

# בניטחון סוציאלי

## כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

- רפי רוטר ז"ל - קווים לדמותו
- ההשלכות הבינלאומיות של הרפורמה במערכת הרווחה בארצות-הברית
- מגמות חדשות במדינת הרווחה - התמהיל הציבורי-פרטי
- ארגון ושליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי בישראל ובעולם
- תרומתם של חברי הכנסת ה-13 להחזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני
- סוגיות יסוד בעיצוב לימודי שירותי אנוש במוסדות להשכלה גבוהה בישראל
- בין "דור המדבר" ל"ילדי החלום" - 50 שנות עבודה סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל
- עבריינות הנוער בישראל והטיפול בה: רקע, מדיניות וכיווני התפתחות
- סמים וחברה: מדיניות חברתית ושימוש בחומרים פסיכואקטיביים



## בחברת זו

במלאות שנה להסתלקותו של רפי רוטר ז"ל, שהיה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, משרטט שלמה כהן קווים אחדים לדמותו.

על ההשלכות הבינלאומיות של הרפורמה במערכת הרווחה בארצות-הברית ועל השינויים המתרחשים במדיניות הרווחה של מדינה זו עומד הווארד קרָגֶר במאמרו הפותח את שורת מאמרי החוברת. לדעת המחבר, דווקא ארצות-הברית, בניגוד למה שמקובל לחשוב, היא שעשויה להיות זו שתבשר את הצפוי להתרחש בתחום מדינת הרווחה.

המגמות החדשות במדינת הרווחה הן גם נושא מאמרו של גור עופר, המנסה לבחון, מתוך אהדה, את הלקחים של מדינת הרווחה ולעקוב אחר השינויים בתחומי החברה והפעילות האנושית ולהצביע על אפשרויות לשינויים נדרשים במדינת הרווחה, תוך הדגשת המצב בישראל ומתוך נקודת הראות של כלכלן. דב פלג דן במאמרו בנושא הארגון והשליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי, בישראל ובעולם, על רקע הרפורמות שהתרחשו במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות, תוך ניתוח המטרות של ארגוני הביטחון הסוציאלי וה"שחקנים" הפועלים בהם.

מה היתה תרומתם של חברי הכנסת ה-13 לעניין החזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני, באילו דרכים פעלו ואילו דרכים היו המועילות ביותר ובעלות ההשפעה הרבה ביותר, בכך עוסק אשר בן-אריה במאמרו, תוך השוואה עם פעילות דומה בפרלמנטים של קנדה ובריטניה.

בנושא אחר לגמרי עוסק חיים צינס במאמרו, המוקדש לתיאור עיצובם של לימודי שירותי אנוש במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, נושא שהוא תחום אקדמי חדש בארץ.

יונה רוזנפלד ועליה קדם סוקרים במאמרם חמישים שנות עבודה סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל, תוך ניתוח יעודה של העבודה הסוציאלית עם ילדים והצבעה על מספר נושאים או אתגרים שיעמדו בפני העבודה הסוציאלית בעתיד.

לנושא קרוב מוקדש גם מאמרו של מאיר חובב, הבוחן, מזווית אחרת, את עבריינות הנוער בישראל והטיפול בה, תוך פירוט המסגרות המטפלות בעבריינים קטינים, סקירת התפתחות התופעה מאז הקמת המדינה והצבעה על המגמות לעתיד.

חותם את מאמרי החוברת מאמרו של מאיר טייכמן על המדיניות החברתית כלפי השימוש בסמים המשנים את מצבי התודעה וההתנהגות, תוך סקירת ההיסטוריה שלהם.

★

"ביטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ.

מאמרים יש להגיש בשלושה 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: "ביטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות ויצמן 13, ירושלים 91909.

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

המערכת:

גב' עידא כהנמן (יו"ר)

לאה אחדות

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יעל ישי

שלמה כהן

פרופ' יוחנן שטסמן

פרופ' אריה שירום

פרופ' משח סקרון

חעורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון

ודפוס אתוח, ירושלים

## תוכן העניינים

5	שלמה כהן	רפי רוטר ז"ל - קווים לדמותו
7	הווארד ג' קרָגֶר	ההשלכות הבינלאומיות של הרפורמה במערכת הרווחה בארצות-הברית
19	גור עופר	מגמות חדשות במדינת הרווחה - התמהיל הציבורי-פרטי
40	דב פלג	ארגון ושליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי בישראל ובעולם (בריאנות, פנסיה וביטוח לאומי)
65	אשר בן-אריה	תרומתם של חברי הכנסת ה-13 להחזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני
83	חיים צינס	סוגיות יסוד בעיצוב לימודי שירותי אנוש במוסדות להשכלה גבוהה בישראל
102	יונה מ' רוזנפלד, עליה קדם	בין "דור המדבר" ל"ילדי החלום" - 50 שנות עבודה סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל
118	מאיר חובב	עבריינות הנוער בישראל והטיפול בה: רקע, מדיניות וכיווני התפתחות
137	מאיר טייכמן	סמים וחברה: מדיניות חברתית ושימוש בחומרים פסיכואקטיביים
157	דב פלג, סופי ששון, ישראל דורון, יוסי תמיר, גיוני גל	סקירת ספרים חדשים
171	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית
177		רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת
V-XII		Summaries of the Main Articles

## רפי רוטר ז"ל - קווים לדמותו

לפני כשנה נלקח מאתנו מי שהיה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי בשנים 1976 עד 1982. רפי רוטר ז"ל החל את הקריירה המקצועית העשירה שלו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ותרם תרומה חשובה ביותר להקמת התשתית הסטטיסטית בתחומים רבים ומגוונים, תרומה המהווה עד היום בסיס איתן למערך הסטטיסטי של הלשכה.

בשנת 1969, בהיותו משנה למנכ"ל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרא לו מי שהיה אז מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, ד"ר ישראל כץ, לבוא ולהקים במוסד את האגף למחקר ותכנון, אגף ששמו נודע עד מהרה לתהילה בקהילייה המקצועית-חברתית. רפי רוטר עמד בראש האגף עד שנת 1976, עם התמנותו לתפקיד המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

שנות כהונתו של רפי רוטר היו תקופת שגשוג וגיאות למערכת הביטוח הלאומי, שבה התגבשו התפיסות, הרעיונות והדפוסים הבסיסיים של תורת הביטוח הלאומי. בין פעולותיו החשובות בתקופה זו ראוי לציין את ריכוז ועדת ראש הממשלה לנוער במצוקה, את הצמדת רמת הקצבאות לשכר הממוצע במשק, הנהגת ביטוח אבטלה וביטוח נכות כללית, השתתפות פעילה בעיצוב מערך קצבאות הילדים (במסגרת הרפורמה במיסוי הישיר ובדמי ביטוח שהציעה ועדת בן-שחר). בשלהי כהונתו כמנכ"ל תרם רפי רוטר רבות להנהגת חוק הבטחת הכנסה.

בכל פעולות החקיקה המבורכות האלה בלטה תרומתו של רפי רוטר בעומק המקצועי ובתפיסה חברתית מוצקה, רחבה וכוללת, שהביאה בחשבון את צורכי הגמלאים מחד גיסא ואת יכולתו הכלכלית של המשק במימון תשלומי העברה, מאידך גיסא.

משנת 1982 ואילך ניהל רפי רוטר את קופת חולים מכבי. גם בתפקידו זה בלטו כישוריו המקצועיים הכבירים ואין ספק שמערכת הבריאות בישראל השתנתה לבלי הכר הודות לתרומתו. תרומותיו היסודיות למערכת הביטחון הסוציאלי ולמערכת הבריאות הן הזיכרון המבורך שלו. יהא זיכרו ברוך.

שלמה כהן

סמנכ"ל למחקר ותכנון  
המוסד לביטוח לאומי

# ההשלכות הבינלאומיות של הרפורמה במערכת הרווחה בארצות-הברית

מאת הווארד ג' קרגר

בשביל הדוגלים בקידמה, שינויים אלה מייצגים נסיגה מן הערכים של הרחבת שירותי הרווחה, להחלפת הגמלאות האוניברסליות באלה המותנות במבחן אמצעים ומהרחבת מדינת הרווחה לתחומים נוספים של צרכים אנושיים. בעוד שהתפתחויות אלה מציינות תבוסות אמיתיות עבור אלה המקבלים את שירותי מדינת הרווחה והתומכים בה, הן עשויות לספק גם הזדמנויות חדשות שאינן קיימות בתוכניות המוכנות יותר, ששלטו במדינת הרווחה של ה"ניו דיל". מאמר זה יבחן את השינויים המתרחשים במדינת הרווחה של ארצות-הברית ואת ההשלכות הבינלאומיות שלהם.

## התפתחותה של רפורמת הרווחה האמריקנית

בניגוד לדעה הרווחת, "חוק האחריות האישית והזדמנויות העבודה" משנת 1996, הידוע בשם PRWORA (Personal Responsibility and Work Opportu-

## מבוא

על מערכת הרווחה בארצות-הברית עובר עתה השינוי החשוב ביותר שידעה מאז ה"ניו דיל" של שנות ה-30. שינוי זה מתרחש במספר רמות שונות וכולל את ביטול האחריות הפדרלית להבטחת סיוע כספי לעניים, את העברת האחריות הפדרלית להבטחת הכנסה לידי המדינות, שילוב מהיר של תוכניות הרווחה החברתיות בשוק העבודה, שהביא ליצירת "מדינת עבודה", במקום "מדינת רווחה", ואת ההפרטה המהירה של שירותי אנוש. כל השינויים האלה ביחד משקפים את ההידרדרות של מדינת הרווחה כמקלט בטוח מפני כוחות השוק וכמקום להסתתר בו עבור אלה שאינם יכולים להתחרות בשוק העבודה בגלל מגבלות אישיות או חברתיות. בתור שכזה, התפקיד של מדינת הרווחה בתור חלופה להשתתפות בשוק העבודה כמעט חוסל לגמרי בידי "מדינת העבודה" החדשה, שצמחה מן ה-PRWORA (Karger and Stoesz, 1998).

\* בית-הספר למוסמכים בעבודה סוציאלית, אוניברסיטת יוסטון, יוסטון, טקסס, ארצות-הברית. המאמר תורגם מכתביד באנגלית.

מספר זה גדל שוב ב-50%, ובשנת 1992 הגיע לשיא של כל הזמנים - 13.6 מיליון מקבלים (Karger and Stoesz, 1998).

כוונתה המקורית של תוכנית ה-ADC לא היתה לתת סיוע כספי למשפחות נזקקות, אלא לספק עזרה כספית לילדים (מכאן השם "סיוע לילדים תלויים"). אימהות קיבלו תשלומים להבטחת הכנסה רק בתור אמצעי להעברת הסיוע לילדים הקטנים. למעשה, התוכנית המקורית של ה-ADC לא היתה יותר מאשר תוכנית רווחה לילדים, שסיפקה תמיכה כספית.

באמצע שנות ה-60 היה שינוי בהתמקדות מסיוע לרווחת ילדים למיקודה ביחידה המשפחתית. את השינוי בישר גם שינוי שמה של התוכנית מ"סיוע לילדים תלויים" ל"סיוע למשפחות עם ילדים תלויים" (AFDC). למרבה האירוניה, העברת המוקד מילדים למשפחות רק הגבירה את האמביוולנטיות של קובעי המדיניות האמריקניים (ושל הציבור) כאשר להענקתו של סיוע כספי לאותם מקבלים, שאילולא שינוי זה היו עלולים לא להיות "ראויים" (דהיינו, אימהות חד-הוריות המסוגלות לעבוד).

הספקנות לגבי ה-AFDC קיבלה ביטוי ברפורמות שהחלו עוד ב-1967. רפורמות אלה (דהיינו תוכניות שחייבו את העובד לעבוד, כגון WIN (Work Incentive Program), לחצו במיוחד על אימהות שקיבלו את הגמלאות (או הסיוע), על אבות מובטלים ועל בני נוער אחדים להיכנס למעגל העבודה. מצד שני, מקבלי סיוע במסגרת ה-AFDC, שנחשבו בעלי יכולת להיקלט בעבודה אבל סירבו לעבוד, הסתכנו בהפסקת תשלום הגמלאות שלהם. כחלקו בגלל המחויבות המועטת של הממשלה הפדרלית (ב-1985 הוקצו ל-WIN רק 258 מיליון דולר), היתה הצלחתן של התוכניות הראשונות המחייבות יציאה

להיפך, הוא שיקף התפתחות הדרגתית של מדינת הרווחה האמריקנית מהרחבה מתמדת של תוכניות זכאות למדינה השוללת מן העניים קבלת תשלומים להבטחת הכנסה לטווח ארוך. במיוחד היה זה החלק של הבטחת הכנסה של מדינת הרווחה האמריקנית, שעבר שלוש תקופות נפרדות אם גם חופפות, של שינוי. השלב הראשון - הבטחת הכנסה למען רווחת הילד - נמשך בערך מ-1935 עד 1965. הוא התרחש במקביל ליצירת תוכנית ה"סיוע לילדים תלויים" (Aid to Dependent Children) ADC המקורי משנת 1935 (Social Security Act).

השלב השני, שנמשך מ-1965 עד 1996, שיקף את הפיכתה של תוכנית ה-AFDC (Aid to Families with Dependent Children, כפי שהיא נקראה לאחר מכן) לתוכנית סיוע במשפחה עבור משקי בית שבראשם עומדת אישה בודדת. השלב השלישי, שחפף לשלב השני, החל בערך בשנת 1970 ובהדרגה הפך את ה-AFDC לתוכנית עבודה והכשרה לעבודה באמצעות תוכניות של חובת עבודה, דוגמת WIN, Workfare וכיוצא באלה. אין ספק, שמ-1970 עד 1996 השתנה מבנה מערכת הרווחה האמריקנית ממדינת רווחה ל"מדינה של א ת י ק ת ה ע ב ו ד ה" (Kaus, 1986).

חלק מחוק הביטחון הסוציאלי המקורי של 1935, תוכנית ה-ADC, סיפק סיוע כספי למשפחות שבראשן אדם יחיד עם ילדים התלויים בו. כמו חוק הביטחון הסוציאלי, גם ה-ADC הורחבה בהתמדה כדי לכסות מספר גדול יותר של בני אדם. למעשה, המספר של מקבלי AFDC גדל בעשר השנים שמ-1960 עד 1970 ביותר מפי שלושה (מ-3 מיליון ל-9.6 מיליון). משנת 1971 עד שנת 1981

1.1 מיליארד דולר - הרבה פחות מן הסכום של 3 מיליארד דולר (במחירי 1992), שהוקצב למימון הכשרה מקצועית ב-1980 (Levitan and Gallo, 1993).

למרות מאמצים אלה לחולל רפורמה, נראה היה, שמערכת הרווחה הציבורית מחוסנת מפני השינויים בחקיקה הסוציאלית. במקרה הטוב, הרפורמות לא הביאו להישגים של ממש; במקרה הרע, רפורמות אחדות הביאו להגדלת מספר המקרים שבטיפול. הרווחה הציבורית נראתה מחופרת כה עמוק שאינה ניתנת לשליטה. אולם מצב זה היה עתיד להשתנות ב-1992 עם היבחרו של ביל קלינטון לנשיא.

כשרץ ביל קלינטון עם המצע שלו "שנתיים והחוצה ממסגרת הרווחה" (two years and off), הוא הבטיח "להביא לקצה את הרווחה כפי שאנו מכירים אותה". חרף מסיסתו זו לא היתה לקלינטון תוכנית ממשית לחולל רפורמה במערכת הרווחה. ב-1993 הוא הקים קבוצת עבודה לרפורמה של הרווחה (Working Group on Welfare Reform) בראשות חוקרים ידועי שם כתחום העוני: מרי ג'ו ביין (Mary Jo Bane), דייוויד אלווד (David Ellwood) ויועץ הבית הלבן ברוס ריד (Bruce Reed). הצעת חוק של ממשל קלינטון, The Work Responsibility Act, הושלם ביוני 1994. החוק קרא, בין היתר, לפתח תוכנית אישית, שלפיה כל מקבל AFDC ייכנס להסכם עם המשרד המגיש לו את הסעד בתמורה לקבלת סבסוד לטיפול בילד, גמלאות לשמירת הבריאות ושירותי תמיכה נוספים. החוק אף קרא להטיל מגבלת זמן של שנתיים על קבלת סיוע כספי, שלאחריה מצפים מן המקבלים שייהפכו למועסקים (עדיף במגזר הפרטי). הורים שאינם מסוגלים למצוא עבודה לאחר שנתיים, ייכנסו לתוכנית תעסוקה מסובסדת, המבוססת על מתן סובסידיות למעסיקים

לעבודה, במקרה הטוב, ועומה (Gueron, 1991). אף-על-פי כן, ההתלהבות מרווחת העבודה (workfare) זכתה לחיים חדשים בעידודו של הנשיא לשעבר, ג'ימי קרטר, בסוף שנות ה-70, ולאחר מכן פעם נוספת בחוק הסיוע למשפחה (Family Support Act) משנת 1988. למרות התלהבות מחודשת זו, כמעט בכל מקום שבו קוימו תוכניות הכשרה של Workfare, לא הביאו תוכניות אלה, בשלב ההתחלה, לחיסכון שהתבטא בהקפנת ההוצאות על רווחה (Gueron and Pally, 1991). בכל המקרים התברר, שקיומה של תוכנית Workfare נאותה, שכללה הכשרה אינטנסיבית, יקר יותר מאשר לשלוח למקבלים המחאה חודשית.

קודמו של ה-PRWORA היה ה-FSA (Family Support Act) משנת 1988. הוא נחשב פעולת החקיקה החשובה ביותר בתחום הביטחון הסוציאלי מאז ה"ניו דיל" בשנות ה-30 (Eaton, 1988). חוק זה להנהגת רפורמה במערכת הרווחה הבטיח, בין היתר, לשנות את ה-AFDC מחוק הבטחת הכנסה לתוכנית המחייבת יציאה לעבודה או קבלת הכשרה למקצוע. כמו רפורמות קודמות, ההבטחה של ה-FSA נמוגה במהרה ובמקום להקטין את מספר המקבלים גדל למעשה מספרם של מקבלי ה-AFDC, מאז 1990 עד 1992, ב-2.1 מיליון. למען ההגינות, יש לייחס חלק מכישלוננו של החוק לתמיכה במשפחה לפער בין הריי-טוריקה של הקונגרס ובין ההוצאה בפועל. אם לדייק, ההקצבה ל-FSA הסתכמה רק ב-3.3 מיליארד דולר לתקופה של חמש שנים - סכום שהספיק בקושי למימון תוכנית מקיפה של הכשרה לעבודה. לאמיתו של דבר, המימון למרכיב ההכשרה למקומות עבודה (JOBS) (כלומר, תוכניות שעסקו בהכשרה תעסוקתית) של ה-FSA, הועמד ב-1994 על



Opportunity Reconciliation Act of 1996 (H.R. 3734), מסמך בן 900 עמודים שגרם בלבול אף לאנשי מינהל מנוסים בתחום הרווחה (*El Paso Times*, 1996). למרות מורכבותו, היה ה-PRWORA אחד ממעשי החקיקה החשובים ביותר בשדה הרווחה מאז ה-Social Security Act משנת 1935. ביתר דיוק, החוק כלל קיצוצים מעמיקים בתוכניות בסיסיות לילדים, למשפחות, לקשישים ולנכים שהכנסותיהם נמוכות. הוא אף שינה מיסודה את מערכת הרווחה החברתית בהחליפו את התוכניות AFDC, JOBS והסיוע למקרה חירום (-Emergency Assistance) בסיוע הזמני למשפחות נזקקות (Temporary Aid for Needy Families) TANF. ה-PRWORA הבטיח להפחית את העלויות הפדרליות של ה-AFDC ב-55 מיליארד דולר במשך תקופה של שש שנים. אחדים מפרטי החקיקה היו:

- TANF סיפקה למדינות סכום פדרלי חד-פעמי, כדי להריץ את תוכניות הרווחה והעבודה שלהן. כל מדינה תקבל מענק המבטא את ההוצאה הפדרלית (שהיא גבוהה בדרך-כלל מן ההוצאה של 1992-1995) על תוכניות ה-AFDC, ה-JOBS וה-Emergency Assistance של אותה מדינה.

