

בכשרות סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה ובריאות סוציאלית

שלטון החוק במדינת ישראל • השירותים החברתיים בראי התקציב • המערכת להבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה בהשוואה לישראל • הסכם "הכנסת המינימום": אוכלוסיית המטרה, דרגת הציות ועלויות השכר • זיכוי בריהחזר — ניתוח מדיניות קוביסטי • פעולה מתקנת: חוליה חדשה-ישנה בהערכת מערכות לסיוע כלכלי ושירותי רווחה • היענות לבקשת עזרה כפונקציה של הוותק בארץ של העוזר והנעזר • תוכנית ניסיונית להפעלת שיטת המסמנים במערכת הפיקוח על המעונות לזקנים בארץ.

בטחון סוציאלי

כתבי־עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על־ידי

המוסד לביטוח לאומי

ירושלים * חשון תשמ"ז * נובמבר 1986

חוברת 29

בחברת זו

מה לשלטון החוק ולמדיניות סוציאלית, שואל פרופ' יצחק זמיר במאמרו הפותח את החוברת. שלטון החוק, אליבא דפרופ' זמיר, הוא אחד ממרכיביו של הביטחון הסוציאלי מכיוון שהוא בא למנוע את העבריינות, הן הפלילית והן המינהלית, הפוגעת באיכות החיים של היחיד ושל החברה בכלל. והרי הבטחת רמה הולמת ואיכות סבירה של החיים היא מטרה העיקרית של הביטחון הסוציאלי.

ואם מדובר בהבטחת איכות חיים, כלום יש עוד גוף, בימינו, המסוד לנושא זה יותר מאשר השירותים החברתיים שמקיימת המדינה המודרנית עבור אזרחיה? כיצד משתקפים אפוא שירותים אלה בראי התקציב? בכך עוסק מאמרו של יעקב קופ. על רקע ההרעה שחלה בראשית שנות השמונים בהתחלקות ההכנסות, העלייה בשיעור האבטלה, הקיצוצים העמוקים בתקציב שהפעילה הממשלה דן הכותב בחלקם של השירותים החברתיים ומצביע על התנודות שהיו מגת חלקם בתוך כלל ההוצאה החברתית.

במנגנונים הקיימים כיום להבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה ובמידת הצלחתם להבטיח רמת חיים הוגנת ולמנוע עוני בקרבה, תוך השוואה לנעשה בארץ, עוסק פרופ' אבנחם דורון. בהסכם "הכנסת המינימום", דהיינו ההכנסה המינימלית המובטחת לכל עובד בישראל על-פי הסכמים קיבוציים, דנים במאמרם ד"ר גדעון יניב ואסתר שרון, הבודח את רמת ההכנסה של השכירים ואת מידת הציות של מעסיקים להסכמים אלה לאור עלויות השכר המשולם.

כל הצעה של מדיניות, קובע פרופ' אלווין שור, צריכה לענות על שיקולים בכמה מערכות נפרדות: כיצד תשפיע ההצעה על בני אדם יחידים ועל משפחות? מה תהיה פעולת הגומלין בינה ובין מערכות הקשורות בה? מה יהיו העלויות, ההטבות וההשפעות שלה על התחלקות ההכנסה. המחבר בוחן הצעה אחת, שבאה להחליף את הפטורים המקובלים במס הכנסה, ואת ההשלכות שיהיו לה על כל מערכת. בהתנהגותן של מערכות עוסק גם ד"ר נחמן שרון, המתאר מודל כללי של מערכת פעולה מתקנת, שמרכיבים אחדים שלו כבר מיושמים במסגרות שונות. בפעולה מתקנת הכוללת לשימוש שהארגון עושה במידע שהוא מקבל בתגובה (משוב) על פעולותיו.

באיזו מידה משפיעים הוותק בארץ והביקורת על הסדרים הנהוגים בה של גכונותם של אנשים לעזור — כשאלה זו עוסקים פרופ' יואל יגון, רחל איכילוביץ וגבריאלה מגליון.

במאמר האחרון המובא בחוברת מתארים רחל פליישמן, מרים בר גיורא, ג'ני מגדלסון, אדריאן תומר וראובן שוורץ תוכנית ניסיונית להפעלת שיטת המסמנים במערכת הפיקוח על מעונות לקשישים. שיטת המסמנים עצמה סבר נדונה בפרוטרוט בחוברת קודמת של "בטחון סוציאלי" (מס' 27, יוני 1985).



"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מדפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

מען המערכת: "בטחון סוציאלי", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91 909.

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

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

נסים ברוך

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

מרדכי צפורי

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

יוסי תמיר

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334 — 231X

דפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

5	פרופ' יצחק זמיר	שלטון החוק במדינת ישראל
17	יעקב קופ	השירותים החברתיים בראי התקציב
24	פרופ' אברהם דורון	מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה בהשוואה לישראל
45	ד"ר גדעון יניב ואסתר שרון	הסכם "הכנסת המינימום": אוכלוסיית המטרה, דרגת הציות ועלויות השכר
57	פרופ' אלווין שור	זיכוי מס ברהחזר — ניתוח מדיניות קוביסטי
73	ד"ר נחמן שרון	פעולה מתקנת: חוליה חדשה-ישנה בהערכת מערכות לסיוע כלכלי ושירותי רווחה
85	פרופ' יואל ינון, רחל איכילוביץ וגבריאלה מגלין	היענות לבקשת עזרה כפונקציה של הוותק בארץ של העוזר והנעזר
91	רחל פליישמן, מרים ברגיורא, ג'ני מנדלסון, ד"ר אדריאן תומר וראובן שוורץ	תוכנית ניסיונית להפעלת שיטת המסמנים במערכת הפיקוח על המעונות לזקנים בארץ
107	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 62); הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 63); הצעת חוק מס מקביל (תיקון מס' 7); חוק מיסוי נקודות קיצבה (חוראת שעה) (תיקון מס' 3); חוק עבודת נשים (תיקון מס' 7); חוק פיצויי פיטורים (תיקון מס' 12); אימוץ ילד שהופקר
113		פרסומים חדשים

שלטון החוק במדינת ישראל

מאת פרופ' יצחק זמיר *

מבוא

אולם בפועל אין מודעות מספקת לקשר שבין שלטון החוק, ובמיוחד המלחמה בעבריינות, ובין הביטחון הסוציאלי. מכל מקום, רבים מן העוסקים בביטחון הסוציאלי נוטים להזניח את נושא העבריינות ואף להתעלם ממנו כליל. הנה, לדוגמה, המחקר על הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, 1985, שנתפרסם זה מקרוב מטעם המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחקר, המצוטט במאמר זה, מנתח ביסודיות את המצב הקיים. לגבי שירותים חברתיים שונים, כמו בריאות וחינוך, אך אינו מתייחס כלל לשירותים שעניינם אכיפת החוק, הגיתגים בעיקר על-ידי משרד המשטרה ומשרד המשפטים.

אני סבור, שהצגה שלמה ומאוזנת של תחום הביטחון הסוציאלי חייבת לכלול גם את הנושא של שלטון החוק, על כל המשתמע ממנו לחייו של היחיד ולתקנתה של החברה כולה.

שלטון החוק מהו ?

לשלטון החוק יש שלושה מובנים עיקריים: המובן הפורמלי, המובן המוסדי והמובן המהותי.

מאמר זה¹, המתבסס על הרצאה שניתנה בפני ציבור של משפטנים², מה לו ולביטחון סוציאלי? התשובה היא, לדעתי, ששלטון החוק הוא אחד המרכיבים של הביטחון הסוציאלי. ניתן אף להרחיק לכת ולומר, ששלטון החוק הוא תנאי לקיומו של הביטחון הסוציאלי. הדבר בולט במיוחד בכל הנוגע לעבריינות, הן עבריינות פלילית והן עבריינות מינהלית, שהן היפוכו של שלטון החוק. העבריינות חותרת תחת הביטחון, ובכלל זה הביטחון הסוציאלי. המטרה העיקרית של הביטחון הסוציאלי היא הבטחת רמה הולמת ואיכות סבירה של החיים. והרי עבריינות פלילית נפוצה, הפוגעת בגוף או ברכוש, גוטעת גם פחד בלבו של אדם, בשבתו בבית ובלכתו ברחוב, והיא גורעת במידה רבה מאיכות החיים. בדומה לכך, עבריינות מינהלית, המונעת את ביצועם של חוקים שנועדו להקנות בטיחות בעבודה וביטחון בדרכים, למנוע זיהומים הפוגעים בבריאות וכו', עבריינות כזאת מכבידה על הביטחון הסוציאלי. לפיכך המלחמה בעבריינות צריכה להיכלל בין המשימות של אלה המוסקדים על הביטחון הסוציאלי.

* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1 שני הפרקים האחרונים, שעניינם העבריינות הפוליטית וחוקיות השלטון, לא נכללו כאן, שכן הקשר שלהם עם הביטחון הסוציאלי רופף יותר. המאמר בשלמותו עומד להתפרסם בהפרקליט, כתבי-העת של לשכת עורכי הדין בישראל.

2 ההרצאה ניתנה ביום עיון על שלטון החוק שנערך במשכן נשיא המדינה ביום י"ד באדר א' תשמ"ו (23 בפברואר 1986).

לשם כך צריך שהחוק, המחייב אותנו, ייצא מאת מוסד שנבחר בידי העם בבחירות חופשיות, כלליות ושוות, שמוסד זה לא יהיה תלוי בשלטון, לא להלכה ולא למעשה, אלא יעמוד בנפרד מעל לשלטון, ויקבע את הכללים שיחייבו גם את השלטון עצמו. קיצורו של דבר, שלטון החוק במובן המוסדי הוא שלטון החוק הדמוקרטי, להבדיל משלטון רודני.

אולם, שלטון החוק הדמוקרטי אינו בהכרח שלטון החוק הצודק, שהרי אפשר שרוב הציבור יראה לנכון, באמצעות נציגיו במוסד המחוקק, לחוקק חוקי עושק ודיכוי ואילו הדמוקרטיה איננה מטרה בפני עצמה, אלא רק מכשיר, אם כי המכשיר הטוב ביותר שהמציא האדם, כדי לשרת מטרות חברתיות צודקות. בין היתר גועדה הדמוקרטיה להבטיח ערכים ידועים באמצעות החוקים. וכך אנו מגיעים אל המובן השלישי של שלטון החוק, הוא המובן המהותי.

ג. המובן המהותי. לפי מובן זה שלטון החוק הוא שלטון החוק הצודק או הראוי. אנחנו שואפים לכך שהחוק, המחייב אותנו, יבטא ערכים ידועים, הנחשבים חיוניים לחיים הוגנים של אדם בן-חורין. לפיכך החוק צריך לקבוע את חירויות האזרח, חירות הביטוי, המצפון והדת, ולהגן עליהן; אסור שהחוק יהיה מפלה או עושק, כלפי אדם או כלפי מיעוט בחברה; צריך להבטיח שהרשות השופטת תהיה עצמאית, תשפוט בהגינות ותהיה תופשית לאכוף את החוק על הכל; וכיוצא באלה.

זהו שלטון החוק שיש לשאוף אליו, שלטון החוק במובן המוסדי ובמובן המהותי, ולא שלטון החוק במובן הבסיסי, הוא המובן הפורמלי.³

א. המובן הפורמלי של שלטון החוק הוא המובן הבסיסי, הפשטני, שעליו בנויים שאר המובנים של עיקרון זה ואליה מתכוונים בדרך כלל כאשר מדברים על שלטון החוק. לפי מובן פשטני זה קיימת חובה לנהוג על-פי החוק. חובה זאת מוטלת על הכל, מקטן ועד גדול, מן האיש ברחוב ועד ראש הממשלה. החובה הבסיסית לנהוג על-פי החוק מקובלת על רוב האנשים, ובפועל הם נהגים כך, מתוך הכרה ונכונות, ללא צורך בכפייה. אך אין להסתפק בכך, כל זמן שהניסיון לא הוכיח שיצר לב האדם טוב מעוריו. לפיכך, הכרח להקים מנגנון לאכיפת החוק. מנגנון זה מורכב מחלקים אחדים: (1) הוראת חוק הקובעת עונש (סנקציה) בגין עבירה על החוק; (2) משטרה שתפעל למניעת עבירות ולגילוי עבריינים; (3) מערכת שפיטה שתקבע בכל מקרה אם אדם הפר את החוק וראוי לעונש; (4) מוסדות ענישה, כגון בתי סוהר.

לאחר שאמרנו, שהמובן הבסיסי של שלטון החוק הוא הציות לחוק, עשויה להתעורר השאלה: מדוע חובה היא לציית לחוק? התשובה הראשונה, המובנת מאליה, היא התשובה התועלתית: ללא חוקים וציות לחוקים אי אפשר לקיים חברה מאורגנת ומסודרת. האלטרנטיבה לשלטון החוק במובן זה היא השתוללות האנרכיה. אך קיימת, כמובן, גם תשובה שנייה, היא התשובה הערכית: החוק מחייב משום שהוא מבטא את רצון הכלל, ומבחינה ערכית הכלל עדיף על הפרט. תשובה זו מובילה אותנו אל המובן השני של שלטון החוק, הוא המובן המוסדי.

ב. המובן המוסדי. אנו רואים לעצמנו חובה מצפונית לציית לחוק, ולא רק חובה משפטית, אם מדובר בחוק דמוקרטי.

³ על המובנים השונים של שלטון החוק ראה גם: ה' קלינגהופר, "שלטון החוק וחקיקת משנה", חד המשפט א', עמ' 202, 222, 254; אהרן ברק, "שלטון החוק", קובץ הרצאות בימי העיון לשופטים תשל"ו, הוצאת הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית והנהלת בתי המשפט (בעריכת שמעון שטרית), עמ' 15; אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה שלישית מורחבת, 1980), עמ' 163 ואילך.

עליו היטב הוא עלול להישמט מדינו, אלא גם משום שההישג אינו שלם וגדול כפי שהוא נראה במבט שטחי. בדיקה מעמיקה של שלטון החוק במדינת ישראל תגלה בו בעיות, בקיעים וסכנות של ממש. כך הדבר בכל אחד מן המובנים של שלטון החוק, כולל המובן הבסיסי, הוא המובן הפורמלי, שעניינו הציות לחוק.

במסגרת זאת לא אוכל לבדוק את שלטון החוק במדינת ישראל בכל אחד משלושת המובנים שלו ולכן אסתפק בבדיקה של שלטון החוק במובן הראשון, כלומר המובן הפורמלי, שהוא גם הבסיס ליתר המובנים. הבדיקה של שלטון החוק במובן זה צריכה להתחלק לשניים: ראשית, הציות לחוק מצד האזרח, שאכנה אותו בשם השלטת החוק; ושנית, הציות לחוק מצד השלטון, שאכנה אותו בשם חוקיות השלטון.

אדבר תחילה על השלטת החוק, כלומר, הציות לחוק מצד האזרחים ואכיפת החוק על אזרחים שאינם מקיימים אותו. השלטת החוק על האזרחים נמדדת בעיקר על-פי היקף העבריינות, זאת אומרת, השיעור והאופי של העבירות על החוק. ככל שהעבירות מתרבות ומחמירות, כך נפגעת השלטת החוק ונחלש גם שלטון החוק באופן כללי. כדי לבדוק את השיעור והאופי של העבירות על החוק נחלק את העבירות לשלוש קבוצות:

- א. עבירות פליליות מסורתיות, שלשם הקיצור אקרא להן עבירות פליליות;
- ב. עבירות מינהליות;
- ג. עבירות פוליטיות או אידיאולוגיות (שבהן, כאמור, לא יעסוק המאמר הנוכחי).

עבירות פליליות

העבירות הפליליות המסורתיות הן עבירות שבדרך כלל יש עמן פגיעה במוסר החברתי המקובל, עד כדי קלון, ועל-פי רוב הן מקובלות כמעשים אסורים המצדיקים ענישה

שלטון החוק במדינת ישראל

האם שלטון החוק, במובן רחב זה, קיים במדינת ישראל?

לכאורה, התשובה חיובית. בישראל מקובל שהחוק מחייב את הכל, ובכלל זה אף את הממשלה, וקיים מנגנון לאכיפת החוק על הכל, לרבות ביקורת שיפוטית על כל החלטה של הממשלה, והרי זה שלטון החוק במובן הפורמלי. נוסף על כך קיים בישראל גם שלטון החוק במובן המוסדי, שהרי החוקים יוצאים מן הכנסת, הנבחרת בבחירות חופשיות, כלליות ושוות, ואין היא נתונה למרות הממשלה, אלא להיפך, הממשלה נורמת באחריות בפני הכנסת. ולבסוף, המערכת המשפטית במדינת ישראל מקיימת את תירוצי האזרח, את העיקרון של שוויון בפני החוק, את עצמאות הרשות השופטת וערבים יסודיים נוספים, המתחייבים משלטון החוק במובן המהותי.

כשאנחנו בוחנים את שלטון החוק במדינת ישראל, אנחנו נוטים להתמלא סיפוק וגאווה. אכן, מבחינה ידועה יש לכך יסוד. בתחום זה מדינת ישראל מצויה בשורה אחת עם מיעוט של מדינות הנחשבות למדינות המתקדמות והנאורות בעולם. שלטון החוק במדינת ישראל, ובמיוחד כפיפות השלטון לביקורת שיפוטית עצמאית, הוא נכס מוכר ברבים, והוא מוסיף למדינה מעמד וכבוד בעולם. אין לנו נכסים רבים כמותה. ואין זה הישג של מה בכך. נוכל להעריך את גדלו ההישג רק על רקע התנאים הקשים שבהם נוסדה המדינה, ללא מסורת של שלטון החוק, ושבהם היא נתונה מאז היווסדה ועד היום, במישור הביטחוני, הכלכלי והחברתי. לפיכך שלטון החוק במדינת ישראל נראה הישג מופלא.

יחד עם זאת, אסור לנו להיתפס לתחושת סיפוק וגאווה, כאילו באנו בתחום זה אל המנחה ואל הנחלה. ולא משום שהישג זה עדיין אינו מבוסס די הצורך, ואם לא נשמור

תאונות) לכל 1,000 תושבים מעל גיל 15.⁹

ד. בשנת 1980 נפתחו במשטרה 247,000 תיקי חקירה,⁷ והוגשו לבתי המשפט קרוב ל-247,000 תיקים פליליים (פרט לעבירות תנועה קלות).⁸

ה. בשנת 1970 היו בישראל 1,985 אסירים פליליים (פרט לאסירים ביטחוניים), וכיום — 4,714 אסירים פליליים. במזג-חיים יחסיים חל משנת 1970 עד היום גידול של 60% בערך במספר האסירים הפליליים ל-1,000 תושבים.⁹

ו. בשנת 1981, שבה נערך סקר רשמי של נפגעי עבריינות, נמצא, ש-27% מכלל משקי הבית היהודיים נפגעו באותה שנה מעבירות כלפי הרכוש או כלפי אחד מבני הבית, וכל משק בית ב-ישראל נפגע באותה שנה בממוצע מ-1.5 עבירות.¹⁰

נתונים אלה מציגים תמונה קשה של מצב העבריינות הפלילית. קיים גידול עצום בשיעור העבריינות, גם באופן מוחלט וגם באופן יחסי, והמצב הקיים מבחינה זאת, לפי הנתונים הרשמיים, מדאיג וקשה מאוד. יתרה מזו, יש יסוד לומר ששיעור העבריינות גדול הרבה יותר מכפי שעולה מן הנתונים הרשמיים. בסקר נפגעי העבריינות שנערך בשנת 1981 נמצא, שבערך 45% מכלל הנפגעים מעבירות (כולל עבירות גניבה ועבירות

בכל מדינה ובכל זמן. כאלה הן, לדוגמה, העבירות של רצח והריגה, גניבה ושוד, תקיפה ואונס, סחר בסמים, סחיטה ומרמה ועוד. עבירות אלה מרוכזות ברובן, אם כי לא כולן, בקודקס פלילי מרכזי (אצלנו בחוק העונשין), והן קיימות בעיקרן כבר תקופה ארוכה, מהן עשרות שנים ומהן אפילו מאות ואלפי שנים, ללא שינויים גדולים.

כך בספר החוקים. אך לא כך בספר החיים. במציאות חל שינוי גדול מאוד בתחום זה. העבריינות הפלילית גדלה במדינת ישראל מאז הקמתה באופן מתמיד ובקצב מבהיל. הדבר בא לידי ביטוי בנתונים רשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושל משטרת ישראל. הנה מבחר נתונים כאלה:

א. במשך העשור שבין 1970 ובין 1980 חלה עלייה של 40% בערך בשיעור העבירות שנרשמו במשטרה לכל 1,000 תושבים מעל גיל 15.⁴

ב. מאז המשיך שיעור העבריינות לגדול: בשנת 1983 היתה "עלייה כללית בפי-שיעה" בשיעור של 7.5% בהשוואה לשנת 1982, ובשנת 1984 היתה "עלייה כללית בפי-שיעה" בשיעור של 5.2% בהשוואה לשנת 1983.⁵

ג. במשך העשור שבין 1970 ובין 1980 חל גידול בשיעור של 30% כמעט ב-מספר התיקים הפליליים שהוגשו לבתי המשפט (פרט לעבירות תנועה ללא

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקה כללית 1982 (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 758), הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשמ"ה, עמ' טז.

5 דין וחשבון שנתי של ממשלת ישראל לשנת תשמ"ד—תשמ"ה (1984), עמ' 5.

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקה משפטית 1984 (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 769), הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשמ"ד, עמ' יג.

7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקה כללית 1982 (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 758), הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשמ"ה, עמ' טז.

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקה משפטית 1982 (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 728), הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשמ"ד, עמ' 5.

9 הנתונים נמסרו מאת נציבות בתי הסוהר.

10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר נפגעי עבריינות 1981 (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 729), הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשמ"ד, עמ' יד.

להניח, שהיא נובעת במידת מה מהתרופפותן של מסגרות משפחתיות וחברתיות, ומאורח החיים המודרני, שהחומרנות והראותנות תופסות בו מקום מרכזי. אפשר לומר, שהגורם הישיר והבולט ביותר להחמרת העבריינות, הן בשיעור והן באופי, היא מכת הסמים, שהחלה להתפשט בקרבנו בצורה מדאיגה לפני 15 שנים בערך. מעבר לכך איני יכול להוסיף סיבות והסברים, ואיני בטוח שמחקרים בתחום זה יסיפו הרבה מבחינה עיונית, קל וחומר מבחינה מעשית. לכן נראה שעלינו להתרכז בשאלה השנייה, כלומר, מה ניתן וראוי לעשות כדי לשפר את המצב בתחום זה. דומה, שהתשובה בה העיקרית היא חיזוק המערכת של אכיפת החוק, כדי לשפר את מניעת העבריינות וכדי לחזק את גורם ההרתעה, ובכלל זה לשכלל גם את מנגנון הענישה. חיזוק המערכת של אכיפת החוק יכול להיעשות במידת מה באמצעות שיפור ויעול של המערכת כפי שהיא כיום, כגון, על-ידי ארגון מחדש, הנהגת שיטות חדשות, קביעת מדיניות מתאימה וכד'. אך כל אלה, אף-על-פי שהם דרושים וחשובים בשל עצמם, לא יוכלו לסתור את הבעיה באופן יסודי. השינוי המהותי עשוי לבוא רק אם המדינה תשנה את סולם העדיפויות הקיים ותחליט לחזק את המערכת של אכיפת החוק, בדרך של הקצאת משאבים נוספים, על חשבון תחומים אחרים. לא יהיה בכך, לדעתי, משום קיפוח בלתי ראוי של תחומים אחרים, אלא תיקון של עיוות שנמשך שנים רבות בחלוקת המשאבים הלאומיים.

במחקר שנתפרסם לאחרונה מטעם המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל על הקצאת משאבים לשירותים החברתיים אומר מנהל המרכז, ד"ר ישראל כץ:

שבוצעו תוך שימוש בכוח) לא התלוננו כלל במשטרה¹¹!

עד כאן לעניין שיעור העבריינות. אך התמונה לא תהיה שלמה ונכונה אם לא נתייחס גם לאופי העבריינות. ברור לכל, שחלה החמרה רבה גם מבחינה זאת. קיים גידול בפשיעה הקבוצתית, כלומר פשיעה על בסיס של התארגנות עבריינים; יש אצל העבריינים פחות מעצורים מפני הפעלת אלימות; השכיחות של נשיאת נשק חם והנכונות להשתמש בו גדלה מאוד; דומה שגברה מאוד גם האכזריות בביצוע העבירות, כגון במקרים של אונס ושוד קשישים. הגידול העצום במספר האסירים הפליליים, הן במספרים מוחלטים והן במספרים יחסיים, יכול אף הוא להעיד על התחמרה שחלה באופי העבריינות.

לפיכך יש לומר, שבתחום של העבריינות הפלילית תמונת המצב היא שלילית. חלה נסיגה מתמדת, אפשר לומר אפילו הידרדרות, בהשלטת החוק. זוהי, כמובן פגיעה קשה גם בעיקרון של שלטון החוק. נוסף על כך, במישור המעשי, זוהי גם פגיעה קשה באיכות החיים. הביטחון האישי הוא מרכיב בסיסי של איכות החיים. קשה להעריך את משקלו של מרכיב זה לעומת משקלם של מרכיבים אחרים של איכות החיים, כמו בריאות, חינוך, שיכון וכיוצא באלה, אך אין ספק שיש לו משקל רב. משום כך ועל רקע המצב המדאיג, מן הראוי להקדיש תשומת לב רבה לשתי שאלות עיקריות: ראשית, מה הן הסיבות להחמרת העבריינות הפלילית; ושנית, מה יש לעשות כדי לשפר את המצב בתחום זה.

הסיבות להחמרת העבריינות הפלילית אינן ברורות די הצורך. ידוע, שהחמרת העבריינות היא תופעה כלל-עולמית. סביר

11 שם, עמ' 42. הסיבות לאי הגשת תלונה היו: בעבירות גניבה — 21.8% — לא היה כדאי לטרוח; 19.6% — המשטרה לא יכלה לטפל; 21.4% — מניסיון קודם, טיפול המשטרה אינו יעיל. בעבירות שבוצעו תוך-כדי שימוש בכוח או איום בשימוש בכוח — 25.3% — לא רצו להטריח את המשטרה; 20.2% — המשטרה לא יכלה לטפל; 13% — פחדו מנקמה.

לים, במשאבים הקיימים, להילחם בעבריינות הפלילית בהיקף וביעילות הראויים. על התפתחות זאת עמדה כבר הוועדה לבירור נושא הפשיעה בישראל, הידועה בשם ועדת שמרון, שבדוח שלה (מפברואר 1978) הצביעה על החמרת הפשיעה: "העקרון של שלטון החוק הפך, במידה רבה, לסיסמא לה משלמים מס שפתיים, אף שאין לו כיסוי במציאות" (עמ' 113). הוועדה תבעה הקצאת משאבים גדולים יותר למלחמה בפשיעה, "כי מלחמה זו בנפשנו היא" (עמ' 114). היא הוסיפה (שם): "צמצום ממדי הפשיעה על-ידי האמצעים המוצעים על-ידי הוועדה יקטין את הנוקים הנגרמים לכלכלת הארץ ויעלה את איכות החיים". בפועל לא נעשה אלא מעט מאוד למימוש המלצות הדוח, וכאמור לא חל כמעט גידול יחסי בהוצאה הלאומית בתחום זה. מאז הוחמר המצב עוד יותר והצורך בשינוי הדינינות לגבי הקצאת המשאבים נעשה ברור ודוחק עוד יותר.

עבירות מינהליות

העבירות המינהליות אף הן, כמוכונן, עבירות פליליות, אך הן שונות מן העבירות הפליליות המסורתיות מבחינות אחדות. ראשית, הן עבירות חדשות, באופן יחסי, בספר החוקים. הן נוצרו יחד עם הרחבת המעורבות של המינהל הציבורי בתחומים שונים, כגון תכנון ובנייה, בטיחות בעבודה ותנאי עבודה, בריאות וניקיון, רישוי עסקים ומסחר, מסים לסוגיהם ועוד. לפיכך יש מקום לקרוא להן בשם עבירות מינהליות. הפרת הכללים שקבע המחוקק בתחומים אלה נקבעה סעבירה פלילית, אף-על-פי שבדרך כלל אין עבירה כזאת נחשבת בלתי-מוסרית,

"מדינת הרווחה מאופיינת בשירותיה המקיפים להבטחת הכנסה ולסידע בעין, כגון: בריאות וחינוך וכו'. שירותים אלה גדלו והורחבו בהיקף ובעוצמה בעשורים האחרונים; עלותם הלכה ותפחה, ועוד היד נטויה, ומימונם בא רובו ככולו מן הממשלה, היינו ממשלם המסים. אין כל ספק ששירותים אלה "היטיבו עם העם" באמת: הם העלו את רמת החיים של האוכלוסייה, סייעו לאורח ולמשפחתו בעת צרה..."¹².

הנתונים המובאים במחקר מוכיחים זאת. במשך העשור שבין שנת 1970 ובין שנת 1980 עלתה ההוצאה בתקציב הרגיל לרווחה מ-19.8% מן התקציב בשנת 1970 ל-28% בשנת 1980 (גידול של 40% בערך), והגידול בתל"ג באותן שנים היה מ-9.2% ל-17.3% (גידול של קרוב ל-50%)¹³. ה-מחקר לא בדק את ההוצאה לאכיפת החוק, ואולי יש בכך כדי ללמד עד כמה תחום זה אינו זוכה לתשומת הלב שהוא ראוי לה.

מכל מקום, באותן שנים, היינו משנת 1970 עד שנת 1980, כאשר התקציב הרגיל לרווחה גדל ב-40% בערך, גדל התקציב הרגיל של המשרדים הממונים על אכיפת החוק, כלומר משרד המשפטים ומשרד המשטרה, רק מ-2.1% מן התקציב הכללי הרגיל ל-2.25% ממנו. פירושו של דבר, שההוצאה לאכיפת החוק פחתה בשנים אלה במידה ניכרת בהשוואה להוצאה על שירותי הרווחה, וזאת באותן שנים שחל בהן גידול רב מאוד במספר העבירות, במספר התיקים הפליליים ובמספר האסירים. ההוצאה היא, שנוכח עלייה מתמדת ומרשימה ברמה של שירותי הרווחה (חינוך, בריאות, הבטחת הכנסה, סעד ועוד) חלה ירידה גדולה ומדי-איגה ברמת הביטחון האישי. המשטרה, פרקליטות המדינה ובתי המשפט אינם מסוג-

12 יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1985, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, דצמבר 1985, עמ' 10.

13 שם, עמ' 85.

בלתי מוצדק של משאבים לאומיים לטפל בעבירות כאלה כמו בעבירות פליליות מסורתיות. בפועל, והוא הגורם החשוב בהקשר זה, המשאבים הלאומיים הנדרשים לפעולה ברמה סבירה נגד העבירות המינהליות, בי-כלים של המשפט הפלילי, אינם מצויים. עובדה היא, שהמערכת של אכיפת החוק בתחום זה אינה מצליחה להתמודד בהצלחה עם ממדי המציאות של עבריינות מינהלית. מספר העבירות המינהליות הנזכרות בספר החוקים עצום הוא ורב. מדי שנה, כאשר המחוקק מסדיר תחום חדש, נוספות עבירות מינהליות. הנה דוגמאות אחדות מן השנים האחרונות: חוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, התשמ"ג—1983, חוק הגבלת סרטי סומת למוצרי טבק ולעישון, התשמ"ג—1983, חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד—1984, חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג—1983, חוק מניעת זיהום הים (הטלת פסולת), התשמ"ג—1983, חוק המוזיאונים, התשמ"ג—1983, חוק השימוש בהיפנוזה, התשמ"ד—1984, ועוד. חוק כזה קובע, בדרך כלל, כי מי שעבר על הוראה מהוראות החוק או התקנות שלפיו, דינו קנס, ולעתים גם מאסר. וכך, באמצעות סעיף זה, נוצרות לא פעם עשרות עבירות חדשות. איש אינו יודע מה מספרן של העבירות המינהליות. באנגליה נערך לאחרונה מחקר בעניין זה ונמצאו הנתונים האלה: מתוך 7,200 עבירות פליליות שנקבעו בחיקוקים, מספרן של העבירות הפליליות המסורתיות, הדרשות כוונה פלילית ובדרך כלל יש בהן קלון, הוא 750 בערך; מספרן של העבירות המינהליות גדול כמעט פי תשע מזה (6,450 בערך). יותר מן תחצי (3,750 בערך) הן עבירות מוחלטות שאינן צריכות כוונה פלילית, ורובן של אלה (3,000 בערך) נחקקו מאז שנת 1960.¹⁴ אני סבור, שבשאר המצב דומה. בחוק העונשין נכללות 500 עבירות בערך, ועליהן ניתן

משום שהדרך "הפלילית" נחשבה דרך יעילה, אם לא דרך יחידה, להחדרת מודעות הצורך לקיים את הנורמות החדשות ולאכיפת הנורמות האלה על הסרבנים, באמצעות המנגנון הקיים של אכיפת החוק. על-פי רוב אלה הן עבירות מוחלטות, שאינן צריכות כוונה פלילית, גזקן מועט ולכן גם עונשן קל. העברייני הטיפוסי בסוג זה של עבירות אינו בעל עבר פלילי או אורח חיים עברייני, אלא הוא אדם המוחזק בעיני עצמו ובעיני אחרים אורח הגון ומכובד. אין הוא נתפס בתודעה האישית או הציבורית כעברייני פלילי רק משום שעישן סיגריות באוטובוס או במעלית, השליך קליפות מבעד לחלון מכוניתו, נהג במהירות העולה על המהירות המותרת, איחר לשלוח את הדוח התקופתי למס ערך מוסף או סגר את מרפסת דירתו ללא רישיון. ואף-על-פי כן, אם עבר עבירה מינהלית כזאת, הוא צפוי להיתבע לדין פלילי בפני בית המשפט, בהליכים דומים לאלה המופעלים נגד גנב או אנס, ואם יורשע יוטבע בו הכתם של עבר פלילי.

דרך זאת, לעתים קרובות, אינה צודקת: יש הבדל מהותי בין עברייני פלילי ובין עברייני מינהלי, ואין הצדקה להעניש את שניהם באותה דרך ולשייך אותם לאותו מדור של עבריינות. לא זו בלבד, הרחבת מעגל העבריינים הפליליים, כך שייכלל בו מספר גדול של עבריינים מינהליים, גורע מן המשמעות השלילית ולכן גם מגורם הרתעה שצריך להתלוות להרשעה פלילית. הדרך הפלילית כלפי העבריינים המינהליים לא זו בלבד שלעתים קרובות אינה צודקת; בחשבון טופי היא גם אינה יעילה. הסיבה לכך היא, שההליך הפלילי יקר ומסורבל מאוד, החל מן החקירה המשטרית, דרך התביעה הפלילית ועד ההתדיינות בבית המשפט. כיוון שמדובר בעבירות שעל-פי רוב הן קלות-ערך, הרי זה בזבוז

אחריותו, באמצעות פקידים ומפקחים, כגון, משרד העבודה בנושאים של בטיחות בעבודה ותנאי עבודה, משרד הבריאות בנושא של עבירות בתחום בריאות העם וכדומה. אך משרדים אלה, אף-על-פי שהם מעוניינים באכיפת החוקים שבתחום אחריותם, אין להם בדרך כלל אלא משאבים מוגבלים למטרה זאת. תתוצאה היא, שבפועל השלטת החוק בנוגע לרוב העבירות המינהליות לקויה מאוד.

מצב זה הוא גרוע משתי בחינות: עקרונית ומעשית. מבחינה עקרונית, קשה לומר שבתחום רחב וחשוב זה קיים שלטון החוק. דומה, שמבחינה זאת המצב בתחום העבירות המינהליות חמור יותר מאשר המצב בתחום העבירות הפליליות, שבו מושקע מאמץ גדול במלחמה נגד העבריינות. מן הבחינה המעשית, העבריינות מן הסוג הזה, הרווחת בתחומי החיים השונים, בריאות וניקיון, תכנון ובנייה, תנאי עבודה והגנת הצרכן ועוד, פוגעת במידה רבה באיכות החיים.

מה ניתן לעשות כדי להקטין פגיעה זאת? ראשית, שאלה היא אם אין המחוקק מגזים ביצירת עבירות מינהליות. יש עבירות מינהליות המונחות ברשומות כאבן שאין לה הופכין. לדוגמה, בשנת 1981 נקבע בתקנות שמי שמוכר או נותן מקלט טלוויזיה לאחר, חייב להודיע ועל כך בכתב, תוך שלושים יום, למנהל רשות השידור, ואם לא יעשה כן הרי הוא עבריין ודינו קנס¹⁵. ואני תמה אם במשך חמש השנים שעברו מאז הותקנה התקנה היה אדם אחד שנהג על-פיה. מן הראוי הוא, שהמחוקק יבדוק היטב בכל מקרה אם אין הוא עומד להטיל על הציבור גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה או שאי אפשר כלל לאכוף אותה עליו.

שנית, יש לדעת שבתחום העבירות המינהליות נודעת חשיבות ותועלת מיוחדת לחינוך והסברה, הרבה יותר מאשר בתחום

להוסיף עוד 100—200 עבירות פליליות בעלות אופי דומה. אני מניח, שלעומתן מפוררות, בדומה לאנגליה, אם לא יותר מזה, בספר החוקים ובקובץ התקנות אלפי עבירות מינהליות.

לא זו בלבד שמספר העבירות המינהליות גדול פי כמה ממספר העבירות הפליליות, אלא שמספר העבריינים המינהליים אף הוא גדול בוודאי פי כמה וכמה ממספר העבריינים הפליליים. די לציין שברשימה זאת נכללים כל אלה שמעשנים במקומות ציבוריים, כל אלה שמאחרים במשלוח דוחות מס ערך מוסף, כל אלה שאינם נושאים עמם תעודות זיהוי, כל אלה שאינם מחדשים במועד את רישיון העסק שלהם, כל אלה שסגרו מרפסת ללא רישיון, כל מי שמכר מקלט טלוויזיה ולא הודיע על כך בכתב למנהל רשות השידור, כל מי שקנה, מכר או נתן דולרים הקרויים שחורים ועוד ועוד. ועל כך נאמר: אין צדיק בארץ אשר לא יחטא. אין נתונים על מספרם של העבריינים המינהליים וגם אין כל אפשרות לאסוף נתונים מדויקים. אך דומה שאין צורך בכך: כל מי שעניו בראשו רואה ויודע שבתחום זה הפרוץ מרובה על העומד.

נוכח מצב זה היה מקום לצפות לפעולה נמרצת של המערכת לאכיפת החוק. אך בפועל זוהי נקודת התורפה העיקרית של מערכת זאת. המשטרה מושכת את ידה באופן מודע מן הטיפול ברוב העבירות המינהליות. מיון תיקי העבירות שנפתחו במשטרה לפי סוגיהן מעלה, שהעבירות הממוינות בקבוצות של עבירות מינהליות, עבירות רישוי ועבירות אחרות, כולן יחד מהוות פחות ממחצית האחוז מכלל התיקים (1,122 מתוך 240,000 בערך)¹⁶. המשטרה בוחרת לסמוך בעניין זה של אכיפת החוק לגבי עבירות מינהליות על משרדי ממשלה אחרים, שכל אחד מהם יעסוק באכיפת החוק בתחום

15 דין וחשבון שנתי של משטרת ישראל לשנת תשמ"ד—תשמ"ה (1984), עמ' 30.

16 תקנות רשות השידור (אגרה בעד החוקת מקלט טלוויזיה), תשמ"א—1981, סעיפים 6, 9.

אפשר לומר, שזהו מסלול של דה-קרימי-נליזציה, כלומר, הסטת הטיפול הרגיל בע-בירה מן הדיון הפלילי בבית המשפט אל התהליך המינהלי במסגרת המינהל הציבורי. לעבירה שנקבעה כעבירה מינהלית ייקבע בתקנות קנס מינהלי, בין בסכום קצוב ובין בסכום שאינו קצוב, בהתאם לאופי העבירה ולנסיבותיה. הקנס יוטל על-ידי עובדי צי-בור שייקראו בשם מפקחים ורשמים. המפק-חים יהיו עובדי המשרד הממשלתי שימונו על-ידי השר הנוגע בדבר, או עובדי רשות מקומית שימונו על-ידי ראש הרשות, והם יוסמכו להטיל קנסות בסכום קצוב; שר המשפטים ימנה רשם בעל כשירות להתמנות שופט בית משפט שלום, שיהיה מעין שופט מינהלי, והוא יוסמך להטיל קנסות בסכומים שאינם קצובים. מי שישלם את הקנס, לא יראו אותו כמי שהורשע בפלילים והעבירה תכופר לו. יחד עם זאת, אם יחלוק אדם על הטלת הקנס או על גובה הקנס (מקום שהקנס אינו קצוב) תזכות בידו, על-פי הודעה שלו, להישפט בפני בית המשפט בהליך פלילי, כמקובל היום. התנחה היא, על יסוד הניסיון בברירות משפט בתחום עבירות התעבורה, שרק מעטים יעדיפו את המסלול הפלילי על-פני המסלול המינהלי. כדי ששיטה זאת תפעל ביעילות יש צורך במנגנון של מפקחים. גרעין של מפקחים קיים כבר כיום במשרדי ממשלה שונים וברשויות מקומיות וניתן להפעיל אותו לביצוע חוק העבירות המינהליות. מן הראוי יהיה להגדיל אותו ולחזקו. אולם, בהתחשב במגמה הקיימת כיום לצמצם את כוח האדם בשירות הציבורי, יש לחפש גם דרכים מש-לימות.

השימוש במתנדבים הוא דרך כזאת. האם דרך זו ראויה? במקרה אחד הועלתה שאלה זאת בפני בית המשפט העליון¹⁷. באותו

העבירות הפליליות, שהרי מדובר בדרך כלל באנשים שאינם רוצים להיחשב עבריינים, אלא הם מעוניינים לפעול בתחום הנורמות החברתיות והמוסר המקובל. דוגמה טובה לכך ניתן למצוא בהצלחתו של מבצע ההס-ברה נגד קטיפתם של פרחי-בר מוגנים. ראוי לעודד מבצעי הסברה מעין אלה על-ידי משרדי הממשלה ועל-ידי גופים ציבו-ריים אחרים.

אולם ברור, שבכך אי אפשר להסתפק, אלא צריך שיהיה גם מנגנון יעיל, שיפעל לאכיפת החוק בתחום זה, וללא מנגנון כזה אין מקום לדבר על שלטון החוק. כאמור, המנגנון הקיים, הפועל באופן נמרץ נגד העבריינות הפלילית, אינו פועל כך נגד העבריינות המינהלית. לכן יש צורך במנגנון חדש ושונה בתחום זה.

צעד חשוב בכיוון זה נעשה לפני תודשים אחדים עם הקיקת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו—1985¹⁷. חוק זה מבשר תפנית חשובה מבחינה עקרונית בתפיסת העבירות המינהליות והוא עשוי גם, אם יעמוד במבחן המציאות, לחולל מהפכה בתחום האכיפה של עבירות אלה. הוא מאפשר לקבוע (בתק-נות של שר המשפטים, בתסכמת השר הממונה ואישור של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת), שעבירה זו או אחרת תהיה עבירה מינהלית. קביעה כזאת כבר נעשתה, בתוספת לחוק, לגבי 32 חוקים בתחום המיסוי, תגאי עבודה, ייצור ושיווק חקלאי, פיקוח על מצרכים ושירותים ועוד. החוק קובע גם דרך קלה יחסית להרתבת תחולתו על חוקים נוספים, ובאופן עקרוני אפשר יהיה, אם הניסיון יצליח, להעביר חלק גדול מאלפי העבירות המינהליות, כלו-מר, את רובו של המשפט הפלילי בישראל, אל המסלול של עבירות מינהליות.

מה קובע מסלול זה? בקיצור נמרץ

17 ספר החוקים התשמ"ו, 1160, עמ' 31. ראה גם המבוא להצעת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ה—1985, הצעות חוק התשמ"ה, 1708, עמ' 62.

18 בג"צ 39/82 הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד, פ"ד לו (2) 537.

49ד) יש לחבר "המשמר האזרחי", בעת מילוי תפקידו, סמכויות של שוטר, אך בו בזמן הוא כפוף גם לשיפוט משמעתי כמו שוטר. כיום, על יסוד ניסיון חיובי¹⁹, המשטרה מבקשת לתקן את הפקודה ולאפשר לה להסתייע ב"משמר האזרחי" לא רק במלחמה נגד פעולות איבה, אלא גם בתפקידים אחרים של המשטרה. יש להניח, שאם יודחו סמכויות "המשמר האזרחי", על-פי הצעה זאת, יותאמו לכך גם הוראות הפקודה בדבר המסגרת שבה יפעלו אנשיו, ההכשרה שיקבלו והחובות שיוטלו עליהם.

צורה אחרת של התנדבות מצויה בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד—1984. לפי חוק זה רשאי שר הפנים או ראש רשות מקומית למנות כל אדם כנאמן ניקיון, והחוק מקנה לנאמן ניקיון סמכות אחת בלבד — לדרוש ממי שעבר לנגד עיניו עבירה על חוק זה להודות בפניו. בפועל מונו כחמשת אלפים נאמני ניקיון, כמחציתם אזרחים שהתנדבו לתפקיד זה, והם מגישים דיווחים ותלונות לשירות לאיכות הסביבה, הפועל במסגרת משרד הפנים. קצין משטרה מוסמך, הפועל ליד השירות לאיכות הסביבה, מגיש על יסוד תלונות אלה דוחות של ברירת-משפט. ועוד צורה של התנדבות, שאין לה שום אחיזה בחוק, היא זאת של משקיפי התנועה. למעלה מאלפיים מתנדבים, המופעלים על-ידי המועצה למניעת תאונות בדרכים ללא סמכויות, מגישים למועצה תלונות על ביצוע עבירות תעבורה.

לפעולות התנדבות אלה יש שתי מעלות חשובות. ראשית, ראוי לעודד את ההתנדבות לשירותים חברתיים בדרך כלל, שכן ההתנדבות מגבירה את המעורבות החברתית של האזרחים, מחזקת את המשטר הדמוקרטי ומשפרת את איכות החיים. ושנית, בתחום של אכיפת החוק, כיוון שהמצב הכללי גרוע, וספק רב אם תוכל המדינה להעמיד בעתיד

מקרה גדון חוק עור של עיריית אשדוד שהסדיר, בין היתר, סגירת עסקים בשבת. ראש העיר מינה תושב של העיר, שלא היה עובד של העירייה, לשמש פקח-מתנדב לביצוע חוק העור. בית המשפט העליון החליט שהמינוי איננו חוקי. ומדוע? משום שיש פסול בכך שאזרח מקבל סמכות שלטונית, במקרה זה סמכות להגיש דוחות של ברירת קנס לגבי עסקים פתוחים בשבת, בשעה שהוא אינו כפוף למרות שלטונית, ולפיכך יש מקום לחשש של שימוש לרעה בסמכות. מטעם זה פסק בית המשפט שהסמכות למנות מפקחים, כפי שנקבעה בחוק העור, אינה מאפשרת לראש העיר למנות מתנדבים, אלא אם הם עובדי העירייה.

אולם, כפי שנאמר גם בפסק הדין, אין בכך כדי לנעול את הדלת באופן מוחלט בפני השימוש במתנדבים לצורך סיוע באכיפת החוק. ראשית, הקושי המשפטי יועלם אם תיקבע בחוק במפורש האפשרות להעסיק מתנדבים לצורך זה. שנית, הקושי הענייני ייחלש אם החוק יקבע מסגרת ראויה להעסקת המתנדבים, ויסדיר את הכפיפות שלהם לחובות ולמרות במסגרת זאת, ובכלל זה את כפיפותם לדין משמעתי בכל הקשור למילוי תפקידם כמתנדבים. נוסף לכך, קיימת כמובן גם אפשרות להעסיק מתנדבים שיסייעו לאכיפת החוק בלי שיהיו בדיהם סמכויות שלטוניות או רשות לפגוע בזכויותיהם של אחרים.

בפועל צורות אלה של העסקת מתנדבים לצורך אכיפת החוק כבר קיימות ופועלות בישראל. הצורה הראשונה והבולטת ביותר היא "המשמר האזרחי". כיום פועל "המשמר האזרחי", המונה רבבות מתנדבים, מכוח הוראה מפורשת בפקודת המשטרה (סעיף 49ב) הקובעת, שהמשטרה רשאית להסתייע במשמר "למען שמירת בטחון הגפוש והרכוש מפני פגיעת איבה". לפי הפקודה (סעיף

19 על "המשמר האזרחי" ראה: דין וחשבון שנתי של משטרת ישראל לשנת תשמ"ד—תשמ"ה (1984), עמ' 13—14.

העישון במקומות ציבוריים, לפני יותר מ- שנים, יצאה המשטרה בהודעה פומבית שהיא לא תאכוף חוק זה. ואכן, העישון באוטובוסים, במעליות ובמקומות ציבוריים אחרים נמשך באין מפריע וכדי ביוזון וקצף. לא פעם היה צורך בהתערבות אישית שלי, ובלחץ ממשי, כדי להניע את המשטרה לפעול נגד עבירות מינהליות בתחום זה או אחר, למשל, נגד מפעילי תחנות טלוויזיה בכבלים, נגד סוחריו דולרים, נגד תעמולה אסורה במערכת הבחירות לכנסת, נגד שליטי פרסומת לסיגריות בניגוד לחוק. גם היום נטוש ויכוח בין המשטרה לביני בגלל סירובה לטפל בסוגים אחדים של עבירות מינהליות.

כמובן, סירובה של המשטרה לטפל בעבירות כאלה איננו שרירותי. יש לה הסבר ויש ממש בהסבר. ההסבר הוא, שהמשאבים שבידיה מוגבלים, ואלה אינם מאפשרים לה לאכוף בייעילות את כל החוקים ולמלא בהצלחה את כל המשימות המוטלות עליה. לפיכך מחובתה לקבוע לעצמה סולם עדיפות ובהתאם לכך להעדיף את הטיפול בעבריינות החמורה על-פני הטיפול בעבריינות הקלה, כלומר, את העבריינות הפלילית לעומת העבריינות המינהלית. אולם הסבר זה, אף-על-פי שהוא גובע ממצואות קשה, אינו מגיח את הדעת. מקובל עלי, שהמשטרה איננה מסוגלת, במשאבים העומדים לרשותה, לפעול בייעילות, היא בעצמה, בכל התחום הרחב של העבירות המינהליות. אך לא מקובל עלי שבשל כך היא רשאית להתנער לחלוטין מן העיסוק בתחום זה. היא איננה רשאית לומר שאין עניין ציבורי באכיפת של חוק זה או אחר. חובה עליה לקבוע, מתוך כבוד לחוקי הכנסת ולעיקרון של שלטון החוק, כבוד שהיא עצמה תובעת מכל אדם ואדם, וכדי לקדם את איכות החיים, שגם הטיפול בעבירות מינהליות נכלל בו. מסגרת תפקידיה ולהקצות לכך חלק מכוחה. אני מאמין שעדיין היא מסוגלת, גם בכוח האדם העומד לרשותה, לקיים פעילות יעילה

הקרוב את כוח האדם הנדרש בתחום זה, עשויים האזרחים המתנדבים לתרום תרומה חשובה להשלטת החוק.

