמה שבועות, והודות לפעולתם היעילה נמנע משבר פוטנציאלי רב-היקף.

עיקריה של גישת המנע ניתנים לסיכום כלהלן: מן הרצוי לפעול בעוד מועד, כדי

שתהליכי התפתחות קהילתיים יהיו איטיים מטבעם, ויהיה סיפק בידם לשתף מספר רב של אנשים ולחשלם נגד סכנות סביבתיות צפויות. כמו כן, יש צורך בטכנוקרטים מיומנים אשר יפתחו מנגנוני פיקוח חברתי לשם מניעת התפתחותן של בעיות, וזאת למרות החשש לפגיעה בזכויותיהם של אזרחים וקבוצות²⁹. יתכן גם, כי רצוי להקצות משאבים לחקר גורמים וסיבות, אף שלא קל לשכנע מנהיגים פוליטיים להקצות כספים לזמן ארוך, כדי למנוע משבר שטרם פרץ. יתר על כן, רק לעתים רחוקות נוקטים האזרחים יוזמה אישית כדי להשפיע על מנהיגיהם. לעתים, נרתעות הבריות מפני התמודדות עם סכנות אפשריות, כאילו יש במחשבה עליהם משום "פתחון פה לשטן".

כיוון ששינוי הסביבה דורש מן הצוות המקצועי להתערב גם בשלבי הביצוע, יש חשש לחיכוכים בינם לבין השותפים האחרים למשימה. רוב העובדים הסוציאליים, וכן אנשי משטרה ואחרים, מסתייגים, למעשה, מהפעלת הסמכויות המרסנות של החוק, אף שזו דרך מניעה מקובלת. מניעה דורשת כישורים כלליים, ולא התמחות ספציפית כבשירותי הריפוי או השיקום.

עבודת צוותי מניעה כרוכה בתיאום בין אנשים או גופים שהם לפעמים בכירים מהם, ולפיכך עליהם להיות קשוחים ובקיאים במלאכת התיווך³⁰. אפשר שהמכשול הכבד ביותר הוא המבנה האדמיניסטרטיבי של מרבית המוסדות הסוציאליים והשירותים הקהילתיים. אם בזמני חירום לא קל לשכנע פקידים לנהוג

29 ראה לדוגמה: H. C. Kelman, "Manipulation of Human Behavior, An Ethical Dilemma . . .," *Journal of Social Issues*, 21, No. 2 (1965), pp. 31-46.

30 כישורים אלה מתוארים בספרות על עבודה סוציאלית קהילתית. ראה לדוגמה: Harry Specht, *Community Organizing* (New York: Columbia University Press, 1973); Yivonne L. Fraley, "A Role Model for Practice," *Social Service Review*, 43 (June 1969), pp. 145-154; Charles Grosser, *New Directions in Community Organization* (New York: Praeger, 1973); Armand Lauffer, "A New Breed of Social Actionist . . .," *Education for Social Work*, 7 (Winter 1971), pp. 43-53; Robert Morris and Martin Rein, "Goals, Structures, and Strategies for Community Change," *Social Work Practice*, 1962 (New York: Columbia University Press), pp. 127-145; Murray G. Ross, "Conceptual Problems in Community

בגמישות ובתושיה, לא כל שכן בזמנים כתיקנם.

לקחים ומסקנות

אף ששלושת הסוגים של שירותי חירום עליי- הם עמדנו גבדלים זה מזה בתכלית, הרי לרוב פועלים הם יחדיו בעת משבר קהילתי. למעשה, יש לשאוף לאיחודן של כל שלוש הגישות — ההחזרתית, הריפויית והמונעת — תחת קורת גג אחת, כדי לחסוך מן הנזקקים לעזרה התרוצצויות ממשרד למשרד. יש להג- מיש את מבנה השירותים, להעניק לעובדים יתר חופש ולדרוש מהם יתר יוזמה. על הר- שויות השונות לחדול מהרגשת הבעלות של לקוחותיהם, ולפעול יחדיו להספקת מיגוון רחב של שירותים. לא יתכן כי משפחות "רב- בעייתיות" יאלצו לסנות למספר רב של מוסדות, בעלי תחום התמחות צר, בעיקר בזמנים בהם המשבר הוא כללי. לבסוף, אם על העובדים הסוציאליים להיות מאבחנים, יועצים, ומטפלים כלליים, ואם עליהם להיות בקיאים במלאכת ההשפעה הפוליטית והמשא ומתן, כפי שהם בקיאים בפעילויות שיקומיות, כי אז יש להק- נות להם ידע, עמדות, ומיומנויות מתאימים. בזמני חירום, עת המשבר פוגע בשכבות נרח- בות מבין האוכלוסיה, יש צורך בניצול מיוחד של המשאבים הקיימים במערכת. במצב זה ידרש שיתוף פעולה הדוק במיוחד ותקשורת

דו-סטריית נרחבת בין רשויות, אשר בדרך כלל אינן קשורות זו בזו, ואף יהיה צורך בהסדרים מיוחדים לאלה הזקוקים לטיפול ממושך. ב- אורח כללי יהיה זה מתפקידם של עובדי השי- רותים להביא לידיעת המערכות השרויות במשבר את דבר קיומן של שירותי החירום והשירותים הרגילים, ואולי אף להביא את ה- שירותים אל הנזקקים ולא להמתין עד שאלה יפנו לעזרה. על העובדים לגלות יוזמה וחוש אחריות, ולא לעמוד בצד עד שיתקבלו ההח- לטות ותינתן ההוראה להתחיל בפעולה.

יתכן שהטיפול במערכת העוברת משבר פעיל הינה הזדמנות מקצועית נדירה. שכן בעת המשבר, מתרופפת התנגדות המערכת לשי- גויים, ושוב אין ביכולתם של מנגנוני ההגנה הרגילים להבטיח את שיווי משקלה של המע- רכת, ואז נפרצת הדרך להתערבות מקרית וחדשה. ניצול מצב המשבר כהלכה יכול לה- ביא לצמיחה, התבגרות, קידום או שינוי מ- תוכנו. אם הדבר נעשה בהתאם לכללי ה- מקצוע, כי אז תפיק המערכת תועלת רבה מכך, כדברי שקספיר ב"יוליוס קיסר":

There is a tide in the affairs of men,
Which, taken at the flood, leads on to
fortune;

Omitted, all the voyage of their life
Is bound in shallows and in miseries.

המשבר הפעיל מזמן לנו גאות כזאת, שמן הדין שנלמד לנצלו כראוי.

Organization," *Social Service Review*, 30 (June 1956), pp. 174-181; Jack Rothman, "Three Models of Community Organization Practice," *Social Work Practice*, 1968 (New York: Columbia University Press), pp. 16-47; Roland L. Warren, "The Interaction of Community Decision Organizations...", *Social Service Review*, 41 (September 1967), pp. 261-270. ראה גם: בנימין ינוב (צ'טקוב), "הקונפליקט כדינמיקה של כוח בקהילה", לקט מאמרים בעבודה קהילתית, 6 (מאי 1973), 12-18; "... יישום מודלים בעבודה קהילתית", סעד, 17 (ספטמבר 1973), 43-49; ... ההתנדבות ומערכת שירותי הרווחה בישראל", בעבודה קהילתית, 4 (דצמבר 1972), 11-20.

נספח: הגדרות תפעוליות של מטרות השירותים

מטרות המפק	חינוך וקידום	מניעה ספציפית	אבחון וטיפול מיידיים	שיקום	פיגול	
מטרות ביצועיות	(1) טיפוח ופיקוח על התפתחות בריאה.	(1) סילוק גורמי מצבים ידועים.	(1) השבת רמת התפקוד לקדמותה (ריפוי).	(1) הקטנת המגבלות עקב המחלה.	(1) פיקוח על ליקויים תמידיים.	
	(2) חזוק המשפחה והקהילה.	(2) צמצום או מניעת התפשטות המצב הבעייתי.	(2) קיצור תקופת הימצאות הסימפטומים.	(2) שיפור נידות, השתתפות בחיים חברתיים, ויכולת לעבוד.	(2) צמצום סכנת החמרה של ליקויים.	
	(3) חזוק מוסדות ושירותים חיוניים.	(3) הקטנת הפגיעות לבעייה.	(3) צמצום אפשרויות התפשטות או הדרדרות.	(3) שיבה לחיים פעילים.	(3) הסתגלות למציאות הבלתי-גמנעת.	
סוג השירותים	מניעה	ריפוי	החזר			
דוגמאות של פעילויות ותוכניות	מפעלי השכלה וחינוך למוסכמות ולציפיות החברה. הדרכה בחיי משפחה, בהדגשת מרכיביה של התפתחות בריאה. הקמת שכונות עם כל השירותים הנחוצים.	מחקר. איתור גורמים. הפצת ידע. שיטות לניבוי אוכלוסיות חלשות. רמת תברואה סביבתית. פעולה חברתית ויוזמה חקיקתית. תכנון חברתי.	אבחון פעולה מהירה. התערבות בעת משבר. איתור מוקדם של הסובלים מהמצב.	הערכה הכשרה מחדש. סידור בעבודה מיוחדת או מוגנת. טיפול קבוע, תמיכה ועידוד. חינוך הציבור להעסקה, ונכונות לקבל נכים או חולי נפש משוחררים.	הסתגלות לסטטוס חדש. שירותים נחוצים לסיעוד, או בידוד. חינוך הציבור לצמצום האשפוז. שימוש במוסדות במקרה הצורך.	

אידאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל*

מאת ד"ר אברהם דורון** ופרופ' ראלף מ. קרמר***

התקרבות (convergence) בחברה המודרנית אפשר למצוא גם במחקרים העוסקים בתוצאה המצרפית לרווחה חברתית בארצות בעלות משטרים שונים מאד. מרבית המידע המצטבר מראה, כי לרמת ההתפתחות הכלכלית, המתבטאת לרוב בתיעוש, והנמדדת על-פי התוצר הלאומי הגולמי לנפש, השפעה רבה יותר על מדיניות הבטחון הסוציאלי מאשר לאידאולוגיה.¹

אומנם אין באידאולוגיה כדי להסביר הבדלים מצרפיים במדיניות הרווחה של חברות מתועשות שונות, אך יש לה חלק בעיצוב מדיניות הרווחה בחברה מסוימת.² אומר

מבוא

רבים סברו, כי לאידאולוגיה תפקיד נכבד בהתווית מדיניות הרווחה החברתית, אולם מחקרים חדשים מצביעים כי הדבר, כנראה, אינו כך. לדוגמה: רימלינגר במחקרו החלוצי על תוכניות הבטחון הסוציאלי באירופה, בארה"ב וכן בבריה"מ, מראה, כי על אף נקודת המוצא האידאולוגית השונה ולמרות המבנה החברתי השונה (פטרנליסטי, אינדיבידואליסטי וקולקטיביסטי), דומות ביניהן עד מאד המערכות להבטחת ההכנסה הקיימות במדינות אלה.³ סימוכין לתיאוריות אלה של

* מאמר זה שיפורסם במקורו ב-Journal of Social Policy עובד עם שינויים מסוימים לכתב העת "בטחון סוציאלי" ברשותו האדיבה של כתב העת האנגלי.

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

*** בית הספר לעבודה סוציאלית של אוניברסיטת קליפורניה בברקלי.

1 Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia* (New York: John Wiley, 1971). נמצאו הבדלים בין החברות בתוצאות המדיניות שהונהגה — מבחינת היקף ההגנה, התנאים בהם מוענקות הזכויות והמשמעות המיוחסת להן. מידת הייצוג של הממשלה, למשל, משפיעה על מבנה הזכויות אך לא על היקפן.

2 Ramesh Mishra, "Welfare and Industrial Man: Study of Welfare in Western Industrial Societies in Relation to a Hypothesis of Convergence," *Sociological Review*, vol. 2, no. 4 (Nov., 1973), pp. 535-560; E. G. Dunning and E. I. Hopper, "Industrialization and the Problem of Convergence: A Critical Note," *Sociological Review*, 1965-1966, vol. 14, no. 2, pp. 163-186; Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, (Berkeley: University of California Press, 1974).

3 היתרונות והחסרונות של שיטות השוואתיות ושיטות של "case study" לרבות ההשפעה השונה של משתנה מסוים על הבדלים בין-מערכתיים ותוך-מערכתיים, ראה: Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, vol. 65, 1971 pp. 682-693, and Michael S. Lund, "Comparing the Social Policies of Nations: A Report on Issues, Methods and Resources, Part I, Review of the Literature." Center for the Study of Welfare Policy, University of Chicago, School of Social Service Administration, March, 1972. מאמרו של לונד כולל ביבליוגרפיה מקיפה על מחקרים השוואתיים במדיניות רווחה.

גם לשאול דפוסים שהתפתחו בארצות מתוע-
שות ממנה.

במאמר זה לא נעסוק בכל מערכת הבטחון
הסוציאלית, אלא נתרכז באחת התוכניות להב-
טחת הכנסה בלבד — הסעד, דהיינו — הסיוע
הכלכלי הציבורי לאוכלוסיה במצוקה.

בחירה זו הושפעה ממאמרה של שלקמן, בו
היא קוראת להשוואה עם מערכות הסעד
בארצות אחרות, שכן "ייתכן כי השולים, ה-
Residual, היא דרך טובה להארת הכלל".⁴
תועלתה של מערכת הסעד בהבהרת כלל
המערכת להבטחת ההכנסה נעוצה בתפיסתה
כמערכת בעלת תפקידים רוידואליים, מעין
"רשת מגן". סעד משמעו שורה של גימלאות
בכסף ובעין, המותנות בנוקקות ובבדיקת
אמצעים ולא בהכרח בתוכניות מיוחדות
המופעלות במסגרת ארגונית אחת. הסעד נת-
פס כמפלט אחרון לקבלת סיוע ציבורי על
צורותיו השונות. אלה שמסיבות שונות לא
נכללו בתוכניות אחרות או שמצאו עצמם
בלתי-זכאים לקבלת גימלאות, נופלים לתוך
"רשת המגן" של הסעד. מאחר שקבלת גימ-
לאות במערכת הסעד מחייבת הוכחת נזק-
קות, היא גם טומנת בחובה מידה רבה של
שיקול דעת מינהלי, ולפיכך היא נחשבת
כדרך פחות עדיפה ורצויה מאשר קבלת
גימלאות באמצעות תוכניות הרווחה העיק-
ריות האחרות. בהסברת אופיה הרוידואלי של
מערכת הסעד הציבורי במונחים המשתנים
של הביטוח הסוציאלית, מציינת שלקמן את
חלקם של גורמים ערכיים, כגון — התחיי-
בות, הכרת תודה ואהדה לכמה קבוצות
אוכלוסיה מיוחדות, כבסיס להוצאתן מן הס-

זאלד: "הצורה בה חברה מפתחת את מערכת
הרווחה שלה, אינה תלויה אך ורק ברמת
התיעוש, במשאבים, בעילית שלה ובמבנה
הפוליטי, אלא גם באמונותיה, בערכיה וב-
השקפותיה אודות צורכי האוכלוסיה וההשל-
כות הנובעות מן הגסיון לספק צרכים אלה".⁴

מכל מקום, מוטב שלא לסתום את הגולל
על שאלה זו, כי אם לנסות ולחשוף מחד —
את התנאים בהם יש לאידאולוגיה חשיבות
ומאידך — את התנאים בהם השפעתה מע-
טה.

כיוון שישראל עוצבה כ"חברה אידאולו-
גית"⁵, ופיתחה מערכת מקיפה של בטחון
סוציאלית במשך עשרים ושש שנות קיומה,
היא עשויה להתאים לחקר תפקידה של
האידאולוגיה במדיניות הרווחה החברתית.
מערכת הרווחה של ישראל משלבת בתוכה
יסודות קולקטיביסטיים, פטרנליסטיים ואינ-
דבידואליסטיים. תקציב הרווחה של ישראל,
במונחים של חלקו בתוצר הלאומי הגולמי
המוקצה לרווחה חברתית, הוא במעט גבוה
מזה של ארה"ב ויפן, ואך במעט נמוך מזה
של בריה"מ, קנדה, שוויצריה ואוסטרליה,
וזאת למרות תקציבה הבטחוני הגבוה ביותר
— כפליים מזה של בריה"מ.⁶

ישראל מעניינת כ- case study, גם משום
היותה ספק מדינה מתפתחת ספק מדינה מפו-
תחת, ומשום שהיא ממזגת בתוכה מגמות
סוציאליסטיות וקאפיטליסטיות, וזיקה היס-
טורית למערב ולמזרח אירופה כאחד. כמו
כן יש לה, כפי שנראה להלן, מסורת שהת-
גבשה בתקופה הקדם-מדינתית והיא יכלה

Mayer N. Zald, (ed.), *Social Welfare Institutions: A Sociological Reader*, (New York; 4
John Wiley, 1965), p. 141

S. N. Eisenstadt, "Israeli Identity: Problems in the Development of the Collective Identity 5
of an Ideological Society," *Annals of the American Academy of Social and Political Science*,
370, (March, 1967), pp. 16-123

.Wilensky, *op. cit.* 6

Vera Shalkman, "The Safety-Net Function in Public Assistance: A Cross-National Explora- 7
tion," *Social Service Review*, vol. 46, n. 2 (1972), 207

עד. כמו כן אין היא עוסקת בשיקולים כגון: "מסורות, מדיניות, והבדלים תרבותיים... והבעיות המבניות המסובכות הראויות לדיון נפרד"⁸.

כוונתנו במאמר זה לעמוד על כמה מן הגורמים הערכיים, התרבותיים והמינהליים האלה ועל השפעתם בישראל. הנושאים בהם נעסוק הם: (1) תפקיד האידאולוגיה בפיתוחה, עיצובה והתווית פעולתה של מערכת הסעד כענף רזידואלי של המערכת להבטחת ההכנסה. (2) השפעתם של קווי הפעולה והעקרונות הטמונים ביסודה של תוכנית הסעד ו-(3) השפעת האופי הארגוני של הרשות המופקדת על תוכניות הסעד.

בעוד שלאידאולוגיה נועד תפקיד חשוב בהתפתחות ההיסטורית של הסעד, בעיצוב מדיניות ובחירה בין ביטוח סוציאלי, סעד, וצורת אחרות של הבטחת הכנסה, הרי יש לה השפעה מעטה בלבד על אופן פעולתן של תוכניות הסעד. דומה, כי לתוכניות אלה דינמיקה פנימית משלהן, שאינה תלויה באידאולוגיה כלשהי. לפיכך, רשאים אנו לשער שתוכניות הסעד של ארצות שונות יפעלו בדרך דומה וייתקלו בבעיות דומות. מלבד השפעתה על תדמית התוכנית, משפיעה האידאולוגיה על עיצובה של מערכת הבטחון הסוציאלי ועל ההעסקה של קבוצות מסוימות מתוכניות סעד לתוכניות אחרות.⁹ לפיכך, האידאולוגיה משפיעה בעקיפין על מידת ההתקרבות ואופן ההתלכדות של הביטוח הסוציאלי והסעד, וכן על גודלן והיקפן היחסיים של שתי המערכות הללו.

המסקנות הכלליות מניתוח מערכת הסעד הישראלית הן: האידאולוגיה שימשה מקור השראה ראשי בעיצוב הסעד כמערכת רזי-

דואלית בתקופה הקדם-מדינתית. עם קום המדינה, עברו תפקידים אלה לידי המדינה ללא כל שינוי בתפיסה שלה או בעקרונות הפעולה, פרט לדרך הפעלתם על-ידי משרד הסעד שהופקד על ביצועם. אופיו הרזידואלי של הסעד הודגש עוד יותר על-ידי הוצאתם ההדרגתית של ארבע קבוצות אוכלוסיה חשובות מידי מערכת הסעד והעברתן למערכת הביטוח הלאומי המתפתחת, תהליך שהוסבר במידה רבה על-ידי מניעים אידאולוגיים. לאחרונה החלו שתי המערכות הללו להתקרב, אך למרות זאת, מהותה של מערכת הסעד בעינה עומדת, בשל האילוצים המוטלים עליה כמערכת רזידואלית, אילוצים הקשורים אך מעט באידאולוגיה הרווחת לגבי המדיניות החברתית.

התפתחות שירותי הסעד בישראל

א. בטרם מדינה (1920—1948)

בדומה למסגרות מוסדיות אחרות, יש לבחון את המערכת להבטחת ההכנסה בישראל ואת הסעד בתוכה במיוחד על רקע המיזוג המיוחד של סוציאליזם ולאומיות יהודית, המונח ב"סודה של תנועת העבודה — הזרם הרעיוני השליט בתקומתה של המדינה היהודית. ערכיה המוצהרים של אידאולוגיה זו, שעודם בעלי עוצמה רבה הם: חלוציות, עבודה יצרנית, אחריות קיבוצית ושוויוניות. ערכים אלה, אשר הלמו להפליא את המסעי לים של בגיין הארץ ויצירת "חברה חדשה", השפיעו גם על התגבשותם של הסדרי העזרה ההדדית והביטוח הסוציאלי שהנהיגה ההסתדרות בשנות ה-20 וה-30.¹⁰

8 שם, עמ' 194.

9 לתפקיד הערכים והאוריינטציה האידאולוגית בעיצוב המדיניות, ראה: Geoffrey Vickers, *Value Systems and Social Processes*, (New York: Basic Books, 1968) and David Gil, *Unraveling Social Policy*, (Cambridge: Schenkman Publishing Co., 1973), pp. 27-9, 32-3

10 לאידאולוגיה של תנועת העבודה, ראה: S. N. Eisenstadt, *Israeli Society* (New York: Basic Books, 1967), pp. 27-30, 44-54, 79-80, 144-48, 151-55; Amos Elon, *The Israelis: Found-*

כיוון שמלכתחילה הושם באידאולוגיה הציונית של התקופה ההיא, הדגש על עבודת האדמה, לא היה בה מקום לאלה שנבצר מהם לתרום באופן יצרני לבניין המדינה היהודית. בשל חשיבותם המרכזית של החקלאות והערכים של עבודת אדמה, התעלמו ראשוני ההתיישבות החדשה בארץ ישראל מתפקיד העיר ומן ההתפתחות העירונית.¹¹ אף שינקו מן הסוציאליזם המזרח אירופי, דמתה "דת העבודה" לה הטיף א. ד. גורדון, לאטיקה הפרוטסטנטית באיבתה ליסודות ה"לא-יצרניים" ובהקעתה אותם.¹²

עם ראשית ההתיישבות היהודית החדשה בארץ ישראל, ברבע האחרון של המאה הי"ט, ובראשית המאה הנוכחית החלה להתפתח מערכת שירותי רווחה מיוחדת, בצד ארגוני הצדקה הקיימים של הישוב היהודי הישן. מערכת הרווחה החדשה נועדה בראש ובראשונה לקבוצות העובדים הנמנים על תנועת העבודה המאורגנת. אולם כבר בשנות העשרים עמדו מספר ארגוני נשים ציוניים על הצורך בהקמת מערכת שירותים סוציאליים ועבודה סוציאלית שישרתו את כלל היישוב, ללא קשר לזיקה הדתית או המפלגתית.¹³

בשנת 1931, יסד הוועד הלאומי, הגוף שעמד בראש הנהגת הישוב היהודי בתקופת המנדט הבריטי מחלקת סעד (שכונתה או מחלקת לעבודה סוציאלית) בראשות הנרייטה סולד.

נסיבות הקמתה של מחלקה זו ועקרונות הפעולה שהתגבשו בה הינחו והשפיעו על המערכת במשך כארבעים שנה. המחלקה לעבודה סוציאלית הוקמה במועד מאוחר יחסית בין המוסדות של הישוב היהודי החדש. הדחיה בהקמת מחלקת סעד במסגרת המוסדות המנהליים את חיי הישוב החדש בארץ, שתטפל בהגשת סיוע לנזקקים, נבעה במידה רבה מהרתיעה של התנועה הציונית בכלל, ושל חלק הסועלי בתוכה בפרט, להתמודד עם בעיות הסעד של קבוצות אוכלוסיה במדינה, שנבצר מהם להגשים את הרעיון החלוצי. הגורם העיקרי שהביא בסופו של דבר להקמת מחלקת הסעד ב-1931 בתוך מוסדות הישוב נעוץ בלחצן של נסיבות הזמן בארץ. מאורעות 1929 הביאו לגל של מצוקה חברתית קשה בקרב קבוצות שונות בישוב ובעיקר בין בני עדות המזרח. חשיפת מצוקה זו הביאה להכרה, כי אין מנוס מנקיטת צעדים נגד תופעות המצוקה וכי מותר להניח, כי מתן סיוע לנזקקים אינו סותר את המטרות החברתיות והכלכליות של הישוב. המציאות גברה כאן על האידאולוגיה.

מטרתה העיקרית של מחלקת הסעד החדשה הייתה להושיט סיוע לכל משפחה נזקקת ביישוב, ללא קשר עם השתייכותן לארגון דתי או לקבוצת עובדים מאורגנת. אולם ההסתדרות ניסתה לדאוג לכך שחבריה לא יאלצו להיזדקק לקבלת סעד, כי אם יוכלו להיעזר

ders and Sons, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1971), pp. 83-147; Leonard J. Fein, *Politics in Israel*, (Boston: Little, Brown & Co., 1967) pp. 33-34, 43, 79-80, 152-53
Daniel J. Elazar, "Israel: From Ideological to Territorial Democracy," (New York: General Learning Press, 1971)

¹¹ Erik Cohen, *The City in the Zionist Ideology*, Institute of Urban and Regional Studies, 11 Eliezer Kaplan School of Economics and Social Science, Hebrew University, Jerusalem, 1970

¹² למרות ההשפעה הברורה של חוקי העניים בארצות דוברות אנגלית ובמדינות אירופה על מערכת הסעד הישראלית, הרי חלק חשוב מערכה מקורן במסורת היהודית ובאורח פרדוקסלי גם במקורות סוציאליסטיים. בהמשך מאמר זה נראה את קווי התפתחותה הדומים לאלה שנתקיימו בארצות הדוברות אנגלית.

¹³ עקיבא דויטש, *התפתחות של עבודה סוציאלית כמקצוע בישוב העברי בארץ ישראל*, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה באוניברסיטה העברית, תש"ל (לא פורסם).

בעת מצוקה במוסדות העצמיים שלה לעזרה הדדית. בחלקו, לכן, כפרי של מדיניות מכוונת, ובחלקו כתוצאה של התפתחות היסטורית, נועד למערכת הסעד, מלכתחילה, תפקיד רוידואלי. היא הפכה להיות מקור עיקרי לקבלת סיוע לאותן קבוצות אוכלוסיה בלתי מאורגנות "ובלתי יצרניות" ואף הפכה לשמש מפלט אחרון לכל אלה שמיצו את כל זכויותיהם לסיוע באותן מסגרות שקיימה תנועת העבודה. אף כי בשתי המערכות באו מקורות המימון, בעיקרון, מן הקופה הציבורית הכללית, הרי העזרה מקרן עזרה הדדית נחשבה כזכותו של החבר, ואילו תמיכת הסעד נתפסה כמעשה חסד שנשתקפה בה הגישה השלילית לצורה זו של קבלת סיוע.¹⁴ נוסף ליחסה של תנועת הציונות הושפעה גם מערכת הסעד מן האידאולוגיה של מקצוע העבודה הסוציאלית, אשר תרמה גם היא לחיזוק האופי הרוידואלי של המערכת. היה, למשל, מעין זהות אינטרסים בתוך שתי האיידאולוגיות הללו לגבי עקרון האחריות המקומית. עיקרון זה אומץ למרות ממדי הארץ הקטנים מסיבות אידאולוגיות וכספיות גם יחד. מחד — היה קל יותר להשתית את מערכת הסעד על בסיס מקומי משום שגיוס המשאבים נעשה אז ברובו בכל קהילה מקומית, ואילו מערך המוסדות הלאומיים היה חלש מדי כדי לשאת בנטל של משימה כזו. מאידך, היווה עיקרון זה של אחריות מקומית חלק מן האידאולוגיה המקצועית של מיסדי המערכות שמוצאם היה בעיקר מגרמניה ומי-

עוטם, כמו הגב' סולד, מארה"ב. הרפובליקה הווימרית היתה בנויה על עיקרון של ביזור ולמדינות הבודדות ולקהילות המקומיות היתה מידה רבה של עצמאות בענייני הסעד. נוסף לכך, בקרב העובדים הסוציאליים רווחה הדעה, כי הקהילות המקומיות הן הן המטיבות להכיר את צורכי תושביהן, ודעה זו מצאה אוזן קשבת בתפיסה המדינית השלטת באותה תקופה, שסייעה לקבלת העיקרון של אחריות מקומית.¹⁵

מערכת הסעד הושפעה במידה רבה גם מהיבט אחר, טכני יותר, דהיינו — מן הרעיונות שרווחו במקצוע העבודה הסוציאלית. הכוונה היא לעיקרון של טיפול סוציאלי אישי בפרט ובמשפחה, וקשירת מתן סיוע כלכלי בהושטת טיפול פרטני.¹⁶ העובדים הסוציאליים שבאו בשנות השלושים מגרמניה היוו את גרעין העובדים בלשכות הסעד. עובדים אלה ראו בטיפול סוציאלי בפרט חלק בלתי נפרד מן הסיוע החומרי. העיקרון שהנחה פעולתם צוין על ידי המחלקה כלהלן: "בעבודה הסוציאלית המודרנית אין הושטת העזרה החומרית התפקיד היחיד; ביסודה מונחת החקירה המביאה לידי אבחנת דרכי הטיפול הנצרך, במטרה לעשותו גורם יוצר ומועיל, לעצמו ולחברה".¹⁷ פירוש הדבר, כי מלכתחילה נחשב מתן סיוע כלכלי במערכת הסעד כאחד מאמצעי "הטיפול", על פי שיקול דעתו המקצועי של העובד הסוציאלי ולא כזכות ברורה בלתי תלויה של האדם. שכן, ההחלטה למי תוגש העזרה ובאילו תנאים, הופקדה

Joseph Neipris, "Social Services in Israel", *Journal of Jewish Communal Services*, vol. 14 XLVII, no. 4 (Summer, 1971). זוהי הסקירה הטובה ביותר על התפתחות השירותים הסוציאליים בישראל שנכתבה עד כה ודיוננו מסתמך במידה רבה עליה.

15 שם.
16 גם בארה"ב, התפתחות מערכת הסעד במאה העשרים קשורה קשר אמיץ בטיפול הפרטני. ראה: Roy Lubove, *The Professional Altruist* (Harvard Univ. Press, 1965); Clarke A. Chambers, *Seed Time of Reform: Social Service and Social Action*, (Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1963); Gilbert Steiner, *Social Insecurity: The Politics of Welfare*, (Chicago: Rand McNally & Co., 1966).

17 הוועד הלאומי לכנסת ישראל, העבודה הסוציאלית בכנסת ישראל, עקרונות ויסודות, המחלקה הסוציאלית של הוועד הלאומי, מארס 1939, עמ' 7.

רוקרטיים ושלל תקדימים אשר היקשו על הכנסת לשנות או לחדש בתוך הישות המדינית החדשה והחברה המתפתחת בקצב מואץ¹⁸.

הקפיאה על השמרים נבעה, במידה רבה, מדבקותן של הממשלה וההסתדרות באידאולוגיה של תנועת העבודה, ומהעברתה של אותה מנהיגות מקצועית ותיקה מן הוועד הלאומי למשרד הסעד. כמו כן, פעלה כאן גם ההמשכיות במבנה הפוליטי ובאידאולוגיה מתקופת המדינה שבדרך אל תקופת העצמאות המדינית¹⁹.

באורח מפתיע, הלחצים לשינוי מערכת הסעד היו מעטים הן מבפנים והן מבחוץ, וזאת למרות העלייה ההמונית מאירופה ומצפון אפריקה בשנות החמישים, אשר הגדילה את אוכלוסיית המדינה כמעט במיליון נפש. קליטת העולים הביאה להרחבה גדולה בפעולות לשכות הסעד, אך רק למעט שינויים תוכניים. למעשה, התפתחו שלוש מערכות תמיכה מקבילות: אחת, המיועדת לעולים חדשים, שנמצאו ראויים לעזרה בשנה הראשונה לעלייתם; שנייה, יועדה לעובדים השכירים, בעיקר באמצעות האיגודים המקצועיים שלהם; המערכת השלישית, רזידואלית ובעלת סטיגמה, נועדה לאלה שלא היו כבר בחזקת עולים, ואף לא נמנו על אוכלוסיית העובדים היצרנית²⁰.

מערכת הסעד המשיכה לפעול לפי אותם ארבעה עקרונות — אחריות מקומית, מבחן

לשיקול דעתם של העובדים הסוציאליים. קווי פעולה אחרים ששאלו העובדים הסוציאליים מארצות מוצאם הם: מבחן האמצעים, עקרון אחריות הקרובים, והושטת תמיכה המבטיחה קיום מינימלי בלבד.

עקרונות אלה היו מקובלים על הזרמים הפוליטיים והמקצועיים כאחד. אך כשחלה התנגדות ביניהם, היתה ידו של הזרם הפוליטי על העליונה. למשל, תנועת העבודה חשה חובה אידאולוגית עמוקה בדאגתה לילדים והקלה בערך המשפחה המסורתית. לפיכך, הוקמה יחידה מיוחדת לילדים, חרף הפצרותיה של הגברת סולד שהתוותה תוכנית אחת, אשר במרכזה תוצב המשפחה.

מראשיתו היווה, איפוא, הסעד מערכת רזידואלית עם יסודות מטילי סטיגמה חזקים. דפוס התפתחותה של המערכת שנתמסדה במנגנון בירוקרטי הושפעה במידה ניכרת מן האידאולוגיה הציונית ומן האידאולוגיה של העבודה הסוציאלית.

ב. תקופת המדינה 1948—1960

השלב השני בהתפתחות מערכת הסעד החל עם הקמת המדינה ב-1948. לשכות הסעד של הוועד הלאומי ופעולות הסעד המצומצמות של שלטונות המנדט עברו לידי משרד הסעד החדש, שעשה אך מעט לשינוי האידאולוגיה וקווי הפעולה של לשכות הסעד עד לאמצע שנות השישים. "שירותים אלה כבר התמסדו במידה כזו שהם הכילו מבנים ביו-

18. Neipris *op. cit.*

19. המשכיות המבנה המוסדי והחברתי של הישוב מתוארת בספרו של איזנשטדט שם, עמ' 60-59, Moshe Lisak, "Patterns of Change in Ideology and Class Structure in Israel," in S. N. Eisenstadt, Rivkah Bar-Yosef and Chaim Adler (eds.) *Integration and Development in Israel*, (New York: Frederik A. Praeger, 1970), pp. 141-161

20. ניתוח מצוין של המשכיות בפוליטיקה הישראלית מצוי בספרו של מדינג: Peter Y. Medding, *Mapai in Israel: Political Organization and Government in a New Society*, (Cambridge University Press, 1972), pp. 6-17

Hagith Shlonsky, "Welfare in Israel in a Comparative Perspective," Working Paper, Center for the Study of Welfare Policy, University of Chicago, School of Social Service Administration, Nov., 1971, pp. 27-29.

אמצעים, אחריות קרובים וזכאות בתנאים הבלתי-רצויים ביותר.

עקרונות אלה נוסחו בחוק הראשון בתחום הסעד שנתקבל בכנסת והיווה צעד ראשון בתהליך הסדרתו של מתן סיוע כלכלי וטי-פול סוציאלי לאנשים נזקקים. חוק שירות הסעד 1958 רק העניק משנה תוקף לדפוסי ארגון ופעולה קיימים. מבין 13 סעיפי החוק, אחד עוסק בהגדרות, שני בניהול, שלישי באחריות לשכת הסעד המקומית לנזקק, וית-רם באחריות הפונה וקרוביו כלפי לשכות הסעד. החוק שם את עיקר הדגש על סמ-כויות החקירה של מצבם הכלכלי של נזק-קים, על קביעת אחריות הקרובים (אשר עוגנה בחוק תיקון דיני משפחה [מזונות] 1959) ועל הסמכות לגבות בחזרה סיוע שני-תן שלא כדין.

החוק ניכר לא רק בכך שהוא מדגיש יתר על המידה את בעיית העזרה לאלה שאינם זכאים לה ואת בעיית הקרובים הנמנעים לסייע לבני משפחותיהם, אלא גם בכך שהוא נעדר הגד-רת "נזקקות" או כל קריטריון אחר לקביעת היקף הסיוע הנחוץ ומידת המספיקות שלו. עובדה זו אינה יוצאת דופן בתחיקה הסוצי-אלית בישראל, בה הוראות נקבעות בצורה כוללנית מאד, ולמינהל הציבורי ניתנות סמ-כויות רחבות להשלים חקיקה זו בתקנות ובהוראות מינהליות.²¹

במקרה של חוק שירותי הסעד, היתה רתיעה רבה מפני השלמת החקיקה בדרך זו, מחשש

שלא ניסוח כללי זכאות ורמות תמיכה מדויי-קים יביאו להגדלה ניכרת במספר הפונים, ולהעלאה גדולה בתקציב בה תקשה המדינה לעמוד. לפיכך, חלפו שנים רבות עד שמשרד הסעד פרסם הנחיות מתאימות המנחות את לשכות הסעד במילוי תפקידן.

תכונה חשובה אחרת של החוק היא, מחד — הטלת האחריות להגשת סיוע על הרשות המ-קומית, ומאידך — היעדר זכות חוקית מק-בילה של יחיד לקבלת עזרה, אף כי קיימת עתה הזכות לפנות לוועדת ערר ולבקש הת-ערבותה במקרה של סרוב להענקת סיוע.

יתר על כן, בעוד שהחוק העניק לממשלה את הסמכות לפקח על לשכות הסעד מבחינה מינהלית ומקצועית, לא נקבע בחוק מה הן חובותיה בצד הכספי. עם זאת התגבשה מדי-ניות, לפיה מממנת הממשלה יותר מ-75% מהוצאות התמיכה. בדרך זו שומרת לעצמה הממשלה שליטה רבה בפיקוח על דרכי פעו-לתן של הלשכות, ועל רמת התמיכות הנית-נות על ידי הרשויות המקומיות.

בהיעדר קביעה ברורה בחוק או בתקנות, שיעורי התמיכה היו לעתים קרובות שונים מישוב לישוב בהתאם לשיקולים פוליטיים וכספיים של הרשויות המקומיות. אולם שיפור ניכר חל בענין זה בשנות השבעים ושיעורי התמיכה הפכו להיות פחות או יותר אחידים בכל חלקי הארץ. ישנה הסכמה כללית לעוב-דה, כי עד ראשית שנות השבעים לא הספי-קה רמת התמיכה לקיום מינימלי, למרות

21 לאופיו של חוק שירותי הסעד, ראה: "Public Assistance in Israel," A Report to the Council of Jewish Federations and Welfare Funds by Harold Silver, Jan., 1962; Lotte Salzberger and Dan Shnitt, "Social Welfare Legislation in Israel," *Israel Law Review*, vol. 8, no. 4, (Oct., 1973), pp 562-564. וכן דן שניט, הזכות לסעד בישראל, חיבור לקבלת תואר דוקטור למשפטים, שהוגש באוניברסיטה העברית, — דצמבר 1974 (לא פורסם).

היעדר בסיס חוקי יציב ומפורט למתן שירותים הוא לא רק נחלתם של שירותי הסעד אלא נמצא גם בשירותי השיכון והבריאות, ראה: זלצברגר ושניט, שם, עמ' 551-553. אולם יש הרואים בשיטה זו יתרונות רבים: "כך יכול החוק להיות מצומצם ביותר בהיקפו, ומנגנון החקיקה, הממשלה והכנסת אינם חייבים לטפל בפרטים. הגמישות בחקיקת משנה נשמרת על ידי יכולתה של הרשות המוסכמת לשנות את התקנות תוך זמן קצר, בהתאם לצורכי המציאות"; גיורא לוטן, 10 שנות ביטוח לאומי, הרעיון והגשמתו, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, המחלקה ליחסי ציבור, 1964.

הסוציאלי, אשר הקמתה הושפעה על ידי גור-
מים אידאולוגיים וכלכליים, ותוכנה עוצב לא
במעט על ידי עמדתה של ההסתדרות.

הציפיות להקמתה של מערכת ביטוח סוציאלי
מקיפה מיד לאחר הקמת המדינה נמוגו בשל
מלחמת העצמאות, המצב הכלכלי החמור שבא
בעקבותיה, הקשיים בקליטת העליות ההמו-
ניות, בעיקר מארצות האיסלם. אולם המכשול
העיקרי התגלה דווקא בתחום הפוליטיקה
הפנימית, ביחסים בין ההסתדרות והמדינה. אף
כי ההסתדרות ותנועת הפועלים היו באופן
טבעי התומכים העיקריים בהנהגת מערכת
מקיפה של ביטוח לאומי, הרי כבר ב-1948
התעורר בקרב אנשי ההסתדרות הפחד, שהנ-
גת ביטוח לאומי מטעם המדינה יביא להחל-
שת כוחה ואולי אף ירוקן אותה מתוכנה.
החשש הזה קיבל משנה תוקף על רקע המאבק
שניטש אז בין ההסתדרות ובין המדינה בת-
חומים אחרים של שירותי הרווחה. ואמנם,
תוכניות הביטוח הלאומי הראשונות, אשר
הונהגו בשנות החמישים ובתקופה שלאחר
מכן הן בעיקר באותם תחומים שההסתדרות
לא פעלה בהם או שלא היה בהם משום הת-
נגשות ישירה באינטרסים של מוסדות הביטוח
הסוציאלי הוולונטרי של ההסתדרות.²²

חוק הביטוח הלאומי הראשון במדינת ישראל
התקבל ב-1953 לאחר מאבק שנמשך יותר
מחמש שנים. החוק החדש הרחיב את המסגרת
התחקית של הביטוח מפני פגיעה בעבודה
ואמהות — שיסודותיהם הונחו עוד בתקופת
ממשלת המנדט — והנהיג לראשונה מערכת

ההעלאה שלה בשנות ה-60. רק בשנים האחר-
ונות גדלו שיעורי התמיכה כדי לאפשר קיום
ברמת מינימום מוסכמת.²³ אי המספיקות של
תקציב הסעד, נבעה מן הסיבות הבאות:
(1) מתן עדיפות גבוהה יותר לקליטת עליה
ולהוצאות בטחון בתקציב הלאומי; (2) היכו-
לת המוגבלת של אנשי משרד הסעד להשפיע
על הקצאת משאבים גדולים יותר למשרד
בגלל המעמד הנחות של הסעד בעיני ה-
אוצר; (3) קיומו של סקטור עובדים המשתכר
שכר נמוך בענפי משק עתירי עובדים, כמו
בחקלאות, בשירותים ובחלק מתעשיית הטקס-
טיל, המרוכזת בערי הפיתוח. הגדלת שיעוריהן
של תמיכות הסעד היתה מביאה בהכרח להת-
נגשות עם רמות השכר בענפי משק אלה
ויוצרת, לדעת מעצבי המדיניות, תמריץ שלילי
לעבודה²⁴; (4) חוסר מודעות ציבורית לגבי
מהות הבעיה, וכן הגישה הערכית השלילית
של הציבור לנתמכי הסעד, והאמונה בפיגורם
התרבותי של רבים מבין הנתמכים. וכך אירע,
כי האידאולוגיה הסוציאליסטית והחלוצית
הרווחת כרסמה במערכת הסעד ובד בבד גם
הצדיקה אותה, כדברי איזנשטט:

"... גם כאן לא קיימה המציאות את ההנחות
הרעיוניות, ונראה כי תחום הסעד הית לאחד
התחומים הבעייתיים ביותר במכלול המדיניות
הסוציאלית הישראלית"²⁴.

ג. התפתחות הביטוח הסוציאלי

גורם חשוב אחר שקבע את אופיה הרזידואלי
של מערכת הסעד היה מערכת הביטוח

22 אף ששיעורי התמיכה היו נמוכים הם הושלמו, לפחות בחלקן, על ידי גימלאות שונות בעין, כמו זיור
בשכר זירה מופחת, עזרה רפואית, ביגוד, עזרה ביתית, ספרים ומכשירי לימוד לילדים בבתי-ספר וציווד
ביתני. כל אלה הגדילו את הכנסותיהם של משפחות נתמכות רבות עד כדי 40%. על שיעורי תמיכת
הסעד בשנות הששים (הסתירה בין האידאולוגיה והמדיניות) ראה דיון אצל: Eisenstadt, *Israeli*
Society op. cit. pp. 209-210; N. Halevi and R. Klinov-Malul, *The Economic Development*
of Israel, (New York: F. D. Praeger, 1967) pp. 281-282.

23 ראה על כך: אברהם דורון, "תמריצים לעבודה במערכת הסעד", רבעון לכלכלה, מס' 69-70 יוני 1971.
24 Eisenstadt, *op. cit.*, p. 209.

25 ראה: Shlonsky *op. cit.* p. 33; Eisenstadt *op. cit.* p. 211-218; Abraham Doron, "Develop-
ment of National Insurance in Israel 1948-1976", unpublished Ph.D. dissertation, sub-
mitted to the Faculty of Economics, University of London, 1967.

כמעט אוניברסלית של ביטוח זיקנה ושירים. במשך יותר מעשרים שנות קיומה נרחבה המערכת, וגוספו לה תוכניות לקיצבאות לידים, ובשנות ה-70 גם תוכניות ביטוח מפני אבטלה ונכות. רק תוכנית ביטוח בריאות ממלכתי נשארה מחוץ למערכת אף כי היא גדונה זה שנים רבות, אך עד כה לא קיבלה את אישורה.²⁶

התפתחותו של הביטוח הלאומי בישראל תואמת את הדגם שתארה שלקמן, לפיו כל מערכת בטחון סוציאלי מתחילה בתוכניות מצומצמות וסלקטיביות, הן מבחינת הזכאים והן מבחינת הסיכונים המכוסים, בעוד שעל מערכת הסעד מוטל התפקיד לשמש כרשת המגן לכל יתר המקרים. עם הבשלת תוכניות הביטוח הסוציאלי, הרחבת תחומי הכיסוי של-הן והגדלת הגימלאות, הולך ומצטמצם התפקיד של תוכניות רזידואליות כדוגמת הסעד.²⁷ בישראל אנו מוצאים, כי צמצום תפקידה של מערכת הסעד התבצע בארבעה שלבים עיקריים, שבמהלכם הועברו האוכלוסיות ה"יותר זכאיות" לביטוח הלאומי.

ד. ארבעת שלבי הצמצום של מערכת הסעד

ארבע הקבוצות העיקריות שהועברו מן הסעד לביטוח הם: הקשישים, העובדים העניים, המובטלים, ולאחרונה הנכים הכרוניים.

האידיאולוגיה מילאה תפקיד מכריע בהגדרת הקבוצות "הראויות" להוצאה ממערכת הסעד. ההתייחסות לאנשים המוכנים והמסוגלים לעבוד הצדיקה את הוצאת המובטלים, מתוך השקפה כי הם ראויים שהכנסתם תובטח בדרך מכובדת יותר מאשר הזדקקות לסעד. תרומתם היצרנית בעבר של הקשישים, כולל העולים החדשים שביניהם, והוותיקים שהיו חלוצי ההתיישבות בארץ, גם היא סיפקה צידוק להוצאתם ממערכת הסעד. לגבי העובדים העניים — המשתתפים בפעילות יצרנית ונמצאים במצוקה כלכלית בגין גודל האחריות המשפחתית ושכר עבודתם הנמוך — היה קונסנזוס, לפיו יש להשלים את הכנסתם שלא באמצעות הסעד. לבסוף, הנכים והמוגבלים בכושרם לעבודה אינם מסוגלים לעבוד מסיבות מובנות, ולכן ראוי מטעמים הומניטריים לדאוג להבטחת קיומם בדרכים שאין בהם סטיגמטי-ציה.

כד בבד עם התרחבות מערכת הביטוח הסוציאלי, הלכו וגדלו באיטיות שיעוריה של תמיכת הסעד.²⁸ הסיבה להגדלת שיעוריהן של תמיכות הסעד נובעת בחלקה מגידולו היחסי של השפע הלאומי, ובחלקה ממודעות רבה יותר של הציבור למצוקתן של קבוצות אוכלוסיה חלשות. בסיכומו של דבר, גדלה תמיכת הסעד הממוצעת מ-12.6% מן השכר הממוצע ב-1957/58 ל-24% ממנו ב-1969/70. כיוון שקיצבאות הביטוח הלאומי היו גם כן מיני-

26 על תולדות הביטוח הסוציאלי והתפתחותו ראה: ג' לוטן, שם; אברהם דורון, "המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953", ירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית, סדרת פרסומים בנושאי רווחה ועבודה סוציאלית, מס' 10, יולי 1975; Israel Katz and Arye Nizan, "New Instruments of Social Security for the Prevention of Poverty in Israel," *International Social Security Review*, vol. XXIII, no. 2, 1970, pp. 270-277; Salzberger and Shnitt, *op. cit.* pp. 553-562.

27 Shlakman *op. cit.* pp. 195-197.

28 שיעור מקבלי הסעד ירד מ-4.8% מכלל האוכלוסייה ב-1955 ל-2.7% ב-1972. עם זאת, מספר הנתמכים נשאר בעינו, חרף מעבר הקשישים לביטוח הלאומי והצטרפותו של חלק מנתמכי הסעד לכוח העבודה. *The Israel Economist*, Dec. 1972, p. 290. בארה"ב התרחש תהליך דומה, אלא ששם גדלו הן הביטוח הלאומי והן הסעד בשנות השישים. לחסבר השנוי במחלוקת, ראה: Francis Fox Piven and Richard A. Cloward, "Reaffirming the Regulation of the Poor," *Social Service Review*, vol. 48, no. 2, (June, 1974), pp. 147-169.

מליות ופיגרו אחר העליה המהירה ברמת החיים החלו שתי המערכות בסוף שנות ה-60 להתקרב יותר אחת לרעותה. פער זה הלך והצטמצם עוד יותר, כאשר ב-1973 הוצמדו הבסיס לעדכון שיעורי התמיכה וקיצבאות הביטוח הלאומי למדד השכר הממוצע במשק²⁹.

אם לאידאולוגיה היה חלק נכבד בעיצוב קווי היסוד של מערכת הסעד, ובעקיפין גם בקי-רובו של הביטוח הלאומי, הרי השפעתה של עצם פעולתה של מערכת הסעד היתה קטנה מאד, וזאת מלבד הרגשת הנחיתות והבושה שהיא החדירה בנוקקי הסעד. האופי הרוי-דואלי של מערכת הסעד חוזק על ידי שני סוגי אילוצים: אלה המעוגנים בקווי הפעולה של המערכת עצמה ואלה הנובעים מן החולשה הארגונית של הארגון המופקד על ביצוע התוכנית; שני גורמים שאינם קשורים באידי-אולוגיה ויש להם הגיון פנימי משלהם.

בפרק הבא ניוכח כיצד יחסי הגומלין בין הגורמים הקשורים במערכת הסעד עצמה לבין הגורמים הארגוניים מביאים לידי (1) חוסר עקביות, (2) אי קבילות, (3) וחוסר מספיקות.

עקרונות הפעולה

א. חוסר עקביות

בהיעדר בסיס תחיקתי ברור, מופעלת מערכת הסעד, בעיקרה, על ידי הוראות והנחיות מינ-

הליות של משרד הסעד. כיוון שאין להנחיות אלה תוקף של חוק, הרי שלהלכה אין הן מחייבות את הרשויות המקומיות, אך למעשה נאלצות הן לפעול על פיהן בשל תלותן בממ-שלה. עם זאת, ההנחיות מותירות מידה רבה של שיקול דעת בידי לשכות הסעד המקומיות, דבר הגורם להבדלים ניכרים בפירושו ובדרך הפעלתן.

הזכות לסעד בצורה שהיא קיימת תלויה ב-הגדרת מיהו "נוקק". הנסיון עד כה לעגן את הגדרת הנוקקות בתקנות לא הוכתרו בהצלחה. למעשה, הנוקקות נקבעת על פי ההכנסה השו-טפת של הנוקק ומשפחתו, כפי שהיא מוגדרת בהנחיות משרד הסעד, ובמידה רבה לפי שיקול דעתם של עובדי לשכות הסעד לגבי המשאבים האחרים העומדים או היכולים לעמוד לרשות המשפחה הנוקקת. פירוש ה-דבר, כי משרד הסעד אינו מסוגל להבטיח התייחסות שווה לכל אדם המבקש סיוע, משום שהתמיכה שאדם מקבל תלויה במידה רבה בגישת לשכת הסעד במקום מגוריו ובגישת העובדים האינדיבידואליים באותה לשכה. נתונים המעידים על חוסר העקביות ואי הצדק הנובעים מדרכי פעולה אלה נמצאו במחקר, בהם נתבקשה קבוצת עובדים בלשכת הסעד להחליט לגבי שורת מקרים לדוגמא, שהוצגה לפנייהם. התגלה, כי כמחצית העובדים החליטה להפעיל את העיקרון של אחריות קרובים ב-מקרים אלה, ואילו המחצית השניה החליטה לוותר על הפעלת עיקרון זה³⁰. יתכן מאד כי גילויי האלימות החריפים של פונים ללשכות

29 בין ספטמבר 1960 לספטמבר 1971 היו ארבע עליות בשיעורי תמיכת הסעד שהביאו להגדלתן בסך כולל של 70%. אולם התמיכה הממוצעת למשפחה של שש נפשות היתה עדיין קטנה מ-60% של השכר הממוצע במשק, כשכל הכנסה נוספת מעבודה חוייבה למעשה במס של 100%. ראה Shlonsky *op. cit.* p. 26 באותה עת גם קיצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי הסתכמה בכ-12% בלבד מן השכר הממוצע.

30 אברהם זורון ורמי רוזנטל, "אחריות קרובים במערכת הסעד בישראל" (ירושלים, האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש ברואלד, סדרת פרסומים בנושאי רווחה חברתית ועבודה סוציאלית, מס' 5, אוגוסט 1971). לשימוש במבחן אמצעים ושיקול-דעת אישי באנגליה ובצרפת, ראה: Olive Stevenson, *Claimant or Client: A Social Worker's View of the Supplementary Benefits Commission*, (London: G. Allen & Unwin, 1973); Joel F. Handler, *The Coercive*

הסעד כלפי עובדי הלשכות קשורים בארבי-טרריות זו של פעולות הלשכות.³¹

ב. אי הקבילות

חוסר הנכונות של האוכלוסיה במדינה להשלים עם מעמד של נזקקים לסעד וההסתייגות הקיימת ממנה, יכולה לנבוע משלושה גורמים: גיאוגרפי, הסברתי ופסיכולוגי. אשר לגורם הראשון, פזורות ברחבי הארץ כ-180 לשכות סעד ומרחק הגישה אליהן מצד הפונים הוא נוח. מבחינה זו הגישה לשירות היא פתוחה למדי. אולם לגבי הגורם השני — ההסברתי, הבעיה נעוצה בהעדר כללי קומוניקציה ברורים בין המערכת לבין הציבור ובתוך המערכת עצמה. עד 1971 לא עשה משרד הסעד כמעט דבר, כדי לפרסם ברבים את זכויותיהם של אנשים במצוקה לקבלת סעד ואת הגימלאות שהם זכאים להם. בשנה הנזכרת נערך נסיון הסברתי מעין זה בירושלים, אך הוא נתקל בהתנגדות גם מצד העובדים הסוציאליים וגם מצד חוגים רחבים בציבור ועל כן הופסק במהרה.³² אי פרסומן של זכויות האנשים לסעד מאלץ את הציבור להסתמך על שמועות ויתכן מאד, כי דבר זה גורר אחריו שימוש לרעה בשירות על ידי אנשים שזכאותם מוטלת בספק. אולם חמורה מזה היא העובדה, כי רבים מבין האנשים הנתונים במצוקה אינם פונים לקבלת העזרה להם זכאים.³³ הגורם העיקרי המשפיע על הגישה לשירות הוא הגורם הפסיכולוגי, הכרוך בהרגשת הנחית-

תות והבושה הקשורים בפניה ללשכת סעד. הסעד נתפס עדיין בציבור הישראלי כמעשה חסד של השלטון ולא כזכות של האזרח. ה-סטיגמה המתלווה לקבלת צדקה זו של השלטון מותרפת על ידי דבריהם של גורמים רשמיים שאינם חדלים להדגיש בפומבי, כי הסעד קיים אך ורק למען אלה הנתונים במצוקה החמורה ביותר וכי מצב זה הוא הפחות רצוי משאר המצבים בהם יכול אדם להימצא. דעה זו מוצאת את ביטויה בעתונות ובאמצעי התקשורת ההמוניים האחרים, והיא מושרשת חזק בתודעתו של כל אדם בחברה הישראלית.³⁴ כבר הזכרנו לעיל את אי-רצונה של תנועת העבודה הציונית להכיר בלגיטימיות הקיום של שכבת עובדים עירונית עניה, ואת הדגש החזק שהושם על ידה על עצמאות כלכלית. אי יכולתו של אדם להיות עצמאי נתפס ככשלון אישי חמור, מאחר שחדעה הרווחת היא, כי אדם הבא לישראל צריך להיות מסוגל לקיים את עצמו לאחר תקופת הקליטה הראשונה. ההדגשים התרבותיים והחברתיים החזקים הללו מוסיפים לקושי הפסיכולוגי, הקשור בגישה אל השימוש בסעד.

ג. חוסר המספיקות של תמיכת הסעד

בתחום זה פעלה המערכת עד כה מתוך העיקרון ששיעורי התמיכה צריכים להיות ברמה של מינימום, וכי זו תהא פחות עדיפה (less eligible) מעבודה כלשהי, וזאת כדי למנוע התנגשות בסולם השכר הנמוך הקיים

Social Worker, Academic Press, 1973; and, Cindy Stevens, *Public Assistance in France*, Occasional Papers on Social Administration, no. 50, (London: Bell & Sons, 1973)

מחקר אמפירי אופייני על נסיונה של ארה"ב, ראה: Joel F. Handler and Ellen Jane Holingsworth, *The Deserving Poor: A Study of Welfare Administration*, (Chicago: Markham Publishing Co., 1971)

31 "התנהגות אלימה בלשכות הסעד", דו"ח ועדה לבדיקת אלימות, סעד, שנה 12 מס' 4, (יולי 1968), עמ' 13-15.

32 ראה על נושא זה, Eliezer D. Jaffe, "Separation in Jerusalem", *Public Welfare*, (Winter) Dec. 1972, pp. 33-38.

33 מושג מה על ההיקף של אי מיצוי הזכויות בסעד נמצא במחקרם של רפאל רוטר ונירה שמאי, "דפוסי עוני בישראל", בטחון סוציאלי מס' 1 (פברואר 1971).

34 ראה עזרא כהנמן, ידע, עמדות והערכות לגבי שירותים ומוסדות של משרד הסעד ירושלים; המכון למחקר חברתי שימושי והמכון לקומוניקציה של האוניברסיטה העברית, תש"ל-1970.

בכמה ענפי תעשייה עתירי עובדים. אף כי שיעורי תמיכת הסעד הועלו בשנים האחרונות, לא חל שינוי מהותי בעיקרון עצמו. לעובדה זו השפעה לא מעטה על הגישה לשרות.

גורמים ארגוניים

מבנה מערכת הסעד, יוקרתה ומעמדה הנחותים, יש להם השפעת גומלין חזקה על קווי הפעולה המביאים לחוסר עקביות, אי קבילות וחוסר מספיקות בתוך מערכת הסעד.

כאמור, ההוראות החוקיות והמינהליות בתחום הסעד הן בעלות אופי כללי ובכך טמונה חולשתו של משרד הסעד בבואו להבטיח את ביצוע מדיניותו. דבר זה קשור גם, במידה לא קטנה, בעובדת גיהולן של לשכות הסעד על ידי הרשויות המקומיות. תופעה מוזרה זו של אחריות מינהלית לוקלית בחברה בעלת שלטון ריכוזי גבוה אינו אלא ביטוי נוסף למעמד הרזידואלי של הסעד בעיני הכוחות הפוליטיים השולטים. הפקדה בלעדית של הסעד, מכל שירותיה האחרים של הממשלה להבטחת הכנסה, בידי הרשויות המקומיות, הסובלות לעתים מחולשה פיננסית או מניהול כושל עקב פוליטיזציה או חוסר יציבות של-טונית, יוצרת כפילות סמכויות הגורמת בהכרח לבעיות ומתחים³⁵. נוכח קיומן של מספר רב של לשכות סעד, שכל אחת מהן נתונה למרו-תה של רשות מקומית נבחרת עצמאית על

סבכיה הפוליטיים, נמצאת לשכת הסעד לכודה בתווך בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. לעתים, אף ניטשים מאבקים תלת-צדדיים בין משרד הסעד, הרשות המקומית ולשכת הסעד המקומית כאשר בידי הרשות המקומית הסמכות לנהל מדיניות השונה מזו שנקבעה על ידי משרד הסעד.

גורם חשוב אחר הוא ריכוז הסמכות הפיסקלית וקביעת המדיניות בידי משרד הסעד מבלי שתהיה לו כל אחריות ישירה על הביצוע. במובן מסוים אפשר לומר, כי יש לחלוקת סמכויות זו יתרון מסוים משום שהיא עולה בקנה אחד עם חוסר גכונותה של הממשלה לקבל על עצמה אחריות חברתית ופיסקלית להגשת הסעד. הטלת האחריות על הרשויות המקומיות מאפשרת לשלטון המרכזי להשתתף במימון פעולות הסעד לפי רצונו מבלי שיופיע כאחראי עליהן ומבלי שיהיה כבול בצורה כלשהי. צורה זו של תפקוד "דו-משמעי" המושתת על ביזור והפרדה בין האחריות הפיסקלית לבין האחריות על ביצוע התוכנית, מאפשרת לממשלה ל"אכול מן העוגה", ויחד עם זאת לשמור אותה בשלימותה. שכן ביכולתה ליצור אשליה כאילו היא אחראית להספקת שירותים, אך גוסף לכך גם לפטור עצמה מעשיה נוספת. דפוס זה עם תופעת הלוואי שלו, דהיינו — מתן שיקול דעת נרחב לפקידי הממשלה והרשויות המקומיות, הוא אופייני למדי למינהל הציבורי הישראלי וליסודות הפרגמטיים והאילתוריים שבו³⁶.

35 המחקר המקיף והערכני ביותר על אופיו של השלטון המקומי בישראל נערך על ידי שבח ווייס. ראה: שבח ווייס, השלטון המקומי בישראל, רקע חברתי וסוציו-פוליטי, עם עובד, תל-אביב, 1972. ראה גם: Fein *op. cit.* pp. 182-185; Ralph M. Kramer, *Community Development in Israel and the Netherlands*, (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1970), pp. 37-44. על השקפה שונה וחיונית יותר, ראה: Daniel J. Elazar, "Local Government as an Integrating Factor in Israeli Society," in Michael Curtis and Mordecai Shertoff (eds.) *Israel: Social Structure and Change*, (Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1973) pp. 15-26.

36 דיון באופיו המיוחד של המינהל הציבורי בישראל, ראה: Gerald Caiden, *Israel's Administrative Culture*, (Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies, 1970); Benjamin Akzin and Yehezkel Dror, *Israel: High Pressure Planning*, (Syracuse: Syracuse University Press, 1966). ראה במיוחד את המבוא של Bertram M. Gross.

מעמדה הנחות של מערכת הסעד ויוקרתה הירודה נובעים גם במידה רבה מהפקדת ה- משרד בידי המפלגה הדתית לאומית (מפד"ל) שהיתה מאז ומתמיד מפלגה קטנה בעלת מעמד חלש יחסית בתוך הקואליציה הממשלתית. חולשתו הפוליטית של משרד הסעד מעמידה אותו בעמדה חלשה מול האוצר במאבק על הקצאת משאבים. יתר על כן, המפלגות החזקות חששו לחזק את תוכניות הסעד שמא יוסיפו בדרך זו כוח למפד"ל. וכך, התדמית הירודה של המשרד ומעמדו החלש העמיקו את הסטיגמה של מערכת הסעד, את ההסתוי-גות ממנה ואת חוסר מספיקותן של הגימלאות הניתנים באמצעותה לאוכלוסיה במדינה. הסטיגמה שדבקה במערכת הסעד הביאה לעתים קרובות להקמת שירותים חופשיים, כמו לדוגמה שירותיהם של ארגונים וולונטריים, אשר ביקשו בדרך זו לעקוף את משרד הסעד.³⁷ ניתן איפוא לסכם את הקשר בין הגורמים הארגוניים ועקרונות הפעולה, כדלקמן:

(1) חוסר העקביות הוא תוצאה משיי-קול דעת נרחב הטמון בהפעלת תוכנית הבנויה על בדיקת אמצעים ואחריות קרובים. שיקול הדעת הנרחב נובע גם מגורמים ארגוניים הנעוצים בסמכות המוגבלת של משרד הסעד ובבסיס הרופף של הוראותיו, שמקורן בסגנון תחיקתי ומינהלי מסויים ובמדיניות ביזורית ואחריות מקומית. (2) אי-קבילות באה לביטוי ביחס המרתיע שיש למערכת הסעד על קהל הפונים אליה ובחוסר האהדה והעדיפות הנמוכה שניתן לה על ידי הפוליטיקאים והציבור הרחב. הסתייגות זו מקורה בסטיגמה המלווה את המערכת והגוררת אחריה מידה רבה של בחירה עצמית ומיצוי נמוך של הזכויות על ידי האוכלוסיה הנזקקת. התפיסה האידאולוגית של חוסר יכולתו של האדם לפרנס את עצמו, כביטוי

לכשלון אישי, הוא הוא הגורם העיקרי לסטיגמה. גורם אחר לסטיגמה הוא העדר זכות ברורה לסעד, דבר המשווה לו תדמית של צדקה. הגורמים הארגוניים התורמים לסטיגמה ולאי קבילות הם תדמיתו של משרד הסעד, מעמדו הירוד וכוחו המועט.

(3) חוסר המספיקות האופייני באורח מסורתי למערכת הסעד נובע מעקרון המיני-מום וקביעת סוג זה של סיוע כרצוי פחות; מן המאפיינים הארגוניים של המערכת — בה יש למשרד הסעד אחריות פיסקלית אך אין לו אחריות על ביצועה הישיר של התוכנית — וכן מחולשתו של המשרד המקשה עליו להשיג משאבים מספיקים.

סיכום ומסקנות

אף כי אין באידאולוגיה כדי להסביר הבדלים במדיניות הרווחה בין ארצות שונות, הרי יש לה חלק נכבד בעיצוב המדיניות של תוכניות רווחה בתוך ארץ מסוימת. כיוון שישראל נחשבת כחברה "אידאולוגית" הרי שלתנועת העבודה הציונית היתה השפעה רבה בעיצוב אופייה של מדיניות הסעד. שתי אידאולוגיות זו של תנועת העבודה וזו של מקצוע העבודה הסוציאלית הם שעיצבו את פני שירותי הסעד בעת הקמתם בתקופת הטרומ-מדינתית. מראשיתם נקבע למערכות הסעד תפקיד רוידואלי והיא הושתתה על עקרונות פעולה של אחריות מקומית, מבחן אמצעים, אחריות קרובים ורמת תמיכה מינימלית. משנוסד משרד הסעד לאחר הקמת המדינה הוא אימץ לעצמו את התשתית האידאולוגית ואת עקרונות הפעולה הקיימים. נקודת התורפה של המערכות המתוארות לעיל והממשיכות להתקיים עד היום, נעוצות גם במאפייני החולשה של משרד הסעד שנסקרו בפרוטרוט.

Ralph M. Kramer, "The Organizational Character of the Voluntary Service in Israel, 37 *Social Service Review*, vol. 49, no. 3 (September 1975)

Eliezer Jaffe "The Social : ראה, אלה, תנאים לשינוי תנאים אלתי בפעולות לשינוי תנאים אלתי, ראה : The Social Work Establishment and Social Change in Israel," *Social Work*, vol. 15, no. 2, (April, 1970), pp. 104-109.

האופי הרזידואלי של מערכת הסעד מתברר גם מן ההוצאה ההדרגתית של קטגוריות שונות של נזקקים ממנה והעברתם לביטוח הלאומי, צעד שנעשה לרוב מטעמים אידאולוגיים, ואשר זכה לתמיכה בשל כך. אולם תוך כדי כך חלו גם צעדי התקרבות בין הסעד והביטוח הלאומי, בעקבות הגידול בשפע הלאומי, בעיות האינפלציה והשינויים במנהיגות הפוליטית והמקצועית. אף על פי כן, מערכת הסעד נותרה במהותה, כמות שהיתה, וזאת משום האילוצים הטבועים בתוכנית להבטחת הכנסה, המושתתת על עקרונות הפעולה הנזכרים.

בסיכומו של דבר, האופי המיוחד של תוכנית הסעד הוא הקובע את הדמיון בינה ובין ה-

תוכניות המקבילות לה בארצות הברית ובארצות אחרות. למרות ההבדלים האידאולוגיים בין האינדיבידואליזם המאפיין את החברה הקפיטליסטית האמריקנית לבין הקולקטיביזם המאפיין את ישראל בעלת הצביון הסוציאליסטי, שותפות שתי החברות בהדגשת הערכים של עבודה ויצרנות. בשתיהן כאחת שימשו ערכים אלה בבחינת נורמה שהצדיקה את הוצאתן של קבוצות מסוימות ממערכת הסעד. נראה לכן, כי בשל ההגיון הפנימי של עקרונות הפעולה בתוכניות הסעד והתשחית האידאולוגית שלהן, נדונות הן גם בעתיד להישאר אר תוכניות רזידואליות, המשרתות קבוצות באוכלוסיה, שתביעתן לעזרה טרם זכתה להכרה מלאה.

שירותי רווחה באמצעות לשכת הסעד

מאת ד"ר חגית ריגר-שלונסקי * ולוטה זלצברגר **

הקדמה

צרכן תחת קורת גג אחת, ובידי עובד אחד הנושא את עיקר האחריות. מתכונת כזאת עשויה לעודד התחשבות אינדיבידואלית בלקוח, יחיד או משפחה, והבנת קשרי הגומלין בין צרכיו השונים. התחשבות והיבנה אלה חסרות לעתים קרובות בשירותים ספציפיים, המכוונים עצמם לאספקט אחד ממכלול חייו של הלקוח. מבחינה זו השירות הרב-משימתי למשפחה כיחידה אינו רק מת-כונת ארגונית, אלא שיטת עבודה המשקפת עיקרון טיפולי.¹

מאידך גיסא, התרחבות הידע במקצועות טיפוליים, ויישומו בשירותים המוצעים לקהל הרחב (בין בשוק החופשי ובין בתכנון ממלכתי) מעוררים ספקות לגבי טיב התמחותו של עובד שהוכשר לטפל במכלול בעיות המשפחה. האם זו התמחות בפני עצמה, או שמא דרגת התמחות נמוכה במקצועות רבים? כמו כן, עולה השאלה — האם שירותי הרווחה אותם מציעה המדינה, באמצעות סוכ-נויות שונות, לכלל אזרחיה, במגמה להדביק את הצרכים המגוונים של בני החברה, אינם פוסחים על האוכלוסיה המצוייה בתחום הטי-פול הכוללני של לשכת הסעד, או נעשים פחות נגישים לאוכלוסיה שמגעה עם שירותים ספציפיים עובר את תיווכה של לשכת הסעד.

לשכת הסעד היא מסגרת השירות היחידה בין שירותי הרווחה בארץ שאוכלוסיית היעד שלה מוגדרת על סמך העדר או מיעוט אמצ-עים כלכליים. לשכת הסעד היא גם בין שירותי הרווחה הבודדים בארץ, המכוונים עצמם במ-פורש לטיפול במשפחה כיחידה. המתכונת של לשכת הסעד כשירות ליחידה המשפחתית מיעוטת האמצעים גובשה עוד בתקופת הישוב. כבר אז היא נקבעה כמסגרת, המציעה מגוון רחב של סעיפי עזרה תוך התחשבות בצרכיה הכלכליים, התעסוקתיים, החינוכיים, הרפוא-יים, התברתיים והפסיכולוגיים של המשפחה, על כל הנמנים עליה. עובדי הלשכה אמורים להיות אנשי מקצוע שהוכשרו להקיף בטיפולם את כל ההיבטים של פעילות תקינה של משפחה.

ביסודו של שירות רב-משימתי למשפחה כיחידה, המייחד את שירות הסעד לאוכלוסיה מיעוטת האמצעים, טמונים חוזקה וחולשתה כאחד.

מצד אחד, יכולים להיות יתרונות ברורים — הן מבחינת נוחיות הלקוחות והן מבחינת אי-כות השירות — לריכוז שירותים שונים לאותו

* מכון "תבל".

** ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודות המחברות נתונה לארנון בראון על סיועו בהכנת עבודה זו.

1 ראה: ל' רפפורט, "מושגים וגישות בטיפול במשפחה" סעד, מס' 2, מארס 1969.

נראה שראוי, לאור ההתפתחויות בשירותי הרווחה של שנות ה-70, לבחון מחדש את מקומה ותפקידה של לשכת הסעד המצרפת עיקרון של טיפול כוללני למשפחה עם אחריות פורמלית ואפילו חוקית — כמעט בלעדית² — לאוכלוסיה הנתונה במצוקה כלכלית.

בישראל, כמו בעולם, רווחו במשך השנים גישות שונות בדבר דרכי הטיפול בעוני. ניתן לסכם שלוש גישות עיקריות, אשר במרוצת השנים ירשו זו את זו ועל אף השוני הקיים ביניהן תרמו, כל אחת בדרכה, לעיצוב וביסוס המתכונת של לשכת הסעד. גישה אחת מניחה שאוכלוסיה עניה אינה זכאית למילוי צרכיה באותם אמצעים ובאותה רמה כמו האוכלוסיה החיה מעבודתה, ויש להעמיד לרשותה שירות שיטפול, באופן גסרד, בכל צרכיה. את מקומה של גישה מענישה זו, ירשה גישה אחרת המניחה, כי שירותי רווחה אוניברסליים, הניתנים לכלל האוכלוסיה, אינם מספיקים ואינם מתאימים לאוכלוסיה החיה במצוקה חריפה. הצרכים החינוכיים, הבריאותיים, וצורכי דיור, ההסתגלות החברתית והפסיכולוגית של משפחות עניות, שונים בסיבותיהם ובגילוייהם מצורכיהן של משפחות, שאינן חיות בתנאי מצוקה כלכלית. לפיכך, ראוי לפתח מערכת שירותים מיוחדת, שתופעל על ידי מומחים שתהיה זמינה ונגישה לאוכלוסיה החיה במצוקה כלכלית. גישה שלישית מבוססת לא על הגבלת זכויות (כראשונה לעיל) ולא על אי-ההתאמה של שירותים אוניברסליים לצרכים המיוחדים (כשניה לעיל), אלא על ההנחה שעוני הוא ביטוי לערכים, שאיפות, ותפיסת עולם, ואפילו למבנה אישיותו של הפרט. לפיכך, גם שירותים גסרדים המותאמים לצרכים המיוחדים של משפחות עניות לא יביאו לשבירת מעגל העוני, כל עוד לא יבוא שינוי בעמדות, ותיקון בתפיסות המעוותות המועברות מדור לדור במשפחות השייכות לתרבות העוני. טיפול מיוחד באוכלוסיה העניה צריך

להתבסס איפוא לא רק על יצירת הזדמנויות למשפחות החיות במצוקה אלא על תהליך ממושך של סוציאליזציה מחדש של בני משפחות אלה. ההדגשה על הקניית ערכים ושינוי תפיסות ומניעים מכוונת את תשומת הלב, בעיקר לפעולה בקרב ילדים ובני נוער.

בשנים האחרונות נבחנות מחדש גישות אלה המשקפות שלבי התפתחות מדעית ופרופסיונלית, מגמות פוליטיות ואידיאולוגיות ומצב עניינים חוקי וארגוני של החברה ושל הרשויות הממונות על שירותי רווחה. גישות אלה עוברות ביקורת מתמדת ככל שגוברת הנטייה לראות בעוני מחיר שהחברה משלמת בעד קידמה, ובעניים — קורבנותיה של קידמה זו. גם הגדלת מספר השירותים והרחבת היקפן וגיוונן של ההטבות הניתנות לכלל האזרחים על פי צורכיהם, מעוררות מחשבות חדשות לגבי הטיפול בעוני. ההכרה כי בין העניים רב מספרם של אנשים העובדים לפרנסתם והכנסתם תם אינה מספקת לכלכלת משפחותיהם, והנטייה לתלות את הקולר למצב זה בגורמים סביבתיים יותר מאשר בגורמים אישיים, אף הן תורמות לערעורן של הגישות המסורתיות שזכרו לעיל. גם ספקות לגבי עדיפותם של ערכים, כמו — אינדיבידואליזם, הישגיות ותחרותיות, ואולי גם התגברות הסובלנות לרב-גוניותם של ביטויים אנושיים וחברתיים ולסגנונות חיים של תת-קבוצות — אף אלה החלישו את הטיעונים ששימשו הצדקה לפי-תוח מערכת שירות נפרדת לאוכלוסיה מובחנת, המקבלת חסות בטיפול הכוללני של לשכת הסעד.

השאלה בדבר המתכונת ההלימה להגשת שירותי רווחה לקבוצות אוכלוסיה החיות במצוקה חזרה ועלתה מעת לעת מאז קום המדינה. משרד הסעד אימץ בשינויים קלים את דפוסי-הם של שירותי הסעד שהיו נהוגים בתקופה שקדמה להקמת המדינה, ולהם ניתן בסיס

2 רק שירותים בודדים, כמו, למשל, השירות למפגר, אינם מוגבלים על ידי מבחן אמצעים.

חברתית — לנושאים מרכזיים בהלך הרוח הציבורי. התחזקות ההכרה בקרב שכבות נחשלות בדבר קיפוחן, והתגברות התביעה למימוש זכויות על ידי קבוצות אוכלוסיה רבות, ויחד עם זאת ההשקעה הגוברת של משאבים הן בלשכת הסעד, והן במוסד לביטוח לאומי ובסוכנויות רווחה ממשלתיות וציבוריות אחרות, מבליטות את חשיבות הנושא. שירותי לשכת הסעד נבדקו במחקר הנדון משלוש גקודות ראות:

1. מנקודת ראותם של מעצבי המדיניות של שירותי הסעד.
 2. מנקודת הראות של אוכלוסית האזור בו פועלת הלשכה: אפיוני הצרכנים בכוח ובפועל.
 3. מנקודת ראות המתכונת (התוקית, האיר-גונית, המנהלית והמקצועית) של הלשכה כמכשיר להגשת שירות.
- כל אחת מנקודות ראות אלה נבדקה בשיטה שונה, ואנו נסקור להלן באופן תמציתי את השיטות ואת הממצאים העיקריים.