- על-מנת לקבל את מלוא מענק הסיוע, על המדינה להוציא סכומים לא-פדרליים בגובה שאינו נופל מ-80% מרמת ההוצאה ההיסטורית שלה, בהתבסס על ההוצאה בשנת 1994. אם מדינה אינה שומרת על רמת ההוצאה הדרושה, היא מסתכנת בהקטנת המענק שלה בשיעור של דולר כנגד דולר.

- על המדינות נאסר להשתמש בכספי ה-TANF כדי לסייע לקטיגוריות אחדות של משפחות ושל יחידים. האיסור החשוב ביותר

ציבוריים או פרטיים לשם קבלת מקבלי AFDC לעבודה במשרות "דומות לעבודה". המעסיקים מצדם יתנו למועסק שכר השווה בגודלו להמחאת הרווחה הקודמת בתמורה למספר השעות שהיה השכר מניב בשכר המינימום. המשתתפים היו אמורים להחליף את עבודתם מדי 12 חודש, ולעבור הערכה מחודשת מדי שנתיים. נוסף על כך, נקבע שהמשתתפים יהיו זכאים לקבל גמלאות AFDC אם שכרם יהיה נמוך דיו. הם גם ימשיכו לקבל עזרה רפואית של Medicaid וסבסוד לטיפול בילד. ואחרון אחרון, הצעת החוק של קלינטון היתה מעניקה להגבלת הזמן ולדרישות העבודה תוקף ארצי, ויחד עם זה היתה משאירה בידי המדינות גמישות רבה להנהיג חידושים (Ellwood, 1996).

אף-על-פי שהממשל של קלינטון היה מצליח ככל הנראה להנהיג מדיניות נכונה, מדיניות זו נקבעה יותר מדי מאוחר, והושקע בה פחות מדי מאמץ (Ellwood, 1996). ביתר דיוק, הצעת חוק הרפורמה ברווחה של קלינטון הועלתה בקיץ 1994 והיה עליה להתחרות בהצעת חוק בריאות כושלת ובהצעת חוק בנושא הפשע הנאבקת על קיומה. הרפורמה ברווחה תפסה רק מקום נמוך בהשוואה להצעות החוק האלה. בנובמבר 1994 כבר התכנס הקונגרס ה-104 השמרני מאוד ועקב כך נמנעה כל אפשרות להעביר איזושהי חקיקת רפורמה ברווחה, הכוללת מרכיבים ליברליים, כמו תעסוקה מסובסדת (Stoesz, 1996).

---

רפורמה בחקיקת הרווחה נוסח אמריקה: חוק האחריות האישית והזדמנויות העבודה משנת 1996

---

ב-22 באוגוסט 1996 חתם הנשיא קלינטון על ה-Personal Responsibility and Work



חוץ לנישואין, בייחוד הריונות בגילי ה"עשרה".

- ה-PRWORA מתירה למדינות לקבוע "תקרה משפחתית". תקרה זו איננה מאפשרת מתן סיוע לילדים שנולדו למשפחות המקבלות סיוע ציבורי.

- על המדינות למנוע מתן כל סיוע בכסף מסוג Title IV-A ותלושי מזון ליחידים שהורשעו בעבירה פלילית של החזקת סמים, שימוש בהם או הפצתם. לשאר בני המשפחה מותר להמשיך לקבל גמלאות אלה.

נוסף על ה-TANF כוללת ה-PRWORA את הרפורמות האלה:

- מהגרים חוקיים חדשים מנועים בחמש שנותיהם הראשונות במדינה מלקבל כל גמלה ציבורית הממומנת מימון פדרלי והמוענקת על-פי מבחן אמצעים. מהגרים חוקיים בהווה ובעתיד אינם רשאים לקבל (Supplemental Security income) SSI היינו סיוע פדרלי לקשישים) ותלושי מזון עד שיקבלו אזרחות.

- למרות שתוכנית תלושי המזון שמרה על המבנה הקודם שלה, ה-PRWORA כללה קיצוץ של 27.7 מיליארד דולר בתוכנית תלושי המזון. המכון האורבני דיווח, שקיצוץ בתוכנית תלושי המזון היה מרכיב עיקרי באומדן שלו, ואשר לפיו הצעת החוק תדרדר 1.1 מיליון ילדים (בסך הכל 2.6 מיליון נפש) למצב של עוני.

- המאמצים לגביית דמי מזונות בעד ילדים חוזקו באמצעות שורה של סעיפים (Greenberg, 1996; Greenberg and Savner, 1996; Roberts, 1996; NASW News, 1996; NACO, 1996).

אפשר שדווקא אחד ממאפייניה הרדיקליים ביותר של ה-PRWORA הובן פחות מכול, והוא: אין ב-PRWORA כל

חל על שימוש בכספי ה-TANF כדי לסייע למשפחות שבהן יש מבוגר אחד שקיבל תמיכה במשך שישים חודש או יותר. המדינות רשאיות לנהוג באופן חריג לכל היותר ל-20% מן המקרים שבטיפולן (בעוד שה-PRWORA מחייבת להגביל את התמיכה הכספית לחמש שנים במשך החיים, היא מאפשרת למדינות לקבוע הגבלת זמן קצרה יותר). על המדינות נאסר לסייע להורים שהם קטינים, אלא אם כן הם מבקרים בבית-הספר וגרים בבית או במקום מגורים הנתון לפיקוח של אדם מבוגר.

- המדינות נדרשות לתבוע מהורים שאין להם פטור כזה, או ממטפלים, לקחת חלק בשי-רותי הקהילה לאחר שקיבלו תמיכה במשך חודשיים.

- המדינות רשאיות להוציא את המענק שלהן על סיוע בכסף, סיוע בעין, שירותים והוצאות ניהול הקשורים לסיוע למשפחות נזקקות עם ילדים.

- כאשר הורים משתתפים בפעילויות העבור-דה הנדרשות מהם, המדינה רשאית (אבל אינה חייבת) לספק עזרה לטיפול בילד. אולם, המדינה אינה יכולה להקטין, או להפסיק, תמיכה במשפחה אם הורה יחיד של ילד מתחת לגיל שש מסרב לציית לדרישות העבודה על סמך אי-יכולת מוכחת להשיג טיפול לילד.

- שלא כמו ב-AFDC, מקבלי TANF אינם זכאים באופן אוטומטי לקבלת עזרה רפואית Medicaid. אולם המדינות חייבות לספק כיסוי Medicaid למקבלים זכאים, שעומדים בתנאי הזכאות כפי שהיו קיימים בתוכנית ה-AFDC של המדינה ב-6 ביולי, 1996.

- על תוכניות ה-TANF להבהיר כיצד המדינה מתכוונת למנוע ולצמצם לידות מ-

המדינות, שהיו במקרים אחדים אף חמורים מן ה-TANF.

### מרכיבי מדיניות מרכזיים ב-PRWORA

השינויים במדיניות של ה-PRWORA חשו-בים יותר מבחינות רבות, מפרטיה המעשיים של הצעת החוק. כאמור, השינוי הרמטי ביותר הוא אולי ביטול הזכאות של עניי אמריקה לתמיכה ציבורית כספית באופן בלתי מוגבל. לפי ה-AFDC, מי שנמצא זכאי לסיוע ציבורי, הכסף הוקצה לכך בהתאם לחוק והמדינות לא יכלו לדחות תפיסה כזאת. אולם, כתוצאה מביטול הזכאות של העניים מדינות עלולות להישאר ללא כסף במקרה שהתביעות לקבלת סיוע תהיינה גבוהות מדי. שנית, מקבלי הסיוע אינם רשאים לקבל תמורה כספית מן הציבור במשך תקופה העולה על חמש שנים (או פחות, לפי שיקול הדעת של המדינה). אולם, מה אם אדם עדיין אינו מועסק בסוף תקופה זו? החוק אינו כולל תוכניות לשעת משבר כזאת, פרט לכך שהמדינות רשאיות לפטור 20% מן המקרים שבטיפולן מהגבלת הזמן. דבר זה עלול ליצור בעיה חריפה בתקופות של שפל כלכלי, כשהאבטלה גואה.

ה-PRWORA הגדירה מחדש את האמנה החברתית האמריקנית שהיתה בתוקף מאז 1935. לפי האמנה החברתית הקודמת, הממשלה היתה אחראית להבטחת צורכי הקיום של העניים, כולל רמה בסיסית (גם אם נמוכה) של הבטחת הכנסה (זה היה חוזה חד-צדדי בכך שעל המקבלים לא היתה מוטלת חובת הדדיות). בקיצור, הממשלה הבטיחה לספק מדינת רווחה בסיסית עבור אלה שלא היו מסוגלים להתחרות בשוק עקב ליקויים חברתיים (למשל, אבטלה גבוהה) או

"זכאות" פדרלית לסיוע. בניגוד לכך, תוכנית ה-AFDC הקודמת פעלה לפי עקרון הזכאות. במילים אחרות, למדינות היתה מחויבות להגיש סיוע לאנשים שהיו זכאים לכך מכוח החוק. אולם פירוש הדבר לא היה שעל מדינות לספק משהו בתמורה לשום דבר. למעשה, מותר היה למדינות לדרוש ממרביתם של מקבלי התמיכה הציבורית להשתתף בתוכניות עבודה, לימודים, הכשרה או חיפוש עבודה כתנאי לקבלת הסיוע. פירושו של עקרון הזכאות אכן היה, שאסור למדינות להפנות עורף למקבלים העומדים בקריטריונים. לפי ה-TANF, שום משפחה או ילד אינם זכאים לסיוע, וכל מדינה חופשית לקבוע אילו משפחות תקבלנה תמיכה ובאילו נסיבות (Greenberg, 1996). בפועל, תוכנית ה-TANF ביטלה את הזכאות הפדרלית בת שישים השנה לתמיכה במשפחות ובילדים עניים.

מדוע נתקבלה הצעת רפורמה כה רדיקלית בתחום הרווחה ב-1996? ראשית, הקונגרס ה-104 השמרני תמך בהצעה במרץ. הבחירות הקרובות לנשיאות מילאו גם הן תפקיד. לדוגמה, הנשיא קלינטון חתם על ה-PRWORA לאחר שהטיל וטו על הצעת רפורמה חברתית כמעט זהה שישה חודשים קודם לכן. שלישיית, הריטוריקה של מסע הבחירות של קלינטון ב-1992, אשר קראה "לשים קץ לרווחה כפי שאנו מכירים אותה עתה" וגם "שנתיים - ולצאת לעבודה", היתה עשויה להתפרש בעיני הציבור כהמרצה לאי-שביעות הרצון שרווח בציבור כלפי ה-AFDC. החוקרת פרנסס פיבן טוענת, שהריטוריקה של קלינטון יצרה מערבולת שבסופו של דבר הוא איבד את השליטה עליה (Piven, 1996). זאת ועוד, כאשר חתם קלינטון על ה-PRWORA, הוא כבר אישר ויתורים דרקוניים בתוכנית הרווחה של



בהשלכה השלילית שיש לרובגוניות הגזעית, האתנית והדתית של אמריקה על בניית מדינת רווחה מקיפה. הסברים אחרים מצביעים על האופי המבוזר של המוסדות הפוליטיים בארצות-הברית, העושה את הממשלה ה־מרכזית החזקה הדרושה למדינת רווחה לדבר שהוא כמעט בלתי אפשרי. הסברים אחרים מדברים על התפקיד הבעייתי של בתי-המשפט בקביעת המדיניות, על ההפרדה בין זרועות החקיקה והביצוע, המאיטה את תהליך קביעת המדיניות; על העדרם של ארגוני עובדים חזקים שבכוחם להיות גורם הדוחף לרפורמות ברווחה; ועל האופי האינדיווידואליסטי של החברה האמריקנית. בעיני חוקרים פרוגרסיביים רבים, אמריקה נראית כמו מדינת רווחה נחשלת.

בניגוד ל"מיוחדות" הברורה של מדינת הרווחה האמריקנית (Amenta and Skoc- (pol, 1989; Pierson, 1990), רבות מן המגמות השליטות בה מיושמות היום בחברות רווחה אחרות (Midgley and Glennerster, 1991). במונח זה אפשר שמדינת הרווחה האמריקנית איננה נחשלת, אלא דווקא המבשרת של שינויים בינ־לאומיים עמוקים המתחוללים עתה כתוצאה מהיווצרותו של משק גלובלי (Pierson, 1990).

אחת הסיבות לכך שמנהיגים אירופיים רבים נושאים את עיניהם לעבר ארצות-הברית היא, שארצות-הברית מספקת את הצרכים של הכלכלה העולמית טוב יותר מאשר רבות ממדינות הרווחה המפותחות מאוד במערב אירופה. לדוגמה, השוק העולמי דורש, שבאתרי הייצור יתקיימו מיסוי נמוך, שיעורי אבטלה מתונים (שישמרו מפני עלויות שכר אינפלציוניות), יציבות כלכלית וחברתית ומבנה של שוק חופשי לא מרוסן (Laissez Fair). חברות עולמיות דרושות בסיס מס יציב ונמוך יחסית.

אישיים (למשל, חוסר הון אנושי). אולם, האמנה החברתית החדשה שונתה מ"מדינת רווחה" ל"מדינת אתיקת עבודה". אבל שלא כמו הסוציאליזם הקודם כמזרח אירופה, לממשלת ארצות-הברית אין כל חובה לספק תעסוקה לאלה שאינם מסוגלים למצוא אותה במגזר הפרטי. משום כך, החוזה החברתי החד־צדדי נשאר חד־צדדי, פרט לכך שהוא שינה את כיוונו. במילים אחרות, מקבלי הסיוע אחראים לרווחה הכלכלית של עצמם, ולממשלה יש רק מעט מחויבות כלפיהם מעבר ל"חלון" של שנתיים עד חמש שנים.

ואחרון אחרון, הסיוע הציבורי היה מבוזר לפני 1935. ועל מדינות, ערים ומקומות יישוב שונים היתה מוטלת האחריות ליצירה ולקיומה של תוכניות רווחה משלהן. ה־Social Security Act משנת 1935 שינה זאת והפך את הסיוע הציבורי לפדרלי מפני שישויות השלטון האלה לא היו מסוגלות לקיים את התוכניות האלה בכוחות עצמן. בשיבה אל העבר, ה־PRWORA שבה ומחזירה את הסיוע הציבורי למדינות האינ־דיווידואליות. בהקשר האמריקני פירושו של ביזור הרווחה היה תמיד ביטול כוחה והחלשתה, בייחוד מכיוון שלמדינות ולרשויות מקומיות יש פחות חופש פעולה להעלות מסים משיש לממשלה הפדרלית.

---

### ההשתמעויות הבינלאומיות של הרפורמה ברווחה בארצות-הברית

---

חוקרי רווחה רבים העלו את השאלה מדוע מדינת הרווחה האמריקנית כה נחשלת בהשוואה לעמיתותיה באירופה (Wilen-sky, 1975; Skocpol, 1987; Janssen, 1993; Marmor et. al. 1990; Heidenheimer et al. 1975; Amenta and Skocpol, 1989). הסברים אחדים התמקדו

יותר באמצעות מניעת קיומן של קבוצות שאינן עובדות והנשענות על תמיכה ציבורית. כדי להסיר מעליה את האחריות לרווחה, ממשלה נאלצת להגדיר מחדש את החוזה החברתי בדרך של פיתוח אידיאולוגיה התומכת בהגדרה חדשה זו. בהקשר האמריקני התרחש הדבר באמצעות קידום "מדינת העבודה" שבה הכל תורמים באמצעות תעסוקה. המושג של מדינת עבודה משלים את צרכיה של כלכלה עולמית. לדוגמה, בדרישתה שכמעט כל אחד יעבוד, הממשלה מקטינה את עלות הרווחה ויש ביכולתה לשמור על רמת מסים יציבה. שנית, מדינת עבודה דוחפת בני אדם רבים יותר לשוק העבודה, וכך היא מגבירה אבטלה ומפחיתה את התחרות להשגת שכר גבוה יותר. שלישית, בהסירה מעליה את גטל הרווחה, הממשלה נעשית פחות ממורכזת ובדרך זו היא מאפשרת לחברות העולמיות והמקומיות מרווח גדול יותר לניהול משא-ומתן עם ישויות מקומיות (ופחות חזקות). העברת הרווחה לרמה המקומית מחלישה את הרציונל העומד ביסודה של ממשלה מרכזית חזקה. היחלשות ממשלות לאומיות עקב הסרת אחריותן לרווחה מחלישה גם את הפטרונות (Protectionism) החברתי, כלומר את אחריותה של ממשלה כלפי בני העם שלה.

הממשל של קלינטון היה מחויב לתוכנית הידועה כממציאה מחדש את הממשלה. הרעיון מאחורי ה"המצאה מחדש" הוא, שהממשלה יכולה לספק שירותים טובים יותר (כולל צדק חברתי רב יותר) בהשתמשה בבירוקרטיית קטנות יותר, בעלות יכולת לתת מענה טוב יותר. הדבר מבוסס על האמונה, שהממשלה חייבת לעבור שינוי יסודי (דהיינו, לצמצם את עצמה) בדיוק באותו אופן כמו שנעשה בשני העשורים האחרונים בתעשיות הפרטיות. יתר על כן,

ציפיות מונמכות מן הממשלה מחלוות בדרך-כלל למסים נמוכים יותר. במילים אחרות, קובעי המדיניות חייבים להנמיך את הציפיות מאחריות הממשלה לטפל בבעיות חברתיות. כדי שהדבר יוכל להיות אפקטיבי, ציפיות מונמכות אלה צריכות לשאת אופי של שינוי אידיאולוגי, כלומר צריך להתחולל שינוי בתפיסתם של האזרחים את העולם החברתי. במסגרת שינוי זה בעיות חברתיות חייכות להיות נתפסות כבעיות אישיות, שבהן האשמה על המחסור בהון אנושי מוטלת על היחיד, במקום על כישלונם של מוסדות חברתיים. אם ילד אינו יודע לקרוא, זהו כישלונם של הוריו שלא דירבנו אותו; אם עובד מובטל, הסיבה לכך היא העדר אמביציה, או עצלות או אי-הצלחה לרכוש את המיומנויות הדרושות לעבודה במקצוע. המטרה היא לפרק את אידיאולוגיית הרווחה. מגמה זו מתגלה גם בראיית מדינת הרווחה כסיבה לחולי הכלכלי, ולא כמטפלת בה. אחיזת-עיניים זו מתרחשת כמעט בכל חברות הרווחה.