משום כך, ולמרות ששיתופם של אזרחים בתפקיד השלטוני של אכיפת החוק כרוך גם במעיות ובסיכונים, דומה שהתועלת עולה על הנזק האפשרי. לכן אני מציע, על יסוד הניסיון שכבר נרכש, לשקול בכובד ראש את האפשרות להרחיב את המסגרת של מתנדבים שיסייעו לאכיפת החוק בתחום העבירות המינהליות, כגון בתחום בריאות הציבור, תוך כדי קביעה זהירה של המסגרת הכללית שיסדירו את פעילותם של המתנדבים, בעיקר כדי למנוע שימוש לרעה בסמכויותיהם.

ועם כל זאת, וגם בהנחה שניתן יהיה להרחיב באופן משמעותי את היקף ההתנדבות האזרחית למטרה של אכיפת החוק, לא יהיה בכך כדי לפטור את משטרת ישראל מתפקידיה בתחום זה. לעולם יהיו עניינים ומשימות, בתוך התחום הרחב של העבירות המינהליות, שלא יתאימו למפקחים ולמתנדבים למיניהם ולא יהיו לפי כוחם. ביסודו של דבר, להלכה ולמעשה, אכיפת החוק בדרך כלל היא בראש ובראשונה תפקיד המשטרה. פקודת המשטרה קובעת (בסעיף 3), שתפקידיה של המשטרה לעסוק "במגיעות עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים וביעורם תביעתם לדין". הפקודה אינה עושה הבחנה בין עבירות פליליות מסורתיות ובין עבירות מינהליות, בין עבירה חמורה לקלה, והמשטרה חייבת, אף זאת לפי העיקרון של שלטון החוק, לעסוק באכיפת חוקי הכנסת כולם.

אלא שהמשטרה, להבדיל מפקודת המשטרה, עושה הבחנה, להלכה ולמעשה, בין עבירות פליליות ובין עבירות מינהליות. כאמור, היא מושכת את ידה בפועל מתחומים רבים של פעילות כלכלית וחברתית, כמו תכנון ובנייה, הישוי יעסקים, בריאות וניקיון ועוד. עד כדי כך הגיעו הדברים, שמיד לאחר שחוקקה הכנסת את חוק הגבלת

שינוי ארגוני במשטרה, ותוקם במסגרת ה־משטרה יחידה מיוחדת, שאקרא לה המשטרה הירוקה, לצורך הטיפול בעבריינות המינהלית. אני סבור, שיחידה כזאת, גם אם לא תמנה וכל הארץ אלא כמה מאות איש, תוכל לחולל מפנה חיובי של ממש מבחינת שלטון החוק ואיכות החיים.

הנה זה עתה נתבשרנו, שהמשטרה עומדת להקים משטרת־תיירות בירושלים. זהו, ללא ספק, צעד חיובי, אולם מדוע רק משטרת תיירות? התשובה היא, ששר התיירות הצליח להשיג את המשאבים הדרושים לצורך זה. אך המשטרה אינה צריכה להמתין ליוזמה ולחץ של שר זה או אחר, אלא עליה ליזום ולתבוע, היא עצמה, הקמתה של משטרה ירוקה, שתעסוק גם בתחום התיירות וגם בתחומים רבים אחרים. שאם לא כן, אני חושש שתמונת המצב של שלטון החוק בשטח רחב ותשוב זה של העבירות המינהליות תישאר עגומה גם להבא.

בתחום העבירות המינהליות. אני סבור, שניתן להסתפק בכוח קטן באופן יחסי שיוקצה למטרה זאת, כוח שיפעל יחד עם הכוח של מפקחים רשמיים ואזרחים מתנדבים לפי סדר עדיפויות שייקבע בהתאם לצרכים המשתנים ובמסגרת מבצעים מיוחדים. לדעתי, לא דרוש מאמץ רב כדי לעקור מן השורש, לדוגמה, את המנהג של עישון באוטובוסים. לדעתי, הבעיה העיקרית אינה נעוצה במשאבים המוגבלים, אלא במדיניות המסורתית של המשטרה. על־פי מדיניות זאת, תפקידה העיקרי של המשטרה הוא להילחם בפושעים, ולא באגשים מכובדים הנתפסים לעבירות מינהליות. מדיניות זאת מושרשת עמוק במשטרה, משפיעה על ההכשרה וההדרכה הניתנות לשוטרים ויוצרת דפוסי מחשבה שעל־פיהם תעדיף המשטרה תמיד את המלחמה בעבריינות הפלילית על־פני המלחמה בעבריינות המינהלית. נראה, שאין לכך תקנה, אלא אם יחול

השירותים החברתיים בראי התקציב

מאת יעקב קופ *

מחדש של ההתאמה בין מכשירים שונים ובין משימותיהם. וכאשר התנאים הכלכליים מחייבים שינויים בהקצאת המשאבים, הוצי" דקה לתמיכה בהם היא, שהשינויים הללו אמורים למנוע פגיעות מכאיבות יותר בנקודות תורפה של המערכות החברתיות. ממילא מתבקש, שבמקביל לקיצוצים במגזרים שונים תוגבר הפריסה של "רשתות ביטחון" להגנת אוכלוסיות חלשות שנחלשו עוד יותר בתה- פוכות הזמן.

2. הרקע הכלכלי

ההידרדרות הכלכלית המהירה בשנות השמונים הראשונות, ובמרכזה הסחרור האינפלציוני, הביאה להפעלתה של תוכנית כלכלית נמרצת לייצוב מחירים. במרכזה של המדיניות הכלכלית עמדה "עיסקת החבילה", שהוחלה בשני התודשים האחרונים של 1984 ונמשכה עד ראשית חודש פברואר 1985. אמצעי זה היה אמור לכבוש את האינפלציה באמצעים מלאכותיים ולהורידה לרמה שתאפשר טיפול בגורמים הבסיסיים של האינפלציה ותוך כדי כך להתקדם לקראת צמצום הגירעון במאזן התשלומים.

המשכה של העיסקה הראשונה היה בעיקרה שנייה ושלישית, שהיו מתוננות בהרבה

1. מבוא

שירותי הרווחה הממשלתיים תופסים נתח נכבד מן הצריכה הציבורית, ומכאן חשיבותם בהקשר המקרו-כלכלי. בהיבט שני, מדובר במקבץ של שירותים הקובעים במידה רבה את רווחת הפרט; שני ההיבטים הללו יוצרים מפגש בין המימד הכלכלי לזה החברתי ופותחים פתח לדיון משולב בשני הממדים הללו.

בהסתמך על ממצאי מחקר על ההקצאה לשירותים החברתיים 1985 ** הטענה היא, שהתמדה במדיניות רווחה מחייבת לעתים צמצום והאטה יחד עם זאת, ובנשימה אחת, יש להדגיש את עצם המחויבות למדיניות רווחה ולהצביע על כך שיש בה חוליות חלשות המצריכות חיזוק גם בעתות של מצוקה כלכלית, ואולי דווקא בעתות כאלה. הצהרות שנשמעו תוך כדי קיום הדיונים במדיניות הכלכלית מעוררות את החשש, שיש כאלה הסבורים שחלף זמנה של מדינת הרווחה ושל המדיניות ההולמת אותה (או אולי הם סבורים שמעולם לא היה מקום למדיניות כזאת?). כנגדם יש הסבורים, שמדיניות רווחה מוכתבת על-פי צרכים ופטורה מלהתייחס לאילוצים כלכליים. גישה ריאליסטית יותר חותרת להגשמת יעדיה העיקריים של מדיניות רווחה, תוך בחינה

* מנהל החקר, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
** המרכז לחקר המדיניות החברתית, הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1985, ירושלים, ינואר 1986. תודתי ליואל בלנקט ולדלית שרון, שותפי למחקר שעליו מבוסס המאמר, וכן לרפאל יוליוס שערך את המאמר.

בפיגור של שנים מספר (וגם אז בהנחות כובלות אחדות), אולם נתונים שונים מספקים אינדיקציות תלקיות, השופכות אור על תחום זה. עיבודים של בנק ישראל, המבוססים על נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והביטוח הלאומי, מלמדים על התפתחות השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר בשנות השמונים. בשלוש השנים הראשונות של העשור עלה השכר הריאלי הממוצע בקצב דומה להכנסה הפרטית הפנויה מכל המקורות. לאחר מכן, ב-1984, ירד השכר הממוצע ב-2.5 אחוז, ובשנת 1985 הואצה הירידה בשכר הממוצע והגיעה לשיעור של 7 אחוזים בערך.

תופעה אחת שאינה שנויה במחלוקת היא ההרעה שחלה בראשית שנות השמונים בהתחלקות ההכנסות. סקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראה, שמאז אמצע שנות השבעים חלה הרעה ממשית בתחום זה: מדד אי-השוויון ("מדד ג'יני") של הכנסות שכירים עלה מ-0.28 ב-1975 ל-0.35 ב-1984; משפחות שכירים בעשירונים העליונים גהנו בשנת 1984 מ-55 אחוז מכלל הכנסות השכירים, לעומת 50 אחוז ב-1975, ושינוי הפוך התרחש בעשירונים הנמוכים.

בתחום התעסוקה חלה ב-1985 עלייה בשיעור האבטלה, שהגיע ל-6.7 אחוז מכוח העבודה האזרחי (בהשוואה ל-5.9 אחוז ב-1984 ול-4.5 אחוז ב-1983). נתונים על הבלתי מועסקים מראים, שהאבטלה אינה מתפלגת באופן אחיד בין קבוצות אוכלוסייה שונות. ממדי האבטלה חמורים יותר באזורי הפריפריה (בצפון ובדרום) מאשר במרכז; אצל נשים יותר מאשר אצל גברים; ובערי פיתוח יותר מאשר ביישובים מבוססים. אין לדעת לאיזו רמה תגיע האבטלה בטרם יחזור המשק לגתוב של צמיחה. מניסיון של ארצות אחרות ניתן ללמוד, שהישגים בתחום המלחמה באינפלציה "מומנו" במידה רבה על-ידי הרעה בתחום האבטלה. ההתפתחויות בישראל מלמדות, שלא נהיה יוצאי-דופן בעניין זה.

מקודמתן ופוזרות יותר ביישומן. סביר להניח, שהבחירות להסתדרות, שהתקיימו במהלך העיסקה השנייה והשלישית, מנעו גקיטת צעדים קיצוניים יותר. ואכן, בסיום תקופת העיסקה השלישית הוקשחה המדיניות, תחילה באמצעות צווי חירום חד-צדדיים ואחר-כך בעזרת הסכם כפרי עם ההסתדרות והמעסיקים. המשותף למדיניות הכלכלית של 1985 על כל שלביה היה ייזום צעדים להקטנת הביקושים במשק על-ידי הקפאת שכר, או הורדתו, ובמקביל לכך הקפאת מחירים מנהלית, תוך שמירה על פיתוח ריאלי. היעד הסופי של התוכנית היה להגיע למצב שבו תיבלם עליית המחירים בסופו של דבר על-ידי כוחות השוק — ולא באמצעות צווים מנהליים.

המדיניות שנקטה ב-1985 היתה המשכה של מדיניות שהחלה עוד ב-1984 וייתכן שאילו לא הבחירות לכנסת שהתקיימו באמצע אותה שנה היתה מדיניות ריסון כזאת מופעלת לאורך כל שנת 1984. באותה שנה חלה ירידה בצריכה הפרטית בשיעור של 7 אחוזים בערך, לאחר עלייה תלולה ורצופה בשלוש השנים שקדמו לכך ובמיוחד בשנת 1981 (הצריכה הפרטית גדלה אז ב-11 אחוז). הירידה בצריכה הפרטית חלה על אף גידול של 7 אחוזים בהכנסה הפנויה. אם בוחנים את הרכבו של השינוי בצריכה מסתבר, שעיקר הירידה היה בצריכת מוצרים בני-קיימא. גורם תלקי לכך הוא הייקור היחסי של מוצרים כאלה בשנת 1984, אבל סביר להניח שבחלקו הדבר משקף רוויחה מסוימת שהושגה במשקי הבית בשלוש שנות האגירה שקדמו לכך. הנתונים המקבילים לשנת 1985 מלמדים, שהמדיניות הכלכלית פעלה בעיקר על ההכנסה הפנויה, שירדה ב-9 אחוזים בערך, אבל הצריכה הפרטית לא קטנה כמעט.

לשם השלמת התמונה חשוב לבחון את תחולתם של השינויים הללו לפי קבוצות אוכלוסייה. הסטטיסטיקה הקיימת בישראל אינה מאפשרת מעקב שיטתי בנושא זה אלא

הכלכלית החדשה בסוף יוני 1985 הופעל קיצוץ שהוסיף והוריד את התקציב ל-25.5 מיליארד ש"ח. הירידה בתחום החברתי היתה, בהתאם לכך, מ-5.9 מיליארד ש"ח ל-5.3 מיליארד ש"ח ב-1985. הישוב העלות הריא-לית, תוך התייחסות להוזלה היחסית של השכר, מלמד, שהתיקף הממשי הכולל של השירותים כמעט לא צומצם, אף-על-פי שהוקטן סכום הבסס המופנה אליהם. באופן פשטני מראים החישובים, ש-5.3 מיליארד ש"ח ב-1985 איפשרו הפעלת שירותים בתיקף מקביל לזה שהתאפשר בשנה שלפני כן במחיר של 5.9 מיליארד ש"ח.

לא בכל השירותים קוצץ התקציב במידה שווה. אפשר לחלק את הענף החברתי חלו-קות שונות, ואחת מהן מבוססת על ההבחנה בין הוצאות על שירותים בעין (חינוך, ברי-אות וכד') ובין הוצאות על הבטחת הכנסה — תשלומי העברה למשפחות, שהן ברובן קיצ-באות של הביטוח הלאומי (לוח 1). מסתבר, שהחלק היחסי המופנה לתשלום קיצבאות לא הוקטן והשירותים הישירים הם שנשאו בכל גטל הקיצוץ התקציבי. מרכיב הקיצב-אות תופס כמחצית מכלל התקציב החברתי, ולכן ההקטנה היחסית בשירותים הישירים היתה כמעט כפולה מן הצמצום הכולל של התקציב החברתי.

לוח 1. ההוצאה על שירותים חברתיים 1970—1985

שירותים בעין	הבטחת הכנסה	סך הכל	השנה
1,001	567	1,569	1970
1,939	1,506	3,445	1975
3,208	1,853	5,060	1980
3,430	2,119	5,550	1981
3,519	2,173	5,692	1982
3,322	2,136	5,458	1983
3,180	2,230	5,410	1984
2,666	2,328	4,994	1985

3. תקציב השירותים החברתיים

הקיצוץ בתקציב הוא יעד של המדיניות הכלכלית מזה שנים מספר, אולם מעטים הם המקרים שבהם הוצאה כזוהי אל הפועל כמו בשנת 1985. עיון בנתוני התוצ-אה הממשלתית מלמד, שתקציב השירותים החברתיים — הכולל את התחומים של חינוך, בריאות, הבטחת הכנסה, שירותי רווחה אישיים, תעסוקה, שיכון, קליטה — הצטמצם במידה ניכרת ב-1985. ואף-על-פי שהנתונים הסופיים על ביצוע התקציב עדיין אינם בנמצא ניתן לקבוע כבר עכשיו, שאכן היה קיצוץ רב בהוצאות הממשלה. מה שמאפשר לקבוע זאת הוא גם מה שמגדיר את איפיונו העיקרי של הקיצוץ: הקטנת הוצאות הממשלה מתבטאת בעיקר בעובדה שהוצאות השכר שלה (וזן המרכיב המכריע בהוצאותיה) קטנו במידה ניכרת עקב תורדת השכר הכללית במשק.

מכאן, שחלק מהקטנת הוצאות הממשלה לא התבטא בצמצום פעילות, אלא בהוזלתה. נוצר מצב שבו תקציב מוקטן מאפשר רמת פעילות שאינה נופלת מזו שהיתה לפני הצמצום, או אינה נופלת ממנה בהרבה. כלומר, הקיצוץ העיקרי בתקציב אופשר על-ידי תורדת השכר. יחד עם זאת, חלק מן הקיצוץ התבטא בהקטנה ריאלית של המשא-בים המופנים לשירותים החברתיים: במסגרת המדיניות החדשה הוקטנו במידה רבה הסוב-סידיות למוצרי יסוד, הגדלה השתתפותו הישירה של האזרח במימון השירות שהיא מקבל, ובוטלו שירותים אחרים או שהורדה רמתם, בין היתר בדרך של פיטורי עובדים וסגירת תקנים.

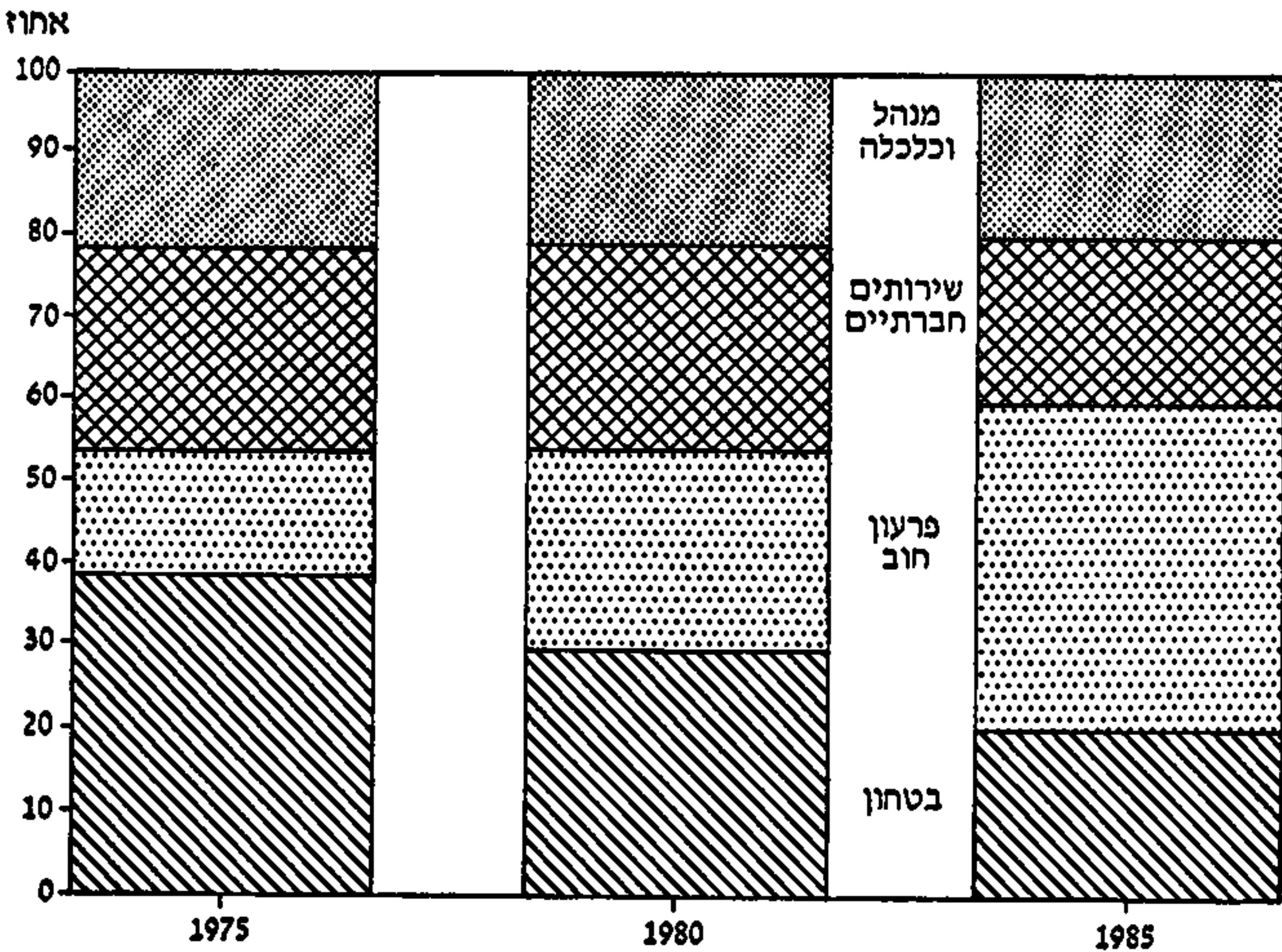
בתקציב הלאומי הכולל (ובמושג זה הכו-נה לצירוף של תקציב הממשלה במובן הרגיל ושל תשלומי הביטוח הלאומי) היתה ירידה מ-31.7 מיליארד שקלים חדשים ב-1984 ל-27.5 מיליארד ש"ח ב-1985 (הכל במונחים של אוגוסט 1985). עם הכרזת המדיניות

4. ההוצאה לפי תחומי שירות

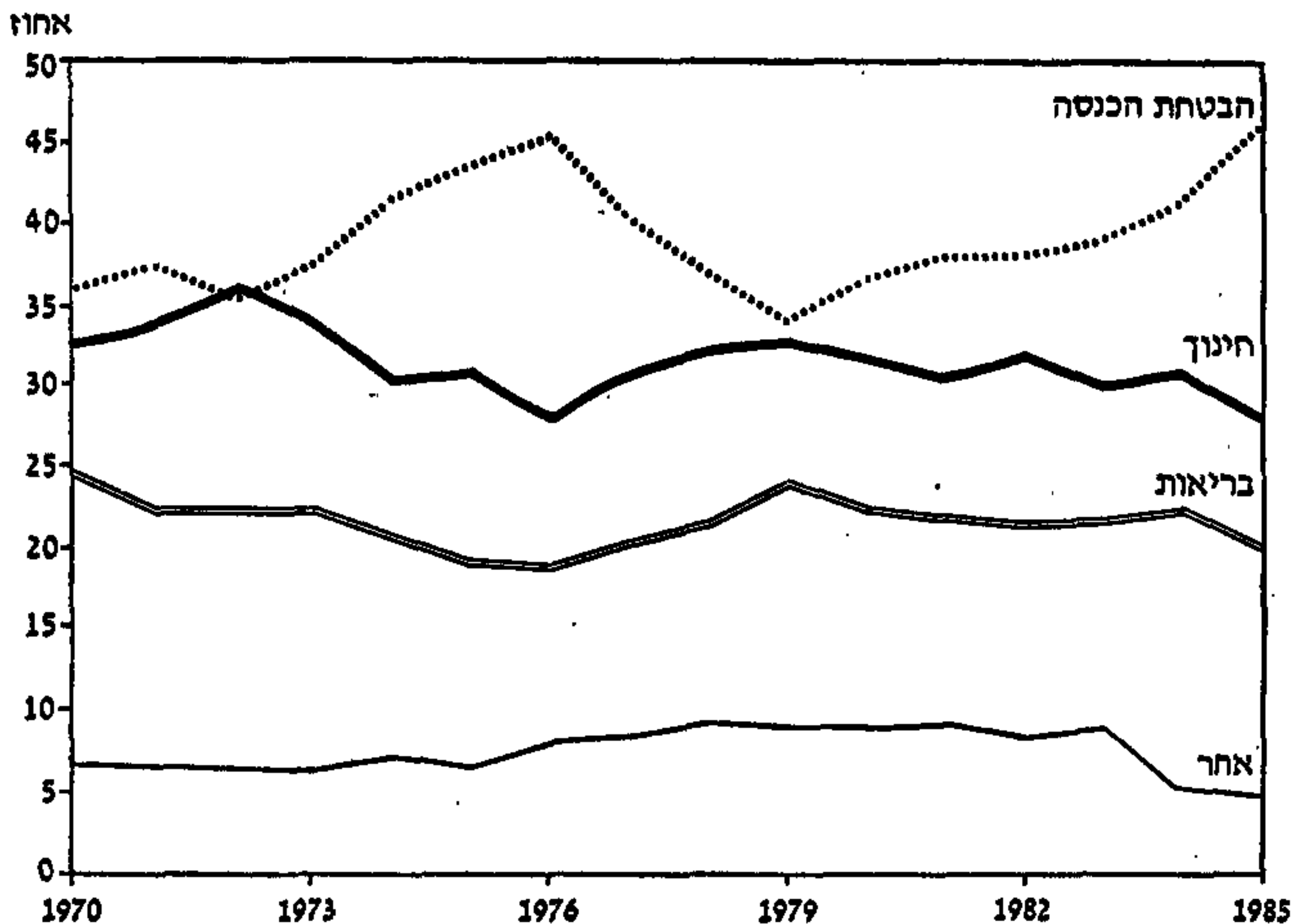
לפני שנציג את התפלגות ההוצאה בין השיירותים החברתיים השונים נבחן את השינויים שחלו על-פני זמן במשקלה של ההוצאה החברתית הכוללת. התייחסות לנתונים מחלטיים כרוכה כמובן בקושי של תרגום ההוצאה במחירים שוטפים לנתוני הוצאה ריאלית, היינו לאחר ניכוי עליית המחירים. אפשר להתגבר על הקושי הזה על-ידי הצגת הנתונים במונחים יחסיים מתאימים, ראחד האמצעים לכך הוא לבחון את חלקו של התוצר הלאומי הגולמי המופנה לשירותים החברתיים. לוח 2 מראה בטור ראשון את ההוצאה הממשלתית החברתית הכוללת כאחוז מהתל"ג. אפשר להבחין כאן בבירור בירידה שחלה בשנות השמונים מחמישית מן התל"ג (20.1 אחוז ב-1980) לשישית בערך מן

התל"ג (17.6 אחוז ב-1984. השיעור ב-1985 הוא כנראה דומה). הטור השני בלוח מציג את משקל ההוצאה החברתית בכלל המקורות של המשק, היינו התל"ג בצירוף היבוא. גם כאן חלה ירידה יחסית של 15 אחוזים בערך (מ-11.9 ל-10.3). הרחבת תקופת ההשוואה מלמדת, שירידה זו ברמה באה לאחר תקופה של גידול מהיר בשנות השבעים. ואכן, בהשוואה לראשית שנות השבעים התל"ג המופנה לשירותים החברתיים גדול כמעט ב-30 אחוז. אך, כאמור, גידול זה התמצה במחצית הראשונה של שנות השבעים, ומאז נשמרה הרמה הגבוהה יותר, של 20 אחוז בערך, עד שנת 1983, ומאז חלה ירידה הדרגתית ומתמדת.

משקלם של השירותים החברתיים בתוך כלל התקציב הממשלתי ירד גם הוא בשנים האחרונות, אך הגורם העיקרי לירידה זו (המוצגת בציר 1) הוא הגידול הנמרץ בנטל



ציור 1. התפלגות התקציב הכולל



ציור 2. התפלגות התקציב החברתי

על-ידי הגדלת החוב, כרוכה כנראה בהקטנת משקל ההוצאה הביטחונית כעבור זמן. אבל היבט זה חורג מדיוננו).

משקלם היחסי של השירותים החברתיים השונים בתוך כלל ההוצאה החברתית עבר תנודות ניכרות במרוצת השנים (ראה ציור 2). התחלופה העיקרית המובחנת כאן היא בין תשלומי הבטחת הכנסה ובין ההוצאה על חינוך ובריאות. במחצית הראשונה של שנות השבעים עלה מאוד משקלם של תשלומי הבטחת הכנסה, ובמקביל ירד חלקם של תקציבי החינוך והבריאות. המגמה הת- הפכה במחצית השנייה של שנות השבעים, חזרה והתהפכה בשנות השמונים. המצב כיום הוא, שמשקלם של סעיפי הבטחת הכנסה בשנת 1985 חזר בערך לשיאו הקודם (שהושג ב-1976) ובה בעת חזרו שירותי חינוך לנקודת השפל שלהם ב-15 השנים האחרונות, ואילו שירותי הבריאות עדיין גבוהים יותר מאשר בשפל הקודם שלהם.

לוח 2. ההוצאה על שירותים חברתיים כאחוז מהתל"ג ומסך המקורות העומדים לרשות המשק

השנה	% מהתל"ג	% מסך המקורות
1970	13.2	8.4
1975	19.9	11.9
1980	20.1	11.9
1981	20.0	11.8
1982	19.9	12.1
1983	18.9	11.3
1984	17.6	10.3
1985	—	—

פירעון החוב. למעשה, התחלופה העיקרית המתגלה בציור היא בין עלות הביטחון ובין עלות החוב. (יש בציור זה ביטוי לכך שעלות ביטחון גבוהה בנקודת זמן אחת, הממומנת

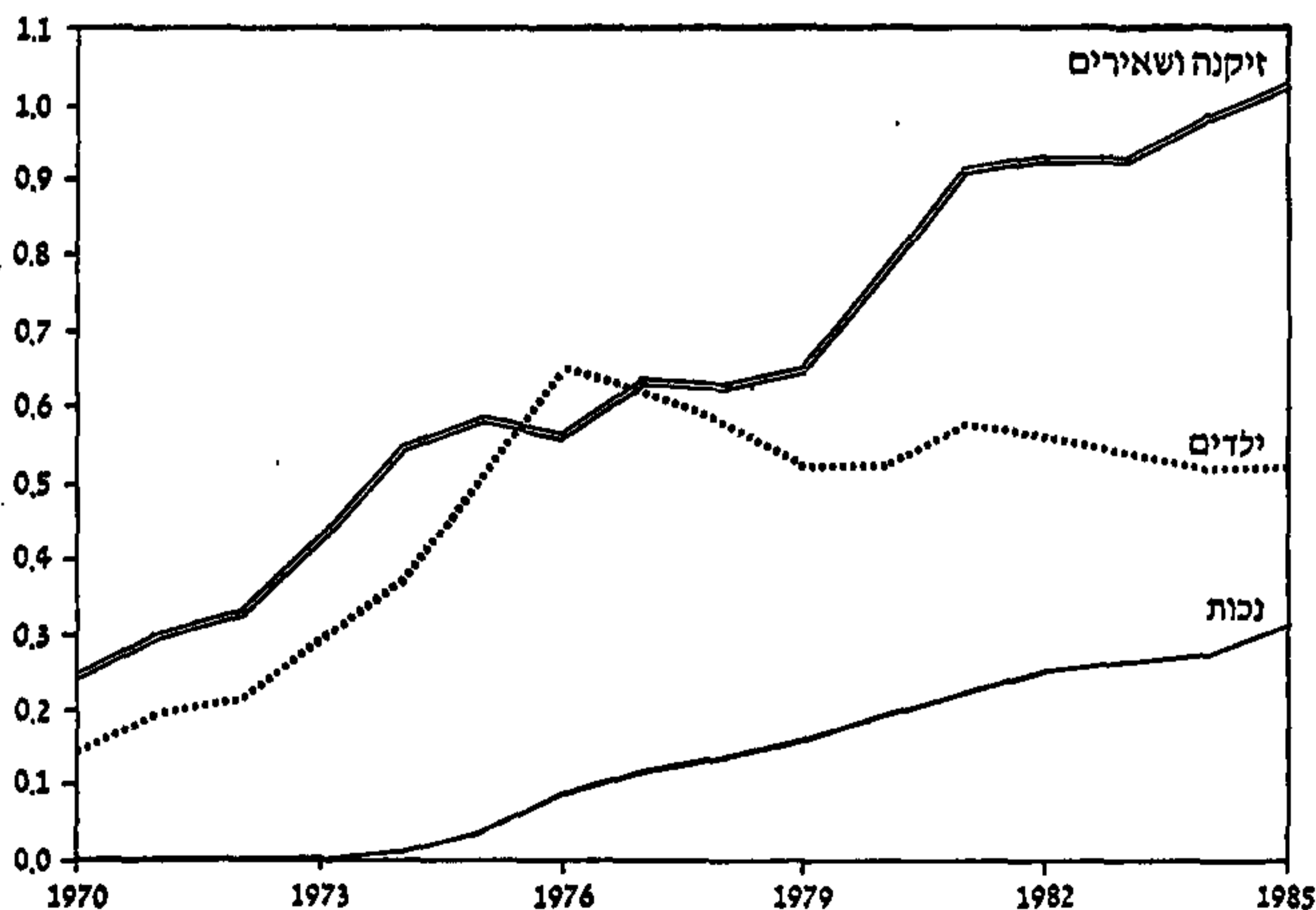
תלמידי בית-הספר העל-יסודי ב־2 אחוזים.

לעומת זאת, בתחום הבריאות תקציב המדינה הוא בעיקרו צינור להעברת משאבים למוסדות בריאות שונים, ובעיקר קופות החולים. הדבר נעשה בעזרת שני מנגנונים: (1) גביית "מס מקביל" מן הציבור והעברתו לקופות החולים, (2) תשלומים ישירים מ־תקציב משרד הבריאות לקופות החולים. שני רכיבים אלה תופסים ברוב השנים בערך 60 אחוזים מתקציב הבריאות. בהוצאה הישירה של משרד הבריאות יש משמעות מיוחדת לניתוח ההוצאה הגולמית, היינו מבלי להפחית את דמי ההשתתפות, משום שהיא מלמדת על היקף הפעולות. בשנת 1985 ירדה ההקצאה לבתי חולים כלליים ולטיפול פסיכיאטרי, לאחר יציבות רבה שהיתה מאז 1979. במוסדות לטיפול ממושך חלה ירידה קלה בשנה האחרונה, אבל זאת לאחר גידול יחסי כמעט לאורך כל התקופה.

בתוך כל אחד מן השירותים הללו חלו תנודות נוספות. בתחום של הבטחת הכנסה הוכפלה תוך עשר שנים ההוצאה הריאלית על קיצבת הזיקנה. בה בעת גדלה מעט קיצבת הילדים, אך הרמה המוחלטת ב־1985 דומה לזו שהיתה ב־1979 (בניגוד לכך, קיצבת הזיקנה גדלה מאז 1979 פי יותר מאחד וחצי). הגידול הרב ביותר בהבטחת הכנסה חל בקיצבת נכות, המתחילה לתפוס בהדרגה חלק נכבד מכלל תשלומי הבטחת הכנסה (ראה ציור 3).

בתחום החינוך, השני בגודלו בין השירותים החברתיים, נוטלים החינוך היסודי והעל-יסודי את מרבית המשאבים. במרוצת השנים עלה מאוד משקלו של החינוך העל-יסודי בתקציב החינוך, מחמישית בערך (22 אחוז) ב־1976 לשליש כמעט ב־1985. גידול זה בא על חשבון האטה, ואף ירידה, בתקציב החינוך היסודי. הדבר משקף במידה רבה תמורה דמוגרפית. בתקופה זו גדל מספר

מיליון ש"ח



ציור 3. הבטחת הכנסה בשלושת מרכיביה העיקריים

הדוק בין התפתחויות הדמוגרפיות ובין צמיחת השירותים: לדוגמה, הגידול בתקציב החינוך (היסודי) השיג את הגידול במספר התלמידים, והדבר התבטא בגידול מהיר של מספר המורים, וחשוב מזה — במספר "יחידות העבודה", המציין את העלות התקציבית.

המפגש בין התפתחויות דמוגרפיות ובין התפתחות השירותים מתקיים גם בתחום אחר של השירותים החברתיים: בריאות. כאן הדבר קשור בעיקר בקצה הנגדי של קשת הגילים — הקשישים. מחקרים קודמים כבר הצביעו על הקשר בין גיל ובין צרכים רפואיים. מחקרנו חיזק את הממצא הזה בהראותו שבמשך מספר שנים שבהן נבדק הנושא היה שיעור הקשישים הנוזק לשירותי אשפוז גדול פי ארבעה בממוצע מזה של גילאי הביניים. הוא הדין ביחס לשירותי מרפאה וכדומה. הגידול שחל בעשורים האחרונים רוגים במספר הקשישים יצר לחץ לא רק על השירותים שהם ייחודיים לאוכלוסייה זו (מוסדות לטיפול גריאטרי), אלא גם במחלקות שונות של בתי החולים הכלליים, כמו מחלקות פנימיות ואורתופדיות.

דוגמה נוספת לקשר בין שינויים דמוגרפיים פנים ובין תמורות במאפייני השירות ניתן למצוא בתחום של הבטחת הכנסה. במהלך השנים חלו תנודות גמרצות במשקלם היחסי של שני הענפים המרכזיים שבהם ניתן שירות זה, קיצבאות ילדים וקיצבאות זיקנה, חלקן בעקבות רפורמות שונות שנעשו בעשור הקודם, וחלקן בהשפעת השינויים שחלו בהרכב הגיל של האוכלוסייה. כך אירע, שבין 1975 ל-1980 עלה היחס בין ענפי הזיקנה והילדים מ-1.15 ל-1.5. מאז 1980 הואץ הגידול ביחס זה והגיע ל-1.97 בשנת 1985. כלומר, ההיקף הכולל של קיצבאות הזיקנה הוא עתה כפול כמעט מזה של קיצבאות הילדים. אחד הגורמים לשינוי במשקל יחסי זה הוא, כאמור, הגידול הרב במספר מקבלי קיצבאות הזיקנה, עקב הזדקנות האוכלוסייה, לעומת הגידול האיטי מאוד במספר מקבלי קיצבאות הילדים.

5. תנודות בצרכים ובשירותים המסופקים

באותה עת שבה הוקטן התקציב הכספי של השירותים הציבוריים לא פסק גידול האוכלוסייה בישראל, אולם גידול זה, שאיפיון את המשק הישראלי מאז היווסדו, נבלם והולך. מקור הגידול העיקרי — העלייה — נידלדל מאוד, ובמחצית הראשונה של שנות השמונים הוזרמה התגירה החיצונית נטו (כלומר עולים פחות יורדים) כ-40 אלף נפש בלבד. בכך הגיע הגידול לנקודת שפל. יתרה מזו, תהליך השקיעה מתמשך ומת-עצם: בחומש הקודם (1975—79) גוספו ממקור זה כ-60 אלף נפש, ובחומש שלפניו (1970—74) הסתכם הגידול ב-180 אלף נפש בערך. המקור השני לגידול האוכלוסייה — ילידה — התייצב לאחרונה על רמה של מאה אלף נפש לשנה בערך, ובניכוי התמותה הריבוי הטבעי של האוכלוסייה תורם כ-70 אלף נפש לשנה.

גידול האוכלוסייה אינו מתפרס בצורה שווה על כל השכבות בחברה, והדבר בולט במיוחד בהתייחסות לקבוצות גיל שונות. בשכבות הגיל הצעירות מסתמנת מתכונת גלית, עם עליות ומורדות החולפים ועוברים מקבוצה לקבוצה. אפשר לראות זאת בבירור על-פי נתוני קבוצת הגיל 5—13, ובמיוחד באוכלוסייה היהודית: מספרם של בני הגיל הזה גדל מאוד עד שנות השישים הראשונות ונשאר יציב במשך עשר שנים בערך עד לקראת אמצע שנות ה-70. אז חלה התעוררות מחודשת, אך גם היא הגיעה עתה לסיומה, ושוב לא נראה לעין גידול ממשי בקבוצה זאת. מגמות דמוגרפיות כאלה אמורות להשליך במישרין על השירותים השונים. כדוגמה לכך אפשר לראות שבמערכת החינוך היסודי צפויה בעתיד הקרוב יציבות בצרכים, משום שמספר הלומדים בבתי-הספר היסודיים לא יגדל במרוצת העשור הנוכחי. אולם נתונים מן העבר מלמדים, שלא תמיד נשמר קשר

מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה בהשוואה לישראל

מאת פרופ' אברהם דורון*

מבוא

בעבודה זו נתאר את המבנה של מערכת הבטחת ההכנסה הקנדית לאוכלוסייה הקשישה ונבחון כיצד היא מנסה להשיג את המטרות החברתיות המוצהרות שלה, באיזה מידה היא מצליחה או אינה מצליחה למלא את משימתיה ובמה היא דומה, במטרותיה, במילוי משימותיה, בהצלחותיה ובמיגבלותיה, למערכת הקיימת כיום בישראל. התיאור והניתוח של המערכת הקנדית והשוואתה עם זו הישראלית מטרתם להוסיף תרומה ללמידה חברתית בישראל של אחד הנושאים המרכזיים של המדיניות החברתית בתקופתנו — הדאגה לקיומה של האוכלוסייה הקשישה הגדלה.¹

מבנה המערכת הקנדית מורכב למדי. מערכת זו נמצאת בחלקה באחריות הישירה של המגזר הממשלתי והיא בנויה על חלוקת עבודה מוגדרת בין הממשלה הפדרלית ובין ממשלות הפרובינציות. ובחלקה היא נמצאת באחריות של המגזר הפרטי, החוץ-ממשלתי, והממשלה נותנת לו עידוד ישיר ועקיף

המטרות המוצהרות של מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה הן שתיים: (א) למנוע עוני ומצוקה כלכלית בקרב האוכלוסייה הקשישה; (ב) לשמור על רמת חיים מסוימת של האוכלוסייה הקשישה. המטרה הראשונה באה להבטיח לכל קשיש הכנסה מינימלית מסוימת שתאפשר לו להתקיים באופן נאות בתקופת הזיקנה. הכנסת מינימום זו אמורה להיות מובטחת ללא קשר ישיר עם פעילותו הכלכלית של האדם לפני הגיעו לגיל זיקנה. המטרה השנייה באה להבטיח שיישמר יחס סביר בין הכנסת האדם (ורמת חייו) לפני ואחרי פרישתו מחיי העבודה, כך שתקופת הזיקנה בחיי האדם לא תהיה קשורה בירידה דרסטית ברמת החיים. כאן יש להכנסה המובטחת זיקה ישירה לפעילותו הכלכלית של האדם לפני פרישתו.

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 הנתונים בעבודה זו, אם לא צוין אחרת, לקוחים מן המקורות האלה:

National Council of Welfare, *A Pension Primer*, Ottawa, Government of Canada, April 1984; Idem, *Pension Reform*, Ottawa, Government of Canada, May 1984; Idem, *Sixty Five and Older*, Ottawa, Government of Canada, February 1984; Idem, *1984 Poverty Lines*, Ottawa, Government of Canada, March 1984; Idem, *Financing the Canada Pension Plan*, Ottawa, Government of Canada, December 1982; The Honourable Marc Lalonde, *Action Plan for Pension Reform: Building Better Pensions for Canadians*, Ottawa, Department of Finance, Canada, February 1984; Economic Council of Canada, *One in Three: Pensions for Canadians to 2030*, Ottawa, Minister of Supply and Services, Canada, 1979; The Honourable Michael H. Wilson, *A New Direction for Canada*, Ottawa, Department of Finance, Canada, November 1984.

טיחה לכל קשיש בקנדה הכנסה מספקת לקיומו.

המגזר החוץ-ממשלתי כולל אף הוא שני רבדים של הבטחת הכנסה לעת זיקנה. רובד אחד במגזר זה כולל את מערכת הפנסיות התעסוקתיות הנלוות לעבודה. הרובד הגוסף כולל את מכלול תוכניות החיסכון לעת זיקנה הנוכה לעידוד ותמיכה נרחבים באמצעות מערכת המיסוי. הכוונה כאן היא, שתוכניות אלה, בצירוף התוכנית הגבייתית והלא-גבייתית של המגזר הממשלתי, יבטיחו רמת חיים נאותה לכל האוכלוסייה הקשישה בהגיעה לגיל זיקנה.

התוכניות השונות במגזר הממשלתי

א. קצבת הזיקנה האוניברסלית
קצבת הזיקנה האוניברסלית (Old Age Security) היא התוכנית הגדולה ביותר של הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה. היא מספקת כיום קצבאות זיקנה לכל הקשישים כמעט, גברים ונשים, בני 65 ומעלה, החיים בארץ זו. באופן מעשי זוהי תוכנית דמוגרנטית אוניברסלית, שתזכאות בה לגימלה מותנית רק בגיל, בתושבות ובמשך התושבות. כל אזרח או תושב חוקי זכאי לקצבת זיקנה זו בהגיעו לגיל 65 אם הוא היה תושב קנדה והתגורר בה לפחות 10 שנים לאחר שמלאו לו 18 שנים. כל תנאים אחרים, כמו תעסוקה בעבר, הכנסה על מקורותיה השונים, פרישה מעבודה וכו', אינם רלוונטיים לקבלת הקצבת להלכה, התוכנית אמורה להבטיח את קצבת הזיקנה האוניברסלית המלאה לכל אדם לאחר תקופת תושבות של 40 שנה מיום שהוא הגיע לגיל 18. למעשה, הקצבה המלאה משתלמת גם לאלה שהיו בני 25 ומעלה ביולי 1977 והתגוררו בקנדה ברציפות 10 שנים לפני שהגיעו לגיל המזכה ובסך הכל היו בה 20 שנה לפחות. אנשים אחרים, שאינם ממלאים מסיבה כלשהי את תנאי

ומפקחת במידת-מה על פעולותיו. המערכת בנויה על אי-אלה הנתות של קיום זיקת-גומלין בין תוכניות ציבוריות ופרטיות ועל זיקה כזו בין תוכניות שהן חובה לתוכניות וולונטריות. נקודת המוקד של המערכת היא לכן מידת האיוון בין החלקים השונים הללו המרכיבים אותה, כאשר התפיסה המרכזית שלה היא שתוכניות החובה הממשלתיות חייבות להשאיר מרחב ניכר לאחריות האינדיווידואלית של הפרט וליזמה של השוק הפרטי בתחום החיסכון והדאגה לעת זיקנה.

המגזר הממשלתי כולל שני רבדים עיקריים של הבטחת הכנסה לעת זיקנה. רובד אחד, לא גבייתי, מיועד להבטיח לקשישים הכנסת מינימום מסוימת. ברובד זה יש שלושה סוגי תוכניות: 1. קצבאות זיקנה אוניברסליות (Old Age Security). זוהי למעשה תוכנית דמוגרנטית האמורה להבטיח לקשישים קצבת זיקנה ללא קשר עם הכנסותיהם. 2. קצבאות להשלמת הכנסה (Guaranteed Income Supplement). זוהי תוכנית הבנויה על עיקרון הנזקקות ואמורה להשלים את ההכנסה של הקשישים המקבלים את קצבת הזיקנה האוניברסלית עד לרמת מינימום מסוימת. שתי התוכניות הללו מופעלות ישירות בידי הממשלה הפדרלית. 3. תוספת לקצבת הזיקנה של הפרובינציות. אלה הן גם כן תוכניות הבנויות על יסוד עקרון הנזקקות והמופעלות על-ידי הפרובינציות השונות (הן מופעלות ב-8 פרובינציות וטריטוריות של קנדה) ואמורות להיות תוספת להשלמת הכנסה של שתי התוכניות הקודמות.

הרובד השני, שהוא גבייתי, מורכב בעיקרו מתוכנית ביטוח פנסיונית לעת זיקנה. ה-Canada Pension Plan (המופעלת במתכונת דומה מאוד בקריבק בשם Quebec Pension Plan) היא תוכנית הבנויה על עקרונות ביטוח סוציאלי חובה מטעם המדינה והמיועדת להבטיח קצבת זיקנה לכל האוכלוסייה סיה העובדת. צירוף כל התוכניות במגזר הממשלתי על שני רבדיו, הגבייתי והלא-גבייתי, מיועד לשמש מעין רשת מגן המבטיח

לוח 1. קצבת הזיקנה האוניברסלית והשכר התעשייתי הממוצע בתקופה 1964—1984

השנה	קצבת הזיקנה האוניברסלית השנתית (ד"ק)	שכר תעשייתי ממוצע שנתי (ד"ק)	קצבת הזיקנה ב-% מן השכר התעשייתי הממוצע
1964	\$ 900	\$4,499	20.0
1966	900	5,008	18.0
1968	918	5,716	16.1
1970	955	6,593	14.5
1972	995	7,759	12.8
1974	1,345	9,261	14.5
1976	1,634	11,858	13.8
1978	1,904	13,798	13.8
1980	2,272	16,504	13.8
1981	2,541	18,475	13.8
1982	2,842	20,321	14.0
1983	3,066	21,700	14.1
1984	3,220	* 22,800	* 14.1

ה מקור: *A Pension Primer* (לציל, הערה 1), עמ' 21.
* אומדנים.

רית. גם כאן נשתק ערך הקצבה ביחסה לשכר התעשייתי הממוצע במשך השנים. קצבת הזיקנה לבודד, שהיתה כ-20% מהשכר התעשייתי הממוצע ב-1964, ירדה ל-14% בלבד ב-1984.

מן הנתונים בלוח 1 ניתן לראות, שבין השנים 1964 ו-1983 גדלו הקצבאות האוניברסליות ב-241%. באותה תקופה גדל השכר התעשייתי הממוצע ב-389%. כתוצאה מכך קטנו הקצבאות כדי שליש מן השכר הממוצע ונשארו יציבות בשיעור של כ-14% בערך בלבד.

קצבת הזיקנה האוניברסלית ממומנת כולה מן התקציב הרגיל של הממשלה. תשלומי הקצבה חייבים במלוא שיעורי המס הישיר. גביית המס אינה נעשית במקור. אולם, רוב הקשישים המקבלים את הקצבה הם בעלי הכנסה נמוכה ולפיכך רק 6% בערך מכלל התשלומים נגבה בחזרה באמצעות גביית המסים. מיסוי הקצבאות בשיעורי המס הרגי-

משך התרשבות, וכאים לקצבה יחסית לתקופת התושבות שלהם. לתנאי של משך התרשבות אין השפעה רבה על מידת הובאות של האוכלוסייה הקשישה הנוכחית, המורכבת ברובה מתושבי קנדה הוותיקים. אולם, בעקבות ההגירה הגדולה לקנדה בשני העשורים האחרונים תשתנה תמונה זו בעתיד וחלקים גדולים יותר של האוכלוסייה הקשישה מבין המהגרים יהיו זכאים לקצבה יחסית בלבד למשך התרשבות שלהם.

קצבת הזיקנה ליחיד במחצית הראשונה של 1984 (בחודשים אפריל-יוני) היתה 266.28 ד"ק (דולר קנדיים) לחודש, שהם כ-14% מהשכר התעשייתי הממוצע ("Ave Industrial Wage"). זוג קשישים מקבל קצבה בשיעור כפול מזה שמקבל יחיד. הקצבה צמודה למדד יוקר המחיה והקצבאות מעודכנות בהתאם מדי שלושה חודשים כפוף למקסימום העלאה שקבעה הממשלה בשנים האחרונות כאמצעי לקיצוץ הוצאות הציבו-

מתאססת לגבי יחיד בהכנסה של 6,400 ד"ק לשנה ולזוג בהכנסה של 9,900 ד"ק לשנה. קצבאות השלמת ההכנסה צמודות למדד יוקר המחיה ומעודכנות מדי שלושה חודשים. הקצבאות המשלימות ממומנות כולן מן התקציב הרגיל של הממשלה. תשלומי קצבה זו פטורים ממס ישיר. כמחצית ממקבלי קצבת הזיקנה האוניברסלית זכאים לקבל גם את קצבת השלמת ההכנסה. אולם, רק כרבע ממקבלי קצבת השלמת הכנסה מקבלים את התוספת בשלמותה; היתר מקבלים אותה באופן חלקי בלבד. יש הבדלים לא קטנים בין שיעורי מקבלי קצבת השלמת הכנסה בפרובינציות הקנדיות השונות. בפרובינציות העשירות יותר השיעור הוא קטן מחמישים אחוז, אולם הוא מגיע ל-80% למשל, בפרובינציה ענייה כמו ניו פאונדלנד.

