

# בכנתנו סוציאליזם

## כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

קווים לדמותו של ד"ר אריה ניצן ז"ל • מדיניות כלכלית ומדיניות סוציאלית – שילוב והשלמה • המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידיאולוגי • תוכניות לטיפול באבטלה ממושכת באירופה • היבטים ארגוניים ומבניים של ארגונים ציבוריים ופרטיים המספקים שירותים לזקנים סיעודיים • שימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות • ביזור ואוטונומיה בשירותי בריאות • סל שירותי הבריאות בקופות-החולים בישראל • תאונת עבודה עקב מעשה קונרס או תקיפה.

# **בטחון סוציאלי**

**כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי**

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

**ירושלים \* אייר תשנ"א \* אפריל 1991  
חוברת 36**

## בחוברת זו

ד"ר אריה ניצן, שעמד שנים רבות בראש מערכת כתב העת בטחון סוציאלי, הלך לעולמו בסוף השנה שעברה. רשימה לזיכרו, פרי עטו של שלמה כהן, מנהל האגף למחקר שוטף במוסד לביטוח לאומי, שהכירו מקרוב, פותחת את החוברת הזאת, האחרונה שד"ר ניצן היה מעורב באופן פעיל בהכנתה. ליושב-ראש המערכת, במקומו של ד"ר ניצן ז"ל, נתמנתה גבי עירא כהנמן. גבי כהנמן היא מנהלת יחידת הפרסומים במינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי ומנהלת מחקר במכון גוטמן למחקר חברתי שימושי בירושלים. גבי כהנמן היא מוסמכת האוניברסיטה העברית בהיסטוריה כללית ולימודים רומניים. המערכת מאחלת לגבי כהנמן הצלחה במילוי תפקידה.

★

יורם גבאי, הממונה על הכנסות המדינה, עומד במאמרו על השילוב בין מדיניות כלכלית למדיניות סוציאלית, שילוב המחייב לדעתו בחינה מחדש של המדיניות, כדי להגיע לאופטימיזציה של צמיחה מצד אחד ושל התחלקות ההכנסות מצד שני.

במסנה שחל במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל תחת השפעת השינוי האידיאולוגי דן פרופ' אברהם דורון, הרואה את מקורו באידיאולוגיה ימנית-שמרנית שהשתלטה על חשיבתן של האליטות הפוליטיות החדשות. על המלחמה באכטלה הממושכת באירופה מדווחת דליה גורדון, שסקרה את הנעשה בתחום זה בעת סיור לימודים שערכה במספר מדינות כיבשת זר.

היבטים ארגוניים ומבניים של ארגונים ציבוריים ופרטיים המספקים שירותים לזקנים סיעודיים הם נושא המאמר של ד"ר הלל שמיד וקלרה סבג, והשימוש שעושים או צריכים לעשות מעצבי מדיניות בידע העולה מן המחקר הוא העומד במרכז הדיון במאמרה של ד"ר יהודית אלרז.

שני מאמרים עוסקים בתחום הבריאות: רויטל גרוס, ברוך רחן ותמרה ברנע מנתחים את סוגיית הביחור והאוטונומיה בשירותי הבריאות, ותמרה ברנע מציגה את מבנהו והרכבו של סל השירותים הבסיסי שמספקות כיום קופות החולים בישראל.

על תאונות עבודה הנגרמות עקב מעשה קונדס או תקיפה עומד ד"ר שאול קובובי.

★

"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 וההערות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן ז"ל  
גבי עירא כהנמן (יו"ר)

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

חזקיה ישראל

ד"ר ישראל כץ

פרופ' משה ליסק

מרדכי צפורי

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

יוסי תמיר

העורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

דפוס אחוה, ירושלים

## תוכן העניינים

5		ד"ר אריה ניצן ז"ל (1912–1990)
6	שלמה כהן	קווים לדמותו של ד"ר אריה ניצן ז"ל
8	יורם גבאי	מדיניות כלכלית ומדיניות סוציאלית – שילוב והשלמה
15	פרופ' אברהם דורון	המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידיאולוגי
27	דליה גורדון	תוכניות לטיפול באבטלה ממושכת באירופה (בעקבות סיור לימודים)
49	ד"ר הלל שמיד, קלרה סבג	היבטים ארגוניים ומבניים של ארגונים ציבוריים ומרטיים המספקים שירותים לזקנים סיעודיים – ניתוח השוואתי
68	ד"ר יהודית אלרז	שימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות
78	רויטל גרוס, ברוך רוזן, תמרה ברנע	ביזור ואוטונומיה בשירותי בריאות
92	תמרה ברנע	סל שירותי הבריאות בקופות-החולים בישראל
106	ד"ר שאול קובובי	תאונת עבודה עקב מעשה קונדס או תקיפה
121	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית: שלוש הצעות תיקון לחוק עבודת נשים, התשי"ד–1954; גימלת ניידות לנכה; פיצוי בשל אובדן פנסיה
126		פרסומים חדשים
130		רשימת המאמרים שהופיעו בחוברות "בטחון סוציאלי" 1–36
V-XII		Summaries of the Main Articles



## ד"ר אריה ניצן ז"ל (1912–1990)

ד"ר אריה (לייב) ניצן (צנקר), יושב־ראש המערכת של **בטחון סוציאלי**, נולד בשנת 1912 בחוטין שבבוקרביה. הוא קיבל חינוך עברי והיה מראשי ומפעילי "השומר הצעיר" בעירו. בשנת 1934 עלה ארצה והחל ללמוד באוניברסיטה העברית בירושלים ובה גם קיבל תואר דוקטור בסטטיסטיקה על עבודתו בנושא "רמת החיים בארץ בעשרים השנים האחרונות" (1953). משנת 1939 עד קום המדינה עבד במחלקה לסטטיסטיקה של הסוכנות היהודית ומשנת 1948 עד שנת 1956 – בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחילה בתל-אביב ואחר כך בירושלים, וניהל את המחלקה למחירים ולעבודה. בשנת 1956 עבר למוסד לביטוח לאומי והיה מנהל המחלקה למחקר ולסטטיסטיקה; אחר כך עמד בראש המחלקה למחקרים מיוחדים ושימש יועץ לענייני מחקר עד שנת 1977, עת פרש לגימלאות.

כבר מתחילת דרכו המקצועית הרצה ד"ר ניצן על שיטות מחקר, מתודולוגיה סטטיסטית, דמוגרפיה, גרונטולוגיה חברתית ועוד באוניברסיטאות תל-אביב, באר-שבע ובר אילן, במכללת הנגב, במכללת הדסה, במכון למינהל ציבורי בירושלים (בראשות לורד אדווין סמואל) ועוד.

ד"ר ניצן היה חבר פעיל בהנהלת המכללה למינהל בירושלים, במועצה הארצית לסטטיסטיקה ובוועד הארצי של האגודה הארצית לגרונטולוגיה שהיה בין מקימיה ועמד בראש הוועדה למדעי החברה וההתנהגות. ד"ר ניצן הוכתר בתואר יקיר ההסתדרות מטעם מועצת פועלי ירושלים על פעילותו רבת השנים בסמינרים למתנדבים ולקשישים. בשנות חייו האחרונות היה פעיל במועדון הגימלאים האקדמיים בירושלים ואף שימש יושב־ראש מועדון הגימלאים "מישען" בירושלים.

ד"ר ניצן פרסם שורה ארוכה של מחקרים ומאמרים (למעלה מ-200 ספרים, חוברות, מאמרים ומחקרים), בעברית ובאנגלית, בתחומי מקצועו: כלכלת עבודה וסטטיסטיקות של עבודה, רמת חיים, תעסוקה, שכר, ביטוח לאומי וביטחון סוציאלי, דמוגרפיה, כלכלה וסוציולוגיה ובנושאי פנסיה. אחדות מעבודותיו הוצאו לאור בחוץ לארץ מטעם משרד העבודה הבינלאומי, הארגון הבינלאומי לביטוח סוציאלי, האגודה לשיקום מוגבלים ועוד.

בשנת 1961 היה ד"ר ניצן חבר בוועדה לקביעת שכר המורים, בשנת 1965 היה יושב־ראש הוועדה לקביעת "גיל הפרישה" מטעם ההסתדרות ובשנת 1973 היה מרכז הוועדה לפרישה מן העבודה מטעם שר העבודה. שנים רבות כיהן בוועדות בוחנים למשרות פנויות בתחומי כלכלה סטטיסטיקה ומינהל בשירות המדינה מטעם נציבות שירות המדינה.

פעמים אחדות יצא ד"ר ניצן לחוץ-לארץ בשליחות המדינה וכנציג ישראל בקונגרסים שונים. בשנים 1956, 1957 ו-1961 נשלח מטעם משרד האוצר לגרמניה על מנת לקבוע עם אנשי הלשכה לסטטיסטיקה בגרמניה את כוח הקנייה של הלירה לעומת המארק במסגרת הדיונים על גובה הפיצויים והרנטות שהתחייבה ממשלת גרמניה לשלם לניצולי השואה.

ד"ר ניצן היה חבר בארגונים שונים ובין היתר כיהן גם כחבר מערכת כתב העת גרונטולוגיה של האגודה הארצית לגרונטולוגיה. את תפקידו כיושב־ראש המערכת של **בטחון סוציאלי** החל כמעט עם הופעתו של כתב העת (מחוברת מס' 3, שהופיעה בשנת 1972) והמשיך בעבודתו זו, על אף מחלתו, כמעט עד פטירתו, ב-28 בנובמבר 1990. יהי זיכרו ברוך.

# קווים לדמותו של ד"ר אריה ניצן ז"ל

מאת שלמה כהן\*

ד"ר אריה ניצן נלקח מאתנו לפני חודשים ספורים והלב עודנו מסרב להאמין שאמנם זוהי עובדה מוגמרת ולא נזכה עוד לראותו מתהלך בינינו. רק מי שהכיר את האיש ואת פועלו, ידע את מידותיו ועמד על מעלותיו, יכול להעריך אל-נכון את גודל האבדה. לי אישית היתה הזכות להכירו מקרוב במשך 13 השנים האחרונות, אך את שמו שמעתי שנים רבות לפני כן בהיותי עובד צעיר בראשית דרכי המקצועית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בכל אשר פניתי היה מוטבע חותמו של ד"ר ניצן ושמו נישא מתוך הערכה רבה כאחד ממניחי היסוד לסטטיסטיקה הלאומית שפותחה בלשכה המרכזית.

שנים חלפו ובשנת 1971 עברתי למוסד לביטוח לאומי לאגף מחקר ותכנון שהוקם על התשתית הסטטיסטית והמחקרית האיתנה שהניח ד"ר ניצן. אני יכול לקבוע בוודאות, שבמשך שנים רבות הוסיף אגף המחקר והתכנון לפעול על-פי הדפוסים שיצק ד"ר ניצן; ללמדך, כמה יציבים וחזקים היו היסודות שנתגבשו בתקופתו וביוזמתו.

ד"ר ניצן עצמו בחר להקים מחלקת מחקר מיוחדת, שתחום התמחותה היה עריכת מחקרים ייחודיים ויישומיים שמטרתם לבדוק את יעילותה ותרומתה של מערכת הביטוח הלאומי לרווחתה של האוכלוסייה שהיא משרתת. כאן באה לידי ביטוי אחת התכונות האופייניות לד"ר ניצן, שעמדתי עליה פעמים רבות גם בתקופות מאוחרות יותר, היא שאיפתו לצאת משגרת היום-יום לאחר שהגיע לכלל הכרה שמיצה את עצמו, ורצונו לפתח כיוונים חדשים הן במחקר, הן במחשבה והן במעש, מתוך ראיית הצרכים העתידיים של מדינת הרווחה.

במהלך השנים שעמד בראש יחידה זו אי אפשר היה שלא להתפעל מהיקף העשייה ומן הרמה המקצועית הגבוהה של מחקריה, למרות המשאבים המצומצמים יחסית שעמדו לרשותה.

היכרותי האישית המתמשכת עם ד"ר ניצן החלה בשנת 1977, עת יצאנו בשליחות המוסד לביטוח לאומי לכנס איסס"א באיזמיר והוא על סף פרישתו הרשמית מן העבודה. ד"ר ניצן עמד בראש המשלחת. זו היתה עבורי חוויה אישית שלא כמהרה תישכח. מעבר לתועלת הרבה שהפקתי מכנס זה בזכות עזרתו ותמיכתו הרבה של ד"ר ניצן, התרשמתי מאוד מן הדרך והצורה שבה ייצג את מדינת ישראל. הוא הקפיד על כל דבר, החל מן החובה להשתתף באופן פעיל בכל הדיונים וכלה בשמירה על התנהגות הולמת של החברים בישיבות עצמן ומחוצה להן.

הדייקנות, האמינות והשאיפה לשלמות עד כדי דאגה לכל פרט ופרט היו מאפיינים בולטים באישיותו. ד"ר ניצן זכה להערכה כללית של כל המשתתפים ובמיוחד זכורים לי

---

\* מנהל האגף למחקר שוטף, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

חילופי המחמאות והשבחים ההדדיים עם מנהל משרדי איס"א באיזור אסיה, שכל ההיכרות הקודמת ביניהם היתה באמצעות חילופי מכתבים, שאלונים, מסמכים ומחקרים, שד"ר ניצן הקפיד למלא ולשלוח, מתוך אמונה שמדינת ישראל רשאית להתגאות במערכת הביטחון הסוציאלי שלה ושמן הראוי להביאה לידיעת אומות העולם. הוא טיפח בשקדנות ובנאמנות קשרים בינלאומיים אלה וגדמה לי, שאת הפירות אנו ממשיכים לקטוף עד היום.

בשמונה-עשרה השנים האחרונות היה ד"ר ניצן יושב-המערכת של כתב העת בטחון סוציאלי, שלדעת רבים וטובים הוא אחד הביטאונים המקצועיים הטובים ביותר בתחום החברה והרווחה בארץ, אם לא הטוב שבהם. ד"ר ניצן אסף את החומר, פנה, לחץ ועודד את טובי החוקרים בישראל לתרום מזמנם ומכישורונם לכתב העת והכל נענו לבקשותיו, הרבה בזכות מעמדו בקהילייה המקצועית החברתית. אני תקווה שגם בעתיד נשכיל לשמור על דמותו המקצועית הגבוהה של כתב העת על-פי תפיסתו וגישתו של ד"ר ניצן.

לצד תפקידו בפרסומו של בטחון סוציאלי רבה היתה פעילותו ומעורבותו של ד"ר ניצן בקהילייה המקצועית החברתית. הוא נמנה עם מקימי האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, שעניינה איסוף מידע ומחקר בנושא הזיקנה והנחלתו לגורמים המקצועיים ולציבור הרחב והוא היה חבר בוועד המנהל של אגודה זו עד יומו האחרון. זכורים לי היטב מאמציו לרתום אותי לפעילות במסגרת האגודה וכדרכו, גם מאמצים אלה נשאו פרי ומוה שנים אני מכהן כחבר בוועד המנהל של האגודה. מקרה פרטי זה הוא דוגמה אחת מני רבות לתפיסתו של ד"ר ניצן, שאל להם לעובדי המוסד לביטוח לאומי, ובמיוחד אנשי ההגות שבהם, להסתגר בדלת אמותיהם, וגדולה היתה אמונתו שהידע והכישרון והיכולת המצויים במוסד יכולים לתרום לקידום מערכות הרווחה והמחקר בארץ. הוא עודד ללא ליאות את עובדי האגף למחקר ותכנון להעלות על הכתב את פרי הגותם ומחקריהם, ליטול חלק בכינוסים ובפורומים מקצועיים שונים, להרבות בהרצאות על נושאי הביטוח הלאומי במסגרות שונות ולחזק את שיתוף הפעולה בין שירותי הרווחה השונים. עיקרון זה של שיתוף פעולה היה נד לרגליו. הדבר בא לידי ביטוי בהתנהגותו היומיומית, ביחסיו עם חבריו לעבודה, בתרומתו העניפה לפיתוח מערכות המחקר הסטטיסטי וביכול העשיר של פרסומים מדעיים שזכו לבמות מכובדות ביותר בישראל ובמסגרות מדעיות בינלאומיות.

ד"ר ניצן בלט בכנותו, כטוהר כוונותיו, בנאמנותו הרבה לעמיתיו לעבודה ובמיוחד לממונים עליו, שלמרות שהיינו צעירים ממנו בגיל, כניסיון ובידע, כל פעולה שעשה הוא הקפיד להביא לידיעתנו ולקבל את הסכמתנו והכל — ברוח טובה ומתוך הערכה וכבוד הדדי.

אציל היה האיש בנועם הליכותיו. מעולם לא הרים את קולו ודבריו תמיד בנחת נשמעו. הוא היה מאגר עצום של דעת וניסיון בתחום הביטחון הסוציאלי ונחשב בר-סמכא בנושאי חברה ורווחה. דבריו, פרסומיו וכתביו הם מצבת-עד לפעולתו ולתרומתו.

לי אישית הוא היה בבחינת חבר ורע, שבפניו יכולתי לשפוך את שיחי, ותמיד נעניתו בעצה, בעידוד, במלה חמה. חבל על דאבדין.

# מדיניות כלכלית ומדיניות סוציאלית – שילוב והשלמה

מאת יורם גבאי\*

וכך הממשלה הופכת להיות הגורם המרכזי בהשפעה על מבנה המערכת הסוציאלית בישראל ועל איפיוניה. המדיניות הסוציאלית היא למעשה "ספח" של המדיניות הכלכלית והיא נועדה לתקן את התפלגות ההכנסות ואת התפלגות ההון במשק, הנובעות מן המדיניות הכלכלית ומגורמים נוספים (התפלגות ההון האנושי, גיל, וחק ועוד). מטרת הדברים שלהלן לאתר את הגורמים הבסיסיים במדיניות הכלכלית המשפיעים על התחלקות ההכנסות במשק ולעמוד על משקל המדיניות הסוציאלית כגורם המתקן התחלקות זו.

---

## מדיניות כלכלית

---

מאז ייסוד המדינה ראתה ממשלת ישראל במעורבות הממשלה במשק מרכיב עיקרי בעידוד הצמיחה הכלכלית. בשנות ה-50 התבטאה גישה זו בקשרים ישירים בין שרי האוצר והתעשייה ובין יזמים פרטיים בישראל ובחרוץ-לארץ, בעת שהממשלה סיימה להקמת מפעלים בדרך של מתן מענקים והלוואות ישירות ליוזם. שיטה זו מוסדה בהדרגה ובמרוצת התהליך זכתה להכרה

בחיבה הכלכלית וגם במבנה הפוליטי בישראל מקובל להבחין בין מדיניות כלכלית למדיניות סוציאלית. כך, לדוגמה, משרד האוצר, משרד המסחר והתעשייה ומשרד התיירות "מופקדים" על המדיניות הכלכלית, ואילו משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי – על המדיניות הסוציאלית. לדעתי, הבחנה זו היא מלאכותית לחלוטין. הן הממצאים האמפיריים והן התיאוריה הכלכלית מעידים, שבין שתי המערכות יש למעשה קשרי-גומלין הדוקים, וכל הבחנה מסוג זה היא טכנית מיסודה.

המדיניות הכלכלית של ממשלה כלשהי, ומדיניותה של ממשלת ישראל בכלל זה, היא הגורם בעל ההשפעה הדומיננטית על דמות החברה בשל ההשלכות הסוציאליות הנובעות ממנה.

באופן מדויק יותר ניתן לומר, שממשלת ישראל מעורבת באורח ישיר ובעקיפין כמעט בכל פעילות כלכלית המתרחשת בתחומי עידוד ההשקעות, המסים, פרמיות לייצוא, הגנות על היבוא ועוד. פעילות זו של הממשלה, אשר להלכה רק מעודדת פעילויות כלכליות שונות או מווסתת אותן, למעשה קובעת במידה רבה מאוד את אופי התחלקותם של ההכנסות ושל ההון בישראל

---

\* הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר.

המאמר מבוסס על הרצאה בכנס מנהלים של המוסד לביטוח לאומי, שנערך בדצמבר 1990.



סבור, שמדיניות זו משפיעה עליה לרעה. העברת מקורות ריאליים של המדינה לידי המעמד המנהל והיזם נעשתה בהכרח על חשבון שאר האוכלוסייה. אמנם העברה זו מתגלגלת כחלקה על מחירים ועל הפעילות הכלכלית והיא יכולה אף להביא לגידול הביקוש לגורם הייצור עבודה (ובאמצעותו לעליית שכר). אולם ה"גורם" הראשון המקבל את המענק או הזוכה להקלת מס נהנה בעצמו מתוספת עושר על חשבון שאר האוכלוסייה. מקבלי המענקים משפרים אפוא את מצבם יחסית לשאר האוכלוסייה וממילא נוצרת החמרה המתבטאת במדדי אי-השוויון.

הערכה זו מתבססת על מחקרי "תחולה" של מסים שנעשו בעולם ואשר סוכמו בידי ד"ר יוסף גבאי (גבאי, 1974; 1983). במחקרים אלה נבחנה השפעת מס החברות על התחלקות ההכנסות. לפי ממצאיהם, בטווח הקצר אין כמעט גלגול של המס למחירים ולפעילויות אחרות וממילא משלמים את המס בעלי החברות, היזמים והמנהלים. על סמך המחקרים מועלית הטענה, שגם בטווח הארוך יש רק גלגול חלקי של המס על המחירים. אמנם אפשר שהמס יגרום שינויים בהקצאת ההון בין הענפים השונים (מעבר של הון מתעשיות שבהן יש מס גבוה לתעשיות שבהן יש מס נמוך) ולפיכך תהיה גם השפעה על מחירים אחרים, אך עיקר המס מוטל על כתפיהם של משלמי המס הראשונים.

משמעות המסקנה במישור התיאורטי והאמפירי היא, שמענקים והקלות במס הניתנים למעמד היזם מגולגלים לעתים "קדימה" ומשפיעים על מחירים יחסיים ואף על ביקוש יחסי לעובדים, אך חלק נכבד של המענקים ושל ההקלות נשאר בסופו של דבר בידי המעמד היזם ומשפר את מצבו יחסית לשאר האוכלוסייה. מובן מאליו, שכל צעד של מתן מענק או הקלת מס

ולמעמד בחקיקה מפורטת בדמות חוק עידוד השקעות הון ובהקלות ספציפיות בתחומי האשראי והמיסוי שניתנו ליזמים, למשקיעים מקומיים ולמשקיעי חוץ. במקביל נקבעו מערכות שלמות של ויסותים משקיים, כולל הגנה מורחבת על הייצור המקומי, פרמיות ליצואנים, סיוע ישיר ועקיף למפעלים במצוקה ושלא במצוקה ועוד.

המערכת הכלכלית וכן זו הפוליטית מיסודו פעילויות ישירות רבות שביצעו הממשלה או הממסד הפוליטי. כך הוקמו חברות ממשלתיות, חברות הסתדרותיות ומערכות הנתונות בפועל בחסותה הישירה או העקיפה של הממשלה, כגון מערכת האנרגיה, התעשיות הביטחוניות המספקות את ביקושי הצבא ומשרד הביטחון ועוד.

בעת ובעונה אחת קיבל גם המגזר הפרטי הגנה מוסדית בהיקף נכבד, תחילה באמצעות מכסי הגנה על היבוא ולאחר מכן באמצעות הגבלות מינהליות, ששמרו על הייצור המקומי מפני תחרות רחבה בחוץ-לארץ. זאת ועוד, המדיניות הכלכלית העלתה על נס את סבסוד ההון ונתנה לו עדיפות ברורה על-פני גורם הייצור: העבודה. עלותו של הגורם האחרון הוגדלה מאוד, בין באמצעות מסים ובין באמצעות מערכות תשלומים בצורת הפרשות סוציאליות.

---

### תוצאות חברתיות של המדיניות הכלכלית

---

כשבאים לבחון את התוצאות החברתיות של המדיניות הכלכלית בישראל, השאלה האמפירית העיקרית המתעוררת היא, כיצד השפיעה המדיניות של מתן עידוד לעסקים וליזמים על התחלקות ההכנסות במשק. אני

סות בשוק העבודה בישראל, הן לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והן לפי מפקד קד ההכנסות של מינהל הכנסות המדינה, מעלה, שמידת אי-השוויון בהכנסות ברוטו בישראל גדולה מאוד והיא עולה על המקובל במדינות מערב וצפון אירופה. יחד עם זאת, אי-השוויון קטן יותר מאשר בארצות הברית. אי-השוויון בולט בעיקר באוכלוסיית השכירים עצמה. ככלל, המאון העליון מקבל 9% עד 10% מן ההכנסה הלאומית, בשעה שהעשירון העליון זוכה ב-40% מן ההכנסות ברוטו. כאמור, אי-השוויון מקורו במידה רבה במדיניות הישירה של הממשלה, והוא נובע מן הגורמים המפורטים להלן:

1. הממשלה העדיפה לעודד את הצמיחה בעיקר באמצעות סבסוד ישיר של המעמד היזם. מכוח מדיניות זו הועברו משאבים כספיים רבים ליזמים והדבר פגע בהתחלקות ההכנסות (בדיון זה לא אתייחס לשאלה האם הפעילות האמורה היתה יעילה או לא יעילה במונחי מטרת הצמיחה, אלא רק בהשלכותיה על התחלקות ההכנסות).

אמנם עקרונות המדיניות הנדונה באו לידי יישום עוד בשנות ה-50 וה-60, אך הם מקובלים לא פחות גם היום. כך, למשל, צעדי המקרו האחרונים שנקטה הממשלה כוללים הפחתת עלויות העבודה של המגזר העסקי כולו בסכום של 1.2 מיליארד ש"ח, פחת מואץ של 100%, אשר משמעותו הפיסקלית בשנת 1991 היא 400 מיליון ש"ח לפחות, והפעלת מערכת רחבה של ערבויות מדינה.

במקביל ננקטים צעדים רבים אחרים לעידוד יזמים, כגון בנושאי מחקר ופיתוח, השתתפות בהוצאות מעסיקים ועוד. ייתכן שמבחינה כלכלית יעיל יותר למקד את המאמצים ביזמים, ולא בעובדים שכירים — שאלה זו שנויה במחלוקת — אך

משפיע בצורה שונה על התחלקות ההכנסות (בהתאם לגמישויות הביקוש וההיצע של מוצרים וגורמי ייצור), אך בכל מקרה נשאר חלק גדול בידי "המקבלים" הראשוניים של ההטבות.

דוגמה אקטואלית למדיניות המשפיעה באופן ממש על התחלקות ההכנסות במשק, אך החסרה כמעט כל אפקט כלכלי על משתנים כלכליים אחרים, היא הצעת החוק לפיה תשתתף הממשלה בשכר העובדים "החדשים" המועסקים במגזר היצרני. המודל הכלכלי הקינסיאני מוכיח, שברמת ביקושים מצרפיים נתונה, גידול מלאכותי במספר המועסקים אינו משפיע לאורך זמן על שיעורי התעסוקה והאבטלה במשק. לפי התיאוריה, הגדלה מלאכותית מסוג זה יכולה ליצור תחלופה בין עובדים ותיקים וחדשים, אך לא יותר מזה.

זאת ועוד, במציאות הכלכלית הצפויה בישראל יהיה בכל מקרה גידול אוטומטי במספר המועסקים והשתתפות הממשלה בשכר תביא להעברת סכומי כסף גדולים לידי המעסיקים, ללא הגדלה נוספת בתעסוקה. העובדה, שהצעה זו מכונה יוזמה כלכלית גורמת לכך, שהשדולה הסוציאלית אינה ערה להשפעותיה של התחלקות ההכנסות ובשל כך היא אינה מתייחסת אליה. יישום ההצעה יביא לשחיקה של התחלקות ההכנסות במשק, בלי שהמערכת השלטונית או החברתית תחוש בכך. יש לציין, שגם אם יש לצעדים מסוג זה השפעה כלכלית חיובית כלשהי, צריך לשקול את היתרון הכלכלי לעומת ההשפעה הסוציאלית השלילית ולקבוע עמדה בהתאם לשני סוגי ההשפעות הללו במשולב. כאמור, חלק נכבד מן השינוי בהתחלקות ההכנסות בישראל הושפע מן המדיניות האמורה והממצאים האמפיריים אכן מעידים על התחלקות זאת.

ניתוח הממצאים בעניין התפלגות ההכנסות

ממשיכים לקבל שכר נמוך התואם את רמתם המקצועית הנמוכה יחסית.

3. סעיפי מדיניות נרחבת, שתכליתה הגנה על הייצור המקומי, בצד מערכות כלכליות שלמות הפועלות על בסיס העיקרון של Cost Plus איפשרו לפירמות רבות ליהנות מרנטה כלכלית ה"ניתנת" למעשה ליזמים ולמנהלים השכירים. ב"בזמן" כפופים" יתר העובדים לתחרות כלכלית חופשית שמשמעותה רמות שכר והכנסה נמוכות יחסית. להסדרים אלה יש משקל מכריע ביצירת פערי שכר גבוהים ביותר בין מנהלי הפירמות המוגנות (כולל חברות מונופוליסטיות בתחומי האנרגיה, המזון, התעשייה הביטחונית ותעשיות אחרות) ובין העובדים הפשוטים. הנתונים מעידים על כך בבירור כשמדובר בתעשייה (לפי-רוט ראה: גבאי וגל, 1987).

4. הקלות המיסוי הספציפיות החלות על חברות שונות (מסגרות של חוק עידוד השקעות הון, השקעות חוץ וכללי פחת) מביאות גם הן להרעה בהתפלגות ההכנסות במשק. זאת — עקב המתאם הברור בין רווחי החברות ובין הכנסותיהם של בעלי החברות ושל המנהלים. קשר חד-משמעי וישיר יותר להתפלגות ההכנסות יש (א) לפטור האפקטיבי הניתן היום לכל הריבית על חיסכון ארוך-טווח, ו-(ב) לפטור הניתן למעשה (גם אם לא בצורה פורמלית) לרווחים של חברות בעלי-שליטה על פעילותם בבורסה ולפטור הפורמלי הניתן לרווחי פרטים בבורסה. לדעתי, התפלגות ההון בישראל עוד פחות שוויונית מהתפלגות ההכנסות מיגיעה אישית, וממילא פטור על רווחי הון "תורם" לאי-השוויון הכללי במשק. ממצאי סקר הוצאות המשפחה בישראל מוכיחים הלכה למעשה שיש תחולה גרוסיבית חריפה של פטורים או הקלות מס על הכנסות מהון. לש-

ההשלכות שיש לכך על התחלקות ההכנסות הן בוודאי גדולות ביותר, שכן סכומי כסף ומקורות בהיקף גדול מאוד מופנים ישירות ליזמים ולמנהלים.

בצלן של החלטות מקרו-כלכליות אלה מתגמדת למעשה משמעותם הכספית של הנושאים החברתיים הנתונים היום בוויכוח: קיצבת ילד שני או הקריטריונים בחוק ביטוח סיעוד, המסתכמים בעשרות מיליוני ש"ח ולא במאות מיליונים. אולם, מאחר שמעצבי המדיניות הסוציאלית משקיעים את מירב זמנם בדיון על צעדים סוציאליים "טהורים", בדרך כלל הם מתעלמים מצעדים כלכליים, שהשפעתם על התחלקות ההכנסות גדולה בהרבה.

2. באורח מסורתי הממשלה רואה בהטלת מסים על הון ובהכבדה של השכר אמצעי מדיניות המעודדים צמיחה. גם בסוגיה זו אין בכוונתי להתייחס להיבט הכלכלי הטהור, כלומר להשלכות הכלכליות של העדפת גורם ייצור אחד על-פני משנהו. אסתפק אפוא בהשפעתם הברורה של אמצעים אלה על התחלקות ההכנסות ועל התפלגות הידע המקצועי. יאמר אפוא, שכל חוקי עידוד ההשקעות נותנים למשקיע תמורה כלכלית גדולה ומעניקים עדיפות לתהליכי ייצור עצמי המבוסס על הון על-פני תהליכי ייצור עצמי המבוסס על עבודה מתוחכמת, שעליה מוטלים מסים והיא כרוכה בעלויות כבדות אחרות. התוצאה הכלכלית היא התעשרות היזמים והמנהלים מקבלי הסיוע על חשבון יתר העובדים, שכירים כעצמאיים, שאינם מקבלים סיוע אפקטיבי. מתן תמריץ שלילי לגורם הייצור — העבודה — מקטין את מידת הכדאיות הכלכלית שמפעל נהנה ממנה כפרי השקעה בהון אנושי, והעובדים הבלתי מיומנים בהכרח

בשנים 1985–1989 אנו עדים דווקא לשיפור בהתחלקות ההכנסות ברוטו. זאת – מצד אחד כתוצאה מהאטת האינפלציה ומצד שני עקב משבר הפירמות הגדולות, שהקטין את הכנסות המנהלים מ-12% ל-9% מן ההכנסה הלאומית. ירידה מקבילה נצפתה גם בעשירון העליון. התקופה היחידה, שבה היתה לשינויים במדיניות הסוציאלית השפעה דומיננטית חיובית על התחלקות ההכנסות היתה בשנים 1968–1975. בשנים אלה נעשתה עבודת חקיקה חדשה, מעמיקה ורבת היקף, בתחומי קיצבאות הזיקנה, קיצבאות הילדים, חוק הנכות ועוד. אולם גם בתקופה זו נבע השיפור בהתחלקות ההכנסות גם משינויים חיוביים שחלו בשוק העבודה (עמיר, 1989).

לסיכום, המדיניות הסוציאלית מילאה תפקיד חיובי בתחום התחלקות ההכנסות (לפירוט ראה הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי). אולם השינויים העיקריים שחלו בתחום זה במשך כולו נבעו ממדיניות כלכלית או משינויים בהתפלגות הידע המקצועי, ולא משינויים בחוקים ובתקנות סוציאליות, שהיו מצומצמים יחסית.

---

### מס ההכנסה והתחלקות ההכנסות

---

מס ההכנסה משמש בישראל גורם חשוב ב"תיקון" הרגרסיביות בהתחלקות ההכנסות ברוטו. נתוני המפקד שערך מינהל ההכנסות מעידים, שבעוד שהעשירון העליון נהנה מ-40% מן ההכנסה הלאומית, הוא משלם קרוב לשני-שלישים מתקבולי מס ההכנסה (אכן שושן, גבאי וקופ, 1985). עד שנת 1987 הצליח מס ההכנסה לשפר את התחלקות

לושת העשירונים הנמוכים אין למעשה כל הכנסה מריבית ודיווידנדים, ואילו הכנסות העשירון העליון מסוג זה גדולות פי 1.2 מהכנסות כל שאר העשירונים במשק (סקר הוצאות המשפחה 1986/7, עמ' 38), ובהכרח יש לפטורים ולהקלות המס השלכות שליליות מאוד על התחלקות ההכנסות במשק. עובדה זו מקבלת משנה תוקף בהתחשב בהיקף הגדול של הפקדונות ושל תוכניות החיסכון בישראל.

לסיכום, המדיניות הכלכלית שאימצה הממשלה במרוצת העשורים האחרונים תרמה מצד אחד לעידוד הצמיחה לכאורה, אך מצד שני גרמה בפועל הרעה בהתפלגות ההכנסות וההון במשק. כאמור, אין בכוונתי להתייחס כאן לשאלה האם עידודי הון ממריצים צמיחה יותר מעידודי עבודה. אנו יוצאים מ"הנחה" תיאורטית, שהיתה מקובלת על כל ממשלות ישראל, לפיה יש מתאם חיובי מסוג זה, אף-על-פי שהדבר לא הוכח.

---

### מדיניות סוציאלית בישראל

---

המדיניות הסוציאלית נקבעת בישראל כנספח להשפעות של המדיניות הכלכלית על המערכת הסוציאלית. בחינה היסטורית מעלה, לדעתי, שלהיבטים הכלכליים היתה השפעה גדולה בהרבה מזו שהיתה למדיניות הסוציאלית כשהיא לעצמה.

בשנים 1950–1967 גדלו ממדי אי-השוויון במשק פי שניים (לפירוט ראה: פישלזון ויוכטמן, 1976), וזאת כמעט אך ורק בגלל שינויים שחלו בהתפלגות ההון האנושי ובעקבות המדיניות הכלכלית, ולא מחמת המדיניות הסוציאלית. הוא הדין גם בשנים 1976–1990.

השני למשפחה שהכנסת ראשה עולה על 150% מן השכר הממוצע במשק. יש להדגיש, שכמותם של גורמים אלה וגם תחולתם אינן גדולות, אולם הדבר מעיד על שיטת מס פרוגרסיבית מאוד כשמדובר בנישומים בודדים כבסיס, אך על פרוגרסיביות פחותה כשמדובר ביחידה משפחתית כבסיס (אבן שושן, גבאי וקופ, 1985).

### סיכום ומסקנות

עידן העלייה, שאנו נמצאים בעיצומו, גורר אחריו צעדי מדיניות ממשלתית המיועדים לעודד את הצמיחה. לדעתי, יש לבחון כל צעד בקפידה רבה לא רק מבחינת השלכותיו הכלכליות, אלא גם מבחינת השלכותיו הסוציאליות.

תפקיד המדיניות הכלכלית יהיה למצוא אופטימיזציה ערכית וכלכלית בין המימד של קצבי צמיחה רצויים ובין התפלגויותיהם הצפויות של ההון ושל ההכנסות בישראל, אשר יבטאו את המבנה הסוציו-אקונומי של החברה הישראלית בשנים הקרובות.

ישראל צריכה לבחון אופטימיזציה זו בכמה ממדים:

1. האם מדיניות של עידוד הון חיובי ומיסוי כבד של עבודה הוא אכן המכניזם האופטימלי לצמיחה כלכלית.
  2. מה הן ההשלכות של כל אחד מצעדי המדיניות הכלכלית על התחלקות ההכנסות במשק.
  3. מהו המכלול ומה המינון של הצעדים הרצויים לאופטימיזציה של צמיחה ושל התחלקות ההכנסות.
- להערכתנו, הפרדה גמורה בין המדיניות הכלכלית ובין המדיניות הסוציאלית והמשך

ההכנסות ב-13% בערך (שיפור שהתבטא במדד ג'יני). באותה שנה בוצעה הרפורמה במס ההכנסה, שהקטינה את הפרוגרסיביות בתחולת המס (שיפור של 11% בערך לפי מדד אי-השוויון האמור).

אבל גם אחרי הרפורמה של שנת 1987 מס ההכנסה המקובל במדינת ישראל הוא עדיין אחד המובילים בעולם המערבי בתחולתו הפרוגרסיבית החיובית. יחד עם זאת, הרפורמה שהונהגה במס בשנת 1990 העלתה במידה רבה את סף המס והיום בערך 45% ממקבלי שכר משוחררים מכל מס ישיר.

למרות נתונים אלה מערכת המס בכללותה אינה כה פרוגרסיבית, משום שמשקל המסים העקיפים בישראל (באחוז מן התל"ג) הוא בין הגבוהים בעולם המערבי. תחולתו של סוג זה של מסים ממילא רגרסיבית ברוב המקרים (להוציא מסים על רכב).

כשנערך ניתוח לפי יחידה משפחתית (בשונה מניתוח על בסיס הנישום הבודד), הפרוגרסיביות של מערכת המס הישיר שוב נמצאה פחותה. שיטת המס המבוססת על הנישום הבודד יוצרת פער ממוצע של 40%—50% בנטל המס בין משפחה שבה רק אחד מבני הזוג עובד ובין משפחה שבה שני בני הזוג עובדים, כאשר הכנסות שתי המשפחות דומות. בן הזוג השני (העובד מחוץ לבית) נהנה מסף מס ומשיעורי מס נמוכים משום שאין חיבור הכנסות משפחתי. זאת ועוד, הפרוגרסיביות הנקבעת על בסיס היחידה המשפחתית נפגעת גם בשל הקריטריון הסלקטיבי שעל-פיו מוענקות קיצבאות הילדים. עקב הקיצוץ בקיצבאות משפחה מן המעמד הבינוני שיש לה שני ילדים, משלמת לעתים מס דומה לזה שמשלם זוג בעל הכנסה דומה שאין לו ילדים. לפי החוק הנוכחי בוטלה קיצבת ילד ראשון למשפחה שהכנסת ראשה עולה על 95% מן השכר הממוצע במשק ובוטלה קיצבת הילד

בעניין זה, שיתבססו על ממצאים אמפיריים שעלו בעולם המערבי. המחקרים צריכים להיעשות בעיקר בשני תחומים:

1. השפעת מתן מענקים לפירמות וליזמים (כולל אשראי מסובסד) על התחלקות ההכנסות במשק. על המחקרים בתחום האמור לבחון את נושא הגלגול והתחולה, הן באשר להתחלקות ההכנסות והן באשר למחירים יחסיים ולביקוש לגורמי ייצור.
  2. השפעת הקלות מס מסוגים שונים (הורדת מס חברות, פחת מואץ, הקטנת עלויות ביטוח לאומי ועוד) על התחלקות ההכנסות וממילא גם על המחירים ועל הפעילות הכלכלית.
- מחקרים משלימים אלה יאפשרו ליצור מיזוג של מדיניות כלכלית עם מדיניות סוציאלית במישור העיוני ובמישור הביצועי.

המגמות הנוכחיות יביאו להרעה בהתחלקות ההכנסות במשק בתקופה הקרובה, לפחות עד לרגע שבו יאפשר המבנה המקצועי של העולים שיפור במצבם היחסי בשוק העבודה. המסקנה הנובעת מכך היא, שרצוי מאוד שכל צעד מצעדי המדיניות ייבחן מכאן ולהבא בשני הממדים גם יחד וההחלטות הכלכליות יתקבלו בהתאם לכך הן באשר להיקפן והן באשר למינון היחסי שלהן. עלינו להימנע ממצב, שבו המדיניות הסוציאלית תהיה רק "שובל" של מדיניות הצמיחה, או מעין טלאי שידבק על מדיניות זו, היוצרת אי-שוויון כלכלי.

הפעלת המדיניות האמורה מחייבת ביצוע ושילוב של מחקרים כלכליים לשם בחינת תחולתם של צעדי מדיניות שונים על התחלקות ההכנסות, או לשם קביעת הנחות

## ביבליוגרפיה

- אבן שושן, אורית, גבאי, י' וקופ, י', "התחולה המשפחתית של הכנסות ומסים", רבעון לכלכלה, מס' 127 (דצמבר 1985).
- גבאי, יוסף, תחולת המסים על המשפחות בישראל (חיבור לקבלת התואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, אוקטובר 1974).
- גבאי, יוסף, ההשלכות החברתיות של המדיניות הפיסקלית, המרכז לחקר המדיניות החברתית, ירושלים, אוקטובר 1983.
- גבאי, יורם וגל, שמעון, "שכר, מיסוי ועלויות במפעלי התעשייה בישראל", רבעון לכלכלה, מס' 132 (1987).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1986/7, חלק ג', סדרת פרסומים מיוחדים מס' 853.
- עמיר, ש', "מבנה השכלה והפרשי שכר בכוח העבודה בישראל בשנות ה-70", בתוך: י' בן-פורת (עורך), המשק הישראלי — חבלי צמיחה, עם עובד ומכון פאלק, תל-אביב-ירושלים, 1989.
- סישלזון, ג' ויוכטמן, ש', "לבעיית אי השוויון בחלוקת ההכנסות בישראל", רבעון לכלכלה, מס' 65-66 (יוני 1976).

# המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידיאולוגי

מאת פרופ' אברהם דורון\*

מבוא

מה שכבר קרה, או הוצהר שייעשה, בתוכן-ניות אלה הוא כדלהלן: ראשית, בשנים האחרונות בוטלו קיצבאות הילדים האוניברסליות בגין הילד הראשון והילד השני (במשפחות עם שלושה ילדים או פחות) ותוכניותיה המוצהרות של הממשלה הן לבטל לחלוטין בשנת 1991 את אופייה האוניברסליסטי של התוכנית ולהתנות את תשלומי כל קיצבאות הילדים במבחני אמצעים או הכנס. שנית, הממשלה מתכננת קיצוצים ושינויים רציניים בתוכנית ביטוח האבטלה במטרה להקשות הרבה יותר על המובטלים לקבל תשלומי דמי אבטלה וגם להקטין במידה ניכרת את שיעורי דמי האבטלה המשולמים למובטלים. שלישית, באמתחתה של הממשלה יש תוכנית לבטל את הבסיס האוניברסליסטי של תוכנית ביטוח הזיקנה ולהפוך תוכנית זו בעיקרה לתוכנית סעד לקשישים, לפיה תשולמנה קיצבאות הזיקנה רק לעניים ועל בסיס של מבחני הכנסה.

נוסף לכך, שיטת המימון של מערכת הביטוח הלאומי בכללותה עברה שינוי מרחיק לכת. במקום שיטת המימון המסורתית, שבה חולק נטל דמי הביטוח בין שלושה גורמים: העובדים, המעסיקים והממשלה, החליטה הממשלה לבטל למעשה את השתתפות המעסיקים בתשלום דמי הביטוח.

לפני חמש שנים פרסמתי מאמר ובו הבעתי את דעתי, שמדינת הרווחה בישראל עומדת על פרשת דרכים; העליתי אז ספקות אם מדינת ישראל תהיה מוכנה להמשיך ולקיים את רעיון מדינת הרווחה ולהבטיח לו את התמיכה האינטלקטואלית, המוסרית והחומרית הדרושה (Doron, 1985). כיום נראה, שישראל הכריעה בנושא זה והיא נמצאת בתהליך של שינויים מוסדיים שיפרקו בהדרגה, אם לא לחלוטין, את הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה בישראל, דהיינו את מערכת הביטחון הסוציאלי שלה.

העובדות בשטח הן, ששלוש התוכניות המרכזיות של הביטוח הלאומי – ביטוח זיקנה, ביטוח אבטלה וקיצבאות הילדים – כבר נמצאות, או שהן צפויות להימצא בשנים הבאות, בתהליך של נסיגה מבנית רצינית. תוכניות אלה הן לכ-לבה של מערכת הביטוח הלאומי בישראל והן נחשבו ההישג העיקרי של מדינת הרווחה הישראלית, אלא שבשנים האחרונות הן הפכו להיות יעד עיקרי למתקפה פוליטית חריפה והן מצויות בעיצומו של תהליך קיצוצים רציניים או בסכנה של פירוק למעשה.

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

סוציאלי צנועה למדי והיא נמוכה במידה רבה בהשוואה לזו של הארצות המפותחות. במחצית הראשונה של שנות ה-80 היתה ההוצאה הלאומית לביטחון סוציאלי בערך 15% מן התוצר הלאומי הגולמי של ישראל. רוב המדינות המפותחות באירופה הקדישו באותו זמן למעלה מ-25% מן התל"ג שלהן לפריט זה של ההוצאה שלהן. אפילו ארצות הברית, המפגרת במדיניות הרווחה שלה אחר מדינות אירופה, הוציאה על ביטחון סוציאלי 13.6% מן התל"ג שלה (Simanis, 1990).

המפנה במדיניות איננו משקף, לפיכך, רק את האילוצים התקציביים הנוכחיים, או גבול כלכלי נתון כלשהו (Weir, Orloff & Skocpol, 1988, p. 5). התשובה מצויה יותר בעולם של האידיאולוגיות המשתנות. מבחינה אידיאולוגית המפנה משקף את נטישתן של האליטות השליטות בישראל את תוכנית הפעולה הסוציאל-דמוקרטית הפרו-גרסיבית (או הליברלית, במונחים אמריקניים) בחיים המדיניים והחברתיים, בחלוקת עמדות הכוח ובשאיפות לרפורמה חברתית. תוכנית פעולה פוליטית פרוגרסיבית זו היתה הכוח המדריך והמניע, גם אם לא תמיד בפועל, בזירה הפוליטית הישראלית מאז הימים של לפני קום המדינה ועד תחילת שנות ה-70, והיא מילאה תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניותה החברתית של המדינה.

את מקומה של תוכנית פעולה זו תפס בשנים האחרונות קפיטליזם שמרני בעל אוריינטציה צרכנית, שהמאפיין העיקרי שלו הוא מתן עידוד לבני האדם לדאוג לסיפוק מאווייהם האישיים הפרטיים. את תוכנית הפעולה הפוליטית לשנות ה-90 ניתן לתאר אפוא כניצחון המדיניות של פריבטיזם ואי-שוויוניות (Skocpol, 1989). הכוונות להביא לנסיגה מבנית במערכת הביטחון הסוציאלי במדינה משקפות בעיקרו של דבר שינוי בסדר היום הפוליטי. הנחות היסוד של סדר

להלכה, הונהג שינוי זה במסווה של צורך להקטין את עלויות העבודה וברוך זו להגדיל את כושר התחרות של התעשייה הישראלית בשווקים בינלאומיים. הממשלה אפילו הסכימה להחזיר לביטוח הלאומי מכספי התקציב הרגיל של המדינה את ההכנסות שאבדו לו מתשלומי הביטוח של המעסיקים.

ואולם, בפועל שינה היפוך זה לגמרי את האופי הביטוחי של כל מערכת הביטוח הלאומי. במקום שהיה ממומנת ממקורות עצמיים שלה, היא הפכה להיות בעיקרה למעין תוכנית סעד מסורתית התלויה לקיומה בתמיכת הממשלה. בכך נזרעו זרעי ההרס שלה בעתיד. בזמנים שבהם פותחים המשאבים של המגזר הציבורי, אין ספק שהממשלה לא תהיה מוכנה לשאת לאורך ימים בנטל עלותה של מערכת מקיפה של תשלומי גיי-מלאות שעיקר המימון שלה צריך לבוא מן התקציב הרגיל של המדינה. המגמה הרווחת לקצץ בהוצאה הציבורית תחיש בסופו של דבר את תהליך הצמצום והפירוק של התוכניות השונות של הביטחון הסוציאלי, תהליך שכפי שצוין לעיל, כבר הוחל בו.

השאלה היא, כיצד ניתן להסביר את המפנה הקריטי הזה במדיניות הביטחון הסוציאלי של ישראל. מדינת הרווחה מעולם לא נהנתה בישראל מתור הזהב, כפי שקרה בחברות מתועשות מערביות אחרות. לאחר שלושים שנה של ויכוחים וחילוקי דעות פוליטיים ממושכים רכשה לעצמה ישראל בשנות ה-70 את המאפיינים הבסיסיים של מדינת רווחה מודרנית, במיוחד בתחום הביטחון הסוציאלי. מה הביא אפוא בשנים האחרונות לשינוי כה דרסטי בגישתה של ישראל למדיניות הביטחון הסוציאלי שלה?

למרות הגידול ברמת ההוצאה לביטחון סוציאלי מאז שנות ה-70, גידול שהיה גם מנת חלקן של רוב הארצות האחרות, נשארה ההוצאה הכוללת של ישראל על ביטחון



של האוכלוסייה העובדת יופעלו באמצעות מקומות העבודה האינדוידואליים והמגזר הפרטי, וזאת על בסיס של הישג ומעמד בעבודה, פריון ותפוקה. לעומת זאת, הקבוצות החלשות באוכלוסייה העובדת תצטרך לרכוש לדאוג לעצמן, כאשר מובטחת להן הגנה ציבורית מינימלית בלבד המוגשת על בסיס של נזקקות ומבחני אמצעים והכנסות (Skocpol, 1989).

המשמעות הפוליטית של מפנה זה במדיניות החברתית היא בהעברת הדגש ממדיניות ביטחון סוציאלי ציבורית וכללית ומיקודה במקום העבודה האינדוידואלי כמקור העיקרי של ביטחון הכנסה. הפירוש המעשי של שינוי זה יהיה בכך שהקבוצות האמידות ביותר בקרב האוכלוסייה העובדת תוכלנה להמשיך ולקיים ואף להגדיל את הגימלאות הנדיבות של הביטחון הסוציאלי שהצליחו להשיג לעצמן, בעוד שחלק הארי של האוכלוסייה העובדת יגלו שהקיציבאות הצנועות שלהם ושאר הגימלאות נשחקו.

שתי דוגמאות מן המציאות העכשווית עשויות להמחיש את השפעתה של מגמת מדיניות זו. קבוצת העילית של העובדים במגזר הציבורי, הידועים בשם "העובדים הבכירים", הצליחה להשיג לעצמה טיפול רפואי בלתי מוגבל מחרץ להסדרי ביטוח הבריאות הציבוריים הקיימים באמצעות קופות החולים. העלות של טיפול רפואי פרטי זה מכוסה כמלואה בידי מעסיקיהם, היינו, ברוב המקרים, הממשלה. מאידך גיסא, שירותי הרפואה הציבוריים לכלל האוכלוסייה משוועים למשאבים, פועלים תחת איום מתמיד של קיצוצים ותוך מאמצים בלתי פוסקים להטיל תשלומים על כלל הציבור בעד שימוש בקשת רחבה יותר של השירותים האלה ולהגדיל את התשלומים שהונהגו זה מכבר. אותה קבוצת עילית של העובדים הבכירים הסדירה לעצמה גם תנאי פרישה

היום הפוליטי החדש הזה באו על ביטוי המלא בחבילה החדשה של צעדים כלכליים וחברתיים שהכריזה עליה הממשלה בסוף חודש ספטמבר 1990. שר האוצר, יצחק מודעי, ניסה אפילו לטעון, שהתוכנית, שהוא היה היוזם שלה, יש בה משום "בשורה כלכלית" לעתידה של המדינה (מדריך לתוכנית הכלכלית, מעריב, 14 לספטמבר 1990), אולם עיון בתוכנית מגלה על נקלה שכוונתה לצמצם באופן רציני את התערבות הממשלה בהיקף ההגנה הקולקטיבית המובטחת היום לקבוצות גדולות של האוכלוסייה.

מגמות מדיניות חדשות אלה משקפות לא רק את נטישת תוכנית הפעולה הפוליטית הפרוגרסיבית, אלא גם נסיגה רצינית במחשבה הכלכלית. המחשבה הכלכלית ששימשה קו מנחה למדיניות החברתית והכלכלית של ישראל עד שנות ה-80 היתה בעיקרה קינסיאנית באופייה. מה שהינחה מדיניות זו היתה מחויבות לקידום צמיחה כלכלית באמצעות שמירה על רמת תעסוקה גבוהה, שיעורי מיסוי והוצאה ציבורית גבוהים וקיום מערכת מקיפה של ביטחון סוציאלי. המחשבה הכלכלית המוניטריסטית, השמרנית במהותה, שבאה במקומה, מחויבת להקטין את ההוצאה הציבורית ולפעול למען עידוד הצמיחה באמצעות הורדת מסים ומייצבי תקציב אחרים. בפועל, היא מתירה רמות אבטלה גבוהות כאמצעי לצמצום עלויות העבודה ולחזיון משמעת העבודה בקרב האוכלוסייה.

בכל הנוגע למערכת הביטחון הסוציאלי, המחשבה הכלכלית החדשה המנחה את סדר היום הפוליטי הנוכחי של ישראל מעוניינת ביסודה להביא למרגינליזציה של מערכת הביטחון הסוציאלי הציבורית הקיימת ולהפכה למוסד המספק את צרכיה של אוכלוסייה שיוורת ענייה וקטנה בלבד. הסדרי הביטחון הסוציאלי עבור הקבוצות החזקות

עושות מאמץ גדול להסביר את השינוי במדיניות במונחים של יעילות ואפקטיביות וברצון לעשות את מערכת הביטחון הסוציאלי לא רק יעילה ואפקטיבית יותר, אלא גם פרוגרסיבית יותר מבחינה דיסטריבוטיבית. הטיעון שלהן הוא, שהיעד הדיסטריבוטיבי הפרוגרסיבי ניתן להשגה באמצעות "מיקוד" (Targetting) של תשלומי גימלאות הביטחון הסוציאלי לנזקקים בלבד ושל הימנעות מתשלום גימלאות אלה לקבוצות האוכלוסייה שמצבן שפיר יותר. לאמיתו של דבר, ביעדים אלה עצמם המדיניות החברתית החדשה לוקה בסתירות חמורות וחושפת את ההנחות השמ"ניות העמוקות המונחות ביסודה. מאחורי המסווה של רטוריקה רדיקלית הכוונה האמיתית היא לשוב לשיטה של סיוע לעניים, למעין גירסה מודרנית של חוקי העניים, המחזירה לשימוש את הטכניקות הישנות של הרתעה, מבחני אמצעים והטלת סטיגמה ונחיתות.

דוגמאות אחדות למדיניות "מיקוד" כזו שהונהגה לאחרונה מראות בבירור את הסתירות בין היעדים המוצהרים כביכול ובין התוצאות בפועל. באמצע שנות ה-80 בוטל התשלום של קיצבת הילדים האוניברסלית עבור הילד הראשון ובמקומה אמורה היתה להשתלם הקיצבה הזאת למשפחות בעלות הכנסה נמוכה בלבד, על בסיס מבחן הכנסה. למעשה, קבלת הקיצבה החדשה בעד הילד הראשון על-פי מבחן הכנסה הפכה להיות עבור רוב המשפחות בעלות הכנסה הנמוכה סיוט ביורוקרטי. משפחות עובדים אינן יכולות אפילו לפנות למוסד לביטוח לאומי ולתבוע את הקיצבה הזאת. הן תלויות לחלוטין בתסדי המעסיק שלהן בכל הנוגע לתשלום הקיצבה כאשר זה חייב לעשות זאת על בסיס שכרו של הגבר המפרנס במשפחה. כפי שאפשר היה לחזות מראש, מדיניות זו של "מיקוד" הוכיחה את עצמה כבלתי

חכמות פנסיה מופלגים ונדיבים ביותר. כל זאת, בתקופה שבה המדיניות הקיימת מבקשת לא רק לבטל למעשה את קיצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי, כפי שכבר צוין, אלא להביא לצמצום ניכר בתוכניות הפנסיה התעסוקתיות המעניקות הגנה לעת זיקנה למרביתה של האוכלוסייה העובדת (שרוני, 1990).

ההשפעות החברתיות המפלגות של מדיניות זו ברורות לחלוטין. הן נותנות עידוד לפרגמנטציה של האוכלוסייה העובדת ומביאות להיווצרות חלוקה מעמדית חדשה בתוכה. החלוקה המעמדית החדשה מבוססת על רכוש חדש שנצבר בצורת גימלאות תעסוקתיות הנלוות לעבודה, כגון זכויות פנסיה, טיפול רפואי פרטי, שכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה והטבות דומות אחרות. אין ספק, שמדיניות זו תואמת את השקפת העולם של הקפיטליזם השמרני בעל האוריינטציה הצרכנית, שזכה לאחרונה לדומיננטיות בישראל. לכל אלה יש כוח משיכה רב באקלים החברתי שנוצר ושעל פניו רואים בחיוב את התופעה של התעשרות מהירה וצריכת ראוה. אולם, תופעות אלה פוגעות גם בתחושת הסולידריות החברתית והערבות ההדדית שהיא כה חיונית במדינה שעודנה נמצאת בשלב של בניית אומה, שעדיין נמצאת תחת איום מתמשך על ביטחונה הלאומי, כפי שהראו לאחרונה אירועי המלחמה ואשר צריכה להתמודד עם הצורך לקלוט את זרם העולים הגדל של יהודי ברית המועצות.

### הסתירות במדיניות החדשה

המניע העיקרי העומד מאחורי המפנה הדרסטי במדיניות החברתית מעוגן באידיאולוגיה ימנית שמרנית. אולם, האליטות השליטות

אם תוחלף בסופו של דבר מערכת קיימת צבאות הילדים הקיימת במערכת זיכויי מס או ניכויי מס, יהיה זה ניצחון נוסף למדיניות של אי-שוויון. מרבית האוכלוסייה בישראל אינה חייבת להגיש דו"ח שנתי למס הכנסה, כנהוג במדינות אחרות, ואין בארץ מסורת של דיווח מסודר למערכת המס על מנת לזכות בהחזרי מס שנתיים. כמו-כן, רוב האוכלוסייה בעלת ההכנסה הנמוכה פטור למעשה מתשלום מס הכנסה, או שהוא משלם מעט מאוד מסי הכנסה. התוצאה של שינוי כזה בקיצבאות הילדים יהיה הטבה על-פי רוב עם קבוצות האוכלוסייה האמידות יותר ויגרום הרעה במצבן של קבוצות האוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה שלא יזכו בשום יתרון משינוי של קיצבה ישירה להענקת הטבות מס.

דוגמה נוספת למדיניות המיקוד הזו הן קיצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי. כוונת הממשלה היא לבטל את האוניברסליות שלהן ולהתנות את תשלומן במבחני הכנסה. הנימוק שניתן לשינוי מתוכנן זה במדיניות הוא, שהקיצבאות הללו יהיו פרוגרסיביות יותר. לאמיתו של דבר, התחולה של תשלומי קייצבאות אלה היא פרוגרסיבית מאוד. ראשית, הן ממומנות באמצעות תשלום דמי ביטוח הצמודים לשכר והכנסה ועל-פיה כל אחד משלם לפי יכולתו. שנית, כל אחד זכאי לקיצבה בשיעור אחיד, הכוללת תוספת עבור בן זוגו ותוספת ותק. שיעור הקיצבה הוא 16% מן השכר הממוצע במשק למקבל קיצבה בודד ו-24% מן השכר הממוצע למקבל קיצבה עם בן זוגו.

כשני שלישים מן האוכלוסייה העובדת בישראל משתכרים פחות מן השכר הממוצע במשק. קביעת קיצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי כאחוז מן השכר הממוצע מבטיחה אפוא שיעורי החלפת שכר נוחים מאוד לרוב האוכלוסייה שפרשה מע-

יעילה לחלוטין. שיעור מיצוי הזכויות של קיצבת הילדים המותנית במבחן הכנסה היה נמוך מאוד ורק 50% בערך מאוכלוסיית היעד של משפחות העובדים בעלי השכר הנמוך קיבלו את הקיצבה. יתרה מזו, בערך 10% מאלה שקיבלו את הקיצבה לא היו זכאים לה. בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 1987 הודגש באופן ברור חוסר היעילות של ההסדר הקולקטיבי החדש וצוין במפורש שהסדר זה נופל ביעילותו מן ההסדר האוניברסלי שהיה מקובל עד יוני 1985 (שם, עמ' 88).

בהקשר זה יש לציין, שקיצבאות הילדים בישראל, אף-על-פי שהן משולמות במישרין למשפחות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, הן למעשה סוג של זיכוי מס. שום הטבות אחרות אינן ניתנות בגין ילדים במערכת המס הישיר (רוטר ושמאי, 1977). ביטול קיצבת הילדים האוניברסלית עבור הילד הראשון בשנת 1985 ועבור הילד השני בשנת 1989 פירושה, שישראל היא קרוב לוודאי המדינה היחידה שאינה מעניקה הקלות מס ישירות או עקיפות בגין שני הילדים הראשונים במשפחה. מאחר שהמחשבה הכלכלית השמרנית השליטה מחויבת לקצץ במסים הישירים, אפשר להניח שהטבות המס בגין ילדים תוחזרנה בסופו של דבר למערכת המס הישיר.

ועדת ששינסקי (ועדת מומחים לרפורמה במערכת מס הכנסה ליחידים) שקלה למעשה החלפת קיצבאות הילדים במערכת זיכויי מס במסגרת מס הכנסה. רק בשל מה שראתה כקשיים מינהליים היא לא המליצה על שינוי זה. באותה עת מתחה ועדת ששינסקי ביקורת על ביטול קיצבה הילדים עבור הילד הראשון ושחיקת ערך קיצבאות הילדים של משפחות קטנות שיש להן עד שלושה ילדים והמליצה על החזר מלא של קיצבאות אלה (דו"ח ועדת ששינסקי, עמ' 44).

כדי לזכות בנקודות בוויכוח על יעילותה של תוכנית בעלת אופי אוניברסליסטי.

חשוב גם להדגיש, שמקבלי קיצבאות הזיקנה שילמו במשך כל חיי העבודה שלהם תשלומי דמי ביטוח עבור ביטוח זיקנה ושילמו אפילו מס הכנסה על תשלומי דמי ביטוח אלה! שלילת הזכות לקבלת הקיצבאות שאנשים שילמו בעדן, כולל בעלי ההכנסות הגבוהות ביניהם, פירושה הפרת התחייבות מפורשת של הממשלה לשלם קיצבאות לאוכלוסיית הקשישים שפרשו מעבודתם. אמנם, מערכת הביטוח הלאומי והתחייבות הנובעות ממנה אינן בעלות אופי חוזי, אולם קיום הבטחה סטטוטורית מרכזית היא במקרה זה לא רק מחויבות מוסרית, אלא אף שמירה על אמנה חברתית יסודית, שהיא המסד של כל שלטון דמוקרטי. לא כל שכן כאשר קרוב ל-40 שנה הדגיש המוסד לביטוח לאומי את היסודות הביטוחיים הנוקשים של המערכת. יהיה זה אפוא לא הוגן לבטל את ההתחייבות לשלם קיצבאות לכל אחד שמילא את תנאי הזכאות שנקבעו בגלל מספר קטן של מקבלי קיצבאות עשירים. זהו מחיר נמוך שעלינו לשלם כדי לקיים תוכנית קיצבאות אוניברסליסטית שאינה יוצרת פילוג באוכלוסייה (וינקלר, 1990).

אם התומכים בשינויים קיצוניים אלה במערכת הביטוח הלאומי אכן מעוניינים באמת ובתמים בהתחלקות הכנסות שוויונית ופרוגרסיבית יותר, פתוחה לפניהם הדרך למסות את ההכנסה העודפת של אותם עשירים. מה שהם עשו היה בדיוק ההפך מזה. הרפורמה במס הכנסה שהונהגה בשנת 1987 הפחיתה במידה גדולה מאוד את שיעורי המס דווקא מאותה קבוצה של בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר במדינה. כתוצאה מרפורמה זו ירדה ההכנסה הנקייה הממוצעת למשפחה בחמשת העשירונים התחתונים בסולם התחלקות ההכנסות ב-0.2% עד 1.0%. באותו

כורה והשתכרה על-פני מסלול חיי העבודה שלה פחות מן השכר הממוצע. לדוגמה, אנשים שהשתכרו לפני פרישתם רק מחצית מן השכר הממוצע במשק, מקבלים למעשה קיצבאות המגיעות ל-32% משכרם, במקרה של אדם בודד; 48% במקרה של זוג; 64% במקרה של שני מפרנסים. באותו זמן, אנשים שהשתכרו לפני הפרישה פי אחד וחצי מן השכר הממוצע מקבלים קיצבאות בגובה של 12% בלבד משכרם במקרה של אדם אחד בודד, ו-18% במקרה של זוג.