חוקי בחוק שירותי הסעד תשי"ח³. מאז ועד היום הוטרדו משרד הסעד וגורמים מעוניינים אחרים בחיפוש דרך לשיפור המתכונת של לשכת הסעד כמכשיר למתן שירותי רווחה. בשנות החמישים והששים הוזמנו מומחים שונים מטעם האו"ם כיועצים למשרד הסעד בנושא זה⁴, ובשנות השבעים נעשו ניסויים שונים בארגון מחדש של לשכת הסעד⁵. אולם למרות העירנות לנושא זה, הוקדשה לו מעט מאוד תשומת לב מחקרית⁶.

נסיון ראשון לבדיקה שיטתית של שירותי לשכת הסעד נעשה במחקר, שנערך בשנים 1966-1969 ואשר כמה מממצאיו יובאו להלן. המחקר התרכז בבדיקת לשכת הסעד כמכשיר להספקת שירותי רווחה לאוכלוסיה באזור כפרי: מטה יהודה⁷. למרות הזמן שחלף מאז נאספו הנתונים, הסוגיות העיקריות בהן עסק המחקר לא זכו לפתרון, והבעיות המרכזיות הקשורות בשירותי לשכת הסעד עומדות היום על הפרק, לא פחות משעמדו בשנים שחלפו. יתר על כן, נראה שכמה מן הבעיות המעסיקות את לשכת הסעד התחדדו בישראל של שנות השבעים, בה הפכו בעיות עוני ומצוקה

3 ראה: J. Neipris, *Social Services in Israel*, Paul Berwald School of Social Work, 1974.
L. Salzberger and D. Shnitt, "Social Welfare Legislation in Israel", *Israel Law Review* Vol. 8, no. 4. Oct. 1973

4 ראה: D. Kahn and T. Simey, *Social Services in Israel*, UN Technical Assistance Administration, N.Y. 1953. פ. קליין, דו"ח על שירותי הסעד בישראל, סעד מאי, 1959. M. Silver, *Developments in the Ministry of Social Welfare*, Report on Second Year of Consultantship, May 1965.

5 ראה: ג' ברוך, מערכת נתונים ודיווחים כבסיס לקבלת החלטות ותוכנית לסטטיסטיקה בשירותי הסעד — תוכנית יישום, חברה ליעוץ ומחקר כלכלי וחברתי, נובמבר 1963. E. D. Jaffe, "Separation in Jerusalem", *Public Welfare*, Vol. 31, no. 1, Winter 1973.

6 לאחרונה נערך מחקרם של י. מרכוס וב. וינר, פניה ואיפניה אל הלשכה הסוציאלית, פברואר 1975, משרד הסעד, ירושלים.

7 המחקר נערך ביוזמה משותפת של משרד הסעד וביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פ' ברוואלד, האוניברסיטה העברית, ומומן על ידי משרד הבריאות-חנוך-סעד של ארה"ב. את המחקר ערכו מחברות מאמר זה והד"ר דורית פדן-איזנשטרק. ראה: L. Salzberger, H. Shlonsky, D. Padan, *The Social Service Function of The Public Welfare Bureau*, Paul Berwald School of Social Work, The Hebrew University, Jerusalem, June 1974.

תפקידי לשכת הסעד בעיניהם של מעצבי המדיניות של שירותי הסעד

כדי לעמוד על תפקידיה של לשכת הסעד כפי שהם נתפסים על ידי מעצבי המדיניות, נערכה סדנא שמשותפתיה נבחרו על בסיס מעמדם הבכיר במשרד הסעד ובביה"ס לעבודה סוציאלית. הדיונים בסדנא אמורים היו לתת ביטוי לעמדות המשתתפים ולעקרונות המנחים את פעולתם, מי בתפקידו הבכיר במשרד הסעד, ומי בתפקידו כמורה המכשיר עובדים סוציאליים לאירוש לשכות הסעד.⁸

כבסיס לדיוני הסדנא הוצגו בפני המשתתפים 8 פרופילים של משפחות שונות, המייצגות את הלקוחות של לשכת הסעד במועצה האזורית מטה יהודה. דרכי הטיפול ב-8 משפחות אלה שימשו מסגרת להתייחסות קונקרטיית מצד המשתתפים לדרכי ההתערבות של לשכת הסעד. בחלק השני של הסדנא נסב הדיון על סוגיות עקרוניות שנגזרו מהדיון בדרכי ההתערבות ב-8 טיפוסים המשפחות. סיכום עמדותיהם של המשתתפים בדיון זה מובא בנספח למאמר זה.

ניתוח תוכנם של הדיונים בסדנא הצביע על שוני ניכר בעמדות המשתתפים לגבי רוב הסוגיות שנדונו. למרות זאת, לגבי 8 מתוך 17 הסוגיות שנדונו נתגלתה מגמה ברורה למדי בגישתם של רוב המשתתפים בדיון, ואילו הועלו סוגיות אלה להצבעה בתום הסדנא, עשויות היו העמדות הבאות לזכות בתמיכת הרוב:

פוגיה 2: לשכת הסעד, המורכבת בעיקרה מכוח-אדם מקצועי, היא מכשיר לשינוי חברתי יזום.

פוגיה 3: מנדט לשכת הסעד מחייב אותה לשרת את כל האוכלוסיה המקור-

מית, בהתאם לצרכים אותם היא מגלה.

פוגיה 4: יעדת הראשוני של לשכת הסעד צריך להיות מכוון לרווחתו של הפרט, הקודמת כמעט לכל התחשבות אחרת.

פוגיה 6: על לשכת הסעד לחזק את היחידה המשפחתית על-ידי התערבות מונעת.

פוגיה 8: על לשכת הסעד למקד את התערבותה במשפחה כיחידה חברתית בסיסית.

פוגיה 9: ההנחיות להתערבות של לשכת הסעד צריכות להיקבע לפי שיקולים מקצועיים שפותחו במקצוע העבודה הסוציאלית.

פוגיה 12: השירותים להבטחת הכנסה צריכים להיות מעוגנים בחוק, ולא להיות כלי המשרת את הליכי הטיפול המקצועי.

פעיף 14: תלות של לקוח בלשכת הסעד, אינה בהכרח מצב שלילי, שיש להימנע ממנו.

מגמות רוב התגלו גם לגבי תחומי פעולתה של לשכת הסעד. בתגובה לשאלה "מהם היעדים שאינם צריכים להיכלל בין יעדי לשכת הסעד"? תמכו מרבית המשתתפים בעמדה, כי השירותים להבטחת הכנסה אינם צריכים להיות קשורים בלשכת הסעד. שירותים אלה צריכים להיות מעוגנים בזכאות חוקית ברורה ולהינתן באורח בלתי אישי על-ידי רשות ממלכתית נפרדת. הלשכה גם אינה צריכה לספק שירותים בתחומי הבריאות והדיוור. כמו כן הסכימו רוב המשתתפים, כי אל לה ללשכת הסעד ליטול אחריות לטיפול ביחידים המגלים פסיכופתולוגיה או סטייה חברתית ניכרת. לשכת הסעד נתפסת, איפוא, כסוכנות, המכוונת בעיקרה לסייע למשפחה הרגילה החשופה,

8 לתיאור הסדנא וניתוח הממצאים המלא, ראה דו"ח סופי של המחקר לעיל, פרק ו.

באורח זמני, או לתקופה ממושכת, ללחצים, המחבלים בכושר פעולתה כיחידה וברווחת הנמנים עליה. עמדה זו קובעת, כי ההתערבות הסוציאלית של לשכת הסעד צריכה לבוא במקביל למערכת שירותים נפרדת, המבטיחה הכנסה, דיור, טיפול רפואי לנצרכים. בתנאים כאלה, התערבות לשכת הסעד לא תהא מרוי- כות בתחום העזרה החומרית להבטחת הכנסה, אלא בתחום המגע המקצועי בין עובדי הלשכה ובני המשפחה לשם חיזוק כושרם של האחרו- נים לעמוד בלחצים. טיפול מונע, התרכזות בבעיות הסתגלותם של ילדים, יעוץ ותכנון לשיקום, הם אספקטים חשובים של התערבות זאת.

ההעדפה הברורה של משתתפי הסדנא לר- אות בשירותי עזרה לחיזוק המשפחה יעד מרכזי ללשכת הסעד (כאשר, ובתנאי שהכנסה תובטח על ידי סוכנויות אחרות), וכן קביעתם, כי אוכלוסית האזור כולו, ולא רק משפחות שאין להן הכנסה לקיומן, צריכה להוות את אוכלוסית היעד של הלשכה — קשורות זו בזו. שתיהן מצביעות על נטיה לשחרר את לשכת הסעד מהדימוי המקובל בציבור ולעצ-

בה כשירות מקצועי-טיפולי, שאינו מיועד אך ורק לאנשים הנתונים במצוקה כלכלית⁹.

נבדוק עמדות אלה לאור אפיוניה של האוכ- לוסיה באזור טיפולה של לשכת הסעד, ולאחר מכן, לאור הממצאים על פעולת הלשכה, הלכה למעשה.

מאפייני האוכלוסיה הנתונה לטיפול לשכת הסעד

מבין 36 הכפרים (מושבי עולים) במועצה האזורית מטה יהודה נדגמו ארבעה כפרים. כל אחד מ-4 הכפרים ייצג צירוף שונה של שני משתנים: ממוצע הכנסה (גבוה יחסית, נמוך יחסית) ואחוז לקוחות של הלשכה מבין תושבי הכפר (גבוה יחסית, נמוך יחסית). גאספו נתונים על כלל המשפחות בארבעת הכפרים — ס"ה 286 בתי אב — באמצעות ראיון אישי עם אחד או יותר מבני המשפחה. נתונים נוספים על 120 המשפחות שהן לקוחות הלשכה (כ-40% מכלל המשפחות שנדגמו)¹⁰, הושלמו מתוך תיקי לשכת הסעד וראיונות עם העובדים הסוציאליים¹¹.

טבלה 1: נחצים ומצוקות¹² של משפחות לקוחות ולא־לקוחות ב-4 הכפרים (ב-%)

תחום	ס"ה נחצים	נחצי לקוחות	נחצי לא לקוחות	ס"ה מצוקות	מצוקות לקוחות	מצוקות לא לקוחות
כלכלה	45	53	39	65	70	62
בריאות	51	69	38	54	71	41
דיור	16	20	13	53	52	54
חינוך	12	16	9	37	56	24

9 נטיה זו היתה קיימת תמיד בין עובדים סוציאליים, והיא משקפת את מגמת ההתמקצעות שלהם. כיום מקבלת נטיה זו תמיכה רבה יותר מבעבר בקרב אנשי המנגנון של משרד הסעד עקב ההתפתחות שחלה בשירותי רווחה, הניתנים על בסיס אוניברסלי, והמקיפים יותר ויותר קטגוריות של נזקקות חומרית.

10 ב-1967 היו רשומים במועצה אזורית מטה יהודה כ-12,000 תושבים (לא כולל קיבוצים) וכ-1,800 בתי-אב. מבין אלה 612 משפחות (34%) נרשמו כלקוחות לשכת הסעד באותה שנה.

11 לתאור חלק זה של המחקר וניתוח הממצאים, ראה דו"ח סופי של המחקר לעיל פרק וו.

12 "נחצים": חסכים שהוגדרו על ידי החוקרים לפי קריטריונים שהיו בשימוש בשירותי הרווחה. הגדרות הנחצים עליהם מדווח במאמר זה, היו: בתחום הכלכלי — הכנסה חודשית נטו לנפש

לפי הקריטריונים של לשכת הסעד עצמה מתקיים אחוז ניכר מכלל אוכלוסית הכפרים, לקוחות ולא לקוחות כאחד, ברמה כלכלית של מינימום ומתחת למינימום, ובמצב בריאות לקוי שאינו מאפשר לו לעבוד בבית, או מחוץ לבית. הנחצים הנפוצים ביותר בקרב התושבים בארבעת הכפרים נמצאו בתחומי הכלכלה והבריאות. נחצים בתחומי הדיור והחינוך נמצאו באחוזים נמוכים יחסית.

התפלגות המצוקות דומה להתפלגות הנחצים, אך בולט אחוז גבוה יותר של מצוקות בהשגחה וואה לנחצים אצל כל המשפחות — לקוחות לשכה, ואלה שאינן לקוחות לשכה, בכל ארבעת התחומים: מצוקות בתחום הדיור והחינוך צוינו על ידי 53% ו-37% מהנשאלים בהתאמה. לפי אמות המידה המקובלות רק ל-16% מהמשפחות נחצים בתחום הדיור ול-12% מהמשפחות נחצים בתחום החינוך. פערים אלה מסתברים מהשימוש, על ידי החוקרים, במודד יחיד של צפיפות דיור לקביעת מצב הדיור של המשפחות. לעומת זאת, המשפחות הקובעות את מצב הדיור שלהן משתמשות בקריטריונים מגוונים יותר, כמו איכות המבנה וטיב השירותים בו. על מצוקות דיור קבלו יחסית יותר נשאלים שאינם לקוחות לשכה מאשר אלה שהם לקוחות. נוכח העובדה שלשכת הסעד ממלאת תפקיד שולי בלבד בסיוע לשיפור תנאי הדיור של משפחות, צפוי, כי משפחות הסובלות ממצוקות דיור, לא תפנינה בהכרח לשכת הסעד לבקשת עזרה. הפער בין נחצים ומצוקות בתחום החינוך מסתבר אף הוא מכך שהמודד של נחץ

חינוכי, בו השתמשו החוקרים, היה מצומצם: ביקור בלתי סדיר של ילדים בגילים 5-14 בבית ספר. נקל לשער, כי משפחות באזור נתקלות בקשיים ובבעיות בחינוך ילדיהן שאינן בהכרח באות לידי ביטוי בביקור בלתי סדיר בבית הספר.¹³

השוואה בין הלקוחות והלא-לקוחות מעידה על שיעור של 31% פחות נחצי בריאות אצל לא-לקוחות. שכיחות המצוקות בתחום הבריאות אצל הלא-לקוחות נמוכה אף היא באחוז דומה (30%). לנחצי בריאות השלכות ברורות על מצבן הכלכלי של משפחות: בין שמצב בריאות לקוי של ראש המשפחה מונע אפשרות תעסוקתית ופרנסה, ובין שהוצאות רפואיות מיוחדות מכרסמות בתקציב המשפחה המצומצם.

בתחום הכלכלי נמצאו 14% יותר נחצים אצל לקוחות בהשוואה ללא-לקוחות, וההבדלים במצוקות בתחום הכלכלי בין לקוחות ללא-לקוחות בולטים עוד פחות.

ההבדל בין לקוחות ללא-לקוחות בולט ביותר במצוקות הקיימות בתחום החינוך: 56% לעומת 24% בהתאמה. ניתן לסכם ולומר, כי משפחות שאינן לקוחות לשכה בהשוואה למשפחות שהן לקוחות הלשכה חשות באופן ניכר פחות מצוקות בתחום הבריאות והחינוך, למרות שלמעלה מ-50% מהן חשות במצוקות כלכליות ובמצוקות בתחום הדיור. הבדל נוסף בין לקוחות ללא-לקוחות נמצא במספר המצוקות המעיקות על המשפחות: 72% מלקוחות הלשכה דיווחו על יותר משתי מצוקות ואילו בין הלא-לקוחות דיווחו 47% מהמשפחות על

של פחות מ-50 ל"י או הכנסה חודשית נטו למשפחה של פחות מ-300 ל"י. בתחום הדיור — צפיפות דיור של למעלה מ-3 נפשות לחדר. בתחום הבריאות — ליקוי או מחלה כרונית של בן משפחה המחבל בכושרו לעבודה (או לימודים, לגבי ילדים) בבית או מחוץ לבית. בתחום החינוך — ביקור בלתי סדיר של ילד בגיל 5-14 במוסד חינוכי.

"מצוקות" — חסכים לפי קני מידה ותפיסות סובייקטיביות של המרואיינים. הגדרות אלה אומצו מתוך מחקרם של J. Rosenfeld and L. Salzberger, *Family Needs and Welfare Provisions*, Final Report. Paul Berwald School of Social Work, The Hebrew University, Jerusalem, March 1973, pp. 2-4.

13 שכיחות הנחצים ומצוקות שנמצאה בקרב אוכלוסית ארבעת הכפרים בכל התחומים עולה באופן ניכר על השכיחות שנמצאה בקרב מדגם אוכלוסיית ירושלים, ראה רוזנפלד וזלצברגר שם, עמ' 20-32.

יותר משתי מצוקות. 51% מכלל בתי האב דיווחו על ריבוי מצוקות (יותר משתי מצוקות).

המאפיין הסוציו-דמוגרפי המשמעותי ביותר אשר הבחין בין לקוחות ללא-לקוחות בקרב האוכלוסיה של 4 המושבים, היה חוסר השכ- לת האם. מספר שנות הלימוד של נשים לא- לקוחות היה גבוה בהרבה מזה של נשים לקו- חות. 69% מהנשים הלקוחות לא למדו כלל, בהשוואה ל-49% מהנשים הלא-לקוחות. ממצא זה מסביר אולי את האחוה הגבוהה יחסית של מצוקות בתחום החינוך בקרב משפחות הלקוחות. צפוי, כי תחושת אוזלת היד נוכח בעיות לימודיות וחינוכיות של ילדים תהיה חזקה יותר אצל אמהות שלא למדו כלל. מאי- דך, רמת החינוך של ראשי משפחה גברים, לא הבחינה באופן משמעותי בין לקוחות ללא- לקוחות. אך בשתי הקבוצות, לקוחות ולא- לקוחות, נמצא מתאם בין ביקור בלתי-סדיר של ילדים בבית ספר ובין השכלה נמוכה של שני ההורים.

מאפיין נוסף של אוכלוסית הלקוחות הוא גיל העמידה. הגיל השכיח שנמצא בקרב משפחות שהן לקוחות הוא 49—40. 46% מראשי המש- פחות הלקוחות, לעומת 30% בין הלא-לקוחות היו בגיל זה. גיל מבוגר של ראש המשפחה 60 שנה ומעלה, לא נמצא אופייני לקבוצות הלקוחות.

בין לקוחות הלשכה רב יותר אחוז הנשואים השניים. 25% מהלקוחות בהשוואה ל-12% מהלא-לקוחות ב-4 המושבים הן משפחות שנישאו מחדש. הקשר בין נשואים שניים ופניה ללשכת הסעד בולט בעיקר בקרב משפ- חות בהן רב מספר הילדים, ובמיוחד כאשר יש צירוף של ילדים מתבגרים (בדרך כלל מנישואים קודמים) וילדים צעירים (מנישואים נוכחים). הילדים המתבגרים מתקשים למצוא

עבודה בסביבה, בה אפשרויות התעסוקה מצומצמות, והם מהווים נטל כלכלי ובעיית חינוכית במשפחה.

לאור ממצאים אלה על אפיוניה של אוכלוסית האזור, אותו משרתת לשכת הסעד שנבדקה, ניתן לצפות קשיים ביישום היעדים שנקבעו על ידי מעצבי המדיניות. כזכור, מתן שירות המכוון לקידום רווחת הפרט בקרב האוכלוסיה המקומית כולה, התערבות מונעת לחיזוק היחידה המשפחתית, היוו יעדים, או- דותם הגיעו רוב המתדיינים לכלל הסכמה. עם זאת, מצאנו מידת הסכמה רבה לכך, שהבטחת הכנסה, שירותים המכוונים לעזרה בדיוור ועזרה רפואית — אשר האוכלוסיה שנבדקה נמצאה נזקקת להם במידה חריפה — אינם צריכים להיכלל בין תפקידי הלשכה. אלא להינתן על ידי סוכנויות אחרות.

בניתוח תיקי הלקוחות בלשכה נמצא, כי הכ- נסה בלתי מספקת של משפחה גדולה אינה כשלעצמה מבטיחה קבלת סיוע כספי מהלש- כה. לא נמצא מתאם בין רמת הכנסה ומתן סיוע כספי ישיר — תמיכת סעד. יתר על כן, נמצא יחס שלילי בין מתן תמיכת סעד ובין מספר רב של ילדים קטנים בבית. רק כאשר הכנסה נמוכה היתה מלווה בשורת מאפיינים נוספים, ובעיקר, מצב בריאות לקוי, אלמנות, נישואים שניים — קיבלה משפחה תמיכת סעד.

ממצאים אלה קיבלו חיזוק בסקר פעולות הלשכה במשך שנה אחת.

השירותים בלשכת הסעד

הנתונים על שירותי הלשכה נתקבלו מסקר על כל אוכלוסית הלקוחות ומגעיה עם לשכת הסעד של מטה-יהודה בשנת התקציב 67—1966¹⁴. עובדי הלשכה עצמם אספו את

14 לתיאור סקר השירותים וניתוח הממצאים, ראה דו"ח סופי של המחקר לעיל, פרק ז. ראה גם ח' ריגר-שלונסקי "העקרונות המנחים של לשכת הסעד כמכשיר להגשת שירות סוציאלי", ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פ. ברוואלד, סדרת פרסומים בנושא רווחה ועבודה סוציאלית מס' 1, ינואר 1970.

הנתונים על היקפם ותוכנם של השירותים שסופקו, ועל מאפייני הלקוחות. כאמור לעיל, לשכת סעד זו שירתה באותה שנה 36 כפ"רים בפרוודור ירושלים, בהם כ-20,000 תו"שבים. בשנה בו נערך הסקר נמצאו 612 משפחות בטיפולה של לשכת סעד זו.

א. תחומי ההתערבות

לשכת הסעד במטה-יהודה דומה במתכונתה ל-185 לשכות סעד בארץ. בשנה שנסקרה,

הציעה הלשכה 70 סעיפי עזרה שחלקם מומנו באורח מלא או חלקי מתקציבה היא, ולגבי חלקם שימשה הלשכה גורם מפנה, ממליץ או מתווך.

הרשימה הארוכה של סעיפי העזרה העומדת לרשות לשכת הסעד מצביעה, לפחות לכאורה, על כך שהלשכה ערוכה לסייע למשפחה לעמוד בקשיים בהם היא נתקלת במהלך חייה הר-גיל. שירותי הלשכה מוצעים בשמונה תחו-מים המשקפים היבטים שונים של חי המשפחה.¹⁵

טבלה 2: תחומי שירות לפי גודל השימוש שנעשה בהם בלשכה במשך שנה אחת

תחום השירות	מספר המשפחות שקיבלו סעיפי עזרה בתחום זה	אחוז ההוצאות על סעיפי עזרה בתחום זה *
צרכים בסיסיים (תמיכות סעד, מענק-זיקנה, הלוואות ומענקים לדיור, לבוש, סידור זקנים במוסדות, וכיו"ב)	461	46.5
מימוש זכויות (תשלומי ביטוח, פטור, סעד משפטי, תיווך ומידע, עזרה לשינוי מקום מגורים וכיו"ב)	372	0.1
הינוך (השתתפות בהוצאות לימודים, הפניה למוסדות ומעונות, ספרי לימוד, שיעורי עזר וכיו"ב)	345	25.0
הסתגלות חברתית ובריאות הנפש (טיפול מונע, הפניה, יעוץ ושינוי עמדות וכיו"ב)	192	0.0
בריאות (מכשירים רפואיים, ריפוי שיניים, הבראה, אשפוז, שיקום רפואי וכיו"ב)	104	2.0
שירותים מיוחדים לבני משפחה לוקים (סידור והחזקת חולים כרוניים במוסדות, שירותים לעוורים, לנכים למפגרים, לחרשים-אלמים וכיו"ב).	58	18.0
חיזוק המשפחה (מימון ביקור בני משפחה מחוץ לבית, תמיכה בילד בביתו, הגנת הקטין, עזרה ביתית וכיו"ב)	53	3.5
תעסוקה ושיקום תעסוקתי (הלוואות ומענקי שיקום, הכשרה מקצועית)	44	4.0
		<u>99.1</u>

* כולל רק סכומים שניתנו בעין או במזומנים ללקוחות. 0.9% מהוצאות הלשכה לא נכללו באף אחת מתחומי השירות הללו בשנת התקציב שנבדקה.

15 סעיפי העזר ערוכים בלשכת הסעד בקטגוריות שונות מאלה שאנו השתמשנו בהם. הקטגוריות הנהוגות בלשכה מבטאות את המבנה הארגוני ודרכי המימון של סעיפי עזרה שונים: א. השירות למשפחה; ב. השירות לזקן; ג. שירות השיקום; ד. שירות למען העוור; ה. השירות לילד ולנוער; ו. השירות למען המפגר.

השאלות העיקריות המתעוררות תוך התבוננות באינוונטר השירותים בלשכת הסעד הן: איזה שימוש געשה בסעיפי העזרה השונים? באיזו מידה יודעים הלקוחות על סעיפי העזרה הרבים המצויים? מהם תנאי הזכאות לקבלת סעיפי עזרה שונים? וכיצד למעשה נוהגים העובדים במתן הסיוע ללקוחות?

מניתוח פעולות הלשכה עולה מגמה ברורה: הפריטים הניתנים בהיקף הרב ביותר במשך שנה אחת הם אלה שסווגו בקטגוריה של צרכים בסיסיים. תחום זה כולל 11 פריטים המכוונים להכנסה, דיור, מזון וביגוד. חלקו של תחום שירות זה בכלל הוצאות הלשכה, היה הגבוה ביותר (46.5%) בין שמונה תחומי מי העזרה. 461 משפחות קיבלו מספר שונה של פריטי עזרה בתחום זה. פחות ממחציתן קיבלו תמיכה מלאה או חלקית. אך עם זאת הוציאה הלשכה כ-90% מכלל הוצאותיה בתחום זה על תמיכות סעד.

מבחינת היקפם של פריטי השירות שניתנו על ידי הלשכה בשנה שנבדקה, נמצא התחום של שירות למימוש זכויות שני במעלה: 372 משפחות קיבלו שירותים בתחום זה, הכולל 6 פריטים, שרובם ממומן על ידי סוכנויות אחרות, ואינו כרוך בהוצאה תקציבית מעבר לכוח האדם הרגיל של הלשכה (תשלומים לביטוח לאומי, תיווך, מתן מידע, הפניה לעזרה משפטית). מבחינה תקציבית נמצאה ההוצאה היחסית בתחום זה 0.1% מכלל הוצאות הלשכה.

במקום השלישי מבחינת היקף השירותים שניתנו בלשכה נמצא תחום החינוך. הפנית ילדים לסוכנויות רווחה וחינוך, ומענקים לתלמידי תיכון, היו שני סעיפי העזרה העיקריים בתחום זה מבחינת השכיחות. אך ההוצאה העיקרית בתחום זה, שהוותה 25% מהוצאות הלשכה בשנה זו, התרכזה בהחזקת ילדים במוסדות ובאמנה.

שירותים בתחום הסתגלות חברתית ובריאות הנפש, הכוללים טיפול מונע, הדרכה, יעוץ,

והפניה לשירותים אחרים, מדורגים במקום הרביעי בפעילות הלשכה בשנה זו. בתחום שירות זה אין השקעת משאבים כספיים, להוציא השקעה בכוח אדם, ובו מתגדרים עובדים סוציאליים כתרומה הייחודית של מקצועם.

במקום החמישי מדורגים שירותים בתחום הבריאות שעיקרם כיסוי הוצאות ישירות ועי-קיפות של המשפחה על טיפול רפואי, או דאגה לכיסוי כספי על ידי גופים אחרים. 2% מהוצאות הלשכה הושקעו בתחום שירות זה.

תחומי השירות הבאים נמצאו בדרגים הנמוכים ביותר: טיפול בבני משפחה פגועים, שכלל בעיקר אבחון וסיווג של ילדים מפגרים; שירותים לחיזוק המשפחה ושמירתה כיחידה, שכללו בעיקר עזרה ביתית; ושירותים בתחום התעסוקה והשיקום התעסוקתי, שכללו בעיקר הלוואות ומענקים. השימוש המועט יחסית, בסעיפי עזרה בתחומי שירות אלה, מסתיע. וזאת, גם משום שתחומים אלה זוכים להדגשה במקצוע העבודה הסוציאלית, וכל עובדי הלשכה שנחקרה הם עובדים מקצועיים בעלי הכשרה אקדמית, וגם משום תכונותיה של אוכלוסית הלקוחות: גילם הצעיר יחסית של ראשי משפחות הלקוחות (37% מראשי המשפחות הם מתחת לגיל 55) מכוון את תשומת הלב לשירותים נרחבים בתחום התעסוקה ליצירת מקורות פרנסה. כמו כן שכיחותן של משפחות גדולות מרוכות ילדים באוכלוסית הלקוחות מעוררות ציפיות לשירותים נרחבים ומגוונים למשפחות, שאף במהלך חייהן הרגיל מתעוררים קשיים, ולו רק בגלל ריבוי ילדיהן.

דרוג שירותי הלשכה על פי היקף השימוש בהם בשנה אחת מצביע על התרכזות בולטת בשירותים להבטחת הכנסה, בין על ידי העברה ישירה של תמיכות, ובין על ידי תיווך בין לקוחות וסוכנויות אחרות, המעניקות זכויות, הטבות ומשאבים כספיים, המכוונים לצורכי קיום בסיסי.

יש אף לזכור, כי נוסף לתמיכת סעד (מלאה וחלקית) ומענק זיקנה, המזוהים כסעיפי עזרה להבטחת הכנסה, לפחות עוד 38 סעיפי עזרה באינוונטר של 70 סעיפים (היינו — ס"ה כ"4 מתוך 70 הסעיפים) הם תשלומים כספיים: הלקוחות מקבלים במישרין כסף, או הכסף משולם עבורם, בעד מוצרים ושיירות, אותם הם קונים בשוק החופשי (למשל, טיפול שיניים, ביגוד לבית ספר), או בשירותים ממלכתיים וציבוריים (למשל, ביטוח לאומי, ביטוח רפואי). השוני בין סעיפי עזרה כאלה (אשר בחלקם נקראו "עזרה אחת" ות"ו והיום נקראים "צרכים מיוחדים") לבין פריטי התמיכה הכספית הוא בכך, שהראשונים ניתנים לצרכים ברורים ומוגדרים, ורובם, אם לא כולם, ניתנים לעתים מזומנות, ולא בקביעות.

ההתרכזות הבולטת במתן עזרה ישירה או עקיפה להבטחת הכנסה מנוגדת לעדיפויות שבוטאו בעמדותיהם של מעצבי המדיניות. רוב משתתפי הסדנא, כמוזכר לעיל, ראו בהבטחת הכנסה ובטיפול בבעיות בריאות ודיור, תפקידים שלא מן הרצוי שיעסיקו את לשכת הסעד, לפחות לא כעיסוק מרכזי. עם זאת, יש לזכור, כי עמדות אלה התייחסו לרצוי ולא למצב המצוי, בו מערכות שירות אחרות טרם נושאות את מלוא נטל הדאגה להכנסה, דיור ובריאות של משפחות מעוטות הכנסה.

ב. מבנה משפחה וסוגי עזרה

משפחות הלקוחות סווגו לשבעה טיפוסים משפחה, על פי מבנה, ונבדקו דפוסי הצריכה של סעיפי שירות על ידי טיפוסים משפחה שונים.

טיפוס המשפחה השכיח ביותר בין לקוחות הלשכה הוא בני זוג עם ילדים (65% מכלל

הלקוחות). השירותים השכיחים ביותר למשפחות מסוג זה הם שירותים לילדי המשפחה: הנחות משכר לימוד, ומפעל ההזנה (30%) והפניית ילדים לסוכנויות לרווחת הילד בקהילה (27%).

7.8% מלקוחות הלשכה הן משפחות שבראשן אם עם ילדים. משפחות אלה צורכות בראש ובראשונה שירותים לילדיהן כמו המשפחות מהסוג הראשון: הנחות משכר לימוד, הזנה, הפניית ילדים לסוכנויות חינוך בקהילה. צריכת משפחות אלה, יחסית לחלקן בין כלל הלקוחות, מוגברת הן בשירותים אלה והן בשירותים אחרים: בולט בעיקר השימוש המוגבר על ידן, בהשוואה לטיפוסי משפחה אחרים, בתמיכת סעד חלקית או מלאה (37% מהמשפחות בטיפוס זה), ביישום עוץ ובשינוי עמדות (25% מהמשפחות בטיפוס זה).

7.5% מלקוחות הלשכה הם קרובים המתגוררים במשפחה. לקוחות אלה מקבלים בעיקר קיצבאות זיקנה (37%),¹⁶ תשלומי ביטוח לאומי ורפואי (35%), ותיווך בין שירותים (20%). כל יתר סעיפי העזרה נצרכים על ידם בשיעור נמוך יחסית.

בין 6.4% מלקוחות הלשכה, שהם יחידים החיים לבד, נמצא דפוס צריכה דומה למדי לזה של קרובים המתגוררים במשפחה, להו"צ צריכה יחסית רבה יותר של תמיכת סעד מלאה (13%), המצביעה על כך, כי ללקוחות אלה אין מקור הכנסה כלשהו.

בני זוג בלי ילדים מהווים 4.6% מכלל משפחות הלקוחות. 39% ממשפחות אלה מקבלות תשלומי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. עזרה בשינוי מקום המגורים הוא סעיף עזרה הנצרך על ידי משפחות אלה (32% מהן) יותר מאשר על ידי כל טיפוס משפחה אחר. הוא הדבר לגבי תמיכת סעד מלאה (18%) שגיי

16 בתקופה בה נערך המחקר, טרם הועברה האחריות בנושא זה למוסד לביטוח לאומי.

טבלה 3 : טיפסי משפחות לפי סעיפי עזרה נבחרים שזכו על ידן (באוזים)

הפגית ילדים מחוץ לבית	עזרה לשינוי מקום מגורים	קיצבות זקנה	יעוץ לשינוי עמדות	טיפול מונע בילדים	תמיכת סעד מלאה	תמיכת סעד חלקית	תווך בין שירותים לרווחת הילד	הפגית ילדים לסוכנויות	השלום זמני בסייל ורפואי	הנחות בשכר לימוד ובמפעל והזנה	N	סעיפי עזרה נבחרים *
7	8	4	17	20	4	18	22	27	18	30	(398)	בני זוג עם ילדים
											65	
10	4	4	25	17	8	29	17	38	33	44	(48)	אם — ראש משפחה עם ילדים
											7.8	
—	4	37	9	4	2	15	20	11	35	4	(46)	קרובים המתגוררים במשפחה
											7.5	
—	3	28	10	—	13	10	10	5	54	2	(39)	יחידים
											6.4	
—	32	21	11	—	18	7	14	—	39	—	(28)	בני זוג ללא ילדים
											4.6	
31	6	—	19	25	—	38	38	44	12	25	(16)	בני זוג נשואים מחדש
											2.6	
50	10	10	10	10	10	10	30	20	40	40	(10)	אב — ראש משפחה עם ילדים
											1.6	
—	11	11	—	11	4	—	11	4	4	52	(27)	לא ידוע
											4.4	
6.8	8.6	9.3	15.6	15.6	5.4	17	20	23	23.6	27.2	(612)	סה"כ משפחות לקוחות
											100	

* משפחות רבות צורכות יותר מסעיף עזרה אחוזי הצריכה של סעיפי עזרה שונים אינם מסתכמים ב-100.

תנת למי שאינו עובד ואין לו הכנסה ממקור כלשהו.

בני זוג בנשואים שניים עם ילדים מהווים רק 2.6% מלקוחות הלשכה, אך ביחס לגודלה צורכת קבוצה זו יותר שירותים מכל סוג משפחה אחר. בקבוצה זו נמצא אחוז המשפחות הגבוה ביותר המקבל תמיכה חלקית (38%), טיפול מונע בילדים (25%), הפנית ילדים לסוכנויות חינוך בקהילה (44%), ותינוך בין שירותים (38%). 31% משפחות אלה מקבלות עזרה להשמת ילדים מחוץ לבית — שירות הניתן בשכיחות גבוהה מזו רק לאב עם ילדים. לרוב המשפחות בקבוצה זו הכנסה בלתי מספקת, שכן רובן מורכבות מאב זקן, שילדיו המבוגרים עזבו את הבית, ואשה צעירה עם מספר רב של ילדים קטנים. בקרב משפחות אלה שכיחות בעיות הסתגלות של ילדים.

משפחות שמבנן הוא אב עם ילדים (1.6% מהאוכלוסייה), עומדות בשורה שניה (אחרי בני זוג הנשואים מחדש עם ילדים) מבחינת האינטנסיביות של צריכתן את שירותי הלשכה, יחסית לחלקן בה. 50% ממשפחות אלה מקבלות השמת ילדים מחוץ לבית (בהשוואה ל-6.8% מכלל אוכלוסיית הלקוחות המקבלות שירות זה). כמו כן ראוי להדגיש, כי משפחות אלה מקבלות, יחסית, מעט תמיכת סעד מלאה או חלקית.

ממצאים אלה מצביעים בבהירות על עמדה שונה כלפי משפחות שבראשן אב ואלה שב-ראשן אם. השמת ילדים במוסדות שכיחה לגבי משפחות שבראשן אב, ואילו משפחות שבראשן אם נעזרות במידה רבה יותר על ידי תמיכת סעד. נראה שהעדר אב נתפש

על ידי עובדי הלשכה בראש ובראשונה כבעיה כלכלית ואילו העדר אם — כבעיה בגידול ובחינוך ילדים. למרות זאת, משפחות חסרות אב, שבראשן אם, נוטות לקבל יחסית יותר שירותי ייעוץ, טיפול מונע, והפנית ילדים לסוכנויות בקהילה, מאשר משפחות חסרות אם. פתרון שכיח לאחרונות הוא הפנית הילדים למוסדות, ובמידה פחותה מתן עזרה בייעוץ ובטיפול פרטני במשפחה.

קשה לקבוע, על סמך הנתונים שבידינו, אם הדפוסים השונים הללו משקפים העדפות של לקוחות או השקפות של עובדים בדבר חלוקת התפקידים בין אב לאם. לפי אלה, אב, ללא אם, לא יוכל להתמודד עם התפקיד של גידול וחינוך הילדים, ולכן הפתרון השכיח למשפחות כאלה הוא חינוך לילדים מחוץ לבית. אולם יתכן שממצאים אלה מצביעים לא על השקפה בדבר כושרו של אב, ללא אם, לגדל ולחנך את ילדיו, אלא על נטיית עובדים להציע שירותי ייעוץ וטיפול פרטני כנספח צמוד לתמיכה כלכלית זי. משפחות חסרות אב המקבלות תמיכה כלכלית, מקבלות גם יעוץ וטיפול כחלק מ"חבילה", ואילו משפחות ללא אם המקבלות פחות תמיכות סעד, מקבלות גם פחות יעוץ, הדרכה וטיפול. צירוף זה של מתן תמיכה עם מתן שירותים טיפוליים המכוונים לשינוי עמדות, נבדק על ידינו בכל סוגי המשפחות ונמצא קשר בין השניים (ברמת מובהקות של $P < 0.5$; כש-מקדם מתאם ספירמן הוא $r_s = 0.815$).

יוצאי דופן ב"עיסקת חבילה" זו הן משפחות הזקנים — בני זוג ללא ילדים, יחידים, וקרבנים רובים המתגוררים במשפחה, עליהם נייחד את הדיבור בהמשך.

17 ראה מחקר שבדק את יחסם של עובדים סוציאליים (ופסיכיאטריים) למרכיבים שונים של עבודתם. במחקר נתגלה שעבודה פרטנית משמשת מקור סיפוק ובסיס ליוקרה מקצועית לעובדים סוציאליים למרות שמיומנות זו אינה נחלתם הבלעדית. התפקידים בהם נושאים הם תוך אחריות בלעדית ואשר הוקצו להם רשמית, ולעתים באורח חוקי, כמו קביעת זכויות לתמיכה — נידחים על ידם כבלתי מספקים וכנושאי יוקרה מקצועית נמוכה.

A. K. Daniels, "Who 'owns' Therapy? Perspectives on Territorial Boundaries Among Psychiatrists and Social Workers". *Presentation at the ASA meetings, New Orleans 1972*

רוב רובן של לקוחות לשכת הסעד הן, איפוא משפחות "רגילות": זוג הורים וילדים. מגען של משפחות אלה עם הלשכה לעתים מצומצם ונושא אופי אדמיניסטרטיבי נטול מגע אישי. אך יחד עם זאת, משפחות רבות מקיימות מגע ממושך עם הלשכה וזכות בסעיפי עזרה רבים, חומריים וטיפוליים גם יחד. חלק קטן ממשפחות הלקוחות (כ-20%) הן משפחות ללא ילדים הנעזרות בעיקר על ידי סעיפי עזרה חומרית (בין תמיכת סעד ובין עזרה אחרת), ומקבלות יחסית מעט שירותים טיפוליים. חלק קטן עוד יותר ממשפחות הל-קוחות (כ-12%) מהווה מוקד לפעולות הלשכה: משפחות בעלות מבנה "לא רגיל", המ-קבלות עזרה חומרית וטיפולית גם יחד. כפי שנראה להלן אין כמעט משפחות, המקבלות רק עזרה טיפולית ללא סיוע חומרי (בין תמיכה או עזרה אחרת).

ג. מבנה משפחה והיקף השירותים הנצרכים

כדי להבין יותר את דפוסי הצריכה של משפחות בעלות מבנה שונה, בדקנו את מספר השירותים הנצרכים על ידי טיפוסים המשפחות. אוכלוסית הלקוחות סווגה לשני סוגים: לקוחות אשר צרכו פריט שירות אחד

בשנה שנחקרה (בין אם לשימוש חד-פעמי או לשימוש רב-פעמי) ומשפחות שצרכו יותר מפריט שירות אחד בשנה זו (בין שהפריטים השונים היו באותו תחום שירות או בתחומי שירות שונים).

צריכת פריט אחד נמצאה שכיחה יותר אצל משפחות ללא ילדים, ואילו צריכת פריטים אחדים שכיחה יותר אצל משפחות עם ילדים. משפחות בעלות מבנה בלתי רגיל, מיוצגות באופן בולט בין צרכני פריטים אחדים.

מתוך כלל לקוחות הלשכה (612 משפחות), 284 (46%) צרכו במשך השנה רק סעיף שירות אחד. מצאנו שהפריט הנפוץ ביותר בקטגוריה זו היה הפנית ילדים לשירותי חינוך בקהילה, ובשורה שניה, סידור הנחות בשכר לימוד ובמפעל ההזנה, והסעיף הקרוי "תיווך בין שירותים". שירותי טיפול הניתנים על ידי העובדים עצמם, תוך מגע ישיר עם הלקוחות, כמו טיפול מונע בילדים, או יעוץ לבני משפחה — ניתנו רק ל-8% מן הלקוחות, אשר צרכו פריט שירות אחד בלבד. שירותים יקרים המכבידים על תקציב הלשכה ומשרד הסעד, כגון — תשלום עבור ילדים במוסד, קיצבות זיקנה מיוחדות, ניתנו, לפחות, ל-5% מהלקוחות שצרכו רק פריט אחד.

טבלה 4: דפוסי צריכה של פריטי שירות אחדים לפי טיפוס משפחות

טיפוס משפחה	אחוז המשפחות הצורכות יותר מפריט שירות אחד	אחוז המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה בין אלה הצורכות יותר מפריט שירות אחד	מספר ממוצע של תחומי שירות בהם נצרכו שירותים על ידי משפחות שצרכו יותר מפריט שירות אחד	מספר ממוצע של פריטי שירות שנצרכו על ידי משפחות שצרכו יותר מפריט שירות אחד
זוג עם ילדים	56	42	4	5
אב עם ילדים	70	43	5	11
אם עם ילדים	71	53	4	6
משואים מחדש עם ילדים	62.5	60	4	6
זוגות ללא ילדים	43	100	3	3
יחידים	53	62	2	3
קרובים המתגוררים במשפחה	50	74	2	3

54% מכלל הלקוחות של הלשכה היו צרכנים של יותר מפריט שירות אחד. בין לקוחות אלה מצאנו קשר שלילי בין מספר פריטי העזרה הנצרכים לבין הסיוע בפריטי עזרה להבטחת הכנסה (תמיכה מלאה, תמיכה חלקית, או קיצבות זיקנה). מבין המשפחות בעלות מבנה בלתי רגיל (ראש המשפחה היחיד הוא אב או אם, ובני זוג אשר נישאו מחדש עם ילדים) 70%, 71% ו-62.5% בהתאמה, צרכו יותר מפריט שירות אחד. מספר השירותים שנצרכו על-ידי קבוצות לקוחות אלה היה 6 ו-6 בהתאמה, ואלו נכללו ב-5, 4 ו-4 תחומי שירות בהתאמה. משפחות אלה, ככל הנראה, הן המשפחות הבעייתיות בקרב אוכלוסיית לשכת הסעד. עם זאת, תמיכת סעד ישירה קיבלו 43% מבין המשפחות שבראשן אב ואשר הן צרכניות של יותר מפריט אחד; 53% שבראשן אם, והן צרכניות של יותר מפריט אחד; ו-60% מבני הזוג אשר נישאו מחדש והן צרכניות של יותר מפריט אחד. וזאת בהשוואה ל-100%, 74% ו-62% מבין בני הזוג ללא ילדים, קרובים הגרים עם משפחות, ויחידים שצרכו יותר מפריט אחד. שלוש הקבוצות האחרונות קיבלו בממוצע מספר פריטי שירות קטן יותר, שנתפרשו על תחומי שירות מעטים יותר.

צפוי כי אחוז מקבלי התמיכה יהיה גבוה בקרב משפחות ללא ילדים, שרובן בגיל מתקדם, מאחוזם בקרב משפחות עם ילדים, שהן צעירות יותר, וראשיהן נמצאים בגיל העבודה. אך אין זה צפוי שמשפחות ללא ילדים תקבלנה באופן ניכר פחות סעיפי שירות בלשכת הסעד המכוונת דאגתה לכל תחומי הפעילות של משפחה רגילה. מסתבר כי באיגונוטר לשכת הסעד מצוי מספר פרי-

טי שירות מצומצם ביותר העשוי להלום את צורכיהן המיוחדים של משפחות מבוגרות ללא ילדים.

בקרב משפחות עם ילדים (להוציא נשואים מחדש עם ילדים, שהן בד"כ משפחות הכוללות אב זקן) מצאנו שככל שגדל מספר השירותים שמשפחה מקבלת כן קטן הסיכוי שתמיכה כספית תיכלל בין שירותים אלה. ברוב המקרים, יש למשפחות אלה (להוציא אם עם ילדים) הכנסה מינימלית הבאה מעבודה, שבגינה גדחית זכאותם לתמיכת סעד. אך מאחר שרמת הכנסתן כה נמוכה, נזקקות משפחות כאלה לעתים ל-11 פריטי שירות שונים, כדי לאפשר להם רמת מחיה הנחשבת לסבירה בעיני לשכת הסעד.

ראינו לעיל שיותר ממחצית פריטי השירות המוצעים על-ידי לשכת הסעד אינם אלא אמצעים עקיפים להבטחת הכנסה: כיסוי הוצאות מוגדרות לצרכים מיוחדים. דחית מתן תמיכה כספית ישירה לנזקקים, ובמקומה מתן שורה ארוכה של שירותים ללקוחות שאינם מסוגלים כנתמכים היא, בחלקה, תוצאת ההנחיות וההוראות הקובעות זכאות לא רק על סמך גובה הכנסה, אלא גם על סמך הסיבות להכנסה נמוכה (גיל, מחלה, נכות ועוד). עם זאת, תקנות הסעד מותירות תחום רחב של שיפוט בידי העובד הסוציאלי בלשכת הסעד¹⁸. תנאי הזכאות המפורשים בהוראות מהווים רק מסגרת להכרעת העובד האמור להתבסס על היכרות עם המשפחה ועל שיפוט מקצועי¹⁹. בלשכה שנבדקה מצאנו רתיעה מפני מתן תמיכה כספית להבטחת הכנסה ללקוחות. מתן תמיכה נתפס כאישור למעמד של תלות מוחלטת בלשכת הסעד ולפתרון שאינו קונסטרוקטיבי. סיווג משפחה "כנתמכת" נעשה רק כאשר מוצו כל האפשרויות

18 ראה, א' ד' יפה, "תהליך קבלת החלטות לגבי תמיכת סעד: מיתוסים ועובדות". סעד, מס' 4, יולי 1975, משרד הסעד ירושלים.

19 בשנים האחרונות הונהגה בלשכת מטה יהודה, ובמרבית לשכות הסעד בארץ, הבחנה בין "פקידי זכאות" לבין עובדים סוציאליים מקצועיים המטפלים במשפחה. הראשונים קובעים זכאות פונה לתמיכה ולסעיפי עזרה חומרית אחרת, על פי הנחיות מדויקות ומחייבות יותר מבעבר.

האחרות לעזרה עקיפה למשפחה. האפשרויות המצויות בלשכה להספקת עזרה עקיפה מועטות יחסית לגבי משפחות בגיל מבוגר ללא ילדים; ואילו למשפחות מרובות ילדים יכולה הלשכה להציע מספר רב ומגוון של פריטי שירות, שמפאת העדר אמצעים כספיים אין המשפחה יכולה לרכוש בעצמה. למעשה, תלותן של משפחות המקבלות מספר רב של פריטי שירות בלשכה, רב לא פחות מתלותן של משפחות המקבלות תמיכה ישירה, אך תלות זו היא גם מקור כוח ושליטה לעובדי הסוציאלי. מאחר שקבלת עזרה עקיפה, באמצעות מספר רב של פריטי שירות, מותנית במשא ומתן אישי, החוזר ומתחדש מידי פעם, צובר העובד הסוציאלי עוצמה מינהלית, פיקוח ושליטה על הלקוחות, העולים במידה רבה על שליטתו בלקוחות שהם נתמכי סעד, הזכאים, כמעט אוטומטית, לפריטי שירות רבים בלשכה.

סיכום

הבאנו לעיל כמה מן הממצאים של מחקר שנערך בלשכת סעד אחת. ממצאים אלה מצביעים על הבעיות הטמונות במתכונת הסורתית של לשכת סעד, האמורה להציע שירות כוללני למשפחות המובחנות מכלל האוכלוסייה בכך שהן נעדרות הכנסה, או שרמת הכנסתן נמוכה.

מצאנו, כי פעולתה העיקרית של הלשכה, נוכח מצוקתה הכלכלית החריפה של האוכלוסייה הפונה, הוא בהספקת אמצעי מחיה. פעילות זו נעשית תוך ניגודים וסתירות להם נמצאו כמה ביטויים ברורים: אי-הלימה בין התפקידים המיועדים ללשכה על ידי מעצבי המדיניות, לבין התפקידים המתמלאים למעשה על ידי עובדי הלשכה; הימנעות משפחות שהובחנו כבעלות גחצים לפנות לעזרת

לשכת הסעד; מגמה להימנע ממתן תמיכה כספית, גם אם פרושו של דבר לקשור את הלקוח בקשרי תלות במספר רב של שירותים שאינם אלא תמיכה עקיפה; התנית קבלת תמיכה כספית ישירה בהתערבות טיפולית לשינוי עמדות; העדר התערבות טיפולית במשפחות שאינן מקבלות שירותי עזרה חומרית.

המחקר שערכנו בלשכת הסעד, הבהיר, כי השירות הסוציאלי הנפרד והמיוחד, לו זכאיות משפחות בגין מצבן הכלכלי, אינו מציע פריטי שירות, התולמים את הנסיבות האינדיבידואליות של משפחות בעלות מבנה שונה. השירות המוצע הינו שירות סטנדרטי, ורק הזכאות לו נקבעת באופן אינדיבידואלי. טוש הבדלים בין צורכיהן היחודיים של משפחות, שהמשותף להן הוא היותן עניות, בא לידי ביטוי גם במתכונת האחידה של לשכות הסעד בכל מקומות הישוב בארץ, ללא התחשבות בזמינותם של שירותי רווחה אחרים בקהילות שונות באזורים כפריים, עירוניים ובאזורי פיתוח.

ממצאי המחקר שערכנו מצביעים על כך שהסטנדרטים המיוחדים המופעלים על האוכלוסייה בטיפול, נוטים להיות נמוכים מאלה החלים על ציבור המשפחות הרחב המקבל שירותים. הדוגמא הבולטת ביותר לסטנדרט נבדל ונמוך הוא זה של תמיכת סעד, הנקבעת על פי העיקרון של שמירת היתרון היחסי (והכדאיות) של הכנסה מעבודה. כל עוד תמיכת הסעד נמוכה ביותר (כ-40% מהשכר הממוצע במשק) מתחזקת הנטייה לראות בפריטי שירות אחרים — אמצעי עקיף להבטחת הכנסה למשפחה ברמה הולמת. וכך, פריטי שירות שלמכתחילה נועדו לשמש מענה לצרכים מובחנים על סמך שיקולים מקצועיים, הופכים לזכויות, שהענקתן נשקלת לפי עלותן לנותן השירות וערכן הכספי המקבל השיירות²⁰. בעייה זו מתעוררת גם בשירותי רווחה

20 ראה, ח' ריגרי-שלונסקי, שם.

חה אחרים, המרכזים בידיהם תפקידים של עזרה חומרית ותפקידים של טיפול במצבי לחץ סוציאלי נפשי ואחר²¹.

התרכוזות כמעט בלעדית בסיפוק אמצעי מחיה ללקוחות לשכת הסעד היא תוצאה ברורה וצפויה מעצם הגדרתה של אוכלוסית היעד של הלשכה: משפחות חסרות או מעוטות אמצעים. הגבלת השירות לאוכלוסיה זו הופכת את "הטיפול במשפחה", כשיטת טיפול, לחסר משמעות. שיטת טיפול זו, המתבססת על ראייה כוללת של צורכי בני המשפחה כולם בזיקתם ההדדית, וכן על התייחסות לנסיבות האינדיבידואליות של כל משפחה, יכולה להלום משפחות אמידות ועניות כאחד. הצמדתה של שיטת טיפול זו לאוכלוסית מצוקה בלבד היא לא רק יומרה חסרת בסיס, אלא דרך המובילה בעת ובעונה אחת לקיפוח משפחות, שאינן עניות, אך נזקקות לסיוע, וכן לקיפוח זכותן של משפחות עניות לקבל שירותים הניתנים לציבור הרחב.

קביעה מראש של הזכאים לשירות כוללני, המתיימר לענות על כל צורכי המשפחה, היא בבחינת סתירה הגיונית, אלא אם כן שירות כזה מניח מלכתחילה שיש קבוצות באוכלוסיה שיש להפעיל לגביהן מערכת זכו-

יות וחובות שונה מזו הקיימת לגבי כלל האזרחים. סתירה זו קיימת לא רק בלשכת הסעד המיחדת את שירותיה ללקוחות על סמך מבחני זכאות כלכלית. יש גם שירותי רווחה אחרים בישראל המייחדים את שירותיהם לאוכלוסיות הנקבעות על סמך מבחני זכאות, כמו למשל, השירות הסוציאלי של הסוכנות היהודית, הפועל במשרד הקליטה ומייחד את שירותיו הכוללנים לעולים חדשים, והשירות הסוציאלי של משרד הבטחון שהזכאות לו נקבעת על סמך הקשר למערכת הבטחון. אך בעוד שהשירותים הסוציאליים של משרד הקליטה ושל משרד הבטחון מגדירים את אוכלוסיות היעד שלהם על סמך קריטריונים המקנים לזכאים זכויות יתר בחברה הישראלית, לא כך לגבי השירות של לשכת הסעד.

נראה כי הכוונת שירותים נפרדים לאוכלוסיה חסרת אמצעים, באמצעות לשכת הסעד, כדרך להבטחת זכויותיה של שכבת חלשה מבחינה סוציאלית וכלכלית, משיגה את המטרה ההפוכה. עצם "החסות" של לשכת הסעד על ציבור המשפחות החלשות הופך לסימן היכר מובהק לחולשתן, שוליותן וקיפוחן.

21 ראה, ל' שמגר-הנדלמן, "מערכת שירותים למשפחות חד-הוריות, שירותי משרד הבטחון לאלמנות מלחמה וילדיהן" בטחון סוציאלי, מס' 8 מארס 1975.

**נספח: סיכום-ניתוח תוכנם של דיונים בין מעצבי המדיניות לגבי
יעדים ועקרונות, המנחים את פעולות לשכת הסעד
מיגוון העמדות שהוצגו**

1. מקור המנדט של לשכת הסעד —
 - א. החברה כולה.
 - ב. "המימסד" המאציל מהמנדט שלו לסוכנות.
 - ג. הסוכנות המעסיקה המייצגת את עצמה (במקרה זה הרשות המקומית).
 - ד. כל מי שהאינטרסים שלו אינם מיוצגים במקום אחר.

2. לשכת הסעד כסוכנות של שינוי חברתי —
 - א. הסוכנות ועל כן צוותה הם סוכנים של שינוי חברתי.
 - ב. יש להבחין בין הפקידות הממשלתית לבין הפרופסיונליים: הראשונים הם כלים של מדיניות הרווחה (שומרי הסטטוס־קוו) והאחרונים הם סוכני שינוי.
 - ג. הלשכה היא רק סוכן עקיף לשינוי חברתי בתוקף תפקידה כמתווכת בין לקוחות לסוכנויות אחרות.
 - ד. ללשכה אין כל תפקיד של שינוי חברתי.

3. האוכלוסיה אותה אמורה לשכת הסעד לשרת —
 - א. האוכלוסיה המקומית כולה.
 - ב. כל תושבי המקום שאינם יכולים להשיג שירותים ממקור אחר.
 - ג. קביעה מראש של אוכלוסיות יעד על פי צרכים משוערים: ילדים, זקנים וכו'.
 - ד. הגדרת הלקוחות לפי תוכניות ופריטי השירות של הלשכה.

4. סדרי העדיפויות של לשכת הסעד במקרים של התנגשות אינטרסים —
 - א. רווחת החברה קודמת לרווחת היחיד.
 - ב. יש לדאוג באורח שווה לרווחת היחיד ולקהילתו.
 - ג. רווחת היחיד קודמת לכל שיקול אחר.

5. תפקידי ההתערבות של לשכת הסעד —
 - א. הספקת מידע ואוריינטציה לציבור כולו אודות מקורות קהילתיים קיימים.
 - ב. תיאום שירותים ושינוי מדיניות סוציאלית, בהתאם לצורכי האוכלוסיה.
 - ג. לעזור ליחיד ולמשפחה להסתגל לסביבות החברה המודרנית.
 - ד. אימוץ אוריינטציה של תכנון משפחתי.
 - ה. יש להתערב רק באותם תחומים בהם מובטחת מומחיות צוות הסוכנות.
 - ו. הלשכה אינה צריכה לשנות התנהגות פתולוגית או סטיות אחרות.
 - ז. יש לבטל את דגם לשכת הסעד.
 - ח. הלשכה אינה צריכה לספק עזרה כספית, תפקיד שיש להעבירו למוסד אחר.

6. תפקיד לשכת הסעד ביחסים תוך־משפחתיים —
 - א. לחזק את יחידת המשפחה ע"י אסטרטגיות של התערבות מונעת: מתפקיד הלשכה ליוזם התערבות.

- ב. התערבות בחיי משפחה מותרת רק על פי פניה של אחד מן הצדדים המעורבים : לא מתפקיד הלשכה ליזום התערבות.
- ג. מתפקיד הלשכה להתערב במצבי משבר חמורים בלבד.
7. תפקיד לשכת הסעד כמאכפת אחריות קרובים —
- א. ההכנסה בגיל זיקנה צריכה להיות מובטחת על ידי מוסדות הרווחה ללא תלות בקרובי משפחה.
- ב. יש לאכוף אחריות קרובים בהתאם לגורמות החברתיות המקובלות בתרבות הקהילה הנדונה.
- ג. אתריות למחייט הורים חייבת ליפול על שכם בניהם.
8. יחידת המוקד להתערבות לשכת הסעד —
- א. משפחה כמערכת אינטגרלית.
- ב. יחידת המוקד להתערבות צריכה להיקבע על פי האפיונים של המקרה.
- ג. ההתערבות חייבת להתמקד בעיקר בילדי המשפחה.
9. מקור ההנחיות ליישום אסטרטגיות להתערבות —
- א. השיפוט המקצועי של העובד הסוציאלי.
- ב. הוראות הסוכנות המעסיקה.
- ג. הנחיות חוקיות ומינהליות.
10. לשכת הסעד כסוכנת האוכפת את החוק —
- א. אכיפת החוק היא כלי טיפולי לגיטימי.
- ב. יש לאכוף את החוק רק כאמצעי אחרון.
- ג. יש לדחות אכיפת החוק ולהחליפה בקבלת החלטות מקצועיות.
11. גבית תשלום עבור שירותי לשכת הסעד —
- א. שירותים צריכים להינתן חינם על-פי עקרונות אוניברסליים.
- ב. שירותים צריכים להינתן חינם לקבוצות מסוימות ולא להינתן כלל לאחרות.
- ג. יש לשלם עבור שירותים בהתאם ליכולת.
12. מקום התמיכה הכספית בהתערבות הסוציאלית של לשכת סעד —
- א. תמיכה כספית מהווה כלי לכניסה למשפחה ולשינוי התנהגויות.
- ב. תמיכה כספית חייבת להיות זכות, אך גם לשמש כלי לכניסה למשפחה ולמתן שירותים אחרים.
- ג. הבטחת הכנסה הינה זכות שיש להפרידה מתחומי טיפול אחרים.
13. התערבות יוזמה על ידי לשכת הסעד —
- א. על הסוכנות להחליט לפי שיקול דעתה אם ליזום התערבות.
- ב. כל מי שגמצא תחת לחצים יכול ליזום התערבות.
- ג. הלשכה יוזמת התערבות רק לאחר השגת הסכמה ושיתוף הלקוח.
- ד. תחומי ההתערבות צריכים להיות מוגדרים ומוסתיים על-ידי החוק.
- ה. הסוכנות אינה צריכה ליזום התערבות.
14. זכותה של לשכת הסעד להתערב בענייניו האינטימיים של הלקוח —
- א. יש לתת ללשכה יד חפשית להתערב בענייניו האישיים של הלקוח.
- ב. התערבות מעין זו צריכה להתקבל כאמצעי אחרון ומותנית במיומנות צוות הסוכנות.
- ג. אין לסוכנות זכות להתערב בפרטיות יחידים ומשפחות.

15. תלות הלקוח בלשכה —

- א. תלות הינה סטיה תברתית ויש למונעה.
- ב. תלות בלשכה יכולה להיות אינסטרומנטלית רק במסגרת תוכנית טיפול מסודשת וארוכת טווח.
- ג. תלות יכולה למנוע צרכים מסוימים.

16. ביפול האומזריטה של ראש המשפחה במצכי סטיה יחודיים —

- א. סמכות זו נחונה לעובד הסוציאלי בתורת היותו בעל מקצוע.

17. הכוונת אלמנות לעבודה בניגוד להכמתת הכנסה —

- א. יש לעודד אלמנה לעבוד מחוץ למשק ביתה.
- ב. יש לתת לאלמנה את הברירה בין הישארות בבית וקבלת עורה ובין יציאה לעבודה.
- ג. על אם אלמנה להישאר בבית ולטפל כילדיה.

סגנון התמודדות ושיקום*

מאת פרופ' יואל שזן**, ד"ר חיים אדלר*** ופרופ' אמיל אדלר ז"ל****

מבוא

ואחרים 1969) ¹. סיפורה של הלן קלר מוכר היטב. פחות ידוע, אף בקרב הפסיכולוגים, הוא סיפורו של קליפורד בירס שאושפז ב־ בית־חולים לחולי נפש במשך כמה שנים, ולאחר שהחלים חיבר את "הנפש שמצאה את עצמה" (The Mind that found itself), והיה למייסד התנועה העולמית לבריאות ה־נפש. יתכן שבמאה ה־19 ובראשית המאה ה־20 היה שיקומם העצמי של אישים דגולים אלה בבחינת מעשה יוצא דופן, אך היום כבר ברור למדי, כי מגבלות גופניות רבות אינן בהכרח חסרות תקנה. אדרבא, רבים ה־חולים המוגבלים הלומדים להתמודד, הן ב־אורח גופני והן באורח נפשי, עם הלחץ ה־מוטל עליהם.

מאמר זה עוסק בהשפעת האישיות על תהליך השיקום, כלומר — על תהליך ההסתגלות ל־מצב לחץ חמור למדי ופחות או יותר תמידי, הנובע מהיפגמות או אובדן יכולת התפקוד. ליתר דיוק, מטרתנו היא לעמוד על כמה קשרים בין סגנון ההתמודדות כתכונת אישיות לבין תוצאות השיקום. את סגנון ההתמו־

המושגים "התמודדות" ו"שיקום", המופיעים בשם המאמר, זכו להגדרות ושימושים שונים, ולכן מצאנו לנכון להציג תחילה את גישתנו למושג ההתמודדות ולנתונים על הקשר שבין סגנון התמודדות לבין תוצאות השיקום. לב־סוף מבקשים אנו להפנות את תשומת הלב להשלכות הנובעות מהניתוח המובא כאן לגבי פיתוחו של דגם מושגי ומעשי לתהליך ה־שיקום — מקיף יותר מן הקיים.

ידוע למעטים בלבד כי לואי פסטר בעל־המוניטין כחוקר וממציא לקה בשטף דם ב־מוחו בהיותו כבן 45. הוא נפטר בגיל 73 ולמרות ליקוי הדיבור (Aphasia), שהותירה בו המחלה, פרסם את תגליותיו הגדולות. ה־פסיכיאטר השווייצי אוגוסט פורל לקה בשטף דם במוח בגיל 64 וחי עד 83. הוא העלה על הכתב את התצפיות שערך על עצמו לגבי ההשפעות על התנהגותו וחוויותיו בעקבות הפגיעה במוחו (ר' סורל כמצוטט באדלר

* מאמר זה מבוסס על הרצאה שהושמעה בכנס הבין לאומי "לחץ והסתגלות בעתות מלחמה ושלוש", תל־אביב 1975. תודתנו נתונה לפרופ' נ. מילגרם ולפרופ' א. זיו, עורכי הספר — בו יופיע מאמר זה באנגלית — על הסכמתם האדיבה לפרסומו המוקדם בעברית.

** המחלקה לפסיכיאטריה בביה"ח הדסה בירושלים והמחלקה לפסיכולוגיה באוניברסיטה העברית. מרכז המחקר הפסיכולוגי במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל.

*** המחלקה לסוציולוגיה והמחלקה לחינוך באוניברסיטה העברית. מנהל המכון לחידוש וטיפוח בחינוך שליד האוניברסיטה העברית.

**** פרופ' אמיל אדלר ז"ל היה ראש המחלקה לרפואה פסיקלית ושיקום בביה"ח "הדסה".
1 Adler, et. al., *Stroke in Israel*, Jerusalem, Polypress, 1969

דדות אנו רואים, כפי שיוסבר להלן, כמרכיב חשוב לפעילות ה"אני", כלומר — האישיות והתפתחותה. כיוון שההתפתחות מושפעת במידה רבה מן הסביבה, יהיה עלינו להתייחס גם לכמה משתנים חברתיים-תרבותיים נבחרים. נתונים מסדרת מאמרים, שפורסמו רק בחלקם, ישמשו מסגרת לבחינת הנתת היסוד שלנו. לדעתנו, נכונותו של המוגבל או בעל המום וכן של בני משפחתו, להתמודד באורח פעיל עם תלחץ שהוטל עליהם, עקב אובדן כושר תפקוד, הוא אשר יחרוץ את גורל תהליך השיקום ותוצאותיו.

התמודדות פעילה — הגדרתה ומשמעותה האופרטיבית

המושג התמודדות פעילה, כפי שישמש כאן, מבוסס על מושג האוטונומיה של ה"אני", שפותח על-ידי רפפורט². בניסוחו של רפפורט מציין המושג האחרון את אי-תלותם היחסית של כוחות ה"אני" בדחפים ובהשלכותיהם ב"אני העליון".

בהנחת האוטונומיה של ה"אני" נטש רפפורט למעשה את הדגם ההומוסטטי הקלאסי של פרויד והחליפו בדגם של שיווי משקל דינאמי הנתון לשליטת החלק האוטונומי של ה"אני". כיסוד לדגם זה שימש לו ציר מושגי כללי, החורג מגבולות הפסיכואנליזה והפסיכולוגיה: הציר אקטיביות-פאסיביות^{3,4}. פאסי-

ביות מוגדרת על-ידו כמצב, בו שולטים הדחפים ללא פיקוח, והיא מתבטאת בחיפוש סיפוק ללא מאמץ רצוני ובחוסר אונים לנוכח מתח מתמיד. אקטיביות, לעומת זאת מוגדרת כמצב, בו נתונים הדחפים לפיקוח ה"אני", והיא מתבטאת הן בפעולות התגוננות והן בהטלת פיקוח פעיל על דרכי הסיפוק. אך בעוד שהתגוננות מאפשרת רק סבילות, הנטייה להתמודדות פעילה מוגדרת באופן כללי כנטייה להתמודד באופן פעיל עם דרישות המצב (להבדיל מנטייה להיכנע להן באופן סביל). זוהי איפוא נטייה (המניחה במובן כושר) לגייס אנרגיה נפשית — ראשית, לצורך הכוונת הקשב אל מוקדי קושי לשם זיהויים, ושנית, לצורך התמודדות פעילה, דהיינו — עיבוד השדה — החיצוני והפנימי — לשם הסרת מוקדי הקושי, בצורה המאפשרת תיאום בין המציאות לבין תחושת העצמי, והמבטיחה התפתחות לקראת הגשמה עצמית.

מן ההגדרה משתמע, שההתמודדות הפעילה עשויה להתבטא במישור הקוגניטיבי אמוציונלי ואלו דווקא בפעילות מוטורית הנראית לעין. החלק הראשון של ההגדרה, המתייחס ל"עקרון הפתיחות", דומה במשמעותו למושג ה"פתיחות-לתודעה" (openness to awareness) של רוג'רס⁵, וקרוב גם למושג "הכוון הקשב" עליו מדבר פיאז'ה⁶. מושג זה מניח כי גבולות ה"אני" חדירים למחצה ומאפשרים תקשורת חופשית למדי, ועם זאת מבוקרת, בין ה"אני" לבין סביבתו. אין לראות במצב

2. D. Rapaport, "The Autonomy of the Ego", *Bull. of the Menninger*

3. D. Rapaport, Some Metapsychological Considerations Concerning Activity and Passivity (1953) in: M. M. Gill (ed.), *The Coll. Papers of David Rapaport*, New York-London, Basic Books, 1967

4. D. Rapaport, "The Structure of Psychoanalytic Theory", in: S. Koch (ed.), *Psychology: A Study of a Science*, Vol. III, McGraw-Hill, New York, 1959

5. C. Rogers, A Theory of Therapy, Personality and Interpersonal Relationships as Developed in the Client-Centered Framework, In: S. Koch (ed.), *Psychology: A Study of a Science*, Vol. 3, New York, McGraw-Hill, 1959

6. J. Piaget, *The Origins of Intelligence in Children* (1936), The Inter. Univ. Press, New York, 1952

7. J. Piaget, *The Psychology of Intelligence* (1947), Routledge & Kegan Paul, London, 1950

זה רק סובלנות פאסיבית למורכבות, במובן של כוח המאפשר, לעמוד נגד השפעת גירויים, אלא גם ביטוי לפעילות אנרגטית — לאקטיביות.

אין עקרון הפתיחות חל על מצב של "Reizschutz", כלומר — הגנה מפני גירוי המביאה במקרה הטוב לידי השלמה עם המורכבות (Tolerance of Complexity) במובן הסביל של יכולת לסבול גירויים. עיקרון זה מניח, שיש לאדם היכולת לגייס אנרגיה נפשית, דבר שהוא כשלעצמו בבחינת פעילות.

החלק השני והשלישי של ההגדרה מתייחסים ל"עקרון ההתמודדות, כלומר — לשליטה המאפשרת את עיבוד השדה (articulation of field)⁸, על-ידי דיפרנציאציה ואינטגרציה של רשמים, למערכת האישיות בכלל ולעצמי בפרט. השקעה זו של אנרגיה קאתקטית באובייקטים המתאימים תורמת להתפתחות האינטגרלית של הפרט. כבר רפפורט הדגיש, כי השקעת אנרגיה ללא אבחנה אינה מאפשרת מידה מספקת של הפנמה ולפיכך אינה משרתת את ההתפתחות. חלק זה של ההגדרה גם מגשר בין המושג התמודדות פעילה לבין המושגים התפתחות, הזדהות וחיברות (סוציאליזאציה)⁹.

ראוי לציין, כי מושג זה קנה לו מקום חשוב

בסוף שנות החמישים ובראשית שנות השישים. כמה מחברים, רובם מאסכולת "פסיכו-לוגית האני", ביקשו למצוא מושגים שיתארו את תכונותיו ההתנהגותיות של האדם הנורמלי, או לפי קרויבר¹⁰ "האדם האפקטיבי". הכוונה היא לאדם המתמודד עם צורכי היום, הגופניים, הנפשיים והחברתיים, המתנגשים לעתים זה בזה עד שקשה להבין כיצד ה"אדם הנורמאלי" מסתדר, בסופו של דבר, "באופן נורמאלי". עבודותיו הידועות של לזרוס¹¹ מסתמכות על הגדרה של התמודדות שהיא פנומנולוגית בעיקרה, אך צרה למדי. הגדרה זו הוכיחה יעילות רבה בסדרה של מחקרי מעבדה חשובים. למרות זאת הרחיב לזרוס במרוצת הזמן את הגדרת ההתמודדות וניסחה מחדש כמאמציו של הפרט לפתור בעיות, כאשר הדרישות שהוא ניצב לפניהן נראות לו חשובות מאוד לרווחתו (לדוגמא, מצב של סיכון או תקווה), וכאשר דרישות אלה מהוות מעמס רציני למשאביו הנפשיים¹². בעבודתו החדשה ביותר מדגיש לזרוס את תפקידם המרכזי של תהליכים ריגשיים בעלי ויסות עצמי בקביעת סגנון ההתמודדות¹³.

כאן בישראל הצלחנו לתרגם את המושג למונחים המאפשרים להפיק מדדים של התמודדות פעילה, באמצעות מיגוון של מבחני הש-

-
- 8 W. Köhler and P. Adams, "Perception and Attention", *Amer. J. Psych.*, 71, 1958
- 9 J. Shanan, Levels and Patterns of Social Engagement and Disengagement from Adolescence to Middle Adulthood, In: K. Riegel & J. Mecheaum, *The Developing Individual in a Changing World*, The Hague, Mouton, 1975, pp. 596-605
- 10 T. Kroeber, The Coping Functions of the Ego-Mechanisms, In: R. W. White (ed.), *The Study of Lives*, New York, Alberton, 1963
- 11 R. S. Lazarus, *Psychological Stress and the Coping Processes*, New York, McGraw-Hill, 1966
- 12 R. S. Lazarus, J. R. Averill & E. M. Opton, *The Psychology of Coping, Issues of Research and Assessment*, In: G. V. Coelho, J. E. Adams & D. A. Hamburg, New York, Basic Books, 1974
- 13 R. S. Lazarus, *The Self-Regulation of Emotion* (Mimeo.), Univ. of California, Berkeley, 1974

מאשר ברקע התרבותי שלהם. כפי הנראה, כמות האנרגיה החופשית "המנוטרלת", העו- מדת לרשותם של אלה המתמודדים בסגנון פעיל, היא המאפשרת להם להיות רגישים יותר לבעיות, לאבחן טוב יותר ולפתח הנעה לפתור בעיות משמעותיות.

ואכן, נמצאו קשרים חוזרים בין התמודדות פעילה לבין דפוס הצרכים, כפי שנמדד ב- שאלון "התאור העצמי" של שטיין²⁰. התברר, כי התמודדות פעילה אופיינה בצרכים, כגון - הצורך בהישגים, בתגובת נגד ובהתחברות לקבוצות, ואילו התמודדות סבילה היתה ב- מתאם עקבי עוד יותר עם צרכים, כגון - הימנעות מנוק, הימנעות מנחיתות והשפלה עצמית. נמצא גם שהתמודדות פעילה היתה קשורה באורח עקבי למדי עם הצלחה רבה יותר בניסויים תפיסתיים בשמיעה דיכוטו- מית (נתונים שלא פורסמו משל כהנמן וגופר), דבר המעיד על קשב טוב יותר לגירויים

לכה, דוגמת מבחן TAT¹⁴ ומבחן DAP^{15,16}, זהרורשאך^{17,18}. כמו כן הרכבנו במיוחד ל- מטרה זו מבחן השלמת משפטים ובדקנו את תקיפותו^{19,20}.