תוכנית הקצבאות הזו זוכה להסכמה ציבורית רחבה למדי ואין עליה ויכוח ציבורי, אולי בגלל אופייה הסלקטיבי המובהק. בתקופה האחרונה דנים בהצעה להעלות את שיעורי הקצבה המשלימה לאלה מבין מקבלי קצבת הזיקנה האוניברסלית הזכאים בגלל מגבלות התושבות לקצבה חלקית בלבד. בדרך זו מבקשים לתבטיח לכל קשיש את ההכנסה המינימלית המובטחת.

במסגרת תוכנית זו מופעלת גם מאז 1975 תוכנית קטנה של מענקים לבני הזוג (Spouses Allowance) של מקבלי קצבת הזיקנה האוניברסלית כאשר אחד מבני הזוג טרם הגיע לגיל המזכה של 65 שנים והוא בן 60-64 שנים בלבד. במקרה של מות הקשיש הזכאי לקצבת הזיקנה האוניברסלית לפני שמלאו לבן זוגו 65 שנים זכאי בן הזוג השאר להמשיך לקבל את הקצבה עד לגיל 65, שעה שהוא מתחיל להיות זכאי לקצבה זו בזכות עצמו. המגבלה העיקרית של תוכנית זו היא, שאינה מכסה למשל אלמנות שבעליהן נפטרו לפני שמלאו להם 65 שנים, ובייחוד נשים בודדות שלא היו נשואות מעולם. בקווי המדיניות המתוכננים שהממשלה הקנדית החדשה הצהירה עליהן

לים שומר על האוניברסליות שלהן ומבטיח במידת מה את התחולה הפרוגרסיבית שלהם בקרב האוכלוסייה.

למרות הפרוגרסיביות היתרית של קצבאות הזיקנה, עקרון האוניברסליות, שהיה מקובל מאוד על החברה הקנדית, הפך להיות בזמן האחרון נושא לוויכוח ציבורי. הממשלה השמרנית שהגיעה לשלטון בספטמבר 1984 הבטיחה אמנם במהלך מערכת הבחירות לשמור על עקרון האוניברסליות, אבל בקווי המדיניות הראשונים שהיא הצהירה עליהם היא רמזה שתבחון מחדש את גישתה לאוניברסליות. לאתר ויכוח ציבורי חריף למדי שהתקיים בנושא זה בסוף 1984 ובראשית 1985 החליטה הממשלה להמשיך בשלב זה ולשמור על עקרון האוניברסליות ללא שינוי.

ב. קצבאות השלמת הכנסה

תוכנית הקצבאות להשלמת הכנסה (Guaranteed Income Supplement) נוצרה ב-1967 במטרה להשלים את הכנסתם של הקשישים מקבלי קצבת הזיקנה האוניברסלית שאין להם כל הכנסה נוספת פרט לקצבה, או שיש להם הכנסות נוספות מועטות בלבד. הקצבה ניתנת לכל קשיש הזכאי לקצבת הזיקנה האוניברסלית על-פי מבחן הכנסות. סכום הקצבה המשלימה מוקטן בחצי דולר לכל דולר של הכנסה חודשית ממוצעת בחישוב שוב השנתי. כל הכנסות, כולל הכנסות מקצבת הזיקנה הביטוחית, פנסיות ממקום עבודה, הכנסה מעבודה או מעסק, תשלומי ריבית וכו', מובאים במניין ההכנסות. במקרה של זוג קשישים, הכנסת כל בן-זוג מחושבת כמחצית ההכנסה של כל אחד מהם לצורכי קבלת הקצבה המשלימה.

קצבת השלמת הכנסה ליחיד, שאין לו כל הכנסה נוספת, היתה בתקופה אפריל-יוני 1984 267.33 ד"ק לחודש. זוג קשישים, ששניהם קיבלו את קצבת הזיקנה האוניברסלית, קיבלו באותה תקופה קצבת השלמת הכנסה בסך 412.22 ד"ק. לקשישים עם הכנסה נוספת, הזכות לקצבה משלימה חלקית

אחד מבני הזוג היה בן 65 ומעלה והשני בן 60—64 זכו בקצבה חודשית של 944.75 ד"ק + התוספת הפרובינציאלית. התכנסה השנתית שהובטחה לקשישים בודדים ולזוגות כאלה בכל האזורים בקנדה ב־1984 מוצגת בלוח 2.

ד. ביטוח פנסיוני לעת זיקנה

תוכנית הביטוח הפנסיוני לעת זיקנה (Canada Pension Plan) מהווה את הרובד השני, הגבייתי, של הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בתוך המגזר הממשלתי. זוהי תוכנית ביטוח סוציאלית הפועלת מאז 1966 ומכסה כל אדם מגיל 18 ועד גיל 65 הנמצא בכוח העבודה, בין שהוא עובד שכיר או עובד עצמאי. אנשים הממשיכים לעבוד מגיל 65 ועד גיל 70 רשאים להמשיך ולהשתתף בתוכנית ולצבור זכויות לקצבה בהתאם. מטרת התוכנית להבטיח עם הבשלתה המלאה גמלאות מחליפות שכר או הכנסה בשיעור 25% מן השכר הממוצע במשק. דמי הביטוח המשתלמים למימונה הם בשיעור של 3.6% מן השכר החייב, כאשר לגבי העובדים השכירים, העובדים והמעסיקים משתתפים כל אחד בתשלום של 1.8%. עובדים עצמאיים משלמים בעצמם את מלוא שיעור דמי הביטוח. ההכנסה המקסימלית החייבת בדמי הביטוח ב־1984 היתה 20,800 ד"ק פחות פטור של 2,000 דולר שאינם חייבים במס. אדם שהוא בעל הכנסה גמוכה מן המקסימום חייב בדמי ביטוח מהכנסתו למעשה פחות הפטור הכללי כאמור. ההכנסה החייבת בדמי הביטוח היא אפוא קצת פחות מפעם אחת השכר התעשייתי הממוצע במשק. הכוונה היא להגדיל בהדרגה את ההכנסה הזו ולהגיע עד למלוא השכר התעשייתי הממוצע ב־1987. השכר וההכנסה המשמשים בסיס לחישוב הקצבה, מה שמכונה ההכנסה הסגורה, הם השכר וההכנסה למעשה עד למקסימום כולל הפטור של ה־2,000 ד"ק. קצבת הזיקנה המקסימלית המובטחת לכ־לולים בתוכנית ביטוח זו היא בשיעור של

בנובמבר 1984 מוצע להרחיב את הזכאות לקבלת מענקים אלה לכל האלמנות והאלמנים בגיל 60—64. המענק יינתן לקבוצה זו על־פי תנאי הזכאות של הקצבה המשלימה. בהצעה זו עדיין אין פתרון לבעיה של נשים בודדות.

ג. תוספות לקצבאות הזיקנה של הפרובינציות

קשישים המתגוררים ב־6 פרובינציות ושתי טריטוריות (אזורים שאין להם מעמד של פרובינציה) זכאים לקבלת תוספות לקצבאות הזיקנה שלהם (קצבת הזיקנה האוניברסלית וקצבת השלמת הכנסה) מאת הממשלות האזוריות הנ"ל (Provincial Income Supplement). שיעורי התוספות הללו שונים במידה רבה מאזור לאזור. טווח השוני נע ב־1984 מתוספת שנתית מקסימלית של 1,200 ד"ק לבודד ו־2,400 ד"ק לזוג ביוקון, ל־188 ד"ק לבודד ו־405 ד"ק לזוג בלבד במניטובה. באחוז מקצבאות הזיקנה הפדרליות, התוספות הללו נעות מ־3—4 אחוזים במניטובה ל־18—21 אחוזים ביוקון.

כמו הקצבאות המשלימות גם התוספות הללו מותנות במבחן הכנסות. בחלק מן האזורים הן משולבות בקצבאות הפדרליות ומש־תלמות יחד אתן. אולם, בחלק מן האזורים הן מופעלות בנפרד. למשל, במניטובה התוספת משתלמת אחת לשלושה חודשים ובנובה סקוטיה התוספת ניתנת בתשלום חדי־פעמי במאי של כל שנה. לעומת הקצבאות הפדרליות, האוניברסלית והמשלימה, התוספות אינן צמודות באופן אוטומטי למדד המחירים לצרכן והן מתעדכנות מדי פעם לפי שיקול דעתן של הממשלות האזוריות.

הרובד הלא גבייתי במגזר הממשלתי הבטיח אפוא בתקופה אפריל—יוני 1984 קצבת זיקנה כוללת לקשיש בסך 533.61 ד"ק לחודש (כולל 266.28 ד"ק קצבת זיקנה אוניברסלית ו־267.33 ד"ק קצבה משלימה) ונוסף לכך את התוספת הפרובינציאלית באזור מגוריהם. זוגות קשישים שלפחות

לוח 2. ההכנסה השנתית המובטחת מתוכניות הבטחת הכנסה לאינדיבידואליות של הממשלה הפדרלית ושל הממשלות האזוריות ב-1984 (פרולריה קנדיים)

סה"כ	זוגות		סה"כ	קשישים בודדים		
	תוספות פרובינציאליות	תוכניות פדרליות * פרובינציאליות		תוספות פרובינציאליות	תוכניות פדרליות * פרובינציאליות	
11,435	—	11,435	6,634	—	6,634	גיו פאונדלנד
11,435	—	11,435	6,634	—	6,634	אי הנסיך אדוארד
11,873	438	11,435	6,853	219	6,634	נובה סקוטיה
11,435	—	11,435	6,634	—	6,634	גיו ברונסוויק
11,435	—	11,435	6,634	—	6,634	קוויבק
13,431	1,996	11,435	7,340	706	6,634	אונטריו
11,840	405	11,435	6,822	188	6,634	מניטובה
11,975	540	11,435	6,934	300	6,634	סקצ'בן
13,715	2,280	11,435	7,774	1,140	6,634	אלברטה
12,631	1,196	11,435	7,101	467	6,634	קולומביה הבריטית
13,835	2,400	11,435	7,834	1,200	6,634	יוקון
						הטריטוריות
13,235	1,800	11,435	7,534	900	6,634	הצפון-מערביות

ה מקור: *A Pension Primer* (לעיל, הערה 1), עמ' 16.

* קצבאות הזיקנה האוניברסליות וקצבאות השלמת הכנסה (כולל תוספות שונות שניתנו במשך השנה).

חיי העבודה לצורך חישוב הממוצע של ההכנסה הפנסיונית, בגלל אבטלה, מחלה, לימודים, הכנסה נמוכה, תקופת גידול ילדים וכדומה.

קצבאות הזיקנה צמודות למדד המחירים ומעודכנות מדי שנה. הקצבאות חייבות במס, אך את דמי הביטוח ניתן להפחית מן ההכנסה החייבת במס. התוכנית משלמת גם קצבאות לשאידיהם של המבוטחים כולל אלמנות ויתומים, מענק במקרה של מוות וכן קצבאות במקרה של נכות חמורה ונמשכת. שיעורי גמלאות הזיקנה המקסימליות בשנת 1984 היו כמפורט בלוח 3.

לפי כללי הזכאות הקיימים, רוב הזכאים לקצבת הזיקנה בהווה מקבלים קצבה נמוכה יותר מן המקסימום החוקי האפשרי. שיעורי הקצבה המשתלמים הם לכן צנועים למדי. מצבן של נשים קשה יותר מזה של גברים,

25% מן "ההכנסה הפנסיונית" הממוצעת על-פני מסלול חיי האדם, מגיל 18 ועד 65. לכל אלה שהיו בגיל מעל 18 ב-1966, שנת הפעלת התוכנית, חיי העבודה מחושבים מאותה שנה ועד שמלאו להם 65 שנים. ההכנסה הפנסיונית במשך שנות השתתפות בתוכנית מעודכנת לפי העלייה בשכר הממוצע במשק, כך שמבחינה זו הקצבאות המובטחות הן דינמיות במלואן.

ההכנסה הפנסיונית הממוצעת של חיי עבודה לשם קבלת קצבה מלאה מחושבת על בסיס כל השנים שבין 18 ועד 65 שנים, או עד להבשלה — שבין 1966 ועד לגיל 65 ולפחות תקופה של 10 שנים. קצבאות מלאות השתלמו לכן רק משנת 1976. אנשים שלא השתתפו בתוכנית בשנה אחת או יותר משנות חיי העבודה שלהם יקבלו לכן קצבה מוקטנת בהתאם. אולם, קיימת שורה של כללים המאפשרים הוצאת עד 15% משנות

לוח 3. שיעורי גימלאות מקסימליות לחודש
בביטוח הפנסיוני לעת זיקנה *

\$ 387.50	קצבת זיקנה
374.50	קצבת נכות
83.87	קצבה לילדי-יתום **
	אלמנות ואלמנים
232.50	בגיל 65 ומטה
229.18	בגיל 55 עד 64
229.18	מתחת לגיל 55
2,080.00	מענק פטירה

ה מקור : *A Pension Primer* (לעיל, הערה 1),
עמ' 25.

* לא כולל קוויבק. השיעורים בקוויבק שונים
במקצת.
** ילד לא נשוי עד גיל 18 או עד גיל 25 לילד
הממשיך בלימודים.

לוח 4. קצבת הזיקנה הממוצעת לחודש לפי מין — אוגוסט 1983 *

גברים ונשים	גברים	נשים	נשים כ- % מגברים
238.2	280.63	169.50	60%
195.51	220.67	148.90	67%

ה מקור : *A Pension Primer* (לעיל, הערה 1), עמ' 28.
* לא כולל קוויבק.
** בחודש אוגוסט 1983.

תהיה נמוכה יותר. אולם, הדינמיקה של
התפתחות שכר העבודה של הנשים המסתמנת
בנתוני לוח 5 תביא גם לשיפור ברמת
הקצבאות שהן תזכנה בהן.

מצבם הנחות של העובדים בשכר נמוך
ברור לפי עצם מבנה התוכנית. גודל הגימלה
הוא פונקציה חשובה של השכר המשמש
בסיס לחישוב הגימלה, המכונה "ההכנסה
הפנסיונית". עובדים המשתכרים, למשל, מח-
צית השכר התעשייתי הממוצע במשק במשך
שנות חיי העבודה שלהם, יהיו זכאים רק
למחצית הקצבה המקסימלית המשתלמת.

דבר המשקף כמובן את המעמד הנחות של
הנשים בכוח העבודה במשק.

עם הבשלת התוכנית בשנים הבאות יחול
שיפור הדרגתי בשיעור הגמלאות שישתלמו
על-ידה ויותר גימלאים יהיו זכאים לקצבאות
גבוהות יותר מאלה המשתלמות כיום. כמת-
צית מן האוכלוסייה הקשישה מקבלת כבר
כעת את קצבאות הביטוח הפנסיוני.

קבוצות אוכלוסייה העיקריות שהבשלת
תוכנית הביטוח הפנסיוני לא תביא לשיפור
משמעותי במצבם ובגודל הקצבה שהם
יוכלו לזכות בה הן בחלקן הנשים ובעיקר
העובדים המקבלים שכר נמוך. לגבי הנשים,
אלה מביניהן שהן עקרות בית העובדות
במשק ביתן בלבד אינן כלולות בתוכנית
ולכן אינן זכאיות לגמלאות ממנה, פרט

לקצבת שאירים (שהיא כמפורט בלוח 3 —
60% מן הקצבת של ראש המשפחה שנפטרה).
תיקון החקיקה שנתקבל ב-1978 מבטיח
לאשה במקרה של גירושין מחצית הזכויות
הפנסיוניות שרכש בעלה בתקופת חיי הנישוי-
אין המשותפים. תיקון זה משפר במידת-מה
את מצבן של נשים גרושות בתוך התוכנית.
לגבי יתר הנשים המשתתפות בכוח העבודה,
המכוסות באופן עקרוני בתוכנית הביטוח,
שיעור ההשתתפות שלהן נמוך באופן ניכר
מזה של הגברים והשכר שלהן נמוך מזה של
הגברים. לפיכך הסיכוי שלהן לזכות בקצבת
זיקנה נמוך מזה של הגברים וגם הקצבה

לוח 5. המבוטחים בביטוח פנסיוני באחוז מגילאי 20—64 לפי מין ושכר ממוצע של נשים בהשוואה לגברים — 1981—1971 *

	נשים ב-% משכר הממוצע של השתתפותן מזה של הגברים	נשים ב-% מנשים גילאי 20—64	גברים ב-% מגברים גילאי 20—64	
	47.6	53.1	97.4	1971
	53.8	55.6	95.6	1976
	56.5	62.7	91.3	1981

ה מקור: *A Pension Primer* (לעיל, הערה 1), עמ' 36 ו-34.
* לא כולל קוויבק.

הכיסוי הכולל בתוכניות אלה של 44.3% מכלל העובדים השכירים מסתיר את הפער הגדול במידת הכיסוי בתוך המגזר הממשלתי-ציבורי לעומת המגזר הפרטי. הכיסוי בביטוח פנסיוני של העובדים במגזר הממשלתי הוא מלא וכולל 100% של המועסקים בו. הכיסוי של העובדים במגזר הפרטי מגיע רק ל-34%, היינו רק עובד אחד מתוך שלושה המועסקים אצל מעסיק פרטי כלול בתוכנית ביטוח פנסיוני. גם בתוך המגזר הפרטי קיים פער גדול מאוד בכיסוי בין מעסיקים גדולים ובין מעסיקים קטנים. 277 מעסיקים גדולים מכסים 73% מכלל העובדים במגזר זה. באופן כללי, הכיסוי בביטוח פנסיוני הוא גמוך מאוד לגבי

לוח 6. חברות בתוכניות ביטוח פנסיוני הנלוות לעבודה בשנים 1960—1980

השנה	מספר חברים	ב-% מכוח העבודה של עובדים שכירים
1960	1,185,022	36.0
1970	2,822,336	40.1
1980	4,475,429	44.3

ה מקור: *A Pension Primer* (לעיל, הערה 1), עמ' 44.

התוכניות במגזר החוץ-ממשלתי

א. הפנסיות התעפוקתיות

רובד זה מהווה את מערכת הביטוח הפנסיוני הנלווית לעבודה. המערכת מקיפה את כל תוכניות הפנסיה הקשורות למקומות עבודה והיא כוללת על כן את תוכניות הפנסיה של העובדים במגזר הממשלתי החברות הציבוריות השונות ואת תוכניות הפנסיה של העובדים אצל המעסיקים הפרטיים, איגודים-מקצועיים ומוסדות שלא לשם עשיית רווח. מגוון התוכניות במערכת זו הוא גדול ביותר. בראשית שנות ה-80 פעלו 14,586 תוכניות ביטוח פנסיוני שביטחו קרוב ל-5 מיליון עובדים, שהיו כ-44% מכלל העובדים השכירים בכוח העבודה הקנדי.

מימון תוכניות הביטוח הפנסיוניות הנלוות לעבודה נעשה על-ידי המעסיקים והעובדים. העובדים נושאים בחלק של נטל המימון ב-75% מכלל התוכניות הללו. ביתר התוכניות המימון נעשה על-ידי המעסיקים בלבד. השתתפות העובדים המעסיקים במימון הביטוח הפנסיוני פטורה עד גבולות מסוימים מתשלום מס הכנסה ולכן יש בתוכניות הללו משום השתתפות עקיפה של אוצר המדינה במימון.

לוח 7. חברות בתוכניות ביטוח פנסיוני הנלוות לעבודה לפי מגזר ומין, 1980

המגזר	גברים		נשים	
	מספר חברים	% מכוח עבודה של שכירים	מספר חברים	% מכוח עבודה של שכירים
ממשלתי-ציבורי	1,152,250	100.0	817,681	100.0
פרטי	1,945,446	42.9	560,052	19.3
סה"כ	3,097,696	50.6	1,377,733	34.6

המקור: *A Pension Primer* (לעיל, הערה 1), עמ' 46.

רים אלה הזכויות מוקפאות והאדם יהיה זכאי לפנסיה לפי הזכויות שהוא צבר בהגיעו לגיל הפרישה, שהוא על-פי רוב 65 שנים. כלל זה הוא גורמה מינימלית ולהרבה מקומות עבודה, בייחוד במגזר הממשלתי-ציבורי, אבל גם במגזר הפרטי, יש הסדרי הקפאת זכויות שתקופת החברות המינימלית בהם נמוכה מ-10 שנים ואלה אף אינם קשורים בגיל. אולם, תקופת החברות של 10 שנים לפחות כדי לזכות בהקפאת הזכויות כנ"ל היא ארוכה מאוד וחלק ניכר של העובדים אינם מצליחים להבטיח להם הסדרי הקפאת כאלה. במקרה הטוב עובדים אלה זוכים רק להתזר של דמי הביטוח שלהם ולפעמים גם של דמי ביטוח של מעסיקיהם, עם או בלי הצמדה וריבית על התשלומים שנחסכו.

סוג אחר של הסדר הוא העברת זכויות הפנסיה שצבר העובד ממקום עבודה אחד למקום עבודה אחר. הסדרי העברת זכויות כאלה קיימים בעיקר במגזר הממשלתי-ציבורי ורק במקרים נדירים במגזר הפרטי. השוני בתוכניות הפנסיה במגזר הפרטי, והצורך בהסכמים בין המעסיקים, מגביל מאוד, אם כי אינו מונע לחלוטין, הסדרי העברת זכויות. במצב הקיים ההסדרים להעברת זכויות מחוץ למגזר הממשלתי-ציבורי אינם בעלי משמעות.

בנתונים הקיימים של ניידות גבוהה של כוח העבודה השכיר בקנדה המצב של שמירת

עובדים המועסקים אצל מעסיקים פרטיים קטנים, לגבי עובדים המשתכרים שכר נמוך, לגבי עובדים במקומות עבודה לא מאורגנים, לגבי עובדים בעבודות עונתיות ולגבי נשים. המגבלות העיקריות האחרות של מערכת הביטוח הפנסיוני הנלווית לעבודה, מעבר לבעיות הכיסוי, נוגעות לאפשרויות של שמי-רת רציפות הזכויות שעובד צובר לזכותו ולאפשרויות של העברת הזכויות במקרה של החלפת מקום עבודה. המגבלות של המערכת הקנדית בתחומים אלה דומות מאוד לאלה הקיימות בישראל ובארצות אחרות בעולם, שבהן ההסדרים לביטוח פנסיוני הנלווה לעבודה אינם מעוגנים בחקיקה ספציפית. במצב הקיים חלק ניכר של העובדים המכוסים לכאורה בתוכניות ביטוח פנסיוניות מאבדים את זכויות הפנסיה שלהם במהלך חיי העבודה שלהם או שהם מגיעים לגיל פרישה לאחר שצברו זכויות פנסיה מועטות בלבד.

כדי לטפל במגבלות אלה של המערכת נוצרו בשנים האחרונות אי אלה הסדרים שהם בחלקם אף מעוגנים בחקיקה. ההסדר העיקרי הוא של הקפאת זכויות (Vesting). רוב הפרוכינציות הקנדיות קבעו בחקיקה שהזכויות שאדם צבר בתוכניות ביטוח פנסיוני חייבות להיות מוקפאות אם הוא היה חבר בתוכנית תקופה של 10 שנים ומלאו לו 45 שנים. ההסדר מכונה ה"כלל של 45-10" (Ten-Forty-Five rule). במק-

שלתי-ציבורי יש הסדרים המבטיחים שהבסיס לחישוב הקצבה ייקבע על-פי שנות ההשתכרות הטובות יותר. רק לחלק קטן מן החברים בתוכניות של המגזר הפרטי יש הסדרים כאלה. ברוב המקרים הבסיס נקבע לפי חישוב השכר הממוצע במשך שנות התברות בתוכנית.

רוב תוכניות הביטוח הפנסיוני הנלוות לעבודה מבטיחות מה שמכונה בארץ פנסיות יסוד בלבד, היינו הן אינן מבטיחות פנסיות לשאירים במקרה של מות המבוטח לפני הגיעו לגיל פרישה. רק ל-45% מכלל האנשים המכוסים בתוכניות אלה יש הסדרים של פנסיה מקיפה, כולל זכות פנסיה לשאירים. המצב קצת יותר טוב לגבי זכויות השאירים של אלה שהגיעו לגיל הפרישה וזכו בפנסיה. 43% של שאירים, בעיקר אלמנות, זכאים לפנסיה לכל ימי חייהם. רוב היתר זכאים לפנסיה לתקופות זמן קצרות של 5—15 שנים. ו-13% בערך אינם זכאים לפנסיות שאירים כלל.

מוסכם כיום בקנדה, שמערכת הביטוח הפנסיוני הנלווית לעבודה אינה אפקטיבית בית די צורכה. מבחינת הכיסוי היא אינה רלוונטית כמעט ליותר ממחצית העובדים הנמצאים בכוח העבודה. המגבלות שלה שתוארו לעיל הן גלויות לעין ונוגעות לשמירת הזכויות, לאפשרויות של הקפאת הזכות ולתבטח גמלאות לשאירים. הצורך ברפורמה ברור ובשנים האחרונות דנו בכך לפחות 10 ועדות ממשלתיות וציבוריות שונות.² מוקד הוויכוח הציבורי, שבא לידי ביטוי בדוחות שפרסמו ועדות אלה ובהצעות שהעלו לרפורמה, נוגע בעיקרו של דבר בתפיסת תפקידי המגזר הפנסיוני הפרטי לעומת המג-

זכויות או העברתן הוא ללא ספק בלתי משביע רצון. במחקר שנערך לאחרונה³ נמצא, שעובד שכיר, גבר, המועסק במשרה מלאה, יעבוד במסלול חייו אצל שישה מעסיקים. אותו מחקר הראה, שעובד הנכנס לכוח העבודה בגיל 20 ושבמשך כל חייו עבדה שלו יהיה מכוסה בתוכנית ביטוח פנסיוני שיש בה הכלל של "10—45", ויעבוד במסלול חייו אצל שישה מעסיקים, יגיע לגיל פרישה עם זכויות פנסיוניות צבורות של 22 שנים בלבד, למרות שהיה מועסק 45 שנים וכל שנות עבודתו היה מכוסה בביטוח פנסיוני.

בין המגבלות האחרות של המערכת חשוב לציין את בעיית שמירת ערך הגמלאות על-פני הזמן. המגבלות הן כאן בשני מישורים. במישור אחד רוב התוכניות הפנסיוניות הנלוות לעבודה אינן ערוכות להגן על הגמלאות מפני ירידת ערך הכסף. רק קצת פחות משליש מאלה המכוסים בתוכניות הביטוח הפנסיוניות האלה יש להם הסדרים כלשהם להבטחת ערך הגמלאות על-פני הזמן. גם כאן יש הבדל עצום בין התוכניות במגזר הממלכתי שלתי-ציבורי ובין המגזר הפרטי. לשני שלישים מן העובדים המכוסים בתוכניות של המגזר הממשלתי-ציבורי יש הסדרים לעדכון הגמלאות מפני שחיקה אינפלציונית; במגזר הפרטי יש הסדרים כאלה רק ל-5% בערך. הרוב המכריע של הסדרי העדכון במגזר הפרטי הם הסדרים של עדכון חלקי בלבד. למרות שיעורי האינפלציה הנמוכים, בערך חמישה אחוזים לשנה, הקיימים בקנדה, העדר הסדרי עדכון נאותים פוגע לאורך זמן בערך הגמלאות של האוכלוסייה הקשישה הזכאית. במישור האחר המגבלה היא לגבי עדכון הבסיס לחישוב הקצבות. רק במגזר הממ-

Raymond Prefontaine & Ives Balcer, "Interaction of Labour Mobility and Vesting Rules on Years of Pensionable Service", *The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform*, Volume II, Ottawa, Task Force on Retirement Income Policy to the Gov. of Canada, 1979, Appendix 8.

Louis Asch, "Recent Pension Reports in Canada: A Survey", *Canadian Public Policy*, Vol. X, No. 4 (December, 1984)

חייבים במלוא שיעור המס בשנת הפדיון. אולם, שיעורי המס שאנשים חייבים לשלם למעשה בשעת הפדיון בגיל זיקנה נמוכים יותר באופן ניכר משיעורי המס הרגילים, הן בגלל הנחות המס שהקשישים זוכים בהן בגלל הירידה בתכנסתם השוטפת לאחר הפרישה מן העבודה והן בגלל האפשרות להפוך את סכומי החיסכון שנצברו ל-*Annuity*, היינו מעין תשלום חודשי המת-פרש על-פני תקופה ארוכה של שנים או לכל החיים. השקעה בתוכניות החיסכון האלה זוכה בריבית גבוהה, בשיעורי מס נמוכים יותר או אף בפטור ממס (לפי רמת ההכנסה השנתית) בגלל חלוקת ההכנסה שנצטברה על-פני שנים רבות בתקופה של הכנסה שנתית יורדת. האומדן הוא, שהממשלה מאב-דת בערך 40% מסך המסים שיכלה לגבות מן הסכומים המופקדים בתוכניות אלה.

ברור, שתוכניות החיסכון הללו משמשות תחליף לתוכניות ביטוח פנסיוני פרטיות לעת זיקנה וגם להשלמתן. ב-1981 חסכו כשני מיליון קנדים בתוכניות מסוג זה. קרוב ל-60% מהם היו גם חברים בתוכניות ביטוח פנסיוני פרטיות ורק כ-40% חסכו בתוכניות אלה כחיסכון יחיד לעת זיקנה. אולם, הן משמשות בעיקר קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסות גבוהות. החיסכון הממוצע של אנשים בעלי הכנסה שנתית של 100 אלף ד"ק בתוכניות אלה ב-1981 היה גדול פי 13 מן החיסכון הממוצע של בעלי הכנסה שנתית של 6,000 ד"ק. נתונים אלה משקפים את הערך היחסי הקטן של תוכניות החיסכון לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה. לקבוצות אלה חסרה היכולת הכלכלית לחסוך וגם אין להן היתרון של הקטנת המס הנובע מחיסכון זה לקבוצות בעלות הכנסה גבוהה יותר.

ג. ההפכות במס הישיר לאוכלוסייה

הקשיחה

מערכת המס הישיר — מס הכנסה — ממלאת אף היא תפקיד חשוב בדאגת לשמי-

זר הציבורי. לכן התתייחסות לסוגיות מהו-תיות של ביטוח פנסיוני תופסת מקום משגי בלבד. בהתאם לתפיסות החברתיות הפולי-טיות שנקטו ועדות אלה בוויכוח זה הן ממליצות להנהיג ביטוח פנסיוני גלוי לע-בודה חובה או להרחיב את ההיקף והאיכות של תוכניות המגזר הממשלתי הכללי או להשאיר את המצב כמות שהוא תוך הכנסת אי-אלו שיפורים. כמו בישראל גם כאן בולטת העובדה שהממשלה מגלה אי רצון או חוסר יכולת להכריע בסוגיה זו. לכן קשה לומר מה הם השינויים, אם בכלל, הצפויים בתחום זה בעתיד הנראה לעין.

ב. תוכניות חיסכון לעת זיקנה

המכשיר המרכזי לעידוד חיסכון לעת זיקנה מעבר לתוכניות הביטוח הפנסיוני השונות שתוארו לעיל היא התוכנית הכללית של חיסכון רשום לעת זיקנה, ה-RRSP (Registered Retirement Saving Plans). תוכניות אלה מנוהלות על-ידי הבנקים ועל-ידי שורה של מוסדות פיננסיים אחרים. התוכניות מיועדות לאנשים שאינם חברים בתוכניות ביטוח פנסיוני פרטיות, לעובדים המשתתפים בתוכניות ביטוח פנסיוני פרטיות אלא שהשתתפותם בתוכניות אלה אינה מגיעה למקסימום השנתי המותר של 20% מן השכר (ועד לסך של 3,500 ד"ק ב-1984), לעובדים עצמאיים למיניהם ולקבוצות שונות אחרות באוכלוסייה (עד ל-5,500 ד"ק לשנה).

לפי טבע העניין תוכניות חיסכון אלה מכוונות בעיקר לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה שמעל לבינונית. הן משמשות לא רק למטרת חיסכון לעת זיקנה, אלא יכולות להיות גם מעין מקלטי מס (Tax Shelters) להפחתת תשלומי המס על-פני השנים. החי-סכון בתוכניות אלה ניתן להפחתה מן ההכ-נסה החייבת במס בגבולות שתוארו לעיל והן זוכות בשיעורי ריבית גבוהים יותר מאשר תוכניות חיסכון רגילות. את החסכו-נות ניתן לשמור בתוכנית עד גיל 71 ובגיל זה הן חייבות בפדיון. הסכומים הנפרעים

המערכת במבחן מילוי משימותיה

לאחר שתיארנו את המבנה של מערכת הבטחת הכנסה הקנדית על רבדיה ותוכניותיה השונים נבחון כעת באותה מידה אם היא מצליחה למלא את מטרותיה העיקריות, שהן מניעת עוני והבטחת רמת חיים נאותה לאוכלוסייה הקשישה.

המשימה של מניעת עוני ומצוקה כלכלית מוטלת בעיקרה כפי שראינו על הרובד הלא-גבייתי של תוכניות הבטחת הכנסה בתוך המגזר הממשלתי. תוכניות אלה אמורות לשמש רשת מגן לאוכלוסייה הקשישה. נבחון כיצד רשת מגן זו ממלאת את תפקידה הלכה למעשה.

הנתונים בלוח 8 מראים את האפקטיביות הנמוכה יחסית של התוכניות הכלולות ברשת המגן למנוע עוני בקרב האוכלוסייה הקשישה. חשוב להוסיף, שבחלק מן הפרובינציות הקשישים זכאים לקבלת סכומים קטנים גוספים כתוספות משלימות לסכומי הגמלאות המפורסות בלוח. אולם, תוספות אלה הן קטנות מאוד ואינן משנות את התמונה הבסיסית.

רת רמת ההכנסה של האוכלוסייה הקשישה. ההטבות העיקריות הניתנות על-ידי מערכת המס הן שתיים: (א) כל קשיש בגיל 65 ומעלה זכאי לפטור אישי של סכום מהכנסתו החייבת במס. הפטור האישי הזה לקשיש היה 2,460 ד"ק ב-1984. פטור זה הוא בנוסף לפטור האישי הרגיל הניתן לכל אדם. מאחר שהפטור האישי הזה מקטין את בסיס המס, הוא מוכה בהטבת מס גדולה ככל שההכנסה היתה גבוהה יותר. (ב) פטור בסך 1,000 ד"ק הניתן על ההכנסה שאדם ווכה בה מתוכנית פנסיה תעסוקתית (לא כולל הביטוח הפנסיוני הממשלתי) או מתכונות שנצברו בתוכנית החיסכון לעת זיקנה. שוב, הפטור הזה מקטין את בסיס המס ולכן גם הוא משפר את מצבם הכלכלי של קשישים בעלי הכנסות גבוהות יותר.

גוסף להטבות הללו במערכת המס הישיר של הממשלה הפדרלית, גם הממשלות של הפרובינציות השונות מחלקות הטבות מס שונות לאוכלוסייה הקשישה. בין ההטבות הללו כלולים הנחות ופטורים מתשלומי מסים מקומיים שונים, מסי רכוש ובנייה, פטור מתשלומי דמי ביטוח רפואי וכד.

לוח 8. הכנסת מינימום שנתית מובטחת לקשישים שאין להם כל הכנסה נוספת באמצעות התוכניות הלא-גבייתיות במגזר הממשלתי, 1984

סוג התוכניות	קשיש בודד	זוג קשישים
קצבת הזיקנה האוניברסלית	3,220	6,440
קצבת השלמת הכנסה	3,414	4,995
סה"כ	6,634	11,435
קו העוני באיזור מטרופוליטני *	9,900	13,063
הכנסה המובטחת כ-% מקו העוני	67.0	87.5
סער העוני	-3,266	-1,628
הכנסה המובטחת כ-% מן השכר התעשייתי הממוצע	29.0	50.1

ה מקור: Pension Reform (לעיל, הערה 1), עמ' 2.

* ערים עם 500 אלף תושבים ויותר. על דרכי חישוב קו העוני ראה: National Council of Welfare, 1985 Poverty Lines, Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1985.

על מידת המספיקות המועטה של התוכניות במגזר זה בהחלפת השכר מעל לרמה מסוימת.

הנתונים בלוח 9 מראים את ההכנסה המובטחת במגזר הממשלתי, הגבייתי והלא-גבייתי, של קשיש בודד שהשתכר מחצית, שלושה-רבעים ואת השכר הממוצע המלא על-פני מסלול החיים. מסתבר, שקשיש זה, אם אין לו הכנסות נוספות, נזקק בכל אחד מן המקרים להשלמת הכנסה מתוכניות הפרע-לות על-פי עקרון נזקקות ובדיקת הכנסות מסוימת, ובכל אחד מן המקרים הוא זוכה בהכנסה המשאירה אותו מתחת לקו העוני המקובל בקנה-אפילו הקשיש שהשתכר בחייו את מלוא השכר הממוצע איננו מגיע לכלל הכנסה המעלה אותו מעל לקו זה וזאת לאחר ש-12% בערך מהכנסתו המובטחת היא תוספת המותנית במבחן הכנסות. התוכ-ניות הלא-גבייתיות מספקות יותר משני שלישים מן ההכנסה המובטחת של הקשיש שהשתכר מחצית השכר הממוצע, 56%

כי התוכניות הללו אינן מספקות הכנסה מספיקה לאותן קבוצות בקרב האוכלוסייה הקשישה שלגביהן הן מהוות את המשענת הכלכלית העיקרית. המצב הקשה ביותר הוא של הקשישים הקשישות הבודדים, ובעיקר הקשישות, משום שהן מהוות את הרוב המכריע של מקבלי גמלאות בודדים בקרב האוכלוסייה הקשישה.

נבחון כעת כיצד המערכת מתמודדת עם המשימה של הבטחת רמת חיים גאותה לאוכלוסייה הקשישה. כאמור, משימה זו מוטלת בתוך המגזר הממשלתי על התוכניות הגבייתיות והלא גבייתיות ביחד. צירוף הגימלאות מכל התוכניות האלה ביחד אמור להבטיח לקשישים הפורשים מעבודה הכני-סה המחליפה חלק ניכר מהכנסתם לפני הפרישה. אולם, כפי שראינו, היעד של התוכ-נית הגבייתית של ביטוח לעת זיקנה מוגבל להבטחת החלפת שכר של 20%-25% בלבד ורק עד לרמה של השכר התעשייתי הממוצע במשק. לכן הנתונים המוצגים להלן מצביעים

לוח 9. ההכנסה השנתית המובטחת מנמלאות של המגזר הממשלתי לקשיש בודד באחוזים מן ההכנסה לפני הפרישה, 1984

הכנסה לפני פרישה						התוכניות השונות
שכר ממוצע (22,800 ד"ק)	שכר ממוצע (17,100 ד"ק)	מחצית שכר ממוצע (11,400 ד"ק)				
%	%	%				
36	3,220	38	3,220	41	3,220	קצבת הזיקנה האוניברסלית
12	1,089	18	1,503	27	2,140	קצבת השלמת הכנסה
52	4,650	44	3,823	32	2,549	קצבת הזיקנה הביטוחית
100	8,959	100	8,546	100	7,909	סה"כ
90.4		86.3		79.8		ההכנסה המובטחת כ- % מקו העוני
-941		-1,354		-1,991		פער העוני
51%		63%		81%		שיעור החלפה גטו *

ח מ ק ו ר : Pension Reform (לפיל, הערה 1), עמ' 7.

* שיעור החלפה גטו חושב מן ההכנסה המובטחת גטו לאחר הפרישה באחוז מהכנסה גטו לפני הפרישה, היינו ההכנסה פחות דמי ביטוח לאומי ומסי הכנסה של הממשלה הפדרלית הפרובינציאלית.

לוח 10. ההכנסה השנתית המובטחת מגמלאות של המגזר הממשלתי לזוג קשישים ששניהם עבדו * באחווים מההכנסה לפני הפרישה, 1984

1½ השכר הממוצע (34,220 ד"ק)		שכר ממוצע (22,800 ד"ק)		¼ שכר ממוצע (17,100 ד"ק)		ההכנסה המובטחת בתוכניות השונות
%		%		%		
43	6,440	46	6,440	48	6,440	קצבת הויקנה האוניברסלית
9	1,395	18	2,446	23	3,083	קצבת השלמת הכנסה
48	7,199	36	5,097	29	3,823	קצבת הזיקנה הביטוחית
100	15,034	100	13,983	100	13,346	סה"כ
	115		107		102	ההכנסה המובטחת ב-% מקו העוני
	+1,971		+920		+283	סער העוני
	55%		72%		70%	שיעור החלפה נטו **

ה מקור: *Pension Reform* (לעיל, הערה 1), עמ' 8.

* הנתונים בנויים על החלוקה דלתן של ההכנסה בין בני הזוג: ב-¼ מן השכר הממוצע השתכר אחד מבני הזוג ¼ מן השכר הממוצע והשני מחצית מן השכר הזה; בשכר הממוצע כל אחד מבני הזוג השתכר מחצית ממנו, ב-1½ השכר הממוצע השתכר אחד מבני הזוג את השכר הממוצע והשני את מחציתו.

** ראה ההערה ללוח 9.

במבחן הכנסות. סך הכל שיעור החלפה של שכר שני בני הזוג מגיע ל-70% בלבד. בטור השני הנתונים הם של בני זוג שכל אחד מהם השתכר מחצית השכר הממוצע וביחד את מלוא השכר הממוצע. ההכנסה המובטחת להם כאמור מגיעה ל-107% של קו העוני (920 דולר מעל לרמת הקו). גם זוג זה מקבל רק 36% מן התוכנית הביטוחית ואת היתר מן התוכניות הלא-גבייתיות. 18% מן ההכנסה שלהם מובטחת עדיין מן התוכנית המותנית במבחן הכנסות. סך כל שיעור ההחלפה של שכרם מגיע ל-72%.

בטור השלישי הזוג משתכר פעם וחצי מן השכר הממוצע. ההכנסה המובטחת להם מגיעה ל-115% של קו העוני (קרוב ל-2,000 ד"ק מעל לרמת קו זה). גם במקרה זה כמחצית ההכנסה המובטחת להם נובעת מן התוכניות הלא-גבייתיות וקרוב למחצית מובטחת להם מן התוכנית הביטוחית. רק

מהכנסת הקשיש שהשתכר שלושת-רבעי ה-שכר הממוצע ו-48% קרוב למחצית, של הקשיש שהשתכר את מלוא השכר הממוצע. שיעורי החלפה של השכר לפני הפרישה הם כמובן גבוהים יותר אצל קשיש שהשתכר רק מחצית השכר הממוצע. שיעור ההחלפה במקרה זה מגיע ל-81%. אולם, קשיש שהשתכר את מלוא השכר הממוצע זוכה בשיעור החלפה של 51% בלבד.

הנתונים בלוח 10 מראים את ההכנסה המובטחת של זוג קשישים ששניהם עבדו לפני פרישתם מעבודה. בטור הראשון הנתונים הם על זוג שאחד מבניו השתכר מחצית השכר הממוצע ובן הזוג השני השתכר רבע מן השכר הממוצע. ההכנסה המובטחת מכל התוכניות במגזר הממשלתי מעלה אותם רק בקצת (102%) מעל לקו העוני. על מנת להשיג הכנסה ברמה זו הם מקבלים 71% מן ההכנסה שלהם מן התוכניות הלא-גבייתיות ובתוך זה 23% מן התוכניות המותנות

לוח 11. ההכנסה השנתית המובטחת מגמלאות של המגזר הממשלתי לזוג קשישים שאחד מהם עבד, באחוזים מן ההכנסה לפני הפרישה, 1984

ההכנסה המובטחת בתוכניות השונות		מחצית מן השכר הממוצע		¼ מן השכר הממוצע		שכר ממוצע	
		(11,400 ד"ק)		(17,100 ד"ק)		(22,800 ד"ק)	
		%		%		%	
קצבת הזיקנה האוניברסלית		51	6,440	48	6,440	47	6,440
קצבת השלמת הכנסה		29	3,720	23	3,083	19	2,670
קצבת הזיקנה הביטוחית		20	2,549	29	3,823	34	4,640
סה"כ		100	12,709	100	13,346	100	13,759
ההכנסה המובטחת ב-% מקו העוני		97.2		102		105	
פער העוני		-354		+283		+696	
שיעור החלפה נטו *		118%		90%		73%	

המקור: Pension Reform (לעיל, הערה 1), עמ' 9.
* ראה ההערה ללוח 9.

הלא-גבייתיות שבן הזוג שאינו עובד זוכה בהן.

הדבר הבולט בנתונים של שלושת הלוחות האחרונים הוא המשקל הגבוה בהכנסה המובטחת של הגמלאות של קצבת הזיקנה האוניברסלית-דמוגרפית הלא-גבייתית. תופעה זו בולטת במקרה של זוג קשישים, כאשר כל אחד מהם זוכה במלוא השיעור של גימלה זו. לקצבה הגבייתית-ביטוחית יש משקל חשוב במקרה של קשישים שעבדו לפני גיל הפרישה וככל שהם השתכרו שכר גבוה יותר. העובדה, שקצבה זו קשורה בשכר הקודם גורמת בהכרח לשמירה על דפוסי התחלקות הכנסות שהיו קיימים לפני הפרישה בקרב אוכלוסיית הקשישים. אין לה אותו מימד רדיסטרובוטיבי שיש לקצבה האוניברסלית לטובת קבוצות הקשישים בעלי ההכנסות הנמוכות, אבל אין להתעלם גם מן המימד הפרוגרסיבי שלו בעצם שיעור החלפת השכר שהיא מבטיחה לאלה ברמות השכר הנמוכות.

ההשפעה החשובה ביותר על סך ההכנסה המובטחת לקשישים בכל המקרים שתוארו היא של קצבת השלמת הכנסה המותנית

9% מן ההכנסה שלהם נובעת מן התוכנית המותנית במבחן הכנסות וסך הכל שיעור ההחלפה של שכרם הקודם מגיע רק ל-55%. הנתונים בלוח 11 מראים את ההכנסה המובטחת של זוג קשישים שרק אחד מהם עובד ומשתכר לפני הפרישה מעבודה. כמו בשני המקרים הקודמים, ההכנסה המובטחת להם מגיעה לסביבת הרמה של קו העוני בלבד, גם במקרה שהשכר לפני פרישת בן הזוג העובד הגיע למלוא השכר הממוצע. בכל אחד מן המקרים ההכנסה המובטחת מן התוכניות הלא-גבייתיות הגיעה לשיעורים גבוהים: במקרה של מחצית השכר הממוצע — 80%, במקרה של שלושת-רבעי השכר הממוצע — 71%, ובמקרה של מלוא השכר הממוצע — 66%. ההכנסה המובטחת מן התוכנית המותנית במבחן הכנסות יורדת בהתאמה עם העלייה בהכנסה המובטחת מן התוכנית הביטוחית-גבייתית. סך כל שיעור ההחלפה גבוה יותר מאשר במקרים הקודמים ואף מגיע ל-118% במקרה של זוג שבן הזוג העובד שלו השתכר לפני הפרישה רק מחצית השכר הממוצע. הדבר נובע כמובן מן המשקל הגדול של הגמלאות בתוכניות

כפי שזו קיימת בקנדה. אולם, תוכנית ביטוח הזיקנה בישראל במסגרת הביטוח הלאומי ממלאת במידה רבה תפקיד דומה לזו של תוכנית הקצבאות האוניברסלית בקנדה. תוכנית ביטוח הזיקנה בישראל היא אמנם ביסודה תוכנית ביטוחית, אך יש בה מרכיב לא-גבייתי הנוגע לאוכלוסיית העולים החד-שים, ויש בה גם אלמנט של אוניברסליות במובן זה שהיא מכסה את כל האוכלוסייה, ולא רק את האוכלוסייה העובדת כפי שעושה זאת התוכנית הביטוחית בקנדה. העיקר, רובה ככולה של האוכלוסייה הקשישה בישראל זכאית ומקבלת את קצבת הזיקנה מזן הביטוח הלאומי.

בהשוואה של שתי המערכות ננסה אפוא לבחון באיזה מידה שתי המערכות, במגזר הממשלתי שלהן, הקנדית והישראלית, מצליחות במילוי משימתן החברתית.

הנתונים המובאים בלוח 12 מראים את ההכנסה המובטחת על-ידי המגזר הממשלתי בקנדה ובישראל לקשיש בודד שרמת הכנסתו על-פני מסלול תחיים נעה ממחצית השכר הממוצע עד לשכר הממוצע במלואו. מתברר, שבכל שלושת המקרים המוצגים בלוח 12 מצבו היחסי של קשיש כזה, שלא היתה לו הכנסה נוספת פרט לקצבאות, היה שפיר יותר בקנדה מאשר בישראל. גם בקנדה וגם בישראל לא הספיקו תשלומי הקצבאות הרגילות, האוניברסליות והביטוחיות, להבטיח לקשיש את הכנסת המינימום המובטחת והוא נזקק בשתי הארצות לקצבאות משלימות הניתנות על בסיס נזקקות. אולם, בכל מקרה זכה הקשיש הקנדי לשיעור גבוה יותר של הכנסתו לפני הפרישה.

בשתי הארצות ההכנסה המובטחת לקשיש הבודד באחוז מקו העוני המקובל היא לכאורה פחות או יותר זהה. אבל חשוב לזכור

במבחן אמצעים. קצבה זו לא רק משלימה את ההכנסה של הקשישים לסוגיהם השונים, אלא היא גם גורמת השוויה ניכרת של סך ההכנסה המובטחת להם. עצם העובדה, שהיא ניתנת על-פי מבחן הכנסה ומפחיתה מחצית מכל סכום הכנסה שבידי הקשישים, כולל הקצבה הביטוחית, מהווה גורם משותף חזק. היא משיגה את האפקט של כל גימלאות מותנות בהכנסה כאשר המינימום המובטח תופך להיות בגבולות ידועים גם מקסימום. כך גם מראים הנתונים בשלושת הלוחות הנ"ל שהקשישים ברמות השכר השונות זוכים בסופו של דבר, לפי הרכב המשפחה שלהם, ברמות הכנסה מובטחות דומות מאוד. זוהי כמובן מגבלה חשובה של כל תוכניות הבטחת הכנסה הבנויות על עקרון הנזקקות ומבחן הכנסה וזהו גם היתרון שלהן, תלוי בנקודת ההשקפה השונה על תפקידי תוכניות מסוג זה בתוך המערכות.

המערכת הקנדית בהשוואה לישראל

מערכת הבטחת ההכנסה לאוכלוסייה הקשישה בישראל שונה מזו הקיימת בקנדה אף-על-פי שלשתיהן יש מטרות דומות. ננסה לבחון ולשרטט כמה קווים משווים בין שתי המערכות כות המיועדות להבטיח רמת חיים מסוימת לכלל האוכלוסייה הקשישה למנוע עוני ומצוקה כלכלית בקרבה.

