

אגודת סוציאליסטים
בבית הלאומי
1990
11/11/90

בטחון סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

אבטלה בישראל – מושגי יסוד • תעסוקה מלאה בישראל – האבטלה בישראל – גורמיה ופתרונות מומלצים
לצמצומה • שביתות ושכר בישראל • רמות הכנסה וכיסוי פנסיוני של הקשישים בישראל • טיפול כוללני בוקנים
– תוכנית לקידום בריאות הזקן • מרווחה לעבודה: מסכלי-תמריץ כספיים בשלוש מדינות • עבודה סוציאלית במערכות
הבריאות – מגמות לגיבוש הגדרת תפקיד ותחומי עיסוק.

בטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על-ידי
המוסד לביטוח לאומי

ירושלים ★ סיון תש"נ ★ יוני 1990
חוברת 35

בחברת זו

נושא האבטלה אינו יורד מסדר היום הציבורי שלנו. על מושגי יסוד של האבטלה עומד ד"ר גדעון יניב במאמרו, המסביר מהי אבטלה היכונית (אבטלה הנגרמת עקב העדר מידע), אבטלה מבנית (הנובעת מאי התאמה בין תכונות מבקשי העבודה לדרישות המשרות), ואבטלה של חוסר ביקוש, שסיבותיה כלכליות. בהמשך דן המחבר במדידת היקפה של האבטלה ובעיותיה וכביטוח אבטלה.

על מצב של תעסוקה מלאה במשק וכיצד על החברה להבטיחה עומד דב פלג, איש ההסתדרות, המביא דוגמה מן הנעשה בתחום זה במדינת הרווחה הקלסית – שוודיה.

מזווית אחרת רואה את הדברים איש התאחדות התעשיינים חזקיה ישראל, המכוון את התעניינותו לתהליכים כלכליים העוברים על המשק הישראלי ומציע פתרונות להוצאת המשק מן הקיפאון שהוא נמצא בו, דבר שיביא בעקבותיו לצמצום ממדי האבטלה.

בנושא העבודה, השביתות והשכר דנים רוני מאירי וד"ר ברוך מבורך. התעניינותם מופנית לשאלת הקשר בין מספר השביתות ומשכן ובין השכר שהושג בעקבותיהן, או מידת האפקטיביות שלהן, אגב דיון במאפייני השביתות וחלוקתן לפי הענפים השונים.

על רמות שכר וכיסוי פנסיוני עומדים אלן זיפקין וברנדה מורגנשטיין, תוך הדגשת המצב אצל הקשישים. המחברים מבקשים "לזרות אור על כמה היבטים של הכנסות הקשישים ועל המאפיינים שלהם, לרבות מקורות הכנסה ודמות הכנסה של סוגים שונים של משפחות קשישים", וכמובן על דפוסי הכיסוי הפנסיוני של מי שפרשו ממעגל העבודה.

בקשישים וברווחתם עוסק גם מאמרו של ג'ני ברודסקי ואסתר סובול, תוך שימת הדגש בבריאותם. המחברות מציעות תוכנית לקידום בריאות הקשישים שמטרתה לאפשר להם "להישאר עצמאיים ולהימנע מתלות תוך שמירה על איכות חיים ועל רמת פעילות סבירה".

בנושא אחר עוסק פרופ' ארני לייטמן, מאוניברסיטת טורונטו. הוא משווה את האופן שבו משתמשות ממשלות בשלוש מדינות – בריטניה, קנדה וישראל – בתוכניות של מסכלי-תמריצים לעבודה, אשר "אף-על-פי שלמראית עין מקלים על המעבר מסעד לעבודה כשכר בדרך של צמצום הדרגתי של קיצבאות, כל מדינה מעמידה, בפועל, מחסומים כספיים עצומים –

שיעורי צמצום/פטור של קיצבאות העולים במהירות על 100 אחוזים". על המגמות המתרוצצות בקרב העובדים הסוציאליים, בין המחייבים כוללנות ובין הדוגלים בהתמחות, עומדת במאמרה גתית חרפ"ק, הדנה במעמדו ובתפקידו של העובד הסוציאלי במערכות הבריאות השונות, אלה הממשלתיות ואלה הציבוריות. המאמר עוסק ברציונל המקצועי של ההתמחות בתוך מערכות הבריאות, ובייחוד במסגרת קופת החולים הכללית, "מנקודת ראותם של העובדים הסוציאליים הפועלים בה, בהסתמך על איסוף נתונים ראשוני שנעשה בשירותי העבודה הסוציאלית של קופת חולים".

★

"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ. מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית של המאמר באנגלית, וכן את שם המחבר ואת שם המאמר באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע. מען המערכת: "בטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים 91909. הדעות וההערכות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

חמערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

חזקיה ישראל

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

מרדכי צפורי

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

יוסי תמיר

חורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

דפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

5	ד"ר גדעון יניב	אבטלה בישראל – מושגי יסוד
15	דב פלג	תעסוקה מלאה בישראל
31	חזקיה ישראל	האבטלה בישראל – גורמיה ופתרונות מומלצים לצמצומה
35	רוני מאירי, ד"ר ברוך מבורך	שביתות ושכר בישראל
45	אלן זיפקין, ברנדה מורגנשטיין	רמות הכנסה וכיסוי פנסיוני של הקשישים בישראל
56	גיני ברודסקי, אסתר סובול	טיפול כוללני בזקנים – תוכנית לקידום בריאות הזקן
64	פרופ' ארני סי לייטמן	מרווחה לעבודה: מסכלי-תמריץ כספיים בשלוש מדינות
76	גתית חרפ"ק	עבודה סוציאלית במערכות הבריאות – מגמות לגיבוש הגדרת תפקיד ותחומי עיסוק
91	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 70); הצעת חוק ההסדרים במשק (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990; כשירות לשמש חורים מאמצים
96		פרסומים חדשים
V-XI		Summaries of the Main Articles

אבטלה בישראל – מושגי יסוד

מאת ד"ר גדעון יניבי

מבוא

העלייה החדה בממדי האבטלה בישראל בשנת 1988 והתעצמותה בשלהי שנת 1989 (לאחר מגמת הירידה שהסתמנה מאז שנת 1985) העלתה שוב על סדר היום הציבורי את בעיית האבטלה. למרות שהפעם נראה שיש אחדות דעים רבה יותר מבעבר באשר לסיבותיה, עדיין מתגלה מחלוקת חריפה על ממדיה האמיתיים ועל הדרכים הרצויות (והאפשריות) לפתרונה. קיים גם ויכוח על השפעתה של מערכת ביטוח אבטלה על היקפה של התופעה. לעתים נעוצים שורשי המחלוקת באי-הבנת תהליכי שוק העבודה, באי-הכרה מספיקה של שיטת המדידה או באי-ידיעת יעדיה ודרכי פעולתה של מערכת ביטוח אבטלה. מטרת המאמר הנוכחי להבהיר מספר מושגים בסיסיים בתחום האבטלה, שהכרתם עשויה לסייע למקבלי ההחלטות לגבש אמצעי מדיניות הולמים ולכל מי שמתעניין בנושא להרחיב את ידיעותיו. הפרק הראשון פותח בדיון במחיר האבטלה. הפרק השני דן בסיבותיה (או בסוגיה) של האבטלה ובפתרונות אפשריים לה. הפרק השלישי עוסק בשיטה של מדידת האבטלה. הפרק האחרון מתאר את תוכנית ביטוח אבטלה ואת השפעתה על היקף האבטלה. הנושאים השונים נדונים לאור מציאות האבטלה בישראל בשלהי שנת 1989.

מחיר האבטלה

הנחת המוצא של כל דיון בנושא האבטלה היא, שאבטלה היא תופעה לא רצויה – למי שמתנסה בה ואף למשק בכללותו. שהיא איננה רצויה לפרט, דבר זה מובן מאליו: אבטלה גורמת סבל אישי לאלה הנפגעים ממנה ישירות, המתכבטא תחילה באבדן הכנסות, אך העלול להסב נזקים תמורים בהרבה. בשנות ה-30, שנות השפל הגדול בעולם המערבי, אבדן משרה גרר אחריו לא פעם תוצאות הרוח אסון: רעב, חולי ולא אחת אפילו מוות. כיום, התוצאות האפשריות של אבטלה מתמשכת הן בדרך כלל חמורות פחות, בעיקר הודות לקיומן של מערכות ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה, אך עדיין הן עלולות להיות חמורות כשלעצמן, שכן: (א) דמי האבטלה או הכנסת המינימום המובטחת אינם מפצים את הפרט המובטל על מלוא אבדן הכנסתו. כאשר אבטלתו נמשכת זמן רב, הוא עלול להזדקק לחסכוניותו ו"לאכול" את רכשו; (ב) החברה המערבית בנויה על קשר למקום העבודה. אדם המפוטר מעבודתו תדמיתו עלולה להיפגע והוא עלול לאבד את האמון ביכולתו. לכך עלולות להיות השפעות שליליות על מצבו הנפשי והמשפחתי; (ג) ותק וניסיון בעבודה הם נכס בעל ערך רב של כל עובד. עובד מובטל חלל לצבור אותם. כאשר אבטלתו מתמשכת זמן רב, מיומנותו

* מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

סוגי האבטלה

אם מוסכם על הכל, שאבטלה היא תופעה לא רצויה שיש להילחם בה, חשוב לעמוד על הסיבות להתרחשותה. רק לאחר גילוי הסיבות – ולאבטלה יכולות להיות סיבות שונות – ניתן להציע דרכים לצמצום ממדיה או לחיסולה המוחלט. מה הן אפוא הסיבות לאבטלה? מדוע היא מתרחשת? כלכלנים מבחינים בין מספר סוגי אבטלה, על-פי סיבותיה.

אבטלה חיכוכה

שוק העבודה בכל משק מודרני נתון לשינויים בלתי פוסקים: מדי יום מצטרפים פרטים חדשים לשוק וחרים אחר תעסוקה מתאימה; פרטים אחרים נוטשים את השוק או מתפטרים כדי לחפש תעסוקה חליפית; מעסיקים אחדים מפטרים עובדים, ואילו אחרים מבקשים לקלוט עובדים חדשים. כל הפעילות הזאת מתרחשת בשוק העבודה כחלק מפעולתו הטבעית, גם כאשר המשק אינו סובל מבעיות כלכליות מיוחדות. יחד עם זאת, מידע מלא על תכונות מחפשי העבודה ועל כישוריהם, וכן על סוגי המשרות הפנויות, אינו זורם בשוק באורח מידוי. העברת מידע ממחפשי עבודה למעסיקים פוטנציאליים ולהפך, מיונו והערכתו הם תהליכים הדורשים זמן. מכאן, שגם אם בחשבון כללי מספר המשרות הפנויות בשוק עשוי להתאים בדיוק למספר מחפשי העבודה (ולתאיים גם מבחינת הכישורים הנדרשים – חו בעיה נפרדת), העדר מידע מלא בקרב שני הצדדים – עובדים ומעבידים כאחד – על כל האופציות הקיימות בשוק ימנע התאמה מידית בין עובדים למשרות. האבטלה הנגרמת בגלל העדר מידע מלא בקרב היחידות הפועלות בשוק ובגלל הצורך להקדיש זמן כדי להשיגו נקראת אבטלה חיכוכה (Frictional Unemployment). היא נגרמת מכך, שמנגנוני ההתאמה בין עובדים למעבידים

נפגעת ובעת שובו לעבודה הוא עלול להיות יעיל פחות ועקב כך לזכות בשכר נמוך יותר. אבל גם כאשר אבטלתו נמשכת זמן קצר יחסית, מעסיקים פוטנציאליים עלולים להתרשם לרעה מאי יציבותו בשוק העבודה, לדחותו או להציע לו משרה בתנאים נחותים.

לאבטלה יש אפוא מחיר אישי. אך יש לה גם מחיר חברתי, או עלות כלל-משקית. עלות זאת נובעת מכך, שלרשותו של כל משק עומדת כמות מוגבלת בלבד של משאבים אנושיים ופיסיים (כוח אדם, קרקע, חומרי גלם, מכונות וכו') לצורך ייצור מוצרים ושירותים הדרושים לקיומם ולרווחתם של בני המשק. אך בעוד שכושר הייצור של כל משק מוגבל מטבעו, אין למעשה גבול לצורכיהם ולרצונותיהם של בני המשק. המשאבים הקיימים לעולם לא יספיקו למימוש כל הצרכים והרצונות עד תום. תופעה זו של קיום פער מתמיד בין הצרכים והרצונות של בני המשק ובין יכולת המימוש שלהם מכונה בתורת הכלכלה בשם "תופעת המחסור" וממנה משתמעות שתי מסקנות עיקריות:

(א) כאשר כל המשאבים במשק מנוצלים במלואם, אי אפשר להגדיל את ייצורו של מוצר או של שירות אחד בלי לפגוע בייצורו של מוצר או של שירות אחר. מכאן, שעל כל משק להחליט לא רק מה (וכמה) לייצר, אלא גם על מה לוותר; (ב) מאחר שהמשאבים הקיימים אינם מספיקים לייצור כל כמות נדרשת מכל מוצר ושירות, יש לדאוג שינוצלו לפחות במידה המירבית. אבטלה של משאבים (במיוחד של כוח עבודה) משמעה הפסד תפוקה פוטנציאלית, תפוקה שהיתה יכולה להיות מיוצרת בלי כל ויתור על תפוקה אחרת, אילו המשאבים הקיימים היו מנוצלים במלואם. מכאן, שאבטלה מייצגת מצב של בזבוז משאבים: הפסד התפוקה הנגרם בגלל אי-ניצולם הוא בלתי הפיך. תפוקה פוטנציאלית שלא יוצרה בשנת 1989 אבדה לנצח, שכן שנת 1989 לא תשוב עוד.

מקצועית, שינוי איזור המגורים או העתקת מקום המפעל. אילו ניתן היה להוריד את שכר העבודה בקלות יחסית, כי אז היה אפשר לפתור חלק מן הבעיה בדרך של העסקת עובדים מיומנים פחות בשכר נמוך יותר. אולם, העלות (החומרית והנפשית) הכרוכה בשינוי מקצוע או בשינוי מיקום היא על-פי רוב גבוהה במידה המרתיעה עובדים ומעבידים מאימון פתרונות כאלה — כל עוד אין ודאות מלאה, שאופי השינויים המתרחשים אכן קבוע ומצדיק את העלות הנדרשת.

זאת ועוד, אי נטייתו של שכר העבודה לרדת בגלל כוחם של איגודי עובדים חזקים או חוקי שכר מינימום, בדרך כלל מונע פתרון הכ-רוך בהורדת שכר. פעולות הממשלה לצמצום ממדיה של האבטלה המבנית חייבות להתמקד אפוא ביצירת תמריצים להתאמת כישורים: ייזום קורסים מסובסדים להסבה מקצועית, מתן מידע על אפשרויות תעסוקה באזורים אחרים או הענקת סיוע חומרי לאלה המוכנים להעתיק את מקום מגוריהם.

אבטלה של חוסר ביקוש

הביקוש למוצרים ולשירותים במשק מודרני נתון לתנודות מחזוריות של גיאומטריה ושפל. כאשר הביקוש לתוצרת המקומית קטן (עקב התפתחויות כלכליות במשק שמקורן פנימי או חיצוני) נפגעות מכירות היצרנים, הנאלצים לצמצם את עלויות הייצור, אם בדרך של פיטורי עובדים, השבתתם באופן זמני או בדרך של הימנעות מקליטת עובדים חדשים במקום אלה שפרשו. עקרונית, אפשר לצמצם את עלויות הייצור בדרך של הורדת שכר, במקום באמצעות פיטורי עובדים. אך כאמור לעיל, שכר העבודה אינו נוטה לרדת, ולא רק בגלל התנגדותם של איגודי העובדים, המעדיפים פיטורין והשבתה (בדרך כלל של העובדים החדשים יחסית) על-פני הורדת שכר, אלא גם בשל שיקולי כדאיות של המעסיקים, החוששים שירידת שכר כללית תפגע בפריון העבודה ואף תעודד נטישה של עובדים מיומנים. גם קיומה של מערכת ביטוח אבטלה (והעובדה שבדרך

בשוק אינם משומנים היטב. בכל זמן נמצאים אפוא בשוק עובדים ומעבידים התרים אלה אחר אלה, אוספים מידע אלה על אלה ומעריכים אותם.

היקף האבטלה החיכוכית תלוי במידה רבה ביעילות פעולתן של לשכות התעסוקה (הוא תלוי גם במידת הנכונות של מחפשי העבודה ומעסיקים פוטנציאליים להיעזר בשירותי הלשכות). ככל ששירותי הלשכות יעילים יותר, היקף האבטלה החיכוכית יהיה קטן יותר. אם קברניטי המשק סבורים אפוא, שהיקף האבטלה החיכוכית גבוה מדי, צעד אפשרי לצמצומו הוא שיפור תפקוד הלשכות (צעד אשר כלשעצמו אף יגביר את הנטייה להיעזר בשירותיהן). צעד אפשרי אחר הוא ארגון ירידי תעסוקה והכנת משדרי רדיו וטלוויזיה שיאפשרו הפגשת מחפשי עבודה ומעסיקים מעוניינים לשם החלפת מידע מידית. יחד עם זאת, אבטלה חיכוכית בהיקף סביר נחשבת במשק מודרני אבטלה "טבעית", שכן היא נובעת מעצם טבעו של שוק העבודה: אף הקביעה שמשק מסוים נתון במצב של "תעסוקה מלאה" עולה בקנה אחד עם מידת מה של אבטלה חיכוכית.

אבטלה מבנית

בכל משק מודרני מתרחשים שינויים טכנולוגיים בתהליכי הייצור. שינויים אלה עלולים להביא להיפלטות עובדים, הן מפני שעבודתם מומרת בקווי ייצור מכניים והן מפני שהם חסרים את הכישורים הדרושים כדי להתמודד עם תהליכי הייצור החדשים. גם שינויים בהרכבו הדמוגרפי והמקצועי של כוח העבודה יכולים ליצור מצב שבו תכונות מחפשי העבודה אינן מתאימות לאלה הנדרשות במשירות הפנויות. אבטלה הנובעת מאי-התאמה בין תכונות מחפשי העבודה לדרישות המשרות המוצעות מכונה אבטלה מבנית (Structural Unemployment) והיא אופיינית בדרך כלל יותר לאי אלה אזורים גיאוגרפיים במשק מאשר למשק בכללותו. אילו תהליך התאמת הכישורים היה ניתן לביצוע בלי עלות, כי אז אפשר היה להתגבר על הבעיה בדרך של הסבה

בעקבותיה מיתון בפעילות הכלכלית כולה, מיתון שפגע בהכנסות משקי-הבית וצמצם את ביקושיהם לתוצרת המקומית.

בניגוד לאבטלה החיכוכית והמבנית, שלג-ביהן צעדי הנגד מקובלים על הכל, הצעדים שיש לנקוט נגד אבטלה של חוסר-ביקוש מעוררים בדרך כלל חילוקי דעות. צעד שהוא רצוי לקבוצה אינטרסנטית אחת עלול לפגוע בקבוצה שנייה, או להצמיח בעיה אחרת. כך, למשל, כדי לשפר את רווחיות הייצור יבקשו היצרנים לשחוק את השכר הריאלי (או להימנע מתוספות שכר ומתוספות יוקר למיניהן). צעד כזה בוודאי אינו מקובל על איגודי העובדים. יצואנים ידרשו פחותים תכופים בערך המטבע המקומי כדי לשפר את יכולת התחרות שלהם בשוקי חוץ-לארץ. אך פחותים תכופים עלולים לערער את היציבות הכלכלית הפנימית ולהאיץ את שיעורי האינפלציה. גם הפתרונות ה"קלא-סיים" לעידוד הביקושים לתוצרת המקומית, כגון הרחבת ההשקעות הציבוריות בתשתית, או הקלות במס הכנסה לעידוד הצריכה וההשקעה הפרטית עלולים להמריץ את קצב האינפלציה, שכן הם כרוכים בהזרמות תקציב. בעניין זה משולים קברניטי המשק לאודיסיאוס, הגיבור המיתולוגי, שנאלץ לנווט את ספינתו על גלים רוגשים בין צוק סלע בצד האחד למערבולת בצד האחר: ניסיון להימלט בתנועה חדה מצוק האבטלה יסחוף למערבולת האבטלה ולהפך. יש לנהוג אפוא בזהירות, ללכת בשביל ביניים, כדי להשיט את ספינת המשק לחוף התעסוקה המלאה אגב שמירה מירכית על יציבות המחי-רים.

מדידת היקף האבטלה

איתור סיבת האבטלה הוא צעד הכרחי לקביעת האמצעים למלחמה בה, אך הוא אינו צעד מספיק. האמצעים המתאימים תלויים לא רק בסוג האבטלה, אלא גם בממדיה. פתרונות שהם יאים לאבטלה מתונה אינם יפים בהכרח

כלל המעסיקים אינם נושאים במלוא נטל המימון של דמי האבטלה) מעודדת העדפת פיטורין על-פני הורדת שכר. למרות שאבטלה כרוכה בבזבז משאבים, מסתבר שאין כל מנגנון מובנה במשק המודרני המבטיח שרמת הביקושים לתוצרת המקומית תצדיק תמיד העסקה של כל כוח העבודה. משק צנטרליסטי, המתוכנן והמופעל בידי רשות מרכזית, יכול להבטיח תמיד (ואף לכפות) תעסוקה מלאה; אך משק הפועל במידה זו או אחרת על-פי עקרונות השוק החופשי לא תמיד יכול להבטיח זאת, משום שהיצרנים מייצרים בתגובה לבי-קושים לתוצרתם ובהעדר ביקושים – אין ייצור ואין העסקה.

אבטלה הנגרמת בשל העדר ביקוש לעובדים מכונה אבטלה של חוסר-ביקוש (Demand-Deficient Unemployment), בניגוד לאבטלה החיכוכית או לאבטלה המבנית, שבהן יש ביקוש לעובדים, אך הוא אינו יכול להתממש בשל מגבלות מידע או כישורים. אבטלה של חוסר-ביקוש יכולה להיגרם לא רק מפגיעה בביקושים לייצור מקומי; היא יכולה לנבוע מהתייקרות לא-צפויה של עלויות הייצור הנובעת מאילוף לשלם תוספות שכר גבוהות, או מקביעת שערי ריבית גבוהים על הלוואות הנדרשות למימון הפעילות היצרנית. התייקרו-יות כגון אלה עלולות לצמצם במידה רבה את כדאיות הייצור, או אף לבטלה כליל, ולגרור אחריהן פיטורי עובדים. האבטלה הפוקדת כיום את המשק הישראלי, אף-על-פי שיש בה מעט ממאפייני האבטלה החיכוכית והמבנית, היא ביסודה אבטלה של חוסר-ביקוש לעובדים, שנבעה בעיקר מפגיעה ישירה ברוו-חיות המגזר העסקי (במיוחד מגזר הייצוא). פגיעה זו נגרמה בשל שערים גבוהים של ריבית ריאלית, שלא הותאמו מחדש לירידת שיעורי האינפלציה, ובשל המדיניות האנטי-אינפלציונית, שהקפיאה לאורך זמן את שער החליפין – למרות עליית השכר הריאלי ולמרות התייקרות המחירים המקומית ביחס למחירי חוץ-לארץ. הפגיעה ברווחיות הייצור הביאה לפשיטות רגל ולסגירת מפעלים וגררה

בשבוע שקדם לעריכת הסקר. רק מי שמשיב בחיוב לשאלה האחרונה נחשב מובטל, שכן נקודת המוצא של הסוקר היא, שמי שאינו עובד וגם אינו עוסק בפועל בחיפוש עבודה — למעשה אינו מעוניין בעבודה. אפשר, כמובן, להתווכח על התייחסות הסוקר לחיפוש עבודה בשבוע האחרון (ולא בחודש האחרון, למשל), אך זהו קריטריון מקובל על רוב מכוני הסטטיסטיקה הממלכתיים בעולם המערבי.

טכניקת הזיהוי דלעיל אינה נטולת בעיות נוספות. מחקרים לא מעטים הצביעו על העובדה, שמובטלים מתייאשים לאחר זמן מחיפוש עבודה — למרות שהם מעוניינים לעבוד. ככל שאבטלתם מתמשכת פוחתת אמונתם שיעלה בידם למצוא עבודה בתנאי השוק הקיימים. אנשים אלה לא יופיעו בסטטיסטיקת האבטלה הרשמית, שכן הם לא חיפשו עבודה בשבוע שקדם לעריכת הסקר. כלומר, דווקא המובטלים ה"קשים" גורמים באי-החיפוש אחר עבודה להטיה כלפי מטה בנתוני האבטלה הנמדדת. הטיה כלפי מטה בנתוני האבטלה נגרמת גם בגלל פרטים העובדים במשרה חלקית — למרות שהיו מעוניינים לעבוד במשרה מלאה. אלה נחשבים מועסקים, אף-על-פי שמבחינה מעשית הם דומים יותר למובטלים. לעומת תופעות אלה, הגורמות לכך שמספר המובטלים הנמדד קטן ממספרם למעשה, יש גם תופעות הגורמות לכך שמספר המובטלים הנמדד גדול ממספרם האמיתי. דוגמה לכך הוא אדם שחיפש עבודה בשבוע שקדם לעריכת הסקר, אלא שהוא מעוניין להתחיל לעבוד רק כעבור מספר חודשים. עקרונית, הוא אינו מובטל עתה, שכן אינו מעוניין בעבודה עתה. אך מאחר שאינו נשאל על נכונותו לעבוד מיד, אלא רק על חיפוש עבודה בפועל — הוא ייחשב מובטל.

דוגמה נוספת היא של אדם המעוניין לעבוד רק אם השכר שיקבל יהיה גבוה מאוד, ללא קשר לכישוריו או לתנאי השוק. אילו היה בידיו מידע על כל האופציות הקיימות בשוק, הוא היה יודע שלא ימצא עבודה בשכר כה גבוה והיה נמנע מלחפש. אילו ידע הסוקר

לאבטלה חריפה. למקבלי ההחלטות במשק חשוב לדעת אפוא מה היקף האבטלה, ולצורך זה יש למדוד אותה.

בעיות מדירה

כדי למדוד את היקף האבטלה יש להגדיר תחילה מיהו "מובטל". אין זאת משימה של מה בכך, שכן אבטלה משולה לפיל: קל יותר לזהותה מאשר להגדירה. אמנם ברור, שמי שמובטל אינו מועסק; אך לא כל מי שאינו מועסק יכול להיחשב מובטל. מי שאינו מועסק אך גם אינו מעוניין בתעסוקה — אינו כזה. הוא אינו נחשב משאב כלכלי, ואי-ניצולו אינו בבחינת בזבז. תנאי הכרחי לכך שאדם שאינו מועסק ייחשב מובטל הוא, שאותו אדם אכן יהיה מעוניין בתעסוקה. בעיה שעולה מיד מתפיסה זו היא כיצד מזהים נכונות לעבוד אצל מי שאינו עובד. אם אדם שאינו עובד עומד, למשל, בתנאי הזכאות המקדמיים של תוכנית ביטוח אבטלה ומבקש לממש את זכאותו, כי אז נכונותו לעבוד נבחנת על-פי התייצבותו בלשכת התעסוקה ועמידתו במבחן תעסוקה. אך אם מי שאינו עובד אינו זכאי לדמי אבטלה או אינו מתכוון לממש את זכאותו — האפשרות היחידה לזהות את נכונותו או אי-נכונותו לעבוד היא להציג לפניו במישרין, או עדיף בעקיפין, שאלה שתשובתו עליה תיתן לשואל אינדיקציה על העדפותיו ביחס לעבודה. אי אפשר, כמובן, לערוך משאל כזה בקרב כל האוכלוסייה במשק. לכן מסתפקים בהצגת השאלה למדגם מייצג בלבד שלה ובאמצעות שיטות סטטיסטיות ות מקובלות מסיקים מן הממצאים על האוכלוסייה כולה. משימה כזאת מוטלת בישראל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העורכת ארבע פעמים בשנה סקר כוח-אדם, שבו נשאלים הנסקרים (בערך 12 אלף משפחות), בין השאר, האם עבדו בשבוע שקדם לעריכת הסקר. מי שמשיב בחיוב (כולל מי שעבד במשרה חלקית, גם אם שעה אחת בלבד, באותו שבוע) נחשב מועסק. מי שמשיב בשלילה, נשאל האם חיפש עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכת התעסוקה)

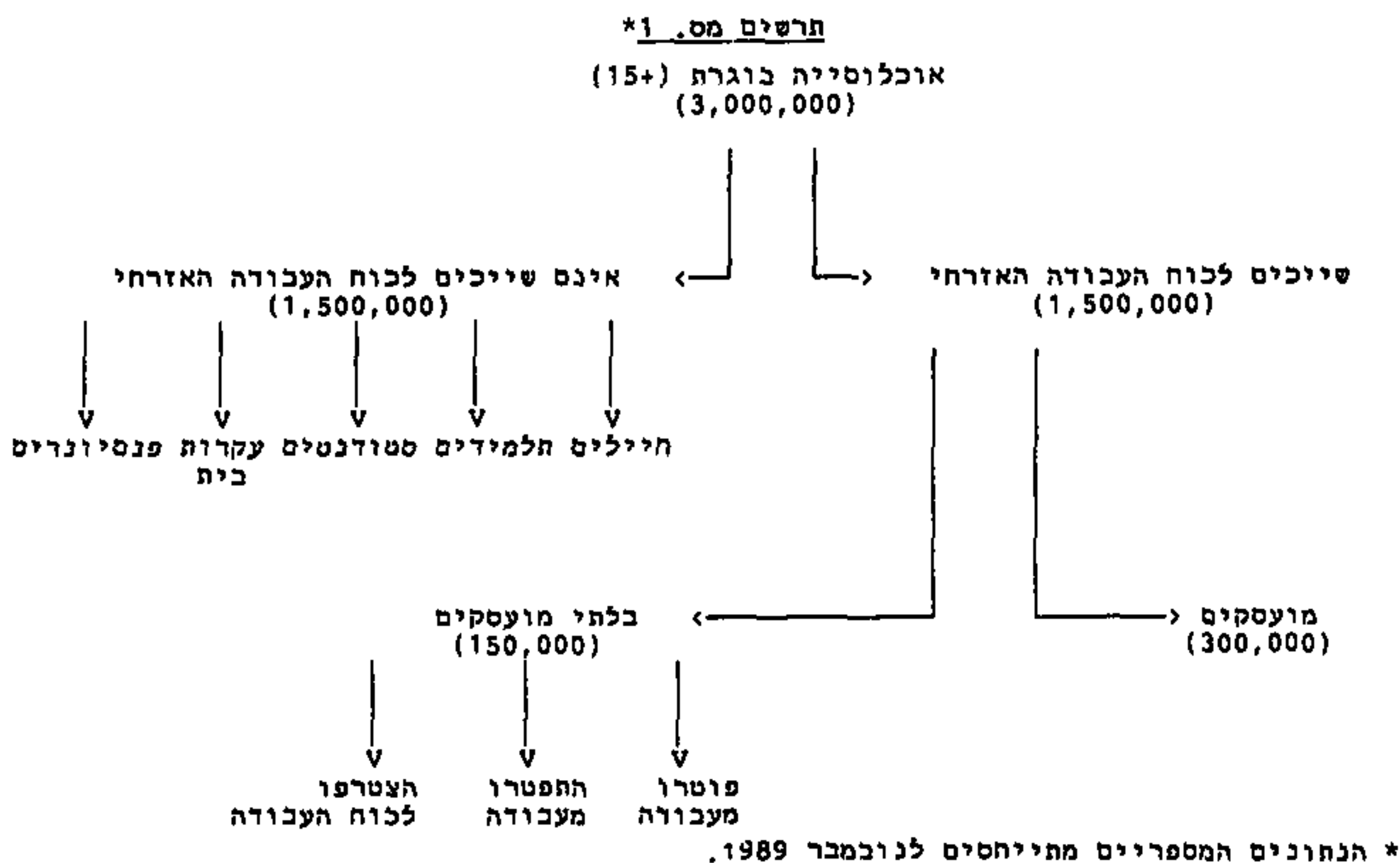
את מספר המועסקים והמובטלים כמשק. אולם בשל סיבה לא ברורה המובטלים מכונים בסטטיסטיקה הרשמית בשם "בלתי-מועסקים", למרות שכאמור לעיל לא כל מי שאינו מועסק הוא גם "מובטל". כלל המועסקים יחד עם כלל הבלתי-מועסקים מהווים את "כוח העבודה" של המשק. כלומר, בכוח העבודה של המשק כלולים אלה העובדים בפועל ואלה שאינם עובדים, אך מבקשים לעבוד.

בתרשים 1 מתוארת חלוקת האוכלוסייה הבוגרת (מגיל 15 ומעלה) במשק לאלה השייכים לכוח העבודה ולאלה שאינם שייכים אליו. כשמדובר במשק הישראלי ניתן לבצע את החלוקה רק לגבי כוח העבודה "האזרחי", שכן המידע על מספר המועסקים בצבא (סדיר וקבע) חסוי. קבוצת הלא-שייכים לכוח העבודה האזרחי כוללת, כמוכן, חיילים אך גם תלמידים, סטודנטים, עקרות בית ופנסיונרים שאינם עובדים ואף אינם מבקשים לעבוד. קבוצת השייכים לכוח העבודה האזרחי מונה כאמור מועסקים ובלתי-מועסקים. האחרונים, שמספ-

שאותו אדם מחפש עבודה בשכר מופרז בלבד, שאין לו כל סיכוי למוצאה, היה עליו להימנע מלכלול אותו בקטגוריית המובטלים. מאחר שאותו אדם אינו נשאל על השכר שהוא מבקש, הוא נחשב מובטל למרות שהוא דומה למי שאינו מעוניין כלל בעבודה. ואחרון אחרון, אדם עשוי לדרוש לסוקר שחיפש עבודה למרות שלא עשה כן, מפני שהתבייש להודות באמת (בייחוד כאשר הראיון נערך בנוכחות בני משפחתו).

כנגד הגורמים המטים את נתוני האבטלה הנמדדת כלפי מטה פועלים אפוא גורמים המטים אותם כלפי מעלה. עורכי הסקר מאמינים, ששתי התופעות בעלות הכיוון המנוגד מקוזות, פחות או יותר, זו את זו, כך שטכניקת הזיהוי הנדונה מעלה תמונה אמיתית של ממדי האבטלה בפועל.

בלתי-מועסקים, מועסקים וכוח העבודה על בסיס הנתונים הנאספים בסקר כוח אדם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומדת אפוא



1 המונח "בלתי-מועסקים" יתייחס בהמשך, על-פי המינוח הרשמי, לאלה שהם בלתי-מועסקים שלא מרצונם, כלומר ל"מובטלים".

לסטטיסטיקה בסיס לחישובם של שני מדדים פופולריים: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור האבטלה. שיעור ההשתתפות מבטא את חלקם של המשתתפים בכוח העבודה באוכלוסייה הבוגרת, ואילו שיעור האבטלה מבטא את חלקם של הבלתי-מועסקים (דהיינו המובטלים) בכוח העבודה. כלומר,

$$\text{שיעור ההשתתפות} = \frac{\text{כוח עבודה}}{\text{אוכלוסייה כוגרת}} \times 100$$

(נובמבר 1989, 50% =)

$$\text{שיעור האבטלה} = \frac{\text{בלתי מועסקים}}{\text{כוח העבודה}} \times 100$$

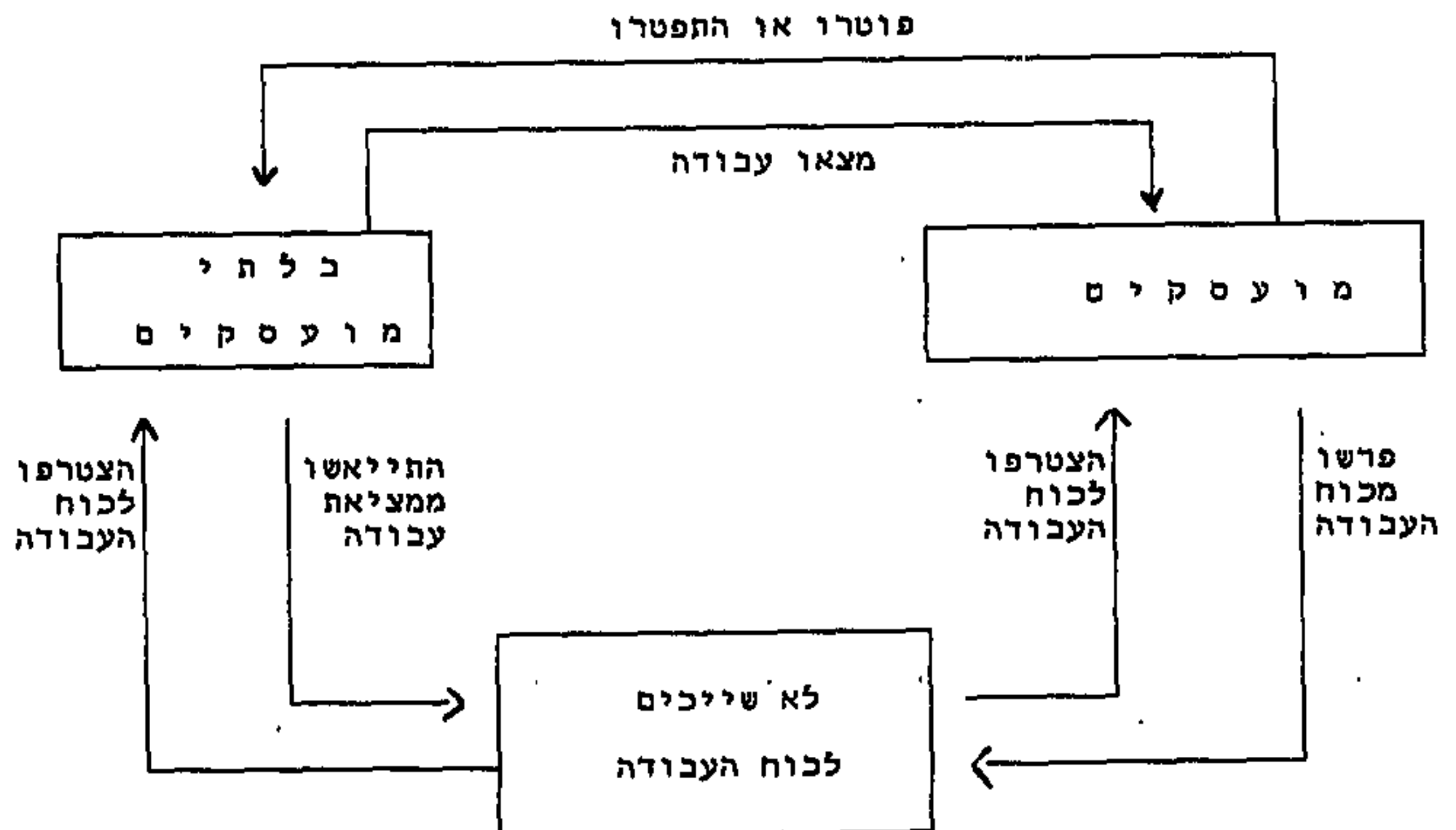
(נובמבר 1989, 10% =)

שיעור ההשתתפות מלמד מה מידת הקשר של האוכלוסייה הבוגרת במשק לשוק העבודה (או מידת הנטייה של האוכלוסייה הבוגרת להישען על שוק העבודה כמקור פרנסה). שיעור האבטלה מעיד על שכיחות האבטלה בכוח העבודה של המשק. חישוב שני השיעורים יכול להיעשות גם בהתייחס לקבוצות

רם בנובמבר 1989 הגיע ל-150,000, כוללים עובדים שפוטרו מעבודתם, שהתפטרו או שהצטרפו לכוח העבודה בלי שמצאו תעסוקה. קבוצות המועסקים, הבלתי-מועסקים והלא-שייכים לכוח העבודה אינן סטאטיות, אלא כפופות לשינויים תמידיים כתוצאה מתנועה דו-סטרית של בני אדם מקבוצה לקבוצה. תרשים 2 מלמד, שפרטים שפוטרו או התפטרו נעים מקבוצת המועסקים לקבוצת הבלתי-מועסקים, בעוד שפרטים שמצאו עבודה נעים מקבוצת הבלתי-מועסקים לקבוצת המועסקים. פרטים שהצטרפו לכוח העבודה עוברים מקבוצת הלא-שייכים לקבוצת המועסקים אם שיחק להם מזלם והם מצאו תעסוקה מיד, או לקבוצת הבלתי-מועסקים - אם המזל אינו מאיר להם פנים. פרטים שפרשו לגימלאות נעים מקבוצת המועסקים לקבוצת הלא-שייכים, הקולטת גם את אלה שהחייאשו מלמצוא עבודה מקרב קבוצת הבלתי-מועסקים.

שיעור ההשתתפות ושיעור האבטלה נתוני תרשים 1 משמשים ללשכה המרכזית

תרשים מס. 2



הוא נמוך יותר — 6%–7%, וביפן הוא מגיע ל-2% בלבד. שיעור אבטלה כה נמוך משקף אבטלה חיכוכית בלבד ומעיד למעשה על מצב של תעסוקה מלאה.

יש להדגיש, ששיעור האבטלה הוא אינ־דיקטור כללי ביותר לממדי האבטלה ואינו מלמד מאומה על מצוקת המובטלים. זאת מפני שהוא אינו כולל עובדים "מיזאשים" או עובדים במשרה חלקית שהיו מעוניינים לעבוד יותר, אינו מבחין בין מפרנסים עיקריים למפ־רנסים משניים, אינו מלמד על משך האבטלה ואינו מעריך את חלקם של מקבלי דמי אבטלה בקרב המובטלים או את מידת ההקלה שדמי האבטלה מעניקים להם.

דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה
מקור נתונים נוסף לממדי האבטלה בישראל הוא שירות התעסוקה, המספק מידע על מספר הפונים ללשכות התעסוקה. בניגוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המ־בוססים על סקרי כוח אדם, שהם אומדן של ממדי האבטלה, נתוני שירות התעסוקה משקפים את מספרם המדויק של מחפשי הע־בודה באמצעות הלשכות. יחד עם זאת, מאחר

דמוגרפיות שונות (גברים, נשים, נוער, קשישים וכו') או בהתייחס לאזורים גיאוגרפיים שונים. הם מאפשרים עריכת השוואות בין עוצמת הקשר לשוק העבודה או בין ממדי האבטלה בתקופות זמן שונות או במשקים שונים. כך, למשל, השינויים במעמד האשה וצמצום האפ־ליה בין המינים בשוק העבודה גרמו בארצות הברית עלייה דרמטית בשיעורי ההשתתפות של נשים נשואות בכוח העבודה, מ־5% בערך בתחילת המאה ל־50% בערך היום. במקביל גרמו הסודי הפנסיה ומערכות הביטוח הלאומי ירידה גדולה בשיעורי ההשתתפות של קשישים (בני 65 שנה ויותר) בכוח העבודה, מ־60% בערך בתחילת המאה ל־20% בערך היום.

שיעור האבטלה הנוכחי במשק הישראלי — 10% בערך — גבוה בהשוואה לשיעורי האבטלה שנצפו במשק בעבר ונחשב גבוה גם באופן מוחלט. בישראל שררה אבטלה בשיעור דומה רק בתקופת המיתון "הגדול" של 1966. בשנות ה־60 וה־70 הראשונות שיעור האבטלה היה 3%–4%; בשנות ה־80 הראשונות — 5%–6%; עד לפני שנתיים־שלוש היה השיעור בין 7% ל־8%. שיעור אבטלה של 10% מאפיין היום גם את אנגליה וצרפת; בארצות הברית

לוח 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי)

השנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים	% מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	% מבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	% מבלתי מועסקים
1980	65,750	5.0	43,311	65.9	10,585	18.1
1981	69,750	5.1	41,247	59.1	13,251	19.0
1982	65,750	4.8	40,696	61.9	12,371	18.8
1983	67,750	4.8	39,621	58.5	10,667	15.7
1984	86,750	6.0	46,311	53.4	15,866	18.3
1985	101,750	7.0	50,853	50.0	20,894	20.5
1986	98,925	6.7	45,847	46.3	20,307	20.5
1987	90,875	6.0	46,232	50.9	19,856	21.8
1988	109,550	7.0	63,101	57.6	29,780	27.2

בדומה לכך, בעת גיאור בפעילות הכלכלית ותעסוקה גרחת תשלומי דמי האבטלה קטנים אוטומטית, וגוברת גביית דמי הביטוח. במצב זה מערכת ביטוח האבטלה סופגת כספים מן הציבור, ממתנת את הביקושים הגואים ומחלישה את הלחצים האינפלציוניים.

יחד עם זאת, מאחר שהתוכנית משלמת עבור אי-עבודה, היא עלולה לעודד זכאים פוטנציאליים לזום את אבטלתם או להאריך את משך אבטלתם יותר מפרק הזמן הסביר שהתכוון לו המחוקק. המחוקק היה ער לאפשרות זאת וקבע מספר סייגים בחוק המצמצמים במידה רבה את האפשרות לנצל לרעה את דמי האבטלה:

(א) דמי האבטלה משולמים בעיקרון רק למי שהועסק במשך זמן מסוים טרם אבטלתו (בישראל — 180 יום בשנה שקדמה לאבטלתו) וכך צבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו לקרן ביטוח אבטלה. כלומר, ביטוח אבטלה אינו תוכנית סעד הפתוחה לכל, אלא תוכנית ביטוח המפצה מבוטחים בלבד.

(ב) דמי האבטלה משולמים בעיקרון רק למי שאבטלתו נכפתה עליו (פוטרי מעבודתו), ולא למי שיזם אותה בעצמו (התפטר מעבודתו מרצונו).

(ג) מי שתובע דמי אבטלה חייב להפגין נכונות לעבוד בדרך של התייצבות בלשכת התעסוקה ועמידה במבחן תעסוקה. הוא זכאי לדמי אבטלה (אם הוא מקיים את התנאים א-ב דלעיל) רק בתנאי שלשכת התעסוקה אינה יכולה להציע לו עבודה "מתאימה" (על-פי הגדרתה בחוק). דחיית הצעת עבודה מתאימה משמעה שלילת הזכאות לדמי אבטלה. במלים אחרות, תובע דמי אבטלה אינו חופשי להעדיף קבלת דמי אבטלה על-פני קבלת עבודה מתאימה שהוצעה לו על-ידי לשכת התעסוקה.

(ד) דמי האבטלה אינם משולמים לנצח אלא לפרק זמן מוגבל (בישראל — 138 יום) ולאחר תקופת המתנה בת מספר ימים שאינה מזכה בתשלום.

