

# בטחון סוציאלי

## כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

מדינת הרווחה; סוגיות של קיצוב והקצאת משאבים • הלייבור ומדינת הרווחה בשנות ה־80 • התפתחויות ומגמות בביטחון הסוציאלי 1960—1978 • קונפליקט מעמדי ומדיניות ציבורית: מעבר לדגם הסוציאלי-דמוקרטי של מדינת הרווחה • מדיניות הבטחת הכנסה מנקודת ראות המשפחה — מחקר משווה של שמונה ארצות • מגמות בתכנון ובחפעלת חוק ביטוח סיעוד • דיני הביטחון הסוציאלי מבחינת המשפט הרצוי — סוגיות נבחרות • מערכת הזכויות הסוציאליות במערב אירופה • ההיבטים הכלכליים של העבודה ההתנדבותית • הקשישים הערביים המוסלמים באיזור הכפרי • הערכת הפונים ועובדי השיקום שלהם את סוגי השירותים וההתערבויות המקצועיות בתהליך השיקום במחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי.

# בטחון סוציאלי

כתבי־עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על־ידי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים \* שבט תשמ"ג \* פברואר 1983

חוברת 24

## בחברת זו

מדינת הרווחה היא נושאם של מרבית מאמרי החוברת. פרופ' אברהם דורון עוסק בסוגיות של קיצוב והקצאת משאבים לפעולות רווחה על רקע המשבר שבו נתונה מדינת הרווחה בימינו. מר פראנק פילד דן בירידת התמיכה הציבורית בבריטניה ברעיון מדינת הרווחה, שמקורה לדעתו באי מימוש הרעיון של הבטחת שוויון חברתי לכלל האזרחים ובגידול המהיר של עלות השירותים.

סקירה מקיפה של "עולם הביטחון הסוציאלי" במדינות שונות בעולם בשלהי שנות השבעים ובתחילת שנות השמונים מובאת בדו"ח המזכיר הכללי של הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי (ISSA), שהוגש לעצרת הכללית של הארגון.

ד"ר מיכאל שלו מעמיד את השאלה האם הסוציאלי-דמוקרטיה מובילה לסוציאליזם ומסקנתו: אף-על-פי שמדינת הרווחה עולה ומתפתחת ממילא בחברות קפיטליסטיות מתקדמות, היא מתפתחת הרבה יותר מהר תחת שלטון הסוציאלי-דמוקרטים.

במדינות הבטחת הכנסה מנקודת ראות המשפחה, הנקוטה בשמונה מדינות "מערביות", דנים פרופ' אברהם דורון, גב' נירה שמאי ומר יוסי המיר. מטרת החוקרים היתה לבחון את המדיניות, הכוללת את תכניות הביטוח הלאומי, תכניות הבטחת הכנסה למיניהן שמחוץ לביטוח הלאומי ואת מדיניות המיסוי בארצות שגבדקו. השאלה המרכזית שהציגו החוקרים היתה, באיזו מידה "חבילת ההכנסה" המובטחת למשפחות על-פי המדיניות הקיימת אכן מצליחה לשמור על רווחתן ולמנוע את הופעתה של מצוקה כלכלית אצלן.

באחד ההיבטים של מערכת שירותי הרווחה בארץ דנים גב' ברנדה מורגנשטיין, גב' נירה שמאי ומר שלמה כהן: הדאגה לצורכיהם של חולים כרוניים המוגבלים בתפקודם היומיומי, וזאת לאור קבלתו של חוק ביטוח סיעוד בכנסת בנובמבר 1980.

בדיני הביטחון הסוציאלי, מבחינת המשפט הרצוי, עוסק ד"ר אריה מילר. המחבר מעלה הצעות לשיפור החוק הקיים תוך השוואה עם חוקי רווחה קיימים במתקדמות שבמדינות העולם.

אשנב אל הנעשה בתחום הזכויות הסוציאליות של העובדים במערב אירופה פותח ד"ר אברהם דניאל, המצביע גם על תפקידם החשוב של האיגודים המקצועיים בהתפתחות הטובות הניתנות כיום לעובדים. שלושת המאמרים החותמים את החוברת עוסקים בהיבטים הכלכליים של העבודה ההתנדבותית (מר ג'ק חביב ומר יעקב קופ), בבעיותיהם בצורכיהם ובגישותיהם של הקשישים הערביים המוסלמים באזור הכפר רי לאור התמורות החברתיות שהתרחשו בארץ בשלושים השנים האחרונות (פרופ' יצחק מרגולץ, מר סמיה נשיף וד"ר הלן פרידן) ובהערכת הפונים למחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי, ועובדי השיקום המטפלים בהם, את סוגי השירותים המוגשים ואת ההתערבויות המקצועיות של המטפלים (גב' מיה הולצמן ופרופ' ארט בלוס).



"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית המאמר באנגלית וכן שם המחבר ושם המאמר באנגלית.

מען המערכת: "בטחון סוציאלי", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91909. הדעות וההערכות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

דניאל עזריאל

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

העורך:

רפאל יוליוס

דפוס:

קואופרטיבי "אחוח",

ירושלים

## תוכן העניינים

עמ'

5	פרופ' אברהם דורון	מדינת הרווחה: סוגיות של קיצוב והקצאת משאבים
15	פראנק פילד	חליבור ומדינת הרווחה בשנות ה-80
23		התפתחויות ומגמות בביטחון הסוציאלי 1978—1980 (דו"ח המזכיר הכללי של איס"א)
39	ד"ר מיכאל שלו	קונפליקט מעמדי ומדיניות ציבורית: מאגר לדגם הסוציאלי-דמוקרטי של מדינת הרווחה
56	פרופ' אברהם דורון, נירה שמאי ויוסי תמיר	מדיניות הבטחת הכנסה מנקודת ראות המשפחה — מחקר משווה של שמונה ארצות
77	ברנדה מורגנשטיין, נירה שמאי ושלמה כהן	מגמות בתכנון ובהפעלת חוק ביטוח סיעוד
100	ד"ר אריה ל' מילר	דיני הביטחון הסוציאלי מבחינת המשפט הרצוי — סוגיות נבחרות
111	ד"ר אברהם דניאל	מערכת הזכויות הסוציאליות במערב אירופה
122	ג'ק חביב ויעקב קופ	החיבטים הכלכליים של העבודה ההתנדבותית
131	פרופ' יצחק מרגולץ, סמיח נשיף וד"ר הלן פרידן	הקשישים הערביים המוסלמים באיזור הכפרי (גישות וצרכים)
142	מיה הולצמן ופרופ' ארט בלוס	הערכת הפונים, ועובדי השיקום שלהם, את סוגי השירותים וההתערבויות המקצועיות בתהליך השיקום במחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי
147	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית: חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 44); חוק לימוד חינם (גני ילדים); חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס 45); היתר נישואין
151		פרסומים חדשים

# מדינת הרווחה: סוגיות של קיצוב והקצאת משאבים\*

מאת פרופ' אברהם דורון\*\*

לפעולות מדינת הרווחה. סיכויי מדינת הרווחה - זה לעתיד הקרוב אינם מעודדים אפוא. סביר להניח, שהמשאבים המצומצמים בלא-הכי יוסיפו להדלדל ויגרמו בעתיד שחיקה נוספת של שירותי-הרווחה לציבור שנעזר בהם עד כה. בין שדעתנו נוחה מכך ובין שלא, שומה עלינו להתכונן ולהתייחס לבעיות הנובעות ממדיניות זו. השאלה היא, כיצד ניתן להתמודד עם מדיניות זו מבלי להביא להחמרת הבעיות המעיקות כבר עתה על חלקים נרחבים באוכלוסייה. כדי להתמודד עם מצב זה, יש לבחון ביתר זהירות לא רק את האסטרטגיה הכוללת של הקצאת משאבים לפעולות הרווחה לסוגיהן, היינו את סוגיות החלוקה המאקרו- חברתיות, אלא להקדיש יתר תשומת-לב לתהליכי החלוקה למעשה של משאבים אלה למשפחות ולאזרחים נזקקים בנקודת-הנגישות לשירותי הרווחה, היינו לסוגיות החלוקה המיקרו-חברתיות.<sup>4</sup>

מדינת הרווחה שרויה בימינו במשבר במרבית החברות המתועשות.<sup>1</sup> המשבר נובע משורה של גורמים חברתיים, כלכליים ומדיניים שהם בולטים בהם הם הקיפאון הכלכלי השורר ברוב המדינות הללו בעשור האחרון, "התערערות התמיכה האידיאולוגית במדינת הרווחה בקרב שכבות רחבות באוכלוסייה"<sup>2</sup>, והיחלשות תחושת הסולידריות החברתית שהיקנתה למדינת הרווחה את הבסיס המוסרי שלה.<sup>3</sup> כתוצאה מכך מדינת הרווחה ניצבת בפני בעיה חמורה - כיצד למנוע שחיקה גוברת בתפקידיה המהוגנים ערובה לביטחון חברתי ותכליתי של חלקים נרחבים באוכלוסייה ובעיקר של השכבות החלשות יותר שלה. הסימן הבולט מכל של משבר זה מתבטא בצמצום המתמשך של משאבים המוקצים לפעולות רווחה במרבית המדינות המתועשות. בכל המדינות האלה ניטש ויכוח ציבורי בשאלה כיצד לבלום את הקצאת המשאבים

\* המאמר הוצג בוועידת ספיר לפיתוח בנושא "הערכת מדיניות חברתית: בריאות, חינוך ורווחה", שהתקיימה בתל-אביב, 28-30 לדצמבר 1980.

\*\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
1 ראה למשל: Irving Louis Horowitz, "Social Welfare, State Power and the Limits of Equity", in: Howard E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Vol. 2, London, Sage Publications, 1978; John Logue, "The Welfare State: Victim of its Success", *Daedalus* (Fall 1979).

2 דברי דיוויד דוניסון בהרצאתו: "The Discovery and Development of Knowledge", שנשא בכינוס הבינלאומי הי"ט של בתי-הספר לעבודה סוציאלית, שהתקיים בירושלים, בימים 14-18 באוגוסט 1978.

3 ראה: Robert Pinker, *The Idea of Welfare*, London, Heineman, 1979.

4 ראה: Ken Judge, "Resource Allocation in the Welfare State: Bureaucrats or Prices?", *Journal of Social Policy*, Vol. 8, Part 3 (Spring 1979); Howard Glennester, *Social Service Budgets and Social Policy*, London, Allen & Unwin, 1975; Hugh Heelo & Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, London, Macmillan, 1974.

רק בשנים האחרונות הוכרה חשיבותן של ההחלטות המיקרו-מדיניות ותהליך זה נתפס כתהליך בעל חשיבות עליונה של קיצוב שירותים. יתר על כן, לאור העובדה שהצרכים החברתיים הם בלתי מוגבלים במהותם, הביי-קוּש לשירותי רווחה המשתמע מהם, מחז גיסא, והכמות המוגבלת של המשאבים הומי-נים למטרה זו במונחים של אמצעים כספיים, כוח אדם ומוסדות שירות, מאידך גיסא, קיצוב השירותים ברמה המקומית הוא אחד התפקידים החשובים ביותר המתבצע בכל המערכות של שירותי רווחה.<sup>7</sup> א"ג סטיוונס מכנה תהליך קיצוב זה "הגורם הסמוי המאפשר את פעילו-תם של שירותי הרווחה", או "השמן המניע את גלגלי המכונה שבלעדיו היא היתה נעצרת".<sup>8</sup>

חשיבותם של קיצוב השירותים או החלוקה המיקרו-חברתית נובעת מן העובדה, שבתה-ליך זה מתקבלות ההחלטות הקריטיות בשאלות מי יקבל את השירות, מהי כמות השירות שהוא יקבל ואיכותה ומי עשוי לקבל טובות הנאה נוספות כלשהן העומדות לחלוקה ברשות המערכת. ההחלטה מי יקבל את השירות, הן באשר לכמותו והן באשר לאיכותו, קובעת לא רק את תוצאות תהליך הקיצוב, אלא גם יוצרת למעשה את האפקט החברתי של השירות על הרווחה של קבוצות אוכלוסייה למיניהן.<sup>9</sup> בעיה עיקרית נוספת הקיימת בשני תהליכי ההקצאה, החלוקה המיקרו-חברתית והמיקרו-חברתית, טמונה בעובדה שסדר-הקדימו-יות האסטרטגי שנקבע במישור המאקרו לגבי ההקצאה הכוללת של משאבים למטרת פעו-

במסגרת הכלכלה המדינית בת-זמננו סוגיות החלוקה המיקרו-חברתית והמיקרו-חברתית נתפסות כשני תהליכים נפרדים שעל-פי רוב אין להם נגיעה זה בזה. האחד מתייחס למאבק המתמשך על הקצאה כוללת של משאבים למכלול תכניות הרווחה החברתית והוא פועל יוצא של בוחות מדיניים וחברתיים מורכבים; השני מתייחס לתהליך של הספקת השירותים הלכה למעשה למשפחות ופרטים במישור המקומי, היינו בנקודת-המגע בין מערכת שירותי הרווחה ובין הפרט. הנוקק לשירות זה או אחר, תהליך שהוא פועל יוצא של מדיניות ארגוני שירות, הפרופסיות העוסקות ברווחה והפראקטיקה שלהם בשדה.<sup>5</sup>

עד לאחרונה, התמקדו עיקר הוויכוח הציבורי, המחקר האקדמי והחשיבה המדינית בראש וב-ראשונה בהקצאת המשאבים המיקרו-חברתית לתכניות הרווחה השונות וחלוקתם לגורמים השונים המופקדים על יישום מדיניות הרווחה החברתית. ההכרעות המיקרו-מדיניות שכוונו לתחום שירותי הרווחה דחקו את ההחלטות המיקרו-מדיניות במישור המקומי על-פי רוב לקרן-זווית. רק מעט מחשבה הוקדשה לתה-ליכי החלוקה המיקרו-חברתית של משאבים לאוכלוסייה הנוקקת ולהגשת השירותים החברתיים הלכה למעשה. מדינאים ואנשי המינהל הסוציאלי חשו את עצמם על קרקע מוצקה בתחום הראשון יותר מאשר בשני ואי לכך הזניחו את הסוגיות החשובות של החלוקה המיקרו-חברתית.<sup>6</sup> ואמנם, רוב התיאוריה הכלכלית מתעלמת מן השאלות של החלוקה המיקרו-חברתית.

5 ראה: Ken Judge, *Rationing Social Services*, London, Heineman, 1978; Jimmy Algie, "Priorities in Personal Social Services", in: Muriel Brown & Sally Baldwin (eds.), *The Year Book of Social Policy in Britain 1978*, London, Routledge and Kegan Paul, 1980.

6 ראה הקלו ווילדבסקי (לעיל, הערה 4), פרק 8.

7 ראה: R. A. Parker, "Social Administration and Scarcity", in: *Social Work (U.K.)* (April 1967); Ellie Scrivens, "Towards a Theory of Rationing", *Social Policy & Administration*, Vol. 13, No. 1 (Spring 1970), (לעיל, הערה 5).

8 ראה: A. C. Stevens, "Rationing in the Social Services", *Welfare Officer*, Vol. 21, No. 4 (July 1972), p. 6.

9 גלנסטר. (לעיל, הערה 4).

מקבל השירות, כמות השירות שהוא עשוי לקבל ואיכותו.

הבעיות הנוצרות בעקבות זאת הן משלושה סוגים: ראשית, הן גורמות קושי רב להבטיח שסדר-הקדימויות האסטרטגי שנקבע במישור הלאומי אכן יאומץ ויישם במישור המקומי הנמוך; שנית, הן יוצרות קושי להבטיח שהתהליך הסמוי של קיצוב השירותים תהיה בו משום ערובה לחלוקה צודקת של שירותים לאוכלוסייה הנזקקת; ושלישית, הן מקשות מאוד על חיזוי התוצאות החלוקתיות של מדיניות הרווחה החברתית.<sup>11</sup>

כתוצאה מבעיות אלה הולכת ומתחזקת ההכרה, שעל מנת לעשות את תפקודה של המדיניות החברתית אפקטיבית יותר קיים הצורך לפתח תיאוריות ומודלים שיהיה בהם כדי להבהיר את תהליכי החלוקה המיקרו-חברתיים, קרי — את סדר-הקדימויות בקיצוב השירותים ברמה המקומית. התפתחות זו יהיה בה כדי להפוך את בעיית המיקרו-חלוקה לסוגיות של מדיניות, מימד שהוא חסר לה בהווה.<sup>12</sup> ואולם, כפי שכבר ציינו ק' ג'אדג' וג' אלג'י, בנוסף לזאת יש צורך בפיתוח שילוב תמיסתי של חלוקת המאקרו- והמיקרו-חברתית, היינו יצירת קשר הדוק יותר בין הקצאת המשאבים לפעולות רווחה בדרג הלאומי ובין תהליכי החלוקה בדרג הבינוני והתחתון בנקודת הגשת-השירות.<sup>13</sup>

בעשור האחרון גברה המודעות לבעיות אלה, והחלו להופיע קווים מתווים ראשוניים לתיאוריות של קיצוב שירותים. קווים מתווים אלה טרם מוזגו לתיאוריה אחידה של קיצוב בשיירות הרווחה. אולם, הם תרמו באופן משמעותי

לותרווחה נקבע על-פי רוב כתהליך המדיני הכללי של התכנון הכלכלי, החברתי והתקציבי במדינה. תהליך זה הוא בדרך כלל גלוי ומוגדר ולכן הוא פתוח לוויכוח ציבורי ולביקורת הציבור. לעומת זאת, סדר-הקדימויות התפעוליות שנקבע במישור המיקרו על-ידי מדיניות ארגוני השירות ואנשי פרופסיות הרווחה הוא בדרך כלל סמוי, במקרים רבים הוא בלתי-מודע ורק לעתים רחוקות הוא גלוי וברור לעין. וחשוב מכך, הנהוג המקובל של מדינאים ואנשי פרופסיות להכחיש את קיום תהליך קיצוב השירותים, המהווה את סדר-הקדימויות המיקרו-חברתיות, מרחיקים את הנושא מן הויכוח הציבורי ומשאירים אותו בעיקר בידי ספקי השירות.<sup>10</sup>

אם נבחון למשל את השירותים הרפואיים שמגישות קופות החולים בישראל, נמצא שמוסדות אלה טוענים שמבוטח שלהם הזקוק לטיפול רפואי יקבל את כל השירותים שיודקק להם, הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית. קופות החולים בישראל, כמו מרבית ארגוני הבריאות הדומים במדינות אחרות, מכחישות באורח נמרץ קיומו של קיצוב כלשהו בשירותיהן. מאחר שהמשאבים הכספיים, האנושיים והמתקניים העומדים לרשות ארגונים אלה מוגבלים, הם גוקטים בהכרח אמצעי קיצוב למיניהם בנקודת-הנגישה לשירותיהם. במקרה של ישראל, הקיצוב נעשה למעשה ברמת המרפאה המקומית, על-ידי הרופא המטפל או בתדר-המיון של בתי-החולים. ההתכחשות לקיומו של קיצוב בנקודת-הנגישות לשירותים הרפואיים של קופות החולים אינה מאפשרת קיום בקרה גלויה של

10 ראה למשל: J. Enoch Powell, *A New Look at Medicine and Politics*, London, Pitman; Medical, 1966, p. 38; וכן פארקר (לעיל, הערה 7); סטיוונס (לעיל, הערה 8).

11 ראה: Peggy Foster, "The Informal Rationing of Primary Medical Care", *Journal of Social Policy*, Vol. 8, Part 4 (October 1979); Anthony Forder, *Concepts in Social Administration*, London, Routledge & Kegan Paul, 1974, p. 81; Bledy Davies, in association with Mike Reddin, *Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy*, London, Heinemann, 1978, Ch. 7; וכן אלג'י (לעיל, הערה 5).

12 ראה פארקר (לעיל, הערה 7), עמ' 12.

13 ג'אדג' (לעיל, הערה 5); אלג'י (לעיל, הערה 11).

כלשהו אינם קיימים למעשה, או במקרה שלא ניתן להפריך את עובדת קיומם של הצרכים, ננקטת העמדה שאין זה מעניינו או מתפקידו של השירות לטפל בהם. הפונים מופנים אפוא לשירות אחר או למחלקות אחרות של אותו שירות. הפגנית פונים משירות למשנהו, קרי "סחבת", היא חלק בלתי נפרד מטקטיקת ההכחשה. מניעת מידע מהווה גם היא אסטרטגיה נפוצה למיתון הביקוש. הימנעות ממתן מידע נאות וענייני לגבי שירות ותפקידיו והשארת ציבור הנזקקים באפלה באשר לנסיבות שבהן ניתן לעשות בו שימוש הולם היא בלי ספק גורם חשוב בצמצום הביקוש.<sup>15</sup>

בין האסטרטגיות מצמצמות-ההיצע בשירותים ניתן למנות את תנאי-הזכאות, העשויים לכלול דרישות כגון שהמבקש הוא אזרח המדינה, או תושב המקום, שיקול-דעת של ספקי השירות באשר לכמות ולאופי השירות הניתן, הטלת תשלום על השימוש בשירות, דילול השירות מבחינה כמותית ואיכותית וצורות של סחבת למיניהן. האסטרטגיה הפשוטה והנפוצה ביותר לצמצום היצע-השירות היא קביעת קריטריונים לזכאות. פרסום קריטריונים אלה והגדרתם הברורה היא הדרך הדמוקרטית המקובלת לצמצום ההיצע בשירות כלשהו. ביסודו של דבר, אין אפוא פגם בשימוש באסטרטגיה זאת. הבעיות מתעוררות כאשר הקריטריונים אינם מקבלים פומבי או אינם ברורים או ניתנים לשינוי בידי השירות לפי ראות עיניו.

הקניית שיקול-דעת לספקי השירות, בין שהוא ניתן לדרג המנהלי, לסגל המקצועי או לעובדים אחרים, היא ללא ספק אסטרטגיה מצמצמת-היצע. מנהלי שירותים עשויים להשתמש בשיקול-הדעת שבידם על מנת לסנן את הפונים באשר לסוג השירות שיינתן להם;

להבנת הדינמיקה של הקיצוב ושל השלכותיו על היווצרות מחסומי-גישה בפני ציבור המשתמשים במערכות שירותי הרווחה.

ניתן לסווג את הקווים המתווים של התיאור-יות האלה למספר טיפולוגיות עיקריות: טיפולוגיה אחת, שניתן לגלותה בעבודותיהם של ר"א פארקר<sup>14</sup>, א"ג סטיוונס<sup>15</sup>, א"מ ריס<sup>16</sup>, א' סקריבנס<sup>17</sup> ואחרים, מחלקת את תהליך הקיצוב המיקרו-חברתי לשתי קטגוריות עיקריות. הקטגוריה האחת כוללת את האסטרטגיות שנועדו לצמצם את הביקוש לשירותי הרווחה השונים. סקריבנס מכנה אסטרטגיות אלה בשם "אסטרטגיות מעכבות-ביקוש", ומטרתן לצמצם בדרכים שונות את מספר האנשים שהשירות חייב לטפל בהם. הקטגוריה השנייה כוללת את האסטרטגיות שיש בהן כדי להקטין את היצע השירותים אחרי שהביקוש להם כבר בא לידי ביטוי מוחשי. סטיבנס מכנה אסטרטגיות אלה בשם "אסטרטגיות מעכבות-היצע", ומטרתן לנסות לאזן בין הביקוש לשירותים ובין ההיצע הקיים. בין האסטרטגיות מעכבות-הביקוש הנפוצות ביותר הן הרתעה, הכחשה ומניעת מידע. ההרתעה כוללת צורות שונות של הטלת-דופי, יצירת רגשי בושה או אשם, בין בדרך ישירה ובין בעקיפין, בקרב ציבור הנזקקים בפועל או בכוח לשירותים. ההרתעה עשויה לכלול נהלים בתוך השירות שמטבעם נודעת להם השפעה מרתיעה, דבר שיש בו כדי להקטין את הביקוש. דוגמאות לנהלים מסוג זה הם משרדים מצויים דים בצורה עלובה, שעות-קבלה בלתי נוחות, הוראות טרדניות, תורים מתמשכים, רשימות-המתנה, התנהגות בלתי אדיבה מצד צוות העובדים וכיו"ב.

הכחשה מופיעה על-פי רוב בדרך הטיעון כי צרכים שיש לטפל בהם באמצעות שירות

15 לעיל, הערה 8.

14 לעיל, הערה 7.

A. M. Rees, "Access to the Personal Health and Welfare Services", *Social & Economic Administration*, Vol. 6, No. 1 (January 1972).

17 לעיל, הערה 7.

18 אברהם דורון, "Public Assistance in Israel: Issues of Policy and Administration", *Journal of Social Policy*, Vol. 7, No. 4 (October 1978), pp. 456-457.



אינה ממלאת כי אם תפקיד סמלי של תגובה לערכים פוליטיים או צרכים פיסקאליים (העלאת התכנסות), ואין בה דווקא פתרון מעשי לבעיה של הקטנת הביקוש. כפי שציין ר"א פארקר, ערכו הסמלי של התשלום הוא מסימני ההיכר של עסקה דו-כיוונית של מתן ותמורה בשוק הכלכלי, לפיכך היא עולה בקנה אחד עם הערכים המרכזיים בתורתנו. על כן קיימת נטייה חוקת להשתמש בו כאמצעי לפתרון בלי לשקול את יעילותו המעשית בת-חום חלוקת המשאבים המיקרו-חברתית.<sup>22</sup>

אסטרטגיית הדילול כוללת מגוון של שיטות להורדת רמת השירות במטרה לטפל בדרך זו בביקוש הגובר. הדילול עשוי להתבטא בקייצור משך-הזמן המוקדש לפונים, בהורדת רמת הטיפול המקצועי, בשימוש בעובדים בעלי מיומנות מקצועית ירודה, בהתעלמות מבעיות שהפונים מעלים, בהגבלת כמות המידע הנמסר להם, בסיום הטיפול שלא בעתו וכו'.<sup>23</sup> מה שמקובל לכנות בשם "סתבת", היינו הצורות השונות של ביורוקרטיזציה וחוסר-יעילות בתהליך הגשת השירות, גם הוא עשוי לשמש כאסטרטגיית קיצוב המופעלת בכוונה תחילה במטרה להקטין את הביקוש.

טיפולוגיה שונה עולה מעבודותיהם של מ"ל גרובר,<sup>24</sup> ק' ג'אדג',<sup>25</sup> ב' דייוויס,<sup>26</sup> ד"א

אנשי-מקצוע כגון רופאים, פסיכולוגים או עובדים סוציאליים עשויים לקבוע את הנגישות לשירותים<sup>19</sup>; גם צוות העובדים הבלתי-מקצועי, כמו מזכירות או פקידות-קבלה, עשוי להשתמש בשיקול-דעתו לשם סינון הפונים, אם כדי להקל את גישתם לשירות או כדי להקשות עליה.<sup>20</sup>

אסטרטגיה מקובלת להגבלת זמינות השירות הוא הטלת תשלום על השימוש בו. זוהי כמובן הגישה הכלכלית הקלאסית לאיזון ההיצע עם הביקוש. היא נגזרת ממודל השוק, שבו המחיר מווסת את הביקוש. לכאורה, זוהי אסטרטגיית קיצוב מוצהרת וברורה. הבעיה כאן היא, שקשה מאוד לקבוע את האפקט הממתן שיש לתשלומים על האוכלוסייה הנזקקת לשירות. לא תמיד גם ברור על מי מוטלים התשלומים הללו, כלומר, באיזו מידה יכול המשתמש בשירות לגגל את נטל התשלום מעצמו על גורמים אחרים או האם התשלום חל בסופו של דבר על המשתמש עצמו. בעיה אחרת הכרוכה בגביית תשלומים קשורה בגמישות הביקוש לשירות מסוים לעומת חשיבותו החברתית ביחס למחירו לגבי קבוצות שונות באוכלוסייה. יעילותה של אסטרטגיה זאת אינה אפוא סה-חד-משמעית כטענת מצדדיה.<sup>21</sup>

במקרים רבים הטלת תשלום על שירות שוב

19 לויכוח מעניין על כך ראה: Richard M. Titmuss, "Welfare Rights, Law and Discretion", *The Political Quarterly*, Vol. 42, No. 2 (April 1972); David Donnison, "Against Discretion", *New Society* (15 September 1977); וראה גם פוסטר (לעיל, הערה 11).

20 על כך ראה: Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Agencies*, Chicago, Chicago University Press 1963; Anthony Hall, *The Point of Entry* London, Allen & Unwin, 1974.

21 ראה: R. A. Parker, "Charging for the Social Services", *Journal of Social Policy*, Vol. 5, Part 4 (October 1976); Alan Maynard, "Pricing, Insurance and the National Health Service", *Journal of Social Policy*, Vol. 8, Part 2 (April 1979); Murray Stewart, "Issues in Pricing Policy", in: Ken Judge (ed.), *Pricing the Social Services*, London, Macmillan, 1980.

22 פארקר (לעיל, הערה 21).  
23 ראה, למשל, פוסטר (לעיל, הערה 11).  
24 Murray L. Gruber, "Inequality in the Social Services", *The Social Service Review*, Vol. 54, No. 1 (March 1960).

25 לעיל, הערה 5.

26 לעיל, הערה 11; in: Bladdyn Davies, "Policy Options for Charges and Means Tests", in: Ken Judge (ed.), *Pricing the Social Services*, London, Macmillan, 1980.

נותיהם של קובעי המדיניות המאקרו-חברתית<sup>27</sup>. שלישית, הולך ומתחוויר כי התהליך המקצועי של אבחון וסיווג, שיש בו מידה רבה של מיסטיפיקציה בשל השימוש במינוח הטכני שלו, הוא למעשה תהליך של הקניית סטטוס, המושפע מהשתייכות מעמדית ואתנית ומהעדפה אישית. מערכת חלוקתית המושפעת מכך, אינה ערוכה למתן שירותים העונים על הצרכים החברתיים בדרך אובייקטיבית. היא מכוונת יותר להענקת סטטוס ושירותים בדרכים המקבילות למערכת הריבודית הקיימת ובכך, לחזקה<sup>28</sup>. רביעית, הפקדת החלוקה המיקרו-חברתית של שירותים בידי אנשי-מקצוע מעבירה להם בהכרח גם את השליטה עליהם. התוצאה הבלתי נמנעת מכך היא, שהמשאבים המוגבלים של השירותים משמשים במידה רבה לסיפוק הדרישות של אנשי המקצוע ולא לדווקא של האוכלוסייה הנזקקת לשירותים<sup>29</sup>. קביעת סדר-קדימויות גיאוגרפיים היא חלק בלתי נפרד מן האסטרטגיות הלאומיות להקצאת משאבים לשירותי הרווחה החברתיים. יעדה העיקרי של אסטרטגיה זו הוא למנוע היווצרות אי-שוויון בזמינות השירותים בחלקים שונים של המדינה. אין כל ספק באשר לחשיבותה של אסטרטגיה-חלוקה מאקרו-חברתית זאת בניסיונה להבטיח צדק טריטוריאלי. השאלה העומדת על הפרק כאן מתייחסת לאסטרטגיות המיקרו-חברתיות הנגזרות מסדר-הקדימויות הטריטוריאליים. הקצאת המשאבים המאקרו-חברתית המושתתת על סדר-קדימויות טריטוריאליים מצריכה

סטון<sup>27</sup> וג' אלגי<sup>28</sup>. אלה נהגים לחלק את תהליך הקיצוב המיקרו-חברתי לקטגוריות של סדר-קדימויות. קטגוריות אלה עשויות להיות מקצועיות, טריטוריאליות או מתייחסות לקבוצות אוכלוסייה נבחרות הגתונות בסיכון. האסטרטגיה של קביעת סדר-קדימויות מיקרו-חברתיים ברמת השירות המקומי הנמוך על סמך הערכה מקצועית של הצרכים היא שיטה מקובלת מאוד והיא גם נוחה מבחינה מדינית ומנהלית. קבילותה נובעת מן ההסכמה הכללית, החברתית והתרבותית, שבידי אנשי מקצוע, בין שהם רופאים, מורים פסיכולוגים או עובדים סוציאליים, יש קריטריונים אובייקטיביים לזיהוי צרכים בתחום המתחום המקצועית ולכן הם המתאימים ביותר לקבוע את קיומם של צרכים כאלה. לכאורה זהו אסטרטגיה קיצוב מודעת וברורה.

אולם, ההנחה שאנשי-מקצוע מסוגלים להפעיל מערכת חלוקתית המבוססת על צרכים, חסרה בסיס מוצק במציאות וזאת מכמה וכמה סיבות. ראשית, הידע והכישורים של אנשי-המקצוע "נותני העזרה" עדיין רחוקים מאוד מלהיות מסוגלים ליישם אמות-מידה אובייקטיביות, ברורות וחד-משמעיות לאבחון ולסיווג כדי לקבוע צורך לשימוש בשירות כלשהו<sup>29</sup>. שנית, למקצועות "נותני העזרה" יש היגיון פנימי משלהם. בעלי המקצוע בכל הפרופסיות נוטים לפתח גישות המשקפות את מידרג ערכיהם המקצועיים ולא דווקא גישות המייחסות את החשיבות הנאותה לצרכים האינדיבידואליים של הנזקקים לשירותיהם או לכזו-

Deborah A. Stone, "Diagnosing and the Dole: The Function of Illness in American Distributive Politics", *Journal of Health, Politics, Policy and Law*, Vol. 4, No. 3 (Fall 1979).

28 לעיל, הערה 11.  
29 שם.  
30 אברהם דורון, "The Dilemma of Services Versus Income Transfers in the Process of Social Development", in: *Human Well-Being: The Challenge of Continuity and Change*, Jerusalem and Paris, International Council on Social Welfare, 50th Anniversary Publication, 1978.

31 גרובר (לעיל, הערה 24).  
32 פוסטר (לעיל, הערה 11), עמ' 507; Jon Bivind Kolberg, "Limits to Welfare", *Acta Sociologica*, Vol. 21, 1978, Supplement; *The Nordic Welfare States*, p. 114.

לבטל את השירותים לקבוצה הפגיעה ביותר באוכלוסייה.

חשוב להדגיש כאן, שיהיה זה פשטני מדי להתאונן על סדר-הקדימויות שהעדיפה עיריית תל-אביב במקרה זה. ניתן לתאר גם מצב, שבו רשויות מקומיות בחרו מלכתחילה שלא לספק ארוחות חמות לקשישים הנזקקים ולחולים הכרוניים. בכל מקרה כזה, הרשות המקומית הגיעה להחלטתה בהתאם לאוטו-נומיה שהוענקה לה לקבוע את קדימויות הוצאותיה בתחום הרווחה החברתית כמו גם בתחומים אחרים. המידה הניכרת של חופש-פעולה ואוטונומיה שממנה נהנות הרשויות המקומיות מהווה בהקשר זה את הבעיה המרכזית בחלוקה המיקרו-חברתית הקיימת.

חשיבות הדבר היא בכך, שבהקשר של האוטו-נומיה של הרשויות המקומיות קשה ביותר להשיג את יעדי הצדק הטריטוריאלי. קושי זה קשור בסתירה הקיימת בין יעדי הצדק הטריטוריאלי לחופש הבחירה המקומי. כל עוד יכולות הרשויות המקומיות לממש את זכות הבחירה שלהן ולקבוע את סדר-הקדימויות בתחומים שעליהם הן מופקדות, אין אפשרות להבטיח שסדר-הקדימויות שלהן יחפוף את סדר-הקדימויות של הממשל המרכזי.<sup>33</sup>

מעבר לשאלת האוטונומיה המקומית וחופש-הבחירה יש לזכור גם שהשוואת משאבים כספיים בין אזורים ורשויות מקומיות אינה חייבת להביא בהכרח להשוואת חלוקת שירותי הרווחה החברתיים.<sup>34</sup> האסטרטגיה המאקרו-חברתית של קדימויות אזורים גיאוגרפיים בהקצאת משאבים אינה אלא אחת הדרכים להשגת יעד הצדק הטריטוריאלי.<sup>35</sup> הצדק הטריטוריאלי, כפי שהגדיר דייוויס, משמעו "חלוקה אוורית

העברת המשאבים לרשויות המקומיות המופקדות על החלוקה המיקרו-חברתית באזוריהן. בחלק קטן בלבד של שירותי הרווחה, דוגמת הביטחון הסוציאלי, מופקדת החלוקה המאקרו-והמיקרו-חברתית בידי הממשל הלאומי. הרשויות המקומיות נהנות ממידה רבה של אוטונומיה בחלוקת שירותיהן. כתוצאה מכך, קיים קושי רב להבטיח שסדר הקדימויות החברתי המנחה את הממשל הלאומי ינחה גם את הרשויות המקומיות בחלוקת שירותי הרווחה החברתיים במישור המקומי.<sup>36</sup>

תופעות שאירעו זה לא מכבר בתל-אביב, ואשר הועמדו באור הזרקורים במשדר דרמטי בטלוויזיה, עשויות לשמש דוגמה לדילמה זאת. באחד מניסיונותיה לקצץ בהוצאה הציבורית הקטינה הממשלה את המשאבים שהוקצו למטרות רווחה לעיריית תל-אביב. בעקבות זאת החליטה העירייה לבטל בהדרגה את השירות של "ארוחות על גלגלים" לקשישים ולחולים כרוניים, שהיו תלויים בשירות זה באיזור שיפוטה. למרות שממשלת ישראל גקטה בשנים האחרונות מדיניות של קיצוץ בהוצאות הרווחה שלה, היא חזרה והדגישה את מחויבותה הראשונה במעלה להמשיך במתן שירותי הרווחה הדרושים לקבוצות הנזקקות ביותר באוכלוסייה. לא היה צל של ספק שהקשישים והחולים הכרוניים הזקוקים לארוחות חמות נמנים עם קטגוריה זאת. החלוקה המיקרו-חברתית של משאבים המוקצים למטרה זו מופקדת, מאידך גיסא, בידי הרשויות המקומיות האחראיות למתן שירותי הרווחה החברתיים במישור המקומי. בדוגמה שהובאה לעיל אנו מוצאים שעיריית תל-אביב בחרה דווקא בסדר-קדימויות שונה והחליטה

33 ג'אדג' (לעיל, הערה 5), עמ' 67-69; *Bleddyn Davies, Social Needs and Resources in Local Services*, London, Michael Joseph, 1968; Department of Health and Social Security, *Priorities for Health and Personal Social Services in England*, London, HMSO, 1979.

34 ג'אדג' (לעיל, הערה 5), פרק 4.

35 ראה: Alan Maynard & Anne Ludbrook, "Budget Allocation in the National Health Service", *Journal of Social Policy*, Vol. 9, Part 4 (July 1980), p. 290.

36 שם, עמ' 312.

כאסטרטגיה לקיצוב שירותים. הסכנה להטלת סטיגמה, האפקט החברתי המפלג, שיעורי המיסוי הגבוהים שהיא מטילה על הכנסות נמוכות, התמריצים השליליים לעבודה שהיא יוצרת וכיו"ב, כל אלה הן סוגיות שלא ניתן לדון בהן כאן.<sup>39</sup> מכל מקום, האסטרטגיה הסלקטיבית רחוקה מלהיות יעילה בתחום החלוקה המיקרו-חברתית של שירותי הרווחה החברתיים.

דוגמה אחת לשימוש באסטרטגיה הסלקטיבית הן הסובסידיות הכספיות שניתנו לעובדים בשכר נמוך בישראל בתחילת שנות ה-70. ממחקר-מעקב על תכנית זו עלה, שהגורמים העיקריים לחוסר היעילות בביצוע התכנית היו "אסטרטגיים", דהיינו עקרון הסלקטיביות שהצריך מבחן שכר משולב במצב משפחתי. מסקנת המחקר היתה, שכאשר עקרון הסלקטיביות "תורגם לכללי זכאות אופרטיביים ודפוסי ביצוע, נמצא כי הרבה מן היעילות שאותה ניסו להשיג במישור התיאורטי אבדה ביישום הארגוני והמינהלי". בעקבות הממצאים שהעלה מחקר זה בוטלה בהדרגה תכנית הסובסידיות, אולם הדרישה לשימוש באסטרטגיה הסלקטיבית ממשיכה להתקיים.<sup>40</sup>

אסטרטגיות הקיצוב הנכללות בטיפולוגיות אלה אינן בהכרח בלבדיות. הן משלימות בכוח ובפועל זו את זו. קיים ביניהן תהליך מתמיד של השפעת-גומלין. עם ההסתלקות מאסטרטגיה אחת או דחייתה מופעלת כמעט בצורה אוטומאטית אסטרטגיה אחרת התופסת את מקומה.<sup>41</sup> כולן מחוללות תהליכים סלקטיביים של מתן שירות, החורגים מעבר לכוונות

של שירות בצורה כזו שרמת השירות בכל איזור תהיה פרופורציונלית לסך הצורך בשיירות בקרב האוכלוסייה.<sup>42</sup> ואולם, הגורמים שבעזרתם ניתן להגדיר ולזהות את הצרכים וליצור את הביקוש לשירותים מורכבים נשארים מורכבים ביותר.

האסטרטגיה של קביעת סדר-קדימויות לקבוצות אוכלוסייה הנתונות בסיכון משמשת בעיקר כאסטרטגיה סלקטיבית להגבלת מתן גמל-אות שירותי הרווחה לקבוצות אוכלוסייה הנזקקות ביותר. מנגנוני הקיצוב המשמשים באסטרטגיה זאת בנויים על עקרון הנזקקות ובדיקת האמצעים. לכאורה, הקיצוב במקרה זה ברור וגלוי. למעשה, המצב מורכב לאין ערוך יותר. הקושי הטמון בתהליך הקיצוב הסלקטיבי הוא בכך, שקשה ביותר להגדיר באורח חד-משמעי מיהו הנזקק ולבצע את בדיקת האמצעים כדי לקבוע שפרט כלשהו או משפחה אכן נזקקים למעשה. חוסר-הבהירות הבלתי נמנע של פאראמטרים אלה מותיר בידי גותני השירות בדרג המקומי מרחב ניכר לשיקול-דעת.<sup>43</sup> המגבלות השונות של שיקול-הדעת כבר נידונו בחלקן לעיל. אולם, חשוב להוסיף ששיקול-הדעת בקביעת הצרכים הכלכליים כרוך לעתים קרובות למדי בעירוב שיפוטו המוסרי של גותן השירות לגבי השאלה אם מבקש השירות זכאי או אינו זכאי לקבלו. הפנייה לשיפוט המוסרי בתהליך הקיצוב יש בו כדי ליצור בהכרח עיוותים נוספים בחלוקת השירותים המיקרו-חברתית ולהביא לידי תוצאות חלוקתיות בלתי רצויות.

ברור שיש לסלקטיביות מגבלות רבות נוספות

37 דיוויס (לעיל, הערה 33), פרק 1.

38 לסיכום הוויכוח בנושא הסלקטיביות ראה: Mike Reddin, *Universality and Selectivity: Strategies in Social Policy*, Dublin, National Economic and Social Council, The Stationery Office, 1977.

39 ראה, למשל: Irwin Garfinkel, *Welfare Reform: A New and Old View*, Institute for Research and Poverty, Reprint Series, No. 373, 1980, pp. 65-66.

40 ראה: Abraham Doron & Raphael Roter, *Low Wage Earners and Low Wage Subsidies*, Jerusalem, The Hebrew University, P. Baerwald School of Social Work and the National Insurance Institute, Bureau of Research and Planning, 1978, pp. 10-11.

41 סטיוונס (לעיל, הערה 8), עמ' 9.

זכאות מוגדרים וברורים. בדרך זו אין הם מותירים אלא מרחב זעום ביותר לשיקול-דעתם של ספקי-השירות בנקודת הגישה אליו. בנוסף לזה, שירותי הביטחון הסוציאלי מצריכים מעצם מהותם מעורבות מינימאלית בלבד של אנשי-מקצוע במתן הגימלאות. כל הגורמים הללו מאפשרים אפוא קיצוב רציונאלי של שירותים אלה.

עקרון הנזקקות ובדיקת האמצעים ממלאים תפקיד זעיר ושולי בלבד במערכות המתקדמות של הביטחון הסוציאלי. נטישת אמצעי-קיצוב אלה אין פירושה שגימלאות הביטחון הסוציאלי אינן עשויות להיות סלקטיביות בתחולתן ומכוונות לשיפור תנאיהן של קבוצות חלשות באוכלוסייה. יעדי החלוקה מחדש, המתבטאים בהעברת משאבים מוגדלים לקבוצות נזקקות, מושגים בעיקר באמצעות כללי-זכאות. למרות שהכללים האלה הם או-גיברסאליים ביחסם לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, עצם ההגדרה של קבוצות האוכלוסייה הללו עשויה להפוך שירותים אלה לסלקטיביים ביותר באשר לתחולתם ומתקדמים בכל הנוגע לתוצאות החלוקה-מחדש שלהם.

בדרך-כלל, מדיניות משולבת, הכוללת קביעת סדר-קדימויות מאקרו-חברתי וקריטריוני-זכאות מיקרו-חברתיים כחלק מן המדיניות הלאומית בתחום הביטחון הסוציאלי, הבטיחה את יישומן של הקדימויות האסטרטגיות הכוללות בדרג הנמוך השגה מירבית של התוצאות החלוקתיות של מדיניות זאת. אין עוד מערכות שירותים מלבד מערכות הביטחון הסוציאלי היכולות לטעון להישגים כאלה.

הקושי העיקרי בהשגת שילוב הדוק יותר של החלוקה המאקרו- והמיקרו-חברתית במערכות אחרות של השירותים הסוציאליים, ובפרט בשירותי הבריאות ובשירותים החברתיים-האישיים, טמון בהנחה שאנשי-המקצוע המפעילים את השירותים הללו מסוגלים לזהות צרכים חברתיים ולהגיש את הגימלאות השי-

תמוצהרות ולמדיניות הרשמית במרבית שירותי הרווחה החברתיים.<sup>42</sup>

## דיון

קשה לעמוד על מידת השפעתן של תיאוריות חדשות בנושא קיצוב שירותי רווחה על התוויית המדיניות החברתית בשנים האחרונות. כללית, דומה שהשפעותיהן גותרו מצומצמות למדי וכי כמעט שלא החלו לחולל פריצת-דרך בתהליכי התוויית המדיניות החברתית. במצב הקיים של הצטמצמות המשאבים לצורכי פעולות הרווחה והתמעטות התמיכה במדינת הרווחה חשוב לתת פומבי לבעיות החלוקה המיקרו-חברתית ולהגביר את ניצול המידע המצטבר בבעיית קיצוב השירותים, כדי להבטיח חלוקה צודקת ויעילה יותר של המשאבים המוגבלים.

אף-על-פי שחלה התקדמות ניכרת בפיתוח תיאוריות קיצוב השירותים, שהגבירו את המודעות לבעיות החלוקה המיקרו-חברתית, חלה התקדמות מועטה בלבד בתחום השילוב והקישור הקונצפטואלי בין תהליכי החלוקה המאקרו- והמיקרו-חברתיים. התחום היחיד שבו חל שילוב הדוק בין שני התהליכים הוא תחום שירותי הביטחון הסוציאלי. הדבר התאפשר בתחום זה דווקא, משום שרוב מערכות שירותי הביטחון הסוציאלי פועלות כחלק בלתי נפרד של הממשלים הלאומיים והן מספקות את שירותיהן ישירות לאוכלוסייה. תפקידיהן אינן מפוצלים בין מגוון של גורמים עצמאיים, בדומה למערכות אחרות של שירותים חברתיים, או בין דרגי ממשל שונים, או בין דרגי התוויית המדיניות והדרגים היישומיים. תהליכי התוויית המדיניות המאקרו- והמיקרו-חברתית במקרה זה מצטיינים ברמה גבוהה של ריכוזיות ושילוב. יתרה מזו, מרבית גימלאות הביטחון הסוציאלי הן גימלאות בכסף המשולמות במזומן וניתנות על סמך כללי

לפתח אמות-מידה ברורות יותר של קיצוב השירותים המופעלים על-ידי בעלי מקצוע ובדרך זו להגביל סמכויותיהם בהקצאת המש-אבים המוגבלים שהוקצו לכך. דגם ההפעלה של שירותי הביטחון הסוציאלי יכול להוות מודל מעין זה אם יוכנסו בו השינויים הדרו-שים. לאור התחזיות של המשך הצטמצמות המשאבים שיוקצו בתחום הרווחה החברתית נראה שפיתוח קריטריונים כאלה הוא בעל דחיפות שטרם היתה כמותה.

רותיות כדי לספק צרכים אלה. המידע הקיים על ההפעלה למעשה של מערכות שירותים חברתיים אלה מראה, שלפי ההיגיון הפנימי שלהם אנשי-המקצוע אינם מסוגלים בדרך כלל לקבל וליישם קדימויות לגבי הפעלת השירותים האלה שנקבעו בדרג הלאומי. ברור גם, שמנגנוני ההערכה ושיקול-הדעת המקצו-עיים אין ביכולתם להבטיח חלוקה צודקת ושווה של השירותים בדרג המקומי הנמוך. כדי להתמודד עם מצב דברים זה יש צורך

# הלייבור ומדינת הרווחה בשנות ה-80\*

מאת פראנק פילד\*\*

לצייר תמונה מאוזנת. ולמרות זאת, מן הראוי להביע אגב אורחא את האכזבה מכך, שסגנון המתרפס והבלתי ביקורתי של הביוגראפיות הוויקטוריאניות הותיר את חותמו על ההערות כות המודרניות יותר. אך חייבים לומר ובלא הסתייגות, שהעולם נעשה מקום טוב יותר בזכות מחקריו של ריצ'רד טיטמוס על המערכת שנועדו להרבות את אושרו של האדם — דבר שיקשה לאמרו על אנשים רבים.

מקום מרכזי במחשבתו היה שמור למדינת הרווחה בבריטניה, הגם שידוע לי כי זהו מטבע-לשון שהוא התנגד לו. אלא שמטבע-הלשון הזה ניהן ביתרון הברור של היותו צי-רוף-מלים שמובנו נהיר למרבית תושבי ברי-טניה. יתר על כן, זהו התחום של מדינת הרווחה שחלו בו שינויים גדולים מאז הלך ריצ'רד טיטמוס לעולמו בשנת 1973, ובמיוחד מאז עלתה לשלטון ממשלתה של גברת תאצ'ר.

בהרצאה זו לזכרו של טיטמוס רצוני לנגוע בשלושה נושאים. הראשון מאלה מתחיל להתבונן בסיבות שהביאו לאי הנחת הנפוץ למדי ממדינת הרווחה הבריטית, אשר ציבור הבוחרים נותן לה ביטוי בימים אלה. חוסר נחת או אי שקט זה עוזרים להסביר מדוע הצליחה ממשלת תאצ'ר להוציא אל הפועל קיצוץ ריאלי ברמת הרווחה, מבלי שתהיה לכך השפעה שלילית מורגשת במישור האלקטוראלי.

## האיש

לא הייתי תלמידו של ריצ'רד טיטמוס, אך שמו היה ידוע לי, כדרך שסטודנטים מכירים את השמות הגדולים בתחומי לימודיהם. כחבר צעיר במפלגת הלייבור הייתי נתקל לעתים בשמו של טיטמוס בכתבי-העת ובשבועונים שנהגתי לקרוא. את טיטמוס האיש לא זכיתי לפגוש אלא זמן-מה לאחר שהצטרפתי כחבר פעיל ל"קבוצת הפעולה למען הילד במצוקה"<sup>1</sup>, כלומר, לא לפני שנת 1969. עד עצם היום הזה טרם קראתי את מרבית עבודותיו, למרות שדעותי והדברים שיש בפי להשמיע היום הושפעו רבות מחיבוריו.

בפני כל מי שחפץ להתוודע לאישיותו המופלאה של האיש, לעמוד על היקף תחומי התעניינותו ולהכיר את עיקרי משנתו, אני ממליץ לעיין בקובץ שהופיע לזכרו בעריכת מרגרט גואינג<sup>2</sup>. הנקודה שמקומה נפקד מהערכה זאת, ואשר בתוקף הנסיבות שבהן באתי במגע עם טיטמוס הייתי עד לה, היתה יסוד כלשהו של חולשה אנושית, שהיתה מעורבת בגדולתו. ודווקא חולשה זו היא שהבליטה עוד ביתר שאת את מעלותיו האחרות.

הרצאה לזכרו של אדם אינה המקום לדון בפן יחיד של אישיותו, מה גם שנבצר מן המרצה

\* Frank Field, "Laborism and the Welfare State in the 1980's" זוהי הרצאה שנשא המחבר

לזכרו של ריצ'רד טיטמוס (1907—1973). הרגם מאנגלית יעקב גוטשאלק.

\*\* חבר הפארלאמנט הבריטי.

1 "Child Poverty Action Group"

2 Margaret Gowing, "Richard M. Titmus, 1907—1973", Oxford University Press 1975

(= Proceedings of the British Academy, Vol. 16, 1975)

שאינן קיימות, והולכות ומתקמות תכניות לחייב את המעסיקים לשלם מכיסם את דמי המחלה בשבועות הראשונים. בנוסף לכך אימצה לה ממשלת תאצ'ר נוסחה, שבאמצעותה תה תוכל כמעט בוודאות להעלות את רמת הגמלאות המשלימות — אשר מקובל לראותה כקוֹהֶעוֹנִי של בריטניה — בשיעור איטי משיעור עליית המחירים הכללית.

כיצד זה עלה בידי הממשלה לבצע קיצוץ של קרוב ל-1.5 מיליארד ל"ש בתקציב הביטחון הסוציאלי, בלי שהדבר יזיק לה? כדי להשיב על שאלה זו עלינו לחזור אחורנית, אל הווי-כוח שניטש סביב הקמתה של מדינת הרווחה, שכן אז ניתנו לציבור הבוחרים שתי הבטחות לא מפורשות, לפיהן היה אמור להיקבע מיני-מום לאומי. המסים הדרושים למימון פריצת-הדרך יושלו בצורה פרוגרסיבית.

שום אדם שניהל מסע בחירות בבריטניה אינו יכול שלא להיות ער לתרעומת שחשים רבים מבני המעמד הבינוני הנמוך ומעמד הפועלים על המסים הכבדים הנגבים משכר עמלם. ואמנם, ההבטחה להקל מעומס המסים היתה לגבי בוחרים רבים הסעיף המושך ביותר במצע הבחירות של הגברת תאצ'ר בשנת 1979. תלוונת האזרחים על עול המסים הכבד אינן פרי דמיונם והן אינן חסרות יסוד. בתקופה שלאחר המלחמה חלה בעומס המסים תווה בשני כיוונים: במרוצת השנים הוכנסו לראשונה יותר ויותר בעלי הכנסות בינוניות וקטנות למעגל משלמי-המסים; תווה אנכית זאת בעומס המסים לוותה בתווה אופקית, כאשר משלמי-מסים המטופלים בילדים נוכחו לדעת שתשלומי המס שלהם עלו בשיעור מהיר מאלה של משלמי-מסים שאין להם ילדים.

על שתי מגמות אלה ניתן לעמוד מן הנתונים שלהלן: אם נראה את שנת 1949 כבסיס לחיי-שוב, נקבל שעד שנת-המס 1982 עלה שיעור המסים שנוכו מיחיד בעל שכר ממוצע ב-106 אחוזים. עבור זוג נשוי בלי ילדים הסתכמה העלייה ב-132 אחוזים, ואילו עבור זוג המטופל בילדים ב-172 אחוזים. עלייה מדהימה של 712

הנושא השני שבו תעסוק ההרצאה בוחן את מה שכונה "אסטרטגיית השוויון". כאן אני מעמיד בסימן שאלה אם כינון מדינת הרווחה נועד בראש ובראשונה להביא לידי יתר שוויון גיות בהכנסות. אני, לעומת זאת, רואה את יעדה העיקרי של הרווחה בביסוסה של שווי-יוניות אזרחית בסיסית. יחד עם זאת, מימון מדינת הרווחה באמצעים פרוגרסיביים יותר הוא יעד רצוי, ויש לחתור לקראתו באופן פעיל יותר וביתר תבונה מכפי שנעשה הדבר עד כה. הנושא השלישי של ההרצאה מתאר אפוא את השינויים הפיסקאליים שיביאו להשיג אתה של מטרה זו בדיוק, ואשר ישחררו בו-בזמן את המשאבים שיאפשרו לנסות ולכונן מחדש את זכויותיו החברתיות של קהלי-האזרחים, דבר שלפי השקפתי הוא תכליתה העיקרית של מדינת הרווחה.

## חוסר נחת

השנים מאז 1979 היו יוצאות-דופן מכמה בחינות, שלא הפחותה מביניהן היא האופן שבו הפרה הממשלה את הקונסנווס לגבי הר-ווחה, שהתקיים למעלה משלושים שנה. הפעם האחרונה, לפני ממשל תאצ'ר, שבה קוצצו הגמלאות במונחים של כסף, היתה בשנות השלושים. ממשלת הלייבור שהיתה בשלטון בשנת 1931 העדיפה להתפטר במקום לקצץ בדמי האבטלה. הממשלה הלאומית שבאה בעקבותיה אמנם עשתה זאת, אבל מאחר שה-מחירים ירדו גם הם, ובשיעור מהיר מן הקיי-צוץ בגמלאות, לא זו בלבד שערכם הריאלי של דמי האבטלה נשמר, אלא הוא אף שופר. הפעם שונים פני הדברים. דמי האבטלה וה-מתלה קוצצו במונחים ריאליים, וקיצוץ זה היה מלווה בקיצוץ הראשון שבוצע אי-פעם בקצ-באות הזקנה — קיצוץ שבוטל אחר כך. התו-ספות הצמודות לשכר, יחסית להכנסת המבו-טח, המתווספות על גמלאות הביטוח הלאומי, בוטלו, למרות שהממשלה מוסיפה לגבות את דמי הביטוח עבור קבוצה זו של גמלאות



עוד אי נחת ממדינת הרווחה של בריטניה מקורו בהסברה שהיא מחלקת מחדש את ההכנסות בכיוון הלא־נכון — מן העניים אל העשירים. זוהי השקפה שגדונה באופן רשמי עד לזמן האחרון ממש.

העמדה הרשמית מקורה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת מדי שנה דו"ח של־מעשה אינו אלא מאון בנושא הרווחה — בחינה של גביית המסים מצד אחד, ותשלום מי הגמלאות מצד שני. עד לשנה הנזכרת הציג דו"ח שנתי זה, הדין בהשפעת מדינת הרווחה על החלוקה מחדש של ההכנסות, את המסקנה המעוררת שמדינת הרווחה אכן משיגה את יעדה — צמצום אי־השוויון בהכנסות.

ממצאים מעודדים למדי אלה, העולים מניתוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לא נתקבלו בלי ערעור. מומחים אחדים הדגישו, שאין להסתמך יתר על המידה על גיתוחי הלשכה, מאחר ש־58 אחוזים מן המסים שהממשלה גבתה ו־46 אחוזים מן ההוצאה הממשלתית הופיעו במאזן השנתי הזה ללא פירוט. מחקר עדכני יותר העלה, שממצאי הניתוח שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתנים באור־פן משמעותי בהתאם להנחות שמניחים לגבי היתרה הגדולה מאוד של הוצאות הממשלה והכנסותיה ממסים, שאין לה הסבר בניתוח.

### האסטרטגיה להשגת שוויון

בשעה שהניתוח האחרון מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מורה בפעם הראשונה שגדל אי־שוויון בתקופה שבין 1976 ל־1980<sup>3</sup> הועבר הוויכוח למישור שונה בתכלית עם פרסום עבודתו החשובה של ג'וליאן לה גראנד<sup>5</sup>. בספר זה יוצא המחבר לבחון מיהו

אחוזים. מגמות דומות, אמנם בולטות פחות, ניתן למצוא אצל קבוצות דומות עד ראש סולם ההכנסות.

חוסר הנחת ממדינות הרווחה מקורו גם בכך, שמדינת הרווחה לא הצליחה לבסס מינימום לאומי. כזכור לרבים, מטרתן של רפורמות־בוורידג' היתה לבער את חמשת הנגעים החברתיים החמורים של אותה תקופה, שהיו: מחסור, חולי, בערות, מצוקה ואבטלה. בוו־רידג' האמין שהמחסור הוא "מכמה בחינות הקל ביותר לטיפול".

הנגע החמור של מחסור, או כפי שאנו מכנים אותו כיום: העוני, היה אמור להתחסל בעזרת תשלום גמלאות ללא מבחן הכנסה של המבוטח בזמן שאבד לו מקור פרנסתו — בתקופות של מחלה או אבטלה, וכמובן לעת זקנה — שאליו מצטרפים התשלומים הנוספים של קצבאות המשפחה (הקריות כיום קצבאות ילדים) להורים עובדים עם ילדים.

במה שגשתבש בניסיון השאפתני ביותר בבריטניה להתגבר על כוחות השוק החופשי בכל הקשור לקביעת רמת החיים של העובד דנתי במקום אחר<sup>3</sup>. הנקודה החשובה היחידה שראוי לציין כאן היא, שבעקרונות תכנית בוורידג' אין שום דבר שהיה מוטעה מיסודו. הכישלון, בביעור העוני נבע מן הכיסוי שהוא פחות מאוניברסלי של גמלאות הביטוח הלאומי ומרמתן הנמוכה מדי של הגמלאות.

התוצאה היתה לא רק שהמשיכה להתקיים שיטת גמלאות התלויות במבחן אמצעיו של המבוטח, או גמלאות הוקקות להשלמה, אלא גם גדל והלך מספר האנשים שנאלצו להודקק להשלמות אלה. בבריטניה חיים כיום 6.5 מיליון בני אדם בבתי־אב התובעים גמלאות משלימות, ועוד 1¼ מיליון בני אדם מקבלים עזרה במענקים והנחות לכיסוי הוצאות הדיור שלהם.

3 ראה: F. Field, *Inequality in Britain*, London, Fontana, 1981

4 ראה: C.S.O., *Economic Trends* (January 1982)

5 Julian Le Grand, *The Strategy for Equality*, London, Allen & Unwin, 1982

המלה, לא הושג. בכל התחומים הרלוואנטיים עומד בעינו אי-שוויון בסיסי בהוצאה הציבורית, בשימוש בשירותים, בהזדמנויות, בנגישות ובתוצאות. יתר על כן, בתחומים אחדים (אמנם לא בכלם) קיימת עדות לכך שהמדיניות הנוגעות בעניין לא הצליחו להקטין את אי-השוויון אפילו במשהו.<sup>6</sup>

לה גראנד מאתר את מקור כישלונה של אסטרטגיית ההוצאה הציבורית להשיג שוויון באי-יכולתה "לפעול במידה של הצלחה כנגד השפעתו של האי-שוויון החברתי והכלכלי היותר בסיסי, הקיים עדיין בחברה הבריטית". והוא מסכם: "דרך מבטיחה יותר... להשגת שוויון מכל סוג שהוא, תהיה באמצעות השוואת ההכנסות". יהיו כאלה שיטענו על סמך ניתוחו של לה גראנד כי יש צורך להוסיף ולקצץ בהוצאה הציבורית, אם לא לבטלה כליל, וכי יש להעלות את הכנסתם הכספית של העניים. אבל, אף-על-פי שחשוב שמזכירים לנו את חשיבותה המכרעת של חלוקה מחדש של ההכנסה לטובת הקבוצות העניות יותר, אין זה הסיפור כולו.

ראשית, תהיה זו טעות גדולה לטעון, שמתן השירותים הציבוריים קשור אך ורק ב"אסטרטגיה להשגת שוויון", כאשר הצלחתה של זו נמדדת באופן בלעדי על-פי תוצאותיה בתחום האי-שוויון בהכנסות, כפי שהדבר נעשה לכל אורך ספרו של לה גראנד. שכן טאוני ואחרים קבעו, כי מתן השירותים הכלליים מסייע להבטיח את מה שמוגדר בצורה הטובה ביותר כשוויון באזרחות. דוברה הנמרץ ביותר של השקפה זו היה ט"ה מארשל, שהעביר את הוויכוח להקשר היסטורי רחב והראה שבמספר תחומים הושג שוויון אזרחי, למרות המשך קיומו של אי-שוויון ניכר בהכנסות.

בסקרו את שלוש מאות השנים האחרונות מחלק מארשל את צמיחת האזרחות לשלושה שלבים:

היוצא נשכר ביותר מן ההוצאה הציבורית לבריאות, לחינוך, לדיור ולתחבורה. אך תחיי לה מבקש לה גראנד לבדוק, מדוע מייחסים הסוציאליסטים חשיבות לרמה גבוהה של התוצאה הציבורית. לדבריו נוטים לראות בה את הדרך לשוויון חברתי וכלכלי מעמיק יותר. אחד התומכים הגלובלים ביותר ב"אסטרטגיית השוויון" הזאת, כך אומר לה גראנד, היה ר"ה טאוני, אשר הסביר אותה כך:

אילו גדל והתפתח כל יחיד בתנאים הטובים ביותר לבריאות שבידי המדע ליצור, ואילו נהנה כל יחיד, עד גיל 16, מאותו חינוך מקיף ומעורר, וידע שבהגיעו לבגרות... יוכלו הוא ובני משפחתו להתמודד עם סיכוני החיים בלי להימחץ בעטיים, אזי היו אי-השוויונות המזעזעים ביותר הקיימים מתחילים לחלוף מן העולם.

וטאוני מוסיף בנימה אופטימית: "בתנאים כאלה, אפילו אי-השוויונות בהכנסות... לא היו ממשיכים להיות, מבחינת גודלם ומבחינת טיבם, כמות שהם כיום".

אולם, האם כך התפתחו הדברים? לה גראנד סבור שלא, והוא מביא שני ממצאים עיקריים. הראשון הוא:

כמעט כל ההוצאה הציבורית בתחום השיירות הסוציאליות בבריטניה מיטיבה יותר עם בעלי היכולת מאשר עם העניים. הדבר נכון לא רק לגבי שירותים כמו כבישים, שבהם, בגלל התפקיד המשני שהשאיפה לשוויון ממלאת בהתוויית המדיניות הוצאה כזאת היתה צפויה; ההבר נכון גם לגבי שירותים שהם לפחות בחלקם שוויוניים, כגון שירות הבריאות הלאומי, המוסדות להשכלה גבוהה, התחבורה הציבורית והמערכת המצטבר של מדיניות השיכון.

מסקנתו השנייה גם היא מעוררת מחשבות: כתוצאה מכך, שוויון, בכל המובנים של

6 לה גראנד, שם, עמ' 6.

7 שם, עמ' 3-4.

מזו, בתחום זה של החיים בני אדם יעזרו לעצמם ולזולתם יותר ברוח של שיתוף מאשר ברוח של תחרות.

### יתר שוויון בהכנסות

ואולם, אין פירושו של דבר שראוי לסוציאליסטים לחדול מלשאוף להשגת שוויון רב יותר בהכנסות ולהתעלם מן האפשרויות שמדינת הרווחה פותחת בכיוון זה. אכן, כבר ציינתי את אי-הנחת הגובר בקרב הציבור ממדינת הרווחה, וייחסתי זאת לעול המסים המכביד והולך המוטל על כתפי העובדים. כפי שהעיר אחד הפרשנים הפוליטיים המעמיקים ביותר בבריטניה:

התמיכה הגלהבת במדינת הרווחה היתה מובנת, כאשר הפועל הפשוט שילם תמו-רתה פחות מ-15 אחוזים מהכנסתו; וממש כך אין זה מפתיע שעובדים דומים חשים כיום — ובצדק — שהם משלמים יותר מדי כאשר 30 אחוזים משכרם עוברים היישר לאוצר המדינה.<sup>8</sup>

תיקון יסודי של שתי הצורות העיקריות של תשלומים למדינת הרווחה — דמי הביטוח הלאומי ומס ההכנסה — הוא לפיכך צעד רב חשיבות, הן לשם השגת חלוקה שוויונית יותר בהכנסות, והן — מה שחשוב יותר — לשיקום התמיכה הציבורית בעצם רעיון מדינת הרווחה.

אין ספק, שהצדק היה עם בוורידג', שעמד על כך שהדרך היחידה להשתחרר ממסורת חוק העניים בבריטניה היא על-ידי הנהגת מערכת של ביטוח לאומי. ובעוד שתכנית מעין זו לביטוח היתה מותנית אז בתשלום דמי-ביטוח מצד כל מי שהיה עתיד ליהנות ממנה, היה בוורידג' ער לסכנות הטמונות באופי הרגר-

אכנה את שלושת החלקים, או היסודות, האלה בשם האזרחי, הפוליטי והחברתי. היסוד האזרחי מורכב מן הזכויות הדרושות לשם חופש הפרט — חירות האדם, חופש הדיבור, המחשבה והאמונה, זכות הקניין והזכות לחתום על חוזים בני תוקף, והזכות לצדק... ביסוד הפוליטי כוונתי לזכות ליטול חלק בהפעלת הכוח הפוליטי, כחבר בגוף שבידו ניתנה הסמכות הפוליטית או כבוחר בחברי גוף כזה... ביסוד החברתי כוונתי למלא רוחב היריעה, למן הזכות למידה מינימאלית של רווחה וביטחון כלכלי ועד לזכות להיות שותף מלא למורשת החברתית ולחיות חיי בן-תרבות בהתאם לנורמות המקובלות בחברה.<sup>9</sup>

במונחים אלה התפתחותה של מדינת הרווחה אינה נתפסת אך ורק או בהכרח במונחים של השוואת הכנסות. ושוב במלים של מארשל:

מה שחשוב הוא, שחלה העשרה כללית במהותם הקונקרטיים של חיי בני תרבות, הפחתה כללית של סיכונים וחוסר ביטחון, שנוצר שוויון בכל המישורים בין בעלי המזל ובין אלה שמזלם שפר עליהם פחות — בין בריאים לחולים, בין המעוסקים ובין הבלתי מועסקים, בין קשישים לפעילים, בין הרווקים לבעלי משפחות גדולות. יציי-רת שוויון היא פחות עניין שבין מעמדות ויותר עניין שבין פרטים בתוך האוכלוסייה, שלצורך זה יש לראותה כאילו היתה מעמד אחד.

ומארשל מוסיף בהדגשה: "שוויון בסטאטוס חשוב משוויון בהכנסה".<sup>9</sup>

אי לכך, ראוי לתפוס את מדינת הרווחה בראש ובראשונה במונחים של הבטחת שוויון אנושי בסיסי של חברות בחברה. חברות זו הופכת להיות מציאות באמצעות השימוש הנפוץ בשי-רותים ובגמלאות המסופקים לכלל. יתרה

8 T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, pp. 71—72

9 שם, עמ' 192—193

10 פיטר קלנר (Kellner), בשבועון *New Statesman*.

להיות מרחיקות לכת בהרבה. השנה יהיו פחות מ-50 אחוזים מן ההכנסה האישית בבריטניה חייבים במס. הגורם למצב מפתיע זה הוא הגידול בהיקף הטבות המס במסגרת מדינת הרווחה. בהווה קיימים למעלה מ-100 סוגים עיקריים של הטבות מס, והיות שתועלתן רבה יותר לגבי בעלי ההכנסות הגבוהות, מסייעות הטבות המס שמדינת הרווחה מעניקה להעמיק את הפערים בהכנסות. וכיוון שההטבות הלכו ונעשו נדיבות יותר — דהיינו, הן פוטרות ממס שיעור גדל והולך של ההכנסה — הביא הדבר לידי כך, שעבור רמה נתונה של הכנסות המדינה ממסים מוטל מס הכנסה בשיעור שולי גבוה, ועל הכנסות ההולכות וקטנות. אם רוצים לתקן את מערכת מס ההכנסה לכיוון פרוגרסיבי יותר יש צורך להכניס שלוש רפורמות.

הרפורמה הראשונה היא, להתיר את כלל הטיבות המס בשיעור המס הרגיל בלבד. כיום ניתן לקזז את הטבות המס משיעור המס השולי של משלם המסים. לפיכך, הן בעלות ערך מירבי לגבי קבוצות בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר.

הרפורמה השנייה היא קביעת תקרה לכל הטיבות המס שאינן בגדר ניכויים אישיים (הניכויים האישיים החשובים הם הניכוי ליחיד, ניכוי לזוג נשוי והניכוי לפנסיה של נשים נשואות עובדות). על מידת ההשפעה של מדיניות כזאת ניתן ללמוד מבחינה אחת מהטבות המס העיקריות. בערך 2 מיליארד ל"ש משולמות בניכוי מס הנתון כסיוע לתשלום הריבית על משכנתאות. יהיה זה משגה לבטל הטבה זו בן-לילה, אך ניתן לקבוע את סכום התקרה ברמה הנוכחית, ולחלק סכום זה בין מספר גדל והולך של רוכשי דירות בשנים הבאות.

רפורמה זו תזרים לקופת המדינה סכומים ניכרים. אילו הונהגה רפורמה זו בשנת 1975, היתה ההכנסה הנוספת לקופת המדינה, כתוצאה מקביעת סכום תקרה לארבעה סוגי הטבות מס — סיוע לתשלום ריבית על משכנתאות, תכניות פנסיה, הטבה עבור פוליסות ביטוח-חיים וגמלאות פרישה לעצמאיים — מגיעה ל-3.8 מיליארד ל"ש במשך חמש

סיבוי של מימון קרן הביטוח באמצעות תשלום אחיד בלבד. אי לכך, לפי תכניתו היו דמי הביטוח הלאומי של השכיר אמורים למלא תפקיד צנוע בלבד במימון עיקר תשלומי הגמלאות. היה מקום לצפות, שהתכנית תיעשה פרוגרסיבית במידה גוברת והולכת עם חלוף הזמן, שכן המסים לאוצר המדינה — אשר לפי הציפיות היו עתידים להיות פרוגרסיביים — היו אמורים לכסות חלק גדל והולך במימון קרן הביטוח הלאומי. רעיונו של בורידג' היה שאוצר המדינה יכסה, עד שנת 1975, כמעט 70 אחוזים מעלות גמלאות הביטוח הלאומי. למעשה, קרה ההיפך הגמור. הממשלה נטלה לעצמה חלק גדל והולך מן המס-לנפש שהוטל באמצעות דמי הביטוח על המעסיקים והמרו-עסקים, ובשנת 1981 ירדה השתתפות האוצר לכדי 13 אחוזים מסך כל הביטוח הלאומי.

מאז 1948 שונו דמי הביטוח הלאומי בשני אופנים. בשנת 1961 הונהגה תכנית פנסיה מדורגת, ועובדים שהשתכרו בין 9.00 ל-15.00 ל"ש לשבוע נדרשו לשלם דמי ביטוח מדורגים בנוסף למס האחד. בשנת 1975 שונה לחלוטין הבסיס לקביעת דמי הביטוח הלאומי, והם הושתתו על שיעור ידוע של ההכנסה שמעל לגובה-הכנסה מסוים. כיום מגיעים דמי הביטוח הלאומי ל-8.75 אחוזים מכל ההכנסות שבין 29.50 ל-222.00 ל"ש לשבוע.

חסרונותיה של שיטת גבייה חדשה זאת גדולים. דמי הביטוח בביטוח הלאומי חלים על הכנסות שהן גמובות במידה רבה מקו-העוני הרשמי, והעובדה שקיימת תקרה לגובה דמי ההשתתפות מפלה לטובה את בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר. ברור, שכל מי ששואף לרפורמה במערכת הביטוח הלאומי, על מנת להגדיל את יעילותה ככלי להשגת שוויוניות רבה יותר, יצדד בשתי רפורמות: הסתלקות מראיית התשלומים לביטוח הלאומי כבסיס לקביעת הזכאות לקבלת גמלאות, והפיכת דמי הביטוח לחלק ממערכת פרוגרסיבית של המיסוי הישיר.

דבר זה מביא אותנו לדיון במערכת מס הנהגה, והרפורמות הדרושות בתחום זה חייבות

לזכויות החברתיות שאותן תיאר קודם מארשל.

אחד היתרונות העיקריים הנובעים מעיצובה מחדש של מדינת הרווחה כך שתשמש תשתית שעליה יוכלו בני אדם לבנות במאמציהם שלהם היא תכנית קצבאות הילדים. ככל שתגדל הזרמת הכספים לתכנית זו, כן יפחת מספר המשפחות הנוקקות, היינו, תגבר יעילותה של מדינת הרווחה. מאחר שקצבת הילדים מנוכה מתשלומי גמלאות הביטחון הסוציאלי, הרי ככל שתגדל קצבת הילדים כן יגבר גם התמריץ לעבוד עבור בעלי שכר נמוך עם ילדים — למרות שבתקופה הנוכחית בבריטניה עלינו לתת את הדעת יותר לבעיה של היצע מקומות העבודה מאשר לסירוב לקבל כל עבודה מוצעת. באותה מידה, הגדלה משמעותית של קצבת הילדים תהיה בבחינת ראשית תיקונו של עול המסים הנוסף שהוטל על משפחות במרוצת 20 השנים האחרונות.

לתכנית קצבאות ילדים מוצלחת יש עוד יתרון. היא מעבירה הכנסות מגברים אל נשים ומרחיבה את היקף אפשרויות הבחירה ועמו את החופש שהמשפחות נהנות ממנו. אין ערוך לחשיבותה של קצבת הילדים כגורם מסייע לקביעת דמותה של החברה בבריטניה.