יתרה מזו, קיצבאות אלה תרמו תרומה רצינית לצמצום העוני בקרב אוכלוסיית הקשישים. בשנים 1987 ו-1988 היתה לשני שלישים מאוכלוסיית הקשישים הכנסה לפני קבלת תשלומי העברה שהשאירה אותם מתחת לקו העוני. תשלומי העברה, ברובם קיצבאות זיקנה, העלו את ההכנסה של 82% ממשפחות הקשישים אל מעל לקו העוני. מאחר שמרבית אוכלוסיית הקשישים אינה עובדת, אין למס הכנסה השפעה על שכיחות העוני בקרבם (סקירה שנתית, 1988, עמ' 41). על יסוד עובדות אלה קשה למצוא בסיס של ממש לטיעון שמערכת קיצבאות הזיקנה הקיימת אינה פרוגרסיבית. אולם, המתנגדים לתשלומי קיצבאות הזיקנה בארץ, כמו במדינות אחרות, אינם בוחלים באמצעים ובוחרים להשתמש בטענה נפוצה מאוד נגד האופי האוניברסליסטי של התוכנית, לפיה הגימלאות משולמות לאנשים עשירים מאוד, כגון בנקאים ותעשיינים, דבר המונע מן התוכנית את האפשרות להשתמש ביעילות במשאביה המוגבלים. זהו תכסיס אהוד על מתנגדיה של כל מערכת קיצבאות אוניברסלית. בפועל, יש מעט מאוד עשירים מופלגים המקבלים קיצבאות זיקנה של הביטוח הלאומי. רוב מקבלי הקיצבאות יש להם הכנסות צנועות מאוד. ברם, אין ספק שיש רווח פוליטי בציון שמותיהם של עשירים נודעים מעטים

למדי. ביטול תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים הגדיל מיד ובהיקף גדול את ההוצאה הציבורית, שכן אוצר המדינה היה צריך לשפות את המוסד לביטוח לאומי על ההכנסות מדמי ביטוח שאבדו לו. פירושו של דבר היה, שבשנים 1988 ו-1989 נדרש משרד האוצר להקצות למוסד לביטוח לאומי בערך 2 מיליארד ש"ח נוספים בכל שנה. ניתן לטעון כאן, שלטוח הקצר המירה הקצאת האוצר צורת מיסוי רגרסיבית למימון גימל-אות הביטוח הלאומי בכספים מן ההכנסות הרגילות של המדינה, שמקורם בצורת מיסוי פרוגרסיבית יותר. אולם, לטוח הארוך יוליד הדבר קונפליקט חמור ובלתי נמנע בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד האוצר, הפועל לצמצום ההוצאה הציבורית. ברור, שמשרד האוצר יעשה כל מאמץ לצמצם את נטל התמיכה שלו בתוכניות הביטוח הלאומי. באקלים הפוליטי והאידיאולוגי הקיים כמעט ודאי הוא, שהביטוח הלאומי יהיה המפסיד במאבק זה והדבר רק יקרוב את הקיצוצים בתוכניותיו.

ספק גם אם הפטור של המעסיקים מתשלום דמי ביטוח לביטוח הלאומי תהיה לו השפעה רצינית לטוח הארוך על הקטנת עלויות העבודה. באקלים האידיאולוגי של עליונות כלכלת שוק השוררת בארץ, שבו מקובלת ההשקפה שמקום העבודה הוא החייב למלא אחר צורכי הביטחון של עובדיו, יהיה זה רק טבעי שהעובדים המאורגנים היטב יעלו את תביעותיהם לגימלאות נוספות או לטובות הנאה רבות יותר הנלוות לעבודה והמפעלים יגדילו בסופו של דבר את ההוצאות שלהם על הרווחה התעסוקתית, היינו טיפול רפואי, פנסיות וגימלאות אחרות לעובדיהם. קרוב לוודאי, שההוצאות המוגדלות האלה לרווחה תעסוקתית תעלינה על ההוצאות הקודמות שהיו למעסיקים בתשלום דמי הביטוח לביטוח הלאומי.

זמן גדלה ההכנסה הנקייה של משפחות בעשירון העליון ב-5% בערך! (שרון, 1987, עמ' 28). הרטוריקה הרדיקלית של קובעי המדיניות הרוצים להנהיג מבחני אמצעים לקבלת קיצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי כדי להפכן לפרוגרסיביות יותר נראית בנסיונות אלה חשודה מאוד.

מניע עיקרי נוסף לשינוי מדיניות הביטחון הסוציאלי נעוץ בתפיסה הרווחת בין קובעי המדיניות שיש לקצץ בהוצאה הציבורית ולהקטין את עלויות העבודה כדי להפוך את המשק הישראלי לתחרותי יותר. עצם הצורך לקצץ בהוצאה הציבורית הוא נושא שניתן להתווכח עליו, ברם הדבר היה אצלנו לחלק מן הדוגמה הכלכלית השלטת. אשר לעלויות העבודה, למעשה אלה נמוכות ביש-ראל בהשוואה לכל המשקים המתועשים המתקדמים באירופה ובאמריקה. השכר הממוצע בארץ היה בשנת 1989/90 בערך 2,200 ש"ח לחודש, או קרוב ל-1,100 דולר. כפי שהוזכר כבר, בערך שני שלישים מן העובדים בישראל השתכרו פחות מן השכר הממוצע. שכר המינימום לחודש באותה תקופה היה קרוב ל-900 ש"ח או 450 דולר בערך (מידע חודשי בנושאי משק וחברה, ספטמבר 1990, עמ' 11). העלות לשעת עבודה בישראל נשארה נמוכה במידה רבה לעומת יתר המדינות המתועשות. העלות לשעת עבודה של פועל ייצור בתעשייה בארץ היתה בשנת 1989, במונחים דולריים, רק כמחצית מזו שבארצות הברית ובקנדה ורק 44% מזו שבגרמניה (ביאור, הארץ, 16 בינואר 1991).

יהיה אשר יהיה משקלן של הטענות בדבר הצורך בהקטנת ההוצאה הציבורית ושל עלויות העבודה, נותרת בעינה השאלה אם המדיניות של ביטול תשלומי דמי הביטוח לביטוח הלאומי של המעסיקים תסייע להשיג יעדים אלה. ושוב, הסתירות כאן ברורות

שלו מתייחס ליכולתה של חברה לעסוק בהכוונה וויסות עצמיים (Self-regulation), או במקרה שלנו – לנהל מערכת ביטחון סוציאלית בלי להזדקק לאמצעי פיקוח של כפייה, או רק שימוש מינימלי באמצעים כאלה (Janowitz, 1976, pp. 9–10). במובנו השלילי של המונח, מתייחס פיקוח חברתי לשימוש באמצעים שונים של דיכוי או כפייה כדי להבטיח קונפורמיות לסדר החברתי הקיים. נראה, שהקו המנחה שהינחה בבחירת הטכניקות של מבחני האמצעים במסגרת השינויים המתוכננים במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היה הרצון לשוב לשיטות הישנות של מתן סעד לעניים בתנאי שהם ימלאו בקפדנות אתר משמעת העבודה של השוק הכלכלי החופשי. מערכת הספקה זו מאפשרת להשיג משמעת כזו באמצעות דרכי כפייה המשולבות בכללי ההפעלה התפעוליים של התוכנית.

הכוונה להשתמש במרכיבי כפייה של פיקוח חברתי בולטת בכמה משינויי המדיניות המוצעים. ההצעה לשנות, למשל, את ההגדרה של "עבודה מתאימה" בתוכנית לביטוח אבטלה ולדרוש מכמה קבוצות של מובטלים לקבל עבודה מכל סוג שיוצע להם בלי קשר לרקעם המקצועי או לרמת השכר שלהם בעבר, היא דוגמה ברורה לכך. אמצעי הגנה זה, שנאבקו למענו זמן רב ושנועד להגן על המובטל מפני אובדן המיומנויות המקצועיות שלו וניצולו בעזרת שכר נמוך יילך אפוא לאיבוד והמובטל שיישאר ללא אמצעי קיום אחרים יאלץ למלא אתר דרישות שוק העבודה, תהיינה אלה אשר תהיינה.

מטרות אלה צוינו למעשה במפורש, אף על-פי שהן נוסחו בלשון נקייה ומתייפייפת, בידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל כאשר הכריזו, בספטמבר 1990, על חבילת הצעדים הכלכליים החדשים. יעדי הצעדים הכלכליים היו, לדבריהם, "להגמיש את שוק העבודה",

ואולם מה שישתנה הוא האפקט הדיסטריבוטיבי של תשלומי גימלאות אלה. בעוד שגימלאות הביטוח הלאומי הן אוניברסליות, הן מוגשות לכלל האוכלוסייה והן ברובן פרוגרסיביות בתחולתן, הגימלאות התעסוקתיות הן פרטיקולריסטיות ומעניקות את עיקר הגימלאות שלהן לקבוצות נבחרות של האוכלוסייה העובדת ויוצרות מדינת רווחה עבור קבוצות העובדים החזקות והאמידות ביותר בקרב אוכלוסיית העובדים בארץ. ניתן להניח אפוא, שהשינוי למעשה לא יהיה בהקטנת עלויות העבודה, אלא בהסטת ההוצאות האלה לטובת יצירה של התחלקות לא שוויונית יותר של משאבים, מעמד ויוקרה חברתית וחיזוק החלוקה המעמדית החדשה בתוך מעמד העובדים עצמו (Root, 1981; Esping-Andersen, 1985).

### החזרה לטכנולוגיות המסורתיות

קו מאפיין בולט של המדיניות החדשה של הביטחון הסוציאלי הוא בחירת הטכניקות והטכנולוגיה של הגשת השירות. ברוב המקרים הבחירה המועדפת היתה שימוש במבחני אמצעים מסורתיים ויצירת הפרדה של קבוצות האוכלוסייה בעלות ההכנסה הנמוכה ושל העניים מכלל האוכלוסייה. הטכנולוגיות המתקדמות יותר של קיצוב, כגון השימוש בשיטות של גבייה בחזרה באמצעות מערכת המסים, או דרכים אחרות של הגדרה דווקנית יותר של תנאי הזכאות, נדחו. ברור, שבחירה זו משקפת את ההעדפה האידיאולוגית השמרנית של שימוש במבחני האמצעים, הטומנת בחובה מרכיב חזק של הרתעה, יצירת רגשי בושה ונחיתות ושל פיקוח חברתי.

בשימוש הסוציולוגי, המונח פיקוח חברתי יש לו משמעות כפולה. המובן החיובי

פורמלית הוא בגדר שימוש לרעה או ניצול לרעה של השירות.

מניעת השימוש לרעה או הניצול לרעה מסוג זה מחייבים מידה גדולה מאוד של שיטור ובקרה. לדוגמה, התוכנית העיקרית של גימלאות המוגשות על בסיס של מבחני אמצעים שמפעיל המוסד לביטוח לאומי היא תוכנית הגימלאות להבטחת הכנסה, שהיא במהותה תוכנית המקבילה לתוכנית תשלומי תמיכות הסעד לנזקקים. גימלאות הבטחת הכנסה מהוות 2.5% בלבד מכל הגימלאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם (סקירה שנתית, 1988, עמ' 7). אולם, שליש עד מחצית מכל החקירות החיצוניות שערך המוסד קשורות לגימלאות הבטחת הכנסה; רק 5% מן החקירות הללו קשורות לתוכנית ביטוח הזיקנה האוניברסלית, המכסה בערך 40% מכל הגימלאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם (הרבעון הסטטיסטי, יוני 1990, עמ' 113). למעשה, הבקרה של תוכנית קטנה יחסית זו, הבנויה על מבחני אמצעים, כרוכה בהשקעת משאבים גדולים מאוד. ניתן רק לשער מה יהיו המאמץ וההשקעה שיידרשו לצורך ההפעלה והבקרה של תוכנית גימלאות בהיקף רחב, כגון קיצבאות הזיקנה.

אולם, הבעיה איננה רק בעיה של עלות. השיטור והבקרה של תוכנית כזו, שבאו למנוע עשיית שימוש לרעה או ניצול לרעה בה, הופכים להיות, בסופו של דבר, מאפיין מרתיע ומכתיים מרכזי המטביע עליה את חותמו. לא זו בלבד שעל מנת לקבל גימלאה אנשים חייבים להצהיר שהם עניים ונזקקים, אלא במקרים רבים הם משמשים גם נושא לבדיקות ולחקירות הנערכות ללא ידיעתם. חקירות כאלה נערכות על-פי רוב בדרכים שאין לאנשים כל אפשרות להתגונן מפניהן ושאינן שום הגנה מפניהן על צנעת הפרט שלהם. לפיכך תוכנית כזו עלולה להביא להפלתן של קבוצות אוכלוסייה גדולות

"להסיר חסמים שבו" ולהפוך את שוק העבודה ל"משוכלל יותר". כוונתם האמיתית היתה להסיר את אמצעי המגן הכלולים בחוק שכר מינימום ובתוכנית ביטוח אבטלה שנועדו להבטיח הגנות יסוד אחדות למובטלים ולהשאיר אותם עקב כך חשופים לתהפוכות השוק.

שר האוצר יצחק מודעי הבהיר בראיון שנתן את כוונותיו בצורה מפורשת אף יותר. הוא אמר: "אם מישהו רוצה לעבוד תמורת שכר של 800 ש"ח לתודש (שכר המינימום החוקי היה בנובמבר 1990 1,042 ש"ח), מדוע זה נעמוד בדרכו? מדברי מר מודעי השתמע כאילו בחירה כזו יכולה להיעשות מרצונו החופשי של המובטל, ולא בשל הלחץ של כורח כלכלי שאינו מותר לאדם ברירה. כוונת שינויי המדיניות המוצעים היתה, ללא ספק, להגביר את המרכיב של כפייה כלכלית על המובטלים.

הרצון לאכוף על האוכלוסייה העובדת קונפורמיות וציות למשמעת השוק נראה בבירור בכמה סתירות אחרות של המדיניות שנבחרה. ידוע היטב, שהשימוש במבחני אמצעים אינה שיטה יעילה ואפקטיבית של קיצוב. שיטה זו דורשת בפועל בדיקה נמשכת של זרם ההכנסה ושל משאבים אחרים בקרב מספר גדול מאוד של יחידים ומשפחות. היא כרוכה גם בהענקת מידה גבוהה מאוד של שיפוט ושיקול דעת אינדיווידואליים לרשויות המגישות את השירות. זוהי גם פעילות שיש לחזור עליה בהתמדה, שכן מצבן הכספי של המשפחות נתון לשינוי מתמיד. אף-על-פי ששינויים אלה בזרימת ההכנסה עשויים להיות קטנים למדי, הם עלולים להשפיע באופן משמעותי על זכאותם של אנשים לגימלאות. במתכוון או שלא במתכוון עלולים להיווצר אפוא מצבים שאנשים יקבלו גימלאות שהם אינם זכאים להן על-פי תנאי הזכאות ככתבם וכלשונם, דבר שמבחינה

לוסייה בכללותה תתושה של ביטחון סוציאלי מבחינה חומרית ופסיכולוגית. בעזרת הסרת הסדרי הגנה אלה המדיניות החדשה מבקשת לכוון מחדש ולחזק בקרב האוכלוסייה העובדת את משמעת השוק הכלכלי.

באותה עת מנוי וגמור עם יוזמי המדיניות החדשה לקדם את האינטרסים הכלכליים של המגזרים העסקיים ושל השכבות המינהליות והפרופסיונליות, המספקים אל המשתענת העיקרית של התמיכה הפוליטית בסדרת צעדי המדיניות החדשים. משום כך צעדים אלה כוללים מחד גיסא מערכת משופרת ומורחבת של הסדרי ביטחון סוציאלי וטיפול רפואי פרטיים לקבוצות העילית ולקבוצות החזקות האחרות, ומאידך גיסא חזרה להסדרי הסיוע המסורתיים, שימוש במבחני אמצעים והנהגת סוג שולי חדש של מעין-תמיכות סעד לקבוצות האוכלוסייה החלשות יותר. כמו שבמחצית הראשונה של המאה ה-19 ביטל המעמד המינהלני העולה באנגליה את חוקי העניים הישנים כדי לכפות על האוכלוסייה את משמעת השוק, כך נחושות בדעתן האליטות המינהליות החדשות של ימינו לבטל את מערכת הביטחון הסוציאלי האוניברסליסטית הקיימת ולכפות את דעו-תיהן בהנהגת ההסדרים של מעין חוקי עניים מודרניים. נראה, שיותר מאשר בכל מקום אחר מגמה זו משתקפת בשינויים המתוכננים במדיניות הביטחון הסוציאלי.

### מסקנות

כינונה של מערכת ביטחון סוציאלי אוניברסליסטית המבטיחה רצפת הכנסה בסיסית לכלל האוכלוסייה בישראל, כמו במדינות תעשייתיות אחרות, היתה פריצת דרך חברתית חשובה ביותר. היה בכך לא רק מענה

בתקופות שבהן הן נתונות במצוקה כלכלית קשה (Esam, Good & Middleton, 1985, p. 6).

אם המטרה היא להגביר את היעילות בהפעלתה של מערכת הביטחון הסוציאלי, החזרה לשימוש במבחני אמצעים בוודאי אינה התשובה. יש להניח, שהמניעים האמיתיים של קובעי המדיניות הם אחרים לגמרי. נראה, שהמטרות האמיתיות הן בעלות אופי כפול. ראשית, בתחום הפוליטיקה, המטרה היא לחזור לצורה קודמת של קפיטליזם בלתי מרוסן. באופן קונקרטי, המטרות של אליטות הכוח החדשות, שהן ברובן בעלות השקפת עולם ניאור-שמרנית או של הימין החדש, הן לדכא את יכולת הגיוס הפוליטי של העובדים, להגביר את תלות העובדים בכוחות שוק, להחזיר לטובתם הם את מאזן הכוחות המעמדיים ולהציב מחדש את הגבולות המסורתיים של ריבוד חברתי (Esping-Andersen, 1989).

המטרה השנייה היא לערער את תחושת הביטחון הסוציאלי שזכה בה הדור החדש שבאוכלוסייה, שגדל ובגר בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. דור זה לא התנסה במצוקה ובמחסור שהיו נחלת הדור שלפני המלחמה, שפקדו אותו השפל והמשבר של שנות ה-30. התקופה הרצופה של צמיחה כלכלית ושפע יחסי שנמשכו עד אמצע שנות ה-70 והסדרי הביטחון הסוציאלי המ-שופרים שנוצרו כחלק מן ההסדרים הפוליטיים והחברתיים שלאחר המלחמה, הגנו ביעילות על האוכלוסייה העובדת מפני התה-פוכות של תקופות השפל והגיאות במחזור הכלכלי.

כדי להסיר את ההסדרים האלה, המגינים על האוכלוסייה העובדת, יעדי המדיניות החדשים הם להחליש, גם אם לא לבטל לחלוטין, את מערכת הביטחון הסוציאלי האוניברסליסטית, שהצליחה להעניק לאוכ-



לביטחון סוציאלי. השינויים במדיניות הביטחון הסוציאלי שתוארו לעיל משקפים את ניצחון המחשבה הפוליטית הניאו-שמרנית (או זו של הימין החדש), שהפכה להיות למעשה האני מאמין של השכבות המינהלניות לאורכה של כל הקשת הפוליטית בישראל.

מה שמדאיג ביותר הוא, שיוזמי המדיניות החדשה אינם רואים עוד צורך להתנצל על שאיפותיהם, או על הצורך לקצץ בגימלאות הביטחון הסוציאלי, או על נחישות הדעת שלהם להביא לשינוי מהותי באופיין של גימלאות הביטחון הסוציאלי הקיימות. הם מצדיקים את המדיניות שהם מציעים בקביעה דוגמטית בדבר עליונותה ואינם מותירים מקום לשום הרהור אחר קביעה זו. כל הקביעות הללו מלוות בהערכה שלילית, שיטתית ונמשכת, של יכולת הפעולה הקולקטיבית של המדינה בתחום הביטחון הסוציאלי והבלטת היתרונות של השוק הכלכלי, המקבל בטיעונים אלה ממדים של חלק מחוקי הטבע שאין עליהם ערעור.

השאלה הקיימת היא כמוכן עד כמה ובאיוז מידה ייושמו למעשה צעדי המדיניות המוצעים ויתממשו השאיפות הפוליטיות העומדות מאחוריהם. במידה שצעדים אלה ייושמו בעתיד הקרוב, תהיה להם ללא ספק השפעה מרחיקת לכת על החברה הישראלית שקשה לחזות את תוצאותיה. ברור, שהשינויים הצפויים מיישום מדיניות זו לא יהפכו את ישראל לחברה צודקת והוגנת יותר או למקום טוב יותר לחיות בו. האליטות הפוליטיות הנוכחיות, עם המגבלות שלהן בכל הקשור לחזון ולמנהיגות, הן שתעמודנה למשפט ההיסטוריה ותיתנה את הדין על המחיר ועל הסבל שייגרמו עקב שינויים אלה.

הכרחי לאי-הביטחון ולמצוקות החיים הטובעים בחברות התעשייתיות הקפיטליסטיות המתקדמות, אלא גם הכרה פוליטית שאין להשאיר את הדאגה לרווחתה של האוכלוסייה לחסדיהם של כוחות השוק בלבד, אלא שיש לבסס אותה גם על פעולות התערבות והקצאות של הממשלה (Janowitz, 1976, p. 3). כינונה וקיומה של מערכת מקיפה של ביטחון סוציאלי כחלק מהכרה פוליטית זו היו הישג בולט של הממשל הדמוקרטי, שהפגין בכך את יכולתו להתמודד בהצלחה, במבנהו המוסדי והמינהלי, עם הדרישות והציפיות החברתיות החדשות של האוכלוסייה בעידן שלנו (Ashford, 1986).

למרות פריצה הדרגתית הראשונית, הקונסנזוס הפוליטי בדבר מדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל נשאר להלכה ולמעשה משהו שביר למדי. מאז אמצע שנות ה-70 אפילו הקונסנזוס השכריירי שהושג קודם נחלש בהדרגה ובשנות ה-80 הפכה מערכת הביטחון הסוציאלי להיות נושא מרכזי בוויכוח ובקונפליקט הפוליטיים. אולם, על אופיו הקריטי של קונפליקט זה האפיל העיסוק הנמשך בנושאי הביטחון הלאומי, כולל הוויכוחים על הסדר שלום אפשרי, עתיד השטחים המוחזקים והיחסים המורכבים בין דת ומדינה.

בשל עיסוקים אלה לא זכתה מדיניות הביטחון הסוציאלי לתשומת הלב הדרושה ולא הפכה להיות נושא עיקרי על סדר היום הפוליטי של המדינה. לעומת זאת היתה מערכת הביטחון הסוציאלי ליעד מרכזי להתקפה מצד השכבות המינהלניות החדשות במוסדות הפיננסיים, בתעשייה ובממשל, אשר בהעדר ויכוח פוליטי נאות יכלו לכפות את העדפותיהם הפוליטיות במסווה של השגת יעילות ואפקטיביות גבוהים יותר בהוצאות

## ביבליוגרפיה

- ביאור, ח', "פריון העבודה והייצור בישראל, פרספקטיבה בינלאומית", הארץ, 16 בינואר 1991.
- דו"ח ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים (ועדת ששינסקי), ירושלים, פברואר 1988.
- המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1987, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים, 1988.
- המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1988, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים, 1989.
- המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, כרך ב', מס' 1, אפריל-יוני 1990, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, יוני 1990.
- המכון למחקר כלכלי וחברתי, מידע חדשי בנושא משק וחברה, מס' 23, ספטמבר 1990.
- וינקלר, י', "כשם עיקרון האחידות", הארץ, 15 בנובמבר 1990.
- "מדריך לתוכנית הכלכלית", מעריב, 14 בספטמבר 1990.
- שמאי, נ' ורוטר, ר', "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל – יולי 1975", ביטחון סוציאלי, מס' 12-13 (1977).
- שרון, א', מערכת קיצבאות הילדים בישראל: 1959-1987, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים, אוגוסט 1987.
- שרוני, י', "החקנות החדשות יכפילו את הגרעון בקרנות", הארץ, 23 בספטמבר 1990.
- Ashford, D.E., *The Emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.
- Doron, A., "The Israeli Welfare State at Crossroads", *Journal of Social Policy*, 14(4) (October 1985), pp. 513-525.
- Esam, P., Good, R. & Middleton, R., *Who's to Benefit? A Radical Review of the Social Security System*, Verso, London, 1985.
- Esping-Andersen, G., "The Three Political Economies of the Welfare State", *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26(1) (1989).
- Esping-Andersen, G., *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1985.
- Janowitz, M., *Social Control of the Welfare State*, Elsevier, New York & Amsterdam, 1976.
- Root, L.S., "Employee Benefits and Income Security, Private Social Policy and the Public Interest", in: J.A. Tropman et al. (eds.), *New Strategic Perspectives on Social Policy*, Pergamon Press, New York, 1981.
- Simanis, J.G., "National Expenditures on Social Security and Health in Selected Countries", *Social Security Bulletin*, 53(1) (January 1990), pp. 12-16.
- Skocpol, Theda, "Why the Liberals Lost", *Tikkun*, 4(4) (July/August 1989), pp. 112-114.
- Weir, Margaret, Orloff, Ann & Skocpol, Theda (eds.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1988.

# תוכניות לטיפול באבטלה ממושכת באירופה

## בעקבות סיור לימודים

מאת דליה גורדון\*

להבטחת הכנסה למובטלים מסוגלים לעמוד בתנאי של מבחן תעסוקה ולפיכך בוטל תנאי זה למעשה. עקב זאת גדלה מאוד אוכלוסיית המובטלים זמן ממושך בכל מדינות מערב אירופה ובמיוחד בבריטניה, והיא התמקדה בכמה דיכוזים גיאוגרפיים ובקבוצות הגיל הקיצוניות – הצעירים, חסרי המקצוע והניסיון והמבוגרים, שנפלטו מן התעשיות הכבדות עתירות כוח האדם הבלתי מיומן. אוכלוסיות אלה נכנסו לבידוד חברתי וכלכלי, שהסיכוי לצאת ממנו קטן ככל שרב הזמן ששהים בתוכו. ככל שגברה האבטלה – שהגיעה לשיאה באמצע שנות ה-80 – כן התרחבה אוכלוסייה זו. אבל גם עתה, למרות הירידה הדרסטית ברמת האבטלה, עדיין אין היא מצליחה, ברובה, להיחלץ ממנו.

עד כדי כך הגיעו הדברים, שבבריטניה, למשל, אוכלוסייה זו הפכה להיות מעמד מוכר ובר-זיהוי גם בהווי החיים היום-יומי. ותעיד על כך העובדה, שבשלטים המכריזים על מחירי כרטיסי כניסה לאתרים כגון מוזיאונים, מוצג בצד מחירו של כרטיס כניסה רגיל ומחירו של כרטיס כניסה לילד – גם מחירו של כרטיס כניסה למובטל.

### א. מבוא

מטרת סקירה זו<sup>1</sup> לתאר מגוון תוכניות שבוצעו במסגרת מדיניות שוק העבודה והמיועדות לטיפול במובטלים זמן ממושך, במספר מדינות באירופה וב-OECD. הבעיה העיקרית בתחום שוק העבודה, המעסיקה היום את מרבית מדינות אירופה, היא בעיית המובטלים זמן ממושך. לאחר התפתחות כלכלית מואצת בשנות ה-50 וה-60, שהביאה לתעסוקה מלאה ולהתפתחות מערכות חברתיות בת-חומי הבריאות והביטחון הסוציאלי, החלה להתגבר בשנות ה-70 אינפלציה (הקשורה גם במשברי הדלק), שהביאה בעקבותיה לריסון הפעילות הכלכלית ולאבטלה.

עקב שינויים טכנולוגיים, שהביאו לירידה בצורך בעובדים בלתי מקצועיים ולפיטורים נרחבים בתעשיות הכבדות, ועל רקע התפתחות התוכניות החברתיות, החל להיווצר "עוני חדש" – של אנשים ומשפחות החיים במשך שנים על קיצבת הבטחת הכנסה למובטלים. בשל הגידול העצום במספר המובטלים במצב של ביקוש נמוך לעובדים לא היו המנהלים הממונים על התוכניות

\* מנהלת המחלקה לגימלאות קצרות מועד, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.  
1 מקור המידע העיקרי הן שיחות שניהלתי עם אנשים המוסקדים על המדיניות, הביצוע והמחקר במשרדי ממשלה ובמוסדות מחקר במסגרת סיור לימודים שערכתי בבריטניה, בגרמניה ובצרפת באוגוסט 1990.

בשוק העבודה הוא חשוב מאוד על מנת למנוע את ניתוקם מן החברה ומחיי העבודה – הן מסיבות של צדק והן מסיבות של יעילות כלכלית. מחקרים הראו, שלמובטלים זמן ממושך אין משקל בצמצום לחצי שנה, ולפיכך זוהי אבטלה "מיותרת" מבחינת האיזון בין שיעור האינפלציה לשיעור האבטלה. באבטלתם יש אפוא משום בזבז משאבים (של כוח אדם) גם מבחינה זו.

מבחינת הראייה לעתיד באירופה, המגמות הדמוגרפיות הצפויות עתה מגלות ירידה במחזורי הגיל ועקב כך במספר הצעירים שייכנסו לשוק העבודה. ההתפתחויות הטכנולוגיות ידרשו כישורים גבוהים יותר. איחוד אירופה יביא לתנועה גדולה של עובדים מארץ לארץ.

כתוצאה מאלה יידרשו אמצעים להעלאת רמת כוח האדם והגברה של גיוס משאבי כוח אדם שלא נוצלו עד כה, הקטנת העוני ותלות כלכלית, הגדלת שוויון ההזדמנויות בשוק העבודה ויצירת בסיס משותף להכשרה פורמלית של כוח האדם.

על-פי התוכניות וההמלצות של המדינות השונות ושל הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי (OECD). וראה על כך להלן), ושל גופים דומים אחרים יושגו מטרות אלה באמצעות פיתוחם והרחבתם של ההכשרה המקצועית, שיטות ההשמה בעבודה והשיקום המקצועי, הגברת אפשרות ההשוואה של עיסוקים בין מדינות אירופה והתאמה טובה יותר של סוגי הגימלאות המבטיחות הכנסה על מנת להגביר את ההנעה לעבודה. בניגוד לישראל, באירופה, ובמיוחד ב-

ריטניה, דמי אבטלה אינם נתפסים כגימלה מחליפת שכר, אלא במידה רבה כגימלה המבטיחה הכנסה, שאינה מופרדת די הצורך מדמי אבטלה. משום כך, בחלק מן המדינות דמי האבטלה משולמים בסכום קבוע ונמוך, לתקופה ממושכת, שלאחריה נשאבים כמעט

בכל מדינות מערב אירופה נעשים היום מאמצים רבים לפתח תוכניות לטיפול במוטבטלים זמן ממושך. מגוון סוגי התוכניות הוא עצום, כפי שאפשר לראות מסיכום המידע שהתקבל מן ה-OECD (ראה להלן). מקום חשוב ומרכזי ביותר בתוכניות אלה תופסות תוכניות המתמקדות בהכשרה לסוגיה השונים – קדם-תעסוקתית, מקצועית, תוך-כדי עבודה במפעל, במוסדות מיוחדים, לסוגי עובדים שונים, סבסוד העסקה במגזר הפרטי והציבורי ועוד.

עקב השינויים הגדולים המתחוללים לאתרונה במבנה שוק העבודה במערב אירופה – הפיתוח הטכנולוגי והירידה הדרסטית בצורך בעובדים בלתי מקצועיים בתעשייה הכבדה מצד אחד ואיחוד אירופה הצפוי, המחזק את הצורך להשוות את רמות ההכשרה בין המדינות השונות, מצד שני, עולה ביותר חשיבותה של ההכשרה המקצועית. דגש מיוחד מושם היום בצורך ב"סרטיפיקציה" – היינו מתן תעודות פורמליות בסיום הכשרה – כולל פנים-מפעלית. גם זאת על מנת ליצור אחידות ברמות ההתמחות והידע בתוך כל מדינה, ולאחר האיחוד – גם בכל מדינות אירופה, אך בעיקר על מנת להביא למיסוד ברור של תחומי הידע ושל התכנים שהכשרה צריכה להקנות ולהבטיח את רכישתם. ה-CEDEFOP בברלין – המרכז האירופי לפיתוח הכשרה מקצועית – עוסק רבות בנושא זה, כולל ייזום מחקרי ניתוח-עיסוקים המכוונים לאפשר עריכת השוואות בין ההתמחויות השונות במדינות אירופה.

הדעה הרווחת היא, שגם אם תוכניות כאלה לא יגדילו באופן משמעותי את הסך הכל של היקף התעסוקה, היינו העסקתם של המובטלים זמן ממושך תביא רק לתחלופת כוח אדם, במיוחד בטווח הקצר, שיפור סיכויי התחרות של המובטלים זמן ממושך

התעסוקה עוסק כמעט רק בנושאים של דמי אבטלה והבטחת הכנסה. אין בבריטניה זיקת חובה של הצעת עבודה באמצעות שירות התעסוקה, ולפי האומדן רק שליש בערך מהצעות העבודה נרשמות בשירות התעסוקה. כמו־כן אין בבריטניה חוק שכר מינימום כללי, הגם שמצויים מקצועות שלגביהם יש הסכמים ספציפיים של שכר מינימום.

החוק הראשון לדמי אבטלה נחקק בבריטניה בשנת 1911, ולמעשה מוכנסים בו שינויים כל הזמן. הגבייה לביטוח אבטלה נכללת בכלל הגבייה לביטוח הסוציאלי ומשלמים אותה העובד והמעביד. העובד משלם מעל רצפה ומתחת לתקרה קבועה אחוזים משתנים משכרו בהתאם לרמת הכנסתו. אלמנות עובדות (כתנאים ידועים) אינן משלמות דמי ביטוח. לחשלומי המעסיק אין תקרה.

הזכאות לדמי אבטלה מותנית בכך ששולמו בפועל לפחות 25 תשלומים שבועיים בכל אחת משתי השנים שקדמו לאבטלה ובתנאי שסך כל התשלומים הסתכם בסכום שנקבע (9% מרצפת הגבייה לתשלום כפול 25) – היינו, מי שמרוויח הרבה רוכש את זכאותו מהר יותר ממי שמרוויח מעט. יש גם "חודשי קרדיט", כגון חודשי מתלה וכדומה. תקופת שביתה אינה נכללת בקרדיט לזכאות.

דמי האבטלה משולמים לזכאים הללו ומותנים בכך, שהתובע יכול ומוכן לעבוד. עד שנת 1982 נקבעה הנכונות לעבודה על-פי רישום ב"מרכז עבודה" (Job Center) ולאחר מכן – על-פי חתימה על-גבי טופס שבו הצהיר התובע על נכונותו לעבוד. לפי תיקון מיום 9.10.89 על התובע לחפש עבודה באופן פעיל, על מנת להוכיח נכונות לעבודה ולזכות בדמי אבטלה (על אופן ההוכחה של חיפוש עבודה פעיל ראה להלן). דמי האבטלה משולמים לזכאים ללא מבחן

באופן אוטומטי למערכת הבטחת הכנסה. מבחני התעסוקה למובטלים – הן לדמי אבטלה והן להבטחת הכנסה – כמעט אינם קיימים (בשנה האחרונה הוכנס בבריטניה שינוי בנושא זה, ולפי הערכת מומחים זהו אחד הגורמים העיקריים לירידה הדרסטית שחלה באבטלה שם (ראה על כך להלן). למעשה, מי שמוכן לחיות את חייו במסגרת רמת החיים שמאפשרות גימלאות אלה יכול, בקלות רבה, לא לעבוד כל חייו. מצד אחד – קל למובטל לקבל גימלה (דמי אבטלה או הבטחת הכנסה) ומצד שני נערמים קשיים בפני מי שרוצה לצאת ממצב זה.

הסקירה שלהלן מתארת את התוכניות למלחמה באבטלה הממושכת בשלוש מדינות באירופה – בריטניה, גרמניה וצרפת וכן את אלה של הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי, ומתמקדת בנושאים אלה:

- מערכות ביטוח אבטלה.
- הכשרה מקצועית כמכשיר למניעת אבטלה וצמצומה.
- מנגנוני התאמה בין דרישות שוק העבודה ובין סוגי הקורסים ותוכניות הלימודים הנכללים בהכשרה ובהסבה מקצועית.
- מחקרי הערכה ומעקב על השמה בעבודה של בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית.

## ב. בריטניה

### 1. דמי אבטלה

המדיניות בעניין דמי אבטלה בבריטניה, כמו המדיניות לגבי כל יתר ההיבטים של הביטחון הסוציאלי, נקבעת במשרד לביטחון סוציאלי. אולם, בעוד שהביצוע של המדיניות בכל התחומים פרט לדמי אבטלה נמצא גם הוא באחריות המשרד לביטחון סוציאלי, הביצוע של חוק ביטוח אבטלה הוא באחריות שירות התעסוקה שבמשרד העבודה. למעשה, שירות

כל תביעה לדמי אבטלה נחשבת תביעה חדשה, אלא אם כן הוגשה תוך 8 שבועות מתביעה קודמת לדמי אבטלה, לדמי מחלה או לגימלת הכשרה.

על מנת לצבור זכאות חדשה לדמי אבטלה על הפונה לעבוד לפחות 13 שבועות ולפחות 16 שעות לשבוע בתוך 26 שבועות שלפני תביעתו החדשה, לא כולל מחלה או הכשרה מקצועית.

הנתון הרשמי לאבטלה בבריטניה הוא מספר מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה מסיבת אבטלה. בשנת 1985 אכן קיבלו 90% מן המובטלים הגברים לפי סקר כוח אדם (שהוא הנתון ההשוואתי הבינלאומי לרמת אבטלה) גימלאות אלה. אך בין הנשים קיבלו אותן פחות מן המחצית, משום שנשים נשורות אינן זכאיות להבטחת הכנסה. גם גברים מעל גיל 60 כבר לא נמנו עם המובטלים.

שיא האבטלה בבריטניה היה בשנת 1981. השיא באחוז המובטלים זמן ממושך היה בשנת 1986. העלייה בשני אלה החלה בשנת 1979. דומה, שמרבית המובטלים זמן ממושך היו אלה שפוטרו בזמן המיתון הגדול של 1980 – 1981 ועקב הקטנת התעסוקה במפעלי התעשייה הכבדה. אולם זו אינה כל האמת. יש זרימה קבועה של מובטלים למעמד של "מובטל זמן ממושך", ויש גם ירידה בשיעור היציאה מקבוצה זו. משום כך, גם בשיעורי גידול קבועים של סך כל האבטלה (עד שנת 1986) וגם בירידה שלהם מאז – אין ירידה משמעותית בהיקף המובטלים זמן ממושך. היום מרבית המובטלים בבריטניה הם "מובטלים זמן ממושך" (למעלה מ-12 חודשים).

למובטלים זמן ממושך יש בדרך כלל גם בעיות אחרות מלבד אבטלתם, כגון חובות, שיכרות, אי ידיעת קרוא וכתוב וחשבון. משום כך ההשמה בעבודה של מובטלים אלה קשה.

הכנסה (בניגוד להבטחת הכנסה) והם כיום בסכום קבוע של 37.45 לירות לשבוע למי בוטח. לכל תקופת אבטלה חדשה יש 3 ימי המתנה. קיימת תוספת תשלום לאישה לא מבוטחת (22 לירות לשבוע). אין תוספת לילדים מעבר לקצבת ילדים. לזכאים על-פי מבחן הכנסה יש גם השלמת ההכנסה לדמי האבטלה בהתאם למספר התלויים ולמשך האבטלה. בין רבע לשליש ממקבלי דמי האבטלה מקבלים השלמת הכנסה כזו.

התביעה לדמי אבטלה מוגשת לשירות התעסוקה. התשלום, שהוא שבועי, מתחיל לא יאוחר מ-10 ימים לאחר הגשת התביעה. קבלת התביעה מופרדת מן ההחלטה על הזכאות. ההחלטה בדבר הזכאות נעשית בידי פקידים מיוחדים.

בסך הכל משולמים דמי האבטלה למשך 52 שבועות (312 ימי עבודה). ב-12 השבועות הראשונים לאבטלה הפונה רשאי לחפש עבודה במקצועו. לאחר מכן עליו לקבל כל עבודה המוצעת לו, אחרת תישלל זכאותו לדמי אבטלה. לגבי מי שהתפטר מעבודתו או פוטר בגלל סיבות הקשורות במשמעת או סירב לקבל עבודה המתאימה לו, נעשית בדיקה מחודשת של זכאותו. הפקיד האחראי לכך רשאי להחליט, על-פי שיקול דעתו, אם לשלול את הזכאות לדמי אבטלה או להפחיתם. אולם בחינה מחדש כזו אינה מתבצעת לעתים קרובות. בדרך כלל מתקבלות הסיבות שהמובטלים מעלים כהסבר לסירובם לקבל עבודה שהוצעה להם. מובטלים הסבורים שנשללה מהם זכאותם לדמי אבטלה שלא בצדק יכולים לפנות לבית דין לערעורים.

בתקופת שלילת הזכאות לדמי אבטלה אפשר לפנות ולבקש הבטחת הכנסה ואז מקבלים לפי מבחן הכנסות גימלה בשיעור מופחת. בכל מקרה שבו נשללת הזכאות לדמי אבטלה, לא נשללת תוספת התלויים.

שמשך הלימודים בהן נמוך משנתיים בתנאי שבסופן יקבלו התלמידים תעודה. עד כה הוקמו 15 ועדות והן כבר החלו להגיש תוכניות. בעתיד הקרוב תוקמנה ועדות כאלה בכל רחבי בריטניה.

(ב) תוכניות הכשרה לטיפול בקבוצות בעייתיות מבחינת התעסוקה

מובטלים במשך 6 חודשים ויותר, נשים החוזרות לשוק העבודה לאחר היעדרות ממושכת, חיילים משוחררים ונכים, זכאים להכשרה תעסוקתית (Employment Training) במשך תקופה שלא תעלה על שנה. עליהם לפנות למשרד המקומי של סוכנות ההכשרה, המכין עבור כל אחד מהם תוכנית הכשרה והשתלבות בשוק העבודה, לאחר בחינות ובדיקות שונות, הנמשכות יומיים. לאחר קביעת התוכנית המתאימה לו הפונה נשלח ל"מנהל הכשרה" (Training Manager), שתפקידו לארגן את התוכנית למעשה – היינו, למצוא מקום הכשרה, לעקוב אחר ההתקדמות וכו'. הרעיון הוא, שיש להפריד בין ההערכה ובין הביצוע, על מנת למנוע מצב שאנשים יישלחו לקורסים אך ורק משום שיש בהם מקומות פנויים, במקום לקורסים המתאימים להם ולדרישות שוק העבודה.

קיימים שלושה סוגי הכשרה: 1. תוך-כדי עבודה (On the Job); 2. במוסדות הכשרה (Direct Training); 3. תוכנית הש-מה (Project Placement), שהיא למעשה תעסוקה מסובסדת, בדרך כלל במוסדות ציבור ולטובת הקהילה. הכוונה היא, שהפונה ירכוש וישמר הרגלי עבודה וישמור גם על קשר עם שוק העבודה, על מנת למנוע מצב שאנשים יתרגלו לחיות ללא עבודה.

ההערכה והמעקב המחקרי אחר התוכניות האלה מתבצעים באופן זה: בסוף התוכנית מנהל ההכשרה שולח למרכז שאלון קצר

## 2. הכשרה מקצועית למובטלים

(א) תכנון ההכשרה

סוכנות ההכשרה (Training Agency) אחראית על כלל ההכשרה המקצועית בבריטניה. עד כה נעשה תכנון ההכשרה המקצועית מטעם המשרד המרכזי, ואילו הביצוע היה ברמה המקומית. כיום מופעלת תוכנית חדשה, רחבת היקף ביותר, להעביר גם את סמכות התכנון לרמה המקומית. דבר זה, הנמצא כיום בתהליך ביצוע, נעשה בדרך של הקמת ועדות מקומיות (Training Enterprise Council, או בקיצור TEC). בוועדות אלה חברים נציגי המעסיקים (2/3) ואנשי ציבור (1/3). אין ייצוג לעובדים. לוועדות אלה תינתנה הסמכות והאחריות להכנת תוכניות הכשרה ומלחמה באבטלה בהתאם ליוזמותיהן. הרקע ליצירת שינוי זה הוא הכוונה להתאים באופן הדוק יותר את התוכניות לבעיות המקומיות, שהן שונות ממקום למקום, ולהביא למחויבות גבוהה יותר של המעסיקים להכשרה מקצועית ולקליטת עובדים. ועדות אלה תהיינה גם אתראיות לביצוע התוכניות. תהליך העבודה יהיה כזה, שכל ועדה תגיש תוכניות שנתיות וסוכנות ההכשרה המרכזית, היושבת בשפילד, תצטרך לקבלן או לדחותן. תוכנית שהתקבלה תמומן בידי הסוכנות המרכזית. תוכנית שהצליחה על-פי מחקרי המעקב וההערכה תקבל מימון להמשכה.

הוועדות המקומיות (ה-TEC) תהיינה קשורות קשר אמיץ לשוק העבודה ולפיכך מצפים שתוכניות ההכשרה שהן תצענה תהיינה מתאימות יותר לדרישות השוק, וכן שקשר זה יגביר אצל המעסיקים את ההכרה בצורך בהכשרה. תוכנית זו של ועדות הובאה מארצות הברית. בסוף שנת 1989 הגיעה מומחית מארצות הברית כדי לתת ייעוץ באשר לאופן הקמתן של הוועדות. הוועדות רשאיות לאשר תוכניות הכשרה

יכולות לפנות רשויות מקומיות המעוניינות בתוכניות הכשרה של "לימודי המשך", שמטרתם להעלות את רמת האוכלוסייה. הקרן מממנת את הפעלת תוכניות ההכשרה לתקופה של עד שנתיים ולאחר מכן על הרשות המקומית להמשיך בתפעולן ובמימוןן.

תוכנית נוספת היא ה"Training Credit". על-פי תוכנית זו, צעירים שהפסיקו את לימודיהם לפני שהגיעו לגיל 18 מקבלים מעין "פס", דהיינו אישור שהוא שווה-ערך לשכר לימוד ואשר בעזרתו ניתן להם לרכוש השכלה והכשרה במוסדות ובמפעלים שונים לפי בחירתם. הצעיר חופשי לרכוש את השכלתו במקום שיבחר והמוסד המכשיר, החייב להיות מוסד מוכר להכשרה, יקבל את התמורה המגיעה לו מן הוועדה המקומית.

נושא נוסף הנמצא כיום בשלבי ניסוי הוא ה"סרטיפיקציה", כלומר נושא התעודות. עד כה ההכשרה המקצועית בבריטניה לא הסתיימה בהכרת בתעודה ומלבד זאת, בגלל שהיו סגנים רבים ושונים של תעודות לא היתה שום דרך להשוות ביניהן. מצד שני, מחקרים הראו, שבקבלת מועמדים לעבודה מעסיקים מעדיפים בעלי תעודות על בעלי ניסיון. בנוסף לכך, בגלל מסורת ארוכה של הכשרה מקצועית ללא תעודות מוכרות ושל לימוד ורכישת ניסיון במקומות העבודה, שבאו במקום הכשרה, אין למפוטרים שעבדו זמן רב במקום עבודה אחד אפשרות להוכיח את ידיעותיהם. לצורך זה הוקמה "המועצה הלאומית להכשרה מקצועית" (National Council for Vocational Qualification), שתפקידה לקבוע מערכת בחינות למקצועות השונים כך שכל הרוצה בכך יוכל להיבחן על מנת לקבל תעודה המוכיחה את ידיעותיו אשר תקל עליו למצוא עבודה חדשה.

כהכנה להקמתה של מערכת הבחינות נעשה ניתוח עיסוקים. לשם כך רואיינו מעסיקים, כולל מעסיקים קטנים, ונחקרו

על כל תלמיד שסיים את לימודיו, ולאחר 3 חודשים נשלח מן המרכז אל התלמיד שאלון קצר נוסף, על מנת לבדוק את מידת השתלבותו בשוק העבודה (לפי הערכה מקבלים את השאלון הראשון בערך 75% מן המסיימים ואת השני – בערך 45%. כיום עושים בדיקה מיוחדת של מדגם של אלה שלא ענו, על מנת לבדוק ולהעריך את התוצאות).

לאחר שיבוצעו השינויים המתוכננים תועבר, כאמור, האחריות לתוכניות אלה לוועדות המקומיות, האמורות לדעת טוב יותר את הצרכים המקומיים של שוק העבודה.

(ג) תוכניות הכשרה שמטרתן להעלות את הרמה הטכנולוגית של כוח האדם

בסוכנות ההכשרה פועלת יחידה מיוחדת, "Skill Unit Labour Market Information Branch", שתפקידה לעקוב אחר השינויים בדרישות לכישורים בשוק העבודה. שינויים אלה מתפרסמים בפרסומי מידע המוצעים לכל הספקים של שירותי הכשרה. מקור הנתונים הם סקרי כוח אדם ומקורות נוספים. על-פי ממצאי סקרים נמצא, שצפוי בעתיד הקרוב בבריטניה מחסור חמור בכוח אדם טכנולוגי. על מנת להיערך לכך, הוכנה תוכנית, שמטרתה להזמין מאוניברסיטאות שונות קורסים שיוכלו למלא חסרון זה בקנה מידה ארצי. התנאי הוא, שהקורסים יקנו תעודות (גם אקדמיות), כולל תקופת ניסיון (סטאז') במקומות העבודה הרלוונטיים. עד כה הציעו האוניברסיטאות 900 קורסים בערך ומתוכם התקבלו לתוכנית 320. הקורסים מיועדים למובטלים, תוך מתן עדיפות למובטלים זמן ממושך (12 חודשים ומעלה). בשנה האחרונה השתתפו בתוכניות אלה 7,000 איש בערך. מעקב גילה, ש-80% מתוך בוגרי הקורסים האלה עבדו לאחר סיום לימודיהם במקצוע שלמדו.

מלבד אלה קיימת קרן מרכזית שאליה



(Programme), שהיא תוכנית רחבת היקף ביותר, נחשבת המצליחה ביותר ומשמשת נושא לחיקוי בכל אירופה. בהפעלתה הוחל בינואר 1986, ב-9 מקומות, כתוכנית לניסיון עבור מי שהיה מובטל במשך 12 חודשים ויותר. ביולי 1986 הורחבה לכל המדינה והחל מאפריל 1987 רשאים להשתתף בה גם אנשים שהיו מובטלים במשך 6 חודשים ויותר. לתוכנית זו מייחסים את הירידה הגדולה שחלה לאחרונה בממדי האבטלה בבריטניה. התוכנית תוכננה על רקע הגידול העצום שהיה בתקופה שקדמה לתכנונה במספר המובטלים זמן ממושך ואשר לווה במקביל בירידה מואצת במספר מקומות העבודה הפתוחים לפועלים פשוטים במפעלי התעשייה. עקב כך נוצרו אצל המעסיקים דעות קדומות נגד מובטלים זמן ממושך. מטרת התוכנית היתה לעזור למובטלים זמן ממושך לחזור לשוק העבודה ולהישאר בו ולשם כך נעשה שימוש בהשמה ישירה או בהכשרה מקצועית בדרך של קורס, מועדון עבודה וכדומה, או במתן עידוד לפתיחת עסק עצמאי.

על-פי תוכנית זו, כל מי שפונה לשירות התעסוקה לצורך קבלת דמי אבטלה או הבטחת הכנסה מופנה, אם לא מצא עבודה במקצועו במשך 13 שבועות, ליועץ מיוחד (New Client Advisor). אצלו הפונה ממלא תופס "ראיון תעסוקתי", על מנת שהיועץ יוכל להכיר את הרקע התעסוקתי שלו. היועץ מסביר לפונה את זכויותיו בכל הנוגע לגימלאות סוציאליות שונות ומייעץ לו כיצד ומה עליו לעשות כדי לחזור לעבודה. יחד הם מכינים "תוכנית חזרה לעבודה", תוך פירוט מדויק של המעבידים או הקורסים שהפונה חייב לפנות אליהם או להשתתף בהם.

אחת לשבועיים על הפונה לתת על הצהרה שהוא עדיין מחפש עבודה. אחת ל-

הכישורים הדרושים בכל מקצוע. עבודה זו נעשתה באמצעות ארגוני המעסיקים בתחומים השונים. כתוצאה ממנה הוגדרו מערכות הידע הדרוש במקצועות השונים במונחי תוצאה של המיומנויות הדרושות, ולא במונחי חיים של תוכניות לימודים. בעקבות זאת נוסחו מערכות הבחינות ונקבעו התנאים להענקת התעודות. מערכות אלה ישמשו גם את תוכניות ההכשרה והלימודים שנדרשו לעיל.

### 3. תוכניות למלחמה באבטלה של שירות התעסוקה

(א) מועדוני עבודה

לפי תוכנית זו הוקמו בכל רחבי בריטניה "מועדוני עבודה" (Job Clubs), שהם מעין מרכזים שיושב בהם יועץ (Leader) ויש בהם עיתונים המכילים מודעות "דרושים" ומידע אחר על הצעות עבודה. המועדונים מעמידים לרשות הבאים טלפונים, שולחנות כתיבה, מכונות כתיבה, נייר מכתבים, בולים וכו' וניתן לקבל בהם ייעוץ כיצד והיכן לחפש עבודה, עזרה בניסוח מכתבים וכו'. את המרכזים מממנת הממשלה; אבל מי שמארגן אותם הן חברות מסחריות. ברחבי בריטניה יש בערך 1,000 מועדונים כאלה. מחקר מעקב, שכלל קבוצת ביקורת, העלה, שהשתתפות במועדון כזה מגדילה את סיכויי התעסוקה ב-50% בערך. במיוחד מסייעת ההשתתפות למובטלים בני 40 ומעלה, שהם חסרי כישורים, ולאנשים חסרי ניסיון בחיפוש עבודה. השיעור של אלה שעברו לאחר תקופה נתונה כפול בקרב המשתתפים במועדון לעומת אלה שלא השתתפו. ההשתתפות גם הגדילה את מגוון העבודות שהאנשים היו מוכנים לקבל.

(ב) תוכנית היעוץ להתחלה מחדש

תוכנית זו (The Restart Counselling)

שהוא שכיר. כל זאת – מלבד קיצבת ילדים וקיצבה למשפחה חד-הורית. קיצבה נוספת, המקטינה את ההנעה לעבודה בשכר נמוך היא קיצבת הדיור (Housing Allowance), שגובהה תלוי בהכנסה ובגודל המשפחה.

על מנת להתגבר על בעיות אלה, הוכנסה "גימלה להתחלת עבודה" (Job Start Allowance). קיצבה זו מיועדת למי שהיה מובטל 12 חודשים או יותר המתחיל לעבוד במשרה מלאה (35 שעות לשבוע או יותר) ושהיה זכאי לדמי אבטלה או הבטחת הכנסה, ומרוויח עד 90 לירות לשבוע. על-פי קיצבה זו משלמים 20 לירות לשבוע ל-6 החודשים הראשונים של תקופת המעבר. קיצבה זו ממוסה ומותנית במבחן הכנסות. לפונים לקבל קצבה זו מובטח שהמידע הנדרש בטופס התביעה לא יישמר במחשב וישמש רק לצורך חישוב זכאות לגימלה זו. תפקידם החשוב של היועצים בתוכנית ה-Restart הוא להביא לידיעת המובטלים את פרטי הקיצבות הללו, במיוחד אלה המיועדות לעזור להם לחזור לעבודה.

אחר תוכנית ה-Restart נערך מחקר מע-קב, שהקיף 5,000 נחקרים בקבוצת הניסוי ו-400 בקבוצת הביקורת. קבוצת הניסוי נחלקת לאלה שביצעו את התוכנית שנקבעה להם ולא להם שלא ביצעו. מקור הנתונים הוא קובץ הרישום של הפונים לתוכנית. ארבעה עד חמישה חודשים אחרי הראיון הראשון נערכים לפונים ראיונות נוספים (וזהו השלב העכשווי). לפי התוכנית יראונו הנחקרים שנית בעוד 4 או 5 חודשים. מטרת המחקר לבדוק באיזו מידה מצאו משתתפי התוכנית עבודה והאם התמידו בה.

מלבד זאת מתכננים עתה מחקר להערכת תוכנית ה-Restart בעיני המעסיקים. נושא נוסף שנחקר לאחרונה בקשר לתוכנית ה-Restart קשור בניסוי, שהוחל בו ביוני 1989. בניסוי נבדק איחוד תפקידי הייעוץ

6 חודשים נערך מעקב אחר פעילות חיפוש העבודה שלו. מעקב זה עושה יועץ נוסף (Claimant Advisor), שתפקידו לעקוב אחר פעילות חיפוש העבודה ולתת ייעוץ והפניה נוספים לפי הצורך ולייעץ לפונה בכל הנוגע לזכאותו לקבל דמי אבטלה או גימלאות אחרות, כגון נכות, כולל קבלת התביעה (כאמור, לא כולל ההחלטה בדבר הזכאות). על מנת להבין את חשיבותו של תפקיד הייעוץ בנושא הזכאות לגימלאות השונות, הכלול בתוכנית ה-Restart, יש להבין את היחס בין הגימלאות השונות הניתנות למובטלים בבריטניה. על-פי ממצאי מחקרים שנערכו לאחרונה, אחד המכשולים הקשים העומדים בפני תוכנית ה-Restart כמו לפני תוכניות אחרות למלחמה באבטלה הממושכת נובע ממבנה החוק להבטחת הכנסה בבריטניה. אנשים שהם מובטלים זכאים לדמי אבטלה או להבטחת הכנסה, שאין ביניהם הבדל גדול מבחינת גובה התשלום. היינו, עם סיום הזכאות לדמי אבטלה (שנה) ניתן לעבור להבטחת הכנסה.

לעומת זאת, אנשים העובדים בשכר נמוך (כזכור, אין חוק שכר מינימום בבריטניה) זכאים לגימלה אחרת, של השלמת הכנסה (Family Credit). מובטלים רבים המקבלים הבטחת הכנסה חוששים להתחיל לעבוד בשכר נמוך מחשש שצירוף כזה יקטין את הכנסתם או שתקופת המעבר עד שיתחילו לקבל תשלומי השלמת הכנסה תימשך זמן רב ובו יקשה עליהם להתפרנס. הרבה פר-סומת בטלוויזיה, בעיתונים, בעלונים ובחברות מכוונת להפגת החששות האלה. ניתן לקבל מידע גם ב"קו פתוח" קבוע של הביטוח הסוציאלי. להשלמת הכנסה לעובדים בשכר נמוך זכאי מי שעובד בשכר נמוך 24 שעות לשבוע או יותר ואשר יש לו לפחות ילד אחד למטה מגיל 16 (או 19 אם הילד לומד) בין שהוא עצמאי ובין

לעבוד אצלו. תוכנית זו מלווה במחקר מעקב – הן לגבי העובדים המשתתפים והן לגבי המעסיקים. התוצאות היו חיוביות. לפי הערכת עורכי המחקר, בין 50% ל-60% (בהתאם לענף הכלכלי) הושמו בעבודה כתוצאה מן התוכנית. במיוחד מצליחה התוכנית בענפי ההארכה והסופר-מרקטים. גם דעת המעסיקים שהשתתפו השתנתה לטובה לגבי המובטלים זמן ממושך.

#### (ה) ניסוי עבודה

במסגרת תוכנית זו (Work Trial) המובטלים ממשיכים לקבל דמי אבטלה ותוך-כדי כך עובדים אצל מעסיק במשך 3 שבועות לניסיון. בתקופה זו המעסיק אינו משלם דבר. בתוך 3 שבועות על המעסיק להחליט אם הוא מעוניין להמשיך ולהעסיקם. גם תוכנית זו מצליחה לדעתם של עורכי מחקר מעקב, שנערך בצורת שאלון שנשלח למשתתפים. מעביד, שבאופן קבוע אינו ממשיך להעסיק את מרבית המועמדים שקיבל, מנתקים אתו את הקשר.

#### (ו) מיון והתאמה

תוכנית זו (Screening and Matching) נערכת על רקע העבודה, שבשנים האחרונות שיטת היצע העבודה בשירות התעסוקה בכי-ריטניה היא שיטת השירות העצמי, באמצעות "לוח הצעות". אדם המחפש עבודה בא "מרכז תעסוקה" (Job Center) ושם מצוי לוח גדול ועליו כרטיסים, שכל אחד מהם כולל פרטים של הצעת עבודה. אלא שהשירות העצמי ללא ייעוץ כלשהו וללא קשר עם מטפל מקשה על רבים ממחפשי העבודה, ובייחוד על המובטלים זמן ממושך, להתמצא ולחפש עבודה באופן יעיל ולפיכך הוא מונע חיפוש עבודה רציני. מצד שני, גם המעבידים שאינם מעוניינים לראיין מספר גדול של פונים, כשהם שומעים שאדם הוא

השונים הניתנים במהלך התוכנית. מטרת השינוי להביא לכך שאנשים יוכלו לקבל ייעוץ קבוע מאותו אדם, שיוכל לדעת טוב יותר את הרקע שלהם והם יוכלו לפתח יחסי אמון טובים יותר לאורך זמן. מעקב ההערכה בדק את עמדות העובדים כלפי האיחוד ושיעור ההצלחה בהשמות בעבודה, כולל סטטיסטיקות כלליות של אבטלה באזורים שנבדקו.

#### (ג) תוכנית הלוואה לעסק

מטרת תוכנית זו (Enterprise Allowance Scheme) לתת עזרה לפתיחת עסק עצמאי. במסגרת התוכנית ניתנת הדרכה כיצד לפתוח עסק עצמאי ולאחר קבלת ההדרכה על המובטל להכין תוכנית לפתיחת העסק ולהפנותה לסוכנות ההכשרה. אם היא מתקבלת, הוא זכאי לקבל במשך 12 חודש 40 לירות לשבוע במקום דמי אבטלה. גם תוכנית זו תהיה בעתיד באחריות הוועדות המקומיות. במחקר מעקב אחרי תוכנית זו נמצא, שבערך 65% מן העסקים הצליחו כעבור שנת הפעלה.

#### (ד) הבטחת ראיין עבודה

תוכנית זו (Job Interview Guarantee) נוצרה על רקע העבודה, שבגלל ריבוי המובטלים זמן ממושך קיימת קבוצה לא קטנה של אנשים שאינם מצליחים אפילו להתקבל לראיון כדי להציג את המועמדות שלהם אצל מעסיק כלשהוא. במסגרת התוכנית, המובטלים זמן ממושך עוברים קורס הכנה לעבודה (Job Preparation), המזכיר במקצת את מועדוני העבודה, ובו הם לומדים לחפש עבודה, לקרוא מודעות בעיתונים, לכתוב תולדות חיים, להציג את עצמם בצורה חיובית וכדומה. את הקורס מממן שירות התעסוקה, תוך-כדי עשיית חוזה עם מעביד המתחייב בסוף הקורס לראיין את המשתתפיו ולבחור מתוכם את המתאים או המתאימים

קבלות Family Credit בהמשך למחקרים שנעשו בעבר על גימלאות הקשורות במבחן הכנסה.

נושא שני הנמצא כיום בטיפול המחלקה הוא השפעת הגימלאות על התנהגות המ-קבלים, במיוחד בנושא ההחלטות בנוגע לעבודה. המטרה היא לאתר גורמים המקטינים את ההנעה לעבודה. כרגע נמצא בביצוע מחקר על השפעת מקורות הכנסה – מעבודה וממקורות אחרים – של מובטלים על החזרה לשוק העבודה. זהו המשך לסקר דומה שנעשה בשנת 1978/79 ולסקר שנערך על התנהגות שוק העבודה של מובטלים זמן ממושך.

מחקר נוסף בוצע על אימהות חד-הוריות ותנועותיהן אל תוך הגימלה להבטחת הכנסה והחוצה והחלטותיהן בנוגע לשוק העבודה. מחקר אחר נעשה על גילאי 55–59 ובו נבדקו תהליכי יציאה משוק העבודה וקשר עם גימלאות, כולל אלה הפרטיות. גם מחקר זה נערך בהמשך לסקר קודם משנת 1977.

נושא שלישי הוא השפעת המגזר הפרטי על הביטוח הסוציאלי. נעשה סקר על תשלום דמי מחלה בשנת 1988. כיום נעשה סקר על תשלום עבור חופשת לידה.

נושא רביעי הוא התפקיד היחסי שממלאת העזרה בכסף ובעין למוגבלים בקהילה ובמוסדות. מלבד אלה נעשו מחקרים על מחיר השירותים הניתנים במוסדות ומחקר על עמדת לקוחות של הביטוח הלאומי. על כך יש גם נתונים בכל אחד מן המחקרים שהוזכרו לעיל. כמו-כן נעשו מחקרים על קבוצות מיוחדות של מקבלי שירותים.

(ב) מחקרים במימון הממשלה חנושים במוסדות מחקר

להלן מספר דוגמאות של מחקרי מעקב שבוצעו בשנים האחרונות:

המכון למחקרי מדיניות (Policy Studies)

בעל כישורים נמוכים או מובטל זמן רב, מלכתחילה אינם מוכנים לראיין אותו. במסגרת התוכנית ניתן שירות מיון למעסיקים המעוניינים בכך. עובד מיוחד של "מרכז התעסוקה" מראיין את המועמדים ומוצא את המתאימים, ואותם ורק אותם הוא מפנה אל המעסיק. תמורת שירות זה המעסיק מוכן להעסיק מובטלים זמן ממושך. התוכנית עדיין בראשיתה, וגם עליה ייערך מעקב הערכה.