הסייגים דלעיל אינם מבטלים כליל את אפשרות הניצול לרעה של דמי האבטלה, שכן

שחיפוש עבודה יכול להתבצע גם בדרכים אחרות; מספר הפונים ללשכות קטן בהכרח ממספר המובטלים הכללי במשק. ואמנם, מספר הפונים ללשכות, המכונים "דורשי עבודה" בסטטיסטיקה של שירות התעסוקה, הגיע בנובמבר 1989 ל-80,000 בערך — כמחצית בלבד מאומדן הבלתי-מועסקים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (150,000).

המוסד לביטוח לאומי תורם לסטטיסטיקת האבטלה מידע על מספר המקבלים דמי אבטלה. מספר מקבלי דמי האבטלה קטן בהכרח ממספר דורשי העבודה, שכן כל מי שתובע דמי אבטלה חייב להתייצב בלשכת התעסוקה, אך לא כל דורש עבודה זכאי לדמי אבטלה. בנובמבר 1989 הגיע מספר המקבלים דמי אבטלה ל-50,000 בערך. לוח 1 מציג את מספר הבלתי-מועסקים, דורשי העבודה ומקבלי דמי אבטלה בישראל בשנים 1980-1988.

ביטוח אבטלה

תוכנית ביטוח אבטלה נועדה, כמובן, למנוע פגיעה משמעותית ברמת החיים של מי שאיבד, בעל כורחו, את מקום עבודתו. אך יש לה גם שני יעדים נוספים. היעד האחד הוא לאפשר למובטל פרק זמן סביר למציאת עבודה חלופית מתאימה בלי שייאלץ להסכים, מחמת העדר הכנסות, להצעת העבודה המזדמנת הראשונה. כך, מאמין המחוקק, תושג התאמה טובה יותר בין מועסקים למשרות, יוגדל פרוץ העבודה ותימנע אבטלה עתידית. היעד האחר הוא לשמש מייצב אוטומטי של הפעילות הכלכלית במשק: בתקופות מיתון ואבטלה עמוקה גדלים אוטומטית תשלומי דמי האבטלה ופוחתת גביית דמי הביטוח. בעתות אלה מערכת ביטוח האבטלה מזרימה כספים למשק, שומרת על כוח הקנייה של המובטלים ומונעת ירידה נוספת בביקושים לתוצרת מקומית, שהיתה גוררת אחריה אבטלה נוספת. במלים אחרות, מערכת ביטוח האבטלה ממתנת את המיתון.

שוללי התוכנית, טענה המועלית מדי פעם בכלי התקשורת בישראל, שדמי האבטלה הם הגורם העיקרי לאבטלה: רק כשליש מאוכלוסיית הבלתי-מועסקים בישראל מקבלים דמי אבטלה, זאת, בממוצע, במשך 95 יום בלבד (למרות שתקופת הזכאות המירבית היא 138 יום). כלומר, לא זו בלבד שחלק הארי של המובטלים אינו גהנה מדמי אבטלה (שאינם יכולים אפוא לשמש תמריץ לאבטלתו!), אלא גם אלה הזוכים בדמי אבטלה אינם ממצים את מלוא תקופת זכאותם, אלא מוצאים עבודה מתאימה לפני סיומה. בדמי האבטלה אולי אין מרפא לבעיית האבטלה, אך ברור לחלוטין שהם אינם הסיבה לה.

ניצול כזה אפשרי כשמדובר באפיקי חיפוש חלוסיים: מובטל עשוי להיחשף להצעות עבודה מתאימות שלא באמצעות לשכת התעסוקה (הצעות שהלשכה אינה יודעת על קיומן) ולנצל את זכאותו לדמי אבטלה כדי לדחותן. זאת, מפני שדמי האבטלה מקטינים את מחיר הדחייה של הצעת עבודה נתונה (כלומר, את אבדן ההכנסות שהיא מבטיחה) ומעודדים את הנטייה לדחותה. מקבל דמי אבטלה עשוי גם להימנע כליל מלחפש עבודה בדרכים חלופיות. יחד עם זאת, מחקרים אמפיריים שנערכו במדינות שונות וגם בישראל מלמדים, שתוספת האבטלה הנגרמת בגין תוכנית ביטוח אבטלה היא אכן בחזקת תופעה קיימת, אולם היקפה מצומצם, יחסית. אין אפוא יסוד לטענת

תעסוקה מלאה בישראל

מאת דב פלגי

נקודת המוצא

אבטלה בטווח הקצר ולא רק חיכוכית) ושלכל אדם שמורה הזכות להצטרף לכוח העבודה ולהשיג עבודה "מתאימה".

מובן מאליו שהחברה והפרט מצפים מן הכלכלה להשיג מטרות נוספות לתעסוקה מלאה: עלייה מתמדת ברמת החיים, המיוצגת במונחים כלל-משקיים על-ידי התוצר הלאומי הגולמי, ביטחון סוציאלי ושירותים חברתיים ברמה סבירה שמאפיינת אותה מגמה של עלייה הדרגתית, ביטחון כללי לעם ולפרט, שמירה על איכות הסביבה לטווח ארוך, שוויון ערך איכותי בין אנשים. לפיכך, מדיניות של תעסוקה מלאה חייבת להשתלב בהתקדמות מתמדת בכל המטרות הללו. מהגדרה זו של מטרות הכלכלה נובעת מסקנה מידית ומכרעת: הרווח או ההכנסה המירביים אינם המטרה היחידה של הפעילות הכלכלית, אלא ההכנסה ברמה רצויה היא אחת המטרות שיש לאזנה עם המטרות האחרות שחשיבותן אינה נופלת ממנה.

חלופות למדיניות כלכלית-חברתית לתעסוקה מלאה

השוק החופשי

שיטה זו נכשלה לחלוטין בהבטחת תעסוקה מלאה. הכישלון הגדול אירע בעת המשבר של שנות ה-30 והוא חזר ואירע במשברים של

השאלה המכרעת העומדת מאחורי כל הדיונים על תעסוקה ואבטלה בעולם ובישראל היא כרגיל רעיונית: האם החברה חייבת להבטיח באמצעות המדיניות הכלכלית-חברתית תעסוקה מלאה בכל מצב? או מצד הפרט: האם הזכות לעבודה היא מזכויות היסוד של האדם שחובה לספקה? תחילה כמה הגדרות ידועות: "תעסוקה מלאה" במקרו היא מעבר לאבטלה חיכוכית הנובעת מכך שנדרש זמן עד שאדם הנכנס לכוח-העבודה מוצא עבודה או עד שאדם העוזב מקום עבודה מוצא מקום חילופי. בעבר הניחו, שאבטלה חיכוכית מייצגת בערך 3% מכוח-העבודה. ייתכן שעם גבור הפעילות במשק היא מגיעה עד 4-5%. כידוע, שניים הם היעדים המרכזיים לעבודתו של אדם: הכנסה שתאפשר לו רמת חיים סבירה והאפשרות לממש את כישוריו. מכאן הוויכוח על "עבודה מתאימה": בכל חברה נוצרת רמת הכנסה מינימלית שמתחתיה אדם לא יסכים לעבוד. זו יכולה להיות נורמה חברתית או חוקית. כל פרט קובע לעצמו תוכן עבודה שהוא מעוניין בו. הצירוף של שניהם תוך פשרה ביניהם ופשרות עם המציאות יוצר את העבודה ה"מתאימה".

אני יוצא מנקודת מוצא שלחברה יש מחויבות לתעסוקה מלאה תמיד, ולא רק בטווח הארוך (אלה המסתפקים בטווח הארוך מרשים

* יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות הכללית של העובדים.

ניסתה הסוציאלי-דמוקרטית השוודית לחפש מדיניות של תעסוקה מלאה שתשתלב במבנה החופשי והפתוח של החברה והמשק. כלומר, כדי להשיג את המטרות העיקריות במקביל ותוך איזון יש צורך בכלים נוספים. מבחינת המודל הכלכלי, כדי להשיג בבת אחת צמיחה (דהיינו עליית ההכנסה ורמת החיים), מניעת אינפלציה, איזון כלפי חוץ (דהיינו שער חליפין יציב ומאזן תשלומים מאוזן) וגם תעסוקה מלאה יש להוסיף כלי מדיניות. הכלים שהוצעו היו: מדיניות פעילה של שוק עבודה והסכמה לאומית בין העובדים (האיגודים המקצועיים), המעסיקים והממשלה (עוד על כך ראה בנספח למאמר).

מרכיב אחד של מדיניות שוק העבודה היה מדיניות שכר "סולידריסטית" של האיגוד המקצועי, היינו פערי שכר קטנים ככל האפשר בין העובדים (וגם בין חברי הסגל המינהלי, שהכנסתם נקבעת בידי הבעלים). פערים קטנים אלה איפשרו ביתר קלות ניוד עובדים בין תחנות עבודה בתוך המפעלים ואף בין המפעלים ואיפשרו גם להנהיג את המדיניות הפעילה של יצירת תעסוקה. למותר להדגיש, שפערי הכנסה קטנים סביב ממוצע גדל והולך עם הזמן היא גם מטרה מרכזית של הסוציאליזם. המרכיב המרכזי השני היה מעקב מתמיד אחרי שינויים מבניים המתחוללים במשק הלאומי והבינ-לאומי, כך שהקטנתן או סגירתן של פעילויות כלכליות, ובעיקר בתעשייה, ילוו ביצירת מקומות עבודה חליפיים באמצעות מתן עזרה והכוונה של השקעות והכשרת כוח אדם בהתאם. העובדים והמעסיקים ויתרו על חלק מן השכר ועל חלק מן הרווחים כדי ליצור קרן השקעות לאומית; חלק נכבד, 70%-90%, מן הקרנות הסוציאליות המיועדות בדרך כלל לחמיכה במובטלים מוקדש לפעילויות של הכשרה מקצועית מכוונת למפעלים החדשים שיוקמו. כמובן ניתן עידוד לפעילות ארגונית פעילה של מוסדות ושל מלווים ישירים בקרב אוכלוסיות מועדות לאבטלה, כגון צעירים, נשים, קשישים, תושבי אזורים מרוחקים, נכים ומוגבלים שונים.

שנות ה-70 וה-80. המודל הפשוט ביותר של היצע וביקוש בשוק העבודה ה"חופשי" אינו מנקה את השוק ומביא אותו לאיזון, משום שקיימות "קשיחויות" בהורדת השכר, לעובדים יש שיקולים צדדיים של איכות העבודה ושכר מינימלי, קיימת התארגנות באיגוד מקצועי ועוד. בשיטת השוק החופשי מבחינת המאקרו של המשק הלאומי אין מספיק אמצעים כדי להשיג יותר מן המטרה היחידה של הכנסה מירבית. משום כך, כאשר הוכנסה המטרה של תעסוקה מלאה נאלצו קיינס וממשיכי דרכו להכניס לתיאוריה שלהם השלמות של מדיניות הכנסות או מדיניות ביקוש כולל מטעם הממשלה. השלמות אלה, השלובות היטב במערכת הפוליטית, לא תמיד הצליחו לספק את הצרכים, אך תמיד הראו שהשוק החופשי כשלעצמו אינו נותן פתרון מניח את הדעת.

כלכלה ריכוזית

כלכלה ריכוזית, דוגמת זו הנהוגה במדינות מזרח אירופה, אמנם השיגה מצב של תעסוקה מלאה מבחינת ההגדרה, שכן כולם עבדו, אך היא נחלה כישלון חרוץ בהשגת יתר המטרות ובייחוד בהתקדמות רמת ההכנסה האמיתית. ריכוזיות התכנון יצרה אבטלה סמויה בממדים אדירים ואנשי הכלכלה במדינות אלה לא מצאו דרך להתגבר עליה. המסקנה היא, שהבטחת תעסוקה מלאה בדרך של הורדת הוראות מלמעלה יכולה לפעול בטווח הקצר בלבד, אך עד מהרה באה המציאות וטופחת על פני המתכננים. משך הזמן שיעבור עד שהכישלון מתגלה לעין תלוי כמובן בגסיבות המיוחדות של כל מערכת. קפיצה סתמית לקוטב השני, אל השוק החופשי, גם היא לא תעזור אפוא, שכן כבר ראינו שאין בה פתרון לתעסוקה מלאה.

המודל השוודי

שוודיה היתה ועודנה מדינה של שוק חופשי ופתוח לעולם הגדול עם בעלות פרטית ברוב המשק. אחרי מלחמת העולם השנייה

עיקר הביקורת עליו היא ברמת המאקרו. לעובדים המשתתפים ברווחים תהיה נטייה למנוע ככל האפשר תוספת עובדים, שכן אלה יורידו את הרווח השולי (לפי חוקי ההכנסה השולית הפוחתת) ויצטרפו למתחלקים במלאי הרווח הנותר לחלוקה. כלומר, תימנע השלכת עובדים לרחוב בעת קושי זמני, אך אין פתרון ברמת המאקרו לתעסוקה מלאה בעת גידול בכוח העבודה או בזמן של שינויים מבניים גדולים.

מודל צבא המובטלים. ההנחה היא, שמול האיגוד המקצועי הכל-יכול, שלעתים נעזר גם בכוח פוליטי ישיר, יש להעמיד כוח כלכלי — אלה הם המובטלים. המרכסיזם טבע את המונח "צבא המובטלים" במסגרת תפיסתו את מלחמת המעמדות כתהליך מרכזי בחברה. אך בהרבה מרכיבי מדיניות, גם בתקופתו המודרנית, יש הרומזים בגלוי או בחצי פה על התפקיד הפונקציונלי שהאבטלה ממלאה כנגד כוחו של האיגוד המקצועי.

מדיניות תעסוקה מלאה בישראל

נקודת המוצא

נוסף על הגישה החברתית היסודית בדבר מחויבות החברה לתעסוקה מלאה קיימים בישראל תנאים מיוחדים המחזיקים אותה כמה מונים: אבטלה היא גורם מרחיע עבור עולים מארצות חופשיות ועבור אלה שיש להם אפשרות להחליף גולה בגולה האבטלה היא גורם המניע לירידה מן הארץ. בשנות האבטלה הגיע מאזן ההגירה בישראל לרמה שלילית — זוהי פגיעה ממשית ומוראלית קשה מאוד בעם בישראל. רוב הצעירים בארץ נתבעים לשרת בצבא תקופות ארוכות מאוד, ועומדים לעתים קרובות בסכנת חיים ממש; העם תובע מהם לתת הכל. אבל אחרי שהם משתחררים מן השירות אותה חברה עצמה אינה מבטיחה להם אפילו את התמורה המינימלית של תעסוקה מתאימה. אבטלה של חיילים משוחררים

מרכיב חשוב נוסף המבטיח תוצאות בטווח הארוך היה הבטחת רמת השכלה כללית גבוהה לכל באמצעות קיומם של בתי-ספר מקיפים (עד גיל 16) ומערכת ענפה של מוסדות להשכלה מקצועית ולהשכלה גבוהה.

טיפול מיוחד מוענק בשוודיה לאזורים מרוחקים או לאזורים שהתעשיות הפועלות בהם מאבדות את מעמדן וחשיבותן (למשל מספנות). למדיניות התעסוקה המלאה הוקדשו בערך 3% מן התל"ג והתוצאה היא אבטלה שאינה עולה לעולם על 2% (האבטלה החיכוך-כית נבלעת ברובה במסגרות ההכשרה המקצועית שהשתתפות בהן היא עבור האוכלוסיות תנאי לקבלת דמי אבטלה). שיתוף עובדים בכל רמות הניהול גם הוא מקל על הניידות וההתאמה של העובדים לצורכי המשק המשתנה. כמובן שלשיתוף עובדים בניהול יש מטרות אחרות, מהותיות, סוציאליסטיות, שהן מעבר לתרומה למדיניות התעסוקה המלאה.

אבל גם המודל השוודי כרוך בבעיות רבות. לא נוכל להיכנס לדיון כולן, אך נציין, שביעיקרו של דבר הצליח המודל השוודי להשיג את המטרות שהציבו לעצמם יוזמיו: תעסוקה מלאה, השתתפות מירבית של נשים וגברים וקבוצות אחרות בכוח העבודה — תוך-כדי השגת רמה גבוהה של צמיחה והכנסה יחסית למדינות אחרות בעולם.

מודלים אחרים

מלבד הדרכים שתיארנו לעיל קיימים מודלים נוספים: מודל ההשתתפות ברווחים. מודל זה מציע לעובדים להסכים לשכר כסיסי נמוך יותר מן המקובל ומעבר לו להשתתף ברווחי המפעל. מבחינת התעסוקה המודל הזה מניח, שצורה זו של תגמול העובדים תיצור יציבות בתעסוקה עד כדי תעסוקה מלאה, שבחקופה שהמפעל יעמוד בפני קשיים תרד הכנסת העובדים כולם במקום שיפוטרו חלק מהם. זהו למעשה רעיון שבא להתגבר על קשיחות השכר כלפי מטה הקיימת בשוק העבודה המקובל. הרעיון נראה חיובי ברמת המיקרו בכלכלה יציבה למדי.

המציאות הביטחונית המיוחדת שבה נתונה מדינת ישראל דחפה את המשק הישראלי לפתח מגזר גדול המייצר מוצרים ומספק שירותים צבאיים. גם הייצוא של מגזר זה הצליח מאוד בשנים הקודמות. הסיכוי לשלום באזור, התמעטות המלחמות ואווירת ההתפייסות המתגברת בעולם תוך קיצוץ תקציבי הביטחון הן בישראל והן בארצות אחרות מחייבים מעבר מהיר לייצור לשוק האזרחי.

ודוגמה נוספת: עודף ייצור מזון וסיבים בעולם תוך סבסוד כבד בארצות המפותחות מחייב הכנסת שינוי בחקלאות.

בעיקרון ניתן לחולל שינוי מבני יסודי במשק וכמהירות הדרושה בשתי דרכים: האחת – ליצור בשוק תנאים כאלה שהפעילויות הקודמות יתמוטטו, תיווצר אבטלה, ההון ייפגע ויחפש לו כיוונים חליפיים ואולי ייווצר יבוא של הון חדש מחוץ לארץ עד שיחלו הפעילויות המתאימות לעתיד ויווצר המבנה החדש הרצוי. הדרך השנייה – במקום המפעלים והפעילויות הישנים תינתן הכוונה לכיוונים הרצויים בעזרת סבסוד שיינתן בצורות שונות. במקביל יוכנו העובדים באמצעות הכשרה מקצועית מתאימה. המבנה החדש יושג בדרך זו מהר יותר וללא אבטלה של ממש.

על השאלה איזו משתי דרכים אלה טובה יותר נטוש הוויכוח שנושאו אבטלה פונקציונלית או הכרחית. עלינו לקבוע בצורה חד משמעית שניתן להשיג את השינוי המבני הרצוי במסגרת משק לאומי "מעורב" (חלקו פרטי וחלקו לא-פרטי) גם בלי אבטלה גדולה.

גל האבטלה העובר עתה על ישראל החל במיתון מכוון של הפעילות שנכלל בתוכנית לייצוב המשק של שנת 1985. בשנת 1986 יצרה הצלחת הייצוב אופטימיות והמיתון הראשוני נפסק. המיתון של שנת 1987 והאבטלה שבאה אחריו בפיגור המקובל הם תוצאה של מדיניות כלכלית, ולא תוצאה הכרחית של ייצוב המשק בשנת 1985. המדיניות הכלכלית, בעיקר זו של שר האוצר משה נסים, שמה דגש בלעדי ביציבות מונטרית (אינפלציה ושער חליפין).

היא בכל מדינה, ובמיוחד בישראל, חומר נפץ לאומי וחברתי שאין להשלים עמו.

דבר נוסף, הציונות מחייבת סיחור אוכלוסייה על-פני כל הארץ. לשם כך קיימת ההתיישבות והוקמו עיירות הפיתוח. ריכוז אבטלה בערי הפיתוח והמשבר בהתיישבות הם אפוא בעיה לאומית, נוסף להיותם בעיה חברתית.

יש מי שמנסה לעזור סכסוך בין המובטלים לעולים החדשים – האחרונים יתפסו כביכול את מקומות העבודה המיועדים לוותיקים. כל ניתוח כלכלי היסטורי שנעשה בישראל העלה, שהעולה החדש צורך בשנה-שנתיים הראשונות להיותו בארץ יותר משהוא מייצר. הפרש זה צריך לכסות ולממן העם היהודי כולו, בגולה ובארץ. בינתיים נוצרת תעסוקה לכיסוי הצרכים והעולה שוב אינו תופס את מקומות העבודה הקיימים. משום כך גם נימוק זה בטעות יסודו. המסקנה: המחויבות לתעסוקה מלאה בישראל חזקה פי כמה מאשר בכל ארץ אחרת. לפיכך גם האבטלה היא הרבה יותר הרסנית בישראל מאשר בכל מדינה אחרת.

שינוי מבני במשק כיצד?

אין כל ספק שהמשק הישראלי זקוק לשינויים מבניים יסודיים ובממדים גדולים. הנה כמה דוגמאות:

חלק נכבד מן התעשייה בישראל הוקם עד שנות ה-70 כדי לספק תעסוקה לעולים ונהנה לפיכך מהגנה רבה, לעתים מלאה, כלפי יבוא מבחוץ. הגיעה העת לעבור לתעשייה ברמת גבוהה המסוגלת להתחרות עם השוק העולמי. ישראל נמצאת בתהליך השתלבות ישירה בשוק האירופי לפי הסכמי העבר ולקר את איחודן המלא של מדינות אירופה בשנת 1992.

במקביל יש לממש את הסכם הסחר התופשי עם ארצות הברית. התקווה היא, ששלום עם ארצות ערב יפתח בפני מדינת ישראל גם אפשרויות כלכליות עצומות בתנאי תחרות. כל אלה מחייבים משק ברמת תחרות בינלאומית.

לוח 1. האוכלוסייה בישראל (בגיל 15 ומעלה) לפי תכונות כוח העבודה האזורי ומין, 1986-1989

שנים	נשים				גברים				סה"כ					
	שייכים לנחל	העבודה	סך	כולל	שייכים לנחל	העבודה	סך	כולל	שייכים לנחל	העבודה	סך	כולל		
1986	45.2	523.8	569.0	1,476.8	59.1	844.2	903.3	1,429.8	51.3	52.7	104.0	1,367.9	1,471.9	2,906.3
1987	42.5	542.7	585.2	1,504.8	47.6	861.1	908.7	1,457.0	45.0	45.4	90.4	1,403.7	1,494.1	2,962.3
1988	46.6	568.1	614.7	1,535.8	53.4	885.2	938.6	1,485.7	46.0	53.9	99.9	1,453.1	1,553.0	3,021.3
1987	36.8	540.9	577.7	1,497.3	45.7	853.3	899.0	1,450.0	39.0	43.7	82.7	1,394.0	1,476.7	2,947.2
1988	48.5	544.2	592.7	1,512.8	49.6	868.8	918.4	1,464.2	51.0	47.3	98.2	1,413.1	1,511.4	2,977.1
1988	37.3	568.3	605.6	1,528.2	46.8	880.3	927.1	1,478.6	37.0	47.1	84.1	1,448.6	1,532.7	3,006.7
1987	55.8	566.8	622.6	1,542.2	59.6	890.3	949.3	1,493.0	55.2	60.4	115.6	1,457.3	1,573.0	3,035.3
1989	61.3	579.1	640.4	1,557.7	68.5	881.9	950.4	1,507.3	59.8	70.3	130.0	1,461.3	1,591.3	3,065.4
נתונים מערי עתהית														
1987	41.8	538.2	580.0	47.9	854.7	902.6	44.3	45.4	89.7	1,482.6	6-1	1987		
1988	43.2	547.1	590.3	47.7	867.3	915.0	45.2	45.7	90.9	1,505.4	12-7	1988		
1988	42.6	565.1	607.7	48.9	882.0	930.9	42.2	49.4	91.5	1,538.6	6-1	1988		
1989	49.6	570.0	619.6	57.3	888.6	945.9	49.2	57.8	107.0	1,565.5	12-7	1989		
1989	70.3	575.7	646.0	71.5	883.7	955.2	68.6	73.2	141.9	1,601.2	6-1	1989		
שיעורי שיער לעומת הקופה מקבילה בשנה קודמת (באחוזים)														
1988	1.4	5.1	4.8	2.1	2.4	3.2	3.1	2.0	-5.1	7.8	1.7	3.9	3.8	2.0
1987	15.1	4.2	5.0	1.9	20.2	2.5	3.4	2.0	8.2	27.8	17.7	3.1	4.1	2.0
1989	63.3	1.9	5.7	1.9	46.4	0.2	2.5	1.9	61.5	49.2	54.6	0.9	3.8	2.0
שיעורי שיער לעומת הקופה קודמת (באחוזים מערי עתהית)														
1989	41.7	1.0	4.3	24.8	-0.6	1.0	39.6	26.6	32.6	2.3	1-6	1989		

המקור: ר' נתחן (בהשתתפות: זיה אלטוג, ליאורה אפל, יי רזיש, ג' ליבפלד, א' שעריץ), המיתון במשק, מספר שהגוש למוסל המיוחדות, ספטמבר 1989. הלוח מבוסס על סקרי כוח-אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2. דורשי עבודה, מובטלים 6 ימים ויותר, תביעות לדמי אבטלה ושיעורי הבלתי מועסקים. 1983-1989 (באלפים)

התקופה	נתונים משירות התעסוקה				אתח הבלתי מועסקים על-פי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
	דורשי עבודה	מובטלים 6 ימים ויותר	הזמנות לעובדים	תביעות לדמי אבטלה בביטוח הלאומי	
1983	28.4	11.9	19.0	10.6	4.5
1984	33.5	16.3	16.3	14.1	5.9
1985	37.8	18.1	17.3	20.9	6.7
1986	37.1	18.0	19.0	21.5	7.1
1987	36.1	15.7	21.7	19.2	6.1
1988	44.1	22.3	20.3	25.6	6.4
שנת 1989					
נתונים מקוריים					
ינואר-מרס	59.6	36.2	19.6	38.2	7.8
אפריל-יוני	60.8	39.3	18.2	44.4	8.6
יולי	71.9	45.4	18.5	46.3	
אוגוסט ²	73.8	51.9	19.8	49.3	
נתונים מנכ" עונתיות					
ינואר-מרס	59.0	34.5	19.4	33.8	8.3
אפריל-יוני	67.6	43.0	18.6	45.6	9.4
יולי	69.8	47.5	19.2	50.7	
אוגוסט ²	71.9	51.9	20.5	49.3	55.4
שיעורי השינוי לעומת תקופה מקבילה בשנה קודמת (באחוזים)					
ינואר-מרס	61.8	61.8	106.0	-8.5	72.0
אפריל-יוני	57.2	57.2	112.4	-12.0	92.2
יולי	58.0	58.0	105.4	-6.1	85.2
אוגוסט ²	51.8	51.8	109.2	-7.5	91.1
שיעור שינוי לעומת תקופה קודמת (באחוזים מנוכה עונתיות)					
ינואר-מרס	15.4	15.4	26.4	2.1	5.6
אפריל-יוני	14.6	14.6	24.6	-4.2	35.0
יולי	3.6	3.6	5.0	5.5	5.1
אוגוסט ²	3.0	3.0	6.3	0.0	9.2

1 ללא תובעי הכטחת הכנסה.

2 נתונים ארעיים.

המקור: כמו בלוח 1.

הכוונה וסבסוד השקעות

במסגרת ההסכם השנתי האחרון בין ההסתדרות לממשלה, שבו ויתרה הראשונה על תביעות השכר, נכלל סעיף לפיו על הממשלה להפעיל קרנות השקעה בסך 200 מיליון ש"ח. הסעיף הראשון בוצע, אך לא הקטין את האבטלה כלל. הסעיף השני לא בוצע. החל תהליך של ירידת הריבית, אך זו עדיין גבוהה מדי שיהיה אפשר להשקיע בתנאי הסיכון הקיימים היום. נמשכת התנגדות קשה לסבסוד מכוון של השקעות מעבר למקובל היום. לעתים נוצרת אבטלה במפעלים שונים עקב מתסור ומני בהון תחור ואין מושיע. הגישה התומכת באבטלה פונקציונלית עדיין שלטת.

שכר ואבטלה

מודל שוק העבודה החופשי, שבו כל ירידת שכר מעלה תעסוקה, כבר מזמן פשט את הרגל (לפני פשיטת הרגל של המפעלים), למרות שלעתים הוא נכון בטווח קצר מאוד במפעלים אחרים. הנושא קשור בעניין מהותי הרבה יותר – לאן לכוון את המשק הישראלי? לשכר גבוה או לשכר נמוך? נגיד בנק ישראל מצייר כל הזמן אויב מרכזי לייצוב המשק – השכר. שכר נמוך קשור בתפיסה, שמוטב לנו להציע לשוק העולמי עובד זול ובוה נצליח להתחרות עם העובד הזול של המזרח הרחוק ובעתיד גם עם זה מדרום אמריקה. אלא שאין לנו שום סיכוי להתחרות עם אלה וגישה זו רק תגרום אצלנו אבטלת המונים, אי-עלייה וירידה. האתגר למשק הישראלי הוא להיות משק בעל רמה גבוהה, עם פיתוח עצמי, הנותן שכר גבוה ומתחרה בעולם במציאות, ולא בפיגור. רק כיוון זה של התפתחות יכול למנוע אבטלה לטווח ארוך.

ההנחה היסודית היתה, שיש לתת דרור לשינוי מבני תוך אבטלה פונקציונלית. משום כך מדיניות זו אשמה ישירות בהיווצרות האבטלה הגדולה בשנת 89–1988.

לכך הצטרפו גם תהליכים דמוגרפיים וכי לכליים נוספים: עובדה ידועה היא, ששנתוני הצעירים הם עתה גדולים במיוחד, ודבר זה לא היה צריך להפתיע, שכן מדובר באנשים בני 20 והיה אפוא די זמן כדי להתכונן לכניסתם לשוק העבודה. גורם נוסף שתורם להגדלת כוח העבודה הוא הצטרפות נשים רבות למעגל העובדים. כניסה זו מקבלת תנופה כאשר המפרנס הראשי של המשפחה נתקל בקשיים.

אי צמיחת המשק במשך עשור ומעלה יחד עם אינפלציה של 20 אחוזים בערך מקשים עוד יותר על השוק בכלל ועל שוק העבודה בפרט.

הנתונים על האבטלה מדברים בעד עצמם: בסתיו 1989 התקרב שיעור המובטלים ל-10 אחוזים מכלל העובדים. למעשה היה האחוז גבוה הרבה יותר אם מתחשבים ביציאה חלקית של עובדי השטחים ובירידה המוגברת מן הארץ שעדיין אינה מקוזזת בעזרת העלייה. שיעור האבטלה גבוה בהרבה אצל הנשים מאשר אצל הגברים. האבטלה מתרכזת בעיקר בערי הפיתוח ובאיזור חיפה. היא פוגעת יותר בצעירים שרובם משוחררי צה"ל. בקרב המובטלים עולה חלקם של אלה המובטלים 6 ימים ויותר. מחודש לחודש גדל מספרם של דורשי העבודה ושל אלה מביניהם שאינם מקבלים שום הפניה לעבודה משום שאין ביקוש מספיק. גדל מספרם של המקבלים דמי אבטלה. לפנינו אפוא תהליך אבטלה עמוק וממושך שנוקו החברתי והלאומי קשה ביותר. למרות זאת אין שינוי מהותי במדיניות הכלכלית; נעשים רק כמה צעדי הקלה, כגון: הצעת חוק מאה הפרויקטים, "אוטובוס המנכ"לים", כמה התחלות של עבודות תשתית.

ביטחון ופעילות בשוק העבודה

לכל אורח במדינה מתוקנת, ובמיוחד כזו הרר-צה בעלייה ובמניעת ירידה, מגיעה תעסוקה "מתאימה" (הן מבחינת ההכנסה והן מבחינת התוכן). אם המשק והחברה נכשלים בהספקת עבודה כזו לבני התורה, יש להבטיח להם הכנסה כלשהי בצורת דמי אבטלה. זהו ביטוח סוציאלי הניתן בזכות ולא בתסד. יש כאלה, למשל גגיד הבנק המרכזי של ישראל ואנשי המחקר שלו, המנסים לפתור את הבעיה בעזרת הקטנה של ימי האבטלה ויצירת לחץ על העובד לקבל עבודה מתאימה פחות ובשכר נמוך יותר. הכיוון צריך להיות הפוך: למשוך את המובטלים בפועל ובכוח למסגרות של הכשרה מקצועית והסבה מקצועית שיש לידן פיתוח מקומות עבודה מתאימים. לכך יש צורה מתאימה אחת: הכשרה פנים-מפעלית תוך התחייבות המפעל להעסיק את העובד תקופת מה אחרי סיום ההכשרה ולשלם לו בזמן ההסבה חלק מן השכר במקום דמי אבטלה.

ואלה העובדות: גביית הביטוח הלאומי לקרן אבטלה בשנת 1989 הגיעה ל-100 מיליון ש"ח בערך. בפועל משולמים דמי אבטלה בערך פי שלושה מכספי הקרן שהצטברה בעבר. נדגיש שוב, הכל במסגרת ביטוח ששילמו העובדים והמעסיקים בעבר ועדיין משלמים היום. לפי החוק מותר להקצות 5 אחוזים מן הגבייה השנתית לקרן אבטלה, לפעולות ליצירת תעסוקה ובעת הצורך אפשר לעלות עד 10 אחוזים. אבל בפועל מנוצלים לכל הפעולות רק 5 אחוזים מן הגבייה, בטענה שיש גירעון גדול בתקציב המדינה. במקום זאת מנסים להכניס שינויים בחקנות הזכאות לדמי אבטלה, כדי לחסוך בהוצאות ולדחוף מובטלים לצאת לעבודה. תוך-כך רומזים בעדינות אך גם באופן בוטה שמי שאשם במצב הוא המובטל עצמו, שלא מצא לעצמו עבודה.

יש לשנות כיוון באופן חד ואולי ללמוד מן המודל השוודי: להכפיל ולשלש את כל

הפעולות להכשרה ולהסבה של עובדים ולבטל את המגבלה התקציבית לכך. ההסתדרות הצי-עה כבר כמה פעמים להגדיל את ההרשאה לשימוש לצורך זה עד ל-30 אחוזים מן הגבייה לקרן אבטלה, אך ההצעה נדחתה. ההסתדרות הציעה להעמיד לצורך זה את מתקני רשת "עמל", אך דבר לא נעשה. מפעלים שונים הציעו הכשרה פנים-מפעלית והצעתם נדחתה. חזו טעות.

איזה אבסורד: לממשלה יש גירעון תקציבי של מיליארדי ש"ח עקב האבטלה. אילו אי-פשרה להשקיע עשרות מיליוני ש"ח ביצירת תעסוקה היתה נשכרת כפל-כסליים.

פרישה מעבודה ואבטלה

בעת אבטלה עמוקה וממושכת מעמיק תהליך הפרישה המוקדמת מן העבודה בדרכים שונות; פירוש הדבר למעשה תוספת סמויה לשיעור האבטלה. לצורך פרישה זו נעשה שימוש בס-עיפי נכות שונים כדי לקבל פנסיה מוקדמת כחוק; שימוש בזכאות לפנסיה מוקדמת במק-צועות שונים, בעיקר בשירות הציבורי; שימוש בתוכניות לפרישה מוקדמת בשירותים שונים ובמפעלים הנמצאים בתהליכי הבראה. עקב זאת נוצר למשק הלאומי הפסד גדול בכוח העבודה והמצב גם אינו בריא לפרט, שכן הוא עדיין מוכשר לעבוד באופן מלא או חלקי ולמרות זאת הוא הולך בטל. יתרה מזו, תקופת האבטלה מייצרת תוכניות שונות לפרישה מוקדמת מעבודה מסודרת, תוכניות הזוכות להתמיד ופועלות אחר כך לרעת המשק והפרט. חלק מן הפרטים עוברים לתעסוקה בלתי קבועה, שעל-פי רוב אינה מסודרת מב-חינת ביטחון הפרט ומבחינת המיסוי.

יש הקושרים את נושא האבטלה לגישה היסודית לשאלת מועד הפרישה מעבודה מב-חינת הגיל או לפי הענף שבו נדרשת פרישה מוקדמת. יש ענפים שקשה בהם מאוד להמשיך ולעבוד עד גיל גבוה (למשל, מורים בבית-הספר היסודי, פועלי בניין, עובדים במכרות

סיכום

תחילה על החברה להכריע הכרעה רעיונית-חברתית. עליה לקבל אחריות לתעסוקה מלאה בכל מצב. לפי הכרעה זו יש לבנות את המדיניות הכלכלית. האבטלה אינה תופעת טבע, אלא היא תוצאה של מדיניות כלכלית בכל תקופה. לפיכך הטיפול באבטלה והדרכים למניעתה שזורים ושלובים בכל תחומי המדיניות והמעשה הכלכליים-חברתיים. בזאת אפשר ללמוד הרבה מן המודל השוודי (ראה בנספח). אי אפשר למנוע אבטלה בדרך של הפעלת לחץ ישיר על המפעלים להימנע מפייטורים כאשר מצבם הכלכלי אינו מאפשר תעסוקה יוצרת. דרך זו נכשלה במשקים הרדי-כוזיים במזרח אירופה ולהבדיל היא נכשלה גם ב"כור", כאשר היה לחץ להמשך תעסוקה ואי פיטורים במפעלים מפסידים בטווח הבינוני והארוך. הפתרון הוא להכניס שינויים במכלול זומדיניות הכלכלית, עזרה והכוונה בהשקעות והכנת העובדים בהתאם.

ועוד). עד כה נפתרו בעיות אלה בדרך של פרישה מוקדמת לפנסיה על חשבון המעסיק הישיר. עוד הוסיפו וטענו, שיש לפנות מקומות עבודה לצעירים שאינם מוצאים עבודה. לדעתי יש ללכת בכיוון הפוך: במקום פרישה מוקדמת יש לפתח מערכות של הסבה מקצועית מתאימה לסוגי עובדים כאלה. הקשר לאבטלה הוא כמובן מוטעה ומטעה: האבטלה כיום היא מצב לטווח קצר לאלה החושבים שתעסוקה מלאה היא המצב הרצוי וההכרחי. בתעסוקה מלאה כל תוספת לכוח העבודה היא רצויה. יש לפתח גישה דומה גם לגבי הפרישה לפי גיל: היום הנשים פורשות בגיל 60-65 לפי רצונן והגברים בגיל 65. רוב הפורשים מטיבות גיל מסוגלים ורוצים מאוד להמשיך ולעבוד. ושוב: אם הנימוק של אבטלה במשק ומתן אפשרות לכניסת צעירים אינו תופס, בעזרת הכוונה מתאימה והסבה בזמן הנכון ניתן לאפשר לקשישים פרישה גמישה מן העבודה עד גיל גבוה מאוד (ניסיון הקיבוצים מוכיח זאת) ובכך לתת תוספת משמעותית לכוח העבודה, להקל מאוד את העומס המוטל על מערכת הפנסיה ולתת תמורה אישית חשובה לקשיש.

נספח: תעסוקה, שכר ואבטלה לפי הדגם השוודי¹

תהיינה ממאירות פחות בשבוע עבודה בן 35 שעות, מאשר בשבוע בן 40 שעות. יש לתקוף את המגרעות עצמן. קיצור משמעותי של שעות-העבודה שיהיה קשה להנהיגו ללא דרישות מצד הפועלים לפיצוי בשכר, יגביר את האינפלציה יותר מאשר את התעסוקה. עם עליית השכר הריאלי יתמוך, כמובן, האיגוד המקצועי בשוודיה במגמה להשתמש בחלק מן ההכנסה הנוספת להשגת פנאי גוסף. בקרב הציבור גוברת ההכנה, שיש לעשות זאת בדרך שתעניק לפרט יותר חופש-בחירה בזכותו לצמצם את זמן-העבודה שלו – אם למשך כל חייו, אם לשנה, ואם ליום.

המאבק נגד האבטלה

מאז [שנת 1982, השנה שבה החלה לשלוט בשוודיה הממשלה הסוציאל-דמוקרטית] גדלו בקצב מהיר ההקצאות מתקציב הממשלה למדיניות שוק-העבודה. בתקופות מיתן התרחבו בהיקף רחב עבודות הדחק והן קורסים ל"הכשרה לשוק העבודה", כיסודות לשיטה הולכת ומשתכללת של מוכנות לפעולה מהירה ברמה המקומית; אלה לא צומצמו כמעט בתקופות גיאות, אלא נוצלו כדי להקל על ניידות מקצועית וגיאוגרפית, שהיתה דרושה במיוחד במצב זה. ההוצאות לפעולותיו של מינהל שוק-העבודה היוו פחות מחצי אחוז של התוצר הלאומי ברוטו במשך המחצית הראשונה של שנות ה-50, אך נעו בין 2% – 3% בשנות השבעים. אין אנו מבקשים ליצור את הרושם שהכל היה אידיאלי: ברוב

יצירת תעסוקה ותמיכה במובטלים

90% מכלל ההוצאות שעברו דרך מינהל שוק-העבודה היוו אמצעים פעילים ליצירת תעסוקה ולקידום ההסתגלות, 10% נותרו לסיוע "פסיבי" למובטלים. סכום מסוים נוצל גם כדי לסייע לעובדים המתקרבים לגיל הגימלאות לקבל פנסיה מוקדמת (שלמה או חלקית) במקרים שהמעסיק נאלץ לצמצם את מספר העובדים. בתחילת שנות ה-80 עלה החלק ה"פסיבי" עד כ-30%, כתוצאה מגידול באבטלה ומהצורך להקטין את הגרעון התקציבי, שעבר בירושה מן הממשלות הבורגניות (מ-1976 עד 1982), אך הכוונה הברורה היא לחזור למצב המסורתי. השוודים מגלים מעט מאוד הבנה למדיניות הננקטת חדירות בארצות מתועשות – לשלם לבני-ארם מכספי משלם-המיסים, כדי שימשיכו להיות מובטלים, במקום לשלם בעד עבודה רבה יותר או הכשרה מקצועית נוספת. מרכז האיגודים המקצועיים אינו מעודד שימוש מופרז בפנסיה מוקדמת, תופעה שכיחה ברמה המקומית.

אותו יחס תקף בנושא "התחלקות בתעסוקה", פרט להסדרים מקומיים, כאשר מפעל מסוים והאיגוד המקצועי מסכימים לצמצם זמנית את שעות העבודה כדי לגשר על מצב קשה, הצפוי להימשך רק זמן קצר. העיקרון בו דוגלים רוב מנהיגי האיגוד המקצועי הוא, שבאבטלה לא צריך להתחלק, יש לחסל אותה. אי אפשר לצמצם אבטלה חמורה על ידי קיצור כללי של שעות העבודה. מגרעותיה של שיטה כלכלית שמובילה לאבטלה לא

1 מתוך החוברת פתרון אחר לבעיות המשק, תעסוקה, שכר, מעורבות עובדים – הדגם השוודי. לקט המבוסס על מאמרים ופרסומים שונים מאת פרופ' גוסטה רהן, ספריית המרכז ללימודים סוציאליסטיים, גבעת חביבה, הוצאת מפ"ם – מחלקת הסברה, ספטמבר 1989, עמ' 8, 13-15, 20-22.

טיית (הגנה, מכס וכד'), וביקשו במקום זה מה-LO³ לתמוך בתביעתם להרחבת התוכנית של הסכה מקצועית ואמצעים אחרים, שיסייעו בידי חבריהם המיותרים לעבור למקצועות בעלי עתיד מבטיח יותר. זאת מאחר שפרעלים מבוגרים התקשו לעתים למצוא תעסוקה, לאחר שנפלטו מן העבודה עקב סגירת מפעלים. ה-LO דרשה הקלה בתנאי הפנסיות במקרי פרישה מוקדמת של עובדים בגילים מתקדמים, וגם הנהגת "פנסיות למרעסקים באופן חלקי". לאחרונה נמסר על הפחתה ניכרת של זמן-העבודה בשוודיה, באמצעות עבודה חלקית הממומנת בחלקה הגדול ע"י רדיסטריבוציה (חלוקה אחרת) של ההכנסות. בדרך זו, אדם העובד רק מחצית הזמן מרוויח (לאחר ניכוי מיסים) כ-3/4 מן השכר שהיה מקבל בעבודה מלאה. בראשית שנות ה-70 גובשה גישה חדשה בחלקה של מדיניות-שוק-העבודה, תוך הסכמה בין שר העבודה לבין האיגודים המקצועיים; איגודי הצווארון הלבן (TCO) נעשו יותר ויותר פעילים בענייני מדיניות-שוק-העבודה, יחד עם ה-LO, כשהמטרה היא – לקבוע את קו-ההגנה הראשון מפני האבטלה – בתוך המפעלים עצמם.

במידה מסוימת, התגבש קו זה בתגובה לטענות שהושמעו בכמה מאזורי שוודיה (בעיקר קר בצפון) כנגד הדגשת-יתר של ניידות חיצונית, כעצתם של אנשי שירות התעסוקה, וכן לנוכח הדרישה ליתר-יעילות ביצירת תעסוקה וביטחון תעסוקתי במקום. אף כי נציגי החקר לאים מילאו תפקיד חיובי בגיבוש מדיניות ה-AMS ויישומה, הרי מפלגתם ואירגונים אחרים של החקלאים היו פעילים למדי בפעולות-מחאה (נגד הניידות הגיאוגרפית), תחת הסיסמה "אותנו לא יזונו". בסביבות שנת 1970 התעורר "גל ירוק" בשוודיה, אשר הבליט את רצונם של רבים להישאר באזורי-מגוריהם

תקופות הגיאות, בעיקר בשנים 1964-65, 1973-74, 1979-80, הותר לאינפלציה להרחיק לכת מדי, בטרם הופעלו (או נכפו על ידי השוק העולמי) בלמים פיסקליים ומונטריים נאותים, כך שמדיניות שוק-העבודה נמתחה יתר על המידה בשפל שלאחר תקופות הגיאות. גם הדבקות, עד לפני זמן לא רב, במדיניות של שער-חליפין קבוע, הטילה על שוודיה בהכרח את שיעור האינפלציה העולמית הכללית.

אולם לאור העובדה שעלה בידי שוודיה, במשך שלושים שנה, לשמור על רמת אבטלה נמוכה בהרבה ועל שיעור-תעסוקה של כוח-העבודה, הגבוה בהרבה מהממוצע בארצות ה-POECO², מבלי להיגרר לשיעור-אינפלציה גבוה בהרבה – כפי שהיה מתחייב על פי התיאוריה הכלכלית המקובלת – מותר לנו לראות בה סימן סביר להצלחה.

