

בטחון סוציאלי

כתב עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

זכויות ושיקול דעת בביטחון הסוציאלי - האם הגיע טיטמוס לאיוון הנכון? • הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות • המדיניות בנושא המשפחה מאז מלחמת העולם השנייה: צמיחתה של מחויבות לאומית • עמדות מעסיקים כלפי העסקתם של אנשים הלוקים בסיגור שכלי • מדיניות חברתית כלפי ילדים בגיל הרך במדינת ישראל: פרספקטיבה פסיכולוגית • ביטחון היישוב: מעורבות הקהילה בשירותי השמירה • רפורמה במערכת הפנסיה.

בטחון סוציאלי

כתב-עת בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

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

**ירושלים • ניסן תשנ"ז • אפריל 1997
חוברת 49**

בחוברת זו

שאלת מזעור אי הצדק הנגרם לנזקקים לסיוע סוציאלי מידי עובדי השירותים הסוציאליים בעקבות הציות לכללים, לעומת השימוש בשיקול דעת, היא הנושא שבו דן פרופ' מיכאל אדלר במאמרו הפותח את החוברת, אגב סקירה ביקורתית של תפיסתו של ריצ'רד טיטמוס את השאלה במאמר מפורסם מלפני רבע המאה.

בשאלה אקטואלית חשובה ונתונה במחלוקת חריפה בעולם הביטחון הסוציאלי, אוניברסליות לעומת סלקטיביות, עוסק פרופ' אברהם דורון במאמרו, הסוקר את הנושא על היבטיו השונים לאור הנעשה בארץ ובעולם.

בנושא המדיניות שנקטו ונוקטות הממשלות בעולם המערבי מאז תום מלחמת העולם השנייה עוסקים פרופ' שילה ב' קמרמן ופרופ' אלפרד י' קאהן, המסכמים במאמרם גם את מגמות ההשקעה בילדים במדינות השוק האירופי מבחינת השפעתן על רמת העוני ועל הרחבת כניסתן של נשים לשוק העבודה.

מחקרם של פרופ' אריק רימרמן ומרגלית ינאי עוסק בעמדות של מעסיקים כלפי העסקתם של אנשים הלוקים בפיגור שכלי קל ובינוני במפעלים לאור השפעתם של גודל העסק, סוג העסק ומידת ההיכרות של בעל העסק עם נכים אלה על עמדותיו כלפיהם.

פרופ' זאב צ'רלס גרינבאום מציג סוקר במאמרו את המדיניות החברתית כלפי ילדים בגיל הרך בישראל מן ההיבט הפסיכולוגי ומדגיש את חשיבותה של מדיניות לאומית בנושא זה. המחבר מעלה שורה של הצעות והמלצות לשיפור המצב.

פרופ' אורי ינאי מצביע על חשיבות תרומתם של שירותי המשטרה, ובכללם המשמר האזרחי, שוטרים מתנדבים, שירותי שמירה וכיוצא באלה, לרווחתם של התושבים (ביטחון אישי, הבטחת הרכוש) ומבליט את חשיבותה המרכזית של מעורבות הקהילה בקיומם של הקשרים שבינה ובין שירותים אלה.

ברפורמה במערכת הפנסיה בישראל, שהחליטה עליה הממשלה במרס 1995, בהשוואה לנעשה בתחום זה במדינות העולם, עוסק דב פלג במאמרו ומצביע על יתרונותיה של הרפורמה ועל חסרונותיה ומגרעותיה.

★

"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:

גבי עירא כהנמן (יו"ר)

לאה אחדות

פרופ' אברהם דורון

שלמה כהן

פרופ' משה סקרן

פרופ' אריח שירום

ד"ר מיכאל שלו

יוסי תמיר

העורך:

דפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון
ודפוס אחוה, ירושלים

תוכן העניינים

		זכויות ושיקול דעת בביטחון הסוציאלי - האם הגיע טיטמוס לאיזון הנכון?
5	פרופ' מיכאל אדלר	
25	פרופ' אברהם זורון	הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות
40	פרופ' שילה ב' קמרמן, פרופ' אלפרד י' קאהן	המדיניות בנושא המשפחה מאז מלחמת העולם השנייה: צמיחתה של מחויבות לאומית
52	פרופ' אריק רימרמן, מרגלית ינאי	עמדות מעסיקים כלפי העסקתם של אנשים הלוקים בפיגור שכלי
65	פרופ' זאב צ'רלס גרינבאום	מדיניות חברתית כלפי ילדים בגיל הרך במדינת ישראל: פרספקטיבה פסיכולוגית
78	פרופ' אורי ינאי	ביטחון היישוב: מעורבות הקהילה בשירותי השמירה
97	דב פלג	רפורמה במערכת הפנסיה
131	ד"ר רות לנדאו, שלומית שימרון	סקירת ספרים חדשים
135	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית

זכויות ושיקול דעת בביטחון הסוציאלי - האם הגיע טיטמוס לאיזון הנכון?

מאת פרופ' מיכאל אדלר*

נפטר אייבל-סמית באופן פתאומי בתחילת השנה. מבחינת המוניטין שזכה להם אייבל-סמית בנושא הדגל של רפורמה חברתית וכמדען, רק טיטמוס השתווה לו. מותו מנע מכם הזדמנות להאזין להרצאה, שבלי ספק היתה מעולה. אני ניצב כאן אפוא בענווה כנה בצלם של שני אישים דגולים כדי לשאת את ההרצאה השנתית לזכר ריצ'רד טיטמוס.

דברי נחלקים לארבעה חלקים: החלק הראשון עוסק בתיאור ביקודתי של ניסיונו של טיטמוס לנתח את הקשר בין זכויות ובין שיקול דעת בביטחון הסוציאלי. החלק השני מפתח גישה חלופית המבוססת על עבודתם של שני עורכי-דין אמריקניים העוסקים במשפט ציבורי, ג'רי מאשאו (Jerry Mashaw) וקנת ס' דייוויס (K.C. Davis), המבחינה בין כללים ביורוקרטיים לזכויות תוכעים והגורסת, שהבעיה היא השגת איזון בין כללים, שיקול דעת וזכויות. החלק השלישי נעזר בגישה זו כדי לבדוק את האיזון המשתנה בין שלושה

מבוא

כבוד גדול הוא לי לשאת את ההרצאה השנתית לזיכרו של ריצ'רד טיטמוס, שהיה עד מותו בשנת 1973 אחד מבעלי ההשפעה הבולטים על התפתחותה של מדינת הרווחה וגם אחד ממבקריה העיקריים, ואף נמנה עם האבות המייסדים של המדיניות החברתית כדיסציפלינה אקדמית. למרות שמדינת הרווחה והמדיניות החברתית (בבריטניה כמו במקומות נוספים) השתנתה במידה רבה מאז ימיו של טיטמוס, המקוריות של חלק נכבד מעבודתו והדוגמה שנתן כיצד לשלב עקרונות, מחויבויות ומחקר מדעי בנושא הרווחה נשארו עד היום כמו בעבר מקור השראה.

הרצאה זו לזכר טיטמוס היה אמור לשאת בריאן אייבל-סמית, שהיה ידיד גדול של ריצ'רד טיטמוס, שותפו לעבודה ואף עמית בבית-הספר הלונדוני לכלכלה. למרבה הצער

* הרצאה מס' 12 לזיכרו של ריצ'רד טיטמוס ניתנה ביום ב' 26 בנובמבר 1996 בבית-הספר לעבודה סוציאלית על-שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. ההרצאה תורגמה, ברשות, מכתב-יד באנגלית. המחבר מבקש להודות למספר תלמידים לשעבר, שהם עתה עמיתים וידידים, על הערותיהם המועילות ביותר לנוסח ההרצאה שעליה מבוסס המאמר, ובמיוחד לטוני בודלי, ג'קי גולנד, סו מוריס, אדריאן סינפילד ופראן נסוף. הודות להם הדברים מגובשים יותר משהיו בעת ההרצאה.

כסגן יושב-ראש מינהלת הגמלאות המשלימות (Supplementary Benefits Commission - SBC), שתפקידה העיקרי היה להחליט כיצד צריכים עובדי הלשכות המקומיות ליישם את הסמכויות להפעלת שיקול דעת הכלולות בחקיקה והמנחות את מערכת הגמלאות המשלימות. באותה עת היתה מערכת הגמלאות המשלימות מטרה להתקפות מתמידות מצד איגודי תובעים וארגונים נוספים הדואגים לזכויות סוציאליות שטענו, במידת מה של צדק, שסמכויות שיקול הדעת מופעלות באופן לא עקבי ומחמיר ביותר (ראה, למשל: Bull, 1980; Prossor, 1981, 1983). מינהלת הגמלאות המשלימות חשה שהיא נתונה תחת לחץ ועל רקע זה יש להבין את המאמר, שכתב החבר המפורסם והמכובד ביותר שלה. זה לא היה ניתוח אקדמי מנותק של הטיעונים שהעלו הצדדים השונים בוויכוח (כפי שניתן היה לצפות מפרופסור של בית-הספר הלונדוני לכלכלה), אלא תרומה מתוך מחויבות ואהדה של אדם המעורב בנושא באופן אישי. המאמר נכתב כסגנון תקיף ופולמוסי וטיטמוס גילה בו רק מעט כבוד לטיעונים שהעלו המבקרים. לדוגמה, בכל פעם שהוא מזכיר את המילים "זכויות רווחה" המילה "זכויות" מוקפת מרכאות כפולות ועקב כך מתעורר אצל הקורא ספק באשר למעמדן. המאמר עושה רק מעט ויתורים והוא מגן באופן נמרץ על הסטטוס-קוו שהיה קיים באותו זמן.

המאמר פותח בהעלאת השאלה הזאת: "אם נערוך את כל ההחלטות שמעורב בהן צדק בביטחון הסוציאלי לאורכו של סרגל מדידה ונשים את אלה שהתקבלו על-פי כללי זכאות מוגדרים וברוחם בקצה השמאלי ואת

עקרונות אלה כמערכת הביטחון הסוציאלי בעשרים וחמש השנים האחרונות. ואילו כחלק הרביעי ייעשה שימוש בגישה זו בתור בסיס לביקורת על ההצעות המועלות היום לתיקון מערכת השפיטה, ההחלטה והערעור בביטחון הסוציאלי.

גישתו של ריצ'רד טיטמוס לבעיה

לפני קצת יותר מ-25 שנים פרסם טיטמוס ב-*Political Quarterly*, כתב עת יוקרתי, שמציינת אותו נטייה קלה שמאלה מן המרכז, מאמר שעסק בסוגיות שהיו על סדר היום הפוליטי והציבורי של התקופה (Titmuss, 1971). במאמר זה, שנשא את השם "Welfare 'Rights', Law and Discretion",* ניסה טיטמוס להתייחס לאחדות מן הסוגיות האלה. טיטמוס, שהיה חבר במערכת כתב העת, ביקש לדון במאמר זה בהכרעות הנוגעות למדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי, "ובמיוחד בהכרעה בין כללי החוק ובין שיקול דעת מינהלי" (שם, עמ' 113) בתוכנית הגמלאות המשלימות, שהיתה רשת המגן האחרונה של סיוע למשקי-בית בעלי הכנסה נמוכה שבה ראש המשפחה אינו מועסק. המאמר של טיטמוס נדפס בדיוק בשנה שבה התחלתי אני את הקריירה האקדמית שלי והוא השפיע עלי השפעה עמוקה. המאמר לא רק עיצב את אופן החשיבה שלי, אלא השפיע גם על בחירת הבעיות שאעסוק בהן ועל גישתי אליהן.

מספר גורמים חברו יחד והפכו את מאמרו זה של טיטמוס למאמר שנוי במחלוקת. נוסף על היותו פרופסור למינהל סוציאלי בבית-הספר הלונדוני לכלכלה כיהן טיטמוס גם

[* המאמר, "זכויות" בחברת הרווחה; החוק ושיקול הדעת", פורסם בזמנו בביטחון סוציאלי, 2 (דצמבר 1971), עמ' 100-110. העורך].

אבל הוא מתאר אותם במונחים שליליים בעיקר: "קל יותר לומר למה מתנגדת התנועה לזכויות הרווחה מאשר לומר במה היא תומכת. היא מתנגדת לסמכות, לשרירות לב, לשימוש בסמכות שאין עמה חובת מסירת דין-וחשבון, נגד סטיגמה, נגד צדקה כמנוגדת לזכויות, נגד השימוש בשיקול דעת, נגד הפליה מטעמי גיל, מין, מעמד, צבע ודת ונגד שיפוטים מוסריים שעובדים סוציאליים וגם אנשי מינהל מפעילים לגבי תובעים." (Titmuss, 197, p. 118).

טיטמוס ראה בתנועה לזכויות הרווחה "חלק מתנועת מחאה ושחרור כללית יותר." (שם, עמ' 117), אבל טען גם, שהיא חלק מברית לא קדושה עם "הדיסאיסטים (Diceyists) המודרניים של הימין החדש, המצדדים במס הכנסה שלילי ובמערכות השלמת השכר לפי הדגם של ספינהמלנד (Speenhamland) כמענה לבעיית העוני של המיעוט וכאמצעי לצמצום רדיקלי של תפקיד הממשלה בהספקת שירותים." (שם, עמ' 114).

אולם אין זה, למעשה, אלא מקרה חמור של ייחוס עבירה על-ידי שותפות. העובדה, שתנועת זכויות הרווחה וה"דיסאיסטים המודרניים" של הימין החדש כאחד היו ביקורתיים כלפי מה שטיטמוס מכנה בשם "הביורוקרטיה, כביכול, של מערכת הרווחה הציבורית" (שם, עמ' 118), חשובה פחות מאשר ההנמקה השונה מאוד שביסוד התנגדותם. תנועת זכויות הרווחה דגלה בזכויות רווחה איתנות בתור מרכיב של אזרחות והתנגדה לשימוש בשיקול דעת מינהלי ברווחה, מפני שהוא מונע מבני אדם לממש את זכויות הרווחה שלהם (Bull, 1980). הימין החדש טען, שזכויות הרווחה אינן מרכיב לגיטימי של אזרחות, מפני שניתן להעניק אותן רק אם פוגעים בזכויות אחרות (בעיקר בזכויות הקניין), שיש לתת להן

אלה המבוססות על שיקול דעת בלבד בקצה הימני, ואת אלה המבוססות על תערוכת של כללים, עקרונות, אמות-מידה ושיקול דעת אי שם באמצע, היכן ימצא אי-הצדק החמור ביותר והתדיר ביותר?" (שם עמ' 113). אפשר שייראה מוזר למדי, שהשאלה מוצגת במונחים של אי-צדק, ולא במונחים של צדק. ההסבר פשוט למדי: טיטמוס מצטט, בשינוי נוסח, את הפיסקה הפותחת את ספרו של קנת סי' דייוויס, *Discretionary Justice* (Davis, 1971). אבל טיטמוס מצטט מן הספר רק כאשר הדבר עולה בקנה אחד עם מטרותיו ואף-על-פי שהוא אינו אומר זאת במפורש, דייוויס מגיע למסקנה הפוכה בדיוק מזו של טיטמוס בעניין מיקומו של שיקול הדעת במינהל הציבורי. הברל נוסף הוא, שעבור דייוויס עקירתו של אי-צדק מן השורש איננה אלא נקודת המוצא. בפרק הראשון של הספר דייוויס משתמש במונחים חיוביים יותר: "אחת התיזות המרכזיות בחיבור זה היא, שלעתים קרובות מידת שיקול הדעת גדולה בהרבה מכפי שהיא צריכה להיות, [אולם], הבעיה אינה רק לבחור בין כלל ובין שיקול דעת, אלא למצוא את הנקודה האופטימלית ברצף של כלל ושיקול דעת." (שם, עמ' 15). טיטמוס טוען, שיהיה קשה למצוא בבריטניה או בצפון-אמריקה מישהו שיתמוך בגלוי בעיקרון של קבלת החלטה בכל התחום של הבטחת הכנסה על-פי שיקול דעת אינדיוידואלי בלבד. הוא יכול היה להוסיף, שרק מעטים היו תומכים בעיקרון של הסתמכות מוחלטת על כללי הזכאות (אף-על-פי שמערכת הביטחון הסוציאלי בישראל קרובה מאוד לאימוצו של עיקרון זה), אבל הוא אינו עושה זאת. במקום זאת הוא טוען שבדיוק למצב כזה יובילו טיעוניהם של המצדדים בזכויות הרווחה. הדאגות העיקריות שהטרידו את "תנועת" זכויות הרווחה לא נעלמו מעיניו של טיטמוס,

אף-על-פי שלמראית עין הוא מתייחס לכללים ולשיקול דעת כאל מתחרים זה בזה. הציטטה שלהלן תבהיר את הדבר: "ההנחה היא, שייעשה צדק אם מחליפים את השימוש בתקדימים בשיקול דעת. אם כל מערכות הערעורים תהיינה מערכות שיפוטיות, והתובעים ייוצגו על-ידי עורכי-דין; אם תבוטלנה כל התוספות הכספיות הניתנות על-פי שיקול דעת; אם בתי המשפט יהיו נגישים לכל התובעים; אם המערכת האדברסרית תחליף את הערכאה החוקרת של הדיוטות" (tribunal) (Titmuss, 1971, p. 118).

כפי שאנסה להראות, גם זכויות ושיקול דעת מתחרים זה בזה ועל קובעי המדיניות מוטלת גם החובה לחפש ולמצוא איזון אופטימלי בין שני עקרונות אלה.

אף-על-פי שטענתו של טיטמוס שנעשה רק מעט מחקר אמפירי על ניהול הביטחון הסוציאלי בבריטניה היא ללא ספק נכונה, הסתמכותו על המחקר שנעשה בארצות-הברית היא בעייתית ביותר, מפני שהוא ייחס לתנועת זכויות הרווחה בממלכה המאוחדת את הפגיעות הקשות ביותר של התנועה לזכויות הרווחה בארצות-הברית, ובייחוד את מה שתואר כ"פתולוגיה של לגליזם". השימוש הגובר בלגליזם (המוגדר כעמידה על כללים משפטיים המבוססים על תקדים והנענים רק לאט מאוד לצורכיהם המשתנים במהירות של בני אדם) במערכת תמיכות הסעד הביאה ברחבי ארצות-הברית כולה לפיצול מסיבי בתנאי הזכאות. תנאי זכאות חוקיים מפורטים הדורשים הערכת צרכים ומשאבים, כוללים עכשיו מאות פריטים ועצמים הנראים לעין - למעשה כל דבר שתדרי שינה, חדרי מגורים, מטבחים וחדרי שירותים עשויים להכיל, את מרבית פריטי הלבוש ליום וללילה, לקיץ ולחורף, לבני שני

עדיפות. למרות שמבקרים מן הימין החדש התנגדו להפעלת שיקול דעת מינהלי בתחום הרווחה, הסיבה היתה מפני שהם האמינו שהמדינה אינה צריכה להיות מעורבת בהספקת שירותי רווחה והם אף התנגדו בחריפות לחיזוק זכויות הרווחה בנימוק שהדבר רק יחמיר את המצב שהוא כבר גרוע.

למרות שדייוויס אינו משתמש במונחים אלה ואני שואל את המונחים מספרו של ג'רי מאשאו, (*Bureaucratic Justice*, Mashaw, 1983), ההפניה של דייוויס ל"סולם הנמשך מכללים עד שיקול דעת" (rule to discretion scale) מבהירה, שהוא רואה בכללים ובשיקול דעת גורמים מתחרים זה בזה (competitive), ולא גורמים המוציאים זה את זה (mutually exclusive). הראשון בצמד מונחים זה מתייחס למצב, שבו "ככל שיש לך יותר מן האחר, כך יהיה לך פחות מן השני", ואילו השני מתייחס למצב, שבו "כאשר יש לך אחד, לא ייתכן שיהיה לך גם השני". אופי תחרותי זה של הקשר בין כללים לשיקול דעת הוא המאפשר לקובעי המדיניות להגיע לאיזון אופטימלי ביניהם. אולם דומה, שטיטמוס תפס נקודה זו רק באופן חלקי. כאשר הוא מעלה את השאלה היכן בסולם של כללים עד שיקול דעת אי-הצדק הוא השכיח והחמור ביותר ובהגיעו למסקנה שהוא מצוי ב"כללי החוק", הוא מעוניין לבטל אופציה זו לגמרי. הבנתו הלא שלמה של טיטמוס את הנקודה הזאת נובעת במידה רבה מן השימוש שלו במונח "כלל משפטי" (legal rule), מונח מורכב המשלב זכויות חוקיות וכללים ביורוקרטיים לדבר אחר. לאמיתו של דבר, דייוויס עוסק אך ורק בכללים ביורוקרטיים (או מינהליים), וכמעט שאינו מתייחס (אם בכלל) לזכויות חוקיות. אך טיטמוס נחקל בבעיות, משום שהוא חשב שזכויות ושיקול דעת מוציאים זה את זה,

להעניק לבני אדם יחידים זכויות שניתן לאכוף אותן ושדי בהטלת חובות על הרשויות הציבוריות). תשובתו של טיטמוס היתה, שהדרך הטובה ביותר להשיג זאת היא מתן אמון למוסדות כמו מינהלת הגמלאות המשלימות "שתעשה את הדבר נכון". אסטרטגיה זו נחשבה מתאימה ביותר לקדם את רווחת התובעים, לפיכך היה חשוב לרסן את תרבות הזכויות, שחתרה תחת אושיותיה של האתיקה של השירות, יצרה קונפליקט ועודדה התנהגות אנוכית ורכושנית.

ריצ'רד טיטמוס היה תומך נלהב של הספקת שירותים סוציאליים לציבור בנימוק, שהם דרושים כפיצוי על מה שהוא כינה "אי-רְווחות" (diswelfares) הקשורות לשוק. הוא הדגיש את עליונותם המוסרית של ערכים קולקטיביים הקשורים להספקת ציבורית והאמין, שערכים אלה יבואו בסופו של דבר במקום הערכים האינדיווידואליסטיים הקשורים למגזר הפרטי ויובילו לייסודה של חברה סוציאליסטית. פילוסופיה זו וערכים אלה הם שהובילו אותו לא רק להיענות בשנת 1966 להזמנה של ממשלת הלייבור לכהן בתפקיד סגן יושב-ראש מינהלת הגמלאות המשלימות, אלא אף להגן בתקיפות, כעבור כמה שנים, על המינהלת מפני ההתקפות של תנועת זכויות הרווחה. למרות שתוכנית סעד ציבורית עשויה להיראות כמכשיר מוזר למדי להפצת ערכים שיחתרו בסופו של דבר תחת השוק והטביעו אותו, האמין טיטמוס בכוונותיה הטובות, כביכול, של החקיקה; בעובדה שהחקיקה מגלמת את ההיגיון שבצרכים ובהישגיה שאינם מוטלים בספק של המינהלת ואמונה זו שכנעה אותו, שיהיה זה עניין שראוי להגן

המינים, לכל הגילאים, כמעט בכל צורה וגודל." (שם, עמ' 125).

מה שמשמע מכך בבירור הוא, שהסכמה לדרישה כלשהי של תנועת זכויות הרווחה בממלכה המאוחדת לא תהיה אלא בבחינת "קצהו החד של טריז". כל ניסיון להסכים לדרישותיה יוביל בהכרח למצב המוזר מעט, שלדברי טיטמוס כבר קיים בעיר ניו-יורק, שבה: "יש לבן אדם 'זכות' לזוג אחד של מכנסי חורף בשווי \$7.50 (מידות רגילות); לכל משק בית יש זכות שבמטבחו יהיה פותחן-קופסאות במחיר 35 סנט, ושכבית השימוש יהיה מתקן לנייר טואלט בשווי 75 סנט, אבל רק אם בעל הבית אינו חייב לספקו לדייר, ועוד כהנה וכהנה מאות זכאויות מפורטות, ממברשות רחצה עד תחתונים." (Titmuss, p. 125).

לפי טיטמוס, היו התוצאות מרחיקות לכת: "יותר סמכות מוסווית להפעיל שיקול דעת ולא פחות (לדוגמה, בהערכת הצרכים המפורטים); תסכול רב יותר, בלבול ואדישות אצל התובעים ככל ששימועי ערר נעשו הוגנים יותר ויותר מסובכים; טיפול בלתי צודק ככל שמתרבות הזכאויות המפורטות; יותר חוסר יעילות מינהלית, ופחות 'בקריות איכות'; יותר עוינות ופחד משני צדי הדלפק." (שם, עמ' 125).

ברור, שיש להימנע ממצב כזה בכל מחיר. אבל מהי הדרך הטובה ביותר להשיג זאת? ברוח חשיבתם של הסוציאליסטים הפאב-יאניים¹ ובהתאם לפילוסופיה העומדת ביסודה של מדינת הרווחה שלאחר המלחמה (אשר הניחה, שתפקידה של המדינה לקדם את הרווחה, שכל הפקידים ניחנו בכוונות טובות, שלא היה כל צורך

1. אף-על-פי שטיטמוס מעולם לא הצטרף לחברה הפאביאנית (Abel-Smith, 1989), אפשר לתאר את חשיבתו כפאביאנית. ראה George and Wilding, 1989, הרואים בו אחד מאישי המופת של הסוציאליזם הפאביאני.

בנימוקיהם של מבקרים רבים, טיטמוס רצה להבטיח שמה שנראה בעיניו כהישגים של מינהלת הגמלאות המשלימות לא יועמד בסכנה. יתרה מזו, הוא האמין שכל ויתור לדרישות התנועה לזכויות הרווחה יביא לתוצאה כזאת.

לפני שהתפרסם המאמר ב-*Political Quarterly* היו מעמדו האקדמי והפוליטי של טיטמוס גבוהים מאוד, אבל דחייתו את טיעוניהם של מבקריו והגנתו על הסטטוס קוו הביאו לאיבוד הרבה מן התמיכה בו, הן אצל הסטודנטים והן אצל הקהילה ובקרב פעילי מפלגת הלייבור, שכולם רחשו לו קודם לכן הערצה וכבוד רב.²

האומנם תפס טיטמוס את הדבר נכון? תשובתי הארעית צריכה להיות לא, אבל כדי להעריך את נקודות החוזק ואת החולשות של הניתוח שלו אני מבקש לנקוט עתה ראייה מעט מיושבת יותר על הקשר בין כללים, שיקול דעת וזכויות. האתגר יהיה לעשות את הדבר טוב יותר.

גישה חלופית

אפשר לראות בקשר הקיים בין אזרחים ובין מדינת הרווחה חוזה, כלומר יחסי גומלין של חליפין בין זכויות (חוקיות) של הפרט לבין חובות (חוקיות) של הכלל. זכויות הרווחה מוענקות לאזרחים יחידים, ואילו את החובות לקדם את הרווחה של כלל האוכלוסייה מקבלת על עצמה המדינה. כפי שאפשר לראות באיור מס' 1, התיווך בין הזכויות ובין

עליו. לפי טיטמוס, (שם, עמ' 125-131), הוועדה הצליחה לקדם מספר דברים חשובים, לדוגמה, היא:

— סיפקה מידע (בצורת מדריך נפוץ לגמלאות משלימות (*Supplementary Benefits Handbook*), וגם על התוכנית ועל אופן הפעלתו של שיקול הדעת בה;

— צמצמה או ביטלה סמכויות מיותרות להפעלת שיקול דעת (אבל חייבים לומר, שאין עדות המאוששת טענה זאת);

— פיתחה בקרות איכות, כגון השגחה של הממונים על הכפופים להם, פיקוח של עובדיה על עבודת חבריהם, בדיקת חשבונות וביקורת, אמצעי פיקוח, עריכת בדיקות מדגמיות, סקרים מינהליים, ניתוח נתונים סטטיסטיים ומחקרים יזומים;

— הבהירה ועדכנה את ההוראות המינהליות באופן מתמיד;

— הכירה בצורך להרבות בהכשרה טובה יותר, בהשתלמויות חוזרות, בחינוך ובפיתוח תוכניות הכשרה לעובדי השירות;

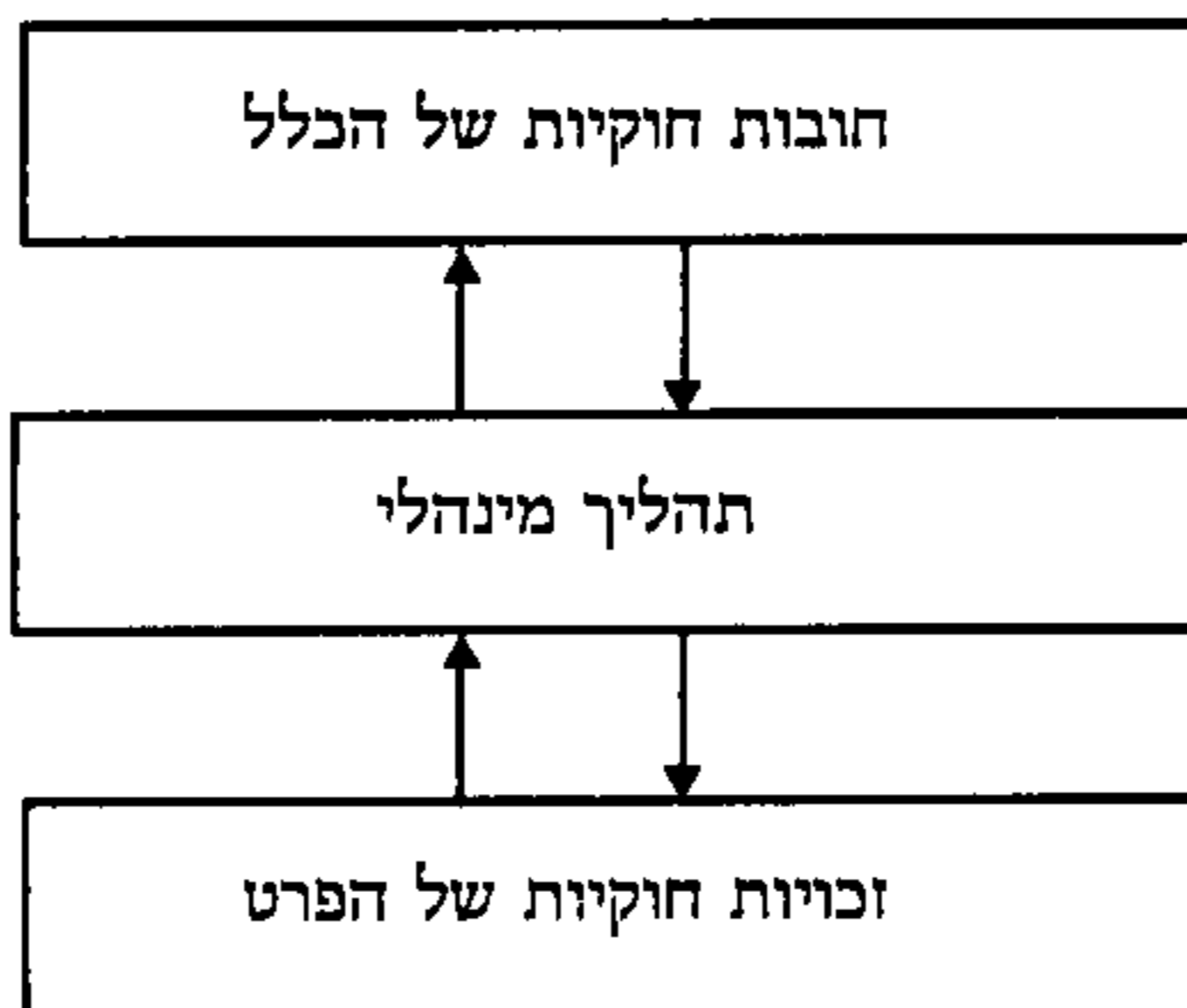
— הכירה בצורך להפחית את הצפיפות, את אי הנוחות, את הלחץ הפסיכולוגי ואת עומס העבודה הכבד המוטל על עובדי השירות ולשפר מבנים ומתקנים;

— הבטיחה להקטין את הלחצים המופעלים על תוכנית הגמלאות המשלימות על מנת שהפעלת שיקול הדעת תבטיח צדק ליחיד.

למרות שברור וגלוי שזהו מבט "מלמעלה למטה" על תוכנית הגמלאות המשלימות (Sebatier, 1986) שלא עלה בקנה אחד עם התנסויותיהם של תובעים רבים והתנגש

2. טיטמוס גילה רק מעט אהדה כלפי אירועי 1968 והגנתו התקיפה על בית-הספר הלונדוני לכלכלה מפני הסטודנטים הרדיקליים הורידה את קרנו בעיני השמאל החדש. לתיאור ביקורתי של התנגדות טיטמוס לשמאל החדש ראה Rose, 1981.

איור מס' 1. הזיקה בין זכויות חוקיות של הפרט ובין חובות חוקיות של הכלל



חלק הארי של קבלת ההחלטות תואם נקודה כלשהי בין שני הקטבים.

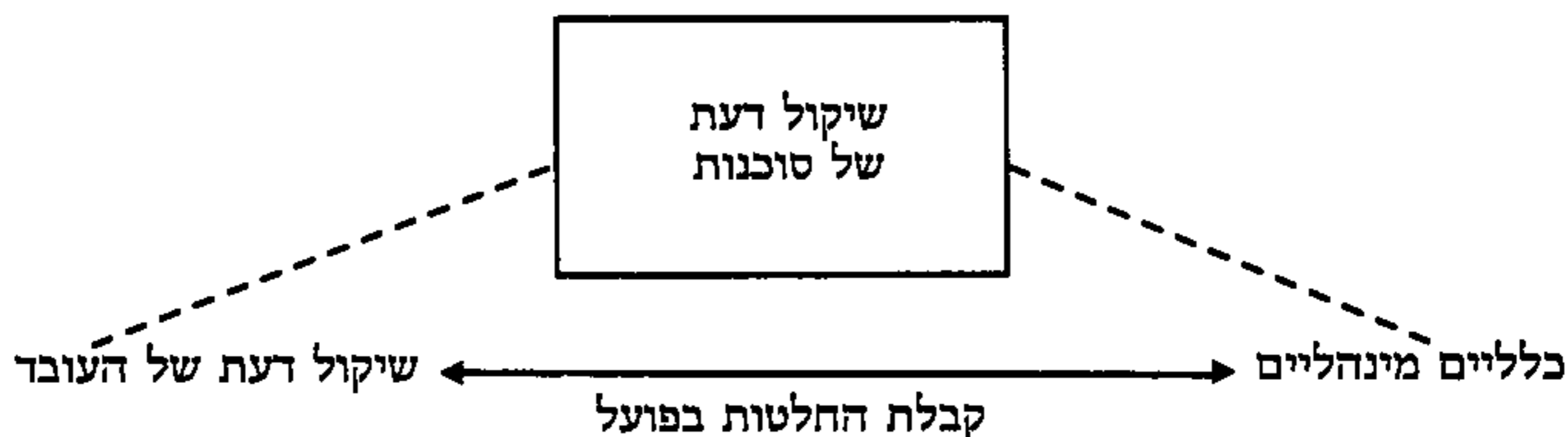
בסוכנות הפועלת על-פי כללים מצפים מעובדי השירות ליישם את הכללים בהתאם לפרטים של כל מקרה כאשר נותר להם "מרחב החלטה" מועט, יחסית. הכללים עצמם (המוגדרים כהנחיות הקובעות כיצד יש לטפל במקרים הבודדים) יכולים לעסוק הן בנושאי נוהל והן בעניינים של מהות. אולם בגלל סיבות שונות לא תמיד אפשר לנסח מערכת כללים כאשר:

— הכוונות של קובעי המדיניות אינן ברורות דיין;

החובות הללו נעשה באמצעות התהליך המינהלי.

כאשר לגורם מינהלי יש סמכות לנהוג לפי שיקול דעת (שנכנה אותו בשם "שיקול דעת של סוכנות"), יש באפשרותו להבנות את הליכי קבלת ההחלטות שלו בדרכים שונות: הוא יכול לנסח שורה של כללים המשקפים את כוונותיהם של קובעי המדיניות, או לחלופין - להשאיר לעובדי השירות חופש לפעול לפי שיקול דעתם. באיור מס' 2 שתי חלופות אלה (שנכנה אותן בשם "כללים מינהליים ושיקול דעת של עובדי השירות") מוצגות כשתי נקודות קצה של רצף: בפועל,

איור מס' 2. הבניית שיקול הדעת של סוכנות - רצף הכללים המינהליים עם שיקול דעת של עובדי השירות



לדעתו "אולי בתשע עשיריות ממקרי אי-הצדק... (אי הצדק) נובע משיקול דעת ורק עשירית נובעת מכללים." (שם, עמ' 25) והשגת איזון אופטימלי כרוכה בביטולו של שיקול דעת "לא נחוץ" וב"הגבלה, הבניה וריסון" של שיקול הדעת שנותר. (שם, עמ' 4). אולם, חשוב להדגיש, שבהקשר אחר השגת איזון אופטימלי עשויה להיות כרוכה בהגדלה (ולא בהקטנה) של מידת שיקול הדעת שעובדי השירות מפעילים ובהעלאתה לרמה הולמת יותר. ההגדרות שהביא דייוויס להגבלה, להבניה ולריסון מובאות להלן:

— הגבלה כרוכה בהחלטה מהי מידת שיקול הדעת שצריכה להיות בידי עובד השירות (לעובדים בדרגות גבוהות יותר ניתנת מידה גדולה יותר של שיקול דעת מזו הניתנת לעובדים בדרגות הנמוכות).

— הבניה כרוכה בפיתוחן של אמות מידה או הנחיות על מנת להשפיע על הפעלת שיקול הדעת ועל מנת לעצבה.

— ריסון פירושו, שעובדי השירות יהיו חייבים לתת דין-וחשבון על החלטותיהם והוא עשוי להיות כרוך בביקורת מינהלית (פנימית), בערעורים (חיצוניים), בהפניות לבתי משפט, לערכאות שיפוטיות ומעין שיפוטיות, לנציב קבילות הציבור ובביקורת חשבונות פנימית וחיצונית וכיוצא באלה.

לדעתו של דייוויס "צדק של שיקול דעת" קיים כאשר מושג איזון אופטימלי.

לאחר שהצגתי בקווים כלליים את הקשר בין כללים ובין שיקול דעת, רצוני להוסיף עתה לתמונה את הזכויות. זכויות עניינן תביעות שניתן לאכוף; זכויות חוקיות עניינן תביעות שניתן לאכוף על-פי חוק. חשוב לציין, שאף-על-פי שבזכויות (עבור אחדים) כרוכות חובות (של אחרים), ההיפך איננו נכון. כך, כאשר לפרט כלשהו יש זכות חוקית למשהו, נובע מכך שעל פרט אחר (או

— חסר המידע כיצד צריך לנסח מערכת כללים כזאת;

— המורכבות והטווח של הנסיבות של כל מקרה מקשים מאוד על גיבוש מערכת כללים;

— העדפה לשיקול כל מקרה בנפרד על-פי תכונותיו במקום להכפיף אותו לאיזה חוק כללי.

בנסיבות כאלה נוכל לומר, שיש לעובד שיקול דעת. דייוויס מציע הגדרה מועילה למונח זה (Davis, 1971): "עובד שירות ציבורי מפעיל שיקול דעת כל אימת שההגבלות האפקטיביות על סמכותו משאירות לו חופש לבחור בין מהלכים אפשריים של פעולה או של אי פעולה." (שם, עמ' 4).

הדגש, ששם דייוויס על הגבלות "אפקטיביות" על סמכותו של עובד שירות מפנות אותנו לעובדה, ששיקול דעת עשוי להיות חוקי או לא חוקי. אפשר שקובעי המדיניות החליטו שצריך שתהיה לעובדי השירות אפשרות בחירה; לחלופין, עובדי השירות אולי מסוגלים, במסגרת הבחירה שבידם, להחליט, למשל, להתעלם מכללים או לכופף אותם בנסיבות שבהן מצפים מהם ליישם אותם. באופן דומה, הגדרתו מבהירה, ששיקול דעת עשוי להתייחס גם לברירה בין פעולה ואי פעולה, כמו גם לברירה בין דרכי פעולה חלופיות. הוא יכול להתייחס גם לגילוי עובדות וגם לפירוש עובדות אלה; היא יכולה לכלול הכרעות בענייני נוהל וגם החלטות מהותיות ולפיכך העובד עשוי להשפיע על התוצאות במספר דרכים.

לפי דייוויס, הבעיה איננה לבחור בין כללים מינהליים לבין שיקול דעת של עובד השירות, אלא למצוא את הנקודה האופטימלית ברצף של כללים — שיקול דעת בנסיבות המיוחדות של המקרה.

איור מס' 3. טיעונים בעד ונגד כללים מינהליים, שיקול דעת של עובד השירות וזכויות תובעים

נגד כללים מינהליים	בעד כללים מינהליים
כללים עלולים להוביל לנוקשות, אלא אם כן מעדכנים אותם באופן מתמיד. כללים מקנים סמכויות רבות מדי לארגון.	כללים מביאים לעקביות רבה יותר. כללים מבטיחים שמקרים דומים יזכו לטיפול דומה.
נגד שיקול דעת של עובד שירות	בעד שיקול דעת של עובד שירות
שיקול דעת מאפשר הפעלת שיפוטיות מוסריים. שיקול דעת מקנה יותר מדי כוח עובדי שירות אינדיווידואליים.	שיקול דעת מאפשר גמישות רבה יותר, המעודדת יצירתיות. שיקול דעת מאפשר לטפל במקרים שונים בצורות שונות.
נגד זכויות של תובעים	בעד זכויות של תובעים
זכויות מעוררות סכסוך. זכויות מעניקות לתובעים עוצמה רבה מדי.	זכויות מטפחות אצל תובעים תחושה חזקה יותר של ביטחון והעצמה. זכויות מחייבות את מקבלי ההחלטות לתת די־יוחשכון על החלטותיהם.

(כללים ושיקול דעת), כפי שניסו לעשות הן טיטמוס והן דייוויס. יש למצוא איזון אופטימלי בין כל השלושה, דהיינו בין כללים מינהליים, שיקול דעת של עובדי השירות וזכויות תובעים. כדי להראות כיצד ניתן לעשות את הדבר אפנה עתה לתרומה פורייה נוספת לנושא - ספרו של ג'רי מאשאו *Bureaucratic Justice* (Mashaw, 1983) שכבר נזכר כאן.

מאשאו מגדיר "צדק מינהלי" (הצדק הטבוע במינהל השגרתי היומיומי) כמונחים של "אותן תכונות של תהליך החלטה המספקות נימוקים לקבילותן של ההחלטות שלו." (שם, עמ' 24). כלומר, העקרונות שניתן להעלות כאשר מחפשים צידוק להוגנות של תהליך קבלת ההחלטות.

במחקר שלו על ביטוח הנכות האמריקני (American Disability Insurance - DI) הבחין מאשאו בשלוש מגמות רחבות של הביקורת שהוטחה נגדו: הוא מביא לקבלת החלטות שאינן עקיבות, הוא נכשל בהספקת

מוטלת חובה חוקית לספק אותה. אולם, על פרט (או מוסד) מוטלת חובה כללית, כגון להקל את מצבם של עניים או לעזור לנצרכים; לא נובע מכך שלכל עני או לכל נצרך יש זכות חוקית לקבלת עזרה. דבר זה יהיה תלוי במשאבים הזמינים ובעדיפות הניתנת לתביעתו של אותו פרט. הטיעונים העיקריים בעד ונגד כללים, שיקול דעת וזכויות מוצגים באיור מס' 3.

למרות שאנשים שונים ישקלו באופנים שונים את הטיעונים בעד כללים מינהליים, שיקול דעת של עובדי שירות וזכויות תובעים, אני חושש שבעיני רבים ימצאו חן אולי כל הטיעונים החיוביים וכל הטיעונים השליליים לא ימצאו חן בעיניהם. אני בוודאי כך. הבעיה היא, שאי אפשר למקסם בעת ובעונה אחת את כל הטיעונים החיוביים ולמזער את כל הטיעונים השליליים. משום כך צריך לחפש איזון אופטימלי. אולם לא מספיק לחפש איזון אופטימלי בין שניים מן המושגים האלה

המודלים הללו "קוהרנטי ומושך". בלשונו של מאשאו, הם תחרותיים מאוד זה לזה, במקום שיהיו מוציאים זה את זה. (שם, עמ' 23). משום כך מודלים אלה יכולים להתקיים זה בצד זה בעת ובעונה אחת והם אף עושים זאת. אולם, בהיות כל שאר הגורמים שווים, ככל שגדולה השפעתו של אחד, כך פוחתת השפעתם של האחרים. מכאן, שניתן לראות בצדק המינהלי, דהיינו בצדק הטבוע בקבלת ההחלטות היומיומית, מעין חליפין בין תפיסות שונות של צדק מינהלי הקשור לכל אחד משלושת המודלים, דהיינו לביורוקרטיה, לפרופסיות ולמערכת החוקית. יוחר משיש כאן שאלה של "כולם למען האחד", מדובר למעשה ב"אחד למען כולם", ומדבריו של מאשאו משתמע, שאלה הם פני הדברים לא רק במערכת ביטוח הנכות האמריקנית, אלא בארגוני הרווחה החברתית באופן כללי.

אף-על-פי שגישה זו היא בוודאי מושכת, היא יחסית מאוד בכך שמשתמע ממנה, שהצדק המינהלי של ארגון תלוי בסוג הארגון. אבל היא גם פרסקריפטיבית למדי בטענתה, מכיוון שהיא טוענת שיש להביא בחשבון שלושה מודלים אלה ורק אותם. הטענה האחרונה מוטלת בספק מאחר שניתן להעלות למשל את הטענה החזקה, שהדגש החדש המושם על מינהלנות במינהל הציבורי

שירות טוב והוא אינו מצליח להבטיח "תהליך נאות" (due process) וכיבוד זכויותיהם של התובעים. מאשאו טוען, שכל מגמה כזאת מתבססת על תפיסה נורמטיבית שונה של מערכת ביטוח הנכות, כלומר על מודל שונה של מה שצריכה ויכולה המערכת להיות. שלושה מודלים אלה הם: ביורוקרטיה (מאשאו מכנה זאת "רציונליות ביורוקרטיית"), פרופסיות (מאשאו מכנה זאת "טיפול פרופסיונלי") ומערכת חוקית (שהוא קורא לה "שיפוט מוסרי").

כל מודל מחובר לקבוצה שונה של עקרונות. על יסוד גישתו של מאשאו נוכל לחבר כל אחד משלושת המודלים לאופן שונה של קבלת החלטות, של צורת צידוק שווה ושל מנגנון מסירת דין-וחשבון ותיקון. אלה מוצגים באיור מס' 4.

לפי מאשאו, כל אחד ממודלים אלה קשור גם לתפיסה שונה של צדק מינהלי, משום שלגבי כל מקרה ומקרה מועלים עקרונות שונים על מנת להעריך את קבילותן של ההחלטות. לפיכך תפיסה אחת של צדק מינהלי מבוססת על המודל של ארגון כביורוקרטיה, תפיסה שנייה מבוססת על המודל של ארגון כפרופסיה ותפיסה שלישית מבוססת על המודל של ארגון כמערכת חוקית. מאשאו טוען, שכל אחד משלושת

איור מס' 4. אפיונים של מודלים שונים של צדק מינהלי

המודל	אופן קבלת החלטות	המטרה המעניקה את צורת הצידוק	אופי האחריות	מאפיין החיקון
ביורוקרטיה	יישום כללים	דיוק	הירארכית	ביקורת מינהלית
מקצוע	שימוש בידע	שירות	בין-אישית	תלונה לגוף פרופסיונלי
מערכת חוקית	שקילת נימוקים	הוגנות	בלתי תלויה	ערעור לבית משפט או לערכאה אחרת

השלכותיהם בשביל הצדק המינהלי. בעזרת מסגרת זו אני מבקש לבחון עתה כיצד השתנה האיזון בין כללים, שיקול דעת וזכויות בביטחון הסוציאלי בממלכה המאוחדת במהלך 25 השנים האחרונות.

האיזון המשתנה בין כללים, שיקול דעת וזכויות בביטחון הסוציאלי

העמדה שדגל בה ריצ'רד טיטמוס במאמרו (Titmuss, 1971) לא החזיקה מעמד זמן רב. טיטמוס הלך לעולמו בשנת 1973 ולאחר פרישתו של לורד קוליסון בשנת 1975 מתפקיד יושב־ראש מינהלת הגמלאות המשלימות התמנה דייוויד דוניסון, עמיתו של טיטמוס, שהיה גם הוא פרופסור למינהל סוציאלי בבית־הספר הלונדוני לכלכלה, לממשיכו. דוניסון הגיע מבחוץ, ושלא כטיטמוס לא היה לו אינטרס מושקע במדיניות שפיתחה המינהלת. במהרה החל בבדיקה מחודשת של המדיניות והמסקנה היתה, שעומס גדול יותר של מקרים, ההרכב המשתנה של אוכלוסיית התובעים (ובמיוחד הגידול הרב במספר המובטלים והורים יחידים התובעים גמלה משלימה) והעמידה התקיפה יותר של התובעים על שלהם, חברו יחד כדי לעשות לבלתי אפשרית את הפעלת שיקול הדעת באופן אנושי ומתוך רגישות (Donnison, 1976, 1977). בשנת 1976 ערכה ממשלת הלייבור בדיקה על מערכת הגמלאות המשלימות, שהסתיימה בהמלצה, בין היתר, להקים מסגרת תחיקתית חדשה עבור הגמלאות האלה, שבה יבואו תקנות סטטוטוריות במקום שיקול הדעת המינהלי (DHSS, 1978; Donnison, 1982; Walker, 1983). המלצה זו התקבלה

מייצג מודל נוסף המתחרה בשלושת המודלים האחרים, ולא רק התפתחות של המודל הביורוקרטי הישן.

גישתו של מאשאו מאפשרת לנו לא רק לראות איזה חליפין נעשים בין שלושת המודלים של הצדק המינהלי במקרים אחדים, אלא גם לשיקול אילו סוגי חליפין עשויים להיות רצויים יותר. החליפין הנעשים משקפים הן את דאגות המחוקקים והן את כוח המיקוח של השחקנים המוסדיים, שיש להם עניין בקידום כל אחד מן המודלים. כאלה הם עובדי המדינה בכלל ועובדי השירות בפרט במקרה של המודל הביורוקרטי; רופאים, עובדים סוציאליים, קציני משטרה, אנשי מקצוע אחרים ועובדי שטח (Lipsky, 1980, 1981), במקרה של המודל הפרופסיונלי; עורכי דין, סגל בתי המשפט ובתי הדין וקבוצות המייצגות את עניינם של לקוחות במקרה של המודל המשפטי. סוגי החליפין משתנים מארגון לארגון ובתוך גבולותיו של ארגון אחד - מתחום פעילות אחד למשנהו.

אם נזכור את יחסי הגומלין התחרותיים שבין שלושת דגמי הצדק המינהלי של מאשאו, חשוב לשאול האם ניתן להגביר את הצדק בכללותו הטבוע בקבלת החלטות שגרתיות בעזרת מערכת חליפין שונה מזו שמשתמשים בה היום. למערכת כזו יש צורך בהפעלת שיפוט, ואף־על־פי שאולי יש הסכמה כללית לכך שעדיף מצב עניינים שונה, לא תמיד יהיה הדבר כך. על כל פנים, בין כך ובין כך לא ניתן לחולל מצב עניינים כזה; יש להביא זאת בחשבון.

לפי דעתי, גישה זו מספקת מסגרת טובה יותר לניתוחם של החליפין הממשיים הרצויים יותר ואלה שבכוח בין כללים, שיקול דעת וזכויות, מסגרת שלא רק מפנה את תשומת הלב להשתמעויותיהם הארגוניות, אלא גם שופכת אור על

שאפשר היה לספקם באמצעות תשלומים חד-פעמיים.

כעבור ארבע שנים (בשנת 1984) ערכה הממשלה סדרת בדיקות נוספת (DHSS, 1988; Adler, 1985), שלא הוגבלה הפעם רק לגמלה המשלימה, אלא כיסתה גם את תוכניות הביטחון הסוציאלי בעלות העלויות הגבוהות ביותר במונחים של הוצאה ציבורית. הכוונות המוצהרות של הבדיקות האלה היו למקד את המשאבים מוגבלים לתחומים שבהם מצוי הצורך הגדול ביותר, לעשות את מערכת הביטחון הסוציאלי קלה יותר להבנה (פישוט) ולעודד הסתמכות רבה יותר של הפרט על עצמו (באמצעות תמריצים מוגדלים לעבודה). אולם, לכל הנוגעים בדבר היה ברור, שהמטרה היתה ליצור אמצעי חסימה כדי להגביל את גידולה של ההוצאה הציבורית לביטחון סוציאלי. אשר לגמלה המשלימה, הממשלה המליצה להחליפה באמצעות שתי תוכניות (DHSS, 1988; Adler, 1986). כך, חוק הביטחון הסוציאלי מ-1986 (שעודנו בתוקף) הנהיג מערכת גמלאות הבטחת הכנסה הרבה יותר פשוטה, המספקת תשלומים שבועיים סדירים של גמלה כ"זכות" וגם הלוואות או מענקים הניתנים במזומן באמצעות הקרן הסוציאלית (Social Fund) לצרכים מיוחדים (one-off extras) על-פי שיקול דעת. עלי לציין, שכאשר מדובר במענקים ובהלוואות אלה, לעובדי הקרן אין שיקול דעת מלא מאחר שהחלטותיהם כפופות להגבלותיה של מערכת מקיפה של כללים מינהליים, הוראות והנחיות והם גם מוגבלים בגלל המשאבים הכספיים המצומצמים של הקרן (Drabble and Lynes, 1989). אולם בעוד שהתובעים הבטחת הכנסה הרוצים לערער על החלטה כלשהי עדיין יכולים לערער לערכאה שיפוטית בלתי תלויה, אלה הפונים לקרן הסוציאלית אינם יכולים לעשות זאת.

בברכה בתנועה לזכויות הרווחה, שאחת מטענותיה העיקריות היתה, שעובדי תוכנית הגמלאות המשלימות (וערכאות לערעורים) ניצלו באופן קבוע את שיקול הדעת שלהם כדי למנוע מתן תשלומים לתובעים וכך שללו מהם את זכויותיהם. ההמלצה התקבלה בברכה גם בממשלה השמרנית הנכנסת, שטענה, שעובדי השירות (וערכאות הערעור) ניצלו את שיקול דעתם כדי להעניק תשלומים לתובעים שלא נזקקו להם באמת ואשר "סידרו את המערכת". החוקים שנחקקו בשנת 1980 הנהיגו זכויות סטטוטוריות ל"תשלומים חד-פעמיים" (לקניית פריטים חיוניים, שהתובעים לא יכלו להרשות לעצמם לקנותם בלעדיהם) ו"צרכים נוספים", שנועדו לענות על ההוצאות החוזרות ונשנות הגדולות יותר של תובעים בעלי צרכים גדולים יותר (Donnison, 1982; Walker, 1983). באמצעה "גישה מלמעלה למטה" קיוותה הממשלה שקיומן של זכויות אלה יבלום את נדיבותם של עובדי השירות ושל ערכאות הערעור ויחזק את התנגדותם לתביעות המיוחדות של תובעים חסרי עכבות; באמצעה "גישה מלמעלה למעלה" קיוותה התנועה לזכויות הרווחה, שקיומן של זכויות סטטוטוריות יבטיח, שתובעים רבים יותר ישיגו את זכאותם המלאה לגמלה. כך, בשל סיבות שונות לחלוטין, מצאו הממשלה והתנועה לזכויות הרווחה את עצמן תומכות באותה אסטרטגיה.

זמן קצר לאחר שאושר חוק הביטחון הסוציאלי של 1980 קטן מספרם של התשלומים החד-פעמיים במידה דרמטית למדי ואף נדמה היה שהממשלה תשיג את מטרותיה, אולם לאחר שנה בערך שוב החל המספר לגדול. הגידול התגלה כחסר מעצור ונתקל בשורה של קיצוצים בפריטים,

ציפו מהם לפעול באופן בלתי תלוי בעת יישום החוק (החוק הסטטוטורי והתקדימים) לפי נתוני המקרה. הם היו פטורים אפוא מאחריות לתת דין-וחשבון על החלטותיהם להנהלה או לשר בפרלמנט. ערכאות השיפוט המקומיות של הביטוח הלאומי (ה-NILT) כללו יושב-ראש בעל הכשרה משפטית ושני חברים רגילים (אחד ייצג את המעסיקים והשני - את האיגודים המקצועיים האחרים), ואילו הנציבים היו כולם עורכי דין בעלי ניסיון של יותר מעשר שנים. החלטותיהם היוו מערכת של תקדימים שעל ה-NILT וה-NIO (פקידי הכיטוח הלאומי) היה לכבד. למעשה היו האחרונים אפוא שופטים מומחים לחוק המינהלי. ואחרון אחרון, מאחר שכל הערכאות השיפוטיות עמדו תחת פיקוח בתי המשפט, היתה אפשרות לערעור נוסף בעניין חוקי מצד הנציבים לבית המשפט לערעורים (Court of Appeal) באנגליה ובוויילס, או בפני בית משפט מיוחד (Court of Session) בסקוטלנד, ובסופו של דבר - גם בפני בית הלורדים.

מודל החלטות שונה לחלוטין יושם לגבי הגמלאות המשלימות. לפי הסדרים, שאת שורשיהם ניתן למצוא עוד בחוק הסיוע למובטלים שהונהג בשנת 1934, מערכת החלטות זו היתה פשוטה יותר וחלשה יותר והיו בה שני רבדים. ברובד הראשון התקבלו ההחלטות בידי פקידי הגמלה המשלימה (Supplementary Benefit Officers - SBO). היתה זכות לערער על החלטותיהם בפני הערכאה לערעורים לעניין הגמלאות המשלימות (Supplementary Benefit Appeal Tribunal - SBAT), שהחלטותיו היו סופיות. עובדי התוכנית של הגמלאות המשלימות היו עובדי מדינה וציפו מהם ליישם את החוק הסטטוטורי ואת מדיניותה של המינהלת לפי הנתונים של כל מקרה (היה

המנגנון היחיד הפתוח לפנייהם לקבלת תרופה הוא לבקש, שהחלטה תשוב ותיבחן באופן מינהלי. לפיכך, כשאנו בודקים מה הם החליפין בכוח ובפועל בין כללים, שיקול דעת וזכויות, עלינו להביא בחשבון את שני חלקיה אלה של מערכת הסעד הציבורית, כלומר את הבטחת ההכנסה ואת הקרן הסוציאלית, בנפרד משאר מערכת הביטחון הסוציאלי.

כאשר פורסם המאמר "Welfare Rights, Law and Discretion" בשנת 1971, פעלו בביטחון הסוציאלי שתי מערכות שיפוט מקבילות (Bradley, 1985; Adler, 1995). לפי הסדרים, שניתן למצוא את שורשיהם בביטוח האבטלה שהונהג בשנת 1911, היתה קיימת מערכת החלטה בת שלושה רבדים (או, ליתר דיוק, מערכת של שלושה רבדים פלוס) לענייני ביטוח לאומי וגמלאות הקשורות בו. ברובד הראשון טופלו כל השאלות הלא-רפואיות, כלומר הרגילות (lay), יחד עם פקידי הכיטוח הלאומי (שקדמו לפקידי התביעות הנוכחיים), ואילו שאלות רפואיות (שרובן התעוררו בקשר עם מחלה או נכות ועם גמלאות נכות) טופלו בידי רופאים כלליים. ערעורים על החלטות שנתקבלו ברובד הראשון אפשר היה להגיש לערכאות שיפוט מקומיות של הביטוח הלאומי (National Insurance Local Tribunals - NILT Medical Appeal Tribunals - MAT). הראשונים דנו בשאלות רגילות, ואילו השניים דנו בשאלות רפואיות. אחרי זה היה ערעור נוסף על עניין חוקי על החלטות ה-NILT או ה-MAT שהוגש לנציבי הביטוח הלאומי (National Insurance Commissioners).

למרות שהפקידים של הביטוח הלאומי (National Insurance Officers - NIO) היו עובדי מדינה, כשמדובר בהחלטותיהם

ההשפעה הגדולה ביותר על קבלת ההחלטות, המודל המשפטי השפיע קצת פחות ואילו השפעתו של המודל הפרופסיונלי היתה מועטה ביותר. בגמלאות המשלימות המודל הביורוקרטי, ובמידה פחותה גם המודל הפרופסיונלי, היו בעלי ההשפעה החזקה ביותר, ואילו זו של המודל המשפטי היתה חלשה מאוד.

אשר לגמלה המשלימה, החקיקה של שנת 1980 שינתה את המצב לחלוטין. כפי שהסברתי בחלק הראשון, מודל החלטה בענייני הגמלה המשלימה היה נתון להתקפה בלתי פוסקת מצד תנועת זכויות הרווחה משום שלא הצליח להגן על זכאותם של תובעים לגמלה ומינהלת הגמלאות המשלימות, ואחריה גם הממשלה, הגיעו למסקנה שהמודל שוב אינו בר-ביצוע. הדבר נבע בחלקו משינויים בגודלה של אוכלוסיית התובעים ובהרכבה ומלחץ מצד פעילים למען זכויות הרווחה, אך הוא שיקף גם חוסר אמון של התובעים כלפי עובדי השירות, שהתבקשו להפעיל סמכויות של שיקול דעת המתאים יותר לאנשי פרופסיה. בסופו של דבר ננטש מודל זה של החלטה לטובת מודל הביטוח הלאומי, שהיה ישים במשך שנים רבות לכל גמלאות הביטוח הלאומי שהעניקה הממשלה המרכזית. מעמדם של מקבלי ההחלטות ברובד הראשון במקרים של גמלאות משלימות נעשה דומה לזה של מקבלי ההחלטות ברובד הראשון במקרים של ביטוח לאומי. הרכבן של הערכאות לערעורים לעניין הגמלאות המשלימות וסמכויותיהם נעשו זהים לאלה של הערכאות המקומיות של הביטוח הלאומי ובשנת 1986 מוזגו שתי ערכאות אלה בבתי הדין לערעורים של הביטחון הסוציאלי. יתר על כן, במהלך תקופה זו חוזקו עוד יותר אחדים מן המאפיינים הקשורים למודל המשפטי.

רק מעט מאוד חוק תקדימי (case law). גם הערכאות לערעורים לעניין הגמלאות המשלימות כללו שלושה חברים, אבל יושב-הראש שלהם היה אדם מן השורה והם יכלו לבטל את מדיניותה של מינהלת הגמלאות המשלימות בדרך של החלפת שיקול דעתו של פקיד הגמלה המשלימה בשיקול הדעת שלהם.