בידינו מצוי מידע לא מבוטל על התכונות המאפיינות מתמודדים פעילים וסבילים. נמצא מתאם בין התמודדות פעילה לבין הסתגלות מוצלחת למצבי עבודה ולמצבי למידה, הכ- רוכים בלחץ ממושך שהוא רצוני, לפחות ב- חלקו. כמו כן נמצא, כי מדדי ההתמודדות הפעילה מנבאים הסתגלות מוצלחת. דוגמאות לכך הן הצלחתם בהסתגלות לעבודה של סונים אל הלשכות להכוונה מקצועית^{21,22}, וכן הצלחה בלימודים, בעיקר הקליניים, של תלמידים בבית ספר לרפואה^{23,24}, ושל תלמי- דים במקצועות קרובים כמו אחיות, רפואת שיניים ועבודה סוציאלית. נמצא, כי הצלחתם של סטודנטים עולים להסתגל לחיי האוניבר- סיטה²⁵ תלויה בסגנון ההתמודדות יותר

- H. Murray, *Explorations in Personality*, New York, Oxford Univ. Press, 1938 14
 K. Machover, *Personality Projection in the Drawing of the Human Figure*, Springfield, 15
 Ch. C. Thomas, 1949
 J. Shanan, A. Brzezinski, F. Sulman & M. Sharon, *Active Coping Behavior, Anxiety and 16*
Cortical Steroid Excretion in the Prediction of Transient Amenorrhea. Behavioral-Science,
 1965, 10/4, pp. 461-465
 M. Rorschach, *Psychodiagnostik*, 4 ed., Bern, Huber, 1941 17
 J. Lerner & J. Shanan, *Coping Style in Psychiatric Patients with Somatic Complaints*, 18
J. of Pers. Assessment, 1972, 36, 1, pp. 18-32
 J. Shanan & S. Nissan, *Sentence Completion in Personality Assessment and Research 19*
 (Hebrew), *Megamoth*, 11/3, 1961, pp. 232-252
 J. Shanan, *Coping Behaviour in the Assessment of Complex Tasks*, *Proc. 17th International 20*
Congress Applied Psychology, I, pp. 313-321, Bruxelles, Editest, 1973
 E. Wolff, *Adaptation to Work as Function of Coping and General Level of Adaptation 21*
 (Hebrew), Unpublished, MA Thesis, The Hebrew University of Jerusalem, 1974
 ע. וולף וי. שגן "הנטייה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה", ראה לחלק עמ' 67.
 J. Shanan, H. Kedar, M. Eliakim, C. Oster & M. Prywes, *Psychological Tests in the Selec- 23*
tion of Medical Students, *Isr. J. Med. Sci.*, 6/1, 1970
 J. Shanan, et. al., *A Follow-Up Study on Selection for Medical School* (Mimeographed- 24
 Hebrew), Jerusalem, 1973
 J. Shanan & M. Sharon, *Immigrant-Students' Adjustment to New Life Conditions during 25*
their First Year of Residence in Israel, Mimeog. Res. Report, The Hebrew University,
 Jerusalem. 1974 (Hebrew)
 M. I. Stein, *Explorations in Typology*, in: R. W. White (Ed.), *The Study of Lives*, New 26
 York-London, Atherton, 1963

ליחס של שיתוף פעולה מצד דמויות בעלות סמכות, אף במצב בו ירגישו עצמם חסרי-אונים וזקוקים לעזרה.²⁹ במחקר אחר בקרב פונים למרפאה הפסיכיאטרית בבית החולים האוניברסיטאי הדסה מצאנו כי בעלי נטיה להתמודדות פסיבית נטו להתעלם מבעיותיהם הנפשיות, ואף בעת הפניה התלוננו יותר על הפרעות גופניות מאשר נפשיות.³⁰ במחקרים חוזרים שנערכו בארץ על אוכלוסיות מרקע תרבותי שונה, נמצא שהתמודדות פסיבית, במיוחד, היתה קשורה בכל התת-תרבויות ללא יוצא מן הכלל לתחלואה נפשית. חולים פסיכיאטריים מאושפזים השיגו ב- מבחן השלמת המשפטים רמות התמודדות נמוכות יותר מחולים בטיפול המרפאה הפסיכיאטרית.³¹ אין להתפלא על שיש כנראה קשר בין אי-הענשה והענשה-פנימית (impunitiveness — intrapunitiveness) לבין התמודדות פעילה מזה, ובין הענשה-חיצונית (extra-punitiveness) לבין התמונה-דדו פסיבית מזה. ואומנם נודלמן³² מצא קשר בין סוגים שונים של acting out, שגרמו לצורות שונות של אי-הסתגלות במשך השירות הצבאי לבין סגנון התמודדות סביל. דבר זה מאשר ממצאים קודמים על הקשר בין מחלות נפש לבין התמודדות סבילה בקרב חיילים יוצאי עדות שונות.

מורכבים ו/או יכולת למינם לאחר מכן ול-זוכרם.

במספר מחקרי חלוץ התברר, כי עירנות, והתעוררות אוטונומית כפי שהן נמדדות על-פי התגובה הגלוונית של העור (GSR), מצויות ביחס ישר להתמודדות פעילה. במחקר בין-תרבותי על הפסקת וסת זמנית אצל עולות חדשות, בוגרות תיכון, בתקופה הרא-שונה לעלייתן, נמצא קשר בין תגובתיות אוטונומית גבוהה, הנמדדת לפי רמת סטרו-17-OH Steroids, 17 Keto, והפרשת מתכולמינים לבין הנכונות להתמו-דות פעילה.²⁷ במחקר זה וכן במחקרים אחרים על מחלות פסיכוסומטיות, כמו כיב קיבה והתקה לב אצל גברים בגיל העמידה²⁸ מצאנו קשר בין "התמודדות-יתר" לבין הופ-עת סימפטומים סומטיים תחת תנאי חיים הכרוכים בלחץ.

צידה האחר של התמונה מראה, כי אנשים צעירים, בריאים ואינטליגנטיים, שרמת ההת-מודדות שלהם היתה נורמלית בהחלט, אך נטיתם להתמודדות היתה באורח יחסי פסי-בית העידו על גישה סמכותית מצד המטפל, במקרה שיזדקקו לטיפול נפשי. לעומתם ה-מתמודדים הפעילים למרות שהיו פחות עקביים, פחות ניתנים לניבוי הם ציפו יותר

- J. Shanan & M. Sharon, Personality and Cognitive Functioning of Israeli Males during 27
the Middle Years, *Human Development*, 1965, 8:2-15
- F. Dreyfuss, J. Shanan & M. Sharon, Personality Characteristics of Men between 40-60 28
with Coronary Artery Disease, *Psychotherapy and Psychosomatics*, 14, 1966, pp. 1-6
- A. Dolev & J. Shanan, Relationship between Emotional Needs and Expectations from 29
Psychiatric Treatment, *Proc. 9th Nat. Convention of the Israeli Psych. Association*, Tel-Aviv,
1966, p. 15 (Abstract)
- J. Lerner & J. Shanan, Coping Style in Psychiatric Patients with Somatic Complaints, 30
J. of Pers. Assessment, 1972, 36, 1, pp. 18-32
- J. Shanan, Y. Livson, M. Sharon & R. Freudenberg, Mental Health and Personality Change 31
During the Adulth Years, *Proc. VIth Int. Congress Ror. and Proi. Techniques*, Vol. 3,
Paris, Sor. Fr. duRorschach, 1968, pp. 273-276; J. Shanan, et. al., *Active Coping and
Defense in Mental Health and Illness on the Threshold of Adulthood* (Mimeog. Res.
Report), Jerusalem, 1975
- Nudelman, *coping Behaviour in Stress Situations as personality Dimension*, Unpub. MA 32
Thesis, Bar-Ilan University, Ramat-Gan, 1973

כך גם בן-ישי³³ מצאה, כי הסתגלות סבילה קשורה להיסטוריה של תאונות אצל נהגי אוטובוסים, בשעה שלמתמודדים הפעילים היה עבר נקי לגמרי מתאונות.

לבסוף, ישנן ראיות לא מעטות לקשר בין מעורבות במסגרות חברתיות לבין הנטיה להתמודד באופן פעיל; ואילו הינתקות ובידוד קשורות בנטיה להתחמק מקשיים ומפתרון קונפליקטים, אף כאשר אובחנו בתור שכאלה על-ידי האדם (שנן, 1975; ראה הערה 9). נתונים הקשורים בגיל לגבי שתי תקופות מעבר, גיל הנעורים³⁴ וגיל העמידה³⁵ 46—65, משלימים את הממצאים על הקשר בין סגנון ההתמודדות לבין מעמדו האובייקטיבי של האדם והרגשתו הסובייקטיבית לגבי מצבו בקרב קבוצתו החברתית. במחקר מאלף ומתוחכם, המשתמש במבחן השלמת המשפטים שלנו, הראה גל³⁶, כי קיים קשר בין התמודדות פעילה לבין הנכונות להתגבר על מחלת ים, ועל חומרת המחלה, וכי קשרים אלה תלויים במידה רבה במעמדו של חולה במערכת החברתית אליה הוא שייך.

התמודדות פעילה ושיקום

במסגרת הדיון בקשרים בין התמודדות לבין שיקום, נעסוק תחילה במצבים בהם האדם בלתי תלוי יחסית, ולאחר מכן במצבים בהם הוא תלוי למדי בשירותים מקצועיים. לשון

אחרת, נתחיל את ניתוחנו במצבים, בהם הצלחת השיקום תלויה בעיקר בנכונותו של האדם עצמו למלא תפקיד פעיל, ונעבור למצבים של מוגבלות בהם האפשרות ליוזמה אישית מצומצמת, כמו בפגיעות מוחיות בעקבות שטף דם במוח (CVD), תוצאות כגון שיתוק חלקי (Hemiplegia) והמגבלות הנובעות ממנה.

מחקרם של שנו, מור ולווינסון³⁷ עוסק בהסתגלותן של נשים צעירות לעדשות מגע. ראינו עניין בבעיה זו, כיוון שראיה לקויה בחלקה אינה, לכל הדיעות, בבחינת מום חמור, ואפשר בנקל להשיג משקפיים כדי להתגבר על המגבלה. הטיפול בבעיה באמצעות עדשות מגע פירושו של דבר — לפחות בישראל בה העדשות יקרות למדי — כי האדם מטיל על עצמו לחץ מרצונו, מסיבות חברתיות ונפשיות מובנות. הנבדקות היו רווקות בעלות רמת השכלה גבוהה בשנות העשרים המוקדמות לחייהן, אשר פנו למרפאה לעדשות מגע של בית החולים הדסה בירושלים. בשתי רפליקציות שנערכו במחקר, התברר כי בחורות אשר בעת הפניה למרפאה נתגלו כמתמודדות פעילות, לפי מבחן השלמת המשפטים של שנו, היטיבו להסתגל לעדשות, אף כאשר חשו אי-נוחות וכאבים פיסיים חזקים. כמו כן נסתמן מתוך מחקר זה קשר חיובי בין התמודדות פעילה לבין כוח התנגדות לכאב כפי שנמדד בנסוי של פטרי³⁸ וב-

R. Ben-Yishai, Orientation of Attention as Predictor of Accident Proneness, unpublished MA Thesis, Hebrew University of Jerusalem, 1970

T. Naftali & J. Shanan, Coping Style as a Function of Socioeconomic Status and Adolescent Development, *Proc. 13th Nat. Conv. of the Israeli Psychol. Association*, Ramat-Gan, 1974, p. 25 (Hebrew-Abstract)

J. Shanan & M. Sharon, Personality and Cognitive Functioning of Israeli Males during the Middle Years, *Human Development*, 1965, 8:2-15; J. Shanan, *Psychological Changes during the Middle Years*, Jerusalem, Gon and Grafica, 1968 (Hebrew)

R. Gal, *Coping Processes Under Seasickness Conditions* (Mimeo), U. of California, Berkeley, 1974

E. Mor, J. Shanan & A. Levinson, Motivation and Coping Behavior in Adaptation to Contact Lenses, *J. of Pers. Assessment*, 1973, 37, pp. 136-146

A. Petrie, *Individuality in Pain and Suffering*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1966

מחקרה של וולף³⁹ על שיקום בעבודה. ב- מחקר זה נמצא, כי אנשים הנוטים להתמודד באופן פעיל הסתגלו לעבודה ונקלטו בה, ואילו אנשים שהשיגו תוצאות נמוכות במבחן השלמת המשפטים של שגן, לא "הצליחו למצוא" עבודה מתאימה או לא החזיקו מעמד בה. היה הבדל מעניין באינטראקציה בין מצב משפחתי, מין וסגנון התמודדות; בעוד שאצל גברים נשואים ונשים לא-נשואות היה מתאם בין התמודדות טובה לבין הסתגלות טובה לעבודה, הרי בקרב גברים לא-נשואים היה הקשר חלש הרבה יותר ובקרב נשים נשואות היה מבוטל.

נפנה עתה למחקרי גישוש שעסקו בליקויים חמורים יותר, למשל — הצורך בשיניים תותבות — הקיים לעתים אצל אנשים בגיל העמידה והזיקנה ובמידה סחותה גם אצל צעירים. מחקרים⁴⁰ מצביעים על קשר בין הסתגלות לשיניים תותבות לבין אישיות, ואף כי חייבים אנו להיזהר בפירוש ממצאיהם של אחרים, נראה שרשאים אנו לשער, כי אלה שאינם מסוגלים להסתגל לשיניים תותבות, למרות התאמתם וחרף מאמצי הרופא, הם המתמודדים הסבילים. לא אחת מבקשים ה- חולים לנמק את כשלונם על-ידי הטלתו על הרופא, נטיה המתאימה לקשר בין התמודדות סבילה ובין extrapunitive כפי שנמצא במחקרו של נודלמן⁴¹.

חמור יותר בעינינו הוא העדר היכולת להסתגל למכשיר שמיעה, ביחוד אצל קשישים ואנשים בעלי סטטוס והכנסה נמוכים, אשר לגבי דידים החרשות או שמיעה לקויה מאוד עלולים לה- חריף את הניתוק והקיפוח עד ללא נשוא. ואף על פי כן, מצאנו במחקר גישוש שנערך במרפאה האודיאולוגית של הדסה, כי שלישי ויותר מבין הקשישים הזקוקים למכשיר שמיעה לא השתמשו בו לאחר התקנתו, וזאת

חרף העובדה שמכשירי השמיעה נמצאו ללא דופי בבדיקה הרפואית והאודיאולוגית, וחרף מאמצי השירותים הסוציאליים של בית ה- חולים לגייס אמצעים לרכישת מכשירי ה- שמיעה. השוואה בין אלה שהיטיבו להסתגל למכשיר השמיעה ובין אלה שהפסיקו להשת- מש בו, העלתה כי המצליחים להסתגל גם השיגו, לרוב, תוצאות טובות יותר במבחן ההתמודדות שלנו.

בהמודיאליזה ניתן לראות אמצעי שיקום ב- מידה שהשימוש בכליה המלאכותית יכול להאריך באורח ניכר את חייהם של חולים שכליותיהם חדלו לפעול באופן תקין. שימוש סדיר ויעיל בטיפול זה מאפשר לאנשים ל- תפקד בצורה טובה יחסית. ההסתגלות למתקן זה כרוכה בראש ובראשונה בהכרה בתלות המוחלטת במיתקן, כך שאי-שיתוף פעולה, דחינו אי-ביצוע הדיאליזה במועדה, כמותו, לעתים, בהתאבדות. שנית, ההסתגלות לכליה המלאכותית כרוכה בתהליך הרפואי של חיבור מערכת הדם של החולה למכונה וב- צורך להביט באופן סביל במשך שעות בדם העוזב את הגוף, כדי לשוב לאחר שטופל ב- כליה המלאכותית. לבסוף, ישנה בעייה נוספת, אשר חומרתה פחתה לאחרונה בשל הטכנו- לוגיה הרפואית, והיא בעיית ההיגינה באותם מקומות, בהם נחתכו כלי הדם כדי לחברם למכונה.

חמורה, עד כמה מיעטו אנשי המקצוע להתייחס לגורמים הפסיכולוגיים הכרוכים בתהליך זה: אישיותו של החולה, יחסם של בני משפחתו ויחסם של הסגל או הצוות הרפואי המפקח על חולים אלה שהם רובם חולים אמבולטוריים כרוניים. בישראל, ערכה הד"ר קפלן-דינור מן המחלקה הפסיכיאטרית בהדסה מחקרים פסיכיאטריים ופסיכולוגיים מקיפים על כמאה חולים כאלה שטרם פורסמו במלואם. המחקרים כוללים מעקבים מבוקרים

E. Wolff, *op. cit.*, 1974 39

L. Lefer, M. A. Pleasure & L. Rosenthal, A Psychiatric Approach to the Denture Patient, 40 *J. Psychosom. Res.*, 6, 1962, pp. 199-207

Nudelman, *op. cit.* 1973 41

לטווח הקצר ולטווח הארוך⁴², ועל פי אחד הממצאים המעניינים גילו החולים שנוקקו להמודיאליזה התמודדות סבילה הרבה יותר מבני קבוצות הביקורת. עם זאת "מתמודדים פעילים" לפי מבחן השלמת המשפטים — אם כי לא בכל המקרים — גילו נטיה להשתקם בצורה טובה יותר מתולים אחרים.

וכאן מגיעים אנו לדוגמא האחרונה — ה"המיפלגיה, דהיינו — שיתוק חלקי אצל אנשים בגיל העמידה ומבוגרים יותר עקב שטף דם במוח. הדיעה הרווחת היא ששטף דם במוח הוא מחלה אנושה ואף כמה מן הרופאים — עד היום — אינם ערים די הצורך לכך שתפרוגנוזה אינה גרועה תמיד.

במחלקה לשיקום בבית החולים הדסה נערך מחקר רב-שנתי על ידי צוות רב-מקצועי בראשותו של פרופ' אמיל אדלר המנוח ז"ו ובחנו, בין היתר, ההיבטים הפסיכו-סוציאליים של תהליך ההחלמה לאחר שטף דם במוח⁴³. מחקר זה הוא אחד המעטים בהם הורכבה קבוצת ביקורת נורמלית, המותאמת לפי גיל, מין, השכלה, ורקע תרבותי לקבוצת החולים. דבר זה איפשר לנו למן ההתחלה להבחין בין השפעותיה של הפגיעה במוח במישור האינטי-טלקטואלי ובמישור האישיות לבין תופעות רגילות של הזדקנות⁴⁴.

נעסוק להלן בקבוצה בת 120 חולים, המתפלגים באופן שווה למדי לפי גיל ומין. כ-60% בהם ממוצא אירופי והשאר מעדות המזרח. חולים אלה שהיו מארשפוזים בשלושה בתי חולים (הדסה, ירושלים; בילינסון, פתח תקוה; ואסף הרופא, צריפין) רואינינו פעמיים בידי פיסיוטרפיסטים, ותלמידי מחקר בפסיכו-לוגיה ובסוציולוגיה. הראיון הראשון התקיים בבית החולים לקראת סוף האשפוז, והשני בביתו של החולה לאחר השחרור. בשני ה-ראיונות התבקשו הנזכרים להשיב בעל-פה

על שאלונים בנושא פעילויות יומיומיות (ADL), כדי לקבל מדדים מצטברים על יכולתו של החולה לשרת את עצמו בפעילויות בסיסיות, כמו — אכילה, התלבשות, עבודה והליכה. רמת הפעילויות היומיומיות (ADL) שימשה מדד למוגבלות ההתחלתית וליכולת השיקום. בראיון השני, שהתקיים בשנה השניה לאחר השחרור — מלבד השאלון על הפעילויות היומיומיות — נאספו גם נתונים על היבטים שונים של תולדות החולה, על יחסי המשפחה, על הסתגלותו לעבודה לפני המחלה, על סגנון התמודדותו מבחינת תפיסתו שלו את מחלתו ויחסו לשיקום. נתונים דומים על סגנון ההסתגלות נאספו גם מבן משפחה אחד לפחות, הגר במשק בית אחד עם החולה.

בין השאלות העיקריות שעניינו אותנו היתה זו שתתייחסה לאופן ההתמודדות מבחינת תפיסת המחלה. שאלנו את החולים בשני הראיונות — האם הרגישו עצמם חולים ועד כמה. שאלה אחרת נגעה לתגובתו הרגשית של החולה למחלתו: האם היתה תגובתו חיובית או שלילית, או אף דכאונית ובאיזו מידה. אופן ההתמודדות נאמד בעקיפין גם מתוך סדרת שאלות שדנו בניצול הזמן הפנוי ובהשפעת המחלה על תחביביו של החולה.

יחס המשפחה נאמד לפי תשובתו של בן המשפחה לשאלות: האם לדעתם החולה (1) עצבני או רגוע; (2) בבחינת עול; (3) האם בעיני בן המשפחה צריך החולה לדאוג בעצמו כמידת יכולתו לצרכיו היומיומיים, כפי שנוסחו במונחים של פעילויות יומיומיות; (4) האם לדעתו רצוי, כי החולה ינהל אורח חיים פעיל יותר מחייו באותו זמן, ואחרונה (5) האם הוא מסכים או מתנגד לטענה, כי הדבר המועיל ביותר לחולה הוא אשפוזו מחדש, בבית חולים רגיל או בבית חולים לחולים כרוניים.

A. Kaplan, et. al (Personal Communication), 1975 42

E. Adler, et. al. op. cit., 1969 43

J. Shanan, M. Cohen and E. Adler, Intellectual Functioning of Hemiplegics after CVA 44

J. Nerv. Ment. Dis. 143, 1966, pp. 181-189

ניתחנו תחילה את הנתונים לגבי החולים ככלל, ואחר כך התחשבנו בהשפעות האפשריות של רקע תרבותי ושל משתגי רקע אחרים. לגבי אוכלוסיית החולים ככלל, נתאמתו הקשרים הצפויים בין המשתנים הסוציו-דמוגרפיים לבין השיקום. גיל עמד ביחס הפוך לשיקום. לא נמצא קשר בין מין לשיקום, אף כי נראה שהגברים נשתקמו מעט טוב יותר. משך האשפוז הושפע מאוד על-ידי מוצא עדתי והמשתנים המצויים במתאם עימו: השכלה, נידות תעסוקתית, וגודל המשפחה. חולים בעלי מעמד מכובד יותר הורשו להישאר בבית החולים זמן רב יותר. ואמנם המחקר הראה יחס חיובי בין הכנסה גבוהה יותר לבין שיקום מוצלח יותר בבית. לעומת זאת, חולים ממעמד כלכלי חברתי גמוך יותר — שהם שכיחים יותר בין יוצאי המזרח — שוחררו מוקדם יותר. ממצאֵינו התברר מאוחר יותר, כי אשפוז ממושך היה בבחינת תועלת לחולים ממוצא מזרחי, וכי התקדמותם בבית היתה איטית.

אשר לתפיסתו העצמית של החולה ולעמדתו, העיד הממצא העיקרי על קיום יחס ישר בין הרגשה חיובית ושיקום. אשר ליחס המשפחה לחולה ולנכותו, היו הממצאים מורכבים יותר. יחס ישר אך לא תמיד בעל משמעות סטטיסטית נמצא בין שיקום לבין: (1) רצון המשפחה שהחולה יבלה את זמנו באופן פעיל יותר (מובהקות של 0.05); (2) ראייתם את החולה כרגוע; (3) הסכמתם לטענה שהחולה צריך לבצע פעילויות יומיומיות רבות ככל האפשר (מובהקות של 0.001 לגברים); (4) הדעה שהחולה איננו בבחינת עול; ו- (5) התנגדות לאשפוז החולה. הנתונים על האוכלוסייה ככלל מאשרים, איפוא, במידה רבה את הנחת היסוד שלנו, כי עמדות התואמות התמודדות פעילה מסייעות לשיקום.

ניתוח תפיסתם של החולה עצמו ושל בני המשפחה את המחלה, תוך בקרה על גורם המוצא נסוב סביב כמה ממצאים שיתוארו להלן. החולים נשאלו: "האם לדעתך אתה

היום אדם חולה?" התשובות מויינו לפי קטגוריות הנעות מ-"בריא עד חולה במידה קלה", "חולה במידה בינונית", עד "חולה במידה חמורה". נמצא הבדל בולט בתפיסתם של החולים לגבי חומרת מוגבלותם בין שתי הקבוצות האתניות, הן בבית החולים והן בבית. מרבית החולים ממוצא מזרחי נטו לחשוב שמחלתם רצינית, ואילו מרבית יוצאי המערב חשבו שמחלתם אינה כה רצינית.

בין רמת השיקום ותפיסת המחלה הצטייר הקשר כלהלן: למרות ההבדלים בין שתי הקבוצות בתפיסת מחלתם, הרי בשתיהן כאחת היה השיקום קשור בתפיסת המחלה. שיעור השיקום בקרב בעלי התרגשה החיובית עלה במידה ניכרת על שיעור השיקום בקרב אלה שראו עצמם חולים (מובהקות של 0.001).

שאלה אחרת עסקה במורל החולה, כלומר — במצב רוחו השולט. השאלה היתה: "האם, לדעתך, אתה בדרך כלל שמח או עצוב?" בקרב יוצאי המערב היה הקשר ברור למדי; ככל שהרגישו שמחים, כן הצליח השיקום, וככל שהרגישו עצובים, כן היה שיקומם חלש יותר. בקרב החולים יוצאי המזרח לא הסתמן קשר כה ברור; גם כאן היה שיעור השיקום המוצלח גבוה יותר בקרב ה"שמחים" מאשר בקרב ה"עצובים". עם זאת, שיעור ניכר מבין החולים ה"עצובים" גילו גם כן רמת שיקום גבוהה. יתכן, כפי שמלמדים גם מחקרים אחרים, כי המורל הנמוך בקרב יוצאי המזרח שמעמדם לרוב נמוך, אפיין אותם עוד לפני המחלה, ולכן היתה תגובתם לפגיעתם קשה יותר מאשר אצל חולים שנסיונם בעבר היה כנראה חיובי יותר. יתר על כן, אפשר שהתפיסה העצמית השלילית פגעה בקצב השיקום וברמתו. אחוז גדול מיוצאי המזרח היו ניידים כלפי מטה עוד קודם למחלה, כלומר — השיגו מעמד נמוך יותר מאבותיהם, או ירדו במשך השנים שקדמו למחלה במקום לעלות בסולם השכר או בסולם החברתי.

הממצאים הקשורים ביחסם של בני המשפחה לחולה ולמצבו תאמו למדי את יחסו של

החולה למצבו. שתי שאלות עסקו בסגנון ההתמודדות של בני המשפחה, כפי שהוא מתבטא בעמדתם כלפי פעילותו של החולה. נראה שהתשובות משקפות את האווירה ש- שררה סביב החולה.

השאלה הראשונה היתה: "כיצד, לדעתך, צריך החולה לבלות את זמנו?" התשובות נוסחו לפי סולם הנע בין "בצורה פחות פעילה מבהווה", לבין "בצורה פעילה מבהווה". בשתי הקבוצות האתניות כאחת השתפר ה- שיקום עם המעבר מבית החולים הביתה, בלא קשר לסגנון ההתמודדות, אך השיפור היה בולט יותר אצל חולים שסגנון ההתמודדות של קרוביהם היה פעיל. השוואת שתי הקבוצות מראה בעליל, כי חולים ממוצא מערבי, אשר קרוביהם צידדו בסגנון התמודדות פעיל, הראו שיפור רב יותר עם שובם הביתה מאשר החולים ממוצא מזרחי. לגבי חולים יוצאי ארצות המערב, היה די בגישה של "סטטוס קוו" ("כבהווה"), מצד בני משפחתם, כדי ששיקומם ישתפר עם שובם הביתה, בעוד שחולים ממוצא מזרחי נזקקו לעמדה פעילה ברורה לשם כך.

השאלה השניה בעניין זה היתה: "האם, לדעתך, צריך החולה לבצע פעילויות יומיומיות?" נמצא קשר בין עמדתם החיובית של בני משפחה שסגנון התמודדותם פעיל לבין השיקום. גם כאן היה הקשר בין התמודדות פעילה לבין שיקום אמיץ יותר בקרב חולים ממוצא מערבי.

שתי שאלות אחרות נגעו במישרין לנכונותם של בני המשפחה לקבל את החולה כמות שהוא, ומבחינה זו לנכונותם להתמודד באופן פעיל עם המצב שנוצר עקב מוגבלותו. האחת היא: "האם אתה סבור שהחולה מפריע לך בבית?" 47% מיוצאי ארצות המזרח סברו שהחולה מפריע, לעומת 22% מיוצאי המערב. יתר על כן, הקשר בין הרגשתם של הקרובים,

כי החולה מפריע לבין השיקום ניכר בעיקר בקרב יוצאי המזרח. בקרב יוצאי ארצות ה- מזרח הראו למעלה ממחצית החולים ש"נידחו" על ידי קרוביהם רמות שיקום נמוכות, בעוד שרק אצל שלישי לערך מבין החולים ממוצא מערבי, אשר קרוביהם נטו לדחותם, היה השיקום כושל. 25% מבין החולים ממוצא מערבי השיגו את רמת השיקום הגבוהה ביותר למרות דחייתם של בני המשפחה, ואף לא אחד מבין החולים ממוצא מזרחי.

השאלה השניה היתה: "האם היית רוצה שהחולה יאושפו מחדש?" ראינו בתשובה חיובית לשאלה זו סימן לנכונות קטנה להת- מודדות מצד בן המשפחה, שכן המדגם כלל אך ורק חולים אשר יבעת שחרורם מבית החולים הוגדר מצבם כ"הוטב". רק בקרב נשים ממוצא מערבי היה קשר שלילי ובעל משמעות סטטיסטית בין הנכונות לאשפוז החולה מחדש לבין השיקום (מובהקות של 0.001). בקבוצות האחרות הסתמנה גם כן נטיה שלילית דומה, אך חסרת משמעות סטטיסטית. הנטיה בעד אשפוז מחדש היתה מעט גבוהה יותר, אך לא במידה משמעותית, בקרב יוצאי ארצות המזרח. ולבסוף, הנטיה נגד אשפוז מחדש היתה שכיחה יותר אצל קרוביהם של חולים ממין זכר, כלומר נשותיהם, מאשר אצל בני משפחותיהן של הנשים החולות.

הערות סיכום

עבודתו הקלאסית של ג'אניס⁴⁵ הראתה, כי העמדת החולה על התוצאות האפשריות של הניתוח משפיעה לטובה על החלמתו. בעקבות מחקר זה מקובל להניח כי האפשרות להת- מודדות המודעת מזרזת את ההחלמה, כלומר — משפרת את יכולת ההתמודדות. כנגד זאת מצאו בעת האחרונה כוהן ולזרוס⁴⁶,

I. Janis, *Psychological Stress*, New York, Wiley, 1958 45

F. Cohen & R. D. Lazarus, *Active Coping Processes, Coping Dispositions and Recovery* 46 from Surgery, *Psycho-Somatic Medicine*, 35/5, 1973, pp. 375-389

כי בקבוצות ש"הוזהרו", כלומר — שהת-
מודדו באופן מודע, היתה ההחלמה מן הניתוח
דווקא מסובכת ביותר. לא נמצא כל קשר
ברור בין סגנון ההתמודדות, חרדה ולחץ לבין
ההחלמה. לפיכך, עלינו לשאול מתי ולמי
מתאים סגנון התמודדות מסוים. אפשר כי
הממצאים שהעלינו, יש בהם כדי להסביר את
מקורם של המסקנות המנוגדות.

הנתונים שלנו נותנים תוקף להנחה שרמת
השיקום ומתירותו קשורים בסגנון ההתמו-
דות של החולה ושל בני משפחתו. אך הם
מלמדים, כי הרקע התרבותי, המצוי בישראל
במתאם עם השכלה וסממנים אחרים של
מעמד חברתי-כלכלי, משפיע גם הוא על ה-
שיקום, הן כמשתנה בלתי תלוי והן בגין
הקשר בין סגנון התמודדות לבין תרבות.
במיוחד בקרב יוצאי ארצות המזרח, דומה כי
קיים מעגל קסמים של משאבים, מורל ירוד,
התמודדות סבילה, ונוק שולי גבוה מבחינת
אובדן עצמאותו, כתוצאה ממחלה, מגיל או
משילובם יחד. לבסוף עדים אנו להתמודדות
חלשה מצד החולה, קרוביו והסגל הרפואי.
למצא זה נודעת משמעות חברתית עמוקה,
שכן פירושו הוא, כי חולים בעלי מעמד נמוך
יוצאי ארצות המזרח סיכוייהם להשתקם קט-
נים בהרבה.

רבים מבין החולים ממוצא מזרחי ראו עצמם
כחולים מאוד. לכן סביר להניח, כי לקשר בין
הדימוי העצמי כ"לא חולה במידה חמורה"
לבין השיקום תהיה השפעה פחותה בקרב
יוצאי המזרח כקבוצה. יתר על כן, שעה שאצל
חולים ממוצא מערבי היה קשר בין המורל
לבין השיקום, אצל יוצאי ארצות המזרח לא
נמצא כל קשר כזה. בשל מעמדם במערכת
החברתית, יש בקרב החולים בני עדות המזרח
יצוג יתר של עובדי תעשייה ופועלים. במק-
צועות כגון אלה, אפשר שגם לאחר שיקום

ממושך לא יוכל המשוקם לשוב לדפוסי הע-
בודה הקודמים, ולכן אין תימה שהקשר בין
מורל ושיקום רופף בקבוצה זו. בדומה לבני
מעמדות נמוכים בכלל, האלטרנטיבות המזו-
מנות ליוצאי ארצות המזרח, לאחר שבריאיותם
נפגמה הן מצומצמות יותר, וכן כושר הסתג-
לותם לדפוסים חדשים נמוך יותר. יתכן
שנכותם אינה אלא סוגעת עוד יותר במורל
שלם שהיה ממילא ירוד, והמורל הירוד,
מצדו, מחבל בתהליך השיקום. תשובותיהם
של בני המשפחה מלמדים, כי בקרב יוצאי
ארצות המזרח היתה נטיה חזקה יותר להת-
מודדות סבילה, כפי שהתבטאה בדחיית ה-
חולה, מאשר בקרב יוצאי המערב.

דברים אלה מביאים לידי מסקנה חשובה עד
מאוד: בני עדות המזרח וכאים למנה גדולה
יותר מן הסיוע החומרי המצוי, בשל מצוקתם
האובייקטיבית. אך כלל וכלל לא די בכך; שכן
אם סבורים אנו, כי שיקום החולה קשור
במבנה הנפשי הכללי שלו ובדרך התמודדותו
עם מוגבלותו, אין לצפות להצלחה באמצעים
חומריים בלבד. יש לחשוף את החולים וקרו-
ביהם יוצאי המזרח לפעילויות, שיש בהם כדי
להעלות את רוחם ולהשפיע בסופו של דבר
על סגנון ההתמודדות שלהם. דוגמאות לפע-
ילויות כאלה הן ביקורי בית של אישי
מקצוע ומתנדבים, השתתפות מכוונת בפעיי-
לויות קהילתיות, יעוץ פסיכולוגי וטיפול
קבוצתי (צעדים ראשונים בתחומי פעילויות
אלה נסקרו לאחרונה בספרות⁴⁷. כמו כן יש
לתת יעוץ מיוחד לבני משפחותיהם של החו-
לים, כדי לשנות את עמדתם הסבילה כלפי
פעילויותיו היומיומיות של החולה, ולעקור את
נטייתם לדחות את החולה, נטייה העלולה
להתחזק אם תצמח "רווחה" חומרית עקב
המצב (כגון, יותר מקום בדירה, תמיכה כספית
וכדו' כ"פרס" מטעם החברה לגילוי חוסר
נכונות להתמודדות פעילה.

H. K. Goldstein, A. Cohen, H. Thames & J. P. Galloway, The Influence of Group 47
Therapy with Relatives on Rehabilitation Clients and their Families, *Small Group
Behavior*, Vol. 5/3, 1974, p. 374 ff.

כאן, אולי, המקום להזכיר, כי חולים אלה הורשו לשהות בבית החולים שהות קצרה יותר מאשר החולים ממוצא מערבי. על סמך ממצאים במרפאה הפסיכיאטרית⁴⁶ רשאים אנו לשער, כי עמדות של התמודדות סבילה של החולה היו מלוות בכעין עמדת התמודדות סבילה מצד הצוות הרפואי, דומה למדי לעמדה שהיינו עדים לה אצל קרובי החולה.

במישור העיוני מתווים מחקרינו דרכים לחקר אופני התמודדות בתנאי חיים טבעיים, בצד מחקרים מעבדתיים. כפי שניסינו להראות ב-אמצעות הנתונים המוצגים כאן, יש לתת את הדעת לאפשרות, שקבוצות מרקע תרבותי שונה ואנשים שונים עשויים להתמודד בצורת שונות עם מצבים, שלפחות מבחינה חיצונית נראים לנו זהים. תוך הבחנה ברורה בין התגוננות לבין התמודדות, ניסינו גם להראות שנסיונות או מצבים שונים תובעים שיטות התמודדות שונות. לבסוף, דומה כי הנתונים שהעלינו מביאים לכמה מסקנות לגבי תיקונו של דגם השיקום הרווח כיום. במילים אחרות, הדברים שהובאו כאן מלמדים, כי ראוי לשוב ולשקול באילו דרכים אפשר לשפר את יכולתם של בני אדם להתגונן מפני מועקה ולהתמודד עם מצבי לחץ הנובעים מייכולת תפקוד פגומה.

נאגי הגדיר את השיקום כתהליך שעיקרו "שינוי מהלך המחלה והמגבלות התפקודיות הנובעות ממנה, במגמה להשיב לחולה את יכולת התפקוד החופשית ולשלב מחדש בחברה"⁴⁷. נאגי, אשר, ללא ספק, רואה את השיקום בעיניו של רופא, מדגיש, כי חפיפה מושגית כלשהי עם "טיפול", כלומר — סילוק המחלה או עצירת התפתחותה, היא בלתי נמנעת במקרים רבים. אך נאגי היטיב להבין, כי נכות או מגבלות טומנת בתוכה דפוס

התנהגות, המתפתח במצבים של מומים ממושכים הכרוכים במגבלות תפקודיות. ניתוח זה של המונח "נכות" מבדיל אותו בברור מן המחלה. הגדרה זו מדגישה את הפגיעה ביכולת למלא תפקידים בהתאם לתביעות הנורמטיביות של תרבות. מקורה של המגבלה עשוי להיות גם בהרגשתו האישית של האדם, כי אין הוא מסוגל לפעול ולהגיב כיאות, כלומר — למלא את התפקיד על פי נורמות כפי שהוא עצמו רגיל היה לקובען בטרם מחלתו. בשני המקרים, מושג הנכות או המוגבלות טומן בחובו סטייה חברתית כל שהיא ו/או בידוד חברתי רצוני או כפוי, העלול להביא לדרגות שונות של סטיגמה. הסיבות להבדלים נעוצים הן בסוג המום ובחומרתו, הן בהשקפה או בדעה הקדומה הרווחות בקבוצה החברתית לה שייך הנכה, והן לעתים בהשקפתו האישית של הנכה לגבי הגורמים שקדמו לנכות ועל שורשיה. מעטות הידיעות בתחום זה ועוד רב המקום לחוקרו.

יש להבדיל בראש ובראשונה בין סיבתיות "טבעית", דוגמת גורמים תורשתיים או מחלה מדבקת, לבין "חטא". לשון אחרת, בתרבות המערבית כבתרבויות רבות אחרות, מידת האחריות האישית וטיבה הן גורם יסודי ביחסם של החברה בכלל ושל הגורמים המטפלים בפרט, כלפי הליקוי, וכן ביחסו של החולה עצמו כלפי ליקויו. האחריות האישית קובעת גם את תפקידו של כל אחד מן המשתתפים בתהליך השיקום, את מידת המעורבות, דהיינו — ההתמודדות הפעילה, או מידת שיתוף הפעולה הסביל הנדרשות מן הנפגע.

הגישה המסורתית לשיקום טומנת בחובה את ההשקפה, כי (1) הליקוי התחלתי הוא בעיי-קרו גופני ולכן (2) הצלחת השיקום תלויה בדאש ובראשונה בפעולתם ובמומחיותם של

J. Shanan & R. Moses, The Readiness to Offer Psychotherapy (Its Relationship to Social Background and Formulation of Complaint), *AMA Archives of Gen. Psychiatry*, 4/2, 1961, pp. 203-212; J. Lerner & J. Shanan, *op. cit.*, 1973
S. Z. Nagi, Some Conceptual Issues in Disability and Rehabilitation, In: *Sussman, M. B.* 49 (Ed.), *Sociology and Rehabilitation*, Cleveland, 1965, ASA and U.S. Dept. H.E.W.

אנשי המקצוע. (3) מן המשתקם עצמו לא נדרש אלא לשתף פעולה והוא נתפס כ"מקרה" או אובייקט חסר אונים וסביל הזקוק ל"טיפול". (4) לפיכך, הצלחת השיקום פירושה — השבתה של רמת התיפקוד לקדמותה.

גישה זו מתעלמת מחלקן של הפגיעה ההת-נהגותית והפגיעה הנפשית. שכן, אפילו הנכות גופנית בטיבה ומקורה בגורמים שאינם בת-חום אחריותו של הקורבן, הרי הפגיעה ההת-נהגותית והפגיעה הנפשית הן שקובעות — פרט למקרים קיצוניים שמספרם מוגבל — את גורל השיקום. שנית, אפילו היה דגם "השבת התיפקוד לקדמותו" תקף, ואומנם הוא תקף בחלקו, הרי לעולם לא ישוב המצב לקדמותו. שכן בזמן שחלף, התנסה המוגבל בחוויות קשות, אשר הטביעו בו את חותמם. יתר על כן, גם הסביבה החברתית הקרובה — משפחתו, והרחוקה — הקהילה, עברה תמורות.

ברור, איפוא, כי השבת התיפקוד לקדמותו, במובן המסורתי, דורשת מן הנפגע הסתגלות למצב נפשי חדש (דעה דומה העלת לוריה 50), ועל כן חייבים אנו לראות את תהליך השיקום ולתכננו באור זה.

שכיחים מידי המקרים, בהם השתקם החולה — פיזית — בהצלחה, אך נשאר מוגבל מב-חינה נפשית-חברתית זמן ארוך או לכל ימי חייו, ולכן הוא נטול נטיה להתמודד באופן פעיל וללא רצון להיהפך מ"מקרה" לאזרח המשתתף בבניית חברתו. למרבה הצער רבים מבין ה"מקרים" הללו — ומבהיל לחשוב, כי מספרם מגיע לרבות רבות — הם גברים צעירים, אשר נפצעו בתאונות דרכים ובתאו-נות עבודה. אין, כמובן, לשכוח את קורבנות המלחמה, שמספרם — למזלנו — נופל בהרבה מקורבנות ההתמודדות הסבילה ואף הזלזול בבעיות היום יום בחברתנו.

אנו רשאים, איפוא, לחזק את טענתנו, כפי שהובאה בראשית דברנו, ולומר, כי הצלחת השיקום תובעת התמודדות פעילה לא רק מצידם של המוגבל ובני משפחתו, אלא גם מצד כל הגורמים המטפלים. הממצאים שהוצגו כאן מחזקים את סברתנו, כי תוכנית שיקום צריכה להתחשב באישיותו של המשתקם, עמדותיו ועמדותיהם של בני משפחתו, הס-ביבה המטפלת והרקע החברתי-כלכלי עליו מושתתת הקהילה בה הוא חי. נוכחנו לדעת, כי סגנונות ההתמודדות של כל הצדדים המ-עורבים בתהליך השיקום נמצאו ביחסי גומלין המצייתים לחוקיות מסוימת, המורה על דגם תלת ממדי. דגם כזה נחוץ להבנת תהליך השיקום, חקירתו ופיתוח שיטות משופרות הבנויות על קשר בל יינתק בין המשתקם ותכונותיו, משפחתו וקהילתו, ואחרון אחרון חביב — לבין הגורמים המטפלים — למן הרופא, האחות הפיסיטרפיסטית, העובדת הסוציאלית, הפסיכולוג ועד למערכות-העל של שירותי הבריאות והרווחה.

אין הנתונים שהוצגו כאן בבחינת סוף פסוק, ויש להוסיף ולאמתם, ולהגדירם ביתר דיוק. אולם נראה לנו, כי די בהם, כדי ללמד על הצורך בפיתוחו של דגם שיקום רחב ו-אנושי יותר. השקפתנו, כאמור, היא, כי יש צורך בדגם שיקום רב-ממדי, בו נתפסת ה-מוגבלות כגורם לחץ למוגבל עצמו, לסביבתו החברתית הקרובה, למרפאיו ולמטפלו — ובסופו של דבר לחברתו הרחבה.

פיתוחו של מודל כולל כזה והתאמתו לסוגי מוגבלות שונות ולקבוצות אנשים שונות, יחייב שיתוף פעולה, קודם כל של החולה ושל משפחת החולה ואחר-כך של אנשי מקצוע מתחומים שונים. אך לא די בכך, שכן יעד כזה אף ידרוש התמודדות פעילה מצד "ביורוקרטיה הרווחה" ההולכת וגדלה במ-דינתנו הקטנה. זוהי, כמובן, דרישה קשה, כי

A. R. Luria, *Restoration of Function after Brain Injury* (Transl: B. Haigh), New York, 50 MacMillan, 1963

ככל מנגנון ביורוקרטי גם המנגנונים של "ביורוקרטית הרווחה" פועלים באטיות וב-חוסר גמישות, מתוך התעלמות רבה מצורכי הפרט ותכונותיו היחודיות, וכן בהתאם לחוק פרקינסון. במובן זה פועלים מנגנונים אלה לפי העיקרון של התמודדות סבילה, שכן ה-ביסוס החמרני הכלכלי, עליו מסתמכת בעת האחרונה הרציונאליזציה של מדיניות הרווחה עוד מחזק, כמובן, את אופיה "הפסיבי" התגובתי, דהיינו — תפיסת האדם שבקליינט כיצור תלוי בגורמים חיצוניים, וכפסיבי במהותו.

אולם אף כי השגת היעד כרוכה במאמצים מרובים — שכן קשה ל"אנשי מקצוע" ול-"מנהלים" למיניהם להשתחרר מראיית עצמם כ"מומחים", כ"מעשיים" וכ"יעילים", כבעלים על גורלם של אחרים—"מסכנים" — אמונתנו היא, כי הגשמתו תקל על סבלם ומצוקתם של הפרטים ושל החברה, בה הם חיים. תקוותנו היא, כי מאמץ מתוכנן ומתמיד, אורך רוח ויוזמה, בקצרה — מנה גדושה של התמודדות פעילה, מצד כל הנוגעים בדבר, כולל המוגבל עצמו, יביאו להשגת המטרה בעתיד הלא-רחוק.

הנטיה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה*

מאת עדנה וולף** ופרופ' יואל שגן***

מתן בטחון כלכלי לאלה שאינם מסוגלים לעבוד הוא, כידוע, אחד ממגמותיה של מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל. לצורך זה מעניק המוסד לביטוח לאומי תמיכות כספיות למוגבלים ולמחוסרי עבודה, ומשרד הסעד מוסיף על כך את סיועו לנזקקים, המצויים בטיפולו.

אין עוררין על הצורך בהענקת בטחון כלכלי למובטלים מאונס, דהיינו — אנשים אשר למצבם אין כל תקנה. אולם יש לזכור, כי מספרם של אלה מצומצם ביותר, אפילו כשמדובר באנשים שנפגעו קשות בתאונת עבודה או בפעולות מלחמה. התקדמות הרפואה נתנה את היסוד לראיית הנפגע כאדם שניתן לשקמו ולשלבו מחדש בחיי העבודה. אולם התמיכה הכלכלית, הניתנת לנזקק, עלולה לחזק את התפיסה החברתית המיושנת, הרואה במוגבלים מחוסרי העבודה אנשים חסרי ישע, הנתונים לחסדי החברה לכל ימי חייהם, וזאת בניגוד להשקפה הנכונה, הרואה בהם אנשים, שאומנם יכולתם להתמודד ולהסתגל לחיי עבודה נפגעה, אך נותר בהם פוטנציאל לא מבוטל לסייע לעצמם, כאשר ניתן להם לצורך זה עידוד ותמיכה באמצעות מסגרות או כלים מתאימים.

מתן התמיכה הכלכלית ללא פעולות נוספות — ואין זה משנה לענייננו אם תמיכה זו ניתנת בכסף או בעין — עלול להגביר את הפאסיביות של הנצרך. יתר על כן, נוצרת בביתו אווירה פאסיבית העלולה לעורר פאסיביות גם בדור השני (שגן 1975).¹ כך קורה, שהשקעות כספיות של מליוני לירות גוררות אחריהן השקעות גדולות יותר, ולא רק שאלו אינן עוזרות לפתור את הבעייה, אלא אף מצמיחות מנגנונים פרקינסוניים של פקידות, שמעמדה והתקדמותה תלויים "בקידום השכבות הנחשלות".

* מאמר זה מבוסס על עבודה גמר, שהוגשה למחלקה לפסיכולוגיה באוניברסיטה העברית על ידי עדנה וולף, כחלק ממילוי חובותיה לשם קבלת תואר מוסמך במדעי החברה.

** זרוע הכוון למקצוע, משרד העבודה.

*** המחלקה לפסיכולוגיה, האוניברסיטה העברית, והמחלקה לפסיכיאטריה בביה"ח האוניברסיטאי הדסה בירושלים; מרכז המחקר הפסיכולוגי במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל.

J. Shanan, Levels and Patterns of Social Engagement and Disengagement from Adolescence to Middle Adulthood, in: K. Riegel and J. Mecheam (Eds.) *The Developing Individual in Changing World*, Mouton, The Hague (1975) 1

נשאלת, לכן, השאלה — מהי הדרך הנאותה המשלבת מתן עזרה סבירה לאלה שסיכויי קידומם ושיקומם מינימליים עם נקיטת פעולות המגבירות את המורטיבציה של הנפגע להתמודדות פעילה, המאפשרת לו להיקלט במעגל העבודה.

בעיית ההיקלטות בעבודה חריפה גם בקרב קבוצות אוכלוסיה אחרות, כגון: נערים שהפסיקו את לימודיהם ויש לדאוג להיקלטותם הראשונית הנכונה במעגל העבודה; עקרות בית, שיש לסייע בידן להתגבר על המכשולים המונעים מהן להיכנס לחיי עבודה מחוץ לביתן; קשישים המגיעים לגיל הפנסיה ונאלצים לפרוש מעבודתם כשהם עדיין במלוא אונם, מירצם ויכולתם.

ניתן, איפוא, לומר, כי במקביל ובמידה לא מבוטלת אפילו כתחליף למבנה הקיים, יש לחפש פתרונות קונסטרוקטיביים, שיאפשרו לנפגע, למוגבל ולמובטל להיקלט מחדש במעגל העבודה, להיות יצרניים יותר, שבעי רצון וגאים כפרטים חופשיים בחברה חופשית (אחת המסגרות שהוקמו לצורך זה היא "זרוע הכוון למקצוע" של משרד העבודה, בה נערך המחקר הנדון ברשימה זו). כדי להגיע לפתרונות אלה יש להכיר תחילה את מהות הבעייה של ההסתגלות לעבודה בתחום כושר הסתגלותו הכללית של הפרט.

1943⁸), והיכולת לעבוד באה יחד עם הכושר לדחיית סיפוק ולבדיקה הולמת של המציאות (גלובר, 1943⁴). במחקרים שונים הצביעו החוקרים על המשמעות ההסתגלותית של העבודה — אם על ידי תאור הרגשתם של אנשים שאינם עובדים (בקה, 1940⁵), ואם על ידי תאור עמדתם של העובדים כלפי משמעות עבודתם (פרידמן ואחרים, 1954). אפשר לראות, כי העבודה מגדירה את זהותו העצמית של הפרט, מאפשרת ביטוי עצמי יצירתיות וחוויות חדשות.

כמו כן העידו מחקרים על הקשר בין ההסתגלות לעבודה לבין ההסתגלות הכללית של הפרט: הרון (1954)⁷ עמד על הקשר בין

מבוא

מגמת עבודה זו היא לבחון האם קיים קשר בין ההסתגלות לעבודה לבין כושר הסתגלות כללי. פסיכולוגים רבים הצביעו על אפשרות לקשר כזה, שכן טענו לקיום משמעות לעבודה מעבר לסיפוק הצורך הכלכלי. פרויד העמיד במרכז הסתגלותו של הפרט את היכולת לעבוד ולאהוב והראת, כי הקשר החזק ביותר למציאות היא העבודה (מהדורת 1960, ע' 27)². העבודה אינה כורח כלכלי בלבד הנכפה על ידי החברה, אלא גם דרך למציאת סיפוק על ידי סובלימציה של האנרגיה היצרית. העבודה מהווה חלק מתחושת הבגרות (לנטוס,

-
- S. Freud, *Civilization and its Discontents*. New York, Norton, 1962 or Jonathan Cape & Harrison Smith, New York, 1930 2
- B. Lantos, "Work and the Instincts." *International Journal of Psychoanalysis*, 1943, 24, 114-119 3
- Glover, "The concept dissociation." *International Journal of Psychoanalysis*, 1943, 24 4
- E. W. Bakke, *The Unemployed Worker*. New York, Yale University Press, 1940 5
- F. A. Friedman & R. P. Havighurst, *The Meaning of Work & Retirement*. Chicago, University of Chicago Press, 1954 6
- A. Heron, "Satisfaction and satisfactoriness: complementary aspects of occupational adjustment." *Occupational Psychology*, 1954, 28, 140-153 7

חוסר יציבות רגשית לבין הקריטריון של ה-
הסתגלות לעבודה, שהוגדר על ידו כ"מידה
שהעובד מהווה מקור בעיות למעבידו".
המתאם שקיבל היה $r = .45$. במחקר שנערך
על שיקום בעבודה של חולי סכיופריניה נמ-
צא, כי אנשים שהשיקום היה יעיל בשבילם ב-
מידה רבה יותר היו בעלי עוצמת "אני" גבוהה
יותר (קונורס ואחרים 1960)⁸. הן מן התאור-
יה והן מן המחקרים נראה, כי ההסתגלות
לעבודה קשורה במידה רבה עם יכולת הפרט
להסתגל למציאות הסובבת אותו. "העבודה
היא בריאות", ואדם שאינו בריא יתקשה ל-
הסתגל לעבודה. אולם אנו יודעים גם על קיום
הסתגלות לעבודה דרך מנגנונים נאורוטיים
(הורניי, 1950)⁹. הורניי טוענת, כי קיימת
אפשרות להסתגל לעבודה בשתי צורות:
האחת — דרך כפייה וחרדה, ואילו האחרת
מבוססת על הגשמה עצמית. לכן יש לצפות,
במקרים מסוימים, לאנשים שאינם מסתגלים
בצורה טובה למציאות הסובבת אותם, אולם
מסתגלים לעבודה. לדברי הפסיכולוגים של
האני קשורה ההסתגלות למציאות עם עוצמת
האני, כלומר — עם יכולתו של הפרט להפנות
אנרגיה להתמודדות עם הסביבה. שני
(1967)¹⁰ ראה את התהליך של התמודדות
הפעילה עם הסביבה כתהליך המחייב את
הפרט להכיר את הקשיים העומדים בפניו,
ולהפנות אנרגיה לשם הסרתם; וזאת בצורה
המאפשרת תאום בין המציאות לבין תחושת
העצמי, והמבטיחה התפתחות לשם הגשמה
עצמית. מאחר שהעבודה היא חלק מן המצי-
אות והסביבה, תהיה ההסתגלות אליה קשורה
עם כושר התמודדותו של הפרט.

אולם אין להתעלם מהשפעת הגורמים החבר-
תיים על ההסתגלות לעבודה. טבעי הדבר
שהסוציולוגים הכירו בחשיבותם של גורמים,
כגון: גיל, מין, מעמד חברתי-כלכלי וכד'
בהסתגלות לעבודה (מילר ופורם 1951, מה-
דורת 1964)¹¹; אולם גם כמה מבין הפסיכו-
לוגים הכירו בחשיבותם של גורמים אלה
(גיזלי 1956 ו-1963, דנט 1963)¹².

הנושא הראשון בחשיבותו הוא נושא הגיל.
מרבית הפסיכולוגים מדברים על התפתחות
הבחירה המקצועית, ואינם מרבים לתאר את
מידת השתלבותם של בני הגילים השונים
בשוק העבודה. אף על פי כן, יש אפשרות
להסיק מתוך סיכומיהם על היציבות בעבודה
הצפויה בגילים השונים. באופן כללי מצבי-
עים החוקרים על קיום השלבים הבאים: שלב
ההכנה, שלב המעבר וההתנסות, שלב ההתב-
ססות והיציבות ושלב הפרישה. לגבי הגילים
השונים המהווים מעבר משלב לשלב אין
הסכמה מלאה בין החוקרים. אולם מילר ופורם
מתארים סיום מסגרות פורמליות, כגון לימו-
דים ופרישה מעבודה כנקודות מעבר משלב
לשלב. הם מציינים גם, כי בשלבי ההכנה וה-
התנסות לא זו בלבד שהחברה אינה מעודדת
יציבות במסגרת תעסוקתית, אלא גם מונעת
מהנער חדירה לעיסוקים יציבים והתקדמות
בהם. אי לכך, ניתן לומר, כי ככל שעולה
הגיל, גדלים סיכויי היציבות התעסוקתית,
ואפשר לראות בחוסר יציבות תעסוקתית אי-
הסתגלות לעבודה.

גורם שני בעל חשיבות הוא גורם המין:
במשך המאה העשרים עלה אחוז הנשים

J. E. Conners, G. H. Wolkon, D. P. Halfner & B. A. Stotsky, "Outcome of post-hospital 8
rehabilitative treatment of mental patients as a function of ego strength." *Journal of
Counseling Psychology*, 1960, 7, 278-282

K. Horney, *Neurosis and Human Growth*. New York, Norton, 1950 9

י. שני, הנטייה להתמודדות פעילה יסוד לבריאות הנפש מגמות ט"ו, 1967, 169-189.

Miller and Form, *Industrial Psychology*. (2nd ed.) New York, Harper and Row, 1964 11

E. E. Ghiselli, "Dimensional problems of criteria." *Journal of Applied Psychology*, 1956, 12

40, 1-4; E.E. Ghiselli, "Moderating effects and differential reliability and validity."

Op. cit., 1963, 41, 81-86. M. D. Dunnette, "A modified model for test validation and

selection research." *Op. cit.*, 1963, 47, 317-332

מחקרים בארץ ובעולם הצביעו על הבדלים בהסתגלות לעבודה אצל בני קבוצות אתניות שונות. לפי מילר ופורם קיימת אצל כושים בקבוצת עבודה מעורבת עם לבנים נטיה חזקה יותר לציית להוראות ההנהלה, וזאת אף תוך שבירת נורמות הקבוצה. נטיה זו נובעת מן העובדה שהבטחון התעסוקתי של-הם תלוי במידה רבה ברצונו הטוב של המע-סיק, ואין להם גיבוי מקבוצת העובדים, כפי שיש לפועלים הלבנים¹⁸. מכאן אנו למדים, כי המדד של השתלבות בקבוצת העבודה, עשוי לשמש קריטריון הסתגלותי לגבי העו-בד הלבן, אך אינו רלבנטי לגבי הפועל הכושי. בארץ הצביעה ד"ר רבקה בר-יוסף (תש"ל)²⁰ על קיום קשיי הסתגלות של עולים מארצות לא-תעשייתיות בסקטור התעשייתי. נוסף לכך, הראו ליסק (1968)²¹ ובר-יוסף (1970)²², כי קיימת השפעה של ארץ המוצא על בחירת התעסוקה של הפרט.

ניתן, איפוא, לומר, על יסוד מחקרים שנערכו, כי קיימות אפשרויות שונות של השפעה מצד גורמים חברתיים, הן על רמת הסתגלותו של הפרט לעבודה והן על צורתה.

התשערה שהעלינו כיסוד למחקרנו היתה: קיים קשר בין רמת ההסתגלות של הפרט בכלל ויכולתו להתמודד עם אתגרים ומצבי לחץ, לבין יכולתו להיקלט במסגרת עבודה. כמו כן, קיומו של קשר כזה יהיה מעבר

העובדות בהתמדה. בכל זאת הוא נמוך עדיין מאחוז הגברים העובדים. בארה"ב עובדות 43.3% מהנשים הלבנות ו-48.7% מן הכו-שיות (השנתון הסטטיסטי של ארה"ב, 1973)¹³. בארץ עובדות כ-30% מתוך ציבור הנשים (שנתון סטטיסטי לישראל, 1973)¹⁴, ונוסף לכך קיימות בעבודת הנשים הנודות לפי הגילים השונים (השנתון הסטטיסטי, 1972, 1973)¹⁵. תופעה זו מובנת ביותר אם נשווה אותה לגיל הנשואין והפריון של הא-שה. מחקרים שהביאה אן רו (1956)¹⁶ הצבי-עו, בין השאר, כי הסתגלות הנערות למסגרות תעסוקה טובה יותר מזו של הנערות. יתכן כי אפשר להסביר לפחות חלק מההבדלים שצוינו לעיל על ידי פניית גברים ונשים ל-תעסוקה שונה, וכן על ידי דרך הסתגלותם השונה לקבוצת העבודה (מילר ופורם)¹⁷. בקיצור אפשר לומר, כי הנורמה החברתית מחייבת את הגבר לפרנס את המשפחה, חובה שאינה קיימת לגבי האשה (לכל היותר היא משמשת כמסייעת לפרנסת המשפחה), ולכן לא יהיה דין השתלבותה של האשה במערכת התעסוקה כדין השתלבותו של הגבר.

אשר למעמד החברתי-כלכלי — מילר ופורם מצאו, כי למשתנה זה השפעה רבת בתחום התעסוקה; למשל, משמעות העבודה לגבי המעמד הנמוך היא כמעט כלכלית בלבד. אצל בני מעמד זה פחותה ההנעה החיובית לעבוד מאשר אצל בני המעמד הבינוני¹⁸.

13 *Statistical Abstract of the United States*, 1973

14 שנתון סטטיסטי לישראל 1973, מס' 24, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

15 שנתון סטטיסטי לישראל 1972, מס' 23, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנתון סטטיסטי 1973, שם.

16 *Anne Roe, The Psychology of Occupations. John Wiley & Sons, Inc. 1956*

17 *Miller and Form, op. cit. p. 517*

18 *Ibid. p. 606-8*

19 *Ibid. p. 239*

20 ר. בר-יוסף, הסתגלותם של עולים חדשים לעבודה בבית חרושת, ליסק ואחרים עורכים, *עולים חדשים בישראל*, מקראה, ירושלים, תש"ל.

21 מ. ליסק, ציפיות למוביליות חברתית ובחירת מקצוע בקרב הנוער בישראל, איזנשטאט ואחרים, *רבידים בישראל*, תשכ"א.

22 ר. בר-יוסף, שם.

לרקע החברתי של הפרט, אם כי מהותו עשויה להשתנות בהתאם למקומו של הפרט בתוך המערכת החברתית.

שיטה

המחקר נערך על אוכלוסיית הנועצים בתחנה ליעוץ של "זרוע הכוון למקצוע" במסגרת משרד העבודה. אנשים אלה הגיעו לתחנה לאחר שיועץ התעסוקה (שאינו פסיכולוג) לא מצא אפשרות לסייע להם, וראה צורך ביעוץ פסיכולוגי. לנועצים נערכו מספר בחינות הן לבדיקת הכשרים השונים והן בחינות אישיות. אחד המבחנים היה מבחן השלמת המשפטים (שנן 1968)²³, המודד את הנטיה להתמודדות פעילה של הנבדק. לאחר הבחינות ניתן להם יעוץ, וכדי לעקוב אחר הצלחתו, הועבר כחצי שנה לאחר היעוץ, שאלון לכל הנועצים. רוב האנשים שהשיב על השאלון (78% מבין מקבליהם), עבד או למד — אם לימוד עיוני ואם קורס מקצועי כלשהו, ו-20% לא עסקו — לא בלימוד ולא בעבודה. העובדים רואיינו על ידי פוקדים במקום העבודה, וכמה מהם פוטרו או התפטרו מאז נשלח השאלון ועד שתגיע הפוקד. מתוך הנועצים שהשיבו על המכתבים נבחר מדגם המונה 40 נשים ו-40 גברים. שתי קבוצות אלו נבדקו בנפרד. האנשים נבחרו לפי סדר פנייתם ליעוץ בהנחה שסדר זה הוא מקרי. גילם הממוצע היה כ-20 שנה והשכלתם כ-10 שנות לימוד. 15 מהגברים ו-23 מהנשים היו ממוצא מזרחי; 23 מהגברים ו-17 מהנשים ממוצא מערבי (מוצאם לא העדתי של שניים מן הגברים לא היה ידוע). חלק מאנשים אלה היו בעלי מגבלה פיסית או נפשית²⁴: 7 גברים ו-5 נשים. כמו כן נבדקו מעשיהם קודם שהגיעו ליעוץ: 27 נשים ואותו מספר גברים היו במסגרת יציבה

(כלומר — לימודים, צבא או עבודה), ואילו השאר נמצאו מחוץ לכל מסגרת (כלומר — פנו ליעוץ לאחר יותר מ-3 חודשים מאז היו במסגרת כלשהי), או החליפו מסגרות (כלומר — במשך חצי שנה לפני היעוץ היו ביותר ממסגרת אחת). מרבית הגברים הנועצים היו לאחר שירות צבאי. 13 היו צעירים לפני שירותם, 4 קיבלו פטור בגלל נכות, 4 קיבלו פטור מסיבות נפשיות ו-1 היה בחור ישיבה. מבין אלה ששירתו בצבא, סיימו 14 שירות מלא, ו-4 שוחררו מוקדם מסיבות נפשיות. מרבית הנשים שהגיעו ליעוץ לא שירתו בצבא בגלל גילן או בגלל הצהרת דתיות (רק 7 מהן שירתו בצבא. כמו כן, 4 מהנשים ו-4 מהגברים היו נשואים, והשאר רווקים).

המבחן ששימש לבדיקת ההסתגלות במחקר זה היה, כאמור, מבחן השלמת המשפטים של שנת (1968)²⁵, המודד את הנטיה להתמו-דות פעילה. הפריטים במבחן זה (ארבעים משפטים לא-מושלמים) נחלקים ל-4 קטגוריות: מטרות ושאיפות, מקורות קושי, התמו-דות פעילה, והערכה עצמית. כמו כן, ישנה התחשבות במדדים המעידים על אי-הסתג-לות: חוסר איזון בין הקטגוריות השונות, תשובות פתולוגיות ודחיית המשפט (חוסר יכולת להשלימו או תשובה שאינה מוסיפה כל מידע). נערך שקלול של מדדים אלה לציון התמודדות כללי. השוואה בין תוצאות המב-חן של הנשים לבין אלה של הגברים מראה, כי ממוצע הציונים הסופי של הנשים גבוה באורח מובהק מממוצע הציונים של הגב-רים.

כיסוד לקריטריון התעסוקתי, במדגם זה, שימשו התשובות לשאלונים. אדם שהצהיר, כי הוא עובד או לומד, נקרא עובד. ואדם שהצהיר, כי אינו עובד ואינו לומד, הוגדר כלא עובד. חושב מקדם מתאם בין מבחן

23 י. שנת, שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה, דו"ח מסכם 1968, צילום וגרמיקה י.ם.
24 מגבלה נפשית — אדם שהיה בטיפול נפשי או באשפוז, קודם שהגיע ליעוץ.
25 י. שנת, שם.

השלמת המשפטים והקריטריון. (point biserial). מתאם זה חושב גם עם נתוני גיל והשכלה. במדדים האחרים חושבה "ההסתברות לקבלת ההתפלגות" לפי פישר. השתמשנו בשיטה זו ולא ב- X^2 של פירסון מאחר שבמספר קטגוריות היתה השכיחות הצפויה קטנה מ-5 (היזו 1963) ²⁶.

רפליקציה — ברפליקציה נבחרו כל האנשים שנשארו במקום העבודה עד אשר הגיע אליהם הפוקד (כשנה וחצי לאחר היעוץ). מדגם זה כלל רק אנשים עובדים, ולא כאלה שלמדו בקורס מקצועי או בכל מסגרת אחרת. לכל אחד בקבוצת העובדים הותאם, לפי 5 משתנים שיוצגו להלן, אדם שלא מצא במשך תקופה זו מקום עבודה או לימודים. במדגם נותרו 22 זוגות מתואמים, לאחר שמספר אנשים נשר בגלל אי-ידיעת העברית ואחרים משום שלא נמצא להם בן זוג מתאים.

פירוט משתני התאום:

גיל — כנקודת חתך ראשונה נבחר השירות הצבאי. כנקודת חתך שניה נבחר גיל 30 (בגלל קשיים במציאת זוגות מתאימים לא נעשתה חלוקה מפורטת יותר. אולם התחשבנו עד כמה שאפשר בגיל המדויק).

מבין 22 הזוגות, 6 היו מתחת לגיל צבא, 15 היו בני 21—30. ו-1 מעל גיל 30.

מין — 13 מבין הזוגות היו גברים ו-9 נשים.

השכלה — לגורם ההשכלה היו במחקר זה שני הפקידים: א. ההשכלה מהווה מדד בעל קשר עם הרקע החברתי-כלכלי (עליו לא היו לנו נתונים). ב. קיים קשר בין ההשכלה לבין האינטליגנציה, ולשניהם השפעה על ההסתגלות לתעסוקה ועל ביצוע מבחני אישיות. פירוט סולם ההשכלה: 1. 8-9 כיתות. 2. 10-11 כיתות. 3. 12 כיתות. 4. מעל 12 שנות לימוד. שני זוגות היו בעלי ההשכלה הנמוכה

ביותר (8-9). 12 זוגות למדו 10-11 שנות לימוד. 5 למדו 12 שנה ועוד שלושה מעל 12 שנות לימוד.

מוצא — נאלצנו להסתפק בחלוקה הדיכוטומית לעדות (מזרח ומערב), משום שלתיאום מפורט יותר לא היו בני זוג בהיקף סביר. 12 זוגות היו ממוצא מערבי ו-10 — ממוצא מזרחי. המנבאים ברפליקציה היו זהים למנבאים במחקר הראשון, אך הקריטריון היה שונה במקצת. כעובדים הוגדרו אנשים שעבדו במקום העבודה שנה וחצי לאחר תום היעוץ. לעומת הקריטריון במדגם הקודם שהתבסס על הצהרת העובד, מבטיחה במדגם זה בדיקת הפוקדים מהימנות רבה יותר. על סמך תוצאות הפקידה רשאים אנו להגדיר אנשים אלה כמתמידים בעבודתם. קבוצת ההשוואה כללה אנשים שהצהירו שאינם עובדים ואינם לומדים (כמו במדגם הקודם).

בשלב זה נערכה השוואה על שתי קבוצות מתואמות. המבחן הסטטיסטי היה מבחן לזוגות מתואמים. ההשערה היתה, כי קבוצת העובדים תהיה גבוהה יותר מקבוצת הלא עובדים על כל המדדים המעידים על ההסתגלות, ונמוכה יותר על כל המדדים המעידים על אי-הסתגלות.

ממצאים

מדגם ראשון — בבדיקה הראשונה מנה המדגם גם 40 נשים ו-40 גברים שנבדקו בנפרד. בטבלה אחת מוצגים המתאמים בין הציונים של מבחן השלמת המשפטים לבין הקריטריון (עובד, לא עובד). כמו כן, בהנחה שהנשואין משפיעים על כניסה לעבודה, נבדקו בנפרד המתאמים לגבי הלא נשואים (לא נבדקו הנשואים בלבד, מאחר שמספרם היה קטן מדי).

.W. L. Hays, *Statistics for Psychologists*. Holt, Rinehart and Winston, 1963, p. 589 26

טבלה 1: מתאמי החסתגלות לעבודה עם מודי מבחן השלמת המשפטים

מדגם	נשים		גברים	
	רווקות N-36 בלבד	כלל N-40 הנשים	רווקים N-36 בלבד	כלל N-40 הגברים
ציון סופי	.30	.08	**0.66	**0.69
סה"כ +	.31	.08	.32	.27
קטגוריה 1	-.03	-.06	*0.38	.28
קטגוריה 2	.14	.07	.05	.01
קטגוריה 3	.14	-.08	.03	.02
קטגוריה 4	**0.48	*0.32	.26	.28

* מובהק ל-0.05.

** מובהק ל-0.01.

אך אינו מובהק. בשתי קבוצות הנשים, לעור-מת קבוצת הגברים, יש קשר מובהק בין ההערכה העצמית לבין ההסתגלות לעבודה. הנטייה להתייצבות בתעסוקה קיימת עם ההתבגרות, כמצויין בפרק המבוא, קיימת גם עם עליית רמת ההשכלה.

אפשר לראות מטבלה זו, כי קיים קשר חיוני מובהק בין הציון הסופי של מבחן השלמת המשפטים לבין ההסתגלות לעבודה. קשר זה קיים הן אצל כלל הגברים והן אצל הרווקים בלבד. לעומת זאת, אצל כלל הנשים הקשר אפס ואצל הרווקות — גבוה יותר,

טבלה 2: מתאמי גיל והשכלה עם החסתגלות לעבודה

מנבא	מדגם גברים		נשים	
	כלל חגברים	רווקים בלבד	כלל הנשים	רווקות בלבד
גיל	-.18	.10	-.23	-.07
השכלה	.20	.12	.11	**0.48

** מובהק ל-0.01.

דה אצל הרווקות. נבדק גם הקשר בין ההערכה העצמית לבין ההשכלה. קשר זה אומנם חיובי אך אינו מובהק.

נתקבל קשר מובהק בין מוצאו העדתי של הגבר לבין הסתגלותו לעבודה. בקבוצת הגברים הרווקים קיימת נטייה בכיוון $p=0.057$. מן הממצאים נראה, כי גברים ממוצא מזרחי נוטים פחות להסתגל לעבודה מגברים ממוצא מערבי (ראה טבלה 3).

נתקבל מתאם שלילי בין הגיל לבין ההסתגלות לעבודה בקבוצת כלל הגברים ובקבוצת כלל הנשים. מתאם זה הוא בניגוד לכיוון המצופה, אך התוצאה אינה מובהקת. בקבוצת הגברים הרווקים בלבד נתקבל קשר חיובי חלש, ובקבוצת הרווקות בלבד קשר קרוב לאפס. השכלה — אצל כלל הגברים קיים קשר בין ההשכלה לבין ההסתגלות לעבודה, אך קשר זה אינו מובהק. לעומת זאת, נתקבל קשר מובהק בין ההשכלה וההסתגלות לעבודה

טבלה 3: התפלגות החסתגלות לעבודה לפי מוצא עדתי — גברים

	רווקים בלבד			כלל הגברים		
	סה"כ	לא עובד	עובד	סה"כ	לא עובד	עובד
מזרח	13	5	8	15	6	9
מערב	21	2	19	23	2	21
סה"כ	34	7	27	38	8	30

טבלה 4: התפלגות החסתגלות לעבודה לפי מגבלה — גברים

	רווקים בלבד			כלל הגברים		
	סה"כ	לא עובד	עובד	סה"כ	לא עובד	עובד
מגבלה	6	4	2	7	5	2
ללא מגבלה	30	4	26	33	4	29
סה"כ	36	8	28	40	9	31

בלבד. בקבוצת הנשים לא נמצא קשר בין המגבלה לבין החסתגלות לעבודה. יכולת להסתגל למסגרת אינסטרומנטלית בעבר עשויה גם היא להעיד על היכולת לעשות זאת בעתיד במסגרת העבודה. בקבוצת הגברים לא נמצא קשר בין יציבות במסגרות בעבר לבין החסתגלות לעבודה.

בטבלה 5 אנו נוכחים לדעת, כי הן אצל הרואות והן אצל כלל הנשים נמצא קשר מובהק

גם בין הנשים המזרחיות ואצל רווקות במיוחד קיימת נטייה פחותה יותר להסתגלות לעבודה. בתולדות חיו של הפרט אפשר לגלות אינדיקציות לאי-הסתגלות, שיש להתחשב בהן בניבוי החסתגלות העתידה לעבודה. מגבלתו הפיסית או הנפשית היא אחד מגורמים אלה.

טבלה 4 מאשרת את הקשר בין החסתגלות לעבודה לבין המגבלה. קשר זה מובהק הן בקבוצת כלל הגברים והן בקבוצת הרווקים

טבלה 5: התפלגות החסתגלות לעבודה לפי יציבותה המסגרתית של הנועצת בעבר — נשים

	רווקות בלבד			כלל הנשים		
	סה"כ	לא עובדת	עובדת	סה"כ	לא עובדת	עובדת
יציבה	24	1	23	27	3	24
לא יציבה	12	7	5	13	8	5
סה"כ	36	8	28	40	11	29

בין יציבות מסגרתית לבין ההסתגלות לעבודה. השוואת ההסתגלות לשירות הצבאי עם ההסתגלות לעבודה נעשתה רק לגבי גברים, וזאת משום שמרבית הנשים לא שירתו בצבא. נמצאה יותר הסתגלות לעבודה אצל אלה ששירתו שירות צבאי מלא, מאשר אצל אלה שלא שירתו מסיבות נפשיות, או שוחררו מוקדם מאותן סיבות. לסיכום הממצאים יצויין, כי נמצאו מספר מנבאים להסתגלות לעבודה, גם בין מדדי המבחן וגם בין נתוני הרקע, אך לא לכולם היה אותו תוקף בקבוצות השונות.

ממצאי הרפליקציה

בשלב א' ניתן אישוש לחשיבותם של משתנים ביוגרפיים לגיבוי ההסתגלות לעבודה. ברפליקציה נעשה תאום על חלק ממשתנים אלה (מוצא, השכלה, מין, גיל ומגבלה), כדי לבדוק את ניבוי הנטייה להתמודדות פעילה מעבר להם. כמו כן, נעשתה הבדיקה בקריטריון "חזק" יותר: השוואת קבוצת המתמידים בעבודה לעומת קבוצת אנשים שלא מצאו מקום עבודה.

במדגם זה היו 22 זוגות מתואמים על המשתנים שצוינו לעיל. השוואת הנטייה להתמודדות פעילה בשתי הקבוצות מעידה על הבדל — 2.63 ממוצע בקבוצת העובדים, לעומת 1.99 בקבוצת הלא עובדים. כל התוצאות במדדים החלקיים המעידים על הסתגלות הן בכיוון המצופה (ממוצע העובדים גבוה מממוצע הלא עובדים), אך ההבדלים הם קטנים והממצא אינו מובהק. מדדים חלקיים נוספים שלא נבדקו בשלב א' הם המדדים המעידים על אי-הסתגלות. אלה מסכמים את מספר התגובות, שקיומן מעיד על חולשת הנטייה להתמודדות פעילה. מרבית התוצאות במדדים אלה הן בכיוון המצופה (כלומר — מיעוט תגובות מסוג זה אצל העובדים לעומת הלא עובדים), מלבד מספר התשובות הפתוחות

לוגיות. אולם התוצאות אינן מובהקות, דהיינו — אין די באתר ממדדים אלה כדי לנבא אי-הסתגלות לעבודה. מאחר שלא ניתן היה לערוך תאום גם על המשתנה של יציבות במסגרות אינסטרומנטליות בעבר, נבדק ההבדל בין שתי הקבוצות על משתנה זה. האנשים היציבים במסגרות בעבר נוטים להיות מתמידים יותר בעבודה, אך הממצא אינו מובהק. כיוון שההשכלה היתה קבועה, עשויה השוואת האינטליגנציה לספק מידע נוסף. השוואה זו נעשתה על מבחן המטריצות של רייבן (לפי תשעוניות). נמצא, כי ממוצע העובדים היה גבוה (5.16), מממוצע הלא עובדים (4.46), אך ההבדל אינו מובהק. לסיכום תוצאות הרפליקציה ייאמר, כי נתקבל בציון הסופי המ-שוקלל הבדל מובהק בין שתי הקבוצות; בבדיקת כל שאר המדדים לא נתקבלו תוצאות המעידות על קשר בינם לבין ההסתגלות לעבודה.