אחד המבטנים לאסטרטגיה זו של מינהלי-שוק-העבודה (AMS) בא בשנות המיתון, 1966-1968. מספר האנשים שניצלו מאבטלה באמצעות עבודות-דחק, תעסוקה מוגנת (לנכים ומוגבלים), השתתפות בקורסים להכשרה מקצועית, הזמנות ממשלתיות לתעשייה ועוד – גדל בתקופה ההיא מ-1% של כוח-העבודה ל-2.5%. במשבר החרף יותר, בשנים 1973-77, הגיע שיעור זה לשיאים עונתיים של 4.5%. מאז הושגה רמה זו לסירוגין, ואף עלו עליה. השיא הממוצע השנתי ב-1984: חמישה אחוזים!

על בסיס מדיניות שוק-העבודה הפעילה יכלו האיגודים המקצועיים לרסן מגמות לרתי-עה "לוגיסטית" מפני קידמה טכנולוגית, או התנגדות מתוך התגוננות נגד שינויים מיבניים בהרכב המקצועי של חבריהם. ב-1961, אחרי שפועלי הטקסטיל סבלו מירידה חדה בתעסוקה בענף בשנות ה-50, הם נטשו חד-משמעית את דרישתם הקודמת למדיניות פרוטקציוניסט-

2 ה-POECO כולל את 12 מדינות השוק האירופי המשותף וכן את נורווגיה, פינלנד, אירלנד, שוודיה, אוסטריה, שווייץ, תורכיה, ארצות הברית, קנדה, יפן, אוסטרליה וניו-זילנד.

3 הקונפדרציה של האיגודים המקצועיים בשוודיה.

שנית, מאז 1970 רבו החמריצים (בעיקר הכספיים) להעסקת עובדים נוספים, אם באורח כללי ואם לגבי קבוצות מסוימות, לגבי ענפי תעשייה או אזורים בעלי שיעור-אבטלה גבוה. בתחילה הסתייגו אנשי האיגודים המקצועיים מצורה זו של "מאבק באבטלה בתוך המפעלים", כי ראו בה סכסוך למעבידים; אך לאחר דיונים נוספים הושגה הסכמה כמעט-כללית. הוסכם שאמצעים כגון הסבה מקצועית ופעילויות ציבוריות אחרות, המצמצמים את השתתפות המעבידים בעלות ההעסקה של עובדים נוספים, עשויים לשמש אלטרנטיבה להגדלה כללית יותר של הרווחים ביחס לשכר, היינו – זו שיטה פחות אינפלציונית, המבטיחה רמה גבוהה של ביקוש כולל לעובדים, הדרוש להשגת תעסוקה מלאה.

המאבק באבטלת נוער

בשנת 1981, LO ו-SAF⁴ (כנראה בהשראת שיתוף-הפעולה שלהם במינהל-שוק-העבודה) עיבדו שיטה למאבק באבטלת הנוער; שיטה זו התקבלה במהרה, בהיותה קרובה לכוונות דומות של הממשלה. המגמה היתה ליצור "מקומות-עבודה לנוער", מעל ומעבר למספר מקומות-העבודה הרגילים המצויים במפעלים, כפי שיוסכם באיגודים. רמת השכר (ששולם בעיקרו בידי המדינה) היתה רק כמעט גבוהה מדמי האבטלה לעובדים שאינם מבוטחים. היתה בכך פשרה בין שיטה ממשלתית חדשה ל"כניסת נוער לעבודה" בשכר נמוך מאוד, לבין עמדת האיגודים, אשר דרשה תשלום מלא, בהתאם להסכמי העבודה הקיבוציים הקיימים, אפילו לגבי נערים אלה.

למן 1984, צעירים בני 18 או 19, הפונים לשירות התעסוקה ואינם מקבלים עבודה מתאימה במשך שלושה שבועות, רשאים להיכלל ב"צוות-נוער" לעבודה במגזר הציבורי, אם אינם מעדיפים תוכנית אחרת – כגון קורס להכשרה מקצועית. ההצטרפות לצוות-נוער

(אמנם, תמיד היתה קיימת מידה רבה של ניידות-מרצון, כרגע שביקוש רב לעבודה איפשר זאת), אולם כהקשר זה נשמעו גם תביעות הולכות ורבות ליתר דמוקרטיה תעשייתית, יתר השתתפותיות – בעיקר בענייני "סביבת העבודה", ולא פחות מזה – ליתר ביטחון תעסוקתי.

העסקת קבוצות חלשות

למדיניות החדשה היו כמה היבטים: קודם כל – "חוק ביטחון התעסוקה" (שקיבל תוקף ב-1974), אשר צמצם את זכות המעבידים "מלבד מתוך סיבה מוצדקת", וקבע כללים מחייבים לגבי התקופה שבין ההודעה לבין הפיטורים עצמם; תקופה זו מתארכת בהתאם לגיל העובד ולוותק שלו במקום. לא פעם הוקיעו חוק זה כגורם לריבוי האבטלה בקרב אנשים צעירים ואחרים, המצטרפים לשוק-העבודה, ואנשים בעלי עמדה נחותה במקום עבודתם. ייחכן שיש בכך מן האמת, אולם חוק זה לא בא, בעיקרו, אלא לתת אישור לנוהג הקיים אצל המעבידים להעניק לעובדים ביטחון תעסוקתי. המעבידים ראו בנוהג זה יתרון – הן בגיוס עובדים והן ביחסי-ציבור. אולם לנוכח השפעת-הלוואי האמורה (ריבוי אבטלה), הוסיפו את "חוק לקידום תעסוקה" (1974), אשר מגמתו היתה לעודד העסקת קבוצות חלשות, בעיקר תוך טיפוח שיתוף-פעולה בין שירות התעסוקה לבין המעסיקים, לגבי העסקת נכים. החוקים הנוספים – החוק "לקידום ייצוג העובדים במועצות המנהלים" (1973) וחוק ה"דמוקרטיה בעבודה" (1977), הידוע גם בשם "חוק ההסדר המשותף של חיי העבודה". הכוונה לחוק שיתוף העובדים בקבלת החלטות במקום-העבודה. – העורך) מבטיחים את זכותם של נציגי העובדים להשתתף, לפחות בזכות ייעוץ, בכל העניינים החשובים של המפעל, לרבות שינוי כלשהו בהיקף כוח-העבודה המפעלי.

כמעט כמו האינפלציה עצמה; וזאת לא מעט משום שכל האמצעים הסלקטיביים שננקטו היו, מן ההכרח, בעלי אופי שלילי (כלומר: פיקוחים והגבלות), ועל כן נוגדים לרעיון של מאמצים קהילתיים למען צמיחה כלכלית ושווינויות. ידענו שדיכוי ההשפעות האינפּ-לציוניות של הביקוש העודף, באמצעות אותן תקנות שליליות, ייכשל כמוקדם או במאוחר. פיקוח על המחירים יכול להיות יעיל ביחס למוצרים מסוימים, ועל כן הוא מניע את היזמים להתפשטות בכיוונים שאינם ניתנים לפיקוח וליותר עיוותים בלתי-רציונליים. גם לא ניתן לפקח באורח הוגן על התפתחות השכר. זחילת השכר בתחומים ובמגזרים מסוימים יוצרת אי צדק, המוליך בהכרח להתפרצות השכר במגזרים אחרים, שבהם מנסות הקבוצות המפגרות להשיג את אלה המובילות, והאחרונים ינסו לרוץ מהר יותר כדי להישאר באותו מקום, כלומר — להגן על מעמדם היחסי המשופר.

האיסטרטגיה שהצענו יצאה מן ההנחה, שיש לאפשר למגזר של כלכלת-השוק במשק המערוב (Mixed economy) לפעול בעיקר על פי חוקיו הוא — אך בלי להמריץ אותו יתר על המידה על ידי רמה כללית מופרזת של ביקוש מוניטרי. המדינה, במקום להוסיף כבלים ביורוקרטי של פעילויות אטרקטיביות על ידי שימוש באמצעי-פיקוח שליליים, צריכה לקדם תעסוקה וייצור במגזרים, שבהם היחזמה הפרטית אינה מסוגלת למלא תפקיד זה באקלים לא-אינפלציוני. תשתית של מדיניות כלכלית מעין זו גם תאפשר פיתוח נרחב יותר של מערכת הרווחה, ובעקבות זאת — השפעה רצויה על ציבור הבוחרים. כך שאפשר יהיה לסלול דרך להעמקת המדיניות הסוציאליסטית בכל הכיוונים. שיטה זו טובה מכל הדגמים הסוציאליסטיים שהמפלגה הסוציאליסטית בשור-דיה ניסתה להפעיל בתקופות קודמות ונכשלה בהן.

לרוע המזל, הממשלה, למרות שהצהירה על דבקותה במדיניות הכלכלית של מצע ה-LO, יישמה אותה רק בהססנות בתחום של

מקנה, בכלל, ארבע שעות-עבודה יום-יום, בשכר הרגיל, במשך 6 חודשים. עם הנהגת שיטה זו חוסל חלק-הארי של אבטלת נוער (מקודם — למעלה מ-10%). כדי לעודד מעסיקים פרטיים להעסיק בני נוער, מציעים להם (למנ 1986) סובסידיה של הכשרה מקצועית בגובה 50% מן השכר, עד 6 חודשים. למרבה הצער, לא בכל ענפי התעשייה הושגו הסכמים, עקב חילוקי הדעות בדבר השכר המתאים לחניכים מן הסוג הזה. בזכות מדיניות זו של שוק-העבודה, מטעם מינהל-שוק-העבודה, שהקיפה 3%-5% מכוח-העבודה בהוצאה ממשלתית שהגיעה ל-2%-3% מן התל"ג, ובהוצאה בהיקף דומה להצלת מפעלים כושלים — הגיעה האבטלה בתקופה 1974-1980 ל-2% או אף למטה מזה (האבטלה כיום בשוודיה מגיעה קצת למעלה מ-1%. ממשלת הקואליציה הליברלית-מרכזי צימצמה את ההוצאות ב-1981-1982, והאבטלה עלתה ל-3% — כ-8% לבני נוער. היא הסירה את המגבלות על עבודה זמנית, והפחיתה את מענקי האבטלה והמענקים למשתתפים בתוכניות ההכשרה המקצועית (עם חזרת הסוציאלי-דמוקרטים לשלטון ב-1982 שונתה המדיניות. — העורך).

מספר האנשים שנכללו בתוכניות השונות לחיסול האבטלה (להוציא את ההשפעה על הסיבסוד הבלתי-ישיר של מפעלים כושלים, והשקעות ופעולות אחרות לקידום אזורים נחשלים), הגיע ל-2% מכוח-העבודה מ-1987.

מדיניות אנטי-אינפלציונית ותעסוקה כל אלה נהפערים בחברה, האינפלציה, והסכנות שיש בהם למשטר הדמוקרטי היו לנגד עינינו כאשר אנו — כלכלני האיגוד המקצועי — זמנו, מיד לאחר המלחמה, הצעות למדיניות אנטי-אינפלציונית שונה מזו של הממשלה. ידענו שאין כל סיכוי להתקפה חזיתית על הקפיטליזם ולכינון מהיר של כלכלה סוציאליסטית מתוכננת. אך ראינו גם ששיטות המאבק באינפלציה, שהממשלה נאלצת לנקוט בהן כאשר הושגה תעסוקה מלאה בגין מדיניות כללית של ביקוש עודף — היו מסוכנות

ספרים אלה, חולל תמורה באוירה הכללית בקשר לשינויים בפערי השכר אשר הושג, למעשה, מאז שנות ה-60 הראשונות.

את הבעיות הנובעות מהצלחתה של שיטת השכר הסולידריסטית ניתן לנסח בשאלות הבאות: האם שיטת השכר הסולידריסטית מת-יישבת עם —

יציבות מחירים,

תעסוקה מלאה,

חלוקה שוויונית של הכנסה ורכוש בין עובדים שכירים לבין בעלי הון.

2. בכלכלה דינאמית, זאת אומרת — בעלת הבדלים רבים בפריזון בין מגזרים ומפעלים שונים — סולידריות במדיניות השכר, מעצם הגדרתה, אינה מתיישבת עם יציבות המחירים. אפילו לא יעלה מרכיב השכר מעבר לעלייה הממוצעת בפריזון בכלל-המשק, הרי פירמות בעלות פריזון נמוך יחפשו פיצוי בהעלאת מחירים.

לפני כ-20 שנה, העלתה קבוצת עבודה משותפת של מומחי ה-LO וה-SAF אומדנים של "עלויות מחירים הנובעות מתביעות שכר". גודלו של "מכפיל השכר" (מונח שטבע הפרופ' אריק לונדברג) מילא תפקיד חיוני בדיוני האי-גודים, אשר קדמו לסיבובי תביעות השכר של שנות ה-50 וה-60. נראה, כי האנשים היו מוכנים לשלם את מחיר הסולידריות בצורת העלאות מחירים. יישום מתמיד של עקרונות הסולידריות במדיניות השכר מביא בהכרח לידי התוצאה הנ"ל אפילו בנסיבות נוחות; אך ניתן לצמצם תוצאה זו בעזרת צעדים לקידום רציונליזציה ותחרות. ככלל, רק המגזרים רבי-הפריזון חשופים לתחרות — או רק המגזרים החשופים לתחרות הגיעו לפריזון גבוה — על כן הבעיה היא יותר בחלוקת ההכנסה "מבית" מאשר בתחרותיות בין-לאומית. אם נערוך השוואה בין מגמות המחירים בשוודיה לבין ארצות שאין בהן כלל שיטת-שכר-סולידריסטית, נגיע למסקנה, כי גורמים אחרים קובעים יותר מעקרון הסולידריות לגבי עליות-המחירים האינפלציוניות,

המאבק באינפלציה באמצעות ריסון פיסקאלי ומוניטרי. בכל תקופת גיאומטריה, פרט אולי לזו של שנות ה-60, השתתתה הממשלה זמן רב מכדי לבלום בעוד מועד את מגמות הביקוש העודף. הסיבה היתה, כנראה, זהירות פוליטית — החשש מתגובות שליליות על פעילות מרסנת. ואולם דרך זו אילצה אותה לנהל מדיניות עוד פחות זהירה — כלומר, לרסן את המשק, כאשר התברר שלא נותרה כל אפשרות אחרת, וזאת חודשים ספורים לפני המיתון הבא בשוק העולמי.

הערות — בנושא שכר סולידריסטי, אינ-פלציה ואבטלה

הניתוח בחיבור זה עוסק אך ורק ב-LO ומסוני-פיה. שיתוף-הפעולה בין ה-LO לבין איגודי עובדים אחרים, שהלך והתהדק בשנים האחרונות, כמעט לא הזכר כאן; כן הושמט הוויכוח על מדיניות-השכר בארגונים ההם.

שנית, לא ניתחנו את תוכנם של ההסכמים המרכזיים, ועוד פחות — את יישומם במישור האיגוד הארצי וברמת המו"מ הקיבוצי המקומי, ובמגזרי השכר הנמוך. קיים, ללא ספק, ניגוד בין כוונת המוסדות המרכזיים של האיגודים — לצמצם את הפרשיות השכר, לבין רצון המעסיקים — לשמור על פערי השכר הקיימים. מגמת ההתפתחות בתחום השכר, בעיקר כפי שהתבטאה לאחרונה במבנה התיגמול ליחידים, מצביעה על כך, שהמאמצים להתקדם ליתר-שוויון הוכתרו בהצלחה — וזאת כנגד הגורמים השמרניים, המנסים לשמור על השיטות המקובלות של השכר וצורותיו.

שלישית, לא נגענו כאן במרבית הבעיות המלוות את הנסיונות המוצלחים להעלאת שכר נמוך. דיון מפורט בבעיות אלה הוא מחוץ להיקף החיבור הזה, אך נעמוד כאן, בקצרה, על אחדות מהן:

1. השאיפה הפשטנית לביטול כל הפרשי השכר — והרי בכוח שאיפה זו חלה התקדמות ניכרת — אינה בהכרח מרכיב של מדיניות-שכר המבוססת על סולידריות, אולם צמצום המתמיד (ובשנים האחרונות: הדראסטי) של

העצמי, שהצהירו ראשי האיגודים בשנות ה-50 וה-60, גם על רקע שוק-העבודה הגואה ועל רקע המחסור בעובדים. לא היו אז כלל ספקות לגבי יכולתו של המשק לקלוט את המפוטרים מן המפעלים שנסגרו; תפקידו של שוק-העבודה לא היה אלא להקל על ניוד זה של העובדים בין המפעלים. אפילו הדו"ח לשנת 1966 של ה-LO מכריז, כי "מול כל עליה בפריון קיימת רמת-ביקוש מצרפית, המספיקה לספיגת כוח-העבודה שהשתחרר".

עד כה (1974) לא נעשה ניתוח-לעומק של היקף ההשפעה של שיטת השכר הסולידריסטית לגבי התעסוקה. לא די לקבוע, שהעלאות-שכר הביאו לידי המרת עבודה בהון. התהליך הזה אירע - והוא עדיין פועל - בכל ארץ תעשייתית, והוא-הוא הבסיס לרמת-חיים גבוהה, בעיקר בארצות בעלות שכר גבוה. מי שמבקש להעיר הערות שיש בהן ממש, חייב לבחון את הגורמים השונים הפועלים על סגירת מפעלים. לשם כך, חובה לבחון את מצבת השכר ואת מגמות השכר במפעלים שנסגרו, ולהשוותן עם נתונים מקבילים הנוגעים לענף זה של התעשייה וכן לאזור המסוים. כן יש לקחת בחשבון את מגמות הרווחיות, את מצב התחרות ושינויי הביקוש.

שחלו בשוודיה מזמן לזמן בשנים שלאחר המלחמה.

3. מכאן, שראשי האיגודים המקצועיים היו מודעים היטב לקשר שבין המסע שלהם נגד שכר נמוך לבין רמת המחירים; אך לא פחות מזה הבינו את הקשר שבין שכר סולידריסטי לתעסוקה. מתוך הצהרותיהם השונות עולה, כי תוצאות המסע נגד שכר נמוך לגבי התעסוקה בענפי המשק הנוגעים בדבר, לא זו בלבד שנצפו מראש, אלא נחשבו לרצויות; דוברים של מפעלי הטקסטיל, למשל, הביעו הזדמנויות רבות, מאז שנות ה-50, לא רק את ידיעתם המלאה, כי לתצים נגד הורדת השכר יובילו לסגירת מפעלים, אלא גם את הבנתם, שמדיניות השכר חייבת לשמש מכשיר של ייעול מבני. ארנה גיאר הכריז ב-1969, שהאיגודים מוכנים לסגירת מפעלים מסוימים בענפי השכר הנמוך במשק, אולם נכונות זו הותנתה בקיום מדיניות פעילה ומבוססת היטב של שוק-העבודה. קיים קשר ברור בין הפעולות המתוכננות והמוצלחות נגד שכר נמוך בשנות ה-60, לבין הלחץ הגובר מצד האיגודים להנהגת מדיניות כוח-אדם, שנועדה לבטל או למתן את התוצאות של מדיניות-שכר זו לגבי התעסוקה.

יש להבין הצהרות אלה, שופעות הבטחון

הוצאות למדיניות שוק-העבודה בשנות הכספים 1976/77-1986/87, באחוזים

סוגי התוכניות	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
מכוונות להיצע	27	28	33	34	33	29	26	23	22	26	26
מכוונות לביקוש	54	53	43	41	39	37	40	41	41	38	35
התאמה	7	6	7	7	7	7	6	5	5	5	6
דמי אבטלה	10	12	16	16	19	25	26	29	30	29	31
תוכניות אחרות	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
סך-הכל	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
כאחוז מן התוצר	2.4	3.0	2.9	2.7	2.4	2.5	3.0	3.0	2.7	2.4	2.4
כאחוז מן החקציב הלאומי	6.6	7.7	7.1	6.5	5.5	5.7	6.2	6.9	6.9	6.8	6.9

המקור: סרטומי ממשלת שוודיה, 1988.

ביבליוגרפיה

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם.
לשכת התעסוקה, משרד העבודה והרווחה, סקירות תקופתיות.
המוסד לביטוח לאומי, האגף לתכנון ומחקר, רבעונים סטטיסטיים.
סטנדינג, גאי, "שיתוף עובדים ברזוחים – האם יש בו תרופה לאבטלה?", רבעון לכלכלה, מס' 14 (1989).
Weitzman, M.L., *The Share Economy*, Harvard University Press, 1984.
Rehn, Gosta, *Swedish Full-Employment Policy*, Givat-Chaviva, Israel, 1989.

האבטלה בישראל – גורמיה ופתרונות מומלצים לצמצומה

מאת חזקיה ישראל*

מבוא

שגרמה שחיקה ברווחיות התעשייה ובכוש התחרות שלה, הן של זו המייצרת לשוק המ-קומי והן של זו המייצרת לייצוא.

מדיניות זו, שנועדה להוריד את האינפלציה ולשמור על היציבות במשק, היתה אמנם טובה ונכונה לזמנה (1985), אולם לא נכונה ולא מתאימה לתנאים ששררו במשק בשנים של-אחריה, כאשר התבררו השלכותיה ופגיעתה בכוש התחרות של התעשייה וברמת רווחיותה.

מדיניות זו יצרה תנאים שהיקשו על התע-שייה לפעול במסגרתם. תנאים אלה כללו, בין היתר:

1. הקפאת שער החליפין בתנאי אינפלציה מקומית של 20% לשנה.
2. אי הצלחה בהורדת האינפלציה בישראל לשיעורים המקובלים אצל מתחרינו באירופה ובארצות הברית.
3. עלייה בקצב מואץ של השכר הריאלי.
4. פריון נמוך.
5. שיעורי ריבית ריאליים גבוהים.
6. חקיקת חוק שכר מינימום במתכונת היוצרת דינמיקה של עלייה מתמדת בשכר בכל הרמות.
7. נטל מס גבוה.
8. קשיים בגיוס מקורות בשוק ההון הן בשל רמת השערים הנמוכה ששררה בכורסה באותה

מזה שנתיים בערך מתרחשות בשוק העבודה בישראל מספר תופעות מדאיגות המשקפות את תהליך ההאטה העובר על המשק ועל התעשייה בארץ. שיעור האבטלה, שהיה במגמת ירידה מאז המחצית השנייה של שנת 1986, שב ועלה בשנים 1988 ו-1989.

תהליך זה של החרפת האבטלה הובחן כבר בראשית שנת 1988, אבל במחצית השנייה של השנה הזו הוא צבר תאוצה ובמהלך שנת 1989 הגיע לממדי שיא שלא היו כמותם שנים רבות. כדי להתמודד עם שיעורי אבטלה גבוהים כאלה וכדי לנסות ולצמצמם יש לבחון ולהגדיר את הגורמים העיקריים שתרמו לשיעור גבוה וחריג זה בממדי האבטלה.

תוצאות המדיניות המאקרו-כלכלית של השנים 1987-1988

הגורם העיקרי לגידול בשיעורי האבטלה היה תוצאות המדיניות המאקרו-כלכלית של השנים 1987-1988 ובמיוחד זו של שנת 1988,

* מנהל המחלקה לביטוח סוציאלי ולקשרי גומלין עם הכנסת, התאחדות התעשיינים בישראל. הדברים מבוססים על הרצאה ביום עיון שנערך במוסד לביטוח לאומי.

שעדיין קיימים מפעלים, באזורים המוגדרים כמוקדי אבטלה, הזקוקים לעובדים, אולם אינם מצליחים לגייס לשורותיהם מובטלים מבני היישובים שבהם הם ממוקמים; לפיכך הם נאלצים להסיע עובדים, הן ישראלים והן מן השטחים, ממרחקים.

כתוצאה מן הפגיעה בכושר התחרות של התעשייה ומן הירידה החרה ברווחיותה החל בשנת 1988 תהליך של כיווץ והתייעלות שמ-שמעותו היתה, בין היתר, פיטורי עובדים. במהלך השנתיים האחרונות קטן מספר המועסקים בתעשייה ב-30,000 איש ואשה בערך. נראה, שמגמה זו עדיין לא נסתיימה.

הפתרון

הפתרון הרצוי שיעזור לכלום את מגמת הגידול באבטלה, יסייע לצמצם את ממדיה ויביא לקליטת עובדים הוא לבצע שורה של צעדים משולבים שייצרו תנאים ואקלים לצמיחת המשק, תוך שימת דגש בשיפור כושר התחרות ורמת הרווחיות של התעשייה. התעשייה ככזו חותיה מתקשה להיחלץ מן המצב שנקלעה אליו ולכן על הממשלה לנקוט מדיניות שתדרכן את התעשייה ותיתן לה את הרחיפה לחידוש הצמיחה. צעדים אלה חייבים להיעשות במהירות ובתחומים שונים, שכן ככל שהזמן עובר הולכים ומצטברים נזקים כלכליים וחברתיים שיכבידו על חידוש הצמיחה.

הצורך בגיבוש מהיר של מדיניות מתאימה והוצאתה אל הפועל במהירות הוא כורח קיומי המקבל משנה תוקף לנוכח שלושה תהליכים שאנו מצויים בהם:

1. החשיפה שהתעשייה הישראלית עוברת כתוצאה מהסכמי הסחר החיוביים שלה עם ארצות הברית ואירופה.

2. האתגרים העומדים בפני המשק הישראלי לקראת השלמת האיחוד של הקהיליה האירופית בשנת 1992.

3. גלי העלייה שהחלו וצפויים להגיע בשנים

עת והן בשל ריתוק שוק איגרות החוב לצורכי הממשלה.

כפועל יוצא מתנאים אלה קטנה התפוקה התעשייתית בשנת 1988 ב-3% בערך ובשנת 1989 קטנה התפוקה ב-2% נוספים. כדאיות היבוא גברה וחלה הרעה בתנאי הסחר של התעשייה. במקביל חלה ירידה בהיקף ההשקעות בתעשייה. בשנת 1988 ירדו ההשקעות בתעשייה ירידה ריאלית של 13.5% בערך; בשנת 1989 נאמדה ירידה נוספת של 7% עד 10%.

גורם נוסף להקטנת התפוקה התעשייתית היה החרם המוטל בעקבות האינתיפאדה על רכישת תוצרת הארץ בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה. עקב כך חל צמצום של ממש במכירות לפלח שוק זה, דבר שהביא לצמצום קווי ייצור בחלק מן המפעלים.

צמצום זה בפעילות במשק תרם להגדלת האבטלה. גורם מרכזי אחר שתרם להגדלת שיעור האבטלה היה הגורם הדמוגרפי, שבא לידי ביטוי בגידול שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובגידול שחל בגילאי העבודה. בשנת 1989 גדלה אוכלוסיית השייכים לכוח העבודה האזרחי ב-50 אלף איש בערך בהשגחה וואה לשנת 1988 (גידול של 3.2%) ועמדה על 1.6 מיליון בערך. למעלה ממחצית (66% בערך) השייכים לכוח העבודה הנוסף הן נשים, ששיעור השתתפותן בכוח העבודה עלה מ-40% ל-41.3%. אצל הגברים, לעומת זאת, התרחשה באותה תקופה ירידה מתונה בשיעור ההשתתפות (מ-63.2% ל-63%).

תרומתו של חוק כיטוח אבטלה לגידול בשיעורי האבטלה באה לידי ביטוי בהימנעות מהכנסת שינויים הנובעים מן הניסיון שנרכש מאז נחקק ובהעדר רצון ויכולת להתמודד עם סרבנות ועם ניצול לרעה של פרצות בחוק; אלה יצרו אצל קבוצות אחדות גורמה של אי עבודה. למזלנו, עדיין לא מדובר בקבוצות גדולות, אבל אם לא ייעשו שינויים שיכתיבו גורמה של עבודה, קיים חשש שתופעה זו תתגבר.

בהקשר זה מן הראוי להזכיר את העובדה

2. יש למנוע מצב שמכשיר תוספת היוקר ישמש מאיץ לעליית השכר והאינפלציה.
3. יש לשאוף לכך, ששינוי בפריון בתקופה מסוימת יהיה הגורם היחיד היכול להצדיק העלאת שכר באותה תקופה.
4. יש לשנות את מתכונת חוק שכר מינימום, היוצר דינמיקה של עלייה מתמדת בשכר בכל הרמות.

ה. פריון

1. לתת הקלות מס למפעלי תעשייה ולעובדים שיגדילו את הפריון.
2. להצמיד את השכר לפריון.

ו. שוק העבודה

1. לאור השינויים המבניים המתחייבים במשק יש להכניס שינויים בקריטריונים לקבלת דמי אבטלה לשם הגברת נידות עובדים וכדי להקל על קליטת עובדים חדשים במפעלים.
2. יש להשתמש בדמי האבטלה כתמריץ ליי-ציאה לעבודה.
3. יש להשתמש בדמי האבטלה להשלמת שכר לעובד המצוי בתקופת הניסיון במקום העבודה החדש עד לרמה שיגיע אליה בתום תקופת הניסיון.
4. יש לבטל את מרכיב השכר בהגדרת עבודה מתאימה בחוק ביטוח אבטלה והשלמת שכר ל-75% משכר העובד ערב האבטלה. החוק, כפי שהוא מנוסח היום, מאפשר לאדם לסרב לקבל עבודה מוצעת אם השכר המוצע לו תמורתה נמוך מדמי האבטלה המגיעים לעובד.
5. יש להגדיל את רדיוס הנסיעה המחייב מובטל לצאת למקום עבודה עד ל-60 ק"מ (במקום 40 ק"מ כיום).
6. יש לתת מענקים למובטלים שיצאו לעבודות מועדפות בתעשייה, בחקלאות ובבניין (שיטה זו קיימת היום רק לגבי חיילים משוחררים).

ז. הכשרה מקצועית

1. לעודד יציאה להכשרה מקצועית כאמצעי להסבת עובדים למקצועות דרושים למשק תוך שיתוף פעולה עם המפעלים.

הקרובות והצורך להקים תשתית תעסוקה עבור העולים.

כדי לקדם מטרות אלה על הממשלה לנקוט מדיניות משולבת בתחומים עיקריים אלה:

א. בתחום ההשקעות והמיסוי

1. ליצור תנאים מושכים ומגוונים להבאת השקעת זרות ומקומיות לפיתוח התעשייה.
2. לתת הקלות במס על רווחים לא מחולקים בחברות תעשייתיות כדי לשחרר מקורות שיי-ביאו להרחבת מפעלים ולקליטת עובדים.
3. להקדים השקעות וקיצור הליכים בירור-קרטיים למתן אישורים מצד משרדי ממשלה שונים.
4. להוריד את שיעורי המס המוטל על חברות תעשייתיות.
5. להפחית את עלות העבודה.
6. להוריד את שיעור מס הארנונה המוטל על מפעלי התעשייה.

ב. מדיניות שער החליפין

1. להנהיג מדיניות שער חליפין שתבטיח תנאי ודאות מירביים ליצרן וליצואן לתקופה ארוכה.
2. לדאוג לשילוב של מדיניות שער החליפין עם מדיניות השכר ועלות העבודה ובהתאם לשינויי בפריון, כדי להביא לצמצום בהוצאות העבודה ליחידת תוצר.

ג. שוק ההון

1. לשחרר מקורות למגזר העסקי מקרנות הפנסיה, קופות הגמל ותוכניות החיסכון.
2. להקים קרן ערבויות שתעודד ותסייע ליזמים קטנים וחדשים.
3. להקים קרן שיווק חדשה ולהגדיל במידה רבה את היקף הסיוע הניתן לשלב המעבר מן המחקר-ופיתוח לשלבי הייצור והשיווק.

ד. מדיניות השכר

1. יש לבטל במשק את כל הקידומים ותוספות השכר האוטומטיות ואת כל ההצמדות בין דירוגים שונים.

2. לעדכן ולשפר את מיומנות השימוש בטכנולוגיות מתקדמות המשפרות את סיכויי המובטל להיקלט בעבודה.
3. להשתמש במפעלי תעשייה כמתקנים להכשרה מקצועית שיסייעו להסב עובדים מעיסוק לא נדרש לעיסוק ומקצוע נדרשים.
4. להגביר את הזיקה בין ההכשרה המקצועית ובין צורכי התעשייה.
5. לבנות מסגרת מתאימה של הכשרה/הסבה ועדכונים מקצועיים שישפרו את סיכויים של מובטלים מקרב המהנדסים, ההנדסאים והטכנאים ובעלי מקצוע אחרים להיקלט בשוק העבודה לאחר שתתחיל הצמיחה במשק.

שביתות ושכר בישראל

מאת רוני מאירי, ד"ר ברוך מבורך*

ממצאי גלין ומבורך (1981), שמצאו שעלייה בשכר הריאלי הממוצע גוררת אחריה ירידה מובהקת בתדירות השביתות וקשורה בצורה לא מובהקת עם מספר השובתים וסך כל ימי העבודה שאבדו. על-פי גלין ומבורך ניתן לייחס אפוא למדד השביתה תפקיד של משתנה בלתי תלוי באותה מידה שניתן לייחס לו תפקיד של משתנה תלוי. לפיכך ניתן לדבר על מודל סיבתיות מעגלי כלשהו שבו שביתות ושכר מזינים זה את זה באופן הדדי.

התעמקותם של מיכאל ובראל (1977) בסוגייה זו לדעתנו אינה מספקת, מאחר שהם מסתפקים בהצהרה כללית ביותר, ברמת המשק כולו, באשר ליחס הנדון.

שאלת תלות השכר במדדי השביתות השונים ראויה לבחינה ולעדכון, מאחר שהתשובה עליה עשויה לסייע לנו לקבוע האם שביתות אכן משיגות את מטרתן המוצהרת ומעלות את שכרם של העובדים.

שאלות המחקר

כמרבית ענפי המשק אנו עדים כאמור לשביתות החוזרות ופוזרות בתדירות רבה. רובן של השביתות מתרחש על רקע תביעות שכר ותש-לומים נלווים (לוטן, 1973, עמ' 86; מיכאל ובראל, 1977, עמ' 65).

מבוא

אחד הביטויים הקיצוניים ביותר לשיבוש היחסים בין הצדדים ביחסי העבודה הוא השביתה. בישראל העובדים מרבים לשבות כאמצעי במאבקם להשגת תביעותיהם. עקב כך, דיון בתופעת השביתות הוא סוגיית מחקר בעלת חשיבות רבה.

המחקר המקיף ביותר שנכתב על סוגייה זו בישראל הוא מחקרם של מיכאל ובראל (1977), הודן בתקופה המשתרעת על העשור של 1960-1969. בספר זה סוגיית השביתה היא משתנה תלוי המוסבר בעזרת משתנים בלתי תלויים רבים.

דיון בנושא השביתות כמשתנה בלתי תלוי עולה רק כאשר דנים המחברים בקשר שבין שביתות ושכר. המחברים מצאו מתאם חיובי חזק בין שביתות, על מדדיהן השונים, לשיעור השינוי בשכר הריאלי. כלומר, פעילות אינ-טנסיבית יותר בתחום השביתות כדאית בכך שהיא מתגמלת, בסופו של דבר, את השובתים במונחי שכר ריאלי.

המחברים התקשו להחליט אם השכר הוא גורם או תוצאה בהקשר של שביתות. נטייתם הסופית היתה לכיוון הקביעה, שהשביתות הן משתנה המסביר את העלייה בשכר, כלומר המשתנה הבלתי תלוי במודל סיבתי זה (שם, עמ' 228-229). להמחשת הבעיה נציג את

* תלמיד לתואר שני בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב.

** מרצה בחוג למדע המדינה ובתוכנית מוסמכים למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב. המחברים מבקשים להודות לקורא האנונימי על הערותיו המועילות לטיוטה קודמת של המאמר.

שיטת המחקר

המחקר דן בתקופה המשתרעת על-פני העשור 1974–1983. בחרנו לעסוק בתקופה זו מאחר שזו התקופה האחרונה לגביה קיים מערך נתונים מדויק וסדור על שביעות בענפי המשק השונים (ברצורי ובצרי, 1985). אמנם קיים מערך נוסף של נתוני שביעות, המצוי במסגרת מחקרם של מיכאל ובראל, הודן בעשור 1960–1969, אבל לא צירפנו אותו למחקרנו בגלל: (א) להיווצרות רצף נתונים הודן בתקופה 1969–1983 חסרו נתונים ענפיים לשנים 1970–1973; (ב) בנתונים 1960–1969 לא הובא בחשבון ענף ה"פיננסים". מערך הנתונים במחקרנו הודן בעשור אחד בלבד יוצר בעקבותיו בעיה מתודולוגית, מאחר שמספר נקודות התצפית הוא נמוך ($N=10$).

מערך המחקר ומשתניו

המחקר נערך בשתי רמות ניתוח נפרדות, רמת המיקרו – הענפית – בניתוח עתי לאורך העשור הנדון, ורמת המאקרו – המשקית הכוללת, תוך השוואת הענפים לאור מצבם הממוצע על-פני העשור הנדון.

המחקר ברמת המיקרו הענפית נחלק לתשע עה ניתוחים נפרדים העוסקים בענפים הכי כלליים השונים. בחנו את הקשרים הזוגיים (מתאמי פירסון) שבין: (1) היחס בין השכר הענפי לשכר הממוצע במשק לשנה נתונה (להלן: השכר היחסי) למדדי השביעות הענפיים האלה: תדירות השביעות, מספר השובתים ומספר ימי העבודה שאבדו למשק עקב השביתות; (2) השכר הנומינלי הממוצע הענפי (להלן: השכר הענפי) למדדי השביעות הענפיים דלעיל. לא נעשה שימוש בטכניקה של רגרסיה מרובה משום שהמשתנים הבלתי תלויים במחקר, מדדי השביעות השונים, היו מתואמים הדדית (מולטיקוליניאריות) בצורה חזקה ביותר.

על רקע העובדה שבעזרת השביעה השוכר תים מבקשים לשפר את שכרם נשאלת השאלה, האם הם אכן מצליחים להשיג את מטרותם. במלים אחרות, האם השביעות אמנם מהוות משתנה מהותי בהסבר העלייה בשכר. שאלה זו ראויה לדיון מעמיק מאחר שהתשובה עליה תאפשר לנו לבחון האם אכן השביעה היא נשק אפקטיבי בידי העובדים המבקשים להעלות את שכרם.

מגזרי המשק השונים אינם שווים זה לזה בעוצמתם הכלכלית, במידת הפגיעות של המעסיק, בחשיבותם לקיום החיים התקינים במדינה, ביכולתם ליצור משבר, בהשפעתם על חיי היומיום של האזרח ובמספר הצרכנים שייפגע מאי-הספקתם של השירותים (מיכאל ובראל, 1977, עמ' 83). מכחינות אלה אינה דומה, למשל, שביתתם של עובדי חברת החשמל לשביתת הגימלאים בשירות המדינה. על רקע זה נבקש לבחון האם ניתן להציג מדרג עוצמה של ענפי המשק, שיביא לידי ביטוי את יכולתם היחסית של הענפים לשפר את שכרם באמצעות השימוש בנשק השביעה. נאמר מיד, שמחקרנו הוא "תרגיל חלקי" המוביל לחשיפה ראשונית וחלקית ביותר של הקשר שבין שביעות לשכר, ולא מחקר מקיף שבכוונו למצות את הסוגייה דלעיל. בהקשר זה מן הראוי להצביע על חולשה מתודולוגית נוספת הטמונה ברמת האגרגציה הענפית. העבודה ברמה הענפית מחייבת לכלול תחת גג ענפי אחד תת-ענפים ומפעלים שהם שונים זה מזה באופן מהותי גם בהיבטי שכר וגם בהיבטי שביעות. כך נמצא תחת גג ענף התחבורה את התעשייה האווירית לצד הקואופרטיבים לתחבורה; תחת גג התעשייה נמצא את תת הענפים טקסטיל ואלקטרוניקה שהם שונים מאוד זה מזה. כמובן שהרמה הענפית מגבילה במידת מה את תקפות הממצאים, אולם בשל הקשיים הכרוכים באיסוף נתוני השכר והשביתות לרמה התת-ענפית או אפילו המפעלית נאלצנו להסתפק, בשלב זה, בעיבוד וכניתוח הרמה הענפית, על כל הבעייתיות הכרוכה בכך.

להלן, בטבלה מספר 1, הנתונים הענמיים השונים לעשור הנדון:

טבלה 1. הנתונים הענמיים (1974-1983)

הקלאות

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובתים	ימי עבודה שאבדו
1974	.62	970	1	22	22
1975	.71	1,523	1	40	280
1976	.70	2,018	2	148	281
1977	.67	2,833	0	0	0
1978	.68	4,431	1	1,090	5,639
1979	.60	7,540	0	0	0
1980	.61	17,190	0	0	0
1981	.59	40,000	2	59	117
1982	.61	90,080	1	50	50
1983	.60	226,830	1	35	105
תעשייה					
השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובתים	ימי עבודה שאבדו
1974	.96	1,479	23	7,000	29,419
1975	1.02	2,182	25	3,923	20,285
1976	1.64	3,039	41	8,502	44,890
1977	1.02	4,327	28	9,744	46,068
1978	1.04	6,756	10	2,365	72,714
1979	1.05	13,000	31	8,860	83,090
1980	1.09	30,470	27	11,930	85,587
1981	1.10	73,700	16	7,394	80,977
1982	1.12	165,520	27	24,839	38,143
1983	1.19	421,960	26	12,620	60,807
חשמל ומים					
השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובתים	ימי עבודה שאבדו
1974	1.56	2,411	1	247	1,235
1975	1.69	3,626	1	3,500	3,500
1976	1.64	4,675	1	25	100
1977	1.89	8,008	2	3,000	3,000
1978	2.02	13,207	1	409	1,362
1979	1.83	22,750	3	14,051	55,567
1980	1.93	54,200	1	6,268	6,268
1981	2.06	138,950	3	2,900	5,500
1982	1.99	292,490	1	2,000	2,000
1983	1.99	750,530	1	7,500	7,500

בינורי

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובתים	ימי עבודה שאבדו
1974	.88	1,354	0	0	0
1975	.90	1,927	1	61	183
1976	.95	2,708	1	90	1,800
1977	.85	3,585	0	0	0
1978	.84	5,471	2	3,100	6,075
1979	.85	10,620	6	3,105	8,615
1980	.86	24,190	2	2,700	2,450
1981	.85	57,330	1	80	720
1982	.89	131,670	3	1,120	3,000
1983	.84	316,680	2	300	375

מסחר

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובתים	ימי עבודה שאבדו
1974	.88	1,357	2	129	340
1975	.89	1,919	0	0	0
1976	.92	2,626	6	747	2,025
1977	.89	3,769	5	2,072	7,256
1978	.90	5,897	1	70	390
1979	.82	10,230	1	50	50
1980	.81	22,850	5	1,172	4,256
1981	.83	55,610	2	665	1,160
1982	.86	127,290	3	1,050	10,200
1983	.85	319,530	1	500	500

תחבורה ותקשורת

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובתים	ימי עבודה שאבדו
1974	1.47	2,262	19	3,587	4,519
1975	1.44	3,081	31	17,500	29,033
1976	1.41	4,016	33	9,363	28,660
1977	1.42	6,003	34	21,421	44,289
1978	1.46	9,504	19	27,983	355,459
1979	1.40	17,380	18	22,474	49,177
1980	1.46	41,070	5	485	670
1981	1.45	97,320	22	13,202	47,452
1982	1.44	212,140	28	14,378	342,659
1983	1.39	523,370	22	12,401	33,985

שביתות ושכר בישראל

סיכומים

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובחים	ימי עבודה שאבדו
1974	1.19	1,842	4	905	1,525
1975	1.17	2,520	8	20,405	49,074
1976	1.19	3,406	4	11,861	9,930
1977	1.21	5,110	14	29,750	56,960
1978	1.18	7,710	1	1,250	10,320
1979	1.12	13,960	14	53,740	167,490
1980	1.18	33,240	2	170	73
1981	1.18	79,490	5	4,520	12,240
1982	1.17	171,910	2	1,100	1,100
1983	1.18	444,840	2	300	225

שירותים אישיים

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובחים	ימי עבודה שאבדו
1974	.62	963	2	300	250
1975	.63	1,350	5	228	830
1976	.67	1,913	2	21	279
1977	.65	2,752	5	1,394	4,214
1978	.66	4,323	4	804	9,365
1979	.66	8,180	1	200	200
1980	.64	18,100	1	35	140
1981	.61	41,220	3	156	1,840
1982	.66	97,900	0	0	0
1983	.67	252,930	2	62	64

שירותים ציבוריים

השנה	השכר היחסי	השכר הענפי	מספר השביתות	מספר השובחים	ימי עבודה שאבדו
1974	1.01	1,559	19	14,950	14,025
1975	.95	2,044	45	53,684	46,510
1976	.90	2,568	32	68,213	188,249
1977	.95	4,024	32	81,717	177,489
1978	.93	6,053	17	70,182	610,637
1979	.99	12,320	40	129,532	153,573
1980	.94	26,379	41	6,869	117,072
1981	.94	62,920	33	261,370	607,049
1982	.90	132,140	45	244,163	317,793
1983	.92	345,330	36	54,587	874,136

מסוימת, שהוא זהה עבור כל הענפים) ומדדי השביתות השונים שנבחנו במחקרנו.

ממצאים ודיון

בטבלה 3 מובאות תוצאות הניתוח ברמת המיקרו הענפית לגבי מתאמי פירסון זוגיים שבין כל אחד ממדדי השביתות השונים, ליחס בין השכר הענפי לשכר הממוצע במשק (לא

במחקר ברמת המיקרו ההשוואתית נבחנו הקשרים הזוגיים שבין מיקומם היחסי של הענפים השונים, בממוצע על-פני עשר השנים שנבחנו, על-פני משתני השכר דלעיל ומדדי השביתות השונים שנבחרו, כאמור לעיל – שלושה במספר.

בטבלה 2 מוצג מיקומם היחסי של הענפים השונים על-פני משתני השכר (המיקום הענפי זהה לגבי השכר היחסי והנומינלי כאחת כיוון שחישוב השכר היחסי נובע מחלוקת השכר הענפי הנומינלי בשכר הממוצע במשק לשנה

טבלה 2. דירוג הענף – היבטי שכר ושביתות

הענף	היחס בין השכר הענפי לשכר הממוצע במשק	מספר השביתות	מספר השוכתים	ימי עבודה שאבדו
חקלאות	9	9	9	9
תעשייה	4	2	2	3
חשמל ומים	1	8	5	5
בינוי	6	7	6	7
מסחר	7	5	7	6
תחבורה ותקשורת	2	3	3	2
פיננסים	3	4	4	4
שירותים אישיים	8	6	8	8
שירותים ציבוריים	5	1	1	1

טבלה 3. קשרי שביתות ושכר יחסי ברמה הענפית

הענף	שביתות ושכר	שוכתים ושכר	ימי עבודה שאבדו ושכר
חקלאות	.16	.36	.35
תעשייה	.65 (מובהק)	.11	-.03
חשמל ומים	.28	.19	.02
בינוי	-.23	-.40	-.24
מסחר	.15	-.03	-.02
תחבורה ותקשורת	-.38	-.27	.24
פיננסים	-.27	-.56	-.72 (מובהק)
שירותים אישיים	-.26	.01	.10
שירותים ציבוריים	-.29	-.30	-.46

השנה החריגה, התהפך לחלוטין סימן הקשר משלילי גבוה ומובהק לחיובי ולא מובהק.