היעד של חלוקת מחדש של הכנסות במזומן אסור שימנע בעד האפשרות להרחיב את השירותים, וחלק מן הכספים שמקורם בתיקון שיטת המסים חייבים להקצות למטרה זאת. אלא שאם יש בכוונתנו להעניק שירותים המיטיבים עם בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, כי אז ראוי שנקפיד בבחירת התחומים האמורים להתרחב. אביא דוגמה אחת. בספרו בוחן ג'וליאן לה גראנד את השאלה, מי מסיק את מירב התועלת ממערכת החינוך. הוא מסכם באמרו:

אם משווים בין כל המגזרים השונים של החינוך, הרי שהקבוצה הסוציו-אקונומית העליונה קיבלה פי 1½ מן ההוצאה הציבורית רית הממוצעת ובערך פי 1½ מן הקבוצה הסוציו-אקונומית התחתונה.

שנים, ובשנה החולפת בלבד היה האוצר גובה 1.8 מיליארד ל"ש נוספים. דבר זה ממחיש עד כמה גדלה והולכת ההוצאה הכרוכה בהטבות המס.

הרפורמה השלישית צריכה להתמקד בחלוקה מחדש של ההכנסות מגברים אל נשים, תוך ניסיון לשכנע את משלמי-המסים לפזר ביתר יעילות את הכנסתם מארבעים שנות עבודה ויותר על-פני שתי התקופות הרגישות בחיי רוב בני-האדם — כשהם מטופלים בילדים וכאשר הם פורשים ממעגל העבודה. נקודת-המוצא לרפורמה זאת היא ניכוי המס לגבר בשוי.

כיום זוכות נשים נשואות בהטבת-מס באמצעות עבודת בעליהן והניכוי ניתן לבעל. יש המצדדים בביטול ניכוי המס לגברים נשואים, אך אינני סבור שניתן להצדיק זאת. תקופת השיא של רווחה כלכלית לאנשי מעמד העובדים היא הזמן שבו שני ההורים עובדים וילדיהם הגיעו לבגרות. לאור רמתה הנמוכה של התמיכה שניתנה למשפחה בעבר אל לנו להעניש משפחות אלה עתה אך ורק משום שילדיהן הגיעו לבגרות.

מצד שני, אני מאמין שמבחינה פוליטית ניתן יהיה לקבוע תקרה לניכוי המס לגברים נשואים, ולהפנות את הכספים לבתי-אב עם ילדים מתחת לגיל 5. אילו ננקטה גישה זו של קביעת תקרה לקצבאות המס המשולמות לגברים נשואים בשנים 1975/76, היו התשלומים למשפחות המטופלות בילדים שגילם פחות מ-5 מגיעים בשנה החולפת ל-10.50 ל"ש לשבוע. רפורמה כזאת עשויה לחולל תהליך יציב של חלוקה-מחדש של ההכנסות מגברים אל נשים, ובאותו זמן יתחיל גם תהליך של התאמת הכנסות העובד לצרכיו.

מן הראוי שחלק מן התוספת הגדולה בהכנסות המדינה כתוצאה מן הרפורמה בשיטת הטבות המס יופנה להעלאת נקודת הסף (הנקודה שממנה ואילך משלמים מסים) ולהורדת שיעורי המסים. אולם, על-ידי הרחבת בסיס המס בדרך שתיארתי ישתחררו גם משאבים להבטחת שוויון מלא יותר של אזרחות בנוגע

## סיכום

בהרצאתי זו טענתי, כי הירידה בתמיכת הציבור ברעיון של מדינת הרווחה בבריטניה נובעת משני מקורות עיקריים: אי מימוש של רעיון הבטחת שוויון חברתי של כלל האזרחים, המבטיח שכולם ייהנו מזכויות יסודיות אחדות המקובלות בחברה. באותו זמן גדלה עלות מימונה של מדינת רווחה שהיא רחוקה משלמות, ואילו הנטל גדל בשיעור המהיר ביותר עבור בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר.

בבריטניה היינו עדים לכך, כיצד חוסר הטייפול בשני הליקויים פתח פתח להתקפה על מדינת הרווחה, והתקפות אלה, בצורה של קיצוץ הגמלאות וצמצום השירותים, לא תחדלנה כל עוד לא יבוצע תיקון שיביא לתיקון שני הליקויים הללו. קיים צורך בשניהם כדי לשנות את מבנה מדינת הרווחה, על מנת שזו תוכל לממש את היעד שהציבה לעצמה, היינו הבטחת מה שמארשל תיאר כ"זכות להיות שותף מלא למורשת החברתית ולחיות חיי בן-תרבות בהתאם לנורמות המקובלות בחברה". יחד עם זאת, יש חשיבות מכרעת להעברת הנטל של מימון הרווחה אל בעלי הכתפיים הרחבות ביותר. ניתן לממש שני יעדים אלה, אם הממשלה הראדיקאלית הבאה תהיה מוכנה לבצע רפורמה מן המסד עד הטפחות, הן במימון קרן הביטוח הלאומי, ועוד חשוב מכך, במערכת המסים הישירה. בהרצאתי ניסיתי להתוות את הקווים הרצויים לביצוע רפורמה זו.

מספר כולל זה, המעיד שקבוצות הכנסה גבוהות הן הנשכרות ביותר ממערכת החינוך, מתקבל למרות העובדה, שבכל הקשור לחינוך היסודי והתיכון ילדי הקבוצות הסוציו-אקונומיות הגבוהות מקבלים קצת פחות מההוצאה לחינוך מאשר ילדי הקבוצות האחרות בחברה. הממוצע הכולל מתקבל כך משום שבמערכת החינוך לגילאי 16 ומעלה ילדי העשירים נוטים ליהנות חלק הארי של המשאבים הזמינים. כפי שמעיר לה גראנד, ילדי העשירים

קיבלו חלק גדול בהרבה מן ההוצאה הציבורית בכל מגזרי החינוך האחרים. מתוך ההוצאה לתלמידי תיכון שמעל גיל 16 הם קיבלו פי 1½ מן הממוצע וכמעט פי שניים מבני הקבוצה הסוציו-אקונומית התחתונה; עבור המשך הלימודים — פי 1½ מן הממוצע ופי 3¼ מאשר הקבוצה התחתונה; ועבור לימודים אוניברסיטאיים — כמעט פי 2¼ מן הממוצע ולמעלה מפי 5 מאשר הקבוצה התחתונה.<sup>11</sup>

אם המצדדים בשוויון שגו בעבר, לא היה זה משום שתמכנו בהרחבת ההשכלה הגבוהה, אלא מפני שהדבר נעשה על חשבון הגדלת האפשרויות לרכישת השכלה לקבוצת גילאי 16—19. המצדדים בשוויון סברו, שמדיניות של הרחבת האוניברסיטאות תביא מאליה להרחבת האפשרויות לרכישת השכלה לילדי מעמד העובדים. הלקח למצדדים בשוויוניות הוא ברור. אל להם לקרוא להגדלת הסרת הבחנה של ההוצאה הציבורית לשירותים ציבוריים, אלא להגדלה נמרצת של אותם שירותים ציבוריים הטומנים בתוכם את מירב היתרונות לקבוצות בעלי ההכנסה הנמוכה.

# התפתחויות ומגמות בביטחון הסוציאלי

1978-1980\*

## סקירה כללית

סוציאליזם במקום אחריות המעביד. התקדמות כלשהי הושגה גם בנושא ביטוח הבריאות, בעיקר באמריקה הלטינית ובאפריקה.

אולם על רקע כללי זה הלך כל אחד מחלקי המתפתחים של העולם בדרך המיוחדת לו. אין להתפלא אפוא על כך שבאמריקה הלטינית, שבה הצטבר הניסיון הרב ביותר בתפעול תכניות ביטחון סוציאלי, הונהגו מרבית השינויים. ארגונים חברים משלוש מדינות דיווחו על רפורמות גדולות שבוצעו בתקופה הנדונה. בנוסף על התקדמות בתחום הפנסיות וכיסוי ביטוח מחלה הוכנסו שיפורים משמעותיים בנושא הגנת האוכלוסייה במגורים שונים של המשק, בפרט בחקלאות. כמו כן, דיווחה קבוצת המדינות מאמריקה הלטינית על פעילות אינטנסיבית בתחום הרפורמות במערכות המימון. רוב התכניות החדשות הופעלו ביבשת אפריקה ושם הוכנסו גם מספר שיפורים בתחום הפנסיות; יחד עם זאת, התקופה שחלפה היתה בראש ובראשונה תקופה של ביסוס התכניות הקיימות, ורק מספר קטן יחסית של שינויים תחיקתיים בוצעו במהלכה. במדינות המתפתחות באסיה, לעומת זאת, מלבד מדינה אחת שהנהיגה תכנית חדשה ומדינה אחת שביצעה רפורמה מקיפה במערכת הקיימת, הושם הדגש בהרחבה הדרגתית של הגמלאות למיניהן בענפים השונים של הביטחון הסוציאלי.

עולם הביטחון הסוציאלי עמד בשלהי שנות ה-70 ובתחילת העשור החדש, במרבית המדינות, בצלם של קשיים כלכליים גוברים ושל הבעיות הסוציאליות הנובעות מהם. תלותו של הביטחון הסוציאלי במצב המשק הודגשה ביתר שאת, והדבר הוביל להבדלים גדולים יותר בין מדינות באשר להתפתחות הביטחון הסוציאלי, בהתאם לרמת משקיהן וטיב מערכותיהן הכלכליות.

למרבה המזל לא מנע המצב הכלכלי השורר בעולם את המשך ההתקדמות שחלה בתפתחות הביטחון הסוציאלי בארצות העולם השלישי. חמש מדינות הנהיגו תכניות מקיפות לביטחון סוציאלי, וזהו מאורע שמן הראוי שהקהילה העולמית שלנו של מינהלי הביטחון הסוציאלי תקדמו בברכה חמה. בארבע מדינות הונהגו רפורמות מרחיקות לכת במערכות הביטחון הסוציאלי הקיימות, היוצרות בסיס חדש להרחבת תכניות אלה בעתיד. התקדמות ניכרת חלה גם בכמה ענפי הביטחון הסוציאלי, כגון כיסוי לגיל זיקנה וקצבאות נכות ושאיירים, ענפים שבהם הונהגו תשע תכניות חדשות, וכן בתחום ביטוח נפגעי-עבודה ומחלות-מקצוע, שבו נתחזקה המגמה להנהגת תכניות ביטוח

\* חלק א' של דו"ח המזכיר הכללי של הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי (ISSA) לעצרת הכללית ה-20 של הארגון, שנתכנסה במנילה, הפיליפינים, בימים 28 באוקטובר-6 בנובמבר 1980. פורסם בתוך: *International Social Security Review, Year XXXIII, No. 3/4 (1980), pp. 267-285.*

Acknowledgements are due to the Editor, *International Social Security Review*, for permission to translate and publish this report. הרגם מאנגלית יעקב גוטשאלק.

פלציה והשפל הכלכלי, המלווים בשיעורים גבוהים של אבטלה. ולמרות זאת נראה שהמציבה בתקופה הנסקרת בדו"ח זה שונה במהותו, שכן רבות מן הבעיות שנחשבו קודם לכן זמניות במהותן מתגלות עתה כעמוקות הרבה יותר. גם התגובה על בעיות אלה עברה במדינות אחדות שינוי חריף למדי בכיוון המתגלה לעתים כמויק לעקרונות הבסיסיים של הביטחון הסוציאלי.

תגובתם של גורמים פוליטיים למצב הכלכלי ברבות ממדינות השוק החופשי היתה חיפוש אחר דרכים לצמצום הגידול, לעתים אף ברמה המוחלטת של ההוצאה הציבורית, ודרך חשיבה זו יושמה גם לגבי ההוצאה לביטחון סוציאלי. בעוד שתשלומי המבוטחים והסיוע הממשלתי לביטחון הסוציאלי גשמו באופן כללי על אותה רמה, גדלו הצרכים שהיה על הביטחון הסוציאלי לענות עליהם, בעיקר בשל התגברות האבטלה, גידול שיעור העובדים הפורשים באוכלוסייה והעלות הגדלה והולכת של הטיפול הרפואי. לאור נסיבות אלה, ובמטרה להישאר בגבולות שקבעו לעצמן במדיניות הכלכלית, חיפשו מדינות רבות אחר דרכים לחסוך בהוצאות על ביטחון סוציאלי.

הקיצוצים העיקריים בוצעו בדרך של שינוי השיעור והתקופתיות של עדכון הגמלאות, או שניהם. מובן שרק במדינות שבהן מוגדלות הגמלאות בצורה שוטפת, בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים כלשהם, בולטים לעין צעדים כגון אלה, במיוחד כאשר ברוב המקרים התעורר צורך בתיקון בחוק. קשה יותר להבחין בבירור במה שהתרחש במדינות או בתכניות שהגמלאות אינן מעודכנות בהן באופן אוטומאטי. כדי להניח לגימלה להישחק עקב אינפלציה או לפגר אחרי השכר, אין צורך בהחלטת מיוחדת, ולא קיימת אמת-מידה שניתן לחשב על-פיה את "החיסכון" המושג בהוצאה על גמלאות. אין תימה אפוא, שהגמלאות שאינן מעודכנות באופן אוטומאטי הן אלה שסבלו ביותר: המדובר הוא בדרך כלל בגמלאות

אבל סימני ההתקדמות בנושא הביטחון הסוציאלי במדינות המתפתחות שהוזכרו כאן אינם צריכים להסתיר מעינינו את הבעיות שמדינות אלה ניצבות מולן לאור המצב הכלכלי, ובעיקר עקב אינפלציה גבוהה ומתמשכת. חמורות במיוחד היו הבעיות הפינאנסיות המעיקות על תכניות הפנסיה העומדות לפירעון, כגון באמריקה הלטינית. חלק מתכניות אלה התחייבו להגדיל את הגמלאות במקביל לאינפלציה, והן מתקשות בביצוע ההתאמות הנדרשות.

אין ספק שהבעיות הכלכליות גרמו גם עיכובים בהעברת תחיקה חדשה להרחבתן ולשיפורן של תכניות הביטחון הסוציאלי, כמו גם בהוצאה לפועל של תחיקה שכבר נתקבלה. יש בכך כדי להסביר מדוע ההתקדמות שנרשמה בתקופה הגדולה היתה איטית לעומת ההתקדמות בתקופות קודמות.

ואף-על-פי כן, חרף ההאטה בשיעור ההתקדמות, זכו אחדות מן המגמות הקבועות לאישור. הדבר נכון, למשל, לגבי הפיכת אלה קופות-תגמולים לתכניות פנסיה ולגבי המרת אחריות המעביד לתאונות-עבודה בתכניות ביטוח סוציאלי. יתר על כן, הסתמנה גם הרחבת הכיסוי על קבוצות אוכלוסייה שונות, ובמיוחד המגמה לכיסוי עובדים המועסקים במפעלים קטנים. מאידך גיסא, האתגר הגדול ביותר שעל הביטחון הסוציאלי להתמודד עמו הוא, בלי ספק, הרחבת הכיסוי לעובדים כפריים. זוהי אחת הבעיות הדוחקות ביותר בתחום ההגנה הסוציאלית במדינות מתפתחות, שכן קשה להשיג בנושא זה אפילו שיפורים קלים. ואף-על-פי כן הושגה התקדמות-מה, ויש בכך משום תקווה לעתיד. הבעיות שעל תכניות הביטחון הסוציאלי במדינות המתועשות בעלות השוק החופשי להתמודד עמן, הן באופן כללי אותן בעיות שתוארו בדו"ח הקודם שלנו על התפתחויות ומגמות באמצע שנות ה-70<sup>1</sup>, לאור השפעת האינ-



יצוין דרך אגב, שבעוד שהם מקשים על מער-כות הביטחון הסוציאלי במילוי תפקידיהן, אין החיסכון המידי שניתן להשיג באמצעים אלה משמעותי ביותר בכל הקשור לגמלאות ארו-כות טווח, כגון פנסיות זיקנה ונכות, אך הוא עלול להיות ניכר למדי בענפים אחרים של הביטחון הסוציאלי.

אם הושם הדגש בדו"ח זה באי אלה התפתחו-יות שליליות בתחום הביטחון הסוציאלי במדי-נות השוק החופשי, אין זה בשל היותן אוני-ברסאליות. לעומת זאת, אלה הן התפתחויות חדשות, ויש בהן כדי לעורר דאגה. הן מעידות על כך, שלפחות באחדות מן המדינות המתו-עשות קיימים סימנים לערעור הקונסנזוס לגבי הביטחון הסוציאלי, אחרי תקופה ארוכה למדי של תמימות דעים בקרב האחראים לתחיקה הסוציאלית בכל הנוגע לצביונה הכללי של מערכת הביטחון הסוציאלי. הקשיים הכלכליים שהתעוררו בתקופתנו עוררו מחדש וביתר שאת את הוויכוח הישן על היחס הנאות שיש לקבוע בין הכנסתו האישית להכנסתו הסוצי-אלית של האזרח. אם הדו"ח שהוגש לעצרת הכללית במדריד ציין לגבי המצב ששרר באמ-צע שנות ה-70, כי "התקדמות והתרחבות הביטחון הסוציאלי שוב אינן דבר מובן מאליו"<sup>2</sup>, יש לקבוע שבמהלך התקופה הנס-קרת בדו"ח זה היו אחדים מעקרונות הביטחון הסוציאלי נתונים להתקפה. יש בכך אות אזה-רה חמור בשביל כל העוסקים בתחום זה, שבמסווה של אמצעים זמניים המוכתבים על-ידי נסיבות כלכליות חולפות אסור שהעדר יכולת לראות את הנולד וכושר שיפוט מאוזן יביאו לערעור הדרגתי של יסודותיו של מו-סד סוציאלי, שתרים במשך עשרות שנים תרומה לא מבוטלת לשמירת השלום החברתי.

עצם קיומן של התפתחויות השליליות האמו-רות אין פירושו שלא חלו כל שיפורים בתפ-קודן של תכניות הביטחון הסוציאלי במדינות השוק החופשי המתועשות. במספר מקרים,

שנועדו יותר להשלים את ההכנסה מאשר לתפוס את מקומה, כגון קצבאות משפחה, מענקי לידה ומענקי קבורה.

השינויים בעדכון הגמלאות לבשו צורות מצו-רות שונות. האמצעי הקיצוני ביותר שננקט היה הקפאת הגמלאות ברמתן הקיימת, דרך המשמשת בעיקר כאשר גימלה נחשבת בעלת עדיפות נמוכה או כאשר נקבעה לה רמה נדיבה מדי יחסית לגמלאות אחרות; הקפאת הגימלה מאפשרת לרשויות לקצץ בהוצאות במשך שנים, מבלי לעורר אותה התנגדות שהיתה מופיעה אילו בוטלה הגימלה לגמרי או אילו קוצצה במונחים של כסף. אמצעי נפוץ יותר הוא לשנות את המדד ששימש לחישוב עדכוני הגמלאות. לדוגמה, להחליף את מדד השכר במדד המחירים, הנוטה לעלות בשיעור איטי יותר, לפחות ברוב המדינות שיש בהן עדכון אוטומאטי של הגמלאות, או במדד משולב כלשהו של שכר ומחירים. במקרים אחרים נדחה העדכון או בוצע בתכיפות קטנה יותר. אי-אלה שינויים הונהגו בתור אמצעים זמניים. למשל, השעיית גוהל העדכון הרגיל לתקופה קצובה בלבד. שינויים אחרים, חרף הצגתם כאמצעי חירום, הוחלו בחוק ללא מגבלת זמן; במקרים אלה קיימת אפוא סכנה ממשית שהגמלאות יפגרו יותר ויותר אחרי הכנסות אחרות, ובמידה שבוטלה ההגנה האנטי-אינפלציונית, עלולה להיגרם שחיקה מצטברת בערכן הריאלי. אין ספק, שהתפת-חות מעין זאת עלולה לפגוע ברבים מבני השכבות הפגיעות ביותר בחברה.

דרכים אחרות לצמצום ההוצאות על ביטחון סוציאלי היו הקשחת תנאי הזכאות לקבלת גמלאות, ובמקרים אחדים, אפילו ביטול סוגים אחדים של גמלאות. העיקרון של צבירת זכו-יות מנע בדרך כלל החלת שינויים כגון אלה על מקבלי-גמלאות קיימים. אי לכך התעורר צורך בהסדרים זמניים כדי להגן על הגמלאות המשולמות לגמלאים מסוג זה, במקביל להחלת תנאים חדשים ומתמירים יותר על אחרים.

גובה השכר שהם עשויים לקבל במקצועות אחדים, או תוך הגבלה משתנה של ההכנסה במקצועות אחרים. אפשרות נוספת הפתוחה בפני עובדים באי אלה מענפי התעשייה היא משיכת פנסיה מוקטנת במקביל לקבלת שכר עד לתקרה ידועה.

תופעה בולטת נוספת היתה שיפור ההגנה הסוציאלית שממנה נהנית האוכלוסייה החקלאית. מדינות אחדות המשיכו ברפורמה יסודית של מערכת ההגנה על חקלאים ובני משפחותיהם, אחרות הורידו את גיל הפרישה לחברי קואופרטיבים חקלאיים, ובמדינה אחת הורחבה שיטת הפנסיה והוחלה גם על חקלאים שמחוץ למגזר הקואופרטיבי. בדומה לתקופות קודמות, התבצע תכנון גמלאות הביטחון הסוציאלי לאור העקרונות שנקבעו לתכנון ההתפתחות הכלכלית והחברתית הלאומית.

### השפעות השיעור הגבוה של האבטלה

בשנים 1978—1980 נשאר שיעור האבטלה במדינות השוק החופשי על רמה גבוהה, למרות ההתאוששות בגידול המשקי. מצב זה השפיע על הביטחון הסוציאלי בכמה וכמה צורות, מהן מובנות מאליהן, מהן מובנות פחות.

אחדות מן הבעיות העיקריות ששיעור האבטלה הגבוה מציב בפני הביטחון הסוציאלי קשורות במובטלים לתקופות ממושכות. למעט חריג אחד או שניים גמלאות ביטוח האבטלה משולמות במשך תקופה מוגבלת בלבד, בדרך כלל שנה אחת. כתום תקופה זו נאלצים העובדים הנשארים מחוסרי עבודה להיזקק לגמלאות מוקטנות מטעם העזרה הסוציאלית. ברור, שבחודשים הראשונים לאבטלה יש בידי העובד המובטל, ברוב המקרים, לדחות אי אלה רכישות גדולות ולהיעזר בחסכוניותו. לאחר תקופה של שנה בערך יכולתו לנהוג בדרך זו מצטמצמת במידה רבה, ואי לכך צורכי ההכנסה שלו נוטים לגדול, לא לקטון. הקטנת

למרות הבעיות הכלכליות, או לעתים אולי אף כתוצאה מהן, הושגה התקדמות בכמה תחומים ייחודיים: הורחב הכיסוי לעצמאיים וניכרו סימני שיפור בטיב ההגנה שהם נהנים ממנה; נצטמצמה הפליית נשים; נעשו מאמצים לשיפור מערכות התמיכה בהכנסת המשפחה, בעיקר בדרך של הגדלת גמלאות הביטחון הסוציאלי כאלטרנטיבה נאותה יותר להטבות-מס; הוגשו תנאי הפרישה; הוארך משך מתן הגמלאות ליולדות, מענקי-הלידה הוגדלו וחל שיפור בטיפול טרם הלידה; הורחבה הגדרת פגיעות-עבודה. נקודה חיובית נוספת בהתפתחויות הביטחון הסוציאלי שהיו בתקופה זו של משבר כלכלי, שעשויות להיות לה השלכות מהותיות בטווח הארוך, היתה שימת הדגש המוגברת בצעדי מניעה שיש בהם אלטרנטיבה יעילה יותר מבחינת המחיר לפיצוי על ההכנסה. מגמה זו בלטה בעיקר לגבי קצבאות האבטלה, אשר נוטים יותר ויותר לטפל בהן במסגרת מדיניות התעסוקה הלאומית, ובכל הקשור למניעת סיכוני עבודה, תחום שהושגה בו התקדמות מרשימה בתקופה הנסקרת.

גם המדינות בעלות המשק המתוכנן התנסו בבעיות כלכליות, שנבעו בחלקן מן האינפלציה השוררת ברוב מדינות העולם, ובחלקן מן הגידול במספר מקבלי הגמלאות הסוציאליות. לעומת זאת, הצורה שהבעיות הכלכליות לבשו במדינות אלה היתה שונה, ושונה היתה גם המדיניות שנקטו הרשויות המופקדות על הביטחון הסוציאלי בתגובה על הבעיות. רוב המדינות בקבוצה זו מדווחות על עלייה ברמת הגמלאות, במטרה לשמור על ההכנסה הריאלית של התלויים בביטחון הסוציאלי. מגמה מיוחדת שהסתמנה במדינות המשק המתוכנן היתה הדגש שהושם בעידוד הישארותם של עובדים בגיל הפרישה בכוח-העבודה. לפנסיונרים-בכוח רבים ניתנה האפשרות לדחות את מועד פרישתם ועל-ידי כך לצבור לעצמם זכויות פנסיה נוספות. במדינות אחדות מוצעת לעובדים קשישים האפשרות לקבל פנסיה מלאה בגיל הפרישה הרגיל ולהמשיך לעבוד ללא כל הגבלה על

כלל שונה בתכלית. שיפור גמלאות האבטלה או הרחבתן מילאו כאן תפקיד קטן בלבד (במדינות אחדות הוענקה זכאות לעובדים צעירים המחפשים את מקום העבודה הראשון שלהם), בעוד שעיקר הדגש הושם באמצעים שונים לקידום תעסוקה, בקורסים להכשרה מקצועית ובהסבה מקצועית. העדיפות בתכני גיות כגון אלה ניתנת על-פי רוב לעובדים שהיו מובטלים מעבר לתקופה נקובה, אף-על-פי שתכניות אלה אינן חלות באופן בלעדי על מובטלים לפרקי-זמן ארוכים. האמצעים המקיימים ביותר נועדו לסייע למובטלים צעירים, שמקובל להגדירם כבני פחות מ-25. הדבר בא כתגובה על שיעורי האבטלה הגבוהים יותר בקרב קבוצת גילאים זאת, ומתוך הכרה בהשלכות החמורות, פסיכולוגיות ואחרות, על המשך דרכו של העובד, העלויות לנבוע מאבטלה בגיל זה. אף-על-פי שהתכניות ליצירת מקומות עבודה והקורסים להכשרה מקצועית אינם וכללים בדרך כלל במסגרת הביטחון הסוציאלי, הדרכים לעידוד מעסיקים להשתתף בהן כוללות במקרים רבים פטור מתשלומי המעסיק לביטחון הסוציאלי. את ההוצאות הדרושות נטלה על עצמה בדרך כלל המדינה. מכאן שהונהגו צעדים רבים כדי לסייע בהתמודדות עם השפעות האבטלה הממושכת על עובדים צעירים וקשישים. הרבה פחות נעשה למען קבוצת גילאי הביניים, וזאת בלי ספק עקב שיעור האבטלה הנמוך יותר בקרב הקבוצה. ואולם, אין פירושו של דבר שאין בעיות מעיקות עליהם. קיימת עתה עדות חדשה שמעית המלמדת, שאבטלה לתקופה ממושכת עלולה להנציח את עצמה, שכן יש שמעבידים נרתעים מהעסקת עובדים שהיו מחוסרי עבודה יותר מאשר תקופה קצרה. יש להישמר לבל ישמשו שיעורי האבטלה של חלק קטן מן הממוצע בקרב קבוצות גילאי הביניים לטשטוש בעיות חמורות המעיקות על חלק קטן מן העובדים, ויש להקפיד על נקיטת צעדים לסייע להם.

נוסף להשפעתם על צעירים וקשישים היתה לשיעורי האבטלה הגבוהים גם השפעה שהיא

הגימלה, או אפילו דחייה בקבלתה, העלויה להתרחש בשלב זה, יש בה אפוא כדי לגרום לו סבל רב.

מערכות ביטחון סוציאלי רבות הכירו בבעיות החמורות הנגרמות עקב אבטלה ממושכת, ונקטו צעדים להתמודד עמן. בתור צעד ראשון הוארך משך תשלום גמלאות האבטלה באופן כללי, אך לקראת סוף שנות ה-70 לא היו סימנים רבים להמשך קיומה של מגמה זו. מאידך גיסא, הוסיפה להתקיים מגמה הקשורה לתחום זה, ולמעשה היא אפילו נתחזקה, כוונתי להנגדת אמצעים מיוחדים לסיוע למובטלים קשישים, שהם הקבוצה שנפגעה ביותר מן האבטלה הממושכת. אמצעים אלה נועדו בדרך כלל לשמור שיישאר בידי העובד המובטל שיעור גבוה יחסית של הכנסתו הקודמת עד הגיעו לגיל פנסיה, בתנאי שיפרוש לחלוטין משוק העבודה. ברוב המקרים משולמות הגמלאות על-ידי ביטוח האבטלה, אך מקבליהן אינם נחשבים מובטלים, מאחר ששוב אין רושם בהם דורשי-עבודה. נקודה חשובה בתכני גיות אלה היא, שהן מגינות על זכויות הפנסיה של העובדים הנכללים במסגרתן; הדבר מסייע להבטיח, שעקב פרישה מוקדמת לא ידונו עובדים אלה את עצמם להכנסה נמוכה בגיל הזיקנה.

התכניות לפרישה מוקדמת מכוונות בראש ובראשונה להקל על בעיותיו של המובטל הקשיש, אבל במקרים רבים הן הורחבו והוחלו גם על קשישים שעדיין מצויים במעגל העבודה. גישה זו זכתה בתמיכה רחבה: היא הרחיבה את האפשרויות הפתוחות בפני עובדים קשישים, שרבים מהם מצפים בכליון עיניים למועד הפרישה; היא המציאה דרך המקובלת על הכל להקטנת עלויות העבודה לסוגי מפעלים אחדים; היתה בה תרומה ליצירת חלק לפחות ממקומות העבודה הזמינים למובטלים צעירים.

אף-על-פי שהיקף האבטלה לתקופות ממושכות גבוה ביותר בקרב עובדים קשישים, בעיה זו קיימת גם לגבי קבוצות-גיל אחרות. הגישה שאומצה לטיפול בקבוצות אלה היתה בדרך

אות האבטלה, למשל עקב שינויים שהוכנסו במערכת עדכון הגמלאות או כתוצאה מחיובן במס.

כמו בתקופה הקודמת גם עתה נודעה לשיעור האבטלה הגבוה, במדינות רבות, השפעה שלילית מובהקת על מצבן הפינננסי של תכניות הביטחון הסוציאלי. מספר העובדים שעבורם משולמות פרמיות היה נמוך בהרבה מן החזוי, בעוד שנפח הגמלאות הולך וגדל. ההשפעות שהיו לכך הורגשו במידת מה בכל ענפי הביטחון הסוציאלי הממומנים מדמי השתתפות.

### הפיקוח על ההוצאה לבריאות

רוב המדינות ניצבו בשנים האחרונות נוכח עלויות הולכות וגדלות בתחום הטיפול הרפואי. אי. הדאגה שגילו הרשויות לנוכח מגמה זו גברה במהלך השנים 1978—1980, שעה שממשלות רבות הגבירו את מאמציהן לריסון ההוצאה הציבורית. כמה מן המדינות אימצו לעצמן את העיקרון, שאין להניח לתקציבי הבריאות לגדול בשיעור מהיר מן התל"ג. מאידך גיסא, שוללי מדיניות זו גורסים, שלא קיימת כל סיבה מדוע לא יעלה אחוז ההכנסה המוצא על בריאות, כפי שהדבר קורה בסוגי שירותים אחרים, במקביל לעלייה ברווחה הכלכלית של החברה. ואמנם, דומה שכך אכן מתרחש ממילא, ללא תלות ברצונן של הממשלות. הניסיון מלמד, שצעדי הריסון אינם מקיפים למעשה את מלוא ההוצאה לשירותי בריאות, אלא רק משנים את החלוקה שבין ההוצאה הציבורית לפרטית.

בעיית העלויות הגדלות עוררה ביתר שאת את הוויכוח על יעילות המערכות המגישות את הטיפול הרפואי. חלק גדול מן הדיון יוחד בשנים האחרונות לשאלה, איזה סוג של שירותי בריאות תורם בדרך היעילה והכלכלית ביותר לקידום רמתה הכללית של הבריאות במדינה. המחקר הרפואי מוסיף לפלס דרכים חדשות לאבחון מחלות וטיפול בהן, אך למרות שהם מרעיפים שבחים על הישגים אלה, מוצי-

מעבר לכל יחס בהיקפה על קבוצות עובדים אחדות — נשים, מוגבלים ועובדים בלתי מקצועיים. קבוצות אלה לא זו בלבד שסבלו משיעורי אבטלה גבוהים במיוחד, אלא שהן גם הקבוצות בעלות ההכנסה הנמוכה ביותר, ומשום כך הן נאלצות בדרך כלל להסתפק בגמלאות הנמוכות ביותר. יתרה מזו, רבים מן הנמנים עם קבוצות אלה כבר היו מובטלים בעבר, ומסיבה זו אפשר שלא יעמדו בתנאי התשלומים לביטחון הסוציאלי הנדרשים לקב"ל גמלאות ביטוח האבטלה. תנאים אלה, בציינוף עם התגבלות החלות על משך תשלום הגמלאות, מהווים גורם מכריע ביצירת עוני ובדחיפת מספר רב של מובטלים לבקש עזרה סוציאלית.

בעטייה של האבטלה פרשו בסופו של דבר רבות מן הקבוצות הפגיעות במיוחד אלה משוק העבודה. אם לשפוט לפי הגידול שחל במספר מקבלי גמלאות הנכות הדבר אמור במספר מדינות, בעיקר לגבי המוגבלים. במדינות אחדות מנסות הממשלות לעודד נשים להישאר בביתן ולגדל ילדים, בין השאר במטרה לצמצם את ממדי האבטלה, כמו גם על מנת להעלות את שיעור הילודה. אלא שדומה כי כמספר הפורשים משוק העבודה כן מספר המבקשים להצטרף אליו, ואולי אף יותר מכך. קרוב לוודאי שמגמת הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים תימשך, בחלקה עקב השינוי שחל בעמדות כלפי תפקידן של נשים, בחלקה בשל המספר הגדל של נשים הנאלצות לפרנס את עצמן ואת ילדיהן, ובחלקה בשל התחושה שדרושות שתי משכורות להבטיח הכנסה הולמת למשפחה.

לצד התכניות לפרישה מוקדמת, שהונהגו או הורחבו במרוצת תקופה זו, חלו רק שיפורים ספורים ביותר בגמלאות האבטלה. לאור המספרים הגדולים של מקבלי גמלאות אלה ושאיפת הרשויות לרסן את ההוצאה הציבורית, אין בכך כדי להפתיע. מצד שני, עובדה זו עומדת בניגוד בולט למספר הגדול של שיפורים שנעשו בשנים 1974—1977. במדינות אחדות אפשר שחלה אפילו הידרדרות בגמלי-

רפורמה יסודית. בתי-החולים היו נתונים לבדיקה קפדנית במיוחד; תכניות בנייה קוצצו ומחלקות קיימות נסגרו באופן זמני או לצמיתות. גיתנה גם תשומת-לב לדרכי המימון של בתי-חולים, במטרה לבטל את התמריצים לאשפוז-יתר המאפיינים מערכות אחדות, במיוחד אלה המבוססות על חישוב לפי ימי-אשפוז. באשר לטיפול שנתונים הרופאים ולתרופות שהם רושמים לחולים, המגמה היתה להגדיל את התשלומים החלים על החולה או להקטין את השיעור של החזר תשלומים אלה מן הביטחון הסוציאלי. במקרים אחדים נטו התעריפים שגבו הרופאים בפועל לחרוג מן המחירים הנקובים שבהם משתמש הביטחון הסוציאלי לשם קביעת סכומי ההחזרים. במקרה אחד הוגדר כבלתי חוקי ביטוח מלוא הסכום שאינו מותר על-ידי הביטחון הסוציאלי באמצעות תכניות משלימות לביטוח בריאות. מחירי התרופות על-פי מרשם הועלו, ובו בזמן נקטו מדינות אחדות צעדים להוצאת תרופות אחדות מרשימת התרופות שעליהן ניתן החזר מן הביטחון הסוציאלי. נמשך המעקב אחר הרגלי רישום התרופות של רופאים, אך כאן הכוונה היא לזהות ולרסן רופאים שהרגלי הרישום שלהם חריגים, יותר מאשר להשיג שינוי מקיף.

החשיבה המזנחת ביסוד ההגדלה בחיוב החולים אינה רק שיש לשנות את חלוקת התשלום עבור הטיפול הרפואי בין הביטחון הסוציאלי לחולה, אלא גם שיש להביא את החולים לכך שיצמצמו את הביקוש שלהם לשירותי בריאות. מטרתה המוצהרת של הדרישה לתשלום היא בדרך כלל להגביל היזקקות מיותרת לשירותים הרפואיים. מחקרים במספר מדינות העלו, שכאשר חלה ירידה בביקוש היא מתרכזת בקרב השכבות הפחות חזקות מבחינה כלכלית. אלא שדווקא בשכבות אלה רמת הבריאות נוטה להיות למטה מן הממוצע, וגם בהעדר תשלומי חובה רבים מבין המשתתפים אליהן נוטים פחות לפנות לעזרת רופא מבני קבוצות הכנסה אחרות. משום כך, בעוד שחיוב בתשלום מביא למראית עין לצמצום הביקוש, יש

איים עצמם מנהלי הביטחון הסוציאלי, היום יותר מתמיד, ניצבים מול השאלה, אם תכניות ביטוח המחלה שלהם יכולות להרשות לעצמן לנצל קדמה רפואית זו במלואה. דומה שבמדינות מתועשות, אך גם במדינות מתפתחות, הולכת וגוברת התמיכה בנקודת-ההשקפה, שהבריאות הלאומית תצא נשכרת יותר אם יושם הדגש בשירותי הבריאות הבסיסיים וברפואה מונעת. גישה זו מקפלת בתוכה פחות הישענות על בתי-חולים במתן טיפול רפואי, שכן עלויות בתי-החולים הן במרבית המדינות הגורם הבודד החשוב ביותר המסביר את הגידול שחל בהוצאה הרפואית. החשיבות המוגברת המיוחסת לשירותי הבריאות הבסיסיים עשויה להיות בעלת השלכות רבות על תכניות הביטחון הסוציאלי, כגון פיקוח הדוק יותר על הקמת בתי-חולים חדשים ומעבדות נוספות; דרכים חדשות לעידוד טיפול רפואי אמבולטורי בבית החולה או במרפאה כאלטרנטיבה לאשפוז; השקעת מאמצים, בעיקר במדינות המתפתחות, להרחיב את הרמה המינימאלית של שירותי הבריאות ולהחילה על מגורים רחבים יותר של האוכלוסייה. שימת הדגש המוגברת בניצול הראצינלי והיעיל ביותר של תקציבי הבריאות הוביל גם להשתתפות פעילה יותר של מוסדות הביטחון הסוציאלי ברפואה המונעת ובחינוך לבריאות בקרב האוכלוסייה. בעקבות זאת נוקטות תכניות הביטחון הסוציאלי פעולות, אם תוך שיתוף-פעולה עם גורמים ממשלתיים ואם באופן עצמאי, להדרכת המבוטחים בשימוש הנכון בתרופות, להסברת הסכנות הכרוכות בעישון, בצריכה מופרזת של מזון ואלכוהול כמו גם בקידום הביטחון האישי ומניעת תאונות.

במקרים אחדים הובילו בעיות העלות והיעילות לשינויים מבניים ביעדיהם של שירותי הבריאות הלאומיים, ואפילו בכיוון של מערכת בריאות משולבת המופקדת על הטיפול הרפואי, הרפואה המונעת ואיכות הסביבה. ואולם, התגובה הנפוצה ביותר היתה לקצץ סעיפים מסוימים בתקציבי הבריאות במקום לבצע

שים באוכלוסייה. למעט כמה מדינות באירופה, שבהן עבר התהליך את נקודת השיא, ברוב המדינות המתועשות ימשיך אחוז האוכלוסייה שמעל לגיל 65 לעלות. גם המדינות המתפתחות עומדות בסימן של עליית אחוז הקשישים באוכלוסייה, אם כי לא בצורה כה דראמטית. בעתיד יעלו אפוא בכל העולם ההוצאות לתשלום הפנסיות בשיעור תלול.

במדינות רבות מאוד הביאו המגמות הדמוגרפיות, במקרים רבים במשולב עם הבעיות הכלכליות, למיקוד תשומת-הלב בשאלת גיל הפרישה והפנסיה. במספר מקרים היתה המטרה להילחם בעליית שיעור התלויים באמצעות עידוד עובדים קשישים להישאר בכוח העבודה זמן רב יותר. ברות זאת חיזקו תכניות פנסיה שונות את התמריצים המוצעים לעובדים, על מנת להניעם למשוך את הפנסיות המגיעות להם במועד מאוחר מן הגיל המקובל; בתנאי הפרישה, היכן שהם קיימים, חלה הגמשה, המאפשרת לפנסיונרים להגדיל את היקף העבודה בשכר שהם רשאים לקבל על עצמם; כן ננקטו צעדים תחיקתיים לאסור נהגיה העסקה המפלים לרעה עובדים קשישים, בעיי קר פרישה מאונס. מכלול הצעדים הללו הביא להרחבת האפשרויות הפתוחות בפני עובדים קשישים. השלכותיהם בפועל על דפוסי ההתנהגות יהיו תלויות כמובן בשאלה מה יעדיף העובד — עבודה או פרישה — ובמצב שוק העבודה. גישה אחרת, שאומצה רק במדינה אחת או בשתיים, היתה להעלות את גיל הפרישה המינימאלי. יש בכך צמצום משמעותי של מגוון האפשרויות הפתוחות בפני העובד הקשיש, ומשום כך אין גישה זו נהנית מפורפולאריות רבה.

בעוד שנעשו מאמצים מוגברים לעודד, ולעיתים אף לאלץ, עובדים להמשיך ולעבוד בגיל גבוה, ננקטו במקביל צעדים — לפעמים אפילו באותה מדינה — בכיוון מנוגד בתכלית. קיימות, כמובן, התכניות לפרישה מוקדמת, שעוצבו בעיקר בתגובה על שיעור האבטלה הגבוה בקרב עובדים קשישים. תכניות אלה לא זו בלבד שהן מאפשרות לעובדים לפרוש מכוח

מקום להנחה שסוג הביקוש שאותו מבקשים לרסן אינו כלל הסוג הנכון. לא זו בלבד שהדבר עלול להביא להידרדרות מצב הבריאות של אנשים אלה, אלא בסופו של דבר הוא עלול אף להוביל להוצאה גדולה יותר על אשפוז.

במדינות רבות נשקלו דרכים לפטור מחובת התשלום אחדות מן הקבוצות החלשות של החברה, או לפחות להקטין את התשלום הנדרש מהן. אלא שהדבר כרוך במספר בעיות. תכניות פטור סלקטיביות עשויות להזדקק לצורה כלשהי של מבחן אמצעים. משום כך ביצוען של תכניות כאלה הוא במקרים רבים יקר, והן אינן מצליחות לסייע לאלה המסרבים להצהיר שהם נזקקים.

כמעט שאין בנמצא תחום של המדיניות הציבורית שהוא כה רגיש מבחינה פוליטית כמו שירותי הבריאות, וכצפוי הביאו רבים מן הצעדים לקיצוץ בהוצאות שתוארו לעיל את תכניות הביטחון הסוציאלי לעימות חריף עם קבוצות כגון אגודות רופאים, עובדי בתי חולים ומעבדות ויצרני תרופות. במהלך התקופה שמדובר בה פרצו לאמיתו של דבר במספר מדינות שביתות של רופאים ושל סגל רפואי אחר, כאשר נזעקו אנשי המקצועות הרפואיים כדי להגן על הכנסתם ולקיימה. יותר מאשר לגבי ענפים אחרים של הביטחון הסוציאלי התמקד הוויכוח הציבורי בשאלה, כמה אמור הפרט לשלם תמורת ההגנה על בריאותו ובריאות בני משפחתו. הוויכוח עדיין נמשך בכל המקומות כמעט, אך יש סימנים מעוררי דאגה שבכמה מדינות נעשות הכנות להנהגת השתתפות מוגדלת במידה רבה של המבוטח במחיר הטיפול הרפואי, דבר שפירושו לגבי חלק גדול של האוכלוסייה ירידה ברמת השמירה על מצב הבריאות בהשוואה לעבר.

### פנסיות ופרישה לגמלאות

בכל העולם המתועש התמקדה תשומת-הלב בשנות ה-70 בשיעורם הגדל והולך של הקשי-

שהפתרונות המספקים יותר שהוצעו נדחו ברוב המקרים. בטענה שהם יקרים מדי. בכמה מדינות, שבהן ממלאות תכניות הפנסיה הענפיות תפקיד חשוב, הוחל במערכה ממושכת נגד הפנסיות המוגנות מפני האינפלציה, שב־דרך כלל נהנים מהן גמלאי המגזר הציבורי. פניות אלה הוגדרו בחוגים אחדים כפריווילגיה בלתי מוצדקת, שכן אילו היה צריך למממן באמצעות תכנית הנשענת כולה על קרן, הן היו מתגלות כיקרות עד מאוד. דרך טיעון זאת, אין לקבלה כפשוטה; מה שעולה מן ההבדל שבין פנסיות המגזר הציבורי לפנסיות הפרטיות הוא לא שמגזר אחד בחברה נהנה מפרי־ווילגיות מופרזות, אלא ששיטה אחת למימון הפנסיות מתאימה הרבה יותר מרעותה לתנאים הכלכליים השוררים כיום.

לנוכח האינפלציה המתמשכת יוסיפו להתקיים בהכרח הבעיות הפינאנסיות המעיקות על הפנסיות הענפיות. יש בכך כדי להביא לתגדלה נוספת של התפקיד שממלאות תכניות הפנסיה של הביטחון הסוציאלי. כמו כן משתמע מכך, שהביטחון הסוציאלי יוסיף להעניק את ההגנה הבסיסית לגמלאים שערך הפנסיות הענפיות שלהם נשחק בהתמדה עם חלוף השנים.

### התפתחויות בהגנה על קבוצות אוכלוסייה ייחודיות

יחס שווה לנשים שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה המשיך לעלות במדינות רבות, חרף ההגבלות הנובעות מן האבטלה הקשה. גם בגישות ביחס לתפקידה ולזכויותיה של האשה חלו התפתחויות נוספות. למגמה זאת נודעה השפעה רבת משקל על הביטחון הסוציאלי בשנים 1978—1980.

נעשו מספר צעדים חשובים לקראת הבטחת יחס שווה לגברים ונשים בתחום הביטחון הסוציאלי. בעלת חשיבות מיוחדת היתה התבוננות בנחישות זו שהוציאה הקהילייה האירופית

העבודה במועד מוקדם יותר, אלא שאזן מטילות גם הגבלות חמורות על היקף העבודה שמותר למקבלי גמלאות לקבל על עצמם. הסתירה הקיימת לכאורה בין צעדים כגון אלה ובין האמצעים שתוארו בפסקה הקודמת מוסברת לעתים בכך שהתכניות לפרוישה מוקדמת הן בבחינת אמצעי־עזר לטווח קצר, ואילו הפעולה לעידוד ההישארות בכוח העבודה היא יעד לטווח רחוק. יחד עם זאת, יותר ויותר עובדים, לפחות במדינות המתועשות המערביות, בוחרים להקדים את פרישתם. האם יחול שינוי בגישות, או שמא יחול גידול בהיצע העבודה ובכוח־משיכתה עד כדי היפוך כיוונה של מגמה זו? תהיה התשובה אשר תהיה, היא תצביע בהכרח על הקושי הבסיסי שבהתאמת אמצעים סוציאליים ליעדים כלכליים.

גם בתחום הפנסיות עוררה האינפלציה בעיות פינאנסיות רבות. תכניות שאינן נשענות על קרנות, כמקובל בביטחון הסוציאלי במדינות המתועשות, לא נפגעו ביותר, אם בכלל: עקב האינפלציה נהוג בדרך כלל לעדכן את הגמלאות בסופו של פרק־זמן ידוע, אך האינפלציה מבטיחה יחד עם זאת גידול מתמיד בהכנסות החכנית מתשלומים צמודי־הכנסה שהיא גובהה לעומת זאת, תכניות המבוססות על קרנות נפגעו במידה רבה מן הירידה שגרמה האינפלציה לערכן הריאלי של הרזרבות שלהן. עקב זאת, אצל רבים ממקבלי הפנסיות מתכניות כאלה חלה ירידה תלולה בהכנסתם הריאלית. אף־על־פי כן, במדינות אחרות מביעים הכלכלנים תמיכה בקרנות, אפילו בשעה שתוצאותיהן הסוציאליות המזיקות נעשות גלויות לעין יותר ויותר.

במהלך התקופה הנסקרת חזרו הממשלות באחדות מן המדינות המתועשות והדגישו את מחויבותן לשיטת פנסיות המותרה מקום נכבד לפנסיות ענפיות. לאור זאת אימצו להן מדינות אחדות תחיקה חדשה המחייבת תכניות כאלה להתחשב באינפלציה בתשלום הגמלאות. יחד עם זאת, האמצעים שנוקטו מפגרים בדרך כלל במידה רבה אחרי הרמות שנקבעו בתכניות החובה של הביטחון הסוציאלי, בעוד

בדרך זו או אחרת את אי-השוויון הקשור בתפקיד האשה במשפחה. אלה כוללות מענקי לידה משופרים לאימהות עובדות, קצבאות לתורים לא-נשואים וחלוקת הפנסיה במקרה של גירושין.

משך קצבאות הלידה הוגדל במספר מדינות, על מנת שיכסה תקופה ארוכה יותר לאחר הלידה. תקופה נוספת זו משתנה במידה ניכרת, משבועות או חודשים ספורים ועד שלוש שנים לאחר הלידה. בדרך כלל קטנה הקצבה בתקופה הנוספת מקצבת הלידה הרגילה. מאחורי רבים מצעדים אלה עומד העניין שיש לממש שלות בהעלאת שיעור הילודה, דבר שהשפיע לעתים באופן ברור על צורת מתן הגימלה, למשל, במדינה אחת היא מוענקת רק החל מן הילד השלישי. מטרה אחרת, אם כי קרובה, היתה לאפשר לנשים ללדת ילדים מבלי לסכן את הקריירה המקצועית שלהן, ומבלי שיהיה עליהן למסור את ילדיהן לטיפול למשך יום שלם עם הגיעם לגיל תודשיים או שלושה חודשים. במדינות רבות למדי האבילה מטרה זו גם לשינויים בחוקי העבודה, כדי לשמור את מקומות העבודה של הנשים פנויים במשך תקופה ארוכה יותר. תקופות אלה של חופשה ללא תשלום הן על-פי רוב ארוכות יותר ממשך תשלום הגימלה. במדינות סוציאליסטיות נהוג מזה זמן מה שנשים נהנות מחופשה של עד שלוש שנים לאחר הלידה; הסדרים דומים הונהגו בשנה האחרונה או בשנתיים האחרונות גם באחדות ממדינות מערב אירופה. חלק מהסדרים חדשים אלה, וקרוב לוודאי שרובם, מאפשרים את היציאה לחופשה לאב או לאם. ראוי לציין, שהסדרים מסוג זה של שוויון בין גברים לנשים הם עדיין בגדר תופעות בודדות בביטחון הסוציאלי, אולי בשל ההוצאות הנוספות שיהיו כרוכות בתשלום קצבאות "הורות" לגברים.

במדינות רבות גדל והולך מספרן של המשפחות החד-הוריות, כתוצאה מתכיפותם של גירושין ושל פירוד בני הזוג וגם בשל הגידול שחל במספרן של האימהות שאינן נשואות. זוהי בעיה המשפיעה במידה גדולה ביותר על

בסוף שנת 1978, הנחיה שעל המדינות החברות בקהיליה להוציאה לפועל עד סוף שנת 1984. פרק-זמן זה, שהוא ארוך לאין שיעור מן המתחייב לדעת נציבות הקהיליה האירופית, דומה שהוא משקף את הרתיעה הקיימת בכמה מדינות חברות מהתחייבות להוצאה נוספת בתחום הביטחון הסוציאלי בשעה זו. בעוד שההנחיה מתווה את העיקרון הכללי של יחס שווה לגברים ולנשים, היא פוסחת על נקודות חשובות: אין בה כל התייחסות לקצבאות שאירים, קצבאות משפחה ולתכניות פרטיות שאין החוק מחייבן; יתרה מזו, המדינות החברות יורשו לחרוג במקרים אחדים מן העקרונות המונחים ביסוד ההנחיה, למשל, לקיים הפליה בנוגע לגיל הפנסיה, בנוגע להטבות הסוציאליות הקשורות בגידול ילדים, או בנוגע להשלמות פנסיה לבני-זוג תלויים. הנחיה זו תביא לביטול ההפליה בכל הקשור להשלמות בעד ילדים תלויים. היא תבטל את התקנות שלפיהן נשים נשואות מקבלות גמלה-אות בשיעור נמוך יותר או במשך פרק-זמן קצר יותר. היא תחסום את האפשרות למנוע פנסיה מאשה נשואה בגיל 65, מן הסיבה שבעלה טרם הגיע לגיל זה.

מדינות אחרות בקהיליה האירופית כבר עשו צעד נוסף, או שהן מתכוננות לעשות זאת, מעבר להוראות ההנחיה, וביטלו צורות אחרות של הפליה בין המינים בתחום הביטחון הסוציאלי. עתה, משטופל בנושא במישור הקהילתי, סביר להניח שההתפתחויות במספר מדינות חברות יעוררו לחצים לשינויים במקומות אחרים.

יהיה זה מוטעה ליצור את הרושם, שמדינות הקהיליה האירופית הן היחידות המקדישות תשומת-לב לנושא זה, או שהן עומדות בקו הראשון של ההתפתחויות בתחום זה. גם מדינות אחרות, הן באירופה והן במקומות אחרים, מצויות בתהליך של הכנסת תיקונים במערכותיהן במטרה להשיג יעדים דומים.

לבד מן הצעדים המכוונים נגד ההפליה חלו בביטחון הסוציאלי גם התפתחויות הנוגעות להטבות הישירות לנשים, שנועדו לצמצם



על-ידי כך שאיפשרו להן לקבל פנסיית אל-מנות עם פטירת בעליהן לשעבר. אם האיש נישא בשנית, קיימת אפשרות לחלק את פנסיית האלמנות בין שתי הנשים, לפי משך נישואיהן. כמו-כן יש אפשרות שכל אלמנה תקבל פנסיה מלאה.

ביטחון סוציאלי לעובדים מהגרים בתקופה הנסקרת הושגה התקדמות מרשימה בתחום זה באפריקה, באירופה ובאמריקה הלטינית, במידה רבה תודות לפעולותיו של ארגון גון העבודה הבינלאומי בשיתוף עם ארגונים בינלאומיים אחרים.

באפריקה חתמו בספטמבר 1978 המדינות המהוות את הקהילייה הכלכלית של מדינות האגמים הגדולים (CEPGL) על אמנה מקיפה לביטחון סוציאלי לעובדים מהגרים. אמנה זו נכנסה לתוקפה ב-1 בינואר 1980. האמנה שנחתמה בשנת 1971 בין חברות הארגון האפריקני והמאורטני המשותף (OCAM), נכנסה גם היא לתוקפה באותו תאריך. הודות לכך קיימות עתה בארצות אפריקה הדוברות צרפתית, לראשונה בתולדותיהן, שתי אמנות העוסקות בביטחון הסוציאלי של עובדים מהגרים.

באירופה נחתם בנובמבר 1979 הסכם חדש, המסדיר את שאלת הביטחון הסוציאלי של ספני נהר הריין. נקודה חדשנית בהסכם זה היא, שאין ההסכם תופס רק לגבי אזרחי המדינות החתומות עליו, אלא הוא חל על כל ספני הריין, בלי הבדל לאום. ההסכם תקף לגבי עובדים שכירים ועצמאיים, והוא מכסה את כל ענפי הביטחון הסוציאלי, פרט לביטוח אבטלה.

תכנית להרחבת הביטחון הסוציאלי, לכיסוי העצמאיים והמובטלים, נמצאת עתה בעיון אצל שרי הקהילייה האירופית.

ביזמת ארגון העבודה הבינלאומי הושלמה טיוטת-הסכם בין מדינות מזרח אירופה למערב אירופה, המסדיר את שאלת הביטוח הרפואי לנתינים השוהים זמנית בחוץ-לארץ (תיירים, סטודנטים, משתלמים). ההסכם נועד להיחתם

הנשים, אף-על-פי שיש גם מיעוט קטן של הורים-גברים בודדים העלולים להיתקל בקשיים שאינם נופלים מאלה שבהם נתקלות הנשים. הורים בודדים מהווים לעתים קרובות קבוצה חשובה של פונים למערכות הביטחון הסוציאלי. למרות זאת, רק לעתים רחוקות נחשב הדבר כפתרון משביע רצון, וזאת בשל הניקה למצבו הכלכלי של הפונה המונחת ביסוד המערכת, עקב התמריצים השליליים והסטיגמה הנלווים לכך, ובגלל רמת הגמלאות הנמוכה. אמצעים מיוחדים לסיוע לתורים בודדים הונהגו במסגרת תכניות הקצבאות המשפחתיות, מהם צנועים למדי, מהם מרחיקי-לכת יותר, אחדים מהם תלויים במבחן-אמצעים, אחרים ללא תלות בו. נמצא, שהעוני שמקורו בצמצום ההכנסה, המעיק על משפחות חד-הוריות, התמיר בגלל הזמן המוגבל העומד לרשותם של ההורים הבודדים. ההכרה בתוצאות השליליות שיש לכך הן על ההורים והן על הילדים הולכת ומתרחבת, אך בגלל האקלים הכלכלי הבלתי נוח מידת ההתקדמות שנעשתה נופלת מן הדרוש.

בשנים האחרונות גברה ההכרה, שהגירושין עלולים לעורר בעיות פנסיה חמורות עבור הנשים. הגורם העיקרי לכך הוא, שלנשים רבות יש שכר נמוך או אפס הכנסה בשנות נישואיהן, ולפיכך אין הן צוברות זכויות פנסיה במידה מספקת. עם הגירושין פג במקרים רבים תוקף הזכויות שהאשה נהנתה מהן בהיותה נשואה תלויה. אם נישואיה נמשכו שנים ארוכות, התקשה האשה מאוד, או אף יימנע ממנה, לצבור זכויות פנסיה ראויות לשמן בזכות עצמה, בשנים שבין גירושיה ובין הגיעה לגיל הפרישה. חלוקת הפנסיה הוא אמצעי המבקש לתת תשובה לבעיה זו. הנהל הוא לערוך סיכום של זכויות הפנסיה שהבעל והאשה צברו במהלך נישואיהם, ולחלקם ביניהם שווה בשווה. רעיון זה זכה להתעניינות רבה, אך עד כה רק תכניות מעטות מימשו אותו הלכה למעשה. תכניות אחרות שיפרו את מצבן של נשים גרושות בדרך שונה לחלוטין,

טחון סוציאלי המבוססים על צבירת תקופות-ביטוח. לחוק זה יש חשיבות רבה בגלל הנדידה בקנה-מידה נרחב של עובדים מארצות הברית ואליה. הודות לחוק זה כבר נחתמו ונכנסו לתוקף הסכמים בין ארצות הברית לכמה מדינות באירופה ומגעים עם מדינות אחרות מתקיימים בהוזה. נראה, שתדבר העניק תנופה גדולה לחתימת הסכמים דו-צדדיים בין מדינות ביבשות שונות.

#### הביטחון הסוציאלי והמוגבלים

מזה מספר שנים ידוע, שהפרצות החמורות ביותר במערכות הביטחון הסוציאלי של מדינות רבות מצויות בתחום התגנה על מוגבלים. מעורבותם הגוברת של המוגבלים עצמם בתהליכי התוויית המדיניות ובצדדים המג-הליים, אם בעידוד הרשויות ואם בהתנדבות, סייעה גם היא לחשוף את הפרצות בתכניות אלה.

לפני התקופה הנסקרת הונהגו שיפורים חשובים אחדים בתחום גמלאות הנכות במדינות שהיו ערות לליקויים אלה. בעת האחרונה, בלי ספק בגלל האקלים הכלכלי, היתה ההתקדמות בתחום זה איטית הרבה יותר.

ואולם, הבעיות המעיקות בפועל על המוגבלים גברו במידה מעוררת חרדה. הסיבה העיקרית להתדרדרות במצב המוגבלים היא הגידול בשיעור האבטלה: ידוע ששיעור האבטלה בקרב עובדים מוגבלים גדל בתקופות של שפל כלכלי פי כמה וכמה מאשר בקרב עובדים שאינם מוגבלים. בתקופות של אבטלה גבוהה מתקפה במקרים רבים מעמדם של העובדים המוגבלים, הנדחקים למעמד של כוח-עבודה זרבי, ובדרך כלל הם נתנים מן השיעור הנמוך ביותר בביטחון תעסוקתי. לאחר שפוטרו מעבודתם הם נתקלים בקשיים הגדולים ביותר במציאת מקום-עבודה מתאים, שמקורם לעתים קרובות בהפליה גלויה ובלתי מוצדקת.

מספר מקבלי קצבאות הנכים גדל במדינות רבות בעשור האחרון במהירות. למעשה, הסטטיסטיקות ממעיטות בהיקף גידול הבעיה, שכן רבים מן המוגבלים מסתתרים בתוך קטגורי-

בוועידה של שרי ממשלות שהיתה צריכה להי-ערך בז'נבה באוקטובר 1980.

בתקופה הנסקרת הוכנסו שינויים גם באמנה לביטחון סוציאלי של ארצות הצפון. ראוי לציין שהודות לתיקון קודם, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1978, הוענקה זכאות-פנסיה חלקית לאנשים שלא השלימו את תקופת השהות במדינות הצפוניות המקנה זכאות-פנסיה מלאה.

באמריקה הלטינית אימצה לה קבוצת מדינות האנדים, בפברואר 1977, הסכם לביטחון סוציאלי; התקנות המסדירות את יישומו של ההסכם נקבעו בספטמבר 1979. בינואר 1978 נחתמה אמנה איברית-אמריקנית לביטחון סוציאלי, המקיפה את ספרד ו-15 מדינות ממרכז ומדרום-אמריקה. ההסכם עוסק בשאלות הביטחון הרפואי ובגמלאות נכות, זיקנה ושאיירים. הוא מסדיר את בעיית תשלום הגמלאות בחוץ-לארץ ואת השמירה על זכויות.

בנוסף להסכמים שנחתמו במסגרת גופים רב-לאומיים או על-לאומיים, הולכים ונחתמים בין המדינות הסכמים דו-צדדיים או רב-צדדיים. אין טעם למנות את כולם (בארגון העבודה הבינלאומי נרשמו בתקופה שבין נובמבר 1977 לנובמבר 1979 24 הסכמים כאלה), אך ראוי להזכיר שתי דוגמאות בעלות חשיבות מיוחדת. הראשונה נוגעת להסכם המרובע בין מערב-גרמניה, אוסטריה, ליכטנ-שטיין ושווייץ, שנועד לפתור את בעיות הביטחון הסוציאלי של עובדים המועסקים מעבר לגבול, המצויים במדינות אלה במספר רב. ייחודו של הסכם זה, שנחתם ב-9 בדצמבר 1977 והעוסק בביטוח פנסיה, באימוץ שיטה חדשה שלפיה אמנות שחתמו עליהן המדינות החתומות ניתנות להתחלה על עובדים שאינם נתיני אותן מדינות, אך המכוסים בהסכם המסגרת. מכאן, שהסכמים בין שניים מן הצדדים להסכם חלים, במידת הצורך, גם על נתיני מדינה שלישית שהיא צד להסכם.

התפתחות נוספת הראויה לציון היא החוק שנתקבל ב-20 בדצמבר 1977 בארצות הברית, המתיר חתימה על הסכמים בינלאומיים לבי-

רות למקד את תשומת-הלב של החברה בבעיות אלה, ותעניק תנופה מחודשת לחיפוש אחרי פתרונות הולמים. האגודה הבינלאומית לביטחון סוציאלי תרים תרומה נכבדה למאמצים אלה.

התפתחויות בתחום המימון זפמבנה המנהלי כפי שעולה בבירור מפרקים אחרים בדו"ח זה, עמד הביטחון הסוציאלי בשנים 1978-1980 בסימן של בעיות פינאנסיות. יתרה מזו, יותר מבעבר מדובר עתה על ליקויים אפשריים בדרכים המשמשות בהוות למימון הביטחון הסוציאלי. אולי מפתיע לפיכך, שלמעט אמריקה הלטינית, געשה בפרעל רק מעט מאוד. במקומות רבים נשמעו קולות התובעים להגדיל את הסיוע הממשלתי, אלא ששאיפתן של ממשלות רבות היתה לצמצמו או לכל היותר לשמור על אותה רמה של תמיכה. במדינות אחדות נשמעו תביעות לחדול מביסוס גודל התשלומים לביטחון הסוציאלי על גורם אחד בלבד של הייצור, והוא העבודה: יש בכך כדי להעניש תעשיות עתירות-עבודה והדבר עלול להתמיר את מצב האבטלה. הוצע אפוא לחפש דרך לדרג את התשלומים בהתאם למידה של אינטנסיביות-ההון של התעשיות השונות. ממשלות אחדות הביעו עניין בכך, אך לדעת הכלכלנים מדיניות כזאת עלולה להתנגש עם יעדי המדיניות התעשייתית הנוכחית, המותאמת במדינות רבות לקידום השקעות הון. ברור זה הועלו גם טיעונים כלכליים נגד השימוש במס ערך מוסף כמקור אפשרי למימון הביטחון הסוציאלי.

במשך כמה שנים נמתחה ביקורת על תקרת התשלומים לביטחון הסוציאלי, שכן היא גורמת לכך שבעלי ההכנסה הנמוכה משלמים אחוז גבוה יותר משכרם מבעלי ההכנסה הגבוהה. זהו אחד התחומים שבהם ניכר שינוי: אפשר שהצורך למצוא מקורות מימון חדשים, כמו גם הרצון לשפר את חלוקת ההכנסה נטו, הם שהניעו את מערכות הביטחון הסוציאלי במקרים רבים מאוד לבטל את תקרת ההשתתפות, או להעלותה במידה רבה. מגמה נוספת,

ריות אחרות, כגון פרישה מוקדמת ואבטלה ממושכת. נתונים מן העת האחרונה מצביעים על כך, שקיימת אפשרות שמגמה זו נחלשה במידת-מה במדינות אחדות, אך לתופעה זו טרם נמצא הסבר משביע רצון.

המוגבלים תלויים בשירותים הסוציאליים אולי יותר מכל קבוצה אחרת באוכלוסייה. שלא כגמלאות הביטחון הסוציאלי, ניתנים השירותים הסוציאליים במקרים רבים לא על-פי חוק, ואחת היא אם באמצעות הביטחון הסוציאלי, הרשויות הציבוריות, או גורמים בלתי רשמיים. בגלל עובדה זו השירותים האלה פגיעים במיוחד לצעדי היסכון, ומשום כך כשצומצם במקרים אחדים סגל העובדים, הועלה מחירם, סוגים אחדים של שירותים בוטלו, ואילו אחרים נעשו קשים להשגה. אין ספק שמגמה זו מחריפה את בעיות המוגבלים.

יחד עם זאת, מצבם הכולל של המוגבלים בשלוש השנים האלה לא היה קודר לחלוטין. נתחזקה התמיכה בהשקפה שהמוגבלים אינם שונים ביסודם מאנשים אחרים, אף-על-פי שיש להם צרכים וכישורים מיוחדים. בהקשר זה המוגבלות נתפסת יותר ויותר כחס שבין הפרט לסביבתו, ולא כבעיה הממוקדת בפרט עצמו. יתרה מזו, כיום מרבים יותר לשלול את ההשקפה שהמוגבלות אינה אלא שם-נרדף לאי-יכולת לעבוד.

מנקודת-מבט זו החלו המתכננים לבחון דרכים כיצד יכולות מערכות הביטחון הסוציאלי להרים תרומה יעילה יותר להשגת שילובו של המוגבל בסביבתו, לרבות בכל הקשור בתפקודו בעבודה יצרנית, בלי שהגמלאות הסוציאליות יפעלו עליו כתמריץ שלילי. יתר על כן, יותר ויותר הועמד בסימן-שאלת השימוש בשיטת ניתוח המבוססת על יעילות-המחיר להצדקת ההוצאה לשירותי שיקום. המתכננים מכירים בכך, שאולי אי אפשר למדוד את היתרונות המופקים מן השיקום במונחים של היסכון כספי, אלא יותר בדרך לשיפור איכות-החיים של המוגבלים.

יש לקוות ששנת 1981, שהוכרזה כ"שנת המוגבל הבינלאומית", תביא עמה את האפשר-

הסתמנה במקביל מגמה מובהקת לקראת רגיו-נאליזציה, מגמה שיש לה השלכות על המבנה של גופים פוליטיים ומנהליים בכלל, ובמידה ידועה על המבנה המנהלי של הביטחון הסוציאלי. יש אפוא במגמת הראציונאליזציה לפתוח במקרים אחדים אפשרות של השתתפות אזורית, ואפילו השתתפות מקומית רחבה יותר, בניהול הביטחון הסוציאלי. יש להניח, שבשנים הבאות יתולו התפתחויות נוספות בתחום זה, מה גם שהמחקר מצביע יותר ויותר על הצורך לשפר עבור היחיד את אפשרויות הגישה למוסדות שהוקמו כדי לסייע לו.

### ציוני דרך לעתיד

לסיכום, אנו יכולים לשאול את עצמנו, מה ניתן ללמוד מניסיון ההתפתחויות בתחום הביטחון הסוציאלי בשנות ה-70 המאוחרות ובראשית שנות ה-80, ולאילו התפתחויות יש לצפות בעתיד. המגמות שתוארו בדו"ח זה משקפות תקופה של תמורות עמוקות ומהירות בחברות השונות, ואף-על-פי שיש בכך משום חזרה על דברים שהם מובנים מאליהם דומה שאין ספק שעתידין של תכניות הביטחון הסוציאלי יהיה תלוי בכושרן להסתגל לדפוסים הדמוגרפיים, הכלכליים והחברתיים המשתנים של ימינו.

אשר לגורם הדמוגרפי, קיימים הבדלים ניכרים בין חברה לחברה; ניתן לומר בוודאות, ששום מה על תכניות הביטחון הסוציאלי להיענות לכל תמורה בת-קיימא המתגלה בשיעורים המתאימים של אוכלוסיית פעילה מבחינה כלכלית ושל אוכלוסייה נזקקת. השפעתם של גורמים כלכליים על הביטחון הסוציאלי נדונה בדו"ח זה לכל אורכו, ומיותר להוסיף ולהתעמק בסוגיה זו. ואולם, כדאי להזכיר את התמורות הרבות שחלו בדפוסים החברתיים, שבהיותם תלויים מעצם מהותם בגורמים דמוגרפיים וכלכליים, נודעת להם השפעה עמוקה על תהליך ההתפתחות של מערכות הביטחון הסוציאלי בתווה.

המתגלה בפרקיו של דו"ח זה הדנים בתחומיו השונים של הביטחון הסוציאלי מתבטאת בחיוב פנסיונרים לשלם דמי השתתפות בתכניות אחדות של הביטחון הסוציאלי.

אשר למערכת המינהל של הביטחון הסוציאלי, במספר מדינות חלו בשנים האחרונות שינויים מנהליים חשובים ובמקומות אחרים קיימות תכניות להנהיג שינויים כאלה בזמן הקרוב.

אף-על-פי שהמגמות אולי אינן זהות בכל המקרים, נעשים מאמצים להביא לראציונאליזציה של המנגנון המנהלי. דרך אופיינית להשגת יעד זה היתה לחסל את הכפילויות במוסדות המספקים שירותים דומים לקבוצות שונות באוכלוסייה. המטרה היא הן סוציאלית (להבטיח שההגנה הניתנת למבוטחים תהיה שלמה ומתואמת ככל האפשר) והן כלכלית (להשיג יעילות-מחיר, בעיקר בעזרת פישוט וכלכלה של יתרון-גודל). הראציונאליזציה עשויה להיות כרוכה בשינויים לא רק במינהל, אלא גם בכל הקשור בגמלאות ותשלומי הפרמיות. יחד עם זאת, בתקופה זו של צנע קיימת מגמה להתקדם בקצב מהיר יותר בכיוון צרע השינויים המנהליים הטהורים, ואילו את השינויים המהותיים בהגנה שמעניק הביטחון הסוציאלי — הכרוכים בדרך כלל בתהליך של התיישרות כלפי מעלה ועלולים אפוא להיות יקרים — ליישם בטווח הרחוק יותר.

ראציונאליזציה בצד המנהלי מלווה על-פי רוב, אם כי לא תמיד, בצמצום האוטונומיה של מוסדות הביטחון הסוציאלי. זוהי כמובן שאלה הנוגעת למעמד החוקי של הגופים המנהליים: אם האוטונומיה שלהם מושפעת במידה רבה גם בפועל, זוהי כבר שאלה אחרת. באחדות מן המדינות עשויות להיות לשינוי במעמד השפעות מוחשיות למדי, בעוד שבאחרות עשויות להשפעות להיות פורמאליות גרידא.

אין ספק שבמדינות אחדות נועדו השינויים המנהליים להכפיף את מוסדות הביטחון הסוציאלי בצורה ישירה יותר למרות הממשלה הנבחרת. הדבר היה כרוך בהגדלת-מה של הריכוזיות, אך באחדות מן המדינות האמורות

המאפיינים את התקופה פתחו בפני מתנגדי הביטחון הסוציאלי, שבעבר הצניעו את דעותיהם, פתח לטעון שהוא חרג מן הגבולות הסבירים של התפתחות ושיש צורך בהתאמתו מחדש. כאמור לעיל בדו"ח זה, דומה שחלק מן האמצעים שנוקטו במספר מדינות בלחץ הנסיבות הכלכליות מפלים לרעה את החברים החלשים ביותר של החברה; לפיכך יש בהם משום מתקפה על העקרונות הבסיסיים של הביטחון הסוציאלי ועל כן יש להתנגד להם.

אשר ליתר ההתפתחויות בחברות המתועשות, גם שם התמונה רחוקה מלהיות שלילית. כפי שנאמר קודם, ההדגשה היתרה של צעדי החיסכון שיש לנקוט בתפקוד מערכות הביטחון הסוציאלי מבליטת בבירור את חשיבותה של המניעה בהספקת הגנה סוציאלית טובה יותר. הרעיון של מניעת סיכונים סוציאליים ופיזיים במסגרת של מדיניות משולבת של הגנה סוציאלית הולך וקונה לו תמיכה בכל הקשור לשמירת הבריאות ולתעסוקה. אי לכך, יעדי הביטחון הסוציאלי מזהים יותר ויותר עם יעדים רחבים ובעלי כיוון מעשי יותר של מדיניות, במונחים של עלייה ברמת שירותי הבריאות, הודמנויות טובות יותר בתעסוקה, תמיכה מוגדלת במשפחה, הטבת תנאי הקשישים ויעדים נוספים. שומה על מינהלי הביטחון הסוציאלי ברחבי העולם להתייבב מול אתגר זה וליטול עליהם את האחריות החדשה הנובעת מתמורה זו בכיוון המדיניות הסוציאלית.

במקביל להיערכות לקראת העתיד מוטל עליהם לעמוד על המשמר ולסכל כל ניסיון לנצל את המוסד, בתואנה של משבר במשק הלאומי, למטרות כלכליות בעיקרן, ולא סוציאליות. בטווח הרחוק החברה לא תצא נשכרת מהסטת הביטחון הסוציאלי מיעדיו המקוריים, ובטווח הקרוב יש בכך כדי לערער את יסודותיו של המוסד. בדומה לצלב האדום בשעת מלחמה, שומה על המוסדות לביטחון סוציאלי להיות ערוכים להתערבות במטרה להציל את נפגעי המלחמות הכלכליות של זמננו; יחד עם זאת, אין לנצלם כמכשיר נוח לביצוע צעדים כל-

באשר לחברות המתועשות, הבלטנו בדו"ח זה את התמורות בתפקיד האשה, הקשורות קשר הדוק עם שיעור ההשתתפות ההולך וגדל של נשים בכוח העבודה; הצבענו על התמורות בדפוסי המשפחה, שבהן מסתמן שיעור גבוה של פירוק היחידה המשפחתית במדינות רבות, עם הופעתן, במספרים גדולים, של משפחות חד-הוריות; התייחסנו לנוהג המתפשט של פרישה מוקדמת והצבענו על הציפיות הגדלות שמצפים משירותי הבריאות. בעולם המתפתח עצם תהליך התיעוש והעיור הוא כוח אדיר ודומיננטי של תמורה חברתית, שחברות מסורתיות נוטות להגיב עליו בהתאם לתרבויותיהן השונות; תכניות הביטחון הסוציאלי חייבות להתחשב בגורמים אלה במהלך התרחבותן בעתיד.

בנוסף לכך, יש ליחד תשומת-לב לאקלים החברתי המשתנה של תקופתנו. כפי שצינו בדו"ח זה, הבעיות הפינאנסיות המתמשכות, ההולכות ומחמירות בכמה מדינות, עוררו מחדש וביתר שאת את הוויכוח הציבורי בשאלת האחריות המוטלת על היחיד, המעסיק קים והמדינה בכל הנוגע לשמירה על ביטחוננו של היחיד מפני סיכונים חברתיים. אמנם, כל חברה מגיבה בסופו של דבר על השאלה הזאת באמצעות פעולתה של המערכת הפוליטית שלה, אבל השינויים בתחיקה ובנהלי התפקוד געשים בהקשר של ויכוח זה על המדיניות, ובסופו של דבר הם יושפעו ממנו בהכרח, הן במדינות המתועשות והן במדינות המתפתחות.