#### 4. מחקרי מעקב

התוכניות שתוארו לעיל גובשו לאור המידע שהתקבל במחקרי מעקב שבוצעו על תוכניות דומות שהיו בעבר, על-ידי מחלקת המחקר במשרד לביטחון הסוציאלי או במוסדות מחקר ואוניברסיטאות במימון המשרד הזה ומשרד העבודה.

(א) מחקרים במחלקת המחקר של המשרד לביטחון סוציאלי

המטרה העיקרית כיום של מחלקת המחקר של המשרד לביטחון סוציאלי היא לקבוע את השפעת מערכת הגימלאות על המצב הכלכלי של המשפחה – הן מבחינת התפלגות הגימלאות באוכלוסייה והן מבחינת השפעתן על ההכנסות של קבוצות מיוחדות. סקר הוצאות המשפחה הממשלתי מספק נתונים שנתיים כאלה. להשלמת נתונים אלה מחלקת המחקר עורכת סקרים על קבוצות מיוחדות שהן קטנות מכדי לקבל ייצוג הולם בסקר הנ"ל, כגון סקר נכים (שתוצאותיו פורסמו בשישה דוחות בשנת 1988/89), סקר דו-שלבי על התנאים הפיננסיים והחומריים האחרים של מובטלים (פורסם בשנת 1989). כמו-כן נערכו סקר הערכה על ה-Social Fund, המיועדת לעזור במקרים קריטיים ומחקר איכות על משפחות המ-

מחקר מעקב אחר שעשה המכון לחקר המדיניות בשנת 1983 הביא להקמתה כעבור שנתיים של המועצה הלאומית להכשרה מקצועית שנוכרה לעיל. באותה תקופה היתה בעיה קשה של אבטלת צעירים והמחקר עקב אחרי מובטלים בני 18 עד 24 שלא עבדו במשך 6 חודשים לפחות. מסקנות המחקר היו, בין היתר, שתוכניות מסוג "Youth Opportunity Programme" מרעות עוד יותר את מצבם של "הדפוקים", משום שאלה צוברים שורה של כישלונות. לדעת המכון עדיף להכין תוכניות מגוונות יותר, שיהיה בהן מקום גם לאנשים שכשונותיהם מוגבלים הזקוקים לטיפול צמוד יותר.

בתחילת שנות ה-80 עשה מוסד זה גם מחקר על מובטלים זמן ממושך. המחקר הקיף 4,000 נחקרים והם השתתפו בשני ראיונות בהפרש של 18 חודשים. המחקר העלה, שמפוטרים מבוגרים נפליטים לגמרי מן השוק. אמנם האנשים המשיכו לבוא למועדוני המובטלים, אולי מתוך הרגל, אך הם היו מיואשים ולמעשה לא פנו כלל למקומות עבודה (כזכור, באותה תקופה היתה מקובלת בשירות התעסוקה הבריטי הגישה שעל המובטל לחפש בעצמו בלוח המודעות, היא שיטת השירות העצמי). עוד גילה המחקר, שיחזמה מקומית של פקיד, או עזרה שנותנים חברים, משפרת מאוד את סיכויי המובטל להשתלב בעבודה.

## ג. גרמניה

### 1. דמי אבטלה

בקרן דמי אבטלה בגרמניה מכוטחים עובדים קבועים, מתלמדים ותלמידים בהכשרה מקצועית. הגבייה נכללת בכלל הגבייה לביטוח הסוציאלי, בשיעורים קבועים למעביד ולעו-

Institute) ערך מעקב אחרי תוכנית ההכשרה בעבודה (Job Training Scheme), שפעלה עד שנת 1986. בתוכנית זו להכשרה מקצועית למובטלים השתתפו בשנה ההיא 40,000 איש. התוכנית כללה 6 חודשי לימוד פרונטלי, שבמהלכם שולמו דמי מחיה והוצאות נסיעה. המחקר נועד לעקוב אחר מסיימי התוכנית. מערך המחקר כלל מדגם של 800 איש מתוך מסיימי התוכנית שנה לאחר סיומה וכן קבוצת ביקורת בת 600 נחקרים שלא השתתפו בתוכנית, שהותאמה מבחינת המין, הגיל והוותק באבטלה.

נושאי החקירה כללו מידע על עבודתם של הנחקרים בעת המחקר, משך חיפוש העבודה, השכר, שביעות הרצון מן העבודה ומן הקורס שקדם לה. הנחקרים רואינו תחילה ולאחר מכן נשלח אליהם שאלון מעקב בדואר. המחקר העלה, שאלה שהשתתפו בתוכנית עבדו בשיעור גבוה מאלה שלא השתתפו בה, היו מרוצים מעבודתם, למדות שלא תמיד הרוויחו יותר משהרוויחו קודם ולא תמיד עבדו כמה שלמדו. במיוחד הפיקו תועלת מתוכנית זו מפוטרים מבוגרים שנזקקו להסבה מקצועית.

אבל לדעת החוקר, לא מתחשבים מספיק במידע על דרישות שוק העבודה בעת תכנון קורסים ותוכניות מן הסוג שתואר לעיל. בבריטניה נערך מדי שלוש שנים מפקד תעסוקה (Census of Employment). כל מי שמעסיק יותר מ-10 עובדים חייב לדווח על מספר המועסקים לפי מין ולפי ענפי תעסוקה. ממקור מידע זה לומדים על צורכי שוק העבודה והשינויים החלים בו. את ניצולו של מקור מידע זה יש לשפר. נוסף על כך, לאנשים לא ניתן זמן מספיק, אחרי ההכשרה, לחפש עבודה במקצוע שלמדו. משום כך הם לוקחים את העבודה הראשונה המזדמנת להם. לפיכך גם הם וגם המשק בכללותו אינם מפיקים את המירב ממה שלמדו.

המכון הפדרלי להכשרה מקצועית. קיימות הנחיות מדויקות לגבי חובות ההכשרה של כל מפעל, לפי גודלו. בסיום ההכשרה על התלמיד לעמוד במבחנים חיצוניים סטנדרטיים והוא מקבל תעודת מקצוע.

מפעלים או בתי מלאכה המעוניינים בכך יכולים לתת הכשרה מקצועית ועבודה הם מקבלים תמיכה מארגון המעסיקים הנוגע בדבר. אבל התנאי לכך הוא, שהרמה והתוכן של ההכשרה שהם מספקים יעמדו בדרישות. התלמידים מקבלים דמי מחיה במשך כל זמן ההכשרה. בדרך כלל רמת הלימודים בבתי המלאכה טובה יותר, אך השכר המשולם לאחר גמר ההכשרה גבוה יותר במפעלים.

נוסף על ההכשרה הדואלית, המשלבת לימודים פרונטליים עם הכשרה במפעל, קיימת בגרמניה המערבית גם הכשרה מקצועית במרכזי הכשרה. אלה נבנו באמצע שנות ה-70, כאשר מחזורי הגיל היו גדולים מאוד ועקב כך נוצר מחסור במקומות הכשרה במפעלים. בדרך כלל עובדים מוכשרים יותר מתקבלים להכשרה בתוך המפעלים; המוכשרים פחות לומדים במרכזים הללו.

המשתתפים בהכשרה המקצועית נחלקים לכמה סוגים:

(א) הכשרה מקצועית לצעירים: החינוך העל-יסודי בגרמניה הוא משני סוגים: עיוני, המסתיים בגיל 18, ומקצועי, המסתיים בגיל 15-16 (הדבר שונה ממדינה למדינה ברפובליקה הפדרלית הגרמנית). על-פי החוק המדינה חייבת לספק הכשרה מקצועית לכל הצעירים מגיל 15 עד 18 שאינם לומדים בבתי-ספר תיכוניים עיוניים. הכשרה זו ניתנת במפעלים ובבתי מלאכה על-פי השיטה הדואלית או במרכזי הכשרה. משך ההכשרה 2.5 עד 3 שנים.

(ב) לימודי המשך: על-פי החוק, כל שכיר המעוניין בכך זכאי לקבל ממעבידו חופשת לימודים בשכר. רמת הלימודים היא

בד מעל לרצפת הכנסה קבועה ומתחת לגג קבוע. הממשלה מכסה מן התקציב הכללי את הגירעון, וכן השלמת הכנסה ודמי ביטוח למקבלי דמי אבטלה.

זכאים לקבל דמי אבטלה מי שעבדו 360 יום ב-3 השנים שקדמו לאבטלה (עובדים עונתיים - 180 יום). הנכונות לעבוד, המוכחת בעזרת רישום בשירות התעסוקה, היא תנאי לקבלת דמי אבטלה. מלבד זאת זכאים לקבל דמי אבטלה עובדי בניין הנאלצים לשבות מעבודה בגלל מזג האוויר וכן עובדים הנאלצים לעבוד פחות משבוע עבודה מלא בגלל תוכניות הבראה במפעל שהם מועסקים בו.

משך התשלום, הניתן בשיעור של 68% מן ההכנסה נטו, הוא 16 עד 52 שבועות, בהתאם למשך תקופת התשלום של דמי הביטוח. התשלום ניתן מן היום הראשון לאבטלה (אין ימי המתנה).

## 2. השיטה הדואלית להכשרה מקצועית

הבעיות העומדות בפני גרמניה בנושא ההכשרה המקצועית שונות מאוד מאלה של בריטניה. הרמה המקצועית, הנכונות ללמוד והערכת הידע גבוהים בהרבה מן המצוי בבריטניה. בגרמניה נהוגה שיטה מיוחדת להכשרה מקצועית הנקראת "השיטה הדואלית". שיטה זו נחשבת מוצלחת מאוד והיא משמשת מופת לחיקוי וללמידה במדינות אירופה האחרות. יסוד השיטה בגילדות האומנים של ימי הביניים, שכדי להיכנס אליהן היה אדם צריך לעבוד כמתלמד אצל אומן ותיק. בשיטה הנהוגה היום בגרמניה יש שילוב של לימודים פרונטליים במוסדות שנועדו לכך או במפעלים, במשך יום או יומיים בשבוע, עם לימוד תוך-כדי עבודה במפעלים או בסדנאות מתאימות. ההכשרה בתוך המפעלים מאורגנת באופן ברור ומחייב בידי

זה בפעם השלישית. הדגימה היא לפי אזורים ובתוכם נעשית דגימה לפי כתובות. בכל כתובת מרואיין מבוגר עובד אחד על-פי הנחיות מדויקות. הפעם ייכללו במדגם גם עובדים ממזרח גרמניה. את הראיונות מבצע גוף מסחרי שנשכר לשם כך. המחקר מיועד לבדוק את ההשכלה וההכשרה המקצועית של העובדים, המדריכים והמפקחים, באיזה ידע העובד משתמש למעשה, איזה ידע חסר, שינויים בתנאי עבודה – פיזיים ופסיכיים – לוגיים – מכשור, יכולת לעבור ממקצוע למקצוע.

מחקר זה נותן ידע מעודכן ומפורט ביותר על מצב שוק העבודה מבחינה סוגי המקצועות הקיימים, באילו מקצועות חסרים עובדים, באילו מקצועות שיש בהם תוכניות לימודים אנשים אינם עובדים מפני שהמקצוע עבר מן העולם או הצטמצם. מאגר נתונים זה נשמר, לאחר העברת הנתונים הדרושים למשרד התעסוקה, בארכיון וגופים אקדמיים יכולים לערוך בעזרתו מחקרים נוספים.

מלבד זאת נעשים מעקבים אחר תוכניות לימוד מיוחדות. להלן שתי דוגמאות: לאח-רונה בוצע פרויקט מיוחד, שנועד למשוך נשים למקצועות שנחשבו גבריים ובמסגרתו נערכו קורסים שלוו בהערכה מחקרית. המח-קר העלה, שגם נשים שסיימו את הקורסים לא נשארו לעבוד במקצועות אלה, משום שמצאו עבודות קלות יותר ובשכר טוב יותר. הסיבה היא, שבמקצועות הגבריים מוצעים לנשים רק תפקידים ברמה הנמוכה.

מעקב אחר נעשה על תוכנית העסקה מיוחדת שיזם משרד העבודה: מעסיק שיצר תפקיד חדש וקלט עובד מובטל למשך יותר מ-12 חודשים קיבל מן הממשלה 80% מן השכר ששולם לעובד למשך 3 שנים. המעקב העלה, שהתוכנית נכשלה לטווח ארוך מפני שהמעביד אולץ ליצור תפקיד חדש שנגמר עם סיום החוזה ל-3 שנים.

על-תיכונות ולא אקדמית, והיא מתבצעת במפעל או במרכז הכשרה. מטרת הלימודים היא התמחות ועדכון טכנולוגי. בסיום הלימודים התלמיד מקבל תעודת מקצוע ברמה המתאימה, כגון "פועל מקצועי", "אומן" (Meister), או "טכנאי". תעודות אלה הן תר-אי לקידום מקצועי בתפקיד ובשכר במפעל. (ג) לימודי הסבה מקצועית: אלה מאור-גנים כאשר נוצרת בעיה מגזרית, כגון כאשר באיזור אחד או בתחום מקצועי אחד יש פיטורי עובדים במספרים גדולים, או כאשר נוצר מקצוע חדש ויש צורך להכשיר עובדים. במקרים אלה הלימודים מתנהלים במוסדות מיוחדים, אך לעתים גם בבתי החרושת. משך הלימודים הוא בדרך כלל 18 עד 24 חודש למבוגרים ו-3 שנים בערך לצעירים.

"לימודי הסבה" ניתנים אך ורק למי שכבר יש בידו תעודת מקצוע במקצוע כלשהו. אדם שאין בידו שום תעודת מקצוע – דבר זה נדיר ומצוי רק אצל אנשים שבשולי החברה – מופנה לתוכניות מיוחדות למובטלים.

(ד) תינוך לעבודה: בראשית שנות ה-80 נעשו מאמצים מיוחדים להביא מובטלים זמן ממושך ללימוד מקצוע. תוכניות אלה לוו בעזרה ובטיפול בבעיות חברתיות ולימודיות ונערכו בשיטות הוראה מיוחדות ובכיתות קטנות. התוצאות הראו, שלמרות שנשרו במהלך הלימודים בערך 60%, מבין אלה שסיימו – קרוב ל-75% היו מועסקים אחרי חצי שנה. מניחים, שעכשיו התוצאות טובות יותר, בגלל התאוששות שוק העבודה בכל מערב אירופה.

### 3. מחקרי מעקב

אחת לארבע שנים נערך מחקר מעקב ארוך-טווח על 25,000 מועסקים בערך במט-רה לעדכן את ההגדרות של המקצועות ומשלוחי-היד וכדי להתאים את תוכניות הלימודים לצורכי המשק. כיום מבוצע מחקר

ניות ולשיטות הלימוד, שיתבססו על חקר השפעת הטכנולוגיות החדשות על החינוך המקצועי. במסגרת שינויים אלה יש כוונה להאריך את משך ההכשרה המקצועית ל-3.5 שנים לכל המקצועות; להדגיש בתוכניות הלימודים הללו את פיתוחו של הכושר לתכנון ולפעול באורח עצמאי; להגדיל אצל התלמידים-העובדים את הגמישות הדרושה למעבר ממגזר למגזר וממפעל למפעל, היינו להחליש את הדגשת ההתמחות ולחזק את הדגשת הכישורים והידע הרחבים יותר. מעבר זה מהתמחות לידע רחב הוא חידוש גדול בתוכניות הלימודים של המכון בגרמניה בכלל.

לצורך פרויקט זה מבוצע לגבי כל אחד מן המקצועות שנועדו לעבור רפורמה מחקר בקנה מידה רחב על מדגם של מפעלים, תלמידים ופועלים לדרגותיהם בכל מערב גרמניה. את הראיונות והתצפיות מבצעים בדרך כלל גופים מסחריים ששירותיהם נשכרים לשם כך.

## ד. צרפת

### 1. ביטוח אבטלה

כמו בבריטניה ובגרמניה, גם בצרפת החוק הוא ביטוחי בעיקרו והתשלומים למבוטחים (שכירים) ממומנים מדמי הביטוח. פרט לאלה זכאים לדמי אבטלה בצרפת על-פי תוכניות מיוחדות גם בני קבוצות פגיעות שונות, כגון צעירים, אלמנות, גרושות, פרוידות, אימהות לא נשואות, משוחררי צבא, אסירים, מתלמדים ואלה שאינם זכאים לדמי אבטלה. התשלומים לקבוצות אלה ניתנים מכוח תוכנית "Solidarité". המימון לאלה האחרונים בא מן הממשלה.

לדמי אבטלה זכאי מובטל עד גיל 60 שצבר 3 חודשי עבודה בשכר מתוך 12

במחקרים שערכה המחלקה להכשרה (Bundes Institut für Berufsbildung, או בקיצור BIBB), בשיתוף עם המוסד למחקר תעסוקה, בשנת 1979 ובשנת 1985/86 נמצא, שאחוז חסרי תעודת מקצוע בגרמניה ירד מ-28% ל-21%. הירידה באחוז זה בולטת יותר אצל הצעירים והנשים, למרות שעדיין מספרן של חסרות תעודה בקרב הנשים גדול יותר מאשר בקרב הגברים. בין המהגרים אחוז הבלתי מקצועיים גבוה פי שניים מאשר בין האחרים.

תחזית הביקוש לכוח אדם חסר תעודות מקצוע מראה ירידה חזקה ביותר. בהתאם לכך הממשלה מארגנת ומממנת הכשרה מקצועית מיוחדת על-פי "החוק לקידום תעסוקה". תוכניות הכשרה אלה מיועדות למובטלים חסרי מקצוע, אך רק כרבע מן התלמידים הם כאלה (בשנת 1983 היה השיעור שלישי). הנטייה להמשיך בהכשרה נוספת חזקה יותר אצל העובדים בעלי התעודות מאשר אצל חסרי התעודות.

הסיבות שנתנו העובדים לאי נכונות לקבל הכשרה היו: גיל, סיבות משפחתיות, חוסר רצון להיכנס למערכת דמוית בית-ספר, תמיכה כספית נמוכה מדי וחוסר מידע על האפשרויות.

מכך הסיקו החוקרים, שיש צורך בתוכניות הכשרה שישלבו למידה בתוך המפעל עם למידה פרונטלית, משום שיש חשיבות רבה לקשר למקום העבודה. כמו-כן יש לדאוג לדמי מחיה ברמה שתמנע נשירה בגלל סיבות כלכליות, ובעיקר חשוב שכל השתלמות כזו תקנה תעודה רשמית, כדי שהתלמיד יוכל להעריך מה התמורה שתינתן לו עבור מאמציו. השאיפה היא, שכל מי שמסוגל לכך ישיג תעודת מקצוע.

פרויקט מיוחד נוסף הנמצא היום בביצוע במכון לפי בקשת שרי הכלכלה, החינוך והמדע, מיועד להכין הנחיות חדשות לתוכ-



אבטלה. אולם כנראה שלמעשה אין קושי למצוא תירוצים "מוצדקים" לסירוב.

## 2. הכשרה מקצועית

פעולות ההכשרה המקצועית בצרפת התפתחו במיוחד מאז שנת 1974 במסגרת תוכנית ממשלתית למלחמה באבטלה, בעיקר של צעירים. כיום אחוזי הבלתי מועסקים הוא 8.5 כאשר בערך שליש מהם מובטלים למעלה משנה. האבטלה חמורה בעיקר בצפון ובמזרח — אזורים שבהם מקור הפרנסה העיקרי הוא תעשייה כבדה ותעשיית מתכת, שבהן ההתפתחות הטכנולוגית הביאה לפליטה של עובדים, במיוחד מבוגרים.

בצרפת, כל אלה המעסיקים 10 עובדים או יותר חייבים להקדיש 1.2% מסך כל ההוצאה לשכר על הכשרה מקצועית — בתוך המפעל או מחוצה לו. זאת על-פי חוק משנת 1970, המסדיר את היחסים בין העובדים למעסיקים. אחת לשנה על המעבידים לדווח, בשאלון המיועד לכך, על פרטי הוצאותיהם כאמור, וגם על מספר המועסקים לפי תחום. הנתונים הנאספים באמצעות שאלון זה משמשים גם לצורך ניתוח התפתחות המקצועות ורמת ההכשרה של העובדים לצורך תכנון ההכשרה המקצועית.

המשרד להכשרה מקצועית אחראי למתן הכשרה לשכירים ולמובטלים, ובדרך כלל לאלה המובטלים זמן ממושך. הוא דואג להכרה במפעלים היכולים לתת הכשרה תוך-כדי עבודה.

במסגרת התוכניות להכשרה מוצעת לצעירים בני 16 — 25 חסרי תעודת מקצוע הכשרה של 200 — 400 שעות במשך 3 חודשים עד שנה במרכזי הכשרה ממשלתיים או תוך-כדי עבודה במפעלים. יש גם תוכניות הכשרה המשלבות את השניים. תוכנית אחרת לפעולה נגד אבטלה מופעלת במסגרת החוק להבטחת הכנסה.

החודשים האחרונים. משך התשלום משתנה בין 3 חודשים ל-45 חודשים בהתאם לוותק בעבודה מבוטחת ובהתאם לגילו של המובטל ונחלק לשתי תקופות, שגם החלוקה ביניהן משתנה באותו אופן. בתקופה הראשונה משולם סכום קבוע ועוד 42% מן השכר הקודם ובתקופה השנייה — סכום קבוע. כמו-כן קבוע בחוק סכום מינימלי לתשלום לקבוצות ה-Solidarité. כל התשלומים הם בסכום קבוע, בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי. לדוגמה, מי שהיה שכיר עד 6 חודשים יקבל דמי אבטלה למשך 15 חודשים אם גילו עד 49 שנים. אם הוא בן 50 או יותר, הוא יקבל דמי אבטלה במשך 21 חודש. אם עבד מ-6 עד 12 חודשים וגילו עד 49, הוא יקבל דמי אבטלה במשך 30 חודש; אם גילו מעל 50, הוא יקבל במשך 45 חודש וכו'.

לא לה שמיצו את זכותם לדמי אבטלה או שלא היו זכאים להם, ולאימהות חד-הוריות במסגרת Solidarité, משולמים דמי אבטלה על-פי מבחני הכנסות ותעסוקה עד 5 שנים. צעירים שיש להם תעודת מקצוע או משוחררי צבא מקבלים תשלום זה לשנה. כמו-כן יש גימלה מיוחדת לאימהות חד-הוריות לילדים עד גיל 3 ללא מבחן תעסוקה. התביעה לתשלום מוגשת למשרדי ה-Unedic, שהוא מעין ארגון גג של המעסיקים וארגוני העובדים. גוף זה קשור לממשלה בחוזים, אך אינו חלק ממנה. מרבית תקציבו באה מגביית דמי הביטוח שהם חובה על-פי החוק. תביעה ניתן להגיש גם בדואר. במקומות שבהם אין למשרד זה נציגים, התביעה מוגשת למשרד השלטון המקומי. על מנת לקבל דמי אבטלה יש להירשם בשירות התעסוקה. אין צורך בהתייעבות תקופתית. כאשר יש הצעת עבודה רלוונטית, מזמינים את המועמד המתאים ואז עליו להתייעב ולקבל את העבודה. אי התייעבות או סירוב מבטלים זכות לדמי

הידוע בשמו OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), שמקום מושבו בפריז, נוסד בשנת 1961 כארגון המשך לגוף דומה שנוסד בשנת 1948 עם תוכנית מרשל. מטרת הארגון לקדם רווחה כלכלית וחברתית במדינות החברות ולתרום לכלכלה העולמית באמצעות פעילות לטובת המדינות המתפתחות. המדינות החברות בארגון הן: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפאן, לוקסמבורג, נורווגיה, ניו-זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, שוודיה, שווייץ ותורכיה.

כאמור, בעיית המובטלים זמן ממושך מעסיקה מאוד את מדינות מערב אירופה וגם את הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי, שהן חברות בו. אנשים המובטלים מעבודה במשך יותר משנה מהווים למעלה מ-40% מכלל המובטלים וגם כאשר חלה ירידה באבטלה הכללית, השיעור שלהם אינו יורד. כאמור לעיל, גדל בשנים האחרונות מספרם של הצעירים באוכלוסייה זו, לעומת המבוגרים. רק לאחרונה הולך המצב ומשתפר אצלם. שינוי נוסף שחל לאחרונה הוא, שאם בהתחלה היתה עלייה חדה באבטלה ממושכת בין הנשים, עכשיו התופעה גוברת דווקא בין הגברים. התופעה חמורה במיוחד בין חסרי המקצוע.

בארצות הברית הבעיה חריפה פחות. נרטיים לייחס זאת לכך, ששוק העבודה שם גמיש יותר ויש נטייה לתחלופה, הן גיאוגרפית והן מקצועית וגם בין פירמות, וקיימת גמישות רבה יותר ברמת השכר הנדרשת.

שיעור המובטלים זמן ממושך גדול במיוחד בבלגיה (69% מן הבלתי מועסקים), בהולנד ובספרד (57% מהם), באירלנד (44%), בבריטניה (42%) ובגרמניה (32%). בין הצעירים הבעיה חמורה במיוחד בספרד,

מפעלים מוכנים לקבל תלמידים על חשבון חובם במסגרת 1.2% מן השכר שהם חייבים להקדיש להכשרה. קיימים הבדלים גדולים מאוד, לפי המגזר, מבחינת שיעור ההשקעות של המפעלים בהכשרה המקצועית. בתחומים כמו בניין, ההשקעה מעטה ובתחומים של טכנולוגיה מפותחת — היא גבוהה בהרבה מעל לנדרש בחוק הנזכר. כיום מתנהל דיון בין הממשלה, המעסיקים והאיגודים המקצועיים בדבר שינויים בחוק המסדיר את ההכשרה המקצועית.

מלבד תוכניות הכשרה למובטלים זמן ממושך יש גם תוכניות עבודה יזומה, בדרך כלל לטובת הקהילה. נוסף על כך יש תוכנית לסבסוד עבודתם של מובטלים זמן ממושך במגזר הפרטי. על-פי תוכנית זו, מעסיק שקיבל לעבודה מובטל זמן ממושך מקבל מן הממשלה חלק משכרו של המובטל לתקופה קצובה ואחר כך הוא פטור מתשלום דמי ביטוח סוציאלי עבורו לתקופה נוספת. מחקר מעקב הראה, שבערך שני-שלישים נשארו לעבוד במקומות העבודה שנרכשו בדרך זו. הטענה היא, שגם אם העסקה זו באה "על חשבון" העסקת עובדים שהמעביד היה מעסיק ממילא, חשוב שייקלטו בעבודה אלה שהם מובטלים זמן ממושך, על מנת שישמרו על הקשר עם שוק העבודה, ירכשו ניסיון, ירכשו זכויות לדמי אבטלה וישמרו על הרגלי העבודה שלהם.

מפעל המתכנן פיטורים בקנה מידה גדול חייב לפנות ל"קרן הלאומית לתעסוקה" של הממשלה על מנת להכין תוכנית הבראה או לחלופין — הסבה מקצועית למפוטרים.

---

### ה. הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי

---

הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי,

שיפור מיומנויות שחסרו לכות האדם המצוי ולהתאמתו לצורכי השינויים הטכנולוגיים שחלו בתעשייה. מסיבה זו לא יכלו אלה המובטלים זמן ממושך להשתתף בתוכניות ההכשרה הרגילות, שהיו בדרך כלל גבוהות מדי עבורם.

יזום תוכניות הכשרה על-פי צורכי קבוצת המטרה, בניגוד ליזומם בהתאם לצורכי ביי-קוש העבודה, הוא תופעה חדשה באירופה. היא נוצרה על רקע היווצרות הבעיה של המובטלים זמן ממושך. לסוג זה שייכות גם תוכניות הכשרה שנועדו לקבוצות מטרה אחרות, כגון מיעוטים, נשים, צעירים חסרי מקצוע, נכים ועוד. תוכניות הכשרה אלה, המכוונות לקבוצות יעד שונות, כוללות בדרך כלל תוכניות להגברת ההנעה ולשיפור טכניקות חיפוש עבודה ומספקות מידע כללי על שוק העבודה. לעתים הן כוללות גם לימוד כישורים ספציפיים או ניסיון עבודה אמיתי, אך לא במידה המכשירה למקצוע ממש. תוכניות אלה הן קצרות-טווח בדרך כלל ומתבצעות בקבוצות קטנות. בשוודיה יש תוכניות כאלה שהן ארוכות יותר (24 שבועות למתקשים בהשמה). בדנמרק – 4 חודשים עד שנתיים, כולל הכשרה מקצועית ספציפית. לעתים התוכניות כוללות ניסיון מעשי בעבודה לצורך רכישת הרגלי עבודה (בגרמניה, למשל).

### 3. סובסידיות להעסקה של מובטלים זמן ממושך

מבנה התוכנית בדרך כלל תלוי במטרה: להגדיל את היקף התעסוקה בכלל או לקדם את סיכויי תעסוקת המובטלים זמן ממושך או קבוצות אחרות במענה למטרות מבניות. תוכניות מן הסוג הראשון נקראות בדרך כלל "Marginal Stock Subsidies". המעסיק מקבל סובסידיה למשך זמן קצוב עבור כל עובד נוסף שהוא מקבל מעל רמת

באוסטרליה, בצרפת, בהולנד ובבריטניה. בין המבוגרים היא חמורה כפינלנד, באוסטריה, באוסטרליה, באירלנד, ביפאן, בהולנד ובשוודיה.

כמו בשלוש המדינות שנדונו לעיל, גם בשאר ארצות אירופה, המאוגדות בארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי, הוכנו ומופיעות תוכניות שונות למלחמה באבטלה, ובמיוחד באבטלה של מובטלים זמן ממושך. להלן נסקור את התוכניות העיקריות.

### 1. תוכניות להגברת פעילות ההשמה והייעוץ

תוכניות אלה כוללות פעולות נרחבות של ייעוץ אישי ופעולות השמה פעילה הניתנות מטעם שירותי התעסוקה לקבוצות המטרה. בשוודיה, לדוגמה, מי שמובטל 6 חודשים או יותר (אם הוא צעיר – 4 חודשים ויותר) נהנה מעדיפות בהשמה ובתוכניות כוח אדם. כך גם בהולנד. בפינלנד דבר זה נכון לגבי מי שמובטל יותר מ-12 חודשים. בבריטניה מוצעת למובטלים זמן ממושך תוכנית ה-Restart, שתוארה לעיל, הכוללת ייעוץ ומעקב אישי והכנת תוכנית אישית לחזרה לעבודה. בצרפת נערכים ראיונות אישיים עם כל מובטל בחודש הרביעי וה-13 לאבטלתו וכמהלכם מציעים לו תוכניות הכשרה או תעסוקה מסובסדת כדי להחזירו לשוק העבודה. בגרמניה הוצעו שירותי ייעוץ אישיים למובטלים זמן ממושך שטרם מלאו להם 55 שנים.

### 2. תוכניות להכשרה מקצועית

תוכניות הכשרה או הסבה במוסדות מיוחדים או במפעלים כוללות בדרך כלל הסדר חוזי בין המובטל למפעל על-פי דרישות רשויות ההכשרה המקצועית הממשלתית. ההכשרה המקצועית באירופה התפתחה מאוד בשנות ה-60 וה-70, אולם אז היא כוונה להשיג

בבלגיה נותנת תוכנית ה"Job Offer Scheme" סובסידיה קבועה לשעת עבודה ל-9 חודשים או יותר מתוך 27 החודשים האחרונים. כאן הסובסידיה גבוהה יותר לה-עסקת צעירים. הסובסידיה היא בשיעור של 60% בערך מן השכר.

בגרמניה נותנת תוכנית ה"Integration Assistance Subsidy" 50% מהוצאות השכר ל-6 חודשים לכל מי שמעסיק מובטל או עובד המתקשה בהשמה על בסיס קבוע. תוכנית נוספת נותנת 70% מהוצאות השכר לשנתיים למפעל המעסיק מובטל מעל גיל 55.

תוכניות למתן סובסידיה להעסקה נוסו גם בפנילנד, בהולנד, בצרפת ובאירלנד. באי-רלנד תוכנית ה"Employment Incentive Scheme" נותנת סובסידיה למי שמעסיק מובטל במשך 13 שבועות. אם המעסיק מחזיק את העובד במשך שנה, הסובסידיה מוכפלת.

#### 4. תוכניות לתעסוקה יזומה

תוכניות אלה מבוצעות בדרך כלל במגזר הציבורי ולעתים גם בידי גופים וולונטריים. העבודה היזומה היא בדרך כלל בפרויקט יזום מיוחד שהמובטלים עובדים בו תקופה קצובה. הממשלה המרכזית היא הנושאת בהוצאות והביצוע נעשה ברמה המקומית. התוכניות הן ברובן תוכניות לבינוי הסביבה. לעתים אלה הן תוכניות קהילתיות של בריאות, חברה, עזרה לקשישים, לאימהות וכו'. על-פי רוב התוכנית מותנית בכך, שלא תבוא על חשבון תוכניות העסקה קיימות. הגוף היוזם את התוכנית חייב להציע פרויקט לממשלה המרכזית וזו מאשרת אותו.

תוכניות כאלה נוסו באוסטרליה, באירלנד, בהולנד, בבריטניה, בבלגיה ובשוודיה. בש-וודיה כל מובטל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה זכאי להשתתף בתוכנית תעסוקה

העסקה בסיסית שנמדדה. הסובסידיה יכולה להיות בסכום קבוע או באחוז מן השכר המקובל בתפקיד שאדם ממלא. בדרך כלל שיעור הסובסידיה יורד במשך תקופת הסב-סוד. תוכניות מן הסוג השני נותנות למעסיק סובסידיות עבור מועסק מקבוצת המטרה. בדרך כלל סובסידיה זו היא אחוז נכבד משכרו של עובד כזה, שהוא על-פי רוב בלתי מקצועי. יש גם תוכניות המשלבות את שני התנאים – הגדלת תעסוקה מעל רמה שנמדדה והעסקת עובד מקבוצת המטרה.

הסובסידיה ניתנת באמצעות תשלום ישיר או באמצעות ויתור על תשלום דמי ביטוח סוציאלי. כיום קיים ויכוח באשר לשאלה באיזו מידה הורדת דמי ביטוח תביא להגדלת ההעסקה. בצרפת יש תוכנית שבה העסקת צעירים פטורה מתשלום דמי ביטוח ויש כוונה להרחיבה גם לגבי העסקתם של אלה שהם מובטלים זמן ממושך. תוכניות דומות פועלות גם בבלגיה ובהולנד.

תוכניות אחרות כוללות תשלום ישיר לעובד ולא למעביד. תוכניות אלה הן נדירות. אחת מהן היא "Job Start" הפועלת בבריט-ניה, שבה המובטל מקבל 20 ל"ש לשבוע אם היה מובטל זמן ממושך והחל לעבוד בעבודה שהשכר בה נמוך (ראה לעיל). כאן השיקול הוא לעודד את המובטל לקבל עבודה בשכר נמוך תוך-כדי זה שהמעסיק מתאים את התשלום לתפוקה.

באוסטרליה תוכנית ה"Job Start" מיוע-דת למובטלים זמן ממושך. מי שמעסיק מובטל במשך 6 מתוך 9 החודשים האחרונים מקבל תשלום חודשי העולה בהתאם למשך הזמן שהעובד היה מובטל, למידת היותו בלתי מקצועי ובהתאם לגילו. באופן זה הסובסידיה הגבוהה ביותר משולמת עבור העסקת עובד שגילו 45 ומעלה, שהיה מובטל במשך 12 חודשים או יותר והוא בלתי מקצועי.

אפשרות שלישית הפתוחה לפני המובטל היא לקבל דמי אבטלה למשך שנתיים וחצי, תוך ירידה פרוגרסיבית ברמת הגימלה עד מחציתה.

##### 5. תוכניות אחרות של עזרה למובטלים

(א) תוכניות לעידוד עבודה עצמאית  
תוכניות כאלה קיימות בדנמרק (ראה לעיל), בגרמניה, באירלנד, בהולנד ובבריטניה. הן נותנות תשלום קבוע לתקופה התחלתית קבועה. בחלקן ניתן להוון מיד סכום זה. בהולנד ניתנים שני הדברים – סכום ראשוני וגם תשלום חודשי. תוכניות כאלה מיועדות בדרך כלל לכל המובטלים, ולא רק למובטלים זמן ממושך, שגם אינם מתאימים להן בדרך כלל על-פי הכישורים.

(ב) תוכניות פרישה מוקדמת  
תוכניות אלה מכוונות לסנות מקומות עבודה למובטלים. גם הן אינן עוזרות בדרך כלל למובטלים זמן ממושך. אך יש תוכניות מסוג זה המיועדות להם. בפיןלנד דמי אבטלה למבוגרים הם גבוהים יחסית, דבר המעודד פרישה מוקדמת. בצרפת יש תוכנית דומה: בני 55 או יותר עם ותק בעבודה של 20 שנה, או בני 57.5 או יותר עם ותק של 10 שנות עבודה שעמדו במבחן אמצעים יכולים לקבל גימלה מוגדלת, אם אינם עובדים. תוכניות מסוג אחר כוללות מתן דמי אבטלה ללא דרישה של נכונות לעבודה לבני 55 ומעלה או 60 ומעלה. כך במספר רב של מדינות באירופה. גם תוכנית זו אפשר לראות כתוכנית לעידוד פרישה.

(ג) תוכניות לעידוד עבודה בהתנדבות תוך-כדי קבלת דמי אבטלה

בבריטניה מאפשרת תוכנית ה"Voluntary Project Programme" להאריך את משך

יזומה, היינו על המדינה חובה לספק לו כזו.

כבלגיה התוכנית שונה מאשר במדינות האחרות בכך שהיא מכוונת ליצור תעסוקה קבועה. הגוף היוזם – רשות מקומית או מוסד ללא מטרת רווח – מגיש תוכנית שיש לה בדרך כלל מטרה בעלת ערך חברתי או תרבותי, על-פי רוב בתחום השירותים, שאינה קיימת בקהילה. הממשלה מממנת את השכר. מתקבלים לתוכנית, הנקראת "Third Sector of Employment", מי שהיו מובטלים לפחות שנתיים.

תוכניות אחרות כוללות יצירת עבודות בתוך תוכניות קיימות. כך בפיןלנד, בדנמרק ובהולנד. גם תוכניות אלה הן בדרך כלל במגזר הציבורי או בגופים ללא מטרת רווח. בדנמרק תוכנית ה"Job Offer" מבטיחה לכל מי שהיה מובטל 21 מתוך 27 החודשים האחרונים עבודה ל-9 חודשים במגזר הפרטי או 7 חודשים במגזר הציבורי. השלטון המקומי חייב להעסיק את כל הזכאים, ותמורת זאת הוא מקבל מן הממשלה המרכזית סובסידיה, המגיעה ל-60% מן השכר. עבודה זו מקנה זכויות סוציאליות מלאות; היינו, לאחר סיום העבודה בתוכנית העובד זכאי שוב לדמי אבטלה, וחוזר חלילה. משנת 1985 ואילך הוגבלה ההשתתפות בתוכנית זו לתקופה אחת בלבד. היום, מי שמיצה את זכותו להיכלל בתוכנית זו והוא בן 25 עד 55 יכול לפנות לתוכנית הכשרה מורחבת, שבה הוא לומד בתוכנית לימודים מלאה תוך-כדי קבלת דמי מחיה. השתתפות בתוכנית זו גם היא מקנה זכות לדמי אבטלה אם בסיומה לא נמצאה עבודה.

אפשרות נוספת היא לפנות לתוכנית המע-ניקה סובסידיה לעבודה עצמאית. על-פי תוכנית זו הפונה מתחייב לפתוח עסק עצמאי והוא יקבל במשך 3.5 שנים מחצית מדמי האבטלה.

טלים במונחים של תנאי קבלה לתוכנית גם היא בעייתית. מיקוד רחב מדי מביא לכך, שהתוכנית תגיע רק ל"טובים", שאולי היו מסתדרים גם בכוחות עצמם. ואילו הגדרה צרה יותר יכולה ליצור בעיה של סטיגמה על המשתתפים בה, דבר שעלול לסכן את אפשרות השתלבותם בעבודה בעתיד. לעתים המיקוד יוצר התנגדות פוליטית (למשל, בישראל — אצל זוגות צעירים כלפי העולים החדשים). מלבד אלה יש לבדוק את ההשפעה שיש לתוכניות העזרה למוכטלים על כלל שוק העבודה. למשל, תוכנית להכשרת צעירים עלולה להביא להגברת אבטלה ממושכת בין מבוגרים.

מחקרי הערכה שנעשו היו בדרך כלל בקנה מידה צר למדי. לא נבדקו ההשלכות הכלליות של התוכניות על שוק העבודה ובוודאי שלא נבדקו ההשפעות לטווח ארוך. רוב מחקרי הערכה שנעשו התמקדו בתוצאות הישירות של התוכניות במונחי השמה בעבודה של בוגריהן וגם זה על-פי רוב ללא קבוצת ביקורת; היינו, ללא אפשרות להעריך באיזו מידה היו הישגים אלה נוצרים גם ללא התערבות. בבריטניה נערך מחקר הערכה של תוכנית "10% יוזמה" שכלל קבוצת ביקורת. המחקר הזה העלה, ששיעור ההשמה בראשונה היה 22% ובשנייה 12.5% (1982). בצרפת נעשתה בשנת 1982 הערכה של תוכנית ייעוץ אינטנסיבי לכלל המוכטלים זמן ממושך. המחקר העלה, שאחוז המוכטלים לים זמן ממושך בסך כל המוכטלים ירד בשנה זו. אולם דבר זה קרה בחלקו משום שהבירור הוציא מרישום המוכטלים אנשים שלא חיפשו כאמת עבודה. נראה, ששיפור הייעוץ בלבד אינו מספיק כדי לשפר את סיכויי ההשמה של מוכטלים זמן ממושך. יש צורך בתוכניות הכשרה שהייעוץ משולב בהן. וכך אמנם נעשה בצרפת לאחר מכן (1985).

קבלת דמי האבטלה לעובדים בהתנדבות. גם הארגון המארגן תוכניות אלה מקבל תמיכה מן הממשלה. לעתים המתנדבים מקבלים גם הכשרה — בעיקר בלימוד קרוא וכתוב ומיומנויות חברתיות כלליות. גם בהולנד ניתן להאריך את משך קבלת דמי האבטלה, אם עובדים בהתנדבות. התנאי הוא, שעבודות אלה לא יבואו על חשבון שוק העבודה הרגיל. הבעיה היא כמובן איך להבטיח זאת.

## 1. הערכת התוכניות למוכטלים

יש לראות את הערכת התוכניות למלחמה באבטלה בהקשר הכללי של מדיניות כוח האדם ושוק העבודה. מדיניות כוח האדם בכל מדינות אירופה התפתחה מהדגשה של התאמת היצע העבודה — היינו העלאת רמת כוח האדם בהתאם לדרישות ההתפתחות הטכנולוגית — להדגשת קידום התעסוקה, ועתה ההדגשה היא על פיזור הזדמנויות התעסוקה ועל צדק חברתי. האיזון בין צדק חברתי ליעילות ודיווחיות כלכלית בטווח הקצר והארוך וההשקפות המעדיפות מדיניות כזו או אחרת הם הקובעים את הקריטריונים שעל-פיהם יש לבחון את התוכניות השונות. ברור, שהשקעה כמוכשרים פחות נותנת פירות יעילים פחות, במיוחד בטווח הקצר. ואילו לטווח הארוך קשה להעריך את התרוץ-מה של ההשקעה (הקטנת הפשיעה, המחלות, הבעיות הסוציאליות ועוד). העדפת שיקולי יעילות כלכלית תדרוש קריטריונים של שיעורי השמה גבוהים, הימנעות מתחלופה וממילוי מקום, אך תיצור הקבעה של קבוצות אחדות באבטלה. העדפת שיקולי צדק חברתי יבחנו את התוכניות במונחי שינויים במבנה הכניסה לעבודה, היינו שיהיה יותר ייצוג לקבוצות החלשות.

קביעת המיקוד של תוכניות עזרה למוכ-

בבריטניה נערך מעקב ונמצא, ש-38% ממשתתפי תוכנית עבודה יזומה עבדו 9 חודשים לאחר סיומה ועוד 3% היו בתוכניות הכשרה. גם בגרמניה נמצאו ממצאים דומים. בדנמרק עבדו, שנה לאחר סיום התוכנית כמעט 40% כל הזמן ועוד 37% עבדו בין 20% ל-80% מן הזמן. היתר נשארו מובטלים. באוסטרליה נערך מעקב, שכלל קבוצת ביקורת. לאחר שנה נמצא, שלגבי אלה שהיו מובטלים עד 9 חודשים ההבדל בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת לא היה גדול, ואילו לגבי המובטלים זמן ממושך (למעלה מתשעה חודשים) היה ההבדל 40%.

כל אלה אינם מביאים בחשבון תחלופה ואינם בוחנים אם ניתן להשיג תוצאות טובות יותר באמצעות תוכניות אחרות באותו מחיר, שהוא גבוה למדי. כמו-כן ברור, שה-תשלומים לעובדים בעבודות יזומות גבוהים מן התפוקה שהם נותנים. אך זאת בלי להביא בחשבון את הערך של רכישת הרגלי עבודה שנוצרו אצלם.

לסיכום ניתן לומר, שבעיית המובטלים זמן ממושך לא תיעלם מאליה; היא לא תיעלם גם אם תהיה פריחה כלכלית משמעותית. ניתן להסיק זאת מכך, שיש מקומות שבהם יש שיעורים גבוהים של מובטלים במשך זמן ממושך יחד עם ביקוש גבוה לכוח אדם, שאין לו מענה. מכאן, שנ-חץ ליזום תוכניות מיוחדות לפתרון הבעיה. על תוכניות אלה להיות משולבות עם כלל מדיניות כוח האדם והתעסוקה. יש צורך בתיאום בין הרשויות והתוכניות השונות, ואילו שירותי ההשמה הממשלתיים חייבים לאתר ולהגיע אל קבוצות המטרה ולכוון אותן לתוכנית המתאימה.

נראה, שרצוי להעדיף את התוכניות המ-מוקדות בקבוצות המטרה, למרות בעיית הסטיגמה. זאת מסיבות של יעילות וכדי

תוכנית להגברת שירותי ייעוץ והשמה למובטלים זמן ממושך וקבוצות חלשות באמצעות שירותי השמה מביאה לכך, שמר-בית זמנם של הפקידים מוקדש לאלה על חשבון עזרה לאחרים. כמו-כן, תוכנית מסוג זה מפחיתה מכוח המשיכה של שירותים אלה בעיני המעבידים כמקור לכוח אדם.

אשר לתוכניות להכשרה מקצועית, התברר שהמובטלים זמן ממושך הם מיעוט בתוכניות הכשרה רגילות. כאן השיקול הכלכלי מתנגש עם השיקול החברתי: אם רוצים להשיג רמת כוח אדם טובה, אי אפשר לשלב את השניים יחד; מה גם שההוצאות בקורסים אלה גבו-הות וסיכוייהם של המובטלים זמן ממושך להצליח בהן נמוכים. לכן עדיף להשתמש בקורסי הכנה כדי לגשר על הפער לגבי מובטלים אלה.

חסרונן של התוכניות לסבסוד העסקה טמון באי יכולתן להבטיח העסקה מעבר לתקופת הסבסוד ובקושי להבטיח מניעת תחלופת עובדים או הקטנת היעילות והפריון. בדנמרק נשארו 40% ממשתתפי תוכנית ה"Job Offer" בעבודה לאחר שנסתיימה הסובסידיה, כמעט כולם באותה עבודה, וזאת במגזר הפרטי. במגזר הציבורי נשארו בעבודה רק 11%. הסיבה היתה, שהמובטלים ה"טובים" יותר נקלטו יותר במגזר הפרטי. תוכנית דומה שהופעלה באירלנד לא נחלה הצלחה. בצרפת לא גילו המעבידים עניין בתוכנית דומה, אולי משום שהסובסידיה היתה נמוכה, בעוד שהיה קל להשיג עובדים אחרים טובים.

בצרפת ובבריטניה הופסקו תוכניות הסוב-סידיה להעסקה. גם בגרמניה נוטים שלא להמשיך תוכניות כאלה, למעט כאשר הן לצרכים חברתיים. ניתן לומר, שתוכניות לסבסוד העסקה אינן משיגות את קידום התעסוקה. הן יכולות לשנות את מבנה ההעסקה לטובת קבוצות חלשות במיוחד.

ההערכה של התוכניות, כולל בחינה במונחי  
עלות-תועלת של תוכניות שונות.

למנוע את התופעה של "הסרת השמנת"  
(Creaming). יש לשפר ולהרחיב את מחקרי

---

### ביבליוגרפיה

---

*Measures to Assist the Long-term Unemployment*, OECD, Paris, 1988.

*Labour Market Policies for the 1990's*, OECD, Paris.

Meeting of the National Experts on the Evaluation of Employment and Training and Social Programmes, Paris, 16-17.11.1989.

*Manpower Measures: Main Findings of the Evaluation Programme*, OECD, Paris, 1989.

"Manpower and Social Affairs Committee - Working Party on Employment Measures to Assist Workers Displaced by Structural Change", OECD, Paris, 1989.

"Manpower and Social Affairs Committee - Decentralized Delivery of Manpower Measures", OECD, Paris, 1990.

*OECD Employment Outlook*, 9 (1988).



# היבטים ארגוניים ומבניים של ארגונים ציבוריים ופרטיים המספקים שירותים לזקנים סיעודיים – ניתוח השוואתי

מאת ד"ר הלל שמיד, קלרה סבגי\*

א. מבוא

זקנים סיעודיים התלויים בעזרה מן הזולת, רובם מן השכבה הסוציו-אקונומית הנמוכה. בארצות הברית מרבית הארגונים המספקים שירותים אלה הם ארגונים פרטיים; הכנסו-תיהם מבוססות בעיקר על מימון השירותים באמצעות חברות הביטוח הרפואיות ותש-לומי הזקנים המקבלים את השירותים. המבנה המתפתח של תעשיית השירותים הביתיים ומאפייניהם הייחודיים של הארגו-נים החדשים, יחסית, הם תופעה הראויה ללימוד, לעיון ולמתקר. להיקפה של התופעה ולצמיחתם המהירה של הארגונים יש השפעה רבה על סוג השירותים לזקנים בכלל ולזקנים סיעודיים בפרט, על כמותם ועל איכותם. חוק ביטוח סיעוד (חוק הביטוח הלאומי, תיקון מס' 61, התשמ"ו-1986) האיץ את התפתחו-תם של ארגונים אלה בישראל. חוק זה הוא חוק קהילתי שנועד לעזור לזקנים החיים עם משפחותיהם ובקהילה, ולא לאלה השוהים במוסדות סיעודיים. על-פי החוק, הגימלה

הביקוש הגדל והולך לשירותי טיפול ביתיים, לשירותי השגחה ולשמירה על זקנים כאלטר-נטיבה לטיפול המוסדי הביא להקמתם של ארגונים ציבוריים, וולונטריים ופרטיים, שמ-טרתם העיקרית לספק שירותים אלה (Home Care Organizations). ארגונים אלה מוגד-רים כספקים של "מגוון שירותים הניתנים בבית הקשיש במטרה לשפר או לשמר את מצב בריאותו, רמת תפקודו, עצמאותו ולהגן עליו מפני מחלות או מגבלות תפקודיות הנובעות מחולי כרוני או מנכות כלשהי" (Thom, 1982, p. 5). השידוטים האלה, שברוך כלל אינם דורשים מן המספקים אותם רמת מיומנות גבוהה, כוללים טיפול אישי בזקן, ניקוי הבית, מתן ארוחות חמות ועזרה בסידור ענייניו האישיים. אוכלוסיית היעד של הארגונים היא הומוגנית ומונה

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

לביצוע המדיניות הלכה למעשה. מטרות העמותה הן, בין היתר, פיתוח השירותים המקצועיים למחצה, מתן סיוע ליחיד הנזקק ולמשפחתו, הספקת עזרה ביתית ושירותים רבים אחרים. העמותות למען הזקן, 45 במספר, פועלות בדרך כלל ליד השירות למען הזקן וליד המחלקות לשירותים אישיים וחברתיים. עיקר פעילותן מקומית ונעשית במסגרת היישוב. מטרותיהן הן פיתוח השיירות לזקנים ושיפורם, כולל שירותי טיפול ביתיים, הפעלת מרכזי יום, הסעות לזקנים ושירותים קהילתיים. במגזר הפרטי פועלים 84 ארגונים עסקיים שקיבלו הכרה ממשרד העבודה והרווחה ומן המוסד לביטוח לאומי כרשאים להגיש שירותי סיעוד.

שאלת תפקודם של הארגונים הפרטיים בהשוואה לארגונים הציבוריים טרם נחקרה. כניסתם המהירה של הארגונים הפרטיים ל"שוק שירותי הרווחה" קיבלה עידוד רב מן הרשויות הממלכתיות שעמדו בפני הצורך לספק שירותי סיעוד תוך זמן קצר ובהיקף נרחב. לרצון להבטיח את מתן השירותים לא התלוו מנגנוני פיקוח, בקרה והערכה מוכנים העוקבים אחר פעולת הארגונים והמבטיחים, שהזקנים אכן מקבלים את השירותים שהם זכאים להם.

### ב. רקע תיאורטי

בשירותי הרווחה מתרחשות בשנים האחרונות תמורות המשפיעות על הביקוש, על ההיצע ועל עלויות השירותים הניתנים לאוכלוסיות יעד נזקקות. תמורות אלה מתוארות בהרחבה בעבודותיהם של שמיד והזנפלד (Schmid, 1986; Hasenfeld, 1984, 1988) והן מתייחסות לתחום הכלכלה, הלגיטימציה הפוליטית לשירותי רווחה, כניסתם של גופים חדשים ל"שוק שירותי

המשולמת מיועדת לזקנים סיעודיים התלויים בעזרת הזולת בביצוע רוב פעולות היומיום או התלויים בו לחלוטין. היא איננה מיועדת לזקנים בעלי מוגבלות תפקודית קלה. גימלת הסיעוד מוגבלת לשתי רמות סיוע הנקבעות לפי מצב הזקן ולפי מידת תלותו בזולת, ואינה מיועדת לכסות את כל צרכיו (כהן, 1987; בן צבי, 1989). הזכאות לגימלת סיעוד מותנית במבחן הכנסות והחוק קובע עדיפות לגימלה בעין, כלומר למתן שירותים ישירים לזקן. גימלת הסיעוד משולמת למי שנותן את שירותי הסיעוד, ולא לזכאי. גימלה כספית משולמת רק במקרים מיוחדים, כמוגדר בחוק.

החוק הטיל את האחריות לקביעת תוכנית הטיפול בזקנים ולמימושה על ועדות מקצועיות מקומיות לענייני סיעוד. חברי הוועדה הם: אחות של שירותי הבריאות, עובד סוציאלי של שירותי הרווחה המקומיים ועובד המוסד לביטוח לאומי. הוועדה קובעת אילו שירותי סיעוד יש לספק למבוטח ומי יהיה נותן השירות, והיא אחראית למתן השירותים או לקביעה שאין שירותים זמינים שניתן לספק לזכאים.

הספקת השירותים לזקנים נעשית באמצעות ארגונים ציבוריים ופרטיים-עסקיים למטרות רווח. במגזר הציבורי פועלים ארגון מט"ב, המעסיק בערך 5,700 מטפלים ומטפלות, ארגון משע"ן ועמותות למען הזקן במקומות יישוב שונים. מט"ב היא עמותת ציבורית הפועלת ללא כוונת רווח. היא נוסדה בשנת 1958 ביוזמת משרד העבודה והרווחה ובשיתוף משרד הבריאות, הסוכנות היהודית, ג'וינט ישראל, קופת חולים של ההסתדרות הכללית, ארגוני נשים ומתנדבים. בראש מט"ב עומדת הנהלה ציבורית, הכוללת את נציגי המוסדות הללו והמתנדבים, וזו קובעת את מדיניות העמותה. מט"ב מקיימת 24 סניפים הפרוסים ברחבי הארץ והאחראים

הפרטי טמונה גם סכנה שבעלי האמצעים ייהנו משירותים בעלי איכות גבוהה, ואילו חסרי האמצעים יאלצו להסתפק בפחות (דו-רון, 1989). סכנה זו היא ממשית ביותר גם לאור נטייתו של המגזר הפרטי לדאוג בראש וראשונה להגדלת רווחיו, ולא דווקא לרווחתם של מקבלי השירותים. אחת הדרכים להגדלת הרווחים היא הקטנת הוצאות ופגיעה באיכות הטיפול וברווחת המטופל.

בנוסף לכך, המגזר הפרטי בשירותי הרווחה מנצל לצורך זה משאבים ממשלתיים שאינם כספיים גרידא. הוא משתמש בקיים – הון, ידע ותוכניות שפיתחו הרשויות הממשלתיות במשך שנים רבות ואיננו משקיע הרבה בקידום ידע ובתוכניות רווחה. השקעותיו מצטמצמות בדרך כלל לתוכניות קצרות טווח, אך לא לפרויקטים הדורשים מחקר והוצאות תשתית לשם פיתוח שירותים איכותיים.

המעבר להספקת שירותים בידי המגזר הפרטי עלול אף לגרום השחתת מידות, הן על רקע היחסים בין המגזר הפרטי ובין רשויות הממשל, במיוחד בהעדר מדדים מוגדרים לרישוי ולתפעול (הפעלת לחצים על מוקדי הכרעה וקבלת החלטות), והן ברמה האישית. מנהלי ארגונים פרטיים עלולים לנצל חלק מן המשאבים לתועלתם הפרטית וספק אם פיקוח חיצוני יכול למנוע את התופעה. סכנה נוספת האורבת לשירותי הרווחה היא הפסקת פעילות מאונס של ארגון פרטי למטרות רווח על רקע קשיים כלכליים או ניהוליים, העלולה להותיר את צרכני הארגון בלי שירותים.

מחקרים שונים הוקדשו לניתוח ההיבטים הכלכליים והתפעוליים של ארגונים ציבוריים, וולונטריים ופרטיים למטרות רווח המספקים שירותי רווחה. התחומים הנחקרים הם שירותי בריאות (Marmor et. al., 1987); בתי-חולים (Rushing, 1974; Starr, 1982);

רווחה ולמעבר להגשת שירותים באמצעות ארגונים פרטיים.

מאז שנות ה-70 החלו ממשלות המערב, בעיקר ארצות הברית ואנגליה, לקצץ קיצוץ של ממש בתקציבים המיועדים לתוכניות רווחה חברתיות. מקור הקיצוצים באידיאולוגיה פוליטית שאינה תומכת במדינת הרווחה והדוגלת בשוק חופשי, שהגורמים הקובעים בו הם היצע וביקוש ושבו יש לממשלה רק השפעה מוגבלת על הספקת השירותים. הקיצוצים נבעו גם מגירעונות בתקציבים הלאומיים ומשיעורי אבטלה גדולים (Hasenfeld, 1988).

הפיחות המתמשך של הלגיטימציה של שירותי הרווחה, פיתוח מושג ההסתמכות העצמית, אשר לפיו על היחיד למצוא בכוחות עצמו פתרון למצוקותיו, כלכלת מחסור והעדר משאבים להפעלת תוכניות רווחה באמצעות הממשלות, עודדו את התפתחות המגזר הפרטי להספקת שירותי רווחה.

הצידוק להעברת השירותים למגזר הפרטי מקורו בטענה, שהדבר תורם לחיסכון וליעילות תפעולית, להפחתת הביורוקרטיה, לעידוד חידושים, ליצירת התמחויות חדשות, למתן שירותים לאוכלוסיות יעד שלא קיבלו מענה באמצעות רשויות המדינה המסורתיות, לשבירת מונופול בשירותי רווחה וליצירת אפשרויות למדידת הביצוע (Starr, 1982; Judge & Smith, 1983; Wedel, 1986; Knapp & Fenyo, 1987). בצד היתרונות המושגים, לכאורה, כמעבר למגזר הפרטי מתעוררות מספר בעיות. החשובה בהן היא אידיאולוגית בטיבה ועניינה אחריותה של המדינה ומחויבותה כלפי אזרחיה ומחויבות הפרט כלפי החברה והמדינה (בן יהודה, 1988; דורון, 1989). הפרט, החש שהמדינה מסירה ממנו את אחריותה, יהרהר ויערער על מחויבותו למדינה.

כמעבר למתן שירותים באמצעות המגזר

פחות כניתוח ההיבטים הארגוניים והמבניים, שלהם מוקדש מאמר זה.

### ג. מטרות ויעדים

מטרת המחקר היתה לעקוב אחר התפתחות המגזר הפרטי כמספק שירותי סיעוד, לאסוף מידע שיטתי על המגמות המציינות ארגונים הפועלים במגזר זה ולהשוות את ביצועיהם לשירותים שהמגזר הציבורי נותן; זאת – במונחים של יעילות ואפקטיביות ארגונית. יעדי המחקר הייחודיים הם:

— איתור הארגונים במגזרים הציבורי, הפרטי והוולונטרי ומיפויים ברמה הארצית וברמה המקומית.

— תיאור הסביבה החיצונית שבמסגרתה הארגונים פועלים: ארגונים מתחרים, משלימים, ספקי לגיטימציה, משאבים חומריים ואנושיים, קשר עם המוסדות הממלכתיים וארגונים אחרים וניתוחם.

— לימוד אסטרטגיות הפעולה של הארגונים ביחסיהם עם ארגונים אחרים (כוללנות לעומת התמחות, אסטרטגיות של גומחה ואסטרטגיות אחרות).

— הכרת המבנה הארגוני: מדרגיות, מבנה הסמכויות והקשר ביניהן, חלוקת העבודה, מידת הריכוז לעומת הביזור ורמת הפורמליזציה.

— חקר תהליכי העבודה העיקריים: תכנון, קביעת מדיניות, קבלת החלטות, פיקוח, בקרה והערכה.

— חקר תפקודו של הגורם האנושי: הכרת תהליכים הקשורים בגיוס עובדים, מיונם והצבתם לתפקידים מקצועיים ומינהליים. הכרת מערכת ההכשרה, ההדרכה וההשכלה תלמויות המקצועיות והניהוליות, שאלת קיומן של מערכות תמיכה מקצועיות, תנאי עבודה, שכר ופעילויות רווחה לעידוד

שירותי רווחה לילדים (Born, 1983; Knapp Ed-); שירותי בית לזקנים (& Fenyó, 1987); מעונות יום לזקנים (wards et. al., 1980); ובתי אבות לזקנים (Knapp & Missiakoulis, 1982); (Knapp, 1987).

המסקנות העולות מן המחקרים הן, שקשה להצביע על יתרון חד-משמעי בולט של מגזר אחד על-פני מגזר אחר. לכל אחד מן המגזרים יש יתרונות יחסיים, תפעוליים ואיכותיים שונים.

במחקרים רבים נמצא, שלמגזר הוולונטרי יש יתרון של עלות על-פני המגזרים הציבורי והפרטי. הסבר אפשרי לכך היא יכולתו לסבסד את שירותיו באמצעות גיוס תרומות משוחזרות ממס. כמו-כן נמצא, שמחויבות הסגל המקצועי והמינהלי כלפי לקוחות המקבלים שירותי רווחה מארגונים וולונטריים גדולה מזו של העובדים במגזר הציבורי והפרטי. המחקרים גם מראים, שההבדלים הכלכליים, התפעוליים והארגוניים בין ארגוניים השונים ייכים לאותו מגזר גדולים יותר מאשר ההבדלים בין המגזרים. הבדלים אלה נוגעים לאידיאולוגיה הארגונית, לגודל הארגון, לדרך גת הפורמליזציה, לרמת הביורוקרטיזציה, למידת הריכוזיות הניהולית, לתהליך קבלת ההחלטות, לטכנולוגיות השירות ולגורמים מבניים אחרים.

השפעתם של גורמים אלה על היעילות הארגונית, על איכות השירות, עלותו ומחירו גדולה יותר מאשר ההשפעה הנובעת מהבדלים בסטטוס המשפטי של הארגונים. ממצאי המחקר על מעונות יום לזקנים (Knapp & Missiakoulis, 1982) מלמדים, שלארגונים וולונטריים קטנים יש יתרון עלות/תועלת על-פני ארגונים במגזרים הציבורי והפרטי. לעומת זאת, עלות התפעול של ארגונים וולונטריים גדולים יותר מעלות תפעול של מחלקות לשירותים חברתיים ואישיים במגזר הציבורי. המחקרים עסקו

(בערך 82% מהכנסות הארגונים הפרטיים ו-78% מהכנסות הארגונים הציבוריים מקורם בכספים אלה, לעומת 35% מן ההכנסות בתקציב העמותות למען הזקן).

שנית, כוחה של הממשלה לקבוע את זכותם של הזקנים הסיעודיים לקבלת השירות ואת התעריפים לשעת טיפול ביתי מגביל את פעילות הארגונים. תעריפים אלה משקפים במידה רבה את השכר המשולם עבור עבודות הדורשות רמת מיומנות פשוטה בשוק העבודה המשני.

שלישית, הכנסותיהם הנמוכות של הזקנים הסיעודיים אינן מאפשרות להם לקנות שירותים נוספים מעבר לשעות הטיפול שנקבעו להם בחוק. כתוצאה מכך, מספר השעות הפרטיות, שתעריפיהן גבוהים יותר מתעריפי שעות הסיעוד שנקבעו בחוק, קטן למדי ומהווה במוצע רק 10% בערך מהכנסות הארגונים. לגורמים אלה יש השפעה ישירה על רווחיות הארגונים המחייבת אותם להגדיל את היקף השירותים ואת המגוון שלהם, כדי לשמור על עצמאותם הכלכלית.

רביעית, בהשוואה לבתי אבות יחסי הגומלין בין הארגונים לסביבתם טרם מוסדו והבקרה על פעילותם טרם עוצבה. כניסתם למעגל ספקי השירותים ויציאתם ממנו קלה יחסית. סף הכניסה נמוך, יש מעט מאוד סטנדרטים מוגדרים ויכולת אכיפתם על הארגונים מוגבלת. מצב זה מאפשר כניסה מהירה יחסית של יזמים המבקשים לספק שירותים לזקנים, שאינם בהכרח בעלי התכונות, היכולת והתשתית הארגונית והמקצועית המתאימות להספקתם. נוסף על כך, מרבית הארגונים הם קטנים, ולפיכך לארגונים הגדולים והוותיקים יותר (בעיקר הציבוריים) יש השפעה רבה על קביעת המדיניות הממלכתית, על הסטנדרטים ועל תהליך ההרשאה (accreditation).