המערכת הקנדית על רבדיה ותוכניותיה תוארה לעיל. אין הכוונה לתאר כאן גם את המערכת הישראלית שאת פרטיה ניתן למצוא במקומות אחרים⁴. נציין רק, שבמערכת הישראלית אין תוכנית קצבת זיקנה אוניברסלית הבנויה בעיקרה על יסודות דמוגרפיים

4 על המבנה וצורת הפעולה של המערכת הישראלית ראה: שלמה כהן ויעקב אנטלר, "מערכת הפנסיה בישראל", במחון פוציאלי, 27 (יוני 1985); אברהם דורון, "מערכת השרותים להבטחת הכנסה לאוכלוסייה קשישה בישראל", בתוך: שמעון ברגמן ויצחק מרגולץ (עורכים), הזדקנות וזיקנה בישראל, תל-אביב, עם עובד, 1984.

לוח 12. ההכנסה המובטחת מנימלאות של המגזר הממשלתי לקשיש בודד, ללא הכנסה פרט לנימלאות, בקנדה ובישראל, באחוזים מההכנסה לפני הפרישה, 1984

הכנסה המובטחת בתוכניות השונות		מחצית השכר הממוצע		שכר ממוצע	
קנדה	ישראל	קנדה	ישראל	קנדה	ישראל
28.2	—	18.8	—	14.1	—
22.3	36.4	22.3	24.3	20.3	18.2
18.7	11.6	8.7	7.7	4.7	5.8
69.2	48.0	49.8	32.0	39.1	24.0
81.0	56.3	63.0	40.5	51.0	32.1
79.8	87.6	86.3	87.6	90.4	87.6

ה מקורות: קנדה — מחושב על-פי הנתונים המובאים בלוח 9.

ישראל — מחושב על-פי נתוני האגף למחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי:

1. השכר הממוצע לחודש ב-1984 היה 268,590 שקל.
2. קצבת הזיקנה הביטוחית כפי ששולמה בפועל, כולל תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה, ומחושבת באחוז מן השכר הממוצע בפועל.
3. קצבת השלמת הכנסה חושבה כהפרש בין קצבת השלמת ההכנסה הממוצעת ששולמה ובין קצבת הזיקנה הביטוחית הממוצעת כמפורט ב-2 לעיל.
4. קו העוני בשנת 1984 היה 21.9% מהשכר הממוצע (58,821 שקל) שחושב לנפש סטנדרטית. לפיכך קו העוני לזוג הוא: $2 \times 21.9 = 43.8\%$; קו העוני לבודד הוא: $1.25 \times 21.9 = 27.4\%$. ההכנסה המובטחת כאחוז מקו העוני חושבה לפי הנתונים הנ"ל, מכיוון שהקצבה הביטוחית + קצבת השלמת הכנסה אינה תלויה בישראל ברמת הכנסה של הקשיש לפני הפרישה, הרי שבאחוז מקו העוני הרמה זהה בכל רמת הכנסה ערב הפרישה.
5. שיעור החלפה נטו — לאחר גיכוי מס הכנסה ודמי ביטוח מן ההכנסה שלפני הפרישה. החישוב נעשה לפי מדרגות המס, נקודות זיכוי ושיעור דמי ביטוח לאומי שהיו קיימים בפועל על-פני שנת 1984.

לפני הפרישה שהוא גבוה ב-30% מזה של הקשיש הישראלי. מי שהשתכר שלושת-רבעי השכר הממוצע זכה בשיעור החלפה נטו שהוא גבוה יותר ב-35%, ומי שהשתכר את השכר הממוצע במלואו זכה בשיעור החלפה נטו שהוא גבוה ב-37% מזה של עמיתו הישראלי.

גם בקנדה וגם בישראל שיעורי החלפת השכר הם גבוהים יותר של קשיש שהשתכר רק מחצית השכר הממוצע לעומת הקשישים שהכנסתם לפני הפרישה היתה גבוהה יותר. אולם, ההבדל באפקטיביות המערכות בשתי הארצות בולט כאשר בוחנים את המקרה של קשיש שהשתכר את מלוא השכר הממוצע

כאן, שההשוואה היא לגבי קווי העוני כפי שהם נהוגים בישראל ובקנדה, שהם ברמות שונות מאוד בשתי הארצות. קו העוני לגבי בודד הוא 43.4% מן השכר התעשייתי הממוצע בקנדה, אבל הוא רק 25.0% מן השכר הממוצע בישראל. קו העוני של זוג הוא 57.2% מן השכר הנ"ל בקנדה ורק 40% בהתאמה בישראל. ברור לכן, שרמת ההכנסה המובטחת לקשיש במקרה דנן היא למעשה נמוכה בישראל הרבה יותר מזו שבקנדה. דבר זה נכון גם לגבי יתר ההשוואות הנערכות כאן להלן בלוחות 13 ו-14.

הקשיש הקנדי שהשתכר מחצית השכר הממוצע זכה בשיעור החלפה נטו של הכנסתו

לוח 13: ההכנסה השנתית המובטחת מגימלאות המגזר הממשלתי לזוג קשישים ללא הכנסה פרט לגימלאות, ששניהם עבדו, בקנדה ובישראל, באחוזים מההכנסה לפני הפרישה, 1984

ההכנסה המובטחת בתוכניות השונות		השכר הממוצע		השכר הממוצע	
		קנדה	ישראל	קנדה	ישראל
קצבת הזיקנה האוניברסלית	37.6	—	28.2	—	18.8
קצבת הזיקנה הביטוחית	22.3	48.5	22.2	36.4	21.0
קצבת השלמת הכנסה	18.0	—	10.7	—	4.0
שיעור החלפה ברוטו	77.9	48.5	61.1	36.4	43.8
שיעור החלפה נטו	86.8	54.5	72.0	42.7	55.0
ההכנסה המובטחת ב-% מקו העוני	102.0	83.1	107.0	83.1	115.0

ה מקורות: קנדה — מחושב על-פי הנתונים המובאים בלוח 10.

ישראל — מחושב על-פי נתוני האגף למחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי:

- ראה הסבר ללוח 12.
- רמות השכר מתייחסות לשני בני הזוג ביחד, היינו ששניהם ביחד השתכרו את השכר הממוצע או $1\frac{1}{2}$ של השכר הממוצע וכו'.
- חלוקת ההכנסות לצורך חישוב מס הכנסה בין שני בני הזוג נעשתה כדלקמן:

ב- $\frac{1}{2}$ השכר הממוצע	$\frac{1}{2} + \frac{1}{2}$
בשכר הממוצע	$\frac{1}{2} + \frac{1}{2}$
ב- $1\frac{1}{2}$ השכר הממוצע	$\frac{1}{2} + 1$

בסיס נזקקות, אף-על-פי שבמקרה של הזוג שהשתכר פעם וחצי מן השכר הממוצע התוספת היתה מוערית בלבד. לעומת זאת, זוג הקשישים הישראלי ששניהם עבדו, ושנייהם זכאים לקצבת הזיקנה הביטוחית תבסיסית, אינם זכאים כלל לתוספת השלמת הכנסה. בכל מקרה זכאי זוג הקשישים הקנדי לשיעור גבוה יותר של הכנסתם לפני הפרישה לעומת זוג הקשישים הישראלי. בכל מקרה מובטחת גם לזוג הקנדי הכנסה המעלה אותם מעל הכנסת קו העוני המקובל בארצם, בעוד שזוג הקשישים הישראלי נשאר בכל שלושת המקרים עם הכנסה שהיא מתחת לקו העוני הנמוך המקובל בארץ.

זוג הקשישים הקנדי שהשתכר שלושת-רבעי השכר הממוצע זכה בשיעור החלפה נטו גבוה יותר ב-37%. מזה של הזוג הישראלי. הזוג שהשתכר את מלוא השכר הממוצע זכה בקנדה בשיעור החלפה נטו

צע. בקנדה קשיש זה זכה בשיעור החלפה של 51% משכרו, בשעה שבישראל הוא זוכה רק ב-32.1% בלבד, או רק ב-63% בערך משיעור ההחלפה של עמיתו הקנדי. אם נביא בחשבון שהקשיש הקנדי זוכה גם בתוספות הכנסה מן הפרובינציות שהוא גר בהן, הרי שמצבו היחסי של הקשיש הישראלי נחות עוד יותר.

הנתונים בלוח 13 מראים את ההכנסה המובטחת על-ידי המגזר הממשלתי בקנדה ובישראל לזוג קשישים ששניהם עבדו לפני פרישתם מן העבודה ושרמת ההכנסה המשו-תפת שלהם נעה משלושת-רבעי ועד פעם וחצי של השכר הממוצע. גם כאן, בכל שלושת המקרים המוצגים בלוח 13, המצב היחסי של זוג הקשישים הקנדי היה שפיר לעומת המצב של זוג הקשישים הישראלי. בכל שלושת המקרים היה זוג הקשישים הקנדי זכאי לתוספת השלמת הכנסה על

לוח 14. ההכנסה השנתית המובטחת מגימלאות המגזר הממשלתי לזוג קשישים ללא הכנסה פרט לגימלאות, שאחד מהם עבד, בקנדה ובישראל, באחוזים מהכנסה לפני הפרישה, 1984

השכר הממוצע		השכר הממוצע		מחצית השכר הממוצע		ההכנסה המובטחת בתוכניות השונות
קנדה	ישראל	קנדה	ישראל	קנדה	ישראל	
—	28.2	—	37.7	—	56.5	קצבת הזיקנה האוניברסלית
26.9	20.4	35.9	22.8	53.8	22.3	קצבת הזיקנה הביטוחית
7.9	11.7	10.5	18.0	15.8	32.6	קצבת השלמת הכנסה
34.8	60.3	46.4	78.0	69.6	111.4	שיעור החלפה ברוטו
45.1	73.0	56.5	90.0	77.3	118.0	שיעור החלפה נטו
79.4	105.0	79.4	102.0	79.4	97.2	ההכנסה המובטחת ב-% מקו העוגי

ה מקורות : קנדה — מחושב על-פי הנתונים בלוח 11. ישראל — ראה הסבר ללוח 12.

של זוג הקשישים הישראלי. בכל שלושת המקרים היו הקשישים בשתי הארצות זכאים לתוספות להשלמת הכנסתם, אבל קצבת השלמה זו היתה נדיבה יותר בקנדה. זוגות הקשישים הקנדים זכו לפיכך לשיעור גבוה יותר של הכנסתם לפני הפרישה לעומת זוגות הישראליים. לזוגות הקשישים הקנדיים הובטחה גם הכנסה המעלה אותם לרמת הכנסה הקרובה מאוד לקו העוגי או אף מעלה אותם מעל לקו זה. זוג הקשישים הישראלי נשאר כאן בכל מקרה ברמת הכנסה שהיא מתחת לקו העוגי, אפילו זה הקיים ברמתו הנמוכה בארץ.

זוג הקשישים הקנדי שהשתכר מחצית השכר הממוצע זכה בשיעור החלפה נטו שהוא גבוה יותר ב-34% מזה של הזוג הישראלי. זוג שהשתכר שלוש-רבעי השכר הממוצע זכה בקנדה בשיעור החלפה נטו שהוא גבוה ב-37% בערך מזה של הזוג הישראלי, והזוג הקנדי שהשתכר את השכר הממוצע במלואו זכה בשיעור החלפה נטו שהוא גבוה ב-38% בערך מזה של הזוג הישראלי המקביל.

בשתי הארצות שיעורי החלפות השכר הם

הגבוה ב-40% בערך מזה של הזוג הישראלי, והזוג הקנדי שהשתכר פעם וחצי של השכר הממוצע זכה בשיעור החלפה נטו הגבוה ב-43% מזה של הזוג הישראלי.

גם בקנדה וגם בישראל שיעורי החלפת השכר הם גבוהים במקרה של זוג קשישים שהשתכרו שניהם פחות מן השכר הממוצע, לעומת הזוגות שהשתכרו שכר גבוה יותר. שוב ניתן לבחון את האפקטיביות של המערכת בשתי הארצות באמצעות בחינת המקרה של זוג קשישים שהשתכר לפני הפרישה את מלוא השכר הממוצע. בקנדה זכה זוג כזה בשיעור החלפה של 72% משכרו, בשעה שהזוג הישראלי זוכה רק ב-43% בערך, או רק ב-59% בערך משיעור החלפה של עמיתיהם הקנדים. אין ספק שהמצב היחסי של זוג הקשישים הישראלי נחות יותר.

הנתונים בלוח 14 מראים את ההכנסה המובטחת של זוג קשישים שרק אחד מהם עבד לפני הפרישה מעבודה ושרמת הכנסתו נעה ממחצית השכר הממוצע העד לשכר הממוצע במלואו. שוב, בכל שלושת המקרים המוצגים בלוח 14 המצב היחסי של זוג הקשישים הקנדי היה שפיר לעומת המצב

מן הנתונים שפורטו בעבודה זו ניתן ללמוד בבירור, שהמערכת הקנדית אפקטיבית ונדייה בה יותר מזו הקיימת בישראל. שיעורי החלפת הכנסה נטו שהמערכת הקנדית מבטיחה לאוכלוסייה הקשישה גבוהים יותר במידה ניכרת מאלה שבישראל, כפי שהנתונים מראים כלפי קשישים בודדים וזוגות קשישים ברמות הכנסה שונות כמפורט בלוחות 11—14. המערכת הקנדית מצליחה גם להביא את האוכלוסייה הקשישה להכנסה קרובה לזו של קו העוני המקובל או להכנסה העולה על זו שבקו העוני הרבה יותר מאשר מצליחה לעשות זאת המערכת הישראלית, למרות קו העוני הנמוך יותר שאומץ בארץ. ברור לכן, שמצבה של האוכלוסייה הקשישה מבחינת רמת ההכנסה היחסית המובטחת לה שפיר בקנדה מזה שבישראל.

חשוב גם לזכור, שכל ההשוואות בעבודה זו נעשו על בסיס מדדים המקובלים בכל ארץ. לא נעשה ניסיון לערוך השוואה מחוץ למדדים הלוקליים שהם כמובן שונים בכל אחת בשתי הארצות. רמת החיים, השכר הממוצע ולפיכך ההכנסה המובטחת גבוהים יותר באופן אבסולוטי בקנדה מאשר בישראל, דבר הנובע מן ההכנסה הלאומית הגבוהה יותר לנפש בקנדה. אולם, אין להתעלם גם מכך שמערכת הבטחת הכנסה במגזר הממשי שלתי נדיבת לב ואפקטיבית יותר בקנדה, דבר שהוא פועל יוצא מן המדיניות החברתית שממשלות קנדה נוקטות בשנים האחרונות. אם נגסה לערוך השוואה בין המערכת במגזר החוץ-ממשלתי נמצא דמיון רב גם בסוגי התוכנית וגם במגבלותיהם הקיימות בשתי הארצות. הסדרי מערכות הביטוח הפנסיוני הגלוה לעבודה רחוקות מלהשביע רצון בשתי הארצות, הן מבחינת הכיסוי שלהן לגבי האוכלוסייה העובדת והן מבחינת הגימלאות שהן מבטיחות הלכה למעשה לאוכלוסייה הקשישה בעת הפרישה מעבודה. התישענות על הסדרים שאינם מעוגנים בחיקוק והמבוססים בעיקרם על הסכמי עבודה במקומות העבודה השונים נתגלו כבעלי

גבוהים יותר במקרה של זוג קשישים שאחד מהם השתכר רק מחצית השכר הממוצע, לעומת אלה שהשתכרו לפני הפרישה שכר גבוה יותר. גם כאן במקרה של קשיש שהשתכר את מלוא השכר הממוצע, הזוג הקנדי זכה בשיעור החלפה של 73% משכרו כאשר בישראל זוג זה זכה בשיעור החלפה של 45% בלבד, או רק 62% בערך משיעור ההחלפה של הזוג הקנדי. האפקטיביות של המערכת הקנדית גבוהה יותר גם במקרה זה.

דיון וסיכום

בעבודה זו תוארה מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה ונבחנה גם מידת האפקטיביות שלה בהבטחת רמת החיים ומניעת עוני בקרב אוכלוסייה זו. נערכה גם השוואה כלשהי בין המערכת הקנדית לזו הקיימת בישראל לגבי האפקטיביות של שתיהן במילוי משימתן החברתית.

מן התיאור ניתן לראות, שהמערכת הקנדית במגזר הממשלתי מורכבת יותר מזו שבישראל, הן בגלל המבנה הפדרלי של קנדה, היוצר בה דרג שלטוני נוסף של הפרובינציות שאינן קיים בישראל, והן בגלל קיומו של רובד נוסף של קצבאות על בסיס אוניברסליות דמוגרפית שאינן קיים בישראל. המאפיין הדומה של המערכות במגזר הממשלתי בשתי הארצות הוא, שהמינימום המובטח לקשישים מותנה במידה רבה בתוספות משלימות הניתנות על יסוד נזקקות ומבחן הכנסות מסוים. בשתי הארצות הקצבאות האוניברסליות והביטוחיות אינן מצליחות להבטיח לאוכלוסייה הקשישה את ההכנסה שהממשלות רואות בה מינימום הכרחי ויש צורך לקיים תוכניות להשלמת הכנסה עד למינימום הזה על בסיס נזקקות. המבדיל בין המערכות במגזר הממשלתי בשתי הארצות הוא מידת האפקטיביות שלהן.

למדיניות החברתית בישראל. הדיון הוא יותר בבחינת פתיחת פתח להכרת הדומה במשימות החברתיות שהמדיניות החברתית חייבת להתמודד אתן בשתי הארצות וההבדלים בין מנגנוני המדיניות החברתית והאפקטיביות שלהם בהתייחסות למשימות אלה בשתיהן. נראה שפתיחת פתח כזה יכולה להרים תרומה להפריית הדיונים על המדיניות החברתית לשם הבטחת רמת החיים של האוכלוסייה הקשישה בישראל.

אפקטיביות נמוכה. גם בקנדה וגם בישראל יש מודעות רבה למגבלות אלה של מערכות הביטוח הפנסיוני הנלווה לעבודה. בשתי הארצות הנושא נמצא זה שנים רבות במוקד הוויכוח הציבורי אך בשתיהן גם יחד לא נמצאו עד כה הדרך הנאותה והתחלטיות הפוליטית כדי להביא לתיקון המצב.

התיאור והניתוח של מערכת הבטחת הכנסה לקשישים בקנדה איננו יכול להיות כמובן מרשם שראוי להקיש ממנו או להעתיקו

הסכם "הכנסת המינימום": אוכלוסיית המטרה, דרגת הציות ועלויות השכר

מאת ד"ר גרעון יניב ואסתר שרון*

על עלויות השכר במשק כולו ובענפי כלכלה
בודדים.

הבדיקה נערכה בעזרת נתוני הפקידה
המדינית של מפקד האוכלוסין והדיוור 1983,
שהקיפה 20% מכלל האוכלוסייה במשק.
הבדיקה התייחסה לשכירים במשרה מלאה
(מעל 35 שעות בשבוע), שהכנסתם החודשית
— הנתונה במחירי אפריל 1983 —
נופלת מ"הכנסת המינימום" של חודש זה
— 11,274.25 שקלים ישנים (37.4% מהשכר
הממוצע למשרת שכיר) — או שווה לה.
מאחר שההכנסה שדווחה במפקד עשויה
לכלול מרכיבים שאינם נכללים בחישוב
הכנסת העובד לצורך קביעת זכאותו להש-
למת הכנסה¹ — ולהפך, מי שהכנסתו
המדווחת עולה על "הכנסת המינימום" או
נופלת ממנה עשוי בפועל להשתכר בדיוק
את "הכנסת המינימום". אי לכך הוגדר כמק-
בל את "הכנסת המינימום" גם מי שהכנסתו
המדווחת נמצאת בטווח של 90%—105%
מן הרמה הנקודתית של 11,274.25 ש"י.⁴

1. מבוא

"הכנסת המינימום" היא הכנסה מינימלית
המובטחת לכל עובד בישראל על-פי הסכם
קיבוצי בין לשכת התיאום של תארגונים
הכלכליים (ארגוני המעסיקים) ובין הסתדרות
העובדים¹. הסכם זה קובע, שעובד יהיה
זכאי להשלמת הכנסה (מן המעביד) אם
הכנסתו בפועל נופלת מרמת "הכנסת המי-
נימום"². ואולם, למרות קיומו של הסכם
להבטחת הכנסה, יש עובדים המקבלים בפו-
על הכנסה נמוכה מן המובטחת. מטרת
המאמר להציג ממצאי בדיקה שנעשה לזהות
את התכונות הכלכליות והדמוגרפיות של
עובדים המשתכרים את "הכנסת המינימום"
או פחות ממנה (אוכלוסיית המטרה של
ההסכם דגן), להעריך, בעזרת מדד מתאים,
את מידת הציות של מעסיקים להסכם
הקיים ולאמץ, בהנחות אלטרנטיביות, את
השפעתה של העלאה ב"הכנסת המינימום"

- * האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי. רצוננו להודות ליוסי תמיר ולד"ר אריה ניצן על
הערותיהם המועילות ולא לכסנדר גאליה על עיבוד הנתונים במחשב.
- 1 ההסכם, שנחתם לראשונה בשנת 1972, הוגדר תחילה במונחים של "שכר מינימום", שנקבע ברמה
(שרירותית) של 375 ל"י לחודש, שהגיעו, באותה עת, ל-44% מן השכר הממוצע למשרת שכיר
במשק. בשנת 1980 הוחלף הסכם זה בהסכם "הכנסת מינימום", הכוללת בנוסף לשכר הבסיסי גם
תוספות למיניהן (ראה הערה 2). על-פי ההסכם, שחודש אחת למספר שנים, עודכנה "הכנסת המיני-
מום" באורח שוטף בהתאם לתוספת והיזק בלבד. במשך השנים נשחקה "הכנסת המינימום" ביחס
לשכר הממוצע במשק והיא כיום בערך 30% ממנו.
- 2 לצורך השוואה עם "הכנסת המינימום" נכללים בחישוב הכנסת העובד בפועל: שכר עבודה עבור
ימי עבודה רגילים במשרה מלאה, תוספת יוקר, תוספת ותק, תוספת משפחה, תוספת אי העדרות,
פרמיה, בונוסים ומענקים. לא נכללים בחישוב דמי נסיעה ותחור הוצאות עבור כלכלה ואש"ל.
- 3 ראה הערה 2 לעיל.
- 4 בפני הנפקד הוצגה השאלה: "מה היתה הכנסתך ברוטו (לפני ניכויים) משכר או ממשכורת, מכל

2. היקף אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך

אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך מוגדרת, בהקשר הנוכחי, כאוכלוסיית העובדים המקבילים את "הכנסת המינימום" או הכנסה שהיא נמוכה מ"הכנסת המינימום" עקב אי ציות מעסיקהם להסכם הקיים. לוח 1 מציג את חלקה של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בקרב כלל אוכלוסיית השכירים במשק — במיון לפי קבוצות גיל ותכונות דמוגרפיות אחרות.

מלוח 1 עולה:

א. 10.8% מכלל אוכלוסיית השכירים ב-משק עובדים בשכר נמוך (כ-75,000 מפרנסים).

- ב. חלקם של העובדים בשכר נמוך בקרב הלא-יהודים גבוה פי שלושה מחלקם בקרב היהודים (27.6% לעומת 8.6%).
- ג. חלקן של העובדות בשכר נמוך בקרב הנשים גבוה פי שניים וחצי כמעט מחלקם של העובדים בשכר נמוך בקרב הגברים (18.5% לעומת 7.8%).
- ד. חלקם של העובדים בשכר נמוך בקרב שכירים ביישובים קטנים (המונים עד 20,000 נפש) גבוה מחלקם בקרב השכירים ביישובים גדולים (16.1% לעומת 9.3%).
- ה. מסקנות ב' ו-ד' תקפות גם בקרב כל אחת מקבוצות הגיל (0-17, 18-24, 24-27, 27-34, 34-41, 41-49, 49-57, 57-64, 64-71, 71-78, 78-85, 85-92, 92-99, 100+). חלקם של העובדים בשכר נמוך בתוך כל קבוצת גיל עולה עם ירידת הגיל. במיוחד גבוה חלקם של העובדים

לוח 1. עובדים בשכר נמוך * כחלק מכלל אוכלוסיית השכירים לפי קבוצות גיל ותכונות דמוגרפיות אחרות (אפריל 1983)** (באחוזים)

תכונות אחרות	גיל	17-0	24-18	+24	סה"כ
יהודי		71.1	20.3	6.8	8.6
לא יהודי		77.7	40.8	19.2	27.6
זכר		71.7	21.7	5.5	7.8
נקבה		80.0	30.6	14.8	18.5
יישוב עד 20,000		78.2	31.5	11.1	16.1
יישוב + 20,000		71.2	22.6	7.1	9.3
מפרנס אחד		71.7	20.9	8.2	9.4
2 מפרנסים		74.3	26.8	7.8	11.6
	סה"כ	74.1	25.6	7.9	10.8

* מקבלי הכנסה נמוכה מ-11,837.86 ש' (105% מ"הכנסת המינימום" של 11,274.25 ש').

** חלקם של עובדים בשכר נמוך בכל תא מחושב מתוך כלל האוכלוסייה באותו תא.

מקומות העבודה שעבדת בהם כשכיר בארץ, עבור כל אחד משלושת החודשים: אפריל, מרס ופברואר 1983. הכנסה ברוטו כוללת, על-פי ההנחיות לנפקד, גם הכנסות משעות נוספות, מהחזקת רכב, מאש"ל, מפרמיות, מבונוסים, ממשכורת 13, מהפרשים, מתשלומים עבור מילואים, מחלה ולידה ומתוספות למיניהן ותשלומים אחרים.

לוח 2. עובדים בשכר נמוך * כחלק מכלל אוכלוסיית השכירים ** לפי קבוצות גיל וענף כלכלי (אפריל 1983) (באחוזים)

ענף כלכלי	גיל	17—0	24—18	+24	סה"כ
חקלאות		***81.1	34.7	13.9	18.1
תעשייה		76.0	29.7	8.3	11.8
חשמל ומים		***70.0	14.7	3.5	4.6
בינוי		64.8	29.8	8.5	13.0
מסחר, שירותי אוכל והארוחה		64.3	27.0	11.3	14.6
תחבורה החסנה ותקשורת		***78.0	16.3	4.9	6.4
פיננסים ושירותים עסקיים		70.9	15.3	4.8	7.2
שירותים ציבוריים וקהילתיים		72.6	21.7	6.7	8.2
שירותים אישיים ואחרים		86.3	33.0	16.5	22.0
לא ידוע		***79.5	32.7	12.5	18.4
	סה"כ	74.1	25.6	7.9	10.8

* מקבלי הכנסה נמוכה מ-11,837.86 ש' (105% מהכנסת המינימום) של 11,274.25 ש'.

** חלקם של עובדים בשכר נמוך בכל תא מחושב מתוך כלל האוכלוסייה באותו תא.

*** התא מכיל פחות מ-100 עובדים.

3. תכונות כלכליות ודמוגרפיות של עובדים בשכר נמוך

בלוח 3 מפורט הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי תכונות דמוגרפיות וכלכליות. הלוח מראה, שרובה המכריע של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך הוא בגיל +24 (63%), יהודי (71%), עובד ביישובים גדולים (66%) ומתרכז בשלושה ענפי כלכלה עיקריים: תעשייה (31%), שירותים ציבוריים (21%) ומסחר (13%). עוד עולה מן הלוח:

א. לקבוצות הגיל הצעירות, 17—0 ו-24—18, המהוות 1% ו-13% בהתאמה, מכלל אוכלוסיית השכירים במשרה מלא-

בשכר נמוך בקרב קבוצת הגיל הצעירה ביותר (74.1%).⁵

לוח 2 מציג את חלקה של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בקרב כלל השכירים המועסקים בענפים כלכליים שונים. בולט במיוחד חלקם של מקבלי שכר נמוך בקרב עובדי השירותים האישיים (22%), החקלאות (18%), והמסחר (15%). קטן יחסית חלקם של מקבלי שכר נמוך בקרב עובדי החשמל והמים (4.6%), תחבורה, החסנה ותקשורת (6.4%), פיננסים ושירותים עסקיים (7.2%) ושירותים ציבוריים וקהילתיים (8.2%). חלקם של מקבלי שכר נמוך בקרב עובדי התעשייה והבינוי (12% ו-13% בהתאמה) קרוב לחלקם בכלל האוכלוסייה (10.8%).

5 יש לזכור, עם זאת, שקבוצה זו מהווה רק אחוז אחד מכלל אוכלוסיית השכירים במשרה מלאה (קבוצות הגיל 24—18 ו-24+ מהוות 13% ו-86% מכלל אוכלוסיית השכירים, בהתאמה).

- את, יש משקל גדול הרבה יותר באוכי-
לוסיות העובדים בשכר נמוך: 7% ו-
31%, בהתאמה. קבוצת הגיל הבוגרת,
+24, המהווה 86% מכלל אוכלוסיית
השכירים, מהווה 63% בלבד מאוכלו-
סיית העובדים בשכר נמוך.
- ב. חלקם של הלא יהודים בקרב אוכלוסיית
העובדים בשכר נמוך (30%) גדול בהר-
בה מחלקם בכלל אוכלוסיית השכירים
(12%).
- ג. חלקן של הנשים בקרב אוכלוסיית ה-
- ד. חלקם של עובדים ביישובים קטנים ב-
קרב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך
(34%) עולה במידה משמעותית על
חלקם בכלל אוכלוסיית השכירים
(23%).
- ה. חלקם של עובדי החשמל והמים, החק-
לאות והתחבורה, והחסנה התקשורת
בקרב העובדים בשכר נמוך קטן במיוחד
(0.6%, 3.5% ו-4.4% בהתאמה).

לוח 3. הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך * לפי תכונות דמוגרפיות וכלכליות
(אפריל 1983) (באחוזים)

גיל	17-0	18-24	+24	סה"כ
	6.6	30.6	62.8	100.0
דת	יהודי	לא יהודי	סה"כ	
	70.6	29.4	100.0	
מין	זכר	נקבה	סה"כ	
	51.3	48.7	100.0	
גודל יישוב	עד 20,000	+ 20,000	סה"כ	
	33.8	66.2	100.0	
מספר מפרנסים במשק הבית	1	+ 2	סה"כ	
	29.0	71.0	100.0	
ענף כלכלי				
	3.5			חקלאות
	31.2			תעשייה
	0.6			חשמל ומים
	8.4			בינוי
	12.9			מסחר, שירותי אוכל והארוחה
	4.4			תחבורה חסנה ותקשורת
	6.9			פיננסים ושירותים עסקיים
	20.6			שירותים ציבוריים וקהילתיים
	7.5			שירותים אישיים ואחרים
	4.0			לא ידוע
	100.0			סה"כ

* מקבלי הכנסה נמוכה מ-11,837.86 ש' (105% מ"הכנסת המינימום" של
11,274.25 ש').

המישה חוקרים (בשלושה מאמרים) בדקו את השאלה דלעיל: Ashenfelter & Smith (1979); Grenier (1982); Chang & Ehrlich (1985). כל המחברים מתבוננים במעסיק תחרותי, החייב להחליט אם לשלם לעובדיו את שכר המינימום או את שכר השוק החופשי (שהוא, בהנחה, נמוך יותר). אם יבחר באפשרות השנייה, יעבור על החוק. זהו עלול (בהסתברות נתונה כלשהי, ה' תלויה במשאבים העומדים לרשותו של רשויות תאגידי) להיתפס ולהיקנס. המעסיק יחליט לציית לחוק רק אם הרווח במקרה של ציית עולה על תוחלת הרווח (משני המצבים האפשריים: תפיסה אי-תפיסה) במקרה של אי-ציית. על-ידי מניפולציות מתימטיות של התנאי האמור מחלצים המחברים מסקנות לגבי השפעתם של משתנים שונים על התמריץ לאי-ציית.

ההבדל בין שני המאמרים הראשונים נעוץ בניסוחה של פונקציית הקנס. בעוד שאשנף-פלטר וסמית מניחים, שהקנס הוא סכום קבוע כלשהו, מניח גרנייר שהקנס מתבטא בהחזר לעובדים בגובה ההפרש שבין שכר המינימום לשכר ששולם בפועל⁶. ההנחות השונות מביאות, לדעת גרנייר, לתוצאות מנוגדות לחלוטין. ואולם צ'אנג וארליך תראו שאין למעשה כל הבדל בתוצאות המתקבלות בהנחות האלטרנטיביות ושהסיבה לסתירה המדווחת נעוצה בטעות חשבונאית פשוטה של אשנף-פלטר וסמית (החלפת סימן פלוס בסימן מינוס). המסקנות הנכונות הן אפוא של גרנייר, הקובע שהתמריץ לאי-ציית גדול יותר ככל שהסתברות התפיסה נמוכה יותר, ככל שגמישות הביקוש לעבודה קטנה יותר (כלומר, ככל ששינויים נתונים בשכר מביאים לשינויים קטנים יותר בהיקף התעסוקה) וככל ששכר השוק החופשי קרוב יותר לשכר המינימום.

4. אי-ציית להסכם "הכנסת המינימום"

קיומם של עובדים המקבלים בפועל הכנסה הנופלת מ"הכנסת המינימום" מעלה את הצורך לבדוק את סיבותיה ואת ממדיה של התופעה. נסקור תחילה מספר מאמרים שעסקו בנייתוח תיאורטי של הגורמים המשפיעים על נכונותם של מעסיקים לציית לחוק שכר מינימום, נמשיך בהצגת מדד מיוחד לאמידת דרגת הציית לחוק שפותח בארצות הברית ונסיים בהפעלת המדד האמור לאמירת דת דרגת הציית להסכם "הכנסת המינימום" במשק הישראלי.

א. סקירת ספרות

ההשפעות הצפויות של חוק שכר מינימום על גדלים כלכליים שונים (תעסוקה, אבטלה, תפוקה, שכר, מחירים, חלוקת הכנסות וכו') זכו לתשומת לב נכבדת בספרות הכלכלית⁷. ההנחה הבסיסית (ההסמויה) העומדת ביסודם של המחקרים הרבים שעסקו בנושא היא, שציית לחוק שכר מינימום הוא עניין מובן (ומובטח) מאליו. רק לאחרונה החלו מספר חוקרים לתת את הדעת על האפשרות, שב-העדר תמריצים מספיקים מעסיקים עלולים שלא לציית לחוק, שכן ציית לחוק כרוך בהקטנת הרווח מפעילות הייצור. ההכרה בקיומה של אופציה שלא לציית לחוק מערערת במידה רבה את תקפותן של המסקנות הנוגעות להשפעותיו הכלכליות (שגם הן, כשלעצמן, לא תמיד מתיישבות זו עם זו). את השאלות המעניינות כיום בנושא שכר המינימום נוגעת אפוא לזיהוי הגורמים הקובעים את מידת נכונותם של מעסיקים לציית (או שלא לציית) לחוק.

6 לסקירה מפורטת של השפעות אלה ראה: כרמי (1978) ו-Brown Curtis & Kohen (1982).

7 מאחר שתשלום שכר נמוך משכר המינימום מאפשר למעסיק להרחיב את היקף התעסוקה, יש בקנס מעין זה אלמנט של ענישה בהשוואה לעלות השכר הכוללת במקרה של ציית.

התפלגות ההכנסות), קרוב לוודאי שדרגת הציות המשתמעת מן המודד דנן היתה גבוהה מאוד (קרובה ל-1), למרות שאין הוא מלמד למעשה דבר על נטיית המעסיקים לציית לחוק.

מדידה אידיאלית של ציות היתה צריכה להתמקד באוכלוסיית העובדים שהיו מקבלים פחות משכר המינימום בהעדר חוק מה-זוכים בשכר המינימום, או מפוטרים מעבודתם⁸, בעקבות החלת החוק. על-פי גישה זאת תימדד דרגת הציות, C^* , על-ידי⁹:

$$(1) \quad C^* = \frac{H_1 - H_0 + \Delta L}{N_0}$$

כאשר:

H_0 — מספר העובדים שהיו מקבלים את שכר המינימום בהעדר חוק.

H_1 — מספר העובדים המקבלים את שכר המינימום בהתקיים חוק.

N_0 — מספר העובדים שהיו מקבלים פחות משכר המינימום בהעדר חוק.

N_1 — מספר העובדים המקבלים פחות מ-שכר המינימום בהתקיים חוק.

ΔL — מספר העובדים שפוטרם בעקבות החלת החוק.

הבעיה במדידת C^* היא, שאין באפשרותנו לדעת מה היה מספר העובדים שהיו מקבלים את שכר המינימום או פחות בהעדר חוק (H_0 ו- N_0 , בהתאמה), כמו גם את מספר העובדים שהיו מפוטרים בגינו (ΔL). אפשר, עם זאת, להשיג קירוב ל- C^* בדרך שלהלן: נניח כי:

$$(2) \quad H_0 = 0$$

כלומר, בהעדר חוק לא היו קיימים עובדים המקבלים בדיוק את שכר המינימום

$$(3) \quad \Delta L = 0$$

כלומר, החלת החוק לא היתה מלווה בפוטורי עובדים.

יחד עם זאת, אין דעתם של צ'אנג וארליך גוחה מן הניסוח הכללי של הבעיה בידי גרנייר, המתעלם מן העובדה שבמקרה של אי-ציות מחיר תשומת העבודה איננו שכר השוק החופשי כשלעצמו, אלא תוחלת השכר משני המצבים האפשריים (ממוצע משוקלל, בהסתברויות המתאימות, של שכר השוק החופשי ושכר המינימום). לפיכך, המחיר האפקטיבי של תשומת העבודה עולה, במקרה של אי-ציות, על שכר השוק החופשי ומחייב צמצום בהיקף ההעסקה. התחשבות בנקודה זו מביאה את צ'אנג וארליך למסקנה הפוכה משל גרנייר (והדומה, אם כי מסיבה אחרת, לזו של אשנפלטר וסמית): התמריץ לאי-ציות גדול יותר ככל ששכר השוק החופשי נמוך יותר משכר המינימום. יש לציין, עוד, שאף-על-פי שצ'אנג וארליך מאמצים עקרונית את צורת הענישה של גרנייר, הם מניחים לקנס להיות פרופורציה כלשהיא (לאו דווקא 1) מן הרווח הלא חוקי של המעסיק, ובחנים את קיומו של תמריץ לאי-ציות לגבי ערכים שונים של אותה פרופורציה. מסקנתם היא, שהתמריץ לאי-ציות ייעלם אם פרופורציית הקנס תהיה גדולה מהיפוך הסתברות התפיסה (לדוגמה, אם פרופורציית הקנס גדולה מ-2 בהינתן שהסתברות התפיסה היא $\frac{1}{2}$).

ב. מדידת רמת הציות

לכאורה, מדידת רמת הציות לחוק שכר מינימום היא פשוטה למדי: יש לחשב את מספר העובדים המקבלים את שכר המינימום או שכר גבוה יותר כאחוז מכלל העובדים במשק. ואולם, מחדד זה הוא שגוי מעיקרו, שכן הוא אינו מביא בחשבון שרוב העובדים המקבלים את שכר המינימום ויותר היו משתכרים כך גם בהעדר חוק. זאת ועוד: מאחר ששכר המינימום נקבע מטבעו ברמה נמוכה יחסית (הנמצאת בקצה השמאלי של

8 מאחר שציות לחוק שכר מינימום עלול להביא לפוטורי עובדים (שכן הגדלת השכר המשולם לעובדים מקטינה את מספר העובדים המבוקש על-ידי הפירמצת), הרי שיש לראות גם בעובדים מפוטרים אינדיקציה לציות להסכם (ולא, כפי שנראה ממבט ראשון, לאי-ציות).

9 את המדד המוצג להלן הציצו אשנפלטר וסמית.

30.1% בלבד (כלומר, פחות משליש מן הזכאים לקבל את "הכנסת המינימום" אמנם מקבלים אותה). תלוח מצביע על פערים משמעותיים (של למעלה מ-20 נקודות אחוז) ברמת הציות בין קבוצת הגיל הצעירה ביותר לקבוצות הגיל האחרות (לרעת קבוצת הגיל הצעירה)¹⁰ אך אינו מגלה הבדלים גדולים בין רמות הציות בקרב הקבוצות הדמוגרפיות האחרות, או בינן ובין רמת הציות באוכלוסייה השכירה כולה. לוח 5 מראה, שגם בקרב ענפי הכלכלה השונים דומה רמת הציות לזו שבאוכלוסייה כולה, אם כי היא נמוכה יחסית בענפי השירותים האישיים (24.2%) והחקלאות (27.15) וגבוהה יחסית בענף השירותים הציבוריים והקהילתיים (34.2%).¹¹

מעניין לציין, שדרגת הציות הכוללת בי-ארצות הברית, על-פי המדד דלעיל, היא כ-65%. קרוב לוודאי שתסיבה לשיעור ציות כה נמוך בישראל נעוצה בעובדה שהסכם "הכנסת המינימום" אינו מעוגן בחוק ואינו מטיל על מפר ההסכם סנקציות של ממש. בעת כתיבת שורות אלה עולות על שולחן הכנסת שתי הצעות לחוק שכר מינימום בישראל. האחת, הצעת הממשלה, המותירה את קביעת שיעורו של שכר המינימום ל-משאומתן ישיר בין ארגוני המעסיקים להסתדרות העובדים¹², והשנייה, הצעת חוק פרטית, הקובעת את שכר המינימום ברמה של מחצית השכר הממוצע במשק. הסתדרות העובדים תומכת בהצעה השנייה, בעוד ש-ארגוני המעסיקים מתנגדים לחוק שכר מינימום מכל וכל.

עתי נשים לב שמתקיים מהגדרה:

$$(4) \quad H_0 + N_0 - \Delta L = H_1 + N_1$$

המתנוון בהנחות (2) ו-(3) ל-

$$(5) \quad N_0 = H_1 + N_1$$

הצבת (2), (3) ו-(5) ב-(1) נותנת

$$(6) \quad C = \frac{H_1}{H_1 + N_1}$$

שהוא יחס מדיד, המבטא את מספר העובדים המקבלים את שכר המינימום כאחוז מאוכלוסיית הזכאים לשכר המינימום.

צריך לזכור, ששימוש ב-C למדידת דרגת הציות כרוך בשתי הטיות (לעומת C*), הנובעות מהנחות (2) ו-(3): התעלמות מן העובדים שהיו זוכים בשכר המינימום גם בהעדר חוק גורמת, מצד אחד, הטיה כלפי מעלה בדרגת הציות הנמדדת, בעוד שהתעלמות מן העובדים שהיו מאבדים את מקום עבודתם בעקבות החלת החוק גורמת, מצד שני, הטיה כלפי מטה. יחד עם זאת, שתי ההטיות פועלות זו כנגד זו, וזאת כמוכח, חצי נחמה.

ג. רמת הציות להסכם "הכנסת המינימום" רמת הציות להסכם "הכנסת המינימום" בי-ישראל נמדדה, כמוצע לעיל, על-ידי היחס שבין מספר העובדים המקבלים את "הכנסת המינימום" ובין מספר העובדים המקבלים הכנסה נמוכה מ-"הכנסת המינימום" או שווה לה. לוח 4 מראה, שרמת הציות בקרב כלל האוכלוסייה השכירה במשורה מלאה היא

10 הסיבה לכך נעוצה, ככל הנראה, בעובדה, שהסכם "הכנסת המינימום" אינו כולל נוצר עד גיל 18.
11 בשני הענפים הראשונים (שירותים אישיים וחקלאות) גבוה במיוחד חלקם של העובדים בשכר נמוך בכלל העובדים (22% ו-18% בהתאמה, על-פי לוח 2).

12 הצעת הממשלה מסויגת בשתי דרישות: האחת, שעליית השכר הממוצע בעקבות עליית שכר המינימום תעוקר מכל תחשיב המבוסס על השכר הממוצע, והשנייה, שעליית שכר המינימום לא תגרור העלאות שכר לצורך שמירה על הפרשיות השכר בין העובדים.

גדעון יניב ואסתר שרון

לוח 4. רמת הציות להסכם "הכנסת המינימום" * לפי קבוצות גיל ותכונות דמוגרפיות (אפריל 1983)** (באחוזים)

סה"כ	+24	24-18	17-0	גיל	
				תכונות	אחרות
30.9	31.8	32.2	13.0		יהודי
28.1	35.3	25.2	8.3		לא יהודי
28.2	30.5	28.6	10.6		זכר
32.1	34.6	29.9	11.3		נקבה
30.5	35.2	28.2	9.9		ישוב עד 20,000
29.9	31.4	30.1	11.5		ישוב + 20,000
32.6	32.5	35.4	14.1		מפרנס אחד
29.1	32.5	28.0	10.5		2 מפרנסים
30.1	32.5	29.3	10.8	סה"כ	

* טווח "הכנסת המינימום": 90% עד 105% מ-11,274.25 ש'.
** רמת הציות בכל תא מחושבת מתוך כלל העובדים בשכר נמוך באותו תא.

לוח 5. רמת הציות להסכם "הכנסת המינימום" * לפי קבוצות גיל וענף כלכלי (אפריל 1983)** (באחוזים)

סה"כ	+24	24-18	17-0	גיל	
				ענף	כלכלי
27.1	30.7	24.5	***7.0		חקלאות
29.1	32.8	26.2	12.1		תעשייה
30.3	30.4	39.1	***0.0		חשמל ומים
31.8	35.2	32.0	7.8		בינוי
30.4	30.3	33.8	13.0		מסחר שירותי אוכל ותארוחה
28.3	27.6	34.5	***10.3		תחבורה החסנה ותקשורת
29.4	30.0	33.8	12.1		פיננסים ושירותים עסקיים
34.2	35.8	30.9	15.9		שירותים ציבוריים וקהילתיים
24.2	27.7	24.3	6.4		שירותים אישיים ואחרים
28.9	34.6	26.4	***9.7		לא ידוע
30.1	32.5	29.3	10.8	סה"כ	

* טווח "הכנסת המינימום": 90% עד 105% מ-11,274.25 ש'.
** רמת הציות בכל תא מחושבת מתוך כלל העובדים בשכר נמוך באותו תא.
*** התא מכיל פחות מ-100 עובדים המקבלים שכר נמוך.

מתוך הנחה 1 והנחה 3א' או 3ב' משתמעת הנחה נוספת: דרגת הציות של המעסיקים, הנמדדת על פי היחס שבין מספר העובדים המקבלים את "הכנסת המינימום" ובין מספר העובדים המקבלים הכנסה נמוכה יותר או שווה לה, תישאר בעינה לאחר ההעלאה ב"הכנסת המינימום".

נסמן עתה:

- I_M — "הכנסת המינימום" התחלתית.
- I_A — שכר ממוצע התחלתי.
- I_i — שכר התחלתי של פרט i .
- ΔI_i — תוספת שכר לפרט i .
- α — אחוז העלייה ב"הכנסת המינימום".
- β — כפולת השכר הממוצע שבה מתאפסת תוספת השכר.

על-פי הנחות 1 ו-2, תוספת השכר לפרט i , ΔI_i , המתחייבת מהעלאת "הכנסת המינימום" ב- α אחוזים היא¹²:

$$(7) \quad \Delta I_i = \alpha I_M \frac{\beta I_A - I_i}{\beta I_A - I_M}$$

לוחות 6 ו-8 מציגים את אחוז העלייה בשכר הכולל במשק ובענפי הכלכלה השונים $(\sum \Delta I_i / \sum I_i)$ בהנחות 3א' ו-3ב', בהתאמה. בהנחה 3א' יזכו בתוספות שכר כל העובדים שעבורם $0 < I_i \leq \beta I_A$ ובהנחה 3ב' כל העובדים שצבורם $I_M \leq I_i \leq \beta I_A$.

הממצאים מוצגים עבור רמות אלטרנטיביות של β (1.5, 1.2, 1.0, 0.9, 0.8, 0.7, 0.6) ועבור $\alpha = 0.1$ (העלאה של 10% ב"הכנסת המינימום"). מטבע החישוב נובע, שהעלאת "הכנסת המינימום" בכפולה כל-שהי של α מכפילה באורח דומה גם את תוספת השכר הכוללת. כך, למשל, מגלה לוח 6, שהעלאת "הכנסת המינימום" ב-30%, כאשר תוספות השכר מתאפסות בדיק ברמת השכר הממוצע ($\beta = 1$), תביא לעליית שכר כוללת של 3×1.360 אחוז

5. השפעת העלאה ב"הכנסת המינימום" על עלות השכר הכוללת במשק

אחת הסיבות העיקריות להתנגדותם של ארגוני המעסיקים לחוק שכר מינימום נוגעת להשפעה הצפויה של החוק על עלויות השכר במשק. צפוי, שחוק שכר המינימום יביא עמו עלייה ברמת "הכנסת המינימום" ובעקבותיה עלייה ברמות השכר הגבוהות יותר, עקב דרישת עובדים ברמות שכר אלה לשמור על הפרשיות השכר. נתוני הפקידה המדגמית של מפקד האוכלוסין והדירור 1983 יכולים לשמש בסיס להערכת העלייה הכו-ללת בתשלומי השכר במשק המתחייבת (אם תמומשנה כל הדרישות) מהעלאה נתונה ברמת "הכנסת המינימום". לצורך כך נניח:

1. עובדים המקבלים כיום את "הכנסת המינימום" יזכו במלוא ההעלאה ב"הכנסת המינימום".
2. עובדים המקבלים כיום שכר העולה על "הכנסת המינימום" יזכו בתוספת שהיא נמוכה מגובה ההעלאה ב"הכנסת המינימום". תוספת זו תלך ותפחת (באורח ליניארי) ככל ששכרם הנוכחי של העובדים גבוה יותר, ותתאפס ברמת שכר השווה לכפולה נתונה כלשהי של השכר המוצע במשק (לפני השינוי).

כמו כן, נעריך את עליית השכר הצפויה במשק על יסוד שתי הנחות אלטרנטיביות:

- א. תוספות שכר תינתנה גם לעובדים המשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום" (אם כי לא יהיה בהן כדי להביאם לרמת "הכנסת המינימום" החדשה).
- ב. תוספות שכר לא תינתנה כלל לעובדים המשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום".

12. שים לב שעבור $I_i = I_M$ מתקבל $\Delta I_i = \alpha I_M$ ועבור $I_i = \beta I_A$ מתקבל $\Delta I_i = 0$.