טיפול זה בשנים הבודדות החריגות במח-קרנו מוביל אותנו, בצורה משכנעת הרבה יותר, למסקנה בדבר חוסר קשר ברור בין מאפייני שכירות לרמת השכר היחסי בניתוח המיקרו הענפי על-פני זמן.

מטבלה 4 עולה, בדומה לטבלה 3 שנדונה קודם, שקיים חוסר קשר מוחלט בין מדדי השכירות השונים לשלב הענפי. מבין 27 המ-תאמים הזוגיים שנבחנו, אחד בלבד — ימי עבודה שאבדו — היה מתואם בצורה חיובית ומובהקת עם השכר בשירותים הציבוריים. לפיכך, ניתוח השכר הענפי הכללי הנומינלי מביא אותנו אף הוא לאישוש המסקנה בדבר חוסר הקשר בין השכר לשכירות ברמת המיקרו הענפית.

ניתוח רמת המאקרו ההשוואתית, על-פי הקשרים הזוגיים שבין מיקומם היחסי של הענפים השונים, בממוצע על-פני עשר השנים שנבחנו, ומדדי השכירות השונים, הפיק את התוצאות שלהלן (הניתוח מתבסס על נתוני טבלה 2 דלעיל):

1. קיים קשר בלתי מובהק בעוצמה של 0.33 בין תדירות השכירות ובין היחס בין השכר הענפי לשכר הממוצע במשק.

נבדקה רמת האוטוקורלציה בסדרות העתיות השונות שנבחנו).

מטבלה 3 עולה בצורה ברורה ביותר, שקיים חוסר קשר בין מדדי השכירות השונים ליחס בין השכר הענפי לשכר הממוצע במשק. מבין 27 המתאמים הזוגיים שנבחנו, רק שניים היו מו-בהקים. שניהם בכיוונים הפוכים וביחס למדדי שכירות שונים. בשני המקרים כאחת בלטה השפעת שנים חריגות במיוחד על המתאם המובהק. שנת 1976 השפיעה בצורה חזקה ביותר על הקשר שבין תדירות השכירות והשכר בענף התעשייה. שנה זו מאופיינת במספר שכירות רב ביותר בענף התעשייה, 41 במספר, במקביל לרמת שכר יחסית ויוצאת דופן במיוחד לענף, 1.64. התעלמות משנה זו וחישוב מתאם הקשר שבין תדירות השכירות והשכר בלעדית הביאה למתאם לא מובהק בעוצמה של 0.09.

התעלמות משנת 1979 בענף הפיננסים וחי-שוב מחודש של המתאם בין מספר ימי העבודה שאבדו בענף לשכר היחסי הביאה לחישובו של מתאם פירסון לא מובהק בעוצמה של 0.40 (חיובי!). כה חזקה היתה השפעת השנה החריגה (מספר ימי העבודה שאבדו גבוה במיוחד במקביל לרמת שכר נמוכה במיוחד) על מתאם פירסון, עד שבחישוב המאוחר, בלי

טבלה 4. קשרי שכירות ברמה הענפית ושכר ענפי

הענף	שכירות ושכר	שוכתים ושכר	ימי עבודה שאבדו ושכר
חקלאות	.11	-.17	-.17
תעשייה	-.01	.48	.07
חשמל ומים	-.17	.24	-.07
בינר	.13	-.18	-.21
מסחר	-.24	.02	.07
תחבורה ותקשורת	-.03	-.11	.07
פיננסים	-.37	-.35	-.30
שירותים אישיים	-.30	-.33	-.27
שירותים ציבוריים	.23	.14	.73 (מובהק)

הפועלים בענפים השונים למסקנה, שאפקטי-
ביות השביתות תלויה במידה רבה ביכולתם
להחריף את מאבקם יחסית למאפייני מאבקם
של ענפים אחרים במשק, ולא דווקא יחסית
למאפייני מאבקם שלהם בעבר. הראייה שלהם
צריכה להיות אפוא יחסית לענפים מקבילים
ולא צרה ועגפית סנימית.

לא מן הנמנע הוא, שמדדי השביתות השונים
כמו גם רמת השכר, כפי שנמדדה במחקרנו,
הם כולם פועל יוצא של משתנה מעורפל
ובעייתי למדידה כמותית בדמותו של הכוח
או העוצמה העגפית. ענפי המשק נבדלים זה
מזה בחיוניותם השונה לקיום החיים התקינים
במדינה. הם אף נבדלים זה מזה בזמינות
האלטרנטיבות למוצר/שירות שהם מספקים
ומעמדם המונופוליסטי. שונה גם מספרם של
הצרכנים הנפגעים כתוצאה מאי הספקת מוצר-
ריהם/שירותיהם של ענפים שונים. פגיעותם
היחסית של העובדים בענפים השונים והיכולת
למצוא להם תחליף מידי בשוק העבודה הן
גורם חשוב נוסף בקביעת מדרג העוצמה היחסי
של ענפים שונים.

עוצמת הענף מאפשרת לו ליזום שביתות
רבות ולהגיע במקביל להישגי שכר גבוהים
יותר. מאידך גיסא ניתן לטעון גם, שענף חזק
יותר, דוגמת ענף החשמל והמים במחקרנו זה,
יכול להמציט בשימוש בנשק השביתה בשל
אפקטיביות האיום שלו להשבית את הענף,
כלי שיהיה עליו לממש את האיום בסופו
של דבר. גם אם מימש את האיום, בענף
חזק רבים יותר הסיכויים שהשביתה תסתיים
מהר יותר ותביא לפיכך לאבדן מספר ימי
עבודה נמוך יותר. עובדה זו עומדת בסתירה
לתוצאות מחקרנו ההשוואתי בין הענפים השו-
נים. עלינו לזכור, שתופש השביתה אינו זהה
בכל הענפים שנבחנו במחקר זה. במקרים רבים
דווקא הענפים החזקים ביותר מוגבלים בחופש
השביתה שלהם.

ברור לכל, שרבים הם המשתנים המעורבים
ביחסי הגומלין שבין שביתות לשכר, כמו
גם בקביעת רמתם האבסולוטית והיחסית של
השכר ומדדי השביתות השונים כאחת. מבחינה

2. קיים קשר מובהק בעוצמה של 68. בין
מספר השובתים ובין היחס בין השכר הענפי
לשכר הממוצע במשק.

3. קיים קשר מובהק בעוצמה של 70. בין
מספר ימי העבודה שאבדו ובין היחס בין
השכר הענפי לשכר הממוצע במשק.

שני ענפים הם חריגים לגבי מגמת הקשר
החיובי שבין מדדי השביתות השונים לדירוג
השכר היחסי: חשמל ומים ושירותים ציבוריים.
אם מתעלמים משני ענפים אלה ומחשבים
את מקדמי המתאם מחדש לשבעת הענפים,
מתקבלים מתאמי המתאם האלה: 82; 93;
95. בהתאמה למדדי השביתות השונים כפי
שהוצגו לעיל (82). למדד תדירות השביתות,
וכן הלאה).

גיתות המאקרו ההשוואתי מלמד אפוא,
בניגוד לניתוח המיקרו העתי, על יתרונות
הטמונים בנשק השביתה על היבטיו השונים
בעדיפות יורדת ממדד ימי העבודה שאבדו דרך
מדד השובתים ועד למדד תדירות השביתות.
המסקנות העולות מהשוואת תוצאות שתי
רמות הניתוח השונות הן:

1. למדדי השביתות יש השפעה בטווח הארוך
יותר על דירוג השכר היחסי;
2. שינוי במגמת השביתות על ממדיה ומדדיה
השונים משפיע רק כאשר הוא מוביל לשיפור
מעמדו היחסי של הענף יחסית לענפי המשק
האחרים. גידול תקופתי במדדי השביתות השו-
נים, שאינו מלווה בשינוי בדירוג הענפי היחסי
בפעילות השביתה, לא יהיה מלווה בתוספות
שכר משמעותיות, אם בכלל.

סיכום ומסקנות

תוצאות מחקרנו מלמדות, שלשביתות הנש-
נענות על העבר, מבחינת כמותן ומאפייניהן
האחרים כדמות מספר השובתים וימי העבודה
שאבדו, יש השפעה שולית בלבד. ידיעת הקשר
ההדוק שבין הדירוג הענפי היחסי בנושאי
שביתות ושכר צריכה להוביל את מנהיגי

יעשו, בהכרח, על חשבון דירוגם של ענפים אחרים.

מחקרנו וממצאיו מצביעים על הזהירות הנדרשת בהסקת מסקנות השוואתיות בין מחקרים שונים הנדרשים למייצגים שונים של אותן תופעות תיאורטיות, מייצגים שכל אחד מהם יש לו משמעות ייחודית משלו. משתנה השכר היחסי, למשל, נמדד במחקרנו זה ביחס לשכר הממוצע במשק. חוקרים אחרים משתמשים לעתים במדד יחסי מסוג שונה (ביחס לרמת האינפלציה לשנה נתונה, למשל — שכר ריאלי).

חשוב גם הזיהוי הנכון של רמת הניתוח הנדונה: הענף, ההשוואה הבין-ענפית, כלל המשק, והייחוס הנכון של מסקנות המחקר והמלצותיו היישומיות לרמת הניתוח הנכונה. בדוגמה שלפנינו המסקנות שונות בצורה חדה ביותר במעבר בין רמת הניתוח הענפית הפנימית לרמת הניתוח ההשוואתית הבין-ענפית. הניתוח הענפי במחקרנו מאופיין בהיותו מתקיים לאורך זמן, בעוד שהניתוח ההשוואתי הבין-ענפי הוא ניתוח חתך שהוא נכון לנקודת זמן אחת. בדוגמה שלפנינו, ממוצע עשר-שנתי. חוקר שהיה מבסס את מסקנותיו על הרמה הענפית היה מגיע למסקנות פסימיות ביותר בדבר יכולת השביתות לשפר את שכרם של העובדים השוכתים. חוקר אחר, שהיה מבסס את מחקריו על ההשוואה הבין-ענפית היה מגיע למסקנה הפוכה בדבר הקשר הכמעט חד-חד-ערכי שבין שביתות לשכר.

שדה המחקר הכמותי של השביתות בהקשרים שונים קשור מבחינה היסטורית לפיתוחים ולהצעות מעניינים ביותר בתחום שיטות המחקר ומתודולוגיות מחקר שונות. לדוגמה, שטרן מציע, שמדדי השביתות השונים מתנהגים בצורה שונה מבחינת השפעתם על משתנים שונים והיותם נתונים להשפעות שונות של משתנים שונים (Stern, 1978). זאת למרות שמדדי השביתות השונים נועדו, כולם כאחד, לייצג בצורה כמותית דומה תופעה תיאורטית מורכבת כלשהיא. מחקרנו מרמז על ההפרדה הקיימת בין מדד תדירות השביתות למדדים של

זו זווית הראייה שהצגנו היא צרה ביותר ויש להעמיק ולחקור בנושא זה תוך הצגת משתנים רבים ככל האפשר.

לא זיהינו במחקרנו סיבה ומסובב בהקשר של שביתות ושכר. טיפול מתודולוגי ראשוני בשאלה זו היה מחייב יצירת קדימות מלאכותית בזמן, פעם בסדרות השכר ופעם בסדרות השביתות השונות. משמעות הדבר היתה אבדן תצפית אחת לפחות בכל אחת מן הבדיקות מעוטות התצפיות מלכתחילה. לכן החלטנו לא לטפל בבעיה זו בצורה מתודולוגית רצינית. סביר גם להניח, שזיהוי כזה הוא מלאכותי ביותר. השניים מזינים הדדית זה את זה ומחליטים תפקידים בהקשרים שונים ובזמנים שונים. לפיכך התייחסנו, למרות העדר הקדימות המלאכותית בזמן, למתאמי פירסון הזוגיים כמייצגים קשרי גרימה מכיוון מדדי השביתות לכיוון מדדי השכר. התצפיות השנתיות שבחנו מאפשרות להניח קדימות כלשהי בזמן של הבלתי תלוי בתוך אותה יחידת זמן שנתית הנמדדת עבור שני המשתנים (קדימות של חודש או חודשיים, למשל).

הממצא המוקדם שהצגנו (גלין ומבורך, 1981) על קיומו של קשר שלילי מובהק בין השכר הריאלי במשק לתדירות השביתות הוא פן נוסף של חקר הקשר הנדון בעזרת מייצג אחד של רמת השכר וברמת ניתוח שונה, הרמה הכלל-משקית על-פני זמן. הממצא אינו עומד בהכרח בסתירה לממצאנו הנוכחי בדבר הקשר החיובי שבין מדדי השביתות השונים, בניתוח ההשוואתי הענפי, לדירוג השכר היחסי (והפעם מתוך התייחסות למדדי השביתות השונים כמשתנים תלויים). ראשית, מדד השכר שונה כאמור בשני המחקרים ושיפור בשכר ריאלי ענפי יכול להיות מלווה בהתדרדרות בדירוג השכר היחסי כשל השיפור שחל במצבם של ענפים מקבילים; שנית, יש לזכור שבסופו של דבר עוגת השכר מקיימת, לפחות בחלקה, מצב דמוי סכום-אפס, שבו ענף המשפר את מצבו בתחום השכר עושה זאת, במקרים רבים, על חשבון ענף אחר. לא כל הענפים יכולים לשנות את מצבם מבחינת הדירוג ואלה שיעשו כן

ההחלטה להתמיד בה זמן רב ככל שניתן לגבות אותה במספר שובתים רב ככל האפשר.

סיכום

אנו מאמינים, שהצעדים שהצעבנו עליהם יס- ייעו לחלץ את המשק הישראלי ממצב הקיפאון והאבטלה שהוא שרוי בו, האמצעים האחרים שמנינו דרושים כדי לשמור על התשתית המקצועית האנושית הקיימת בישראל ותביא להקטנת מספר המבקשים לרדת מן הארץ על מנת למצוא לעצמם בחרץ-לארץ מקומות עבודה ההולמים את הכשרתם ואת כישוריהם. השילוב של הצעדים והאמצעים הללו עם מדיניות נכונה של הממשלה הם לדעתנו הפתרון שהמדינה זקוקה לו בדחיפות בשעה זו.

מספר השובתים ועוצמת השביתות מבחינת ימי העבודה שאבדו בעקבותיהן. המחקר ההש- וואתי הבין-ענפי מלמד, שלתדירות השביתות אין כמעט השפעה על השכר ושהשכר מושפע ממדדי העוצמה של כמות השובתים ומספר ימי העבודה שאבדו (כמות השובתים כפול משך השביתות השונות). כלומר, ההחלטה לשבות עצמה אינה בת-השפעה על השכר, אלא מספר העובדים הנקראים לדגל ומשך השביתה. למסקנה זו יש השלכות יישומיות חשובות. משתמע, שלהשלכות של ההחלטה לשבות, יותר מאשר להחלטה הראשונית עצמה, יש חשיבות מרובה כהקשר של הישגי השכר הנגזרים מן השביתות. ענף שמספר השביתות בו מועט יחסית לאחרים, אך עוצמתו מרובה יחסית במינת מספר העובדים המעורבים ומשך השביתה, הישגיו היחסיים במונחי שכר יהיו טובים יותר. לא השביתה היא הקובעת, אלא

ביבליוגרפיה

- בר-צורי, רוני, בצרי, תקווה, השביתות בישראל לשנים 84-74, ההסתדרות הכללית, תל-אביב, 1985.
גליק, אמירה ומבורך, ברוך, "על פוליטיקה וסכסוכי עבודה", הרבעון לכלכלה, 108 (מרס 1981), עמ' 35-42.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח י"א 4, "משרת שכיר, שכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר", ירחוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים המתאימות.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח י"א 7, "שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר לפי ענף כלכלי", ירחוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים המתאימות.
מיכאל, אברהם ובר-אל, רפאל, שביתות בישראל, אוניברסיטת בר-אילן, 1977.
לוטן, גיורא, בדרך למדינה הרווחה, עם עובד, תל-אביב, 1973.
Stern, R.N., "Methodological Issues in Quantitative Strike Activity", *Industrial Relations*, Vol. 1 (1978), pp. 32-42

רמות הכנסה וכיסוי פנסיוני של הקשישים בישראל

מאת אלן זיפקין, ברנדה מורגנשטיין*

1. מבוא

הדאגה לרווחתם הכלכלית של הקשישים זכתה לתהודה גוברת בשנים האחרונות. בין הסיבות לכך – שיעוריו הנמוכים של הכיסוי הפנסיוני התעסוקתי של הקשישים, רמתן של קיצבאות הזיקנה והשאירים של הביטוח הלאומי, וכן גידולה המהיר, הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים, של אוכלוסיית הקשישים. רמות ההכנסה הנמוכות של הקשישים באות לידי ביטוי בעובדה, שקרוב לשליש ממקבלי קיצבאות הזיקנה והשאירים זכאים גם לגימלת השלמת הכנסה (הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר-דצמבר 1989). אף-על-פי שמצב זה הוא טוב יותר מאשר המצב ששרר לפני עשר שנים, כאשר כמחצית מן הקשישים קיבלו תוספת זו, עדיין השיעור גבוה. פנסיות תעסוקתיות מכסות רק שליש בערך מאוכלוסיית גיל הפרישה, ואילו קבוצות גיל נמוכות יותר מדווחות על שיעורים גבוהים בהרבה של כיסוי פנסיוני (חביב, 1989, עמ' 181, 185).

מאמר זה מבקש לזרות אור על כמה היבטים של הכנסות הקשישים ועל מאפיינים שלהם, לרבות מקורות הכנסה ורמות הכנסה של סוגים

שונים של משפחות קשישים. דפוסי כיסוי פנסיוני נבחנים אף הם על-פי מאפייני עבודה של אלה שפרשו ממעגל העבודה. הנתונים הנדונים לוקטו מסקר קשישים שנערך בשנת 1985 מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. למשפחות קשישים אופייניים הברלים גדו-לים ברמת ההכנסה. דיפרנציאציה זו בולטת במיוחד כאשר בוחנים את סוגי המשפחה השונים. יחידת הניתוח במאמר זה (כל עוד לא צוין אחרת) היא משפחת קשישים הכוללת גבר בגיל 65 ומעלה ואישה בת 60 ומעלה, כלומר הגילאים הזכאים לקיצבאות זיקנה של המוסד לביטוח לאומי.

בפרק האחרון של המאמר מוצג מודל רגרסיה המזהה את המשתנים הקשורים לרמת ההכנסה של גברים בגיל הפרישה.

2. שיטות המחקר

אוכלוסיית המדגם נקבעה על-פי מפקד 1983 והוצאה ממרשם האוכלוסין שבמשרד הפנים. נכללו רק משפחות שהיה בהן לפחות אדם אחד שנולד לפני שנת 1925. הסקר נערך מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במשך

* מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

לאחרונה. אולם יש הכדל גדול בין המינים מבחינת דפוסי התעסוקה. בעוד ש-92 אחוזים מן הגברים שנסקרו השיבו שעבדו תקופה כלשהי בישראל, בקרב הנשים שנסקרו שיעור זה מגיע ל-52% בלבד. פנסיות ממקום העבודה שולמו ל-40 אחוזים בערך מכל משקי הבית. במשקי בית צעירים שיעור העסקתם היה למעלה כפליים מן השיעור המקביל בקרב משקי הבית המבוגרים יותר – 46% ו-22% בהתאמה (זיפקין ומורגנשטיין, 1989, עמ' 13). בקטגוריה של מקורות ההכנסה האחרים, המקור השכיח ביותר היה פיצויים מגרמניה – 10 אחוזים מכל המשפחות. לאחר מכן, בסדר שכיחות יורד, צוינו: קופות גמל (3.6%), הכנסה מחוץ-לארץ, לרבות פנסיות (2.9%) והכנסה מרכוש (2.5%). בסך הכל ל-25% ממשקי הבית היה לפחות מקור הכנסה אחד, מהון או מרכוש. זוגות בלי ילדים היו בעלי מקורות ההכנסה הרבים ביותר. שיעור הכנסתם ממקורות הון היה גבוה אצלם הרבה יותר מאשר בכל סוגי משקי הבית האחרים. נשים בודדות הן סוג משק הבית שמקורות הכנסתו הם הדלים ביותר.

כאשר בוחנים את תרומתו של כל סוג מקור הכנסה מסתבר, ש-38 אחוזי מן ההכנסה של כל משקי הבית הם תשלומי המוסד לביטוח לאומי, 22 אחוזים – פנסיות ממקום העבודה, 23 אחוזים – מקורות אחרים, ו-18 אחוזים – הכנסה מעבודה. אצל זוגות ללא ילדים תשלומי העברה היו קצת פחות משליש ההכנסה ואצל נשים בודדות מקור זה היה בערך מחצית מכלל ההכנסה. הכנסה מפנסיות ממקום העבודה היתה רק 22 אחוזים מן ההכנסה המשפחתית הממוצעת. אף-על-פי שפנסיות ממקום העבודה תרמו קצת פחות ממקורות הכנסה אחרים, היו הבדלים מבחינה זו בין כל סוגי המשפחות. אצל זוגות וגברים בודדים ההכנסה מפנסיה היתה מרכיב גדול

תשעה חודשים בשנת 1985. רואיינו למעלה מ-4,500 קשישים, המייצגים אוכלוסייה בת 432,000 מתוך 531,000 תושבי ישראל שהיו בשנת 1985 בגיל 60 ומעלה. לא נכללו במדגם קשישים המתגוררים ביישובים המונים פחות מ-2,000 תושבים וקשישים החיים במוסדות. הכנסת בן זוג שגילו פחות מ-60 והכנסת הילדים המתגוררים במשפחה לא הובאו בחשבון בהכנסת המשפחה, בשל מגבלות הסקר. דבר זה מציב בעיה מתודולוגית רצינית בעת השוואת ההכנסה של סוגי משפחות ובהקשרים נוספים.

3. מקורות ההכנסה

אובחנו ארבעה סוגי מקורות של הכנסה שוטפת: תשלומי העברה של המוסד לביטוח לאומי, לרבות קיצבאות זיקנה ושאיירים, קיצבאות נכות והשלמת הכנסה; פנסיות ממקום העבודה; הכנסות מעבודה וממקורות אחרים, בעיקר הון. דידוג מקורות ההכנסה לפי שיעור המשפחות המקבלות הכנסה מכל מקור הוא כדלקמן: 91 אחוזים – קיצבאות של המוסד לביטוח לאומי, 38 אחוזים – פנסיה ממקום העבודה, 25 אחוזים – הכנסה אחרת, 22 אחוזים – עדיין הכנסות מתעסוקה (ראה לוח 1). הניתוח לפי סוג המשפחה העלה, שבקרב הקשישים הבודדים שיעורי מקבלי התשלומים מן המוסד לביטוח לאומי (96%) היה גבוה יותר מאשר בקרב זוגות קשישים (86%). ניתן לזקוף הכדל זה לחלקה של ההכנסה מעבודה, שהוא גדול הרבה יותר בקרב זוגות מאשר בקרב בודדים. ביותר משליש מכל הזוגות היה לפחות בן זוג אחד שעבד. הכנסות מעבודה היו עדיין חלק עיקרי מהכנסת הקשישים, לפחות בקרב אלה שהגיעו לגיל פרישה רק

1 הכיסוי הנמוך, יחסית, של זוגות בלוח מס' 1 נובע מאי זכאות הזוגות שבהם הבעל הוא בגיל 60-65 ובת הזוג אינה זכאית לקצבת זיקנה.

לוח 1. משפחות בעלות הכנסה ממקורות שונים, לפי סוג משפחה ומקור הכנסה*

מקור ההכנסה**	סך הכל	בחד		זוג		גבר עם ילדים		אחר
		אשה	גבר	עם ילדים	לא ילדים	אשה עם ילדים	אשה עם ילדים	
סך הכל	273.1	81.2	106.9	29.1	3.8	14.3	7.9	10.8
ביטוח לאומי	91.0	95.4	87.9	82.7	96.9	97.5	92.1	89.4
פנסיה	38.4	31.3	47.8	41.5	31.4	19.5	(13)	23.7
הכנסה מעבודה - סדיר	21.5	6.2	34.4	32.8	(18.8)	(6.9)	(3)	16.0
שכיר	15.2	4.7	23.5	24.6	(12.5)	(4.4)	(1.6)	13.6
עצמאי	6.0	(1)	10.3	8.5	(8.2)	(2.6)	(2.7)	(2.6)
לא ידוע	0.8	0.5	(1.4)	(0.6)	(1.1)	(0)	(0.3)	(0.3)
אחר - סדיר	25.4	25.4	30.1	19.7	(21.5)	17.6	(15.9)	15.4
יולש	2.5	(4.8)	3.1	(3.1)	(1.7)	(0)	(0)	(3.7)
ריבית וריזודים	2.0	(3)	2.9	(0.4)	(0)	(2.1)	(0.8)	(1.6)
רנטה מנומניה	10.4	(7.9)	12.6	(5.3)	(10)	(5.4)	(5.5)	(3.7)
רנטה מתוך לארץ (כולל פנסיה)	2.9	(0.9)	3.9	(0.4)	(1.1)	(2.1)	(2.7)	(0.2)
קרנות גמל	3.6	(3.6)	5.9	(3.1)	(2.8)	(1.9)	(1.6)	(0.4)
משרד הפיתוח/הודחה	2.1	(1.8)	2.4	(3.3)	(0.6)	(1.5)	(4.2)	(0.5)
משפחה	2.1	(1.7)	(1.1)	(1.7)	(1.1)	(5.9)	(2.9)	(5.4)
אחר	3.3	(4.2)	3.2	(3.7)	(7.1)	(1)	(2.2)	(2)

* משפחות הכוללות לפחות אשה בגיל +60 או גבר בגיל +65.

** כולל רק הכנסה שוטפת. בכל קטגוריית הכנסה אפשר היה לדחות על יותר ממקור אחד.

*** האחודים מחייזוסים למספרים המוחלטים בשורה הראשונה.

הערות: ומספרים בטוריזים מציגים אומרים אשר טעות הדגימה היחסית שלהם היא גדולה מ-30%.

לוח 2. הכנסת משק הבית, לפי סוג משק הבית ולפי מקור ההכנסה*

מקור ההכנסה (באחוזים)					
סוג משק הבית	סה"כ ההכנסה	תשלומי העברה	פנסיות ממקום העבודה	תעסוקה	אחר
סה"כ	1,022	38	22	18	22
גבר בודד	890	37	26	11	26
אישה בודדה	765	47	18	5	29
זוג בלבד	1,297	32	25	23	20
זוג עם ילדים	1,084	37	19	28	17
אחר	779	51	12	12	25

* מוחאם לשכר הממוצע, ספטמבר 1988 = 1,708 ש"ח.

4. ההכנסה של משקי הבית

ההכנסה הממוצעת של משקי הבית שהיה בהם לפחות אדם אחד מעל גיל 60 היתה באמצע שנת 1985 431 ש"ח. לאחר ניפוח לפי השכר הממוצע במשק (למשרת שכיר), ההכנסה הריאלית בספטמבר 1988 היתה 1,022 ש"ח, או 60 אחוזים מן השכר הממוצע (ראה לוח 2). כאשר מנתחים את רמות ההכנסה לפי סוג משק הבית, במצב הטוב ביותר נמצאים זוגות בלי ילדים. הכנסתם החודשית הממוצעת היתה 1,297 ש"ח (ספטמבר 1988), או 76 אחוזים מן השכר הממוצע.

אולם הפער בין רמות ההכנסה מוסתר מאחורי ההכנסה הממוצעת. תמונה מדויקת יותר של הכנסת הקשישים משתקפת בהתפלגות מספר משקי הבית על-פי רמת ההכנסה – במקרה זה בערך אחוז מן השכר הממוצע ביולי 1985 (לוח 3). למספר משמעותי של משקי הבית, 16 אחוזים מן הסך הכל, היתה הכנסה גבוהה מן השכר הממוצע. בקרב הזוגות אחוז הנהנים מרמת הכנסה זו הגיע ל-23. לקשיש הבודד, במיוחד לקשישה הבודדת, היו רמות הכנסה נמוכות ביותר. ליותר משלושת

יותר בכלל ההכנסה מאשר המקור שכונה "אחר".

התלות בקיצבאות המוסד לביטוח לאומי מזדקרת לעין במספרם הגדול של משקי הבית שהצביעו על קיצבאות אלה כעל מקור הכנסתם היחיד. על-פי סקר 1985, 34 אחוזים מכלל משקי הבית היו תלויים בקיצבאות אלה ושיעור זה הגיע ליותר ממחצית משקי הבית שבראשם עמדה אשה בודדה (זיפקין ומורגנשטיין, 1989, לוח מס' 10). שיעור ההסתמכות על קיצבאות המוסד לביטוח לאומי עולה עם עליית גילו של ראש משק הבית. בקבוצת הגיל 60-64 רק רבע מכלל המשפחות הקשישות היו תלויות בקיצבאות אלה, בעוד שבקבוצת הגיל 80+, יותר ממחצית משקי הבית היו תלויים בקיצבאות זיקנה ושאיירים כמקור הכנסה. קוהורטות הגיל הסמוכות ביותר לקבוצה זו תלויות הרבה פחות בצורה בתשלומי העברה (זיפקין ומורגנשטיין, 1989, לוח מס' 11), מגמה שהיא בולטת מאוד גם בקבוצות הבאות אחרי אלה המוזכרות.

לוח 3. התפלגות משקי הבית לפי רמת הכנסה

רמת הכנסה (אחז מהשכר הממוצע)					
סוג משק הבית	עד 1/4	1/2-1/4	3/4-1/2	3/4 ממוצע	מעל הממוצע
סה"כ	27	31	17	9	16
גבר בודד	33	31	17	6	13
אישה בודדה	45	30	11	3	11
זוג כלבד	8	31	22	15	23
זוג עם ילדים	10	43	24	7	15
אחרים	51	23	9	6	10

כאשר משווים יבשות מוצא של משקי בית יהודיים (ראה לוח 4), מתגלים הבדלים גדולים ברמת הכנסה ובמקורותיה. משפחות קשישים בקרב ילידי אפריקה או אסיה דיווחו על קיצבאות המוסד לביטוח לאומי כעל מקור הכנסתן היחיד בשיעור הגדול ב-63 אחוזים מזה של הקשישים שנולדו באירופה, באמריקה או בישראל. אולם חשוב לזכור, שהכנסתם של ילדים החיים במשק הבית לא נלקחה בחשבון זה. מגורי קשישים עם ילדים שכיחים בקרב ילידי אפריקה או אסיה יותר מאשר בקרב ילידי אירופה או אמריקה (זיפקין ומורגנשטיין, 1989, עמ' 8). לפי סקר 1985, הכנסתה החציונית של הקבוצה הראשונה היתה 65 אחוזים כלבד מזו של הקבוצה השנייה. ההבדל בין שתי הקבוצות בהכנסה מפנסיה מסביר בחלקו פער זה, בשקפו את הוותק הממוצע הנמוך יותר ואת מספר שנות הלימוד הקטן יותר של יהודים קשישים מאפריקה ומאסיה. בקרב אלה שאי פעם עבדו בישראל, המספר הממוצע של שנות הוותק בעבודה של ילידי אפריקה או אסיה היה 22, ואילו של ילידי אירופה, אמריקה או ישראל היה 25. מספרן הממוצע של שנות הלימוד בשתי הקבוצות היה 8.6 ו-10.2, בהתאמה.² אולם ניתן לייחס את חלק הארי של פער הכנסה זה בין הקבוצות לקטגוריה "אחר" של מקורות הכנסה, שבה

רבעי ממשקי הבית האלה היתה הכנסה נמוכה ממחצית השכר הממוצע. סוג משק הבית "אחרים" היה במצב הכלכלי הגרוע ביותר: יותר ממחצית משקי הבית נהנו מרמת הכנסה הנמוכה מרבע השכר הממוצע. קטגוריה זו כוללת בעיקר נשים בודדות החיות עם ילדיה. ככלי המשרת את המדיניות הממשלתית נועדו תשלומי המוסד לביטוח לאומי להבטיח רמות הכנסה מינימליות. ביולי 1985 היה שווי הקיצבה הממוצעת ששילם המוסד לביטוח לאומי לבודד 22 אחוזים מן השכר הממוצע ולזוג (שבו רק אחד מבני הזוג עבד אי פעם בישראל) – 33 אחוזים מן השכר הממוצע (הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר-דצמבר 1989, עמ' 38). נתוני לוח 3 מראים אפוא, שמשקי בית המרווחים על רמות הכנסה שהן נמוכות מרבע השכר הממוצע הן אלה התלויות לחלוטין בתשלומי המוסד לביטוח לאומי. אולם יש מספר זוגות, שקיצבאות המוסד לביטוח לאומי המשולמות להם נמוכות מרבע השכר הממוצע. אנומליה זו, כביכול, נובעת מכך שתוספת הוותק שקיבלו בני הזוג היתה גמוכה מאוד, או בני הזוג לא מימשו את זכאותם לתבוע השלמת הכנסה לפי החוק. פחות מ-10 אחוזים מן הזוגות נמנים עם קטגוריית ההכנסה הנמוכה ביותר, בערך 11,000 משפחות.

2 נתונים שלא פורסמו מסקר הקשישים 1985 של המוסד לביטוח לאומי.

רמתו היורדת של החציון, לפי קבוצת הגיל של ראש משקי הבית וסוגו. ההכנסה מושפעת גם מקבוצות ומעונתיות. הירידות הגדולות ביותר בהכנסה נצפו אצל הגברים הבודדים – 35 אחוזים ואצל זוגות – 37 אחוזים. במשקי בית המורכבים מנשים בודדות נצפה השינוי הקטן ביותר בארבע קבוצות הגיל. ניתן לייחס את האנומליה לכאורה בקרב נשים בודדות, המתבטאת בעליית ההכנסה החציונית בגיל 75 ואילך, למספר הגדול של נשים שזה עתה התאלמנו בקהורטות הסמוכות.

ההכנסה החציונית של ילידי אירופה-אמריקה היתה גדולה פי שתיים וחצי מזו של ילידי אפריקה-אסיה.

אשר לגיל של ראש משק הבית, נמצא יחס הפוך בין הגיל לרמת ההכנסה, המשקף את ירידת מספר מקורות ההכנסה עם עליית הגיל ואת הצטמצמות המשפחה (זיפקין ומורגנשטיין, 1989, נספח, לוח מס' 11). בקבוצת הגיל 65-69, ל-20 אחוזים ממשקי הבית יש הכנסה שהיא נמוכה מרבע השכר הממוצע. שיעור זה מגיע ל-37 אחוזים בקבוצת הגיל הגבוהה ביותר – 80 אחוזים ומעלה. לוח 5 מציג את

לוח 4. הכנסת משקי הבית היהודיים לפי יבשת הלידה ומקור ההכנסה

מקור ההכנסה (באחוזים)					
אחר	עבודה	פנסיה ממקום העבודה	חשלומי העברה	סה"כ הכנסה (ש"ח)	יבשת המוצא
23	18	22	37	1,054	סה"כ
25	20	23	33	1,169	אירופה-אמריקה*
15	12	19	54	748	אפריקה-אסיה

* כולל ישראל ומקום בלתי ידוע.

לוח 5. ההכנסה החציונית של משקי הבית לפי סוג משקי הבית וגיל ראשו*

קבוצת הגיל (באחוזים)				
+80	79-75	74-70	69-65	סוג משק הבית
803	922	985	1,211	סה"כ
765	808	899	1,176	גבר בודד
739	823	657	725	אישה בודדת
988	1,109	1,286	1,572	זוג בלבד
773	933	914	1,152	זוג עם ילדים
638	629	777	926	אחרים

* מוחאם לשכר הממוצע (ספטמבר 1988 = 1,708 ש"ח).

לו יותר מ-10 שנות ותק הוא למעלה מכפול מן הסיכוי שלפורש שיש לו ותק של 10 שנים או פחות תהיה הכנסה כדאית. הסיכויים של עובדים קשישים בעלי קריירות תעסוקה קצרות להיכנס למערכת הגמלאות, קלושים. עולים מבוגרים יותר הם קבוצה חשובה הנמנית עם קטגוריה זו. בקרב נשים עולה ביחס לוותק באורח הדרגתי יותר מאשר בקרב גברים.

לוח 6. כיסוי פנסיוני לפי ותק בעבודה

כיסוי פנסיוני (באחוזים)			מספר שנות הוותק
נשים	גברים	סה"כ	
34	52	43	סה"כ
9	5	8	5-1
24	21	23	10-6
38	57	45	20-11
43	59	52	30-21
50	53	52	+30

כאשר בודקים את הכיסוי על-פי מאפייני עבודה, מתגלים הבדלים חשובים. מבחינת סטטוס התעסוקה, 56 אחוזים מכלל השכירים נהנו מכיסוי פנסיוני, לעומת 10 אחוזים בלבד בין העצמאיים³. עקב הכיסוי הנמוך מתארכות קריירות העבודה של עצמאיים רבים הרכה מעבר לגיל הפרישה. לוח 7 מציג את השיעורים הריפרנציאליים של השכירים והעצמאיים שעדיין עובדים חלקית, או במשרה מלאה. בגילים 65-69, רק 28 אחוזים מן השכירים עדיין עובדים, ולעומת זאת 62 אחוזים מן העצמאיים דיווחו על הכנסה מעבודה.

כצפוי, במקצועות הנוטים להיות עתירי השכלה נמצאו השיעורים הגבוהים יותר של

5. כיסוי פנסיוני ממקום העבודה ורמת ההכנסה

לפי סקר 1985, היו בשנת 1985 בערך 129,000 מקבלי פנסיה בגיל 60 ומעלה³. לשם ההשוואה ייאמר, שמספר האנשים שקיבלו פנסיה מקרן הסתדרותית בשנת 1986 היה 96,870⁴. אין סיכומים המקובלים על הכול בשאלת מספרם הכולל של מקבלי פנסיות בישראל. פרק זה דן בכיסוי פנסיוני ממקום העבודה וברמות ההכנסה בשנת 1985, לפי מאפיינים אישיים הקשורים לתקופת העבודה, כגון: ותק בעבודה, ענף כלכלי, מקצוע ומעמד בעבודה. לא כלולים בניתוח זה הגברים בגיל 60-64, שרובם עובדים, ואף לא אלה שדיווחו שלא עבדו מעולם. מספרם הכולל בסקר של האזרחים שעבדו אי פעם בישראל הוא 231,800 - קצת פחות משני-שלישים מאוכלוסיית גיל הפרישה (זיפקין ומורגנשטיין, 1989). ל-43 אחוזים היה כיסוי פנסיוני, ובחלוקה לפי מין - למחצית מן הגברים ולשליש מן הנשים. מספר הגברים המקבלים פנסיה היה כפול כמעט ממספר הנשים המקבלות פנסיה בשיעור, בגלל השתתפותם הגבוהה יותר בכוח העבודה לפני גיל הפרישה.

כיסוי

מספר שנות הוותק בעבודה בישראל קשור קשר אמיץ לכיסוי הפנסיוני (ראה לוח 6), אולם היחס איננו ליניארי. שיעור הכיסוי הפנסיוני מוכפל כשעובדים מקבוצת הוותק של 6-10 שנים (23%) לקבוצת הוותק של 11-20 שנה (45%). לאחר מכן, הכיסוי הפנסיוני מושפע אך מעט מן הוותק. לשון אחר, הסיכוי שתהיה הכנסה פנסיונית לפורש שיש

3 לנתון זה יש להוסיף את מקבלי הפנסיה ביישובים הקטנים ובמוסדות, שלא נכללו בסקר 1985.

4 לא כלולים כאן מקבלי פנסיות מקרן "מקפת". ראה סוגיות נבחרות בדו"ח האקטוארי לדצמבר 1986, האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות. הנתונים בפרק זה לוקטו כולם מן הדו"ח הזה.

5 קופת הגמל איננה כלולה, שכן לא היו הבדלים משמעותיים בין שכירים לעצמאיים בהשתתפות בקופות גמל.

לוח 7. אחוז הקשישים העובדים לפי מעמד בעבודה וקבוצת גיל

קבוצת הגיל (אחוזים)				
המעמד בעבודה	69-65	74-70	79-75	+80
סה"כ	35	21	12	10
שכירים	28	19	11	8
עצמאיים	62	29	15	17

על צמצום הפער בקבוצות הגיל הצעירים יותר. כמו-כן הוא מעיד על היחלשות בגידול שיעור הכיסוי בקרב גברים, בעוד ששיעור הכיסוי בקרב נשים ממשיך לעלות.

אף-על-פי שההיקף הגדול מעודד כמגמה חברתית, עדיין נשאר חלק גדול מן הקשישים הפורשים ללא הכנסה פנסיונית. הכיסוי החלקי של הקשישים עומד בסתירה לכיסוי בשיעור של יותר מ-90 אחוזים בקרב גברים בקבוצת הגיל 45-54 (חביב, 1989, עמ' 181). אף-על-פי שכיסוי זה הוא אולי גבוה יותר מאשר ההשתתפות הפנסיונית בפועל, הוא מעיד על הבדל במידת הכיסוי בין האוכלוסיות שמעל גיל 60 ובין האוכלוסיות שמתחת לגיל 60.

רמת ההכנסה הפנסיונית

התפלגות ההכנסה הפנסיונית אינה סימטרית ומשקפת את ההתפלגות המגוונת של תקופות העבודה באוכלוסיית המקבלים. בערך מחצית מן המקבלים קיבלו הכנסה פנסיונית שהיא נמוכה מרבע השכר הממוצע (ביולי 1985), אולם היה הבדל משמעותי לפי מין: 37 אחוזים מכלל הגברים לעומת 63 אחוזים מכלל הנשים. בערך 2 אחוזים מן המקבלים קיבלו פנסיה שהיא גבוהה מן השכר הממוצע; שיעור זה תואם את השיעור שדיווחה עליו ההסתדרות (סוגיות נבחרות מן הדו"ח האקטוארי לדצמבר 1986). לוח 9 מציג את ההכנסה הפנסיונית הריאלית לפי קבוצות גיל ומין בספטמבר 1988. ההכנסה הפנסיונית הנומינלית היתה 461 ש"ח (יולי 1985), או קצת יותר מרבע

חלק הפנסיה, בקרב בעלי ההכשרה האקדמית. בקרב בעלי המקצועות החופשיים שיעורי הכיסוי היו הגבוהים ביותר – למעלה מ-60 אחוזים. אצל הגברים בקטגוריה זו השיעור התקרב ל-70 אחוזים. העובדים בעלי הכיסוי הנמוך ביותר היו אלה שעסקו במכירות – לפחות משישית מהם היה כיסוי. עיסוקים בעלי שיעורי כיסוי נמוכים היו עובדי שירותים ופועלים חקלאיים. בקרב פועלי התעשייה ועובדי הכיסיים מיומנים ובלתי מיומנים כאחד, שיעורי הכיסוי היו קצת מעל הממוצע.

עובדים בשירותים הציבוריים והקהילתיים נהנו משיעור הכיסוי הגבוה ביותר – קרוב ל-70 אחוזים. בקרב הגברים שיעור זה התקרב ל-76 אחוזים. כרבע מכלל הפורשים מקורו במגזר האחרון. שיעור הכיסוי בקרב פועלי הבניין היה כשני-שלישים. השיעורים הנמוכים ביותר נמצאו בקרב העוסקים בשירותים אישיים (18%), מסחר ונופש (24%) וחקלאות (31%). הכיסוי הפנסיוני גדל ככל שקבוצת הגיל יורדת. הדבר חל הן על אלה שדיווחו על קבלת הכנסה פנסיונית והן על אלה העובדים עתה אך מצפים לקבל פנסיה עם פרישתם (לוח 8). בעוד שרק ל-21 אחוזים מקבוצת הגיל +80 היה כיסוי פנסיוני, שיעור זה כפול בקבוצת הגיל 60-64. דבר זה משקף בצורה ברורה את יעילותה של מערכת הפנסיה בישראל לאורך זמן, כבר במשך 20 שנה בלבד. אולם יש הבדלים עצומים במידת הכיסוי לפי מין. ליותר ממחציתם של הגברים ולפחות מרבע מכלל הנשים, יש כיסוי. הלוח מעיד

לוח 8. כיסוי פנסיוני כולל, לפי מין וקבוצת גיל

קבוצת הגיל (באחוזים)						
מין	סה"כ	64-60	69-65	74-70	79-75	+80
סה"כ	37	42	40	35	32	21
גברים	53	60	61	50	44	33
נשים	23	28	23	21	21	10

לוח 9. ההכנסה הפנסיונית, לפי מין וקבוצת גיל*

קבוצת הגיל						
מין	סה"כ	64-60	69-65	74-70	79-75	+80
סה"כ	461	346	498	501	446	411
גברים	531	—	575	552	464	415
נשים	366	346	334	399	409	399

* בשקלים חדשים, ספטמבר 1988.

תפקיד גם בקביעת רמת הפנסיה. כצפוי, עם עליית הוותק חלה עלייה מתמדת ברמת הפנסיה. פנסיה שהיא גבוהה ממחצית השכר הממוצע קיבלו פחות מ-5 אחוזים מן הפורשים בעלי 20 שנות ותק או פחות וכרבע מאלה שהם בעלי ותק של יותר מ-30 שנה.

מאפייני עבודה אחרים, כגון המגזר הכלכלי והמקצועי, גם הם משפיעים מאוד על רמת הפנסיה. המגזרים הכלכליים בעלי הרמות הגבוהות ביותר היו: מים וחשמל, תחבורה ושירותים פיננסיים. לעובדים בשירותים הציבוריים והקהילתיים היו פנסיות גבוהות קצת יותר מן הממוצע. סוגי בעלי המקצוע שנהגו מרמות הפנסיה הגבוהות ביותר היו: מדענים ואקדמאים, עובדים מקצועיים אחרים ומנהלים. לשליש ממקבלי הפנסיה בכל אחת מקבוצות מקצועיות אלה היתה הכנסה מפנסיה ברמה העולה על מחצית השכר הממוצע.

השכר הממוצע. בקרב הגברים, ככל שהקבוצה צעירה יותר, כך גדולה יותר ההכנסה הפנסיונית (קבוצת הגברים בגיל 64-60 אינה כלולה כאן, שכן רובם עובדים ואינם מקבלים הכנסה פנסיונית). הדבר משקף תשלומי קיצבאות פנסיוניות גבוהים יותר במשך הזמן, וגם שנות ותק גדולות הנצברות בקבוצות הצעירים יותר. ככל שהקבוצה מבוגרת יותר, קטנה האפשרות שהכריה נולדו בישראל, ומכאן שקטנה האפשרות להצטברות שנות ותק. בקרב אוכלוסיית הנשים המקבלות פנסיה יש הבדל לפי גיל בהכנסה הפנסיונית הממוצעת שכן רק נשים מעטות, יחסית, הגיעו לרמות ותק משמעותיות. בקרב גברים חל במשך הזמן שיפור מתמיד בהכנסה הפנסיונית.