דיון

במחקר ראשון מסוגו בארץ נערך הנסיון להראות, כי לשם הסתגלות לעבודה דרוש לאדם כושר הסתגלות כללי. ואומנם התברר, כי מידת הסתגלותו הכללית של הגבר משפיעה על יכולתו להסתגל לעבודה. וזאת מעבר למצבו החברתי; השכלתו, גילו, מוצאו, ומגבלותיו. ממצא זה לא התקיים בקבוצת הנשים מסיבות בהן גדון להלן. למרות זאת, יש בממצאים אלה כדי לאשש (לפחות לגבי הגבר) את גישת התאורטיקנים הרואים בעבודה ובהסתגלות אליה גורם בעל חשיבות בבריאותו הנפשית של הפרט. גישה זו אינה היחידה המנסה לקשר בין גורמי אי-שיות לבין ההסתגלות לעבודה והתפקוד בה; אולם מרבית המחקרים בנושא זה שמו את הדגש על כיוון הבחירה המקצועית והתאמת אנשים בעלי תכונות אישיות מסוימות למקצועות בעלי דרישות רלבנטיות (ראה סיכום

אנטוויסל וקנינגהם (1968)²⁷ מצאו הבדל בין מנבאי ההצלחה בלימודים של בנים ובנות. בעוד שהבנים המצליחים היו אינטרוורטיים, היו הבנות אקסטרורטיות. אפשר להניח, שהפונים ליעוץ מסתגלים לעבודה פחות מאלה שאינם פונים אליז; לכן נוכל להוסיף את ממצאי מחקרם של רוסמן וקירק (1970)²⁸ המשווה ביניהם. הם מצאו, כי גברים הפונים ליעוץ הראו, על-פי מדדים שונים, פחות הסתגלות מאלה שאינם פונים. לעומת זאת, נשים הפונות ליעוץ לא גילו נטיה חלשה יותר להסתגלות, אולם הן באו ממשפחות, בהן היתה ההכנסה נמוכה יותר מזו של משפחות הנשים שאינן פונות ליעוץ. כמו כן, אצל הפונות היתה נטיה חזקה יותר לחשוב על קריירה מקצועית. לפי ממצאי המחקר הנוכחי, שהו הנשים המסתגלות לעבודה במסגרת אינסטרומנטלית יציבה לפני הגיען ליעוץ. נשים אלה היו גם בעלות הערכה עצמית גבוהה יותר ובעלות השכלה גבוהה יותר מן הנשים שאינן מסתגלות לעבודה. אצל הגברים נתקבלה תוצאה שונה במקצת: המסתגלים לעבודה היו בעלי הסתגלות כללית טובה יותר, ובעלי יכולת למקד קשר על מטרות חיצוניות וקונסטרוקטיביות. כמו כן, פחות מהם היו בעלי מגבלה ויותר היו ממוצא מערבי.

מן המחקרים שצוטטו לעיל ומן המחקר הנוכחי, מתקבל הרושם, כי משמעותה של ההס-

מחקרים בנושא אצל סופר וקרייטס (1962)²⁷, גישה מחקר זו באה בעקבות שגן (1973)²⁸, הטוען כי בהסתגלות לתפקיד מורכב קיימת חשיבות ליכולת ההסתגלות הכללית אל המציאות ולכושר ההתמודדות עימה, ולא דווקא לקיום כושר זה או אחר, המתגלה כבעל חשיבות בניתוח התפקיד המסוים. תפקיד מורכב מסוג זה עשוי להיות: עבודה שהתכשרה אליה ממושכת²⁹, למשל רפואה (שגן ואחרים, 1970)³⁰; אך גם תפקיד פשוט, לכאורה, כמו הסתגלות לעדשות מגע (מור ושגן, 1973)³¹, נכלל בקטגוריה זו. אם נקבל את גישתו של גיזלי (1956)³², כי העבודה היא מושג רב-ממדי ודינמי, ניתן יהיה להתייחס לכל עבודה כאל תפקיד מורכב פחות או יותר, והקשר שהתקבל במחקר זה בין ההסתגלות לעבודה לבין הסתגלותו הכללית של הגבר, מחזקת טענה זו.

נחזור עתה לממצא ההבדלים בין ניבוי ההסתגלות לעבודה של האשה לבין ניבוי ההסתגלות של הגבר. בחברה שלנו קיים הבדל משמעותי בין עבודת גברים לבין עבודת נשים. למרות הגידול שחל במספר הנשים העובדות, קיימת עדיין הנורמה החברתית המחייבת את הגבר לצאת לעבודה ולפרנס את משפחתו, ואינה מטילה חובה זו על האשה, אלא רק מתירה לה לעבוד. האם הבדלים נורמטיביים אלה משתקפים גם בהסתגלות הגברים לעבודה לעומת הנשים?

- D. E. Super & J. D. Crites, *Appraising Vocational Fitness*. Rev. ed., 1962, Harper 27
International Student Reprint
- J. Shanan, "Coping behavior in assessment for complex tasks." *Proceedings of the 17th International Congress of Applied Psychology*, Vol. 1, Bruxelles, 1973, 313-321 28
Ibid. 29
- J. Shanan, H. Kedar, M. Eliakim, Z. H. Oster & M. Prywes, "Psychological tests in the selection of medical students." *Israel Journal of Medical Sciences*, 1970, 6, 132-144 30
- E. Mor, J. Shanan & A. Levinson, "Motivation and coping behavior in adaptation to contact lenses." *Journal of Personality Assessment*, 1973, 37, 137-143 31
E. E. Ghiselli, *op. cit.* 1956 32
- Entwhistle and Cunningham, "Neuroticism and school attainment: a linear relationship?" *British Journal of Educational Psychology*. 1968, 38, 123-132 33
- J. E. Rossman & B. A. Kirk, "Comparison of counseling seekers and nonseekers." *Journal of Counseling Psychology*, 1970, 184-8 34

תגלות לעבודה שונה לגבי גשים ולגבי גברים. מכאן נשאלת השאלה למשמעותה המיוחדת של הסתגלות האשה לעבודה. תשובה ראשונית לשאלה זו מסתמנת מן המחקרים הנ"ל, אך אין היא עדיין חד-משמעית. במחקר של רוסמן וקירק מהווה תת-מערכת העבודה תת-מערכת מרכזית במערכת ההסתגלותית הכללית של הגבר. רושם כזה מתקבל גם מממצאי מחקר זה. אפשר לראות, כי בעוד שאצל הגברים נבאו את ההסתגלות לעבודה גורמי הסתגלות כלליים, היה הניבוי אצל הנשים באמצעות אספקטים ספציפיים של ההסתגלות, הן על-ידי מדד ההערכה העצמית במבחן, הן על-ידי הסתגלות קודמת למסגרות דומות (עבודה או לימודים). המצב החברתי שאינו מחייב את האשה לעבוד, ומטיל חובה זו על הגבר, הופך את ההסתגלות לעבודה אצל הגבר לחלק מרכזי יותר בהסתגלותו, וכתוצאה מכך, מתחזק הקשר בין תת-מערכת ההסתגלות לעבודה לבין מערכת ההסתגלות הכללית. בהתאם לכך, יימצא קשר חיובי בין הגורמים המשפיעים על ההסתגלות בכלל לבין הגורמים המשפיעים על ההסתגלות לעבודה. לעומת זאת תופסת תת-מערכת זו אצל האשה מקום פחות מרכזי. מצב זה משתקף בקשר של ההסתגלות לעבודה עם אספקט ספציפי של ההסתגלות — התערכה העצמית. למרות הנמקות אלה נותרה עדיין השאלה — מדוע דווקא האספקט ההסתגלותי של הערכה עצמית הוא המשמעותי לגבי עבודת האשה? בניגוד לסטאטוס החברתי של הגבר הנקבע בדרך כלל על-ידי הישגיו בעבודה, נקבע סטאטוס האשה בדרך כלל על-ידי שיוכה המשפחתי. ביציאתה לעבודה יכולה גם האשה להגיע לסטאטוס עצמאי משלה, סטאטוס שהיא הישגית ולא שיוכי בלבד. סביר, שאפשרות זו הינה משמעותית להערכתה העצמית. ממחקר זה וממחקרים אחרים לא ברור הקשר הסיבתי בין ההערכה העצמית לבין ההסתגלות לעבודה. לפי הסדר הכרונולוגי נראה

כאילו ההערכה העצמית היא הסיבה, וההסתגלות לעבודה — המסובב. תמונה זו ברורה פחות לנוכח הקשר הקיים בין יציבות במסגרות דומות בעבר (שהיו עשויות להשפיע על ההערכה העצמית), לבין ההסתגלות לעבודה. לחיזוק המסקנה, כי צורך האשה להגיע לסטאטוס עצמאי משלה הוא גורם חשוב ב"הסתגלותה לעבודה, נזכיר שוב את מחקרו של רוסמן וקירק, בו נמצא קשר בין הרצון להמשיך בקריירה מקצועית לבין הפניה ליעוץ.

ניתן לראות בתצורה על רצון בקריירה מקצועית, ביטוי למוטיבציה לסטאטוס עצמאי הישגי. לכן, עולה חשיבות היעוץ לגבי אשה כזו, ועולים גם סיכויי הסתגלותה לעבודה. לכאורה סותר מחקרו של הולנדר (1972)³⁶ את כל הנאמר עד כה. הוא מצא, כי ההערכה העצמית של הגבר ולא של האשה היא הקשורה עם העבודה. אך ההבדל בממצאים גובע מההתייחסות לקריטריון של מוביליות כלפי מעלה ולא לקריטריון הכניסה לעבודה. אספקט המוביליות חשוב להערכתו העצמית של הגבר החייב להפגין הישגים. במצב הנוכחי של עבודת גשים יתכן, כי עצם ההיקלטות בעבודה מהווה הישג מספיק.

גם גורמים חברתיים אחרים הצביעו על הבדלים ברמת ההסתגלות לעבודה. אינדיקציות לאי-הסתגלות בעבר לצורך מחקר זה היו הנתונים על הסתגלות קודמת: קיום מגבלה, רמת יציבות במסגרות קודמות ועבר צבאי. אינדיקציות אלה העידו על קיום קשר עם ההסתגלות לעבודה לאחר היעוץ.

קיום המגבלה מצמצם את כמות האנרגיה החופשית המאפשרת טיפול אדקוטי במצבים אלה. לכן אפשר לראות בממצא זה חיזוק להשערת המחקר העיקרית על קיום קשר בין ההסתגלות לעבודה לבין ההסתגלות הכללית של הפרט. העובדה שהקשר עם המגבלה לא נמצא לגבי הנשים מחזקת את טענת המישוריות של ההסתגלות לעבודה במערכת הסתג-

J. Hollander, "Sex differences in sources of social self esteem." *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 1972, 343

על משתנים אלה עדיין ניבא הציון הסופי המשוקלל את ההסתגלות לעבודה. לכן אפשר לטעון, כי ציון זה מנבא את ההסתגלות לעבודה מעבר למצבו החברתי של הפרט ומעבר לאינדיקציות אחרות של אי-הסתגלות.

סיכום

החזרת הפרט למעגל היצירתי של העבודה היא בעייה הדורשת טיפול תמיכתי ומשקם, ואין הכוונה לטיפול פסי בלבד. ממצאי המחקר מעידים על חשיבות הגורמים הנפשיים בהסתגלות לעבודה. חוסר יכולתו של הגבר להתמודד עם המציאות הסובבת אותו פוגע גם ביכולתו להתמודד עם חלק ממציאות זו — העבודה. גורם זה אינו משפיע אך ורק על מוגבלים, אלא גם על אנשים שלכאורה היו צריכים להסתגל בקלות. כמו כן מעידות תוצאות המחקר על חשיבותו של טיפול תומך בנערים כהמשך לחינוכם בבית הספר, וזאת כדי לאפשר כניסה נוחה לחיי העבודה, ואף למנוע היווצרותן של בעיות הסתגלות חמורות יותר בבגרותם. גם אצל הנשים חת-בררה חשיבות הגורם הנפשי בהיכנסן לחיי עבודה.

ניתן, איפוא, לציין, כי השקעה כספית ללא התייחסות למבנה הנפשי של האדם המנסה להסתגל לעבודה — לא די בה. יש, איפוא, להשקיע — במקביל ואולי אף כתחליף לשיטת התמיכה הכספית הניתנת עתה — באותן מסגרות המטפלות בבעיות ההסתגלות הנפשיות אם על ידי שיקום נפגעים, ואם על ידי טיפול מונע אצל נערים. גישה כזו יכולה למנוע השקעות סרק, שהן לא זו בלבד שאינן פותרות את הבעיות הקיימות, אלא גם עלולות לחזק את הנטייה לפאסיביות, ואף את תחושת התלות המגבירה בלב התלויים את הזעם והניכור החברתי, שכן אף אדם, המכבד את עצמו, אינו מאושר במצב של תלות מעין זו.

לותן הכללית. בניגוד למגבלה, מהווה ההסתגלות למסגרות אינסטרומנטליות בעבר אינדיקציה — לא לרמת ההסתגלות הכללית, אלא לרמת ההסתגלות בתחום הרלבנטי של העבודה. ניבוי זה הולם את טענתו של מישל (1968)³⁶, כי הסיטואציה מהווה גורם חשוב בקביעת התנהגותו של הפרט, וככל שקיים דמיון בין הסיטואציות, גדלה אפשרות הניבוי. קשה יותר להסביר מדוע ניבוי זה אינו מתקיים בקבוצת הגברים. קשר זה צפוי, הן מטענת מישל והן מן הקשר בין ההסתגלות לעבודה לבין ההסתגלות הכללית אצל הגבר. יתכן, שאי קבלת הקשר נובע מריבוי הגורמים (13 מתוך 40), אשר לפי התאוריות על התפתחות הבחירה המקצועית אין הם יציבים בתעסוקה. גורם זה אינו משפיע בקבוצת הנשים מאחר שהנעורות מגלות יציבות תעסוקתית³⁷. ואומנם, אצל הבוגרים יותר קיים קשר בין המסגרת הצבאית, שהיא מסגרת אינסטרומנטלית, לבין ההסתגלות לעבודה.

לסיום פרק זה ראוי להוסיף כמה מלים על ערכו של מבחן השלמת המשפטים לניבוי ההסתגלות לעבודה: מישל הדגיש, כי יעילותו של מבחן נמדדת לפי יכולתו לנבא את הקריטריון מעבר ליכולתם של מדדים קיימים לפניו, או וגם כאשר המדד החדש פשוט ונוח להעברה מקודמיו. במחקר הנוכחי נאספו נתונים הרקע של הנבדק באופן שגרתי. אלה נתקבלו מדווחי הנועץ ומדווחי גורמים שונים אשר טפלו בו לפני הגיעו ליעוץ. לעומת זאת חייב ביצוע המבחן השקעת זמן נוסף, הן מהנועץ והן מבדק המבחן. אי-לכך קיים הצורך לבדוק באיזו מידה מסבירים נתוני הרקע את כל השונות הניבויית של המבחן. התברר, כי נתוני הרקע מאפשרים ניבוי הסתגלות לעבודה, ואין המבחן מהווה מנבא יחיד. נוכח ממצא זה נראה היה, כי לבאורה אין המבחן מוסיף לניבוי ההסתגלות לעבודה. ברפליקציה התברר, כי למרות שנערך תאום

.W. Mischel, *Personality and Assessment*, Wiley Int. Ed. 1968 36

.A. Roe, op. cit. 37

ארגון מוסדות השיקום בישראל

מאת ד"ר שלמה כץ וויקטור פלוריאן *

מבוא

שבאו לספק בזמנים שונים צרכים של קבוצות נבדלות ומגוונות. וכך במשך הזמן נוצרה בישראל רשת סבוכה ומורכבת (אך לא מתוכננת), אשר מטרתה המוצהרת היתה: שיקום.

בספרות המקצועית (רוזאלם ומליקין 1969, רוטשילד 1970) ¹ מוגדר שיקום כתהליך, בו צוות מקצועי עוזר לאנשים עם נכות או מוגבלות לממש את הפוטנציאלים הקיימים בהם, במרבית שטחי החיים. תהליך זה מופעל על ידי שירותים, מוסדות ויחידות שונים, האמורים לטפל בחלק זה או אחר של כלל המערכת.

ד"ר שלזינגר פירסמה ב־1966 רשימה של יחידות השיקום בישראל. רשימה זו האירה חלקית את השירותים הקיימים, אך לא ניתחה ופירטה כל שירות בנפרד, ובעיקר לא תיארה את המערכת בכללותה.

ב־1970 החל צוות מחקר מטעם אוניברסיטת ויסקונסין, בשיתוף עם אוניברסיטת בר־אילן, בסקר מקיף ומפורט של מערכת השיקום בישראל על מרכיביה השונים. ² סקר זה

מאז תקומתה, שימשה ישראל סמל ומופת לכל המושגים הקשורים בלידה מחדש, בנייה מחדש ותקומה של עם, מולדת ומימשל, הצועדים לקראת עתיד טוב יותר. במשך שנות חייה נאבקה המדינה על קיומה נגד אויביה בארבע מלחמות לפחות, ולמרות המצב הבטחוני וההשקעות המתחייבות ממנו בכוח אדם ובמשאבים כספיים, הגדילה ישראל את אוכלוסיתה פי ארבעה ופיתחה משק מודרני.

אין איפוא תימה בכך, כי בתהליך התפתחות כה דינמי הוטלו על הרשויות, בין היתר, גם משימות פיתוחם של מוסדות ושירותים, אשר נועדו לסייע לאותו חלק מן האוכלוסיה, שלא עמד או התקשה לעמוד בקיצבם המהיר של החיים.

כדי לסייע לאוכלוסיה זו, המייצגת מיגוון רחב של בעיות וצרכים מיוחדים, הוקמו במשך השנים יחידות, מוסדות ושירותים,

* המגמה השיקומית, המחלקה לפסיכולוגיה, אוניברסיטת בר־אילן.

1 T. Rusalemi & D. Malikin, *Vocational Rehabilitation of the Disabled: An Overview*, New York, N.Y. University Press

C.S. Rothschild, *The Sociology and Social Psychology of Rehabilitation*, New York, Random House, 1970

2 K.W. Reagles, S. Katz and G.N. Wright, *Rehabilitation in Israel*. Bnai Brit Career and Counseling Services 1974

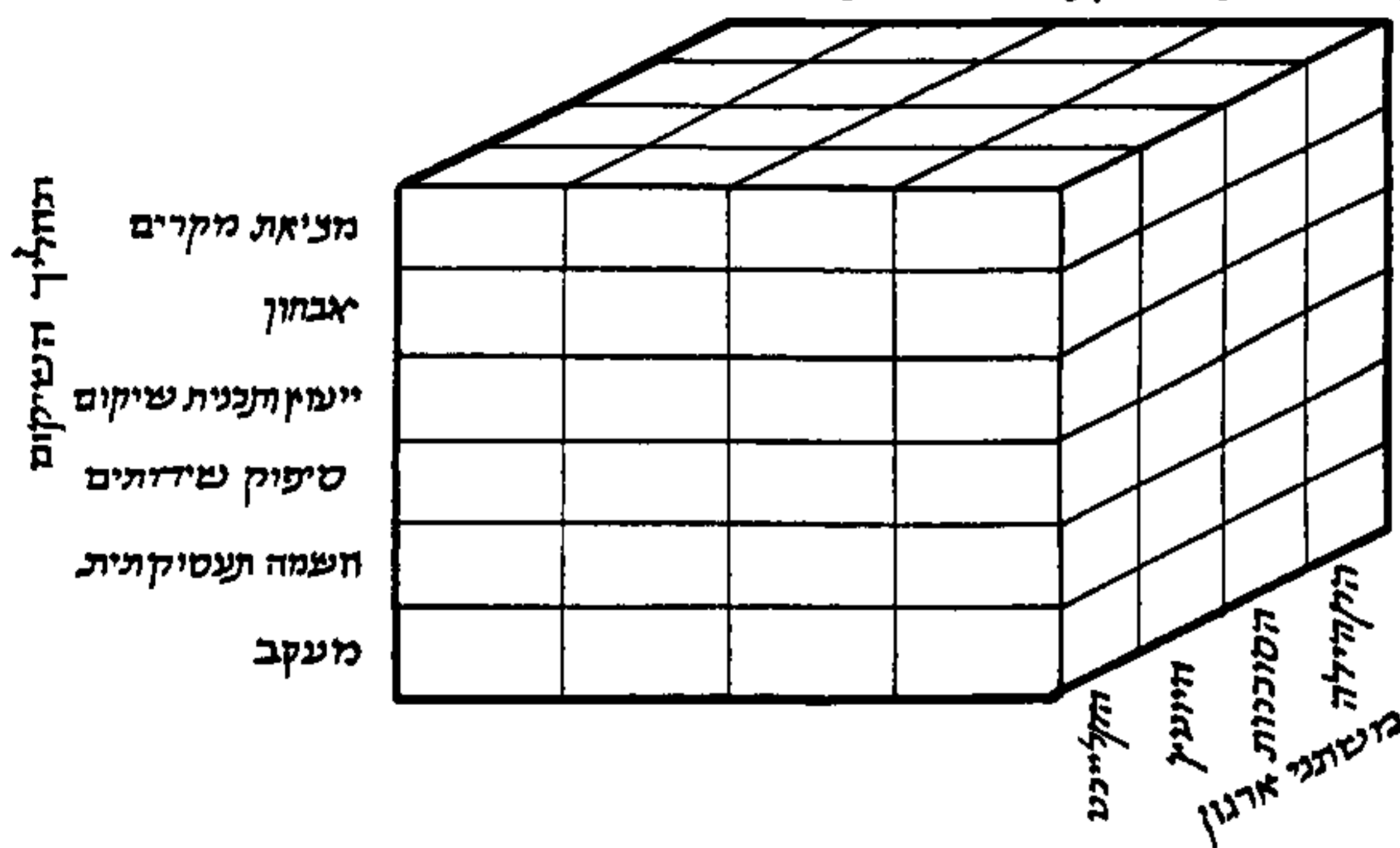
תוכנן והורכב על פי מודל השיקום (ראה תרשים להלן), אשר פותח על ידי רייט וחבריו באוניברסיטת ויסקונסין (1968) 3. מודל זה מתמקד ב-3 ממדים עיקריים:

1. ארגון השיקום על-פי מגישי השירותים השונים.
2. תהליך השיקום על מרכיביו.
3. סוגי האוכלוסיות הפונות לשיקום.

מודל (וויסקונסין) של ארגון השיקום בישראל

סוג מוגבלות

תבונה שכלי אמוציונלי פיזי



צילום דיאגרמת המודל

כפי שמשמע ממודל זה, ניתוח המערכת נעשה באופן סיסטמטי, על-פי המהות והתחום של כל מימד ומימד במודל. לפיכך, המימד הראשון עוסק בתיאור ובניתוח מערכת האר-גונים והמוסדות השונים העוסקים בשיקום, לדוגמא: ממשלתי, ציבורי וולונטרי. המימד השני עוסק במקצועות השונים המעורבים בביצוע התפקידים הנדרשים. המימד השלי-

שי עוסק ומתאר את הקבוצות השונות המרכיבות את האוכלוסייה הפונה לשיקום. בעקבות רייט (1960) 4 חשוב להבדיל בין קליינטים עם נכות לבין קליינטים עם מוגבלות. במושג נכות הכוונה היא למצב אובייקטיבי השייך לשטח הרפואי. לעומת זאת, מוגבלות ניתן להגדיר כהצטברות כלל המכשולים, אשר החברה או התרבות מערימה לפני אדם בעל תכונה חריגה. לכן מובן, כי לא כל נכה מוגבל, ולא כל מוגבל חייב להיות נכה. לפיכך, כאשר אנו באים לשקם

G.N. Wright & A. Butler, *Rehabilitation Counselor Functions Annotated References*, 3 The University of Wisconsin Regional Research Institute, 1968
 Wright, *Physical Disability — A Psychological Approach*, New York, Harper & Row, 4 1960.

אדם עם מוגבלות, חשוב לקבוע מהי המוגבלות, כלומר — מהם שטחי החיים בהם יש לטפל, לדוגמא: חברתי, משפחתי או תעסוקתי.

על פי חלוקה זו נקל להבין את מהותן של קבוצות המוגבלויות השונות, הנהנות משייכותי השיקום.

כאמור, הצוות שסקר את מערכת השיקום בישראל, נשען על המודל התלת-מימדי של ויסקונסין. כדי להשיג את מירב המידע נעשה שימוש בהגדרה גמישה של המושג שיקום, במטרה לכלול את כל היחידות, אשר להן חלק בתהליך השיקום החברתי והתעסוקתי של האוכלוסיות השונות הפונות למערכת השיקום. על-פי הגדרה זו, ולפי מידע שהיה קיים, אותרו למעלה מ-50 יחידות הפועלות בתחום השיקום מטעם הממשלה, מוסדות ציבור וארגונים וולונטריים.

תהליך

עם איתור הגופים השונים נשלח אל כל אחד מן המנהלים מכתב אישי, בו נתבקשו להשתתף בסקר. כולם הביעו את נכונותם לשתתף פעולה עם צוות החוקרים.

לצורך הסקר הורכב שאלון מיוחד, אשר חלקו התייחס לארגון האדם ביחידה. חלקו השני עסק בתוכניות ספציפיות של היחידה, הרקע ההיסטורי להקמתה, דרך הפניית קליינטים, קביעת הזכאות לקבלת שירותים מהיחידה, תיאום והתווית תוכניות משותפות עם גורמים אחרים, תהליך השיקום, שירותים הניתנים ביחידה, וכמו כן נשאלו שאלות לגבי מעקב, פעולות גוספות כמו מחקר, סקרים וכו'. בגלל מורכבותו של השאלון קשה היה לצפות מן המשתתפים בסקר, כי יענו בכתב, ולכן נקט צוות המחקר בדרך של ביקור ביחידות, הבהרת השאלות, ובסיום הביקור נתבקשו הנשאלים להכין חומר קיים בכתב, אודות פעילות היחידה.

כעבור חודש וחצי חזר הצוות והקליט את התשובות במכשיר הקלטה. גישה זו איפשרה

להתעמק בשאלות, לברר וללבן אותן, ובכך להפיק מן השאלון את המכסימום האפשרי. בהתאם למידע שהוקלט והופק מן החומר הכתוב, הוכנה טיוטה אשר נשלחה ליחידות שרואינו, תוך בקשה לתקן, להוסיף או לשנות, על-פי הצורך.

התשובות נבדקו שוב, נערכו תיקונים בהתאם להערות, והטיוטה נשלחה פעם נוספת לאישור סופי של ראשי היחידות.

חשוב לפרט תהליך זה כיוון שהמטרה היתה קבלת צילום מהימן ומדויק של המצב בארץ. כמו כן ראוי להדגיש, כי המטרה היתה צילום המצב ולא הערכת מדעית, ולכן לא הוסקו מסקנות.

תוצאות הדיון

תוצאות הסקר המובאות בתרשימים 1, 2, 3, מצלמות את מצבו של ארגון השיקום בישראל, כפי שהיה בשנות השבעים.

תרשים 1 (ראה להלן) מתאר כללית את מוסדות השיקום לפי חלוקת הגופים העיקריים הפועלים בארץ, בסדר הבא: משרדי ממשלה, ארגונים ציבוריים ו"אגודות למען" או "ארגונים של" הנכויות השונות.

תרשים 2 (ראה להלן) מפרט את הפעילות הספציפית והיחודית של כל מוסד, ומציג תמונה מפורטת של מערכת הגופים השונים המשתתפים בתהליך השיקום בישראל.

תרשים 3 מתמקד במשרד מרכזי בתחום השיקום ומציג אותו על מרכיביו השונים, כולל ההתקשרויות הפנימיות הקיימות בו.

סקר המוסדות והשירותים, הפועלים בשדה השיקום, הקיף עשרות יחידות ושם לו כמטרה לנסות ולמצוא מבנה ברור, פחות או יותר, של השירותים בארץ. כפי שמסתבר מתרשים 1 פועלים בארץ, בעת ובעונה אחת, שבעה משרדי ממשלה וכן יחידות וגופים העוסקים בשיקום. מתוך מציאות זו עולה השאלה: באיזו מידה משפיע ריבוי היחידות במשרדים

השונים על תכנון שירותי השיקום לטווח קצר ולטווח ארוך.

ניתן להגיד, כי מבנה ארגוני כה מפוזר אינו יכול להגיע לתיאום גאות בין היחידות השונות, ועל כן לא יוכל להפיק תוכנית מתואמת כוללת וארצית להרחבת שירותים בעתיד. לסוגיה זו יש להוסיף את השפעת הפיצול אשר בעטיו יש לכל אחת מהיחידות פילוסופית שיקום מיוחדת לה, ובהתאם לכך, כל שירות מפתח לעצמו כלים וגישות שיקומיות משלו. תוצאה ישירה ממצב זה הוא קיום שירותים כפולים — מחד, והעדר מוחלט בשירות מסויים — מאידך. לדוגמא, קיים מספר גדול יחסית של יחידות שיקום לעוור, כגון: השירות למען העוור, מרכז לעוור ועוד (כמצויין בתרשים 1). לעומת זאת אין אף שירות הדואג לצורכיהם של אנשים עם בעיות חמורות בגדילה ובהתפתחות, אשר מספרם אינו גופל מהיקפם של מקרי העוורון.

במצב נתון זה, אין כלל לתמוה על שקמו ארגונים ציבוריים ואגודות וולונטריות שונות שניסו לתת תשובות חלקיות, ובמקרים מסוימים בלתי-מקצועיות, לבעיות הקשות שנותרו ללא פתרון. כך הקים "מלבן" שירות סוציאלי רפואי ללקוחותיו, הארגון האמריקאי "הדסה" הרכיב שירותים ספציפיים עבור מוסדותיו, וקופ"ח כללית בנתה מערכת שיקום משלה. לעתים קרובות, מערכת זו (של קופ"ח) מקיימת שירותים שונים הפועלים במקביל לשירותי משרדי הבריאות והסעד. הארגונים הוולונטריים קמו על מנת למצוא מענה לבעיות בוערות ולטכס פתרון לצרכים שלא הוקדשה להם תשומת לב. במקרים מסוימים הצליחו, ולו רק חלקית, אולם לעתים הם הוקמו ללא תכנון, המתחשב בשירותים הציבוריים, וכתוצאה מכך גדל חוסר התיאום והארגון.

אם ננסה להתייחס לתרשים 1 מהיבט אחר, ניווכח שריבוי משרדי הממשלה, הגופים הציבוריים והארגונים הוולונטריים, ונוסף לכך גם קשיי התיאום ביניהם, מעוררים את הבעיה

החמורה של חלוקת תקציבים למטרות שיקום. בגין מצבו הכלכלי הקשה של משק המדינה יש לתת את הדעת לחפיפה, לכפילות ולחוסר התיאום הקיימים בתפקידם של שירותי השיקום. תופעות אלה מקבלות יתר תוקף עם הפעלתו של חוק הנכות החדש והסדרת המימון למטרות השיקום.

השלב הראשון במודל עוסק ב"קביעת הזכויות", דהיינו — לפי אילו קריטריונים ניתנים שירותים שונים, מתי ולאילו קבוצות באוכלוסיה. הקריטריון הראשון והפשוט ביותר לבדיקה הוא החוק. עד לפני כשנה פעלו רק ארבעה גופים שסיפקו שירותים לפי חוק והם: משרד הבטחון, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ושירותי השמה של משרד העבודה. יתר המשרדים לא קיבלו את הפונים אליהם לפי חוק המגדיר את זכאותם. לגבי קבוצה זו של פונים התעוררה השאלה: לפי איזה בסיס הם מקבלים שירותים: אחוזי נכות רפואיים? מצב פסיכוסוציאלי? נתונים כלכליים? כוח המיקוח שלהם? עוצמת תביעתם? תיהם? חוק נכות כללית בא לענות, בין השאר, גם על שאלה זו על ידי הגדרה חוקית של זכאות לשיקום. אולם במצב זה של ריבוי רשויות ופילוסופיות שונות, עלולים להיווצר אי הבנה וחוסר עקביות לגבי טיב הזכאות ודרך מתן השירותים.

ממצאי הסקר מורים, כי לעתים קרובות מגיע הקליינט לשירות מסוים באורח מקרי, באין כל גוף או יחידה מוגדרת המכוונת את המשכו וביצועו של הטיפול. לדוגמא: נפגע תאונת דרכים — תחילת הטיפול בו בבית-חולים, ובחלק מן המקרים ממשיך לטפל בו עובד השיקום במערכת הסעד או באג"ת. משם עשויים להפנותו לתחנת אבחון, וממנה לקבלת עזרה משרד הבריאות, וזאת בהקשר לקבלת טיפול במכשירים רפואיים. לבסוף מגיע הוא לשירותי ההשמה, כלומר — עובר הוא דרך חמישה ארגונים שונים במשך תהליך השיקום, כאשר כל אחד מהארגונים מבצע תפקיד חלקי ועוסק בקטע קטן מן

התהליך כולו. השאלה העולה היא, מי האחראי לקליינט במשך כל תקופת שיקומו? האם העברתו מיחידה ליחידה לא תגרום לכך ש"ילך לאיבוד", ואם כן — מי המתאם בין השירותים? יתרה מזאת, כאשר המדובר בהשתלבותו של הקליינט במערכת זאת, ניתן להצביע על שתי בעיות מרכזיות: א. לעתים נאלץ הקליינט להתרוצץ בין מספר רשויות ללא צורך או תועלת. כתוצאה מכך עלול הוא לחוש בתסכול רב ולפתח עמדה שלילית כלפי תהליך השיקום והשירותים. ב. לגבי קליינט מניפולטיבי, קיים החשש שמא ינצל את ריבוי השירותים לרווח מישני וליצירת מצבי לחץ.

בעייה נוספת מתעוררת בבואנו לברר את השלב השני בתהליך השיקום, כלומר — האבחון והערכת הפוטנציאלים של הפונה. בנושא זה הצביע הסקר כי מצב הכפילות חוזר על עצמו. לדוגמא: באיזור גוש דן יש ארבע תחנות אבחון. שתיים השייכות למשרד העבודה, אחת שייכת למשרד הסעד, והאחת במרכז השיקום בתל-השומר. לא נמצאו הבדלים ברורים בין סוגי האנשים המתקבלים לתחנה זו או אחרת, ולכן נשאלת השאלה: האם לא רצוי, נוכח קיומן של ארבע יחידות, שכל אחת מהן תעסוק בסוג מוגבלות ספציפי, כדי שתוכל להתעמק בו יותר.

תוך מעקב אחר תהליך השיקום אנו מגיעים לביצוע תוכנית השיקום, כלומר — לסיפוק השירותים השונים, להם זקוק הפונה, על מנת להצליח בשיקומו. כאן ניווכח באספקתם של כמה וכמה סוגי שירותים: הסעה, מענק-מחיה, הכשרה מקצועית, יעוץ, טיפול, הער-כה, הלוואות, עזרה כלכלית ואף טיפול פסיכיאטרי. מסתבר שמרבית הארגונים מספקים שירותים כמעט זהים. ההבדל הוא בכמות אף כי יתכן שיש הבדל כלשהו בזכאות.

לבסוף, יש להתייחס לשלב המסכם והחשוב של כל תהליך השיקום — ההשמה. שוב מופיעה תמונה דומה של שירותי השמה חוסים. גוסף על שירות ההשמה של משרד

העבודה הפועל מתוקף חוק ועוסק, בין היתר, בהשמה בוררת למוגבלים, קיימת במסגרת אותו משרד יחידה אחרת — "המשקם" — שאף היא פעילה בנושא זה. כמו כן, יש למשרד הסעד פקידי השמה משלו, וגם משרד הבטחון מקיים ליד לשכות השיקום שלו יחידות להשמה בוררת, אף הן בתוקף חוק. יתר על כן, גם בחלק מתחנות האבחון עוסקים בהשמה, וכאן המקום לציין, שלא כל הפונים לקבלת השיקום ניתנים להשמה בשוק החופשי, ולגבי חלק מהם הפתרון הוא בהצבתם ב"מפעל מוגן". מתוך הסקר (תרשים 3) מסתבר, שגם בתחום זה קיימים מפעלים מוגנים נפרדים: למפגרים, לעוזרים, לנכות-פיזית, למוגבלות חברתית, ל"משקם" ולקשישים, והשאלה הסבוכה יותר — בשל היותה פילוסופית יותר מאשר עניינית — העולה מכאן היא: האם יש לפתח שירותים נפרדים לגבי כל סוג של מוגבלות, או שמא אין לעשות כן? כתוצאה מקיומם של שירותים נפרדים, אנו עדים לתופעת ריבויים של מפעלים קטנים. רצוי לצמצם את מספר המפעלים, ובמקום יחידות קטנות להקים מפעלים גדולים יותר עם רמה גבוהה של שירותים.

נושא הקשור לתהליך השיקום בכללותו הוא הערכת יעילות השירותים, ומעקב אחר תהליך קליינט. בשל ריבוי רשויות, עובר הקליינט לעתים, מספר רב של רשויות לא כל תי-אום ומכאן שההערכה והמעקב כמעט בלתי אפשריים.

תיאור הממצאים עד כאן מצביע על תחומים שונים עליהם יש לתת את הדעת בבואנו להבין ולהעריך את תהליך השיקום בישראל. התמונה הכללית לא תהיה שלמה אם לא נתייחס למימד נוסף שחשיבותו רבה במשך כל שלבי השיקום. הכוונה היא לעריכת מעקב בים ומחקרים לשם בדיקה מתמדת של המצב. היות ומספר היחידות העוסקות בשיקום הינו רב, וכל יחידה מבצעת מחקרים משלה, חסרה תוכנית מחקר כוללת, היכולה לענות על שאלות קשות אך חשובות, הנוגעות לשיקום. קושי נוסף בעריכת מחקרים נובע מן העובדה

סיכום

מגמת רשימה זו היא להעלות מספר שאלות לגבי יעילות המבנה הארגוני של מוסדות השיקום בישראל. שאלות אלה הופכות למש- מעותיות יותר עם הנהגת חוק הנכות החדש, הצורך בהרחבת השירותים, והפתחת האמצעים למתן שירותים.

המורכבות הארגונית התפתחה כתוצאה מגידול מהיר של סוכנויות השיקום, אשר באו לענות על צרכים שונים ומגוונים. מסיבה זו עדים אנו לתופעה של פיצול רשויות במקום ארגון מערכת שיקום מתואמת. עקב קיומן של יחידות קטנות וחופפות נפגמת יעילותו של תהליך השיקום. יתר על כן, בין הסוכנויות השונות קיימת אי-התאמה באשר להגדרת הזכאות, השירותים הניתנים, הטכניקות הטיפוליות והאמצעים הכספיים. ברור שמצב זה גורם למתן שירותים שונים לקליינטים מסוים, ומאידך לאי-מתן כל טיפול לקליינטים אחרים. הכפילות והפיצול הקיימים בשירותי השיקום מעלים שאלות לגבי יעילות תכנונם בעתיד, ניצול אוסטימלי של אמצעים ותקציבים ופיתוח כוח אדם.

שאינן רישום ומידע מדויק על הנושאים המטופלים ועל הפונים לשירותי השיקום, ובתנאים אלה קשה לקיים בקרה, הנחוצה ביותר כדי להעריך את הצלחת השיקום.

הערכה מדויקת אודות הצלחתו השיקומית של שירות מסוים חשובה לשם הוכחת נחיצותו וכדאיות קיומו. הוכחה כזו חשובה לשם קבלת תקציב גדול יותר, וללא מעקב מחקרי מדויק ונתונים סטטיסטיים העשויים להציג את יעילות השירות, קשה לקבל תקציב הולם. כדי להשלים את התמונה של מערכת השיקום, יש לתת את הדעת לגורם מרכזי — כוח אדם מקצועי. בגלל הפיצול הגדול של מוסדות השיקום והשירותים השונים, קיים פיצול בכוח-אדם המשובץ בשירותים אלה. מחמת היקפה המצומצם של כל יחידה, אין השירות יכול להשקיע משאבים רבים בפיתוח הפוטנציאל הגלום בכוח אדם זה. למרות שכל יחידה מנסה לקדם את עובדיה בצורות שונות של השתלמות מקצועית וקידום-מקצועי, קשה להגיע לתוצאות משביעות רצון, ללא פעולה משותפת של כמה שירותים. דבר זה פוגע באיכות השירות הניתן על ידי העובדים, וכן בתכנונה ופיתוחה של מערכת השיקום בעתיד.

מוסדות פיקום בישראל

דניאל סגל

- משדד
המשטרה
- משדד
הביטחון
- משדד
הסעד
- משדד
החינוך
- משדד
הבריאות
- משדד
האוצר
- משדד
העבודה
- ביטוח
לאומי

מוסדות ציבוריים

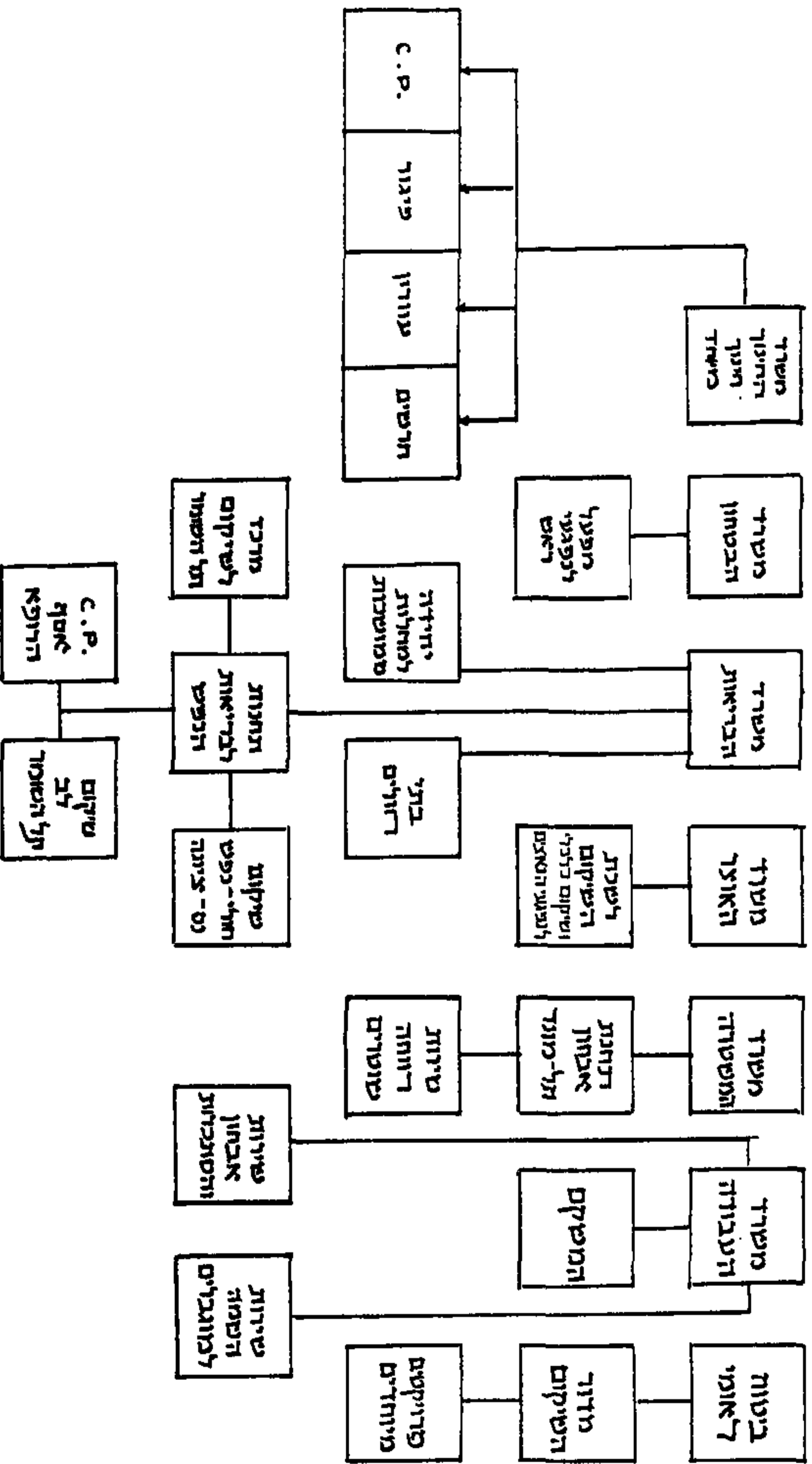
- רתנה
ליעוץ ושיווקים
- מלביץ
- הסוכנות
היהודית
- ההסתדרות
הכילית
- ארגון
הדסה

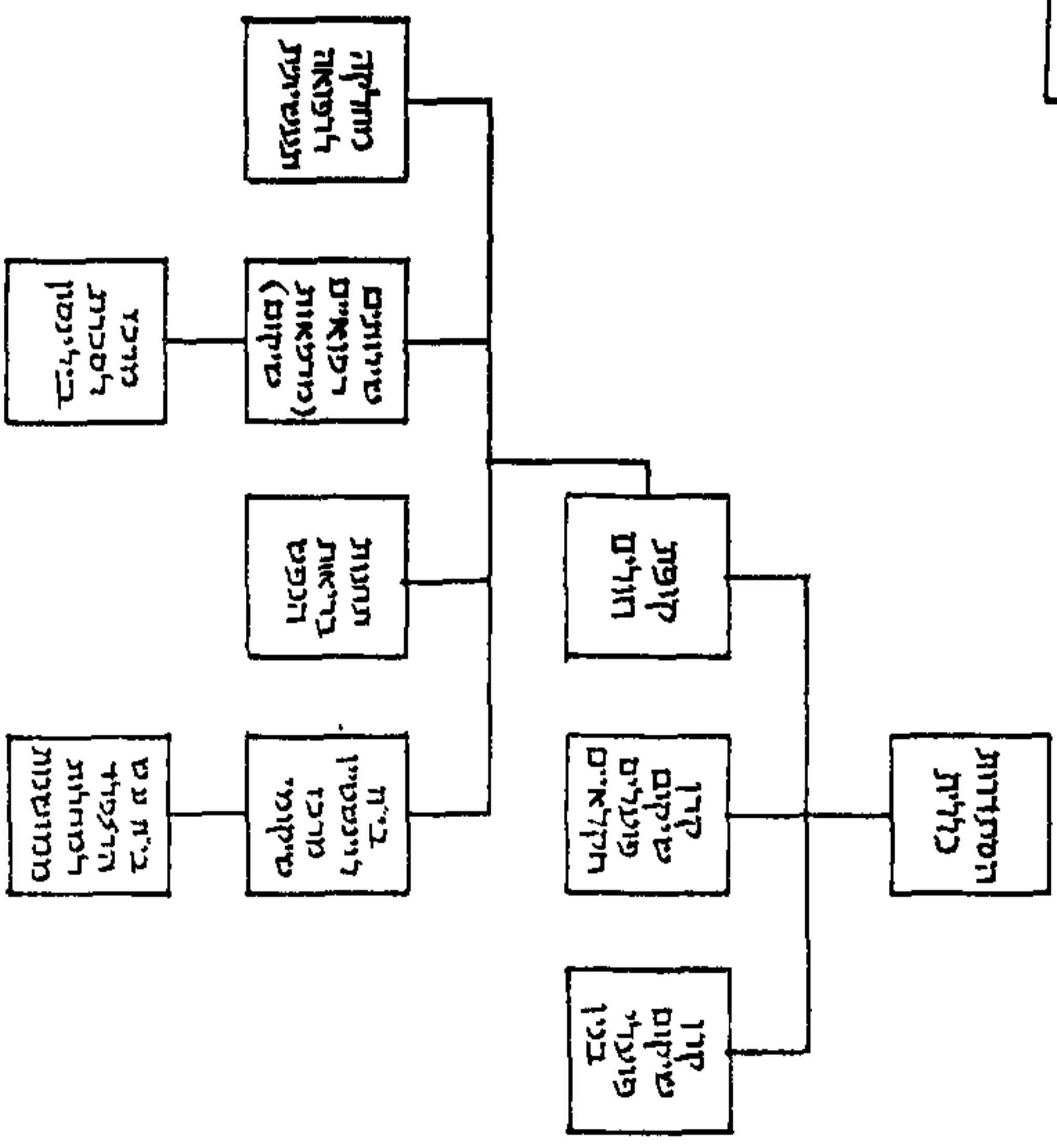
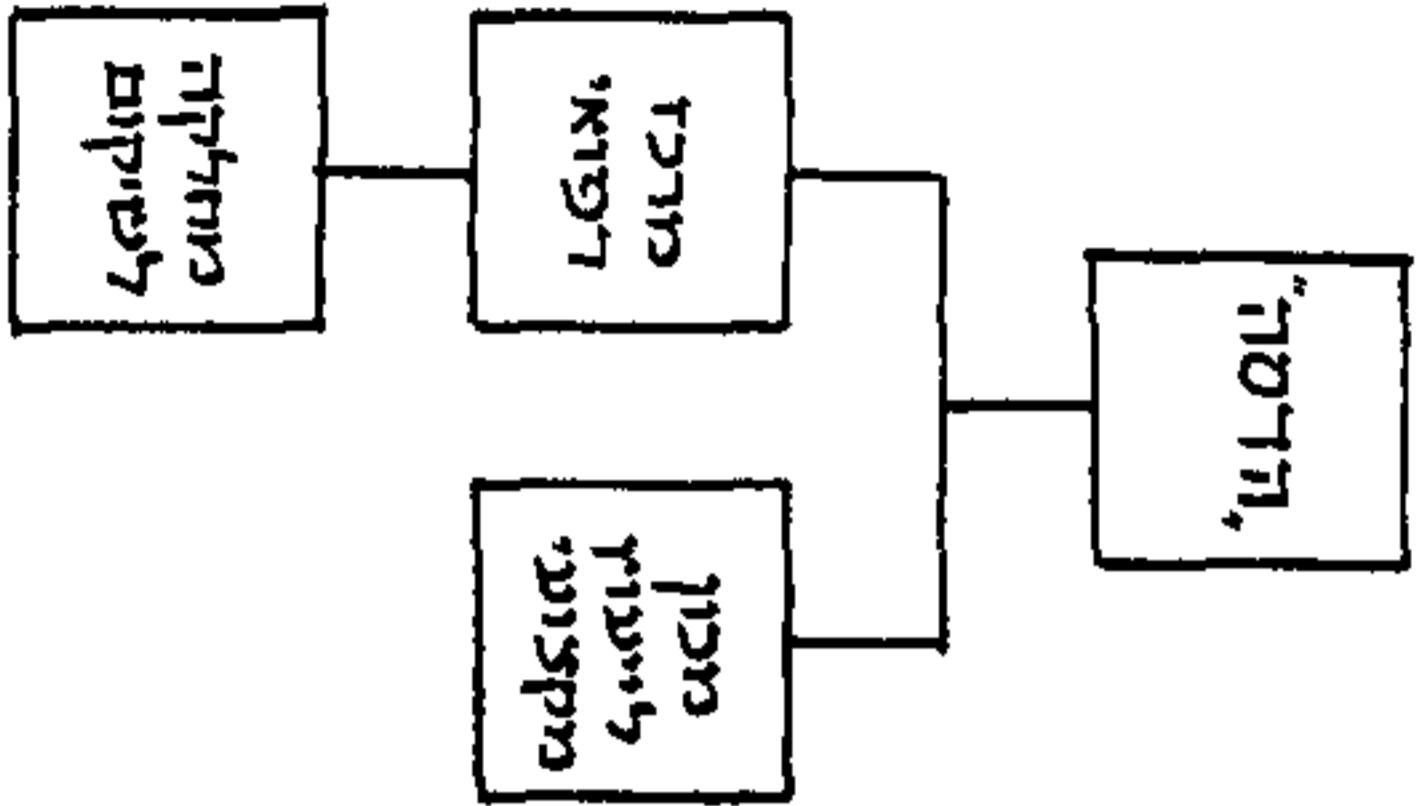
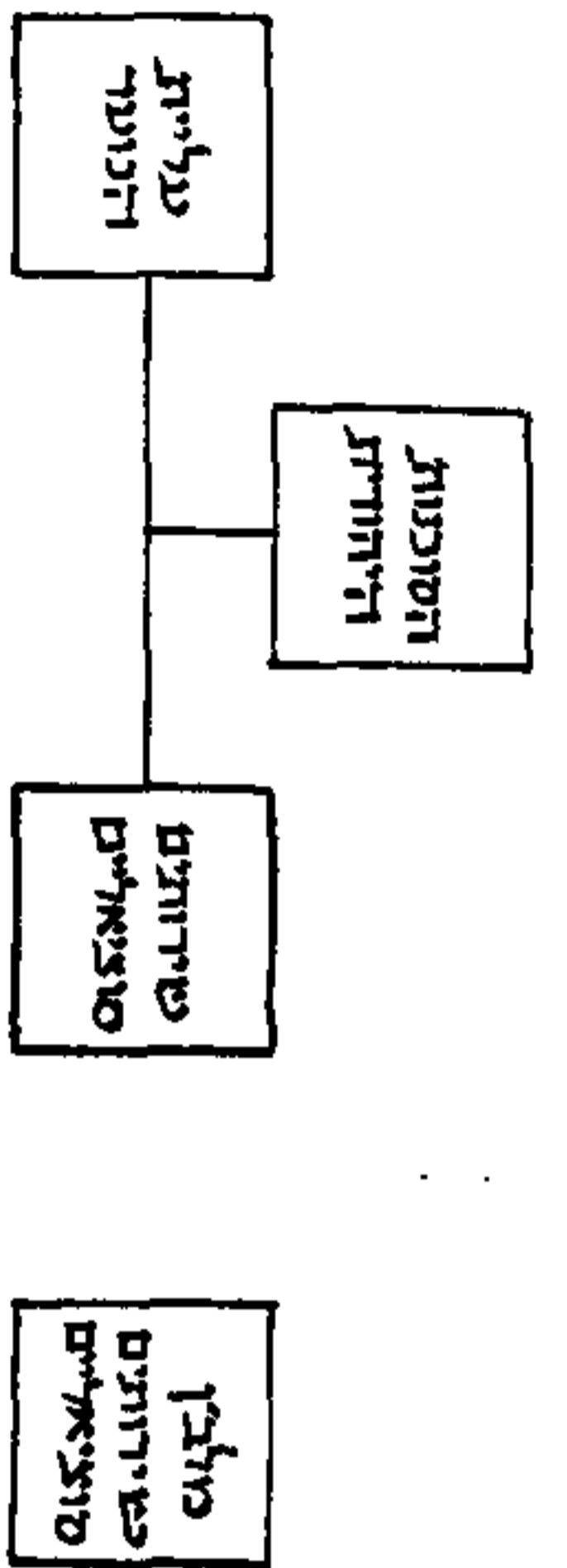
מוסדות מתנדבים

- | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|------|
| ארגון
לחלוקה
בטרון | הליגה
לחלוקה
בשחפת | האגודה
לשיווק
האסיר | הספרייה
המרכזית
לעור | מגדל
אור
לעור | מרכז
לעור | בית
חינוך
עוריים | אקוים | אילן |
| מרכז
שיווקים
לעוריים
ב-ש | יגדל | מייח"ה | עברני | אגודת
הרועים
אלמים | ארגון
נלגעי
האמנות
דרמים | ארגון
נכ"י
צה"ל | ארגון
נלגעי
האמנות
עבודה | ניצן |

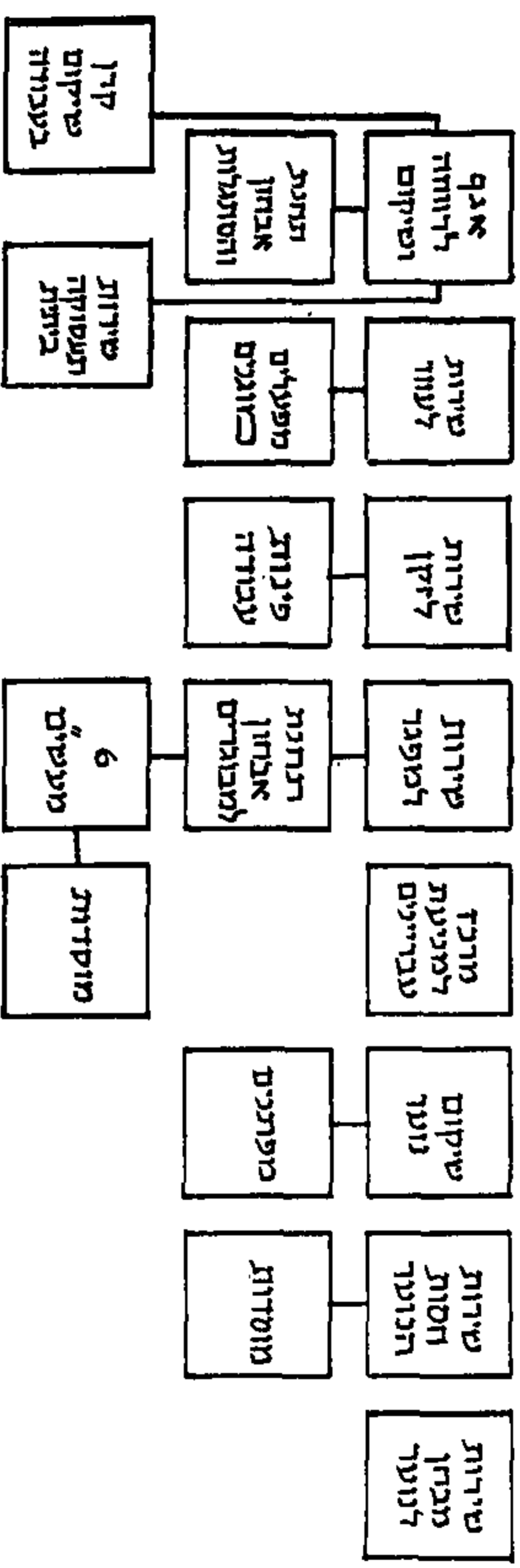
מערכת מוסדות השיקום בישראל ופעילותם

תנאים ס' 2

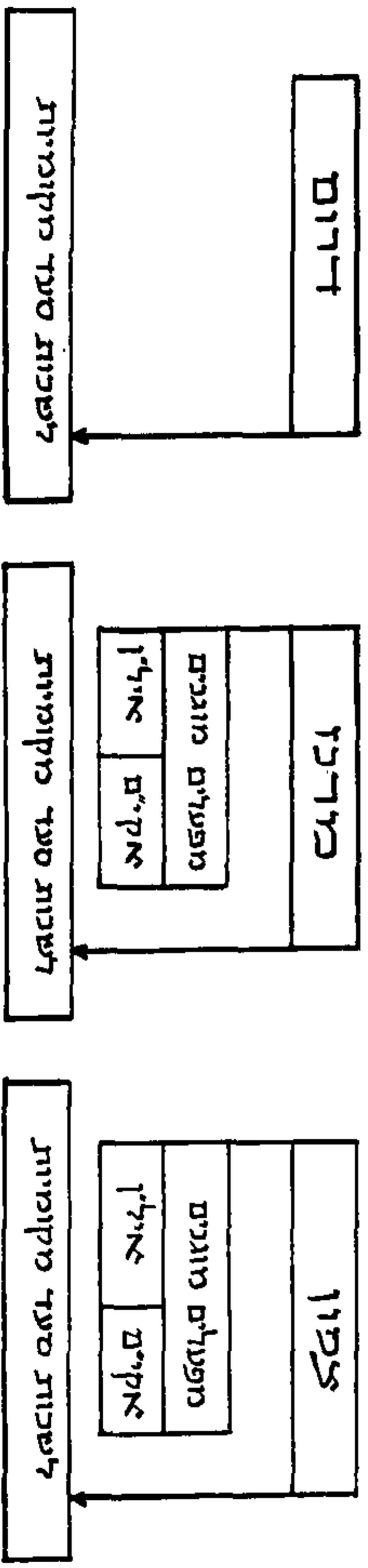




כונטרד דסענ



כחוזות



חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי*

(לפי קבוצות דמוגרפיות וקבוצות הכנסה)

מאת ד"ר יעקב הביב**

שותפים לה. היו הצעות שונות לשינוי המערכת, החל בדרישה לרפורמה מרחיקת לכת במערכת הגבייה והקיבאות וכלה בתביעה להמרת הקיבאות במס הכנסה שלילי ושילוב הגבייה בתוך מס ההכנסה. הטענה העיקרית כלפי הביטוח הלאומי היא, שאינו פרוגרסיבי דיו וכי אפשר היה תמורת אותה הוצאה לשפר במידה רבה יותר את התחלקות ההכנסות. טענה אחרת היא, כי ישנן יותר מדי תוכניות להתבטח הכנסות ולכן ביטולן או צמצומן של תוכניות הביטוח הלאומי היה פותר בעיות קשות של עקביות ותיאום.¹

מבוא

הביטוח הלאומי (המכונה גם ביטוח סוציאלי) היה בארצות רבות לסופולרי ומקובל מבחינה פוליטית. תהברר כי קל הרבה יותר להגדיל את הקיבאות השונות באמצעות הביטוח הלאומי מאשר באמצעות תוכניות סוציאליות אחרות.¹

אתה זו, לה זכה הביטוח הלאומי בציבור הרחב ובקרב הפוליטיקאים, לא כל הכלכלנים

* עבודה זו בוצעה באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי. תודת המחבר נתונה למשח נורדהיים, צפי איצקוביץ, מוטי לקסר וזקי ירושלמי על עזרתם במחקר; לאברהם כרמי ולאילנה גלעד על עזרתם בתרגום המאמר ובעריכתו. כמורכב ברצוני לתודות לרפאל רוטר, מרגורי הוניג, יוסי טוויל ובמיוחד לחיים פקטור על הערותיהם המועילות.

** מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל; ביח"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, והמחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

1 ייתכן שזו גם הסיבה לגידול המהיר של הביטוח הלאומי בשנים האחרונות. בארה"ב, למשל, גדלו קיבאות הביטוח הסוציאלי ב-120% בשנים 1968-1973. ראה: Robert I. Lerman and Alair A. Townsend, "Conflicting Objectives in Income Maintenance Programs," *American Economic Association; Papers and Proceedings*, LXIV (No. 2, 1974), 205-211. בישראל גדלו תקבולי המוסד לביטוח הלאומי ב-277% והקיבאות ב-361% בשנים 1969-1973.

2 אחד המבקרים הראשונים של מערכת הביטוח הסוציאלי היה פרידמן; ראה: Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1963); Wilbur Cohen and Milton Friedman, *Social Security: Universal or Selective?* (American Enterprise Institute, 1972). בדבר הצעות לתיקון מערכת הגימלאות ראה: Joseph A. Pechman, Henry J. Aaron and Michael K. Taussig, *Social Security: Perspectives for Reform* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1960); Anthony B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security* (University of Cambridge, Department of Applied Economics: Occasional Papers, No. 18; Cambridge University Press 1970). בדבר הצעות לתיקון מערכת הגבייה, ראה: Nancy H. Teeters, *The payroll Tax and Social-Security Finance* (Reprint: 276; Washington D.C.: Brookings Institution, 1973).

מה שמקשה על פתרון הבעיות הללו הוא העובדה שהביטוח הסוציאלי עוסק בנושאים שאינם נוגעים במישרין במניעת העוני או בהקטנת אי-השוויון. הביטוח הסוציאלי נועד בראש ובראשונה לשמש תחליף או השלמה לצורות מסוימות של ביטוח או חיסכון פרטיים, שאדם נעזר בהן בעת מצוקה. תוכניות הביטוח הסוציאלי, מטרתן, איפוא, להבטיח את הפרט מפני פגיעה בהכנסתו הנורמלית או הקבועה, ולא דווקא להקטין את אי-השוויון או לצמצם את העוני. קיצבאות הנכות או הזיקנה, לדוגמא, מוצמדות בארצות רבות להכנסה הקודמת ונוטות משום כך לשמור על התפלגות ההכנסות הקבועות תחת לחלקן מחדש.

בעייה אחרת היא ההשפעה של כל תוכנית תמיכה על התנהגות הפרט בתחומים שונים, כמו: חיסכון, השתתפות בכוח העבודה, יציבות המשפחה, הפריזון וכדו'. קיומה של קיצבת זיקנה, לדוגמא, עשוי להשפיע על החיסכון לקראת הפרישה, על גיל הפרישה או על אופן מגוריו של הפנסיונר (האם יתגורר לבדו או אצל ילדיו וכדו')³. קיצבת הנכות עלולה להפחית את עירנות העובד ואת השקעת ה-מעביד באמצעי בטיחות. הרצון להחליש השפעות אלה מתנגש לעתים בשאיפה לחלוקת ההכנסות מחדש באורח פרוגרסיבי יותר. לדוגמא, ההטבה הסוציאלית לקיצבת הזיקנה, המותנית בהכנסות שלאחר הפרישה, עלולה להניא את הקשיש מלצאת לעבודה.

גם השמירה על תדמיתו הפופולרית של הביטוח הלאומי מנוגדת לעיתים להעמקת הפרוגרסיביות. פופולריות זו נובעת במידה רבה מדמיונו לתוכנית ביטוח או מתדמיתו כ-benefit taxation. הזכאות נקנית על-ידי תשלום דמי ביטוח וגודל הקיצבה צמוד לשי-

עור דמי הביטוח. סיבה אחרת לפופולריות של הביטוח הלאומי היא היותו אוניברסלי, דהיינו — לשירותיו זכאיות כל קבוצות ההכנסה ואין הזכאות מותנית במבחן אמצעים.

הרצון לקיים את האוניברסליות הוא סייג נוסף לפרוגרסיביות. אך יש להבדיל כאן בין אוניברסליות בזכאות לבין אוניברסליות בגובה הקיצבה. בדרך החומרה, שתיהן בלתי-תלויות בהכנסה השוטפת של המשפחה; מאידך, אפשר להתחיל את הזכאות על כולם, ויחד עם זאת לקבוע כי גובה הקיצבה יהיה תלוי ברמת ההכנסה. בישראל לדוגמא, הקיצבה בעד שני הילדים הראשונים (קיצבת ילדי עובדים) חייבת היתה, עד לאחרונה, במס שולי פרוגרסיבי, ולכן שיעור הקיצבה השתנה לפי גודל ההכנסה; עם זאת, נכללות בהסדר זה כל משפחות השכירים שיש להן ילדים. קיצבת זיקנה מורכבת מפנסיה בשיעור אחיד, לה זכאים כל הקשישים, וכן מהטבה סוציאלית, הניתנת לאלה שאין להם כל מקור הכנסה אחר, וזאת כדי להבטיח להם הכנסת מינימום.

כל מערכת ביטוח סוציאלית מגיעה לאיזון משלה בין הניגודים המצויים בעקרונות אלה. את תוצאותיה של מערכת פשרות זו יש לבחון בהתאם למטרות שהוצבו לה. אבל גם כאשר לא ניתן דגש למטרת צמצום אי-השוויון, עלינו להכיר מהי למעשה מידת השפעתו של הביטוח הסוציאלי על אי-השוויון, וזאת כדי לדעת מה נותר לכלים האחרים לעשות. ואם האפשרות להשיג את החלוקה מחדש בדרכים אחרות היא מוגבלת, יש להתחשב בעובדה זו בעת תכנון הביטוח הסוציאלי עצמו.

כדי למדוד את השפעתו של הביטוח הלאומי על חלוקת ההכנסות, יש להבהיר כמה שאלות מושגיות. כיוון שתוכניות הביטוח הלאומי מכוונות במידה רבה לקבוצות דמוגרפיות מיו-

3 בעניין התמריצים השליליים לחיסכון של הביטוח הלאומי, ראה: Martin S. Feldstein, "Social Security and Private Savings: International Evidence in a Life Cycle Model." (International Economic Association, Conference on the Economics of Public Services, Turin, Italy: 1-6 April, 1974)

חדות, השפעתן על התחלקות ההכנסות תלויה במצב הכלכלי של הקבוצות השונות. יתר על כן, לגורמים הדמוגרפיים כשלעצמם יש השלכות כלכליות. מאפיינים כגון — מספר הנפשות במשפחה, גיל, נכות או אלמנות, קובעים במידה רבה את צורכי המשפחה. כיצד נוכל, אם כן, להעריך ולהשוות את מצבה הכלכלי של משפחה עם 3 ילדים שמפרנסה הראשי נכה, למשפחה עם 6 ילדים שמפרנסה הראשי בגיל העמידה, ולעומתם — זוג קשישים בפנסיה, כאשר לשלוש משפחות אלה הכנסה כספית שווה אך צרכים שונים. הבעיה קשה עוד יותר כיוון שמאפיינים כגון — גיל או מספר נפשות במשפחה קשורים למחזור החיים של המשפחה.

הביטוח הלאומי עשוי לחלק את ההכנסות מחדש בשלוש דרכים:

- (1) חלוקה מחדש של ההכנסות של אדם מסויים על פני תקופות שונות בחייו.
- (2) חלוקה מחדש של ההכנסות שעל פני החיים (life-time income) בין משפחות בנות אותו דור.
- (3) חלוקה מחדש של ההכנסות בין הדורות.

לכל סוג של חלוקה מחדש משמעות חברתית שונה. יש הטוענים כי עיקר השפעתן של תוכניות הביטוח הלאומי הקשורות למאפיינים כמו גיל וגודל משפחה הוא בחלוקת ההכנסות על פני מחזור החיים של הפרט, ובמידה שהן מחלקות את ההכנסות מחדש בין בני דור אחד, אין חלוקה זו בהכרח פרוגרסיבית⁴. אחרים סבורים שעיקר השפעתן בחלוקה מחדש בין דורות שונים.

מידת החלוקה מחדש נמדדת בשתי דרכים עיקריות: (1) על-פי שיעור התשואה שמקבל

הפרט ביחס לסך דמי הביטוח ששילם; (2) על-פי התחלקותם של דמי הביטוח והקיצבאות בין קבוצות הכנסה שונות בנקודת זמן מסוימת. הבדיקה על-פי התשואה מתיימרת למדוד את השפעת הביטוח הלאומי על ההכנסות שעל-פני מחזור החיים. אך בדיקה זו מסתמכת על פרופילים של הכנסה-גיל שנאמדו מתוך חתכי רוחב, עם כל הקשיים שבדבר, והיא מחייבת הנחות שרירותיות לגבי צורת התשתנות של הפרופילים האלה לאורך זמן. קושי אחר נעוץ בכך שהחישובים נעשים לסוגי משפחות היפותטיים, ולא קל אחר כך להתאימם לנתונים על חלוקת ההכנסות בנקודת זמן מסוימת.

יתרונה של שיטת המדידה השניה הוא בכך שאינה דורשת יצירת מערכת נתונים היפותטיים על הכנסות המשפחה. כנגד זה היא מתייחסת רק לתשלומים או לגימלאות של המשפחה בנקודת זמן מסוימת. אפשר להוסיף לשיטה זו את מימד מחזור החיים, באופן חלקי, על-ידי אבחנה בין חלוקה מחדש בין קבוצות גיל לבין חלוקה מחדש בתוך קבוצות גיל. ראוי לציין, כי אין חלוקת ההכנסות מחדש בין קבוצות גיל עקבית בהכרח עם הפחתת אי-השוויון בהכנסות שעל פני החיים. לדוגמא, אילו פרופיל ההכנסות על פני החיים היה שווה לכולם ולא היתה עלייה ברמת ההכנסות מדור לדור כתוצאה מצמיחה כלכלית, כי אז הקטנת הפרשי ההכנסה בין קבוצות היתה דווקא יוצרת אי-שוויון; זאת משום שלכל האנשים היתה אותה הכנסה על פני החיים.

חלוקת ההכנסה מחדש בתוך קבוצת גיל מסוימת קלה יותר לפירוש. מאחר שהגורם הבין-דורי אינו קיים כאן, סביר שהבדלי הכנסה בתוך קבוצות גיל ישקפו במידה רבה

4 לביקורת מסוג זה לגבי מערכת הביטוח הסוציאלי בארצות-הברית, ראה: Henry J. Aaron, "Benefits under the American Social Security System," in *Studies in the Economics of Income Maintenance*, Ed. Otto Eckstein (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967), pp. 13-48. בישראל, לעומת זאת, נמצא, כי ההשפעה הכוללת של הביטוח הלאומי היא פרוגרסיבית (ראה רפי מלניק, דו"ח ראשוני, משוכפל, ירושלים, מכון פאלק, 1975).

מי ב-1969, וכי מאז התפתח הביטוח הלאומי בישראל בקצב מהיר מאוד.

סיכום הממצאים

- ישנם הבדלים ניכרים במידת הפרוגרסיביות של התוכניות השונות של הביטוח הלאומי. קיצבאות למשפחות מרובות ילדים הן הפרוגרסיביות ביותר. בסך הכל, מצמצמות קיצבאות הביטוח הל-אומי את אי-השוויון, כפי שנמדד במדד ג'יני, ב-5.7%.
- השפעת דמי הביטוח הלאומי על התחל-קות ההכנסות היא רגרסיבית. מידת הרגרסיביות, ובמיוחד הנטל המוטל על קבוצת ההכנסה התחתונה, תלויה באופן גלגול חלקו של המעביד בדמי הביטוח. ההשפעה הרגרסיבית ביותר היא כשמני-חים כי הנטל מגולגל על הצרכנים בצורה של העלאת מחירים.
- בסיכומו של דבר, הביטוח הלאומי פרוג-רסיבי, למרות הרגרסיביות של דמי הביטוח. הקיצבאות לאחר ניכוי דמי הביטוח מקטינות את אי-השוויון ב-4% לפי מדד ג'יני.
- השפעת הביטוח הלאומי היא בעיקר על אי-שוויון בתוך קבוצות גיל וגודל מש-פחה. ההשפעה הבין קבוצתית היא זעו-מה ביותר. רק אוכלוסיית הקשישים שיפרה את מעמדה במידה ניכרת לעומת קבוצות אחרות. עובדות אלו מפריכות את הטענות, כי הביטוח הלאומי אינו אלא מעביר הכנסה מתקופה אחת בחיי הפרט לתקופה אחרת, או מחלק את ההכנסות בין דורות.

למז 1969 גדלו שיעוריהן של הקיצבה למשפ-חות מרובות ילדים ושל קיצבת הזיקנה ביחס לשכר הממוצע. הקיצבאות הוצמדו לעליות השכר; נוספו תוכניות ביטוח חדשות, כגון — ביטוח אבטלה וביטוח נכות. כדי לממן את

יותר הבדלים בהכנסות על-פני מחזור החיים. אם, לדוגמא, יש מתאם גבוה בין הסטטוס הכלכלי הנוכחי לבין הסטטוס על-פני החיים, אזי מדיניות קבועה בכיוון המעטת אי-השוו-יון בתוך קבוצות גיל תפחית גם את אי-השוויון לאורך מחזור החיים. אומנם ידוע שקיים הבדל בפרופיל ההכנסות בין אנשים בעלי מקצועות או רמות השכלה שונים. וב-גילים צעירים, לדוגמא, לבעלי השכלה נמוכה הכנסות גבוהות מאשר לבעלי השכלה גבוהה. אבל יתכן שתופעה זו אינה משנה בהרבה את ההסתברות כי מי שיש לו הכנסה שוטפת נמוכה בתוך קבוצת גיל, הכנסתו על-פני החיים תהיה נמוכה.

עבודה זו עוסקת בהשפעתו של הביטוח הל-אומי בישראל על חלוקת ההכנסה מחדש. הדיון מתמקד בכמה שאלות: האם השפעתו של הביטוח הלאומי על חלוקת ההכנסות הינה פרוגרסיבית ומה מידת הפרוגרסיביות של כל אחת מתוכניות הביטוח-הלאומי? האם עיקר השפעתו של הביטוח הלאומי הוא על הבדלים בהכנסות בין קבוצות גיל וגודל משפחה, או בתוך הקבוצות עצמן? מה מש-קלו של הביטוח הלאומי בכלל החלוקה מחדש של כל המיסים והתמיכות הישירים? מהו הקשר בין מידת ההשפעה של הביטוח הלאומי על התחלקות ההכנסות לבין הפרוגרסיביות של התוכניות הספציפיות ומשקלן בכלל ה-קיצבאות, ואיך מתקשר הדבר להנחות השונות בדבר גלגול נטל תשלומי המעביד על העובד או על הצרכן?

הפרק הבא מציג את הנתונים וההנחות ומתאר את התחלקות תשלומי דמי הביטוח והקיצב-אות לפי קבוצות ההכנסה. הפרק השלישי מתאר את השפעת הביטוח הלאומי על חלוקת ההכנסות, השפעה הנבדקת לפי קבוצות גיל וגודל משפחה.

בטרם נעבור לניתוח המפורט ברצוננו להביא את עיקר הממצאים. נציין שהממצאים המוב-אים כאן מתייחסים להשפעות הביטוח הלאו-

העלייה בשיעורי הקיצבאות, צריך היה להגדיל את התשלומים לביטוח הלאומי.

בד בבד עם גידול התיקף הכספי של הקיצבאות ודמי הביטוח, חלו שינויים במבנה התוכניות ובהקצאת המקורות בין התוכניות השונות.

הרחבתו של הביטוח הלאומי הגדילה ללא ספק את השפעתו על אי-השוויון הרפורמות שהונהגו בתוך התוכניות הקיימות היו לרוב בעלות מגמה פרוגרסיבית; אך קשה לאמוד כיצד השפיעו השינויים במשקלן היחסי של התוכניות השונות. הגדלת משקלן של הקיצבאות למשפחות מרובות ילדים היא, לדוגמא, בעלת השפעה פרוגרסיבית, ואילו התוכניות החדשות, כמו ביטוח הנכות והאבטלה, המציינות את שיעור הקיצבה להכנסה הקודמת, הינן כנראה פחות פרוגרסיביות. קשה, איפוא, לחזות את השפעתם הכוללת של שינויים אלה. אולם אין ספק, כי מקומו של הביטוח הלאומי בחלוקה מחדש של הכנסות חשוב כעת לאין ערוך מאשר קודם לכן.

לפיכך אנו זקוקים עתה יותר מתמיד למערכת חינוכי ובקרה של השפעת השינויים בתוכניות הביטוח הלאומי על חלוקת ההכנסות. אין עבודת המחקר הזו מתיימרת להיות יותר מאשר ציון דרך. ההשפעה הנפרדת של כל אחת מן התוכניות על חלוקת ההכנסות ראויה למחקר מקיף בפני עצמו. הרחבת המחקר בתחום זה מצריכה את שיפור הנתונים הסטטיסטיים והקלת הגישה לנתונים

הקיימים. רק עבודתם של חוקרים רבים תאפשר את פיתוחה של גישה כוללת, המשלבת את השפעת התוכניות השונות ואת התפקידים השונים של הביטוח הלאומי.

התחלקות המסים והתמיכות

התחלקות התמיכות והמסים הישירים בין קבוצות הכנסה נבדקה מתוך סקר הוצאות המשפחה 1968/69, אשר הקיף 2,431 משפחות עירוניות. המסים הישירים כוללים את מס ההכנסה ותשלומי הביטוח הלאומי, והתמיכות כוללות את קיצבאות המוסד לביטוח לאומי ואת תמיכות משרד הסעד או משרדים וגופים ציבוריים אחרים.⁵

חילקנו את האוכלוסיה לעשירונים על בסיס ההכנסה לפני תמיכות שתוקנה לגודל המשפחה. הכנסה לפני תמיכות כוללת הכנסות מעבודה, מפנסיות מעבודה, מתמיכות של קרובים והכנסות מרכוש. הקשר בין צורכי המשפחה לבין מספר הנפשות שבה, חושב מתוך סקאלה אקוויולנטית.⁶

הסקאלה מניחה, כי גידול במספר הנפשות למשפחה מאפשר חיסכון מסוים בצריכת המשפחה (למשל, קנייה בכמויות גדולות, העברת בגדים מילד לילד; שימוש משותף במוצרים בגיי-קיימא, כמו טלוויזיה וכו'); לפיכך, הצורך בהכנסה נוספת אינו עומד ביחס ישר לשינוי בגודל המשפחה, ואינו סכום קבוע לנפש.⁷

5 ראה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1968/69, חלק א' (פרסום מיוחד 330, ירושלים, 1970). בשנים שלאחר מכן היו כמה רפורמות חשובות, ראה: רפאל רוטר, "הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי מס. 4-5 (יולי 1973), 70-91. ראה גם: Jack Habib, *Reform of Taxes and Transfers 1969-1973* (Jerusalem: Falk Institute, 1974).