הסביבות החיצוניות שבמסגרתן הארגונים

עובדים חדשים וותיקים, הכרת הדרכים לתגמול חומרי ולא חומרי.

— מידת שיתוף העובדים בתהליך קבלת ההחלטות, האצלת סמכויות והסמכה, דרכים להנעת עובדים ולימוד ההשפעות של דפוסי ניהוליים, ארגוניים ומבניים על היעילות והאפקטיביות הארגונית.

— לימוד מערכת השירותים: היצע התוכניות, רמתן המקצועית, מידת הכיסוי של אוכלוסיות יעד הטרונגניות, קיום מערכת בקרת איכות ושיטות מעקב אחר ביצוע התוכניות.

אוכלוסיית המחקר מנתה 41 ארגונים: 27 ארגונים פרטיים, 7 עמותות למען הזקן ואגודות וולונטריות ו-7 ארגונים ציבוריים.

## ד. ממצאים

הממצאים המוצגים מתייחסים בעיקר לתיאור הסביבה החיצונית וליחסי הגומלין בין הארגונים ובין גורמים הפועלים בה, לאידיאולוגיה הארגונית, לאסטרטגיות הפעולה, למבנה הארגוני, לדפוסי הפיקוח והבקרה, לגורם האנושי וליעילות הארגונית.

### 1. מאפייני הסביבה החיצונית ויחסי

#### הגומלין בינה ובין הארגונים

לארגונים המספקים שירותי טיפול ביתיים (Home Care Organizations) אופייניים רמה גבוהה של הטרונגניות, חוסר יציבות ושיעור גבוה של מוות ארגוני (Kane, 1989). כל אלה הם מאפיינים של סביבה גועשת (turbulent environment), אשר להיווצרותה תורמים גורמים אחדים, מבניים וקונטקסטואליים.

ראשית, העדר משאבים ודאיים חמינים. תלות הארגונים בכספי הממשלה היא גדולה, ורוב הכנסותיהם מקורן בכספי חוק הסיעוד

צועיים (בעיקר עובדים סוציאליים), שפרשו מן השירות הציבורי. אלה מבקשים להגשים מטרות חברתיות ורווחיות בד-בבד עם מי-מוש יעדים אישיים באמצעות ניהול ארגוני רווחה עסקיים. המניעים העיקריים הדוחפים אותם הם הגשמה עצמית בתחום המקצועי ושיפור רווחת הפרט, תוך ניהול ארגון עסקי עצמאי שיש להם שליטה בו והמעניק להם אוטונומיה מקצועית ותפקודית. בארגונים הציבוריים ובעמותות מובלטים בעיקר המניעים האלטרואיסטיים כבסיס האידיאולוגיה הארגונית. משמעות האלטרואיזם בהקשר זה היא עזרה לזולת ושיפור רווחתו, ולא עשיית רווחים. ארגונים אלה, בניגוד לארגונים הפרטיים, מבליטים גם את האוריינטציה הקהילתית, שפירושה חיפוש אחר פתרונות למצוקות הזקן הסיעודי במסגרת הקהילה כתחליף למענים המוסדיים.

### 3. אסטרטגיות ארגוניות

הסביבה החיצונית והאידיאולוגיה הארגונית משפיעים על אימוץ אסטרטגיות הפעולה בארגונים. שאלת המחקר בהקשר זה היתה באיזו מידה הארגונים מאמצים אסטרטגיה של כוללנות (generalism) או אסטרטגיה של התמחות (specialism). באסטרטגיה של כוללנות הכוונה לפעילות במגוון רחב של תחומים ושל מרחבים, כדי להשתמש בטווח גדול של יחסים עם גורמי סביבה לשם ניצול מירבי של משאבים קיימים או פוטנציאליים. ארגונים המאמצים לעצמם אסטרטגיה זו מציעים מגוון של מוצרים, שירותים ותוכניות. באסטרטגיה של התמחות הכוונה היא לריכוז הפעילות הארגונית בתחום צר, יחסית, של מגזר סביבתי מותחם, פיתוח יכולת ייחודית (distinctive competence) והשגת יתרון יחסי לגבי מוצר או שירות שהארגון מספק לסביבתו. באופן אופרטיבי נבחנה שאלת מחקר זו בשלושה מישורים:

הציבוריים פועלים שונות מאלה של הארגונים הפרטיים. הראשונות יציבות ומאורגנות יחסית בהשוואה לחוסר היציבות ולאי הוודאות המאפיינים את סביבת הארגונים הפרטיים. התקציבים המיועדים לארגונים הציבוריים מובטחים להם מטעם הרשויות הממלכתיות, אך אלה אינם מובטחים לארגונים הפרטיים, הנאבקים על השגתם. לארגונים הציבוריים יש מסורת של הספקת שירותים לזקנים והם נהנים מתמיכה של רשת ארגונים תומכים המבטיחים להם את הלגיטימציה הממלכתית. לעומתם הארגונים הפרטיים הם צעירים, יחסית, חסרי ניסיון בהספקת שירותים ובקשרים ממוסדים עם הגורמים הממלכתיים. מאמציהם מכוונים להשגת לגיטימציה לתחום הפעילות שלהם (domain consensus) ולהבטחת זרימה יציבה של משאבים. הם פגיעים יותר מאשר הארגונים הציבוריים עקב תמורות בסביבה החיצונית, המתבטאות בשינויים במדיניות, בסדרי קדימות ממות ממלכתיים ובזכאותם של קשישים לקבלת שירותי סיעוד.

### 2. אידיאולוגיות ארגוניות

מקובל לחשוב, שהארגונים הציבוריים והוולונטריים תופסים את עצמם כארגונים חברתיים, שמטרתם להגשים ערכים חברתיים להבטחת רווחת הפרט ולשיפורה (Hasenfeld, 1983); וכן, שכל הארגונים ללא כוונת רווח דומים ומונחים על-פי מניעים אלטרואיסטיים של עשיית צדק והענקת חסד לכלל. לעומתם נתפסים הארגונים הפרטיים כמונחים על-פי אידיאולוגיה עסקית של עשיית מירב הרווחים. ממצאי המחקר מלמדים, שהאידיאולוגיה המנחה את הארגונים הפרטיים משלבת יסודות של הבטחת רווחת הפרט עם עשיית רווחים. שילוב אידיאולוגי ותועלתני זה נמצא בעיקר בארגונים פרטיים שנוסדו והמנוהלים בידי עובדים מק-

הקטן ביותר: רובם הגדול של הארגונים (71.5%) מספק 1 או 2 שירותים בלבד. כמו-כן, לא נמצא כל ארגון ציבורי המספק יותר מ-2 שירותים שונים.

ניתוח השירותים שהארגונים מספקים מעבר בר לשירותים שנקבעו בחוק הסיעוד מעלה, שהארגונים הפרטיים מציעים ללקוחותיהם מגוון גדול של שירותים שונים. השכיחים הם שירותי הטיפול האישי וניהול הבית, טיפול רפואי, ייעוץ ושירותי תיווך עובדים ושירותים אחרים (59.3%, 48.2%, ו-33.5% בהתאמה). מספר קטן של ארגונים פרטיים מספקים שירותים נוספים, כגון הסעות לק-שישים, מרכזי יום, בתי אבות (18.5%, 11.1%, ו-3.7% בהתאמה). בדומה לארגונים הפרטיים, העמותות למען הזקן מספקות את כל מגוון השירותים הנוספים.

המגזר הציבורי מספק מגוון קטן יותר של שירותים ותחום התמחותו הוא בעיקר הטיפול האישי וניהול הבית. רק אחוז קטן של הארגונים (14.3%) מספקים שירותים אחרים, כגון שירותי נידות או שירותים רפואיים וייעוץ כללי.

#### 4. מבנה ארגוני ודפוסי ניהול

מאפייני המבנה הארגוני ודפוסי הניהול נחקרו אף הם. באופן מיוחד נחקרו שני משתנים מרכזיים: (א) דרגת הפורמליות של הארגון; (ב) מידת הריכוז לעומת מידת הביזור הניהולי. זו הוגדרה כמידה שבה הדרגים השונים של הארגון שותפים בתהליך קבלת ההחלטות בארגון.

פורמליות הארגון. לוח מס' 1 מתאר את מידת הפורמליות של הארגון לפי סוג הארגון. באופן מעשי הוגדרה מידה זו כמספר האמצעים הפורמליים שהארגון מפעיל: באיזו מידה קיימים בו (1) תיאורי תפקידים מנוסחים בכתב; (2) הערכות עובדים בכתב,

(א) הפריסה הגיאוגרפית של הארגון; (ב) פריסת אוכלוסיות יעד; (ג) פריסת שירותים במסגרת חוק הסיעוד ומעבר לו.

פריסה גיאוגרפית. המגזר הציבורי נמצא בעל פריסה גיאוגרפית גדולה יותר מזו של שני המגזרים האחרים. ל-86% מן הארגונים יש סניפים הפועלים ב-9 אזורים גיאוגרפיים שונים. הפריסה הגיאוגרפית של הארגונים הפרטיים והעמותות למען הזקן קטנה בהרבה מזו של פריסת הארגונים הציבוריים. מרבית הארגונים הפרטיים פועלים באיזור גיאוגרפי אחד, ורק לחלק קטן מהם (בערך 29%) יש סניפים הפועלים בשאר חלקי הארץ. העמותות הן "המקומיות" ביותר, ומרביתן (בערך 72%) פועלות באיזור גיאוגרפי אחד בלבד.

פריסת אוכלוסיות. פריסת האוכלוסיות במגזר הפרטי קטנה ביותר בהשוואה לפריסתן בעמותות ובמגזר הציבורי במיוחד. בערך מחצית מן הארגונים הפרטיים אינם מספקים שירותים לאוכלוסיות נוספות מלבד אוכלוסיית הזקנים המקבלת שירותים על-פי חוק הסיעוד. פריסת האוכלוסיות של העמותות גדולה במקצת מזו של הארגונים הפרטיים. כל העמותות משרתות אוכלוסייה נוספת אחת – זקנים שאינם זכאים לשירותי טיפול אישיים או ביתיים על-פי חוק הסיעוד.

הארגונים הציבוריים משרתים את מספר האוכלוסיות הגדול ביותר. מרביתם (בערך 74%) משרת בין 2 ל-3 אוכלוסיות יעד שונות נוסף על הזקנים מקבלי השירותים על-פי חוק הסיעוד.

פריסת שירותים. פריסת השירותים במגזר הפרטי ובעמותות דומה למדי וגדולה מפריסת השירותים במגזר הציבורי. רוב הארגונים הפרטיים והעמותות (66.6% ו-66.7% בהתאמה) מספקים שני שירותים או יותר במסגרת חוק הסיעוד. הארגונים הציבוריים, לעומת זאת, מציעים את מספר השירותים

לוח 1. התפלגות הארגונים, לפי מידת הפורמליות בארגון ולפי סוג הארגון (באחוזים)

מספר האמצעים הפורמליים המופעלים בארגון						
סוג הארגון	N	0	1	2	3	סה"כ
פרטי	27	11.5	15.4	38.5	34.6	100.0
עמותות	7	28.6	28.6	42.9	0.0	100.0
ציבורי	7	0.0	14.3	14.3	71.4	100.0

הביזור הגבוהה ביותר מכל שלושת המגזרים: 80% מן העמותות דיווחו על ביזור רב בארגון (ציון 4), ועוד 20% – על ביזור בכל הנוגע לייזום, פיתוח והפעלה של תוכניות חדשות (ציון 3). במגזר הפרטי, לעומת זאת, רק 56.5% מן הארגונים דיווחו על ביזור רב (ציון 4) וחלק גדול – בערך 35% – דיווחו על החלטות סמכות ללא דיון (ציון 0) או על ביזור מועט (ציון 1). מידת הביזור במגזר הציבורי נמוכה יותר מאשר בכל המגזרים האחרים.

#### 5. דפוסי פיקוח ובקרה

אחת הבעיות המרכזיות שהארגונים ניצבים בפניהן היא בעיית הפיקוח והבקרה. בעיה זו היא תוצאה ישירה של טכנולוגיית השירות, הפשוטה יחסית, המופעלת בארגונים. ההצלחה או הכישלון של הפיקוח תלויים

דהיינו טפסי הערכה; (3) מפגשים תקופתיים להערכה כוללנית על איכות העבודה.

הלוח מורה על מגמה ברורה אשר לפיה הארגונים הציבוריים הם הפורמליים ביותר, ואילו מידת הפורמליות של העמותות היא הקטנה ביותר: 71.4% מן הארגונים במגזר הציבורי מפעילים לפחות 3 אמצעים פורמליים, לעומת 34.6% מן הארגונים הפרטיים; בין העמותות אין אף אחת העושה כן. כמורכב, יותר ממחצית העמותות (57.2%) מפעילות אמצעי פורמלי אחד לכל היותר (בין 0 ל-1%) בארגונים הפרטיים השיעור הוא 26.9%, ואילו אצל הארגונים במגזר הציבורי זהו מיעוט בלבד – 14.3%.

ריכוז לעומת ביזור ניהולי. לוח מס' 2 מציג את מידת הריכוז או הביזור הניהולי לפי סוג הארגון.

הלוח מראה, שהעמותות מאופיינות ברמת

לוח 2. התפלגות הארגונים, לפי מידת הריכוזיות של הארגון וסוג הארגון (באחוזים)

מידת הריכוזיות של הארגון <sup>1</sup>						
סוג הארגון	N	0	1	2	3	4
פרטי	27	8.7	26.1	0.0	8.7	56.5
עמותות	7	0.0	0.0	0.0	20.0	80.0
ציבורי	7	0.0	20.0	20.0	20.0	40.0

1 0 = החלטות סמכות ללא דיון; 1 = ביזור במידת מה; 2 = ביזור בתוכניות קיימות בלבד; 3 = ביזור בתוכניות חדשות/השקעות/גיוס עובדים; 4 = ביזור רב.



הביורוקרטיים המגבילים, יכולים להפעיל שיקול דעת ביחסיהם עם הלקוחות חסרי העוצמה ולפגוע באיכות השירותים.

דפוסי הפיקוח והבקרה נבחנו במחקר באופן אופרטיבי על-פי תדירות השימוש שהמטפלים והמטפלות עושים באמצעים השונים. אמצעים אלה הם: (1) ביקורי פתע של מנהלי הארגון, מפקחים או נציגים אחרים בבית הקשיש; (2) מפגשים אישיים בין מפקח הארגון ובין המטופלים והמטפלים; (3) שיחות טלפון בין מפקח הארגון ובין המטפלים והמטפלות. מכחינה אופרטיבית תדירות הבקרה בארגון מוגדרת כסכום כל הפעמים שבהן השתמש הארגון באמצעי הבקרה השונים בשלושת החודשים האחרונים.

לוח מס' 3 מראה, שתדירות הבקרה גבוהה יותר בארגונים הציבוריים מאשר בארגונים האחרים. תדירות הבקרה בארגונים הפרטיים ובעמותות דומה. בדיקה זהירה יותר מעלה, שתדירות המפגשים האישיים בין מפקחי הארגון למטפלים ולמטפלות גבוהה בארגונים הציבוריים יותר מאשר בשני המגזרים האחרים. התברר גם, שמרבית הארגונים הציבוריים ביצעו ביקורי פתע רבים יותר בבית הקשיש מאשר הארגונים האחרים. אשר לשיחות טלפון בין המפקח למטפלת ולקיום

כמעט לחלוטין בטיב מערכת היחסים הבינ-אישיים הנוצרת בין המטפלת ובין הזקן הסיעודי, המתרחשת בביתו של האחרון ומחוץ לגבולות הארגון. הגשת השירות בתנאים אלה מקשה לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים על מעשי המטפלת. לקושי זה מצטרף קושי נוסף, שמקורו בזקן הסיעודי; הוא מפתח יחסי תלות במטפלת וחושש להתלונן על פגיעה באיכות השירותים שהוא זכאי להם ובהיקפם. התלות המתפתחת מגבילה את אפשרות הבחירה שלו ל"יציאה" (Exit) ממעגל היחסים שנוצר, או לחלופין להשמעת "קריאת מחאה" (Voice), שמשמעותה הגשת תלונות בגין איכות נמוכה של שירותים (Hirschman, 1970).

לארגונים יש מספר דרכים להגביר את הפיקוח על עבודת המטפלים או המטפלות, למשל: מיסוד נהלים, תהליכים והסדרים המחייבים דיווח על פעילותם. פתרונות אלה נמצאו לא אפקטיביים, שכן הארגונים עומדים בפני הדילמה הידועה בשם "ביורוקרטיה של רמת הרחוב" (Street level bureaucracy, Lipsky, 1980). כלומר, מגישי השירות הרחוקים ממרכז הבקרה הארגונית יוצרים אצל הארגון תלות בהם בכל הקשור בהספקת השירותים ובקבלת מידע ומשוב על ביצוע התוכניות. העובדים, למרות הנהלים

לוח 3. תדירות הבקרה שהופעלה ע"י הארגון בשלושת החודשים האחרונים, לפי סוג ארגון (ממוצע וסטיות תקן)

סוג הארגון	N	תדירות הבקרה
פרטי	27	$\bar{X}$ 21.1 $\sigma$ 7.6
עמותות	7	$\bar{X}$ 19.2 $\sigma$ 8.8
ציבורי	7	$\bar{X}$ 24.9 $\sigma$ 9.0

מפגשים בין מפקח למטופלים, ההתנהגויות בשלושת המגזרים נמצאו דומות.

#### 6. ניהול משאבי אנוש

הארגונים בכל המגזרים אינם נתקלים בקשיים לגייס עובדים ולמצוא ממלאי מקום למטפלים או למטפלות העוזבים את עבודתם או נעדרים ממנה. בדרך כלל נעשה שימוש רב ברשתות חברתיות כמקור לגיוס עובדים (גיוס באמצעות עובדים אחרים, המשפחות או הקשישים עצמם או שכנים). המקורות האחרים לגיוס עובדים הם לשכות התעסוקה, שירותי הרווחה ופרסום מודעות בעיתונים או בשכונות המגורים, שבהן הארגונים מקיימים שירותי טיפול לזקנים. הקריטריונים הקובעים בקבלת מטפלים או מטפלות לעבודה הם ותק והכשרה מקצועית של המטפל או המטפלת וכן מספר השעות שהם מוכנים להקדיש לעבודה. הארגונים מעניקים הרבה פחות משקל להשכלה הפורמלית כקריטריון לקבלה לעבודה.

מנקודת הראות של הרכב כוח האדם בארגונים נמצא, שהשיעור הגבוה ביותר של כוח האדם המינהלי והמקצועי (בהשוואה למספרם הכולל של העובדים ולמספר הכולל של המטפלות בארגון) הוא בעמותות למען הזקן. שיעור כוח האדם המינהלי בארגונים הציבוריים הוא הנמוך ביותר מבין המגזרים. ההבדלים בין שיעורי כוח האדם המקצועי בארגונים הציבוריים והפרטיים הם קטנים ולא משמעותיים.

בדיקת השכר המשולם למטפלות מעלה, שהשכר המינימלי ההתחלתי, שהארגונים הפרטיים והעמותות משלמים למטפלת המועסקת בארגון על-פי התעריפים שנקבעו בחוק הסיעוד, גבוה יותר מזה שהארגונים הציבוריים משלמים. הארגונים הציבוריים, לעומת זאת, משלמים את השכר המקסימלי הגבוה ביותר על-פי חוק הסיעוד. כאשר

לשכר המשולם עבור שעות טיפול פרטיות, שלא במסגרת השעות שנקבעו בחוק הסיעוד, הארגונים הפרטיים הם המשלמים את השכר הגבוה ביותר. תעריפי השכר לשעה פרטית במגזר הציבורי זהים לתעריפי השכר המ- שולמים על-פי חוק הסיעוד.

מנקודת הראות של פעולות רווחה ואמצעי תגמול (הכוללים, בין היתר, פעולות חברה ותרבות, סיוע בבעיות כלכליות, מתן שילוחים, השתתפות באירועים חגיגיים, ברינוסים כספיים וכדומה) נמצא, שהארגונים הפרטיים והעמותות קיימו פחות פעילויות רווחה והשתמשו בפחות אמצעי תגמול מן הארגונים הציבוריים. אשר לתנאים הסוציאליים (דמי מחלה, חופשה, הבראה, תשלומי פנסיה ופיצויי פיטורין) נמצא, שהתנאים הטובים ביותר הם בארגונים הציבוריים, המשלמים או מפרישים את כל מרכיבי השכר הנדרשים.

אשר להכשרת המטפלות, לוח מס' 4 מציג את הקשרים בין רמת ההכשרה של המטפלות למידת ההשקעה בהכשרה מקצועית בארגונים. מבחינה אופרטיבית הוגדרה מידת ההשקעה של הארגון בהכשרה מקצועית של מטפלות כמספר ההכשרות השונות שהארגון מקיים.

הלוח מעיד בבירור, שהארגונים הציבוריים נוטים להשקיע יותר בהכשרה המקצועית של מטפלות מאשר הארגונים האחרים. הפער בין הארגונים הציבוריים לאחרים מבחינת ההשקעה בהכשרה ושיעור המטפלות שעברו השתלמויות בשנה האחרונה גדול במיוחד.

7. יעילות ואפקטיביות של הארגונים  
היעילות והאפקטיביות של הארגונים הוערכו בעזרת מדדים של תחלופה והיעדרות עובדים ובעזרת תלונות הזקנים הסיעודיים או משפחותיהם על היקף השירות ועל איכותו. "מדדי התחלופה" מציגים את אחוז המטפלות (וסך

## לוח 4. רמת ההכשרה של מטפלות ומידת ההשקעה בהכשרה, לפי סוג הארגון

סוג הארגון	N	% המטפלות שעברו הכשרה	% המטפלות שעברו השתלמויות <sup>2</sup>	פעילויות הדרכה
פרטי	$\bar{X}$	33.5	1.9	1.2
	$\sigma$	25.4	5.3	2.6
עמותות	$\bar{X}$	23.1	3.3	1.3
	$\sigma$	27.1	8.2	1.5
ציבורי	$\bar{X}$	48.8	28.3	8.6
	$\sigma$	14.0	22.0	3.5

## לוח 5. מדדי תחלופה והיעדרות של מטפלות ושל עובדים בשנה האחרונה, לפי סוג הארגון

סוג הארגון	N	שיעור תחלופה של עובדים <sup>3</sup>	שיעור תחלופה של מטפלות <sup>4</sup>	שיעור היעדרות של מטפלות <sup>5</sup>
פרטי	$\bar{X}$	44.7	23.2	80.2
	$\sigma$	34.1	18.3	115.1
עמותות	$\bar{X}$	28.3	18.0	36.1
	$\sigma$	16.8	13.8	46.7
ציבורי	$\bar{X}$	22.7	13.1	34.1
	$\sigma$	18.1	7.8	26.8

ול"מדדי התלונות" על-פי סוגי הארגונים. לוח מס' 5 מציג את שיעורי התחלופה וההיעדרות של מטפלות ועובדים בארגון לפי סוג הארגון.

מן הלוח עולה, ששיעורי התחלופה (של עובדים ומטפלות) ושיעורי ההיעדרות הגדולים ביותר של מטפלות הם בארגונים הפרטיים. ההבדלים בשיעורי התחלופה וה-

כל העובדים) שעזבו את הארגון או נעדרו מעבודתן בשנה האחרונה מסך כל המטפלות (והעובדים) בארגון. "מדדי התלונות" מציגים את אחוז התלונות שנתקבלו בשנה האחרונה מזקנים או ממשפחות על עבודת המטפלת מסך כל הזקנים המקבלים שירותים בארגון ומסך כל המטפלות בארגון. להלן יוצגו הממצאים המתייחסים ל"מדדי התחלופה"

2 המדר מוגדר כמספר המטפלות בארגון, שעברו השתלמויות בשנה האחרונה מסך כל המטפלות המועסקות בארגון.  
3 שיעור העובדים שעזבו את הארגון (מרצונם, בגלל פיטורין או מסיבות אחרות) בשנה האחרונה מסך כל העובדים בארגון.

4 שיעור המטפלות שהוחלפו בשנה האחרונה בגלל חוסר שביעות רצון מצד המטופל מסך כל המטפלות בארגון.  
5 שיעור המטפלות שנעדרו מעבודתן (לפחות יום אחד בחודש) בשנה האחרונה מסך כל המטפלות בארגון.

המספקים שירותי סיעוד מוצגת בלוח מס' 8.

### ה. דיון וניתוח

בין הארגונים המספקים בישראל שירותי בית לזקנים סיעודיים הוותיקים ביותר הם הארגונים הציבוריים; הצעירים מכולם הם הארגונים הפרטיים. אלה האחרונים נוסדו ברובם הגדול סמוך להפעלת חוק הסיעוד בשנת 1988. מכאן, שהפעלת החוק תרמה באופן ישיר להאצת תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה באמצעות אימוץ אסטרטגיה של התקשרות חוזית עם קבלנים (Contracting out). ניסיונם המקצועי והארגוני הקצר של הארגונים הפרטיים בהספקת שירותי רווחה בכלל ושירותי סיעוד בפרט והעדר מערכת קשרים ממוסדת עם הרשויות הממלכתיות העמידו את האחרונות בפני דילמה באשר לסדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים לארגונים השונים המספקים שירותי סיעוד. מן

היעדרויות של עובדים ושל מטפלות בין העמותות ובין הארגונים הציבוריים אינם גדולים.

שיעורי התלונות של זקנים או משפחותיהם מוצגים בלוח מס' 6. נמצא, ששיעורי התלונות גבוהים יותר בארגונים הפרטיים ובעמותות מאשר בארגונים הציבוריים. לא נמצאו הבדלים גדולים בין הארגונים הפרטיים ובין העמותות בשיעור התלונות.

כדיקת הקשרים הסטטיסטיים בין המשתנים המבניים והארגוניים ובין שיעור ההיעדרויות של המטפלות במגזר הפרטי מעלה את התמונה המוצגת בלוח מס' 7.

הלוח מעיד על השפעת המשתנים המבניים על שיעור ההיעדרות. ככל שדרגות הפורמליות של הארגון והריכוז הניהולי גבוהות יותר וככל שמספר תוכניות הרווחה בארגון גדול יותר והוא פורס פחות את שירותיו, כן קטן שיעור התחלופה של המטפלות.

השוואת ההתנהגויות האסטרטגיות, המבניות והארגוניות בשלושת טיפוסים הארגוניים

לוח 6. שיעורי תלונות מצד זקנים ומשפחותיהם בשנה האחרונה, לפי סוג הארגון

סוג הארגון	N	שיעור התלונות של זקנים/משפחותיהם <sup>6</sup>	שיעור התלונות של זקנים/משפחותיהם <sup>7</sup>
פרטי	$\bar{X}$	28.3	43.4
	$\sigma$	31.8	49.8
עמותות	$\bar{X}$	28.5	39.9
	$\sigma$	31.1	43.3
ציבורי	$\bar{X}$	12.4	17.8
	$\sigma$	0.9	13.3

6 מספר התלונות של זקנים או משפחות בשנה האחרונה על עבודת המטפלות ביחס למספר הזקנים בארגון הזכאים על-פי חוק הסיעוד.

7 מספר התלונות של זקנים או משפחות בשנה האחרונה על עבודת המטפלות ביחס למספר המטפלות בארגון.

לוח 7. הקשר בין משתנים ארגוניים ובין שיעור היעדרות של המטפלות

המשתנה	דרגות החופש	סכום הריבועים	ערך F	מובהקות
פורמליות	3	0.4241	1.15	0.4156
ריכוז-כיוון ניהולי	2	1.4413	5.84	0.0491
תוכניות רווחה לעובדים	5	6.1187	9.92	0.0124
פריסת שירותים	3	2.1795	5.89	0.0427

לוח 8. השוואת התנהגויות אסטרטגיות, מבניות וארגוניות של הארגונים במיגזר הפרטי, הציבורי ובעמותות

סוג הארגון			
מאפיינים ארגוניים	פרטי	עמותות	ציבורי
1 גודל	בינוני	קטן	גדול
2 ותק	קטן	בינוני	גדול
3 פריסת שירותים	רחבה	רחבה	מצומצמת
4 היקף שירותים	בינוני	בינוני	גדול
5 פריסה גיאוגרפית	קטנה	קטנה ביותר	גדולה מאוד
6 פריסת אוכלוסיות	קטנה	קטנה	גדולה
7 אידיאולוגיה	עשיית רווח	אלטרואיזם, כוללנות, קהילתיות	אלטרואיזם, כוללנות, קהילתיות
8 תלות כמשאבי חוק הסיעוד	גדולה	בינונית	גדולה
9 אסטרטגיה	כוללנות	כוללנות	התמחות
10 מבנה ארגוני	ביזורי,	ביזורי,	ריכוזי,
	לא פורמלי	לא פורמלי	פורמלי
11 דרגת פיקוח ובקרה	בינונית	בינונית	גבוהה
12 הכשרה והדרכה מקצועית	קטנה מאוד	קטנה מאוד	גבוהה מאוד
13 תנאי עבודה, שכר ורווחה	בינוניים/ נמוכים	בינוניים/ נמוכים	טובים למדי
14 רמת יעילות ואפקטיביות ארגונית	בינונית/ נמוכה	בינונית/ נמוכה	גבוהה

הפרטיים לאמץ אסטרטגיה של כוללנות, תוך חיפוש נמרץ אחר מקורות מימון היכולים להבטיח להם זרימה יציבה של משאבים. הארגונים במגזר הפרטי נוטים להקטין את הסיכון הכרוך בתלות במקור אחד באמצעות

המחקר עולה, שבתקופה הראשונה להפעלת החוק העדיפו הרשויות הממלכתיות (באמ- צעות הוועדות המקומיות) את הארגונים הציבוריים, שצברו גיסיון רב בהגשת שירותים לקשישים. מצב זה כפה על הארגונים

לסביבה החיצונית ולאסטרטגיה הארגונית יש השפעה על עיצוב המבנה הארגוני. סביבות, שמאפיינת אותן רמה גבוהה יחסית של אי ודאות ומעורבלות פוליטית, חברתית וכלכלית, משפיעות על המבנה הארגוני באופן שונה מזה של סביבות שמאפיינות אותן ודאות ויציבות בהתפלגות המשאבים ובזמני-נותם (Burns & Stalker, 1961; Lawrence & Lorsch, 1967). בדרך כלל נמצא במחקרים האלה, שבסביבות מעורבלות המבנה הארגוני נוטה להיות פורמלי פחות, אורגני ומבוזר יותר. חלוקת העבודה ומדרג הסמכות יות אינם גוקשים, התקשורת היא רב-כיוונית ובתהליך קבלת ההחלטות יש נטייה לשתף את הדרגים הנמוכים יותר ולהתבסס על מקור המידע כעל סמכות לפתרון בעיות. מגננוני התיאום הם פשוטים, ישירים ומבוססים על שיתוף פעולה בין ממלאי התפקידים. לעומת זאת, בסביבות ודאיות ויציבות מביחנת התפלגות המשאבים וזמינותם, המבנה הארגוני נוטה להיות פורמלי, מכניסטי וריכוזי יותר וחלוקת העבודה ומדרג הסמכויות הם פורמליים ונקבעים על-פי כללים ונהלים ברורים. המבנה נוטה להיות קשיח יותר מבחינת התהליכים המינהליים, התקשורת מתבצעת דרך צינורות הפיקוד והסמכות לקבל החלטות מרוכזות בידי הצמרת הניהולית, הממעטת לשתף את האחרים בתהליך. גם לאסטרטגיה הנבחרת יש קשר למבנה הארגוני (Chandler, 1962; Scott, 1971; Channon, 1973). במחקרים אלה נמצא שהמבנה בארגונים המאמצים לעצמם אסטרטגיה של כוללנות ופריסה של מוצרים או שירותים הוא מבוזר ומבוסס על יחסי מוצר/צרכן/שירות ואוכלוסיות היעד. במיוחד נמצא מבנה כזה בארגונים וולונטריים (Butler & Wilson, 1990), המאמצים לעצמם אסטרטגיית של כוללנות ושיתוף פעולה עם ארגונים אחרים. לעומת זאת, ארגונים המאמצים

פריסה של שירותים מגוונים לאוכלוסיית יעד הומוגנית במגמה להגביר את תלותה בהם. לעומת זאת, הארגונים במגזר הציבורי מאמצים לעצמם אסטרטגיה של התמחות בשירותים עם פריסה גיאוגרפית ופריסת לקוחות גדולות יחסית.

תפיסת המגזר הציבורי את תלותו במקורות המימון של חוק הסייעוד שונה מתפיסת המגזר הפרטי את התלות במקורות אלה. בהסתמכו על ניסיון העבר ועל מערכת הקשרים שבינו ובין הרשויות המוסמכות המגזר הציבורי תופס את סביבתו החיצונית כוודאית וכמאורגנת יותר מבחינתו ומשום כך הוא אינו רואה בתלות שלו במקור המימון של חוק הסייעוד איום על עצמאותו. לעומת זאת, המגזר הפרטי ה"צעיר", יחסית, טרם עיצב את יחסיו עם הממסד והוא עדיין חייב להשיג לגיטימציה לפעילותו והכרה במקצועיותו. בעיניו הסביבה מאופיינת ברמה גבוהה יותר של אי ודאות, וזה נתפס כמאיים על הזרימה היציבה של המשאבים אליו. לפיכך פעילותו מכוונת לצמצום אי הוודאות באמצעות הגדלה של היצע תוכניותיו.

נוסף על כך, נראה שפריסת השירותים בארגונים הפרטיים מאפשרת להם לתת מענה (ולו חלקי) לחלק מן הבעיות הקשורות בחוק הסייעוד. הם מגלים גמישות רבה ומספקים שירותים לאותם קשישים הזקוקים יותר לעזרה בניהול הבית או להשגחה.

התנהגותן האסטרטגית של העמותות דרמה במידה רבה להתנהגות הארגונים במגזר הפרטי, למרות תלותן הבינונית, יחסית, בכספי חוק הסייעוד. הסבר אפשרי לפריסת השירותים בהן מקורו באידיאולוגיה של הארגונים הוולונטריים, הדוגלים במתן שירותים כוללניים ומקיפים למגוון רחב של אוכלוסיות. בנוסף לכך, היצע כוח האדם המקצועי המועסק בהן מאפשר להן לגוון את השירותים ולפור את מקורות הכנסתן.

שהם מעסיקים, שקשה לכפות עליו התנהגות סמכותית וביורוקרטית. הארגונים מעודדים עובדים ומתנדבים ליטול חלק בתהליך קבלת ההחלטות בארגון (Butler & Wilson, 1990). נוסף על כך, ממצאי המחקר מראים, שהמרכיב האנושי המקצועי בעמותות הוא בעל משקל רב יותר מאשר בארגונים שבמגזרים האחרים. ארגונים שבהם שיעור המקצוענים גדול נוטים בדרך כלל לבזר את הסמכויות ולשתף את העובדים ברמות השונות בתהליכי קבלת ההחלטות (Huber et al., 1990). גם התלות המאוזנת של העמותות במספר מקורות מימון חיצוניים תורמת לעיצוב מבנה מבוזר, שבו מתקיימים קשרים ישירים בין הארגון ובין הגורמים המממנים את פעילויותיו.

אשר לקשרים בין היעילות והאפקטיביות של הארגון ובין אסטרטגיות, מבנה ארגוני ודפוסי פיקוח ובקרה – מחקרים שנערכו בארגוני שירותי אנוש נוטים לאמץ את המסקנה, שלפיה השפעתו של המבנה הארגוני המבוזר על השגת האפקטיביות הארגונית היא גדולה יותר מהשפעתו של המבנה הארגוני הריכוזי (Holland et al., 1981; Prager & Schnit, 1985/86). בארגונים אלה שיעור העובדים המקצועיים הוא גדול בהשוואה לארגונים ציבוריים אחרים. הם מאמצים לעצמם אסטרטגיה של שיתוף פעולה עם ארגונים אחרים ומעצבים מבנה מבוזר, שבו סמכויות ההחלטה מואצלות לדרגים הנמוכים יותר במדרג הארגוני (Butler & Wilson, 1990). העובדים המקצועיים מאיצים את תהליך הביזור בחתירתם להשגת אוטונומיה תפקודית עם בקרה רופפת על עבודתם, שתאפשר להם הגשמה מקצועית (Schmid, in press). חיזוק לממצאים אלה נמצא גם בעבודותיהם של פיטרס ווטרמן (Peters & Kanter, 1982) ושל קאנטר (Waterman, 1982). את הארגונים בעלי שיעורי הפריזון

לעצמם אסטרטגיה של התמחות נוטים לפתח מבנה ארגוני ריכוזי, שבו רמת הבידול (דיפרנציאציה) היא נמוכה יחסית והשילוב בין חלקיו נעשה בדרך כלל באמצעות ממונה משותף הקובע את מדיניות הארגון.

ממצאי המחקר חלקם מעידים על התנהגויות מבניות דומות למה שנלמד במחקרים קודמים, וחלקם על התנהגויות שונות. מבנה הארגונים הציבוריים הוא פורמלי וריכוזי יותר מזה של הארגונים במגזרים הפרטי והוולונטרי. בשונה מארגוני שירותי אנוש אחרים, הבקרה על תהליכי העבודה היא הדוקה והפיקוח על תפקוד העובדים צמוד יותר.

הארגונים הציבוריים נוטים לפורמליות כהיותם הארגונים הוותיקים ביותר. מנקודת ראות תיאורטית ואמפירית של שלבים במחזור חיי הארגון, ארגונים אלה הם הארגונים הגדולים, הנמצאים בשלב הביורוקרטיזציה והפורמליזציה של תפקידים, נהלים ותהליכים. בתהליך זה הבחינו רבים (Scott, 1982; Hasenfeld & Schmid, 1989) והוא כמעט בלתי נמנע בהתפתחות ארגונים וצמיחתם. המגמות המבניות בארגוני המגזר הפרטי ובעמותות הן שונות. ארגונים אלה נוטים לפתח מבנה מבוזר יותר, הנעדר דפוסים של התנהגות פורמלית וביורוקרטית עם הגדרת תפקידים וחלוקת עבודה נוקשות. הפיקוח והבקרה בהם הדוקים פחות מאשר בארגונים הציבוריים. ההסבר להתנהגות המבנית המבוזרת בארגונים הפרטיים הוא, שהם שואפים להקטין את הסיכונים ולאמץ לעצמם אסטרטגיה של פריסת שירותים. המרכיב הפורמלי חסר בהם, שכן הם ארגונים צעירים, יחסית, הנמצאים בשלב של התגבשות ועיצוב דפוסי מבניים.

ההסבר להתנהגות המבוזרת והפורמלית פחות בעמותות מקורו באידיאולוגיה של הארגונים הוולונטריים ובכוח האדם המתנדב

למרכיב ההשקעה בכוח אדם יש השפעה על השגת האפקטיביות. הארגונים במגזר הציבורי, שבהם מרכיב ההשקעה בתנאי עבודה, השכר, ההכשרה ופעילות הרווחה גדול יותר מאשר בארגונים הפרטיים, הם ארגונים בעלי שיעורי אפקטיביות גבוהים.

ניתוח סטטיסטי של הקשרים המתוארים במגזר הפרטי מאשר חלק ממסקנותינו בדבר הגורמים המשפיעים על השגת האפקטיביות בארגון (ראה לוח מס' 7). קביעתנו על הקשרים הללו במגזר הציבורי והוולונטרי לא קיבלה אישור סטטיסטי. המספר הקטן, יחסית, של הארגונים ( $N=7$ ) והעדר השונות ביניהם לא אפשרו עריכת עיבודים סטטיסטיים מורכבים יותר, היכולים לאשש או להפריך את טענתנו. יחד עם זאת נראה לנו, שהקשרים במגזר הציבורי בין אפקטיביות ארגונית ובין הגורמים המבניים מורים על מגמות שמן הראוי לבדוק אותן כאשר יגדל מספר ארגוני המחקר.

ההסבר לקשרים השונים בין האפקטיביות לגורמים המבניים, שנמצאו בארגוני המחקר, מקורו בהבדל ביניהם ובין ארגוני שירותי אנוש אחרים, שבהם נמצאו קשרים חיוביים בין מבנה מבוזר לאפקטיביות הארגון. ארגוני

הגבוהים אפיינו מבנים ארגוניים מבוזרים, גמישות תפעולית, אוטונומיה לעובדים, עידוד היוזמה, סובלנות לכישלונות וסגל עובדים מצומצם.

ממצאי המחקר שלנו שונים. ממצאים אלה עולים כיוונים אחרים. איור מס' 1 מציג את מערכת הקשרים בין יעילות ואפקטיביות של ארגון ובין המשתנים המבניים במגזרים הציבורי והפרטי ובעמותות, כפי שנמצאו במחקר.

הארגונים הציבוריים, הפועלים לפי תפיסתם בסביבה יציבה, שבה מובטחים להם המשאבים והמאמצים לעצמם אסטרטגיה של התמחות, מבנה ארגוני פורמלי וריכוזי, פיקוח ובקרה הדוקים, משיגים אפקטיביות גדולה יותר מאשר הארגונים הפועלים במגזרים הפרטי והוולונטרי. האחרונים פועלים בסביבות לא יציבות ולא ודאיות, מבחינת הכרת הממסד ביכולתם המקצועית והארגון נית (הדברים אמורים יותר בארגונים הפרטיים ה"צעירים" מאשר בעמותות), מאמצים לעצמם אסטרטגיה של כוללנות ופריסה, מבנה ארגוני לא פורמלי ומבוזר עם דפוסי פיקוח רופפים יחסית ומשיגים אפקטיביות נמוכה יותר במונחים של יציבות הארגון. גם

איור מס' 1. מערכת הקשרים בין יעילות ואפקטיביות ארגונית ובין אסטרטגיה, מבנה ארגוני ודפוסי פיקוח ובקרה





המשפיעה על השגת האפקטיביות במונחים של יציבות הארגון.

## ו. סיכום

הניתוח ההשוואתי העלה התנהגויות ארגוני-ניות שונות של הארגונים. נמצא דמיון רב בין הארגונים הפרטיים והעמותות, לעומת הארגונים הציבוריים. לדפוסים המבניים, האסטרטגיים והארגוניים שנמצאו בארגונים הציבוריים יש השפעה גדולה יותר מאשר לדפוסים המקבילים בשאר הארגונים על השגת יעילות ואפקטיביות, במונחים של יציבות הארגון; כלי ספק יש להן השלכות על איכות השירותים.

חשיבות המחקר היא בהשלכות הנובעות ממנו לקביעת מדיניות ולתכנון שירותי רוו-חה. המחקר יכול להזין את קובעי המדיניות בממצאים ובמידע שיאפשרו להם לקבוע את גבולות השירות ואת חלוקת העבודה הרצויה בין המגזרים השונים. דברים אלה נכונים במיוחד לגבי הפעלת שירותים חדשים, שהמשוב המדעי והשיטתי יכול להשפיע על כיוון התפתחותם. מידע אמפירי ישמש גם את קובעי המדיניות ביצירת סטנדרטים לבקרה ולתהליכי הרשאה של ארגונים חדשים המבקשים להיכנס ל"שוק" שירותי הרווחה בכלל ולשירותי הסיעוד בפרט.

המחקר הם ארגונים בעלי טכנולוגיית שירות פשוטה יחסית, שיעור העובדים המקצועיים בהם נמוך, כוח האדם ברובו הגדול – מטפלות – איננו מאופיין ברמת השכלה גבוהה והמיומנויות הנדרשות ממנו אינן מורכבות. עצמאותן של המטפלות מוגבלת ואין להן הסמכות לשנות מדיניות טיפולית הנקבעת בידי הרשויות המוסמכות. כתנאים אלה נדרשות התנהגויות ניהול ייחודיות, היכולות להבטיח השגת אפקטיביות בארגון (Hersey & Blanchard, 1977). ככל שרמת הבגרות התפקודית של העובדים נמוכה יותר, כן נדרשת התנהגות ניהולית מכוונת למטרה גבוהה יותר ומתייחסת יותר. התנהגות מכוונת למטרה היא אינסטרומנטלית והוראתית באופייה, מכוונת להשגת מטרה, מגדירה בבהירות את המטלות שעל העובד לבצע והתקשורת לפיה זורמת בקווי הפיקוד ההיררכיים. התנהגות מתייחסת מאופיינת בתמיכה, בעידוד ובהנעת העובד לביצוע המשימות, תוך כדי יצירת אפיקי תקשורת רב-כיווניים.

בארגונים הציבוריים שנבדקו במסגרת המחקר נמצא סגנון ניהולי דומה, המשלב פיקוח הדוק על עבודת המטפלת והשקעה בפיתוחה וביצירת תנאי רווחה יותר מאשר במגזרים הפרטי והוולונטרי. השילוב שנמצא בהם בין תכונות סותרות, לכאורה, של ריכוז בקביעת מדיניות כוללת ושל מתן אוטונומיה תפעולית לסניפים, יוצר סינרגיה (עבודת יחד)

## ביבליוגרפיה

- בן יהודה, נ', "דבר טוב אינו ניתן חינם", דבר השבוע (1988).  
 בן צבי, ברכה, "חרומת חוק הביטוח הלאומי, ביטוח סיעוד לרווחתם של זקנים סיעודיים", בטחון סוציאלי, 34 (1989), עמ' 49-60.  
 דרוק, א', "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית", בטחון סוציאלי, 34 (1989), עמ' 18-34.

- הזנפליד, י', "הקשר המשחנה של מינהל בשירותי רווחה", חברה ורווחה, ט(2) (1988), עמ' 109-120.
- כהן, ש', "חוק ביטוח סיעוד - רקע, עקרונות והתארגנות לקראת הפעלה", בטחון סוציאלי, 30 (1987), עמ' 7-19.
- Born, C.E., "Proprietary Firms and Child Welfare Services: Patterns and Implications", *Child Welfare*, 2 (1983), pp. 109-118
- Butler, J. & Wilson, D.C., *Managing Voluntary and Non-Profit Organizations, Strategy and Structure*, London, Routledge, 1990.
- Burns, T. & Stalker, G.M., *The Management of Innovation*, London, Tavistock, 1961.
- Chandler, A., *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1962.
- Channon, D., *The Strategy and Structure of British Industry*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1973.
- Edwards, C., Gorbach, P. & Sinclair, I., "Day Centers for the Elderly: Variations in Type, Provision and User Response", *British Journal of Social Work*, 10(4) (1980), pp. 419-430.
- Hasenfeld, Y., *Human Service Organizations*. Prentice Hall, N.J., 1983.
- Hasenfeld, Y., "The Changing Context of Human Service Administration", *Social Work*, 28(6) (1984), pp. 522-529.
- Hasenfeld, Y. & Schmid, H., "The Life-Cycle of Human Service Organizations: An Administrative Perspective", *Administration in Social Work*, 13(3/4) (1989), pp. 243-269.
- Hersey, P. & Blanchard, K., *Management of Organizational Behavior*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1977.
- Hirschman, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970.
- Holland, T.P., Konick, A., Buffum, W., Smith, M.K. & Petchers, M., "Institutional Structure and Resident Outcomes", *Journal of Health and Social Behavior*, 22 (1981), pp. 433-444.
- Huber, G.P., Miller, C.C. & Glick, W.H., "Developing More Encompassing Theories about Organizations: The Centralization Effectiveness Relationships as an Example", *Organization Science*, 1(1) (1990), pp. 11-40.
- Judge, D. & Smith, J., "Purchase of Service in England", *Social Service Review*, 57 (1983), pp. 209-233.
- Kane, N., "The Home Care Crisis of the Nineties", *The Gerontologist*, 29(1) (1989), pp. 24-31.
- Kanter, R.M., *The Change Masters: Corporate Entrepreneurs at Work*, Allen & Unwin, London, 1983.
- Knapp, M., "The Relative Cost-Effectiveness of Public, Voluntary and Private Providers of Residential Child Care", in: A.J. Culyer & B. Jonsson (eds.), *Public and Private Health Services*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- Knapp, M. & Fenyo, A., "Fee and Utilization Variations Within the Voluntary Residential Child Care Sector", Discussion Paper 378/3 PSSRU, University of Kent at Canterbury, 1987.
- Knapp, M. & Missiakoulis, S., "Inter-Sectoral Cost Comparisons: Day Care for the Elderly", *Journal of Social Policy*, 3 (1982), pp. 335-354.
- Knapp, M., Monteserrat, J., Robin, D. & Fenyo, A., "Cross Sector, Cross Country Efficiency Comparisons: Old Peoples Homes in Catalunya and England and Wales", Discussion Paper 513, Personal Social Services Research Unit, University of Kent at Canterbury, 1987.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W., *Organization and Environment*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1967.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- Marmor, T.R., Schlesinger, M., & Smithey, R.W., "Non-Profit Organizations and Health Care", in: Powell, W.W. (ed.), *The Non-Profit Sector*, Yale University, New Haven, 1987, pp. 221-239.

- Midwinter, E., *Caring for Cash: The Issue of Private Domiciliary Care*, Center for Policy and Ageing, CPA Reports, 1988.
- Prager, E. & Schnit, O., "Organizational Environments and Care Outcome Decisions for Elderly Clientelle", *Administration in Social Work*, 9 (1985/86), pp. 49-62.
- Rushing, W., "Differences in Profit and Non-Profit Organizations: A Study of Effectiveness and Efficiency in General Short Stay Hospitals", *Administrative Science Quarterly*, 19(4) (1974), pp. 474-484.
- Schmid, H., "The Changing Role of Management in Human Service Organizations", *Human Systems Management*, 6 (1986), pp. 71-81.
- Schmid, H., "Relationships between Decentralized Authority and Other Structural Properties in Human Service Organizations: Implications for Service Effectiveness", *Administration in Social Work* (in Press).
- Scott, B.R., *Stages of Corporate Development Case, No. 9-371-294*, Intercollegiate Case Clearing House, Harvard Business School, Boston, 1971.
- Scott, D., *Don't Mourn for Me — Organise: The Social and Political Uses of Voluntary Organizations*, Allen & Unwin, London, 1982.
- Starr, P., *The Social Transformation of American Medicine*, Basic Books, New York, 1982.
- Thom, A.M., "Home Health Agencies in the 1980s", *Home Health Care Services Quarterly*, 3(1) (1982), pp. 5-24.
- Wedel, K., "Privatizing Social Services in the U.S.A.", *Social Policy and Administration*, 20 (1986), pp. 14-27.

# שימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות

מאת ד"ר יהודית אלרוז\*

## מבוא

סקירת הספרות המקצועית והמחקרים האמפיריים, הדנים בסוגיית השימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות, מצביעה על העדר הגדרה יחידה וחד-משמעית למושג שימוש. המחקרים הראשונים שהתייחסו לשימוש הצביעו על כך ששימוש בידע מחקרי נעשה כאשר סדרה שלמה של המלצות המחקר מיושמת. אחד ההסברים לגישה זו הוא, שתוקרים אלה היו סוציולוגים שעסקו בבדיקת חידושים בתחום החקלאות (Ryan & Gross, 1943). המוקד היה אך ורק ביישום החידוש המומלץ, ולא בגורמי סביבה ומצב. גישה זו גררה אחריה צורת בדיקה שהשפיעה במשך זמן רב. הציפייה היתה לשימוש מוחשי ומידי בהמלצות כפי שהן, כאשר תוכן ההמלצה נחשב בדרך-כלל חידוש.

רוב המחקרים בנושא זה בשנות השישים ובחלק משנות השבעים התייחסו לשימוש בלי להגדיר אותו במפורש; אולם הובן, שנעשה שימוש בידע מחקרי, כאשר ידע זה קיבל ביטוי כלשהו בתוכנית, בפעולה או בהחלטה ספציפית.

מספר חוקרים מתחו ביקורת על תפיסה מצומצמת זו והדגישו את הקושי המתודולוגי לעקוב אחר שימוש שאינו מתבטא בצורה

השימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות הוא נושא המעסיק מעצבי מדיניות וחוקרים כאחד. המחקר — שהמאמר הזה מבוסס עליו — עניינו בדיקת השימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות בתחום הזיקנה. במסגרת מאמר זה מובאים מספר ממצאים הנוגעים לבדיקת השימוש בידע מחקרי בקרב מעצבי המדיניות. ממצאים אלה מצביעים על:

1. הבחנה בין ארבע צורות שימוש בידע מחקרי: שימוש אינסטרומנטלי, שימוש לצורך תקצוב, שימוש סמלי ושימוש מושגי-השכלתי.
2. התייחסות שכיחה לפעילויות השייכות לשימוש האינסטרומנטלי, לעומת התייחסות מזערית לפעילויות השייכות לשימוש המושגי-השכלתי ולשימוש הסמלי.
3. שימוש מירבי בדיווחים סטטיסטיים, לעומת שימוש מועט בהערכות.
4. שימוש מירבי בתקצירי מחקר כמקור התייחסות עיקרי לידע מחקרי, לעומת שימוש מועט בחוקרים ממקום העבודה כמקור.

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בריאלין, רמת-גן.  
מאמר זה מסתמך בחלקו על מחקר שנערך לקבלת תואר דוקטור באוניברסיטת בריאלין.

## הבחנת צורות שונות של שימוש בידע מחקרי

הגדרה אופרטיבית, בדיקה אמפירית והבחנת צורות שונות של שימוש בידע מחקרי – הן המטרות הראשוניות של מחקר זה. ארבע צורות השימוש, המופיעות בהגדרתן הנור-מינלית בספרות המקצועית, הן:

שימוש אינסטרומנטלי, שפירושו השפעה ישירה, מוחשית ומידית על החלטות ספציפיות (Caplan et al., 1975).

שימוש מושגי, המתואר כהשפעה של המחקר על ההבנה וההמשגה של סוגיות חברתיות (Caplan et al., 1975).

שימוש סמלי, המתייחס ללגיטימציה שמצאי מחקר נותנים לעמדות שהמעצבים עיצבו מראש (Knorr, 1977).

שימוש השכלתי, שווייס הגדירה (Weiss, 1978) כהשפעה ממושכת לאורך זמן, של הרעיונות והתפיסות הנובעים ממחקרים שרבים על מעצבי מדיניות.

רשימת הפריטים, המוצגת בלוח 1, מגדירה בצורה אופרטיבית את ארבע צורות השימוש שהוזכרו לעיל, בהגדרתן הנומינלית. רשימה זו הוצגה לפני מעצבי המדיניות והם התבקשו לענות באיזו מידה נעזרו בידע מחקרי בכל אחת מפעילויות אלה. שמות השימושים לא ניתנו למעצבים, תשובתם היתה על הפריטים המתארים שימושים אלה. לוח 1 מציג את רשימת הפריטים, ה"ט" עינות, אחוז השונות ומקדם המהימנות בכל אחד מן הגורמים.

בניתוח גורמים זה נמצאו ארבעה גורמים משמעותיים (Eigenvalue גדול מ-1), המסבירים 61.3% מן השונות. בכל גורם נכללו פריטים אשר הטעינות שלהם היתה 50 ומעלה. להלן תיאור הגורמים:

הגורם הראשון (מס' 1 בלוח מס' 1)

מוחשית וישירה, דייוויס וסאלאסין (Davis & Salasin, 1975) טענו, ששימוש בידע מחקרי מתרחש, אולם אינו נרשם אם אינו תואם את ההגדרה המצומצמת של משתנה השימוש ואת התקופה המוגדרת הנחקרת במחקר ספציפי.

גם קפלן ועמיתיו (Caplan et al., 1975) קבעו במחקרם האמפירי, שאם לא נמצא שימוש במובן הישיר, נמצאה השפעה מתמדת של ידע מחקרי על עבודתם של מעצבי מדיניות. מאז אפשר למצוא בספרות המקצועית תפיסה רחבה של שימוש המתייחסת בפירוש לצורות שונות ולרמות שונות של שימוש (Dunn, 1980; Fullan, 1980; Larsen, 1980; Leviton & Hughes, 1981; Yin et al., 1976).

כאמור, המאמר שלפנינו מבוסס על מחקר הבדוק את השימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות בתחום ספציפי – הזיקנה. גידולה המואץ של אוכלוסיית הקשישים בארץ, פיתוח השירותים השונים כמענה לצרכיה של אוכלוסייה זו והתפתחות המחקר בדיסציפלינות שונות בתחום – נמנים עם המניעים לבחירת תחום זה.

לצורך בדיקה זו רואיינו בין אוגוסט 1986 למאי 1987 90 מעצבי מדיניות – מחוקקים, מנכ"לים, מנהלי בתי-חולים, מרכזי שירותים ומטפלים, ו-45 חוקרים שחקרו את תחום הזיקנה. כמרכן נבחרו מחקרים השייכים לתחום ואשר פורסמו בעשור האחרון, כדי לבדוק את השימוש בידע מחקרי על-פי מחקרים ספציפיים.

איסוף הנתונים נערך בדרך של ראיון מובנה. השאלות, שהיו פתוחות וסגורות, התייחסו לתהליכי יצירת ידע מחקרי, לתהליכי עיצוב מדיניות, לתהליכי שימוש בידע מחקרי, למעורבות ושיתוף בין מעצבי מדיניות וחוקרים בתהליכים השונים ולמשתתפים נבחרים של הנחקרים.

לוח 1. ניתוח גורמים של פריטי צורות השימוש בידע מחקרי  
(טעינויות)

פריטים	גורם 1	גורם 2	גורם 3	גורם 4
הצגת התנגדות	.83	.12	.13	.10
שכנוע אחרים	.82	.05	.18	.16
הצגת עמדות	.77	.22	.03	.21
העלאת נושא חברתי	.65	.20	.10	.17
שבירת מוסכמות	.50	.25	.38	.35
הרחבת ידע	-.01	.71	.11	.26
הכרת ההקשר של הנושא	.03	.67	.18	.01
העמקת ידע	.17	.66	.30	.20
פיתוח רעיונות	.37	.62	.28	.18
הגברת מודעות	.35	.59	.12	-.23
מיקוד ידע בנושא	.39	.52	.14	.35
הכרת ההקשר של הנושא	.40	.50	.41	.17
ריכוז ידע על שירותים	-.01	-.00	.81	.24
הכרת הנושא לאורך הזמן	.06	.31	.69	.10
הכרת הנושא לפי מקומות	.10	.33	.69	.05
ארגון ידע קיים	.36	.31	.66	.09
הצעת פעולות ספציפיות	.27	.37	.55	-.04
כמענה לנושא	.39	.02	.42	.23
חיזוק עמדות קיימות	.29	.17	.08	.80
הקצאת משאבים	.29	.05	.26	.78
הכרעה על מימון פעולות				
אחוז השונוח	38.7	9.9	7.1	5.6
מהימנות <sup>1</sup> $\alpha =$				
פריטים בכל גורם	5	7	5	2
מהימנות כל גורם	.85	.82	.81	.82

<sup>1</sup> מהימנות כלל הפריטים (20)  $\alpha = .91$

על סדר-היום ולשבור מוסכמות. שימוש זה, המכוון כלפי עמדות ותפיסות המעצב, נקרא שימוש סמלי.

הגורם השני (מס' 2 בלוח מס' 1) כולל 7 פריטים. פריטים אלה מתארים את השימוש בידע מחקרי כדי להכיר, להרחיב, להעמיק

מורכב מ-5 פריטים בעלי טעינויות גבוהות. פריטים אלה מתארים את השימוש בידע מחקרי, כדי להציג התנגדות לעמדות שאינן תואמות את עמדות הנחקר, לשכנע אחרים לתמוך בעמדות הנחקר, להציג את עמדות הנחקר לפני אחרים, להעלות נושא חברתי

מחקרי היא רב-ממדית ובדיקת השימוש נערכת מזוויות שונות: שאלות כלליות על שימוש, שאלות המתבססות על שימוש במחקרים ספציפיים ושאלות על שימוש בידע מחקרי לגבי תוכניות או לגבי מדיניות ספציפית. להלן מספר ממצאים שעלו תוך-כדי למידת השימוש בידע מחקרי מזוויות שונות. הממצאים דנים בייעוד השימוש, במושא השימוש ובמקורות ההתוודעות לידע מחקרי בקרב מעצבי מדיניות.

---

**התייחסות שכיחה לפעילויות  
השייכות לשימוש האינסטרומנטי,  
טלי, לעומת התייחסות מזערית  
לשימוש המושגי-השכלתי  
ולשימוש הסמלי**

---

בניתוח תשובות המעצבים ובתיאור הפעילות יות שעבורן הם השתמשו בידע מחקרי לגבי מדיניות או לגבי תוכנית ספציפית נמצא: רוב מעצבי המדיניות (75%) משתמשים בידע מחקרי לצורך בניית הצעה, תכנון, פיתוח, הפעלה, הערכה, בקרה, מעקב; כלומר, שימוש אינסטרומנטלי. בודדים ציינו שימוש בידע מחקרי במפורש לצורך תקצוב. מכיוון שציינו זאת בשילוב עם תכנון הם נכללו בקבוצה המתארת שימוש אינסטרומנטי-טלי.

שיעור קטן של מעצבי מדיניות (10%) משתמשים בידע מחקרי בגלל עניין בנושא, עדכון עצמי בנושאים אחדים, שימושים שהוגדרו במחקר הנוכחי כשימוש מושגי-השכלתי.

יתר מעצבי המדיניות (15%) דיווחו שהם משתמשים בידע מחקרי כדי לשכנע אחרים בנושאים שהם חשובים להם וגם כדי לחזק

ולמקד ידע של נושא שנקבע וגם כדי להגביר מודעות, לפתח רעיונות להכיר את ההקשר ואת התפיסות השונות לגבי נושא שנקבע. שימוש זה, שמטרתו להכיר ולהבין, נקרא שימוש מושגי-השכלתי.

הגורם השלישי (מס' 3 בלוח מס' 1) כולל 6 פריטים. פריטים אלה מתארים את השימוש בידע מחקרי כדי לרכז ידע על שירותים קיימים, להכיר נושא לאור התפתחותו במקומות שונים, לארגן ידע קיים, להציע פעילויות ספציפיות ולחזק עמדות קיימות. הפריט האחרון הוצא מן הגורם, שטעינותו היתה נמוכה מ-50. שני הפריטים, המתארים את התפתחות הנושא בזמן ובמקום, כנראה נתפסו בעיני המעצבים בצורה מוחשית כשירות או כתוכנית, לפיכך מקומם בגורם הזה. שימוש זה, שעיקרו תכנון וביצוע, נקרא שימוש אינסטרומנטלי.

הגורם הרביעי (מס' 4 בלוח מס' 1) מורכב מ-2 פריטים, הקשורים להקצאת משאבים ולמימון פעילויות, והוא נקרא שימוש לצורך תקצוב.

כשנבנתה רשימת הפריטים על בסיס סקירת הספרות, היה צפוי שיאותרו ארבע צורות שימוש: שימוש סמלי, שימוש מושגי, שימוש השכלתי ושימוש אינסטרומנטלי. בבדיקה האמפירית, על-פי ניתוח גורמים, אכן נתקבלה תמיכה לארבע צורות אלה אם גם בשינויים קלים. השימוש הסמלי זכה לתמיכה אמפירית מלאה, כפי שהוצע. השימוש האינסטרומנטלי זכה לתמיכה כמעט כפי שהוצע, פרט לשני פריטים הקשורים לתקצוב, שהופיעו כגורם נפרד. השימוש המושגי התערבב עם השימוש ההשכלתי. ממצא זה מאשר את גישתם של דרי (1984), בולמר (Bulmer, 1982) ופלץ (Pelz, 1978), שאינם מבדילים בין שימוש מושגי לשימוש השכלתי.

במחקר זה התייחסות לשימוש בידע

— תקציבים הקיימים ברשות הגורמים הא-  
מורים לתכנן ולפתח שירותים אלה;  
— קיומם של ארגונים יוצרי מחקר, כגון:  
מכון מחקר ומחלקות מחקר במוסדות,  
המספקים ויזמים ידע מחקרי בנדון.  
במידה שתנאים אלה קיימים גם בתחומים  
אחרים, ולא רק בתחום הזיקנה, צפוי שמעצבי  
מדיניות, אשר רוב פעילותם נערכת בזירת  
התכנון, ידווחו אף הם על השימוש האינ-  
סטרומנטלי כשכיח.

הסבר נוסף עשוי להיות, שבעת דיווח על  
שימוש בידע מחקרי מעצב המדיניות נמנע  
מלהתייחס לפעילויות שאינן תכנוניות. כאן  
מעצב המדיניות ממלא את התפקיד שמייחס  
לו החוקר כבעל אופי פרגמטי, תכליתי,  
יישומי. אולם, בעת שהחוקר מייחס למעצב  
המדיניות שימוש סמלי, לצורך גיבוי וכוח  
שכנוע, אצל מעצב המדיניות עצמו שימוש  
זה שזור בצורה בלתי מוצהרת בפעילויות  
המתארות את השימוש האינסטרומנטלי.

---

### שימוש מירבי בנתונים סטטיסטיים לעומת שימוש מועט בדיווחים של הערכה

---

מצב זה של שימוש בנתונים סטטיסטיים  
(hard data), והשימוש האינסטרומנטלי  
לצורך תכנון, שהוזכר יותר משימושים אחרים,  
מלמד, שידע מחקרי הוא שימושי למעצבי  
מדיניות, במיוחד לצורך איתור צרכים  
וקבלת נתונים על המצב הקיים. פעילויות  
אלה מהוות בסיס מידע מעודכן לתכנון ולפני-  
תוח שירותים, הנדרש פעמים רבות כדי לקבל  
אישור ותקצוב לתוכניות המוצעות. ואכן,  
ניתן לחשוב, שהשימוש העיקרי מצטמצם  
לאיסוף נתונים, תפקיד הצפוי מן המחקר לפי

ולתת לגיטימציה לרעיונות ולתוכניות קיי-  
מות, שימוש שהוגדר במחקר כשימוש  
סמלי.