מאפייני תקופת העבודה, אשר כפי שנאמר לעיל היו בעלי חשיבות מכרעת עבור כניסה למערכת הגמלאות הלא-משלתית, ממלאים

ההכשרה הרבה יותר היתה הכנסת פרישה חציונית גבוהה ב-424 ש"ח מהכנסת עמיתיהם בעלי ההכשרה המעטה יותר. לאחר המעמד המקצועי, הסבירו הוותק 0.04. וההשכלה 0.02. משונות ההכנסה. כדי להגיע לשיעורי תשואה על שנות לימוד וותק נעשה שימוש בלוג הטבעי (ln) של ההכנסה. שיעור התשואה על השכלה היה בערך 2 אחוזים לשנת לימוד, בעוד ששיעור התשואה על וותק היה 1.3 אחוזים עבור כל שנת וותק בעבודה בישראל. את ההכנסה הפוחתת עם הגיל ניתן לייחס חלקית לשיפורים לאורך זמן בתנאי הפנסיה, וכן להשפעות תקופתיות. הגיל נמדד כשנים מעל גיל 65.

משתנה הדמה השני, הרקע האתני, חשף את הפער בין שתי הקבוצות האתניות המוגדרות בצורה הרחבה שצרינה לעיל. שונותו היתה 0.02. אולם אין אפשרות לנתקו מהשכלה ומוותק, כפי שנאמר קודם לכן.

7. סיכום ומסקנות

מקורות ההכנסה ורמות ההכנסה של קשישים מתפלגים על בסיס לא-אחיד כאשר ההסבר לכמה מן ההבדלים הוא מין וסוג משק הבית. לנשים, במיוחד לאלה החיות עם ילדים, בדרך כלל יש רמות הכנסה ומקורות הכנסה נמוכים ביותר. לגבי רובן, תשלומי המוסד לביטוח לאומי היו מקור ההכנסה היחיד. ניתן לשער, שחלק משמעותי מהכנסתן נובע ממעמדן כאלמנות, אולם דבר זה לא נחקר. בדרך כלל, לנשים יש הרבה פחות מקורות הכנסה מאשר לגברים. נתונים מסקר 1985 מלמדים, שליותר ממחצית הנשים הנשואות לא היתה הכנסה כלשהי בזכות עצמן. קיצבאותיהן התבססו על בן זוג ששילם עבור קיצבאות זיקנה ממשלתיות.

6. מאפיינים של הכנסה אישית

סקר הקשישים אפשר לבחון אוכלוסייה מוגדרת, שהכנסתה היתה גם קבועה וגם מוגדרת במידה רבה על-פי תקופת העבודה בעבר ורמת ההשכלה. נערך ניתוח רב-משתני על משתנים שנחשבו תורמים להסברת השוני בהכנסה. נעשה שימוש ברגרסיה (Step Wise) ונבחרו רק גברים שעבדו אי פעם בישראל. יתרה מזו, לא יהודים ופועלים חקלאיים לא נכללו בניתוח זה. הסיבה לבחירת גברים בלבד היא הדפוסים השונים מאוד של משך העבודה בקרב גברים ובקרב נשים. הקריטריונים לבחירת משתנים היו משמעותם הסטטיסטית בהסברת השוני בהכנסה. נעשה שימוש במשתני דקמה לרקע אתני ולמעמד מקצועי. גברים שנולדו באירופה, באמריקה או בישראל קיבלו ערך 1 ואלה שנולדו באפריקה או באסיה קיבלו ערך 0. לקטגוריות המקצועותה אקדמיים, הטכניים או הניהוליים היה ערך 0; לכל שאר הקטגוריות המקצועיות היה ערך 1.

תוצאות רגרסיית המרוכבים הפחותים ביותר נתנו חמישה משתנים שהיתה להם משמעות סטטיסטית ברמת מובהקות $P < 0.05$ (מתוך סה"כ 10). חישוב ה- R^2 היה 0.45 ו- $R^2 + 0.20$. המשוואה הכללית לגבי הכנסה אישית של גבר היתה כדלהלן (בשקלים חדשים, ספטמבר 1988):⁶

$$+ 10 (\times \text{שנות וותק}) + 14.2 (\times \text{שנות לימוד}) + 889 \\ (14.5) \quad (10.6) \\ -424 (\text{משתנה המקצוע}) - 254 (\text{משתנה המוצא}) \\ (-18.7) \\ 19.4 (\times \text{שנים מעל 65}) \\ (-11.6)$$

המשתנה בעל התרומה הגדולה ביותר לה-סברת שונות ההכנסה היה משתנה הדמה של המעמד המקצועי $(10 + R^2)$. לגברים בעלי

הכנסתם של הקשישים. בשל מדיניות זו של הממשלה, שפירושה שחיקה של השכר הממוצע, קיצבאות הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי למעשה גדלו יחסית לשכר הממוצע.

אשר לקשישים שיש להם מקורות הכנסה אחרים, במיוחד פנסיה ממקום העבודה, רמות ההכנסה של רבים מהם נוחות יחסית, באותם ענפי כלכלה ומקצועות, שיש בהם כיסוי פנסיוני גבוה, יחסית, אך גם רמות הפנסיה הן גבוהות יותר. דבר זה בא לידי ביטוי בהכנסת פרישה כוללת גבוהה יותר. ניתן לצפות, שהכנסות הפרישה של קבוצות הגיל הבאות לאחר מכן תעלינה בשל כיסוי רב יותר מתוכניות פנסיה ורמת השכלה.

אולם אל לנו לראות במסקנות מחקר זה מסקנות משביעות רצון. יש קבוצות הניתנות לזיהוי, כגון הקשישים, הנהנות מהכנסות נמוכות מאוד, בלי זכויות פנסיה (לדוגמה, עולים חדשים, עצמאיים) וכלי נכסים שאפשר להפיק מהם הכנסה.

בהשוואה למדינות מתועשות אחרות, הן הגברים והן הנשים בישראל נהנים מרמות נמוכות יותר של מקורות הכנסה. בארצות הברית, למשל, יש לשני-שלישים מכלל המ-שפחות מעל גיל 65 הכנסה מנכסים, לעומת 25% בלבד בקרב המשפחות בישראל. שיעורן של הנשים הבודדות שיש להן הכנסה מנכסים שונה אך במעט מזו של הגברים (משרד הר-ווחה, הבריאות והחינוך, 1985).

שאלה חשובה עולה לגבי רמתן המשתנה של הכנסות הקשישים. קיצבאות זיקנה ושאי-רים (לרבות השלמות הכנסה) הוענקו בהתאם לשכר הממוצע; בשנת 1977 הן היו 23.8 אחוזים מן השכר הממוצע, ובשנת 1987 – 24.5 אחוזים ממנו. במונחים יחסיים, הכנסתם של הקשישים החיים בראש וראשונה מקיצב-אות המוסד לביטוח לאומי לא ירדה. אולם יש לציין, שרמות התשלומים הללו במונחים מוחלטים הן נמוכות למדי. סקר הקשישים משנת 1985 מפרז, למעשה, בהערכת רמת

ביבליוגרפיה

- הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר-דצמבר 1989.
 חביב, ג', פרישה בחברות מתועשות, ירושלים, 1989.
 זיפקין, א' ומורגנשטיין, ב', הכנסת הקשישים, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 1989.
 סוגיות נבחרות מן הדו"ח האקטוארי לדצמבר 1986, האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות, תל-אביב, ????.
 משרד הרווחה, הבריאות והחינוך, הכנסת אוכלוסיית בני ה-55 ומעלה, ארצות הברית, 1985.

טיפול כוללני בזקנים – תוכנית לקידום בריאות הזקן

מאת ג'ני ברודסקי, אסתר סובול*

אלה יכולות להיות מושגות רק באמצעות גישה כוללנית ומגוון דרכי טיפול הכוללים, נוסף על טיפול רפואי נאות, תמיכה חברתית ושיפור תנאי הסביבה של הזקנים.

קידום הבריאות ורפואה מונעת וחשיבותם לגיל הזיקנה

כניגוד לתפיסה שהיתה רווחת בעבר, לפיה יש משמעות לפעולות מניעה בעיקר בקרב האוכלוסייה הצעירה, קיימים מספר גורמים המצביעים על החשיבות הרבה של קידום הבריאות גם בגיל הזיקנה:

— הקשישים חולים יותר מקבוצות אחרות באוכלוסייה. שני שלישים מן הקשישים סובלים לפחות ממחלה כרונית אחת, ולכן הם זקוקים במיוחד לשירותי בריאות נגישים והולמים. כ־ 30% מימי האשפוז בבתי החולים הכלליים, אף-על-פי שחלקם באוכלוסייה מגיע ל־10% בלבד. הקשישים הם גם הצרכנים העיקריים של השירותים הרפואיים הקהילתיים — המספר הממוצע של ביקורי קשישים אצל רופא בקהילה הוא 20 לשנה, לעומת 12 ביקורים בקרב האוכלוסייה

מבוא

קידום הבריאות ומניעת מוגבלות בקרב אוכי-לוסיית הזקנים זוכים כיום להכרה בינלאומית. דוחות רשמיים של ממשלות ארצות הברית ובריטניה הדגישו לאחרונה את חשיבות קידום הבריאות בקרב הקשישים. קידום הבריאות הוא הנושא המרכזי בתוכנית המיוחדת לחקר הזיקנה (SPRA) של ארגון הבריאות העולמי והוא זכה להדגשה מיוחדת בתוכנית "בריאות לכל בשנת 2000" של הארגון. הדעות שרווחו בעבר על חוסר היכולת לטפל בפגעי הזיקנה הועמדו לבחינה מחדש (Surgeon General's Work-shop, 1988; States Secretaries for Social Services, 1987; World Health Organization, 1987; Rowe & Kahn, 1988).

קידום הבריאות נועד בראש ובראשונה לאפשר לקשישים להישאר עצמאיים ולהימנע מתלות, תוך שמירה על איכות חיים ועל רמת פעילות סבירה, ולהקטין ככל האפשר את השפעתם של מצבי חולי על תפקודם בכל תחומי החיים. תרומה נוספת של פעילות קידום בריאות היא הקלה בסימפטומים הגורמים חוסר נוחות והמשפיעים אף הם על איכות החיים בגיל הזיקנה (גרונטולוגיה, 1985–86). מטרת

* מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה כשיתוף עם מרכז קופת חולים וצוותי מרפאות אהרונוב, תל-אביב, י"א באדר, חולון, הרצליה דרום.

במקרים של רמת השכלה נמוכה יחסית ושל קשיי שפה בקרב אוכלוסיית הקשישים. – קשישים רבים אינם מטפלים בבעיות האופייניות לגיל הזיקנה, אם משום שהן לדעתם חלק בלתי נפרד מתהליך ההזדקנות, ואם משום שאינם רוצים להכיר בקיומן של בעיות אלה, המסמלות את היותם זקנים. כיוון שאינם ערים לצורך לטפל בבעיות אלה, הם אינם מדווחים עליהן לרופא.

– גם בקרב אנשי המקצוע יש נטייה לייחס בעיות בריאות שונות לתהליך ההזדקנות ולכן בתהליך הטיפול השגרתי אין שמים דגש בוי- הוין ובטיפול בהן.

לסיכום, עקב הסיכון הרב של התפתחות בעיות בריאות בגיל הזיקנה, וכתוצאה מהש- פעתן הרבה על תפקוד הקשיש, רבים הסיכויים שהתועלת מן המאמצים המושקעים בקידום בריאות בקרב אוכלוסייה זו תהיה גבוהה.

תוכניות לקידום הבריאות של קשישים

יש גורמים המקלים על ביצוע פעילות קידום הבריאות בקרב אוכלוסיית הקשישים. הקשי- שים נמצאים במגע שוטף עם מערכת הבריאות ולכן ניתן לנצל מגעים אלה לפעולות מניעה. יתר על כן, קשישים מודאגים יותר בכל הנוגע לבריאותם ולכן הסיכוי שיהיו מוכנים להשתתף בתוכניות לקידום הבריאות עשוי להיות גדול יותר. מלבד זאת, לקשישים יש זמן פנוי המאפשר להם לקחת חלק בתוכניות לקידום הבריאות.

התוכניות לקידום הבריאות כוללות דרכי פעולה שונות: פעולות חיסון וחינוך לבריאות, בדיקות סינון, בדיקות תקופתיות ופעולות שי- קום.

עד כה נעשו בעולם מספר ניסיונות לשלב את קידום הבריאות במסגרת הטיפול הראשוני ובדרך זו להגביר את יעילות מתן הטיפול. חלק מניסיונות אלה לוו במחקרי הערכה במטרה

כולה. משום כך, לכל תוכנית שתביא לצמצום הזדקנותם של הקשישים לשירותי הבריאות יכולה להיות השפעה משמעותית על מערכת הבריאות.

– קיים קשר הדוק בין סגנון חייו של הזקן ובין הופעת בעיות שהן אופייניות לגיל הזיקנה (Rowe & Kahn, 1988). עצם תהליך ההז- דקנות מחייב שינוי בסגנון החיים של האדם הקשיש. לדוגמה, אם אדם לא עסק בפעילות גופנית יזומה בצעירותו, חשוב שיתחיל בפ- עילות כזאת בזיקנתו, שכן הירידה בפעילות היומיומית עלולה לפגוע ביכולת תפקודו. דוגמה נוספת: כתוצאה משינויים מטבוליים החלים בגופו, על הקשיש לשנות את הרגלי התזונה שלו. יתר על כן, כאשר קיימת מוגבלות בתפקוד, יש שינוי לרעה בכמה מהרגלי החיים של הקשיש. למשל, בעיות שיניים גורמות קושי בלעיסה ועקב כך הוא עלול להיגרר לתזונה לא נכונה; קשיי גיידות עלולים לגרום ירידה בפעילות הגופנית והחברתית. אצל קשישים הסובלים ממחלות כרוניות, שינוי בסגנון החיים כמו שינוי הרגלי התזונה או הקפדה על כללי היגיינה ופעילות גופנית הם חיוניים למניעת הידרדרות במצב הבריאות.

– קיומן של בעיות בריאות ומידת חומרתן מושפעות לא רק מהתנהגות הזקן בענייני בריאות, אלא גם מגורמים פסיכו-סוציאליים וסביבתיים. הקשישים פגיעים יותר לסיכונים סביבתיים, כמו תאונות דרכים או תאונות בבית. – עם העלייה בגיל עולה השכיחות של בעיות חברתיות כמו בדידות ואבדן אנשים קרובים. בעיות אלה עלולות להשפיע על מצב בריאותו של הקשיש. יתר על כן, שילובן של בעיות חברתיות ובעיות בריאות מגביר את ההשפעות השליליות של בעיות הבריאות על תפקודו של הקשיש.

– כיוון שקשישים רבים סובלים ממספר בעיות בריאות ומקבלים טיפולים שונים, גדלה ההסתברות לתופעות לוואי. מורכבות הטיפול הרפואי משפיעה גם על מידת ההיענות של הקשיש לטיפול. נושא זה הוא בעייתי במיוחד

התועלת בהשקעת מאמצים מיוחדים לזיהוי ולטיפול, הם בעיות ברגליים ובציפורניים. שכן, אלה משפיעות על יכולת הניידות של הזקן ומגבילות אותו בניהול חיים עצמאיים. יש תחומים, שבדרך כלל אינם מזוהים בידי הצוות הרפואי, אלא במצבים חמורים כאשר יש קושי רב בטיפול, כמו בעיות נפשיות (במיוחד דיכאון), תפקוד חברתי, תזונה ונפילות. קיימת גם הסכמה באשר לחשיבות ההתייחסות לשימוש בתרופות — הקשישים מרבים להשתמש בתרופות ויש עדויות על השפעות שליליות שנגרמו בשל שימוש לא נכון בתרופות, ביניהן נפילות ודיכאון (Kane, Kane & Arnold, 1985).

הקשישים אמנם מרבים להשתמש בשירותי מערכת הבריאות, אולם דפוסי הארגון של מערכת הטיפול הבריאותי ומגבלות הזמן של צוות הבריאות מקטינים את ההזדמנות למגע משמעותי בין הצוות לחולה. לבדיקות יזומות בידי צוות הבריאות יש משמעות רבה גם מבחינת שיפור הקשר הזה (לוי ובנטואיץ, 1984). באמצעות ביצוע בדיקות יזומות ניתן להכיר טוב יותר את החולה ולרכוש את אמונו. אצל הקשיש הדבר מגביר את תחושת הביטחון בטיפול הרפואי, ואולי אף מעודד את ההיענות לטיפול. זמן נוסף זה שמשקיע צוות הבריאות עשוי לחסוך בטווח הארוך מזמנם, הן בגלל זיהוי הבעיות לפני המשבר והן משום שהפחתת החרדה של הקשיש לבריאותו עשויה להביא לצמצום מספר ביקוריו אצל הרופא. למרות שהקשישים מרבים להשתמש בשירותי בריאות, יש קשישים אשר מסיבות שונות אינם פונים לקבלת טיפול רפואי גם כאשר הם זקוקים לו. ביצוע בדיקות יזומות בידי צוות הבריאות הראשוני יאפשר לזהות את הקשישים האלה ולטפל בהם.

תוכנית הדגמה לקידום בריאותם של קשישים בישראל

בישראל קיימים תנאים היכולים לסייע לפיתוח

לבחון את תרומתם (סקירה על כך ראה אצל Rubenstein & Josephson, 1988).

המחקרים מצביעים על התועלת שבתוכניות המניעה, שכן באמצעותן מזהים בעיות תפקוד הניתנות לטיפול (Tulloch & Moore, 1979; Currie et al., 1974; Williams et al., 1972). נמצאו גם עדויות לשיפור במצב התפקודי של קשישים, לאחר שהשתתפו בתוכנית של בדיקות יזומות, ולירידה בשיעורי האשפוז, המיסוד והתמותה (Hendriksen, Lund & Stromgard, 1984; Barber, 1984). המחקרים מדגישים, שיש תועלת רבה יותר בהתמקדות בזיהוי צרכים לא מסופקים של קשישים הקשורים לתפקוד מאשר בזיהוי מצבים פתורוגיים.

אין הסכמה מלאה באשר לתחומים שיש לכלול במסגרת בדיקות יזומות, אך קיימת הסכמה רחבה בנוגע למספר תחומים. בעיות בראייה, בשמיעה ובמצב הפה משפיעות על הקשר בין הקשיש לסביבתו ועלולות לגרום בעיות נוספות כמו בדידות ודיכאון. למרות ששכיחותן של בעיות אלה בקרב אוכלוסיית הקשישים היא גבוהה, מידת הזיהוי והטיפול בהן נמוכה יחסית. במסגרת העבודה השוטפת של הצוות הרפואי אין למעשה התייחסות מספקת לטיפול התחומים אלה. בסקר ארצי על הקשישים, שנערך בשנת 1985 מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמצא, שבערך 40 אחוזים מן הקשישים דיווחו על בעיות לעיסה, אך למעלה מ-70 אחוזים מן הקשישים לא ביקרו אצל רופא שיניים בשנה האחרונה. בקרב בני 75 ומעלה שיעור זה מגיע אף ל-80 אחוזים. בערך שליש מן הקשישים דיווחו על בעיות בראייה ובערך מחצית מאוכלוסייה זו לא עברו בדיקת ראייה בשנה האחרונה. כרבע מן הקשישים דיווחו על בעיות שמיעה ובערך 70% לא עברו בדיקת שמיעה בשנה האחרונה. ייתכן, ששכיחותן של בעיות ראייה ושמיעה גבוהה עוד יותר, אך בשלבים הראשונים של הופעת הבעיות הקשישים אינם מדווחים עליהן.

תחומים נוספים, שבהם קיימת הסכמה בדבר

תוכניות לקידום בריאות הקשיש. מערכת הבריאות היא ארגון ציבורי, בעל תפיסה שוויונית ופריסה גיאוגרפית רחבה, היוצרת תנאי נגישות נוחים לקבלת השירות.

למעשה, יש מקום לשלב פעילות של קידום הבריאות בכל שלבי הטיפול ובכל המסגרות המטפלות בקשישים. אין ספק, שהמרפאה הראשונית היא אחת המסגרות החשובות לעניין זה. לשילוב הטיפול המניעתי במסגרת זו יש מספר יתרונות. הדבר מאפשר יצירת המש"כיות בין הטיפול המניעתי והקונרטיבי והבטחת הטיפול, ככל שניתן, בבעיות המתגלות במהלך הסינון. כיוון שהקשיש נמצא במגע שוטף עם המרפאה אפשר לנצל את המגעים עמו לביצוע בדיקות הסינון במאמץ מועט יחסית ולטיפול מידי בבעיות המתגלות. יתר על כן, מערך הסינון עשוי להשפיע בצורות שונות על אופי הטיפול השוטף. מעבר לפעילות המניעית במסגרת הטיפול הראשוני ודאי שיש מקום לפעילויות משלימות של ארגונים אחרים הפועלים בקהילה.

כדי לשפר את הטיפול הראשוני הניתן לקשיש החלה קופת חולים להפעיל תוכנית הדגמה בשלוש מרפאות קהילתיות. תוכנית זו גובשה בשיתוף משרד הרווחה, משרד הבריאות, מכון ברוקדייל ו"אשל" כתוכנית הדגמה המלווה במחקר הערכה, כדי ללמוד על תרומת התוכנית ועל האפשרות ליישמה בהיקף רחב. תוכנית זו מיועדת להבטיח טיפול בריאות כוללני באמצעות שילוב מתן השירותים המניעתיים והקונרטיביים תוך זיהוי וטיפול מוקדם בבעיות בריאות, כדי למנוע הידרדרות במצב הקשיש. התוכנית כוללת שני מרכיבים: ביצוע בדיקות תקופתיות לקשישים והפעלת תוכניות

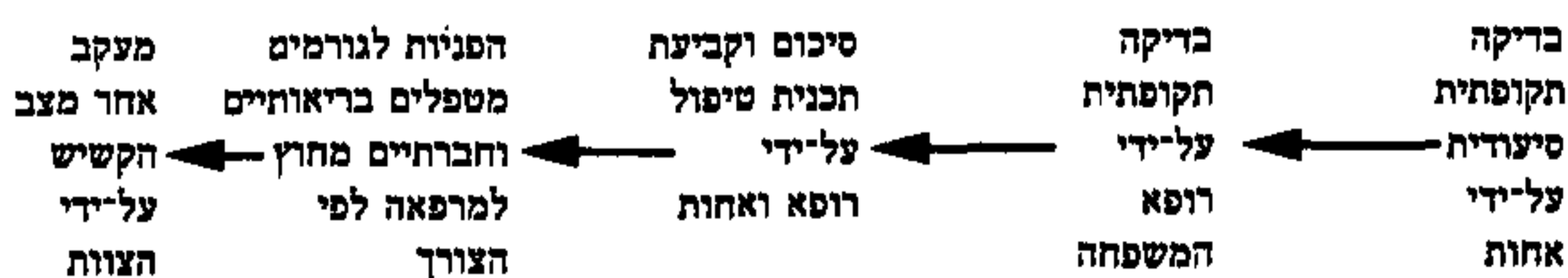
חינוך לבריאות. התוכנית מיועדת לכלל אוכלוסיית הקשישים בני 60 ומעלה והיא מופעלת תחילה בקרב בני 70 ומעלה. לאחר השלמת הטיפול בבני קבוצה זו תקיף התוכנית את קבוצת הגיל 60-70.

על-פי התוכנית, כל קשיש המטופל במרפאה יעבור אחת לשנתיים בדיקות תקופתיות יזומות בידי האחיות והרופא המטפל, במטרה לזהות צורכי בריאות וצרכים חברתיים. לאחר תום הבדיקות יכין הצוות הרפואי תוכנית טיפול ומעקב רפואי, ובמידת הצורך הוא יפנה את הקשיש לארגונים מטפלים מחוץ למרפאה. הפעילויות בתחום החינוך לבריאות יתוגברו, הן באמצעות הדרכה פרטנית לקשיש והן באמצעות פעילות קבוצתית בנושאים נבחרים.

ההערכה התקופתית כוללת בדיקה סיעודית, בדיקה רפואית ובדיקות מעבדה בסיסיות, המתבססות על "בדיקת הבריאות" — נוהל בדיקה תקופתית מתוכננת לפי גיל ומין, שפותח בידי מומחים בהנהלה המרכזית של קופת חולים (בלטון, 1987). בדיקות המעבדה כוללות: בדיקת שתן כללית, תמונת דם, סוכר בדם וכולסטרול. ההערכה של צוות הבריאות מקיפה את רוב תחומי הבריאות הפיזית והנפשית של האדם. היא כוללת גם ניסיון לאתר בעיות בתחום החברתי.

כדי להנחות את תחומי הבדיקה ורישום הממצאים של האחות פותח במסגרת התוכנית טופס מובנה המלווה תדריך. זהו ניסיון ליצור אחדות בין ההערכות של האחיות השונות הן לגבי התחומים הנבדקים והן לגבי דרך איסוף המידע. יחד עם זאת, נשאר טווח רחב לשיקול דעת מקצועי של האחות בכל הנוגע לקריטריונים המשמשים להגדרת הבעיות ובכל

תרשים כללי של מהלך ביצוע הבדיקות התקופתיות



קטן לצורך מימון רכישתם של אביזרים שהם חיוניים לתפקוד הקשיש. הדבר נחוץ משום שבמהלך הבדיקה התקופתית עשוי צוות הבדיקה לזהות צרכים שאין אפשרות לספקם בגלל העדר משאבים. דוגמה לאביזרים כאלה הם מכשירי שמיעה, שהקשיש אינו יכול לממן את רכישתם. כדי לאמוד את היקף הצרכים שאין להם מענה כיום, ירשום אותם צוות המרפאה בטופס שנועד לרכז מידע זה.

לקראת יישום התוכנית נערכה השתלמות לצוותי המרפאה במטרה לאפשר להם להכיר את התוכנית, להתנסות בכלים החדשים ול- השלים ידע בתחום קידום הבריאות. תוכנית ההשתלמות היתה מורכבת מ-26 שעות לימוד.

מחקר הערכה לבדיקת ביצוע התוכנית ומידת השפעתה

כאמור, תוכנית זו מלווה במחקר הערכה. הערכת התוכנית מיועדת לענות על כמה שאלות בסיסיות:

1. באיזו מידה התוכנית מיושמת כפי שתוכנן, מה הם הבעיות והמכשולים העומדים בפני יישומה ואיך ניתן לפתור בעיות אלה.
2. מהי תרומת התוכנית לקשישים ולבני משפחתיהם מבחינת מצב תפקודו של הקשיש, ההיענות לצרכיו, העומס על המשפחה, שביעות הרצון של הקשיש ומשפחתו ממהלך הטיפול ומבחינת הרגשת הביטחון שלו שהוא יקבל עזרה בעת הצורך.
3. מה הם המרכיבים המועילים ביותר בבדיקות התקופתיות מבחינת גילויין של בעיות בריאות לא מזוהות הניתנות לטיפול.
4. בדיקת השפעות התוכנית על מידת ההודקנות של הקשיש לשירותי בריאות ורווחה ועל המשאבים הדרושים כדי לענות על הצרכים המתגלים.
5. בדיקת השפעת התוכנית על מניעת שימוש יתר בשירותי המרפאה ועל ויסות דפוסי הביקור.

הנוגע למידת ההתעמקות לפי הממצאים שי- תגלו במהלך הבדיקה. בדיקת האחות כוללת תחומים שאחות יכולה לטפל בהם מיד עם תום הבדיקה, וגם תחומים שהאחות מפנה אל הרופא לבדיקה מעמיקה יותר לשם קביעת האבחנה והטיפול הדרוש. ביצוע בדיקת הסינון מבוסס על עבודת צוות של הרופא והאחות ומטרתו הן להבטיח ראייה הכוללת את ההיבט הרפואי והסיעודי והן לחסוך מזמנו של הצוות. הבדיקה המקיפה של האחות וסיכום הממצאים שלה נותנים לרופא תמונה בריאותית-תפקודית ומאפשרים לו להתמקד, מעבר לבדיקה הרפואית, בנקודות הבעייתיות שכבר נתגלו בבדיקת האחות. עיקרון נוסף של התוכנית הוא, שתוכנית הטיפול נקבעת במשותף בידי הרופא והאחות.

הבדיקה הרפואית מתבצעת במסגרת זמן המיעוד, זמן העומד לרשות הרופא לביצוע בדיקות מעמיקות ובירורים, לפי תכנון מראש. שיטת המיעוד, שהונהגה במרפאות קופת חולים, הקלה על ביצוע בדיקות יזומות של הרופא כחלק מעבודתו השגרתית במרפאה. לעומת זאת, על האחיות למצוא זמן מיוחד לצורך ביצוע בדיקות יזומות. הנהגת שיטת הזמן המתוכנן במרפאות קופת חולים מסייעת לצוות הבריאות לתכנן את עבודתו ולשלב פעילויות בתחום קידום הבריאות בפעילות שגרתית במרפאה.

במסגרת התוכנית צוותי הבריאות אמורים לעקוב אחר הצרכים העולים בתחום החינוך לבריאות. הצוותים עושים שימוש ברישום מרוכז של קשישים שהיו עשויים להפיק תועלת מפעילויות קבוצתיות בתחומים מוגדרים: נטיית לתרופות, מניעת נפילות, תזונה ופעילות גופנית. ריכוז השמות יאפשר למרפאה להתארגן לקראת הפעלתן של פעילויות קבוצתיות. כדי ללמוד באיזו מידה ניתן, בתנאים הקיימים, לשלב רפואה מונעת במהלך העבודה השוטפת של צוות הבריאות במרפאה, תוכנית זו מתבססת על המשאבים הקיימים, ללא תוספת שירותים או כוח אדם. יתד עם זאת, הועמד לרשות צוותי המרפאה סכום כסף

ממצאים ראשוניים מהפעלת התוכנית

התוכנית החלה לפעול בחודש יולי 1988 בשלושת אזורים ההדגמה: מרפאת אהרונוב בתל-אביב, מרפאת י"א באדר בחולון ומרפאת הרצליה דרום. הן הרופאים והן האחיות החלו בביצוע בדיקות הסינון. כיוון שהאחיות החלו ראשונות בביצוע בדיקות הסינון, ניתן להציג נתונים ראשוניים, המתייחסים להערכה הסינונית שביצעו האחיות במרפאות בחודשים הראשונים של הפעלת התוכנית. נתונים אלה מתבססים על ניתוח 45 טופסי הערכה סיעודית והם מובאים כאן לצורך הדגמה ולא על מנת לתת תמונה שהיא בהכרח מייצגת.

מן הנתונים עולה, שבבמוצע נמצאו אצל כל קשיש שנבדק בסינון בשלוש מרפאות הניסוי 10 בעיות. הבעיות השכיחות ביותר שעלו במהלך הסינון שערכו האחיות בשלוש המרפאות היו: כאבים, בעיקר כאלה הקשורים לעצמות; תזונה, כלומר הצורך בדיאטה טיפולית; בעיות כרגליים, בעיקר דליות, יבלות, בצקות ופטריה; בעיות הקשורות למצבו הרגשי של הקשיש, כגון הרגשת בדידות ודיכאון; בעיות מעיים, המתבטאות בעיקר בעצירות. בנוסף לאלה נמצא, שלמעלה משליש מן הקשישים סובלים מבעיות ראייה, שמיעה ושיניים.

לבעיות שזוהו בסינון יש השפעה ישירה על יכולת התפקוד היומיומי של הקשיש. הטיפול בהן יכול למנוע מוגבלות ולסייע לשיפור איכות החיים. מלוא המשמעות של הבעיות שזוהו בסינון האחות תתברר עם השלמת בדיקת הרופא.

בבדיקת הסינון שנערכה בידי האחיות נמצא מספר לא מבוטל של בעיות לא ידועות, ששיעורן משתנה מתחום לתחום. במסגרת הערכת התוכנית נתבקשו האחיות לציין, לאחר בדיקת הסינון, אילו מן הבעיות שזוהו במהלך הסינון לא היו ידועות קודם. נמצא, שאצל 30 מתוך 45 הקשישים שנבדקו בידי האחיות (66%) העלה הסינון בעיות שלא היו ידועות קודם

ההערכה מבוססת על מעקב אחר עבודת המרפאות לאורך תקופה של שנתיים. השפעת התוכנית תיבדק תוך השוואה עם מרפאות ביקורת. נתונים נאספים בשלוש נקודות זמן: לפני הפעלת התוכנית, כדי ללמוד על המצב הקיים וכדי ליצור בסיס מידע לזיהוי השינויים שיחולו עם הפעלת התוכנית; במהלך התוכנית, לשם מעקב אחר תהליך ההפעלה; בתום שנתיים להפעלת התוכנית, במטרה לזהות את השינויים שחלו ואת השפעותיהם. במסגרת המחקר נאספים נתונים באמצעות ריאיון מדגם של קשישים מכל מרפאת ניסוי וביקורת, ריאיון בני משפחותיהם של הקשישים המוגבלים שבמדגם, איסוף טופסי הערכה של צוותי הבריאות, ריאיון צוותי המרפאות, איסוף נתונים על הפניות לאשפוז, על מיסוד ועל תמותה. בספרות קיימות שתי גישות להערכת תוכניות מניעה. גישה אחת מתרכזת בבחינת השפעת התוכנית על מצב הקשיש בנקודות זמן שונות (לפני ואחרי הפעלת התוכנית). הגישה השנייה מתרכזת בבחינה ישירה של אפקטיביות הסינון באמצעות התמקדות בבעיות המתגלות – עד כמה היו ידועות קודם ובאיזו מידה הן ניתנות לטיפול (Tulloch & Moore, 1979; Hendriksen, Lund & Stromgard, 1984). לשתי גישות ההערכה יש מגבלות. קיים קושי לנסות ולאמוד את השינויים שחלו בבריאות בעקבות תוכנית הסינון, משום שכלי המדידה הקיימים אינם רגישים מספיק. קושי זה קיים במיוחד אצל הקשישים, כאשר השפעות הסינון באות לידי ביטוי בעיקר במניעת הידרדרות. אשר לגישה השנייה, המתמקדת בבחינת האפקטיביות של מרכיבי הסינון בזיהוי בעיות חדשות, קיים קושי לעמוד על הקשר בין הבעיות המתגלות בסינון והטיפול בהן ובין מצב הקשיש. אסטרטגיית ההערכה שנקטנו משלבת שתי גישות אלה. ההערכה כוללת בחינת השפעת התוכנית על מצב הקשיש ובחינת הבעיות המתגלות במהלך הסינון והטיפול בהן.

ראייה אינטגרטיבית ומקיפה יותר של הבעיות, ראייה היכולה להיות היא עצמה גורם בקביעת תוכנית הטיפול.

כדאי לציין עוד, שלביקור הקשיש במסגרת הבדיקה התקופתית יש גם תרומה טיפולית, כיוון שהאחיות מדווחות שהן מנצלות את זמן הסינון למחן הדרכה בנושאים הבעייתיים ולטיפולים סיעודיים המתבקשים מיד לאור ממצאי הסינון.

פעולות איסוף הנתונים יימשכו כאמור שנתיים ויש לראות בנתונים המוצגים כאן תוצאות ראשוניות בלבד. בהמשך התוכנית נתייחס למקורות המידע הנוספים, כמו כלי ההערכה של הרופאים, ראיונות עם הקשישים ועם בני משפחותיהם והנתונים על דפוסי ניצול השירותים ונעמוד על תרומת התוכנית לקשיש, על האפקטיביות של המרכיבים השונים של התוכנית ועל אפשרות יישומה בהיקף רחב.

באופן כללי ציינו האחיות את ההיענות הגבוהה של הקשישים להזמנה לבוא לבדיקת הסינון. הקשישים הביעו שביעות רצון וראו בהזמנתם למרפאה ביטוי להתעניינות הצוות בבעיותיהם. יחד עם זאת, האחיות הביעו חשש מפני העלאת רמת הציפיות אצל הקשישים, ציפיות שהצוות הרפואי לא תמיד יוכל להיענות להן. לדעת האחיות, דפוס הקשר שנוצר עם הקשיש במהלך הסינון (הזמנה יזומה למועד מוגדר, דרישה מן הקשיש לדווח על תוצאות הבדיקות וההפניות למומחים) תורם להעלאת המודעות של הקשיש באשר לחלקו במימוש תוכנית הטיפול ולחשיבות הדיווח השוטף לצוות הבריאות במרפאה.

לאחות. מתוך כל הבעיות שזוהו בעקבות הסינון בשלוש המרפאות (451 בסך הכל) 67 לא היו ידועות לאחיות לפני כן (15%). השכיחות ביותר ביניהן היו: כאלה הקשורות בנטילת תרופות, בעיות פה ושיניים, מצב רגשי, ראייה, רגליים ועזרה נוספת הדרושה לקשיש בתפקודו היומיומי.

ניתן למנות מספר סיבות לכך שחלק מן הבעיות שנתגלו במהלך הסינון לא היו ידועות לאחות. ייתכן שהבעיה שזוהתה היא חדשה. אפשרות שנייה היא, שהאחות לא הכירה את הקשיש לפני הסינון כיוון שהיא חדשה או מפני שבמרפאה לא נהוגה עבודת צוות של רופא ואחות ואין לכל קשיש אחות קבועה. כמובן שייתכן גם שהאחות הכירה את הקשיש ואף-על-פי כן, עד שנעשתה בדיקת הסינון, היא לא ידעה על קיום הבעיה. יש לציין, שהאחיות מתקשות לומר בוודאות האם היתה הבעיה ידועה להן, שכן בעבר לא נערך רישום שיטתי של בעיות סיעוד לכל קשיש ומשום כך נאלצו האחיות להסתמך במידה רבה על זיכרוןן.

ללא קשר לסיבה שבגללה הבעיה לא היתה ידועה לאחות, אם תכיר האחות את הבעיות יביא הדבר להעמקת הטיפול הסיעודי במידת הצורך. ייתכן שיש מקרים שבהם הבעיה לא היתה ידועה לאחות, אך היתה ידועה לרופא, העובדה שתהליך הסינון מתועד עשויה לתרום ליצירת בסיס מידע משותף ומעודכן לרופא ולאחות. חשוב להדגיש, שתרומת הסינון יכולה להתבטא לא רק בזיהוי בעיות לא מוכרות, הסינון נותן גם הזדמנות נוספת להתעדכן על הטיפול בבעיות ידועות. הסינון מספק גם

ביבליוגרפיה

- בלטוך, ל', "בדיקת הבריאות — בדיקה תקופתית מתוכננת לפי גיל ומין במרפאה הקהילתית הראשונית", קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, ההנהלה המרכזית, מרס 1987.
גרונטולוגיה, חוברת מיוחדת על מניעה בגיל הזיקנה, כרך 32—34 (86—1985), האגודה הישראלית לגרונטולוגיה בשיתוף עם ג'וינט ישראל ומכון ברוקדייל לגרונטולוגיה. (מי העורך/העורכים? איזה מאמרים? עמ' 2)

- לוי, ש', בנטואיץ, צ', "צרכן של בדיקות סקירה תקופתיות לאיתור מוקדם של מחלות", הרפואה, כרך ק"ו חוברת י"א (1984).
- Barber, J.H., "Screening and Surveillance of the Elderly at Risk", *Practitioner*, No. 228 (1984), pp. 269-273.
- Currie, G., MacNeill, R.M., Walker, J.A., Barrie, F. & Madie, E., "Medical and Social Screening of Patients Aged 70-72 by an Urban General Practice Health Team", *British Medical Journal*, No. 2 (1974), pp. 108-111.
- Hendriksen, C., Lund, E. & Stromgard, E., "Consequences of Assessment and Intervention Among Elderly People: A Three Year Randomised Controlled Trial", *British Medical Journal*, Vol. 289 (December 1984), pp. 1522-1542.
- Kane, R.L., Kane, R.A. & Arnold, S.B., "Prevention in the Elderly: Risk Factors", *Health Services Res.*, No. 19 (1985), pp. 945-1006.
- Rowe, J. & Kahn, R., "Human Aging: Usual and Successful", *Science*, Vol. 23 (1988), pp. 143-149.
- Rubenstein, L.Z. & Josephson, K.R., "Geriatric Assessment: An Effective Preventive Medicine Approach for Frail Older Persons", in: Chernoff, R. & Lipschitz, D.A. (eds.), *Health Promotion and Disease Prevention in the Elderly*, Raven Press Ltd., New York, 1988.
- States Secretaries for Social Services for Wales, Northern Ireland and Scotland, *Promoting Better Health*, The Government's Programme for Improving Primary Health Care, Her Majesty's Stationary Office, London, 1987.
- Surgeon General's Workshop, "Health Promotion and Aging", Proceedings of workshop held in The Mayflower Hotel, Washington D.C., 20-23 March 1988.
- Tulloch, A.J. & Moore, V., "A Randomized Controlled Trial of Geriatric Screening and Surveillance in General Practice", *Journal of the Royal College of General Practitioners*, Vol. 29 (1979), pp. 733-742.
- Williams, E.I. et al., "Sociomedical Study of Patients Over 75 in General Practice", *British Medical Journal*, No. 2 (1972), pp. 445-448.
- World Health Organization, *The Effectiveness of Health Promotion for the Elderly*, Report on a WHO Advisory Group, Geneva, 3-9 November 1987.

מרווחה לעבודה: מסכלי-תמריץ כספיים בשלוש מדינות

מאת פרופ' ארני ס' לייטמן*

תקציר

מאמר זה בוחן ומשווה את תוכניות מסכלי התמריצים בעבודה (earning disregards) בקנדה, בבריטניה ובישראל, תוך מציאת דמיון רב בגישה בכל מקרה (למרות השוני בפרטים). אף-על-פי שלמראית עין מקלים על המעבר מסעד לעבודה בשכר בדרך של צמצום הדרגתי של קיצבאות, כל מדינה מעמידה, בפועל, מחסומים כספיים עצומים – שיעורי צמצום/פטור של קיצבאות העולים במהירות על 100 אחוזים.

הסיבות לנהגים כאלה כוללות את המורכבות של החלטת העבודה של הפרט ואת תפקידה המרכזי של זמינות העבודה, כוח המשיכה המתמיד של עמדות גרועות כלפי החוק ברמה החברתית. כוח המשיכה של הגישה, על אף תועלתה המעשית המוגבלת, טמון באופיה הוולונטרי ובהסתמכותה על תמריצים ולא על עונשים.

מבוא

בין ההנעות העיקריות שמאחורי הרפורמות במסים במדינות המערב החשובות מצויות

ההשפעות המשוערות שיש לתמריץ השלילי (disincentive) הכרוכות בשיעורים הגבוהים של המס השולי. הפוליטיקאים הפנו רק מעט תשומת לב ואהדה לעבר השיעורים הגבוהים עוד יותר של "מיסוי" שבהם מתגסים אלה הנמצאים בתחתית התפלגות ההכנסות כאשר הם מנסים לעבור מסעד לעבודה בשכר (Suesskind, 1979; Atkinson, 1985; Fortin, 1985; *White Paper on the Personal Tax and Transfer System*, 1984). במחוז אונטריו, למשל, אם רווקה המקבלת סיוע לטווח ארוך והעובדת יותר מ-55 שעות לחודש בשכר המינימום של המחוז, ניצבת בפני צמצום בקיצבאות נטו של דולר אחד לפחות על כל דולר נוסף שהיא מרוויחה (שיעור מס שולי העולה על 100 אחוזים). בבריטניה, גבר רווק הנהנה מתמיכת הכנסה (Income Support), התוכנית שירשה את הקיצבאות המשלימות (Supplementary Benefits), רשאי להשתכר רק 5 ליש"ט ברוטו לשבוע שאם לא כן הוא צפוי להקטנת הקיצבה ב-100 אחוזים לפחות. אם מביאים בחשבון את אובדן הקיצבאות בעין, כגון תרופות או טיפול שיניים, אזי שיעורי הניכויים יהיו אף גבוהים עוד יותר.

מאמר זה בוחן את טיבם והיקפם של התמריצים השליליים למעבר מסעד לעבודה בשכר, כפי שהם מצויים בשלוש מדינות: קנדה, בריטניה וישראל¹. אגב כך נסקור את

* פרופ' למדיניות חברתית, הפקולטה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת טורונטו, קנדה. המחבר מבקש להודות למייק רדין, דייוויד פאשו, אברהם דורון ופט אונס על עזרתם והערותיהם. תרגם מאנגלית עמוס פלד.
1 המונח "רווחה" המשמש במאמר זה מצביע על הטבות לא-משלימות התלויות במבחן הכנסות. בקנדה מעדיפים את המונח "סיוע סוציאלי", בעוד ש"סעד" מייצג אולי את התווית הז'אנרית המקובלת ביותר.

שונים של חסכונות מינהליים צפויים. הכנסה מוגדלת למקבלים, כפי שהדגישה ועדת פיינר בבריטניה בהצעתה לקיצבת הכנסה מובטחת (*Report of the Committee on One-Par-ent Families*, 1974), עשויה להיות חשובה, וקיימת כמובן גם הקיצבה ארוכת הטווח למצב של עלויות תוכנית מופחתות, אם מסכלי התמריצים אמנם ממלאים את מטרתם הסופית – הוצאתם המוחלטת של מקבלי תמיכות הסעד מרשימת הנתמכים והעברתם למעגל העבודה. דו"ח העזרה הסוציאלית באונטריו (Ontario *Transitions*, 1988) הדגיש תפקיד כללי יותר של "הקלת המעבר" מתלות לאוטונומיה, הכו"ל ככל הנראה באופן זה את כל המטרות המיוחדות דלעיל.

התיאוריה הנוגעת לעניין מסתמכת על התיאוריה של היקס בדבר ביקוש והיצע של עבודה (Hicks, 1964). למטרות הנוכחיות ניתן לראות בהסתברות ההשתתפות בכוח העבודה תוצאה של הפער שבין התשואות הנתפסות נטו מן העבודה ובין התשואות הצפויות לנבוע מאי-עבודה (או סעד). התשואות הן גם כספיות וגם לא-כספיות והאחרונות כוללות, לדוגמה, הערכה עצמית ויסודות פסיכולוגיים אחרים. כל המדדים ייחשבו כערכים מנוכים (Dis-counted values) נוכחיים, נקיים מאילוצים או מעלויות כלשהם.