הניגוד בין שתי המערכות היה בולט מאוד. כשמדובר בגמלאות המשלימות, החוק העניק למינהלת הגמלאות המשלימות שיקול דעת רב. למרות שמדיניותה של המינהלת התבטאה במספר אינסופי של כללים ותקנות, אך למרות זאת היתה לעובדי השירות מידה לא קטנה של שיקול דעת ביישום המדיניות. לא היו תקדימים שהיו חייבים ללכת בעקבותיהם, והערכאות לערעורים לעניין הגמלאות המשלימות תפקדו פחות או יותר כמושבנים לשם טיפול במקרה (case conferences). לפקידי הביטוח הלאומי היתה הרבה פחות אפשרות להפעיל שיקול דעת בעת יישום החוק, ערכאות השפיטה היו דומות יותר לבתי משפט והחלטותיהם של הנציבים היוו אוסף של תקדימים משפטיים. במונחים של המסגרת שהוצגה בחלק השני של המאמר, משקלן של הזכויות (הקשורות למודל המשפטי של קבלת החלטות) היה גדול הרבה יותר בביטוח הלאומי, ואילו משקלו של שיקול הדעת (הקשור למודל הפרופסיונלי של קבלת ההחלטות) היה גדול יותר בגמלאות המשלימות. אולם, המודל הביורוקרטי, הקשור לקביעת הכללים המינהליים במשרד ממשלתי גדול היה חשוב אף יותר בשני המקומות. הדבר נבע בחלקו מן הזמינות המוגבלת של ייעוץ וייצוג מומחים, הדרושים כדי לאפשר לתובעים לממש את זכויותיהם. בביטוח הלאומי המודל הביורוקרטי, ובמידה פחותה גם המודל המשפטי, היה בעל

הכנסה ממושטת ובקרון סוציאלית בעלת שיקול דעת (הקרון הסוציאלית אחראית אף על מספר גמלאות של הביטוח הסוציאלי, שאין לה לגביהן שיקול דעת, כגון תשלומי אימהות ותשלומי קבורה. אולם, מאחר שאת ההחלטות בשאלות של זכאות מקבלים פקידי התביעות ויש זכות לערער עליהן בפני בית דין לערעורים בענייני הביטוח הלאומי (SSAT), אין צורך להרחיב על כך את הדיבור). כשמדובר בהבטחת הכנסה, דפוס ההחלטה שהיה ישים בעבר לכל גמלאות הביטוח הסוציאלי המנוהלות בידי הממשלה המרכזית המשיך להיות בתוקף. אולם, קיצוץ ביקורי-הבית והדגש המוגבר שהושם על הגשת פניות לקבלת גמלה בדואר החלישו כל השפעה שהיתה עשויה להיות למודל הפרופסיונלי בעבר. זאת ועוד, הוספה דרישה חדשה. נקבע שלפני שהערעורים מוגשים לבית הדין בעניין כמה גמלאות חדשות צריכה לבוא, בשלב ראשון, בדיקה מינהלית פנימית (Sainsbury, 1984). דבר זה הקטין את מספר ההחלטות שבוטלו עקב ערעור והחלישו במקצת את המודל המשפטי. באותו זמן עצמו השפיע המיחשוב לכיוון של הגברה נוספת של השפעת המודל הכיורר-קרטי שצבר כוח נוסף על חשבון שני המודלים האחרים, הפרופסיונלי והמשפטי.

המקרה של הקרון הסוציאלית שונה לחלוטין (Dalley and Berthoud, 1992). את החלטות הרובד הראשון מקבלים עובדי הקרון הסוציאלית הפועלים בהדרכתו ובהנחייתו של השר. זכות הערעור כשהיא לעצמה אינה קיימת (אילו היתה קיימת, היו בתי הדין עלולים לקבל החלטות שהיו פורצות את מגבלת ההמשאבים הכספיים שברשות הקרון), למרות שתובעים שאינם מרוצים יכולים להשיג בדיקה מחודשת של החלטה שנתקבלה. דבר זה מתבצע תחילה בידי עובד הקרון שקיבל את ההחלטה המקורית,

משנת 1984 כל פקידי התביעות (Adjudication Officers) אחראים בפני פקיד התביעה הראשי (Chief Adjudication Officer), שתפקידו כוללים מתן ייעוץ לפקידי התביעות בכל הנוגע לביצוע תפקידיהם, הפעלת מספר תחומי אחריות הקשורות לערעורים אל הנציבים ופיקוח על אמות המידה של ההחלטות (Sainsbury, 1989). באותה שנה הועברה האחריות על בתי הדין לערעורים מן המשרד לביטחון סוציאלי (Department of Social Security) לגוף סטטוטורי בלתי תלוי, הידוע עתה בשם שירות השיפוט העצמאי (Independent Tribunal Service) בראשות נשיא המתמנה בידי שר המשפטים (Lord Chancellor) לאחר התייעצות עם הפרקליט הראשי (Lord Advocate), האחראי למינוי ולהכשרה של כוח האדם השיפוטי, וכל יושבי-הראש נדרשים להיות עורכי דין בעלי ניסיון של חמש שנים לפחות. החלטות הנציבים בכל הנוגע לגמלאות משלימות מהוות אוסף של תקדימים משפטיים בעלי תוקף חוקי בגמלאות אחרות של הביטחון הסוציאלי (Baldwin, Wikeley and Young, 1992; Adler, 1995).

במונחים של המסגרת שלנו שהוצגה בחלק השני של המאמר, מידת שיקול הדעת (הקשור למודל הפרופסיונלי של קבלת החלטות) הנתונה לפקידי התביעות ולבתי הדין לערעורים בענייני גמלאות משלימות (שבתחום אחריותם נכללו עתה גמלאות משלימות כמו גם הביטוח הלאומי וגמלאות הקשורות אליו), פחתה בבירור, ואילו מידתן של הזכויות (הקשורות למודל המשפטי) הושוותה לאלה של הביטוח הלאומי והגמלאות הקשורות אליו.

כשנת 1986 שוב השתנה מודל ההחלטה. הגמלה המשלימה הוחלפה במערכת הבטחת

הצעותיה האחרונות של הממשלה

בחלקו האחרון של המאמר רצוני לסכם בקצרה את מסמך ההתייעצות (Consultation Paper), "שיפור קבלת החלטות והערעורים בביטוח הסוציאלי" (DSS, 1996), שפרסם המשרד לביטחון סוציאלי ביולי 1996, ולאחר מכן אעמיד לבדיקה ביקורתית את הצעותיה של המשרד (שאחדות מהן כבר יושמו).

מטרותיה של הגישה "החדשה" כפי שהן מוצגות במסמך ההתייעצות היו "לשפר את תהליכי החלטות ואת תהליכי הערעורים; ליצור מערכת מורכבת פחות, מדויקת יותר ויעילה יותר מבחינת העלות (cost efficient) לקבלת החלטות ושינויין; לשמור על זכויותיהם של הלוקוחות לבדיקה מחדש ובלתי תלויה של החלטות במקרים המתאימים" (שם, סעיף 1.2).

אשר לרובד הראשון של קבלת החלטות, מסמך ההתייעצות מעדיף את השימוש בטופסי תביעה פשוטים יותר ומעוצבים טוב יותר; כללים והנחיות ברורים יותר לגבי הראיות הדרושות כדי לתמוך בתביעות

ובהמשך - לאחר ראיון עם התובע - בידי עובד בכיר של הלשכה המקומית. תובעים שעדיין אינם מרוצים רשאים לדרוש בדיקה נוספת בידי מפקח של הקרן הסוציאלית (Social Fund Inspector), אשר המלטותיו מבוקרות בידי נציב הקרן. למרות שההסדרים מסובכים למדי, הנקודה החשובה היא, שאין אפשרות לערער על החלטה ראשונה בפני ערכאה לערעורים בלתי תלויה, ואף לא לערער על החלטתו של בית דין זה בפני גוף דוגמת נציבי הביטוח הסוציאלי ואין אוסף של תקדימים או מנגנון המקביל, באופן כלשהו, לפקיד התביעות הראשי. לפיכך, האיזון הנובע בין כללים, שיקול דעת וזכויות (הקשורים למודלים הבירוקרטי, הפרו-פסיונלי והמשפטי של קבלת החלטות) דומה לאיזון שהיה קיים בגמלאות המש-לימות לפני הרפורמות של 1980. בשני המקרים השפעתו של המודל הבירוקרטי על קבלת החלטות היא דומיננטית, השפעתו של המודל הפרופסיונלי חזקה למדי, ואילו זו של המודל המשפטי, חלשה. החליפין בין המודלים שהיו בכל תקופה מוצגים באיור מס' 5.

איור מס' 5. החליפין בין מודלים שונים של צדק מינהלי בחקיקת הביטחון הסוציאלי ב-25 השנים האחרונות

המודל המשפטי	המודל הפרפסיונלי	המודל הבירוקרטי	
			1980-1971
חזק	חלש מאוד	חזק מאוד	ביטוח לאומי
חלש	חזק למדי	חזק מאוד	גמלאות משלימות
			1986-1980
חזק	חלש מאוד	חזק מאוד	ביטוח לאומי
חזק	חלש	חזק מאוד	גמלאות משלימות
			1986 עד היום
			ביטוח סוציאלי (כולל הבטחת הכנסה)
חזק למדי	חלש מאוד	חזק מאוד	הקרן הסוציאלית
חלש	חזק למדי	חזק מאוד	

ויתייחס רק ליום שבו נתקבלה ההחלטה שעליה מוגש הערעור, ולא - כמו היום - לתאריך שמיעת הערעור (שם, סעיף 5.4). המקרים יסוננו כדי להחליט כיצד יש לטפל בהם; טווח המומחיות העומד לרשותם של בתי הדין והרכבם של בתי הדין לא ייקבעו מראש; המומחיות המשפטית תישמר לערעורים "המתאימים", ואילו ערעורים אחרים יזכו לשימוע אצל מקבלי החלטות שאינם אנשי חוק; מקבלי החלטות יחידים יטפלו ברוב המקרים, בתוספת מקבל החלטה אחד או שניים, "רק בהתאם לצורך" (שם, סעיף 5.5). ואחרון אחרון (זהו אחד הסעיפים שכבר נכנס לתוקף), תהיה אפשרות קבועה בחוק לשימועים בכתב (paper hearings), דהיינו שימועים שיטופלו בכתב בלבד, במקרים שהמערערים לא ביקשו שימוע בעל-פה (שם, סעיף 5.6).

מסמך ההתייעצות מסתיים בהזמנת הערות על מודל נאות של קבלת החלטות וערעורים בביטחון הסוציאלי בעתיד. ההצעות, אם הן יקבלו תוקף, ישנו באופן יסודי את ההסדר הקיים, כלומר את האיזון העדין בין שיקולים ביורוקרטיים, פרו-פסיונליים ומשפטיים וגם בין האינטרסים של ההנהלה, צוות העובדים והתובעים. ממתין לתורו המודל החלופי של הבדיקה המחודשת (המינהלית) הפנימית של הקרן הסוציאלית, שאינו מאפשר ערעור בפני ערכאה עצמאית לערעורים. דבר זה מומלץ לשם השגת "אי תלות" ו"אחריות ציבורית" (שם, סעיף 6.14), ואין זה סוד שזו האופציה המועדפת בעיני השר עבור מערכת הביטחון הסוציאלי כולה.

הטיעונים להכנסת הרפורמות המוצגות במסמך ההתייעצות אינם חזקים במיוחד, מפני שההסדרים שהרפורמה אמורה לשנות קיימים שנים רבות ולא נתפסו כבעייתיים או כזקוקים לחיקוק. הנימוק האמיתי מופיע

לגמלה; הדגשה רבה יותר של קיום קשר ישיר עם התובעים; הסברים טובים יותר להחלטות ותמיכת מחשב טובה יותר (שם, סעיף 1.3). אולם, לאור הקיצוצים האפשריים בהוצאות מינהל של הגמלאות (שיידונו להלן) קשה לראות כיצד יממונו רפורמות ראויות אלה, ובמיוחד קיום קשרים ישירים יותר עם התובעים (שהיום מכונים "לקוחות").

מסמך ההתייעצות אף ממליץ, שתובעים שאינם מספקים את הראיות, שמוצדק לבקשן, ייענשו, לדוגמה בדחיית מועד תחילתה של הזכאות עד שימציאו אותן (שם, סעיף 4.8). צעד כזה בהכרח יפגע בתובעים הפגיעים ביותר, כגון אלה הסובלים מקשיי למידה או מבעיות נפשיות, באלה המקופחים מבחינה חברתית ובאלה שאינם שולטים היטב באנגלית.

במקום המערכת הכפולה של חובת מתן דיני-יחשבון מסמך ההתייעצות מציע, שמקבלי החלטות ברובד הראשון, האחראים מבחינה מינהלית בפני השר ובפני פקיד התביעות הראשי בכל הנוגע להחלטות, יהיו אחראים אך ורק בפני השר (שם, סעיף 4.9). מעמדם לא ייקבע בחוק ושיטת האחריות הכפולה שפעלה כנראה היטב מאז 1911, תסתיים. יתר על כן, העברת תפקידיהם של פקידי התביעות הראשיים למנהל הכללי (Chief Executive) של סוכנות הגמלאות (Benefit Agency), שהיא האחראית עתה להגשת גמלאות הביטוח הסוציאלי (שם, סעיף 4.14) תביא לאיבוד כל היתרונות של פיקוח בלתי תלוי על אמות המידה של החלטות התביעה.

ואחרון אחרון, מסמך ההתייעצות מציע שורה של רפורמות בתהליך הערעור. רק אותם מקרים שיש צורך להעבירם לערעור אכן יועברו; והערעור יחול רק על הסוגיה השנויה במחלוקת, ולא להחלטה כולה

תלויה מספקת לאלה התלויים בביטחון הסוציאלי מידת מה של הגנה, הדומה לזו שנותנים עורכי דין ובתי המשפט לקניין פרטי (Reich, 1964, 1965). מכך לא משתמע, שהכל ורוד - רחוק מאוד מכך - או שאין מקום לשיפורים שהיו מקדמים את הצדק הטבוע במינהל הביטחון הסוציאלי. אולם הצעות הממשלה, שהן רחוקות מלקדם את הצדק המינהלי, ללא ספק יפחיתו אותו במידה רבה.

אף-על-פי שהשפעתו של המודל הפרו-פסיונלי, ובמיוחד תפקידו של שיקול הדעת המינהלי, "נסחטו" מתוך רוב גמלאות הביטחון הסוציאלי, הם עדיין קיימים בקרן הסוציאלית. אולם, אם יושמו ההצעות, יביא הדבר להחלשה, לאורך כל הדרך, של המודל המשפטי וגם של זכויותיהם של התובעים. מעמדו הדומיננטי כיום של המודל הביורוקרטי יתחזק עוד יותר והיתרונות הברורים הקשורים במודל המשפטי של קבלת החלטות (ראה איורים 3 ו-4 לעיל) יאבדו.

כל רפורמה מצמיחה מנצחים ומפסידים. עם דגש חזק הרבה יותר על המאפיינים הקשורים למודל הביורוקרטי של קבלת החלטות ודגש מוחלש בהרבה על המאפיינים הקשורים למודל המשפטי, המנצחים יהיו השר וסוכנות הגמלאות. בכוחם יהיה להיפטר מהר יותר ממקרים ולכן גם ב"עלות נמוכה יותר מבחינת המחיר", ואילו המפסידים יהיו התובעים,

בנספח G, שבו נדפס נאום של השר פיטר לילי, המזכיר את "תוכנית השינוי" ("Change Programme") של המשרד. למרות שהעלויות המינהליות תופסות רק 4%-5% מכלל התקציב של הביטחון הסוציאלי, הסכומים הכרוכים בדבר (שלו-שה-ארבעה מיליארד לירות שטרלינג לשנה) גדולים למדי, ובמאמציו להשיג זאת הודיע פיטר לילי על צעדים שנועדו להביא לחיסכון של 25% בהוצאות המינהליות במשך שלוש שנים. נאמר, שהאוצר (כלומר משרד האוצר) דרש לעשות קיצוץ זה ושגם פיטר לילי, המתלהב במיוחד מקיצוצים בהוצאה הציבורית, סבר שהם מוגזמים. הרמה של ההחלטות כבר לוקה היום בחסר (מסמך ההתייעצות מכיר בכך, ש-22% מן ההחלטות בעניין הבטחת הכנסה שהתקבלו בשנת 1994 היו בלתי מדויקות). אולם הן צפויות להידרדר עוד יותר כתוצאה מ"חסכוניות ייעול" אלה. אבל, במקום להכיר בכך, שדבר זה הוא נימוק חזק לטובת חיזוקם של הליכי ערעור, החליט מזכיר המדינה, ששירות בית הדין העצמאי (Independent Tribunal Service), אשר למרות היותו בלתי תלוי במשרד לביטחון סוציאלי מקבל ממנה את מימונו, ייתן גם הוא את חלקו בקיצוצים. החילופין הכלולים בהצעות הממשלה מוצגים באיור מס' 6.

אחת המעלות החשובות ביותר של ההסדרים הקיימים לקבלת החלטות ולערעורים היא, ששיטת החלטה הבלתי

איור מס' 6. חליפיות בין מודלים שונים של צדק חברתי ברפורמה הממשלתית המוצעת עבור החלטות וערעורים

המודל המשפטי	המודל הפרופסיונלי	המודל הביורוקרטי	מסמך ההתייעצות
חלש (כעבר חזק למדי)	חלש מאוד	חזק מאוד	בטחון סוציאלי (כולל הבטחת הכנסה)
חלש (ללא שינוי)	חזק למדי	חזק מאוד	הקרן הסוציאלית

ההתייעצות באופן שהניתוח של טיטמוס במאמרו הנזכר כאן אינו מאפשר לעשות.

לפי דעתי, הדבר נובע בחלקו מכך שטיטמוס בלבד בין כללים מינהליים ובין זכויות תובעים וזיהה את אלה עם אלה, ובחלקו מפני שלא הצליח להבחין בין שיקול דעת של עובד השירות ובין שיקול דעת של השירות עצמו, ובחלקו מפני שהיה מעורב אישית בוויכוח. משום כך לא הבין נכון את הדברים. אולם, ללא ניסיונו החלוצי להתמודד עם השאלות קרוב לוודאי שלא הייתי מתעורר לחשוב על גישתו ולא הייתי מנסה לשפרה. האם הצלחתי לעמוד באתגר - זאת ישפטו אחרים.

אשר יאבדו את ההגנה, שסיפקה להם מערכת ההחלטה העצמאית. מסקנה זו מקבלת תימוכין במסמך ההתייעצות בטענה, ש"לדעת הלקוח המהירות חשובה לפחות באותה מידה כמו דיוק" (שם, סעיף 6.3).

סיכום

המסגרת שפותחה בחלקו השני של המאמר מאפשרת להבין את האיזון המשתנה בין כללים ביורוקרטיים, שיקול דעת מינהלי וזכויותיהם של תובעים בביטחון הסוציאלי ולבקר את ההצעות שהועלו במסמך

ביבליוגרפיה

- Abel-Smith, B. (1989), "Concluding thoughts: An inside view", in: Bulmer, M., Lewis, J. and Piachaud, D. (eds.), *The Goals of Social Policy*, London: Unwin Hyman, pp. 313-316.
- Adler, M. (1988), "Lending a deaf ear: The government's response to consultation on the reform of social security", in: Davidson, R. and White, P. (eds.), *Information and Government*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 165-190.
- Adler, M. (1992), "Realizing the potential of the operational strategy", *Benefits*, pp. 4-6.
- Adler, M. (1995), "The judicial protection of social security in the United Kingdom", *East-West Review of Social Policy*, 1 (1): 127-246.
- Adler, M. and Sainsbury, R. (1991), "Administrative justice, quality of service and the operational strategy", in: Adler, M. and Williams, R. (eds.), *The Social Implications of the Operational Strategy* (New Waverley Papers - Social Policy Series, No. 4), Edinburgh: University of Edinburgh, Department of Social Policy, pp. 31-40.
- Baldwin, J. Wikeley, N. and Young, R. (1992), *Judging Social Security: The Adjudication of Claims for Benefit in Britain*, Oxford: Clarendon Press.
- Bradley, A.W. (1985), "Recent reform of social security adjudication in Great Britain", *Les Cahiers du Droit*, 26: 403-449.
- Bull, D. (1980), "The anti-discretion movement in Britain: Fact or phantom?", *Journal of Social Welfare Law*, March, pp. 65-83.
- Dalley, G. and Berthoud, R. (1992), *Challenging Discretion: The Social Fund Review Procedures*, London: Policy Studies Institute .
- Davis, K.C. (1971), *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Chicago: University of Illinois Press.
- DHSS (1978), *Social Assistance: A Review of the Supplementary Benefit Scheme*, London: Department of Health and Social Security.

- DHSS (1985), *The Reform of Social Security*, Vol. 1, Cmnd 9517, London: HMSO.
- DHSS (1986), *The Reform of Social Security: Programme for Action*, Cmnd, 9691, London: HMSO.
- DSS (1996), *Improving Decision Making and Appeals in Social Security*, Cm. 3328, London: HMSO.
- Donnison, D. (1976), "Supplementary benefits: Dilemmas and priorities", *Journal of Social Policy*, 5 (4): 337-358.
- Donnison, D. (1977), "Against discretion", *New Society*, 15 September, pp. 34-36.
- Donnison, D. (1982), *The Politics of Poverty*, Oxford: Martin Robertson.
- Drabble R. and Lynes, T. (1989), "The social fund - Discretion of control?", *Public Law*, pp. 297-322.
- George, V. and Wilding P. (1976), *Ideology and Social Welfare*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage.
- Lipsky, M. (1991), "The paradox of managing discretionary workers in social welfare policy", in: Adler, M. , Bell, C., Clasen, J. and Sinfield, A. (eds.), *The Sociology of Social Security*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 212-228.
- Lynes, T. (1969), *Welfare Rights* (Fabian Tract 395), London: Fabian Society.
- Mashaw, J.L. (1983), *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven and London: Yale University Press.
- Prossor, T. (1983), *Test Cases for the Poor*, London: Child Poverty Action Group.
- Reich, C. (1965), "Individual rights and social welfare: The emerging legal issues", *Yale Law Journal*, 74: 1245-1257.
- Rose, H. (1970), *Rights, Participation and Conflict* (Poverty Pamphlet 5), London: Child Poverty Action Group.
- Rose, H. (1981), "Rereading Titmuss: The sexual division of welfare", *Journal of Social Policy*, 10 (4): 477-501.
- Sainsbury, R. (1989), "The social security chief adjudication officer: The first four years", *Public Law*, Summer, pp. 323-341.
- Sainsbury, R. (1994), "Internal reviews and the weakening of social security claimants' rights of appeal", in: Genn, H. and Richardson, G. (eds.), *Administrative Law and Government Action*, Oxford: Oxford University Press, pp. 287-307.
- Sebatier, P. (1986), "Top-down and Bottom-up approaches to implementation research", *Journal of Public Policy*, 6: 21-48, reprinted in Hill, M. (ed.)(1993), *The Policy Process: A Reader*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, pp. 266-293.
- Titmuss, R.M. (1971), "Welfare 'rights', law and discretion", *Political Quarterly*, 42(1): 113-132.
- Walker, C. (1983), *Changing Social Policy*, London: Bedford Square Press/NCVO.

הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות

מאת פרופ' אברהם דורון*

שלאחר מלחמת העולם השנייה (Ploug and Kvist, 1994, p. 13) ובמדינת ישראל מאז הקמתו של המוסד לביטוח לאומי בשנות ה-50. ההקמה וההרחבה של מדינת הרווחה על פני השנים היתה מבוססת על העיקרון של הכללת כל קבוצות האוכלוסייה במסגרת תחומי הפעולה של מדינת הרווחה ובהעמקת ההגנה שהיא העניקה, או כלשון אחרת - על אוניברסליות. המגמה של סלקטיביות בנויה על עקרונות הפוכים, עקרונות של הדרה (exclusion) של קבוצות אנשים ממסגרתה. הבשורה החברתית שהסלקטיביות מביאה אתה היא משום כך שלילית ביסודה.

האוניברסליות מוצאת את אחד מביטוייה במערכת השירותים המרכזית של מדינת הרווחה, שהיא ממערכת הביטוח הלאומי. עקרון האוניברסליות הוא שהעביר את כל נושא הביטוח הלאומי מן השוליים למרכז המדיניות החברתית של מדינת ישראל. התביעות לסלקטיביות מכוונות לשנות את העובדה הזאת ולדחוק את נושא הביטוח הלאומי לשוליים ולצמצם בדרך זו את המחויבות של הכלל לכל האוכלוסייה ולהגבילה לקבוצות האוכלוסייה העניות בלבד. מאמר זה מבקש לבחון את האופי

מבוא

מדינת הרווחה, ובמיוחד הקולות הגוברים לאחרונה לקצץ בה ולצמצם אותה, תופסים מקום חשוב בסדר היום הלאומי שלנו במדינת ישראל ובמרבית המדינות הקפיטליסטיות המפותחות. הנושא אינו יורד מסדר היום הלאומי, הן בגלל המקום החשוב שמדינת הרווחה תופסת בכלכלה המדינית של כל אחת מן המדינות המפותחות בנות זמננו, והן בגלל הוויכוח הענייני והאידיאולוגי הקיים סביבה. הוויכוח על מדינת הרווחה הפך להיות אחד ממוקדי הקיטוב בין הכוחות החברתיים והפוליטיים הממשיכים לתמוך בהמשך קיומה ופיתוחה של מדינת הרווחה ובין אלה השוללים אותה ורוצים לדחוק אותה לשוליים.

אחד מצירי הוויכוח המרכזיים על מדינת הרווחה מתרכז סביב הנושא של סלקטיביות מול אוניברסליות. למעשה, הוויכוח על נושא זה נוגע לשאלה המרכזית של קיומה של מדינת הרווחה. רעיון האוניברסליות הוא המסמל את מדינת הרווחה כפי שזו התגבשה בעולם המערבי המפותח בתקופה

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

אם אלה הם המאפיינים העיקריים של האוניברסליות, ניתן לשאול כמובן כיצד מושגות בעזרתה מטרות החלוקתיות לטובת קבוצות האוכלוסייה החלשות? איך משיגים אותן תוך שמירת האוניברסליות? האוניברסליות אינה זונחת את המטרות החלוקתיות הטובות ביסודותיה של מדינת הרווחה, אלא היא פועלת להשגתן בדרכים אחרות, שאין בהן פגיעה או הדבקה תג של נחיתות על מקבלי הגמלאות. כלומר, אין צורך שאדם יצהיר על עצמו שהוא עני על מנת לזכות בגימלה ולא נעשה שימוש במבחני אמצעים או הכנסות בנקודת הקבלה שלה. השגת מטרות החלוקה מחדש, או השגת החלוקה הצודקת, יכולות להיעשות בשירותים האוניברסליים, והיא גם נעשית בה, לפחות בארבע הדרכים שלהלן, שגם הן מבטיחות שתושג חלוקתן הצודקת:

א. באמצעות חלוקה פרוגרסיבית של נטל המימון.

ב. באמצעות מערכת המיסוי, בדרך של גבייה כחזרה של חלק מן הגמלאות (Claw Back or Tax Recoupe) באמצעות מערכת המס.

ג. באמצעות התמקדות בקבוצות חלשות בעזרת הגדרה מבחינה של אוכלוסיית היעד.

ד. בעזרת מבנה הגמלאות.

דוגמה טובה למדיניות מכוונת כזאת להשגת היעדים החלוקתיים ללא שימוש במבחני אמצעים ניתן למצוא, למשל, בתוכנית ביטוח זיקנה ושארירים במערכת הביטוח הלאומי הישראלית כפי שיפורט עוד להלן.

גם למושג הסלקטיביות יש שלושה מובנים כאלה, אבל הם שונים במהותם:

1. מבחינת הכיסוי - סלקטיביות פירושה קבלת אחריות של הכלל, של המערכת רק לגבי קבוצות אוכלוסייה שהן עניות, או

והמהות של הוויכוח בנושא זה בכלל ובמדינת ישראל בפרט ולנסות לעמוד על המשמעויות הפוליטיות והחברתיות של ההכרעות שנפלו או העומדות ליפול בסוגיית מדיניות חברתית זו לקראת סוף המאה ה-20 והכניסה לעידן החדש של המאה ה-21.

הגדרת המושגים

למושג ה"אוניברסליות" יש שלושה מובנים או משמעויות:

1. מבחינת הכיסוי - אוניברסליות פירושה קבלת אחריות הכלל לגבי כל אדם באוכלוסיית היעד, מה שאנו מכנים בשם אוניברסליות הכיסוי (למשל: כל האוכלוסייה בישראל מכוסה בביטוח הזיקנה של הביטוח הלאומי, או בתוכנית ביטוח הבריאות הממלכתי).

2. מבחינת הנגישות - האחריות היא כאן ללא הבחנה בין מעמדו הכלכלי של האדם, בין שהוא עני ובין שהוא עשיר, בנקודת הנגישות והשימוש של השירות. מתן השירות או הגמלה בנקודת הצריכה אינה מותנים בבדיקת אמצעים או הכנסות.

3. מבחינת סוג ההגנה המובטחת - המשמעות כאן היא שהשירות מבטיח לכל מי שמכוסה, למשל, רצפת הכנסה (Floor of Income). פירוש הדבר הוא, שלכל אדם מובטחת הכנסה שתהווה בסיס לקיומו ובשום מקרה לא תהיה פחותה ממנה, אבל הוא יכול לעלות עליה. בשירות אוניברסלי הרצפה המובטחת אינה מונעת מאדם להוסיף עליה ולשפר בדרך זו את רמת החיים שלו. רצפה פירושה "לא פחות, אבל גם יותר". כאלה הן, למשל, קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי אצלנו, בבריטניה, בקנדה, בארצות-הברית ובארצות נוספות.

צמצומה, או אולי אף פירוקה של מדינת הרווחה. הפיכת מערכת הביטוח הלאומי, או חלקים ממנה, למערכת סלקטיבית, מערכת הבנויה על מבחני אמצעים או הכנסות, היא חוד החנית של המתקפה הזאת. הוויכוח המתנהל בנושא זה בארץ ניזון בעיקרו מרעיונות של השמרנות החדשה, או "ניאור-קונסרבטיזם" (Mishra, 1990) הזוכה לתמיכה ולאחדה אצל קבוצות האוכלוסייה המבוססות יותר בישראל (ראה, למשל: בן עמי, 1995). השליטה הגוברת של חסידי רעיונות אלה במוקדי הכוח החשובים של השלטון, וההשפעה שיש להם על אמצעי התקשורת הכתובה והאלקטרונית, מקנה להם יתרונות גדולים במאבק הזה ומשאירה את אלה המתנגדים לרעיונות אלה בעמדה של נחיתות.

הוויכוח על סלקטיביות מול אוניברסליות הוא למעשה ויכוח ישן, שלא ירד מסדר היום הלאומי במדינות הקפיטליסטיות ב-150-200 השנים האחרונות. הוויכוח לובש צורה ופושט צורה ומופיע בכל פעם בשמות חדשים. אף השימוש במינוח של סלקטיביות מול אוניברסליות כבר מיושן למדי, גם אם הוא מתכסה במינוח אופנתי חדש כמו "מיקוד", או "Targeting" (Atkinson, 1993). עניינו של הוויכוח בתפקידה ובאחריותה של המדינה הקפיטליסטית לשמור על רמת החיים ועל תנאי הרווחה של האוכלוסייה. הוויכוח מתנהל במינוחים אידיאולוגיים שונים בין השכבות האמידות והמבוססות באוכלוסייה, המעוניינות להשאיר את הדאגה לרווחה ולביטחון סוציאלי לכותות השוק ולהגביל את תפקיד המדינה לדאגה לקבוצות האוכלוסייה העניות בלבד, ובין קבוצות באוכלוסייה המבוססות פחות, המעוניינות להרחיב את תפקיד המדינה בנושאי הרווחה

חלשות, כדי למנוע בתוכן מצוקה כלכלית קשה. הכיסוי הוא כאן סלקטיבי מאוד ומתרכז בקבוצות שידוע עליהן מראש שהן עניות או בעלות הכנסה נמוכה מאוד.

3. מבחינת הנגישות - האחריות כאן מוגבלת מראש לאוכלוסייה הענייה והיא מיושמת בנקודת הנגישות והשימוש של השירות באמצעות בדיקת אמצעים או הכנסות.

4. מבחינת סוג ההגנה המובטחת - המשמעות כאן היא, שהשירות הסלקטיבי מבטיח לאוכלוסייה המכוסה במקום רצפה של הכנסה - מינימום של הכנסה בלבד. מינימום פירושו, שלכל אדם אמנם מובטח המינימום הזה ושהוא לא ייפול מתחתיו, אבל המינימום כאן פירושו שהוא גם אינו יכול לעלות עליו. בשירות סלקטיבי המינימום המובטח הופך להיות גם, באופן פרדוקסלי, מעין מקסימום המונע מאדם להוסיף עליו ולשפר בדרך זו את רמת החיים שלו. במקום רצפה, שפירושה "לא פחות, אבל גם יותר", המינימום פירושו "לא פחות - אבל גם לא יותר". הסלקטיביות יוצרת בהרבה מקרים את מלכודת העוני (The poverty trap), מלכודת שקשה מאוד לצאת ממנה. כל הכנסה, או רוב הכנסה נוספת, שהם מצליחים להשיג, מקוזזת מן הגמלה שהם זכאים לה והכנסה כזו אינה מביאה לשיפור תנאי החיים שלהם.

לדוגמה: גמלאות הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה בקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי בארץ, ועוד.

המאבק למען האוניברסליות

התביעות לסלקטיביות, המושמעות ביתר עוצמה בתקופה האחרונה, הן חלק בלתי נפרד מן המתקפה המתנהלת על קיומה,

השנייה. השגת הלגיטימציה לפריצת-הדרך הזאת התאפשרה רק בעקבות הניסיון שנרכש עקב המצוקה הקשה בשנות המשבר הכלכלי העמוק של שנות ה-30 והסבל וההרס שגרמה מלחמת העולם השנייה.

מה שאפיין את מדינת הרווחה שפותחה והתרחבה לאחר תום מלחמת העולם השנייה היה עקרון האוניברסליות. המיוחד לאוניברסליזם הוא הן הכיסוי הנרחב והן אופי ההתייחסות לקבוצות האוכלוסייה השונות. מבחינת הכיסוי מדינת הרווחה האוניברסלית הביאה לכך שכל אדם במדינה, ללא הבחנה ובלי התחשבות במעמדו הסוציאלי, בסטטוס החברתי שלו או בהכנסתו, מכוסה באמצעות מערכת שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי שלה (Baldwin, 1990, p. 51). הכיסוי האוניברסלי הביא לכך, שהזכויות והחובות בנושאי הרווחה חלות על כל אחד ואחד. כל אדם נושא בנטל המימון של השירותים שמדינת הרווחה מגישה וכל אחד זוכה בשל כך להתייחסות שווה בנקודת המפגש עם שירותי הרווחה של המדינה. השוויון הזה בנגישות לשירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי הוא הוא שהיה אמור למנוע הכתמה והרגשת נחיתות שגורמת הגבלת שירותי רווחה למיניהם לעניים בלבד (Walker, 1993, p. 5). קבלת שירותי רווחה בדרך זו בתחומי החינוך, הבריאות, הביטוח הלאומי ושירותים חברתיים דומים הפכו להיות מעין זכות חברתית של אזרחות, בדומה לזכויות האזרחיות והפוליטיות המוענקות בימינו לכל אחד ללא הבדל או אפליה (Marshall and Bottomore, 1992).

אולם, בהבטחת נגישות שווה לכולם למערכת שירותי הרווחה על-פי עקרון האוניברסליות לא התעלמה מדינת הרווחה מן התפקיד החלוקתי שלה, דהיינו מן הצורך

והביטחון הסוציאלי ולכלול בדאגתה את האוכלוסייה כולה.

השאלה שעמדה במרכז הזירה הפוליטית מאז הכניסה לעידן המודרני היתה האם להמשיך במסורת של חוקי העניים (ה-Poor Laws), שהגבילו את תפקיד המדינה לספק איזו שהיא הגנה מינימלית לקבוצות החלשות ביותר באוכלוסייה. חוקי העניים שיקפו את רתיעתן של השכבות המבוססות השליטות לחרוג מן התפקיד המצומצם הזה של המדינה. באמצעות חוקי העניים הסתפקה המדינה בעיקר במניעת רעב בקרב העניים והיא עשתה זאת בצורה מענישה ומרתיעה ביותר עד כדי שלילת הזכויות האזרחיות של אלה שנוקקו לסיוע המזערי הזה מן הכלל. הביטוי הקיצוני לכך היה סגירת העניים בבתי מחסה או ב"בתי עבודה" (Workhouses) מיוחדים. באנגליה נמשך המאבק על ביטול חוקי העניים יותר ממאה שנה ורק לאחר סיום מלחמת העולם השנייה הגיע עידן חוקי העניים לקצו. הצהרה חגיגית על כך נכללה בפרק המבוא לחוק הסיוע הלאומי החדש שהתקבל בבריטניה בשנת 1948.

שבירת המסורת של חוקי העניים, פריצת המסגרת המזערית של אחריות המדינה כלפי רווחת האוכלוסייה והנחת היסודות הראשוניים למדינת הרווחה החלו עוד לקראת סוף המאה ה-19. הצעדים הראשונים בתחום הביטחון הסוציאלי היו הנהגת התוכניות לביטוח סוציאלי בידי ביסמרק בגרמניה. עם הנהגת התוכניות לביטוח סוציאלי פרצה המדינה לראשונה מתחום אחריותה המוגבל לעניים בלבד וקיבלה על עצמה אחריות לדאגה לביטחון הסוציאלי של קבוצות רחבות יותר של אוכלוסיית העובדים. אולם, היסודות הרחבים יותר של מדינת הרווחה שהיה בהם משום קבלת אחריות מקיפה יותר שלה לרווחת כלל האוכלוסייה הונחו רק לאחר מלחמת העולם

האוכלוסייה כולה. אמנם דמי הביטוח הם בעיקרו של דבר מס יחסי המטיל נטל יחסי שווה של המימון על כולם, אולם לאחרונה הוכנסו למיסוי זה כמה יסודות פרוגרסיביים: לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסות נמוכות נקבעו שיעורי דמי ביטוח מיוחדים ונמוכים יותר.

בצד של חלוקת נטל המימון קצבת הזיקנה היא בשיעור אחיד מן השכר הממוצע במשק. במבט ראשון היא מבטיחה לכאורה קצבה שהיא שווה לכולם. אולם, במבט מבחין יותר ניתן לראות בבירור שהנוסחה המצמידה את הגמלה לשכר הממוצע במשק יש לה השפעה שוויונית רבה מאוד. היא מבטיחה בפועל שיעורי תחלופת שכר והכנסה גבוהים לגמלאים שהיו בעלי שכר והכנסה נמוכים במהלך חי העבודה שלהם, בהשוואה לשיעורי תחלופה נמוכים שהיא מבטיחה לבעלי שכר והכנסה גבוהים.

התוכנית מעניקה לגמלאי בודד קיצבת יסוד אחידה בשיעור של 16 אחוזים מן השכר החודשי הממוצע במשק. הקצבה לשני בני זוג היא בשיעור של 24 אחוזים מן השכר הזה. לפיכך, אדם בודד שהשתכר בתקופה שלפני הפרישה רק מחצית השכר הממוצע במשק מקבל בפועל גמלה המגיעה ל-32 אחוזים משכרו וזוג מקבל 48 אחוזים. זוג מפרנסים מקבל במקרה כזה 64 אחוזים מן ההכנסה הקודמת. באותה עת, אדם שהשתכר בתקופה שלפני הפרישה פי אחת וחצי מן השכר הממוצע מקבל גמלה של 12 אחוזים בלבד משכרו הקודם וזוג מקבל רק 24 אחוזים. במקרה של בעלי הכנסה גבוהה, למשל, אדם שהכנסתו בתקופת עבודתו היתה גבוהה פי 4 מן השכר הממוצע, קיצבת הזיקנה שלו תגיע רק ל-4 (ארבעה!) אחוזים מהכנסתו לפני פרישה.

בכללותה אפשר לראות בתוכנית הזאת

לדאוג לכך שחלוקת המשאבים השונים המתבצעת באמצעות מערכת שירותי הרווחה תיעשה בצורה שתשפר את מצבן של הקבוצות החלשות יותר באוכלוסייה. המטרה היתה כאן להביא לידי כך שמאזן החלוקה מחדש של מדינת הרווחה ושירותיה יוטה במכוון ובמידה בולטת לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות הנמצאות בתחתית סולם הריכוד החברתי.

הדבר העיקרי שאפיין את מדינת הרווחה המודרנית היה, שהיא ביקשה להשיג את מטרותיה ה"חלוקתיות" בדרכים שאינן "מכתימות". כאמור, היא לא הגבילה את הנגישות לשירותי הרווחה ואת השימוש בהם לקבוצות האוכלוסייה החלשות והעניות בלבד; היא גם נמנעה מלהשתמש במבחני אמצעים והכנסות מכתימים בנקודת הצריכה של השירותים משום שהתניית קבלת השירות במבחנים מסוג זה דורשת מאדם להצהיר על עצמו שהוא עני, או נצרך, ולהוכיח את נזקקותו באמצעות תהליך שיש בו בהכרח מעין הכתמה והטלת נחיתות. הדרכים העיקריות שנקטה מדינת הרווחה כדי להשיג את יעדי החלוקה שלה היו חלוקת נטל המימון הגובע ממנה ככל האפשר באופן פרוגרסיבי בין כלל האוכלוסייה, הגדרה מבחינה של אוכלוסיית היעד של תוכניותיה, אימוץ נוסחת גמלאות שיש בהן הטיה של מאזן החלוקה לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות ולעתים קרובות אף גבייה בחזרה של חלק מן הגמלאות מקבוצות אוכלוסייה אמידות באמצעות מערכת המיסוי.

דוגמה טובה של מדיניות מכוונת כזאת להשגת היעדים החלוקתיים ללא שימוש במבחני אמצעים היא תוכנית ביטוח זיקנה ושאיירים של מערכת הביטוח הלאומי של ישראל. המימון לתוכנית זו נעשה ברובו בעזרת תשלום דמי ביטוח המוטלים על

מיטיבות אפוא במיוחד עם משפחות גדולות שיש להן ילדים רבים ואשר הכנסתן נמוכה. הדרישות המועלות לאחרונה במדינות רבות, ובתוכן גם מדינת ישראל, לצמצם את האוניברסליות של מדינת הרווחה ולעשותה סלקטיבית יותר, פירושו למעשה שיבה להגבלת תפקידה ואחריותה של המדינה לדאגה לקבוצות אוכלוסייה העניות בלבד. דרישות אלה משקפות את השינויים החברתיים והאידיאולוגיים החריפים העוברים על עולמנו, המשתקפים גם בשינויי העמדות כלפי מדינת הרווחה ומערכות הביטחון הסוציאלי. את מקום האמונה והביטחון הרב בכוחה של המדינה לטפל ביעילות ולמצוא פתרונות לבעיות חברתיות, ששררו בשנות ה-50 וה-60, תפסו אכזבה ופקפוק בכל הנוגע לאפשרויות לפתור בעיות חברתיות קשות וחוסר אמון ביכולתה של המדינה לבצען. במגמות המדיניות הבולטות בימינו באה לביטוי העדפה ברורה של כוחות השוק על-פני מעורבות ממשלתית בכלל ובנושאי רווחה בפרט.

תומכי הסלקטיביות החדשים-ישנים תובעים בימינו ל"מקד" (to target), למשל, את תשלומי גמלאות הביטוח הסוציאלי לנזקקים ביותר. לדעתם, זוהי הדרך היעילה לדאוג לאוכלוסיות העניות והחלשות. אולם, מיקוד כזה ניתן להשיג, כפי שתואר לעיל, גם במערכות בעלות אופי אוניברסלי. מה שמתלווה לדרישות של חסידי הסלקטיביות החדשים הוא לא רק מיקוד בקבוצות העניות בלבד, אלא גם שימוש באמצעים מגבילים נוספים שהם בעלי משמעות חברתית ופוליטית מרחיקת לכת כלפי קבוצות אוכלוסייה חלשות. כמה מן הדרישות שלהם מובאות להלן:

1. להנהיג מחדש או להרחיב את השימוש במבחני אמצעים והכנסות למיניהם כדי לזהות באמצעותם את האוכלוסייה הנזקקת.

תוכנית שכל אחד משלם בעדה לפי יכולתו וכל אחד מקבל ממנה גמלה אחידה המיטיבה עם בעלי ההכנסות הנמוכות. לגבי נשים שהגיעו לגיל 65 או יותר ולגבי גברים שהגיעו לגיל 70 או יותר, הגמלה הזאת משתלמת ללא שימוש במבחני הכנסה בנקודת קבלת הגמלה. העיקרון האוניברסלי בא לידי ביטוי כאן בכך שגם אנשים אמידים מאוד וגם בעלי הכנסות נמוכות מצבם שווה בפני התוכנית בכואם לתבוע ולקבל את הגמלה. ההבדל הוא בכך שהקצבה שיקבלו האמידים תהיה רק חלק קטן מהכנסתם הקודמת, בעוד שהקצבה שיקבלו בעלי הכנסות נמוכות תהיה בשיעור גבוה בהרבה מן השכר או ההכנסה שהיו להם לפני הפרישה. גיתן כמובן להשיג פרוגרסיביות נוספת ולנהוג כמו בארצות-הברית, שם נהוג לגבות בחזרה, באמצעות מערכת המס הישיר, מן העשירים המופלגים הזכאים לגמלה, חלק ממנה.

מן הדוגמאות שלעיל ברור לחלוטין שקצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי הן פרוגרסיביות מאוד. כך הן גם קצבאות הילדים. תוכנית קצבאות הילדים ממלאת תפקיד כפול. היא משמשת בעת ובעונה אחת מעין תחליף ל"מס הכנסה שלילי", למשפחות אשר הכנסתן היא מתחת לרמת סף המס, והיא זיכוי מס למשפחות שהכנסתן גבוהה מסף המס. נוסף לכך, הקצבאות בנויות באופן כזה שהן גדלות ככל שמספר הילדים במשפחה גדול יותר. קצבת הילדים לילד השלישי במשפחה גדולה בהרבה מזו של הקצבה לילד הראשון והיא גדולה עוד יותר לילד הרביעי ולכל ילד נוסף במשפחה. כל נקודת קצבה היא גם נקודת זיכוי מס. ערכה של נקודת זיכוי גדל ככל שהכנסת המשפחה נמוכה יותר וערכה יורד ככל שהמשפחה היא בעלת הכנסה גבוהה יותר. קצבאות הילדים

בנסיבות הקיימות, כל תוכנית סלקטיבית המותנית בבדיקת הכנסות תלויה אפוא במידע על הכנסה שימסור תובע הגמלה עצמו, או שימסרו גורמים אחרים. קשה או כמעט בלתי אפשרי לוודא ולאמת מידע זה.

נוסף לכך, הכנסות גם אינן דבר סטטי; הן נמצאות בשינוי מתמיד. כדי לעמוד על שינויים אלה יש לתזור ולערוך מחדש מדי פעם את המבחנים האלה. עלות עריכת המבחנים האלה גבוהה מאוד הן למערכת האמורה לבצעם והן לאלה החייבים להתנסות בהם. מכאן שהמגבלות המעשיות על הפעלה יעילה של תוכנית גמלאות סלקטיבית הן קשות מאוד ואלה הממליצים על הנהגת תוכניות מעין אלה אינם נותנים עליהן את הדעת. התוצאה היא שבמסגרת התהליך המורכב הזה אין מנוס מעשיית פשרות רבות שבגללן, בסופו של דבר, המכשיר של מבחני אמצעים הופך להיות אמצעי מסובך ולא מבחין ואף בלתי יעיל.

הדוגמאות ליעילות הנמוכה של מבחני האמצעים וההכנסות רבות, הן בישראל והן בארצות אחרות (Ross, 1995). הניסיון שנעשה בשנות ה-80, למשל, להגביל את תשלומי קצבאות הילדים לילד הראשון והשני למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ולהתנות את התשלום במבחני הכנסות הראה זאת בבירור. כל ניסיון לערוך הלכה למעשה מבחני הכנסות לאלפי משפחות היה כרוך במבצע ארגוני ומינהלי מסובך וגדול ממדים ותבע הוצאות גדולות מאוד. הפשרה שאומצה כלפי משפחות העובדים השכירים היתה להסתפק בבדיקת שכרו של ראש המשפחה במקום עבודתו ועל-פי זה ולשלם לו את הקצבה. המערכת ויתרה כאן מראש על בדיקת ההכנסה השוטפת של בני הזוג העובדים ושל הכנסות אחרות של המשפחה שאינן נובעות משכר. יתרה מזאת, בדיקת ההכנסות עצמה, ותשלום קצבאות הילדים

2. להקשיח את תנאי הזכאות לגמלאות ושירותי הרווחה, להגביל אותם לנוקמים ביותר ולהקטין בדרך זו את ההוצאה הציבורית על רווחה.

3. לקבוע הגדרות מגבילות יותר של הנסיבות האישיות והחברתיות השונות היכולות לשמש עילה לקבלת גמלאות, למשל להגביל את הגדרת המושג "אבטלה" או "עבודה מתאימה" בענף ביטוח זה ועוד.

4. לעודד באופן נמרץ ובצורות שונות את העברת הדגש מצורות הספקה קולקטיביות שהתגבשו בעשורים האחרונים לצורות הספקה פרטיות באמצעות כוחות השוק.

הוויכוח על הדרישות האלה לא תמיד ברור במידה מספקת לציבור הרחב, ואף לא בקרב קבוצת קובעי המדיניות בדרגים הגבוהים של המינהל הציבורי ובין מקבלי ההחלטות בזירה הפוליטית. הוויכוח כולל בתוכו לפחות שלושה ממדים: מימד טכני, מימד "חלוקתי" ומימד פוליטי.

במימד הטכני כלולה הסוגיה של עריכת מבחני הכנסות ואמצעים. המטרה המוצהרת של מבחנים אלה היא לכאורה פשוטה: לאתר ולזהות את הנזקקים על בסיס המשאבים או ההכנסות שבידם או שניהם גם יחד. הבעיה הטכנית היא, שעריכת מבחנים מסוג זה היא מורכבת ומסובכת מאוד. בידי מערכת השלטון אין מידע מדויק על המשאבים וההכנסות המצויים בידי התושבים והמידע המצוי אינו מספיק כדי לקבל החלטות בדבר מתן גמלאות. למרות כל ההתקדמות במיחשוב והשיפור בקבצי הנתונים והמידע המצויים ברשות המוסד לביטוח לאומי ומוסדות שלטון אחרים, לא ניתן להגיע למצב דומה לזה שתיאר ג'ורג' אורוול, שבו המדינה, או "האח הגדול", יודעים בכל רגע נתון מהי הכנסתם של כל אדם וכל משפחה. ספק גם אם אנו רוצים להגיע למצב כזה.

מעל ההכנסה המינימלית המזכה אותם בגמלאות. שלילת גמלה כספית בדרך זו מבעלי הכנסות נמוכות יחסית מטילה על אנשים אלה שיעורי מס שוליים אפקטיביים גבוהים מאוד, המגיעים עד 100 אחוזים. מדיניות זו, האמורה להיטיב, להלכה, עם העניים והחלשים, מובילה למעשה להורדת נטל המסים מן העשירים ומכבידה את הנטל הזה על קבוצות האוכלוסייה החלשות והעניות.

לפי טבע העניין, "מיקוד" הגמלאות לאלה הנזקקים בלבד מביאה לכך שהגמלאות המיועדות להם נקבעות ברמה נמוכה מאוד. במקרה הטוב הן ברמה של המינימום הנחרץ לקיום; במקרים רבים הן ברמה הנופלת מתחת למינימום זה. באופן פרדוקסלי, הגמלה ברמת המינימום (או ברמה נמוכה יותר) הופכת להיות בפועל הכנסת המקסימום של מקבלי הגמלה הנזקקים. אדם המקבל גמלה סלקטיבית כזו, המבוססת על נזקקות ומותנית במבתן אמצעים או הכנסות, אינו יכול לצרף לגמלה הזאת הכנסה נוספת ולהשיג בדרך זו רמת חיים גבוהה יותר. לפי טבעו של המיקוד הסלקטיבי, השגת הכנסה נוספת תשלול ממנו את הזכות לגמלה, או תקוזז את ההכנסה שהשיג מסכום הגמלה שהיה זכאי לה. באופן זה הגמלה הסלקטיבית הופכת להיות מעין מלכודת עוני שקבוצות האוכלוסייה החלשות מתקשות מאוד לצאת ממנה (Walker, 1993, p. 173). הן יכולות אולי, במאמץ רב, להשיג הכנסה נוספת מעבודה. אולם, כל הכנסה נוספת כזו איננה מוסיפה לשיפור רמת החיים שלה בגלל המיסוי האפקטיבי הגבוה המוטל על הכנסות אלה.

נוסף על הצד ה"חלוקתי" יש לסלקטיביות כמה היבטים פוליטיים שתומכיה מתעלמים ממנה. הבעיה קשורה כאן בגבולות

על פיהן, הושארה למעשה בידי אלפי מעסיקים, גדולים וקטנים. המערכת הציבורית איבדה כאן, במידה רבה, את השליטה על התשלומים. מבחני אמצעים הפכו להיות במקרה זה מכשיר קהה מאוד. אמנם הסלקטיביות הבטיחה, במקרה זה, צמצום של ההוצאה הציבורית בתשלום קצבאות הילדים, אבל היא לא הבטיחה את המיקוד המיוחד, דהיינו שהתשלומים שבוצעו אכן יגיעו לקבוצת המשפחות הנזקקות ביותר. הנתונים שפורסמו מדי פעם מטעם המוסד לביטוח לאומי עוררו ספק אם אמנם מיצו המשפחות הנזקקות ביותר את זכותן לקבלת קצבאות הילדים הסלקטיביות.

מן הצד ה"חלוקתי" הוכיח הניסיון, שמדיניות ה"מיקוד" שהונהגה במקומות שונים הודרכה ברוב המקרים על-פי הרצון לחסוך בהוצאה הציבורית, ולא תמיד סייעה, כפי שטוענים תומכי הסלקטיביות, לעשות יותר למען העניים או החלשים במשאבים שנחסכו ממניעת תשלומים מקבוצות אוכלוסייה חזקות יותר. משום כך לא היה ממש בטענה שסלקטיביות יכולה להבטיח שהמשאבים המוקצים באופן אוניברסלי ימוקדו לקבוצות אוכלוסייה חלשות וישפרו בדרך זו את מצבם. הטיעונים האלה נשארו ללא כיסוי.

שתי נקודות נוספות הקשורות בסלקטיביות ובשימוש במבחני אמצעים והקשורות להיבט ה"חלוקתי" נוגעות למיסוי המפלה לרעת העניים והחלשים שהיא יוצרת ולמלכודת העוני (poverty trap), העלולה למשוך אליה את העניים. "מיקוד" גמלאות הביטחון הסוציאלי בקבוצות אוכלוסייה בעלות רמות הכנסה נמוכות גורם לכך, שאלה הנמצאים בהן יאבדו את הזכות לגמלאות כאשר הם מצליחים להשיג הכנסה גבוהה במקצת

ובהייררכיה חברתית מגובשת, דרישה להגברת משמעת העבודה בקרב מעמדות העובדים ועוד. השאיפה המוצהרת של חסידי זרם זה היא להביא לקצן את המגמות השוויוניות שמצאו את ביטויין במדיניות החברתית שנוהלה ברוב המדינות לאחר מלחמת העולם השנייה. הם רוצים בגלוי ליצור מערכת חדשה של פריבילגיות הנשענת הן על כוחות השוק והן על זכויות היתר המסורתיות השונות (Midgley, 1991).

הפן האחר של שני הזרמים מעוגן ברעיונות חדשים יותר, של ניאוליברליזם קלסי. בהקשר זה, הרעיונות של שני הזרמים מכוונים לצמצם את מעורבות המדינה בחיי החברה והכלכלה, להפחית את ההוצאה הציבורית, להגביל את כוחם של האיגודים המקצועיים ואולי אף לפרקם לחלוטין, להחליש את כוחן של הפרופסיות ושל הארגונים של בעליהן, ובעיקר לפרק את מדינת הרווחה ולשנות בדרך זו את מאזן הכוחות בחברה לטובת כוחות השוק החופשי (Stoesz and Midgley, 1991).

בצירוף שני סוגי רעיונות אלה, הישנים והחדשים, יש סתירה לא קטנה. מצד אחד הם מכוונים לשחוק את כוחה של המדינה ולהחליש את ריכוזי העוצמה שהתגבשו בה. מן הצד האחר הם מכוונים להגביר את כוחה של המדינה כדי לכפות באמצעותה את הניאוליברליזם החדש שהם מטיפים לו ולתת בדרך זו תוקף להייררכיה חברתית שהם מאמינים בה. למרות הסתירה הזאת, הרעיונות הישנים והחדשים מוצאים את ביטויים המשותף במעשה, דהיינו במדיניות הממשית שתומכי שני הזרמים האלה פועלים במרץ לקדמה (Taylor-Gooby, 1994).

אחד ממוקדי המתקפה של השמרנות החדשה על מדינת הרווחה מצוי במעמד האזרחות. הרעיון של זכויות חברתיות של אזרחות כפי שהתגבשו לאחר מלחמת העולם

ההתערבות של הממשלה לשינוי דפוסי התחלקות הכנסות באמצעות תשלומי הביטחון הסוציאלי. קשה מאוד או כמעט בלתי אפשרי להעלות למעשה את גמלאות הביטוח הלאומי לקבוצות אוכלוסייה חלשות גדולות, כמו הנכים, מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה והמובטלים לתקופות זמן ממושכות, ולשנות בדרך זו את הדפוס הקיים של התחלקות הכנסות, משום שדבר זה יביא בהכרח להתנגשות עם מערכת השכר הנמוך במשק. העלאת הגמלאות לקבוצות אוכלוסייה חלשות אלה אינה ניתנת לביצוע מפני שהיא עלולה לגרום לכך שאנשים העובדים במשרות מלאות יקבלו שכר שהוא נמוך מן הגמלאות שאנשים עשויים לקבל כאשר הם אינם עובדים. מצב כזה בוודאי ייצור תמריצים שליליים לעבודה ועלול לפגוע באיזון העדין שבין עבודה בשכר ובין השגת הכנסה ממערכת הביטחון הסוציאלי.

האתגר האידיאולוגי בוויכוח על האוניברסליות

הקישור בוויכוח הפוליטי על האוניברסליות של מדינת הרווחה ושל הביטוח הלאומי ניזון בעיקרו מאסכולות שמרניות שונות שהבולטות ביניהן הן השמרנות החדשה (Neo-Conservatism) והימין החדש (New Right). שני זרמים רעיוניים אלה הפכו להיות בימינו כוח פוליטי חזק המייצג מבחינה אידיאולוגית תופעה מורכבת. בשני הזרמים האלה של השמרנות יש צירוף של רעיונות ישנים וחדשים כאחד. מנקודת המבט של הרעיונות הישנים, הם מכוונים לתת תוקף מחודש לערכים המסורתיים כמו: אינדיווידואליזם, אחריות אישית, תחרותיות, זכויות הקניין הפרטי, תמיכה בסמכות

הקשת הפוליטית (Karger and Monni-ckendam, 1991). כוחם ניכר מאוד גם במפלגות המוגדרות אצלנו כמפלגות שמאל, דוגמת מפלגת העבודה ומר"צ. הדעות של השמרנות החדשה שולטות בכיפה באמצעי התקשורת, ברובו של הממסד הכלכלי ובדרגים המינהליים הגבוהים של שירות המדינה.

הרומיננטיות של רעיונות השמרנות החדשה בחוגים הקובעים במפלגות השלטון, כמו מפלגת העבודה והליכוד, מעניקה לכוחות אלה בישראל יתרונות רבים במאבקם על צמצום מדינת הרווחה. יתרונות אלה נובעים ממבנה המשטר הישראלי. מה שמאפיין את המשטר הפוליטי בישראל הוא ריכוז עוצמה כמעט בלתי מוגבל בידי הממשלה. ריכוז העוצמה בידי הכוחות התומכים בצמצום מדינת הרווחה הנמצאים ליד הגה השלטון, לעומת אופוזיציה חלשה שגם היא נשלטת כחלקה בידי כוחות השמרנות, מקל על יצירת קונסטלציות פוליטיות נוחות ליישום הרעיונות הנוגעים לצמצום של מדינת הרווחה הלכה למעשה. את המאבק על שימור הפונקציות החלוקתיות והאינטגרטיביות של מדינת הרווחה ושל מערכת הביטוח הלאומי שלה בישראל יש לראות אפוא בהקשר הזה של ההתמודדות עם רעיונות השמרנות החדשה המיוזמים רובם ככולם מן החוץ ואינם משרתים בהכרח את צורכי החברה הישראלית.

השנייה ובא לידי ביטוי במדינת הרווחה אינו מקובל עליהם. להיפך, הם מטיפים לצמצם את תפיסת האזרחות ולהגבילה לזכויות פוליטיות ואזרחות-משפטיות בלבד, כפי שאלה התגבשו במאות ה-18 וה-19, כדי להבטיח בצורה זאת את חירות הפרט. הם שוללים את הרחבת תוכנה של האזרחות, שהוחל בה במאה ה-20 על מנת שתכלול גם זכויות בתחומים החברתיים והכלכליים, הרווחה והביטחון הסוציאלי. אולם, הם מתעלמים לחלוטין מן הקושי לפתח אזרחות בעלת תוכן ומשמעות פוליטית קוהרנטית ללא הבסיס של זכויות חברתיות וכלכליות (Roche, 1992).

לכאורה, הזכויות הפוליטיות והאזרחיות-משפטיות מבטיחות חירות ושוויון לכל. באופן כזה כל פרט ופרט, כמו אטום בודד, שווה בפני החוק. אולם, בחברה שיש בה אי-שוויון גדול, ואולי אף קיטוב, בהתחלקות המשאבים השונים, כגון הכנסה, חינוך, בריאות, דיור, אין כל אפשרות לאדם כפרט ליהנות מן החירויות הפוליטיות והמשפטיות המוקנות לו ולקחת חלק פעיל בחיי החברה ללא בסיס תומך של זכויות חברתיות וכלכליות. זוהי סתירה נוספת בתורתה של השמרנות החדשה, המטיפה, מצד אחד, לאזרחות פוליטית ואזרחית פעילה, והשוללת, מן הצד האחר, את הבסיס החברתי והכלכלי שאזרחות פעילה כזאת זקוקה לו ואיננה יכולה להתקיים בלעדיו (Taylor-Gooby, 1991, Chaps. 7 and 8).

השמרנות החדשה הזאת איננה מופיעה במדינת ישראל ככוח פוליטי מגובש ובעל זהות מוגדרת. אין לנו תנועה פוליטית או מפלגה המגדירות את עצמן באופן ברור כדוגלות בשמרנות החדשה בתחום החברתי והכלכלי. אולם חסידיה של השמרנות הזאת מצויים כמעט בכל המפלגות, בכל החוגים שהם בעלי עוצמה והשפעה ובכל קצות

כשלי הסלקטיביות במבחני

הביצוע

התמיכה באימוץ מדיניות סלקטיבית בביטוח הלאומי נראית לכאורה כרעיון טוב בעיני חלקים של הציבור הרחב, וגם בעיני

הלאומי נוסדה ונועדה אך ורק כדי להילחם בעוני ולצמצם את מספר העניים. ברור שהמלחמה בעוני וצמצום מספר העניים היא אחת המטרות החשובות של הביטוח הלאומי. אולם חשוב גם לזכור, שזאת איננה המטרה היחידה והבלעדית שלו. כל תוכניות הביטוח הלאומי בישראל, כמו בארצות מערביות אחרות, יש להן מטרות רבות ומגוונות. לביטוח הלאומי יש שורה של פונקציות נוספות מעבר להקלה במצב העוני. הפונקציות החשובות האלה כוללות, בין היתר:

א. הגנה על האוכלוסייה מפני הסיכונים, או המאורעות בחיי אדם, העלולים להביא להפסקת זרימת ההכנסה ולערער את הביטחון הסוציאלי שלהם, כגון מצבי מחלה, נכות, זיקנה, אלמנות, אבטלה. כל המקרים האלה גוררים אחרים אוכדן של זרימת ההכנסה, אבל לא בהכרח עוני.

ב. פיזור זרימת ההכנסה על-פני מסלול החיים והתאמת זרימה זו לצרכים המשתנים בנקודות זמן שונות במסלול זה.

ג. חלוקה מחדש אופקית של הכנסות לטובת משפחות עם ילדים.

ד. שמירה על יכולתם של בני אדם לקיים את עצמם באופן עצמאי במצבי משבר.

ה. חלוקה מחדש של ההכנסות לטובת נשים, למשל בתקופות היריון, לידה והתקופה הראשונה שאחריה (Atkinson, 1995, p. 225).