ואף-על-פי כן, אין בתמונה הכללית של ההתפתחויות שחלו בעולם בתחום הביטחון הסוציאלי בשלוש השנים האחרונות כדי להעלות ראייה פסימית של העתיד. נוכחנו לדעת, שחרף הקשיים המכבידים על המערכות המשקיות ברחבי העולם השיגו מוסדות הביטחון הסוציאלי הישגים נוספים. אף-על-פי שקצב ההתקדמות הואט במידה רבה לעומת תקופות קודמות, געשו צעדים בכיוון הנכון.

אמת ויציב, המצב בעולם המתועש נותן מקום למידת-מה של דאגה. הקשיים הכלכליים

לעצמנו, שאף-על-פי שהושגו בשנים האחרונות הישגים מופלאים במדע ובטכנולוגיה, עדיין לא נמצאו הפאראמטרים הבסיסיים להתפתחות חברתית וכלכלית משולבת של חברותינו.

כליים, אשר בהכרח יטו את המוסד מיעודו הסוציאלי, לרעת כל הנוגעים בדבר. אף-על-פי שאין להתעלם מאזהרה זו, מצטיירת מסיי-כומי דו"ח זה תמונה אופטימית למדי לגבי העתיד; ולמרות זאת, שומה עלינו להזכיר

# קונפליקט מעמדי ומדיניות ציבורית: מעבר לדגם הסוציאלי-דמוקרטי של מדינת-הרווחה

מאת ד"ר מיכאל שלו\*

מבוא

שות רבה יותר לחלוקה המעמדית מאשר למגוון היסודות האחרים של הקונפליקט המדיני בחברות מורכבות.

מבחינה מדינית, חלוצי כלכלה מדינית חדשה זו הם הסוציאליסטים הפרלמנטריים: מהם הכותבים מעמדת-היתרון של רפורמיזם משג-שג בבית, ואחרים המתקנאים בהם, מאחר שמדינותיהם שלהם נעדרות סוציאלי-דמוקרטיה מכל וכל או שלא עלה בידן להפכה לסוציאליזם. אולם חיל-חלוץ זה שרוי בסכנה משני אגפים: מן הצד האחד, הדמוקרטים הליבראליים הנאמנים לשורשיהם האינטלקטואליים הנתונים בפלוראליזם ובתיאוריית ההתכנסות (קונוורגנציה), ומן העבר השני האירו-קומוניסטים והכוחות שלשמאלם, המעבירים את הסוציאלי-דמוקרטיה, במידה לא פחותה מאשר את הליבראליזם, תחת שבת הביקורת שמעביר הניאו-מארכסיזם על הקפיטליזם המודרני.

במאמר זה אעסוק באינדיקטור אפשרי אחד בלבד לסוציאליזציה באמצעות גורם מדיני — מדינת הרווחה<sup>1</sup>. העיסוק האינטלקטואלי הגורכחי ב"משבר" וב"נסיגה" עורר עניין גובר בעתידן של מדינות הרווחה. אולם, גם לפני שסיסמאות כגון אלה נעשו פופולאריות העלו

האם הסוציאלי-דמוקרטיה מובילה לסוציאליזם? הוויכוח הלוהט שניטש במחצית הראשונה של המאה, ואשר בתחילת מחציתה השנייה הניחו שהוא מת מיתה טבעית יחד עם שרידים אחרים מן העבר האידיאולוגי של הקפיטליזם, שב והרים את ראשו בעשור האחרון. אל נכון, הפעם המתנצחים אינם אידיאולוגים מקצועיים; עתה מדובר באנשי-מדע שעיסוקם בכך, שרבים מתוכם נמנים עם זן חדש של מומחי מדיניות מאקרו-כלכלית. עולם המחקר המועדף של תחום זה בכלכלה המדינית, שהוא מעניינגו כאן, מורכב מהדמוקרטיה הקפיטליסטיות העשירות. הוא עוקף במודע את הוויכוחים הגדולים, שלעתים קרובות היה בהם כדי להטעות, שבהם הושו מדינות אלה עם אחרות שעושרן נפל בשיעור ניכר משלהן או שהיו קפיטליסטיות ודמוקרטיה במידה פחותה לאין ערוך. המתודולוגיה המועדפת בו היא כמותית או היסטורית, במקום גישה תיאורית או פולמוסית. נטיית התיאורטית היא לבקש את ההסברים להתערבות המדינית בתהליכים כלכליים במדינה, ולצפות כי פעולות המדינה ייעשו מתוך רגיי

\* האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 מאמר זה בא בהמשך למאמר אחר, ששמו "סוציאליזם ומדינת-הרווחה במשטרים דמוקרטיים", שתואר לפני ועידת-ספיר להערכת מדיניות חברתית (תל-אביב, דצמבר 1980), ויופיע מחדש בספר שיוצא לאור בבית-ההוצאה האקדמי בעריכתם של אפרים יער ושמעון ספירו. חשיבותי בכל הקשור לנושא זה יצאה נשכרת מהערותיהם של רוברט הנמן, פראנסס פוקס-פיבן ושל משתתפי הסמינר המחלקתי של הפקולטה למדעי המדינה באוניברסיטה העברית, וכן הודות לאפשרות לעיין במאמרים מאת פראנסיס קסטלס, מנפרד שמידט וואלטר קורפי טרם פרסומם.

בעיקר כוחן המדיני — של תנועות הלייבור הסוציאל-דמוקרטיות.

אבל תחילה מן הראוי להדגיש, שהתרכוז במדינת-הרווחה אינה באה מתוך כוונה לרמוז שהרווחה היא התחום היחיד של המדיניות הציבורית המופיע על סדר-יומה של הסוציאל-דמוקרטיה, או שניתן ליישם את דגם המדיניות הסוציאל-דמוקרטית אך ורק בנושא הרווחה. להפך, אחד היתרונות שיש להתחדשות העניין בעת האחרונה במדינת-הרווחה, כחלק מהעניין הרחב יותר בתפקיד המדינה בחברות קפיטליסטיות ובפוטנציאל הגלום בחברות כאלה לתמורה כלכלית ראדיקלית באמצעים מדיניים של שלום, טמון בדגש שהושם בזיקות שבין מדיניות חברתית לסוגים אחרים של מדיניות (בעיקר כלכלית). ההשקפה הניאו-מארכסיסטית גורסת, שזיקה זו מותנית בסתירה שמטבע הדברים בין פעולות הרווחה משרתות-הלגיטימאציה של המדינה ובין פעולותיה משרתות-הצבירה בתחום "הייצוב" הכלכלי. מאידך גיסא אופיינית למצע הסוציאל-דמוקרטי ההנחה שתיאום בין הרווחה לתחומי מדיניות אחרים הוא הן בר-ביצוע והן רצוי, בצורת מחויבות לנושא הרווחה המושתתת לא רק או אף על מתן עדיפות ראשונה להעברת תשלומים לנזקקים, אלא גם על הסוננת תהליכי השוק ותיקון תוצאותיהם.

לאחרונה הציע קורפי, שתהיה זו דרך פורייה לקישור מדיניות חברתית וכלכלית זו בזו באורח אנאליטי אם נראה בשתייהן אמצעים להסדרת קונפליקט החלוקה, כלומר, קונפליקט הנוגע ליצירת דפוסי חוסר-שוויון בנתונים ובהזדמנויות בקרב קבוצות סוציו-אקונומיות

ניאו-מארכסיסטים כגון מיליבאנד ואופה<sup>2</sup>, כמו גם ובריאנים רדיקאליים לעת-מצוא דוגמת פארקין<sup>3</sup> את השאלה שאינה מוגבלת לתקופתה, כלום ניחנו הממשלות הסוציאל-דמוקרטיות בכוח-הרצון או ביכולת לאמץ לעצמן קווי-מדיניות בעלי השפעה מחוללת-שוויון בתחום הרווחה הסוציאלית? תשובתם היתה שלילית. הם גרסו, שאין בכוחה של מדינת-רווחה להולל תמורה סוציאליסטית תחת הקפיטליזם הדמוקרטי בגלל המשך קיומו של חוסר-איוון בסיסי בין הכוח החברתי של העבודה ובין ההון, ויהיו דפוסי השליטה המדינית אשר יהיו, ובשל קיומם של לחצים כלכליים ומדיניים שאין לעמוד בפניהם, שמפ-עילה המערכת הבינלאומית על המדינות הלאומיות.

בעת האחרונה הופיעו בשמאל סימנים להתפתחותן של השקפות מתונות ומורכבות יותר על מדינת-הרווחה, שעה שמצדדיה הסוציאל-ליסטים-דמוקרטיים לא נתמהמהו להיחלץ להגנתה<sup>4</sup>.

עניין מיוחד יש בהקשר זה בהופעתו לא מכבר של דגם קונפליקט מעמדי לגבי תהליך התפתחות מדינת-הרווחה בדמוקרטיות קפיטליסטיות, שנוסח באופן עצמאי בידי מספר מומחים לסוציולוגיה-מדינית באירופה ובארצות הברית, המחזק לכאורה את הטענה הסוציאל-דמוקרטית לפוטנציאל סוציאליסטי. יתרה מזו, דגם זה נוסח על מגוון של נתונים (לרוב על-לאומיים) בהצלחה מרשימה. מאמר זה נועד להיות סקירה מוקדמת של הטיעונים והראיות להשקפה לפיה יש לייחס את מירב התמורות הגלויות לעין בתהליך הופעתה וצמיחתה של מדינת-הרווחה במדינות המערביות לכוחן —

2 ראה : Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, London, Weidenfeld & Nicholson, 1969; Claus Offe, "Advanced Capitalism and the Welfare State," *Politics and Society*, 2 (4) (Summer 1972), pp. 479-488.

3 ראה : Frank Parkin, *Class Inequality and Political Order*, London, Paladin, 1972; idem : *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, London, Tavistock, 1979.

4 ראה : Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London, Macmillan, 1979; José M. Maravall, "The Limits of Reformism; Parliamentary Socialism and the Marxist Theory of the State," *British Journal of Sociology*, 30 (3) (September 1979), pp. 267-290.



חוקות הוא האמצעי החשוב ביותר לחיזוי שונות של מדיניות חברתית במדינות שונות ולאורך זמן. הטיעון העיקרי של נקודת-השקפה זו לגבי מדינת-הרווחה אומר, שצמיחת האיגודים המקצועיים ומפלגות הלייבור הרפורמיסטיים, המשקפים את החלוקה המעמדית בחברה הקפיטליסטית, ובמיוחד עלייתן של מפלגות-לייבור לעמדות-כוח ברשות המבצעת, היו הכוחות המכריעים בייזומה ובהתפתחותה של מדיניות ציבורית לקידום הצדק והשוויון בין המעמדות. לא יקשה להמחיש את ייחודה של גישה זו אם משווים אותה, מתוך פשטנות רבה, עם נקודות-השקפה אחרות וידועות יותר על קביעת מדיניות הפנים. אחת מקבוצות התיאוריות שנודעת לה השפעה רבה מתעלמת לא רק ממדיניות-המעמדות ושוללת אותה, אלא מכחישה גם את אופייה הפוליטי מטבעו של המדינה. אחד מענפיה של קבוצה זו גורס, שהמדינה משקיעה במדיניות שיקול-דעת מועט בלבד, ובמקום זה היא פועלת כמנגנון לפתרון בעיות אובייקטיביות ואוניברסאליות (כגון גידולה של אוכלוסייה תלויה של אזרחים קשישים בחברות מתועשות), במסגרת המגבלות והאפשרויות המוגדרות על-פי המשאבים הכלכליים. מאידך גיסא, יש תיאורטיקנים המפחיתים מחשיבותם של כוחות הסביבה למיניהם, בהאמינם שמנגנון המדיניות עצמו הוא הוא המכריע. לפי השקפה זו, האופציות מוגדרות ונקבעות בידי פקידים על הבסיס של המצאה והפצה של רעיונות; ומשה שנקבע קו מדיני, תלוי עתידו יותר בתוצאות התעצמותה של הביורוקרטיה ובתקציב תוספתי מאשר בבחירה מודעת מתוך שיקולים פוליטיים.<sup>5</sup>

שונות<sup>6</sup>. גם לגבי האזרח ברור, ששני סוגי המדיניות מתייחסים לאותו נושא עצמו, היינו, כיצד ראוי לחלק את הפירות והעלויות של הצמיחה, או את הנטל הנובע מקיפאון. אי לכך אני טוען, שבסופו של דבר דרושות לנו גישות משולבות כלפי קונפליקט החלוקה, ואי-לו העוסקים בכל תחומי התוויית מדיניות-הפנים יפיקו רבות מן המחקר המתמקד במדינת-הרווחה. המחקרים בנושא מדינת-הרווחה שבהם אנו עומדים לדון מעוררים שאלות כלליות למדי, לרבות שאלת הסבירות הבסיסית של הנמקה מדינית והנמקה של קונפליקט קבוצתי לגבי התגבשות המדיניות הציבורית, כיצד יש להגדיר את המשתנים התלויים והבלתי-תלויים במודלים מדיניים, ובעיות הנוגעות לתכנון ופרשנות המחקר האמפירי. ראוי לציין גם, שהמודל הסוציאלי-דמוקרטי שאנו דנים בו יושם בהצלחה כלשהי במגוון של תפקידי המדינה (תפקידים כלכליים כמו תפקידי מינהל חברתי), בתחומים של מדיניות (כגון דיור, מדיניות שוק העבודה, שיתוף-עובדים) וכן בתוצאות מוחשיות (דוגמת תפקוד כלכלי, אי-שוויון בהכנסה וניידות חברתית)<sup>6</sup>.

### מודלים של מדיניות ציבורית

הגם ששורשיו נטועים בהבנת הקונפליקט המעמדי בין-זמנו, שמבחינות אחדות אינו מרוחק ביותר מהסוציולוגיה המדינית של הורם הראשי, המודל הסוציאלי-דמוקרטי מעורר מחלוקת בטענה שהוא מעלה, לפיה הימצאותן או העדרן של ממשלות סוציאלי-דמוקרטיות

5 ראה : Walter Korpi, "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Framework," *West European Politics*, 3 (3), (October 1980), pp. 296-316.

6 ראה, למשל : Andrew Martin, *The Politics of Economic Policy in the United States: A Tentative View from a Comparative Perspective*, Beverly Hills & London, Sage, 1973; Edward R. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, 1978.

7 ראה : Harold L. Wilensky, *The Welfare State & Equality: Structural & Ideological Roots*

שלהן וכדי לגמול לתומכיהן. זאת ועוד, המעי-  
 מד הוא החוק והיציב מבין הפילוגים ההיסט-  
 ריים שעיצבו את מצעי המפלגות ובסיסי  
 התמיכה שלהן. אולם, כוחות אחדים הביאו  
 להקתיית חריפותה של "מלחמת המעמדות  
 הדמוקרטית"; גבולות המעמדות והאינטרסים  
 שלהם טושטשו עקב תמורות כלכליות וחבר-  
 תיות מרחיקות-לכת, שעה שגורמי-פילוג אח-  
 רים, אל-זמניים יותר (הקשורים בדור, אתנ-  
 יים), שבו להיות פעילים; ובה בעת, באו על  
 סיפוקן התביעות הבסיסיות של המעמדות  
 התחתונים לזכויות פוליטיות ולביטחון כלכלי,  
 ואילו נושאים "פוסט-מטריאליסטיים" הביאו  
 ליצירת מערכים פוליטיים שחצו את הגבולות  
 המעמדיים. הן התיאוריות המעמדיות הסו-  
 ציאל-דמוקרטיות והן התיאוריות הראדיק-  
 ליות יותר חולקות על פירוש זה. הן עומדות  
 על דעתן, שהמשק והחברה הקפיטליסטיים הם  
 אי-שוויוניים מטבע ברייתם, נתונים בקונ-  
 פליקטים וחסרי-יציבות, ואי לכך הקונפליקט  
 המעמדי מוצא את ביטויו ההכרחי במאבק  
 הפוליטי על מדיניות המחלקת כוח שלטון  
 והטבות בין המעמדות העיקריים.

מרבית התיאורטיקנים של המעמדות מסכימים  
 אפוא, שמערכים פוליטיים בדמוקרטיה משק-  
 פים את האינטרסים של המעמדות ואת יכול-  
 תם, וכי תהליך גיבוש המדיניות הוא מטבעו  
 פוליטי ובעל צביון כוליטי. ייחודו של המודל  
 הסוציאל-דמוקרטי, בהשוואה לתפיסות ראדי-  
 קליות יותר של קביעת המדיניות על-ידי

סוג שני של גישה גורס, שהפוליטיקה אכן  
 חשובה לקביעת המדיניות, אך לא פוליטיקה  
 כיתתית (בין מעמדות ביסודה ובין אחרת). גם  
 כאן מצויות שתי אסכולות רחבות, שבמקרה  
 זה מאחדת אותן דחיית הרעיון הדמוקרטי  
 המסורתי, היינו שדפוסי המדיניות נקבעים  
 במידה רבה על-פי תוצאת ההתמודדויות  
 בשעת בחירות בין מפלגות שהן מתחרות  
 מבחינה אידיאולוגית. נטען, למשל, שמפלגות  
 מודרניות מתעניינות יותר בשלטון מאשר  
 במצע והן נאבקות באופן הנמרץ ביותר על  
 אותם בוחרים שוליים, שמרביתם מצויים  
 בגוש האמצעי הטרונגני של החברה; משום  
 כך, קווי המדיניות שלהן, בהיותן בשלטון,  
 נוטים להתקרב לאלה של יריבותיהן ולא להת-  
 רחק מהם. מעמחים אחרים שוללים מכל וכל  
 את חשיבותה של הפוליטיקה הפרלמנטרית  
 בקביעת מדיניות. במקום זאת הם טוענים,  
 שכוחות חוץ-פרלמנטריים (הכוח המצוי בידי  
 "עילית שלטונית" או תחרות פלוראליסטית  
 בין קבוצות אינטרסים הם התובעים העיקריים  
 לכתר זה) הם מעצביה בפועל של  
 המדיניות.<sup>8</sup>

גישותיה של הפוליטיקה המעמדית למדיניות,  
 הגם שהן הטרונגניות מטבען, מהוות קבוצה  
 מובהקת שלישית. גישה אחת מסוג זה ניתן  
 לזהות עם הסוציולוגיה הפוליטית רבת  
 ההשפעה שהציעו ליפסט ורוקאן.<sup>9</sup> כאן ההנחה  
 היא, שהמדיניות מותנית בתהליך הדמוקרטי  
 — מפלגות שניצחו בבחירות עושות שימוש  
 במנוסי-הכוח של השלטון למימוש המצעים

*of Public Expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975; Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain & Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

Otto Kirchheimer, "The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes," *Social Research*, 24 (2) (Summer 1957), pp. 127-256; Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16(4) (1964), pp. 677-715.

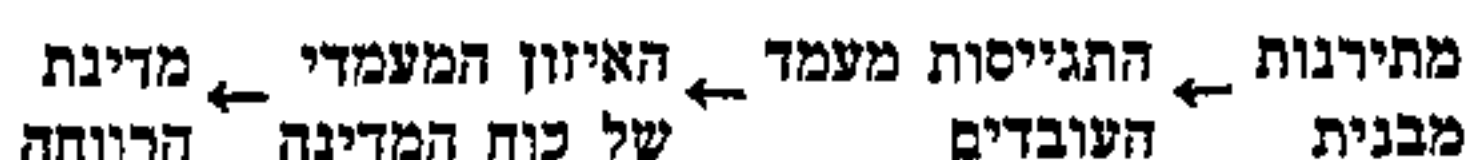
Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments," in: S.M. Lipset & S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967, pp. 1-64; S. M. Lipset "Whatever Happened to the Proletariat?" *Encounter* (June 1981), pp. 18-34.

מדינת-הרווחה בעיקר על-פי הרכבי הממשלות (במרבית המשטרים הפרלמנ-טריים — על-פי החלטותיהם של אלה הממלאים את תפקידי השרים).

3. בדמוקרטיה הקפיטליסטית ההתפלגות הכיתתית המשמעותית ביותר (הן במונח-חיים של תמיכת הבוחר והן במונחים של עמדות מדיניות) היא זו שבין מפלגות מעמד-העובדים ובין מפלגות אחרות. במרבית המקרים היו רק המפלגות הרפורמיסטיות של מעמד-העובדים (סוצי-אל-דמוקרטיה או "לייבור") טוענות רצינית לכוח-השלטון באגף השמאלי במשטרים אלה.

4. כושרן של מפלגות לייבור רפורמיסטיות לעלות ולגדול עד כדי יכולת לזכות בשלטון היא פונקציה של מידת ההתגייסות הממוסדת והליכוד של מעמד-העובדים באיגודים מקצועיים ובמפלגות פוליטיות. הפוטנציאל להתגייסות זו מוגדר מראש במידה רבה על-פי כמה מאפיינים מבניים נתונים מבחינה היסטורית של חברה נתונה.

ניתן להמחיש את התהליך הסיבתי המשתמע מהנחות אלה בצורת דיאגרמה:



### אינטרסים מעמדיים ומדינת-הרווחה

כדי ששלד חשוף זה יקרום עור וגידים, הבה נפתח בהרחבה כלשהי של ההנחה הראשונה. לראות במדינת-הרווחה נושא מעמדי בעיקרו פירושו לצאת חוצץ כנגד שתי פאראדיגמות

המעמדות, הוא כפול<sup>10</sup>. ראשית, מודל זה גורס שהשליטה המפלגתית בזרוע המבצעת של הממשל, יותר מאשר תמיכת בוחרים גרידא או סוגי כוח פוליטי חוץ-פרלמנטרי, היא האמצעי הראשוני שבעזרתו הכוחות המעמדיים מתרגמים מבחינה פוליטית לתוצאות של מדיניות. ושנית, המודל הסוציאל-דמוקרטי מניח את קיומה של אי-תלות בסיסית של הזירות המדינית והכלכלית, במובן זה, שלמרות מעמדם העדיף של המעסיקים והמשקיעים הפרטיים במשק הפוליטי הקפיטליסטי דומה שהמעמד הנחות מסוגל לכבוש את המדינה בדרכי שלום ולנצל כיבוש זה להתערבות בקונפליקט המעמדי לטובת הלייבור. אלה הם נושאים בעלי חשיבות, ואנו נשוב לדון בהם בהמשך. בשלב זה, הנקודה שיש להדגישה היא חשיבותו של המעמד הפוליטיקה וחשיבותה של הפוליטיקה למדיניות במודל הסוציאל-דמוקרטי, הניגוד שבין גישה זאת ובין גישות בסיסיות אחרות להסברת תוצאות המדיניות.

### המודל הסוציאל-דמוקרטי

מה הן, ביתר דיוק, הטענות המועלות במודל הסוציאל-דמוקרטי, שעליהן רמזנו? ניתן לראות את המודל, וחשוב להדגיש שתוא מתייחס לניסיון של הדמוקרטיה המערביות הקפיטליסטיות במחצית השנייה של המאה, כמורכב מארבע הנחות-יסוד<sup>11</sup>.

1. מדינת-הרווחה היא נושא מעמדי. מבחינה הגיונית היסטורית, מגיניה העיקריים הן תנועות מעמד-העובדים.
2. בדומה לממדים אחרים של המדיניות הציבורית, מוגדרים הפאראמטרים של

10 ראה : Gough (לעיל, הערה 4) ; וכן : John Westergaard, "Social Policy and Class Inequality : Some Notes on Welfare State Limits," in: Ralph Miliband & John Saville (eds.), *The Socialist Register 1978*, London, Merlin Press, 1978, pp. 71-99 ; Alan Wolfe, "Has Social Democracy A Future ?" *Comparative Politics*, 11 (1) (October 1978), pp. 100-125.

11 מאחר שאני מציג כאן השקפה סינתטית של הדגם הסוציאל-דמוקרטי אין להסיק מכך שכל המחברים שאזכרו כאן יסכימו לטענות שיובאו להלן.

של אלה היוצאים נשכרים ביותר מסידורי-חלוקה קפיטליסטיים (בלשון מדויקת פחות "המעמד השליטי"). יתרה מזו, מדינת-הרווחה, בין במשתמע ובין במוצהר, שמה לה למטרה לתקן את הליקויים החמורים של המשק הקפיטליסטי, מנקודת ראותו של מי שהוא הן חסר-רכוש והן נטול עמדת-מפתח בשוק-העבודה ("מעמד העובדים").

אלא שמדינת-הרווחה מתאפיינת בקונפליקט מעמדי לא רק כתוצאה ממעשיה; אל נכון, בדומה לתחומים אחרים של המדיניות הציבורית שיש בהם נגיעה לאינטרסים המעמדיים, היא גם זירה לפוליטיקה מעמדית. מנקודת-ההשקפה הסוציאל-דמוקרטית זוהי פוליטיקה הנקבעת במידה רבה על-פי יכולתו של מעמד-העובדים לגייס ולגבש את החוק שב-משאביו — הפעולה הממושמעת של אנשים רבים. ביתר דיוק, הניסיון שנצבר במדינת-הרווחה נראה כמצדיק את מחויבותם של הסוציאל-דמוקרטים לצורה ולאסטרטגיה מסוימת של תנועת-עבודה — זו של תנועת איגודים מקצועיים ריכוזית ביותר ובעלת בסיס-חברים לרוחב המעמד כולו, הפועלת בתיאום הדוק עם מפלגת-שמאל מתונה ומאוחדת, שיש ביכולתה, בראש ובראשונה על בסיס התמיכה המאסיבית של מעמד-העובדים, להשיג עמדה של הגמוניה במערך המפלגות. ההנחה היא, שאם קריטריונים אלה אמנם מתקיימים, מדינת-הרווחה תקדים להופיע, תצמח ביתר מהירות ותהיה מובנית באופנים שיעדיפו באורח שיטתי את האינטרסים של העובדים על-פני אלה של בעלי ההון.

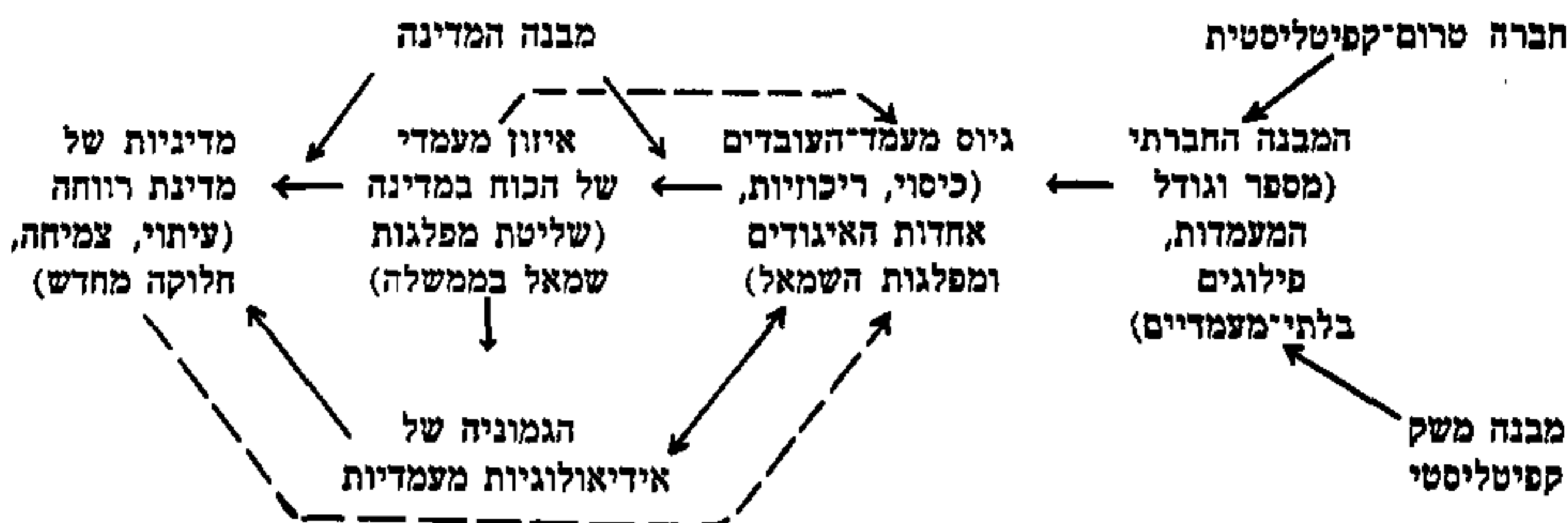
### הפיכת המודל לדינמי

בשובנו עתה למודל הסיבתי הדיאגרמטי ששורטט לעיל מן הראוי לציין, שהוצעו מספר משתנים וקשרים סיבתיים נוספים, במטרה להוסיף לו יתר ריאליזם ודינמיות. עקב זאת דגם סוציאל-דמוקרטי יציג יותר של הספרות המקצועית נראה בערך כמו הדיאגרמה שבציור

חשובות. הראשונה מאלה, שניתן לכנותה בשם קונצפציית המדיניות החברתית, מגדירה את מדינת-הרווחה במונחים של הדברים שיש כוונה לעשותם; היינו, אם לדבר בהכללה, הבטחת רמת-מחיה מינימלית, במטרה להקנות את השפעותיהן של כמה מן הצורות העיקריות של אי-שוויון, קיפוח ואי-ביטחון על האזרח ומשפחתו במשק השוק החופשי. את החלופה העיקרית ניתן לכנות בשם קונצפציה של מדיניות ציבורית, המדגישה את העובדה, שבדומה לתחומים רבים אחרים של המדיניות הציבורית, מדינת-הרווחה מוגדרת ומופעלת על-ידי המדינה. בעוד שהקונצפציה הראשונה מזמינה פירושים היסטוריים ותפקודיים של מדינת-הרווחה, המתאימים לאופייה הייחודי ולמטרותיה של הרווחה הציבורית, טוענת השנייה כי ניתן לפרש את מדיניות הרווחה בהסתמך על התנהגותם של "שחקני-המדיניות" האוניברסאליים (מפלגות, קבוצות-אינטרסים, מוסדות המדינה).

המודל הסוציאל-דמוקרטי מספק, במובן מה, גשר בין שתי גישות אלה, מחד גיסא, הוא מרבה להדגיש את מהותה של מדינת-הרווחה, היינו תיקון אי-השוויון בחלוקת תפיסת הבעיה כנושא של חלוקה בלתי-שוויונית של הכוחות הקובעים את רמת-חייו של האזרח, לאו דווקא כבעיה של העדר כושר אישי לעמיה-דה בקריטריונים המוגדרים מבחינה ציבורית של רווחה מינימלית, תובעת ניתוח מעמדי. זאת, משום שניתוח כזה יוצא מהנחה כי חלוקת ההכנסות, ההזדמנויות וגורמים אחרים הקובעים את רמת-החיים קשורה קשר הדוק עם הארגון החברתי של החיים הכלכליים, דהיינו עם המבנה המעמדי. בין שהיא קוראת למעשה תגר על מבני הגמול וההזדמנויות של קפיטליזם ערטילאי ובין לאו, מדינת-הרווחה קובעת ללא ספק קריטריונים לחלוקה ("צרכים", "הוגנות", "שוויון") שיש בהם מינימום של אי-תלות בקריטריונים המוגדרים על-ידי זכויות-בעלות ותכתיבי-השוק ובכוח הם אף מנוגדים להם תכלית ניגוד, והם שרויים, לפיכך, בקונפליקט משוער עם האינטרסים

ציור 1 : מודל סוציאל-דמוקרטי של מדינת-הרווחה



נים של צורת-המשטר במדינה. כללי המשחק האלקטוראלי (מי מצביע, כיצד קולות-הבוחרים יוצרים מושבי-מחוקקים והדרך שבה נוצרות ממשלות ממושבי מחוקקים) הם בעלי חשיבות, כמו גם הגבלות-בכוח על כושר-הפעולה של הממשלה (למשל, פדראליזם, הפרדת-רשויות, מידת כפיפותה של הממשלה לבית הנבחרים מחד גיסא ולבירוקרטיה, מאידך גיסא). שנית, במידה שעולה בידי תנועת-לייבור להשפיע, באמצעות גיוס מקיף והחזקה בשלטון, על תפיסות אידיאולוגיות עד כדי כך שערכים סוציאל-דמוקרטיים הופכים להיות חלק מהקונסנזוס הפוליטי, הרי שהשפעת הלייבור על המדיניות נעשית בלתי תלויה באחיזה בהגה השלטון בפועל (הגם שבהעדר אותה אחיזה בשלטון לא ברור כמה זמן תוסיף להתקיים השפעה משתמעת זו על סדר-העדיפויות של המדיניות ועל האופציות שלה).

### בדיקת המודל הסוציאל-דמוקרטי

במקום אחר הבאתי תיאור של כחצי תריסר מחקרים, המנסים לכנס עדות כמותית אמפירית לחיזוק הנחות הניתנות לאימות, הנובעות מהמודל הסוציאל-דמוקרטי של מדינת-הרווחה.

1. המסר הכולט ביותר של מודל מורחב זה הוא, שהפוטנציאל לגיוס מעמדי-העובדים אינו רק פונקציה של קווי-אופי מבניים בלתי-הפיכים של המערך הכלכלי והחברתי שבו מתקיימת ההתגייסות. ראשית, המגייסים עצמם ניחנו בכושר לגבש תפיסות של תנאים מבניים אלה ולבחור באסטרטגיות לניצולם או להתגברות עליהם. שנית, מן התוצאות של ההתגייסות נובעים היזונים חוזרים אחדים שהם בעלי חשיבות לפוטנציאל הגיוס. בשלב ההתגבשות של התפתחותן עשויות תנועות לייבור שונות להשיג רמות זהות של גיוס והצלחה פוליטית, אלא שבטווח הארוך הן מגיעות לדרגות שונות עד מאוד זו מזו של הגמוניה פוליטית. סבירות השגתה של ההגמוניה רבה יותר במידה שהשליטה במדינה מסייעת לתנועות מעמדי-העובדים תחת להגבילן או לשתקן, במידה ששליטה מעין זו מוילהלה לעלייתה הפוליטית של אידיאולוגיה שלטת המצדדת באינטרסים של מעמדי-העובדים ובמידה שנובעות ממנה תוצאות בתחום החלוקה (למשל, באמצעות מדינת-הרווחה עצמה), המאחדות את מעמדי-העובדים במקום לפלגו והמניבות תגמולי מדיניות גלויים לעין בשביל בסיס מעמדי-העובדים של הממשלה.

ראויות לציון שתי נקודות נוספות. ראשית, המודל המורחב מכיר בעובדה, שתרגום הגיוס לכוח מדיני וממנו למדיניות אינו אוטומאטי, שכן עליו לעבור דרך מאפיינים מוסדיים ש-

מהם הוא, שתנועות לייבור רפורמיסטיות תזקקנה את הופעתה וצמיחתה של מדינת-הרווחה במדינות-המערב. זאת ועוד, כמעט כולם תמימי דעים שכוחו של הסוציאליזם הפרלמנטרי חשוב יותר להתפתחות מדינת-הרווחה מאשר השפעות אפשריות אחרות, לרבות צמיחה כלכלית. יתרה מזו, אחדות-דעים זו עולה מתוך מחקרים שהם, כולם כאחד, עבר-לאומיים והיסטוריים ואשר בחנו את העיתוי כמו את ההיקף, את התמורות כמו את המישורים ואת היסודות הכוללניים כמו את אלה שיש לשער שהם מגורמי החלוקה מחדש של מחויבות למדינת-הרווחה.

מצד שני, מתגלה מגוון מפתיע של קונצפציות תפקודיות באשר למהות הכוח הפוליטי של תנועות-הלייבור (קולות-הבוחרים, מושבי מחוקקים, החזקה בכהונות-שלטון), ואפילו באשר להרכב התנועות הללו (האם יש לכלול בהן את הקומוניסטים?). גם הדגימות והמתודולוגיות מגוונות, וכאשר מספרם של מושאי המחקר הוא מצומצם גיוון זה עשוי להיות בעל חשיבות רבה. יחד עם זאת, מקובל על רוב החוקרים שהשפעה הסוציאליסטית על הרווחה מותנית, ולו גם במידת-מה, בגורמי-חץ, כגון תנאים כלכליים ומאפייני המשטר הפוליטי. יתרה מזו, רובם מודים במפורש שכוח שלטון בגירסתו הסוציאל-דמוקרטית אינו בשום פנים הדרך היחידה לצמיחתה של מדינת-הרווחה. דרכים בולטות אחרות הן הקורפורטיזם הקונסנסואלי בארצות-השפלה, מדינת-הרווחה נוסח ביסמארק של המשטר הישן והפעלת לחצים חוץ-פרלמנטריים על-

חה<sup>12</sup>. בעיקרו של דבר, מחקרים מסוג זה מתנהלים כדלקמן:

1. בחירת היבט הניתן למדידה מתוך מכלול ההיבטים של היקף מדינת-הרווחה, דוגמת מספרם ותחומי-חלותם של חוקי-רווחה או גודל ההוצאות לרווחה.
2. הרכבת מודד אחד או יותר של גיוס מעמד-העובדים והכוח הפוליטי שלו, כגון שיעור-הצפיפות של האיגודים המקצועיים או מספר השנים שבהן הסוציאל-דמוקרטים נושאים בתפקידי השלטון.
3. הרכבת דגם ניסיוני-כביכול, שהשתנות במשתנים התלויים והבלתי-תלויים מתקבלת בו באמצעות השוואת הניסיון במדינות שונות במסגרת-זמן משותפת, על-ידי ניתוח התמורות בתוך המדינות במרוצת הזמן, או על-ידי שילוב של השוואות סינכרוניות ודיאכרוניות.
4. חיפוש אחר יחסים ליניאריים של הנוסחה: "ככל שתאריך הימצאותם של הסוציאלי-דמוקרטים בשלטון כן יגדלו ההוצאות לתכניות מדינת-הרווחה". קיימת אפשרות להוסיף משתנים ממתנים (כגון פדראליזם) או משתנים מתיאוריות מתחרות (למשל, התפתחות כלכלית).

### האם קונסנזוס אמפירי?

מחקרים במסגרת מסורת-מחקר זאת, שנערכו כולם במרוצת העשור האחרון, מגלים אחידות מפתיעה בממצאיהם. המסר המשותף העולה

12 ראה: שלו (לעיל, הערה 1), ששת המחקרים הללו הם: Lars Bjorn, "Labor Parties, Economic Growth, and the Redistribution of Income in Five Capitalist Democracies," *Comparative Social Research*, 2, (1979), pp. 93-128; Francis G. Castles, *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*, London, Routledge & Kegan Paul, 1978; Peter Flora, "On the Development of the Western European Welfare States," Paper presented at the International Political Science Association Congress, Edinburgh, August 1976; Robert A. Hanneman, *Economic Development and Income Inequality: A Political Sociological Explanation* (Ph. D. Dissertation, Department of Sociology, University of Wisconsin-Madison, 1979); Christopher Hewitt, "The Effect of Political Democracy and Social Democracy

הפוליטית ובתוכה, ולא בשוק. על ההנחה הראשונה נמתחה ביקורת מסיבות שונות. כפי שהדגיש טיטמוס במאמר ידוע, תפקידי מדינת-הרווחה עשויים להתבצע על-ידי מה שנהוג לראות כסוגים שונים של מדיניות ציבורית, כמו גם על-ידי יזמות פרטיות ולא רק ציבוריות<sup>13</sup>. יתרה מזו, לגבי מדיניות ציבורית במובנה הכולל רווחת כיום ההכרה, שבין ההוצאה ובין הביצוע קיימת לכל היותר התאמה חלקית.

ההנחה השנייה בעייתית אף יותר. שכן היום, כאשר לפחות רמזים למדינת-הרווחה מצויים מזה זמן רב בספרי החוקים של כל מדינות-המערב, הקיטובים המעמדיים מסתמנים פחות, אם בכלל, במונחים של עצם גודלו של תקציב הרווחה מאשר ביחס למכלול התכניות, לדרך שבה הן מופעלות ולתפוצתן במעמדות השונים. הן ללייבור והן להון יש אינטרס משותף בחלק ניכר ממדינת-הרווחה, אולם קיים ניגוד מהותי באשר לסוג מדינת-הרווחה שתיטיב עם האינטרסים של כל אחד מהם<sup>14</sup>. הלייבור מבקש במדינת-הרווחה הגנה מפני אי-הוודאות והקשיים הגלומים במצבו של מעמד-העובדים בהקשר של שווקים בלתי מוסדרים. נוסף על כך הוא שואף לצמצם את אי-השוויון בין המעמדות הנובע מפעילות המשק הקפיטליסטי. מאידך גיסא, הון עשוי לקבל ממדינת-הרווחה תרומות ניכרות לשם שמירתו והתחדשותו של כוח-עבודה יצרני וממושפע, בתנאי ש"הביטחון הסוציאלי" לא יאיים על מנגנוני החלוקה של השוק ועל הקטריטריונים של השוק לצדק בחלוקה אלא יחזקם, ובתנאי שהשוויונות של מדינת-הרווחה תספיק לאינטגרציה אידיאולוגית של המעמד הנחות בסדר הסוציו-אקונומי הקיים, בלי לכרסם בהכנסה ובהון של המעמד השליט. במידה

ידי הלייבור. בכל המקרים הללו יש לכוחו של מעמד-העובדים המאורגן רק נגיעה חלקית או "שלילית" למתרחש. הקונסנזואליזם היא פונקציה אופיינית של פילוגים חוץ-מעמדיים; האסטרטגיה נוסח ביסמארק היתה מושתתת הן על קיומה של ביורוקרטיה ממלכתית שהיתה מסוגלת להפעיל תכניות סוציאליות, הן על האינטרסים של בעלי-אחוזות שהיה בידם לשלם את מחירן והן על החשש מפני מעמד-העובדים המאורגן; ואילו המקרה של ארצות הברית ממחיש את העובדה, שגיוס המקופחים עשוי להתבצע ולהשפיע על המדיניות לגמרי מחוץ למסגרת של תנועת עובדים.

### הגדרת מדינת-הרווחה

בקצרה, קונסנזוס התמיכה האמפירית במודל הסוציאלי-דמוקרטי אין בו כדי להמחיש את העובדה, שהגמוניה פוליטית שמאלית מתונה היא תנאי הכרחי או מספיק לתוצאות "חיות" של מדינת-הרווחה. על מנת להבין את הפאראדוקס הזה, וכדי להבין כיצד ניתן לשנות את מבנה המודל במטרה להגביר את תקפותו, הבה נשקול כמה מחסרונותיה של אסטרטגיית המחקר כפי שתוארה לעיל. נפתח בצורה שבה המשתנה התלוי (מדינת-הרווחה) הופך להיות תפעולי. אופייני הדבר, שהוא לובש צורה של מודד זה או אחר של ההוצאה הציבורית, מאחר ש(א) ככל שממשלות מוציאות יותר לצורכי רווחה, כן גדלה מחויבותן למדינת-הרווחה ומתגברת ההשפעה על רווחתו בפועל של האזרח; ו-(ב) תמציתו של הוויכוח המעמדי-כיתתי סביב מדינת-הרווחה נוגעת למידה שבה ייקבעו הקריטריונים לחלוקת ההכנסות ודרכי-הביצוע על-ידי הזירה

on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison," *American Sociological Review*, 42(3) (June 1977), pp. 450-564; John D. Stephens, *The Transition from Capitalism to Socialism*, London, Macmillan, 1979.

Richard M. Titmus, "The Social Division of Welfare," in: *Essays on 'The Welfare : ראה 13 State'*, London, Allen & Unwin, 1958, pp. 34-55.

14 ראה : Gough (לעיל, הערה 4).

בהכנסות אינה בשום אופן תהיבט היחידי של תפקודה, שלגביו יש ניגוד-אינטרסים מעמדי. כפי שצוין, תכניות חינוך ובריאות מעלות את הנושא השנוי במחלוקת של היקף המדינה עצמה. הן מתייחסות גם לעניין בעל חשיבות חיונית למעמד הנחות, והוא זכות הגישה לשיירות הסוציאליות. בתי-ספר ושירותי-בריאות ציבוריים אפשר שיהיה בהם משום יתרון מעבר לכל פרופורציה בשביל האמידים, אך יחד עם זאת אפשר שיהיו נגישים הרבה יותר בשביל העניים מאשר בשיטות המבוססות על שוק תופשי, שבהן רק ההכנסה העושר הם הקובעים את היכולת להשתמש בשירותים. שיקול נוסף מעלה התיזון החוזר הנרמז בצירוף 1, ממדיניות-רווחה בחזרה אל גיוס מעמדי-זעובדים וממנו לכוח המדיני. לכאורה, במדינת-הרווחה בארצות הברית מתקיימת מידה רבה של חלוקה-מחדש, ובפרט אם מתעלמים מנטיית רגרסיוויות במערכת הפיסקאלית. אך הדגש המושם בתכניות סלקטיוויות, ובמקרים אחדים בתכניות מותנות במבחן אמצעים, דבר המביא ליצירת הוצאות החלוקה-מחדש, נוטה ליצור מעמד-רווחה ניתן לזיהוי ונושא את קלון מבחינה חברתית, יוצר בדרך זו קרע בין "מעמד" זה לשאר האזרחים ומכרסם תוך-כדי כך בסולידאריות של מעמד-העובדים ויוצר התנגדות לנשיאה בהוצאות הרווחה אצל רוב משלמי-המסים, שברובם אינם נכללים בתכניות מדינת-הרווחה. הניסיון בארצות הברית מבחינה זו עומד בניגוד מוחלט לזה של שווייץ, שם נשענת מדינת-הרווחה בעיקרה על תכניות אוניברסאליות להגנה מפני סיכונים ועל תכניות-גמלאות, שיש להן נגיעה בכל רמות-ההכנסה כמעט. זאת ועוד, ייתכן שב-שוודיה הגמלאות למעוטי-ההכנסה הן מרכיב קטן יחסית של ההכנסה המועברת על-ידי

שהתכניות לשמירת ההכנסה ממסדות אפוא את הקשרים שבין התעסוקה וההכנסה (מער-כות ביטוח) ובין המעמד בשוק-העבודה וב-הכנסה (הטבות הקשורות לשכר), ובמידה שמימון אינו פרואגרסיבי, ועדיף שיהיה רגרסיבי, עשוי ההון אף לגלות בהן יתרון, במיוחד אם מטרתן להגן על העובד מפני סיכונים פינאנסיים שבהעדרן היה הפיצוי עבורם נתבע מידי המעסיקים, ואשר בהעדר אמצעי-הגנה מעין זה עשויים היו לגרום אי-נחת משיטת השוק החופשי<sup>15</sup>.

באותה רוח טען קסטלס לא מכבר, שמנקודת-השקפה עבר-לאומית נודעת להתנגשות בין מפלגות העובדים ובין ההון חשיבות רבה יותר בשביל תכניות מדינת-הרווחה בתחומים כמו חינוך ובריאות מאשר ביחס לשמירת ההכנסה, לפחות במובן זה שתכניות אלה מאפעלות על-ידי המדינה ואינן לובשות צורה של סבסוד ציבורי של תכניות פרטיות<sup>16</sup>. דבר זה מצביע על כך, שרצוי שהחוקרים יפעלו בעזרת קשת רחבה של אינדיקטורים למדינת-הרווחה, המבחינים בגלוי בין ההוצאות על-פי מטרתן ודרך הפעלתן.

המימד השני של ההוצאות, שיש בו רגישות לאינטרסים המעמדיים, הוא כמובן מתכונתה ושיעורה של החלוקה-מחדש של ההכנסות, הכרוכה בדרך שבה מגייסים ומוציאים את הכספים. דבר זה הוביל חוקרים אחדים לפי-תוח אינדיקטורים המוגבלים לתכניות שתוצאתן אותהן לגבי החלוקה-מחדש ידועות (כגון עזרה סוציאלית לא גבייתית), או לתקן את מודדי ההוצאות לשיעור החלוקה-מחדש בשיטת המימון (לדוגמה, מסים ישירים הם בעלי נטייה לפרואגרסיוויות, והיפוכו של דבר לגבי מסים עקיפים). ואולם, יש לשוב ולהדגיש כי השפעתה של מדינת-הרווחה על אי-השוויון

15 אין פירושו של דבר, שהנהגת תכניות לשמירה על ההכנסה זכתה, מבחינה היסטורית, לתמיכת ההון. על-פי רוב ההפך הוא הנכון, בעיקר מפני שהעיקרון של התערבות המדינה הוא עצמו פוטנציאלי על האינטרסים של הקפיטליזם.

16 ראה: Francis G. Castles, "Politics, Public Expenditure and Welfare," Pre-publication manuscript (May 1980).



המדינה, בגלל המאמצים שעושים ממשלות שוודיה והאיגודים המקצועיים להבטחת המשך כיות בתעסוקה ולהידוק מבנה השכר<sup>17</sup>. הדבר הזה מחויר אותנו לנקודת ההתחלה שעניינה חשיבותה של החשיבה במונחים של פרופילים רב-ממדיים של התערבות המדינה בתהליכי החלוקה. גם בנקודה זאת הניסיון בארצות הברית הוא דוגמה טובה. איכות החלוקה מחדש של העברות הביטחון הסוכ ציאלי בארצות הברית מקבלת משמעות שונה בתכלית כאשר היא נבחנת בהקשר של חלוקת הכנסות לפני תשומי-העברה בלתי שווה יוגית ביותר, אם ידוע שאי-השוויוניות בהכנסות של גורמי הייצור השונים היא בעצמה תוצאה מהתערבותה (ואי-התערבותה) של המדינה. מדין זה עולה, שעבור חוקרים המבקשים להעמיד את המודל הסוציאלי-דמוקרטי ומודלים דומים של מדינת-רווחה למבחן אמפירי, עשויה אסטרטגיית מחקר פורייה לכ- לול שימוש באינדיקטורים של התערבות ממשלתית ישירה בתהליכי החלוקה במשק השוק החופשי, לצד מדדי תוצאות לרווחה. שמידט יישם לא מכבר אסטרטגיה מסוג זה במחקר על דפוסי השליטה הפוליטית בכלכלות המערב מאז המשבר של תחילת שנות ה-70<sup>18</sup>. בעזרת סידורם במוצלב של גודל המשק הציבורי ושיעור עור האבטלה (בהנחה ששונות משמעותית בגורם השני נקבעת גם בדרך פוליטית) הוא מוכיח, שאין בין שני ממדים אלה זיקה של שינוי-גומלין פשוט (כפי שהיה ניתן להניח מעצם הניגודים שבין שוודיה לארצות הברית, ואשר — אם הדבר נכון — יביאו לידי כך שיהיה זה מיותר מבחינה אמפירית להשלים את מדדי מדינת-הרווחה באינדיקטורים אחרים של התערבות בתהליך החלוקה). רוב זעום

של המקרים שניתח שמידט ממוינים כ"קפיטליסטים" של רווחה סבילה" ("מדינת-מסים" גדולה השרויה בדו-קיום עם שיעור אבטלה גבוה), או "משקי שוק פעילים" (מדינת-מסים קטנה, אך שיעור אבטלה נמוך). דבר זה מותיר, כמובן, את השאלה פתוחה, כיצד ייגבו ויוצאו המסים. לשון אחרת, בעוד שמחקרים שנערכו לאחרונה התמודדו בצורה מתוחכמת יותר מקודמיהם עם הבעיה של הגדרת משתנה תלוי הניתן למדידה לבחינת ההשפעות המפלגתיות מעמדיות של "מדינת הרווחה", ניסוחיהם עדיין אינם מורכבים די- ובעוד שהמורכבות הגלומה בגישות רבות ממדינות הולמות יותר עלולה להוציא מכלל חשבון מדידת ובדיקה כמותית, אפשר שזה יהיה המחיר שניאלץ לשלם תמורת פסיקה אמינה יותר לגבי תיאוריות מתחרות. מכאן נובע גם לקח אחר, אך כללי באותה מידה: חוקרים שעניינם בקוצבי המדיניות הציבורית — בין שמוקד-התעניינותם הוא מדיניות הרווחה ובין שהוא השילוב המושך יותר מבחינה תיאורטית שאנו יכולים לכנותו בשם מדיניות-החלוקה — חייבים לגלות זהירות רבה בזיווג אינדיקטורים של מדיניות לסוג הקוצבים העומד לחקירה. אין מודל סוציאלי-דמוקרטי של מדיניות יכול להיבחן ביעילות ללא הבנה מדוקדקת של אופי האינטרסים המעמדיים שתנועות ליבור רפורמיסטיות מבקשות לממש, ושל אסטרטגיית הקונפליקט המעמדי שהן נאמנות לה. במקום אחר אני מתאר את האלמנטים של אחת הגישות התיאורטיות האפשריות להבנת האינטרסים של מעמדי העובדים והאסטרטגיות שלו<sup>19</sup>. לפני שעה הבחנתי נשוב לאותם היבטים של הבדיקות האמפיריות של המודל הסוציאלי-דמוקרטי, שלגביהם טרם

17 לנתוני השוואה מעניינים התומכים בפירוש זה ראה: Lee Rainwater, Martin Rein, & Joseph Schwartz, "Income Claims Systems in Three Countries: A Stratification Perspective,"

Paper presented at the World Congress of Sociology (Upsala, August 1978).

18 ראה: Manfred G. Schmidt, "Political and Economic Determinants of Macroeconomic Policy in Advanced Capitalist Democracies." Discussion Paper No. 3, Social Science Faculty, University of Constance, 1980.

19 ראה: שלו (לעיל, הערה 1).

טית אשר העלתה את כושרה של תנועת-העבודה להפוך את הגיוס הארגוני לכוח פוליטי בר-קיימא. בעוד שאף אחת מן התוספות הללו אין בה כדי להפריך את הנחותיו של המודל הסוציאל-דמוקרטי באשר לדרך גיבושם של המערכים הפוליטיים או באשר לתוצאותיהם לגבי המדיניות, הנה משתמע בבירור שהמשטר הפוליטי המאורגן צריך להיתפס במונחים של הבניה וחלוקת הכוח בתוך המערכת המפלגתית בשלמותה, ולא רק מתוך התייחסות למפלגות-המונים של מעמד-העובדים<sup>20</sup>.

הטיעון שכוחו של ההון הוא "בבואתו" של מעמד-העובדים הוא בעייתי באותה מידה. ההון בנוי באורח שונה ויש לו דרכי-גישה שונות אל מקורות-הכוח בהקשרים חברתיים-היסטוריים שונים. במידה ששוני מעין זה מביא את פוטנציאל מעמד-העובדים לידי ארגון וסולידאריות — מה שהיתה כמובן אחת מהבחנותיו הבולטות ביותר של מארכס — לגבי המודל הסוציאל-דמוקרטי אין בו משום בעיה כלשהי. יחד עם זאת, הועלתה גם הטענה שמאפייני-ההון שהם ייחודיים לתקופה ול-מדינה (במיוחד דרגת ריכוז ההון, קשרים בין הון מקומי להון זר ומידת תלותו של המשק המקומי בשוקי העולם) מציבים בפני קובעי-המדיניות שיקולים שיחסית אינם רגישים לאופיין המעמדי-מפלגתי של ממשלות. נטייתן הידועה של המדינה למלא תפקיד פעיל בייצוב הכלכלי במשקים קטנים ותלויים היא דוגמה אחת לכך<sup>21</sup>. עדיין ניתן לטעון מתוך אמינות, שכוחן של תנועות הלייבור והאסטרטגיות שלהן יש בהם כדי לשנות מבחינת יכולתן של ממשלות המושחתות על הלייבור לחרוג ממסגרת ההגבלות הקיימות במבנה המשקי. אך להתעלם מהעובדה שהמדיניות נקבעת בתוך מבנה כזה פירושה להגזים בהערכת "האוטונומיה היחסית" של המדינה.

הובעה דעה — הגדרת המשתנים הבלתי-תלויים, תכנון המחקר וקריטריונים של הבדיקה.

### המדיניות המעמדית לסוגיה

החולשה היסודית של המודל הסוציאל-דמוקרטי געוזה בהעדר המכיוון של כלליותו. במילים פשוטות, ניתן להסכים שלאינטרסים ולמאבקים המעמדיים נודעת חשיבות ראשונה במעלה לגבי תוצאות מדינת-הרווחה, בלי לוותר על התביעה שההסבר צריך להתמקד אך ורק בביטוי מיוחד אחד של כוחות מעמדיים אלה. ראשית, פירושו של דבר שנופלים קרבן לקונצפציה בלתי-דיאלקטית במיוחד, לפיה לצורך מטרות מעשיות מתואר מאזן הכוחות המעמדיים, בכל הקשר חברתי והיסטורי נתון, בצורה הטובה ביותר בעזרת גורלו של מעמד אחד. וביתר פירוט: ההנחה היא, ששני מעמדות בלבד — העבודה וההון — הם בעלי משקל בזירה הפוליטית, וכוחו של ההון, כמובן זה, צפוי שלא יהיה אלא בבואה של כוחו של מעמד-העובדים. שניהם גם יחד אינם אלא הפשטות-יתר מסוכנות.

תופעת מפלגות-המרכז מוסיפה סיבוך רב לניתוח המעמדי של המדיניות. באחדות ממדינות אירופה (בהולנד למשל) אנו מוצאים מפלגות קתוליות דתיות המקיימות קשרים ארגוניים ופוליטיים הדוקים עם מעמד-העובדים ואשר תמכו בהתפתחויות מעין סוציאל-דמוקרטיות של מדינת-הרווחה, אם כי ללא אותה התלהבות סוציאל-דמוקרטית מהמדינה המתערבת כיעד בפני עצמו. במקרים אחרים (שוודיה למשל), ניגודים שהופיעו, עם המעבר לתיעוש, בין ההון העירוני, מעמד האצולה השליט הישן והאיכרים קיבלו משמעות פולי-

20 קסטלס מדגיש בתוקף את השפעת המאפיינים של המפלגות הלא-שמאלניות. ראה מאמריו (לעיל, הערה 12 והערה 16).

21 ראה: David R. Cameron, "The Expansion of the Public Economy: a Comparative Analysis," *American Political Science Review*, 72(4) (December 1978), pp. 1243-1261.

עם גירסות שונות של פוליטיקה מעמדית עלינו להעמיד זה לעומת זה מגוון של משתנים בלתי-תלויים ולהתחשב במיוחד בצורות חוץ-פרלמנטריות של הלחץ שמעמד-העובדים מפעיל על המרכז הפוליטי (כגון פעילות האי-גודים המקצועיים, פעולות במישור-הרחוב של מפלגות הפועלים, תנועות-המונים ספוג-טאניות), כמו גם בצביון המעמדי של הממשלה.

### בעיות תכנון והסקת מסקנות במחקר

על מנת לסכם הערכה זו של המודל הסוציאלי-דמוקרטי מן הראוי להזכיר בעיות מתודולוגיות אחדות המתייחסות לסוג זה של מחקר השוואתי של מאקרו-מדיניות כולו. ראשית, כלליותן של תוצאות המדיניות המופשטות במישור-המאקרו, שבהן מתמקד מחקר מסוג זה, מעוררת בעיה חריפה של הבטחת גיוון הולם של המשתנים התלויים והבלתי-תלויים. הלימות במקרה זה מחייבת את קיומו של גיוון מספיק לשם יצירת קשרים בעלי משמעות בין סיבות והשפעות משוערות, ללא תלות בערכים קיצוניים או בדגימות משוחררות. המתכונת הפופולארית של מחקר חתך סינכרוני, הכרוכה בעריכת השוואות בין מדינות, יוצרת גיוון מרשים אך מניבה הערכות שהן רגישות ביותר להרכב הדגימות, במיוחד לתצפיות "חריגות" או "מקבץ" של תצפיות בקבוצות מבודדות.<sup>22</sup> כמו כן, קיימים קשיים גם בהסקת מסקנות ממחקר חתך שנושאו הוא הדינאמיקה של מקרים פרטיים, במיוחד כאשר קיים הצורך לאכוף במחקר ממין זה יחידות-מידה משותפות על מדינות שהן שונות ביותר

מימד שני של חלקיות המודל הסוציאלי-דמוקרטי נובע ממחויבותו הבסיסית לאידיאולוגיה הסוציאלי-דמוקרטית הגורסת שליטה במדיניות באמצעים פרלמנטריים. בעיקרון, תהליכי הגיוס של מעמד-העובדים פותחים פתח למגוון של דרכים למאבק מעמדי שהלייבור יכול לנקוט. ויכוחים היסטוריים בקרב השמאל סביב השאלה כיצד צריך להתנהל המעבר לסוציאליזם משקפים גיוון זה, יחד עם טיעונים מתחרים הגורסים ספונטניות לעומת מיסוד, מקומות הייצור לעומת המדינה כזירת-התמודדות הראשונה במעלה, ודרכים פרלמנטריות לפעולה פוליטית לעומת דרכים חוץ-פרלמנטריות. יהיה בכך משום הטלת הגבלה יתרה אם נתפוס את הפוליטיקה המעמדית של קביעת-מדיניות רק במונחים של מידת-הקרבותם של משטרים לאידיאל הסוציאלי-דמוקרטי. הדינאמיקה המעמדית הגלומה במודל הסוציאלי-דמוקרטי אינה מוגדרת עד כדי כך. לא הניצחון האלקטוראלי של הסוציאלי-דמוקרטיה הניח את היסודות למדינת-הרווחה הגרמנית, אלא שאיפתו של ביסמארק לדכא ולהחליש את גיוס מעמד-העובדים.

מה שפיוון וקלוארד טוענים לגבי הדגם האמריקני יש לו נגיעה רחבה יותר, היינו שיש ברווחה הציבורית כדי למלא תפקידים חשובים עבור משטרים לא-שמאליים, התרים אתרי אמצעים להקדים או לדכא את מחאתם של המעמדות הנחותים, והמתחזקים בו בזמן את נאמנותם של מוטבי-הרווחה לכלכלת השוק החופשי.<sup>23</sup> המודל הסוציאלי-דמוקרטי מבטל אפוא את אחד ממכלולי-הבעיות שנועד למעשה לבחנו; והוא חשיבותה היחסית של הנשיאה בשלטון של מפלגת הלייבור בהשוואה לצורות אחרות של השפעת המעמד הנחות על קביעת-המדיניות. כדי להתמודד בצורה הולמת

22 ראה : Frances Fox Piven & Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Pantheon, 1971.

23 ראה : W. Jackman, "The Impact of Outliers on Income Inequality," *American Sociological Review*, 45(2) (April 1980), pp. 344-349; Leonard S. Miller, "The Structural Determinants of the Welfare Effort," *Social Service Review*, Vol. 50(1) (March 1976), pp. 57-79.

מתאים. הרבה פחות למקרה ביניים מורכבים יותר. עובדה זו מתחזקת מתוך ממצאיו של שמידט, שהובאו לעיל, המצביעים על חשיבותם של צירופים סותרים לכאורה של מדיניות חברתית וכלכלית. הדבר משתמע גם מתופעות כגון הסוציאל-דמוקרטיה הנעדרת התוויית-מדיניות קורפורטיסטית או קפיטליזם פאטרנליסטי של הוותה בחסות מפלגות המרכז; שתיהן נוטות להביא לתוצאות שעל-פי אינדיקטורים קונוונציונליים (לדעתנו — פשוטניים יתר על המידה) של מדיניות-חלוקה לא ניתן להבחין ביניהן ובין ביצועיהן של ממשלות סוציאל-דמוקרטיות.

קושי מתודולוגי אחרון היתה נטייתם של המודל הסוציאל-דמוקרטי ומודלים פוליטיים אחרים להתבסס על ההנחה בדבר אי-התאמתם של קוצבי-מדיניות פוליטיים וכלכליים. בעוד הם דוחים, ובצדק, טיעונים הגורסים שהוצאות המדינה הן השתקפות בלתי-פוליטיות. ביסודה של העושר הלאומי, גילו רבים מאנשי-התיאוריה דגן נטייה להציג את בעיית המחקר כמתמצית בשאלה, האם משתנים כגון שיעור התל"ג לנפש או שינוי שחל בו "מאפילים" על משתנים פוליטיים מועדפים בתחרות ישיבה (היינו, כזו המניחה ששני סוגי המשתנים ניתנים לחיבור). דבר זה שולל כמובן את קיומה של פעולת-גומלין בין הפוליטיקה והכלכלה, שהיא נקודת-המוצא ההכרחית בכל מחקר רציני בנושא הכלכלה המדינית. למרבה המזל החלו לתקן בחלק מעבודות-המחקר החדישות יותר, שבהן נעשה שימוש בנתונים שמקורם בתקופת המשבר בן-זמננו בכלכלה העולמית, את דרך-הטיפול הקודמת בצמיחה הכלכלית כב"משתנה-ביקורת" גרידא<sup>24</sup>. מתקרים אלה מראים בבירור שהתמורות המחזוריות המתחוללות בתנאים הכלכליים כופות על קובעי-המדיניות אפשרויות או פותחות כאלה לפניהם. השאלה המעניינת היא אפוא, כיצד מוגדרות אפשרויות כאלה וכיצד פועלים בהתאם להן בתצורות פוליטיות שונות.

זו מזו מבחינת ההיסטוריה של המדיניות והפוליטיקה שלהן. בעיות אלה באות לידי ביטוי בניכור מן המציאות המשתמעת ממחקרים רבים, לפיו אילו נטשה ארצות הברית את הפדראליזם התנסתה בהכפלה פי שלושה של צפיפות האיגודים המקצועיים ובעלייתה לשלטון של מפלגה סוציאליסטית הגמונית, היתה מגיעה להעתקה מדויקת של הדפוס השוודי של מדיניות כלכלית וחברתית.

הסקת מסקנות סיבתית יש בה ביטחון רב יותר כאשר היא נעשית תוך שימוש בתכנית החלופית של ניתוח סדרות-זמן, אלא שכאן אין התצפיות (במיוחד במשתנים המסבירים) מסופרות בצורה הולמת לשם בחינה מהימנה של המודל הסוציאל-דמוקרטי. לדוגמה, במקרים שבהם מפלגה אחת היא הדומיננטית אנו נאלצים לבחון גירסות משניות וקשות לפירוש של דומיננטיות, או להשוות את תקופת הדומיננטיות למקרים יוצאי-דופן של "מהפכים", שסביר כי יושפעו משרידי-השפעות של המפלגה שהיתה דומיננטית קודם לכן. התסריט החילופי של משטרים המתנסים לסירוגין בתמורות-שלטון מפלגתיות מושך מבחינה סטטיסטית אך מעורר את בעיית הפירוש שאפילו תומכי הסוציאל-דמוקרטיה מדגישים את חשיבותה של האחיזה המצטברת במינפני-תבונה לתרגום מצעי-מפלגות לפרוגרמות ממשלתיות.

נוסף על בעיות אלה של תכנון, היה המחקר האמפירי כאחוז דיבוק בהסתמכותו היתרה על בדיקות ליניאריות של הקשר בין משתנים תלויים ובלתי-תלויים. במחקר עבר-לאומי מגביר החיפוש אחרי קשר ליניארי את בעיית הפיזור הבלתי הולם של התצפיות. במקרים רבים משקף התפקוד המרשים של מודדים מתאמיים אך ורק את הניגוד הבולט בתוצאות המדיניות בין מקרים שבהם הסוציאל-דמוקרטים הם מפלגת השלטון "הנורמאלית" ובין מקרים שבהם אין מניחים להם לקחת חלק בשלטון. ואולם, מבחינה אמפירית המודל

24 ראה במיוחד קסטלס (לעיל, הערה 16) ושמידט (לעיל, הערה 18).

מלחמת העולם השנייה פריצות דרך משמעותיות של מדינת-הרווחה, אלא שהם מסיקים כי המדיניות המפלגתית איבדה את חשיבותה לגבי התוויית-המדיניות בעידן הנוכחי.<sup>25</sup> אולם, אם מדינת-הרווחה ממוקמת בהקשר הרחב יותר של הכלכלה המדינית של החלוקה, אזי עולה האפשרות שקונפליקט-החלוקה פשוט התקדם לעבר גבולות חדשים.<sup>26</sup> בעשורים האחרונים הסיטו הסוציאלי-דמוקרטים, באופן חלקי, את תשומת-לבם מהעברות כספיים ומ-שירותים סוציאליים לעבר בקרה מושלמת יותר של המדינה על תהליכי השוק ותוצאותיו, שהם הם היוצרים את העוני ואי-השוויון. אין להתפלא אפוא כאשר מוצאים שהתכניות המסורתיות של מדינת-הרווחה אפשר שהתפתחו בעיקר כתגובה לכוחות בלתי-מפלגתיים, שאותם מדגישים תיאורטיקנים של "דינאמי-קת-המדיניות", כגון לחצים לסתימת פערים ולהעלאת הרמה בהקשר של גידול תוספתי בהוצאות בהתאם למשאבים.

יחד עם זה ביכולתנו להצביע על מחקרים אחדים הנוגעים למקרים של התערבויות במדיניות, שהיתה כרוכה בהן הבניה של קונפליקט-החלוקה, במרוצת שני העשורים האחרונים שאחרי המלחמה. קאמרון הראה, שממשלות סוציאליסטיות חזקות ויציבות (ובמקרים אחדים ממשלות לא-סוציאליסטיות בעלות קשרים עם מעמדי-העובדים, או שקודמותיהן היו ממשלות סוציאלי-דמוקרטיות חזקות) נחלו הצלחה בהקטנת אי-השוויון בהכנסות בין גורמי הייצור בתקופה זו. קאמרון טוען, שזוהי תוצאה מהתרחבות תפיסה של המדינה הן בתעסוקה והן בתחום ההשקעות (עובדה המשתקפת בחלק הגדול

לסיכום: דיון זה בהשגות מתודולוגיות, יש להודות שהבעיות שהוצגו כאן אינן בלתי-ידועות למרבית החוקרים והן אינן מבטלות בהכרח את הלגיטימיות הבסיסית של עבודת-המחקר ואת התועלת שבה. לדעתי, מה שעולה מן הדיון הוא, שיש לנהוג זהירות רבה יותר מן המקובל בפירוש הממצאים. כמו כן, מן הדיון עולה, שהמחקר עשוי לצאת נשכר בשלב זה מצמצום ההדגשה המושמת בתכניות מחקר כמותיות ופשוטיות יתר על המידה ומהשקעת מאמץ רב יותר בכיוון של השוואות ממוקדות ומפורטות יותר בין התפתחויות במספר מוגבל של מדינות שנבחרו בקפידה.

### מעבר למודל הסוציאלי-דמוקרטי

התיזה העולה מן הביקורת שמתחננו על המודל הסוציאלי-דמוקרטי של מדינת-הרווחה היא, שהתובנה (insight) המרכזית שלו — שמדינות יותר-חלוקה מנצלות את האינטרסים המעמדיים ושהן נוצרות בתגובה על מאזן הכוחות המעמדיים — ראויה לתשומת-לבנו האחדת, אלא שתובנה זו צומצמה, שלא בצדק, בתיקפה ועיוותה בשל התמקדות באסטרטגיית-חלוקה אחת ויחידה של תנועות מעמדי-העובדים (מדינת-הרווחה) ובתכנית אחת ויחידה של גיוס מעמדי-העובדים (שליטה פרלמנטרית סוציאליסטית על הממשלה). לפיכך, נתקלים תומכי המודל בקושי להתמודד עם ממצאים שליליים, העשויים להתפרש בנקל מנקודת-השקפה רחבה יותר של הקונפליקט המעמדי. לדוגמה, מספר מחקרים מודים בעובדה, שממשלות סוציאלי-דמוקרטיות זקפו לזכותן ערב

25 ראה: Jens Alber, "The Growth of Social Democracy in Western Europe: Has Social Democracy Made a Difference?" Paper presented at XIth World Congress of IPSA, Moscow, August 1979; Martin O. Heister & B. Guy Peters, "Comparing Social Policy Across Levels of Government, Countries, and Time: Belgium and Sweden Since 1870," in: Douglas E. Ashford (ed.), *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*, Beverly Hills and London, Sage, 1978, pp. 149-178.

26 ראה: קורפי (לעיל, הערה 5); קסטלס (לעיל, הערה 16).

קוממות ספונטאנית של קבוצות כפופות הו-  
כיתה את עצמה כמכשיר יעיל יותר להרחבת  
מדינת-הרווחה מאשר צורות ממוסדות של  
פעולה שיתופית, שאותן הדגיש המודל הסו-  
ציאל-דמוקרטי<sup>27</sup>; (ג) באקלים הכלכלי וה-  
מדיני הקשה, שעמו חייבות מפלגות השמאל  
המתון ברוב מדינות המערב להתמודד עתה,  
ייתכן שאין בהחזקה בשלטון של מפלגות אלה  
משום הבדל רב לגבי המדיניות לעומת צורות  
שונות של לחץ-פרלמנטרי שמסוגל להפעיל  
על המדינה מעמד-העובדים המאורגן<sup>28</sup>. מתוך  
ממצאים אלה משתמע, שיש לשים יתר דגש  
בקביעת התנאים שבהם צורת הגיוס הסוציאל-  
דמוקרטית היא אפשרית מחד גיסא ויעילה  
מאידך גיסא.

לסיכום, המסקנה העיקרית העולה מתוך הנתו-  
נים האמפיריים מצביעה על כך, שמדינת-  
הרווחה עולה ומתפתחת בחברות קפיטליסטיות  
מתקדמות בין שקיימת בהן ובין שלא קיימת  
בהן תנועת לייבור סוציאל-דמוקרטית מגו-  
בשת. אך הופעתה מוחשת, התפתחותה מואצת  
והשפעתה על התלוקה המעמדית רבה לאין  
ערוך תחת שלטון הסוציאל-דמוקרטים. בתקו-  
פה שלאחר מלחמת העולם השנייה ניתן למצוא  
את מדינות-הרווחה הגדולות והמתקדמות  
ביותר אך ורק תחת שלטון הסוציאל-דמוקר-  
טים, או במקום שבו הגופים הקורפורטיסטיים  
הקשורים בהם בדרך כלל נוצרו כתוצאה מצי-  
רוף מיוחד של נסיבות כלכליות וקיום פילוגים  
בלתי מעמדיים שקיבלו ביטוי פוליטי. אותם  
גורמים, בצירופים אחרים, תרמו ללא ספק  
לעלייתן של תנועות לייבור רפורמיסטיות

שתופס המגזר הציבורי בהכנסה הלאומית),  
דבר שהביא לצמצום גודלו של המגזר-התע-  
שייתי-קפיטליסטי והיקף יצירת התון הפרטי  
גם יחד, ועל-ידי כך הקטין את הכנסתם  
שלפני-מס של העשירים. מימד שונה מעיקרו  
של הקונפליקט עבודה-הון, שלמרות זאת  
נודעת לו משמעות רבה בשביל תוצאות  
החלוקה, הוא מימד המאבק על השליטה בתה-  
ליך הייצור עצמו<sup>27</sup>. מבחינה זו יש עניין רב  
במחקר שערכו סטיבנס וסטיבנס לא מכבר,  
שכן נראה שהוא ממחיש שניתן לפרש את  
דפוסי התערבות המדינה בנושא "שיתוף  
העובדים" על-פי רוב במונחים של כוחן של  
המפלגות הסוציאל-דמוקרטיות ושל בעלי-  
בריתן — האיגודים המקצועיים<sup>28</sup>.

בעוד שהמחקרים הללו מצביעים על כך, שעל-  
ידי הרחבת תחומי של המשתנה התלוי במודל  
הסוציאל-דמוקרטי עשוי המודל לזכות ברל-  
וואנטיות רחבה יותר, תומכים מחקרים אחרים  
בטענתנו שדרושה גמישות דומה לגבי המש-  
תנה הבלתי-תלוי. באשר למדינת-הרווחה,  
למשל, מצויה עדות מגוונת לעובדה שמתוך  
תלות בהקשר המדיניות מגלה נטייה  
להיות רגישה יותר לצורות אחדות של גיוס  
המעמד הנחות מאשר לצורות אחרות. נעניין  
בשלוש הדוגמאות האלה: (א) במרבית המדי-  
נות לא עלה בידי הסוציאל-דמוקרטים להר-  
כיב ממשלות לפני השליש השני של המאה  
הזאת, אולם השפעתם המדינית הבלתי-ישירה  
על ההתפתחות הפורמאטיבית של מדינות  
הרווחה המערביות היתה ככל הנראה, רבה<sup>29</sup>;  
(ב) בארצות הברית הועלתה הטענה, שהת-

27 ראה: David R. Cameron, "Inequality and the State: A Political-Economic Comparison," Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 1976.

28 ראה: Evelyne H. & John D. Stephens, "The Labor Movement, Political Power and Workers' Participation in Western Europe," forthcoming in: *Political Power and Social Theory*, Vol. 3, 1981.

29 ראה: פלורה (לעיל, הערה 12).

30 ראה: Frances Fox Piven & Richard Cloward, *Poor Peoples' Movements: Why they Succeed, How they Fail*, New York, Pantheon, 1977.

31 ראה: שמידט (לעיל, הערה 18).

היסודות הקפיטליסטיים של הקצאת עבודה וחלוקת משאבים, קרוב לוודאי שהתשובה שלילית. ואם פירושו של דבר קריאת תגר על המקור הראשוני לכוח הקפיטליסטי — שליטה על תהליכי הצבירה העבודה — אזי התשובה שלילית בפירוש. ודאי, סוציאליזם דמוקרטי מסורים רואים במדינת-הרווחה רק שלב אחד בתהליך מתמשך של שינוי, שבעקי-בותיו יבואו שלבים מתקדמים ומכריעים יותר (בראש הרשימה כיום נמצאים פרויקטים של "דמוקרטיה כלכלית"). בשאלה אם קיימות סיבות לאופטימיות בהקשר זה יש לדון במסגרת אחרת.