הסיכויים שאדם יהיה מועסק בשכר יגדלו או בדרך של העלאת התשואות הנובעות מעבודה או בדרך של הקטנת התשואות הנובעות מסעד, וקבלת החלטות בשוליים תגיב על שינויים בפער בין שני האמצעים. שתי חלופות אלה אולי יהיו דומות לגישת "המקל והגזר", פרט לכך שאין כאן כלל ניגוד, אלא דווקא רצף של בחירות של מדיניות שבו התזוזה לעבר תשואות מופחתות מאי-עבודה יהיה קשור כמידה גדלה והולכת של כפייה (או "מקל").

התיאוריה הנוגעת לעניין, נחאר את מערכת התמריצים הכספיים שבכל מדינה ואחרי אלה נביא ניתוח משווה של המצב בשלוש המדינות². הדיון כולל הערכה רחבה יותר של תפקיד מסכלי ההשתכרות כתמריץ להשתתפות בשוק העבודה.

מבט על מסכלי ההשתכרות

מזווית ראייה רחבה, מטרתה של כל תוכנית של מסכלי השתכרות היא פשוט להקל את המעבר מסעד לעבודה בשכר באמצעות שורה של תגמולים כספיים. "מסכלייתמריץ" הוא סכום ההכנסה ש"אינו נחשב" או שמתעלמים ממנו – כולו או מקצתו – כאשר יחיד מתחיל לעבוד בשכר, אבל לפני שמושפעת הזכאות לקיצבת-אות. בדומה למערכת מס ההכנסה האישי, גם כאן מניחים שעליות (או ירידות) במסכלייתמריץ ישנו את שיעור המס השולי (סכום ההכנסה הנוספת המתקזז עקב הפחתת הקיצבתאות) ובדרך זו יחוללו שינויים בהתנהגות העבודה בשוליים. הגישה מניחה, כפי שעושה זאת מערכת המס, שבני אדם יגיבו בדרכים שניתן לחזותן מראש על תמריצי השוק שישפרו את רווחתם הכלכלית. במיוחד לגבי קבוצות כגון הורים רווקים ה"מערבבים" בין עולמות העבודה והרווחה (סעד) (Evans, 1988), העונשים והתגמולים הכספיים הקשורים במעבר ממגזר למגזר עשויים להיות בעלי חשיבות רבה.

ויל ואחרים (Weale et al., 1984) זיהו מספר יעדים אחרים לתוכניות של מסכלייתמריץ, כגון הגברת הביטחון העצמי אצל המקבלים, השתתפות רבה יותר בכוח העבודה הנתפסת כמטרה בפני עצמה, וסוגים

2 המונח "תמריצים לעבודה" משמש בארצות הברית ובקנדה כדי לציין תמריצים כספיים להיכנס למעגל העבודה. אולם, ניתן להכין את המונח גם במשמעות רחבה יותר, הכוללת מגוון רחב של תוכניות סיוע לא כספיות, כגון חינוך, הכשרה מקצועית וקבוצת תמיכה. המונח האנגלי "earnings disregards" (מסכלייתמריץ), המשמש גם בישראל, הועדף (במאמר המקורי) משום שהוא ברור יותר ומדויק יותר.

הכנסה מעבודה בשכר שיחיד רשאי לשמור לעצמו ובעיקרון צריך להוביל להגברת המאמץ בעבודה.

הבעיה התיאורטית, אשר הנתונים האמפיריים מרמזים שהיא עשויה לפעול הן בקצה העליון והן בקצה התחתון של התפלגות ההכנסות, היא, שהשפעת ההכנסה והשפעת התחליף מתקיימות זו לצד זו ולוחצות לכיוונים מנוגדים³. אדם, בין שהוא עשיר ובין שהוא עני, עלול להיות מונחה בידי הרעיון של הכנסת-יעד (target income) אשר, כאשר מגיעים אליה, עלולה להביא להקטנת מאמץ העבודה. עליות פוטנציאליות נוספות בהכנסה יילקחו במקום זאת בצורת פנאי רב יותר. הפחתת מס או מסכל תמריצים משופר עלול אפוא להביא לכך, שהכנסת-יעד תושג ביתר קלות וזו מצדה עלולה לגרום עמה מאמץ עבודה מוקטן ולא מוגבר. אפשר שיתעורר ספק רציני אם הכנסת-יעד עשויה להיות בעלת משמעות מבחינה מעשית, בהתחשב ברמות ההכנסה שלפניהן עומדים מקבלי הסעד, אולם האפשרות המושגית ברורה.

מסכלי-תמריץ הלכה למעשה

כל מערכת של מסכלי-תמריץ כוללת בדרך כלל שלושה יסודות מרכזיים: רמת הבטחה g, שהיא סכום הסיוע הסוציאלי או התשלום הסעד הבסיסיים שיקבל היחיד כאשר אינו עושה עבודה בשכר; פטור הכנסה בסיסית א, המייצג "איזור חופשי" שבו ההכנסה שהרוויח אינה משפיעה על תשלום הסעד הבסיסי; ולבסוף, החזר מס או שיעור הקטנת קיצבאות t, המציין את השיעור שבו יוקטנו תשלומי הסעד בתגובה על הכנסה מרווחת נוספת. שיעור הפחתת קיצבאות של 60 אחוזים, לדוג-

לעומת זאת, הגדלת התשואות מעבודה בשכר תהיה בקצה הסולם שבו מצוי ה"גזר".

כבריטניה הרבה מן הפולמוס הפוליטי והאקדמי נסב על קביעת "יחסי ההחלפה" ("replacement ratios") – המידה שבה הקיצבאות תופסות את מקומה של ההשתכרות או ההכנסה הקודמות של אדם. אף-על-פי שמחקר הקבוצות (Cohort Study) של משרד הבריאות והביטוח הסוציאלי הגיע למסקנה, ש"השפעת יחסי ההחלפה על ההתנהגות היא שנויה במחלוקת ואינה ברורה" (Moylan, 1984; Millar & Davies, 1984), רבים מודאגים מן ההשפעות המשוערות שיש למסכלי תמריצי העבודה של שיעורים גבוהים אלה (Moylan, 1984; Millar & Davies, 1984; Parker, 1982; Burton, 1987; Bradshaw et al, 1983). פרקר מדברת אפילו על "הסכנה המוסרית" של הקיצבאות, העלולה להקטין את התמריץ לעבודה (Parker, 1982). במקרה הקיצוני ניתן להקטין את הקיצבאות לאפס – יחס החלפה של אפס – ועקב כך עבודה בשכר תהיה ככל המשוער כפויה, בעוד שהחלופות המושגיות יהיו רעב ברחובות או הישענות על היצע מוגבל של צדקה וולונטרית.

בישראל, הסכנה של מסכלי תריצים לעבודה עקב שכר נמוך ושיעורים גבוהים של סעד "תמיד מילאה תפקיד מכריע בהחלטות הנוגעות לשיעורי הסיוע" (Doron & Kramer, n.d.). הואיל ורוב העובדים בענפים בעלי השכר הנמוך בישראל היו באורח מסורתי עולים ממדינות נחשלות, תמיד היה קיים החשש הנוסף, ששיעורי סיוע גבוהים יפגעו בקליטת הקבוצות הללו בחברה התעשייתית המודרנית של ישראל" (Doron & Kramer, n.d.).

במסגרת רחבה יותר מעין זו, מסכל הכנסות משופר יתמקד בתשואות מעבודה, בצד ה"גזר" של הניתוח. בהיותו זהה מבחינה מושגית להקטנת מס, הוא מגדיל את אותו חלק של

3 אפקט ההכנסה מרמוז, שבעקבות הגידול בהכנסה היחיד ירכוש יותר מכל המוצרים, כולל זמן פנאי. מכאן שתהיה הפחתה במאמץ העבודה. אפקט התחליף אומר, שרמת שכר גבוהה יותר מעלה את עלות ההזדמנות של שעת פנאי, כך שבשוליים העבודה תבוא במקום פנאי.

א. בריטניה

לפני נובמבר 1980 מסכלית-תמריץ היה קבוע: 6 ליש"ט לשבוע. על-פי הסדר הקיצבאות המשלימות הוא הוחלף במסכלית-תמריץ אחיד של 4 ליש"ט לשבוע ובעקבות זאת הונהג שיעור הפחתה של 50 אחוזים על הכנסות שבין 4 ל-20 ליש"ט אם המקבל היה הורה יחיד. הגבול של 20 ליש"ט נבחר משום שהיה שווה בקירוב לסף המס בתקופה שבה הונהגה התוכנית, ומעבר לנקודה זו היתה הפחתה של ליש"ט לכל ליש"ט (Social Security Consortium, 1988). כל מספרי ההכנסה היו ללא הוצאות; בחישוב ההכנסה נטו התעלמו מתשלומי מס וביטוח לאומי, הוצאות נסיעה, הוצאות טיפול בילדים, בלאי על מכונית פלוס דלק, פלוס "הוצאות סבירות" נוספות כלשהן נותרו ללא שינוי מאז הונהגו בשנת 1980 עד שהוחלפו בתוכנית הבטחת הכנסה (Income Security program) באפריל 1988.

על-פי תוכנית הבטחת ההכנסה הפטור הא-חיד הוגדל ל-5 ליש"ט, או ל-15 ליש"ט אם התובע הוא הורה יחיד, נכה, או משפחה שקיבלה קיצבאות משלימות במשך יותר משנתיים. אולם נתוני ההכנסה מחושבים עתה על בסיס ברוטו, כך ששוב אין מתעלמים מהוצאות טיפול בילדים או מהוצאות אחרות הקשורות לעבודה. אין הפחתה בצמצום הקיצבאות על-פי הבטחת ההכנסה, דבר הגורם מלכודת עוני גדולה בנקודת 5 ליש"ט (או 15 ליש"ט) (Social Security Consortium, 1988).

ב. קנדה

הדיון על קנדה מסובך בשל היותה מדינה פדרלית שבה הסעד, על-פי החוקה, באחריות

מה, פירושו יהיה שתשלום הסעד יוקטן ב-60 סנטים לכל דולר נוסף של הכנסה מרווחת. הפטור הבסיסי x יכול להיחשב כברוטו או נטו של הוצאות הקשורות בעבודה עם שלושת היסודות, בצירוף הגדרה מוסכמת של הכנסה, הללו אמורים לתאר במלואה כל מערכת מושגית של תמריצי עבודה. הם אף יקבעו באופן חד משמעי את נקודת ה"איוון" ("break-even") שבה יירדו הקיצבאות לאפס. פטור בסיסי גדול x נחשב בעיני אחדים חשוב מבחינה פסיכולוגית בכך שהוא מעודד כניסה ראשונית למעגל העבודה בלי לצמצם מיד את הזכאות לקיצבאות; אחרים טוענים, ששיעור החזר המס הוא המכריע כאן משום שקבלת החלטות מתרחשת בשוליים המבוססים על הדולר האחרון שהורוה ושינויים כמאמץ העבודה רגישים לשינויים בשיעורי המס השולי; הוועדה לרפורמה במסים בישראל (ועדת בן-שחר) במיוחד (Doron & Suesskind, 1979) טענה, ששיעורי מס שולי גבוה על סעד היו מכשלה רצינית להנעה לעבודה בישראל. צירוף של פטור גדול עם החזר מס נוח משקפים באופן ברור את תגובת המדיניות האופטימלית לפחות מנקודת הראות של התובע, אבל גישה כזו עשויה להרחיב את הזכאות לקיצבאות הרבה מעבר לסולם ההכנסות. דבר זה עלול להגדיל הן את היקף האוכלוסייה הזכאית לקיצבאות והן את כלל עלויות התוכנית; שיקול זה חשוב במיוחד, שכן באופן טיפוסי עובדים רבים המשתכרים שכר נמוך מקובצים בקצה הנמוך של התפלגות ההכנסות, בנקודות החיתוך (cut off points) או סמוך להן. דילמה זו, של העמדת יעילות התוכנית מול העלות שלה, תיבחן להלן, לאחר שייבחנו פרטי הנהלים של התפלגות ההכנסות בבריטניה, בקנדה ובישראל.

4 שיעורי מס כפולים (Multiple tax back rates) יוצרים לעתים קרובות קושי בכך, ש"בנקודת החפנית" (כלומר, אותן נקודות שבהן "גב המס" משתנה) השיעורים השוליים של המס בדרך כלל עולים על 1% ומספקים תמריץ שלילי חמור להשכרות דולר נוסף או שולי (Lightman, 1987).

הנכלל בעומס המקרים לטווח קצר נמצא בדרך כלל באחריות העירייה ואינו נהנה מן הפטור הבסיסי המחייב; אף-על-פי שלגבי עניין זה יש שיקול דעת מוניציפלי, על התובע עלול לחול החזר מס מידי של 100 אחוזים על הדולר הראשון המורווח. לעומת זאת, עומס מקרים לטווח ארוך מצוי בתחום סמכותו של המחוז והוא אחיד ומחייב במחוז אונטריו כולו. קיימים פטור של הכנסת יסוד ועוד קיצבה אחידה בגין הוצאות עבודה אשר מגיעה לגבי הורה בודד עד 100 דולר לחודש; לגבי נכה בודד הסכום הוא 125 דולר; לגבי משפחת נכה הוא 150 דולר. קיים החזר מס על 100 הדולר הבאים הגורר אחריו שיעור הפחתה של 100 אחוזים בקיצבאות. על-פי שלוש הקטגוריות דלעיל יישארו: בידי היחיד או המשפחה – 190 מתוך 240 הדולרים הראשונים; 175 מתוך 225 הדולרים הראשונים; ו-200 מתוך 250 הדולרים הראשונים; לאחר מכן יחול מיד החזר מס של 100 אחוזים בכל מקרה ומקרה (Lightman, 1987).

ג. ישראל

לפני שנת 1982 היה הסעד בישראל באחריות הרשות המקומית וכפי שניתן היה לצפות הוא ניתן באופן שונה ושרירותי מאוד. עם קבלת החוק להבטחת הכנסה, שנכנס לתוקפו ב-1 בינואר 1982, שירותי הסעד הציבוריים נכללו באחריותו של המוסד לביטוח לאומי ומקור המימון עבר עתה לידי ממשלת ישראל (Sum-mary of Developments and Trends in Social Security, 1983).

המחוזות (provinces). אולם החקיקה המע-שית היא פדרלית: באמצעות תוכנית הסיוע של קנדה (Canada Assistance Plan או CAP) משנת 1966, הממשלה המרכזית נושאת יחד עם המחוזות בהוצאות התוכניות והשירותים על בסיס של 50/50, בתנאי שמתמלאים כמה כללים פדרליים⁵. נוסף לכך, שלושה מחוזות העבירו חלק מאחריותם לדרג המוניציפלי כדי לטפל בעומס המקרים לטווח קצר.

תוכנית הסיוע של קנדה מגדירה את גבולות ההשתתפות מבחינת מסכלי-התמריץ ואלה קובעים את הפרמטרים שבהם פועלים כל המחוזות (*Inventory of Income Security Programs in Canada, 1985*). למחוזות מוצעות שתי חלופות לחישוב הפטור x על הכנסת היסוד. האופציה הראשונה כרוכה בס-כום אחיד, 95 דולר לבודד ו-190 דולר ליחידה משפחתית של שתי נפשות או יותר על בסיס חודשי; הגישה האחרת קובעת פטור בסיסי מירבי השווה ל-25 אחוזים מסכום הסעד⁶. בנוסף לכך, ניתן להעניק סיוע עבור הוצאות הקשורות לעבודה תוך שימוש בהוצאות בפועל שנגרמו, שיש לחשב אותן על בסיס אישי, או לחילופין, ניתן להשתמש בסכום אחיד של 65 דולר לחודש עבור הקשישים או הנכים, ו-50 דולר לחודש לאחרים.

מעבר לפטור הבסיסי וקיצבת הוצאות הע-בודה השתתפות תוכנית הסיוע בקנדה מסתיי-מת באופן חד; החזר המס עולה כבת אחת ל-100 אחוזים ויוצר שוב מלכודת עוני גדולה⁷. כאונטריו, לדוגמה, מסכלי-התמריץ פועלים ללא שינוי מאז שנת 1981 כדלהלן: גבר בודד

5 ה-Cost Sharing הוא פתוח (כלומר, ללא תְּקרה מוחלטת להוצאות) ומבוסס על החלטה של כל פרוכיניציה בדבר "הצורך" החייב להיות כרוך בשומת היחיד.

6 פלוס קיצבת משפחה ונקודת זכות עבור ילדים, אם בכלל, שהיחיד או המשפחה יהיו זכאים להם במקרה של הכנסת אפס.

7 בשל סיבות של עלות נמוכה יותר וגם של פשטות מינהלית גדולה יותר, רוב הפרוכיניציות משתמשות בחלופת ה-Flat rate בחישוב הפטור הבסיסי והוצאות העבודה. התפתחות שהיתה בשנת 1985, הידועה בשם "ההסכם המרובע של שבע נקודות", הציע לפרוכיניציות גמישות גדולה קצת יותר בטיפולן במסכלי תמריצים (Canada, House of Commons, 1985, pp. 6790-6795). באלברטה, למשל, יש גידול מדורג ב-Tax Back (החזר מס) המבוסס על רמת הכנסות, למרות ששיעור המס לעולם אינו מגיע ל-100%; ובאי הנסיך אלברט שיעור ה-Tax Back גדל עם הזמן יותר משגדלות ההכנסות.

ההכנסה של 31 אחוז עבור הזכאות הכוללת לתוכנית; מבחינה מעשית אפוא, החזר מס של 60 אחוזים לא היה בר ביצוע מבחינה פונקציונלית משום שתקרת ההכנסה הושגה בדרך כלל לפני שמסכלית-התמריץ היסודי הגיע למיצויו.

לאחר שתי שנות זכאות לשיעור הקיצבה הרגיל אדם נעשה זכאי לקבלת השיעור המוגד, רל, השווה בערכו ל-25 אחוזים מן השכר הממוצע; הזכאות לשיעור גבוה יותר זה נקבעת על בסיס אישי, ולא על בסיס קבוצתי. תקרת ההכנסה הכוללת נשארת קבועה ב-31 אחוזים מן השכר הממוצע, ועקב כך רק 6 אחוזים נשארים כמסכלית-מריץ יסודי לפני שהזכאות לקיצבות נפסקת לחלוטין. הודות לסיומה המוחלט של הזכאות לקיצבות תקרה זו מציבה מחסום של ממש שקשה מאוד לעבור. למעשה, הקיצבות הופכות להיות ההכנסה המירבית שיקבל היחיד¹⁰.

השוואה

במבט ראשון אכן קיימת בשלוש המדינות גישה דומה למסכלית-מריץ, שכן כל אחת מהן מציעה מערכת בעלת פטור בסיסי שבי-עקבותיו בא החזר מס, שנועד בעיקרון להקל את המעבר מסעד לעבודה בשכר. למעט אי אלה מקבלי סעד קצר טווח בקנדה, הקיצבות אינן מוקטנות מיד עבור השעה הראשונה של עבודה בשכר ולהלכה מעודדים את השילוב של עבודה וסעד. יחד עם זה, שלוש המדינות נבדלות זו מזו בפרטי התוכניות שלהן ובדיקה קפדנית יותר מעלה, שכל אחת מהן מעודדת

בשל התנסותה באינפלציה מהירה בישראל בדרך כלל הקיצבות נקבעות כאחוזים מן השכר ה"ממוצע"; עקב כך העדכון האוטומטי בנוי לתוך המערכת. מסכלית-התמריץ היסודי, שלא השתנה מאז הונהג בשנת 1982, נקבע ל-13 אחוזים מן השכר ה"ממוצע"; אף-על-פי שלא נקבע במדויק בחוק, הכוונה בקביעת פטור זה היתה לשמש לקיזוז ההוצאות הק-שורות בעבודה. מעבר לנקודה זו קיים החזר מס אחיד וקבוע של 60 אחוזים, אשר בעיקרון מרחיב את הזכאות לקיצבות הרחק במעלה סולם ההכנסות⁸. גישה זו משלבת במתכוון את העניים העובדים ומקבלי הסעד בתוכנית אחת שבה קיימת הכנסת מינימום מובטחת; גישה כזו מקדימה בהרבה, מבחינה מושגית, כל מה שמתכננים בקנדה ובבריטניה.

תמיד היתה בישראל תקרת הכנסה מוחלטת לזכאות לקיצבות, גבול עליון להכנסה הכוללת מכל המקורות, ובכללם קיצבות, שהיחיד אינו צריך לעבור, אם רצונו לשמור על זכאותו לסיוע מכל סוג שהוא. תקרה זו נקבעה במקורה עבור אדם בודד המקבל 31 אחוזים מן השכר ה"ממוצע" או סף המס, לפי הגבוה שבין השניים⁹. חשוב לציין, שכאשר עוברים את תקרת ההכנסה, הזכאות לסיוע מסתיימת לחלוטין; הווי אומר, לא זו בלבד שנגרם החזר מס שולי של 100 אחוזים, אלא גם אובדן מוחלט של 100 של הקיצבות.

שיעור הקיצבה הרגיל, שנועד במידה רבה למקבלי סעד בגיל העבודה, נקבע ל-20 אחוזים מן השכר ה"ממוצע" לאדם בודד, ו-30 אחוזים לזוג עם תוספות עבור כל אחד משני הילדים הראשונים. רמת הקיצבה בת 20 אחוזים, יחד עם 13 האחוזים שנועדו להיות מסכלית-מריץ בסיסי הקשור להוצאות, יעלו יחד על תקרת

8 אבל על Tax Back קבוע דומה בשיעור של 50% המליץ כוח משימה בפרובינציה של מניטובה (Report of the Manitoba Task Force on Social Assistance, 1983).

9 לחילופין ניתן לחשב את הרצפה במונחים של נקודות זכות הקובעות את ספי המס.

10 ביולי 1984 הועלתה הרצפה ב-2 נקודות, ל-33% מן השכר הממוצע. זה היה בעיקרו שינוי טכני שנבע מהורדת סף המס שאליו היתה הרצפה קשורה (Summary of Developments and Trends in Social Security, 1985).

כדי להשתכר 15 ליש"ט אינן בהכרח בלתי סבירות (Lakhani & Read, 1987). הוצאות עבודה גדולות עשויות להיות פשוט השקעה לטווח קצר בציפייה לרווח לטווח ארוך, או, לחלופין, הן עשויות רק להראות שההכנסה צריכה להיות גבוהה דיה כדי לגרום לכך שהמעבר מסעד לעבודה יהיה כדאי מנקודת ראותו של היחיד.

פרטים טכניים, כגון מדידת ההכנסה על בסיס נטו או ברוטו, הם סמויים מן העין לעתים קרובות מבחינה ציבורית ופוליטית, אולם הם קריטיים בקביעה מי יקבל איזו קיצבה ממערכת מסכלי-התמריץ. הגנה מן האינפלציה היא שיקול חשוב נוסף וגם דבר זה שונה בכל אחת מן המדינות. בקנדה אין עלייה אוטומטית של הערך הדולרי של מסכלי-התמריץ בהתאם לאינפלציה ולמעשה הסכומים המוצעים פיגרו די הרבה במשך השנים. הפטור היסודי של 5 ליש"ט הניתן בבריטניה על-פי חוק התמיכה בהכנסה אינו שווה ערך מבחינת כוח הקנייה ל-4 ליש"ט המוצעים מאז העדכון האחרון בשנת 1981; אילו עודכן המספר האחרון הזה בהתאם לאינפלציה שהיתה מאז 1975, בשנת 1986 היה ערכו מגיע, לפי חישובי מועצת הצרכנים הלאומית (National Consumers's Council, 1986), ל-10 ליש"ט.

רק בישראל העדכון הוא אוטומטי הודות להצמדתו לשכר ה"ממוצע". אולם אפילו כאן, בתקופה של אינפלציה מהירה, שעלתה בפרק זמן אחד בשנת 1984 על 400 אחוזים לשנה, עלול להתרחש אובדן ממשי של כוח הקנייה, בהתאם לתדירות עדכון של הקיצבאות. בנובמבר 1984, לדוגמה, היתה האינפלציה כה גבוהה שהיה צורך בהסכם בין המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר לשם יצירת התאמות חודשיות בשיעורי הסיוע על מנת לצמצם את האובדן החודשי של כוח הקנייה שנבע מן העדכון הפחות תדיר של הקיצבאות (Sum-

הרבה פחות את המעבר מסעד לעבודה מכפי שעשוי להראות על-פני השטח.

נעיין, למשל, בהתייחסות להוצאות עבודה בכלל ולטיפול בילדים בפרט. כל מחוז בקנדה מציע לרוב היחידים קיצבה אחידה הקשורה לעבודה בגובה של 40 או 50 דולר לחודש (כלולים בפטורים הבסיסיים שהוצגו לעיל). אף-על-פי שתוכנית הסיוע של קנדה אכן מציעה חלופה מושכת הרבה יותר המבוססת על הערכה אינדיווידואלית של הוצאות שהיו בפועל, אף אחד מן המחוזות לא בחר ללכת בדרך זו. בעיר טורונטו המנוי החודשי לנסיעה באוטובוס לבדו ממצה ביעילות את כל קיצבת ההוצאה על עבודה. פירוש הדבר, שלא נותר כסף לתשלום עבור טיפול בילדים או להוצאות אחרות הקשורות בעבודה. בבריטניה, אחד המאפיינים המדהימים ביותר של המעבר מקי-צבאות משלימות לתמיכה בהכנסה הוא המעבר מחישוב השכר על בסיס נטו לשימוש במספר ברוטו; כלומר, שוב אין מתעלמים מהוצאות עבודה וטיפול בילדים בחישוב הפטור הבסיסי. אפילו בישראל, שבה קיימת מערכת מפותחת מאוד יחסית של טיפול בילדים, תקרת ההכנסה הכוללת היא כה קרובה לקיצבת הסעד הבסיסית עד שהתקרה תושג על נקלה אם תהיה הוצאה כלשהי על טיפול בילדים¹¹; התוצאה כאמור תהיה הפסקה מיידית ומוחלטת של קבלת הקיצבה.

מובן מאליו, שהוצאות עבודה עשויות להי-ות גדולות במיוחד עבור יחיד המנסה להיכנס מחדש למעגל העבודה לאחר היעדרות. העוב-דה, שהוצאות אלה עלולות להיות גבוהות במקרים אחדים יותר מאשר ההכנסה בטווח קצר הביאה פרשנים אחדים לטעון, שעידוד ההצטרפות מחדש למעגל העבודה הוא תהליך אירציונלי מבחינה כלכלית (Krashinsky, 1981). מאידך גיסא, ועדת ערר של בית הדין לקיצבאות משלימות בבריטניה קבעה, שהוצ-אות של 8 עד 13 ליש"ט לשבוע שהוצאו

11 בישראל הטיפול בילדים מחוץ לבית עדיין מסוכסד במידה רבה והתשלום נקבע על-פי סולם יורד הקשור להכנסות. במקרה של אם עובדת התשלום הוא ברמה נמוכה, נומינלית למעשה.

זו (Hum, 1986). הצעירים והבודדים, אשר פוטנציאל כוח העבודה שלהם הוא, ללא ספק, הגדול ביותר, נהנים למעשה בכל מקרה ומקרה מהחזר מס על קיצבאות לפני כל קבוצה אחרת. על-פי פרשנות אחרת, בבריטניה ההתייחסות לאלה שהם מתחת לגיל 25, "תוביל בהכרח לעלייה במספר חסרי הבית ולהגברת התלות במשפחות" (Social Security Consortium, 1988, p. 9).

אחת המעלות הפוטנציאליות החשובות ביותר של תוכנית מסכלי-תמריץ היא היכולת לשלב או לערכב את עולם העבודה עם עולם הסעד כצעד אפשרי בכיוון של הכנסה שנתית מובטחת. בישראל, בשל הכנסת המינימום המובטחת, שהיא למעשה הכנסה שנתית מרבית (Doron, Shamai & Tamir, 1984), בפועל הבעיה דומה בדיוק לעוצמה המושגית: מספרים גדולים של בעלי הכנסה נמוכה זכאים לקיצבאות ויבקשו לקבלן; התוצאה היא עלויות גבוהות. משום שבישראל יש רבים המשתכרים שכר נמוך, עלות כל תוכנית ממשית של תמיכת הכנסה לעניים העובדים היא ניכרת; מכאן עניינו הרב של משרד האוצר בתקרת הכנסה עליונה מוחלטת לזכאות לקיצבאות. בשנת 1984 היתה התדרדרות מהירה ברמות שכר המינימום בהקשר של אינפלציה גבוהה. באמצעי התקשורת ניתן פרסום נרחב לזכויות של בעלי השכר הנמוך לקבלת השלמה וכתוצאה מכך מספר היחידות המשפחתיות שתבעו קיצבאות עלה מ-9,900 בשנת 1982 ל-24,500 בשנת 1985 ול-31,000 בערך בשנת 1986 (Quarterly Statistics No. 3, 1987).

גם בקנדה ובבריטניה קיימת דאגה מפני "פריצת הסכרים" למספר גדול של עובדים בעלי הכנסה נמוכה, רתיעה פסיקלית מפני תזוזה לכיוון של תוכנית הכנסה שנתית מובטחת לכל. תוכנית הסיוע של קנדה, שהיא מעשה החקיקה המרכזי בקנדה העוסק בסעד, נבנתה במיוחד כדי למנוע כיסוי מן העניים העובדים על-פי תנאי חלוקת העלויות שלה (במקור על בסיס העלות היתרה שמייחסים לה בדרך כלל). בדרך כלל הפרובינציות נוטות להתפתות

mary of Developments and Trends in Social Security, 1986.

בשלוש המדינות נותרו עקבות חזקים של ההבחנות הישנות בין מקבלי סעד ראויים לבלתי ראויים ובכל אחת מהן הקבוצה הראויה זוכה במערכת טובה יותר של מסכלי-תמריץ. בבריטניה, על-פי חוק הקיצבאות המשלימות, הורה בודד נחשב ראוי; על-פי החוק לתמיכה בהכנסה הצטרפו אליו הנכים והמשפחות, ואילו הצעירים והבודדים נותרו בקבוצת הבלתי ראויים. אף-על-פי שההתייחסות לכל המקבלים היא, ללא ספק, מחמירה יותר על-פי התוכנית החדשה, במונחים יחסיים, הצעירים והבודדים נפגעים בצורה הקשה ביותר מתוכנית התמיכה בהכנסה.

בקנדה נעשית הבחנה דומה בין עומס מקרים ארוך טווח ובין עומס מקרים קצר טווח, ורוב האחרונים נוטים להיות צעירים ובודדים. ושוב, קבוצה זו זוכה בתוכנית גרועה שבעתיים של מסכלי-תמריץ. בישראל קיימת דרישה מוחלטת מכל אחד לעבוד (או, לפחות, לחפש עבודה), למעט אלה המצויים בקבוצות מוגדרות: נשים עם ילדים קטנים, אלמנות וקשישים: חוק העניים פועל בהתווית הגבולות של קטגוריות אלה בישראל, אולם מסכלי-תמריץ אינם נבדלים על-פי קבוצה. קביעת שיעור קיצבה גבוה יותר, ולפיכך מסכלי-תמריץ יסודי קטן יותר לפני שמגיעים לתקרת ההכנסה, נעשה על בסיס אישי, ולא על בסיס קבוצתי לאחר שתי שנות זכאות לקיצבאות.

אפשר שקשה להבין מנקודת הראות של שוק העבודה מדוע חבילת מסכלי-תמריץ המושך ביותר ניתנת באופן עקיב לקבוצות שמעטים הסיכויים שהמשתייכים אליהן יפיקו תועלת ממה שמוצע וייכנסו למעגל העבודה. אף-על-פי שההסבר טמון ללא ספק בגמישותן של הנחות חוק העניים, המדיניות הציבורית המעוותת ממשיכה להדביק תו של ראוי לקבוצה שהיא בעלת הסיכויים הקטנים יותר להיכנס למעגל העבודה ואז היא מציעה לחברי ריזה את מסכלי-תמריץ המושכים ביותר, תוך ידיעה ברורה שאין בכוחם להשתמש בחבילה

הזוג – היה רשאי לעבוד 30 שעות בשבוע ועדיין לשמור על זכאותו לקיצבאות; התמיכה בהכנסה הקטינה תקרה זו ל-24 שעות ובדרך זו הגבילה את השימוש במסכלי-תמריץ לגבי אלה המתנסים בכמות מוגבלת מאוד של תעסוקה חלקית. המוטפלים בילדים והנכים פטורים מהגבלה חדשה זו של 24 שעות ורשאים לעבוד אותה. ההתייחסות המיוחדת למטופלים בילדים בפרט מחזקת את ההשקפה השוביניסטית המסורתית לגבי הסוגיה מהי עבודה קבילה או מוסכמת לנשים, במיוחד אלה המקבלות סעד.

בכל שלוש המדינות – קנדה (אונטריו), בריטניה וישראל – נעשה שימוש באמצעים חריפים כדי להגביל את הגישה לסעד של העניים העובדים. בכל מקרה, קיים מחסום מוחלט בין שהדבר נמדד בשעות ובין שהוא נמדד בהכנסה, מחסום שחצייתו מפקיעה לחלוטין את זכאותו של מקבל הסעד; הגנה כפולה זו נועדה אפוא למנוע – ולא לטפח – את השילוב של עבודה וסעד ומעבר קל מתחום לתחום. קיימות גם דאגות מפני ערכוב "קל מזי" של עבודה וסעד, המוביל לכך שזוהי האופציה המועדפת בעיני אחדים (Evans, 1988).

השימוש בהגבלת השעות באונטריו ובבריטניה אכן מתיר, בעיקרון, מידת מה של החלשה או ערכוב של עבודה וסעד בגבולות תקרת השעות המקסימליות: השאלה אם הזכאות תיפסק קודם, באמצעות הגבלת השעות או שהקיצבאות ימוצו מהר יותר בדרך של החזר מס, תלויה הן ברמת ההכנסה והן ברמת הקיצבאות יחד עם שיעור החזר המס. אלה העובדים בשכר מינימום באונטריו, למשל, ייפסלו ראשונים לפי הכלל של 120 שעות, בעוד שעבור בעלי השכר הגבוה יותר ימוצו הקיצבאות באמצעות החזר המס. מאידך גיסא, בישראל השילוב של תקרה מוחלטת בתוך מבנה הקיצבאות עצמו יחד עם רמתה הנמוכה של תקרה זו, מניב גבול ברור בין סעד לעבודה: ההסדר התפעולי יוצר למעשה חיץ בין עבודה לסעד וחציית גבול זה נעשית קשה מאוד.

למה שידוע כ"דולר של 50 סנט": הם מגלים רוחב לב באותם תחומים הניתנים לחלוקה מבחינת עלות ונמנעים מאלה שאינם ניתנים לחלוקה כזאת. התוצאה היא, שרק בשלושה מחוזות – ססקצ'וואן, מניטובה וקוויבק – יש תוכניות כלשהן שנועדו לעניים העובדים, פרט לחוקי שכר המינימום של הפרובינציות, ותוכניות אלה נוטות להיות מוגבלות בהיקפן ובעלותן (National Council of Welfare, 1981). באונטריו יש כיום תוכניות לתוספת קטנה ל"בוגרי" סעד המועסקים באופן מלא ודו"ח הסיוע הסוציאלי לשנת 1988 (Social Assistance Review 1988) בפרובינציה זו המליץ על תוכנית נמשכת של השלמת הכנסה לעניים העובדים (Ontario, *Transitions*, 1988).

אולם כל הפרובינציות משתמשות באמצעים אחרים כדי להגביל את הגישה לסעד בכלל ולחבילת מסכלי-תמריץ בפרט – למשל, נעשה שימוש רב במבחני עבודה כחלק מתהליך של הגדרת צרכים.

ברם באונטריו קיים תנאי נוסף, הידוע כ"כלל 120 השעות", לפיו כל מי שעובד 120 שעות בממוצע במשך ארבעה חודשים מאבד מיד כל זכאות לסיוע. הגורמים והרציונל להוצאה אוטומטית ומוחלטת זו מזכאות אולי אינם ברורים, אולם כאשר הונהג תנאי זה בשנת 1967, עולמות העבודה והסעד נראו נפרדים ומובחנים באופן ברור זה מזה וביניהם רק תנועה מעטה. הפטרנליזם של התקופה ההיא הניח, שהאימהות או יהיו בתוך מעגל העבודה בשכר או לא יהיו בו אך לא יהיו במה שתואר כ"איזור דמדומים" ביניהם. הצו הפיסקלי היה למנוע מאלה המועסקים במשרה מלאה (המוגדרת במונחים של שעות) לקבל סעד כתוספת לשכרם.

הניסיון בבריטניה דומה לזה שבאונטריו, שכן גם שם קיים הכלל של שעות מקסימום (maximum hour rule) לצד מסכלי-תמריץ כצורה של הגנה כפולה להבטחת הפרדה ברורה בין עבודה לסעד. על-פי חוק הקיצבאות המשלימות, מקבל סעד – כל אחד מבני

הערכה

ייתכן שהעובדה האמפירית הבולטת הקשורה במסכלי-תמריץ היא, שהם מובנים רק מעט למקבל הקיצבאות ושנעשה בהם רק שימוש מועט. לצד שורה ארוכה של תוכניות אחרות להצטרפות מחדש למעגל העבודה – חינוך, הכשרה, קבוצות תמיכה, אפילו יצירה ישירה של משרות – ברור שמערכת של מסכלי-תמריץ מקסלת בתוכה מעשה הטלאה של המערכת ויש לראותה כפחות ערך במסגרת התמונה הרחבה.

כחלק ממערכת עצומה ומורכבת של חוקים ותקנות השולטים בחייהם של מקבלי סעד, מסכלי-תמריץ לעתים קרובות הולכים לאיבוד בדרך (Bennett, 1986). מחקר שערכו ויל ואחרים (Weale et al., 1984) על אודות מסכלי-תמריץ מוחלשים בבריטניה גילה, שרק 9 מתוך 473 משיבים ידעו כיצד השיטה פועלת: שלישי ידעו על הפטור הבסיסי של 4 ליש"ט, אולם רובם לא ידעו על ההחלשה, על ההתייחסות להוצאות עבודה ועל הגבול של 20 ליש"ט. באונטריו, על-פי נתונים שסיפק המיניסטרו, רק אחד משבעה מתוך עומס המקרים של הורה יחיד דיווחו על הכנסה חלקית כלשהי בדצמבר 1988 (דיווח בעל-פה מן המשרד לשירותי קהילה ורווחה, האגף לשמירת הכנסה, מרס 1989).

בחלקו אפשר שקיימת כאן בעיה של נתונים: הכנסות שחורות או כאלה שלא הוצהר עליהן מהוות, ללא ספק, בעיה הגם שהיקסן והשפעתן אינם ידועים. ברור, שהעבודה החלקית בשכר נמוך, שהיא בדרך כלל נחלתם של מקבלי הסעד, מתאימה, מעצם טיבה, להשלמת שכר, במיוחד אם העבודה כרוכה בטיפול בילדים בבית. אולם אין זה סביר שהתאמה כלשהי עבור הכנסות שלא הוצהר עליהן תשנה מיסודה את השימוש המינימלי הנעשה במסכלי-תמריץ. בסיסית שבעתיים היא המורכבות המהותית של החלטתו של היחיד לעבוד והתפקיד הקטן יחסית שמסכלי-תמריץ ממלאים בכך. פשוט

אי אפשר לתפעל משתנה כלכלי אחד ולהניח תשובה של השוק. טיפול בילדים עלול להיות יקר, או פשוט לא להיות זמין עם הגמישות הדרושה. ההתייחסות הלא נאותה להוצאות הקשורות לעבודה, כמו גם הדו-משמעות וחוסר הבהירות של התיאוריה הבסיסית עצמה, כבר נזכרו לעיל. בנוסף לכך, התיאוריה מניחה קבלת החלטות בשוליים ושאדם חופשי לשנות מעט כלפי מעלה וכלפי מטה את מאמץ העבודה בתגובה לשינויים קטנים בשיעור החזר המס: העבודה בפועל היא לעתים קרובות מצרך "קשיח", שכן אדם עובד מספר מוגדר של שעות או שאינו עובד כלל.

הסבר ערמומי יותר עשוי להצביע על כך, שהחברה אולי אינה מעוניינת במיוחד שמערכת מסכלי-תמריץ תפעל בצורה אפקטיבית. דבר זה עלול לנבוע מאי רצון להביא לעלויות של הטווח הקצר שתהיינה כרוכות בכך, או, לחלופין, פשוט לשקף את הצורך הנמשך של החברה בשעיר לעזאזל. כפי שצוין לעיל, סוגיית העלויות תצביע על כך שאם רוצים שתוכנית כלשהי תהיה יעילה, אפשר שהיא תצטרך לפעול במקום גבוה יחסית בסולם ההכנסה; דבר זה ייצור זכאות למספר גדול של אנשים. מבחינה מעשית יביא הדבר לפתיחתה גם בפני העניים העובדים. מאחר שמספרם של אלה שיהיו זכאים לסיוע עלול להיות גדול בסופו של דבר, העלויות לטווח הקצר לאוצר עלולות להיות גבוהות.

כוח המשיכה הנמשך של חוק העניים מובן לט כאשר בוחרים קבוצה מיוחדת – במקרה הנדון בעיקר הצעירים והבודדים בקנדה וכב-ריטניה – ומעמידים בפניה שורה מושכת למראית עין של תמריצים כספיים, אשר במוני-חיים מעשיים הם הרבה פחות מושכים ובחשבון סופי אפשר שבכלל יש להם רק ערך מועט. בדרך זו החברה מכודדת את קבוצת העניים הבלתי זכאית, מעניקה להם מערכת נחותה של מסכלי-תמריץ ומאשימה את חבריה בכך שהם אינם דואגים להשיג לעצמם עבודה מכניסה.

הגישה בכללותה היא ביסודה תגובת שוק,

שוק באמצעות תרומת העבודה של היחיד. בישראל, חשיבותה ומרכזיותה של העבודה בחיים מבוססת יותר על השורשים ההיסטוריים של תנועת העבודה הציונית (מיזוג מיוחד של סוציאליזם עם לאומיות יהודית) ועל ההגות המוקדמת של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל (Doron, 1988). אולם, בכל אחד משלושת המקרים נתפסת המשיכה לעבודה כדבר רצוי, לא רק כאמצעי להכנסה, אלא כמטרה בפני עצמה.

הבעיות של שימוש במסכלי-תמריץ ככלי של מדיניות נובעות כמישרין מזהו העוצמות: לעתים קרובות השוק אינו פועל, במיוחד עבור אלה הנמצאים בתחתית. תשובה אינדיווידואל-ליסטית מוצגת עבור משהו שהוא בסופו של דבר בעיה מערכתית של זמינות עבודה. אם אין עבודות מתאימות, אם אילוצים אחרים, כגון טיפול בילדים, הם מכשול, אזי הגדלה או הקטנה של החזר מס קיצבאות הוא השיא בהטלאה חסרת משמעות.

כדי-בבד, החדשות הטובות הן שבהדגשת הגזר על-פני המקל, בעידוד הפרט – לפחות באורח עקרוני – ולא בהקטנת קיצבאות דוגמת תוכנית העבודה בארצות הברית, הגישה נמנעת לכל הפחות מן ההגזמות הגרועות ביותר של הפיכת הקורבן לחולה והטלת האשמה על העניים.

פתרון אינדיווידואליסטי: היא מניחה, שהשוק פועל; שבידי בני אדם מצוי מידע ושהם בעלי ניידות אישית ושכני אדם נענים להנחות ול-תמריצים של השוק באופן הניתן לחיזוי מראש. הגישה מניחה, שבני אדם מורחקים או מנועים מהשתתפות בכוח העבודה בשל שיעורי מס גבוהים, יותר מאשר בשל העדר טיפול זמין בילדים, או בשל אי התאמתן או אי-זמינותן של משרות; היא מניחה, שהורדת המסים תוביל למאמץ עבודה מוגבר (שהשפעת התחליף תתפוס את המקום הראשון).

במישור רחב יותר הגישה מחזקת את ההשקפה ההיסטורית המסורתית על העבודה כבעלת מקום מרכזי בקביעת ה"ערך" או ה"הצלחה" בחיים. שלוש המדינות, קנדה, ישראל וכריטניה, נבחרו לבדיקה במחקר זה במיוחד משום שלכל אחת מהן היה עד לאחרונה מנגנון מפותח היטב של מדינת רווחה. כל אחת מהן, כך ניתן היה להניח, היתה מתקדמת יותר ופתוחה יותר בגישה כלפי מסכלי-תמריץ. אין ספק, שהמעבר בכריטניה מקיצבאות משי-לימות לתמיכת הכנסה אכן משקף את פירוקה הנרחב של מדינת הרווחה במדינה זו, אולם באורח בסיסי יותר נראה, שהן בקנדה והן בכריטניה ממשיכים להתקיים עוצמתה וכוח המשיכה של ההשקפה שהעבודה היא מטבעה טובה ושהערך בחיים צריך להיקבע במונחי

ביבליוגרפיה

- Atkinson, Anthony B., *Income Maintenance and Social Insurance: A Survey*, London School of Economics, Welfare State Programme, Discussion Paper No. 5, London, 1985.
- Bennett, S.C., "Do Public Program Clients Understand Public Program Rules?", *Canadian Public Administration*, 29 (1986).
- Bradshaw, Jonathan et al., "The Impact of Unemployment on the Living Standards of Families", *Journal of Social Policy*, 12 (1983), pp. 433-452.
- Burton, John, *Would Workfare Work?* University of Buckingham Employment Research Centre, Occasional Papers in Employment Studies, No. 9, London, 1987.
- Canada, House of Commons, *Debates*, Queen's Printer, Ottawa, September 1985, pp. 6790-6795.
- Doron, Abraham, "The Histadrut, Social Policy and Equality", *Jerusalem Quarterly*, 47 (1988), pp. 84-98.