6 סולם זה פותח במוסד לביטוח לאומי ואומץ אחר כך על-ידי הוועדה לבדיקה חלוקת ההכנסה. ראה, דו"ח הוועדה לבדיקת חלוקת ההכנסה הלאומית בישראל (1971).

7 אפשר לבקר הנחה זו הן מבחינה אמפירית והן מבחינה תיאורטית; ראה: יעקב חביב ויוסי טוויל, "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לכלכלה מס. 82 (1974); וכן: Jack Habib, *The Determination of Equivalence Scales with Respect to Family Size: A Theoretical Reappraisal* (Jerusalem: Falk Institute, 1973).

טווח 1 : שיעור התמיכה הממוצע בעשירון נמוך מההכנסה הממוצעת לפני המיסות של אותו עשירון, 1969

סדר	קיצעות הביטוח הלאומי *							סדר התמיכות	עשירון		
	מענק זקנה	סה"כ	קיצות נכות ואחרים	קיצות ילדי עובדים	קיצות משפחות מרובות ילדים	סך קיצעות ילדים	קיצות שאירים				
תחתון	6.2	39.9	2.3	4.9	7.0	11.9	9.6	66.7	90.7	144.3	
2	0.7	2.9	0.7	4.9	4.3	9.2	0.5	5.2	15.4	18.9	
3	0.2	1.3	0.3	3.5	1.7	5.2	0.5	4.2	10.3	11.6	
4	0.3	0.8	**(-)	2.9	1.6	4.5	0.5	2.6	7.6	8.9	
5	(-)	0.3	0.3	2.3	0.5	2.8	0.1	1.3	4.4	5.3	
6	(-)	0.4	0.1	1.8	0.1	1.9	0.3	1.0	3.3	4.0	
7	(-)	0.1	0.2	1.3	(-)	1.3	0.1	0.7	2.3	2.5	
8	(-)	(-)	0.2	0.9	(-)	1.0	0.3	0.8	2.2	2.8	
9	(-)	0.1	0.1	0.8	(-)	0.8	0.1	0.7	1.6	2.2	
עליון	(-)	0.1	0.1	0.3	(-)	0.4	0.1	0.4	0.9	1.2	
סה"כ	0.1	0.8	0.2	1.3	0.4	1.7	0.3	1.8	4.0	5.2	

* לא התחשבנו במס המוטל על חלק מן הקיצעות.
 ** (-) מסמן ערכים זעירים, שאין להם משמעות סטטיסטית.

צרכיה היחסיים של המשפחה מבוטאים ביחידות של נפש סטנדרטית כשהבסיס הוא משפחה בת שתי נפשות ורמת החיים של המשפחה נתונה מוגדרת במונחים של הכנסה לנפש סטנדרטית. מן הראוי לציין, כי הפרוגרסיביות של התמיכות והמסים עשויה להיות מושפעת מן המדד, לפיו אנו קובעים את הסטטוס הכלכלי היחסי. שימוש במדדים אחרים, כגון — הכנסה למשפחה או לנפש, או מדד הכולל את הערך הזקוף של נכסים והתחייבויות, ייתכן שהיה מביא לשינוי התוצאה.⁸

תמיכות ישירות

שיעור מקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי הגיע ב-1969 לכ-67.5% מכלל המשפחות. תמיכות אלה הסתכמו ב-21.1 מיליון לירות לחודש והיוו 4% מסך ההכנסה האישית. הביטוח הלאומי כולל כמה סוגים של קיצבאות: קיצבת זיקנה ושאיירים (53.6%), קיצבת משפחות מרובות ילדים וקיצבת ילדי עובדים (44%) וקיצבת נפגעי עבודה, ספר ואיבה (2.4%). קיצבאות הביטוח הלאומי היוו 76.3% מכלל התמיכות כפי שנמצא בסקר.⁹

לוח 1 מציג את התפלגות הקיצבאות לפי קבוצות הכנסה. קיצבאות הביטוח הלאומי הן פרוגרסיביות. שיעורן מתוך סך ההכנסה הולך וקטן עם גידול ההכנסה; הן מהוות 90% מההכנסה לפני תמיכות של העשירון התחתון, 15% מההכנסה של העשירון השני ופחות

מאחוז אחד מההכנסה לפני תמיכות של העשירון העליון. עם זאת ראוי לציין, כי מספר רב של מקבלי קיצבאות ישנו בכל העשירונים. חלקן של העשירון התחתון בסך הקיצבאות הוא 26.8% בלבד, ואילו ששת העשירונים העליונים זוכים, כל אחד, ב-6% עד 8%.

ההשפעה של סך תשלומי הקיצבאות על החלקות ההכנסה תלויה בפרוגרסיביות של התוכניות השונות. נמצא כי התוכניות השונות הן בדרך כלל בעלות השפעה פרוגרסיבית. קיצבאות זיקנה ושאיירים וקיצבאות משפחות מרובות ילדים הן פרוגרסיביות בעשירונים התחתונים. בעשירונים העליונים השפעתן אינה עקבית, אך ייתכן כי הסיבה לכך נעוצה בעובדה שלאומדנים בעשירונים אלה אין משמעות סטטיסטית. שיעורן של קיצבאות ילדי עובדים ביחס להכנסה גדול יותר בעשירון השני מאשר בעשירון הראשון, אך לאחר מכן הולך שיעורן ופוחת עם גידול ההכנסה.

מידת הפרוגרסיביות נבדקה על-פי ההתפלגות המצטברת של כל סוג קיצבה (תרשימים 1 ו-2). קיצבה שעקומת ההתפלגות שלה גבוהה מן העקומה של קיצבה אחרת בכל עשירוני ההכנסה היא באופן חד-משמעי פרוגרסיבית יותר. התפלגויות חותכות מציינות כי הקיצבה האחת פרוגרסיבית יותר בתחום ההכנסות שעד לנקודת החיתוך, ואילו מעבר לנקודת החיתוך

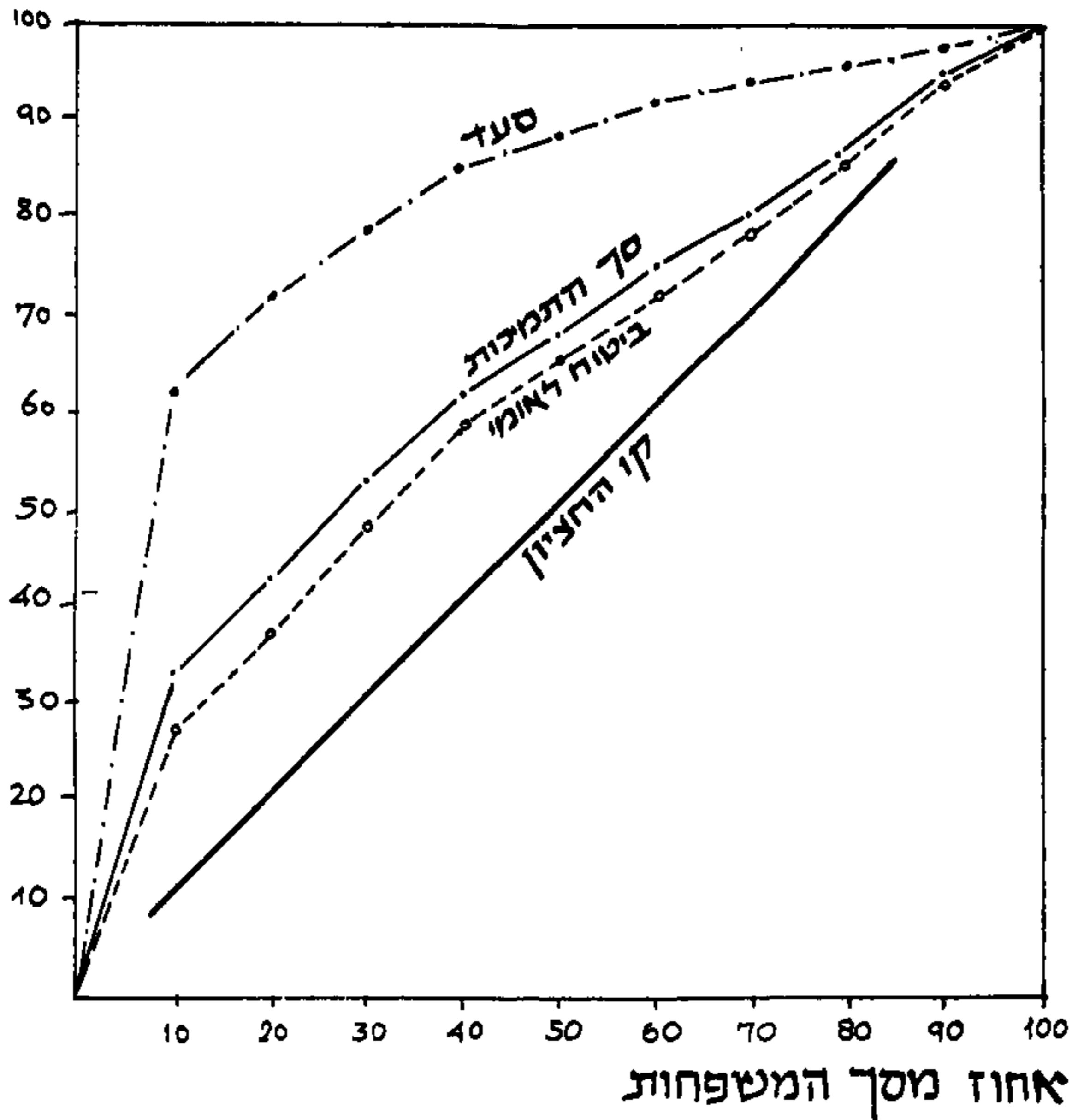
8 ראה: יוסף גבאי, "תחולת המסים לפי משפחות ולפי מבוגרים סטנדרטיים", עיונים בכלכלת ישראל, בעריכת יעקב קופ ונדב הלוי (ירושלים: מכון פאלק, 1974), ע"ע 161-194. לגבי ארה"ב, ראה: Benjamin Bridges Jr., "Family Need Differences and Family Tax Burden Estimates," *National Tax Journal*, XXIV (No. 4, 1971), 423-47. לחשיבות אופן ההגדרה של ההכנסה, ראה: Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill, 1973); Franco Reviglio, "Redistribution Through Social Security; A Lesson from Italy," (International Economic Association, Conference on the Economics of Public Services; Turin, Italy: 1-6 April, 1974).

9 הנתונים לגבי מספר הזכאים וסך התמיכות, לחוציא קיצבאות ילדי עובדים אשר חושבו בדרך של זקיפה, נלקחו מהסקר. הבדיקה לא כללה מענקים בעלי אופי חד-פעמי, כגון: תשלומים למשרתים במילואים, מענק לידה, דמי פגיעה והוצאות שיקום, וכן חלק מתשלומי המוסד לביטוח לאומי אשר בוצעו באמצעות המעביד, כגון מענק לבעלי שכר נמוך.

תרשים 1

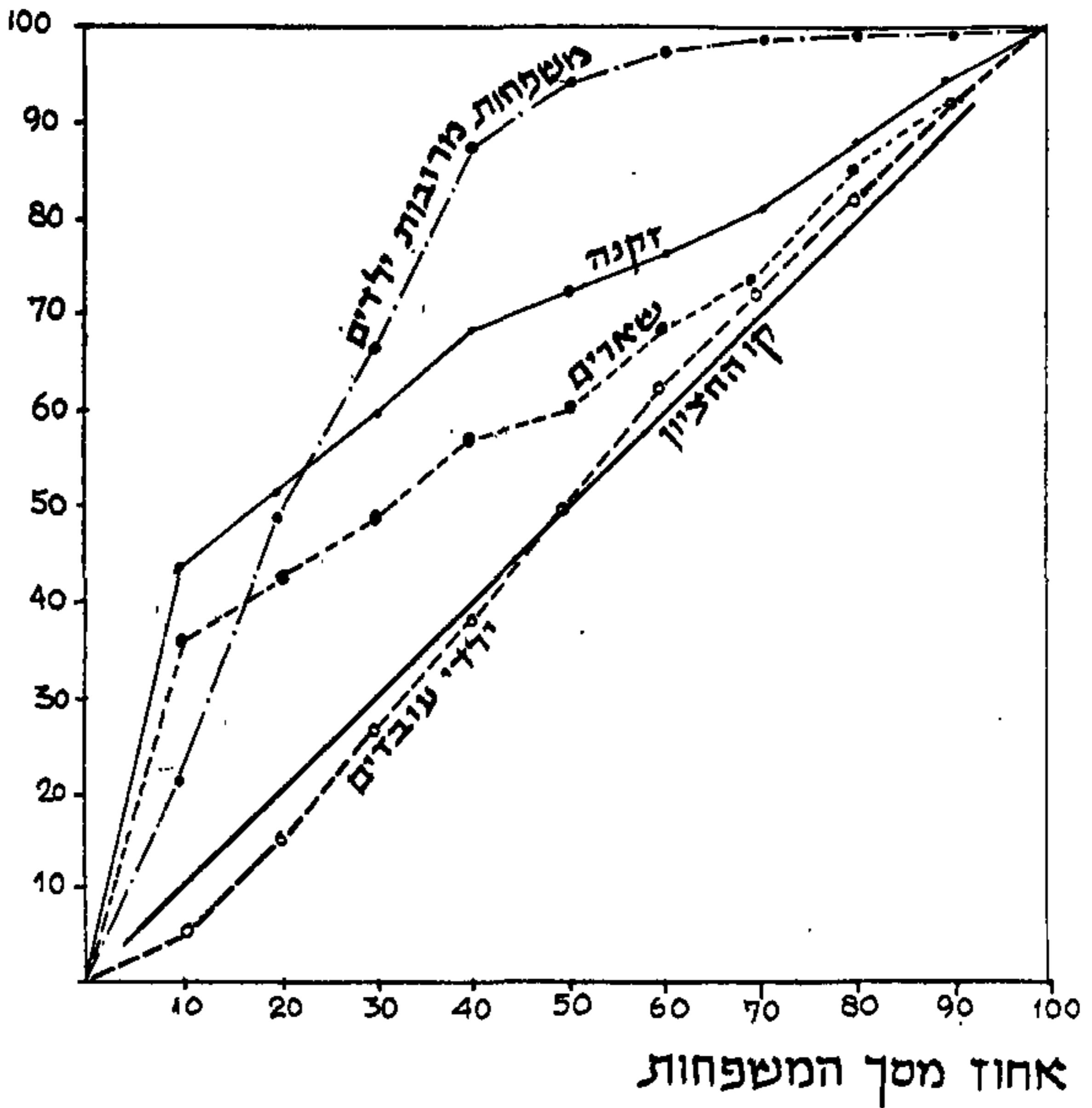
ההתפלגות המצטברת של התמיכות לפי עשירוני הכנסה

אחוז מצטבר
מן התמיכה



ההתפלגות המצטברת של קיצבאות הביטוח הלאומי לפי עשיריוני הכנסה

אחוז מצטבר
בין התמיכה



שנקבעה בחוק הביטוח הלאומי, אינה משקפת בהכרח את חלוקת הנטל בפועל בין המעבידים ובין העובדים. העובדים נושאים, למעשה, בנטל כבד יותר, שכן המעבידים יכולים להעמיס את חלקם שלהם על העובדים על-ידי הפחתת השכר, או על הצרכנים בדרך של העלאת מחירים¹¹. בדקנו כיצד משפיעות על חלוקת ההכנסות מחדש הנחות שונות לגבי אופן גלגולם של תשלומי המעביד, והאם השפעתם המשולבת של דמי הביטוח הלאומי ומס ההכנסה פרוגרסיבית.

דמי הביטוח הלאומי, בניגוד לתשלומי מס ההכנסה, מוגבלים על ידי תיקרה ואין הם משתנים עם גודל המשפחה. ב-1969 שילמו שכירים 1.9% משכרם עד לתיקרה של 700 ל"י, ואילו העצמאיים שילמו 5.5% מהכנסתם עד לאותה תיקרה. בהכנסה המשמשת לחישוב גביית דמי הביטוח הלאומי אין נכללות ההטבות לשכר, כגון: הוצאות נסיעה, דמי הבראה, קצובת רכב, הוצאות אחזקת רכב ואחזקת טלפון. נוסף לכך, ישנם סוגי הכנסה כגון הכנסה מרכוש, החייבים במס הכנסה אך אינם חייבים בדמי ביטוח לאומי. לפיכך שיעור המס בו נושאת המשפחה, תלוי, למעשה, בחלקן של ההכנסות הפטורות ממס בכלל הכנסתה. כיוון שדמי הביטוח הלאומי מוגבלים

הקיצבה האחרת פרוגרסיבית יותר. קיצבאות הזיקנה והקיצבאות למשפחות מרובות ילדים הן הפרוגרסיביות שבכולן. חלקו של העשירון התחתון בסך קיצבת הזיקנה הוא הגבוה ביותר ומגיע לידי 43%. בעשירונים האחרים מתהפכת התמונה והקיצבה למשפחות מרובות ילדים נעשית פרוגרסיבית יותר מקיצבת הזיקנה. הקיצבה הפחות פרוגרסיבית היא קיצבת ילדי עובדים. יתר על כן, כיוון שקיצבת ילדי עובדים, היקפה רחב יותר מקיצבת משפחות מרובות ילדים, הרי שבכללו של דבר הקיצבאות בגין ילדים הינן הרבה פחות פרוגרסיביות מקיצבת הזיקנה או אף מקיצבת הנכות. לבסוף, סך התמיכות הינו פרוגרסיבי יותר מאשר קיצבאות הביטוח הלאומי. הדבר נובע בעיקר מהפרוגרסיביות הגבוהה של תמיכות הסעד, אשר 61.3% מתוכן נופלות בחלקו של העשירון התחתון.

מסים ישירים

גביית המסים הישירים בשנת 1969 הסתכמה ב-117.4 מיליון ל"י לחודש; מהם 70.4% מס הכנסה ו-29.6% דמי ביטוח לאומי. דמי הביטוח הלאומי מתחלקים בין תשלומי מעבידים (72.3%) לבין תשלומי העובדים, שכירים ועצמאיים (27.7%)¹⁰. חלוקה זו

10 האומדנים לגבי מסים התקבלו על ידי חישוב תשלומי מס היפותטיים עבור כל מפרנס שנכלל במידגם. זקיפה זו מתעלמת ממספר ניכויי מס מיוחדים, כגון שיעור מס מוקטן על שעות נוספות מאושרות. הנחות אלה שכיחות יותר בקבוצות ההכנסה הגבוהות יותר. יתכן, איפוא, שהפרזנו בהערכת הפרוגרסיביות של מערכת המסים. גבאי, לדוגמא, מעריך כי 60% לערך מן ההקלות במסיט הנובעות משיעורי מס מופחתים בגין שעות נוספות מאושרות נופלות בחלקו של העשירון העליון. ראה: יוסף גבאי "התמורות במימון הציבורי במדיניות הפיסקלית 1949-1972", רבעון לכלכלה מס. 77 (1973), 20-32.

11 כפי שבריטן מציין "... מושג התחולה של מס מתייחס להשפעתו על התפלגות ההכנסה הריאלית בין קבוצות כלכליות. להשפעת המס שני רכיבים: ההשפעה על התפלגות ההכנסה בין קבוצות וההשפעה על המחיר היחסי שמשלמת כל קבוצה". ראה: John A. Brittain, *The Payroll Tax* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1972), p. 52. בריטן טוען שדמי הביטוח הלאומי מגולגלים על העובדים. פלדסטיין חולק על הבסיס התיאורטי והאמפירי של טענה זו. ראה: Martin S. Feldstein, "The Incidence of Social Security Payroll Tax: Comment," *American Economic Review*, LXII (No. 4, 1972), 735-38; John A. Brittain, "The Incidence of the Social Security payroll Tax: Reply," *American Economic Review* LXII (No. 4, 1972), 739-42. לסיכום הנושא ראה: Musgrave and Musgrave שם, פרק 16.

לוח 2 : השיעור הממוצע של מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי בכל עשירון * בהנחות שונות לגבי התחולה בפועל של דמי הביטוח הלאומי, 1969 (על-פי הכנסה לפני תמכונות)

עשירון	מס הכנסה	דמי הביטוח הלאומי		מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי	
		גלגול על פי חוק הביטוח הלאומי	גלגול על השכר	גלגול על השכר והמתוירים	גלגול על המתוירים
תחתון	3.7	3.1	8.0	21.8	15.8
2	0.9	2.3	7.5	9.6	8.7
3	2.6	2.5	7.7	8.8	8.3
4	4.2	2.3	7.5	7.8	7.7
5	7.4	2.3	7.9	7.5	7.8
6	9.7	2.1	7.1	6.9	7.1
7	12.3	2.1	6.8	6.7	6.8
8	14.9	2.0	7.0	6.2	6.6
9	19.3	1.6	5.9	5.5	5.8
עליון	24.2	1.3	4.5	4.3	4.4
סה"כ	14.7	1.6	6.2	6.2	6.2

* המס הממוצע לעשירון כאחוז מההכנסה הממוצעת, ללא תמכונות, של אותו עשירון. 

על-ידי תיקרה, תלוי שיעור המס גם במספר המפרנסים במשפחה וגם במספר המשרות למפרנס; השיעור הולך וגדל עם מספר המפרנסים והמשרות.¹²

השיעור הממוצע של דמי הביטוח בכל קבוצת הכנסה תלוי, איפוא, ביחס שבין שכירים לעצמאיים באותה קבוצה, במספר המפרנסים והמשרות לכל משפחה, ובמשקלה של ההכנסה החייבת במס בסך ההכנסה. התשפעה המשולבת של כל הגורמים הללו הינה רגריסיבית. כפי שעולה מלוח 2, השיעור הממוצע בעשירון התחתון הוא 3.1, לעומת 1.3 בלבד בעשירון העליון.

שיעור דמי הביטוח אותו שילם המעסיק מסך השכר היה ב-1969 6.7%, שיעור הגבוה כמעט פי 3.5 מן השיעור ששולם על ידי העובד. לפיכך, חשיבות רבה נודעת לשאלה — מי נושא בנטל דמי הביטוח של המעסיק. מצאנו, כי סך דמי הביטוח הלאומי משפיעים באופן רגריסיבי, הן בהנחה של גלגול הנטל

על העובדים (הפתחת שכר) והן בהנחה של גלגול הנטל על הצרכנים (העלאת מחיר);¹³ העשירון התחתון שילם את השיעור הגבוה ביותר, ואילו העשירון העליון — את השיעור הנמוך ביותר. עם זאת, בהנחה של גלגול הנטל על העובד, סך דמי הביטוח פחות רגריסיבי מחלקו של העובד בלבד, בעוד שבהנחה של גלגול הנטל על הצרכנים סך דמי הביטוח רגריסיבי יותר. ההבדל ניכר במיוחד לגבי השיעור אותו משלם העשירון התחתון: בהנחה של גלגול הנטל על המחירים, שיעור המס הממוצע יורד מ-21.8% בעשירון התחתון ל-4.3% בעשירון העליון;¹⁴ בהנחה של גלגול שווה על שכר ומחירים נמצאת רמת הרגריסיביות בין שני הקצוות. להלן, בעקבות מחקרים אחרים, נשתמש גם אנו בהנחה זו.¹⁵

האם הרגריסיביות של דמי הביטוח הלאומי, יש בה כדי לקזז את הפרוגרסיביות של כלל המסים הישירים?¹⁶ מס ההכנסה משפיע באופן פרוגרסיבי למן העשירון השני ואילך.

12 אומנם מי שעובד ביותר ממשרה אחת זכאי להחזר מס על תשלומים שמעל תקרת המס, אך מעטים בלבד מנצלים זכות זו.

13 ההנחה היא שהמעבידים מעלים את המחירים או מקטינים את השכר כדי לשמור על רווחיהם הריאליים. לפיכך, יהיה שיעור העלאת המחירים שווה לשיעור דמי הביטוח בהם חייב המעסיק. עיון בשאלה זו ראה: Brittain, *The Payroll Tax for Social Security* שם.

14 מסגרייב ומסגרייב (Musgrave and Musgrave כנ"ל) מצאו גם כן, כי ההבדלים ברוגריסיביות בין שתי השיטות הינו קטן מאוד, מלבד לגבי העשירון התחתון שבו הגלגול על המחירים הינו הרבה יותר רגריסיבי ושיעור המס הינו כפול כמעט, התוצאות הן דומות, על-אף הבדלים בהגדרת ההכנסה המשמשת לחישוב שיעור דמי הביטוח. ההגדרה של מסגרייב מקיפה מאוד וכוללת סוגי הכנסות כגון — שכר דירה זקוף, חלקו של בעל מניות ברווחי החברה לפני מס, ורווחי הון אחרים, בין שמומשו ובין שטרם מומשו. לעומת זאת אין הוא מתקן לגודל המשפחה.

15 גילספי וברידיג'ס, לדוגמא, מניחים אף הם שהמעסיק מגלגל את חלקו על השכר ועל המחירים במידה שווה. ראה, Bridges שם, וכן: Irwin W. Gillespie, "Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income," in *Essays in Fiscal Federalism*, Ed. Musgrave (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1965).

16 מחברים שונים עמדו על ההשפעה הרגריסיבית שיש לדמי הביטוח הלאומי על הפרוגרסיביות של כלל המסים. לדוגמא, ווב וסיב טוענים כי בבריטניה "... בשל השיעור האחיד של דמי הביטוח הלאומי, הפרוגרסיביות של המסוי הישיר זעומה בלבד". ראה: Adrian L. Webb and Jack E. B. Sieve, *Income Redistribution and the Welfare State* (Occasional Papers on Social Administration, No. 41; London: Bell, 1971). בריטן מצא שהרגריסיביות של דמי הביטוח הלאומי בארה"ב מקזזת את הפרוגרסיביות בתחום הכנסות רחב. ראה: John A. Brittain, *The payroll Tax Social Security* שם, עמ' 87. מסגרייב ומסגרייב וברידיג'ס, לעומת זאת, מצאו שמידת הקיזוז פחות גדולה. ראה: Musgrave and Musgrave שם ו-Bridges שם.

שיעור המס, בו נמשא העשירון התחתון, גבוה משיעור המס של שלושת העשירונים הבאים. יתכן שהדבר נעוץ בדירוג המשפחות על-פי ההכנסה לנפש סטנדרטית, שכן ההנחות במס עבור גודל המשפחה במערכת מס ההכנסה אינן בהכרח שוות להנחה המתבקשת מן הסקאלה האקוויזולנטית. לכן אפשר, ששיעור המס הגבוה בעשירון התחתון נובע מהעדר שוויון אופקי ביחס לגודל המשפחה; דהיינו — משפחות גדולות בעשירון התחתון משלמות שיעור מס גבוה מאשר משפחות קטנות בעשירון השני, השלישי או הרביעי. אפשר שסיבה אחרת היא שדירגנו את המשפחות לפי סך ההכנסות של כל בני המשפחה. שיעור מס ההכנסה, בניגוד לדמי הביטוח הלאומי, הינו נמוך יותר כאשר ההכנסה, מקורה במספר מפרנסים. כיוון שמספר המשפחות עם שני מפרנסים עולה ככל שעולים בסולם ההכנסות, יתכן שגורם זה ממתן את העלייה בשיעורי המס.

דמי הביטוח הלאומי מפחיתים, איפוא, את הפרוגרסיביות של מערכת המסים מבלי לשנות את הדפוס שלה. שיעורי המס הולכים וגדלים, כמקודם, למן העשירון השני. שיעור מס ההכנסה לבדו, מגיע ל-24.2% בעשירון העליון בהשוואה ל-3.7% בעשירון התחתון ו-0.8% בעשירון השני. שיעור המס הכולל (לרבות הביטוח הלאומי), בהנחה של גלגול הנטל על המחירים, גבוה אך במעט בעשירון העליון (28.5%), אך עולה ל-25.5% בעשירון רון התחתון ול-10.5% בעשירון השני.

השפעת דמי הביטוח הלאומי וקיצבאותיו

בפרק זה נבחן את השפעת דמי הביטוח הלאומי והקיצבאות על התפלגות ההכנסה. נתחיל בהשפעת הקיצבאות לבדן, ולאחר

מכן נעסוק בהשפעה נטו של דמי הביטוח והקיצבאות. התוצאות מסוכמות בעזרת שני מדדי אי-שוויון — מדד ג'יני ומדד אטקינסון¹⁷. מדד אטקינסון מאפשר שינוי שיטתי של המשקל המיוחס לחלוקה מחדש בתחומים שונים של התפלגות ההכנסות. משקל זה מיוצג על-ידי הפרמטר ϵ . כשמגדילים את ϵ , עולה משקל החלוקה מחדש ברמות הכנסה נמוכות.

לוח 3 מציג את השפעת התמיכות על אי-השוויון. שני המדדים כאחד מצביעים על-כך שקיצבאות הביטוח הלאומי מפחיתות את אי-השוויון בחלוקת ההכנסה. עם הוספת קיצבאות הביטוח הלאומי להכנסה לפני תמיכות, ירד מדד ג'יני ב-5.7%. ערכו של ϵ משפיע על גודל השינוי במדד אטקינסון אך לא על כיוונו. הירידה באי-השוויון לפי ערכים שונים של ϵ נעה בין 25.1% ל-4.1%. כאשר עולה הערך של ϵ , דהיינו — גדל משקלה של החלוקה מחדש בתחתית הסולם, קטנה השפעת הביטוח הלאומי. הירידה במדד ג'יני מקבילה בקירוב לירידה במדד אטקינסון לערכים של ϵ בתחום 2.5-2.

בפרק הקודם מצאנו, כי קיצבאות הביטוח הלאומי השונות מתפלגות באופן שונה על-פני העשירונים. כדי להשוות את השפעתן על אי-השוויון, צירפנו כל קיצבה בנפרד להכנסה לפני תמיכות וחישבנו את הירידה באי-השוויון לפי מדד ג'יני. אולם התוכניות שונות זו מזו גם בסכום הכולל של תשלומיהן. על מנת לנכות את השפעת הגורם הזה חילקנו את השינוי במדד בסך תשלומי הקיצבה, ובאופן כזה קיבלנו את השינוי ללירה של הוצאה בכל סוג קיצבה. בדרך זו השוונו את יעילותם של סוגי הקיצבאות השונים בהקטנת אי-השוויון.

אף כאן, כמקודם, מצאנו כי קיצבאות משפחות מרובות ילדים גורמות לשינוי הגדול

Anthony B. Atkinson, "on the Measurement of Inequality," *Journal of Economic Theory* 17 II (September 1970), 244-63

לוח 3 : השפעת המסים והתמיכות על מודד אי-שוויון נבחנים, 1969

מודד גילני	אחוז הירידה באי-השוויון				מידת אי-השוויון					
	מודד אסקינסון		מודד גילני	מודד אסקינסון		מודד גילני	מודד אסקינסון			
	$\epsilon = 2.5$	$\epsilon = 2.0$		$\epsilon = 1.5$	$\epsilon = 1.2$		$\epsilon = 2.5$	$\epsilon = 2.0$	$\epsilon = 1.5$	$\epsilon = 1.2$
5.7	4.1	14.2	25.1	22.6	0.402	0.953	0.869	0.594	0.411	הכנסה לפני תמיכות
8.0	19.7	42.8	44.9	36.5	0.379	0.914	0.746	0.445	0.318	ההכנסה בתוספת קיצבאות הביטוח הלאומי
4.0	2.7	10.0	20.0	18.5	0.386	0.927	0.768	0.475	0.335	הכנסה בניכוי זמי הביטוח הלאומי ובתוספת קיצבאות הביטוח הלאומי
15.9	22.5	47.3	52.4	46.5	0.338	0.739	0.458	0.283	0.220	ההכנסה בניכוי כל המסים (בתוספת כל התמיכות)

לוח 4 : השפעת התמיכות על מודד גילני, לפי סוג התמיכה, 1969

תשלומי סעד	אי-השוויון בהכנסה בתוספת קיצבאות שונות :										
	קיצבת נכות ואחרים	קיצבת ילדי עובדים	קיצבת משפחות מרובות ילדים	סך קיצבאות ילדים	קיצבת זיקנה ושאיירים	סך קיצבאות הביטוח הלאומי	סך התמיכות	אי-השוויון בהכנסה לפני תמיכות	מידת אי-השוויון	אחוז הירידה במודד גילני	של תשלומי תמיכה
0.421	0.427	0.422	0.424	0.419	0.412	0.405	0.392	0.428	מידת אי-השוויון	אחוז הירידה במודד גילני	של תשלומי תמיכה
1.5	0.2	1.3	0.9	2.1	3.8	5.3	8.3		מידת אי-השוויון	אחוז הירידה במודד גילני	של תשלומי תמיכה
0.379	0.190	0.187	0.426	0.234	0.333	0.250	0.300		מידת אי-השוויון	אחוז הירידה במודד גילני	של תשלומי תמיכה

לוח 5 : השפעת התמיכות על התפלגות ההכנסה בין עשירונים, 1969

עשירון	ההכנסה בתוספת כל סוגי התמיכות		ההכנסה בתוספת קיצבאות הביטוח הלאומי		ההכנסה לפני תמיכות		תחתון
	חלקן של העשירון בכלל ההכנסה (באחוזים)	ממוצע ההכנסה לעשירון, נאחז מהממוצע הכללי	חלקן של העשירון בכלל ההכנסה (באחוזים)	ממוצע ההכנסה לעשירון, נאחז מהממוצע הכללי	חלקן של העשירון בכלל ההכנסה (באחוזים)	ממוצע ההכנסה לעשירון, נאחז מהממוצע הכללי	
1	2.2	23	1.8	18	1.2	10	12
2	3.3	38	3.2	38	2.7	37	30
3	4.5	51	4.4	52	4.1	49	44
4	5.4	68	5.4	68	5.3	65	56
5	6.9	73	6.9	73	6.7	77	69
6	8.5	84	8.5	85	8.5	87	85
7	10.3	100	10.4	101	10.6	103	103
8	12.8	118	12.9	120	13.2	120	127
9	17.0	145	17.1	147	17.5	152	167
עליון	29.1	225	29.4	226	30.2	234	275
סה"כ	100.0	100	100.0	100	100.0	100	100
הכנסת העשירון התחתון							
נאחז מהכנסת העשירון							
העליון	7.6	10.2	8.4	8.0	6.9	4.0	4.3
							4.4

עשירון	ההכנסה לאחר תשלום כל המסים ומתוספת כל התמיכות		ההכנסה לאחר תשלום זמי הביטוח הלאומי		ההכנסה לאחר תשלום זמי הביטוח הלאומי ובהוספת קיצצות הביטוח הלאומי		ההכנסה לאחר תשלום זמי הביטוח הלאומי ובהוספת קיצצות הביטוח הלאומי		ההכנסה לאחר תשלום זמי הביטוח הלאומי ובהוספת קיצצות הביטוח הלאומי		ההכנסה לאחר תשלום זמי הביטוח הלאומי ובהוספת קיצצות הביטוח הלאומי		תחתון
	ממוצע ההכנסה לעשירון, כאחוז מהממוצע הכללי	לפי הכנסה לני"ס למשפחה	ממוצע ההכנסה לעשירון, כאחוז מהממוצע הכללי	לפי הכנסה לני"ס למשפחה	ממוצע ההכנסה לעשירון, כאחוז מהממוצע הכללי	לפי הכנסה לני"ס למשפחה	ממוצע ההכנסה לעשירון, כאחוז מהממוצע הכללי	לפי הכנסה לני"ס למשפחה	ממוצע ההכנסה לעשירון, כאחוז מהממוצע הכללי	לפי הכנסה לני"ס למשפחה	ממוצע ההכנסה לעשירון, כאחוז מהממוצע הכללי	לפי הכנסה לני"ס למשפחה	
1	2.2	22	24	1.7	17	19	1.2	10	13	107	107	100	7
2	3.8	44	42	3.1	38	35	2.8	36	32	107	107	100	7
3	5.0	59	55	4.3	51	47	4.1	49	45	107	107	100	7
4	6.0	74	67	5.4	67	60	5.3	67	58	107	107	100	7
5	7.3	82	78	6.8	73	72	6.8	77	72	107	107	100	7
6	8.9	89	91	8.5	84	87	8.6	86	88	107	107	100	7
7	10.5	102	106	10.3	100	105	10.5	104	107	107	107	100	7
8	12.9	115	127	12.9	118	128	13.3	120	132	107	107	100	7
9	16.1	144	158	17.3	148	168	17.4	153	171	107	107	100	7
עליון	27.3	199	252	29.7	232	280	30.0	233	283	107	107	100	7
סה"כ	100.0	100	100	100.0	100	100	100.0	100	100	107	107	100	7
הכנסת העשירון התחתון כאחוז מהכנסת העשירון העליון	8.1	11.3	9.6	5.7	7.3	6.8	4.0	4.3	4.6	107	107	100	7

* מתוקנת להשפעתו של גלגול חלקו של המענייד זדמי הביטוח הלאומי על השכר.

לאחר מכן. היא מהווה 4.6% מההכנסה הממוצעת של השפעת העשירון העליון לפני תשלום דמי הביטוח הלאומי וכ-6.8% לאחר מכן.

אי-שוויון לפי גיל וגודל משפחה

להלן נבחן את השפעת הביטוח הלאומי לפי קבוצות גיל וגודל משפחה: אילו קבוצות שיפרו את מעמדן והאם אי-השוויון הבין-קבוצתי פחת? מהי השפעת הביטוח הלאומי על אי-השוויון התוך-קבוצתי, ומה משקלן של ההשפעה התוך-קבוצתית וההשפעת הבין-קבוצתית בסך הקטנת אי-השוויון?

נבדוק תחילה את מבנה אי-השוויון לפני תשלום התמיכות. מובן שקיים קשר בין גילו של ראש המשפחה לבין גודל המשפחה: משפחות צעירות ומשפחות קשישות הן לרוב קטנות יותר. עם זאת, כל אחד מן המאפיינים "גיל" ו"גודל משפחה" מייצג אספקט שונה של מחזור החיים של המשפחה. מיגבלות סטטיסטיות אינן מאפשרות לנו לבחון את התפלגותם המשותפת של שני המאפיינים, ולפיכך נעסוק בכל אחד בנפרד.

לוח 7 מסכם את ההתפלגות לפי גיל וגודל המשפחה. אנו רואים שאי-השוויון בתוך קבוצות גדל ביחס ישר לגיל וביחס הפוך לגודל המשפחה. ההבדלים הם ניכרים: מדד ג'יני לגבי משפחות שראשן הוא גבר צעיר (18-24) עומד על 0.322 בהשוואה ל-0.513 אצל משפחות שראשן הוא גבר קשיש (65 שנה ויותר). אותו מדד עומד על 0.282 לגבי משפחות עם 6 ילדים או יותר, ועל 0.327 לגבי משפחות בנות 1-3 ילדים בלבד.

ביותר במדד ג'יני לכל לירה של תוצאה. אך אם נצרף קיצבאות אלו לקיצבת ילדי עובדים, תהייה התוצאה פרוגרסיבית פחות מאשר השפעת קיצבאות הניקנה. סך קיצבאות הביטוח הלאומי הינו פרוגרסיבי פחות מסך קיצבאות הסעד, אף שחלק מהתוכניות, כמו קיצבת משפחות מרובות ילדים, פרוגרסיבי יותר (ראה לוח 4)¹⁸.

לאחר ניכוי בדמי הביטוח הלאומי גדל אי-השוויון בכל המדדים (בהנחה של גלגול שווה על השכר ועל המחירים). למרות זאת, השפעת תו הנקיה של הביטוח הלאומי על אי-השוויון עודנה חיובית; מדד ג'יני יורד כעת ב-4% לעומת 5.7% קודם לכן.

הירידה במדד אי-השוויון, אין בה כדי ללמדנו על אופיה של חלוקת ההכנסות מחדש. שינוי נתון במדד יכול להיגרם על ידי שינויים שונים ומשונים בהתפלגות ההכנסות בין קבוצות ההכנסה או הקבוצות הדימוגרפיות למיניהן. השפעת הביטוח הלאומי על התפלגות ההכנסה לפי עשירונים מובאת בלוחות 5 ו-6. אנו רואים שקיצבאות הביטוח הלאומי מעתיקות את ההתפלגות המצטברת באופן אחיד כלפי מעלה. חלקם של חמשת העשירונים התחתונים גדל ואילו חלקם של ארבעת העשירונים העליונים קטן. דמי הביטוח הלאומי, לעומת זאת, מפחיתים את חלקם של שלושת העשירונים התחתונים; אך השפעתם זעומה לעומת השפעת הקיצבאות, ואין בה כדי לשנות את דפוס הרווח וההפסד. את התחלקות ההכנסה אפשר לבטא גם על-פי היחס להכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה. לדוגמא, ההכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית בעשירון התחתון מהווה 13% מהממוצע הכללי לפני השפעת הביטוח הלאומי, ו-19%

18 ניקולסון מצא שביטוח אבטלה בבריטניה הינו סוג הקיצבה הפרוגרסיבי ביותר, ואילו קיצבת ילדים הינה הפחות פרוגרסיבית מכולם. ראה: J. L. Nicholson, *The Distribution and Redistribution of Income in the United Kingdom* (London: Department of Health and Social Security, 1973; Mimeo.), Table 2

לוח 8 : השפעת התמיכות נטו על אי-השוויון על פי מודדים נבחרים, לפי גודל המשפחה ולפי מינו וגילו של ראש המשפחה, 1969

הירידה באי-השוויון, הנובעת מהתמיכות נטו, דהיינו — לאחר הפחתת כל המסים	מודד אסקינסון		הירידה באי-השוויון, הנובעת מקיצצאות הביטוח הלאומי נטו, דהיינו — לאחר תשלום זמני הביטוח	מודד אסקינסון		
	ממד גייני	ממד אסקינסון		ממד גייני	ממד אסקינסון	
	$\epsilon = 2.5$	$\epsilon = 1.2$		$\epsilon = 2.5$	$\epsilon = 1.2$	
27.6	4.9	55.0	16.2	1.2	29.1	גודל המשפחה בנודים
12.2	14.2	52.1	5.3	2.3	29.5	
						משפחות ללא ילדים
14.7	23.6	35.2	0.1	1.2	2.0	משפחות עם ילדים
24.1	70.3	54.7	5.6	-2.6	11.1	
25.8	81.6	64.8	10.7	56.8	37.1	3—1 ילדים 4—5 ילדים 6 ילדים ויותר
13.3	18.1	32.5	1.2	1.7	5.0	מינו וגילו של ראש המשפחה עד גיל 64
14.7	11.5	31.4	0.8	-2.9	4.1	
15.6	52.7	34.2	1.9	-5.0	4.5	18—34 35—54
5.0	7.4	29.5	-0.8	3.2	7.3	55—64
25.1	55.4	63.4	15.4	2.7	37.9	65 ויותר
16.1	16.9	54.8	6.2	1.7	22.7	נשים
33.3	8.4	61.1	21.4	1.1	26.7	
15.8	22.1	46.3	4.0	1.1	19.4	עד גיל 59 60 ויותר סה"כ

לוח 9 : השפעת הביטוח הלאומי וכלל המסים והתמכיות על חלקם בכלל ההכנסה של העשירון התחתון והעשירון העליון, בקבוצות לפי משפחה ולפי מינו וגילו של ראש המשפחה, 1969 (באהוזים)

ההכנסה לאחר תשלום כל המסים ובתוספת כל התמכיות	ההכנסה לאחר תשלום זמני הביטוח הלאומי ובתוספת קיצבאות הביטוח		ההכנסה המתוקנת לפני תמכיות*		ההכנסה בתוספת קיצבאות הלאומי		ההכנסה לפני תמכיות			
	העשירון התחתון	העשירון העליון	העשירון התחתון	העשירון העליון	העשירון התחתון	העשירון העליון	העשירון התחתון	העשירון העליון		
22.3	2.9	25.0	2.2	24.5	2.6	24.6	2.3	24.9	2.1	גודל משפחה 1-3 ילדים
17.8	5.2	20.2	3.4	19.3	5.0	19.9	3.6	22.1	2.3	
27.0	1.9	29.7	1.7	29.2	2.0	29.4	1.8	29.9	1.5	מינו וגילו של ראש המשפחה גברים
29.1	2.7	30.4	1.4	29.2	2.5	29.9	1.6	33.0	0.0	
29.1	2.3	32.3	1.0	30.6	2.2	31.9	1.2	33.4	0.2	נשים עד 59
27.2	2.2	27.8	0.0	25.4	2.2	27.6	0.1	33.7	0.0	
27.3	2.2	29.7	1.7	29.2	2.2	29.4	1.8	30.2	1.2	סה"כ

* מתוקנת להשפעה של גלגול חלקו של המעביד בדמי הביטוח הלאומי על השכר.

מלוח 9 עולה, כי לעשירון התחתון של משפחות הקשישים חלק אפסי בכלל ההכנסה, בעוד שהעשירון העליון זוכה בשליש מכלל ההכנסה. חלקו של העשירון התחתון של משפחות גדולות הוא 2.3% בלבד מכלל ההכנסה, לעומת 22% של העשירון העליון. לו היה אי-השוויון התוך-קבוצתי נמוך מאי-השוויון הכולל, כי אז יכולנו להניח שהתופעה קשורה בעיקר בהבדלים במחזור החיים. אולם, בשום קבוצה אין אי-השוויון נופל מ-80% מאי-השוויון הכללי, ובמספר מקרים הוא אף עולה עליו במידה

ניכרת. אי-השוויון מגיע אם כן לממדים ניכרים אף בניכוי ההבדלים הנובעים ממחזור חיים, ויהא אשר יהא אופן הטיפול בגודל המשפחה לצורך מדידת הסטטוס הכלכלי.

ממדי אי-השוויון בין הקבוצות הדימוגרפיות אף הם גדולים למדי (ראה לוח 10). גודל הפערים רגיש לאופן הגדרת ההכנסה המשפחתית. הכנסתן של משפחות אשר להן 6 ילדים או יותר מגיעה, איפוא, במונחים של הכנסה משפחתית, לכדי 72.9% מהממוצע, אך במונחי הכנסה לנפש סטנדרטית היא מגיעה

לוח 10: השפעת התמיכות על ההכנסה הממוצעת*, בקבוצות לפי גודל המשפחה ולפי מינו וגילו של ראש המשפחה, 1969

ההכנסה בתוספת כל התמיכות		ההכנסה בתוספת קיצבאות הביטוח הלאומי		ההכנסה לפני תמיכות		
במונחי הכנסה לנ"ס	במונחי הכנסה למשפחה	במונחי הכנסה לנ"ס	במונחי הכנסה למשפחה	במונחי הכנסה לנ"ס	במונחי הכנסה למשפחה	
						גודל המשפחה
97.4	40.2	94.9	39.2	86.8	35.8	בודדים
130.4	96.3	130.6	96.4	130.8	96.5	משפחות ללא ילדים
						משפחות עם ילדים
109.2	119.0	109.6	119.4	111.1	121.1	1-3 ילדים
60.3	92.6	59.7	91.7	57.9	88.9	4-5 ילדים
42.3	81.7	41.4	80.0	37.7	72.9	6 ילדים ויותר
						מינו וגילו של ראש המשפחה
						גברים
102.6	114.6	103.0	122.5	104.2	116.9	עד 64
100.2	102.7	100.8	110.1	102.2	105.0	18-34
98.8	122.2	99.1	130.5	99.8	123.9	35-54
121.7	109.6	120.8	117.0	124.1	113.1	55-64
88.7	65.7	87.4	68.9	79.2	58.2	65 ומעלה
						נשים
88.0	68.9	85.7	71.6	83.2	65.6	עד 59
69.3	32.0	64.4	31.5	53.5	24.2	60 ומעלה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

* ההכנסה הממוצעת בכל קבוצה כאחוז מהממוצע הכללי.

לוח 11: השפעת התמיכות נטו על ההכנסה הממוצעת*, בקבוצות לפי גודל המשפחה, ולפי מינו וגילו של ראש המשפחה, 1969

ההכנסה בתוספת כל התמיכות נטו		ההכנסה לאחר תשלום דמי הביטוח הלאומי ובתוספת קיצבאות הביטוח		
במונחי הכנסה לנ"ס	במונחי הכנסה למשפחה	במונחי הכנסה לנ"ס	במונחי הכנסה למשפחה	
גודל המשפחה				
101.4	42.0	95.1	39.2	בודדים
128.9	95.4	130.9	96.6	משפחות ללא ילדים
משפחות עם ילדים				
107.8	117.5	109.6	119.4	1—3 ילדים
64.0	98.5	59.3	91.1	4—5 ילדים
46.8	90.6	40.9	79.0	6 ילדים ויותר
מינו וגילו של ראש המשפחה				
גברים				
101.8	113.5	103.0	115.1	עד 64
100.0	102.7	100.8	103.4	14—34
98.5	121.4	99.2	122.7	35—54
117.0	106.1	120.7	109.8	55—64
93.4	69.9	87.3	64.8	65 ומעלה
נשים				
90.7	71.1	85.3	66.9	עד 59
74.5	34.6	64.8	29.9	60 ומעלה
100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

* ההכנסה הממוצעת בכל קבוצה כאחוז מהממוצע הכללי.

קיצבאות הביטוח הלאומי מפחיתות את אי-השוויון הבין-קבוצתי והתוך-קבוצתי כאחד. בכמה קבוצות התשפעה על אי-השוויון גדולה לאין ערוך מן התשפעה הממוצעת (לוחות 7 ו-8). אמנם ניכר דמי הביטוח הלאומי גורר

ל-37.7% בלבד. מצב הפוך שורר אצל הקשישים: הכנסתם היחסית של גברים קשישים גדלה מ-58.2% על בסיס הכנסה משפחה תית ל-79.2% במונחי הכנסה לנפש סטנדרטית.

לוח 12 : השפעת הביטוח הלאומי, וכלל המסים והתמיכות על איר השוויץ הבין-קבוצתי והתוך-קבוצתי, לפי קבוצות גיל, 1969 (על פי מודל אסקינסון)

ערכו של ε	השפעת כל התמיכות				השפעת הביטוח הלאומי							
	חלקו של הביטוח הלאומי, באחוזים *	איר-שוויץ בין קבוצות	איר-שוויץ בתוך קבוצות	סה"כ	איר-שוויץ בין קבוצות	איר-שוויץ בתוך קבוצות	איר-שוויץ בתוך קבוצות	סה"כ				
85.7	54.3	3.3	-0.007	96.7	-0.210	-0.217	4.8	-0.006	95.2	-0.114	-0.120	1.2
78.6	38.3	2.4	-0.014	97.6	-0.566	-0.580	4.7	-0.011	95.3	-0.217	-0.228	1.5
71.4	15.9	1.5	-0.014	98.5	-0.907	-0.921	6.5	-0.010	93.5	-0.144	-0.154	2.0
66.7	6.9	1.1	-0.006	98.9	-0.537	-0.543	10.7	-0.004	89.3	-0.037	-0.041	2.5
הכנסה לאחר תמיכות בלבד												
42.9	39.1	5.4	-0.014	94.6	-0.247	-0.261	5.6	-0.006	94.4	-0.102	-0.108	1.2
42.3	33.0	4.4	-0.026	96.1	-0.618	-0.643	5.1	-0.011	94.9	-0.204	-0.215	1.5
41.7	14.3	2.4	-0.024	97.6	-0.981	-1.005	6.7	-0.010	93.3	-0.140	-0.150	2.0
50.0	6.2	1.7	-0.010	98.3	-0.584	-0.594	12.2	-0.005	87.8	-0.036	-0.041	2.5

הכנסה לאחר תמיכות נטו

* חלקו של הביטוח הלאומי בסך החלוקה מחדש על-ידי מסים ותמיכות.

לוח 13 : השפעת הביטוח הלאומי, וכלל המסים והתמיכות על אי-השוויון הבין-קבוצתי והתוך קבוצתי, לפי גודל המשפחה *, 1969 (על פי מודל אסקינסון)

תלכו של הביטוח הלאומי * מאחזים	השפעת כל התמיכות				השפעת הביטוח הלאומי				ערכו של ϵ			
	א-השוויון בין קבוצות	א-השוויון בתוך קבוצות	בערכים מוחלטים	סה"כ	א-השוויון בין קבוצות	א-השוויון בתוך קבוצות	בערכים מוחלטים	סה"כ				
77.8	58.7	5.0	-0.009	95.0	-0.179	-0.188	6.7	-0.007	93.4	-0.105	-0.112	1.2
88.9	46.8	2.2	-0.009	97.8	-0.434	-0.444	3.7	-0.008	96.3	-0.203	-0.210	1.5
80.0	25.3	0.8	-0.005	99.2	-0.601	-0.606	2.5	-0.004	97.5	-0.152	-0.156	2.0
50.0	21.2	0.8	-0.002	99.2	-0.245	-0.247	2.7	-0.001	97.3	-0.052	-0.053	2.5
המסיה לאחר תמיכות בלבד												
28.6	44.0	9.1	-0.021	90.9	-0.209	-0.230	6.1	-0.006	93.9	-0.092	-0.098	1.2
35.0	38.9	4.0	-0.020	96.0	-0.476	-0.496	3.6	-0.007	96.4	-0.185	-0.192	1.5
44.4	23.1	1.5	-0.009	98.5	-0.607	-0.616	2.8	-0.004	97.2	-0.140	-0.144	2.0
66.7	20.9	1.3	-0.003	98.7	-0.225	-0.228	4.1	-0.002	95.9	-0.047	-0.049	2.5

ההמסיה לאחר תמיכות נטו

* תלכו של הביטוח הלאומי נטו החלוקה מחדש על-ידי מסים ותמיכות.

רואים כי 90% ויותר של הירידה באי-השוויון הנובעת מקיצבאות הביטוח הלאומי היא ירידה בתוך קבוצות הגיל וגודל המשפחה.

חלקו של הביטוח הלאומי בכלל חלוקת ההכנסה מחדש

דפוס הרווח וההפסד המתקבל מסך התמיכות נטו (תמיכות פחות מסים) דומה לזה המתקבל מתוך קיצבאות הביטוח הלאומי נטו (קיצבאות פחות דמי הביטוח הלאומי). חמשת העשירונים התחתונים נשכרים בעוד ארבעת העליונים מפסידים.

הירידה במדד ג'יני הנובעת מסך התמיכות היא 8%, ואילו הירידה הנובעת מסך התמיכות נטו הינה 15.9% (לוח 3). אם נשווה השפעות אלו להשפעות הביטוח הלאומי לבדו, ניוכח, אמנם, כי הביטוח הלאומי מסביר את מרבית הירידה באי-השוויון בשל תמיכות בלבד (71.2%); אך 25% בלבד מהירידה בשל תמיכות נטו. חלקו של הביטוח הלאומי בחלוקת ההכנסות מחדש רגיש במיוחד לערכו של ϵ . שיעור זה, לגבי תמיכות בלבד, נע בין 62% מסך הירידה ל- $\epsilon = 1.2$ לבין 21% אחוז ל- $\epsilon = 2.5$, ובכל המקרים הינו נמוך מהשיעור על-פי מדד ג'יני. הסיבה היא שקיצבאות הביטוח הלאומי מרוכזות פחות בעשירונים התחתונים מאשר תמיכות אחרות. לפיכך, עם עלייתו של ϵ , דהיינו — עם ייחוס משקל רב יותר להתפלגות בתחתית הסולם, הולך ופוחת משקלן של קיצבאות אלה. שיעור הירידה הנובע מהביטוח הלאומי, לגבי תמיכות נטו, נע בין 40% ל-12%.

עלייה קלה בקבוצות אחדות, השונה ממדד אחד למשנהו, אך בכללו של דבר יורד אי-השוויון. הירידה חזקה במיוחד אצל משפחות בנות 6 ילדים או יותר. מדד ג'יני פוחת ב-10.7% ומדד אטקינסון פוחת עד כדי 56.8% לגבי ערכים גבוהים של ϵ (לוח 8). הירידה באי-השוויון גדולה גם בקרב משפחות ללא ילדים ואצל בודדים; הדבר תואם את העובדה, כי ההשפעה הגדולה ביותר בקרב קבוצות הגיל, חלה במשפחות שראשיהן קשישים; הירידה במדד ג'יני אצל גברים קשישים היא 15.4%. מדד אטקינסון לגבי קבוצה זו מראה רגישות גבוהה לערכו של ϵ ; הגדלת משקל החלוקה מחדש בהכנסות הנמוכות מקטינה את הירידה באי-השוויון מ-37.9 ($\epsilon = 1.2$) ל-2.7 ($\epsilon = 2.5$).

הביטוח הלאומי מצמצם גם את אי-השוויון הבין-קבוצתי. כמעט כל הקבוצות שהכנסתן נמוכה מהממוצע שיפרו את מצבן, בעוד שמצבן של אלה שמעל לממוצע הורע, הן לפי הכנסה משפחתית והן לפי הכנסה לנפש סטנדרטית. עם זאת, ההשפעה הינה קטנה, להוציא את הקשישים, אשר מצבם השתפר במידה ניכרת. הכנסתם של גברים קשישים, לפי הכנסה לנפש סטנדרטית עלתה מ-79.2% מהממוצע ל-87.3%, ואילו הכנסתן של נשים קשישות עלתה מ-53.5% ל-64.8% (לוחות 10 ו-11)¹⁹.

את השינוי במדד אטקינסון ניתן לפרק לשני מרכיבים²⁰: מרכיב תוך-קבוצתי ומרכיב בין-קבוצתי. לכן אפשר להשתמש בו לכימות המרכיבים התוך-קבוצתיים והבין-קבוצתיים של השינוי הכולל באי-השוויון. פירוק ההשפעה של הביטוח הלאומי לגבי קבוצות גיל וגודל משפחה מוצג בלוחות 12 ו-13. אנו

19 חישוב זה רגיש לסקאלה האקוויולנטית בה אנו משתמשים. לבדיקה של רגישות הסטטוס הכלכלי היחסי לסקאלה אקוויולנטית. ראה חביב וטוויל, שם, לוחות 7 ו-8.
20 Michael Bruno and Jack Habib, *Alternative Tax-Transfer Systems and Income Redistribution* (Jerusalem: Falk Institute, 1973)

כאשר מפרקים את החלוקה מחדש למרכיב תוך-קבוצתי ולמרכיב בין-קבוצתי מתברר שוב, כי למרכיב התוך-קבוצתי חלק גדול בהרבה בסך הירידה באי-השוויון. לביטוח הלאומי חלק בשתי ההשפעות. הכנסתן היחסית לגפש סטנדרטית של משפחות בגות 6 ילדים או יותר, מהווה 37.7% מהממוצע לפני תמיכות, והיא עולה ל-46.8% לאחר כל המסים והתמיכות. 40% מגידול זה יש לזקוף לזכות קיצבאות הביטוח הלאומי (לוחות 10 ו-11). הכנס-

תם היחסית של גברים קשישים עולה מ-79.2% ל-93.4% לאחר מסים ותמיכות. לזכות הביטוח הלאומי ניתן לזקוף, במקרה זה, לא פחות מ-56% של העלייה בהכנסה. בקבוצות אלה אף ניכרת במיוחד ההשפעה התוך-קבוצתית של הביטוח הלאומי; בקרב קשישים היא מסבירה למעלה מ-60% של הירידה במדד ג'יני, ואילו בקרב משפחות גדולות היא מסבירה 41.2% מירידה זו (לוחות 7 ו-8)²¹.

21 נושא הבדיקה שערכנו הוא אי-השוויון לבדו. השפעת קיצבאות הביטוח הלאומי על העוני שימשה נושא למחקר בפני עצמו, אשר בו מצאנו, כי 20% מבין הנהנים מן הביטוח הלאומי נחשבו לעניים קודם שנהנו מתמיכה כלשהי. קיצבאות הביטוח הלאומי לבדן היה בהן כדי להוציא 34% מעניים אלה מקטגוריית העוני. עוד 6% מעניים אלה יצאו מקטגוריות העוני הודות לתשלומי תמיכה נוספים. קיצבאות הביטוח הלאומי רשאיות, איפוא, לזקוף לזכותן 85% מהפחתת העוני הנובעת מתשלומי העברה. חלקו של הביטוח הלאומי בהפחתת העוני בקרב כל המשפחות, לרבות אלה שאינן נהנות מהביטוח הלאומי, מגיע לכדי 73%. ראה: יעקב חביב, "העוני בישראל 1964-1974 לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה", בטחון סוציאלי מס. 8 (1975).

התמריצים לעבודה במערכת התמיכות בישראל *

מאת ד"ר מרג'ורי הוניג **

משתכר בן המשפחה הנתמכת 100 לירות נוספות, משום שהגדיל את מספר שעות עבודתו, ואם כתוצאה מהגדלת הכנסתה של המשפחה ב-100 ל"י מוקטנת התמיכה בה ב-50 ל"י, הרי שהמשפחה רואה בצמצום זה "מס" של 50% על תוספת הכנסתה. ככל ש"מס" זה על תוספת ההכנסה, או במלים אחרות ככל ש"מס שולי" זה, גבוה יותר, כן יהווה גורם-מונע חזק יותר בהחלטת בני המשפחה לצאת לשוק העבודה או להרחיב את היקף עבודתם. כאמור, ככל שהירידה בתמיכת המשפחה, המרחיבה את היקף עבודתה ומגדילה הכנסתה, חריפה יותר (מס שולי גבוה יותר), כן תהווה תמריץ שלילי חזק יותר להרחבת העבודה. ככל שירידה זו הדרגתית יותר (מס שולי נמוך יותר) יהיה התמריץ השלילי לעבוד חלש יותר.

מאידך, יש לזכור, כי ככל שהירידה בתמיכת המשפחה הדרגתית יותר, כן ההכנסה, בה מפסיקה המשפחה להיות זכאית לתמיכה, גבוהה יותר. אם התמיכה הבסיסית נקבעה ל-700 ל"י לחודש והמס השולי 100% (כנגד כל לירה שתשתכר המשפחה בכוחות עצמה תקטן התמיכה בה בלירה), הרי שהמשפחה תפסיק לקבל תמיכה משתגיע הכנסתה משכר ל-700 ל"י בדיוק. לעומת זאת, אם ייקבע המס השולי בשיעור של 50% (כנגד כל לירה שכר תקטן התמיכה ב-0.5 לירה בלבד), הרי שמש-

אחת הבעיות הקשות העומדות בפני קובעי המדיניות בבואם לבנות מערכת תמיכות לאוכלוסיה הנזקקת היא — כיצד להבטיח לאוכלוסיה זו את צרכיה המינימליים מבלי לפגוע במידה רבה בנכונותה לצאת ממצב הנזקקות ולספק לעצמה את הכנסתה אם על-ידי יציאה אל שוק העבודה ואם על-ידי הרחבת היקף עבודתה.

בשלב ראשון, על קובעי המדיניות להחליט — מה היא ההכנסה המינימלית לה זקוקה משפחה שאינה מסוגלת כלל לפרנס את עצמה, הכנסה שתאפשר סיפוק צרכיה הבסיסיים, ולקבוע תמיכה בסיסית בגובה הכנסה מינימלית זו. עליהם לדאוג לכך שתמיכה זו לא תהיה גבוהה עד כדי כך שלא יהיה כדאי למשפחה נתמכת להיכנס אל שוק העבודה גם כשתהיה מסוגלת לכך.

בשלב שני מוטל על קובעי המדיניות להחליט כיצד לנהוג במקרה בו המשפחה הנתמכת עובדת ומספקת לעצמה חלק מהכנסתה. באיזה אופן יש להקטין במקרה זה את תמיכת המדינה בה.

יש לדאוג לכך, כי הקטנת התמיכה לא תפגע בנכונות המשפחה הנתמכת לצאת אל שוק העבודה או להרחיב את היקף עבודתה, שכן יש לזכור, כי בן משפחה נתמכת היוצא לעבוד רואה בצמצום התמיכה, ממנה נהנתה המשפחה עד כה, "מס" על עבודתו. אם, למשל,

* מאמר זה מתבסס על עבודה המתבצעת במחלקה למחקר בסיסי במוסד לביטוח לאומי על מבנה מערכת התמיכות בישראל. לעיון מעמיק יותר ראה, "מערכת התמיכות בישראל ערב פיוחת נובמבר 1974 ולאחריו" מאת מ. הוניג, י. קוזלוב, א. ברונפלד, מ. לקסר, מחקר מס' 8 (ירושלים, המוסד לביטוח לאומי), ינואר 1975.

** המחלקה למחקר בסיסי באגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

פחה זו תפסיק לקבל תמיכה כלשהי רק משתגיע הכנסתה משכר ל-1,400 לירות לחודש. ניתן לראות שתוכנית כזו, שיש בה משום יתר-תמריץ לפלוש לתחומי הכנסה גבוהים מותירה משפחות בקטגוריה של "משפחה נזקקת" בטווח הכנסות רחב, ולכן עלולה אף להיות יקרה יותר.¹

קיימת תחלופה מסוימת מבחינת העלות בין גובה התמיכה הבסיסית אותה מעניקה תוכנית תמיכה למשפחה שאינה עובדת כלל לבין המס השולי אותו מטילה התוכנית על הכנסת המשפחה מעבודה. ככל שהתמיכה הבסיסית נמוכה יותר, יכולה התוכנית "להרשות לעצמה" גם מס שולי נמוך יותר, ולהקטין בצורה הדרגתית יותר את התמיכה במשפחה כשזו מגדילה הכנסותיה משכר. ככל שהתמיכה הבסיסית גבוהה יותר צריכים המס השולי להיות גם הוא גבוה יותר, והזכאות לתמיכה להיפסק מהר יותר. במילים אחרות, בכל תוכנית תמיכה, שהמקורות העומדים לרשותה מוגבלים, קיימת הדילמה בין הנסיון לדאוג לנזקק שאינו מסוגל לפרנס את עצמו, המחייב תמיכה בסיסית גבוהה במידה מספקת, לבין הנסיון לפתור את בעיית התמריץ השלילי לעבודה הטמון במערכת, המחייב מיסים שוליים נמוכים.

על קובעי המדיניות למצוא את התוכנית "האופטימלית": תוכנית, שהתמיכה הבסיסית בה אינה נמוכה מידי והיא מספקת למשפחות שאינן מסוגלות לספק את צורכיהן הבסיסיים; תוכנית, שהתמיכה הבסיסית בה אינה גבוהה מידי עד שלא יהא כדאי למשפחה לגסות

להשתכר משהו בכוחות עצמה; תוכנית, בה המיסים השוליים שהיא מטילה על הכנסת המשפחה מעבודה אינם גבוהים מדי, ואינם מהווים תמריץ שלילי חזק מידי לבני המשפחה הנתמכת לצאת לעבודה ולהחליף ממצב הנזק-קות; ואחרון, תוכנית, שהמיסים השוליים המוטלים על ידה אינם נמוכים מידי, שלא תפלוש לתחומי הכנסה גבוהים מידי ולא תהיה יקרה מידי.²

בעייה אחרת העומדת בפני קובעי המדיניות היא לדאוג לכך שמערכת התמיכות במדינה תהיה פשוטה ככל האפשר. מערכת תמיכות אידיאלית מבחינה זו תהיה מערכת, בה ניתנות התמיכות ממקור אחד בלבד, אשר בידיו מרוכזת האינפורמציה על המשפחות הנזק-קות.

ריבוי מקורות תמיכה מסרבב את המערכת מבחינה אדמיניסטרטיבית. המשפחות חייבות לעבור מבחן הכנסה (עבור התמיכות המותגות בהכנסה) בכל אחד מן המשרדים השונים המספקים תמיכה, דבר המכביד על המשפחות שלא לצורך.

ריבוי מקורות תמיכה המותגים רובם בהכנסה עלול לגרום לכך ש"המיסים השוליים" המוטלים על-ידי המערכת יהיו גבוהים מאלה להם התכוונו קובעי המדיניות מלכתחילה. למשל, הגדלה של 100 לירות בהכנסת המשפחה עלולה לגרום לכך שהמשפחה תפסיד תמיכה לא ממקור אחד בלבד, אלא ממספר מקורות בבת אחת; ועל אף העובדה שכל מקור לבדו הקטין את התמיכה במשפחה בפחות מ-100 לירות, עלול לקרות שצמצומן של כל התמי-

1 תוכנית כזו אינה בהכרח יקרה יותר מנקודת ראות מקור-כלכלית משום שהיא ממריצה יותר את הנתמכים לעבוד. אם נצרף לעלות התוכנית גם את ערך תפוקתם של אלה שקודם לכן לא עבדו ועכשיו הם עובדים, עשויה היא אף להיות זולה יותר.

2 קיימת ספרות כללית רחבה על גודל ההשפעה של הכנסה מובטחת ומיסים שוליים גבוהים, הטמונים בתוכניות תמיכה, על היצע העבודה. ראה למשל: Glen G. Cain and Harold W. Watts (eds.), *Labor supply and Income Maintenance* (Chicago: Markham Press), 1974; Irwin Garfinkel, "Income Transfer Programs and Work Effort," in *How Income Supplements Can Affect Work Behavior, Studies in Public Welfare, Paper No. 13*, Subcommittee on Fiscal Policy, Joint Economic Committee (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office), February 18, 1974; and *Summary Report: New Jersey Graduated Work Incentive Experiment*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, December 1973.

כות יחד יעלה על 100 לירות. כן עשוי המס השולי שתידרש המשפחה לשלם בגין הרחבת עבודתה, לעלות גם על 100%. כמובן, שאין במצב כזה, בו הרחבת עבודת המשפחה מקטינה את סך כל הכנסותיה, משום עידוד בני המשפחה לעבודה. מס שולי גבוה זה, הנובע מריבוי מקורות התמיכה עשוי אף להזמין נסיונות להערים על המערכת ולא להצהיר על הכנסות נוספות של המשפחה. ריבוי מקורות התמיכה מקשה על המערכת בזמן של שינויים. בתקופת אינפלציה בה יש לשנות את הקריטריונים של הזכאות ואת סכומי התמיכות, מחייב שינוי בתוכנית אחת שינוי מתואם בתוכניות האחרות. בגין חוסר תיאום עלולה, למשל, עלייה בהיקף התמיכה בתוכנית אחת להתבטל על ידי ירידה אוטומטית בהיקף התמיכה בתוכנית אחרת. הצורך בהתאמה בין כל התוכניות מקשה על ביצוע שינויים ומקשיח את המערכת. נסביר להלן את מערכת התמיכות בארץ, ונבדוק באיזו מידה הצליחו קובעי המדיניות לבנות מערכת "אופטימלית" מבחינת סיפוק הצרכים הבסיסיים שהיא מבטיחה, מבחינת המיסים השוליים שהיא מטילה (על ההשלכות שיש להם על התמריצים לעבודה), ובאיזו מידה הצליחו לבנות מערכת פשוטה, שהיא גקיה מן המגרעות הנובעות מריבוי מקורות תמיכה.

מערכת התמיכות בישראל ערב פיחות נובמבר 1974

מערכת התמיכות בישראל, בדומה למערכות הקיימות במדינות אחרות, התפתחה כסדרה של צעדים אד-הוק, שמטרתם היתה הבטחת הכנסה וצמצום העוני. בעיית התמריץ השלילי לעבודה, הטמונה בכל תוכנית תמיכה ובמערכת כולה, זכתה בתשומת לב שולית בלבד. המערכת בארץ מורכבת מכמה סוגים של תמיכות. סוג אחד הם תשלומים כספיים, שאי-

גם מותנים בגובה ההכנסה והניתנים לקבוצות דמוגרפיות שונות כדוגמת קיצבאות למשפחות מרובות ילדים הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

סוג אחר של תמיכות הם תשלומים כספיים שאינם מותנים בהכנסה אך הם ברי מיסוי, כמו קיצבאות ילדי עובדים, הניתנות לשכיר על-ידי הביטוח הלאומי בגין שני ילדיו הראשונים. סוג נוסף הם תשלומים כספיים והנריות שונות המותנים בגובה ההכנסה, כמו תמיכות משרד הסעד והנחות בשכר לימוד ובתשלום למפעלי ההזנה בבתי הספר. סוג אחרון הן תמיכות בעין הניתנות בצורה של אספקת ציוד ביתי, ארוחות חמות ועזרה ביי תית לנזקקים.

תמיכות אלה ניתנות על-ידי מקורות שונים הקובעים כל אחד לעצמו את גובה התמיכות ואת תנאי הזכאות לקבלתן. תמיכות שונות, מסוגים שונים, ניתנים ע"י משרדי האוצר, הסעד, החינוך והשיכון, המוסד לביטוח לאומי והרשויות המקומיות.

כל התוכניות הקיימות בארץ מהוות יחד את מערכת התמיכות של המדינה. כיוון שהוקדשה, כאמור, תשומת לב מועטה בלבד לבעיית התמריץ השלילי לעבודה, הטמון במערכת התמיכות, ניסינו בעבודה זו לשים עליה את הדגש.

לצורך בדיקת הבעייה ניקח כדוגמא משפחה, האופיינית לאוכלוסיה העובדת, שמערכת התמיכות עשויה לחול עליה. נראה מהן התמיכות העיקריות, להן היתה משפחה כזו זכאית, בנובמבר 1974, ברמות שונות של שכר. נראה מהי הכנסתה הנקיה של המשפחה לאחר ששילמה את מיסיה ולאחר שקיבלה את התמיכות וההנחות המגיעות לה, ולבסוף נבדוק מהם ה"מיסים השוליים" העומדים בפני משפחה כזו אם ברצונה לעבוד יותר, ולהגדיל הכנסתה משכר.

בטרם ניגש לניתוח המערכת, כפי שהיא באה לביטוי במשפחה אופיינית כזו, ראוי להזכיר, כי התמיכות וההנחות שיוזכרו הם רק חלק מן המערכת, וכי מיעוטי ההכנסה נהנים ממכ-

לוח 1: שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 4 ילדים שלא המסמה עובד, ערב פירות נובמבר 1974
(הסכומים בלוח, חוץ מהסור האחרון, הם בליי לחודש)

שכר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ליי) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ליי).	ניכויים		תמיכות משרד הסעד		קיצבת ילדים + קייץ	קופות גמל	ביטוח רפואי	ביטוח לאומי	מס הכנסה + מלווה מלחמה	משכורת	N(1)
	(2)	(3)	(4)	(5)							
500	13	20	552	99	207	20	35	13	—	500	100
600	16	24	464	99	207	24	40	16	—	600	100
700	20	28	376	99	207	28	44	20	—	700	123
800	23	32	285	84	207	32	46	23	—	800	118
900	26	36	194	72	207	36	48	26	—	900	118
1,000	30	40	104	60	207	40	50	30	—	1,000	127
1,100	33	44	12	42	207	44	51	33	—	1,100	91
1,200	36	48	—	42	207	48	53	36	—	1,200	61
1,300	40	52	—	24	207	52	54	40	8	1,300	68
1,400	43	56	—	24	207	56	55	43	34	1,400	85
1,500	46	60	—	—	207	60	56	46	75	1,500	88
1,600	50	80	—	—	207	80	56	50	100	1,600	60
1,700	53	85	—	—	207	85	56	53	132	1,700	60
1,800	56	90	—	—	207	90	56	56	165	1,800	43
1,900	59	95	—	—	207	95	56	59	200	1,900	47
2,000	63	100	—	—	207	100	56	63	238	2,000	—

א) שכר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ליי) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ליי).
 ב) $100 = (7) \cdot (1)_i - (1)_{i+1} - (6)_i / (1)_{i+1} - (6)_{i+1} - [(1)_{i+1} - (6)_{i+1}]$ כאשר 1 הולך מקבוצת הכנסה של 500 ליי לחודש ועד לקבוצת הכנסה של 2,000 ליי לחודש.

לול שלם של תמיכות, שאינן אוניברסליות והמותנות אף הן בהכנסה. הוספת תמיכות אלה לניתוח המערכת תחריף במידה רבה את הבעיות העומדות להחשף בסקירתנו זו. לוח 1 מציג את המערכת בהחלטה על משפחת שכיר שאשתו אינה עובדת ומספר ילדיה 4. טור (1) בלוח מציין את השכר החודשי אותו משתכר ראש המשפחה והכולל את קיצבת ילדי העובדים עבור שני ילדיו הראשונים ואת התוספת בגין אשתו שאינה עובדת.

בטור (2) בלוח מופיעים מס ההכנסה, מלווה המלחמה והתשלומים הסוציאליים (ביטוח ל-אומי, מס אחיד וניכויים לקופת גמל), המנוכים לעובד משכרו ואשר אליהם, כפי שהנחנו, הוא מתייחס כאל מס על הכנסתו. בטור (3) מופיע התשלום אותו מקבל העובד מן המוסד לביטוח לאומי בגין ילדיו השלישי והרביעי. בטור (4) מופיעה תמיכת הסעד לה זכאי העובד בכל רמת הכנסה³, המענקים שנותן משרד הסעד למשפחה בגין ילדיה הלומדים⁴, והשתתפות בשכר דירה ממנה זכאי העובד ליהנות⁵.

בטור (5) מופיעות ההנחות מהן זכאי השכיר ליהנות והניתנות לו ע"י משרד החינוך. הנחות אלו בשכר לימוד, בארוחות בית הספר ובקייטנות ייזקפו בסופו של דבר בתוספת הכנסה למשפחה בהנחה שלולא התקבלו היה על המשפחה לרכוש בעצמה שירותים אלה.

בטור (6) מופיעה ההכנסה הסופית (נטו) של המשפחה, כלומר — ההכנסה משכר ממנה נוכו המיסים, המלוות והתשלומים הסוציאליים ואשר אליה הוספו התמיכות וההנחות מהן זכאית המשפחה ליהנות (3) + (2) — (1) = (6) טור (5) + (4) + (3). בטור (7) מופיעים שיעורי המס השולי, שרואה לפניו השכיר ברצונו לעבור מרמת שכר אחת לזו שאחריה⁶. מתוך לוח 1 ניתן לראות כי הכנסתה הנקיה של משפחה עם שכר חודשי של 500 ל"י (טור 1) הגיעה ערב הפיחות ל-1,674 ל"י לחודש (טור 6), הכנסה שהיא גבוהה מ-984 הלירות המובטחות למשפחה ע"י תמיכת ה-סעד לבדה ומ-1,291 הלירות המובטחות לה מתמיכת הסעד ומקיצבת הילדים של הביטוח הלאומי.