חוקות בסקנדינביה ובאוסטריה, אך קיימים סימנים לכך, שמעמד עובדים חזק מבחינה מדינית וארגונית מטביע על המדיניות הציבורית חותם שהוא חזק בהרבה מסכום התנאים המוקדמים שיצרו כוח זה. אם מבקשים לפרש זאת כך שמדינת-הרווחה הסוציאל-דמוקרטית הביאה גם לתמורה בכיוון הסוציאליזם, הרי שהדבר תלוי במה שבוחרים לכנות בשם סוציאליזם. אם פירוש הדבר תיקון בעיות הרווחה של הפועלים הנובעות משיטות קפיטליסטיות של הקצאת עבודה וחלוקת משאבים, אזי התשובה חיובית. אם פירוש הדבר הכאת בעיות אלה על פתרון בדרך של שינוי

# מדיניות הבטחת הכנסה מנקודת ראות המשפחה – מחקר משווה של שמונה ארצות

מאת פרופ' אברהם דורון\*, נירה שמאי ויוןסי תמיר\*\*

## מבוא

במאמר זה<sup>1</sup> מובאים ממצאים ראשוניים של מחקר משווה בין-ארצי בנושא מדיניות הבטחת הכנסה מפרספקטיבה משפחתית שנערך בשנים 1979–1981. הארצות שנטלו חלק במחקר היו: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, גרמניה המערבית, ישראל, צרפת, קנדה ושוודיה.

המטרה המרכזית של המחקר היתה לבחון את מדיניות הבטחת ההכנסה במובנה הרחב, היינו המדיניות הכוללת את תוכניות הביטוח הלאומי, מי, תוכניות הבטחת הכנסה למיניהן מחוץ לביטוח הלאומי ואת מדיניות המיסוי, הפועלות בכל אחת מן הארצות כדי להבטיח הכנסה למשפחות במצבים שונים של העדר הכנסה או הכנסה בלתי מספקת במסלול חיהם. הכוונה היתה לבדוק באיזה מידה "חבילת ההכנסה" ("Income package") המובטחת למשפחות במדיניות הקיימת אכן מצליחה לשמור על רווחתן ולמנוע מצוקה כלכלית בקרבן, ואת האפקטיביות היחסית של המבנה השונה של חבילות ההכנסה המובטחות להן.

באופן כללי היעד של המחקר היה לבחון כיצד מספר ארצות תעשייתיות מובהקות מצליחות להתמודד עם האתגר של מניעת מצוקה כל-

כלית בקרב משפחות. אולם, במסגרת מטרה רחבה זו התמקד המחקר גם בבדיקת מידת הרווחה הכלכלית היחסית המובטחת לסוגי משפחות שונות, הן בתוך כל אחת מן הארצות המשתתפות והן בין כלל הארצות המשתתפות. המחקר התכוון גם לבחון את טיבה של האוריינטציה המשפחתית במסגרת מדיניות הבטחת הכנסה הקיימת בארצות השונות. הבעיה בהקשר זה היא בכך שהמטרות של השגת יעדים משפחתיים ושל מניעת מצוקה כלכלית בקרב משפחות הן בעיקרן מטרות שונות. במציאות החיים קשה מאוד להבדיל בין שני סוגי המטרות הללו. משום כך מיקוד האוריינטציה המשפחתית בא לביטוי במחקר זה בעיקר בבחירת סוגי משפחות שיש עמן ילדים, ושזכאותן לגמלאות השונות קשורה בהימצאותם של ילדים בתוך המשפחה.

כאמור, המחקר נערך מתוך יזמה אמריקנית על מנת להרחיב את האופקים של ארץ גדולה זו ולהזין את מערכת קביעת המדיניות בתוכה בנושא המחקר. הצורך הזה של לימוד השוואה בין-ארציים הוכר גם כחשוב בארצות האחרות שהשתתפו במחקר וזאת מתוך הבנה שבעיות רווחה של משפחות בכלל, ושל משפחות במצוקה בפרט, היא בעיה משותפת לכולן. בקרב המשתתפים במחקר מבני הארצות השונות היתה תמימות דעים כי הכרת הגישות

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פ' ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

\*\* האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

1 המאמר מבוסס על עבודת מחקר משווה בין-ארצי שנערך ביזמתם ובהנחייתם של פרופ' אלפרד י' קאהן ופרופ' ב' קמרמן מאוניברסיטת קולומביה בארצות הברית. המחברים היו הצוות הישראלי של המתקן. הנתונים העיקריים המוצגים במחקר שאובים מסיכום הממצאים שהכינו פרופ' קאהן ופרופ' קמרמן.



שפותחו ואת הניסיון שנרכש בארצות אחרות בתחום מדיניות הרווחה למשפחות. תכנון המחקר המשווה המוצג כאן ועבודות ההכנה לקראת ביצועו נערכו בשנת 1979. רוב החומר נאסף במשך שנת 1980 והגיתות הראשונות של הממצאים נעשה בידי קאהן וקמרמן ב-1981. הנתונים והממצאים המוצגים משקפים את המצב כפי שהיה בארצות השונות ב-1979. הנתונים נאספו על ידי צוות המחקר בכל ארץ וארץ והוא שהכין את החומר על מדיניות הרווחה והתוכניות להבטחת הכנסה לפי מתכונת אחידה שעובדה וסוכמה בידי מנחי המחקר והצוותים הארציים. כל צוות ארצי הכין תיאור מפורט ומלא של "חבילת התכנה" המובטחת לכל סוגי משפחות שנכללו במחקר וכן תיאור וניתוח של תוכניות להבטחת הכנסה עבור כל אחד מסוגי משפחות אלה. נבחרו 5 סוגי משפחות שייצגו את העניין המירבי שהיה לכל הארצות המשתתפות. בכל סוג משפחה נבחרו כמה טיפוסים במצב תעסוקה שונה ובסך הכל נאסף חומר על 15 טיפוסים משפחות<sup>2</sup>. במסגרת המחקר נכללו כל התוכניות להבטחת הכנסה המופעלות באחת הארצות המשתתפות והמספקות גמלאות כספיות ישירות או עקיפות למשפחות, כולל תוכניות ביטוח לאומי, תוכניות אחרות להבטחת הכנסה, והטבות במערכת המס השירי. באופן מעשי נכללו 10 סוגי תוכניות כדלקמן: קצבאות ילדים לסוגיהן השונים (4 סוגי תוכניות), מענקי דיור, תמיכות סעד, ביטוח אבטלה ותוכניות סיוע למובטלים, גמלאות אימהות, תלושי מזון מסובסדים וזיכוי מס המשולמים באופן ישיר לזכאים. בקרב הארצות המשתתפות היו כאלה שהופעלו בהן רוב התוכניות שהוזכרו או רק חלק קטן מהן. בחלקו הראשון של מאמר זה מתוארות הארצות שאת שהשתתפו במחקר, לאחר מכן נסקרות התוכניות השונות שנכללו במסגרת ההשוואה.

הדהכים השונות שנקטו הארצות כדי למצוא פתרונות נאותים לרווחה של משפחות יכולה לסייע לכל אחת מהן בגיבוש המדיניות החברתית שלה. דבה זה נראה חשוב במיוחד בנסיבות של זמננו, כאשר כל הארצות נמצאות במצב של בחינה מחודשת של מערכות הבטחת הכנסה שלהן. ללימוד והשוואה בין ארציים בתחום השירותים להבטחת הכנסה בכלל, והבטחת הכנסה מנקודת ראות משפחתית בפרט, יש חשיבות מיוחדת במדינת ישראל. הבעיות שאנו מתלבטים בהן בישראל במניעת מצוקה של משפחות, בשיפור הרווחה המשפחתית, דומות כמובן לאלה של הארצות האחרות. אולם בישראל יש להן חשיבות החורגת מזו שבארצות אחרות, שהן ברובן ארצות מבוססות עם אוכלוסייה יציבה פחות או יותר. במבנה ההטרונגי של החברה הישראלית ובמתחים החברתיים שמבנה זה נושא בחובו בעיית הרווחה של משפחות עם ילדים המגדלות את הדורות העתידיים של חברתנו מקבלת חשיבות מרכזית. מדיניות הרווחה בנושא זה עשויה לקבוע במידה רבה את דרכי התפתחותה ואת אופייה של החברה הישראלית בעתיד הנראה לעין. בהדגשת החשיבות של לימוד והשוואה בין ארציים אין הכוונה להצביע על העברת רעיונות או תוכניות מחוץ לארץ. גם רעיונות טובים בתחום מדיניות הרווחה אינם ניתנים בדרך כלל להעתקה ללא התאמה לתנאים ולנסיבות חברתיות ופוליטיות שונים. מה שטוב ומקובל בארץ אחת אינו בהכרח טוב וישים בארץ אחרת. אולם, הלימוד ההשוואתי הוא בעל ערך משום שהוא מאפשר לקובעי המדיניות ולמערכת כולה להבין את הבעיה בהקשר רחב יותר ומתוך פרספקטיבה של ניסיון בארצות אחרות. לפיכך, המטרה בהצגת ממצאים ראשונים אלה של המחקר היא לחשוף בפני המתעניינים והמשתתפים בדיון הציבורי על קביעת מדיניות הרווחה בארץ את הגישות

2 פירוט מלא יותר של טיפוסים המשפחות מובא בנספח למאמר.

בעושרן הכלכלי, כפי שהוא נמדד בהכנסת-לנפש. השוני מתבטא גם בטווח תפקידיה של רשת-המגן האחרונה: המוטלת על מערכת הסעד. במדינות שנכללו במחקר טווח זה משתרע ממדינות שבהן מערכת הסעד ממלאת תפקיד ראשוני במעלה בהבטחת הכנסה לאוכ'לוסייה ועד מדינות שבהן תפקידיה של מערכת זו הם מוגבלים ובעלי אופי שולי בלבד.

השוני בין הארצות נוגע גם לתפיסתן השונה את המדיניות בענייני משפחה (Family policy). בחלק מן הארצות מדיניות זו היא גלויה וברורה וקל להבחין בה בתוך המערכות השונות להבטחת הכנסה. אולם, בחלק מן הארצות אין מדיניות ברורה כזה כלפי משפחות והיא משתמעת בעקיפין מן התוכניות השונות המופעלות בהן.

כמו כן נבדלות הארצות אלה מאלה גם במכשירים ובתוכניות הספציפיות שבחרה כל אחת מהן כדי להשיג את היעדים החברתיים שהציבה לעצמה במדיניות הרווחה שלה.

בלוח 1 מוצגות המדינות שנכללו במחקר על-פי עושרן הכלכלי. ישראל נמצאת בתחתית הסולם לפי מדד זה וברור שלמקומה זה של ישראל יש השלכות חשובות לגבי ממצאי המחקר כפי שיוצגו בהמשך.

לוח 1. הארצות הכלולות במחקר לפי התליע לנפש מדורגות בסדר יורד (פרולרים במחירי 1979)

הארץ	תל"ג לנפש
1. שוודיה	11,290
2. גרמניה המערבית	11,730
3. ארצות הברית	11,820
4. צרפת	9,940
5. קנדה	9,650
6. אוסטרליה	9,100
7. בריטניה	6,340
8. ישראל	4,170

מקור: נתוני הבנק העולמי, ארצות הברית.

בהמשך מובאת השוואה מפורטת, על-פי חמש הקבוצות של טיפוסי המשפחה העיקריים, בין המדינות השונות בהתייחסותן לטיפוסיים אלה. בנוסף להשוואה בין המדינות מובאת השוואה של טיפוסי המשפחה השונים בתוך כל מדינה ומדינה. כדי לאפשר מימד טוב יותר של השוואה מובא בהמשך דירוג המשפחות בהתחשב בגודל המשפחה, מכאן נגזר גם מימד מסוים של אי-השוויון בהתפלגות ההכנסה. לבסוף מובא מבט נוסף על ישראל, המתאר את רמת ההכנסה המובטחת לכל משפחה בהשוואה לקו העוני.

## הארצות המשתתפות

כל מחקר משווה תוצה-ארצות הדן בנושאים כלכליים וחברתיים נאלץ להתמודד עם בעיות מורכבות הנובעות מן השוני המיוחדות של כל ארץ וארץ ומן הקושי של קביעת מדדים בני-השוואה בין הארצות. השוואה בתחומים הקשורים לבדיקות רווחה קשה במיוחד, שכן מעבר לשוני בנסיבות הכלכליות בכל ארץ קיים גם שוני ניכר בגישת כל ארץ לנושא הרווחה ובדרכים שפיתחה כל ארץ, לפי הגישות הרווחות בתוכה, כדי לטפל בבעיות הרווחה השונות.

במחקר שלפנינו נבחרו שמונה ארצות שיש להן מספר תכונות משותפות ושיש גם שוני רב ביניהן. המשותף להן הוא:

- א. כולן מוגדרות כמדינות מפותחות בעלות רמה גבוהה יחסית של התפחות תעשייתית ואורבנית.
- ב. בכולן קיימת מערכת מפותחת של שירותים להבטחת הכנסה, שיש בה נוסף למערכת ביטוח סוציאלי גם מערכת סעד, היינו מערכת המספקת גמלאות כספיות המותנות במבחן הכנסות ואמצעים. מערכת סעד זו ממלאת תפקיד של רשת מגן או מפלט של פנייה אחרונה למשפחות במצוקה.

השוני בין הארצות טמון בהבדלים גדולים

נה, כאשר אלה מספקות למשפחות גמלאות כספיות ישירות או עקיפות (למשל תלושי המזון, ה־ Food Stamps, בארצות הברית), והמיועדות להגדיל את ההכנסה הפנויה של המשפחות. בהתאם לכך נכללו במחקר תוכניות הביטוח הסוציאלי (או הלאומי), תוכניות הבטחת הכנסה במסגרות הסעד והרווחה הסטטוטוריות כמו תוכניות דמוגרנטיות, וההטבות הניתנות למשפחות במערכת המס הישיר, כולל זיכוי מס ישירים.

העיקרון המנחה להכללת תוכנית כלשהי במסגרת המחקר היה שהיא מכסה את כל האוכלוסייה מפני הסיכון המוגדר שבו היא מטפלת. ההנחה הייתה, שכל אדם או משפחה הממלאים את תנאי הזכאות יכולים לקבל את הגמלה ושיש מיצוי מלא של הזכויות לגמלה. על-פי קניי-מידה אלה נכללו בעיקר 10 סוגי תוכניות המפורטות בלוח 2 שלהלן.

מן הפירוט בלוח 2 ניתן לראות שבכל הארצות הכלולות במחקר פועלות מערכות סעד ובכולן, פרט לאוסטרליה, מופעלות תוכניות ביטוח אבטלה. אוסטרליה מקיימת תוכנית מיוחדת של סיוע למובטלים. בכל הארצות, פרט לארצות הברית, פועלות תוכניות של קצבאות ילדים, ובכל הארצות פרט לאוסטרליה ולמדינת פנסילבניה יש תוכניות לביטוח אימהות. זיכוי מס המשולמים ישירות למשפחות קיימים רק בארצות הברית ובקנדה והתוכנית של תלושי מזון קיימת רק בארצות הברית.

רק ארבע מבין הארצות הכלולות במחקר — שוודיה, צרפת, גרמניה המערבית ובריטניה — מגישות למשפחות מענקים לכיסוי הוצאות דיור. כאמור, מדובר באן במענקים כספיים הניתנים למשפחות הזכאיות והמיועדים להקל עליהן את הנטל של הוצאות שכר דיור ומסים הקשורים בדיור. מענקי הדיור הישירים האלה הם צורה אחת בלבד של סיוע ציבורי המוגש למשפחות בתחום הדיור.

הממשלות בארצות שונות מגישות גם סיוע לדיור בצורות רבות ושונות שלא נכללו בהשערה וואה שלפנינו. תוכניות של ממשלות הפועלות בצד ההיצע של דיור כגון בניית שיכונים צי-

מן הלוח נראה ששוודיה היא הארץ הצועדת בראש בין הארצות הכלולות במחקר מבחינת התל"ג לנפש. ואכן, המערכת להבטחת ההכנסה למשפחות במדינה זו היא בין המפותחות ביותר והנדיבה ביותר בהתייחסותה למשפחות השונות.

אולם, חשוב לציין, שאין בהכרח מתאם בין העושר הכלכלי של ארץ כלשהי ובין רמת השירותים שהיא מספקת בתחום הבטחת ההכנסה. מדינות כמו צרפת ובריטניה, הנמצאות בחלק התחתון של הסולם המובא בלוח 1, הן דווקא המובילות מבחינת נדיבותן ודאגתן להבטחת ההכנסה לסוגי המשפחות שנחקרו. גם ישראל, המצויה במקום האחרון מבחינת התל"ג לנפש, אינה נמצאת ברמה הנמוכה ביותר מבחינת מערכת הבטחת הכנסה שלה בהשוואה לארצות האחרות שנכללו במחקר.

ארצות הברית, הנמצאת בחלק העליון של סולם הדירוג, מעוררת בעיה מיוחדת, לא רק בגלל היותה מדינה המאגדת בתוכה 50 מדינות, אלא גם בגלל השוני הרב הקיים בין מדינות אלה ביחסן למערכת הבטחת הכנסה שבתוכן. על מנת לתת ביטוי להבדל זה נכללו במחקר שתי מדינות: ניו-יורק ופנסילבניה. מדינת ניו-יורק מייצגת את הרובד העליון בהתפלגות המדינות בארצות הברית מבחינת רמת שירותי הרווחה שלה ומדינת פנסילבניה נמצאת בקצה השליש העליון של התפלגות זו. מדינת פנסילבניה אכן נמצאה במקום התחתון, מבין כל הארצות שנכללו במחקר, במידת הרווחה הכלכלית המובטחת בה באמצעות השירותים להבטחת הכנסה לסוגי המשפחות השונות. לפיכך לא היה צורך לכלול במחקר משווה זה מדינות נוספות של ארצות הברית.

### סוגי התוכניות להבטחת הכנסה

הבדיקה המשווה במחקר זה כללה רק את התוכניות הסטטוטוריות להבטחת הכנסה, היינו התוכניות המופעלות על-פי חוקי המדי-

לוח 2. הארצות הכלולות במחקר לפי התוכניות להבטחת הכנסה הפועלות בהן \*

הארצות	קצבאות ילדים	מענקי דיור	סעד	דמי מזונות אבטלה למובטלים	ביטוח סיוע	השלמה לקצבאות ילדים	תלושי מזון	זיכויי מס ישירים	ביטוח אימהות	קצבת למשפחות הדיוריות
שוודיה	X	X	X	X	X	-	-	-	X	-
גרמניה המערבית	X	X	X	X	X	-	-	-	X	-
ניו-יורק	-	-	X	-	X	-	X	X	X	-
פנסילבניה	-	-	X	-	X	-	X	X	-	-
צרפת	X	X	X	X	X	X	-	-	X	X
קנדה	X	-	X	-	X	-	-	X	X	-
אוסטרליה	X	-	X	X	-	-	-	-	-	-
בריטניה	X	X	X	-	X	-	-	-	X	-
ישראל	X	-	X	X	X	-	-	-	X	-

\* בלוח זה ובלוחות ההשוואה שבהמשך, סודרו המדינות לפי סדר יורד של התל"ג לנפש בהן (ראה לוח 1).  
הסימן X מציינ שקיימת תוכנית מסוג זה.

(עמידר, עמיגור, פרוות וכו'). משפחות אלה משלמות שכר דירה נמוך ביותר, וגם בתעריף המקסימלי שלו גלום מרכיב גדול מאוד של סובסידיה לדיור, המגיע לעתים ל-80% ויותר מההוצאה הריאלית לדיור. בשל ההיקף הגדול של התופעה בישראל בחרנו להציג בהמשך, כאלטרנטיבה נוספת, את מערכת התוכניות להבטחת הכנסה בישראל כשהיא כוללת בתוכה גם את הזכאות לדיור מוגן זה. זאת למרות הקריטריון דלעיל, הקובע שאין לכלול במסגרת ההשוואה תוכניות שאינן בבחינת תשלום ישיר להגדלת הכנסתן הפנויה של המשפחות. לפי קניי-המידה שנקבעו להכללת תוכניות להבטחת הכנסה במחקר זה לא נעשה גם כל ניסיון לאמוד את שוויים של שירותים שונים הניתנים למשפחות בתחומי הבריאות והחינוך. כמו כן לא נעשה ניסיון לאמוד את ערכן של הסובסידיות למוצרי המזון הבסיסיים ולמוצרים אחרים, כגון תחבורה ציבורית. בהשוואה לא הכללה כל מערכת הגמלאות הנלוות לעבודת המופעלות בידי המעסיקים והאיגודים המקצועיים, גם אם הן מוסיפות הכנסה ישירה למשפחות.

בוריים, סיבסוד האפשרויות לרכישת דירות המתבטאת במתן זיכויי-מס על הריבית המשולמת על המשכנתאות בארצות הברית ובבריטניה, סובסידיות גבוהות הגלומות במשכנתאות לא צמודות במלואן לאינפלציה והניתנות לקבוצות זכאים שונים בישראל. כאמור, כל אלה לא נכללו במסגרת ההשוואה של מחקר זה בגלל אי היותן גמלאות כספיות ישירות של הבטחת הכנסה. עלינו להזכיר שתי צורות נוספות של סיוע ציבורי לדיור שגם הן לא נכללו במסגרת ההשוואה במחקר זה. אלה הן תוכניות המספקות דיור בשכר דירה מוגן והתוכניות המעניקות הנחה בשכר דירה המופעלות למשל בארצות הברית ובישראל. תוכניות מסוג זה אינן מכסות את כלל האוכלוסייה וגם מיצוי הזכויות להטבות אלה מצד האוכלוסייה הזכאית אינו גבוה. ולכן לא נכללו בהשוואה לפי קניי-המידה שנקבעו. בארצות הברית כלולות במסגרות אלה כמיליון משפחות בלבד. בישראל מהנות מתוכניות מסוג זה בערך 130 אלף משפחות הגרות בדיירות שנסכרו מחברות השיכון הציבוריות

ההשוואה כוללת רק את הערכת מידת הרווחה הכלכלית היחסית של משפחה מסוג מסוים ביחס למדד הרווחה של אותה ארץ בלבד. לפיכך ההשוואה העיקרית היא קודם כל בתוך כל ארץ וארץ. אולם השוואה מסוג זה מאפשרת לקבוע את מידת הרווחה היחסית של משפחה מסוג מסוים לפי הסטנדרט הארצי שלה בשמונה הארצות המשתתפות במחקר.

בצורת זו של השוואה ציון של 100 מראה שהכנסה שנתית גטו של משפחה, היינו הכנסה הכוללת שכר עבודה והגמלאות השונות להבטחת הכנסה, לאחר הפחתת מסים ודמי ביטוח לאומי, שווה לשכר ממוצע גטו לעובד ייצור באותה ארץ. ציון של 80 למשל מראה שהכנסה גטו של המשפחה היא רק 80 אחוז מהשכר הממוצע גטו לעובד ייצור באותה ארץ. לוח 3 מציג את הציון היחסי, היינו רמת ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של טיפוסי המשפחות השונים בארצות השונות.

בתחתית לוח 3 מוצגות שתי אלטרנטיבות נוספות לגבי מקומה של ישראל בהשוואה לארצות האחרות בנוגע למידת הרווחה הכלכלית המובטחת למשפחות השונות. באלטרנטיבה טובה הראשונה מוצגת רמת ההכנסה של המשפחות השונות תוך תיקון רמתן של קציבאות הילדים. בעת שהופעלה מערכת קציבאות הילדים האוניברסלית עם החלת הרפורמה במיסוי הישיר בשנת 1975 נקבע ערכה של נקודת קציבה בשיעור של 5% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן, נקבע שקציבאות הילדים יוצמדו למדד המתירים לצרכן ולא לשכר הממוצע. החל מ-1975, ולמרות האינפלציה המהירה, חל גידול בשכר הריאלי במשק ולפיכך נשחק ערכה של נקודת הקציבה יחסית לשכר הממוצע, והגיע בשנת 1979 ל-2.8%

## מידת הרווחה הכלכלית המובטחת לסוגי המשפחות השונות בארצות השונות

אחד היעדים הראשיים במחקר זה היה לבחון את מידת הרווחה הכלכלית היחסית המובטחת בכל אחת מן הארצות המשתתפות לסוגים נבחרים של משפחות בעלות מבנה וגודל שונה ובעלות מעמד תעסוקתי שונה. השאלה היא באיזו מידה משנות התוכניות השונות להבטחת הכנסה את המצב הכלכלי של משפחות ואת דירוגן בהתאם לרמת הכנסתן הכוללת לעומת דירוגן המקורי הנובע משכר עבודה בלבד.

כמדד הרווחה הכלכלית המשותף לכל הארצות לצורך השוואה נבחר השכר הממוצע גטו לעובד ייצור. מדד זה נבחר משום שהוא נמצא בשימוש נרחב במחקרים השוואתיים דומים ואומץ בידי הארגון הבינלאומי לשיתוף-פעולה ופיתוח (OECD). השכר הממוצע גטו לעובד ייצור נקבע כשכר הממוצע לעובד בתעשייה לאחר הפחתת מסי הכנסה אישיים כללי-ארציים או מקומיים, וכן לאחר הפחתת דמי ביטוח לאומי.<sup>3</sup> חישוב השכר הממוצע הנ"ל נעשה לעובד בודד ללא תלויים, כדי להבטיח בסיס השוואה שווה. השכר הממוצע גטו לעובד ייצור בישראל נלקח מתוך נתוני השכר הממוצע שחושבו במוסד לביטוח לאומי.<sup>4</sup>

הבסיס להשוואה של מידת הרווחה הכלכלית של משפחות הוא יחס למדד הרווחה של כל ארץ וארץ ונקבע כאמור כשכר ממוצע גטו לעובד ייצור. הבסיס להשוואה הוא לכן הסטנדרט של כל ארץ וארץ והוא אינו כולל כל השוואה של רמת החיים היחסית בין הארצות.

3. ההשוואה על בסיס של שכר ממוצע "גטו" בלבד יוצרת עיוות מסוים, שכן רמת המיסוי העקיף, שאינו מובא בחשבון ביחס למיסוי הישיר, שונה במדינות שונות. ניסיון הארגון הבינלאומי לשיתוף-פעולה ופיתוח מראה שמגבלה זו אינה משמעותית כל כך.

4. בפועל, לגבי ישראל נלקח השכר הממוצע למשרת שכיר כפי שהיה בשנת 1979. יש לזכור, שנתון זה מוטא במקצת כלפי מטה מאחר שהוא כולל גם נתונים על שכר לעובדים במשרה חלקית. השכר הממוצע למשרת שכיר בתעשייה אינו שונה בצורה משמעותית, כפי שמראות הסדרות השונות לאורך זמן מהשכר הממוצע בכלל למשרת שכיר. משכר זה נוכח מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי כדי לקבל את השכר גטו.

אולם, יחד עם זאת, הנתונים מראים שמבין 9 הארצות שנכללו במחקר, ישראל גמצאת בממוצע, בין המקומות 7 ו-8. לאחר הוספת האלטרנטיבות המתוקנות משתנה אמנם די-רוגה של ישראל והיא עולה למקום השישי לאחר תיקון רמת קצבאות הילדים, ולמקום החמישי, אם מוסיפים את ההנחות בשכר הדי-רה המוגן. יש לזכור כמובן שהוספת שתי האלטרנטיבות האלה היא בעייתית לא מעט במסגרת קניי-המידה הכלליים שאומצו במחקר זה.

#### א. המשפחה החד-הורית

למשפחה מסוג זה מובטחת רמת הכנסה נמוכה למדי כמעט בכל הארצות. כפי שניתן לראות מלוח 3 לגבי משפחה 1א, שראש המשפחה בה אינו מועסק, רמת ההכנסה המובטחת למשפחה זו נופלת בכל המדינות מתחת למרד של השכר הממוצע נטו. רק בשוודיה, המדורגת במקום הראשון בין כל הארצות לגבי משפחה זו, מתקרבת הכנסתה לשכר הממוצע נטו ועומדת על 93.8% ממנו. בצרפת מובטחת למשפחה זו הכנסה של  $\frac{1}{4}$  בערך מן השכר הממוצע נטו ובגרמניה, הכנסה של  $\frac{1}{3}$  ממנו בערך. ביתר הארצות ההכנסה המובטחת למשפחה זו היא בסביבת מחצית השכר הממוצע. ישראל מדו-רגת בטיפוס משפחה זה במקום שלפני האחר-רון, יחד עם אוסטרליה ולפני מדינת פנסיל-בניה שבארצות הברית.

כאן המקום לציין את משקלה היחסי של מש-פחה זו בכלל המשפחות בישראל<sup>5</sup>. בארץ השיעור של משפחות מטיפוס זה מגיע רק ל-4.3% מסך כל המשפחות. ביתר הארצות שיעור המשפחות מטיפוס זה בסך האוכלוסייה גבוה הרבה יותר. בגרמניה ובצרפת מגיע השיעור ל-11% ובשוודיה ל-27%. כשמשווים את מקומה של ישראל עם זה של הארצות האחרות חשוב להביא עובדה זו בחשבון.

מהשכר הממוצע בלבד. בשנים האחרונות, בשל עדכון תכוף יותר של קצבאות הילדים, חלה עלייה קלה בערכה של נקודת הקצבה יחסית לשכר הממוצע. שנת 1979 היא אפוא שנת שפל מבחינה זו. בחירתה של שנת 1979 לצורכי השוואה עם מדינות אחרות היתה כמו-בן מקרית, אולם בחירה זו "מפלה" לרעה את מערכת הקצבאות בישראל בהתאם לאמור לעיל. באלטרנטיבה זו מוצגים אפוא טיפוסים המשפחה השונים תוך תיקון מערכת קצבאות הילדים וזקיפת קצבאות אלה בערך של 5% מהשכר הממוצע לנקודת קצבה כפי שאכן היה המצב ביולי 1975.

באלטרנטיבה השנייה נזקפו, בנוסף לקצבאות הילדים בערכן המתוקן, גם ההנחות בשכר הדירה המוגן שלהן זכאיות משפחות ברמת הכנסה נמוכה והגרות בדיור מוגן. כפי שתואר לעיל, בחלק הדרן בתיאור התוכניות השונות, לא נכללו הנחות אלה בסוגי התוכניות שנכללו במחקר. בשים לב להיקף הרחב של הנחות בדיור מסוג זה בישראל, ובמיוחד לתחולה הגבוהה שלהן בקרב משפחות עם רמת ההכנסה הנמוכה (בערך 130 אלף משפחות) נראה חשוב להציג באופן אלטרנטיבי את טיפוסים המשפחה השונים בישראל, גם תוך זקיפת סובסידיה זו לדיור בהכנסתן הכוללת.

לוח 4 מציג את טיפוסים המשפחה השונים לפי דירוגן בארצות הנחקרות. הטור האחרון בלוח זה מציג דירוג ממוצע של כל הארצות בכל טיפוסים המשפחות. דירוג זה אינו משוקלל לפי המשקל היחסי של כל טיפוסים משפחה בארצות השונות בסך כל המשפחות. לפיכך ההתייחסות לדירוג ממוצע זה חייבת להיות מסויגת וזהירה.

שתי האלטרנטיבות הנוספות המוצגות בלוח לגבי ישראל והכוללת את תיקון הרמה של קצבאות הילדים והוספת ההנחות בשכר דירה מביאות כמובן לשיפור משמעותי בדירוגה של ישראל בין טיפוסים המשפחה השונים.

5 בהמשך נתייחס למשקלן היחסי של המשפחות בישראל בתוך כלל האוכלוסייה ובהתאם לכך להשוואה בין ישראל למדינות האחרות באשר לטיפוסים המשפחה השונים.

לוח 3. ואיכות הכללות כמחקר לפי רמת ההתנסו והשכלות כהן ליסופי משפחה שונים ביחס לשכר הכנסות נפר לעובדי

		ה י ס י ס י ס י ס						חידויות שבראשן						
		2 לילדים		2 לילדים		2 לילדים		אשה עם 2 לילדים						
דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות	דו-חודיות					
190.7	155.0	164.1	163.0	258.1	170.0	116.5	124.2	121.2	122.6	133.1	123.1	121	93.8	שורדיה
174.0	149.1	148.0	141.0	275.2	167.1	81.2	99.0	89.0	87.5	119.7	76.3	70.9	67.3	גורמניה המערבית
133.5	116.8	116.4	130.2	260.3	155.8	65.6	77.0	70.0	92.2	111.8	100.8	100.8	54.9	ארצות הברית - ניו-יורק
146.4	107.9	113.0	132.3	271.9	156.8	53.9	64.5	67.2	72.9	109.6	75.3	69.2	44.0	ארצות הברית - פנסילבניה
179.9	151.5	172.6	180.8	310.3	180.8	112.7	104.5	101.1	93.0	136.9	103.4	87.8	78.6	צרפת
154.1	121.5	123.5	141.9	289.0	165.0	55.8	76.3	76.8	73.0	114.2	75.5	75.9	52.5	קנדה
102.6	104.0	113.7	107.2	269.8	155.9	64.3	81.4	64.3	79.7	107.2	82.1	78.8	50.0	אוסטרליה
151.0	134.5	131.6	153.9	324.3	177.3	65.3	105.4	74.1	80.9	129.9	91.6	83.0	51.7	בריטניה
123.6	124.8	132.4	126.5	286.8	171.5	54.9	70.1	67.9	86.4	112.9	80.1	71.5	50.0	ישראל
123.6	126.0	140.8	129.6	289.9	174.6	58.9	73.2	71.0	89.5	116.0	83.2	74.6	53.1	אלקטריקה : ישראל -
123.6	126.0	140.8	129.6	289.9	174.6	58.9	73.2	71.0	89.5	116.0	83.2	74.6	53.1	קצבת ילדים מתוקנת
123.6	126.0	140.8	129.6	289.9	174.6	58.9	73.2	71.0	89.5	116.0	83.2	74.6	53.1	אלקטריקה : ישראל -
123.6	126.0	140.8	129.6	289.9	174.6	58.9	73.2	71.0	89.5	116.0	83.2	74.6	53.1	קצבת ילדים מתוקנת + דיוור

מדיניות הבטחת הכנסה מנקודת האות והכנסה





השיפור במצב המשפחה, כפי שמראה לוח 3, קטן יחסית בגרמניה. זאת, בשל אבדן דמי ביטוח אבטלה שהמשפחה היתה זכאית להם קודם לכן. גם בצרפת השיפור הוא מתון יחסית, 10% בערך, וזאת בשל אבדן המענק למשפחה חד-הורית. בכל הארצות ממשיכה המשפחה לקבל קצבאות ילדים, וכן היא מקבלת מענקי דיור באותן מדינות שבהן קיימת תוכנית מסוג זה.

במשפחה מטיפוס 2 ב' מתווסף להכנסת האשה מעבודה תשלום מזונות מן הבעל בסכום השווה לפעמיים קצבת הילד הראשון. במקרה זה משתפר מעט מצבה הכלכלי של המשפחה בחלק מן המדינות (להוציא את צרפת, שבה השיפור משמעותי ביותר). בשוודיה, בניגוד לירק ובקנדה לא חל כל שיפור. כפי שמראה לוח 4, ישראל משפרת את דירוגה במקרה זה והיא עולה למקום השישי בדירוג הבין-ארצי.

3. משפחות דו-הוריות עם מפרנס אחד  
במשפחות השונות מטיפוס זה ניתן לבחון את האפקטיביות של התוכניות להבטחת הכנסה, ובמיוחד של ביטוח האבטלה, בהבטחת הרווחה הכלכלית של משפחות מסוג זה במדינות השונות, וזאת בעיקר במצבים של אבטלה האב המשמש כמפרנס ראשי. דבר זה נכון לגבי כל טיפוס המשפחות מסוג זה להוציא את משפחה 3א, שבה הכנסת האב שווה לשכר הממוצע, והכללתה במסגרת ההשוואה באה כדי להבטיח את השווי בין משפחות שראשיהן מובטלים למשפחה שראשה מועסק. במשפחה זו, בכל המדינות, מידת הרווחה הכלכלית המובטחת עולה על השכר הממוצע נטו בשל התוכנית הרווחה האוניברסליות להבטחת הכנסה, כמו קצבאות ילדים ומענקי דיור.

נבחון עתה מה קורה לטיפוס משפחה זה כאשר האב אינו עובד באופן סדיר ומשתכר במהלך השנה רק מחצית מן השכר הממוצע. מלוח 3 ניתן לראות, שבכל הארצות חלה הרעה מש-

הממצאים השונים מראים על קשר הדוק בין מידת הרווחה הכלכלית של משפחות מטיפוס זה ובין סוגי התוכניות המופעלות לגביהן. ככל שהארצות השונות מסתמכות יותר על תוכניות סעד המותנות במבחני הכנסה ואמצעים, כמו למשל ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, בריטניה וישראל, כן הן נמצאות בדירוג נמוך יותר מבחינת מידת הרווחה הכלכלית שהן מבטיחות למשפחות מטיפוס זה. בארצות אלה התרומה של מערכת הסעד מגיעה ל-80%—90% מכלל ההכנסה המובטחת למשפחה. יתר ההכנסה המובטחת להן באה באמצעות התוכנית השונות של קצבאות הילדים, ובארצות הברית בעזרת תלושי המזון.

לעומת זאת, ככל שהארצות מסתמכות יותר על תוכניות שיש בהן זכות לגמלאות שאיננה מותנית במבחן אמצעים, הן נמצאות בדירוג גבוה יותר מבחינת מידת הרווחה הכלכלית המובטחת למשפחות מטיפוס זה. למשל בשוודיה מספקת תוכנית הסעד רק 36% בערך מן ההכנסה המובטחת למשפחה; יתר הכנסת המשפחה נובע מקצבאות ילדים, ממענקי דיור המכסים כמחצית מן המשפחות עם ילדים, ומתשלום דמי מזונות לאשה במקום שאין הבעל עושה זאת. גם בצרפת מענקי הדיור הם מרכיב נכבד בהכנסת המשפחה ובנוסף קיימת קצבה משמעותית למשפחה חד-הורית, המגיעה לקצת יותר ממחצית ההכנסה המובטחת לה.

נבחון עתה מה קורה למשפחה חד-הורית זו כאשר האשה יוצאת לעבודה חלקית ומשתכרת כמחצית מהשכר הממוצע נטו<sup>6</sup>. מלוח 3 ניתן לראות שבטיפוס משפחה זה (2א' בלוח) חל בכל הארצות שיפור ניכר במצבה הכלכלי ביחס למדד המשווה של השכר הממוצע נטו. ברוב הארצות המשפחה מגדילה את הכנסתה ב-50% בערך לעומת משפחה 1א', שבה האשה אינה מועסקת. גם בישראל השיפור מגיע לגודל כזה — בין 50% ל-72% בערך.

6 במסגרת השוואה זו אין התייחסות לגידול בהוצאות המשפחה עקב יציאת האשה לעבודה. המשרה החלקית מאפשרת כמובן הקטנה של הוצאות אלה.

מימד של ניגוד למשפחות האחרות ומשמשות כבסיס להשוואה. ברור שמצבן הכלכלי של המשפחות בכל הארצות טוב יותר כשמצויים בה שני מפרנסים, ואפילו אחד מהם משתכר רק מחצית מן השכר הממוצע. בכל המדינות, למעט ארצות הברית, זכאיות המשפחות מטייפוס זה לקצבאות ילדים. התוצאה היא, שבכל המדינות משפחה מטיפוס 5'א, המשתכרת פי 1½ מן השכר הממוצע, מגיעה לרמת הכנסה נטו שהיא גבוהה יותר מפי 1½ מן השכר הממוצע נטו (ראה לוח 3). כאשר גדל שכון של המשפחות מסוג זה והן משתכרות פי שלוש מן השכר הממוצע מטיפוס 5'ב, מערכת המיסוי הישיר נוגסת חלק גדול מהכנסתן, והמשפחות מגיעות לרמת הכנסה נטו שבין פי 2½ מן השכר הממוצע נטו — בשווה דיה שבה שיעורי המיסוי גבוהים — ובין 324% מן השכר הממוצע נטו — באנגליה, ששיעורי המיסוי בה נמוכים יחסית.

ישראל נמצאת בדירוג הבין-ארצי במקום הטוב ביותר לגבי טיפוס המשפחה 5'א ו-5'ב — במקום השלישי והרביעי בהתאמה (ראה לוח 4). שוב, כאשר אחד המפרנסים מאבד את מקום עבודתו וזכאי לביטוח אבטלה, כמו במשפחה 5'ג, ישראל יורדת למקום השמיני בדירוג. זאת, בשל העובדה שבמרבית הארצות האחרות תזורת משפחה כזו להיות זכאית לגמלאות על-פי תוכניות אוניברסליות, כמעט-קי דיור וזיכויי מס, שאינן קיימות בישראל.

#### ד. המשפחה מרוכת הילדים

הארצות המדורגות במקומות הראשונים מבחינת התייחסותם לטיפוס משפחה זה הן אלה שבמדיניות הבטחת הכנסה שלהן יש אוריינטציה משפחתית ברורה. צרפת, שוודיה וגרמניה מספקות למשפחה זו, נוסף לקצבאות הילדים, גם מענקי דיור והקלות מס ניכרות. המשפחה מרובת הילדים נבדלת ממשפחה מסוג 3'א, שגם בה הכנסת האב שווה לשכר הממוצע, במספר הילדים בלבד. ההשוואה בין שני טיפוסים משפחה אלה מגלה, שבצרפת גדלה הכנסת המשפחה מרובת הילדים ב-36% בע-

מעותית מאוד במצבה של משפחה מסוג זה. בחלק מן הארצות מצבה של משפחה כזו נופל אף ממצבה של משפחה חד-הורית מטיפוס 2'א' המשתכרת שכר זהה השווה למחצית השכר הממוצע.

בצרפת, בגרמניה ובישראל טוב מצבה של משפחה 3'ב' מזה של המשפחה החד-הורית המשתכרת אותו שכר. מצבה של משפחה 3'ב' בישראל טוב יותר ממצבן של המשפחות שבהן ראש המשפחה מובטל (משפחות מטיפוס 4), וזאת בניגוד לארצות כמו גרמניה וצרפת, שבהן מצב המשפחה המובטלת טוב יותר ממצבה של המשפחה שראשה עובד בעבודה בלתי סדירה. לוח 4 מראה, שישראל מדורגת בטיפוס משפחה 3'ב' במקום התמישי בדירוג הבין-ארצי.

כאמור, האבטלה גורמת הרעה במצבן הכלכלי של המשפחות בכל הארצות. לוח 3 מראה גם, שמצבה של המשפחה שראשה מובטל נעשה קשה יותר ככל שמשך האבטלה ארוך יותר (השוואה בין טיפוס 4'א ל-4'ג). בישראל, כמו בחלק מהמדינות האחרות, אין כמעט שיפור במצבה הכלכלי של המשפחה כאשר הבעל נמצא בהכשרה מקצועית (משפחה 4'ב). השיפור הוא מ-68% ל-70% בערך בלבד ממדד השכר הממוצע נטו. וזאת בניגוד למדינות כמו ניו-יורק, גרמניה, אוסטרליה ובריטניה, שבהן השיפור ניכר הרבה יותר.

באשר לטיפוסים משפחות המובטלים ישראל מדורגת בתחתית הסולם — במקום השביעי והשמיני (ראה לוח 4). מצבן של המשפחות הללו בארצות האחרות טוב יותר בעיקר בשל שיעור ההחלפה הגבוה של ביטוח אבטלה ובשל מענקי הדיור וזיכויי המס האוניברסליים הניתנים למשפחה ללא הכנסה. אך שוב יש לזכור ולהדגיש את משקלן היחסי של משפחות מסוג זה בכלל האוכלוסייה.

#### ג. משפחות דו-הוריות עם שני מפרנסים

משפחות מסוג זה אינן אוכלוסיית היעד הראשית של התוכניות השונות להבטחת הכנסה. במסגרת המשווה של מחקר זה הן מספקות

במשפחה ג' האשה עובדת והבעל מובטל. שוב, דמי ביטוח האבטלה שהמשפחה זכאית להן משפרות את מצבה הכלכלי. שוודיה, צר-פת וגרמניה מובילות מבחינת הדירוג בטיפוס משפחה זה ואוסטרליה, שבה אין ביטוח אבטלה, מצויה במקום האחרון.

בהשוואה של טיפוס המשפחה ג' ניתן לראות שבכל המדינות שבהן קיים ביטוח אבטלה מצבה של המשפחה טוב יותר מאשר במקרה שבו האם זכאית לדמי לידה. מבחינה זו ישראל היא חריג, וכפי שמראה לוח 3, הכנסת המשפחה עם קצבת הלידה גבוהה במקצת מהכנסת המשפחה המקבלת דמי ביטוח אבטלה. ואכן, כפי שמראה לוח 4, ישראל נמצאת בדירוג הבין-ארצי במרכז הסולם בטיפוס המשפחה שבה זכאית האם לדמי לידה, ובתחתית הסולם במקרה של משפחה מסוג ג', שבה קיימת זכאות לדמי ביטוח אבטלה.

### מידת הרווחה הכלכלית המובטחת למשפחות בתוך כל ארץ

הבסיס להשוואה של מידת הרווחה היחסית של המשפחות מהטיפוסים השונים הוא השכר הממוצע נטו לעובד בכל אחת מהארצות. כפי שהודגש לעיל, ההשוואה היא יחסית למדד הרווחה של כל ארץ וארץ ללא התחשבות ברמת החיים היחסית בין הארצות. בהשוואה לא מובאים בחשבון גורמים נוספים המשפיעים על מידת הרווחה הכלכלית של משפחות, כמו מיסוי עקיף, סובסידיות למוצרי מזון ולמוצרים אחרים, גורמים שמשקלם היחסי שונה בכל מדינה ומדינה. כמו כן לא נעשה במסגרת ההשוואה שום ניסיון לזקיפת שוויים של שירותים שונים הניתנים למשפחה בתחומים שונים כמו בריאות, שיכון וחינוך. מגבולות אלה אינן משפיעות על ההשוואה של מידת הרווחה הכלכלית של טיפוס המשפחות השונים ודירוג מצבן היחסי בתוך כל ארץ

רק מן השכר הממוצע נטו ואילו באנגליה היא גדלה ב-2% בלבד. השוואה זו מבליטה את ההתייחסות השונה של המדינות לילדים במשפחה. ישראל נמצאת מבחינת דירוג משפחה זו במרכז הסולם, ואכן, בשל קצבאות הילדים גדלה הכנסת המשפחה מטיפוס זה ב-20% בערך מן השכר נטו, לעומת משפחה צ' עם 2 ילדים בלבד.

שוב יש להדגיש את משקלן היחסי של משפחות מטיפוס זה בכלל האוכלוסייה. שיעור המשפחות עם 4 ילדים ויותר מגיע בישראל ליותר מחמישית מכלל האוכלוסייה<sup>7</sup>, בעוד שבשוודיה משפחות מטיפוס זה הן רק 2% מסך כולל המשפחות. רק בצרפת גדל משקלן של משפחות אלה וגם שם מגיע חלקן ל-10% בערך מכלל המשפחות. לפיכך ברור מדוע חשוב להשוות את מצבה של משפחה מטיפוס זה עם מצבן של שאר המשפחות בישראל.

ה. משפחות רו-הוריות ללא ילדים ועם ילד אחד

משפחה מטיפוס א', הכוללת זוג ללא ילדים עם שכר השווה לשכר הממוצע, אינה זכאית לגמלאות על-פי התוכניות השונות להבטחת הכנסה. הכנסתה נטו גבוהה במקצת מהשכר נטו לעובד, כפי שמראה לוח 3 (בין 102% ל-110%), בשל התייחסות מערכת המס לאשה במשפחה כתלויה בבעל המפרנס. מעניין להשוות משפחה זו עם משפחה מטיפוס צ', שהיא בעלת שכר זהה אך עם שני ילדים. ההבדל בין שני טיפוס המשפחה גדול בשוודיה ומגיע בה ל-30% בערך ובצרפת ל-29% בערך. הוא נמוך ביותר באוסטרליה ובארצות הברית.

באוסטרליה לא קיימת תוכנית ביטוח אימהות ולפיכך אין הכנסת המשפחה גדלה כאשר האם נמצאת בחופשת לידה. מבחינה זו מדינת ניו-יורק היא חריג בארצות הברית, שכן בה, ובארבע מדינות נוספות, קיימת תוכנית כזו, אלא שהגמלאות המשתלמות באמצעותה הן בשיעור נמוך.

7 כולל לא יהודים. משפחות עם 4 ילדים מגיעות בישראל לשיעור של 9.4% מכלל המשפחות עם ילדים.

לפני המשפחה החד-הורית ללא מפרנס. עובי-דה זו נובעת משיעור החלפה נמוך של דמי ביטוח אבטלה, ממשך זמן קצר שבו משולמים דמי ביטוח האבטלה, ומהעדר תוכניות אוני-ברסליות אחרות שהמשפחה זכאית להן, כגון מענקי דיור וזיכוי מס ישירים.

משפחות מטיפוס 4א, שבהן האב מובטל מזה שלושה חודשים, מדורגות בכל הארצות (פרט לצרפת) במקום גבוה יותר מאשר משפחות מטיפוס 4ג. עובדה זו מצביעה על כך שמצב המשפחה נעשה קשה יותר ככל שתקופת האבטלה מתארכת. כמו כן טוב יותר מצבה של המשפחה שבה המפרנס המובטל מצוי בהכשרה מקצועית (מחוץ לפנסילבניה). מצבה של משפחה זו טוב יותר גם ממשפחה מטיפוס 3ב, שבה המפרנס עובד בצורה לא סדירה. יוצאות מן הכלל ארצות הברית וישראל, שבהן משפחה זו זכאית לסעד והכנסתה גבוהה מזו של המובטל המצוי בהכשרה מקצועית.

### מידת הרווחה הכלכלית המובטחת למשפחות לפי גודלן

בבדיקת מידת הרווחה היחסית המובטחת למשפחות השונות לא הובא עד כה בחשבון גודלן. השוואת המשפחות השונות מבחינת רמת רווחתן לנפש דורש החלטות ביחס למשקלן השונה של הנפשות במשפחה. למשל, האם זהה משקלו של מבוגר במשפחה למשקל הניתן לילד. כמו כן יש להחליט האם משקלו של מבוגר או של ילד זהה בלי להביא בחשבון את מספר המבוגרים או מספר הילדים במשפחה. במלים אחרות, יש צורך בקבלת החלטה לגבי היתרונות לגודל הקיימים בצריכת המשפחה ובהתאם לכך לערוך סטנדרטי-וציה של גודל המשפחה.

בלוח 6 מוצג דירוג המשפחות בתוך כל ארץ בהתאם לרמת ההכנסה לנפש יחסית לשכר הממוצע נטו לעובד<sup>6</sup>. התיקנון לנפש נעשה

וארץ. לוח 5 מציג השוואת ודירוג זה של חמישה-עשר טיפוסים המשפחה שנחקרו. מתוך הנתונים בלוח ניתן לראות שבכל הארצות, ללא יוצא מן הכלל, מדורגת המשפחה החד-הורית מטיפוס 1א, שאין לה מפרנס ואין לה הכנסה מעבודה כלל, במקום ה-15 והאחרון, לעומת זאת, בכל המדינות מדורגת המשפחה 5ב, דו-הורית עם 2 מפרנסים, המשתכרים יחד פי שלושה מן השכר הממוצע, במקום הראשון. דירוג זה רק ממחיש את מה שמוכן מאליו — קיומה של הכנסה מעבודה במשפחה עדיף על כל צורה אחרת של הכנסה הנובעת מתוכניות להבטחת הכנסה. כך גם משפחה 5א, המשתכרת פי 1½ מן השכר הממוצע, מדורגת בכל המדינות במקום השני או השלישי.

קיומם של ילדים במשפחה משפר במידת-מה את דירוגה בכל המדינות. זאת ניתן לראות מהשוואת משפחה 3א, שבה משתכר המפרנס שכר ממוצע ולה 2 ילדים, עם משפחה מסוג 4א, ללא ילדים, שבה המפרנס משתכר שכר דומה. להוציא אוסטרליה, בכל המדינות דירוגה של משפחה 3א טוב יותר. גם דירוגה של משפחה 7ב, שבה האשה מצויה בחופשת לידה, טוב יותר בכל המדינות ממשפחה 4א ללא ילדים.

הארצות השונות מדרגות את המשפחה מרובת הילדים בשליש הראשון של הסולם. ישראל מדרגת משפחה זו, כפי שמראה לוח 5, במקום הטוב ביותר מבין כל שאר המדינות. אולם, למרות הדירוג הגבוה שישראל זוכה לו כאן, מידת הרווחה הכלכלית המובטחת למשפחות ברוכות ילדים קטנה בישראל מזו שבצרפת ובשוודיה. בצרפת מובטחת למשפחה זו הכנסה של 172.6% מהשכר הממוצע נטו; בשוודיה 164.1% מהשכר הזה; ובישראל רק 132.4%. מבחינה זו ישראל נמצאת במקום אחד עם בריטניה.

המשפחות מטיפוס 4, שבהן קיים מפרנס אחד מובטל, מדורגות בישראל ובארצות הברית במקומות 12, 13 ו-14, היינו בתחתית הסולם,

6 הדירוג בין הארצות השונות בכל טיפוס משפחה אינו משתנה כמובן כתוצאה מההתחשבות הזוהי בגודל משפחה בכל אחת מן הארצות.



רמת ההכנסה המובטחת למשפחה ואי-השוויון ברמת הכנסה זו בין טיפוסי המשפחה שונה מארץ לארץ. לשם הדגמה, כל הארצות מדרגות את המשפחה ג'4, שלה מפרנס יחיד המצוי באבטלה ממושכת, בתחתית הסולם. אולם, בפנסילבניה, בקנדה ובישראל ניתנת למשפחה זו רמת הכנסה לנפש הנעה לפי תיקנון בין 10% ל-20% מהשכר הממוצע. אותה משפחה, המדורגת אחרונה גם בשוודיה, מגיעה לרמת הכנסה של 40% בערך מן השכר הממוצע. או, למשל, משפחה מטיפוס ב'5, שלה 2 מפרנסים המשתכרים יחד פי שלושה מן השכר הממוצע, מדורגת במקום הראשון בכל הארצות בהתאם להכנסתה לנפש. אולם, בבריטניה מגיעה הכנסתה לנפש לפי תיקנון ל-108% מהשכר הממוצע ובשוודיה ל-86%. בלבד. דוגמאות אלה מרמזות על מרווח ההכנסות שבין המשפחה "הענייה" ביותר ובין המשפחה "העשירה" ביותר, ולפיכך גם על מידת אי-השוויון בחלוקת ההכנסה בכל ארץ. לוח 7 מראה את היחס בין שתי המשפחות הקיצוניות ביותר בכל אחת מן הארצות. יחס זה משתנה מ-2.5 בשוודיה ל-5.2 בקנדה ובישראל (היחס בין ההכנסה לנפש של משפחה מטיפוס ב'5 למשפחה מטיפוס ג'4). פירושו של דבר, שהתחלקות ההכנסות בין סוגי משפחות בשוודיה היא יותר שוויונית מאשר בישראל.

מתוך הנתונים בלוח 7 ניתן לראות, שהמדינות בעלות אי-השוויון הגדול ביותר בין סוגי המשפחות השונות הן קנדה, ישראל, פנסילבניה ובריטניה. בשוודיה ובצרפת אי-השוויון בין סוגי משפחות אלה הוא הנמוך ביותר.

### מבט נוסף על ישראל

כפי שתואר לעיל בלוח 1, ישראל היא המדינה בעלת התל"ג לנפש הנמוך מבין כל הארצות

על-ידי מתן משקל של 1 לכל מבוגר ומשקל של 0.5 לכל ילד במשפחה<sup>9</sup>. ההשוואה של טיפוס המשפחה בתוך כל מדינה מראה שלא חלו שינויים בולטים בדירוג.

מן הנתונים בלוח 6 ניתן לראות, שגם לאחר ההתחשבות בגודל המשפחה עדיין נמצאת המשפחה מטיפוס ב'5, שלה 2 מפרנסים, כמעט בכל המדינות (להוציא שוודיה) במקום הראשון בדירוג. באופן כללי גם עתה טוב יותר מצבן של משפחות עם 2 מפרנסים מאלה עם מפרנס יחיד.

ההתחשבות בגודל המשפחה מראה שיפור לגבי דירוגן של המשפחות החד-הוריות. משפחה חד-הורית מסוג א'1, שבה האם אינה עובדת, עוברת למקום התשיעי בשוודיה ולמקומות 11—13 ביתר המדינות.

את המשפחה מטיפוס א'1 מחליפה למעשה במקום האחרון משפחה מטיפוס ג'4, שבה המפרנס היחיד מצוי באבטלה מתמשכת. גם המשפחות החד-הוריות האחרות משפרות את דירוגן.

ההתחשבות בגודל המשפחה משנה כמובן לרעה את מצבה של המשפחה מרובת הילדים המדורגת עתה בתחילת השליש האחרון בסולם. גם בישראל, שבה דורגה המשפחה במקום השלישי מבין כל המשפחות, ההתחשבות בגודלה מביאה אותה למקום העשירי בדירוג. לעומת זאת חל שיפור בדירוגן של המשפחות הקטנות ללא ילדים וכן בדירוגה של המשפחה שבה האם מצויה בחופשת לידה.

### אי-השוויון בהתפלגות ההכנסה בין סוגי משפחות שונות בארצות השונות

למרות הדמיון הרב הקיים בדירוגם של טיפוסי המשפחה הישנים בתוך כל אחת מן הארצות,

9 היתרונות לגודל הקיימים בצריכת המשפחה שונים כמובן מארץ לארץ. ניתן היה לערוך תיקנון "עדין" יותר על-ידי שימוש בסקלה אקוויוולנטית למבוגר סטנדרטי לכל גודל משפחה. כיוון שרוב המשפחות הן עם 2 ילדים בלבד, גם תיקנון פשוט, הנותן משקל של 0.5 לכל ילד בכל המדינות, מראה על עיקר המגמות ואינו פוגם בהשוואה.



מהשכר הממוצע. רמת ההכנסה של המשפחה החד-הורית 2א', המשתכרת מחצית השכר הממוצע והזכאית אך ורק לקצבאות ילדים, מגיעה ל-87.5% בערך מקו העוני. לוח 8 מראה עוד, שלמשפחה מטיפוס 6, מרובת הילדים, יש הכנסה נטו העולה אך במעט על קו העוני — 101%.

נתונים אלה יש לבחון לאור ההתפתחות שחלה בשנים האחרונות בתחולת העוני ובהתחלקות ההכנסה בישראל. ב-1977 היתה תחולת העוני בקרב משפחות לאחר תמיכות 2.8% בלבד. תחל משנה זו, בעקבות האינפלציה הגבוהה ובעקבות השחיקה שחלה בערכן של קצבאות הילדים, הלכה תחולת העוני וגדלה והגיעה בשנת 1979, שעבורה נאספו נתוני מחקר זה, ל-4.7% בערך בקרב המשפחות. בתקופה האחרונה חל גידול-מה בערכן של קצבאות הילדים וזאת בשל השיפור שנעשה בשיטות העדכון של קצבאות אלה. לפיכך יש לצפות שהכנסתן של המשפחות השונות המתוארות לעיל גדלה והתקרבה יותר אל קו העוני.

מלוח 8 ניתן לראות, שהמשפחות בעלות ההכנסה לנפש הנמוכה ביותר הן אותן משפחות שהכנסתן מבוססת בין השאר על קצבת סעד. שוב יש לציין, שבשנים האחרונות עברה על מערכת הסעד תפנית חשובה. כיום נכללות משפחות אלה במסגרת החוק להבטחת הכנסה, המקנה להן גמלה גבוהה יותר מזו שהיו זכאיות לה בשנת 1979. לפיכך יש לשער שחל שיפור נוסף במצבן של משפחות אלה.

הנתונים המובאים בלוח 8 מראים עוד שהמשפחות החד-הוריות עם 2 מפרנסים הן בעלות הכנסה לנפש גבוהה יחסית ורמת הכנסתן נטו גבוהה בהרבה מקו העוני.

בכל הניתוח הזה ראוי לזכור שהשוואה נכונה של מידת הרווחה היחסית של טיפוסים משפחה בין מדינות חייבת להתחשב גם במשקלם היחסי של טיפוסים המשפחה השונים במדינות השונות. היבט זה חשוב במיוחד לגבי ישראל, שכן הן למשפחות החד-הוריות הן למשפחות עם מפרנס יחיד המצוי באבטלה, יש משקל קטן יחסית בהשוואה למדינות האחרות המדורגות

שנכללו במחקר זה. התל"ג לנפש בישראל מגיע ל-35% מזה שבשוודיה, הארץ המובילה בדירוג ההשוואתי הבין-ארצי. למרות עובדה זו, אף אחד מטיפוסי המשפחות בישראל אינו מצוי במקום התשיעי והאחרון בדירוג בין הארצות.

לוח 7. היחס בין ההכנסה לנפש \* הגבוהה ביותר ובין ההכנסה לנפש הנמוכה ביותר בארצות השונות

הארץ	יחס ההכנסות
שוודיה	2.5
מערב גרמניה	3.4
ארצות הברית — ניו-יורק	4.0
ארצות הברית — פנסילבניה	5.1
צרפת	3.3
קנדה	5.2
אוסטרליה	4.2
בריטניה	5.0
ישראל	5.2

\* המשקל למבוגר הוא 1 ולילד 0.5.

כפי שניתן לראות מלוח 8, רמת ההכנסה לנפש של המשפחה החד-הורית 1א', ללא מפרנס, היא 25.0% מן השכר הממוצע. כל המשפחות שלהן מפרנס יחיד מובטל (משפחות מטיפוס 4) נופלות ברמת הכנסתן לנפש מתחת לרבע מן השכר הממוצע. ואכן, כל טיפוסים המשפחות החד-הוריות וכן המשפחות עם מפרנס אחד מובטל נופלות ברמת הכנסתן נטו מתחת לקו העוני. שאר המשפחות, שהכנסתן העיקרית מעבודה, כולל המשפחה מרובת הילדים, עוברות ברמת הכנסתן נטו את קו העוני.

למשפחה החד-הורית 2ב', שבה האשה משתכרת מחצית השכר הממוצע והבעל משלם מזונות ברמה השווה לפעמיים קצבת הילד הראשון, ההכנסה נטו מתקרבת ל-98% בערך מקו העוני. משפחה זו אינה מקבלת גמלאות להבטחת הכנסה פרט לקצבאות הילדים האוניברסליות, המהוות עבור 2 ילדים בערך 8.6%



לוח 8. ההכנסה לנפש סטנדרטית\*, תשלומי ההעברה שהמשפחה זכאית להן וקו העוני לפי טיפופי משפחה בישראל

טיפוס משפחה**	ההכנסה לנפש סטנדרטית כאחוז מן השכר הממוצע	סוגי הגמלאות	הגמלאות כאחוז מן השכר הממוצע	הכנסה נטו כאחוז מקו העוני
'א1	25.0	קצבת ילדים	8.6	61.2
'ב1		סעד	41.5	
'א2	35.8	קצבת ילדים	8.6	87.5
'ב2	40.1	קצבת ילדים	8.6	98.0
'א3	37.6	קצבת ילדים	8.6	114.4
'ב3	28.8	קצבת ילדים	8.6	87.5
		סעד	23.2	
'א4	22.6	קצבת ילדים	8.6	68.8
		גמלת אבטלה	40.0	
		סעד	19.3	
'ב4	23.4	קצבת ילדים	8.6	71.1
		גמלת אבטלה	61.6	
'ג4	18.3	קצבת ילדים	8.6	55.7
		סעד	46.4	
'א5	57.2	קצבת ילדים	8.6	173.8
'ב5	95.6	קצבת ילדים	8.6	290.6
'ג5	42.2	קצבת ילדים	8.6	128.2
		גמלת אבטלה	18.1	
6	33.1	קצבת ילדים	28.1	101.0
'א7	52.2	—	—	169.1
'ב7	52.4	קצבת ילדים	8.6	162.7
		גמלת אימהות	18.5	
'ג7	61.8	גמלת אבטלה	27.5	200.4

\* משקל של 1 למבוגר ו-0.5 לילד.  
\*\* לפירוט הטיפוסים ראה הגנספת.

הכנסה בארץ ובחוק-לארץ באשר לצמצומו או לאי-צמצומו של אי-שוויון זה.

ממצאי המחקר מצביעים בבירור על המוגבלות של תוכניות הבטחת הכנסה הפועלות על-פי עקרון הנזקקות ומבחן אמצעים; או בלשון אחרת, תוכניות הפועלות לפי עקרון הסלקטיביות ומוגדרות כתוכניות סעד. נמצא, שככל שארצות שונות מסתמכות יותר על תוכניות מסוג זה, הן מצליחות פחות בהבטחת מידת הרווחה היחסית של סוגי המשפחות השונות שאליהן מכוונות תוכניות אלה. ככל שארצות נוטשות את השימוש בתוכניות סעד ועוברות לתוכניות שאינן עומדות במבחן הכנסות כן הן מצליחות להתמודד בצורה טובה יותר עם הבטחת הרווחה הכלכלית היחסית של סוגי המשפחות השונות. הממצאים האלה מחזקים את מה שידוע זה מכבר, שתוכניות סלקטיביות הפועלות על-פי מבחני אמצעים אינן מצליחות לשפר את מידת הרווחה הכלכלית של משפחות הנתונות במצוקה. הסיבה לכך היא פשוטה למדי. בתוכנית מסוג זה מושפחה אינה יכולה להוסיף לגמלת סעד כל הכנסה נוספת. אם היא מצליחה להשיג הכנסה נוספת כזו היא מאבדת את זכותה לגמלה. על כן חשוב לציין את הממצאים האלה דווקא בימים אלה, כאשר מדי פעם מעלים מחדש את רעיון הסלקטיביות כאמצעי עדיף לפתרון בעיות של פערים כלכליים ואחרים.

ממצאי המחקר מספקים לנו מידע חשוב על מידת הרווחה הכלכלית המובטחת לשני סוגי משפחות שיש לנו בהן עניין מיוחד בישראל. אלה הן משפחות המובטלים והמשפחות מרובות הילדים. הממצאים מאשרים פעם נוספת את הידוע — לא טוב להיות מובטל, ועוד פחות טוב להיות מובטל במשך תקופת זמן ממושכת. אף ארץ מן המשתתפות במחקר אינה מצליחה למנוע את ההרעה הניכרת החלה במידת הרווחה היחסית של משפחה שמפרנסה הראשי מובטל. תופעה זו אינה משקפת מצב משביע רצון, בשעה שהאבטלה של האדם אינה מרצונו ואין לו שליטה עליה. אולם, הממצאים מראים גם את האפקטיביות והנדיבות השונה

במחקר השוואתי זה במקומות גבוהים מזה של ישראל. אין ספק, שהתחשבות נכונה במשקלן היחסי של המשפחות היה ממתן את תמונת הדירוג הנמוך של ישראל ומראה בצורה נכונה יותר את תרומת מערכת תשלומי ההעברה בארץ לרווחתן של המשפחות.

## סיכום ודיון

במחקר משווה בין-ארצי זה נחקרה מידת הרווחה היחסית של סוגי משפחה שונים בשמונה ארצות והנדירות של ארצות אלה בתוכניות שלהן להבטחת הכנסה בקביעה ובשמירה של רווחת המשפחות בנסיבות המשתנות של תעסוקה, אבטלה, היריון ולידה והתווספות ילדים במשפחה. כמו כל מחקר חוצה-ארצות, גם במחקר זה יש מגבלות חמורות למדדים המשווים שלו. מגבלות אלה הודגשו לאורך כל העבודה על מנת להעמיד את הממצאים השונים בהקשר המתאים ולמנוע הסקת מסקנות שאין להן בסיס מספיק. אולם, ממצאי המחקר, למרות המגבלות שלהם, מוסיפים לנו מידע רב על מערכת השירותים להבטחת ההכנסה בישראל ותרומתה לרווחת סוגי משפחות שונות, הן בהקשר של החברה הישראלית והן בפרספקטיבה בין-ארצית.

הממצאים העולים ממחקר זה מוסיפים מידע בכמה סוגיות חשובות של מדיניות הרווחה בארץ. ראשית, הם מוסיפים לנו מידע על מידת האפקטיביות של תוכניות שונות להבטחת הכנסה שמתקיים לגביהם ויכוח בארץ; שנית, הם זורקים אור חדש על מידת הרווחה הכלכלית היחסית של סוגי משפחה שונים בארץ, וזאת הן לפי סטנדרט מקומי של ישראל והן בהשוואה לסטנדרט זה בקבוצה שלמה של ארצות; שלישית, הם נותנים לנו אפשרות לבחון מחדש את בעיית אי-השוויון בהתפלגות הכנסות בין סוגי משפחות שונות בארץ ובארצות האחרות הכלולות במחקר ולראות את מידת האפקטיביות של מערכת הבטחת

המחקר מצביעים בבירור על האפקטיביות הנמוכה יחסית של המערכת הישראלית להבטיחת הכנסה בתפקוד זה. היחס בין שני סוגי משפחות, אחת בעלת הכנסה גבוהה יחסית לנפש והאחרת בעלת הכנסה נמוכה יחסית לנפש, בין ישראל, למשל, ובין שוודיה הוא 2.5 בשוודיה לעומת 5.2 בישראל.

כפי שנאמר כבר, פירוש הדבר הוא, שהתחלפות ההכנסות בשוודיה היא הרבה יותר שוויונית מאשר בישראל הודות לייעילות ולאפקטיביות של מערכת הבטחת ההכנסה שלה. גם כאן על המערכת הישראלית להבטחת הכנסה לעשות כדרך ארוכה כדי שתוכל להשיג תווך עם זו שבארצות המפותחות יותר בתחום זה.

בסיכומי של דבר, מטרתו של מחקר בין-ארצי זה היתה לפתוח אשנב לנעשה בארצות אחרות בתחום הבטחת הרווחה היחסית של משפחות עם ילדים. הממצאים שהוצגו כאן יש בהם משום זריקת אור חדש על הנעשה בתחום זה בישראל והם מעמידים את הישגי המערכת הישראלית להבטחת הכנסה בפרספקטיבה הנכונה. יש לקוות שמחקר זה וממצאיו לא רק יעשירו את הדיונים על מדיניות הבטחת ההכנסה המתקיימים בישראל אלא גם יתרמו לשיפור בעתיד.

### נספח — פירוט טיפוסי המשפחה

במסגרת העבודה נחקרו 15 טיפוסי משפחה במצב תעסוקתי שונה. בכל טיפוסי המשפחה גיל האם הוא 27 וגיל האב, אם יש כזה, הוא 29. כל משפחה גרה בעיר בדירה שנשכרה תמורת שכר דירה ממוצע. לכל המשפחות אין נכסים נזילים ואין מקורות הכנסה נוספים מעבר לשכר העבודה ולתשלומי ההעברה שהמשפחה זכאית להן. גיל הילדים במשפחה עם 2 ילדים הוא 12 ו-7. הילד הצעיר מצוי במעון יום והילד המבוגר יותר מבקר בבית-ספר. אף אחד מבני המשפחה אינו סובל מגכות

של הארצות השונות בהתייחסותן לבעיות של משפחות שראשיהן מובטלים. משפחה דו-הורית עם שני ילדים שראשה מובטל זוכה בשוודיה בהכנסה של 121.2% מן השכר הממוצע גטו, בהכנסה של 101.1% בצרפת, 89.0% בגרמניה המערבית ובישראל, לפי האלטרנטיבות השונות, רק בסביבות 70%. בדירוג הבין-ארצי ישראל אמנם אינה נמצאת במקום האחרון במידת הרווחה הכלכלית שהיא מבטיחה למשפחות מובטלים מסוג זה; אוסטרליה נמצאת במקום נמוך יותר. אולם, עובדה היא שמידת נדיבותה של ישראל קטנה מאוד לגבי משפחות אלה. חשוב לציין ממצא זה כאשר בארץ רווחת הדעה שההכנסה המובטחת למשפחות של מובטלים היא נדיבה מדי.

מסיבות ידועות ישראל מעוניינת מאוד לשפר את הרווחה הכלכלית של משפחות מרובות ילדים. סוג זה של משפחה נכלל במחקר במידה רבה הודות לעניינה של ישראל בנושא זה. הממצאים מראים כאן בפירוש את האפקטיביות של התוכניות לקצבאות הילדים הנהוגות בישראל. בדירוג הבין-ארצי ישראל נמצאת כאן באמצע הסולם, כאשר מתחתיה נמצאות ארצות אמריקה הצפונית ואוסטרליה. נדיבותה של ישראל כלפי משפחות מסוג זה אינה עולה על הנדיבות של ארצות אירופה השונות ונופת מזו של שוודיה, צרפת וגרמניה המערבית. המשקל השונה של משפחות מרובות ילדים באוכלוסייה בישראל, לעומת משקלן של משפחות אלה בארצות אחרות, אינו משנה הרבה בכל הנוגע לעובדה זו. שוב, ממצא זה חשוב מאוד כדי להעמיד בפרספקטיבה נכונה את הדיונים על מידת הרווחה המובטחת לאוכלוסייה של משפחות מרובות ילדים.

אחד התפקידים החשובים של מערכת הבטחת הכנסה בכל ארץ וארץ היא לצמצם את מידת אי-השוויון בהתחלקות הכנסות הנוצרת עקב פעילות השוק הכלכלי. האפקטיביות של המערכת נמדדת לא רק ביכולתה למנוע מצוקה כלכלית ועוני, תפקיד מכובד כשלעצמו, אלא גם ביכולתה להביא לחלוקה מחדש של הכנסות לכיוון של מבנה שוויוני יותר. ממצאי

בגילים 2, 5, 7 ו-9. האב הוא מפרנס יחיד והכנסתו שווה לשכר הממוצע.

משפחות דו-הוריות עם ילד אחד או ללא ילדים:

משפחה 7א': משפחה ללא ילדים עם מפרנס אחד שהכנסתו שווה לשכר הממוצע.

משפחה 7ב': משפחה עם ילד שזה עתה נולד ועם 2 מפרנסים. הכנסת האב שווה לשכר הממוצע. האם מתחילה את חופשת הלידה והכנסתה שווה לשלושה רבעים מן השכר הממוצע.

משפחה 7ג': משפחה ללא ילדים. האם משת-כרת שכר ממוצע והאב הוא מובטל שהשתכר לאחרונה שכר ממוצע.

במסגרת העבודה אין התייחסות לשיעור המי-צוי של המשפחות השונות וההנחה הנדרשת לצורך ההשוואה היא, שכל משפחה אכן מקבלת את כל תשלומי ההעברה שהיא זכאית להן. המחקר התמקד במשפחות עם 2 ילדים צעירים בלבד. הסיבה לכך היא שבמקורו ובעיקרו נערך המחקר לשם הסקת מסקנות לגבי תוכ-ניות הרפורמה במדיניות הרווחה של ארצות הברית שבה משפחות אלה הן הרוב באוכלו-סיית המטרה של תוכניות הרווחה. הושם דגש בחקירת המשפחה החד-הורית ללא אב, שגם היא תופעה שכיחה למדי בארצות הברית. יחד עם זאת הורחב המחקר גם לטיפוסי משפחה אחרים המעניינים את המדינות האחרות שהש-תתפו במחקר. משום כך הוכנסה למסגרת החקירה המשפחה עם ארבעה ילדים, שהיא משפחה מרובת ילדים, בשל העניין המיוחד שיש לישראל בטיפוס משפחה זה.

משפחות מטיפוס 5א', 5ב' ו-7א' הוכנסו למס-גרת המחקר אף-על-פי שאינן מעניינה של המערכת להבטחת הכנסה וזאת כדי לאפשר מימד של ביקורת בהשוואה.

כמובן שבמסגרת המחקר לא נעשה שום ני-סיון לעסוק באוכלוסייה הקשישה, שהיא קבו-צה עם בעיות של הבטחת הכנסה שהן שונות במהותן מזו של קבוצת המשפחות עם ילדים

משמעותית. ניתן לחלק את 15 טיפוסי המשפ-חה לחמש קבוצות כדלקמן:

משפחות חד-הוריות עם 2 ילדים:

משפחה 1א': ראש המשפחה היא אשה שאינה מועסקת.

משפחה 1ב': ראש המשפחה היא אשה שאינה מועסקת שנפסקו לה דמי מזונות שהבעל אינו משלם.

משפחה 2א': האם מועסקת 25 שעות בשבוע ומשתכרת מחצית מן השכר הממוצע במשק.

משפחה 2ב': כמו משפחה 2א', אך נוסף לכך האב משלם דמי מזונות בשיעור שהוא כפליים מקצבת הילד הראשון במערכת קצבאות הילדים.

משפחות דו-הוריות עם 2 ילדים ועם מפרנס אחד:

משפחה 3א': הכנסת האב שווה לשכר הממו-צע.

משפחה 3ב' האב עובד באופן בלתי מהימן ובלתי סדיר ושכרו שווה למחצית השכר הממוצע.

משפחה 4א': האב מובטל מזה שלושה חוד-שים. לאחרונה השתכר שכר ממוצע.