התשובות שהתקבלו באשר לייעוד השי-  
מוש, על בסיס מחקרים ספציפיים, תואמות  
את התשובות שפורטו לעיל, שתיארו שימוש  
לצורך מדיניות ספציפית. גם על-פי מחקרים  
ספציפיים השימוש השכיח ביותר הוא השי-  
מוש האינסטרומנטלי, במגוון פעילויות: תכ-  
נון, הפעלה, הערכה. המושגים החוזרים על  
עצמם בתיאורים אלה הם: תמונת הקיים,  
בדיקה שיטתית, תחזיות, פיתוח ושינוי. את  
שני השימושים האחרים, השימוש המושגי-  
השכלתי והשימוש הסמלי, מזכירים מעצבי  
המדיניות בשכיחות נמוכה.

התמונה המצטיירת לעינינו מדגישה שי-  
מוש בידע מחקרי לצורך פעילויות ארגוניות-  
תכנוניות — לעומת ביטוי מועט של שימוש  
בידע מחקרי לגבי הפעילויות הקשורות בגי-  
רוי, בהמשגה (שימוש מושגי-השכלתי) ובפ-  
עילויות של הצגת עמדות, שכנוע ומשא-  
ומתן (שימוש סמלי).

תוצאות אלה, שבהן שולט השימוש האינ-  
סטרומנטלי, סותרות את תוצאות המחקרים  
של קפלן (Caplan et al., 1975), פאטון  
(Patton, 1978), וייס ובוקוואלאס ואחרים  
(Weiss & Bucuvalas, 1980), המצביעים  
על השימוש המושגי-השכלתי כשכיח ומד-  
גישים שהשימוש האינסטרומנטלי הוא נדיר.  
בניסיון למצוא הסברים למצב זה אובחנו  
גורמים אחדים הנוגעים במיוחד לתחום הנח-  
קר, היינו הזיקנה. נמצא, שבתחום זה קיימים  
רוב התנאים המאפשרים שימוש אינסטרומנ-  
טלי. תנאים אלה כוללים:

— אוכלוסייה הולכת וגדלה, הדורשת הת-  
ייחסות מידית;

— נושא הנמצא על סדר-היום, הן בעיצוב  
מדיניות (חוק ביטוח סיעוד והשלכותיו)  
והן בתכנון ובפיתוח שירותים;



תופעה כלשהי ושנתנו לכל היותר צילום מצב.

כאשר התבקשו הנחקרים להסביר את סיבת אי-השימוש או את השימוש הנמוך בהערכות הם טענו, שאין להם האוטונומיה והמשאבים למסד את השימוש בהערכות (הזמנתן, ביצוען) כפי שהיו רוצים. תשובה זו מעידה על תפיסת הערכה בהיקף גדול, ללא התייחסות להערכת פרויקטים והתערבות ביות טיפול בהיקף בינוני או קטן, אשר קרוב לוודאי יש באפשרותם לבצעם מבחינה מערכתית.

מעטות הן המסגרות הדורשות הערכה מעצבת במשך ביצוע התוכנית, או הערכה מסכמת עם סיום התוכנית. מעצבי המדיניות "מסתפקים", ככל הנראה, בידע מחקרי בעי-קר לשם השגת אינטרסים, משאבים, אישור תוכניות והם מעוניינים פחות בבדיקת התוכניות עצמן.

התברר, שמעבר לאי-דרישת המסגרות, גם בקרב מפעילי השירותים — המטפלים והמרכזים — כמעט לא נמצא הערכת התערבות כדפוס-עבודה המלווה תכנון וביצוע התערבות. התנהגות זו מעוררת שאלות לא רק לגבי הארגון המעסיק, אלא גם לגבי המוסדות להשכלה גבוהה, המכשירים מפעילים אלה בדיסציפלינות השונות. מה הן הסיבות ובאילו תחומים (אפקטיביים, קוגניטיביים, התנהגותיים) ניתן לאתר את הקשיים להכשיר מפעילי שירותים, המכירים בחשיבותה של הערכת התערבות והמסוגלים לדרוש אותה מעצמם ומאחרים? משיחות עם מפעילי השירות ניתן ללמוד, שבמוצהר הם מכירים בחשיבות ההערכה, אולם כנראה שאין בידיהם הכלים לבצע אותה. דיווחים אלה מאתרים את המחסור בתחומים של ידע ומיומנויות. במוצהר ובגלוי לא דובר על בעייתיות בתחום העמדות; אולם ניתן לשער, שמעבר לנכונות מילולית להעריך,

המודל של האמפיריציזם (Bulmer, 1982). לא מעטים הם הארגונים הנמצאים ברמה בסיסית זו של שימוש. יש מקרים שחלק מהם מגישים אלטרנטיבות לתכנון, כולל עלויות של ההצעות השונות, יחד עם המידע הבסיסי, וזאת לפי דרישת מעצבי המדיניות או יוזמת החוקרים.

מספר דוגמאות בתחום הזיקנה מספקים המחקרים והסקרים, שנערכו בעשור האחרון על-פי הזמנתם של אש"ל — האגודה לפי-תוח שירותים לזקן בישראל — והמוסד לביטוח לאומי. מחקרים וסקרים אלה נערכו כדי לספק מידע על המצב הקיים ותחזיות לעתיד הקרוב, בקשר עם פיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים. תשתית מידע בסיסי לפיתוח שירותים נבנתה אז (1983) לא רק ברמה הארצית, אלא גם ברמה מקומית בידי מספר רשויות מקומיות (חיפה, ירושלים, רמת-השרון, תל-אביב). השאלות הבסיסיות, שמחקרים וסקרים אלה אמורים לענות עליהן הן:

— מהות הפער בין הצרכים של אוכלוסיית הקשישים ובין השירותים הקיימים להיענות לצרכים אלה;

— באיזה שירות הפער גדול יותר? — בריאות, סיעוד, רווחה.

— מה הן התחזיות לגדילת הצרכים ובאיזו מהירות?

— מה הן ההשלכות הכלכליות לגדילת צרכים זו?

— מה הם הצרכים בהתייחס לאזורים השונים בארץ?

אולם, מעטים הם המקרים של ליווי ומעקב תוכניות ניסיוניות בהערכה ובבקרה. ניתן לשער, שעם מאגרי מידע מעודכנים השאלות החיוניות אינן השגת המידע, אלא הערכתו וניתוחו. בצורה זו ניתן להתגבר, ולו באופן חלקי, על בעיית העיתוי והמימון של מחקרים שמטרתם הצפויה היתה ניתוח

המקורות הקשורים למלה הכתובה נמצא, שהמועדף ביותר בעיני מעצבי מדיניות הוא תקצירי מחקר, לעומת מקורות כתובים אחרים כגון כתבי־עת, ספרים, דו"חות מחקר (לפי סדר יורד).

תופעה זו של הפצת תקצירי מחקר היא חדשה למדי. לדברי גלאזר ואחרים (Glaser et al., 1983), טובים הסיכויים שמחקרים המתפרסמים מטעם ארגון בעל מוניטין מקצועי־מחקרי ואשר תקציריהם מופצים בידי ארגון, יהיו מוכרים. כזה הוא ככל הנראה המצב בקרב הנחקרים של המחקר הנוכחי ובתחום הגרונטולוגיה בארץ. מכון ברוקדייל, האגודה לגרונטולוגיה והמוסד לביטוח לאומי פועלים כך. תוצאה זו היא מעודדת וניתן לחשוב שקיימת תשתית טובה להפצת תקצירי מחקר.

חוקרים ממקום העבודה קיבלו עדיפות נמוכה כמקור עיקרי להתוודעות לידע מחקרי. ממצא זה מצביע על הנתק הקיים בין מעצבי מדיניות, ובמיוחד בין מפעילי שירותים, ובין חוקרים ממקום עבודתם. מפעילי השירותים מדווחים על רצונם להיות מעורבים מאוד בתכנון ובביצוע מחקרים. טענתם היא, שיש מקום לשיפור הקשר ביניהם ובין החוקרים בפורומים שונים. שיפור זה לא ייעשה בלי מעורבות הארגונים והנוגעים בדבר וידרוש שינויים ברמות שונות – במדיניות, בתפיסות ובהתנהגויות.

מדיניות המחקר נקבעת, ככל הנראה, ברמת מטה, בלי שיתוף המפעילים. רמת מטה ברוב הארגונים שנחקרו חופפת לרמה ארצית. ריכוז סמכות, כוח הכרעה ומשאבים (תקציבים, כוח אדם, קשר בין־מערכתית) מקשים וכמעט מונעים ממפעילי השירות להיות שותפים פעילים בתכנון ובביצוע מחקרים, או בקביעת המדיניות לגבי המחקר והשימוש בו. ריכוזיות זו, המשפיעה לא רק על מפעילי שירות בתפקיד של מטפלים, אלא

ביצוע הערכה ושימוש בתוצאותיה דורשים שינוי עמדות.

### שימוש מירבי בתקצירי מחקר כמקור התוודעות לידע מחקרי, לעומת שימוש מועט בחוקרים ממקום עבודה כמקור

כאשר התבקשו מעצבי המדיניות לציין את המקורות העיקריים, שבאמצעותם הם מתוודעים לידע מחקרי, בלטו שני מקורות: תקצירי מחקר וחוקרים ממקום העבודה. תקצירי מחקר נבחרו כמקור עיקרי להתוודעות אל הידע המחקרי. בסקירת הספרות, מן העבודות הראשונות שבדקו העברה והפצת חידושים בתחום החקלאי (Ryan & Coleman, 1943), בתחום הרפואי (Katz & Menzel, 1966), בתחום בריאות הנפש (Roberts & Larsen, 1971), הדגישו חוקרים אלה ואחרים את החשיבות שיש למגע האישי בהעברה ובהפצה, ולעומתן את המקום הנמוך בסדר העדיפויות שניתן לחומר הכתוב. מחקרים אלה ואחרים התייחסו על־פי רוב להתדרת שינוי ואינם מבדילים בין שינוי להתוודעות לידע מחקרי.

במחקר בתחום הטכנולוגיה (Baer, Marrow & Johnson, 1976) ניסו לבדוק פרויקטים ניסויים באשר למידת ההצלחה בהתחשב בשלושה היבטים: מידע על הניסוי, יישום הניסוי והפצת הניסוי. קיימת הפרדה בין מידע על הניסוי עצמו והפצתו, אולם דובר גם על חידוש.

ניתן לחשוב, שאם השאלה היא על התוודעות לידע מחקרי, המקור העיקרי אינו קשור ליחס ולמגע הבין־אישי, כצפוי כאשר מדובר על יישום שינוי או חידוש, אלא המקור העיקרי הוא המלה הכתובה. בין

מן הראוי להדק את הקשר בין מעצבי המדיניות ובין החוקרים. תוכנית התומכת בקירוב מעצבי מדיניות וחוקרים אלה לאלה יכולה לכלול – בנוסף על האמצעים השכיחים – מפגשים בלתי פורמליים ביניהם שיאפשרו התוודעות אל מחקרים ואל תוכניות התערבות שהן רלוונטיות לשניהם. מחד גיסיסא, מפגש זה דורש מן החוקרים, במיוחד מאלה המועסקים בארגון המספק שירות, הכרה מעמיקה יותר של תחום הארגון ובעיקר התייחסות לפרט שבארגון. מאידך גיסא, הוא דורש ממעצבי המדיניות להכיר את תפקיד המחקר ולהשתמש בו בעיצוב מדיניות בתכנון ובפיתוח שירותים. כלומר, לרכוש ידע ומיומנויות בתחום המחקר, כדי לאפשר ולעודד פעילויות מחקר שונות.

### סיכום

במאמר זה הועלו הממצאים העיקריים של בדיקת השימוש בידע מחקרי בידי מעצבי מדיניות. בדיקה זו הבחינה בין ארבע צורות שימוש זה, באובייקט השימוש ובדרכי התוועדותם לידע מחקרי.

סקירת הספרות התיאורטית והמחקרית מבליטה את שינוי התפיסה שחל באשר להתייחסות אל השימוש בידע מחקרי. החל מתפיסה צרה ומצומצמת, שראתה בשימוש זה יישום בלבד, ועד לתפיסה הבודקת את השימוש בצורות שונות. הכרת מגוון הצורות שבהן המחקר מתקשר למדיניות ותיאור צורות אלה הם חשובים הן כדי לעודד את בדיקת השימוש בצורות שונות והן כדי לפתח מחקר האמור לספק שימושים שונים ולא רק שימוש אחד.

בהמשך למחקר הנוכחי עולות שאלות ספציפיות באשר להפתחות צורות השימוש השונות שהובחנו ותפיסת מעצבי המדיניות

גם על מפעילי שירות בתפקיד של מנהלי שירות, מנציחה ברוב המקרים דפוס של שימוש נמוך בידע מחקרי וחוסר יוזמה של פעילויות מחקריות, כגון: הערכות, ניסויים, מעקב וליווי שיטתי של הפעילויות השונות, טיפוליות ותכנוניות כאחת.

אולם הריכוזיות, המתבטאת בתכנון הארצי, אינה מונוליתית. היא תוצר של משא ומתן ופשרות בין מפלגות לארגונים שונים. כוח הריכוזיות נחלש, כאשר חלק לא מבוטל מן המשאבים לביצוע תוכניות מקורם ברמה המקומית (רשויות מקומיות), ולא ברמה הארצית (משרדי ממשלה). אובחן הבדל בין הארגונים שבהם התכנון הוא מרכזי ומימון התוכניות הוא מקומי, ובין אלה שבהם תכנון התוכניות ומימון מקורם במרכז בלבד.

### מסקנות

מסקירת הממצאים עולות המלצות אלה: יש להקים מנגנוני ידע מחקרי שונים: מאגרי מערכות מידע דינמיות ושוטפות; מחקר לטווח קצר, להיענות מפורטת ומידית; מחקר לטווח ארוך, רחב יותר. קיום מנגנונים אלה עשוי לעודד את מעצבי המדיניות להשתמש בכל אחד משלושת המנגנונים, ולא להסתפק בשימוש במנגנון אחד בלבד.

מומלץ להכשיר אנשי מקצוע בדיסציפלינות השונות בידע ובמיומנויות בהערכת התערבות. בתקווה שאנשי מקצוע אלה ישכילו לראות בהערכה מרכיב חיוני ודרוש בתחום הטיפול, בתכנון, בפיתוח ובהפעלת שירותים ובעיצוב מדיניות.

רצוי לחזק את התכנון ואת המחקר ברמה המקומית. ניסיונות של תכנון אזורי ארגוני ובינארגוני מלווים במחקר מלמדים על שיתוף פעולה יעיל בין מעצבי מדיניות ובין חוקרים ועל תוצאות חיוביות בשתי הזירות.

ונכונות גדולות יותר לדוות על ההיבטים הפוליטיים שבתהליך עיצוב המדיניות? אין כל ספק, שהיום ברורה המורכבות התיאורטית והאמפירית של סוגיית השימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות. אולם, בשנים האחרונות ניתן להבחין במגמות חברתיות וארגוניות אחדות: הקמת תשתית מידע לתכנון באמצעות איסוף נתונים שוטף; התחלה של ביזור סמכויות; השפעה הדדית בין חוקרים לפוליטיקאים, המלמדת על יתר פתיחות לא רק של פוליטיקאים כלפי חוקרים, אלא גם של חוקרים כלפי תהליכים פוליטיים. אלה הן מגמות המצביעות על התקדמות חשובה בהכללת ידע מחקרי בתוך עולם התוכן של עיצוב מדיניות ובהכרת התהליכים ההדדיים, הגלויים והסמויים, המקשרים בין מחקר לעיצוב מדיניות.

את הצורות האלה בעתיד. לגבי השימוש המושגי-השכלתי והשימוש האינסטרומנטלי ניתן לומר, ששימושים אלה הפתיעו למדי בתוצאותיהם (שימוש אינסטרומנטלי שכיח יותר מאשר השימוש המושגי-השכלתי). מעניין לדעת, האם, כאשר יהיה לשירותים מאגר מידע מעודכן, המזין את התכנון השוטף, יפתח הדיווח על השימוש האינסטרומנטלי ויגדל הדיווח על השימוש המושגי-השכלתי. כלומר, האם מעצבי מדיניות יכוונו אז את תשומת לבם — בדרך של הזמנה, ביצוע ושימוש — להערכות, למחקרים היכולים לשמש גירוי להכרה, להבנה ולניסוי רעיונות שונים בעת עיצוב מדיניות חברתית. נשאלות שאלות גם לגבי השימוש הסמלי: מה תהיה התייחסותם של מעצבי המדיניות עצמם לשימוש הסמלי? האם יגלו פתיחות

## ביבליוגרפיה

- דרי, ד', השימוש במחקר חברתי בקביעת מדיניות, מוגש למועצה הלאומית למחקר ופיתוח, ירושלים, 1984.
- Baer, W.S. Johnson, L.L., & Merrow, E.W., *Analysis of Federally Funded Demonstrations Projects: Final Report*, Rand Corporation, Santa Monica, CA, 1976.
- Bulmer, M. *The Uses of Social Research. Social Investigation in Public Policy-Making*. George Allen & Unwin, London, 1982.
- Caplan, N., Morrison, A., & Stambaugh, R.J., *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level: A Report to Respondents*, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1975.
- Coleman, J.S. Katz, E., & Menzel, H., *Medical Innovation: A Diffusion Study*, Bobbs-Merrill. New York, 1966.
- Davis, H.R. & Salasin, S.E., "The Utilization of Evaluation", in: M. Guttentag & E. Streuning (eds.), *Handbook of Evaluation Research*, Sage, Beverly Hills, CA, 1975.
- Dunn, W.N., "The Two Communities Metaphor and Models of Knowledge Use", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1, (1980), pp. 515-536.
- Fullan, M., *The Role of Human Agents Internal to School Districts in Knowledge Utilization*, Program on Research and Educational Practice, National Institute of Education, Washington, D.C., 1980.
- Glaser, E., Abelson, H., & Garrison, K., *Putting Knowledge to Use: Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change*, Jossey-Bass, San Francisco, 1983.
- Knorr, K.D., "Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?"

- in: C.H. Weiss (ed.), *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington Books, Lexington, MA, 1977.
- Larsen, J.K., "Knowledge Utilization, What Is It?", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1 (1980), pp. 321-442.
- Leviton, L.C. & Hughes, E.F., "Research On the Utilization of Evaluation", *Evaluation Review*, 5 (1981), pp. 525-548.
- Patton, M.Q., *Utilization Focused Evaluation*, Sage, Beverly Hills, CA, 1978.
- Pelz, D.C., "Some Expanded Perspectives on Use of Social Science in Public Policy", in: M. Yinger & S.J. Cutler (eds.), *Major Social Issues: A Multidisciplinary View*, Free Press, New York, 1978, pp. 346-357.
- Roberts, A.D., & Larsen, J.K. *Effective Use of Mental Health Research Information, Final Report*, American Institute for Research, Palo Alto, CA, 1971.
- Ryan, B. & Gross, N.C., "The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities", *Rural Sociology*, 8, (1943), pp. 15-24.
- Weiss, C.H., "Improving the Linkage Between Social Research and Public Policy", in: L.E. Lynn (ed.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, National Academy of Sciences, Washington, D.C., 1978.
- Weiss, C.H. & Bucuvalas, M.J., *Social Science Research and Decision Making*, Columbia University Press, New York, 1980.
- Yin, R.K. et al., *A Review of Case Studies of Technological Innovations in State and Local Services. A Report*, Rand Corporation, Santa Monica, CA, 1976.

# ביזור ואוטונומיה בשירותי בריאות

מאת רויטל גרוס, ברוך רוזן, תמרה ברנע\*

כשדנים בשאלה האם רצוי לבצע ביזור, מתייחסים בדרך כלל לביזור כמכלול אחד. אולם כמובן שלא מדובר במתן חופש פעולה מלא, שכן בכל מערכת נושאים הנקבעים ברמה מרכזית יותר. כפי שנפרט בהמשך, ניתן לבזר סמכויות שונות ולגבי כל מרכיב יכולים להיות שיקולי עלות ותועלת אחרים.

בפרק ב' נבהיר את מושג הביזור, ננתח את מרכיביו ונציג את היעדים שמנסים להשיג באמצעות ביזור. בפרק ג' נדון בביזור מתוך ראייה כוללת ונצביע על תנאים הקובעים את אופי הביזור (למשל, את היקפו, או מידת היותו פורמלי בלבד או אמיתי); כמובן נצביע על תנאים המגדילים את הסיכוי שיתרונות הביזור יהיו גדולים מן החסרונות או מן הסיכונים שבו. בפרק ד' ננתח כל מרכיב של הביזור לחוד ונבחן באיזה מידה הוא עשוי לקדם את היעדים השונים ומה עלולות להיות התוצאות השליליות והסיכונים הקשורים בו. לגבי כל מרכיב נבחן אילו אמצעים מינהליים וטכניים דרושים כדי לא לאבד שליטה ביחידות המבוצרות, וכדי לסייע להן בשיפור תהליכי קבלת החלטות והתאמתן למדיניות הכוללת. וכך, השאלה אילו סמכויות לבזר ואילו לא לבזר הופכת להיות שאלה מרכזית, שכן התוצאות וההשפעות של הביזור ייקבעו במידה רבה לפי החלטה זו.

## א. מבוא

בשנים האחרונות שבה ונשמעת הקריאה לבזר את המבנה הארגוני של מערכת הבריאות ולתת אוטונומיה ליחידות, הן במשרד הבריאות והן בקופות החולים. אנו נתייחס בעבודה זו לגרעין המשותף לתוכניות השונות לביזור ולהענקת אוטונומיה – העברת הסמכות לקבל החלטות ולמשן מדרגות הניהול הבכירות לדרגות נמוכות יותר.

גורמים מרכזיים במערכת הבריאות מסכימים שרצוי לתת אוטונומיה ליחידות ברמת בית החולים, מחוז של קופת חולים ואולי אף מרפאות בקהילה ומחלקות בבתי חולים. קופת חולים הכללית אף החלה בתהליך ביזור חלקי וניסיוני בכמה מחוזות.

מצפים שמבנה מבוזר יאפשר למערכת לתפקד בצורה משופרת, בגמישות ותוך התאמה לתנאים המשתנים בשטח. יחד עם זאת, קיימת במערכת מודעות לבעייתיות שבהחלת שינוי ארגוני זה. מזכירים בעיות כגון אפשרות של חריגות מן התקציב, פריצת הסכמי השכר ופגיעה בשוויוניות הרפואה. יש התייחסות גם להתנגדויות אפשריות, למשל מצד ועדי עובדים. יש שטוענים, שלהפעלת ביזור דרושים כלים מיוחדים, כגון מערכות מידע, מחשבים, שיטות תקצוב חדשות ועוד.

\* ג'וינט – מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים. המאמר מבוסס על דוח שהוכן במסגרת המכון.

דעת להחליט איזה שימוש ייעשה במשאבים ההכרחיים לביצוע המשימות. למשל, קביעת הרכב כוח האדם ביחידה, או העברת כספים מסעיף לסעיף בתקציב.

כדי שהתפקוד יהיה תפקוד המגיב על צורכי הסביבה, חייבת להיות חפיפה בין אחריות לסמכות. אולם, לא תמיד הנהלת הארגון מבזרת את הסמכויות הנחוצות כדי שהמנהלים בשדה יוכלו לבצע את המשימות שהם אחראים עליהן.

מדוע קל יותר למנהל להעביר אחריות מאשר להעביר סמכות? לכך ייתכנו כמה סיבות:

- א. חוסר רצון לוותר על כוח.
- ב. חוסר אמון ביכולת העובדים הכפופים לנצל את הסמכות בצורה נאותה.
- ג. קושי להבין שקיימות כמה דרכים כדי לבצע משימה ורצון להכתיב את דרך ביצועה מתוך אמונה שזו הדרך היחידה הנכונה.
- ד. כשמאצילים אחריות, בכל זאת האחריות הכוללת נשארת בדרג המאציל וזה מעוניין לוודא שאכן המשימה מבוצעת כראוי. את זאת הוא יכול לעשות ביתר קלות אם לא יעניק סמכויות מאשר אם יסתמך על פיקוח.

#### האצלה ושיתוף

קיימת גישה תיאורטית הרואה בהאצלת סמכויות ההחלטה צורה קיצונית של שיתוף עובדים בקבלת החלטות. הרצף מורכב מהחלטה סמכותית של מנהל, שיתוף העובדים בדרך של התייעצות, שיתוף העובדים תוך מיקוח אתם, הגעה להחלטה משותפת והאצלת סמכות ההחלטה לעובדים.

לפי גישה תיאורטית אחרת יש להאצלת סמכות אופי שונה לגמרי מזה של שיתוף בקבלת החלטות ומשום כך אין ביניהם רצף.

עבודה זו היא בגדר התמודדות ראשונית עם נושא הביזור ובמסגרתה יוצעו קווי מחשבה כלליים לתכנון מבנה ארגוני מבוזר.<sup>1</sup>

#### ב. מהו ביזור?

בפרק זה נבהיר את המונח "ביזור" תוך הבחנה בין המושגים אחריות וסמכות ותוך הבחנה בין האצלת הסמכות לקבל החלטות ובין שיתוף דרגים נוספים בקבלת החלטות. לאחר מכן נתייחס לשאלה למי מאצילים סמכויות בתהליך של ביזור. בסוף הפרק נמנה את יעדי הביזור, הסיכונים הכרוכים בביזור, ואת האמצעים והכלים האמורים לתרום לתפקודה של מערכת מבוזרת.

#### אחריות וסמכות

ביזור פירושו האצלת הסמכות לקבל החלטות אחדות לדרגים נמוכים יותר. בדיון בהאצלת סמכויות יש להבחין בין שני מרכיבים: אחריות וסמכות. בהטלת אחריות הכוונה היא להעביר למנהלי היחידות את האחריות לבצע משימות, למשל לא לחרוג ממסגרת התקציב, לדאוג לחיסון כל התינוקות באיזור מוגדר או לדאוג לשיפור פני המרפאה. מה שמאפיין מבנה מבוזר אינו הטלת אחריות, אלא האצלת סמכויות.

האצלת סמכות היא מרכיב נפרד ונוסף. סמכות היא הכוח לקבל החלטות המנחות את פעולתו של מנהל או של אחרים. בהאצלת סמכות נותנים למנהל היחידה את היכולת לקבל החלטות המחייבות את העובדים הכפופים לו בנושאים שהיו טעונים בעבר אישור בדרג גבוה יותר. מבחינה אופרטיבית ניתן לומר, שלאדם יש סמכות כאשר יש לו שיקול

1 העבודה מבוססת על סקירת ספרות, שיחות עם מומחים ועם מנהלים בתחום הבריאות.

2. קביעת תנאי העסקה (שכר, קידום, הש-תלמות, מחקר, שימוש בקבלנים).
3. אפשרות להעברה בין סעיפי תקציב.
4. אפשרות להחליט על רכישות של מוצרים ושל שירותים שהיחידה זקוקה להם (החלטה לגבי סוג המוצר/שירות וממי ירכש).

5. שימוש חופשי במידע הקיים במרכז.

- בתחום של הספקת השירות לצרכן:
1. שיווק — מכירת שירותים מחוץ לשירותים שבסל הבסיסי.
  2. קביעת מקום שבו יינתן כל שירות.
  3. קביעת תעריפים לשירותים שיסופקו.
  4. בחירה באיזה חולים לטפל — מתן אפשרות להעדיף את סוג החולים.
  5. קביעת הרכב השירותים.
  6. קביעת השעות שבהן יינתן השירות.
  7. קביעת סטנדרטים של טיפול רפואי באופן עצמאי.

בספרות מוזכרים מרכיבים נוספים שניתן להניח ליחידות להחליט לגביהם באופן עצמאי: גישה עצמאית לבורסה, קבלת הל-וואות מבנקים וקביעת תעריפי הביטוח. בביזור מערכות הבריאות בישראל נושאים אלה אינם עומדים על הפרק.

#### יעדי הביזור

כשאררגוני בריאות שונים שוקלים מתן אוטו-נומיה ליחידות הם מנסים להשיג באמצעות מבנה מבוזר מספר יעדים הקשורים זה בזה, חלקם יעדי ביניים וחלקם יעדים סופיים.

1. שיפור השירות — קיצור תורים, יחס טוב לחולים, זמינות של תרופות.
2. שיפור איכות הטיפול הרפואי הניתן לחו-לה.
3. שיפור המצב הכלכלי של הארגון בדרך של הקטנת עלויות.

בהאצלה העובד הוא בודד ואינו חלק מתהליך החלטה קבוצתי ולפיכך אין לצפות לתגובות פסיכולוגיות דומות. בניתוח שלפנינו נתייחס למצבים הקיצוניים: סמכות ההחלטה נתונה בידי מנהל במרכז, לעומת סמכות החלטה הנתונה בידי מנהל בשטח.

#### האצלת סמכויות — למי?

בעת האצלת סמכויות יש להחליט למי להא-ציל — ליחידה השולטת הן בשירות קהילתי והן בבית-חולים, ליחידה השולטת רק בשי-רותים הניתנים בקהילה, או להנהלת בית חו-לים. כמו-כן יש להחליט אילו סמכויות ניתן להאציל הלאה למרפאות ולמחלקות בבית-חולים. בביזור הסמכויות הנהלת הארגון שואפת לבזר לרמה שבה התפקוד הכולל של הארגון יהיה אופטימלי. קביעה רציונלית של רמה זו צריכה להתחשב בשני משתנים: באיזו רמה קיים המידע הדרוש לפעולה ובאיזו רמה ניתן יהיה לבצע תחלופות שהן הכרחיות לחיסכון, למשל בין ימי אישפוז לרפואה מונעת.

אפשר, שבהאצלת סמכות לרמות השונות יהיו שיקולים שונים לגבי התחומים שבהם תואצל הסמכות. למשל, נראה שליחידה השולטת כמתן שירותים בקהילה חשובה עצמאות בקביעת מקורות רכישת השירותים. לבית-חולים חשובה יותר העצמאות במכירת שירותים, ואילו למרפאה חשוב מרכיב קביעת תנאי העסקה. בניתוח שלהלן נתייחס רק לביזור ממרכז לרמת קהילה ובית-חולים.

#### מרכיבי הביזור

ניתן להעניק סמכויות (אוטונומיה) בנושאים שונים שאנו קוראים להם מרכיבי הביזור: בתחום של התארגנות פנימית:

1. קביעת מצבת כוח אדם וחלוקת תפקידים ביחידה.



- שישמשו את רוב הלקוחות; (ב) בחירת חולים באופן סלקטיבי (רק חולים לא יקרים, רק אמידים).
5. איבוד יתרונות לגודל ברכישות.
6. חוסר תיאום בין יחידות ותפקודן תוך ראיית טובת היחידה במקום טובת הארגון כולו (לוקל-פטריוטיזם).
7. התמוטטות של יחידות שלא יכלו לעמוד בתחרות; אפשר שיהיו אלה יחידות שיש להן יעד לאומי חשוב, כגון בית-חולים באזורי שוליים.
8. תוספת השקעה של זמן וכוח אדם בפעולות מטה, מפני שיותר יחידות צריכות לקבל החלטות מאותו סוג.
- יש להביא בחשבון, שייתכנו התנגדויות במערכת לעצם מתן סמכויות, בגלל רגישות של גורמים ספציפיים לסיכונים אחדים שבביזור. לדוגמה, עובדים ואיגודים מקצועיים עלולים לחשוש מאבטלה, מהפרת שוויוניות השכר ומעומס יתר בעבודה; משרד האוצר עלול לחשוש מחריגות בתקציב ומפריצת הסכמי שכר; ההסתדרות והממשלה עלולות לחשוש מפגיעה באוכלוסיות חלשות ובשוויון; הפקידות בהנהלה המרכזית עלולה לחשוש מאובדן שליטה וכוח.

### המשקל היחסי של יתרונות הביזור

וחסרונותיו משקלם היחסי של יתרונות הביזור לעומת הסיכונים הטמונים בו תלוי במספר גורמים, כגון: הסמכויות הספציפיות אשר יואצלו, ההקשר הארגוני והסביבתי והמידה שבה יפותחו הכלים הדרושים כדי להפיק מן הביזור את התועלת המירבית. לפיכך, כאשר באים להחליט על מבנה מבוזר יותר או מבחר פחות, יש לשקול את היתרונות לעומת הסיכונים בהתחשב בכך עיות המיוחדות של המערכת הארגונית. אם התפקוד לקוי בגלל חוסר תיאום, בפילויות

4. שיפור המצב הכלכלי של הארגון על-ידי הגדלת הכנסות.
5. הגדלת שביעות הרצון וההזדהות של העובדים.
6. הגברת שביעות הרצון של הלקוחות.

### מדוע ביזור אמור לקדם מטרות אלה?

- מצפים, שמבנה מבוזר יאפשר למערכת לתפקד בצורה משופרת, בגמישות ותוך התאמה לתנאים המשתנים בשטח. הרציונל לכך הוא:
- א. ההנהלה הבכירה תתפנה מהחלטות שגרתיות ותוכל לעסוק בתכנון ובקביעת מדיניות.
- ב. קבלת ההחלטות תיעשה על-ידי מי שמכיר את הבעיות ואת הצרכים המיוחדים בתחום שלו והקרוב למידע ההכרחי.
- ג. ההחלטות תהיינה יותר מהירות וללא סרבול בירוקרטי ועל-ידי כך תגדל יעילותן.
- ד. מצפים, שבמבנה מבוזר תגדל ההנעה של המנהלים כתוצאה מהרגשה של חופש פעולה, הרגשה שנותנים בהם אמון, שהם אחראים לתוצאות וכן כתוצאה מתמריצים שיינתנו להם.
- ה. על מנהלי הביניים תוטל אחריות וחובת דיווח ודבר זה ישפר את תפקוד הארגון.

### סיכונים בביזור

- בביזור קיימים מספר סיכונים הקשורים זה בזה בחלקם:
1. חריגות של יחידות מן התקציב ודרישה מצדן לתמיכה ולהגדלת התקציב.
2. ריבוי סכסוכי עבודה כתוצאה מקנאה בין יחידות, תסיסה בתוכן והתנגדויות של איגודים מקצועיים וועדי עובדים.
3. העלאה מופרזת ברמת השכר כתוצאה מחלוקת הטבות ביחידות.
4. פגיעה באידיאל של שירות רפואי שוויוני כתוצאה מ-(א) פיתוח שירותים יוקרתיים ורווחיים במקום שירותים פחות רווחיים

חשש להתפרקות כלל המערכת: כל יחידה תפעל בשטח לפי שיקולים אחרים ולא תבצע את המדיניות המרכזית. בפעילויות של הדרגת מנהלים יש מקום להקדיש זמן ליצירת הזדהות עם הארגון הכולל.

דרך נוספת ליצור הזדהות עם מדיניות היא באמצעות שיתוף בעיצובה. שיתוף יכול לתרום גם ליצירת הזדהות עם כלי בקרה, כגון פרוטוקולים, סטנדרטים וכדומה. ניתן לקדם את ההזדהות אתם על-ידי כך שהם יופעלו ככלי עזר, ולא ככלי פיקוח.

כאמור, יש חשיבות לקיום הכוונה מהמרכז, אך יחד עם זאת יש חשש מפני "הכוונת יתר". מצב כזה יתקיים אם יבוצע ביזור של אחריות ושל משאבים למימושה, בלי שישאירו למנהל בשטח שיקול דעת ויגבילו אותו במערכת של נהלים ותקנות מפורטות. במצב כזה לא קיים ביזור בפועל. אפילו אם אין נהלים גלויים, ייתכן מצב שבו יינקטו סנקציות לגבי החלטות שאינן מקובלות על המרכז ואז תהיה הימנעות משימוש בסמכות הפורמלית והמצב בפועל יהיה של חוסר ביזור.

#### קיום תמריצים לניצול הסמכויות

##### לקידום מטרות הארגון

ביזור אמור לחולל שינוי בהתנהגותם של המנהלים בארגון. השינוי הרצוי כולל כמה מרכיבים: נכונות לקבל החלטות באופן עצמאי; יוזמה; שמירה על מסגרות – תקציביות, מדיניות, איכותיות.

בדיון בביזור יש לשים לב לשאלה אילו תמריצים קיימים בארגון כדי לגרום לכך שההתנהגות תהיה בהתאם למטרות הכלליות של הארגון.

שימוש בתמריצים כספיים הוא דרך אחת לקידום התנהגות שהיא רצויה להנהלה המרכזית. למשל, ניתן להעניק הטבה כגמול על הישגים; במקרה כזה חשוב שיהיו כללים

וכדומה, אזי אחת הדרכים שיש לשקול היא שיפור וחיזוק המנגנון המרכזי. אם הבעיה היא, שהארגון אינו יכול להיענות לתנאים המשתנים ולצרכים השונים של הלקוחות, אפשר שהדרך לשיפור התפקוד היא ביזור רב יותר. כאשר שתי הבעיות קיימות, אפשר שצריך לפעול בתחומים אחדים למען יתר ריכוזיות ולאפשר ליחידות יותר אוטונומיה באחרים.

### ג. תנאים המשפיעים על אופי הביזור והצלחתו

בפרק זה נדון בכמה תנאים המשפיעים על אופי הביזור ועל הצלחתו. באופי הביזור הכוונה היא למידה שבה קיים בפועל שיקול דעת של מנהלים ביחידות לקבל החלטות, וכן למידה שבה הביזור יורד לדרגים השונים של הארגון (היקף). במושג הצלחה של ביזור הכוונה היא למידה שבה יהיו יתרונות הביזור גדולים מן החסרונות הכרוכים בו.

#### הכוונה ותכנון מהמרכז

קיומה של הכוונה מהמרכז היא חשובה כדי למנוע מצב של חוסר יכולת לקיים מדיניות מרכזית. ניתן להשיג פעולה אחידה של הארגון בהתאם למדיניות המרכזית בכמה דרכים: הבנה והזדהות עם המדיניות; התקנת חוקים, הוראות ונהלים המכוונים את הפעילות; מתן תמריצים לאלה הפועלים לפי המדיניות.

מחקרים מראים, שככל שבמערכת יש יותר הבנה למדיניות הכללית וככל שרבה ההזדהות עמה, כן ניתן להעביר לשטח יותר סמכויות בלי לפגוע בתפקודה האחיד של המערכת ולהימנע מן הסכנה שכל יחידה תפעל לפי האינטרסים שלה ולא תראה את טובת כל הארגון. בלי הבנה והזדהות יש

מצד הנהלה מרכזית כלפי יחידה יהווה תמריץ למנהלי היחידה, אך כדי לתמרץ את העובדים הזוטרים יש לעודד אקלים סובלני גם בתוך היחידה.

קיום בקרה ופיקוח מן המרכז בקרה ופיקוח מן המרכז הם הכרחיים כדי למנוע מצב של איבוד שליטה במתרחש בארגון. חשוב לזכור, שמבנה מבוזר אינו פוטר את הנהלה מן הצורך בבקרה ובפיקוח מרכזיים, אם היא מעוניינת שהמערכת תפעל כארגון אחד ולא כמספר ארגונים נפרדים. נראה, שהביזור מקשה על ביצוע פונקציות הבקרה והפיקוח, שכן המרכז אינו יכול למנוע מראש פעולות אלא רק לטפל בהן לאחר מעשה. אך חשוב לזכור, שמערכת המנסה לפקח על כל פעולה עלולה להיקלע לקשיים בביצוע; משום כך אפשר שבסיכומו של דבר ניתן להגיע לבקרה ולפיקוח טובים יותר דווקא במערכת מבוזרת.

יחד עם זאת, אפשר שבמערכת המבוזרת ייווצר קושי בקבלת מידע מן היחידות. במערכת ריכוזית מוזרם מידע מפורט מן השטח לצורך קבלת החלטות במרכז והמידע חייב להגיע מן השטח כדי שיינתן אישור לפעולות שונות. במבנה מבוזר אמנם מוזרם מידע שהוא הכרחי לפעולות בקרה ופיקוח, אך לא לקבלת החלטות שוטפות. ליחידות אין צורך להעביר מידע ועל המרכז למצוא את הדרך לקבל מידע לצורכי בקרה. לכן, יש לחשוב על תמריצים אחרים כדי לגרום לכך שהיחידות יעבירו למרכז את המידע הדרוש לו. למשל, ניתן להתנות את מתן הסמכות בעמידה בדרישות כאלה או אחרות של דיווח.

במערכת מבוזרת יש חשיבות לבקרה ולפיקוח מפני שאפשר שתהיה ליחידות נטייה להעדיף את טובת היחידה על-פני טובת הארגון כולו. ביטויים לכך יכולים להיות

ברורים לתקצוב רב-שנתי כך שחיסכון שהיגה יחידה יעמוד בחלקו לשימושה, ולא יביא להקטנת תקציבה בשנה הבאה. חשוב גם לדאוג לכך שהחיסכון לא יבוא על חשבון האיכות או על חשבון יחידות אחרות.

תמריץ נוסף הוא אקלים ארגוני סובלני, הקשור לנכונותם של המנהלים לפעול באורח עצמאי תוך גילוי יוזמה. עד כמה יש במערכת סובלנות לשגיאות? קיים איזון דק בין דרישת אחריות ובין מתן הזדמנות להיכשל כדי לעודד יוזמה. האם המערכת יכולה להרשות לעצמה שכית-חולים ייכנס לגירעון גדול בשנה הראשונה עד שילמד לתפקד במסגרת הסמכויות החדשות?

צורת הבקרה יכולה לשמש גם היא תמריץ לקידום התנהגות רצויה. אולם קיים חשש, ששיטת הבקרה תהווה תמריץ שלילי להתנהגות אוטונומית, אם משתמשים בבקרה לעתים תכופות כדי לשנות החלטות של מנהל. קשה לקבוע מראש את גבולות הסמכויות ומשום כך חשוב לשים לב עד כמה מנהל מוצא את עצמו במצב שהנהלה מרכזית משנה את החלטותיו. מצד שני, אם מנהל מרגיש, שהנהלה המרכזית מביעה אימון בשיקול דעתו והבקרה משמשת כלי לסייע לו, יש לצפות שירגיש סיפוק ותגבר נכונותו לנקוט יוזמה.

הנכונות לפעול באופן עצמאי תלויה גם בקיום אמון מצד מנהלי היחידות בכללי המשחק. למשל, אם נקבע שהכנסות נוספות יועמדו לשימוש היחידה ולא יפגעו בחקציב השנה הבאה, אזי יש לפתח את אמון מנהלי היחידות בכך שהמרכז אכן מתכוון לקיים כלל זה.

בדיון על תמריצים כדאי להבחין בין תמריצים למנהלים ובין תמריצים לעובדים מן השורה. אם רוצים לעודד יוזמה אצל עובדים זוטרים, יש לתכנן תמריצים המכוונים ישירות אליהם. למשל, קיום אקלים ארגוני סובלני

שאפשר יהיה להוריד את יתרונות הביזור עד אליהן.

3. שיטת תמחור חדשה, שהיא מפורטת יותר וריאלית יותר, כגון D.R.G., שתהווה תחליף למחיר יום אשפוז ממוצע הנהוג כיום, כאשר התמחור מהווה את הבסיס להתחשבנות בין יחידות (מחוז ובית-חר-לים, מרפאה ובית-חולים, מרפאה ומעב-דה וכדומה), ואולי גם לחלוקת התקציב ביניהן.

4. מערכות לבקרת איכות בגלל החשש שע-קב הלחץ לצמצום תקציבי תיפגע האיכות.

5. מערכת אינפורמציה ממוחשבת, שתיתן מידע בזמן אמיתי לשם בקרה ניהולית.

6. יחידות מטה לכלכלה רפואית, חשבונאות, שיווק וכדומה, על מנת לערוך את התח-שיבים הכלכליים המתאימים לכל איזור.

7. הכשרת מנהלים לפיתוח מיומנויות ניהול כלליות ולעיסוק בנושאים השונים שיו-עברו לסמכותם.

חשיבות האמצעים השונים אינה זהה לגבי כל המרכיבים של הביזור. למשל, מערכת תמחור מפורטת חשובה יותר אם מאצילים ליחידה סמכויות בתחום השיווק מאשר אם מאצילים סמכויות לקביעת מצבת כוח האדם. מערכות לבקרת איכות חשובות יותר אם מאצילים סמכויות לקביעת סטנדר-טים של טיפול רפואי מאשר אם מאצילים סמכויות לקביעת תנאי תעסוקה של העובדים. מערכת לתקצוב יחידה יכולה לתרום גם במערכת ריכוזית, אך החשיבות של תקציב מחלקה או מרפאה עולה אם מחליטים לבזר סמכויות לרמות אלה. בהמשך ננתח בהצלבה את הקשרים שבין כל אמצעי ובין מרכיבי ויעדי הביזור ונראה אילו אמצעים הכרחיים למתן אוטונומיה בתחומים שונים ואילו אינם הכרחיים.

האמצעים המסייעים מכוונים הן לספק מידע והן לשפר את השימוש במידע. מובן

ניסיון להעביר הוצאות ליחידות אחרות; ניסיון לקחת תקציבים של יחידות אחרות; או ניסיון לחסוך בתקציב באמצעות פגיעה בממדי שירות שקשה למדוד את השפעתם על איכות.

היקף הפיקוח קשור לשאלה האם במערכת מוכנים לתת ליחידות משנה להיכשל. ככל שנרתעים מכך יותר, כן יגבירו את הפיקוח.

### פיתוח מנהלים

תפקוד יעיל במערכת מבוזרת מחייב רמה גבוהה של ניהול ביחידות, משום שמוטלת עליהם אחריות רבה וניתנות להם סמכויות נרחבות. לפיכך יש צורך, מחד גיסא, לשים יותר דגש בתמריצים ובעונשים מאשר במער-כת ריכוזית, ומאידך גיסא, להשקיע משאבים בפיתוח כושרי הניהול של מנהלי הביניים. האמון של המרכז בכושר הניהול של מנהלי הביניים יקבע במידה רבה את היקף הביזור, כלומר את היקף הסמכויות שיסכים המרכז להעביר אליהם.

כדי שביזור יצליח, יש חשיבות רבה גם לפיתוח כושר הניהול של המנהלים במרכז. הביזור אמור לאפשר להם להתפנות לפונק-ציות של תכנון, קביעת סטנדרטים ובקרה יעילה. יש מקום להכשירם למלא תפקידים חדשים אלה המוטלים עליהם.

### הספקת אמצעים מסייעים לניצול

#### האפשרויות במערכת מבוזרת

במעבר למבנה ארגוני מבוזר עולות לעתים דרישות לאמצעים הנתפסים כהכרחיים להצלחת פעילות היחידה:

1. מפתת חדש לתקצוב יחידות על-ידי הה-נהלה המרכזית, לא לפי תקציב היסטורי, אלא לפי משימות שעליהן לבצע.
2. תקציב למרפאה ותקציב מחלקתי — הקצאת תקציב לפי יחידות אלה כדי

נתונים מן השטח למרכז, שכן רוב ההחלטות מתקבלות במרכז.

### תחרות בונה בין היחידות

בספרות העוסקת במבנה ארגוני מסווגים יחידות בארגון לפי מידת היותן עצמאיות (self-contained). המאפיינים של יחידות כאלה הם:

- א. לא מתחרות עם יחידות אחרות על משאבים שהמרכז מחלק.
  - ב. לא מתחרות באותו שוק או קונות מאותם ספקים.
  - ג. לא מספקות שירות או מוצרים ליחידות אחרות או תלויות בהן לתשומותיהן.
  - ד. יכולות לקבל החלטות בלי צורך לתאם אותן עם היחידות האחרות.
  - ה. משרתות את מטרתיהן בלי צורך להתחשב במטרות של היחידות האחרות.
- ככל שהיחידות המבוצרות הן יותר עצמאיות כך יש לצפות שיהיה פחות צורך לתאם ביניהן. לכן, כשהיחידות הן כאלה, היתרונות העיקריים של הביזור (גמישות והתאמה לצורכי הסביבה) גוברים על חסרונם העיקריים – הקושי להגיע לתיאום, הנדרש כדי להשיג תפקוד יעיל של כלל הארגון.
- כשהיחידות הן עצמאיות במובן זה, יש לצפות גם לפחות תחרות ביניהן. תחרות מוגזמת בין יחידות בארגון עלולה לפגוע בתפקודו הכולל, שכן כל יחידה עלולה לפגוע עול לפי האינטרסים שלה ולא לראות את טובת כלל הארגון. למשל, ייתכן מצב שבו יחידות תנסינה להעביר הוצאות ליחידות מתחרות, למרות שהעלות הכוללת לארגון תהיה גבוהה יותר. הדבר יכול להיעשות בדרך של שחרור מוקדם מבית-החולים והטלת ההוצאות של תרופות וטיפול אמבולטורי על הקהילה; או בדרך של העברת החולה ממחלקה למחלקה בבית-החולים או בין בתי-חולים. ייתכן מצב, שתחרות בין יחידות

שגם במערכת ריכוזית יש חשיבות רבה לקיום מידע ולשימוש בו. אולם נראה, שבמערכת מבוצרת יש לצפות לקיום יותר מידע ולשימוש רב יותר במידע מפני שמרכיב המידע נעשה קריטי יותר עבור היחידות בשטח מכמה סיבות:

- א. כאשר ליחידה יש אחריות לביצוע משימות ולעמידה במסגרת תקציב היא זקוקה ליותר מידע כדי שתוכל לעמוד במגבלות התקציב. מכאן, שבביזור יש ליחידה הנעה גדולה יותר לאסוף מידע והסיכוי להפעלת מערכת המידע רב יותר. כאשר היחידה היא זו שצריכה לקבל החלטות על סמך המידע, יש לה אינטרס לבנות מערכת מידע מתוחכמת ולעדכן את הנתונים באופן שוטף, גם אם המחיר יקר.
  - ב. במערכת מבוצרת יש יותר אפשרות טכנית להשתמש במידע מפורט. למשל, פיקוח על כל רופא הוא כמעט בלתי אפשרי מן המרכז, אבל אפשרי מן המחוז או מן המרפאה.
- במערכת מבוצרת גם למרכז יש עניין רב בקיום מידע ובשימוש בו, אך יש לו צורך בפחות מידע מאשר במערכת ריכוזית, כיוון שהוא צריך לקבל פחות החלטות שגרתיות המתבססות על מידע רב וברמת פירוט גדולה. כמו-כן, במערכת מבוצרת המרכז זקוק למידע אחר מאשר במערכת ריכוזית. תפקידיו העיקריים במצב כזה הם קביעת מדיניות, תכנון ובקרה, לשם כך יש צורך במידע מצטבר וממוקד יותר על תפוקות ופחות על תשומות.
- היבט נוסף הוא כיוון זרימת המידע. במערכת מבוצרת הכרח הוא שתהיה זרימה של מידע גם בכיוון ההפוך – המרכז צריך להזרים מידע כללי לשטח, כדי שההחלטות שתתקבלנה תהיינה לפי המדיניות הכללית. במערכת ריכוזית יש דגש על זרימה של

ניתן להאציל סמכויות. כלומר, הביזור אינו מכלול אחד, אלא, כפי שהצגנו לעיל, יש לו מרכיבים שונים. לגבי כל מרכיב יכולים להיות שיקולי עלות/תועלת אחרים. כמורכב, האמצעים ההכרחיים כדי לבזר כל מרכיב אינם אותם אמצעים.

לדוגמה, מי שמתנגד לביזור מחשש שתיפגע השוויוניות בהספקת השירות, צריך לזכור שלא כל מרכיב של הביזור כרוך בסיכון זה. מי שדורש אמצעי מיחשוב יקרים כתנאי מקדים לביזור חייב לזכור, שניתן להאציל סמכויות אחדות גם ללא מערכות מידע מתוחכמות, למשל בנושא קביעת שעות עבודה. מי שחושש שביזור יעורר התנגדות של איגודים מקצועיים חייב לזכור, שיש תחומים שבהם אין סיבה לצפות להתנגדות כזאת; למשל, בכל הקשור לשימוש חופשי של יחידות במידע הנמצא בהנהלה המרכזית. הנהלות מרכזיות אינן חייבות להאציל ליחידות סמכויות בכל התחומים ובאותו זמן. לכן, כאשר מדברים על האצלת סמכויות לקבלת החלטות חשוב להבהיר לגבי אילו תחומים מואצלת הסמכות.

להלן ננתח כל מרכיב של הביזור בניתוח עלות/תועלת; נבחן אילו מיעדי הביזור הוא מקדם במיוחד, אילו סיכונים קשורים בו ישירות ואילו אמצעים הכרחיים למתן האוטונומיה בתחומו. הניתוח נעשה באמצעות בחינה צולבת של מרכיבים מול יעדים מול סיכונים ומול אמצעים. זהו ניתוח ראשוני שמטרתו להדגים כיווני מחשבה חדשים.

#### אוטונומיה בנושאים הקשורים

#### להתארגנות הפנימית של היחידה

קביעת מצבת כוח אדם וחלוקת תפקידיים: מתן תופש ליחידה לקבוע מצבת כוח אדם וחלוקת תפקידיים יכול להביא לשיפור רמת השירות בלי להגדיל את העלויות, או

תביא להשמצות הדדיות, לפגיעה ביחסי העבודה כתוצאה מקנאה בתנאי שכר, או לסגירת שירותים בפריפריה בגלל אי כדאיות כלכלית.

אולם תחרות מבוקרת בין היחידות היא אחד המנגנונים שבאמצעותם יכול הביזור להביא לתפקוד משופר וליתר יעילות. בתכנון מבנה מבזר יש לתת את הדעת על השאלה בין אילו יחידות התחרות רצויה ויכולה להיות קונסטרוקטיבית וכיצד למנוע תחרות מוגזמת ומזיקה.

אם הביזור נועד לעודד תחרות בין היחידות, אזי ככל שהן עצמאיות יותר כך תהיה פחות תועלת מן הביזור, משום שיש פחות מקום לתחרות ביניהן. במערכת הבריאות ברור, שהיחידות אינן עצמאיות ולפיכך יש לצפות למידה כלשהי של תחרות ביניהן. ניתן לעודד תחרות בין היחידות בתחומים אחדים, למשל בשירות שהן נותנות, ולא לעודד תחרות בתחום המפריע לתפקוד הארגוני, למשל בשוק העבודה או בשוק ההון. במבנה ארגוני מבזר יש לצפות לקיום תחרות חריפה יותר בין יחידות על משאבים שהארגון אחראי לחלוקתם. הדבר נובע מכך שכאשר למנהל יש אחריות אישית להצלחה או לכישלון, סביר להניח שהוא יתאמץ יותר כדי להצליח וקבלת משאבים מן הארגון היא אחת הדרכים החשובות לכך. כמורכב, במבנה מבזר אפשר שתהיה הזדהות גדולה יותר עם היחידה מאשר עם המערכת הכללית, ולכן תגבר התחרות על המשאבים, משום שכל אחד יפעל לפי טובת היחידה שלו.

#### ד. ניתוח מרכיבי הביזור

בדרך כלל, כאשר דנים בשאלה האם רצוי לבזר את הסמכויות לקבלת החלטות בארגון, לא ערים לכך שקיימים תחומים רבים שבהם

אם כל יחידה תוכל לבצע רכישות באופן עצמאי.

רכישת שירותים: הענקת חופש ליחידה לבחור את ספקי השירותים שלה (בית-חולים, מעבדה, מכון רפואי) יכול לשפר את המצב הכלכלי על-ידי הקטנת העלויות של היחידות. הדבר עשוי גם לשפר את השירות ואת איכות הטיפול, שכן תהיה תחרות בין ספקי השירות.

הסיכון במתן אוטונומיה כתחום זה הוא, שתיתכן פגיעה ביחידות אחרות בארגון (אם היחידה תעדיף בית-חולים פרטי על-פני בית-חולים של קופת-חולים, למשל).

כדי שיחידה תוכל לבחור בספקי שירות, הכרחי שתהיינה יחידות מטה שתוכלנה להשוות מחירים וטיב שירותים.

העברה בין סעיפי תקציב: האפשרות להעביר באופן חופשי בין סעיפי תקציב עשויה לתרום להנעה של המנהלים, שכן הם ירגישו שיש בידם אפשרות לבצע תוכניות ללא עיכובים הכרוכים בקבלת אישורים. גמישות בהעברה בין סעיפי תקציב עשויה לשפר את השירות ואת איכות הטיפול, שכן כל יחידה תוכל להשתמש בתקציב שלה לפי הצרכים ולהיענות במהירות לתנאים המשתנים בתחום אחריותה ללא סירבול ביורוקרטי. יחד עם זאת, קיימת סכנה של חריגות מתקציב כתוצאה מן הקושי של המרכז לפקח על ניצול תקציב גמיש. אם המרכז חייב לאשר כל חריגה, אזי יש בידו הכלים למנוע מראש חריגות; אם ליחידה יש סמכות לחרוג בסעיפים, אפשר שייווצר מצב שבגלל העסקת עובדים נוספים ייגמר התקציב הכולל ולא יהיה מימון לצרכים חיוניים (תרופות, למשל) ואז יצטרך המרכז לממן תקציב נוסף.

הענקת סמכויות בתחום זה מחייבת בניית מערכת מיחשוב, כדי שהיחידה תוכל לעקוב אחר הוצאותיה ולהקטין את הסיכון שיהיו

לאפשר מתן אותה רמת שירות בעלות נמוכה יותר. חופש כזה יכול גם לשפר את המצב הכלכלי מצד ההכנסות על-ידי כך שיינתנו שירותים נוספים תמורת תשלום, אם יינתן גם חופש למכור שירותים.

אולם, ההשפעה של מתן אוטונומיה בתחום זה יכולה להיות גם לכיוון של חריגות תקציביות, אם יידרש פיצוי בשכר על הגרלת התפוקה. אבל תוספת השכר לא בהכרח תגרום חריגות, אם יצמצמו את מספר העובדים. אם אכן יהיה פיצוי בשכר ייתכן גם מצב של פריצת הסכמי השכר.

האצלת סמכויות בתחום זה קשורה בקצט יחידות מטה שיוכלו לחשב עלות/תועלת של הרכבי צוות שונים.

קביעת תנאי תעסוקה: מתן חופש ליחידות לשנות שכר, לקבוע קידומים, לשלוח להשתלמויות וכדומה עשוי להביא לחיזוק ההנעה של העובדים. מכאן יש סיכוי שהעובדים ישפרו את איכות השירות שהם נותנים.

הסיכונים הקשורים למתן אוטונומיה בתחום זה הם: חריגות מן התקציב כתוצאה מחלוקת הטבות, סכסוכי עבודה כתוצאה מקנאה בתוך יחידה או בין יחידות, העלאת רמת השכר הכולל והתמרמרות בקרב עובדים בגלל ההרגשה שלמנהל יש יותר מדי שליטה על תנאי התעסוקה.

לגבי אמצעים, אוטונומיה בתחום זה אינה מחייבת אמצעים מיוחדים כגון מערכות מידע, תקציב יחידה וכדומה.

רכישת מוצרים: אפשרות לרכוש ציוד ללא סרבול ביורוקרטי, ללא עיכובים ותוך בחירת הציוד המתאים ביותר לצורכי היחידה עשויה לתרום לשיפור איכות השירות. הדבר עשוי גם להביא ליתר יעילות כיוון שיהיה ניצול אופטימלי של תקציב הרכישות לרכישת הציוד המתאים בדיוק לצרכים. אולם יש חשש שהארגון יאבד את היחרון לגודל שלו

ביטוי בתקציב שיוענק לה. במבנה ריכוזי מחליטים במרכז על הרכב השירותים בכל איזור, למשל הרחבת השירות הגריאטרי, והתקציב נקבע לפי השירות שיש לספק. עתה יש צורך בתקציב לפי מאפייני האיזור, מפני ששיקול הדעת בשאלה אילו שירותים צריך לתת עובר להנהלת האיזור.

שיווק (פיתוח ומכירת שירותים נוספים שהקופה אינה חייבת להעניק למבוטחיה): חופש פעולה בשיווק נועד לחזק את המצב הכלכלי של הארגון באמצעות הגדלת ההכנסות כתוצאה מיוזמות, פיתוח שירותים ומכירתם על-ידי היחידות. החופש צפוי גם להגדיל את ההנעה של העובדים שיעסקו בשיווק — צוות מינהלי ורפואי בכיר. מצד שני, קיים חשש, שכתוצאה מן הרצון לשווק יפותחו שירותים יוקרתיים על חשבון השירותים הסטנדרטיים ואז לקוחות רבים ירגישו את עצמם נפגעים. סיכון נוסף הוא שתפתח גישה סלקטיבית לחולים, שבה יופנו מאמצי השיווק לקבוצות האוכלוסייה המבוססות ואילו השאר ייפגעו. כמו-כן ייתכן, שבמסגרת הרצון לשווק תחליט היחידה על הכנסת רפואה פרטית, למשל, צעד הנוגד את מדיניות ספקי הבריאות הציבוריים הגדולים כיום.

קביעת מקום מתן השירות: מתן חופש לקבוע היכן (מבחינה גיאוגרפית) לספק שירות כלשהו עשוי לשפר את המצב הכלכלי, שכן לא יינתן שירות במקום שבו הדבר אינו משתלם. אולם דבר זה יכול לפגוע באיכות השירות הכולל, שכן אפשר שאזורי שוליים יישארו ללא שירותים.

הענקת סמכויות להחליט החלטות כאלה אינה מחייבת בהכרח הקצאת אמצעים מיוחדים (מערכות מידע, תקציב יחידה וכדומה). אולם, קיום יחידת מטה לכלכלה רפואית עשוי לסייע בחישובי כדאיות.

קביעת תעריפים (לשירותים נוספים):

חריגות. המיחשוב הכרחי גם לצורך הבקרה של ההנהלה המרכזית.

שימוש במידע שבמרכז: מתן גישה חופשית למנהלים בשטח אל מידע המצוי במרכז עשויה לשפר את המצב הכלכלי של היחידה ואת איכות השירות, שכן ההחלטות יתקבלו על סמך מידע רחב ומקיף. גישה חופשית כזאת מחייבת הרחבת מערכת המידע הממוחשבת חוץ שימת דגש בתקשורת בין המרכז ליחידות.

### אוטונומיה בנושאים הקשורים להספקת השירות לצרכן

קביעת הרכב שירותים (במסגרת השירותים שהקופה חייבת למבוטחיה): מתן חופש פעולה ליחידות בקביעת הרכב השירותים שיספקו בהתאם לצרכים או לדרישות של אוכלוסיית היעד שרוצים להגיע אליה (צער רה, מתוחכמת עם מודעות צרכנים כיחס לשירותי בריאות), עשוי לשפר את השירות ולמשוך לקוחות ליחידה. בעקבות זאת עשוי להשתפר גם מצבה הכלכלי באמצעות הגדלת ההכנסות. חופש כזה יכול בהחלט להגביר את ההנעה בקרב דרג הניהול הבכיר ובקרב אותם עובדים שיהנו מן השינוי. אולם, מתן אוטונומיה במרכיב זה אינה הדרך הישירה להעלאת ההנעה של עובדים זוטרים.

קיים חשש, שהיחידה תפתח שירותים אטרקטיביים ויוקרתיים בלי להתחשב בשיקולי עלות בעת פיתוחם. הדבר יכול להביא לחריגות בתקציב ולפגיעה באוכלוסייה הצורכת סל שירותים שונה. ייתכן גם, שעובדים אחרים ביחידה ייפגעו משינוי הרכב השירותים, משום שהם יישארו ללא תעסוקה.

הכנסת מפתח חדש לחלוקת התקציב בין היחידות היא הכרחית אם נותנים חופש ליחידה לקבוע את הרכב השירותים. אם היחידה פועלת באיזור שיש בו ריכוז גדול של קשישים, למשל, הדבר חייב לבוא לידי



אוטונומיה בנושא זה מחייב בניית מערכת של בקרת איכות.

#### מסקנות

ראינו, שמרכיבים שונים מקדמים יעדים שונים וכרוכים בסיכונים שונים. אם רוצים, למשל, לקדם את היעד של שיפור המצב הכלכלי בדרך של גידול בהכנסות, חשוב לתת אוטונומיה בתחום השיווק ושאר המרכיבים הקשורים בשירות לצרכן, אך במתן אוטונומיה בתחום זה קיים החשש שייפגע השוויון בשירות המסופק לצרכנים. אם המטרה העיקרית היא הגברת שביעות הרצון של העובדים, יש חשיבות למתן אוטונומיה ליחידות בקביעת תנאי התעסוקה, אך צעד זה כרוך בחשש מפני גידול בהוצאות.

אפשר שבאזורים שונים צריך להדגיש מרכיבים שונים של הביזור, מרכיבים העונים על הצרכים המקומיים וההולמים את היעדים המקומיים. למשל, איזור המרכז מאופיין ברמת תחרות גבוהה בין קופות החולים ובין בתי-החולים. בביזור באיזור המרכז כדאי אולי לתת אוטונומיה במרכיבים המקדמים את כושר התחרות של הארגון, כגון שיווק שירותים מחוץ לסל, קביעת מקום מתן השירות, שעות פתיחה העונות על צורכי הצרכנים וכדומה. בנגב, לעומת זאת, חשוב לתת עצמאות במרכיבים שימשכו עובדים; למשל, מתן אפשרות לקבוע תנאי תעסוקה, מצבת כוח אדם וכדומה.

אפשר שבשלבים שונים של הביזור חשוב להדגיש מרכיבים שונים שלו. כדאי לבחון זאת בכמה ממדים: מידת ההתנגדות של גורמים שמעוניינים בשיתוף הפעולה שלהם, למתן אוטונומיה בתחום; המידה שבה תחום מקדם יעדים שהם חשובים לארגון; רמת הסיכונים הקשורים למתן אוטונומיה בתחום; באיזה מידה מתן אוטונומיה יחייב השקעה בבניית כלים.

קיום סמכות זאת בידי היחידות יכול לשפר את ההנעה של העובדים ואת מצבה הכלכלי של היחידה. מצד שני, אפשר שיהיו חריגות מתקציב כתוצאה מכך שיורידו מחירים כדי להיות אטרקטיביים. אפשר שייקבעו תעריפים גבוהים מדי ואז קיימת סכנה של סלקטיביות לגבי חולים — יהיו כאלה שלא יוכלו לשלם. אם כך יקרה, תהיה פגיעה בעקרון שוויוניות השירות.

האצלת סמכויות בתחום זה מחייבת קיום יחידות מטה לקביעת התעריפים. כמו-כן הכרחי שתהיה מערכת תמחור לקביעת העלויות של שירותים שונים.