לוח 6. אחוז העלייה בשכר הכולל בעקבות עלייה של 10% ב"הכנסת המינימום" (כאשר תוספות שכר ניתנות גם למשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום")

ענף כלכלי	β	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.2	1.5
סה"כ		0.853	0.989	1.125	1.252	1.375	1.593	1.860
חקלאות		1.757	1.966	2.159	2.322	2.470	2.720	2.997
תעשייה		0.864	0.991	1.119	1.241	1.360	1.569	1.823
חשמל ומים		0.261	0.305	0.356	0.413	0.474	0.600	0.778
בינוי		1.279	1.494	1.693	1.875	2.040	2.314	2.623
מסחר, שירותי אוכל והארוחה		1.274	1.450	1.619	1.771	1.913	2.156	2.435
תחבורה, החסנה ותקשורת		0.525	0.637	0.752	0.865	0.976	1.185	1.456
פיננסים ושירותים עסקיים		0.523	0.634	0.749	0.859	0.964	1.154	1.391
שירותים ציבוריים וקהילתיים		0.694	0.829	0.963	1.090	1.214	1.439	1.720
שירותים אישיים ואחרים		1.975	2.120	2.278	2.432	2.579	2.833	3.128
לא ידוע		1.645	1.810	1.968	2.111	2.247	2.478	2.750

לוח 7. אחוז השכירים המקבלים תוספת שכר בעקבות עליית "הכנסת המינימום" (כאשר תוספות שכר ניתנות גם למשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום")

ענף כלכלי	β	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.2	1.5
סה"כ		35.106	45.404	51.988	59.425	65.183	74.180	83.155
חקלאות		52.349	63.772	69.077	74.856	79.588	85.434	90.774
תעשייה		34.995	45.254	51.557	59.078	64.661	73.246	81.804
חשמל ומים		15.262	20.740	25.843	32.537	38.858	48.642	63.155
בינוי		44.137	56.905	63.951	71.738	76.298	83.945	90.269
מסחר, שירותי אוכל והארוחה		43.938	55.409	61.647	68.714	73.661	81.403	87.810
תחבורה, החסנה והארוחה		25.691	35.405	42.239	50.233	56.677	68.007	79.070
פיננסים ושירותים עסקיים		27.289	37.247	44.408	51.610	57.756	67.109	77.626
שירותים ציבוריים וקהילתיים		31.788	41.504	48.423	56.038	62.587	72.678	83.177
שירותים אישיים ואחרים		50.496	61.111	67.488	74.341	79.019	86.121	91.810
לא ידוע		49.222	59.480	64.713	71.651	75.658	82.446	88.636

ממצאי הבדיקה מגלים, שבמקרה הקיצוני ביותר, שבו תוספות השכר ניתנות לכל העובדים המשתכרים עד ל-1.5 פעמים השכר הממוצע במשק (83% מכלל השכירים), תביא העלאה של 10% ב"הכנסת המינימום" לתוספת של 1.9% בלבד בסך

בענף התעשייה — אם תוספות השכר ניתנות גם לעובדים המשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום". לוחות 7 ו-9 מציגים, במקביל, את אחוז השכירים שיוכו לתוספות שכר בערכים שונים של β ובהנחות 3א ו-3ב' בהתאמה.

לוח 8. אחוז העלייה בשכר הכולל בעקבות עלייה של 10% ב"הכנסת המינימום" (כאשר תוספות שכר אינן ניתנות למשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום")

1.5	1.2	1.0	0.9	0.8	0.7	0.6	β	ענף כלכלי
1.504	1.227	0.996	0.864	0.722	0.566	0.392		סה"כ
2.208	1.907	1.629	1.460	1.266	1.027	0.737		חקלאות
1.441	1.176	0.953	0.825	0.689	0.539	0.374		תעשייה
0.666	0.485	0.354	0.290	0.229	0.170	0.114		חשמל ומים
2.109	1.785	1.493	1.315	1.114	0.885	0.619		בינוי
1.886	1.591	1.330	1.174	1.002	0.801	0.571		מסחר, שירותי אוכל והארוחה
1.262	0.984	0.767	0.650	0.529	0.401	0.265		תחבורה, החסנה ותקשורת
1.187	0.944	0.746	0.636	0.518	0.392	0.260		פיננסים ושירותים עסקיים
1.465	1.176	0.942	0.811	0.674	0.524	0.361		שירותים ציבוריים וקהילתיים
2.128	1.800	1.509	1.333	1.139	0.917	0.661		שירותים אישיים ואחרים
2.008	1.712	1.454	1.296	1.124	0.918	0.672		לא ידוע

7

לוח 9. אחוז השכירים המקבלים תוספת שכר בעקבות עליית "הכנסת המינימום" (כאשר תוספות שכר אינן ניתנות למשתכרים כיום פחות מ"הכנסת המינימום")

1.5	1.2	1.0	0.9	0.8	0.7	0.6	β	ענף כלכלי
73.407	64.432	55.435	49.676	42.240	35.655	25.358		סה"כ
74.011	68.672	62.825	58.094	52.315	47.009	35.586		חקלאות
71.169	62.611	54.025	48.443	40.922	34.619	24.360		תעשייה
58.801	44.288	34.504	28.184	21.489	16.386	10.908		חשמל ומים
78.563	72.239	64.592	60.032	52.245	45.199	32.431		בינוי
74.644	68.237	60.495	55.548	48.481	42.243	30.772		מסחר, שירותי אוכל והארוחה
73.292	62.228	50.898	44.454	36.460	29.626	19.913		תחבורה, החסנה ותקשורת
71.091	60.575	51.222	45.075	37.874	30.713	20.754		פיננסים ושירותים עסקיים
76.011	65.512	55.421	48.872	41.257	34.338	24.622		שירותים ציבוריים וקהילתיים
71.439	65.750	58.648	53.971	47.117	40.741	30.126		שירותים אישיים ואחרים
72.249	66.059	59.270	55.263	48.326	43.092	32.835		לא ידוע

המושמעת כיום ביחס ל"הכנסת המינימום" — העלאתה מ-32% ל-50% מן השכר הממוצע (עלייה של 50% בערך), תביא להגדלת עלות העבודה הכוללת בפחות מ-10%. הטענות שמעלים המתנגדים בדבר

עלויות השכר במשק (גם בענפי כלכלה ספציפיים שבהם יש ריכוז גדול יחסית של עובדים בשכר נמוך — חקלאות או שירותים אישיים) — לא תעלה תוספת השכר הכוללת על 3.2%. מימוש התביעה הקיצונית ביותר

רמת הציות להסכם "הכנסת המינימום" נמדדה על-פי היחס שבין מספר העובדים המקבלים את "הכנסת המינימום" ובין מספר העובדים המקבלים הכנסה נמוכה מ"הכנסת המינימום" או שווה לה. נמצא, שרמת הציות בקרב כלל אוכלוסיית השכירים במשק מגיי-עה ל-30.1% בלבד (כלומר, פחות משליש מן הזכאים לקבל את "הכנסת המינימום" אמנם מקבלים אותה), ואינה משתנה באורח משמעותי בקבוצות הדמוגרפיות או בענפי הכלכלה השונים. השפעת העלאה ב"הכנסת המינימום" על עלויות השכר במשק כולו ובענפי הכלכלה השונים נתגלתה מתונה ביותר: גם במקרה הקיצוני ביותר שנבדק, שבו תוספות שכר ניתנות לכל העובדים המשתכרים עד 1.5 פעמים השכר הממוצע במשק (83% מכלל השכירים), תביא העלאה של 10% ב"הכנסת המינימום" לתוספת של 1.9% בלבד בסך עלויות השכר במשק, ואף בענפי כלכלה ספציפיים, שבהם יש ריכוז גדול יחסית של עובדים בשכר נמוך — חקלאות או שירותים אישיים — לא תעלה תוספת השכר הכוללת על 3.2%.

"פריצת מנגנון השכר" ותוספת עלות של "עשרות אחוזים" אינן נתמכות אפוא ב"ממצאי הבדיקה הנוכחית"¹³.

6. סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים, ש-10.8% מכלל אוכלוסיית השכירים במשורה מלאה במשק (כ-75,000 מפרנסים) משתכרים את "הכנסת המינימום" או פחות ממנה. חלקם של עובדים אלה גבוה יחסית בקרב הלא-יהודים (27.6%), בקרב הנשים (18.5%), ביישובים קטנים (16.1%), בקרב גווער עד גיל 18 (74%) ובקרב עובדי השירותים האישיים (22%), החקלאות (18%) והמסחר (15%). רובה המכריע של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך הוא בגיל 24+ (63%), יהודי (71%), עובד ביישובים גדולים (66%) ומתרכז בשלושה ענפי כלכלה עיקריים: תעשייה (31%), שירותים ציבוריים (21%) ומסחר (13%).

13. אמנם יש לזכור, שבעקבות עליית השכר הכולל ב-10% יעלה גם השכר הממוצע, ובעקבותיו גם שכר המינימום, ב-10%. יחד עם זאת, עלייה אחרונה זו תביא לעלייה נוספת של 1.9% בלבד בעלות השכר הכוללת, ולעליות נגררות בשכר המינימום ובשכר הכולל, שממדיהן זניחים.

ביבליוגרפיה

- כרמי, מנחם, שכר מינימום: פקירה פפרותית והשלכות האפשריות בישראל, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1978.
- Ashenfelter, Orley & Smith Robert, "Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy*, Vol. 87 (1979), pp. 350-353.
- Brown, Charles, Gilroy, Curtis & Kohen, Andrew, "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment", *Journal of Economic Literature*, Vol. XX (1982), pp. 487-521.
- Chang, Yang-Ming & Ehrlich, Isaac, "On the Economics of Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy*, Vol. 93 (1985), pp. 84-91.
- Grenier, Gilles, "On Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy*, Vol. 90 (1982), pp. 87-184.

זיכוי מס ברי-החזר – ניתוח מדיניות קוביסטי

מאת פרופ' אלווין ל' שור *

מבוא

הפועלות זו על זו. בעשרים השנים האחרונות נותן משך אליו ניתוח העלויות והתועלת באופן כללי את תשומת הלב משיקולים חשובים אחרים. לפעמים ענו על שיקולים פוליטיים באורח אינטואיטיבי. ואף-על-פי כן, טכנאים רבים נמנעים מניתוח פוליטי בגלל הששם שהדבר עלול להעניק למסקנות המוצגות צביון של מדע. אחדים סבורים שהפרדת הניתוח הרציונלי מעוצמה פוליטית היא האחראית במידת מה לקשיים שהגענו אליהם במדיניות הבריאות הלאומית, למשל (Doty, 1980; Brown, 1983).

דוגמה אחרת: מדע המדיניות תלה לאח-רונה תקוות רבות בעריכת ניסויים חברתיים כמבוא לסטיות מן המדיניות. ברם, הערכת הישגיהם של שלושה מן הניסויים החשובים ביותר – ניסוי סיאטל-דנוור להבטחת הכנסה ("Seattle-Denver Income Maintenance Experiment")¹, הדגמה של תמיכה בעבודה במישור הלאומי ("National Supported Work Demonstration Experiment")² ופרויקט החלוצי להודמנויות בתעסוקה (Opportunity Pilot Project) מובילה למסקנה העגומה ש"אם אתה דוגל ברפורמה זו או אחרת או בחידוש כלשהו, אל תלחץ שינסו אותם" (Burtless & Haveman, 1985).

כל הצעה של מדיניות עונה, או צריכה לענות, על שיקולים בכמה מערכות נפרדות. פוליטיות; כיצד תשפיע ההצעה על בני אדם יחידים ועל משפחות; מה תהיה פעולת הגומלין בינה ובין מערכות הקשורות אליה; מה יהיו העלויות, וההטבות וההשפעות על ההתחלקות (Distributive Effects). במאמר זה מועלה טיעון לגבי כל מערכת, ובעקבותיו הצעה מפורטת של זיכוי מס ברי-החזר (Refundable Tax Credit) שיבוא במקומו של הפטור האישי במסי ההכנסה. לסיום יובא ניתוח של עלויות ההצעה, יתרונותיה והשפעותיה על ההתחלקות.

הסופר פ' סקוט פיצג'רלד אמר פעם: "מבחנה של אינטליגנציה מן המעלה הראשונה הוא היכולת להחזיק בראש שני רעיונות מנוגדים בעת ובעונה אחת ויחד עם זאת לשמור על היכולת לתפקד". לעסוק בצורה אנליטית בסדרה אחת של תחלופות (Trade-Offs). מעמיד מספיק בעיות; לנסות להקיף מספר סדרות בזמן אחד ולחתור למסקנה קשה בכמה דרגות יותר, והוא דומה לניסיונם של ציירים קוביסטים** להציג בעת ובעונה אחת מספר מציאויות

* Alvin L. Schorr, "The Refundable Tax Credit – A Cubist Policy Analysis", *Policy Sciences* (January 1986).

אלווין שור הוא פרופסור בקתדרה ע"ש ליאונרד ור' מאיו לרווחת הילד והמשפחה בבית-הספר למדעי החברה השימושיים, אוניברסיטת קייס וסטרון ריזרב, אוהיו. תרגם מאנגלית עמוס שלד. ** קוביזם – זרם מודרני באמנות הציור השואף ליצור תחושה אסתטית בעזרת צורות גיאומטריות בצבעים שונים (הערך המתרגם).

ההודמנות הפוליטית

האקלים שהוביל להצעה זו של זיכוי מס ברי- החזר הורגש בתחילת 1984. ארצות הברית היתה נתונה במערבולת של מערכת בחירות, אבל היה ברור שתהיה התוצאה אשר תהיה, אנו עומדים לפני ויכוח גדול על תיקונים בחוקי המס. הגירעונות הצפויים בתקציב יאלצו אותנו לחפש דרכים לחסוך בהוצאות וכמו כן — כך נראה היה — להגדיל את ההכנסות. נראה היה שהוויכוח נוטה להיות מושפע מן העדויות המקיפות ששנות נשי- אותו של רייגן היו עדות לחלוקה מחדש כלפי מעלה בקנה מידה אדיר של ההכנסה ושהעונוי גדל. השפעה קשורה לכך — וללא ספק חזקה יותר — תהיה בהלה בגלל ולחץ מצד משפחות היורדות מן המעמד הבינוני למעמד נמוך יותר מבחינת ההכנסה או למצב של עוני — 8 מיליון משפחות באותן חמש שנים (Rose, 1983; Harrington, 1984; Thurow, 1984).

לכן נראה אפשרי שיהיו אשר יהיו הע- ליות שניתן לצפותן או הנחשבות נחוצות בחלקים של מערכת המסים, תהיה דאגה להגן על בעלי ההכנסות הנמוכות או לפחות על אלה שהם אמידים פחות. סעיפים מיוחדים הם התומכים באנשים אלה יוחלפו בסעיפים היוצרים הכנסות. בנקודה זו לא היה ברור איזו שיטה תזכה להעדפה אלא רק זה שיש צורך לחפש אחר פישוט (עם או בלי עלייה נטו בהכנסות ממסים) באופן שלא ירושש עוד יותר קבוצות אנשים מוגדרות ואשר עשוי, לאמיתו של דבר, להשאיר אותם במצב טוב יותר. במקרה זה הסתמכו תוכניות הממשלה (הוצגו שלוש גרסאות) כמו גם תוכניות אחרות על הגדלת ערך הפטור האישי כדי להגן — או כדי להגן לכאורה — על בעלי ההכנסות הנמוכות (הפטור האישי הוא סכום כסף, 1,000 דולר ב-1984, לגבי כל משלם מסים ואחד מתלוייו של משלם המסים, הפטור ממס). כפי שהתגלגלו העניי-

לרוע המזל, לפי אופיו של הניסוי החברתי קשה להגיע למסקנות חיוביות שיצדיקו סטייה מן המדיניות. מכאן אנו מובלים לשאלה עמוקה יותר: מה פועל כדי לדרוש עדות ניסויית לגבי יוזמות מדיניות אלה או אחרות — מס ההכנסה השלילי, אך לא זיכוי המס על ההכנסה מיגיעה אישית, קיצבת השיכון אך לא הניכוי ממס הכנסה על ריבית משכנתאות? מדוע מחפ- שים ללא הרף תוצאות של תוכנית הסיוע למשפחות עם ילדים תלויים (Aid to Families with Dependent Children — AFDC), אבל לא של ביטוח שאירים (ביטחון סוציאלי)? התשובה לשאלות כאלה מוליכה לנושאים פוליטיים ואולי לסוציו- לוגיה (היינו, חקר הסטיגמטיזציה), המוליכה חזרה לנושאים פוליטיים. לשון אחר, כשלונן של סטיות ממדיניות שנוסו עשוי לרמוז לא על בעיות בניסוי אלא על כך שהצורך בניסוי כשלעצמו היה איתות פוליטי שלילי. בעוד שהיבטים פוליטיים זכו לפחות לת- שומת לב אינטואיטיבית, רק מעט תשומת לב הוקדשה לשתי המערכות האחרות — כיצד תשפיע הצעה על חיי היום-יום ומה תהיה פעולת הגומלין בינה ובין מערכות קרובות אחרות. לדוגמה, בהעריכה את תול- דות המאבק למען מס הכנסה שלילי הסיקה אליס ריבלין את הלקח דלתלן:

"פתרון בעיית הבטחת ההכנסה יצריך יותר מאשר להעלות הצעות הנשמעות נחמד. יהיה צורך לחשוב על הצעות אלה בזהירות, לבדוק כיצד הן תתייחסנה לתוכניות הקיימות וכיצד יישמו אותן..."

אינני אומרת שמנתחי המדיניות של 1966 היו תמימים מבחינה פוליטית — גרוע מזה, אנו היינו תמימים מן הבחינה הטכנית. היינו דומים לפיסיקאים תיאורטיים המנסים לבנות גשר או פצצה. פשוט לא הבנו עד כמה מסובכות היו הבעיות המעשיות. עכשיו שאנו מבינים, אולי תהיה ההתקדמות מהירה יותר" (Rivlin, 1974).

בכל מקרה אנו מתחילים עם אותם 20% מן הילדים החיים עתה במשפחות חד-הוריות. לילד הנולד היום יש סיכוי של 50% לחיות תקופת-מה עם תורה יחיד. ילדים וחורים כאלה ניצבים בפני מגוון אכזרי של מגבלות כלכליות. על פני הדבר-ים, לתורה יחיד יש רק משכורת אחת שעליה הוא יכול לסמוך. מאחר שהמיומנויות ותהשכלה של הורים יחידים הן, בממוצע, דלות ומאחר שהם מופלים לרעה, המשכורת הזאת היא קטנה יחסית. למרות העדויות המצביעות על כך שהם מוכנים לעבוד למי-עשה בכל עבודה שהם מוצאים (Manser & Maxwell, 1979) שיעור האבטלה אצלם גבוה.

קיצבת הילדים מסייעת אך מעט. ב-1984 קיבלו בערך שליש מן האימהות הבודדות קיצבת ילדים — בממוצע 2,300 דולר לשנה (Belkin, 1985). הסיבות לכך מובנות היטב, הכנסת האבות נמוכה, בממוצע. רבות ניש-אות מחדש ומועידות כל הכנסה שיש להן למשפחותיהן החדשות. בתי המשפט נמנעים לעתים קרובות לשפוט אבות על-פי אמות מידה מחמירות בכל הנוגע לדמי מזונות, אם משום שבתי המשפט רגישים לגבי הכנסתם של האבות או משום שהם נענים לטיעונים שאבות אחדים מסוגלים להעלות. במשך למעלה משלושים שנה, ובמיוחד באר-בע או חמש השנים האחרונות, הממשלה הסדרלית פעלה בכוח הולך וגובר כדי לכפות את תשלום התמיכה. ואף-על-פי כן, הסכום הממוצע ששולם ב-1984 היה קטן בהרבה מן הסכום ששולם ב-1979, במיוחד כאשר הותאם לאינפלציה. על-פי ההכנסה נטו, מחצית מן המשפחות של אימהות עם ילדים הן עניות (Department; Grossman, 1982; of Commerce, 1979).

גורמים נוספים לעוני של ילדים הם: שכר נמוך, תת-תעסוקה ואבטלה, משפחה גדולה, ובעיה פנימית במה שמכונה מחזור החיים של המשפחה. זוהי בעיה ישנה נושנה, ש-זוהתה לפני שנים רבות בידי הסנטור פול

נים בסופו של דבר. סיפק זיכוי המס בר-החזר אבן בוחן שעל-פיה ניתן היה לבדוק באיזו מידה הפטור האישי באמת מיטיב עם אנשים בעלי הכנסה נמוכה.

המצב הפוליטי המעורפל איפשר לסטות ממדיניות המסים (Aaron & Galper, 1985) — סטייה שאין עמה הטבעה של תווית שלילית, ואשר תיטיב באופן ממשי עם משפחות המטופלות בילדים, שתיטיב עם נשים קשישות ותענה על בעיה של תכנון המצויה בביטוחים הסוציאליים. נראה היה שחשוב להציג סטייה זו מוקדם. פטור אישי משופר, לאחר שיוצג — ובוודאי לאחר שיחוקק — ייטיב עם העשירים ויחשב מיטיב עם העניים, ועל כן אי אפשר יהיה למעשה לבטלו. הטיעון שלהלן תיאר את מצבן של משפחות באופן המצדיק זיכוי מס ברי-החזר (Schorr, 1984).

נשים וילדים

מבין כל אלה שהם עניים בארצות הברית 40% הם ילדים. שיעור העוני לגבי ילדים ירד לרמה נמוכה של 14% בשנות ה-60 ועמד על 22% ב-1983. ארבעה-עשר מיליון ילדים חיים כיום במשפחות עניות. מומחים אחדים סבורים שההגדרה הקבועה של הממשלה את העוני מפחיתה מחומרת המצוקה (Deprivation) כך שב-1983, למשל, בעדות בפני הקונגרס בחרה אליס ריבלין בקו של 125% מן ההגדרה הרשמית. על-פי קרי-טריון כזה למעלה מילד אחד מתוך ארבעה חי במשפחה "על סף העוני". פעם דובר הרבה מאד על עוני אצל ילדים בארצות הברית, אלקסיס דה-טוקוויל קרא לה מדינה המרוכזת סביב הילד. כאשר ירדו שיעורי הילודה ותנועת הנשים זכתה להישגים, החלו לדבר על "הפמיניזציה של העוני" (Pearce, 1978; National Advisory Council, 1981).

טות להיות בלתי מספיקות ממילא "מספיקות עוד פחות עבור ראשי משפחות...". (1980). באופן כללי, שליש מן המובטלים הם עניים; במרס 1981, כאשר שיעור האבטלה היה 7.3%, חיו 4 מיליון ילדים במשפחות עם שני הורים שאחד מהם היה מובטל. שגודל המשפחה הוא אחד הגורמים לעוני הוא למעשה עשה עניין המובן מאליו: שלושה מכל חמישה ילדים עניים חיים במשפחות שיש להן שלושה ילדים או יותר (Department of Commerce, 1983).

העוני כקריירה

רשימה נוסח ספר-לימוד של התכונות הגורמות עוני אצל ילדים מספקת אך מושג קלוש על ה"הקריירה" או המאבק שהעוני מציג. מובן היטב שהעוני מתנהל במסלול, שכרוכים בו משברים בוזמניים בשני מישורים — התפתחות המשפחה והתפתחות ההכנסה (Schorr, 1966A; Norton, 1983; Hanson, 1983). ארבעה שלבים קריטיים של מחזור זה הם: 1. העיתוי הנסיבות של הנישואין והלידה הראשונים; 2. העיתוי וההכנסה של הבחירה במשלח היד; 3. הלחץ של מחזור המשפחה — הקונפליקט שבין שאיפה לצורך; 4. התפרקות המשפחה.

נוטים לקשור נישואין מוקדמים (למשל, לפני שהגיעה האשה לגיל 18) עם הכנסה נמוכה, השכלה דלה, לידה מוקדמת, יותר ילדים, פירוד וגירושין. נישואין (או חיים ביחד) מוקדמים אינם שיפוטי מבודד; הם משקפים את דעתם של שני צעירים על סיכוייהם בחיים. צעירים רבים הסבורים שבכוחם להתקדם מבחינה כלכלית ידחו את הסיפוק המידי של חיים ביחד למען יתרון לטווח ארוך. הניסיון של הוריהם האקלים הכלכלי הנוכחי משפיעים על תפיסתם לגבי דחייה זו יותר מאשר הטפת מוסר מרחוק. בחירה מוקדמת במשלח יד (ובכלל זה

דאגלס, ששכר מינימום עבור משרה מלאה לאורך כל השנה אינו מספיק כדי להימלט מעוני כאשר מדובר במשפחה בת ארבע נפשות (Douglas, 1927). יתרה מזו, יחסית לצורכי המשפחה, שכר המינימום פחת במשך 20 השנים האחרונות. שכר של 3.35 דולר לשעה, שכר המינימום, ועבודה במשרה מלאה במשך כל השנה, רק יקרבו משפחה בת שתי נפשות לרמת העוני של 1984 — 6,720 דולר. אין להתפלא אפוא על כך שגם בין המשפחות שבהן מבוגר אחד, לפחות, עובד באורח סדיר, משפחות עם ילדים נוטות יותר להיות עניות (Hayghe, 1981).

בעיה כללית יותר היא השחיקה ארוכת הטווח בשכר המשפחה. עד 1960 בערך חשבו, ששכרו של גבר או זה של הורה יחיד חייב להספיק לקיום סביר של משפחה קטנה. אף-על-פי שנשים רבות שנכנסו לכוח העבודה בשנות ה-60 חשו שהן מביאות הכנסה נוספת/זעומה, בשנים שלאחריהן גברה אצלן התרגשה שהן נדרשות לעבוד. בתלקו היה זה משום ששכרם הממוצע של הגברים, שעלה בהתמדה, התייצב בשנות ה-70 ואחר כך ירד למשך שנתיים או שלוש. ב-1981, למשל, העריך משרד החקלאות רמת חיים ממוצעת למשפחה בת ארבע נפשות ב-25,400 דולר. באותה תקופה היה השכר השנתי הממוצע בתעשייה 13,270 דולר. כל מה שעלה בידיהם של שני אנשים המרוויחים שכר ממוצע בתעשייה לעשות היה לקיים רמת חיים מתונה — כל עוד לא פוטר אחד מהם. מכאן, ששכר המינימום והשכר הממוצע קטנו יחסית לרמת החיים של המשפחה והדבר העמיד בעיה חדשה או חמורה יותר בפני אלה שנטלו על עצמם לתמוך בתלויים.

ברור, שאבטלה מפסיקה את ההשתכרות לחלוטין והיא אף הרסנית יותר. רק מדינות מעטות מתאימות את ביטוח האבטלה לגודל המשפחה, ולפי הוועדה הלאומית לדמי אבטלה (National Commission on Unemployment Compensation) קיצבאות הנר-

לפירוד. האם והילדים עשויים להמשיך להתי-
אבק, אבל מתוך עמדה של נחיתות. לכך
קראו השלב של התפרקות המשפחה. לאמיתו
של דבר, המשפחה עשויה להיראות כאילו
היא מתארגנת עתה לראשונה מזה שנים,
אבל אין שום ספק שהיא "מוגבלת".

כך אנו רואים אפוא את זיקת הגומלין
של הבחירות הנעשות באשר לעבודה ול-
משפחה, כיצד הן זורמות יחד וכיצד האפש-
רויות המעשיות, ובכלל זה סכומי הכסף
הזמינים או הצפויים, משפיעים על הבחירות.
ניתן לראות את הרלוונטיות של רעיון
המיושם בארצות מתפתחות. ההמראה, כתב
פעם רוסטוב, ממתינה ל"הצטברות של הון
סוציאלי כולל", יחד עם המיומנויות הדרו-
שות והדחף להשתפרות (Rostow, 1960).
לגבי משפחות עניות המראה דורשת כסף
עודף להשקעה. בשיפור עצמי, כמו גם את
המיומנות והדחף הנכפים עליהם יותר מן
הרגיל.

גם להיאבק על מנת להתקדם, אפילו אינך עני, הוא קריירה

אותם עקרונות חלים על כל המשפחות,
להוציא משפחות מן המעמד הבינוני הגבוה
ומשפחות אמידות. עבור רוב העובדים ההכ-
נסה בהתחלה נמוכה, ואם יש ילדים במש-
פחה, ההוצאות גבוהות יחסית. ילד אחר
ילד, אותו חלק של הכנסת המשפחה המוק-
דש לצרכים כגון מזון וביגוד הולך וגדל
ואף-על-פי כן רמת החיים של המשפחה
יורדת. חייבים לוותר על משהו: ההוצאות
על נופש ותחבורה הן סוציאלי כולל
יורדים. נראה, שקביעות אלה נכונות "לרו-
חב כל קבוצות הגיל וההשכלה" (Espen-
shade et al., 1983), דהיינו, התיאור משקף
את מאבקה של קשת רחבה של משפחות
אמריקניות צעירות להגיע לרמת חיים הוגנת
ולשפר את מצבן. לאור הקביעה הפותחת
על משפחות בעלות הכנסה בינונית ניתן

"הידחפות") אף פוגעת בפירוד העבודה,
והיא נוטה לתיות כורח המציאות של נישו-
אין מוקדמים. אלה הדוחים את התבססותם
במקצוע יעשו זאת מאוחר יותר ובצורה
גבוהה יותר, עם קשרים טובים יותר, ותוך
דרישת מחיר גבוה יותר עבור עבודתם.
להכנסה האישית ולהכנסה המשפחתית יש
חשיבות משום שהשכלה, ותזווה למקום שבו
קיימות הזדמנויות, ואפילו חיפוש אחר מש-
רה מוצלחת, כולם עולים כסף.

בתגיעם לאמצע שנות ה-20 שלהם כבר
עשו האנשים הצעירים הכרעות המשולבות
זו בזו הקושרות אותם. הנשים כבר החליטו
אם להמשיך בלימודים או לצאת לעבוד,
ודבר זה קובע מה יהיה ביכולתן לעשות
מאוחר יותר. בשביל אלה הגרים במקומות
שאין למצוא בהם עבודה אלה הן השנים
שבהן מחליטים אם לעקור או להישאר.
עתה ניצבות המשפחות בפני המתיחות ש-
בין הכנסה מצד אחד ובין מה שדרוש
לפרנסה ולהגשמת השאיפות מצד שני —
הלחץ של מחזור המשפחה (Wilensky,
1963). לרוע המזל, ההכנסה נוטה להתפתח
בלא כל זיקה לצורכי המשפחה. כלומר,
ההכנסה גדלה במשך השנים עם ההתקדמות
בעבודה, הוותק, חופש רב יותר לאימהות
לצאת לעבודה, אבל ההוצאות גבוהות ביו-
תר, יחסית, בשנים הראשונות. כדי להתמודד
עם בעיה זו בני אדם עלולים ליטול על
עצמם עבודות נוספות. לחילופין, הם עלולים
לנסות לצמצם את הצורך שלהם בהכנסה;
ליצור רווחים בין ילד לילד או להקטין את
מספרם. אלה הן הדרכים המקובלות. לדרכים
אחרות, כגון ליטול הלוואות או לא לשלם
חשבוניות יש כמובן מגבלות.

בשלב זה יש כאלה המוותרים על השאי-
פות שאולי היו להם ונאבקים על עצם הי-
קיום. או שהאב (לעתים קרובות יותר מאשר
האם) עלול להיפרד מן המשפחה, אולי כדי
לנסות שוב. כמובן, שרק מעט נעשה מתוך
חישוב קר. מטבעו של המאבק הוא, שהיו
בו הרבה תסכול וסכסוכים רבים שהביאו

רעב, אך אין הן מבטיחות — למען האמת המדיניות שלהן עשויות להפריע לכך ב- צורה פעילה — כבוד ושיפור עצמי; והתוכן-ניות המבוססות על מבחן אמצעים אינן עושות דבר למען ילדים במשפחות בעלות הכנסה בינונית.

גם למדינות מערביות אחרות יש כמו לנו תוכניות לביטוח סוציאלי ותוכניות המבוססות על מבחן אמצעים, כמו גם תוכניות מיוחדות עבור משפחות חד-הוריות, המשל-מות את הכנסתן בצורה צנועה ביותר. לדוגמה, כל הורה בודד בבריטניה זכאי למה שקרוי תוספת קיצבת ילדים (Child Benefit Insurance). אם למקד זאת יותר, לכל המדינות התעשייתיות במערב, פרט לארצות הברית, יש תוכנית יסוד המבטיחה סכום כסף לכל ילד בלא כל קשר להכנסה — קיצבת משפחה או קיצבת ילדים. קיצב-אות אלה מהוות "אחוז משמעותי" מן השכר הממוצע, 5% עד 10% במקרה של ילד אחד, והן גבוהות יותר בצורה משמעותית לגבי אימהות בודדות ולגבי משפחות עם ילדים אחדים (Kameran, 1980). מספר מדינות נותנות במקום זה — או בנוסף לזה — זיכוי ממס הכנסה בגין כל ילד (קנדה) או בגין הורה יחיד (אוסטרליה) (Kameran & Kahn, 1982). הזיכוי ממס משולם כתחור מס למשפחות אשר — בשל הכנסתן הנמוכה — אינן חייבות במס.

באורח בלתי נמנע, תוכניות המבוססות על מבחן אמצעים מייחסות חשיבות הפוכה בכל מדינה לרמה שבה ניתנות קיצבאות הילדים או קיצבאות אחרות. ארצות הברית מוציאה יותר מאשר כל מדינה תעשייתית אחרת על תוכניות כגון סיוע למשפחות עם ילדים תלויים (AFDC) ותלושי מזון, בדולרים או כחלק מן הקיצבאות הסוציאליות. בהכנסה נטו, בבריטניה ובצרפת הכנסתם הכוללת של הורים יחידים היא מחצית מזו של משפחות דו-הוריות, אך בארצות הברית היחס הזה מגיע לשליש בלבד. אין ספק, שמערכת קיצבאות הילדים (או זיכוי המס)

להבין, שהנושא של רמות חיים והון סוציאלי-לי כולל נעשה דוחק לאחרונה עבור משפחות צעירות ולא עניות.

מערכות קרובות

התוכניות הנוכחיות להבטחת הכנסה, אפילו אם ישפרו אותן או יכוונו אותן מחדש, לא תפתורנה בקלות בעיה זו של הכנסה ביחס לצורכי המשפחה ולהון סוציאלי כולל. מבין הביטוחים הסוציאליים, עוסק בעוני של ילדים ביטוח שאירים, נכות ואבטלה. מות הורה, אשר למענו תוכנן ביטוח שאירים, פינה את מקומו להיפרדות הורים — נושא שהביטוח הלאומי אינו מטפל בו, כמזבן (אבל מזמן לזמן מישהו אומר שהוא היה צריך לטפל בו) (Schorr, 1966B; International Herald Tribune, 1973; Pogrebin, 1983). יתרה מזו, כל התוכניות לביטוח סוציאלי קושרות תשלומי קיצבאות לתש-לומים קודמים או לשכר. כדי להגן על עיקרון זה הביטוח הלאומי מעניק לתלויים רק קיצבאות צנועות ומיישם את מה שקרוי תוספת מירבית למשפחה — תוך הגבלת מספר הילדים שעבורם משולמות הקיצבאות הנוספות ל-1.5 עד 1.9 ילדים. רוב המדינות אינן מעניקות כלל דמי אבטלה לתלויים. הדילמה כיצד לדאוג בצורה הוגנת לתלויים יחד עם זה לשמור על התפיסה הרחבה של הטבות הקשורות לשכר היא מהותית, לרוע המזל, לתפיסה האמריקנית את הביטוח הסוציאלי.

נוסף על כך, יש לנו תוכניות הבנויות על מבחן הכנסות (Means-Tested Programs) — תלושי מזון, סיוע למשפחות עם ילדים תלויים (Aid to Families with Dependent Children — AFDC) ומספר תוכניות קטנות יותר. מטבע הגדרתן, הן עוסקות באלה הנמצאים במצוקה הגדולה ביותר וברמות שאינן רחוקות, אפילו בזמנים הטובים ביותר, מהתרוששות. הן עשויות למנוע

לכך היא שלרבות מן הנשים לא היתה הכנסה משלהן, ומפני שאלה מהן שהיתה להן הכנסה השתכרו פחות מאשר הגברים, ומפני שאלה מביניהן שהיו נשואות האריכו ימים יותר מבעליהן. יתרה מזו, בגלל שיגיון שלא במתכוון של הביטוח הלאומי הזקנים ביותר מבין הקשישים, שרובם הגדול נשים, מקבלים בממוצע קיצבאות נמוכות יותר מאשר מקבלים הקשישים הצעירים יותר. קרוב לוודאי שהבעיה תיעשה חריפה עוד יותר, במקום להיות חריפה פחות, מפני שרבים יותר מגיעים לגיל גבוה.

ולבסוף, דפוסים דמוגרפיים משתנים מש- תלבים עם המחסור הגובר בכספי ציבור ויוצרים ניכויים, שלא לדבר כבר על ראיות, בדבר קונפליקט בין-דורי — התפתחות שאין להקל בה ראש. מפתח מאוד למלא את הצרכים הברורים של הצעירים הקשישים — ושל אנשים בגיל העמידה, שבהכרח קשורים לצרכים של ילדים וקשישים — בעזרת תוכנית ציבורית אחת.

מדוע עכשיו התור שלהם?

אם לסכם את מה שנאמר עד כה, משפחות עם ילדים ייצגו זה מכבר חלק גדול מן האוכלוסיה הענייה — ובעיה זו הולכת ומחריפה. גם משפחות רבות שהן בעלות הכנסה בינונית והמטופלות בילדים מתנסות

והתוכניות המשלימות, כמו גם ההבדלים האחרים בין המדינות, מותירה את המשפחות החד-הוריות והמשפחות האחרות עם ילדים בבריטניה ובצרפת במצב טוב יותר מאשר בארצות הברית (Rapport, 1977).

בזמנו היה קשה להסביר מדוע אין בארצות הברית קיצבאות ילדים¹; גם היום עדיין ניתן להעלות מערכת נימוקים משכנעת ביותר לטובת תוכנית כזו (Ozawa, 1977). אולם קרוב לוודאי שהזמן והנסיבות החברתיות המשתנות עושים את זיכוי המס ברי-החזר רצוי יותר מקיצבאות הילדים, ויחד עם זה הוא משיג יעדים דומים. מחד-גיסא, משפחות גדולות מאוד — הגימוק הטוב ביותר בעד קיצבאות ילדים — נעשו שכיחות פחות. לדוגמה, עד לפני זמן לא רב, היו במשפחה טיפוסית של תוכנית הסיוע למשפחות עם ילדים תלויים (AFDC) שלושה ילדים; כיום יש בה שניים.

מאידך גיסא, נשים קשישות (כמו גם גברים קשישים, אך אצל הנשים הדבר דוחק יותר) מתחרות בילדים בצורך הנואש שלהן בהשלמת הכנסה. בשנת 1980 היו הכנסותיהן של למעלה ממחצית הנשים הקשישות החיות לבדן הכנסות שהוגדרו כדלות או כמצויות על קו העוני (Grad, 1983). יותר ממיליון נשים קשישות נוספות השתייכו ל"עניים סמויים", כלומר, לאלה שלא נחשבו עניים רק בגלל הכנסתם של אלה שהם שותפיהם למשק-הבית (Orshansky, 1978). הסיבה

1 הסיבות העיקריות לכך שקיצבאות הילדים לא נפוצו לארצות הברית מקורן בגורמים היסטוריים. באירופה הן שימשו במקורן את המעסיק בתור אמצעי להקפאת השכר. שכר הקיום הותאם לגודל המשפחה וענה אפוא על הבעיות של המשפחות הגדולות בלי לתת תוספת שכר כללית. בסופו של דבר זכו האיגודים המקצועיים ממילא בהעלאות שכר כלליות והתוכנית פרחתה כדי לענות על מטרות אחרות; האיגודים המקצועיים באירופה המכו בתוכניות אלה בתקיפות במשך שנים. ואולם האיגודים המקצועיים בארצות הברית התנגדו להן בתקופה מכרעת. יתרה מזו, קיצבאות הילדים נחשבו באירופה במשך תקופה ארוכה מכשיר להגברת הילודה. הניסיון שנרכש באירופה בעקבות מאמצים אלה לאחר 1930 הראה, שלא זו הדרך לעודד ילודה, אולם התפיסה הרווחת לא השתנתה הרבה. כאשר התרחבו תוכניות הממשלה בשנות ה-60, הטרידה את האמריקנים בעיית התפוצצות האוכלוסין. אנו לא היינו נוקטים שום אמצעי, אשר היה עלול ליצור את הרשם, ויהיה מוטעה ככל שיהיה, שהוא מחמיר את הבעיה. ואחרון-אחרון, ההנחת הרווחת היתה שקיצבאות ילדים תהיינה אמצעי כללי מדי. רק בעת האחרונה השקפה כזו אינה עלולה לערער במידה רבה את סיכויי החקיקה במסגרת התהליך הפוליטי בארצות הברית.

הצעה

נמחיש זיכוי מס ברי-החזר (Refundable Tax Credit — RTC) בעזרת דוגמה. חקיקה תבטל את הפטור האישי בסך 1,000 דולר² ותעניק במקומו זיכוי מס אישי (Personal Tax Credit) בסך 400 דולר. זיכוי כזה יפחת ב-5% מן ההכנסה שמעל הכנסה גולמית מתואמת (Adjusted Gross Income — AGI) של 10,000 דולר (הכנסה גולמית מתואמת היא הכנסה חייבת במס פחות מעט מאוד התאמות מותרות, כגון הוצאות העתקת מקום מגורים, אי אלה סכוי מים שנחסכו לצורך פרישה, ודמי מזונות ששולמו).

הזיכוי הקיים על ההכנסה מיגיעה אישית ייבלע בסעיף זה, הווי אומר, הוא לא יהיה קיים עוד כזיכוי נפרד. הפטורים המיוחדים הקיימים בשל זיקנה ועיוורון יבוטלו. על-פי החוק הנוכחי מותר לנישום לתבוע את ההתזר האישי שלו ובאותו זמן להיכלל כתלוי גם בהחזר של אחר, אם מתמלאים התנאים של תלות. תביעה כפולה כזו תיאסר. מי שאינם חייבים מסים יהיו זכאים להחזרים גם להבא. אם התחזר יעלה על סכום שנקבע, אולי 1,000 דולר, ניתן יהיה לשלמו בחלקים רבעוניים.

ניתן לפרט את השלכותיו של תכנון מיוחד זה כדלקמן: ככל שהכנסתו של פלוני גבוהה יותר, כך קטן הרווח מזיכוי מס כזה; בנקודה כלשהי יש הפסד יחסית לחוק הנוכחי. לדוגמה, פטור של 1,000 דולר ערכו 500 דולר לאדם שחלק מהכנסתו חייב בשיעור מס של 50%. ערכו של הזיכוי המוצע כאן יהיה 400 דולר עבור כל אדם. יתרה מזו, הזיכוי קטן ב-5% מהכנסה שמעל 10,000 דולר, כך שבהכנסה גולמית מתואמת של 14,000 דולר, למשל, זיכוי המס בן 400 הדולר המגיע לאדם התובע או למשפחה

בקשיים. על-פי טבעם של השלבים שהמש- פחות עוברות, דווקא בזמן שההכנסה דרושה ביותר היא נמוכה ביותר. בשל מגוון של סיבות הקשורות בכלכלה ובמדיניות הממשלה, לחצים אלה חריפים במיוחד עתה ויימשכו עוד זמן מה לפחות. למשפחות צעירות חשובים אפילו סכומים קטנים המאפשרים לתמרון מעט ולהשקיע בקידום. אבל מערכת הביטוח הסוציאלית הנרחבת שלנו, שהיא, למרות כל הקשיים, מוצלחת ביסודה, תוכננה מתוך ראיית צורכיהם של יחידים — נכים, גימלאים, מובטלים, אלמנים ויתומים — ולא של משפחות. משום כך היא מטפלת בצורה גרועה בילדים תלויים ופוחת לחלוטין על ילדים רבים — למשל אלה שיש להם הורה יחיד. לאור ההודמנות המופיעה, אפשר שהגיע הזמן לכוון תוכנית, שאינה רוחה, שתטפל בילדים ובמשפחותיהם.

זיכוי מס ברי-החזר

זיכוי מס ברי-החזר הוא זיכוי כנגד מסי הכנסה או תשלום במזומנים במידה שאין חיוב במס. הוא מוצע בדרך כלל כתחליף לפטור האישי במסי הכנסה. ניכויים אישיים ערכם רב יותר עבור אלה המשלמים שיעור מס גבוה יותר. הווי אומר, זיכוי של 1,000 דולר ערכו 500 דולר לאדם המגיע עד לשיעור מס של 50%, אבל 200 דולר בלבד לאדם המשתכר פחות והחייב במס של 20%. ואולם, לזיכוי מס של 500 דולר, או של 200 דולר או כל סכום אחר שנקבע בחוק, יש אותו ערך עבור כל נישום. זה כבר נראה פחות לא הוגן. חוק המס הקיים מכיל בתוכו זיכוי הכנסה מיגיעה אישית (Earned Income Credit — EIC), אבל הוא צנוע מאוד וזמין רק לאלה שהם בעלי הכנסה מיגיעה אישית, ורק עד ל-10,000 דולר מן ההכנסה מיגיעה אישית.

2 ההצעה מתייחסת לחוק מס ההכנסה ב-1984. פרט למקומות שבהם צוין אחרת, האומדנים לגבי רמת הדולר ואומדנים אחרים משקפים את החוק מ-1984 שהוחל על נתוני ההכנסה ב-1982.

לוח 1. רמות הכנסה גולמית מתואמת שבהן כדאי יותר
הזיכוי המוצע במקום הפטור
(לפי חוק המס ב-1984)

סוג המשפחה בהחזר	ללא פירוט	לפי פירוט *
אדם יחיד למטה מגיל 35 החזר משותף, למטה מגיל 35 מפרנס יחיד:	14,000 דולר	14,251 דולר
אין תלויים	18,800	18,838
שני ילדים תלויים	24,400	25,397
שלושה ילדים תלויים	26,725	27,988
שני מפרנסים:		
אין תלויים	18,841	19,130
שני ילדים תלויים	24,864	26,041
שלושה ילדים תלויים	27,235	28,832
אדם יחיד בגיל 65 או יותר	14,000	14,251
החזר משותף בגיל 65 או יותר	18,800	15,838

המקור: Special analysis by the Office of the Secretary
of the Treasury, Office of Tax Analysis, December 22,
1983.

* בהנחה שההוצאות המותרות בניכוי שוות ל-23% מן ההכנסה
הגולמית.

והרמה של סף ההכנסה היתה בין 14,000 ל-18,000 דולר, בהתאם לנסיבות האישיות. לשון אחר, הקשישים ייצאו נשכרים עד להכנסות גבוהות יחסית. מי שייצאו נשכרים גם הם הן אותן משפחות, בדרך כלל בעלות הכנסה נמוכה יחסית (Schorr, 1980), שעמן גרים הקשישים "העניים הסמויים". נראה, ש-60% מן האנשים התובעים החזר מס ימצאו שזיכוי המס כדאי עבורם (ראה לוח 2). מלבד זאת, ל-5.5 מיליון זוגות נשואים וראשי משפחות יש הכנסות כה נמוכות עד שהם אפילו לא תבעו החזר; ברור מאליו שלגביהם זיכוי ברי-החזר הוא כדאי.

העובדה, שיש מספר גדול של מרוויחים ומפסידים בקבוצת בעלי ההכנסה הגולמית המתואמת — זו שהכנסתה השנתית 20,000 עד 30,000 דולר — מצביעה על כך שבי-

יקטן ב-200 דולר למשפחה. גם אדם קשיש מאבד את זכותו לפטור מיוחד. משתנים אחרים כוללים את רמת הניכויים הומינים ואת ההרכב המשפחתי של הגישום. כל זה מובא בחשבון בלוח 1, המראה את רמת ההכנסה אשר עד אליה ימצאו סוגים שונים של משפחות שהזיכוי כדאי להן.

מלוח 1 ברור, שזוגות ומשפחות, ובמיוחד משפחות עם ילדים, ייהנו מזיכוי המס (ההכנסה הממוצעת למשפחה בשנת 1982 היתה 23,430 דולר). הכנסת הקשישים נמוכה יותר מזו של הצעירים, אך הרמה של סף ההכנסה (Threshold Income Level) שבה ייצאו נשכרים גם היא נמוכה יותר. בשנת 1980 היתה אפוא ההכנסה הממוצעת ליחידים ולזוגות קשישים, אם מצרפים את הכנסותיהם יחד, 6,970 דולר (Grad, 1983),

באותו שיעור כמו יוקר המחיה, הוא היה עומד היום על 2,500 דולר בערך. יותר מזה, אילו השתפר הניכוי האישי באותו קצב כמו יוקר המחיה והעלייה בשכר, הוא היה עומד היום על 5,600 דולר בערך (Moynihan, 1985). לפיכך, יש נימוקים משכנעים רבים לטובת שיפור הטיפול באמצעות מס הכנסה באלה שהם תלויים, בדרך זו או אחרת. יתרה מזו, כפי שצוין, הצעה זו מועלית בהקשר שבו שיפור כלשהו במצבם של אנשים בעלי הכנסה גבוהה עשוי להיחשב תחליף הכרחי של שינויים מס אחרים.

ההישגים של זיכוי מס בר-החזר

נסיים בסקירה של מה שיוכל להשיג זיכוי מס בר-החזר לאור הלחצים במשפחה והרבעיות של מדיניות ציבורית שאת קוויהן הכלליים שירטטנו לעיל:

1. לגבי עוני והתאמה הגרועה באורח כרוני שבין המינימום ובין צורכי המשפחה: עדות להשפעת התוכנית על העוני בקרב הקשישים ומשפחות עם ילדים ניתן למצוא בהערכות השפעתה על נטל המקרים שב-מסגרת תוכניות הסיוע הציבורי שהם נאלצים לפנות אליהן. בשנת 1980 היה זיכוי מס בר-החזר כפי שתואר מבטיח לפחות הכנסה שוות ערך (במקרים רבים, הכנסה גבוהה יותר) לרבע מן היחידים הקשישים ולשליש מן הזוגות הקשישים הנחנים מהכנסת הביטוח המשלים, (Supplemental Security Income — SSI), (Kahn with Rasberry, 1982). הווי אומר, הם לא היו נאלצים לתבוע הכנסת ביטוח משלים. בשל מגוון סיבות הקשורות בהפעלת התוכנית ובצורה שבה נמסרים הנתונים, קשה יותר לאמוד את ההשפעה על מקבלי הסיוע למשפחות עם ילדים תלויים (AFDC). נסתכן וננחש, ש-25% ממקבלי הסיוע האי-מור היו מקבלים לפחות אותו סכום מן הזיכוי בר-החזר כמו מן הסיוע למשפחות

קבוצה זו, על-פי הסעיפים החדשים, משפחות גדולות ייצאו נשכרות יחידים או משפחות קטנות יפסידו. האחרונים יפסידו בממוצע 319 דולר לשנה. חלק תארי של הרווח, 22 מיליארד דולר בקירוב, יופנה ל-52 מיליון משפחות בעלות הכנסה של פחות מ-20,000 דולר לשנה. נוסף לכך, 5.5 מיליון משפחות שאינן תובעות כיום החזר תהיינה זכאיות להחזרים בסך 5 מיליארד דולר בקירוב. למעט חריגים מעטים. נישומים בעלי הכנסה גולמית מתואמת העולה על 30,000 דולר לשנה יפסידו מן השינוי. לנישומים שהכנסתם מ-30,000 דולר עד 50,000 דולר יהיו הפסדים ממוצעים של 720 דולר לשנה; לנישומים שהכנסתם מ-50,000 דולר עד 100,000 דולר יהיו הפסדים ממוצעים של 1,245 דולר לשנה, וכן הלאה. השקעות פטורות ממס מרוכזות בקבוצות האחרונות; משום כך ההכנסה הגולמית המתואמת איננה מתקרבת אפילו לשיקוף מלא של הכנסותיהן.