משפחה 4ב': האב מצוי מזה חודש בתוכנית של הכשרה מקצועית בבית הרושת. התוכנית מסובסדת בידי הממשלה.

משפחה 4ג': האב מובטל מזה 13 חודשים. לאחרונה השתכר שכר ממוצע.

משפחות דו-הוריות עם 2 ילדים ועם 2 מפר-נסים:

משפחה 5א': הכנסת האב שווה לשכר הממו-צע והכנסת האם העובדת 5 שעות ביום שווה למחצית השכר הממוצע.

משפחה 5ב': הכנסת האב היא כפליים מן השכר הממוצע והאם מועסקת במשרה מלאה והכנסתה שווה לשכר הממוצע.

משפחה 5ג': כמו משפחה 5א', אלא שהאם היא מובטלת שאיבדה את משרתה לאחרונה.

משפחה 6: משפחה דו-הורית עם 4 ילדים

# מגמות בתכנון ובהפעלת חוק ביטוח סיעוד

מאת ברנדה מורגנשטיין, נירה שמאי ושלמה כהן \*

## א. הקדמה

מצבם וצורכיהם של חולים כרוניים המוגבלים בתפקודם היום-יומי הם כיום נושא מרכזי בהתפתחות מערכת השירותים בארץ ובתכנונם. מראשית קיומה ראתה המדינה כיעד חברתי חשוב את פיתוח השירותים לטיפול ממושך עבור אנשים, אשר כתוצאה מליקויים פיזיים או נפשיים כרוניים הם מוגבלים קשות בתפקודם היום-יומי ותלויים בעזרת הזולת לשם גיהול אורח חיים תקין. זאת, בנוסף לפי תוח מערכת הבריאות והבטחת הכנסתן של קבוצות חלשות באוכלוסייה.

כיום קיימת בארץ מערכת מסועפת של שירותים רפואיים, סיעודיים וחברתיים, הניתנים בעיקר על-ידי משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, הרשויות המקומיות, קופות החולים וארגונים וולונטריים שונים. שירותים אלה כוללים עזרה בבית הנזקק, שירותים מאורגנים בקהילה וכן מוסדות סיעוד עבור אותם נזקקים שמצבם הקשה ונסיבות משפחתיות אינם מאפשרים את המשך הישארותם בבית. היקף השירותים הקיימים כיום ואיכותם רחוקים מלתת תשובה הולמת על צורכיהם של האנשים המוגבלים קשה. חוסר התיאום בין הגור-

מים השונים גורם עיוותים בהספקת שירותים ואף סבל רב לנזקקים ולמשפחותיהם, הנדרשים לפנות למספר רב של גורמים ממשלתיים ושל מוסדות קהילתיים לשם קבלת השירותים הדרושים להם<sup>1</sup>. יתר על כן, רוב השירותים אינם מעוגנים בחוק, אלא ניתנים על-פי הסכמים והסדרים שונים, ולפיכך אינם מבוססים על כללי זכויות אחידים. כתוצאה מכך, באזורים גיאוגרפיים שונים קיים מחסור בסוגים אחדים של שירותים. העדר התיאום והתכנון גורמים, בין היתר, אי שוויון בהקצאת משאבים ציבוריים לאנשים הנמצאים במצבי מצוקה דומים מבחינת הזדקקותם לעזרת הזולת בתפקודם היום-יומי.

## ב. הרקע לחקיקת חוק ביטוח הסיעוד והקמת הוועדה הציבורית

בנובמבר 1980 קיבלה הכנסת את חוק ביטוח הסיעוד, לפיו הוקם ענף נוסף במסגרת חוק המוסד לביטוח לאומי. בדומה למספר חוקים אחרים, שבאמצעותם ביקש המחוקק לקבוע מסגרת מבלי לפרט את תוכן החוק והיקפו<sup>2</sup>,

\* האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

1 ראה פירוט נוסף להלן, בפרק ט.

2 כך, למשל, התקבל חוק ביטוח הנכות כחוק מסגרת ובאפריל 1970, ואילו היקף הגמלאות וכללי הזכויות נקבעו והופעלו בהדרגה החל משנת 1974. במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית, בנוסף על מתן קצבה חדשה ושיקום מקצועי לנכה, הובטחה השתתפות המוסד בכסף או בעין על-ידי מתן שירותים מייוחדים, הכוללים טיפול אישי בנכה ועזרת בית לשירותו האישי של הנכה כמשק ביתו. אם כי השתתפות זו הייתה מעוגנת בחוק מיום כניסת חוק ביטוח הנכות הכללית לתוקפו בשנת 1974, עד שנת 1978 לא הותקנו תקנות אשר הגדירו כללי זכויות ומתן גמלה.

לצורך קביעת עקרונות החוק, אוכלוסיית היעד של החוק ומקומו בתוך המערכת הכללית, מינה השר ועדה ציבורית לסייעוד בראשותו של פרופ' ק' מן, מנכ"ל הדסה לשעבר. גבי נירה שמאי, סמנכ"ל למחקר ולתכנון במוסד לביטוח לאומי, מונתה למרכזת הוועדה. הוועדה כללה נציגים של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים ותעשייתיים, נציגים של העולם האקדמי, וכן אנשי מקצוע בעלי ניסיון מעשי בארגון שירותים לקשישים ובאספקתם. לוועדה היו שני תפקידים מרכזיים:

א. להמליץ על כללי זכאות לגמלאות ועל סוגי הגמלאות והשירותים שיוענקו לזכאים בחוק, להציע כיוונים לשיפור איכות השירותים הניתנים בקהילה ובמוסדות ולפיתוחם וכן לקבוע סדרי עדיפויות בתחומים אלה, כדי להבטיח כיסוי בחוק של צרכים מוגדרים שאינם מכוסים בהיקף מספיק ובאיכות גאותה במערכות הקיימות.

ב. היות שחוק ביטוח הסייעוד מיועד לפעול כחלק אינטגרלי של המערכת הקיימת, ייחסה הוועדה חשיבות מרובה ליחסי הגומלין, לדרכי התיאום ושיתוף הפעולה בין מערכת הגמלאות והשירותים שיוענקו במסגרת החוק ובין המערכת הפועלת כיום. זאת, במגמה שלא להחליף שירותים קיימים, למנוע כפילויות, ולעודד הקצאה וניצול אופטימליים של כל המשאבים הקיימים בקהילה לטובת הנוקד ומשפחתו.

### ג. הגדרת המונח סיעוד

כבר בראשית עבודתה של הוועדה, ולאור אי-הבהירות והעדר ההסכמה הכללית באשר למונח סיעוד, הורגש צורך להגיע להגדרה מוסכמת של משמעות המונח. הגישות השונות שהועלו בוועדה חשפו את מגוון ההגדרות ותפיסות הקיימות בעולם, כפי שהוא משתקף בספרות הבינלאומית<sup>3</sup> ובישראל (חביב, 1980).

התקבל חוק ביטוח הסייעוד בכנסת כחוק מסגרת בלבד, אשר נועד לצבור רזרבה כספית בקרן מיוחדת לשם כיסוי ההוצאות עבור תשלומי גמלאות ושירותי סיעוד, שהוגדרו על ידי המחוקק בשלב מאוחר יותר.

מטרתו העיקרית של החוק, אשר פורטה בדברי ההסבר של שר העבודה והרווחה דאז, ד"ר י" כץ, בעת הנחת החוק על שולחן הכנסת, היתה לעגן בחוק את מחויבות המדינה לספק גמלאות ושירותי סיעוד לחולים כרוניים קשים, ובעיקר לקשישים חולים כרוניים, אשר עקב מחלה או הידרדרות מצב בריאותם זקוקים לעזרת הזולת כדי להמשיך ולקיים חיי יום-יום בצורה נאותה. בדבריו הדגיש השר, שהחוק החדש הוא נדבך נוסף במערכת הביטחון הסוציאלית, שבא להבטיח גמלאות ושירותי סיעוד בזכות ולא בחסד, במגמה להסדיר ולהרחיב בעתיד תחום מוזנח וחשוב בשירותי החברה. במיוחד הודגשה חשיבותו של חוק אשר יבטיח מתן גמלאות ושירותים במסגרת הביטוח הלאומי, וזאת לאור העובדה, שהשירותים הקיימים כיום ניתנים בצורה חלקית, מוגבלת וסלקטיבית, בעיקר למעוטי יכולת, בעוד שנטל הטיפול מוטל, בכל שכבות האוכלוסייה, על בני המשפחה.

למעשה, הגמלאות והשירותים שיוענקו באמצעות חוק ביטוח הסייעוד נועדו להיות נדבך ראשון ובסיסי, המבטיח את כיסויה של רמת צרכים בסיסית של החולים הסייעודיים הקשים ביותר בצורה שווה ואחידה. הגמלה שתשולם במסגרת החוק תכסה חלק מההוצאות עבור השירותים הדרושים לזכאי כתוצאה של מגבלותיו התפקודיות. זאת, בין ששירותים אלה ניתנים כיום בעיקר על-ידי בני המשפחה עצמם, ובין שהם נרכשים מגורמים כלשהם בקהילה, משכנים, מהסקטור הפרטי וכו'. יש לציין, שהגורמים המאורגנים בקהילה משתתפים כיום רק בסיפוק חלק קטן של הצרכים הקיימים (לפירוט נוסף ראה להלן).

3 נושא זה נוצג בהרחבה בפני ועדת הסייעוד בתוצאת רקע מקיפה שנתן פרופ' ש' ברגמן, חבר הוועדה. (ראה גם: Sherwood, 1979; La Porte & Rubin, 1979; Callahan & Wallack, 1981)

פחתו להשיג את הטיפול הדרוש בתחומים אלה, מתייחסת אל האוכלוסייה שטרם הגיעה לגיל הפרישה, ואילו עבור האוכלוסייה שהיא מעל גיל הפרישה לא קיימים הסדרים מחייבים. כיום, בישראל, כבמדינות אחרות בעולם, אוכלוסיית הקשישים היא הקבוצה העיקרית הנזקקת לשירותים עבור טיפול ממושך. משום כך, ולמרות שחוק ביטוח הסיעוד מיועד לכלל האוכלוסייה, יש לבחון בעת קביעת סדרי העדיפות להפעלת החוק את הצרכים המיוחדים של אוכלוסיית הקשישים בישראל ולהביאם בחשבון. ניתן לציין מספר הבדלים בין חולים כרוניים, שהם קשישים, ובין נכים צעירים:

— מצבם התפקודי של קשישים הוא פחות סטאטי מזה של נכים צעירים, בעיקר בשל ההידרדרות האיטית ביכולת התפקודית, הגורמת מתהליך ההזדקנות. כמו כן, תהליך זה מלווה לעתים בירידה שכלית, דבר המקשה במיוחד על הטיפול בקשיש. לפיכך דרוש מעקב צמוד אחר מצבו וצרכיו המשתנים של הקשיש המוגבל.

— בעוד שרוב הנכים חיים עם בני משפחה ומקבלים טיפול מידיהם (מורגנשטיין, 1979), מספר גדול יחסית של קשישים מתגוררים לבד<sup>4</sup>, או עם בן זוג שלעתים גם הוא מוגבל ביכולתו לטפל ומצב בריאותו ירוד. כאשר קשישים מתגוררים עם בניהם ומשפחותיהם, הטיפול בהם כרוך בהקרבה רבה מצד כל בני המשפחה, הזקוקים לעידוד כדי לשאת בנטל ובעלות הטיפול בקשיש המוגבל.

— קשישים המתגוררים לבד או עם בני משפחה מתקשים להשיג את העזרה הדרושה מגורמים מאורגנים בקהילה, הן בשל צמצום ההיצע והן מאחר שבאספקת שירותים מועדים פים, לכאורה, הצעירים על פני הקשישים.

החל מהגישה המתייחסת לשירותים סיעודיים כאל שירותים המתחייבים בעיקר ממצב רפואי, וכלה בגישה הרחבה, הרואה את השירותים בהתייחס לכלל הצרכים הכלכליים, החברתיים והבריאותיים המאפיינים אדם עם מגבלות הנובעות ממחלת, מגיל גבוה, מסביבה לקויה. הגישה שהתגבשה בוועדה, והעולה בקנה אחד עם ההתפתחויות המקצועיות שחלו בשנים האחרונות בתחום הטיפול הממושך, היא שטיפול ממושך מתייחס לשירותים הניתנים בקביעות ולאורך זמן, הן בבית והן במוסד סיעודי, לחולה כרוני המוגבל מבחינה תפקודית לתקופה ממושכת, ולפיכך תלוי בעזרת הזולה בניהול חיי יום-יום תקינים. בהתאם לסיכום זה הדגישה הוועדה שלושה יסודות עיקריים של הסיעוד, או הטיפול הממושך, אשר לפיהם ייקבעו אוכלוסיית היעד של החוק והשירותים ממושכת או לצמיתות;

1. מצב רפואי פיזי או נפשי, במשך תקופה ממושכת או לצמיתות;
2. מוגבלות תפקודית קשה הנובעת ממצב כרוני זה, שבגללו אדם נעשה תלוי באחרים בכל הנוגע לטיפול בעצמו ולניהול ביתו;
3. הזדקנות לעזרה סדירה וקבועה במשך תקופה ארוכה בתחומים הנובעים ישירות ממוגבלות ביכולת הטיפול האישי (האכלה, נידות, רחצה, הלבשה, השגחה על תשושי נפש וכו') ובניהול משק הבית (ניקיון, קניות, הכנת אוכל וכו')<sup>5</sup>. בהערכת מידת ההזדקנות לעזרה יש להביא בחשבון את הנסיבות המשפחתיות של הנזקק.

## ד. הקשישים המוגבלים

הגמלה לשירותים מיוחדים במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית, המיועדת לעזור לנזקק ולמש-

4 לפי הגדרות של מוגבלות תפקודית ומבחינים שפותחו למדידתה (ראה, למשל, Katz et al., 1976).  
5 לדוגמה, ברחובות 10% מכלל הנכים עם למעלה מ-75% נכות רפואית מתגוררים בגפם (מורגנשטיין, 1979), לעומת 27% המתגוררים בגפם בקרב אוכלוסיית הקשישים המוגבלים בבני ברק (זילברשטיין ואחרים, 1982).

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גדלה אוכלוסיית הקשישים היהודיים בישראל בשיעור גבוה יותר מאשר כלל האוכלוסייה; ב-1980 היה שיעור הקשישים 9.7% מכלל האוכלוסייה, בהשוואה ל-7.2% ב-1970. מספר הקשישים היהודיים בני 65 ומעלה גדל מ-186,000 בשנת 1970 ל-318,000 בשנת 1980, גידול של 70%. על-פי התחזית (קופ, 1980) יגיע בשנת 1995 מספר הקשישים ל-415,000. יתר על כן, נוסף על גידול מספרם של הקשישים כולם, גדל משקלה של קבוצת הקשישים המבוגרים יותר (בני 75 ומעלה), שהם חשופים יותר למחלות, וצפויה ירידה ביכולתם התפקודית, ולכן הם מהווים את קבוצת הסיכון העיקרית מבחינת ההודקקות לטיפוּל ממושך בבית ובמוסדות סיעוד. לפי החינוי תגדל קבוצה זו מ-30.8% מכלל אוכלוסיית הקשישים בשנת 1980 ל-38.7% בשנת 1995, ובמספרים מוחלטים מ-98,000 ל-161,000 (טבלה 2). בצד הגידול הבולט בקבוצת הגיל העליונה ייבלם בסוף שנות השבעים הגידול של קבוצת הקשישים הצעירים יותר (בני 65-74).

לפי תיאורו של קופ (1980) ילווה תהליך זה של גידול אוכלוסיית הקשישים ושל שינוי הרכבה בעשור הבא בגידול מספר הקשישים המוגבלים והזקוקים לשירותים לטיפול ממושך בתוך ביתם, בקהילה, ובמוסדות סיעוד. טענה

## ה. מאפיינים דמוגרפיים של אוכלוסיית הקשישים

### הרכב הגילים

בדומה למדינות המערב נתונה גם ישראל לגי-דול אוכלוסיית הקשישים; שיעור הגידול גבוה יותר בקבוצת גילאי 75 ומעלה מאשר בקבוצת הגיל 65-74. אף-על-פי שמצבה של ישראל אינו זהה למצבן של מדינות אחרות מבחינת שיעור הקשישים בכלל האוכלוסייה, הוא דומה מבחינת מגמות השינויים בגודל האוכלוסייה ובהרכבה (ראה טבלה 1).

טבלה 1. שיעור הקשישים במספר ארצות ב-1977 ובישראל ב-1980

ארץ	שיעור הקשישים בני 65+ באוכלוסייה	שיעור הקשישים בני 75+ באוכלוסייה
ישראל	9.7	3.0
סקוטלנד	13.7	4.8
הולנד	11.2	4.3
נורווגיה	14.5	5.6
ארצות הברית	11.2	4.3

המקור: U.N. Year Book, 1979, Table 7.

טבלה 2. האוכלוסייה היהודית בגיל 65 ומעלה, בשנים 1955-1975, והתחזית עד 1995 (באלפים)

גיל	1955	1965	1975	1980	1990	1995
65+	74	145	258	318	389	415
74-65	53	103	182	220	233	254
75+	21	42	76	98	156	161
כלל האוכלוסייה	1,590	2,300	2,960	3,270	3,870	4,180

המקור: י' קופ, תמורות במבנה הגיל והשלכותיהן על הביקוש לשירותים ציבוריים, מכון ברוקדייל, 1980, עמ' 21.



שך גידול המגזר המוסדי היקר, שלווח במק-ביל בתופעה של צמצום אחריות המשפחה. בשנים האחרונות גשמעה ביקורת ציבורית הן על הקצאת משאבים מופרזת למוסדות, והן על צמצום אחריות המשפחה. כתוצאה מביקורת זו קיים כיום במדינות אירופה תהליך של הקצאת משאבים רבה יותר לקהילה ולמשפחה המטפלת, וזאת למרות קיומה של מערכת מוסדית מפותחת מאוד. היות שישראל עדיין נמצאת בראשית הדרך, ומאחר שצפוי גידול באוכלוסיית הקשישים הנוקטת לעזרה, יש לתת את הדעת להקצאת משאבים מבוקרת יותר לקבוצות השונות, בהתאם למשקלן באוכלוסייה ובהתאם לצורכיהן מבחינת טיפול ממושך, וזאת במגמה לצמצם את הטיפול המוסדי. לדוגמה, לאור הצמצום במשקלם של קשישים עצמאיים ניתן להפנות חלק מהתקציבים, שהועדו לשירותים קהילתיים לעצמאיים, לשירותי קהילה לקשישים מוגבלים, כמו טיפול יום, מעונות יום וכו'. במקביל לתכנון ולפריסה הרחבה של השירותים לטיפול ממושך בבית הנוקט ובקהילה, צפויה ירידה בביקוש לסידור מוסדי, והפניית המשאבים למוסדות סיעוד תכוון למקרים הקשים ביותר.

#### שינויים בהרכב משק הבית

למבנה משק הבית יש השפעה על סוג השירותים הדרושים לטיפול ממושך ועל היקפם. כך, למשל, במסגרת תכנון חוק ביטוח הסיעוד יש לשים לב למצבם המיוחד של הקשישים הגרים לבד, בשל היותם בודדים, ולכן ניתנת להם פחות עזרה מיידית ממשפחה סובבת. בגיל גבוה, במצבים של ירידה ביכולת התפקודית, הקשישים הבודדים הם קבוצת הסיכון העיקרית המיועדת לסידור בבית אבות ובמוסד סיעודי. קשישים בודדים הנשארים בביתם בקהילה הם בדרך כלל קבוצת יעד לגורמים בקהילה האחראים על תכנון שירותים ואספקתם, כמו עזרה ביתית, ארוחות חמות וכו'. בישראל בולטת במיוחד מגמה עקיבה של גידול שיעור הקשישים המתגוררים לבד. הוא עלה אפוא מ-15.7% בשנת 1966 (הייל ואח-

זו ניתן לבסס לנוכח נתונים המתארים את התגברות הצורך בטיפול אישי ובעזרה ביתית עם עליית הגיל, הן מבחינת אחוז הקשישים הזקוקים לעזרה והן מבחינת היקף העזרה הדרושה.

בטבלאות 3 ו-4 ניתן לראות, שאחוז הקשישים הזקוקים לעזרה כלשהי בטיפולם האישי עולה עם הגיל, מ-2.5% בלבד בקרב בני 65-69 ל-37% בקרב קשישים בני 85 ויותר. גם רמת העזרה הדרושה עולה עם הגיל. רק 1.3% מן הקשישים בגיל 65-69 היו ברמת הזדקקות בינונית ויותר (רמה 2 ומעלה), לעומת 21.3% בקרב בני +85. תמונה דומה מתקבלת בתחום העזרה הביתית. שיעור הקשישים הזקוקים לעזרה כלשהי עולה מ-16.7% אצל קשישים בני 65-69 ל-48.4% בקרב בני +85. כמו כן עולה שיעור הקשישים הנמצאים ברמת הזדקקות בינונית ויותר (רמה 2 ומעלה), מ-12.5% ל-42.6% באותן קבוצות גיל. לפי-כך, הגידול הצפוי במספר הקשישים המבוגרים וכתוצאה מכך במספר הקשישים המוגבלים, מצביע על הצורך לפתח שירותים בהתאם. יתר על כן, עולה החשיבות של הסדרת והבטחת העזרה על-פי חוק לקשיש ולמשפחה, תו, אשר יתמודדו עם עול הטיפול הדרוש.

תהליך דמוגרפי-חברתי זה מחייב את מדינת ישראל לקבוע מדיניות כללית ביחס למערכת השירותים הרצויה עבור טיפול ממושך וביחס לחלוקת המשאבים בין השירותים הדרושים בתחום זה. הניסיון בארצות האחרות (דורון, 1978; מורגנשטיין וורנר, 1982), וכן ממצאים מישראל (פקטור ואחרים, 1982) מלמדים, שקיים קשר הדוק בין מערך השירותים בקהילה ובין שירותים מוסדיים, המשפיע אף על היקף הביקוש והשימוש בשתי מערכות אלה. במדינות שבהן לא הובא בחשבון האיזון הרצוי בין חלקם של השירותים הקהילתיים ובין חלקם של השירותים המוסדיים, הושם דגש יתר במערך המוסדי, הן מבחינת תכנון המדיניות והן מבחינת המשאבים שהוקצו למערך זה. למעשה, במדיניות זו היה משום תמריץ להמ-

טבלה 3. היקף העזרה הדרושה לטיפול אישי, לפי גיל, בשנת 1980 \* (באהוזים)

רמת הזדקקות **	סה"כ	69—65	74—70	79—75	84—80	85 ויותר
סך הכל	100	100	100	100	100	100
אין צורך בעזרה	92.4	97.5	93.4	93.0	82.3	63.0
רמה 1	3.2	1.3	2.4	3.6	6.7	15.7
רמה 2	1.0	0.0	1.2	0.7	3.0	4.9
רמה 3	1.3	1.3	0.0	1.3	3.7	5.7
רמה 4	1.3	0.0	1.8	1.3	2.4	6.1
רמה 5	0.8	0.0	1.2	0.0	1.8	4.6

\* האומדנים לכל אוכלוסיית הקשישים בארץ נתקבלו על-ידי ניסוח החוצאות שנתקבלו בסקר שנערך בבני ברק (זילברשטיין ואחרים, 1981) כהתאם לדתמלגות הגיל של כלל אוכלוסיית הקשישים המונה 318,000 איש. למרות המגבלות הסטטיסטיות הכרוכות בשיטת אמידה זו הועדפה האפשרות של הצגת אומדנים ארציים, בהנחה שלמגבלות התפקודית יש קשר חזק לגיל, והנחה שאין הבדלים משמעותיים בין אזורי הארץ השונים בהיקף המוגבלות התפקודית.

\*\* היקף העזרה הדרושה הוא ביטוי לרמות ההזדקקות, אשר התבססו על הערכה מקצועית של תומדת המוגבלות והתפקודית ומידת הסיוע הדרוש לקשיש בטיפולו האישי ובעזרה בניהול משק הבית. נקבע שיש צורך בעזרה ביחית עבור מוגבלים רק כאשר לא היה אדם אחר במשק הבית (בן זוג, בת נשואת) שדו"ח מסוגל לבצע פעולות משק בית. רמות העזרה הוגדרו לפי מספר השעות השבועיות הדרושות שנקבעו בסקר שנערך בבני ברק.

טבלה 4. היקף העזרה הדרושה לעזרה ביתית, לפי גיל, בשנת 1980 \* (באהוזים)

רמת הזדקקות **	סה"כ	69—65	74—70	79—75	84—80	85+ ויותר
סך הכל	100	100	100	100	100	100
אין צורך בעזרה	71.3	83.3	72.4	58.2	53.7	51.6
רמה 1	8.9	4.3	9.6	14.2	15.3	10.2
רמה 2	12.8	10.2	12.6	16.8	13.4	18.3
רמה 3	3.9	1.7	3.6	6.2	8.5	7.2
רמה 4	1.9	0.6	1.2	3.2	5.4	11.2
רמה 5	1.1	0.0	0.6	1.5	4.2	5.9

\* ראה הערה מקבילה בטבלה 3.

\*\* ראה הערה מקבילה בטבלה 3.

מכלל הקשישים המבוגרים בודדים, לעומת 18% מכלל הקשישים הצעירים. לפי האומדן לשנת 1980 (קופ ופקטור, 1982) הגיע שיעור הקשישים המתגוררים לבדם ל-24% אצל קשישים בגיל 65—74, ול-38% בקרב הקשישים בני 75 ומעלה.

רים, 1970) ל-19% ב-1972, ול-28.5% ב-1980 (קופ ופקטור 1980; 1982) (טבלה 5). יתר על כן, ההשוואה לפי קבוצות גיל מראה כי הבודדים (אלה שגרים לבד) הם קבוצה גדולה יותר בקרב הקשישים המבוגרים מאשר הקשישים הצעירים יותר. ב-1972 היו 21%

טבלה 5. אוכלוסיית הקשישים בני 65 ומעלה, לפי הרכב משק הבית וקבוצת גיל (נתונים מ-1972, ואומדן ל-1980) \*

סך הכל	סה"כ		74—65		75 ומעלה	
	1972	1980	1972	1980	1972	1980
100	100	100	100	100	100	100
נשוי הגר עם בן זוג בלבד	45.5	44.1	48.7	49.6	36.3	32.4
נשוי הגר עם אחרים	14.7	12.2	17.2	15.2	7.3	5.8
לא נשוי הגר עם אחרים	20.9	14.7	15.9	10.8	35.3	23.1
גר לבד	19.0	28.5	18.2	23.9	21.2	38.4

\* מקור הנתונים ל-1972: קופ ופקטור (1980). מקור לאומדן 1980: קופ ופקטור (1982).

## ו. שירותים קיימים לטיפול ממושך

כדי לאפשר לוועדת הסיעוד להמליץ על סדרי עדיפויות, הן מבחינת ייעוד הגמלאות והן מבחינת פיתוח השירותים הדרושים, נערך סקר מקיף למיפוי מערך השירותים לטיפול בקשישים בישראל, בשיתוף חוקרים מהמוסד לביטוח לאומי וממכון ברוקדייל (פקטור ואחרים, 1982). סקר זה, שמטרתו היתה לראות את השירותים הסיעודיים בתוך כלל מערכת השירותים לקשישים מוגבלים, בדק את היקף השירותים הניתנים כיום ואת עלותם, כולל מיטות במוסדות למיניהם ושירותים המסופקים בבית הקשיש, ובצורה מאורגנת בקהילה. לצורכי הוועדה נודעה לסקר חשיבות כפולה:

א. אספקת מידע מדויק ומעודכן לגבי היקף השירותים הקיימים, מבחינת שיעור הכיסוי של אוכלוסיית הקשישים והמשאבים הכספיים שמקדישים לשירותים אלה גורמים שונים כיום. נתונים אלה יסייעו לתכנון הקצאת תו"ספת המשאבים הכספיים, שיעמדו לרשותו של הענף, עבור המערכות הקיימות.

ב. השוואת היקף השירותים המסופקים בישראל לאומדני הצרכים בתחום המוסדי והקהילתי, במטרה לאפשר לוועדה להצביע על סוגי השירותים החסרים, שיעור האוכלוסייה הגוקת שאינה מכוסה, וההבדלים הגיאוגרפיים מבחינת כיסוי הצרכים. על-פי ממצאים אלה יכלה הוועדה להמליץ על סדרי עדיפויות לחוק ביטוח הסיעוד מבחינת ייעוד הגמלה, האוכ"ל וסייה הנזקקת והמוקדים לפיתוח השירותים.

טבלה 6. מספר מיטות סיעודיות לכל  
1000 קשישים בישראל, 1981

האיזור	ג י ל	
	75 שנה ויותר	65 שנה ויותר
ממוצע ארצי	44.8	13.9
מחוז ירושלים	51.7	16.5
מחוז הצפון	45.1	11.0
מחוז חיפה	58.3	20.0
מחוז המרכז	100.5	28.3
מחוז תל-אביב	16.6	5.6
(מחוז המרכז ות"א יחד)	(41.6)	(13.2)
מתחם הדרום	23.6	5.7

מקור: פקטור ואחרים (1982).

לפי הסקר, התוצאה למיטה סיעודית במחירי 1981 נעה בין 8,500 שקל לחודש, בבתי חולים לחולים כרוניים פרטיים, ובין 18,500 שקלים לחודש בערך, בבתי חולים ממשלתיים למחלות ממושכות, דהיינו בממוצע 10,000 שקל לחודש. אחזקת 77% בערך מתוך 4,635 המיטות לסיעודיים ולתשושי נפש כאחד נעשית בעזרת מימון ממשלתי. סך כל התוצאה השנתית עבור הסידור במיטות סיעודיות הגיע בשנת 1981 ל-569 מיליון שקל; 81% מהוצאות אלה מכסים גורמים ממשלתיים וציבוריים, בעיקר משרד הבריאות. אם נתייחס למיטות התפוסות בידי אנשים המופנים על-ידי משרדי הממשלה בלבד (בערך 77% מכלל המיטות), נמצא ש-93% מסך כל ההוצאות מממנים גורמים ממשלתיים וציבוריים (טבלה 7).

מיטות במוסדות סיעודי<sup>6</sup>

לפי ממצאי הסקר למיטות שירותים, היו בשנת 1981 בפועל 4,328 מיטות סיעודיות, ועוד 309 מיטות לתשושי נפש, שהם קבוצה סיעודית חשובה, שכיום אין עבודה פתרונית מספקים במסגרת הסידור המוסדי. משרדי הממשלה מכירים במיטות סיעודיות אלה, הנמצאות בבתי חולים לחולים כרוניים ובמחלקות למקרים סיעודיים בבתי אבות ובמרכזים גריאטריים. כמחצית המיטות נמצאות בבעלות פרטית מסחרית.

יש לציין, כי 83% מתפוסת המיטות הפרטיות ממומנת ממקורות ממשלתיים, ואת היתר מממנים החולה ומשפחתו. שיעור המיטות הסיעודיות ביחס לאוכלוסייה הקשישה הוא 14 מיטות לכל 1000 קשישים בני 65 ומעלה, שיעור המתקרב לסטאנדארט של 15 מיטות סיעודיות, כפי שמומלץ בתוכנית החומש של אש"ל לשנים 1975—1980. כפי שצוין בסקר, קשה לערוך השוואה בין שיעור המיטות הסיעודיות בישראל ובין השיעור הקיים בארצות אחרות, בעיקר בשל ההבדלים במערכות ובהגדרת סוגי המיטות (חביב, 1980). עם זאת, ממצאי הסקר מצביעים על כך, ששיעור המיטות הסיעודיות בארץ עומד בטווח השיעורים המומלץ בארצות אחרות: בין 9 ל-18 מיטות סיעודיות לכל אלף קשישים.

קיימים הבדלים גיאוגרפיים בהיצע המיטות הסיעודיות. התפלגות תפוסת המיטות לפי אזורים מלמדת, שבהשוואה לממוצע הארצי (14 מיטות), קיים מחסור באיזור הצפון והדרום. לפי מספר המיטות לכל 1000 קשישים בני 75 ומעלה, שהם הנזקקים העיקריים לסייעודי, בולט מחסור באיזור הדרום בלבד (ראה טבלה 6).<sup>7</sup>

6. כל הנתונים והמצגים בפרק זה נלקחו מתוך הפרסומים של פקטור, גוטמן ושמאלי (1982), ומתייחסים בעיקר לשירותים החשובים מבחינת חוק ביטוח הסיעוד, דהיינו מוסדות סיעוד ושירותים לטיפול אישי העזרה, ביתית הנמצאים בקהילה.

7. אם מצרפים את היצע המיטות במחוז תל-אביב ובמחוז המרכז, כפי שהוצע בסקר, לא מתגלה מחסור באיזור זה.

טבלה 7. התפלגות הוצאות האשפוז לטיפול ממושך בפיסודיים ותשושי נפש בבתי חולים לחולים כרוניים ובמחלקות פיסודיות בבתי אבות ובמרכזים גריאטריים (באלפי שקלים, במחירי יולי 1981)

ה מ י ט ה		ס ו ג		
סך כל המופנים על-ידי משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה		סה"כ מאושפזים		
באחוזים	באלפי שקלים	באחוזים	באלפי שקלים	הגורם המממן
100	440,774	100	569,072	סך כל המוסדות
0.2	1,093	0.2	1,093	משרד העבודה והרווחה
90.4	398,589	75.0	426,948	משרד הבריאות
—	—	0.2	1,250	הסוכנות היהודית
2.2	9,658	2.6	14,747	רשויות מקומיות
—	—	2.3	12,961	הסתדרות הקופת חולים
0.3	1,213	0.3	1,451	ארגונים וחלוצטריים
6.9	30,221	19.4	110,622	הקשיש ומשפחתו

המקור: פקטור האחרים (1982).

סך כל ההוצאה השנתית לשירותים אלה, אשר סופקו באמצעות גורמים מאורגנים בקהילה (ממשלתיים וציבוריים), הגיע בשנת 1981 ל-65 מיליון שקל בערך; שני שלישים ממנה הועד לשירותים הניתנים בביתו של הקשיש (ראה טבלה 8).

לפי ממצאי הסקר, הקשיש ומשפחתו משתתפים במימון 14% מהוצאות הטיפול האישי, שניתן בעיקר באמצעות שירותי מט"ב (מטפ"לות בית), ובמימון 44% מן ההוצאות עבור ארוחות חמות לבית הקשיש. כמו כן משתתפת המשפחה במימון טיפול היום והארוחות בקהילה, אולם לא במימון ההוצאות עבור עזרה ביתית, בעיקר בשל מבחני ההכנסה הנכללים בכללי הזכאות לשירות זה.

שירותים בבית ופקהילה

ממצאי הסקר, המתייחס לשירותי טיפול ממו-שך הניתנים בקהילה, הם חלקיים בלבד ואינם מכסים את היקף השירותים שרכשו הנוקק והמשפחה במגזר הפרטי. כמו כן, הנתונים אינם מביאים בחשבון את הטיפול הניתן ישירות על-ידי המשפחה, שגם לו יש עלות כלכלית למרות מגבלות אלה, נציג להלן נתונים עיקריים לצורך השוואה עם הממצאים על מוסדות סיעוד. מתוך כלל השירותים שנסקרו בסקר נתייחס אך ורק לשירותים הניתנים בבית הקשיש, ולשירותים המאורגנים בקהילה, המיועדים רק לאוכלוסיית הקשישים המוגבלים. הזקוקים לטיפול אישי ולעזרה בניהול משק הבית<sup>8</sup>. לפי דיווח הגורמים המרכזיים,

8 יש להתייחס בזהירות למשמעות הממצאים לגבי היקף השירותים במרכזי יום וארוחות במקומות מאורגנים בקהילה, כיוון שקרוב לוחאי שחלק מהמקבלים אינו נכלל באוכלוסיית היעד של החוק, היינו הם אינם קשישים מוגבלים ואינם תלויים באתרים לצורך טיפולם האישי.

טבלה 8. שירותי טיפול ממושך לקשישים בקהילה, הניתנים על-ידי גורמים ממשלתיים וציבוריים  
(מחירי יולי 1981)

שירותים הניתנים בבית שירותים הניתנים בקהילה						
ה ש י ר ו ת	טיפול אישי	עזרה בניהול משק בית	ארוחת לבית הקשיש	טיפול יום בבית אבות	מרכז יום ומזדחנים עם שיחות מיוחדים	ארוחת בקהילה
מספר המקבלים	2,874	8,002	1,454	142	13,898	1,701
	9.0	25.2	4.6	0.4	43.7	5.3
סך כל ההוצאה השנתית (באלפי שקלים)	* 24,911	10,425	7,037	1,730	9,650	10,898
מזה : האחוז שמממנים גורמים ציבוריים וממשלתיים **	86.0	100.0	56.0	71.0	100.0	64.0
האחוז שמממנים המקבל ומשפחתו	14.0	0.0	44.0	29.0	0.0	36.0

מקור : פקטור ואחרים (1982). נתונים אלה מבטאים רק חלק מן ההוצאות, כמפורט בפרסום הנ"ל.

\* כולל הוצאות עבור 420 חולים שאינם קשישים.

\*\* בעיקר משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות, אך כולל גם משרד הבריאות, קופת החולים הכללית ומכבי, וארגונים ציבוריים.

מסוימת (חביב, 1980). אך אלה הערכות מקיפות ומתייחסות לאוכלוסייה הזקוקה לקשת רחבה של שירותים שאינם מיועדים רק לחולים סיעודיים, כמו בתי אבות לעצמאיים, דיור מוגן, שירותים רפואיים וסיעודיים בקהילה לתקופות קצרות של מחלה, שיקום וכו'. שירותים אלה אינם בהכרח מקבילים להגדרה הספציפית של שירותים לטיפול ממושך אשר ייכללו בחוק ביטוח הסיעוד. יתר על כן, מדוי בר באוכלוסייה הזקוקה לשירותים מגורמים מאורגנים בקהילה, ואין ההערכה לוקחת בחשבון אנשים הזקוקים לכך והמקבלים טיפול ממושך בבית מידי בני המשפחה. כמו-כן, בדרך כלל מבוססים האומדנים על שימוש בשירותים בפועל, ולא על אומדן מהימן של צורכי האוכלוסייה. מגבלה נוספת היא, שאין הערכות אלה מתייחסות לרמות ההזדקקות לטיפול ממושך, גורם חשוב שישפיע

### ז. היקף ההזדקקות לטיפול אישי ולעזרה ביתית, ומידת כיסויים של הצרכים על-ידי המשפחה והקהילה

בדומה לניתוח שנעשה לעיל בתחום המוסרי יש להשוות גם את הנתונים לגבי היקף השירותים לטיפול ממושך הניתנים בבית הקשיש ובקהילה, ולגבי עלותם, להיקף ההזדקקות לשירותים אלה בישראל.

אין בספרות הגדרה והערכה מוסכמות של היקף הקשישים הזקוקים לטיפול ממושך בקרב כלל אוכלוסיית הקשישים. באופן כללי ביותר מדובר בספרות על קבוצה של 10%—20% מכלל האוכלוסייה, הזקוקה לשירותים ממושכים כלשהם בבית, בקהילה או במוסדות, כולל סידורי דיור מוגנים למיניהם בנקודת זמן

טבלה 9. אחוז הקשישים הזקוקים לטיפול אישי ואחוז הקשישים המקבלים עזרה מהמשפחה ומגורמים בקהילה, לפי קבוצות גיל, בני-ברק, 1979 (באחוזים)

ג י ל						
85+	84—80	79—75	74—70	69—65	סה"כ	
357	665	1,210	1,810	2,652	6,694	סך כל הקשישים
37.2	17.4	6.9	6.3	2.2	7.6	אחוז הקשישים הזקוקים לטיפול אישי כלשהו *
(21.7)	(10.8)	(3.3)	(4.1)	(1.1)	(4.3)	(מקום: זקוקים ברמה בינונית ויותר **)
2.3	2.4	1.3	0.7	0.5	1.0 ****	אחוז הקשישים המקבלים טיפול אישי-סיעודי מגורמים בקהילה
32.7	13.9	7.5	7.1	1.1	6.8	אחוז הקשישים המקבלים טיפול אישי-סיעודי מהמשפחה **
5.4	4.3	0.0	2.2	1.6	2.0	אחוז הקשישים עם צרכים לא מכוסים במלואם ***

מקור: מורגנשטיין (1982), עיבוד נתוני הסקר בבני-ברק.

\* כולל קשישים הזקוקים לפחות לשעות עזרה אחת. יש להדגיש, שגם בקרב הקשישים המקבלים עזרה ייתכן שהעזרה היא חלקית בלבד ומבחינת מספר השעות הניתנות (ראה אחוז הקשישים עם צרכים לא מכוסים).

\*\* כולל קשישים הזקוקים לשלוש שעות עזרה ויותר (ראה הערה \*\* בטבלה 3).

\*\*\* כולל קשישים הזקוקים לשעות עזרה אחת לפחות, ואינם מקבלים כלל עזרה, ונגם את אלה שאינם מקבלים את כל העזרה הדרושה מהקהילה ומהמשפחה.

\*\*\*\* לפי הסקר למיפוי השירותים (סקטור ואחרים, 1982) שיעור המקבלים נמוך במקצת ומגיע ל-0.9% בלבד מתוך כלל אוכלוסיית הקשישים.

על העובדה, שרוב הקשישים הזקוקים לטיפול סיעודי מטופלים בידי בני משפחתם. עם זאת ניתן לציין, שרק עבור 2% בערך מאוכלוסיית הקשישים קיימים צרכים לא מכוּוּנים בתחום הטיפול האישי, שיעור שגם הוא עולה עם הגיל. בדיקת האוכלוסייה לפי מספר שעות העזרה שאינן מכוסות מראה, שרוב האוכלוסייה הנזקקת לעזרה גוספת זקוקה לתוספת עזרה מעטה בלבד. דווקא בקבוצת הגיל הצעירה יחסית, 65—75, יש צורך במספר רב יותר של שעות עזרה נוספות, שאותן אין המשפחה או הקהילה מכסות.

בוודאי על עלותה של כל תוכנית לאספקת גמלאות ושירותי סיעוד (ראה טבלה 9). השוואת הנתונים מצביעה על פער בין שיעורם של הקשישים הנזקקים מתוך כלל הקשישים (7.6%) ובין שיעור הקשישים המקבלים שירותים על-ידי גורמים פורמליים (אחוז מכלל אוכלוסיית הקשישים). שיעור המקבלים טיפול סיעודי מגורמים בקהילה עולה עם הגיל, מ-0.5% בקרב בני 65—69 ל-2.3% בקרב בני 80 ומעלה. אחוז הקשישים המקבלים טיפול אישי מהמשפחה גם הוא עולה עם הגיל, אבל מהר יותר. ממצאים אלה מצביעים באופן ברור

טבלה 10. אחוז הקשישים הזקוקים לעזרה ביתית, ואחוז הקשישים המקבלים עזרה מהמשפחה ומהקהילה לפי קבוצות גיל, בני-ברק (באחוזים)

ג י ל					
85+	84-80	79-75	74-70	69-65	סך הכול
357	665	1,210	1,810	2,652	6,694
49.3	45.8	40.5	27.3	16.1	29.2
(39.2)	(31.1)	(26.5)	(17.7)	(12.1)	(19.5)
4.5	4.2	0.7	2.6	1.2	2.0
31.8	30.6	26.1	15.7	9.1	17.3
17.7	19.1	17.4	11.5	7.7	12.3

מקור: מורגנשטיין (1982), מחוך הסקר שנערך בבני-ברק.

\* ראה הערה \* בטבלה 9.

\*\* ראה הערה \*\* בטבלה 9.

\*\*\* ראה הערה \*\*\* בטבלה 9.

\*\*\*\* לפי הסקר למיפוי השירותים (פקטור ואחרים; 1982), שיעור המקבלים גבוה בקצת ומגיע ל-2.5% מכלל אוכלוסיית הקשישים.

רק 2% מאוכלוסיית הקשישים בבני ברק מקבלים שירותי עזרה ביתית מגורמים מאורגנים בקהילה. נתון זה דומה לנתון שנמצא בסקר למיפוי השירותים (2.5% פקטור ואחרים 1982). שיעור זה עולה עם הגיל, מ-1.2 אצל קשישים בני 65-69 עד 4.5 אצל בני 85 ומעלה. כמו בטיפול האישי, עיקר העזרה ניתן בידי המשפחה, וככל שהגיל גבוה יותר, כן גבוה יותר אחוז הקשישים המקבלים עזרה מהמשפחה. 9% מהקשישים בני 65-69 מקבלים עזרה מהמשפחה, בהשוואה ל-32% בערך מהקשישים בני 85 ויותר. גם בתחום העזרה הביתית קשישים המקבלים עזרה מהקהילה או מהמשפחה לא תמיד מקבלים את מלוא העזרה הדרושה, ול-12.3% מכלל הקשישים יש צרכים שאינם מכוסים. שיעור זה גדל אף הוא

לממצאי הסקר לגבי מידת ההזדקקות לעזרה ביתית יש להתייחס ביתר זהירות בשל העובדה שבאופן טבעי שיעור גבוה יותר של קשישים זקוקים לעזרה כלשהי בתחום זה. כאשר תיקבע הזכאות לעזרה ביתית בחוק, יהיה צורך לצמצם את חוג הזכאים למוגבלים שאין סביר בהם משק בית מתפקד, ושהעזרה הביתית חיונית להמשך המגורים בביתם. עם זאת, על מנת לקבל הערכה ראשונית המבוססת על היקף העזרה הנדרש, נראה בטבלה 10 ש-29% מאוכלוסיית הקשישים זקוקים לעזרה כלשהי, כאשר 19.5% זקוקים לרמה הבינונית ויותר. כצפוי, שיעור ההזדקקות עולה עם הגיל. 12.1% מכלל הקשישים בני 65-69 נזקקים לרמת העזרה הבינונית; בהשוואה ל-39.2% מכלל הקשישים בני 85 ויותר.



דהיינו שירותי טיפול אישי (האכלה, רחצה, הלבשה, השגחה וכ"ו) וניהול משק הבית. זאת מתוך ההכרה, שיש להועיד את גמלאות החוק למוגבלים הקשים ביותר מבחינת התפקוד היומיומי, עבור טיפול שאינו ניתן כיום בהיקף מספיק על-ידי הגורמים הפועלים בקהילה. לפי הנתונים, שירותים אלה ניתנים כיום בעיקר על-ידי בני המשפחה.

קביעת סוגי השירותים שיוענקו במסגרת החוק, שתיעשה בידי הוועדה, נובעת בעיקר מהצורך לתרגם הלכה למעשה את מטרות החוק לגבי אוכלוסיית היעד ולגבי תחומי העזרה הדרושים. החשיבות שבקביעת כללים לייעוד הגמלה נעוצה בעובדה, שיש להבטיח שהגמלאות המוענקות מכוח חוק ביטוח הסיעוד לא יבואו במקום שירותים רפואיים ושירותים חברתיים תומכים, הניתנים על-ידי משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה וקופות החולים.

#### הרחבת המערכת הקיימת

גם לגבי אותם השירותים שיכוסו בחוק ביטוח הסיעוד חזרה הוועדה והדגישה, שאין החוק אמור לבוא במקום הגמלאות והשירותים הניתנים כיום, אלא שכספי החוק יועדו להשלים ולהרחיב את המערכת הקיימת. באופן כללי התייחסה הוועדה לשתי דרכים להרחבת המערכת הקיימת, האחת באמצעות הפרט ומשפתת, והשנייה באמצעות פיתוח תשתית שירותים חיוניים:

א. הענקת גמלת סיעוד בכסף או בעין לזכאי ולמשפחתו, במטרה לאפשר להם לספק את השירותים הדרושים, הן בכוחותיהם והן באמצעות הגורמים המאורגנים בקהילה. ההנחה היא, שהענקת גמלאות תגביר את הביקוש לשירותים, ובצורה זו תעודד פיתוח שירותים חיוניים ומגוונים לטיפול ממושך בקהילה.

ב. הקצאת אחוז מסוים מקרן חוק ביטוח הסיעוד למטרות פיתוח שירותים חיוניים וכוח אדם בקהילה ובמוסדות סיעוד, ובמיוחד לשם שיפור איכות השירותים הניתנים כיום. הקצאת משאבים אלה מכוח חוק ביטוח הסיעוד תיע-

עם הגיל. יש לציין עם זאת, שרוב הקשישים עם צרכים לא מכוסים זקוקים לתוספת עזרה מעטה בלבד.

מסקנה בולטת מממצאים אלה היא, שיש פערים בין הצרכים ובין השירותים המוענקים על-ידי הקהילה בתחום הטיפול האישי וניהול משק הבית, ושעיקר העזרה ניתן בידי המשפחה. משמעות הדבר מבחינת חוק ביטוח הסיעוד היא, שניתן לצפות שלחלק ניכר מן הקשישים שיהיו זכאים לגמלה תהיה משפחה שתספק בכוחות עצמה חלק מהעזרה הדרושה. לרוב הקשישים ולמשפחותיהם אפשר יהיה להעניק גמלה כספית, בהתאם לרמת המוגבלות של הנזק, וזאת כדי לעודד את המשפחה להשתתף באופן חלקי בהוצאות הכרוכות בטיפול בקשיש המוגבל. את עיקר המאמץ לאספקת השירותים בעין באמצעות גורמים מטפלים בקהילה יש לרכז עבור אותם הקשישים שאינם נהנים מעזרה מספיקה של בני המשפחה, או שאין להם משפחה כלל.

לשם השוואה עם הממצאים בישראל מובאים להלן מספר נתונים השוואתיים על היקף השירותים לטיפול ממושך במספר מדינות אירופיות (ראה טבלה 11).

#### ח. מספר עקרונות יסוד לחוק ביטוח הסיעוד

במהלך עבודת ועדת הסיעוד התגבשו מספר עקרונות יסוד, שהינחו את המשך עבודתה בכל הנוגע להמלצות על מערך הגמלאות שיוענקו במסגרת חוק ביטוח הסיעוד. יודגש, שהמלצות הוועדה טרם גובשו סופית. לפיכך מוצגים להלן בקצרה מספר קווי פעולה, אשר לגביהם קיימת הסכמה רבה בין חברי הוועדה.

#### השירותים שיכופו בחוק

בוועדה שוררת הסכמה, שהשירותים שיכוסו בחוק הם אותם השירותים הנגזרים מהמוגבלות התפקודית של האוכלוסייה הנזקקת,

טבלה 11. נתונים השוואתיים על שירותי טיפול ממושך שניתנו לקשישים (בני 65 ומעלה)

ישראל	נורווגיה	הולנד	סקוטלנד	אנגליה	
9.7 (1980)	14.5 (1978)	11.3 (1979)	13.7 (1978)	14.5 (1977)	שיעור הקשישים באוכלוסיה
7.7 מהתל"ג (1979-80)	7.4 מהתל"ג (1979)	8.0 מהתל"ג (1977)	—	5.5 מהתל"ג (1972)	שיעור כלל הוצאות הבריאות
—	6.0 מהתל"ג (1977)	—	—	33.0 מההוצאות הציבוריות (1980)	שיעור הוצאות שירותי בריאות החברה לקשישים
—	3.9 (1979)	9.7 (1978)	2 (1979)	2 (1977)	מספר המיטות בבתי חולים ל-100 קשישים
1.4 מיטות במיטות סיעוד	6.0 מיטות לבני 70+ (1979)	2.4 מיטות במוסדות סיעוד ועוד 2.0 מיטות לשהייה ממושכת בבתי חולים (1978)	1.4 מיטות * בבתי חולים (1976)	—	מספר המיטות לשהייה ממושכת במיטות סיעוד ל-100 קשישים
2.5	—	10.0 מסך כל בתי הקשישים (1976)	7.7 (1980)	9.0 (1977)	שיעור הקשישים המקבלים עזרה בבית
1.7 (1982)	—	—	2.6 (1978)	6.0 (1977) (אומדן)	שיעור הקשישים בדירוג גוגן
** 0.9 *** 2.9 **** 6.2 (1982)	6.2 (1979)	—	12.9 (1976)	17.7 (1977)	שיעור הקשישים המקבלים טיפול סיעודי-רפואי בבית

מקור הנתונים עבור ישראל: פקטור ואחרים (1982).

מקור הנתונים עבור ארצות אחרות: מורגנשטיין וורנר (1982).

\* הכוונה למיטות גריאטריות לשיקום, טיפול אקוטי ושהייה ממושכת. לפי הערכה היו ב-1976 76% מתוך מיטות אלה מיועדות לשיקום ולטיפול ממושך.

\*\* טיפול אישי בלבד.

\*\*\* טיפול מקצועי רפואי-סיעודי.

\*\*\*\* פיזיותרפיה ביחידות המשך טיפול.

שהדבר אפשרי התפתחות תמריצים להוצאת הזכאי מהקהילה וסידורו במוסד סיעודי. העיקר נקת גמלת הסיעוד תעזור לבני המשפחה, אשר ברוב המקרים לוקחים על עצמם את האחריות והדאגה לאספקת השירותים, הן בדרך של מתן טיפול ישיר והן בדרך של רכישת שירותים ועזרה באמצעות שכנים, עזרה פרטית, ובאמצעות שירותים מאורגנים בקהילה. מגמת החוק אינה לבוא במקום המשפחה, אלא לראות במשפחה את האחריות העיקרית לטיפול בנזקק.<sup>11</sup>

בהמשך לעיקרון האומר, שהגמלה אינה מיועדת לבוא במקום המשפחה אלא לעזור ולעודד, תיועד הגמלה למימון חלק מהוצאות הפרט ומשפחתו ולרכישת השירותים, או למתן טיפול ישירות, בהתאם למגבלותיו התפקודיות של הנזקק. כמו כן, חשוב לציין שבמקרה שתהיינה תוספות מיוחדות לגמלת הסיעוד עבור שירותים מיוחדים, מעבר לגמלה הבסיסית לטיפול אישי ועזרה ביתית, תובא בחשבון בעת קביעת גובה הזכאות רמת הכנסתו של הזכאי.

לאור התשיבות שראתה הוועדה בעזרת המשפחה ובאחריותה, חשוב מאוד להכיר בזכותה של המשפחה לבחור את מקורות העזרה וכו'. באותם מקרים שהזכאי ומשפחתו מסוגלים ורוצים להשתמש בגמלאות לטובת הזכאי, תשולם גמלת הסיעוד בכסף ישירות למשפחה. אולם במקרים שהזכאי ומשפחתו אינם מסוגלים לדאוג לטובת הנזקק, יש להבטיח את המרת הגמלה לשירותים בעינין, אשר יסופקו באמצעות גורמים מאורגנים בקהילה. בקביעת הזכאות בכסף או בעין יש לקחת בחשבון בעיקר את רצון הזכאי ומשפחתו ואת רמת הטיפול בו. יתר על כן, בשל שינויים במצב הנזקק ובנסיבות המשפחתיות אין לצפות שקביעת צורת התשלום תהיה סטאטית וסופית. לכן דרוש מעקב מקצועי מקומי, וכן דרושים נוהלים יעילים להמ-

שה בהתאם לכללים ולנוהלים שיקבעו בתקנות החוק.<sup>10</sup>

הוועדה הדגישה כי הרחבת המערכת הקיימת בדרכים אלה תבטיח שמשאבי החוק לא ישהו ררו את הגורמים הנוגעים בדבר מתחומי אחריוותם הקיימים, הן בתחום אספקת השירותים והן בפיתוחם. כספי החוק יועדו לכסות את המחסורים במערכת מבחינת סוגי השירותים הניתנים, היקף כיסוי האוכלוסייה הנזקקת, רמת השירותים הניתנים לזכאי (מבחינת שעות העזרה המכוסות) ואיכותם. הוועדה תמליץ על סדרי העדיפויות לכיסוי המחסורים במערכת הקיימת על-פי התוצאות שיעלו מן המחקר.

יתר על כן, מאחר שחוק ביטוח הסיעוד יבטיח גמלאות ברמה בסיסית בלבד, אין לצפות שגמלאות אלה יוכלו לכסות את מלוא הצרכים של אוכלוסיית היעד. לפיכך, חיוני שאותן הגמלאות, שנרכשו לפי הסדרים קיימים, יינתנו גם להבא ויהיו גם בעתיד מרכיב משלים לסיפוק צורכי הסיעוד של האוכלוסייה הנזקקת לשירותים אלה. יש לחזק את מחויבותם של כל הגופים המגישים כיום שירותי סיעוד להמשיך ולספק אותם, וזאת כהשלמה חיונית לגמלאות שיוענקו במסגרת חוק ביטוח הסיעוד. בהתאם לגישה זו יש צורך לקבוע כללי תיאום בין חוק ביטוח הסיעוד ובין חוקים הסדרים אחרים, המעניקים גמלאות ושירותי סיעוד דומים, במטרה למנוע כפילות בגמלאות המוענקות מחד גיסא, וכדי להבטיח שאדם לא יאבד זכויות שעל-פי חוקים והסדרים קיימים, מאידך גיסא.

#### עידוד המשפחה וחיזוקה

עיקרון שהתקבל כבר בשלבים הראשונים של עבודת הוועדה היה, שמטרת חוק ביטוח הסיעוד היא לעודד את המשפחה לטפל בנזקק במסגרת הבית והקהילה. זאת, כמובן, כאשר קיימת משפחה סביב הנזקק. יש למנוע עד כמה

10 ראה להלן בפרק ט.

11 לסוגיית מקומה של המשפחה ואחריותה בכל הנוגע לטיפול בחולה הכרוני והמוגבל, ראה טבלאות 8 ו-9.

היו ההוצאות נמוכות יותר. נשאלת השאלה, האם גידול התקציב המוסדי, המאפיין שתי מדינות אלה, הוא תוצאה של גידול האוכלוסיה סייח הסיעודית בלבד או שמא הוא גם תוצאה של הרחבת הסידור המוסדי לסוגי האוכלוסייה ה"פחות מוגבלת", המקבלת שירותים מוסדיים יקרים כתחליפים לסידור זול יותר בקהילה, שאינו קיים בהיקף מספיק. כיום יש בהולנד מדיניות המטוננת לצמצם את השימוש במוסדות סיעוד כפתרון לקשישים שהם חולים כרוניים.

גישתם של אנשי המקצוע היא, שהשימוש במוסד סיעודי כפתרון לאדם המוגבל בתפקודו היומיומי אינו מספיק סלקטיבי, ויש בזבוז רב של כספים בסידור מוסדי. הסיבות לכך נובעות מחוסר הברירה של המשפחה והקהילה, שכן חסרים מקורות תקציביים למציאת פתרונות בקהילה. לפיכך מושם כיום דגש גדל והולך במציאת פתרונות חליפיים למוגבלים במסגרת הקהילה, במגמה להוריד את הלחץ ממוסדות הסיעוד. דגש זה מתבטא בתוכניות ליצירת תמריצים כספיים לקהילה לפיתוח שירותים (כמו בנורווגיה, למשל, שהנהיגה את שיטת ההחזרים עבור עזרה ביתית וטיפול סיעודי-רפואי בקהילה), ובניסיון לתאם בין מערכת הבריאות למערכת השירותים הקהילתיים (כמו בבריטניה) על מנת להקל על המשפחה והקהילה הקולטות אדם המשתחרר מבית החולים.

מגמה זאת, של שימת דגש יתר בשירותים הניתנים בקהילה, מתפתחת הן מתוך ראיית טובת הנזקק ומן השאיפה להשאיר אנשים בביתם עד כמה שאפשר והן בשל הצורך לצמצם את ההוצאות הגדולות הכרוכות בסיידור המוסדי. הניסיון השלילי, בעיקר בהולנד, של שימוש יתר בפתרון המוסדי הראה, שמיומן ממשלתי רחב של מוסדות סיעוד על חשבון שירותים בקהילה מגביר את שימוש היתר בפתרון הממומן מן התקציב הממשלתי, גם כאשר האדם יכול היה להמשיך להתגורר בביתו.

בנוסף לעובדה שהסידור המוסדי קיבל תמריץ

רת הגמלה לכסף או לשירות בעין, בהתאם למצבים המשתנים של הנזקק.

שירותים בקהילה לעומת הסידור המוסדי הסוגייה של חלוקת משאבי חוק ביטוח הסיעוד בין מערך השירותים הניתנים בקהילה ובין שירותים מוסדיים סיעודיים היא בעייתית ושנויה במחלוקת. ברור, שכל גישה מכירה בכך שתהיה באוכלוסייה קבוצה של חולים כרוניים, אשר בגלל סיבות שונות — בריאות לקויה, מוגבלות תפקודית קשה, וכן נסיבות משפחתיות שונות — לא תוכל להישאר במסגרת הבית. מול עובדה זו עומדת המגמה, שהתפתחה במדיניות החברתית בשנים האחרונות והיא, שיש לעזור למשפחה ולפתח שירותים בקהילה, כדי לאפשר לאדם החולה להישאר בביתו בקהילה עד כמה שהדבר ניתן.

בדיקת המערכות לטיפול ממושך בקשישים במספר מדינות (מורגנשטיין וורנר, 1982) מצביעה על חוסר איזון בין מערכת השירותים בקהילה ובין המערכת המוסדית. באנגליה, שבה אין הפרדה ברורה בין טיפול אקוטי לטיפול כרוני, בולטת במיוחד הבעיה של אשפוזייתר של אנשים בבתי חולים בשל המחסור בשירותים בקהילה. מאחר שהסידור המוסדי הוא לאמיתו של דבר אשפוז ממושך בבית החולים — מצב בלתי רצוי בדרך כלל — הופכת המערכת של בתי האבות לקשישים עצמאיים להיות מערכת לסידור מוסדי, מבלי להיערך לכך מבחינת מבנים מתאימים, כוח אדם דרוש, תקציבים וכו'. בהולנד יש תמריץ חזק לשימוש יתר במוסדות סיעוד בשל התקציבים הממשלתיים הגדולים המופנים לסידור המוסדי, לעומת התקציבים הנמוכים יחסית המיועדים לטיפול במסגרת הקהילה. קשישים המסודרים במוסדות סיעוד בהולנד (ובמידת מה גם בנורווגיה) הם בעלי רמת תפקוד טובה בהרבה בהשוואה לאנגליה. דעתם של אנשי הבריאות היא, שחלק ניכר מהם היה יכול לחיות בבית, בדיוור מוגן או בבית אבות אילו היו קיימים שירותים בקהילה, ובמקרה כזה

לקבוע כללים למעקב ולהפניית חולים למוסדות. כמו כן יש לתת את הדעת לשימוש בגמ' לאות הסיעוד ששולמו לזכאים בהיותם בבי"ת, לאחר שיהיו מאושפזים במוסד סיעודי, וכן לקבוע כללים לגבי אפשרות מתן גמלאות סיעוד לקשישים אשר הופכים להיות סיעודיים בעת שהם מתגוררים בדיור מוגן ובבתי אבות, וזאת על מנת למנוע את העברתם ממוסד למוסד. יש לצפות לכך, שהענקת גמלאות ושירותים במסגרת חוק ביטוח הסיעוד, והתפתחות שירותים קהילתיים בעתיד, תצמצם את היקף ההודקקות לסידור במוסד סיעודי למקרים הקשים ביותר בלבד.

במקביל להענקת הגמלאות יש להדגיש את חשיבות הקצאת המשאבים המיוחדים מכוח חוק ביטוח הסיעוד, אשר יועדו לצורכי פיתוח שירותים, להכשרת כוח אדם ולשיפור איכות השירותים במוסדות הסיעוד הקיימים.

### ט. קשרי הגומלין בין חוק ביטוח הסיעוד ובין המערכות הקיימות

מוגבלות תפקודו של מערך השירותים הקיים בנוסף למחסור האובייקטיבי בשירותים, אחת הבעיות העיקריות במערך השירותים הקיים היא הפיצול וחוסר התיאום בביצוע השירותים ובאספקתם. זאת, למרות העובדה שתחומי האחריות של הגורמים מוגדרים באופן רשמי, ויש תקציבים לאספקת השירותים.

ראוי להדגיש, שאף אנשי מקצוע מגלים חוסר מידע לגבי זכויותיה של האוכלוסייה שבה הם מטפלים. במישור המקומי לעתים חסר הקשר ואין התייעצות באשר למערך הטיפול הדרוש לנזקק, תופעה הגורמת עיכובים בלתי מוצדקים בהענקת השירותים אפילו כאשר קיים התקציב לכך. בגלל העדר התיאום ואי-הבהירות לגבי זכויות ואפשרויות להשגת שירותים האדם הנזקק ומשפחתו נאלצים להתרוצץ בין המוסדות השונים, עד שמתקבלת החלטה סופית מיהו הגורם האחראי לשירות הדרוש. יש להדגיש במיוחד את הקושי במעבר ממערכת

תקציבי, שימוש היתר בפתרון המוסדי נובע גם מחוסר הרצף בתהליך קבלת ההחלטות לגבי סוגי השירותים המתאימים ביותר לנזקק במצב מסוים. מורגש במיוחד הפיצול בין קבלת החלטה לספק שירותים בקהילה ובין ההחלטה לקבל אדם למוסד סיעודי. כדי לשמור את האופציה המוסדית בשביל החולים הקשים ביותר, חשוב שיתקיים תיאום בקבלת ההחלטות בין שתי המערכות האלה.

כאמור, לפי נתוני סקר מיפוי השירותים (פקטור ואחרים, 1982), את עיקר עלותו של הסידור הסיעודי מכסים כיום הגורמים הממשלתיים האחראים לכך, בעיקר משרד הבריאות ובחלקו גם משרד העבודה והרווחה. כלומר, בניגוד לצפוי (שבעלות הסידור המוסדי ישאו בעיקר הפרט והמשפחה) מראים ממצאי הסקר, שעיקר המימון של המיטות הסיעודיות בא מקופת הממשלה. כמו כן יש לזכור, שכיום השתתפות המשפחה בסידור המוסדי מבוססת על מבחנים של הכנסות המשפחה ומשפחות מעוטות יכולת אינן משתתפות במימון.

כזכור, מספר המיטות הסיעודיות ביחס לגודל אוכלוסיית הקשישים בישראל מתקרב לסטאנדרט שעליו המליץ אש"ל ואף לזה הקיים בארצות אחרות (פקטור ואחרים, 1982). כלומר, אין כיום מחסור חמור במיטות סיעוד, במיוחד אם נביא בחשבון את תוכניות הבנייה של מספר גורמים ממשלתיים וציבוריים. בניגוד לכך, לפי הנתונים על היקף הצרכים והיקף השירותים הניתנים קיים מחסור בולט בשירותים קהילתיים לטיפול אישי ולעזרה ביתית.

קביעת מדיניות בדבר ייעודן של גמלאות הסיעוד חייבת לתת עדיפות למחסורים הקיימים במערכת. על-פי העיקרון הכללי, לפיו יש לעודד את המשך הישארות האדם המוגבל בבית ובקהילה, נראה, שבשלבם הראשונים של הפעלת החוק יש לתמוך במערכת המשפחתית והקהילתית ולפתחה עד כמה שאפשר. עם זאת, כדי להיזהר מיצירת תמריצים למשפחה, שתבקש להחזיק בבית חולה הזקוק לסיידור מוסדי מתוך שיקולים כלכליים בלבד, יש

3. קיימות כפילות וחפיפה בהערכה ובאבי-חון, משום שמספר גורמים עוסקים בנושא אחד בעת ובעונה אחת. הכפילויות קיימות בעיקר בתחום הרפואי-בריאותי, בין קופות החולים, משרד הבריאות ובתי החולים. כמו כן, מספר גורמים עוסקים בהערכות סוציאליזציה בלתי מתואמות. למשל, עובדים סוציאליים בבתי החולים והשירות לזקן בלשכות המקומיות. הדבר גורם בזבוז של כוח אדם מקצועי יקר ולעתים הטרדה מיותרת של הנוקק ומשפחתו.

4. אין נוהלים קבועים למעקב ולהערכה מחדש של מצב הנוקק ושל צרכיו הרפואיים-חברתיים. משום כך יש שחלים הידרדרות או שיפור במצב הבריאותי-תפקודי בלי שחל שינוי הולם במתן השירותים.

גם במדינות אחרות (מורגנשטיין וזרנר, 1982) מורגשת מאוד הבעיה של פיצול האחריות בכל הנוגע לטיפול בקשישים. למשל, קיים פיצול מינהלי ותקציבי בין המערכות השונות (רפואה אקוטית, שירותים סיעודיים בקהילה, מוסדות סיעוד, שירותים חברתיים וכו'), ובדומה לישראל יש תופעה של העברת האחריות ממערכת אחת לחברתה. הצורך בשילוב מערכות אלה הודגש בכל מקום, ובעיקר לגבי המישור המקומי שבו האדם מקבל שירותים. שילוב זה חייב לקבל ביטוי הן לגבי תכנון מתואם של תשתית השירותים הדרושים לקהילה מסוימת והשימוש במשאבים לפיתוח שירותים אלה, והן לגבי התהליך המתואם לנזקק, להערכת צרכים ולקבלת החלטה על מערכת השירותים והתוכנית הטיפולית הדרושים.

אמנם, קיימות מספר מסגרות (באנגליה וב-הולנד) לתיאום כללי מנקודת הראות של תכנון ופיתוח שירותים או מפעלים משותפים לשירותים חברתיים ולשירותי בריאות, אך בשום מדינה לא הונהגה מסגרת סטטוטורית מקומית, שתדאג ליצירת תהליך מתואם לגבי הפרט הנוקק, לתיאום בהערכת הצרכים, קביעת זכאות, הפניה, אספקת שירותים, פיקוח, מעקב וכו'. יש דפוסי תיאום לא רשמיים, כפי

אחת לאחרת. לעתים אדם הנמצא בטיפול במערכת אחת, ושחל שינוי במצבו התפקודי והבריאותי, חייב לפנות לגורם חדש כדי לקבל את השירותים הדרושים לו במצבו החדש. במצב הקיים כל מוסד מוגבל לשטחי הפעולה שלו בלבד, ללא יכולת להתייחס למכלול הבעיות והצרכים של הנוקק בתיאום עם יתר הגורמים, ולהבטיח רציפות באספקת השירותים כנדרש לנוכח המצב המשתנה של האדם.

ליקוי בולט, הנובע מפיצול האחריות, הוא החלוקה הנוכחית של כלל אוכלוסיית הקשישים המוגבלים והחולים הכרוניים ל"תשושים" ול"סיעודיים" כשתי קבוצות נפרדות, כאשר ה"תשושים" הם באחריות משרד העבודה והרווחה, וה"סיעודיים" בטיפולו של משרד הבריאות. זוהי חלוקה מלאכותית, משום שההבחנה בין המצבים אינה חדה ונכון יותר לראותם כחלק מרצף אחד, המתייחס לרמות שונות של מוגבלות תפקודית ושל מידת הצורך בשירותים. שינויים מהירים אמנם חלים, וה"תשוש" עשוי להיפך ל"סיעודי", במצב הקיים כל שינוי כזה מחייב להעביר אדם מארגון אחד למשנהו, ממחלקה למחלקה, ואפילו ממוסד למוסד, דבר הגורם סבל מיותר לחולה ולמשפחתו.

נוסף לחוסר התיאום הקיים בזכויות לשירותים ולאספקתם, קיימת כפילות בתהליכי ההערכה והאבחון לשם קביעת הזכאות לקבלת שירותים. בתהליכים הנהוגים כיום קיימים הסדרים שונים להעברת מידע (בעיקר הערכה רפואית-תפקודית) מגוף אחד למשנהו, וזאת לצורך קבלת תמונה מקצועית מקיפה על צורכי הפונה. אנשי מקצוע רבים מציינים את הליקויים ואת חוסר התיאום הקיימים בשיטות ההערכה הקיימות:

1. בדרך כלל חייבים הנוקק ומשפחתו להתרוצץ בעניין העברת הטפסים הדרושים מהגורמים השונים ואליהם.
2. המידע המועבר מגיע לעתים באיחור רב ואינו מעודכן. לפיכך מתקבלות החלטות על סמך מידע לא מדויק.

המערכות הקיימות. זאת בהתאם לעיקרון הכללי, שיש לראות את חוק ביטוח הסיעוד כחלק אינטגרלי של המערכת הקיימת, ולפיכך יש לקבוע ולהסדיר כללים ודרכים לגישור ולשיתוף פעולה בין שתי מערכות אלה.

מגמה המתגבשת בוועדה היא שיש לשים דגש בפעולה מתואמת ומקיפה במישור המקומי לשם ארגון קשת כוללת ויעילה של שירותים לטיפול ממושך, אשר תביא בחשבון את כל הגורמים המעורבים: הנוקק ומשפחתו, השירותים הקיימים, וכן גמלאות הסיעוד שיוענקו בהתאם לחוק. גישה זו גורסת, שברמה המקומית ובאמצעות אנשי מקצוע מקומיים אשר יוסמכו לכך ניתן ליצור מערכת מתואמת שתכלול שיתוף פעולה בין כל הגורמים המטפלים ובין חוק ביטוח הסיעוד.

מסגרת מינהלית מתאימה לכך היא "ועדת תיאום מקצועית", שאליה יוכלו לפנות הנוקק ומשפחתו בשעה שיזדקקו לייעוץ ולשירותים. שירותים אלה יינתנו גם להבא על ידי הרשויות השונות הפועלות כיום — משרד הבריאות, משרד הרווחה, הרשויות המקומיות, קופות החולים ומוסדות וולונטריים — בהתאם לנוהלים ולכללים המקובלים במערכות אלה. יש להדגיש, שאין הכוונה ליצור מערכת מוצעת בוספת, אלא מסגרת מקצועית לתיאום, אשר מצד אחד תשמור על המשך הפעילות והאחריות של הגורמים הקיימים, ומצד שני תגבש דרכים לתיאום מירבי בין גורמים אלה במגמה להבטיח יעילות, המשכיות ורציפות בטיפול בנוקק. תיאום זה יש לבצע במישור המקומי, בהתבסס על סמכויות מינהליות ומקצועיות, שיאושרו במישור הממשלתי.

יש להדגיש, שהמערכת שתוקם חייבת להיות גמישה במידת האפשר, במגמה לאפשר יצירת פתרונות שונים במקומות שונים, בהתאם לנסיבות המקומיות ולמשאבים הכספיים, כוח האדם ואיפיוני האוכלוסייה הנוקקת. הכוונה היא, שמודל מבוזר יעודד ויטפח את אנשי המקצוע המקומיים המעורבים בנושא הטיפול הממושך ואשר מכירים את הנוקקים ומשפחתיהם, יגביר את אחריותם המשותפת לאוכלו-

שתואר באנגליה ובסקוטלנד, כאשר מוקד התיאום הוא בדרך כלל הרושא הכללי והאחות, או המחלקות הגריאטריות, המהוות כיום, בבריטניה למשל, מקור למחשבה מתפתחת בתחום הגריאטריה והגרונטולוגיה. דפוס זה הוא תוצאה של הדגשה תולכת וגדלה של הגריאטריה כמקצוע המתאם את הפונקציות של אבחון, טיפול ואספקת שירותים בין מערכת הרפואה האקוטית בקהילה, לאשפוז האקוטי בבית החולים, לשירותי השיקום, לשירותים לטיפול ממושך בקהילה ובין האשפוז הממושך.

באופן כללי ניתן לציין שתי מגמות בתהליך של בדיקה מחודשת ותכנון מערכת השירותים במדינות אירופה. מצד אחד קיימת נטייה ליתר בוזור מבחינת אספקת השירותים לטיפול ממושך, בהתאם לנסיבות ולצרכים המקומיים. הרחבת תחומי האחריות לגורמים המקומיים גובעת בעיקר מהתחושה, שלאנשי המקצוע המקומיים יש אפשרות להכיר טוב יותר את צרכיה של האוכלוסייה המקומית, וכן היכולת ליצור תבניות חדשות של שירותים בהתאם לצורכי המקום ואיפיוניו. מאידך גיסא, קיימת גישה בוספת המיועדת להסביר את המערכת ולצמצם את הבוז והתוצאות. גישה זו מדגישה את הצורך בפיקוח טוב יותר על המערכות המקומיות ואת הצורך להבטיח השוואה אזורית (regional equity) בהקצאת משאבים בהתאם לצרכים של הנוקקים. אחת הדרכים המוצעות לכך היא הגדרה מחייבת יותר של אוכלוסיית היעד ובמיוחד של קביעת כללי זכאות אחידים. כמו כן, צוין הצורך בהנחיות מחייבות לחלוקת משאבים, אשר יבטיחו שהכספים אמנם יוצאו לאותם שירותים שלהם נועדו.

#### הקמת ועדת תיאום מקצועית

על רקע המגבלות שבמערך הקיים בישראל, ובשל החשיבות של הבטחת רציפות אספקת השירותים בהתאם למצבים המשתנים של הנוקק, הדגישה ועדת הסיעוד את חשיבות שיתוף הפעולה בין חוק ביטוח הסיעוד ובין

אבים אשר הועדו לכך מכוח חוק ביטוח הסיי-  
עוד. ועדת התיאום הבינמשרדית תאשר תוכ-  
ניות והצעות על-פי בקשות שיגישו ועדות  
התיאום המקומיות.