לפני הופעתה של הכלכלה העולמית יכלו מרבית האומות המתועשות להרשות לעצמן שחלק מכוח העבודה שלהן יהיה מובטח. דבר זה התרחש לא פעם בשל מספר גורמים. ראשית, פרוץ העבודה של עובדים במדינות המערב היה כה גבוה בהשוואה לעולם המתפתח עד שעובדים בעלי פרוץ עבודה גבוה יכלו לפצות על חוסר התפוקה של אלה שאינם בכוח העבודה. שנית, ההכנסות ממס הספיקו גם למימון של פיתוח התשתיות הפיזיות וגם למימון של צורכי הרווחה החברתית. אולם, היתרון של פרוץ עבודה גבוה של עובדים במערב נשחק, והמערב חייב להתחרות עתה עם כוחות-עבודה מאורגנים באופן רציונלי יותר בעולם המתפתח, במיוחד באסיה. רפורמה ברווחה מסייעת לעשות את כוח העבודה רציונלי



תפסה את מקומה של איבה מסורתית זו קבלה של הצורך לפתח שותפויות ציבוריות-פרטיות. ככלל, המגמה היא לצמצם את הפער בין המדינה לשוק הפרטי. בתחום הרווחה החברתית הדבר מתבצע בדרך של הפרטת שירותים חברתיים, אם כאמצעות העברת מגוון השירותים לידי קבלנים, או כאמצעות פיתוח גישה ציבורית/פרטית משותפת להספקת שירותים חברתיים. למרות האידיאולוגיות, זו אינה שותפות אמיתית מאחר שהעלויות והסיכונים עדיין מוטלים על כתפי הממשלה - רק הרווח נשאר פרטי. בעוד שהמגמות שתוארו לעיל כבר הגיעו לשיאן בארצות-הברית, הן מיוצאות עתה במהירות הן למדינות מפור-תחות והן למדינות מתפתחות. במספר מקרים הן מיושמות אפילו באופן צורם יותר מאשר בארצות-הברית.

### סיכום

על פניהן המגמות שתוארו לעיל מבשרות רעות לעתידה של מדינתיות הרווחה (welfare statism). המצור שמדינת הרווח נתונה בו, כלומר הדרישות הכלכליות של המשק הגלובלי; פילוסופיה חברתית משתנה, המושתת על הגדרת אי-שוויון כלכלי כבעיה אישית במקום כבעיה חברתית, שותפויות ציבוריות/פרטיות המבטיחות להפוך שירותי רווחה חברתיים למוצרי צריכה חברתית וגידול מטים מוקפא הכולם את אפשרות התרחבותה של מדינת הרווחה בעתיד - כל אלה יש בהם כדי להשרות קדרות על מתקני הרווחה ברחבי העולם. אולם, בתוך מגמות אלה עצמן יש גם סימנים מבטיחים המנבאים את בואם של אתגרים ושל הזדמנויות חדשים, העשויים להניב מדינות רווחה חזקות יותר. על-מנת לממש

הוא מושתת על האמונה, שממשלה יכולה להשתמש במנגנוני השוק כדי לספק באופן טוב יותר שירותים ציבוריים (Dionne, 1998). באמצעות מנגנוני שוק אלה הממשלה יכולה לקנות דברים ביתר יעילות, להיענות מהר יותר לתביעות האזרחים ולכוון ביתר יעילות ובאופן פולשני פחות.

למרות שהמושג "להמציא מחדש את הממשלה" משתמש במונחים שונים במדינות השונות, הנחות היסוד הן זהות: הוא מבוסס על האמונה, שמנגנוני שוק הם הדרך המוצלחת ביותר לארגן יחסים חברתיים. למעשה, רואים בשוק מודל ליחסים חברתיים. ב"המצאה מחדש" כלולה גם הנחה משה-תמצת, שהשוק יכול לפתור בסופו של דבר בעיות חברתיות, במיוחד בשיתוף עם הממשלה.

כמה מרעיונות אלה של "המצאת הממשלה מחדש" מקורם עוד בשנות ה-70, כאשר נסבו הוויכוחים על אחריותן החברתית של חברות מסחריות. אולם, רבים מוויכוחים אלה הגיעו לקצם עם ההכרה, שהמטרה הראשונית של החברות העסקיות היא לעשות כסף עבור בעלי המניות שלהן, ולא להפוך את העולם למקום טוב יותר לחיות בו. כל דבר טוב שחברה עסקית עושה אינו אלא משהו צדדי שמחוץ למטרתה העיקרית - עשיית רווח. למעשה, לדרוש שחברה עסקית תמיד תנהג באחריות כמוהו כלדרוש מחתול להיות כלב. הדבר פשוט אינו בטבע שלהן. למרות זאת, חלק מן המושג "המצאת הממשלה מחדש" מבוסס על האמונה, שחברות עסקיות מסוגלות ואף רוצות להיות שותפים שניתן לתת בהם אמון בשינוי פני החברה.

מדינות ליברליות וסוציאל-דמוקרטיות הפגינו באורח מסורתי איבה לעולם העסקי. עד לאחרונה ראו סוציאל-דמוקרטים בשוק הפרטי רע הכרחי, אם גם חשוב. היום

כגון פיתוח מוסדות קהילתיים, חברות קהילתיות, בנקים, אגודות אשראי, מפעלי מיקרו, הלוואות של עמיתים והשקעות מחדש בקהילה. הלימוד איך לשגשג בסביבה זו דורש ממחוללי הרפורמות לתפוס ולהבין כללים בסיסיים, טכניקות ואסטרטגיות של הקפיטליזם, כולל עקרונות שוק כלליים, השקעות, חשבונאות ומינהל.

במדינת הרווחה האמריקנית, משעה שתוכניות חברתיות נתפסות כשירותים חברתיים, תוכניות אלה הופכות להיות יותר ויותר מעין שווקים מסחריים. דבר זה נכון לגבי ארגוני בריאות, כגון בתי-אבות, טיפול בריאות בבית, שירותי בריאות מנוהלים, ארגונים להספקת שירותי בריאות (Health Maintenance Organization, או HMO) ובתי-חולים קהילתיים ועירוניים. שירותי רווחה מופרטים גם הם חדרו לתחומים כגון טיפול בילד, שירותי רווחה לילד, סיוע ציבורי ומוסדות עבריינים ושיקום (correction). למרות גידול זה, מחוללי רפורמות רווחה רבים נשארו עוינים לשירותי רווחה חברתית שהופרטו. ההנחה המשתמעת היא, ששירותי רווחה פרטיים נופלים משירותים ציבוריים. העדפה זו עדיין קיימת, למרות שהשירותים הממשלתיים במרבית המדינות אינם בדיוק מודלים של יעילות, של שירותים ברמה גבוהה או של היענות לצרכן או של מתן כבוד ללקוחות. למעשה, במקומות רבים (כולל ארצות-הברית) השירותים הממשלתיים הם בין העלובים ביותר שבנמצא.

אם רצונם של הסניגורים להשפיע על הסביבה הנוכחית של הרווחה החברתית, עליהם ללמוד לנצל את ההזדמנויות שמציגה החלטת הממשלה לצמצם את מעורבותה בהספקה של השירותים החברתיים שלה. במקום להגן על שירותים ממשלתיים שאינם יעילים, הסניגורים יכולים לסייע לארגן קהילות שתספקנה את השירותים החברתיים

הזדמנויות אלה, מספר הנחות המקובלות זה זמן רב חייבות לעבור הערכה-מחדש.

ראשית, מתקנים חברתיים רבים ממשכיכים לטעון, שיש לבסס את מדיניות הרווחה קודם כל על הספקת סיוע כספי לאלה שאינם נמצאים כעת בכוח העבודה. תמיכה כספית היא כמובן מאליו צורך עבור אלה הזקוקים לכך והמקבלים אותה; הישענות על סוג תמיכה זה מדרדרת מקבלים אחרים לשלבים נמוכים יותר של החברה. בחברה קפיטליסטית מגדירים אדם על-פי היחסים שלו עם שוק העבודה. אלה שיש להם קשר פורמלי מועט עם שוק העבודה מוטבעת עליהם סטיגמה שלילית והם נחשבים אזרחים מדרגה שנייה. מדיניות רציונלית חייבת להתבסס על מיזוג מדיניות רווחה עם מדיניות חברתיות המכוונות אל השוק. בתור שכזו, מדיניות חברתית חייבת להתמקד בהספקת עבודה והכשרה מקצרת-עית, במקום בהספקת גמלאות כספיות שנועדו להחזיק בני אדם מחוץ לכוח העבודה. הכנסת רציונליות לכוח העבודה גם תסייע להפיכת משקים לאומיים לתחרותיים יותר במשק הגלובלי באמצעות פיתוח טוב יותר של הון אנושי וחברתי. השתנותה של מדינת הרווחה האמריקנית למדינה של מוסר עבודה עוד עשויה להציע חלופות מעניינות למחוללי רפורמות ברווחה באומות מתפתחות ומפותחות.

מחוללי רפורמות רווחה רבים מפגינים התנגדות פנימית לקפיטליזם. למרות שאיבה זו מעוגנת בחוויות אמיתיות, לפחות בעתיד הנראה לעין הקפיטליזם הוא השיטה הכלכלית שמרבית העולם תחיה בה. מחוללי רפורמות רווחה ופרוגרסיבים אחרים חייבים ללמוד להתקיים בתוך מסגרת זו, אם הם רוצים שתהיה להם השפעה על הרווחה החברתית. פירוש הדבר להיעשות מעורבים בפעילויות בונות קהילה,



של השוק הגלובלי. מדינות רווחה אלה נתונות עתה לקיצוצים, להמשגה מחדש ולרציונליזציה. ברוב המקרים המטרה היא לצמצם את אחריותה של הממשלה ולהגביל אותה למתן מענה לצורכיהם של אזרחיה תוך הישענות על מנגנוני השוק הפרטי שיספקו את הצרכים של רווחה חברתית. מבחינה זו, מדינת הרווחה האמריקנית "יוצאת-הדופן" עשויה שלא להיות תופעה כה ריאקציונית כפי שסברו בתחילה. לאמיתו של דבר, תפקידה עשוי להיות זה של מי שחזה את העומד להתרחש. כמורכב עשוי להיות לה תפקיד הוריסטי (לימודי בדרך ההתנסות) בכך שהיא מאפשרת לקהילה הבינלאומית

שלהן הממומנים בידי הממשלה. זאת ועוד, לקהילות מאורגנות יכולה להיות השפעה על עיצוב המדיניות של ארגונים פרטיים או כאלה הפועלים ללא מטרת רווח כשאלה נכנסים לקהילה. בניגוד לחששותיהם של מחוללי רפורמות, השירותים הממשלתיים מגלים התנגדות לשינוי לפחות כמו השינויים הפרטיים. במובן זה, מנהיגי קהילות עשויים להצליח יותר בעיצוב אי-אלה מדיניות עבור ארגונים הפועלים לשם רווח ושלא למטרות רווח מאשר לשירותי רווחה ממשלתיים ריכוזיים מאוד.

מדינות הרווחה כמעט בכל הארצות המתועשות משתנות כתגובה על דרישותיו

## ביבליוגרפיה

- Amenta, E. and Skocopl, T. (1989), "Taking exception: Explaining the distinctiveness of American public policies during the last century", in: Castles, F.C. (ed.), *The Comparative History of Public Policy*, New York: Oxford University Press, pp. 299-333.
- Dionne, E.J. (1998), "Reinventing reinventing", *The Washington Post Weekly Edition* (May 4), p. 26.
- Eaton, W. (1988), "Major welfare reform compromise reached", *Los Angeles Times* (Sept. 27), p. 15.
- El Paso Times* (1996), "Legal immigrants to carry burden of welfare reform" (August 3), B1.
- Ellwood, D.T. (1996), "Welfare reform as I knew it: When bad things happen to good policies", *The American Prospect*, 26 (May-June): 22-29.
- Greenberg, M.H. (1996), "No duty, no floor: The real meaning of ending entitlements", Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy. Online: <http://epn.org/clasp/cl-duty-2.html>.
- Greenberg, M. and Savner, S. (1996), "The Temporary Assistance for Needy Families block grant", Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy, August. Online: <http://epn.org/clasp/clsummy.html>.
- Gueron, J.M. (1991), "Statement by the President", *Manpower Demonstration Research Corporation, 1991 Annual Report*, New York: MDRC.
- Gueron, J. and Pally, E. (1991), *From Welfare to Work*, New York: Russell Sage Foundation.
- Heidenheimer, A.J., Hecl, H. and Adams, C.T. (1975), *Comparative Public Policy*, New York: St. Martin's Press.
- Janssen, B. (1993), *The Reluctant Welfare State: A History of American Social Welfare Policies*, Pacific Grove, Calif.: Brookes/Cole Publishing Co.

- Karger, H.J. and Stoesz, D. (1998), *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach* (3rd ed.), New York: Addison Wesley Longman.
- Kaus, M. (1986), "The work ethic state", *The New Republic* (July 7), p. 8.
- Levitan, S. and Gallo, F. (1993), *Jobs for JOBS: Toward a Work-Based Welfare System*, Washington, D.C.: Center for Social Policy Studies.
- Marmor, T.R. Mashaw, J.L. and Harvey, P.L. (1990), *America's Misunderstood Welfare State*, New York: Basic Books.
- Midgley, J. and Glennester, H. (eds.), (1991), *The Radical Right and the Welfare State*, London: Wheatsheaf Books.
- NACO Legislative Priority Fact Sheet (1996), "New welfare reform law: The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996", Washington, D.C.
- NASW News* (1996), Welfare reform (September), 1: 12.
- Pierson, C. (1990), "The 'exceptional' United States: First new nation or last welfare state?", *Social Policy and Administration* (November), 15-21.
- Piven, F.F. (1996), "Was welfare reform worthwhile?", *The American Prospect*, 27: 14-15 (July-August).
- Roberts, P. (1996), "Relationship between TANF and child support requirements", Washington, D.C.: Center for Law and Social Policy, September. Online: <http://epn.org/clasp/cltcsr.html>.
- Skocpol, T. (1987), "America's incomplete welfare state: The limits of new deal reforms and origins of the present crisis", in: Rein, M. Esping-Andersen, G. and Rainwater, L. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, pp. 35-58.
- Stoesz, D. (1996), *Small Change: Domestic Policy Under the Clinton Presidency*, New York: Longman.
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, Calif.: University of California Press.



# מגמות חדשות במדינת הרווחה - התמהיל הציבורי-פרטי

מאת גור עופרי

## מבוא

ציב הציבורי והמגזר הציבורי. תקציבים ציבוריים לשירותי רווחה גדלו בין שנות ה-50 לשנות ה-80 וה-90 מ-15 אחוזי תל"ג בערך ל-25-30 אחוזים ויותר. בהתאם גדלה גם התעסוקה הקשורה בהספקת השירותים הציבוריים. מגוון השירותים היה רחב וכלל שירותי חינוך, שירותי בריאות, שיכון ותוכניות העברת הכנסה לקשישים, לילדים, למובטלים, למוגבלי עבודה ולמעוטי הכנסה אחרים.

התפיסה המקובלת שעמדה בבסיס מדינת הרווחה כללה שני עקרונות יסודיים: אוניברסליות בתשלומי העברה ובקבלת שירותים ואחידות בכמות ובאופי השירות שהממשלה מספקת. עקרון האוניברסליות הוא בראש וראשונה עיקרון חברתי ראוי: מיסוי פרוגרסיבי מממן שירותים לכולם על-פי צורכיהם. יש לו גם יתרון פוליטי ברור:

מדינת הרווחה שהתפתחה לאחר מלחמת העולם השנייה, בין היתר כתשובה לאלטר-נטיבה שהציג המשטר הקומוניסטי, הוכיחה את עצמה כהשלמה הומניסטית וחברתית הולמת לכלכלת השוק ולחברה דמוקרטית.<sup>1</sup> המגוון הרחב של שירותים חברתיים ותשלומי העברה, הממומנים באמצעות מערכת מסים פרוגרסיבית, היו לחלק אורגני של התהליך המהיר של הצמיחה הכלכלית במדינת המפותחות מאז שנות ה-50. בנוסף לתרומתם לצמיחה, השירותים החברתיים דאגו גם לחלק את פירות הצמיחה הכלכלית בין כל שכבות האוכלוסייה בצורה שוויונית יותר. המימון וההספקה של שירותי מדינת הרווחה היו כרוכים בהגדלה רבה של התק-

\* המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מאמר זה מקורו בהרצאה שהתבססה על עבודה באותו שם העומדת להתפרסם מטעם מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל. ההרצאה הוצגה בהרצאת הנשיא בכנס האגודה הישראלית לכלכלה, מרכז הקונגרסים בירושלים ב-21 במאי 1998 והיא מובאת כאן כלשונה עם כמה שינויים קטנים. ברצוני להודות לשלמה יצחקי, יורם מישר, רובי נתגזון ונירה שמאי על הערותיהם; לקרן Kahanoff ולמכון פאלק על סיוע במימון המחקר; למגי איזנשטט על סיוע בעריכה ולרונית אשכנזי, דניאלה כהן, דקלה שדלן ודיאנה דיאקונסה על עזרה בהדפסה.

1. הספרות על מדיניות הרווחה ועל "משבר מדינת הרווחה" היא רחבה מאוד. רשימת המקורות ששימשו לכתיבת הרצאה זו מובאת בסוף העבודה הנוכחית.

לבסוף, סיוע ציבורי בשלב מוקדם (סיוע לילדים, השקעה בחינוך) מצמצם את ההזדקקות לתמיכה ציבורית בשלבים מאוחרים יותר ויש מחקרים מאוחרים יותר המצביעים על שיעורי תשואה גבוהים להשקעות כאלה.

הישגי מדינת הרווחה הם רבים וקשה לתאר את אפשרות קיומה של חברה מערבית דמוקרטית ומשגשגת ללא המרכיב הציבורי החשוב הזה. גם המדינות הקומוניסטיות לשעבר וגם המדינות המתפתחות הכירו בעקרונות אלה ומחפשות דרכים לאימוץ מהיר של מודל דומה. אין ספק, בשלב זה של ההיסטוריה האנושית, שהגישה של הדוקטרינה המעורבת, של מה שנראה כפשרה אידיאולוגית בין תורות כלכליות וחברתיות פשוטות וקיצוניות יותר - אפילו "הגיוניות" ואסתטיות יותר - של תורת השוק החופשי והקניין הפרטי, מחד גיסא, והתכנון המרכזי וההלאמה המוחלטת, מאידך גיסא - יצאה וידה על העליונה. הפשרה האידיאולוגית לכאורה, הגישה הפרגמטית הבלתי מהוקצעת והמאולצת לעתים לטיפול בבעיות כלכליות וחברתיות באמצעות תמהיל ציבורי-פרטי מתאים, נתפסת בעיני רבים גם כאידיאולוגיה העדיפה, כל עוד היא מצליחה לאזן במידה סבירה בין עקרונות החופש האישי והכלכלי, היעילות הכלכלית, מירב שוויון ההזדמנויות, מידה נאותה של שוויון בתוצאות עם דגש חזק על צמצום ככל שניתן של עוני ושל מחסור. ברור לחלוטין, שבהגדרה כללית זו יש מקום למגוון השקפות, וגם לחילוקי דעות ומאבקי כוח, על התמהיל המתאים בין המטרות האלה. אין להימנע מכך, והדבר אף רצוי.