הטוענים למען הנהגתה של סלקטיביות בביטוח הלאומי נוטים להתעלם מן המטרות האלה כאשר הם מתייחסים למידת האפקטיביות שלו בחלוקת המשאבים העומדים לרשותו. הוצאה על תשלום גמלאות שיכולה אולי להיחשב לא ממוקדת באופן מספיק מנקודת הראות של

פוליטיקאים לא מעטים. הרעיון זוכה לתמיכה משום שהוא נראה תואם את ההצהרות של אנשי הממסד שכוונתם להתמודד בדרך זו ביתר אפקטיביות עם תופעת העוני ולצמצם את מספר העניים בישראל. הגידול בהיקף העוני נותן תימוכין לאלה התובעים למקד יותר את גמלאות הביטוח הלאומי באוכלוסייה הענייה, באלה הזקוקים ביותר לגמלאות אלה. משום כך, תביעה כזו מתקבלת על פניה כמטרה רצויה שראוי לתמוך בה. היא גם זוכה לתמיכה משום שיש הסכמה לכך שהמשאבים העומדים לרשות הביטוח הלאומי יחולקו בדרך היעילה והאפקטיבית ביותר לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות.

במונחים של קביעת מדיניות מעשית, מה שמשמע מן התביעה לסלקטיביות רבה יותר הוא להביא לחלוקה חדשה ושונה של משאבי הביטוח הלאומי, כדי שיוכל להתמודד באופן יעיל יותר עם בעיית העוני. גישה זו יוצאת מן ההנחה הכללית הרווחת בקרב פוליטיקאים שונים, כלכלני האוצר ורבים אחרים, שאם משאבי הביטוח הלאומי יחולקו בצורה שונה וסלקטיבית יותר וימוקדו באוכלוסייה הענייה בלבד, הם יספיקו כדי להעלות את רוב האוכלוסייה הענייה, או לפחות חלקים גדולים ממנה, מעל להכנסה של קו העוני, בלי שמדינה חצטרך להקצות לכך משאבים נוספים.

כאמור, הטיעון הזה בעד סלקטיביות ומיקוד הגמלאות באוכלוסייה הענייה הוא אופנתי ונפוץ מאוד בימינו. לפיכך חשוב לבחון אותו באופן יסודי וביקורתי ולנסות לראות אם אכן יש בו התרופה לבעיות החברתיות של חברתנו כפי שאלה התומכים בגישה הסלקטיבית מבטיחים לנו.

אחד הטיעונים החשובים של תומכי הסלקטיביות, שטמונה בה הטעיה שאולי איננה מכוונת, היא, שמערכת הביטוח

זאת, שני העשירונים התחתונים משלמים רק 2% בערך מדמי הביטוח ומקבלים 47% מן הגמלאות המשולמות (המוסד לביטוח לאומי, 1995).

נקודות נוספות שחשוב להדגיש בהקשר זה קשורות במגבלות הפוליטיות ובהשלכות על ההתנהגות שיש לחלק גדול מן הטיעונים בעד הסלקטיביות. הטיעון בעד מיקוד גמלאות הביטחון הסוציאלי מבוסס על-פי רוב על ההנחה שתקציב הביטוח הלאומי הוא קבוע ואינו ניתן לשינוי. יש כאן התעלמות ברורה מן המימד הפוליטי בהקצאה וחלוקה של משאבים. הנכונות להקצות משאבים לתוכניות ביטוח לאומי והאפשרות להשיג גיבוי ותמיכה למענן קשורה לפעמים קשר הדוק במידת הסלקטיביות של תוכניות אלה. הדעה המקובלת בין אלה העוסקים בכלכלה המדינית של מדינת הרווחה היא, שככל שתוכנית גמלאות ממוקדת יותר באוכלוסיות עניות בלבד כך קשה יותר להשיג למענה תמיכה פוליטית. לעניים עצמם חסר הכוח הפוליטי הדרוש כדי לשמור ולהגן על התוכניות המיועדות למענם, כל שכן לגייס את התמיכה לגיוס משאבים נוספים עבורן (Bryson, 1994, p. 63). מכל מקום, תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי סלקטיביות הבנויות על מבחני אמצעים, נמצאות תמיד בתחתית הסולם של התמיכה הפוליטית (Bobo and Smith, 1994, p. 376).

מגבלה אחרת בטיעונים למען סלקטיביות טמונה בהשפעות על ההתנהגות שיכולה להיות לתוכניות מסוג זה. ניתן להניח, שלתשלומי גמלאות המותנות בהכנסות ובמבחני אמצעים יש השלכות התנהגות שליליות על התמריצים לעבוד ולחסוך. ככל שהשלכות אלה רבות יותר כך הן מבטלות את היתרונות ה"חלוקתיות" והפיסקליות הקיימות לכאורה באימוץ העקרונות הסלק-

ההתמודדות עם בעיית העוני, יכולה להיות אפקטיבית ויעילה מאוד בהשגת המטרות החברתיות האחרות של הביטוח הלאומי כפי שפורטו לעיל. ואכן כך הדבר בישראל.

טיעון נפוץ אחר, שגם בו יש הטעיה כלשהי, נוגע לאוניברסליות של גמלאות הביטוח הלאומי. ההנחה המונחת בטיעון זה היא, כאילו הגמלאות ה"אוניברסליות" ניתנות לכל אחד, ללא הבחנה בין קהל היעד של המקבלים ובלי לשים לב לאפקט ה"חלוקתי" של הגמלאות. המציאות כמובן שונה מאוד. כל תוכניות הביטוח הלאומי יש להן סוגי התניה אחדים לקבלת הגמלאות שלהן. במרבית התוכניות נוסחת הגמלאות בנויה בצורה מכוונת על מנת להשיג אפקט "חלוקתי" פרוגרסיבי ולשפר את חלקן של קבוצות האוכלוסייה החלשות יותר ובעלות ההכנסה הנמוכה מבין מקבלי הגמלאות. כך נהוג במפורש בשתי התוכניות המרכזיות והגדולות של הביטוח הלאומי, תוכנית ביטוח זיקנה ותוכנית קצבאות הילדים.

מה שמאפיין את תוכניות הביטוח הלאומי, הנראות לכאורה אוניברסליות, הוא, שמיקוד הגמלאות שלהן באוכלוסיות חלשות אינו נעשה באמצעות עריכת מבחני אמצעים בנקודת קבלת הגמלה, אלא בדרכים אחרות שאין בהן ההיבטים השליליים של מבחני האמצעים, אך השומרות במידה רבה על האפקטיביות ה"חלוקתית" שלהן. בדרך זו מובטח שמרבית המשאבים המוצאים לתשלום הגמלאות מגיעים לקבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסה נמוכה יותר, בשעה שקבוצות האוכלוסייה האמידות יותר, הנושאות בנטל העיקרי של המימון, מקבלות רק חלק זעיר מכלל תשלומי הגמלאות. לדוגמה: שני העשירונים העליונים בסולם התחלקות ההכנסות בישראל משלמים 50% מדמי הביטוח ומקבלים רק 8% בלבד מן הגמלאות המשולמות. לעומת

נוספת מעבודה משום שהכנסה נוספת כזו תקוזז מן הגמלה שלהם (או תביא לשלילת הגמלה כולה), ולא תביא לשיפור מצבם הכלכלי. גמלאות אוניברסליות אינן דורשות מן האנשים לוותר על מקורות ההכנסה הנוספים האלה בתקופות משבר, כדי לעמוד בבדיקת אמצעים ולזכות בגמלה.

4. מונעת מיסוי גבוה של העניים. גמלאות המותנות במבחני הכנסות מטילות באופן אפקטיבי שיעורי מיסוי שוליים גבוהים מאוד, המתקרבים ל-100 אחוזים, על בעלי הכנסות נמוכות ועל העניים. מחסום ההכנסה המזכה לגמלה פירושו אובדן הגמלה כולה, או קיזוז הכנסה נוספת קטנה מן הגמלה, והוא למעשה מיסוי גבוה מאוד של קרוב ל-100 אחוזים על הכנסות נמוכות. כל זאת בשעה שהמגמה הכללית הרווחת היא להוריד את שיעורי המס השוליים מבעלי הכנסות גבוהות ולהעמידם על תקרה נמוכה מ-50 אחוזים.

5. מונעת יצירה של מלכודת עוני. גמלאות מותנות במבחני אמצעים או הכנסה עלולות להכניס את מקבליהן ל"מלכודת עוני", שקשה מאוד לצאת ממנה. לבעלי הכנסה נמוכה קשה מאוד לעשות את הקפיצה הגדולה ברמת ההכנסה ולעבור את מחסום ההכנסה המזכה אותם בגמלה. ההכנסות הקטנות הנוספות שהם מסוגלים להשיג אינן מועילות להם משום שמבחן ההכנסות מביא לקיזוז הכנסה זו מן הגמלה שלהם.

6. מונעת סטיגמה ונחיתות. מערכת גמלאות אוניברסלית, שאינה מותנית במבחני הכנסות, אין בה יסוד של הכתמה המטיל באוכלוסיית מקבלי הגמלאות תחושת נחיתות, או שהיסוד המכתיב בהן הוא קטן מאוד. האוניברסליות מגבירה בדרך זו את היסודות המלכדים והאינטגרטיביים בחברה

טיביים וניסיונות המיקוד של תוכניות הביטוח הלאומי.

סיכום ומסקנות

בסיכום ננסה להבהיר את היתרונות העיקריים של מערכת ביטוח לאומי אוניברסלית - שאינה מותנית במבחני הכנסות (Bennet, 1993). היתרונות הם כלדהלן:

1. מונעת עוני. מערכת כזו דואגת לביטחונה הסוציאלי של האוכלוסייה באמצעות זיהוי ואיתור של מצבים שבהם קיים סיכון מוחשי של אובדן, או הפסקה, של זרימת הכנסה רגילה. הכוונת הגמלאות לאנשים ולמשפחות במצבים אלה מונעת מצוקה כלכלית ועוני, או מסייעת למניעת עוני, כאשר גמלאות המותנות במבחני אמצעים והכנסות ערוכים להגשת הסיוע רק לאחר שאנשים נקלעו כבר למצבי מצוקה ועוני.

2. מבטיחה מיצוי גבוה. מערכת גמלאות שאינה מותנית במבחני הכנסות מבטיחה שיעורי מיצוי גבוהים של הגמלאות של אוכלוסיית היעד אשר הגמלאות נועדו לה. בדרך זו ניתן להשיג את מטרות המדיניות החברתית של תוכנית הגמלאות. גמלאות הבנויות על מבחני הכנסות סובלות באופן שיטתי משיעורי מיצוי נמוכים, או אף נמוכים מאוד. כתוצאה מכך, לתוכניות גמלאות כאלה יש יכולת מוגבלת להגיע לאנשים ולמשפחות הסובלים ממצוקה כלכלית ועוני ומשום כך אינן מצליחות למלא את ייעודן החברתי.

3. מונעת תמריצים שליליים לעבודה. גמלאות מותנות במבחני הכנסות יוצרות תמריצים שליליים לעבודה, לחיסכון ולעבודת בני הזוג. הן יוצרות מצבים שלא כדאי לבני אדם לעשות מאמץ ולהשיג הכנסה

9. יש לה עלות הפעלה נמוכה. עלות ההפעלה של תוכניות גמלאות המותנות במבחני הכנסה היא גבוהה מאוד. בדיקת אמצעים והכנסות היא פעולה מינהלית מורכבת שקשה מאוד לבצע. זאת היא גם פעולה שיש לחזור עליה באופן תקופתי משום שהכנסתם של אדם או של משפחה אינה קבועה והיא עשויה להשתנות עם הזמן. קל יותר, זול יותר ופשוט יותר להפעיל תוכניות של גמלאות שאינן מותנות במבחני הכנסות.

10. מונעת הפללה. גמלאות המותנות במבחני הכנסות ואמצעים יוצרות את הסכנה של הפללה של חלק גדול מאוכלוסיות מקבלי הגמלאות האלה. אי דיווח על השגת הכנסה קטנה נוספת, גם אם הוא נעשה בשגגה או שלא ביודעין, הוא הפרה של כללי הזכאות לקבלת הגמלה ושימוש לרעה בתוכנית כולה. קשה לצפות מבני אדם בעלי הכנסות נמוכות שיהיו ערים למצבים אלה ושידווחו על כל הכנסה קטנה נוספת המזדמנת להם ומביאה להקלת מצוקתם. גילוי תופעות אלה מביא להפללה של מקבלי הגמלאות ולשחיקת התמיכה הציבורית בתוכנית משום שעלול להיווצר הרושם שמדובר בשימוש לרעה בה.

שלנו. לעומת זאת, גמלאות הבנויות על מבחני אמצעים והכנסות, המכוונות לאוכלוסיות עניות בלבד, עלולות ליצור את התחושה המכתימה של "הם ואנחנו" ולהגביר את היסודות המפלגים בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

7. אינה תודרת לחוי הפרט. מערכת גמלאות ללא מבחני הכנסות אינה כרוכה בפלישה מסיבית לצנעתו של הפרט. עריכת בדיקת אמצעים או הכנסות יש בה בהכרח חדירה גדולה מאוד לחיים הפרטיים של אדם. בדיקת אמצעים יכולה לספק עילה לממשלה ולשליחיה להתערב בחייו הפרטיים של האדם ושל משפחתו. משום כך אנשים התלויים לקיומם בגמלאות המותנות בהכנסה שלהם עלולים להיות נתונים ללחצים ולניסיונות של המדינה לכוון את דרכי ההתנהגות שלהם בחיי היומיום.

8. שומרת על הזכות האינדיווידואלית. הגמלאות האוניברסליות של הביטוח הלאומי בנויות על-פי רוב על זכותו האינדיווידואלית של האדם, ולא על הזכאות המשותפת של היחידה המשפחתית כולה. כך הן מבטיחות את מעמדן העצמאי והשווה של נשים (ושל בני משפחה אחרים) ומאפשרות להן נגישות לקבלת גמלאות בזכות עצמן ולהכנסה עצמאית.

ביבליוגרפיה

בן-עמי, ש' (1995), "האם רק פריס בוערת?", הארץ, 22 בדצמבר.
 המוסד לביטוח לאומי (1995), עיקרי תקציב המוסד לביטוח לאומי מוגש לוועדת הכספים בכנסת על-ידי הגב' אורה נמיר, שרת העבודה והרווחה, ירושלים.

Atkinson, A.B. (1993), *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, London: London School of Economics, Suntory-Toyota International Center for Economics and Related Disciplines, Welfare State Program, No. 99.

- Atkinson, A.B. (1995), *Incomes and the Welfare State, Essays on Britain and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity, Class Bases of the European Welfare State (1875-1975)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennet, F. (1993), *Social Insurance - Reform or Abolition?*, London: The Commission on Social Justice, Institute for Public Policy Research.
- Bobo, L. and Smith, R.A. (1994), "Antipoverty policy, affirmative action, and racial attitudes", in: Danziger, S.H., Sandefur, G.D. and Weinberg, D.H. (eds.), *Confronting Poverty - Prescriptions for Change*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bryson, L. (1994), *Welfare and the State - Who Benefits?*, London: The Macmillan Press.
- Karger, H.J. and Monnickendam, M. (1991), "The radical right and social welfare in Israel", in: Glennerster, H. and Midgley, J. (eds.), *The Radical Right and the Welfare State, An International Assessment*, Hemel Hempstead: Harvester - Wheatsheaf.
- Marshall, T.H. and Bottomore, T. (1992), *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press.
- Midgley, J. (1991), "The radical right, politics and society", in: Glennerster, H. and Midgley, J. (eds.), *The Radical Right and the Welfare State, An International Assessment*, Hemel Hempstead: Harvester - Wheatsheaf.
- Mishra, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society, Politics of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Toronto: University of Toronto Press.
- Ploug, N. and Kvist, J. (1994), *Recent Trends in Cash Benefits in Europe*, Copenhagen: The Danish Institute of Social Research.
- Roch, M. (1992), *Rethinking Citizenship - Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge: Polity Press.
- Ross, J.L. (1995), *Means tested Programs - An Overview, Problems and Issues*, Washington, D.C.: United States General Accounting Office.
- Stoesz, D. and Midgley, J. (1991), "The radical right and the welfare state", in: Glennerster, H. and Midgley, J. (eds.), *The Radical Right and the Welfare State, An International Assessment*, Hemel Hempstead: Harvester - Wheatsheaf.
- Taylor-Gooby, P. (1991), *Social Change, Social Welfare and Social Science*, Toronto: University of Toronto Press.
- Taylor-Gooby, P. (1994), "Welfare futures", in: Ferris, J. and Page, R. (eds.), *Social Policy in Transition*, Aldershot: Avebury.
- Walker, C. (1993), *Managing Poverty. The Limits of Social Assistance*, London: Routledge.

המדיניות בנושא המשפחה מאז מלחמת העולם השנייה: צמיחתה של מחויבות לאומית

מאת פרופ' שילה ב' קמרמן, פרופ' אלפרד י' קאהן*

פונקציות מיוחדות, שכמעט כל הממשלות, או רובן, מקבלות על עצמן (חינוך, טיפול רפואי) וגם פונקציות נוספות שהממשלה מסבסדת באופן חלקי (הכנסה, דיור, טיפול סוציאלי ותמיכה סוציאלית). נוסף על כך יש בעיות מיוחדות, שהמדיניות הממשלתית מציעה להן פתרונות חלקיים (נכות, אובדן הורים, עוני) ובמשך השנים עשו מספר ממשלות מאמצים מוגברים להציע הגנה כלכלית בזמן לידה ובשנת החיים הראשונה (או בשנות החיים הראשונות) של הילד.

יתרה מזו, במספר מדינות קיימת נטייה להפחית את אחריותם של ההורים להעניק תמיכה כספית עבור ילדים שתקביל לאחריות הכספית לתמיכה בקשישים שנטלה המדינה לידיה. אולם מגמה זו רק החלה להתפתח ומשום כך ניתן להשוותה רק בקושי לתמיכה בקשיש. על הרקע הנוכחי של מגבלות כלכליות אין זה סביר שמדיניות כזאת אכן תפשוט ותעמיק בעתיד המידי.

במאמר זה אנו מסכמים את מגמות ההשקעה הציבורית בילדים ובמשפחותיהם במדינות ה-OECD מאז מלחמת העולם השנייה. תוך מתן תשומת לב מיוחדת

מבוא

למרות הגידול הרב בהוצאה הציבורית על ילדים, שהתרחש מאז סיומה של מלחמת העולם השנייה, בחלקים העיקריים של הנטל הכלכלי שמעמידים ילדים במדינות ה-OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) נושאים המשפחות (הורים) והשוק (השתכרות הורים וגמלאות ושירותים שהמעסיקים מספקים מרצונם או בעקבות משא-ומתן). בכוחה של מדיניות הממשלה להקטין את הנטל באמצעות מדיניות העסקה (החותרת למזער את האבטלה) ובאמצעות מדיניות שכר (בדרך של קביעת שכר מינימום או שכר משפחתי). מדיניות ממשלתית עשויה להשלים את מה שהורים מספקים, באמצעות גמלאות בעין (לדוגמה, חינוך וטיפול רפואי), או באמצעות תוספות הכנסה (לדוגמה, גמלאות הניתנות במזומן או במיסוי), אך האחריות העיקרית נתונה בידי המשפחות והשוק.

תפקידה החשוב של הממשלה כולל מספר

* בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת קולומביה, ניו-יורק. תורגם, ברשות המחברים, מכתביד באנגלית.

למסקנה בניתוח קודם שלנו, שהוכן עבור UNICEF (קרן האומות המאוחדות למען הילד), שההוצאות הממשלתיות הריאליות על ילדים ועל משפחותיהם במדינות החברות ב־ OECD גדלו במשך רוב השנים האלה, אך מעולם לא הדביקו את הגידול בהוצאה הציבורית על קצבות לקשישים ועל בריאות באופן כללי. ההוצאות על חינוך תפחו באורח דרמטי בשנות השישים, אך הצטמצמו לאחר שנת 1975 כחלק מן ההוצאות הסוציאלית ומן התמ"ג (GDP). ההוצאות על הגמלאות המשפחתיות לילדים המשיכו לגדול במשך כל השנים הללו ואף על־פי כן הן פיגרו יותר ויותר אחרי ההוצאות על קצבות זקנה ועל בריאות ומה שחשוב מאוד לצורך ניתוח זה, הן תרמו פחות להכנסה המשפחתית הפנויה ומשום כך קיזזו פחות מן העלויות הכלכליות הישירות של הילדים.

הגענו אפוא למסקנה, שערכן הצנוע מאוד של הגמלאות המשפחתיות הכספיות, ברבות מן המדינות האלה, וחלקן הפוחת והולך של גמלאות אלה כמעט בכל המדינות הם בעיקר תוצאה של הכרעות והחלטות פוליטיות. השינויים הדמוגרפיים, למרות חשיבותם, אין בהם כשלעצמם כדי להסביר את כל הקיצוץ בחלקן היחסי של ההוצאות הסוציאליות המיועדות לגמלאות משפחתיות.

שנות הזהב (1960-1975) והשנים הקשות (1975-1990)

ניתוח של ה־OECD (1976) מעלה, שסך כל ההוצאות על ילדים ועל משפחותיהם גדלו בעיקר מפני שגדלו ההוצאות על חינוך ועל בריאות. גם הגמלאות המשפחתיות גדלו, אך לא באותה מידה. למרות הגידול במספרם של הילדים במדינות הללו במשך כל שנות השישים, ההוצאות הספציפיות על ילדים,

לשנים שמאז אמצע שנות השבעים. במקביל לכך, נציג, באופן חלקי, סקירה של התפתחויות שהיו במדיניות הרלוונטית, לפי אותו דפוס כרונולוגי. אחרי זה נציג הדגמות ספציפיות של "חבילת" הגמלאות המשפחתיות הציבוריות בארבע מדינות ואת ערכה כחלק מן השכר הממוצע במדינות נבחרות ונראה כיצד השתנתה בין סוף שנות השבעים לתחילת שנות התשעים תוך חשיפתן של המגמות הכלליות שהתגלו על־פני הזמן וההבדלים בין המדינות. אולם, בשל העדר נתונים בינלאומיים שניתן להשוותם לא ננסה לתאם באופן מפורט את הקשר בין השקעות ציבוריות ובין מדיניות מצד אחד, ובין תוצאות מוגדרות, פרט לעוני, מצד שני.

ההוצאות הממשלתיות על ילדים ועל משפחותיהם מאז מלחמת העולם השנייה

ההוצאות הסוציאליות על ילדים ועל משפחותיהם הנדונות במאמר זה כוללות הוצאות ממשלתיות על חינוך ועל בריאות ועל קטגוריה כללית המכונה "גמלאות משפחתיות". לביבלו של הדיון הוא הקטגוריה "גמלאות משפחתיות": העברות כספים במזומן והטבות מס המוענקות לילדים ולמשפחותיהם והמיועדות לשפר את רווחתם הכלכלית. אין בנמצא נתונים שיטתיים, בעלי בסיס משותף, עבור מרבית המדינות, המאפשר השוואה בין ההוצאות למס; גם לא על הוצאותיו של מגזר ההתנדבות. אין נתונים על בסיס המאפשר השוואה עבור הקטגוריה החשובה מאוד של הוצאות הקשורות בילדים, עבור שירותים, במיוחד אותם שירותים שאינם מסווגים בתור חינוך טרום־יסודי.

בהסתמך על הנתונים הזמינים הגענו

ההעברה הממשלתיים מילאו תפקיד הרבה יותר קטן ברווחתם הכלכלית של ילדים מזה שמילאו לפני כן ומזה שהמשיכו למלא לגבי הקשישים ומגמה זו היתה חזקה אף יותר בשנים 1975-1990.

תגובת המדיניות (1960-1990)

במאמרים שלנו שנכתבו עבור UNICEF (Kameran and Kahn, 1991, 1997) ציינו את העובדה, שאין קשר עקבי בין שינוי דמוגרפי ובין מגמות ההוצאה על גמלאות משפחתיות. ירידת מספרם של הילדים עשויה להביא מדינות אחדות לפרוס אותה רמה של הוצאה על קבוצה קטנה יותר (בדרך של הגדלת הגמלאות הניתנות לכל פרט), לעודד מדינות אחרות להגדיל את ההוצאה בתקווה להגביר את הפריץ, או לאפשר למדינות אחרות לקצץ בהוצאות. כל מה שאפשר לומר הוא, שבסך הכל בין השנים 1960-1990 ירד חלקן של הגמלאות המשפחתיות בהוצאה הציבורית ב-10% בערך יותר משיעור ההקטנה של אוכלוסיית הילדים, ואילו חלקן של קצבות הזקנה בהוצאה הסוציאלית זינק ועלה ב-40% כמעט יותר מן הגידול בחלקם של הקשישים באוכלוסייה. אילו נשמרה ההוצאה על גמלאות משפחתיות או הקבילה למגמות ההוצאה על קצבות זקנה יחסית לתנודות הדמוגרפיות, ההגנה הסוציאלית על ילדים היתה נרחבת הרבה יותר. השיעורים הגדלים של הורים יחידים, אם בשל שיעורי הגירושין הגבוהים יותר או בגלל המספר הגדל והולכים של לידות מחוץ לנישואין ושיעוריה הגדלים של השתתפות נשים בכוח העבודה, כל אלה מבליטים את הצורך בסוגים חדשים של יוזמות מדיניות, אם רוצים שהמדיניות הציבורית תיענה לשינויים

שלא בתחום החינוך, לא גדלו בקצב מהיר, ואילו הגמלאות המשפחתיות כחלק מכלל ההוצאות הסוציאליות קטנו באורח דרמטי ב-30% בערך. קצבות הילדים לא הדביקו את קצב עלייתן של ההכנסות. השיעורים הפוחתים והולכים של העוני של ילדים בשנים אלה היו יותר תוצאה של צמיחה כלכלית ושל עליות שכר מאשר של תשלומי העברה גדולים יותר. ההורים - וגם השוק - הגדילו את תרומתם לעלויות הכרוכות בילדים. ממשלות השקיעו יותר בבריאות של הילד ובחינוכו, אך לא בתמיכה בהכנסת המשפחה.

הערכה של המגמות שהסתמנו בגמלאות המשפחתיות (בשנים 1975-1990) מראה, שכנראה לא ירידת ערכן של הגמלאות המשפחתיות עבור כל ילד היתה הדבר המשמעותי (אדרבא, גמלאות אלה גדלו במידה רבה בשנים הנדונות), אלא העובדה שהן המשיכו לרדת כחלק מן ההוצאות הסוציאליות באופן כללי, וששיעור צמיחתן כחלק מן התמ"ג ירד, הן יחסית לתקופה הקודמת והן יחסית לשיעור הצמיחה של קצבות הזקנה והבריאות.

בקיצור, גמלאות משפחתיות, שמלכתחילה היו צנועות ושכדור כלל לא עודכנו, לא הדביקו את המגמות שנצפו בתוכניות סוציאליות מרכזיות אחרות, במיוחד באלה של קצבות הזקנה. הן לא הדביקו את הקצב כחלק מן התמ"ג או כחלק מן ההוצאות הסוציאליות, כתוצאה מכך, הרווחה הכלכלית של ילדים נשארה תלויה במידה רבה בשוק - בהשתכרות ההורים ובהכנסותיהם - ושיקפה את ההעדפות הפוליטיות שהיו מקובלות במדינות רבות. שיעוריו הפוחתים של העוני של ילדים היו יותר תולדה של צמיחה כלכלית ושל עליות שכר ושל השתתפות גוברת של אימהות נשואות בשוק העבודה מאשר תולדה של תשלומי העברה מוגדלים. תשלומי

הגדל והולך של משפחות חד-הוריות (אם כתוצאה מגירושין ואם כתוצאה מהורות ללא נישואין) ולפגיעותן מבחינה כלכלית של משפחות כאלה).

התמיכה הסוציאלית - היינו גמלאות כספיות מותנות במבחן אמצעים המוענקות לעניים - כלולה בבסיס הנתונים של מספר מדינות החברות ב-OECD. כגמלה משפחתית, תהיה הגדרתן של גמלאות אלה אשר תהיה, הן בוודאי מספקות תמיכה כלכלית למשפחות הזכאיות לכך. לגמלאות אלה נודעת חשיבות מיוחדת במדינות האנגלו-אמריקניות, במיוחד במקום שמדובר במשפחות חד-הוריות.

לכסוף, נתייחס לניתוח מיוחד של מחקר ההכנסות של לוקסמבורג (Luxemburg Income Study - LIS) העושה שימוש בנתוני-מיקרו (Rainwater and Smeeding, 1995, pp. 14-18). בעוד שנשאר ברור לחלוטין, שממשלה, בדרך כלל, אינה משתווה למשפחה או לשוק באשר לאחריות לתמיכה בילדים, השפעתן של ההעברות היא חשובה ברוב המדינות ובמיוחד בכל הנוגע לעוני של ילדים. באופן כללי, בכל המדינות המתועשות שיעורי העוני של ילדים נעים בין 12% ל-30% לאחר שפעל השוק את פעולתו ולפני התערבות הממשלה (בשווייץ ובגרמניה השיעורים נמוכים יותר). מדינות אחדות הקטינו את שיעור העוני ב-25% בערך עקב התערבותן (ארצות-הברית, אוסטרליה, איטליה, גרמניה, שווייץ). במדינות אחרות הופחת שיעור העוני ב-75% או יותר. המדינות, שבהן מקטינים ביעילות באמצעות מסים ותשלומי העברה שיעור עוני גבוה בקרב בעלי הכנסות גבוהות מפעילות כלכלית בשוק החופשי הן צרפת, אירלנד והממלכה המאוחדת. גם מדינות שבהן שיעור העוני של הכנסת-שוק הוא בינוני, כגון אוסטרליה, קנדה, ישראל, משיגות תוצאות טובות

משפחתיים אלה. אבל רק מעט, יחסית, מזה אמנם הופיע.

בעבודתנו (Kamerman and Kahn, 1994) מצאנו, שיהיה זה מועיל להמשיג מה שממשלות עושות למען ילדים ולמען המשפחות שלהם במונחים של שלוש פונקציות עיקריות: תמיכה בהכנסת המשפחה (באמצעות תשלומי העברה ומסים), הגנה על זמן המשפחה (זמן להורות ולגידול ילדים) והספקה של שירותים חיוניים (דאגה לילד ותמיכה במשפחה). נפנה עתה למענים הספציפיים של המדיניות בשלושה תחומים אלה, דהיינו, מה קנו ההוצאות או מה גרם את ההוצאות האלה? נתחיל בתיאור של מה שעשו הממשלות כדי לתמוך בהכנסה המשפחתית.

הכנסה

קצבות משפחה (וילדים) הן צורה בסיסית של תמיכה כלכלית ממשלתית בילדים, והן מוענקות בכל אחת ממדינות ה-OECD, פרט לארצות-הברית. שלא כקצבות הזקנה, במרבית המדינות גמלאות משפחתיות אינן צמודות והערכונים התקופתיים של ערכן של גמלאות אלה לא הרביקו את האינפלציה. גם במקומות שבהם הגמלאות המשפחתיות צמודות, ההצמדה היא למחירים (לא לשכר, שעלה במהירות). כתוצאה מכך הגמלאות לא הרביקו את עליית השכר הריאלית על-פני זמן והדבר מסביר חלק ממגמת נתוני ההוצאה שלנו.

גמלאות משפחתיות חשובות אחרות, המוענקות באחדות מן המדינות, אך לא ככולן, כוללות: קצבות דיור המותנות במבחן הכנסות ותשלומי החזקה מתקדמים יותר (תמיכה מובטחת בילדים, הניתנת לילדים החיים במשפחות חד-הוריות), שפותחו ברובן בשנות השבעים והשמונים במענה למספרן

לשלוש ובדרך זו להבטיח לילדים שמתחת לגיל שלוש אפשרות של טיפול בידי הורה גם כאשר ההורה היחיד או שני ההורים מועסקים. למרות שהחופשות והגמלאות הקשורות להן משרתות רק קבוצת-משנה קטנה של משפחות עם ילדים, הן עשויות להיות חשובות להבטחת זמנם של הורים, שיש להם תינוק רך, בשלב הקריטי בהתפתחותו של הילד ולמתן סיכוי לעוללים להתפתח היטב. מטרה זו מושגת במספר מדינות תוך הפסד מזערי של הכנסה משפחתית. נוסף על כך, במדינות אחדות מובטחת להורים עובדים חופשה מעבודתם ללא הפסד הכנסה כלשהו בשל טיפול בילד חולה או כאשר נחוץ לעזור לילד להסתגל למטפל חדש, לגן או לבית-ספר חדשים. בשוודיה, בדנמרק ובפינלנד, להורים מועסקים מובטחת גם הזכות ליום עבודה קצר יותר, אם רצונם בכך (אך בשכר המתאים לחלק יחסי זה) כל עוד הילדים קטנים. ישראל, שבה ניתנת לאימהות עובדות חופשת לידה בתשלום במשך 12 שבועות ומקום העבודה מובטח שנה תמימה לאחר הלידה וניתנת לאימהות חדשות אפשרות לעבוד פחות שעות בשנה הראשונה לאחר הלידה, מפגרת מבחינה זו, ואף-על-פי כן היא נדיבה יותר מארצות-הברית.

שירותים

שירותי טיפול בילד במימון ציבורי התרחבו מאוד מאז שנת 1975 במדינות רבות. שירותים אלה חיוניים מאוד לילדים ולאימהותיהם העובדות והם קיימים בצורה נרחבת במדינות רבות.

במרבית המדינות ביבשת אירופה, פרט למדינות סקנדינביה, שירותי הטיפול בילד נבדלים מאוד אלה מאלה מבחינת גיל הילדים. באופן כללי, שירותי הטיפול בילדים מגיל 3 (בצרפת מגיל שנתיים) עד

ממסים ומהעברות, כמו מדינות רבות שבהן שיעור העוני של הכנסת-שוק הוא מתון. לפי ריינוטר וסמידנג תוצאות אלה עולות בקנה אחד עם הוצאותיה הכספיות של המדינה על הלא-קשישים כחלק מן התמ"ג.

מהו סדר הגודל של ההוצאות הכרוך בדבר? ריינוטר וסמידנג גילו בניתוח שלהם על "חבילות הכנסה" של משפחות עניות, שכדי להעלות משפחות עניות מעל לקו העוני היחסי של 50% מן ההכנסה החציונית של סוגי המשפחה שלהם במדינה, שיעור ההעברות למשפחות דו-הוריות הוא 10% ו-25% מן ההכנסה החציונית. במקומות שבהם תעסוקה מלאה ושכר מספיק יוצרים פחות עוני, לדוגמה בסקנדינביה, אחוז ההכנסה הדרוש נמוך יותר. במקומות שבהם העוני הכלכלי מפעילות בשוק הוא גבוה, או שהאפקט של הפעילות נגד השוק הוא קטן יותר, מוציאים פחות. שיעור ההעברה האקוויולנטי הוא 40% מן ההכנסה החציונית למשפחות חד-הוריות במדינות נדיבות ו-25% במדינות פחות נדיבות, או באלה שהצמיחה בהן קטנה יותר. מכאן, שתפקידה של המדינה בכל הנוגע לעניים הוא תפקיד מכריע, לפעמים מרכזי, אבל אפילו בהן השוק והמשפחה הם בעלי חשיבות רבה מאוד.

זמן

בתקופת השנים 1975-1990 היה גידול רב בהפסקות העבודה בתשלום מטעמי הורות וגדל חלקן של הנשים (ובמספר מדינות - גם של הגברים) המקבלים גמלאות. הונהגו מדיניות חדשות לגבי הורות וגידול ילדים, שאפשרו חופשות ארוכות בתשלום ותוך שמירה על מקומות העבודה גם לאחר סיום חופשות הלידה וההורות הבסיסית. רבות מחופשות אלה אפשר לקחת עד שהילד הצעיר ביותר מגיע לגיל שבין שנה וחצי

המדינות הללו נתוני ההוצאות אינם כוללים הקבצה נפרדת של הילדים.

מספר מדינות לדוגמה

נפנה עתה ל"מקרים" של ארבע מדינות: לשתיים שבהן הגמלאות גבוהות - שוודיה וצרפת - ולשתיים שבהן הגמלאות נמוכות - ארצות-הברית ויפן.

כמעט לפי כל אמת-מידה שוויה היא מדינה מובילה מבחינת המדיניות הסוציאלית והמשפחתית של הממשלה. שוודיה הגדילה את ההשקעה ברווחתה של האוכלוסייה הקשישה ויחד עם זאת שמרה על נדיבותה כלפי ילדים, אם גם ברמה פחות גבוהה. בשוודיה ההוצאות על ילדים גבוהות ושיעור העוני של ילדים נמוך; היא גם אחת המדינות בעלות השכר הגבוה ביותר. נשים שוודיות נוטות לעבוד יותר מנשים בכל מקום אחר. (%89.4 מן הנשים בגיל 25-34 בשנת 1988), למרות שרבות מהן עובדות עבודה חלקית בלבד. שיעור האימהות, כולל אימהות לילדים מתחת לגיל 3, המשתתפות בכוח העבודה גבוה במיוחד (%85 ב-1988) ושכר הנשים בתעשייה קרוב לשכרם של הגברים - דבר מאוד בלתי רגיל בכל מדינה שהיא.

לפי ה-Nordic Statistics Report (1993), קצבות המשפחה השוודיות, גמל-אות ההורות והשירותים לטיפול בילד בשנת 1990 היו %14.5 מכל ההוצאות הסוציאליות. בין 1978 ל-1990 הגדילה שוודיה את ההוצאות על גמלאות משפחתיות כאחוז מן ההוצאות הסוציאליות וכאחוז מן התמ"ג. חלק נכבד מן ההשקעה בילדים הוא הספקה נרחבת של שירותי טיפול בילד. ואכן, בשוודיה (וגם בדנמרק) סך כל ההוצאה על שירותי טיפול בילדים גדול יותר מסך הכל של הגמל-אות הכספיות.

6, הגיל שבו מתחיל חינוך-התובה, הם אוניברסליים וזמינים לכל, בלי להתחשב בהכנסת המשפחה. הנגישות אליהם רחבה, ההשתתפות היא לפי רצון חופשי, התוכנית הן חינם ליום לימודים רגיל ולשנת לימודים רגילה, מוטל תשלום תלוי בגובה ההכנסה על שירותים משלימים הניתנים לפני ואחרי שירותי בית-הספר והתוכניות מופעלות בחסות רשויות החינוך. ישראל נמנית עם המדינות המובילות בתחום זה.

שירותי טיפול בילדים מתחת לגיל 3 הרבה פחות זמינים במדינות אלה והם מיועדים לילדים שהוריהם מועסקים. הם ניתנים בתשלום תלוי בגובה ההכנסה ומופעלים בחסות רשויות הבריאות או הרווחה הסוציאלית. מדינות סקנדינביה מספקות שירותים המכסים את יום העבודה כולו, בעיקר לילדים שהוריהם עובדים (שהם הרוב הגדול של הילדים הקטנים במדינות אלה). הם ניתנים בתשלום תלוי בגובה ההכנסה וכמעט עונים על הצרכים/הביקוש השוטפים. בכל המדינות האנגלו-אמריקניות קיים מחסור גדול בהספקת שירותי טיפול לחינוקות ולעוללים (מתחת לגיל 3) ויש בהן בעיות של נגישות, של אפשרות לממן תשלום עבור שימוש בשירותים ושל איכות - הן בנוגע לשירותים אלה והן באשר לשירותים לילדים בגיל טרום בית-ספר. מאחר שיש הבדלים גדולים בין המדינות מבחינת רמת האחריות של ממשלותיהן באשר לקביעת מדיניות, למימון ולהספקת שירותים אלה (ברמה הלאומית, ברמת המדינה וברמה המקומית) ומבחינת סוכנויות המינהל האחראיות (חינוך, בריאות, רווחה), אין בנמצא נתונים עקביים ובני-השוואה שיאפשרו הערכה של הביקוש, ההספקה והוצאות ציבוריות ופרטיות בין המדינות.

ברור, שלשירותי בריאות יש חשיבות גדולה ביותר בהקשר זה, אך במרביתן של

עשתה צרפת הרבה יותר למען ילדים ומשפחותיהם מרוב המדינות האחרות (והרבה יותר מהן למען משפחות עם ילדים צעירים יותר, סוג משפחה שלא התחשבו בו בסטטיסטיקות אלה). כיצד הצליחה צרפת לעשות זאת?

למדינות כלפי המשפחה יש מסורת ארוכה במדיניות הסוציאלית של צרפת. מאז 1945, כאשר נוסדה מערכת הקצבאות המשפחתיות הנוכחית, גדל מספרן של הגמלאות מבחינת הספציפיות (הן עברו קטגוריזציה מפורטת יותר), מבחינת הסלקטיביות (הן תלויות יותר במבחן הכנסות) ומבחינת הכיסוי (ילדים מכוסים עתה עד גיל 18 בלי להתחשב במעמד התעסוקה של הוריהם). הגמלאות מתייחסות רק לחלק קטן מן העלויות הכרוכות בילדים, במידה רבה מפני שהילד הראשון עדיין איננו מכוסה באמצעות הקיצבה המשפחתית. למרות זאת, זוהי חבילת גמלאות בעלת משקל, בייחוד עבור משפחות של אימהות חד-הוריות; עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה עם שלושה ילדים או יותר, ובמידה פחותה יותר גם עבור משפחות עם ילדים קטנים באופן כללי. למרות שהקונסנזוס הפוליטי נעלם, העניין הנמשך הן של השמאל והן של הימין בגמלאות משפחתיות אפשר לגמלאות אלה להישאר צורה חשובה של שמירה על הכנסת המשפחה ועל הילד.

ארצות-הברית היתה מדורגת תמיד בין הממשלות המוציאות מעט על תוכניות סוציאליות. שיעורי העוני של ילדים נשארו גבוהים יותר במשך כל שנות השמונים ובשנות התשעים הראשונות מאשר לאחר שנת 1965; והם נשארו גבוהים מאלה שבכל אחת מ-18 המדינות המתועשות הראשיות, שיש לגביהן נתונים בני השוואה, כולל ישראל (Rainwater and Smeeding, 1995).

מדוע היתה ארצות-הברית כה קמצנית

מה מגיבה השקעה זו? קבוצה נרחבת של שירותי טיפול בילד, שאיכותם גבוהה והמבטיחים מקום לילד מאז גיל 18 חודש; מתן האפשרויות הגמישות ביותר להורים עובדים בהשוואה לכל מדינה ממדינות ה-OECD, כולל סובסידיות לחופשות הורות ממושכות עבור טיפול ביתי בתינוקות ובעו-ללים; גמלאות המאפשרות להורה להישאר בבית ולטפל בילד חולה; גמלאות המאפשרות לילד לבקר במעון-יום או בבית-ספר; הבטחת זכותם של הורים ליום עבודה קצר יותר כל עוד הילדים קטנים; רישום מעולה של כל האינדיקטורים על בריאות הילדים ולמעשה גם העדר עוני של ילדים.

יהיו אשר יהיו הלחצים התקציביים מאוחר יותר בשנות התשעים, עד סוף שנת 1995 לא נתגלו בשוודיה שום שינויים גדולים במדיניות הנוגעת לגמלאות המשפחתיות.

במשך שלושה עשורים היתה צרפת המדינה שהוציאה יותר מכל מדינה אחרת על גמלאות משפחה, הן ביחס לתמ"ג והן בשווי דולרי ממשי. אולם, הגמלאות למשפחה לא הדביקו במהלך תקופה זו את קצב עליית השכר וגם לא את ההכנסה המשפחתית. בהשוואה לבני אדם יחידים הורעו באופן כללי התנאים של משפחות עם ילדים. כאשר הונהגה בסוף שנות השמונים תוכנית להבטחת הכנסה מינימלית לעניים, נדהמו הפקידים המופקדים על כך לגלות, שמשפחות עם ילדים היו 37% ממקבלי הגמלאות, למרות שהתוכנית נועדה לרווקים ולחשוכי ילדים.

החכילה הצרפתית של גמלאות משפחתיות החלה בשנת 1975 ושוויה היה כפול מן הממוצע של ה-OECD; היא היתה השנייה בגובהה במדינות ה-OECD. אבל בשנת 1985 היתה רמת הגמלאות הכספיות וההטבות במס שניתנו למשפחות עם ילדים בגובה הממוצע של ה-OECD ובשנת 1990 היא היתה נמוכה מממוצע זה. ואף-על-פי כן

מספק במיוחד לאלה העובדים במפעלים גדולים), או באמצעות המגזר הלא-פורמלי. במחירים קבועים של הֶן (1985) ההוצאות הסוציאליות גדלו בין 1975 ל-1988 יותר מפי שניים במונחים ריאליים, ההוצאות על בריאות הוכפלו, וקצבות הזקנה גדלו ב-71% לעומת זאת, בין השנים 1975-1988 ירדו קצבות הילדים במהירות ל-36%, ואילו חלקם של הילדים באוכלוסייה קטן ב-18%. אולם, בתקופה האחרונה ההוצאות על סיוע ציבורי, על שירותי טיפול בילדים, על שירותים לטרום-בית-ספר ועל שירות סוציאלי לפרט גדלו והדבר מרמז על השפעה אפשרית של תחליפיות.

מאחר שיפן ניצבת היום מול שיעורי פריון נוכחים וצפויים (של 1.45 ב-1992, ו-1.33 לפני סוף העשור), גמלאות הילדים והמשפחה שוב עולות על סדר היום ומתחילת שנות התשעים נחקקו חוקים חדשים. קצבות המשפחה המוענקות לכל הילדים עד גיל שלוש הוכפלו, למרות שהזכאות עדיין כפופה למבחן הכנסות. בשנת 1991 ניתנה לאימהות ולאבות עובדים חופשה בתשלום תוך שמירת מקום העבודה עד שנה מתאריך הלידה. לאחרונה הגדילו היפנים את המחויבות שלהם לילדים, למרות שעדיין לא ברור באיזו מידה תהיה מחויבות זו בעלת משקל.

סיכום

חלקן של הגמלאות המשפחתיות לא שפר, יחסית. למרות שהן גדלו במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 במונחים ריאליים, הן ירדו כחלק מן ההוצאות הציבוריות והן קטנו במשך הזמן במרבית המדינות כחלק מן ההכנסה הפנויה.

ברור, שגמלאות משפחתיות (קצבאות לילדים) המשמעות שלהן לילדים שונה מזו

כלפי ילדים ומשפחותיהם? אין עדות רבה לכך שארצות-הברית היתה מוטרדת מרמת התמיכה המסופקת לילדים, הן אלה העניים והן אלה האמידים יותר. גמלאות משפחתיות נתפסות כמשהו שניתן רק לעניים או לתלויים והצריכות להישאר נמוכות כדי למנוע סיכונים מוסריים, כגון תמריץ שלילי לצאת לעבוד ועידוד לידות של ילדים מחוץ לנישואין. אולם מאז אמצע שנות השמונים ניתנה למשפחות המשתכרות שכר נמוך השלמת הכנסה באמצעות מערכת המסים (נקודת הזיכוי בחישוב מס הכנסה מעבודה), זיכוי מס שאינו נלקח בחשבון בבסיסי נתונים רלוונטיים בתור גמלה משפחתית. רק ב-1993 הונהגה בארצות-הברית בחוק מדיניות של חופשת הורים והיא הוגבלה ואושרה לחופשה ללא שכר.

יפן היא המדינה בעלת אוכלוסיית הילדים הקטנה במהירות הרבה ביותר ואוכלוסיית קשישים הגדלה במהירות הגדולה ביותר. למרות התמ"ג הגבוה שלה לנפש, יפן היתה מדורגת באמצע שנות השמונים קצת מתחת לממוצע ה-OECD מבחינת ההוצאות הריאליות לילד (מעל גרמניה; והיא היתה נדיבה פי שניים מארצות-הברית). אולם בין 1975 ל-1985 ירד חלקן של גמלאות המשפחה בהוצאות הסוציאליות פי שלושה מן הממוצע של ה-OECD, ובה בעת היה בה גידול רב בתוכניות הסוציאליות העיקריות האחרות, במיוחד קצבות הזקנה והבריאות, וכמה גמלאות משפחתיות קוצצו.

המדיניות הסוציאלית ביפן, שפותחה בעיקר מאז מלחמת העולם השנייה, מכילה כמרכיב נכבד גמלאות, שהן מעין תמיכה, התלויות במבחן אמצעים, והיא מדגישה את תפקידו של המגזר הפרטי בהספקת סיוע סוציאלי, הן באמצעות מערכת הרווחה התעסוקתית (הגנה סוציאלית שהמעסיק

היום קרוב לוודאי שלא יהפכו משפחות לבלתי תלויות מבחינה כלכלית, אלא אם כן הן יבטיחו מקומות עבודה, ישלימו שכר נמוך כדי לסייע לענות על צורכי המשפחה ויקלו על יציאה לעבודה במתן חופשות להורים ושירותי טיפול בילדים (מתחת לגיל שלוש כמו גם לבני גיל שלוש עד חמש). דומה, שבמספר מדינות התמיכה בגמלאות ילדים רחבות יותר נבעה משינוי דמוגרפי, שהתבטא בשיעורי פריז נמוכים יותר, בקוהורטות קטנות יותר של ילדים ובמספר גדול יותר של משפחות חד-הוריות. במדינות אחרות התמיכה נבעה מגידולו של שיעור השתתפות נשים בכוח העבודה, גידול שיצר צרכים חדשים שחייבו מענה במסגרת המדיניות לגבי הילד והמשפחה. במדינות אחרות נוספות, שילובן של שתי המגמות הביא לתמיכה רחבה יותר לכל רוחבה של הקשת הפוליטית. אותן מדינות, שיש בהן מדיניות משפחתית גלויה ומפורשת, התייחסו להוצאות על ילדים כאל השקעה בעתיד, ואילו מדינות אחרות ראו בילדים מוצר צריכה של ההורים הפרטיים ומיקדו את התמיכה ביעד צר הרבה יותר - צמצום העוני בקרב העניים ביותר. הדוגמאות של המדינות הללו מלמדות, שהרבה מן ההבדלים החורגים אל מעבר למשתנים אלה שייכים לתחום ההחלטות הפוליטיות. מדינות מחליטות מה רצונן לעשות, או מגייסות את הנכונות הפוליטית לעשות זאת, או מחליטות שהמאמץ הפוליטי מוגזם.

שיש לקצבות (או פנסיות) לקשישים. במרבית המדינות הרחיבו ממשלות את תמיכתן בטיפול הרפואי בילדים, בגמלאות לאימהות והורות המוענקים להורים עובדים ובשירותים לטיפול בילד, אך הן לא הגדילו את חלקן בתמיכה הכספית בילדים. במדינות מספר החלו להעניק גמלאות משפחתיות כחלק ממדיניות לעידוד ילודה, אך הקצבאות מועזות נקות רק לילד השלישי ולנולדים אחריו. במרבית מדינות ה-OECD הן כוללות היום את הילד הראשון ואת הנולדים אחריו. בהתחלה הן נועדו לצמצם חלק מן הפער בין השכר בשוק ובין צורכי המשפחה, ולפיכך רק משפחות שהעומד בראשן מועסק היו זכאיות להן. היום בוטלה כמעט בכל מקום הזיקה לתעסוקה. מאז סוף שנות השבעים קצבאות המשפחה נתפסו כאסטרטגיה של לחימה בעוני יותר ויותר הועידו אותן לילדים במשפחות בעלות הכנסה נמוכה. היום גמי לאות מיועדות הן הרבה יותר השלמה להכנסתן של משפחות מעוטות ההכנסה, אך הן אינן הגמלאות היחידות המוענקות למשפחות אלה. קצבות ילדים אוניברסליות נשארו הבסיס במדינות רבות, אך עתה משלימים אותן באמצעות גמלאות שונות נוספות התלויות במבחן הכנסה. ההשפעות של קצבות משפחה מבחינת הלחימה בעוני היו אולי צנועות, אולם מדינות אחדות הרכיבו חבילה של גמלאות משפחה שאכן מגדילות את ההכנסה המשפחתית ומפחיתות עוני של ילדים. המדיניות הממשלתית כפי שהן מעוצבות

לוח מס' 1. ההוצאה הסוציאלית הממשלתית כאחוז מן התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג),
1990-1960

המדינה	1960	1975	1980	1984	1990
אוסטריה	17.4	23.4	26.0	28.8	29.9
אוסטרליה	9.5	17.6	17.3	18.4	17.7
איטליה	13.7	20.6	23.7	26.7	*
אירלנד	11.3	22.0	23.8	25.6	25.2
ארצות-הברית	9.9	18.7	18.0	18.2	20.1
בלגיה	*	28.7	33.9	35.8	30.6
בריטניה	12.4	19.6	20.0	20.9	27.6
גרמניה	17.1	27.8	26.6	25.8	27.5
דנמרק	9.0	27.1	35.1	33.9	33.9
הולנד	12.8	29.3	31.8	30.7	34.3
יוון	*	10.0	12.6	19.5	*
יפן	7.6	13.7	16.1	16.2	15.3
נורווגיה	11.0	23.2	24.2	23.5	35.5
ניו-זילנד	12.7	19.0	22.4	19.8	*
ספרד	*	*	15.6	*	23.8
פורטוגל	*	*	17.3	*	20.8
פינלנד	14.9	21.9	22.9	22.8	33.8
צרפת	14.4	26.3	30.9	34.2	31.9
קנדה	11.2	20.1	19.5	22.6	25.5
שוודיה	15.6	27.4	33.2	^x 32.0	39.6
שווייץ	8.2	19.0	19.1	^x 20.5	*
ממוצע ב-OECD ²	12.3	21.9	23.3	24.6	27.9

* אין נתונים.

^x נכון לשנת 1984.

² הממוצעים של ה-OECD הם ממוצעים לא משוקללים שאינם כוללים את פורטוגל וספרד כל השנים ולא את בלגיה ויוון בשנת 1960.

מקור: Kamerman and Kahn (Forthcoming, 1997).
מבוסס על מספר פרסומים של ה-OECD.

לוח מס' 2. ההוצאה על גמלאות משפחתיות כחלק מן התוצר המקומי הגולמי, 1960, 1975, 1980, 1984, 1990

המדינה	1960	1975	1980	1984	1990
אוסטריה	2.2	2.8	3.6	3.2	2.8
אוסטרליה	2.1	1.0	2.5	2.8	—
איטליה	4.0	2.7	1.7	1.4	—
אירלנד	2.4	2.7	2.0	—	2.8
ארצות-הברית	0.4	1.2	1.0	0.8	0.9
בלגיה	—	—	—	—	—
בריטניה	1.4	1.8	3.4	3.5	4.5
גרמניה	0.4	2.2	1.9	1.3	1.3
דנמרק	1.1	4.3	4.3	4.0	5.1
הולנד	2.0	3.0	3.2	2.6	2.0
יוון	*	0.4	0.6	0.6	—
יפן	0	4.2	3.9	3.1	2.4
נורווגיה	1.6	2.3	2.4	2.4	3.6
ניו-זילנד	3.9	4.9	4.7	3.6	—
פינלנד	3.7	2.0	2.2	1.9	4.3
צרפת	4.7	4.6	4.5	4.8	4.5
קנדה	2.6	2.8	1.4	1.3	1.0
שוודיה	2.8	3.1	3.1	2.2	2.7
שווייץ	0.3	0.5	0.6	0.6	—
ממוצע ב-OECD	2.2	2.6	2.6	2.4	2.9

* אין נתונים.

מקור: Kamerman and Hahn (Forthcoming, 1997).

מבוסס על: Rita Varley (1986), "The Government Household Transfer Data Base, 1960-1984", OECD Working Paper, Paris, France. הנתונים המתייחסים ל-1990 מבוססים על הנתונים

של דוחות ההכנסה הלאומיים של ה-OECD כאחוז מנתוני התמ"ג ב-1990 של לוח מס' 1.

ביבליוגרפיה

- OECD (1985), *Social Expenditures, 1960-1990*, Paris: OECD.
- Kamerman, S. and Kahn, A. (1991), "Government expenditures for children and their families in advanced industrialized countries, 1960-1985", *Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series*, Number 20 Spedale Dgli Innocenti, Florence, Italy, September.
- Kamerman, S. and Kahn, A. (1994), "Family policy and the under 3s: Money, time, and services in a policy package", *International Social Security Review*, Vol. 47, No. 3-4 (Geneva).
- Kamerman, S. and Kahn, A. (Forthcoming, 1997), "Investing in children: Government Expenditures for children and their families in industrialized countries", in: Cornia, G.A. and Danziger, S. (eds), *Child Poverty in Industrialized Countries*, Oxford, England: Oxford University Press.
- Rainwater, L. and Smeeding, T.M. (1995), "Doing poorly: The real income of American children in a comparative perspective", Working Paper No. 127, Luxembourg Income Study (Syracuse, N.Y.: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs).

עמדות מעסיקים כלפי העסקתם של אנשים הלוקים בפיגור שכלי

מאת פרופ' אריק רימרמן*, מרגלית ינאי**

מבוא

(כאלה המעסיקים יותר מ-25 עובדים) לקליטת נכים שהם בעלי כישורים. גם בישראל ניכרת מגמה של הצעת חלופות שיקום בסביבה הטבעית תוך טיפוח נכונותם של מעסיקים לאפשר את הכשרתו ואימונו של האדם הנכה במקום העבודה (רימרמן, 1994). תמורה זו ניכרת בשתי יוזמות חקיקה, חוק תעסוקת נכים, התשמ"ח-1987, וחוק איסור אפליית נכים בתעסוקה, התש"ן-1990, הגם שלא התממשו.

עד כה עסק רוב המחקר בתחום השיקום המתנהל בארץ באדם הנכה ובדרכים לשיקומו מבחינת התעסוקה וההשמה בעבודה (רימרמן ובלום, 1987). המחקר היחיד שנעשה על גישות מעסיקים כלפי העסקת נכים פורסם כבר לפני יותר מ-20 שנה (פלוריאן, 1974). המטרה במאמר הנוכחי היא להציג את ממצאי המחקר הראשון על עמדות מעסיקים כלפי העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי קל ובינוני ואת השלכותיהם על המדיניות ומעשה השיקום.

עמדות מעסיקים כלפי תעסוקת נכים היא כבואה של התייחסות החברה כלפי אפשרויות שילובם בתוכה. לפיכך, יש לעמדותיהם השלכות על התערותם של הנכים בכל תחומי החיים. יש להניח, שעמדה אוהדת של מעסיק תאפשר השמה המתאימה לכישוריו של האדם הנכה. מאידך גיסא, עמדה מסתייגת עלולה למנוע את היקלטותו של הנכה בעבודה ולהביא לדחיקתו לשולי החברה.

השקפה זו, הרואה במעסיקים חלק אינטגרלי של מערכת השיקום, מבטאת שינוי בתפיסת השיקום - מתפיסה המבחינה בין תהליך השיקום להשמה לתפיסה המדגישה רצף של הכשרה והשמה של האדם הנכה בסביבת העבודה הטבעית תוך מתן תמיכה ראויה. לתמורה זו התלוותה בארצות-הברית החקיקה של ה-American Disabilities Act, 1991, שרתמה מעסיקים

* הפקולטה ללימודי רווחה ובית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

** מחלקת השיקום, המוסד לביטוח לאומי, אשדוד.

תודת המחברים להתאחדות התעשיינים ולג'וינט-ישראל על סיועם בכיצוע המחקר.

(Parent and Everson, 1986), עמדות שליליות וחוסר ידיעה של מעסיקים הם המכשולים העיקריים לאי העסקתם של נכים.

לצד ממצאי מחקרים גנריים על עמדות מעסיקים כלפי נכים ניתן להציג מחקרים ספציפיים של עמדות מעסיקים כלפי אוכלוסיית יעד מוגדרת. מינסקוף, סאוטר והופמן (Minskoff, Sauter and Hoffman, 1987) בדקו את עמדותיהם של מעסיקים כלפי העסקת אנשים עם ליקויי למידה בשש מדינות שונות. המחקר, שכלל 326 מעסיקים, מצא שרק מחצית מן המעסיקים הצהירו שהם מוכנים להעסיק עובדים עם ליקויי למידה. לדעת החוקרים, ביססו המעסיקים את עמדותיהם על סטריאוטיפים, ולא על עובדות הקשורות ביכולתה האישית של אוכלוסייה זו. בהקשר הנדון סקרו פארנט ואַוֶרסון (Parent and Everson, 1986) שורה ארוכה של מחקרים המתייחסים לנכויות ספציפיות ומצאו שלמעסיקים יש דעות קדומות על קבוצות נכים שונות בין שנכותם היא פיזית ובין שהיא נפשית. בהקשר דומה מצאו קוקסה ומאסלו (Kokasa and Maslow, 1986), שמעסיקים נוטים להתייחס לחולי אפילפסיה מתוך ראייה סטריאוטיפית, ללא קשר עם יכולתם האישית והמקצועית של החולים האלה. קבוצת החוקרים פוקואה, רותבון וגאדה (Fuqua, Rathbun and Gade, 1984) ערכו מחקר על עמדות מעסיקים כלפי שמונה סוגי נכויות: עיוורון, שיתוק מוחין, שיתוקים, ליקויים נפשיים, אפילפסיה, קטיעות, חירשות ופיגור שכלי. הם מצאו, שעמדות מעסיקים שיקפו סטריאוטיפים רווחים בציבור כלפי נכויות אלה. מעסיקים נטו להעדיף חולי אפילפסיה על עיוורים ובעלי נכויות פיזיות על בעלי ליקויים נפשיים ופיגור שכלי. במחקר דומה שערכו גרינווד, ג'ונסון ושריינר (Greenwood, Johnson and Schriener, 1988)

עמדות מעסיקים כלפי אנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות

במרבית המחקרים על מעסיקים יש ליקויים מבחינת הקונצפטואליזציה והמתודולוגיה שלהם (Levy, Jessop-Jones, Rimmer-man and Levy, 1991). לדעת פול (Pool, 1987), התעלמו המחקרים מפוטנציאל התעסוקה של אנשים עם נכות קשה. יחד עם זאת בדקו המחקרים בעבר עמדות מעסיקים בקשר עם נושאים שונים, כגון: סוג וגודל מפעל התעשייה, רמת ההשכלה של המעסיק, ניסיון העבר בהעסקת אנשים נכים, מגע קודם עם אוכלוסייה זו, אמונות ודעות כלפי אנשים נכים והתייחסות מעסיקים לנכויות ספציפיות.

עמדותיהם של מעסיקים כלפי אוכלוסיות עם נכות נובעות מאמונות ומדעות קדומות לגבי יכולתן. רבים מן המעסיקים צופים בעיות רבות בתחומי ההסתגלות האישית והחברתית של אנשים נכים והם חוששים שיהיה עליהם לשנות את דפוסי העבודה השגרתיים בשל העסקתם. גרינווד וג'ונסון (Greenwood and Johnson, 1987) סבורים, שמעסיקים נמנעים מלהעסיק נכים בשל החשש שאנשים אלה יהיו נטל על מקום העבודה. שטאכר (Stacher, 1992) גרס, שעמדותיהם השליליות של המעסיקים משקפות מיתוסים רווחים בקרב הציבור לגבי יכולתם של אנשים נכים לעבוד בשוק החופשי. להערכתו, מרבית המעסיקים אינם יודעים על מיומנויות התעסוקה של אנשים נכים ועל יכולתם להשתלב בשוק העבודה. האבראנק (Havranek, 1991) מצא, שבגלל הסטיגמה של אי כשירות לעבוד גדחים רבים מן הנכים מאפשרויות העסקה בשוק החופשי; 99% מן המעסיקים העדיפו להעסיק אדם לא נכה. גם לדעתם של החוקרים פארנט ואַוֶרסון

על עמדות מעסיקים כלפי נכויות פיזיות, נפשיות, רגשיות ותקשורתיות נמצא, שהם נטו להעדיף נכים בעלי נכויות פיזיות על בעלי נכויות נפשיות. להערכתם, רוב המעסיקים מסתייגים מקליטתם של אנשים הלוקים בנפשם במפעל, אף-על-פי שהיתה לגביהם המלצה שהם מתאימים מבחינת כישוריהם. סקירת ספרות מקפת בנושא עמדות מעסיקים כלפי עובדים עם פיגור שכלי ערכו מרקווילר, סמית ובורדירי (Marcouiller, Smith and Bordieri, 1987). הם מצאו, שרוב המעסיקים שהכירו את עבודתם של הנכים דיווחו על שביעות רצון ממוצעת ואף למעלה מזה.