- Doron, Abraham, & Kramer, R., *Evolution of the Welfare State in Israel*, Hebrew University, Jerusalem, n.d.
- Doron, Abraham, Shamai, N. & Tamir, Yossi, *Income Maintenance from a Family Policy Perspective*, Paul Baerwald School of Social Work, Jerusalem, 1984.
- Doron, Abraham, & Sueskind, T., *Income Support Benefits: A Program Proposal*, National Insurance Institute, Jerusalem, 1979.
- Evans, Patricia, "Work Incentives and the Single Mother", *Canadian Public Policy*, 14 (1988), pp. 125-136.
- Fortin, Bernard, "Income Security in Canada", in: Vaillancourt, Francois, *Income Distribution and Economic Security in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1985.
- Hicks, John R., *The Theory of Wages*, Macmillan, London 1964.
- Hum, Derek, "UISP and the Macdonald Commission", *Canadian Public Policy*, II, Supplement (1986), pp. 92-100.
- Inventory of Income Security Programs in Canada*, Health and Welfare Canada, Ottawa, 1985.
- Krashinsky, Michael, *User Charges in the Social Services: an Economic Theory of Need and Inability*, Ontario Economic Council, Toronto, 1981.
- Lakhani, Beth & Read J., *National Welfare Benefits Handbook, Seventeenth edition, 1987/88*, Child Poverty Action Group, London, 1987, p. 62.
- Lightman, Ernie, *Work Incentives in Ontario*, Social Assistance Review Committee, Research Document No. 1, Toronto, 1987.
- Moylan, S., Millan, J. & Davis, R., *For Richer, for Poorer? DHSS Cohort Study of Unemployed Men*, HMSO, DHSS Research Report No. 11, London, 1984, p. 7.
- National Consumers' Council, *The Government's Social Security Proposal*, National Insurance Institute, Jerusalem, 1986.
- National Council of Welfare, *The Working Poor: People and Programs*, N.C.W. Ottawa, 1981.
- Ontario, *Transitions: Report of the Committee on One-Parent Families*, H.M.S.O., London, 1974, Cmnd. 5629. 2 Vols.
- Parker, Hermione, *The Moral Hazard of Social Benefits*, Institute of Economic Affairs, London, 1982.
- Quarterly Statistics, No. 3, October-December 1987*, National Insurance Institute, Jerusalem, 1988.
- Report of the Committee on One-Parent Families*, HMSO, London, 1974, Cmnd. 5629, 2 vols.
- Report of the Manitoba Task Force on Social Assistance*, Government Printer, Winnipeg, 1983.
- Social Security Consortium, *Of Little Benefit: A Critical Guide to the Social Security Act, 1986*, Child Poverty Action Group, London, 1987, p. 62.
- Summary of Developments and Trends in Social Security*, National Insurance Institute, Jerusalem, 1983.
- Summary of Developments and Trends in Social Security*, National Insurance Institute, Jerusalem, 1985.
- Suesskind, T., *Income Support Benefits: A Program Proposal*, National Insurance Institute, Jerusalem, 1979.
- Weale, Albert, et al., *Lone Mothers, Paid Work and Social Security*, Council on Voluntary Organizations, Occasional Papers on Social Administration, 27, 1984.
- White Paper on the Personal Tax and Transfer System*, Government Printer, Quebec, 1984.

עבודה סוציאלית במערכות הבריאות – מגמות לגיבוש הגדרת תפקיד ותחומי עיסוק

מאת גתית חרפ"ק*

מבוא

– והעבודה הסוציאלית היא, לפי שעה, בעלת גוף הידע הספציפי והמומחיות לקבלת החלטות לגבי קדימויות בהתערבות ולהמצאת ההתערבויות הדרושות.

אני סבורה, שעל העבודה הסוציאלית לחזק את ייחודה זה, כיוון שבתקופה שבה קיימת נטייה להתמחות בכל תחומי הטכנולוגיה והמדע נבחנת זכות קיומה של הפרופסיה ביכולת התאמתה לצרכים ולנסיבות, בעמידתה באילוצים של כמות ושל איכות וביכולתה להעמיק ולהשתכלל במקביל למקצועות הקרובים האחרים.

בגישה כוללת לא ניתן להגיע למידת המיומנות והנגישות הדרושה כדי להתאים את הפעילות במקצוע לפעילותם של אלה המקבילים והמשלימים לו במערכות מקצועיות בנות זמנו.

נושא נוסף השנוי במחלוקת הוא דפוס הפעילות הרצוי לאיש המקצוע: יש המעדיפים עיסוק בעבודה סוציאלית בתוך הארגון, כחלק אודגני ממנו, ולעומתם יש כאלה החותרים לעיגון המקצוע בארגון עצמאי, בלתי תלוי, המספק שירותים התואמים את התחום הרלוונטי.

במדינת ישראל, בשירותי הבריאות שכמ-

בקהילייה המקצועית של העובדים הסוציאליים קיים ויכוח בין אלה המחייבים את הכוללנות ובין אלה הדוגלים במומחיות בתחום מוגדר. אצל המעדיפים את הגישה הכוללת יש הרואים את מערכת הבריאות כתחום העשוי שלא להזדקק עוד לשירותי העבודה הסוציאלית בתוכו, לאחר שתיווצרנה מערכות שתספקנה משאבים קבועים למתן מענה לצרכים הקיימים בו, כגון בדרך של התערבויות פסיכולוגים, הכשרת הרופאים לטיפול במשפחה כמכלול אחד או הסתייעות בשירותי הרווחה בקהילה. לעת כזו עשויה להינתן לגיטימציה מקצועית וארגונית לחדירתם של מקצועות אחרים לתחום שעסקה בו העבודה הסוציאלית במערכת הבריאות ועל-ידי כך להביא לחיסולה במסגרת זו (רוזנפלד, 1985, עמ' 122). אין בכוונתי לדון כאן בהשקפה זו על מקומו ותפקידיו של מקצוע העבודה הסוציאלית או בהשלכותיה על עתידו במסגרות הבריאות, אך דומני שגם הדוגלים בה ימצאו מקום לעבודה סוציאלית עכשווית בתחום הבריאות, כיוון שקיים בו, עדיין, מצב של אי הלימה בין צרכים למשאבים

* מנהלת שירותי העבודה הסוציאלית במרכז הרפואי ספיר, קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל.

(Butryn & Horder, 1983, Ch. I ; 1974). תידון כאן ההתמחות בתוך המערכת, הרציונל המקצועי שלה ותפיסתה מנקודת ראותם של העובדים הסוציאליים הפועלים בה, בהסתמך על איסוף נתונים ראשוני שנעשה בשירותי העבודה הסוציאלית של קופת חולים בשנת 1986.

התמחות בעבודה סוציאלית במערכת הבריאות

הצורך בהתמחות בעבודה סוציאלית במערכת הבריאות נובע ממספר מקורות:

1. קיים ומתהווה גוף של ידע ייחודי, הדורש התמחות והשתלמות מתמדת, בנושאים הנובעים מתחומי הדעת של העבודה הסוציאלית והמותאמים במיוחד לסוגי האוכלוסייה ולדפוסי הארגון בתחום הבריאות (ראה דעתו של פרופ' רחנפלד [1985] על ייחוד העבודה הסוציאלית במומחיות, בהקצאת הקדימויות בין אי הלימות ובהמצאת התערבויות).

2. קיים שוני בתפיסה המקצועית בין מדע הרפואה, המכוון להתמחות ספציפית מירכית, ובין המגמה ההוליסטית בעבודה הסוציאלית. בשל שוני זה יש הכרח בהזנה הדדית בין שני המקצועות, להבנה טובה יותר של החולה ומחלתו, לתכנון ההתערבות, למהלך הטיפול ולמעקב אחר התוצאות. מערכת היחסים בין מקצועות הטיפול וכן הרחבת הידע של פרופסיות נוספות לתחומי העיסוק שבהם פועלת גם העבודה הסוציאלית נותנים חיזוק נוסף לתחומי שת הצורך בהתמחות ובהתמקצעות העבודה הסוציאלית בתחום הבריאות. מאחר שמדובר בהשקת מתמדת במקצועות אחרים, מהם דו-מיננטיים ממנה, חייבת ההתמחות להיות מלווה בהגדרת מטרות, בקריטריונים להתערבות, בהגדרת מטרות הטיפול ובנוהלי רישום ודיווח מתאימים.

3. העבודה הסוציאלית, כמקצוע משני במערכת הבריאות, מחויבת בסוציאליזציה לתחום זה

סגרת קופת חולים של ההסתדרות (להלן: קופת חולים), קיימת נטייה לבסס את שירותי העבודה הסוציאלית בתוך המערכת, תוך התמחות במרכיבים התנהגותיים, נפשיים וחברתיים הקשורים במצבי בריאות וחולי. מכאן נובע הצורך בהתייחסות אל מרכיביו וגבולותיו של התפקיד שבו מצוי העובד הסוציאלי, בהיותו חלק משירות משני במסגרות שבהן פועלים מקצועות טיפול נוספים שלהם גופי ידע, מטרות, ערכים ודפוסי פעולה שאינם, בהכרח, חופפים או משלימים את אלה של העבודה הסוציאלית (ראה גם כהנא, 1973; Devies, 1979; Pluckham, 1972).

הצורך בדיון בסוגיית התפקיד של העובד הסוציאלי במערכות הבריאות בישראל עולה ביתר שאת בתקופה זו, לנוכח ההתפתחויות בתהליכי החקיקה של מקצועות הטיפול. התפתחויות אלה מובילות לקביעת תחומי עיסוק וגבולות מוגדרים בין פרופסיות שונות, תוך הגדרת מסלולי הכשרה, הכרה, התמחות והרשאה לעסוק בכל אחת מהן.

בחלק מן הפרופסיות קיימים מוקדי התערבות ושיטות טיפול הנוגעים, חופפים, דומים, מחליפים או משלימים לעיסוקו של העובד הסוציאלי. לכן מתחייב, לדעתי, גיבוש קריטריונים לגבולות התפקיד ותחומי העיסוק של העובד הסוציאלי, שישמשו בסיס לשיקול הדעת המקצועי ולהתייחסות מצד מוסדות ההכשרה ומסגרות העבודה. קריטריונים אלה, הניתנים להגדרה על-פי אוכלוסיית היעד, לפי גישת הטיפול או בהתאם לבעיה המטופלת, דרושים גם לתחומי התמחות אחרים בעבודה סוציאלית, אך הם הכרחיים לעבודה הסוציאלית במערכת הבריאות.

בהתבסס על האמור למעלה בנוגע לצורך בהתמחות, בקביעת גבולות וגיבוש קריטריונים, וכן תוך הישענות על דפוסי הארגון הקיימים במדינת ישראל, מאמר זה לא יתייחס לאפשרות של הספקת שירותי עבודה סוציאלית לתחום הבריאות תוך הפעלת עובדים סוציאליים משירותים חיצוניים שונים (לדעות שונות על נושא זה ראה: Kahn, ; Huws, 1971).

הגדרת התפקיד ותחומי העיסוק

העבודה הסוציאלית בתחום הבריאות היא מקצוע משני במערכת פרופסיונלית הנאבקת על משאבים כלכליים תוך התמחות והשתנות מתמדת. מעצם תפקידו של העובד הסוציאלי הוא פועל גם כגורם מווסת בין שתי מערכות שקצב הפעולה שלהן שונה:

מערכת הבריאות – השואפת למהירות ולמידיות באבחנה, בטיפול ובתוצאות.

מערכת הרווחה בקהילה – הפועלת באיטיות, יחסית, בשילוב רמות שונות של התערבות, של קביעת מדיניות, של ביצוע.

מערך התפקיד ותחומי העיסוק שבהם מתערבת, מעורבת ומתווכת העבודה הסוציאלית במערכת הבריאות כוללים חמש תת-מערכות עיקריות ואת הקשרים שביניהן (מיון תחומי הפעילות בגישות שונות מצוי במקורות רבים. ראה, למשל: Huws, ; Goldberg, 1967; 1971; שביט, 1980; שרלין, 1985), כמפורט להלן.

הגדרת התפקיד וקביעת תחומי הפעילות של המקצוע, שיאפשרו הבהרת ציפיות הדדית בין כל המעורבים במערכות ובתת-מערכות, וכן ביצוע ברי-הערכה ופיתוח השירות – הם תנאים לביסוסה של העבודה הסוציאלית כחלק ממערכות הבריאות. כדי לסייע בכך נערך סקר

באמצעות לימוד הטרימינולוגיה הרפואית, המרכיבים האינטגרטיביים הקשורים בעבודה בצוות בין-מקצועי, שיטות התערבות וטיפול המותאמות לאלה של מקצועות הטיפול האחרים המעורבים במערכת וכדומה¹. מעבר לכך, נחוצים גם הכשרה ואמון הדדיים בצוות בין-מקצועי (ראה גם אוסטרול ובן-דור, 1980; Pluckham, ; Rehr & Goodrich, 1969; 1972).

בנוסף למקורות אלה קיים גם היבט נוסף, שונה, של ההשקעה בהתמחות בתחום והוא נובע מכך שהשאיפה להתמחות – שתי פנים לה. מחד גיסא, צריך שהידע והמומחיות של העובד הסוציאלי יהיו חיוניים למערכת הבריאות, כך שההשקעה בהם תהיה כדאית עבורה; מאידך גיסא, הכרח הוא שהעובד יזכה בגמול על השקעתו בצבירת הידע ויקבל תמריץ עבור תרומתו למערכת ולהשתלבותו בה². נראה גם, שללא תמריץ מתאים מרבית העובדים אינם מגלים עניין בהתמחות לטווח ארוך – וללא התמחות מתמדת מצדם עלולה העבודה הסוציאלית ליהפך לגורם זר, ואף מיותר, במערכת הבריאות – בעיקר מאחר שמערכת זו עצמה משקיעה משאבים בהתמחות ובהתפתחות מתמדת.

מכאן, שגם עבור מקצוע העבודה הסוציאלית וגם עבור מערכת הבריאות, שהוא משולב בה, רצויה התמחות בתחום זה.

1 כך סברה גם מרי ריצ'מונד, בימים הראשונים של התהוות המקצוע. לדבריה, הן נותני השירות בתחום החברתי והן אלה בתחום הרפואי ייתנו את המיטב כאשר הם שולטים בכל הפרטים של טכניקות העבודה ביחד (Richmond, 1917). גם בוטרין והוודר סבורים, שרכישת אמונם של החולה והצוות היא חיונית למקצוע העבודה הסוציאלית ומותנית בהזדהות עם המטרות הרפואיות של המערכת ובהשגת המידע הרלוונטי על סוגי המחלות והשפעותיהן על החיים האישיים והחברתיים (Butrin & Horder, 1983).

2 אף קדמן (1986) מבסס את הצעתו לגיבוש סטנדרטים חדשים לאיכות מקצועית על העובדה שבמסגרת התמריצים הנהוגים כיום אין הבחנה בין עובד המקפיד להתקדם במקצועו ובין מי שאינו עושה כן. הוא טוען, שכתוצאה מכך התפתחה תופעה של תלות, העדר יוזמה ובריחה מאחריות אישית הפוגמים, בסופו של דבר, במקצוע ובתדמית שלו.

תפקיד ותחומי עיסוק	תת-מערכת
התערבות סביב מחלה, אישפוז, נכות, אבדן ומוות כדי לסייע בהתמודדות עמם ועם תוצאותיהם, תוך מיצוי האפשרויות הטמונות בהולה, במשפחה ובמקורות אחרים, במגמה להבטיח איכות חיים מירבית.	1. חולה 2. משפחת החולה
	3. עובדים אחרים 4. מערכת אירגונית
עבודה בצוות מקצועי ובצוות בין - מקצועי. התייחסות להשלכות של אספקטים ביו-פסיכו-סוציאליים על בריאות וחולי של חולים מסוימים וסביב מחלות מסוימות, בהתערבות מותאמת ומתואמת.	
ייעוץ, הסברה, פיתוח שרותים, שותפות בתכנון, תווך וכן הפניה להמשך טיפול כאשר הבעיה המרכזית של המטופלים משנית לתחום הבריאות או כאשר אינה שייכת עוד לתחום פעילותו של העובד הסוציאלי.	5. קהילה
א. הסברת המערכת, סיוע בהתמודדות של החולה ושל משפחתו עם ההשתייכות אליה. ב. תווך וקישור בין החולה לבין הקהילה או האירגון אליו שייך או ישתייך. ג. ייצוג החולה. ד. גיוס והפעלה של משאבים לטובת החולה - בתוך המערכת ומחוצה לה.	6. קשרים בין מערכות

2. הגדרת המושג "טיפול" בעבודה הסוציאלית בתחום הבריאות. ה"טיפול" הוא מרכיב מקצועי שפנים רבות לו. השאלה בנושא זה התכוונה למקד את התשובות סביבו ולאפשר מתן הגדרה כוללת וממצה ככל האפשר, שת-ייחד ותבדיל את הטיפול של העובד הסוציאלי מאפשרויות הטיפול של המקצועות האחרים בתחום הבריאות.

3. תפיסת ההבדל בין העבודה הסוציאלית בתחום הבריאות ובין העבודה הסוציאלית בשירותי הרווחה בקהילה. מטרת השאלה היתה לבחון האם קיים הבדל בין תפיסת התפקיד של העובד הסוציאלי בתחום הבריאות ובין תפקידו בשירות הרווחה בקהילה ולבסס באמצעות ההבדל, אם הוא אכן קיים, את הגישה הדוגלת בהתמחות בתחום המיוחד ובביסוס המקצוע בתוך המערכת, לעומת הגישה הגורסת כוללנות והספקת שירותים מארגון חיצוני לתוך מערכת הבריאות.

4. תחומי ידע נוספים הדרושים לעובד הסוציאלי לצורך מילוי תפקידו והרחבת מיומנותו בתחום הבריאות. כמי שמצוי ופועל בתחום הבריאות ציפינו שהעובד הסוציאלי יאתר וימפה את צרכיו בתחום ההכשרה הייחודית לתפקיד.

יודגש כאן, שלמחברי השאלון ולמנתחיו לא היתה אפשרות טכנית לשלוט על הפצת השאלונים, על הפצה חוזרת ועל בירור מקרים

ראשוני בשירותי העבודה הסוציאלית של קופת חולים אשר ממצאיו יכולים לסייע גם למחקר שיטתי ומקיף יותר בנושא זה. המידע שנאסף בסקר זה מובא כאן כחיזוק לטיעונים שהובאו קודם וכמטרה לשמש זרז נוסף לקביעת תחום העיסוק, לגיבוש תוכניות הכשרה הולמות ולמתן גמולים ראויים לעובדים הסוציאליים במערכות הבריאות.

מטרת הסקר ושיטת העבודה

כאמור, הסקר נועד לאסוף מידע לצורך ניסוח הגדרות תפקיד ותחומי פעילות של העובד הסוציאלי בתחום הבריאות. בשאלון שהועבר לכל עובד סוציאלי בקופת חולים נכללו שאלות המתייחסות הן לתחומי העיסוק המקובלים בעבודה הסוציאלית והן לייחודיות בתפקיד. השאלות נסבו על ארבעה נושאים:

1. תפיסת תחומי העיסוק של העובד הסוציאלי, מרכיבי התפקיד בפועל ומהות התפקיד הרצוי. הנחתנו היתה, שתחומי העיסוק בפועל, המרכיבים את התפקיד באופן מעשי, אינם משקפים בהכרח את תפיסת העובד את תפקידו. השאלות על המצוי, מחד גיסא, והרצוי, מאידך גיסא, נועדו לכסות את מירב האפשרויות להגדרת התפקיד ותחומי העיסוק בתחומי הבריאות.

של אי היענות. יחד עם זאת, מאחר ששיעור המשיבים היה בערך 53% ומאחר שהמשיבים התפרסו על-פני כל סוגי מסגרות העבודה בקו-פת חולים (ראה לוח 1), אנו מניחים שלפנינו תמונה מייצגת של עמדות העובדים הסוציאליים בקופת חולים. לצורך ניתוח התשובות והסקת מסקנות רלוונטיות מתוכן יתייחס הדיון שלהלן אך ורק לתשובות שנתקבלו, המייצגות מן הסתם רק את המשיבים. אנו מניחים, שתשובות אלה הן אפשריות וסבירות גם במסגרות עבודה דומות, בתנאי עבודה דומים³, גם אם אי אפשר להתייחס לפיהן לסיבות לאי קבלת תשובות מעובדים אחרים או להשוות בין הסוגים של מסגרות העבודה.

השאלון הורכב משאלות סגורות ומשאלות פתוחות. את התשובות לשאלות הסגורות ניתן לכמת – ולכן המסקנות מהן היו יכולות להיות חד-משמעיות. הקושי בהסקת מסקנות

כאלה נובע מדרך ניסוח השאלון, שהשתדלנו להתאימו לרשימת תחומי הפעילות של העובד הסוציאלי, שחברה בידי האיגוד האמריקני לעבודה סוציאלית בבתי חולים (Rosenberg, 1984), ואשר שימשה בסיס לניתוח הפעולות בשירותי העבודה הסוציאלית בקופת חולים גם בהקשרים אחרים (פלוריאן, וייס ואונגר, 1985; שרלין, 1985). אף-על-פי שצורך לשאלון דף הסבר, היה מקום לפירושים אישיים וייתכן שהגדרות חד-משמעיות וברורות יותר היו מספקות מידע נוסף ומבהירות את התמונה⁴.

כאמור, אני מניחה שהתשובות שנאספו אכן מעידות על עמדתם של המשיבים ושאי קבלת תשובות מעובדים אחרים אין פירושה בהכרח שהם אינם חושבים באופן דומה או שדעתם שונה לגמרי. ייתכן שאפשר לבחון סוגיה זו באמצעות עריכת סקר נוסף שיבקש

לוח 1. התפלגות תשובות העובדים הסוציאליים לפי מסגרות העבודה⁵

סוג המוסד	מספר המסגרות	מספר המשיבים
בתי חולים כלליים	6	63
בתי חולים לחולי נפש	3	22
בתי חולים שיקומיים	1	10
מחוזות (שירות בקהילה)	8	39
סך הכל	18	134

3 זאת למעט הסתייגות אחת: לא נתקבלו תשובות מבית חולים גרול אחד וממחוז אחד, אשר, על סמך מידע ממקורות אחרים, יש לנו יסוד להניח שדפוסי הפעולה וצורת התפקיד של העובדים הסוציאליים בהם שונים, לפחות בחלק מתחומי עיסוקם, מאלה שבשאר המסגרות. גם בשל עובדה זו וכן מאחר ששירותי העבודה הסוציאלית שמדובר בהם הם גרולים יחסית (כל אחד מהם הוא השני בגודלו בקופת חולים) ניתן לשער, שתפיסת התפקיד של העובדים בהם עשויה להיות שונה, ותשובותיהם לסקר, אילו ניתנו, אולי היו מוסיפות מידע אחר ומשפיעות על המסקנות המופקות ממנו.

4 לא נתקבלו נתונים מעודכנים על מספר העובדים הסוציאליים בכל מסגרת, פרט לדיווח המנהלים של שירותי העבודה הסוציאלית שנענו לסקר ומסרו שרוב העובדים במסגרת עבודתם השיבו על השאלון,

5 למשל, השאלה שהתייחסה לטיפול בחולים ובבני משפחותיהם נוסחה בהתאם לרשימה שצוינה למעלה, ולא פירטה את סוגי הטיפול האפשריים או את האפשרות שהטיפול יינתן רק לבני המשפחה. העובד שהשיב על שאלה זו היה יכול לפרשה כרצונו, ומתוך כלל התשובות לא היה ניתן לקבל מידע מפורט ומבחין על סוגי הטיפול וסוגי המטופלים שהעובדים הסוציאליים עוסקים בהם.

הסוציאלית ושייכים לגוף הידע הייחודי של הפרופסיה. פעילויות אלה הן:

1. סיפוק מידע לחולה ולמשפחתו.
2. הערכה פסיכוסוציאלית.
3. טיפול בחולים ובבני משפחותיהם.
4. עזרה בשימוש בשירותי המוסד.
5. הפניה לסוכנויות בקהילה.
6. ייעוץ לצוות המוסד ברמת הפרט.
7. ייעוץ לסוכנויות בקהילה.

בתחומי פעילות אלה שהם, לכאורה, מובנים מאליהם, ניתנים לעובדים הסוציאליים טווח פעולה רחב, יחסית, ולגיטימציה ארגונית לתפקודם.

נראה גם שההכשרה הכללית למקצוע מתאימה גם לעיסוק בנושאים אלה בתחום הבריאות אף על פי, כפי שמתברר גם מן התשובות לשאלות שלהלן, שאין בה די כדי לאפשר תפקוד מספק ומירבי – ולשמו נדרש מן העובד להתמחות באופן ייחודי לתחום זה ולגוון את קשת עיסוקיו בו.

מן הנתונים האחרים בלוח ניתן ללמוד, שבחלק מן התחומים אין תמימות דעים באשר לעיסוק בהם בכלל, או באשר לפירוש שנותן להם העובד כפרט:

(1) הינוך לבריאות

נרשא זה שנוי במחלוקת הן בתוך מקצוע העבודה הסוציאלית (האם היא שייך לעובד הסוציאלי – ואפילו במסגרת התמחותו בתחום הבריאות?) והן בין המקצועות (האם הוא חלק אינטגרלי של תפקידם של כל המטפלים, ובעיקר הרופאים והאחיות – או שהוא בתחום אחריותם של מחנכים לבריאות, כבעלי מקצוע ייחודי, בלבד?). הפירוש שנותנים לו העובדים הסוציאליים הוא רחב וכולל הכנה לניתוח (הסבר על הצפוי מכחינה רפואית, סיעודית,

התייחסות לממצאים הנדונים כאן, לתשובות שנתקבלו ולמסקנות הנובעות מהן.

ניתוח הממצאים⁶

א. תחומי העיסוק של העובדים הסוציאליים

השאלון התייחס לתפיסת התפקיד של העובדים הסוציאליים בכמה מישורים:

1. מה הם התפקידים שהם מבצעים לדעתם.
2. תפקידים נוספים הרצויים בעיניהם.
3. תפקידים נוספים שרצוי כי ימולאו בידי עובד סוציאלי בשירות כשלהם.

כוונתנו היתה להתייחס אל סוגי העיסוק בלבד, ולא לכמות הזמן המושקע בפועל בעילות בתחום מוגדר. מתוך הבחנה זו לא עסקנו במילוי התפקיד בפועל; כדי לעשות זאת היה צורך לנתח גם את מרכיבי הזמן ואת תפיסת התפקיד של בעלי תפקידים אחרים בצוות הבין-מקצועי, במסגרת הרפואית ובמסגרות הקשורות עמה. התמקדנו אך ורק בתפיסת התפקיד בעיני העובד הסוציאלי כחיד; דהיינו, כיצד הוא, כפרט, רואה את מקומו במערכת ומה לדעתו הוא עושה או מה צריך להיעשות לצורך מילוי תפקידי העבודה הסוציאלית בתוכה.

בלוח 2 סוכמו התשובות לשאלות הסגורות. נמנו בהן 17 סוגי פעילויות, או תפקודים, במסגרת העבודה, שהעובדים נתבקשו להתייחס אליהם. מן הנתונים שנתקבלו מתברר, שהרוב המוחלט של העובדים הסוציאליים, בכל הרמות, מבצע מספר פעילויות שהמשותף להן הוא התייחסות לחולה ולמשפחתו כאל צרכן השירות, או "פונה". אלה הם נושאים המקובלים כתחומי עיסוק במקצוע העבודה

6. בניתוח הממצאים השמטנו חלק מסיכומי הנתונים שהתייחסו לשאלות שזכו למעט תשובות, משום שהמידע התקבל מהן נראה לנו לא מייצג וחסר ערך מעשי כלשהו.

לוח 2. תחומי הפעילות של העובדים הסוציאליים (N=134)

תחום הפעילות	עוסקים בתחום		לא עוסקים בתחום		לא השיבו	
	במספרים מוחלטים	באחוזים	במספרים מוחלטים	באחוזים	במספרים מוחלטים	באחוזים
1. מידע (העברת מידע לחולים ולבני משפחותיהם)	130	97.0	2	1.5	2	1.5
2. הפניה לסוכנויות בקהילה	130	97.0	4	2.9		
3. תכנון קדם אשפוז	56	41.7	74	55.2	4	2.9
4. איתור חולים בסיכון פסיכוסוציאלי	91	67.9	43	32.1		
5. תכנון שחרור	93	69.4	41	30.6		
6. עזרה בשימוש בשירותי המוסד	122	91.1	11	8.2	1	0.7
7. טיפול בחולים ובבני משפחותיהם	132	98.5	2	1.5		
8. הערכה פסיכוסוציאלית	131	97.8	2	1.5	1	0.7
9. הינוך לבריאות	59	44.0	75	56.0		
10. מתן ייעוץ לצוות ברמת הפרט	112	83.6	19	14.2	3	2.2
11. ייעוץ לסוכנויות בקהילה	108	80.6	23	17.2	3	2.2
12. ייעוץ ברמת הכלל לצוות המוסד. תכנון ופיתוח שירותים	61	45.5	66	49.3	7	5.2
13. ייעוץ בתכנון לסוכנויות בקהילה	49	36.6	82	61.2	3	2.2
14. שותפות בתהליך עיצוב המדיניות במוסד	44	32.8	87	65.0	3	2.2
15. פעילות תכנון קהילתית מחוץ למוסד	36	26.9	96	71.6	2	1.5
16. ייצוג המוסד	70	52.3	61	45.5	3	2.2
17. מחקר	25	18.7	107	79.8	2	1.5

(5) תכנון האשפוז ותכנון השחרור של החולה התפלגות התשובות לשאלות בנושאים אלה ניתנת להסבר באמצעות ההבחנה בין סוגי המ-סגרות ומטרותיהן, שלא נעשתה כאמור בסקר זה. סביר להניח, שקיים הבדל בנושאים האלה בין בתי חולים כלליים (שהאשפוז בהם, בדרך כלל, הוא לטווח קצר) לבתי חולים שיקומיים ובין בתי חולים בכלל לקהילה.

(6) עיסוק במחקר והשתתפות בעיצוב מדיניות המוסד

רוב גדול של העובדים הסוציאליים אינו עוסק במחקר, אינו שותף לעיצוב מדיניות המוסד ואינו נוטל חלק בפעולות תכנון בנושאי בריאות בקהילה שמחוץ למוסד. בממצאים אלה אני רואה משמעות שהיא מעבר לתפקידו של העובד היחיד, והם מבטאים את מידת ההערכה לשירותי העבודה הסוציאלית כגורם בעל חשיבות למערכת הבריאות. אפשר שהם מעידים על חוסר מודעות או על העדר יחס מצד העובדים הסוציאליים לחשיבותם של הנושאים האלה לשירות בכלל ולעובד בו כפרט. אפשר גם שניתן להסביר ממצאים אלה בהעדר ידע והכשרה מתאימים הנחוצים למילויים.

ב. תחומי פעילות נוספים

התשובות לשאלה בנושא זה כללו פירוט תחומי הטיפול שבהם עוסקים העובדים הסוציאליים (18.5% מן התשובות), תפקידי הוראה והדרכה (20%), פרויקטים מיוחדים (13.9%) ועבודה עם ובתוך הצוות הבין-מקצועי (18.4% מן התשובות).

מילוי תפקיד הוראה והדרכה בידי מספר כה גדול של משיבים מצריך, לדעתי, התייחסות הולמת מצד המערכת — הן בתחום ההכשרה, הן בהערכה המתבטאת בגמולי סטאטוס והן בהתחייחס לרפואי הארגון, שיטות העבודה, ייזום תוכניות חדשות וכיוצא באלה. נקודה

נפשית וחברתית), היענות לטיפול, טיפול מונע (כולל עבודה קבוצתית עם משפחות החולים) וכדומה.

(2) ייעוץ ברמת הכלל

ההתייחסות לאוכלוסייה שבטיפול העובד הסוציאלי כבעלת צרכים משותפים ותיווך בינה ובין המערכת הרפואית סביב צרכים אלה אינה משותפת לכל העובדים. חלקם עדיין מתייחס לחולה ולמשפחתו בעיקר ברמת הטיפול הפרטני; מיעוטם — בטיפול משפחתי או קבוצתי והתפיסה הארגונית-קהילתית אינה מובנת להם מאליה בסיטואציה זו⁷.

(3) תכנון ופיתוח שירותים

מעבר לכישורים ולהזדמנויות המיוחדים לפרט עצמו, תחום העיסוק של תכנון ופיתוח שירותים קשור באופן הדוק לעצם קבלת המנ-רט לתפקד בו בידו העובד הסוציאלי. רוב העובדים אינם חשופים להזדמנויות ואינם מקבלים לגיטימציה ליתמות בתחום זה ולפיכך ניתן להסביר את מיעוט העוסקים בו גם באילוצי הארגון, במבנהו המקצועי ובמערכת הכלכלית שלו, ולא רק בתכונות ובידע של העובדים הסוציאליים עצמם.

(4) ייצוג המוסד

ההתייחסות לנושא זה דומה לזו של הנושא הקודם — פרט למקרים שבהם מדובר בייצוג נושאים המזוהים באופן מסורתי עם מקצוע העבודה הסוציאלית, וגם אלה לא תמיד מקוב-לים על העובדים הסוציאליים במערכת הברי-אות כתחומי עיסוקם. דוגמה לכך היא הסוגיה של קביעת גובה ההשתתפות של חולה במימון אשפוזו וחישובי זכאות לצורך זה. דילמות כאלה משפיעות לדעתי על נכונות העובד לר-אות את עצמו כמייצג את המוסד, גם כאשר המערכת מטילה זאת עליו באופן רשמי.

7 כלי להיכנס לניתוח מעמיק ולוויכוח בנושא זה, נראה לי שההסבר לכך נעוץ לא רק במרכיבים של תפיסת התפקיד, אלא גם בהכשרה למקצוע ובגישת מוסדות הלימוד למקומה של הגישה הארגונית-קהילתית בעבודתו של העובד הסוציאלי.

לצוות המוסד בנושאים הקשורים בו. תפקידים אלה הם כאמור חלק מן התפיסה המקובלת של מקצוע העבודה הסוציאלית ואינם מיוחדים לתחום הבריאות ולאופיוני העוסק בו.

2. רק כמחצית מן העובדים הסוציאליים (המשיבים לשאלות הסקר) רואים את עצמם עוסקים בתפקידי פיתוח בתוך המוסד, בייעוץ ברמה הכוללת ובתחומי מניעה. אפשר שיש לכך השלכות על תפיסת מקומם במערכת גם בידי העובדים האחרים בה, הן במקצועות הטיפול והן בדרגי הניהול, בציפיות לגביהם, בשיתופם בפעילות – וגם בהערכה כלפיהם.

3. העובדה, שחלק גדול מן העובדים הסוציאליים אינו עוסק במחקר ואינו שותף לעיצוב המדיניות ולתכנון פעילויות מחוץ למוסד, מפחיתה מיכולתם ליצור מודעות לעבודתם ולכושרם המקצועי, להרחיב את הפעילות ולהעמיק את השקעתם במערכת הבריאות.

4. לא נבדקו מתאמים בין תחומי העיסוק לבין עצמם ואין בידינו מידע על הקשר בין עיסוק בתחום אחד ובין עיסוק או הימנעות מעיסוק בתחום אחר וסיבותיהם. ייתכן שיש מקום לבדוק מה מאפיין את העוסקים בתחומים אחדים ומה גורם לעובדים לעסוק בתחומים אחדים ולהימנע מאחרים.

5. הסקר עסק כאמור בעמדות העובדים הסוציאליים בכל סוגי המוסדות בקופת חולים, במטרה ליצור מסגרת אחידה של תיאור התפקיד. התחומים שהוגדרו הולמים את המערך הארגוני של העבודה הסוציאלית בקופת חולים, שהוא שונה בוודאי מן המצוי בארגונים אחרים. ניתן להרחיב את הניתוח בשני כיוונים נוספים, כדי ליצור הבחנה בין סוגי המוסדות:

א. לפי אופיוני המוסד, מטרותיו, האוכלוסייה שהוא מיועד לשרת, במטרה לאתר את הציפיות והדרישות המיוחדות לו.

ב. לפי תשובות העובדים בהתאם לסוגי המוסדות, כדי ללמוד על אופיוני השירות בכל סוג כזה.

נוספת ראויה להתייחסות היא הפער בין מספר המדווחים על עיסוק בהוראה ובהדרכה ובין מיעוט הפרסומים והמחקרים בתחום, והוא מעיד אולי על יכולת שאינה באה לידי מימוש בנושאי ההסברה, האיסוף והפצת המידע. אפשר שר שניתן להסתייע בממצאים אלה לדרבון ולהכוונה של העובדים הסוציאליים לעסוק גם בתחומים החסרים הללו.

מעצם מיקומם של העובדים הסוציאליים במערכת הבריאות אנו משערים, שחלק גדול יותר של עובדים עוסק בפועל בעבודת צוות, משתתף בדיונים ובביקורי רופאים. ההתייחסות של מספר כה קטן מבין הנשאלים לתחום עיסוק זה ניתנת להסבר בתפיסת עבודת הצוות כחלק טבעי בעבודתם או, לחלופין, במקריות. לדעתי, אין בכך כדי להצביע על היקף עבודת הצוות בפועל.

גם השאלה בדבר התפקידים הנוספים הרצויים לעובד היתה שאלה פתוחה. היא לא זכתה להיענות רבה וקיים שוני בטיב התשובות שניתנו לה. מתוך כך ניתן ללמוד, שאחוז ניכר מבין המשיבים רואה חשיבות בהרחבת תחומי העיסוק של העובד הסוציאלי בעיקר בשלושה מישורים: ייעוץ לצוות המוסד ברמת הכלל (תכנון, מדיניות), מחקר ועבודה עם הקהילה. שלושה תחומים אלה מדגישים את אפיונה של העבודה הסוציאלית כמסגרות הב-ריאות כשירות משני, מתמחה, בתוך צנות בין-מקצועי, וכמתווכת ומתאמת לשירותי רווחה שמחוץ למוסד. מן התשובות ניכר הצורך בעיסוק בתחומים נוספים, שאינם דווקא מובנים מאליהם ומקובלים לכלל המקצוע, אלא הם ייחודיים לתחום.

ג. תחומי עיסוק – סיכום

מן האמור עד כה ניתן לסכם מספר עניינים הנוגעים לתפיסת העובדים הסוציאליים את תפקידם:

1. מרבית העובדים הסוציאליים רואים את תפקידם העיקרי בטיפול בפרט, בייצוגו ובייעוץ

(2) תכנון גישה שתסייע למערכות השונות – חולה, משפחה, סביבה, צוות בין-מקצועי – לתפקד טוב יותר סביב צורכי החולה ובהתאם לאיפיון המסגרת הרפואית.

(3) ביצוע התוכנית.

(4) מעקב אחר טיפול, הערכת תוצאות והסקת מסקנות.

ג. תכני הטיפול

(1) התערבות בשעת משבר, היענות לטיפול, הסתגלות לאשפוז, לחולי, לנכות, למוות.

(2) תמיכה וחיזוק תוך עיבוד תהליכים של אבל, אבדן, שינוי בדימוי העצמי.

(3) סיוע והפעלה של שירותים ומוסדות אחרים בקהילה, כטיפול המשכי ומשלים.

ד. עבודה בצוות בין-מקצועי

התייחסות לקשיי תפקוד בתחומים ביופסיכו-סוציאליים הנובעים ממצבי חולי בעבר, בהווה או בעתיד, תוך שיתוף פעולה והחלפת מידע ברמות שונות עם הצוות הרפואי, הסיעודי, הפרה-רפואי והמינהלי, במטרה להביא את המטופלים לידי הכרה בקשיים אלה ולסייע להם בארגון כוחותיהם להתמודדות עם הבעיות הנובעות מהם.

לסיכום, הגדרת המושג "טיפול" נשענת כאן, בראש ובראשונה, על הגישה המקצועית של העבודה הסוציאלית, המתחייבת לפרט על כל מורכבויותיו וייחודה בהתמקדות בקשרים שבין המערכות לטובת פרט זה. בנוסף לכך, נובעים אפיקי ההתמחות בטיפול מתוך איפיוני מסגרת העבודה ואוכלוסיית היעד שלה, סגנון העבודה הנהוג בה ומערכת השירותים המשלימים שסביבה. שלושה מעגלים כלולים בהגדרת המושג:

(1) התערבות סביב המחלה, אשפוז, נכות, אבדן, מוות.

(2) עבודה עם צוות בין-מקצועי סביב היבטים ביופסיכו-סוציאליים הקשורים במחלה כלשהי או בחולה כלשהו.

(3) ייצוג החולה וייצוג המערכת.

הטיפול במסגרות הבריאות מאופיין בד-

הגדרת המושג "טיפול" בעבודה סוציאלית במערכות הבריאות

השאלה שעסקה בהגדרת המושג "טיפול" היתה פתוחה ואיפשרה למשיבים להתבטא בחופשיות ולנסות לתמצת הגדרה מקיפה ככל האפשר. נתקבלו תשובות מגוונות ממאה שלושים ושניים עובדים סוציאליים (98.4% מן המשיבים) ומתוכן אנסה למצות את עיקרי התוכן שבוטאו, בניסוחים שונים, בידי שני עובדים לפחות. מתוך אופייה של השאלה מובן, שתיתכן חזרה על חלק מן התכנים בהתייחסם להיבטים שונים של הטיפול ושיש שוני בהדגשים הנובע מאיפיוני מסגרות העבודה. בעיקר ניכר ההבדל בין העובדים בתחום בריאות הנפש לעובדים במסגרות אחרות ובין העובדים בקהילה לעובדים בתחומי האשפוז. מתוך קיבוץ הקטגוריות ותמצות התשובות יוגדר מושג הטיפול בעבודה סוציאלית כמערך-כת הבריאות כדלקמן:

א. כללי

(1) התערבות ביופסיכו-סוציאלית, ברמת-העל וברמת הפרט, בחולים (בכוח או בפועל) ובכני משפחותיהם, במצב של חולי אקוטי או כרוני, לשם מניעה, הקניית דפוסי התמודדות עם החולי והגברת התפקוד התקין בתחומי החיים השונים.

(2) סך כל המגעים של העובד הסוציאלי עם מטופליו, החולה עם משפחתו, בין במישרין ובין בעקיפין, המיועדים לשפר את איכות החיים של החולה ומשפחתו ולעזור להם לנצל את מירב ומיטב המשאבים של האישיות, ההתנהגות, המשאבים החומריים והאחרים העומדים לרשותם לשם התמודדות נאותה ומספקת עם הבעיות הנובעות ממצב החולי.

ב. שלבי ההתערבות

(1) הערכת הכוחות, דפוסי ההתנהגות ויחסי הגומלין של החולה, משפחתו וסביבתו החרתית.

ה. ההכרח להרחיב באופן מתמיד את ההתמחות והידע: הגישה המקצועית של העבודה הסוציאלית חייבת להיתמך גם בהעמקת ההתמחות ובהרחבת הידע הקשור בתחום הרפואי והסיעודי והנובע ממנו – הן לאור ציפיות החברים האחרים בצוות הבין-מקצועי והן בשל ציפיות העובד הסוציאלי עצמו – כתנאי להשגת לגיטימציה לקיום המקצוע במסגרת זו.

לימודי השלמה לעבודה סוציאלית בתחום הבריאות

הצורך להתמחות בגישות טיפול ובכלים מקצועיים של עבודה סוציאלית, שהם רלוונטיים לתחום הבריאות, וכך התמחות במילוי התפקיד במסגרות הבריאות, מחייבים רכישת ידע ומיומנות בשני כיוונים:

א. התמחות בנושאים בתוך מקצוע העבודה הסוציאלית.

ב. השתלמות בתחום הבריאות.

על-פי חלוקה זו קובצו תשובות העובדים הסוציאליים לרשימת נושאי הלימוד המוצעים כלימודי השלמה (לוח 3). יש להדגיש, שהרוב המוחלט של המשיבים (130 – 97%) התייחסו לשאלה זו. ייתכן שרשימה מוכנה מראש הכוללת פירוט של נושאי הלימוד היתה זוכה להתייחסות מיוחדת לכל נושא, אך אז היינו מסתכנים באיבוד כיווני מחשבה שלא עלו על דעתנו מלכתחילה.

מתשובות העובדים הסוציאליים עולה, שרובם מציעים שהשלמת הידע תיעשה במסגרות אקדמיות כלימודי השלמה בבית-הספר לעבודה סוציאלית או בבית-הספר לרפואה, בהשתלמויות מיוחדות לעובדים בתחום הבריאות, כחלק מלימודים לתואר שני או במסגרת לימודי חרץ. חמישה מבין המשיבים הציעו להפריד בין רמות הלומדים – עובדים מתחילים, מדריכים, מנהלי שירותים – על-פי חכני הלימודים המתאימים לצורכיהם בשלב זה של עבודתם.

גישות מצד שתי מערכות שונות: המערכת המקצועית של העבודה הסוציאלית מחד גיסא והארגון שבו העובד הסוציאלי פועל מאידך גיסא. קצב ההתמקצעות של העבודה הסוציאלית בתחום הבריאות מוכתב אפוא גם על-פי הקצב והתוכן של התמקצעות השותפים לתפקיד ממקצועות אחרים. בין השלכותיו של מצב זה נמצא גם הצורך בהגדרת הטיפול במונחים אוניברסליים, המחייבים להבהיר את מטרתו ולפרט את יעדיו, וביצירת נוהלי רישום ודיווח, פיקוח על ההתערבות והערכת התוצאות. יש צורך בחיזוק הפעולות הנעשות כבר היום בכיוונים שונים – להרחבת הידע והיכולת בתחום זה.

תפיסת השוני בין עבודה סוציאלית בתחום הבריאות ובין עבודה סוציאלית בשירותי הרווחה בקהילה

התשובות לשאלה בנושא זה הדגישו את תפיסת הייחוד בתחום עיסוקם של הנשאלים ואת ראייתם את תפקיד העובד הסוציאלי בקהילה. רוב המשיבים (132 איש – 98.4%) התייחסו לשאלה זו, ומתוך תשובותיהם ניתן לאפיין את העבודה הסוציאלית בתחום הבריאות במספר איפיונים:

א. עבודה בטווח הקצר: התערבות בשעת משבר, איתור מהיר של צרכים, אבחנות מידיות.

ב. תחלופת פונים: דינמיות רבה, מצבי לחץ חריפים, השפעת האינטנסיביות על רגשות העובד ועל השחיקה בעבודה.

ג. עבודת תיווך: עבור הצוות הרפואי-סיעודי, שירותי הרווחה וגורמים אחרים במוסד ומחוצה לו.

ד. עדיפות לעבודה הרפואית: המערכת מעניקה לגורמים הרפואיים עדיפות על-פני שיקול הדעת הפסיכוסוציאלי.