מטבע היות המודל של כלכלת שוק עם מדינת רווחה ומשטר דמוקרטי מודל פרגמטי במהותו (מטרותיו מעוגנות כמובן בעקרונות חברתיים עקרוניים) גובעת גם המסקנה, שהיחסים בין מרכיביו השונים ואמצעי

השתתפות כללית בקבלת השירות מבטיחה תמיכה פוליטית רחבה בקיומו ובאיכותו וחוסכת את הצורך להנהיג מבחני הכנסה על-מנת לקבוע מי זכאים לתמיכה, מבחנים שהם מורכבים ומלאי טעויות, ואף משפילים. עקרון ההספקה של שירות אחיד לכולם נחשב עדיף, בנוסף להיותו אוניברסלי ושור-יוני, גם משום שהוא מבטיח איכות ראויה של השירותים ופיקוח מתאים על איכות השירות בידי הרוב הפרלמנטרי המייצג את מקבלי השירות ("שירות לעניים הוא שירות נחות"). הספקת שירותים חברתיים ברמה אחידה לכולם בידי הממשלה גם מגבירה את הסולידריות החברתית ואת הגיבוש החברתי ואת תחושת השייכות של האזרחים. הענקת שירותים בעין, במקום תמיכה כספית, הועדף פה לעתים מתוך גישה פטרנליסטית, גם על-מנת להבטיח שימוש נאות במשאבים הציבוריים.

נוסף על שני עקרונות מרכזיים אלה של אוניברסליות ושל הספקה אחידה לכולם התבססה מדינת הרווחה, ואתה גם ההצדקה למעורבות הציבורית, גם על שורה של כשלי שוק כמובן הכלכלי, כשלים שמנעו ממערכת השוק לממן ולספק את השירותים ברמה הדרושה וביעילות סבירה. עם כשלי השוק ניתן למנות את תכונות המוצר הציבורי והשפעות חיצוניות חשובות לכלכלה ולחברה של החינוך וההשקעה בהון אנושי ושל חלק משירותי הבריאות; העדר הזדמנויות נאותות ללוות בשוקי ההון על-מנת להשקיע בחינוך ובבריאות ולהעביר הכנסה על-פני מחזור החיים מתקופות של הכנסה גבוהה יותר לתקופות של צרכים רבים; כשלי שוק בתחום ביטוח הבריאות וההספקה של שירותי בריאות, הנובעים ברובם מהעדר ידיעה או מידע אסימטרי בין המשתתפים, שפגעו בחלשים ובחולים מחד גיסא ולשימוש יתר בשירותים, מאידך גיסא.



הקרוב ואלה הצפויים בדור הבא, הנוגעים לעניין; (ג) על בסיס (א) ו-(ב) לבחון אופציות לשינויים נדרשים ורצויים במדינת הרווחה, בעיקר בתמהיל האמצעים הנקטים, תוך שמירה על עיקר המטרות; (ד) לתאר בקצרה את מדינת הרווחה בישראל ובעיותיה המיוחדות ולהמשיך ולהשליך מן הדיון הכללי על דרכי מדיניות מתאימים למציאות בישראל. המתודולוגיה, או דרך המחשבה, הנקטת במאמר היא, עלי להודות, זו הנהוגה בכלכלה, המתארת את המציאות כנתונה במגבלת מחסור כללי לנוכח מטרות חיוביות רבות. שינוי בתמהיל המטרות (בדרך-כלל בשוליים) אינו מעיד על כך שלמטרה כלשהי יש השפעה שלילית, אלא רק זאת שלמטרה אחרת יש יתרון רב יותר בתנאים החדשים. וכך גם שינוי במגוון אמצעי המדיניות הננקטים: צמצום שירות אוניברסלי במגזר כלשהו אינו מעיד על כך שהוא פסול, אלא רק שהמחיר הנגבה מן המערכת בגינו גבוה מן התועלת במגזר זה. פאול ויילדינג מצטט את קיינס לאמור: "הקושי העיקרי איננו כל כך בפיתוח רעיונות חדשים, אלא כיצד להימלט מרעיונות ישנים." (ויילדינג, 1996, עמ' 7).

### לקחים ושינויים לגבי כלל המדינות המפותחות

#### 1. הלקחים העיקריים של מדינת הרווחה

לפני שאמנה את נקודות הביקורת, מן הראוי לחזור ולהזכיר את ההישג המרשים של מדינת הרווחה: במהלך שני הדורות האחרונים היא הבטיחה שירותים ציבוריים ברמה סבירה ותנאי קיום ברמה מינימלית לרוב הגדול של האוכלוסייה תוך שמירה על המשטר הדמוקרטי, על החירויות הבסיסיות, כולל בתחום הכלכלי, ואף את המשך

המדיניות הנקטים כדי להגשימו אינם מקודשים והם ניתנים לשינוי. בסיס אחד לשינויים הוא, שמותר להפיק לקחים מניסיון העבר ויש מקום לבחון ולתקן מפעם לפעם את האמצעים הנקטים ואפילו את הפרופורציה הנאותה בין המטרות. מקור שני לשינויים הוא, שבניגוד לטענות על כך שהגענו ל"קץ ההיסטוריה", היא נמשכת, וממשיכים להתחולל שינויים בכל תחומי ההוויה האנושית. גם שינויים אלה עשויים להצדיק התאמות במודל ובעיקר באמצעים הנקטים.

בסיס שלישי לשינויים הוא הלקח החשוב מנפילת האידיאולוגיות הקיצוניות, שאסור לקדש אמצעים הנקטים למען מטרות. את האמצעים צריך לבחון מפעם לפעם לאור יעילותם בהגשמת המטרות. בעיני, לפחות, אין שום קדושה אידיאולוגית לכוחות השוק החופשי, אך אני משוכנע שבמקרים רבים, אבל לא בכלם, הם יעילים יותר. בהתאם, גם אין שום טומאה במעורבות ממשלה. לממ"שלה יש תפקידים חשובים ביותר, אך יש למזער, עד כמה שניתן, כשלי ממשלה. במאה הזאת היינו עדים ליותר מכמה דוגמאות שבהן "רכוש העם" הפך להיות מכשיר לניצולו המחפיר של העם (ולמניעת חופש) ולדוגמאות אחרות, שבהן "כוחות השוק" הלא-מרוסנים רוששו מדינות לטובת מתי מעט. לפעמים שוכחים, שמטרתם של יזמים פרטיים היא להביא את רווחיהם למקסימום, ולא לארגן כלכלה של שוק חרותי משוכלל והוגן לטובת החברה, וכמו-כן שלא תמיד ביורוקרטים מזדהים עם המטרות הציבוריות שלשם הגשמתן הם נבחרו לתפקידם.

מאמר זה מבוסס אפוא על אמונה רבה באידיאולוגיה של מדינת הרווחה. הוא מנסה (א) לבחון את הלקחים של מדינת הרווחה במחצית השנייה של המאה הזאת; (ב) לעקוב אחר השינויים בכל התחומים של החברה והפעילות האנושית, אלה שבעבר

(4) לא הושגה רמת השוויוניות המצופה ובעיקר לא עלה בידי מדינת הרווחה לצמצם מספיק את העוני, ועוד יותר את העוני לטווח ארוך. למרות אחדות בשירות ושוויוניות ואף אפליה מתקנת בשירותים המסופקים לשכבות החלשות, הישגי החינוך בשכבות אלה היו חלקיים ואי-השוויון נשמר, בין בדרך של העדפה בפועל של שכבות הביניים והשכבות הגבוהות ובין באמצעות השלמת החינוך הממלכתי בדרכים שונות בידי שכבות אלה. הקשיים שהביא משבר הצמיחה הממושך תרמו גם הם להגדלת אי-השוויון במדינות רבות.

(5) על בסיס הניסיון הזה של מדינות הרווחה, ההתפתחות של תיאוריית הצמיחה הכלכלית, וגם על סמך הניסיון של המדינות המתפתחות ושל מרכיבים אחרים של התיאוריה הכלכלית, נראה, שהתגבשה מעין הסכמה חדשה בין הכלכלנים על הקשר בין רמת השירותים החברתיים ושירותי מדינת הרווחה ובין צמיחה כלכלית. בצד ההדגשה הרבה יותר של חשיבות מדיניות מקרו-כלכלית מאוזנת לצמיחה כלכלית, גברה ההכרה בתרומה החשובה לצמיחה, ראשית של השקעה רבה ב"הון אנושי", ובהרחבה, ב"גורם האנושי", אפילו בתוכניות של העברת הכנסה לשכבות החלשות. התרומה מתבטאת בהגדרת ההשקעות לרמה הרצויה, מבחינה חברתית, בצמצום האפליה - דבר התורם הן לשיפור היעילות והן להגדלת השוויון - ובתרומה לצמיחה הנור-בעת מן ההשתתפות של כל שכבות האוכלוסיה בפירותיה. כאן טמונים תמריצים כלכליים, חברתיים ופוליטיים כאחד.<sup>2</sup> להשקעה בחינוך ובשירותי רווחה בילדים

הצמיחה הכלכלית. בין הלקחים הפחות מחמיאים אפשר למנות את אלה:

(1) לגידול הרב בחלקו של המגזר הציבורי בתל"ג ובכוח העבודה שהוזכרו לעיל היו השפעות שליליות על האיזון המקרו-כלכלי של המשקים ועל שיעורי הצמיחה. מראשית שנות ה-70 התפתח במרבית המשקים המפותחים תהליך משולב של אינפלציה וגידול בשיעורי האבטלה, ובמקביל נבלמה הצמיחה הכלכלית המהירה. בחלק מן המדינות שיעורי האבטלה התמידו וחלקים חלשים באוכלוסייה נדחקו אל שולי החברה ולפעילות אי-חברתית ואנטי חברתית. הגידול של המגזר הציבורי והופעת גירעונות תקציביים הוא כמובן רק אחד הגורמים לתופעה זו, אך, לדעת רבים, גורם לא מבוטל. בנוסף תרמה לכך גם התפתחות של תמריצים שליליים, שמקורם במיסוי גבוה ובמבנה (בחלקו לפחות הכרחי) של חלק מתוכניות הסיוע. גידול ההוצאה החברתית על שירותים נבע הן מהתפתחות דמוגרפיות והן משינויים אובייקטיביים, אך גם מנדיבות לב בהרחבת תוכניות זכאויות.

(2) היתה ועדיין קיימת נטייה להתייחס למקורות העומדים לרשות הממשלה כאל מגבלת תקציב רכה, ולהגדיל על-פני זמן את רמות התשלום לשירותים שונים מעל ליכולת התקציבית. זחילת זכאויות זו, שהיא פרי כוונות טובות ולחצים פוליטיים, מסכנת את האיזון התקציבי.

(3) תפקוד הממשלה כספק של שירותים נמצא פחות יעיל ועוד פחות "ידידותי" מן הצפוי. שירותי הממשלה נמצאו במקרים רבים אחידים מדי וברמה בינונית.

2. אנטולי גידנס (ראש בית-הספר הלונדוני לכלכלה ומן היועצים הקרובים לראש ממשלת בריטניה טוני בלייר, מכנה את מדינת הרווחה החדשה בשם "מדינת ההשקעה החברתית". שינוי השם מ"שירותים חברתיים" ל"השקעה בהון אנושי" מדבר בעד עצמו.

השינויים המוצעים במאמר זה הם פועל-יוצא מן הלקחים שנמנו לעיל, וגם משינויים דמוגרפיים, חברתיים, טכנולוגיים וכלכליים המתרחשים בתקופה האחרונה והעתידים להימשך אל תוך המאה העשרים ואחת.

## 2. שינויים בחברה ובכלכלה

השינויים שהוזכרו כאן נוגעים ל"ממוצע" או לאופייני בקבוצת המדינות המפותחות (אלה שהיו חברות עד לאחרונה בארגון ה-OECD). להלן נעמוד על הברלים חשובים בתוך הקבוצה.

(1) שינויים דמוגרפיים. השינויים הדמוגרפיים העיקריים הם גידול בשיעור הקשישים (בני 65 ומעלה וגם בני 75 ומעלה) באוכלוסייה וירידה בשיעור הילדים (בני 15 ומעלה). שיעור התלות הדמוגרפי הכולל של שתי הקבוצות יחד עלה בהדרגה בעבר וימשיך לעלות בעתיד, עם התייצבות שיעור הילדים והמשך העלייה בשיעור הקשישים. השינויים הדמוגרפיים האלה הם תוצאה של ירידת שיעורי הילודה והתארכות משך החיים.

(2) שינויים דמוגרפיים-חברתיים. השינוי העיקרי בתחום זה הוא הגידול הרב בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, והשפעת השינויים הנגזרים מכך על שיעור התלות ועל מוסד המשפחה. עליית שיעור ההשתתפות מיתנה את העלייה בשיעור התלות שבין מפרנסים לשאינם מפרנסים (בכל הגילים) לנוכח עליית שיעור התלות הדמוגרפית. אך הוא גם הקטין את יכולת המשפחות לספק שירותים ישירים לילדים ולקשישים. בדרך זו הגדיל השינוי את שיעור נטל התלות המוטל על המגזר הציבורי. התופעה של משפחות מרובות ילדים הוחלפה בהופעת משפחות חד-הוריות, שבראש רובן עומדות נשים, עם הכנסות נמוכות.

יש שיעורי תשואה גבוהים גם בחשבון המצומצם יותר של המגזר הציבורי: ברור הבא תצטמצמה ההוצאות על שירותי הרווחה ותגדלנה ההכנסות ממסים.

ואחרון אחרון, ניסיון הצמיחה הכלכלית של המחצית השנייה של המאה ה-20 הראה, שאין כמו הצמיחה הכלכלית עצמה אמצעי יעיל לצמצום העוני והמחסור. קיים ויכוח על הקשר בין צמיחה להתחלקות הכנסה: האם עקומת קוזנץ, לפיה התחלות של צמיחה מהירה כרוכות בהגדלת אי-השוויון, אך זה מצטמצם אחר-כך, תופסת במציאות או לא. הנה כי כן, ניסיון הצמיחה המהיר של התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה במדינות הרווחה אפשר את התפתחות מדינת הרווחה, אך גם מסביר אותה במידת מה. מנקודת הראות של הכלכלנים, המתח הרב והמוכר כל כך בין שוויון ליעילות מוקחה במידה רבה. חלק משירותי מדינת הרווחה תורמים להגדלה של שניהם. מדינת רווחה "משובשת" עשויה לפגוע בשניהם.

(6) כשם שהתיאוריה הכלכלית התקרבה להערכה חיובית יותר של תרומת השירותים החברתיים, יש גם סימנים לכך שחלק מאנשי ה"שדולה החברתית", כפי שהם מכונים, מכיר בתרומת הצמיחה לסיוע בפתרון הבעיות העומדות בראש סולם העדיפויות שלהם, ומשום כך גם בפגיעה אפשרית במטרות החברתיות הנובעת מהרחבת יתר של שירותי מדינת הרווחה. חשוב לשכנע גם אותם, שחלק מן הדילמות העומדות בפניהם עקב כך יכול להצטמצם באמצעות שינוי האמצעים הננקטים והתמהיל הציבורי-פרטי של מדינת הרווחה.

השילוב של המטרות הכלכליות והחברתיות והתפקיד הכפול ששירותי מדינת הרווחה ממלאים צריכים להוות בסיס חדש לסולידריות חברתית ולנכונות רבה יותר של האוכלוסייה לסייע לקבוצות החלשות.



(4) גלובליזציה כלכלית. המגמה לאינטגרציה כלכלית עולמית מאפשרת צמיחה כלכלית מוטת ייצוא, אבל באותה עת היא מכתיבה הטלת מגבלות על רמת (אי-) היעילות הנסבלת בכל מדינה, ובין השאר על היציבות המקרו-כלכלית והיעילות בהספקת שירותים חברתיים. בנוסף לאינטגרציה ה"רגילה", של הורדת מכסים על סחורות ושירותים, מתהווה מגמה של אינטגרציה עמוקה: יתר שוויון בין מדינות בנורמות של שירותים חברתיים, בחקיקה חברתית ועוד.

(5) שינויים חברתיים-תרבותיים. לבסוף, קיימת שורה ארוכה של שינויים חברתיים-תרבותיים המשיקים במידה רבה לשינויים שנמנו למעלה והנובעים מהם (ושאולי אף חוללו חלק מהם): יש גידול באינדיווידואליזציה, במגוון של טעמים ונהגי צריכה, יותר צריכה פרטית ופחות צריכה ציבורית (כלי תקשורת), יותר צריכה על-פי טעם אישי ופחות אחידות. יש שאיפה חזקה לחופש בחירה בין ספקי שירות ולאיכות גבוהה של שירות. ההתייחסות החברתית לפרט, והדימוי העצמי הן יותר כשל צרכן ופחות כשל אזרח, על-פי טעם אישי, ולא על-פי השתייכות ל"מעמד". הטכנולוגיה מאפשרת זאת והצרכן מעדיף פלורליזם "פוסט-פורדי" של "התאמת המונים".

כל אלה, הלקחים והשינויים הקיימים והצפויים, מחייבים היערכות מחדש של כמה מן המרכיבים המרכזיים של שירותי מדינת הרווחה.

### היערכות-מחדש של מדינת הרווחה והתמהיל הציבורי-פרטי

המושג היערכות-מחדש מוגדר כאן כמגמות שינוי וכתהליך הדרגתי - ולא כמהפכה חד-פעמית. בהכללה נראה, שמסתמנות כמה

(3) התפתחויות טכנולוגיות מהירות בכמה תחומים, ובמיוחד במכלול המכונה "אינפורמטיקה", שינו את דרכי הייצור והביאו לתמורות דרמטיות במבנה התעשייתי. שינויים מבניים חשובים נוספים מכתיבות הגלובליזציה של הכלכלה העולמית והנטייה לפתיחת משקים רבים למסחר ולזרימת השקעות והון. שני השינויים האלה מבטיחים צמיחה מהירה יותר, אך מחייבים שידוד מערכות במערכת החינוך וההכשרה. הקצב המהיר של השינויים מביא להופעה של אבטלה מבנית בשיעורים גבוהים יותר, ולעתים קרובות לצורך בהכשרה-מחדש ולהחלפת תפקידים במהלך החיים. האצת הצמיחה הכלכלית והשינויים המבניים הנדרשים (וגם תהליך הגלובליזציה) מביאים להגדלת אי-השוויון הכלכלי, לפחות בראשית הדרך. ההופעה הראשונה של מחשבים ושל כלי תקשורת המונים נתפסה כאמצעי של ריכוזיות והאחדה, של שליטה פוליטית ותכנון מרכזי, של היווצרות כפר גלובלי תרבותי ושל תפיסת האנושות כולה כפס-ייצור אחד ואחיד. לאחר זמן התברר, שיש למהפכה פן שני, הפוך בתכלית: יכולת להקטין קווי ייצור ולייצר לפי הזמנות אישיות, להרחיב ולגוון את היריעה הפוליטית החברתית והתרבותית. "האח הגדול" ראה הכל בהתחלה, וכולם כוונו לצפות באותה תוכנית טלוויזיה, לראות את אותו סרט בבית הקולנוע וללבוש אותן מכנסי ג'ינס. עכשיו יש מאות ערוצים ואלפי סרטים לבחירה. בני אדם מזמינים לעצמם, בעזרת מחשב, מכונית ומכנסי ג'ינס לפי העדפות אישיות לפני שאלה מיוצרים. סטיבן שורטל (Stephan Shortell) כינה תופעה זו בשם "התאמת המונים" ("Mass Customization"); העולם נמצא בתהליך של מעבר מייצור המוני להתאמה אישית המונית.