## י. הזכאות לגמלאות סיעוד

כדי לקבל אומדן ראשוני על היקף הזכאות  
לגמלאות סיעוד נעשה שימוש בנתוני הסקר  
שנערך בבני ברק לגבי רמות ההזדקקות לטי-  
פול אישי ולעזרה ביתית, לפי גיל ומין<sup>12</sup>.  
ההנחה העומדת בבסיס האומדן הארצי היא,  
שמאחר שמדובר בצרכים הנובעים ממוגבלות  
תפקודית, הקשורה קשר הדוק לגיל, לא יהיה  
הבדל משמעותי בין רמות הזדקקות לפי גיל  
ומין בבני ברק, ובין רמות ההזדקקות בקבו-  
צות הגיל השונות בממוצע הארצי. עם זאת,  
מכיוון שמדובר בקשישים המתגוררים בקהילה,  
ולא במוסדות סיעוד, יש לזכור, שרמת המוג-  
בלות התפקודית, ולכן גם רמת ההזדקקות  
לעזרה, יכולות להשתנות ממקום למקום,  
כתוצאה ממערך השירותים המקומיים, ובעיקר  
יכול להשתנות סיעוד האוכלוסייה הנמצאת  
במוסדות סיעוד.

לצורך חישוב אומדן עבור היקף הזכאות יש  
צורך לקבוע סף זכאות, היינו רמה מינימלית  
של מוגבלות והזדקקות לעזרה שהנוקטים  
המדורגים מעליה ייקבעו כזכאים לגמלה.  
כמובן שסף הזכאות הוא פועל-יוצא של מבחני  
כללי הזכאות שיוגדרו. אם נקבל בתור סף  
זכאות את הצורך ברמה הבינונית של עזרה  
בטיפול אישי (רמה 2 ומעלה בטבלה 12), וכן  
רמה בינונית בניהול משק הבית (רמה 2  
ומעלה), מתקבלים האומדנים המוצגים להלן  
(ראה טבלה 12).

זכאים לטיפול אישי בלבד. קבו-  
צה זו קבוצה 1 בטבלה 12) כוללת קשישים,

סייה הזקוקה לשירותים, ואת מודעותם למקו-  
רות התקציביים ולאילווצים המקומיים. גישה  
זו תאפשר גמישות ויצירתיות במציאת פתרו-  
נות במסגרת תקציבים מקומיים לשם פיתוח  
תשתית שירותים, שהם מתאימים לצרכים  
ולתנאים המקומיים.

ניתן להגדיר את תפקידיה העיקריים<sup>13</sup> של  
ועדת התיאום המקומית כדלקמן:

1. דיון בפניותיו של אדם הנוקק לשירותים  
בקהילה או לסידור מוסדי.
2. קביעת תוכנית טיפולית, כולל סוגי השי-  
רותים הדרושים והגורמים אשר יספקו שירו-  
תים אלה. קביעת התוכנית תיעשה על סמך  
מידע שיועבר לוועדה לאחר הערכה ואבחון  
צרכים, ולאחר קביעת רמת הזכאות לגמלאות  
סיעוד וצורת תשלום הגמלאות (בכסף או  
בעין). במקרים של זכאות לגמלה בעין תחליט  
ועדת התיאום איזה שירותים יכוסו בעזרת  
גמלת הסיעוד.
3. קביעת גוהלי מעקב אחר מצבו המשתנה  
של הנוקק והגסיבות המשפחתיות, לצורך דיון  
מחודש. במקרה הצורך ייקבעו השירותים  
הדרושים והיקפם.
4. המלצה על הצורך בסידור מוסדי לאנשים  
הנוקקים ביותר בכל איזור. הסווגה, שוועדת  
התיאום תשמש מוקד לסינון ולהמלצות לסידור  
המוסדי, במידת הצורך.
5. תפקיד חשוב של ועדת התיאום יהיה  
לדאוג, שזכויותיו של אדם במסגרות אחרות  
לא ייפגעו עקב זכאותו לגמלאות בחוק ביטוח  
הסיעוד.

ועדת הסיעוד המליצה על הקמת גוף מרכזי  
שישמש כוועדת תיאום בינמשרדית. זו תסדיר  
את האחריות המקצועית והמינהלית של ועדות  
התיאום המקומיות ותרכז את פונקציות התכ-  
נון ופיתוח השירותים על-פי כללים וקריטר-  
יונים ארציים, שייקבעו לצורך הקצאת המש-

12 תפקידיה ושלבי עבודתה של הוועדה המקומית בתיאום עם חוק ביטוח הסיעוד פורטו בתזכיר שהוגש  
להברי ועדת המשנה למסגרת מינהלית-ארגונית בסיעוד (מורגנשטיין, 1982).

13 ראה הערה \* בטבלה 3.



טבלה 12. קשישים יהודיים, לפי רמת ההודקקות לטיפול אישי ולעזרה בניהול משק הבית בשנת 1980 (באחוזים) \*

רמת ההודקקות לטיפול אישי **				אין צורך בעזרה		רמת העזרה ביתית לעזרה בתחלופות
5	4	3	2	1		
קבוצה I						
0.2	0.4	0.6	0.4	1.0	68.7	אין צורך בעזרה
0.2	0.2	0	0	0.6	7.9	רמה 1
קבוצה II						
0.1	0.1	0.3	0.2	1.0	11.0	רמה 2
0.2	0	0.2	0.2	0.2	3.1	רמה 3
קבוצה III						
0.1	0.3	0.1	0	0.2	1.2	רמה 4
0	0.1	0.2	0.3	0.1	0.4	רמה 5

\* האחוזים בטבלה זו מחושבים מתוך 318,000 קשישים.  
 \*\* ראה הערה \*\* בטבלה 3.

בניהול משק הבית, וחלקם מסתדרים בעזרת בני משפחה או גורמים קהילתיים. עם זאת, קיימת קבוצת קשישים, שאינם מוגבלים קשה מבחינת הצורך בטיפול אישי, אך הם זקוקים לעזרה בניהול משק הבית על מנת שיוכלו להמשיך להתגורר ולתפקד בביתם בקהילה. ביטוח הסיעוד ישאף להעניק זכאות לקשישים בקבוצה זו, שחבריה זקוקים לרמה הגבוהה של עזרה בניהול משק הבית (רמות 4 ו-5 בטבלה 12). בהנחה כזו יצטרפו לכלל הזכאים 6,000 איש בערך (קבוצה III), שהם 1.9% מכלל אוכלוסיית הקשישים.

המוגבלים קשה מבחינה תפקודית וזקוקים לעזרת הזולת בתחום טיפולם האישי בלבד, אך אינם זקוקים לעזרה בניהול בית הודות לקיום משק בית טבעי סביבם (באמצעות בן זוג, או בן משפחה אחר). לפי אומדן ראשוני תהווה קבוצה זו 2.0% מכלל אוכלוסיית הקשישים, דהיינו בערך 6,400 קשישים (לפי גודל האוכלוסיה בשנת 1980).

זכאים לטיפול אישי ולעזרה ביתית. קבוצה זו (קבוצה II בטבלה 12) כוללת קשישים הזקוקים לפחות לרמה הבינונית של עזרה בטיפולם האישי וגם לפחות לרמה הבינונית של עזרה בניהול משק ביתם. אלה הם קשישים מוגבלים קשה, אשר גם לא קיים סביבם משק בית טבעי, כלומר, בעיקר קשישים שגם בן זוגם מוגבל בתפקודו. לפי אומדן ראשוני תכלול קבוצה זו 2.4% מכלל אוכלוסיית הקשישים, דהיינו 7,600 קשישים בערך. יש להניח, שרמת גמלה זו תהיה גבוהה יותר מאשר הגמלה עבור טיפול אישי בלבד. זכאים לעזרה ביתית בלבד. ראוי לציין, שרוב הקשישים זקוקים לעזרה כלשהי

**סיכום**

הגמלאות והשירותים שיוענקו באמצעות חוק ביטוח סיעוד יבטיחו כיסוי רמה בסיסית של צרכים של חולים כרוניים ובמיוחד קשישים, התלויים בעזרת הזולת לטיפולם האישי ולעזרה בניהול משק בית. הגמלאות שישולמו

של הקצאת משאבים לשיפור איכות השירותים במוסדות הסיעוד.

השירותים שיכוסו בחוק ביטוח סיעוד הם אותם השירותים הנגזרים ממוגבלות תפקודית קשה של האוכלוסייה הנזקקת, דהיינו שירותים לטיפול אישי ולעזרה בניהול משק בית. שירותים אלה אינם ניתנים כיום בהיקף מספיק. חשוב להדגיש, שהחוק אינו מיועד לבוא במקום הגמלאות והשירותים הניתנים היום. כספי החוק נועדו להשלים ולהרחיב את המערכת הקיימת, הן על-ידי הענקת גמלאות לזכאי ולמשפחתו, והן על-ידי הקצאת כספים לעידוד פיתוח שירותים חיוניים, הכשרת כוח אדם, ושיפור איכות השירותים במוסדות. לפיכך אין לשחרר את הגופים הקיימים מתחומי אח-ריותם בכל הנוגע למימון, לאספקה ולפיתוח של השירותים. כדי להבטיח שחוק ביטוח הסיעוד יהיה חלק אינטגרלי של המערכות הקיימות יש לקבוע כללים ונוהלים לשיתוף פעולה עם המערכות הקיימות, מתוך מגמה לפתח מסגרת לתיאום בין כל הגורמים המספקים שירותים לטיפול ממושך במישור המקומי, וכדי להבטיח יעילות, המשכיות ורציפות בטיפול בנוקק.

במסגרת החוק יכסו חלק מההוצאות עבור השירותים הדרושים לזכאי בשל מגבלותיו התפקודיות, בין ששירותים אלה ניתנים בידי בני המשפחה ובין שהם נרכשים מגורמים ציבוריים או פרטיים בקהילה.

מנתוני מחקר עולה, שכיום יש פערים בין היקף הזכאים להיקף השירותים המוענקים על-ידי גורמים מאורגנים בקהילה, כאשר עיקר העזרה ניתן על-ידי המשפחה. עיקרון חשוב שהתקבל בוועדת הסיעוד הוא, שמטרת החוק לעזור ולעודד את המשפחה אשר גושאת בעול הטיפול והאחריות לאספקת שירותים לחולה הכרוני החי בקהילה. במקביל יש לפתח שירותים בקהילה, וזאת במגמה לאפשר לנוקק להישאר בביתו עד כמה שהדבר ניתן, ולייעד את הסידור במוסד סיעודי למקרים הקשים ביותר. לאור הניסיון בארצות אחרות והנתונים בישראל, המצביעים על כך שמספר המיטות הסייעודיות ביחס לגודל אוכלוסיית הקשישים מתקרב לסטנדרטים מומלצים בארץ ובחוק לארץ, ולאור הממצאים המראים שעיקר עלות הסידור המוסדי ממומן כיום בידי משרדי הממשלה, יש לתת עדיפות בחוק ביטוח סיעוד להענקת גמלאות המיועדות לעזור לזכאי המתגורר בביתו. במקביל, מדגשת החשיבות

## ביבליוגרפיה

- ברגמן שמעון, חביב ג'ק, תומר אדריאן, כח אדם בשירותים לקשישים בישראל — ממצאים טיקריים והשלכות, ירושלים, ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.
- ברגמן שמעון, חביב ג'ק, תומר אדריאן, כח אדם בשירותים לקשישים בישראל, ירושלים, ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.
- ברגמן שמעון, חביב ג'ק, תומר אדריאן, שירותים לטיפול ממושך בישראל, תל-אביב, האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, 1980.
- גוטמן מיכל, ברגמן שמעון, מופדות לטיפול ממושך, תזכיר לוועדת המשנה לגמלאות ולשירותים הקיימים והחסרים, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1982.
- גוטמן מיכל, ברגמן שמעון, שירותים קהילתיים לטיפול ממושך, תזכיר לוועדת המשנה לגמלאות ולשירותים הקיימים והחסרים, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1982.
- זרון אברהם, שירותי רווחה לאוכלוסייה הקשישה בשמונה ארצות, ירושלים, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1979.

- דורון אברהם, מורגנשטיין ברנדה, הצעה להמלצות ועדת המשנה לזכאות, תזכיר לוועדת המשנה לזכאות, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 2.12.81.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית האוכלוסיה בישראל עד 2000, ירושלים, 1982.
- זילבשטיין יוסף ואחרים, צרכים רפואיים וסוציאליים של קשישים מוגבלים — שירותים נחוצים ועלותם, חלק א': בני ברק, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1982.
- תביב ג'ק, לקראת העשור הבא של שירותים לטיפול ממושך עבור הקשישים בישראל, ירושלים, ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.
- מורגנשטיין ברנדה, שירותים מיוחדים לנכים — טיפול אישי, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי (פנימי), 1979.
- מורגנשטיין ברנדה, הגדרות ומושגים בסיעוד, תזכיר מספר 2, הוגש למליאת ועדת הסיעוד, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 24.1.1980.
- מורגנשטיין ברנדה, הצעה להמלצות ועדת המשנה לשירותים, תזכיר שהוגש לדיון בוועדת המשנה לקביעת סוגי הגמלאות והשירותים שיובטחו בחוק, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 9.8.1981.
- מורגנשטיין ברנדה, תהליך פעולת ועדת תאום מקצועית לסיעוד בתאום עם חוק ביטוח סיעוד, תזכיר שהוגש לוועדת המשנה למסגרת מינהלית-ארגונית לסיעוד, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 15.8.1982.
- מורגנשטיין ברנדה, וורנר פרלה, שירותים לטיפול ממושך בקשישים באנגליה, פקופלנד, הולנד וגורוניה, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1981.
- מורגנשטיין ברנדה, כהן שלמה, עקרונות לבני מהות ותוכן חוק ביטוח סיעוד, תזכיר מספר 3, הוגש למליאת ועדת הסיעוד, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 15.12.1980.
- מורגנשטיין ברנדה, שלמה כהן, "מגורים משותפים של קשישים עם בני נשואים", גרונטולוגיה, האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, 1980.
- מורגנשטיין ברנדה, מן ק', שיתוף פעולה בין חוק ביטוח סיעוד לבין מערכות קיימות, תזכיר לוועדת המשנה למסגרת מינהלית-ארגונית לסיעוד, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 15.7.1982.
- מורגנשטיין ברנדה ושמאי נירה, הוועדה להצעת עקרונות לחוק ביטוח סיעוד: תזכיר רקע מספר 1, הוגש לוועדת הסיעוד ב-12.10.80.
- פקטור חיים, גוטמן מיכל, שמואלי עמר, מיפוי מערך השירותים לטיפול ממושך לקשישים בישראל, ירושלים, ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1982.
- קום יעקב, תמורות במבנה הגיל והשלכותיהן על הביקוש לשירותים ציבוריים, ירושלים, ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.
- קום יעקב, פקטור חיים, קשישים יהודיים בישראל; מאפיינים דמוגרפיים כלכליים בסיסיים, ירושלים, ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.
- קום יעקב, פקטור חיים, הזדקנות האוכלוסיה, שינויים במאפייניה, והלחץ על שירותי הבריאות, ירושלים, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1982.
- Callahan, James J. Jr. & Stanley S. Wallack, *Reforming the Long-Term Care System*, Toronto, University Health Policy Consortium, 1981.
- Katz, S. et al., "Index of ADL", *Medical Care*, 14 (5) (1976).
- Sherwood, S. (ed.), *Long-Term Care: A Handbook for Researchers, Planners and Providers*, New York, Spectrum, 1975.
- La Porte, Valerie & Rubin, Jeffrey, *Reform and Regulation in Long-Term Care*, New York, Praeger special studies, 1979.
- Weihl, Hannah, Nathan, Thea & Avner, Uri, *Ministry of Social Welfare Investigation of the Family Life Living Conditions & Needs of the Non-Institutionalized Urban Jewish Aged 65+ in Israel*, Jerusalem, 1970.
- Parker, Roy, *State of Care*, Brookdale Institute Lecture, Jerusalem, 1980.

# דיני הביטחון הסוציאלי מבחינת המשפט הרצוי - סוגיות נבחרות

מאת ד"ר אריה ל' מילר \*

לסמל הקידמה החברתית והציוויליזציה, עד כדי כך שנהוג להעריך כיום את רמת התקדמותה של מדינה על-פי סוגיהן ורמתן של הגמלאות השונות הניתנות לתושבים. בהקשר זה יוזכר שבנוגע לביטוח נפגעי עבודה, כמרכיב חשוב של דיני הביטחון הסוציאלי, נאמר בין השאר שהוא הוכיח את עצמו ועמד בהצלחה במבחן הזמן<sup>2</sup>, הבליט את יתרונותיו המרובים<sup>3</sup>, ואת עליונותו בהשוואה לדיני הנזיקין המקובלים<sup>4</sup> (שלהם היה כפוף תחום זה קודם לכן). כיום שום אדם אינו מתכוון עוד ברצינות, באף מקום בעולם, להחזיר את גלגל ההיסטוריה אחורנית ולשוב לדיני הנזיקין ולעיקרון האשם בתחומן של פגיעות בעבודה<sup>5</sup>.

אבל בזמן האחרון נשמעים קולות המטילים ספק בצדקת קיומה של מדינה המקציבה משאבים רבים למטרות הביטחון הסוציאלי, וב-

## א. הקדמה

דיני הביטחון הסוציאלי, המוכרים ומופעלים כיום לפחות ב-134 מדינות בעולם<sup>1</sup>, כלל לא היו ידועים בעמים בצורתם המודרנית עד תחילת שנות השמונים של המאה התשע-עשרה. לראשונה הם הופיעו בגרמניה, שבה יש לראות את מקום הולדתם של דינים אלה. לימים נתקבלו חוקים דומים, בנוסף לחוקים אחרים בתחום דיני הביטחון הסוציאלי (לרבות בדבר שירותי הרווחה), גם במדינות אחרות וכיום מצויה חקיקה סוציאלית מעין זו ברוב מדינות העולם.

במבט לאחור ניתן לומר, שבמאה השנים אחרונות חלה בתחום דעסקינן התפתחות מרשימה ומיוחדת במינה, שאין לה את זריע בתולדות המשפט. דיני הביטחון הסוציאלי היו

- \* המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- 1 ראה: *Social Security Programs throughout the World, 1979*, Washington, 1979, ב"133 מהמדינות הללו נחקקה לפחות תכנית אחת שעניינה ביטוח נפגעי עבודה.
  - 2 ראה: *Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury (Lord Pearson Report)*, Cmnd. 7054, London, 1978, Vol. I, § 283; N. S. Marsh, "The Pearson Report on Civil Liability and Compensation for Death or Personal Injury", 95 *L.Q. Rev.* (1979), p. 522
  - 3 ראה: R. G. Atkey, "Perspective for Non-Fault Automobile Accident Compensation in Ontario", 5 *Western L. Rev.* (1966) 1, 20; A. Tunc, "Un bilan provisoire", 30 *Droit social* (1968), pp. 80-81, 86
  - 4 ראה: P. S. Atiyah, *Accidents, Compensation and the Law*, 3rd edition, London, 1980, pp. 548-549; W. Freedman, "No-Fault and Products Liability: An Answer to a Maiden's Prayer", 627 *Ins. L.J.* (1975), pp. 199-212
  - 5 ראה, למשל (לגבי כל המדינות של ארצות הברית): J. O'Connell, "Operation of No-Fault: Auto Laws: A Survey of Surveys", 650 *Ins. L.J.* (1977), p. 171

החקיקה הסוציאלית, עד כדי כך, שבמקומות אחרים בעולם נדונה האפשרות ללכת בעקבותיו.

הגיסיון הניו־זילאנדי, שזכה להדים ולהתענגות יינות רבה בעולם כולו, חולל מהפכה בגישותיהם של חכמי המשפט ברחבי תבל וחזק בקרבם את המגמות והשאיפות לביטוח סוציאלי מודרני שיבטיח לכל הנפגעים, החולים והנכים גמלאות ברמה סבירה, המוענקות באופן כמעט אוטומטי.

באשר לישראל, כידוע, כל מגמה לנסיגה כלשהי בתחום הביטחון הסוציאלי אינה מורגשת אצלנו. ההיפך הוא הנכון. כאן הרעיון בדבר הגשמת מדינת הרווחה ושכלול ופיתוח מערכת הביטחון הסוציאלי — שיש לו שורשים עמוקים בדברי הימים של עם ישראל<sup>11</sup> — הוא כל כך פופולארי בקרב קברניטי המדינה ובדעת הקהל כאחת, שכל ממשלותינו, ללא הבדל מפלגה ואוריינטציה פוליטית, הקדישו לו את מיטב מאמציהן.

ברשימה זו ידובר ב"דיני הביטחון הסוציאלי" במובן הרחב של המונח, כפי שהוא מקובל באירופה הקונטיננטאלית<sup>12</sup>, הכולל בתוכו הן את הביטחון הסוציאלי הגבייתי או הקונטריבוטורי, הלא הוא הביטוח הסוציאלי, הממומן בדמי הביטוח שמשלמים ציבור המבוטחים והמעבידים, והן את הביטחון הסוציאלי הלא-

ראש ובראשונה לשירותי הרווחה<sup>6</sup>. בארצות הברית, למשל, בתקופת ממשל רייגן, אנו עדים לנטייה לסגת מיעדיה של מדינת הרווחה<sup>7</sup>. ברם, הואיל ואין להניח שהעולם הנאור יחדל מלשאוף לקידמה והיות שכמרכיב הקידמה אין לביטחון הסוציאלי תחליף, אינני חושב שמגמות אלה מבשרות את תחילתו של עידן חדש, שבו מדינה מודרנית תוכל להתקיים ללא מערכת מפותחת של ביטחון סוציאלי. אדרבה, לאור דבקותן הבלתי מעורערת של רוב־רובן של המדינות המתקנות ביעדיו של הביטחון הסוציאלי ובאידיאל של מדינת הרווחה בימינו, המגמות הללו מצטיירות כאפיזודה חולפת.

כדי לנטרל או לקזז את הרושם שעלול להתיר המידע על המגמות האלה ראוי להזכיר שהתקדמות רבת־משמעות בתחום הנדון הושגה זה לא כבר בניו־זילאנד, באמצעות קבלת חוק מהפכני השייך לביטוח הסוציאלי, ה־Accident Compensation Act, 1972, שנכנס לתוקפו ב־1974 והמכסה את הנפגעים, לרבות נכים, מתאונות מכל הסוגים, ללא יוצא מן הכלל. חוק זה, שסביבו נכתבו ספרים אחדים<sup>8</sup>, ועשרות מאמרים, כולם מתוך גישה חיונית כלפיו, לרבות בארצות הברית<sup>9</sup>, מופעל הלכה למעשה ללא תקלות או קשיים<sup>10</sup>, וראוי לומר עליו שהוא בבחינת הצלחה רבתי בזירת

6 ראה, למשל: ע' זוהר, "מדינת הסעד — סוף הדרך" הארץ מיום 23.10.81.

7 ראה, לדוגמה: E. Guikovsky, "La révolution Reagan", *L'Express*, 12.5.81, p. 58.

8 ראה, למשל: G. Palmer, *Accident Compensation in New Zealand*, Wellington, 1978; K. L. Sandford, *Personal Injury by Accident under the Compensation Act*, Wellington, 1979; J. L. Fahi, *Accident Compensation Coverage*, 4th ed., Wellington, 1980; T. G. Ison, *Accident Compensation*, London, 1980.

9 ראה בין השאר: M. Franklin, "Personal Injury Accidents in New Zealand and the United States: Some Striking Similarities", 27 *Stan. L. Rev.* (1975), p. 653; J. C. Kronick et al., *Community Responsibility*, Pennsylvania, 1978.

10 ראה: G. Palmer, "Accident Compensation in New Zealand: The First Two Years", 25 *Am. J. Comp. L.* (1977), p. 2.

11 ראה: דברי הכנסת, 20 (חשט"ז), עמ' 1994—1996.

12 ראה למשל: G. Wannagat, *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*, vol. I, Tübingen, 1965; J. J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 8th édition, Paris, 1980; P. Denis, *Droit de la sécurité sociale*, 2nd edition, Brussels 1973.

כמובן חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968 (להלן: החוק), המכיל את רוב ההסדרים הסטטוטוריים בתחום הביטוח הסוציאלי יחד עם חלק מן ההסדרים השייכים לביטחון הסוציאלי הלא-גבייתי (כגון זכויות מתנדבים או הענקת הטבות סוציאליות).

חוק מקיף זה, המורכב מ-380 סעיפים, הוא למעשה מעין קודקס, או סדר חוקים, בענייני הביטחון הסוציאלי, שתשיבותו בחיי החברה בארץ בכלל ובתחום שהוא מסדיר בפרט, גדולה עד כדי כך שקשה לתארה ולהדגישה מספיק. מאז קבלתו ב-1953 ועד אמצע שנת 1982 עבר החוק תהליך ארוך: הוא תוקן 57 פעם (13 פעמים לפני פרסום נוסחו במשולב ו-44 פעם לאחר מועד זה) ונוספו לו פרקים חדשים רבים, בהתאם לצרכים השונים שהתעוררו במרוצת הזמן.

יתרונותיו של החוק והשפעותיו החיוביות על היבטים שונים בחיי עמנו רבים כל-כך, שקצר המצע מהשתרע. לכן אסתפק כאן בציון חלק בלבד ממעלותיו של החוק — אלה הנראות לי חשובות במיוחד.

להבדיל מחוקי ביטוח סוציאלי של מדינות אחרות רבות, שלפיהם חל ביטוח החובה רק או בעיקר על עובדים שכירים, חוק הביטוח הלאומי מתאפיין בכך שהוא שואף לאוניברסליות ופרקיו העיקריים (כגון הפרקים על ביטוח זקנה ושאיירים, ביטוח נפגעי תאונות או ביטוח נכות כענפי ביטוח החובה) אינם מכסים עובדים בלבד ועקרונית כוחם יפה לגבי כל תושב.

באשר לקביעת אורכה של תקופת האכשרה הנדרשת, חוקנו מציב תנאי מתון יחסית בהשוואה לחקיקתן של מדינות אחרות (שבהן דרוש לעמים ותק של 10—15 שנים ויותר לפתיחת הזכאות). אצלנו מסתפק המחוקק בתקופת אכשרה בת חמש שנים בביטוח זקנה, בין שנה לחמש שנים בביטוח שאירים, שנה אחת עד

גבייתי, המתייחס בעיקר לשירותי הרווחה, אשר מימונו בא בדרך כלל מקופת המדינה ולפעמים ממקור אחר (למשל, מן הסוכנות היהודית).

הביטחון הסוציאלי מושגת על עקרון הסולידאריות הסוציאלית, ומטרתו העיקרית היא הבטחת הביטחון הכלכלי האינדיווידואלי לכל<sup>13</sup>, והדרך העיקרית להשגת מטרה זו היא החלוקה מחדש של המשאבים ושל ההכנסות, בהתאם לאידיאל של הצדק הסוציאלי.

חלוקה זו היא מעמיקה יותר בתחום שלפנינו מאשר בכל ביטוח פרטי והיא עשויה לכלול כל תושב ולהתייחס למישור הלאומי כולו. היא נעשית מן השכבות האיתנות יותר מבחינה כלכלית אל השכבות או הקבוצות החלשות יותר. למשל, מהצעירים ובני גיל העמידה אל הילדים והקשישים, מהבריאים אל החולים, הנפגעים והנכים, מן הפעילים אל המובטלים, או מאלה שיש להם אל אלה שאין להם וכיו"ב.

מגמה נפוצה בתחום הביטוח הסוציאלי היא להבטיח למבוטחים, במקרה של התממשות סיכון סוציאלי המכוסה על-ידי הביטוח, רמת חיים קרובה עד כמה שאפשר לרמת חייהם הקודמת<sup>14</sup>.

להלן אצביע תחילה על כמה מהישגיו החשובים של הדין המצוי בתחום הביטחון הסוציאלי ולאחר מכן אדון בכמה סוגיות הקשורות לחסרונותיו של הדין המצוי ולדין הרצוי בגדול, ותוך כך אעלה כמה הצעות לשיפור ההסדרים הנורמטיביים הקיימים בטווח הקצר והבינוני.

## ב. מהישגיהם של דיני הביטחון הסוציאלי

עמוד התווך של דיני הביטחון הסוציאלי הוא

13 ראה דיפירו (לעיל, הערה 12), עמ' 10—11; R. M. Ball, *Social Security Today and Tomorrow*, New York, 1978, p. 5.

14 ראה דיפירו (לעיל, הערה 12), עמ' 115.

מקובל להסביר בכך שלגבי העובדים העצ-מאיים בחלק מן המקרים קשה לדעת בוודאות אם קיים או לא קיים תנאי הקשר הסיבתי בין העבודה ובין הפגיעה. המחוקק הישראלי התגבר על קושי זה ומשנת 1955 ביטוח החו-בה לנפגעי עבודה הוחל גם על כלל ציבור העובדים העצמאיים, ובכך מצטיירת ישראל כחלוצה לפני המחנה בעניין זה.

בהתאם למגמה המורגשת בימינו במדינות רבות, הרחיבו החקיקה והפסיקה הישראליות במידה ניכרת את תחולת הביטוח הגדון, כך שכיום נהנים העובדים מהזכויות המעוגנות בחוק גם במקרים שבהם לא קיים תנאי הסי-בתיות (שהתאונה תקרה תוך-כדי ועקב העבו-דה), כגון תאונה שאירעה תוך-כדי סטייה מן הדרך לעבודה או ממנה, או תאונה שיש לייח-סה בעיקר לרשלנותו הפושעת של הנפגע, ובעקבות הפסיקה — גם כאשר התאונה אירעה בעת משחק כדורגל או כדורסל, בעת רחצה בבריכה או בעת טיול שערך המעביד<sup>15</sup>, וכמו כן הורחבה תחולתו גם על קבוצות אחרות של נפגעים (כגון מתנדבים, נפגעי ספר או מי שנפגעו תוך-כדי הצלת נפש).

ענף ביטוח חדש — ביטוח נפגעי תאונות — שהופעל בארץ החל משנת 1981, הוא בעל חשיבות מבחינות שונות, ובראשן בשל עצם העובדה שהביטוח הסוציאלי כיסה בכך, בנוסף לתאונות עבודה, את כל יתר התאונות, לרבות הטריטוריאליות ביותר, יהיה הנפגע מי שיהיה בזכות ענף הביטוח האמור גמנית ישראל עם המדינות המתקדמות ביותר בעולם, שכן במדינות מעטות בלבד קיים ביטוח מעין זה.

ביטוח זה אינו מציב לפני המבוטחים כל תנאי של תקופת אכשרה, הוא מכסה גם תאונות שאירעו בחוץ-לארץ והוא מקנה לעובדים ולעובדים עצמאיים שנפגעו בתאונה שאירעה מחוץ לעבודתם גמלה באותו שיעור כמו לנפגעי עבודה.

שנתיים בביטוח נכות, ותקופה קצרה עוד יותר בביטוח אבטלה. בדרך הטבע דבר זה מרחיב את ציבור הנהנים מן הגמלאות הניתנות בענף פי ביטוח אלה.

יתרה מזו, באשר לביטוח הנכות, החוק אינו מגדיר את תקופת האכשרה כתקופת עבודה, תקופת תשלום דמי ביטוח או תקופת ביטוח בפועל, כמקובל, אלא בדרך מרחיבה יותר כ"פרק זמן... שבו חייב אדם להיות מבוטח", ועל כן גם מי שלא היה מבוטח הלכה למעשה או לא שילם דמי ביטוח יוכל למלא אחרי תנאי חוקי זה.

החוק מכיל גם פרקים העוסקים בענפי ביטוח או בנושאים שהם אומנם חשובים ביותר העם זאת ידועים פחות, או כמעט בלתי ידועים, במישור ההשוואתי, כגון אלה המתייחסים לביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגידים, ביטוח שירות מילואים, ביטוח סיעוד וזכויות מתנדבים.

החוק שבו עסקינו או ההסדרים שנערכו לפיו מקנים הקלות מיוחדות, חלקן חשובות עד מאוד, לעולים, כגון קיצור תקופת האכשרה הנדרשת בביטוח האבטלה, או שחרור מלא מתנאי תקופת האכשרה בביטוח נכות ותשלום קצבת זקנה עם הטבה סוציאלית מקרנות הסוכנות היהודית לעולים נזקקים הממלאים אחרי תנאי הגיל הנקבע בחוק.

כן ראוי לציין, שלעובדה שהחוק קובע את שיעור הגמלאות (קצבת הזקנה, קצבת השאיר-רים, קצבת הנכות) בדרך של התייחסות לשכר הממוצע במשק יש יתרון ניכר מבחינת הטכ-ניקה התחיקתית, שכן שיטה זו מאפשרת עדי-כון אוטומאטי של גמלאות אלה לפי התנודות החלות בשכר, דבר שהוא בעל חשיבות רבה בייחוד בתקופת אינפלציה כמו זו השוררת בארץ.

ברוב המדינות ביטוח נפגעי עבודה כביטוח חובה אינו חל על עובדים עצמאיים, או שהוא מכסה אותם באופן חלקי בלבד. הגבלה זו

15 ליתר פירוט ולאסמכתאות ראה: א"ל מילר, "מבט חדש בביטוח נכות", בטחון סוציאלי 22 (תשמ"ב), עמ' 5, 10.

בתחום הביטחון הסוציאלי הלא-גבייתי ראוי להזכיר במקום ראשון, כבעל חשיבות מיוחדת, את חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א—1980, שנב"ג נס לתוקף בתחילת שנת 1982. חוק זה הפך את תמיכת הסעד, שהנוזקים היו מקבלים עד אז בחסד ולא בזכות, לגמלה להבטחת הכנסה, שזכאי לה כל מי שעונה על תנאי החוק. החוק העביר את חובת התשלום של גמלה זו ואת כל הטיפול בנדון לידי המוסד לביטוח לאומי. בזכות השינוי המהותי העיקרי שהביא עמו החוק (מתן גמלה בזכות) הוא הסיר לפחות חלקית את הסטיגמה שהיתה כרוכה עד אז בקבלת תמיכת הסעד.

מספר שירותי רוחה נוספים, בכסף ובעין, שהם חיוניים לאוכלוסייה הנזקקת, ממשיכות לתת הלשכות לשירותים חברתיים בתוקף חוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958.

לאותו תחום שייך חוק המזונות (הבטחת תשי"לום), תשל"ב—1972, שלפיו משלם המוסד לביטוח לאומי תשלומים כאלה מקרנות שאו"צר המדינה מקציב לו, למי שאינו מקבל את מזונות המגיעים לו מן החייב מבלי שזכאות זו תהיה מותנית בהוכחת נזקקות של המקבל. גם חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט—1969, שלפיו מוקנית לבתי הדין האזוריים לעבודה ולבית-הדין הארצי לעבודה סמכות עניינית גם בענייני ביטוח לאומי, הוא בבחינת הישג בתחום הנדון. בתוקף חוק זה מובטח למי שתו"בע זכויות מהמוסד לביטוח לאומי, ולמוסד עצמו בתביעותיו נגד צד אחר, שיפוט בפני ערכאות מיוחדות, בעלות התמחות בתחום זה והמאורגנות ומורכבות מתוך דאגה להקל את מימושו של הזכויות הנ"ל.

לסיום ראוי לציין, שההישגים שתוארו למעלה הושגו על אף העובדה שכידוע, מאז קום המדינה היתה ישראל נאלצת לנהל מספר מלחמות קשות ושהיא היתה שרויה לא אחת במשברים כלכליים ממושכים.

באשר לביטוח ילדים (המקנה קצבות ילדים) ראוי לציין את אופיו האוניורסלי, המתבטא בכך שמבוטח בו ונהנה ממנו לפי החוק כל תושב, ללא בדיקת אמצעים או הכנסות וללא כל תנאי אחר.

מספר יתרונות מאפיינים את ביטוח הנכות לפי אותו חוק. הוא מכסה גם עקרות בית ומקנה לנכים מלידה או מילדות גמלאות דומות לאלה הניתנות לכל יתר הנכים. על-פי שיטה זו ילד נכה נהנה מזכויות נכות אחדות ולוותקו של הנכה המבוטח אין כל השפעה על שיעור זכויותיו. ועוד: נכים מוגבלים בניידותם מקבלים גמלאות גידות בסכומים לא מבוטלים.

ביטוח הבריאות, הגם שבארץ אין לו בסיס חוקי, ואיננו ביטוח ממלכתי, הוא ענף מן המעלה הראשונה של הביטוח הסוציאלי. ביטוח זה מופעל באמצעות קופות החולים הוולונטריות, שבראשן מצויה קופת החולים של ההסתדרות הכללית, וכלולים בו למעלה מ-90 אחוז מכלל התושבים. הוא מספק למבוטחים שירותי בריאות חינם<sup>16</sup> מכל הסוגים: ביקורים אצל רופאים, בדיקות, טיפולים, תרופות, אשפוזים, ניתוחים ושיקום רפואי, לרבות השירותים היקרים ביותר. בזכות אופיו הרחב ורמת השירותים הסבירה בהחלט, ביטוח הבריאות נוסח ישראל, הקיים בארץ שנים רבות<sup>17</sup>, הוא ללא ספק הישג גדול בתחום הסוציאלי.

ביטוח דמי מחלה לשכירים נעשה לגבי רוב העובדים בידי "מבטחים" — המוסד לביטוח סוציאלי של ההסתדרות הכללית, ואילו לגבי כל יתר העובדים — אלה שאינם מבוטחים ב"מבטחים" ואינם עובדי מדינה, תשלום דמי המחלה מובטח בתוקף חוק דמי מחלה, תשל"ו—1976. מספר ימי חופשת המחלה, שבעלי ותק מסוים זכאים להם, ושיעור דמי המחלה המשתלמים לרוב העובדים מניחים את הדעת.

16 רק בעד תרופות משלמים המבוטחים תשלום אחיד, סמלי לחלוטין, וגם זה לא בכל המקרים.  
17 קופת החולים הראשונה בארץ הוקמה בשנת 1912, ומ-1920, עם הקמת ההסתדרות הכללית, היא היתה לקופת החולים של ההסתדרות.



זכאית רק לביטוח ברשות (לפי סעיף 8 (א) לחוק). אך בכך לא סגי. התקנות מכבידות עוד יותר על מצבה במיוחד בכך שהן קובעות מועדים נוקשים שבהם רשאית עקרת הבית להגיש את הבקשה לביטוחה<sup>18</sup>. פירוש הדבר הוא, שאם תהיה עקרת הבית שלא היתה מבוטחת לפי ההוראה הנ"ל לאלמנה, בתור תלויה היא תקבל רק את קצבת האלמנה, הנופלת בגובהה מקצבת הזקנה, בעוד שאילו היתה מבוטחת בזכות עצמה, לפי סעיף 143 לחוק, בהגיעה לגיל 60 היא היתה יכולה לקבל את קצבת הזקנה בנוסף למחצית קצבת האלמנה. להפליה זו לרעת עקרת הבית בביטוח זקנה ושאיירים אין שום הצדקה ולכן רצוי שגם ביטוח זה יחול עליה כביטוח חובה, שכן הביטוח ברשות אינו מקנה לה את ההגנה שהיא ראויה לה.

לפי סעיף 9 לחוק הדין דומה ביחס לאלמנה שאינה עובדת ואינה עובדת עצמאית ומגיעה לה קצבת אלמנה מביטוח זקנה ושאיירים או מביטוח נפגעי עבודה: גם היא אינה מכוסה בביטוח החובה וגם לגביה תקפים המועדים הנוקשים להגשת הבקשה לביטוח ברשות. אי לואת התערה הנ"ל בנוגע לעקרת בית כוחה יפה גם לגבי אלמנה הזכאית לקצבה כאמור לעיל.

בחוקף סעיף 12 (א) לחוק מבוטח שהכנסתו עולה על ההכנסה המקסימלית כפי שהיא נקבעת בחוק לא יהיה זכאי לקצבת הזקנה אלא בהגיעו לגיל 70, לגבר או 65 לאשה. פירוש הדבר, שבמשך תמש השנים שבין 65—70 לגבר ו-60—65 לאשה החוק מתנה את הזכות לקצבה במבחן הכנסות.

### ג. ביטוח זקנה ושאיירים

לפי סעיף 7 לחוק מבוטח בענף ביטוח זה הוא תושב ישראל. הוראה דומה (לפיה נהנה מהביטוח רק מי שעומד בתנאי התושבות) קיים לגבי ביטוח תאונות, ביטוח ילדים, ביטוח אבטלה וביטוח נכות.

החוק — בכל ענפי ביטוח הנ"ל — אינו אומר דבר על תושב ארצי והמסקנה המתבקשת משתיקה זו היא, שתושב ארצי אינו מבוטח. ואם בארץ מוצאו של התושב הארצי יש הוראה נוסח סעיף 146 לחוק (השולל באופן עקרוני את הקצבה ממי שנמצא בחוץ-לארץ למעלה משישה חודשים) ועל כן קיימת הדין להיות בעניין זה בין ארץ זו ובין ישראל, לא יקבל התושב הארצי את הקצבה גם מארץ מוצאו כל עוד הוא מוסיף לשהות בישראל, ואי לכך הוא יוצא קירח מכאן ומכאן, כאילו הוטל עליו עונש על שהייתו בישראל<sup>19</sup>.

הואיל ומחד גיסא תושב ארצי איננו סתם תייר או מבקר בארץ, כי אם עולה-בכוח שתקופת ישיבת ארצי מוענקת לו כפסק-זמן על מנת לבדוק את האפשרות והתנאים להשתקעות בישראל<sup>20</sup> (מה שמלמד על כך שנוצרו בינו ובין הארץ קשר וזיקה מיוחדים), ומאידך גיסא שהתקופה שבה אזרח זר יושב בישראל כתושב ארצי עשויה להיות ממושכת עד מאוד, ובהתחשב במה שנאמר למעלה, לעניות דעתי יש טעם להרחיב את ענפי הביטוח שדובר עליהם על מנת לכלול בהם גם את התושבים הארציים<sup>20</sup>.

בביטוח הנכות מבוטחת עקרת הבית מכוח החוק, לעומת זאת בביטוח זקנה ושאיירים היא

18 יוזכר, שבביטוח הנכות, לפי סעיף 12(א) ו' (ב) (2) לחוק, מי שנכותו נוצרה לפני היותו תושב ישראל לא יהא זכאי לגמלאות הנכות מהיום שבו נעשה עולה, אלא רק בתום שנתיים מיום זה, מה שמחמיר עוד יותר את מעמדו של תושב ארצי אף לאחר שהוא חדל להיות כזה.

19 לפי תקנה 6 (א) לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד—1974.

20 הצעה ברוח זו הועלתה בכנסת בדיוניה סביב חוק הנכות. בהגדרת תושב — אמר ח"כ מ' ניסים — יש לכלול תושבים ארציים, אם יהיו לתושבים (דברי הכנסת 68, תשל"ג, 4032).

21 תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח ברשות), תשל"ט—1979.

למבוטחים בביטוח נכות. זאת מלבד מה שנאמר למעלה, בשני הנימוקים האחרונים נגד מבחן ההכנסות ותנאי הנצרכות. אי לכך הכרחי להבטיח שגם בשני המקרים הראשונים הנ"ל יקנה החוק לזכאים קצבות בשיעור של 25% מהשכר הממוצע (שגם הן מבטיחות בקושי את המינימום הדרוש לקיום) ללא שים לב למצבם הכלכלי, דהיינו יחס שווה בשני ענפי הביטוח הנדונים.<sup>25</sup>

לבסוף, לפי סעיפים 18 ו-24 לחוק תוגדלנה קצבות הזקנה והשאירים ב-2% לכל שנת ביטוח שמעל עשר שנים, אך לא יותר מאשר 50%. בתוקף הוראות אלה יזכו בעלי הוותק המקסימלי (אלה שהיו מבוטחים 35 שנים או יותר) לתוספת קצבה בשיעור של 8% מהשכר הממוצע. הסדר זה אינו מניח את הדעת, וזאת לפחות משום שהקצבה הנוספת שהוא מקנה אינה עונה על תנאי סביר של מספיקות הקצבה והואיל וגם הקצבה הנוספת היא קצבה אחידה ולא קצבה יחסית להכנסה הקודמת, כפי שהיה רצוי לאור המגמה הנ"ל — להבטיח למקבלי הגמלאות מצב כלכלי המתקרב ככל שניתן למצב הקודם — וכפי שמקובל ברוב המדינות בנוגע לקצבה כולה או לחלק ממנה.

#### ד. ביטוח נפגעי תאונות

ביטוח זה, כפי שנובע משמו, אינו חל על נזקי גוף ממחלה, ויש להצטער על כך, שכן מה שקובע הן תוצאותיהם של נזקי הגוף, ולא חשוב מה מקורם או סיבתם.<sup>26</sup> זהו גם חסרונו הגדול של החוק הניו-זילאנדי הנ"ל, אשר עורר עליו את ביקורתם של מנתחיו.<sup>27</sup>

הגם שתנאי חוקי דומה<sup>22</sup>, או דומה במקצת<sup>28</sup> קיים במדינות אחדות — אמנם מעטות — אליבא דידי רצוי לבטל את התנאי הנ"ל וזאת בעיקר בשל הטעמים האלה:

(א) גיל 60 או 65 הוא מספיק גבוה כדי שהמבוטח, בהגיעו לגיל זה, יהנה מקצבת הזקנה החוקית ללא תנאים נוספים, כגון תנאי של העדר הכנסה זו או אחרת;

(ב) למבחן ההכנסות יש חסרונות רבים המכבידים ללא הצדקה מספקת על הפעלת הביטוח הלכה למעשה<sup>24</sup>;

(ג) באופן כללי, ראוי להתנות במבחן הכנסות (או אמצעים) רק מתן גמלאות כגון הגמלה להבטחת הכנסה ויתר שירותי הרווחה, שבהן עצם עילת התביעה היא הנצרכות. כאן הדבר הוא בלתי-נמנע. אך לא כן מתן הגמלאות בביטוח הסוציאלי, המבוסס על תשלום דמי ביטוח, שכן כאן המבוטחים עצמם מקימים ומממנים את קרנות הביטוח וזכויותיהם נקנות כתוצאה מהשתתפותם בהיווצרות קרנות אלה.

לפי סעיף 11 (א) ו-21 (א) לחוק שוות קצבת הזקנה ליחיד וקצבת השאירים המקסימלית ל-16% מהשכר הממוצע. זרק מבוטחים נוזקים מקבלים בנוסף לכך הטבה סוציאלית על-פי סעיף 200 לחוק וההסכם שנערך לפיו, כשהקצבות הנ"ל יחד עם ההטבה הסוציאלית שוות ל-25% מהשכר בממוצע. לעומת זאת, לפי סעיף 127 לז' (א) לחוק שיעור קצבת הנכות המלאה ליחיד הוא 25% מהשכר הממוצע, ללא כל תנאי של נצרכות.

הבדל זה אינו מוצדק באופן עקרוני. המחוקק מגלה באימוצו יחס של איפה ואיפה כלפי מבוטחים בביטוח זקנה ושאירים בהשוואה

22 למשל, בארצות הברית, באוסטרליה או ביפאן.

23 לדוגמה במאוריטניה, במקסיקו או בניקרגואה.

24 ראה מילר (לעיל, הערה 15), עמ' 28—29.

25 בהתאם לסעיפים 11 (ד) ו-21 (ד) לחוק פתירת הבעיה אינה טעונה תיקון חוק והיא בסמכותו של שר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

26 ראה: T. G. Ison, "Human Disability and Personal Income", in: *Studies in Canadian Tort Law*, Toronto, 1977, p. 438.

27 ראה בין השאר: K. H. Marks, "A First in National No-Fault", 47 *Australian L. J.* (1973), pp. 525-534; G. Palmer, "Compensation for Personal Injury: A Requiem for the Com-

לפי סעיף 90ב לחוק, מבוטח הוא תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה. לכן קטינים, לרבות ילדים, אינם מבוטחים ובמקרה של פגיעה מתאונה לא תשתלמנה להם או עבורם שום גמלאות בענף ביטוח זה. בכך דחה המחוקק את עמדת ועדת הרמן, שהכינה את הצעת התכנית בנדון, ואשר הציעה — לאחר ששמעה את דבריהם של מספר מומחים — להעניק גמלה להוריו של ילד שנפגע בתאונה, כדי לפצות אותם על הנזק (ההפסד הכספי) שנגרם להם בגין הטייפול בילד הנפגע או כתוצאה מאבדן השתכרות של ההורה שנאלץ לטפל בילדו הנפגע.<sup>29</sup>

שלילה זו של כל זכות מילד שנפגע בתאונה או מהוריו נראית תמורה עוד יותר אם מתחשבים בכך שביטוח הנכות מכיר בילד כנכה רק כשהוא תלוי בעזרת הזולת במידה מכרעת במשך תקופה של שישה חודשים לפחות.<sup>30</sup> משום כך, ילד שהתאונה גרמה לו תלות הנמכת שכת פחות משישה חודשים, או תלות במידה פחותה, לא יזכה לכל סיוע סוציאלי, לא מבייטוח נפגעי תאונות ולא מביטוח הנכות. ואולם, הרי ייתכן גם ייתכן שילד כזה יודקק לטיפול רפואי, לעזרה בביצוע פעולות יום-יום שונות או להשגחה, לשיעורים פרטיים, לנסיעות לטיפולים רפואיים וכיוצא באלה. לפי המצב הקיים עול ההוצאות הדרושות יפול על כתפי הוריו. מובן שבמקרים רבים עלול הנטל הזה להיות כבד מנשוא. משום כך רצוי היה שביטוח נפגעי תאונות יכסה גם ילדים.

לפי הסעיף הנ"ל גם תושב שמלאו לו 65 שנה, לגבר, ו-60 שנה לאשה, אינו מבוטח בביטוח זה. מי שנפגע בתאונה לאחר שהגיע לגיל

סעיף 90ב של החוק מגדיר את התאונה כ"אירוע פתאומי שבו גורם חיצוני מביא לחבלה פיזית וכתוצאה ממנה לאבדן כושר תפקוד". בכך מוציא החוק מגדר תחולתו את המקרים שבהם נגרמה הפגיעה שלא באופן פתאומי, כי אם כתוצאה מצטברת מתהליך או מפעולות, בין איטיים ובין מתמשכים. למשל, בעקבות שימוש במשך זמן-מה בתרופות או בתומרים או במוצרים לא פגומים אחרים, בשל קבלת טיפולים אחרים חוזרים ונשנים, כתוצאה מזיהום תעטייתי של המים או של האוויר או בעקבות הרעלה איטית מכוונת בידי אדם אחר מתוך כוונותיו הנפשעות. ואולם, כמדומני שנפגעים מאירועים בלתי-פתאומיים כאלה אינם ראויים פחות לפיצוי הולם מאשר הנפגעים שהחוק מתייחס אליהם.

בדומה לכך, לא מובן מדוע ההגדרה דלעיל מדברת רק על "חבלה פיזית". כלום נפגעים מאירוע פתאומי שהביא לנזק נפשי, חמור ככל שיהיה (למשל, הולם קשה עקב פעולת איבה<sup>28</sup>, או עקב אונס אכזרי, שוד מזוין או גיסיון לרצח), וכתוצאה מכך לאבדן כושר התפקוד, אינם ראויים לגמלה כמו יתר הנפגעים מתאונות? מאי ביניהן מבחינת תוצאותיהן של הפגיעה?

לאור האמור למעלה, ומכיוון שקשה למצוא הגדרה למושג תאונה שתניח את הדעת, ייתכן שעדיף היה להימנע מכל הגדרה חוקית של תאונה — כדוגמת החוק הניו-זילאנדי — ול-השאיר משימה זו למפעילי החוק. יש לשער שאז גם מקרים כגון אלה שהוזכרו כאן יהיו מכוסים בביטוח שבו עסקינן.

44, 21 *Am. J. Comp. L.* (1973), p. 44. *mon Law in New Zealand*, אייסון (לעיל, הערה 8), עמ' 18-32. בשל אותה סיבה נמתחה ביקורת גם על הדו"ח שעליו מבוסס חוק זה, ראה: J. M. Matheson, "Compensation for Personal Injury in New Zealand: The Woodhouse Report", 18 *Int. Comp. L.Q.* (1969), pp. 202-203; A. Szakats, "Compensation for Personal Injury: Individual Liability or Collective Responsibility", 3 *U. Tasmania L. Rev.* (1969), pp. 217-218.

28 הכוונה לפעולה שלא גרמה או טרם גרמה נכות, שכן במקרה של נכות זכאים נפגעים אלה לפיצוי לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970.

29 ראה: דו"ח הוועדה לבידוק הנהגת ביטוח בפני תאונות (ועדת הרמן), ירושלים, 1976, עמ' 6-7, 13, 16, 18, 40, 47-56.

30 תקנה 1 לתקנות הביטוח הלאומי (דמי מחיה, עזרה ללימודים וסידורים לילד נכה), תשמ"מ-1980.

כשהנפגע מתאונה הוא עובד או עובד עצמאי, וזהה לקצבת הנכות המלאה ליחיד ביתר המקרים (לפי סעיף 190 לחוק) — ולאי מתן כל פיצוי על כאב וסבל במסגרת ביטוח זה, עלי להעיר שאין שום הצדקה להעדפת נפגעי תאונות דרכים ונפגעים ממוצרים פגומים על-פני נפגעים מתאונות מכל יתר הסוגים. הוא הדין לגבי התקופה המקסימלית לתשלום דמי התאונה — שהיא 90 יום (לפי סעיף 190 לחוק). כידוע, אין שום הגבלה חוקית, מבחינת תקופת הזכאות, על זכויותיהם של הנפגעים המועדפים משני הסוגים הנ"ל.

יתרה מזו, יש טעמים כבדי משקל כדי לגרום שכל בעלי נזקי גוף, מכל סוג שהוא, לרבות נכים כלליים, נכים מלידה וחולים למיניהם, צריכים ליהנות מאותה זכאות לפיצויים ולגמלאות, בהתאם למידת נזקם, וכלפי כל אלה המסגרת האופטימלית להגשמת זכאות שווה כזו היא הביטוח הסוציאלי. אם וכאשר תתקבל תכנית ביטוח גורפת ומקיפה כזאת, המבוססת על רעיון האחרייות החברתית, כאחרייות של הכל כלפי כולם, יהיה עליה לתפוס, בין היתר, את מקומם של דיני הנזיקין המקובלים לנזקי גוף, מה שיאפשר לבטל כליל את הדינים האלה שאבד עליהם הכלח.<sup>81</sup>

### ה. שירותי רווחה

פגם רציני של דיני הביטחון הסוציאלי, בגיון רת שירותי הרווחה, טמון בכך שהנזקקים אינם זכאים לסיוע משפטי בגין השגת שירותים כאלה בכסף<sup>82</sup> ובעין, פרט לגמלה להב-

הזקנה אינו זכאי אפוא לדמי תאונה. הסבר להוראה מגבילה זו טמון ככל הנראה בהנחה שאלה שהגיעו לגיל הנ"ל יקבלו את קצבת הזקנה מן הביטוח הלאומי ולכן לא יהיו זכאים לדמי תאונה. דא עקא, הנחה זו מתעלמת משתי עובדות: (א) לא כל הקשישים זכאים לקצבת זקנה (למשל לא יקבל קצבה זו מי שלא השלים את תקופת האכשרה כחוק, אם אינו נצרך); (ב) שיעור קצבת הזקנה ללא הטבה סוציאלית נופל משיעור דמי התאונה, וכמובן שאין טעם שדווקא נפגעים קשישים יקבלו פחות מיתר הנפגעים מתאונה. הואיל וכך מוטב היה אילו, תחת ההגבלה הנ"ל, היה החוק קובע שמי שזכאי בעת ובעונה אחת לדמי תאונה ולקצבת זקנה לא יקבל אלא אחת משתי הגמלאות, לפי בחירתו.

ועדת הרמן הציעה להעניק לקשישים שנפגעו בתאונה גמלאות בעין (שירותים)<sup>81</sup>. אם שירותים כאלה לא יינתנו במסגרת ביטוח סיעוד החדש, ראוי לקחת בחשבון גם הצעה זו.

ההסדר התחיקתי בדבר ביטוח נפגעי תאונות נועד לחול גם על נפגעים מפשע. ואולם, מבחינה זו אין החוק נקי מכמה מגרעות. נזכיר כאן רק שתיים מהן: החוק אינו קובע שגם היריון כתוצאה מאונס ולידה או הפלה מלא-כותית עקב כך ייחשבו כפגיעה עקב תאונה המזכה בפיצוי, ואינו מתנה תשלום דמי התאונה בהגשת תלונה למשטרה על-ידי הנפגע, שתי ההוראות האלה מקובלות במדינות שיש להן חקיקה בנדון.<sup>82</sup>

בנוגע לשיעור דמי התאונה — שהוא זהה לגמלה הכספית אשר ניתנת לנפגעי עבודה,

31 ראה ד"ח ועדת הרמן (לעיל, הערה 29), עמ' 16, 58, 60—61.

32 ליתר פירוט ראה: א"ל מילר, "הצעה להבטחת פיצויים לנפגעים מפשע", משפטים יא (תשמ"א), עמ' 468.

33 להנמקה נרחבת של עמדה זו ראה: A. L. Miller, "Compensation for Personal Injury: Social Insurance in Comparative Perspective", 4 *Comparative Law Yearbook* 1980, The Hague, 1981, p. 221. (במאמר זה אני מפנה למלומדי משפט רבים הדוגלים באותה דעה); idem, "The Problem of the Class Differentiation of Disability Benefits: A Case for Going Beyond the No-Fault Principle", 12 *Isr. L. Rev.* (1977), p. 434

34 שלילת הסיוע המשפטי בקשר לתביעת שירותי רווחה בכסף היא תוצאה מהדרך שבה מפרשת לשכת

נוקק הנמצא בחוץ-לארץ על כורחו, למשל, לצורך קבלת טיפול רפואי תיוני או כדי לטפל בבן משפחה נכה או חולה? האומנם גם הוא אינו ראוי לתמיכה?

סעיף 18 לחוק הנ"ל מסמיך את המוסד לביטוח לאומי לשלול את הגמלה ממי שללא צידוק מנע מעצמו את הכשרתו המקצועית, את שיקומו המקצועי או את החזר כושר עבודתו. הגם שבהתנהגות כזו שם הנוקק לאל את המאמצים הנועדים לאפשר לו לפרנס את עצמו ואת משפחתו, הסנקציה שבהוראה זו היא חמורה מאין כמותה ובשום פנים אין להשלים עמה.

הגמלה להבטחת הכנסה (הלא היא תמיכת הסעד לפי כינויה החדש), היא החוליה האחרונה במערכת הביטחון הסוציאלי ולכן הסיוע האחרון שעליו יכול לסמוך הנוקק האומלל, חסר הכל, השרוי במצוקה עמוקה, שכן מי שלא יזכה לגמלה זו אל נכון לא יקבל את הסיוע הדרוש לו לקיומו משום מקום אחר. אי לזאת, לסרב להושיט לנוקק עזרה חיונית זו כמוהו סלדון אותו לתרפת העב, דהיינו, בסופו של דבר, לשלול ממנו את עצם הזכות לחיים — יחס שכמובן הדעת אינה סובלת אותו ושאינו מתיישב עם תדמיתה של מדינה מתוקנת. מכיוון שכך, ברור שאין הנוקק ראוי לעונש אכזרי כזה ויהיה חטאו חמור ככל שיהיה.

חוק שירותי הסעד, שהתקבל לפני שנים רבות, והתקנות שהותקנו על-פיו, דלים בתוכנם הנורמטיבי, כשרוב ההסדרים המהותיים החשובים מרוכזים בהוראות תקנות בענייני סעד (תע"ס), הניתנות על-ידי מנכ"ל משרד העבודה והרווחה. מצב תחיקתי זה אינו תקין ולכן רצוי לחוקק בהקדם חוק שירותי רווחה שיכלול את כל ההסדר הסטטוטורי החשוב בנדון, כדוגמת חוק הבטחת הכנסה.

טחת הכנסה. הואיל והזכויות המוענקות לתושבים הן בעלות ערך ממשי רק במידה שבו בזמן ניתנים להם גם האמצעים הדרושים לאכיפת זכויותיהם, חשוב מאוד שהסיוע המשפטי יובטח לנוקקים בזכות בכל המקרים הנ"ל. הדבר מתבקש ביתר שאת אם אנו ערים לכך שלעתים קרובות המדובר בשירותים שקבלתם חיונית לעצם קיומם של הנוקק ושל בני משפחתו, וגם לעובדה שבמקרה שהנוקק נתקל בסירוב מטעם הלשכה לשירותים חברתיים או מטעם רשות אחרת, על-פי רוב אינו מסוגל להיאבק בכוחות עצמו כדי לקבל את השירותים המבוקשים.

לפי סעיף 2 (ב) לחוק הבטחת הכנסה אדם זכאי לגמלה לפי חוק זה רק אם היה תושב ישראל במשך 24 חודשים לפני הגשת תביעתו. הגם שהוראה זו עצמה, וכמו כן תקנה 5 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב—1982, מגבילות במקצת את תחולתה, היא עדיין חלה על מקרים לא מעטים. תנאי זה של תקופת אכשרה בצורה של תקופת תושבות מינימלית אינו נראה לי מוצדק, בייחוד אם מתחשבים בכך שהמדובר כאן בתביעה למתן המינימום שבמינימום הדרוש לקיומו של התושב ושל בני משפחתו.

לפי הסעיפים 3 (1) ו-6 (ד) לאותו חוק ותקנה 8 (א) (2) לאותן התקנות, אדם הנמצא במוסד, כשכל החוקתו איננה על חשבוננו ואין לו בן-זוג, אינו זכאי כלל לגמלה להבטחת הכנסה. אולם, גם אדם כזה ראוי לתמיכה כלשהי בגין הצרכים האישיים הנוספים שלו. קל וחומר הוא יצטרך לזכות בגמלה חלקית אם יש לו ילדים שאינם מכוסים על-ידי התקנות 1 ו-2 לתקנות הנ"ל.

לפי סעיף 14 (ב) לחוק הנדון, אדם הנמצא בחוץ-לארץ למעלה מחודש ימים לא תשולם לו גמלה להבטחת הכנסה. אולם, מה לגבי

הסיוע המשפטי של משרד המשפטים את תקנה 5 (3) לתקנות הסיוע המשפטי, תשל"ג—1973, פרשנות שנכונותה מוטלת בספק, לפי עניות דעתי.

עלו בעתיד הלא רחוק, בהדרגה, תוך מספר שנים. והרי אין זה מן הנמנע כלל שמצבנו הכלכלי ישתפר ויילך בעתיד.

מלבד זאת, את הרוב המכריע של השיפורים המוצעים ניתן להגשים ולממן מבלי להידרש להקצבות נוספות מאוצר המדינה, באמצעות הגדלת-מה של דמי הביטוח שמשלמים התור-שבים. העומס הנוסף הזה בוודאי אין בו כדי להכביד יתר על המידה, אבל התיקונים המוצעים בוודאי ובוודאי שיועילו לכולם.

ובל נשכח עוד דבר. אף-על-פי שבשנים האחרונות היה המצב הכלכלי של מדינתנו קשה למדי לא מנע הדבר חקיקת מספר חוקים סוציאליים או מעין סוציאליים מתקדמים ביותר (ביטוח נפגעי תאונות וביטוח סיעוד, חוק הבטחת הכנסה, חוק האחריות למוצרים פגומים ועוד). תשענה בדבר מצב כלכלי שבגללו אין להוסיף ולתקן בתחום החקיקה הסוציאלית אין לה אפוא על מה שתסמוך.

## ו. סיכום

התערות וההצאות הכלולות במאמר זה, יחד עם הערותי והצעותי שנכללו במאמרי הקודמים בנדון<sup>35</sup>, מתייחסות לרוב הענפים החשובים של הביטחון הסוציאלי. המטרה המשותפת לכל הצעותי היא לתרום לכך שהדינים בשטח זה יהיו צודקים יותר, שוויוניים והוגנים או סבירים יותר. בטוחני, שקבלתן תתרום להתקדמות בעלת משמעות בתחום הנדון.

ויחד עם זה, אם יבוא מי ויטען כנגדי שהשעה אינה כשרה להכנסת השיפורים שאני מציע, שכן מדינתנו, במצבה כיום, לא תוכל לשאת בהוצאותיהם הדרושות, אשיב לו כדלקמן:

איש אינו מצפה שכל ההצעות תתקבלנה מיד ושכל התיקונים ייעשו בבת אחת וללא דיחוי. הכוונה היא, כאמור, שהשיפורים יבוצעו ויופ-

35 "ביטוח נפגעי עבודה: ניתוח מבחינת המשפט הרצוי", בפתחון סוציאלי 20 (תשמ"ז), עמ' 108; "ביטוח בריאות — לקראת העתיד", בפתחון סוציאלי 17 (תשל"ט), עמ' 63; "דינו של העובד החולה: בעיות נבחרות", הפרקליט לד (תשמ"א), עמ' 36 (על ביטוח דמי מחלה). וראה גם לעיל, הערה 15.

# מערכת הזכויות הסוציאליות במערב אירופה

מאת ד"ר אברהם דניאל\*

כיום מקבלים העובדים הטבות רבות ממעסי-  
קיהם, אם כתוצאה מדרישה ממלכתית ואם  
כתוצאה מיוזמת המעסיק או האיגודים המק-  
צועיים. אנו עדים לתהליך של התפתחות הט-  
בות תעשייתיות שיוזמים המעסיקים לשם סי-  
פוק צורכי עובדיהם בתחומים שבהם הגורם  
הממשלתי אינו פעיל (כגון, הפעלת מעונות  
יום לילדי העובדים שלהם). בהטבות אלה נע-  
סוק להלן.

## התפתחות האיגודים המקצועיים

גורם נוסף שנתן תנופה להתפתחותן של הט-  
בות הסוציאליות היו האיגודים המקצועיים.  
בעשרות השנים הראשונות של המאה הנוכחית  
עדיין היה עניין ההטבות הסוציאליות נתון,  
כבעבר, ליוזמתם של המעסיקים, אבל בשנים  
ההן ממש חלה תזונה במוקדי הכוח. האיגודים  
המקצועיים שעלו והתחזקו החלו לסטות מה-  
קונצפציה הקונוונציונלית, הגורסת הפעלת  
תכניות סוציאליות כלליות ביותר, והחלו  
לתבוע ביטוח תעסוקתי כלכלי ממוקד ובסיסי  
לעובדים. דרך המשא-ומתן הקיבוצי הורחבו  
ההטבות לענפים רבים ובמקביל הועלו תביעות  
להטבות ספציפיות יותר. העובדים נטלו לעצ-  
מם יוזמות רבות בכל הנוגע לקידום נושא הה-  
טבות, כדי לזכות בהעלאות שכר עקיפות,  
במיוחד בתקופות שגברה בהן ההתנגדות מצד  
הממשלה והמעסיקים להעלאות שכר ישירות.  
האיגודים המקצועיים הכירו בערך ההטבות  
הנלוות כדרך לשיפור תנאי העבודה, שאינו

## מבוא

מבחינה היסטורית, הופעתה של שיטת מתן  
הטבות סוציאליות, שהיא חלק בלתי נפרד מן  
המושג "מדינת הרווחה", קשורה בשני תהלי-  
כים שהתרחשו בסוף המאה השמונה-עשרה  
ובמשך המאה התשע-עשרה. תהליכים אלה  
היו התפתחות התעשייה והמעבר מחברה חק-  
לאית לחברה תעשייתית, והיווצרות תפיסות  
פוליטיות-פילוסופיות חדשות לגבי תפקיד  
המדינה וזכויות הפרט בה. האווירה החברתית  
וההתקדמות התעשייתית בתחום המדעי-טכנו-  
לוגי הביאה את המעסיקים לידי הכרה בעוב-  
דה שאמצעי הייצור הטכניים לבדם לא יגבירו  
את היעילות ואת התפוקה בעבודה. העובד  
הוכר כמשאב חיוני, הרשאי וזכאי לקבל תג-  
מולים אינטרינזיים ואקסטרינזיים. התגלה,  
שמתן הטבות סוציאליות עשוי להועיל למע-  
סיקים בתחומים רבים. בנוסף למילוי חובה  
חברתית, ניתן להשתמש בהטבות חומריות  
ככלים לצורך גיוס עובדים, להגברת ההנעה  
והתפוקה, וכתמריץ למניעת תחלופה לא  
רצויה. ההטבות הפכו להיות אט אט גורם  
בלתי נפרד בתחום יחסי העבודה לשם שיפור  
יחסי העבודה, כגורם ממתן בסכסוכי עבודה  
וכאופציה נוספת במשא-ומתן על תביעות  
שכר. פונקציה אחרונה זו נעשתה מרכזית  
ובמיוחד בשנים האחרונות, כאשר מצבים כל-  
כליים או מדיניות כלכלית לא איפשרו העל-  
אות שכר ישירות גבוהות, והטבות — כמו  
חופשות בתשלום — שימשו תחליף מספק<sup>1</sup>.

\* החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב.

1 ראה: International Labour Office, *Labour Costs in European Industry*, Geneva, 1959.

## התפתחותם של תנאי עבודה

המאה ה-20	במעבר מן המאה ה-19 ל-20	המאה ה-19
— תסות ומימון ממשלתיים.	— פיתוח תכניות סוציאליות כלליות.	— הטבות ביחמת המעסיקים.
— ביטוח לאומי חובה — כי-סוי רחב.	— הכרה בזכויות העובד.	— סעד
— אונזיברסליות וסטנדרטיזציה של זכויות.	— העברת תוקים סוציאליים.	— עזרה לשניים } תסד, גישת
— סטאטוס חברתי — רמת תיים ואיכות חיים.	— מעורבות מתפתחת של הגו-רם הממשלתי.	— תכניות של התנדבות, ללא סטנדרטיזציה או אחידות.
— משא-ומתן על שכר, ישיר, ועקיף.	— עליית האיגודים המקצועיים	— מעורבות ממשלתית מוגבלת.
	— תביעה לביטוח תעסוקתי לעובדים.	— מימון פרטי.

הסכימה מציגה את התפתחותם של תנאי הע-בודה ממערכת פשטנית של המאה ה-19, שאיפיין אותה המונופול שבידי המעסיקים, עד להתפתחותה של מערכת משולשת ובעלת אחריות משותפת לקביעתם, להפעלתם ולמי-מונם של תנאי העבודה: הממשלה — האיגו-דים המקצועיים — המעסיקים. משקלם של כל שלושת הגורמים במערכת משתנה ממדינה למדינה, ונקבע על-פי צרכים, קונצפציה חב-רתית ומצב כלכלי שהם ייחודיים לכל מדינה.

### ההטבות הסוציאליות המוענקות בארצות השוק האירופי המשותף

רוב ארצות מערב אירופה ואמריקה הצפונית נמצאות בשלב של ביסוס הבטחת רמת השפע שהושגה בשנים האחרונות. איסיוני ההטבות המשותפים לארצות השוק המשותף הם: רמה גבוהה של הטבות, כיסוי נרחב של האוכלו-סייה הנהנית מהן, הכנסה עקיפה גבוהה יחסית לשכר הישיר, רמת מיסוי נמוכה, וניצול ההט-בות ככלי ליצירת חלוקה מתודשת של ההכנ-סות. בכל מדינות השוק המשותף מסתמנת התפתחות ענפה של התחום הסוציאלי,

גיתן באמצעות השכר הישיר. התביעה להט-בות נלוות התרחבה עד שהיתה לגורם קבוע בתהליך המשא-ומתן. היא אף הפכה להיות גורם מרכזי עקב המגוון הרחב של אפשרויות הלחץ הנובעות ממנה. השפעת האיגודים מור-גשת גם בתחום הסוציאלי הרחב יותר, כתוצאה מחלקם הפעיל בהעברת תוקי ביטוח לאומי בארצות שונות ובפיתוח שירותים חברתיים שונים עבור חבריהם. תרומתם של האיגודים המקצועיים מוכרת גם בתהליך הליברליזציה והסטנדרטיזציה של ההטבות הסוציאליות.

השפעתם של האיגודים בתחום זה היא לעתים מכרעת, אם כי לא תמיד לטובת העובדים. דוגמה לכך שימשו תנאי העבודה ששררו בארצות הברית לפני המשבר הכלכלי. בתחיי-לת המאה הנוכחית היתה התנגדות להפעלת ביטוח לאומי חובה בארצות הברית, למעט בתחומים מצומצמים. העובד האמריקני, שלא כעמיתו באירופה, לא זכה להטבות נרחבות עד שנות ה-30. כתוצאה מכך נוצר מצב פא-ראדוקסלי, המתחייב מן הפיגור הרב שנבע מהתנגדותם של האיגודים האמריקניים. אלה דחו בעקשנות כל מעורבות ממשלתית בנושא זה עד לשנות המשבר הכלכלי.

גיתן לסקור את התפתחות הגורמים בקביעת תנאי העבודה בדרך סכימטית (ראה טבלה בראש העמוד).



בגובה שונה במצבים כגון נכות ופטירה; האם יש הצדקה למתן הטבה שונה ליתומים ולנכים, דבר המגדיל את יתרונו של מצב אחד לעומת חברו?

הבעיה המרכזית המלווה את הנושא של הטבות סוציאליות היא הענקתן האוניברסלית לעומת הענקתן הדיפרנציאלית. זוהי בעיה מיוחדת לארצות השוק המשותף, המאגד בתוכו מדינות המקיימות ביניהן קשר כלכלי הדוק והמאזחות ביניהן מכוח אותו קשר כלכלי. פעילות הגומלין המוגברת ביניהן יוצרת השלכות על פעילותן הפנימית בנוגע ליצור, למדיניות כוח עבודה, שכר וכדומה. בנוסף על המטרות שצוינו מיועדות ההטבות לענות על צרכים ענפיים ועל מצבים כלכליים-חברתיים ייחודיים השוררים בכל מדינה.

אם הענקת הטבות חייבת להיעשות מתוך גמישות ורגישות לצרכים ספציפיים, אזי השאלה היא: אם אכן נוצרים הבדלים בגלל עצם מתן ההטבות השונות, האם ההבדלים הללו הם טקטיקה חיונית ובסיסית, או שמא חייב לשרור, בכל מחיר, מצב של אחידות וליכוד פנימי במתן הטבות בארצות השוק המשותף? שאלה מהותית זו חייבת להיבדק תוך התחשבות בבעיות משותפות, אשר תוביל ליצירת מאזן והתאמה נחוצים בין צורכי ארצות השוק בכלל ובין צורכי המדינה המסוימת בפרט בנוגע להענקת ההטבות.

### הטבות סוציאליות — הגדרה מוסכמת

ד' רובינסון<sup>2</sup> מעלה את הסברה, שניתן לגבש הגדרה אוניברסלית של הטבות סוציאליות דרך שתי גישות, כאשר הקריטריונים לבדיקה הם: ההשלכות, ההשפעות, מידת התועלת לעומת עלות ההטבות והנאת מקבל ההטבות.

המתבטאת בהפעלת ביטוח בתחומים של נכות, אבטלה, מחלה, במערכות פנסיה וקצבאות שאירים, הבאות בנוסף על קצבאות המשפחה. העובדים בכל מגזרי המשק מבוטחים בביטוח לאומי, על-פי תקנות חוק, או באמצעות מערכות ביטוח שונות. כל מדינה ומדינה מפעילה את תכניתיה בהתאם לקריטריונים שונים<sup>2</sup>.

רוב העצמאיים במדינות אירופה (פרט לגרמניה) אינם נהנים מהטבות כספיות במקרים של מחלה או במקרים של נכות (פרט לגרמניה, לוקסמבורג ואיטליה) או אבטלה. עובדי מלאכה וחקלאות נהנים לעתים מתנאים טובים יותר מאשר עמיתיהם העובדים בענפי התעשייה. ההבדלים בהענקת הטבות נובעים יותר משוני בתנאי העסקת עובדים השוררים במשק המדינות מאשר מהבדלים מהותיים בזכות. עובדה היא, שתכני ההטבות בארצות השוק דומים: מענקי המשפחה כוללים ברובם קצבאות לידה, משפחה, הטבות ליתומים ולנכים; ובתחום החופשות — ברוב המקרים ביטוח הזיקנה מקנה זכויות למענקים ולשירותים מיוחדים. לאחרונה החלה להתפתח מגמה להעניק לעובדי כפיים תשלום בשיעור כפול עבור חופשות.

הדמיון בין ההטבות שמתן נהנים העובדים בארצות השוק המשותף מעלה בעיות אחדות: מחד גיסא, קיימת נטייה להרחבת זכויות והשוואתן לשאר הארצות, ומאידך גיסא נתברר שבמגמה זו כרוכים קשיים לא מעטים ועל כן יש צורך בדיון מעמיק ועל כל פנים יש מקום להענקת דיפרנציאליות של הטבות. למשל, בארצות שבהן שיעור הילודה נמוך, מענקי הלידה נועדו לעודד ילודה. נשאלת, אם כן, השאלה, האם רצוי לעודד בכל מדינה ילודה במידה אחידה, על-ידי מתן הטבות גבוהות, וזאת למרות דרכיה השונות של כל מדינה ומדינה להשגת מטרה זו? כמו כן, קיימת שאלה יסודית המתייחסת למתן הטבות

2 ראה: A. Delperée, *Social Security in the European Economic Community*, International Institute of Labour Studies, No. 8, 1971, pp. 28-65

3 D. Robinson, *Wage Drift Fringe Benefits & Man Power Distribution*

נית כלשהי. תשלומים אלה מוענקים כתוצאה ממצבים הקשורים בעבודה, כגון פרישה, חולי ופטירה. ההטבות הן תגמול שאינו כספי, אלא שירות בעין (דיוור, סבסוד מזון וכו') המקובל כחלק מתנאי העבודה. ההטבה הסוציאלית אינה קשורה אפוא למהות העבודה, לאופייה או לביצועה, אלא לסיטואציית העבודה הכללית ולהימצאות העובד בה. תגמולים אלה מוענקים לעובד בגלל עצם העסקתו במקום העבודה הספציפי.