העלות נטו לממשלה תהיה קצת יותר מ-7 מיליארד דולר לשנה — 5 מיליארד דולר לנישומים שאינם תובעים היום החזר מס, ו-2.3 מיליארד דולר לנישומים שכן תובעים החזר (ראה לוח 2). אפשר היה להקטין את העלות המשוערת לממשלה על-ידי הנהגת קיצוצים בסימון הציבורי ובתוכניות אחרות הבנויות על מבחן אמצעים, אך אנו מעדיפים שלא לעשות כן. התוכניות הללו צומצמו מאוד בשנים האחרונות, הן מבחינת הוסאות והן מבחינת רמות התשלום. היכן שיש אפשרות לחסוך, יש להעניק עדיפות ראשונה לשיפורן.

שבעה מיליארד דולר הם סכום גדול, אפילו בשנות ה-80. ואולם, ניתן לטעון בצורה משכנעת שהקיצבה לתלויים, שאליה מכוונת הצעה זו, היתה טעונה תיקון כבר מזה זמן רב. יוקר המחיה (ועל כן העלות של גידול ילד) השיג בהרבה, מאז נקבע בגובה של 600 דולר ב-1948, את השיפור בערך הניכוי האישי. לו גדל הניכוי האישי

לוח 2. השקעת זיכוי ברידוזור בסך 400 דולר לנפש יחד עם ביטול הפטור בסך 1,000 דולר, יוצי' ההכנסה המורחזת והשפיר לוקמים ולעוזרים, מחולק

לפי קבוצת ההכנסה המתואמת

חניעי החזר לפי אוק המס הנוכחי בלבד

(חוק 1984, רמות הכנסה של 1982)

שינויים בדיווח המס	החזרים עם הגדלת מס				החזרים עם הקטנת מס				קבוצת ההכנסה הגוללמית המתואמת	
	הגדלת מס	החזרים	קטנת מס	החזרים	החזרים עם הקטנת מס	החזרים	מספרי ההחזרים	מספר ההחזרים		
(מיליוני דולר)	דולרים	(מיליוני דולר)	(אחוזים)	(אלפים)	(דולרים)	(מיליוני דולר)	(אחוזים)	(אלפים)	(אלפים)	(000 דולר)
7,817—	0 דולר	0 דולר	0.0%	0	471—	7,817 דולר	100%	17,333	17,333	פחות מ-5
6,695—	21	*	0.1	12	401—	6,695	99.9	16,711	16,723	5—10
4,908—	61	97	11.5	1,596	410—	5,005	88.2	12,197	13,836	10—15
1,569—	179	910	46.7	5,092	429—	2,478	53.0	5,781	10,906	15—20
2,792	319	4,047	75.2	12,693	301—	1,254	24.7	4,162	16,882	20—30
10,163	723	10,200	98.8	14,113	286—	37	0.9	130	14,288	30—50
4,510	1,245	4,511	97.5	3,622	533—	1	0.1	2	3,713	50—100
987	1,647	987	93.5	599	0	0	0.0	0	641	100—200
269	1,740	269	87.6	155	0	0	0.0	0	177	200 ויותר
דולר 2,267—	דולר 555	דולר 21,021	40.1%	37,873	דולר 414—	23,288—	59.6%	56,317	94,500	מדריצי

המקור: כמז בטבלה 1.

* פחות מ-500,000 דולר.

הערה: בגלל עיגול המספרים אפשר שהסכומים אינם מתאימים לסכומים הנוכחיים.

מספרים אלו

הלחץ הכספי המוטל על משפחות כאלה, אפילו ברמות הכנסה המתקרבות לממוצע, גלוי אפוא לעין.

ברמת ההכנסה שלהן פטורים אישיים יהיו שווים פחות מ-600 דולר לכל משפחה, ואילו זיכוי המס בר-ההחזר — בערך 1,100 דולר. זיכוי המס היה תופך אפוא הפסד שנתי של 180 דולר בנכסים נזילים לרווח של 320 דולר. זהו שיפור צנוע אך מכובד בכושר התמרון. ועל אחת כמה וכמה אצל משפחות אשר, בגלל אבטלה, הכנסה נמוכה יותר, או מחויבויות רבות יותר, מתנסות בהפסדים גדולים עוד יותר. ברור מאליו, שמשפחות כאלה ירוויחו הרבה יותר מזיכוי המס בר-ההחזר.

3. אשר לדילמה בביטוח הסוציאלי בדבר ייחוס תשלומי הקיצבאות בעת ובעונה אחת לתשלומים קודמים ולצורכי המשפחה: זיכוי מס בר-החזר יפעל לטובת הביטוח הסוציאלי, לי, ואפילו בצורה רחבה יותר, בתור מתאם לגודל המשפחה. לדוגמה, כל ילד הזכאי לביטוח שאירים (Survivors Insurance) הנמצא במשפחה עם ילד אחד או שניים מקבל כיום 50% מקיצבת ההורה, אך ילדים במשפחות עם שלושה ילדים מקבלים 25% בלבד בממוצע, ושליש מן הילדים המקבלים ביטוח שאירים הם למרות זאת עניים (Bonnar, 1985). סימן נוסף לאי-הלימותן של רמות הקיצבאות של הביטוח הסוציאלי, הנבחנות במונחים של משפחה, הוא, ש-4% מן המקרים המקבלים סידע למשפחות עם ילדים תלויים (AFDC) מקבלים גם תשלומי ביטוח סוציאלי. תזונה נרחבת לזיכוי מס בר-החזר תמתן את המצוקה הנצרת אצל התלויים ותפטור את הביטוח הסוציאלי ואת ביטוח האבטלה מן הצורך לגשר על פערים

עם ילדים — אבל בפחות הוצאות מינהליות וטרדה לכולם.

אשר למשפחות עניות שאינן זכאיות לסיוע הניתן למשפחות עם ילדים תלויים (AFDC), זוג ובו אחד מהם עובד במשרה מלאה בשכר מינימום משתכר כ-7,000 דולר, ואם יש לו שני ילדים, הוא עשוי לקבל 370 דולר כזיכוי הכנסה מורווחת. במקום זאת, הן תקבלנה 1,600 דולר מזיכוי מס בר-החזר. קו העוני הוא קצת מתחת ל-10,000 דולר, ועל כן הזיכוי יעלה אותן כדי מתצית הדרך לקו העוני. ברור שעדיין צריך לעשות משהו — על-ידי הסטה כללית של רמות השכר לנקודה שבה שכר עבור משרה מלאה יפרנס ארבעה אנשים ברמת העוני, כמו בעשורים הקודמים; או, לגבי משפחה פלוגנית, על-ידי עבודה חלקית או מלאה של המבוגר השני.

2. אשר למאבקן של משפחות בעלות הכנסות צנועות ובינוניות להזן סוציאלי כולל, ניתן למצוא ראיה להשפעת זיכוי מס בר-החזר כאשר בחגים את מצבה של משפחה בת ארבע נפשות שהיתה לה הכנסה של 9,000 דולר בערך בשנת 73—1972 (שווה ערך ל-20,000 דולר ועשר שנים מאוחר יותר)³. היו אלה שנים טובות יחסית מבחינת צמיחת התוצר הלאומי הגולמי וצמצום שיעור האבטלה. פירוש הדבר, שהמשפחות תפקדו באקלים כלכלי נוח. בממוצע היו למשפחות מקבוצה זו שני ילדים; ראש המשפחה היה בן 35. נכסיהן הנזילים (חס-כונות וחשבונות עובר ושב כמו גם מניות ואגרות חוב בערך השוק) קטנו בקצת פחות מ-80 דולר (שווה ערך ל-180 דולר עשר שנים מאוחר יותר) לשנה (Department of Labor, 1978)⁴.

3 1972—73 היא התקופה האחרונה שפורסמו לגביה עד כה נתונים על הוצאות צריכה. הכנסת משפחה היא מספר שהוא גבוה קצת יותר עבור משפחות אלה מאשר ההכנסה הגולמית המתואמת.

4 בסוף השנה הגיע הערך הכולל של הנכסים הנזילים עבור משפחות ל-2,227 דולר (קצת למעלה מ-5,000 דולר במונחים של 83—1982).

סיכום

זיכוי מס ברי-החזר מוצע כאן כהמחשה של ניתוח "קוביסטי" של הצעת מדיניות. הוא הוצע כך שיתאים למצב פוליטי מיוחד, שהתגלה במידת מה כמו שנצפה. התצדקה של זיכוי מס ברי-החזר נוסחה במונחים של השפעות על משפחות — לא נסקרו השפעות ספקולטיביות, אלא היא נבחנה במישרון במונחים של היחס בין הכנסה נוספת להוצאות המשפחה. זיכוי מס ברי-החזר הוצדק גם במונחים של משחק-הגומלין שלו עם מערכות אחרות שהן רלוונטיות במישרין — שכר מינימום, ביטחון סוציאלי, סיוע למשפחות עם ילדים תלויים וכן הלאה. עלויותיו, ההטבות שלו והשפעותיו על החלוקה מחדש נוסחו במישרין. כמו בניסוי חברתי, ייתכן שגילוי לב באשר להשפעות על החלוקה מחדש לא סייע להצעה. ברטוריקה הפוליטית של הזמן, חלוקה מחדש איננה חלוקה מחדש המזיזה את הכסף במעלה הסולם, אלא להיפך — ואז היא ראויה לגינוי (Carleson & Schorr, 1985).

במקרה זה הציע הממשל הגדלה של הזיכוי האישי ל-2,000 דולר לנפש. העלות נטו של הצעה זו (בערך 40 מיליארד דולר) עלתה בתרבה על העלות של זיכוי מס ברי-החזר שהוצע כאן. למרות זאת לא עורר הפטור האישי שהומתק התנגדות משום צד אף-על-פי שהטעם להנהגתו היה להגן על אלה שהם בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר — הנמקה שהיא מתקבלת על הדעת רק כאשר אין בודקים אותה. הדבר מחזיר אותנו לשאלות של עוצמה פוליטית.

אלה ניתן לראות בבירור את תשלומי הקיצבאות כמתייחסים לתשלומים קודמים או לעבודה קודמת בלי להשאיר — באותו זמן ממש — משפחות המטופלות בילדים במצוקתן.

4. מנקודת הראות של משפחת הנפגעת במשך הזמן עלול להתברר, שמשפחות צעירות יותר עם ילדים יקבלו יותר במסגרת תוכנית כזו, אבל ישלמו מסים גבוהים יותר כאשר יתקרבו ההכנסות לשיא ולאחר שהילדים עזבו את הבית. למעשה, כאילו הלוח לעצמן בתקופת מצוקה כסף על חשבון העתיד המשגשג יותר הנכון להן. הלוואה זו לעצמן — הון סוציאלי כולל — תסייע בידן לעשות עתיד זה משגשג יותר.

אפשר שברור לעין שבתכנון זיכוי מס ברי-החזר יש בנמצא מגוון של תלויות. נספח למאמר זה מונה בתור אפשרויות: קיום פטורים מיוחדים בדבד עם זיכוי מס ברי-החזר, מתן זיכוי ברמה של 500 דולר לאדם, ומתן זיכוי ברי-החזר כחלופה הניתנת לבחירה במקום הפטור האישי — לפי רצון הנישום.⁵

ניתוח זה לא ניסה לעסוק בניהול המס כשלעצמו, אבל ראוי לציין שזיכוי מס ברי-החזר ינוע בכיוון שהמליצו עליו מכבר אלה הכותבים על, המפעילים את, והמתדיינים על-פי חוק המס. הזכאות לקבלת הזיכוי, שהיא למעשה מגדירה את-עצמה, תבוא במקומן של הגדרות מורכבות של תלות וטבלאות מס מיוחדות. אשר לפישוט, ובמיוחד בקשר לשאלות של צדק במסים, ראה ברשימה הביבליוגרפית, תחת השם Weidenbaum, 1973.

5 נתונים על העלויות וההשפעות על ההתפלגות מובאים בנספח למאמר (שלא תורגם).

ביבליוגרפיה

- Aaron, Henry J. & Galper Harvey, *Assessing Tax Reform*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1985, Chapter 7, "The Politics of Tax Reform".
- Belkin, Lisa, "Delivery of Child Support Money Shows Slight National Rise", *The New York Times*, July 12, 1985.
- Bonnar, Deanne, "Women, Poverty, and Policy: A World Wide Challenge", *Journal of International and Comparative Social Welfare*, Vol. 1, No. 2 (Summer, 1985).
- Brown, Lawrence D., *Politics and Health Care Organization: HMOs as Federal Policy*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1983.
- Burtless, Gary, & Haveman Robert H., *Policy Lessons from Three Labor Market Experiments*, Reprint 410, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1985.
- Carleson, Robert & Schorr, Alvin L., in: Report of the Hearing of the Select Committee on Children, Youth and Families' Task Force on Economic Security, April 24, 1985, House of Representatives, Washington, D.C.
- Department of Commerce (US), Bureau of the Census, *Money Income of Families and Persons in the United States, 1977*, Consumer Reports, Series P-60, No. 118, March 1979, Washington, D.C.
- Department of Commerce (US), Bureau of the Census, *Characteristics of the Population Below the Poverty Level, 1981*, series P-60, No. 138, issued March 1983.
- Doty, Pamela, *Guided Change of the American Health System*, Human Sciences Press, New York, 1980.
- Douglas, Paul H., *Wages and the Family*, University of Chicago Press, 1927.
- Espenshade, Thomas J., Kamenske, Gloria & Turchi, Boone A., "Family Size and Economic Welfare", *Family Planning Perspectives*, Vol. 15, No. 6 (November/December 1983), p. 290.
- Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government, FY 1985, Special Analyses*, Washington, D.C., Table G1. See also Department of the Treasury, Internal Revenue Service, *Statistics of Income, 1981, Individual Income Tax Returns*, Washington, D.C., Tables 2.3 and 3.5.
- Grad, Susan, *Income of the Population 55 and Over, 1980*, Office of Research and Statistics, U.S. Social Security Administration, January 1983, Government Printing Office, Washington, D.C.
- Grossman, Allyson Sherman, "More than Half of all Children Have Working Mothers", *Monthly Labor Review*, Vol. 105, No. 2 (February 1982).
- Hanson, Sandra L., "A Family Life-Cycle Approach to the Socioeconomic Attainment of Working Women", *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 45, No. 2 (May 1983).
- Harrington, Michael, "U. S.'s next Economic Crisis", *The New York Times*, Op. Ed. Page, January 15, 1984.
- Hayghe, Howard, "Husbands and Wives as Earners: An Analysis of Family Data", *Monthly Labor Review*, Vol. 104, No. 2 (February 1981).
- "The Idea of Divorce Insurance", *International Herald Tribune*, January 17, 1973.
- Kahn, Arthur L., with Rasberry, Theodosia P., *Program and Demographic Characteristics of Supplemental Security Income Beneficiaries, December 1980*, U. S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, Washington, D.C., revised May 1982, Tables C and D.
- Kamerman, Sheila B., "Child Care and Family Benefits: Policies of Six Industrialized Countries", *Monthly Labor Review*, Vol. 103, No. 11 (November 1980).

- Kamerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J., "Income Transfers, Work and the Economic Well-Being of Families with Children: A Comparative Study", *International Social Security Review* March 1982).
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Consumer Expenditure Survey: Interview Study, 1972-73*, Vol. 1, Bulletin 1997, Washington, D.C., 1978, Table 5. See also statement of Joseph Scully, Hearing before the Select Committee on Children, Youth and Families, House of Representatives, July 18, 1983. G.P.O., Washington, D.C., 1983.
- Manser, Marilyn E. & Maxwell, Myles Jr., *Targeting CETA and Single Headed Families*, April 30, 1979, Mathematica Policy Research, Washington, D.C.
- Moynihan, Daniel Patrick, The Godkin Lectures, Harvard University, April 8-9, 1985.
- National Advisory Council on Economic Opportunity, *The American Promise: Equal Justice and Economic Opportunity*, final report, Government Printing Office, Washington, D.C., September 1981, pp. 7ff.
- National Commission on Unemployment Compensation, *Unemployment Compensation Final Report*, July 1980, Government Printing Office, Washington, D.C., p. 38.
- Norton, Arthur J., "Family Life Cycle: 1980", *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 45, No. 2 (May 1983).
- Orshansky, Mollie, "Statement Before the House of Representatives Select Committee on Aging" (processed), August 9, 1978.
- Ozawa Martha N., "Social Insurance and Redistribution", in: Alvin L. Schorr (ed.), *Jubilee for Our Times*, New York, Columbia University Press, 1977.
- Pearce, Diana, "The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare", *Urban and Social Change Review* (February 1978).
- Pogrebin, Betty Cottin, *Family Politics*, New York, McGraw Hill Book Co., 1983.
- Rapport, Presente par le Gouvernement au Parlement, en Application de l'Article 15 de la Loi du 12 Juillet 1977, Imprimerie Nationale, Paris; United Kingdom, *Family Expenditure Survey*, Her Majesty's Stationary Office, 1977; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Money Income of Families and Persons in the United States, 1977*, Consumer Reports, Series P-60, No. 118, March 1979, Washington, D.C. See also Alfred J. Kahn and Sheila B. Kamerman, *Income Transfers for Families with Children*, Temple University Press, Philadelphia, 1983.
- Rivlin, Alice M., Discussion of papers by James Tobin and Robert J. Lampman, paper presented at the Annual Meeting of the American Statistical Association, New York City, December 27-30, 1973, *Proceedings*, American Statistical Association, Washington, D.C., 1974.
- Rose, Stephen J., John Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1983.
- Rostow, W.W., *The Stages of Economic Growth*, Cambridge (England), University Press, 1960.
- Schorr, Alvin L., A: *Poor Kids*, New York, Basic Books, 1966 (A), B: "Fatherless Child Insurance", *ibid.*
- Schorr, Alvin L., "... Thy Father and Thy Mother ..." Office of Research and Statistics, U.S. Social Security Administration, Washington, D.C., 1980, pp. 13-14.
- Schorr, Alvin L., "To End the 'Women and Children Last' Policy", *Journal of the Institute of Socioeconomic Studies*, Vol. IX, No. 2 (Summer 1984).
- Schorr, Alvin L., *Kept Promises: Domestic Policies After Reagan*, New Haven, Yale University Press (forthcoming).
- Thurow, Lester C., *The New York Times*, Business Section, February 5, 1984.

- Weidenbaum, Murray L., "Shifting from Income Tax Deductions to Credits", *Taxes*, Vol. 51, No. 8 (August 1973); Thomas F. Pogue, "Deductions versus Credits: A Comment", *National Tax Journal*, Vol. 27, No. 4 (December 1974); Peter Gottschalk, "Deductions versus Credits Revisited", *National Tax Journal*, Vol. 29, No. 2 (June 1976); Emil M. Sunley, "The Choice Between Deductions and Credits", *National Tax Journal*, Vol. 30, No. 3 (September 1977). On the other hand, see Gerard M. Brannon & Elliott R. Morss, "The Tax Allowance for Dependents: Deduction versus Credits", *National Tax Journal*, Vol. 26, No. 4 (December 1973); Reka Potgieter Hoff, "An Appropriate Role for Tax Credits in an Income Tax System", *Tax Lawyer*, Vol. 35, No. 2 (Winter 1982).
- Wilensky, Harold L., "The Moonlighter: A Product of Relative Deprivation", *Industrial Relations*, Vol. 3, No. 1 (October 1963).

פעולה מתקנת: חוליה חדשה-ישנה בהערכת מערכות לסיוע כלכלי ושירותי רווחה

מאת ד"ר נחמן שרון*

מבוא

המופנים לסיוע כלכלי על כל צורותיו (הב-טחת הכנסה, סיוע רפואי, סיוע במזון, מימון הוצאות על אנרגיה וסוגי עזרה אחרים) והגברת הדרישות ליעילות ותיעודה מצד הגורמים המממנים ומצד הציבור.²

(ב) חדירתה של מהפכת המידע לשיירותי הרווחה והאפשרויות ליישם את עקרונות תורת המערכות והקיברנטיקה בניהול שירותי הרווחה והתוכניות לסיוע כלכלי.³

(ג) התגברות התחושה שפעולות מתקנות הן מן ההשקעות הכדאיות ביותר בניהול המערכות מנקודת ההתייחסות של עלות ותועלת (Cost Benefit).

גורמים עיקריים אלה ואחרים הביאו כאמור לחדירתו ולהעמקתו של נושא הפעולה המתקנת במרבית השירותים. בארצות הברית נעשה הנדושה חלק בלתי נפרד (ומעוגן בחקיקה) של המערכות לניהול שירותי הסיוע הכלכלי, החל ברמה הפדראלית וכלה ברמה המקומית. היחידות העוסקות בפעולה מתקנת באופן שיטתי ורציף ממחישות ומיישמות הלכה למעשה את עקרון המערכות בניהול בצורה שלא ידענוה עד כה. בישראל קיימת עירנות לנושא בקרב מקבלי ההחלטות בשי-

בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחות נרחבת ומהירה במאמצים לפתח "פעולה מתקנת" (Corrective Action) במערכות הניהול של שירותי הרווחה בכלל ובארגונים לסיוע כלכלי בפרט. פעולה מתקנת פירושה "השימוש שהארגון עושה במידע שהוא מקבל בתור משוב לפעולותיו". הפעולה המתקנת היא אחד המושגים העיקריים של תורת הקיברנטיקה,¹ אך כניסתה לתחומי הפעולה של מדינת הסעד היא מאוחרת יחסית. פעולה מתקנת בממדים מצומצמים קיימת מזה עשרות שנים, אך רק בעשר השנים האחרונות נעשו הפעולות כה שיטתיות, ממושגות וכה נרחבות. הגורמים העיקריים שתורמו להתפתחות זו הם אותם גורמים שהביאו לשינויים חשובים אחרים בניהול שירותי הרווחה: עלייה בדרישה ל"מסירת דין-חשבון" (Accountability), והעלייה ביכולת הטכנולוגית.

הביטויים הספציפיים של גורמים אלה במערכות לסיוע כלכלי היו:

(א) ההצטמקות היחסית של המשאבים

* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
1 ראה: אהרון קציר, כפור המהפכה המדעית, תל-אביב, הוצאת עם עובד, 1977, עמ' 14; יוסף דוריאלי, פירוף מערכות, תל-אביב, הוצאת מעריב, 1981, עמ' 25-27.
2 ראה: Evelyn Brodtkin & Michael Lipsky, "Quality Control in A.F.D.C. as an Administrative Strategy", *Service Review*, 57(1) (March 1983), pp. 1-34; John Mendeloff, "Welfare Procedures and Error Rates. An Alternative Perspective", *Policy Analysis*, 3(3), (Summer 1977), pp. 357-374.
3 קציר (לעיל, הערה 1), שם.

האיכות ובו בוחן מבקר האיכות את "השורה התחתונה" ואת "טיב התוצר", דהיינו האם החלטת הסוכנות אכן היתה נכונה: (1) באשר לזכאות עצמה, (2) באשר לנכונות גובה הסיוע.

הגישה המערכתית לבקרת האיכות מאפשרת לנו לא רק לקבוע את איכות התוצר, אלא גם לאתר את הפגמים בתהליך הקשורים לליקויים בתוצר, במידה שהיו כאלה. הדבר נעשה באמצעות סימול השגיאות הפגמים בידי עובד בקרת האיכות לאורך תהליך הביקורת. תוך שימוש בגישת המשוב השלילי לי מבקר האיכות רושם ליד כל שגיאה את מאפייניה, דבר המאפשר ניתוח ועיבוד קיבוצי של השגיאות בכלל המדגם. דוגמאות לממדים אפשריים לאיפיון שגיאות הם:

(1) סוג השגיאה: באיזה נושא נעשתה השגיאה? האפשרויות הן בנושאים אלה: נכסים, הכנסה מעבודה, הכנסה שלא מעבודה, הרכב בית האב, תוצאות הכרוכות בתעסוקה, תוצאות לדיור ועוד.

(2) על מי מוטלת האחריות העיקרית לביצוע השגיאה: הלקוח (דיווח לא נכון), הסוכנות (מחדלים, ביצועים ושיקולים לא נכונים), המדינה (מדיניות לא ברורה).

(3) הסיבה העיקרית המשוערת לביצוע השגיאה: פירוש לא נכון של מדיניות, שגיאה בחשבון, הכנסה לא נכונה של מידע למחשב, אי ביצוע של ההוראות והנהלים ועוד.

שיטת הרישום שדוגמאות לה הובאו לעיל פותחה עם אוריינטציה ליישום פעולה מתקנת. נקל לראות כיצד יכול המידע, לאחר עיבוד מתאים, להוביל לפעולה מתקנת, הן ברמת המקרה הבודד והן ברמה הקיבוצית.

(ב) בקרת התהליך. במרבית התוכניות שבהן מתבצעת פעולה מתקנת שיטתית מתנהל במקביל לבקרת האיכות גם תהליך של ניתוח ארגוני של תשומות ותהליכים בסוכנויות הסיוע. מטרת הניתוח לאתר פגמים ארגוניים ונהליים. ההנחה העיקרית שמאחורי

חדים וברורים ובארגונים אחדים אמנם הפעולות נעשות "על-פי הספר", כלומר לפי נהלים נוקשים וברורים, ולעובדים יש רק מעט מאוד שיקול דעת. לא רק מרכיבי העבודה מוגדרים, אלא גם סדר שלבי הביצוע שלהם. לא בכדי מוגדרים העובדים במספר מדינות בארצות הברית כטכנאי הבטחת הכנסה.

(ג) התוצר. תוצרי המערכת הן החלטות משני סוגים: החלטות שליליות (דחיית הבקשה לסיוע) והחלטות חיוביות, שניתן למדוד אותן על סולם מרווחי (אינטרוול) על-פי גודל הסיוע שאושר.

2. מנגנונים ושיטות של איסוף המידע את המידע המשמש לאתר עיבודו ליצירת המשוב ניתן לאסוף בשלוש שיטות עיקריות:

(א) בקרת האיכות. השיטה הנפוצה כל כך בעולם התעשייה הפכה להיות חלק אינטגרלי של מערכות הניהול בארצות הברית ובאירופה. השיטה מבוססת על בחירת מדגמים תקופתיים של מקרים מתוך אוכלוסיית מקבלי הסיוע, ומבדיקה חוזרת ויסודית של זכאותם ומידת הדיוק של כמות הסיוע המוגשת (ניתן לבדוק גם מקרים שבהם הוחלט לדחות בקשות סיוע). בקרת האיכות האינטנסיבית כוללת אימות המידע שנאסף על-ידי העובד בשיתוף עם הפונה. לדוגמה: נעשה מאמץ לאמת קיום נכסים כספיים ואחרים, לאמת מידע על תעסוקה והכנסה משכר ושלא משכר תוך הסתמכות על מקורות בלתי אמצעיים כמו בנקים, מעבידים וסוכני נדלונות לסיוע. בנוסף לבחינת אמיתות המידע (המהווה את הבסיס להחלטות עובד הזכאות ולגובה הסיוע) נבדק גם תהליך קבלת ההחלטות הנוגע לגובה הסיוע עצמו. כך עורך מבקר האיכות מחדש את תקציב הפונים ובוחר אם נעשו פעולות העובד על-פי סדר נכון, האם הן נקיות משגיאות אריתמטיות, והאם הוזיכויים והניכויים שהלקוח זכאי להם אכן הובאו בחשבון. לאחר בחינת התהליך מגיע השלב האחרון והקובע בבקרת

מצד הלקוחות. מכל מקום, התאמות המחשב משתלבות היטב במערכת איסוף המידע לצורך פעולה מתקנת.

התאמות מחשב מבוססות על הרצה סימול-טנית של סרטי מחשב שעליהם מצויים שמו-תקום ומאפיינים ספרתיים של מקבלי הסיוע עם סרטי מחשב אחרים, שעליהם מצויים מאפייני נהנים מתוכניות סיוע אחרות, כמו דמי אבטלה, או שעליהם נמצאות רשימות מועסקים משלמי מס. המטרה היא לאתר באמצעות הצלבות מקרים של נהנים מסיוע כלכלי שיש להם הכנסה גם ממקורות אחרים. אין זה מצביע באופן אוטומטי על אי-זכאות (יכול להיות, למשל, שסרטי המחשב אינם מתקופות חופפות במדויק ואז אין "קליעה" משקפת בהכרח מעשה תרמית ויש צורך בבדיקה נוספת בשטח).

כמו בבקרת האיכות ובבקרת התהליך, גם ניתוח המידע שנאסף באמצעות התאמות המחשב יכול להיעשות החל מרמת המקרה הבודד ועד לרמה הארצית.

בישראל עורך המוסד לביטוח לאומי הרצות תקופתיות. ההצלבות נעשות בדרך כלל עם סרטי המחשב של משרדי רישוי הרכב ועם תוכניות הסיוע לתלמידי ישיבות.⁵

(ד) מחקרים מיוחדים. מקור נוסף למידע רלוונטי לצורך פעולה מתקנת הם מחקרים מיוחדים שמטרתם לאתר את המשתנים ואת שילובי המשתנים הקשורים בביצוע שגיאות. מחקרים כאלה בקנה מידה גדול נערכו בארצות הברית בסוף שנות השבעים וראשית שנות השמונים ("Pillavin & McDo- nald ואחרים").⁷ במחקרים אלה נבדקו מאות משתנים, החל בעמדות האידיאולוגיות של העובדים וכלה במידת הריכוזיות. בקבלת ההחלטות בארגון. מקור זה מתואר במודל

ניתוח זה היא, שחריגות מדרישות ונהלי התוכנית יביאו בסופו של דבר לקבלת החל-טות לקויות ולתוצר פגום (שגיאות בנושאי זכאות ובגובה הסיוע).

הגורמים הנבדקים בניתוח הארגוני הם רבים ומגוונים, החל בתנאים הפיסיים הקיימים בסוכנות ואיכות כוח האדם המקצועי, וכלה במידת הסודיות הנשמרת בסוכנות ובפרקי הזמן שהלקוח חייב להמתין במהלך הטיפול בבקשתו. הוכחת הקשרים הסטטיסטיים בין איכות התהליך ובין איכות התוצר היא בעייתית והשימוש הנסיבתי במאפייני תהליך לשם ניבוי איכות התוצר הוא בעייתי עוד יותר.

צר המקום במאמר זה מכדי לדון באופן יסודי בבעיות המתודולוגיות ובתוכניות הכי-רוכות בעניין זה, אך הניתוחים הארגוניים ממשיכים להיות בין האלמנטים העיקריים בפעולה מתקנת, אף בארגונים שבהם לא קיימת בקרת איכות. בדומה לבקרת האיכות קיימות גם כאלו שיטות לסימול ורישום המאפשרות ניתוח ועיבוד הממצאים החל מרמת הסוכנות הבודדת ועד לרמה הארצית.⁶

(ג) התאמות המחשב. קיימת תפיסה הגורסת, שמטרתן העיקרית של התאמות המחשב (Computer Matches) לאתר מעשי מרמה של לקוחות במערכות הסיוע הכלכלי, בעוד שבקרת האיכות ובקרת התהליך מטרתן לאתר בעיקר בזבוז וחוסר יעילות הנובעים מטעויות אנוש. לדעתי, תפיסה זו מוטעית, וקל להראות כיצד יכולות בקרות האיכות והתהליך לאתר מעשי מרמה המסתתרים מאחורי שגיאות לכאורה בדיווח הלקוח. באותה מידה יכולות התאמות המחשב להצביע על מקרים שבהם הבעיות נובעות משגיאות אנוש ולא ממעשי מרמה מכוונים

5 ראה: Peter Rossi, Howard Freeman, & Sonia Wright, *Evaluation — A Scientific Approach*, Beverly Hills, California, Sage Publications, p. 137

6 ראה דיווח שהופיע ב-*Jerusalem Post* באביב 1983.

7 תוצאות מחקרים אלה הוגשו ברובם כדו"חות ל-Division of Economic Assistance, State-Department of Health and Social Services, Madison, Wisconsin, U.S.A.

הגורמים המעורבים, המשימות העיקריות החייבות להתבצע לאחר איסוף וריכוז הנתונים הן: (1) עיבוד הנתונים והפיכתם למידע ישים; (2) שילוב המידע ממקורות שונים, פירושו הוצאת המסקנות האופרטיביות שימשו לתיקון.

המורכבות של תהליכי עיבוד הנתונים משתקפת בהתייחסות שלהלן למספר סוגיות מרכזיות:

1. הטיפול ברמת המקרה מול הרמה המקובצת

לכאורה נראה שמרבית הניתוחים הנעשים על המידע שנאסף בבקרת איכות והתאמות המחשב הם כמותיים וסטטיסטיים, בו-בזמן שבקרת התהליך היא איכותית ופרטית (לסוכנות הספציפית).

למעשה ניתן לדבר על עיבודים איכותיים וגם כמותיים בכל שלוש הצורות של איסוף הנתונים. בבקרת התהליך, למשל, עורכים מדידות כמותיות ומחקרי תנועה וזמן כדי לאתר ולתעד פגמים, וזאת בנוסף לניתוחים ארגוניים איכותיים יותר. בביקורת האיכות והתאמות המחשב יש התייחסות גם למקרים הפרטיים, בנוסף לעיקר עבודת העיבוד הכרוכה בניתוחים סטטיסטיים כמותיים. למעשה ניתן לומר, שבכל המידע שנאסף נעשה שימוש כפול: (1) לצורך פעולה מתקנת במקרה הקונקרטי שלגביו אותרה שגיאה או פגם; (2) לצורך עיבוד כמותי וקבלת תחילת ברמה המקובצת. המידע שבה מודגש השימוש מן הסוג הראשון או השני תלוי בסוג המידע ודרך איסופו. מרבית השימוש הנעשה כיום במידע הנאסף באמצעות התאמות מחשב הוא בכיוון של פעולה פרטנית, באמצעות הפניית מקרים שאותרו כחשודים במעשה תרמית לחקירה נוספת, ואף לפעולה משפטית. רק מקצת העבודה הנעשית עם מידע זה היא בכיוון הסטטיסטי-כמותי. לעומת זאת, המידע הנאסף בביקורת האיכות לקוח ממדגם ועיקר ייעודו לשמש בניתוח הסטטיסטי. יחד עם זאת מופנים מקרים

שלנו בקו מרוסק, כי חסר כאן המרכיב הקיברנטי המדגיש את ההערכה והפעולה המתקנת כתהליכים שוטפים וקבועים, ולא כאירועים מיוחדים.

ריכוז ועיבוד הנתונים

עד עתה התמקד הדיון במקורות ובשיטות לאיסוף נתוני המשוב. ההתפתחות המהירה של מערכות המידע וטכנולוגיות אחרות בארגונים המודרניים הביאו למצב שבו ניתן לאסוף במהירות ובשיטתיות כמויות גדולות של נתוני משוב. אולם פעולתה האפקטיבית של מערכת הפעולה המתקנת (ככל מערכת אחרת) תלויה לא רק בקיומן של תשומות טובות, אלא בקיומם של תהליכי עיבוד ותפוקות. הראייה הכוללת והאינטגרטיבית של הפעולה המתקנת היא מעניינה של הנתלת הארגון. המחויבות לאינטגרציה כזאת חייבת למצוא את ביטויה במבנה או בהסדר ארגוני כל שהוא. דוגמאות לפתרונות ארגוניים שניתן למצוא כמותן בשטח הן:

(א) יחידת מטה מיוחדת, שיעודה הוא פעולה מתקנת. יחידה כזאת מרכזת את נתוני המשוב, מעבדת אותם, ומתכננת התערבויות מתקנות שמיישמות אותן יחידות הארגון השונות;

(ב) צוות בין-יחידתי בתוך הארגון, שמשימתו תכנון ותיאום של הפעולה המתקנת. צוות כזה, הפועל על-פי עקרונות המטריצה, יכול לכלול עובדים מיחידות התכנון, ההדרכה, ארגון ושיטות, מערכות מידע וכו'. הצוות מקבל לפעולתו תמיכה מלאה מהנהלת הארגון;

(ג) מבנה משולב, הכולל יחידת מטה מיוחדת, והעדת מנהלים מיחידות שונות שיש להן נגיעה לנושא. מבנה כזה יכול להיות יעיל יותר כי התחלשות מתקבלות באופן מהיר ומחייב יותר.

יהיה אשר יהיה המבנה, ויהיו אשר יהיו

תהליך החיפוש כרוך בבעיות. השימוש בשיטות סטטיסטיות החייב לתת את התימוך כין לחיפוש. נסיבתי שכזה כרוך בקשיים רבים. אל לנו לשכח, שמרבית המקרים שבהם נערכת ביקורת האיכות הם מקרים שנמצאו נכונים, והמספר הקטן יחסית של מקרים עם שגיאות איננו מאפשר חלוקות הידארכיות רבות. במוקדם יותר מאשר במי אחר נסק תהליך החיפוש בגלל המספר המזערי של מקרים שגויים בקטגוריות השונו, דבר שאיננו מאפשר בדיקות מובהקות מבחינה סטטיסטית⁸. בעיות מסוג זה מביאות בסופו של דבר לכך שחלק מן הניתוח ועיקר הפרשנות הוא בעיקרו איכותי והגיוני יותר מאשר אמפירי ומדעי. התועלת טמונה לעתים בשאלות ובהשערות יותר מאשר בתשובות.

8. ניתוח לצורך מניעה מול הצורך לתקן מן המושג פעולה מתקנת יכול להשתמע, שמדובר בתיקון אחרי שהתרחשה התקלה. נאמר כאן, שביישומה הנרחב יותר הפעולה המתקנת יכולה להתייחס לפעולה מוגעת כשם שהיא מתייחסת לפעולה לתיקון לאחר מעשה. במודל קיברנטי מעצם הגדרתו משמש התיקון כאמצעי מניעה לעתיד. המדובר הוא בניהוי והגדרה של אוכלוסיות פונים (או עובדים) הנתונים בסיכון תוך שימוש במי אפיינים שניתן לאתרם מוקדם ככל האפשר. לדוגמה, אם אחד המאפיינים של אוכלוסיית מקרים שנתגלו בהם שגיאות רבות היא תקופת הימצאה ברשימת הנחמכים, הרי שגורם זה אינו יכול להיות ידוע בשעת הפנייה. לעומת זאת, אם אנו יודעים שפונים בעלי סטטוס מקצועי, או מספר ילדים התחלתי מסוים, אף הם נמצאים בפני סכנה של שגיאות, ניתן לערוך לפונים אלה בדיקות אינטנסיביות בשעת הפנייה, ולאחר מכן גם באופן תקופתי.

שימת הדגש במאפיינים שניתן לאתרם

שבהם אותרה שגיאה בביקורת האיכות חזרה לסוכנויות לשם תיקון הליקוי הספציפי. באשר לביקורת התהליך, כאן נעשים הנני תוחים בעיקר לצורך פעולה מתקנת בסוכנות שבה נעשתה הבדיקה, אך נעשות גם השונו אות בין סוכנויות ועיבודים קיברציים לצורך פעולה מתקנת אזורית או ארצית.

2. תיאור מול התירה נסיבתית בבסיסה של הפעולה המתקנת עומדת תהנת, שהבנת הסיבות לפגמים ולשגיאות בתהליכי העבודה טומנת בתובה את הסיכוי לתקן את הפגמים. לצורך זה מבוססים תהליכי ביקורת האיכות ובקרת התהליך על פירוק או חלוקה של תהליכי העבודה בסוכנות למרכיבים על-פי רצף זמן בתהליך מתן הסיוע הכלכלי או על-פי נושאים (לדוגמה: הכנסה, נכסים, מבנה וגודל המשפחה וכו). מבקרי האיכות או התהליך מחלקים את סוגי השגיאות שאותרו על-פי מרכיבים אלה (לדוגמה: שגיאה בשלב עריכת תקציב הלקוח, או בנושא גודל המשפחה). אנשי הפעולה המתקנת אמורים לפתח וליישם פעולה בתחומים אלה. ככל שברורות יותר הסיבות לשגיאות בתחומים השונים כן קל יותר להגיע לפעולה מתקנת. לעתים כך המצב, כמו במקרים של שגיאות אריתמטיות בתהליך החישוב. אולם לפעמים נדרשת עבודת ניתוח יסודית וקשה כדי להגיע לשורש הבעיה. כך, לדוגמה, לשער בין הכנסה מעבודה שדווחה ובין ההכנסה האמיתית שאותרה יכולות להיות סיבות רבות. למשל, הלקוח לא דיווח על השינוי שחל בהכנסותיו. האם הגענו להסבר נסיבתי מספק? הדבר תלוי בנסיבות, כי ניתן להמשיך ולשאול מה הן הסיבות לכך שהלקוח לא דיווח בזמן — לדוגמה, הוא לא הבין כיאות את חובת הדיווח — וכך ניתן להמשיך ולשאול תוך גזירה של מבנה הידארכי מורכב של סיבות ותוצאות.

8 התוכנית הסטטיסטית למחשב, שהיא האב-טיפוס לשיטות החלוקות ההירארכיות, היא AID (Automatic Interaction Detector). המתודולוגיה שלה פותחה בידי ג'ון סונקוויסט (John Sonquist) וג'יימס מורגאן (James Morgan) מאוניברסיטת מישיגאן באן-ארבור.

הפעולה המסתמכת על מודלים הסתברותיים, ולעתים קרובות שזורים בפעולה מרכיבים אינטואיטיביים ולוגיים. היישום נתקל לא פעם בהתנגדות יחידות השדה והפעולה המתקנת היא לעתים פשרה בין הצורך לשפר ביצועים ובין הרצון לא להכביד יתר על המידה על תפקוד העובדים בשדה.

באופן כללי ניתן לחלק את ההתערבויות המתקנות לשתי רמות: ההתערבויות ברמה האסטרטגית ואלה הנעשות במישור הטקטי: הרמה האסטרטגית. שינויים במדיניות הסיוע מהווים את הקבוצה הגדולה ביותר של התערבויות במישור האסטרטגי. דוגמה בולטת להתערבות שכזו היא פישוט המדיניות על-ידי קביעה של קריטריונים אוניברסליים יותר למתן סיוע. בארצות הברית הביאה הכנסת הקיצבה האחידה (Flat Grant) לירידה דרסטית במספר השגיאות ואין זה פלא. כאשר הקיצבה היא אחידה למשפחות עם מאפיינים שונים, מצטמצם מספר נקודות החלטה של העובד ועמן מצטמצמת ההסתברות לשגות.

לקיצבה האחידה יש כמובן מתיר והוא התשלום לכל אותם זכאים שאולי היו נדחים בתהליך המעבר דרך כל אותן "מסנונות" קטגוריות, אך כפעולה מתקנת יש לשינויי מדיניות השפעות מרחיקות לכת.

התערבות אסטרטגית מסוג אחר מתייחסת להכנסת אוטומציה למערכות קבלת החלטות. העברת תהליכי החלטה למחשב מסוגלת לצמצם רבות מן השגיאות הנובעות מחולשות אנוש, במידה שמתקיימים שלושה תנאים: (1) הנתונים שבהם מוזן המחשב הם נכונים ואין שגיאות בתהליך ההעברה של נתונים מן הטפסים אל המסופים.

מוקדם יותר היא בוודאי גישה יעילה יותר, אך גם כאן הנושא מורכב. חלק מן המשתנים הקשורים "המוקדמים" הם דמוגרפיים ופעולה מונעת המבוססת, למשל, על מוצא גזעי או עדתי יכולה לעורר התנגדות אצל פונים. קיימת גם האפשרות שהמשתנים שניתן לאתרם מוקדם אינם דווקא אלה החשובים יותר מבחינת תרומתם להתרחשות השגיאות.

הדגש הגובר המושם בניבוי ובמניעה בפעולה המתקנת הביא לשימוש גדל והולך בהליכים סטטיסטיים ובמחקרים מתקדמים לצורך זיהוי פרופילים המצויים בסיכון. נעשה גם שימוש רב בניחות מפלה (Discriminant Analysis)⁹, ברגרסיה רב-משתנית ("Multi-ple Regression) ובמודלים שונים של חלוקה בשלבים (Sequential Subdivision), שהן שיטות ה"ענפים", שבהן מחלקים וחוזרים ומחלקים את הקבוצות על-פי מידת הקשר היורד בין מאפייני המקרים ובין היותם מקרים נכונים או שגויים.¹⁰

תכנון ועיצוב הפעולה המתקנת

תהליך עיבוד המידע שנאסף בעזרת שלושת האמצעים הוא מורכב ובעייתי. הסוגיות שנדרגו בחלק הקודם של המאמר הן דוגמה אות בלבד וגם בהן לא ירדנו לעומקם של כל הקשיים. תכנון הפעולה המתקנת נעשה אפוא תוך הסתמכות על מידע חסר ולעתים לקוי ואפילו מוטעה.¹¹ עיצוב הפעולה המתקנת נעשה תחת לחץ של זמן ונסיבות. במרבית הארגונים התכנון וקביעת סדרי העדיפויות, שלא לדבר על יישום הפעולות המתקנות, אינם מושלמים. במקרה הטוב

9 ראה: Lawrence Greenfield, John Anderson & Daniel Friedman, "Developing a Quality Assurance Document for Monitoring Local Office AFDC Payment Administration", *Administration in Social Work*, Vol. 4(1) (Spring 1980), pp. 21-32.

10 ראה הערה 8 להלן.

11 ראה: Marc Bendick, "Quality Control in Federal State Public Assistance Program", *Administration in Social Work*, Vol. 4(1) (Spring 1980), pp. 7-20.

וכלה בהכשרה והדרכה הקשורות לשינויי מדיניות המתרחשים חדשות לבקרים במרבית שירותי הרווחה.¹²

(5) שיפור התיאום והתקשורת בתוך היי-חידות המעצבות את המדיניות והיחידות המופקדות על יישומה וביניהן ובין יחידות השדה. ארגונים מודרניים הם מערכות מורכבות. והתרחשויות בשדה הן פועל-יוצא של מידת התיאום בין יחידות הארגון. יש חשיבות עליונה לכך שמדיניות והנחיות יתואמו ברמת הארגון המרכזי ושתתקשורת עם עובדי השדה תהיה ברורה ובעיתוי הנכון, ותשקף את האינטגרציה ברמה הארגונית.

(6) הרחבת היקף הבקרה והביקורת על-ידי מפקחי ומדריכי יחידות השדה. האפשרויות הן קריאת מדגם של מקרים בידי המפקחים, קריאת מקרים מורכבים או קריאה שנייה של מקרים העונים על קריטריונים של פרופיל המצוי בסיכון. כל זאת בהנחה, שהמפקחים או המדריכים בקיאים במדיניות וב-הנחיות לפחות כמו עובדיהם.¹³

(7) ריכוז מאמץ במעקב אחרי מקרים המצויים בסיכון באמצעות מנגנוני התראה (Flagging) המבוססים על פרופילים סטטיסטיים. המעקב יכול להתבסס הן על דרישה לדיווחים תקופתיים מצד הלקוחות הנמצאים בסיכון והן על-ידי קיצור תקופת הבחינה מחדש של מקרים הנמצאים בסיכון.¹⁴

ההתערבויות ברמה הטקטית שתוארו כאן הן רק דוגמאות כלליות מתוך מגוון רחב של פעולות מתקנות שניתן ליישם כמענה לממצאים שסיפקה המערכת לאיסוף, עיבוד וניתוח המידע על פעולת מערכת הסיוע.

(2) התוכנה שעל-פיה המערכת פועלת הולמת את מערכת קבלת ההחלטות הנגזרות ממדיניות הארגון.

(3) המערכת מתחזקת ומעודכנת באורח שוטף בהתאם לשינויי מדיניות ושינויים אחרים. פיגור בעדכון ושינוי פעולת המערכת יכול להביא להיווצרות סוגים חדשים של שגיאות ובמקרים קיצוניים להתמוטטות המערכת כולה.

הרמה הטקטית. במישור זה רבות ההתערבויות האפשריות כתוצאה מניתוחי המידע. להלן מספר דוגמאות:

(1) פישוט ועריכה של המדריכים (Manu-als) ושאר ההנחיות הכתובות שעובדים משתמשים בהן, כאשר הניתוח מצביע על אי-בהירויות, גיסוחים גרועים ואפילו על שגיאות.

(2) פיתוח ותחזוקה של מערכות ייעוץ ופירוש לעובדי השדה באמצעות קווי טלפון או מערכת מסופים. עובדי השדה יכולים לפנות ישירות ליועצים ולמפרשי מדיניות במשרד הראשי, כשהם נתקלים בבעיות מורכבות ובמקרים יוצאי דופן.

(3) שינויים באקלים הארגוני ובצורת ארגון העבודה, החל משינויים בתנאים הפיסיים וכלה בשינויים בהיקף ובאופי מטלות העובדים (Case Load). שינויים כאלה עשויים לנבוע מניתוחים המצביעים על ריכוזי שגיאות הקשורים לתנאי העבודה ול-מאפייניה.

(4) הכשרה והדרכה משופרת ואינטנסיבית יותר לעובדים בכל הרמות, אך בעיקר לעובדי ולמפקחי שדה, החל מהכשרה כללית

12 בתחום זה נעשו מספר התערבויות. ראה: M. M. Petty & Nealia Bruning, "Relationships between Employer Training and Error Rates in Public Welfare Programs Administration", *Social Work*, Vol. 4(1) (Spring 1980), pp. 33-42; Nachman Sharon, Jon Bushnell & Ann O'rielly, *Evaluation of the Effects of Increased Training on Error Rates*, Milwaukee, Wisconsin, Center for Advanced Studies in Human Services, 1977

13 ראה: F. C. Cue, *Evaluation of AFDC-QC Connective Action*, Final Report, Washington: D.C., Touch Ross and Company, 1977

14 בנדיק (לעיל, הערה 11), שם.

למערכת. מנהלים טובים ערים ליעילות הפעולה עולה המתקנת, אבל ללא לחץ מבחוץ ובלי הקצאת משאבים, מרביתם לא יציבו פעולה מתקנת בראש סדר העדיפויות.