על עמדות מעסיקים כלפי נכויות פיזיות, נפשיות, רגשיות ותקשורתיות נמצא, שהם נטו להעדיף נכים בעלי נכויות פיזיות על בעלי נכויות נפשיות. להערכתם, רוב המעסיקים מסתייגים מקליטתם של אנשים הלוקים בנפשם במפעל, אף-על-פי שהיתה לגביהם המלצה שהם מתאימים מבחינת כישוריהם. סקירת ספרות מקפת בנושא עמדות מעסיקים כלפי עובדים עם פיגור שכלי ערכו מרקווילר, סמית ובורדירי (Marcouiller, Smith and Bordieri, 1987). הם מצאו, שרוב המעסיקים שהכירו את עבודתם של הנכים דיווחו על שביעות רצון ממוצעת ואף למעלה מזה.

אשר למחקרים שבדקו את הקשר בין מגע לעמדות מעסיקים כלפי עובדים נכים, ציינו מרקווילר ועמיתיו (Marcouiller et al., 1987), שרוב המעסיקים הפוטנציאליים מחזיקים תחילה בעמדות שליליות כלפי אנשים הלוקים בפיגור שכלי. אבל מעסיקים שהתגסו בהעסקת עובדים אלה נוטים לשנות את עמדותיהם בכיוון חיובי. אפשר שלחשיפה גוברת של הנושא באמצעי התקשורת יש השפעה חיובית על הנכונות להעסיק עובדים הלוקים בפיגור שכלי. על ממצא דומה דיווחו גרינווד ועמיתיו (Greenwood et al., 1988) באשר להעסקת נכים עם נכות פיזית.

מגע עם אנשים נכים והקשר שלו עם עמדות המעסיק

אחד המשתנים החשובים, המתקשר לעיצוב עמדה כלפי אדם נכה, הוא קיום קשר קודם או עכשווי עמו (Yuker and Hurley, 1987). לדעתו של יוקר, מחקרי העמדות התקשו לבחון את הקשר של מגע קודם עם עיצוב העמדה הנוכחית כלפי האדם הנכה. בסקרו את הספרות הרלוונטית גרס יוקר (Yuker, 1988), שהקשר בין מגע קודם ובין עמדה כלפי האדם הנכה מתווך באמצעות התכונות של הנכה ומי שאינו נכה והמידה והאופי של קשר הגומלין ביניהם. עיצוב עמדה חיובית קשור אפוא ביכולתו של האדם הנכה, בכישוריו החברתיים וביכולתו לקבל את נכותו. יוקר הסיק מסקירת הספרות, שאף-על-פי שלמשתנים דמוגרפיים אחדים יש השפעה על המגע הראשוני, בעקבות מגע ממושך הם מאבדים מערכם. כמובן שהתנאי הבסיסי הוא שהאדם שאינו נכה משותרר מדעות קדומות כלפי אנשים נכים. גם החוקרים רס, ספרין והרנאדק (Ress,

השפעת סוג העסק, סוג העבודה וסביבת העבודה על עמדות המעסיק

גם משתנים הקשורים לעסק ולאקולוגיית העבודה מתייחסים לעמדות המעביד כלפי העסקת אדם הלוקה בפיגור שכלי. מרקווילר ועמיתיו (Marcouiller et al, 1987) ערכו מחקר משווה ברשתות המזון בארצות-הברית ומצאו, שארגונים הפועלים על-פי שיקולי רווח והפסד העסיקו עובדים הלוקים בפיגור שכלי בשיעורים גבוהים יותר מארגונים שאינם למטרות רווח. להערכתם, ההעדפה

עם נכויות התפתחותיות קשות. מנהלים במפעלים הגדולים ביותר מבחינת המחזור העסקי גילו אהדה רבה יותר כלפי העסקתם של נכים ממנהלים במפעלים קטנים יותר. ממצאים חיוביים אלה שונים מאלה שהעלה פלוריאן בישראל (פלוריאן, 1974). במחקר שלו נימקו מעסיקים את אי רצונם להעסיק עובדים נכים בנימוקים טכניים. אנו סבורים, שניתן להסביר את הפער בין הממצאים של פלוריאן ובין אלה שעלו מן המחקרים האחרונים של לוי ועמיתיו בתמורות החיר-ביות שחלו בעשור האחרון בגישתה של החברה להעסקת אנשים עם נכות.

על בסיס סקירה זו הנחנו חמש השערות מרכזיות:

השערה 1. מעסיקים גדולים (מעל לחציון של מחזור עסקי של 199 מיליון דולר ומספר עובדים של 547) יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי, לעומת מעסיקים קטנים (מתחת לחציון של מחזור עסקי של 199 מיליון דולר ומספר עובדים נמוך מ-547).

השערה 2. מעסיקים שידווחו על מגע קודם עם אנשים הלוקים בפיגור שכלי יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקתם ממעסיקים שלא היה להם מגע קודם עם נכים כאלה.

השערה 3. מעסיקים שידווחו על העסקה בפועל של עובדים עם פיגור שכלי יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקתם.

השערה 4. מעסיקים מבוגרים יותר (מעל גיל חציוני של 40 שנה) יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקת אנשים עם פיגור שכלי מאשר עובדים צעירים (מתחת לגיל חציוני של 40 שנה).

השערה 5. מעסיקים בתחום השירותים והמסחר יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי

לקלוט אנשים אלה ברשתות הפועלות על-פי שיקולי רווח והפסד קשורה בעלות הנמוכה של העסקתם בתפקידים לא-מקצועיים. לעומתם סבורים גרינווד ועמיתיו (Greenwood et al., 1988), שמנהלי מפעלים אמנם עדיין נרתעים מלהעסיק עובדים הלוקים בפיגור שכלי או בעלי נכות נפשית, אבל יחד עם זאת הם הביעו רצון לשתף פעולה עם ארגוני שיקום להעסקה מבוקרת של עובדים ובלבד שהם מיומנים. לוי ועמיתיו (Levy et al., 1991), שהשתמשו לראשונה בכלי מחקר רב-ממדי לבדיקת עמדותיהם של מעסיקים, הניחו שהעסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי או בנכות התפתחותית קשה קשורה לעמדותיהם כלפי אוכלוסיות אלה. מחקרם הנרחב על המעסיקים הגדולים במשק האמריקני (Fortune 500 Companies) מחזקים את ממצאיהם הקודמים של מרקווילר ועמיתיו (Marcouiller et al., 1987) לפיהם גילו מעסיקים, באופן כללי, עמדה חיובית כלפי העסקת נכים קשים עם נכויות התפתחותיות. העמדה המועדפת של המעביד קשורה בעיקר בקיומו של מגע חיובי קודם עם אנשים נכים. ממצאיהם הנוספים היו, שלמפעלי תעשייה גדולים יש יתרונות בהעסקת עובדים נכים, לעומת מפעלים קטנים. מפעלים אלה מאפשרים מגוון גדול יותר של אפשרויות תעסוקה ותנאי העסקה יציבים יותר מבחינה כלכלית וחברתית.

במחקר נוסף שערכו החוקרים באותה שנה הם מצאו, שמנהלים שהעסיקו נכים בשלוש השנים האחרונות נטו לגלות עמדות אוהדות יותר כלפי העסקת נכים התפתחותיים, לעומת מנהלים שלא העסיקו נכים התפתחותיים בשלוש השנים האחרונות. לוי ועמיתיו, (Levy et al., 1993) גילו אצל מנהלי כוח-אדם בחברות מסחריות ותעשייתיות במדינת ניו-יורק עמדות אוהדות כלפי העסקת אנשים

1995. מאפייני המעסיקים מובאים בלוח מס' 1.

מנתוני הלוח עולה, שרוב המנהלים (78%) הם גברים, ילידי הארץ (74.2%), ורק למעטים מהם (9%) יש קרבה משפחתית לאדם נכה. אשר למאפיינים המקצועיים, הוותק הממוצע שלהם בתור מנהלים או מנהלי כוח-אדם הוא 9.5 שנים והוותק הכללי שלהם בתעשייה - 14 שנים. אצל רובם (95%) קיימת נכונות לשלם שכר מינימום לאנשים עם נכות וכמו-כן נכונות לשלם שכר מינימום לאנשים עם פיגור שכלי (93%). מאפייני המפעלים של הנשאלים מובאים בלוח מס' 2. מנתוני הלוח עולה, שהמחזור העסקי הממוצע של המפעל הוא 199 מיליון דולר, עם פיזור רב בנתוני המחזור העסקי. מספר העובדים הממוצע במפעל - 547 - עם

העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי ממעסיקים בתחום התעשייה.

לגבי כל השערה נבחנה העמדה על-פי שלושה מרכיבים: השפעה חיובית של עבודת האדם הלוקה בפיגור שכלי על המפעל והעובדים; השלכות חיוביות על האדם הלוקה בפיגור שכלי בשל שילובו במקום העבודה; וראיית האדם הלוקה בפיגור שכלי כבעל מיומנויות תעסוקה ויכולת להשתלב בעבודה.

מתודולוגיה

אוכלוסיית המחקר

המחקר כלל 120 מנהלי כוח אדם ומנהלים בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים מכל הארץ ונערך בין החודשים מאי-ספטמבר

לוח מס' 1 מאפייני המעסיקים ועיסוקיהם (N = 120).

מאפייני המעסיקים	נתונים	שכיחות	%
מאפיינים אישיים			
מין	גברים	94	78
	נשים	26	22
גיל (בשנים)	$\bar{X} = 45$ SD = 7.7		
מצב משפחתי	נשוי/נשואה	116	96.7
	גרוש/גרושה	3	2.5
	אלמן/אלמנה	1	0.8
ארץ לידה	ישראל	89	74.2
	אחר	31	25.8
קרבה משפחתית לאדם נכה	יש	10	9
	אין	110	92
מאפיינים מקצועיים			
ותק במינהל (בשנים)	$\bar{X} = 9.5$ SD = 8.4		
ותק בתעשייה (בשנים)	$\bar{X} = 14.0$ SD = 9.5		
בעד/נגד חשלום שכר מינימום לעובדים נכים	כן	113	5
	לא	7	95
בעד/נגד חשלום שכר מינימום לעובדים הלוקים בפיגור שכלי	כן	111	7
	לא	9	93

לוח מס' 2. מאפייני המפעלים שהשתתפו במחקר (N = 120)

מאפייני המעסיקים	נחונים	שכיחות	%
מחזור עסקי (במיליוני דולרים)	$\bar{X} = 199$ SD = 141		
מספר עובדים במפעל	$\bar{X} = 547$ SD = 118		
סוג המפעל	תעשייה	91	75.8
	מסחר	8	6.7
	שירותים	10	8.3
	מעורב	11	9.2
האם המפעל מעסיק עובדים נכים	כן	83	69.2
	לא	37	30.8
האם המפעל מעסיק עובדים עם פיגור שכלי	כן	40	33.3
	לא	80	66.7

ג'סופ־ג'ונס, רימרמן ולוי (Levy, Jessop-) (Jones, Rimmerman and Levy, 1993) במחקרם הגדול על המעסיקים הגדולים בארצות-הברית ועמדותיהם כלפי אנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות (1991). הכלי, המכונה בקצרה על־פי ראשי התיבות של שמו ATEPSD, כולל 32 שאלות המתחלקות לשלוש שטחות: (1) השפעה חיובית של עבודת האדם הלוקה בפיגור שכלי על המפעל והעובדים; (2) השלכות חיוביות על האדם הלוקה בפיגור שכלי במקום העבודה; (3) ראיית האדם הלוקה בפיגור שכלי כבעל מיומנויות תעסוקתיות ויכולת להשתלב בעבודה. חלק מן השאלות מנוסחות בכיוון חיובי וחלק בכיוון שלילי. השאלון תורגם לעברית על־פי הכללים המקובלים ובדיקת מהימנות הפריטים בו נעשתה על־פי ניתוח פקטוריאלי: פקטור ראשון עם טווח מהימנות של .44 ל־.70; פקטור שני עם טווח מהימנות של .44 ל־.77, ופקטור שלישי עם טווח מהימנות של .49 ל־.73.

(ג) הכלי השלישי היה שאלון מגע עם אנשים הלוקים בפיגור שכלי. הוא

טווח רחב. רוב הנשאלים נמנו עם התעשייה, רובם של המפעלים מעסיק נכים ומיעוטם עובדים הלוקים בפיגור שכלי.

כלים

שאלון המחקר כלל שלושה כלים:

(א) שאלון דמוגרפי, שכלל פרטים על מנהלי כוח־האדם במפעלים ומאפייני המפעל. המשתתפים שנכללו בחלק זה הם: מין, גיל, מצב משפחתי, השכלה, קרבה משפחתית לאדם נכה, תחום התמחותו של המפעל, מספר העובדים במפעל, מחזור המכירות, ותק בתור מנהל, ותק בתעשייה, העסקת עובדים נכים או אנשים הלוקים בפיגור שכלי בשלוש השנים האחרונות, נכונות לשלם שכר מינימום לאנשים נכים; (ב) שאלון עמדות כלפי העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי (Attitudes toward the Employability of Persons with Severe Disabilities) (Schmelkin, Pedhazur) כלי זה שפיתחו שמלקין, פדהצור וברקל (and Berkell) בסוף שנות ה־80 נוסה בהיקפים גדולים בארצות-הברית בידי לוי,

ההשערה הראשונה, שקיים קשר בין גודל המפעל (במחזור העסקי ומספר העובדים) ובין עמדת המעסיק כלפי העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי, אושרה בחלקה. נמצא, שמעסיקים במפעלים גדולים הביעו עמדות חיוביות יותר מאשר מעסיקים במפעלים קטנים. בניתוח מרכיבי העמדה נמצא, שהשינוי המובהק היה בעמדות המעסיק לגבי ההשלכות החיוביות על העובד עם פיגור שכלי. מעסיקים במפעלים גדולים נטו לראות השלכות חיוביות יותר על העובד ממעסיקים במפעלים קטנים. מאידך גיסא, לא נצפו כל הבדלים בין המעסיקים הגדולים לקטנים בשני מרכיבי העמדה האחרים - השפעת העובד עם פיגור שכלי על המפעל והעובדים וראיית המעסיק את העובד עם פיגור שכלי כבעל מיומנויות לתעסוקה.

אשר להשערה השנייה, בעניין הקשר בין מגע עם העובד עם פיגור שכלי ובין עמדת המעביד, גם היא אושרה בחלקה. ניתוח ההשערה נעשה בקשר עם רמת תפקודו של האדם המפגר (פיגור קל וכינוני) שעמו המעביד נמצא במגע. ההשערה אושרה בחלקה לגבי מגע עם אדם בעל פיגור קל, ולא אושרה לגבי מגע עם אדם בעל פיגור בינוני. למעסיקים שדיווחו על מגע קודם עם אדם בעל פיגור קל היתה עמדה כללית חיובית יותר כלפי העסקתו מאשר למעסיקים שדיווחו על העדר מגע או על מגע מועט. בניתוח מרכיבי העמדה נמצא, שהמעסיקים שראו את העסקתם של אנשים אלה בצורה אוהדת, עשו כן בקשר עם השפעת העובד עם פיגור שכלי על המפעל והעובדים. מאידך גיסא, לא נמצאו כל הבדלים בעמדות המעסיקים בקשר עם מגעם עם אנשים מפגרים שהם בעלי פיגור בינוני.

ההשערה השלישית, שעניינה הקשר בין העסקה בפועל ובין עמדות המעסיקים כלפי העסקה, אושרה באופן חלקי לגבי עובדים

כולל ארבעה פריטים על תכיפות ואיכות המגע עם אנשים הלוקים בפיגור שכלי קל ובינוני. את השאלון המקורי בנה לוי (Levy, 1992) והוא מציג שני פריטים על תכיפות המגע עם עובדים הלוקים בפיגור קל ובינוני ושני פריטים על איכות המגע עם עובדים הלוקים בפיגור קל ובינוני.

הליך המחקר והניתוח סטטיסטי

המחקר נעשה בשיתוף פעולה עם התאחדות התעשיינים בישראל. התאחדות התעשיינים שלחה למעסיקים מכתב ובו ביקשה מהם להשתתף במחקר. בעקבות הפנייה נשלחו 180 שאלונים למעסיקים הגדולים במשק מבחינת המחזור העסקי ומספר העובדים. השאלונים נשלחו בדואר בלוויית מעטפה מבוילת. למעסיקים שלא ענו נשלחה תזכורת נוספת. שיעור ההשתתפות היה מרשים: מתוך 180 השאלונים שנשלחו הוחזרו 120 (שיעור של 66%). אחוז זה הוא יותר מכפול מזה שדיווחו לוי ועמיתיו (Levy et al., 1991) במחקרו על עמדות מעסיקים במשק האמריקני.

עיבוד ההשערות נעשה בשיטה של ניתוח שונות מרובה (MANOVA), כאשר חמשת המשתנים הבלתי תלויים - גודל המפעל במחזור עסקי ומספר עובדים, מגע קודם עם עובד הלוקה בפיגור שכלי, העסקת עובד עם פיגור שכלי, גיל המעביד וסוג המפעל (מסחר ושירותים/תעשייה) - נבדקו תוך התייחסות לעמדה הכוללת של המעסיק ושלוש מרכיבי העמדה.

ממצאים

ניתוח עמדות המעסיקים ומרכיביהן בקשר עם משתני המחקר (הבלתי תלויים) בהשערות הנחקר מובא בלוח מס' 3.

לוח מס' 3. ניתוח עמדות המעסיקים ומרכיביהן לגבי משתני המחקר (N = 120)

משתני המחקר	עמדות ומרכיביהן	כללית	השפעת העובד עם פיגור שכלי על המפעל העובדים	השלכות חיוביות על העובד עם ראיית המעסיק את העובד עם פיגור שכלי כבעל מיומנויות לתעסוקה ויכולת להשתלב	פיגור שכלי	השפעת העובד עם פיגור שכלי על המפעל העובדים	עמדות ומרכיביהן	משתני המחקר
גודל המפעל במחזור עסקי	גדול	*140.0	62.0	*51.7	62.0	62.0	גדול	גודל המפעל במחזור עסקי
גודל ומספר עובדים	קטן	133.4	61.2	49.1	61.2	61.2	קטן	גודל ומספר עובדים
מגע עם עובד עם פיגור שכלי קל	יותר פחות	*140.6 132.3	**63.4 57.6	51.4 49.3	**63.4 57.6	57.6	יותר פחות	מגע עם עובד עם פיגור שכלי קל
מגע עם עובד עם פיגור שכלי בינוני	יותר פחות	134.3 134.1	62.7 59.4	51.6 49.6	62.7 59.4	59.4	יותר פחות	מגע עם עובד עם פיגור שכלי בינוני
העסקת עובד עם פיגור שכלי	כן לא	136.4 137.5	60.9 60.1	50.2 50.9	60.9 60.1	60.1	כן לא	העסקת עובד עם פיגור שכלי
העסקת עובד נכה	כן לא	*141.4 134.4	63.4 59.4	52.0 49.7	63.4 59.4	59.4	כן לא	העסקת עובד נכה
גיל	מבוגר יותר (+ 45) מבוגר פחות (פחות מ-45)	137.3 136.2	61.4 60.1	50.8 50.1	61.4 60.1	60.1	מבוגר יותר (+ 45) מבוגר פחות (פחות מ-45)	גיל
סוג המפעל	מסחר ושירותים תעשייה	140.2 135.6	63.2 59.9	51.1 50.2	63.2 59.9	59.9	מסחר ושירותים תעשייה	סוג המפעל

* .P < .05

** .P < .01

הגדולים בארצות-הברית (Levy et al., 1991, 1992, 1993).

המחקר מאשר, שאחד התנאים החשובים לאימוץ עמדות חיוביות כלפי אנשים עם פיגור שכלי הוא המגע עמם. מעסיקים שהיה להם מגע קודם עם אותה אוכלוסייה נוטים להחזיק בעמדות חיוביות כלפי העסקתם. גם מעסיקים שדיווחו שהעסיקו אוכלוסייה זו נוטים לגלות עמדות חיוביות כלפי העסקתה. על ממצאים דומים דיווחו גם לוי ועמיתיו (Levy et al., 1993). בהקשר הנדון, מעסיקים הבחינו בין מגע עם אנשים בעלי פיגור קל ובין כאלה שהם בעלי פיגור בינוני. אין ספק שהנכים מן הסוג הראשון זוכים להעדפה מבחינת העמדות כלפי ההעסקה. ממצא זה תומך בתוצאות מחקרם של וָלֶר ועמינדב (Weller and Aminadav, 1989) על עמדותיו של הציבור בארץ כלפי אנשים מפגרים. הישראלים מגלים עמדה אוהדת כלפי אנשים עם פיגור קל ונוטים להעדיפם על אנשים עם פיגור בינוני. יוקר (Yuker, 1988) וְרֶס ועמיתיו (Ress et al., 1991) דיווחו על קשר דומה בין מגע, רמת פיגור שכלי ועמדות.

ממצאי המחקר הספציפיים מיוחסים לחמש ההשערות שהוצגו לעיל. ההשערה הראשונה, לפיה מעסיקים גדולים יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי, לעומת מעסיקים קטנים, אושרה. נמצא קשר בין גודל העסק, מבחינת מחזור העסקים ומספר העובדים, ובין אימוץ עמדות חיוביות יותר כלפי אוכלוסיית יעד זו. כנראה שיש לזקוף זאת לדעתם של המעסיקים במפעלים גדולים שעובד עם פיגור שכלי יוצא נשכר מעבודתו במפעל (מרכיב שני של העמדה). על ממצא דומה דיווחו לוי ועמיתיו (Levy et al., 1993). ההסבר הוא, שכמפעלים גדולים יש אפשרויות תעסוקה מגוונות ומגוונות תמיכה בעובדים. למשל,

נכים, אך לא לגבי אלה הלוקים בפיגור שכלי. מעסיקים שיש להם עובדים עם פיגור שכלי לא גילו העדפה בעמדותיהם כלפי העסקתם, לעומת אלה שאינם מעסיקים עובדים עם פיגור שכלי. מאידך גיסא, נצפו הבדלים כלליים בעמדות המעסיקים שיש להם עובדים נכים. מעבידים אלה הביעו עמדות חיוביות יותר כלפי העסקתם מאלהם שאינם מעסיקים עובדים נכים.

ההשערה הרביעית, שחזתה הבדלים בין עמדות של מעבידים מבוגרים לאלה של מעבידים צעירים כלפי העסקת אנשים מפגרים, לא אושרה. כמורכך לא אושרה ההשערה החמישית שניבאה הבדלים בעמדות המעסיקים בקשר עם סוג המפעל (מסחר ושירותים ותעשייה).

בנוסף לממצאים אלה נתבקשו המעסיקים לחוות את דעתם האם מתן שכר מינימום עלול למנוע את העסקתם של אנשים שהם בעלי נכות ושל אנשים בעלי פיגור שכלי במפעלם. 95% מבין המעסיקים הצהירו שאין במתן שכר מינימום כדי למנוע העסקת אנשים נכים במפעלם; 93% אמרו כך לגבי העסקת אנשים מפגרים.

דיון

המחקר בדק את עמדות המעסיקים הגדולים במשק (על-פי היקף המחזור העסקי שלהם ומספר העובדים במפעל) כלפי העסקת אנשים הלוקים בפיגור שכלי קל ובינוני. מחקר זה הוא הניסיון הראשון שנעשה בישראל לבדוק את עמדות המעסיקים הגדולים במשק הישראלי כלפי העסקתם של אנשים הלוקים בפיגור שכלי. מבחינה מתודולוגית, ייחודו של המחקר הוא בבכך שניסה למדוד עמדות מעסיקים בגישה רב-ממדית בכלי הדומה לזה שהשתמשו בו לוי ועמיתיו לגבי המעסיקים

בסקירתם על עמדות מעסיקים כלפי נכים (כולל אנשים עם פיגור שכלי) ומרקוויֶלֶר ועמיתיו (Marcoullier et al., 1987) בסקירתם על שביעות רצון של מעסיקים מהעסקת עובדים הלוקים בפיגור שכלי. נראה, שכאשר הניסיון של העסקת אדם נכה במסגרת המפעל עולה יפה, העמדה הכללית של המעסיק כלפיו היא חיובית. אפשר שממצא זה מעיד על כך שקיים קושי להשים עובד עם פיגור שכלי בעבודה, אולם כאשר הוא נקלט הוא נתפס כמועיל ותורם. ההשערה הרביעית, לפיה מעסיקים מבוגרים ובעלי ותק בתור מנהלים בתעשייה או במסחר יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקת אנשים מפגרים. לא זכתה לאישור. בספרות העוסקת בשיקום יש מחלוקת לגבי חשיבותם של משתנים דמוגרפיים כמו השכלה, מין, עדה ולאום והשפעתם על עמדות האדם שאינו נכה כלפי נכים. מסקירת הספרות שערכו וֶסטווד ועמיתיו (Westwood et al., 1981) עולה, שאין עקביות באשר לגיל המעסיק והעמדה שהוא מחזיק בה.

גם ההשערה החמישית, לפיה מעסיקים בתחום המסחר והשירותים יהיו בעלי עמדות חיוביות כלפי העסקת אנשים מפגרים, לא אושרה. ממצא זה עומד בסתירה לדיווחיהם של מַרְקוויֶלֶר ועמיתיו (Marcoullier et al., 1987) על הנעשה בארצות-הברית. אבל גם הם טענו שהסיבה שמעסיקים בתחום זה נוטים להעסיק אנשים מפגרים בשיעורים גבוהים יחסית קשורה לרמת התעסוקה הנמוכה ביותר במסגרות אלה, ולא לעמדות המעסיקים שם.

שאלה נוספת שנבדקה מעבר להשערות היתה אם תשלום של שכר מינימום לאנשים נכים תרתיע את המעסיק הפוטנציאלי מלהעסיק אנשים נכים או כאלה הלוקים בפיגור שכלי. בשני המקרים ענו רוב

במפעלים גדולים קיימים שירותי רווחה לתמיכה בבעיותיהם של עובדים. במפעלים אלה קיימות אפשרויות רבות יותר לניוד עובדים או להכשרה בתוך המפעל.

אשר להשערה השנייה, לפיה מעסיקים שידווחו על מגע ממושך קודם עם אנשים הלוקים בפיגור שכלי יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקתם, השערה זו אושרה רק בחלקה. נמצא קשר מובהק בין תדירות המגע של המעסיק עם אנשים הלוקים בפיגור שכלי קל ובין עמדותיהם החיוביות כלפיהם. כמו-כן נמצא קשר מובהק בין מגע עם אנשים הלוקים בפיגור שכלי קל ובין ראיית המעסיק את ההשלכות החיוביות על האדם הלוקה בפיגור שכלי כתוצאה משילובו במפעל. לא נמצא קשר מובהק בין תדירות המגע לעמדות באשר לאנשים הלוקים בפיגור בינוני או כאשר ההתייחסות היא כללית ללא ציון רמת הפיגור השכלי. ההנחה היא, שהמעסיקים, בדומה לציבור הרחב בארץ, נוטים להבחין בין העסקת אדם עם פיגור שכלי קל להעסקת אדם עם פיגור בינוני (Weller and Aminadav, 1989). ההסבר לעמדה המעריפה אדם עם נכות קלה קשור למאפייני הנכות ובעיקר למיומנויות החברתיות של האדם הנכה (Yuker, 1988). מעסיקים מעדיפים להעסיק אנשים עם מיומנויות תעסוקה ובעלי יכולת גבוהה יותר להשתלב במפעלים. מבחינה זו לאנשים עם פיגור שכלי קל יש יתרון יחסי בכל הנוגע להעסקה.

אשר להשערה השלישית, לפיה מעסיקים שידווחו על העסקה בפועל של עובדים עם פיגור שכלי יהיו בעלי עמדות חיוביות יותר כלפי העסקתם, ההשערה הכללית אושרה. מעסיקים שדיווחו על העסקה בפועל של אנשים נכים הביעו עמדות חיוביות יותר כלפי העסקתם של אנשים מפגרים. על ממצא דומה דיווחו פֶּאָרְנֶט ועמיתיו (Parent et al., 1986)

יש מקום לשקול דרכים שונות להעברת מידע כללי וספציפי למעסיקים על כישוריהם, יכולותיהם, אך גם על קשיי ההסתגלות של אנשים מפגרים. בארצות-הברית מתפתחת מגמה של שילוב עובדים עם נכויות התפתחותיות במפעלים כתוצאה של יחמה משותפת של עובדי שיקום ותעשיינים. פביאן, לוקינג וטילסון (Fabian, Leucking and Tilson, 1995) דיווחו על תוכנית משותפת לעובדי שיקום ותעשיינים שמגמתה להעביר את האימון וההשמה למקום העבודה תוך מתן הטבות למעסיק. תוכנית זו משלבת עובדים אלה במקום העבודה ומקנה להם רשת תמיכה מתאימה. בימים אלה החלה לפעול תוכנית דומה גם בארץ בשיתוף פעולה בין התאחדות התעשיינים לג'וינט-ישראל.

לעובדים סוציאליים שיקומיים יש תפקיד חשוב בפיתוח גישות חדשות ליצירת קשר עם מעסיקים. עליהם להיות חוליה מקשרת בין הנכים ובין עולם העבודה. עליהם לפעול מצד אחד לשיפור מיומנויות העבודה של אנשים הלוקים בפיגור שכלי באמצעות תוכניות קימום ספציפיות, כגון תוכנית של תעסוקה נתמכת, ומצד שני עליהם לפעול בקרב המעסיקים כדי לאפשר מגע והודמנויות תעסוקה. להערכת עורכי המחקר הנוכחי, מעסיקים רבים יירתמו ליוזמות אלה, כפי שמוכיחה ההיענות הגבוהה שלהם להשתתף במחקר.

המעסיקים (93% ו-95% בהתאמה), שתשלום שכר מינימום היה גורם זניח בשיקוליהם האם להעסיק אנשים אלה. למרות הצהרה חיובית זו, יש מקום לבדוק האם מעסיקים אמנם מכבדים את חובת תשלום שכר המינימום בפועל.

ניתן לסכם ולומר, שתוצאות המחקר מצביעות על שלושה משתנים מרכזיים המשפיעים על עמדתו החיובית של המעסיק הישראלי כלפי העסקת אנשים עם פיגור שכלי: גודל המפעל, מגע עם אנשים הלוקים בפיגור קל והעסקתם בפועל של עובדים נכים. יחד עם זאת, המעסיקים נוטים לראות בעובד עם פיגור שכלי קל עובד הראוי להעסקה, לעומת עובד עם פיגור שכלי בינוני.

תוצאות המחקר מוכיחות, שיש לעודד מעסיקים להרחיב את אפשרויות העסקתם של אנשים הלוקים בפיגור שכלי. למעשה נצפה כאן מעגל קסמים; מעסיקים שיצרו מגע קודם עם אדם בעל פיגור קל ואשר העסיקו בפועל עובדים נכים היו בעלי עמדה חיובית כלפי העסקתם בעתיד של אנשים כאלה. מאידך גיסא, מעסיקים שלא היה להם מגע קודם, או שלא העסיקו נכים בפועל, היו בעלי עמדות חיוביות פחות. אין ספק, שהאתגר הניצב בפני עובדי השיקום הוא לאפשר מגע מובנה וחיובי שיביא לשינוי עמדות או למצוא דרכים לשנות עמדות של מעסיקים, כדי שיתנו הזדמנויות העסקה לאוכלוסייה זו.

ביבליוגרפיה

- פלוריאן, ו' (1974), דעות מעבידים על נכים כעובדים ונכוונתם להעסקתם, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, המחלקה לפסיכולוגיה, המגמה השיקומית.
- דימרמן, א' (1994), "תעסוקה נתמכת לאנשים הלוקים בנכויות התפתחותיות ופסיכיאטריות בארצות-הברית: לקחי מחקר ומדיניות", בטחון סוציאלי, 42: 118-128.
- דימרמן, א', ובלום, ו' (1987), "נכי תאונות עבודה: מיקוד שליטה, עמדות כלפי עבודה ושיתוף פעולה עם עובד השיקום", בטחון סוציאלי, 37: 129-138.

- Aminadav, C. and Weller, L.V. (1995), "Effects of country of origin, sex, religiosity and social class on breadth of knowledge of mental retardation", *The British Journal of Developmental Disabilities*, 80: 110-120.
- Fabian, E., Luecking, R. and Tilson, G. (1995), "Employer and rehabilitation personnel perspective on hiring persons with disabilities: Implications for job development", *Journal of Rehabilitation*, 61: 42-49.
- Fuqua, D.R., Rathbun, M. and Gade, E.M. (1984), "A comparison of employer attitude toward the worker problems of eight types of disabled workers", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 15: 40-43.
- Gilbride, D. (1993), "Parental attitudes toward their child with disability: Implications for rehabilitation counselors", *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 36: 139-149.
- Greenwood, R., Johnson, V.A. and Schriener, K.F. (1988), "Employer perspective on employer rehabilitation partnerships", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 19: 8-12.
- Havranek, J.E. (1991), "The social and individual costs of negative attitude toward persons with physical disabilities", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 22: 15-21.
- Johnson, V.A., Greenwood, R. and Schriener, K.F. (1988), "Work performance and work personality: Employer concerns about workers with disabilities", *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 32: 50 -57.
- Kokasa, C.J. and Maslow, P. (1986), "Employment of people with epilepsy: A review of employer attitude survey", *Journal of Rehabilitation*, 52: 31-34.
- Levy, J.M. (1992), "Attitudes of social workers toward the employability of persons who are severely disabled", Doctoral dissertation, Adelphi University, School of Social Work.
- Levy, J.M., Jessop-Jones, D.J., Rimmerman, A. and Levy, P.H. (1991), "Employment of persons with severe disabilities in large business in the US", *International Journal of Rehabilitation Research*, 14: 323-332.
- Levy, J.M., Jessop-Jones, D.J., Rimmerman, A. and Levy, P.H. (1992), "Attitude of Fortune 500 corporate executives toward employability of persons with severe disabilities: A national study", *Mental Retardation*, 30: 67-75.
- Levy, J.M., Jessop-Jones, D.J., Rimmerman, A. and Levy, P.H. (1993), "Determinants of attitudes of New York State employers toward the employment of persons with severe handicaps", *Journal of Rehabilitation*, 59: 49-54.
- Marcouiller, J.A., Smith, C.A. and Bordieri, J.E. (1987), "Hiring practices and attitudes of food service employers toward mentally retarded workers", *Journal of Rehabilitation*, 53: 47-50.
- Minskoff, E., Sauter, S.W., Hoffman, F.J. and Howks, W. (1987), "Employer attitudes toward hiring learning disabled", *Journal of Learning Disabilities*, 20: 53-57.
- Parent, W.S. and Everson, J.M. (1986), "Competencies of disabled workers in industry: A review of business literature", *Journal of Rehabilitation*, 52: 16-23.
- Poole, L.D. (1987), "Comparative employment of persons with severe physical disabilities", *Journal of Rehabilitation*, 53: 20-25.
- Ress, L.M., Spreen, O. and Harnadek, M. (1991), "Do attitudes towards persons with handicaps really shift over time? Comparison between 1975 and 1988", *Mental Retardation*, 29: 81-86.
- Stacher, J. (1992), "Responding to employer concerns about ADA and job applicants with disabilities", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 23: 37-40.
- Westwood, M.J., Vargo, J.M. and Vargo, F. (1981), "Methods for promoting attitude change toward and among physically disabled persons", *Journal of Applied Rehabilitation Counseling*, 12: 220-225.

- Yuker, H.E. (1988), "Introduction", in: Antonak, R.F. and Livneh, H.R. (eds.), *The Measurement of Attitudes Towards People with Disabilities*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas Pub.
- Yuker, H.E. and Hurley, M.K. (1987), "Contact with and attitudes toward persons with disabilities: The measurement of intergroup contact", *Rehabilitation Psychology*, 32: 146-153.

מדיניות חברתית כלפי ילדים בגיל הרך במדינת ישראל: פרספקטיבה פסיכולוגית

מאת פרופ' זאב צ'רלס גרינבאום*

ומשום כך מחוץ לתחומה של מדיניות ציבורית. היישום של כל מדיניות חינוך קשה מטבעו מפני שילדים בגילים אלה אינם שייכים למסגרת אחת ויחידה כמו בית-ספר. מדיניות לאומית בנושא הגיל הרך בישראל היא בעלת חשיבות מכרעת והעדרה של מדיניות כזאת יוצר בעיה חמורה. במאמר זה אתאר את העקרונות שהופקו מן הפסיכולוגיה של ההתפתחות שיש להם נגיעה למדיניות כזאת ואצביע על הבעיות הניצבות היום בפני החברה בתחום הגיל הרך.

חשיבותה של מדיניות לאומית לגיל הרך

מאחר שרוב הילדים חיים במשפחות, מדיניות הגיל הרך קשורה באופן בלתי נמנע למדיניות כלפי המשפחה, אף-על-פי שהשניים אינם זהים זה לזה. מזה זמן רב

מבוא

המדיניות בנושא הגיל הרך מכסה טווח רחב של תחומים, כולל בריאות, דווחה ונושאים השייכים למשפחה וכמובן החינוך. התחומים חופפים אלה את אלה בכל הנוגע להשפעתם על הילד הגדל, תופעה היוצרת קושי בהמשגת החינוך לגיל הרך בתור מטרה מוגדרת של מדיניות. בעוד שאפשר לקבל ולהבין בקלות את הצורך במדיניות חינוך לאומית עבור תלמידי בית-ספר, נושא החינוך לילדים בגיל שלפני בית-הספר נתקל לעתים קרובות בקשיים. ילדים בגיל שלפני בית-הספר מוגדרים כאן כילדים בטווח הגילים 0-6 שאינם נכללים במסגרות הלימוד הפורמלי. יש המתנגדים למדיניות ציבורית העלולה להשפיע על החיברות של ילדים בגיל הרך; התנגדותם מבוססת על נימוקים מוסריים, משום שחינוכם של ילדים אלה נתפס כשייך לסמכותו של בית ההורים

* מרכז מרטיץ וויויאן לווין להתפתחות הנורמלית והפסיכופתולוגית של הילד והמתבגר, המחלקה לפסיכולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מאמר זה הוא גרסה מעובדת ומתוקנת של פרק בשם: "חינוך בגיל הרך" שהופיע בתוך: "קופ (עורך) (1992), מדיניות החינוך בישראל, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות בישראל. המחבר מודה למרים רחנטל על הערותיה ועזרתה במהדורה קודמת של מאמר זה.

אפשרית, אלא גם הכרחית. רבות מן הבעיות שהצביע עליהן שטיינר פוגעות בכל מאמצי המדיניות, כולל הדאגה לבריאות, חינוך ומדיניות כספים כוללת. בקשיים ששטיינר מצביע עליהם בצדק ניתן לראות אתגרים ולא דווקא מכשולים. לפיכך הקונפליקט האפשרי בין הקצאות לצרכים מיוחדים עבור ילדים ומדיניות מקיפה וכוללת ניתן לפתרון, אבל דבר זה דורש דיון בין ארגונים שונים וקבוצות אינטרסים שונות, תיאום ואמצעים לביצוע ההחלטות. אלא שהיכולת לקיים דיון רציונלי, לתכנן ולתאם היא לעתים קרובות בבחינת בל ימצא בחברה.

העדר התייחסות לילדים ומשפחות בדיון על מדיניות חברתית-כלכלית

העדר התחשבות בצרכים של ילדים ומשפחות מאפיין את הוויכוח הציבורי על מדיניות חברתית וכלכלית בימים אלה. לדוגמה, בניתוח הגורמים לאי-שוויון חברתי ציין פרופ' אמנון רובינשטיין (רובינשטיין, 1997), שהגורמים העיקריים לאי-שוויון בשכר במגזרים שונים של החברה נעוצים בעיקר לא בהבדלים ברמת השכר, אלא בהבדלים במספר האנשים שאינם עובדים. מצב זה מאפיין את המגזר הערבי, שבו שיעור הנשים שאינן נכללות בשוק העבודה הוא גבוה, ואת האוכלוסייה החרדית, שבה שיעור הגברים שאינם עובדים הוא גבוה. המסקנה של רובינשטיין היא פשוטה ולעניין: לעודד יותר נשים עובדות וגברים חרדים לעבוד מחוץ לביתם. הוא מנה את היתרונות שיצמחו מכך לאישה הערבייה: "לזקוף את קומתה במשפחה ובחברתה, למצות פוטנציאל כלכלי שאינו

מתנהל ויכוח בשאלה אם כל מדינה צריכה שתהיה לה מדיניות לענייני משפחה וטיפול בילד. היו ניסיונות רבים מאוד במדינות שונות לנסח מדיניות כזאת. קמרמן וקאהן (Kamerman and Kahn, 1981) השתמשו במחקר השוואתי זה בתור בסיס לניסוח מדיניות חדשה. אחרים הסיקו, שהניסיון לנסח מדיניות משפחה לאומית הוא תרגיל סרק.

שטיינר (Steiner, 1981) הביא כמה נימוקים כבדי משקל נגד הניסיונות לנסח מדיניות כזאת. לדבריו, קשה להגדיר את המטרות של מדיניות כזאת, מאחר שאחדות מן המטרות מתנגשות זו בזו. לדוגמה, בחברה בעלת משאבים מוגבלים מדיניות מקיפה עבור כל הילדים מתחרה עם הקצאה של סכומים גדולים לילדים בעלי צרכים מיוחדים. נוסף על כך, קיימים קונפליקטים אידיאולוגיים, כגון זכויות של עופר שלא נולד לעומת זכויות האם. שטיינר הצביע על כך, שהסרים מודלים תקפים שהומשגו כהלכה של התערבות באוכלוסיות שונות. עקב כך, לעתים קרובות קשה לדעת איזו מדיניות (למשל, הקצאת כספים למשפחה לעומת טיפול יום) טובה יותר להתפתחות הילדים ולתפקודן של המשפחות. גם אם מצליחים לנסח מדיניות, כמו למשל בטיפול יום לילדים או בהקצאות לתמיכה בילדים, יש קשיים בביצועה בגלל בעיות טכניות, כגון העדר מבנים ותשתית עבור מרכזים לטיפול יום. ואחרון אחרון, אפשר שהמדיניות לא תביא לתוצאות המקוות; למשל, המטרה של מתן תמיכה לטיפול בילדים כדי לעודד אימהות להישאר בבית על מנת לטפל בילדיהן זכתה להצלחה חלקית בלבד.

אולם, הנימוקים המוצדקים והממצאים של שטיינר נגד ניסוח מדיניות לטיפול בילדים ובמשפחה יכולים לשמש גם כדי לטעון שמדיניות לאומית לגיל הרך אינה רק

אדם הוא בגילים 5-17, משמע שהוצאות לגילים 0-5 הן נמוכות יחסית.

הדו"ח האחרון של המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (קופ, 1996) מצביע על כך שלא הרבה השתנה בהקצאות עד שנת 1996. השינוי הריאלי משנת 1980 עד 1994 הוא שלילי - ירידה של 11.8% בהוצאה הלאומית לחינוך בהתחשב בהתייקרות היחסית של העלויות כאותה תקופה (שם, עמ' 74, לוח מס' 7). הירידה בתחום הגיל הרך, המתבטאת בעלויות גני הילדים, היתה מתונה יותר בין השנים 1980-1992: הירידה בתחום זה היתה 2.6% (שם, עמ' 78, לוח מס' 8). לעומת זאת, היה גידול ריאלי בהוצאות החינוך העל-יסודי - בשיעור של 18.1% (שם). מספר הלומדים בגני הילדים בתקופה זו ירד ב-15%, בזמן שמספר הלומדים בחינוך העל-יסודי עלה ב-30%. נתונים אלה מבוססים על אדלר וכלס (1996).
אנו לומדים אפוא, שכשנות השישים ותחילת שנות התשעים היתה עלייה (יחסית למספר התלמידים) בהוצאות החינוך בגיל הרך. יחד עם זאת, איננו יודעים באיזו מידה נחלקה הוצאה זו בין המגזרים השונים (ממלכתי, ממלכת-יודתי, חרדי עצמאי, ערבי). כמו-כן, איננו יודעים איך ובאיזו מידה נהנו ילדים מן המעמד הנמוך מבחינה כלכלית וחברתית מן הגידול היחסי בהוצאות.

מדיניות חברתית כלפי ילדים:

החברה הישראלית וארצות

אחרות

בדיקת המצב בישראל מגלה כמה יתרונות בכל הנוגע למדיניות התמיכה כלפי ילדים. הסקירה של אדלר ובלס (1996) מעלה, שהיה

מתמצה בעבודה ביתית, להקטין את תלותה במשפחה הפטריארכלית ולאפשר לה לקבוע את גורל משפחתה." (שם).

מעניין שבניתוחו מנה פרופ' רובינשטיין רק יתרונות, אבל אינו מתייחס לקשיים האפשריים הכרוכים בהשתתפות נשים ערביות בשוק העבודה: העדר מערכת טיפול בילדים במשפחות גדולות, השפעת עבודת האימהות על התפתחות הילד וההשפעה על המשפחה הערבית. הזנחת השיקולים הקשורים לילד המתפתח והמשפחה מאפיינת לא רק מאמר זה, אלא כמעט כל דיון על מדיניות חברתית בארץ, גם מצד אלה היודעים להתחשב בסוגיות אלה (ראה, למשל, קופ, 1996).

הדיון במדיניות חברתית כלפי ילדים מתחת לגיל בית-הספר הוא נחוץ, אבל קשה לנהלו בגלל שתי סיבות: ראשית, ההקצאות לגיל הרך נחלקות בין משרדים שונים: חינוך, בריאות, רווחה. יש להביא בחשבון גם את קופות החולים, המלכ"רים ואפילו חברות פרטיות (למשל, חברות לייצור צעצועים והוצאות לאור של ספרים). שנית, המידע על ההקצאה סובל מחוסר נתונים מדויקים על הקצאות ספציפיות. לאור אזהרות אלה יש לגשת לסיכומים בנושאים אלה בזהירות.

בהנחה שהסיכומים אינם רחוקים מן האמת ניתן להסיק כמה מסקנות על המצב בשנות השמונים. לפי הניתוח של שמגר-הנדלמן (Shamgar-Handelman, 1990), רוב הילדים במדינה בגיל 3-4 נמצאים במסגרת חינוכית; היתה עלייה מתמדת בהישגים של כלל אוכלוסיית התלמידים; הפער בין המעמד הנמוך מבחינה חברתית-כלכלית ובין יתר האוכלוסייה בכל הנוגע להישגים בלימודים הולך ומצטמצם, אך הוא רחוק מלהיסגר; שיא ההקצאה לחינוך לפי

את טבע יחסי-הגומלין של הילד עם סביבתו החברתית.

עקרונות היסוד הפסיכולוגיים בנושא הגיל הרך

עקרונות היסוד שלהלן בנושא הגיל הרך, אשר רוב הפסיכולוגים של ההתפתחות יסכימו להם, נוסחו בדרכים שונות ומופיעים ברוב ספרי המקורות והחיבורים שנכתבו על הפסיכולוגיה של ההתפתחות (Steven-son and Siegel, 1984). הם גם עולים בקנה אחד עם הכרזת האו"ם על זכויות הילד שנוסחה לאחרונה:

— לחוויית הגיל הרך יש חשיבות רבה בשביל ההתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והריגושת של הילד לאורך כל חייו.

— הזנחת הילד בשנים הראשונות לחייו מובילה בסופו של דבר לקשיים בהתפתחות ואלה ידרשו בעתיד משאבים גדולים יותר לשם תיקון הנזק מאשר העלות הראשונית של יישום מדיניות מונעת לגיל הרך.

— לגיל הרך יש חשיבות בזכות עצמו: לילדים כמו למבוגרים יש זכות לגדילה התואמת את גילם.

— לסביבה הפיזית והחברתית יש השפעה חזקה בכל התחומים של הגדילה וההתפתחות של הילד.

— סביבתו של הילד מורכבת מסדרה של תת-מערכות חופפות כמו המשפחה, סביבת הלמידה, מרכזים לטיפוח הבריאות, מגרשי משחקים ומתקנים אחרים הדורשים משאבים חברתיים.

— המשפחה היא היחידה הסביבתית הבסיסית ויש לה השפעה מכרעת על התפתחות הילד. הערר משפחה, או משפחה שאינה מתפקדת, פוגעת בהתפתחותו

בזמן האחרון שיפור לעומת ארצות-הברית. בארץ קיימות מזמן כמה מערכות חשובות התומכות בבריאות וברוחת הילד: תחנות לאם וילד ("טיפת חלב"); מענקי לידה וחופשות לידה; שמירה על מקום עבודתה הקבוע של האם; קצבאות ילדים; דיור מסובסד לעולים חדשים ולמעוטי יכולת (Jaffe, 1982). בארצות-הברית, למשל, הרבה ממרכיבי התמיכה האלה חסרים (Jencks, 1992). במדדים אלה המצב של החברה הישראלית דומה לזה של אירופה המערבית. יחד עם זאת, חלוקת המשאבים בין המגזרים השונים של האוכלוסייה בארץ אינה שווה, מצב זה יוצר קבוצות ילדים ומשפחות בסיכון. בעניין זה קיימות בישראל, כמו בארצות-הברית, כמה בעיות בטיפול בילדים בגיל הרך: חסרות מסגרות למידה והשגחה עבור הגיל הרך מחוץ לבית; אין שוויון בהזדמנויות לימוד ובהצלחה בלימודים; אין הזדמנויות להתקדם בחברה (אדלר ובלס, 1996).

סבורני, שפרספקטיבה פסיכולוגית היא בעלת חשיבות מכרעת לשם כינון מדיניות לגיל הרך בשל סיבות מספר: השערות שעניינן התפתחותו הפסיכולוגית של הילד נמצאות בבסיס כל מדיניות חינוך והשערות אלה צריך להבהיר; חוויות בגיל הרך חשובות מאוד להתפתחות הקוגניטיבית והריגושת מאוחר יותר; ואחרון אחרון, בשנים האחרונות נעשו צעדים חשובים במחקר הפסיכולוגיה של הגיל הרך וידע זה צריך ליישם בניסוחי המדיניות.

ההגדרה של מדיניות שאשתמש בה כאן תהיה מבוססת על זו של גאלאגר (Gallagher, 1990) הקובעת, שמדיניות מורכבת מן "הכללים והסטנדרטים שבאמצעותם מקצים משאבים חברתיים". כדי לנסח כללים וסטנדרטים אלה יש לסקור בקצרה את הידע הרלוונטי הקשור להתפתחות הילד וגם

ארגוני נשים או מתנ"סים, ומקבלים השלמה מלשכות הרווחה באזורים שבהם מרוכזים בעלי הכנסה נמוכה. רוב הילדים במעונות יום נמצאים במוסדות שמנהלים ארגוני הנשים, אבל משפחות רבות פונות למשפחתון, שאימהות מנהלות בבתיהן או בדירה המשמשת במיוחד למטרה זו. המשפחתון בדרך כלל יקר פחות ולעתים קרובות הוא קרוב יותר לביתו של הילד. אולם כאן קשה יותר לפקח על המיון ועל עבודתן של המטפלות.

רוב הילדים בגיל 3-5 מבקרים בגני ילדים הפתוחים מחצית היום. אחדים מילדים אלה מבקרים גם במעונות יום בשעות אחר הצהריים. בגיל חמש כל הילדים חייבים לפי החוק לבקר בגני ילדים חובה. העובדות בגני הילדים האלה מועסקות מטעם המועצות המקומיות והעיריות ונמצאות בפיקוח משרד החינוך.

קשה להעריך את איכותם של המוסדות לחינוך לפני בית-הספר ומן המעט הידוע קיימות שאלות באשר לרמות הטיפול הניתנות בהם (Rosenthal, 1990).

מחקרה של רוזנטל (Rosenthal, 1990) מראה, שיש התאמה בין האיכות של מעונות היום ובין פעילות הגומלין החברתית הקונסטרוקטיבית של הילד. רוזנטל זיהתה אחדים מן הגורמים הארגוניים בפיקוח הקשורים להתנהגויות חיוביות של המטפלות (Rosenthal, 1991). מחקרים אלה מרמזים, שסביבת מעון היום עשויה להשפיע באופן חיובי על פעילות הגומלין של הילדים הנמצאים בהם ושאפשר ליצור סביבות חינוך חיוביות במעונות היום.

מן הראוי להצביע על כך, שהעלות של מעון (במיוחד מעון יום) גבוהה מאוד, אפילו כאשר משלמים אותה בעזרת הקצבות ממשלתיות. דבר זה מקשה מאוד על מעוטי היכולת ליהנות מכך ללא עזרת המדינה או

של הילד וגורמת לחברה הוצאות נוספות עבור טיפול ושיקום.

— תוכניות משלימות להתפתחות הילד (מעונות יום, גני ילדים) או תוכניות מתערבות (כגון ביקורי בית) גילו השפעות קטנות, אבל עקיבות, על הכישורים הקוגניטיביים של הילד, ובמקרים אחדים גם על התפתחותו החברתית-ריגושית.

— התחלה בגיל מוקדם של תוכניות להתפתחות הילד תהיה קרוב לוודאי מועילה יותר, במיוחד אם היא מבוצעת בצורה עקיבה בהתאם לצורכי הילד ומשפחתו.

— הצהרות בינלאומיות על זכויות הילד דורשות שוויון בחלוקת המשאבים הבסיסיים להתפתחות הילדים, ללא הבדל מין, מעמד בחברה, מוצא אתני או דת. הן דורשות גם הקצאת משאבים לילדים שהם בעלי הצרכים הגדולים ביותר.

טיפול וחינוך בתקופה שלפני הכניסה לבית-הספר בישראל

ניתן לחלק את הטיפול בבני הגיל הרך בישראל לשני שלבים בסיסיים - עד גיל שלוש, ומגיל שלוש עד שש. במהלך השלב הראשון הילדים מקבלים טיפול רפואי מונע בתחנות "טיפת חלב", בעיקר במהלך שנת החיים הראשונה. ישראל נהנית מיתרון במיון ובאבחנה הראשוניים בגלל הימצאותן של מרפאות טובות לטיפול באם וכילד בכל עיר ובכל שכונה. ואף-על-פי כן, עדיין קיימות בעיות של אבחנה ומיון מוקדמים.

בגלל הלחצים מצד אימהות עובדות, מספר גדל והולך של ילדים נמצאים במעונות יום, המטפלים בילדים מן הבוקר עד שעות אחר הצהריים המאוחרות. מעונות יום מנוהלים ונתמכים מבחינה כספית בידי

מיוחדות לפעמים משמרות את הבעיה ולא פותרות אותה. גאלאגר (Galagher, 1990) מביא סקירה קצרה של אחדים מן הנושאים והבעיות הכרוכים בהשמת ילדים מוגבלים בבית-הספר הרגיל על בסיס הניסיון שנרכש בארצות-הברית, הקובע שיש להכניס ילדים בעלי מוגבלויות למערכת החינוך הרגילה. אולם ידוע די מעט על הכנסת ילדים כאלה לגני הילדים הרגילים. סבורני, שהכנסת ילד בגיל הרך למערכת החינוך הרגילה צריכה להיות מלווה בהוראה משלימה ובתמיכה דיגושית מחוץ לכיתה.

ילדים עם סיכונים מזוהים: תפוצה

מחקר בנושא זה (בנדל, פלטי, וינטר, אורנוי, 1989) גילה את היקף הבעיה של המוגבלות הנפשית בבתי-הספר. אחד המחקרים עסק בשכיחותן של מוגבלויות בקרב ילדים בני שנתיים-שלוש, בעוד שהשני תיאר את השכיחות בקרב ילדים בני שבע.

המחקרים אימצו את המערכת המקובלת בעולם של הגדרות המוגבלויות שניסח ארגון הבריאות העולמי. אלה כללו מחלות של מערכת העצבים ואיברי החושים; תנאים רפואיים אחרים המפריעים להתפתחות התפקוד הנורמלי; פיגור שכלי והפרעות נפשיות, כולל הפרעות בהתנהגות ובאישיות והפרעות נוירוטיות ופסיכוטיות. בעוד ששכיחות המוגבלויות בין בני 2-3 נמוכה יחסית, השכיחות בגיל 7 הגיעה לרמות גבוהות מאוד (ראה שם, לוח מס' 1). מתוך 7,739 ילדים יהודיים שנסקרו, 17.5% מתוך אלה שבמערכת החינוך הרגילה סבלו ממוגבלות אחת לפחות. כאשר כוללים במדגם את הילדים שבמסגרת החינוך המיוחד, מגלים ש-27% מכלל המדגם הם

ללא סיוע ממקורות אחרים. כתוצאה ממצב זה ילדים רבים מגיעים לבית-הספר כשהם אינם מוכנים וחלק סובלים מבעיות פסיכולוגיות או מבעיות למידה שלא אובחנו לפני כניסתם לבית-הספר. גם אז, בהגיעם לבית-הספר, בעיות אלה אינן מקבלות טיפול הולם.

העלות גבוהה עוד יותר כשמדובר במספרם הגדול של ילדים שמדביקים להם תווית בגלל אי-היכולת שלהם לתפקד בבית-הספר; ילדים אלה לא ירכשו את המיומנויות הדרושות להתחרות בשוק העבודה; וגרוע מזה, בהתבגרם הילדים האלה עלולים להידרדר לפשע. לדעתי, ניתן למנוע מספר רב של בעיות אלה אם ייעשה שימוש בטכנולוגיה ובידע על התפתחות הילד.

בעיות הנוגעות לגיל הרך בישראל

בישראל ובחברות אחרות רבות קיימות שתי בעיות יסודיות בהתפתחות הילד הקשורות לסביבה. את האחת ניתן לכנות בשם "פער המוכנות" (preparedness gap): ילדים שהוריהם באים מקבוצות סוציו-אקונומיות נמוכות יותר נכנסים למערכת הלימודים עם כישורים קוגניטיביים שרמתם נמוכה יותר מאשר ילדים מקבוצות סוציו-אקונומיות גבוהות יותר. פחות ידועה, אך לא פחות חמורה, היא הבעיה השנייה, שניתן לכנותה בשם "מלכוד הנכות" (פסיכולוגית או רפואית או שתיהן גם יחד). הכוונה לילדים בעלי מוגבלויות גופניות או נפשיות. אני משתמש במונח זה מפני שהילד הסובל מבעיה של למידה או ממוגבלות נמצא במלכוד. הילד או הילדה המתקשים חייבים להמשיך ולתפקד בסביבת בית-הספר, שאולי אינה ערוכה לטפל בבעייתם ואף עלולה לגרום להם סבל. מאידך גיסא, מסגרות חינוך

הסבר חליפי לתפקיד בית-הספר בשכיחות הגבוהה של מצבי מוגבלות אומר, שבעיותיהם של הילדים אינן תוצר של הגדרה, אלא בעיות אמיתיות שנגרמו עקב סביבת בית-הספר או בשל פעולת הגומלין בין סביבת בית-הספר והמאפיינים של הילד. הדרישות והלחצים של בית-הספר עלולים להוביל לקונפליקט, לחרדה, לפחד מכישלון או לתגובות פסיכולוגיות אחרות הקשורות בקשיים קוגניטיביים או ריגושיים.

אחדות מן התופעות שתוארו כאן עלולות לנבוע מן ההשפעות של שני הגורמים שהזכרתי, תיוג ודרישות בית-הספר. אולם, לדעתי חלק גדול מן השכיחות של מוגבלויות פסיכולוגיות מקורו באבחנה ובטיפול לא מתאימים של הפרעות בשנים שלפני בית-הספר ובהכנה לא מספיקה לדרישות הלימודיות מאוחר יותר לפני שהילד נכנס לסביבה של בית-הספר. הנימוק למסקנה זו הוא, שקיים, כאמור, גידול בשכיחותן של רבות מן הפרעות שתוארו במחקר שאינן קשורות ישירות לבית-הספר ואשר מקורותיהן בגיל הרך או אפילו בתקופת ההיריון (בנדל, פלטי, וינטר, אורנוי, 1989). הגידול בשכיחות הפרעות במערכת העצבים והפיגור השכלי מצביעים על הפרעות כאלה שאינן מתגלות עד גיל 7. למשל, פיגור שכלי כמעט הוכפל מגיל 3 עד גיל 7 (מ-1.4% ל-2.6%); קשה לטעון שכת-הספר מגדילים את הפיגור השכלי. אם קיימות בעיות של הבחנה בפיגור ובהפרעות מערכת העצבים, קרוב לוודאי שהן קשות יותר לגילוי. סבורני, שהגידול בסוגי הפרעה אלה מצביע על בעיות במערכות האבחון, המניעה והטיפול של החברה עבור הפרעות בשלב הגיל הרך. השכיחות הגבוהה של הפרעות פסיכולוגיות אצל תלמידי הכיתות הנמוכות של בית-הספר דורשת בחינה של ההכנה הקדם-חינוכית שהילד מקבל. נראה לי,

בעלי מוגבלות אחת לפחות (ראה שם, לוח מס' 3).

הקבוצה הגדולה ביותר של בעלי מוגבלות אחת בין בני שבע היתה זו של הפרעות נפשיות, כולל הפרעות התנהגות, קשיים בלמידה וקשיי דיבור ולשון. קבוצה זו אחראית לשיעור שכיחות של 27.5%, בהשוואה לשיעור שכיחות של 2.6% בגילים 2-3. אף-על-פי שעלינו להיות זהירים בפירושה של תוצאה זו מאחר שאינה מבוססת על מעקב אחר אותם ילדים, המחקרים מרמזים על גידול ניכר בשכיחות המתגלה בהפרעות נפשיות בין גיל 3 לגיל 7.

בגיל המאוחר יותר למעלה מרבע מתלמידי בית-הספר בישראל זוהו כבעלי הפרעה כלשהי, ויותר ממתציתן של הפרעות הן פסיכולוגיות במקורן. קיים גם מתאם בין פער המוכנות ובין מלכוד המוגבלות: ילדים ממעמד נמוך יותר מגלים הפרעות פסיכולוגיות רבות יותר מאשר ילדים מן המעמד הבינוני.

נתונים אלה, שאינם רחוקים ביותר מאלה שנמצאו במחקרים שנערכו בחוץ-לארץ (ראה Stevenson, 1984), ניתנים לכמה פירושים. הקפיצה הגדולה בשכיחות הפרעות מגיל 3 עד 7 מוליכה למסקנה שהמוגבלויות אינן קיימות לפני שהילד נכנס לבית-הספר והגורמים בסביבה של בית-הספר הם שגרמו את הפרעה. אפשר שגורם אחד כזה הוא שאנשי מקצוע מדביקים לילדים בעלי התנהגות סוטה או מופרעת תו של הפרעה. אנשי מקצוע אלה עלולים להיות מורים, פסיכולוגים של בית-הספר, יועצים ועובדים סוציאליים. ההשערה על-פי קו מחשבה זה תהיה, שהמורים והסגל המקצועי של בית-הספר עלולים להיות הגורם לתיוג ילדים כמופרעים או כמוגבלים כדי להעבירם לחינוך המיוחד.

המוסד לביטוח לאומי. אבל לא כל אזרחי ישראל נהנים מכל ההטבות ובזמן האחרון נעשו קיצוצים בקצבות הילדים והן שוב אינן ניתנות עבור הילד הראשון והשני. בקרב ה־משפחות האלה שיעור יוצאי אסיה־אפריקה הוא עדיין גבוה יותר מאשר יוצאי אירופה־אמריקה.

ילדי עולים

העלייה הנוכחית מאחיופיה ומברית־המועצות ומדינות חבר העמים מצביעה שוב על מה שלמדה ישראל בעבר, אבל לא הצליחה ליישם; שההברלים (או אי ההת־אמה) בין תרבות העולה לתרבות הקולט בישראל פוגעים בקליטת העולה ועקב כך יוצרים את התנאים לכישלון במערכת ה־חינוך. יחד עם זאת, שהייה בארץ קשורה ליותר הצלחה במערכת החינוך (אדלר ובלס, 1996).

ילדים ממשפחות מיעוטים (ערבים ודרוזים).