לידאל<sup>4</sup> מגדיר הטבות כתמיכה מחוץ למסגרת העבודה. זוהי "משכורת" תחליפית המוענקת מעבר לנחוי ליעול תעסוקתי, היינו, התגמול מוענק תמורת עבודה שלא נעשתה למעשה. ההטבות, בהיותן תוספת לשכר ישיר בצורות שונות, מאפשרות לעובד ליהנות משירותים רבים מבלי שאלה ינגסו בהכנסתו ממשכורת.

### הטבות ממלכתיות והטבות תעסוקתיות

קיימת הבחנה בין סוגי ההטבות המתבררת באמצעות בדיקת הוצאות המעסיק עבורן. הוצאות עבור הטבות נעשות בשתי צורות:<sup>5</sup> (1) כהשלמה לתכניות סוציאליות ממשלתיות, כאשר המעסיק משלם לאוצר תשלום מוגדר לפי עובד עבור שירותים, כגון טיפול רפואי; (2) ככיסוי של תחומי פעילות שאותם אין הגורם הממשלתי מספק, כגון מעונות לילדים, מענקי לימוד והנחות ברכישת מוצרים. במקרה הראשון, ההטבות מוגדרות כסוציאליות-ממשלתיות, ובמקרה השני הן מוגדרות כהטבות תעשייתיות ביוזמת המעסיק או האיגוד המקצועי.

ההבחנה בין שני סוגי ההטבות היא משמעותית לגבי הרכב אוכלוסיית היעד, אופי ומימון ההטבות. כיום, שואפות ההטבות המוענקות

1. הגישה הכמותית. גישה זו משווה את ההטבות לתשלומים שונים, ומהווה הערכה כמותית של הנושא. היא מתייחסת לתוצאות בתחום העבודה, כגון תשלומי מסים שונים מטעם המעסיק והעובד, כשאינן העובד זוכה לכל תועלת ישירה מהם. במקרה זה, ההטבה המתקבלת בעקבות תשלום מס היא כל כך עקיפה עד שאין להגדירה כהטבה. נשאלת אפוא השאלה, אם ניתן לכלול תחשיבי תשלום (מסים), הוצאות עבור גיוס עובדים וכדומה) בהגדרת הטבות.

2. הגישה המשולבת. גישה אלטרנטיבית להגדרת ההטבות היא שילוב של הגישה הכמותית עם הגישה האיכותית, וכוללת את המרכיבים של שכר ממשי, הטבות, השפעתן על העובד, מידת ההנאה המופקת מקבלת ההטבות וההשלכות על הייצור. מעלתה של הגדרה זו בהבחנה שהיא עושה בין משתנים מרכזיים בתחום זה. עם זאת יש לציין, כי הגישה המשולבת טרם נוצלה דיה בהגדרת ההטבות ובבדיקתן.

מסתבר, שהטבות סוציאליות הן נושא מורכב שאינו ניתן להגדרה חד-משמעית. כל הגדרה חייבת לקחת בחשבון מרכיבים רבים כגון: ההוצאה הריאלית להטבות, אופיין, מימוןן, תועלתן האובייקטיבית והסובייקטיבית לעובד מבחינת השפעתן על רמת חייו וכתמריץ ייצור.

כדי להבהיר את הנושא מבחין רובינסון בין שני מונחים: השכר הגלובלי, והטבות סוציאליות. שכר גלובלי מתבטא בתשלומים במזומן הנעשים בקשר ישיר עם ביצוע עבודה. תשלומים אלה כוללים פרמיות, בונוסים ותמריצים, ונובעים ישירות מן המאמץ הכרוך במילוי תפקיד מוגדר. לעומת זאת, הטבות סוציאליות הן תשלומים מידיים או דחויים שאינם נובעים מביצוע עבודה ואינם קשורים למילוי פונקציה ארגונית.

4 .N. Lydall, *The Structure of Earnings*, London, Clarendon Press, pp. 267-269

5 ראה: J. Backman, *Wage Determination: An Analysis of Wage Criteria*, Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand Company Inc., 1959, p. 24

2. אוכלוסיית היעד מתרחבת אל מעבר לעובד היחיד במטרה לכלול את משפחתו ושאריו.
3. איתור צרכים נרחבים יותר של האוכלוסייה וטיפול בתחומי חיים מגוונים, כגון לידה, זיקנה ונכות.
4. שימוש גדל והולך בהטבות ככלי טיפול במסגרת כוח עבודה ומשק.
5. השתתפות הממשלה והמעסיקים במימון תוכניות ממשלתיות ומגוונות מס שונים (כגון הנחות מס) החלים על תכניות תעשייתיות שונות.

### מימון ההטבות

הקונצפציה העיקרית העומדת מאחורי ההטבות היא חברתית. ואולם, בדיקת הנושא דורשת שהיא תתורגם לגורמי עלות-תועלת עבור שלוש הפרונקציות המממנות: הממשלה, המעסיק והעובד. לעיל כבר הוזכרו מספר גישות להגדרת עלות-תועלת שתיאר רובינסון<sup>6</sup>, ואשר נקודת המוקד שלהן היתה הנאת העובד מן ההטבות. להלן נסקור את העלות למעניקי ההטבות, כשבנקודת המוקד שלנו ניצבים הממשלה והמעסיק.

א. ההוצאה הלאומית על הטבות בדיקת הנושא בשנים האחרונות מעלה, שההטבות תופסות חלק נכבד מתוך כלל התוצר הלאומי הגולמי, היינו ההשקעות וההוצאות הלאומיות. מבחינת היסטורית, מימון ההטבות, במיוחד בארצות השוק המשותף, נקבע במסגרת יחסי העבודה באמצעות משא-ומתן. שיהיה זו הוכיחה את עצמה כבלתי מתאימה בעת שמטרת ההטבות הפכה להיות רחבת יותר. בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה הגיע שיעור ההוצאות עבור תכניות סוצי-

בגדר חוק בחסות ממשלתית, מחד גיסא, להגיע לאוכלוסייה רחבה ביותר בניסיון להבטיח אותה בתחומים רבים, ומאידך גיסא, הטבות תעשייתיות מיועדות רק לאוכלוסיית עובדים מוגדרת. הטבות אלה שונות לעתים מענף לענף, ממעסיק (ארגון) למעסיק. למרות שהאיגודים המקצועיים משמשים לא אחת ממ"רץ להרחבת ההטבות וליצירת אחידות ביניהן ברור, שהאינטרס הראשוני שלהם מכוון לחבריהם ולקידום ענפי.

גם מימון ההטבות מושפע מן ההבחנה בין סוגי ההטבות. מקורות המימון לתכניות ממ"ר של תיות הם, בדרך-כלל, שלושה: הממשלה, המעסיק והנהנה, ועל כל אחד מהם חל תשלום מוגדר. לעומת זאת, הטבות תעשייתיות ממומנות כמעט תמיד בידי המעסיק בלבד, בהתאם למדיניות ארגונית. אבל קיימות גם תכניות תעשייתיות שבהן העובדים שותפים למימון, כגון במקרה של פנסיות וקרנות ארגוניות שונות.

התפתחותם של שני סוגי ההטבות, הממלכתיות והתעשייתיות, בשנים האחרונות מצביעה על יעדים שונים. ההטבות הממלכתיות מכוונות להכללת קבוצות אוכלוסייה גדולות יותר במסגרת זכויות מגוונות. ההטבות התעשייתיות מכוונות לעובד ולמשפחתו, ונועדו לספק תנאי עבודה וחיים משופרים ומושכים יותר. עם זאת, אין להתעלם מכמה נקודות שהן משותפות לשני סוגי ההטבות ומן המצב הסיימטרי הקיים ביניהן. להלן כמה מן האיפיונים שהם משותפים לשני הסוגים:

1. ההטבות הממשלתיות מעוגנות בחקיקה ובתקנות חוק המופעלות בחסות המדינה ובמימון ממלכתי. חוקים אלה מיושמים באמצעות מוסדות כגון המוסד לביטוח הלאומי; ההטבות התעשייתיות נקבעות על-פי יוזמת המעסיק או בתהליכי משא-ומתן ומעוגנות בחוזי עבודה יחידים או קיבוציים. איפיון זה מעניק בסיס לגיטימי וממוסד להטבות מצד אופיין החברתי.

הולנד, נורווגיה, שוודיה, דנמרק, שווייצריה, ספרד, פורטוגל ופינלנד. הסקר גילה, ששירוי-תים סוציאליים תפסו את המקום המרכזי בהוצאות מתוך כלל התוצר הלאומי הגולמי. למרות ההגדרות השונות של הוצאות סוציאליות בכל המדינות מה שאיפיון את כל המדינות הללו היתה העלייה בפעילות התקציבית בסעיפי הדיור, הפנסיות, הביטוחים ומענקים שונים. צמיחה זו בולטת בשנות ה-60, לעומת ההוצאות הצנועות שאיפיינו את שנות ה-40 וה-50 במיוחד בהולנד ובנורווגיה.

הוצאות לאומיות עולות בקנה אחד עם צרכים חברתיים. הן מוגדרות ומכוסות על-ידי מיסוי כללי או תכניות תשלום ספציפיות. ברם, הנטל הכספי הכבד בתחום זה מעמיד את החובות החברתיות להרחיב הטבות מול מילוי חובות לאומיים אחרים (השקעה בביטחון, פיתוח).

ההתמודדות מבחינת קביעת המדיניות והתקצוב, המתמקדת בחלוקת "העוגה הלאומית", מוכרעת בדרך כלל עקב המצב הכלכלי השורר במדינה ובגללן זוכות לא פעם הטבות אחרות לתקצוב מוגבר. לדוגמה, האבטלה הגוברת בארצות השוק המשותף בשנים 1976—1977 דירבנה את הממשלות, המעסיקים והאיגודים המקצועיים גם יחד להקציב משאבים מרוכזים לפיתוח הטבות כאמצעי למלחמה במיתון ובאבטלה<sup>7</sup>. כדי לגייס כוח אדם צעיר יותר הוענקו תנאי פרישה נאותים לעובדים והוצעו תנאי עבודה נלווים מפתים במיוחד. במטרה לעודד ניידות פותחו תכניות להסבה מקצועית, שבוע העבודה קוצר והחופשות השנתיות הוארכו. האיגודים המקצועיים תרמו את חלקם בהדגישם בעת המשא-ומתן ביטחון תעסוקתי והטבות נלוות לשכר הישיר, ובמדינות כגון הולנד וגרמניה אף שילבו שני אלמנטים אלה בחווי עבודה. כאן אנו עדים לפעילות

אליות שכוסו ממיסוי ל-25% בערך. בוי<sup>7</sup> סקר את התפתחות ההוצאות הלאומיות בשנים 1960—1971 בתשע-עשרה ממדינות אירופה. הוא גילה עלייה מגמתית בהוצאות עבור תכניות סוציאליות ועלייה מקבילה במיסוי. בוי מסביר עלייה זו בהיקפן המתרחב של ההטבות, הן מבחינת מטרותיהן והן מבחינת אוכלוסיית הזכאים. בסקריו התייחס בוי למספר הרב של הטבות שעוגנו בחוק והמופעלות על-ידי המגזר הציבורי למחצה וגופים אוטונומיים המהווים גם את מקורות המימון המרכזיים.

למרות כניסתם של גורמים אחרונים אלה למערכת הפעלת ההטבות נראה לעין גידול בולט בחלקו של הגורם הממשלתי בנושא המשק הלאומי. תוך השוואה בין עלויות סוציאליות (הכנסות והוצאות של מערכות סוציאליות ביחס לתוצר הלאומי הגולמי) במדינות השונות גילה בוי שעלתה חשיבותו של סעיף ההטבות בקצב מהיר יותר מאשר התוצר הלאומי הגולמי. השונות ברמות הכלכליות בין המדינות שנסקרו יצרה סטייה בשיעור שבין 10% ל-15%.

פער זה בין הוצאות להכנסות במדינות השונות נבע מ"זותק" ומיציבות של תכניות סוציאליות ממשלתיות ומהצטברויות הון קטנות שאיפיינו את המדינה המתועשת לעומת המדינות המתפתחות. הסתבר, שההשקעה בחיסכון לאומי באמצעות תכניות סוציאליות גדולה יותר במדינות מתועשות מאשר במדינות מתפתחות. עובדה זו מבליטה את הקשר בין הרמה הכלכלית של המדינה ובין היקף ההשקעה העומד לרשותה בתחום הסוציאלי. בסקר אחר<sup>8</sup>, נבדקו 10 מדינות במערב אירופה באמצעות השוואת הוצאות לאומיות כלליות עם הוצאות סוציאליות בשנים 1948—1975. המדינות שנסקרו היו אוסטריה, בלגיה,

7 S. Boye, "The Cost of Social Security", *International Labour Review*, Vol. 15, No. 3 (May-June, 1977).

8 J. E. Pluta, "National Defence & Social Welfare Budget Funds in 10 Nations of Post War Western Europe", *International Journal of Social Economics*, Vol. 5, No. 1 (1978), p. 67.

9 OECD, *Economic Outlook*, No. 22 (Dec. 1977), No. 23 (July 1978); ראה

זאת, שיעור ההוצאות של המעסיקים נמוך יותר כאשר מימון התכניות מבוסס על מיסוי כללי, כמו באנגליה, בשוודיה ובשווייצריה. באנגליה, לדוגמה, הסתכמו הוצאות עבודה כלליות בתחום התעשייה ב-1975 ב-87.5%<sup>9</sup>. תשלומי המעסיקים עבור תכניות סוציאליות ממלכתיות היו הפריט השני בגודלו בתקציב (6.5% בערך, לעומת תכניות פרטיות, שתפסו 4% בלבד מכל הוצאות העבודה). המסקנה המתבקשת מכך היא שהוצאות המעסיקים על הטבות תושפענה מהמבנה הכלכלי-פינננסי, וזאת נוסף על רמת ההתפתחות של המערכת הסוציאלית.

גם בארצות הברית הוצאות משלימות תופסות חלק גדול מהוצאות עבודה, אם כי עדיין אינן מגיעות לשיעורן באיטליה, בצרפת ובגרמניה. ההטבות הן תוספת משמעותית לשכר גם בארצות שבהן נהוג תכנון כלכלי ריכוזי, כגון ברית המועצות. תחום זה מתחיל להתפתח כיום גם במדינות אסיה ואפריקה.

המידע על מימון הטבות תעשייתיות מצומצם עוד יותר בשל רבגוניותן של התכניות הארגוניות ופיזורן. חלק מתכניות אלה ייסקר בפרקים להלן. אך כדאי לציין כבר עכשיו שחלה עלייה מתמדת במספרן של ההטבות התעשייתיות שבמימון הישיר של המעסיק ובגיוונם הרב.

### הדילמות שמעורר נושא ההטבות

תהליך התפתחותן של ההטבות מלווה בוויכוחים ובדילמות לא מעטות. ההשפעה השלילית הפוטנציאלית להטבות על ניידות עובדים מענף לענף, שמקורו בחשש מפני אבדן זכויות

הגומלין הדינמית הקיימת בין ההטבות ובין הגישות הכלכליות והחברתיות, כאשר המגמה היא הפעלת יתר של הטבות למטרות גרוס-בנות. פעילות גומלין גוברת זו מסבירה לא מעט את צמיחתן של ההוצאות הלאומיות המושקעות בהטבות.

### ב. הוצאות המעסיק

להתפתחות ההטבות הסוציאליות, וההוצאות עבורן, יש בהכרח השלכה על המגזר המעסיק, הנדרש להשלים תכניות ממלכתיות הפועלות על-פי חוק או תקנות. מצד שני, חלים עליו גם התשלומים עבור כל אותן ההטבות התעשייתיות המתפתחות בעקבות הגורם של כוח אדם, או בשל לחצי האיגודים המקצועיים. הוצאות המעסיק על שכר ישיר ועקיף עלו בקנה אחד במשך השנים<sup>10</sup>. היחס בין שכר ישיר להטבות אינו אחיד בכל הענפים ואצל כל המעסיקים במדינות השונות. זוהי, כנראה, הסיבה לכך שהמידע על מקומן של ההטבות בסך-כל ההוצאות על עבודה דל כל כך. עם זאת, סקרים הראו שקיימת עלייה מגמתית בשיעור ההכנסה הגולמית ובשיעור ההוצאות עבור השלמות שכר ישיר, שיעור המתבטא ב-30% בערך מסך-כל ההוצאות הכלליות על עבודה. ב-1929 הגיע שיעור ההטבות ל-19% מסך-כל ההוצאות; ב-1971 עלה שיעור זה ל-30.8%<sup>11</sup>. מסתבר אפוא, שתשלומי המעסיק עבור תכניות סוציאליות-חובה תופסים חלק נכבד למדי בסעיפי ההוצאות הנלוות לשכר, במיוחד במדינות שיש להן מערכות סוציאליות מפותחות<sup>12</sup>. כמוכן שנתגלה שיעור הוצאות נלוות גבוה במיוחד במדינות שאינן מממנות הטבות ממלכתיות במסגרת המיסוי הכללי, כמו איטליה, צרפת וגרמניה. לעומת

10 באקמן (לעיל, הערה 5), עמ' 46-49.

11 ראה: L. M. Solnick, "Unionism & Fringe Benefit Expenditure", *Industrial Relations*, Vol. 17, No. 1 (Feb. 1978), p. 102.

12 ראה: International Labour Office, *Wages: A Worker Education Manual*, Geneva, 1964, pp. 46-51.

13 *Department of Employment Gazette* (Sept. 1977), pp. 927-1044.

## הסוגים השונים של הטבות שמעניקים המעסיקים

כאמור לעיל, ההטבות הסוציאליות מחולקות על-פי הגדרתן בין תכניות ממשלתיות, הכוללות מגוון רחב של שירותים — כגון טיפול רפואי, אשפוז, ביטוח נכות, אבטלה, לידה — שעל המעסיק להשתתף במימוןן באמצעות תשלומי השלמה, ובין הטבות תעשייתיות המוענקות ביוזמת המעסיק<sup>15</sup>. להלן נדון בעיקר בהוצאות המעסיק על הטבות סוציאליות-תעסוקתיות המתבטאות בהענקת שירותים בעין או תשלומים שונים.

1. תכניות לביטוח מחלה. אפילו כאשר קיימת תכנית ממלכתית להטבות סוציאליות, במצב של אבדן הכנסה בגין מחלה, הארגון יכול לנקוט יוזמה בהשלמת הביטוח. בחברות אירופיות רבות מקובל להמשיך ולשלם תשלומי משכורת גבוהים לדרגים מינהליים בעת מחלה. נוהל זה מקובל פחות כאשר מדובר בעובדי כפיים. בחברות אמריקניות התפתחו, בעקבות לחץ האיגודים המקצועיים, תכניות משלימות עבור העובדים. תכניות אלה נובעות מיוזמת מעסיק יחיד, אך הן מופעלות בצורת תכנית איזורית המשותפת לכמה חברות ומכסה מספר רב של עובדים.

2. תשלומי פנסיה. אלה הם כיום הטיב בה ממוסדת ונפוצה. הפנסיות מספקות לעובדים ביטוח ארוך-טווח ובדרך כלל הן מעניקות החזר השקעה משמעותי בתום שנות הביטוח. תכניות הפנסיה עבור עובדי הצווארון הלבן מפותחות יותר, אולי משום שקבוצה זו יכולה להפעיל לחץ רב יותר להשגתן. כמו-כן, אי-גודים מקצועיים רבים לא לחצו להרחבת הטבה זו לדרגים נמוכים, בגלל ההשקפה שתוספת שכר ישירה מושכת יותר וגם מפני שעניין הפנסיה מכוסה ממילא בתכניות הממלכתיות.

כבר נדונה רבות. ויחד עם זאת, הענקת הטבות סוציאליות ממשלתיות ותעשייתיות היא עדיין גורם אינפלציוני במשק, המטיל נטל כספי כבד הן על הממשלה והן על המעסיק. נטל זה מעורר קושיות רבות לגבי דרכי מימון ההוצאות, אופייה של מערכת המיסוי והדרכים שבהן תוענקה ההטבות. עד היום טרם נפתרו שאלות בסיסיות שעניינן יעילותן של ההטבות כתמריץ בהגברת תפוקה, כלומר תרומתן להגברת ההנעה בעבודה. נושאים שונים הקשורים להן זכו לביקורת נוקבת, שעיקרה שיש כאן משום בזבוז מקורות, ניצול בלתי יעיל של שירותים סוציאליים ויצירת תחרות-יתר, בניסיונות להשיג הטבות, תחרות היוצרת לחץ מתמיד ביחסי עבודה<sup>14</sup>.

קיימים גם ויכוחים פילוסופיים לגבי המשמעות של הענקת הטבות לעומת הענקת שכר ישיר עבור העובד. מחד גיסא, שכר ישיר מבטיח לעובד חופש בחירה לגבי סוג הוצאותיו בהתאם לצרכיו ורצונותיו; מאידך גיסא, הטבות מבטיחות לעובד רמת חיים מינימלית ומנגנוני הגנה ופיצוי מפני מצבי גזק שונים. הגיסיון שנצטבר בסוגיה זו הראה, שאף-על-פי ששכר ישיר עומד במבחן הפילוסופיה של צדק חברתי וחופש הפרט, הוא אינו עומד במבחן המציאות. העלות בשכר ישיר אינה מסוגלת לכסות את הוצאותיו הגדלות של העובד על שירותים ראשוניים ומשניים. משום כך שכר ישיר אינו מסוגל תמיד לענות על דרישות העובד בתחום רחב, ואינו מעניק לעובד, הלכה למעשה, את חופש הבחירה המיוחל.

ההטבות הן במקומן על אף הבעיות שהן מעמידות בפני הרשויות, ואם נחשוב על מספר ההטבות, מכל הסוגים, שנוספו לעובד במשך השנים האחרונות נראה, שיש ביתרונותיהן משום משקל-נגד נכבד לעומת הבעיות שהן מעלות.

14 באקמן (לעיל, הערה 5), עמ' 46—49.

15 *Wages* (לעיל, הערה 12), עמ' 46—51.

רבות יותר מאשר עובדי כפיים. לעתים מועד נקים ימי חופשה מעבר לנחל הרשמי בגין ותק. נוסף למתן חופשות נוספות יש שמועד נקים לעובדים תשלומים מיוחדים, כגון בונוסים או משכורת, המוענקים בעת החופשה. תשלומים אלה ניתנים כתוספת לשיעורי תשלום בסיסיים הנקבעים על-פי חוק. בהולנד נהוג להקים קרנות חופש במימון המעסיק; בשוודיה נהוגה שיטה של סבסוד חופשות; בארצות הברית קיימת מערכת מגוונת המורכבת משיטות שונות, הכל בהתאם לענף ולמקום העבודה.

5. דיור. ענפי עיסוק שונים, כגון חקלאות, עבודה במכרות וכו' מספקים דיור לעובדיהם. הטבה זו התפתחה מתוך כוונה המציאות ונועד להגייס עובדים בעזרת תנאי עבודה מושגים. הספקת דיור קשורה לנושא של נידודת עובדים ומאפשרת מניפולציה של מקום העבודה במטרה לייצר יותר, או כדי למתן נידודת בהתאם לצורך. סבסוד הדיור הוא הטבה נפוצה בקרב עובדי הצווארון הלבן והוא כולל תשלום דמי השכירות או רכישת מקום המגורים, וכן מתן הלוואות או מענקים לצורכי מגורים.

6. תכניות חיסכון. תכניות אלה נועדו לעודד אצל העובדים חיסכון לקראת פרישה או כהכנה למצבים בלתי צפויים כגון נכות. תכניות כאלה מממן בדרך כלל המעסיק, לבדו או בשיתוף עם העובדים. סוגיה זו כוללת גם השקעות עובדים בחברה וחלוקת רווחים.

7. ביטחון תעסוקתי. במערכות כלליות או בענפי תעשייה הסובלים מחוסר יציבות בתחום העבודה וההכנסה מארגונים המעסיקים תכנית להבטחת הכנסה מינימלית. ביטוח זה מיועד להבטיח את שכרם של מובטלים זמניים בעקבות עבודה עונתית או משבר בענף, או לשם שמירת אפשרות חזרה לעבודה והבטחת העסקה מסודרת אחרי שהגיע העובד לגיל זיקנה.

8. הטבות ואבטלה. בדרך כלל גבוהים יותר התשלומים המוענקים למובטלים באירופה מאשר בארצות הברית. האיגודים המקצועיים משתתפים בהוצאות בהתאם לאחוז

תיות הקיימות. רוב המעסיקים האירופיים מאמינים, שהענקת פנסיה ארגונית לעובדי כפיים תשפיע מעט מאוד על העובדים וכן שתכניות ממשלתיות מפחיתות מערכן של תכניות ארגוניות בתחום זה. התוצאה מכך היא אפוא אפליה בין הדרגים בכל הנוגע לתכניות מסוג זה.

פנסיות ארגוניות קיימות בעיקר בחברות גדולות. בארצות הברית רוב הפנסיות הן ארגוניות או נובעות ממשא-ומתן קיבוצי. חלק גדול מן הפנסיות אינו ממומן בשיתוף עם העובד. לא אחת מאורגנות פנסיות ארגוניות בשיטה האזורית שצוינה לעיל, ובדרך כלל הן מספקות תנאים אחידים, המבוססים על ותק בעבודה ללא קשר לשכר. בשנים האחרונות הפכה רמת השכר להיות הבסיס לתחשיב בתשלומי פנסיה שאותם מקבלים האיגודים המקצועיים כאלטרנטיבה להעלאת שכר.

3. טיפול רפואי. המעסיקים מעניקים שני סוגי טיפול רפואי: (א) במקרים של תאונות עבודה או מחלות תעסוקתיות; או (ב) שירותים רפואיים כלליים או תשלום עבור טיפול שניתן על-ידי גורם אחר. בחברות רבות נפוצה יותר השיטה השנייה.

במדינות אחדות קיימת מערכת טיפול רפואי ממלכתי (למשל, באנגליה), ובמקביל טיפול רפואי פרטי למגהלים, שאותו משלמים המעסיקים. בהולנד ובשוודיה חברות אחדות מתזירות תשלום שהוצא על טיפול רפואי בהשתתפות קרן העובדים. בארצות הברית בדרך כלל המעסיקים משלמים עבור ביטוח רפואי ייתכן גם מצב שבו המעסיק או האיגודים המקצועיים יספקו שירותים באמצעות מרכזים רפואיים המפעילים סגל רפואי הנמצא בחסותם. לחליפין, פעילה יותר שיטת ההשתתפות בתשלומים עבור טיפול, תרופות, וציוד רפואי.

4. חופשות. בנוסף לימי חופש ממלכתיים ולחופשות שהן חובה קיימות חופשות נוספות שהושגו בעקבות משא-ומתן שניהלו המעסיקים עם האיגודים המקצועיים. עובדי הצווארון הלבן נהנים, בדרך כלל, מחופשות

- שירותים פנימיים בתוך הארגון, כגון חנות למצרכי מזון, מזנון, מכבסה, שירותי-יופי.
- חלוקת רווחים — מניות.
- ביטוח — ביטוח מנהלים על חשבון החברה.
- רכב צמוד, השתתפות בהוצאות החוקה קבועות, משתנות.
- הלוואות בתנאי פרעון, ריבית והצמדה נוחים, תשלומים נוחים.
- השתתפות בכיבודים — כלכלה.
- שיתוף עובדים בקבלת החלטות ובני-הול.

### סיכום

מניתוח אופיין וטיבן של ההטבות הסוציאליות הניתנות לעובדים במדינות השוק האירופי המשותף בשנים האחרונות עולה מגמה של התקרבות בין מדינות השוק מבחינת סוגי ההטבות המוענקות במישור הממשלתי והפרטי. השוואת ההטבות בענפי הטקסטיל והנהג עלה מדגימה זאת היטב. מגמה זו אינה מקרית. מועצת השוק המשותף, שדגה במימון נושאים הנוגעים לתחומי הכלכלה, החברה ומשק העובדים, הדגישה אותה והעניקה לה עדיפות. מגמה זו מאפיינת כמה תכונות שהן משותפות לבל מדינות השוק המשותף:

1. השאיפה להנהיג שבוע עבודה בן 40 שעות, עם אפשרות להעמידן על 38 שעות בענפים שהעבודה בהם כרוכה בלחץ.
2. הארכת חופשות שנתיות בתשלום, מ-3—4 שבועות בממוצע ל-5 שבועות.
3. הענקת הטבות תעסוקתיות מגוונות ונרחבות לעובדים.
4. נטייה גוברת לעגן הטבות רבות יותר במסגרת הסכמים קיבוציים.

ההכנסה או בהתאם לשיעור קבוע. המובטל זוכה להטבה לאחר תקופת הכשרה מתאימה ולטווח זמן מוגדר. בנוסף לכך, נהוג לשלם דמי פיצויים במקרה של פיטורין.

9. תכניות "סטאטוס חברתי". תכניות אלה הן חדשות יחסית במערך ההטבות הסוציאליות ומיועדות לצמצם את הפער הקיים בתנאי עבודה ובהטבות אצל עובדי הכפיים ואצל עובדי הצווארון הלבן. בניסיון לבטל את הבדלי הסטאטוס בין הדרגים השונים מוענקים תנאים הניתנים ברגיל למנהלים, לעובדים בדרג גמור. תנאים אלה הם למשל מזנון משותף, הבטחת הכנסה בתקופת מחלה, חופשות ארוכות יותר והבטחת יציבות השכר.

10. בונוסים שאינם קשורים למאמץ ביצוע העבודה. הטבות אלה מוענקות בתמורה לעזרה בגיוס עובדים חדשים, בתקופת חופשות, עבור גודל המשפחה או עבור אירועים מיוחדים, כגון לידה, נישואין ופטירה<sup>16</sup>.

11. הטבות נוספות.

אלה כוללות:

- מענקי לימוד לילדי עובדים (בדרך כלל לעובדי הצווארון הלבן);
- ארגון וסידור מקומות וציוד לבילוי חופשות;
- מענקי בילוי, פעילויות חברתיות ותרבותיות (מועדוני ספורט, טיולים לחוץ-לארץ, נופש, בתי הבראה, השתתפות במימון פעילויות אלה);
- הענקת תוצרת החברה חינם או במחיר סמלי (חשמל, טלפון, תוצרת תעשייתית), הוזלה ניכרת במחירי מוצרי החברה;
- הנחות ברכישת מוצרי החברה, או חברות אחרות, דרך מקום העבודה, מתנות.
- הפעלת מעונות-יום, בתי-ספר, קורסים שונים, קייטנות לילדים, מופעים.



ראשונה בתקופת המיתון שפקדה את אירופה בשנת 1976<sup>17</sup>. בעקבות זאת, חלה תמורה באופיין הסוציאלי המקובל של ההטבות. היום ההטבות מזכרות לא רק כאמצעים לשיפור תנאי עבודתם וסביבתם של עובדים בלבד, אלא כשיטה להשפעה על שוק העבודה, כדי לכוון מגמות כלכליות. היינו, להטבות נתווסף פה מטרות נוספת — "כלים" לשמירתן ולהכבדן של רמת התעסוקה והתפוקה. תמורה זו משתקפת בתכניות שפותחו במדינות השוק בתקופה האחרונה, כגון הפעלת הכשרה תע-סוקתית; והסיבה לכך היא מניעת אבטלה ומתן אפשרות לניידות עובדים. מאותן סיבות הציעו האיגודים המקצועיים ארגון מחדש של זמן העבודה (עבודה במשמרות, קיצור שבוע העבודה וכו'). המערכת הממשלתית השתלבה בגישה זו בעודדה תכניות לפרישה מוקדמת, כדי לסלול את הדרך לגיוס צעירים. וזאת, תוך שמירת בריאותם ובטיחותם של העובד ומשפחתו.

המגמה בשנים קודמות במדינות השוק היתה הרחבה ושיפור של התגמולים הסוציאליים, הפחתת קשיי אבטלה והגברת הביטחון התע-סוקתי. פיתוחם בעתיד יצטרך להשתלב בתוך תהליכי השינוי בתחומי הכלכלה והעבודה<sup>18</sup>.

5. הענקה דיפרנציאלית של הטבות תעסוקתיות לעובדי כפיים ולעובדי הצווארון הלבן.

6. ניצול הטבות בידי הממשלות, המעסיקים והאיגודים המקצועיים כאסטרטגיה לפיתוח מגמות חיוביות במשק בעייתיות.

7. מערכות סוציאליות ממשלתיות מפותחות, אם כי לא תמיד מספקות. כל מוסדות הביטוח הלאומי, למרות ההבדלים במבנה שלהם, כוללים את הענפים האלה: בריאות, דמי לידה, דמי מחלה, זיקנה ושאר רים, נכות, אבטלה, תאונות ומחלות תע-סוקתיות, קיצבאות משפחה.

למרות קווי המדיניות המשותפים לארצות השוק יש לציין, שהן ההטבות הסוציאליות התעסוקתיות והן הממשלתיות המוענקות במדינות השוק כרוכות בתנאים ובקריטריונים שונים השוררים במדינות אלה. לכן, הענקת ההטבות היא דיפרנציאלית במגזרים ובענפים שונים.

ההתפתחויות במדינות השוק המשותף ב-1977 הקדישו מאמצים למתן את העלייה באבטלה ופיתחו כלים להבטחת תעסוקה ועזרה ישירה למשק העובדים. ניסיונות אלה קיבלו עדיפות

17. ראה: EIRR, No. 52, p. 24.

18. ראה: EIRR, No. 28 (Nov. 1976), p. 27.

# ההיבטים הכלכליים של העבודה ההתנדבותית

מאת ג'ק חביב ויעקב קופ \*

במשק. הרי, לדוגמה, מקרהו של מורה, העובד תמורת שכר בבית-ספר יסודי. הוא מייצר שירות, הקרוי "חינוך", הניתן לצרכנים, לצד שירותים ומוצרים אחרים. מורה-מתנדב במר- כו קהילתי מייצר שירות דומה, שגם הוא אינו אלא צורה של "חינוך", הכלול גם הוא בתפוז- קה העומדת לרשות הצרכנים. כדי לאמוד את התרומה הכלכלית שבה, יש למדוד את העבור- דה ההתנדבותית במונחים שהם בני-השוואה עם אלה המשמשים להערכת תפוקות אחרות. במדידת תפוקות שאין להן מחיר-שוק מוגדר מקובל להשתמש בעלויות הייצור כדי למדוד את ערכן הכספי. בחשבונות הלאומיים, למשל, נהוג להעריך את מרבית השירותים הממשל- תיים בהתאם לעלות הייצור, כאשר הגורם העיקרי בה הוא השכר המשולם לעובדים בגופים המייצרים את השירות.

אילו נמדדה תרומתם של השירותים ההתנד- בותיים באותו אופן, היינו מגיעים בהכרח לתוצאה של העדר כל תרומה שהיא. כיוון שמתנדבים, לפי הגדרתם, אינם מקבלים שכר, צריך היה הערך המיוחס לעבודתם להיות 0 (אפס). ברי, ששיטה זו של חישוב — הגם שהיא נכונה במובן הטכני — למעשה נעדרת משמעות. דרך הולמת יותר תהיה לקבוע את ערך השירות — קרי, כמה היה הארגון גותן- השירות משלם, אילו היה עליו להעסיק עובד- בשכר. תרומתו של מורה במוסד חינוכי, למשל, תהיה שווה אפוא לערך שירותי ההוראה, כפי

## מבוא

לעבודה ההתנדבותית יש שלושה היבטים עי- קריים: הראשון מתייחס לתרומת העבודה בהתנדבות לתוצר של המשק, השני נוגע לקשר הקיים בין הפעילות ההתנדבותית ובין העבודה בשכר בכוח-העבודה, השלישי קשור למידת התחליפיות וההשלמה ההדדית שבין שירותי-ההתנדבות לשירותים הפורמליים, בין ציבוריים ובין פרטיים. בנוסף לכך, קיימות שתי משמעויות לשאלת תרומתם של העובדים בהתנדבות. האחת, מהו ערך תפוקתם בתוך התפוקה הכוללת של המשק? שאלה זו נדונה בפרק הראשון. השנייה, האם תרומתם פירושה תוספת נטו על התקופה הכוללת, או שהיא באה על חשבון התעסוקה בשכר? בשאלה זו עוסק הפרק השלישי.

## 1. מדידת התרומה לתפוקה הלאומית

קיומה של פעילות התנדבותית מייצר תפוקה — בדרך כלל של שירותים — שהיא זמינה לצרכנים בתוך כלל תפוקות המשק. מנקודת- מבט זו ניתן לראות בפעילויות ההתנדבותיות צורה של פעילות כלכלית, והשירות המופק מהן אינו נבדל מכל שירות אחר המיוצר

\* מכון ברוקדייל, ירושלים. המאמר הוכן עבור הסימפוזיון הישראלי-הולנדי בנושא העבודה ההתנדבותית בשירותים החברתיים, שנערך בירושלים במאי 1982. תורגם מאנגלית בידי יעקב גוטשאלק.

אלה הוכפלו במשכורת ממוצעת כלשהי, כדי להעריך את הערך הכולל המוצג גם הוא בלוח 1. כדי לבחון את החשיבות היחסית של העבודה ההתנדבותית, ערכנו השוואה בין המספר הכולל של שעות-עובד בהתנדבות ובין הגודל הכולל של כוח-העבודה האמריקני. העובדים בהתנדבות מהווים 7 אחוזים מהסך-הכל, או 3.5 אחוזים מהסך-הכל, אם מודדים את המתנדבים ביחידות שוות-ערך למשרת מלאה. לוח 2 מראה, שהמתנדבים מتركזים בתחום צר של מגזרים — השירותים הסוציאליים

שהם נכללים בדרך כלל בחשבונאות הלאומית, או לשכר המשולם למורה-בשכר, בתנאי שהכמות והאיכות של עבודה המיוצרת על-ידי העובד-בשכר<sup>1</sup> שוות לאלה של המתנדב. מדיון זה מתבררים הנתונים הדרושים לעשיית אומדן של התרומה הכוללת של הפעילות ההתנדבותית. דרוש מידע על מספר המתנדבים, תחומי העסקתם, לרבות השכר המשולם בתחומים האלה, וכן אומדן של ההבדל בפריזון בין מתנדבים לעובדים-בשכר.

## 2. הנתונים הקיימים על פעילות התנדבותית

בעבודות שונות געשו ניסיונות למדוד את הערך הכספי של השירותים ההתנדבותיים<sup>2</sup>. אומדנים אלה מתלווים במקרים רבים לניסיונות לזהות את ערכה הכולל של הפעילות הפילנתרופית, הכוללת תרומות כספיות ותרומות של זמן. אומדן ערך תרומות הזמן מחייב, כפי שצוין לעיל, להעריך תחילה את מספר המתנדבים וכן את מספר השעות שנתרמו.

נעיין בכמה מן האומדנים הקיימים לגבי ארצות הברית. אומדנים לגבי שעות-עובד לשנה של מתנדבים בתפוקות שונות מוצגים בלוח 1. רוב האומדנים נעים סביב 5—6 מיליארד שעות, או שווה-ערך ל-2.5 עד 3 מיליון עובדי-דים בערך במשרה מלאה לכל אורך השנה. וייסברוד ולונג (1977) מעירים, שהגידול בשעות ההתנדבות בין השנים 1965 ל-1973 עלה על הגידול בעבודה-בשכר. שעות-עובד

לוח 1. עבודה התנדבותית בארצות הברית לפי מקורות שונים

המקור	סך הכל שעות/שנה (במילי-ארדי דולרים)	ערך כולל ב-1965 (במילי-ארדי דולרים)	ערך כולל ב-1975 (במילי-ארדי דולרים)
וולוזין (1968) (נתוני 1964)	5.7	13.1	24.1
מורגאן, סיראגלדין (1966) (נתוני 1964)	4.6	14.1	25.9
סיראגלדין (1969) (נתוני 1964)	4.6	11.2	20.6
משרד העבודה האמריקני (1969) (נתוני 1965)	2.6	8.9	16.4
		6.5	12.0

מקור: וייסברוד ולונג (1977).

- 1 למרות האמור, ראוי לציין שערך השירות עשוי להיות נמוך מזה המשתקף בשכרו של עובד-בשכר, שתעסוקתו דומה לזו של המתנדב, שהרי אילו היה הארגון מקבל הקצבה כספית במקום את עבודתו של המתנדב היה באפשרותו לעשות בה שימוש שונה או להפנותה לפעילות אחרת. בעיה נוספת נעוצה בעובדה, שבמקרים רבים עוסקים המתנדבים בסוגי פעילות שהעובדים-בשכר אינם עוסקים בהם, וקשה אפוא להחליט לשכרו של מי מהעובדים להתייחס.
- 2 למרבה הצער, כל הנתונים שניתן להגיש מקורם בארצות הברית. ראה חיבוריהם של דיי, ללא תאריך; מורגאן, דיי והיבלס (1977); מורגאן וסיראגלדין (1966); סיראגלדין (1969); משרד העבודה האמריקני (1969); וולוזין (1968).

לוח 2. שעות עבודת-התנדבות לפי תחומים  
בארצות הברית

שעות עבודה (במאות מיליונים)	התפלגות השעות שנתרמו (באחוזים)	
2.39	9.2	בתי חולים
		שירותי בריאות או רפואה אחרים
2.13	8.0	
5.62	21.6	חינוך
5.15	19.8	רווחה סוציאלית
1.37	5.3	גופש ופנאי
		שירותים אזרחיים או קהילתיים
3.31	12.7	
3.27	12.6	פעילות נוער
1.90	7.3	(צופים, אחרים)
0.90	3.5	אחרים
26.04	100.0	סך-הכל

מקור: וייסברוד ולונג (1977).

אם האחוז מכלל המתנדבים המרוכזים ברווחה הסוציאלית דומה לזה שבארצות הברית (ראה לוח 2), אזי אנו מגיעים לאומדן כולל של בערך 50,000 מתנדבים בישראל. מספר זה מוצה כ-6 אחוזים מכוח העבודה הכולל בישראל, ו-14 אחוזים מכלל העובדים בשירותים הציבוריים והקהילתיים. הערכות אלה אינן משקפות כמובן את משקלם בשעות-העובד. למרות אי-שלמותם מצביעים נתונים אלה בבירור על כך, שהיקף הפעילות ההתנדבותית הוא בעל משקל רב יחסית לכוח-האדם המועסק בשירותים הסוציאליים, ואפילו יחסית לכוח-העבודה הכולל.<sup>3</sup>

ושירותי הבריאות. חשיבותם לאותם מגזרים גדולה אפוא לאין ערוך. היות שאין אפשרות להשיג את הנתון של מספר העובדים-בשכר בתחום זה, אנו מחשבים את היחס שבין מספר המתנדבים הכולל למספר המועסקים בשירותים הקהילתיים, הסוציאליים והאישיים, ומוציאים שמשקלם עולה ל-23 אחוזים בערך (או 11.5 אחוזים — ביחידות שוות-ערך למשרה-מלאה) (ILO, 1980).

אין ברשותנו נתונים לגבי ישראל באשר למספר הכולל של מתנדבים או שעות-מתנדב. ולכן ננסה להגיע לאומדן כזה על בסיס הנתונים המפוזרים והחלקיים שניתן להשיג. גיתן למצוא מתנדבים בכל המגוון של שירותי בריאות, חינוך, שירותים סוציאליים ושירותי תרבות. הנתונים השלמים ביותר שראו אור בדפוס מתייחסים למתנדבים המשרתים בתחום הרווחה, ומתבססים על סקר שערכה יחידת המתנדבים במשרד העבודה והרווחה בשנת 1977. בסקר זהו 16,000 מתנדבים שפעלו בתחום הרווחה הסוציאלית (6,000 ענו על שאלון אישי). על תרומתם היחסית של המתנדבים האלה אפשר ללמוד מן העובדה שבשנת 1980 הועסקו בשירותי הרווחה, בשיירותים הסוציאליים ובשירותים ציבוריים וקהילתיים אחרים 46,000 עובדים בשכר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1981). חלק ניכר מכוח-האדם המספק שירותים כגון אלה מורכב אפוא ממתנדבים. רבים מהמתנדבים מועסקים על בסיס של עבודה חלקית, אך הדבר חל גם לגבי עובדים בשכר, ש-40 אחוזים מהם מועסקים במשרה חלקית.

דוגמה נוספת הוא סקר שנערך לאחרונה על כוח-האדם בשירותים לקשישים. הסקר מגלה, שעל כל עובד-בשכר המטפל בקשישים בסניף פי הרווחה הסוציאלית מועסקים שם 1.2 מתנדבים (ברגמן, חביב ותומר, 1980).

3 יתרה מזו, מספרים אלה אינם מקיפים תחום נוסף וחשוב של הפעילות ההתנדבותית — שמירה על ביטחון הציבור וביטחון לאומי. שתי המסגרות החשובות בתחום זה הם המשמר האזרחי ופעילותם של אזרחים-מתנדבים בתפקידים בלתי-קריביים בצה"ל.

לוח 3. שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה

השנה	סך-הכל	גברים	נשים
1955	53.6	80.1	26.5
1960	52.9	78.1	27.3
1965	52.8	76.1	29.4
1970	49.3	69.2	29.3
1971	49.2	68.8	29.8
1972	49.6	68.5	30.8
1973	49.7	68.3	31.3
1974	48.3	65.8	31.3
1975	48.1	64.9	31.6
1976	48.1	64.6	31.9
1977	48.6	64.9	32.7
1978	49.7	65.0	34.7
1979	49.2	63.9	34.9
1980	49.5	63.7	35.7

מקביל חלה הקטנה מתמדת בשיעורי ההשתתפות של גברים.

השינויים היו בולטים ביותר בקרב קבוצות הגילאים הצעירים והמבוגרים — 25—34 ו-55—64. אצל הגברים גרשמה ירידה מ-90 ל-84 אחוזים בשתי הקבוצות, בעוד שהגידול בקרב הנשים היה מ-32 ל-58 אחוזים בקבוצה הצעירה, ומ-22 ל-28 אחוזים בקבוצה המבוגרת.

התיאוריה הכלכלית גורסת, שאדם מחלק את זמנו בין שעות-הפנאי והעבודה באופן העשוי להגדיל בשיעור מירבי את רווחתו הכוללת. אם הוא מחלק את זמנו בצורה מסוימת והוא מגלה שהוא עשוי לצאת נשכר, בחישוב הכו-לל, אם יגדיל את שעות הפנאי שלו ויצמצם, באותו שיעור, את הזמן שהוא מקדיש לעבו-דה, הוא יעשה זאת. הכלכלנים נוטים לראות תהליך זה כמונחים של ערך שעת-עבודה נו-ספת לעומת שעות-פנאי נוספת (תועלת שו-לית). אם האחד עולה על משנהו, שינוי ביעוד

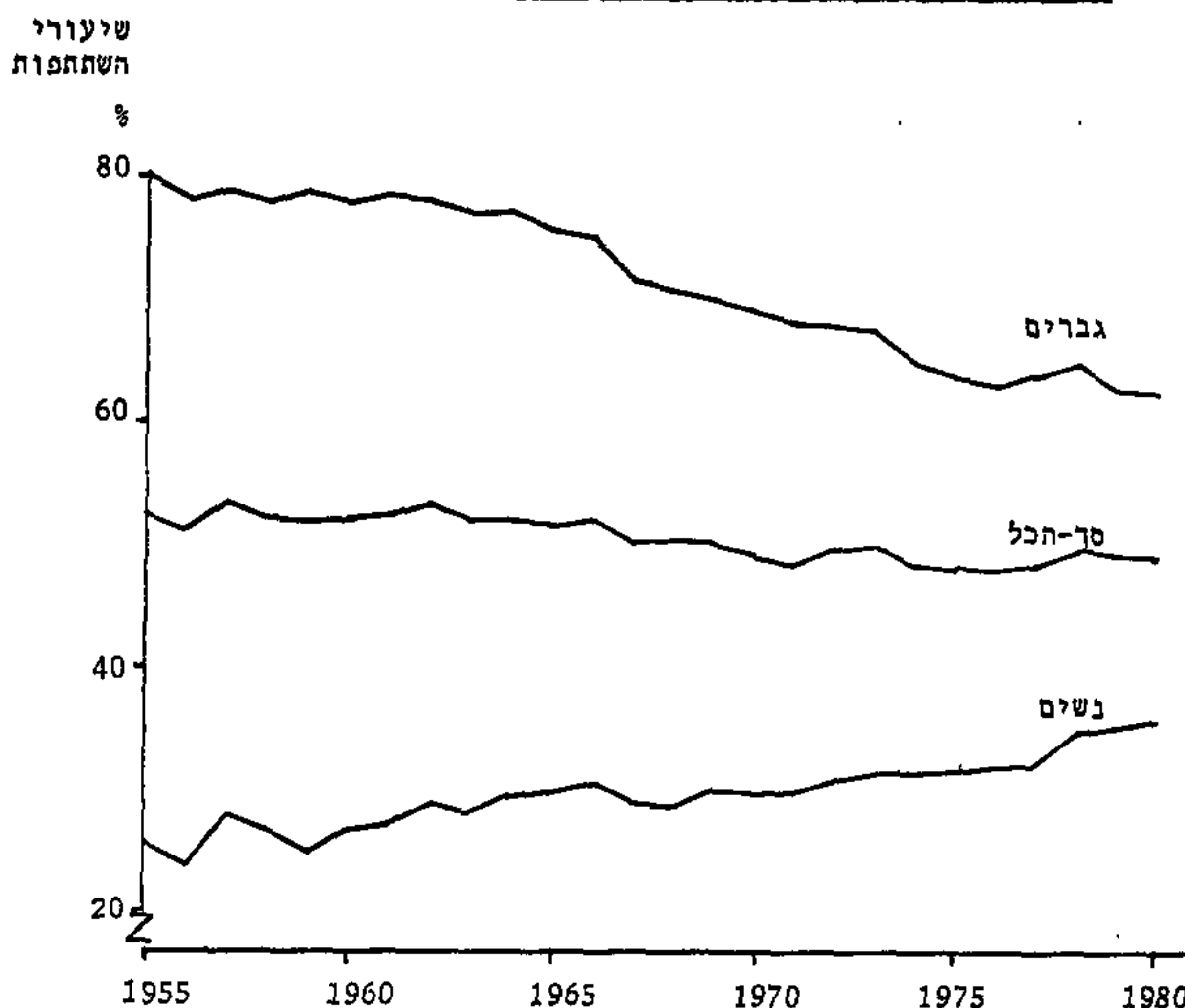
### 3. הקשר בין הפעילות ההתנדבו-תית ובין ההשתתפות בכוח-העבודה

אחד ההיבטים החשובים של ניתוח חשיבותה הכלכלית של העבודה בהתנדבות היא השאלה אם יש בעבודה זאת משום הפעלת משאבים שלא הופעלו בעבר ולא תרמו לתפוקת המשק, או שהיא מבטאת שינוי בהקצאת המשאבים שפעלו גם לפני כן.

גודל כוח-העבודה — שהוא אחד משני גורמי הייצור העיקריים — מושפע מהרכב האוכלו-סייה ומשיעורי ההשתתפות בכוח-העבודה. קיימים גורמים רבים המשפיעים על ההשתתפות, הן זו של כלל האוכלוסייה והן זו של תת-קבוצות בתוכה, כגון נשים, נוער, קשי-שים. האפשרויות הפתוחות בפני פעילות הת-נדבותית עשויות להיות בין הגורמים האלה. דהיינו, ההחלטה להתנדב עלולה לגרום צמצום של העבודה-בשכר, לפחות לגבי קבוצות אח-דות. הפעילות ההתנדבותית, במקרה זה, לא תהיה בבחינת משאבים נוספים, אלא צורה חליפית של תעסוקה. לעומת זאת, אם העבודה בהתנדבות אינה באה על חשבון התעסוקה-בשכר, אזי יש בה משום תרומה להגדלת התפוקה.

בישראל מצויים רק נתונים מפורטים על ההת-נדבות, והאומדנים המוצגים בפרק הראשון התבססו על נתונים חלקיים לגבי נקודת זמן יחידה. אין אפוא ביכולתנו לגתח מגמות בשי-עור התעסוקה בהתנדבות יחסית לתעסוקה בשכר. אבל אנו יכולים לקבל מושג כלשהו על-ידי בחינת המגמה הפועלת בתעסוקה בשכר, כמוצג בלוח 3 ובדיאגרמה המובאים להלן.

בעשור האחרון שררה יציבות בשיעור כוח-העבודה בקרב מחצית האוכלוסייה שמעל לגיל 14. ברם, מגיתוח ההתפתחויות לפי מין עולה, שהיציבות הכוללת בשיעורי ההשתתפות היא תוצאה של שתי מגמות מנוגדות: בשיעור ההשתתפות של נשים חלה עלייה ניכרת, וב-

תיאור גראפי של ההשתתפות בכוח העבודה

זה עשויה להשפעה על שיעור ההשתתפות בכוח-העבודה להיות שונה בתת-קבוצות שונות.

באותו אופן עשויה המסגרת הזאת לשמש לני- תוח הסיבות וההשלכות על עבודת התנדבות של גידול בהשתתפות נשים בכוח-העבודה ברבות מן המדינות המפותחות. אחד הגורמים שצויין הוא העלייה המוחלטת והיחסית ברמות ההשכלה של נשים, שהביאה בעקבותיה לע- ליה יחסית ומוחלטת ברמת שכרן. הדבר הביא בעקבותיו להגדלת התועלת השולית של העבודה, וכתוצאה מכך להגדלת הרצון לעבוד, יחסית לפנאי או לתעסוקה בהתנדבות. לפי הסבר אחר, הסיבה לעליית שיעור ההשתתפות של נשים בכוח-העבודה נעוצה בשינוי בגישת החברה (תמורה תרבותית), דבר הקשור בהש- קפה על תפקידה הנאות של האשה בחברה. בעקבות עליית הערך החברתי (תועלת שולית)

הזמן יביא תמיד לידי שיפור ברווחתו הכוללת. ערך שעת-העבודה הנוספת מתחלק לשני רכיבים — ערך השכר הנוסף במונחים של סחורות ושירותים נוספים שיש ביכולתו לר- כוש, והסיפוק החיובי או השלילי המופק מעצם העבודה.

על רקע זה נוכל להעריך את הגורמים המש- פיעים על הפעילות ההתנדבותית ואת התוצ- אות הנובעות מפתחתן או מהרחבתן של האפשרויות האלה. אם התועלת השולית של הפעילות ההתנדבותית תעלה על זו של הפנאי, יהיה בזה משום תמריץ לצמצום הזמן המוקדש לפנאי, אולם יש לצפות גם להקטנה כלשהי בתעסוקה-בשכר (מנצ'יק ווייסברוד, 1981; מולר, 1975; מולר, ללא תאריך). התועלת השולית של הפעי- לות ההתנדבותית עשויה להשתנות בהתאם למין, לרמת ההשכלה או אפילו לגיל. במובן

עשויות התוצאות להתרחב לאין שיעור. קיימת דאגה גוברת והולכת בהקשר דומה — תמיכה בלתי-פורמלית לקבוצות תלויות — לגבי ההשפעה של הגידול הכלל-עולמי בשיעורי השתתפות גשים בכוח-העבודה על צורת התמיכה הזאת (פארקר, 1980).

שאלת מפתח היא כמובן, האם ניתן לפעול בדרך כלשהי כדי לקיים או להרחיב את הפעילות ההתנדבותית לאור המגמות האלה. הגישה הכלכלית גורסת, שניתן לשנות את ייעוד הזמן, מכל נקודת-מוצא שהיא, באמצעות שינוי בתועלת השולית היחסית של סוגי פעילות שונים. יוצא מכך, שמדיניות ששמה לה למטרה לקדם את מעמד המתנדב או להגביר את כוח-המשיכה של פעילויות התנדבותיות — בדרך של גיוונו, או שיפור ארגונו, למשל — עדיין עשויה להתגלות כיעילה. יתרה מזו, יש להעביר את נקודת-הכובד המסורתית מצשים בגילים הבינוניים אל גברים שפרשו מעבודתם, ובמיוחד אלה שפרשו מוקדם. המעבר לא זו בלבד שהוא עשוי להביא לידי גידול בהיצע המתנדבים, אלא גם לחולל זאת ללא המחיר של צמצום בתעסוקה-בשכר. ערכה המלא של עבודת המתנדבים יהווה תוספת נטו לתפוקה הכוללת.

בהזימו אפוא את התחזיות השחורות הנזכרות לעיל על עתיד ההתנדבות טוען גדרון, שחל גידול עצום במספר האנשים העוסקים בעבודה התנדבותית: "לא זו בלבד שמספר המתנדבים גדל במידה ניכרת, הדברים אמורים גם לגבי מספר הארגונים המושתתים על עבודת מתנדבים ועל מספר הגופים הרשמיים החפצים בשירותם של מתנדבים" (גדרון, 1980, עמ' 365).

ברם, המקורות שגדרון מצטט מארצות הברית ומבריטניה מבוססים בחלקם הגדול על התרשמויות ולא על נתונים מוצקים. הם מתיישרים עם הנתונים שמביא וייסברוד לשנים 1968—1973, כפי שצוטטו לעיל.

חשובה לא פחות היא קביעתו של גדרון, כי חלה תמורה יסודית בהרכב המתנדבים. "העבודה ההתנדבותית שוב אינה מוגבלת לנשים

של התעסוקה יחסית לתעסוקה שלא-בשכר או לפנאי הצטרפו נשים נוספות לכוח-העבודה, תוך קיפוח אפשרי של העבודה בהתנדבות. התוצאות שייגרמו לפעילות ההתנדבותית עלולות להסתבר כחמורות ביותר, לאור התפיסה קיד החשוב שמילאו נשים בגיל-העבודה במסגרת הפעילות ההתנדבותית בעבר.

כפי שצוין, אין בידינו נתונים על הקשר בין תנודות בשוק העבודה לתנודות בהיקף הפעילות ההתנדבותית. לעומת זה, יש באפשרותנו להצביע על כמה מן ההשלכות האפשריות לגבי העבודה בהתנדבות. הירידה בהשתתפות גברים מצביעה על כך, שיש למקד מאמצים מוגברים בתרומה הפוטנציאלית של הקבוצה הזאת. מאחר שאין זה סביר שירידת שיעורי ההשתתפות בכוח-העבודה היא תוצאה של ירידת מצב הבריאות, הרי שמצויים יותר ויותר גברים כשירים שאינם פעילים עוד בכוח-העבודה בגילים מוקדמים.

השלכות הגידול שתל בשיעורי ההשתתפות של נשים בכוח-העבודה על הפעילות ההתנדבותית חשובות באופן פוטנציאלי לאין ערוך. הנשים מייצגות אחוז גבוה בתרבה של מספר המתנדבים הכולל, וקיימת אפוא סבירות רבה שהגידול בתעסוקתן תל בתלקו על חשבון צמצום בפעילות ההתנדבותית. הדו"ח שהוזכר לעיל על מתנדבים בשירותים הסוציאליים בישראל מעלת, ש-77 אחוזים מכלל המתנדבים הן נשים. מצד שני, הגידול בשיעור ההשתתפות בכוח-העבודה אצל נשים מתרכז בגילים הצעירים יותר. מקובל להניח, שהפעילות ההתנדבותית של נשים נפוצה יותר בקרב בנות הגיל הגבוה שלאחר הפרייה. מן הסקר הישראלי עולה, ש-18 אחוזים מכלל המתנדבים מצויים בקבוצת גילאי 21 עד 30 — שיעור שהוא קטן מזה של האוכלוסייה הבוגרת. אי לכך, ייתכן שהגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח-העבודה, במתכונתו הנוכחית, השפיע יותר על הפנאי מאשר על הפעילות ההתנדבותית. מצד שני, אין ספק שאם המגמה תימשך ותתפשט אל קבוצות הגילאים המהוות את המקור העיקרי לעבודה ההתנדבותית,

מתנדבים תביא לקיצוץ בהיקפם או בשיעור גידולם של התקציבים הסוציאליים. התקציב עשוי אפוא להיות מושפע מיכולתו של השירות להוכיח את קיומן של רשימות-ממתינים לקב" לת שירותיו, או להצביע על תחומים וסוגי צרכים שאינם מטופלים. פעילות התנדבותית המסייעת לקיצוץ רשימות-הממתינים, או העונה על תחומי צרכים לא מטופלים, עלולה להוביל לקיצוץ בתקציבים הסוציאליים. מצד שני, הקיזוז אינו חייב להיות מלא, ורמתם נטו של השירותים עשויה לעלות בכל זאת. העוצמה האפשרית של השפעות אלה עשויה להיות תלויה באופי המשימות שהמתנדבים ממלאים. האם משימות אלה מוגבלות לתחומים שמקובל לראותם כ"סרח עודף", או שהן מכוונות לתחומים שקיימת לגביהם מחויבות מוכרת של החברה? בעיקרו של דבר, עשוי להסתבר, במידה כלשהי של אירוניה, שככל שגדלה חשיבותה של עבודת המתנדב כן גדלה גם הסבירות שהשירות שבמסגרתו הוא פועל יסבול מקיצוצים תקציביים.

יחד עם זאת, ניתן להעלות על הדעת דינמיקה שהיא שונה מזו במהותה. באמצעות פעילותם עשויים המתנדבים לסייע במתן לגיטימציה לצרכים או לנורמות אשר קודם לכן לא זכו בהכרה רשמית. פעולות של מעקב ואיתור, למשל, המתבצעות על-ידי מתנדבים, עשויות להוכיח בסופו של דבר את חשיבותן ולהיעשות ראויות לקבלת תקציבים. במובן זה המתנדבים משמשים מעין זרז לפיתוח השירותים.

התחלופה בין עבודת התנדבות ועבודה-בשכר לעתים קרובות מושמעת הטענה, שעבודת מתנדבים אין בה כדי להחליף עבודה-בשכר (כשם שנהוג לטעון שעובדים פארא-מקצועיים ממלאים תפקיד משלים לעובדים המקצועיים, יותר מאשר תפקיד חליפי). אחד הנימוקים לטענה זו עשוי להיות טכנולוגי. לאמור, מתנדבים אינם מסוגלים לבצע תפקידים מקצועיים. הטענה עשויה להתבסס על טיב הפעילות, או על דרגת התמשכות והאחריות הכרוכות בה. העובדים המתנדבים המקצועיים

בגיל-העמידה מן המעמד הבינוני, כבעבר. כיום מתגייסים המתנדבים מכל שדרות החברה: תלמידי תיכון ואוניברסיטה, גברים ונשים (הן נשים העובדות מחוץ לבית והן עקרות-בית) מבוגרים, וכן מספר גדל והולך של קשישים משני המינים" (1980, עמ' 1).

ייתכן אפוא, שבעוד שהצטמצם מספר הנשים בגילי ההשתייכות לכוח-העבודה, הפועלות בהתנדבות, חל גידול מקוז בקבוצות אחרות. זאת ועוד, העניין שהשירותים עצמם מגלים בפעילות התנדבותית ייתכן שהוא משקף את הלחץ הגובר והולך על תקציבי השירותים הסוציאליים. הויקה שבין תקציבים אלה לפעילות ההתנדבותית תידון בפרק הבא.

#### 4. השפעת הפעילות התנדבותית על הנפח הכולל של השירותים

- בפרק זה נבחן שתי שאלות הקשורות זו בזו:
1. האם קיום פעילות התנדבותית פירושו בהכרח היקף כולל רחב יותר של עשייה בשירותי הבריאות ובשירותים הסוציאליים?
  2. האם הפעלת מתנדבים מביאה בהכרח לצמצום הביקוש לעובדים מקצועיים?

הפעילות ההתנדבותית ותקציבי הרווחה על הקשר הקיים בין תרומת המתנדבים לגודלו של מגזר השירותים הסוציאליים משפיעים מספר גורמים. המתנדבים עשויים להביא לידי גידול בתפוקה בכמה דרכים. אם נצא מהנחה שלרשות השירות עומד תקציב קבוע, אזי פעילות התנדבותית במסגרתו, במידה שיש בה כדי להחליף עובדים מקצועיים יקרים יותר, תאפשר להרחיב את היקפן של יחידות שירותים. נוסף על כך, הודות למתנדבים נפתחת אפשרות להרחיב את תחומי הפעילות, בדרך של יצירת סוגי שירות נוספים.

מאידך גיסא, ההנחה של תקציבים קבועים עלולה להתגלות כבלתי מציאותית. קל מאוד להעלות על הדעת גסיבות, שבהן זמינות



אפשר לשאול איזו תועלת צמחה מכך? התשובה תלויה בכך, אם קיימת אמונה שבכל זאת יש בעבודה ההתנדבותית כדי להצמיח יתרונות חשובים. קיימת, למשל, אפשרות להתחייק בדעה שמתנדבים נוטים לפתח יחסים של הזדהות עמוקה יותר עם המטופלים, או שהרקע שלהם דומה יותר לזה של המטופלים. יתרה מזו, ניתן לראות את היתרון של ההתנדבות במונחים אידיאולוגיים רחבים יותר ובהקשר של יצירת תכנה שמאפינת אותה עזרה הדדית<sup>4</sup>.

הדילמה שעל המדיניות להתמודד עמה מחמירה, אם רואים את עבודת המתנדבים כנופלת באיכותה מן העבודה בשכר. במקרה זה קיימת אפשרות שעידוד העבודה בהתנדבות יוליך להחלפת טיפול יעיל בדבר העלול להיות בעיקרו אשליה של טיפול. הגבלת העבודה ההתנדבותית לתחומים של צרכים שאינם מופרים מבחינה פוליטית, ולסוגי פעילות המוגדרים במפורש כבלתי-מקצועיים, עשויה אפוא להיות מוצדקת לא כמדיניות שנועדה להגן על אנשי-המקצוע, אלא כדי למנוע השפעות שליליות על רמות התקציבים ואפשרות של ירידה באיכות הטיפול.

מעט מדי ידוע על יחס הפיריון בין המתנדבים לעובדים שאינם מתנדבים, ועל הגורמים המשפיעים על תקציבי השירותים התברתיים, מכדי להציע בסוגיה זו הנחיות ברורות למקבלי-ההחלטות. במידה שהשפעת הפעילות ההתנדבותית על תקציב הרזוחה היא מצומצמת, עשויה התרומה הכוללת של עבודת המתנדבים להיות בעלת חשיבות רבה.

אינם תחליפיים אפוא (אם להשתמש בעגה כלכלית), מאחר שהעובד המתנדב עלול להתגלות כאמין פחות במונחים של היעדרות או שיעורי התחלפות גבוהים יותר. בדומה לכך, אפשר שתתעורר רתיעה מפני הטלת אחריות העשויה אף להיות כרוכה בהיבטים משפטיים, על עובדים שאינם מקבלים שכר תמורת העסקתם, ואינם נושאים באחריות משפטית במקרים של רשלנות. לאור המגמה של צמצום ההתמחות וההתנגדות להתמקצעות, ולאור ממצאי המחקרים על עבודת העובדים הסוציאליים המקצועיים, המצביעים על היקף הזמן שאנשי-המקצוע "מבזבזים" על תפקידים שאינם מצריכים מיומנויות בדרגה מתקדמת, הולך וגובר הקושי להעלות את הטיעון המבוסס על טיב העבודה.

היבט נוסף של הנושא הזה קשור בזיקה שנוצרה לעיל בין העבודה בהתנדבות לתקציבים הסוציאליים. אם הימצאותם של מתנדבים, ואפילו כאלה הממלאים תפקידים מקצועיים, אינה מקטינה את הצורך באנשי-מקצוע העובדים בשכר, אזי התקציבים הסוציאליים לא יקטנו עקב קיומה של ההתנדבות. אלא שהנחה זו, כפי שהסברנו לעיל, עלולה להתגלות כמחוסרת היגיון. ואמנם, ההתנגדות שמגלים עובדים מאורגנים וקבוצות אנשי-מקצוע במדינות שונות דומה שהיא מצביעה על כך שלא בכל מקום סבורים כי זו המציאות.

הדילמה שהמדיניות ניצבת מולה ברורה למדי. עידוד ההתנדבות עלולה להביא לקיצוץ בתקציבים סוציאליים, ובמקרה זה להיות ללא ספק תחליף לעבודת אנשי-מקצוע. במקרה כזה

4 בדו"ח ועידת OECD שנתפרסם לאחרונה מודגשת החשיבות של החזרה לחברה כזאת (OECD, 1981).

## ביבליוגרפיה

- זבולון אורלב, "סיכום מיפקד מתנדבים בשירותי רווחה 1977", משרד העבודה והרווחה, היחידה להתנדבות, ירושלים, 1978.
- Bergman, S., Habib, J. & Tomer, A., *Manpower in Services for the Aged in Israel*, Discussion Paper 45-80, Jerusalem, Brookdale Institute, 1980.
- Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel*, Jerusalem, 1981.
- Dye, R., "Contribution of Volunteer Time: Some Evidence on Income Effects" (Mimeo).
- Eisner, R., "Total Incomes in the United States, 1959 and 1969", *Review of Income and Wealth*, Series 24 (March 1978), pp. 41-70.
- Gidron, Benjamin, "Volunteer Workers: a Labour Economy Perspective," *Labour and Society*, Vol. 5, No. 4 (October 1980).
- ILO, *Yearbook of Labor Statistics*, Geneva, 1980.
- Long S., "Income Tax Effects on Donor Choice of Money and Time Contributions," *National Tax Journal*, XXX (1974), pp. 207-212.
- Menchik, L. Paul & Weisbrod, Burton A., *Volunteer Labor Supply in the Provision of Collective Goods*, Econometrics Workshop Paper no. 8005 (January 1981).
- Morgan, James N., Sirageldin, I. & Baerwaldt, N., *Productive Americans*, Institute for Social Research, 1966.
- Morgan, J., Dye, R. & Hybels, J., "Results from Two National Surveys of Philanthropic Activity," in : *Research Papers Sponsored by the Commission on Private Philanthropy and Public Needs*, Vol. 1, Washington D.C., U.S. Treasury Dept. 1977, pp. 157-324.
- Mueller, M., "Economic Determinants of Volunteer Work by Women," *Signs*, Vol. 1, no. 2 (Winter 1975), pp. 325-338.
- Mueller, M., "An Economic Theory of Volunteer Work" (Mimeo).
- OECD, *Welfare System in Crisis*, 1981.
- Parker, R., *The State of Care*, Special Series Paper 3-80, Jerusalem, Brookdale Institute, 1980.
- Phelps, Edmund, "Altruism, Morality and Economic Theory", New York, Russell Sage Foundation, 1975.
- Sirageldin, Ismail Abdel-Hamid, *Non-Market Components of National Income*, Ann Arbor, Institute for Social Research, 1969.
- U.S. Department of Labor, Manpower Administration, *Americans Volunteer*, Manpower Automation Research Monograph, No. 10, Washington, D.C., April 1969.
- Weisbrod, Burton A., *The Private Nonprofit Sector: Facts in Search of Theory, or Toward a Field of 'Institutionalmetrics'*, Discussion Paper 501-78, Madison, Institute for Research on Poverty.
- Weisbrod, Burton A. & Long, Stephen H., *The Size of the Voluntary Nonprofit Sector: Concepts and Measures*, Reprint Series, No. 277, Madison, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1977.
- Wolozin, Harold, "Volunteer Manpower in the United States in Federal Programs for the Development of Human Resources," in a Compendium of Papers Submitted to the subcommittee on Economic Progress of the Joint Economic Committee. 90th Congress, 2nd Session, 1968.

# הקשישים הערביים המוסלמים באיזור הכפרי (גישות וצרכים)

מאת פרופ' יצחק מרגולץ\*, סמיח נשיף\*\* וד"ר הלן פרידן\*\*\*

## מבוא

למים ובין הערבים הנוצרים. שיעורי הילודה, התמותה והתודקנות של האחרונים דומים לאלה של היהודים.<sup>3</sup>

בשלב זה אין אנו מצפים שיחולו שינויים דמוגרפיים מבחינת התודקנות, לא באוכלוסייה הלא-יהודית בכלל ואף לא באוכלוסייה הערבית המוסלמית.<sup>4</sup> יחד עם זה אנו חייבים להיות ערים יותר ויותר לבעייתיות שנוצרה אצל הקשישים באוכלוסייה הערבית, ובמיוחד באזורים הכפריים, ששם עדיין מתרכזים רוב הקשישים.<sup>5</sup>

לתמורות החברתיות שחלו באוכלוסייה הערבית מאז קום המדינה יש השלכות חשובות לגבי הקשישים המוסלמים באזורים הכפריים בכל הקשור לתכניות התערבות בתחומי המניעה, הטיפול והשיקום. להלן נסקור את הדעות והגישות שנתגלו בקרב האוכלוסייה הערבית-המוסלמית הכפרית בסקר שנערך לפני 5 שנים מטעם מכון ברוקדייל לגרונטור לוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל. עירי נותם של הקשישים לבעיותיהם והערכתם העצמית מסייעות לקבלת תמונה נכונה של הצרכים במגזר זה.

מבחינה דמוגרפית שיעור האוכלוסייה הלא-יהודית בארץ בגיל 65 ומעלה מגיע ל-3.1% בערך מכלל האוכלוסייה. 2.8% מאלה הם מוסלמים. באוכלוסייה היהודית, השיעור של בני 65 ומעלה מגיע ל-7.7% מכלל האוכלוסייה. מקובל בעולם שאם שיעור זה אינו עולה על 4%, האוכלוסייה נחשבת "צעירה"; כאשר האחוז נע בין 4% ל-7% האוכלוסייה נחשבת "בוגרת"; שיעור של 7% ויותר מוגדר כאוכלוסייה "מוזקנת".<sup>1</sup> האוכלוסייה הלא-יהודית ובתוכה האוכלוסייה הערבית בארצנו, נחשבת אפוא אוכלוסייה צעירה. הסיבות לכך הן שיעור גבוה של הילודה — בממוצע 42.1 על כל 1,000 נפשות בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית (בקרוב האוכלוסייה היהודית — 23.3 על כל 1,000 נפשות). שיעור הילודה הוא הגורם העיקרי של תודקנות האוכלוסייה (בישראל הושג פע שיעור הזקנים גם מהרכב הגילים של העלייה, מגודלה וממוצע הגעתה לישראל).<sup>2</sup> בארץ יש הבדל דמוגרפי בין הערבים המוס-

\* יועץ רפואי של הג'וינט בישראל, לשעבר מנהל-משנה של מכון ברוקדייל.

\*\* לשעבר מכון ברוקדייל.

\*\*\* בית-הספר לבריאות הציבור, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל, מס' 31, 1980.

2 שם, שם.

3 שם, שם.

4 יעקב קום, "התודקנות בישראל", בתוך: הגיל החדש, דפי מידע בנושא הגיל השלישי, גיליון מס' 4 (נובמבר 1980).

5 משרד ראש הממשלה, הישובים הערבים והדרוזים בארץ, תשל"א.

בשליטתם המחלטת של גברי המשפחה — אביה כל עוד היא רווקה, ובעלה וחותנה, לאחר נישואיה.

מחקר חדש יותר שערך רוזנפלד ב-1968 הוקדש לבדיקת השינויים שחלו במשפחה המורחבת בכפר הערבי<sup>10</sup>. כמו במחקריו הקודמים מצא רוזנפלד גם עתה תהליך דומה של תמורות, אם כי חלו כמובן הבדלים שסיי-בתם ב"זמן, עיתוי ומקום". אבל השינויים שנמצאו בעבר באשר למעמד האשה, התהליך של עזיבת הבנים את הבית, העברת המנהיגות מידי הזקנים לצעירים מהירים הרבה יותר מבעבר. לדברי רוזנפלד, "יותר בנים עוזבים יותר מוקדם". בכל המחקרים האלה היה רוזנפלד תמיד ער לעובדה יסודית, שלא חל שינוי מוחלט במשפחה הערבית המורחבת ושלמרות ההתקדמות שחלה בעקבות התהליכים החדשים ולמרות הדינמיקה של השינויים הפנימיים, מבחינה פורמאלית המבנה הכולל של המשפחה המורחבת עדיין קיים.

בין המחקרים האחרים כדאי להזכיר את המחקר של שמיר<sup>11</sup>, העוסק בהתפתחות המנהיגות בכפר; ושל כהן<sup>12</sup>, המנתח את התפתחות ה"חמולה" בתקופה העותמנית ובתקופה הישראלית; אבו-גוש<sup>13</sup> דן בתהליכים המדיניים בכפר הערבי ובהשלכותיה של מערכת הבחירות של המועצה המקומית על מבנה החמולה.

## התמורות החברתיות

בארץ כבר נערכו כמה מחקרים על הערבים החיים באיזור הכפרי. רוב המחקרים ניסו לבדוק אילו תמורות חלו בקהילייה הערבית בעקבות מגעיה עם החברה הישראלית המודרנית.