צמיחה של התקציב לנוכח לחצים פוליטיים בעיתות צמצומים ובתקופות של בחירות.

(3) יש להבטיח מסגרת מימון כללית מחייבת לטווח הבינוני לשירותי הרווחה ולשירותים הציבוריים העיקריים (ביטוח סוציאלי, קצבאות לקשישים, בריאות, חינוך). יחד עם זאת, מובן מאליו שמסגרת זו חייבת להיות נתונה לשינויים על-פי מצב המשק ופתוחה במידת מה למשאומתן תקציבי שנתית. לצד הבטחת הרמה יש ליצור מנגנוני עדכון מקצועיים של רמת התקציב על-פי התפתחות הצרכים וצפי של התייעלות רצויה או אפשרית. שירותים שתמורתם נגבה תשלום מיוחד, תשלומי הביטוח הלאומי ומס הכריאות, יש לשמור במסגרת תקציבית מוגדרת ואם ניתן הדבר, בצורת תקציב עצמאי סגור (בצירוף מחויבות קבועה עד כמה שאפשר של התקציב הכללי) ולהפוך את התשלום עבור שירותים אלה לתנאי לקבלת השירותים. למסגרת כזאת יש יתרונות רבים עבור מערכת הספקת השירותים, אבל היא גם מסייעת לשמור על מסגרת התקציב הציבורי. הגדרה מראש של מחויבות המדינה, ומנגנון עדכון קבוע מראש, גם מגינים על התקציב בפני תביעות מוגזמות.

(4) יש לשאוף להחלפה הדרגתית, ובמגזרים מוגדרים, של שירותים אוניברסליים בשירותים יזם יותר מיועדים, תוך הפחתת מסים, בנוסף להקטנה בנטל המימון הכולל של הממשלה. שינוי זה מוצדק גם מכיוון שחלו שינויים בסטטוס הכלכלי ובהרכב של אחדות מקבוצות היעד לקבלת שירותים אוניברסליים. למשל: מגמת העלייה במצב הכלכלי של קשישים (בני 65 ומעלה) בהשוואה לשאר האוכלוסייה והגידול באי-

מגמות עיקריות של שינויים מתבקשים: בגודל ובמבנה התקציב הציבורי ובשיתוף המגזר הלא ממשלתי העסקי והפרטי במימון, הקצאה והספקה של שירותי רווחה ושירותים ציבוריים. המלצות המדיניות המוצגות כאן הן כלליות לכל המדינות, וחלק מהן מתבצע במידות שונות באחדות מהן. בפרק הבא יש התייחסות מיוחדת לישראל.

(1) בהיות שירותי הרווחה והשירותים הציבוריים "מוצרים ציבוריים" במידה זו או אחרת, התשופים גם לשורה ארוכה של כשלי שוק, יש לחפש דרכים לצמצם את היקף התקציב הציבורי בתחומים אחרים. עדיפות ראשונה בהקטנת המגזר הציבורי היא להסתלקות מפעילויות ייצור ומכעלות ממשלתיות (כלומר הפרטה) בתחומים קלסיים של המגזר העסקי וגם, בעקבות המהפכה הטכנולוגית, מחלק מתחומי התשתית העיקריים. דבר זה ישאיר מרווח רחב יותר להתמקדות בשירותים חברתיים.

(2) יש לשקול מיון מחדש של סעיפי התקציב על-פי תרומתם לצמיחה כלכלית, להפריד את סעיפי ההשקעה העיקריים הנשארים בתקציב משאר הוצאות התקציב ולחדש את רעיון תקציב הפיתוח. תקציב זה יכול מימון של השקעות בתשתית הפיזית שיישארו באחריות הממשלה וגם השקעות בתשתית המחקר והפיתוח וההון האנושי (קרי: חינוך).<sup>3</sup> לתקציב הפיתוח יהיו כללי פעולה שונים מאלה של התקציב הרגיל (ויש לשקול ניסוח כללים קשוחים שיאפשרו מימון גם באמצעות אשוראי). אבל במיוחד יש לקדם חקיקה שתאפשר העברת משאבים מן הראשון לשני אך תאסור זרימה בכיוון הפוך.<sup>4</sup> הפרדה מוסרית זו תקל על שמירת מבנה מוטא

3. הפרדת ההוצאות על חינוך בין סעיפי השקעה ותצרוכת אינה פשוטה.

4. בארץ אפשר להגדיר את כל אלה במסגרת החוק המסדיר את גובה הגירעון בתקציב.

את הגדלת משקל ההכשרה בעיתוי סמוך יותר לשימוש בו וקרוב יותר, מבחינה מוסרית, למקום העבודה. ביטוח האבטלה צריך להשתלב בתוכנית של הכשרה מתמדת ושל השתלבות בשוק העבודה, בין השאר גם בעזרת תוכניות של סבסוד תעסוקת מובטלים באמצעות "שוכרי תעסוקה". גם תוכניות הפנסיה המוקדמת צריכות להתבטל ולהשתלב יחד עם פיצויי הפיטורין בתוכניות ארוכות-טווח יותר של הכשרה מחדש. גיל הפנסיה צריך לעלות בהדרגה והחובה לצאת לפנסיה חייבת להיעשות גמישה. במערכת הפנסיה יש להגדיל את שיעורן של תוכניות על בסיס צבירה. תוכניות הבטחת ההכנסה למשפחות הנמצאות מחוץ לשוק העבודה, אך יש בהן בני משפחה המסוגלים לעבוד, צריכות לעודד חזרה מהירה לעבודה ואף להתנות סיוע (זמני) בחזרה לשוק העבודה.

(7) ההקצאה של המקורות המיועדים להספקת השירותים החברתיים תיעשה יותר ויותר באמצעות "שוכרים" (vouchers), "וירטואליים" או ממשיים, שערכם יקבע על-פי הצרכים המובחנים של האזרחים. שוכרים "וירטואליים" ישמשו להקצאת מש"אבים לספקי שירות כל עוד אין לאזרח או לצרכן חופש בחירה בין ספקים (כמו, למשל, בחינוך היסודי). שוכרים ממשיים ישמשו את הצרכנים גם במעבר בין ספקים כשקיים חופש בחירה (כמו במערכת הבריאות בארץ). ערך השוכר יכול להיות שונה גם על-פי המגזר שאליו הספק משתייך (שוכר גבוה יותר במגזר הציבורי), כמו בין בתי-ספר במערכת החינוך. בנסיבות שבהן יש מספר ספקים ומידה של חופש בחירה, שיטת השוכרים מאפשרת מידה של תחרות, בעיקר על איכות השירות, והתייעלות במערכת. הבחירה יכולה להיות גם בין ספקים שונים בתוך המגזר, הממשלתי והציבורי.

השוויון בהכנסות בתוך קבוצה זו מצדיקים גישה יותר ברונית בתחום זה ואף שינויים בהרכב השירותים. במקום שהדבר אפשרי, יש להחליף קצבאות אוניברסליות (כמו קצבות ילדים) בשיטת הניכוי ממס ולממן קצבאות ישירות רק לקבוצות הנמצאות מתחת לסף המס.

חיסכון נוסף בצורכי המימון הציבורי ניתן להשיג באמצעות החלפת מעורבות ישירה במימון ובהספקת שירותים, ביצירת תגאים מתאימים בשוקי ההון לקבלת אשראי לצורכי השקעה בחינוך (וגידול ילדים), על-מנת לאפשר העברת חלק נכבד מצורכי החיסכון לתקופת הפרישה לתוכניות צבירה אישיות במגזר הלא-ממשלתי והעסקי (ראה להלן).

(5) תוכניות התמיכה בהכנסה מכל הסוגים (לקשישים, לילדים, ביטוח אבטלה והביטוח חים הסוציאליים האחרים) צריכים לחפש אמצעים חדשים למזעור השפעות לוואי של תמריצים שליליים ושל "סיכונים מוסריים" (Moral Hazards) וניצול לרעה. ביטוחי הזיקנה, האבטלה, הנכות, הבטחת ההכנסה וכיוצא באלה צריכים לכלול תמריצים להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה, לחזרה מהירה לשוק העבודה ולהכשרה מקצועית מתאימה שתסייע לכך. קצבות הילדים אינן צריכות לעודד הגדלת מספר הילדים במשפחות שאינן יכולות לעמוד בדרישות מינימליות של טיפול וחינוך.

(6) נדרשת היערכות מחדש של מכלול השירותים הקשורים לתקופת הפעילות בשוק העבודה ובהסדרי הפרישה. ראשית, יש להיערך למציאות של שינויים מבניים מהירים, של החלפת עיסוקים במהלך חי העבודה והכשרה מקצועית מתמדת, כדי לעמוד בשינויים אלה. ביטוי לצורכי הכשרה מתמדת נותן המושג של "לימוד לאורך כל החיים" (Life-long Learning), שגם מדגיש



הוא בניסיון לשמור על מערכת הספקה אחת, שתציע שירותים ציבוריים ופרטיים כאחד, גם בשעה שהמימון בא ממקורות שונים. הטענה היא, שהספקה לכולם במערכת אחת, גם אם תוך אי-שוויון כלשהו בהיקף השירותים לצרכנים שונים, תבטיח טוב יותר הספקת שירות נאות של הסל הבסיסי מאשר במערכת המפרידה בין שתי המערכות. היא גם תחסוך משאבים. הדרך לערב משאבים פרטיים וציבוריים במערכת מימון והספקה אחת אינה פשוטה ודורשת מחשבה נוספת ופתרונות יצירתיים. גם בתנאים אלה יש כמובן חשיבות רבה לקיום מגזר פרטי קטן יחסית להספקה אלטרנטיבית של חלק מן השירותים, גם כמתמרץ יעילות במגזר המלכ"רי.

הכרה בתפקיד הכלכלי של שירותים חברתיים, שילוב של מימון ציבורי ופרטי והספקה מאוחדת של שירותים (בעיקר) במגזר המלכ"רי הם הבסיס לתיקונה ולהשגת למתה של האמנה החברתית, שעמדה בבסיס מדינת הרווחה עד כה, לאמנה המפיקה את לקחי מדינת הרווחה הישנה והמתאימה את עצמה לשינויים הדמוגרפיים, הכלכליים, הטכנולוגיים, החברתיים והתרבותיים. האמנה הישנה היתה מבוססת על הספקת שירותים אחידים לכולם וממומנים באמצעות מערכת מסים פרוגרסיבית. איכות השירות "הובטחה" בעזרת פיקוח פוליטי של בני שכבות הביניים, השולטים בפרלמנטים, שנזקקו לאותם שירותים. על בסיס סולי-דריות זו יש להוסיף נדבך שני של ערכות הדדית מסוג אחר: אחריות כללית דרך מערכת המיסוי להספקת סל בסיסי ונדיב של שירותים ברמה שוויונית לכולם תמורת אפשרות לגוון שירותים כדי שתהיה בהם

(8) כל האמצעים שנמנו לעיל עשויים לספק רק פתרון חלקי למימון השירותים הציבוריים, הנהנים מגידול מתמיד בביקוש הנובע מצמיחה כלכלית ומגידול בהכנסות. גם הדרישה לגיוון השירותים וליותר חופש בחירה מוסיפה על מעמסת המימון. לפיכך יש לחשוב על שילוב רב יותר של מימון פרטי בתמהיל הציבורי-פרטי של שירותים אלה. המימון הציבורי ימשיך לכסות סל שירותים נדיב בכל התחומים הללו. התשלום הפרטי יממן שירותים מעבר לסל הבסיסי שייקבע בחוק בתחומי הפנסיה, הבריאות והחינוך, והוא יהיה וולונטרי בעיקרון, אך יוסדר באמצעות חקיקה ופיקוח מתאימים לפי העניין. בכל מקרה יספק הסל הבסיסי (שיעודכן כנדרש) רמה נאותה של שירות בכל אחד מן התחומים. מימון פרטי יופנה בשיעור גדול יותר לרבדים השני (הציבורי) והשלישי (הפרטי) של המערכת הפנסיונית, לרכישת ביטוח בריאות משלים, בעיקר בתחומים של בחירת רופא ושירות רפואי פרטי, לתחום הסיעוד, ולרכישת שירותי חינוך נוספים.<sup>5</sup>

(9) עד כמה שאפשר תיעשה הספקת השירותים (מכל מקורות המימון) בתחום המגזר הציבורי הלא-ממשלתי. במגזר זה קיים האיזון הנכון בין המענה לכשלי השוק והרגישות החברתית מחד גיסא, ותחרות בין ספקים, מגוון רחב של שירותים, איכות שירות גבוהה יותר וחופש בחירה רב יותר לצרכנים, מאידך גיסא. במקרים אחדים ניתן לנסות להשיג תוצאות דומות באמצעות ביזור בתוך המערכת הציבורית (לרשויות מקומיות), לאזורי הספקה (חינוך) בדרך הנקראת בספרות "תחרות פנימית". החידוש בהצעה

5. דרך השילוב שונה במגזרים השונים, לפי מאפייניהם ולפי מבנה השירות הקיים. עניין זה יידון באופן מפורט יותר בהמשך המאמר.

לזה הנהוג במדינות מערב וצפון אירופה. בשנת 1995 הוציא המגזר הציבורי בישראל בערך 25 אחוזים מן התל"ג על שירותי רווחה (לא כולל תוכניות פנסיה מחוץ לביטוח הלאומי), שיעור שהוא נמוך רק במקצת מן הממוצע בארצות ה-OECD.

הנטל הדמוגרפי בישראל גבוה במידת מה ושונה במבנהו מזה של ארצות ה-OECD בגלל השיעור הגבוה של צעירים, אך הוא צפוי לרדת בהדרגה, והעלייה המתונה בלבד בשיעור הקשישים, מתינות שתימשך גם בעתיד. בישראל, כמו גם בכמה מדינות במרכז ובדרום אירופה, עדיין קיים גם פוטנציאל כלשהו להגדלת שיעור ההשתתפות של נשים ואף של גברים בכוח העבודה, גורם שאם יתממש יקל במידה נוספת את הנטל המוטל על המפרנסים. כמדינת מהגרים מוטלת על החברה בישראל אחריות מיוחדת לגיבוש חברתי ולאומי, בתוך החברה היהודית ובנייה ובין המיעוט הערבי.

התוצר לנפש בישראל נמוך מן הממוצע של רוב מדינות ה-OECD, אבל הנטל התקציבי גבוה יותר, בעיקר בגלל עומס גבוה בהרכבה של צורכי הביטחון (וגם של תשלומי ריבית על חובות בגין הוצאות ביטחון בעבר). לעומת זאת, התחזית לעתיד (בהנחה שיימשך תהליך השלום) היא של שיעור צמיחה גבוה יותר מן הצפוי לארצות המפותחות, ושל ירידת מה בנטל תקציב הביטחון. בנוסף לדיווידנד השלום, יתרמו לשיעור צמיחה גבוה ההון האנושי הרב שהגיע לישראל עם גלי העלייה ממדינות חבר העמים ופירות תהליך הרפורמה המבנית, הכוללת את פתיחת המשק ליתר תחרות בינלאומית, תהליך המתנהל (אמנם באיטיות) מאז שנת 1985.

הנטל הכבד יחסית של מדינת הרווחה על התקציב הציבורי בהווה, בצירוף הוצאות הביטחון הגבוהות, מחייב חיפוש אחר דרכים להקלתו אולי אף יותר מאשר במדינות

יותר בחירה ולמימון פרטי של שירותים נוספים למי שיכולים להרשות זאת לעצמם. האמנה החדשה והתמהיל הציבורי-פרטי כמימון והספקת שירותים יביאו לאי-שוויון בחלוקת שירותי הבריאות, הפנסיה והחינוך, אך ספק אם אי-שוויון זה יהיה גדול מזה המתקיים בפועל היום. יתרה מזו, משאבים ציבוריים משתחררים, או נוספים, יופנו להגדלת ערך השובר לשכבות החלשות (בעיקר בתחום החינוך). גם חלק גדול יותר של המשאבים האנושיים ושל היכולת הניהורית של המשק השונים יופנו להבטחת רמה נאותה של שירות במגזרים אלה על-מנת להשיג שוויון רב יותר בתוצאות למגזרים הזקוקים לסיוע. לאור זאת, שהביקוש לשיירות בריאות, חינוך ופנסיה מתאפיין בגמישות הכנסה גבוהה, לא ניתן להבטיח מימון ציבורי מלא ולפיכך שוויון כולל לכל השכבות. יש להסתפק אפוא בהבטחת סל שירותים ציבורי שווה לכולם, ויש להקדיש משאבים ציבוריים כדי להבטיח, ש"סל שירותים שווה" יביא לתוצאות דומות יותר (ולא רק להשקעות שוות).

## שינויים ורפורמות במדינת הרווחה בעולם ובישראל

בחלק זה של המאמר יידונו במשולב ההשלכות של הדיון הכללי, עד כה, על תחומים מיוחדים של מדינת הרווחה ושל החברה בישראל.

1. ישראל כמדינת רווחה: המשותף והשונה ישראל שייכת במהותה לקבוצת המדינות המפותחות: במטרותיה הכלכליות והחברתיות, ברמת התוצר לנפש, במבנה המשק ובהשתייכות התרבותית המרכזית. גם מבנה והיקף מדינת הרווחה בישראל דומה בעיקרו

האבטלה, כדי להקטין את התמריצים לניצול-יתר שלהן, והתניית קבלת דמי הברי-טוח בצורות שונות של הכשרה מקצועית. ברמה כללית יותר מתעוררות השאלות של הגשמת תפקודו של שוק העבודה והמדיניות הנדרשת להכנה לקראת שינויים מבניים במשק ולעידודם. הנטייה הטבעית של הממסד הפוליטי במשקים רבים היא להגן על הענפים השוקעים ועל המועסקים בהם. מדיניות יעילה יותר צריכה לכלול גם ובעיקר אמצעים שיאפשרו ואף יעודדו ויאיצו את השינויים המבניים. אמצעי הגנה אחד שננקט לעתים הוא זה של פרישה מוקדמת לגימ-לאות. למרות שאין לשלול אותו לחלוטין, יש להביא בחשבון את המעמסה הנוספת על שירותי מדינת הרווחה. על-מנת להקל את הצורך להחליף עיסוק פעם (או אף יותר) במהלך שנות העבודה, ניתן אולי להחליף את מוסד הפנסיה המוקדמת בקרן הנצברת ל-אורך תקופה של הכשרה-מחדש בין עיסוקים.