קיים פער מיוחד בחינוך אצל ילדי מיעוטים, כפי שעולה מהצלחתם במבחנים קוגניטיביים סטנדרטיים ובמבחני "המשוב". המיעוטים הערבי והדרוזי מקבלים יחסית חלק קטן מן השירותים החברתיים והחינוכיים הניתנים לרוב היהודי. הצורך בשיפור מצב זה מתגלה יותר מכל בשלבי הגיל הרך, העשויים לספק את הבסיס להתפתחות קוגניטיבית בשלב מאוחר יותר ולהצלחה בבית־הספר.

ילדים בשוליים של מרכזי האוכלוסין

רמת ההישגים של ילדים באזורים שהם מחוץ לערים הגדולות נמוכה יותר מזו של ילדים באזורי המרכז. הילדים בקבוצות הסיכון האלה הם הילדים הסובלים מפער

שקיימות בהכנה זו שלוש בעיות: במניעה, במיון ובהתערבות. המניעה עלולה להיות בלתי מספקת בגלל הספקה פגומה של שירותים רפואיים, חברתיים וחינוכיים; המיון עלול להיות לא מתאים בגילים המוקדמים בכל הנוגע לבעיות התפתחות; וההתערבות הבלתי מספקת בבעיות המתג־לות עלולה להיות מעטה מדי ומאוחרת מדי.

בעיות מיוחדות העומדות בפני

מדיניות חינוך מנקודת ראות

המשפחה

הרבה מן ההגות הנוכחית המוקדשת למניעת מוגבלות התפתחותית ולטיפול בה מוקדשת למשפחות הנמצאות בסיכון של השפעות שליליות עקב מתח או תנאי הסביבה. הדגש מושם בנושא המשפחה מפני שחלק כה גדול של החינוך והחיברות של הילד הרך מתרחשים בה. הניסיון בישראל מצביע על כך שהתערבות במשפחה עשויה להיות אפקטיבית בהקטנת הפסיכופתולוגיה של היחיד (Elizur and Minuchin, 1989).

בישראל קיימות קבוצות של ילדים שניתן לראות בהם בעלי סיכון של הישגים נמוכים במערכת החינוך.

נפרט את הבעיות ומקורן לפי חמישה סוגי קבוצות של משפחות. ארבע הקבוצות הרא־שונות שיתוארו להלן מופיעות בהב־לטה במאמר של אדלר ובלס (1996), למרות שנתונים לפי מוצא אינם מופיעים ברוב הניתוחים.

ילדים ממשפחות בעלות הכנסה

נמוכה

בישראל קיימת מערכת מבוססת היטב של מתן קצבת ילדים והשלמת הכנסה באמצעות

ילדים בעלי מוגבלויות התפתחותיות

המקום הטוב ביותר לילדים בעלי מוגבלויות התפתחותיות הוא בביתם ובמיוחד כאשר המשפחה מסוגלת לספק סביבה מעוררת ותמיכה רגשית (Werner and Smith, 1982). חיזוק המשפחות שיש בהן ילדים הסובלים ממוגבלויות מיטיב לילדים והוא גם יעיל מבחינת ההוצאות. מה שמשפחות אלה זקוקות לו ביותר הוא תמיכה חברתית ומידע על הטיפול הנכון בילד על-פי השיטות המתאימות והמוצלחות ביותר. חשיבות מכרעת להתפתחות הילד נודעת לאבחון ולטיפול מוקדמים בילד וגם לתמיכה במשפחה.

מלבד סוגי ילדים אלה יש להתחשב בסוג גדול נוסף: בנים. לפי הממצאים (אדלר ובלס, 1996) שיעור הבנים, מאז 1989, הזכאים לתעודת בגרות והלומדים באוניברסיטאות קטן באופן משמעותי משיעור הבנות ושיעור התלמידים הבנים בחינוך המיוחד הוא 60%.

קווים מנחים למדיניות פיתוח הילד

לאור מספר הגורמים המעורבים בהתפתחות הילד והמסגרות השונות שבהן ילדים נמצאים, מדיניות לפיתוח הילד תיושע יותר מכל מחבילה הכוללת מספר אמצעים. הקווים המנחים, שהם הבסיס להצעות מפורטות יותר שיתוארו בהמשך, הופקו מן הידע ומן העקרונות האתיים של התפתחות הילד שתוארו קודם. הקווים המנחים המוצעים למדיניות כלפי ילדים בגיל הרך ומשפחותיהם הם אלה:

1. הכנסת המשפחה היא מרכיב יסודי בחינוך הילדים. מחקרים רבים מצביעים על מתאם

המוכנות. בכל הקבוצות האלה היתה עלייה ניכרת בהישגים החינוכיים בשנים האחרונות. נוסף על ארבע הקבוצות שזכרו לעיל יש להזכיר עוד שתי קבוצות של משפחות וילדים שאינן נכללות בדרך כלל בקבוצות סיכון לפי גיתוח חברתי, אך כוללות ילדים בעלי סיכון ומופיעות בכל המגזרים. ילדים אלה סובלים ממלכוד "הנכות".

ילדים ממשפחות שאינן מתפקדות

מוגבלויות התפתחותיות הן במקרים רבים בעיות של משפחות שאינן מתפקדות, היינו משפחות שבהן אחד ההורים או שניהם אינם מסוגלים לדאוג למשפחה, או משפחות שאחד ההורים בהן או שניהם מעורבים במעשי פשע, משפחות חדי-הוריות הנמצאות במצוקה כלכלית או מבודדות מן הסביבה החברתית, או משפחות שההורים בהן משתמשים באופן פעיל בסמים. המשפחות האלה לעתים קרובות מתקשות לדאוג לילדיהן. במקרים רבים הילדים ממשפחות כאלה מועברים לטיפול של המדינה. נוסף על הסבל של המשפחות והילדים החברה נושאת בהוצאות הטיפול בילדים אלה במוסדות או במשפחות אומנות ובהספקת תמיכה לאימוץ. הטיפול במוסד, במקרה הטוב, הוא בעייתי ככל הקשור לאיכות החיים.

משפחות שאינן מתפקדות מספקות אפוא מספר גדול ללא שיעור של ילדים בעלי מוגבלות התפתחותית המטילים מעמסה על מערכת החינוך בכל השלבים. הסיכויים שיצליחו בלימודים הם נמוכים. מדיניות החינוך לגיל הרך צריכה להיות מכוונת אפוא לחיזוקן של המשפחות כדי שיוכלו לדאוג טוב יותר לילדיהן. היתרונות לילדים כמו גם למערכת החינוך גלויים לעין.

7. תוכניות שאינן כרוכות בעלויות גבוהות של הקמת מבנים ותשתית עדיפות על תוכניות הקשורות בעלויות גבוהות.

הצעות מפורטות למדיניות שעניינה התפתחות הילד

ההצעות שלהלן אינן מהוות, כשלעצמן, מדיניות, אך הן כוללות את המרכיבים של מדיניות המבוססת על עקרונות המניעה (Jencks, 1992) ועל ההנחה שהתייחסות לכל הגורמים המטפלים בילדים (בריאות, חינוך, רווחה) יהיו יעילים.

1. קורסים בבתי-הספר התיכוניים על הורות ועל התפתחות הילד.

קורסים אלה אפשר להשלים באימון מעשי בטיפול בילדים במעונות יום שבמקום ובמרכזי הקהילה (מתנ"סים).

2. ביזור והרחבה של שירותי רפואה מונעת.

השירותים המסופקים במרפאות הבריאות - כולל התחנות לאם ולילד - ובמרכזים לפיתוח הילד צריכים להתרחב כדי לספק שירות אבחון ותוכניות התערבות למשפחות של ילדים הצפויים לסיכון של פיגור בהתפתחות ולמוגבלות פסיכולוגית. השירותים העוסקים בכך חייבים (א) לבזר את פעילויותיהם ולספק שירותים בשכונות הערים הגדולות ובמקומות היישוב הקטנים ללקוחות שיתקשו להגיע לערים הגדולות יותר; (ב) לספק שירותים בשעות גמישות, כולל בשעות אחר הצהריים, לאימהות עובדות, לפחות פעמים אחדות בשבוע.

3. טיפוח.

ילדים בעלי מוגבלויות בהתפתחות צריכים

בין ההתפתחות הקוגניטיבית וההישגים בלימודים ובין הכנסת המשפחה. לפיכך, על משפחות הילדים להמשיך ולקבל סיוע באמצעות השלמת הכנסה ובמיוחד באמצעות השימוש בקצבות הילדים.

2. שירותים סוציאליים, רפואיים וחינוכיים חייבים להינתן לכל הילדים בתחום השיפוט של המדינה בלי להתחשב במעמד חברתי, מוצא לאומי, ובשאלה אם שירתו בני המשפחה או לא שירתו בצבא. כל הקרי-טריונים האלה אינם רלוונטיים מבחינה מקצועית כאשר משתמשים בהם כבסיס לתמיכה במשפחות ובילדים.

3. את המדיניות יש לעצב כך שתחזק את המשפחה ואת הסביבות שמחוצה לה, המטפחות את ההתפתחות הקוגניטיבית והריגושית של הילדים.

4. קבוצות מקופחות מבחינה חברתית הנתונות בסיכון שאינן מסוגלות לספק לילדיהן את הסביבות המתאימות, חייבות לקבל תמיכה מיוחדת, שתפורט להלן, בצורה של מעונות יום ותוכנית התערבות.

5. המדיניות לגבי הגיל הך צריכה להיות קוהרנטית ומתואמת גם אם היא מופעלת באמצעות משרדים שונים של הממשל. גם אם הדבר נראה מובן מאליו, לעיקרון זה יש חשיבות חיונית לטיפול בילד, מאחר שהילדים מושפעים מאמצעים שונים שנקטו מרכיבים שונים של הממשל.

6. תוכניות מניעה והתערבות המכילות את הורי הילד לחיברות מוצלח של ילדים ותוכניות המתחילות בשלב מוקדם של חיי הילד עדיפות על תוכניות המתחילות בשלב מאוחר יותר. תוכניות התערבות מוקדמות צריכות להיות מתואמות עם תוכניות התערבות מאוחרות יותר המכוונות לבית-הספר.

ספר) הוא בעל יתרונות אחדים: הקטנת הבידוד של מורה גן הילדים; תקשורת טובה יותר בין גן הילדים למורה בית-הספר שייחשף לגישת הלימודים הגמישה יותר הקיימת בגן הילדים; התרת מעבר גמיש יותר מגן הילדים לכיתה א', כדי שכיתה א' תהיה המשך של גן הילדים; הקלת המעבר לכיתה א' עבור הילדים.

6. עידוד גני הילדים לשימוש במחשב למטרות לימוד, בלו לאבד את היבטי הניסוי של המשחק.

לאמצעי זה יש פוטנציאל גדול משום שהוא מאפשר לילדים ללמוד בדרך של משחק, המעניק לילד משוב אפקטיבי. אמצעים אלה יכולים להיות מועילים ביותר בשביל ילדים בעלי מוגבלויות למידה.

7. תמיכה אינטנסיבית חומרית ונפשית מוקדמת למשפחות המגלות סימנים שהן נתונות בסיכון.

ביצוע המלצה זו צריך להביא עמו הקטנה של מספר הילדים המוצאים מבתיהם. במקרה שילד מדצא מביתו, צריך לעשות שימוש רב יותר בטיפול אומנה ובטיפול של פנימייה על-פני טיפול בבית. עבור ילדים המוצאים מביתם יש לזרז את תהליכי האימוץ כך שילדים אלה ייכנסו לסביבות שהן מתאימות להתפתחותם.

8. כל ההטבות הניתנות לילדים חייבות להינתן לכל ילד שהמדינה אחראית לו, בלו שים לב למוצא לאומי או לשורות הצבאי של ההורים או של הילד.

ליהנות מטיפוח בשלב שלפני בית-הספר במידת האפשר במתקנים שבהם לומדים ילדים רגילים. יחד עם זאת, יש לספק לילדים ולמשפחות סיוע משלים לפי הצורך. הניסיון בטיפוח בגילים מוקדמים שנרכש בארצות-הברית הראה, שההצלחה בטיפוח בגיל זה מספקת סביבה מלאה אתגר לילד הסובל ממוגבלויות התפתחותיות כמו גם בהכוונת הילד הרגיל להבדלים בהתפתחות ילדים. יש לספק אימון מיוחד ותמיכה מיוחדת למורים ולהורים במרכזים לפיתוח הילד.

4. הרחבת הזמינות של מעונות יום לילדים בגיל 0-4.

יש להרחיב את האופציה של משפחתונים על בסיס ניסויי באזור נרחב של המדינה. העלויות היחסיות והשוואת איכות המשפחתון לעומת מעון היום היו נושא לחילוקי דעות במשך זמן מה. אחד היתרונות של המשפחתון טמון בכך, שהוא דורש מעט מאוד השערה בהקמת מבנים ותשתית. התוכנית הניסויית של משפחתונים חייבת להכיל מיון והכנה של המטפלות ופיקוח עליהן. אם משפחתונים מתגלים כבעלי איכות דומה בהשוואה למעונות היום, אזי יש להרחיב את מספר המשפחתונים על בסיס לאומי רחב, כהשלמה למעונות היום.

5. הפיכת גני הילדים (לבני 4-5) למקומות לימוד ומשחק, בתיאום עם בתי-הספר, בשטחי בית-הספר או בקרבה גיאוגרפית לבתי-הספר.

(א) גני ילדים במיקומים חדשים יש לבנות בתוך או ליד בתי-ספר; (ב) תוכנית הלימודים בגני הילדים צריכה להיות תואמת את שלבי הכיתות הראשונות של בית-הספר. נוסף על החיסכון האפשרי בעלויות הבנייה, האמצעי הראשון (הקמת גני ילדים בתוך או ליד בתי-

תוכניות אחדות ייבלעו בתוך התקציבים הנוכחיים של מוסדות הבריאות, הרווחה והחינוך בדרך של שימוש יעיל יותר במתקנים. מקור חשוב שלישי הוא שימוש יעיל יותר בכוח-אדם מתנדב, כולל חיילות, נערות בשירות לאומי, תלמידי תיכון ופנסיונרים. כל המקורות האלה טרם נוצלו באופן מלא. המקור הרביעי יהיה הגדלה קטנה יחסית של התקציבים של מתקני הטיפול עצמם. לאור הרמה הנמוכה יחסית של ההקצאה לחינוך לגיל הרך יהיה בכך משום איזון מחדש של התקציב במונחים של הוצאה כוללת.

ניטור המערכת יספק ראיות שהכסף הוצא בדרך שהומלץ עליה ויהיה חסכוני במונחים של פחות לחץ על מוסדות הטיפול והתיקון בתקופת הילדות והבגרות. תוצאה זו הוכחה בחוץ-לארץ ויש יסוד להאמין שיושגו תוצאות טובות יותר וחדשניות יותר בישראל.

סיכום

כדיקת המדיניות של החברה הישראלית לגיל הרך מגלה כמה צרכים המוכילים להצעות שהובאו כאן. יחד עם זאת, יש מחסור בנתונים שעליהם ניתן יהיה להשתית מדיניות זו. יש צורך לאסוף ולרכז נתונים לא רק בתחום מים נפרדים (חינוך, בריאות, רווחה) כפי שנעשה עד עתה, אלא להתרכז בקבוצת גיל זו כנושא בעל חשיבות עליונה ולשלב נתונים מכל התחומים כדי לבסס ולעדכן מדיניות.

9. מערכת קצבאות הילדים והשלמת ההכנסה למשפחות מעוטות הכנסה שהמוסד לביטוח לאומי מפעיל צריכה להמשיך ולהתקיים ואף להתרחב. אלה הן צורות חשובות של תמיכה בסביבות מתאימות לילדים. התמיכה הניתנת באמצעות קצבאות אלה היא חיונית להתפתחות התיקנה של ילדים במשפחות מעוטות הכנסה.

מחקר ופיתוח

יש לנסות את ההצעות דלעיל בינתיים על בסיס ניסויי בתנאים של פיקוח. ניתן יהיה להעריך את ההשפעות על הצעות אלה ולהשתמש בתוצאות כדי לשפר את המערכות הקשורות למדיניות לגבי הגיל הרך. מחקר כזה יספק מידע שהוא חיוני להחלטות לשם תיקונים או עדכונים של המדיניות.

תקצוב ומימון

מימון ההצעה דלעיל יבוא ממספר מקורות. אחדות מן התוכניות יביאו לחיסכון בכסף; למשל, המשפחתון והכללת מתקני גני הילדים במתקני בתי-הספר. הקמת גני הילדים בתוך או בסמוך לבתי-הספר יחסוך הוצאות בנייה רבות בערים ובשכונות חדשות.

מקור אחד למימון הוא שילוב של המגזר הפרטי והציבורי שיממן את תוכניות ההתערבות ואת הערכתן. מקור שני הוא הקצאה מחדש והסטה של משאבים במתקנים עצמם.

ביבליוגרפיה

- אדלר, ח', בלס, ג' (1996), "שוויון בחינוך בישראל", בתוך: י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
 בנדל, י', פלטי, ח', וינטר, ש', אורנוי, א' (1989), סקר שכיחות של מוגבלויות הקרב לילדים בגיל שבע, ירושלים: גזינט-ישראל.

- קופ, י' (עורך)(1996), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רובינשטיין, א' (1997), "לא כל העניים שווים", הארץ, 11.3.1997.
- Elizur, J. and Minuchin, S. (1989), *Institutionalizing Madness: Families, Therapy and Society*, New York: Basic Books.
- Gallagher, J.J. (1990), "Emergence of policy studies and policy institutes", *American Psychologist*, 45: 1315-1318.
- Jaffe, E.D. (1982), *Child Welfare in Israel*, Newport: Praeger.
- Jencks, C. (1992), *Rethinking Social Policy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kamerman, S.B. and Kahn, A.J. (1981), *Child Care, Family Benefits and Working Parents: A Study in Comparative Policy*, New York: Columbia University Press.
- Rosenthal M.K. (1990), "Social policy and its effects on the daily experiences of infants and toddlers in family day care in Israel", *Journal of Applied Developmental Psychology*, 11: 85-104.
- Rosenthal, M.K. (1991), "Behavior and beliefs of care givers in family day care: The effects of background and work environment", *Early Childhood Research Quarterly*, 6: 263-283.
- Shamgar-Handelman, L. (1990), "Childhood as a social phenomenon in Israel: In European Center for Social Welfare Policy and Research", *Childhood as a Social Phenomenon*, Vienna: Eurosocial.
- Steiner, G.Y. (1981), *The Futility of Family Policy*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Stevenson, H. and Siegel, A. (Eds.)(1984), *Child Development Research and Social Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Werner, E.E. and Smith, R.S. (1982), *Vulnerable but Invincible*, New York: MacGraw-Hill.

ביטחון היישוב: מעורבות הקהילה בשירותי משטרה

מאת פרופ' אורי ינאי*

טות. בחלק מתחומי השירות הניתנים ברמה המקומית תושבים מעורבים גם בסיוע להגשת השירות בפועל. לכאורה, ניתן היה לשתף תושבים גם בפעולות המשטרה ביישוב.

חשוב להבחין בין שני תפקידים עיקריים שהמשטרה ממלאת. הראשון מתבטא בהבטחת שלום הציבור וביטחוננו; השני עוסק בחקירת עבירות ובהכנת תביעות למשפט. תפקיד זה נמסר למשטרה מידי פרקליטות המדינה והמשטרה חוקרת ותובעת בתיקים של עבירות פחותות בחומרתן. התפקיד שבו יתמקד המאמר, והוא תפקידה הראשוני של המשטרה ולמענו נוסדה, הוא הבטחת שלום האזרחים וביטחונם. במילוי תפקידה זה היתה המשטרה יכולה לערב את הציבור.

אי שיתופה של האוכלוסייה בתחום זה תמוה, אך ניתן להסבר. לכאורה, המשטרה מופקדת על תחום חברתי שכל אזרח יכול ואמור היה לבצעו ביוזמתו. כך, למשל, קובע חוק משטרה מצוטט ביותר (מסקוטלנד, משנת 1956), שתפקידה של המשטרה הם "לשמור, לסייר ולפקח, כדי (1) למנוע

מבוא

ברבות ממדינות המערב, וגם בישראל, גוברים שיתופם של התושבים ומעורבותם בתחומי השירות בקהילה. ההנחה היא, שהתושבים יודעים היטב מה הם צורכיהם, מהו סדר הקדימויות הראוי, מה הם המענים המועדפים וכדומה. עקרונות הדמוקרטיה יצרו את התשתית לגישה זו. אזרחות פעילה ומודעות צרכנית מקדמים אותה כמעט בכל תחומי החיים.

אחד מתחומי השירות שבו הקפידה המדינה שלא לערב את התושבים ושמרה בידיה את מונופול השירות הוא הביטחון האישי. שמירת הביטחון האישי בקהילה נתון בידי הריבון, ובידיו בלבד. על-פי המסורת היתה המשטרה הגורם הבלעדי שהופקד על נושא ביטחון הגוף והרכוש. בשל אופי עבודתה נמנעה המשטרה מלשתף את הקהילה בעבודתה, וגם לא עודדה את השותפות עמה או את מעורבותה.

ככלל, מעורבות תושבים מתבטאת לא רק בשיתופם בחשיבה, בתכנון ובקבלת החל-

* בית-הספר לחנוך על שם פאול ברולד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

במחקרים שנערכו בישראל נמצא, שבאוכלוסייה קיים פחד מפשע ופגיעה בגוף ומקרבות (אמיר וברגמן, 1988). כבר בשנת 1986 גילה המחקר (לוינסון, 1986, עמ' 11, 16), ש-39% מן המבוגרים ו-47% מבני הנוער אינם מרגישים שהם יכולים ללכת בלילה בביטחון בשכונתם. בהתבסס על מחקרים שביצעה משטרת ישראל מדווחת גבע (Geva, 1989), שבסקר משנת 1988 נמצא ש-61% מן המשיבים דיווחו על פחד מעבירות רכוש, 20% על פחדם מביצוע עבירות נגד גופם, 11% הודו שהם מפחדים מעבריינים המסתובבים בשטח, ו-6% דיווחו על פחד מפעולות איבה וטרור. לפי גבע, ככל שהרמה הסוציו-אקונומית של השכונה נמוכה יותר, כך עולה מידת הפחד מפגיעה כתוצאה מפשיעה ועבריינות.

מחקרם של דגני ודגני (1991, עמ' 21), שהתמקד ב-18 שכונות מצוקה ברחבי הארץ העלה, ש-47% מתושבי שכונות המצוקה שנדגמו חוששים או מוטרדים במידה רבה או רבה מאוד מפשיעה. אחוז נמוך יותר (37%) אינו מוטרד כלל מפשיעה באיזור מגוריו. אוכלוסיית השכונות חוששת בעיקר מפריצות לבתים (71%) ומפשיעה הקשורה לסמים (60%). מפריצות לרכב ומגניבתו חוששים 40%-45% מן האוכלוסייה. מתקיפה, משוד וממעשי אלימות חוששים 41%-43%; ואילו מאונס ומתופעות הקשורות בזנות חוששים בערך רבע ממשקי-הבית. גם בקהילה הקיבוצית עולה החשש מפשע. מחקר אחר (שהם, 1993) העלה, ש-60% בערך מחברי הקיבוצים מאמינים שעלה מספר העבירות הפליליות בקיבוץ.

לאחר שהתרחש אירוע אלים נשמעת בציבור הדרישה להגביר את רמת הביטחון האישי. אירוע עברייני חמור המתבטא בפגיעה באדם, או גרימת נזק גדול לרכוש פרטי, ואף לרכוש ציבורי, יוצרים על-פי רוב

עבירות נגד החוק; (2) לשמור על הסדר הציבורי; (3) לשמור על החיים והרכוש". סביר להניח, שכל אזרח, המכיר בחשיבותן של פונקציות אלה היה פועל לכד או יחד עם אחרים כדי לממשן, גם אם אינו שוטר. ייתכן שבשל סבירות זו נמנעה המשטרה מלעודד את שיתוף התושבים בענייניה והקפידה שלא לערב בעבודתה כל מי שאינו שוטר.

אבל בשנים האחרונות החל להסתמן שינוי: ביותר ויותר מדינות במערב, וגם בישראל, גוברת המעורבות של תושבים בקהילה גם בתחום זה. ראוי לבחון התפתחות זו לאור הגדרת המשטרה כארגון המשרת את הציבור ולבדוק מתכונות שונות שבהן מתאפשרת מעורבות תושבים בארגון המשטרה ובסיוע לפעולותיה ביישוב.

המאמר בוחן את שיתוף הציבור בשירותי המשטרה כארגון שירות מקומי ודן בדרכים שבהן הקהילה מעורבת בשירותי המשטרה, בשמירה על הביטחון האישי ועל ביטחון הרכוש ביישוב. המאמר מסתיים בדיון על מהותה של שותפות זו ומשמעותה בתחום שלגביו גוברות הרגישות ותשומת הלב של החברה, תחום המצוי היום על סדר היום הציבורי בעולם כולו ובישראל.

ביטחון אישי בקהילה

למרות סטטיסטיקות רשמיות המציגות ירידה בשיעורי הפשיעה בארץ (ראה, למשל: משטרת ישראל, 1995, עמ' 3), קיימת בציבור רגישות גוברת למצב הביטחון האישי. מדובר בחשש מפעולות איבה, אך גם מפני עבירות נגד הרכוש, וחמור מכך - מחשש לפגיעה בגוף. מקרי רצח, אונס או התעללות אלימה המתוארים בהרחבה רבה בעיתונות מזעזעים את התושבים ופוגעים בתחושת הביטחון האישי ביישוב.

בתחום הביטחון האישי וביטחון הרכוש. שאלה נוספת היא, מהו אופיה ומה הם גבולותיה של מעורבות זו.

המענה הממלכתי: שירותי

משטרה

רוב משטרות העולם נוטות כיום לאמץ מדים, דרגות ודרכי התנהגות צבאיים למחצה. על-פי הספרות המקצועית, למרות היותן שירות לקהילה, על משטרות רבות במערב עובר תהליך של מיליטריזציה המתבטא בהתקרבות לשיטות העבודה, הציוד, החשאיות והמשמעת המקובלים בצבא. המשטרות גם מאמצות להן דימוי של "פרופסיונליזציה" המעניק לשוטרים, לכאורה, איצטלה של פרופסיה נבדלת, ייחודית, שאינה מעודדת בהכרח את מעורבות הציבור ושיתופו בעבודתם (Klockars, 1988).

על-פי קלוקארס, מגמות אלה ואחרות של משטרות בעולם כולו גורמות למשטרה להתרחק מן הציבור ולהתכנס בעצמה. נוסף על כך, נשמעות כנגדה טענות נוספות המבטאות את ביקורת הציבור כלפי ארגוני שירות אחרים.

הטענות הנשמעות נגד המשטרה, כמו נגד ארגוני שירותים אחרים בקהילה, מתמקדות בכך שהמשטרה עסוקה מדי בעצמה, בארגון ובארגון מחדש ושאוזניה אינן כרויות לפניות הציבור ולצרכיו; שהיא פועלת על-פי סדר עדיפויות משלה, שאינו נגזר מתפיסות הצורך שהציבור מבטא; שהמשטרה מתנכרת, שהיא אלימה, שהיא פועלת ומגיבה רק לאחר שנעשו העבירות, במקום למנוע את ביצוען. כמו-כן נמתחה ביקורת על כך שהמשטרה מסובכת, שהיא אינה יעילה, בזכונית ושאינה נותנת לציבור

תחושה קשה של העדר ביטחון בקהילה. בישראל ובמקומות רבים בעולם ניתן להוסיף גם אירועים על רקע טרוריסטי. פגיעות של פעולות טרור מעורבת בציבור תגובות קשות של חרדה, פחד ואיבוד ביטחון הן בתוך הקהילה והן מחוץ ליישוב.

במצבים כאלה הציבור קורא להבטיח את זכותו לביטחון אישי (ינאי, 1994). בתגובה, טוענים גורמי ביטחון בכירים ומקומיים שספק אם המשטרה וכוחות הביטחון יכולים להועיל לבדם, ומשום כך הם פונים ומבקשים מן הקהילה לסייע לה בהבטחת שלום הציבור וביטחוננו.

ספק אם פנייה כזאת, כאשר היא באה מן המשטרה, משמעותה אכן "שותפות" או "מעורבות" כפי שניתן למצוא בתחומי חברה ורווחה אחרים. בקריאתה זו המשטרה פונה על-פי רוב כדי לעורר את עירנות הציבור ואת תשומת לבו וגם כדי לבקש את עזרתו באיתור אדם או כלי רכב, או לפחות לרווח לה על תופעות חריגות ביישוב.

ואכן, שותפות הקהילה בשמירה על ביטחונה היא סוגיה מורכבת. ספק אם קיימת הגדרה לשותפות כזו, טבעה וגבולותיה. לעתים ניסיונם של תושבים להתארגן בצורה מקומית לפעולות להגברת הביטחון האישי בקהילה עלול להתפרש כהתארגנות בלתי חוקית. גם אם יוזמות כאלה עשויות להיות מועילות ברמה המקומית, הרשויות מתנגדות להן והן תובעות בדרך כלל להפסיקן.

בישראל קיימות מספר דרכים להתארגנות התושבים על מנת להבטיח את ביטחונם ולסייע למשטרה בפעולתה. כאלה הם, למשל, "המשמר האזרחי", השוטרים המוספים, נוטרים והשמירה על-פי חוק. השאלה היא, באיזו אופן ובאיזו מידה הציבור יכול להיות שותף למונופול שבידי המשטרה בתחום הביטחון ולגלות מעורבות

עבודתה ביישוב, לעמוד על הקשיים הניצבים בפני שוטרים בעת מילוי תפקידם, לבחון את מידת הסיכון האישי הנדרש מהם לעתים. עקב כך הדימוי של המשטרה בעיני הציבור יוכל להיות אמין ומכובד יותר. דימוי כזה חשוב למשטרה בשביל לקבל הכרה ולגיטימציה מן הציבור, הדרושים לה למילוי תפקידה.

משטרה זקוקה לשיתוף פעולה עם הקהילה לביצוע עבודתה, אבל לא רק כדי להבטיח ציות פסיבי להוראותיה. היא מחפשת גם אפיקים לשיתוף פעולה אקטיבי מצדה. יסוד שיתוף הפעולה עם המשטרה מתבטא בדרך כלל בהגשת תלונות על עבירות, מסירת סימנים ופרטים מלאים, נכונות לבוא ולהעיד בבית המשפט וכדומה. אבל רק שיתוף פעולה מלא של הציבור וסיועו יכולים להבטיח שהמשטרה אמנם תוכל למלא את תפקידה באופן מלא. בהעדר שיתוף פעולה, ספק אם המשטרה תוכל לפעול כהלכה.

שיתוף פעולה בין המשטרה לתושבים עשוי להציג בפני המשטרה סדר קדימויות שונה מזה המקובל עליה: תושבים עשויים לבקש תוספת שיטור באזורים אחרים של העיר, או הגברתו בשעות ידועות ועוד. היענות המשטרה לרצון הציבור ברמה של קביעת מדיניות וקבלת החלטות עשויה להצמיח למשטרה רווח פוליטי: הציבור יהיה לשותף בקביעת מדיניות המשטרה ואחריותה ביישוב. דבר זה עשוי לצמצם את ביקורת הציבור על התמודדות המשטרה המקומית עם שמירת הסדר הציבורי וטיפול בה בפשיעה מקומית.

מעורבות הציבור תאפשר גם תכנון עירוני כולל, מתואם עם מחלקות נוספות, ועם גורמים אחרים ביישוב, במאמץ משותף לפתור בו בעיות בעוד המשטרה מבצעת את חלקה במאמץ זה וזוכה להכרה על

דין-וחשבון על מעשיה ומחדליה בנימוק שפעולותיה סודיות והצנעה יפה להן (Brown, 1989). אף-על-פי שהדבר לא הוכח, אפשר שטענות אלה או חלק מהן נכונות גם לישראל.

כמו ארגונים ציבוריים אחרים, גם רוב המשטרות בארצות המערב מחפשות היום נתיבים אל הקהילה. לשם כך מקובל להקים יחידות המתמחות בקשרי המשטרה עם הקהילה ופועלות כדי לשפר את תדמית המשטרה בעיני תושבי המקום. היוזמה לפעולות אלה באה "מלמעלה", במטרה להסיר חומות ניכור ולהציג את השוטרים כידידי הציבור. ספק אם אכן יש בפעולות אלה, שניכר בהן המרכיב של יחסי ציבור, כדי לקדם או להבטיח את שיתוף הקהילה בהחלטות, או בפעולות המיועדות להבטיח את הביטחון האישי ואת ביטחון הרכוש.

מעורבות התושבים בשירותי המשטרה עשויה להיות ברמות ובדרכים שונות. כך, למשל, הקהילה יכולה, באמצעות נציגיה, להציג ולבטא לפני המשטרה את ציפיות הציבור בתחום עבודתה. נוסף על כך, הקהילה יכולה לסייע למשטרה בצורות שונות, ישירות ועקיפות, במילוי תפקידה. אלא שבמעורבות כזאת יש מלבד התועלת גם מגבלות לא מעטות (Rosenbaum, 1986).

ראוי להבחין בין התועלת שתצמח לציבור אם ישתף פעולה עם המשטרה ובין התועלת שתצמח למשטרה משיתוף פעולה זה. ראוי גם לבחון את החסרונות הטמונים בשיתוף פעולה כזה לכל אחד מן הצדדים.

התועלת בקשרי המשטרה עם הקהילה

שיתוף הפעולה עם המשטרה המקומית יכול לאפשר הציבור להכיר מקרוב את מורכבות

ואף להכשיל את מאמציה למלא את משימותיה. שיתוף הפעולה עם הציבור עשוי לסייע לה בכך.

במקום שיש שיתוף פעולה וקיימת מעורבות תושבים, הקהילה עשויה לא רק להעניק למשטרה בעת הצורך לגיטימציה וחופש פעולה, אלא גם להעמיד לרשותה את עצמה ואת משאביה: מבנים, ציוד, כסף, מתנדבים ועוד.

ככל שהקהילה מעורבת יותר באתגרי המשטרה המקומית ומזדהה עמה, כך ייקל עליה להתארגן ולסייע לה במילוי מטלות שונות בזמן רגיעה ובעיקר בזמן חירום, כגון: איתור כתובות, השתתפות בחיפוש ילד שאבד, החזרת זקן תועה ועוד. כל אלה תלויים באיכות הקשרים שבין המשטרה לקהילה ובנויים על קשרים אלה.

מכאן ברור, שלצורך מילוי תפקידה ביישוב על המשטרה לחזק את קשריה עם הציבור, להתאמץ לרכוש את אמונו ואת שיתוף הפעולה שלו, בלעדיו לא תוכל למלא את תפקידה. ללא לגיטימציה ואמון מצד הציבור, ספק אם המשטרה תהיה מסוגלת לבצע את התפקיד שלמענו היא קיימת. בסביבה עוינת, המשטרה אינה יכולה לפעול ואם תכפה את עצמה תוך שימוש בסמכות ובכוח, הציבור עלול להתקומם נגדה.

המגבלות בקשרים שבין המשטרה לקהילה

למשטרה יש מעמד מיוחד ועצמאי בחוק. מעמד זה אמור להעניק לה חופש פעולה ושיקול דעת מקצועי רב בתחום עיסוקה. לפיכך עולה השאלה אם יש מקום לערב את הציבור בשיקולים העלולים להטות את כיווני פעולתה או לצמצם את החופש שלה לפעול בצורה עצמאית. הצורך לנהל עם הציבור

תרומתה לשינוי מתוכנן ומקיף של הסביבה (Evans et al., 1992).

נוסף על כך, המשטרה יכולה להפיק גם תועלת ישירה משיתוף פעולה זה. שיתוף הפעולה בינה לקהילה עשוי להקל את עומס המטלות שהמשטרה נוטלת על עצמה. יש שהמשטרה מתערבת בסכסוכי משפחה, או בריב בין שכנים, או מטפלת בקורבנות של עכירה וכדומה. בתחומים אלה היא יכולה להיעזר בקהילה המקומית וכשירותיה הממוסדים או במתנדבים; כל אלה יכולים לסייע למשטרה ולשחרר בדרך זו כוח-אדם משטרתי למטלות אחרות. צעד כזה גם ישחרר את המשטרה מאחריות ומביקורת המתלווים להתערבותה בנושאים שאינם בדיוק בתחום התמחותה.

חשוב להבהיר, ששיתוף פעולה בין הקהילה למשטרה עשוי להיות הן פורמלי והן בלתי פורמלי. באופן פורמלי, וכפי שנקבע בחוק, כל אזרח חייב לשתף פעולה עם המשטרה אם התבקש לעשות כן לשם גילוי עבירות ולשם העמדת העבריינים לדין. בפועל, מדובר בהגשת תלונות, תוך פירוט כל המידע שברשותו של האזרח ובמסירת עדות כנדרש בחוק.

שיתוף הפעולה הבלתי פורמלי עם המשטרה מתנהל באפיקים רבים ושונים. דיווח על חשד, או על חשש ופחדים, יכולים לספק למשטרה פירווי מידע חיוניים שיש להם נגיעה לביטחון האישי. שיתוף פעולה בלתי פורמלי עשו להתבטא, למשל, במתן רשות למשטרה להיעזר ברכושו של אזרח, כגון מתן היתר לבצע תצפית מכיתו, או מחצרו; או בהתרת השימוש ברכוש אחר של האזרח, כגון כלי רכבו, ועוד. באופן פורמלי, אי אפשר לאלץ אזרח לפתוח את ביתו לפני שוטר וספק אם ניתן לאלצו לשתף פעולה עם המשטרה המקומית ללא צו מבית המשפט. אלא שהתהליך של הוצאת צו עלול לעכב

אחת ביישוב על-פני אחרות, דבר העלול לסכך מצבים חברתיים ברמת הקהילה.

מכאן ברור, שיש לשיתוף הפעולה עם הקהילה לא מעט חסרונות בצד היתרונות שנמנו לעיל. יש לזכור, שבמדינות רבות במערב המשטרה היא חלק של הרשות העירונית, מצב שאינו קיים בישראל.

המשטרה כרשות עירונית

במדינות שונות במערב פועלת המשטרה כמחלקה בתוך הרשות המקומית, בין שהיא רשות עירונית ובין שהיא אזורית או מחוזית. משום כך היא כפופה לרשות ולנבחריה. תפקידי משטרה כזו אינם שונים מן המקובל, אלא שהמסגרת הארגונית שבה היא פועלת היא "עירונית" והציבור שותף בה, מבחינה מבנית, באמצעות נבחריו.

במסגרת כזאת, הדרג הפוליטי המקומי, דהיינו מועצת הרשות וראשה, הוא הבוחר לתפקיד מפקד המשטרה אדם הנראה מתאים למילוי התפקיד. בחירה זו, מבין מועמדים רבים המציעים את עצמם, אמורה להיעשות על-פי יכולתו המוכחת של המועמד, ניסיונו, יכולתו לנהל צוות, לקיים קשרים עם הציבור ועוד. קווים אלה מנחים את נבחר הרשות בבחירת כל נושאי המשרות הבכירות ביישוב ובתוכם גם את מפקד המשטרה המקומית.

מי שהתמנה לאחר תהליך ציבורי כזה לעמוד בראש המשטרה המקומית רשאי לבחור לעצמו את פיקודיו הבכירים. יחד עם נבחר היישוב ונציגיהם ראש המשטרה הנבחר קובע את היעדים המקומיים, את דרכי הפעולה של המשטרה ביישוב ואת סדר הקדימויות של התושבים. כמו בכל תחום שירות ציבורי אחר, מפקד המשטרה אחראי ליישום המדיניות שנקבעה בשיתוף עם

משאומתן עלול להתיש את כוחה של המשטרה, שכן תהליך כזה כרוך בהשקעת זמן ומשאבים.

אמת, לשם מילוי תובתה על המשטרה להיות חופשית לנוע ולחקור כל אירוע ונושא שבתחום אחריותה. מבחינה פורמלית, המשטרה אינה זקוקה לשיתוף הפעולה של הקהילה ולמעורבות התושבים, שהרי כל אורח תייב על-פי תוק לסייע למשטרה. המשטרה גם רשאית לבדוק, על-פי דין, כל נושא שנקבע בחוק, לחקור כל אדם, להיכנס למוסדות ציבור, לחדור לרשות הפרט ואין עוררין על זכותה של המשטרה, ולעתים על חובתה לעשות כן. שיתוף הציבור בעבודת המשטרה עלול לפגוע בעצמאות זו ולהגביל אותה.

קושי נוסף עלול לנבוע מכך שמעורבות הקהילה בעבודת המשטרה עשויה להעניק לנציגי ציבור מקומיים מעמד וחשיבות שיפריעו למשטרה במילוי חובתה. נציגי ציבור ביישוב עלולים להשתמש בקשרים שיצרו עם המשטרה בצורה שתחבל בתקירות המשטרה ובעבודתה.

למשל, מפקד משטרה שמונה בידי נבחר ציבור מקומיים ירגיש קרוב לוודאי מחויבות אישית ותפקודית לאלה שסייעו לבחירתו. התוצאה עלולה להיות שעבירות שעברו נבחר ציבור אלה או "מקורבים" אחרים ביישוב לא יטופלו כיאות. כלומר, אנשים אלה עשויים לזכות בחסינות שאינה מגיעה להם מפני התוק. זהו חשש סביר למדי ויש סימנים לכך שתופעה כזאת אמנם קיימת.

כתוצאה מכך עלול הציבור כולו לצאת נפסד: המשטרה עלולה לחטוא במשוא פנים, היא עלולה להיקלע לקונפליקטים בין בעלי אינטרסים וקבוצות ביישוב, דבר שיסבך ויקשה את עבודתה. נוסף על כך, המשטרה עלולה להיגרר למצבים שבהם תעדיף קבוצה

אחר עבודת המשטרה בעיר, מבקרת אותה, מסייעת למפקד המשטרה בניהול ענייני הביטחון ביישוב ודואגת להעמיד לרשותו את המשאבים הדרושים. באנגליה מקובל ששני שלישים מחברי "רשות המשטרה המקומית" הם נבחרים ושליש הם משפטנים ושופטים בדימוס (Oliver, 1987, pp. 37-39).¹

במדינות רבות במערב הציבור שותף אפוא באמצעות נציגיו הנבחרים (ולעתים גם המצורפים) ל"רשות המשטרה המקומית". נציגים אלה מעורבים ביצירת קשר עם הקהילה ובמתן גיבוי ציבורי לפעולות המשטרה ביישוב. מבחינה מעשית מדובר בהחלטות על מהלך סיורי המשטרה, השעות והאזורים שבהם תגלה במשטרה נזכחות מוגברת, פעולות למניעת עבריינות ואלימות ביישוב, טיפול באירועים חריגים, קביעת מדיניות לגבי עבירות כגון מכירת סמים, זנות ותופעות חברתיות נוספות המפריעות לקהילה, לשלומה ולאיכות חייה (Spencer, 1985).

משטרת ישראל

בישראל פועלת המשטרה על-פי פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א 1971. בסעיף 3 לפקודה זו נאמר: "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".

ספר חוקי פלשתנה א"י (1933), פרק קי"ב ("משטרה") מגדיר, בחלק א' (ארגון חיל המשטרה), את תפקיד חיל המשטרה כך:

נבחרים הציבור או עם נציגי התושבים ועליו לרווח על כך לדרג הפוליטי שמינה אותו.

על-פי מודל זה, ראש המשטרה המקומית יוכל להמשיך ולהחזיק בתפקידו כל עוד התושבים חשים ששירותי המשטרה שהם מקבלים טובים ועונים על צורכיהם וכל עוד לא נמתחת על המשטרה ביקורת. אם שירותי המשטרה ותפקודה אכן עונים על ציפיות התושבים בכל הקשור לתחושת הביטחון האישי, מניעת עבירות ואלימות, גילוי עבריינים והבאתם למשפט - ימשיך הדרג הפוליטי הנבחר, ראש העיר ומועצתו, לתמוך בהמשך העסקתו של מפקד המשטרה. אי שביעות רצון מצד התושבים עשוי להביא להחלפתו של מפקד המשטרה ביישוב. מפקד משטרה היודע להעניק שירות לציבור יוכל להמשיך ולמלא את תפקידו מעבר לתקופת בחירות אחת ביישוב. מעמדו כנותן שירות לקהילה יתחזק ויילך.

גישה זו מציגה את המשטרה כשירות מקומי שאינו שונה במהותו ובמבנהו מכל שירות ציבורי אחר שהרשות המקומית נותנת לתושבים. משטרה כזאת תלויה ברצונם הטוב של התושבים ובתמיכתם. אבל הטיפול בפשעים יוצא-דופן בחומרתם, הנחשבים עבירות פדראליות, מועבר לידי משטרת המדינה (State Police) או לידי המשטרה הממלכתית (בארצות-הברית המשטרה הפדראלית), תוך שיתוף פעולה עם המשטרה המקומית ובעזרתה.

במישור המקומי מפקד המשטרה פועל בכפוף להחלטות "רשות משטרה מקומית" (Local Police Authority). זוהי רשות ציבורית מקומית ששותפים בה נציגי התושבים ונבחרים היישוב. רשות זו עוקבת

1. בבריטניה, רק משטרת המטרופולין של לונדון כסופה ישירות לממשל המרכזי. כל שאר 31 כוחות המשטרה (ועשר כוחות משטרה מורכבים) הפועלים באנגליה וכווילס כסופים לרשויות העירוניות, המקומיות, בכך מובטחת הזיקה בין המשטרה המקומית לבין הקהילה אותה היא אמורה לשרת (ראה Oliver 1987, שם).

אמנם אי תלות זו נותנת למשטרה עצמאות רבה לצורך מילוי תפקידה ומונעת את הצורך להתמודד עם מערכות פוליטיות מקומיות, אולם ברמת היישוב ספק אם משטרת ישראל, בתור מערכת, מסוגלת להאזין לציפיות התושבים ובקשותיהם ולמצוקות העולות מן השטח. אין גם דרך ממוסדת, פורמלית, הקובעת דרכים להביא מצוקות אלה בפני צוות המשטרה המקומי: קצינים ושוטרים.

העובדה, שרוב העובדים בשירות ציבורי מקומי גרים ביישוב עשויה, לכאורה, לבטא קירבה של אנשי הקהילה לשירות המקומי. חלק מן השוטרים הם אכן מקומיים, מכירים את הנעשה ביישוב וערים לצורכי התושבים; אבל הקצונה והפיקוד על התחנה מובאים על-פי רוב מבחוץ, על-פי מינוי המטה הארצי והקצונה היא הקובעת את מדיניות התחנה, את סדר הקדימויות ותחום הפעולות ביישוב. תלות המשטרה בקהילה בישראל מתגלה בעיקר בעתות מצוקה ובשעות חירום, כאשר המשטרה צריכה לגייס, לצורך מילוי תפקידיה, תושבים מקרב הקהילה. במקרים אלה המשטרה רשאית לגייס בדחיפות תושבים מקומיים, כדי לסייע לה במילוי תפקידה. תושבים אלה מוגדרים כ"שוטרים שלא מן המניין".

שוטרים שלא מן המניין

בעת שעולה הצורך לעבות או לחזק את כוחה במישור המקומי, משטרת ישראל רשאית כאמור לגייס אנשים מתוך הקהילה. על-פי פקודת המשטרה (פרק רביעי) המשטרה רשאית להיעזר בשוטרים "שלא מן המניין" (שוטרים מיוחדים). אלה הם אנשים מן הציבור המגויסים על-ידי קצין משטרה כדי לסייע במטלות דחופות.

"החיל ישמש לצורך מניעת פשעים, גילויים והבאתם של פושעים למשפט, תפיסת עבריינים, השמירה המעולה על אסירים, השלטת סדר בציבור והשמירה של ביטחון החיים והרכוש." (סעיף 4, עמ' 1125). מכאן ברור, שלא שונתה ההגדרה הפורמלית של מטרות משטרת ישראל ויעדיה והיא נותרה כפי שהיתה בזמן המנדט הבריטי.

הדמיון בהגדרת יעדי המשטרה ומטרותיה מציג את משטרת ישראל כיורשתה של משטרת המנדט הבריטי. המנדט הפעיל את המשטרה כארגון צבאי למחצה וחמוש, שמטרתו היתה, אולי, לשרת את הריבון יותר מאשר את הקהילה שבתוכה פעל. כפי שלא היו בעבר, כך גם היום אין בנמצא כלים ומנגנונים ליצירת שיתוף בין המשטרה לאזרח, לקהילה או לרשות המקומית. אמנם האזרח יכול להזעיק את המשטרה ולבקש את עזרתה והתערבותה, אבל בהיותה מערכת פיקוד אנכית, אין למשטרת ישראל כל קישור ארגוני מחייב לשלטון המקומי. לפיכך אין למשטרת ישראל כל זיקה פורמלית לקהילה המקומית שהיא פועלת בה. מבחינה פורמלית, פקודת המשטרה הקיימת היום מאפשרת למשטרת ישראל להחליט על סוג ותחומי פעולתה ולהיות מנותקת לחלוטין ממה שמדאיג את אנשי היישוב.

המשטרה בישראל היא ממלכתית, מרכזית. היא מופעלת בידי השר האחראי בממשלה ובראשה עומד מפכ"ל שמינויו מתקבל ומאושר בממשלה. המשטרה ביש"ר ראל בנויה אפוא במנותק מן הקהילה: היא אינה תלויה במערכת השלטון המקומי, היא גם אינה צריכה לתת דין-וחשבון על מעשיה או מחדליה ברמת היישוב, אלא בפני רשויות הממשלה והכנסת בלבד. על-פי המבנה שלה, אין לקציני המשטרה ולשוטרי היישוב כל סיבה או תמריץ להשתלב או לפתח מעורבות או מחויבות קהילתית כלשהי.

תפקידו יכול השוטר המוסף הזמני להיות נציג הקהילה יותר מכל שוטר אחר במדים. פקודת המשטרה קבעה גם מעמד ותפקיד של "נוטרי כפרים" (בסימן ד'), שישרתו בתחומם של כפר או קבוצת כפרים, "...אם היה (הממונה) סבור כי הגנת הרכוש והיישוב במקום, או מצב הביטחון הציבורי, התנהגות התושבים או סיבה אחרת מהיבים זאת" (סעיף 41). במקרה כזה "...המועצה המקומית (או מוכתר ונכבדים) יציעו למפקד משטרת המחוז מועמד או מועמדים לנוטרים" (סעיפים 41-42).

מעמדו של נוטר כזה, או כפי שמקובל להגדירו היום - "רב"ש" (רכז ביטחון שוטף) - ביישוב הוא מעמד מיוחד. מחד גיסא, הרב"ש הוא חבר בקהילה לכל עניין ודבר; הוא מכיר את צורכי הקהילה, את הגורמים השונים ואת המתרחש בה. לפיכך הוא יכול להיות רגיש יותר לשמירת הסדר ולצורכי הביטחון המקומיים. הרב"ש אינו תמיד שכיר של המשטרה, אף-על-פי שיש לו "מעמד" בה; לעתים הוא מתנדב (לדיון במעמדו התעסוקתי של הרב"ש ראה פס"ד דב"ע נר' 190-3).

דוגמאות אלה מציגות את יכולת המשטרה לגייס אנשים מתוך הקהילה, כדי לסייע לה במילוי תפקידה. גיוס כזה יכול להתבצע באורח מזורז ובתגובה לאירוע בלתי צפוי, או במצב שלא התכוננו לו בשטח.² מן הראוי לבדוק את מידת השימוש שמשטרת ישראל עושה בזכותה לגייס שוטרים "שלא מן המגייין" מקרב הציבור. אבל גם אם יגויסו, ספק אם יש בכוחם של מגויסים אלה להשפיע על המדיניות ודרכי

המשטרה יכולה לגייס אפוא, בעת הצורך, אנשים מתוך הציבור ולמנות אותם לשוטרים לצורך משימה מוגדרת.

למשל, בסעיף 73 לפקודת המשטרה נאמר: "היה נראה שיש התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום, או שיש יסוד לחשוש מכך, וכי המשטרה המופקדת כרגיל על שמירת השלום אינה מספקת כדי שמירת השלום, הגנת התושבים וביטחון הרכוש במקום, רשאי כל שוטר שדרגתו אינה נמוכה מדרגת מפקח... לפנות בבקשה שימנה תושבים מן הסביבה במספר הדרוש שישרתו כשוטרים מיוחדים במשך הזמן והתחומים שיראה לנחוץ...". בסעיף 38 לפקודת המשטרה מוגדרות גם סמכויותיו של "שוטר מיוחד" וזכויותיו.

ספק אם משטרה מקומית "מנוכרת" תזכה לשיתוף פעולה כזה ממי שיתבקשו לסייע לה. להיפך, שיתוף פעולה בתנאים כאלה עשוי להיחשב "בגידה" בקהילה ו"שיתוף-פעולה" עם רשויות "עוינות". מכאן ברור מדוע קבע החוק סנקציות מפורשות (בסעיף 40 לפקודה) למי שמסרב להתמנות לשוטר מיוחד כזה, אך ספק אם שיתוף פעולה כזה יושג באמצעות כפייה, בדרך של אכיפת החוק.

נוסף על כך, אם המשטרה זקוקה לכוח אדם, על-פי רוב מקומי, כדי לסייע לה למשך זמן ארוך יותר, היא רשאית (על-פי סעיפים 25-30 לפקודה) לגייס לשורותיה אורח כ"שוטר מוסף זמני - (שמ"ז)" לתקופה של עד שישה חודשים. אף-על-פי שאינו שוטר, האיש יהיה כפוף בתקופה זו לכל הוראות פקודת המשטרה ותנאיה. ספק אם במילוי

2. במסורת של ארצות הברית מוסדה כמעט בכל יישוב יחידת ה"Posse Comitatus", אשר עמדה לרשות מפקד המשטרה המקומית בכל עת. כאשר נזקק לכוח אדם עשיר מבין התושבים המקומיים, היה מפקד המשטרה מועיק את החברים ביחידה זו, אשר היו יוצאים בפיקודו לחיפוש אחר אדם שאכזר, למרדף אחר עבריינים ועוד. לחברי קבוצה זו-היה מעמד חברתי איתן בקהילה. למעמד דומה זוכים שירותי הכבאות בארצות-הברית, שרובם המכריע מתבסס כיום על מתנדבים, המסכנים את עצמם בעת כיבוי שריפות וחילוץ לכודים, והכל ללא קבלת שכר או חמורה חומרית.

את הוקרתה למתנדבים מתמידים בהענקת סמלים ותעודות (ישראל, 1990), אך השאלה היא האם אכן ניתן לראות ב"משמר האזרחי" ובמתנדביו מקשרים בין הקהילה לשירותי המשטרה.

ואכן, משטרת ישראל היתה ערה לכוח המקומי והקהילתי הגלום ב"משמר האזרחי". בערך עשר שנים לאחר שהוקם "המשמר האזרחי", ולאחר שדעכה מעט התלהבות הציבור, מינה שר הפנים דאז, ד"ר יוסף בורג, ועדה ציבורית שתפקידה היה לבדוק את מטרות "המשמר האזרחי" ואת דרכי פעולתו. בראש הוועדה עמד מפכ"ל המשטרה לשעבר פנחס קופל. הוועדה המליצה על הסבת מתנדבי "המשמר האזרחי" גם לתפקידי משטרה אחרים, לאחר שיקבלו הכשרה משטרתית מתאימה. עוד המליצה הוועדה לטפח ולעודד הקמת יחידות מתנדבים שיעסקו בשיפור איכות החיים וההגנה על הקהילה. הוועדה הכירה בערכו של "המשמר האזרחי" בעיקר לצורך הכנת יחידות מתנדבים שיעברו הכשרה מתאימה ויסייעו למשטרת ישראל במילוי תפקידה בעת הצורך.

בשנת 1986 שולב "המשמר האזרחי" כאגף במשטרה ומספר משימותיו הורחב. הבסיס החוקי להפעלת "המשמר האזרחי" מבוסס על סעיף 49 לפקודת המשטרה וגם על תיקון פקודת המשטרה מס' 9, התשמ"ח-1988 (ישראל, 1990). "המשמר האזרחי" פועל בצורת יחידות הכפופות למשטרה ומסייעות לה בתחומים שונים. אלה הן יחידות "המתמיד", שאנשיהן לובשים מדים, והן מצטרפות לסיורי משטרה באזורים הכפריים והעירוניים, ביחידות להכוונת התנועה, ההצלה, הצליפה, החבלה, מתנדבים רכובים ועוד. המתנדבים כפופים ליחידת המשטרה המקומית (ישראל, 1990). ל"משמר האזרחי" הוכפפה היחידה

הפעולה של המשטרה ביישוב. תפקידם מסתכם בביצועה.

"המשמר האזרחי"

"המשמר האזרחי" בישראל החל כיוזמה קהילתית, מקומית וחדשנית בימים שלאחר מלחמת יום הכיפורים. גברים רבים רותקו אז לחזית, וביישובים רבים במרכז ובעורף שררה הרגשה של חוסר ביטחון, שנבע מפרוץ מלחמת פתע זו ומן הטירוור הערבי שגבר באותה תקופה. על רקע זה החלו גימלאים רבים, בני נוער ועקרות-בית לסובב בשכונותיהם בשעות היום והלילה כשהם פוקחים עין על כתי-מגורים, שטחים ציבוריים ומתקנים עירוניים (ישראל, 1990). יוזמת התושבים לסייר בחוצות היישוב החלה בצפון הארץ (נהריה). היא סחפה אחריה יישובים רבים אחרים. העיתונות ציינה אז את התגובה הנלהבת של תושבים שנרשמו לשמירה בדוכנים שנפתחו במרכזי הערים. רק חצי שנה לאחר שהחלה היוזמה המקומית והקהילתית, בחודש מאי 1974, לאחר שביישובים רבים כבר סיירו תושבים על-פי יוזמה מקומית, החליטה ממשלת ישראל על הקמת "משמר אזרחי", קבעה את המבנה הארגוני שלו והגדירה את מעמדו המשפטי (ישראל, 1990).

הקמת "המשמר האזרחי" בישראל לוותה בתנופת התנדבות שהציבור עצמו לא ציפה לה (Yanay, 1994). עדיין ניתן להתנדב למשמר האזרחי ולעושים כן יש נימוקים אישיים או קהילתיים (לוינסון, 1986). יש שהתנדבותם היא לפרק זמן קצר, מוגבל, ויש המתנדבים במשך שנים רבות, והכל מתוך שלא על מנת לקבל פרס או גמול כלשהו. מבחינה פורמלית המשטרה מכירה בחשיבותה של התנדבות זו ומביעה

צופים אנו להגברת המאמץ המשותף ללחימה בפשיעה ולשמירת איכות חיים נאותה" (שם, עמ' 239).

בשנים 1991-1992 עשתה היחידה לקשרי קהילה ומשטרה (ילק"מ) במטה הארצי, בשיתוף עם תחנות משטרה מקומיות, עיריות ו"המשמר האזרחי" מאמץ מיוחד לפתח מודל של "נאמן ביטחון", שהיה אמור להיבחר בכל בית. תפקיד "נאמן הביטחון" היה להדריך את הדיירים בדרכי שמירה יעילות על הגוף והרכוש, להגביר את תודעת הדיירים לאמצעי מיגון יעילים ובכך לסייע להפחית את עבירות הרכוש ולהעלות את תחושת הביטחון האישי של התושבים: ילדים, מבוגרים וקשישים. הכוונה היתה, בין השאר, ש"נאמן הביטחון" ישמש גם איש-הקשר עם הקהילה ובסיס להידוק הקשרים עם התושבים המקומיים וגם "כתובת" לעת מצוא.

ספק אם יוזמות כאלה, המתוכננות במטה הארצי של המשטרה, והמתקיימות במישור המקומי, יוצרות את המגע המקומי שהוא הכרחי לשיתוף פעולה עם התושבים. ספק גם אם הפיכתו של "המשמר האזרחי" ליחידה בתוך משטרת ישראל סייעה לשמר את הרוח המקומית ואת היוזמה הקהילתית שאפיינו אותו בתחילת דרכו (Yanay, 1994). ייתכן שהמשטרה נטלה את היוזמה הקהילתית שאפיינה את "המשמר האזרחי", והכפיפה אותה למרות, לפיקוח ולשליטה של תחנת המשטרה ביישוב. ראוי לבדוק כיום אם "המשמר האזרחי" אמנם משמש חוליה, קשר חי, בין הקהילה למשטרה. יחד עם זאת, דרך ארגונו מחייבת תיאום בין תחנת המשטרה ביישוב לרשות המקומית.

הפעלת "המשמר האזרחי" בכל יישוב חייבה הקמת מסגרת ארגונית חדשה שלא היתה קיימת קודם. עם הקמתו נוצרה לראשונה מסגרת פורמלית שנפגשו בה

לקשרי קהילה ומשטרה, שהוקמה במשטרת ישראל בשנת 1981. יחידה זו הוקמה מלכתחילה כדי "לתת דגש יתר לייזום, תכנון ופיתוח פעילות מניעה תוך שיתוף פעולה עם הציבור ועם הארגונים המוסדיים וההתנדבותיים הפועלים בקהילה במגמה לתרום להורדת עקומת הפשיעה, להגברת ביטחון הפרט ולהעלאת איכות החיים בקהילה" (קוצר-ספיר והוד, 1990. ההדגשה במקור).

על-פי המתואר (קוצר-ספיר והוד, שם) שמה לה היחידה לקשרי קהילה ומשטרה למטרה לערוך ביישובים השונים "ימי קהילה ומשטרה". עוד הציעה היחידה לטפל בביטחונם של הקשישים בקהילה. יוזמה זו כללה למשל פעולות של סימון רכוש, מיגון דירות קשישים, סיורים ליד בתי קשישים ואבטחת הקשישים. היחידה לקשרי קהילה ומשטרה הגדירה את תפקידה כסיוע לקורבן עבירה ובעיקר לקורבנות מועדים. על-פי תיאור זה שאר הפעולות בתחום יחסי קהילה ומשטרה המבוצעות ביחידות השטח כוללות: "דלת פתוחה" למפקד המשטרה, "יום פתוח" ביחידת המשטרה, "קו טלפון פתוח" לציבור, ניידת שכונתית, ערב שאלות ותשובות, תיבת שירות לאזרח, מתן פרסים לשוטרים ולמתנדבים מצטיינים, עריכת ימי עיון, מפגשים והרצאות למגזרי האוכלוסייה השונים, טיפול בתייר, הסברה בבתי-הספר, יחסי ציבור, הסברה ותקשורת (בעזרת סרטים ותערוכות), קונצרטים של תזמורת המשטרה ועוד (שם, עמ' 230-238).

לצורך פעולתה תכננה היחידה לשתף בני נוער בתחום מניעת עבריינות וקיום מבצעי סימון רכוש, מיגון בתי קשישים ועוד. מחברי המאמר מסכמים את דבריהם כך: "משטרת ישראל מייחסת חשיבות רבה להעמקת ההבנה עם הציבור, ומשקיעה מאמץ להעלאת מודעות זו לבעיותיה של זו. בכך

להוריד את שיעורי הפשיעה ולשפר את דימויו העצמי של השוטר, כל זאת בקונ-טקסט של תגובת הקהל לאלימות.

במחקר נוסף (שרר ופרידמן, 1985) נערך ניסוי שבמהלכו הופעלו שוטרי קטע ("מקוף") בשכונה אחת והופעל פרויקט קהילה-משטרה בשכונה אחרת. השפעת תוכניות אלה הושוותה לדימוי של עבודת משטרה מסורתית בשכונה שלישית (שכונת ביקורת). הכוונה היתה להשפיע בצורה חיובית על עמדות התושבים כלפי המשטרה, על תפיסת עבודת המשטרה בעיני הציבור ועל מודעות התושבים לפגיעות רכושם. ממצאי המחקר העלו, שלאסטרטגיות השיטור היתה השפעה חיובית של עמדות התושבים, על תפיסת עבודת המשטרה ועל מודעות התושבים לפגיעות רכושם.