קביעת שעות עבודה (שעות הספקת השירות): התאמת שעות העבודה לצרכים של לקוחות קיימים ופוטנציאליים עשויה לתרום למשיכת לקוחות ובכך לשפר את המצב הכלכלי. יהיו עובדים שייהנו מן השינויים בשעות העבודה ושביעות הרצון שלהם תעלה. אולם אפשר שעובדים אחרים יראו בשינוי הרעת תנאים. עקב זאת אפשר שייווצרו ביחידות סכסוכי עבודה. סיכון נוסף הוא שאולי תידרש העלאה בשכר העובדים כגמול על נכונותם לעבוד בשעות לא שגר תיות.

קביעת סטנדרטים של טיפול רפואי: מתן אפשרות ליחידות לקבוע סטנדרטים יכולה לשפר את ההנעה של ההנהלה הרפואית. אפשר גם, שאיכות הטיפול תעלה אם יועלו הסטנדרטים והיחידות תעמודנה בהם. דבר זה יכול להביא לכך, ששביעות הרצון של הלקוחות תגבר. כתוצאה מכך אפשרי גם שיפור במצב הכלכלי עקב הצטרפות לקוחות. אולם, מתן סמכות זאת ליחידות עלולה לגרום חריגות מן התקציב (אם יספקו שירות בסטנדרטים גבוהים מדי), או אף לפגוע באיכות הטיפול (אם יורידו את הסטנדרטים בגלל שיקולים כלכליים). מתן

## ה. סיכום

התנאים הם: קיום הכוונה ותכנון מן המרכז, קיום תמריצים, קיום בקרה ופיקוח, פיתוח מנהלים, הספקת אמצעים מסייעים וקיום תחרות בונה בין היחידות.

בחלק האחרון של העבודה ניתחנו מספר מרכיבים של הביזור ולגבי כל אחד מהם בחנו אילו מן היעדים הוא מקדם, על אילו סיכונים יש לתת את הדעת ואילו אמצעים הכרחיים במיוחד למתן אוטונומיה במרכיב זה.

מן הניתוח דלעיל עולה, שהביזור הוא תהליך מורכב. האפשרות לבצע את השינוי כך שיתרונות הביזור יגברו על חסרונותיו תלויה במידה רבה במודעות ההנהלה לבעייתיות, בכשרונה לפתור אותן ובאמצעים המסייעים העומדים לרשותה. המסגרת המושגית שהצענו לניתוח תהליך ביזור בארגונים אמורה לסייע למקבלי ההחלטות בכואם לבצע שינוי כזה.

ביזור סמכויות הוא תהליך שבו הנהלה מרכזית מאצילה סמכויות בתחומים שונים ליחידות הכפופות לה. הבחנו בין סמכויות בתחום של התארגנות פנימית ובין סמכויות בתחום של הספקת השירות לצרכן. ראינו, שהביזור נעשה כדי להשיג מספר יעדים שהמשותף להם הוא שיפור תפקוד הארגון מבחינת טיב השירות, מצב פספי ושביעות רצון של העובדים. יחד עם זאת, עמדנו על כך שתהליך ביזור סמכויות כרוך גם בסיכונים, כגון איבוד יתרון לגודל, בעיות תיאום בין היחידות וחשש לגידול בהוצאה הכוללת של הארגון.

זיהינו תנאים המשפיעים על מידת הצלחתו של ביזור, כלומר על יצירת מצב שבו יתרונות הביזור יגברו על חסרונותיו.

## ביבליוגרפיה

- המלצות הוועדה להיערכות מחודשת של שירותי הבריאות בקופת חולים, אפריל 1984 (ועדת נגן).
- המלצות הוועדה הציבורית מקצועית לקביעת מדיניות והיערכות ארגונית וחיפוקדית של מערכת הבריאות, מאי 1988 (ועדת טריינין).
- ועדת החקירה הממלכתית לבריקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, 1988/9. עדויות פרופ' ח' דורון, מר' ש' הבר, פרופ' י' לס, פרופ' ד' מיכאלי, מר' מ' ניסים, מר' נ' פסה, מר' ר' רוטר, בתקופה שבין אוגוסט לדצמבר 1988.
- Baum, D.H. *Decentralization of Authority in a Bureacracy*, Prentice Hall Inc. 1961.
- Boissoneau R., *Health Care Organization and Development*, Aspen Publication U.S.A., 1986.
- Kaufman, H., *The Forest Ranger*, John Hopkins Press, Baltimore, 1960.
- Keisar, I., "Power Structures in Israel Unions and Their Impact on Collective Bargaining", *International Conference on Trends in Industrial and Labor Relations* Jerusalem Academic Press, 1974.
- Laird, D.T. & Laird E.C., *The Techniques of Delegating*, McGraw Hill Book Inc. N.Y. Toronto, London, 1957.
- Leana, C.R., "Predictors and Consequences of Delegation", *Academy of Management Journal*, 29(4) (1986), pp. 754-774.
- Linkert, "Measuring Organization Performance", in: Carrol, Paine, Miner (eds.), *The Management Process*, Macmillan Publishing Co. Inc., 1977.

- Maynard-Moody, S., Stull, D.D. & Mitchell, J., "Reorganisation as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures", *Public Administration Review* (July-August 1986), pp. 301-310.
- Morris, M.T., *Decentralization in Management Systems*, Ohio State University Press, 1968.
- Porter, L.W., Lawler, E.E. & Hackman, J.R., *Behavior in Organizations*, McGraw Hill Book Company, 1975.
- Schermerhorn, J.R., "The Health Care Manager's Role in Promoting Change", *HCMR*, 4(1) (1979), pp. 71-89.
- Siegel, G.B., "The Personnel Function: Measuring Decentralization and its Impact", *Public Personnel Management Journal*, 12 (1983), pp. 101-114.
- Quinn, J.B., "Managing Innovation: Controlled Chaos", *Harvard Business Review* (1985), pp. 73-84.
- Simon, H.A., "The Anatomy of Organization", in: *Administrative Behavior*, The Macmillan Company, N.Y., 1959.
- Simon, H.A., "Communication", in: *Administrative Behavior*, 1959.
- Simon, H.A., "Loyalties and Organizational Identification", in: *Administrative Behavior*, 1959.
- Valentine, R.F., *Initiative and Managerial Power*, Amacom, 1973.
- Vancil, R.F. *Decentralization: Managerial Ambiguity by Design*, Dow Jones Irwin Homewood, Illinois, 1979.
- Walker, A.H. & Lorsch J.W., "Organizational Choice: Product vs. Function", *Harvard Business Review* (1968), pp. 129-138.
- Yin, R., "Life Histories of Innovations", *Public Administration Review*, 41(1) (1981), pp. 21-28.
- Zaltman, G. & Duncan, R., *Innovations and Organizations*, John Wiley & Sons, New York, 1973.

# סל שירותי הבריאות בקופות-החולים בישראל

מאת תמרה ברנע\*

א. מבוא

הגבירו את הדרישה לכלול בסל השירותים גם פעולות מניעה וקידום בריאות. השתכל-לות הטכנולוגיות הרפואיות בתחום האבחון, הטיפול והשיקום יצרה ציפיות בקרב צרכני הבריאות שגם הללו ייכללו אוטומטית בסל השירותים. העלייה ברמת החיים והתגברות התודעה הצרכנית באו לידי ביטוי גם בתחום שירותי הבריאות בדרישת המבוטחים לאפשר להם להפעיל שיקול-דעת ולהיעזר בחוות-דעת נוספת וכן שיינתן להם חופש לבחור את הרופא ואת מקום הטיפול וכדומה.

בישראל<sup>1</sup> התעוררה בעיית הרכבו של סל השירותים הבסיסי בגלל קשיים בזמינותם של שירותים אחדים ובנגישותם עבור המבוטחים, בשל מחסור במשאבים ובעיות מבניות וארגוניות ואי-שביעות הרצון של הצרכנים מאיכותם של חלק מן השירותים. הבעיה התעוררה גם בעקבות דיונים על ההצעות השונות לביטוח בריאות ממלכתי, שאחד ממרכיביו הוא הגדרת סל שירותים בסיסי מינימלי (אלנצוייג ואחרים, 1983; ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, 1990).

בארץ הולך ומתפתח כיום דפוס רב-גוני של ביטוח מפני סיכוני בריאות, המשלב

התפתחות שירותי הבריאות והסדרי ביטוח הבריאות במדינות המערב הושפעה מן התמורות שחלו בתחלואת האוכלוסייה, מהתפתחות הידע הרפואי והטכנולוגיה הרפואית, מעלויות השירותים ומתפיסות ואידיאולוגיות לגבי מקומו של הביטוח הרפואי ביחס למערכת הביטוח הסוציאלית (Glaser, 1988). ההתפתחויות, ובייחוד אלה של עשרים השנים האחרונות, העלו את שאלת תוכנו של סל השירותים הבסיסי על סדר יומם של קובעי המדיניות, המממנים והספקים של שירותי הבריאות. בעבר נתפסו שירותי הבריאות בעיקר כשירותים להתערבות אקוטית. סל השירותים המסורתי כלל ביקור וטיפול של רופא ואחות, תרופות ואשפוז בבית-חולים. בהדרגה נעשה הסל מורכב יותר.

עם העלייה בתחלואה הכרונית והעלייה בתוחלת החיים גבר הצורך בטיפול ארוך-טווח (שירותי רווחה, שירותים אישיים, מיטות סיעודיות). התרבות העדויות האפידמיולוגיות והקליניות על הקשר הקיים בין תחלואה כרונית ומוגבלות ובין סגנון חיים וכן מידע על הפוטנציאל הטמון במניעה,

\* מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, ירושלים. המאמר מתבסס על דו"ח שהוכן במסגרת המכון.

בריאות, נוכח הרצון לבצע רפורמות (דוגמת חוק ביטוח בריאות ממלכתי) ונוכח השינויים המתרחשים הלכה למעשה ובקצב מהיר בשטח (דוגמת התחזקות הרפואה הפרטית והתרחבות הביטוחים המשלימים והמסחריים).

ניתוח סל שירותי הבריאות שקופות-התורמים מספקות צריך להיעשות תוך הסתכלות על המערכת הכוללת של הספקת שירותי הבריאות, הכוללת גופים ממשלתיים וציבוריים אחרים, שכן האחריות שגופים אלה לוקחים על עצמם בהספקת שירותים משפיעה על הרכב הסל שקופות-החולים מספקות. הניתוח יעסוק בשאלות אלה: מי זכאי, לאילו שירותים ובאיזה אופן מתממשת הזכאות מבחינת חופש הבחירה, מידת ההשתתפות העצמית ועוד.

באופן כללי ניתן לומר, שבארץ קיים מגוון רחב של ספקים ומממנים, המשלימים אלה את אלה ושכמעט לכל תושבי המדינה יש נגישות למכלול רחב של שירותי בריאות באמצעות הביטוח בארבע קופות-החולים ובאמצעות חוקי המדינה ומוסדותיה. יחד עם זאת, יש מספר תחומים הלוקים בחסר.

### ב. המבנה של מערכת הספקת שירותי הבריאות בישראל

להלן נתאר את הגופים המספקים והמממנים את שירותי הבריאות בישראל לפי התחומים השונים. מערכת שירותי הבריאות בישראל היא מערכת מורכבת והיא מאורגנת על-פי תחומים אלה (שנתון הממשלה, 1988, עמ' 180 – 181):

- שירותי אשפוז: כתי-חולים כלליים, בתי-חולים למחלות נפש ולמחלות ממושכות (שיקומיים וסיעודיים).
- שירותי רפואה אמבולטוריים: מרפאות

בתוכו ביטוח המבוסס על עקרונות חברתיים וביטוח המבוסס על שיקולים עסקיים טהורים (כהנא, 1988). דפוס זה כולל ביטוח בסיסי מרצון בקופות-החולים, ביטוחים משלימים בקופות-החולים וביטוחים מסחריים פרטיים. הביטוח הבסיסי בקופות-החולים הוא בעל אוריינטציה סוציאלית. הפרמיה נקבעת לפי מצב סוציו-כלכלי וזכאותם של המבוטחים לשירותים היא ללא קשר לדמת התשלום האישית. ביטוח זה מקיף כיום 96% מן האוכלוסייה. ביטוח משלים חובה הוא הסדר ביטוח המבטיח לכל המבוטחים בקופות-החולים הרחבה סלקטיבית של סל השירותים הבסיסי תמורת תשלום נוסף. ביטוח כזה קיים כיום בארבע קופות החולים ("שתי"ל", "מאוחדת עדיף", "רפואה לאומית ובי"ל", "מכבי מקיף"). הוא מבטיח לחברי הקופות בעיקר כיסוי של השתללות, ניתוחים להצלת חיים וטיפולים מיוחדים — בחוץ לארץ. בקופת חולים מכבי קיים בנוסף גם ביטוח משלים מרצון, ובו הרחבה נוספת של הסל. קופות החולים האחרות שוקלות אף הן הנהגת ביטוח משלים נוסף מרצון. הביטוחים המסחריים אינם מותנים בקיומו של ביטוח בריאות בסיסי כלשהו, אך מותנים לעתים בקיומו של ביטוח חיים בחברה המבטחת. הזכאויות מותנות בסוג הביטוח, במאפייני המבוטח ובגובה הפרמיה.

להלן נעמוד על הרכב סל השירותים הבסיסי שמספקות כיום קופות-החולים בישראל — כללית, מכבי, לאומית ומאוחדת — למרבית אוכלוסיית ישראל. רובם מבוטחים בקופות-חולים כללית. ניתוח סל השירותים שקופות-החולים בישראל מספקות יסייע באיתור נקודות החוזק ונקודות התורפה במערכת הביטוח הרפואי הבסיסי, כפי שהיא קיימת כיום בישראל. חשיבותו של ניתוח כזה הולכת וגוברת נוכח הקשיים הרבים של כלל מערכת הבריאות לממן ולספק שירותי

מוסדות ציבוריים. קבוצה זו כוללת בתי-חולים ציבוריים, דוגמת המרכז הרפואי "הר סה", וגופים כמו "האגודה למלחמה בסרטן" ו"מגן דוד אדום".

רשויות מקומיות. מספר רשויות מקומיות ממקדות את מעורבותן בשירותי הבריאות במתן שירותי מניעה ומרפאה עירוניים ומשתתפות בהפעלת שירותי אשפוז.

שירותים פרטיים. קיימים בתוך גופים ציבוריים (דוגמת השר"פ או ההצעה להנהגת שר"ג) ובתור גופים פרטיים עצמאיים (בית-חולים אסותא, רופאים פרטיים, מכונים פרטיים ועוד).

הזכאות לשירותי הבריאות המסופקים באמצעות הגורמים שהוזכרו לעיל נובעת ממעמדו של הזכאי:

אזרח מדינת ישראל — נהנה מזכויות המובטחות בחוקי מדינה ספציפיים, דוגמת החוקים העוסקים באימהות, בנפגעים (צה"ל, פעולות איבה, הנאצים, תאונות עבודה, תאונות דרכים וספורט), במתנדבים, באסירים, בתלמידים, בעולים חדשים ועוד. לדוגמה, תקנות הנכים (טיפול רפואי), תשי"ד-1954. אזרחי המדינה זכאים גם לשירותים שמשרד הבריאות מספק, דוגמת שירותי בריאות הציבור, אשפוז גריאטרי-סיעודי ואשפוז בבית-חולים פסיכיאטרי. שירותים אלה ממומנים לפי כללי ההשתתפות העצמית הקבועים בחוקים ובתקנות ומהקצאות משרד הבריאות לקבוצות נתמכות ייחודיות או אנשים שנקלעו למצבים מיוחדים (לפירוט ראה נספח).

תושב רשות עירונית — נהנה מזכויות המובטחות לו על-ידי הרשות העירונית, לעתים תמורת תשלום סמלי (שירותי מניעה ומעקב לנשים הרות, לתינוקות, לילדים, לקשישים ועוד).

חבר באחת מקופות-החולים — נהנה מן הזכויות הנובעות מהסכם הביטוח שלו עם הקופה, המבטיח לו הספקת שירותים או

קהילה, רופאים עצמאיים, מרפאות חוץ בתוך בתי-החולים (בגלל זיקתן הארגונית לבתי-החולים יש הרואים בהן חלק ממערכת האשפוז).

— שירותי רפואה מונעת סביבתית: למניעת זיהום הסביבה, מפגעי בריאות סביבתיים והתפשטות מחלות.

— שירותי רפואה מונעת אישיים: בדיקות סינון (יתר-לחץ-דם, א.ק.ג., תפקוד ריאות, שמיעה, ראייה, דם, מי שפיר, משטח צוואר הרחם ועוד), תיסונים (נגד שיתוק ילדים, טטנוס, חצבת, אדמת, חזרת, שפעת, צהבת ועוד), מעקב והדרכה (לאם ולילד, לקשישים, לתלמידי בתי-ספר ועוד).

— שירותים קהילתיים: פסיכיאטריים, גריאטריים, טיפולי יום וטיפול ביתי.

— שירותים משלימים: שירותי עזרה ראשונה, פינוי נפגעים ושירותים ספציפיים אחרים.

השירותים השונים ניתנים לאוכלוסייה באמצעות גורמים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים, בהתאם לחלוקה דלהלן:

משרד הבריאות. מופקד על התכנון הכרמל, הפיקוח והתיאום של המערכת. במקביל המשרד מפעיל, באופן ישיר, כמחצית ממספר מיטות האשפוז לסוגיהן, שירותי גמילה למשתמשים בסמים, שירותי רפואה מונעת סביבתית, ואת עיקר מערכת שירותי המניעה האישיים. המשרד משתתף בכיסוי הטיפול הרפואי באוכלוסיות נתמכות או הנמצאות במצבים מיוחדים.

קופות-החולים. מאורגנות על בסיס וולונטרי ומספקות שירותי רפואי אמבולטוריים ושירותי אשפוז תמורת דמי ביטוח ל-96% מכלל האוכלוסייה. הדבר נעשה הן באופן ישיר והן בדרך של קניית שירותים מגורמים אחרים במערכת (בתי-חולים ממשלתיים, מעבדות, מכונים ורופאים מומחים במערכת הממשלתית, הציבורית והפרטית).

יש חוקים ותקנות המגדירים רישוי ופעולה של מוסדות, שירותים ומקצועות רפואיים, כגון בתי-חולים, מרפאות (שאינן מרפאות קופת-חולים), בתי מרקחת, מגן דוד אדום, רופאים, אחיות, רוקחים (לדוגמה, פקודת בריאות העם, 1940; פקודת הרופאים (נוסח חדש), תשל"ז-1976), אך אין חוק רישוי ספציפי לקופות-חולים, או חוק המתייחס לסל שירותי הבריאות שעל קופות-החולים לספק, למעט שירותי הבריאות בעבודה, שהקופות חייבות לספק כמפורט בתקנות מס' מקביל (שירותי בריאות בעבודה), תשל"ג-1973.

כתיאוריה ניתן להעלות לפחות שלוש גישות לאותו סל השירותים: (א) סל בריאות ממלכתי (כאשר קיים ביטוח בריאות ממלכתי), שהמדינה אחראית לספקו וההספקה מתבצעת באמצעות קופות-החולים; (ב) סל בריאות שוויוני, שהמדינה דורשת מן הקופות לספק תמורת הזרמת כספים ממשלתיים לקופות או כתנאי לקבלת היתר לפעול כקופה רפואית; (ג) סל הנקבע באופן עצמאי בידי הקופות. הדגם השלישי הוא זה הקיים כיום וישמש בסיס לניתוח זה של סל השירותים בישראל.

כאמור, ניתן להרחיב את סל שירותי הבריאות באמצעות ביטוחים רפואיים נוספים המקנים למבוטח כיסוי לשירותים שאינם כלולים בסל הבסיסי, נגישות רחבה יותר למערכת הפרטית וכיסוי של שירותים אחדים ברמה גבוהה יותר מזו הקיימת בביטוח הבסיסי.

המרכיבים של סל שירותי בריאות שקופות-החולים מספקות מתייחסים, כאמור, לזכאים ולזכאיות גם יחד — דהיינו, "מי מקבל מה ובאיזה אופן". יש לזכור, שההגבלות על אלה היכולים לקבל וההגבלות על אופן הקבלה מפחיתות למעשה את היקף הכיסוי של שירות כלשהו.

מימונם, במסגרת הקופה ומתוצה לה (פירוט יובא בהמשך).

בעל ביטוח רפואי מסחרי — נהנה מן הזכאיות הנובעות מהסדר הביטוח שלו: (1) החזר הוצאות רפואיות ריאליות (שיפוי), בדרך כלל עד תקרה ידועה במצבים מיוחדים שהפוליסה מבטחת. דוגמאות לסוג ביטוח זה הקיים בישראל כיום: ביטוח רפואי כולל וברטוח ניתוחים ב"שלוח" וכן ביטוח ניתוחים וטיפולי לב ב"כלל". (2) פיצוי כספי בסכום נקוב מראש במקרה של מחלה או הזדקקות לטיפול דיאליזה, השתלות (לב, כבד, ריאות, כליות), ניתוחים מורכבים, צינתורים, סרטן (דוגמאות לסוגי ביטוח כזה הקיים בארץ כיום: ב"שילוח", ב"מגדל", ב"סהר", ב"כלל", ב"הסנה", ב"המגן" וב"פניקס").

ארבע חברות ביטוח יצאו בתוכניות המבטיחות כיסוי של הוצאות אשפוז של קשיש סיעודי במחלקה גריאטרית או הוצאות טיפול בבית. החברות הן: "ציון", "מגדל", "כלל", "המגן" ו"פניקס".

חברות הביטוח אינן מספקות שירותים, אך הן רוכשות ומממנות שירותים ומשום כך הן מהוות גורם היכול להשפיע לטווח הקצר על התפתחות צריכת השירותים, ולטווח הארוך — על הרכב סל השירותים הבסיסי. בנוסף לכך זמינים לכלל האזרחים שירותי רפואה פרטיים, תמורת תשלום עצמי.

### ג. מרכיבים של סל שירותי הבריאות

לצורך הדיון בסל שירותי הבריאות שקופות-החולים מספקות רצוי להבהיר מספר מושגים, המשמשים לעתים בערבוביה בהקשר זה:

סל שירותי בריאות. כיום לא קיימת הגדרה פורמלית לסל שירותי בריאות. אמנם

וסדריה. חשוב להקדים ולומר, שהתקנונים משקפים את דפוסי הפעולה של קופות-החולים באופן לא מלא. הסיבות לכך הן:

— כל התקנונים מותירים במכוון שדה פעולה נרחב לגופים הממונים על ביצוע מדיניות הקופה הלכה למעשה (הנהלות, ועדות מחוזיות, ועדות לזכויות חברים, ועדות ערעורים ועוד) לפרש ולהפעיל סעיפים שונים בצורה מרחיבה או מצמצמת לפי שיקול-דעת רפואי וסוציאלי ספציפי.

— מחויבות הקופות על-פי התקנון מנוסחת בצורה כללית ביותר והקופות יכולות לפרש התחייבות זו בצורה המאפשרת להן הכללה סלקטיבית של אי אלה טיפולים יקרים שבדרך כלל קשורים להתפתחויות טכנולוגיות חדשות (דוגמת הפריה חוץ-גופית והשתל (תלות) או למצבי תחלואה חדשים (דוגמת איידס).

— לתקנונים מתלווים נהלים והוראות, המקנים או מרחיבים הספקה של שירותים אחדים (דוגמת שירותי מט"ב, המסופקים על-ידי קופת-חולים כללית, למרות שאין מחויבות לספקם על-פי התקנון, או טיפולים בחוץ-לארץ באישור ועדה מיוחדת). חלקם מתווסף במשך הזמן לתקנון וחלקם לא. בכל הקופות שוקדים על עדכון התקנונים. זמינים לציבור תקנון קופת חולים כללית מ-1988, מכבי מ-1987, מאוחדת מ-1979 ולאומית מ-1978.

— דפוס הספקת השירותים של הקופות מושפע ממצב מערכת שירותי הבריאות בכלל ושירותי הקופה הספציפית בפרט באיזור מסוים ובזמן נתון. מצוקת תקציב או שביתות של רופאים, אחיות ובעלי מקצועות אחרים במערכת הבריאות מגבילים את יכולתן של הקופות למלא את התחייבויותיהן מכוח התקנונים הן בטווח הקצר והן לאורך זמן. לא ניתן ללמוד מן התקנונים על העלות הריאלית של הביטוח הרפואי ושל איכות הטיפול הרפואי, שהם מאפיינים חשובים של

ב"מי" — הכוונה לתיאור הזכאים להתקבל לחברות בקופת-החולים. התנאים המאפשרים, ולעתים מגבילים, הצטרפות לקופה יכולים להיות, לדוגמה: שייכות לארגון מקצועי, מצב בריאות, איזור מגורים מוגדר, גיל, אנשים שחלים עליהם חוקי זכאות מיוחדים (עולים חדשים, נפגעי מלחמה, אסירים ועוד).

ב"מה" — הכוונה לסוגי השירותים הנכילים ב"סל". לדוגמה: שירות רופא ואחות, אשפוז, ניתוחים, טיפולי בית, תרופות, בדיקות במעבדות ובמכונים, טיפולים במכונים, עזרים רפואיים, הבראה, חינוך לבריאות. כמו-כן מדובר בהגבלות על זכאות לשירותים אחדים מתוך סל השירותים הנזמין לחברי הקופה. לדוגמה: אי-כיסוי הוצאות בגין מחלה שקדמה למועד הצטרפות החבר לקופה, אי-כיסוי מלא של תקופת אשפוז בבית-חולים בגלל ותק קצר מדי בקופה, זמינות של שירותים תמורת השתתפות עצמית חלקית במימון השירות (סוגים אחדים של תרופות, הזדקקות לשירות פרטי במצב דחוף ועוד). "מה" נוגע גם להעדר הגדרה ברורה של התנאים להספקת שירותים. לדוגמה: כאשר בתקנון הקופה מצוין ששירות זה או אחר יסופק "במידת האפשר".

"באיזה אופן" — הכוונה למקום הספקת השירות, לפרק הזמן שבו יש לספק שירות זה או אחר, לחופש לבחור את הרופא או את מקום האשפוז, קבלת הטיפול, המחיר וההשתתפות העצמית, המידע המוזרם לחברים, מנגנוני השמירה על זכויות החברים בקופה.

מקור המידע העיקרי ללימוד "התורה שבכתב" בנושא זה הוא תקנוני קופות-החולים השונות. מסמכים אלה ממסדים את החובות והזכויות ההדדיות בין קופות-החולים ובין הזכאים לעזרה על כל סוגיה, את מידת העזרה לכל צורותיה וסוגיה ואת תנאיה



אי אלה קבוצות אוכלוסייה זכאיות לקבל את שירותי הקופות על-פי הסכמים מיוחדים בין הקופות ובין המדינה ומוסדותיה וגופים ציבוריים אחרים. כל הקופות פוטרות מקבלה לחברות או ממימון שירותי עזרה לחברים, כאשר הזכאות לשירותים ממומנת על-פי חוק מדינה אחר (כגון נפגעי צה"ל, אסירים, נפגעי תאונות, תלמידים ועוד). גם אדם שאינו מבוטח, כאשר הוא עובד ומשלמים עבורו מס מקביל, הקופה שבה יבחר לקבל את הטיפול חייבת לכסות עד 70% מהוצאות האשפוז שלו, אך לא הוצאות של בני משפחה אחרים.

מה כולל סל השירותים בקופות כל הקופות מבטיחות הספקה או מימון של שירותי רפואה אמבולטוריים, תרופות ושי-רותי אשפוז במתקני הקופה או במתקנים חיצוניים, ומימון הזדקקות לעזרה מחוץ לקופה במצבי חירום או במצבים מיוחדים, בתנאי שניתנה הסכמה של רופא מוסמך. משתמע מכך, שכל הקופות מבטיחות במסגרת הביטוח הבסיסי שלהן מימון לאשפוזים יקרים ולטיפולים חדישים, כגון: צינתורים, הרחבת כלי דם, ניתוחי לב פתוח והשתלות. התחייבות לספק שירותים אלה באמצעות קופות-החולים בשעה שהשירותים אינם זמינים, בגלל שביתות ותורים ארוכים, גורמת מבוכה בקרב המבוטחים, או מאלצת אותם לפנות לשירותים הפרטיים (דו"ח מבקר המדינה מספר 138) או לצאת לטיפול בחוץ-לארץ. במצבים כגון אלה השתתפות הקופה בהוצאות המבוטח בגין שימוש בשירות הפרטי שונה מקופה לקופה ולעתים ממבוטח למבוטח. אשר להשתלות, לניתוחים ולטיפולים הכרחיים בחוץ-לארץ, שאושרו במשרד הבריאות או בוועדה פנימית של קופת-חולים, כל הקופות השתתפו בעבר באופן וולונטרי במימון חלקי של הטיפול בחוץ-

סל השירותים. לפיכך לא נדון בהם במסגרת דו"ח זה. יחד עם זאת, התקנונים מבטאים את התחומים שבהם נטלו על עצמן קופות-החולים את האחריות להספקה או למימון שירותי בריאות למבוטחיהן.

### ד. ניתוח מרכיבי סל שירותי הבריאות של ארבע קופות-החולים

הניתוח הנוכחי של מרכיבי סל שירותי הבריאות שארבע קופות-החולים (כללית, מכבי, לאומית ומאוחדת) מספקות מתבסס על תק-נוני הקופות ועל שיחות עם אנשי מפתח בקופות. בהעדר מידע מלא על כל קופה וקופה נסתפק, בשלב זה, בתיאור התמונה הכללית של סל השירותים שארבע הקופות מספקות כיום ובהשוואה בין מספר מרכיבים בסל השירותים שלהן (ראה לוח 1).

מי זכאי להתקבל בחבר לקופה על-פי התקנונים כל הקופות פתוחות לכל תושבי ישראל. ההצטרפות לקופות אחדות נובעת מחברות בארגון מקצועי, פוליטי, איזור מגורים או הסכמים מיוחדים. כל הקופות קובעות הגבלות להצטרפות חברים הנמצאים במצבי בריאות ידועים (כגון, חולים כרוניים או נרקומנים) וכן במעבר חברים מקופה לקופה. הגבלת ההצטרפות לקופה לביטוח רגיל מלא בגין גיל קיימת בקופת-חולים כללית (בדרך כלל החל מגיל 62), למי שאינו עובד ואינו חבר הסתדרות. במכבי ובלאומית — מגיל 60, ובמאוחדת — מגיל 65 (מגיל 55 הקבלה היא על סמך תוצאות בדיקה רפואית). בקופת-חולים כללית ובמכבי אפשרית הצטרפות לביטוח מוגבל — ביטוח הורים וביטוח פנסיונרים.

לוח 1. רזגמאות לשוני כמל השיחותם של ארבע קופות החולים, אוגוסט 1988\*

מוריב		הקופה המכסחת			
השירות	קופי'ת כללית	קופי'ת מכב	קופי'ת לאומית	קופי'ת מאחזות	
מבלות גיל בקבלה לחברות בקופה	הקבלה לביטוח רגיל ללא מעבלות גיל, בדי'ע עד גיל 62 כאשר האדם עובד חובר	מגיל 40 יש בדיקה רפואית לפני הקבלה. עד גיל 60 הקבלה לביטוח רגיל ללא מעבלות מעבד לגיל 60 יש קבלה לביטוח מוגבל — פנסינוריים.	הקבלה לפי התקנת עד גיל 60 ללא מעבלות ועם בדיקה רפואית.	עד גיל 55 הקבלה ללא מעבלות על-פי הצהרת בריאות בק'ן 55 ל-65 על סמך תוצאות הבדיקה (בהכנה בקופה) — ביטוח פנסינוריים).	
השתלפות עצמית בביקור אצל רופא	אין השתלפות עצמית של המכסחת.	יש השתלפות עצמיתם בביקור ראשון בכל רכשן של כל כ'ך משפחה (3 שי'ת לביקור) עד גג.	אין השתלפות עצמית של המכסחת.	אין השתלפות עצמית של המכסחת.	
השתלפות עצמית בתרופות	השתלפות עצמית אוזידה של המכסחיים בנכה 1 שי'ת למנה. חוליים כרזיים משלמים 1 שי'ת לתרופה לכל החודש.	יש השתלפות עצמית ריפודציאלי'ת של המכסחיים בנכה של עד 10% ממחיר התרופות, בתרופות אחוזות עד 50%. חוליים כרזיים נהנים מהקטנה בהשתלפות העצמית.	יש השתלפות עצמית של המכסחיים בנכה 1 שי'ת לכל מרשם בבתי המרקחות של הקופה ר' 20% מן הצלחת בכתי המרקחות הפרטיים.	יש השתלפות עצמית של המכסחיים בנכה 10% ממחיר התרופה, ולא פחות מ-1 שי'ת לכל כמות תרופה כמירשם.	
הפריה	הקופה מממנת את התפריה המוצלחת הראשונה לזוג ללא ילדים מעבר לכך השתלפות הקופה חלקית.	הפריה כמסרסת הציבורית מכוסות ללא הגבלה.	אין הגבלה על מספר התפריות במימון הקופה במסרסת הציבורית.	אין הגבלה על התפריות על חשבון הקופה במסרסת הציבורית. כפרטית — השתלפות חלקית.	
חיסונים (שפעת (צהבת נגיפית)	הקופה לא מממנת חיסונים אלה.	שפעת — במימון הקופה. צהבת — החיסון על חשבון הקופה כאשר יש היתשפות של בני משפחה למחלה.	שפעת — החבר משלם את עלות החומר בלבד. צהבת — על חשבון הקופה, כשיש היתשפות כחודה למחלה.	הקופה לא מממנת חיסונים אלה.	

מחלקת הבריאות

מימון מלא של הקופה.	מימון מלא של הקופה.	על חשבון הקופה.	על חשבון הקופה.	אשפוז סיעודי
מימון מלא של הקופה.	מימון מלא של הקופה.	יש השתתפות עצמית סמלית של המשתתף (15 ש"ח ליום).	יש השתתפות עצמית סמלית של המשתתף (11.5 ש"ח ליום).	שיקומי רפואי (מתדבק)
סיוע סמלי של הקופה למשתתף והמצאת במצב טרזיאלי קשה.	סיוע סמלי של הקופה למשתתף והמצאת במצב טרזיאלי קשה.	סיוע סמלי של הקופה למשתתף (5 או 10 ש"ח ליום).	סיוע בקופה למשתתף "במידת האפשר".	אשפוז סיעודי-כרתי (באחריות משדד הבריאות עם השתתפות של המשתתף לפי המצב מוציא-כלכלי של המשתתף המתרחבת)
איך מחויבות של מימון מלא של הקופה. בטיפול חוץ-הארץ יש השתתפות של הקופה כ-50% בעלות הכרטיס ב-50% ובאשפוז בתעריף נכה ב-50% מהארץ.	איך מחויבות של הקופה. בטיפול חוץ-הארץ יש לפעמים השתתפות של הקופה כ-50% בעלות הכרטיס ב-50% ובאשפוז בתעריף נכה ב-50% מהארץ.	איך מחויבות של הקופה. בטיפול חוץ-הארץ יש לפעמים השתתפות של הקופה עד גובה עלות הטיפול במערכת הציבורית בארץ.	איך מחויבות של הקופה. בטיפול חוץ-הארץ יש השתתפות כ-50% במסיעה לחולה ולמלווה (כשהוא חוזר), ובאשפוז - ב-50% מעבר לתעריף המקובל בארץ.	טיפול רפואי בחוץ-לארץ

\* כל הקופות רשאיות להפעיל שיקול דעת לקבלת חברים ולהקניית זכויות מעבר לכתוב בתקנות.

בבדיקת האפשרות להקים קרן מיוחדת למט-  
רה זו).

כאמור, שירותי רפואה מונעת סביבתית,  
שירותי רפואה מונעת אישיים, שירותי אשפוז  
גריאטרי-סיעודי ואשפוז במקרה של מחלת  
נפש, מקבלים מבוטחי קופות-החולים, ככל  
ואזרחי המדינה, באמצעות גופים ממלכתיים  
ועירוניים. מעורבות הקופות בהספקת שירותי  
מניעה אישיים היא וולונטרית ושונה מקופה  
לקופה. אין לקופות מחויבות לספקם.

כשנשאלו נציגי קופות-החולים ישירות  
באילו תחומים, לדעתם, המימון וההספקה  
כיום אינם מלאים ואינם עונים על הצורך,  
אם בגלל אופיו של ההסדר הביטוחי ואם  
בגלל המצוקה הנוכחית במערכת שירותי  
הרפואה הציבורית, הם הזכירו את השירותים  
האלה: אשפוז סיעודי (שיקומי, רפואי וכ-  
רוני); אשפוז פסיכיאטרי (בבית-חולים כללי  
ובבית-חולים פסיכיאטרי); טיפולים חיוניים  
עם המתנה ארוכה במערכת הציבורית (צינ-  
תורי לב, הרחבת כלי הדם, ניתוחי לב פתוח)  
או כאלה שלא ניתן לקבלם בארץ (ניתוחי  
לב הנערכים בחוץ-לארץ, השתלת איברים);  
טיפול עקרות ופוריות (בעיקר הפריה חוץ-  
גופית); דמי הבראה אחרי אשפוז; אבזרים  
רפואיים; טיפולי שיניים; התייעצות עם  
מומחים; בדיקות מיוחדות. עדות נוספת  
לקיומם של צרכים אלה היא התרחבות  
הביטוחים המשלימים והמסחריים בתחומים  
שהוזכרו לעיל.

באיזה אופן מסופק סל השירותים  
מקום הספקת השירות. בדרך כלל במת-  
קנים ובשירותים השייכים לקופות או במת-  
קנים ובשירותים חיצוניים, שהקופה רוכשת  
למבוטחיה בהסכם מיוחד ובאמצעות כוח  
אדם שהיא מעסיקה או כזה הקשור אליה  
בהסכמים מיוחדים. במצבים חריגים, כל  
הקופות מבטיחות מימון (חלקי או מלא)

לארץ, למרות שלא היו חייבות במפורש  
לעשות זאת. מאז הנהגת ביטוח משלים  
חובה מכוסים טיפולים אלה בעיקר בביטוח  
זה.

שירותים קהילתיים (כגון: שירותים פסי-  
כיאטריים או גריאטריים בקהילה) ושירותים  
מיוחדים (כגון: הבראה, אבזרים רפואיים,  
נסיעות לטיפולים רפואיים, חיסונים למבוג-  
רים, טיפולי פוריות) מסופקים או ממומנים  
בידי הקופות השונות באופן חלקי, ולעתים  
תוך התחשבות בשיקולים רפואיים וסוציא-  
ליים גם יחד. לדוגמה: בקופת-חולים כללית  
יופיעו רוב השירותים בסעיף זה לאחר התנאי  
"כמידת האפשר". בקופות-חולים אחרות  
יש השתתפות חלקית של הקופה במימון  
ההוצאות של חלק מן השירותים והשתתפות  
מלאה, כולל הספקה, בחלק מן השירותים  
האחרים.

בתחום רפואת השיניים הולכת וגוברת  
מעורבות המדינה והרשויות העירוניות בעיקר  
בשירותי מניעה, ומעורבות קופות-החולים  
גוברת בהספקת שירותי שימור ושיקום — הן  
באמצעות הסדרי ביטוח משלימים והן באמ-  
צעות הקמת מרפאות שיניים.

בכל הקופות קיימות הגבלות על זכאות  
למרכיבים אחדים של סל השירותים. סוגי  
ההגבלות האפשריים הם: ותק בקופה, המש-  
פיע על זכאות למשך אשפוז או לטיפולים  
יקרים במיוחד, שיש לגביהם תעריפי ותק  
בקופות; הסדרי ביטוח מיוחדים (כגון, ביטוח  
הורים או ביטוח פנסיונרים או הסדרי ביטוח  
לאוכלוסייה נתמכת במימון המדינה) —  
אלה מגבילים מלכתחילה את הזכאות לשי-  
רותי אשפוז ולטיפולים אחדים.

מבוטחי כל הקופות אינם זכאים למימון  
מלא של הטיפול הרפואי מן הקופה או  
מן המדינה במקרה של פגיעה כתוצאה מא-  
לימות או מפעילות פלילית (לאחרונה הת-  
חילו משרד הבריאות וקופות-החולים לדון

שעות נוספות/כולל שעות נוספות וכדומה) ומגובהו של מס הארגון. שני מרכיבים אלה אינם אחידים בכל הקופות ואין לנו מידע עליהם. ההשתתפות העצמית חודרת בהדרגה לכל קופות-החולים. היא נמוכה כשמדובר בביקורים אצל רופא ובתרופות וגבוהה יותר כאשר המבוטח מקבל את השירות במערכת פרטית, שאיננה קשורה בהסכמים עם הקופות. בכל הקופות יש השתתפות עצמית בנוגע לתרופות. בקופות-חולים מכבי יש בנוסף לכך גם השתתפות באשר לביקור אצל רופא. בלוח 1 מובאות דוגמאות לשוני בין קופות-החולים בהשתתפות הכספית שלהן ובהשתתפות העצמית של המבוטחים בנושאים של ביקורים אצל רופא, תרופות, חיסונים, הפריה חרץ-גופית, אשפוז סיעודי וטיפול חרץ-לארץ. מן הלוח עולה, שמידת המימון של הפריטים השונים שונה מקופה לקופה, ובשום קופה אין מימון מלא בכל הסעיפים. בכל הקופות קיימים תעריפים לשירותים השונים. מידע זה אינו מופיע בתקנון, משום שהוא משתנה בתדירות גבוהה, אך הוא מופיע בפרסומים של הקר פות, דוגמת "פנקס התרופות".

חופש בחירה. כל הקופות חותרות להרחבת החופש שבידי המבוטחים לבחור רופאים ושירותים כרצונם. קופות המחזיקות כוח אדם, מתקנים ושירותים משלהן כדי לעמוד במחויבות להספקת שירותים, מגבילות את חופש הבחירה של המבוטחים בהבטיחן מימון מלא רק לטיפול רפואי המתבצע באמצעות משאבים של הקופות. בחלק מהן שימוש בכוח אדם או במתקנים חיצוניים ממומן עד תקרה, המקבילה לעלות השירות בקופה עצמה, ובחלק מהן יש לקבל לכך מראש את הסכמת הקופה. האזוריות בשירותי האשפוז אף היא מגבילה את חופש הבחירה של המבוטחים לתחומי האיזור שלהם (בביטוחים המשלימים והמס-

של טיפולים חיוניים גם בשירותים פרטיים שאינם קשורים לקופה ובתנאי שהדבר נעשה באישור של רופא מוסמך. להלכה הקופות מבטיחות, בביטוח הבסיסי שלהן, גם מימון חלקי של טיפול בחרץ-לארץ, כאשר זה מוכר כחיוני בידי ועדה של משרד הבריאות או של קופת-חולים וכאשר מוסכם על כך מראש, אך אין להן מחויבות מפורשת להשתתף במימון טיפולים בחרץ-לארץ.

פרק הזמן להספקת השירות. בתקנוני הקופות אין התייחסות לפרק הזמן שבו יש לספק את השירות. יחד עם זאת, מקובל שלמבוטחים צריכה להיות נגישות ישירה לרופא ולאחות. לפחות בקופה אחת למדנו, שהכוונה לטוות שבין יומיים לשבוע. לגבי שאר בעלי המקצועות הרפואיים והפרה-רפואיים ושאר השירותים, השאיפה היא להגיע להמתנה קצרה ככל האפשר. אך בפועל, הנורמות משתנות על-פי ההיצע והביקוש. לפיכך, אף קופה אינה נוטלת על עצמה את המחויבות הזאת במסגרת התקנון. גם הביטוחים המשלימים והמסחריים לא נטלו על עצמם עד כה מחויבות כזאת. קופת-חולים לאומית נטלה על עצמה התחייבות ללוח זמנים, במסגרת ביטוח החובה המשלים שלה. ניתוח קל יבוצע תוך שלושה חודשים, ניתוח קשה — תוך שישה חודשים. במסגרת הביטוח המשלים של קופת-חולים מאוחרת מתחייבת הקופה לבצע ניתוחים ב"זמינות סבירה", והכוונה היא לא מעבר לזמן ההמתנה שקבע הרופא המטפל. עמידה בלוח הזמנים תתאפשר על-פי הפוליסות הללו בדרך של הסתייעות בבתי-חולים פרטיים, או במשמרת שנייה בבתי-חולים ציבוריים.

מחיר והשתתפות עצמית. הפער הריאלי בתעריפי הביטוח הרפואי של ארבע קופות-החולים מושפע מבסיס החישוב של השכר לצורך תשלום המס האחיד (שכר יסוד ללא

לזכויות החברים וועדות ערעור; מבקרי הקופות; מחלקות תכנון ובקרה; תהליכי הבחירות למוסדות הקופה.

מובן, שמידת ההגנה בפועל נקבעת על-פי היעילות של מנגנונים אלה. יחד עם זאת, בגלל האופי הוולונטרי של הקופות, המוסדות המוסמכים זכאים לשנות זכאויות ונהלים בהסדרי הביטוח, ולמבוטח אין ודאות שה"פוליסה" שלו תישאר כפי שהיא לאורך זמן (בביטוחים רפואיים מסחריים מוגן הצרכן בחוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א).

#### ה. סיכום

התקנונים של קופות-החולים בכל הנוגע לביטוח הבסיסי מנוסחים בצורה כללית, הגורמת מידה רבה של אי-בהירות לגבי אופיו של סל השירותים. לכאורה, זוהי מטרייה רחבה, הכוללת כל טיפול רפואי שלגביו לא נאמר במפורש שאיננו כלול בסל, אך למעשה יש סדרה ארוכה של שירותים שהספקתם מוטלת בספק דווקא בגלל הניסוח הכללי והעדר פירוט.

במסגרת הסמכות המוקנית למשרד הבריאות לפקח על שירותי הבריאות יש לקופות-החולים מידה רבה של עצמאות לקבוע את הרכב השירותים והיקפם ואין חוק או תקנות מחייבות לגבי הרכב הסל או לגבי הקשר בין הכנסותיהן של הקופות ובין ההוצאות המתבקשות מסל השירותים שלהן (למעט שירותי בריאות בעבודה).

הקופות מספקות את עיקר השירותים הרפואיים הבסיסיים במדינה (שירותי רפואה אמבולטוריים ושירותי אשפוז). יכולתן לעמוד בהתחייבות למבוטחים מושפעת מן ההיצע והביקוש, משביתות, מתורים, ממחזור במלאי, מתורים מזומנים של הממשלה

חריים יש חופש בחירה רחב יותר בין מגוון של ספקים, אך בהגבלת עלויות: מימון מלא כאשר הטיפול ניתן על-ידי ספקים הקשורים בהסכמים לחברת הביטוח ומימון חלקי כאשר הספקים הם מחוץ להסכם). חופש הבחירה ברופאי המשפחה וברופאים המקצועיים הולך ומתרחב בכל הקופות. המגמה להרחבת חופש הבחירה בולטת במיוחד בקופות-חולים כללית, שהר חיבה לאחרונה את האפשרות הניתנת לחבריה לבחור במרפאה, ברופא בתוך המרפאה וברופא עצמאי מחוץ למרפאה.

הזרמת מידע לחברים. כל התקנונים מציינים, שלחברי הקופה יש זכות לעיין בתקנוני הקופה. לא מצוין, שיש להם זכות לעיין גם בנהלים ובהוראות המתווספים לתקנון. אופן היידוע של החברים שונה במידה רבה מקופה לקופה, לדוגמה: קופת-חולים כללית רשאית להסתפק, על-פי התקנון, בפרסום מידע על לוחות המודעות ובאמצעי התקשורת; קופת-חולים מכבי רשאית להסתפק בפרסום מידע בשני עיתונים יומיים; קופות-חולים מכבי, לאומית ומאוחדת מעדכנות את מבוטחיהן גם באמצעות מדריכי השירותים האזוריים, שבהם מופיע, נוסף על רשימת הרופאים והשירותים, גם פירוט של הזכויות והחובות העיקריות של המבוטחים. קופת-חולים מכבי מיידעת את חבריה גם באמצעות עיתון תלת-חודשי ("מכביתון"), המעדכן את חברי הקופה בכל הנוגע לשירותים, לזכאויות ולחובות. קופת-חולים מאוחדת מפיצה בין חבריה מוסף מיוחד ("העיקר הבריאות"), המופיע בעיתון "מעריב" (בביטוחים משל-מים ומסחריים המבוטח מקבל פוליסה ובה מובא פירוט מלא של זכויותיו וחובותיו במסגרת הביטוח).

מנגנוני השמירה על זכויות החברים. זכויות החברים מובטחות בכל הקופות בכמה דרכים: התקנון, הנהלים וההוראות; הוועדות

שבכל הקופות קיימת נטייה לגיוון בדפוסי הספקת השירות ובהרחבת חופש הבחירה של המבוטחים. ביטוח רפואי משלים חובה קיים כיום בכל ארבע הקופות. בכל הקופות אין מחויבות במסגרת הביטוח הבסיסי לספק את השירות בפרק זמן מוגדר. בכל הקופות קיימת השתתפות עצמית לפחות בחלק מן השירותים. הזרמת המידע לחבר קיימת בכל הקופות, אך היא שונה מקופה לקופה. בכל הקופות יש מנגנוני הבטחה לשמירת זכויות החברים.

עלינו לשוב ולהדגיש, שזהו ניתוח ראשוני בלבד של סל השירותים שמספקות ארבע קופות החולים. ניתוח מעמיק מחייב בדיקה של הנהלים המתווספים לתקנונים ובדיקת המימוש של התקנונים והנהלים, הלכה למעשה, בחיי היום-יום ובכל ארבע הקופות.

על רקע ההבדלים בסל הבסיסי, הפערים וחוסר הבהירות לגבי השאלה מה כלול בסל ומה לא כלול בו, מתפתחת מערכת עניפה של ביטוחים משלימים, שגם בה יש גיוון רב. התפתחות זו עשויה להגביר את המבוכה של האזרח הישראלי לגבי בחירה בהסדר הביטוח שיענה בצורה סבירה על צרכיו האפשריים בעתיד, וכמובן היא עשויה להרחיב את השונות במידת המימון שיש לאזרחים שונים כאשר הם מרכיבים חבילות שונות של ביטוח בסיסי, משלים ומסחרי — אם מתוך הבנה או מתוך חוסר הבנה של משמעויות החבילה שלהם. מצב זה מעלה על סדר היום מספר שאלות בצורה חריפה: האם רצוי להגדיר את הסל הבסיסי בצורה יותר ברורה וחד משמעית? איך להבטיח תהליך מסודר של התאמת הסל למציאות המשתנה תוך כדי התחשבות בקשר בין ההכנסות וההוצאות של הקופות? איך להבטיח הזרמת מידע והדרכה לצרכנים באופן שיתאפשר להם לבצע בחירה יותר מפוקחת? האם רצוי לכוון את אופי ההתפתחות של הביטוחים

ועוד (לדוגמה, צינתורים, ניתוחי לב, השתלוח).

המדינה משלימה חלק מן הצרכים שאינם מסופקים באמצעות הקופות, כאשר מדובר בקבוצות ייחודיות שאינן יכולות להתקבל לקופות באופן רגיל ובמצבים ייחודיים שאינם מכוסים, ודואגת לשירותים ייחודיים שאינם מסופקים באמצעות הקופות (חלק מהם הוא בעל אופי של מצרך ציבורי).

שירותים אחרים, כגון חיסון נגד שפעת לקשישים, מכשור רפואי, טיפולי שיניים, אינם מסופקים כלל לחלק מן האזרחים באמצעות המערכת הציבורית.

בשירותים מיוחדים, אשר אחריות המדינה וקופת החולים לספקם מושפעת מקריטריונים רפואיים וסוציאליים, האזרח אינו יודע אם הוא מבוטח לגביהם או לא. לדוגמה, הכראה והחלמה, אשפוז סיעודי, אכזרים רפואיים, תרופות יקרות מיוחדות. אוכלוסיות אחרות אינן יכולות ליהנות מביטוח מלא משום שזכאותן מוגבלת מסיבות שונות (ותק בקופה, מצב בריאות, סוג ביטוח ועוד).

תחומים שעדיין לא נמצא לגביהם הסדר פורמלי מהווים מוקד למשאומתן ולהתחשבות בנות בין קופות החולים ובין משרד הבריאות, כגון: נפגעי אלימות או פעילות פלילית; עולים חדשים, אשר הקופה שאת שירותיה קיבלו במשך 24 חודשים (כמימון משרד הקליטה) אינה מעוניינת לקבלם כחברים קבועים; מאושפזים במחלקות פסיכיאטריות בבית חולים כללי, אשר הפסיכיאטר המחוזי סבור שניתן היה לטפל בהם בקהילה.

הביטוחים המשלימים והמסחריים מגדילים את חופש הבחירה של המבוטחים בהם ויכולים לסייע להם לקצר את תקופת ההמתנה לשירותים, אשר להלכה יש לקופות מחויבות לספק אותם באמצעות הביטוח הבסיסי.

לגבי אופן מתן השירות ניתן לסכם ולומר,

שונוות, והם נמנים עם אוכלוסייה נתמכת ומומלצת בידי לשכות הרווחה, כאשר הם נזקקים לאשפוזים שאין ביכולתם לממן. כל בקשה לגבי אוכלוסייה זו נבדקת, ואם מתקיימים קריטריונים המצדיקים סיוע, המשרד משתתף בעלות האשפוז. דוגמאות למצבים כאלה: ילדים להורים שאין להם ביטוח רפואי, תינוקות עם מום מולד, חולים הסובלים מאי ספיקת כליות וחולי סרטן (מתוך הקבוצה הראשונה של יחידות הביטוח הכור לל), שהמחלה התגלתה אצלם תוך-כדי אשפוז, עולים חדשים ללא ביטוח לאחר 24 חודשי הטיפול של משרד הקליטה, נרקומנים חסרי ביטוח רפואי.

כמו-כן מכסה המשרד מפעם לפעם עלות אשפוז של אוכלוסיות שנפגעו כתוצאה מאלימות בתוך המשפחה או כתוצאה מפעילות פלילית. שכן אוכלוסייה זו, גם אם היא מבוטחת בקופה כלשהי, הקופה אינה מכירה במחלות או בנפגעים מסיבות אלה. מדובר בדרך כלל במקרים קשים, המחייבים אשפוז ממושך ולפעמים גם אשפוז שיקומי. מספר המקרים הגבוליים שפורטו לעיל מגיע ל-800 בשנה בערך.

המשרד מממן גם נושאים שיש לו עניין מיוחד לקדם אותם, מתוך ראייה כוללת של צורכי הבריאות הלאומיים: בדיקת מי שפיר לנשים בהריון מגיל 37 ומעלה; חיסוני שפעת וצהבת נגיפית לעובדים במערכת האשפוז; אשפוז במחלות מידבקות (דוגמת שחפת פעילה ועוד).

המשרד מסייע לכלל האוכלוסייה על-ידי סבסוד מספר שירותים: סבסוד חומרי מזון רפואיים (דוגמת תחליפי חלב לתינוקות) ב-70-80 אחוזים; מימון אכזרים רפואיים לניידות (כסאות גלגלים, פרוטזות לגפיים,

המשלימים והמסחריים? מה תהיה ההשפעה של הספקת השירותים בביטוחים המשלימים והמסחריים על נגישות המבוטחים בביטוח הבסיסי לשירותים? כיצד להבטיח שאופן התפתחותם לא ייצור עיוותים חדשים שיגדילו את הפער בשירותים חיוניים ואת העלויות של כלל מערכת הבריאות בעתיד? אנו מקווים, שהגיתוח שנערך בדו"ח זה יוביל להמשך הבריקה של סוגיות אלה.

---

### נספח: מימון שירותים רפואיים לאוכלוסיות ייחודיות ולמצבים מיוחדים באמצעות משרד הבריאות\*

---

משרד הבריאות מסייע באמצעות הקצאה מיוחדת לאוכלוסייה נתמכת. בשנת 1988 היא הקיפה בערך 106,000 יחידות ביטוח כולל (מלא). באוכלוסייה זו נכללים מקבלי גימלת נכות כללית, שזאת כל הכנסתם, מקבלי גימלת הבטחת הכנסה, מקבלי קיצבאות זיקנה ושארים עם השלמת הכנסה, אסירים משוחררים (מקבלים ביטוח על חשבון המדינה במשך שלושה עד שישה חודשים לאחר השחרור), ביטוחים חלקיים למוסדות לחוסים בנושא האשפוז, מבוטחים שהועברו למשרד הבריאות ממשרד העבודה והרווחה (בעת העברת נושאי ההטבות הסוציאליות לטיפולן) ושאינם נמנים, מסיבות שונות, עם מקבלי קיצבאות מן המוסד לביטוח לאומי. גוסף על המבוטחים שהוזכרו לעיל משרד הבריאות מטפל גם ברמה הפרטגית במקרים של אנשים שאין להם ביטוח רפואי מסיבות

\* המקור: שיחה עם מר א' ריפתין, סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, משרד הבריאות, שהתקיימה באוגוסט 1988.



רפואיים (מכשירי שמיעה, משקפיים טלס-  
קופיות ועוד) עד-גיל 18, עם השתתפות  
עצמית קטנה של החולה.

נעליים אורתופדיות לנכי רגליים) עם הש-  
תתפות עצמית קטנה של החולה, וכן מימון  
של פרוטזה לשד; מימון חלקי של אבזרים

## ביבליוגרפיה

- אלנצויג, א', דה פריז, ח"ש, הלוי, ד', צ'רניחובסקי, הבחנה השוואתית של התוכניות להנהגת ביטוח בריאות בישראל, 1983.
- המלצות הוועדה הציבורית-מקצועית לקביעת מדיניות והיערכות ארגונית ותפקודית של מערכת הבריאות בראשות פרופ' נ' טרייניץ (1988).
- ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, 1989. ערויות יורם לס, שרגא הבר, דן מיכאלי, חיים דורון, נחום פסה, רפי רוטר, דו"ח הוועדה, התש"ן-1990.
- כהנא, י', אספקטים ביטוחיים ואקטואריים בביטוח בריאות בישראל, הוגש לוועדת החקירה הממלכתית לבדיקת מערכת הבריאות בישראל, המרכז לביטוח ע"ש ארהרד, תל-אביב, 1988.
- מילנר, א', "עוברים קופה" הארץ, 25.8.89.
- שנתון הממשלה תשמ"ז, ח', 1988 (החלק העוסק במשרד הבריאות).
- תקנון קופת חולים כללית, 1988.
- תקנון קופת חולים לאומית, 1982.
- תקנון קופת חולים מאוחדת, 1979.
- תקנון קופת חולים מכבי, 1987.
- Glaser, W.A., *Financial Decisions in European Health Insurance. Lessons for the United States*, New School for Social Research, New York, N.Y., 1988.
- OECD, *Financing and Delivering Health Care. A Comparative Analysis of OECD Countries*, Social Policy Studies No. 4, Paris, 1987.
- U.S. Office of Personal Management, *1987 Enrollment Information Guide and Plan Comparison Chart (1986 Open Season)*, Wash. D.C., 1986.

# תאונת עבודה עקב מעשה קונדס או תקיפה

מאת ד"ר שאול קובובי\*

"התובע נפגע בידו כשהופל ארצה על-ידי עובד אחר, במקום העבודה. המקרה אירע שעה שהפועלים היו נאספים והמתינו להוראות ביחס לעבודתם. שניים מהם החלו להתקוטט – מעשה קונדס. פועל שלישי שניסה להפריד ביניהם, נהדף על ידם, בלהט 'הקטטה' ועקב כך דחף את התובע שנפל ארצה ונפגע"<sup>1</sup>.  
שאלה: האם פגיעה זו היא תאונת עבודה?

ותגסה לברר מה הן הנסיבות שהביאו לחי-קיקתה, חמש-עשרה שנה אחרי תחילת החוק (1954). כמו-כן נסקור את הלכות הפסיקה שקדמו לה ואת התמורות שבאו בעקבותיה. וזו לשון הפיסקה:

"36. רואים תאונה כתאונת עבודה אף אם (א2) אירעה תוך כדי עבודתו של מבוטח עקב פגיעה שאינה תוצאה מהעבודה ונגרמה על-ידי אדם אחר ככלי או בחפץ אחר הנמצאים במקום העבודה או בקרבתו הקרובה ביותר לצרכי העבודה או הנמצאים שם בדרך קבע אף שלא לצרכי העבודה, והנפגע לא היה שותף לגרימת הפגיעה".

## 2. פגיעה "על-ידי אדם אחר"

הפגיעה שבה מדובר בפסקה הנ"ל – פגיעה ש"נגרמה על-ידי אדם אחר" – איננה תוצר

## 1. חזקת-תאונת עבודה

סעיף 35 לחוק הביטוח הלאומי<sup>2</sup> מגדיר תאונת עבודה מהי ("תאונה שאירעה תוך כדי... ועקב" העבודה) ומיד אחריו בא סעיף 36 וקובע שבעה יוצאים מן הכלל באמצעות יצירת "חזקת תאונת עבודה" בשבעה מקרים שבהם לא נתמלאה ההגדרה.

חוק הביטוח הלאומי המקורי<sup>3</sup> ידע רק על שני מקרים כאלה (תאונה בדרך אל ומן העבודה ותאונה בפעולה להצלת הגוף או הרכוש). אלא שמפעם לפעם הורחבה הרשימה והיא מונה כיום שבעה מקרים שבהם "רואים תאונה כתאונת עבודה אף אם אירעה" לא "תוך כדי" או "עקב" העבודה (סעיף 36 (1), (2), (א2), (3), (4), (5) ו-(6)). רשימה זו תעמוד על טיבה ומהותה של תאונה לפי פסקה (א2) שבסעיף 36 לחוק

\* סגן נשיא (בדימוס), בית-הדין הארצי לעבודה.

1 ת.ב.ל. (תיק בית-דין לביטוח לאומי) ת"א 78/65 (משה און), לא פורסם.

2 חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968, ס"ח 530, תשכ"ח, עמ' 108.

3 חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953; ס"ח 137, תשי"ד, עמ' 6.

ושל מכונות ועקב כך גוצרים חיכוכים המת-  
 פרצים בדרכים לאין ספור, שחלקן בלבד  
 קשורות לעצם העבודה". כל עובד נושא  
 עמו — איש-איש לפי מזגו — מטען של  
 מעלות, חולשות ורגישויות, והסיכון להתנגש  
 עם הזולת אינו נופל מן הסיכון הטמון בכלי  
 עבודה או במכונה. עד כאן לעניין "תקיפה".  
 לצד יצר התוקפנות שוכן באדם יצר של  
 שובבות, של קונדסות. הרצון "למתוח" את  
 זולתו, לצחוק ולהצחיק, ולו במחיר מבוכתו  
 או כעסו של הקורבן, טבוע באופיו של  
 האדם. לעתים נוצר במהלך העבודה מצב  
 המפתה ומגרה לחמוד לצון. יש שה"מתיחה"  
 מחושבת ומחוכנת לפרטיה (Practical joke)  
 ולפעמים נסיבות המקום או הימצאות אבזרים  
 מתאימים הם היוצרים את ההזדמנות. אולם  
 לגבי דידו של מי שנפגע פיזית עקב המעשה  
 אין לכך חשיבות; הוא שוב אינו מסוגל  
 להמשיך לעבוד.

#### 4. לפני היות סעיף 36 (א2)

בצל הפסיקה האנגלית  
 בתחילת דרכו של הביטוח הלאומי היתה  
 מגמת הפסיקה בענף נפגעי עבודה לשאוב  
 השראה מלאה מן הפסיקה האנגלית. הדבר  
 היה אך טבעי לאור העובדה, שכמשך עשרים  
 וחמש שנים — מאז נחקקה בפלשתינה  
 (א"י), בשנת 1927, פקודת הפיצויים לעובדי-  
 דים הראשונה, שהוחלפה בשנת 1947 בפ-  
 קודה חדשה, ועד תחילתו של חוק הביטוח  
 הלאומי (1.4.1954) — היתה בארץ זיקת  
 חובה לדגם הבריטי, דגם ששורשיו בשנת  
 1897, מועד חקיקתו באנגליה של החוק  
 הראשון לפיצוי נפגעי עבודה. במשך כל  
 אותה עת צברו האנגלים ניסיון רב בליכון

אה של "טעות אנוש", רשלנות או אי-שימת  
 לב מספקת. מי שפגע בזולתו — במשמעות  
 הפיסקה — פעל במודע ובכוונה ולעתים  
 אף בכוונה תחילה, אם גם לא תמיד תזה  
 או העריך מראש את התוצאה. סוגיה זו,  
 של תאונת עבודה עקב פגיעה מידי אדם  
 אחר, ימיה כימי חוקי הפיצויים לעובדים  
 ולה שתי פנים: אם המעשה נעשה בשובבות,  
 בכדיחות הרעת כלומר ברוח "טובה" — כי  
 או ב"מעשה קונדס" (Horseplay או  
 Larking) עסקינן. ואם ברוח "לא טובה",  
 אזי ידובר ב"תקיפה" (Assault).

המשותף לשני המקרים הוא, שבשניהם  
 פעל גורם אנושי, ולפעולה — בין מאולתרת  
 ובין מתוכננת — היתה זיקה לעבודה.

#### 3. הגורם האנושי

הכל יודעים, שהשהות היומיומית בצוותא,  
 במשך שעות רבות במקום עבודה אחד  
 — אולם, חנות, מכרה, סדנה, כלי-שיט,  
 אתר בנייה, משרד וכדומה — מעמידה את  
 האדם במבחן קשה ובלתי-פוסק של מתחים  
 והתרגזויות, מה עוד שעליו להבליג ולכבד  
 את יצרו. הצורך להדחיק פגיעות גפשיות  
 מביא לתסכול המנקר יום-יום, שעה-שעה  
 במהלך העבודה. עד שביום בהיר אחד, ולאו  
 דווקא מסיבה ברורה, באה ההתפוצצות,  
 ולא אחת קצרה הדרך מאלימות מילולית  
 לאלימות פיזית.