לוח 3. נושאי לימוד משלימים להתמחות בעבודה סוציאלית במערכת הבריאות

מספר המשיבים ⁸	הנושא
	א. התמחות בנושאי עבודה סוציאלית
29	1. העמקת הידע בטיפול, אבחון, תיאוריות, שיטות התערבות
6	2. התמודדות עם גסיסה ומוות
5	3. מוגבלות ונכות פיזית או נפשית, שיקום
4	4. טכניקות טיפול (הרפיה, אסרטיביות, לוגותרפיה וכדומה)
3	5. עבודה קהילתית (זיהוי צרכים, יזום פרויקטים, הכנסת שינויים)
	6. תהליכי הזדקנות
	7. תקשורת, יחסי אנוש
	8. ייצוג advocacy
	9. תכנון טיפול
	10. מחקר
	11. שימוש במחשב
	12. התמודדות עם תהליכי שחיקה ומצבי לחץ
	13. תכנון, ארגון וניהול שירותים
	14. הפעלת מתנדבים
	ב. השתלמות בתחום הבריאות
12	1. עבודה בצוות בין-מקצועי
	2. מחלות שונות והשלכותיהן: מחלות אקוטיות וכרוניות, מחלות נפוצות, מחלות הדורשות התערבות לטווח ארוך ומחלות הדורשות התערבות לטווח קצר, מחלות נפש
11	3. היבטים פסיכוסוציאליים, פיזיולוגיים, סיעודיים ושיקומיים של בריאות וחולי
10	4. טיפול רפואי והשלכותיו, השפעת השימוש בתרופות ובמכשור מודרני, הכנה לניתוח
6	5. בריאות הנפש: הכרת הפרעות נפשיות והפרעות אישיות, הרחבת ידע ומיומנות לטיפול בחולי נפש
6	6. מדיניות בריאות, חוקים, תקנות, אתיקה מקצועית, זכויות החולה
4	7. פסיכותרפיה
3	8. הכרת מערכת הבריאות בארץ ובעולם

בחסר בתחומי הידע והמיומנות שרכשו במהלך הכשרתם הבסיסית למקצוע ושניתן לאתר תחור-מי לימוד ייחודיים ומוגדרים הדרושים למילוי צורך זה ולגבשם למסלולי התמחות המותאמים לתפקיד.

שישה מן המשיבים (4.5%) הציעו לקיים את הלימוד במסגרת קופת חולים, בקורסים מטעם הנהלת שירותי העבודה הסוציאלית או באמצעות הדרכה בשדה. מתוך מגוון התשובות וריכוז עולה בבירור, שהעובדים הסוציאליים בקופת חולים חשים

8. מספר המשיבים צוין רק בתשובות שנתנו יותר משני עובדים סוציאליים.

הידע הבסיסיים הדרושים למילוי. נמצא, שאכן קיים עולם תוכן משותף לעובדים הסוציאליים הפועלים במערכת הבריאות. יחד עם זה ברור גם שקיים שוני בתפיסת התפקיד אצל העובדים. את הסיבות לשוני זה ניתן ונחון לבדוק במחקרים נוספים.

מספר תחומים לא נדונו כלל בסקר זה. ביניהם הנושא של גמול להשקעה ברכישת הידע, שיהווה תמריץ לעובד ומקור להערכה מצד המערכת. כמו כן לא נבדקו השפעות אישיוני המוסד, סגנונות הניהול של השירות, נתונים דמוגרפיים ומאפייני אישיות וכיוצא באלה על דפוסי מילוי התפקיד של העובד הסוציאלי וגם לא נאספו נתונים על ביצוע התפקיד בפועל. כמהלך הדיון בממצאים הוזכרו נושאים נוספים הראויים לכדיקה וברור שיש מקום לביצוע מחקרים שיטתיים על הנושאים שהועלו כאן. תקוותי היא, שהדברים שנאמרו כאן ואלה שיבואו בעקבותיהם יתרמו להגדרת התפקיד שהעבודה הסוציאלית ממלאת במערכת הבריאות, לביסוס הידע הדרוש לה ולקביעת דפוסי ההכשרה וההערכה הקשורים לביצועה.

סיכום

שירותי העבודה הסוציאלית בקופת חולים הכללית קיימים כמסגרת ארגונית מוכרת כעשר שנים בלבד⁹. בתקופה זו ניתן לראות פרק זמן מספיק להתבססות במערכת ואולי אף למיצוי התפקיד בה וסיום הפעילות הנחוצה¹⁰. כאמור, דעתי שונה. אני רואה בתקופה זו פרק ראשוני, ניסיוני, היכול להוות בסיס להערכה ולבניית מודל לתפקוד מקצועי הולם, תיוני ומשלים במערכת הבריאות. הסקר שבוצע, ומאמר זה שנכתב בעקבותיו, נועדו לתרום לחיזוק הזהות המקצועית, להבהרת התרומה של העובד הסוציאלי במערכת הבריאות ולהגדרת גבולות העיסוק בתוך המסגרת הבין-מקצועית הפתוחה, על רקע ריבוי התפיסות בקרב העובדים הסוציאליים ומצד אחרים ול-אור שחיקת הייחודיות המקצועית.

בהצגת ממצאי הסקר שנערך בקרב העובדים הסוציאליים הפועלים במסגרת קופת חולים נמצא אישור לייחודיות ההתמחות במערכת הבריאות, לתפקוד המאפיין אותה ולמרכיבי

ביבליוגרפיה

- אוסטריל, ד' ובן-דור, ב', "על מקומו של העובד הסוציאלי במסגרת החינוך הרפואי", חברה ורווחה, כרך ג', 4 (דצמבר 1980), עמ' 458-463.
- אנגהולץ, ד', "קונספציה של עבודה סוציאלית פסיכיאטרית", עבודה סמינריונית בקריאה מודרכת, אוניברסיטת תל-אביב.
- אלבק, ש', "צוות רב מקצועי - פתרון למבוכת המפגש הבין מקצועי במערכת שירותי הרווחה", חברה ורווחה, כרך ה', 2 (יוני 1983), עמ' 116-125.
- אנוך, י', "שינויי ערכים תוך סוציאליזציה לפרופסיה, החינוך הפרוסיונלי באוניברסיטת תל-אביב (עבודה לקבלת התואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב).
- הוק, א', "עבודת צוות במסגרת רפואית מנקודת מבטו של עובד סוציאלי", סעד, 3 (1965), עמ' 79-82.
- המחלקה למחקר ולכלכלה רפואית, קופת חולים - ההנהלה המרכזית, "העבודה הסוציאלית והיקפה בבתי החולים הכלליים ובמחוזות, סקר בתקופה אוקטובר 1983-ספטמבר 1984", סקרים ופרסומים מיוחדים, יוני 1985.

9 בעת עריכת הסקר.

10 בהתאם לאפשרויות המועלות במאמרו של פרופ' י' רחנפלד (1985).

- המחלקה למחקר ולכלכלה רפואית, קופת חולים — ההנהלה המרכזית, "עבודת הצוות במרפאת קופת חולים — עק-
רונותיה ומטרותיה", מחקרים על העבודה בשיטת הצוות במרפאות קופת חולים, פרסומים וסקרים, מס' 89,
תל-אביב, אוגוסט 1980, עמ' 51-60.
- המחלקה למחקר ולכלכלה רפואית, קופת חולים — ההנהלה המרכזית, "פעילויות העובדים הסוציאליים בבית חולים
'מאיר' כפר-סבא, סקר מדגמי על ההיקף ועל מהות העבודה הסוציאלית בבית-ח, אפריל-יוני 1984", סקירות
ותזכירים, חוברת מס' 14 (יוני 1985).
- המלצות הועדה המיצצת לשירות סוציאלי בתחום הבריאות, מועצת הבריאות, 1975 (תדפיס).
כהן, י', "העובד הסוציאלי בצוות הרב מקצועי", סעד, 2 (1972), עמ' 3-5.
- כהנא, י', "צוות בין מקצועי — עקרונות ושיטות", סעד, י"ז 2 (מרס 1973), עמ' 8-12.
- כנורי, ק', "התלבטויות סביב הגדרת תפקיד העובד הסוציאלי בבית חולים", סעד, 2 (1977), עמ' 59-61.
- לבנברג, י' וגלנץ, ד', "נשירת עובדים סוציאליים דרכי איבחון", חברה ורווחה, 2 (1979), עמ' 267-282.
- לוי, ס', "ציפיות התפקיד של עובד סוציאלי בבית חולים של ידי הצוות הרפואי הבכיר", סעד, 3 (1975), עמ' 10-15.
- "עבודה סוציאלית רפואית", בריאות הציבור, 1 (1975), עמ' 112-115.
- פויכטונגר (בר-אור), ד', "עבודה סוציאלית במרפאת כפר-גנים", סעד, 5 (1977), עמ' 56-60.
- פישר, ג', "השירות הסוציאלי בבית חולים כללי", סעד, 5 (1967), עמ' 169-173.
- פישר, ג', "תרומתו של העובד הסוציאלי בשטח הבריאות", סעד, 4 (1970), עמ' 37-39.
- פלוריאן, ו', וייס, י' ואונגר, ל', "דפוסי הפעילות המקצועית בשרותי העבודה הסוציאלית בכתי החולים של קופת
חולים והזמן המוקדש להם", חברה ורווחה, כרך ח', 3 (מרס 1985), עמ' 264-276.
- קדמן, י', "סטנדרטים לאיכות מקצועית — מודל של תמורה", חברה ורווחה, כרך ו', י (ספטמבר 1986), עמ' 67-83.
- קטן, י' וקיו ט' סאנג, "יחסים בין עובדים מקצועיים באירגוני רווחה רב-מקצועיים — סוגיות עיוניות ומעשיות",
חברה ורווחה, כרך ח', 4 (ינואר 1984), עמ' 317-336.
- רוזנפלד, י"מ, "תחומה ומומחיותה של העבודה הסוציאלית", חברה ורווחה, כרך ו', 2-3 (ספטמבר 1985), עמ'
119-130.
- שביט, י', "שיטות הערכה והבטים כלכליים בעבודת הצוות", מחקרים על העבודה בשיטת הצוות במרפאות קופת
חולים, המחלקה למחקר ולכלכלה רפואית, קופת חולים של ההסתדרות הכללית, פרסומים וסקרים מס' 89
(אוגוסט 1980), עמ' א'-י"ב.
- שרלין, ש', "מחקר השירות הסוציאלי במרכז הרפואי עירוני ממשלתי חיפה (רוטשילד)", חיפה, דצמבר 1985.
- שרלין, ש', "עבודה סוציאלית במערכות הבריאות, חברה ורווחה, כרך ח', 3 (מרס 1985), עמ' 209-224.
- Benta, D. & Fox, R.C., "Role Strains of a Health Care in a Poverty Community", *Social Science and Medicine*, Vol. 6 (6 December 1972), pp. 697-722.
- Berkman, B. & Weisman, "Applied Social Work Research", in: Miller, R.S. & Rehr, H. (eds.), *Social Work — Issues in Health Care*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1983, pp. 221-251.
- Blackey, E., "Social Work in the Hospital: A Sociological Approach", *Social Work*, Vol. 1, 2 (1956), pp. 43-50.
- Bracht, N.F., *Social Work in Health Care: A Guide to Professional Practice*, Haworth Press, New York, 1978.
- Browning, J., "The Challenge of Change — The Hospital Medical Social Worker", *Medical Social Work*, Vol. 19, 1 (1967), pp. 295-299.
- Butryn, Z. & Horder, Y., *Health, Doctors and Social Workers*, Library of Social Work, Routledge and Kegan Paul, London, Boston, Melbourne and Henley, 1983.
- Colton, C.J., "Research on Social Work in Health Care, Program and Future Directions", in: Fanshel, D. (ed.), *Future of Social Work Research*, National Association of Social Workers, Washington D.C., 1980, pp. 119-138.
- Carrigan, Z.H., "Social Workers in Medical Settings: Who Defines Us?" *Social Work in Health Care* (1978), pp. 149-163.
- Devies, C., "Comparative Occupational Roles in Health Care", *Social Science and Medicine*, 13A (5 August 1979), pp. 515-521.
- Emerson, R.M. & Pollner, M., "Dirty Work Designations: Their Features and Consequences

- in a Psychiatry Setting", *Social Problems*, Vol. 23, 3 (February 1976), pp. 213-255.
- Forder, A. et al., "Communication in the Health Service", *Social and Economic Administration*, Vol. 3, 1 (1983).
- Goldberg, E.M., "Early Diagnosis of Social Breakdown", *The Medical World* (August 1967).
- Gordon, B. & Rehr, H., "Selectivity Biases in Delivery of Hospital Social Services", *Social Service Review*, No. 1 (1969).
- Harber Scharf, M., "Costing Social Work Services in Hospital Settings", *Social Work in Health Care*, Vol. 11 (1), (1985), pp. 113-129.
- Hirsch, S. & Lurie, A., "Establishing a Hospital Social Service Department", *Social Work*, Vol. 4, 2 (1959), pp. 86-93.
- Huntington, J., "The Proper Contributions of Social Workers in Health Practice", *Social Science and Medicine*, Vol. 22 (1986), pp. 1152-1160.
- Huws, J.R., *The Doctor and Social Services*, University of London, The Athlone Press, 1971.
- Kahn, A.J., "Institutional Constraints in Interprofessional Practice", in: Rehr, H. (ed.), *Medicine and Social Work*, Published for Mount Sinai Medical Center by Prodist, New York, 1974, pp. 14-25.
- Lurie, A., "Staffing Patterns: Issues and Program Implications for Health Care Agencies", *Social Work in Health Care*, Vol. 2, 1 (1976), pp. 85-94.
- Mizrahi, T. & Abramson, J., "Sources of Strain for Social Workers in Health Care Settings", *Social Work in Health Care*, 1985, pp. 33-51.
- Malvey, M., *Simple Systems, Complex Environment. Hospital Financial Information Systems*, Sage Publications, Beverly Hills, London, 1981.
- Olsen, K.M. & Olsen, M.E., "Role Expectations and Perceptions for Social Workers in Medical Setting", *Social Work*, Vol. 12, 3 (1967), pp. 70-87.
- Pluckham, M.L., "Professional Territoriality — A Problem Affecting the Delivery of Health Care", *Nursing Forum*, Vol. 11, 3 (1972), pp. 300-310.
- Rehr, H. (ed.), *Medicine and Social Work: An Exploration in Interprofessionalism*, Published for the Doris Sigel Memorial, New York, 1974.
- Rehr, H., Berkman, B. & Rosenberg, G., "Screening for High Social Risk, Principles and Problems", *Social Work*, Vol. 25, 5 (September 1980), pp. 403-406.
- Rehr, H. & Goodrich, C.H., "Problems of Innovation in Hospital Setting", in: Richman, W.C. (ed.), *Human Services and Social Work Responsibility*, National Association of Social Workers, New York, 1969.
- Richmond, M.E., *Social Diagnosis*, Russell Sage Foundation, New York, 1917.
- Rosenberg, G., *The Society for Hospital Social Work Directors. Nineteen Social Work Functions*, American Hospital Association, 1981.
- Ulman, A., "Activities, Satisfactions and Problems of Social Work in Hospital Settings", *Social Service Review*, Vol. 4, 1 (1971), pp. 17-29.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 70)

הצעת תיקון זו, שהגישה חברת הכנסת אורח נמיר, משקפת מציאות בלבליית. בשנים האחרונות הלכה והתפשטה התופעה של מפעלים שנקלעו לקשיים כלכליים ועקב כך פשטו את הרגל או התפרקו. הניסיון המצטבר של השנים האחרונות מלמד, שזכויות העובדים במצבים אלה לא תמיד מוגנות. לא זו בלבד שבעקבות חיסול עסקו של המעביד העובד מאבד את מקור פרנסתו; אלא שבנסיבות ידועות הוא עלול לאבד בנוסף לכך גם את הזכויות, כולן או חלקן, שצבר במהלך שנות עבודתו אצל המעביד, משום שהלה, בגלל קשייו הכלכליים, אינו מסוגל עוד לפרוע את התחייבויותיו.

הצעת החוק באה להתמודד, ולו בצורה חלקית, עם בעיה זו בדרך של הגדלת תקרת הגימלה שהמוסד לביטוח לאומי משלם לעובד עד לסכום השווה לשכר הממוצע במשק כפול עשר. דהיינו: 21,190 ש"ח במקום התקרה של 15,101 ש"ח כפי שהיא כיום. תקרה זו תשתנה בכל פעם לפי השינויים שיחולו בשכר הממוצע.

הצעת חוק ההסדרים במשק (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990

במסגרת הצעת-חוק ממשלתית זו, שהוגשה בעת ובעונה אחת עם תקציב המדינה, מצויות כמה הוראות שעניינן חוק הביטוח הלאומי, חינוך חכויות סוציאליות אחרות: 1. קיצבאות הזיקנה והשאיירים, על-פי חוק הביטוח הלאומי, צמודות כיום לשכר הממוצע במשק. מוצע, שבארבע השנים הקרובות יעודכנו הקיצבאות לפי מלוא שיעור העלייה של מדד המחירים לצרכן, בדומה לשיטה המקובלת בקרנות הפנסיה וכמקובל במספר רב של מדינות.

השיטה המוצעת, לדברי משרד האוצר, שומרת על כוח הקנייה של מקבל הקיצבה. מוצע שעדכון הקיצבה ייעשה באחד בינואר של כל שנה וכן במועד שבו השכירים מקבלים תוספת-יוקר.

האוצר מדגיש, בדברי ההסבר, שמקבלי גימלאות להבטחת הכנסה לא ייפגעו מן השיטה המוצעת, שכן הגימלה צמודה לשכר הממוצע.

2. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), שנתקבל בשנה שעברה, נקבע, כהוראת-ישעיה לשנה אחת, שאם זכות לקיצבה בענפים זיקנה ושאיירים וילדים נוצרה לאחר האחד לחודש, תשולם הקיצבה כאילו נוצרה הזכות באחד לחודש שלאחר האחד שבו נוצרה הזכות. הדין הקודם, שלפיו שולמה הקיצבה כאילו נוצרה הזכות באחד באותו חודש, הביא לכך שבמקרים רבים שולמה קיצבה לתקופה שבה לא היתה קיימת זכאות,

ומאידך גיסא במקרים שבהם נוצרה זכות לקיצבת שאירים עקב פטירתו של מקבל קיצבה, שולמו בעד אותו חודש שתי קיצבאות.

מוצע עתה לקבוע הסדר של קבע, שלפיו אם הזכות נוצרה במחצית הראשונה של החודש, תשולם הקיצבה החל מתחילת אותו חודש, ואם נוצרה הזכות במחצית השנייה של החודש, תשולם הקיצבה החל מתחילת החודש הבא.

3. החל משנת 1985 בוטלה קיצבת הילד הראשון למשפחות שיש להן עד שלושה ילדים והכנסת המפרנס הראשי עולה על 90 אחוזים מן השכר הממוצע במשק. מוצע להעלות את הכנסת המפרנס הראשי המזכה בהחזר הקיצבה ל-100 אחוזים מן השכר הממוצע במשק.

כמובן מוצע לבטל את קיצבת הילד השני למשפחות שיש להן עד שלושה ילדים והכנסת המפרנס הראשי עולה על 120 אחוזים מן השכר הממוצע במשק. הוראה זו תחול על מאה ותשעים אלף משפחות בערך מתוך שלוש מאות ושישים אלף משפחות המקבלות כיום קיצבה בעד ילד שני.

4. בחוק הביטוח הלאומי נקבע, שדמי האבטלה יעודכנו בכל עת שבה משולם פיצויי, היינו תוספת יוקר או פיצוי בעד התייקרות, לפי שיעור התנודות של השכר הממוצע. מוצע, שהעדכון במועד תשלום פיצוי יהיה לפי שיעור הפיצוי.

5. מוצע להפחית את תשלומי המעביד לפי חוק הביטוח הלאומי ב-1.5 אחוז מן ההכנסה או מן השכר, היינו מ-5.9 אחוזים ל-4.4 אחוזים. הפחתה זו בחוק תבוא במקום ההסכם שנחתם בין הממשלה ובין המוסד לביטוח לאומי החל משנת 1987, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה.

במסגרת ההסכם בוטלו שתי מקדמות של המעסיקים לביטוח לאומי בשני חודשים שונים בשנה, וזאת כדי להפחית את עלות העבודה למעסיקים בממוצע ב-2.7 אחוזים בחודש. במסגרת ההסכם נקבע, שהממשלה תשפה את המוסד לביטוח לאומי במלוא הסכום המופחת (1,850 מיליון שקלים בערך).

היות שעל-פי הסכם זה ההפחתה לא היתה רצופה במשך השנה, וגם לא עוגנה בחקיקה לטווח ארוך, לא הושגה האפקטיביות המלאה המצופה מהפחתת דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים.

לכן מוצע לבטל את ההסדר הנוכחי בין הממשלה ובין המוסד לביטוח לאומי ולבצע במקומו הפחתה קבועה בשיעור של 1.5 אחוזים בדמי הביטוח הלאומי שהמעסיקים משלמים.

אוצר המדינה ישפה את המוסד לביטוח לאומי על הפסד דמי הביטוח הנובעים מהפחתה זו בדמי הביטוח.

6. מוצע להוסיף למערכת החינוך בהדרגה, החל משנת הלימודים תשנ"א מאה וחמישים אלף שעות שבתעיות, בעלות של 165 מיליון שקל. תוספת זו תאפשר לקיים יום לימודים ארוך בכל מוסדות החינוך בארץ.

מוצע לממן תוספת שעות זו מן המקורות האלה: משרד החינוך והתרבות (מתוך תכנית רווחה המסתכמת ב-40 מיליון שקל) – 20 מיליון שקל; משרד האוצר (למימון יום חינוך ארוך בערי הפיתוח) – 12 מיליון שקל; תשלומי הורים – 133 מיליון שקל.

תשלום ההורים ייקבע על-פי מבחני הכנסה ברוטו של משפחה, על-פי מספר הנפשות במשפחה ובהתחשב בתוספת ההוצאה השולית של כל נפש לכלל הוצאות המשפחה (הוצאה, משוקללת לנפש).

שכר הלימוד שהורה חייב בו יוגבל לתשלום עבור שלושה תלמידים, לפי המתחייב מרמת ההכנסה של המשפחה.

7. חינוך מיוחד. בשנת הלימודים תש"נ נבנסו לתוקף רוב הוראות חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. חוק זה מרחיב את אוכלוסיית הזכאים לחינוך מיוחד חינוך וחל גם על

גילאי 3-4 וגילאי 18-21. על-פי החוק יש להעניק לכלל הזכאים יום לימודים ארוך, חדש לימודים נוסף ושירותים נלווים, כגון: הזנה, הסעות, שירותים רפואיים, שירותים פארה-רפואיים, שירותים פסיכולוגיים ושירותים סוציאליים. בחוק נקבע, שהוא יוחל בהדרגה במשך שבע שנים.

בהתאם לתיקון החוק, עם אישור תקציב 1989 נערך בשנת הלימודים תשי"ז ניסוי בהחלת חלק מהוראות החוק בשני אזורים בארץ. כמו-כן הוחל בהפעלת ועדות השמה המפנות את הילדים הזכאים לחינוך מיוחד למוסדות קולטים ומטפלים. המשמעות התקציבית של החלטות שקיבלו ועדות ההשמה בשנת הלימודים תשי"ז היתה הרצאה בסך 18 מיליון שקל בנוסף על ההוצאה התקציבית השנתית הכרוכה בהרחבת אוכלוסיית הזכאים במשך שבע שנים, המסתכמת ב-47 מיליון שקל. כדי לקבוע מסגרת תקציבית להרחבה של אוכלוסיית הזכאים בגילאים 5 עד 18 כתוצאה מהחלטות ועדות ההשמה, וכדי למנוע את העלות הנובעת מהרחבת הזכאים לגילאי 3 עד 4 ו-18 עד 21, משרד האוצר מציע לתקן את החוק בעניינים אלה:

א. התקציב להרחבת האוכלוסייה הזכאית לחינוך מיוחד ייקבע בידי שר החינוך והתרבות ושר האוצר.

ב. החלת החוק בהיקף מלא בכל אזורי הארץ תידחה בשנה נוספת, כדי שאפשר יהיה לקבל את תוצאות הניסוי ולהסיק מהן מסקנות לגבי יישומו המלא בעתיד. למעשה זהו קיצוץ וצמצום מחמת אילוצים תקציביים.

8. חינוך חינוך לגילאי 3-4 - חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984 - קבע חינוך חינוך בגן-ילדים לגילאי 3 ו-4. תחילתו של החוק נדחתה מפעם לפעם, והוא אמור להיכנס לתוקף החל בשנת הלימודים תשנ"א, בהדרגה במשך שש שנים.

למימוש החוק יש, לדעת משרד האוצר, משמעות חמורה מבחינה תקציבית, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח של משרד החינוך והתרבות.

לדעת משרד האוצר קיימים נימוקים נוספים לדחיית הפעלתו של חוק זה: החוק יביא להקצאה מעוותת של משאבים מתקציב המדינה, מכיוון שתוספת המשאבים תופנה בעיקר לבעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות. מתוך מאה וחמישים אלף ילדים בערך המבקרים כיום בגני קדם-חובה, למעלה מעשרים וארבעה אלף הם ילדי עיירות הפיתוח הפטורים מתשלום שכר לימוד. בערך שבעת אלפים וחמש מאות ילדי שיקום שכונות ובערך ששת אלפים ילדי יישובים חדשים משלמים רק 10 אחוזים מן העלות ותשעת אלפים וחמש מאות ילדים בערך במועצות אזוריות משלמים 22 אחוזים מן העלות. בערך שמונים ואחד אלף ילדים כלולים במערכת שכר לימוד מדורג, שבה גובה התשלומים שעל ההורים לשלם נקבע לפי מבחן ההכנסות לנפש. רק עשרים ושבעה אלף ילדים (18 אחוזים), המבקרים בגנים פרטיים, משלמים את העלות המלאה ללא מבחן הכנסה.

מאחר של-82 אחוזים מאוכלוסיית הילדים המבקרת בגנים ניתן טיפול באמצעות מערכת הפטורים ושכר הלימוד המדורג, כל תוספת משאבים שתחליף מימון הורים תופנה בעיקר לבעלי הכנסות בינוניות וגבוהות.

משרד האוצר סבור, שאין צורך בחוק זה כדי שישמש מכשיר להעלאת שיעורי ההשתתפות של הגיל הרך במסגרת החינוכית. זאת מכיוון שכבר כיום, במתכונת הנוכחית של שכר מדורג, שיעורי ההשתתפות של הילדים בגני קדם-חובה הם גבוהים ביותר. בשנת הלימודים תשמ"ז ביקרו בגני הילדים בחינוך העברי 92 אחוזים מכלל הילדים בני 3 ו-99 אחוזים מכלל הילדים בגיל 4.

9. שורת הוראות מבטלת זיכויים במס הכנסה והטבות, כגון: מצע להפחית את נקודות הזיכוי שתושב ישראל זכאי להן בגין ילדיו ולקבוע, שמי שיש לו שלושה ילדים יהיה זכאי לנקודת קיצבה ורבע, ומי שיש לו ארבעה ילדים או יותר יהיה זכאי לשתי נקודות קיצבה בגין שני ילדיו הראשונים ולנקודת קיצבה ורבע בעד כל ילד נוסף.

מי שיש לו פחות משלושה ילדים, והכנסתו נופלת מתקרה שנקבעה, יהיה זכאי לנקודות קיצבה מכוח הוראות שייקבעו בחוק הביטוח הלאומי. כמורכבן יבוטל הזיכוי ממס לגבי ההוצאות בעד טיפול רפואי נוסף, מעבר לתשלומים לקופת חולים, ויושווה לרכישת כל שירות אחר. זאת, לאור העובדה שהנהנים העיקריים מן הזיכוי הם, לדעת משרד האוצר, בני השכבות המבוססות, הנזקקים לשירותי רפואה פרטיים, גם כאשר אלה אינם חיוניים, ונהנים מזיכוי ממס.

כשירות לשמש הורים מאמצים

בני-הזוג מרים ויוסף פנו לפני מספר שנים לשירות למען הילד במשרד העבודה והרווחה כדי לקבל ילד לאימוץ. הם ביקשו לאמץ תינוק, אולם לאור גילם ועל-פי הסיווגים הנהוגים בעניין בשירות למען הילד נקבע, שהם יוכלו לאמץ רק ילד בין הגילים 2 עד 4 עם צרכים מיוחדים. הזוג עבר תהליכי אבחון, שקבעו השירות ופקידת הסעד הראשית לצורכי חוק אימוץ ילדים, וחיכו למתעמד לאימוץ. משנוכחו לדעת, שעניין האימוץ אינו מתממש, ביקשו לפנות לשלטונות רומניה כדי לאמץ ילד שם, והם אף קיבלו המלצה, לצורך זה, מן השירות למען הילד ומפקידת הסעד.

בשנת 1988 נסעו מרים ויוסף, בלי להודיע על כך מראש לשירות למען הילד, לברזיל ואימצו שם זוג תינוקות-תאומות בנות שבעה שבועות. אחרי ששבו לארץ ערכו לתינוקות בדיקות רפואיות שונות. אצל התאומות נתגלו מומים מולדים קשים (האחת עיוורת וחירשת והשנייה עם מגבלות ראייה קשות). הזוג נעץ בשירות ובפקידת הסעד ואלה הציעו להם עזרה בצורות שונות כדי לטפל בילדות המאומצות, כגון סידור במוסד או סידור באומנה. הזוג לא קיבל הצעה זו, אלא שב ונסע לברזיל כדי להסדיר שם את החזרתן של התינוקות לאותו מוסד שנעזרו בו בשעתו לצורך האימוץ.

עוד לפני החזרתן בפועל של התינוקות הוזהרו מרים ויוסף, שאם יעשו כן, קיים סיכון שלא תימצא בעולם אף סוכנות אימוץ שתכיר בעתיד בזכאותם לאמץ ילד. השירות ניסה לשכנע את בני הזוג שלא לנתק את עצמם מן הילדות המאומצות, אך הם הודיעו באופן חד-משמעי, שהם אינם מוכנים לכך. יוסף אף הודיע, שאינו מסוגל לטפל בילדים מוגבלים ושאלו נולדו לו ילדות כאלה היה נוטש אותן.

אחרי החזרת הילדות לברזיל שב הזוג ופנה וביקש להיכלל שנית ברשימת המועמדים לאימוץ ילד. בקשתם נדחתה. עתה הם עותרים לבית-המשפט הגבוה לצדק נגד השירות למען הילד ונגד פקידת הסעד, בבקשה לבטל את החלטתם לפיה הם אינם ראויים לאמץ ילד ולנקוט את כל הצעדים כדי לאפשר להם לאמץ תינוק עליפי חוק אימוץ ילדים.

לטענת השירות, מרים ויוסף אינם כשירים כיום להיכלל ברשימת ההורים המחכים לאימוץ ילד. הם התנערו מאחריות כלפי ילדותיהם המאומצות והתעלמו לחלוטין מטובתן ומצורכיהן. כל זה נעשה תוך דחיית הצעות העזרה מצד רשויות הרווחה. בכך הם הוכיחו, שאינם מסוגלים למלא תפקיד של הורות אמיתית כלפי ילדים, ובייחוד הורות מאמצת. יחד עם זאת הודיעה פקידת הסעד לבני הזוג, שהם רשאים לערער על החלטה בפני ועדת הערר המיוחדת, המורכבת ממומחים שאינם עובדי משרד הרווחה. השירות טוען, שבית המשפט הגבוה לצדק אינו צריך להטות אוזן קשבת לזוג, כל עוד לא מיצו את ההליך של הגשת ערר לוועדת הערר.

מרים ויוסף העלו טענה כפולה:

(א) בעניין כשירותם לאמץ ילדים – החלטת השירות למען הילד ופקידת הסעד פסולה

מחמת חריגה מסמכות, הפליה פסולה, אי-סבירות, חוסר תום-לב, שקילת שיקולים ומטרות זרים ובלתי רלוונטיים. הם הושפעו משיקולי נקמנות ומתוך רצון להעניש את בני הזוג.

בני הזוג גורסים, ששיקול הדעת הבלעדי בעניין הכשירות לאימוץ מסור בידי בית-המשפט ואין בידי השירות סמכות לערוך סינונים וסיווגים ולקבוע מראש שפלוגי לא ייכלל ברשימת המועמדים. זאת ועוד, הסמכות לבצע את חוק אימוץ ילדים נמסרה, מטעם המחוקק, לשר המשפטים. רק הוא מוסמך להתקין תקנות לביצועו של החוק ובידי השירות אין כל סמכות לקבוע כללים בנושא זה.

כל פרשת האימוץ בברזיל והחזרת התינוקות לשם איננה רלוונטית, לדעת בני הזוג, ואיננה משליכה על יכולתם לאמץ ילד. השירות פועל מתוך נקמנות, ועורך מעין התחשבות עם בני הזוג, בגלל העובדה שסירבו לפעול על-פי המלצתו.

(ב) אשר לוועדת הערר שהופנו אליה, זו משוללת כל סמכות. כיננה איננו מעוגן בחוק, שהרי רק שר המשפטים יכול היה להקים ועדה מייעצת כגון זו – לאור מעמדו על-פי חוק אימוץ ילדים. ועוד, קיים ספק לגבי גישתה הבלתי-תלויה של הוועדה כיוון שמכאנים בה תברים שיש להם, לאור עיסוקם המקצועי, קשרי עבודה עם משרד הרווחה (פסיכולוגים, פסיכיאטרים).

לדעת נשיא בית המשפט הגבוה לצדק, השופט שמגר, אין בחוק אימוץ ילדים התייחסות לעניין הגשת בקשות להיות מועמד כמאמץ, אין הוראה מי קובע את הליכי בדיקת הכשירות, לפי מה נקבעים סדרי הקדימה ומה הם צעדי הערר הפתוחים לפני מי שנפסל כמועמד. כלומר, יש כאן לאקונה משפטית בתחום חיוני, חשוב ורגיש, הטעונה הסדר משפטי נאות.

אין זה רצוי, שהתחום של תהליכי ההכנה של רשימות מאמצים או של בחירת מועמדים לאימוץ, לרבות סינונם ובריכתם, תתנהל שלא על בסיס נורמטיבי ברור, שאכן יהיה מסור לאחריות מוגדרת של גורם ממלכתי, שהחלטותיו ודרכי פעולתו נתונים לביקורת לאור אמות מידה ברורות.

אולם, העדרו של הסדר משפטי אין פירושו שהפעולות של השירות ושל פקידת הסעד מתנהלות במרחב שבו מוענק להם שיקול דעת בלתי-מוגבל, שבו אין פיקוח משפטי. חלים עליהם, כמו על כל רשות מינהלית, הכללים הנורמטיביים המכתיבים את דרכי פעולתה של רשות. ציבורית וכמרכן חלים עליהם עקרונות המינהל התקין.

הנשיא שמגר איננו סבור, שבהחלטת השירות דבקה פסלות. השירות ופקידת הסעד רשאים, כל עוד לא נקבע אחרת, לנהל רשימת מועמדים תוך הפעלת שיקול-דעתם. הם חייבים לטפל בנושאים המסורים לידיהם בתום-לב, בפתוחות וביחס הוגן, תוך אימוץ כללי שוויון, אך אין פירושו של דבר שהם חייבים לפעול כאוטומטים, להבליע את דעתם בדבר חוסר התאמתו של מועמד פלוגי ולהעמיד לרשותו ילד לאימוץ, באשר יגיע תורו לפי הרישום, ללא אומר ודברים.

במקרה הקונקרטי, של מרים ויוסף, סבור הנשיא שמגר, שמתוך כלל הנתונים ניתן היה לבסס מסקנה מסתייגת, כפי שאכן עשו השירות ופקידת הסעד. גם ועדת הערר פעלה בצורה תקינה, למרות שקיומה אינו מעוגן בחוק אלא בהסדר מינהלי.

תקוותם של מרים ויוסף למצוא תשועה בבית-המשפט הגבוה לצדק נכזבה. עתירתם נדחתה.

פרסומים חדשים

אהרוני, חנן, לא בדיוק כמו בולם, ארבעים שנות מאבק למען ילדינו הפגועים, אק"ם איזור הדרה, 1989. 321 עמ' + תמצית באנגלית.

זהו קובץ שני של רשימות, סקירות ועדויות בתחום הפיגור השכלי והוא משלים את ספרו הקודם של המחבר בזכות ולא בחסד, שהופיע בשנת 1988. בספר מובאות עדויות של אימהות לילדים הריגים וכן תיאור גידולו של בן המחבר מלידתו; מלבד זאת נסקרות תולדותיה של אגודת אק"ם מאז שנות ה-50 עד ימינו.

Brown, Kevin, Davies, Cliff & Stratton, Peter (eds.), *Early Prediction and Intervention of Child Abuse*, John Wiley & Sons, 1988. 315 pp.

זהו קובץ של מאמרים המוקדשים לנושא של התעללות בילדים, הטיפול בתופעה ומניעתה. שני תריסרי המאמרים הכלולים בקובץ, פרי עטם של חוקרים בארצות הברית ובאנגליה, מחולקים לשלושה מדורים: שכיחות וניבוי; זיהוי ומניעה; הבנה וטיפול בהתעללות בילדים במסגרת המשפחה.

Deem, Rosemary, *Work Unemployment and Leisure*, Routledge, London, 1988. 125 pp.

זהו מבוא למגוון של נושאים ובעיות שעניינם עבודה, אבטלה ופנאי בחברות ימינו, תוך נגיעה בהבדלים של מעמד, מין, גזע ומוצא לאומי. בפרק המוקדש לאבטלה נסקרים חייהם של המובטלים וכיצד האבטלה משפיעה על חיי העבודה והפנאי.

Digby, Ann, *British Welfare Policy, Workhouse to Workfarm*, Faber and Faber, London and Boston, 1989. 157 pp.

הספר עוסק במדיניות החברתית בימינו מתוך פרספקטיבה היסטורית. המחברת עוקבת אחר עלייתה של מדיניות הרווחה החברתית החל משנות ה-30 של המאה ה-19 ובוחנת את הבעיות החוזרות ונשנות – מבחן אמצעים, זכאות לסעד, הטבות הניתנות תמורת עבודה.

Fahlberg, Vera, *Fitting the Pieces Together, Attachment & Separation, Child Development, Helping Children When they Must Move, the Child in Placement: Common Behavioral Problems*, British Agencies for Adoption and Fostering, London, 1988. 368 pp.

בספר מובאים 4 "יומני-עבודה" (Workbooks) הכוללים מקרים של ילדים בעלי מוגבלות או שהתפתחותם נפגעה עקב הזנחה, התעללות או פרידה מהוריהם. כל יומני-עבודה מוקדש לנושא מיוחד: קשירות ופרידה; התפתחות הילד; מתן סיוע לילדים העומדים להיכנס למסגרת טיפול או לעזוב אותה; השמת ילדים בטיפול אומנה והבעיות הכרוכות בכך.

Fairbain, Gavin & Fairbain, Susan (eds.), *Ethical Issues in Caring*, Avebury Grower Publishing Co., Aldershot, England, 1988. 180 pp.

קובץ המאמרים הזה עוסק במקצועות הטיפול (אחיות, עובדים סוציאליים, יועצים ועוד), תוך נגיעה בנושאים כגון טיפול של אחיות רחמניות; הקצאת משאבים לבריאות; מידת ההתערבות בחיי הזולת; בחירה בעת הלידה; אבל לאחר מות תינוק ומות עריסה; אם פונדקאית ואיכות חיים של בני אדם הסובלים ממוגבלות.

Freeman, Edith M. & Pennekamp, Mariann, *Social Work Practice, Toward a Child, Family, School, Community Perspective*, Charles C. Thomas, Springfield, Ill., 1988. 333 pp.

מתוך פרספקטיבה אקולוגית של אדם וחברה מודגש תפקידו של העובד הסוציאלי, הנמצא במעמד מיוחד, בקו החיבור בין בני אדם יחידים לחברות שלהם. הספר הוא פרי עבודתן של שתי נשים שעסקו במשך שנים רבות בהוראה ובטיפול בכל הקשור לילדים ולמשפחות.

Hinde, A. Robert & Stevenson-Hinde, Joan (eds.), *Relationships Within Families, Mutual Influences*, Oxford Science Publications, Oxford, 1988. 396 pp.

הספר עוסק ביחסים שילדים נתונים בהם בתוך המערכות השונות, ובייחוד המשפחה, וכיצד יחסים אלה משפיעים עליה. היחסים האלה (המוגדרים כפעילות גומלין) הם: יחסים עם הורים, יחסים עם אחים ואחיות, בין דורות ובעת משבר.

Harris, George A. & Watkin, David, *Counselling the Involuntary and Resistant Client*, American Correctional Association, College Park, Md., 1987. 112 pp.

הספר מנתח את דרכי הטיפול באנשים שאינם מעוניינים בטיפול או המסרבים לקבלו, כגון אסירים, בין כאלה שעדיין "יושבים" ובין כאלה היוצאים מן הכלא בערבות או על תנאי בכתיבת הספר חברו יחד פרופסור למשפט פלילי ופסיכולוג שעסק גם בחינוך.

Jansson, Bruce S., *The Reluctant Welfare State, A History of American Social Welfare Policies*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, Calif., 1987. 278 pp.

מטרת הספר לעמוד על התפתחותה של המדיניות האמריקנית בנושא מדינת הרווחה. אגב כך נסקרות מדינת הרווחה האמריקנית בימינו, המורשת של המדיניות החברתית באירופה, מדיניות הרווחה בתקופה הקולוניאלית, בתקופת ההתנחלות ומלחמת האזרחים באמריקה, הרפורמות החברתיות בתקופה התעשייתית המודרנית, תקופת ה"נירדיל", שנות השמונים ותקופת נשיאותו של רונלד רייגן.

Macourt, Malcolm, *How Can We Help You? Information, Advice & Counselling for Gay Men & Lesbians*, Bedford Square Press, London, 1989. 145 pp.

ספר זה עוסק בשירותי "קו פתוח" המספקים מידע, עצה ויעוץ לפונים, ותך הדגשת

העזרה הניתנת לאוכלוסיית ההומוסקסואלים משני המינים. הספר בוחן את תפקידו של הקו הפתוח כנותן שירות לנזקקים לו, כמו גם את תפקידם של העובדים בו וכיצד הם מתמודדים עם חרישות הרבות המופנות אליהם.

Maney, Ann & Wells, Susan (eds.), *Professional Responsibilities in Protecting Children, A Public Health Approach to Child Sexual Abuse*, Praeger, New York, 1988. 222 pp.

באסופת מאמרים זו על התעללות מינית בילדים מושם דגש בהתעללות מצד אנשי מקצוע (כגון רופאי ילדים) ובצד המשפטי הקשור בהתגוננות מפני האשמות שוא של ילדים. המאמרים חולקו לכמה מדורים: כישלון מקצועי בדיווח על התעללות בילדים; סוגיות בפיקוח על התנהגות לא הולמת של אנשי המקצוע; עונשים הקבועים בחוק על התנהגות מקצועית לא נאותה; מעבר לעונשים הקבועים בחוק.

Mayer, Joan (ed.), *Bringing Jobs to People, Employment Promotion at Regional and Local Levels, International Labour Office, Geneva, 1988*. 211 pp.

קובץ מאמרים בנושא תעסוקה והעדר תעסוקה ברמה האזורית. המאמרים מחולקים למדורים אלה: תיאוריה ומעשה של פיתוח תעסוקה באיזור; גישות עירוניות וכפריות לפיתוח תעסוקה אזורית; מידע על כוח אדם ברמת הסניפים המקומיים; חקר אירועים מיוחדים.

Rojek, Chris, Peacock Geraldine & Collins, Stewart (eds.), *The Heart of Misery, Critical Essays on Social Work and Helping*, Routledge, London and New York, 1989. 195 pp.

המאמרים הכלולים בספר זה בוחנים אחדות מן הבעיות המרכזיות הניצבות בפני עובדים סוציאליים בחברה הנעשית גלויה יותר ויותר בהפגנת החומרנות והאינדיבידואליות שלה. הנושאים משתרעים על קשת רחבה, מאבטלה, דרך איידס, מכורים לסמים, קשישים, ועד עבודה עם שחורים, חולי נפש ועוד.

Shannon, Thomas A., *Surrogate Motherhood, Ethics of Using Human Beings*, Crossroad, New York, 1989. 191 pp.

ספר זה עוסק בנושא האם הפונדקאית, פתרון נוסף לבעייתם של זוגות חשוכי ילדים, לצד אימוץ והפרייה מלאכותית. המחבר דן ברקע, בטכנולוגיות, בסוגיות של פיקוח הקשורות לנושא זה של "עשיית שימוש בגוף האנושי" מתוך נקודת מבט ביקורתית.

Schetky, Diane H. & Green, Arthur H. (eds.), *Child Sexual Abuse, a Handbook for Health Care and Legal Professionals*, Brunner/Mazel, Publishers, New York, 1988. 248 pp.

קובץ מאמרים על הנושא של התעללות מינית בילדים. מאמר הספר מחולקים למדורים אלה: סקירה כללית; סוגיות משפטיות; טיפול ומניעה.

Sheafor, Bradford W., Horejsi, Charles R. & Horejsi, Gloria A., *Tech-*

niques and Guidelines for Social Work Practice, Alley and Bacon, Inc., Newton, Mass., 1988. 510 pp.

ספר זה מציג מגוון רחב של טכניקות, אסטרטגיות, פעילויות והליכים אשר עובדים סוציאליים יכולים להשתמש בהם לטובת מטופליהם. יחד עם זה מודגש, שהתערבויות אלה נעשות במסגרת של מערכת ערכים מקצועיים ויש לבחור בהן כך שיעלו בקנה אחד עם אוריינטציה תיאורטית כלשהי.

Tzang, Oliver C.S. & Jacobsen, Jamin Jasper (eds.), *Sourcebook for Child Abuse and Neglect, Intervention, Treatment and Prevention through Crisis Programs*, Charles C. Thomas, Springfield, Ill., 1988. 433 pp.

המאמרים בקובץ זה מוקדשים לנושא של התעללות בילדים והזנחה, המאימת על רווחתם של ילדים. המאמרים קובצו יחד לפי נושאים אלה: טבען של התוקפנות והאלימות האנושית והאטיולוגיה שלהן; סקירה היסטורית של התעללות בילדים; התעללות והזנחה; מגמות בחקיקה הלאומית להגנה על קרבנות ילדים; מניעת התעללות והזנחה באמצעות התערבות בעת משבר; הקמת מרכז מקומי לטיפול בילדים הנמצאים במשבר ועוד.

Quinn, Phil, *Cry Out*, Kingsway Publications, Eastbourne, E. Sussex, 1988. 190 pp.

זהו סיפורו האישי של ילד אמריקני שהיה קרבן, מגיל צעיר מאוד, להתעללות ולמעשי אכזריות, לפני שנתפרקה משפחתו ואחרי שנמסר למשפחות אומנות (שמונה במספרו). לדברי המחבר, סיפורו האישי אינו אלא אחד מני רבים ומטרתו לסייע ולו במעט לכל מי שנתון להתעללות במשפחתו, בין זו הטבעית ובין זו האומנת.

Walker, Leonore E.A. (ed.), *Handbook on Sexual Abuse of Children*, Springer Publishing Company, New York, 1988. 448 pp.

זוהי אסופה של מאמרים המוקדשים לנושא של התעללות מינית בילדים. הספר נחלק לחמישה מדורים: סקירה כללית; ההשפעה על הילד; הערכה פלילית ורפואית; גישות טיפול; מניעה. לספר נספח אפילוג ובו סיפורו של עורך דין מכובד מדנוור החושף את סיפורו האישי: מגיל 4 עד 9 היה קרבן לדחפיו המיניים של דוד, שהיה אישיות נערצת בזמנו.