במספר יישובים בארץ, ובעיקר בעיר ירושלים, נפתחות עתה תחנות משטרה בשכונות. תפקידן של תחנות אלה להיות כתובת נגישה לאזרח המבקש סיוע, להיות זמינות בעת הצורך ולשמור על קשר קרוב ובלתי אמצעי עם הקהילה. למרות קרבתן לתושבים, ספק אם תחנות אלה מעודדות או מאפשרות מעורבות והשפעה של תושבי השכונה על תחנת המשטרה המקומית, דרכי עבודתה וסדריה.

בתרומת הקהילה לביטחונה מוטלת חובת שמירה, בתוקף חוק, על מי שגרים ביישובים שבהם מופעל "חוק השמירה". כמו-כן חלה חובת שמירה בתוקף חוק על ציבור רחב של סטודנטים, תלמידים בוגרים וגם על הורי תלמידים צעירים.

שמירה בתוקף חוק

בישראל קיימים יישובים שבהם מוטלת על הקהילה חובת שמירה בתוקף חוק עירוני.

נציגי הרשות המקומית עם נציגי תחנת המשטרה במסגרת "ועדת ביטחון" של היישוב, ועדה שנועדה לתאם את פעולת "המשמר האזרחי" ביישוב. מסגרת זו הוגדרה גם (ב-27 בפברואר 1975), בתיקון לסעיף 149(ב) לחוק הרשויות המקומיות. החידוש הוא, שבפעם הראשונה, ובשל הקמת "המשמר האזרחי", חויבו המשטרה ונציגי היישוב להקים מסגרת מקומית משר-תפת ולו לצורך תיאום פעולות "המשמר האזרחי" ביישוב. אגב כך נעשו ועדות אלה, בחלק מן היישובים, גוף הרן, לעתים, גם בביטחון הקהילה. פעולתן של "ועדות הביטחון" ראויה משום כך לבדיקה.

שיתוף הציבור על חלקיו וגיוסו ל"משמר האזרחי" היה אמור לסייע למניעת מעשי טירור. דו"ח ועדת שימרון (1978, עמ' 5-74) בנושא הפשע המאורגן בארץ ציין, שלא ידוע ולו על מקרה אחד שבו מנעו מתנדבי "המשמר האזרחי" פעולת טירור. אולם, נקבע בדו"ח, יש עדויות על הקטנת העבירות נגד רכוש בשכונות שבהן פועלים מתנדבי "המשמר האזרחי". אפשר שבכך "המשמר האזרחי" תורם להגברת תחושת הביטחון האישי של תושבים רבים. לאחרונה ניתן פרסום לאירועים (מכונית התופת באפעל, סיכול שוד בנקים) שבהם סייעו אזרחים, חלקם מתנדבי "המשמר האזרחי", במניעת עבירות או בלכידת חשודים. השאלה היא, האם לאזרחים אלה, מתנדבי "המשמר האזרחי", היה יתרון כלשהו במניעת הפשעים, על אזרחים אחרים שהיו עושים כן אולי גם הם.

בנוסף להפעלת "המשמר האזרחי", ובמקביל לתהליכים שאפיינו תהליך זה, בחנה המשטרה את סוגיית הקשר שלה עם הקהילה. פרידמן ושרר (1984) סקרו פרויקט של קשרי משטרה-קהילה, שנועד להגביר את תחושת הביטחון האישי של הפרט בקהילה,

המקומיות בישראל יזמו חקיקת חוק עזר עירוני כזה; רק 60 מהן עשו כן. לפיכך, ניתן להפעיל את "חוק השמירה" רק ב-60 יישובים אלה.³

חוק זה קבע גם, ש"מי שאינו חייב בשמירה מכוח חוק זה רשאי להתנדב בכתב לשמירה, והחייב בשמירה רשאי להתנדב כאמור לשמירה נוספת על זו שהוא חייב בה, ומשעשה כן... כאילו קוימה מכוח חוק העזר או צו ההסדר, והממלא אותה יהיו לו כל הזכויות ויישא בכל החובות הקבועות בחוק זה." (שם, סעיף 10).

בנוסף לשמירה על-פי חוק זה, שר החינוך והתרבות רשאי להטיל, על-פי "תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך)", התשל"ה-1974, חובת אבטחה (לרבות אימונים, סריקות, שמירה וכל פעולה אחרת הדרושה לדעת הממונה לאבטחת מוסדות חינוך) על תלמידי מוסד מכיתה י' ומעלה, על הורי תלמידים, על מנהל המוסד, על מורים ועל עובדים אחרים של המוסד.

שמירה זו היא אכן חובה הקבועה בחוק.⁴ לפי סעיף 3 לתקנות אלה, "הודעה על הטלת חובת אבטחה תינתן בכתב למנהל המוסד והיא תפרט את סוגי האנשים החייבים בה ואת דרכי האבטחה... מי שקיבל הודעה כאמור חייב לקיימה בהתאם להודעה". אי-מילוי החובה עלול לגרום אחריו סנקציות. בשל הזיקה הקיימת בין חובת שמירה על-פי שני החוקים שצוינו למעלה, ומתוך כוונה

מלבד זאת, קיימת בכל הארץ חובת שמירה לסטודנטים במכללותיהם. כמו-כן הורים חייבים בשמירה במוסדות החינוך שבהם לומדים ילדיהם.

חובת שמירה מוטלת על תושבי היישובים שעליהם חל חוק הרשויות המקומיות (הסדרת שמירה), התשכ"א-1961. חובת השמירה כוללת גם אימונים וכל פעולה הנדרשת לשמירה על ביטחון תושבי היישוב או רכושם. בחובה זו כלולים כל אלה הגרים בפועל ביישוב גם אם אינם רשומים במרשם האוכלוסין כתושבים בו.

בסעיף 2 לחוק זה נאמר: "שר הפנים רשאי, לאחר התייעצות עם שר הביטחון (והמטרה, לגבי שטחים שבאחריות המטרה) - להטיל בצו חובת שמירה על תושבי יישוב או יישובים. חובה זו תוטל על כל גבר, הכשיר לכך מבחינה בריאותית, והוא בין הגילאים 18-60".

"ניתן צו שמירה", נאמר בסעיף 3 לחוק, "תסדיר הרשות המקומית שבחחומה נמצא היישוב או היישובים שעליהם חל צו השמירה, בחוק עזר, את ביצועה של החובה על-ידי התושבים, לרבות קביעת הגילים והסוגים החייבים בשמירה, זמני השמירה ודרכי פטור מחובת השמירה...".

לצורך הפעלת החוק ביישוב יש צורך בחקיקת חוק עזר עירוני, החייב לעבור, כמו כל חוק עזר עירוני אחר, תהליכי חקיקת משנה ברשות המקומית. לא כל הרשויות

3. מתוך התחשבות בעונות השנה והקושי לעמוד בחובת שמירה קבע החוק (בסעיף 9א), "לא יחויב אדם בשמירה יותר מפעמיים בחודש, ולא יותר מ-10 שעות בחודש בתקופה שבין א' בתשרי-ל' בניסן", ואילו בחודשי הקיץ, לא יעלו שעות השמירה על 18 שעות לחודש. בתקופת חרום ניתן להרחיב חובה זו לשעות שמירה רבות יותר.

4. התקנות (סעיף 4) הגבילו חובת אבטחה כמוסד אחר או ביותר מוסד אחד לשבע שעות לחודש. שמירה עם נשק או בשעות הלילה תוטל רק על מי שחייבים בשירות ביטחון. חשוב לציין כי לגבי שכירים, נושא המעביד בשעות העבודה שמחייבת השמירה, והן בשכר העובד בגינה (סעיף 11א). "מעביד ישחרר עובד מעבודתו לצורך מילוי חובת אבטחה שהוטלה על העובד לפי תקנות אלה, וישלם לעובד את מלוא שכרו לזמן שנעדר מהעבודה בשל מילוי חובה זו". על העובד להחזיר את זמן העדרו מן העבודה בשל מילוי חובת האבטחה בדרך של שעות חלופות או משמרת אחרת.

שאינם בתחום הבדיקה הפסיבית וההתראה מפני פעולות חבלה.

אנו עדים היום לפריחה במספרן של חברות השמירה והאבטחה המיועדות להגברת תחושת הביטחון בקהילה. מן הראוי היה לבדוק את מעורבות נציגי הרשות המקומית, הקהילה והמשטרה בקביעת שיטות שמירה ואבטחה אלה ובאיוז מידה קיומם של מאבטחים בשכר אכן מגביר את הרגשת הביטחון בקרב כלל הציבור בישראל, מעבר למי ששילמו עבור שירות פרטי זה.

סיכום ודיון

יש הטוענים, שהמדינה המודרנית הוקמה על-מנת להבטיח את ביטחון הציבור ושלומו. כיום, לשם הבטחת גבולותיה, יש לכל מדינה צבא, ולביטחון פנים פועלת משטרה. תומס הובס (1651) דן ב"אמנה" שחתם הריבון עם נתיניו. אמנה זו תתקיים כל עוד הנתינים חשים שביטחונם האישי נשמר היטב.

הובס גורס, שהאמנה החברתית תתקיים כל עוד ביטחון החוץ והפנים של התושבים מובטחים. בהעדר ביטחון כזה עלול בסיס האמנה להתערער והריבון עלול לאבד את האמון והלגיטימציה שנתן לו הציבור. חלקים בציבור עלולים לפעול ולהקים מסגרות מקומיות, חלופיות, לשם הגברת הביטחון האישי בקהילה בכלים ובשיטות שייראו להם מתאימים, דבר העשוי להחזיר קהילות להקמתן של "משטרות פרטיות", ששירתו את מי שמימנו אותן בתקופה שלפני הקמת המשטרה הממלכתית. התרחבותן של יחידות אבטחה פרטיות וחברות שמירה תמורת כסף מצביעה על מגמה זו. אם תתקיים מגמה זו, במקום להעלות מס לריבון, יבחר כל אזרח את הדרכים הנראות לו מתאימות להבטיח

למנוע כפל שמירה, קבע המחוקק, שמי שחייבים בשמירת מוסדות חינוך על-פי תקנות שעת חירום, ילקחו שעות השמירה שלהם במניין שעות השמירה המתחייבות מתוקף חוק זה.

לאחרונה יש רשויות מקומיות הממירות את חובת השמירה בתשלום אגרת שמירה וזו מממנת הפעלת שומרים חמושים ומאומנים לתפקידם. הדיון בשאלת האחריות לביטחון מוסדות חינוך בקהילה נותר על סדר היום הציבורי וטרם מצא את פתרונו בעת כתיבת שורות אלה. מן הראוי להמשיך ולעקוב אחר נושא זה.

מאבטחים בשכר

בשנים האחרונות הולכת ומתפתחת בעולם כולו "תעשייה" של חברות שמירה ואבטחה (Street, 1982). התפתחות זו לא פסחה גם על ישראל וגם בה עלה בשנים האחרונות מספר הגורמים השוכרים מאבטחים בשכר. בתחילה היו אלה "בודקים ביטחוניים" שעמדו בפתחי מוסדות ועסקים, אך עם הזמן החלו המאבטחים להיכנס לתחומים נוספים וכיום ניתן לראותם פועלים בתחומים רבים ומגוונים. מאבטחים מצויים בבתי-ספר, פוקדים קווי תחבורה ציבורית ומבצעים בדיקות שגרתיות באוטובוסים, ברכבות ועוד. השומרים הניצבים בפתחי חנויות ועסקים אינם יכולים לעזוב את משמרתם ולפיכך ספק הוא אם הם יכולים לעשות דבר מלבד לבדוק את תוכנם של תיקים וארנקים. לכאורה מאבטחים שתפקידם לסייר בכלי התחבורה הציבורית עשויים להעלות את רמת הביטחון האישי של הנוסעים גם בסיכול עבירות דוגמת גניבות, כייסות ועוד, אך השאלה היא אם אכן כך הוגדר תפקידם של מאבטחים אלה והאם הם רשאים להתערב בנושאים

לבאורה, השוטרים המועסקים בתחנה עשויים להיחשב נציגי הקהילה ולבטא את רצון הציבור ודאגתו. אבל למעשה, לנוכח תהליכי ההתמחות והבידול של המשטרה והפרופסיונליזציה שלה, ספק אם שוטרים יזדהו עם הציבור שאותו הם אמורים לשרת. הפרופסיונליזציה עלולה להטות את עיקר נאמנות השוטרים ליחידתם, לחיל. לצורך עבודתם, שוטרים הגרים ביישוב יוצרים, לא אחת, חיץ חברתי ומתרחקים מן הציבור למעין אנונימיות חברתית. קציני משטרה בכירים יותר מועברים בין תחנות וספק אם ייצרו אפיקי תקשורת הדוקים עם הקהילה. רק אם יוקמו וימוסדו ערוצי שיתוף בין הקהילה למשטרה הם ישמשו בסיס לדיאלוג נמשך.

מלבד שיתוף הפעולה בנושא "המשמר האזרחי" ביישוב, ספק אם משטרת ישראל ערוכה, מבחינה מבנית, לקיים קשר עם הרשות המקומית ועם נבחריו היישוב. אף-על-פי שלכאורה נתק זה מעניק למשטרה עצמאות מלאה במילוי תפקידה, בפועל הוא מצמצם את טווח הפעולה שלה ואת יכולתה לקדם את ענייניה ביישוב, לבחון את הבעיות החברתיות ואת מוקדי החיכוך בקהילה. מודלים מתקדמים של עבודת משטרה, ביניהם זה של "שיטור קהילתי", מגדירים את הקהילה, בעיותיה וצרכיה כנקודת מוצא לכל שירות חברתי, כולל זה הניתן בידי המשטרה (Greene et. al., 1988). גם משטרת ישראל עושה מאמצים בכיוון זה היום.

הפיכת תושבים לשותפים היא קו מדיניות המנחה ארגוני שירות רבים בקהילה. ניתן לראות אותו בתחומי החינוך, הרווחה ועוד. יש להחיל אותו גם על ארגון כה פורמלי, מתבדל וסמכותי כמו המשטרה. המשטרה אינה אלא ארגון שירות וכמו כל ארגון שירות אחר בקהילה ראוי לא רק להתייחס אליה,

את ביטחוננו ושלומנו ויממן אותן מכספי המס שיחדל לשלם. תהליך כזה עלול לפגום באשיות החברה הדמוקרטית.

מחקרים לא מצאו מתאם חיובי בין רמת הפשיעה ביישוב ובין הרגשת הפחד של התושבים מפני פשיעה זו (Lurigio et. al., 1990). משטרות רבות מדווחות על ירידה ברמת הפשיעה המדווחת, בעוד שהציבור מדווח על עלייה גוברת בפחד ממנה. שיתוף תושבים ומעורבותם בקבלת החלטות מקומיות היא דרך להקטנת ניכור ופחד בכלל, ולשיפור הרגשת הביטחון האישי בפרט. קיימות דרכים שונות לשתף את התושבים בשיקולים להבטחת ביטחונם, לפיתוח אפיקי משוב ותקשורת בין גורמים ציבוריים העוסקים בביטחון הקהילה, ובראשם המשטרה, ובין הציבור. קיימים מודלים שונים לשיתוף תושבים. אחדים מהם הוצגו במאמר זה.

בבסיס המאמר מונחת הטענה, שהיום המשטרה בישראל אינה משולבת בקהילה. מבחינה מבנית, משטרת ישראל היא מערכת מרכזית הפועלת ביישוב על-פי הנחיות דרג ממלכתית, ללא חובת מתן דין-וחשבון ברמת הקהילה וללא קיום כלי ממוסד למעורבות ולקשר עם הקהילה ונציגיה. המאמר מציג את נקודות המגע הקיימות היום בין תושבים ובין המשטרה והמאפשרים, לכאורה, את שילוב הקהילה בעבודתה. אלא שבכל המודלים האלה התושבים הם מתנדבים, או התייצבו בתוקף חוק, או נחשבים שכירים זמניים - והם עובדים בצד המשטרה ומטעמה. ספק אם נציגים אלה של הציבור אכן מעורבים בעבודת המשטרה. במעמדם זה, כמתנדבי "המשמר האזרחי", כשוטרים מוספים, או כשומרים מתוקף חוק - אין לתושב כל נגיעה בכל הקשור להעלאת בעיות, לקבלת החלטות או לקביעת קדימויות בעבודת המשטרה כארגון שירות בקהילה.

שונים. ספק אם ניתן לטעון היום לקיומו של "צדק חלוקתי" (Equity) בשירותי משטרה. אם נבדוק את המשטרה ביישובים שונים, ספק אם נמצא דמיון בהיקף ובאיכות השירותים הניתנים בהם, או לתהליך שבסופו ניתן יהיה ליצור דפוסי מענה אחידים, "סלי שירות" סטנדרטיים, כמקובל בחלק מארגוני השירות בקהילה.

מילוי מגוון תפקידים חברתיים בפועל, תוך התעלמות מיכולת הקהילה וגורמי מקצוע לסייע במילויים, עלול להחליש את יכולת המשטרה להתפנות ולמלא את תפקידה העיקרי - מניעת פשיעה, אלימות ועבירות חמורות נגד רכוש וגוף. בישראל נוספים לכך גם המאמצים לאבטחת הציבור וללוחמה בפעולות איבה.

אחת הדרכים לצמצם את אי-הנחת הקיים מהבדלים אלה הוא לשתף את הקהילה המקומית בעבודתה של המשטרה ביישוב. שיתוף כזה עשוי להעניק למשטרה יתרונות שונים, וברמות שונות: ראשית, חשיבה קהילתית, מערכתית רגישה וכוללת; שנית, אפיקים לשיתוף פעולה עם הציבור; שלישית, הורדת חלק מעומס השירותים המוטל עליה והעברתו לגורמים אחרים בקהילה; ולבסוף, חיזוק בסיס הלגיטימציה שלה והגברת ההכרה בחשיבות עבודתה של המשטרה בקהילה.

קטן (1988) גורס, שלחשיבה ולפעולה קהילתית עשויים להיות יתרונות רבים: הקשר עם התושבים משקף הלימה רבה יותר בין צרכים ומשאלות של תושבים ובין פעולותיו של הארגון. התנדבות אזרחים ושיתופם בכל שירות, עשויה להתבטא בחיסכון בהוצאה הציבורית באותו תחום. חלק מעבודות המשטרה, כגון טיפול באלימות בתוך המשפחה, טיפול בקורבנות פשע, עשויים להתבצע בידי גורמים מקצועיים ביישוב, או בידי מתנדבים

אלא גם להעריכה במונחים אלה של שירות ציבורי.

אף-על-פי שאינה מוגדרת כ"שירות רווחה", המשטרה היא ארגון השירות היחיד כמעט שאינו חדל לפעול בתוך תחומי הקהילה יומם ולילה, במשך השנה כולה. המשטרה אינה רשאי לשבות ואינה מפסיקה את פעולתה לעולם, לא בחגים וגם לא בסופי שבוע.

מעבר לטיפול בעבריינות ופשע, המשטרה נקראת לבוא לעזרת הציבור במצוקות רבות ומגוונות, כגון: טיפול בילדים ובני נוער שברחו מבתייהם, ריב בין בני-זוג, סכסוך שכנים ועוד. אף-על-פי שאין זה מתפקידה ולמרות שהשוטר לא קיבל הכשרה להתערב בנושאים אלה, על-פי רוב יפעלו שוטרים וינסו למצוא פתרון לבעיות מקומיות בשל תחושת האחריות שהם חשים בתפקידם ולעתים גם משום שהם בעלי התפקיד הציבורי היחידים המצויים בשטח באותה שעה.

דרך התערבותם של שוטרים בתחומים רגישים אלה עשויה להיות מתאימה והולמת, אולם לעתים הם מקבלים על עצמם להחליט החלטות בתחומים שלא הוכשרו להם, למשל בנושאי אלימות בתוך המשפחה, יישוב סכסוכים ועוד. יש ותגובתם על אירוע כזה והתייחסותם אליו עלולות אף להחמירו. חשוב להבהיר, שהתערבותה של המשטרה באירועים אלה בקהילה עלולה להיחשב פעולה רצינית בשל מעמדו של השוטר כבעל סמכות בעיני קבוצות אחרות בקהילה.

שיקול דעתה של המשטרה, בתחום השירות שלה, הוא רחב ומוחלט. לאזרח אין למעשה דרך להשפיע על החלטתו של שוטר מתי וכיצד להתערב באירוע כלשהו. שיקול דעת רחב זה עלול להוביל להבדלים גדולים בדפוסי מתן שירותי משטרה ביישובים שונים, וביישוב אחד בזמנים

ומתקדמים כחלק מן התנאים לשיפור איכות החיים בקהילה, להגברת הביטחון האישי של כל פרט ומשפחה בה.

בשולי הדברים

בעת כתיבת מאמר זה מתפתחות בישראל שלוש יוזמות. שתיים מהן ממלכתיות והשלישית מקומית.

בשלהי שנת 1994 הוקמה במשטרת ישראל "היחידה לשיטור קהילתי" (יש"ק), שתפקידה להנחות את משטרת ישראל ולהפכה ממשטרה "מסורתית", כפי שתוארה במאמר זה, למשטרה קהילתית. משטרה קהילתית רואה בעצמה משטרה המונעת עבריינות, במקום להגיב עליה, הרואה את תפקידה לשרת את הציבור באותם תחומים שהציבור מגדיר את צרכיו והעדפותיו והפועלת לפתרון בעיות מתואם ביישוב. הכוונה היא, שבישראל תונחה כל תחנת משטרה בידי "ועדת מציל"ה" (מועצה ציבורית לצמצום העבריינות) מקומית, אשר תמלא פונקציות שונות של קישור ותיאום ברמת היישוב.

בחודש אוגוסט 1994 פורסם, ששר המשטרה מינה ועדה ציבורית בראשות עורך-הדין חיים צדוק, שתפקידה לגבש ולהציע חוק משטרה חדש. הוועדה קמה, כותב שורות אלה העיד בפניה וראוי שמסקנותיה, ובעקבותיהן חוק משטרה חדש, יגובשו בקרוב.

כאמור, בסוף שנת 1995 עלתה יוזמה מקומית מתוכננת בעיר רעננה, שם הוצע להקים משטרה עירונית, שתכנס יחד את כל גורמי אכיפת החוק ברמה המקומית.

מן הראוי לבדוק את היוזמות החדשות, אם אכן תוגשמה, ולהעריך באיזו מידה הן משתפות את הציבור ומערכות אותו בתכנון

שעברו, בעזרת המשטרה, הכשרה מתאימה למילוי תפקיד זה. אם המשטרה תעשה שימוש נכון במשאבים אלה בקהילה, ישתחרר כוח האדם המשטירתי למילוי חובותיו המקצועיים בהבטחת שלום הקהילה וביטחונה.

יצירת אפיקי קשר עם התושבים תדרבן את המשטרה ליתר גמישות וחדשנות בחשיבה ובתכנון עבודתה בתוך היישוב ותשיג גם את מעורבותו של הציבור, תעודד אותו ל"אכפתיות" ותחזק אצלו את הרצון להשתתף ולתרום. מעורבות הציבור יכולה להרחיב את בסיס הלגיטימציה הקהילתית לפעולות המשטרה ביישוב. במקום לראות כמשטרה גורם סמכותי, כופה וחיצוני ליישוב, הוא ישתלב בו והציבור יראה בהזדהותו השתתפות פעילה.

ואכן, יש שתושבים מסרבים לשתף פעולה עם המשטרה מפני שהיא אלימה, קשוחה או מנוכרת. די בפגיעה שפגעה המשטרה, במהלך עבודתה, בבן משפחה אחד, כדי שהמשפחה כולה תחדל לשתף פעולה עמה ואפשר שכלל לא תפנה אליה בעת הצורך. קשה לאנשי הקהילה להימנע משיתוף פעולה פורמלי עם המשטרה לפי דרישתה, שהרי החוק דורש זאת וסירוב לעשות כך עלול להיחשב עבירה. אלא שהמשטרה זקוקה לשיתוף פעולה מעבר למה שהחוק דורש - לשם ביצוע עבודתה. מדובר באותם נימים דקות, אך הכרחיות, של תקשורת שבין המשטרה לאזרח, חוטים שתשוב וראוי לעבותם לכדי קשר הדוק ואיתן.

יש כאלה שיטענו שעצמאותה של המשטרה הכרחית לצורך עבודה וקשר עם הקהילה הוא מיותר ושבקהילות שבהן יש רמה גבוהה של עבריינות ואלימות קשר זה עלול אף להפריע. טיעון זה ואחרים רק מחזקים את הצורך להמשיך את הדיון בדרכים לפיתוח שירותי משטרה מודרניים

שירותי המשטרה ביישוב ולמצוא האם יש בכך כדי להקטין את חשש הציבור ודאגתו מעבריינות ותוצאותיה, ולעשות שימוש מבוקר ומועיל בשיתוף הפעולה בין הקהילה למשטרה.

ביבליוגרפיה

- אמיר, מ', ברגמן, ש' (1988), קרבנות קשישים: סקר אנליטי של ספרות מחקרית, ירושלים: ג'וינט ישראל ומכון ברוקדייל.
- רגני, ר', רגני, א' (1991), החשש מפשיעה בשכונות מצוקה, תל-אביב: ארץ, מחקרים ופרסומים בגיאוגרפיה, וגיאוקרטוגרפיה, מכון למחקר מרחבי.
- דו"ח הוועדה לבדיקת הפשיעה בישראל (דו"ח שימרון), (1978), ירושלים.
- לוינסון, ח' (1986), עמדות והערכות כלפי המשטרה ו"המשמר האזרחי" וחשיפה לתשדירי שירות של המשטרה, ירושלים: המכון למחקר חברתי שימושי, פנימי, מוגש למשרד המשטרה, HL/965/H.
- ינאי, א' (1994), "הזכות לביטחון אישי" ביטחון סוציאלי, 42: 34-51.
- ישראל, ע' (עורך) (1990), "המשמר האזרחי" - מקראה, משטרת ישראל, אגף "המשמר האזרחי" במטה הארצי, מדור הדרכה, הסברה ודוכרות, מהדורה 3.
- משטרת ישראל (1995), הפשיעה בישראל: דו"ח סטטיסטי, 1994, ירושלים: יח"ן/מדור סטטיסטיקה.
- פרידמן, ר', שרר, מ' (1984), תגובת המשטרה לאליומות: המשטרה כמפעילה משאבים קהילתיים במלחמתה בפשע, עבריינות וסטיה חברתית, י"ב: 87-93.
- קוצר-ספיר, ח', הוד, א', "יחסי קהילה-משטרה, רקע וגישות", בתוך: ישראל, ע' (עורך) (1990), "המשמר האזרחי" - מקראה, משטרת ישראל, אגף "המשמר האזרחי" במטה הארצי, מדור הדרכה הסברה ודוכרות, מהדורה 3, עמ' 83-100.
- קטן, י' (1988), "ארגונים וולונטריים - תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה", ביטחון סוציאלי, 32: 57-73.
- שהם, א' (1993), תגובה חברתית להתנהגות פלילית בקיבוץ בעת משבר, רמת אפעל: יד טבנקין, מחקר הקיבוץ במפנה המאה, חוברת ז'.
- שרר, מ', פרידמן, ר' (1985), "שיטות חדשניות בעבודת המשטרה והשלכתן על יחסי קהילה-משטרה", עבריינות וסטיה חברתית, י"ג: 5-11.
- Brown, L. (1989), *Community Policing: A Practical Guide for Police Officials*, Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Evans, D.J., Fyfe, N.R. and Herbert, D.T. (eds.) (1992), *Crime Policing and Place: Essays in Environmental Criminology*, London: Routledge (Introduction).
- Geva, R. (1989), *Feeling insecurity and Fear and Cooperation With the Police: The Israeli Experience*, Jerusalem: Ministry of Police, Mimeo (17163/513).
- Greene, J.R. and Mastrofski S.D. (eds.) (1988), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York: Praeger.
- Hobbes, Th. (1651), *The Leviathan*, London: Collins, First Issue in the Fontana Library, 1962.
- Klockars, C.B. (1988), "The rhetoric of community policing", in: Greene, J.R. and Mastrofski, S.D. (eds.), (1988), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York: Praeger, pp. 239-258.
- Lurigio, A.J., Skogan, W.G. and Davis, R.C., (eds.), (1990), *Victims of Crime*, Newbury Park, CA: Sage.
- Oliver, I. (1987), *Police, Government and Accountability*, Houndsmill: Macmillan.

- Rosenbaum, D.P. (ed.), (1988), *Community Crime Prevention: Does It Work?* Beverly Hills, CA: Sage (Introduction).
- South, N. (1988), *Policing for Profit: The Private Security Sector*, London: Sage.
- Spencer, S. (1985), *Called to Account: The Case for Police Accountability in England and Wales*, London: National Council for Civil Liberties.
- Yanay, U. (1994), "Co-opting vigilantism: Government response to community action for personal safety", *Journal of Public Policy*, 13:381-396.

רפורמה במערכת הפנסיה

מאת דב פלג*

ועדת שטסל באמצע הסיכומים ועל ועדת פוגל, שהיתה ועדה של פקידים ממשרדי הממשלה בצירוף שני נציגי אקדמיה, הוטל להציע לממשלה רפורמה במערכת הפנסיה עם דגש על בעיית הפנסיה "התקציבית". ועדת פוגל הגיעה לסיכומים מרחיקי לכת באמצע שנת 1994 והגישה אותם לממשלה. בסוף שנת 1994 התנהל משאומתן בין משרד האוצר למנהיגות ההסתדרות "החדשה" על בסיס המלצות ועדת פוגל להנהיג שינויים במערכת הפנסיה. כתוצאה ממשאומתן זה הגיש משרד האוצר, בהסכמת ההסתדרות, את הצעת ההחלטה לממשלה (ההצעה תוכא בשלמותה להלן). הממשלה קיבלה את ההצעה כמעט ללא שינויים והיא הבסיס לרפורמה במערכת המתבצעת החל מתחילת שנת 1995.

ברוב ארצות העולם המפותח נקבעים בשנים האחרונות שינויים במערכות הפנסיה ברמה זו או אחרת של עומק ורוחב. מוסדות עולמיים עוסקים בנושא לעומק. גם האקדמיה מקדישה לו מקום רב. אחת העבודות החשובות העוסקות בנושא היא דו"ח מקיף

הקדמה

במרס 1995 החליטה ממשלת ישראל על רפורמה מרחיקת-לכת במערכת הפנסיה במדינה. שלב זה בתהליך הממושך של שינויים במערכת הפנסיה בישראל החל עם הקמת "ועדת שטסל" בשנת 1990, "ועדת פוגל", שמונתה במקומה בסוף שנת 1992, ולבסוף גיבוש הצעת משרד האוצר לפי המלצות ועדת פוגל בתחילת שנת 1995. ועדת שטסל היתה ועדה ציבורית שהשתתפו בה נציגי כל המוסדות הקשורים לנושא, לרבות משרד האוצר וחברים מן האקדמיה. הוועדה נכנסה לעומק הנושא והתקרבה לסיכומים בסוף שנת 1992. הכיוון הכללי של הסיכומים החל להסתמן במסגרת הגישה הקלסית של הביטחון הסוציאלי (דוגמה לכך היא עדותו של איתן ברגלס ז"ל, שהיה אז יושב-ראש בנק הפועלים ודמות מרכזית באקדמיה הכלכלית), אבל אז יזם משרד האוצר את החלטת הממשלה על הקמת ועדת פוגל באוקטובר 1992. בכך הופסקה עבודת

* לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות. המחבר מבקש להודות לשי כהן, סמנכ"ל "מבטחים" וראש אגף הפנסיה שלה, ולישעיהו אורזיצר, אקטואר "מבטחים", שערכו השוואה בין תוכנית הפנסיה לוותיקים ולחדשים, השוואה שנעשה בה שימוש כמאמר זה. כמוכן שהאחריות לכל הנכתב להלן היא על המחבר בלבד.

2. שר האוצר יתקין כללים בדבר השקעת יתרת 30% מהצבירה בהשקעות בסיכון נמוך. הממשלה תעמיד "רשת בטחון" להשקעות כאמור כנגד סיכוני תשואה באיגרות-חוב ממשלתיות סחירות, בתנאים שייקבעו, וכנגד סיכוני עלייה בתוחלת החיים.

3. קבלת עמיתים חדשים לקרנות שיהיו זכאיות לאג"ח מיועדות תתאפשר רק לתוכניות מאוזנות של פנסיה מקיפה שיאושרו על-ידי הממונה על שוק ההון במשרד האוצר, על-פי כללים שיקבע ושיכללו, בין השאר, את העקרונות הבאים:

(א) השכר המבוטח לא יעלה על פעמיים השכר הממוצע במשק;

(ב) איסור על הפקדות חד-פעמיות;

(ג) כללים למשיכת כספים לעוזבים;

(ד) דרישות להון עצמי מינימלי מהגוף המנהל את הקרן;

(ה) הגבלת שיעור דמי הניהול.

4. תוכניות מאוזנות כאמור לעמיתים חדשים בקרנות קיימות ינוהלו בקרן נפרדת מחשבונות הקרן של העמיתים הקיימים.

ג. לאור מצבן של רוב קרנות הפנסיה הקיימות ובשל האינטרס הציבורי ביציבות הקרנות ובקיום בכבוד של העובדים והגמלאים המבוטחים בהן, להטיל על שר האוצר, בשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר, לגבש לקרנות הפנסיה הקיימות שבהן יש גירעונות אקטואריים או חשש לגירעונות כאמור, תוכניות הבראה מפורטות במסגרת יכולתו של המשק הלאומי שיתבססו על העקרונות הבאים:

(1) שמירה על זכויות הגמלאים הקיימים;

(2) שמירה על הזכויות הצבורות של

של הבנק העולמי שהופץ בסוף 1994 (בספר וגם בחוברת תמציתית), שנביא ממנו קטעים להלן (World Bank, 1994). הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי ISSA עסק רבות בנושא בשנים האחרונות וגם בחומר זה נשתמש. מועצת הקהילייה האירופית מפרסמת באופן שוטף חומר על נושאים חברתיים ומביאה את החלטותיה ודיווח על ביצוען בארצות הקהילייה לידיעת הציבור. גם מקור זה ישמש אותנו להלן.

תחילה אביא, בשלמותה, את הצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה.¹ לאחר מכן יתואר בקצרה הרקע לרפורמות בארץ ובעולם. בהמשך ייבחן כל סעיף ברפורמה לפי מהותו הפנסיונית והשלכותיו על המערכת בישראל על רקע דעות ושינויים מרחבי העולם.

הצעה להחלטה

מחליטים:

א. בשל הצורך לאפשר פתיחת ענף הפנסיה לקרנות חדשות, כמתחייב מחוקי היסוד, ובשל הצורך לטפל בגירעונות אקטואריים של קרנות הפנסיה, מחליטה הממשלה על שורת צעדים להבטחת החיסכון בפנסיה, תוך שמירה היציבות בשוק ההון. צעדים אלו ישתלבו במדיניות פנסיונית כוללת.

ב. 1. החל מ-1 באפריל 1995, הממשלה תנפיק לקרנות הפנסיה, הקיימות והחדשות, בגין עמיתים שהצטרפו אליהן החל מ-1 בינואר 1995 (להלן - עמיתים חדשים), איגרות-חוב מיועדות בריבית של 4.8% לשנה על 70% מהצבירה נטו.

1. בגלל קשיים משפטיים מובאת כאן "הצעת ההחלטה לממשלה" ממרס 1995 כפי שפורסמה ברבים, ולא ההחלטה עצמה. החלטת הממשלה מס' 5156 מ-29.3.95 בנושא זה זהה לחלוטין להצעה הזאת ובכלל זה גם במספרי הסעיפים, פרט לסעיף מס' ב.3. א. הקובע שאחרי הרפורמה תיועד הצבירה לקיצבה בלבד. הממשלה קיבלה החלטה נוספת בנושא ב-28.4.96, היא מס' 794 המחזרת להלן.

להנפיק איגרות-חוב מיועדות בריבית של 5.5% לקרנות שבהן נדרשת תוכנית הבראה, בגין העמיתים הקיימים, לתקופת הביניים שתידרש, לפי שיקול דעתו.

ה. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 115 מיום 8.9.92, ובהמשך להסכמי השכר עם ההסתדרות בעניין זה, להטיל על שר האוצר לפעול בהקדם ליישום ההחלטה האמורה בעניין ביטוח זכויותיהם הפנסיוניות של עובדים חדשים בשירות המדינה בפנסיה צוברת, במסגרת תוכניות מאוזנות לפנסיה מקיפה.

ו. להטיל על שר האוצר, בשיתוף עם שרת העבודה והרווחה, להמשיך ולגבש עקרונות למדיניות פנסיונית כוללת.

מבוא ורקע

פרק זה מסתמך בעיקר על המבוא של מיכאל ברונר בדו"ח של הבנק העולמי ועל הדיונים הנרחבים שנערכו בכנסים של ISSA בשנים האחרונות ועל נתוני הקהילה האירופית. הזדקנות האוכלוסייה בכל ארצות העולם המפותח וגם ברוב הארצות האחרות היתה אות האזעקה המרכזי לקראת הצורך לבחון את עומס הנושא הפנסיוני והשלכותיו. הנתונים מצביעים על תהליך ארוך-טווח של הזדקנות האוכלוסייה ועליית יחס התלות בין העובדים-המפרנסים ובין התלויים בגיל החינוך וגיל הזיקנה (ראה לוחות מס' 1-2 ואיור מס' 1). מאחר שאת הפנסיה יש להכין במשך עשרות שנים, האזעקה ניתנה בפעמונים גדולים כבר עתה. ברוב המדינות קיימת תופעת ה"Baby Boom" (גל ילודה גדול אחרי מלחמת העולם השנייה היוצר גל דמוגרפי של פרישה מעבודה החל משנת 2005 בערך) וזה מטיל את חתיתו על המתכננים את הפנסיה.

העמיתים הקיימים (שהיו עמיתים בקרן ביום 31 בדצמבר 1994);

(3) שמירת שיעור דמי הגמולים ברמה הקיימת היום;

(4) הפנסיה לעמיתים בקרנות תשולם בכפוף לשיעור עלייה בשכר הקובע לפנסיה שלא יעלה על 2% לשנה לגבי הזכויות הצבורות ו-1.75% לשנה לגבי הזכויות שייצברו בעתיד; על דמי גמולים ששולמו מעבר לנדרש לפי שיעור העלייה בשכר הקובע כאמור, תיווסף זכאות לפנסיה לפי סולם הצבירה ושיטת החישוב לעמיתים חדשים;

(5) הגבלת תחולת תוכנית ההבראה לגבי הפקדת סכומים חד-פעמיים;

(6) שימוש בעתודה האקטוארית המיוחדת (0.5%) לסיוע לקרנות החלשות;

(7) התייעלות בניהול הקרנות, לרבות בדרך של איחוד הניהול האדמיניסטרטיבי של חלק מקרנות הפנסיה, והגבלת דמי הניהול;

(8) קביעת כללים להגבלת משיכת כספים שלא בדרך של קצבה;

(9) קביעת כללים לפיקוח הדוק ושוטף על-ידי משרד האוצר על פעילותן של הקרנות ועל ביצוע תוכניות ההבראה.

שר האוצר יהיה רשאי לשנות ולהתאים את העקרונות האמורים לגבי קרנות מאוזנות אקטוארית ולגבי קרנות מפעליות, לרבות שיתוף המעסיק בתוכניות ההבראה בקרנות המפעליות.

כפוף לביצוע תוכנית ההבראה בקרן פנסיה, אשר תתבסס על העקרונות האמורים, תהיה הממשלה אחראית למילוי התחייבויות קרן הפנסיה כלפי המבוטחים, אם הקרן לא תעמוד בהן.

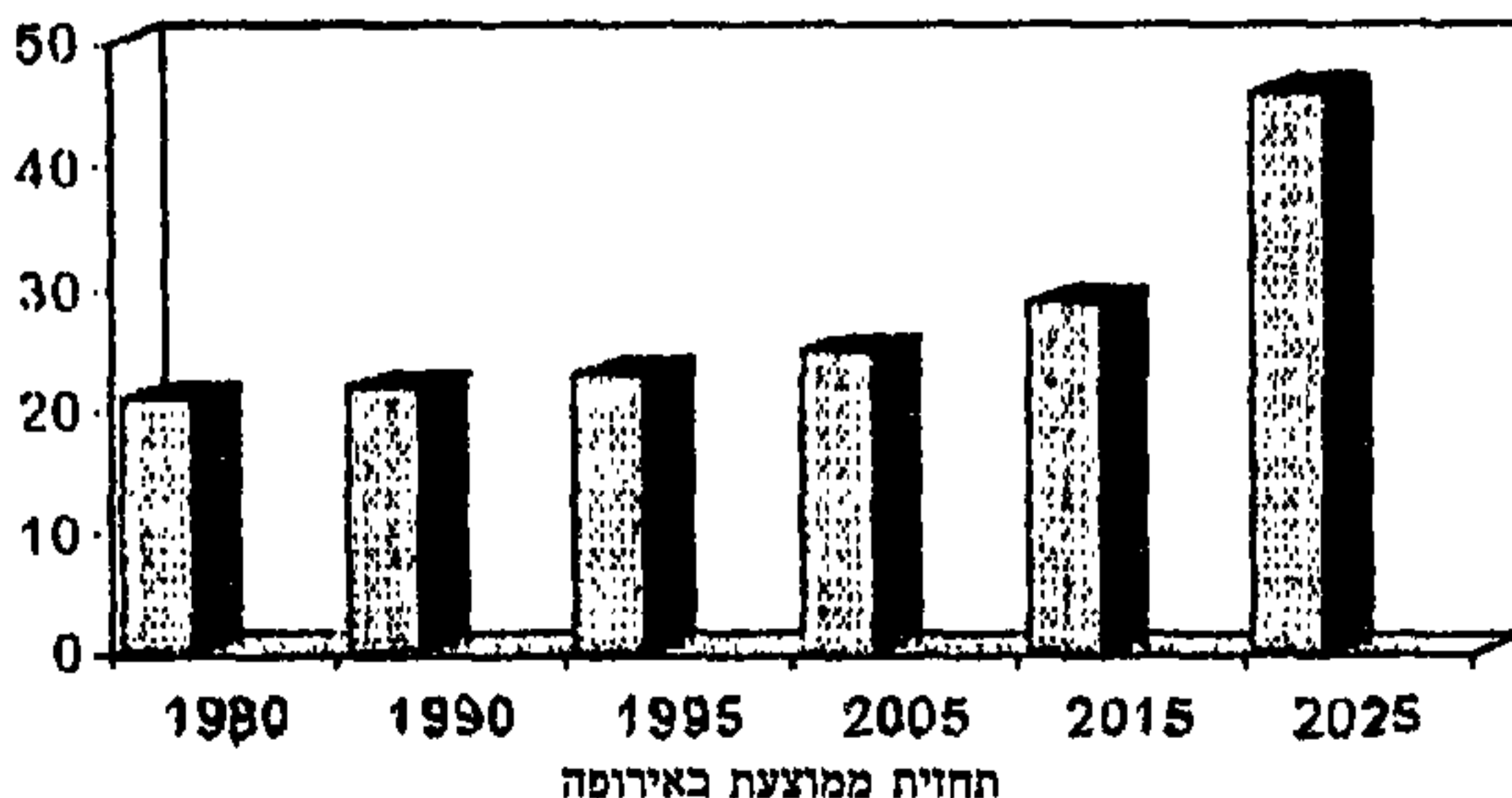
ד. כדי להבטיח יציבות בתקופת הביניים הנדרשת לצורך גיבושן ויישומן של תוכניות ההבראה, להסמיך את שר האוצר להמשיך

לוח מס' 1. אינדיקטורים דמוגרפיים, 1990

המדינה	אוכלוסייה מעל גיל 60	אוכלוסייה מעל גיל 65	אוכלוסייה מעל גיל 75	אוכלוסייה מעל גיל 65	אוכלוסייה מעל גיל 60	נשים גברים מעל גיל 60
	גיל 59-20	גיל 64-15				יחס אחז
אוסטריה	20.2	22.3	7.0	15.0	36.4	1.7
אוסטרליה	15.0	16.0	4.1	10.7	27.3	1.2
איטליה	20.6	21.6	6.5	14.8	37.2	1.4
אירלנד	15.2	18.4	4.6	11.4	31.4	1.2
ארה"ב	16.6	18.7	5.0	12.3	30.3	1.4
בלגיה	20.7	22.4	6.7	15.0	37.8	1.4
בריטניה	20.8	24.0	6.8	15.7	38.8	1.4
גרמניה	20.3	21.7	7.2	14.9	35.2	1.7
דנמרק	20.2	22.7	6.7	15.4	36.2	1.3
הולנד	17.8	19.1	5.6	13.2	31.3	1.3
יוון	20.2	21.2	6.4	14.2	37.4	1.3
יפן	17.3	17.1	4.7	11.9	30.9	1.3
נורווגיה	21.2	25.4	6.9	16.4	40.0	1.3
נירזילנד	15.2	16.7	4.4	11.1	28.6	1.2
ספרד	18.5	19.8	5.4	13.2	34.8	1.3
פורטוגל	18.0	19.5	5.2	13.0	34.5	1.4
פינלנד	18.4	19.8	5.6	13.3	32.8	1.6
צרפת	18.9	20.8	6.5	13.8	35.3	1.4
קנדה	15.6	16.7	4.5	11.3	27.6	1.3
שוודיה	22.9	27.8	8.1	18.0	43.5	1.2
שווייץ	19.9	21.8	6.8	14.9	34.5	1.4
ממוצע פשוט	18.6	20.4	5.9	13.6	34.0	1.4
ממוצע משוקלל	18.2	19.6	5.6	13.2	32.9	—
ישראל	12.1	14.9	3.7	8.9	25.6	1.2

המקור: World Bank, 1994.

איור מס' 1. אוכלוסייה מעל גיל 65 ביחס לגילאי 15-64



המקור: Social Protection in Europe, 1995.

לוח מס' 2. אחוז האוכלוסייה שמעל גיל 60

המדינה	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
אוסטריה	20.2	21.5	24.9	28.9	34.5	33.9	30.6	30.4	30.7	30.9
אוסטרליה	15.0	15.3	18.1	22.8	27.7	30.4	30.0	30.4	30.8	30.9
איטליה	20.6	24.2	27.4	30.6	35.9	36.5	30.9	30.5	30.8	31.0
איסלנד	14.5	14.9	17.3	21.4	26.0	29.0	29.9	30.2	30.6	30.7
אירלנד	15.2	15.7	17.8	20.1	22.9	28.2	29.4	30.1	30.6	30.9
ארה"ב	16.6	16.5	19.2	24.5	28.2	28.9	29.7	30.3	30.7	30.9
בלגיה	20.7	22.5	24.8	28.7	32.2	31.2	30.1	30.4	30.8	31.0
בריטניה	20.8	20.7	23.0	25.5	29.6	29.5	29.7	30.3	30.7	30.9
גרמניה	20.3	23.7	26.5	30.3	35.3	32.5	30.4	30.5	30.8	31.0
דנמרק	20.2	20.4	24.8	28.4	32.1	30.9	29.9	30.2	30.7	30.9
הולנד	17.8	19.0	23.4	28.4	33.4	31.7	30.2	20.4	30.8	31.0
יוון	20.2	24.2	26.5	29.1	32.5	34.4	30.7	30.5	30.8	31.0
יפן	17.3	22.7	29.0	31.4	33.0	34.4	31.0	30.7	30.9	31.0
לוקסמבורג	19.3	21.2	25.3	29.5	33.0	30.1	30.2	30.1	30.4	30.5
נורווגיה	21.2	20.2	22.4	26.0	29.6	30.2	30.1	30.4	30.8	30.9
ניו זילנד	15.2	15.9	18.9	22.7	26.8	29.0	29.6	30.2	30.7	30.9
ספרד	18.5	20.6	22.4	25.6	30.9	34.2	30.3	30.3	30.7	30.9
פורטוגל	18.0	19.8	21.4	24.6	29.7	33.0	30.2	30.3	30.7	30.9
פינלנד	18.4	19.8	24.4	28.7	30.9	29.9	29.8	30.3	30.7	30.9
צרפת	18.9	20.2	23.1	26.8	30.1	31.2	30.3	30.5	30.8	31.0
קנדה	15.6	16.8	20.4	25.9	30.2	30.6	30.2	30.5	30.8	31.0
שוודיה	22.9	21.9	25.4	27.8	30.0	28.7	29.9	30.5	30.8	31.0
שווייץ	19.9	21.9	26.6	30.5	34.0	31.6	30.4	30.6	30.9	31.0
ממוצע פשוט	18.6	20.0	23.2	26.9	30.8	31.3	30.2	30.4	30.7	30.9
ממוצע משוקלל	18.2	19.9	23.1	27.0	30.7	31.2	30.1	30.4	30.8	31.0
ישראל	12.1	10.2	12.1	16.4	21.3	27.0	29.5			

המקור: World Bank, 1994.

אמצעים לטיפול בהכנסה ובשירותים (בעיקר בריאות וסיעוד) לקשישים.

נושא הפנסיה עלה בחברה המודרנית לפני 110 שנים בערך (בתקופת שלטונו של ביסמרק בפרוסיה) בגלל התפרקות המשפחה הרחבה שדאגה לזקניה והיווצרות המשפחה הגרעינית החד-דורית, וכמובן עקב עליית תוחלת החיים, שיצרה שכבה גדולה ובעלת משקל של קשישים. שני תהליכים חברתיים-ביולוגיים אלה קיבלו תנופה חזקה אחרי מלחמת העולם השנייה ובקצב גובר. התפרקות כמעט מוחלטת של המשפחה הרחבה

בישראל, כמו בארצות הגירה אחרות ובעיקר בארצות-הברית, תהליך ההזדקנות פחות חריף (ראה לוח מס' 3), למרות שקיבל תנופת מה עקב העלייה בעת האחרונה מארצות חבר העמים. העומס שייווצר בעקבות הזדקנות האוכלוסייה נתון בוויכוח בגלל סיבות אלה: שינוי אפשרי בנוהגי הפרישה (עבודה חלקית בגיל מתקדם) ובגיל ביצועה יכול לשנות באופן קיצוני את יחס התלות שהוא הקובע מבחינה כלכלית; עליית פריון הייצור והעבודה ובמקביל עלייה איטית יותר ברמת החיים יכולה להשאיר מספיק

במדינות המפותחות הטילה את הדאגה לקשישים על החברה כולה. מאחר שהחברה נבחנת על-פי דאגתה לזקניה, נושא הפנסיה נעשה יותר חשוב וגדול. עד שנות ה-70 היתה צמיחת המשק מעבר לחברתית ועל הקטנת ההוצאה הציבורית לצמיחת ההוצאה החברתית יחסית לתל"ג ולתקציב המדינה ומשום כך הנושא לא העיק. מאז האטת הצמיחה בעשרים השנים האחרונות גברו מאוד הלחץ על ההוצאה החברתית ועל הקטנת ההוצאה הציבורית

לוח מס' 3. השוואה בין התפתחויות חזויות של האוכלוסייה בישראל, 1988, 2003

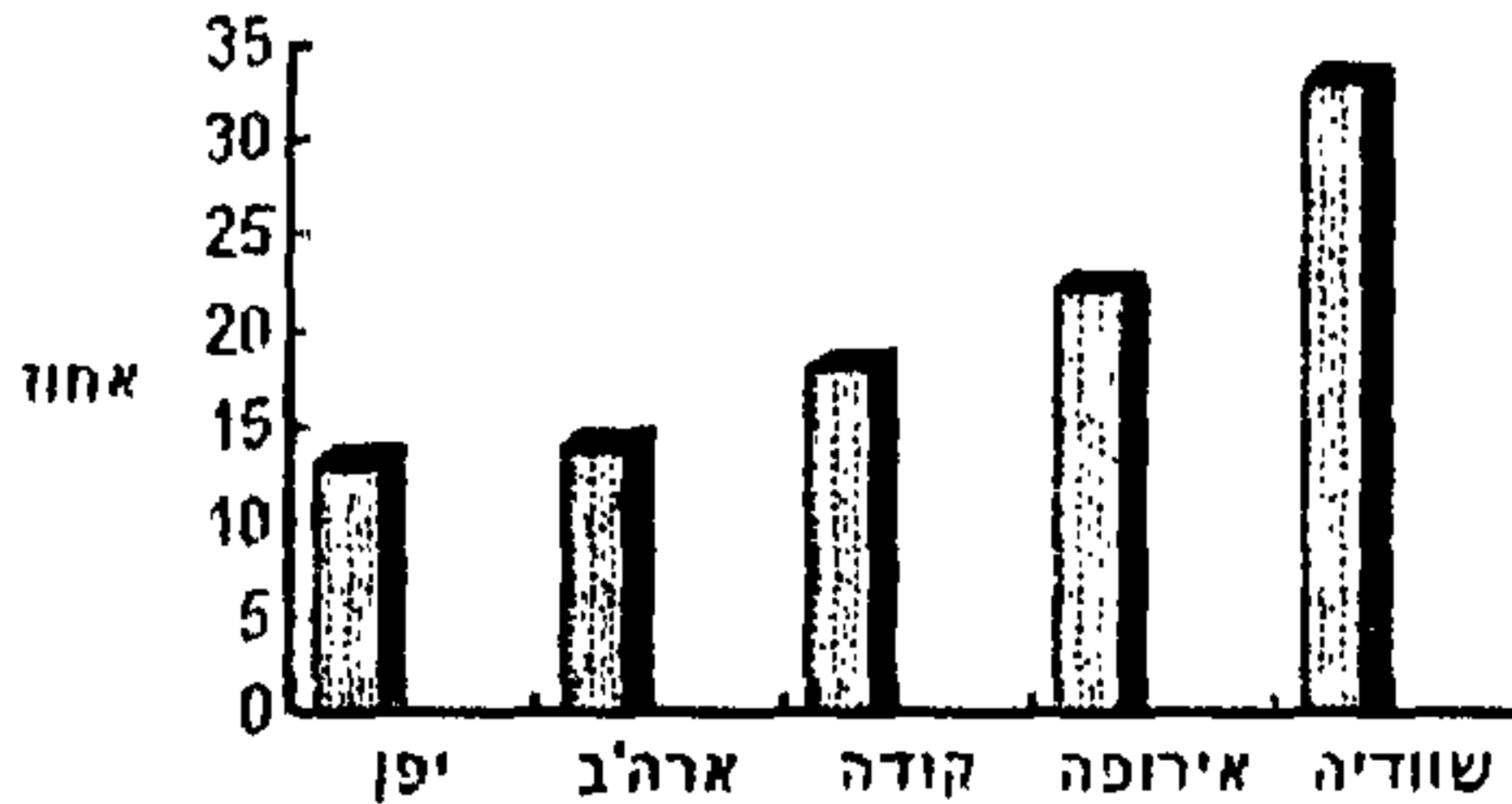
גיל	1988			2003		
	סך הכל	זכרים	נקבות	סך הכל	זכרים	נקבות
כל האוכלוסייה (אלפים)	5,805.7	2,870.1	2,935.6	6,194.9	3,059.1	3,135.8
תחזית 1 [*]	5,819.4	2,881.8	2,937.8	8,175.8	3,060.3	3,115.5
תחזית 2						
הפרש (אלפים)						
סך הכל	-13.6	-11.7	-1.9	19.1	-1.2	20.3
14-0	-7.8	-3.2	-4.6	-3.5	-1.8	-1.7
49-15	-18.7	-10.3	-8.4	-9.4	-8.3	-1.1
59-50	2.1	0.1	2.0	5.5	1.4	4.1
+ 60	10.7	1.7	9.0	26.5	7.5	19.1
הפרש בהתפלגות הגילים אחוזים						
14-0	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.0	-0.2
49-15	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-0.0	-0.4
59-50	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
+ 60	0.2	0.1	0.1	0.4	0.0	0.5
מזה: עולי ברית- המועצות אלפים						
תחזית 1	812.8	284.5	328.4	676.2	312.7	383.5
תחזית 2	582.0	271.3	310.7	564.9	262.5	302.4
הפרש (אלפים)						
סך הכל	30.8	13.1	17.7	30.8	13.1	17.7
14-0	2.9	2.7	0.2	2.9	2.7	0.2
49-15	9.0	5.7	3.3	9.0	5.7	3.3
59-50	4.5	1.3	3.2	4.5	1.3	3.2
+ 60	14.5	3.5	11.0	14.5	3.5	11.0
הפרש בהתפלגות הגילים אחוזים						
14-0	-0.5	-0.0	-0.9	-0.2	-0.1	-0.4
49-15	-1.1	-0.4	-1.8	-1.1	-0.2	-1.8
59-50	0.2	-0.0	0.4	-0.4	-0.5	-0.2
+ 60	1.3	0.4	2.1	1.6	0.6	2.5

(א) תחזית 1 מניחה 300.000 עולים מברית-המועצות.

תחזית 2 מניחה 150.000 עולים מברית-המועצות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 1995.

איור מס' 2. הוצאה לביטחון סוציאלי ביחס לתמ"ג



צע); הגדלת קצבאות הזיקנה האוניברסליות הבלתי תלויות בהכנסה קודמת, לעומת הפנסיה היחסית לשכר (או להכנסה); הכוונה ברורה וגלויה יותר של הסובסידיה הממשלתית במקום צורות עקיפות לכך.

כל מדינה מעוניינת בהגדלת החיסכון לטווח ארוך כמקור להשקעות לפיתוח המשק. לשם כך מקצה הממשלה סבסוד בצורות שונות. צורות שונות של מבנה מערכת הפנסיה תורמות במידה רבה ובכמות שונה לחיסכון (למשל, מימון צובר או שוטף - pay as you go). השפעת מבנה מערכת הפנסיה על החיסכון ועל המעורבות בשוק ההון היא שיקול חשוב מאוד בכיוון הרפורמות.

הפנסיה במהותה היא נושא של "ביטוח", שכן יש בה ניהול סיכונים ארורים של אורך החיים, רמת ההכנסה הנדרשת, גיל הפרישה מעבודה וכו'; מרכיב הביטוח במבנה המערכת וביטוח משנה מפני כישלון מבצעי של מערכת הפנסיה גם הוא שיקול חשוב מאוד בכיוון הרפורמות.

פיתוח שוק הון גדול, מגוון ויציב הוא מטרה חשובה לכל מדינות כלכלית. במערכת פנסיה "צוברת" מצטבר הון עתק לטווח ארוך היכול לתרום רבות לפיתוח שוק הון "טוב". אבל שוק הון "בעייתי" יכול לפגוע קשות

ותקציב הממשל. בעיית הגירעון הממשלתי נעשתה קריטית. במסגרת כלכלית לוחצת זו אך טבעי הדבר שמחפשים דרכים להקטין את עומס הפנסיה על המערכת הציבורית. לכך מכוונות רוב הצעות הרפורמה (ראה לוח מס' 4 ואיור מס' 2).

השוק הכלכלי נעשה גלובלי ומתאפיין בתחרות קשה ומתגברת. המעסיקים והמדינות שמאחוריהם מחפשים דרכים לעמוד בתחרות באמצעות הקטנת ההוצאות. אחת ההוצאות שסומנה כמטרה לקיצוץ היא כמובן ההוצאה הנלווית לשכר ובתוכה הפרמיה לפנסיה, הנוטלת ממנה נתח גדול. ידוע המקרה שחברת מכוניות יפנית, שהחליטה להקים מפעל באירופה, פנתה תחילה לצרפת. עד מהרה נוכחה לדעת שבבריטניה ההוצאה הנלווית לשכר נמוכה יותר והיא עברה לשם והקימה את מפעלה בסקוטלנד.

לכל מערכת חברתית מודרנית יש מטרה של חלוקה מחדש של ההכנסה. דבר זה נעשה בדרך של מיסוי, הספקת שירותים אוניברסלית ועוד. מערכת הפנסיה והסובסידיה הגלומה בה לעתים קרובות מבצעת חלוקה הפוכה: מיטיבה עם העשירים יותר ונותנת פחות לשכבות הנמוכות. תיקון הדבר אפשרי בכמה דרכים: קביעת תקרה נמוכה לסבסוד מערכת הפנסיה (פעמיים-שלושה מן השכר הממו-

לוח מס' 4. ההוצאה על פנסיה ציבורית (אחוזים)

המדינה	הוצאות על פנסיה / תמ"ג	הוצאות על פנסיה / תקציב הממשלה	פנסיה לעובדי ציבור / כלל ההוצאה הציבורית על פנסיה	מס על השכר שיועד לפנסיה / הוצאה לפנסיה
אוסטריה	14.8	37.9	29.9	-18.0
אוסטרליה	3.9	16.0	—	אין
איטליה	14.4	37.0	15.6	-39.0
איסלנד	4.8	—	—	אין
אירלנד	6.1	15.7	—	—
ארה"ב	6.5	24.5	25.9	-3.0
בלגיה	11.0	17.6	30.6	-17.0
בריטניה	9.5	24.1	—	—
גרמניה	10.8	34.4	17.7	-18.0
דנמרק	9.9	24.8	11.8	אין
הולנד	9.8	17.9	22.0	-28.0
יוון	12.3	30.6	18.8	-80.0
יפן	5.0	—	2.5	-32.0
לוקסמבורג	12.0	25.4	30.1	-26.0
נורווגיה	10.1	22.3	—	אין
ניו זילנד	7.5	15.6	—	אין
ספרד	7.5	23.2	—	—
פורטוגל	7.7	18.9	—	—
פינלנד	10.3	34.3	—	אין
צרפת	11.8	25.8	20.5	-32.0
קנדה	4.2	19.1	5.8	אין
שוודיה	11.6	28.1	—	-32.0
שווייץ	9.9	—	—	-29.0
ממוצע	9.2	24.7	19.3	-29.5
ישראל	4.3	8.9	22.3	

המקור: World Bank, 1994.

הביטוח הפנסיוני על מטרות פיתוח שוק ההון.

כתוצאה מהניתוח הנ"ל מקובל על הרוב המכריע של הגורמים בעולם, וכך זה גם מתבצע ברובן המכריע של מדינות אירופה, המבנה שלהן של מערכת הכטחת-ההכנסה לקשישים:

רובד ראשון: קיצבת זיקנה בסיסית אוניברסלית, בלתי תלויה בהכנסה קודמת, תלויה במידת מה בוותק, שמטרתה למנוע נפילת הקשישים אל מתחת ל"קו העוני".

כמערכת הפנסיה, שמטרתה העיקרית היא לתת ביטוח אמין למבוטחים. ידוע שהון מערכת הפנסיה נתון בידי "נאמנים" בתוך מינהל המערכת או מחוץ לה. ידועה הבעיה של מעורבות נאמנים אלה בפירמות שבהן מושקע הון מערכת הפנסיה (האירוע הקיצוני - גניבת ההון בידי רוברט מקסוול) ויכולתם לייצג את המבוטחים הסופיים במערכת. הוספת סיכוני שוק ההון לסיכוני הביטוח הפנסיוני עצמו היא בעיה קשה. בכל מקרה, כל רפורמה חייבת להעדיף את שיקולי

הביטוח והחיסכון. ייתכנו כמובן שילובים בין אלה.

רובד שלישי: שוק הביטוח והחיסכון, בעיקר ביטוח חיים, חיסכון לטווח ארוך, הפיכת חיסכון לקיצבה שנתית, רכוש המושקע בניירות ערך או פיזי. הוא תחום הנתון להחלטת הפרט ומשום כך אין לחשבו ב"שיעור התחלופה" המצופה. רובד זה מקבל תמיכה ממשלתית במסגרת סבסוד כל חיסכון ופיקוח על שוק ההון (פירוט שלושת הרבדים לפי הבנק העולמי מובא באיור מס' 3). יש לשים לב לכך, שברובד השני ההגדרה "ניהול פרטי" כוללת כל קרן שאינה ממשלתית, לרבות ניהול "ציבורי" (באמצעות איגוד מקצועי), ו"תוכנית ענפית" היא בדרך כלל "פנסיה מקיפה" בניהול ציבורי או מפעלי. נדגיש שוב - הרובד השני הוא חובה.