ההתפתחות הרבה שחלה בתחום הפעולה המתקנת בארצות הברית באה עקב פעולת חקיקה של הממשלה הפדראלית שגם הקצתה את המשאבים הדרושים לפעולה. בשנים האחרונות, עם עליית הלחץ לצמצום ממדי השגיאות, החלה הממשלה להפעיל סנקציות נגד ארגונים שבהם עולה שיעור השגיאות על המותר והדבר בא לידי ביטוי בחקיקה¹⁵. למרות שמערכת הסנקציות משתמשת הן בשיטות של מתן שכר והן באלה של מתן עונש, מרבית המגעים עם הגופים המממנים סובבים על העונשים. באופן כללי מדובר בצמצום המענקים הממשלתיים המוענקים לארגונים (בדרך כלל — תמענקים להוצאות ארגוניות), אם בקרת האיכות מעלה, שאחז השגיאות (אחוז מקרי שגיאות, או אחוז הבספים המשולמים בטעות) עולה על האחוז שאותו הציבו לארגון כיעד. אם הארגון מגיע לאחוז שגיאות שהוא נמוך מן היעד המוצב, הארגון מקבל תוספת לתקציב הארגוני שלו. התרשמות המחבר היא, שבשנה האחרונה עדיין עלה מספר המדינות בארצות הברית שלא השיגו את יעדן על אלה שכבר השיגו אותן. בנוסף לכך יורד סף הסבילות, דהיינו אחוז השגיאות המותר, ומדי שנה מוצב יעד שהוא קשה מזה שהוצב בשנה הקודמת. יש לציין, שכשם שהארגון המממן נוקט סנקציות כספיות כלפי הארגונים המבצעים, כך יכולים הארגונים המבצעים להציב יעדים לסוכנויות המקומיות ולנקוט סנקציות כל-פיהן. כך עושים חלק מן הארגונים של מדינות ארצות הברית כלפי הסוכנויות המחוזיות והמקומיות שבשליטתן. "משחק" הסנקציות יכול להתגלגל בצורה כזו עד לרמת העובד הבודד, אם כי בפועל עדיין לא קורה הדבר. גם מדיניות של שכר, דהיינו מענקים לסוכ-

בנוסף לפעולות המתקנות ברמה הקיבוצית שתוארו בחלק זה מצביע המודל גם על אפשרויות לפעולה מתקנת ברמה הבודדת של המקרה, הסוכנות והעובד.

תכנון כתהליך ארגוני

בכל הנוגע לחשיבות התכנון אין נושא הפעולה המתקנת שונה מתחומי הפעולה האחרים של הארגון. הצבת מטרות ויעדים להתערבויות במישורים האסטרטגיים והטקטיים, והתוויית הדרכים והשיטות להשגתם אך יסייעו להגשמה יעילה יותר. בארגונים מודרניים הפועלים בסביבות בלתי יציבות יש משנה תוקף לאמירה "עבר זמנו בטל קרבנו". פתרונות מאוחרים לשגיאות של אתמול לא יועילו למאמץ לשפר את תפקוד הארגון. הצבת יעדים מעוגנים בזמן ומדידים (לדוגמה, להוריד את אחוז השגיאות הקשורות להכנסה מעבודה ב-25 אחוזים), וסידור הפעילויות הנדרשות להגשמתם בצורה שתאפשר מעקב, כל אלה ישפרו את הסיכוי להתערבות אפקטיבית. במרבית הארגונים שקיימת בהם מערכת מסודרת של פעולה מתקנת מעוגנות ההתערבויות בתוכניות לטווחים קצרים, בינוניים וארוכים. מלבד התועלת הישירה שבתכנון, התוכניות משמשות הוכחות מתועדות כלפי הגורמים האחר-איים לכך שהארגון פועל ברצינות ובתום לב לתיקון הפגמים.

השימוש בסנקציות

למרות שאין ספק בכך, שפעולה מתקנת היא אחד המאמצים היעילים ביותר (Cost Effective) בפעילות מערכת הסיוע הכלכלי, כמו בהרבה נושאים דומים גם כאן התמריץ העיקרי לביצוע פעולה מתקנת בא מחוץ

15 ראה: ברודקין ולינסקי (לעיל, הערה 2), שם.

של שגיאות ורואים בשיעור כלשהו של שגיאות תופעה מחנכת ובונה.¹⁷

2. שינויי מדיניות

מרבית המערכות פועלות טוב יותר בסביבה יציבה. פעולה בסביבה סוערת מחייבת את מנגנוני המשוב ואת הפעולה המתקנת למאמץ יתר.¹⁸

שינויי מדיניות תכופים בשירותי הרווחה והסיוע הכלכלי מפרזים לפעולה המתקנת המסודרת. שינויים בקריטריונים של הזכאות, בפטורים השונים, ובסכומי הסיוע משנים מיד את תנאי המשחק.¹⁹ למשל, אם יתירו ללקוחות של מערכת הסיוע בישראל להתזיק מכוננית ייעלמו השגיאות הקשורות בהחזקת הכב. לעומת זאת, אם מכניסים תנאים חדשים למערכת הסיוע, לדוגמה, חובת רישום בלשכת העבודה או מגבלות על החזקת נכסים, הדבר עלול להביא להופעת סוגים חדשים של שגיאות.

שינויי מדיניות תכופים מקשים על השימוש במידע שנאסף בתקופה אחת כדי לתקן את הפעולה בתקופה אחרת. הממצאים חסרים את החוסן הנדרש.

דרישות ותנאים ליישום המודל

מן הבחינה התיאורטית הפעולה המתקנת היא שילוב של שני מרכיבים בסיסיים של פעולת מערכות: מרכיב המשוב ועקרון השליטה והבקרה. אולם, למרות ששני עקרונות אלה מקובלים במרבית הארגונים ברמה

גויות שבהם אחוזי הטעות נמוכים, יכולה להתבצע תוך מתן תמריצים לסוכנויות.

מגמות ובעיות

1. הטיפול בשאריות לאחר הצלחה מרבית האנשים העוסקים בפעולה מתקנת סבורים, שהשיפורים הדרסטיים בשיעורי השגיאות כבר נעשו ושעל השאריות חל חוק התפוקה השולית הפוחתת. לפחות חלק מחברי הקונגרס של ארצות הברית אינם סבורים כך. הצעות חוק, ובעיקר התיקון של חבר הקונגרס מייקל, מדברות על ירידה כמעט עד 0 אחוזי שגיאה.¹⁶ לדעת המתדולוגים, יעד זה אינו ניתן להשגה. אחוזי שגיאות נמוכים בקשר עם דיון זה מצביעים על כך שכמעט כל השגיאות שיש להן דפוס מוגדר אותרו באמצעות התהליכים הסטטיסטיים המקובלים. השאריות שנתרו נגרמות בדרך כלל בגלל עשרות, אם לא מאות, אירועים מקריים. מכיוון שאחוז המקרים בעלי השגיאות הוא כה נמוך, המבחנים הסטטיסטיים הנחוצים חסרים את העוצמה המספקת כדי לאתר את אותם דפוסים שעדיין קיימים. אחוז השונות המוסברת של השגיאות הולך ויורד ועמו כושר ההסבר והגיבוי.

בעיית השאריות נשמעת כבעיה של מותרות באותן סוכנויות שבהן שיעור השגיאות מגיע לעשרות אחוזים. אך בחלק גדול ממדינות ארצות הברית, שבהן ירד השיעור לפחות מ-10 אחוזים, המשך השיפור מלווה בקשיים גדלים והולכים. יש גם כאלה המעריכים על עצם החתירה לחיסול מוחלט

16 ראה ברודקין וליפסקי (לעיל, הערה 2).

17 ראה: Joseph Eaton, "Errors and Mistakes in Social Practice", *Administration in Social Work*, Vol. 4(1) (Spring 1980), pp. 43-54

18 ראה: Stafford Beer, *Cybernetics and Management*, London, The English University Press Ltd., 1967, pp. 78, 168

19 דוגמה לשינויים כאלה ראה אצל: Dorothy Miller, "AFDC: Mapping a Strategy for Tomorrow", *Social Service Review*, No. 4 (December 1983), pp. 599-613

מאפשרות את הניתוחים הסטטיסטיים והאחרים הנדרשים למען התוקף והמהימנות. במערכות השירותים החברתיים התוצרים פחות מדידים ולכן המצב בעייתי יותר²² (בקרת האיכות, למשל, היא כמעט בלתי אפשרית).

(4) קיומה בארגון של יכולת טכנולוגית לאסוף ולעבד את המידע הנדרש ליצירת המשוב המשמש את הפעולה המתקנת. אין כמעט ספק, שבארגונים גדולים המשרתים אלפי לקוחות יכולת טכנולוגית זו משמעותה המעשית היא תישוענות על טכנולוגיות אלקטרוניות ואוטומציה באמצעות המחשב²³.

סיכום

לשיפורים או להחעה בביצועי מערכות לסיוע כלכלי בכל הנוגע לשגיאות יש סיבות מסויבות שונות, לכן קשה להעריך במדויק את תרומתה הספציפית של סטנדרטיזציה שניעשתה בנושא, בעיקר בארצות הברית, בחמש השנים האחרונות. עדיין לא נעשה מחקר שגיסה להעריך את ההשפעות של ההתערבויות השונות על הביצועים. יחד עם זאת, אין ספק שחיזוק מנגנוני בקרת האיכות והתהליך, יחד עם חיזוק החקיקה, הגבירו אצל מנהלי ארגונים את המודעות לנושא, והביאו לחיזוקה של הפעולה המתקנת וליתר שיטתיות בה.

המחבר עקב לאחרונה אחר פעולות מתקנות במספר מדינות של ארצות הברית והת-

העקרונית, הפעולה אפקטיבית של פעולה מתקנת כפי שהוצגה במודל דורשת שיתמלאו מספר תנאים:

(1) רמה גבוהה של מחויבות הדרג הניהולי לנושא הפעולה המתקנת הנובעת ממודיעות גבוהה לחשיבות הנושא ולתועלת הנובעת ממנו. ללא הקצאת המשאבים הדרושים וללא הגברת התיאום והמעקב אחר ביצוע תוכניות התיקון ישאר הנושא ברמה של שברי נתונים, מידע, ותוכניות אינטואיטיביות, ללא אינטגרציה וללא תוצרים²⁰. ההתערבות הניהולית מחייבת התייחסות יציירתית ובלתי שגרתית לנושאי השיתוף והתיאום בתוך הארגון. דפוס של ניהול לפי מטריצות²¹, היכול להישען על המבנה הארגוני הקיים הוא דוגמה להסדר ארגוני יצירת היכול לסייע בתכנון ויישום של הפעולה המתקנת.

(2) קיומה של מדיניות ברורה ומגובשת המוצאת את ביטויה במערכת כתובה של נהלים והנחיות שהעובדים אמורים להכירם. בחינת המודל מצביעה על כך, שנקודת המוצא היא המדיניות המהווה מעין תקן ומציבה כיוון. הפעולה המתקנת מטרתה להבטיח את שמירת הכיוון. לכן קיום כיוון (מדיניות) הוא תנאי הכרחי. בארגונים שבהם אין "ספר" שעל-פיו אמורים ללכת קשה הרבה יותר לתקן את הפעולה.

(3) תפוקות ותוצרים מדידים. במערכות הסיוע הכלכלי והבטחת הכנסת ניתן למדוד את איכות התוצרים תוך שימוש במדדים כמותיים (כספיים) ואיכותיים (זכאות מול אי זכאות) ברורים וחדים. רמות המדידה

20 קביעה זו מתבססת על מזכרים ועל ראיונות שהתקיימו עם לינדה רייבץ (Linda Reivetz), מזכירת המדינה של מדינת ויסקונסין לענייני בריאות ורווחה, בינואר 1986.

21 ראה: Leonard Sayles, "Matrix Management, the Structure with the Future", *Organizational Dynamics*, 1976; Theodore Walden, "The Matrix Management — an Alternative to Bureaucracy", *Administration in Social Work*, Vol. 5(1) (Spring 1981), pp. 31-42.

22 ראה ליפסקי (לעיל, הערה 4), עמ' 168.

23 ראה: Jasia Beichardt, *Cybernetics, Art and Idea*, London, Studio Vista Ltd., 1971, p. 184.

המתקנת היא שמביאה באורח ישיר לשיפור הביצועים או שמא עצם הבקרה וההערכה הם שתורמים באורח מכריע לצמצום השגיאות.

שאלות אלה יעסיקו בעתיד את העוסקים בפעולה מתקנת, ביחד עם הגברת המאמץ להיפטר משאריות ולהתגונן מסנקציות. כבר עתה מתריעים אלה הכותבים על הנושא שיש צורך בהבנה רבה יותר של הסיבות, הקשרים והמעילות בכל מה שנוגע לפעולות מתקנות בעתיד.

רשם, ששיעורי התמיכות המשולמים בטעות ירדו באורח דרסטי בשנים האחרונות. כאשר מביאים בחשבון את הסכומים המוצאים לסיוע כלכלי בארצות הברית בכל רמות הממשל, שיפור של אחוזים בודדים פירושו היסכך של מיליארדי דולרים.

למרות שניתוח עלות ותועלת, עלות ואפקטיביות, הם קשים לביצוע, קיימת סבירות גבוהה שההתערבויות המתקנות הן יעילות ביותר, אך הנושא עדיין טעון בדיקה. שאלה אחרת הטעונה בדיקה היא, האם הפעולה

היענות לבקשת עזרה כפונקציה של הוותק בארץ של העוזר והנעזר

מאת פרופ' יואל ינון, רחל איכילוביץ וגבריאלה מגלין *

של מבקש העזרה; (ב) הוותק בארץ של העוזר הפוטנציאלי; (ג) המידה שבה מבקש העזרה משלב תוך-כדי בקשתו ביקורת על הסדרים במדינה.

נקודת המוצא של הניסוי שידווח עליו להלן היתה הטענה הרוחת בספרות הפסיכולוגית-חברתית, שככל שרוב הדמיון בין מבקש העזרה ובין העוזר הפוטנציאלי כן גדלים הסיכויים שהעזרה המבוקשת אמנם תוגש. באופן אמפירי נבדק הדמיון בין העוזר לנעזר במונחים של חברות בקבוצות מסוגים אישיות או הופעה חיצונית (ראה, למשל, Emswiler, Deaux & Willits, 1971; Pandey & Griffitt, 1973).

מספר מחקרים שנערכו בארצות הברית ובישראל בדקו את השפעת הדמיון בין העוזר לנעזר במונחים של עמדות, ערכים, תכונות שונים על שכיחות מתן העזרה. כך נבדקה השפעת הדמיון במוצא האתני-עדתי (Gaertner & Dovidio, 1977; ינון ורון, 1982), בצורת יישוב המגורים (ינון, שרון, עוגד ובר-שיר, 1981), בגיל (Yinon, Sharon & Malkiman, 1983), ובמידת הדחיקת הדמיון לתנאים מוגדרים. (Yinon & Sharon, 1985).

המחקרים הללו מראים, שהשפעת הדמיון בין העוזר לנעזר אמנם קיימת, אך אינה פועלת כגורם ראשי, אלא מתוך זיקת גומלין עם משתנים נוספים, המגבילים את השפעת הדמיון לתנאים מוגדרים.

את התסברים העיקריים לפעולתו של הדמיון נתנו Byrne (1971), הטוען שדמיון מוביל

מבוא

רווחה חברתית מתבטאת לא רק ברמת השירותים בתחומי הבריאות, החינוך והסעד הקיימים בחברה נתונה, והזורמים מן המוסדות החברתיים הפורמליים אל האזרח. תחושת הרווחה החברתית נקבעת גם על-ידי איכות היחסים הקיימים בין האנשים המרכיבים את החברה.

מדי פעם נשמעות טענות, שהעזרה הממוסדת הניתנת לאזרח מסירה את האחריות לדאגה לרווחתו של היחיד מעל האדם הפרטי החי בחברה נתונה ועקב כך פוחתת, במשך הזמן, רגישותו לצרכיו של הנולת. כתוצאה מכך עלולה להיפגע איכותה וכמותה של העזרה המוגשת במצבים בין-אישיים יום-יומיים.

זוהי אחת הסיבות לכך, שבמשך העשור האחרון התפתח מאוד חקר ההתנהגות של מתן עזרה. פסיכולוגים חברתיים מנסים לזהות את הגורמים המשפיעים על עלייה או ירידה בהתנהגות של מתן עזרה מתוך הנחה, שאם נגלה אותם ונפתח תיאוריות שיסבירו את פעולתם נוכל להגביר, בסופו של דבר, את ההתנהגות העוזרת הלא-ממוסדת בחברה שאנו חיים בה.

מתוך זויות ראייה זו יש לראות את המחקר שיוצג להלן. מטרתו היתה לבדוק את השפעתם של שלושה משתנים על המידה שבה תוגש עזרה מבוקשת: (א) הוותק בארץ

* המחלקה לפסיכולוגיה, אוניברסיטת בראילון, רמת-גן.

להיקלט בחברה החדשה במתירות האפשרית ולהזדהות עם החברה הוותיקה. הזדהות זו עשויה להתליש או לבטל כליל את העוינות הנגדית כלפי הוותיקים ואז ייתכן שלא תתגלה אצל העולים החדשים כל העדפה במתן עזרה והם יגישו אותה במידה שווה הן לעולים כמותם והן לוותיקים מהם.

משתנה נוסף העשוי לפעול תוך זיקת-גומלין עם גורם הדמיון הוא שילובה של ביקורת ועל הסדרים הנתונים בישראל תוך כדי בקשת העזרה. כאשר עולה חדש מבקש עזרה מוותיק, ותוך כדי כך מותח ביקורת על הסדרים הלקויים בישראל, יכול הוותיק לתפוס ביקורת זו כמכוונת אליו אישית כיוון שהוא חלק מן הממסד הקיים ועל כן להפחית אצל ותיק כזה את הרצון לעזור — בהשוואה למצב שבו העולה החדש מבקש עזרה אינו משלב ביקורת תוך כדי בקשתו.

לעומת זאת, כאשר עולה חדש מבקש עזרה מעולה חדש אחר, תוך כדי מתיחת ביקורת, הטחת הביקורת עשויה להגביר אצל אותו ועולה חדש את הרצון לעזור, בהשוואה למצב שבו הפונה אינו משלב ביקורת בבקשתו. מתיחת הביקורת במקרה זה תורמת להגברת ההזדהות והאמפאיתיה אצל העוזר הפוטנציאלי שהוא עולה חדש ומבליטה את עובדת היותם של שני המשתתפים באינטראקציה זו חברים באותה קבוצה של אזרחים חדשים המגששים ומחפשים את דרכם בחברה חדשה.

כאשר ותיק מבקש עזרה מוותיק אחר, ותוך כדי כך מותח ביקורת על הסדרים הלקויים במדינה, הביקורת עשויה להגביר את רצונו של העוזר הפוטנציאלי הוותיק להגיש את העזרה — בהשוואה למצב שבו אין הטחת ביקורת, עקב הזדהותו עם מותח הביקורת הסובל כמותו וכמו כל אזרחי המדינה מן הסדרים הלקויים. הטחת הביקורת עשויה להגביר את מתן העזרה גם כאשר ותיק מבקש עזרה מעולה חדש. העולה החדש עשוי לחשוב שעל-ידי מתיחת הביקורת באוזניו, הוותיק תופך אותו ל"אחד משלנו" ומשתף אותו בתסכוליו ועל כן יעזור לו יותר

לחיבה וזו מצדה מובילה למתן עזרה, ו-Krebs (1975), הסבור שהדמיון מגביר את האמפאיתיה וזו מצדה מגבירה את מתן העזרה.

המחקר הנוכחי משתלב במסגרת סדרת המחקרים שהוזכרה לעיל, כיוון שהוא מנסה לבחון את השפעת הדמיון בין העוזר הפוטנציאלי לנעזר במונחים של קבוצת-חברות הנחשבת בישראל משמעותית ביחסים בין אנשים: שנות הוותק בארץ.

החלוקה לעולים וותיקים קיימת מאז החלו יהודים לחזור לארץ-ישראל, וההתייחסות של הוותיקים אל החדשים מקרוב באו היתה בדרך כלל אמביוולנטית. מחד גיסא, מכיר רוב הציבור בחשיבות העלייה ותומך בה. מאידך גיסא, לא מעט ותיקים מרגישים שהעולים נהנים מזכויות ומהטבות שלא ניתנו להם ואצל חלק מן הוותיקים נוצרת עוינות כלפי העולים ופוחתת נכונותם לעזור להם, בייחוד כשהעזרה נתפסת כפוגעת ברמת החיים האישית של הוותיק.

בנוסף לכך, נמצא שאצל ותיקים רבים לא היתה התעניינות בנושאי קליטה והם לא נפגשו כלל עם עולים חדשים (ראה למשל, כץ, 1971; אדר, 1973; צמח, שפיגלמן וזיגל, 1975).

מכאן, שאצל הוותיקים פועלים שני כוחות האמורים להגביר את מתן העזרה שלהם לוותיקים אחרים יחסית לעולים חדשים. הדמיון בוותק מגביר באופן ישיר את המשיכה אל הוותיק האחר, ותחושת העוינות כלפי העולה נוטה אף היא בעקיפין לחזק את המשיכה אל הוותיק.

מתוך אותם שיקולים אפשר להגיע לניבוי דומה לגבי העולים החדשים. אף הם יעדיפו לעזור לעולה חדש אחר יותר מאשר לוותיק, הן בגלל השפעת הדמיון הן עקב עוינות נגדית העלולה להתפתח אצלם כאשר הם מגלים שהוותיקים מתייחסים אליהם מתוך עוינות.

לעומת זאת, ייתכן שאצל העולים החדשים פועלת גם השפעת המוטיבציה החזקה

כדי לתפעל מתיחת ביקורת על הסדרים במדינה הוסיפה הנסיינית, במחצית מן המקרים, לאחר שאמרה: "אוי, טעיתי", את המשפט הבא: "הטלפונים במדינה הזאת! תמיד טועים במספר. אוף! המדינה הזאת!". לאחר משפט זה המשיכה הנסיינית בהצגת בקשתה בנוסחה המקורית.

בכל המקרים לאחר שהציגה הנסיינית את בקשתה, היא ניתקה את מכשיר הטלפון בביתה (לשם היה על העוזר הפוטנציאלי להתקשר) למשך 20 דקות. לאחר פרק זמן זה חיברה שוב את המכשיר והמתינה 20 דקות לצלצול העזרה של הנבדק. (צעד זה ננקט כיוון שבמבחנים מוקדמים נמצא שכל הנבדקים התקשרו מיד ועל כן לא נוצרה שונות.)

במספר מקרים נפסלו נבדקים שהיו עולים חדשים ולא הבינו את הבקשה.

תוצאות

שכיחות הנבדקים שהתקשרו אל הנסייניות כדי להודיע את מה שנתבקשו, בתנאי הניסוי השונים, שימשה בתור המשתנה התלוי. על שכיחות אלה נערך ניתוח סטטיסטי רב-משתני של נתונים איכותיים דיכוטומיים (Goodman, 1970).

השכיחות מוצגות בלוח 1. המשתנים הבילתי תלויים הם הוותק בארץ של העוזר (ת) הפוטנציאלי (ת) ושל מבקשת העזרה, ושילוב ביקורת על הסדרים במדינה תוך כדי בקשת העזרה.

מאשר במצב שבו הוותיק אינו משלב ביקורת תוך כדי בקשתו (ראה: Hornstein, 1976; Feldman, 1968).

השיטה

הנבדקים

בניסוי השתתפו 120 גברים ונשים. 60 נבדקים הוגדרו כוותיקים בארץ. הם נבחרו באופן אקראי מתוך ספר טלפונים של איזור השרון. 60 נבדקים הוגדרו כעולים חדשים הנמצאים בארץ לא יותר מחמש שנים. רשימת העולים הורכבה בעזרת אנשים המכירים אותם, אך הם לא היו מוכרים לנסייניות, וכולם התגוררו באיזור השרון.

הליך

בניסוי געשה שימוש בטכניקה הקרויה "טעות במספר" (Gaertner & Bickman, 1971). הנסיינית, שהיתה ילידת הארץ ובעלת מבטא ישראלי רגיל, או עולה חדשה בעלת מבטא דרום-אמריקני בולט, התקשרה בטלפון לנבדק(ת) ותיק(ת) בארץ או לעולה חדש(ת). הנסיינית, ש"הופתעה" כביכול מכך שהגייעה אל הנבדק(ת), הסבירה שהיא מדברת מטלפון ציבורי והשתמשה באסימון האחרון העומד לרשותה כאשר רצתה להתקשר לבייתה. היא ביקשה מן הנבדק(ת) להתקשר לביתה כדי להודיע שתאחר להגיע. הנסיינית שהיתה עולה חדשה הסבירה את אותם הדברים בעברית משובשת במספר מקומות על מנת שהנבדקים יבחינו בכך שהיא עולה חדשה.

לוח 1. שכיחות מתן עזרה באחוזים *
לפי ותק בארץ של העוזר והגנר ושילוב ביקורת בבקשת העזרה

נעזר עולה חדש		נעזר ותיק		
עם ביקורת	בלי ביקורת	עם ביקורת	בלי ביקורת	
27%	53%	67%	53%	עוזר ותיק
47%	27%	47%	20%	עוזר עולה חודש

* בכל תא 15 נבדקים.

אולם, כיוון שהיא המאפשרת לבדוק את השערת הדמיון, וההשוואות בתוכה תוכננו מראש, נעשת שימוש במבחן למובהקות ההבדל בין פרופורציות ונמצא, שוותיקים בארץ עזרו לוותיקים אחרים בשכיחות גבוהה יותר (60% מתוך 30 נבדקים) מאשר לעולים חדשים (40% מתוך 30 נבדקים) ($z=2.25, p<.01$). לעומת זאת העולים החדשים עזרו בשכיחות דומה לוותיקים (33% מתוך 30 נבדקים) ולעולים חדשים כמוהם (37% מתוך 30 נבדקים).

ה. לא נמצאה זיקת-גומלין בין שלוש המשתנים הבלתי-תלויים. אולם, כיוון שלפי ההשערות ההשוואות בין תאים תוכננו מראש, נעשה שימוש במבחן למובהקות ההבדל בין פרופורציות ונתגלו הממצאים שלהלן (ראה לוח 1):

(1) עולים חדשים עזרו לוותיק המשלב ביקורת תוך-כדי בקשת העזרה בשכיחות גבוהה יותר (47%) מאשר לוותיק שאינו משלב ביקורת (20%) ($z=2.31; p<.01$).

(2) באופן דומה התנהגו העולים החדשים כלפי מבקש עזרה שהוא עולה חדש כמוהם. כאשר שילב ביקורת תוך-כדי הבקשה עזרו לו בשכיחות גבוהה יותר (47%) מאשר במצב שבו לא מתח ביקורת (27%) ($z=1.65; p<.05$).

(3) ותיקים עזרו לוותיק אחר בשכיחות דומה בין שהוא שילב ביקורת בבקשה-תו (67%) ובין שלא שילב (53%) ($z=1.12; p<.13$).

(4) לעומת זאת, כאשר המבקש היה עולה חדש עזרו לו הוותיקים בשכיחות גבוהה יותר (53%) כאשר לא שילב ביקורת תוך-כדי בקשת העזרה מאשר במצב שבו שילב ביקורת (27%) ($z=2.13; p<.02$).

הניתוח הסטטיסטי העלה את הממצאים האלה:

א. שכיחות הוותיקים שהגישו עזרה בדרך של התקשרות אל הנסיינית היתה גבוהה (50% מתוך 60 נבדקים) יותר באופן המתקרב למובהקות, מאשר השכיחות אצל העולים החדשים (35% מתוך 60 נבדקים) ($x^2(1)=2.77, p<.09$).

ב. לא נמצאו הבדלים בהנשת עזרה לוותיקים לעומת הגשתה לעולים חדשים, או כאשר משלבים בבקשה ביקורת לעומת מצב ללא שילוב ביקורת.

ג. זיקת הגומלין בין הוותק בארץ של העוזר הפוטנציאלי ובין שילוב ביקורת בבקשת העזרה נמצא קרוב מאוד למובהקות סטטיסטית ($x^2(1)=2.99, p<.08$). (ראה לוח 2).

לוח 2. שכיחות מתן עזרה באחוזים * לפי ותק בארץ של העוזר ושילוב ביקורת בבקשת העזרה

בקשת העזרה	עם שילוב ביקורת	ללא שילוב ביקורת
עוזר ותיק	47%	53%
עוזר עולה חדש	47%	23%

* בכל תא 30 נבדקים.

כפי שנראה מלוח 2, כאשר הבקשה מוצגת בצורה רגילה ללא שילוב ביקורת על הסדרים במדינה, הוותיקים עוזרים בשכיחות שהיא גבוהה בהרבה מזו של העולים החדשים. לעומת זאת, כאשר משלבים ביקורת תוך-כדי בקשת העזרה נעלם ההבדל בין ותיקים לעולים חדשים ושתי הקבוצות מגישות עזרה בשכיחות זהה.

ד. זיקת-גומלין בין הוותק בארץ של העוזר הפוטנציאלי והנעזר לא נמצאה מובהקת מבחינה סטטיסטית ($p>.18$).

כאשר המבקש הוותיק מותח ביקורת דומה, הדבר אפילו מגביר במקצת את הרצון לעזור (אם כי לא בצורה מובהקת). ייתכן שבמקרה זה הביקורת מבליטה את היותו של המבקש הוותיק שייך לקבוצת הפנים, אבל בבירור לא באותה מידה שבה היא מבליטה את היותו של המבקש העולה החדש שייך לקבוצת החוץ.

כדאי לשים לב לכך, שכאשר המבקש אינו מותח ביקורת הוותיק עוזר לו בשכיחות זהה, בין שהמבקש הוא ותיק ובין שהוא עולה חדש.

לסיכום, ממצאי הניסוי הנ"כחי מלמדים, שכאשר נבדקת השערת הדמיון לגבי המימד של ותק בארץ המגורים היא אינה מקבלת אלא תמיכה חלקית, בדומה לממצאים שהוזכרו במבוא לגבי ממדים אחרים. בנוסף לכך, נמצא שביקורת שהיא רלוונטית למצוקתו שמותח מבקש העזרה, ושיחד עם זאת אינה פוגעת במישרין בעוזר הפוטנציאלי, פועלת בשני כיוונים מנוגדים: אצל עזרה פוטנציאלי עולה חדש היא מגבירה בכל מקרה את הרצון לעזור, ואילו אצל עוזר פוטנציאלי ותיק היא מחלישה את הרצון לעזור.

יש לזכור כמובן, שבמחקר זה נעשה שימוש ב"טכניקת המספר השגוי" (שנוסתה במחקרים רבים בארצות הברית), שבה העוזר הפוטנציאלי מתבקש לטלפן לביתו של הנעזר. זוהי הגשת עזרה שמחירה החומרי והפסיכוכי לוגי אינו גבוה במיוחד, ואין ביטחון שתוצאות דומות יושגו לגבי כל סוגי הבקשות לעזרה. על מנת להגיע להכללה רחבה יותר יש לערוך מחקרים נוספים שמטלות העזרה שבהם תהיינה שונות מזו שנוסתה במחקר הנ"כחי.

דיון

נראה מן הממצאים, שהנבדקים הוותיקים בארץ גילו נטייה כללית רבה יותר לעזור מאשר העולים החדשים. עובדה זו יכולה להיות מוסברת בכך שהוותיקים מתמצאים בסביבתם ומרגישים ביטחון רב יותר בסיטואציות בלתי צפויות (דוגמת בקשת העזרה הבלתי שגרתית) יחסית לעולים החדשים.

יחד עם נטייתם הכללית לעזור, הוותיקים בכל זאת מבחינים בין מקבלי העזרה ומרבים לעזור להכריהם הוותיקים יותר מאשר לעולים חדשים, בהתאם להשערת הדמיון העולים, לעומת זאת, אינם עושים הבחנה זו. ייתכן שהרצון להיקלט וליצור קשר עם הוותיקים מהווה כוח נגדי להשפעת הדמיון שאינו מקנה יתרון למבקש שהוא עולה חדש אצל עוזר פוטנציאלי שהוא עולה כמותו.

הממצאים מצביעים על כך, שגם לעובדה שמבקש העזרה משלב ביקורת כלפי הסדרים בישראל תוך כדי הפנייה לעזרה יש השפעה דיפרנציאלית על התנהגותם של העוזרים הפוטנציאליים הוותיקים והעולים. אצל העולים נמצא, שביקורת מגבירה את מתן העזרה הן לעולים אחרים והן לוותיקים. ייתכן שהביקורת מחזקת את ההזדהות עם מבקש העזרה ואת התחושה שהוא שייך לקבוצת ה"אנחנו" (Hornstein, 1976).

לעומת זאת, הוותיקים מושפעים באופן ניכר מן הביקורת. שמטיח מבקש העזרה רק כאשר הוא עולה חדש. שכיחות מתן העזרה יורדת פלאים כאשר העולה החדש מותח ביקורת על מערכת הטלפונים בישראל. ייתכן מאוד, שהוותיק חש את עצמו נפגע מן הביקורת המבליטה את היותו של העולה שייך עדיין לקבוצת החוץ. לעומת זאת,

ביבליוגרפיה

- אדר, ה', דעות הצבור הישראלי על קליטת העליה — 1973, המשרד לקליטת העליה — אגף תכנון ומחקר, ירושלים, 1973.
- ינון, י' ורון, י', "מי עוזר יותר ולמיז התייחסות בין-עדתית", *בטחון פוזיאלי*, 23 (יולי, 1982), עמ' 36—41.
- ינון, י', שרון, א', עוגד, ו' ובר-שיר, ע', "מי עוזר יותר ולמיז השוואה בין חניכי עיר, מושב וקבוץ", *בטחון פוזיאלי*, 21 (מארס, 1981), עמ' 38—42.
- כץ, ד', דעות הצבור על קליטת עליה בישראל — 1971, המכון למחקר חברתי שמושי, המשרד לקליטת העליה — אגף תכנון ומחקר, ירושלים, 1971.
- צמח, מ', שפיגלמן, א' וזיגל, א', פירת הפלבוזיה "פל ההתחלות", הצפיה בה והשפעתה על שנוי עמדות בלפי עליה ועולים, המרכז למחקרים שמושיים של חברת מודיעין אורחי, המשרד לקליטת עליה — האגף לתכנון ומחקר, ירושלים, 1975.
- Byrne, D. E., *The Attraction Paradigm*, New York, Academic Press, 1971.
- Emswiler, R., Deaux, K. & Willits, J., "Similarity, Sex, and Requests for Small Favors", *Journal of Applied Social Psychology*, 1 (1971), pp. 284-291.
- Feldman, R. E., "Response to Compatriot and Foreigner who Seek Assistance", *Journal of Personality and Social Psychology*, 10 (1968), pp. 202-214.
- Gaertner, S. L. & Bickman, L., "Effects of Race on the Elicitation of Helping Behavior: The Wrong Number Technique", *Journal of Personality and Social Psychology*, 20 (1971), pp. 218-222.
- Gaertner, S. L. & Dovidio, J. F., "The Subtlety of White Racism, Arousal and Helping Behavior", *Journal of Personality and Social Psychology*, 35 (1977), pp. 691-708.
- Goodman, L. A., "The Multivariate Analysis of Qualitative Data: Interactions among Multiple Classifications", *Journal of the American Statistical Association*, 56 (1970), p. 226-256.
- Hornstein, H. A., *Cruelty and Kindness*, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1976.
- Krebs, D. L., "Empathy and Altruism", *Journal of Personality and Social Psychology*, 32 (1975), pp. 1134-1146.
- Pandey, J. & Griffitt, W., "Attraction & Helping", paper presented at a meeting of the Midwestern Psychological Association, Chicago, 1973.
- Yinon, Y. & Sharon, I., "Similarity in Religiousness of the Solicitor, the Potential Helper and the Recipient as Determinants of Donating Behavior", *Journal of Applied Social Psychology*, 15 (1985), pp. 726-734.
- Yinon, Y., Sharon, I. & Malkiman, B., "Age Similarity and Helping Intentions", *International Journal of Behavioral Development*, 61 (1983), pp. 233-240.

תוכנית ניסיונית להפעלת שיטת המסמנים במערכת הפיקוח על המעונות לזקנים בארץ*

מאת רחל פליישמן**, מרים בר-גיורא***, ג'ני מנדלסון***,
אדריאן תומר** וראובן שוורץ**

1. מבוא

הצורך במערכת מוסדות באיכות טובה, שתהיה חלק מן המערכת הרחבת יותר של טיפול ממושך באוכלוסייה הקשישה, מתעצם על רקע הגידול המואץ שנתרחש בעשור הנוכחי באוכלוסיית בני 75 ומעלה. ביותר מ-96 מעונות לזקנים ומרכזים גריאטריים בישראל יש כ-7,000 מיטות לעצמאים ו-2,120 מיטות בערך לתשושים. יותר מ-50% מן המיטות לעצמאיים ולתשושים נמצאות במחוז תל-אביב והמרכז¹. 40 מן המעונות לזקנים נמצאים בבעלות פרטית, ובהם בערך 2,170 מיטות (23.8% מכלל המיטות). לא כל המעונות עומדים בתקני האיכות המקובלים על המערכת המפקחת. בערך 10% מן המעונות מוערכים בידי המפקחות הארציות במשרד הרווחה כבעלי איכות טיפול ירודה ו-30% מן המוסדות הוערכו כ"בינוניים"². מרבית המעונות המוערכים בידי המפקחות כגרושים או כבינוניים נמצאים במגזר הפרטי

(אם כי לא כל המוסדות הפרטיים גרושים). 10 מעונות פועלים ללא רישיון, מאחר שאינם עומדים בסטנדרטים המינימליים הדרושים לניהול מעון, ועומדים להגיש נגדם תביעה משפטית.

לא תיתכן איכות טיפול ואיכות חיים גבוהה במערכת המוסדית ללא פיקוח שוטף ואפקטיבי. במשרד העבודה והרווחה מתבצע הפיקוח ברמות הארצית והמחוזית. הערכות המפקחים מבוססות בעיקר על היבטים מבניים ורק באופן חלקי על תהליכים טיפוליים מוגדרים ועל תוצאותיהם. כמו-כן, אין הן געשות במסגרת של שיטה מובנית ומוגדרת די הצורך, ואין הן משתמשות בכלים סטנדרטיים. כתוצאה מכך אי-אפשר לערוך מעקב שיטתי שוטף וגם לא להנהיג שינויים בצורה מבוקרת.

בצורך בפיתוח כלים וקריטריונים מפורטים של איכות טיפול, המותאמים למסגרות השונות, הכירה קבוצה רב-מקצועית של מומחים בגרונטולוגיה, שדגה בנושא איכות הטיפול בשירותים לקשישים ועל-פי יחמת מכון

* הציעו את התוכנית השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה ומכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל. תוכנית זו היא המשך למחקר על איכות הטיפול במוסדות, שמומן בחלקו מטעם המוסד לביטוח לאומי. ראה: רחל פליישמן, אדריאן תומר ואחרים, "מדידה של איכות הטיפול במוסדות לטיפול ממושך בישראל", במחון פוציאלי, 27 (יוני 1985), עמ' 55-96.

** מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל.
*** השירות לזקן, משרד העבודה והרווחה.

1 ראה: ג'ק חביב ואחרים, "צרכים לאומיים ומדיניות: ממצאי מחקרים וכיוונים אפשריים", דו"ח שהכין צוות חוקרים בכירים של מכון ברוקדייל, עבור ג'וינטלי ישראל.

2 הערכת המוסדות נתקבלה מן המפקחות הארציות בשירות לזקן לפני תחילת עבודת השדה במחקר איכות הטיפול (פליישמן ואחרים, 1985). לקטיגוריות אלה יש משמעות יחסית בלבד. וראה: מרים בר-גיורא, "מעונות לזקנים בישראל ל-84-1983", שירות לזקן, משרד העבודה והרווחה, דף מידע 1984.

מערכות אומבודסמן, כגון אלה הקיימות בכמה מדינות (בארצות הברית, למשל), מיועדות בעיקר למנוע פגיעות בקשיש באמצעות בדיקת תלונות המגיעות אליהן מקשישים, ממשפחות או מעובדים.

(4) הבסיס הפורמלי לפיקוח: מערכות פיקוח שונות פועלות בתוקף מקורות פורמליים שונים, כגון: חוק, נהלים, הוראות פנימיות, תקנות.

(5) תיקוף הפיקוח: ניתן להבחין בין מערכות פיקוח שונות על-פי המידה שבה חל הפיקוח על נושאים שהמוסד אינו חייב בהם מתוקף החוק והתקנות.

(6) תחומי הפיקוח: תחומי הפיקוח האפשריים הם רבים. לדוגמה: שירותי משק (ניקיון, אחזקה, תברואה, תזונה, כביסה), פעילות חברתית וסוציאלית, שירותי בריאות, שירותים פארא-רפואיים, בטיחות וכיבוי אש, עלויות ומחירים וכוונות הדיירים.

(7) גישת הפיקוח: הגישות השונות לפיקוח נבדלות זו מזו בדגש שהן שמת בהיבטים מבניים, תהליכיים, או בתוצאות הטיפול, וכן במידת השימוש שהן עושות בסטנדרטים. בחלק ממערכות הפיקוח הסטנדרטים מבוססים על נורמות שנקבעו על סמך מחקרים אמפיריים, ובאחרים – הסטנדרטים נקבעו על סמך חוות דעת של מומחים. דרגת הפירוט של הסטנדרטים עשויה גם היא להיות שונה במערכות שונות. מרבית מערכות הפיקוח בארץ ובארצות הברית מתרכזות בעיקר בנושאים מבניים (Reichstein & Bergofsky, 1983). יחד עם זאת, לאחרונה הונהגה במדינת ניו יורק מערכת פיקוח מתקדמת הבודקת בעיקר מרכיבים של תוצאות ותהליכים של טיפול. במערכת זו, הסטנדרטים לגבי תוצאות הטיפול נקבעו על-פי סקרים ארציים שנערכו במשך שנים מספר ואיפשרו קביעת ממוצעים וסטיות תקן לגבי הממדים הנבחרים (Axelrod & Sweeney, 1984).

(8) שיטות איסוף מידע לצורך הפיקוח: לצורך איסוף המידע נעשה שי-

ברוקדייל (ברגמן ואחרים, 1983). צעדים ראשונים בכיוון זה נעשו במסגרת שני מחקרים: האחד מאת ברגמן ואחרים (1983) והשני מאת תומר ופליישמן (1984).

2. מאפיינים כלליים של מערכות פיקוח שונות

ניתן לאפיין מערכות פיקוח בעזרת מספר ממדים:

(1) תכונות המערכת המפוקחת: מערכות לטיפול ממושך נבדלות זו מזו בגודלן (מספר המוסדות), בסוג האוכ' לטיפול במוסדות (עצמאיים, תשושים, סיעודיים, תשושי נפש), בפיוזר הגיאוגרפי של המוסדות ובאופי הבעלות על המוסדות (ציבורי, פרטי, ממשלתי).

(2) השתייכות מערכת הפיקוח: ניתן להבחין בין מערכות פיקוח ממשלתי לאלה הפועלות במסגרת גופים וולונטריים. כמו-כן ניתן להבחין בין מערכות פנימיות הפועלות במסגרת המוסד המבוקר ובין מערכות חיצוניות.

(3) מטרת הפיקוח: מערכות פיקוח מציבות לפניהן מטרות שונות. בין המטרות המצויות: הבטחת רמה מינימלית של איכות טיפול, השגת רמה אופטימלית של איכות במסגרת משאבים נתונים, מניעת גיצול לרעה או פגיעות בקשיש, השמחה וייעוץ לפונים לסידור מוסדי, הדרכת הצוות המוסדי.

מערכות פיקוח הקיימות בתוקף חוק הן מיועדות להעניק רישיונות למוסדות, כגון זו הקיימת בישראל, מתרכזות בדרך כלל בהבטחת רמת האיכות המינימלית (על-פי הגדרת המערכת) הנדרשת לצורך מתן הרישיון, ולעתים גם בבדיקת עלות הטיפול. מערכות פיקוח אחרות מיועדות לתת הכרה פורמלית למוסדות הגותנים רמת טיפול טובה (Certification, Accreditation). לצורך זה הן משתמשות בקני מידה קפדניים יותר.

הבראות, האגף למחלות ממרשכות וזיקנה, העורך אחת לכמה חודשים ביקור משותף בכל מסד הנמצא תחת פיקוחו ומעריך את איכות הטיפול במוסד הנבדק על סמך תצפיות על הטיפול במוסד, ריאיון קשישים ובדיקתם, ובדיקת מסמכים.

(11) אמצעי שינוי: סקציות, תגמולים וחינוך: לרשות מערכות פיקוח עומדים שלושה אמצעים עיקריים: חינוך, שכנוע ושימוש בתגמולים חיוביים ושליליים (Wartski & Tulchinski, 1985). המפקחים עשויים לנסות לייעץ להנהלות המוסדות ולשכנען בצורך להנהיג שינויים ואף להיות מעורבים בתכנון פעולות שיטתיות של הדרכת החינוך לצוות הבכיר של המוסדות.

בין התגמולים החיוביים והשליליים העומדים לרשות המערכות השונות: מתן רישיון או שלילתו, הפניית לקוחות למוסדות או הפסקת ההפניה, ציונים לשבח, תעודות הוקרה, התאמת התשלום למוסד לפי ממצאי בדיקת האיכות, הפסקת התשלומים, תביעות משפטיות נגד מוסדות שאינם עומדים בדרישות הפיקוח וסגירת המעון.

בדרך כלל תגמולים אלה קבועים בחוק ומידת האפקטיביות של השימוש בהם תלויה לא מעט באפקטיביות של אכיפת החוק.

3. תכונותיה של מערכת הפיקוח של השירות לזקן

בסמכות משרד העבודה והרווחה (השירות לזקן) לפקח על המעונות לקשישים עצמאיים ותשושים (בארץ מצויים כאמור 96 מוסדות כאלה)³. להלן תיאור של האילוצים והמגבלות הקיימים במערכת הפיקוח על מעונות לקשישים עצמאיים ותשושים בארץ:

מוש בראיונות על בסיס שאלון מובנה, תצפיות מובנות, עיון בתיקים וכד'. שימוש בכל אחת מן השיטות מחייב שיתקיימו מספר תנאים. לדוגמה, כדי לבסס הערכה טובה של איכות הטיפול על חומר כתוב הנרשם במוסדות יש להבטיח רישום שיטתי, מלא ומהימן בכל התחומים הנבדקים.

מדגם של קשישים מאפשר קבלת מידע בלתי אמצעי. אמנם הוא יותר בעייתי במוסדות סיעודיים, אך גם שם הוא בר-ביצוע (Kane et al, 1976; Kane et al, 1982). בהעדר כלי פיקוח מובנים, עלול הפיקוח להתבסס על התרשמות אישית ושיקול דעת סובייקטיבי של המפקח. דבר זה אינו מאפשר כימות ועלול לפגוע במהימנות הבדיקה.

(9) מיפון הנתונים: מערכות פיקוח גבולות זוו מזו בשימוש שהן עושות במחשב לצורך עיבוד המידע. מיפון הנתונים מאפשר את עיבודם, ומעקב שיטתי אחר השינויים המתבצעים לשם שיפור הליקויים, וכן יצירת מערך נתונים ארצי לצורך קביעת סטנדרטים.

(10) ארגון הפיקוח: מערכות פיקוח שונות זו מזו על-פי הגדרת תפקידיו וסמכויותיו של כוח האדם העורך את הפיקוח, היחס בין שיעור כוח אדם למספר המוסדות בפיקוח, סוג ההכשרה של המפקחים ובאיון מידה הפיקוח הוא פרופסיית. הפיקוח שונה גם בתדירותו, בסוג הביקורים (ביקור מתוכנן, ביקור פתע), במספר המפקחים המשתתפים בכל ביקור ובמידת השימוש בצוות רב-מקצועי.

היחיד שמערכת השירותים במוסד כוללת תנומי טיפול מגוונים ורב-מקצועיים (רפואי, סיעודי, סוציאלי, תזונתי, פארא-רפואי וכד'), הפיקוח הנעשה על-ידי צוות רב-מקצועי מאפשר לכל מומחה בצוות להתרכז בתחום מומחיותו. בארץ נעשה ניסיון ראשוני של בקרה בידי צוות רב-מקצועי, במסגרת משרד

3 תיאור ממצה של מערכת הפיקוח על המעונות ניתן למצוא במחקר "מדידת איכות הטיפול" (תומר וטלישמון, 1984).

אלה עומדות להיכנס לתוקף תקנות חדשות, המתייחסות למגוון רחב יותר של תחומים וכוללות פיקוח מפורש על אוכלוסיית הקשישים (התשושים). הייעוץ וההדרכה הניתנים כיום מתבססים בעיקר על טיוטת התקנות החדשות, אף-על-פי שעדיין אין להן בסיס חוקי מחייב.

(3) אחריות המעונות למתן טיפול אחריות המעונות כלפי הקשישים השתהים בהם בכל הנוגע למתן שירותים ולטיפול מוגדרת ומעוגנת בצורות פורמליות שונות. לחלקן יש תוקף של חוק כללי (חוק הפיקוח על מעונות ותקנותיו). חלקן האחר הוא בגדר הסדרים שבין המעונות ובין משרד העבודה והרווחה (כגון דו"ח ועדת דרבסי, המשמש בסיס לתקצוב מעונות על-ידי משרד העבודה והרווחה; או חוות שנתתם בין המשרד ובין המעונות בדבר השירותים שיש לספק לקשישים המופנים על-ידי שירותי הרווחה) וחלקן הן חוזים בין המעונות ובין הדיירים עצמם.

לא כל התחומים הרלוונטיים לחיי הקשיש במוסד מוצאים את ביטולם ההולם במסגרות אלה. לדוגמה, כמעט שאין כל אזכור לטיפול בבעיות בריאות הפה, והתקנות למתן טיפול אישי אינן מפורטות מספיק. כמו-כן לא ניתן בהן ביטוי הולם לזכויות הקשיש, לפרטיות ולאוטונומיה שלו. החוק תקיים איננו מתייחס לחוזים שבין הדייר ובין המעון, ובחלק מן החוזים התחייבויות המעון להספקת שירותים ולטיפול הן חלקיות בלבד.

(4) סטנדרטים

מרבית הסטנדרטים הקיימים מתייחסים להיבטים מבניים (כוח אדם, היבטים פיזיים וקיום שירותים אחדים). נוסף על כך קיימים סטנדרטים הנוגעים לסוג ולתדירות הבדיקות הרפואיות השגרתיות שעל המעון לבצע. חסרים סטנדרטים המתייחסים לתתליכי טיפול אחדים ולתוצאותיו.

(1) כוח האדם העוסק כיום בפיקוח

— פקיד סעד ארצי (מפקחת ארצית על מעונות בשירות לזקן): עובדה סוציאלית האחראי לביצוע החוק ותקנותיו על מעונות לזקנים, לרבות קביעת מדיניות, המלצה על שינויים בתעריף בפני ועדת התעריפים וקביעת סנקציות למוסדות שאינם עומדים בסטנדרטים הנדרשים בתקנות.

— אחות ראשית בשירות לזקן: אחראית על פיקוח ארצי (קביעת מדיניות ותקנות לשירותי בריאות, הכשרת כוח אדם והשתתפות בוועדת השמה) וכן פיקוח ישיר על כל המוסדות ללא מחלקות סיעודיות.

— חמש עובדות סוציאליות עוסקות בפי-קוח שוטף בכל האזורים, בתקן של שתי משרות וחצי. תחומי הפיקוח שלהן: היבטים מבניים ומשקיים, ייעוץ סוציאלי, פעילויות חברתיות, פעילויות תעסוקתיות והרגשת הדיירים.

נוסף על כך מתקבלות חוות דעת ממומחים לגבי תחומים כמו כיבוי אש, תברואה, בטיחות וגיהות.