אילו היתה משפחה זו מגדילה הכנסתה משכר ב-100 ל"י והיתה משתכרת 600 ל"י לחודש, היתה הכנסתה הנקיה נשארת 1,674 ל"י. ניתן לראות, כי על משפחה זו לשלם 100% מס (טור 7) על תוספת הכנסתה, שכן ע"י הרחבת היקף עבודתה והגדלת שכרה ברוטו ב-100 ל"י לא גדלה הכנסתה הנקיה כלל.

מיסוי זה של 100% נובע מאופן חישובה של תמיכת הסעד של המשפחה⁷. מאופן החישוב ניתן לראות, כי בתוכנית הסעד לבדה יש משום מיסוי של 100% על תוספת ההכנסה של משפחה נחמכת, שכן כנגד כל לירה נטו,

3 תמיכת הסעד מחושבת כדלקמן: בשלב ראשון מנוכים משכרו ברוטו של ראש המשפחה (טור 1) כל התשלומים אותם הוא משלם כמס הכנסה, מלווה ותשלומים סוציאליים (טור 2). בשלב שני מנוכה משכרו הנקי (טור 1) — טור (2) של העובד, זיכוי אישי בגובה של 155 ל"י והשווה ל- $\frac{1}{3}$ מכסת בודד, על מנת לקבל את הכנסתו הנחשבת לצורך קביעת גובה התמיכה. בשלב שלישי מושלמת הכנסתו הנחשבת של העובד לגובה מכסת הסעד העומדת על 829 (במידה והיא נמוכה ממנה). בסופו של דבר דואגת תמיכת הסעד שהכנסתו הנקיה של העובד לא תיפול מ-984 ל"י (לפני שקיבל את הקיצבה למשפחות מרובות ילדים מן הביטוח הלאומי), $(984 = 829 + 155)$.

4 בהנחה ששלושה מילדיו לומדים בבי"ס יסודי ואחד בבי"ס תיכון.
5 בהנחה שהוא גר בדירה של 50 מ"ר בעמידר או עמיגור (בדירה גדולה יותר תהיינה ההנחות גדולות יותר).

6 כאמור, בעבודה זו אנו רואים "מס" על ההכנסה בשוליים, לא רק בגידול במיסי ההכנסה, המלוות והתשלומים הסוציאליים, אלא גם בהקטנה החלה בעקבות עליית השכר, בתמיכות ובחנכות השונות, מהן נהנתה המשפחה כשהיה שכרה נמוך יותר.

7 ראה הערה 1.

לוח 2 : הכנסה נקייה ונטו שולי עבור משפחות עם ילדים שלא המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ערב פירות נובמבר 1974

מספר (בל"י לחודש) א	משפחות עם 2 ילדים		משפחות עם 4 ילדים		משפחות עם 6 ילדים		משפחות עם 8 ילדים	
	הכנסה סופית ב (נטו)	שיעור המס השולי (%)	הכנסה סופית א (נטו)	שיעור המס השולי (%)	הכנסה סופית ב (נטו)	שיעור המס השולי (%)	הכנסה סופית א (נטו)	שיעור המס השולי (%)
500	1,096	110	1,674	100	2,064	100	2,301	100
600	1,086	111	1,674	100	2,064	100	2,301	100
700	1,075	113	1,674	100	2,064	105	2,301	100
800	1,062	115	1,651	118	2,059	118	2,301	100
900	1,047	110	1,633	118	2,059	118	2,301	100
1,000	1,037	42	1,615	127	2,041	118	2,301	105
1,100	1,095	59	1,588	91	2,023	99	2,296	70

	2,326	2,024	1,597	1,136	1,200
21	102	61	111		
26	2,405	2,022	1,636	1,125	1,300
	8	68	45		
32	2,479	2,114	1,668	1,180	1,400
	48	85	69		
115	2,547	2,166	1,683	1,211	1,500
	24	88	52		
32	2,532	2,242	1,695	1,259	1,600
	69	60	84		
12	2,600	2,273	1,735	1,275	1,700
	108	60	45		
44	2,688	2,265	1,775	1,330	1,800
	59	43	46		
47	2,744	2,306	1,832	1,384	1,900
	44	47	52		
	2,797	2,362	1,885	1,432	2,000

א) משכורת = שכר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ל"י) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ל"י).
 ב) הכנסה סופית (נטו) = (משכורת + קרי"ע + (מיסים) + (ממ"י וקרי"י) + (תוספת סעד) + (זקיפות).

לוח 3 : שיעורי המס השולי עבור משפחות עם 4 ילדים שראש המשפחה עובד ואשתו אינה עובדת, ינואר 1975
(הסכומים שבלוח, חוץ מהטור האחרון, הם בליי לחודש)

ג(7)	(6)	(5)	(4)			(3)	(2)			ב(1)	א(0)			
			תמיכות משרד הסעד				ניכויים							
שיעור המס השולי (%)	הכנסה סופית (נטו)	הנחה בארוחות בייט ביטוי יסודי	הנחה בתורה בשכ"ל תיכון	מענקים השתתפות בשכ"ד	לתלמידי בייט יסודי בעמידר ועל יסודי (עמיתו)	קיצוב ילדים + קייזיץ	קופות נמל	ביטוח רפואי	ביטוח לאומי	מס הכנסה + מלווה מלחמה	= (0) + תוספת יוקר תוספת לקייזיץ	משכורת אוקטובר		
100	2,115	50	99	196	85	53	816	307	23	40	15	—	587	500
100	2,115	50	99	196	85	53	716	307	28	44	19	—	700	600
120	2,092	42	84	196	85	53	613	307	33	46	22	—	813	700
116	2,074	36	72	196	85	53	511	307	37	49	26	—	926	800
116	2,056	30	60	196	85	53	410	307	42	51	30	—	1,038	900
123	2,029	21	42	196	85	53	304	307	46	52	34	—	1,153	1,000
124	2,002	12	24	196	85	53	201	307	51	53	37	—	1,265	1,100
100	2,008	12	24	196	85	53	97	307	55	55	41	—	1,379	1,200
132	1,966	—	—	196	85	53	7	307	60	56	45	13	1,492	1,300
118	1,945	—	—	196	68	—	—	307	80	56	49	48	1,607	1,400
50	2,002	—	—	196	51	—	—	307	86	56	52	80	1,722	1,500
70	2,036	—	—	157	51	—	—	307	92	56	56	110	1,837	1,600
95	2,042	—	—	137	17	—	—	307	98	56	60	160	1,955	1,700
70	2,080	—	—	118	17	—	—	307	104	56	64	220	2,082	1,800
56	2,134	—	—	118	17	—	—	307	110	56	68	280	2,206	1,900
60	2,183	—	—	118	17	—	—	307	117	56	72	344	2,330	2,000
76	2,208	—	—	98	17	—	—	307	122	56	76	396	2,436	2,100
76	2,232	—	—	78	17	—	—	307	127	56	79	444	2,536	2,200
58	2,274	—	—	78	17	—	—	307	132	56	83	493	2,636	2,300
78	2,296	—	—	59	17	—	—	307	137	56	83	547	2,736	2,400
59	2,337	—	—	59	17	—	—	307	142	56	83	601	2,836	2,500

א) שכר לחודש + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (100 ליי) + תוספת לאשה לא עובדת (10 ליי), כפי שהיה לפני פיתוח נובמבר 1974.
 ב) שכר לחודש + תוספת יוקר (תוספת היוקר עד לג של 300 ליי, חושבה לפי השכר הבסיסי המתאים לטור (1)) + קיצבת ילדי עובדים עבור 2 ילדים ראשונים (136 ליי) + תוספת אשה לא עובדת (10 ליי).

ג) $100 = (7) \cdot [1 - (1)_i] - (1)_{i+1} - (6)_i(1)_{i+1} - (1)_i - (6)_{i+1} - (6)_{i+1} - ((1)_i - (1)_{i+1})$ כאשר i הולך מקבוצת הכנסה של 500 ליי לחודש ועד לקבוצת הכנסה של 2,000 ליי לחודש.

שבה מגדילה המשפחה את הכנסתה, קטנת תמיכת הסעד בה בלירה שלמה.

גניח שלמרות המיסוי של 100% על הכנסתו בשוליים, הרחיב ראש המשפחה את היקף עבודתו והוא משתכר עכשיו 700 ל"י בחודש ברוטו. אם ימשיך עתה ויגדיל שוב את היקף עבודתו, והכנסתו משכר תגדל ב-100 לירות נוספות ותעמוד על 800 ל"י (טור 1), לא רק שלא יגדיל את הכנסתו הנקיה (טור 6), אלא שזו אף תקטן מ-1,674 ל"י ל-1,651 ל"י בלבד. במקרה זה יהיה על ראש המשפחה "לשלם" מס שולי של 123% (טור 7). מיסוי זה של 123% נובע מ-100% ה"מס" שמטילה מערכת הסעד ומ-23% נוספים, הנובעים מ-הקטנת ההנחות, להן היה זכאי עד כה בארו-חות הגיתנות לילדיו בבית-הספר ובקייטנה. ניתן להיווכח, כי מתן תמיכות ע"י מקורות נוספים למשרד הסעד הגדיל את המס השולי מעבר ל-100%, להם התכוונו קובעי מדיניות הסעד מלכתחילה.

ניתן לראות מתוך הלוח, כי ככל שילך השכיר ויגדיל את שכרו בתחומים שבין 500 ל-1,100 ל"י לחודש, כן תלך הכנסתו הנקיה ותקטן!

נראה איפוא, כי לשכיר זה אין כל תמריץ להרחיב את היקף עבודתו בכל תחום הכנסות זה, כי אם להיפך אף לצמצמו.

יתירה מזו, גם אם החל בשכר של 1,100 ל"י (טור 1) מתחילה הכנסתו הסופית (טור 6) לשוב ולעלות (המס השולי בטור 7 קטן מ-100%), ועד שלא ישתכר כ-1,450 לירות ברוטו, לא תשוב הכנסתו הנקיה ותש-תווה להכנסה הנקיה שהיתה לו במשכורת של 500 ל"י בלבד. ניתן להיווכח, כי רק מי שמש-תכר 1,450 לירות לחודש רשאינו נתמך סעד, שווה הכנסתו הנקיה להכנסתו של מי שנתמך סעד ומשתכר 500 ל"י בלבד.

לוח 2 מראה את רמות ההכנסה הנקיה, והמי-סים השוליים המתקבלים עבור משפחות עם 2, 6 ו-8 ילדים, בהשוואה לאלה עם 4 ילדים.

עקרונית אותה תמונה המתקבלת עבור משפ-חות עם 4 ילדים מצטיירת גם עבור המשפחות האחרות: מיסים שוליים גבוהים מ-100% בטווחים אחדים של הכנסות והכנסה נקיה מובטחת ברמת שכר של 500 ל"י לחודש, זהה להכנסתן הנקיה של משפחות המשתכרות בין 1,100 ל"י ל-1,450 ל"י לחודש. ההכנסה הנקיה המובטחת גדלה עם גודל המשפחה; מהכנסה נקיה של 1,096 ל"י עבור משפחה עם 2 ילדים המשתכרת 500 ל"י לחודש, ל-2,301 ל"י עבור משפחה עם 8 ילדים בעלת אותו שכר.

בהישוב שגעשה⁸ מצאנו, כי ערב הפיחות כ-26,000 משפחות שכירים עירוניות עם יל-דים, בעלות מפרנס יחיד, או 12% מכלל ה-משפחות הנ"ל נמצאו זכאיות לסעד במובן זה, שהכנסתו הנחשבת של המפרנס נפלה ממיכסת הסעד והן היו זכאיות להשלמת הכנ-סה (ולו בגובה של לירה אחת) עד לגובה המיכסה⁹.

מצאנו עוד, כי 41,500 משפחות שכירים עירו-ניות עם ילדים ובעלות מפרנס יחיד, השתכרו ערב הפיחות שכר שהשאיר בידם הכנסה נקיה שאינה עולה על הכנסתן הנקיה של משפחות הזוהות להן בתכונותיהן הדמוגרפיות, ואשר ראשן משתכר את שכר המינימום במשק.

רמות ההכנסה המובטחת והמיסים השוליים הגבוהים שנמצאו במערכת, ערב פיחות גובמ-בר 1974, משאירים ספק מועט לגבי ההשפעה העשויה להיות להם על היצע העבודה.

במצב המתואר מומרצות המשפחות להקטין את היצע העבודה שלהן אם בצורת צמצום שעות העבודה ואם בדרך היציאה מכוח הע-בודה, אם של המפרנס הראשי ואם של מפרנ-

8 אופן החישוב, ראה הע' 1.

9 אין החישוב מנסה לומר, שכל הזכאים לסעד אומנם מימשו בפועל את זכאותם.

סי משנה במשפחה. מאחר שקיימת, כמוזכר לעיל, תחלופה גבוהה בין הכנסת מינימום מובטחת, למיסים שוליים נמוכים, נראה, כי במצב המתואר היה מקום להורדת התמיכה הבסיסית ע"י הורדת אותו חלק הניתן בצורת זיכוי אישי לעובד, ובהורדה מקבילה במיסים השוליים.

הורדה מתואמת זו בשני מרכיבי תמיכת הסעד לא תעלה את טווח ההכנסות, בו זכאיות עדיין המשפחות לסעד, ותקטין בו בזמן את התמריץ השלילי לעבודה הטמון במערכת.

אם הצורך בשינוי המערכת היה מוטל בספק בנובמבר 1974, הרי נראה שהמערכת, כפי שהיא נראית בינואר 1975, אינה משאירה כל ספק בכך.

מערכת התמיכות בישראל בינואר 1975

בעקבות פיחות הלירה בנובמבר 1974 וביטול הסובסידיות וההתייקרויות שחלו בעקבותיהם, הוקמה ועדה ממשלתית כדי לבדוק מהי רמת הפיצוי שיש לתת לאוכלוסייה הנתמכת על מנת לשמור על כוח הקניה שלה. מאחר שהממשלה התחייבה להגן על האוכלוסיות הנתמכות מן הירידה ברמת החיים שהיתה צפויה לאוכלוסייה העובדת, לא נותר לוועדה אלא להעריך במדויק ככל האפשר את רמת הפיצוי הנדרשת¹⁰. מאחר שכוונת הממשלה היתה שלא לפצות מיד (ואולי לעולם לא באופן מלא) את האוכלוסייה העובדת, היה ברור שתחול תזווה משמעותית במצבת היחסי של האוכלוסייה הנתמכת לעומת זו העובדת.

בלוח 3 ניתן לראות את מבנה התמיכות עבור אותה משפחת שכיר בת 4 הילדים בינואר 1975 אחרי תוספת היוקר ולאחר שהוכנסו בה השינויים שהומלצו ע"י הוועדה.

ניתן לראות כי השינויים, שהוכנסו במטרה לדאוג לכך שהאוכלוסייה הנתמכת לא תיפגע, השיגו מטרה זו אולם גם הביאו לתוצאות, שאולי לא נתכוונו להן מלכתחילה.

בטור (0) בלוח 3 מופיעה המשכורת של המשפחה, כפי שהיתה ערב הפיחות (זאת, על מנת להקל את ההשוואה עם לוח 1). בטור (1) מופיעה המשכורת החדשה של המשפחה הכוללת הפעם את תוספת היוקר של 30% (עד גג של 300 ל"י) וכן עליה של 36 ל"י בקיצבת ילדי עובדים. המיסים והניכויים בטור (2) חושבו בהתאם להכנסה החדשה. בטור (3) מופיעות הקיצבאות המוגדלות של הביטוח הלאומי בגין הילד השלישי והרביעי. בטורים (4) ו-(5) מופיעות תמיכות הסעד וההנחות החדשות המתאימות למיכסות הסעד המוגדלות¹¹. טור (6) מראה את ההכנסה הנקיה של המשפחה (אחרי ניכוי מיסים והוספת כל התמיכות), המתאימה להכנסה של טור (1). בטור (7) חושבו המיסים השוליים המתאימים.

עבור משפחה בת 4 ילדים ושכר חודשי של 500 ל"י באוקטובר 1974 (טור (0) או 587 ל"י בינואר 1975 (טור (1) מגיעה ההכנסה הסופית הנקיה המובטחת ל-2,115 ל"י לחודש (טור (6)). זוהי עלייה של 27% לעומת ההכנסה שהובטחה לאותה משפחה ערב הפיחות.

טווח ההכנסות, בו מגיעים המיסים השוליים ל-100% ומעלה, עלה מ-1,100 ל"י לחודש

10 המלצת הוועדה לגבי משפחות עם ילדים היתה לתת לאלה מהן, שהן נתמכות סעד, פיצוי מלא של 24% על ההתייקרויות, עד הילד השלישי, ומן הילד השלישי ואילך להעלות את קיצבאות הביטוח הלאומי ב-50 ל"י לילד. מאוחר יותר הוסכם ע"י הממשלה וההסתדרות להעלות גם את קיצבת ילדי עובדים ב-18 ל"י לילד.

11 מיכסות הסעד עלו מ-829 ל"י לחודש עבור משפחה בת 4 ילדים ערב הפיחות, ל-1,108 ל"י למשפחה, בינואר 1975 (הזיכוי האישי בגובה חצי מיכסת בודד עלה מ-155 ל"י ל-217 ל"י). רמות זכאות ורמות תשלומים לא השתנו עבור תוכניות תמיכה של משרד החינוך.

באוקטובר 1974 ל-1,607 לירות לחודש ב-
ינואר 1975, המתאימות ל-1,400 ל"י של
ערב הפיחות.

במילים אחרות, מי שהשתכר בינואר 1975,
587 ל"י לחודש והוא הולך ומרחיב את היקף
עבודתו ומגדיל הכנסתו משכר, תלך הכנסתו
הסופית ותרד בכל טווח ההכנסות שבין
587 ל-1,607 לירות לחודש. רק משיגיע ל-
1,607 ל"י היא תשוב ותתחיל לעלות. אולם
היא לא תשוב ותגיע להכנסה הנקיה ממנה
נהנה כשהשתכר 587 ל"י בלבד, עד שלא
ימשיך וירחיב עבודתו ויעלה את הכנסתו
מעבודה מעל 2,082 ל"י לחודש, רמה המת-
אימה לשכר של 1,800 לירות במונחי אוקטובר
1974 (זאת לעומת הכנסה של 1,500 ל"י ל-
חודש, בה השתוו שתי ההכנסות הנקיות לפני
תוספת היוקר ולפני שהוכנסו השינויים ה-
אמורים).

בעבודה הרחבה יותר, בה חושבו הלוחות ה-
ג"ל גם עבור משפחות בנות 2, 6 ו-8 ילדים,
נמצא אותו כיוון של הגדלת טווח ההכנס-
ות, בהן עומדים לפני העובד מיסים שוליים
העולים על 100%, ואותו כיוון של התקרבות
השכר, בו השתווה הכנסתו הנקיה של מי ש-
אינו נתמך סעד להכנסתו הנקיה של נתמך
המשתכר 500 ל"י בחודש, אל השכר הממוצע
במשק.

אם לפני הפיחות, משפחה בת 4 ילדים חדלה
להיות זכאית לתמיכת סעד משהגיע שכרו של
ראש המשפחה לכ-1,100 לירות לחודש, הרי
שעתה היא זכאית לתמיכה עד הכנסה של כ-
1,500 לירות בחודש, המתאימה ל-1,300 ל"י
לפני הפיחות.

כתוצאה מהתקרבות זו של ההכנסת המעניקה
זכאות (רמת השכר שכל עוד נמצא העובד
מתחתיה הוא זכאי לסעד) אל מרכז ההתפל-
גות (ואל השכר הממוצע במשק) גדל, כמובן,
מספר המשפחות שיימצאו זכאיות לסעד. בב-
דיקה שנעשתה מצאנו, כי מספר משפחות
השכירים העירוניים בעלות מפרנס יחיד, שיש

להן ילדים והן זכאיות לסעד, גדל מ-26,000
באוקטובר 1974 ל-48,000 בינואר 1975
(עלייה של 85% במספר המשפחות הזכאיות).
אם כוונת הפיצוי היתה לפצות את האוכלו-
סיות הנתמכות על מלוא התייקרויות הפיחות
וביטול הסובסידיות, הרי שהוא גרם לכך שלא
רק הנתמכים פוצו אלא גם רבים מקרב האוכ-
לוסיה העובדת — שקודם לכן לא היו זכאים
לסעד — נכנסו למעגל הזכאים.

במצב החדש נמצא גם, כי בערך 85,000
משפחות שכירים עירוניים עם ילדים, בעלות
מפרנס יחיד, או 39% מכלל המשפחות מסוג
זה, השתכרו בינואר שכר שהוא בבחינת הכנסה
נקיה שאינה עולה על הכנסתה הנקיה של
משפחה שמפרנסה משתכר את שכר המיני-
מום במשק (777 ל"י בינואר), והיא מקבלת
תמיכות ממקורות שונים. מספר זה יש לה-
שוות עם הנתון של 41,500 משפחות שהיה
קיים, כפי שצוין, ערב הפיחות, והיווה 19%
מסך המשפחות של שכירים עירוניים עם יל-
דים, שיש להן מפרנס יחיד.

כאמור, מאחר שכוונת המלצות הוועדה היתה
לפצות את האוכלוסיה הנתמכת במלא שיעור
ההתייקרויות שהוערך ב-24%, ואילו השכר
במשק עלה בכ-15% בלבד (בעקבות תוספת
היוקר של 30% על שכר היסוד), הרי שכיוון
האירועים שתוארו היה צפוי, שכן גדל היחס
בין ההכנסה הקובעת לזכאות (כאמור, אותה
רמת שכר שכל עוד נמצא העובד מתחתיה
הוא זכאי לסעד), לשכר הממוצע במשק, בין
אוקטובר 1974 לינואר 1975. מכאן מספר
הזכאים לסעד שגדל; מכאן המיסים השוליים
הגבוהים שפלטו אל טווח ההכנסות הגבוהות
יותר; מכאן השכר בו משתווה הכנסתו הנקיה
של מי שאינו נתמך סעד אל הכנסתו הנקיה
של נתמך סעד שהתקרב כל כך אל השכר
הממוצע במשק, ומכאן מספר המשפחות ש-
הכנסתן הנקיה אינה עולה על הכנסת נתמך
סעד, המשתכר את שכר המינימום, שגדל
בשיעור גדול כל כך.

אולם, אם הותרפה הבעייה והודגשה במערכת,

לוח 4 : שינוי הזיחס על פני זמן בין השכר במשק להכנסת הקובעות עבור משפחות עם 2 ילדים

(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
(2)/(1)	(6)/(4)	(6)/(1)	הכנסת הקובעות נטו*	מכסת סעד	שכר מינימום נטו (שכר מינימום + קי"ע + מענק לאשה לא עובדת — מיסים)	שכר מינימום ברוטו (שכר מינימום + קי"ע + מענק + לאשה לא עובדת)	שכר מינימום במשק	שכר ממוצע למשורת שכיר	תאריך
0.44	0.84	0.40	339	320	406	420	375	857	אפריל 1972
0.41	0.82	0.37	339	320	411	425	375	925	אוקטובר 1972
0.40	0.94	0.41	430	413	459	475	425	1,053	אפריל 1973
0.37	1.08	0.43	523	438	483	500	450	1,211	אוגוסט 1973
0.37	1.07	0.46	552	462	515	532	450	1,210	נובמבר 1973
0.38	1.09	0.47	600	500	549	567	485	1,273	ינואר 1974
0.38	1.14	0.50	667	560	583	602	500	1,327	פברואר 1974
0.46	0.94	0.49	667	560	706	727	625	1,373	אפריל 1974
0.43	1.12	0.54	886	711	774	797	687	1,596	יולי 1974
0.41	1.33	0.62	1,191	974	897	923	777	1,907	ינואר 1975

* מי שמתגורר נטו (שכר ברוטו + קי"ע + 10 ל"י — מיסים) מתחת להכנסת של טור זה זכאי לסעד, ומקבל השלמה עד להכנסת הקובעות ה"ל.

בעקבות השינויים האחרונים, הרי שכיוון שינויים אלה ומגמת השפעתם על המערכת החלו להסתמן כבר באפריל 1973, כאשר היחס בין ההכנסה הקובעת לזכאות לשכר הממוצע במשק, והיחס בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום במשק, החלו שניהם לגדול.

לוח 4, הדן במשפחה בת 4 נפשות, מראה קשר זה עבור מספר נקודות על פני זמן. נקודות הזמן שנבחרו היו אותן נקודות שבין אפריל 1972 לינואר 1975, אשר בהן חלו שינויים ברמת מיכסות הסעד או ברמת שכר המינימום במשק.

טור (7) בלוח מציין את היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר הממוצע למשרת שכיר. טור (8) בלוח מראה את היחס בין ההכנסה הקובעת (טור 6) לשכר המינימום (טור 4)¹². טור (9) מציין את היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע במשק¹³. בטור (7) ניתן לראות את מגמת העלייה ביחס שבין ההכנסה הקובעת לשכר הממוצע במשק.

ההכנסה הקובעת — או ההכנסה שכל הנמצאים מתחתיה זכאים לסעד — הולכת וגדלה ביחס לשכר הממוצע במשק. אם באפריל 1972 היוותה ההכנסה הקובעת 40% מן השכר הממוצע, הרי שבשנה זו, ינואר 1975, היא הגיעה ל-62% ממנו. להוציא ירידה קטנה וקצרה באפריל 1974 גדל היחס בהתמדה מאז אוקטובר 1972 ועד היום.

משמעות עלייה זו ביחס היא, ששיעור הזכאים לסעד מתוך האוכלוסיה העובדת הלך וגדל בהתמדה, וכי התמיכה, ממנה היה כל נתמך זכאי ליהנות, הלכה וגדלה אף היא באופן יחסי להכנסתו משכר.

מאחר שכל הנמצאים מתחת להכנסה הקובעת זכאים להשלמת הכנסה ממשרד הסעד, ומאחר שכולם זכאים להשלמתה לאותו גובה של הכנסה נקיה, אין במצב דברים זה משום עידוד התמריץ לכל הנמצאים מתחת להכנסה הקובעת, להרחיב היקף עבודתם. יש במצב דברים זה משום עידוד להקטנת היצע העבודה במשק, שכן מספר הזכאים לסעד גדל, ולכל זכאי כדאי היזם, יותר מאי פעם, לצמצם עבודתו.

תופעה מעניינת נוספת היא השינוי על פני זמן ביחס שבין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום במשק. כאשר שכר המינימום במשק גבוה מן ההכנסה הקובעת, פירוש הדבר, שכל מי שעובד עבודה מלאה ומשתכר לפחות את שכר המינימום במשק, איננו זכאי לסעד ואיננו מקרה סעד.

מתוך טור (8) בלוח ניתן לראות, כי קיימת על פני זמן מגמה של הגדלת היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום במשק, כלומר — על פני זמן, גדלה ההכנסה הקובעת בעת בשיעור גדול יותר מן הגידול שחל בשכר המינימום¹⁴.

12 ההכנסה הקובעת ושכר המינימום (טורים 6 ו-4) מופיעים במונחי נטו, אחרי שהורדו מן ההכנסות ברוטו מיסי ההכנסה והתשלום לביטוח לאומי.

13 יש לשים לב ששכר המינימום וההכנסה הקובעת הם במונחי ברוטו. אילו היה השכר הממוצע מחושב אף הוא במונחי נטו היו היחסים שבטורים 7 ו-9 גבוהים יותר.

14 ביסוד השינוי על פני זמן של הקשר בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום במשק היו שלושה גורמים. במאי 1973 החל משרד הסעד להוריד מהכנסת המשפחה (לצורך חישוב ההשלמה לה היא זכאית), נוסף לזיכוי האישי, את מיסי ההכנסה אותם היא משלמת. עד לתאריך זה נעשתה ההשלמה להכנסה המובטחת מן ההכנסה ברוטו של המשפחה (מה שגרם למס שולי של למעלה מ-100%). באותו תאריך הועלה גם הזיכוי האישי מסכום קבוע של 35 ל"י לחודש והוצמד לחצי מכסת יחיד. שלישית ואחרונה: מיכסות הסעד עצמן הועלו בשיעורים גבוהים יותר מאלה, אשר בהם עלה שכר המינימום (ביולי 1973 ב-27% לעומת 10% בשכר המינימום, ולאחר פחות נובמבר ב-40% לעומת כ-13% בהם עלה שכר המינימום). לפני יולי 1973 הועלו מיכסות הסעד באותו יחס בה עלה שכר המינימום.

ניתן לראות, כי באפריל 1972 עמד יחס זה על 0.84, כלומר — מי שהשתכר אז את שכר המינימום במשק לא היה זכאי לסעד. מאוקטובר 1972 ועד אוגוסט 1973 שומר עדיין שכר המינימום על מקבליו מלהיות מקרי סעד. ערב המלחמה, באוגוסט 1973, ניתן להבחין בתפנית חדה: היחס בין ההכנסה הקובעת ל־שכר המינימום מתהפך והוא גבוה מ־1, כ־לומר — ההכנסה שמי שמשכר מתחתיה זכאי לתמיכת סעד גבוהה משכר המינימום, ומכאן שכל המשתכרים את שכר המינימום, למרות שעובדים במשרה מלאה ומקבלים תמיכה עבור ילדיהם מן המוסד לביטוח לאומי, על־ליים להיהפך למקרי סעד. מגמה זו הולכת ונמשכת, להוציא תקופת זמן קצרה שבין אפריל ליולי 1974¹⁵, ומתחזקת אחרי המלחמה, ומגיעה לשיאה בינואר 1975, כאשר היחס בין ההכנסה הקובעת לשכר המינימום מגיע ל־1.35, כלומר — במקרה זה, מי שמשכר את שכר המינימום ומקבל סעד, הכנסתו הסופית הנקיה גבוהה פי 1.35 מהכנסתו נטו לפני תמיכת הסעד.

ניתן להניח, כי אפשר לתקן מצב דברים זה ע"י הגדלת שכר המינימום במשק, כלומר — ע"י הקטנת התפרשיות בתחום ההכנסות שמ־סביב לשכר המינימום והגדלת היחסית ל־עומת השכר הממוצע בו. באמצעות תוספות היוקר ותוספות ברות־מיסוי לקיצבאות הילדים, ניתן להגדיל הכנסות נמוכות אלו בשיעור גדול יותר משהן מגדילות את השכר הממוצע ביחוד לאור העובדות המתגלות בטור (9). מטור זה ניתן לראות כי היחס בין שכר המינימום במשק לבין השכר הממוצע בו, קטן על פני זמן. השינוי המוצע למעלה יבוא רק לתקן עיוות שנוצר במערכת על פני זמן. ניתן להיווכח, כי היחס בין שכר המינימום ל־שכר הממוצע קטן בצורה משמעותית מאז אפריל 1974. שתי תוספות היוקר האחרונות,

ביולי 1974 ובינואר 1975, קיפחו את המשתכרים שכר מינימום לעומת הממוצע באוכלוסייה. קיפוח זה גורם לכך, שחלק הולך וגדל מבין הזכאים לסעד יורכב ממשפחות שמפרנס־סיהן עובדים עבודה מלאה ומשתכרים למעלה משכר המינימום במשק.

מתוך חישובינו מתברר, כי אם באוקטובר 1974 היו במשק כ־13,500 משפחות שכירים עירוניים עם ילדים ומפרנס יחיד, שהיו זכאיות לסעד — למרות שהשתכרו מעל שכר המינימום במשק, והיוו 52% מכלל המשפחות הזכאיות מסוג זה — הרי שמספרם בינואר 1975 עלה לכ־29,500 (יותר מפי שניים), והם מה־62% מתוכן.

סיכום

ניתן לומר, כי מבנה המערכת היום רחוק ביותר מן המבנה "האופטימלי". הכנסת המינימום הנקיה המובטחת למי שיש לו 4 ילדים והוא משתכר כ־600 ל"י לחודש, עומדת על 2,115 ל"י. כל עוד לא יגיע שכרו ל־1,500 לירות לחודש לא תיפסק זכאותו לסעד. אילו היו המיסים השוליים המוטלים ע"י המערכת נמוכים, כי אז היינו יכולים להבין קיומה של הכנסה קובעת גבוהה כל כך, שכן, כמוסבר לעיל, ככל שהמיסים השוליים נמוכים יותר, עלולה הזכאות להיפסק בהכנסה גבוהה יותר. אולם המיסים השוליים המוטלים ע"י המערכת הם גבוהים מאד, ועולים בשל ריבוי מקורות התמיכה על 100% בתחום הכנסות רחב, המגיע אף עד כדי 1,600 ל"י לחודש, שכן עד שלא יגיע שכרו של ראש המשפחה לרמה זו תיפול הכנסתו הנקיה מזו שהיתה לו עת השתכר 600 ל"י בלבד. נראה כי במצב ה־שורר כיום, ניתן להוריד את המיסים השוליים בלא להגדיל את ההכנסה הקובעת. הדבר ניתן

15 המצב בפרק זמן קצר זה הוא יוצא דופן ובלתי־משמעותי במגמה הכללית. הוא נבע מכך שהשינוי במיכסות הסעד פיגר בחודשיים ימים אחרי השינוי שחל באפריל בשכר המינימום. כפי שניתן לראות, חזרו המכסות ו"תיקנו" מצב זמני זה ע"י קפיצה גדולה ביולי.

להעשות על ידי כך שבמקביל לצמצום המיסים השוליים תוקטן התמיכה הבסיסית ע"י ביטול הזיכוי האישי הניתן היום למי שעובד¹⁶. הקטנה זו בהכנסה הבסיסית ובמיסים השוליים תגרום להקטנת התמריץ השלילי לעבודה ה"טמון במערכת"; להכנסתם מחדש לשוק העבודה של זכאים שנשרו ממנו, ולהרחבת היצע העבודה ע"י כל אלה שעבדו אמנם אך לא מצאו ככדאי, לנסות ולהרחיב את היקף עבודתם.

ניתן לצמצם גם את מספרם של אלה, אשר למרות היותם עובדים עבודה מלאה, ומשתכרים שכר שאינו נופל משכר המינימום במשק, הם נופלים לקטגורית מיקרי הסעד. דבר זה ניתן להעשות ע"י הקטנת ההפרשיות ברמות

השכר הנמוכות באמצעות תוספת היוקר, ובאמצעות מתן תוספות ברות-מיסוי לקיצבאות הילדים.

פתרונות אלה הם פתרונות של הזמן הקצר. הפתרון בטווח הארוך הוא בשיטת תמיכות אחידה משולבת במערכת מיסים מתוקנת, המתבססת על מבחן הכנסה אחד, על תשלום מזומן אחד, ואשר ההכנסה המובטחת בה ושיעורי המס השוליים שיגבעו ממנה ייבחנו ב"זהירות, על מנת להוריד למינימום את התמריץ השלילי לעבודה הטמון בה.

הצעה מפורטת למערכת כזו היא מעבר ל"מטרת עבודה זו, הבאה אך ורק להצביע על הצורך המשוער בה.

16 הזיכוי האישי צמוד היום לגובה מיכסות הסעד (במקום שיהיה צמוד, כל זמן שהוא קיים, לשכר הממוצע במשק), והוא ממילא נמוך מכדי ליצור תמריץ לעבודה (הוא עומד על 217 ל"י).

שנת האשה הבינלאומית

(הרהורים מסוימים)

מאת זינה הרמן *

דה זו או אחרת, אפילו כדי היותן קרובות למעמד של שפחות. האשה בחוק המקראי כפופה לגבר, אף כי ניתן להגן על מעמדה בהשפעה וואה למעמדה במשפט הרומי. אף כי מותר היה לאב למכור את בתו לגישואין, היו לה זכויות מסוימות: זכויות למזון, ללבוש, כמו גם לחיי אישות ("כסותה שארה וענותה"). הפסוק "זכר ונקבה ברא אותם, בצלם אלוהים ברא אותם", בפרק א' של ספר בראשית, קובע בסיס מחייב לתפיסת השוויון המודרנית.

לאמיתו של דבר, האשה היהודיה בהיסטוריה היתודית, למרות נחיתותה המשפטית, זכתה לכבוד ולהוקרה, ומילאה ללא ספק תפקיד מרכזי במאבק המתמיד לקיום, בראש ובראשונה באמצעות השפעתה במשפחה, וכמפרנסת. נעלה מכל ספק, כי הדבר נכון גם לגבי נשים מחברות אסיאניות ואפריקניות רבות, אשר במסגרת כלכלת קיום (subsistence economy) עסקו בעבודות בית מפרכות במסגרת חיים כפרית ופרימיטיבית, בלידת ילדים וגידולם, ובתפקידי משפחה מורחבת. מעניין לציין, כי אף כיום מלמדות כפעם בפעם נשים אפריקניות קולניות ומשכילות זכות על פוליגמיה בפני ישיבות בינלאומיות של סוציולוגים וכלכלנים, בעיקר משום שזו הבטיחה יציבות, בטחון ותחושת רוחה, במיוחד במקומות בהם מצבה המסגר של הכלכלה מונע מראש אפשרות של הנהגת תוכניות לביטוח סוציאלי בעתיד הנראה לעין.

השינויים המהפכניים במאתיים השנים האחר-

החלטת האו"ם

שנת 1974 היתה שנת האוכלוסין הבינלאומית, ולכשיצאה, הכריזו בחגיגות כי שנת 1975 הינה שנת האשה הבינלאומית. עתה טוענים, כי בעקבותיה צריכה לבוא במהרה שנת הילד הבינלאומית. ברי, כי החלטת העצרת הכללית של האו"ם: — "א) לקדם שוויון בין גברים ונשים; ב) להבטיח השתלבות מלאה של נשים במאמץ הפיתוח הכולל, במיוחד על ידי הדגשת אחריותן של הנשים ותפקידן החשוב בפיתוח הכלכלי, החברתי והתרבותי במישור הלאומי, האזורי והבינלאומי, במיוחד בעשור הפיתוח השני של האו"ם; ג) להכיר בחשיבות תרומתן הגוברת של הנשים לפיתוח יחסי ידידות ושיתוף פעולה בין המדינות ולחילוץ השלום בעולם" — היא שלב נוסף ומואץ בתהליך מתן התכרה דה-פקטו למצב דה-יורה, הנוגע לזכותן של הנשים לשוויון כלפי הגברים, זכות הכלולה במגילת האו"ם ובהצהרה האוניברסלית על זכויות האדם.

היסטוריה ומסורת

היסטוריה, דת, מסורת ומנהגי תרבות קבעו את מעמד הנשים בחברה. משך מאות בשנים היו נשים בעלות השפעה ועוצמה, ששמן היה לאגדה, אולם פרט לחברות מטריארכליות בודדות, היו רובן נחותות כלפי הגברים במי-

* יו"ר המועצה הציבורית של המרכז לדמוגרפיה.

רוגות שמבשריהם היו הוגי הדעות של הדמוקרטיה החדשה, ואשר הוקדשו לכבוד האדם, לחירות, לקדושת היחיד וערכו, נתנו אותותיהם, ללא ספק, ביחס בין המינים. ריי- שומה המכריע של המהפכה התעשייתית וצמיחת הערים חדרו ללב ליבם של היחסים החברתיים והמשפחתיים, תוך השלכת האשה למציאות חדשה, שהציבה בפניה אתגרים ותפקידים חדשים.

בר כבוד עם הפילוסופיות הנאורות של התקופה, נתונה היתה האשה לצורות שונות של ניצול והפליה ברשתות המפעלים החדשות, ובמערכות התעשייתיות שצצו לבקרים, ואשר הגבילו למעשה את חירותה, ובמקרים מסויימים התקרבו באורח מסוכן לצורה חדשה של עבדות. ההתקוממות היתה בלתי נמנעת, ומן הראוי להזכיר את התנועות למתן זכות בחירה לנשים, שהוקמו על ידי הנשים עצמן, והמאבקים שנערכו למען בתנועות הסוציאליסטיות הראשונות — כאשר אלו האחרונות הרבו מספתיים תחת פעולה יעילה; וכאן טמונה השיגרה, שכן שליטת הגברים על מרכזי הכוח בחברה לא תינטש בנקל. כפיפותה של האשה היתה נוחה, מתנה, ואפילו בלתי נמנעת מבחינה ביולוגית.

זכויות האדם היסודיות

הנהגת חינוך חובה והענקת זכות הצבעה לנשים פתחו שער להשתתפות רחבה יותר בחיים הכלכליים, המדיניים והתרבותיים. קולה של האשה זכה להכרה בחשיבותו, וגברה הרגישות לצרכיה. מעניין לציין, כי בארצות מסוימות התבססה הזכות להצביע על ידיעת קרוא וכתוב, שעה שבארצות אחרות הפכה זו לזכות יסוד, בלא כל קשר לידיעת קרוא וכתוב. דגם זה של זכויות יסוד הושם לראשונה ב"חבר הלאומים" וכתוצאה מכך נכלל במגילת האו"ם, ובעקבותיה בהצהרת זכויות האדם, באמנה האוניברסלית לזכויות האדם, ובהקמת הוועדה למעמד האשה ב-1946, דבר שהולך לאימוץ ההצהרה בדבר ביטול ההפ-

ליה נגד נשים בידי העצרת הכללית ב-1967. במבוא היא קובעת: "בהיותה סבורה כי אין ההפליה נגד נשים עולה בקנה אחד עם כבוד האדם ורווחת המשפחה והחברה, מונעת השתתפות בתנאים שווים עם גברים בחיים המדיניים, החברתיים והכלכליים בארצותיהן, ומהווה מכשול לפיתוח אפשרויות הנשים בשירות הארצות והאנושות, בהיותה משוכנעת כי התפתחותה המלאה והמושלמת של מדינה, רווחת העולם וגורם השלום מחייבים השתתפותן המירבית של נשים כמו גם של גברים בכל התחומים". במגמה לקדם יעדים אלה החלה הוועדה למעמד האשה לשקוד על הכנת אמנה מחייבת מבחינה משפטית. הגם שהכלים הקיימים מבליטים ומשפרים תחומי פעולה רבים לשיפור מעמד האשה, היוו הללו לגבי ארצות רבות יעדים רחוקים יותר, מטרות שלקראתן הן שואפות, אך הגשמתן תארך זמן, שעה שמדובר על הפיכת חברותיהן למדינות מודרניות שניתן לחיות בהן. מהירות ההתקדמות תיקבע על ידי המוטיבציה של הנשים עצמן, לא פחות מאשר על ידי מחויבות הממשלות לתוכניות ומדיניות, שתכליתן להביא נשים לידי שותפות מלאה.

ההשקפה החדשה

ספרה של בטי פרידן (Betty Friedan) "המיסטיקה הנשית" (The Feminine Mystique) שראה אור בארה"ב באמצע שנות ה-60, פתח פתח למכלול חדש של שיקולים, בעוררו מבט חדש לגבי מעמד הנשים, הן מצד הנשים עצמן והן מצד חוקרים, ובמיוחד מצד סוציולוגים וחוקרי מדעי המדינה. אין זה מקרה, כי ספרות שחרור האשה והנהגת התנועה עצמה צריכות היו לצמוח מקרב נשים משכילות, תוצרתן של חברות השפע הדמוקרטיות והחופשיות, בהן שאיפותיהן לא נתמלאו, כי אם תוכשלו על ידי עמדות מסורתיות ומפלות כלפי הנשים, שנשתרשו בחברות אלה. הן חשו, כי נשללה מהן זכות טבעית לה זכאיות היו, ואין תימה כי הרגשתן

זו עלתה בקנה אחד עם תחושת ניכורם של צעירים רבים, המחפשים אחר סיפוק אישי והגשמה עצמית. דברים הגיעו לידי כך שכמה מאנשי השמאל החדש, בעלי אוריינטציה קומוניסטית חזקה יותר, ייחסו דיכוי מעמדי, קולוניאליזם ואימפריאליזם לדיכוי המיניים.

בין התנועות האבנגרדיות לשחרור האשה לבין שומרי המסורת, השמרנים והדתיים, ישנו צבא עצום של גשים, המודעות למידות שונות של הגבלה והפליה, המצמי צמות את חירותן המלאה ומונעות מהן את ההנאה מכל הפריבילגיות והחובות המגיעות להן כדין. הן רואות עצמן כמסוגלות לתרום ממיומנותן לפיתוח, תוך שהן מצוידות בידע ברמה זו או אחרת. הן מתעבות להחשב כמין החלש ורוכשות בטחון עצמי ביכולתן להתחרות לפי כושרן בתחומי הפעילות המקצועית או הציבורית בכל שטחי החיים. כמו כן אין הן רואות זאת כדבר המתנגש בהכרח בתפקידן כאמהות במסגרת המשפחה. הדבר שרבות מהן אכן דורשות ורואות כתיווני הוא הגדרה מחדש של תפקידי המין (sex roles) תוך ניתוק מן הסטראוטיפיות המתחילה בחינוך בגיל הרך, ופיתוח מושגים ודפוסים חדשים של חיי משפחה המבוססים על ערכים, המניחים חלוקה אמיתית בתפקידי ההורות.

תכנון המשפחה

חופש הבחירה של הנשים נסתייע על ידי האפשרות לתכנן את גודל המשפחה ולקבוע את המרווח בין לידה ללידה. זמינות החינוך, ההשכלה והמידע בנושא זה, כחלק בלתי נפרד מן השירותים לבריאות הציבור, נחשבת כזכות יסוד ונאחזת על ביטוייה בסעיף 22ב' של הצהרת האו"ם בדבר קידמה ופיתוח סוציאליים (1969). היא הופצה ונדונה בהרחבה בקשר לסיוע לנשים לממש את זכותן כפרטים במשפחה וליטול חלק רב יותר

בחיי הקהילה והחברה. האמונה הרווחת בקרב חלקים מסוימים באוכלוסית ישראל, כבמדינות רבות אחרות, כי תכנון המשפחה משמעו רק צמצום גודלה, אינה קושרת זאת לנושא הרחב של מעמדן וזכויות האדם האינדיבידואליות של הנשים, או לעובדה, כי הדבר רלוונטי ביותר לתכנון מדיניות כלכלית וחברתית מקיפה, בו יש למדיניות משפחה רציונלית עדיפות חשובה. תכנון כזה ישים לו למטרה יצירתם של תנאים נאותים, המבטיחים רווחה אישית בנסיבות בהן מקלים בטחון כלכלי והשכלה על תופש הבחירה.

מדיניות המשפחה

העובדה כי במספר ארצות, בעיקר באירופה, ישנם שרים המופקדים על מיניסטריונים מיוחדים העוסקים אך ורק במשפחה כחידה, מורה על ההכרה הגוברת בצורך להגדיר מחדש תפקידים גבריים ונשיים, לאור התרומה הגוברת הנתרמת על ידי גשים לפיתוחו של משק המדינה, והצורך הגובר להעניק שירותים על-מנת לאפשר עבודה מחוץ לבית. ואולם, מחירם של שירותים כגון אלה, אם של עוזרות בית או צורת עזרה אחרת מחייב בחינה מחדש של ערכי הכלכלי של פעילויות עקרת הבית, אשר אינו נחשב בתוצר הלאומי הגלמי (תל"ג). במקרים מסוימים מושמעת הטענה, כי אילו הוטל מחיר מוניטרי על עבודת עקרת הבית, היה הדבר מעודד עמדה חיובית יותר כלפי הבאת ילדים לעולם ועבודה במשק הבית, ומעלה את מעמדה, בהתאם לחשיבותן המכרעת לבריאותה הנפשית והפיזית של החברה.

אך נכון הוא, כי מרבית לבחון את ההשפעה שיש לגידול שיעור הנשים בכוח העבודה, על נפש הילד, ולדון בצעדים שיש לנקוט על-מנת להבטיח את טובת הילד ורווחתו. בארצות מסוימות, בדרך-כלל במפותחות יותר, קיים אי-רצון להטיל את גטל האחריות על מצפון האשה בלבד ועל ידי כך מוסגרת או נחשלת

למעשה זכות הבחירה היסודית של האשה. הדגש הוא על אמצעים פורמליים או חקיקת חוקים, שיבטיחו שירותים נאותים לטובת הילד ובדרך זו יקלו על קבלת החלטות על ידי שני ההורים באורח שווה. בארצות אחרות, בדרך-כלל באלו המפותחות פחות, ישנה עדיין התנגדות רבה לרעיון, לפיו כל אחד נוטל את תפקיד האם, ואף קיימת התנגדות להבטחת מעונות ובתי-תינוקות. רואים שם את הדבר כהתערבות וכנסיון להשפיע במישרין או בעקיפין על עמדות לגבי תכנון המשפחה ומקומה של האשה בחברה.

יש לציין, כי התנגדות זו אינה מוגבלת לארצות בהן חלה הסתגלות איטית למציאות החדשה והמעיקה, בשל כוחם הרב של המנהגים המסורתיים; בארצות מתועשות רבות שזו לטת עדיין הדעה, כי מקומה של האשה בבית, וזאת אף במקומות בהם מעודדים את הנשים לעבוד, ובהם קיימים מעונות לילדים או שירותים דומים. ראוי לציין בהקשר זה, כי בדיון הממושך על מעונות יום, מושם דגש רב יותר על חשיבות הטיפול האיכותי והכמותי, המהווה, אם הוא משיע רצון, תחליף הולם לאם, בתנאי שהילד מבלה משך זמן סביר עם הוריו.

נשים ועבודה

בדרך-כלל יודו הכל, כי יש קשר הדוק בין התפתחות כוללת, מעמד האשה, וגודל המשפחה והאוכלוסיה. שיעורי פריון גבוהים נוטים להיות מלווים ברמות השכלה נמוכות ובקצב איטי יותר של קידמה ופיתוח. כלכלה מתפתחת עם אפשרויות תעסוקה גדלות והולכות, תבטחנה בהכרח מוטיבציה לנשים להענות לאפשרויות החדשות הפתוחות בפניהן, אם מסיבות כלכליות ואם כדי לספק את שאיפותיהן היצרניות. גם אם מעודדים את הנשים לחפש תעסוקה בשוק עבודה מתרחב, קיימת גטיה להעסיקן בעבודה שאינה מצריכה מיומנות או בעבודה מקצועית למחצה בענפי

התעשייה, אשר-שכר דל בצידה, ובמסגרתה רווחים מנהגי הפליה. בתקופת מיתון מהוות הן קורבנות לשיטה הנהוגה של "כנס אחרון — יוצא ראשון", אף כי בדרך-כלל קיימת הבנה, כי יש להגן תחילה על המפרנס העיקרי של המשפחה, הלא הוא הגבר.

במישור המקצועי פחותה מידת ההפליה ולרוב נשמר הנוהג לפיו משולם שכר שווה תמורת עבודה שווה. ברם, ישנם מקצועות המכונים מקצועות נשיים — הוראה, עבודה סוציאלית, מקצוע האחות, סיעוד, עבודת מזכירות וכדומה — ואלה קולטים אחוז ניכר של נשים בעלות כישורים נאותים. המגזרים המקצועיים וענפי המסחר, ובמיוחד במישור הטכנולוגי — מטלורגיה, כרייה, אלקטרומכניקה, הנדסה, תובלה ובנייה — הם המגזרים בהם כה מועטות הנשים. מחקר שנערך ב-1972 מטעם האו"ם בונצואלה, דגמרק, אינדונזיה ויוגוסלביה, הראה כי רק 3% מן הנשים הועסקו בעבודה מקצועית שאינה מצריכה מיומנות, בעוד שהנשים היוו 34% מן העובדים הבלתי מיומנים. יש להפיח רוח חדשה במוסדות חינוך מסורתיים, לייעלם ולפתוח שעריהם באופן שווה בפני שני המינים, תוך שימת קץ להכוונה המוקדמת למקצועות של בנים ובנות.

הנטייה להעניק לבנות השכלה כללית יותר חייבת לפנות מקומה להבנת החשיבות של נקיטת צעדים להכשרה מקצועית ברמה בינונית וגבוהה. הדבר חייב להיות מלווה בפעולות להבטחת קבלתן וכישוריהן. מאחר שהנשים מצויות, בעיתות אבטלה, בעמדה פגיעה במיוחד, חשוב ביותר כי תיהננה משירותי ייעוץ נאותים, כמו גם מן האפשרות להיכלל בתוכנית להכשרה מחדש בכל הרמות.

המשפחה וצורכי החברה

בשל הידע המאפשר תכנון וקביעת מרווחי הלידות, יש בסיפוק המטרות האישיות סכנת תחרות עם צורכי החברה. המשפחה בעלת הילד האחד, המאפשרת לאם להעניק עדיפות

גבוהה ביותר לפעילויותיה המקצועיות על-ידי לה להגיע לשיעור ילודה המצוי מתחת לשיעור ההצבת המינימלי; מאידך, שיעור ילודה גבוה מאוד עלול להגביל את יכולתה של המדינה, כמו גם זו של התורים, להבטיח תנאים העולים בקנה אחד עם הדרישות המינימליות להענקת טיפול וחינוך נאותים לילדיהם. הבסיס לכל מדיניות חייב להיות הכרה בזכות חופש הבחירה, תוך שימת דגש על הילד הרצוי. יש להעניק לפרט את הזכות לקבלת מידע על כל הכרוך באמהות, בשמירה על הבריאות, בהכרת אמצעי המניעה כחלק בלתי נפרד של כל שירות בריאות מקיף. כמו כן יש להכיר את המציאות הכלכלית והחברתית בה תלויה רווחת הפרט.

לעיוור ולתינוק היו השפעות מרחיקות לכת על מבנה המשפחה, תפקידיה, ואפילו על הדינמיקה שלה כמוסד. נטילתם הגוברת של תינוקים שהיו עד כה נחלתם הבלעדית של ההורים בידי המדינה מהווה את לב ליבה של מערכת החוקים הסוציאליים המודרניים, תוך שימת דגש על רווחת המשפחה כחידה, תוך מתן עדיפות גבוהה לצורכי הילד, דאגה לאם כרעייה, כעובדת וכעקרת בית, להורה היחיד ולאם הלא נשואה באמצעות מיגוון תוכניות לביטוח סוציאלי. אובדן התמיכה ותחושת הבטחון שהוענקו על ידי יחסי המשפחה המורחבת ואי-יכולתן של משפחות גרעיניות רבות להתמודד ולגבור על הלחצים המורכבים הנוגעים לקיומן היומיומי, הולידו להתעניינות גוברת בדפוסי משפחה אפשריים אחרים. סוציולוגים ומחנכים ממשיכים לגלות עניין מיוחד במסגרת הקיבוץ ובלקחים שניתן להפיק מצורת חיים זו שנחקרה היטב. צעירים מתנסים בקומונות, כפריות ועירוניות כאחת, ברם, נראה כי המושגים השיתופיים הקטנים בישאל ראל רלוונטיים יותר לצורכיהן של חברות מתפתחות. בשתי מסגרות אלו, נושאים גבירים ונשים באחריות, שווה בשווה, לפחות להלכה.

הגם שאין נוגעים במשפחה הגרעינית ומו-תירים אותה כמות שהיא, מתפתחים ומופעים

לים שירותים חדשים רבים — ציבוריים ופרטיים כאחד — בצורה שתספק את צורכי המשפחה. אלה נעים על פני קשת רחבת: החל באספקת מזון טרם בישולו, וכלה בהענקת עזרה בבית מכספי הציבור, במיוחד עבור החורגים, מתן מכוונות כביסה זולות, טיפול בתינוקות וכדומה. לבד מהסרת לחצן של עבודות הבית הקשות מעקרות הבית, מוצאות נשים רבות את עיסוקן בשירותים אלה, המעניקים להן הכנסה במזומנים. במספר ארצות גוברת והולכת מידת השתתפותם של אזרחים בתכנון של רבים מבין השירותים הציבוריים, כמו גם בביצוע תהליכי הפיקוח, תוך תלות פחותה ביוזמות ביורוקרטיות. הדבר חשוב כאשר המשפחה מתחילה לחוש כלפי הקהילה בתוכה היא חיה או כלפי הסביבה בה היא מתגוררת אחריות רבה יותר בגבור תודעהותה עם הצרכים המשותפים של הכלל. בתחושה מוגברת זו כלפי הקהילה ניתן למצוא זכר ליחסים שהיו נהוגים במשפחה המורחבת בתפקידה המסייע, במיוחד אם מתקדמים לקראת חלוקת האחריות בין בני הזוג ובין המשפחה והמימסד.

נשים ופוליטיקה

עובדה היא, כי ההצלחה לא האירה פנים לנשים שנטלו חלק במשחק הפוליטי ורק אחת דות העפילו לעמדות כה רמות. העובדה כי גברים רבים ממאנים לחלוק עם נשים בשלטון ניתנת להבנה; התחרות עזה דייה אף בלי השתתפותן של הנשים בה. עם זאת, שאלה השנויה במחלוקת ואודותיה מרבים להתפלמס היא המידה בה נכונות הנשים עצמן להשליך את עצמן לקלחת הפוליטית וליטול משא ואחריות עצומים הכרוכים במילוי משרה רמה. ישנן ארצות בודדות בהן גדל מספר הנשים בבית המחוקקים. בארצות רבות, אפילו במקומות בהם הגיעו הנשים ליכולת מקצועית גבוהה, קטן המספר במידת מה. ברי כי שינוי בגישת הגברים הוא מחויב המציאות, אך חשוב גם כי הנשים עצמן ירכשו את הנסיון

והבטחון העצמי המתחייבים מהצגת מועמדות, שמשמעה השתקעות במעורבות פעילה בחיים המדיניים בכל הרמות, בעבודה, באיגודים המקצועיים ובקהילה. אף על פי כן, גסיונה של ישראל מבליט את הדילמה הניצבת בפני הנשים — המנגנון הפוליטי הנשלט בידי גברים — מחד גיסא, ונטל האחריות כלפי המשפחה — מאידך גיסא. אף נכון הוא, כי הנשים עצמן לא הבטיחו אמון ותמיכה דיים בהנהגת בנות-מינן.

לרוב, ניתנים לנשים מינויים בכירים בתחומי העיסוק הנשיים המסורתיים. בוועדות פרלמנטריות שולטות בדרך כלל הנשים בנושאי סעד וחינוך. באו"ם, נוטה אחוז הצירות הקטן יחסית (ב-1972: 140 מתוך 2,340 צירים) להתרכז בוועדה השלישית (עניינים סוציאליים תרבותיים והומניטריים). ראוי לציין, כי למרות העובדה שסעיף 8 של מגילת האו"ם קובע, כי לא יוטלו הגבלות על "זכותם של גברים ונשים ליטול חלק בתורת שווים בכל תפקיד ומשרה במוסדותיו העיקריים והמשניים" — רק 7 מתוך 240 פקידי המזכירות הבכירים היו נשים, כאשר אשה אחת מכהנת כסגן המזכיר הכללי (לעניינים סוציאליים). מדיניות הקידום בממשלות בנויה כך שרק נשים מועטות מעפילות אל הפיסגה. ניתן למוצאן יותר בקרב קובעי המדיניות ומתכנניה הבכירים, פרט אולי לתחומי הבריאות, החינוך והעבודה הסוציאלית. אף כי מספר הנשים בשירותים הדיפלומטיים והקונסולריים עשוי לגדול, נשאר הרוב במשרות זוטרות; לפי סקר שנערך בידי האו"ם ב-1975, היו ל-22 ארצות שגרירות (A/8132).

לכשיגדל מספר הנשים, הזכות למומחיות מקצועית גבוהה והמוכיחות את כושרן לפעול, עתידות הן לדרוש יתר ייצוג בתפקידים של קביעת מדיניות וקבלת החלטות. עצם הנהגתה של שנת האשה הבינלאומית מורה על הכרה דה-יורה בזכותן לשוויון. גובר עניינן של נשים משכילות, ובעיקר הצעירות בעלות כושר הביטוי, בהשתתפות פעילה בחיים המדיניים, ומדובר כאן בנשים שמנוי וגמור עימן,

לזכות בנתח גדול יותר מן העוצמה הפוליטית. רק בזדדים יכחישו, כי כל עוד לא יעוצב מחדש מבנה הערכים הנוגעים למעמדן של הגבר והאשה, ויחול שינוי יסודי בעמדת המסורתיות, יימשך המאבק בתחום זה זמן רב, כאשר התוצאות אינן עומדות ביחס נכון למאמץ שהושקע. מצבנו בישראל מהווה דוגמא לכך. סקציות הנשים במפלגות המדיניות נחשבות בראש ובראשונה כמקור רב-ערך לפעולות המוקדשות לבחירת הגברים. ההחלטה שנחקבלה על ידי נשים לשריין מקום למועמדות היא עצמה ביטוי לתסכול שמקורו בדבר שניתן להגדירו כסירוב לקבלן באורח חופשי ושוויוני למועדותן האקסקלוסיבי של אליטות מפלגתיות, וזאת למרות הכוח הניכר מבחינת הקולות שהן מייצגות. ניתן לומר, כי בדרך-כלל אין הנשים נוטות לתמוך בנשים בבחירות לתפקיד פוליטי, דבר שכמוהו כהעדר אמון בבנות מינן. לנשים יש זכות הצבעה בכל המדינות פרט לשש: ירדן, כווית, ערב הסעודית, תימן ומחוזות מסוימים בני-גריה.

השתתפותן הגוברת של נשים כמעש הפוליטי תאפשר להן לרכוש נסיון ובטחון עצמי רב יותר, אולם לפי שעה, כדי להצליח, יהא עליהן להוכיח עצמן בסגולותיהן, בהשגיהן ובהצטיינותן כפרטים מארגנים ומחדשים במסגרת המאבק הקשה הנלווה אל התככים הפוליטיים. הגם שנכתבו כבר ביוגרפיות על שלוש נשים שביהנו כראשי ממשלה — גולדה מאיר, אינדירה גנדי וגב' בודרנייקה — רק מחקר אינטנסיבי יותר יספק תשובות ברורות יותר לגבי תכונותיהן, הנעותיהן וכשריהן, ובמיוחד לגבי השפעת מינן על פעולתן, אם אכן היה זה גורם המטביע רישומו על הכרעות ופעולות. האם היו הגברים פועלים אחרת בנסיבות דומות?

ארגוני נשים

ארגוני נשים באמצעותם מתגלות רוב הנשים במיגוון פעילויות, עשו רבות להבטחת מסג-

אף על פי כן, יכולות הנשים, ללא ספק, לגייס עוצמה ניכרת באמצעות רשת קשריהן הבינ-לאומיים ובאמצעות סמכותן זה מקרוב נוצרה הן בארצותיהן והן מחוצה לה.

המאבק הנמשך

פעילויות שנת האשה הבינלאומית חייבות בוודאי לסייע בהארתה של התודעות חדשה ועצומה של נשים בכל מקום לאפשרויות ולסיי-כויים הפתוחים בפניהן בעקבות הקידמה החברתית. מכשולים וקשיים רבים שעודם מעכ-בים השתתפותן המלאה של נשים בחיי החבר-ה, יחשפו מכל זווית. על יסוד נסיון העבר, ניתן להניח בבטחון, כי קבלת ההחלטות ואיי-מוץ ההצהרות החדשות במסמכים משפטיים, אף שהם מהווים כשלעצמם צעד חשוב, אינם ערובה להתקדמות. כמו כן, אין ההצבעה למע-נן מבטיחה אישור הממשלה והגשמתן, הלכת למעשה. ברם, אפילו היתה ההצבעה מבטיחה זאת, ספק אם נשים בכל מקום בשלות הן לערכים ולשיפוטיות או אף להשלכות המע-שיות של עצמאות ושוויון מלאים לגביהן, לגבי הגברים ולגבי יחסיהן המשפחתיים המסור-תיים. הספק אף גובר ככל שנוגע הדבר לגב-רים. אם בזכות ועידת הנשים הבינלאומית (International Conference of Women) יגברו בטחונן העצמי של הנשים ונכונותם של הגברים לקבל את הגישות החדשות בעיצוב דפוסי חיהם בשותפות עם נשים, הן בבית והן מחוצה לו, כי אז השיגה זו חלק ניכר ממטרותיה. האמנציפציה או השחרור המלא יהיו תהליך נמשך וארוך-טווח משלבישו מנה-גים, מסורות וסטראוטיפים עתיקי יומין צו-רות חדשות נוכח גליהם הגואים של השינוי והקידמה.

רת לפיתוח מנהיגות וכשרון. רוב הארגונים הללו מתמקדים בנושאי רווחה חברתית במוב-נה הרחב ביותר של המילה, לעתים קרובות תוך העלאת תרומות מכריעות, המשפיעות על איכות החיים וחיי היום יום. אולם כשמגיע הדבר לקבלת הכרעות בדרג הבכיר, השפעתן שולית בלבד. ארגוני הנשים תרמו אף הם לסטראוטיפיות הבולמת בתמידות את מאמצי הנשים לזכות בשוויון, שיתעלם מגורם המין כאשר גברים ונשים יישפטו אך ורק על יסוד כושרם ויכולתם כפרטים. לא יהיה זה קל לארגונים הללו, שימשיכו לתרום תרומות חיו-ניות וחשובות לחברה ולפיתוחה, למצוא צו-רות חדשות של התארגנות וביטוי, שתכליתן לשנות את תדמיתן, לחזקן במאבקן להשגת שוויון מלא בינו לבין הגברים בכל תחומי הפעילות.

ארגוני הנשים במישור הבינלאומי

גם במישור הבינלאומי תרמו קבוצות הנשים תרומות חשובות, בהתרכזן בעיקר ביעדים סוציאליים והומניטריים. יתכן כי דווקא דאגתן המשותפת של הנשים לילד ולמשפחה, לחל-שים ולמוגבלים, למוכי הגורל, ולקורבנות המלחמה למודי הסבל וכן הודדותן הרחומה עם צורכי אנוש אוניברסליים, הן שהציבו אותן בעמדת יתרון בתחומי פעילות זו, שאיפשרה להן להעניק תרומה בולטת לקידום השלום. נרשא מעניין למחקר יהיה מידת התמדתן של נשים בעלות השקפות פוליטיות מוצקות בנושאים ה"נשיים" המקרבים אותן לנשים באשר הן, או הפיכתן לקיצוניות מבחינת נא-מנותן הפוליטית. כללית נראה, כי יש דוג-מאות לשתי העמדות כאשר כפות המאזניים נוטות יותר לקיצוניות ואי-אדיקות רגשית.

נועמד האשה הערבית בישראל על סף שנת 1976

מאת עו"ד אורי שטנדל *

שי עבודה מעברו השני של "הקו הירוק", למען תשתחררנה ידיים עובדות נוספות לצור-ך היציאה העירה לתעסוקה רווחית יותר. שכרם הנמוך של הפועלים מיהודה, שומרון ורצועת עזה מצדיק תחלופה זו מבחינה כל-כלית. בתחום החברתי נתהוו ניגודים עזים בשל היווצרותן של "מושבות זרות" בתוך הכפרים או סמוך להם, בהן מתגוררים העובדי-דים הארעיים בסוכות, צריפים ופחונים, כשהם חשים בנחיתות מעמדם. מתיחות חריפה עו-לה תדיר בנסיבות אלה על רקע מגעי הפוע-לים הזרים עם גשות הכפר, בעיות השגת גבול, פגיעה ברכוש, החשדה בגניבות וסכסו-כי שכר. מבחינות מסוימות כמו "הועתקה" לכאן מערכת היחסים שנתהוו בעבר עם העו-בד הערבי הישראלי, בן הכפר, בראשית צע-דיו בעיר או במושבה היהודית. כדי להמחיש דמיון זה אומרים לעתים ערבים ישראליים בחיך אירוני: "אנו היהודים של ערביי השט-חים".

אין ספק כי בהדרגה מתגבש ריבוד חדש בקרב העובדים הערביים וכבר מזדקרת נידות בסו-לם המעמדי. פועלי בנין ערביים, בני כפרים, הפכו מנהלי עבודה, קבלני משנה, או פיתחו עסקי בניה עצמאיים. ניכרת נטיה להשקיע הון שנצבר בכפר הערבי במכונות חקלאיות, בשינוי שיטות עיבוד, בכלי רכב כבדים או מוניות ואף בעסקי שירותים, כמו הקמת מס-עדות, מוסכים ותחנות דלק. עובדי החוץ הערביים הם ברובם המכריע גב-

החברה הערבית בישראל עודנה מיטלטלת בתוך מערבולת תוססת של זרמים מנוגדים, חותרת לפלס דרכה במציאות מורכבת, בה ניצבות לפניה בעיות יסוד, דומה ללא פתרון. הלחץ החיצוני מלווה בשידוד מערכות פני-מי. לבטים לאומיים פורצים בעוצמה מתגברת על רקע מאבק דורות רב-מתחים.

הערבי הישראלי חצוי בין עמו למדינתו. הוא מתחבט בהגדרת זהותו ובעת ובעונה אחת הוא נסתף להתנגשות בין מנהיגי העבר לבין הוויתו החדשה, המתגבשת בכוח השפעות זרות.

המסגרות החברתיות המסורתיות מתרופפות בהתמדה וכוחות אחרים עולים לעומתן. המיג-זר הערבי שינה פניו. תחומיו נפתחו לרווחת לחדירת רוחות העולם החיצון. מרכז הכובד הכלכלי הועתק מן הכפר אל העיר עם הת-רחבות היקף היציאה לעבודות חוץ וצימצום חלקה היחסי של החקלאות במעגל המשק הערבי.

ההתפתחות הכלכלית המואצת במדינה בכל-לה לאחר מלחמת ששת הימים הרחיבה ממדיו של תהליך רב השלכות זה. הנהירה אל הערים גברה. עובדים ערביים "נחטפו", בעי-קר בענפי הבניה, התעשייה הקלה והשירותים. הביקוש לידיים עובדות העלה לגבהים את שיעורי השכר ועמם עלה היקפה של התכנסה הכוללת במשפחה הערבית. חדירתם של פוע-לים מן השטחים המוחזקים יצרה מערך מור-כב: הכפרים הערביים בישראל קולטים מבק-

* לשעבר, סגן יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים.

רים. נשים עדיין עובדות במשק ביתן או בכפרן. הן מהוות כוח עבודה יעיל במפעלי התעשייה הקלה המוקמים בשנים האחרונות במיגזר הערבי.

בד בבד עם התרחבות היציאה לעבודות חוץ גוברת המגמה לרכישת השכלה גבוהה בקרב בני הישובים הערביים. משנה לשנה מתמעטת הנשירה בבתי הספר התיכוניים ועולה מספרם של הסטודנטים הערביים באוניברסיטאות, בטכניון ובסמינרים. כיום לומדים כ- 2,500 צעירים ערביים במוסדות אקדמאיים בישראל, רובם גברים, אך מספרן של הסטודנטיות עולה בהתמדה.

שלב חדש בהתפתחות שכבת המשכילים הערביים בא לביטוי בהשתלבותם כמרצים במכללות השונות. הם עדיין בודדים, אך אין ספק כי יהוו גרעין איתן להשלמת הסתעפותו של החינוך במיגזר הערבי כאחד הגורמים רבי העוצמה בתהליכי התמורה.

בני הכפר העובדים או לומדים מחוצה לו, הם הנושאים עמם אליו, לעתים בלי דעת, אותה תרבות אחרת, המערערת יסודותיו התברתיים. יתר על כן, עצם השינוי החיצוני במבנה התעסוקה ובמערכת מקורות ההכנסה, גורר עמו בהכרח זעזועים במסגרות החברתיות המסורתיות.

על רקע זה ניכרת התרופפות המשפחה המורחבת ("אהל" או "דאר"). היא מהווה יחידה חברתית בסיסית בכפר הערבי או בשכונה העירונית. במסגרתה חיים האב, אשתו ובנותיו לפני נישואיהן וכן בניו כולם, הם, נשיהם וילדיהם עמם. שלמותה מתבטאת במגורים משותפים תחת קורת גג אחת או בבתים סמוכים זה לזה, וב"קופה" משפחתית אחת. במשפחה המורחבת שורר משטר פטריאכלי, האב שולט בה, שכן הוא בעל נכסיה. למרותו נתונים בניה, בשדהו הם עובדים ולו הם מוסיפים פרי עמלם, תמורת סיפוק צורכיהם ומתן המוהר לנישואיהם. לבנותיו פתוח ביתו תמיד, גם לאחר נישואיהן, אליו תשובנה אם תגוררשנה על-ידי בעליהן. כל עוד היתה יחידה

זו הטיבה שלמה, המספקת צרכיה מעבודת אדמה, היתה סמכות האב יונקת מתלותם החומרית של בניו ובנותיו. עתה מתרופפת מסגרתה של המשפחה המורחבת על רקע התמעטות משקלה היחסי של התקלאות ושינוי מקורות ההכנסה. זיקת הבנים לאביהם קטנה עם צמצום תלותם החומרית בו. יותר ויותר מתגבשת בקרב צעירים, היוצאים לעבודות חוץ, תודעת עצמאותם הכלכלית והיא משפיעה על זיקתם למבנה המסורתי.

הנטייה לעזוב את בית האב גוברת, אך אינה באה עדיין לידי ביטוי, אלא לאחר נישואי הבן, בשל אי-יכולתו לצבור לבדו את סכום המוהר, הדרוש לנישואין. גורם זה מסייע לשמירת הקשרים בין בני המשפחה המורחבת, אך לעתים קרובות אין כוח שימנע התפצלותה בשלב מאוחר יותר, לאחר שנשא הבן אשה ונולדו ילדיו.

תהליך זה הוא עתה בעיצומו, אם כי קווי התפתחותו אינם אחידים. שונים הם בהתאם לשכבה החברתית ומעמדו הכלכלי של האב. ככל שרבים נכסיו, חזקים יותר הקשרים, השומרים על קרבת בניו אליו אף בהתבגרם ולאחר נישואיהם.

ברובד העליון של החברה הכפרית עדיין אמיצה הזיקה המלכדת את המשפחה המורחבת תחת מרותו של האב. בני-יורשיו לעתיד, מסייעים לו בשמירת הרכוש והרחבתו. בינתיים מהנה אותם אביהם מפירות נכסיו, בהעלותו רמת חייהם. הם גרים עם אביהם או סמוך לו ברווחה, לבדם עד נישואיהם, ויחד עם משפחותיהם לאחר הנישואין. אין הם חסריים את מתקני הבית החדש ואבזרי מותרות מגוונים, אולם גם בשכבה זו חלת תמורה, והיא מחלישה את הזיקה המשפחתית התדוקה. בניה נוטים ללמוד במוסדות ההשכלה הגבוהה, אביהם מממן שכר לימודיהם והוצאות מחייתם בעיר. מכאן תלותם הכלכלית בו, אך מתשהייתם מחוץ לביתו משך ימות השבוע הם מתרחקים ממנו בהדרגה. האוניברסיטה, הסמינר או הטכניון יוצרים עולם מושגים אחר. אווירת העיר מנוגדת לתפיסת המשפחה

חה המורחבת. מאידך מהווה המשפחה מעוז מוגן מול חומת הזרות, בה נתקלים הם כסטו- דנטים ערביים מחוץ לכפרם.

השכבה הממוצעת בכפר הערבי כוללת בתו- כה בעלי חלקות בינוניות, שהכנסתן מתווספת על שכר העבודה של בני המשפחה בעיר, בקיבוץ או במושבה. במשפחות אלה ממשיכים הבנים המבוגרים לחיות עם אביהם בדרך כלל עד נישואיהם. הם תלויים בו, בעיקר בשל תשלום המוהר, כמוזכר לעיל, ו/או בשל הז- דקקותם להשתתפותו בהוצאות לימודיהם. לאחר הנישואים נוטים הם לבנות להם את ביתם העצמאי, אם כי לא תמיד חלה ההת- נתקות מיד אחרי החתונה, ולעתים ממשיכים אחדים מן הבנים את חייהם במסגרת המשפ- חה המורחבת עם נשותיהם וילדיהם עוד שנים רבות. מועד עזיבת בית האב תלוי בתעסוקתו של הבן, היקף הכנסתו ויציבות מקום עבודתו, לא בלי קשר, כמובן, למעמדו הכלכלי של אביו. ברבדים התחתונים, התפוררות המשפחה המורחבת מהירה יותר. לשכבות הכפריות הנמוכות אין כמעט רכוש קרקעי. בני המש- פחה שכירים הם וכל אחד נאבק למעשה בכוחו להשיג צרכיו. עם זאת, נשמרת גם במשפחות אלה תלות מסוימת לצורך המוהר. האב שומר השפעתו על בניו המבוגרים, בסייעו להם להשיג את המוהר הדרוש לנישוא- איהם. בהעדר רכוש או הון, משמשים לו למט- רה זו הדמים הנשקלים על ידו כמוהר בגין בנותיו. לפרקים נערכים חילופין בין המש- פחות ה"חוסכות" כך את כספי המוהר. תהליך התרופפותה של המשפחה המורחבת שונה בהתאם לדרגת התפתחותו של הכפר והיקף קשריו החיצוניים. ככל שחודרות לתוכו הש- פעות התרבות המערבית, גוברת נטיית אי- התלות של הבנים באבותיהם, והם מממשים שאיפת עצמאותם לפי כוחם הכלכלי, בהקדם ככל שניתן להם.

עם זאת אין להפריז במשמעותם של שינויים אלה כולם, לפי שעדיין לא נעקרו יסודותיו של המבנה החברתי המסורתי. המעבר בכל

התחומים איננו חד, ולא בנקל ניתן להגדיר את דרגת התמורה. תכופות רואים אותה בטעות כמו על סף השלמתה, בשל סימנים חיצוניים, שאינם תמיד בבואה נאמנה למע- רכת היחסים הפנימיים המשתנים בתוכם, אך עודם כפופים לחוקי הכבוד של מסורת חב- רתית עתיקת יומין וערכים בסיסיים, שהיכו שורשים דור אחר דור. "כפיפות" זו ניכרת בעיקר במעמדה של האשה הערבית בישראל, שהתתייחסות אליה מזדקרת בכפילותה. צעי- רים משכילים מבני המיעוטים קוראים מידי פעם לממשלה לשבור מוסכמות חברתיות ולכפות ולו גם בכוח על הורים שמרניים להוציא בנותיהם ללמוד בבתי ספר מעורבים או להבטיח מגע חופשי בין בני נוער משני המינים. לעתים קרובות מסתבר, כי אף "מטי- פים" אינם משוחררים, חרף התלהבותם, ממג- הגי עבר. לפתע הופכים הם שומרים קנאיים לאחיותיהם, נשותיהם ובנותיהם במגען עם גברים זרים.

בסימפוזיון על מעמד האשה תבע בתוקף אחד המשתתפים הדרוזיים מעל המסך הקטן ללחוץ ללא רתיעה על אותם הורים, הממאנים לשלוח בנותיהם מחוץ לביתן, בחוששם לפגיעה בכבו- דן. הוא לא היסס לדרוש, כי ישוגרו שוטרים להורים סרבניים כאלה. אולם הוא עצמו פנה שבועות אחדים לאחר מכן בהפצרת רבתי לרשות השידור למנוע הקרנת תמונתה של אחת מבנות משפחתו על מסך הטלוויזיה מח- מת האיסור להצטלם, המוטל על נשים דרו- זיות, לפי מנהגי עדתן. כן עלו בתווה כל הנס- יזנות לשלב צעירה דרוזית בתוכנית פומבית "עם צעירים דרוזים" לדיון בבעיות הנוער הדרוזי.