מצבי המתיחות, בעטיו של הכורח לשהות  
 יחד במקום העבודה, כונה בפי השופט בנימין  
 נתן קרדווי בשם "Friction and Strain".  
 בעקבותיו הלך גם השופט ראטלדג' בהסבירו,  
 שהעבודה "מעמידה בני-אדם במצבי מתח  
 ועייפות בשל הלחץ הכפול של יחסי-אנוש

ממעשה שובבות, איננה תאונה שאירעה תוך-כדי ועקב העבודה<sup>5</sup>.

גישה שונה נקטו הפוסקים האנגליים לגבי פגיעה עקב תקיפה. בעניין שהגיע עד לבית הלורדים נדונה השאלה אם מותו של מורה כתוצאה ממכות שהטיחו בו תלמידים הוא בבחינת תאונת עבודה<sup>6</sup>. התוקפים הצעירים פעלו על-פי קשר שקשרו ללמד את המורה לקח. ברוב של ארבעה נגד שלושה קבעו הלורדים הנכבדים, שאכן היתה זו תאונת עבודה ושצריך לפרש את הדיבור "חבלה עקב תאונה" במשמעות של פגיעה כתוצאה מאירוע בלתי-צפוי עבור הקורבן. שופטי המיעוט גרסו, שבמקרה כה ברור וגלוי של פעולה מתוכננת לפרטיה אין לדבר על אירוע תאונתי.

במשך השנים נתגבשה באנגליה הרעה, שבמקצועות הכרוכים בסיכון מיוחד עקב מגע עם בני אדם, רואים תאונה כתאונת עבודה גם אם הפגיעה נגרמה עקב מעשה קונדס או תקיפה. הכוונה לעובדים בהוראה, במשטרה, בשירות בבתי-הסוהר, בטיפול בחולי רוח וכדומה — שהעוסקים בהם באים במגע תכוף עם שיכורים, עבריינים, מסוממים, אנשים בלתי-שפויים או, להבדיל, ילדים ובני-נוער. לגביהם מקובל היה, גם בתקופה הוויקטוריאנית, לראות בפגיעה על-ידי אדם אחר תאונת עבודה.

בתלם הפסיקה האנגלית פסיקתו של בית-הדין לביטוח לאומי לא האירה פנים לנפגעים ממעשה קונדס. כל התביעות, להוציא אחת (עניין אמסלם, ראה הערה 15 להלן) נדחו. גישתו העקרונית

הנושא על היבטיו השונים וכמציאת פתרונות לסבך הבעיות העולות מפרשנות החוק.

זיקת החובה לפסיקה הבריטית הגיבה פירות טובים בכך שחסכה התדיינות בנושאים שנתבררו כבר באנגליה. מספר ההליכים המשפטיים היה מועט, שכן כמעט בכל סוגיה בעייתית היה בנמצא פתרון מן המוכן.

כשבא חוק הביטוח הלאומי והחליף את אחריותו של המעביד הבודד באחריותה של החברה כולה, המשיכו הפוסקים לראות בפסיקה האנגלית את האוריס-ותומים שיאירו את דרכם. היתה בכך ברכה רבה וגם נוחיות — ביחוד בשנים הראשונות, שהרי לא הצטרכו ליצור "יש מאין", בשעה שה"יש" היה מוכן ומזומן לשימוש. דרך זו גם הבטיחה את יציבות ההלכה ועקיבותה.

אולם היה קוץ באליה — לעתים נשאה ההלכה האנגלית חותם מיושן, שהוטבע בשלהי המאה הקודמת וכתחילת המאה הזו, והשתקפו בה ערכים חברתיים מן העידן הוויקטוריאני. דוגמה לכך היא סוגיית "מעשה הקונדס".

סוגיה זו זכתה מלכתחילה לגישה מסויגת של בתי-המשפט באנגליה. הדעה הרווחת היתה, שאין לחייב מעביד לשלם פיצויים לעובד שנפגע עקב מעשה שובבות, בין שנטל חלק במעשה ובין שהיה קורבן תמים ופסיבי למעשה הזולת. כך נפסק כבר בשנת 1901<sup>5</sup> בעניינו של פועל שנפגע מחפץ שזרק עובד אחד על עובד אחר והחפץ פגע באקראי בו. בשנת 1902<sup>6</sup> שוב נקרא בית-המשפט לדרך בעניין דומה שבו היו הנפשות הפועלות נערים. במקרה זה נקבע, שתעלולים אינם בגדר עבודה, ותאונה אם תקרה כתוצאה

*Falconer v. London & Glasgow Engineering Co.*, 3 F. 564 (1901) 5

*Armitage v. London & Y.R.*, (1902) 2 K.B. 178; 4 W.C.C. 5 6

*Trim School v. Kelly*, (1914) A.C. 667; 7 B.W.C.C. 274 7

לייצור מלט — נהגו הפועלים לנקות איש את בגדי רעהו בעזרת מדחס אוויר בגמר העבודה; (ב) מדחס (קומפרסור) אינו ממין הכלים והמכשירים הנצויים כרגיל בביתו של אדם. זהו מכשיר מיוחד השייך לציווד המפעל לצורך תהליך הייצור. היה אפוא "משהו בטיב ההתעסקות ובנסיבות שבסביבה אשר הוליד סיכון מיוחד לאותה התעסקות". לפיכך פסק בית-הדין, שהפגיעה היא בבחינת תאונת עבודה<sup>10</sup>. בית-הדין לערעורים גרס אחרת, בסמכו על הפסיקה האנגלית, לפיה יש לפרש את הדיבור "סיכון מיוחד" במשמעות של סיכון הצמוד לעובד ולא דווקא למעשה הקונדס. למשל, למי שעבודתו מחייבת מגע עם בני אדם שמעצם טיבם ואופיים נוטים למעשי שובבות. לא כך הוא מקרהו של אדם "העובד בחברת אנשים מבוגרים היודעים קומפרסור אוויר מהו. אפשר היה להניח שמעשה קונדס של הצמדת (צינור) הקומפרסור לפי הטבעת של אחד העובדים הוא דבר שלא יתקבל כלל על דעתו של אדם מבוגר"<sup>11</sup>. יש להעיר, שבעת מתן פסק-הדין היו ידועים שני מקרים, בפסיקה האמריקנית, שבהם הכירו בפגיעת עובד עקב שימוש "קונדסי" במדחס אוויר, כבתאונת עבודה<sup>12</sup>. קו דומה נקט בית-הדין לביטוח לאומי בנסיבות אלה: קבוצת פועלים עסקו בגיזום עצים ובעת הפסקת האוכל זרקו איש על רעהו קליפות תפוזים. בשיאו של ה"משחק" התרגזו לפתע אחד מהם, היכה את התובע בענף עץ עבה ושבר את רגלו<sup>13</sup>. לא שפר גורלו של עובד כמשחטה שהב-

והבלתי-מתפשרת של בית-הדין לערעורים הובלטה במיוחד בשני מקרים שבהם נתקבלה התביעה בבית-הדין קמא וההחלטה נהפכה על פניה בערעור: עניין זיתון (הערות 10 ו-11 להלן) ועניין מזרחי (הערות 31, 32 ו-33 להלן). לעניין מזרחי יש חשיבות מיוחדת מפני שהוא שימש זרז לחקיקת סעיף 36 (א2), כפי שיובהר בהמשך.

תביעתו של משה אוזן (הערה 1 דלעיל) נדחתה, ככל האחרות (להוציא, כאמור, עניין אמסלם). פסקי הדין השוללים זכאות נומקו בדרך כלל בטעמים השאובים מעולם המושגים של הפסיקה האנגלית. כאשר עובד נפגע במהלך קטטה, לאחר ששפך מים על עובד אחר כדי להעירו משנתו בגמר הפסקת צהריים, נאמר עליו שמעשהו "נמצא על הגבול בין התנהגות שלא כשורה במזיד (Wilful Misconduct) ובין מעשה קונדס (Larking)" ולפיכך לא היתה זו תאונה תוך-כדי ועקב העבודה<sup>14</sup>. דין דומה נפסק בעניינו של מלצר באנייה שנפצע בזרועו מצלחת שנזרקה עליו ונשברה. תחילתה של התקרית במעשה קונדס של פועל מטבח צעיר, שהשליך עליו שארית בשר ובתגובה הטיח בו המלצר צלחת של דייסה חמה. כפעולת תגמול באה זריקת הצלחת<sup>15</sup>.

בעניין זיתון שכבר הזכר נפגע העובד בעת שעובד אחר ניקה את בגדיו בעזרת מדחס אוויר. ברוח של קונדסות כיוון חברו את הצינור אל פי הטבעת של העובד. טעמיו של בית-הדין המקומי להכיר בתביעה היו אלה: (א) באותו מקום עבודה — מפעל

8 ת.ב.ל. תל-אביב 66/57, פב"ל (פסקי-דין בביטוח לאומי), ב', 122, 123 (מחלוף בטס).

9 ת.ב.ל. חיפה 63/57, פב"ל ג', 35 (דוד יפה).

10 ת.ב.ל. תל-אביב 160/57, פב"ל ג', 122 (מאיר זיתון).

11 ע.ב.ל. (ערעור בית-דין לביטוח לאומי) 38/58, פב"ל ד', 207, 210 (מאיר זיתון).

12 פסקי-דין של מדינת אורגון (1922) ומדינת ניו-המפשייר (1944); ראה סרופ' לרסון, *Workmen's Compensation Law*, 1952, עמ' 352 ו-353.

13 ע.ב.ל. 13/59, פב"ל ד', 205 (ויקטור דלדגו).

התורה האמורה יושמה בארץ לראשונה בתביעה בגין מותו של מבוטח, שאידעה בנסיבות משונות: המנות, פועל חקלאי, הס-ביר בהפסקת צהריים לפועל אחר כיצד יש להפעיל מכשיר להשמדת חפרפרות הקרוי "תותח חפרפרות". הוא מתח את הקפיץ המפעיל את המכשיר וכדי להראות שאין סיכון בדבר, כיסה את הלוע בידו והפעיל את התותח. הוא לא ידע שהיה בכלי כדור; נורתה ירייה והוא נפצע בידו. מן הפצע התפתחה מחלת טטנוס וממנה מת.

התביעה נדחתה משום שמעשהו של המ-נות, בעת שהניח את ידו על לוע התותח, לא היה בבחינת הדרכה והיה דומה יותר "לשעשוע או למעשה קונדס המכוונים להר-אות את פלאי הכלי ותכונותיו המיוחדות". המנות נטל על עצמו סיכון נוסף (Added peril) לשם ראווה<sup>14</sup>.

תורת "הסיכון הנוסף" יושמה במיוחד כאשר היה מדובר במעשה תקיפה. למשל, פגיעה במהלך תגרת ידיים בעקבות הערה עוקצנית שהשמיע אחד העובדים לעברם של אלה "שאינם עובדים כלל ומקבלים שכר חינם". נפסק, שבעשותו כן נטל הנפגע על עצמו סיכון נוסף, מה עוד שהיה התוקף הראשון<sup>15</sup>. כך נפסק אף בעניינו של פועל בנגריה, שהאיץ בפועל אחר לפנות מכונה שהיתה דרושה לו לצורכי עבודה. התפתח ביניהם דו-שיח קולני שנהפך לתגרת ידיים ובה נפגע הפועל הראשון. גם כאן יושמה תורת "הסיכון הנוסף"<sup>16</sup>. ושוב — בעניינו של חשמלאי, שתוך-כדי נסיעה לצורכי עסקו התנגש בתלת-אופניים. חילופי "מחמאות"

חין שילדים "סחבו" עגלת-יד עמוסת עופות שחוטשים. הוא רדף אחריהם יחד עם שני עובדים אחרים והילדים נסו על נפשם. "מתוך רוח שטות ושובבות" עלו השלושה על העגלה כדי לחזור למפעל. תוך-כדי נסיעה במורד תלול התנגשו במשאית ואחד מהם נפגע. נפסק, שהחוק אינו חל על מקרה כגון זה<sup>14</sup>.

במקרה האחד שבו זכה הנפגע שפגיעתו תוכר כתאונת עבודה (עניין אמסלם) נמצא, שהתקיים מבחן "הסיכון המיוחד" במשמעו-תו בפסיקה האנגלית. מעשה בחניך חשמל-אות רכב שנפגע מכלי הרמה מסוג "קלארק" שנהג בו נער אחר נהיגה פראית, להנאתו. נפסק, שעל-פי מכלול הנסיבות — פגיעת חניך בידי חניך אחר — ניתן לומר, שהיה כאן סיכון מיוחד להיפגע<sup>15</sup>. יש מקום להזכיר, במאמר מוסגר, את ההלכה האנגלית משנת 1902, לפיה פגיעה כתוצאה ממעשה שובבות בין נערים איננה תאונת עבודה! (ראה הערה 6 דלעיל).

#### תורת "הסיכון הנוסף"

תורת "הסיכון הנוסף" קנתה לה שכיתה במ-שך מספר שנים בפסיקה הישראלית. מקורה במערכת הטעמים שהיו נהוגים באנגליה לשלילת פיצויים ממי שנפגע כתוצאה ממע-שה קונדס או מתקיפה. היותו של הנפגע מעורב הוא עצמו במעשה — ולא דווקא כיוזם — נתפרש כנטילת סיכון נוסף מעבר לסיכון הרגיל שבעבודתו, ונטילת סיכון זו היא שנטלה ממנו את הגנת החוק.

14 ת.ב.ל. חיפה 60/62, פב"ל ח', 24 (איכרהים מוחמד כאזם).

15 ת.ב.ל. ירושלים 41/69, פב"ל י"א, 344 (עמרם אמסלם).

16 ע.ב.ל. 48/58, פב"ל ה', 3 (נדרה קערוור).

17 ת.ב.ל. תל-אביב 319/59, פב"ל ה', 241 (שאל ברנס). אושר בע.ב.ל. 21/61 (לא פורסם).

18 ת.ב.ל. תל-אביב 50/63, לא פורסם (נקש נגי').

שלמרות דלות חומר ההוכחה, אין מאזן האפשרויות מטה את הכף לצד המסקנה של העדר קשר סיבתי בין עבודתו של הנפגע ובין הפגיעה: לא הוכח שהתוקף היה שיכור, אלא רק שהוא נראה כך; לא הוכח שהוא היכה איש זולת הנהג, וקיימת לפחות אפשרות שמגמתו לא היתה להכות מישהו "סתם ככה" כי אם דווקא את הנהג, שהרי לאחר שעשה מה שעשה הוא ירד מן האוטובוס כאילו גמר בזה את מלאכתו והביע את מחאתו נגד אחד הגורמים העיקריים לקשיי נסיעה באוטובוס.

בשתי סקירות אחרות נזדמן לי להתייחס למעשה הרצח כתאונת עבודה ("תאונה בדרך אל ומן העבודה", ספר בר-ניב, תש"מ"ז-1987; "רצח והתאבדות כתאונת עבודה" דה", בשנתו משפט העבודה, כרך ב', תש"נ"א-1991). בכל אותם המקרים שצוטטו שם, נפלה ההכרעה לפי המבחן: האם בוצע המעשה על רקע אישי גרידא, או שמא תוך זיקה לעבודה? על-פי אמת-מידה זו לא הוכרו כתאונות עבודה רציחתו של מורה ערבי שנורה בידי בעל קנאי<sup>23</sup> ורציחתו של ד"ר קסטנר בשל אירועים שהיו בזמן השו"א<sup>24</sup>. לעומת זאת נתקבלה התביעה בענייניו של סוחר קרקעות שפצצה הוטמנה במכוניתו על רקע של סכסוך עסקי<sup>25</sup>; של מנהל מחלקה בבית-חולים, שנדרס למוות במכוניתו של אדם שסבר שאמו לא קיבלה טיפול ראוי מידי אותו רופא<sup>26</sup>; ושל משגיח על פרדסים,

בין שני הנהגים נהפכו חיש מהר לחילופי מהלומות ומהן נפגע החשמלאי<sup>19</sup>.

תביעתו של פועל בניין שידו נשברה תוך-כדי מריבה עם פועל אחר על חומר לעבודה שהיה דרוש לשניהם (חוטי קשירה שזורים), נדחתה אף היא מאותו טעם עצמו<sup>20</sup>. וכך נפסק גם בענייניו של פקיד, אשר במהלך ויכוח עם חבר לעבודה היכה בחברו בכוס שהחזיק בידו ונפצע הוא עצמו בידו משברי זכוכית. נקבע, שהפגיעה לא נבעה כלל ממי-לוי חובותיו כלפי מעבידו, אלא מנטילת סיכון נוסף על עצמו, מה עוד שהוא היה זה שפתח במעשה האלימות<sup>21</sup>.

#### תקיפה ללא סיבה ידועה

לענייניו של אריה טאוב<sup>22</sup> שמור מקום מיוחד בפסיקה הישראלית כמקרה של תקיפה ללא סיבה ידועה. מעשה בנהג אוטובוס שפתח את דלת רכבו על אם הדרך, כדי להעלות נוסעים. אחד מהם, שנראה שיכור, היכה בנהג ללא אומר ודברים וירד מן האוטובוס. נפסק, שיש להכיר במקרה ככתאונת עבודה, אף-על-פי שמניעי התוקף וזהותו לא נודעו. חזקת הסיבתיות לפי סעיף 14(ג) לחוק (כיום סעיף 39) יוצרת הנחה של קשר סיבתי (עקב העבודה), והוכח, שהתאונה אירעה תוך-כדי עבודה. חובת הראיה עוברת אפוא למוסד לביטוח לאומי ועליו להוכיח – אם רצונו בכך – שהתאונה לא אירעה עקב העבודה. בענייניו של אריה טאוב קבע בית-הדין,

19 ת.ב.ל. תל-אביב 128/63 (שטינברג שלמה), לא פורסם.

20 ת.ב.ל. ירושלים 1/63 (משה דהאן), לא פורסם.

21 ת.ב.ל. ירושלים 73/63 (לוי אמנון), לא פורסם.

22 ע.ב.ל. 61/62, פב"ל ח', 142 (אריה טאוב).

23 ע.ב.ל. 44/58, פב"ל ד', 157 (יוסף חליחל ואח').

24 ע.ב.ל. 54/61, פב"ל ז', 61 (אליזבט קסטנר).

25 תב"ע (תביעה בבית-הדין האזורי לעבודה) תל-אביב מב/1085-0, פר"ע (פסקי-דין של בית-הדין לעבודה) ט"ז, עמ' לט (רחל שולמן).

26 תב"ע תל-אביב לח/229-0, פר"ע ג', עמ' ו' (ברטה שפירא).

## 5. הינתקות מן הפסיקה האנגלית

### דברו של השופט לנדאו

בעל מפעל נפגע בידו כאשר שני ספקים, שאתם ניהל ויכוח עסקי חריף, השליכו אותו מן המדרגות. המוסד לביטוח לאומי הכיר בפגיעתו כבתאונת עבודה ושילם לו גימלת נפגעי עבודה. תביעתו של המוסד לשיפוי מאת התוקפים נדחתה בבית-משפט השלום ובבית-המשפט המחוזי. משהובא העניין לבית-המשפט העליון, פסק השופט לנדוי (בתוארו אז), שאין ספק שהתאונה אירעה תוך-כדי עיסוקו של הנפגע במשלח ידו וגם עקב אותו עיסוק, שהרי שרשרת סיבתית אחת הביאה במישרין מן הסכסוך שהתעורר על תשלום מחיר הסחורה ועד להזמנת המבוטח למשרד הספקים, לריב שפרץ ולתקיפה שבאה בעקבותיו. השופט דחה את טענותיו של המוסד, שהיו מבוססות על הלכות הפסיקה האנגלית ופסק: "...אין אנו בפרשנו את חוק הביטוח הלאומי שלנו, חייבים להדריך את עצמנו על-ידי פסיקה זו שאין בה תמיד מן העקביות"<sup>27</sup>.

אמירה זו, כפי שיובהר להלן, תרמה למפנה שחל בפסיקה — ולאחר מכן גם בחקיקה — בסוגיה שאנו דנים בה.

### עניין שלום מזרחי

פסק-הדין בעניין שלום מזרחי הוא הציר שעליו סב המפנה, ובעקבותיו נתגבשה ההכ-

שנרצח בידי עברייני נמלט, שעבד בעבר בהשגחתו של המנוח ונתגלה בפרדס וחשש שהמשגיח יסגירו לידי המשטרה<sup>27</sup>.

### תקיפה בידי שורדים וגנבים

גנב שחיטט בארנק הכסף של פקידה והופתע מבואה, היכה אותה כדי להרחיקה מפתח הדלת וגרם לה פגיעה קשה. המקרה הוכר כתאונת עבודה בתור פגיעה אגב פעולה להצלת רכוש (סעיף 36(3) לחוק)<sup>28</sup>.

לעומת זאת נדחתה תביעתה של בעלת חנות בגדים שחזרה בשעות הערב לביתה ועמה כספי הפדיון של אותו יום. בכניסה לביתה הותקפה בידי אלמוני שהטיח בה מכות אגרופ. היא הצליחה להבריחו בצע-קוטיה, אך למחרת היום לקתה באוטם שריר הלב. נפסק, שלא הוכח קשר סיבתי בין העבודה ובין התקיפה<sup>29</sup>. דין דומה נפסק בעניינה של מוכרת איגרות מפעל הפיס, שנחבלה בראשה בידי אלמוני שניסה לשדוד את ארנקה הפרטי בעת הליכתה ממקום עבודתה למעונה. הארנק הכיל חפצים אישיים ואת כספה הפרטי של הנתקפת. בית-הדין פסק, שהנפגעת "נפלה קורבן להפקרות שהפכה מכת מדינה, כשהתנפלויות על עוברים ושבים למטרת שוד אינן נדירות כלל והסיכון להיפגע על-ידי זוממי רעה הינו כללי..."<sup>30</sup> (על פסיקתו של בית-הדין לעבודה באותה סוגייה ראה בסעיף "תקיפה בדרך אל או מן העבודה" להלן).

27 דב"ע (דיון בבית-הדין הארצי לעבודה) מט/87-0, פד"ע כ"א, 11 (דבורה אבטליון).

28 ת.ב.ל. ירושלים 32/63, פב"ל ח', 152 (עטרה קובי).

29 ת.ב.ל. תל-אביב 55/64, פב"ל ט', 89 (הלגה האט). אושר בע.ב.ל. 44/64 (לא פורסם).

30 ת.ב.ל. תל-אביב 350/67, פב"ל י"א, 64, 67 (טונה יעקובובסקי).

31 ע.א. 14/66, המוסד לביטוח לאומי נ. יצחק ואליהו פיין, פ"ד (ססקי-דין של בית המשפט העליון), כ' (2), 153.



אלה נתחלפה בסוף פסק-הדין בפנייה ישירה למחוקק לשנות את המצב המשפטי, אם סבור הוא שיש "להקל על העובדים הסובלים מתאונות כאלו גם בלי סיכון מיוחד"<sup>34</sup>.

תיקון חוק בעקבות עניין מזרחי דבריו של בית-הדין לביטוח לאומי לא נפלו על אוזניים אטומות. הצעת חוק לתיקון חוק הביטוח הלאומי היתה באותה עת בשלבי הכנה. הכניסו בה הוראה לעניין פגיעה עקב מעשה אדם אחר (סעיף 36 פסקה (א2)). הדבר נעשה מתוך היסוס-מה, כאילו בלב ולב. כך לפחות משתמע מדברי היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, כמאמר שפרסם באותם ימים:

נכון הדבר, שמקום העבודה יוצר בחובו סיכונים מיוחדים אף כתוצאה ממפגש חברתי; אולם, מפגשים ואפילו כפויים, אינם טיפוסיים דווקא למקום עבודה... ויהיה זה מרחיק לכת מאוד ליחס תכונה זו דווקא לתנאי העבודה, ועל אחת כמה וכמה ליחסי עבודה שהסימפטום העיקרי בהם הוא מילוי חובה כלפי מעביד. מאידך המקרים שארעו כתוצאה ממעשי קונדס מקפלים בתוכם טרגדיות אישיות קשות ונקודת הכובד שבהם היא, לעיתים, בכך שמעשים אלה לא פעם מבוצעים היו באמצעות מכשירי עבודה קטלניים... וכאן ייתכן וקיים החוט הספציפי המקשר בין העבודה במקום לבין מעשה ההתעללות...

התיקון המוצע דוגל, איפוא, בשני עקרונות: 1. שהנפגע יהיה קורבן פסיבי של הנסיבות ולבל יהיה מעורב בכל צורה שהיא באופן פעיל במעשה הקונדס.

רה, שיש לעגן את סוגיית הפגיעה עקב מעשה קונדס או תקיפה בהוראת חוק, ולא להשאירה עוד לחסדי פרשנות "מתנדנדת".

שלום מזרחי, נגר לפי מקצועו, עסק בהכ-

- נת ארגזים לתפוזים בבית-אריזה. הוא נפגע בעינו מביצה שזרקה לעברו, ממרחק 6-7 מטרים, פועלת צעירה. לא היו חילוקי דעות על כך שמדובר היה במעשה של שובבות, במעשה קונדס.

בית-הדין מדרג ראשון הכיר בפגיעה כבתאונת עבודה<sup>32</sup>, בניגוד לפסיקתו של בית-הדין לערעורים. את סטייתו מן ההלכה המחייבת נימק בית-הדין בכך, שחלפו שבע שנים מאז פסקו את אשר פסקו בע.ב.ל. 38/58 (ראה הערה 11 לעיל) ובע.ב.ל. 13/59 (הערה 13 לעיל), ובינתיים השתנה המצב המשפטי באנגליה עקב תיקון חוק משנת 1961, שנתן "הכשר" לפגיעה בעבודה עקב מעשה קונדס או תקיפה. כמורכן הסתמך בית-הדין על אמירתו של השופט לנדוי (בע.א. 14/66) שהובאה בסעיף הקודם, ועל ההשקפה שהביע השופט קרדוזו והידועה בשם "Friction & Strain Doctrine" (ראה סעיף 3 דלעיל).

אבל כל אלה לא עמדו לו לשלום מזרחי בערעור שהגיש נגדו המוסד לביטוח לאומי. בית-הדיון לערעורים הטעים, שאינו רואה סיבה לסטות מן ההלכה הפסוקה, שהיא "... הלכה נבונה והגיונית וכפי הנראה גם דעת המחוקק הישראלי נוחה ממצב משפטי זה, שכן בין התיקונים הרבים שהכניס לחוק הביטוח הלאומי (בין היתר בעקבות הפסיקה), לא ראה לנכון לשנות את לשון החוק בעניין הנידון"<sup>33</sup>.

הגישה המאופקת המשתקפת בשורות

32 ת.ב.ל. תל-אביב 166/66, פב"ל י', 167 (שלום מזרחי).

33 ע.ב.ל. 9/67, פב"ל י' 240, 241 (שלום מזרחי).

34 שם, שם.

אותו מכבלי הפסיקה האנגלית. במקרה הראי-  
שון שנקרה בדרכו<sup>35</sup> — מעשה בנהג אוטו-  
בוס שגפגע מאנטנה ששיחק בה נהג אחר  
— קבע בית-הדין הארצי, שסעיף 36(א2)  
מיותר. גם לפניו ובלעדיו מן הדין היה לתת  
למושג "תאונת עבודה" את "הפירוש הדינמי  
והראוי להשגת מטרת החוק. מכאן שאין  
לראות באותו סעיף הרחבת המונח 'פגיעה  
בעבודה', אלא הדגמתה" (ההדגשות הוס-  
פו)<sup>39</sup>.

בית-הדין הוסיף והבהיר, שבהתקיים התנ-  
אים המפורטים בסעיף 36(א2), הנפגע זכאי  
ממילא לגימלאות נפגעי עבודה, שכן —

בין המקרים המזכים לגימלה מכוח פי-  
רוש כללי של המונח "תאונת עבודה",  
בהקשר לפגיעה על-ידי הזולת, מצוי  
גם המקרה שבו הזדקק הפוגע לחפץ  
המשמש לצורכי העבודה, או מצוי דרך  
קבע במקום העבודה. בשימוש באותו  
חפץ יראו קשר סיבתי בין העבודה ובין  
הפגיעה, כדי לקיים את התנאי שהפגיעה  
היא "עקב העבודה". [משום מה מדובר  
בסעיף 36 פסקה (א2) לחוק ב"פגיעה  
שאינה תוצאה מהעבודה", כשברור  
שאף פעם הפגיעה המזכה אינה חייבת  
להיות "תוצאה מהעבודה", ומספיק אם  
היא "עקב העבודה", ואין השניים  
זהים]<sup>40</sup> (ההדגשות הוספו).

בדבריו אלה של בית-הדין הארצי מת-  
מקדת תמצית הסוגייה שבה עסקינן: מצד  
אחד — הדרישה לפרש נכונה את הגדרת  
"תאונת עבודה" כך שתכלול, במקרים הרא-

2. שהפגיעה נעשתה בעזרת כלי עבודה או  
חומר עבודה, שלצרכי העבודה במקום  
העבודה<sup>35</sup>.

מן הראוי לשים לב לכך, שהתיקון המוצע  
כוון באופן בלעדי לפגיעה כתוצאה ממעשה  
קונדס, ולא לתקיפה. באותה רוח הוצגו  
הדברים בדברי ההסבר להצעת החוק:

...תאונה הנגרמת לעובד במקום העבודה  
על-ידי אדם אחר, שאינה קשורה דווקא  
בעבודה או במילוי חובה כלפי המעביד,  
לא נחשבת כתאונת עבודה; בעיקר ידועים  
מעשי קונדס, שלא פעם עובדים משמשים  
קורבנות של חבריהם לעבודה. מצב זה  
נראה לא צודק ובמיוחד באותם המקרים  
שעובד נפל קורבן לתעלולי חבריו לעבודה  
שהשתמשו במכשירי העבודה כדי לפגוע  
בחברם לעבודה...<sup>36</sup>

## 6. עידן חדש — האומנם?

תיקון החוק — כולל פסקה (א2) לסעיף  
36 — נתקבל בכנסת ביום 16.7.1969,<sup>37</sup>  
בעת פגרת בתי-המשפט. ביומה האחרון  
של הפגרה (31.8.1969) חדל בית-הדין לבי-  
טוח לאומי להתקיים במערכת בתי-המשפט  
והוחלף בבית-הדין לעבודה; יישומה של  
הפסיקה החדשה נמסר אפוא מלכתחילה  
לערכאה החדשה.

האמת ניתנת להיאמר: בית-הדין לעבודה  
לא ראה מאי רבותא בפסיקה החדשה שניתנה  
לו כ"צידה לדרך" עם הקמתו ושיחררה

35 משה לרין, "חוק הביטוח הלאומי בהתפתחותו (לקראת תיקון חוק הביטוח הלאומי)", עבודה וכיטוח לאומי (ינואר  
1969), עמ' 29, 31.

36 הצעות חוק 808, תשכ"ט (21.1.1969), עמ' 60, 61.

37 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 2), תשכ"ט-1969, ס"ח 569, תשכ"ט (25.7.69), עמ' 206.

38 דב"ע לא/31-0, פר"ע ב', 292 (יצחק גוטמן).

39 שם, 294.

40 שם, 295.

were risks of the employment.

דגשות הוספו)<sup>41</sup>

הגישה האמריקנית אימצה, באופן כללי, את השקפת השופטים קרדונו וראטלדג'. שאלות אחרות, שהיו שנויות במחלוקת, ניטשטשו עם חלוף הזמן, כגון השאלה אם ה-Friction & Strain Doctrine חלה על תקיפה בלבד, או גם על מעשה קונדס, וכן אם זכאי לפיצויים רק הקורבן הפסיבי או שמא גם מי שפתח במעשה אלימות (Instigator), ומי שהיה שותף פעיל במהלך הקטטה (Participant).

שאלות אלה ואחרות צפו ועלו גם בבית-הדין לעבודה, שהרי סדנא דארעא חד הוא.

#### עניין עוקשי — פגיעה כתוצאה מתקיפה

מרים עוקשי עבדה כחודרנית בבית-מלון. אחד המלצרים האשים אותה בכך שהיא נוטלת שקיות נס קפה ללא רשות, דבר שעורר את רוגזה. כעבור מספר ימים נפגשו השניים באקראי באחד מחדרי המלון. הגברת עוקשי התחילה לצעוק על המלצר בקול רם ואף הרימה את יד ימינה כדי לסטור על לחיו. המלצר תפס את אצבע יד ימינה וגרם לה חבלה שחייבה טיפול רפואי<sup>42</sup>.

בית-הדין האזורי דחה את העתירה להכיר בפגיעה כבתאונת עבודה, מפני שהנפגעת היתה זו שפתחה בתגרת הידיים, ולא נתקיימו התנאים להפעלת סעיף 36(א) לחוק. בשלב הערעור לא התייחסו עוד לסעיף האמור והדיון סב על שתי טענות שהעלה בא-כוח המוסד: (א) חלפו מספר ימים מאז הרגיו המלצר את המערערת ועד שפרצה ביניהם

ויים, גם פגיעה כתוצאה ממעשה קונדס או תקיפה. מצד שני — הוראת חוק ספציפית, שתכליתה לתת לגיטימציה, ולו חלקית, לפגיעה כאמור. אולם, אין להסיק מן האופן שבו העמיד בית-הדין את "הפירוש הכללי של המונח תאונת עבודה" מול תרומתה הצנועה של פסקה (א2) ("הדגמה"), שיש להתעלם מן הפסקה הנ"ל ולראותה כאילו אינה קיימת.

כדי לעמוד על משקלה הסגולי של הפסקה הנ"ל נתאר לעצמנו שהפסקה נוספה לסעיף 36 "בימי שפוט" שופטי בית-הדין לביטוח לאומי שפסיקתם הותוותה כזכור, על-פי ההלכה האנגלית. יש להניח, שבמקרה המדחם (עניין מאיר זיתון) היו מכירים בפגיעה כבתאונת עבודה מאחר שנגרמה "בכלי או חפץ אחר הנמצאים במקום העבודה... לצורכי העבודה". אך לא כן מסתמא בעניינינו של שלום מזרחי — נגר בבית-אריזה — שאיתרע מזלו והוא נפגע מביצה ולא... מתפוז — ללמדך, שסעיף 36(א2) עשוי להושיע במצבים אחרים אך לא בכולם ואין הוא משמש תחליף ל"פרשנות ראויה". פרשנות ראויה, בעת שדנים בפגיעה עקב מעשה קונדס או תקיפה, היא זו השואבת השראה מדברי השופט קרדונו, שבהם הונח היסוד לתורה הקרויה Friction & Strain Doctrine (ראה סעיף 3 דלעיל). וכך אמר השופט קרדונו:

...The claimant was injured not merely while he was in a factory, but because he was in a factory, in touch with associations and conditions *unseparable* from factory life. The risks of such associations and conditions

*Leonbruno v. Chaplain Silk Mills*, 229 N.Y. 470; 128 N.E. 711; 13 A.L.R. 522 (1920) 41

42 דב"ע לא/10-0, פד"ע ב', 103 (מרים עוקשי).

נר"). בעת החימום נפלט כדור שפגע בעובד אחר. במהלך המשפט התעוררה השאלה אם פליטת הכדור נגרמה בגלל האקדח או בגלל המבער. בית-הדין פסק שהמבער הוא זה שהביא לפליטת הכדור, בשל השינוי שנגרם במצבו של האקדח. אלמלא החימום לא ניתן היה לירות את הקליע בדרך הרגילה בלחיצה על ההדק. נתמלא אפוא התנאי שבסעיף 36(א2): גרימת הפגיעה "בכלי... הנמצא(ים) במקום העבודה... לצורכי העבודה"<sup>43</sup>.

וכי יש צורך להעיר, שהפגיעה במקרה זה לא היתה תוצאה של מעשה קונדס או תקיפה, אלא פשיטא של... רשלנות? הרבותא היתה אפוא בכך, שסעיף 36 (א2) איפשר למצוא פתרון מהיר ונוח למבוטח.

עניין אחר שבו נרתם סעיף 36 (א2) לעזרתו של מבוטח, קשור באירוע שהיה אמנם מקרה מובהק של תקיפה, אך נסיבותיו היו "גבוליות" ביותר: בגמר העבודה ניגשו העובדים לרחבת החניה כדי להמתין לאוטו-בוס המסיע אותם הביתה בהסעה מאורגנת. התובע החזיק בידו תיבה וכה יונה שתפס אחד העובדים במחלקה והלה נתן לו את היונה במתנה עבור בנו. עובד אחר ניגש אליו ודרש את היונה בנימוק שהיא שלו. משסירב התובע לדרישה החל השני לגדפו, הוציא מכיסו צרור מפתחות — מפתחות המחסן — היכה בהם בפניו של התובע וגרם לו פגיעה קשה בעינו<sup>44</sup>. נפסק, שבנסיבות הזמן והמקום — המתנה להסעה מאורגנת — התאונה קרתה תוך-כדי עבודה וניתן ליישם לגביה את סעיף 36 (א2) על דרך פרשנות דווקנית, אך מקילה, הרואה במפתחות המחסן חפץ המצוי דרך קבע במקום העבודה, והמשמש לצורכי העבודה.

הקטטה; (ב) המערערת היא שפתחה במעשה אלימות.

הטענה הראשונה — חלוף הזמן — כוונה לכך שהאירוע הראשון אמנם היה קשור לעבודה, ברם הרוגו המקורי נהפך לטינה אישית שלא היה לה שום קשר עם העבודה ואותה טינה, כמוה כ"התערבות של גורם חרש". תשובתו של בית-הדין היתה שטענה זו שאולה מתחום המשפט הפלילי בדבר גורם הזמן בסוגיית הקינטור בקשר להריגה, ומקומה לא יכירנה בעניין פגיעה בעבודה.

הטענה השנייה ("הוא שהתקיף" — Ag-gressor's defense), טענה שביסודה מונח מושג "האשמה והעונש שבצדה", גם היא נדחתה כלא שייכת לתחום הביטחון הסוציאלי בהיותה שאולה מתחום דיני הנזיקין: "בטענה הזאת ניסיון להחזיר מבעד לחלון את אשר הוצא דרך הדלת, את טענת ההגנה של 'רשלנות תורמת', טענת הגנה שדיני פיצויים לעובדים שנפגעו בעבודה באו לפסול מיסודה"<sup>45</sup>.

יושום מילולי-טכני של סעיף 36 (א2) כפי שכבר נרמז (בסעיף 4 לעיל), אין להבין את פסיקתו של בית-הדין הארצי בעניין גוטמן (הערות 37, 38 ו-39 לעיל) כהוראה, ואף לא כעצה, להתעלם מסעיף 36 (א2). ואמנם טמונה בו — ואולי דווקא בגלל המבחנים ה"טכניים" שבו — אפשרות להכיר בפגיעות שנגרמו בנסיבות בעייתיות, כבתאונות עבודה. לדוגמה:

עובד מצא אקדח ישן וחלוד. מאמציו לנקותו ולמרקו לא עלו יפה והוא הביא את הכלי למפעל שבו עבד, על מנת לנקותו באמצעות חימום בעזרת מבער ריתוך ("בך-

43 שם, 108.

44 תב"ע באר-שבע לג/57-0, פר"ע ה', עמ' לח (אדוארד ברדה).

45 דב"ע מט/171-0, פר"ע כ"א, עמ' 252 (סעד מוחמד).

תקיפה בדרך אל או מן העבודה סוגיית התקיפה כסיכון מסיכוני הדרך גידונה לראשונה בבית-הדין לעבודה בעניינו של מבוטח שהותקף בידי אלמוני על המדרגות המובילות לדירתו, בשובו מעבודתו במשמרת לילה (עניין דוידיאוו)<sup>49</sup>. עתירתו להכיר במקרה ככתאונת עבודה לא נתקבלה, הנימוק: "...ברור שבכל לשון ולפי פירוש כל-שהוא לדיבור 'תאונת דרכים' או 'סיכוני דרך' אין לכלול באלה, מקרה בו נתקף אדם על-ידי אלמוני בחדר מדרגות הבית בו גר הנתקף והמצוי במרכזה של עיר..."<sup>50</sup>.

באותה רוח נדחתה תביעתו של עובד שהותקף בידי אלמוני שיכור בשעה 5 בבוקר, בעת שיצא מביתו לעבודה. נקבע, שהמקרה איננו "תאונת דרך", משום שהתקיפה לא היתה בבחינת "סיכון דרך"<sup>51</sup>.

דין דומה נפסק בעניינה של עובדת סוציאלית שהותקפה בלכתה ברחוב לרגל תפקידה. ארנקה נשדר ממנה והיא נפגעה תוך-כדי מאבק עם העברייני. בית-הדין קבע, שהמקרה אירע אמנם תוך-כדי עבודה, בט- בורה של עיר, אך לא עקב העבודה<sup>52</sup>. כך נפסק גם בעניינם של שני שותפים בבית-קולנוע, שבו שימשו האחד סדרן והשני קופאי. בשובם הביתה כגמר עבודתם נשא הקופאי את כספי הפדיון. בדרכם הותקפו בידי שני אלמונים. השותף הסדרן נפגע ממהלומה. התביעה נדחתה, מאחר שלא הוכח שהתקיפה היתה למטרת שוד הכסף<sup>53</sup>. לעומת זאת, הכירו ככתאונת עבודה במק-

חומר ניקוי חריף, שהיה בשימוש במפעל, נמצא גם הוא עונה על דרישות הסעיף. מעשה בעובד צעיר שחש גירוי במפשעתו ולפי עצה קונדסית של חבר לעבודה, שרצה להתל בו, זרה את האבקה המסוכנת על המ- קום המגורה. סופו של הסיפור היה אשפוז בבית-חולים. המקרה הוכר כתאונת עבודה<sup>46</sup>. לעומת זאת לא נמצא שספל קפה חם שנשפך על עובדת בעת הפסקת אוכל – ספק בצחוק ספק בכעס – הולם את המינוח "כלי או חפץ אחר..." שבסעיף 36 (א2), וישועתה של הנפגעת באה "מכות פירוש כללי של המונח 'תאונת עבודה'..." (עניין גוטמן, הערה 39 לעיל), שהרי: "...גם לפני שחוקקו פסקה (א2) שבסעיף 36 ידעו להכיר בתאונה שאירעה בשל גורם אנושי על רקע של נסיבות ותנאי העבודה, כתאונת עבודה. הוא הדין בענייננו, דין המביא לישום סעיף 35"<sup>47</sup>.

### פגיעה של חניך

חניכים בבית-ספר ימי היתלו במורה חדש שהופנה לכיתתם. הם אמרו לו שאין זו הכיתה שאליה נשלח ללמד. החניך ששימש בתפקיד ראש ה"קדטים" (המכ"ים) התנגד למעשה ועמד לקרוא למורה לחזור, אך חבריו חסמו את דרכו. בקטטה שהתפתחה בפרוודור ליד הכיתה נפגע החניך. נפסק, שפעולתו להשלטת סדר התבצעה במסגרת הכשרתו המקצועית ולפיכך התאונה היתה תאונת עבודה<sup>48</sup>.

46 תביע באר-שבע לה/116-0, פד"ע ח', עמ' נז (עמרם מור יוסף).

47 דב"ע מא/192-0, פד"ע י"ד 135, 137 (זוהרה כהן).

48 דב"ע לר/76-0, פד"ע ט', 164 (אליהו סזבן).

49 דב"ע ל/10-0, פד"ע ב', 3 (יוסף דוידיאן).

50 שם, 11.

51 תביע ירושלים לא/48-0 (דניאל הלוי), לא פורסם.

52 תביע תל-אביב ל/168-0, פד"ע ב', עמ' כה (חנה גרוס).

53 תביע חיפה לח/54-0, פד"ע ט', עמ' עז (משה וולפוביץ).

שתוך-כדי נסיעה מבורסת היהלומים חסם את דרכו נהג שהטיח בו עלבונות והיכה אותו בטענה, שהיהלומן עקף אותו "בפר-אות". המקרה הוזכר כתאונת עבודה מאחר שנתמזגו בו סיכוני דרך בסיכוני עבודה, "שכן עיסוקו של מבוטח זה כלל נסיעה בדרכים והוא היה בנסיעה זאת תוך כדי עיסוקו במשלח ידו"<sup>56</sup>.

בגמר עבודתו הנהג הופך להיות מבוטח העושה את דרכו, ככל אדם, מעבודתו למעונו ואזי אף הוא עשוי "ליהנות" מהוראות סעיף 36 (1). זאת כמוכך בתנאי שהוכח, שהתאונה אירעה גם עקב הנסיעה או ההליכה. ברם, לא כך היה בעניינו של נהג שהגיע למעונו סמוך לשעה 1 אחר חצות והבחין במאן דהוא העומד ליד חלון ביתו, ספק לשם פריצה ספק לשם "הצצה". החשוד נבהל ופתח במנוסה, אך לא לפני שהספיק לנשוך את הנהג באצבעו. נמצא שלא היה כאן סיכון מסיכוני הדרך ודין התביעה להידחות לפי ההלכה שנפסקה בעניין דוידיאן (ראה הערות 49 ו-50)<sup>57</sup>.

מעשה תקיפה נגד חבר ועד מושב יותר מקורטוב של מיסתורין אפפו את נסיבות פגיעתו של חבר מושב — חבר בוועד המושב — שנפצע קשה בעת שסובב את ידית דלת הכניסה לביתו, בצאתו לעבודה בשעה 5.50 בבוקר. הידית היתה ממולכדת ונגרמה התפוצצות עזה. חשד מבוסס הועלה נגד אדם שנקט בהזדמנויות שונות התנהגות פרועה נגד חברי הוועד, מפני שלא נתקבל לחבר במושב והורשע בפלילים. עתירתו של הנפגע לגימלאות נפגעי עבודה נתקבלה לפי

רה של "תקיפה מינית": עובדת שחזרה למעונה מן העבודה בשעת דמדומים הרגי-שה, שאדם תוקף אותה מאחור. תוך-כדי מאבק נעקרה אחת משיניה. התוקף נמלט. בית-הדין האזורי בתל-אביב פסק, שתקיפת עוברי אורח, שנהפכה למכת מדינה, אינה "סיכון מרוחק" ויש לראותה כאחד מ"סיכוני הדרך" (כדוגמה ל"סיכון מרוחק" הביא בית-הדין מקרה של גפילה ממטוס). בית-הדין אף סבר, שניתן להגיע לאותה תוצאה על-פי מבחן האלימינציה, היינו שאלמלא הכורח ללכת באותה דרך מן העבודה למעון לא היתה העובדת מותקפת באותו זמן ובאותו מקום"<sup>54</sup>.

#### תקיפת נהגים

לגבי דידו של נהג, שמלאכתו להסיע ולהור-ביל, תאונה אם תקרה לו "בדרכים", תיחשב, מטבע הדברים, תאונה שאירעה "תוך כדי עבודה", לפי סעיף 35 לחוק ולא "תוך כדי נסיעה" לפי סעיף 36 (1).

כך אירע ביום 17.6.1969: נהג משאית פגע בילד ערבי שחצה את הכביש בריצה ליד מחנה פליטים. הנהג עצר את רכבו והחל לטפל בילד. עד מהרה הוקף הנהג בתושבי המחנה, הותקף ונחבל קשה. נפסק, שמעשה תקיפה על רקע של גאולת דם או שנאה גזעית הוא סיכון כללי ולא אופייני לנסיעה במשאית. יחד עם זאת נמצאה דרך להכיר במקרה זה כבתאונת עבודה לפי סעיף 36 (2), שעניינו תאונה שאירעה למבוטח "בעשותו להצלת גוף"<sup>55</sup>.

גם מי שאינו נהג מקצועי יכול להיקלע למעשה תקיפה בדרך, דוגמת אותו יהלומן,

54 תב"ע תל-אביב מ/57-0, פד"ע י"ט, עמ' לא, לג (שרה רותם).

55 תב"ע תל-אביב ל/67-0, פד"ע א', עמ' ו (דוד סופר).

56 דב"ע שם/95-0 (ראובן בצלאל), לא פורסם.

57 דב"ע לח/81-0 (יהודה ציליבוים), לא פורסם.

השניים פרצה מריבה קולנית ובעיצומה סטר העובד על לחיה של הצעירה. למחרת היום ארבו לו אחיה וידידיה של הצעירה ודקרוהו בסכין. בית-הדין פסק, שהרקע לא-רוע היה בעבודה משותפת, ושהטינה בלבה של הצעירה מקורה בענייני עבודה<sup>58</sup>.

#### קטטה עם שוטרים

במפעלי הנייר בחדרה הוחלט, שהפועלים המוסלמים לא יעבדו עוד ביום ו', כי אם בשבת. ביצוע ההוראה נתקל בקשיים והיא נותרה, בפועל, אות מתה. אחד העובדים המוסלמים המשיך לעבוד בימי ו' ועבד גם בשבתות. פעם, ביום ו', לא מצא את כרטיס העבודה שלו במקומו. על-פי בקשתו נתקבל לשיחה אצל מנהל המפעל בחדרו. הסבריו ותחינותיו לא נשאו פרי, והמנהל יצא מן החדר. העובד סירב לעזוב את המקום, למרות שנתבקש לעשות כך. כעבור זמן-מה באו שלושה שוטרים ובלי אומר ודברים ניסו לפנותו מן החדר על אף התנגדותו. בקטטה שפרצה נפגע העובד. בפסק-דינו הבהיר בית-הדין, שהשאלה העומדת להכרעה איננה אם הנפגע עבר עבירת משמעת בסרבו לפנות את החדר, אם השוטרים פעלו כחוק או אם עבר העובד עבירה פלילית בסרבו לציית. השאלה היא אם הקטטה היתה קשורה קשר סיבתי, במידה מספקת, עם העבודה. על שאלה זו השיב בית-הדין בחיוב באומרו: "טול ממנה [מן הקטטה] כל הקשור בעבודה, ולא נותר דבר שהיה מביא לקטטה ולפגיעה, באותה עת ובאותו מקום"<sup>59</sup>.

הוראות סעיף 36 (5), המעניק את הגנת החוק לחבר ועד מושב עובדים שנפגע עקב כהונתו כחבר ועד במושב עובדים<sup>58</sup>

#### קטטה על רקע אישי

בין שני פועלים, שהמתינו בשעת בוקר להסעה למקום עבודתם, פרץ דין ודברים כאשר השמיע אחד מהם הערה פוגעת על אשתו של השני. במהלך העבודה נתחדשה המריבה ביניהם. האלימות המילולית נתחלפה באלימות פיזית, שבה הסתייעו הניצים בקרש וכמוט ברזל. זה שהעליבו את אשתו נפגע קשה. עתירתו להכיר במקרה ככתאונת עבודה נדחתה, הן לפי סעיף 35 — כי הקטטה פרצה על רקע אישי גרידא, והן לפי סעיף 36 (א2) — מפני שהנפגע "...היה שותף לגרימת הפגיעה"<sup>59</sup>.

מתיחות נוצרה בין שני עובדים במחלקת המים בעיריית תל-אביב כאשר התלונן אחד מהם על בתו של השני, שעבדה במזנון המחלקה. העילה לתלונה היתה אי-שביעות רצון משירותיה של הנערה ואולי גם סיבה אישית כל-שהיא. באתר הימים הטיח אבי הנערה עלבונות בחברו ופגע בו בצורה פיזית. העתירה להכיר במקרה ככתאונת עבודה נדחתה, מאחר שהקטטה פרצה לא על רקע העבודה המשותפת, כי אם על יסוד תרעומת אישית<sup>60</sup>.

לעומת זאת נמצא קשר אמיץ בין העבודה ובין הפגיעה, בענייניו של עובד ותיק ואחראי, שהתרה בעובדת צעירה לבל תרבה לשוחח עם חברותיה על חשבון זמן העבודה. בין

58 דב"ע מר/46-0, לקט פסקי דין, המוסד לביטוח לאומי, 42.83 (צבי אבנשפנגר).

59 דב"ע מב/125-0, פד"ע י"ד, 316 (פאטום סלאח). גלגול שני: דב"ע מר/163-0; לקט 44.10.

60 תב"ע תל-אביב לא/155-0, פד"ע ג', עמ' ו (מרדכי גדעון).

61 תב"ע חיפה לב/70-0, פד"ע ה', עמ' סד (פתחי גוארנה דיב).

62 דב"ע לר/250-0, פד"ע ו', 92, 97 (אלקסי עלי).

כדור מאקדחו של הגיס והרופא נפצע. בית-הדין דחה את התביעה בציינו, שהרופא לא נפגע תוך-כדי הושטת טיפול רפואי, היינו לא "תוך כדי עבודה", אך הוסיף שלו הוכח, כנטען, שמטרת הפורצים היתה לגנוב תרופות נרקוטיות (סמים) שהיו בתיקו של הרופא, ניתן היה לומר שהוא פעל לסיכול המזימה ונפגע "עקב" עבודתו וממילא גם — "תוך כדי" עבודתו. דא עקא, שהאחד לא הוכח, וממילא גם לא השני<sup>63</sup>.

### 7. סוף דבר

עינינו הרואות, בית-הדין בודק לגופו כל מקרה, שבו טוענים לפניו שפגיעה עקב תקיפה או מעשה קונרס היא תאונת עבודה. יחד עם זאת יש לציין, שהפסיקה עברה כברת דרך ארוכה בנושא זה, החל מזיקה בלתי מעוררת לפסיקה האנגלית וכלה בהליכה עצמאית לקראת כללים שהם יציר כפיו של בית-הדין לעבודה ועיקרם פרשנות ההגדרה של "תאונת עבודה" בסעיף 35 לחוק וחלקם הישענות על הוראות פסקה (א2) שבסעיף 36.

### תאונת עבודה בזמן תורנות

נהג עיריית באר-שבע היה בתורנות, מוכן להיענות לכל קריאה. הרכב העירוני חנה ליד ביתו. הוא ניגש לבקר את גיסו שגר בקרבת מקום ובהיותו שם באה אשתו והודיעה לו שילדים רוקנו את האוויר מן הגלגלים. הנהג מיהר לביתו ושם פרצה קטטה בינו ובין ילד שהיה חשוד במעשה. במהלך הקטטה נפגע הנהג מבעיטה<sup>64</sup>. בפסק-דינו התייחס בית-הדין בהרחבה למהות התורנות — הן מן ההיבט של קשר הזמן והסיבה לעבודה, והן במה שנוגע לשאלת הפגיעה בקטטה. בית-הדין פסק, שהפעולה שעשה הנהג לא היתה "זרה לחלוטין לעבודתו" ואף התיישבה עם חוזה העבודה שלו. הנהג פעל "בדרך כלל שהיא הנלווית (אינצידנטלית) לעבודתו" ולפיכך "אין לומר שמעשהו... לא היה 'תוך כדי עבודה'"<sup>64</sup>.

שלא כבמקרה הקודם נדחתה עתירתו של מבוטח להכיר כבתאונת עבודה בפגיעה שנפגע במהלך שוד, בעת שהיה בתורנות. מדובר ברופא קופת חולים, שעשה בביתו בתורנות כאשר פרצו שני שודדים לדירה. הרופא וגיסו, שהתארח אצלו באותה עת, נאבקו עם הפורצים. במהלך המהומה נפלט

63 דב"ע לא/32-0, פד"ע ב', 338 (שלום טויסה).

64 שם, 343.

65 דב"ע לט/49-0, פד"ע י', 331, 335 (ד"ר אברהם גדליה).



# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

## שלוש הצעות תיקון לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954

לאחרונה הגישו שני חברי כנסת הצעות תיקון לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954. בהצעת תיקון מס' 9 הציעה חברת הכנסת שולמית אלוני, שלאור ההודקקות הגוברת לטיפול הפריה ופוריות והצלחת שיטות הטיפול החדשות שפותחו בשנים האחרונות, יש להשוות את מעמדה של כל עובדת העוברת טיפולי הפריה לזה של עובדת הנמצאת בשמירת היריון. כמובן הציעה להשוות את מעמדו של עובד העובר טיפולי פוריות למעמדה של עובדת העוברת טיפולים כאלה.

מזכיר ההסתדרות, חבר הכנסת ישראל קיסר, הציע תיקון שעניינו עידוד נשים לצאת לעבודה (תיקון מס' 10). הנשים היו ועודן כוח עבודה פוטנציאלי גדול במדינת ישראל ומן הראוי, לטובת המשק כולו, לעודד אותן לצאת לעבודה. המציאות מראה, שנשים רבות אינן נקלטות במעגל העבודה הסדיר מחמת קשיים לשלב את אורח חייהן כנשים וכאימהות עם עבודה במסגרת מקובלת ומחמת תופעה, שהיא נפוצה במקומות עבודה רבים, שבגלל העדר הוראות מתאימות בחוק מעבידים מתנכלים לאשה העובדת ומתעלמים מזכויותיה. חבר הכנסת קיסר מצטט את בן-גוריון, שדיבר בשעתו על החובה לתת כבוד ויקר לאימהות העובדות ולהעמיד את האשה בתנאים הנוחים והרצויים ביותר, בהתחשב בעובדת אימהותה. הצעת החוק נועדה, לדברי מציעה, לענות על צרכיה הטבעיים, המשפחתיים והמקצועיים כאחד של כל אשה בישראל במטרה לעודד נשים להשתלב במעגל העבודה הסדיר ומתוך הכרה בחשיבותה הגדולה של השתלבות זו.

התיקון הראשון שהציע חבר הכנסת קיסר מעניק לעובדת שחלתה ואושפזה בבית-חולים למשך שבועיים לפחות, בתקופת חופשת הלידה, זכאות לאחד מאלה: (1) להאריך את חופשת הלידה עד תום תקופת האשפוז, אבל לא יותר מארבעה שבועות, ובלבד שחופשת הלידה לא תעלה בסך-הכל על שישה-עשר שבועות; (2) לפצל את חופשת הלידה כך, שתקופת אשפוז שאינה עולה על ארבעה שבועות לא תובא במניין חופשת הלידה.

תיקון אחר מתייחס למצב שבו אשה מצויה בהיריון בעל סיבוך גבוה ונוקקת להשגחה מתמדת; במלים אחרות, שמירת היריון. היעדרות בשל שמירת היריון לא תפגע בזכויות התלויות בוותק של העובדת. עובדת הנעדרת מעבודתה, לפי אישור רפואי, תוך ששת החודשים הראשונים שלאחר הלידה, תיחשב היעדרות כהיעדרות מפאת מחלה; הכוונה היא לא לפגוע בשכרה של העובדת שילדה. כל אם עובדת שילדה זכאית, במשך ארבעה חודשים מתום חופשת הלידה, להיעדר שעה אחת בכל יום עבודה, כדי להתמסר לטיפול ברך הנוולד ובלבד שהיא עובדת במשרה מלאה.

הוראה קיימת בחוק עבודת נשים קבעה, שאין לפטר עובדת בהיריון אלא בהיתר של שר העבודה והרווחה. לעניין הוראה זו היתה מקובלת הדעה, שהיא חלה אך ורק על עובדות שנקבע לגביהן במפורש שהן קבועות, להבדיל מעובדות זמניות, ארעיות וכו'. בעקבות פסיקת בית-הדין הארצי לעבודה בנדון מוצע להשוות את מעמדן של עובדות לפי חוזה לתקופה קצובה למעמדן של עובדות אחרות ולחייב מעסיק שאינו מתכוון

לחדש חוזה עבודה של עובדת בהיריון להיזקק להיתר של שר העבודה והרווחה לפיטורין. לפי החוק הקיים עובדת זכאית ליטול חופשה ללא תשלום לצורך טיפול בתינוק. דא עקא, שאין משמעות רבה לזכות זו אם אין מבטיחים במפורש לעובדת את מקום עבודתה, לפחות עד תום החופשה ללא תשלום. עתה בא חבר הכנסת קיסר ומציע לתקן את החוק ברוח זו.

ועוד תיקון מוצע כאן, אך הוא מופנה אל חוק הביטוח הלאומי. מטרתו להגן על עובדת הזקוקה לשמירת היריון ולהבטיח לה הכנסה בתקופת שמירת ההיריון בשיעור של 25 אחוזים מן השכר הממוצע כאשר היא אינה עובדת במשלח ידה ואם שכרה נמוך יותר – בגובה שכרה.

הצעה נוספת של חבר הכנסת ישראל קיסר (תיקון מס' 11) עניינה התקופות שבהן עובדת נעדרת מעבודתה בשל חופשת לידה. כיום תקופות אלה אינן נחשבות תקופות שעבורן מעביד חייב להעביר תשלומים לקרנות שונות שבהן העובדת מבוטחת. בשל כך העובדת נפגעת בזכויותיה באופן ממשי ביותר, במקרים רבים בלי שתדע על כך. עובדת היוצאת לחופשת לידה כהגדרתה בחוק ממשיכה להיחשב עובדת באותו מקום עבודה, אלא שהיא נמצאת במעמד מיוחד של "חופשת לידה" המזכה אותה בדמי לידה שאינם "שכר" לכל דבר ועניין.

חוק הביטוח הלאומי מחייב מעסיק לשלם לקרן שהעובד מבוטח בה בעד הזמן שהעובד שירת במילואים. יש מקום להחיל עיקרון זה גם על עובדת שיצאה לחופשת לידה. לפיכך מוצע, שעובדת הזכאית לדמי לידה לפי חוק הביטוח הלאומי והיא ומעבידה, או המעביד בלבד, נהגו לשלם תשלומים להבטחת פנסיה, ימשיך המעביד לשלם תשלומים כאמור בעד התקופה שבעדה שולמו דמי הלידה ובלבד שהעובדת שילמה בעד התקופה האמורה את התשלומים החלים עליה, אם הם חלים, להבטחת הזכויות האמורות והכל בשיעורים ולפי שכר העבודה כאילו הוסיפה העובדת לעבוד בתקופה האמורה. כל זה יחול רק על מעביד שבינו ובין העובדת התקיימו יחסי עובד ומעביד במשך כל תקופת ההיריון והעובדת עבדה אצלו שישה חודשים לפחות בתכוף לפני תחילת ההיריון.

## גימלת ניידות רכב לגנה

סעיף 200 (א) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968. קובע: "המוסד רשאי, לאחר התייעצות בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ובמועצה על-פי הסכם בינו לבין הממשלה או לבין גוף ציבורי שקבע השר על דעת הממשלה, ליתן בשם הממשלה או הגוף הציבורי שלא בדרך קבע, לכל תושב המדינה או לסוגים מהם, הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי חוק זה או לפי כל חיקוק אחר".

מכוחו של סעיף זה נחתם ביום 30 לנובמבר 1975 הסכם בדבר גימלת ניידות בין המוסד לביטוח לאומי ובין ממשלת ישראל. הסכם זה הוחלף ב-1 ביוני 1977 ותוקן מספר פעמים. לפי ההסכם, נכה זכאי להלוואה עומדת לצורך תשלום המסים החלים על הרכב הדרוש לו וגם לקיצבת ניידות. ההטבות הללו ניתנות גם לנכים שאין להם רישיון נהיגה והזקוקים לרכב, אך במקרה זה אחד התנאים לקבלתו הוא, שינהג ברכב הנרכש אך ורק קרוב משפחה של הנכה שאושר לנהוג ברכב.

בהסכם נקבע מיהו "קרוב משפחה" – "מי שבידו רישיון נהיגה ברישיון גור בקביעות באותו בניין (ההדגשה הוספה. א"ו) שבו מתגורר דרך קבע המוגבל בניידות והוא אחד מאלה: בן, בת ובני זוגם, אב, אם, אח, אחות, בעל או אשה". גמליאל חולה במחלת ניוון שרירים. כתוצאה מכך הוא סובל מנכות קשה. הוא הוכר

כ"מוגבל בניידות ולא משתכר" בשיעור של מאה אחוזים. אין לו רישיון נהיגה, ולכן אושרה לו הלוואה עומדת למוגבל בניידות שאין לו רישיון נהיגה. אחיו מתגורר עמו באותה דירה והוא אושר כקרוב משפחה הרשאי לנהוג ברכב. האח נשא אשה ומשום כך נאלץ לעבור לגור בדירה משלו, עם רעייתו. או אז דרש המוסד לביטוח לאומי מגמליאל להשיב את הלוואה שקיבל ונשללה ממנו קיצבת הניידות, מאחר שחדל לגור "באותו בניין" עם אחיו. אבל גם לאחר נישואיו המשיך האח לטפל בגמליאל במסירות רבה והסיעו יום יום מדירתו לעבודה ובחזרה. משלא הצליח גמליאל לבטל את רוע הגזירה, טרח האח ומצא דירה בבניין שממול לבניין שבו מתגורר גמליאל ועבר לגור בה. אך המוסד לביטוח לאומי גרס, שגם מגורים בבניין ממול אינם עונים על דרישות ההסכם, שהרי נאמר בו "באותו בניין". אחרי שנדחו תביעתו בפני בית-הדין האזורי לעבודה וערעורו בפני בית-הדין הארצי לעבודה, עתר גמליאל לבית-המשפט הגבוה לצדק. את פסק הדין נתן כבוד השופט מנחם אלון.

העותר טען נגד עצם הדרישה למגורים "באותו בניין", שהיא דרישה כה קיצונית ומגבילה, עד שהיא לוקה באי-סבירות מהותית ויוצרת אפליה בלתי מוצדקת כלפי חלק גדול של ציבור הנכים הזכאים להטבות מכוח ההסכם. זו, לטענתו, דרישה שרוב ציבור הנכים אינו יכול לעמוד בה. לפיכך מתבקש בית-המשפט הגבוה לצדק להתערב ולהורות על ביטולה באופן שהמונח קרוב משפחה יכלול גם קרוב הגר בבניין הנמצא מול הבניין שבו מתגורר הנכה, או בקרבה סבירה.

השופט אלון סבר, שבמדיניות הענקת הטבות סוציאליות לנכים יש צורך להגביל ולתחום את ההטבות לפי האילוצים התקציביים שהצדדים להסכם נתונים בהם ועל-פיהם יש לקבוע סדרי עדיפויות. כמ-וכן יש להבטיח, שההטבות ינצלו לצורכי הנכים בלבד ושלא ייעשה בהן שימוש לרעה.

לגבי נכים חסרי רישיון נהיגה קיים קושי ברור כיצד להבטיח שהרכב ישמש את צורכיהם בלבד. לאור קושי זה קבע בג"ץ שהדרישה שברכב הנרכש ינהג רק קרוב משפחה אינה בלתי סבירה, כיוון ש"חזקה על קרוב משפחה שישתמש ברכב אך למטרות הנכה".