רובד רביעי (רעיון שעלה באירופה לאחרונה על רקע ההזדקנות ועליית יחס התלות): המשך עבודתם של קשישים בצורה חלקית במשולב עם קבלת פנסיה חלקית או מלאה, עם זכות להגדלת הפנסיה בעתיד. זה נראה אבסורד בעת אבטלה גבוהה - אך לטווח ארוך זהו יעד חשוב מאוד מבחינת המשק הלאומי ומבחינת רווחת הפרט - מבחינת הכנסתו ומבחינת מצבו הפסיכולוגי.

הביצוע הוא באחריות המדינה ותלוי בחקיקה. הוא חובה על כל האזרחים ומתבצע באמצעות ביטוח סוציאלי או מן המס הכללי (תקציב המדינה). המערכת פועלת בשיטה "שוטפת" או עם צבירה חלקית.

רובד שני: פנסיה יחסית לשכר (או להכנסה), שמטרתה להביא לכך שהפורש מן העבודה יוכל לקיים לעצמו ולמשפחתו רמת-חיים כפי שהיתה לו בעת שעבד, כמובן יחד עם הקיצבה מן הרובד הראשון. גובה הפנסיה תלוי בעיקר בגובה השכר (ההכנסה) ובאורך חיי העבודה והקשר למערכת. מאחר שפנסיה יש להכין לאורך חיי העבודה ויש חשש שאנשים צעירים יזניחו עניין זה, ומאחר שביטוח מסחרי עלול לעשות סלקציה ולא לבטח עובדים לא "נוחים", ומאחר שאם לא תוכן פנסיה הפרטים ומשפחותיהם יפלו על שכם החברה (בהנחה שקיימת אחריות חברתית לפרטים ושאינן להפקירם) - יש לחייב בחקיקה כל עובד לעשות בייטוח פנסיוני. ניהול מערכת הפנסיה יכול להיעשות בידי הממשלה, באמצעות מערכות ציבוריות או מקצועיות המנוהלות בהשפעת "הגורמים החברתיים" (האיגודים המקצועיים או המעסיקים או שניהם) או באמצעות שוק

איור מס' 3. הרבדים של הבטחת הכנסה לקשישים



בתנאי אי-ודאות קיצוניים, בעיקר בשיטת DB, כאשר המשתנים שבהם אי-הודאות היא מירכית הם: תוחלת החיים, גיל הפרישה (אלה קובעים את אורך תקופת מתן הפנסיה לפי גיל), ההכנסה שתיווצר תוך חיי העבודה, שיטת עדכון הפנסיות, תנאי התשואה להון המערכת אם ייווצר. כלומר: בתנאי אי-ודאות מובטחת פנסיה, מערכת הפנסיה מנהלת "סיכונים" גדולים - זהו מצב אופייני ל"ביטוח". ייתכן מצב שהעובד חוסך מהכנסתו כדי ליצור מקור לתקופה שבה יודקק לה. אפשר שתקופה זו תהיה לאחר פרישתו מן העבודה. בתנאים אחרים ניתן להפוך חיסכון להכנסה חודשית קבועה ואז היא דומה לפנסיה. אם לא כן, החיסכון יגמר מתי שהוא ואין הכנסה עד סוף החיים כפי שנדרש. מובן מאליו ששיעור התחלופה בחיסכון כלל אינו ידוע מראש ושונה אצל כל פרט.

6. שיטה "צוברת" (Funding) או "שוטפת" (Pay-as-you-go): בשיטה ה"צוברת" חשלומי העמיתים במערכת הפנסיה מצטברים לעתודות הון המשמשות בעתיד לתשלומי הפנסיה. התשואה על הון זה היא מרכיב חשוב במצב מערכת הפנסיה וגם משתנה "מסוכן" נוסף בה. בשיטה ה"צוברת" במידה רבה דור העובדים הנוכחי נושא בעול הפנסיה עבור עצמו. בשיטה ה"שוטפת" אין צבירת הון (או יש צבירה מעטה ליצירת רווחה לכמה שנים) כך שהתשלומים לפנסיה באים מן ההכנסות השוטפות של המערכת. בשיטה ה"שוטפת" דור העובדים הנוכחי נושא בעול הפנסיה של הדור הקודם ונוצרת העברה בין-דורית גדולה מאוד.

7. חלוקת ההכנסה: כאשר מערכת הפנסיה קשורה בצורה זו או אחרת למערכת הכוללת של הביטחון הסוציאלי במדינה, נוספת לה מטרה נוספת: שיפור חלוקת

הגדרת מושגים

להלן הגדרת מושגי המפתח כדי ליצור בסיס משותף לדיון:

1. פנסיה: הכנסה חודשית קבועה הניתנת לעובד או לתלויים בו אחרי פרישתו מן העבודה (באופן מלא או חלקי). הפנסיה ניתנת כתוצאה של ביטוח העובד לפי חוק, לעתים כתוצאה של הסכם עבודה או הסכם אחר. הפנסיה ניתנת לפי גיל ואחר-כך לשארי הפנסיונר - זוהי "פנסיית יסוד". כאשר הפנסיה ניתנת גם לאירועי נכות למבוטחים פעילים, ולשארי פעיל שנפטר - זוהי "פנסיה מקיפה".

2. שיעור תחלופה: היחס בין הכנסתו של העובד אחרי פרישתו ובין הכנסתו בעת עבודתו. ההכנסה כעת עבודתו יכולה להיות מוגדרת בצורות שונות ובעיקר כך: ההכנסה ה"אחרונה" לפני פרישתו (אפשר שהכנסה "אחרונה" זו תחושב על-פני כמה שנים אחרונות), על-פני כל, או רוב, שנות עבודתו מחושבת בצורה ריאלית.

3. שיטת פנסיה מבטיחת זכויות (DB - Defined Benefits): זכויות הפנסיה של העובד נקבעות בחוק, בתקנות או בהסכם והן אינן קשורות באופן חד-ערכי לכמות הכסף ששילם העובד למערכת הפנסיה. הבטחת הזכויות מבטאת בעיקר את שיעור התחלופה שאליו רוצים להגיע.

4. שיטת פנסיה לפי תשלומים (DC - Defined Contribution): זכויות הפנסיה נקבעות בחוק, בתקנות או בהסכם. הפנסיה עצמה נמצאת ביחס קבוע לכסף ששילם העובד למערכת הפנסיה ואין לדעת מראש את שיעור התחלופה שיתקבל.

5. ביטוח או חיסכון: הפנסיה נקבעת

מתי יופיע גירעון או עודף אקטוארי ולפי תוצאה זו ייעשו השיקולים לגבי שינויים דרושים ומועדם.

נרגיש כמה עניינים שהם חשובים לדיון שלנו: האקטואריה היא בעיקרה תחזית לעתיד של עשרות שנים משום שהפנסיה נבנית ומשולמת בתקופה ארוכה מאוד. לקראת עתיד ארוך זה מניחים הנחות לגבי כל המשתנים המשתתפים במערכת ולפיכך יש אי-ודאות בטווח רחב מאוד בחשבון האקטוארי. המשתנים העיקריים כאן הם: תוחלת החיים, הנכות ופטירת עובדים. תוחלת החיים עולה בקצב שקיימות לגבי הנחות; גיל הפרישה מעבודה - הגיל הפורמלי עולה בקצב איטי מאוד מפני שהאוכלוסייה נעשית בריאה יותר והעומס הפיזי בעבודה יורד. טוענים גם, שעבודה מבריאה את האדם מבחינה נפשית וגופנית. הגיל המעשי של הפרישה יכול גם לרדת בתקופות אחדות עקב מצב שוק העבודה (אבטלה); ההכנסה (השכר) העתידית של המבוטחים לפיה ישולמו דמי הגמולין והפנסיה; הריבית והתשואה להון שהמערכת משקיעה; שיטת ערכון הפנסיה - לפי מדרר המחירים ואז נשמר ערכה הריאלי באינפלציה, לפי שינוי השכר הממוצע ואז נשמר מעמדו היחסי של הפנסיונר, ללא כל עדכון; הפנסיה קבועה נומינלית ונשחקת כלפי הכנסת העובדים או עקב האינפלציה או שניהם. החשבון האקטוארי יכול להיעשות לפי קרן "סגורה" - היינו, ללא תוספת מבוטחים בעתיד, או לפי קרן "פתוחה" - לפי אומדן הצטרפות מבוטחים בכל שנה בעתיד.

לפי אומדן מצב הקרן ועיתוי הופעת גירעון, למשל, אפשר לפתור את הבעיה בשתי דרכים עיקריות: העלאת דמי הגמולין עתה או בעתיד, או הורדת זכויות הפנסיה. כלומר, אם החוק מאפשר זאת, וזהו המצב בדרך כלל, תמיד ניתן לייצב את הקרן בעזרת שינויים

ההכנסה בכלל או בין הפורשים מן העבודה, הפנסיונרים, בפרט. שיפור "החלוקה" יכול להיעשות ישירות במערכת הפנסיה בעיקר בשיטת ה-DB או באמצעות סובסידיות המתחלקות באופן שונה לקבוצות הכנסה שונות. כאשר הפנסיה היא אוניברסלית וניתנת בעיקר לפי גיל הפרישה ללא כל קשר לתשלומים בעבר, מטרת ה"חלוקה" תושג בצורה מירבית. ייתכנו מצבים שתיווצר "חלוקה" הפוכה במערכת הפנסיה כאשר בעלי הכנסה גבוהה, ובעלי פנסיה גבוהה בהתאם, ימשכו אליהם חלק יחסי גדול מן הסובסידיה הגלומה במערכת או מתוך התשלומים ה"שוטפים" אליה.

8. אקטואריה: זוהי שיטה לבדיקת מצב המזומנים העתידי של מערכת פנסיה. השיטה בעיקרה: מהוונים בריבית העתידית הצפויה את כל זרמי המזומנים ליום החשבון האקטוארי (בדרך כלל סוף שנה). בצד הנכסים מוצאים את הסעיפים האלה: תשלומים עתידיים של המבוטחים למערכת, דמי הגמולין, מחושבים לכל מבוטח לפי אומדן השכר שיהיה לו, לפי גילו ומועד פרישתו מהעבודה, בדרך כלל לפי אחוז המקובל היום (עתה 17.5% מהשכר); ערך הקרן שהצטברה עד היום במערכת. בצד ההתחייבויות נמצאים הסעיפים האלה: תשלומי פנסיה עתידיים לפנסיונרים הקיימים היום לפי תוחלת החיים הצפויה, תשלומי פנסיה עתידיים לפעילים לפי זכויות שהצטברו ושיצטברו, תשלומי פנסיה עתידיים לנכים ושארים, תשלומים למבוטחים ש"הקפיאו" את זכויותיהם, הוצאות ניהול משוערות. העמדת שני צדי החשבון האקטוארי, הנכסים וההתחייבויות, זה מול זה, תקבע אם לפי כל הצפוי בעתיד יש היום לקרן גירעון אקטוארי או עודף. חישוב זרמי המזומנים של הקרן בכל שנה עתידית לפי כל הסעיפים שנמנו לעיל יראה

שלה ובין מטרות הממשלה בפיתוח שוק ההון במדינה.

10. סוגים של מערכות פנסיה: כאשר המערכת "צוברת" נוצרת "קרן פנסיה". כאשר הפנסיה משולמת לפי חוק, בדרך כלל לעובדי מוסדות ציבוריים, המערכת היא "תקציבית" - הפנסיה משולמת מתקציב הממשלה או המוסד הציבורי. כאשר המערכת היא "שוטפת", הפנסיה משולמת מן התקציב השוטף שלה - למשל, הביטוח הלאומי בישראל (קיצבת הזיקנה).

הרפורמה בפנסיה, ינואר 1995.

ניתוח וביקורת

החלטת הממשלה על הרפורמה שנתקבלה במרס 1995 ותחולתה מינואר 1995. הובאה למעלה. החלטה זו אימצה את ההמלצות העיקריות של "ועדת פוגל" שנביאן במסגרת הנושאים להלן. הרפורמה הוסכמה בין הממשלה ובין ההסתדרות "החרשה". כאמור לעיל - נדון ברפורמה לפי נושאים, ככל נושא נביא את מהות הרפורמה, ביקורת עליה ומידע מן העולם המפותח בנושא. הרפורמה דנה אך ורק ב"רובד השני", בפנסיה היחסית לשכר - זה יהיה דיוגנו כאן.

1. חובת ביטוח לפנסיה

זהו הנושא הבסיסי והחשוב ביותר שהוכרע ברפורמה ומשום כך נרחיב עליו את הדיון. בהחלטת הממשלה לא מוזכר עניין זה ולפיכך בדיעבד הוחלט שאין חובה כזאת וכל פרט חופשי להחליט אם להיכנס להסדר פנסיוני, מתי להיכנס ובאיזה ערך כספי. בהמלצות ועדת פוגל העניין גלוי, וכך נכתב שם: "חיסכון רשות, שיזכה לתמיכה ממשלתית, ישיג את מטרת החיסכון הפנסיוני ביעילות

כאלה. נציין תופעה חשובה: קרן "סגורה" חייבת להיות מאוזנת כדי להבטיח את עתידה. קרן "פתוחה", הקולטת בעיקר צעירים וגדלה כל הזמן במספר מבוטחיה, היא יציבה מבחינת תזרים המזומנים שלה בכל העתיד הצפוי וגם כשיש לה היום גירעון אקטוארי (בר־שביט, 1993, עמ' 126).

9. מיסוי במערכת הפנסיה ויחסו לשוק ההון: מבחינת המיסוי יש לשים לב לשלושה שלבים: בעת ההפרשה לקרן מן השכר (ההכנסה), בדרך כלל מותר בניכוי אחוז ידוע עד תקרה שנקבעה לעובד ולמעסיק; אשר לרווחי הקרן בעת ניהולה - בדרך כלל פטורים ממס - בעבר היו ניסיונות למסות שלב זה; בעת מימוש הפנסיה על-פי רוב יש פטור על חלק שנקבע ועד תקרה שנקבעה. יש מדינות - שבהן קיים דו"ח אישי למס הכנסה - שהפנסיה מצטרפת להכנסה הממוסה של הנישום.

בקרן הפנסיה מצטבר הון רב מאוד שיש להשקיעו בצורה כלשהיא: כאשר שוק ההון אינו מפותח ההון הזה מושקע בדרך כלל באגרות-חוב ממשלתיות "מיוחדות". עם התפתחות שוק ההון חלק גדל והולך מושקע בו לפי תחומי הסיכון השונים. למערכת הפנסיה יש אחריות כבדה לטווח ארוך מאוד ומשום כך היא תשקיע בכלים לטווח ארוך ובעלי סיכונים נמוכים. מאחר שהנהלת הקרן עוסקת בעיקר בנושאי הפנסיה ומנהלת את הסיכונים שלה (אי-הוודאות במשתני המערכת), ניהול ענייניה בשוק ההון הוא בעייתי לעתים העניין נמסר ל"נאמן" (באנגליה, המקרה של מקסוול לדוגמה), או שהוא מנוהל ישירות ואז קיימת בעיה סבוכה של מעמד נציגי ההנהלה בפירמות שבהן יושקע ההון. לעתים נוצר ניגוד כלכלי ופוליטי קשה בין אינטרס מערכת הפנסיה ליציבות בענייני ההון

יעשה בהכנסתו כרצונו - אך כאן בא השיקול החברתי. אנו מניחים שהחברה המודרנית, חברת "הרווחה", אחראית כלפי הפרטים שלה שיוכלו לחיות בצורה מניחה את הדעת. לשם כך הוקם הביטוח הלאומי, המבטיח קיצבת זיקנה הנותנת לכל פרט מינימום קיום ומשתדלת להעלותו במקצת מעל לקו העוני. האם החברה בכלל, ובישראל בפרט, תסתפק בכך שחלק נכבד מן הגמלאים שלה יחיו סביב קו העוני? בהנחה שאין זה כך, אם הפרט לא יכין עבור עצמו את הרובד השני, תצטרך החברה, בבוא העת, לשאת בכך. המסקנה: יש כאן "כשל שוק". השוק פועל בדרך כלל לטווח קצר, ואילו כאן דרוש שיקול דעת לטווח ארוך והוא חייב להיות שיקול דעת משולב של הפרט והחברה - התנהגות הפרט בשוק אינה פותרת את הבעיה. יתרה מזו, יש עדויות מחקריות בארצות-הברית שפרטים שונים משתמשים בחסכוניהם מיד לאחר פרישתם ואחר כך מטילים את עצמם על החברה שתדאג להם (ייתכן שהם אף מעלימים חלק מן המקורות שצברו). רק ביטוח חובה לפנסיה יכול לפתור עיוות כזה. ההצעה לחיסכון רשות פירושה למעשה שהחברה הישראלית מסתפקת לגבי גמלאיה באחריות לקיצבת הביטוח הלאומי - היתר הוא מקרי ונתון להחלטת הפרט. היום, כאשר רבים מזקני ישראל חיים סביב קו העוני בתנאים הידועים לכל - האם זהו העתיד שאנו מתכננים עבור הדורות הבאים? רק ביטוח חובה לפנסיה יכול להבטיח שהרוב המכריע של העובדים ומשפחותיהם ייהנו מהסדרי "פנסיה מקיפה" ולגביהם תושג המטרה של המשך רמת החיים אחרי הפרישה מעבודה פחות או יותר כפי שהיתה לפנייה.

הכרעה בסיסית זו ברפורמה מבטאת, אולי, מגמה הרבה יותר עמוקה הקיימת במדינות רבות בעולם המפותח - הסתלקות מ"מדינת הרווחה". האידיאולוגים של מגמה זו היו

טובה; בהתבסס על גורמים הקיימים בסקטור הפרטי." (סעיף 11א). מילת המפתח כאן היא "דשות" - אין חובת ביטוח לפנסיה. נדגיש מיד עניין "צדדי": הוועדה משתמשת במונח "חיסכון", ולא במונח "ביטוח" ואין זה מקרי: הוועדה מנסה להכניס לחישוב שיעור התחלופה הרצוי גם מרכיבי חיסכון אישיים שיש להם שני חסרונות בולטים בקשר לפנסיה: החיסכון שהצטבר עלול להיגמר לפני סוף חיי הפרט או שאריו וכאן אין חשיבות לממוצעים כלשהם; ספק רב אם פרטים ברמות הכנסה נמוכות יוכלו להגיע לחיסכון כלשהו ולפיכך הוא נכלל אצלנו ב"רובד השלישי" שאינו רלוונטי כאן. יתרה מזו, הוועדה מציעה לבחון, בעקיפין, ניהול מערכת פנסיה דרך חיסכון לטווח ארוך, קופות הגמל בישראל, כיוון שהוא מנוגד לחלוטין לעקרונות הביטוח הפנסיוני (לפי דגם צילה הידוע המובא במפורט בנספח שבסוף המאמר). הוועדה מציעה לנהל את מערכת הפנסיה באמצעות "גורמים קיימים בסקטור הפרטי". מקובל בעולם לקבוע בדיון פנסיוני להכתיר במילה "פרטי" כל גורם שאיננו הממשלה, או גוף ממלכתי הפועל לפי חוק (הביטוח הלאומי, למשל). כלומר, גם קרנות פנסיה ציבוריות שמנהלים איגודים מקצועיים או מעסיקים נכללות במושג זה.

כדי להגיע לשיעור תחלופה מניח את הדעת, ובעיקר כשרוצים להגיע למטרת המערכת שהיא שמירת רמת החיים של העובד ומשפחתו אחרי הפרישה מעבודה כפי שהיתה בעת עבודתו, יש להכין את הכלים להשגת המטרה במשך כל, או רוב, שנות העבודה. כלומר - הדבר מחייב מבט לטווח ארוך מאוד של הפרט ומשפחתו. ספק רב אם עובד צעיר ואף בגיל הביניים יתן עדיפות מספקת בסל הוצאותיו לנושא הפנסיה, בעיקר בשכבות הנמוכות. ייתכן שיטענו שאין להתערב בשיקולי הפרט ושהוא

בשנים האחרונות גחלש הארגון בקרב השכירים עם שינוי מבנה המשק והיחלשות ההסתדרות. העצמאיים החלו להתעורר בעניין מצבם הפנסיוני, כלומר ללא ביטוח חובה חלקים גדולים של העובדים בישראל יישארו ללא פנסיה. לפיכך ההכרעה על "רשות" פירושה "נסיגה" ממצב קודם שבו הרוב היה מכוסה בעניין זה.

ברוב מדינות העולם המפותח קיים ביטוח חובה לפנסיה ברובד השני. בחלק מהן (ארצות-הברית, אנגליה, ואחדות ממדינות אירופה) חלק מן הרובד השני מחובר מבחינה מוסדית דרך "הביטוח הלאומי" לרובד הראשון, כלומר, הביטוח הלאומי מבצע את הרובד הראשון של פנסיית-מינימום לכל וגם קטע משיעור התחלופה באמצעות פנסיה יחסית לשכר בחובה לכל עובד. ברוב המדינות, ובמיוחד באירופה, כל הרובד השני הוא חובה ומוסדר בצורות שונות. מסיבות היסטוריות רוב הסדרי הפנסיה הם עדיין בשיטה "שוטפת" ויש המלצות ומגמות לעבור לשיטה "צוברת". הבנק העולמי ממליץ במפורש בדו"ח שלו על ביטוח-חובה מן הסיבות שנותחו לעיל. הוא ממליץ על דגם צ'ילה (פירוט בנספח), הבנוי על

מרגרט תאצ'ר באנגליה ורונלד רייגן בארצות-הברית ועתה ממשיכים בכך בעקביות הרפובליקנים. אידיאולוגיה זו מבטאת רצון מעשי להקטין את הוצאות הממשלה ו"להקטין את הממשל" והיא נובעת מן הגישה ה"ליברלית" של "ריבונות הפרט" על הכנסתו. בעולם הגדול נכשלה גישה זו מפני שרוב העם רוצה בהמשך "מדינת הרווחה" (נתונים על כך מובאים באיור מס' 4). במקומם של אימי העומס העתידי בפנסיה לפי הדו"חות האקטואריים (עניין זה יידון להלן) הצליח משרד האוצר בישראל כמה שנכשלו בו רוב עמיתיו בעולם המפותח: להביא לנסיגה ממשית בסדרי "הרווחה", ומה שמפליא במיוחד - תוך הסכם עם נציגות העובדים בדמות "ההסתדרות החדשה".

השתמשתי במילה "נסיגה", למרות שגם בעבר לא היה כחוק הישראלי ביטוח חובה לפנסיה. מה היה המצב למעשה (בדומה למערכת הבריאות)? עד לפני כמה שנים היו רוב השכירים בישראל (בערך 80%) מבוטחים לצורך פנסיה חובה באמצעות הסכמי העבודה וצווי-ההרחבה עליהם ובאמצעות "הפנסיה התקציבית". מקצת מן השכירים ורוב העצמאיים היו חסרי ביטוח פנסיוני אמיתי.

איור מס' 4. תומכים באחריות הממשלה לקשיש



ה"תקציבית" ובכך שגתה. לפי פרסומים אחרונים, היקף ההתחייבויות בכל גזרות ה"תקציבית" מגיע עתה ל-125 מיליארד ש"ח בערך.

אשר לגירעון האקטוארי בקרנות הפנסיה ההסתדרותיות נזרקו לחלל מספרים שונים ומשונים, מ-30 מיליארד ש"ח לדברי הממעיטים ועד 100 מיליארד ש"ח לדברי מנכ"ל האוצר בשיא הדיון על הרפורמה בממשלה. מסתבר שזה זמן רב שמשרד האוצר משתמש בכוחו כדי להפיץ על קרנות הפנסיה הנחות בלתי סבירות בעניין עריכת הדו"חות האקטואריים וכך להציג גירעון מאיים. למשל: עליית שכר ממוצעת ריאלית לכל השכירים בעתיד של 3 אחוזים לשנה. מספר זה היה נכון בעבר, בשנות הצמיחה הטובות. אבל בעשור האחרון כמעט לא עלה השכר הריאלי כלל (פיצוי מה ניתן עתה). בעולם המפותח עורכים עתה את האקטואריה בהנחה מקובלת של עליית שכר של אחוז אחד לשנה. באקטואריה מקובל להניח, שאתח אחד בעליית השכר שקול כנגד שלושת רבעי אחוז בריבית התחשיבית למערכת. הריבית המחושבת לדו"ח נקבעה ל-5.3%, בעוד שהקרנות קיבלו איגרות-חוב "מיועדות" ב-5.5% ויש בידיהן מלאי גדול של איגרות-חוב בריביות גבוהות יותר. הריבית הגבוהה ביטאה שיטה של סכסוד המערכת. יש להניח, שאם תורד הריבית, תינתן הסוכסידיה למערכת הפנסיה החברתית בדרך אחרת. ובעיקר: האוצר קבע, שהדו"ח ייערך לקרן "סגורה" בעוד שברור שקרן פנסיה חברתית היא תמיד "פתוחה" למבוטחים חדשים, ברובם צעירים, ובתנאי מדינת ישראל היא תמיד גדלה. לפיכך לא מקרה הוא שכאשר "מבטחים" (שהיא בלבד תופסת בערך 60% מן המערכת) ערכה דו"ח אקטוארי ניסיוני בהנחות סבירות ("פתוחה", 2% עליית שכר, 6% ריבית, וזה שקול לאחוז

חיסכון חובה בקרנות פרטיות כאשר בעת הפרישה ניתן להמיר את החיסכון בקיצבה. הניסיון מראה, שלשיטת צ'ילה יש כמה חסרונות: הוצאות ניהול גבוהות מאוד, ההמרה מחיסכון לקיצבה מורידה את היחס בין הסכום שהופרש ובין הקיצבה, לעומת תוכנית ביטוח לקיצבה באופן ישיר. חלק מן החיסכון אינו מגיע לקיצבה ומשום כך קיימת סכנה של שיעור תחלופה נמוך והפנסיונר נופל למעמסה על שכס החברה. המערכת בצ'ילה הצליחה למדי עקב שיעור ריבית ריאלית גבוה מאוד בכל שנות קיומה (למעלה מ-14%).

2. הבהלה האקטוארית והפנסיה התקציבית

לריכוך דעת הקהל בישראל וגורמים "חברתיים" בממשלה ובכנסת יצרו פקידי משרד האוצר במתכוון בהלה בעניין הגירעון האקטוארי הענק של מערכת הפנסיה בישראל והאסון האורב בפתח בגללו. תחילה יש להבדיל בין הפנסיה "התקציבית" ובין קרנות הפנסיה. השיטה ה"תקציבית" במהותה יוצרת גירעון אקטוארי מפני שהיא פועלת למעשה בשיטה "שוטפת": האזרחים משלמים מסים שמהם משלמים לזכאים את הפנסיה. הממשלה יצרה בעבר חוב לאומי סמוי המתחיל להעיק עתה ויש לטפל בו. ועדת פוגל המליצה להפסיק את השיטה ה"תקציבית" והציעה לשם כך כמה אמצעים: כל עובד חדש במוסדות שנהנו מן ה"תקציבית" יבוטח בקרן צוברת. עובדים בחברות מופרטות יעברו כולם לקרנות וכך ייעשה גם בגופים המשנים את מעמדם ממוסדות ממשלתיים לרשויות וכדומה. בגלל לחץ שהפעילו האיגודים המקצועיים לא העזה הממשלה לבצע המלצות אלה של הרפורמה ברוב המכריע של גזרות הפנסיה

בצעדי האיחוד. ההסתדרות ה"ישנה" לא העזה לכפות את האיחוד על המערכת (מסיבות משפטיות ניתן לעשות זאת רק בדרך של חקיקה בכנסת). לדאבונו גם ברפורמה לא ננקט צעד חיוני כזה.

הממשלה החליטה ברפורמה על צעד מכריע המנטרל למעשה את בעיית הגירעון האקטוארי מבחינת המבוטחים - ערבות הממשלה לזכויות הפנסיונרים והמבוטחים ה"ותיקים". כמו־כן החליטה על תוכנית־הבראה לקרנות הוותיקות באמצעות שימוש "בעתודה האקטוארית המיוחדת (0.5%) לגבי הקרנות הקטנות ובאמצעות "איחוד הניהול האדמיניסטרטיבי של חלק מקרנות הפנסיה והגבלת דמי־הגיהול". הממשלה הניחה, שזה מספיק ביודעה את האמת על הבעיה האקטוארית.

המסקנה: את הפנסיה התקציבית יש לחסל - בתחום זה הרפורמה אינה נחרצת מספיק. לבהלה האקטוארית אין יסוד עובדתי ואת זה ידעו בעלי המקצוע שבתוך ועדת פוגל ואחרים, פקידי האוצר לדרגיהם ידעו את האמת, אך נקטו את השיטה הפסולה של זריעת בהלה בתחום שלרבים אין הכלים לבחון את העניין בצורה ביקורתית.

3. האם הכרחי לפתוח את המערכת לחברות מסחריות?

במבוא להחלטת הממשלה על הרפורמה יש נימוק רקע שני, נוסף על הבהלה האקטוארית, המחייב שינוי: ההכרח, בהתאם לחוקי היסוד, לפתוח את המערכת בפני חברות מסחריות ולתת גם להן איגרות־חוב "מיועדות" מסוב־סדות. לחץ זה איננו חדש; הוא כבר עלה מדי פעם, בעבר הקרוב והרחוק, במישור הפוליטי וכזה המשפטי. פעם אחת, בשנת 1990, הוא הגיע למבחן משפטי בבג"צ. חברות הביטוח העלו בפני בית הדין הגבוה לצדק את אותה הטענה, שנעשית אפליה ללא הסבר מספיק

אחד של עליית שכר ו־5.3% (ריבית) ל־1994, היא קיבלה מצב מאוזן כאשר בקרן גדלה אפשר "לסבול" גירעון אקטוארי של כמה אחוזים בלי להגיע לגירעונות תזרימיים בעתיד (ראה לוח מס' 5). לפיכך מראה "חשבון זרמי הכספים" בהנחות סבירות שלעשרות השנים הבאות אין בעיה של תזרימית במערכת הפנסיה הצוברת בישראל. ודרך אגב - בתחום זה קיימת בהמלצות ועדת פוגל סתירה פנימית: מצד אחד הוועדה תובעת איזון אקטוארי בכל מצב; מצד שני היא "מרשה" לקרנות הקיימות לקיים גירעון של 7.5%, למה? הוועדה אינה מסבירה באופן גלוי, אבל היא משתמשת למעשה בניתוח לגבי קרן פתוחה וגדלה.

במערכת הפנסיה גלומה רזרבה פנימית בתהליך שינוי גיל הפרישה כלפי מעלה ובעיקר בהשוואת גיל הפרישה של נשים לזה של הגברים. ועדת פוגל המליצה על כך ברפורמה. ההשוואה נעשתה לגבי מבוטחים חדשים, אבל הממשלה לא העזה לבצעה, ולו גם בקצב איטי ובהדרגה, כפי שמקובל בעולם (ראה לוח מס' 6 ואיור מס' 5), לגבי המבוטחים הנוכחיים במערכת. בכל מערכת פנסיה צוברת חברתית דמי הגמולין אינם קבועים לתמיד, אלא שיעורם מן ההכנסה (השכר) משתנה לפי צורכי המצב האקטוארי. עתה שיעור דמי הגמולין הוא 17.5% מן השכר, ועדת פוגל המליצה להעלותם ל־21%, כדי להקטין את הצורך בסבסוד ממשלתי דרך איגרות־החוב "המיועדות". הממשלה הח־ליטה לא לשנותם מפני שידעה את האמת - שאין "שואה" אקטוארית ואין צורך ללחץ על המעסיקים בתחום התשלומים הנלווים.

במערכת הפנסיה ההסתדרותית יש שתיים־שלוש קרנות קטנות ובעייתיות שלגביהן יש רק פתרון יסודי אחד - איחודן עם הקרנות הגדולות והחזקות. למען מטרה זו קיימת "רזרבה אקטוארית" היכולה לעזור מאוד

לוח מס' 5. "מבטחים", מאזן אקטוארי לדצמבר 1993 - קרן פתוחה
(במיליוני שקלים)

		דצמבר 1992		
5.3%	6.0%	ריבית:	5.31	6.01
2.0%	2.0%	גידול שכר:	2.01	2.01
<hr/>				
1. דמי גמולים				
19,963	18,654	עמיתים קיימים	19,020.5	17,771.8
18,579	14,156	מצטרפים חדשים	17,735.0	13,473.3
עתודה				
25,761	25,761	2. הון צבור	24,312.0	24,312.0
<hr/>				
<u>64,303</u>	<u>58,671</u>	<u>3. סה"כ נכסים</u>	<u>61,067.5</u>	<u>55,557.2</u>
<hr/>				
4. עמיתים פעילים קיימים				
25,403	21,102	זיקנה (כולל שאירי זיקנה)	24,458.2	20,319.4
11,552	9,957	מתוך זה זכויות צבורות	11,277.3	9,716.1
7,512	6,386	נכות	7,264.5	6,173.1
3,086	2,644	שאירים כולל מענק	3,015.2	2,581.1
400	351	אחרות	395.0	348.2
<hr/>				
<u>36,401</u>	<u>30,483</u>	<u>סה"כ עמיתים פעילים קיימים</u>	<u>35,132.9</u>	<u>29,421.7</u>
<hr/>				
5. מצטרפים חדשים				
12,088	7,757	זיקנה (כולל שאירי זיקנה)	11,050.7	7,038.0
4,266	2,844	נכות	3,974.6	2,597.8
2,418	1,668	שאירים כולל מענק	2,213.9	1,515.4
118	84	אחרות	116.1	81.5
<hr/>				
<u>18,890</u>	<u>12,352</u>	<u>סה"כ חדשים</u>	<u>17,305.3</u>	<u>11,232.6</u>
<hr/>				
13,780	13,043	6. פנסיונרים קיימים	12,755.6	12,058.4
3,661	3,227	7. עתודה בגין "הקפאת זכויות"	3,952.5	3,499.5
<hr/>				
<u>72,732</u>	<u>59,106</u>	<u>8. סה"כ התחייבויות</u>	<u>69,146.3</u>	<u>56,212.2</u>
<hr/>				
8,429	535	9. גירעון/עודף	8,078.9	655.0
11.6%	0.9%	10. שיעור הגירעון ביחס להתחייבויות	11.7%	1.2%

לוח מס' 6. אורך חיים צפוי אחרי גיל הפרישה הרשמי,
על-פי רמת הכנסה. מדינות נבחרות

השנה	אורך חיים צפוי אחרי הפרישה		גיל פרישה		המדינה
	נשים	גברים	נשים	גברים	
מדינות עם תל"ג של יותר מ-8,000 דולר לנפש					
1989	22.0	14.5	60	65	אוסטריה
1989	23.0	18.0	60	65	אוסטרליה
1985	26.3	17.4	55	60	איטליה
1988	18.6	14.9	65	65	ארה"ב
1982	16.9	13.0	65	65	בלגיה
1989	21.3	13.6	60	65	בריטניה
1987	17.6	13.8	65	65	גרמניה
1989	19.0	14.4	65	65	הולנד
1990	18.8	15.1	65	65	הונג קונג
1988	20.7	15.1	60	65	ישראל
1982	17.9	14.8	65	65	ספרד
1988	23.9	18.7	60	60	צרפת
1985-87	19.2	14.9	65	65	קנדה
1988	18.7	15.0	65	65	שוודיה
1989	—	15.3	62	65	שווייץ
	18.6	15.2	62.5	64.3	ממוצע

המקור: World Bank, 1994.

איור מס' 5. גיל פרישה רשמי



המקור: Social Protection in Europe, 1995.

הוא החלפת שיטת ה-DB "מבטיחת הזכויות" בשיטת ה-DC הקושרת את הפנסיה ישירות לתשלומי המבוטח. כך לפי המלצות ועדת פוגל ובמפתיע גם בהסכמת ההסתדרות "החדשה". רק בשיטת DB אפשר להבטיח שיעור תחלופה מתאים להשגת המטרה החברתית של שמירת רמת-החיים של העובד אחרי פרישתו, משום שהגדרת הזכויות לפנסיה נעשית לפי שיעור-התחלופה הרצוי. לפיכך כל הקרנות החברתיות בעולם המפותח הן בשיטת ה-DB וכך גם ממליצים כל המחקרים והכנסים העוסקים בנושא. נכון הוא שיש היום בעולם מגמות של מעבר ל-DC, בעיקר בקרנות "מפעליות" שבהן כל האחריות היא על המעסיק המקומי, אך בפועל יש מעט שינויים בכיוון זה עקב התנגדות עיקשת של האיגודים המקצועיים (למשל, בארצות-הברית). שיטת ה-DC והחלטה אישית של כל עובד מחסלת למעשה את הפנסיה החברתית כשיטה של כיסוחן סוציאלי, מפני שחסל סדר הסכמי העבודה וצווי ההרחבה בתחום זה וכל פרט יעשה ביטוח פנסיוני כרצונו. יש להניח, שרבים יזניחו עניין זה במסגרת העדפותיהם, בעיקר בשכבות הנמוכות (ראה הבעיות שהתעוררו בצ'ילה, בנספח שבסוף המאמר).

המסגרת המעשית לשינוי מהותי זה היא המצאה ישראלית שאינה קיימת כמעט בשום מקום בעולם (היא קיימת במידת מה ברפורמה בצ'ילה); הפעילים והפנסיונרים שהיו בקרנות הפנסיה בסוף 1994 "נסגרו" בקרנות הישנות שנעשו "סגורות". לגביהם נמשכת השיטה הישנה והטובה כמעט על כל מרכיביה (פרט לזכות הפרט לבטח את מלוא שכרו אם הוא עולה על 2% לשנה). יתרה מזו, ל"ותיקים" הובטחה ערכות הממשלה לפנסיה שלהם לכל חייהם ובכך קנו את תמיכת האיגודים המקצועיים למהלך. לעומת זאת כל עובד שנכנס למערכת אחרי המועד שנקבע

בין קרנות הפנסיה ההסתדרותיות המקבלות איגרות-חוב "מיועדות" וכך מאפשרים להן לנהל קרנות פנסיה, ובין חברות הביטוח שהדבר נמנע מהן. ההסתדרות ה"ישנה" וקרנות הפנסיה השיבו בבג"צ תשובה פשוטה: יש הבדל מהותי בין פנסיה "חברתית" הפועלת בשיטת DB, ולמעשה פועלת בחובת-ביטוח לגבי הרוב המכריע של השכירים דרך הסכמי עבודה וצווי הרחבה, ואין בה כל סלקציה לפי שיקול כלשהו, ובין חברות ביטוח מסחריות החייבות להתנהל תמיד תוך איזון אקטוארי ומשום כך הן יכולות לפעול רק בשיטת DC, שאין עליהן חובה לקבל כל מבוטח וכמובן לא ייתכן לחייב קבוצות אזרחים (למשל מקום עבודה שלם) להיות מבוטחים בחברה אחת או לחייב את החברה לקבל את כולם. הבג"צ, בפסק דין מס' 2010/90, קיבל במלואם את טיעוני ההסתדרות וקרנות הפנסיה וקבע שיש הבדל מהותי בין פנסיה "חברתית" למסחרית. וכאשר יש הבדל מהותי אין, כמובן, אפליה. כלומר: סדר הדברים לגבי מגמות הממשלה ברפורמה הוא הפוך ממה שהוצג: לא היה כל הכרח לתת לחברות הביטוח איגרות-חוב "מיועדות" אם היו שומרים על המערכת "החברתית" ומוסיפים לחיזוקה ביטוח-חובה לפנסיה. מאחר שהמגמה היתה הפוכה - אי נקיטת ביטוח-חובה ומעבר לשיטת DC, התעוררה הבעיה של שוויון כלפי הסקטור המסחרי שמשרד האוצר חותר כל הזמן להכניסו למערכת ובכך להקטין את האחריות החברתית של הממשלה.

4. חיסול "הבטחת הזכויות", DB, מבוטחים "ותיקים" ו"חדשים", סגירת הקרנות

הצעד החמור המהותי השני ברפורמה, המש- לים את הצעד הראשון של אי ביטוח-חובה,

העלאת גיל הפרישה בעת אבטלה נראית לכאורה בלתי־הגיונית. ואכן: בהרבה מדינות מפותחות עולה גיל הפרישה הפורמלי, אך יורד גיל הפרישה למעשה עקב האבטלה והשינויים בשוק העבודה. ההסבר טמון בשאלת טווח הזמן של השיקול: מניחים שבטווח הארוך יחסר למשק כוח־עבודה עקב עליית "יחס־התלות" בין מפרנסים ותלויים, בגילאים המתקדמים, עולה בהתמדה יכולת התרומה לעבודה משום שמצב הבריאות משתפר והעומס הפיזי בעבודה יורד. עתה פורשים עובדים רבים בגיל נמוך יחסית מפני שהם גדלו בשוק העבודה הישן ועתה מקצועותיהם אינם מתאימים לשוק המתחדש והדינמי, יש להניח, שתוך 10 שנים ויותר גם עובדים בגיל מתקדם יתאימו מאוד לשוק העבודה הרעב לעובדים. כלומר: האבטלה היא תופעה של טווח קצר ובינוני ונובעת בעיקר מבעיה מבנית של אי התאמת העובדים לשוק העבודה המשתנה מבחינה מקצועית וטכנולוגית וגיל הפרישה הוא נושא לטווח הארוך שבו התנאים ישתנו במהותם.

מכאן עלה לאחרונה בעולם הרעיון של "הרובד הרביעי" - רובד העבודה החלקית בגיל מתקדם במשולב עם קבלת פנסיה. ידוע הוא, שהמשק המתקדם יכול לקלוט עבודה מקצועית של עובדים חלקיים, זו מאפשרת גמישות רבה ויעילה בארגון העבודה. העבודה החלקית משפרת מאוד את הבריאות הנפשית והפיזית של הקשישים - זה טוב מאוד להם וחוסך שירותים לחברה. כלומר: יש ליצור אפשרות של תקופה ארוכה, 10-15 שנה מגיל 55 לשני המינים, של עבודה חלקית מבחינת ארגון העבודה בחברות ובמפעלים ומבחינת גמישות היציאה לפנסיה. גמישות היציאה לפנסיה פירושה: אפשרות לקבלת פנסיה חלקית בקנס קטן מגיל נמוך יחסית, נניח 55-60, והמשך קבלת פנסיה גדלה והולכת בגיל יותר מתקדם אחרי

הוא "חדש" ולגביו קיים עולם אחר לחלוטין: הוא פועל תחת שיטת DC באופן אישי, רק 70% מן ההשקעות עברו מכוסות באיגרות־חוב "מיועדות" בריבית נמוכה יותר של 5% בפועל. ליתר יש בתנאים אחדים רשת ביטחון של 3% ריבית מובטחת. ובעיקר: הקרנות החדשות חייבות להיות תמיד מאוזנות מבחינה אקטוארית כ"סגורות" ואם ייווצר גירעון יורידו את הזכויות של הפעילים וכתנאים אחדים גם של הפנסיונרים. מובן מאליו שהקרנות הישנות מראות עתה גירעון אקטוארי הולך וגדל משום שהן סגורות ואין כניסת צעירים אליהן וכאלו נבואת הבהלה האקטוארית מגשימה את עצמה. אך מוכן שכל האפקט של מערכת "פתוחה" נעלם במבנה המלאכותי שהוקם. ושוב - מפליא כיצד איגודים מקצועיים וההסתדרות כמייצגת אותם הסכימו להפרדה כה עמוקה בין עובדים ותיקים לחדשים כאשר בלאו הכי קשה להם מאוד לגייס חברים חדשים לשורותיהם.

5. גיל הפרישה לפנסיה והרובד הרביעי

בהעלאת גיל הפרישה לפנסיה גלום הפוטנציאל הגדול ביותר להקלת העומס של המערכת על כלכלת המדינה. כמעט בכל הרפורמות בפנסיה בארצות המפותחות נכללות העלאה זו והשוואת גיל הפרישה בין המינים בתוכנית החדשה כאשר הביצוע נעשה בהדרגה על־פני שנים רבות (ראה לוח מס' 6 ואיור מס' 5). בישראל גיל הפרישה הפורמלי לגברים הוא 65 ולגבי נשים הוא גמיש, 60-65, כאשר רובן פורשות בגיל 60. ברפורמה הווה גיל הפרישה בין המינים ל־65 רק לגבי מבוטחים "חדשים". לגבי ה"ותיקים" לא העזה הממשלה לעשות שינוי זה, למרות המלצת ועדת פוגל בגלל הפחד מפני האיגודים המקצועיים וארגוני הנשים.

בהדרגה מקרנות הפנסיה. התשובה לנושא זה ברפורמה היא האיסור המוחלט "לקנות זכויות לאחור" באמצעות השקעה חד-פעמית גדולה בקרן שבדרך כלל נעשית בדרך של העברת כסף מקופת גמל נזילה. איסור טכני זה הוא רע משום שלעתים נוצרים מצבים שדרושה השקעה חד-פעמית כזו לצרכים לגיטימיים של הבטחת פנסיה ועתה דבר זה לא יהיה אפשרי.

משרד האוצר ובנק ישראל חתרו כל השנים לשלב את קרנות הפנסיה בשוק ההון הישראלי, כדי לתת לו תנופה בעזרת מקור גדול וקבוע של השקעות. אנו עומדים כאן בפני המקרה הידוע של "הביצה והתרנגולת": קשה מאוד לקרנות פנסיה להיכנס לשוק הון חלש ובלתי יציב, מפני שאסור להן להכניס סיכון נוסף למערכת שלהן. מצד שני, השוק לא יתרחב בלי מקור גדול כזה. בעבר הוצעו לכך כמה פתרונות, שעיקרם מתן "רשת-ביטחון" להשקעות קרנות הפנסיה בשוק ההון וכניסה מדורגת מאוד שלהן לשוק ההון הישראלי הקטן. ברפורמה יש מהלך כזה, אך במידה מוגזמת ועם רשת-ביטחון נמוכה מדי: הוחלט ש-30% מהשקעות הקרנות החדשות יהיו ללא כיסוי באגרות-חוב מיועדות, כלומר יופנו לשוק, עם רשת ביטחון לגבי איגרות-חוב ממשלתיות בלבד של 3% ריבית ריאלית (ראה בלוח מס' 7 חלוקת ההשקעות בדנמרק).

בשלבם שונים הוצע להפריד את מרכיב הסובסידיה למערכת הפנסיה מן הריבית על איגרות-חוב שהן רוכשות. בעיקרון גישה זו נכונה: סובסידיה למטרה חברתית חייבת להיות גלויה וברורה, ולא מקרית לפי כמות ההשקעה נטו של הקרן. מובן מאליו ששינוי מהותי כזה יכול להיעשות רק בחקיקה משום שלא ייתכן שמערכת פנסיה המתחייבת לטווחים ארוכים מאוד תהיה תלויה בדיוני התקציב השנתי. המעבר חייב להיעשות במשך 10 שנים לפחות עם תחנות בדיקה

גיל הפרישה הפורמלי והמשך עבודה חלקית. חבל מאוד שגישה חדשנית זו לא שולבה ברפורמה האחרונה במערכת הפנסיה שלנו. ודרך אגב - הקיבוץ בישראל מבצע שיטה זו של עבודה חלקית בגיל מתקדם כבר עשרות שנים עם הישגים מצוינים מבחינת איכות חיי הפרטים ומבחינת התרומה למשק.

ועדת ברודט שמונתה בידי הממשלה בשנת 1996, התבקשה להציע הצעה לשיפור מצב השוק ההון, הציעה בין היתר לדחות את גיל הפרישה מעבודה כדי להקל על מערכת הפנסיה ובכך לאפשר לה לקחת יותר סיכונים ולהיכנס באופן מסיבי לשוק ההון. כאמור, כיוון זה הוא נכון, אבל בכפוף לכמה תנאים: הגמשת גיל הפרישה כדי להתאים את שוק העבודה לעובדים בגיל מתקדם, משיכת השינוי על-פני זמן רב (10 שנים לפחות) כדי ליצור את ההתאמה ההדרגתית בין העובדים בין השוק, שכנוע ארגוני העובדים בנחיצות הדבר. כאשר מנסים לבצע את השינוי באופן מידי (או כמעט מידי) רק לשם הקלה פיננסית מחטיאים את המטרה ולא משיגים דבר עקב התנגדויות חזקות ומוצדקות, מפני שרק מרכיב הפגיעה בפנסיה יישאר מן השינוי.

6. הפנסיה ושוק ההון

החלטת הממשלה על הרפורמה כוללת את הפיסקה הסתמית לכאורה "שמירת היציבות בשוק ההון". הרמז כאן, לדעתי, הוא בתשובה לטענת הבנקים המנהלים את קופות הגמל (זה היה לפני הבריחה הגדולה מקופות הגמל ב-1996) שיש מעבר הון מקופות אלה לקרנות הפנסיה. מפני שהאחרונות מקבלות איגרות-חוב מסובסדות, הבנקים תבעו לחזור ולתת גם לקופות הגמל איגרות-חוב "מיועדות" עקב אופיין הפנסיוני, או - לחלופין - להסיר אותן

לוח מס' 7. דנמרק: נפח הנכסים לפי סוג (%)
קרנות פנסיה פרטיות וחברות ביטוח

השנה	איגרות חוב	מניות	רכוש	חברות בת	אשראי
1982	73.3	2.9	2.3	—	8.2
1983	73.0	4.4	2.2	—	7.5
1984	74.8	4.5	2.7	—	6.5
1985	74.1	5.7	3.4	—	5.7
1986	75.6	5.8	4.0	—	5.5
1987	75.5	6.3	4.1	—	5.0
1988	74.1	8.9	4.1	—	4.4
1989	72.6	10.4	4.3	2.3	4.9
1990	70.6	10.5	4.2	4.7	4.4
1991	66.8	12.0	4.1	7.2	3.8

המקור: *Social Europe*, 3 (1994).

הלאומי. ברפורמה נקבע, ש-30% מהשקעות הקרנות החדשות ייעשו בשוק עם רשת-ביטחון על אחזקה באיגרות-חוב ממשלתיות סחירות של 3% ריבית. יש לזכור, שלגבי מערכת פנסיה יכול לפעול משל הסוס: "אפשר לשים לפני הסוס כלי עם מים אך אי אפשר להכריח אותו לשתות". הנמשל: תוכנית פנסיה של קרן גדולה ומסודרת, "פתוחה", עם תורים מזומנים חיובי או מאוון להרבה שנים, האופק שלה ארוך מכל איגרות-חוב ממשלתיות, ואז - הקרן יכולה להחזיק באיגרות-חוב ממשלתיות ארוכות מועד (ל-20-30 שנה) או באיגרות-חוב של חברות תשתית גדולות (חשמל, תקשורת, מים) עד לפדיון ובכלל להימנע מלהיכנס לשוק ההון. איגרות-חוב כאלה לפדיון נותנות לפי המקובל בעולם המפותח במוצע לטווח ארוך סביב 4.5% ריבית ריאלית, כך שבתוספת סובסידיה מתאימה הקרנות יוכלו להמשיך בתשואה כפי שהיתה בעבר.

הרפורמה יצרה אפשרות, וזו מתממשת, של יצירת קרנות-פנסיה מסחריות קטנות. כניסת קרנות כאלה לשוק ההון הישראלי עם אפשרויות ל"תמרונים" שונים היא מסוכנת

בחוק שיאפשרו לבחון את המצב (לפני 5 שנים בערך גובש מהלך כזה בשיחות בין אגף שוק ההון באוצר ובין ההסתדרות, אך הוא לא הגיע לכלל מימוש). מובן מאליו ששינוי מהותי ו"מסוכן" כזה ייתכן אך ורק במסגרת רפורמה כוללת במערכת הפנסיה המושחתת על ביטוח-חובה ועל שיטת DB.

יש לזכור, שבמשק הישראלי הקטן עם שוק הון בלתי מפותח ורב תפניות הבעיה של מעמד נציגי קרנות הפנסיה בחברות שמהן יקנו מניות-שליטה הוא בעייתי מאוד. יכול להיווצר מצב שקרנות פנסיה גדולות ישלטו בחלקים גדולים של המשק. מי ינהל שליטה כזו? בשם מה ומי ינהלו נציגי הקרנות את הנציגות הזאת ולפי איזה אינטרסים? האם לפי אלה של המבוטחים שהם אולי עובדי חברות אלה? או לפי שיקולי החברות במאבקן בשוק בלבד? זוהי בעיה סבוכה ובלתי פתורה במשקים גדולים בהרבה משלנו ומשום כך אל לה לממשלה להיחפז גם בתחום זה. פתרון חלקי ניתן בארצות רבות בכך שמרשים לקרנות הפנסיה להשקיע בשוק ההון העולמי, בדרך כלל מגבילים מאוד כיוון זה מפני שמשמעותו יציאת הון מן המשק

בשכבות הביניים ואין לקבלו בשום אופן. בעולם המפותח מקובלת תקרה כזו לגבי הפנסיה היחסית לשכר, אך גם שם יש לחץ מתמיד מצד משרד האוצר להוריד את התקרה ובכך להקל על הסובסידיה למערכת.

ההצעה החמורה ביותר של ועדת ברודט להקל על מערכת הפנסיה היא הורדת תקרת השכר לביטוח הפנסיוני לפעם אחת השכר הממוצע. התקרה מגבילה את ההפרשה לקרן בכל חודש של השכר. מכיוון שהשכר עולה במשך חיי העבודה, בממוצע לכל חיי העבודה תהיה התקרה הממוצעת נמוכה בהרבה מן השכר הממוצע בעת הפרישה. הצעה זו הופכת את הפנסיה היחסית לשכר כמעט אך ורק לפנסיה סוציאלית כמו קיצבת הביטוח הלאומי ולפיכך היא מחסלת אותה למעשה. כל שכבות הביניים יוצאו למעשה ממערכת הפנסיה - עניין חברתי וכלכלי חמור ביותר. יש להניח, שארגוני העובדים יתנגדו בכל כוחם למהלך זה.

(3) שינויים בשכר האישי המבוטח. סעיף זה נכלל בהחלטת הממשלה וקיבל פירוט בתקנות. ההחלטה קובעת שלא תוכר לצורכי הפרשה לפנסיה עליית שכר אישית העולה על 2% לשנה לגבי זכויות צבורות של "ותיקים" או של 1.75% של חדשים. זו המצאה ישראלית שאינה מוכרת בעולם הגדול ובאה לחסל מרכיב חשוב מאוד של כל מערכת פנסיונית - התאמת הפנסיה לשכר המשתנה. התאמה זו נובעת ממהות שיטת DB אך דרושה גם בשיטת DC, אם רוצים שתהיה רלוונטית לשיעור תחלופה רצוי כלשהו. יש לזכור: ייתכן שהשכר הממוצע במשק גדל כאחוז אחד לשנה, אך לגבי פרטים רבים השינוי בפרקים שונים של חייהם גדול בהרבה. בסולמות שכר במקצועות שונים יחס השכר בין ההתחלה אצל הצעיר ובין השיא קרוב לפרישה יכול

מאוד, וכידוע הפיקוח החזק ביותר אינו מצליח להתגבר על "תמרונים" כאלה. זו סיבה נוספת, אולי צדדית, לכך שפתיחת הפנסיה למערכת המסחרית המפוצלת היא סיכון גבוה מדי בנושא כה חשוב לכל עובד ולחברה כולה.

7. פרטי תקנות הפנסיה

הרפורמה מתייחסת לכמה פרקים מתקנות הפנסיה. נבקר את עיקרי השינויים (לפי התקנות לקרנות החדשות שאישר לאחרונה האגף לשוק ההון במשרד האוצר):

(1) פנסיה מקיפה. החלטת הממשלה קובעת שפנסיה תהיה אך ורק "מקיפה" (לפי גיל, נכות ושאירי פנסיונר ופעיל) ושצבירה פנסיונית תהיה למטרת קיצבה בלבד (עם אפשרות היוון חלקים ולתקופה קצרה). זוהי החלטה חיובית שיש לברך עליה. יש לזכור, שפנסיה "יסוד" בפועל כמעט שאינה קיימת, אך סגירת העניין בצורה הרמטית היא טובה.

(2) תקרה לשכר מבוטח. הרפורמה קבעה תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק לשכר האישי המבוטח לפנסיה. זהו שינוי נכון מבחינת עומס הסובסידיה שהממשלה לוקחת על עצמה ובעיקר משיקולי משמעות "החלוקה" שבמערכת. בהעדר תקרה קורה שמערכות פנסיה יוצרות חלוקת הכנסה הפוכה מן הרצוי: בעלי הכנסה גבוהה יחסית מסודרים יותר מבחינת הפנסיה ומושכים אליהם בדרך זו סבסוד גדול וכך חלוקת ההכנסה הכוללת במשק נעשית פחות שוויונית.

בישראל נמצאים בערך 95% מן השכירים ברמת שכר של עד פעמיים מן השכר הממוצע ומשום כך מבחינת שיקולי "חלוקה" נכונים התקרה הנ"ל נכונה. קיימת סכנה קבועה של ניסיונות מכיוונים שונים לשחוק את התקרה הזאת ולהקטינה - שינוי כזה יפגע קשה

ברפורמה נותק השכר הקובע לחלוטין מסוף חיי העבודה או מן השכר הממוצע לגבי "החדשים". לכל גיל נקבע האחוז מן השכר בפועל המהווה "מנה" מן הפנסיה הסופית. האחוז גבוה לצעירים ויורד והולך עם הגיל (לוח עדיף במקצת נקבע לנשים). הניתוק שנזכר לעיל מחסל כל אפשרות של חתירה לשיעור-תחלופה המבטא את המטרה הפנסיונית החברתית. זהו הביטוי הטכני להפיכת הפנסיה לביטוח מסחרי לכל דבר (ראה בלוח מס' 8 השיטות הנהוגות בהולנד).

הסכם שנערך בשנת 1996 בין ההסתדרות למשרד האוצר הקל מאוד על הפגיעה בקבוצות עובדים רבות ששכרן הקובע מחושב בשיטת ה"ממוצעים" וההפרש בין שתי השיטות למבוטחים ה"ותיקים" כמעט ונעלם.

(5) אכשרה או פנסיה מינימלית. מקובל היה אצלנו, וכך מקובל ברוב המכריע של המדינות, שלהשגת זכות לפנסיה לפי גיל דרושה תקופת אכשרה של כמה שנים, כדי להשיג יציבות למערכת ופנסיה ברמה נאותה למבוטח. הרפורמה ביטלה את האכשרה לגבי "החדשים" וקבעה במקומה פנסיה מינימלית של 10% מן השכר הממוצע. אם יש פחות מזה, הכסף מוחזר למבוטח כחיסכון אישי. זהו שוב שינוי המקל על ניהול הפנסיה בידי חברות הביטוח, אך מרחיק אותה מהשגת המטרה הפנסיונית החברתית.

(6) פנסיה לאלמן שווה לפנסיה לאלמנה. בהמשך להשוואת גיל הפרישה בין המינים לגבי מבוטחים "חדשים" נעשתה גם ההשוואה לגבי גובה הפנסיה לאלמן של פנסיונרית לזו של אלמנת הפנסיונר. אי-שוויון זה היה אילוף בתוכנית הפנסיה הקודמת עקב השוני בגיל הפרישה ועתה טוב שתוקן.

8. נידרות ורציפות זכויות

המשק המודרני מתאפיין בניידות גבוהה של

להיות 1:3 ואף הרבה למעלה מזה, כלומר: המגבלה שהוטלה תביא בהכרח לירידת שיעור התחלופה לגבי שכירים רבים מאוד.

מגבלה זו על עליית השכר המבוטח לפנסיה באה להקל מאוד על קרנות פנסיה מסחריות קטנות שאינן יכולות לעמוד ב"סיכוני" עליית השכר. המגבלה מחסלת למעשה "סיכון" זה, אך מחסלת אתה מר-כיב חשוב של כל מערכת פנסיה חברתית. שיפור זה הוכנס כאן בעקבות החלטת הממשלה מס' 794 מיום 22.4.96, המאפשרת צבירת זכות עליית השכר האישי לוותיקים בשיעור 2% לשנה במשך השנים ("ריבית דריבית" לפי נוסח ההחלטה). כמו-כן קבעה החלטה זו את בסיס התחלת חישוב השכר האישי ממרס 1996 כדי לעקוף את תקופת ירידת השכר לפני כן.

(4) השכר הקובע לפנסיה. בשיטה "הישנה" היו שתי אפשרויות מקור-בלות כדי ליצור בסיס להשגת המטרה של שמירת רמת החיים אחרי הפרישה: "השכר האחרון" - בדרך כלל ממוצע השכר הריאלי ב-3 שנות העבודה האחרונות (בחלק מקרנות הפנסיה) או בחודש האחרון ממש (ב"חק-ציבית"); "שיטת הממוצעים" הקושרת את שכר המבוטח יחסית לשכר הממוצע בכל חודש ובסך הכל עם השכר הממוצע בעת הפרישה, לרוב מאפשרים לבחור חלק משנות העבודה ולא את כולן כדי להסיר שנים גרועות במיוחד.

שתי השיטות קיימות בעולם ואין להגדיר איזו מהן "נכונה" יותר. השפעת השיטה על הפרט תלויה בפרופיל שינוי השכר שלו במשך חיי העבודה: במוסדות ציבור (חינוך, בריאות, המנגנון הציבורי), שיש בהם משקל רב בשכר לוותק, עדיפה לעובד שיטת "השכר האחרון"; בתעשייה, שבה מגיעים לשיא השכר 5-10 שנים לפני הפרישה, עדיפה "שיטת הממוצעים".

לוח מס' 8. סוגי תוכניות פנסיה בהולנד

	% החברות		
	גברים ונשים	נשים	
(א) לפי השכר האחרון	72.1	80.6	69.8
(ב) לפי שכר ממוצע במשך הקריירה	15.4	11.8	16.3
(ג) שילוב של (א) ו-(ב)	5.3	3.8	5.7
(ד) לפי התשלומים DC	6.6	3.1	7.5
(ה) סכום קבוע	0.6	0.7	0.7
כל התוכניות	100.0	100.0	100.0

המקור: *Social Europe*, 3 (1994).

התוכנית), גרר שני עיוותים: ההפרשה של העובד הצעיר "שווה" מבחינה אקטוארית יותר מ-2% לשנה מפני שהכסף "עובד" הרבה שנים בריבית-דריבית. חברות הביטוח משכו צעירים כאלה אליהן והציעו להם תוכנית אישית - 10 שנים ראשונות אצלן ואחר כך הצטרפות לקרן פנסיה ציבורית; עובד שנכנס למערכת בגיל מתקדם, מעל אמצע חיי העבודה, נהנה מסובסידיה גבוהה, משום שהשקעתו "עובדת" מעט זמן ואינה מכסה מבחינה אקטוארית זכות של 2% לשנה. זוהי בעיה לגבי עולים חדשים ואלה הפועלים "נגד" המערכת לפי התכנון הנ"ל.

מכאן מוסבר מדוע הרפורמה ביטלה בצדק לחדשים את הזכות השווה לכל גיל וקבעה דירוג מאחוז גבוה לגיל צעיר ועד נמוך מאוד לגיל המבוגר. שינוי כזה אפשרי גם בשיטת DB. דובר עליו רבות בשנים האחרונות. בתנאי שאחרי 35 שנות עבודה יגיע המבוטח ל-70 האחוזים המיוחלים.

לוח מס' 9 מדרגים את ההשפעה של הקניית הזכויות לפי גיל באמצעות השוואה בין הזכויות למבוטחים ה"ותיקים" (לפני הרפורמה) עם אלה של ה"חדשים" (אחרי הרפורמה). הלוח מראה שהפגיעה גדלה והר-לכת עם עליית גיל הכניסה למערכת הפנסיה. הפגיעה היא מעבר לביטול הסבסוד הצולב

העובדים בין מקומות עבודה במשך חיי-העבודה. כדי שהעובד יצבור זכויות פנסיה בצורה טובה וחלקה הושגו "הסכמי הרציפות" בין קרנות הפנסיה לבין עצמן ובינן ובין "התקציבית". "רציפות" אפשרית רק בשיטת DB כאשר התקנונים דומים והמערכת היא "חברתית". עם המעבר לשיטת DC בקרנות החדשות לפי הרפורמה חסל סדר "רציפות", משום שכשיטה זו אי אפשר ליצור רצף של זכויות, אלא יש רק צבירה של "מנות פנסיה". בניידות גבוהה לא יגיעו העובדים ל"מינימום" בחלק ממקומות עבודתם וכך יקטן הסיכוי שלהם להגיע לפנסיה סבירה. באופן תיאורטי יכול העובד להמשיך באופן אישי באותה קרן ממקומות העבודה השונים שבהם יעבוד וכך לצבור את "המנות" שלו, למעשה, כל מעסיק קשור לקרן פנסיה אחת ומשום כך החלפת מקום העבודה היא בעלת חשיבות בעניין זה.