תופעות כאלה עשויות להוביל למסקנה פו- כה, כאילו על אף ההשכלה, למרות פיתוחם של הכפרים וחרף חדירת אמצעים טכנולוגיים חדישים עדיין קפואה החברה הערבית המסו- רתית. אך שוב תהא זו מסקנה מוטעית. השינויים אינם פרי דמיון. תהליך התמורה בעיצומו ואף ניתן להגדירו כמתיר למדי, יח-

סית לקבעון דורות רבים של חברה סגורה זו. בתוך תהליך התמורה יש לבחון מיקומה של האשה הערבית. במישור זה מתגלים במלוא עוצמתם פרפורי ההתנגשות בין מסורת עבר וערכים חדשים.

* * *

האשה הערבית בישראל מצויה בשני עולמות, דומה, ללא גבול משותף ביניהם, אך אין הם מנותקים כליל זה מזה. על-פי החוק היא שוות-זכויות כאחותה העברית. בחוק שיווי זכויות האשה, תשי"א, 1951, נאמר בלשון ברורה, כי "דין אחד יהיה לאשה ולאיש לכל פעולה משפטית; וכל הוראת חוק, המפלה לרעה את האשה באשר היא אשה, לכל פעולה משפטית, אין נוהגים לפיה"¹. המציאות החברתית בחברה הערבית שונה בתכלית, וביודעין ניצב מולה החוק לשנותה. בסוף תקופת המנדט הבריטי נצטיירה תמונת חייהן של נשי הכפר הערבי במסגרת הבאה: "כל חייהן — עבודה בשדה, בבית ובחצר. הן נישאות מוקדם מאוד, בעודן נערות, ועל הרוב אין שואלים את פיהן בדבר בחירת בן הזוג. גם כאן ייקל על הגבר לגרש את אשתו, וריבוי הנשים מותר, אם כי למעשה אינו נהוג הרבה. האשה יולדת בדרך כלל מדי שנה ובמלאות לה שלושים—שלושים וחמש שנה, הריהי זקנה..."². מאות שנים נחותה היתה האשה הערבית בחברה המסורתית בארצות המזרח-התיכון ובארץ-ישראל בכללן³. נראה כי עובדת יסוד זו מלווה אותה לאורך כל חייה; הולדת בת איננה נחגגת כלל. כבר בילדותה נרתמת היא לעבודות הבית והן הולכות ומכבידות עליה יותר ויותר משנה לשנה. בגיל צעיר משיא אותה אביה לאיש. שיעור המוהר קובע במידה רבה את בחירת

בן זוגה, בהיותו משקף אף את מעמדו החברתי.

תכופות נערכים חילופי כלות בין בתי אב קרובים, מתוך מגמה לחסוך בדמי מוהר ולהשיא איר את הנשים במסגרת החמולה, או לפחות למנוע את יציאתן לכפר אחר.

השיקולים הקובעים את הנישואין רבים הם ושוניים, בהתאם לשכבה החברתית, לנוהג המקום ולצורת הישוב, אך תמיד מותנית הם בעיקרם במניעים חומריים ומושפעים אך מעט מרצונה של הנערה עצמה, המביעה לעתים קרובות הסכמתה בעל כורחה, מתוך ידיעה מראש, שאין רצונה שלה מכריע. לאחר נישואיה עדיין קשורה היא לבית אביה, הפורש עליה חסותו. היא באת מדי פעם אל משפחתה לשם ביקור או בבקשה מסוימת. אביה ואחיה נשארים פטרוניה תמיד, וכשפורץ סכסוך בינה לבין בעלה, חוזרת היא לביתם עד ליישובה של המחלוקת בתיווכם.

על חלקה בירושה "מוותרת" האשה, בדרך כלל, אף כי לפי הקוראן זכותה לירוש מחצי צית חלקו של הגבר באותה דרגת קירבה. למעשה מתעלמים כמעט תמיד מהלכה מפושרת זו ומדירים את הבת מחלקה, כדי למנוע הוצאת נכסים מתוך לרשות המשפחה. תחת זאת מפצים הבנים את אחותם במתנות שונות. אף בבית בעלה אין חייה של האשה עצמאיים. עבודתה קשה ומפרכת ומשתרעת מעלות השחר על סני היום כולו. מעמדה נקבע במידה רבה לפי מספר ילדיה, הואיל ומשפחה ענפה זוכה להשפעה רבה בחברה המסורתית, ואף נהנית מן היתרון הטמון בגידול כוח העבודה שברשותה. במשטר הדמוקרטי בישראל נודעת משמעות מיוחדת לגודל המשפחה, אף בשל משקלה הפוליטי הגובר ביחס ישר לקולותיה בעת בחי-

1 ראה ניתוחו המפורט של חוק זה ע"י שופט בית המשפט העליון לשעבר פרופ' מ. זילברג ז"ל: "המעמד האישי בישראל", ירושלים, תשכ"א, עמ' 398-433.
2 מתוך ספרו של י' שמעוני: "ערביי ארץ-ישראל", עמ' 180.
3 על הגורמים לקו אופייני זה ראה ספרו של פרופ' ג' בר: "ערביי המזרח התיכון", עמ' 41-42.

רות. נחיתות מעמדה של האשה המוסלמית באה לידי ביטוי בשני גילויים נוספים, שהשפעתם אינה שווה ואף אינה אחידה בכל האזורים:

1. ריבוי נשים, אם כי הקוראן מגביל מספרן, בהתירו לגבר להיות נשוי לארבע נשים בעת ובעונה אחת, נוסף לשפחות, שאינן נכללות במנין זה. מנהג הפוליגמיה רווח היה בעיקרו בשכבות האמידות, אך אינו מצוי כלל בקרב המוני העם, מיעוטי האמצעים.

בישראל הולכת תופעה זו ומצטמצמת יותר ויותר, בלי ספק בעיקר בשל האיסור החוקי והאיום בפלילין בסעיף 8 (א) לחוק שיווי זכויות האשה, שביטל את ההגנה הקודמת, שהיתה למרבה נשים. עם זאת אין החוק מפקיע נישואין ביגמיים או פוליגמיים והעונש הפלילי מכוון להרתיע מעריכתם בעתיד. אין הוא חל על נישואין כאלה, שנערכו קודם לחקיקתו.

אכן מעניין, כי ההקצבות הראשונות של הביטוח הלאומי למשפחות מרובות ילדים בישראל ניתנו בשטח הערבי. ההקצבה הראשונה הוענה קה למוסלמי, תושב נצרת, מחמוד דיאב טהא, גבר בן 39, נשוי לשתי נשים ואב ל-17 ילדים.

בכפר טירה שבמשולש תבע ערבי מפקיד השומא להכיר בזכותו לגיכוי מס עבור שתי נשותיו יחד, אותן נשא בתקופת המנדט. הוא לא היסס לפנות, נוכח דחיית בקשה זו, בערר עור לבית המשפט המחוזי בתל אביב.

2. גילוי שני, נפוץ יותר, לנחיתותה של האשה הערבית הוא צורת גירושיה. הגירושין נכפים עליה אך ורק בתוקף אמירת בעלה את המלה "טלאק" שלוש פעמים רצופות. הגירושין שכיחים במקרי ריבוי נשים. עצם האיום בגירושין מרחף תמיד על האשה

המוסלמית וגורם לתלותה המוחלטת בבעלה וכניעותה ביחסה כלפיו.

לפיכך חד וחותר היה המפנה שיצר המחוקק הישראלי, בהופכו גירוש בעל כורחה של האשה לעבירה פלילית, שדינה מאסר עד חמש שנים⁴.

נראה כי לא בנקל התרגלה החברה הערבית לצו חיצוני זה, שנגד את מושגיה היסודיים ואורחותיה הקבועים בענין זה של המעמד האישי. במשפט קאדי יפו, שיח' טאהר חמאד, שנמשך שנה תמימה נתגלה קושי המעבר שכפה החוק. הסתבר כי קיומו של החוק לא מנע מן הקאדי עצמו לשתף פעולה עם גבר, שביקש לגרש את אשתו, והוא אישר גירושיה, בלי שהיא נתנה הסכמתה, ואף התעלם מזיוף חתימתה.

השפעות המציאות הישראלית אינן מצטמצמות אך ורק במסגרת התחיקה. המגע מתדק עם התרבות המערבית, מסתעף ופוחח בהדרגה דרכים חדשות לנשים ערביות. בייטויי ניכרים במישורים שונים:

1. יציאת נשים לעבודה מחוץ למשק ביתן. תופעה זו היא ללא ספק השפעה ישראלית מובהקת, אם כי היקפה עדיין מצומצם יחסית.

2. היציאה הכללית לעבודות חוץ וערר עור המסגרת החברתית המסורתית פגעה בתקינות חיי המשפחה והרבתה סכסוכים בענייני נשים, דווקא על רקע "רוח הקידמה", מול התפיסות המסורתיות הנוקשות על מקומה של האשה והרגישות לכבוד המשפחה.

3. יותר ויותר החלה האשה הערבית ללמוד את זכויותיה ובצעדה הבאה היא מעיזה לעמוד עליהן.

4 סעיף 7 בחוק לתיקון דיני עונשין (ריבוי נישואין) חזר וקבע: "התיר איש קשר הנשואין על כורחה של האשה, באין בשעת התרת הקשר פסק דין סופי של בית המשפט או של בית הדין המוסמך, המחייב את האשה להתרה זה, דינו מאסר חמש שנים".

אף נשים ערביות ולהן מדור מיוחד, הפורש רשת סניפיו ביישובים שונים. ביוזמתו נפתחו תחום קורסים מקצועיים לנשים ערביות ומתארגנים חוגים ללימוד עברית. מתוך המשכילות הערביות עולות חלוצות התנועה לשחרור האשה הערבית: מזכירות מועדוני תרבות, פעילות מועצות פועלים, אחיות, מורות ומנהלות בתי ספר. הן שמות להן למטרה ראשונה לטעת באשה הערבית שאיפה לקידום, תוך כדי מאבק להכרה במעמדה שווה הזכריות בחברה הערבית.

אולם כל השינויים האלה עדיין בראשיתם. גם בקרב הדור הערבי הצעיר, השואף לשינוי ערכים עדיין חזקה מאוד השמרנות ביחס למעמדה של האשה. בידודה נתפס לעתים כנכס "לאומי". צעיר ערבי אומר: "אם אלך עם אשתי לשפת הים כאילו בגדתי בלאומיותי ונהפכתי ליהודי. אם שואלים אותו בדבר המרחצאות במצרים, הוא עונה: נכון, אבל שם הם בארץ ערבית"⁵. בתוכנית מיוחדת לנוער בקול ישראל הוקלטו לבטים אלה של צעירים ערביים ביחסם לאשה.

צעירים ערביים ביחסם לאשה. הם מודים, כי בעיר זרה ניתן לפרוק כבלי מסורת, אך בכפרם הם מתקשים להיפגש עם חברותיהם מול עיניים בולשות. איטי הוא, איפוא, תהליך טמיעתם של מושגים מערביים ביחסי המינים, אף אם אומצו במסגרתה של השקפת עולם חדשה.

לסיכום יאמר, כי למרות הקשיים והמכשולים שבדרך, מעמיקה והולכת בהתמדה הפשרתן של המחיצות, ואין ספק בהתגברותן של מגמות המייצבות מעמדה של האשה הערבית, כדלקמן:

(1) ההתרחבות המשמעותית בהיקף ההשכלה בקרב הבנות הערביות.

(2) עליית גיל הנישואין.

4. חינוך הבנות התרחב והעמיק. עדיין אינו מקיף וכולל, אך יותר ויותר מתגשם חוק חינוך חובה הלכה למעשה. מתרחב מעגל התלמידות בבתי הספר התיכוניים, עירוניים ומקצועיים, וסטודנטיות ערביות לומדות כבר באוניברסיטה בחוגים שונים.

5. נפרצים אט-אט כבלים מסורתיים. ב-1962 התכנסו פעם ראשונה בנצרת נשים וגברים יחד לאסיפה משותפת. מאז הפכה תופעה זו פחות חריגה. ב-1963 נערך מחנה נוער ערבי-יהודי בעכו, בו השתתפו גם בנות ערביות ומספרן גדל במחזוריים הבאים של אותו מפעל קיץ שנתי.

6. צעירים ערביים נאבקים נגד המוהר וחותרים לנישואין, פרי מגעים טבעיים רגילים.

7. במישור הפוליטי עדיין אין קולה של האשה הערבית נשמע. למעשה גורמת זכות ההצבעה הניתנת לה בבחירות על רקע מעמדה הנחות עדיין, לחיזוק המסורת המסורתית, בהכפילה בעצם הענקתה היקף כוחה הפוליטי של החמולה.

עם זאת מתרחבת התנועה להגברת עצמאותה של האשה אף בקביעת עמדתה הפוליטית. אופייני לשלב זה של התפתחות חברתית, שגברים משמשים שופר לשאיפות אלה. קורא "אבו אימאן" בידיעון הדרוזי אל בני עדתו: "אל תריבו עם גשותיכם, כדי לאלץ אותן להצביע בעד רשימה מסוימת. תנו לה להרגיש את מקומה בחברה. אל תגבילו את חופשתה. תקופת העבודה וההשתלטות חלפה לבלי שוב עוד". גם תנועת הנשים עצמן למען שוויון זכויות ממשי הולכת ומתרחבת. בהסתדרות הכללית של העובדים מאורגנות

5 מתוך שלושה משאלים בין ערביי ישראל: 1. הדור הערבי הצעיר ויחסו לדת. המזה"ת, כרך ט"ו, תשכ"ה, עמ' 86, טור ב'.

(3) חיזוק כוחן של צעירות ערביות לבחור בן זוגן, עתים תוך התנגדות תקיפה לרצון הוריהן.⁶

(4) גידול איטי בשיעור תרומתן של נשים ערביות להכנסתה של המשפחה ביציאה לעבודות חוץ.

(5) הגברת השתתפותה של האשה הי-ערביה בחיים החברתיים-פוליטיים, תוך כדי השתלבות בעמדות מפתח.

(6) נטייה להידמות חיצונית לנשים יהודיות בלבוש, באיפור, בדרך התבט-אות, בגישה לסרטים, ספרים ותווי יום-יומי.

(7) בהדרגה מוסרות ההגבלות הכבדות על חרות תנועתן של נשים צעירות וכמו נשחקת אט-אט החשדנות כלפיהן.

גורמים אלה משתלבים זה בזה ושזורים יחד. מתווספת להם השתרשות תודעת החוק הישראלי בקרב הציבור הערבי בכללו. היא מס-

ייעת כגורם הרתעה מפני הפרתו אף בתחום הרגיש הזה, אך אין להפריז במשקלו. העונש-שם המוטלים בבתי המשפט הישראליים בשל עבירות בעניינים אלה אינם חמורים. תכופות הם מתבטאים בקנסות כספיים הנחשבים קלים יחסית.⁷

אין ספק כי בקרב נשים ערביות בערים מעורבות מהיר יותר תהליך התמורה. בכפרים ניכרים לעיתים הבדלים לפי גודלם, קירבתם לעיר וקצב התפתחותם הכללי. בתוך שבטי הבדויים איטיים הרבה יותר השינויים המז-דקרים לעין.

באיזור "המשולש הקטן" הובחנו סימנים ברו-רים לעצמאות רבה יותר של האשה. רמת ההשכלה גבוהה יותר מאשר באיזורים כפריים אחרים. בולט אף שיעור השפעתה על תנאיו של חוזה הנישואין.⁸

מן הראוי להדגיש את ההבדלים בין נשים מוסלמיות לעומת נוצריות, הנהנות בדרך כלל מחופש אישי רב יותר, אם כי אף הן מתקשות לעלות בסולם החברתי-פוליטי או לתפוס עמדות כלכליות רבות עוצמה.

6 הסופרת סועאד קרמאן מעידה על נערות שהתאבדו בשנות ה-60, בסרבן להינשא לפי צו הוריהן. בשנים האחרונות מתרבות פניות צעירות לביה"ד השרעי בתלונה על לחץ הורים להינשא לבני משפחה מבוגרים, ראה: A. Layish: Woman and Islamic Law in a non-Muslim State, Jerusalem, 1974 p. 12 note 46.

7 כך הוטל קנס של 500 ל"י בלבד בשל נשיאת נערה מבנות השבט הבדוויי אלהד'יל בנגב מתחת לגיל הנישואין ("הארץ" 14.7.70). בהשוואה לשיעור המוחר שנשקל בידי האב לא היווה הקנס "מס" משמעותי.

8 ראה א. לישי, שם, ע' 33.

התיישבות חקלאית כאלטרנטיבה לעוני

מאה שנה לתוכניתו של ישראל דב פרומקין להתיישבות עניי א"י

מאת ד"ר יעקב קלנר *

שתי גישות נוגדות לתיקון הישוב היהודי בארץ ישראל

מחצית שנות השבעים של המאה התשע-עשרה מציינת את ראשית הקיטוב בין העמדות לתיקונו של הישוב היהודי בארץ-ישראל. מצד אחד גישתה הנחושה של "אליאנס". זו דוחה דחייה מוחלטת כל רעיון של התיישבות לאלתר ורואה תרומה תה בהכשרת מנהיגות חקלאית, שתהא מסוגלת לפתח התיישבות חקלאית ברמה גאותה שתבטיח את הצלחתה, ועל כן אין לעודד התיישבות אלא על-ידי בוגרי החינוך החקלאי הפורמאלי או בהדרכתם; לא כל שכן, אין עלייה לא"י אלא של צעירים המקבלים הכשרתם ב"מקוה ישראל". בגישה זו יש התעלמות ביודעין ממצוקת הישוב באותה שעה וכמו אדישות כלפי הנסיונות להקל את המצוקה, אם בדרך המסורתית של תמיכה בעניים ואם בעידוד השאיפות להתיישבות לאלתר. עמדה זו סוכמה בהצעותיו של קרל נטר לפני מרכז האליאנס¹ ואושרה על ידי מרכז זה

בישיבתו ביום 1 בינואר 1869. היא נתמכה מיד על ידי מנהיגותה של יהדות ארצות-הברית², ונתקבלה גם על-ידי "אגודת אחים" באנגליה, לאחר התערבותם של ה. גרץ³ ושל נטר עצמו.

מדיניות זו, שעליה הגן נטר גם בשנות המצוקה של יהודי רוסיה בראשית שנות השמונים, מבוססת על ההנחה, שהעוני והמצוקה הם כעין קונטרא-אינדיקציה להתיישבות חקלאית. היא גם היפוכה המוחלט לגישתו של מונטיפיורי, הנאחז בתלהבות רבה בכל רצון להתיישבות חקלאית, כאילו הצלחתה מובטחת, אם רק יובטחו מראש האמצעים הכספיים הדרושים לה. לדעתו של נטר, אמנם די במצוקה ובעוני לעורר את השאיפה להתיישבות, אך אין בהם, כדי להעניק לאותה שאיפה גם את הכושר להתמדה, שאין הצלחה בלעדיתה.

הסתייגות עקרונית זו עלתה גם במקום אחר, ובשעה שמוסדות הצדקה של קהילות ארה"ב העלו תוכניות דומות, בבקשם לייעל את ארגון התמיכה בעניים על-ידי העברתם להת-יישבות חקלאית באזורים הלא-מפותחים של

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

1 Berichte der Allgemeinen Israelitischen Allianz, 1868, 2. Semester, pp. 60-72 (להלן: דו"ח אליאנס). התוכנית פורסמה בעברית ב"חלבנון", שנה ו', מס' 16-18, ומשולבים בה הערותיו של בריל, עליהם ענה נטר, שם, מס' 20.

2 עיין: יעקב קלנר. "ראשית התארגנותן של קהילות ארה"ב לעזרת הישוב בא"י", שלם, מחקרים בתולדות א"י וישובה, בעריכת יוסף הקר, שנה א', ירושלים תשל"ד, עמ' 408 ואילך.

3 מכתבו של גרץ מיום 9.9.1872 אל "אגודת-אחים" בלונדון. פורסם בדו"ח אליאנס, 1872, ב', עמ' 98-97.

מערב ארה"ב⁴. בעניין זה דומה ארץ-ישראל לארה"ב, כי בשניהם כרוך היה תיקון דרכי התמיכה בעניים בארגון קליטת הפליטים. וככל שתוכניות אלה כרכו יחד את תיקון דרכי התמיכה בעניים המקומיים עם צורכי קליטת המהגרים, כן ביקשו מעצביהן לנקוט בזהירות רבה גם בזה וגם בזה, עד שקשה להעריך היכן נהפכת הזהירות השקולה והמודעת לרתיעה מפעולה או אפילו לאדישות. טול לדוגמה את זהירותו של מוריץ אלינגר, שהעלתה את חמתם של מבקריו, כאשר ארגוני הקהילות של יהודי ארה"ב דנו בתוכנית של התיישבות חקלאית כפתרון לנתמכי הצדקה⁵. דוגמה נוספת, היא ההסתייגות העקרונית שהועלתה מיד לכשהוצגה תוכנית "הקהילה החקלאית", בעת ההגירה ההמונית של יהודי רוסיה בראשית שנות השמונים, על ידי נציג גם של ועדי העזרה האמריקאיים בפני ועדי העזרה שבאירופה המערבית⁶. הסתייגות זו הושמעה אף כי כאשר האליאנס הסכימו, למעשה, לשתף פעולה בתוכנית זו, מאחר שלא הועלתה בפניהם תוכנית טובה ממנה⁷. מכל מקום, הסתייגותם הסעילה של ראשי האליאנס, בראשית שנות השמונים, מכל תוכנית ליישב את פליטי רוסיה בא"י, אינה אלא ביטוי עקבי למדיניות זו, שנקבעה כבר בראשית שנות השבעים ואשר מגמתה למנוע כל נסיון ליישובם של עניים, משום שכשלונה של

התיישבות זו רק תגביר את מספר הנתמכים על ידי החלוקה, או תגביר את מאמציו של המסיון הנוצרי, להיבנות ממצוקה זו ולעשות נפשות לענייניו.

אולם כשם שהאליאנס היתה עקבית בהתנגדותה להתיישבות לאלתר, כך גם היתה עקבית בנכונותה לעליית צעירים לשם לימוד חקלאי במקוה-ישראל, כמו, למשל, בעת שנטר העלה מיתומי הפליטים שהתקבצו בברודי ב-1881⁸, או בשעה שעודד את אנשי ביל"ו לרכוש את הכשרתם החקלאית במקוה-ישראל⁹. אותה עקביות נעדרה דווקא אצל מבקריה אל האליאנס. דוגמה בולטת היא או-ליפנט, אשר בראשית שנות השמונים הגביר את התלהבותם של המבקשים להגשים עלייה לארץ ישראל, והתיישבות חקלאית בה. אך גם הוא עצמו הסתייג מהר מן ההתלהבות שעורר וסופו, שאף הוא לא תמך עוד בהתיישבות העניים והפליטים, אלא דרש את הכשרתם קודם להתיישבותם¹⁰. וגם זאת: הסתייגותם מראש של מנהיגי האליאנס מנסיון התיישבותם של הפליטים בארה"ב התקבלה אף שם, ומיד, עת הניחו ראשוני הפליטים את כף רגלם על אדמת ארה"ב. וממש בעצם הימים, בהם אלינגר הביא עמו את תמיכתה המסוייגת של יהדות אירופה המערבית בתוכנית ההתיישבות המאורגנת של פליטי רוסיה

4 על תוכניות אלה עד מחצית שנות השבעים של המאה ה-19, עיין יעקב קלנר, ראשיתו של תכנון חברתי כללי-יהודי, סדרת פרסומים ברווחה סוציאלית, מס' 9, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1974, עמ' 26-40. על דיוניו של "ועד הצירים של בני ישראל באמריקה" עיין, Board of Delegates of American Israelites, Proceedings, 1876, pp. 15-16; Proceedings 1877, pp. 26-27. על דיוניו של "ארגון הקהילות" בענין זה עיין, למשל, Union of American Hebrew Congregations, Annual Report 1876, p. 190; op. cit. 1879, p. 570 ועיין גם Jewish Messenger 45:25 (27.6.1879); 46:2 (11.7.1879).
5 Union of American Hebrew Congregations, Annual Report, July 1880 p. 785
6 דו"ח אליאנס 1882 (2) עמ' 24-28.
7 שם, עמ' 14-24.
8 דו"ח אליאנס 1881 (12) עמ' 146; 149-148.
9 ההצעה באה מידי מגנוס ועיין דו"ח אליאנס 1882 (8) עמ' 138. על ביצועה עיין במכתבו של ש. הירש מיום 14.6.1882, שפורסם ע"י יבנאלי, תקופת חיבת ציון, חלק ב', עמ' 54-55, ומכתבו של מ. ארלנגר מיום 19.1.1883 אל ש. הירש (אצל יבנאלי, שם עמ' 231).
10 מכתבו של אוליפנט מיום 4.8.1882 פורסם ב-Jewish Chronicle מיום 11.8.1882.

בארה"ב¹¹, העלה גולדמן את ספקותיו לגבי סיכוייה¹² וסופו של דבר, שמנהיגותה של יהדות ארה"ב הסתלקה מתמיכתה בתוכנית זו¹³.

כנגד מדיניותה העקבית של מנהיגות האליאנס — אשר, כאמור, כבר בראשית שנות השבעים החליטה להתעלם מן הפולמוס על תיקון מוסדות החלוקה ולפעול למען חינוך חקלאי פורי-מלי לצעירים — עמדה גישתו הפושרת של מונטיפיורי, שלא העז לקבוע עמדה עצמאית ובלתי תלויה במנהיגותה של הרבנות בירושלים, ולא כל שכן, לא העלה ביקורת כלשהי על סיכויי התיישבותם של עניים. דבר זה בלט מיד בתגובתו האישית, עת הגישה אליאנס את תוכניתה ל"ועד שליחי הקהילה" לות של אנגליה". במקום מתן תשובה לנטר, שלח מונטיפיורי את דו"ח גסיעתו משנת 1866, בו הציג מחדש את תוכניתו לעידוד החקלאות בא"י¹⁴. הפניה זו אל תוכניתו של מונטיפיורי נעשתה גם בפומבי, במכתבו של ח. גואדלה אל ה-Jewish Chronicle מיום 9 באפריל 1869, ושבוע לאחר שוועד שליחי הקהילות הביע את צערן על שאין לו האמצעים הדרושים לייסודם ופיתוחם של בתי ספר בא"י¹⁵. במכתבו זה מצטט גואדלה קטע ארוך מתוך הדו"ח הנ"ל של מונטיפיורי, ובו התעשה ליצור קרן כלל-יהודית לתיקון מצבו של הישוב. הגשמת הרעיון של התיישבות לאלתר מותנה — לפי דעה זו — ביצירת קרן זו ובכוחה לפעול מיד, כמו, למשל, רכישת אדמות לאותן 60 משפחות בצפת, המבקשות להתיישב. סיכומו של דבריו: מפעליו של

מונטיפיורי אינם כשלון, המחייב פיתוח תוכניות חדשות, כפי שמנסה האליאנס להציג את הדברים, אלא רק מחייבים הם גיוס יותר נמרץ של אמצעים, כדי לבצע מיד, מה שעד כה רק תוכנן.

חילוקי הדעות בין ועד שליחי הקהילות בלונדון לבין ראשי האליאנס בפריז, הם בשלב זה של הוויכוח הפומבי (1869) כאילו סובבים הם סביב האמצעים ליצירת הקרן המוצעת ולמציאת דרך חסכונית לפיתוח החקלאות בא"י. אך מאחורי ויכוח זה מסתתרות הנחות סמויות בעניין התמיכה הכלל-יהודית בישוב והן נגלות בבירור עם חידוש הוויכוח ב-1874. במועד זה מגלה ח. גואדלה את תמיכתו המלאה במה שהוא מכנה עכשיו "A Colony of Hahamim at Jerusalem" וקורא לתמוך בכך מבלי לערוך בסדרי החלוקה שינוי כל שהוא¹⁶. גואדלה גם מסתייג מאלה, המבקשים ללמוד מן הנסיון של מינהל-הצדקה אצל אומות העולם והוא בהחלט אינו רוצה ללמוד לקח מהם. לאמיתו של דבר, הוא אינו מתיימר כלל לפתור את בעיית העוני. "העוני והמצוקה הם דבר שבטבע ועל כן מתנת עניים היא חובה שאין לבטלה"¹⁷. במכתב אחר הוא אומר: "זה לעג לרש, לדבר גבוהות על מלחמה במבקשי נדבות, בשעה שבני אדם רעבים ללחם"¹⁸. בלהט הוויכוח מגלה גואדלה את דעתו, כי אכן היהודים אינם מתאימים להתיישבות חקלאית ואין גם לשמור על מצוות שבת ומועדים במשק חקלאי.

M. Ellinger, Report to the President of the Hebrew Emigrant Aid Society of the United States, New York, 1882 11

J. Goldman, Report on the Colonization of Russian Refugees in the West, New York, 1882 12

Proceedings of the Conference of Hebrew Emigrant Aid Societies, representing the various cities of United States and Canada, at New York, June 4, 1882. New York, 1882 13

עיון א. קראוזה, "חבלי לידה של מקוה ישראל", ציון (סדרה חדשה), שנה שביעית, תש"ב, עמ' 106. 14

הקול הקורא אל אליאנס פורסם ב-Jewish Chronicle מיום 2.4.1869, ושם גם נוסח תשובת ועד השליחים לנטר. 15

16 מכתבו אל Jewish Chronicle ביום 12.6.1874.

17 מכתבו אל Jewish Chronicle ביום 26.6.1874.

18 מכתבו אל Jewish Chronicle ביום 12.6.1874.

עמדתו של מונטיפיורי עצמו אינה קיצונית כעמדת קרובו ומגיננו גואדלה. הוא אינו מת- יצב באחת העמדות בקיטוב הגישות, כפי שנהגה כך בעת ההיא גם מנהיגותה הממוסדת של יהדות אנגליה. באותם ימים ממש, שעה שגואדלה כותב את אגרותיו למערכת ה- Jewish Chronicle ואף נטר מנסה לחזק את שיתוף הפעולה בין אליאנס בצרפת ואגודת האחים באנגליה, בדבריו בלונדון ב-28 ביוני 1874¹⁹ — מזדרז גם מונטיפיורי וממליץ בפני ועד שליחי הקהילות של אנגליה לפרסם את תוכניתו של גאולר (John Cox Gawler), כפי שהודיע על כך ה- Jewish Chronicle ב-26 ביוני 1874 — על מנת להעמידה לדיון ולהכרעה.²⁰

מטרת החברה, אשר גאולר המליץ להקימה, אינה לעודד "בעלי הון לרכוש חלקת אדמה ולחיות רחוק מאחוזתו" — אלא ליצור מקור- רות תעסוקה לאוכלוסיה היהודית. הקמת משק חקלאי כשלעצמו אינה ערובה להבטחת תע- סוקה לאוכלוסיה היהודית — אלא רק אם העסקת עובדים יהודיים היא תנאי מפורש בתכנון המשק, ואם דרגת השכר מכוונת לעו- דד את התמחותו של העובד בעבודתו ומעניקה לו פרס על התקדמותו.

לאמתו של דבר, גם תוכניתו של גאולר לא הסתפקה בהענקת אמצעים כספיים להתייש- בות, ואף הוא ביקש להבטיח מראש את ההצלחה, הן על ידי מתן עצה והדרכה מת- מדת שתאפשר את פיתוחה ברמה נאותה כדי

שניתן יהיה לשווק את התוצרת בשוק העו- למי, והן על-ידי הגברת המוטיבציה לעבודה באמצעות מדיניות שכר מחושבת יפה, המע- לה באופן הדרגתי ובולט את הכנסתו של העובד לפי קצב התקדמותו, ואף משמשת אמצעי להבטחת כוח-עבודה.

באותה עת, בה מציג מונטיפיורי את תוכניתו של גאולר בפני ועד שליחי הקהילות של אנ- גליה, פונה הוא גם אל ראשי העדות בירו- שלים ומזכיר להם את הצעותיו לתיקונו של הישוב.²¹ ואמנם, פנייתו הכפולה של מונ- טיפיורי, גם אל ועד הקהילות של אנגליה, שהוא עומד בראשו, וגם אל ראשי הקהילות בירושלים — הן עדות ליוזמתו החדשה לפעול למען הישוב בא"י, ויחד עם זאת מעידות הן על אי-יכולתו לתת למעורבות כיוון חד-מש- מעי וברור.

במרוצת הימים בהם יוזמתו זו של מונטיפיור- רי, מעוררת את התלהבותו של אלקלעי,²² ודיוניו של ועד שליחי הקהילות בתוכניתו של גאולר מפיחים תקוות בלב דורשי ההתיישבות בא"י — יוצא פרומקין בתנופת מאבק חדשה לתיקון הישוב ומוסדותיו. תוכניתו של פרומ- קין ל"התיישבות העניים" הוא נסיון ראשון ללמוד מנסיוןן של אומות העולם. מאמריו של פרומקין "על דבר עבודת אדמה ומלאכת יד", המופיעים בחודשים ספטמבר-דצמבר 1874²³, ראויים לדיון מפורט. פרומקין עצמו מפרסם אותם מחדש בשנת 1878, עם עלייתו של ר. מ. פינס לא"י כנציגה של מזכרת- משה.²⁴

19 עיין דבריו בדו"ח אליאנס, 1874, א, עמ' 101-106.

20 תוכניתו של John Cox Gawler פורסמה Jewish Chronicle מיום 3.7.1874.

The Diaries of Sir Moses and Lady Montefiore, Edited by Dr. L. Loewe, London 1890, Vol. 21 p. 261, 2.

22 עיין מכתבו מיום כ"ג כסלו תרל"ה, שפורסם ב"חבצלת", שנה חמישית, מס' 8 (27.11.1874).

23 "חבצלת", שנה ה', מס' 1 (18.9.1874) עד מס' 10 (18.12.1874).

24 בפרסמו את סדרת מאמרים אלה מחדש ב-1878 ("חבצלת", שנה תשיעית, מס' 1-6; 8; 10) הכניס בהם שינויים קלים וגם הוסיף עליהם פרקים. סדרת המאמרים משנת 1878 כלולה במבחר כתבי פרומקין שבעריכת ג. קרסל, ירושלים, תשי"ד, עמ' 1-21, ובתוך זה הפרקים משנת 1874, עמ' 1-11. כאן נצטט דברי פרומקין לפי הוצאת קרסל, אלא אם השמטות או הוספות מחייבות להפנות אל המקור שב"חבצלת".

בעקבות אוֹאן למען עניי ירושלים

במאמריו אלה נאחז פרומקין בשיטתו של רוֹ-ברט אוֹאן (Robert Owen) ובמיוחד באותם נסיונות שנעשו בהולנד ואשר מגמתם "לאסוף עניי עם גיבורי כוח וחפצי עבודה, להביאם אל ארץ חריבה ושוממה... ומפרי עבודתם ישלמו בעד האדמה אשר נתנה להם"²⁵. בכך הוא משלב את המאבק לתיקון מוסדות החלוקה בתוך מערכת פעולות מתוכננות, אשר מטרתן מלחמה שיטתית בעוני, ואשר יתרונה המובהק טמון בהנחה, כי לא העוני, ולא דלות הארץ כאילו מבטלים מראש את סיכויי ההתיישבות החקלאית, כי אם להיפך: אין מתאימים יותר להתיישבות חקלאית מאשר העניים והאביונים, ואין התיישבותם של עניים ניתנת לביצוע, אלא בארץ שוממה ועזובה. תוכניתו מכוונת, איפוא, לשני דברים: "לסקל את כל המכשולים ואבני הנגף אשר על מסיית הצדקה" וכן "לבנות ערי יהודה ולקומם חרבותיה"²⁶.

בתיאורו את הרפורמה בנוהגי התמיכה בעניים שהונהגה באנגליה, מדגיש פרומקין, שקודם לכן, לא "הבדילו בין אלה אשר לא יוכלו ובין אלה אשר לא יאבו לפנות אל כל משלח יד" והתוצאה היתה ש"בתום לבבם תמכו בידי אלה ואלה... ולכן רבו ויפרו דורשי עזרת זרים וכל איש אשר נפשו בחלה בעבודה, עזבה, ובידים חבוקות ישב בביתו ויאכל את אשר הושיטו קהל מרחמיו על פיו". ולא רק שנוהגי התמיכה השחיתו כל מידה טובה, אלא גם זאת: ככל שהפרישו יותר למען העניים, כך גדל מספרם. "כל כסף נדיבות עשירי ואזרחי הארץ לא עצרו כוח להמעט מספר העניים ונהפוך הוא: כי כאשר הוסיפו נדיבי לב... להזיל זהב מכיסם... כן רבו האומי-

ללים האלה לבקש עזר ויפרצו לרוב בקרב הארץ" ...²⁷.

מכאן החידוש אשר ב"חוקי התמיכה בעניים" בהם נאמר, "כי אך להאיש אשר קצרה ידו מעבוד עבודה, תינתן עזרה ותמיכה והאיש אשר לא יחפוץ לעבוד, לא יאכל". ומכאן הקמתם של בתי-מלאכה שנועדו לאלה שביקשו למצוא עבודה, ומכאן גם אותם בתי מלאכה בשביל אלה, "אשר לא אבו לשלוח במלאכה ידם ומטעם הממשלה הובאו אל הבתים האלה ויאלצו לעבוד עבודה". אולם גם בתיקון זה לא היתה הצלחה, "כי מבתי המלאכה וחרושת המעשה יצאו פועלים רבים, רב יותר מהדרוש ומחיר כל מלאכת יד ירד מטה מטה". בתוך התפתחות זו של תיקון דרכי התמיכה וחינוך העניים לעבודה, מעמיד פרומקין את נסיונו של רוברט אוֹאן "אשר פעל ועשה גדולות ונצורות למען עניי עמו בקאנלאניע אשר יסד", והוא מעניק את הכבוד "הראשון" לגנרל ההולנדי פון דן באש, אשר עוד בשנת 1818 פרסם ספר "אשר בו הגיד את עצתו איך להביא ישע חומרי וגם רוחני להעניים בעבודת האדמה" ואשר התגשם ב-Colonie de Frederiks Oord אליה הובאו בתחילה 52 משפחות "עניות ודלות" ומאוחר יותר מצאו 1500 נפש את קיומם שם²⁸.

ביסודה של תוכנית זו עמדה ההנחה, כי העני ירכוש את אחוזתו ע"י עבודתו בה — וכך, לא רק שיקיים את עצמו, אלא במשך 16 שנה יהיה סיפק ביד משפחתו לשלם "את כל אשר הוציאה החברה עליה", ואז "האדם מה, הבית, הבהמה וכל הכלים אשר עליה — תהיינה לאחוזת עולם לה". אולם עד לאותו שלב מתנהלת המושבה על פי עיקרון של "תעסוקת-חובה" ואין היא מוגבלת לחלקה הפרטית העתידה להיות בבעלותו של המת-יישב, אלא זוהי חובתו כדי שיהא זכאי לאחו-

25 מבחר כתבי פרומקין, עמ' 5.

26 שם, עמ' 2.

27 שם, עמ' 4.

28 שם, עמ' 4-6.

זתו ועל מנת שיתזיר את חובותיו לחברה. וכן גם הנשים חייבות בעבודה "מלבד העבודות הדרושות בבית פנימה" וכן גם הילדים. מלבד לימודיהם, ותמיד זכרו של כל אחד "יובא בחשבון".

פרומקין מצא עניין במסירת פרטים גם על המבנה הפנימי של מושבה זו, בהדגישו, כי "שר ומשגיח" ממונה עליה "ותחתיו הופקדו עוד שרי מאה, שרי חמשה-ועשרים" וגם "שני אנשים איכרים, עובד אדמה מימים כבירים, עמדו בראש כל חמשה ועשרים משפחות, ללמד מלאכה ועבודה".

ראשי המושבה פיקחו על התנהגותם של התושבים, בפנים הבית ובחוץ, אך גם דאגו כי למתיישב יינתן "החופש למשול בפרי עבו-דתו" וליהנות מהצלחתו וללמוד "לעשות חיל". ראוי לציין במיוחד, כי בתוכנית זו של התיישבות עניים היתה גם יחידה משקית עצמאית ליתומים, שהיתה "בידי איש בא בימים ויחשבו למשפחה" והיא נוהלה, הן על-ידי היתומים עצמם, והן על-ידי שכירים "אשר הפקידה החברה למלאות מקומם. ומהכ-נסת יבולי השדה שלמה שכרה להם, עד גדלו הילדים ויעצרו כוח לשאת לבדם את כל העבודה בשדותיהם"²⁰. רעיון זה של קליטת יתומים בהתיישבותם של עניים הועלה בזמנו גם על-ידי ש. ברמן, כאשר ב-1860 הציע את תוכנית ההתיישבות היהודית לוועד הצירים של בני-ישראל באמריקה³⁰. רעיון דו-מה עלה גם בתקנות "אגודת אחים לכוונן מו-שבות בארץ הצבי" ב-1881, בהן הוצע, כי כל שתי משפחות חייבות להחזיק יתום, ושכר עבודת היתום יינתן להם בתום שנות עבודתם "למטרה טובה של עבודת האדמה"⁸¹.

תוך הצגת נסיון זה של מלחמה בעוני באמ-

צעות התיישבות חקלאית, מנסה פרומקין לחלק את עניי ארץ-ישראל לשלוש קבוצות של נזקקים³²:

א. "חולים וזקנים, אשר כוח אין למו לעבוד ולאכול את יגיע כפיהם".

ב. "רבים אשר... עשו חיל בארצם, ובבגוד הזמן במ... עזבו את ארץ מולדתם, ויעלו אל הרי הקודש לבלות שמה את שארית ימיהם...".

ג. "רבים, אשר עוז בידם לעבוד עבו-דה ולפנות אל כל משלח יד ובכל לבבם יחפצו ליהנות מעמל ידיהם, אך העוני והחוסר... יפריעום מע-שות כחפץ לבבם".

מיון זה, המבחין בתוך אוכלוסיית העניים קבו-צות שונות, כגון הנזקקים לעזרה מסיבת גילם, בגין תמורות פוליטיות או מחוסר אמ-צעים לבסס את קיומם — נתקבל בצורה דו-מה אחר-כך אצל פינס³⁸, וכוונת שניהם אחת: להראות, כי אמנם העוני והדלות עושים את בני-האדם שווים ב"כעס ומכאובים", ומתעל-מים מ"כוחות וכשרונות שונים אשר נפש האדם מלאה לה מהם" והם נשארים שממות "באין תיקון וחינוך"⁸⁴.

גם הצעתו של פרומקין אינה שוללת את זכו-תם של לומדי תורה ליהנות מתמיכת כלל-ישראל, ולא כל שכן, שהוא אינו מתכוון לפגוע בזכויותיהם של זקנים וחלשים ליהנות מן הצדקה. אלא בדומה לעמדתו של הלדס-היימר, גם פרומקין יוצא מן ההנחה, שאמנם לא דומים ראשוני העולים לאחרונים, ולכן השינויים הדרושים בדרכים לחלוקת התמיכה הם מחוייבי המציאות החדשה, ובכללה, במיו-חד, הרכבה של אוכלוסיית הישוב. הנחה זו

29 שם, עמ' 7.

30 עיין Occident 17:50 (8.3.1860) p. 295.

31 עיין ק. לוז, אבני דרך, תל אביב 1965, עמ' 37.

32 מבחר כתבי פרומקין, עמ' 8.

33 עיין כתבי י. מ. פינס, בנין הארץ, ספר 2, ת"א, תרצ"ט, עמ' 111-112.

34 מאמרי פרומקין עמ' 9.

נרמזות כבר בדבריו ב־1872³⁵, אך היא נאמ־
רה בצורה מפורשת יותר ב־1878³⁶ ולאחריה,
כאשר הדגיש כי העולים אינם עוד אותם
"מתי־מספר", אשר פעם עלו לירושלים והם
"אנשים גדולים בתורה ורוב שנותיהם עברו
עליהם בעמל תורה ועבודת ה'". אז לא היה
צורך "להגביל את משפטם" וגם לא היה סחד
"פן בנים יולדו לתושבי ערי הקודש וביניהם
גם אחדים אשר לא יצלחו לתורה". באותם
ימים, גם הנסיעה לא"י היתה מסוכנת וכרו־
כה בטרררות. עינויים וקשיים אלה כאילו הג־
בילו מראש, שלא כל אחד יעלה כדי ליהנות
מן החלוקה. אך מאז, לא רק שהדרך לא"י
קלה ונוחה, אלא "הכרח לאדם לעזוב את
מקום מגוריו ולבקש לו מקום באשר ימצא"³⁷
וכך נוצרת מוטיבציה חדשה לעלייה לא"י,
וכך מצטרפים לתושבי ירושלים רבים אשר
"יצאו מכלל אלה אשר תורתם אומנתם",
ואפילו אותם עשירים "אשר ירדו מנכסיהם...
יושבים עתה בירושלים ובעד כל אגורת נחו־
שת (אשר פעם תרמו בהיותם בגולה) יקבלו
פה מטבע זהב מאוצר החלוקה"³⁸.

חלוקת התמיכה דורשת, איפוא:

א. להבחין „בין האיש אשר באמת חש־
קה נפשו בתורה והוגה בה ימים ולי־
לות, ובין האיש אשר איננו כמוהו",
ולכן אינו זכאי ליהנות מן החלו־
קה.

ב. "לתמוך בתמיכה יתירה זקנים וחו־
לים, אשר אין להם כל אמצעי להיוו־
שע".

ג. להפריש חלק מכספי החלוקה "להט־
בת מצב חינוך צעירי העם אשר נול־

דו ואשר הובאו ירושלימה ואינם מוצ־
לחים לתורה"³⁹.

אך כשם שהשתנה הרכב האוכלוסיה, כן גם
השתנה המצב בא"י, והרבה דברים, אשר
לפנים מנעו לחשוב על תיקון המצוקה באמ־
צעות התיישבות חקלאית, נראים כאפשריים
מעכשיו. כאן מתייחס פרומקין לאותם דב־
רים, אשר בזמנו שימשו עילות להסתלקותם
של מנהיגי האורטודוקסיה הגרמנית מרעיון
ההתיישבות החקלאית בא"י, והוא מתכוון
אליהם, גם אם אינו מפרש בשמם⁴⁰. "הפחד
משודדי הארץ" אינו מפחיד את פרומקין, כי
סומך הוא על השלטונות שידעו לשמור על
הנפש ועל הרכוש. חמורה יותר היא בעיית
"המכס מתבואת הארץ". מכס זה הוא אמנם
עול כבד גם על "האיכר מעם הארץ" ולא
כל שכן על יהודי המתפלל שלוש פעמים
ביום, השובת בשבתות ובמועדים, המקיים
שנת שמיטה והחייב בתרומות ומעשרות,
ואשר "בשנים הראשונות... גאלץ יהיה לקחת
לו איש מהאיכרים לעזור על ידו וישלם לו
שכר פעלו". אולם לדעת פרומקין, אפשר
לפנות לממשלה הטורקית ולבקש שחרור מכל
מס ומכס, לפחות לשנים הראשונות. בהנחתו
זו הוא מסתמך הן על התיישבות הטמפלרים,
ששחררו מן המכס, והן על נסיונה של מקווה־
ישראל, שאף היא שוחררה מתשלום מס על
תבואת הארץ למשך 10 שנים⁴¹.

ובדומה לכך גם "חסרון דרכים" וכל הכרוך
בתחבורה אינם מדאיגים את פרומקין. גם
כאן הוא מסתמך בעיקר על נסיונם של הטמפ־
לרים, אשר סללו בעצמם דרכים אל הערים
והכפרים סביב למושבתם ומצאו פתרון לבעיית
התעבורה. מנסיונם זה לומד גם פרומקין, כי

35 חבצלת ג':3 (ז' חשוון תרל"ג) עמ' 19.

36 עיין מאמרי פרומקין עמ' 73.

37 שם, עמ' 113.

38 שם, עמ' 114.

39 שם, עמ' 114-115.

40 עיין הטענות בסיכומו של להמן ותשובת הרב קלישר עליהן Der Israelit 13:1 (3.1.1872) p. 4-5.

41 מאמרי פרומקין עמ' 10-11.

תמיכת הכלל בעולים לא"י אינה מעניקה זכות אבות לבניהם אחריהם. גם הנוצרים "על חמלת אחיהם נשענו בבואם הנה. אל כסף הצדקה היו עיניהם נשואות, אבל סדרים יש-רים ונכונים היו להם ולכן הביאה ישע רב למאוד, כי רוב הנושעים ממנה עמלו להו-שיע בימים הבאים את עצמם. דאגתם לבני-הם אחריהם... מלאה חדרי לבבם (וראשי-הם) אלצו אותם ללמד לבניהם חכמה ומלא-כה, ולא יהיו כאבותיהם דורשי צדקה וחסד ומשליכי יחבם על חמלת אחיהם"⁴²

מתוך הבחנות אלה בין העולים לא"י ללימוד תורה ובין אחרים המבקשים למצוא מוצא למצוקתם; או בין הישוב המבוגר וכלל בניו, מטיל פרומקין על ראשי הקהל את החובה לפתח אלטרנטיבות רבות לקיום. בעיקר קורא הוא ל"צעירי העם... לראות את מצב אבו-תיהם ולהתבונן על אחריתם ולבחור ביגיע כפיים ומלאכה החביבה מזכות אבות". תקוותו של פרומקין "כי הדור הבא יעצור כח... להושיע את עצמו מבלי עזרת חסדי אחיו"⁴³. גישתו של פרומקין לראות את הרכב אוכ-לוסיית הישוב בצורה יותר דיפרנציאלית וכן הנחתו, שגם נוהגי התמיכה חייבים לפעול על פי דיפרנציאציה, ועליהם לפתח אלטרנטיבות קיום גם לאלה שאינם מיועדים ללימוד תו-רה — הציגותו כמבקר את מוסדות החלוקה, ולא רק מסוג המבקרים, שדרשו ביקורת על חלוקת הכספים, אלא גם מסוג אלה, שהטילו בגלוי ספק במטרותיה. עמדתו של פרומקין העמידה אותו בניגוד לאותה מנהיגות רבנית, שהיתה מוכנה להתייחס לרעיון ההתיישבות החקלאית, באדישות סלחנית, כל עוד שזו לא דרשה לעצמה את חלקה במגביות הכלל-יהודיות, אך הביעה את התנגדותה הנמרצת, כאשר נסיונות ההתיישבות הראו מיד, שאפילו

בעלי אמצעים אינם יכולים לעמוד בזאת, אלא נזקקים לעזרת הכלל; ולא כל שכן, כאשר מראש מדובר בהתיישבות של עניים, אשר מיד ולמשך תקופה ארוכה, נזקקים לעזרת הכלל.

תמיכתו של פרומקין ברעיון של "עבודת אדמה בידי עניי עם" לא צמצמה את הצעו-תיו לתיקון מצוקת הישוב לתוכנית זו בלבד. אלא להיפך: כפי שהניח, שלא כולם מת-אימים ללימוד תורה מבחינת עניינם וכשרם השכלי, כך גם הניח, שלא כולם מתאימים לעבודה מבחינת כושרם הגופני. בכך יש משום הסתייגות מתוכניתה של אליאנס, שהעמידה באותה שעה את תיקון הישוב רק על פיתוח הקלאות מפותחת ודחתה כל סיכוי לפיתוח מסחרי או תעשייתי. מכל מקום, פרומקין מתייחס בחיוב גם לשאלתו של מונ-טיפיורי בעניין "מסחר וקניין" והוא מציע שאמנם נציגיו של שליחי הקהילות בלונדון לא יסתפקו במתן עזרה ל"עניי העם הראויים לעבודה ולמלאכה" אלא גם לאלה "אשר לא יצליחו למלאכה ובדרך המסחר יחפצו ללכת"⁴⁴.

אך, כאמור, ההתעוררות החדשה בלונדון לא נמשכה זמן רב — אף כי הביקורת על מדי-ניותו של מונטיפיורי נעשתה גלויה וחריפה יותר גם באנגליה עצמה. ועד שליחי הקהי-לות נסוג מן הרעיון של גאולר, "כי נשגב הוא ממנו" — אך מחליט באותו זמן "להקים שם וזכר עולם לשר מונטיפיורי", אשר לפי בקשת מונטיפיורי קודש יהיה לאנשי ירוש-לים, ואשר לדעת מכבדי שמו "לא יחלק כסף לעניים"⁴⁵.

פרומקין ממשיך באותו פרק זמן את פולמוסיו עם ה-Israelit של להמן⁴⁶, נותן פרסום

42 שם, עמ' 82-83.

43 שם, עמ' 74.

44 חבצלת ה': 10 (18.12.1874) עמ' 75-76.

45 חבצלת ה': 15 (11.1.1875).

46 חבצלת ה': 7 (20.11.1874).

כנ"ל ה': 14 (15.1.1875).

למכתבו של פינס, הכולל את ביקורתו על בית להרן, ובו אינו רק מקבל את טענת השינוי באוכלוסיית הישוב (כגון קליטת הבורחים משירות צבאי), המחייב שינוי במערכת החלוקה, אלא גם מציג את הדרישה "לאחד את הקהל תחת דגל רועה אחד... בהסכם העדר כולו"⁴⁷, שהיא בבחינת קריאה ליצירת מנהיגות מקומית חדשה ונבחרת ע"י העם עצמו. פעילותו זו של פרומקין, ודרישתו הנמרצת "שהנער ריבלין לא יהיה מושל על ירושלים" מביאות אותו לפולמוס פומבי עם בית-להרן, וזאת לאחר שלהרן קיבל על עצמו את האחריות על מעשי נציגיו בירושלים. פרומקין מטיל את האשמה על להרן בצורה גלויה ומפורשת באומרו: "אדוני ידע ואשם!"⁴⁸.

מאבקו של פרומקין עם שליטי החלוקה בירו- שלים ובאמסטרדם רק מחזקים את ציפיותיו מנציגי "מזכרת-משה" — מונטגו וד"ר אשר — שיקשרו קשר ישיר עם "דלת-העם". גם בהצגת נטר כמי שעשה כך, ישנה כבר ביקורת על שיטתו של מונטיפיורי, שהסתפק בקיום מגע עם ראשי העדות בלבד⁴⁹, בדומה לאותה ביקורת על שיטת חקירתו של מונטיפיורי, שנשמעה בארה"ב כבר בשנות השישים לגבי ביקוריו בא"י⁵⁰. הזדהותו של פרומקין עם גישתם של מונטגו-אשר, אינה מתבטאת רק בכך, שהגיש את תרגום הדו"ח לקוראיו, אלא גם בכך שתחל בפרסומו ממש באותו גליון בו הוא מודיע לקוראיו על בואו של מונטיפיורי ליפו⁵¹. כמו כן, ראוי לציין, כי המשך פרסומו של הדו"ח מופיע באותו גליון, בו הוא מברך את מונטיפיורי על צאתו את הארץ⁵². ולא רק זאת: תיאור דרכו של מונ-

טיפיורי באותם ימים בירושלים וישיבת מזכ"ר ד"ר לוח, כאשר "ריבלין כתב על הספר... תשובות על הראפפארט אשר ערך הגביר היקר ה' מאנטאגו ורעהו הנכבד"⁵³ — הם ביקורת עוקצנית על מונטיפיורי ושיטתו. את ביטויה הציורי מוצאת גישתו של פרומקין בהקדמתו לתרגום הדו"ח של מונטגו-אשר, בו הוא משתמש במשל על רופא וחוליו, אליו הוא חוזר מאוחר יותר בגוונים נוספים. במשל זה⁵⁴ מבחין פרומקין בשלושה מצבים שונים: א. כאשר החולה עצמו מספר את מחלתו לרופא. ב. כאשר החולה אינו מסוגל לכך ועל הרופא לגלות בעצמו את שורשי המחלה ולקבוע את דרכי הטיפול, "מבלי קרוא בשם את סמי הרפואה אשר בחר למענו"; ו-ג. כאשר הרופא עצמו צריך "לדרוש בעצת רופאים גדולים ממנו", ואז עליו לקרוא למחלה בשמה המפורש "ובשם יקרא כל האמצעים אשר על ידם אבה לרפאות את האיש הזה". במשל זה דומה מונטיפיורי לאותו רופא, אשר על דעת עצמו ובכוח עצמו בדק את מחלת הישוב וקבע את דרכי הטיפול בה, מבלי שהודיע ברבים את "מצב הארץ ותכונותיה הנשחתות". אך כאשר חומרת מחלתו של הישוב דורשת התייעצות עם מומחים שונים — כי אז מוטל על צוות רופאים זה "לבאר היטב את כל תכונת הארץ, כשרונותיה הנעלות והבלתי נעלות". בדברו על צוות מומחים מתכוון פרומקין למונטגו ולד"ר אשר, שלא היססו לקרוא למחלות הישוב בשם המלא והמפורש, לא חסו על כבודה של המנהיגות המסורתית, וגילו את ביקורתם החריפה לעיני עם ועדה. "וכאשר לא נוכל להאשים את איש האדמה במלאו שדהו זבל למען

47 חבצלת ה': 17 (5.2.1875).

48 חבצלת ה': 26, עמ' 281.

49 חבצלת ה': 23 (23.3.1875).

50 עיין p. 34 (April 1866) Occident 24:1.

51 חבצלת ה': 37 (16.7.1875).

52 חבצלת ה': 42 (20.8.1875).

53 שם, עמ' 338-339.

54 חבצלת ה': 37 (16.7.1875) עמ' 293-299.

תחליף כת, ואת רופא האדם בתתו לו סמים מרים למען רפאות מחלתו, כן לא נוכל להאשים את אנשי לבב, אוהבי עמם וארצם... בכתבם בקורת נאמנה על תכונות נפשות אחי-הם האומללים ותכונות הארץ בה נאחזו, למען רפאות שברם ולהושיעם תשועה נצחת" ...⁵⁵. פרומקין מבליט, איפוא, בצורה ציורית את התמורה הגדולה שחלה בתולדות תיקונו של הישוב; מן השלב הראשון — בו למדו יושבי הארץ את צורכיהם ואילו עוזריהם למדו לספק אותם — הלא היא תקופת הפעילות של "חב"רת תרומות הקודש"; אל השלב השני — בה גיסו רבים, ומונטיפיורי בראשם, לתת עזרתם, אך מבלי שהישוב היה מסוגל לגלות את מחלותיו, ומבלי שרופאו, מונטיפיורי, ראה צורך לדבר עליהן גלויות; וממנו לשלב אח-רון זה, כאשר המחלה לובשת ממדים תמוזיים ומסוכנים עד כדי כך, שאין היחיד לבדו יכול לעמוד על טיבה, ולא כל שכן, אין יחיד ועל דעת עצמו יכול למצוא את התרופה לתיקון המצב, המחייב שיתוף פעולה מקסימלי להערכת המחלה ולגיוס כל הכוחות לשם תיקונה. במצב זה נהפכת גם הביקורת הגלויה והכנה עצמה לראשית תהליך הטיפוּל, והתעוררותה של דעת הקהל, חיונית היא לגיוס האמצעים הדרושים לתיקון.

אולם בכך נהפך המאבק על תיקון מוסדות הישוב למאבק על המנהיגות המקומית עצמה וכל אהדה הניתנת למנהיגות כלל-יהודית חדשה ולתוכניותיה לתיקונו של הישוב, מתקבלת במנהיגות הרבנים המקומית כפגיעה במעמדה וסאיום המסכן את עצם קיומה ואת הערכים המסורתיים של הישוב בא"י במידה ששינוי כל שהוא מבקש, או עתיד לבקש, חלק כל-שהו בתרומות כלל-ישראל למען הישוב.

מסעם של מונטגו ואשר, ומתן פרסום להמלצותיהם רק העמיקו את התהום בין מבקשי תיקונים, כגון פרומקין, לבין שומרי המסור-

רת של החלוקה, המיוצגת ע"י המנהיגות הרבנית-האשכנזית בירושלים ותומכיהם באמסטררדאם, ואשר בעקפין נהנית מתמיכתו של מונטיפיורי, אשר בשעת הכרעה גורלית מזדהה עם הרבנות המקומית — ו"בקדושתם השתעשע"⁵⁶. דומה שקיטוב עמדות זה שהתגלה לאחר פרסום דו"ח מונטגו-אשר, ומסעו האח-רון של מונטיפיורי לא"י, אשר נועד לשלול את הערכת המצב על ידם ולסתור את מסקנותיהם — קידם במידה מכרעת את ההכרה בצורך למרכז כלל-יהודי חדש לעניין א"י — כפי שהוא הגביר גם את התנגדותה של המנהיגות הרבנית המקומית אפילו להתיישבות חקלאית של בעלי-אמצעים, כאשר אלה מניסים "להביא עזר וישע מנדיבי עמנו בחו"ל ע"י צירים נאמנים". מקרה בולט הוא גורלה של "חברת עבודת האדמה וגאולת הארץ", שנוסדה בשנת 1876, בראשותו של דוד גוטמן. חבריה נאלצו לוותר על רעיונם בלחץ איומיו של הרב סלנט, בשעה שחשבו לשלוח ציר לחו"ל⁵⁷.

מקרה זה מעיד, כי המנהיגות הרבנית-האשכנזית אינה מוכנה להכיר בזכות התמיכה של יושבי א"י — אלא רק במסגרת החלוקה המסורתית בידה. תקוותו של פרומקין, כי ההתעוררות לתיקון מצוקת הישוב שבאה מלונדון, אכן תביא שינוי כלשהו, לא נתגשמה. נוסף לכך צפויה לו אכזבה נוספת עם בואו של פינס לא"י כסוכנה של מזכרת-משה.

"גדול כוח ההכרח... אין גיבור כמתיאש..."

י. מ. פינס נקט בגישה דומה לפרומקין בשעה שרצה להראות, כי אמנם הרכב מגוון יותר של אוכלוסיית העולים מחייב גם שימוש דיפרנציאלי בתרומות הכלל. במידה רבה הוא אף

55 שם, עמ' 299.

56 מאמרי פרומקין עמ' 88.

57 עיין תיאורו של פרומקין ב"חבצלת" ז': 20-22. המאמר נמצא במאמרי פרומקין, עמ' 70.

אימץ את עקרונות המיון של פרומקין⁵⁸ בעת שהעלה את רעיונותיו "לרפורמה רדיקלית" במוסדות החלוקה⁵⁹. אך עם עלות פינס ארצה בשנת 1878 התברר לפרומקין, כי פינס אינו תומך ברעיונו, שההתיישבות החקלאית תקום כהתיישבות עניים דווקא, ולכן חזר ופרסם מחדש את מאמריו משנת 1874, וגם הוסיף עליהם פרקים, המוקדשים בחלקם הגדול לפולמוס עם פינס ולהעמקת טיעונו בנכות התיישבותם של עניים.

ביסודו של דבר קיבל פינס את דעתו של נטר, שהעניים אינם מתאימים להתיישבות חקלאית ונסיונו של פרומקין לשכנע את פינס אחרת, לא עלה יפה. לדעת פינס, חסר ליהודי א"י "כוח הסבל" ורק הכסף, שהם עצמם ישקיעו בהתיישבותם היא הערובה "כי מילאו חובתם ויעבדו עבודתם באמונה ותום לבב"⁶⁰.

לעומת גישה זו נחושה עמדתו של פרומקין, "כי העני האמיתי הראוי לתמיכה לא ישיג ערובה והאיש אשר לו כסף לערובה ובטחון הן איננו מהראויים לתמיכה במדרגה הראשונה"⁶¹.

אותם פרקים נוספים, שפרומקין הוסיף על מאמרו משנת 1874, כאשר הדפיסו מחדש ב-1878, אמנם מתייחסים בראש ובראשונה לשאלה — מה הן התכונות הדרושות למתיישב והאם בעלי אמצעים משל עצמם או חסרי כל, הם המועמדים המבטיחים התמדה.

בהצגת עמדתו מבחין פרומקין בין "מוסרי המחרשה בידי זרים" שהם "אדוני אחוזות" לבין "עובדי אדמה" שאינם רק בעלי אדמות, אלא עושים כל עבודה בידיהם עצמם. אדוני האחוזות ימצאו רבים, אשר "יקבלו עליהם

בחפץ לבב" את עזרתה של מזכרת-משה "ופעם אחת ביום יצאו לשדה לנצח על עושי המלאכה... וכמלאכים בגדוד ישתרעו על מטותיהם באדמתם וגם מבלי ערובה לא יברחו משמה. כי מה יחסר למו?"⁶². כאן מנבא פרומקין דברים שאינם רחוקים ממה שישמע אחר כך אודות האיכרים במושבות הנדיב — כשהוא רואה מראש "כי איש כזה לא יעבוד וגם לא יעזוב את מקומו לאחר, אחרי כי בכספו שלם; אשתו ובניו יצעקו ברחובות קריה כי שארית כספם הובא אל אוצר החברה ועתה תחפץ לגרשם גם מכברת הארץ אשר נתנה למו"⁶³. מתן עידוד להתיישבות בעלי אמצעים עתידה, לדעתו של פרומקין, להכשיל את הנסיון, שכן ההשקעה הכספית הנדרשת מאת המתישב כאילו מעניקה לו את הזכות להטות חומריות, והיא אמנם תשמש מוטיבציה להישאר במקום; אולם אין בה כדי להגביר את כושר הסבל וההתמדה להמשיך במאמציו של עצמו — אלא לדרוש את עזרת הכלל, וכך כאילו רק הולכת ונוצרת קבוצה חדשה של נהנים מקופת צדקה חדשה, זו המיועדת להתיישבות החקלאית. כשם שהעוני בעיני פינס משמש קונטרה-אנדיקציה להתיישבות, כך הוא האנדיקציה הטובה והמכרעת בעיני פרומקין.

ומכאן הסתמכותו של פרומקין על רעיון התיישבותם של עניים, כפי שמצאו בנסיון זהו-לנדי למלחמה בעוני, נסיון המבוסס על העיקרון של חובת עבודה, המעניקה את הזכות להתיישבות; שכן כאשר הנכונות לעבודה נדרשת מראש, רק ההכרח לקיום ישמש מוטיבציה להתיישבות. "ההכרח הוא הערובה היותר בטוחה למייסדי הקולוניא, כי האוחזים בה לא יעזבוה"⁶⁴, ורק חומרת עוניים תשמש

58 המיון של פרומקין "חבצלת" ה': 5 (חשון תרל"ה—30.10.1874) ובקובץ מאמריו בעמ' 8.

59 חלבנון י"ב: 9 (תרל"ו) ובמאמרי פינס, בנין הארץ, א, עמ' 109-117.

60 מאמרי פרומקין, עמ' 15.

61 שם, עמ' 15.

62 שם, עמ' 17.

63 שם, עמ' 15.

64 שם, עמ' 18.

אינדיקציה מכרעת בבחירת המועמדים להת-
יישבות. "אנשים כאלה נמצאים רק בין העניים
והאביונים, אשר נפשותיהם ונפשות בתיהם
ברעב ורעה יתמוגגו ובידם אין אף מחיר
הלחם להאכל בעת מסעם בירושלים לתאחו
בקולוניה... אנשים כאלה יעבדו וימלאו את
כל תובתם להעבודה וראויים המה לתמיכה,
כי עניים ממדרגה ראשונה המה. הם נאותים
לקולוניה והקולוניה נאה להם. ולזאת יקרא
קולוניה לעניים" 65.

לדעתו של פרומקין, רק המיואשים ביותר
והחסרים כל, מסוגלים לגלות אותו רצון כביר
הגדרש מהם לרכוש את הרגלי העבודה ולהת-
מיד במאמצים הדרושים על מנת שיהיו מסו-
גלים לעמוד ברשות עצמם ולעמוד בפני הפי-
תויים להיות נתמכים בידי אחרים. דבריו של
פרומקין — כפי שניסח אותם עם עלות אנשי
צפת להתיישבות בגיא-אוני (תר"מ) 66 —
מוכיחים דברים הגשמעים לאחר מכן בימי
העליה השנייה והקושרים את דרגת היאוש עם
הרצון לעזרה עצמית. "גדול כח ההכרח...
אין גיבור כמתיאש... אין גבור במלחמת
החיים כאיש, אשר רוב ימי חייו סבל עמל
ותלאה ובהתיאשו מחיי עוני ויגון ינסה כוחו
ללחום בכל עוזו בעד רעיון, אשר תקוה
נשקפת לו כי יבנה ממנו וישכח ריש. כן
הדבר: התלאות הרבות אשר עברו על בני
ארצנו הקדושה הביאו חכמה בלבנות רבים
מבני העם. בעינים רואות החלו להתבונן על
מצבם... ובעלות רעיון עבודת האדמה על
לבם... כמתיאשים לחמו את החוסר...
ובאכזריות נוראה יצאו למלחמה וינצחו...". 67.

נסיון זה של מתיישבי גיא-אוני, רק מאשר
מחדש לפרומקין, את אשר כתב כבר בעת

בואו של פינס ב-1878, כי היאוש הוא הכוח
החזק ביותר להגביר את יכולתו של האדם
לעזור לעצמו. "ויותר מאשר יכול האדם
להושע על ידי זרים, יוכל להושיע את עצמו,
אם אף לא יחסר לו תחפץ לזה והכשרון
לעבוד, לשאת ולסבול עמל ותלאה, עד אשר
תאיר ההצלחה פנים לו" 68.

מתוך הנחותיו אלה של פרומקין נובעת הצע-
תו לפינס ולמזכרת משה "להביא אך אנשים
כאלה, אשר עניים ואביונים הם, אל הקולוניה,
לכלכלם בלחם וכל מחסוריהם חלף העבודה
אשר יעבדו בידיהם ולא בידי זרים, והכנסת
העבודה תובא אל אוצר החברה הכללי, אשר
יהיה בקולוניה ואשר ממנו יוחנו גם הוצאו-
תיו" 69.

הצעתו של פרומקין כוללת פרטים מפורטים 70
על טיב האדמה ומקום ההתיישבות 71 על
הכנת הבתים ומספרם ועל "בית אוצר מזון
כללי", שיש להקימו מראש — ובמיוחד על
המבנה הפנימי של המושבה וחוקותיה המו-
שבה תנוהל ע"י פקיד, אשר יפקח "כי איש
מהם לא ילך בטל". הוא גם ישגיח "בהשגחה
יתירה על אלה, אשר ידיהם לא לומדו לעבודה
הזאת, כי יחונכו וילומדו לעשות חיל"; פקיד
זה יהיה "מגינם וגם מושלם... ואליו ישמעון
כל תושבית ועובדיה" והוא יהיה גם המליץ
בין עובדי הקולוניה ושלטונות המדינה. אנשי
המושב אמנם יבחרו "אחד או שניים מתוכם
לראשיהם וזקניהם לפשר כל סכסוך... (אך)
הדבר הקשה יגישו אל פקיד הקולוניה אשר
עליו לשים עין, כי לא יופרע שלום הקו-
לוניה וריב לא ימצא קן לה בקרבה".

בהצעתו של פרומקין בולטת הנטייה למשטר
חזק ולפיקוח מתמיד, והיא באה לביטוי גם

65 ש"ס.

66 "חבצלת" י' : 8 (תר"מ).

67 מאמרי פרומקין, עמ' 23.

68 ש"ס.

69 ש"ס, עמ' 19.

70 ש"ס, עמ' 20-21.

71 האדמה צריכה להיות טובה (ש"ס, עמ' 11) וסמוך לירושלים, אך זאת לא רק מפני קדושת המקום,
אלא גם מטעמי בטחון, המובטח ע"י קרבת הקונסולים האירופיים, ועיין ש"ס, עמ' 19-20.

מתנות הכהנים הלויים והעניים יהיו עזר להו-
צאות החברה על מורים, שוחט, ויתר עובדי
עבודת הקודש, אשר ידרשו להקולוניה". בכך
כאילו גרמו, שגם עובדי האדמה משרתים את
לומדי התורה ומחזקי הדת.

בניתוח מפורט של פעילותו הציבורית של
פרומקין היה מקום להרחיב את הדיבור על
ערנותו המתמדת לפעילותו של המסיון הנוצ-
רי המנצל את מצוקת הישוב למטרותיו⁷⁴;
על ביקורתו לגבי הנעשה במקווה-ישראל,
שנעשתה פומבית רק מאוחר יותר⁷⁵, ועל
ציפיותיו מ"אגודת האחים" בלונדון, בשעה
שהסתייגותו מ"אליאנס" נעשתה גלויה יותר⁷⁶.
אך לצורך דיונו נסתפק בניתוחו של פרומ-
קין את מצוקת הישוב ואת הנסיונות לתי-
קונו, מתוך הצגת תמונת הרופא וחוליו, בה
השתמש בהקדמתו לדו"ח מונטגו-אשר, ואשר
אליה הוא חוזר, בשינויים ובהדגשה שונה,
בסדרת מאמריו בשנת תרל"ט, "על דבר מצב
החינוך בעירנו"⁷⁷.

בתמונה זו רמזים רבים על מצבם של חולי
הישוב שאינם מיחידי הסגולה של לומדי תורה
ועל יחס השלטונות המקומיים אל בניו הפחות
מוצלחים, אשר אינם עוסקים בתורה יומם
ולילה. לגבי קבוצה גדולה זו לא ביקשו עצת
מומחים והסתפקו באמצעים קלים ובלבד שלא
להודות בקיומם ולהכיר במחלתם. אך גם
בשעה שביקשו עזרה, פנו רק אל אותם רופ-
אים, אשר אליהם מתייחסים באמון רב כזה,
שהם מסתפקים בתיאורה ובהערכתה של המנ-
היגות הרבנית ומוותרים מראש על בדיקתם
הם את המצב ועל הקירה בלתי-אמצעית של

בהערה זו: "חוקים מיוחדים... יחוק פקיד
הקולוניה לכל אחד מתושביה, בנוגע להנהגתם
בבית ובשדה, לנקיון בתיים ובגדיהם, לאורח
חינוך ילדיהם, לתהלוכותיהם את רעיהם ולכל
דבר הנוגע לדרכי המוסר... החוקים האלה
יכתבו עלי גליון בבית כל אחד מהעובדים,
לדעת את החובה המוטלת עליו, להזהר מעבור
על אחד מהם בזדון, להגרש מעל אדמתו
ולאבד את עמלו ולהניח מקום אחר"⁷².

בין יתר תפקידי הפקיד מצויה, כמובן, החו-
בה לנהל את סגס ההכנסות של כל מתיישב
מעבודתו ומיבול שדותיו וכן את הוצאות
החברה על קיומו ורכישת אדמותיו. מעניין
לציין, כי בתוכניתו של פרומקין, גשורת
האחוזה רכוש של החברה והמתיישבים נח-
שבים כעובדיה — עד אשר יחזיר המתיישב
את כל הוצאות החברה עליו⁷³; אך מאידך
גיסא, תחולק האדמה ותסומן מראש לכל בית
אב וההוצאות וההכנסות נרשמות לכל יחיד
בנפרד, כך שבעליה גם יהנה מחלקתו הפר-
טית.

בכך גיסה פרומקין למצוא פתרון לדילמה
שבין השכיר, העובד את אדמותיהם של אח-
רים, לבין המתיישב-העצמאי, העובד את אד-
מתו ואשר רווחיו מצויים ביחס יותר נכון
למאמציו ולהצלחתו. בתוכניתו של פרומקין
אמנם כל המתיישב צמוד לחלקתו. אך אין
הוא רוכש בעלות עליה, אלא רק לאחר שרכש
אותה בעבודתו ועל פי רישום מפורט ומדויק
של הכנסות עבודתו וחלקתו, וכן דמי רכי-
שתה והוצאות קיומו. כדבר אחרון ראוי לציין,
כי בתוכניתו של פרומקין "המעשרות ויתר

72 שם, עמ' 21. מעניין להעיר, שבתקנות פתח תקוה (תרמ"ב) נמצאת חוראה מפורשת שכל אחד צריך לשים את התקנות "במסגרת עץ לתלותם על הקיר למען תחיינה לנגד עיניו תמיד". ש. יבנאלי, תקופת חברת ציון, חלק ראשון, עמ' 253.

73 בנקודה זו מקבל פרומקין את עמדת תוכניתו של נטר משנת 1871 (חבצלת ב': 8, עמ' 75).

74 עיין למשל במאמריו עמ' 98-108; 129-142.

75 עיין במאמריו עמ' 125.

76 עיין שם, עמ' 127.

77 מאמרי פרומקין עמ' 110-111.

הצעותיו של פרומקין בשנת 1874 הועלו לדיון בשעה שהמאבק לתיקונו של הישוב בא"י עמד לפני הכרעות קשות.

מצד אחד הלך והתגבש המחנה המסורתי. ממלכת התמיכה המסורתית באמסטרדם ושלי-טיה בירושלים זכו, בשעת הכרעה זו, בתמיכה של מונטיפיורי, וגרמו בכך להסתלקותה של יהדות אנגליה הממוסדת מכל התערבות במערכות החינוך והתעסוקה. מצד אחר הולכים ומתפטרים הארגונים הכלל-יהודיים מכל התערבות מיידית במצוקה האקוטית, ועל פי תוכניתה של "אליאנס", הם מצמצמים את פעילותם למערכת החינוך בלבד. התפטרות זו מכל התערבות המבקשת הקלת מיידית, מחוקת, שלא במתכוון, את המנהיגות המקומית המסורתית, ומחלישה, באותה עת, את היוזמה לשינוי של ממש. משמעות הצעותיו של פרומקין, היא בהצגת מנהיגות מקומית, המבקשת לשתף פעולה עם מנהיגות כלל-יהודית חדשה ולהעמיד התערבותם על תוכנית פעולה, שתפעיל את העניים והסובלים ביותר ותעניק להם מיד תנאים לעזרה עצמית על ידי התיישבות חקלאית. שאיפה זו עוררה מיד את התנגדותה הנמרצת של המנהיגות המקומית המסורתית — אך היא התקבלה גם באדישותם של הארגונים הכלל-יהודיים. מאחורי אדישות זו עמדה הסתייגותם המפורשת והמוחלטת מעצם הרעיון של התיישבות עניים, ובמיוחד במקום, שאין להקפיד ואין להפריד הפרדה ברורה בין התערבות למען העניים המקומיים לבין העולים ממקום אחר על מנת להעזר בהם יחד.