במקרה שלנו, לעומת זאת, מותקף התנאי שקרוב משפחה יתגורר באותו בניין עצמו שבו הנכה מתגורר. לדעת השופט אלון, תנאי זה יש בו משום אפליה חמורה מראש של חלק גדול של ציבור הנכים, שלא יוכל למלא לעולם אחר תנאי זה. ניתן לומר, שבמציאות של המגורים במדינה כיום, הדרישה שקרוב המשפחה יגור באותו בניין שבו הנכה גר היא בבחינת "גזירה שאין רוב הציבור יכול לעמוד בה" גם כאשר באותו בניין מצויה יותר מדירה אחת. ידוע, שבדרך כלל אין בנמצא דירות פנויות וקשה ביותר לצפות שתתפנה דירה דווקא באותו בניין. דרישה זו של מגורים "באותו בניין" יש בה אפוא משום הפרת האיזון בין צורכי המדינה מחד גיסא לצורכי הציבור הכללי של הנכים מאידך גיסא, לדעת ציבור הנכים. הפרה זו יסודה, בראש וראשונה, באפליה פסולה ובלתי מוצדקת של חלק נכבד מציבור הנכים המתגוררים בבתים חדי-קומתיים, ובעובדה של קיום הקושי, שכמעט אין להתגבר עליו, של מציאת דירה באותו בניין שבו הנכה גר.

סבירה היא הדרישה שקרוב המשפחה יתגורר קרוב, מבחינה גיאוגרפית, לנכה, הן משום שעליו לסייע לו ולעמוד לרשותו והן כדי לצמצם עד כמה שאפשר את החשש שמא הרכב לא ישמש את הנכה בלבד. הבטחת מטרות אלה ניתנת להשגה בדרכים סבירות ונכונות אחרות. למשל, בדרך של דרישה שקרוב המשפחה יתגורר במרחק ידוע וקבוע מדירת הנכה. לפיכך, לדעת השופט אלון, ראויה ומוצדקת התערבות בית-המשפט הגבוה לצדק לפסול את הדרישה של מגורי קרוב משפחה "באותו בניין" שבו הנכה מתגורר, כדי שתוחלף בדרישה סבירה ובכך תישמר המטרה הכללית של הסכם, שהיא איזון ראוי בין צורכי תקציב המדינה ובין צורכי ציבור הנכים.

ובך נפסק, על דעת שלושת שופטי בית-המשפט הגבוה לצדק, השופטים אלון, חלימה וגולדברג.

## פיצוי בשל אובדן פנסיה

ג'ולייט, ילידת 1922, החליקה בסמוך לגרם המדרגות של היכל המשפט בתל-אביב וכתוצאה מכך נפגעה בירכה השמאלית. האחריות לאירוע התאונה חולקה בשיעור של 85 אחוזים לחובת מדינת ישראל, כבעלת המבנה, ו-15 אחוזים כאשם תורם של ג'ולייט. מאז נפגעה לא חזרה ג'ולייט לעבודתה, אף-על-פי שנקבע שנשאר לה כושר עבודה בשיעור 40 אחוזים.

ג'ולייט החלה את עבודתה האחרונה כתופרת בשנת 1977, כאשר מלאו לה חמישים וחמש שנים. היא עבדה במקביל בשני מקומות המאורגנים במסגרת הפנסיות של קרן הפנסיה "מבטחים". אחת המטרות החשובות בעיניה בשני מקומות עבודה אלה היתה השתלבות בתוכנית הפנסיה. לפיכך עזבה מקומות עבודה בלתי "מאורגנים", על מנת לעבוד במקומות העבודה החדשים ולהשלים תקופת הכשרה לקבלת קיצבת פנסיה, כתום עשר שנים מתחילת עבודתה שם, כלומר בהגיעה לגיל שישים וחמש. השופט המחוזי קבע, שבשל פגיעתה של ג'ולייט בתאונה ובשל הפסקת עבודתה במקומות העבודה "המאורגנים", שבאה בשל אותה פגיעה, היא נאלצה להפסיק את חברותה בקרן הפנסיה "מבטחים" ולפדות את זכויותיה שם. בשל אלה נמנעה ממנה קיצבת פנסיה בשיעור של 40 אחוזים ממשכורתה, שהיתה משתלמת לה עד הגיעה לגיל שבעים וחמש, כתום עשר שנים מתחילת תשלום הקיצבה.

מדינת ישראל ערערה לבית המשפט העליון. לטענת המערערת, משקבע בית המשפט המחוזי, כממצא עובדתי, שכושר השתכרותה של ג'ולייט אמנם פחת באורח ניכר, אך עדיין היא מסוגלת לעסוק במקצועה ולקבל עבודות בביתה על בסיס כושר השתכרות של 40 אחוזים, היה צריך לפסוק לה פיצוי בגובה אותו חלק יחסי ראוי בהפרשות המעביד לקופת הפנסיה, שאותו איבדה בתור הפסד של "תנאים סוציאליים", אך הוא לא היה רשאי לפסוק לה שיעורין של הפנסיה, שהיתה זוכה להן, לו הוסיפה לעסוק בעיסוקה באורח מלא. הלכה פסוקה היא, שפיצוי עבור הפסד "תנאים סוציאליים" ופיצוי עבור "הפסד פנסיה" הם בגדר תרופות אלטרנטיביות. לפיכך, טוענת המדינה, כאשר כושר עבודתו של הנפגע פחת באופן חלקי, וההנחה היא שהוא ימשיך להשתכר בעתיד, בכושרו המופחת, תהיה הנטייה לפסוק לו את הפיצוי בגדר "התנאים הסוציאליים" שאבדו לו ויהיה בכך כדי לכסות את ההפסד שייגרם לו, בבוא העת, בתשלומי הפנסיה, אשר יקטנו כמידת הקטנת שכרו עד צאתו לפנסיה. אולם, כאשר ניתן להניח, או כאשר קיימת ודאות, שאחרי הפגיעה לא ימשיך הנפגע לעבוד ולהשתכר ולזכות עקב כך בזכויות פנסיה, או אז תועדף פסיקת הפיצוי בגין אובדן הפנסיה.

מכיוון שבמקרה שלפנינו נקבע כאמור, שג'ולייט יכולה לקבל עבודה בביתה על בסיס כושר השתכרות של 40 אחוזים, ההנחה היא, שהיא תמשיך להשתכר בעתיד בכושרה המופחת ואם כך היה על בית המשפט לפסוק לה פיצוי עבור אובדן הפרשות המעביד לקרן הפנסיה בלבד.

השופט בך סבור, שלא קיימת הלכה ברורה וחד-משמעית בסוגייה זו. אמנם מסתמנת בפסיקה מגמה לפסוק לנפגע פיצוי בגין אובדן תנאים סוציאליים, כאשר נראה שהנפגע יוכל לשוב לעבודה ולהמשיך לחסוך לקרן פנסיה. אולם יש גורמים נוספים, שעל בית המשפט להביאם בחשבון בעניין זה, כגון גילו של הנפגע; כאשר הנפגע צעיר יחסית,

תהיה הנטייה לפסוק לו פיצוי בגין אובדן תשלומי המעביד למטרות של ביטוח סוציאלי. אך כאשר הנפגע מבוגר, הדבר עשוי להיות שיקול מכריע לפסוק לו פיצוי עבור אובדן פנסיה בעתיד. אין בנושא זה נוסחאות קבועות ויש לבדוק כל מקרה לגופו על-פי נסיבותיו. במקרה שלנו היתה גילוייט בעת התאונה בת 59 שנים ונראה היה שהיא לא תשוב לעבוד ולחסוך לקרן פנסיה. ההנעה העיקרית שלה לעבוד היתה הרצון להשלים את תקופת ההכשרה לקבלת קיצבת פנסיה. מכאן, שההפסד המשמעותי שנגרם לה הוא הפסקת חברותה בקרן הפנסיה. משום כך, לדעת השופט בך, ראוי היה לפסוק לה פיצוי בגין הפסדי פנסיה.

עוד טוענת המדינה, שגילוייט היתה צריכה להשהות את חברותה בקרן, ולא להפסיקה, ולחדש את תשלומיה כאשר תחזור לעבודה. כדי לדחות טענה זו הביא השופט בך פסק דין של בית-המשפט העליון שנאמר בו: "כשנפגע התובע בתאונה נכרת מטה לחמו, הוא ומשפחתו נשארו חסרי פרנסה... בנסיבות אלה אין לקבוע שהתובע יכול היה להמשיך ולשלם לחברת מבטחים את מלוא הפרמיה... נראית לי טענת בא-כוח התובע שבמצב שנוצר לא היתה בקירה לתובע – הוא נאלץ להפסיק את תשלומי הפרמיה ולהפסיק את חברותו במבטחים, והפסקה זאת אף היא תוצאה של התאונה. אין אני מתעלם מהכלל המחייב ניזוק להקטין את נזקו, אך אין להרחיב את תחולתו של הכלל מעבר לגבולו הטבעי. כל מי שתובע פיצויים חייב, ככל האפשר ובמסגרת הסבירות, להמנע ממעשה העלול להגדיל את נזקו, אך אין לדרוש ממנו שישקיע מכספו כדי להקטין את סכום הפיצויים שהמזיק יהיה חייב לשלמו. במקרה דנן נדרש התובע לשמור על חברותו במבטחים על-ידי השקעת כספו (שכנראה כלל לא היה בידו באותה תקופה) ואין המשיבים זכאים לדרוש ממנו שילווח כספים על מנת לחסוך מהם תשלום של פיצויים".

לדעת השופט בך, דברים אלה יפים גם לענייננו. יש לדרוש מן הנפגע לעשות לשמירת זכויות הפנסיה ולצבירתן רק במקרים שבהם ניתן לקבוע, שהנפגע יכול להמשיך לעבוד ולהשתכר, בתנאים שבהם באפשרותו המעשית להמשיך בחברותו בקרן הפנסיה ולשמור על זכויותיו, כפי שהיו אלמלא הפגיעה. לא כך המצב במקרה שלפנינו.

בית המשפט המחוזי קבע, שבששת החודשים האחרונים מאז אירעה התאונה היה שיעור הפגיעה בכושר השתכרותה של גילוייט 100 אחוזים. אם נצרף לכך את העובדה, שמעבידיה של גילוייט לא המשיכו לשלם את משכורתה, הרי שלא ניתן לדרוש ממנה להמשיך בתשלומיה לקרן.

גם לאחר תקופה זו, בהנחה שכושר השתכרותה הוא 40 אחוזים, לא היתה מוטלת עליה חובה כזו. במקרה כזה היתה גילוייט חייבת להפריש ממשכורתה, באופן רטרואקטיבי, 10 אחוזים ממשכורתה המקורית לפני התאונה (5 אחוזים בתוך חלקה היא 5 אחוזים חלקו של המעביד) וזאת למשך כל תקופת ההשהיה. זהו סכום גדול וספק אם היה לאל ידה לכסותו. תשלום כזה חורג, בנסיבות העניין, ממסגרת החובה המוטלת על ניזוק להקטין את נזקו.

ערעורה של המדינה נדחה.

## פרסומים חדשים

גור, בתיה מכביש הרעב שמאלה, תמונה קבוצתית עם נשים, גברים וילדים בעיירת פיתוח, בית הוצאה בטר, ירושלים, 1990. 170 עמ'.

תיאור-התרשמות של חיי עיירת העולים אופקים, פרי עטה של סופרת ששבה למקום לאחר היעדרות של 24 שנים, מאז שירתה במקום כמורה-חיילת. אבל לא החינוך עומד במרכז התיאור, אלא חייה של עיירת העולים לשעבר, על בעיות היומיום, על היואוש, חוסר התקווה, הרצון לברוח מן המקום, הרגשת הקיפוח. גם מקומם של העובדים הסוציאליים לא נפקד.

Berk, Richard A. & Rossi, Peter, H., *Thinking About Program Evaluation*, Sage Publications, California, 1990. 128 pp.

בספר מוצגת גישה שיטתית להערכת תוכניות חברתיות. מטרתה של הערכת תוכניות לגלות אם היו להן תוצאות מועילות. תוכניות כאלה הן, למשל, לימוד קרוא וכתוב, למבוגרים (דבר שניתן למדידה). כמויכן נבדקים נושאים כגון: עלות/תועלת, מחקרי איכות ועוד.

Brown, Philip & Sparks, Richard (eds.), *Beyond Thatcherism, Social Policy, Politics and Society*, Open University Press, 1989. 159 pp.

הספר מבקש לבדוק את כוחו של התאציריזם במדיניות החברתית ואת טענותיו, חולשותיו ותוצאותיו מבחינת החברה. עשרת המאמרים הנכללים בקובץ עוסקים בנושאים אלה: המדינה והשוק, אבטלה, חינוך, תקשורת המונים, מוצא וגזענות, המשפחה, דאגה לבריאות, עבודה סוציאלית, שיכון, חוק וסדר.

Colby, Ira C. (ed.), *Social Welfare Policy, Perspectives, Patterns, Insights*, The Dorsey Press, Chicago, Ill., 1989. 494 pp.

זוהי אנתולוגיה או מקראה, שעניינה רווחה סוציאלית. הנושאים שבהם מטפלים 26 המאמרים, משתרעים על בדיקת מושגי היסוד, היסטוריה של הרווחה ועתידה, סוגיות בתוכניות רווחה בנות זמננו, פרקטיקה, פוליטיקה וסדר היוזם של הרווחה החברתית, שתדלנות ועבודה סוציאלית, הבטחת הכנסה, הוצאה על רווחה וקבוצות מיעוט של לא-לבנים, בעיות תקצוב, הוצאות משפחה על בריאות, עניים, שחורי עור ואפילו – בנימין פרנקלין וחוקי העניים ועוד ועוד.

King, Alison, *Adoption and Fostering, A Practical Guide*, The Crowood Press, Ramsbury, Marlborough, Great Britain, 1989. 159 pp.

זהו מדריך מעשי מקיף המיועד להורים השוקלים לאמץ ילד או המעוניינים לשמש הורים-אומנים. הפרקים מוקדשים לנושאים אלה: הילדים, סיטואציות שונות, המשפחות, משפחתו הטבעית של הילד, עובדים סוציאליים, המצב המשפטי. לספר נוספו מילון מונחים (ובו הגדרות למונחים התעללות בילדים, אימוץ, התקשרות, הורה טבעי, טיפול (care), מעונות ילדים, משפחה אומנת, שיקום, קצין מבחן ועוד). כמרכן מובאות כתובות של מוסדות שיש להם נגיעה בדבר (בבריטניה) ורשימה לקריאה נוספת, הכוללת גם ספרים המיועדים – וזה אולי המעניין – לילדים המאומצים עצמם.

Langan, Mary & Lee, Phil (eds.), *Radical Social Work Today*, Unwin Hyman, London, 1989. 332 pp.

השינויים שחלו בעבודה הסוציאלית עקב האבטלה, התגברות העוני והמדיניות החברתית המצמצמת של שנות ה-80 הביאו למהפכה במקצוע. כך זה, הכולל 15 מאמרים, מוקדש לגישה החדשה לעבודה סוציאלית. בין הנושאים הנדונים: מה קרה לעבודה הסוציאלית הרדיקלית? מה מתרחש במחלקות לשירותים חברתיים? עבודה סוציאלית ואבטלה; פמיניזם, שינוי מין ועבודה סוציאלית; ביזור והשירותים הסוציאליים האישיים; אלימות, עבודה סוציאלית והופעת הסיכון; מדיניות סוציאלית כלפי שחורים; גישות חדשות בעבודה סוציאלית עם קשישים; ענייני בריאות; עבודה קהילתית ועוד.

Lasker, Judith N. & Borg, Susan, *In Search of Parenthood. Coping with Infertility and High-Tech Conception*, Pandora Press, London, 1989. 241 pp.

צירו של הספר הוא נשים שאינן יכולות להיכנס להיריון. אלא שהמחברות דנות במכלול הבעיות הקשורות לכך, ולא בצד הפוריות בלבד: הדחף להיות לאם, לחצים חברתיים, לאמץ ילד – כן או לא? הלחץ להמשיך ולנסות, תהליך האבל; כמרכן נדונת שיטות של הפריה: מלאכותית, אס-פונדקאית, תורמים ואימהות-פונדקאיות, אנשי המקצוע וגישותיהם, לחצים בין בני הזוג, תגובות החברה ועוד.

Levinson, David, *Family Violence in Cross-Cultural Perspective*, Sage Publications, California, 1989. 146 pp.

הספר מבקש לעמוד על דפוסי האלימות במשפחה בתרבויות שונות מחוץ לארצות הברית. המחבר בודק נתונים מ-90 חברות שונות ומבקש ליצור תמונה עולמית של השכיחות, הסיבות והמתאמים של אלימות במשפחה (הכוללת הכאת נשים, עונשי גוף לילדים, קטטות בין אחאים והכאת בעלים). נעשה שימוש בניתוח כמותי ובתיאור אתנוגרפי, תוך ניסיון להעריך את כוחן של תיאוריות שונות של זמנו.

Mohan, Brij (ed.), *Glimpses of International and Comparative Social Welfare*, International Fellowship for Social and Economic Development, Australia, 1989. 198 pp.

זהו קובץ הכולל 12 מאמרים שהנושא המשותף להם הוא השוואה בין מדיניות רווחה בעולם. מה, למשל, יכול המערב ללמוד בנושא הרווחה ממדינות העולם השלישי? נדונה גם השפעת הרווחה על העולם, שחרור בני אדם וצדק בעולם. הדגש מושם במודעות הבינלאומית בתור המימד האוניברסלי של הרגשת רווחה.

Reid, Dennis H., Parsons, Marsha B. & Green, Carolyn W., *Staff Management in Human Services, Behavioral Research and Application*, Charles C. Thomas, Springfield, Ill., 1989. 238 pp.

כרך זה מוקדש לנושא של ניהול חבר עובדים והספקת שירותי רווחה. הנושאים הנדונים הם: המבנה והפיקוח של העובדים בשירות המספק רווחה; הדרכת עובדים; נהלים לשינוי ביצוע העבודה; השפעת היעדרות עובדי הרווחה מן העבודה; שיפור עבודת הניהול ועוד.

Schorr, Lisbeth, with Schorr, Daniel, *Within Our Reach, Breaking the Cycle of Disadvantage*, Doubleday, New York, 1989. 398 pp.

הספר בודק בהרחבה את התוכניות לטיפול ב"טעוני טיפוח" או במקופחים, בחברה האמריקנית, הצלחותיהן וכישלונותיהן וההשלכות על כל תחומי החברה: עוני, אבטלה, הורות ללא נישואין, רווחה, פשיעה וקורבנותיה, על רקע המצב הכלכלי והחזון של החברה הגדולה שטופח בתקופת נשיאותו של רונלד רייגן.

Turner, Charles F., Miller, Heather G. & Moses, Lincoln E. (eds.), *AIDS: Sexual Behavior and Intravenous Drug Use*, National Academy Press, Washington, D.C., 1989. 589 pp.

זהו פרסום של הוועדה למחקר האיידס מטעם המועצה הלאומית למחקר של ארצות הברית. הוועדה נתבקשה לענות על השאלה הזאת: מה הן הסיבות להתפשטות המחלה תוך סקירת המידע המצוי; לזהות אוכלוסיות סיכון ולהצביע על היעדים והמשימות הנוגעות להן; לתאר את ממצאי המחקרים הנעשים עתה במדעי ההתנהגות והחברה שיש בהם תועלת לתכנון התערבויות שמטרתן לפקח על התפשטות המגפה; להצביע על כיווני מחקר חדשים.

White, Michael & McRae, Susan, *Young Adults and Long-Term Unemployment*, Policy Studies Institute, London, 1989. 289 pp.

זהו סיכום מחקר של המשרד לתעסוקה של בריטניה שנערך על קבוצה מייצגת של בני גיל 18-24, שהיו מובטלים במשך שישה חודשים לפחות. המחקר מבקש לעמוד על



השפעת התנהגות שוק העבודה ותוצאותיה בקבוצה זו. נחקרו הרקע המקומי, מיקום הקבוצה בשוק העבודה, רקע חברתי והישגים אינדיווידואליים, קבוצות מיעוט, דפוסי תעסוקה, ניסיון בעבודה, מבנה התעסוקה לפני האבטלה ועוד.

Wielkiewicz, Richard M. & Calvert, Christiane R.X., *Training and Habilitating Developmentally Disabled People, An Introduction*, Sage Publishing California, 1989. 211 pp.

הספר עוסק בבני אדם בעלי מוגבלות, בין מנטאלית ובין התפתחותית. המגמה היא להופכם לבני אדם עצמאיים ככל האפשר בעזרת פיתוח כישורים. התיזה המרכזית של המחברים היא שאת המיומנויות שיאפשרו זאת יש ללמד וצריך לספק שירותים וסביבה שהם קרובים ככל האפשר לחיים עצמאיים. פרקי הספר עוסקים במאפייני מוגבלים מבחינה התפתחותית, זכויותיהם, מצבי לימוד, תנאי מגורים והרכה פעילה, עקרונות היסוד של אלה, הערכה וניהול של בעיות התנהגות, לימוד התנהגות הולמת והגברת מיומנויות החיים באופן עצמאי, הגברת ההצלחה בעבודה במקצוע ועוד.

---

## רשימת המאמרים שהופיעו בחוברות "בטחון סוציאלי" 1-36\*

---

### חוברת 1, פברואר 1971

ד"ר ישראל כ"ץ  
רפאל רוטר ונירה שמאי  
ד"ר אברהם דורון  
ד"ר אריה ניצן  
ד"ר גיורא לוטן  
רפאל רוטר ונירה שמאי

עמוס מילר  
אחרון אפרת  
דן שניט  
אוליב סטיבנסון  
ד"ר אריה ניצן

נגלה ונסתר במדיניות סוציאלית  
דפוסי העוני בישראל – ממצאים ראשוניים  
מענקי התייקרות 1962 – נסיון של שירות סלקטיבי להבטחת הכנסה  
שכבות מעוטות הכנסה בישראל (זקנים ושאיירים מקבלי הטבות סוציאליות)  
התחשבות בצרכים אינדיבידואליים במסגרת הביטוח הסוציאלי  
התחלקות ההכנסה האישית בישראל – המגמות בשנות השישים  
מימון בחשבו צובר (Funding) ובחשבון שוטף –  
אספקטים כלכליים חשבוניים וחברתיים  
מדיניות שכר ותופעות עוני  
כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי היכולת  
בעיותיו של הפרט במערכת הבטחון הסוציאלי  
ההתפתחויות האחרונות בבטחון הסוציאלי בעולם

### חוברת 2, דצמבר 1971

ד"ר מאיר אביזוחר  
ד"ר י"א קואומו  
פרופ' ראובן ירון  
יוסף חלד

אחרון הימל  
ד"ר אברהם דניאל  
אידה סי מרים  
ד"ר אריה ניצן  
השאם נאשף  
ריצ'רד מי טיטמוס

ד"ר ישראל כ"ץ

למקורותיה של הגישה השוויונית למדיניות הרווחה  
הגנת העובד מפני אבטלה (מחקר משווה)  
להצעת "חוק ביטוח בריאות, תשל"א-1971"  
בדרך לחוק ביטוח בריאות  
קיצבת זיקנה ושאיירים בשנים 1954-1970  
(כוח קנייתה היחסי ושיעורה במונחי שכר ממוצע)  
גישות חדשות לתכנון מדיניות סוציאלית  
עוני, ערכי-שוויון ומבנה הבטחון הסוציאלי  
סימפוזיון בינלאומי בנושא: "מדיניות סוציאלית באירופה"  
השתלבות האוכלוסייה במזרח-ירושלים במסגרת הביטוח הלאומי  
"זכויות" בחברת רווחה, החוק ושיקול הדעת  
דם, רווח ותמריצים במדיניות סוציאלית (על ספרו של ריצ'רד מי טיטמוס:  
"יחסי תשורה: מדם אנוש למדיניות סוציאלית")

### חוברת 3, יוני 1971

דוד חורוביץ  
פרופ' יואל שגן  
אליעזר שמואלי  
אברהם כ"ץ

המבחן הסוציאלי של המדיניות הכלכלית  
החיים שמעבר "לשיא" (שינויים פסיכולוגיים בגיל העמידה)  
בעיות בתחום האינטגרציה החברתית בחינוך  
התלמיד טעון הטיפוח, מורו והכשרתו

---

\* עם פטירתו של ד"ר אריה ניצן ז"ל, ובמלאת 20 שנה לחופעת כתב העת, מתפרסמת רשימה מלאה של כל המאמרים שהופיעו בחוברות בטחון סוציאלי מראשית חופעתו.

ד"ר אברהם דורון

משה לוי

רן חרמש, רוני ברצורי ויורם ברזילי

ד"ר יוסף בר-אור

ד"ר חגית ריגר-שלונסקי

לוטה זלצברגר וד"ר יונה מי רוזנפלד

פרופ' אלבין לי שור

גד יעקבי

עו"ד אריה זולף

גימלאות על-פי מבחני נזקקות בביטוח הלאומי

"נכה" ו"נכות" – כמושגי יסוד בכמה מהחוקים הסוציאליים בישראל

(ניתוח השוואתי)

מענק אבטלה או עבודה יזומה

ביטוח לאומי – אשליה של עצמאות

שירותי רווחה כדרך להקצאת תגמולים חברתיים

דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה בירושלים

ביטוח סוציאלי – אידיאולוגיה ותוכנית

מדיניות סוציאלית ומער חברתי

חקיקה סוציאלית (סקירות): ביטוח מפני אבטלה; חוק המזונות

## חוברת 4-5, יולי 1973

צימצומה של מצוקה (סוגיות ישנות בזמן הזה)

גישות חדשות לשיכון הציבורי

השפעות כלכליות של הנהגת ביטוח אבטלה בישראל

בטחון סוציאלי למובטל בישראל

חקיקה חדשה בתחום הבטחון הסוציאלי

תנאי חייהן של משפחות מרובות ילדים

הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל

לקראת ביטוח פנסיוני חובה יחסי להכנסה

בוררות חובה במערכת יחסי העבודה

ליקויים ופגמים בשיטה הקיימת לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (דברים בעקבות

התזכיר להצעת חוק הגימלאות לנפגעי תאונות דרכים)

לקראת כיסוי מלא של תאונות נכות במסגרת הביטוח הסוציאלי

תשומות וערכים בשירותי הסעד

נסיון להפריד בין התפקידים הקשורים במתן תמיכה כספית לבין שירותים

סוציאליים אחרים בעיריית ירושלים

תמורות בחברה הערבית על רקע יישום השירותים הסוציאליים

ביטוח סוציאלי – אוניברסלי או סלקטיבי

שמרנות ורווחה

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק מס מקביל; תיקוני הביטוח

הלאומי (10, 11, 12); תיקון לחוק שירות מילואים (תגמולים) פיצויים

לאלמנה; מהו מעון ילדים?

עו"ד אריה זולף

ד"ר ישראל כ"ץ

יוסף סלייפר

נעמי ליבנה

ד"ר אי קואומו

פרופ' זאב פלק

ד"ר אריה ניצן

רפאל רוטר

עוזי אבל

ישראל קיסר

חנך אריאל

ד"ר גיורא לוטן

דב פרומן

ד"ר אליעזר די יפה

אורי שטנדל

פרופ' וילבור ג' כהן

ד"ר מאיר אביזוחר

עו"ד אריה זולף

ד"ר אברהם דורון

רפאל רוטר ודבורה אבינרי

צבי בחר

ד"ר אליעזר די יפה

ד"ר יוסף קטן

מוריה אבנימלך

פרופ' שי הלוי

חנה וייל

ייחודו של הביטוח הלאומי

מיגבלות של השירותים לפי עקרון נזקקות (מקרה המענקים לתלמידים

בבתי הספר העל-יסודיים)

ביטוח נכות

ארגוני נכים בישראל (מבנה, מניעים ודרכי התנהגות)

הדילמות המקצועיות ב"שיקול הדעת" בעבודה סוציאלית (הצגת נסיון

אמפירי ליישוב הבעיה)

לקראת שיתוף לקוחות בשירותי רווחה בישראל (בחירת הרעיון ומניעיו)

השפעת ההתאמה הציבורית לשירותים סוציאליים על החלוקה מחדש של ההכנסות

סימוליום בישראל

אוכלוסיית המעונות לקשישים עצמאיים בישראל

פרופ' זאב פלק  
ריצ'רד קרוסמן  
ד"ר ישראל כ"ץ  
עו"ד אריה וולף

סעד משפטי – בזכות  
הפוליטיקה של הפנסיות  
ריצ'רד מ' טיטמוס: אידיאליסט, מדען ומגשים  
חקיקה סוציאלית (סקירה): ביטוח נכות

### חוברת 8, מארס 1975

ד"ר יעקב חביב  
ד"ר מאיר אביזוהר  
ד"ר אריה ניצן  
אברהם וולפנזון  
ד"ר אוריאל פרוקציה וד"ר לי מילר  
פרופ' שמעון צייגר

העוני בישראל 1964-1974, לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה  
מודעות לזכויות הכסחת הכנסה

עבר, הוזה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל  
בטחון סוציאלי כמוקד הוויכוח בליברליזם המודרני  
מצבו הכלכלי של הנכה כמבחן לשיעור הגימלה  
עקרונות שיטת הפנסיה במזרח אירופה

הסעת תלמידים (Busing) כמכשיר לדסגרציה של מוסדות חינוך  
בארה"ב ובישראל

אליעזר שמואלי  
פרופ' ק"י מן

האחידות שבשירותי הבריאות

עמדות כלפי הקיים והחסר בתחום הבריאות מבחינתם של צרכני  
השירותים

יורם ברזילי ורוני ברצורי  
אלחנן גפני

תקשורת עם אוכלוסיית המצוקה

מערכת שירותים למשפחות חד-הוריות (שירותי משרד הבטחון לאלמנות מלחמה  
וילדיהן)

לאה שמגר-הנדלמן  
פרופ' זאב פלק

צעד חדש בכיוון לרווחת הילד

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק  
תאגיד; הזכאי בעל לפיצויי פיטורים של אשתו? מי ישלם פיצויים לעוזרת?

עו"ד אריה וולף

### חוברת 9-10, דצמבר 1975

פרופ' בנימין ינוב (ציטקוב)

התערבות קצרת-זמן: דגם שירותי חירום לעת משבר קהילתי  
אידיאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד:

ד"ר אברהם דורון ופרופ' ראלף מ' קרמר  
ד"ר חגית ריגל-שלונסקי  
פרופ' יואל שגן, ד"ר חיים אדלר ופרופ' אמיל אדלר  
עדנה וולף ופרופ' יואל שגן  
ד"ר שלמה כץ וויקטור פלוריאן

המקרה של ישראל

שירותי רווחה באמצעות לשכת הסעד

סגנון התמודדות ושיקום

הנטייה להתמודדות פעילה כגורם בהיקלטות בעבודה

ארגון מוסדות השיקום בישראל

חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי (לפי קבוצות

ד"ר יעקב חביב

דימוגרפיות וקבוצות הכנסה)

ד"ר מרג'ורי חוניג

התמריצים לעבודה במערכת התמיכות בישראל

זינה הרמן

שנת האשה הבינלאומית (הרחורים מסוימים)

אורי שטנדל

מעמד האשה הערבית בישראל על סף שנת 1976

התיישבות הקלאית כאלטרנטיבה לעוני (מאה שנה לתוכניתו של

ד"ר יעקב קלנר

ישראל דב פרוסקין להתיישבות עניי א"י)

ד"ר אליעזר די יפה

אלטרנטיבה למערכת הרווחה במציאות הפוליטית בישראל

ח"כ יחזקאל פלומין

השלכות חברתיות של הרפורמה במיסוי הישיר

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): תיקונים בחוק הביטוח הלאומי; מזונות

עו"ד אריה וולף

לכן זוג; דינו של "הידוע בציבור" כבן זוג; תאונת עבודה בשעת רחצה בבריכה;

פיצויים על הפסד השתכרות

## חוברת 11, יולי 1976

ד"ר אברהם דורון  
זינה הרמן  
פרופ' ראלף קרמר

ויקטור פלוריאן  
ד"ר יואל ינון ואברהם כרמלי  
פרופ' רבקה ברגמן ורות רון  
ד"ר אריה ניצן  
פרופ' בנימין ינוב (ציטקוב)  
ד"ר רות בן-ישראל

ברכה רובינק וד"ר אורית איכילוב

ד"ר חיים הרפז  
ד"ר יעקב קלנר

עו"ד אריה וולף

ד"ר יעקב שביט

הארגון החברתי של השירותים לטיפול סוציאלי-אישי  
השירותים הסוציאליים האישיים במבט בין-ארצי  
האומי הארגוני של מוסדות שירות וולונטריים בישראל  
ההתערבות הטיפולית בשלביה הראשונים של תקופת האבלות אצל אלמנות  
מלחמת יום הכיפורים - מי, מתי ובאלו תחומים?  
התייחסות חסביבה לחורים שכולים  
כוח אדם סיעודי - היבטים וסוגיות  
נפגעי תאונות דרכים - בעיות ופתרונות  
תאטרון קהילתי ועבודה סוציאלית קהילתית  
גיל הפרישה של נשים במבחן עקרון השוויון  
הקשר בין עמדותיהן של נערות בנושאי משפחה לבין תפיסתן את  
הדפוסים הקיימים במשפחת מוצאן  
מגמות בחלוקת ההכנסה הלאומית בארץ מתפתחת - הדוגמה של ג'מייקה  
עלייה, אידיאולוגיה ומדיניות סוציאלית מפרספקטיבה היסטורית  
חקיקה ומסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק דמי אבטלה; בין אב לבן;  
הזכאי בעל לפיצויי פיטורים של אשתו; תאונה לחברת ועד עובדים  
סיקורת ספרים (חוק העניים משנת 1834 - א-היסטורי או א-סטטיסטי;  
האקדמאים והרביזיה של תוכנית בוורידג' בשנות החמישים והשישים;  
ההפרשיות והפער ב"חברת ההסתדרות")

## חוברת 12-13, מארס 1977

רפאל רוטר ונירה שמאי  
ד"ר משה שני  
אלחנן גפני  
ד"ר יעקב שביט

ד"ר אריה לי מילר  
ד"ר רות בן-ישראל  
פרופ' שמעון צייגר  
יעל קרמר  
נעמי פינטון  
אגי מינהרד ונעמי פינטון  
פרופ' אלפרד גי קאהן ושיילה בי קמרמן  
עו"ד אריה וולף  
יוסף סלייפר  
ד"ר אליעזר די יפה

עו"ד אריה וולף  
ד"ר יעקב שביט

הרפורמה במס תשלומי העברה בישראל, יולי 1975  
שיפור דפוסי ההכוונה והתיאום של שירותי הרווחה  
על הלוגיקה של שירותי הרווחה  
שכר עבודה, שירותים בעין (In Natura) ומדיניות סוציאלית  
זכויות הנכים ברפובליקה הפדראלית של גרמניה - סקירה  
השוואתית וביקורתית  
ביטוח נכות לעקרת הבית ומה הלאה?  
תנאי עבודת נשים בארצות מזרח-אירופה  
סוציאליזציה בגיל השלישי - הערכת תוכנית הדרכה לפרישה  
חינוך והדרכה לאורח חיים חסכוני  
מפעל נסיוני לשיפור שירות ההזנה בבתי-הספר  
ארוחות בבתי-ספר באנגליה  
ביטוח בריאות - הארות למבקרים את הצעת החוק  
על מצוקת הדיור בישראל  
על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיהם בעליהם של שירותי הסעד?  
חקיקה ומסיקה סוציאלית (סקירות): חוק עבודת נשים (תיקון מס' 5),  
תשל"ו-1976; חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 23, תשל"ו-1976;  
חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 24); טובת הילד;  
סדר עדימות בהצלת בני אדם  
סיקורת ספרים (מדינת הרווחה וחברת הרווחה - אשליה ומציאות;  
צדקה וסיוע מול פרודוקטיביזם וקונסטרקטיביזם)

## חוברת 14-15, נובמבר 1977

ד"ר פאול פישר  
ד"ר יעל ישי

מגמות בביטוח הסוציאלי בעולם: אתגר שלהי שנות השבעים  
מדיניות רווחה: מצעי המפלגות בבחירות לכנסת התשיעית

- הפרישה מן העבודה לאור מצבם הדמוגרפי של הקשישים  
עבודת התנדבות והתגמולים ממנה  
שירותי רווחה למבוגר ולקשיש בחברה הקיבוצית  
האם יש לעניים הזדמנות שווה לקניית "ההזדמנות השווה"  
השתתפות אזרחים בתכנון עירוני  
פיתוח ארגוני בשירותי הסעד – סיכום עבודת שנה עם צוות בלשכת סעד עירונית  
שירותי אינפורמציה ויעוץ בירושלים  
ניהול רשת קהילתית תומכת  
התייחסות עובדי השיקום למציאות האבחון המקצועי  
שליטת הרפואה בחוק הישראלי בנושא האשפוז הלא-רצוני  
תורנויות של בתי מרקחת (תולדות החקיקה בנדון)  
ראשיתה של מדיניות סוציאלית בחברת היישוב היהודי בארץ-ישראל  
הסיוע למובטלים בתקופת היישוב (1925-1930) – נדבנות,  
יצרנות ועזרה הדדית  
מקורות תרבותיים-יהודיים לאידיאולוגיית הרווחה הישראלית  
חקיקה ומסיקה סוציאלית (סקירות): חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה  
(תיקון מס' 3), תשל"ז-1977; חוק פיצויי פיטורים (תיקון מס' 10),  
תשל"ז-1977; תיקונים בחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 28, תיקון  
מס' 30); אימוץ בלי הסכמת האם הטבעית; רווקה שהתכחשה לבתה  
הקטינה; גילם הגבוה של מאמצים  
סיקורת ספרים (השלמת שכר מול קצבאות ילדים)
- ד"ר אריה ניצן  
ד"ר בנימין גדרון  
דוד אתר  
אלי טירם  
פרופ' בנימין ינוב (ציטקוב)  
ד"ר אמנון כספי  
ד"ר אברהם דורון ואליעזר פרנקל  
ד"ר עמירם גונן  
ויקטור פלוריאן ודב הראבן  
מיכל גוטמן  
פרופ' ח"ש הלוי  
ד"ר יעקב קלנר
- ד"ר ראובן שינדלר  
אברהם וולפנון
- עו"ד אריה וולף  
ד"ר יעקב שביט

## חוברת 16, יולי 1978

- בעיה סוציאלית והתערבות סוציאלית – מערכת מושגים לניתוחם  
אבני נגף בדרך לקביעת מדיניות חברתית בתחום הבטחון הסוציאלי בישראל  
סוגיות במדידת העוני בישראל  
תיקרה לרמת-חיים – על העדרם של סטנדרטים לרמת-חיים מקסימלית  
כחלק ממדיניות שוויונית  
מקבלות דמי מזונות בישראל – ממצאים ומסקנות  
הרופא הישראלי נוכח צורכיהם של שירותי הבריאות בישראל  
ישיבות צוות בארגוני שירות  
הרחורים על גרונטולוגיה מונעת בישראל  
ההכנסה של הקשישים ומקורותיה  
שירותי מידע לקשישים בישראל  
החקיקה הישראלית המתייחסת לאשה והשפעתה על מעמדה הנחות בעבודה  
העובד הסוציאלי הישראלי כמתריע חברתי  
חקיקה ומסיקה סוציאלית (סקירות): תיקון לחוק פיצויים לנפגעי תאונות  
דרכים; טובת הילד – השיקול המכריע; דמי מזונות לילדים; תקיפה כתאונת עבודה
- ד"ר יעקב קלנר  
ד"ר אברהם דורון  
ד"ר יעקב חביב, ד"ר מאיר כהן וד"ר רוברט לרמן  
ד"ר מאיר אביזוהר וד"ר יעקב שביט  
ד"ר אריה ניצן  
פרופ' ק"י מן  
ד"ר דוד בר-גל  
פרופ' יצחק מרגולץ  
ד"ר חיים הרפז  
דב שנער  
עו"ד אבינועם עצמון  
יוסף כורזים
- עו"ד אריה וולף

## חוברת 17, מארס 1979

- הארגון המלורליסטי של שירותי הבריאות בישראל  
שירותי רפואה בישראל – מבט מזווית אחרת  
ביטוח בריאות – לקראת העתיד (בעיות נבחרות)  
ביטוח בריאות – השגות והצעות  
רפואה ממלכתית ומחירה  
האם ביטוח מלא להוצאות רפואיות מבטיח בריאותנו?  
שיטת התשלום לרופא בביטוח הבריאות
- פרופ' ח"ש הלוי  
פרופ' אברהם דורון  
ד"ר אריה לי מילר  
ד"ר רם ישי  
ד"ר אסא הראל  
יפה מכנס-כספי  
עו"ד אריה וולף

### ניתוח והערכה של נסיונות ליישום מדיניות שכר סלקטיבית בשירות

הציבורי בשנים 1976-1977  
 הזדקנות האוכלוסייה, תעסוקת קשישים ומדיניות הפרישה  
 הדאגה לקשיש בחברה הקיבוצית  
 שלושה אופני התערבות במשפחות שכולות  
 עבודה סוציאלית קהילתית ומנהיגים פוליטיים  
 ברשויות המקומיות  
 פרופ' אריה שירום ואבישי לנדאו  
 ד"ר אמיר הלמן וד"ר מיכאל סוניס  
 דוד אתר  
 מיכל גוטמן  
 פרופ' בנימין ינוב וד"ר שמואל נדלר  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק שכר מינימום; זכויות לאסירי  
 ציון ולמשפחות הרוגי מלכות; תקנות בדבר מתן סיוע משפטי; פיצוי נזק  
 לעובד נקיון; דיור נפרד לאשה; הפקרת ילד  
 פרופ' בנימין ינוב וד"ר שמואל נדלר  
 עו"ד אריה וולף

### חוברת 18-19, דצמבר 1979

השיכון העירוני בשנות המדינה  
 הגיאוגרפיה של השיכון הציבורי בערי ישראל  
 מגורים בתל-אביב-יפו - תחליכים ומגמות  
 שירותים מוסדיים לקשישים ב-8 ארצות (סקירה משווה)  
 סיבות פנייה למעונות לקשישים עצמאיים -  
 השלכות לתכנון שירותים לקשישים  
 ה"אמת מארץ-ישראל" - מחאה, ביקורת ותיקון  
 שינויים בדפוסי העוני באוכלוסיית השכירים בישראל  
 בשנים 1969-1977 (מגמות כלליות)  
 שכר מינימום: גישות בספרות והשלכותיו האפשריות בישראל  
 הביטוח הסוציאלי ושאלת הפיצויים על כאב וסבל  
 גורמים להשמה דיפרנציאלית של ילדים טעוני חסות בישראל  
 כמה היבטים של מדיניות התצאות למטרות חברתיות במדינות מזרח אירופה  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): תיקון לחוק מס מקביל; חוק הביטוח  
 הלאומי (תיקון מס' 36); זכות המזונות של ילד; חיוב סבתא במזונות נכדתה  
 פרופ' אברהם דורון  
 ד"ר עמירם גונן  
 ד"ר חיים הרפז  
 פרופ' אברהם דורון  
 חנה וייל  
 ד"ר יעקב קלנר  
 יוסי תמיר  
 ד"ר מנחם כרמי  
 ד"ר אריה לי מילר  
 ד"ר אליעזר יפה  
 פרופ' שמעון צייגר  
 עו"ד אריה וולף

### חוברת 20, אוגוסט 1980

מחצית היובל לביטוח לאומי בישראל - הישגים ובעיות  
 25 שנה למוסד לביטוח לאומי  
 קווים להתפתחות הביטוח הלאומי בישראל  
 הלימות כיסויי הסיכונים בפנסיה המקיפה  
 הבטים כלכליים לתיקון בתקנות קרנות הפנסיה  
 המיקרו-טראומה  
 ביטוח נפגעי עבודה: ניתוח מבחינה המשפט הרצוי  
 ביטוח אמהות במסגרת בריאות הציבור - ציוני דרך בעבר ותזואי לעתיד  
 בניית תדמית ציבורית למוסד לביטוח לאומי  
 אמנות בינלאומיות בתחום הבטחון הסוציאלי  
 רווחה במקומות עבודה - תחום התערבות בעבודה סוציאלית  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): תיקון לחוק לימוד חובה; תיקונים לחוק  
 הביטוח הלאומי; קצבת ילדים אינה הכנסה של הורים  
 פרופ' אברהם דורון  
 לאה אחדות וד"ר מנחם כרמי  
 ד"ר אריה ניצן  
 דוד דרור ומנשה כרמון  
 ד"ר יפה מכנס-כספי  
 ד"ר שאול קובובי  
 ד"ר אריה לי מילר  
 פרופ' ח"ש חלוי  
 אלחנן גפני  
 דבורה אבינרי  
 ד"ר דוד בריגל וד"ר בעז שמיר  
 עו"ד אריה וולף

### חוברת 21, מארס 1981

הטיפול הסוציאלי במדינת רווחה בת זמננו  
 השפעת ארגונים ציבוריים על מדיניות רווחה: היבטים משווים  
 פרופ' א' פארקר  
 ד"ר יעל ישי

מי עוזר למי? השואה בין הניכי עיר,

מושב וקיבוץ

פרופ' יואל ינון, אירית שרון, זויה עוגד ועילית בר-שיר

יחודה גבע ויצחק מואב

יעקב קופ

ד"ר יעקב חביב וחיים פקטור

יהודית קינג ואניטה גריפל

ד"ר ל' אפשטיין, גבי ע' תמיר,

גבי י' סלומון, ד"ר גלפר,

ד"ר אוסטרובייל וד"ר ס' לינדר-פלץ

הסדרי עדכון והערך הריאלי של קצבאות בתקופת אינפלציה

תמורות במבנה הגיל והשלכותיו על הביקוש לשירותים ציבוריים

סוגיות בהערכת הצעות לפנסיה ממלכתית

מי צריך קודם הכנה למדישה?

רתיקות בקרב קשישים

הפחתת אישפוזים פסיכיאטריים ושינוי דפוסי הטיפול בחולי נפש: ניתוח

משווה

ד"ר אורי אבידס

גישות של פוליטיקאים לחולי נפש ומחלות נפש - השוואה בין

חברי הכנסת וחברי הפרלמנט הבריטי

שולמית רמון

הערות לחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים תשל"ח-1975 וחוק הביטוח

הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968

חנוך אריאל

עוזי אבל

זאב ברקאי

שלוש שנים להפעלתו של חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים

על מדיניות השיכון ובעיות ישומה

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 42);

חוק בניינים ציבוריים (סידורים מיוחדים לנכים), תשמ"א-1980; חוק הכשרות

המשפטית והאפוסטרופסות (תיקון מס' 6), תשמ"ב-1980; חוק אימוץ קטינה ללא

הסכמת הוריה

עו"ד אריה וולף

## חוברת 22, נובמבר 1981

מבט חדש בביטוח נכות

ד"ר אייל מילר

השותפות הבעייתית: הפנסיות הממלכתיות והפרטיות בבריטניה

מייק רדין

ההיערכות החברתית בישראל לגידול האוכלוסייה הקשישה

ולשינויים במאפייניה

פרופ' אברהם דורון, אריאל לבנשטיין ויעקב קופ

פרופ' עמירם גונן וד"ר מיכאל סוניס

הגיאוגרפיה של הקשישים בישראל

הקשר בין גיל, פעילות חברתית, פעילות משמעותית

ושביעות רצון מהחיים

נעמי באום, ד"ר שלמה קרביץ וד"ר שלמה כץ

עמדות תושבי שכונות בירושלים כלפי בריאות הנפש ותרומתן לתכנונו של

נעמי פינטון

פרויקט בריאות נפש קהילתי

נביל מרשוד

סוגיות בשיקום נכים במזרח ירושלים

ד"ר אחרון פיין

סיוע לישראלים חוזרים - זכאות ונזקקות

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980;

אירלנד: חוק למניעת אמצעי-מניעה; הורים שכולים נאבקים על

עו"ד אריה וולף

הזכות לבקר אצל נכדם

## חוברת 23, יוני 1982

גידולה של אוכלוסיית העולם

פרופ' ג'וליאן סיימון

כיצד לשמור ולהגן על תכנית הביטחון הסוציאלי ולשמרה

פרופ' וילבור ג'י כהן

מדיניות חברתית כלפי משפחות הורים עובדים עם ילדים בגיל רך -

מבט על שוודיה

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יואל ינון ויהודה רון

מי עוזר יותר למי? התייחסות בין-עדתית

פרופ' יונה מ' רוזנפלד

על השימוש במושג שיקום בישראל ועל פיתוחה של תורת השיקום מקצועית

ברכה בן-צבי

למהות השיקום המקצועי



- שיקום מקצועי והערכת תכניות שיקום לאור הספרות המקצועית  
על נסיבות הפטירה של קשישים  
היערכות השירות הסוציאלי בבית חולים כללי לטיפול בנפגעי מעולות איבה  
דפוסי שימוש בשירותים רפואיים בישראל בהשוואה למקובל בארצות אחרות:  
מגעי חלה-רופא  
ד"ר אבייקר אלנצויג  
הקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות)  
(תיקון מס' 2), התשמ"א-1981; הזדמנות שווה בתעסוקה; האם יכול בעל למנוע  
הפסקת היריון של אשתו? מזונות לילד שנולד מהזרעה מלאכותית  
עו"ד אריה וולף

### חוברת 24, פברואר 1983

- מדינת הרווחה: סוגיות של קיצוב והקצאת משאבים  
הלייבור ומדינת הרווחה בשנות ה-80  
התפתחויות ומגמות בביטחון הסוציאלי 1978-1980 (דו"ח המזכיר הכללי של איס"א)  
קונפליקט מעמדי ומדיניות ציבורית: מעבר לדגם הסוציאלי-דמוקרטי של  
מדינת הרווחה  
מדיניות הבטחת הכנסה מנקודת ראות המשפחה - מחקר משווה של  
שמונה ארצות  
מגמות בתכנון ובהפעלת חוק ביטוח סיעוד  
ד"ר מיכאל שלו  
פרופ' אברהם דורון, נירה שמאי ויוסי תמיר  
ברנדה מורגנשטיין, נירה שמאי  
ושלמה כהן  
דיני הביטחון הסוציאלי מבחינת המשפט הרצוי - סוגיות נבחרות  
מערכת הזכויות הסוציאליות במערב אירופה  
החיבטים הכלכליים של העבודה ההתנדבותית  
הקשישים הערביים המוסלמים באיזור הכפרי  
(גישות וצרכים)  
הערכת המונים, ועובדים השיקום שלהם, את סוגי השירותים וההתערבויות  
המקצועיות בתהליך השיקום במחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי  
מיה הולצמן  
ופרופ' ארט בלום  
הקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 44);  
חוק לימוד חובה חינם (גני ילדים); חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 45);  
היתר נישואין  
עו"ד אריה וולף

### חוברת 25, נובמבר 1983

- משברים בביטוח זיקנה ומדינת הרווחה  
מחוזות וסוגיהם של שירותי הרווחה  
הטיפול הקהילתי בקשישים בבריטניה  
השתתפות זיירים בחיי מוסדות לקשישים - מטרות ומרכיבים  
האומבדסמן למעונות סיעודיים - על המתרחש בארצות הברית  
התמיכה הלא-פורמלית בקשישים: רשתות חברתיות בשכונת בקעה בירושלים  
עמיר שמואלי, פרופ' יהודית שובל ורחל פלישמן  
עבודה זיקנה בקיבוץ  
די"ר ארווין גרפינקל ודי"ר קארן קי הולדן  
די"ר אריה לי מילר  
פרופ' ברנרד איזאקס  
די"ר יוסף קטן  
די"ר הווארד ליטווין  
מימון בחשבון צובר ובחשבון שוטף - הערות על משמעותם ועל השימוש בהם  
הקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק הסיוע למשפחות ברוכות ילדים,  
התשמ"ג-1983; חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983; אימוץ ללא הסכמת  
ההורים הטבעיים; גימלאות לידועה בציבור  
די"ר אורי לויתן  
די"ר רם אי כנען  
עו"ד אריה וולף

## חוברת 26, יולי 1984

- שירותים פסיכיאטריים במסגרת התקציב הממשלתי לבריאות  
התקף לב וחזקת הסיבתיות – הרחורים על יחסי-גומלין בפעולותיהן של  
רשויות הביצוע, השפיטה והחקיקה  
פרופ' ח"ש הלוי
- מוקדי חירום בישראל: קהילה קטנה מתארגנת להתמודדות עם משברי  
מלחמה  
פרופ' בנימין ינוב, מיכל גוטמן, נורית רייזנר ואדל רובין
- מגמות ההתפתחות בממדי העוני ובאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב  
האוכלוסייה היהודית בשנים 1975-1979  
לאה אחדות ויהודה גבע
- ביטוח אבטלה ושיעור האבטלה: תיאוריה, ממצאים אמפיריים ולקחים  
תפיסת המושג "רווחת העובד" – מחקר גישוש בתעשייה באיזור חיפה  
ד"ר גדעון יניב
- ייחוס סיבות למצב נזקקות של משפחה כפונקציה של מוצאה העדתי ושל  
מוצאו העדתי ומצבו הכלכלי של המייחס  
פרופ' יואל ינון, בינה ויילר
- ענת כצנלסון וטל סגל
- חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): מיסוי נקודות קיצבה; תיקון לחוק מס  
מקביל; הצעת חוק שירותי רווחה; השתתפות הממשלה בשכר לימוד במעונות יום;  
עו"ד אריה וולף
- ריבוי נישואין; הכרה במכללה לעובדים סוציאליים

## חוברת 27, יוני 1985

- מערכת הפנסיה בישראל  
מימון תכנית זיקנה, שאירים ונכות במערב גרמניה  
שלמה כהן ויעקב אנטלר
- התפתחויות ומגמות בביטחון הסוציאלי 1981-1983 (דו"ח המזכיר הכללי של איס"א)  
מדידה של איכות הטיפול במוסדות לטיפול ממושך בישראל  
ד"ר פאול פישר
- האם חוקי הפלה משפיעים על שיעורי הילודה? עדויות מכמה ארצות  
המחלקה להריונות בעלי סיכון מילדותי גבוה  
רחל פליישמן ואדריאן תומר ואחרים
- ביטוח סוציאלי של התלויים בסמים ואלכוהול  
היערכות עובדים סוציאליים כמסנגרים וכמתריעים חברתיים בתקופה של  
צמצום משאבים  
אילנה ציגלר ופרופ' שלמה שרלין
- חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה);  
התקף לב כתאונה בעבודה; תסמונת "הילד המוכה"  
זהבה פוקס
- עו"ד אריה וולף
- אריק אודון בורג
- ד"ר יוסף כורזים

## חוברת 28, אפריל 1986

- ניתוח השוואתי של תוכניות משרד הבריאות וקופת חולים הכללית  
להנהגת ביטוח בריאות ממלכתי בישראל  
ד"ר אבייקר אלנצויג, פרופ' אנדרי דה-פריז
- גביית תשלומים בעד שירותים רפואיים – הניסיון של קנדה  
ביקורת שיפוטית של ועדות רפואיות לנפגעי עבודה  
פרופ' ח"ש הלוי וד"ר דב צירניחובסקי
- מחלקות פסיכיאטריות בבתי חולים כלליים בישראל  
עידוד העסקת הנכים – סוגיות, סקירה בינלאומית והשלכות למשק הישראלי  
פרופ' אברהם דורון
- מצבה הכלכלי של אוכלוסיית הקשישים: מחקר משוה של שבע מדינות  
איזון בטיפול בשירותים לקשיש בישראל  
ד"ר שאול קובובי
- הקשר בין טיב ההתייחסות אל הרשת החברתית ובין חיפוש עזרה  
מסוכני עזרה שונים  
פרופ' ח"ש הלוי
- חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 60),  
התשמ"ד-1985; ביטוח סיעוד; אימוץ בניגוד לרצון האם הטבעית; קרן פנסיה  
נעמי ענתבי
- לימאים  
לאה אחדות ויוסי תמיר
- עו"ד אריה וולף
- גרי מ' גינסברג
- פרופ' יואל ינון וטוביה מלמד

## חוברת 29, נובמבר 1986

- שלטון החוק במדינת ישראל  
 השירותים החברתיים בראי התקציב  
 מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה בקנדה בהשוואה לישראל  
 הסכם "הכנסת המינימום": אוכלוסיית המטרה, זרגת הציות ועלויות השכר  
 זיכוי מס בר-החזר – ניתוח מדיניות קוביסטי  
 מעולה מתקנת: חוליה חדשה-ישנה בהערכת מערכות לסיוע כלכלי  
 ושירותי רווחה  
 היענות לבקשת עזרה כפונקציה של הוותק בארץ של העוזר והנעזר  
 תוכנית ניסיונית להפעלת שיטת המסמנים במערכת הפיקוח על המעונות  
 לזקנים בארץ  
 רחל פליישמן, מרים ברגיורא, גיני מנדלסון,  
 ד"ר אדריאן תומר וראובן שוורץ  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 62);  
 הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 63); הצעת חוק מס מקביל (תיקון מס' 7);  
 חוק מיסוי נקודות קיצבה (הוראת שעה)(תיקון מס' 3); חוק עבודת נשים(תיקון מס' 7);  
 חוק פיצויי פיסודים (תיקון מס' 12); אימוץ ילד שהופקר  
 עו"ד אריה וולף

## חוברת 30, יוני 1987

- דבר המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי לקראת הפעלתו של  
 חוק ביטוח סיעוד  
 חוק ביטוח סיעוד – רקע, עקרונות והתארגנות לקראת הפעלתו  
 חזון ומציאות בחוק ביטוח סיעוד  
 סוגיות בתכנון חוק ביטוח סיעוד במערכת הביטוח הסוציאלי בישראל  
 הצבר שהזדקן: האוכלוסייה הקשישה בהיבט דמוגרפי  
 הגישות הקשורות למיתוח חוק ביטוח סיעוד והשלכותיהן הכספיות  
 חוק ביטוח סיעוד – ההיבט המשפטי  
 היענות מערכות הסיוע הפורמלי לשינויים החברתיים ולדפוסי הטיפול הממושך  
 בקשישים  
 פיתוח שירותים בעקבות חוק ביטוח הסיעוד  
 צרכים ארציים לקשישים מוגבלים: היום ובשנים הבאות  
 איכות הטיפול המוסדי בקשישים בישראל: מחקר ויישום  
 ניהול הטיפול בשירותים לקשישים: הליכים ארגוניים  
 נספח: חוקי ביטוח סיעוד
- מרדכי ציפורי  
 שלמה כהן  
 פרופ' קלמן י' מן  
 ברנדה מורגנשטיין ונירה שמאי  
 יעקב קופ  
 ד"ר ג'ק חביב וחיים פקטור  
 ד"ר דן שניט  
 ברנדה מורגנשטיין  
 אורי לאור  
 ד"ר ג'ק חביב,  
 חיים פקטור ושמואל באר  
 רחל פליישמן, מרים ברגיורא, גיני מנדלסון,  
 אדריאן תומר, ראובן שוורץ ורויטל רוט  
 גיני ברודסקי, ד"ר ג'ק חביב,  
 מרק כהן ותמר הרון

## חוברת 31, פברואר 1988

- במלאות שישים שנה ל-ISSA: מהות הארגון ופעולתו  
 מגמות בהתפתחות הביטוח הסוציאלי בישראל  
 מגמות בהתפתחות השירותים הסוציאליים האישיים  
 השימוש בשירותי רופאים ראשוניים בישראל: היבטים מבחינה תשלום  
 עבור שירות  
 סיתוח עצמאות, אחריות ושותפות אצל הפונה בתהליך הטיפול
- יוסי תמיר  
 פרופ' אברהם דורון  
 יעקב קופ  
 ד"ר דב צ'רניחובסקי ודניאלה פז  
 גור הרן, שרה אופיר ורחל נפתלי

מועדונים פסיכוגריאטריים בירושלים  
 העדפות של תחומים הקשורים לאיכות חיים  
 הבטחת הכנסה – שינוי המדיניות דרכי ביצועה  
 תאונות בעת פעולות גלוחות לעבודה  
 ביטוח לאומי ופרישה של גברים מבוגרים מכות העבודה  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): מס על גימלאות חברי קיבוץ; חקירה במשטרה  
 שגרמה חתקף לב; הזכות לחופשת הידיון

ברנדה מורגנשטיין, שרית בייץ-מוראי ופרופ' ארנולד רוזין  
 ד"ר אלי פרנקל וד"ר יוסי מלר  
 פרופ' אברהם דורון וד"ר אורי ינאי  
 ד"ר שאול קובובי  
 סולי פלג  
 עו"ד אריה וולף

### חוברת 32, אוקטובר 1988

תפקיד המחקר בקביעת המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי: תיאוריה  
 ויישום בניסיון הישראלי  
 הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא פתורה  
 כלכלה מעורבת של רווחה חברתית – יישום המושג בפרויקט התחדשות השכונות  
 שירותים חברתיים במעבר לעידן הפוסט-תעשייתי  
 ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה  
 זקיפת ההוצאה הציבורית במיגזר הבריאות להכנסת המשפחות והשפעתה על  
 התחלקות ההכנסות  
 שנה ראשונה להפעלת מקלט ניסיוני-טיפולי לנשים מוכות  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): חוק חינוך מיוחד; חוק האזרחים הוותיקים;  
 חוק תעסוקת נכים; חוק שירות המדינה (גימלאות); אימוץ ללא הסכמת ההורים;  
 שלילת תגמולים מנכה צה"ל

שלמה כהן ויוסי תמיר  
 פרופ' אברהם דורון  
 ד"ר יוסי כורזים  
 ד"ר אלי פרנקל  
 ד"ר יוסף קטן  
 יעקב שאול  
 יהודית סלעי ונעמי פינטון  
 עו"ד אריה וולף

### חוברת 33, מאי 1989

איזו מחויבות לרווחה?  
 הפנסיה – מערכת חברתית או ביטוח אישי  
 עזרת קשיש לקשיש במסגרת שירות ייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי  
 מגורים חד-דוריים לעומת מגורים רב-דוריים של קשישים בישראל  
 בשנים 1972-1982  
 שילוב בין-מקצועי של עבודה קהילתית ופיתוח כלכלי מקומי  
 כאבי גב כתאונת עבודה  
 אי-שוויון בהכנסות – גורמים כלכליים ופוליטיים  
 חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק מוסדות ציבור (פטור והקלה)  
 בתשלומים לרשויות ציבור; הצעת חוק ביטוח נפגעי-חיסון; שמירת שלומו  
 הגופני של פסול-דין

פרופ' הווארד גלנרסטר  
 דב פלג  
 צבי גבעולי  
 בתיה ברקמן וברוך אוברלנד  
 עמיר שמואלי  
 ד"ר יוסי כורזים וד"ר דויד קלוזנר  
 ד"ר שאול קובובי  
 מקסים אפוטה, אליהו אשרף וד"ר ברוך מבורך  
 עו"ד אריה וולף

### חוברת 34, דצמבר 1989

חימין החדש והמדיניות החברתית – סקירה על עשר שנות תאצ'ריזם  
 הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של  
 החברה הישראלית  
 רשתות חברתיות לא-פורמליות ומקומן בזירת שירותי הרווחה  
 תרומת חוק הביטוח הלאומי, ביטוח סיעוד, לרווחתם של זקנים  
 סיעודיים  
 מכשולים בדרך לשינוי מבנה מערכת הבריאות בישראל  
 השפעתם של גורמים דמוגרפיים וסוציו-כלכליים על הצרכים של  
 הזקנים מאוד  
 קידום איכות הטיפול במטופלים ביחידות פסיכוגריאטריות

פרופ' דייוויד פיאשאו  
 פרופ' אברהם דורון  
 ד"ר יוסף קטן  
 ברכה בן צבי  
 ד"ר ג'רלד מי שטיינברג  
 ברנדה מורגנשטיין  
 פרופ' רבקה ברגמן ויעל גרשטנסקי

## חוברת 35, יוני 1990

ד"ר גדעון יניב

דב פלג

חוקיה ישראל

רוני מאירי וד"ר ברוך מבורך

אלן זיפקין וברנדה מורגנשטיין

גיני ברודסקי ואסתר סובול

פרופ' ארני ס' לייטמן

גתית חרפ"ק

עו"ד אריה וולף

אבטלה בישראל – מושגי יסוד

תעסוקה מלאה בישראל

האבטלה בישראל – גורמיה ופתרונות מומלצים לצמצומה

שביתות ושכר בישראל

רמות הכנסה וכיסוי פנסיוני של הקשישים בישראל

סיפול כוללני בזקנים – תוכנית לקידום בריאות הזקן

מרווחה לעבודה: מסכלי-תמריץ כספיים בשלוש מדינות

עבודה סוציאלית במערכות הבריאות – מגמות לגיבוש הגדרת תפקיד

ותחומי עיסוק

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 70);

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

הורים מאמצים

## חוברת 36, אפריל 1991

ד"ר אריה ניצן ז"ל (1912-1990)

קווים לזיכרו של ד"ר אריה ניצן ז"ל

מדיניות כלכלית ומדיניות סוציאלית – שילוב והשלמה

המפנה במדיניות הביטחון הסוציאלי בישראל: השפעות השינוי האידיאולוגי

תוכניות לטיפול באבטלה ממושכת באירופה (בעקבות סיור לימודים)

חיבטים ארגוניים ומבניים של ארגונים ציבוריים ופרטיים המספקים שירותים

לזקנים סיעודיים – ניתוח השוואתי

שימוש בידע מחקרי בעיצוב מדיניות

ביזור ואוטונומיה בשירותי בריאות

סל שירותי הבריאות בקומות-החולים בישראל

תאונות עבודה עקב מעשה קונדס או תקיפה

חקיקה ופסיקה סוציאלית (סקירות): שלוש הצעות תיקון לחוק עבודת נשים,

התשי"ד-1954 (מס' 9, מס' 10, מס' 11); גימלת ניידות רכב לנכה; פיצוי

בשל אבדן פנסיה

שלמה כהן

יורם גבאי

פרופ' אברהם דורון

דליה גורדון

ד"ר הלל שמיד

ד"ר יהודית אלרז

רויטל גרוס, ברוך רוזן ותמרה ברנע

תמרה ברנע

ד"ר שאול קובובי

עו"ד אריה וולף