בישראל שיעורי האבטלה עדיין נמוכים בהשוואה למערב אירופה, אף-על-פי שהם גבוהים מאלה שהיו בעבר. העלייה בשיעורי האבטלה בשנה זו, עד 8 אחוזים ויותר, נובעת (לפחות בחלקה) משפל זמני, ואין לדעת לאיזו רמה עשויה להגיע רמת האבטלה הטבעית והמבנית. ייתכן שחלק מן ההבדל בין שיעורי האבטלה בישראל ובאירופה נובעים מעיכובים שונים של השינוי המבני. כמדינה קטנה, עם מורשת ארוכה של עיוותים מבניים, לישראל יש פוטנציאל צמיחה גבוה אם תשתחרר מן העיוותים ותפתח את המשק ותבצע את השינויים המבניים הדרושים. לפיכך, לישראל יש עניין רב לא לעכב, אלא לזרז, שינויים אלה ולהשתמש בחלק מן המקורות הנוספים שיווצרו על-מנת להקל על אלה הנפגעים מן השינויים. האמצעים היעילים ביותר הם אלה

אחרות. הצפי החיובי באשר להתפתחות הנטל בעתיד נותן בידי ישראל אורך נשימה כלשהו לארגן את השינויים הנדרשים בעוד מועד ובמחשבה תחילה, ולהכניס כראוי. שינויים אלה יכולים לתרום לתהליך הצמיחה של המשק ומכל מקום למנוע הפרעות לתהליך בגלל נטל תקציבי גבוה מדי.

סדר הדיון במרכיבים השונים של מדינת הרווחה יילך בעקבות מרכיבי הנטל הדמו-גרפי, מבני גיל העבודה, דרך בני גיל הפרישה, ילדים וחינוך, ויסיים בבריאות.

## 2. ביטוח אבטלה, תעסוקה ושינויים מבניים

מאז ובעקבות משבר האנרגיה עבר חלק נכבד ממדינות אירופה לשיעורי אבטלה גבוהים. למרות חידוש תהליך הצמיחה הכלכלית ברבות מהן, קיימת ירידה מתונה בלבד בשיעורי האבטלה (פרט לאנגליה). עד כדי כך, שתהליך הצמיחה החדש מכונה בספרות בשם "צמיחה ללא תעסוקה". הסיבות העיקריות לכך ששיעורי האבטלה מתעקשים להישאר ברמה גבוהה הן: יכולת של חלק מן המשפחות להתקיים תקופות ארוכות יותר ללא תעסוקה (עקב עבודת נשים, או חסכוניות שצברו לפני כן), תמריצים שליליים בתוכניות ביטוח האבטלה, קשיחות יות מסורתיות בשוק העבודה, הופעה של אבטלה מבנית ושל אבטלה ממושכת (נוסף על אבטלה מחזורית) הקשורה יותר לצמצום (ראה, למשל, וילדינג, 1996; United Nations, 1997).

השינויים הטכנולוגיים המהירים ופתיחת משקים לסחר העולמי מאיצים את הצורך בשינוי מבני ובהכשרה מחדש של כוח העבודה. משקים שאינם מוכנים לשינויים אלה סובלים מאבטלה רבה יותר. הדרך להתמודדות יעילה עם בעיה זו היא להתמודד עם הסיבות להופעתה. כיווני הפעולה העיקריים הם הידוק תוכניות ביטוח



חדים על השכר או ממערכת המיסוי הכללית. לנוכח העלייה בעומס התקציבי הצפוי נשקלות במדינות רבות תוכניות שונות של העברת חלק מן הנטל אל מחוץ לתקציב הציבורי, של העתקת חלק מן התוכניות מתוכניות "תקציביות" או המבוססות על "תשלום שוטף" (תשלומי ביטוח לאומי לקשישים בהווה ממסי העובדים בהווה) לתוכניות לא-ממשלתיות והמבוססות יותר על עקרון "הקרן הצוברת" ובמימון האזרחים עצמם. נוסף על כך, במדינות רבות קיימת מגמה להעלות את גיל הפרישה המחייב או אף לבטלו, וגם את גיל הזכאות לקצבת זקנה, להדק את שיטות החישוב של הפנסיה המגיעה, ולצמצם את הזכאות לפנסיה מוקדמת. במדינות אחדות מתפתח מוסד "המשכנתה השלילית", המאפשר קבלה של תשלום חודשי תמורת מכירת דירת המגורים, או העברתה לרשות הקונה לאחר הפטירה.

יחד עם עליית שיעורם של הקשישים באוכלוסייה חלה גם עלייה ברמת חייהם ביחס לשאר האוכלוסייה. כבר היום במדינות אחדות רמת החיים של הקשישים גבוהה כקבוצה מן הממוצע באוכלוסייה ושיעור הבעלות על רכוש גבוה עוד הרבה יותר. במקביל מתרחש גם קיטוב רב יותר בהתחל-קות ההכנסות (והרכוש!) בקרב הקשישים. שתי התופעות מוסברות בחלקן בעזרת קצבות הזיקנה, שהן לרוב אוניברסליות ואחידות (לפחות תשלומי הרובד הראשון), אך גם בהתרחבות יכולת ההשתתפות בתוכניות פנסיה שונות, והעלייה הכללית ברמת החיים בארצות המפותחות. התפתחויות אלה מקטינות את היעילות של השיטה האוניברסלית הכוללת. במדינות אחדות נדונה אפשרות של מיסוי הקצבאות.

החיסכון לתקופת הפרישה בישראל מבוסס, כמו במדינות רבות, על שלושה רבדים: קצבות הביטוח הלאומי, המתנהלות

המשלבים הכשרה מחדש לתפקידים חדשים עם הבטחת קיום בכבוד, ואם אפשר - גם תעסוקה. אמצעים אלה נמנו לעיל. סביר להניח, שתישאר קבוצה של מועסקים מבוגרים בענפים שוקעים שקשה להסב אותם לעיסוק חדש. להם יש להבטיח הכנסה ברמה מכובדת. יש להשקיע מאמצים בעיקר דרך מערכות החינוך וההכשרה המקצועית, כדי שבעיה זו תצטמצם בעתיד. כל הסימנים מעידים על כך, שהשינוי המבני בישראל, אולי יותר מאשר בשאר העולם, נע לכיוון של ענפים עתירי השכלה. אבל יש כאן יוצא מן הכלל חשוב אחד והוא ענף התיירות, שבו יש לישראל יתרון יחסי ברור ופוטנציאל גדול רב מאוד. גם השינוי המבני ארוך-הטווח וגם השפל הכלכלי הנוכחי היו קלים בהרבה לו יכול היה ענף זה להתפתח בשיעורי צמיחה של זמן שלום.

### 3. העברת הכנסה לקשישים ותוכניות פנסיה

ההבטחה של הכנסה נאותה לקשישים תהיה המרכיב הכבד ביותר של הנטל שיוטל על מדינת הרווחה בדורות הקרובים. הסיבה לכך היא ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות. תופעת "גיאות הילודה" של שנות ה-50 בארצות-הברית ובכמה ארצות אחרות עוד מחריפה את הבעיה. שיעור הקשישים בארצות המפותחות יגיע ל-20-25 אחוזים מן האוכלוסייה, והיחס בין מספר שנות הפרישה לשנות העבודה עשוי לעלות אל מעל לרבע. שיעור כזה ואף נמוך ממנו מחייב חיסכון גדול למדי מן השכר וההכנסה בשנות העבודה, וברור מאליו שהמגזר הציבורי לא יוכל להעביר באמצעות מיסוי את הסכומים הנדרשים. בארצות רבות קיימות היום תוכניות ביטוח לאומי אוניברסליות הכוללות את מה שמכונה "הרובד הראשון" (תשלום אוניברסלי תקציבי) ולעתים גם "השני" (הרובד הפנסיוני), הממומנות ממסים מיר-

תקציביים. יש לשקול גם שינויים במערכת המיסוי, כולל מס הבריאות.

הרובד השני של תוכניות הפנסיה בישראל הוא הבטן הרכה של כל המערכת. כאן נדרשת פעולה מתמידה ונמרצת. צעדים ראשונים נעשו על בסיס המלצות ועדת פוגל וועדת ברודט, אבל הן רק ההתחלה. על המדינה לשאוף לבסס את הרובד השני של החיסכון הפנסיוני על תוכניות צבירה אישיות בקרנות לא-ממשלתיות. תוכניות אלה צריכות להחליף את כל הפנסיה התקציבית ואת שאר הקרנות. לתוכניות אלה יכול להיות סבסוד ממשלתי כלשהו, כראוי לחיסכון לטווח ארוך, וייתכן שיש מקום למעורבות כלשהי של הממשלה בהפיכת החסכונות הציבוריים בתוכניות אלה ל"אנונות" שנתיות.

ה"תיאגוד", בניגוד להפרטה, של הרובד השני יכול להיעשות בהדרגה לנוכח התחזית הדמוגרפית הנוחה ולנוכח העובדה, שרק לפחות ממחצית המפרנסים במשק יש עתה זכאות לפנסיה. דבר זה מקטין את שיעור ה"עומס הכפול" הכרוך במעבר מקרן שוטפת לקרן על בסיס צבירה. בטווח הקצר יש להדק את דרכי חישוב הפנסיה ולהימנע מפנסיה מוקדמת.

ברובד החיסכון השלישי נראה, ששימת הדגש על חיסכון לטווח ארוך (בעזרת מערכת המיסוי) כרוח ועדת ברודט, בצירוף בדיקת האפשרויות להקמת שוק למשכנתאות שליליות (בישראל לרבים מן הקשישים, והאזרחים, יש דירות פרטיות), שלימו את המערכת. לקשישים, כמו לכלל האוכלוסייה, יש ביטוח בריאות מלא, שירות חשוב ביותר עבורם. לעומת זאת, את שירותי הסיעוד מממנים ומספקים הממשלה, המגזר המל"כ"רי והמגזר הפרטי. הזכאות למימון ציבורי נקבעת לפי מבחני הכנסה ויש גם אפשרות לרכוש ביטוח סיעודי מחברות הביטוח. בהתחשב בעליית הכנסה של קשישים

תוך עירוב שיטת המימון השוטף עם מרכיב של צבירה; תוכניות פנסיה תקציבית (לעובדי המגזר הציבורי), שהן מטבען מסוג המימון השוטף; קרנות פנסיה הסתדרותיות (וכמה אחרות) לקבוצות עובדים, שאמנם מתנהלות ברובן לפי העיקרון של צבירת זכויות עובדים. רוב הקרנות הללו נהנות מסבסוד ממ"ש שלתי גדול למדי (גם לפני וגם בעקבות ועדת פוגל) ועדיין נמצאות בגירעון אקטוארי גדול. ברובד השלישי מצויות קופות התגמולים, קרנות ההשתלמות ותוכניות חיסכון אחרות - כל אלה בניהול המגזר העסקי - המתנהלות כתוכניות צבירה אישיות, אבל עם סבסוד ממשלתי בצורה של הגחות מס, הן בעת ההפקדה והן בעת השימוש בעתיד.

קצבות הביטוח הלאומי כבר הפכו להיות בחלקן מיועדות במידת-מה, כאמצעות חוק הבטחת הכנסה - השלמת הכנסה ותוספת קצבה לקשישים שקצבת הביטוח הלאומי היא מקור הכנסתם ה(כמעט) בלעדי. לאור העובדה, שגם בישראל המצב הכלכלי של הקשישים (בהשוואה לשאר האוכלוסייה) משתפר, אבל הקיטוב בתוכו גובר, יש להמשיך, בהדרגה, ולהפוך את קצבות הביטוח הלאומי ליותר פרוגרסיביות, בדרך של הגדלת החלק של הבטחת ההכנסה. אין להגדיל את הקצבה האוניברסלית במונחים של שיעור השכר הממוצע. לנוכח גל העלייה ושיקולים אחרים נותק במשך השנים הקשר בין המס על השכר המממן את תשלומי הביטוח הלאומי ובין התשלומים עצמם. בהיות הקצבות פירות של חיסכון העובדים בתקופת ההשתכרות, ראוי להחזיר לביטוח הלאומי, עד כמה שאפשר, את המבנה של חיסכון למטרות קצבות זיקנה. במקביל למגמה של הגדלת מידת המיועדות של קצבות הזיקנה, יש מקום להימנע מהטבות אוניברסליות אחרות לכלל הקשישים ממקורות

## 4. קצבות ילדים וחינוך

עיקר התמיכה בילדים בארצות המפותחות מוענקת בעין דרך הספקת שירותי חינוך או תשלום עבורם (בישראל כארבע חמישיות מסך התמיכה בילדים היא לשירותי חינוך ורק חמישית מועברת בצורת קצבאות). קצבות הילדים מיועדות לסייע למשפחות מרובות ילדים או מעוטות מפרנסים (משפחות חד-הוריות), אך גם להעביר הכנסות באמצעות מערכת המסים משלבים מאוחרים לשלבים מוקדמים יותר במחזור החיים. מודעות חברתית גבוהה לשוויון כש-מדובר בילדים, ויתרונות חיצוניים חיוביים שהחברה מפיקה מילדים, מצדיקים גם העברת הכנסה מזוגות חסרי ילדים לזוגות שיש להם ילדים. במדינות המפותחות יורדת (ואף נעלמת) התופעה של משפחות עניות מרובות ילדים, אבל מתרבה התופעה של ילדים במשפחות חד-הוריות שבראש רובן ככולן עומדות נשים. עיקר התמיכה בילדים נעשית באמצעות זיכרונות או ניכויים במערכת המס ויש תמיכה מיועדת לילדים במשפחות הנמצאות מתחת לסף המס.

בישראל קיים תשלום אוניברסלי של קצבאות לילדים באמצעות המוסד לביטוח לאומי, עם תמיכת יתר במשפחות מרובות ילדים (וחד-הוריות) ועם התלכטות מתמדת לגבי התמיכה בשני הילדים הראשונים (הסרתה או מיסויה). בעוד שתמיכה במשפחות מרובות ילדים נראית בדיעבד מוצדקת מכל שיקול שהוא, תמיכה כזו עשויה להחטיא את מטרתה אם היא מהווה תמריץ לתוספת ילדים מעל 3 או 4 במשפחות עניות.<sup>6</sup> יש לשקול לדעתי: (א) חזרה להקלות במסים (במקום קצבה) עבור ילדים במשפחות חות החייבות בתשלום מסים; (ב) למשפחות

רבים, ובהתרחבות קיטוב ההכנסות ביניהם, זהו פתרון ראוי וגם עקבי שעולה בקנה אחד עם הטיעון המרכזי במאמר זה.

במרבית הארצות המפותחות יש תמיכה ציבורית נוספת בבני 65 ומעלה באמצעות חוקי ביטוח בריאות ממלכתיים, או הסדרים דומים. לפיהם הקשישים משלמים מס בריאות (או מס הכנסה) על-פי הכנסתם או אף פחות מכך, אך זוכים לכיסוי (כמעט) מלא של צורכי הבריאות שלהם. בארץ משלמים הקשישים מס בריאות קצוב שהוא נמוך מזה שהיה נגבה על-פי הכנסתם. לביטוח בריאות מלא או כמעט מלא לקשישים יש חשיבות רבה לרמת הרווחה שלהם ולרמת חייהם. התמונה שונה במידת-מה באשר לצורכי הסיעוד של הקשישים, בין בביתם ובין בדור מוגן ובכתי אבות למיניהם. רק בחלק מן המדינות יש ביטוח סיעודי מלא וברוב המקרים קיימת התחלקות בהוצאות על-פי רמת ההכנסה של הזקן. כך המצב גם בארץ. לקשישים יש זכויות חלקיות לסיעוד בבית לפי חוק הסיעוד, וכן השתתפות ציבורית בסיעוד מוסדי הנקבעת על-פי מבחן ההכנסה. קיימת אפשרות לרכוש ביטוח סיעודי, על-פי רוב לא שלם, באמצעות תוכניות הביטוח המשלים של קופות החולים ומחברות הביטוח.

כל צמצום של זכויות קשישים ברגע נתון מתפרש בציבור בהתאכזרות לקבוצת אוכלוסייה חלשה. בטווח הארוך כל אזרח יהיה זקן וכל החלטה מסוג זה מחלקת בדרך שונה את המיסוי הציבורי והשירותים הציבוריים על-פני מהלך החיים, וכך היא מכתובה התנהגות חיסכון פרטי לקראת גיל הפרישה.



הנוכחית של אפליה מתקנת בתקציבים ובתוכניות אינה מפצה על יתרונות אלה.

לפיכך השאלה המתעוררת היא, האם שיקולי האוניברסליות וההספקה המשותפת מצדיקים את עצמם? האם ניתן לחלק במסגרת זו משאבים ותשומת לב על-מנת להגדיל את השוויון בתוצאות החינוך? או לפחות להגיע לסף הישגי חינוך מינימלי דרוש? או שיש לשקול אלטרנטיבה של התאמה האמנה החברתית גם בתחום זה: שחרור חלק מן המקורות האוניברסליים (או של התוספת הדרושה בהם) בדרך של הענקת יותר חופש בחירה תמורת מימון פרטי חלקי של עלות החינוך באזורים מבוססים, והפניית המקורות המשוחררים להגדלת תשומת החינוך ותשומת הלב של משרד החינוך לאזורים החלשים, כמידה הרבה יותר גדולה מאשר מקובל היום. "שובר" חינוך, שהוא גבוה בהרבה ברובד התחתון, יאפשר לשלב את הגדלת תשומות החינוך בבית-הספר עם משאבים שיוקדשו להכנה ולליווי המשפחה (והקהילה) בסיוע לתהליך הלימוד בבית-הספר. השובר יאפשר גם לחלשים לעבור לבתי-ספר חזקים יותר. השינויים הטכנולוגיים המתרחשים בעולם בתחומי המחשבים ורשתות האינטרנט מציעים מסייעים דווקא להרחבת פערי החינוך וההכשרה. לפיכך נדרש מאמץ יתר באפליה מתקנת.

ניתן לבצע את השינויים האמורים במסגרת המערכת הציבורית, בין השאר, באמצעות הגמשה של אזורי הרישום, אבל אין מניעה לנסות גם דרכים אחרות. בכל מצב ימשיך משרד החינוך לקבוע ליבה של תוכנית לימוד מחייבת לכל זרמי החינוך שהוא תומך בהם ולפקח על כך.

מערכת החינוך לגילאי קדם-חובה אינה

מתחת לסף המס - החלפת הקצבה הנהוגה היום לילד השלישי ומעלה בקצבה אחידה למשפחה מרובת ילדים (בגובה הקצבה למשפחה שיש בה 4 ילדים, למשל); (ג) העברת חלק מן התמיכה במשפחות מרובות ילדים למערכת התמיכה בהכנסה ואולי אף למערכת החינוך.<sup>7</sup>

##### 5. שירותי חינוך

מירב השיקולים הכלליים המצדדים בהגדלת חופש הבחירה, הגיוון וההספקה החוץ-ממשלתית של שירותי חינוך נזכרו לעיל. בישראל, כחברה קולטת מהגרים, תפקידי הגיבוש והאינטגרציה לא הושלמו ודבר זה מצדיק את המשך השמירה על מערכת הספקה ממשלתית עם עמוד שדרה אחיד של תוכנית לימודים. יחד עם זאת, למרות ניסיונות, תוכניות והצהרות, לא הביאה המערכת הממשלתית לשוויון בשירותי חינוך, בוודאי לא בתוצאה, ועוד גרוע מכך, החלק החלש של האוכלוסייה אינו מגיע לרמת החינוך וההכשרה המינימליים הנדרשים לחיברות (סוציאליזציה), לתחושת שותפות, לתיפקוד חברתי נאות, שלא לדבר על הכנה לתעסוקה פרודוקטיבית. דבר זה נובע, ראשית מהקצאה שאינה מוטה דיה לטובת שירותי החינוך; שנית, מכך שהישגי החינוך תלויים בין השאר גם ברקע המשפחתי והסביבתי. בעוד שרקע זה משלים ומגביר את ההישגים בשכבות הביניים, הוא מקשה על מערכת החינוך בשכבות החלשות. הסבר שלישי הוא יכולתן של השכבות המבוססות להשקיע משאבים נוספים, הן בבית-הספר והן מחוצה לו, על-מנת להעלות את הישגי ילדיהם בלימודים. המידה

7. חיים ברקאי, בספרו החדש (Barkai, 1998), מציע גם להעביר את קצבת יוצא הצבא למערכת התשלומים לחיילים באמצעות תקציב הביטחון (סקירה על הספר מתפרסמת בחוברת זו. המערכת).