התוכניות והנסיונות לפרודוקטיביזציה בחברה היהודית, ראו תמיד, עוד מראשיתן, בבני

עצמם — בין שהכוונה כאן ללהרן, אשר מימיו לא ביקר בא"י, בין שהכוונה היא למונטיפיורי, אשר הסתפק בשמיעת דעת נא-מניו בישוב ועל פי דבריהם חילק את תרומותיו; ובין שהכוונה לאותם רבים וטובים, השומעים את הצהרותיהם של מנהיגי הישוב ומניחים, שאלה מביעים את משאלותיהם של המוני העם. פרומקין מטיל את מלוא האחריות על המנהיגות המקומית, שאינה נותנת לחולה לבטא את מכאוביו, ומאשימה אותו כאילו צעקותיו מפריעות לה במילוי תפקידה; אך יחד עם זאת אין הוא פוטר ידי חובה את המנהיגות הכלל-יהודית, המתייחסת באמון רב מדי כלפי המנהיגות המקומית ואינה מאויינה לחולה עצמו.

החולים, אשר את צעקתם מנסה פרומקין לבטא בתמונה זו, הם אותם יתומים הנקלטים במוסדות המסיון הנוצרי, משום שהמנהיגות המקומית אדישה לגורלם, ואפילו מנסה להכשיל ייסודם של בתי-יתומים ומוסדות חינוך למענם; החולים בתמונה זו הם אותם פליטים, שלא באו לא"י על מנת להיות לומדי תורה, אלא משום הכורח בהגירה בלבד; החולים בתמונה זו הם אותם אנשים, המבקשים תעסוקה וחינוך, אך לבקשתם הרופא רק עונה: "לא אוכל לעשות לך מאומה במצבך הזה. ידי לא תקצר אמנם מהושיעך, גם כסף תועות, פות אמצא על נקלה די הדרוש לתשועתך, אך בהיות גורלך ביד מגדליך, עליהם לדרוש זאת ממני. חוב קדוש מוטל עליהם לעשות זאת ועליהם גם לתת לי ערובה, כי יקימו את אשר יקבלו עליהם..."⁷⁸

וכאן שוב מכוונים הדברים נגד מונטיפיורי במיוחד, המנסה "להפיץ אור ע"י מורדי אור"⁷⁹, ואשר כרבים אחרים עוד לא עמד על כך שהרבנים, ראשי המנהיגות האשכנזית הם "ממלאי מקום המנדבים בחו"ל" — אך הם אינם "ממלאי מקום בני ירושלים"⁸⁰.

78 שם, עמ' 111.

79 מאמרי פרומקין עמ' 120.

80 שם, עמ' 118.

העניים וביתומים את המועמדים לתהליך זה. תלותם של העניים בדעתם ובעזרתם של אחים כאלו מראש הועידה אותם למשימה חברתית זו. אך באותה שעה, תוכניות כגון זו של פרומקין לא התגשמו בא"י, כפי שלא התגשמו לפני כן באירופה המערבית או באמריקה. הן אפילו לא זכו לאותה אהדה — כי החשש, שהתערבות ערה ופעילה בעניי המקום תתקבל כקול-קורא לעידוד הגירתם של עניים ממקום אחר, גבר תמיד, בסופו של דבר, והכריע.

את הצעותיו של פרומקין לתיקון דרכי התמיכה בעניי ירושלים אפשר לראות במסגרת אותה תנועה גדולה, שמקורה באנגליה, ואשר ביקשה להביא לתמורות בדרכי התמיכה ובארגונה. הצעות אלה משתלבות במיוחד באותה מגמה, שראתה בתיקון דרכי התמיכה, מכשיר לשינוי המבנה הכלכלי-חברתי ולשינוי דמותו של האדם כאחד, ואשר תוכניתו של ר. אוואן (Robert Owen) משמשת לה דוגמה ומופת⁸¹. ראשית פעילותו של אוואן היא אמנם לפתח אלטרנטיבה לחוקי העניים של אנגליה, (1817), אך עד מהרה משלב הוא את תוכניתו להתתיישובות עניים ברעיונות סוציאליסטיים וכאילו הסכים מראש להנחת, שלא העוני והמצוקה אלא רק הזדהותו המלאה והמחמירה של הפרט עם שאיפות סוציאליות מקיפות יותר מעניקה לפרט את היכולת למשמעת

קפדנית הדרושה להצלחת המפעל. לשון אחרת: אין בעוני כדי להעניק כוח התמדה ומשמעת מחמירה, הדרושים לשינוי מצוקתו של הפרט — אך לעומת זאת ניתן להעניק מאותן תכונות חיוניות על ידי השתלבותו של הפרט למאמץ הנועד לשינוי פני החברה כולה.

מתוך פרספקטיבה היסטורית אפשר כיום לסכם כלהלן: במקום שמנסים לפצות על העדר ההזדהות הרעיונית העמוקה על ידי משטר מחמיר, הרי סופו של המשטר הקפדני, שהוא מגביר את החיכוכים הפנימיים והוא עצמו נהפך לגורם המכשיל את ההתיישובות ופוגע בעצם קיומה. הרעיון של התיישובות העניים התקיים למעשה רק במקום בו פעלה סלקציה מחמירה על פי הזדהות רעיונית עמוקה ומקיפה — בין שסלקציה זו נעשתה מראש ע"י תהליך מיון, ובין שהיא פעלה יותר בדרך של מעין סלקציה טבעית, שפלטתה כל מי שלא היה מסוגל לבטל את ענייניו האישיים בפני עניי הכלל.

האזהרה, שאין להעמיד את תיקון מצוקת העניים על תוכנית של התיישובות חקלאית בלבד, וכן החשש שמא כשלונן של תוכניות להתתיישובות עניים רק מגביר בסופו של דבר את העוני של האוכלוסיה העירונית — היא אזהרה שאין לבטל אותה כלל ועיקר⁸².

81 אישיותו, תורתו, ומפעלו של אוואן זכו לניתוח מפורט בספרו של גדעון פרוידנברג, רופרט אוואן, מתנד העם, תל אביב, 1970. פרוידנברג דן גם בהשפעת תורת אוואן על ההתיישובות היהודית בא"י (שם, עמ' 408 ואילך) ורואה באלכסנדר הרצן (A. Herzen) את החוליה המקשרת בין אוואן ותנועת ההתיישובות השיתופית בא"י. חיבורו של הרצן על אוואן (1859) תורגם מרוסית לעברית ופורסם ע"י מ. בילינסון, תל אביב, תרפ"ה.

82 מן הדין להזכיר כאן, שאמנם פרומקין עצמו למד לקח מעליית המצוקה של תרמ"ב. ואם בראשיתה היה בין הקוראים לעלייה, הרי כבר בתרמ"ד הזהיר גם הוא והתנגד לעליית עניים לא"י. עיין למשל חבצלת, תרמ"ז מס' 36; שם, תרמ"ה מס' 32.

אלטרנטיבה למערכת הרווחה במוציאות הפוליטית בישראל

מאת ד"ר אליעזר ד. יפה *

כל פעולה לשינוי רשת השירותים הסוציאליים בישראל, או בכל מדינה אחרת, חייבת להיות מלווה בהכרה, כי אין החלטות אלו מקצועיות אלא פוליטיות. השיקולים הפוליטיים כוללים סוגיות, כמו — האחריות להקצאת הכספים הציבוריים, מינויים של עובדי מדינה, והשמירה על תזמית חיובית בקרב הציבור והקואליציה הממשלתית כאחת. מטעמים אלה, רבות מן ההצעות הטובות ביותר של יועצי סעד ומומחים בתחום המדיניות הסוציאלית לא באו לידי ביצוע, ואף אין לבצען מבלי לסכן את מאזן הכוחות הפוליטי. דוגמה מובהקת לכך היא השהיית הפעלתן של המלצותיה החשובות של "ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה" (הידועה כ"ועדת כ"ץ"), אשר הוגשו ב-1972.

הוועדה המליצה בפני הממשלה, כי כל הפעולות להבטחת הכנסה יכונסו תחת קורת גג אחת, בידי צוות מנהלי אחד; ייקבעו קריטריונים אחידים לזכאות, וביצוע התוכניות ייעשה בצורה ממלכתית ולא מקומית. כחבר הוועדה, לא אחטא לאמת אם אומר שרובם הגדול של חברי הוועדה סבר, כי המוסד לביטוח לאומי הכפוף למשרד העבודה, הוא הגוף המתאים לשאת בתפקיד הבטחת ההכנסה, ולא משרד הסעד. אולם המציאות הפוליטית אינה מאפשרת להעביר את תשלומי הסעד מידי משרד הסעד, עליו מופקדת המפד"ל, לידי משרד העבודה, המצוי בידי מפלגת העבודה.

היו אלה, איפוא, שיקולים פוליטיים, ולא שיקולים מקצועיים או כלכליים, שעיצבו את רשת השירותים הסוציאליים במתכונתה הנוכחית. מאידך, לא נערך כל ניסיון רציני לחדש את התפיסה הרעיונית של השירותים הסוציאליים, ובלא מערכת השקפות, או מערכות השקפות מנוגדות, הוסיפו התוכניות הסוציאליות להתפתח על בסיס של פתרונות-שעה מאולתרים, תוך מאבקים פנים-משרדיים ובין-משרדיים לשם האחזות בשטחים חדשים או השתלטות על שטחים קיימים. ברור כי מצב זה מהווה נטל כבד ביותר, בעיקר כלפי ארץ קטנה ודלת אמצעים, ואפשר שהדורות הבאים יאלצו, אף הם, לשאת במחיר בזבוז אנושי וכספי זה.

* ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר מנהל המחלקה לשירותי משפחה וקהילה בעיריית ירושלים.

אין ספק, כי מערכת שירותי הסעד במתכונתה הנוכחית מבוססת על הגישה השולית, ולא האוניברסלית. כלומר — שירותי הסעד נקראים לפעול רק משצצו הבעיות, נפרצה החומה וקצרה ידם של המוסדות הראשיים לטפל באנשים או בקבוצות מסוימות. השקפה זו נתגבשה כבר לפני 40 שנה לכשהתקמה מחלקת הסעד של הוועד הלאומי. זו נועדה לשמש מעין מצבור כללי לבעיות סוציאליות לכל יהודי שאינו מסוגל להתקיים ללא עזרת הישוב. למן קום המדינה הופקד משרד הסעד, יורשה של מחלקת הסעד, בידי מפלגות קטנות, לרוב דתיות או בעלות אידאולוגיה שמאלנית, שכן המפלגות הגדולות, מתוך תפיסת הסעד כתחום שולי, לא ראו בו תיק כלכלי חשוב. נתמכי הסעד לא התגבשו מעולם לחזית בוחרים חשובה או לקבוצת לחץ. יתרה מזו, רובם התביישו על שהם נזקקים ל"גמילות חסדים".

בשנים האחרונות, ביחוד למן הופעתם של ה"פנתרים השחורים" במאוס 1971, נכרכה סוגיית הסעד והמצוקה כולה במארג החברה הישראלית, בפער בין ספרדים לבין אשכנזים, ובמאבק להקצאה חדשה של המקורות של כוח ההשפעה הפוליטי. כיום ניכרת מגמה חזקה להרחבת המוסדות הסוציאליים הגדולים, תוך הפיכת שירותים לאוניברסליים יותר, תחת לחץ את שירותי הסעד וליצור שירותים מאולתרים, סלקטיביים עוד יותר. אחת ההצעות המרכזיות הנדונות עתה היא ביטול משרד הסעד כגוף נפרד והטמעתו בתוך משרדים אחרים.

כדי לשנות את מבנה מערכת הסעד, ראוי לעיין בכמה דגמים אלטרנטיביים של שירותי סעד, תוך שימת לב לעובדת כי ללא תמיכה פוליטית נאותה, יקשה להנהיג שינוי יסודי כלשהו.

דעתי היא, כי יש לצעוד לקראת תפיסה אוניברסלית בהספקת השירותים הסוציאליים. במלים אחרות, אין להפקיד בידי לשכות הסעד תפקידים, כמו — הספקת דיור לעניים (שכר דירה, משכנתאות, הוצאות העברה וכו') ושאר תפקידים המצויים בתחומי פעולה-תם של המשרדים והגופים השונים הנוגעים בדבר. בהתאם לכך יספק משרד הבריאות שירותי בריאות בסיסיים למיעוטי היכולת ולקשישים, משרד החינוך יטפל בכל צורכי החינוך הבסיסיים כמו — מענקים לשכר לימוד, תלבושת אחידה, ואף עובדים סוציאליים לבתי הספר; משרד העבודה יספק במישרין את שירותי השיקום למיעוטי היכולת ולמוגבלים; ואילו הבטחת ההכנסה תופקד בידי המוסד לביטוח לאומי, או בידי נציבות מס ההכנסה במסגרת תוכנית מס הכנסה שלילי.

מבין השינויים המוצעים כאן, השנויים במחלוקת יותר מכולם, הם אלה הנוגעים להבטחת ההכנסה. ראשית, נטילת מענקי הסעד מידי משרד הסעד, פירושו — "אובדן" של כמעט שליש מתקציב המשרד. ולא זו בלבד, אלא שצעד זה אף ישים קץ לקשר המקודש כמעט בין סיוע כספי לבין טיפול. דורות מספר של עובדים סוציאליים בישראל חונכו להכוונת הפונים לטיפול ולשינוי התנהגותי, על ידי הענקת או אי-הענקת של סיוע כספי, או במקרה הטוב, על-ידי שימוש מתוחכם במענקים המיוחדים. תפיסות אלו היו נושא לביקורת, הן מצד קבוצות פונים ותנועות למען זכויות האזרח במדינות המערב הגדולות, והן מצד מחנכים בתחום העבודה הסוציאלית. ואומנם, זה כמה שנים, תופרדה התמיכה הכספית משירותי הסעד במקומות שונים בישראל וב-ארה"ב, ועוד קודם לכן בבריטניה.

אולם בישראל, עדיין רווחת האמונה, אותה קשה לעקור, כי כל הזקוק לכסף נזקק גם

לקרן הרחוב ועוד. אין כל סיבה נראית לעין מדוע לא יוכל משרד החינוך בשיתוף עם משרד העבודה לנהל את כל השירותים לנוער עברייני, בעזרת צוות מובחר של עובדים סוציאליים משלהם.

מה נותר?

כל אימת שאני שוטח את דעותי בדבר ארגונה מחדש של רשת השירותים הסוציאליים בישראל, מיד עולה שאלת גורלו של משרד הסעד: מה יותר, אם יחולקו תפקידים אלה בין משרדים אחרים? ישנן כמה אפשרויות. המסד"ל תוכל להפנות את מאבקה הפוליטי מן הנסיון לשמור על משרד הסעד אל הנסיון לזכות במשרד אחר, דוגמת משרד החינוך, משרד הבריאות, או אולי משרד החקלאות, או אף משרד העבודה, אם כי אפשרות אחרונה זו אינה מציאותית מבחינה פוליטית. במקרה זה, אפשר בהחלט לבטל את משרד הסעד או לאחדו עם משרד אחר.

אפשרות אחרת, אולי סבירה יותר, היא לקיים את משרד הסעד ולהפכו למוסד בעל התמחות מקצועית ומגמה טיפולית מובהקת. משרד זה ישמש מעין סוכנות מייעצת ומ-תווכת, הפועלת בכל עיר ומספקת עזרה אישית, פנים אל פנים, לכל משפחה או אדם הנתונים במצוקה כלשהי. העובדים הסוציאליים המועסקים על-ידי "המשרד לשירותי משפחה וקהילה", לא יעניקו סיוע חומרי, אלא יעסקו ביעוץ, בתדרכה ובקישור בין הפונים לבין מגוון רחב של שירותים מתאימים בכל רחבי המדינה. כמו כן יעבוד המשרד עם שכונות וקהילות לפיתוח פעילות אזרחית, לרבות מימון תוכניות נסיוניות, אותן עשויים לאמץ לאחר מכן משרדים או מוסדות אחרים. והחשוב מכול, מתוקף תפקידי היעוץ והטיפול, יוכל "המשרד לשירותי משפחה וקהילה" להפעיל שירותים סוציאליים בסיסיים לילד, שישרתו את כלל האוכלוסייה,

ל"טיפול". ביחוד מקובלת היא לגבי המענקים המיוחדים, הניתנים עבור שירותים שונים, כתוספת לקיצבה הבסיסית, לפי "שיקול דעתו המקצועי" של העובד הסוציאלי. האמת היא, כי ניתן בהחלט להגדיר קריטריונים ברורים לזכאות למענקים המיוחדים ולספקם באמצעות המוסד לביטוח לאומי. למרבה הלעג, הואיל ושיקול דעתו של העובד הסוציאלי הוא הדרך העיקרית לקביעת זכאותו של אדם למענק מיוחד (בראש ובראשונה בגלל התקציב הקטן שאינו מספיק לכל אלה שצורכיהם דומים), הרי גטילת המענקים המיוחדים מידי לשכות הסעד תיטול מהן חלק גדול מסמכותן. יתכן שנחוצה פשרה, לפיה המוסד לביטוח לאומי ימנה צוות של עובדים סוציאליים בכל אחד מסניפיו, כדי לבחון את הבקשות למענקים מיוחדים. אך אחת היא מי המבצע וכיצד, אין מנוס מהגדרת קריטריונים ברורים לזכאות למענקים המיוחדים.

שינויים ארגוניים אלה נחוצים, בראש ובראשונה, כדי לשים קץ להוצאתן המתמדת של הקבוצות מיעוטות ההכנסה והחלשות מן המוסדות המרכזיים של החברה. בלא זדון, משך יותר מ-40 שנה, הינחנו למשרדים שונים לשלוח את הנזקקים ביותר בקרבנו אל משרד הסעד, אשר מעולם לא יכול היה להתמודד עם שירותיהם של המשרדים האחרים, חרף המאמצים, מפח הנפש והמסירות של עובדי המשרד. במקום לשלב את החלשים שביננו בתוך המשרדים הגדולים העברנו אותם למערכת סעד שולית, שאינה מצוידת כהלכה.

יחד עם זאת עלינו להסב את תשומת הלב לכך, כי במשך העשור האחרון חדלו העבודה הסוציאלית והעובדים הסוציאליים להיות מנת חלקו של משרד הסעד לבדו. עובדים סוציאליים רבים מועסקים עתה גם בתעשייה, בצבא, במשרדי הבריאות, השיכון והחינוך. איו, איפוא, כל מגיעה לסייע בידי מוסדות אלה להרחיב את שירותי העבודה הסוציאלית שלהם, על-ידי תוכניות המיועדות לבתי ספר,

כמו-אימוץ, משפחות אומנות, מעונות יום, בתי-מרגוע לאמהות ברוכות ילדים שאינן עובדות, מעונות קבוצתיים לבתי נוער, הסדרים אחרים לטיפול בילדים ובצעירים בבית או מחוצה לו, וכן שירותים לילדים במקרה של הזנחה או התאכזרות. הייתי כולל כאן גם את שירותי המבחן, השירותים להורים לא-נשואים ולילדיהם, שירותי משק בית, ובראש ובראשונה את התיאום בין ארגוני מתנדבים שונים, העוסקים עתה במתן שירותים סוציאליים למשפחות וילדים במצוקה.

המשרד יוכל גם להנהיג סיוע ויעוץ משפטיים וכן הגנה משפטית למיעוטי היכולת, אף שכל הנסיונות שהיו עד. כה להפקדת תפקידים אלה בידי מוסדות ממשלתיים לא עלו יפה. במלים אחרות, משרד מעין זה המוצע כאן יהיה מושתת על רשת מקצועית רבת יוקרה של שירותים אישיים לכל האזרחים — לא רק לעניים, אלא לכל אדם שיזדקק להם. כמו כן עשוי משרד זה לקבל על עצמו את איסוף הנתונים, המחקר והערכת התוכניות בתחום הרווחה הסוציאלית והמשאבים האנושיים, אף שסביר מאד שיקומו לו מתחרים לתפקיד זה, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרדי ממשלה אחרים.

מימון וניהול

אשר לקשר בין המשרד המוצע לבין הרשויות המקומיות, דעתי היא, כי יש להפקיד את

מימון השירותים בידי הממשלה. ואמנם מגמה זו פעלה במשך השנים, כאשר המימון הממשלתי שלי שניתן הגיע כיום ל-75%—95% במ-קומות מסוימים. הרשויות המקומיות התקשו, לא אחת, לשאת בנטל המעמס הכרוך בהוצאות הסעד, ניצלו את תוכניות הסעד למטרות פוליטיות או היססו מלהעניק ביטוי רעיוני לחשיבותו של היעוץ המקצועי, האישי והמשפחתי.

יתכן, כי ניתן לחייב את הרשויות המקומיות להקציב סכום בשיעור אחיד (לנפש?) לממשלה, אך תשלום זה יהיה בהכרח סמלי. לפי עניות דעתי, הצרכים הסוציאליים של הערים והעיירות השונות הם מעל ומעבר ליכולתן בשעה זו, וכך ישאר המצב משך זמן רב. כמו כן מאמין אני, כי הערים יעדיפו את העברת תושביהן לתוכנית סוציאלית, הממומנת בידי הממשלה, על מנהגן הנוכחי להרתיע מפני השתתפות במתן שירותים מחשש להטלת עומס יתר על משאביהן.

מבין שתי הצורות של אחריות מנהלית, דהיינו — אחריות מקומית לניהול התוכניות ופיקוח ממשלתי, או אחריות מלאה של הממשלה וניהול ופיקוח באמצעות סניפים מקומיים של הממשלה, הייתי ממליץ על האפשרות השנייה. אחריות ממשלתית מלאה תעלה בקנה אחד עם הסדר המימון הממלכתי, שהוצע לעיל. יתר על כן, דבר זה ישים קץ לתפקיד המיותר למדי של המתווכים למיני-הם, הפועלים בין החושבים לבין המדינה לגבי שירותי הסעד.

השלכות חברתיות של הרפורמה במסוי הישיר

מאת ח"כ יחזקאל פלומין

רפורמה במערכת מסוי שייכת, לכאורה, לתחום הכלכלי הטהור. אולם, כשם שבהרבה שטחים אחרים לא ניתן לבודד תופעה או תהליך הנוגעים לבני אנוש ולקטלגם כשייכים בלעדית לדיסציפלינה זו או אחרת, כך גם אמורים הדברים לגבי הרפורמה במסוי הישיר. מסתבר שהמלצות הוועדה לרפורמה במסוי הישיר מכסות גם שטחי חיים אחרים ויש להן השלכות חברתיות מרחיקות לכת. בעת כתיבת שורות אלה, קשה עדיין לאתר את כל השלכותיהן השונות, שהרי הן טרם נוסו במידה מספקת במציאות היומית. בשלב זה ניתן, לכן, להתייחס אך ורק ליעדים החברתיים המקופלים ברוח ההמלצות ובלשון החוק, בהנחה ובתקווה שהם אף יוצאו מן הכוח אל הפועל.

* * *

רים, שהרי "אם ניתנה רשות למשחית אין הוא מבחין בין ימין לשמאל". זאת ועוד: הקטנת שיעורי המס והחמרת מערכת ההוראה את המכוונת לאכיפת מס אמת תביא, כך אנו מקווים, להקטנת התופעה הנפסדת של הכנסות בלתי מוצהרות. לתופעה זו, פרט לגניקה לאוצר המדינה, היו השלכות חמורות, שכן רובם של כספים אלה, בהעדר יכולת להשקיע עם בצורה גלויה, יועדו לבזבז ולצריכה מופרזת. זו גרמה לא אחת לעידוד יצר תחרות בין בני אותה חברה או שכונה, וגרמה לרבים לסטות מדרך הישר, שכן נבצר מהם, בהיותם משלמי מס אמת, לקיים אותה רמת חיים והתנהגות שקיימו עמיתיהם, אשר הונו את שלטונות המס. וכי מה יגיד אב לבנו החוזר בבכי מבית הספר, על כי חברו קיבל מהוריו אופניים מבהיקות תוצרת חוץ, או שיצא לטיול

היעד העיקרי והכל-כולל של המלצות הוועדה לרפורמה הוא למעשה חברתי במהותו — שיפור האווירה והמוסר החברתי אשר התדרדרו מטה מטה עקב מערכת המסים הישירים המעוותת והמסולפת, לה הסכנו עד כה. התופעות השכיחות — לפיהן מעבידים ועובדי דים חברו יחד למציאת שיטות להקטנת נטל המס ובחסכמה אילמת של שלטונות המס — לא יכלו שלא להשפיע על נורמות חברתיות מוסריות של כלל הציבור, שהרי אם מותר להונות את שלטונות המס, מדוע אסור לעשות זאת לגבי המעביד או השותף או החברה. מעניין יהיה לערוך מחקר לגבי כל אותם מקרים של מעשי שחיתות ומתן שוחד, המתגלים כעת, ולבחון האם פריצת הגדרות בתחום מס ההכנסה לא היתה לגביהם מתן היתר מוסרי לפעולה בדרך דומה גם במגזרים אחרים

* חבר ועדת הכספים של הכנסת.

קיץ לחו"ל, וזאת כאשר הורים אלה בוודאי שלא יכלו להרשות לעצמם לממן הוצאות אלה מהכנסתם הרשמית. כאשר תופעה זו היא חד-פעמית, תוצאותיה אינן כה משמעותיות. אך כאשר תופעות כאלה הולכות ומתרבות והופכות כמעט לנורמה, הרי תוצאותיהן והשלכותיהן על דרך חינוכם של ילדינו לאזרחות טובה הן ברורות וחד-משמעיות.

נראה כי אם תביא הרפורמה לשינוי ארחות חיינו ולחזרה לתקופה של "הצנע לכת", היא תשיג יעד חשוב ביותר, שהרי קשה להשתחרר מהרושם שההתדרדרות המוסרית והרחבת הפערים החברתיים נובעות בעיקר מגידול ברמת החיים המופגנת (ה-"show off"), בבחינת "וישמן ישורון ויבעט". העובדה שרבים וגם טובים מתגעגעים בנוסטלגיה לתקופה שלפני קום המדינה, כאשר בני הישוב התהלכו במכסי חקי קצרים והתקיימו על פיתות ותפוזים, אך הרגישו הרגשת יעוד וסיפוק של הגשמה עצמית, היא לכשעצמה מוכיחה, כי עדיין לא כלו כל הקיצין, ואם תחול ירידה רצינית (לא כפויה!?) ברמת החיים, היא תתקבל בברכה על ידי רוב רובו של העם בישראל, ולכך יכולה הרפורמה להעלות תרומה חשובה ונכבדה ביותר.

באותו הקשר ניתן להזכיר גם את התייחסות הרפורמה להוצאות ראויה, אשר היו בגדר המותר ולא היו כרוכות בהפרת חוק. החמרת ההוראות לגבי החזקת רכב פרטי, המכבידות את אוכפן על בעלי רכב יוקרה, תביא בהכרח להקטנת השימוש ברכב כזה ותתרומנה תרומה חיובית בכיוון עליו רמזנו לעיל. גם הקטנת שיעורי המס תורמת לכך באורח משמעותי. אם קודם לכן התיר בעל עסק לעצמו לממש הוצאות בלתי חיוניות או הוצאות פאר וראויה, בהנחה שבהיותן הוצאות מותרות הן ממילא תועמסנה בעיקרן על שכם האוצר (ובהיות שיעור המס $87\frac{1}{4}\%$ היה זה די קרוב למציאות), הרי בעת הוא יעשה פעמים את החשבון. כאשר שיעור המס השולי הוא 60% בלבד, ו- 40% מההוצאה הם על חשבון בעל

העסק (לעומת $12\frac{1}{2}\%$ לפני הרפורמה), ייחסכו בוודאי סכומי כסף על הוצאות בלתי חיוניות בסדרי גודל משמעותיים, דבר המהווה תרומה נוספת לקראת צמצום רמת החיים הראויה. אולם פרט להשלכה החברתית הרחבה יותר של חוקי הרפורמה, יש להם השלכות נוספות, אולי פחות רחבות תיקף, אך לא פחות חשובות ומשמעותיות.

* * *

הרפורמה תורמת להקטנת אי-השוויון שהיה מעוגן בחוק לגבי קבוצות משלמי מסים שונות. ביטולם של שיעורי מס שונים לגבי אנשים העוסקים באותם עיסוקים אך עובדים במקומות שונים (למעט המיגזר הקיבוצי, שם נשיא או עדיין אי-השוויון לעומת כלל ציבור משלמי המס) צריך לסייע באורח משמעותי להמעטת רגשות הקיפוח ולהגברת ההרגשה של שוויון הכל בפני החוק. כאשר האדם יודע, כי הוא משלם אותו מס על אותה הכנסה כשם שמשלמים כל יתר אזרחי המדינה, ללא מתן העדפות לאנשי שלומנו או לפרוטקציונרים או לגופי לחץ אחרים, מקל הדבר על הרגשתו, ואם כי אין הוא יוצא מגדרו בגין התלהבותו לשלם מס, הרי עצם ההרגשה כי אותו דין חל על כולם, מקהה את עוקץ הגזרה. כאן חייבים אנו להזהיר את עצמנו, כי אם נחזור חלילה וחס למשטר של מתן העדפות, בסתר או בגלוי, לקבוצות אלה או אחרות, נגרום בכך להרס הרפורמה ולהתמוטטותו של הבניין, שנבנה בעמל כה רב.

נשאלת, איפוא, השאלה: באיזו מידה צריכה מערכת מסוי להיות כלי עזר להשגת יעדים חברתיים או כלכליים. ישנה אסכולה הגורסת, כי מערכת המסוי חייבת להיות אחידה וכל-כוללת, ואילו כל ההטבות שנועדו להשגת יעדים מחוץ למערכת המסוי יינתנו באמצעות מערכת חיצונית. כך, למשל, יעדים חברתיים, כגון — עידוד ילודה יינתנו באמצעות המוסד לביטוח לאומי ואילו עידוד השקעות או מודרניזציה של תיעוש יינתנו בצורת מענקים ממשלתיים ישירים.

לאסכולה זו שבראשה עומד פרופ' סרי (Surrey) יש מעלה עיקרית בכך שהיא מאפשרת לקבוע במדויק את העלות לחברה של הטבות כאלה, אשר כיום הן מובלעות ובלתי ידועות, כתוצאה מהיותן חלק ממערכת הנתות והקלות ממס שאין לגביה דיווחים ותערכות ברורים. הבלטת מידע כזה יכולה להביא לעריכתו מחדש של סדר הקצאת המשאבים למטרות השונות כאשר עלותן ברורה ומוחשית וניתן למדוד ולהעריך בהתאם את סדר העדיפויות שביניהן. מאידך אין להתעלם מחסרונותיה של שיטה זו, שיש בה סרבול מינהלי, הזדקקות האורח למספר רשויות, יכולת תימרון ביניהן וכיו"ב.

גם האופוזיציה, בדרך הטבע, אינה ששה ל- תופעה, לפיה חלקים גדלים והולכים מקרב האוכלוסיה מקבלים מענקים כספיים משמעותיים, המהווים חלק ניכר מהכנסות המשפחה, מגורמים המזדהים בצדק או שלא בצדק עם הממשלה ובכך עם המפלגה השלטת.

קשה להשתחרר מן הרושם, כי בארצנו, בה לא כל אזרחיה יודעים להבחין בין זכויות המוקנות להם על פי חוק אוניברסלי לבין המחאה הנשלחת אליהם על ידי הממשלה, עלולה תופעה זו להשפיע על שיקולי הצבעתם של חלקים לא מבוטלים באוכלוסיה. שהרי מי יסתכן בהחלפת המפלגה השלטת בממשלה המעתירה עליו כל טוב? בעייה זו סבוכה למדי וקשה להגדירה בצבעי לבן או שחור, אולם נראה, כי בעיקרו עדיף העיקרון של שוויון נטל המס על אותה הכנסה תוך מתן השלמות על ידי מערכת חיצונית. הרפורמה במסוי הישיר הלכה בדרך זו במספר נתיבים מקבילים:

א. ביטול שיעורי מס שונים וקביעת סולם מס אחיד לכל ההכנסות. נשארו אמנם פה ושם ספיחים למערכת העוותים הישנה (הקיבוצים), אך יש לקוות, כי במרוצת הזמן יתיישר הקו גם לגביהם.

ב. העברת מערכת שלמה של זכאויות אל

מחוץ למסגרת המס. פרט לעניין קיצבאות הילדים, עליהם נעמוד במפורט להלן, אמורים הדברים בעיקר לגבי מספר נושאים:

1. ביטול הקלה ממס להורים בגין בן המשרת בצבא והגדלת משכורת חייל במקביל.

2. ביטול ניכוי לחייל משתחרר, ובמקום זאת — הגדלת מענק השחרור בסכום משמעותי.

3. ביטול הניכוי בגין גיל והגדלת קיצבת הזיקנה במקביל. הוא הדין לעניין ניכוי בגין נכות וכיו"ב.

המשותף לכל אלה הוא בכך, כי בעוד שבמערכת הקודמת, ההתחשבות בזכאויות המיוחדות באה לביטוי בצורה של ניכוי ממס — כך שמי שלא השתכר כלל, או שהכנסתו לא היתה חייבת במס, לא נהנה מהן כלל ועיקר — הרי כעת, עם המרתן מניכוי מס להטבות במזומן, הן תינתנה לכל הזכאים להם אף אם אין להן הכנסות החייבות במס. הפיכת ההטבות לאוניברסליות, אם כי תוצאתה בהגדלת עלותן למשק, היא תופעה חיובית בעיקרה, שכן היא תורמת להגברת השוויון ולמניעת העוותים והאפלויות בין אזרחי המדינה השונים.

ג. המרת שיטת הניכויים לזיכויים, אף שהיא מותירה שיקולים חברתיים במסגרת מערכת המסוי, תורמת להגברת השוויוניות החברתית. עד כה היה בעל הכנסה גבוהה נהנה יותר מהמס בגין אשתו הסמוכה על שולחנו, מאשר בעל הכנסה נמוכה, כיוון שהניכוי שניתן בגין האשה הפחית את הכנסתו החייבת במס בשיעור השולי. וכך בגין אשה יכול היה משלם מס אחד ליהנות ממס בסכום העולה פי ארבעה לעומת עמיתו שנחלתו לא שפרה והכנסתו היתה קרובה לסף החיוב במס. השיטה החדשה המירה את הניכויים לזיכויים הניתנים בסכום אחיד לכל משלם מס, ובכך העלתה תרומה

נכבדה להגברת השוויון בתשלום מס — אלמנט חיובי ביותר בהנהגת מערכת מס שתקבל בהבנה על דעתו של כלל הציבור.

* * *

אמנם, לא תמיד היו להמלצות הרפורמה השלכות חיוביות מבחינה חברתית. קיים היה עד כה תמריץ כספי (מבחינת הקלה ממס) למגורים באיזור פיתוח, תמריץ שהגיע בעלי מקצועות אקדמאים וטכניים בכירים לעבור לאיזורים אלה ולהעלות בזאת את איכות החברה בהם. תמריץ זה צומצם באורח משמעותי והועמד על הפרש מס מקסימלי של 210 ל"י לחדש, אשר קשה לראותו כתמריץ של ממש למימוש היעדים של פיזור אוכלוסיה ול"העלאת הרמה החברתית של אזורי הפיתוח. אם דבר זה לא יתקן, או לא ימצא תמריץ חילופי שיותר פער משמעותי בהכנסה ה"נקיה באותה משרה בין איזור פיתוח לגוש דן, כי אז יקשה לראות כיצד נשיג יעדים חברתיים חיוניים אלה.

קשה גם להעריך מה מידת הנזק הכרוכה בביטול ההנחה ממס בגין גיל מתקדם, שניתנה עד כה בצורה של ניכוי בסך 480 ל"י לעובדים בגיל 60—65 (נשים 55—60) ו-1,140 ל"י לעובדים בגילאים 65—70 (נשים 60—65). אין ספק, כי הניכוי הקיים היווה תמריץ להמשיך בעבודה ולא לפרוש ממנה גם אם הגיע העובד לגיל המזכה אותו לפרוש מעבודתו. הביטול עלול להניע רבים לפרוש מעבודתם בטרם עת, בעודם יכולים להוסיף עוד תרומה נכבדה למשק המדינה. הפיצוי הנובע מהגדלתה של קיצבת הביטוח הלאומי בגין המשכת עבודה מעבר לגיל המזכה בקיצבה, אין בה כדי לפצות על אובדן הניכוי ובמיוחד לבעלי הכנסות בינוניות וגבוהות.

ביטול ניכויים אחרים כמו ניכוי בגין תמיכת הורים או קרובים אחרים, יש להבין לאור כוונתם של חברי ועדת הרפורמה לפשט את מערכת המס על ידי ביטול ניכויים בעלי משמעות פחותה. עם זאת נראה, כי במקרים

מסויימים ניתן היה שלא להחמיר עם מוכיי גורל, כפי שנעשה הדבר לגבי חלק מהם, כגון — בני משפחה משותקים וחולים כרוניים וכו"ב, כאשר ועדת הכספים התירה לגביהם זיכוי מס מסויים, בניגוד להמלצות הוועדה.

הבעיית החברתית החמורה ביותר שהתעוררה בעקבות חוקי הרפורמה, היא שאלת הענקתן של קיצבאות אוניברסליות והשפעתן על הרצון לעבוד.

בהתאם להמלצות הרפורמה, בוטלו הניכויים ממס שניתנו בגין ילדים וכן בוטלו קיצבאות ילדי עובדים ומשפחות מרובות ילדים, וכולם יחד אוחדו לקיצבה אוניברסלית של 100 ל"י לחודש לילד ראשון ושני ו-125 ל"י לכל ילד נוסף. כמו כן שוננו סכומי קיצבת יוצאי צבא, כך שהסכומים הכוללים המתקבלים כקיצבאות בגין ילדים במשפחות מרובות ילדים מתחילים להיות משמעותיים ביותר. אין ספק, כי בתהליך זה יש ברכה מרובה, שהרי הוא מיטיב עם משפחות שלא נהנו מהקלות המס עקב הכנסה נמוכה, ואם ההמחאה תימסר לאשת ראש המשפחה, יש להניח כי היא תוצא גם לאותן מטרות אשר לשמן נועדה.

* * *

יחד עם זאת, אין להתעלם מהצללים הקיימים בשיטה החדשה. אין ספק, כי יעברו מספר שנים עד שתושג התאמה מלאה בין מערכת מקבלי ההטבות למערכת מס ההכנסה, כדי למנוע מאלה המתחמקים ממילוי חובתם כלפי מס ההכנסה, ליהנות מקופת המדינה ולקבל מענקים שמנים, ואף ללגלג בסתר או בגלוי לסדרים המשובחים של מדינתנו... זאת ועוד. נדמה לי שלא נערכה כל בדיקה של ממש לגבי קביעת גובה הקיצבאות ומשקלן במערכת הבטחת ההכנסה מחד, או במערכת תמריצי העבודה מאידך. ידועה לנו תופעה שכיחה באחת מארצות אירופה המערבית, אשר בה, עקב התמיכות במשפחות מרובות ילדים, אין כל תמריץ לאבי המשפחה לצאת ולהתפרנס למחייתו. גם בארצנו קיימות הרבה הטבות למשפחה המותנות בגובה ההכנסה של

ראש המשפחה. הדברים אמורים לא רק במתן תשלומי סעד והטבות סוציאליות, הנוספות לקיצבת הביטוח הלאומי, אלא גם בזכאויות לשכר לימוד מדורג, תנאי לימוד באוניברסיטאות או שיכון לזוגות צעירים. קבלת הכנסה מעבר לגובה מסויים עלולה לגרום לאובדן הטבות אלה במלואן או בחלקן. הגדלת התמיכות הניתנות בגין ילדים יכולה להוות גורם בר-משקל במערכת השיקולים, שיכריעו בעד הפסקת העבודה או צמצומה למינימום הכרחי.

גדמה לי, כי בנושא זה טרם נאמרה המילה האחרונה, וכי רצוי שהמומחים לדבר יתפנו

לחקור את הבעייה על כל השלכותיה עוד בטרם ייקבעו דפוסי התנהגות, שיהיה קשה לשנותם.

הנה כי כן, סקרנו על קצה המזלג מקצת מהבעיות, האורות והצללים שהביאה הרפורמה לחיי החברה שלנו. אין להתעלם מן הליקויים ומן הבעיות, ויש לעשות הכל כדי להתמודד עימם ולאלתר. אך נראה, כי בסיכומי של דבר, מאזן הרפורמה הוא חיובי בהחלט והשלכותיה על כל שטחי חיינו, אם תבצע הלכה למעשה ככתבה וכלשונה, יכונן לוח להוות גדבך חשוב בבניית חיי חברה בריאים ומתוקנים.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במאמר זה מאת עו"ד אריה וולף

תיקונים בחוק הביטוח הלאומי

א. תיקון מספר 17

הצעה זו כוללת מספר תיקונים הנובעים ומתבקשים ממסקנות ועדת בן-שחר. תיקונים אלה משתלבים בתיקונים שהוכנסו בפקודת מס-הכנסה בעקבות אותן מסקנות של הוועדה לרפורמה במיסוי הישיר.

הצעת החוק נתקבלה לאחרונה בכנסת.

לפי הנקבע בחוק תונהג קיצבה אחידה לכל הילדים בישראל. קיצבה זו תבוא במקום הניכויים בשל ילדים בפקודת מס ההכנסה, במקום קיצבת ילדי עובדים שכירים ובמקום קיצבת משפחות מרובות ילדים, המעוגנות בחוק הביטוח הלאומי. הקיצבה האחידה החדשה תהא פטורה מתשלום מס-הכנסה. תפקידה הינו כפול: מחד – יעודה להשלים הכנסתן של משפחות, בעלות ילדים, אשר הכנסתן נמוכה מסף מס-הכנסה, ומאידך – היא תהווה זיכוי-מס למשפחות שהכנסתן עולה על סף המס. כל זאת בחתחשב במספר הילדים במשפחה.

חישוב הקיצבה ייעשה לפי ערך נקודת קיצבה בפקודת מס-הכנסה ויהיה צמוד לתנודות במדד המחירים, לפי הוראות המפורטות באותה פקודה. כך יזכו כל ילד ראשון ושני בנקודת קיצבה אחת כל אחד, ואילו כל ילד נוסף יזכה בנקודה ורבע. קיצבת יוצאי צבא, הניתנת לפי חוק החיילים המשוחררים, תיקבע לפי 3/4 הנקודה, כך שקיצבת הילד השלישי תושלם לערך של שתי נקודות קיצבה, אך הילד הרביעי יזכה בנקודה שלמה, כמוהו החמישי, בעוד שכל ילד נוסף יזכה בנקודה ורבע.

קיצבת הילדים תשולם באמצעות המוסד לביטוח לאומי ותעוגן בחוק הביטוח הלאומי כאחד מענפי הביטוח. הענף החדש יוצר על-ידי מיזוג ענף ביטוח ילדי עובדים עם ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים. מימונו של הענף יבוא בחציו מדמי ביטוח ובחציו מאוצר המדינה. המעבידים ישלמו לביטוח עובדיהם 4, 3 אחוז מסך השכר החייב בדמי ביטוח עד למקסימום. לא יהיה בכך משום עומס ונטל כספי נוסף על המעבידים, שהרי זה הוא, לערך, אותו נטל בו הם נושאים כיום לביטוח ילדי עובדים ולביטוח משפחות מרובות ילדים. כל מי שאינו נחשב כשכיר, ישלם עבור עצמו אותן שיעור אולם אם הוא נמנה על מיעוטי-הכנסה, יזכה להקלות.

קשרי הגומלין והזיקה החדדית שנוצרה, עם ביצוע הרפורמה, בין הזכות לקיצבת ילדים לבין החובות לפי פקודת מס-הכנסה, זוכה לדגש ולהבלטה בהוראה, לפיה ניתן לקזז מקיצבת הילדים גם חוב למס-הכנסה, וכן לעכב תשלום הקיצבה לכל מי שהתרשל ולא הגיש במועד, למוסד לביטוח לאומי או לפקיד השומה, דיווח-שבון על הכנסות.

במסגרת הרפורמה בוטלו בפקודת מס-הכנסה הניכויים המיוחדים לנכים ולזקנים. בתמורה מגדילים, במסגרת הביטוח הלאומי, את שיעורי הקיצבאות של אוכלוסיות אלו. כך מוגדלת הקיצבה הבסיסית ליחיד בענף זיקנה ושאיירים מ-15% ל-16% מהשכר הממוצע במשק. קיצבת הנכות הכללית ליחיד תוגדל מ-20% ועד 25% מהשכר הממוצע. בנפרד מהגדלת הקיצבה לנכים יקבע שר העבודה, בתקנות, תוספת לקיצבת נכים מעבודה וכן שירותים מיוחדים לנכים מרותקים, לניידותם של נכים ולגידולו של ילד נכה. הסדרים אלה, כך

מקווים, יביאו ליתר פישוט, אחידות ושוויון בדרך בה מתחשבת המערכת הכללית בצרכים המיוחדים לקבוצות שונות באוכלוסייה.

פישוט ואחידות-יתר יבואו אף בעקבות התאמה אחרת: בשל הגדלת קיצבאות הילדים והרחבת חוג הזכאים להן, הוכנסו התאמות בגובה התוספות המשתלמות לזקנים, לשאירים ולנכים בגין ילדיהם.

כאמור, מהווה תיקון מספר 18, נדבך חשוב ויסודי במבנה הרפורמה של המיסוי הישיר ויש בו תרומה פוטנציאלית נכבדת להצלחתה.

ב. תיקון מספר 18

תיקון זה שהינו עדיין בגדר הצעת חוק ומצוי עתה בשלבי דיון בוועדת העבודה של הכנסת, בא להציע שיפורים בשלושה מתחומי הפעילות של המוסד לביטוח לאומי.

ראשית, במכלול זכויות המתנדבים בחוק הביטוח הלאומי, כמו גם במספר חוקים אחרים, מפורטים בצורה מפורצלת הוראות שונות, המעניקות זכויות למתנדבים בדומה לזכויות הניתנות לנפגע-עבודה בענף נפגעי עבודה.

בחוקים השונים (תקנות שעת חירום (ביטוח מתנדבים לעבודה בשעת חירום), תשכ"ז—1967; חוק התגמולים לנפגעים בהצלת נפש, תשכ"ה—1965; חוק שירותי הכבאות, תשי"ט—1959), אין גישה אחידה לפתרון בעיית המתנדבים הנפגעים תוך כדי פעולת ההתנדבות. זאת כיוון שכל אחד מחוקים אלו נוצר עקב נסיבות מיוחדות. עתה באים ומציעים לרכז את כל ההוראות בפרק מיוחד בחוק הביטוח הלאומי. יצוין, כי למדינה ענין רב ותועלת רבה מפעולות ההתנדבות.

ההצעה קובעת, כי כפעולות התנדבות יוכרו בעיקר פעולות שבאו מיוזמת משרד ממשלתי, הסוכנות היהודית, המוסד לביטוח לאומי, או גוף ציבורי אחר שקבעו שר העבודה, באישור ועדת העבודה של הכנסת. אופי סלקטיבי זה נועד למנוע הכללת מקרים, שאין עליהם ביקורת או שקשה לבחון אם אכן נבעו ממניעי התנדבות. מאידך נקבע שהמוסד לביטוח לאומי רשאי להכיר, לאחר מעשה, בפעולה להצלת חייו או רכושו של הזולת, שנעשתה שלא בשכר, כפעולת התנדבות.

על המתנדבים נמנים, לפי הצעת החוק, כל הממלא, ללא שכר, חובת אבטחה לפי חיקוק; מי שהושיט עזרה לזולתו לפי חובתו על-פי דין (כגון: עזרה לשוטר); חבר מתנדב, שלא בשכר, של מגן-דוד אדום וכן חבר מתנדב, שלא בשכר, של ארגון לעזרה ראשונה, ארגון נשים מתנדבות לטיפול בחולים, ארגון המטפל בקבורה וכו'; ולבסוף — כבאי מתנדב.

ההצעה משתיתה את הזכאות לתגמולים של מתנדבים שנפגעו, על העקרונות הקיימים, בחוק הביטוח הלאומי, לפיהם ניתנות גימלאות בעין (טיפול רפואי, שיקום רפואי ושיקום מקצועי) ובכסף לנפגע-עבודה, בשינויים המחוייבים. מתן הגימלאות מבוצע בידי הביטוח הלאומי, אך האוצר יחזיר למוסד את הוצאותיו במכלול זה.

שיפור שני, הכלול בהצעת החוק, הינו בענף נפגע-עבודה. ההצעה מבטיחה עדכון של קיצבאות נכות מעבודה, והקיצבאות לתלויים בנכים אלו, בהתחשב בשינויים החלים בתנודות בשכר הממוצע במשק, תוך שימת דגש על שינויי תוספת היוקר ופיצויי ההתייקרות בתקופה ששימשה בסיס לחישוב הקיצבאות או בתקופה שבין אירוע הפגיעה לבין קביעת דרגת נכותו של הנפגע.

שיפור מוצע נוסף בענף נפגעי עבודה, קובע כי אם עובד בשל שנהג ברשלנות — שלא בהתאם להוראה חוקית ביחס לעבודתו שהובאה לידיעת העובדים במקום עבודתו, או שלא בהתאם להוראות שניתנו לו מאת מעבידו, או מאת מי שנוהג להורות לו בעניין עבודתו — הפר חובה חוקית כלפי מעבידו, הרי התקופה שבה לא תחשב תאונתו כתאונת-עבודה, הוזה אומר — התקופה בה לא יזכה בגימלת נפגעי עבודה, תהיה 12 יום ולא, כפי שהיה עד כה בחוק, ארבעה שבועות, שכן הוחלט כי זו תקופת-שלילה ארוכה מדי.

מכלול נוסף הכלול בהצעת החוק — החלת מספר נורמות הלקוחות מענפי ביטוח אחרים בענף ביטוח נכות, כגון: החלת ההוראה לפיה תוצמד קיצבת הנכות לתנודות בשכר, עקב תשלום תוספת יוקר או פיצויי התייקרות, וכן ההוראה לפיה ישולם חוב של הקיצבה, במקרה שהנכה נפטר, לתלויים בו, או למי שסיפק לו מצרכים חיוניים בששת החודשים שקדמו לפטירתו, וזאת בהעדר תלויים בו.

מזונות לבן-זוג

בשנת 1959 נתקבל בכנסת החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), הבא לחטיל חובת מזונות לגבי בני משפחה, מדרגות-קירבה שונות. בא סעיף 2(א) לאותו חוק וקובע, כי הוראות החוק לא יחולו על מזונות שאדם חייב לבן-זוגו. על חובה זו יחולו הוראות הדין האישי של אותו אדם. לעומת זאת אדם שאינו יהודי או מוסלמי או דרוזי או חבר באחת העדות הדתיות המוכרות, חייב במזונות בן-זוגו לפי הוראות החוק עצמו.

במקרים שונים, שהגיעו עד לבית-המשפט העליון, חזרה ערכאה שיפוטית עליונה זו ופסקה, כי בבוא בית-המשפט לפסוק את מידת המזונות, רשאי הינו להביא בחשבון את הכנסות בן-זוגו, התובע את המזונות, מעבודתו בלבד, אך לא הכנסות שיש לו מנכסים שבבעלותו. בתי המשפט חזרו והתריעו על אי-הצדק שיש בה בהפליה זו בין מקורות ההכנסה, ופנו, בגוף פסק-הדין, למחוקק להתערב לתיקון המעוות.

כך קובל בית המשפט-העליון באחד מפסקיו הידועים — "לאור הפסיקה... ולאוור המצב החוקי כפי שהוא קיים היום, נוצר אי-שוויון משווע לעניין פסיקת מזונות בין אשה עתירה נכסים, שיש לה רווחים מנכסיה ובין אשה עובדת שהכנסותיה באות לה מעבודתה. במקרה הראשון אין בית המשפט צריך להתחשב בהכנסותיה לצורך קביעת המזונות שעל הבעל לשלם לה, ואילו במקרה של אשה עובדת כן רשאי בית המשפט לקחת בחשבון את הכנסותיה היא מעבודתה (בהיותם "מעשי ידיה"). זהו מצב שהדעת אינה סובלתו".

וכן — "החלכה האחרונה... מבליטה ביתר שאת את אי צדקת התוצאה הנובעת מהחלכה הראשונה: שבעוד שהאשה, שיש לה הכנסות רק מעבודות החוץ שהיא עובדת, תהיה צפויה לקיזוז כנגד המזונות שהיא תובעת מבעלה, הרי האשה שהיא עתירת נכסים והכנסותיה מחם מספיקות, די וחותר, לשם מחייתה, לא תהא צפויה לקיזוז כנגד תביעתה שלה למזונותיה... אולם אם רוצים להבטיח כי יתחשבו בהכנסות האשה מרכושה לעניין קביעת שיעור מזונותיה, כי אז דרושה התערבותו של המחוקק, כאמור".

התרעות אלו לא נפלו על אזניים ערלות. בחודש פברואר האחרון הגיש משרד המשפטים לכנסת הצעת-חוק המתקנת את החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), ואם כי טרם נדונה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, הרי נראים סיכוייה להתקבל בעתיד הקרוב.

הצעת החוק קובעת, כי כשבא בית-משפט לקבוע את מידת המזונות שחייב אדם לספק לבן-זוגו, רשאי הינו להביא בחשבון את הכנסותיו של בן-הזוג, מקבל המזונות, הן מעבודה והן מנכסים, (להבדיל מהתחשבות בנכסים עצמם). כן ניתן לבית-המשפט לכלול בשיקוליו הכנסה ממקור אחר, כמו פיצויים או תגמולים. הוראה זו תחול גם על מזונות שאדם חב בהם לפי הוראות הדין האישי (חדתי), החל עליו, ואף אם התוצאה מכך תהיה גריעת זכות למזונות.

אם אכן תתקבל הצעת החוק כמצופה, יהיה בכך משום עקירת הפלייה בלתי-מוצדקת ובלתי-סבירה בין נשים עובדות, שלרוב אינן משופעות באמצעים, לבין נשים, לרוב עתירות נכסים, המפיקות רווחים והכנסה מנכסים.

דינו של "הידוע בציבור" כבן זוג

האלמנה אירמה התגוררה כדיירת מוגנת בדירה בת שני חדרים שהיתה שייכת למנוחה אלוה. אחת עשרה שנה לפני מותה של אירמה עבר אפרים לדירתה ויחד חיו שם כבעל ואשה. עם פטירתה של אירמה, נדרש אפרים לפנות את הדירה. משסירב, הגיש נגדו, מנהל עזבונה של בעלת הבית, תביעה לסילוקי־יד.

בית משפט השלום קבע, כי אפרים ואירמה חיו במשך תקופה של כ־11 שנה, באותה דירה, כבעל ואשה לכל דבר כשיחסי אהבה וידידות, עדנה ורוך, שוררים ביניהם. היכרותם קדמה לכניסת אפרים לדירה, כיוון שהיה ידיד משפחה של בעלת המנוח. הם לא נישאו מסיבה אחת ויחידה — אילו נישאו היתה נפסקת זכאותה של אירמה לקיצבה החודשית של אלף ומאתיים לירות, שקיבלה מגרמניה. מגורי אפרים בדירה לא הוסתרו מעיני בעלת הבית, אשר אף אישרה לאירמה "להכניס לדירה גבר. אשר יגור יחד אתה כבעל ואשה". על דלת הדירה הותקנו שלטים עם שמות המשפחה של אירמה ושל אפרים. אירמה חורשה בצוואתה לאפרים מחצית מכל עזבונה ותיארה אותו כ"שותפה לחיים". שכנים ידידים וקרובים ידעו, כי למרות שהשניים חיו כבעל ואשה וניחלו משק־בית משותף, הם לא היו נשואים זה לזה.

על אף כל אלה ציווה בית משפט השלום על סילוקו של אפרים מהדירה, בהיותו סבור כי כדי לבוא בגדר המושג "הידוע בציבור כבן זוג" לא מספיק שהציבור ידע שבני הזוג ניהלו חיים משותפים וחיו כבעל ואשה לכל דבר, אלא נחוץ גם שאותו ציבור יחשוב, אם כי מתוך טעות, "שהם חיים כבעל ואשה נשואים זה לזה". דבר זה לא הוכח. אפרים עירער לבית המשפט המחוזי וכאן נתהפכה הקערה. לדעת בית־משפט זה לא דרושה "ידיעה מוטעית של הציבור שפלוגי ואלמונית נשואים הם" אלא "מספיקה לצורך זה ידיעת אותו ציבור שהם חיים חיי משפחה כבעל ואשה במשק בית משותף". כאן לא החשה מנהל עזבונה של בעלת הבית ומיהר וערער לבית המשפט העליון. נשאלת איפוא השאלה, מי משני בתי המשפט צודק בפירוש שהוא נתן למושג "הידוע בציבור כבן־זוג"?

נחלקו הדעות: השופט העליון מני נוטה לדעתו של בית משפט השלום. המושג "הידוע בציבור כבן זוג" פירושו שהציבור חושב, אם כי מתוך טעות, שהגבר והאשה החיים ביחד היו נשואים זה לזה. דבר זה ברור מעצם לשונו של החוק. נאמר שם: הידוע בציבור כבן־זוג. "בן זוג" פירושו הפשוט והיחיד הוא שהגבר והאשה נשואים זה לזה. אילו רצה המחוקק להסתפק רק בחיים משותפים כבעל ואשה לשם הקניית הזכויות של "הידוע בציבור", כי אז הוא היה אומר זאת, ולא היה בוחר במושג "בן זוג" דווקא כנושא לידיעת הציבור.

דעה זו אינה מתקבלת על דעת השופט עציוני. כבר בעבר קבע עמדתו כי כדי שהאשה תוכל ליהנות מכל אותן זכויות שמעניק המחוקק ל"אשה הידועה בציבור", אין היא צריכה להיות ידועה כאשה כדת וכדין. מלים אלה "כדת וכדין" אינן מופיעות אף לא באחד מן החוקים שבהם מצוי המושג "אשה הידועה בציבור". כל גישה אחרת תיתן פרס למעשי רמייה והטעייה — "המסקנה מדברים אלה יכולה להיות רק אחת ויחידה, והיא כי אנשים ישרים, אשר אינם מסתירים מפני השכנים או בפני העולם שהם חיים כבעל ואשה בלי להיות נשואים כדת וכדין, מהם יישללו זכויות שהמחוקק מעניק לאשה או לבעל הידועים בציבור, ודווקא יעניק אותן לאלה המשקרים ומטעים את הציבור בכוונה ובזדון, עליידי כך שנותנים לו להבין, או אומרים במפורש שהם נשואים כדת וכדין, אם כי אין כל יסוד לכך. הייתכן שבית המשפט יתן את ידו למצב זה... כל אותן הזכויות שהמחוקק העניק לאשה הידועה בציבור, העניק לה לא בזכות מעשי רמייה או הטעייה מצידה, אלא בזכות העובדה שהיא חיה חיי אישות לכל דבר על הטוב והרע שבהם, וכי לכן היא יכולה להיחשב בעיני הציבור כאשה, אם כי מעולם לא נישאה כדת וכדין".

המושג "ידועה בציבור" הינו מושג ספציפי, שקנה לו מקום בתודעת הציבור כמושג מיוחד, כפי שקבע, במשפט אחר, השופט העליון קיסטר :

"בעבר, מקובל היה להגדיר אשה החיה חיי אישות שלא בנישואים, באמצעות מונחים טכניים, כגון קונקובינה או פילגש. באו החוקים בדבר הידועה בציבור כאשתו של פלוני, או כבת זוג, ובעקבותיהם נדחו אותם מונחים מפני הביטוי "ידועה בציבור" שקיבל, בקרב הציבור, את המשמעות של אשה, החיה חיי אישות שלא בנישואין".

הרעיון שהדריך את המחוקק היה למצוא פתרון למצב עובדתי, שבו חיו זוגות במשך שנים כבעל ואשה ללא נישואין כדת וכדין, יחיו המניעים לכך אשר יהיו, ולהעניק לבני זוג כאלה זכויות סוציאליות הנובעות מן הקשר שביניהם. ביטוי קולע לכך נתן השופט העליון חיים כהן :

"אשה שנתנה לאיש פלוני את אונה ואת עונתה, את מעשי ידיה ואת אהבת לבה, שנשאה אתו בסבלו ועודדה אותו בצרתו — למה יגרע חלקה, לעניין אותן טובות ההנאה הסוציאליות למיניהן, אך ורק משום שאין בידה תעודת נישואין? המדינה שוקדת על מתן זכויות אלו לאלמנות, לא באשר נישאו לבעליהן כדת וכדין, אלא באשר שכלו את מפרנסיהן, אם בפועל, אם בכוח, ובאשר רכשו להן כלפי מפרנסיהן אלה, בעמל כפייה ובמסירת נפשן, זכויות שהמדינה מכירה בהן ודואגת למימושן. לפי החוקים המקנים זכויות אלו, הרי אין חן תלויות לא בקיום דין פלוני ולא בקיום רישום פלמוני; הן מותנות בכך שאמנם חיה האשה עם אותו האיש תקופה ממושכת, ולהוכחת חיים משותפים אלה דייה ידיעת הציבור שהם כאילו בעל ואשה".

ולסיכום, קטע ממאמר מאלף שכתב א. מצא, בשאלה זו: "יש טעם רב בהשקפה, כי אין לגזור גורלם של בני זוג "ידועים בציבור" על-פי חריצותם של הולכי רכיל, אלא יש להכריע בזכויותיהם על פי טיב הקשר שהתקיים ביניהם והמהות האמיתית של יחסיהם. מצד אחד קשה למצוא צידוק, עיוני או מעשי, לקיום התנאי של ידיעה מוטעית בציבור בדבר היות השניים נשואים כדין. הנסיון של דורנו מעלה, כי מקריהם של זוגות הקשורים זה בזה בעבותות של אהבה ורעות, וחרף זאת אינם יכולים לבוא בברית הנישואין כדת משה וישראל, מתרבים והולכים. המחוקק לא התעלם מצורכיהם ונחלץ להעניק לבני זוג כאלה (לעתים לאשה בלבד) — זכויות שונות, המעמידות אותם — מבחינת אפשרות ההנאה מתחיקה בעלת אופי סוציאלי — במצב שווה, או דומה, למצבם של בני זוג נשואים. בכל מקרה כזה חזקה על בני משפחותיהם הקרובים, ואף על ידיהם ומכריהם, של בני הזוג, כי אלה יודעים את האמת לאשורה, כי השניים לא נישאו מעולם כדת וכדין. ידיעתם של אנשים אחרים, רחוקים יותר, כגון שכניהם של בני הזוג, הבריהם במקומות עבודתם, בעלי חנויות בסביבת המגורים וכיוצא באלה, תלויה באחד משני אלה: גילוי לבם של בני הזוג, אשר בתום לבם יגלו את האמת המסתתרת מאחורי חייחם המשותפים, או בחריצותם של הולכי רכיל. ואם ירצו להוכיח זכאותם, לפי חוק פלוני או לפי הסכם פלמוני, במה זו תיבחן? האם על פי המהות והתוכן של חייחם המשותפים, כוונותיהם החדדיות, שותפות הגורל שבה קשרו את עצמם, או שמא בנכונותם להדיר מבית המשפט את העדים היודעים את פרטי חייחם לאשורם, ולקרוא לדוכן העדים דווקא את היודעים פחות מכל, את הזרים, אשר חשובם, בטעות, לנשואים כדין?"

דעתו של השופט עציוני נתקבלה על דעת רוב שופטי בית המשפט העליון אשר ישבו לדיון. ערעורו של מנהל העזבון נדחה וכך הוכרה זכותו של אפרים ה"ידוע בציבור" להישאר בדירת המנוחה.

תאונת עבודה בשעת רחצה בבריכה

כאמל עבד כפועל במחצבה השייכת למפעלי עמק הירדן בע"מ. הוא הועסק ליד מכונה לטחינת-אבנים, יחד עם עובדים אחרים, בתפקיד של ניקוי השטח שמתחת למכונה. יום אחד הלך כאמל לאחד הוואדיות שבקירבת מקום העבודה, כדי להתרחץ במימיו של מקווה מים שנוצר במקום כתוצאה מהפירות לצורכי מחקר קרקע. עוד הוא מתרחץ וסלע הידרדר ופגע בו. כתוצאה מהפגיעה נגרמו לו נזקים גופניים חמורים ומחצית גופו התחתון שותק.

המוסד לביטוח לאומי סירב להכיר במקרה זה כתאונת עבודה, כיוון שלגרסתו לא אירע הדבר במהלך עבודתו של כאמל ועקב עבודתו. כאמל מגיש תביעה נגד המוסד לביטוח לאומי לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה. בית הדין פותח בקביעת עובדות המעשה — אחר שבירר בראיות שהוגשו לו ע"י שני הצדדים.

המחצבה נמצאת בלב הרים, במרחק של כשלושה ק"מ מים כנרת. בשלבי הקמתה של המחצבה נעשו בדיקות קרקע, ולצורך בדיקות אלו בוצעו הפירות, אשר יצרו מעין בריכות, לתוכן נקוו המים באופן טבעי. באחת הבריכות הללו אירעה התאונה. כאמל, אביו ואחיו, וכן פועלים אחרים, נמצאים בכל ימות השבוע בשטח המחצבה. בחלקם עבדו ביום או שמו בלילות. כשלא עבדו — לנו בצריף בשטח המחצבה. העבודה ליד המכונה לטחינת אבנים הינה עבודה פיזית קשה והעוסקים בה מתלכלכים עקב האבק הרב במקום. למועסקים ליד המכונה היה מותר להתחלף בעבודה לפי רצונם, ללא התערבות מנהלי העבודה, באשר אלו האחרונים היו מעוניינים רק שהשטח מתחת למכונה יהיה נקי, ולא היה משנה להם כיצד העובדים ליד המכונה, בעבודה זו, מחלקים את העבודה בינם לבין עצמם. המעסיק לא התקין במקום שום סידורי נקיון ורחצה והיה ידוע לכל הנוגעים בדבר, לרבות שני מנהלי העבודה אלקיים וזליג, כי העובדים ליד המכונה נוהגים במהלך יום העבודה, בין משמרת למשמרת, ללכת לבריכה, כדי לשטוף מעליהם את הזוהמה שהצטברה על גופם במהלך העבודה. אף מנהל העבודה אלקיים הודה, כי הוא עצמו, לבדו ובצוותא עם הפועלים, היה נוהג להתרחץ כך.

בשעות הבוקר של היום בו אירעה התאונה, חש כאמל בכאבי שיניים חריפים. הוא הודיע על כך לשני מנהלי העבודה, אך הוא נדרש להתחיל בעבודתו חרף כאבי השיניים. כשגברו הכאבים ועצמו, החליט כאמל ללכת לרופא השיניים בטבריה. לשם כך הלך לבריכה כדי להתרחץ, במגמה שלאחר הרחצה יבקש היתר לעזוב את העבודה ולגשת לרופא השיניים. התאונה אירעה לו במהלך הרחצה.

לאור מסכת עובדות זו, קובע בית הדין האזורי לעבודה, כי התאונה שבה נפגע כאמל אירעה לו במהלך עבודתו ועקב עבודתו. הנוהג, שפועלים מתרחצים במהלך העבודה ולאחריה בבריכה בה אירע האסון, היה קיים באופן קבוע במקום עבודה זה. יש כאן קשר ברור לעבודה וזוהי אף עשיית דבר, אשר עובד סביר היה עושה אותו במהלך העבודה. לפיכך, קובע בית הדין, התאונה שארעה לכאמל הינה תאונת עבודה כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי, והמוסד לביטוח לאומי חייב להכיר בתביעתו להכרה ולזכאות של נפגע עבודה, על כל המשתמע מכך.

פיצויים על הפסד השתכרות

דוד רכב על אופניו למקום עבודתו במספנות חיל הים, בנמל חיפה. אומניבוס נהוג בידי חליל פגע בו. כתוצאה מההתנגשות נגרם לדוד זעזוע מוח והוא איבד את הכרתו. עד מהרה הוחש לבית החולים רמב"ם, בו התעורר רק כעבור שעתיים. בבית החולים איבחנו אצלו פצעים מרובים על האף ועל השפה העליונה ושבר של עצמות האף. דוד אושפז במחלקת אף, אוזן וגרון למשך 17 ימים, ולאחר זמן קצר אושפז שנית, הפעם לתשעה ימים, עקב זיהום בפצע.

האבר שנפגע ביותר בפניו הוא האף. עקב היצרותו של הנחיר השמאלי נגרמו לו קשיי נשימה, מחם הוא סובל עד היום. כן סובל דוד מנזילה מתמדת מהנחיר הימני, ובכלל איבד הוא כליל את התחושה בחלק הימני העליון של הפנים.

דוד הינו שרברב במקצועו, ומאז שנת 1962 הוא מועסק כשרברב על-ידי מיספנות חיל הים. עיקר העבודה הוא בכלי שייט. אך מפאת מצבו לאחר התאונה, איננו מסוגל לעשות עבודה זו, הכרוכה בטלטולים וברעש שאינו יכול לעמוד בהם. לפיכך הוא מועסק עתה בעבודות עזר שונות בחוף.

קשיי הנשימה והנזילה המתמדת מגבילים את כושר עבודתו לא רק על כלי-שייט, אלא גם במידה מסוימת בעבודה על קרקע מוצקה בחוף. המראה החיצוני המעוות של אפו והצלקת שעליו, אמנם אינם משפיעים על כושר עבודתו, אך עלולים להשפיע על האפשרות לחשיג עבודה בשוק החופשי.

בבית המשפט המחוזי קבע השופט, אשר לפניו הובאה תביעת הנזיקין של דוד, כי נכותו המיוחדת שוללת ממנו את האפשרות להמשיך בעבודתו הקודמת על כלי שייט, כי עבודה זו הינה בעלת אופי מיוחד והיא מבליטה ומחריפה את נכותו. השופט סבר, כי במקום עבודה אחר, לא במספנות חיל הים, היתה נכותו של דוד מתבטאת ב-25% בלבד, ושיעור זה הוא קבע לאומדן דמי הנזק. ואם בגלל אופיה המיוחד של העבודה במספנות חיל הים, על כלי-שייט, מוחרפת הנכות, לא היה השופט המחוזי מוכן לתעלות את שיעורה רק משום שדוד אינו מחפש לו מקום-עבודה אחר. השופט חייב את הנהג הפוגע, חליל, ואת חברת הביטוח לשלם לדוד פיצויים בסך של כ-74 אלף לירות. דוד מערער על פסק הדין בפני בית המשפט העליון. לשופט העליון ברנזון, לא נראית גישתו של השופט המחוזי משתי בחינות: ראשית, מאחר שהיו נתונים מדויקים על הפסד ההשתכרות של דוד כתוצאה מן התאונה, בחשוואה עם עובד אחר מסוגו שווה דרגה עמו, לא היה מקום לנקוט אמת מידה אחרת לקביעת הפסד ההשתכרות. כשישנם נתונים על הפסד ההשתכרות הנובע מהתאונה, יש לחשב את הפיצויים על-פי זה ולא על בסיס אחוזי נכות פיזיים, שאינם אלא תחליף בלתי-נמנע למקרה שאין אפשרות אחרת לחשב את שיעור הנזק.

שנית, אין השופט ברנזון רואה מה פסול יש בכך שעובד, לאחר שנפגע בתאונת עבודה ואינו מסוגל עוד לעסוק בעבודתו הקודמת, מסתדר באותו מקום בעבודה אחרת, המתאימה למצבו החדש. האם גזירה היא שדווקא לאחר תאונה, שבה נפגע כושר עבודתו, עליו לחדול מלעבוד במקום טוב ומבוסס, בו יש לו ותק, ולנוע על פני שוק העבודה החופשי? ומניין לנו שדווקא במקום החדש יזכה בתנאי עבודה טובים מאלה שהוא נהנה מהם כעת במקום העבודה הנוכחי?

בית המשפט העליון קיבל ערעורו של דוד והכפיל את סכום תשלומי הפיצויים שהושתו על הנהג חליל ועל חברת הביטוח, עד לשיעור של כ-150 אלף לירות, וזאת נוסף לסכום הגבוה של 30 אלף לירות להוצאות המשפט ושכר טרחת עורך דין.

והכול בגלל אף שנחבל.

פרסומים שנתקבלו במערכת

1. בר יוסף רבקה ואליעזר לשם, מחקרי עבודה בישראל, ירושלים, האוניברסיטה העברית, המכון לחקר העבודה והרווחה 1974, 337 ע'.
לקט של מאמרים הדנים באספקטים שונים של עבודה בישראל, כגון: יחסי עבודה ההסתדרות, האגוד המקצועי, ועדי עובדים, דפוסי תעסוקה ועוד.
2. כהן יונה, יסודות הראיון הטיפולי, תל-אביב, "גומא", 1973, 121 ע'.
מטרת הספר היא להרחיב את הבסיס התאורטי של ניהול ראיונות טיפוליים ולהעשיר את דרכי הביצוע. מיועד למראיין הטיפולי במקצועות טיפול שונים: עובד סוציאלי, פסיכולוג, מדריך וקצין מבחן, יועץ תעסוקה ואחות סוציאלית.
3. פרוקצ'יה אוריאל ואריה ל. מילר, זכויות הנכים בישראל; בעיות יסוד. ירושלים, האוניברסיטה העברית, המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי ע"ש הרי סאקר, 1974, 168 ע'.
מטרת המחקר — לחשוף את הליקויים הקיימים בהסדר המשפט הפוויטיבי בישראל ולחציג הצעות לתיקונים. חוברת זו מהווה את ממצאי השלב הראשון במחקר הדן בלימוד הדין השורר בישראל.
4. Gilbert Neil and Specht Harry: *Dimensions of Social Welfare Policy*. New Jersey, Prentice-Hall, Inc. (C1974), 208 p.
הספר מתאר בעיקרו, מסגרת-עבודה (frame-work) כללית לניתוח מדיניות הרווחה הסוציאלית, ומגיש מבוא רב-היקף לתחומים המהותיים של המדיניות. המחברים מבהירים את הפונקציות והברירות, המהוות עימות לאנשי מקצוע שעיסוקם בעיצוב המדיניות של רווחה סוציאלית.
5. Gordon M. David, *Theories of Poverty and Underemployment — Orthodox, Radical and Dual Labor Market Perspectives*. Lexington, Mass., D. C. Heath and Company, (C1972), 177p.
הספר דן בבעיות התעסוקה והעוני הרווחות בשכונות עוני בערי ארה"ב. קיימות 3 גישות כלכליות להבנת הבעיות הללו: התיאוריה הכלכלית האורתודוכסית, תיאורית שוק העבודה והתיאוריה הכלכלית הרדיקלית. הספר מנסה לסקור ולהבחיר את המחלוקת בין שלוש הגישות הללו, ומביא סטנדרטים להמחשה.
6. Great Britain, Secretary of State for Social Services, *Report of the Committee on Abuse of Social Security Benefits*. London, H.M.S.O., 1973, 197p.
דו"ח ועדה שמונתה ב-1971 על ידי מזכיר המדינה לענייני בריאות וביטוח סוציאלי. תפקיד הוועדה היה לבדוק שימוש לרעה שנעשה בתחום הנדון, ולהצביע על דרכים לתיקון המצב.
7. Hoskins, Dalmer and Lenore E. Bixby, *Women and Social Security: Law and Policy in Five Countries*. Washington, D.C., Social Security Administration, (1973), 95 p.
הדו"ח סוקר את הביטוח הסוציאלי של נשים ב-5 מדינות, במחצית 1972. המדינות הן: מערב גרמניה, צרפת, בלגיה, בריטניה וארה"ב.
8. Lens, Sidney, *Poverty — Yesterday and Today*. New York, Crowell, (C1973), 212 p.
המחבר סוקר את תולדות העוני באמריקה, וכן את המערכות השונות לטיפול בנגע זה למן התקופה הקולוניאלית ועד ימינו.

9. Musgrave, A. Richard and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Book Co., New York, 1973, 762 p.
מחקר העוסק ברבות מן הבעיות הכלכליות והסוציאליות המרכזיות של שנות ה-70, שיש לטפל בהן באמצעות מדיניות ציבורית ריכוזית, שכן אין הן יכולות להיפתר על ידי שוק ביזורי (דצנטרליסטי).
10. Phelps, Edmund S. ed., *Economic Justice*, Baltimore, Penguin (C1973), 479 p.
בחלקו הראשון דן הספר בבחירת המדיניות המתאימה לגבי חלוקת ההכנסות. חלקו השני והשלישי סוקרים את כלכלת הרווחה המודרנית, ומנתחים את חוסר היכולת להגיע לצדק כלכלי מוחלט, על ידי קבלת החלטות באורח דמוקרטי.
11. Reagles W. Kenneth and Others, *Rehabilitation in Israel*, B'nai B'rith Career and Counselling Services, Washington, D.C., (C1974), 228 p.
מגמת הספר לשמש מדריך לתהליך השיקום ולמקורותיו בישראל. הוא מיועד בעיקרו לתלמידי פסיכולוגיה ועבודה סוציאלית ולכל העוסקים בתחומי השיקום.
12. Safilios & Rothschild C., *The Sociology and Social Psychology of Disability and Rehabilitation*, The Merrill — Palmer Institute, Random House, New York, 1970, 326 p.
ניתן כאן תאור של מחקר סוציולוגי מקיף בתחום הנכות, תוך חשיפת הצדדים הארגוניים וההתנהגותיים הכרוכים בנכות הפיזית, וחצנת האתגרים אותם מעמידים צדדים אלה במסגרת מחקר מעין זה.
13. Schnitzer Martin, *Income Distribution*, Preaeger Publishers, Inc., N.Y. (C1974), 234 p.
המחבר מציג נתונים על חלוקת ההכנסה ב-6 מדינות שונות: ארה"ב, שבדיה, גרמניה המערבית, גרמניה המזרחית, בריטניה ויפן.
14. U.S. Department of Commerce: *Social Indicators, 1973: Selected Statistics on Social Conditions and Trends in the U.S.*, Washington, Government Printer Office, 1973, 258 p.
ספר זה מתאר את התנאים והמגמות הסוציאליות בארה"ב, תוך חלוקה ל-8 תחומים עיקריים: בריאות, בטחון ציבורי, חינוך, תעסוקה, הכנסה, משק בית, פנאי ואוכלוסיה.
15. Titmus R. M., *Social Policy — An Introduction*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1974, 160 p.
ספר זה מיועד לכל המתעניינים במדיניות סוציאלית (סטודנטים ומדינאים) ולאלו הרוצים להבין את הבעיות והמאבקים של החברה המערבית. בהבחינו בין מדיניות סוציאלית לבין מדיניות כלכלית, מציג המחבר את היקפן הרחב של התמורות שחלו בתחומים הסוציאליים, הרפואיים והכלכליים ומנתח את הפתרונות המוצעים.
16. Watson V. Elizabeth, *Social Welfare Research and Demonstration*, Cal. Regional Research Inst. in Social Welfare, 1974, 179 p.
הספר מציג מחקר שנערך בתחום הרווחה הסוציאלית והסעד בשיתוף עם חוקרים בינלאומיים במטרה לקרב את האינטרסים של המדינות השונות בתחום זה, ולמצוא שיטות חדשות לשיפור חייהם של הנכים וכלל האנשים הנתונים במצוקה.