המחקרים התרכזו באופן מיוחד במשפחה כחידה חברתית עיקרית בכפר הערבי. רוזנפלד<sup>6</sup> בדק את השינוי שחל במשפחה הערבית המורחבת תוך שימת דגש בשני גורמים כלכליים שתרמו לשינוי זה: רכוש ויחסי עבודה. ותד<sup>7</sup> מסביר את מקור הקונפליקטים בין דור הקשישים לדור הצעירים ומציין שהבנים שוב אינם תלויים, מבחינה כלכלית, באבותיהם, דבר שהשפיע כמובן במידה רבה על מעמד האב במשפחה הערבית. רוזן<sup>8</sup> ניתח את מעמד זה של האשה בכפר הערבי, ומצא שמעמדה נקבע על-פי הזכויות הממסדות של החמולה המשפחתית: האשה נהנית מזכויות רק כאשר היא מוותרת על חלקה ברכוש לטובת אחיה. מצב זה מאפשר לאשה למצוא מקלט בבית אביה, כאשר היא זוכה ליחס רע בבית בעלה. האשה רשאית לחזור לבית אביה כרצונה ואף ליטול עמה מבית בעלה את הדרוש לה, להוציא המתנות שקיבלה מאחיה. רוזנפלד מציין<sup>9</sup>, שהאשה הערבית נשארת כל חייה

- H. Rosenfeld, "Processes of Structural Change within the Arab Village Extended Family", *American Anthropologist*, Vol. 60 (1958), pp. 1127-1137 6
- M. Watad, "The War of the Generation", *New Outlook*, Vol. 7 (1964), pp. 29-32 7
- H. Rosen, "On Determinants of the Status of Arab Village Women", *Men*, Vol. 60 (1958), pp. 66-70 8
- H. Rosenfeld, "Social Changes in the Arab Village — Authority and Rule", *New Outlook* (1959), pp. 14-22 9
- H. Rosenfeld, "Change, Barriers to Change and Contradictions in the Arab Village Family", *American Anthropologist*, Vol. 70 (1968), pp. 732-752 10
- S. Shamir, "Change in Village Leadership", *New Outlook*, Vol. 5, No. 3 (March-April 1962), pp. 93-112 11
- A. Cohen, *Arab Border Villages in Israel*, Manchester University Press, 1965 12
- Abu-Gosh, "The Politics of an Arab Village in Israel" (Dissertation, Jerusalem, 1965) 13

הקשישים נהנו מכבוד רב וראו בהם אנשים בעלי חכמה וידע.

כל זה השתנה בתקופתנו. ב-1975 סיכמנו את המחקר על שיקום מוגבלים באיזור כפרי, יהודי וערבי<sup>16</sup>. בעזרת ראיונות שנערכו בבתי משפחות ערביות בשני כפרים גילינו, על יסוד מדגם מייצג, כמה וכמה קשישים שעברו בדיקה רפואית ותפקודית. כעבור שנה בערך ערך מכון ברוקדייל סקר-עמדות אצל הקשישים הערביים בשני הכפרים האלה<sup>17</sup>, שנועד לעמוד על הסטאטוס החברתי העכשווי של הקשישים. להלן אנו מביאים את הממצאים שהעלינו.

### ממצאי סקר-העמדות בקרב קשישים מוסלמים באיזור הכפרי

אוכלוסיית היער מתוך אוכלוסייה של 14,000 נפש שהתגוררו בשני הכפרים שנבדקו נמצאו 367 כפריים בגיל 65 ומעלה. מתוכם קיבלנו מידע על 343

שמיח ריזק<sup>14</sup> סקר את ההשלכות של תחיים המודרניים על הזקנים הגרים בנצרת, באיזור עירוני.

מן המחקרים מתברר, שהתיעוש המהיר במדינת ישראל השפיע במידה רבה על הקהילות הערביות. תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים מתרחשים במערך החברתי של הכפר הערבי, ותהליכים אלה שואפים לשנות את המבנה שלו על-ידי חינוך רחב, שימוש בטכנולוגיה, ניידות בעבודה וכו'. וכמובן שגם הכפריים הערבים הקשישים, כקבוצה חברתית, השופים לתהליכי השינוי.

כעבר נהנו הקשישים מעמדת-כוח חברתית חזקה וסטאטוס סוציו-כלכלי גבוה, שהתבסס על הבעלות על אדמה, על רכוש ועל סמכותם על בני המשפחה<sup>15</sup>. או היה ביכולתם של הקשישים לספק לילדיהם את צורכיהם בתווך, בהלבשה ובדיוור, לסייע לבניהם בתשלום המוחר עבוד כלה וכמובן לעזור להם למצוא עבודה ולהתבסס מבחינה כלכלית. המשפחה הפאטריארכלית הייתה תדפוס הדומיננטי.

לוח מס' 1. חלוקת הקשישים המוסלמים הכפריים לפי גיל ומין

קבוצת הגיל	סה"כ קשישים בשני הכפרים	כפר 1 (N = 173)	כפר 2 (N = 82)
	255 נפש	100.0	100.0
74-65	147 נפש	57.5	60.0
75 ומעלה	108 נפש	42.3	40.0
מין			
גברים	150	54	68
נשים	105	46	32

S. Rizek, "Aging in Nazareth, Life Situation and Service Needs" (Master's Degree Thesis, Haifa University, 1978)

15 רזנקלד (לעיל, הערה 9).

I. Margulec & E. Spira, *Delivery of Rehabilitation Services in a Rural Setting, a study in 5 selected villages, Jewish and Arab, in Israel*, Tel-Aviv, 1975

JDC & Brookdale Institution of Gerontology, Jerusalem, *The First Two Years, Progress Report*, Jerusalem, 1976

ממספר הגברים שהתאלמנו. השיעור הנמוך של גרושים ושל אנשים שלא נישאו מעודם הוא אופייני לאוכלוסייה הערבית בארץ.

**חינוך**

88.5% מבין הנבדקים היו מחוסרי כל השכלה. 8.3% היו בעלי השכלה חלקית של בית-ספר יסודי. רק 2.2% השלימו את לימודיהם בבית-הספר היסודי. רובם הגדול של הנבדקים הם אפוא אנאלפביתים גמורים.

**תעסוקה**

40% מן הקשישים המוסלמים בכפרים שנבדקו (ברובם גברים) המשיכו לעבוד, רובם הגדול בחקלאות. רוב הנשים (54.1%) המשיכו לעבוד במשק ביתן.

**דיוור**

30% מן הקשישים בכפר 2 ו-50% בכפר 1 אינם גרים עם ילדיהם ורוב הילדים (יותר מ-70%) אינם גרים באותו הכפר. היתר גרים עם הבן או הבת (נשואים או לא נשואים).

**הרגלי שינה**

הרוב הגדול, בעיקר בכפר 2 שהוא המפותח פחות, אינם משתמשים כלל במיטה לשינה. אלא שרובם ככולם מרוצים מסידור זה, שהוא חלק ממסורתם ומהרגלי החיים שלהם. קשישים בעלי מוגבלות שוכבים במיטה (ראה לוח מס' 3).

**מצב הבריאות**

להלן מספר לוחות הבאים לתאר כיצד העי-ריכו הקשישים שרואינו את עצמם בכל הנוגע למצב בריאותם וליכולת התפקוד שלהם.

קשישים מוסלמים (יותר מ-93%), אך "סקר-העמדות" נערך רק על 255 קשישים שניתן היה לראיין. השאר או נפטרו בין הסקר הראשון לשני (58 איש) או שהיו מוגבלים (חירשים, סובלים מהפרעות נפשיות וישישים מאוד) במידה כזו שאי אפשר היה לראיין אותם; 2 סירבו להתראיין ו-22 עזבו את כפרי מגוריהם ולא אותרו.

**שיטה**

סוציולוג ערבי ביקר אצל הקשישים שהתגוררו בשני הכפרים (להלן "כפר 1" ו"כפר 2") וערך עמם ראיון על יסוד שאלון שתוכן במיוחד לצורך הסקר. התוצאות מובאות בטבלאות שלעיל ולהלן.

לוח מס' 2. מצב משפחתי (באחוזים) (N = 255)

ס"ה	100.0
נשואים/נשואות	66.2
אלמנים/אלמנות	30.9
גרושים/גרושות	0.8
לא נישאו מעולם	1.6
לא נוגדרים	0.5

הממצאים ומראים שרוב הקשישים היו בקבוצות הגיל הנמוך ביותר (65-74). מספר הגברים עלה בהרבה על מספר הנשים ורוב הקשישים שנשאלו היו נשואים (למעלה משני שלישים. רובם גברים). מספר האלמנות גדול

לוח מס' 3. הרגלי שינה באחוזים (N = 255)

סח"כ	במיטה	על הרצפה	לא נוגדר
כפר 1	38.7	58.0	3.3
כפר 2	20.7	72.0	7.3

שימוש בשירותים רפואיים

לוח מס' 6. ביקורים במרפאה ואצל מומחים (באהוזים)

ביקורים אצל מומחים	ביקורים אצל רופא במרפאה	
19.0	55.0	כן
81.0	45.0	לא
100.0	100.0	ס"ה

השאלה בזמן הראיון התייחסה לביקור בשנה הקודמת. על-פי המידע שבידינו הקשישים בכפר הערבי ממשיכים להשתמש ב"מרפאים" וב"מומחים עממיים" למיניהם ולא מעטים מהם מעדיפים להיוועץ בהם, אם במקומם של רופאים ואם נוסף עליהם. להשוואה: בכפרים היהודים שיעור הביקורים של קשישים אצל רופא המשפחה מגיע ל-75%<sup>20</sup>.

מקורות הכנסה, קבלת החלטות, מתן פיוע הממצאים שלהלן מתייחסים לבעיות הקשישים הקשורות בהכנסה, בקבלת החלטות, בסיוע כספי לילדים נשואים ובקשר עם המשפחה.

לוח מס' 7. מקורות הכנסה בשני הכפרים הערביים (באהוזים)

כפר 1 (N = 173) כפר 2 (N = 82)

האדמה	5.8	2.4
עבודה	0.6	7.3
ביטוח לאומי	75.7	72.0
ביטוח לאומי + אדמה	—	12.4
חסכוניות	15.0	—
אחר	1.8	2.4

לוח מס' 4. מצב תפקודי של הקשישים הערביים (באהוזים)<sup>18</sup>

עצמאיים בפעילות יום	עצמאיים באופן חלקי	לא מתפקדים לגמרי	סה"כ
78.0	13.7	8.3	100.0

לוח מס' 5. התפלגות המחלות העיקריות (N = 255)

המזערכות הנגועות בעיקר	האחוז
אנדוקרינית-מטבולית	7.1
עצבים ותחושה	15.1
כלי הדם ולב	6.5
עיכול	3.8
עצמות ואברים לוקומוטוריים	20.2
לא הוגדרו	18.5

ברור, שאדם אחד עלול להיות חולה במחלות אחדות, ולכן נעשה המיון על-פי המערכת שלדברי המרואייין נפגעה בעיקר. מעניין לצייין, ש-30% בערך מן הקשישים שרואינו אמרו שאינם חולים כלל. מן הנתונים עולה שהמערכת הפגועה השכיחה ביותר היא זו של עצמות ואברים לוקומוטוריים. להשוואה: בכפרים היהודיים שנבדקו נמצא שהקשישים סובלים בעיקר ממחלות לב וכלי דם (70.2%) וממחלות בדרכי העיכול (7.4%)<sup>19</sup>. כדי לגלות את הסיבות להבדל זה דרוש מחקר נוסף.

18 האחוז נוגע בעיקר לקבוצה של הקשישים בגילאים גבוהים (קשישים זקנים). תיאור מצב התפקוד מבוסס על ה"אינדקס של פעולות יום-יום" ("Index of ADL"), שעובד בידי סידני כץ (מרגולץ וספירו לעיל, הערה 16) והמבוסס על שש פעולות של שירות עצמי: הלבשה, רחצה, אכילה, שימוש בשירותים, מעבר מן המיטה לכיסא ולהיפך, שליטה על עשיית הצרכים. המצב התפקודי נסקר בזמן שעוד היו בחיים כל 367 הקשישים.

19 מרגולץ וספירו (לעיל, הערה 16). 20 שם, שם.

## קבלת החלטות

בסקר נבדקה גם קבלת החלטות אצל הקשיי-שים. הממצאים העלו שבשאלת נישואי הבן אמנם חל שינוי גדול: ההחלטה אם להינשא ועם מי להינשא שוב אינה מסורה בידי הקשיישים. במקרה של בנים שהחלטה היא שלהם ברוב המקרים. לגבי הבנות עדיין נשאר המצב כמקודם וסמכותו של האב היא הקובעת. גם עניין החינוך, הן היסודי והן זה העל-יסודי, עדיין נתון בידי האב. לעומת זאת, חל שינוי בעניין בחירת העיסוק; יותר ויותר מחליטים הבנים בעצמם במה יעסקו. ממצאים אלה נכונים לגבי גברים הנמנים עם הקשיישים הצעירים. אשר לתמיכה כספית בנישואי הבן, נתגלה שהקשיישים הכפריים איבדו במידה רבה את יכולתם לסייע לבניהם, ועמה גם חלק גדול מסמכותם בענייני הנישואין של בניהם.

נראה, שרק 8% בערך מהכפריים הקשיישים הם בעלי אדמה. הרוב המכריע — בין 76% ל-85% בערך, בשני הכפריים — נהנים מקצבת זיקנה של הביטוח הלאומי. אחוז זה גדל והולך. בזמן שנערך הסקר, היסנו עובדים סוציאליים את הקשיישים שלא ידעו על זכויותיהם אל המוסדות המתאימים לקבלת קיצבת זיקנה.

בראיון נשאלו הקשיישים גם: "מי מבני משפחתכם, אם בכלל, מסייע לכם מבחינה כספית?" בכפר 1, שהוא המפותח יותר, השיבו 69.9% מהמראיינים (121 במספר) שהם אינם מקבלים שום סיוע כספי מן המשפחה; ל-15.6% (27) אין ילדים או קרובים; 13.9% (24) קיבלו עזרה מבניהם, אחד (0.6%) — קיבל עזרה מבת. תמונה דומה למדי נתגלתה גם בכפר 2.

לוח מס' 8. סימון הנישואין של בן בכפר 1 (באחוזים)

מקור המימון לתשלום המזון			
האב	הבן	האב + הבן	כל המשפחה
39.9	31.4	2.9	10.4
30.1	15.6	5.2	14.5
17.9	14.5	2.3	10.4

לוח מס' 9. ביקורים אצל הקשיישים הנריים לבד (באחוזים. N = 173)

בני המשפחה המבקרים			
שכיחות הביקורים	בנים	בנות	נכדים
מדי יום	22.5	9.8	41.0
פעמיים בשבוע	11.6	16.2	10.4
פעם בשבוע	12.1	26.0	11.6
פעם בחודש	5.2	8.1	2.9
רק בימי חג	9.2	3.5	3.5
אף פעם	5.2	2.9	1.7
לא חביצו דעה	27.7	23.1	27.2



לוח מס' 10. סיוע בפעולות יום לקשישים כפריים (באחוזים)

ה פ ט ו ל ת			
ניקיון	בהשגל	רחיצה	בני המשפחה המסייעים
33.5	30.6	35.8	בת
14.7	24.3	23.1	בת + נכדים
17.3	19.7	18.1	בת, בן + נכדים
16.8	19.1	13.9	לא מסייעים
17.7	6.3	9.1	אחר

שיש לה חשיבות במידת-מה. ניתנו גם סיבות נוספות: העבודה חשובה מפני שהיא מגבירה את הכבוד העצמי, משפיעה לטובה על הבריאות ועוד.

#### אוטוריטה

לדעתם של 85% מן הקשישים ירדה מידת האוטוריטה של הקשישים; 30% חשבו שהעצמאות הכלכלית והניידות בעבודה של הילדים היו גורם חשוב לירידה באוטוריטה.

#### כבוד וצייתנות

לוח מס' 11 מציג את התוצאות שעלו משתי שאלות שנשאלו המרואיינים באשר למידת הכבוד שרוחשים הצעירים לקשישים ובאשר למידת הציות הקיימת לפי דעתם. הקשישים נשאלו: "האם אתה חושב שהקשישים נהנים מאותו יחס של כבוד וצייתנות כפי שהיה בעבר?" (שאלה 1) ו"האם אתה מרוצה מהכבוד שנותנים לך הילדים?" (שאלה 2).

רוב הילדים היו בדעה שהכבוד והצייתנות כלפי הקשישים פחתו בהרבה. מאידך גיסא, יותר ממחצית הקשישים שרואיינו והשיבו על השאלה מרוצים מהכבוד שנותנים להם הילדים. לפי דעתם, הגורמים העיקריים התורמים לכיבוד הזקנים הם: התנהגות טובה ודחיות (40.5%); עושר ורכוש (20.8%); גודל המשפחה (8.9%). המרואיינים מסבירים, שפי-

נראה, שסידעו של האב החלך ומצטמצם, רש-הבנים מסוגלים לממן את נישואיהם בכוחות עצמם. הסיבה לכך אינה רק מצבו הכספי של האב הקשיש, אלא גם היותו של הבן עצמאי יותר מבחינה כלכלית ובעקבות זאת גוברת יכולתו לסרב לקבל את תנאיו של אביו, או את ההתחייבויות הקשורות בסידעו של האב.

מן התשובות שנתקבלו עולה, ש-41% מן הנכדים נמצאים במגע יום-יומי עם סבא וסבתא; גם הבנים והבנות מבקרים את הוריהם לעתים קרובות.

נראה, שאלה מבין הקשישים הזקוקים לעזרת בני המשפחה בפעולות יום-יום אמנם מקבלים אותה. אשר לפעולות אחרות: 16.8% מן הבנים והבנות מסייעים להוריהם הקשישים בקניית המצרכים הדרושים להם. בערך 34% מן הקשישים אמרו שאינם זקוקים לעזרה כזאת. על השאלה אם הקשישים עצמם עוזרים לאחד מבני המשפחה ענו 84.4% מן הנשאלים. זשובה שלילית.

#### גישת הקשישים לעבודה

הקשישים נשאלו מה דעתם על עבודה בגיל זקנה. 46% בכפר 1 ו-60% בערך בכפר 2 ענו שלדעתם העבודה חשובה מאוד בגיל הזיקנה, בעיקר על-מנת להיות יותר עצמאיים מבחינה כלכלית. בין 11% ל-14% מן הנשאלים ענו

לוח מס' 11. יחס הצעירים אל הקשישים (באחוזים. N = 255)

שאלה 2		שאלה 1			
מרוצה פחות	מרוצה במקצת	מרוצה	פחות	יותר	אנחה הדברה
11.0	30.5	53.7	75.6	2.4	12.2 (N = 173) 1
10.4	24.3	58.1	63.6	6.4	15.0 (N = 82) 2

שות שרואיינו היו מחולקות כמעט בצורה שווה בנוגע לשאלה אם חל שינוי במעמד האשה בזמננו בהשוואה לעבר: 35% חשבו שמעמדה השתפר; 32% חשבו שמעמדה הורע.

**עמדות הקשישים לגבי עבודת נשים**

מן התשובות מסתבר, שבדרך כלל התייחסו הקשישים לתעסוקת נשים בחיוב, אך רובם מעדיפים שהנשים תעבודנה בתוך הכפר. עוד נמצא, שמקצוע ההוראה הוא פופולרי מאוד בעיניהם ועדיף בתור עיסוק לנשים.

**עמדות לגבי חינוך הבנות**

נראה שהקשישים מצדדים במתן חינוך גבוה לבנים ובמתן חינוך יסודי ועל-יסודי לבנות. אבל לפי דעתם (64%—67%) מן הבנות בשני הכפרים מעוניינות ללמוד באוניברסיטה.

לוח מס' 12. הנורמים הקובעים את מעמד האשה הערבית בחברה (באחוזים. N = 255)

גורמים	כפר 1	כפר 2
סך הכל	100.0	100.0
יחסים טובים עם משפחתה ועם משפחת בעלה	34.1	34.0
יחסים טובים עם המשפחה + חינוך	29.5	20.7
חינוך	15.0	15.9
יחסים טובים בעיקר עם משפחת בעלה	11.0	9.8
עושה הרבה	4.6	4.9
תעסוקה	1.6	2.4
לא התייחסו	4.2	12.3

רושה של "התנהגות טובה" הוא לא להתערב בעניינים השייכים כעת לאנשים צעירים. אף-על-פי שהקשישים סבורים שהכבוד כלפיהם פחת הם עושים מאמץ להסתגל למצב החדש על-ידי כך שהם משתדלים להימנע מלהתערב בחייהם ובענייניהם של הצעירים.

**המטאמום החברתי של האשה בכפר**

האשה הערבייה התחילה להשתתף בתהליכים חברתיים חשובים כמו עבודה וחינוך. בלוח מס' 12 סוכמו דעותיהם של הקשישים בנוגע לגורמים החשובים הקובעים את מעמדה של האשה בחברה.

נראה אפוא, שהקשישים מייחסים חשיבות רבה ליחסי האשה עם משפחתה שלה ועם משפחת בעלה וכן לחינוך. הנושא האחרון, החינוך, כבר מצביע על חדירת ערכים חדשים לחברה הערבית הכפרית. דעותיהן של הנשים הקשי-

לוח מס' 13. העיסוקים הרצויים לנשים לדעת הקשישים (באחוזים)

העיסוק	כפר 1 (N = 173)		כפר 2 (N = 82)	
	מחוץ לכפר	בתוך הכפר	מחוץ לכפר	בתוך הכפר
מורה	20.2	25.4	26.8	36.6
מזכירה	9.2	8.7	4.9	6.1
סיעוד	3.5	5.2	2.4	2.4
עבודה בשדה	1.2	4.6	—	—
אינם סבורים שעבודת נשים בתוצה	12.5	10.0	11.3	9.0

שלדעתו הקשישים עדיין שייכים לתקופה העותמנית שאחד ממאפייניה הנסיגה לאחור. בין 7.5% ל-13.4% מבין הקשישים בשני הכפרים חושבים, שדעת הילדים עליהם היא שלילית ושעתה שוב אין לקשישים תפקיד חשוב בחברה. על השאלה מה, לפי דעתם, פירוש הדבר להיות זקן? השיבו בכפר 1 רק 68% ובכפר 2 45%. בין התכונות שצוינו במיוחד היו: איבוד כוח, בעיות בריאות ותלות בזולת.

### צורכי הקשישים הכפריים הערביים

הקשישים נשאלו שתי שאלות הקשורות בצרכים הסובייקטיביים והאובייקטיביים, שלהם: (1) מה לדעתך הם הצרכים הכי חשובים שלך עכשיו? (2) מה לפי דעתך הם הצרכים הכי חשובים של הזקנים עכשיו? בדרך כלל הטיפול הסובייקטיבי ביחס לצרכים האישיים

דעות הקשישים על ריבוי ילדים

הקשישים נשאלו: האם זוג צעיר צריך לגדל הרבה ילדים או להסתפק באחדים? סיכומי תשובותיהם מומאים בלוח מס' 14.

נראה, שמספר לא מבוטל מבין המרוואיינים עדיין מחזיקים בהשקפה המסורתית בעניין הפוריות. קבוצה לא קטנה אחרת נוקטת עמדה פאטאליסטית. לדעת הקשישים האלה מספר הילדים העשויים להיוולד נקבע מראש ("זה בא מאלוהים") ועל כן אין כאן מקום להתערבות אנושית. ויחד עם זה, שיעור גבוה למדי בכפר 1, (המפותח יותר) כבר מגלה סימנים של הסתגלות לשינוי הסוציאלי. קשישים אלה חושבים שהאשה צריכה ללדת פחות ילדים.

התרמית של הקשיש בכפר הערבי

מה לדעת הקשיש בכפר חושבים עליו הילדים? יותר ממחצית המרוואיינים השיבו שהם דור הצעיר חושב שהם אינם "מעודכנים",

לוח מס' 14. דעות הקשישים על פוריות האשה (אחוזים)

הרבה ילדים	ילדים אחדים	"זה בא מאלוהים"	
28.0	52.0	17.3	כפר 1
19.1	31.7	25.6	כפר 2

### תעסוקה

רבים מבין המרוואיינים הקשישים (40% בערך) שייכים לקבוצת הקשישים הזקנים ("old-old"), כלומר, קבוצת גיל של 75 ומעלה. לחברי קבוצה זו יש פחות דרישה לעבודה סדירה. לעומתם, הקשישים היותר צעירים, גילאי 65–74, ממשיכים לעסוק, במידת-מה, בעבודה חקלאית. ובכל זאת קיימת דרישה ליצירת אפשרויות של תעסוקה מוגנת, ודבר זה אמור במיוחד לגבי הנשים. נושא זה דורש בירור מקיף יותר.

### מגעים חברתיים

הקשישים הכפריים מעורים פחות ופחות בענייני הכפר ודבר זה מגביר את בידודם. אחת הסיבות למעורבות קטנה יותר זו מקורה כנראה באבדן תפקידם בחברה. בכפר 1, היותר מפותח, שליש מן הקשישים שומעים על הנעשה מפי שכנים וידידים שאתם הם נפגשים לפעמים במסגד או ברחוב. המרוואיינים לא הזכירו כלל את קיומו של ה"דיואן", שהיה בעבר המקום שבו נהגו הזקנים להתכנס כדי לשמוע על הנעשה בכפר. נראה שיש צורך למצוא תחליף ל"דיואן", אולי בדרך של הקמת מרכז לתעסוקה.

### צרכים אחרים

בין צורכיהם הזכירו הקשישים גם את צורכי הדת, וכן מתן עזרה כספית ומיצוי זכויות. צרכים אלה אצל הקשישים ידועים גם ממקומות אחרים בעולם, אלא שבאוקלוסייה שנבדקה, לאור רמת החינוך הנמוכה והמסורת המיוחדת שעדיין שלטת במידה רבה, הרגליה ומנהגיה, צרכים אלה מקבלים משמעות מיוחדת.

### הערות סיכום

סקר הדעות והגישות של הקשישים הערבים המוסלמים, שנערך בשני כפרים גדולים במשולש, איפשר לעמוד על כמה מתכונותיהם העיי-

היה יותר מודגש מאשר השיפוט האובייקטיבי כלפי כלל הצרכים של הקשישים. להלן סקירה של תשובות הקשישים בעניין זה:

### טיפול רפואי

למדנו, שהצורך בטיפול רפואי נשאר בראש הסולם, הן מבחינה סובייקטיבית (26.8%) והן מבחינה אובייקטיבית (22.1%). בגלל ריבוי המחלות ואופיין של מחלות ממושכות, המשיאירות את הנפגע כשהוא מוגבל מבחינה גופנית או נפשית והדורשות פיקוח וטיפול ממושכים, אין השירותים הרפואיים הקיימים באיי-זור הכפרי הערבי מסוגלים להתמודד עם הבעיה. יתר על כן, יש צורך בחינוך בריאותי, כדי להתגבר על הגישה הפאטאליסטית שעדיין קיימת אצל קשישים רבים.

### תזונה

בהתחשב בתנאים הסוציו-כלכליים, שהם נמוכים בדרך כלל, יש צורך לבדוק את הדבר ביתר פירוט. בצורה סובייקטיבית הקשישים התלוננו על חוסר ארוחה חמה — רק 34.1% מהקשישים המרוואיינים מקבלים ארוחה כזאת פעם ביום. הרגלי התזונה של האוכלוסייה הערבית שונים מן המקובל באוכלוסייה היהודית ויש צורך להביא זאת בחשבון כאשר מתכננים התערבות בנושא זה.

### דיור

המצב באיזור הכפרי בכל הנוגע לדיור קשה למדי, ועל-פי רוב חסרים שירותים חיוניים. יש לציין גם, שיותר ממחצית הקשישים גרים לבד ולא באותו הכפר שבו גרים ילדיהם או קרוביהם. עובדה זו תורמת כמובן לבדידותם, כשם שהיא מקשה גם על מציאת פתרון במקרה של צורך בטיפול.

### כלכלה

רוב הקשישים שרואיינו חיים מקצבת זקנים שאינה מאפשרת להם תנאי קיום מתקבלים על הדעת. יש צורך לבדוק את הנושא של מיצוי הזכויות הסוציאליות (הטבה סוציאלית, למשל).

עוד יותר על מתכנני שירותי הרווחה למצוא פתרונות בעזרת תכניות של התערבות. בתוך הקשת הרחבה של השירותים החברתיים יהיה צורך לבדוק את האפשרות של הקמת שירותים המותאמים במיוחד לאוכלוסייה הערבית המוסלמית. אנו סבורים שאין כל תועלת בהעתקת דפוסי השירותים הקיימים אצל האוכלוסייה היהודית למגזר הערבי. נחמת-מה ניתן למצוא בכך שהדור הבא של הקשישים במגזר הערבי יהיה שונה לגמרי מקודמיו; השכלתו תהיה גבוהה יותר, מצבו הכלכלי טוב יותר. גם בבריאותו וביכולתו להסתגל בקלות רבה יותר לתנאי החברה המודרנית הישראלית יתחילו בוודאי שינויים לטובה.

קייפרס ובנגסטון<sup>21</sup> מדברים על "תסמונת הרקע החברתי" (SBS — The Social Back-ground Syndrome). מושג זה מבוסס על החשעה, שהרגשת ה"אני" של האדם, כושרו לתווך בינו ובין החברה ותכונתו לשליטה אישית הם פונקציות של תווית חברתית שנוצרה אצלו בעקבות ניסיונות שהתנסה בהם בחייו. כתוצאה מכך אדם מאבד את כושרו להתמודד עם שינויים ומגלה חוסר אונים. לדעת מחברים אלה תכנית להתערבות צריכה להיות מבוססת על המאמץ שיש לעשות כדי לשחרר את האדם מן הדעה השלילית הרווחת בחברה כלפי הזיקנה, ועל חיזוק היכולת להסתגל באמצעות צמצום תנאי הסביבה המכשילים (כגון בריאות לקויה, עוני, דיור גרוע) וחיזוק כוחותיו של היחיד. דומה, שאפשר לבצע את השינויים במערך ההתערבות בכל נקודה. רק העתיד יוכיח אם מודל כזה של תכנית התערבות מתאים גם לאוכלוסייה הערבית הכפרית בארץ.

קריות. אף-על-פי שאין לראות באוכלוסייה שנבדקה מדגם מייצג של האוכלוסייה הערבית הכפרית כולה, יש להניח שתמונה דומה אפשר למצוא גם באזורים כפריים אחרים, שבהם מתגוררים כיום רוב הזקנים המוסלמים בארץ.

התמורות החברתיות שהתרחשו בכפר הערבי בשלושים השנים האחרונות, והנוגעות לכמה מתחומי החיים, הוגברו בהשפעת ערכים ורעיונות שהביא עמו סגנון החיים המערבי. אלה השפיעו קודם כל על בני הדור הערבי הצעיר. אבל גם בקרב הקשישים יש סימנים להשפעת הרעיונות החדשים. בין אלה יש לציין את השאיפה ליותר חינוך, ליותר אי-תלות כלכלית באב, הפחתת הדתיות, נידות בעבודה ובעיקר מחוץ לכפר, לבוש בסגנון מערבי ושחרור הנשים.

כתוצאה מכך, הרבה מן האמונות המסורתיות המושרשות, המוסר והדתיות נתונים בסכנה. דבר זה הציב כמובן אתגר לפני דור הקשישים, הדבקים יותר במסורת ובסגנון החיים שהורגלו אליו. ויחד עם זה גילה הסקר שהקשישים ערים לשינויים המתרחשים בחברה שלהם, לאבדן התפקיד שמילאו בחברה ולהתערערות סמכותם, אלא שלא מעטים מבין הקשישים ערים גם לצורכיהם האישיים, שאינם שונים מאלה של אוכלוסיות קשישות במקומות אחרים בעולם והקשורות באבדן ההכנסה ומעמד, בצמצום העבודה, בהרעת מצב הבריאות, בהתרוספות הקשרים המשפחתיים ועוד.

ההתמודדות עם השינוי בתוך מערך הערכים המסורתי יוצרת השלכות נוספות ובעלות משמעויות קשה בשביל הקשישים. מצב זה יקשה

J. A. Kaypers & V. L. Bengston, "Social and Competence — A Model of Normal Aging", 21 *Human Development*, 16 (1973), pp. 181-201

# הערכת הפונים ועובדי השיקום שלהם את סוגי השירותים וההתערבויות המקצועיות בתהליך השיקום במחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי

מאת מיה הולצמן\* ופרופ' ארט בלום\*\*

## מבוא

קהילתית. כל אחד מחמשת תחומי התפקוד הסוציאלי יכול לכלול בתוכו מספר שירותים והתערבויות, כגון: בתחום העבודה, אבחון, ייעוץ, הכשרה מקצועית.

במחקר שערכנו בשנת 1979/80 ביקשנו לעמוד על יעילות השירותים באמצעות ניתוח שיטתי של הערכת הפונים את השירותים שניתנו. לצורך זה נקטנו גישה של ראיית הפונה כצרכן שירות וקבלת משוב ממנו על דעותיו, רעיונותיו, הצעותיו, ציפיותיו מהשירותים הניתנים לו, מה חושבים הפונים על מאמצינו לעזור להם והאם שירותים שקיבלו הביאו לשינוי כלשהו בחייהם. השימוש בכלי זה וההכרה שמידע זה מועיל הם חדשים יחסית.

## מטרת המחקר ואוכלוסיית הנבדקים

מטרת המחקר היתה לחשוף את מידת ההסכמה שבין תפיסת הפונה ובין תפיסת עובד השיקום שלו לגבי ההתערבויות המקצועיות: אילו מהן היו יעילות ואילו — בלתי יעילות בתהליך השיקום. המדגם כלל 35 נכים פיזיים, אשר הטיפול בהם הסתיים לפחות שלושה חודשים ועד שנה לפני כן. סיווגנו את הפונים לפי

השיקום הוא תהליך דינמי, שבו צוות רב-מקצועי מנסה לעזור לאנשים עם נכות או מוגבלות ליצור, לשנות או לממש את מקסימום הפוטנציאל הפיזי, הנפשי, המשפחתי, החברתי, הכלכלי והתעסוקתי שלהם. אם נצא מתוך התגדרה הזו נמצא ששיקום מכסה שטחי תפקוד רבים. המוסד לביטוח לאומי, כמוסד הפועל על-פי חוק, מתמקד ב"שיקום מקצועי" של נכים ומוגבלים; לגבי חלק מהפונים החזרה לעבודה היא קריטית לתפקוד סוציאלי; פונים אחרים אינם יכולים לחזור לעבודה, אלא אחרי שקיבלו עזרה שאיפשרה להם להסתגל לקשייהם בתחומי תפקוד אחרים, נפשיים, משפחתיים או חברתיים. מתוך כלל אוכלוסיית המטופלים במחלקת השיקום במוסד לביטוח לאומי, שמנתה בחודש פברואר 1982, למשל, 3,156 נכים, רק 1,085 נכים נכללים במסגרת של הכשרה מקצועית. השאר מקבלים, כנראה, שירותים בתחומים האחרים שהוזכרו.

על מנת שנוכל לעזור לנכה בצרכיו המגוונים יש להעביר לרשותו מגוון של שירותים. שירותים אלה מיקדנו בחמש קטגוריות: (1) העבודה; (2) קשיים אישיים; (3) יחסים במשפחה; (4) יחסים בינאישיים; (5) מעורבות

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב.

\*\* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת קייזר וסטרן רובר, קליבלנד, אוהיו, ארצות-הברית.

תל-אביב הלומדים בשנה שלישית בהתרכזות בתחום השיקום.

הפונים רואיניו בראיונות אישיים, שנערכו בבתיהם בשני שלבים:

א. שאלון מובנה — שבו נשאל הנבדק לדעו-תו על השירותים שניתנו לו על-ידי מחלקת השיקום;

ב. ראיון פתוח — אשר איפשר לסטודנט לתוות את דעתו על מצב הפונה היום — בתור מעקב.

עובדי השיקום שנכללו במחקר רואיניו במחלקות השיקום. כל ראיון נערך בשלושה שלבים:

א. בעזרת שאלון שהיה זהה לזה שהוגש לפונים.

ב. הערכת מצבו של הפונה בחמשת התחומים שבדקנו — בתחילת תהליך השיקום ובסיומו.

ג. שאלון למילוי עצמי שבו נתבקשו העובדים לדרג את מידת השינוי שחל בשטחי תפקוד שונים של הנכה במהלך הטיפול.

השאלונים לפונים ולעובדים כללו שאלות פתוחות לגבי התערבויות ספציפיות שנתפסו בעיניהם כמועילות או בלתי מועילות בחמשת התחומים שבדקנו. על יסוד אלה בנינו קטיגוריות כוללות והתשובות שנתקבלו דורגו בידי שמונת המראיינים לקטגוריה המתאימה.

### ממצאים

שביעות רצון של הפונים משירותי השיקום וטיב הקשר פונה — עובד בתשובה לשאלה ישירה על שביעות רצון משירותי השיקום נמצא:

69% דיווחו שהם מרוצים מהשירותים שקיבלו: לא היה שוני רב בין פונים שהוגדרו

מספר השיחות שקיימו עם עובד השיקום: קשר של 7 שיחות ומעלה הגדרנו כ"טיפול ארוך-טווח"; קשר של 2—6 שיחות הגדרנו כ"טיפול קצר-טווח". מבין הפונים קיבלו 63% טיפול ארוך-טווח, ו-37% טיפול קצר-טווח.

הנכים נבחרו באופן מקרי מדו"חות סיום טיפול בארבעה סניפים של מחלקות השיקום במוסד לביטוח לאומי: ירושלים, תל-אביב, רמת-גן ופתח-תקוה. מלכתחילה ביקשנו מספר כפול של נכים, לפי הקריטריונים שלעיל, ומתוך המספר הזה נבחרו באופן מקרי 35 הנכים. שנועדו לשמש אוכלוסיית הנבדקים (להלן — הפונים). כמו-כן נכללו במדגם 23 עובדי השיקום שעסקו בעבודה ישירה עם אותם 35 הנכים (להלן — עובדים).

מתוך אוכלוסייה זו 60% הם נכים המטופלים במסגרת חוק נכות כללית ו-40% נכים נפגעי עבודה. הפונים מייצגים מגוון רחב של נכויות ומחלות פיזיות (לא כללנו חולי נפש). אחוז גבוה מהם (82%) הם בעלי נכות רפואית של 50% ומעלה. החלוקה לפי מין היא: 71% גברים ו-29% נשים. 77% מתוכם גילם מתחת ל-50. ההתפלגות לפי ארץ מוצא היתה כדל-קמן: 45% ילידי הארץ; 40% יוצאי עדות ספרדיות; 15% יוצאי עדות אשכנזיות. התפלגות ילידי הארץ לפי מוצא האב היתה: 74% — יוצאי עדות ספרדיות; 26% — יוצאי עדות אשכנזיות. 68% מבין הפונים היו גשורים. ל-49% מהם אין השכלה יסודית מלאה. איפיוני המדגם דומים לאיפיוני כלל אוכלוסיית הנכים המטופלים במחלקות השיקום של המוסד לביטוח לאומי, עובדה שחיוקה את מידת הייצוגיות של המדגם. מצאנו, שמדובר באיפיונים של אוכלוסיות מצוקה לפני הנכות.

### שיטת המחקר

באיסוף המידע ובריאיין הנבדקים עסקו שמונה סטודנטים לעבודה סוציאלית מאוניברסיטת

וכאשר חיברנו את שתי קבוצות הקטגוריות (טוב מאוד, וטוב לעומת בסדר ולא טוב) היתה הסכמה מלאה ב-91% של המקרים. הדבר מצביע על מידה של הסכמה ועל רגיי- שות רבה הן של הפונים והן של העובדים לגבי טיב היחסים בתהליך השיקום.

שירותים והתערבויות מועילות הפונים והעובדים נשאלו אילו שירותים ואילו התערבויות ספציפיות היו לדעתם יעילים או בלתי יעילים בכל אחד מחמשת תחומי התפ- קוד. נתקבל רק מספר תשובות מועט על שאלה זו וגם אלה היו בחלקן כלליות למדי. מעניין, שגם העובדים וגם הפונים לא יכלו להצביע בבהירות על יעילותם של שירותים, להוציא שירותים קונקרטיים, ועל מטרות ספ- ציפיות של התערבות. אף-על-פי שידענו מראש ששאלה זו תהיה בעייתית בשביל הפו- נים, בכל זאת ציפינו שהעובדים יתנו תשובות קונקרטיות וספציפיות יותר.

כ"מטופלים ארוכי-טווח" ובין אלה שהוגדרו כ"מטופלים קצרי-טווח".

לשאלה האם יכלו הפונים להסתדר באותה צורה כיום גם ללא שירות השיקום ענו 73% מן המטופלים "ארוכי-הטווח" ו-38% מ"קצ- רי-הטווח" שלא יכלו להסתדר באותה צורה ללא עזרת שירותי השיקום.

למרות ששתי הקבוצות היו מרוצות באופן יחסי מהשירותים שקיבלו, קשייהם וצורכיהם של הפונים "ארוכי-הטווח" היו רבים יותר משל חבריהם ובעלי משמעות גדולה יותר לתחומי תפקוד היוניים.

הפונים והעובדים נתבקשו להעריך את איכות הקשר ביניהם על סולם של ארבע דרגות: 71% מהפונים ו-69% מהעובדים דירגו את איכות הקשר ביניהם כטוב מאוד או טוב. לא נמצא הבדל משמעותי בין "ארוכי-הטווח" ל"קצרי-הטווח".

השוואת פונה עם העובד שלו העלתה שיש הסכמה מלאה ביניהם לגבי טיב הקשר (57%)

טבלה מס' 1. שירותים ושטחי התערבות מועילים כפי שנתפסו והוערכו בידי הפונים ועובדי השיקום שלהם \*

תחום והתערבות	פונה	עובד
א. עבודה		
הערכה ואבחון	6	7
הקניית הרגלי עבודה	8	8
מפעלים מוגנים	3	3
מציאת עבודה	8	10
קצבאות מיוחדות	6	7
ייעוץ	11	14
אינפורמציה והפניה	6	12
מעקב בתחום התעסוקה	5	5
ב. קשיים אישיים		
תמיכה, אמפאטיה	11	14
הסתגלות לנכות	8	16
דימור עצמי	5	** 14
הנעה	1	** 7

(המשך הטבלה בעמוד הבא)

\* הפונים והעובדים הלו השאים לציין יותר מהתערבות אחת. בסך הכל 35 תשובות של פונים והעובדים לגבי כל התערבות. פונה = אוכלוסיית הפונים שדואינו; עובד = עובדי השיקום שטיפלו בשיקומם של הפונים.

\*\*  $\chi^2$  משמעותי 0.5.



טבלה מס' 1 (המשך)

תחום ההתערבות	פונה	עובד
ג. יחסים במשפחה		
תפקיד הפונה במשפחתו	4	** 11
ייצוג משפחתי המתייחס לקשיי הפונה	1	** 7
בעיות משפחתיות שאינן מתייחסות לנכות	2	** 8
ד. יחסים בינאישיים		
ייצוג	3	** 10
עזרה בשימוש בזמן פנוי ; הפניה לפעילויות חברתיות	3	2
ה. מעורבות קהילתית		
ייצוג	4	7
אינטגרציה החפזת	8	14
הפניה פעילה ומעקב בשיתוף עם שירותים אחרים	6	** 14

טבלה מס' 2. תפיסת הפונים ועובדי השיקום שלהם את ההתערבויות והשירותים שניתנו ודירוגם כמועילים

שירותים שניתנו ואי-התקבלה	עבודה		יחסים במשפחה		יחסים בינאישיים		קשיים אישיים		מעורבות קהילתית	
	פונה	עובד	פונה	עובד	פונה	עובד	פונה	עובד	פונה	עובד
מועיל	18	21	2	10	3	10	9	16	18	21
לא מועיל	12	8	2	1	2	4	2	7	12	8
לא התקבל או לא ניתן שירות	5	6	31	24	30	23	30	15	5	6
שירותים לעומת חוסר שירותים	0.11	7.01	4.16	3.81	4.69	0.05	0.05	0.05	0.01	0.05
מובהקות	אינן מובהקות	0.01	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.01	0.05

מספר גדול יותר של שירותים שניתנו מאשר הפונים, אלא הם גם ראו אותם כיעילים יותר מאשר הפונים. העובדים התרכזו בעבודתם בשירותים בתחומים של עבודה וקשיים אישיים ופחות בהתערבות בתחומים של יחסים במשפחה, יחסים בינאישיים וקשרים בקהילה. בשאלון למילוי עצמי לעובדים נתבקשו העובדים לציין האם יש להם מידע על מגוון רחב של תחומי בעיות. להוציא מקרה אחד דיווחו העובדים בכל המקרים שיש בידיהם מידע על תדומי העצמי של הפונה, על ביטחונם העצמי,

מן הטבלה נראה אפוא, שיש מידת-מה של הסכמה בין פונים ועובדים בשירותים קוגניטיביים — שירותים המכוונים לעבודה. אך באשר לשירותים ה"רכים" ולייצוג נתגלה הבדל בין מספר השירותים שניתנו, לפי תשובות העובדים, ובין מספר השירותים שנתקבלו, לפי תשובות הפונים. המספר הראשון גדול בצורה משמעותית מן המספר האחרון. מבחינה זו לא נמצא הבדל בין פונים "ארוכי-טווח" לפונים "קצרי-טווח". הטבלה מראה שהעובדים לא רק שדיווחו על

הבדלים בתפיסת יעילותם של השירותים יכו-  
לים לנבוע מן ההבדל במערכת המושגים שבה  
משתמשים העובדים והפונים לשם הערכת  
מידת היעילות והשינויים שחוללו השירותים  
האלה.

העובדים העריכו שינוי או יעילות כאשר אלה  
באו לידי ביטוי ביחס עובד — פונה. לעומת  
זאת, הפונים העריכו שינוי או יעילות אם היתה  
לשירותים שניתנו להם השפעה על תפקודם  
בחיי היומיום, בעבודה, במשפחה, בקהילה.  
אינטרפרטציה זו עולה בקנה אחד עם ממצאיו  
של מאלוצ'יו\*.

גישה אחרת של התערבות היא הגישה  
המכוונת ל"פתרון בעיות" (Goal Oriented  
Approach). גישה זו מניחה, שמטרת שירותי  
השיקום לעזור לפונה ללמוד להסתדר  
ולהסתגל לנכותו. השיקום צריך לעורר אצל  
הפונה את ההנעה ללמוד ולהתנסות בדרכים  
חדשות כדי להתמודד עם בעיותיו. הלמידה  
נעשית קלה יותר כאשר הבעיה מוגדרת  
בבהירות, כאשר ציפיות הפונה והעובד הן  
ספציפיות וכאשר המטרות ברורות ומנוסחות  
במונחים המאפשרים למדוד את השינויים  
שחלו בעקבותיה. יחסי פונה — עובד, על-פי  
גישה זו, הם אמצעי ולא מטרה וההערכה צרי-  
כה להיעשות על סמך השינוי שחל בהתנהגות  
בתפקוד במצבי היומיום.  
ניתן לסכם את תכונותיהן של שתי גישות אלה  
כדלקמן:

ועל כוחות ההתמודדות שלו. ב-35% מה-  
מקרים לא היה בידיהם מידע על התייחסות  
המשפחה לנכות, על תפקוד היחידה המשפח-  
תית, על יחסים בינאישיים בעבודה; ב-67%  
מן המקרים לא היה בידיהם מידע בתחום  
המעורבות הקהילתית.

גם ממצא זה מעיד שהעובדים התרכזו בתחו-  
מים של עבודה ובעיות אישיות והקדישו פחות  
תשומת לב לתחומים של תפקוד המשפחה,  
בעיות בינאישיות ומעורבות קהילתית.

### דיון ומסקנות

הממצאים מצביעים על כך ששירותי השיקום  
במוסד לביטוח לאומי נקטו שיטת התער-  
בות על-פי "גישת התייחסות המוכללת"  
(Generalized Relationship Approach). מא-  
מציהם של עובדי השיקום התרכזו בתחום  
העבודה ובצד הריגושי האישי של ההסתגלות  
לנכות. ההשערה העומדת מאחורי גישה טי-  
פולית זו היא, שכאשר עובדים ופונים מסוג-  
גלים ליצור קשר חיובי תומך, קשיים אחרים  
נפתרים מבלי שהפונה מובא להכרה טפציפית  
בטבעה של הבעיה. מכאן נובע חוסר בהירות:  
העובד דיווח שעזר לפונים בתחומים מסוימים,  
אך הפונים לא הבינו את כוונת העובדים להת-  
ערב ולעזור להם לשנות את התייחסותם  
בתחומים האלה.

פתרון בעיות — עבודה על-פי יעדים	שיטת התערבות המבוססת על קשר בין הפונה לעובד
קונקרטיים ספציפיים, מטרות ברורות, ישירה, ממוקדת, ברוחה קצרת-טווח	אבסטרקטיות עקיפה, ארוכת-טווח
ישימה בתפקוד יומיומי. מבוססת על התנסויות חדשות.	מצומצמת למה שקוחה בשעה המוקדשת לטיפול
האחריות מהעברת אל הפונה. הפונה הוא שותף פעיל בתהליך לקראת שינוי מתוכנן.	האחריות מוטלת על העובד

\* ראה: Anthony N. Maluccio, *Learning from Clients. Interpersonal Helping as Viewed by Clients and Social Workers*, New York, Free Press, 1971

# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הפקירות כמדור זה נכתבו בידי אריה וולף, ע"ד

---

## חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 44)

---

בשנת 1979 אישרה הכנסת תיקון לחוק הביטוח הלאומי (מס' 35) לפיו יינתן מענק ליתום שהגיע למצוות אם הורהו נפטר עקב פגיעה בעבודה. הוראה זו הביאה לתחושת קיפוח בקרב יתומים ואלמנות של מבוטחים שנפטרו שלא עקב פגיעה בעבודה. באה חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמחלינו ומציעה תיקון לחוק הבא לעקור קיפוח זה. לפי הצעתה ייקבע כי המענק ליתום שהגיע למצוות יינתן לכל היתומים. הכנסת קיבלה, בשינוי נוסח, את הצעתה וקבעה כי אם נפטר מבוטח ומשתלמת מכוחו קצבת שאירים, ישלם המוסד לביטוח לאומי לילדו בהגיעו לגיל שלוש-עשרה, ולילדתו בהגיעה לגיל שתים-עשרה, מענק בשיעור שני-שלישים מהשכר הממוצע.

---

## חוק לימוד חינם (גני ילדים)

---

חבר הכנסת מיכאל בר-זוהר הגיש הצעת חוק הבאה להבטיח חינוך חינם בגן הילדים, מגיל שלוש שנים, לכל הילדים.

לגירסתו, החינוך בגן הילדים הוא בבחינת הכנה חברתית וחיונית ללימודים סדירים בבית-הספר. למניעת פיגור מצטבר ולסתימת פערים חינוכיים בין תלמידים הבאים מרקע חברתי וכלכלי שונה.

ככל שמקדימים לקלוט את הילד חרף בשנים במסגרת חינוכית, כן ייטב. הדבר אף יסייע לאימונות עובדות ועודד נשים לצאת לעבודה. תרומתן של הנשים העובדות למשק הלאומי תקל על המשק לקיים מערכת חינוך מפותחת יותר.

---

## חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 45)

---

בקיץ 1982 קיבלה הכנסת הצעת חוק פרטית זו של חבר הכנסת אברהם פרח.

התיקון לחוק נועד לעודד חיילים משוחררים, במשך שנתיים מיום שחרורם מהשירות הסדיר, להשתלב במקומות ובסוגי עבודה שייקבעו כעבודה מועדפת, מתוך התחשבות בצורכי המשק. חייל משוחרר שיענה להצעת שירות התעסוקה ויעבוד בעבודה מועדפת כאמור, יהיה זכאי למענק.

תשלום מענק זה יהווה תמריץ לחייל משוחרר לצאת לעבודה שאינח "עבודה מתאימה" כמשמעותה בחוק, אך מאידך גיסא היא עבודה מועדפת לצורכי המשק, וזאת במקום לקבל דמי אבטלה שהוא זכאי להם.

חייל שעבד פחות מתודש ימים בתכוף לפני שנעשה למובטל זכאי לדמי אבטלה שנקבעו בחוק. המענק יהיה בסכום שלא יעלה על תמישים אחוז מדמי אבטלה אלה. המענק יחושב

בעד תקופות שבעדן מגיעים דמי אבטלה, בניכוי התקופות שבעדן שולמו דמי אבטלה במשך השנה שקדמה לעבודה המועדפת. בהתאם לחוק יש לנכות מדמי האבטלה הכנסה מעבודה שיש למובטל, ואם ההכנסה פחותה מדמי האבטלה המגיעים בעד תקופה זו, יש לשלם את ההפרש, עד לגובה דמי האבטלה. נקבע שכך יהיה גם לגבי מי שיצא לעבודה מועדפת. הוא זכאי להשלמת הכנסתו מהעבודה המועדפת עד לגובה דמי האבטלה שזיהה זכאי להם אילו היה מובטל.

## היתר נישואין

רינה (כל השמות בדויים — א"ו) טרם מלאו שבע-עשרה שנים, מזה שנתיים היא מכירה את אמנון בן העשרים ואחת. תחילה נפגשו בסתר, שכן, על-פי מנהגי העדה הגרמזינית, שהם משתייכים אליה, אין מרשים לנערה להיפגש עם תורה לפני האירוסין. כאשר נודע דבר החברות למשפחה, החלט, למען כבוד המשפחה, כי השניים יתארסו זה לזה, שכן, על-פי מנהגי העדה, עם האירוסין מותר לבני-הזוג להיפגש באופן חופשי. דא עקא, שחופש זה סכנותיו בצדו. הוריה של רינה הרשימים שמא תיכנס להיריון, ואביה קובע שבמקרה זה "מנהגי העדה שלנו המורים ביותר, אני ואשתי נזיה חייבים להוקיע את בת, לגרשה מהבית ודבר זה ימיט אסון, חס וחלילה, עליה ועלינו יהדיו". מכאן רצונם של ההורים כי רינה תינשא לבחיר-לבה. לכך מצטרף גם השיקול, שהוריה של רינה ושתי אחיותיה גרים בדירה קטנה וצפופה ו"שום פתרון אינו נראה באופק לצפיפות הדיוור שלנו אלא אם כן תוכל בתנו לצאת מהבית ולהינשא לחבר שלה". זה גם רצונם של רינה ושל אמנון, שאותו היא אוהבת ולו היא רוצה להינשא "מה שיותר מוקדם". גם רינה "חוששת ממנהגי העדה הגרמזינית שאליה אנו משתייכים (גם הבחור שלי וגם אני). אם חס ושלום אכנס להיריון תוקיע אותי העדה ומצבי, וכן מצב חורי, יהיה לבלי נשוא".

רינה עולה לביתה י"א של בית-ספר תיכון, ובכוונתה להמשיך בלימודיה. לדעתה, נישואיה לא ישפיעו לרעה על לימודיה. מתוך חוות דעת, שהגישה העובדת הסוציאלית, עולה שרינה קיבלה הינוך שמרני על-פי מנהגי עדתה, וכי היא מקבלת על עצמה את הנורמות הנחוגות בעדתה. היא נערה מפותחת ונראית מבוגרת מכפי גילה, אם כי חסרת ניסיון ובאה מסביבה מוגנת ביותר. ועוד קבעה העובדת הסוציאלית בחוות דעתה, שהמשפחה היא בעלת-אמצעים וביכולתה לסייע לרינה מבחינה כלכלית. אמנון שחרר מהצבא עם פרופיל 24, ופתח עסק עצמאי עם אחיו הדודו.

חוק גיל הנישואין, משנת תשי"ו—1950, קובע שאסור לשאת, לערוך נישואין או להשיא, נערה שלא מלאו לה שבע-עשרה שנים תמימות. כל העובר על איסור זה מבצע עבירה פלילית. אך נקבע גם שבנסיבות אחרות ניתן ליתן היתר נישואין:

"על אף האמור בחוק רשאי בית-משפט מחוזי להרשות נישואי נערה —

1. אם היא ילדה או הרתה לאיש אשר לו ברצונה להינשא.
2. אם מלאו לנערה שש-עשרה שנה ולדעת בית המשפט קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות מתן היתר זה."

על-פי דוראה זו פנו רינה, אביה ואמנון, לבית המשפט המחוזי בבקשה למתן היתר לנישואיה עם בחיר לבה. העובדת הסוציאלית המליצה לכבד את רצון הצדדים ומנהגי העדה. נציג חילוף המשפטי לממשלה התנגד בנימוק שאין נסיבות מיוחדות המצדיקות את מתן ההיתר. למרות ההתנגדות החליט בית המשפט המחוזי בחיפה לתת את ההיתר המבוקש, בהדגישו שבני הזוג הגיעו לפרקם, הם מאורסים זה לזה, והברותם נמשכת מזה שנתיים. בית המשפט התחשב במנהגי העדה ובצפיפות מגורי המשפחה. צוין, שאף-על-פי שההשתייכות העדתית כשלעצמה אינה מהווה "נסיבות מיוחדות", היא יכולה להצטרף לנסיבות כבדות-משקל.

אחרות; הכרוכות בה. מסקנתו של בית המשפט היתה, שאדם מן היישוב תקשה לתבין עמדה המצודדת באיסור נישואין במקרה שלנו, תל-כן ניתן החיטה המבוקש.

על החלטה זו מערער היועץ המשפטי לממשלה בפני בית המשפט העליון.

נישואיה של נערה שלא מלאו לה שבע-עשרה שנים תמימות — אסורים הם. הצורך באיסור זה נתעורר עוד בראשית ימיה של המדינה, שכן התגלו תופעות של נישואי בוסר. נישואים אלה נעשו, לעתים קרובות, לא רק על דעת ההורים אלא בלחצם, שכן על-פי מנהגי עדתם היו נישואים אלה רצויים. מכאן גם הוראת החוק, לפיה מי שהשיא את בתו לפני שמלאו לה שבע-עשרה שנים עובר עבירה פלילית. לאיסור נישואיה של נערה חריג אחד והוא, אם הנערה ילדה לאיש, שלו היא מבקשת להינשא, או שהיא בהיריון ממנו. חריג נוסף בא עם חקיקתו של חוק גיל הנישואין (תיקון), תשי"ד—1960, לפיו אם לדעת בית המשפט קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות מתן היתר נישואין, ניתן להעניקו ובלבד שמלאו לנערה שש-עשרה שנים. חריג שני זה הוא היסוד לערעור.

מאחורי האיסור עומדת ההשקפה שעל החברה המאורגנת לשמור על הנערה אשר, לעתים קרובות, מטעמים קצרי-טווח משלה ותחת לחץ זר, מבקשת להינשא והיא אינה בשלה לכך, לא מבחינה פיזית ולא מבחינה רגשית. יצירת תא משפחתי וגידול ילדים הם זכות וחובה הדורשים בגרות נפשית וגופנית. לפי השקפת המחוקק, נערה שטרם מלאו לה שבע-עשרה שנים אינה נהנית מהם. ישראל חתומה גם על אמנה בינלאומית מיוחדת, של האומות המאוחדות, האומרת שיש לקבוע גיל מינימום לנישואין. גיל המינימום משתנה ממדינה למדינה, אך הטעמים לאיסור נישואי הבוסר יפים לכל המדינות.

המחוקק הותיר לרשות השופטת לקבוע באילו נסיבות מיוחדות יינתן היתר נישואין. אין זה רצוי לקבוע מבחנים מדויקים ומוטב להתיר עניין זה פתוח להחלטתו של השופט הדרג-בעניין. אך ניתן לקבוע מספר עניינים שבוודאי אין לראות בהם, כשלעצמם, נסיבות מיוחדות המצדיקות מתן היתר נישואין:

(א) הסכמת הנערה לנישואיה. הסכמת זו היא תנאי הכרחי לעריכת הנישואין, אך אין היא תנאי למתן ההיתר.

(ב) הסכמת הורי הנערה, או אף יזמתם-הם להשיאה, אינם תנאי מספיק למתן היתר. גם שינוי מצבם הכלכלי הדחוק של ההורים על-ידי נישואי הבת אינו טעם למתן היתר. היתר הנישואין בא לפתור את בעייתה של הנערה ולא את בעייתם של הוריה.

(ג) מנהגי העדה, שבני הזוג משתייכים אליה, אינם נימוק מספיק למתן היתר. לעתים, דווקא מנהגים אלה בא החוק לשרש.

(ד) עצם העובדה שנעשו הכנות לנישואין, הכנות שעלו ממון רב, או שבני הזוג התארסו, אינם טעם ראוי למתן היתר.

על רקע גישה זו ניגש השופט ברק לבחון את העניין שלפנינו.

במרכזו של בקשת ההיתר עומדת העובדה, שאם יתברר שרינה מקיימת יחסי מין עם אמנון בטרם נישואיה, יביא הדבר לתגובות קשות כלפיה מצד בני משפחתה, כפי שמתבקש על-פי מנהגי העדה. לדעת השופט ברק אין בכל אלה "נסיבות מיוחדות המצדיקות מתן היתר", וזאת משני טעמים: ראשית, אין השופט מוכן לתלות את הזרדי שבמתן ההיתר בספק של קיום יחסי מין. ושני, בני-הזוג מקיימים יחסי מין? ושנית, זהו העיקר, אפילו אם רינה מקיימת יחסי מין טרם נישואיה, בכך בלבד אין טעם מספיק למתן היתר, שהרי כך נפתח פרצה ונעודד קיומם של יחסי מין שכאלה. גם מנהגי העדה, העשויים לגרור תגובות קשות כלפי הנערה המקיימת יחסי מין מחוץ לנישואין, אינם "נסיבות מיוחדות". שאם לא כן, הרי אתה נותן את הנערה קרבן למנהגי עדתה.

נותר רק הנימוק ה"כלכלי" — נישואיה של רינה יפתרו את מצוקת הדיור של הוריה. ההיתר בא לפתור את בעיית הנערה, ולא את בעיית הוריה. טובתה של רינה היא השיקול המרכזי

ואין השופט ברק מוכן להקריב שיקול זה על מזבחם של מטרים אחדים של תוספת דיור. לפיכך נפסק שהחיתר שניתן לרינה להינשא — בטל.

השופט שילה מחזק דעת עמיתו השופט ברק:

"מנהגים יפים של עדה ישראל, שמביאים אתם עולים מארצות הפזורה, ראויים לכבוד ולהערכה, ותחזקנה ידי השומרים על מסורת אבותיהם אף אחרי שמגיעים הם ארצה ומשתלבים בחיי העם בישראל. אולם, באותם מקרים, שמנהגים אלה אינם עולים בקנה אחד עם חוקי המדינה, הדי העדיפות היא לחוק, ויש להתאים אליו את המנהג ולא לנסות לשמור עליו במתכונתו המקורית כחריג ויוצא דופן לחוק הכללי. אחרת ממעטים אנו מדמותו של החוק ושלטונו, אף פוגעים בתהליך מיזוג הגלויות, שהוא אחד מיסודות החברה החדשה, ההולכת ומוקמת במדינה זו. כך נהגנו כשבאו עולים מארצות מזרח, שבהן היה ריבוי נישואי אין נהוג ומותר, וכך יש לנהוג לגבי נישואי בוסר בימינו.

למעשה, אין אני סבור, כי המנהגים ואורח החיים של העדה הגרווינית בארץ אמנם יכולים לשמש נימוק לעתירה שלפנינו. נראה לי, שהעותרת מנסה לאחוז כאן במקל בשתי קצותיו. אורח החיים המסורתי של העדה הגרווינית ומנהגיה? מהיכא תיתי! מבין המפורסמות הוא, כי המשפחה הגרווינית בארץ מוצאה מצטיינת בכמה קוי יסוד אופייניים, וביניהם חשובים לגבי המקרה הנדון לפנינו: (א) המבנה הפטריארכלי, המחייב ציות טוטאלי של בנים ובנות, שעדיין אינם עומדים ברשות עצמם, לקולו של האב — ראש המשפחה — בכל עניין ועניין ובמיוחד במישור ההתנהגות האישית והיחסים החברתיים ו"ב) פרישות והתנזרות מיחסי אישות שלא במסגרת קשר הנישואין והסתייגות מכל יחסי קירבה בין צעירים משני המינים, העשויים להוביל לקרבת יתר. הסמכות של ראש המשפחה והחשש מתגובה שלילית של כלל העדה באים להבטיח שמירה קפדנית על מצב זה.

לטוב או לרע אין הפטריארכליות מאפיינת את יחסי המשפחה במדינה כולה. לטוב או לרע נוהגת אצלנו מתירנות מסוימת בין אנשים, כולל צעירים, משני המינים. מתקבל על הדעת כי כל המשתייך לעדה, שהשקפת עולמה שוללת מתירנות כזו, ומנהגי עדתו יקרים לו, ועוד חושש הוא מהפעלת הסמכות של ראש המשפחה כלפיו וירא מהוקעתו על-ידי ציבור המקוריים רבים אליו, יתרחק מהתנהגות, הבאה להפר מנהגים אלה, ובמיוחד מדרך התנהגות בעניינים שבינו לביתה, שהיא לצנינים בעיני העדה, שאליה הוא משתייך ושגאוותו על השתייכות זו. אם באמת מכבד הוא את מנהגי עדתו, עליו להתיישר לפי קויהם גם בעניינים אלה, אף אם השקפתו האישית בנקודה ספציפית זו השתנתה בינתיים.

אין זה יאה לאדם, שידגול במתירנות, הזרה לרוח עדתו, ובכך יתכחש ליסודות המוסריים, המשמשים יסוד לאורח חייה, ובו בזמן יבקש מבית המשפט פטור מהוראת חוק כללי של המדינה, רק כדי לשכך את זעמה של אותה עדה, זעם שעומד הוא לעורר במעשיו.

לרינה לא ניתן חיתר הנישואין המיוחל.

## פרסומים חדשים

וינר, א', רחנשטיין, א', מיטל, ש', מסגרת לקביעת מדיניות הכנסות בישראל, חיפה, הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל, מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, ינואר 1982. 41 עמ'.

החברת מביאה את הרקע הכלכלי-חברתי להקמת המוסד לתכנון ההכנסות בישראל, וכן תיאור של קווי מחשבה בדבר קביעת מדיניות הכנסות במספר מדינות ודיון בתפקידם של מודלים כלכליים בבניית מסגרת למדיניות הכנסות.

מואב, יצחק, המערכת לבטחון סוציאלי בישראל בשנים 1976—1980, סקר מס' 35, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, נובמבר 1982. 150 עמ'.  
מטרת המחקר היתה לנתח את מערכת הביטחון הסוציאלי בארץ על מרכיביה, לעמוד על מקומה של מערכת זו בישראל בהשוואה למדינות מערביות אחרות ולבחון את הגורמים המשותפים המשפיעים על היקף ההוצאה לביטחון סוציאלי במדינות השונות על-פני זמן. פרסום זה הוא בבחינת המשך לפרסום קודם, שכלל נתונים לשנים 1950—1976.

ניצן, אריה (עורך), זכויות נכים בישראל — מדריך לנבח, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, 1982. 102 עמ'.

זהו מדריך מעשי הכולל ידיעות מפורטות על זכויות הנכים במשרדי הממשלה ובמוסדות ציבור. פורטו בו דרכי הפנייה אל המוסדות האלה, המסמכים שעל הנכה להמציא לשם מימוש זכויותיו והבסיס החוקי שעל-פיו ניתן השירות. הוברת זאת באה לעדכן את המהדורה הראשונה שהופיעה ב-1979, אך במהדורה הנוכחית נוספו פרטים וכן מוסדות וארגונים שלא נכללו בקודמתה. לחוברת נוסף נספח ובו פירוט החוקים העיקריים שנתקבלו בישראל הדנים בזכויות הנכים ובסוגי התגמולים הניתנים לזכאים.

Abt, Clark C. (ed.), *Problems in American Social Policy Research*, Cambridge, Mass., Abt Books, 1980.

לפי אומדן העורך, ארצות הברית מוציאה 300 מיליארד דולר בשנה על תכניות חברתיות, אבל רק 0.6% מן הסכום הזה מוצא על מחקר שנועד לבדוק האם תכניות אלה מצליחות בפועל, מגבלה תקציבית זו היא המקור לרבות מן הבעיות העומדות בפני מחקר המדיניות החברתיות בארצות הברית. 38 המשתתפים בספר מצביעים על ליקויים בתחומים שונים של המחקר החברתי ומציעים שיפורים.

Arrow, K.J., Abt, Clark C. & Fitzsimmons, Stephen J. (eds.), *Applied Research for Social Policy — The United States and the Federal Republic of Germany Compared*, Cambridge, Mass., Abt Books, 1979. X + 322 pp.

במהלך ועידה שנערכה בגרמניה בסוף שנת 1977 נפגשו מרענים בכירים בתחום מדעי החברה עם מקבלי החלטות מגרמניה ומארצות הברית. המתכנסים סקרו את מאמצי המחקר העיקריים בתחום מדעי החברה, שהיתה להם השפעה על קבלת החלטות פוליטיות בשתי המדינות וברקו דרכים שבהן יכול המחקר השימושי בתחום הסוציאלי לתרום לשיפור עיצוב המדיניות.

Berthoud, Richard & Brown, Joan C., with Cooper, Stephen, *Poverty and the Development of Anti-Poverty Policy in the U.K. — A Report to the Commission of the European Communities*, London, Heinemann Educational Books, 1981. XVI + 208 pp.

זוהי סקירה מלווה הערכה של מדינת הרווחה הבריטית בין השנים 1950—1980.

Bulmer, Martin (ed.), *Social Research and Royal Commissions*, London, Allen and Unwin, 1980. XV + 198 pp.

הספר מציע ניתוח ביקורתי של השפעת מחקרים על מדיניות, באמצעות בדיקה ביקורתית של התפקיד שמלא המחקר בעבודתן של 10 ועדות חקירה מלכותיות ומיניסטריאליות, שהקימו ממשלות בריטניה בחמש-עשרה השנים האחרונות, כדי לבדוק, לאסוף נתונים, לרווח ולהמליץ על שינויים בתחומים שונים של מדיניות חברתית (ממשל מקומי, שירותים חברתיים אישיים, פרטיות, עיתונות, חלוקת הכנסה ועושר ועוד).

Heidenheimer, Arnold J. & Elvander, Nils (eds.), *The Shaping of the Swedish Health System*, London, Croom Helm, 1980. 245 pp.

המאמרים הכלולים בספר זה מציגים את התפתחותן של שיטות ביטוח הבריאות בשוודיה מתוך פרספקטיבות מדעיות-חברתיות. נבדקו ההשלכות שהיו להחלטות בדבר הכנסתן ודרי-חבתן של תכניות ביטוח בריאות, הינוך רפואי והזכרה בהתמחויות שקיבלו ממשלות ואיגודי הרופאים בשוודיה מאז שלהי המאה התשע-עשרה עד היום, ואשר בגללן תופסת מדינה זו בימינו מקום בראש בקרב מדינות המערב בכל הנוגע להרחבת מערכת הבריאות.

Higgins, Joan, *States of Welfare — A Comparative Analysis of Social Policy*, New York, St. Martin's Press, 1981. VI + 193 pp.

המחברת משווה בין הגורמים החשובים ביותר בקביעת מדיניות סוציאלית, ובכלל זה תפקיד המדינה והשפעתן של אמונות דתיות, בעזרת דוגמאות הלקוחות מבריטניה, מאירופה, מאמ-ריקה, מרוסיה ומיפן. המחברת דנה גם במערכת היחסים שבין עבודה ורווחה, ומראה שהב-רות שונות פיתחו גישות שונות לטיפול בצורכיהן של האוכלוסיות שלהן שאינן מתעסקות. כמו כן נבדקות מערכות ציבוריות ופרטיות של רווחה מתוך השוואה ביניהן.

Hobman, David (ed.), *The Impact of Ageing — Strategies for Care*, London, Croom Helm, 1981. 256 pp.

המשך התפקוד החברתי של האוכלוסייה המזדקנת תלוי בצירוף של כמה גורמים: שירותים חברתיים ובריאותיים; הבטחת הכנסה, דיור ותחבורה הולמים. ספר זה מדגיש את ההבדל בגישה רב-דיסציפלינרית, בינלאומית, לעיצוב המדיניות ולמתן השירותים לאוכלוסייה המזדקנת.

Kamerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J., *Child Care, Family Benefits, and Working Parents — A Study in Comparative Policy*, New York, Columbia University Press, 1981. XII + 327 pp.

יותר ויותר אימהות לילדים קטנים עובדות מחוץ לביתן. מחברי הספר מבקשים להתמודד עם שינוי מהפכני זה בחיי המשפחה, בדרך של חקירת התנאים שבהם יכולים ההורים למלא בהצלחה את תפקידם בבית ובעבודה, תוך חשיפת ההשפעות של השגחת אחרים על ילדי-הם. לצורך המחקר נבחרו שש מדינות — ארצות הברית, צרפת, שוודיה, גרמניה המערבית, מזרח גרמניה והונגריה — שכל אחת מהן מייצגת אסטרטגיה אחרת של מדיניות, ונאספו נתונים רבים על נושאים כגון הטבות להורים עובדים, שירותים לטיפול בילד מחוץ לבית וכן העלויות הקשורות בתכניות השונות. המחברים גם ריאינו אנשים המופקדים על השירותים בכל אחת מן המדינות שנבדקו.

Kramer, Ralph M., *Voluntary Agencies in the Welfare State*, with a Foreword by Harold L. Wilensky, Berkeley, University of California Press, 1981. XXIX + 334 pp.

זהו מחקר ניסיוני ראשון מסוגו על עבודת לשכות ההתנדבות. המחקר מנסה לסלול דרך בסבך המושגי שבו נתון כיום תחום ההתנדבות, תוך הבחנת הגבולות המפרידים בין המגזר



הציבורי ובין המגזר הפרטי. לשם כך הוא מסתמך על סקר של לשכות מתנדבים המסייעות לנכים בארבע מדינות רווחה בעלת משטר דמוקרטי (ארצות הברית, אנגליה, ישראל והולנד) ומסביר את היתרונות והחסרונות של דפוסי היחסים השונים שבין הממשלה לארגוני המתנדבים בהתמודדותם עם הדרישה הגוברת לשירותים אנושיים.

Marshall, T. H. *The Right to Welfare and Other Essays — Studies in Social Policy and Welfare*, London, Heinemann Educational Books, 1981. 192 pp.

בקובץ זה נאספו מאמריו החשובים ביותר של פרופ' ט"ה מארשל בנושא מדיניות חברתית, שנכתבו מאז 1963. בין הנושאים שבהם דן פרופ' מארשל נזכיר את אלה: תפקיד השירותים הסוציאליים בחברות דמוקרטיות שבהן שלטת השיטה הכלכלית הבנויה על תערוכת של רווחה וקפיטליזם; אופיין של הזכויות הסוציאליות ושיקול הדעת בהספקת שירותי רווחה; הקשר בין עוני לאי-שוויון; הקשר בין רעיונות שונים של חירות ורווחה.

Martin, George, T. & Zald, Mayer N. (eds.), *Social Welfare in Society*, New York, Columbia University Press, 1981. XI + 600 pp.

מדינת הרווחה עומדת בפני ביקורת גוברת והולכת הן מצד משלמי המסים והן מצד הנהנים ממנה. הספר מתייחס לביקורת אלה, ובמיוחד לאור השינויים שחלו במדיניותו של משרד האוצר האמריקני, מצד אחד, ובדמוגרפיה של ארצות הברית, מצד שני. עשרים-וחשעה המאמרים הכלולים בספר סוקרים את נושא הרווחה בחברה בהקשריו החברתי וההיסטורי, את ארגוני הרווחה, על יחסיהם עם הקהילה ועל דרך ניהולם, ואת פוטנציאל החידוש הרב-פורמאט הטהון ברווחה החברתית. טווח המאמרים משתרע מרמת הלשכה הסוציאלית ועד לרמה של קביעת המדיניות הסוציאלית.

Mommsen, W. J. (ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981 XII + 443 pp.

הספר מתמקד בהיסטוריה הסוציו-פוליטית של מדינת הרווחה בבריטניה ובגרמניה, שתי מדינות שהיו חלוצות, כל אחת בזמנה וכל אחת על-פי דרכה, ביצירת מדינת הרווחה המדי-דרנית ושבזמנים שונים קיימו קשרים קרובים ביניהן בשאלות של מדיניות חברתית, שהיתה להם השפעה עמוקה על מבנה המערכות הסוציאליות בשתייהן. הספר מציג גישה בין-דיסציפלינרית לבעיות הרווחה הסוציאלית בשתי חברות מתועשות תוך ניתוח מקורותיה של מדינת הרווחה וצפיית עתידה האפשרי.

Rothman, David J. & Wheeler, Stanton (eds.), *Social History and Social Policy*, New York, Academic Press, 1981. XII + 336 pp.

זהו ניסיון לגלות קשרים בין היסטוריה חברתית למדיניות חברתית ולנתח את היתרונות והחסרונות של שיתוף פעולה זה. בספר מובאים מאמרים של היסטוריונים שעסקו במקורן ובמבניהן של שיטות ביטוח בריאות, משפט פלילי, תכנון ערים, תכניות לגימלאות ובתי-ספר.

Stein, Herman D. (ed.), *Organization and the Human Services — Cross-Disciplinary Reflections*, Philadelphia, Temple University Press, 1981. IX + 254 pp.

המאמרים שנכללו בספר הוצגו בוועידה שנערכה במרכז ללימודים מתקדמים במדעי החת-נהגות בסטאנפורד, קליפורניה. המחברים מביאים ניסוח-מחדש ומקורי של מושגים כגון: התפתחות ארגונית, פיקוח חברתי בתכניות בריאות, חינוך ורווחה; שיטות לפיקוח המינהל; מקורות מוסדיים וטכניים של מבנה ארגוני; שימוש במחקר הערכה; שינוי ארגוני וקבלת החלטות ועוד. גישות המחברים לקהות מקשת רחבה של תחומים: סוציולוגיה, פסיכולוגיה, חינוך, מינהל, מינהל עסקים ועבודה סוציאלית.