הפך להיות יותר פרוגרסיבי מכפי שהיה במסגרת המס האחיד. הקצאת המשאבים לבריאות נותקה מן המימון ברמת המשפחה ונקבעה על בסיס של מצב הבריאות של המשפחות, שיפור ביעילות ובשוויון כאחד. הביטוח הרפואי והספקת השירות נשארו בידי ארגונים לא-ממשלתיים, דבר המאפשר גיוון השירותים ושיפורם והתאמתם לביקוש האזרחים, תוך פעולות במסגרת תקציבית קשוחה הנקבעת על-פי רמת הקפיטציה (התשלום השנתי לנפש מתוקנת לפי גיל). תשלום זה הוא להלכה ולמעשה שובר אישי המלווה את האזרח והמותאם לתוחלת צרכיו הרפואיים (כאן יש מרכיב של ביטוח עבור צרכים לא צפויים). תחרות במידה ראויה בין ספקי שירות עצמאיים תבטיח את הרמה והאיכות של השירות ותאפשר לצרכנים מידה של חופש בחירה. עדיין נדרשת השלמת הרפורמה בכמה מישורים נוספים: הראשון, יצירה של מערכת מקצועית מסודרת להגדרה של סל השירותים ועלותו ולעדכון שוטף של הסל והתקציב. יחסי הממשלה עם הקופות חייבים להיות מבוססים על מגבלת תקציב קשוחה - אבל גם שקופה ויציבה. נוסחה של עדכון הסל תכלול התפתחויות ושינויים ברפואה ומקדם התייעלות שיושגו בדרך של אימוץ שיטות חדשניות של "טיפול מנוהל" (managed care).

ההשלמה השנייה הדרושה היא העברת בתי-החולים הממשלתיים למגזר הלא-ממשלתי באמצעות תיאגודם (ולא הפרטתם) והסדרת מערכת היחסים בין קופות החולים לבתי-החולים. מהלך זה ישלים את חלוקת העבודה בין הממשלה למגזר הלא-ממשלתי. הממשלה תהיה אחראית למדיניות

ממלכתית. ההשתתפות אינה חובה והיא מבוססת על שיטה של שכר לימוד מדורג ושל תמהיל ציבורי-פרטי הדומה עקרונית לכיוון הכללי המוצע במאמר זה לשירותים חברתיים אחרים. מקובל לחשוב, ששנות קדם-חובה הן החשובות ביותר להתפתחות יכולתם של ילדים ולעיצובה. אלה הן גם השנים שבהן קשה ביותר לנשים לצאת לעבודה. טיפול קהילתי בילדים אלה במעורבות ובגנים עבור השכבות החלשות הוא אפוא חשוב מכל הבחינות. משום כך יש לחפש דרכים להגדיל ככל האפשר את שיעור ההשתתפות של ילדים אלה במוסדות חינוך מכל הסוגים ולדאוג לאיכות חינוך גבוהה בהם. עבור שאר המשפחות יש לדאוג לטיפול קהילתי מתאים. מטבע הדברים, מירב השירותים האלה יהיה במימון ציבורי.<sup>8</sup> בתחום ההשכלה הגבוהה יש לאפשר מימון ציבורי-פרטי משולב תוך הנהגת שכר לימוד מובחן בתחומי הלימוד השונים, גם על-פי הביקוש ללימודים. במקביל יש לפתוח ערוץ אשראי, מסובסד במידת מה, לצורך רכישת השכלה גבוהה ולחפש דרכים לשלב ב"שובר" ההשכלה הגבוהה קריטריונים סוציו-כלכליים ארוכי-טווח. בדרך זו ניתן יהיה להגדיל את ההשקעה בחינוך מסך כל המשאבים הלאומיים ודבר זה אכן ראוי שייעשה. כאמור, יש לראות בחלק מהוצאות אלה השקעה לכל דבר, הן בתקציב הציבורי והן בהוצאה הלאומית.

#### 6. שירותי בריאות

עם הנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי נוצרה עקרונית חלוקת תפקידים ראויה, יעילה וגם צודקת, בין הממשלה למגזר הלא-ממשלתי. המימון של שירותי הבריאות

8. פתרונות אלה אינם מתאימים לקהילה החרדית. גם במגזר הערבי יש לחפש פתרונות ייחודיים.

על-מנת להימנע מחזרה על אותם מחדלים. הנטל הכפול בתחום הפנסיה בישראל אינו כה כבד, מפני שהביטוח הלאומי מכסה רק רובד ראשון מצומצם למדי ומפני שרק למחצית בערך מן העובדים יש תוכניות פנסיה קיימות או פנסיה תקציבית. דרך להקל את הנטל הכפול היא באמצעות פריסת הרפורמה על-פני תקופה ארוכה יותר, כפי שצוין לעיל. לעומת זאת, כל רחייה של רפורמה מרחיקת לכת במערכת החינוך וההכשרה המקצועית מכתיבה תוצאות דומות לעבר. גם אי-אפשר להפנות גב לקורבנות המדיניות הכושלת בעבר: כאן דרושים רוחב לב, נדיבות והתחשבות רבה. יחד עם זאת, יש לחפש דרכים לפרודוקטיביזציה מירבית של תוכניות התמיכה האלה (השקעות בתשתית, ניידות, הכשרה מקצועית אינטנסיבית, שילוב תמיכה במשפחות עם סיוע לחינוך ילדיהן). יש לזכור, שההשקעה הנדרשת בחינוך הדרור הבא היא אכן השקעה עם שיעור תשואה גבוה, ויש להתייחס אליה בתור שכזו.

### סיכום

על מדינת הרווחה להישאר על כנה כצלע שלישית חיונית, יחד עם כלכלת השוק והמשטר הדמוקרטי. נוסף על תפקידה החברתי ותרומתה לצדק. מערכת הרווחה תורמת תרומה חשובה לצמיחת המשק, לשוויון ולסולידריות החברתית של מדינת הרווחה. חלק ממה שמכונה שירותי רווחה ראוי שימוין גם כמרכיב חיוני של השקעה בתשתית צמיחה. במקביל, חלק מהוצאות הממשלה על שירותי רווחה, ובמיוחד לחינוך, ראוי שימוינו כהשקעה וכתרומה לחיסכון הממשלתי.

נוסף על שורה של אמצעים שנמנו לעיל רצוני להדגיש בסיכום את הצורך לחפש

הבריאות ולמימון השירותים, והמגזר המלכ"רי יהיה אחראי להספקת השירותים.

מרכיב שלישי חשוב שעדיין דורש הסדר הוא שילוב של הספקת שירותים (וביטוח) שמעבר לסל הבסיסי בידי קופות החולים ובתי-החולים. שירותים כאלה, ומידה רבה יותר של חופש בחירה של רופאים ומטפלים, ימומנו בידי הציבור ישירות מכיסו או באמצעות ביטוחים משלימים. רצוי מאוד שהם יסופקו בתוך המערכת הציבורית בידי קופות החולים ובתי-החולים במסגרת מוסדרת של ביטוח משלים ושר"פ. בדרך זו תשמור מערכת המימון וההקצאה הציבורית על השוויון בהספקת שירותי הסל, אבל תאפשר מידה של אי-שוויון בשירותים הנוספים ואין בכך כל רע. מערכת הבריאות בישראל קרובה מאוד לשילוב פורה בין שיטת קופות החולים שפותחה ביחזמת ביס-מרק ובעקבותיו, ושל שיטת הביטוח והשירות הממלכתיים שפותחה באנגליה בעקבות דו"ח בֶּנוֹרִידג'. לשילוב הזה יש כמה מן היתרונות העיקריים של כל אחת מן הגישות והוא נמנע מכמה מן החסרונות. לפחות במדינות אחדות הרפורמה בשירותי הבריאות צועדת בכיוונים דומים.

### 7. הנטל הכפול של שינויי מדיניות

חלק משינויי המדיניות במערכת מדינת הרווחה כרוכים בנטל תקציבי כפול בתקופת המעבר. כך הדבר במעבר מפנסיה תקציבית ומפנסיית זכויות לפנסיה צוברת: הצבירה החדשה מיועדת לחוסכים ונותר גירעון לצורך מימון קצבות הזיקנה לקשישים בהווה. כישלונות העבר בתחום החינוך גורמים נטל בתחום הבטחת ההכנסה, שירותי רווחה ועלויות אחרות למובטלים של היום ולקבוצות שנרחקו לשוליים. באותה שעה דרוש מימון נוסף לחיזוק מערכת החינוך בקרב השכבות החלשות, בין השאר



הבחירה והמעורבות שלהן במימון והספקה של שירותים אלה. אם אמנם קיימת שאיפה להגדלת המימון של צרכנים בתמהיל האזרחי-צרכני, קשה לבנות סולידריות חברתית על בסיס הדיכוי של שאיפה זו. עדיף "למכור" אותה תמורת נכונות השכבות החזקות יותר להגדלה מקבילה של המרכיב הפרטי בתמהיל הציבורי-פרטי של השירותים.

מנהיג קומוניסטי חשוב נתן לחבריו עצה ברזח מקיאוזליסטית: "מטרות השלטון ניתנות לשינוי בקלות והן אכן משתנות מעת לעת. מה שחייב להישאר קבוע הם האמצעים הננקטים". המשטר הקומוניסטי נפל. על הכלכלנים ואנשי מדעי החברה האחרים ללמוד את הלקח: בואו נדבק בעיקר המטרות ונתאים את האמצעים ללקחי העבר ולשינויים בחברה ובכלכלה.

דרכים לשילוב מימון פרטי וציבורי עם הספקה משותפת של שירותים, בעיקר באמצעות המגזר המלכ"רי.

מימון והספקת שירותים, בדרך פחות אוניברסלית ואחידה, ויותר מיועדת ופלורליסטית, עשויים לתרום גם למציאת דרכים חדשות לגיבוש הסולידריות החברתית על בסיס שונה במידת-מה מזה שהיה, או ששאפה אליו החברה בעבר. נוסף על סולידריות המבוססת על הספקה אוניברסלית של שירותים אחידים, יש לבנות עוד נדבך, בתחום הכלכלי, על שני יסודות חדשים: האחד, ההכרה בתרומה של השקעה בתשתית אנושית ובשוויון להתקדמות כלכלית, והתלות ההדדית (קיומו של מוצר ציבורי) של כל שכבות החברה בהשגת המטרה הזאת; והשני, נכונות השכבות החזקות לתרום למימון והספקה של שירותים חברתיים בתמורה להגדלת חופש

## ביבליוגרפיה

- אדלר, ח' (1995), "מערכת החינוך", בתוך: קופ, י' (1995), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 133-144.
- אקשטין, צ', גוטליבובסקי, ח' (1996), "שוברי העסוקה וסכסוד קליטת עולים אקדמאים בעבודה התואמת את כישוריהם", הרבעון לכלכלה, 3 (נובמבר), עמ' 454-481.
- אשלג, י' (1996), משבר קרנות הפנסיה בישראל, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים. מחקר מדינות מס' 25.
- בן-נון, ג', בן אורי, ד' (1995), מגמות בהוצאה הלאומית לבריאות 1984-1993, ירושלים: משרד הבריאות.
- בן-נון, ג', בן אורי, ד' (1996), השוואות בינלאומיות: ארצות OECD וישראל, ירושלים: משרד הבריאות.
- בנק ישראל (1996), דין וחשבון, ירושלים.
- גבאי, י', לבון, א' (1996), אוניברסליות וסלקטיביות בתשלומי העברה בישראל, ירושלים: המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק. מאמר לדיון, 96.11, אוקטובר.
- דיין, מ' (1995), "אוכלוסייה אנדרוגנית והחלקות הכנסות", ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרי מחקר 95.03.
- דלה-פרגולה, ס' (1995), "אוכלוסייה וחברה: מגמות, תחזיות ומדיניות", בתוך: קופ, י', הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 187-200.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996א), ההוצאה הלאומית לחינוך 1992 ואומדנים מוקדמים ל-1993 ול-1994, לקט ממצאים סטטיסטיים מס' 1, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996ב), ההוצאה הלאומית לבריאות 1993 ואומדן מוקדם ל-1994, לקט ממצאים סטטיסטיים, מס' 8, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996ג), שנתון סטטיסטי לישראל 1996, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (1995), סקירה שנתי 1994-1995, ירושלים.

- המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (1996), הקצאת משאבים ושירותים חברתיים, דיוני הבמה הציבורית, ירושלים.
- ויילדינג, פ' (1996), "טוב שנבע מרע: לקחים ממשבר מדינת הרווחה", בטחון סוציאלי, 45: 5-20.
- וינבלט, ג' (1995), "תחזית ההוצאה החברתית", בתוך: קופ, י' הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 201-214.
- זעירא, י' (1995), המדיניות הכלכלית של הממשלה: דו"ח לשנת 1995, ירושלים.
- מדינת ישראל (1994), הצעה למדיניות פנסיונית כוללת. דו"ח ועדה בינמשרדית ("ועדת פוגל"), ירושלים, יוני.
- מדינת ישראל (1996), דין וחשבון הועדה לבחינת שינויים מבניים בשוק ההון ("ועדת ברודט"), ירושלים, ספטמבר.
- משרד האוצר (1996), "תקציב המדינה. הצעה לשנת 1997: "עיקרי החקציב" ו"תוכנית תקציב רב-שנתית", ירושלים, אוקטובר.
- סטיבק, א' (1994), משבר קרנות הפנסיה בישראל: מסגרת מושגית ובחינת המלצות ופתרון, ירושלים: בנק ישראל. מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון: 94.14.
- עופר, ג' (1989), "מערכת התיגמול של בתי החולים בישראל והצעה לרפורמה", רבעון לכלכלה, 139 (ינואר): 533-555.
- עופר, ג' (1994), "ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל", בתוך: בן-פורת י' (עורך), המשק הישראלי, חבלי צמיחה, חל"אביב: עם עובד, עמ' 230-271.
- קופ, י' (עורך) (1995), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קלינוב, ר' (1989), "שילוב מימון ציבורי במערכת החינוך היסודי", רבעון לכלכלה, 141: 132-136.
- שירום, א' (1995), "מערכת הבריאות", בתוך: קופ, י' הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 145-156.
- Bardham, P. (1995), "Research on poverty and development twenty years after Redistribution with Growth" (and comments), in: Bruno M. and Pleskovic, B. (1995), *Annual World Bank on Development Economics*, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 59-82.
- Barkai, H. (1998), *The Evolution of Israel's Social Security System: Structure, Time Pattern and Macroeconomic Impact*, Aldershot, U.K.: Ashgate.
- Barr, N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, London: Weindenfeld and Nicolson.
- Barrows, R. and Loader, B. (eds.)(1994), *Towards a Post-Fordist Welfare State*, London and New York: Routledge.
- Bruno, M. and Pleskovic, B. (1995), *Annual World Bank on Development Economics*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Cahill, M. (1994), *The New Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Cutler, T. and Waine, B. (1994), *Managing the Welfare State: The Politics of Public Sector Management*, Oxford: Providence.
- Deininger, K. and Squire, L. (1996), "A new data set measuring income inequality", *The World Bank Economic Review*, 10 (3): 565-592.
- Diamond, P. (1995), "Government provision and regulation of economic support in old age" (and comments), in: Bruno, M. and Pleskovic, B. (1995), *Annual World Bank on Development Economics*, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 83-126.
- Diamond, P., Lindeman, D.C. and Young, H. (eds.)(1996), *Social Security: What Role for the Future?*, Washington, D.C.: National Academy of Social Insurance.
- Drover, G. and Kerans, P. (eds.)(1993), *New Approaches to Welfare Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eden, B. and Klinov, R. (1995), "The effect of different financing methods on the extent of school integration", in: Kahana, R. (ed.), *Educational Advancement and Distributive Justice Between Equality and Equity*, Jerusalem: The Magnes Press.
- Glennerster, H. (1985), *Paying for Welfare*, Oxford: Basil Black.

- Hills, J., Ditch, J. and Glennerster, H. (eds.)(1994), *Beveridge and Social Security: An International Perspective*, Oxford: Clarendon Press.
- Klein, R. (1995), "Big bang health care reform - does it work?: The case of Britain's 1991 National Health Service Reforms", *The Milbank Quarterly*, 73 (2): 299-337.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45: 1-28.
- Lavi, Y. and Spivak, A. (1996), "The impact of pension schemes on saving in Israel: Empirical analysis", Bank of Israel, Discussion Paper No. 96.09. October.
- Milanovich, B. (1994), "Determinants of cross country income inequality: An 'Adjusted' Kuznets Hypothesis", Washington, D.C.: The World Bank, Policy Research Working Paper No. 1246.
- Mishra, R. (1984), *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, London: Harvester Press.
- Moran, M. (1988), "Review article: Crisis of the welfare state", *British Journal of Political Sciences*, 18: 397-414.
- Newhouse, J. et. al. (1993), *Free for All? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ofer, G. (1994), "The global economy and social change at the turn of the century: The interaction between economic growth and poverty" (mimeograph).
- Offe, C. (1994), "Interdependence, difference and limited case capacity", in: Drover, G. and Kerans, P., *New Approaches to Welfare Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 235-241.
- OECD (1990), *Health Care Systems in Transition: The Search for Efficiency*, Paris.
- OECD (1984), "Social expenditures: 1960-1990" (mimeograph), Paris.
- OECD (1994a), *New Orientations for Social Policies* (Social Policy Studies No. 12), Paris.
- OECD (1994b), *The Reform of Health Care Systems: A Review of Seventeen OECD Countries*, (Health Policy Studies No. 5), Paris.
- Sachs, J. and Warner, A. (1996), "Fundamental sources of long term growth", *American Economic Review*, 87 (2): 184-188.
- Samuelson, P. and Stopler, W. (1941), "Protection and real wages", *Review of Economic Studies*, 9: 58-73.
- Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.
- Shortell, S., Robin, R., Gillis, R. and Devers, K. (1995), "Reinventing the American Hospital", *The Milbank Quarterly*, 73 (2): 131-159.
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (February): 65-94.
- Thurow, L.C. (1996), *The Future of Capitalism*, New York: William Morrow and Co.
- United Nations (1997), *Human Development Report 1993*, (UN Development Programme), New York, Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, W.P.A. et al. (1994), "Risk adjusted capitation: Recent experiences in the Netherlands", *Health Affairs*, 18, Winter.
- White, J. (1995), *Competing Solutions: American Health Care Proposals and International Experience*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- World Health Organization (1996), "European health care reform: Analysis of current strategies" (Preliminary Version), Copenhagen.
- World Bank (1991), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, Washington D.C. and Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1993a), *The East Asian Miracle*, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1993b), *World Development Report*, Washington, D.C.