9. זכות לפי גיל

במערכת הפנסיה הוותיקה רכש העובד זכות של 2% פנסיה משכרו המבוטח לכל שנת עבודה מלאה ללא קשר לגילו. בתום 35 שנות עבודה הגיע לזכות המיוחלת של 70% פנסיה מ"שכרו הקובע". סדר פשוט זה, המקובל ברוב ארצות העולם (עם אחוז שנתי שונה לפי

לוח מס' 9. הפנסיה כאחוז מן השכר בקרות האירוע המזכה

גידול שכר ריאלי: 1% לשנה.

גיל כניסה	קרן ותיקה				קרן חדשה			
	זיקנה		נכות		זיקנה		נכות	
	גבר	אשה	גבר	אשה	גבר	אשה	גבר	אשה
25	70%	70%	75%	75%	100%	94%	20%	40%
35	60%	58%	69%	62%	58%	40%	20%	40%
45	40%	38%	36%	34%	32%	40%	20%	30%

גידול שכר ריאלי: 2% לשנה.

גיל כניסה	קרן ותיקה				קרן חדשה			
	זיקנה		נכות		זיקנה		נכות	
	גבר	אשה	גבר	אשה	גבר	אשה	גבר	אשה
25	70%	70%	75%	75%	79%	74%	20%	40%
35	60%	49%	69%	52%	49%	40%	20%	40%
45	40%	38%	36%	30%	29%	40%	20%	30%

* האחוז בנכות ושאיירים בקרן החדשה חושב נכון למועד הכניסה לתוכנית.
** הפנסיה לשאיירים כולל את הפנסיה לאלמנה ולאלמן בלבד.
הוכן באגף הפנסיה של "מבטחים".

מ-16% ל-17.5% בהסכמה בין כל הגורמים. במדינות המפותחות עולה השיעור במקביל לצפי לעליית "יחס התלות" (בין פנסיונרים למפרנסים). יש ארצות שהגיעו כבר לדמי גמולין ל"רובד השני" בלבד ל-22% ויותר.

ועדת פוגל המליצה להעלות את דמי הגמולין ל-21% גם על חשבון ההפרשה לפיצויי פיטורין - מהלך שזכה לביקורת חריפה מצד האיגוד המקצועי. הממשלה החליטה לפי סעיף ג(3) לא לשנות את שיעור דמי הגמולין כדי לא להעמיס יותר על המעסיקים שכלאו הכי מקבלים שיפוי ענק להורדת עלות העבודה מבחינת דמי הביטוח הלאומי. התקנות של הקרנות החדשות מגלות את המסקנה החמורה הנגזרת מאי שינוי דמי הגמולין: איזון המערכת ייעשה בעתיד באמצעות הורדת זכויות בלבד. והחמור

בין הגילים ובין המינים, מפני שמקורות הפנסיה ל"חדשים" מצומצמים יותר, ביטול הסבסוד הצולב מוצדק בעיקרו.

10. איזון המערכת

בדרך כלל פותרים בעיה אקטוארית במערכת פנסיה בשני כיוונים: הורדת זכויות המבוטחים או העלאת שיעור דמי הגמולין. גמישות מערכת הפנסיה "החברתית" בתחרו-מים אלה עושה אותה שונה במהותה מביטוח מסחרי שבו הפוליסה היא חוזה לכל דבר ואינה ניתנת לשינוי. בדרך כלל מקובל בעולם שלא נוגעים בזכויות הפנסיה המבטאות את המטרה לגבי שיעור התחלופה המיוחל, אלא מתקנים את שיעור דמי הגמולין. בעבר נהגו כך גם בישראל: בשנת 1988 הועלה השיעור

הפנסיה לאורך שנות קבלתה, אך נוצר פער גדל והולך לעומת העובדים הפעילים ששכרם עולה בממוצע בטווח הבינוני והארוך. משום כך הפנסיונרים לוחצים לעבור לשיטה השלישית (הנהוגה אצלנו בביטוח הלאומי); 3. הצמדה לשכר הממוצע במשק. שיטה זו עדיפה לפנסיונרים משום שנשמר מעמדם היחסי בסולם ההכנסות בחברה.

ועדת פוגל המליצה להשאיר את המצב הנוכחי, שבו העדכון הוא לפי מדד המחירים לצרכן. הממשלה בהחלטתה קיבלה המלצה זו. יש להניח, שבעתיד יחזור הנושא ויועלה לדיון ציבורי ויהיה נתון ללחצים. ברור ששינוי כאן מחייב הגרלה מקבילה של דמי הגמולין.

13. ביטוח הפנסיה

בכמה מדינות בעולם הוקמה מסגרת ממ-שלטית שתמורת פרמיה זעירה מבטחת את המבוטחים מפני כישלון המערכת המנהלת את הפנסיה ומבטיחה את קיום זכויות הפנסיה למבוטחים (ארצות-הברית). בסעיפים ג(1-2) ובסוף סעיף ג הממשלה לוקחת על עצמה אחריות זו ללא פרמיה או מערכת ביטוחית מוגדרת לגבי המבוטחים והפנסיונרים "הוותיקים". לגבי "החדשים" אין ביטוח כזה. זה כמובן הישג גדול למבוטחים הוותיקים קים ויש לברך עליו. יש להחילו גם על החדשים.

14. מסגרת ניהול המערכת והוצאות הניהול

הרפורמה פתחה את מערכת הפנסיה בפני הגופים המסחריים שבהם הוצאות הניהול תמיד גבוהות יותר עקב מטרחתם הלגיטימית להשיג רווח מפעילותם (ראה בנספח, הדוגמה של צ'ילה). ידוע ממחקרים בעולם הפנסיה שקיים הבדל גדול מאוד בין ההוצאה לניהול

מכל: בתנאים ידועים יורדו גם פנסיות שנק' בעו כבר למבוטחים "חדשים". זהו ביטוי נוסף וקשה למגמה הכללית ברפורמה להסתלק ממחויבות למטרה הפנסיונית ולשיעור התחלופה הצפוי לפיה.

11. מיסוי מערכת הפנסיה

בשנים האחרונות עשה משרד האוצר כמה פעמים מהלכים במטרה להטיל מס על רווחי קרנות הפנסיה בעת ניהולן ונשמעו דיבורים על הטלת מס על הפנסיות עצמן מעבר למקובל היום. ועדת פוגל המליצה לא לשנות דבר בתחום המיסוי על המערכת: הכרה למס בהפרשה של דמי הגמולין עד לתקרה של ההכנסה המבוטחת; פטור מלא על רווחים בעת ניהול הקרן; ניכוי 35% מן הפנסיה ואחרי זה מס לפי המצב האישי של הנישום. הממשלה קיבלה את המלצות ועדת פוגל בהחלטתה על הרפורמה ובכך יישרה קו עם המקובל בעולם המפותח.

המצב שונה בשלב המימוש של הפנסיה במדינות שבהן כל בעל הכנסה מוסר לשלטונות המס דו"ח על הכנסותיו והדבר חל גם על הפנסיונרים (ארצות-הברית). כאשר יונהג דו"ח אישי גם בישראל, ורצוי שיונהג, אפ"ש יהיה למסות את הפנסיה במסגרת ההכנסה של כל אזרח ותושג "חלוקת הכנסה" שוויונית יותר.

12. עדכון הפנסיה

כידוע, קיימות בעולם שלוש שיטות עיקריות לעדכון הפנסיה אחרי קביעתה הראשונית לפי השכר הקובע: 1. השארתה ברמה הנומינלית - דבר הגורר אחריו שחיקה קשה של הפנסיה גם במדינות שבהן האינפלציה נמוכה משום שתוחלת החיים עולה ותקופת קבלת הפנסיה מתארכת; 2. הצמדתה למדד המחירים לצרכן: זו שומרת על הערך הריאלי של

תופסת את המקום השני אחרי הבריאות מבחינת ההיקף הכלכלי ויש לה משקל חשוב במשק הלאומי ובהשפעה על צמיחתו. לפיכך מחפשים הזום ברפורמות בעולם פתרוניות ושינויים שיבטיחו את עתיד הפנסיה לטווח ארוך ויחד עם זאת יאפשרו את המשך צמיחת המשק. ההנחה המקובלת היא, שמערכת הפנסיה חייבת להשיג את המטרה של שמירת רמת החיים של הפורש כפי שהיתה כאשר עבד ויחד עם זאת לתרום תרומה גדולה לחיסכון האישי והלאומי ולמצות את תרומת העובד בשוק העבודה. כלומר, לשמור על הביטחון הסוציאלי ולשלב בשיקולי הצמיחה ועליית הפריזון במשק (ראה לדוגמה דו"ח הכנק העולמי, World Bank, 1994).

הנחיות אלה הביאו למסקנה (של הבנק העולמי, של האיחוד האירופי) שהביטוח הפנסיוני ברובד השני חייב להיות בחובה, לפחות לגבי חלק ממנו (עד שיעור תחלופה של 50-60% יחד עם הרובד הראשון). לדאבוננו הרב הרפורמה בישראל חטאה כאן חטא גדול בהימנעה מהטלת חובת ביטוח לפנסיה. במסגרת ביטוח חובה שיחול על שני הרבדים, הבסיסי (הביטוח הלאומי, קיצבת הזיקנה והשאירים) והיחסי לשכר, יש להגדיל במקצת את הקיצבה ברובד הראשון ובמקביל להקטין את שיעור הפנסיה. שינוי זה יגדיל את מרכיב שיפור "חלוקת ההכנסה" הנובע מן המערכת ויקרב אותנו ליחס המקובל בעולם המפותח.

להשגת המטרה הפנסיונית דרושה מערכת בשיטת DB כפי שהיתה עד עתה בישראל. בעולם המפותח רוב המערכות הן כאלה והאיגודים המקצועיים נאבקים על שמירת אופיין זה, למרות שיש מדינות שבהן שיטת DC נכנסת אט-אט למערכת עקב הרצון להקל על סיכונים ועקב היחלשות כוח ההגנה של ארגוני העובדים. הרפורמה בישראל, לגבי

מערכת מסחרית ובין ההוצאה במערכת ציבורית. מובן מאליו שכל נתח של רווח בא על חשבון הפנסיה המשולמת למבוטחים כאשר דמי הגמולין נקבעים בתקנות. היות שהתקנוני אחדות לכל המערכת, היעילות בניהול תלויה בעיקר בגודל הקרנות ובתחום זה תמיד אלה הציבוריות גדולות יותר. לפיכך אין כאן יתרון של יעילות בהפרטה לכיוון המסחרי, למרות שגם הקרנות הציבוריות נחשבות "פרטיות" משום שאינן ממשלתיות.

הממשלה החליטה בסעיף 3.3(ה) על "הגבלת שיעור דמי הניהול", כדי למנוע את הגלישה החופשית בתחום זה. בתקנות נקבע, שדמי הניהול לא יעלו על 8% מן הגבייה בקרנות החדשות, כאשר 1.25% נשמרים בתור עתודה לניהול הפנסיה ושלושת רבעי האחוז נשמרים בתור עתודה אקטוארית. קרנות הפנסיה הגדולות הגיעו להוצאות ניהול של 4% בערך מן המחזור כפי שמקובל במסגרות גדולות של הרובד השני בעולם.

הוצאות הניהול הן גדולות במגזר הפרטי גם עקב הפיצול להרבה קרנות קטנות ועקב הצורך בפרסומת והוצאות שיווק גדולות (ראה הדוגמה של צ'ילה, בנספח). משום כך, גם מסיבה זו רצוי לנהל את מערכת הפנסיה ברובד השני בכמה מסגרות ציבוריות (לא ממשלתיות) גדולות באחריות האיגוד המקצועי (אצלנו: ההסתדרות) בהשתתפות כלשהי של ארגוני המעסיקים. בתחום זה דרוש פיקוח מקיף של הממשלה כפי שהוחלט בסעיף 9(9) בהחלטה על הרפורמה, משום שמדובר באחריות גדולה כלפי ציבור המבוטחים ובאכיפת החלטות מפורטות של הממשלה.

סיכום

מערכת הפנסיה ברובד השני היא מרכיב גדול וחשוב בביטחון הסוציאלי של העובדים; היא

המערכת; הקרנות יתנהלו בשיטת DB ויוכלו לעמוד בכך עם השינויים הנדרשים בגיל הפרישה; קרנות "חברתיות" גדולות הן המסגרת היחידה היכולה לבצע ביטוח תוכה (אם לא רוצים להטיל זאת על הביטוח הלאומי).

ביטוח חובה יגדיל את החיסכון האישי והלאומי ובכך תהיה תרומתה העיקרית של הרפורמה האחרת לצמיחת המשק. ריכוז מערכת הפנסיה ב-3-4 קרנות גדולות הפועלות בשיטת DB תאפשר רציפות זכויות מסודרת על-פני כל המערכת וכך תקל על ניידות עובדים שהיא חשובה מאוד במשק מודרני. הפעלת השילוב בין עבודה חלקית ופנסיה בגיל מתקדם יגדילו את תרומת העבודה למשק הלאומי וכך יקטן "יחס התלות" בטווח הארוך. דבר זה יש לשלב בהעלאה הדרגתית מאוד של גיל הפרישה ובצורה גמישה יותר מאשר הדבר נעשה עתה.

כדי שמערכת הפנסיה המרכזת בתוכה הון רב תוכל לתרום את חלקה בשוק ההון המתרחב והמתפתח דרושה פעולה הדרגתית מאוד: להקטין במהלך איטי את שיעור ההשקעה של כל המערכת באיגרות-חוב "המיועדות" עם תחנות בדיקה ובחינה, לעבור להשקעה באיגרות-חוב ממשלתיות וקונצרניות לטווח ארוך עם רשת-ביטחון סבירה (אולי להיכנס גם לשוק המשכנתאות). במקביל - להפריד בין הריבית לאיגרות-חוב ובין סובסידיה למערכת הפנסיה "החברתית" באמצעות חקיקה מתאימה שתיצור יציבות בנושא לטווח הארוך.

כל הצעדים הללו תורמים תרומה נכונה ומאוזנת של מערכת הפנסיה למשק הלאומי ומאפשרים את צמיחתו כמשולב עם שמירת הביטחון הסוציאלי. מרכיב משלים לכך הוא ביטוח הפנסיה מפני מפולת בקטע זה או אחר בידי הממשלה. ברפורמה הדבר נעשה רק

"החדשים", קפצה בבת אחת לשיטת DC ובכך יש פגיעה קשה בסיכוי להשיג שיעור תחלופה סביר. למרבה הפלא - דבר זה נעשה בהסכמת ההסתדרות "החדשה".

הרפורמה לא עשתה דבר כדי להגדיל את תרומת העבודה של העובדים הוותיקים בשוק העבודה (הרוכז הרביעי). תחום זה נשאר פתוח לרפורמה נוספת שתבקש בוודאי תוך כמה שנים. עניין זה משתלב בשינוי גיל הפרישה שהוא הגורם הכמותי הגדול ביותר להקלה על העומס הכלכלי של המערכת. הרפורמה השוותה את גיל הפרישה בין המינים לגבי "החדשים", אך נמנעה מלעשות זאת לגבי "הוותיקים" מחשש להתנגשות אתם. הרפורמה לא התוותה שום תוואי להעלאת גיל הפרישה בצורה מודרנת על-פני זמן רב ובצורה גמישה לפי תחומי עבודה והמצב האישי. בעולם המפותח רוב הרפורמות עשו זאת (ראה לוח מס' 6 ואיור מס' 5).

הרפורמה פתחה את שוק הפנסיה בפני מגזר הפרטי (חברות ביטוח, בנקים ואחרים) בלי שהדבר היה הכרחי מבחינה משפטית אילו נשמר באופן מלא האופי "החברתי" של הפנסיה (לפי בג"צ מס' 2010/90). פתיחה זו מגדילה סיכונים, מגדילה הוצאות ניהול על חשבון הפנסיה ומרחיקה את האפשרות להגיע לביטוח חובה. רצוי לנהל את מערכת הפנסיה ב-3-4 קרנות "ציבוריות" גדולות באחריות ההסתדרות או איגודים מקצועיים, תוך שותפות כלשהי עם המעסיקים ובפיקוח מתאים של הממשלה. מבנה זה, הדומה מאוד לזה שנוצר בתחום הבריאות אחרי החלת חוק ביטוח בריאות חובה, מתאים לכיוון הרצוי במערכת הפנסיה ותיקון ה"קלקולים" שגרמה הרפורמה הנוכחית. יש לבטל את ההפרדה בין "ותיקים" ל"חדשים" ולחזור לקרנות "פתוחות" וגדולות המציגות בצורה נכונה את המצב האקטוארי של

החזקים לא דק במישור הניהול, כפי שנקבע ברפורמה הנוכחית, אלא באופן מלא וזאת בעזרת "העתודה האקטוארית" הקיימת והנוספת שעל הממשלה להקים.

המסקנה: מתבקשת רפורמה אחרת שתבסס על הצעת החוק לביטוח-חובה לפנסיה כפי שהוכנה בידי הצוות בהנחיית שרת העבודה לשעבר אורה נמיר. רפורמה זו תבטל את ההפרדה בין "ותיקים" ל"חדשים" ותנוהל באמצעות 3-4 קרנות פנסיה גדולות הפועלות בשיטת ה-DB בלבד. הצעת החוק תשונה כתחום גיל הפרישה (השוואתו לשני המינים) ובתחום עידוד עבודה חלקית משולבת בפנסיה (הרובד הרביעי). השילוב בשוק ההון ייעשה בהדרגה ובעזרת חקיקה מתאימה וכינון ביטוח הפנסיה למבוטחים.

יש לקוות שיימצא בהקדם הכוח הפוליטי בארגוני העובדים וב"שדולה החברתית" בכנסת ובממשלה כדי להביא לרפורמה מתקנת ומחודשת במערכת הפנסיה בישראל.

עבוד "הוותיקים". יש להחילו מיד על כל המבוטחים לפנסיה.

מרכיב חשוב בכל רפורמה הוא ביטול השיטה "התקציבית" והעברת כולם לשיטה "הצוברת". זהו מהלך קשה מבחינת האיגוד המקצועי ומשום כך יש לקבוע בצורה חד-משמעית ובחקיקה שמבחינת זכויות ותנאי העבודה של העובד לא תחול שום הרעה. גם עניין זה יש לבצע בהדרגה ובצורה מדודה, אך בקצב מהיר יותר ממה שהעזה לעשות הרפורמה הנוכחית.

מכלול הצעדים האלה יאפשר לקיים מערכת פנסיה עם זרם מזומנים אקטוארי מסודר לטווח הארוך. העומס האקטוארי העצום של "התקציבית" ייעלם בהדרגה, היות הקרנות "פתוחות" וגדלות יציג נכון את החשבון האקטוארי וימנע בהלה מלא-כותית המביאה להחלטות מוטעות (ובתנאי שייקבעו הנחות סבירות לחשבון האקטוארי). את הקטעים החלשים במערכת יש לאחד עם

נספח: הרפורמה בצ'ילה

(לפי: *International Social Security Review*, 3-2 (1995), p. 25)

והיא רשות לעצמאיים. השכירים תופשיים לבחור את הקרן ולמעסיק אסור להתערב בכך. החברים מפרישים 10% משכרם עד תקרה שנקבעה ועוד 3% לנכות ושאיירים ולניהול הקרן. הקרן מבטחת את עצמה בביטוח משנה בחברות ביטוח לביטוח נכות ושאיירים. המעסיק אינו מפריש לקרן. אפשרית הפרשה נוספת מרצון עד תקרה גבוהה יותר.

גיל הפרישה נקבע בחוק: 65 לגבר ו-60 לאישה. בעת הפרישה הפורש יכול להפוך את החיסכון לקיצבה בדרך של רכישתה בחברת ביטוח חיים או להוציאו בשלבים מן

בשנת 1981 הוחלפה בצ'ילה השיטה "השוטפת" שנוהלה בידי הממשלה בשיטה חדשה, כולה "צוברת", המנוהלת במגזר הפרטי עם חשבון אישי לכל אחד. בוטלו לחלוטין הפרשות המעסיקים, רק העובדים מפרישים. הפנסיה בפרישה קשורה באופן ישיר להפרשות (DC). תפקיד הממשלה הועבר מניהול ישיר לפיקוח בלבד, עם ביטוח הפנסיה לפרטים. את התוכנית מנהלות חברות ניהול פרטיות לפנסיה (AFP) המתחרות ביניהן על חברים. החברות ב-AFP היא חובה על כל השכירים במגזר הפרטי והציבורי (חוץ מאשר אנשי הצבא)

בעבר. איגרות-החוב הוצאו מטעם גוף הגג של המערכת הישנה, לפי ערך שיבטיח את זכויות הפנסיה של המבוטחים. איגרות-החוב הן צמודות עם 4% ריבית, הן נפדות בעת הפרישה ומצטרפות לחיסכון של הפרט המבוטח. הפנסיות לנשאים במערכת משולמות מדמי הביטוח ומתקציב המדינה. הסובסידיה למערכת הציבורית ב-10 השנים הראשונות אחרי הרפורמה היתה 5% מן התל"ג.

לצעירים היה תמריץ לעבור ל-AFP. כדי לפצות את המבוטחים על הפסקת ההפרשה מטעם המעסיקים ניתנה לכל השכירים העלאת שכר של 10% (17% לפנסיה ו-7% לבריאות). מאחר שההפרשה לתוכניות הפרטיות נמוכה מזו של התוכנית הציבורית קיבלו השכירים תוספת שכר נטו של 10%. בתוכנית הציבורית הועלה גיל הפרישה ובוטלה פרישה מוקדמת ומשום כך הן נעשו פחות אטרקטיביות.

בשנה הראשונה נרשמו במערכת החדשה, שכללה 12 חברות גיהול, 1.4 מיליון איש, שהם 38% מכוח העבודה בצילה. היום יש 21 חברות גיהול ובהן רשומים 5 מיליון איש שהם 95% מכוח העבודה במדינה זו. אבל שיעור המפרישים מתוך החברים ירד בהתמדה והגיע עתה ל-57%. ערך נכסי הקרנות הוא עתה 43% מן התל"ג. תיק ההשקעות כולל: 40% איגרות-חוב ממשלתיות, 30% מניות, 14% משכנתאות, 10% איגרות-חוב קונצרניות והיתר שונים. יש הגבלה של מקסימום 10% השקעה בחוץ-לארץ, בפועל הושקע בחוץ-לארץ רק אחוז אחד. מאז הרפורמה התשואה הריאלית הממוצעת היא 14% לשנה. מספר הפנסיונרים עדיין קטן, 200,000 פנסיונרים מכל הסוגים.

קרנות המערכת הישנה אוחדו בשנת 1988, אך נשמרו ההכדלים בהפרשות

הקרן. מותרת פרישה מוקדמת אם החיסכון מספיק לקיצבה של 50% מן השכר בהתחשב בתקרה. המדינה מבטיחה פנסיה מינימלית לכל מי שהפריש במשך 20 שנה לפחות לקרן ולא השיג קצבה ברמת המינימום.

ל-AFP אסור לנהל כל דבר אחר פרט לקרן פנסיה; הן מקבלות רישיון, פועלות לפי תקנות וכפופות לפיקוח של גוף מיוחד לכך. ההון הצבור לפנסיה נפרד מבחינה פורמלית מן החברה המנהלת כדי להגן עליו בעת פשיטת רגל. ה-AFP חייבת להחזיק רזרבה של אחוז אחד מן ההון הצבור. צורות ההשקעה נמצאות בפיקוח חמור ויש תקרה לכל סוג של השקעה. לאחרונה הוקל הפיקוח עם פיתוח שוק ההון. לחברה המנהלת מותר לקחת הוצאות גיהול שחלקן קבועות וחלקן יחסיות לגודל הקרן. הוצאות הגיהול הן בממוצע 1.5% מן השכר המבוטח; מזה 70% לניהול והיתר לשיווק. הפרמיה לביטוח המשנה לנכות ושאימים ירדה מאוד אך הגבייה נשארה ומצטרפת להוצאות הגיהול.

הממשלה ערבה לזכויות החוסכים. כמדינה היא מסבסדת באחריותה לפנסיות מינימום. יש גם ביטוח לחוזה בין החוסך לחברת הגיהול ולחברת הביטוח (לגבי הקיצבה). ביטוח הממשלה הוא עד גובה פנסיית המינימום או 75% מן התקרה. ה-AFP חייבת להגיע למינימום רווחיות המוגדרת כתשואה הממוצעת של כל ה-AFP פחות 2% או מחצית תשואה ממוצעת זו. הרווח החסר יושלם מהוצאות הגיהול או מן הרזרבה. אם אלה אינם מספיקים, תשלום הממשלה את זכויות החוסכים. אם יש רווח גבוה, הוא יצורף לרזרבה ההונית.

בעת ייסוד מערכת ה-AFP ובשנת 1981 יכלו החברים בתוכניות הישנות לבחור להישאר בתוכנית הציבורית או לעבור לתוכנית פרטית. לאלה שעברו לתוכניות הפרטיות ניתנו איגרות-חוב לפי הפרשותיהם

בהפרשה למי שיהיה חבר יציב בקרן לאורך זמן. העובדה שרבים אינם מפרישים בפועל מסכנת את יעילות המערכת לצורכי פנסיה. אי ההפרשה מתרכזת בשכבות ההכנסה הנמוכות. רק 10% מן העצמאיים הצטרפו למערכת, ורק 40% מפרישים בפועל. רוב העצמאיים לא ישיגו פנסיה מינימלית לאחר שצברו פחות מ-20 שנות הפרשה ובגלל מיעוט ההפרשות. תיתכן מניפולציה בידי החוסך שיהיה רשום 20 שנה אך יפריש מעט ויקבל פנסיה מינימלית.

בעת הפרישה משכו 45% משיכה הדרגתית מן החיסכון. זוהי צורה שאינה מבטיחה כנגד תוחלת החיים או סיכונים אחרים. המרה לקיצבה נבחרה בידי 40% מן הפורשים. המרה לקיצבה מבטיחה כנגד תוחלת החיים אך היא יקרה מאוד לביצוע משום שהיא מבוצעת בצורה אישית, ולא קבוצתית כמו בנכות ושאיירים. חברות הביטוח לוקחות עמלה של 3.5%-4% על הערך המהוון של הקצבאות (הסכום המושקע). אם הריבית נמוכה בעת ההמרה, תתקבל קיצבה נמוכה מאוד. החוזה אינו ניתן לשינוי בעתיד. כעת דנים במתן קיצבה ניידת לפי התשואות בשוק.

ובזכויות. המערכת הישנה נגמרת משום שהחדשים חייבים להיכנס לקרנות החדשות בלבד. הסובסידיה הממשלתית מגיעה ל-3% מן התל"ג, מפני שב-1991 כללה המערכת הישנה 340,000 פעילים ו-1 מיליון פנסיונרים.

הרפורמה בצ"לה הצליחה ביצירת מלאי הון וקידום שוק ההון, אך נוצרו כמה בעיות הדורשות פתרון. הוצאות הניהול גבוהות מאוד בעיקר עקב הוצאות שיווק ופרסום למשיכת חוסכים. הוצאות השיווק מגיעות ל-0.5% מן השכר המבוטח; הוצאות הניהול הן אחוז אחד מן השכר המבוטח (היינו 7%-8% מן ההפרשות). במשך הזמן קטנו ההוצאות באופן יחסי עקב גידול הקרנות והתחרות (בשלוש השנים הראשונות הקרנות לא היו רווחיות). התחרות גברה אחרי שינוי תקנות המעבר בין הקרנות ב-1988. מאחר שהריבית גבוהה מאוד לא נפגע מלאי ההון לפנסיה. אין לשער שריבית כזו תימשך ולפיכך הוצאות הניהול הגבוהות הן בעיה. בסוף שנת 1994 היו 11 קרנות בהפסד. תקנות המעבר מאפשרות להחליף קרן מדי 3 חודשים. פישוט חישובי המעבר הביאו לכך שרבע מן החוסכים החליפו קרן בשנה אחת. כדי להתגבר על הקושי הוצע לתת הנחה

ביבליוגרפיה

- בג"צ 2010/90 התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נגד ממשלת ישראל, ההסתדרות הכללית, 1990. ברגלס, א', "הפנסיה", תזכיר לוועדת שטסל. החומר נשמר בידי חברי הוועדה. בר-שביט, פ' (1993), "הרפורמה בקרנות הפנסיה בישראל. היבטים דמוגרפיים ומקרו כלכליים", רבעון לבנקאות, 126: 1-6.
- דו"חות אקטואריים של קרנות הפנסיה, במיוחד דו"ח 1995 ודו"ח 1994. ועדת פוגל (1994), הצעה למדיניות פנסיונית כוללת, דו"ח ועדה בין-משרדית, ירושלים: הוצאת "האוצר", יוני.
- כהנא, י' (1988), ספר ביטוח החיים, הפנסיה והגמל בישראל, הרצליה: הוצאת עתרת. ממשלת ישראל, החלטות על הפנסיה: מס' 5156, 29.3.95, מס' 794, 28.4.96, הצעת החלטה מטעם משרד האוצר, מרס 1995.
- פלג, ד' (1989), "פנסיה חברתית או אישית", בטחון סוציאלי, 33: 14-21.
- פלג, ד' (1993), "סוגיות בפנסיה", ביטחון סוציאלי, 39: 122-135.

- (1994), "פנסיה. דו"ח על סימפוזיון", רבעון לכלכלה, 3: 467-546.
 פסגה, קרן פנסיה, חקנון, יוני 1996 (לחדשים).
 תקנות קרן פנסיה מקיפה, מבטחים, אפריל 1996 (לחדשים).
- Beattie, R. and McGillivrai, D. (1996), "A risky strategy: Reflections on the World Bank report averting the old age crisis", *International Social Security Review*, 3-4, Geneva: ISSA Publication, pp. 5-22.
- Bolderson, H. and Mobbett, D. (1996), *International Social Security Review*, 1, Geneva: ISSA Publication, pp. 3-18.
- ISSA, *International Social Security Review*, 2, Geneva: ISSA Publication.
- Queisser, M. (1995), "Chile and beyond: The second-generation pension reform in Latin America", *Social Europe*, 3-4, Supplementary Pensions in the European Union, ISBN 12-826-7175-5. pp. 23-40.
- Rosenman, L. and Warburton, J. (1996), "Restructuring Australian retirement incomes: Implications of changing work and retirement patterns", *International Social Security Review*, 4, Geneva: ISSA Publication, pp. 5-24.
- The Secretary General (1996), "Development and trends in social security 1993-95", *International Social Security Review*, 2, Geneva: ISSA Publication, pp. 5-126.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, A World Bank policy research report, Policies to Protect the Old and Promote Growth, New York: 1994 (ISBN 0-19-520996-6. Summary of this Research, ISBN 0-8212-2970-7).
- EC (1995), *Social Protection in Europe*, ECSC-EEC-EAEC.

סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: פרופ' הלל שמיד

שרוין נולנד, איך אנו מתים: הרהורים על הפרק האחרון של החיים. תל-אביב: ספרית אפקים, 1996. 292 עמודים.

ספר זה הוא פרי עבודתו של רופא יהודי אמריקני, שגדל כיתום מאם מאז היותו בן אחת-עשרה. עובדה זו עיצבה את חייו, לדבריו, במהלך יותר מ-30 שנות עבודה בתור כירורג בבית-החולים האוניברסיטאי ייל-ניו-הייבן.

מטרתו המוצהרת של המחבר בספר היא להציג כמה הרהורים על הפרק האחרון בחיי האדם, בייחוד מן ההיבט הגופני. על אף העובדה שמרבית בני האדם שואפים היום למות "בכבוד", נולנד מבהיר באופן חד-משמעי, שבדרך שבה מתמוטט גופו של האדם בעת הסתלקותו מן העולם הזה יש מעט מאוד מן המאפיין כבוד. ולמרות זאת, ואולי בניגוד למצופה, ספרו של נולנד הוא ספר אופטימי. הוא כזה מפני שהוא מעביר את המסר שהכבוד הגדול ביותר שיכול להימצא במוות הוא כבוד החיים שקדמו לו. זוהי צורת התקווה המצויה לכולנו והיא, לדעת המחבר, איתנה מכולן.

בספר כלולים שניים-עשר פרקים, שבהם הסופר מתאר ובוחר את האירועים והמחלות המביאים אותנו אל מותנו. נולנד מתמקד בעיקר בתיאור כישלון פעולת הלב, בהפסקת פעולתו התקינה של המוח, בדרך התפתחותן של מחלות כמו אלצהיימר, איידס וסרטן, אך אינו נמנע מלחאר גם את התדרדרותו של הגוף כתוצאה מזקנה. הרפואה והאקטואריה אינן מקבלות היום את הזקנה כגורם מוות. מצד שני, המחבר מביע את הערכתו לרופאים הגריאטריים, העושים את עבודתם בטיפול בקשישים בחמלה ומתוך ההכרה שלחיים יש גבולות פנימיים וטבעיים משלהם. למרות שהמידע הרפואי המאפיין את פעולת הגוף בתהליך של ירידתו, המובא בספר זה, איננו מלבב, הסיפורים האנושיים השזורים בספר עושים אותו קריא, מרתק, ואפילו המוות עצמו נעשה מפחיד פחות.

לדעתו של נולנד, האויב האמיתי של האדם איננו המוות, אלא המחלה. המוות הוא כישלון האדם להתמודד עם המחלה או עם סיום החיים בזקנה. כל ניצחון על מחלה איננו אלא דחייה של המוות שאין מנוס ממנו. שכן, כדברי קוורלס, איש המאה השבע-עשרה, המצוטט בספר: "יכול אדם להאיץ את חייו בבחירה או לקצרם במעשה, אך לא להרחיב את גבולם הטבעי" (עמ' 84). לפי נולנד, גם אם לא מקובל היום להודות שבני אדם מתים לפעמים מזקנה, בין שזו התיאוריה של הבליה ובין שזו התיאוריה של משך חיים גנטי וקבוע מראש, אנו מתים מזקנה משום שגופנו התבלה ומשום שהוא תוכנת מראש להתמוטט. סוג מותו המיוחד של כל אדם תלוי בסדר שבו רקמותיו נעשות מעורבות בתהליך ההתדרדרות; בכל מקרה יש פחות הזנה, פחות

חמצן ופחות כושר התאוששות אחרי פגיעה. בזקנה האדם אינו מת ממחלה אחת, אלא הוא מידרדר אל קצו בגלל מכלול של סימפטומים שאחד מהם הגיע מוקדם יותר מן האחרים אל נקודת הסיום.

על כל פנים, בין שהתמוטטות הגוף היא פתאומית, כמו במקרה של דום לב, או איטית, כמו עקב מחלת הסרטן או אלצהיימר, את מרבית המיתות קשה לתאר כמוות בכבוד. כאשר הגוף נכשל, נכשלת גם הבקשה לכבוד אמיתי. מפני שתהליך הסתלקותו של האדם מן החיים הוא בלתי נמנע ומפני שזוהי הוודאות היחידה בחיי האדם, לטובתו של האדם הוא להשלים עם קביעה דטרמיניסטית זו. לפעמים יש כמוות הבטחה לקץ מסבל; לפעמים גם בריאות טובה אינה ערובה להימלטות מפניו. בסופו של הרבר, לדעת המחבר, אנחנו מתים מפני שאנחנו חלק ממערכת אקולוגית, ומפני שזאת הדרך המאפשרת לעולם להוסיף ולחיות.

גיפוף מיתוס המוות "היפה והמכובד" בידי נולנד באמצעות הידע הרפואי שהוא מציע גם למי שאינו נמנה עם הרופאים והעידוד לבניית קשר טיפולי בין הרופא לחולה, המבוסס בזמנית על גילוי האמת ועל ההבטחה של מניעת סבל אנושי מיותר, מגדילים את שליטת האדם על אחרית ימיו.

ייחודו של ספר זה איננו רק בתיאורים המדויקים של המחלות הנפוצות שמהן אנו מתים, שהם חשובים ומאירי עיניים כשלעצמם, אלא, ואולי בעיקר, בהדגשת חשיבות איכות החיים עד המוות ובתקווה שאדם ההולך לעולמו יזכר בזכות האופן שבו חי. בשל תרומתן של הידע הביולוגי והקליני ובגלל גישתו הפילוסופית האנושית של המחבר, ראוי ספר זה להיכלל בספרייתו של כל אדם משכיל ושל בעל מקצוע שעיקר עבודתו למען רווחתם של בני האדם.

סקרה: ד"ר רות לנדאו

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד

האוניברסיטה העברית בירושלים.

שלמה חסון, נילי שחורי, חגית אדיב, מינהל שכונתי, הרעיון והשיטה. ירושלים: הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 1995. 208 עמ'.

מערכת היחסים בין אזרחים לשלטון, באשר היא, מכילה דילמות וקונפליקטים אינהרנטיים ומושתתת עליהם. זוהי מערכת הניזונה ומושפעת מהבדלים ומתחים בין תפיסות פרגמטיות, ערכיות ותרבותיות שונות, ממטוטלת היצירה וההפרה של איזונים בין קבוצות אינטרס ומן הדינמיות במבנה ויחסי כוח וסמכות בין השלטון ובין הציבור ונציגיו. בישראל מערכת יחסים זו מכילה מורכבות ייחודית בשל הפרדוקס ה"אזרחי". - קיומם של כללי משחק דמוקרטיים במציאות המאופיינת בתרבות שלטון ריכוזית ביותר.

מחברי הספר, הנמנים עם החלוצים בין העוסקים בארץ בנושא זה, הן מבחינת מעורבותם בפועל בתהליכי ההקמה והצמיחה של מינהלים שכונתיים והן מצד המחקר ויצירת הידע בנושא, מציגים כאן חזון של מערכת יחסים נכונה ורצויה, לשיטתם. הם רואים במינהל השכונתי את המבנה הארגוני המתאים למימושה של מערכת כזאת וארגון אשר מתפקידו וביכולתו ליצור איזון חדש במערכת היחסים בין השלטון המקומי ובין הציבור.

הספר סוקר בהרחבה ובפירוט רב את הסיבות להקמת המינהלים, את התפיסות וערכי היסוד של שלהם ואת דרכי הקמתם, פיתוחם ותפעולם.

לדברי המחברים (עמ' 11-12), "המינהל השכונתי מהווה נקודת מפגש בין האינטרסים של השלטון העירוני (המדינה) לבין האינטרסים של הציבור (החברה האזרחית)... מוסד זה מאפשר קיום של דו-שיח פרגמטי בין השלטון לחברה, שבמהלכו ניתן להגיע לפתרונות מוסכמים ובהדרגה ואף לשנות את 'כללי המשחק' הקיימים. פעילות מתמשכת של מינהלים פירושה שינוי הדרגתי בסדרי הממשל ויצירת תרבות פוליטית חדשה, המושתתת על ביזור סמכויות וטיפול דמוקרטיה השתתפותית".

ייעודו של המינהל הוא "לספק פתרונות לבעיות ארמיניסטרטיביות, כגון הספקת שירותים, לבעיות פוליטיות של לגיטימציה, לבעיות פרגמטיות של איכות חיים ולבעיות חברתיות של ניכור, אפטיה והעדר מנהיגות" (עמ' 17).

הספר מיטיב להבהיר ולהדגים את המטרות הערכיות של המינהל השכונתי - קידום תהליכים דמוקרטיים ומעורבות תושבים, ואת המטרות הפונקציונליות - שיפור השירות לאזרח. תרומתו היא בניסוח החזון במונחים מבחינים בין מצב קיים למצב רצוי: דמוקרטיה פורמלית בשונה מדמוקרטיה עירונית, דמוקרטיה ייצוגית בשונה מדמוקרטיה השתתפותית, ביזור פוליטי בשונה מביזור מינהלי (מושגים שנטבעו ונדונו גם בפרסומים קודמים של חסון).

חשיבות רבה יש לשימת דגש על מרכזיות המנהיגות השכונתית והסכנות האורבות לה, הן מצד הממסד העירוני והן מצד הצוות המקצועי וההנהלה השכונתית של המינהל.

המחברים מבקשים להציג מודל אופטימלי של תרבות שלטון ותרבות אזרחית, של עקרונות בקביעת מדיניות, של דרך קבלת החלטות, של תהליכי פיתוח ויישום, של תפקידים ודרכי עבודה ברמת המטה וברמת השדה. המודל מקיף וחובק הכל - מן החזון ועד כלי עבודה ופרטי המטלות לביצוע, מן הרעיון ועד מפת הדרכים, שתכליתה להנחות את בעלי התפקידים הרלוונטיים ליעד. בכך תועלתו ובכך גם חסרונו של הספר. תועלתו בכך שהוא מציג תפיסה שלמה ובהירה. חסרונו בכך שהוא מציג את הדברים באופן קטגוריאלי וליניארי, כאילו אומרים המחברים: אם רק תלך בכיוון החץ, תגיע! הכיוון חייב להיות ברור (וזאת אמנם המחברים עושים), אך התהליך והמהלכים הם מעגליים וכאוטיים במידה רבה. בוודאי שאין רק דרך אחת שהיא נכונה ובטוחה. ניכר שהמחברים אינם מסתפקים בהבהרת הרעיון, אלא הם מבקשים גם לשכנע את הקורא שהמינהל השכונתי הוא הפתרון. בכך הם בהכרח מכווצים את הדיון: הם מציינים את הגורמים התומכים בפיתוח המינהלים ואת הגורמים המעכבים ומגבילים את התהליך. ברשימה זו כולט ריבוי הגורמים המעכבים לעומת ריבוי הגורמים התומכים, ואף-על-פי כן חסרה התמודדות מעמיקה עם בעיות מהותיות.

הספר אינו מתמודד עם הגורמים הבסיסיים המעכבים את יצירת המפגש האחר בין השלטון לציבור. חסרה ההתייחסות לעובדה שעצם קיומו של המינהל גם יוצרת בעיות: תיווך המסרב לעתים את הקשר הישיר שבין תושבים והארגונים של הקהילה ובין בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות; יצירת מתח כוחני של מעמד ושליטה בין המינהל לארגונים הקיימים בשכונה; מיסוד תהליכי הבחירה והפעילות של המנהיגות השכונתית, שאינה מנהיגות קהילתית, אלא רואה בתפקידה כנבחרת קרש קפיצה לפוליטיקה עירונית, ולא מטרה בפני עצמה.

האם המינהל הקהילתי הוא פתרון, או שאינו אלא כלי להתמודדות עם מכלול הסוגיות? לעתים הדיון בדילמות בסיסיות נוטה לכיוון של מה צריך לעשות בטרם הובהרו הדילמות עצמן

והבעיות הנובעות מהן. כוונתי, למשל, למתח שבין המנהיגות הקהילתית למנהיגות המקצועית; למתח שבין עצמאות המינהל ככלי שכונתי ובין אחריות הרשות לכלל התושבים; למתח שבין זכותם של תושבים להשפיע ובין מוכנותם לקחת אחריות; למהות הייצוג השכונתי (מי מייצג אינטרסים שכונתיים ומה הופך אותם לכאלה) ועוד.

אמנם, המחברים מצביעים על מכלול ההיבטים הרלוונטיים, אבל הם מדגישים בעיקר את תועלות המינהל ואת אמונתם שארגון זה הוא הפתרון הרצוי והאפשרי. תוצאה נוספת של נטיית המחברים לשכנע את הקורא היא החזרות הרבות והמיותרות בספר.

למרות כל זאת, זהו הספר המקיף והעשיר ביותר מבחינת המידע השימושי הקשור לרעיון המינהל השכונתי בישראל שהופיע עד כה.

סקרה: שלומית שימרון

מנהלת המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי

ירושלים.

חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 13) (עובד עצמאי ודמי אבטלה לחייל מובטל), התשנ"ז-1997

הצעת חוק מטעם הממשלה.

הצעת החוק הזאת באה להרחיב את תחולתו של ביטוח נפגעי עבודה על אלה המבוטחים היום בענף ביטוח זה ולזכות מבוטחות נוספות שתוכרנה כעובדות עצמאיות בדמי לידה. במקביל מוצע לחייב מבוטחים שיוכרו בעקבות הרחבה זו כעובדים עצמאיים בתשלום דמי ביטוח על הכנסותיהם ממשלח יד.

ההגדרה של "עובד עצמאי" בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 היא: "עובד עצמאי, לעניין שנת מס פלונית או חלק ממנה - מי שעסק אותה תקופה במשלח ידו, שלא כעובד, לפחות שתים-עשרה שעות בשבוע במוצע והכנסתו החודשית הממוצעת ממשלח ידו היא לפחות הסכום הקבוע בלוח א'; לעניין זה רשאי השר לקבוע - 1. שיטת חישוב של ממוצעים. 2. סכום אחר במקום הסכום הקבוע בלוח א'".

לפי ההגדרה הקיימת די בכך שאחד התנאים אינו מתקיים במי שעוסק במשלח ידו כדי שהוא לא יהיה מבוטח בכיטוח נפגעי עבודה, ואם זו אשה - היא לא תהיה זכאית אף לדמי לידה. לפיכך מוצע להוסיף להגדרה הקיימת עוד שני מבחנים חלופיים ואלה הם:

(א) העיסוק במשלח היד יהיה לפחות עשרים שעות בשבוע.

(ב) ההכנסה החודשית הממוצעת ממשלח היד לא תפחת מחמישים אחוז מן השכר הממוצע. סעיף 170 לחוק עניינו השכר היומי הממוצע המהווה בסיס לחישוב דמי אבטלה. סעיף קטן (ב) שבו קובע לאמור: "(ב) (1) השכר היומי הממוצע, לגבי מובטל שהוא חייל, יחושב לפי השכר הקובע. (2) עבד החייל תוך השנה האמורה פחות מחודש ימים, יחושב השכר היומי הממוצע לגבי לפי מחצית השכר הממוצע".

מהוראות סעיף 170 (ב) עולה, שחייל שעבד חודש ימים או יותר, אך שכרו היומי הממוצע היה נמוך ממחצית השכר הממוצע, זכאי לדמי אבטלה נמוכים מדמי האבטלה שיהיה זכאי להם חייל שלא עבד כלל או חייל שעבד פחות מחודש ימים.

עכשיו מוצע לקבוע, שבכל מקרה לא יפחת השכר היומי הממוצע לחייל שהוא מובטל ממחצית השכר הממוצע.

הצעת חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) (תיקון מס' 14) (תיקון דמי פגיעה) התשנ"ז-1997

הצעת חוק נוספת מטעם הממשלה.

סימן ד' לפרק ה' בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ד-1995, דן בדמי פגיעה המשחלמים למי שאירעה לו פגיעה בעבודה בעד פרק הזמן שבו אינו מסוגל לעבוד. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1997, תוקן סעיף 93 שבפרק האמור ונקבע בו שהמוסד לא ישלם דמי פגיעה למי שאירעה לו פגיעה בעבודה בעד תשעת הימים הראשונים שעבורם הוא זכאי לדמי פגיעה. אולם, התיקון האמור לסעיף 93 קובע, שעל המעביד לשלם לעובדו דמי פגיעה בעד תשעת הימים האמורים. הוראות אלה נכנסו לתוקף מיד, החל ביום כ"ב בטבת התשנ"ז (1 בינואר 1997), ולפיהן הוטל על המעסיקים, נוסף על הנטל הכספי, גם נטל מנהלי הכרוך בחישוב ובתשלום דמי הפגיעה במועד, לרבות תשלום פיצויי הלנה במקרה של איחור בתשלום דמי הפגיעה. זאת ועוד, קיים חשש שזכויותיהם של עובדים לדמי פגיעה ייפגעו. נוכח הקושי בכרוך בכיצוע תשלום דמי הפגיעה בידי המעסיקים ובמטרה למנוע פגיעה אפשרית בזכויותיהם של עובדים הזכאים לדמי פגיעה מוצע שחוק הביטוח הלאומי יתוקן וייקבע בו כדלקמן:

(א) המוסד ישלם לעובד שנפגע את דמי הפגיעה וינכה את הסכום שישלם ממעבידו.

(ב) הכלל האמור, לפיו מעביד יהיה חייב להחזיר למוסד את דמי הפגיעה ששילם, לא יחול על עובד במשק בית שלא לצורך עסקו של המעביד.

מי מבוטח בביטוח אבטלה?

שופטת בית המשפט העליון, טובה שטרסברג-כהן, ראתה חשיבות ציבורית במקרה דלהלן, שנדון בפניה בבית המשפט הגבוה לצדק באומרה: "אין ספק שלפנינו בעיה בעלת חשיבות ציבורית, באשר היא נוגעת לקבוצת אנשים, נבחרים ציבור, שעל פי פסק דינו של בית-הדין (הארצי לעבודה - א"ו) אינם מבוטחים בביטוח אבטלה".

בית-הדין הארצי לעבודה פסק ברוב דעות, שחי סרוסי, סגן ראש-מועצה נבחר, אינו מבוטח בביטוח אבטלה מאחר שאינו "עובד" במובן חוק הביטוח הלאומי. סרוסי עתר לבית המשפט הגבוה לצדק.

אומרת השופטת שטרסברג-כהן: "טענותיו של בא-כוח העותר שוכות את האוזן ואת הלב, שכן, מהבחינה החברתית, נטיית הלב היא לפרש 'עובד' לצורך דמי אבטלה בצורה מרחיקה, באופן שנבחר ציבור, אף שתפקידו הוא פועל יוצא של 'מעמד', והקשר בינו לבין 'מעבידו' בא לו מכוח החוק ולא מכוח חוזה עבודה, יזכה גם הוא בדמי אבטלה אם יפלט מעבודתו ויימצא מחוסר עבודה: שהרי, מה לי נפקא מינה אם אדם עובד מספר שנים אצל מעביד מכוח חוזה עבודה ביניהם ומקבל שכר ונפלט מן העבודה ואיננו מוצא עבודה אחרת, לבין אדם המשרת יום-יום בשכר כנבחר ציבור ואף הוא נפלט, כעבור מספר שנים, מן העבודה, משום שלא נבחר מחדש, והוא מובטל. אולם דומה, שתפיסה רעיונית זו איננה נחלתו של המחוקק, שלא זיכה

נבחר ציבור בזכאות לדמי אבטלה. סגני ראש מועצה אינם נבחרים הציבור היחידים שאינם נכללים בגדר 'עובדי' לצורך תשלום דמי אבטלה. עם אלה נמנים חברי-כנסת, שרים ומבקר המדינה (לגביהם יש כנראה הסדר של אי-גביית דמי ביטוח), וכן שופטים, ראשי מועצות מקומיות וסגניהם (לגביהם, או לפחות לגבי ראשי מועצות וסגניהם, אין הסדר אי-גבייה)".

נוסיף על כך, שהמועצה המקומית שילמה עבור סרוסי, בפועל ובטעות, דמי ביטוח אבטלה למוסד לביטוח לאומי. השופטת סבורה אפוא, שהחוק לא הכליל נבחרים ציבור בין הזכאים לדמי אבטלה.

סעיף 127א לחוק הביטוח הלאומי, המגדיר "מבוטח" לעניין ביטוח אבטלה, קובע לאמור: "מבוטח" - (1) תושב ישראל או תושב ארעי שמלאו לו שמונה-עשרה שנה ועוד לא מלאו לו שישים וחמש שנים, והוא עובד הזכאי לשכר שמעבירו חייב בתשלום דמי ביטוח בעדו". סעיף זה קובע אפוא, שדרושים שלושה תנאים מצטברים כדי שאדם ייחשב "מבוטח" בביטוח אבטלה: המבוטח הוא "עובד", "זכאי לשכר" "שמעבירו חייב בתשלום דמי ביטוח בעדו".

בשורה ארוכה של פסקי-דין, שבהם דן בית-הדין הארצי לעבודה במעמדם של נבחרים ציבור, נושאי תפקיד מכוח החוק, הגיע בית-הדין למסקנה שנבחרים-ציבור המשרתים בשירות המדינה, ברשויות המקומיות או האזוריות מכוח חוק המקנה להם "מעמד", אינם בגדר "עובד". גימלאותיהם משתלמות על-פי חוק מיוחד. בעקבות הלכה זו פסק בית-הדין הארצי לעבודה, שגם במקרה של סרוסי אין לסטות ממה שנקבע ושהוא איננו "עובד" ולפיכך איננו מבוטח בביטוח אבטלה. בא-כוחו של סרוסי טוען, שכל אותן הלכות שנפסק בהן שנושא תפקיד מכוח חוק איננו נכלל בגדר "עובד", לא נקבעו במקרים שהתייחסו לנושא דמי-אבטלה, אלא לנושאים אחרים שעניינם יחסי עבודה. לפיכך, אין לאמץ את אותן הלכות למקרה הנדון של סרוסי.

ביטוח אבטלה הוסף לחוק הביטוח הלאומי בשנת 1970 ובשנת 1972 הוסדר כענף נפרד של הביטוח הסוציאלי. המטרה המוצהרת של ענף ביטוח אבטלה היתה לבטח את ציבור השכירים. בא-כוח העותר מפנה לסעיף 156(ב) לחוק הביטוח הלאומי, הקובע לאמור: "לעניין פרק זה רואים כעובד גם את מי ששכרו נקבע בחוק או על-ידי החלטת הכנסת או על-פיה, ואת החייב בתשלום השכר רואים כמעבידו". לדעתו של בא-כוח העותר הגדרה זו מכניסה את סרוסי לגדר "עובד". ואכן המועצה שילמה בעבורו דמי ביטוח והוא נחשב מבוטח לצורך פרק ו(1) לחוק, הכולל ביטוח אבטלה.

השופטת שטרסברג-כהן סברה, שסעיף 156(ב) קובע רק את הסדר גביית דמי הביטוח ממי שמלכתחילה נכנס למסגרת המבוטחים. אך אינו קובע מי הם המבוטחים. בחוק יש ביטוי מפורש להבחנות שונות בין סוגים שונים של מבוטחים, בין סוגים שונים של עובדים הנושבים מבוטחים לפי פרק אחד ואינם נושבים מבוטחים לפי פרק אחר, כשכל ענף וענף מיועד להשיג תכלית אחרת ולדאוג לציבור מוגדר. ומוסיפה השופטת: "נראה לי כי המחוקק לא כלל, במודע, נושאי תפקיד מכוח חוק בין המבוטחים בביטוח אבטלה. סבורתני, שגם אם לא נחה דעתנו מאי-הענקת דמי אבטלה לנושאי תפקיד מכוח חוק ומאי-הכללתם בגדר 'עובדים' למטרה זו, לא די בכך על-מנת שאנו נעניק להם זכאות זו, כאשר המחוקק נמנע מעשות זאת מטעמים ומשיקולים שלא ברור כלל כי בידינו הכלים לבדוק אותם. צו לי שעקב תיקונים מרובים בחוק מביע המחוקק את עמדתו בצורה נפתלת, המצריכה חקירה ודרישה, השוואת סעיפים והרכבתם זה על זה או הפרדתם זה מזה והצלבה ביניהם, על-מנת לעמוד על הזכויות שהוא מעניק לאזרח או שולל ממנו. יחד עם זאת אינני סבורה שעלינו לבוא במקומו, מה עוד שכדי לעשות כן עלינו להתערב

ולתפוך קביעה של בית-הדין, האמון על הנושא שהוא בתחום מומחיותו. ... אם יש מקום להתערבות, על המחוקק לומר דברו, וראוי שייתן דעתו לסוגיה".

פרקליטו של סרוסי גרס עוד, שעוברת גביית דמי ביטוח מן העותק יצרה מניעות מלטעון שאינו זכאי לדמי אבטלה. אין חולק על כך שהמועצה המקומית העבירה, במסגרת העברת סך כל דמי הביטוח של עובדיה למוסד לביטוח לאומי, גם דמי ביטוח אבטלה בעד העותר, כשאלה כלולים בדמי הביטוח המתייחסים לכל ענפי הביטוח שבהם מבוטחים עובדי מועצה. באת-כוח המוסד לביטוח לאומי הבהירה, שהגבייה נעשתה בטעות ושהטעות נעשתה בתום-לב בגלל הסדרי הגבייה הנהוגים, ושהסכום שנגבה בטעות יוחזר, כפי שמתחייב מן הדין. לטענתה, אין גבייה בטעות בגסיבות האמורות יכולה ליצור זכות כמובטח למי שאיננו מבוטח מכוח החוק. טענה זו מקובלת על השופטת: "המוסד לביטוח לאומי מקבל את דמי הביטוח במרוכז מהמועצות המקומיות, המעבירות דמי ביטוח של כל עובדיהן. אין המוסד יודע אם הסכומים מועברים וכמה מתוכם נגבים 'בטעות' ממי שאינו נחשב מבוטח. גבייה כזו איננה יכולה ליצור זכות שאיננה קיימת. יחד עם זאת ראוי שאעיר, כי אין הסדר כזה מתיישב עם מנהל תקין. אם המוסד לביטוח לאומי סבור שקבוצה מסוימת איננה מבוטחת, עליו לעשות את ההסדרים המתאימים למניעת גבייתם של דמי ביטוח מאותה קבוצה. הבטחת החזר הסכום שנגבה בטעות, כשהוא צמוד ונושא דיבית, היא נחמה פורתא למי שמלכתחילה גובים ממעסיקו, בעבורו, דמי ביטוח ונותנים לו להאמין שהוא משלם בעבור ביטוח שייהנה ממנו בעתיד, בשעה שאין הדבר כך".

מנימוקים אלה ראתה השופטת שטרסברג-כהן, שהצטרפו אליה עמיתיה השופטים גבריאלי בכך וצבי טל, לנכון לדחות את העתירה.

תיקוני טעויות

במדור חקיקה ופסיקה סוציאלית שהתפרסם בחוברת בטחון סוציאלי 48 נפלה טעות: שם סיעתה של ח"כ תמר גוז'נסקי הוא "חד"ש", ובכנסת ה-14 "חד"ש-בל"ד", ולא כפי שנדפס שם ועם חברת הכנסת גוז'נסקי הסליחה.

בנספח (Addendum) למאמרה של פרופ' חוה פלטי, שנדפס בחוברת בטחון סוציאלי 47, בעמ' 101, צריך להיות כתוב:

"בעקבות פעילות ענפה של גורמים שונים כולל הפצת המאמר שפורסם לעיל, ויוזמתה של חברת הכנסת תמר גוז'נסקי שהביאה את הצעת החוק לדיון בכנסת וגם עמלה רבות עד לאישורו, הוכנס שינוי בחוק ביטוח בריאות ממלכתי בקריאה שלישית, במרץ 1996 (תיקון מס' 4) - 1996", וזהמשך כמו שנדפס.

גרונטולוגיה - כתב-עת בנושאי הזיקנה

חוברת מס' 76, חורף 1996/7

תוכן העניינים

- | | |
|--|--|
| ד"ר עליזה פליישר,
עדי סידי, ב.א.,
אביטל צעירי, מ.א.,
פנחס כהנא, מ.א.,
סיגל סעאתי, ב.א.,
דבורה אורבך | תיירות בגיל מבוגר - הערכת הפוטנציאל באשר
לשוק התיירות בארץ |
| אהובה לוסטיג, מ.א.,
ד"ר שלמה זוסמן
ד"ר שמעון שרף | פרופיל טיפול אנטיביוטי תוך-זרידי בדלקת ריאות
שבחולים גריאטרים |
| ד"ר ליאורה בר-טור,
ד"ר אדי פרגר | זקן-זקן מה יש לו בחייו? איכות ומשמעות החיים
בזיקנה המאוחרת |
| ד"ר שולמית לב-אלג'ם | דרמה במרכז שיקומי גריאטרי - מודל ההתמודדות
המשחקי |
| ד"ר ישכה כהן-מנספילד | מגמות בטיפול בקשישים תשושים |

תגובות והערות

- | | |
|--------------------------------|---|
| ד"ר ולדימיר שץ | עלייה ברמת ה-p53 בגיל זיקנה |
| ד"ר תמר שקולניק | עלייה ברמת ה-p53 בגיל זיקנה - תגובה למאמר
ביקורת של ד"ר ולדימיר שץ
הערות למאמר "עלייה ברמת ה-p53 בגיל זיקנה"
ולתגובתה של ד"ר תמר שקולניק |
| פרופ' עמיאלה גלוברזון | סקירת ספרים
מסע מרתק בחייהם של קשישים במחלקה סיעודית |
| ד"ר נילי טבק
ד"ר שי בריל | הרפואה הגריאטרית |
| ד"ר ליאורה בר-טור | להזקין בימי הביניים |
| שמשון לימון, ב.א. | מנצחי הזיקנה |
| ד"ר חיים מוטליס
ורחל שדה-חן | שירה ופתגמים |

הוצאת האגודה הישראלית לגרונטולוגיה (בסיוע אשל)

כתובת המערכת: ת.ד. 1105, רמת-גן 52111

טלפון 03-5755010, פקס 03-5756748

גרונטולוגיה - כתב-עת בנושאי הזיקנה

חוברת מס' 77, אביב 1997

תוכן העניינים

- | | |
|-------------------|--|
| | קליידוסקופ הידע: מוסדות לקשישים בממד רב-תחומי |
| ד"ר חוה גולנדר | מקום אחר: בתי אבות באתר של מודרנה |
| פרופ' חיים חזן | |
| | המערכת המוסדית לטיפול ממושך בראי המספרים: 1995-1981 |
| שמואל באר, מ.א. | השירותים המוסדיים לקשישים: דגם של הפרטה חלקית |
| פרופ' יוסף קטן | פיקוח ממשלתי על שירותים לזקנים בישראל: יישומה של שיטה חדשנית |
| ד"ר רחל פליישמן | רווחה נפשית של דיירות עצמאית במעונות לזקנים |
| אסתר יקוביץ, מ.א. | תולדותיו של פרויקט לטיפול סיעודי פסיכוגריאטרי |
| פרופ' רבקה ברגמן | "דיור מוגן" - התחפושת ומה שמתחתיה |
| אביבה קפלן, מ.א. | |
| | סקירת ספרים |
| ד"ר יעקב גינדין | החוויה האישית של הזמן |

הוצאת האגודה הישראלית לגרונטולוגיה (בסיוע אשל)

כתובת המערכת: ת.ד. 1105, רמת-גן 52111

טלפון 03-5755010, פקס 03-5756748

חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית

כרך י"ז, מס' 2, אדר א' תשנ"ו, פברואר 1997

תוכן העניינים:

פערי דיווח בין גברים ונשים על רמת אלימות אינטימית
אלי בוכבינדר, משה שרר,
צבי איזיקוביץ

זהות לאומית של מטפל, שיוך ממסדי של סוכנות, סוג הבעיה ועמדות של נשים ערביות בעיר מעורבת והשפעתם על שימוש בשירותי ייעוץ זוגי ומשפחתי

ריקי סויה

הדימוי העצמי ואיכות החיים של בוגרים לקויי למידה

דורית בנדוב ושונית רייטר

משתנים הקשורים לנכונותם של עובדים סוציאליים לאמץ "טיפול שיטתי"

עמנואל שטראוס, דוד בר-גל,
אהרון רחן

השפעת מבנה הרשת החברתית ותפקודה על הסתגלותם של קשישים לחולי כרוני

זהר ניר

סקירות ספרים

התעללות מינית בילדים: תיאוריה ודרכי טיפול

טילמן פרניס

שינוי בדרך חיים במוסדות חינוך

אינה פוקס

Preventing Child Maltreatment Through Social Support

R.A. Thompson

המשפחה - מסע אל עמק השוה

ז' ברגמן, א' כהן

תמציות באנגלית

להזמנות: האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה והרווחה

מחיר: 15 ש"ח לחוברת

יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים

בודדת; 55 ש"ח מנוי לכרך

טלפון 02-708174