בסך-הכל קיימות במערכת ארבע משרות וחצי, כפי שהוצג לעיל. אין תזונאים במערכת, ותפקידם מתבצע באופן חלקי. אין רופא במערכת, אולם במקרים אחדים קיים שיתוף פעולה עם רופאים מלשכות הבריאות המחוזיות. כתוצאה מכך מטלת אחריות נוספת על האחות המפקחת הארצית.

מגבלות כוח האדם גורמות לכך שתדירות הביקורים בחלק מן המוסדות נמוכה ושתחומים אחדים לא נבדקים או שהם נבדקים באופן שטחי בלבד.

(2) הבסיס החוקי

הבסיס החוקי לפיקוח הוא חוק הפיקוח על המעונות ותקנותיו. התקנות הקיימות אינן מתייחסות לצרכים המיוחדים של קשישים תשושים ולצרכים המשתנים של האוכלוסייה. נוסף על כך הן מתייחסות רק לחלק מן התחומים ואינן מפורטות די הצורך (בימים

(2) היעדים
— שיפור יכולת הפיקוח לגלות ליקויים (כגון: אי עמידה בסטנדרטים).
— שיפור היכולת לעקוב אחרי ביצוע שינויים.

— ניסוי שיטת המסמנים ככלי לפיקוח.
— יצירת בנק נתונים שיאפשר עריכת ניתוחים שונים לצורך קבלת תמונה כוללת, קביעת מדיניות ומעקב אחר שינויים באיכות הטיפול בכל מעון. הנתונים ישמשו גורמים שונים למטרות שונות, כגון הכוונת קשישים למעונות מתאימים ותכנון.

(3) התוצאות הצפויות
כתוצאה ממימוש המטרות הנ"ל צפויים להישגים האלה:

— שיפור באיכות הטיפול.
— ניתן יהיה לקבל תמונה כוללת על מצב הטיפול במעונות בארץ.
— ניתן יהיה לתת למפקחים הדרכה ומשוב אפקטיביים על הפיקוח המבוצע על-ידם.
— ניתן יהיה לאתר ביתר קלות את הסיבות לליקויים בעקבות מעקב שוטף.
— ניתן יהיה ליצור בסיס לתוכניות התערבות, בעקבות ניתוח הנתונים, ברמה אזורית או ארצית (תשתלמויות, הדרכות וכד').
— כתוצאה לוואי אפשר לצפות לשיפור ביכולת המעונות לעמוד בסטנדרטים.

(4) שיטת המסמנים ככלי לפיקוח
הגישה לפיקוח על מוסדות שאנו ממליצים עליה היא גישת המסמנים, שהוצגה לראשונה בידי Kessner (1973). בהתאם להגדרתו של קסנר, בעיה או מחלה יכולה לשמש מסמן לבדיקת איכות הטיפול אם היא עונה על אמות-המידה האלה: שכיחות גבוהה, השפעה משמעותית על תפקוד הקשיש, אבחנה מקצועית מוגדרת, נהלים סטנדרטיים של טיפול במחלה והשפעה ברורה של התערבות על תהליך הטבעי של המחלה. מספר מסמנים נבחרים יכולים

(5) יכולת מערכת הפיקוח להנהיג שינויים כתוצאה מליקויים בבסיס החוקי של הפיקוח, בגלל העדר כלי הערכה מתאימים ועקב מגבלות חמורות של כוח אדם, יכולתה של המערכת להנהיג שינויים ולעקוב אחריהם מוגבלת.

(6) תעריפי החזקת זקנים במעונות
קביעת התעריפים להחזקת זקנים במעונות נעשית על-פי התוצאות בפועל של המעון על העסקת עובדים, וכן הוצאות על מזון, תחוקה ושיפוצים, משק, סעיליות חברה ותעסוקה וכדומה. התעריפים נקבעים בהתאם לקריטריונים המקובלים של השירות לזקן, כפי שהם מופיעים בתקנות חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה—1965, ובוועדה מיוחדת שהתמנתה ב-1981 (ועדת דרבסי) לבדיקת הצרכים והעלויות במעונות לזקנים.

הפניית קשישים למעונות חדשים וקביעת תעריף החזקה נעשות רק למעונות בעלי רישיונות אשר רמת הטיפול בהם משביעה רצון ובהתאם לתקנות חוק הפיקוח.

לגבי מעונות שאינם ועומדים בקריטריונים הנ"ל, ניתן להפסיק הפניית קשישים למעונות, או להוריד תעריף החזקה. השירות אינו נוהג להעלות תעריפי החזקה למעונות שהעלו את רמת הטיפול בהם מעבר למוגדר בתקנות או בדו"ח ועדת דרבסי.

כמו-כן לא נהוגות סנקציות כספיות נוספות, כנהוג בארצות אחרות, כגון קנסות כספיים וכדומה.

4. התוכנית המוצעת לשיפור הפיקוח בשירות לזקן

(1) המטרה

שיפור יכולתה של מערכת הפיקוח להביא לאיכות טיפול טובה במעונות לקשישים עצמאים ותשושים.

5. הצעות לשינוי במערכת הפיקוח

השינויים המוצעים מתייחסים למספר מדדים: (1) המימד החוקי: התוכנית תת-בסס על התקנות החדשות, העומדות להת-פרסם בימים אלה. בתקנות החדשות מוגדרים בצורה ברורה תחומי האחריות של המעונות, ונוספו תחומי טיפול שלא נכללו בתקנות עד כה.

(2) המימד המושגי: שינוי תפיסת התפקיד של המפקח, על סמך מערכת מוגדרת של יעדי הפיקוח ועל בסיס עבודת צוות רב-מקצועי; הגדרה מדויקת של סטג-דרטים בתחומים המבניים ובתחומים הקשורים בתהליכי הטיפול ובתוצאותיו (לאחר הישוב ממוצעים של נתונים כלל-ארציים, אשר ייאספו בשנים הראשונות לקיום התוכנית); יצירת נהלים למתן הטיפולים השונים בתוך המעונות, בעיקר בתחום הסי-עודי והסוציאלי, ויצירת כלי פיקוח המבוססים על שיטת המסמנים.

(3) המימד האופרטיבי: השימוש בשיטת המסמנים ידרוש את פיתוחה של מערכת רישום בתוך המעונות לשם איסוף מידע שיטתי, מיחשוב הנתונים על כל המעונות, עיבודים שוטפים של מידע לצורך מעקב אחר השינויים המתבצעים, קביעת קריטריונים מבוקרים לאיכות הטיפול על בסיס כל הנתונים הארציים וביסוס תהליך הפיקוח על כלים מהימנים, מבוקרים ואחידים. במקרה ביל לכך תינתן הדרכה למפקחות ולמנהלי המעונות על-מנת לפתח שיטת עבודה בהתאם לנהלים ולשינויים שייקבעו.

6. מתודולוגיה

שיטת הפיקוח החדשה תונהג בהדרגה בכל המעונות — 96 במספר — שבפיקוח משרד

לשמש בסיס להערכה של האיכות הכוללת של הטיפול הניתן. השיטה אומצה בכמה מערכות חדישות של הבטחת איכות הטיפול, דוגמת המערכת הקיימת במדינת ניו-יורק (שם המונח השקול למסמן הוא Sentinel Health Event, Axelrod & Sweeney, 1984). שיטת המסמנים נבדקה בידי פליישמן ותומר (1985) ונמצאה מתאימה לצורכי מערכת הפיקוח מן הבחינות שלהלן:

— מדדים של איכות טיפול המבוססים על ניתוח הבעיות ("מסמנים") נמצאו תקפים.

— בספרות קיימים דיווחים רבים על העדר קשר חזק בין מדדים של טיפול המבוססים על מבנה (כגון: כוח אדם, מבנה פיזי, קיום שירותים) ובין מדדים המבוססים על תהליכי טיפול (כגון: ביצוע בדיקות בהתאם לסטג-דרטים מקצועיים מקובלים, קיום פעילויות חברתיות), וכן על קשרים חלשים בין מדדים מבניים ובין מדדים המבוססים על תוצאות הטיפול (כגון: ניקיון אישי של הקשיש) (Kurowski & Shaughnessy, 1983; Youket, 1980). גם במחקר על מדידת איכות הטיפול במוסדות לטיפול ממושך (פליישמן ותומר, 1985) נמצאו מתאמים נמוכים עד בינוניים בין המשתנים הללו. ממצאים אלה מדגישים שיש צורך להשתמש לא רק במדדים מבניים, אלא גם במדדים הנוגעים לתהליכי הטיפול ולתוצאותיו.

— השיטה מאפשרת שילוב משביע רצון של שלושת סוגי המדדים: מבניים, תהלי-כיים ומדדי תוצאה, בכל אחד מן המסמנים.

— שיטת המסמנים מאפשרת הערכה כמותית ואובייקטיבית של איכות הטיפול במוסד, ובמיחד בתחום הסיעודי ובתחום הנפשי-חברתי, באמצעות מספר קטן של מסמנים.

— השיטה גמישה יחסית. ניתן להחליף מדי פעם את המסמנים הנבדקים בהתאם לסדרי העדיפויות ולצרכים המשתנים, וניתן לבדוק מסמנים במידת עמקות רבה או מעטה, בהתאם למשאבים ולמטרות הבדיקה.

7. שלבים בהנהגת השיטה

בלוח 1 להלן מפורט התהליך תשוטף של פיקוח על כל מעון ומעון. ארבעה גורמים מעורבים בתהליך הפיקוח: המוסד עצמו, המפקחות המחוזיות (עובדת סוציאלית ואחות), הפיקוח תארצי ומכון ברוקדייל. כל אחד מן הגורמים מבצע כמה פעולות לפי הסדר המפורט להלן, ולכל שלב מוקצב זמן מוגדר. כל התהליך כולו, ממשלוח השאלונים ועד מתן תהמלצות, נמשך 12 שבועות. כל מעון יעבור את תהליך הפיקוח לכל הפחות אחת לשנה, ומעונות שונים ועשויים להשתלב בתהליך במועדים שונים.

8. הערכה

לאורך כל שלבי התוכנית תיעשה הערכה כדי למדוד את מידת ההצלחה של התוכנית במימוש יעדיה. לצורך הערכה זאת ייעשו מדידות במהלך יישום התוכנית (מדי שנה) ולאחר סיומה. המדידות יתבססו על:

- הנתונים הנאספים תוך-כדי הפיקוח.
- ריאיון מפקחות ואנשי מפתח בשירות לזקן.
- שאלון הערכה למפקחים הארציים.
- ריאיון מדגם מנהלים ואנשי מפתח במערכת המוסדית.
- תיבדק מידת הביצוע של כל שלבי התוכנית ומידת ההצלחה בשיפור:
- יכולת המפקחות לגלות ליקויים בטיפול המוסדי.
- יכולת המפקחות לאתר סיבות לליקויים.
- יכולת המפקחות לאכוף את התקנות בשימוש בתגמולים וסנקציות.
- עמדות מנהלי המוסדות כלפי הפיקוח וכלפי הכנסת שיפורים באיכות הטיפול.
- איכות הטיפול במוסדות.

העבודה והרווחה בארץ. תהליך הפיקוח יכלול תחומים אלה:

(1) כלים: כבסיס לכלים המוצעים כאן ישמשו הכלים שבמחקר "מדידת איכות הטיפול במוסדות לטיפול ממושך" (תומר ופליישמן, 1984). כלים אלה, המבוססים על שיטת המסמנים, מותאמים כיום לצורכי מערכת הפיקוח (ראו נספח א).

(2) תחומי הדיקה: ייבדקו מסמנים רפואיים וסיעודיים (יתר-לחץ-דם, קשיי ראייה, קשיי גיידות, קשיים ברחצה, אי-שליטה על סוגר השתן) וחברתיים-נפשיים (בדידות, אוטונומיה, פרטיות ושביעות רצון). כמו-כן ייבדקו מחדים נוספים, חלקם רפואיים (תמותה, מספר האשפוזים, שיטת חלוקת התרופות, מצב הרישום הרפואי והסיעודי, מצב הציוד הרפואי, מעקב אחרי מחלות כרוניות, עריכת בדיקות תקופתיות בתחומים שונים); חלקם קשורים לאיכות החיים של הקשיש (אוכל, צפיפות בחדרים); חלקם חברתיים (כגון פעילות חברתית, רישום ומעקב סוציאלי); וחלקם מבניים-ארגוניים (חלוקה למחלקות, תהליכי קבלה, הכשרת כוח אדם, כישורי כוח האדם ותחלופה).

(3) רמת היחידה שעליה ייאסף המידע — המידע שייאסף יתייחס לקשיש, למוסד או למחלקה.

(4) שיטות איסוף המידע ומ-קורות המידע: ריאיון קשישים וצוות, בדיקת מסמכים רפואיים וסוציאליים, בדיקה רפואית-תפקודית של הקשיש, תצפיות.

(5) הגורם האוסף את המידע: עובדת סוציאלית מפקחת מחוזית מן השירות לזקן, אחות מפקחת ראשית מן השירות לזקן, דיווחים של מנהל המוסד, האחות הראשית במוסד, רופא המוסד והעובד הסוציאלי (או אם הבית במוסד).

(6) תדירות איסוף המידע: עשויה להשתנות בהתאם לסוג המידע ולגורם האוסף את המידע (מדי חודש, מדי חצי שנה או מדי שנה).

לוח 1. מערך שנתי של פיקוח על כל מעוז

השבוע	הגורם המבצע	הפעולה
0	מפקחת מחוזית	1. משלוח שאלונים בדואר חודש לפני הביקור (אחת לשנה)
	המוסד	2. מילוי השאלונים אחת לשנה והכנה לקראת ביקור המפקחת
4	מפקחת מחוזית	3. ביקור לצורך קבלת השאלונים הממולאים, בדיקתם והשלמתם, ריאיון קשישים ואנשי צוות, תצפית, בדיקת מסמכים ומילוי שאלונים
	מפקחת מחוזית	4. קביעת המלצות טנטטיביות
5	מפקחת מחוזית	5. העברת השאלונים וההמלצות לפיקוח הארצי
	מפקחת ארצית	6. בדיקת כללית
7	מפקחת ארצית	7. העברת השאלונים למכון ברוקדייל
9	מכון ברוקדייל	8. ניתוח החומר על כל מוסד והגשת דו"ח מחשב למפקחת הארצית
	פיקוח ארצי + מחוזי	9. קביעת המלצות סופיות על כל מוסד
11	פיקוח ארצי + מחוזי	10. העברת המלצות סופיות לכל מוסד ומוסד ולמכון ברוקדייל
12	מכון ברוקדייל	11. הכנסת ההמלצות למחשב

בלוח 2 מפורטים השלבים השונים בהפעלת שיטת המסמגים על מערכת הפיקוח לגבי כלל המעונות לקשישים בארץ.

לוח 2. שלבים בהנהגת השיטה

- שלב א. הכנת הכלים, לרבות בדיקה מוקדמת במוסד אחד.
- שלב ב. ימי עיון להדרכת המפקחות (כשבוע), לרבות הכנת
- שלב ג. ימי עיון להדרכת המנהלים והצוות הבכיר במוסדות, לרבות הכנת
- שלב ד. הפעלה ניסיונית של שיטת הפיקוח, הסקת מסקנות לגבי הכלים ודרך איסוף המידע
- שלב ה. הפעלת השיטה בכל המערכת המוסדית, לרבות ימי עיון
- שלב ו. שכלול השיטה על-ידי הנהגת סטנדרטים כגון מתן משקלות לתחומים שונים וכדו', לרבות כתיבת דו"ח
- שלב ז. הפעלת השיטה "המשוכללת"

9. סיכום

שינויים מבוקרים. נוסף על כך, רוב הסטנדרטים הקיימים של הפיקוח מתייחסים לצדדים המבניים של תהליך הטיפול, ואין בהם התייחסות לנוהלי הטיפול ולתוצאותיו. במטרה לשפר את מערכת הפיקוח, ובעקבות זאת — את איכות הטיפול במעונות לקשישים — מוצעת כאן תוכנית להפעלה הדרגתית של שיטת המסמגים על כל המעונות שבפיקוח משרד העבודה והרווחה. תוצאות של מחקר איכות הטיפול (פליישמן ותומר, 1985) מראות, שניתן להשתמש

אין עוררין ועל הצורך לשפר את איכות הטיפול במעונות לזקנים: איכות הטיפול כ-40% בערך ממוסדות אלה הוערכה בידי מפקחים ארציים של משרד העבודה והרווחה כבינונית ולמטה מזה.

למערכת הפיקוח אין היום הכלים הדרושים כדי לפקח באופן שיטתי על המעונות הנמצאים תחת פיקוחה, ואין לה היכולת להנהיג

הנהגת שיטת המסמנים במערכת הפיקוח על המעונות לקשישים בארץ תאפשר פיקוח אפקטיבי על איכות הטיפול ואיתור הסיבות לליקויים, מעקב שיטתי ומבוקר אחר השינויים המבוצעים במעונות והערכת תוכניות ההתערבות, וכמו כן תפתח פתח לקביעת סטנדרטים מקובלים של איכות הטיפול בכל התחומים על סמך הנתונים שייאספו על כלל המעונות בארץ, סטנדרטיזציה של הפיקוח על בסיס של כלים מבוקרים ומחייבים והרחבת תחומי האחריות של המעונות.

בשיטת המסמנים לשם קביעת איכות הטיפול. אחת הבעיות במערכת המוסדית, העשויה להקשות על הנהגת שיטת הפיקוח, היא הרישום הרפואי והסוציאלי, שהוא לקוי בחלקו. שיפור הרישום במוסדות הוא תנאי הכרחי ליישום שיטת הפיקוח המומלצת בהצעה זו. בעיה נוספת היא המחסור בכוח אדם לסוגיו השונים, וההכשרה הבלתי מספקת של חלק מהעובדים. לא תיתכן הנהגת שיטת פיקוח מתוקנת ללא הדרכה מתאימה של כוח האדם הקיים.

ביבליוגרפיה

- בריגורא, מ', "מעונות לזקנים בישראל ל-1983-84", דף מידע, השירות לזקן, משרד העבודה והרווחה, 1984.
- ברגמן, ר', אקרלינג, ש' וגולנדר, ח', פיעור לקשיש: גורמים מופדים ואישיים המשפיעים על עבודת צוות הפיעור במוסדות לטיפול ממושך. מ-19-83, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל ואוניברסיטת תל-אביב, ירושלים, 1983.
- חביב, ג', וצוות בכיר ממכון ברוקדייל, צרכים לאומיים ומדיניות: ממצאי מחקרים ופיונים אפשריים בעתיד, דו"ח שהוגש לג'וינט-ישראל, ירושלים.
- פליישמן, ר' ותומר, א', "מדירה של איכות טיפול במוסדות לטיפול ממושך בישראל", בפתח פוציאלי, 27 (1985), עמ' 55-96.
- תומר, א' ופליישמן, ר', "מדירת איכות הטיפול במוסדות לטיפול ממושך", פרסום פנימי, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ירושלים, 1984.
- Axelrod, D. & Sweeney, R., "Report to the Governor and the Legislature on the New Surveillance Process for New York State", *Office of Health System Management*, 1984.
- Kane, R., Olsen, M., Thetford, C. & Bymes, N., "The Use of Utilization Review Records as a Source of Data on Nursing Homes Care", *American Journal of Public Health*, 66 (1976), pp. 778-882.
- Kane, R., Riegler, S., Bell, R., *et al.*, "Predicting the Course of Nursing Home Patients: A Progress Report", The Rand Corporation, Santa Monica, 1982.
- Kessner, D., Carolyn, E. & Kalk, F., *A Strategy for Evaluating Health Service*, National Academy of Sciences, Washington, D. C., 1973.
- Kurowski, R. & Shaughnessy, P., "The Measurement and Assurance of Quality", in: R. Vogel & H. Palmer (eds.), *Long-Term Care: Perspectives From Research and Demonstrations*, U.S. Health Care Financing Administration, Baltimore, Md., 1983.
- Office of Health Systems Management, *Facility Surveillance Group PMR/IPR Manual*, New York, 1975.
- Reichstein, K. J. & Bergofsky, L., "Domiciliary Care Facility for Adults", *Research on Adults*, Vol. 5, No. 1 (1983).
- Wartsky, S. & Tulchinsky, T., "Standards for Long-Term Care Facilities in Israel", *Israel Journal of Medical Sciences*, 21 (1983), pp. 238-243.
- Youket, P., "Studies of Nursing Home Care: Growth, Staff and Resident Activities, Costs, Patient Classification and Case Mix, and Quality", Paper presented to the Florence Heller Graduate School for Advanced Studies in Social Welfare, Brandeis University, Mass., 1980.

רמת בטיחות	קיום מתברר	דיווח מנהל	בדיקה	עזרה, טיפול (מתברר)	אחות מפקחת:	אחות מפקחת:	קשיי בניידות
נפילות	קיום מתברר	המוסד על: כוח אדם טיעודי, קיום שירותי פיזיותרפיה, מרפאה בעיסוק, קיום מעלית, רמפות, דיווח רופא ואחות על: קשר עם אורתופד, ציוד עזר (עגלות)	תפקודית של הקשיש	טיפול	קיום תכנית טיפול	קיום תכנית טיפול	3. קשיי בניידות
מרחק עד השיירות	דיווח מנהל על: מספר שיירות, מרפאה, דיווח אחות ורופא על: ציוד לצנתור, קשר עם אורולוג ועוד.	אחות מפקחת: קיום קטטר, פנר, חימומים, ניקיז אישי	תפקודית של הקשיש	עזרה, טיפול	אחות מפקחת: בדיקת תיק רפואי על: אבחנות, קיימה של תוכנית טיפול, וידומים	אחות מפקחת: קיימת בעיה (קבלת טיפול, ניקיז אחותי, הורטבה, ליני, לשירותים)	4. קשיי בריאות
רמות שירותים	דיווח מנהל	אחות מפקחת: קיום קטטר, פנר, חימומים, ניקיז אישי	תפקודית של הקשיש	עזרה, טיפול	אחות מפקחת: בדיקת תיק רפואי על: אבחנות, קיימה של תוכנית טיפול, וידומים	אחות מפקחת: קיימת בעיה (קבלת טיפול, ניקיז אחותי, הורטבה, ליני, לשירותים)	5. אי-שלילה על סוגר השתן

מדדים חברתיים

14. בריתות	עובדת סוציאלית מפקחת: קיימת בעיה, השתופשת בפעילויות ובתוכניות מיוחדות פגישות קבועות עם עובדת סוציאלית, עם מתנדב וכר	עובדת סוציאלית מפקחת: ריאיון עובדת סוציאלית על קשר עם המשפחה, תכנית מיוחדת לקשיש בודד	עובדת סוציאלית מפקחת: טיפול על-ידי עובדת סוציאלית, פסיכולוג, אודעים חריגים	—	—	—	עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון כללית ושביעות-רצון בנושאים ספציפיים כמו יחס צוות, אוכל	17. שביעות-רצון
15. פעילויות, תוכניות מיוחדות	עובדת סוציאלית מפקחת: חוסר אוטונומיה וחוסר פרטיות מידת האוטונומיה	עובדת סוציאלית מפקחת: מידת האוטונומיה	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	16. חוסר אוטונומיה וחוסר פרטיות	
18. רישום ומעקב סוציאלי	עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת: קשישים ומשפחות	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	עובדת סוציאלית מפקחת: חריגים	18. רישום ומעקב סוציאלי	

רחל פליישמן ואחרים

תחומי מידע	הקיש	היחידה (מחלקה או מוסד)
מסמכים ומודים	ריאיון אישי לקיש	בדיקת מסמכים על הקשישים במדגם
מדידים מבניים וארגוניים	ריאיון צוות	בדיקת/תצפית
19. קיום תלוקה ברורה למחלקות	עובדת סוציאלית מפקחת: ריאיון עובדת על קליטה	דיווח צוות
20. תהליכי קבלה לקליטה	עובדת סוציאלית מפקחת: ריאיון על קליטה	דיווח מנהל
21. קיום הנשורת לכות אדם	עובדת סוציאלית מפקחת: ריאיון עובדת על קליטה	דיווח מנהל
22. כישורי כוח אדם	עובדת סוציאלית מפקחת לגבי כישורי כוח אדם	דיווח מנהל
23. תחלופה	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח מנהל
24. צפיעות בתודים	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח מנהל

רחל פליישמן ואחרים

עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח אם בית	עובדת סוציאלית מפקחת	25. ניקיון-החזקה
עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח אם בית	עובדת סוציאלית מפקחת	26. אוכל
עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח מנהל	עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	27. ציוד ציבורי שירותי מים חמים, אוויר, חימום
עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח מנהל	עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	28. ריקוּט וציוד כללי בתדרי המגורים
עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח מנהל	עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	29. שמירת זכויות הדיירים, התארגנות
עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח מנהל	עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	30. הופעה ויצנות של הדיירים ושל הצוות
עובדת סוציאלית מפקחת	עובדת סוציאלית מפקחת	דיווח המנהל	עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	31. בטיחות
			עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	32. נותחית
			עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	33. קשר עם החוץ
			עובדת סוציאלית מפקחת: שביעות-רצון	34. ביטוח

חקיקה ופסיקה סוציאלית

חסיקות במדור זה נכתבו בידי אריח וולף, עו"ד

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 62)

בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי משולמת קיצבת נכות וקיצבת נכות מעבודה מן היום שבו נוצרת הנכות. קיצבת התלויים משולמת מן היום שבו נפטר הנפגע. הוראה מיוחדת נקבעה לעניין תשלום קיצבאות זיקנה ושאיורים — באחד לחודש של אותו חודש שבו נוצרה הזכות לקיצבת. כתוצאה מכך משולמת, במקרים רבים, קיצבה לתקופה שבה לא היתה קיימת למעשה הזכאות לתשלומה. מאידך גיסא, משולמות בעד אותו חודש שתי קיצבאות באותם מקרים כאשר הזכות לקיצבת שאיורים נוצרת עקב פטירתו של מקבל הקיצבת. קיצבת ילדים משולמת, על-פי החוק, בעד התקופה המתחילה באחד בחודש שבו נוצרה הזכאות לקיצבת.

במסגרת המאמצים להבראת המשק ולריסון הוצף ההוצאה הציבורית מוצע בהצעת החוק, שקיצבה או תוספת לקיצבה לפי חוק הביטוח הלאומי תשולם מן האחד בחודש שלאחר החודש שבו נוצרה הזכות להקצבה או לתוספת קיצבה. כסייג להוראה זו ייקבע, שאם נוצרה זכות לקיצבת נכות מעבודה או לקיצבת תלויים בחודש שבו שולמו לנפגע דמי פגיעה, תשולם קיצבת הנכות מיום תחילתה של הנכות וקיצבת התלויים — מיום פטירתו של הנפגע.

בהתאם לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א—1980, משולמת גימלה חודשית להבטחת הכנסה למי שאין לו הכנסה או שהכנסתו נמוכה ומתקיימים בו התנאים המזכרים בגימלה. במסגרת חוק זה יכול זכאי לקיצבת זקנה לקבל השלמה לקיצבתו. לפי החוק משולמת הגימלה להבטחת הכנסה בעד התקופה שתחילתה באחד בחודש שבו הוגשה התביעה לגימלה למוסד לביטוח לאומי.

מאחר שמוצע לקבוע שקיצבת הזיקנה תשולם מן האחד בחודש שלאחר החודש שבו נוצרה הזכות לקיצבת, מוצע שגם הגימלה להבטחת הכנסה שתשלום את קיצבת הזיקנה תאושר מאותו חודש. בדרך זו תימנע האפשרות לשלם גימלה להבטחת הכנסה בעד החודש שבו נוצרה הזכות לקיצבת זיקנה.

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 63)

הצעת החוק מביאה שינויים במדיניות הגבייה של דמי ביטוח. נמנה את ארבעת העיקריים שבהם:

א. סכום ההכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח קבוע בחוק הביטוח הלאומי. בהתאם להוראות החוק, מבוטח שאין לו הכנסה או שהכנסתו אינה מגיעה למינימום, משלם דמי ביטוח כאילו הכנסתו היא בסכום המינימום הקבוע בחוק. מינימום זה מגיע כיום לסכום השווה לחמישה אחוזים מהשכר הממוצע. כמו כן קבועה תקרת הכנסה שיש להביאה בחשבון לעניין תשלום דמי ביטוח. הכנסת מקסימום זו שווה כיום לכל המבוטחים לסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע.

ותברר, שהכנסת מבוטחים רבים, שאינם שכירים, נמצאת בתחום שבין שלוש פעמים השכר הממוצע לארבע פעמים השכר הממוצע. כתוצאה מן התקרה הקבועה בחוק כיום, הם אינם משלמים דמי ביטוח על הכנסת זו, דבר שאין לו כל הצדקה. לפיכך מוצע להגדיל את התקרה כך, שלגבי האוכלוסייה האמורה תובא הכנסה זו בחשבון לעניין תשלום דמי הביטוח.

ב. עם הגידול הצפוי בגביית דמי ביטוח כתוצאה מהגדלת תקרת ההכנסה המקסימלית יתאפשר מתן פטור מתשלום דמי ביטוח לאוכלוסיות מעוטות-הכנסה. דמי הביטוח הנמוכים הנגבים כיום מאוכלוסייה זו אינם מצדיקים את ההוצאות המינהליות הכרוכות בגבייתם. הצעת החוק כוללת הוראה לפיה הזכויות של האוכלוסיות מעוטות ההכנסה הקיימות לפי החוק לא ייפגעו כתוצאה מן הפטור המוצע.

ג. שיעור דמי הביטוח לענפי הביטוח השונים, למעט ענף ביטוח נפגעי עבודה, קבועים בלוח י' לחוק הביטוח הלאומי. סעיף 160 לחוק קובע, ששיעורי דמי הביטוח לענף נפגעי עבודה יהיו בתחום שבין 0.7 אחוז ובין ארבעה אחוז מהכנסת המבוטח ושיעורם המרויח ייקבע בתקנות בהתאם למידת הסיכון של המפעל, המקצוע או העבודה של המבוטח. מוצע, שלגבי עובד שכיר ועובד עצמאי ייקבע שיעור אחיד של דמי ביטוח בענף נפגעי עבודה. משמעות תיקון זה היא הפחתה בשיעור דמי הביטוח למרבית ענפי העיסוק הקיימים. יחד עם זאת, מוצע שלמבוטחים אחרים, כגון מתנדבים והמצויים בהכשרה מקצועית, יקבע שר העבודה והרווחה את שיעורם של דמי הביטוח בענף נפגעי עבודה, ובלבד שלא ייקבע שיעור העולה על השיעור שנקבע בלוח י' לגבי עובד שכיר ועובד עצמאי. האחדת שיעור דמי הביטוח בענף זה לא תשנה את שיעור הגימלאות הניתנות למבוטחים הנפגעים בפגיעה בעבודה.

ד. מוצע, שהחל משנת הכספים 1986 (אפריל) מי שמפגר בהגשת דין-וחשבון על הכנסה ובהגשת דין-וחשבון על שכר עבודה ששולם אדם החייב בתשלום דמי ביטוח על שכר זה, יחויב בתשלום קנס. דין קנס זה יהיה כדין דמי הביטוח.

הצעת חוק מס מקביל (תיקון מס' 7)

מוצע שהאוכלוסייה מעוטת ההכנסה הפטורה מתשלום דמי ביטוח לאומי, לפי חוק הביטוח הלאומי, תזכה פטורה גם מחובת תשלום מס מקביל לקופת-חולים (הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי ניתן למי שאינו עובד ואינו עובד עצמאי והכנסתו אינה עולה על סכום השווה לחמישה אחוז מן השכר הממוצע, שנקבע בהכנסת מינימום לתשלום דמי ביטוח).

כמו כן מוצע, שמי שמבוטח בביטוח רפואי על-פי הסדר שנעשה בין המדינה ובין קופת חולים יהיה פטור מחובת תשלום מס מקביל לקופת-חולים. מוצעק אפוא, לדעת המציעים, לפטור את האוכלוסייה מעוטת ההכנסה כאמור וכן את מי שהמדינה מממנת ממילא את הביטוח הרפואי שלו מתשלום המס המקביל.

מצבו של הפטור מתשלום מס מקביל יהיה שווה לזה של עובד שמעבירו לא שילם בעדו מס מקביל, מבחינת שמירת הזכויות בקופת חולים, למרות אי תשלום המס.

לבסוף מוצע להגדיל את שיעור המס המקביל שמשלם מבוטח שחל עליו השיעור שנקבע לעובד עצמאי ב־0.5%, דהיינו מ־4.95 אחוז ל־5.45 אחוז, וזאת כהוראת שעה לשנת הכספים 1986. (כזכור הוגדל שיעור המס המקביל החל על מעביד המשלם את המס בעד עובדיו, באותו שיעור, דהיינו ב־0.5 אחוז מ־4.95 אחוז ל־5.45 אחוז, לתקופה שמן האחד באוקטובר 1985 ועד 30 ביוני 1986.)

חוק מיסוי נקודות קיצבה (הוראת שעה) (תיקון מס' 3)

חוק זה נתקבל בכנסת באחד לאפריל 1986.

חוק מיסוי נקודות קיצבה (הוראת שעה), התשמ"ד—1984, מטיל מס על נקודות קיצבה שזכאי להן נישום שיש לו שלושה ילדים או פחות, בשל כל אחד משלושת ילדיו הראשונים, אם המס השולי של הנישום מגיע לארבעים וחמישה אחוז לפחות. התיקון לחוק מאריך את תקופת תחולתו של החוק בשישה חודשים נוספים.

חוק עבודת נשים (תיקון מס' 7)

תיקון זה לחוק נתקבל בכנסת בשני לאפריל 1986.

על־פי חוק עבודת נשים, התשי"ד—1954, אסורה העבודת נשים בלילה (בשעות שבין חצות הלילה לשעה שש בבוקר). לפי החוק לא חל האיסור על העבודת נשים במגורים רחבים במשק, כמו: עיתונות, בתי חולים, בתי־מאכל, שירותי מכס ושירותי תיירות ותעופת. עוד נקבע בחוק, ששר העבודה והרווחה רשאי להתיר, בהיתר כללי או מיוחד, העבודת נשים בלילה במקום שבו עובדים בשלוש משמרות.

הניסיון בישראל ובארצות אחרות הראה, שעם התקדמות הטכנולוגיה והשיפור בתנאים שבמקומות העבודה אין עוד הצדקה לאיסור עבודת לילה של נשים. לפיכך מבטל התיקון לחוק את ההוראה בדבר איסור עבודת לילה לנשים. שר העבודה והרווחה הוסמך להתקין תקנות בדבר תנאים להעבודת עובדות בלילה, שנועדו לשמור על בריאותה או בטיחותה של העובדת, וכן הוראות בדבר חובת מעביד למסור הודעה על העבודת נשים בלילה. ההודעה תאפשר אכיפת התנאים שייקבעו בתקנות להעבודת עובדות בעבודת לילה.

סייג נוסף — אסור למעביד לסרב לקבל אשה לעבודה בשל כך בלבד שהיא הודיעה עם קבלתה לעבודה שאינה מסכימה מטעמים משפחתיים לעבוד בלילה. הוראה זו לא תחול על סוגי מקומות עבודה שקבע שר העבודה והרווחה בתקנות.

בהתחשב במציאות התברתית ובנסיבות משפחתיות נקבע, שבמקום עבודה שקודם לכן לא עבדו בו בלילה, והוחלה בו העבודת עובדים בלילה, אין לכפות על עובדות לעבוד בלילה כאשר הן אינן מסכימות לכך. תוך שלושה ימים מיום שנדרשה לעבוד בלילה, עובדת רשאית להודיע למעבידה בכתב שאין היא מסכימה לעבוד בלילה.

עובדת הנמצאת בחודש החמישי להריונה תהיה רשאית לסרב לעבוד עבודת לילה אם הודיעה על כך למעבידה. מכאן, שעובדת המסכימה לעבוד עבודת לילה תוכל לעשות כן גם בתקופת הריונה.

חוק פיצויי פיטורים (תיקון מס' 12)

נתקבל בכנסת בשביעי לאפריל 1986.

החוק בא למנוע פגיעה בפיצויי הפיטורים שחושבו על בסיס שכר שהוקטן זמנית על-פי הסכם קיבוצי או הסדר קיבוצי (שנעשו במטרה למנוע או לצמצם פיטורי עובדים). במקרה כזה יחושבו הפיצויים כאילו לא הוקטן השכר.

כמו כן מתקן החוק את ההפחתה בפיצויי הפיטורים לגבי עובדים שפוטר מעבודתם החל מתחילת "עיסקת החבילה" מנובמבר 1985 עד סוף מרס 1986, שחלה כתוצאה מהשחיקה בתוספת היוקר בתקופה האמורה. לשם כך יחויבו המעסיקים לשלם תוספת לפיצויי הפיטורים בשיעורים של אחוזים מסכום הפיצויים הרגיל, הנקובים בחוק בצמוד לתקופות מפורטות.

אימוץ ילד שהופקר

בטרם בא דוד (שם ברזי) לעולם, כבר היו הוריו מסוכסכים ביניהם, וההבנה ההדדית, הריעות והקשר הרגשי היו מהם והלאה. הילד הקטין, יליד שנת 1977, לא זכה מיום היוולדו ועד עצם היום הזה באהבת הורים אמיתית ובקשר של ממש עמם. הוא טולטל מהורי האב להורי האם וחוזר חלילה, וגם מהם גלקח על-פי צו של בית-משפט ונמסר לטיפולן של משפחות אומנות, וכל זאת על שום שהוריו לא גילו בו עניין של ממש. ההורים גרו בנפרד, ואיש מהם לא ראה עצמו ברייכולת לטפל בילד ולדאוג לצרכיו.

היועץ המשפטי לממשלה הגיש תביעה, בפני בית-המשפט המחוזי בירושלים, להכריז על דוד שהוא ברי-אימוץ, שכן נתמלאו ביחס להוריו התנאים המפורטים בחוק אימוץ ילדים, תשמ"א—1981. התביעה מופנית נגד ההורים.

השאלה שעמדה בפני בית המשפט היתה — האם מצב הרברים המתואר לעיל מתקיים ללא סיבה סבירה; האם סירבו ההורים לקבל את הילד להחזקתם ולטיפולם ללא הצדקה; והאם באמת ההורים אינם מסוגלים לדאוג לילדם כראוי ואין סיכוי שהרברים ישתנו בעתיד הנראה לעין.

היועץ המשפטי לממשלה טען, שהפקרת הילד בידי הוריו והימנעותם מלטפל בו הם בהחלט ללא סיבה סבירה וללא כל הצדקה. לדעתו גם אין סיכוי שמצב בלתי נסבל זה ישתנה בעתיד. הילד מתבגר והולך, ומתוך חרדה לעתידו יש למוסרו לאימוץ.

האם, שכאמור לא גילתה עניין ברוד מאז היוולדו, לא התנגדה לבקשת היועץ המשפטי. לא כן האב. הוא טען, שעם הזמן יקלט בעבודה סדירה, יישא אשה (מאמו של הילד התגרש עוד בשנת 1980) ואז יטפל בילד וידאג לכל צרכיו עם כל חום הלב של אב טבעי. ועד אז הסכים וגם הציע, שהבן יימסר לטיפולם של הורי אשתו, כי הסבתא יכולה, מסוגלת ורוצה לחזיק בילד, לגדלו ולטפחו.

נשיא בית-המשפט המחוזי בירושלים קבע, שאין לומר נואש ועוד יש תקווה שאביו של הילד יסתדר בחיים ויוכל לקבל את הילד לטיפולו ולדאוג לו כראוי, אפילו אם

יארך הדבר שנתיים, כפי שמעריך האב. עד אז ניתן למסור את הילד להחזקתה ולטיפוליה של הסבתא. השופט התרשם, שיש לה יחס רגשי לילד ושהיא תוכל וגם תרצה לטפל בו כראוי. לפיכך מינה את הסבתא לאפוטרופסית נוספת על הקטין, ודחה את בקשת היתעץ המשפטי לממשלה. היתעץ המשפטי לממשלה עירער בפני בית המשפט העליון. בשעתו קבע נשיא בית המשפט העליון, השופט שמגר: "כאשר הורה נקלע למצוקה עקב אסון שפקד אותו או בשל סיבה אחרת, וחוא מבקש להסתייע בבני משפחתו כדי שיושיטו לו יד עוזרת בפתרון בעיותיו ויטפלו למענו בקטין, אשר התורה מפקד אותה שעז על גידולו, איננו פוקע בשל כך בלבד הקשר המשפטי שבין התורה לבין ילדו. הושטת סיוע לבן-משפחה או למי שאינו בן משפחה, הן פעולות אנושיות הראויות לשבח ולתודה, אך אינן שוללות כשלעצמן את הקשר הטבעי בין התורה לילדו ואת ההשלכות המשפטיות הנובעות מהמשך קיומו של הקשר... אין מקום למתן החלטה המורה על הוצאת ילד מידי הוריו או השארתו מחוץ לבית הוריו בניגוד לרצונם, כאשר הטעם הבלעדי לכך הוא כי הרבר הוא לטובתו של הקטין. לו היה הדבר כך, היה גפתח למשל פתח לנטילת ילדיהם של הורים החיים במצוקה, כדי להעבירם מסיבה זו בלבד לרשותו של אחר ולא הוא...".

אלא שהעובדות והמציאות גילו התנהגות חדשה של האב. הוא מוסיף להתנכר בפועל ולמעשה לילדו. הוא אינו מבקר אותו. זאת ועוד, האב טען בפני בית המשפט העליון שתוך חודש ישא לו אשה. מה שלא גילה הוא, שמדובר בקטינה שנבנסה להיריון ממנו. עובדת סוציאלית חיוותה את דעתה, שאותה נערה קטינה אינה בשלה לחיי נישואין. כלומר, מדובר באשה, שאין לומר עליה שתהיה מסוגלת וראויה לשמש אם לילד. התנהגותו של האב בכל הפרשה הזו מעוררת ספקות רציניים חשש של ממש, שכמו בעבר גם בעתיד הוא יפקיר את ילדו ולא ידאג לו כראוי. אשר לסבתא, הרושם הכללי הוא, שיש לה קשר רגשי לילד ויש לה ניסיון חיובי בטיפול בילדיה שלה. היא מוכנה גם עתה לקבל את הילד לטיפול ולחשגחתה, אולם בכך לא סגי, הטיפול בידי הסבתא יכול היה להתקבל כפתרון ביניים לתקופה מוגבלת, ובתור שכזה הוצע ונתקבל, אך בכפוף למגמה ברורה, שכעבור זמן יעבור הילד להחזקת אביו ולטיפולו. עם כל ההערכה לסבתא, היא אינה יכולה להיות לאורך זמן תחליף להורים טבעיים או לחורים מאמצים. הילד הגיע לגיל קריטי, אם לא יזכה עניינו להכרעה מוחלטת וסופית עתה, הוא עלול למצוא את עצמו בעתיד במצב אומלל. לפיכך, כל פתרון זמני או דחיית ההכרעה הסופית עלולים לפגוע בטובת הילד הקטין ולהרע עמו ללא תקנה בעתיד.

לאור כל מה שנאמר לעיל, על-פי מצב הדברים כפי שהוא מתקיים היום ובהתחשב במכלול הנסיבות וחזות הדעת של הפסיכולוגים, שהעידו לפני בית המשפט באשר למת שנראה להם עדיף מבחינת הילד, החליטו שופטי בית המשפט העליון לקבל את ערעורו של היתעץ המשפטי לממשלה, והם מכריזים, שדוד הקטין הוא בר-אימוץ.

פרסומים חדשים

גורדון, דליה, שיקום נכים — תכונות מסיימי טיפול שיקומי, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 47, אוקטובר 1985, 77 עמ' (משוכפל).
מטרת הפרסום לתת מידע על אוכלוסיית המשתקמים ותהליכי השיקום ועל מידת ההצלחה היחסית בשיקומם של נכים בעלי תכונות שונות.

Bean, Philip (ed.), *Mental Illness, Changes and Trends*, New York: John Wiley & Sons, 1983. 482 pp.

מחלת הנפש עדיין נתפסת כבעיה העיקרית שלא נמצא לה פתרון. בספר זה נעשה ניסיון להביא תחת "קורת גג" אחת קבוצה של מחברים מומחים שיביאו לנושא גישה חדשה והשיבה חדשה בין היתר גירונים נושאים אלה: מחלת הנפש והחוק הפלילי; יישום הגישות החדשות של המשפט בפסיכיאטריה; הסכנות העומדות בפני אנשי המקצוע העוסקים במחלת הנפש; היבטים פרמקולוגיים של מחלת הנפש; אלכוהוליזם; המוסד כקהילה והקהילה כמוסד; עבודה סוציאלית והפרעות באישיות ועוד.

Covello, Vincent T., *Poverty and Public Policy, an Evaluation of Social Science Researches*, Cambridge, Mass.: Shenkman Publishing Co., 1980. 314 pp.

המחקרים המובאים בספר הוכנו לפי הזמנת "הוועדה להערכת מחקר העוני", במטרה לחקור את תרומותיהם של השירותים החברתיים וההתנהגותיים למחקר העתיד בכל הקשור לבעיות העוני.

Creedy, John, *Dynamics of Income Distribution*, Oxford, England: Basil Blackwell, 1985. 164 pp.

הספר מספק ניתוח מפורט של היבטי האקראי של חלוקת ההכנסות ומביא סיכום וסינתזה של השיטות והמודלים הסטטיסטיים המשמשים לניתוח חלוקת ההכנסות לאורך זמן.

Furman, Eleanor L., *Retirement — You're in Charge*, New York: Praeger, 1984. 200 pp.

הספר משקף את נוסיונה האישי של המחברת בפרישה מעבודה. בלשון קלה מעט מתוארים שלבי התהליך: הרגשת החופש המשכרת עם היציאה ממעגל העבודה, תקופות המישור של ההסתגלות, הרגשת הדיכאון הנובעת מאי עשייה, מעורבות בעבודה חדשה ובעלת משמעות והשינוי שחל ביחסים עם חזולת. המחברת סבורה, שכל מקרה של פרישה הוא מיוחד בפני עצמו ושכל אדם אחראי לחייו — בזמן הפרישה מעבודה כבזמן היותו עובד.

Haveman, Robert H., Halberstadt, Victor & Burkhauser, Richard V., *Public Policy Toward Disabled Workers — Cross-National Analyses of Economic Impacts*, New York: Cornell University Press, 1984. 583 pp.

בספר זה בחנים המחברים את נושאי היסוד הכלכליים הקשורים בתמיכת הציבור בעובדים מוגבלים, ומיישמים את הפרספקטיבה של מחקר תוך-לאומי בניתוחם את מדיניות הטיפול במוגבלים בארצות הברית. כמו כן נבחנות התוכניות לטיפול במוגבלים המופעלות בארצות אחרות ובתוכן ישראל והדרכים שבהן הן התפתחו בתקופת שלאחר מלחמת העולם השנייה.

Lesnoff-Caravaglia, Gari (ed.), *The World of the Older Woman — Conflicts and Resolutions*, New York: Human Sciences Press, Inc., 1984. 129 pp.

הדגש בספר זה, שהוא חלק מסדרה, מרשם בהיבטים השונים של חיי האשה הקשישה: שאלות משפטיות; הנושא של הטרדות, כגון העלבה ואונס; הפליה בתעסוקה; עמדות כלפיה ומעמדה החברתי, כמו כן נידונות הבעיות של החיים במוסד, אשר נשים קשישות לעתים קרובות חייבות להתמודד עמן לבדן, ללא תמיכתן של משפחה או קהילה. מתעלות הצעות לפתרון לאחדות מבעיות אלה, כמו גם לפיתוחם של שירותים מתאימים. כמו כן נבחנות העמדות הרווחות כלפי נשים קשישות, מנקודת מבט בין-דיסציפלינרית.

Long, Andrew F. & Harrison, Stephen (eds.), *Health Services Performance*, Croom-Helm, 1985. 269 pp.

לאחרונה גברה בצפון אמריקה ובבריטניה התעניינות בתפקודם של שירותי הבריאות. תרמו לכך בעיקר גורמים אחדים: עלותם הגוברת של השירותים, הקיצוצים בתקציבי הממשלות, ציפיות הלקוחות והתביעות לבתי המשפט. במאמרים הכלולים בספר זה נבחנים שני המרכיבים העיקריים של תפקוד שירותי הבריאות: אפקטיביות ויעילות, וכן היחס בין ביקורת התפקוד ובין המושג ההגישה של הבטחת איכות. כמו כן נידונים ההגדרות, דרכי המדידה והדרכים האפשריות לשיפור תפקודו של ארגון שירותי הבריאות — כאמור, בארצות הברית, בבריטניה ובקנדה.

Parkinson, J. R., *Poverty and Aid*, Oxford, England: Basil Blackwell, 1983. 251 pp.

המחבר בוחן את הגורמים לעוני, על רקע גידול האוכלוסייה, ואת התרומות שיכולים גורמים שונים לתרום כדי להעבירו מן העולם.

Textor, Martin, R. (ed.), *Helping Families with Special Problems*, New York: Jason Aronson, Inc., 1983. 234 pp.

הגישות התיראפויטיות לטיפול במשפחות, שאחד מבניהן סובל מהפרעות רגשיות או התנהגותיות, מתפתחות במהירות. הספר מציג לפני העוסקים בתחום זה את הטכניקות הקליניות המועילות ביותר לסיוע למשפחות שאחד מבניהן סובל מסכיזופרניה, דיכאון, היסטריה, חרדה, הפרעות באישיות, התנהגות ילדותית, הפרעות למידה, התמכרות לסמים, מחלה פסיכוסומטית, אי-תפקוד מיני, מוגבלות גופנית, חולי ומחלה חשוכת מרפא. נידון גם הסיוע למשפחות הנמצאות בתהליך של פירוד, או שכבר התפרקו או שאחד מן ההורים נישא מחדש.

Winford, Patrick, *Unemployment Cause and Cure*, Oxford-New York: Basil Blackwell, 1985. 214 pp.

ספר זה נכתב בתגובה על התביעה שחעלו חוגים שונים לקבל סקירה מקיפה של בעיית האבטלה בבריטניה ולהעלות על הכתב תוכנית מעובדת כהלכה של הצעדים שיש לנקוט כדי להתמודד עמה.

Withorn, Ann, *Serving the People — Social Services and Social Change*, New York: Columbia University Press, 1984. 272 pp.

לרעת המחברת, פעילות השירותים החברתיים והפעילות הפוליטית יכולים וצריכים להיות משולבים — לתועלת שניהם. מדוע נתפסו השירותים החברתיים כבלתי פוליטיים בהכרח? מה הן הבעיות שמציגה הפרקטיקה המקצועית והביורוקרטית? מדוע לא נאבקו שוחרי הקדמה למען שינויים ברווחה הסוציאלית? אילו ברירות ונושאים קיימים בפוליטיזציה של המעשה החברתי? על שאלות אלה ואחרות מנסה המחברת להשיב על סמך ניסיונה בעבודה סוציאלית ובפעילות למען החברה.