World Bank (1995), *World Development Report 1995: Workers in an Integrating Growth*, Washington, D.C.: The World Bank, and Oxford: Oxford University Press.

# ארגון ושליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי בישראל ובעולם (בריאות, פנסיה וביטוח לאומי)

מאת דב פלגי

---

## מבוא ורקע

---

הסדר חדש (בחוק נקבעו עקרונות בעניין המועצה הציבורית של קופת חולים כללית, אך לא בפירוט מספיק לצורך הכנת תקנות). לקופות החולים האחרות היתה זיקה פוליטית-ציבורית ברורה, אבל לא ברור האם ניתן להמשיך ולקיימה לפי החוק החדש. קרנות הפנסיה החדשות הוקמו בחלקן ליד הקרנות הוותיקות ובשליטתן המלאה אבל לא ברור האם להסתדרות יש שליטה גם בקרנות חדשות אלה באמצעות שליטתה בוותיקות. לגבי המוסד לביטוח לאומי מועלות מדי פעם הצעות (איחוד הגבייה עם מס הכנסה, למשל), שעלולות לשנות באופן מהותי את מעמדו הארגוני של מוסד זה ואת השליטה עליו.

לשם דיון לעומק ולרוחב בתחומים שנשארו פתוחים בחוקי הרפורמה, בשינויים המהותיים שבוצעו, יש צורך להכיר באופן מקיף ויסודי את יסודות הארגון. הכרת הארגונים תיעשה בפרקים שלהלן בסדר המתבקש: לאתר הגדרת מטרות הביטחון הסוציאלי שארגונים אלה חייבים לממש

בתחילת שנת 1995 הגיעו לשלב ביצוע שתי רפורמות מקיפות ומעמיקות במערכות הביטחון הסוציאלי בישראל: חוק ביטוח בריאות ממלכתי וסגירת קרנות הפנסיה הוותיקות והנהגת פנסיה "חדשה" למבוטחי חים חדשים כתנאים נחותים בהרבה. במקביל נמשך כל הזמן הטיפול בשני נושאים פתוחים: הפנסיה התקציבית ובתי-החולים הממשלתיים. על תוכנן של רפורמות אלה דנתי במאמרים קודמים (פלג, 1993, 1997). אני מסתמך כאן על מה שנכלל במאמרים אלה ובמאמרים רבים אחרים שביקרו רפורמות אלה, לחיוב ולשלילה.

הרפורמות האלה שאירו תחום אחד פתוח ולא מוגדר - הסדרת השליטה בארגונים החדשים והוותיקים בתחומים שמדובר בהם. ובפרט: חוק ביטוח הבריאות אמנם הביא לניתוק הזיקה המלאה בין קופת חולים כללית להסתדרות הכללית, אבל לא קבע

---

\* לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות העובדים הכללית.

יונות שולכו במאמר ללא ציון המקור, אבל מובן מאליו שהדברים כפי שהם מתפרסמים כאן הם על אחריות המחבר בלבד.

### מטרות ארגוני הביטחון הסוציאלי ו"השחקנים" הפועלים בהם

המטרות שהארגון נועד להגשים קובעות במידה רבה את מבנהו ואת השליטה בו. בכל ארגון חברתי המורכב מ"שחקנים" יש כמה גורמים, שלכל אחד מהם יש מטרות משנה הקובעות את התנהגותו ואת צורת השפעתו. בפרק זה יוגדרו מטרות אלה בצורה תמציתית ותוך הבאת הציטוטים הנוגעים בדבר.

הביטחון הסוציאלי לא הוקם במועד אחד כמשנה סדורה ותוך ראייה כוללת של המטרות והאמצעים להגשמתן, אלא התפתח במשך 120 שנה בערך (מאז ימי ביסמרק) יחד עם מקורות ומסורת חזקים שהיו קיימים לפני כן ותוך מאבקים חברתיים, כלכליים ופוליטיים חריפים. משום כך הארגון והשליטה בו נראים יותר כמו טלאים שנתפרו מזמן לזמן על הבגד בהתאם לנסיבות ולכוחות שהיו קיימים בתקופה המתאימה. מצב זה מסבך מאוד את הניתוח, מפני שיש ליחס כל מרכיב לכוחות הפועלים בתקופתו, ולא רק תוך ראיית המטרות והמגבלות בדרך להשגתן. משום כך ייעשה הדבר רק במידת מה עקב מגבלות המקום והזמן. הגדרה טובה של המטרות ניתן למצוא באמנה הבינלאומית

ומטרות ה"שחקנים" הראשיים בתחום זה, שהן נלוות למטרות הראשיות של המערכות, יידונו נושאים ובעיות כלליים של ארגונים גדולים בתחום החברתי-כלכלי. גם בתחום זה לא "המציאו את הגלגל" בישראל וראוי להכיר היטב את החלופות הקיימות בעולם המפותח לארגון ושליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי, שהתפתחו בצורה היסטורית לאורך תקופה של 120 שנה בערך. בפרק זה יידון רק מה שרלוונטי למציאות הישראליית שנוצרה לאחרונה, משום שהתחום רחב מאוד. לאחר מכן יבוא תיאור מפורט במידת האפשר של המציאות הקיימת בתחום זה בישראל עם ההקשרים ההיסטוריים, הפוליטיים והחברתיים המתאימים. לסיום יוצעו מודלים מפורטים למדי לארגון ושליטה במוסדות אלה בישראל כדי למלא את החללים שנשארו אחרי הרפורמות של 1995, תוך מתיחת ביקורת על הצעות שהוצעו בנוגע לביטוח הלאומי והצבעה על כיוון לשינוי ההסדרים הקיימים בהתאם לרפורמות ותוך ביקורת עליהם.

מאמר זה מתבסס, בנוסף על מחקרים, ספרים ומאמרים מן העולם המפותח (חלק מהם מובאים ברשימה בסוף המאמר), גם על שורה של ראיונות עומק שערך המחבר עם ממלאי תפקידי-מפתח במערכות אלה.<sup>1</sup> נוסף על הראיונות הסתמך המחבר על הניסיון הרב שצבר במשך שבע וחצי שנות כהונתו (עד 1993) כיושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות ("הישנה"). הרבה מן הרעיונות שעלו במהלך הראי-

1. מאחר שהמראיינים הסכימו לאזכור שמותיהם ותפקידיהם, אך רובם ביקשו לא ליחס במפורש רעיונות שהציגו יחד עם שמם, יזכרו רק שמותיהם: יהודה ברקאי - יושב-ראש הוועד המפקח של קופת חולים כללית; פרוס' דן מיכאלי - יושב-ראש המועצה והדירקטוריון של קופת חולים כללית; ד"ר יצחק סטרבורג - מנכ"ל קופת חולים כללית; עו"ד עמי עמירן - מנכ"ל קרן פנסיה "מבטחים", שי כהן - מנהל אגף הפנסיה ב"מבטחים", עו"ד חנה גרבל - היועצת המשפטית של "מבטחים", עו"ד יצחק שילון - מנכ"ל קרן פנסיה "מקפת", עו"ד יוסי גטניו - התאחדות התעשיינים, עו"ד שמואל בריצ'מן - היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, שלמה כהן - סמנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ומנהל האגף למחקר ולתכנון במוסד.



שתקבע בתקנון, וכלכד שלא יהיו עוכדי קופת החולים ולא יהיו קשורים בקשר עסקי עימה, מספר נציגי החברים יהיו לפחות עשירית מכלל חברי המועצה ולא פחות משניים".

#### 1. המטרות בתחום הפנסיוני

מטרות אלה הן: הבטחת שיעור תחלופה (להכנסה ברוטו או נטו שלפני הפרישה מעבודה), שביחד עם קצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי (או כל קצבת מינימום הניתנת לפורשים במדינות העולם המפותח - OECD) יאפשרו לעובד ולמשפחתו להמשיך לחיות עד הפטירה ברמת החיים שהיתה מקובלת עליהם בעת שעבד; לקבוע תקנות בהתאם לכך; ליצור ולקיים מנגנון גבייה שייתן גיבוי פיננסי לטווח ארוך להשגת המטרה הזאת, בצורה של כיסוי שוטף, (pay as you go) או בצורה צוברת, על-מנת לנהל בצורה טובה את ההשקעות; לאגור בצורה טובה את המידע המצטבר על כל פרט בהקשר הפנסיוני בצורה ממוחשבת ונגישה; לאפשר נגישות טובה לשירות לכל מבוטח או זכאי; לתת הסבר טוב וברור על הזכויות והחובות ועל הצטברות ועתיד הזכויות; ליצור מנגנון בקרה ואכיפה לעניין הגבייה והניהול; לאפשר למבוטחים להשפיע בדרך דמוקרטית על מדיניות המערכת; לנהל את המערכת בצורה יעילה מבחינה כלכלית.

#### 2. המטרות בתחום הביטוח הלאומי

המטרות בתחום זה הן: להבטיח לכל תושב, בכל מצב, מינימום הכנסה, כדי שלא ייפגע מבחינה פיזית ונפשית; להחליף הכנסה בעת פגיעה שאינה צפויה מראש בהכנסה השוטפת; לתת שירותי סיעוד לקשישים בתחומים וברמה שייקבעו; לנהל את גביית דמי הביטוח והכנסות אחרות בצורה יעילה

מס' 102, שהתקבלה בארגון העבודה הבינלאומי בשנת 1952 ואשר רוב המדינות המפותחות, לרבות ישראל, חתמו עליה. לאמנה זו נוספו השלמות באמנות שנחתמו אחריה. המטרה והמימון בתחום הבריאות מנוסחים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, סעיף מס' 1. ביטוח הבריאות הממלכתי, לפי חוק זה, אמור להיות מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית, וכך נאמר שם (בסעיף 3א): "...כל תושב זכאי לשירותי בריאות לפי חוק זה...". ובהמשך נאמר (בסעיף 3ב): "המדינה אחראית למימון של שירותי הבריאות מהמקורות המנויים בסעיף 13"; ועוד נאמר בחוק (בסעיף 3ג): "קופת חולים אחראית כלפי מי שרשום בה למתן מלוא שירותי הבריאות שלהם הוא זכאי לפי חוק זה"; ומובא פירוט (בסעיף 3ד): "שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות ינתנו בישראל, לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח, והכל במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות קופת החולים לפי סעיף 13". בסעיף נוסף מדובר על חופש הבחירה של המבוטח (סעיף 3א): "קופת חולים תרשום כל תושב שבחר להירשם בה, לא תגביל את רישומו ולא תתנה אותו בתנאי או תשלום כלשהו". וכדי להבהיר כמה מדובר נאמר עוד (בסעיף 72א): "בחוק זה - 'סל שירותי הבריאות' - הפירוט שבתוספת השניה, השלישית והרביעית... 'סל השירותים הבסיסי' - (1) שירותי הבריאות שנתנה קופת החולים של ההסתדרות הכללית...". בעניין מבנה השליטה נאמר (בסעיף 7ב): הגוף המנהל העליון של קופת חולים הוא מועצת קופת החולים... למועצה יהיו הסמכויות הקבועות בתקנון...". ועוד נאמר באותו סעיף: "במועצת קופת החולים יהיו נציגים של חברי קופת החולים אשר יבחרו בדרך

דומות. בארצות-הברית וביפן הושגו מטרות אלה במידה רבה לאורך רוב המאה העשרים.

**העובדים:** בעיקר באמצעות ארגונים, שהוא האיגוד המקצועי, ולעתים גם ארגונים הפוליטי (מפלגות סוציאל-דמוקרטיות באירופה, ובעיקר בסקנדינביה), נוצר כוח מאורגן שהשיג חלק נכבד מן המטרות העיקריות האלה ושירת גם את מאבקם המרכזי בתחום השכר ותנאי העבודה: השתתפות בניהול מערכות כלכליות אדירות הנותנות כוח כלכלי לארגון העובדים עצמו; רכישת ידע ומיומנות בניהול מערכות גדולות באמצעות שליחת נציגים למוסדות ניהול וציבור; יכולת לאזן בין מטרות הביטחון הסוציאלי ובין המטרה המרכזית של העלאת השכר ושיפור תנאי העבודה. מטרות אלה הושגו במידה רבה בארצות יבשת אירופה ובסקנדינביה.

**המשלה:** שליטה על הוצאות מערכות הביטחון הסוציאלי ועל צבירת הזכויות בהן ביחס לכלכלת המדינה לפי שיקוליה הפוליטיים והכלכליים; פיתוח שוק ההון בכלל והבורסה בפרט גם תוך הגדלת הסיכונים למערכת הפנסיה; השפעה על חקיקה ותקנות כחלק ממדיניותה הכוללת בתחומים כלכליים וחברתיים; הקטנת מחויבות באמצעות הפרטה לסוגיה; צבירת כוח פוליטי לגופים המרכיבים אותה ויצירת כוח באמצעות בריתות עם חלק מן ה"שחקנים" האחרים.

**הפרלמנט:** מטרותיו דומות לאלה של ממשלה, וכנוסף על כך הוא משמש צינור לפיקוח והשפעה של המבוטחים והאזרחים על הנעשה במערכות הביטחון הסוציאלי; כמו-כן - פיקוח על הממשלה, שבידיה נמצא על-פי רוב שיקול-הדעת לטווח הקצר (הסיכון הפוליטי של ביטחון סוציאלי הנתון

ומתאימה לפי החוק; לנהל מאגר מידע נאות; לתת שירות טוב, נגיש וברור בתוכנו לכל המבוטחים; ליצור מנגנון לאכיפה של סעיפי החוק הרלוונטיים; לאפשר למבוטחים ולנציגיהם להשפיע על המדיניות והניהול בדרך דמוקרטית.

### 3. מטרות ה"שחקנים"

ל"שחקנים" הראשיים במערכות הביטחון הסוציאלי יש מטרות נוספות, שהן אמנם צדדיות מבחינת המטרה הראשית של כל מערכת, אבל הן חשובות מאוד עבורם ומדריכות את התנהגותם. המשקל של כל מטרה כזאת משתנה בכל תקופה לפי התנאים, יחסי הכוחות במשחק הפוליטי והכלכלי והתוצאות הצפויות לטווח הקצר והארוך. להלן עיקרי המטרות הללו.

**המעסיקים:** אלה יזמו ראשונים הקמת מערכות פנסיה (בארצות-הברית, ביפן, בגרמניה ובמדינות נוספות) במטרה לקשור את העובד למקום העבודה לאחר שצבר ניסיון וקיבל הכשרה, אבל ללא סידורי "רציפות" זכויות; בתור אמצעי לחץ על העובד, כדי שיעלה את פריון העבודה שלו ויתנהג היטב בלי שיהיה צורך לנקוט אמצעי פיקוח יקרים, שכן העובד יחשוש מפיתורין ומאיבוד פרנסתו; ליצור אפשרות לפטר בכבוד עובד ותיק מאוד בלי חיכוך קשה גם בהעדר חוקי גיל פרישה; ליצור קשר ישיר עם העובד כך שלא יודקק לאיגוד המקצועי ולא יצטרף אליו או יתמוך בו; לקיים השפעה על ההוצאה לביטחון סוציאלי שתשרת את מטרותיהם בתחום המאבק על השכר ועל המדיניות הכלכלית הכוללת (רשימה זו היתה אופיינית מאוד להתנהגות המעסיקים בארצות-הברית בראשית המאה העשרים). מתן ביטוח בריאות לעובדים ואף לגימלאים, ותמיכה בביטוח הלאומי, קשורים במטרות

השקפה ליברלית-שמרנית, הבין בוורידג', והצליח לשכנע את הממשלה שמינתה אותו, שכדי למנוע פיצוץ חברתי יש להנהיג מערכת ביטחון סוציאלית ומדינת רווחה. הוא גם טבע את האמרה: "כשם שהעם הבריטי נלחם יחד מלחמה קשה ונוראה, כך יש לתת לו ביטחון אישי וחברתי לאחר הניצחון".

### מהות הארגון והשליטה בו

לכל ארגון כלכלי-חברתי גדול יש כמה תכונות והיבטים משותפים שכדאי לזהות אותם לפי הספרות הבינלאומית המקובלת (כאן לפי International Labor Office, 1998). תכונות אלה הן:

- השגת המטרה הראשית: אם הארגון סוטה מן המהלך התקין של השגת המטרה הראשית עקב לחצים פנימיים או חיצוניים המגבילים אותו או דוחפים להשגת מטרת צדדיות אחרות, הוא נידון לכישלון.

- יעיל מבחינה כלכלית: היינו, נותן תפוקה מירבית בהוצאות נתונות, או, בהעדר יכולת למדוד תפוקה שוטפת (בבריאות, למשל), נותן רמת תפוקה כללית רצויה בהוצאה מינימלית.

- יכולת לגבות דמי ביטוח או תשלומים אחרים מן המבוטחים בעילות תוך מניעת השתמטות והעלמת הכנסות (כאשר הן הבסיס לגבייה), ויכולת לנהל מערכות פיננסיות ולהשיג תשואה מתאימה, המאזנת בין סיכון למירב ההכנסה.

- יכולת בקרה פנימית, המבטיחה יעילות, מתן שירות למבוטחים, ניקיון-כפיים והשגת המטרות.

- שיפור מתמיד של השירות באמצעות שקיפות בכל הנושאים, לרבות

שירות בידי הממשלה) בעיקר בתחום תקציב המדינה השוטף.

מינהל המערכות: ארגוני הביטחון הסוציאלי פועלים במשך תקופות ארוכות מאוד ונוצר מנגנון גדול ומסורבל. למנגנון זה יש מטרות משלו הסותרות או המגבילות לעתים את המטרות הראשיות, שהן יציבות מבחינת התעסוקה ותנאי העבודה מול אפשרויות ייעול ושיפור (למשל, מיחשוב, שהכנסתו חוסכת כוח-אדם בארגון, או משנה את הרכבו ותפקודו); עמימות בתוכן התקנות והזכויות היוצרות תלות של המבוטחים במנגנון, במקום שקיפות ונגישות מירביים; מניעת רפורמות הכרחיות, משום שהן עלולות לפגוע במנגנון; בהכללה - ביורר-קרטיוזיה במקום שירות למבוטחים ולמערכת.

במקום זה יש להזכיר שני אירועים היסטוריים גדולים בתולדות הביטחון הסוציאלי, המדגימים את מה שנאמר לעיל. הראשון הוא הסכמת-החלטתו של אוטו פון ביסמרק (1815-1898), ראש ממשלת גרמניה בשנות ה-80 של המאה ה-19, שהיה ביסודו ארכי-שמרן, להניח את היסודות לביטוח הסוציאלי החברתי באירופה. ביסמרק שכנע את המעסיקים ואת הגורמים הפוליטיים השמרניים, שכדי להיאבק בסוציאליזם-קרטיוזיה ובאיגודים המקצועיים ולהקטין את תמיכת העובדים בהם, כדאי להנהיג בגרמניה מערכת של ביטחון סוציאלי לעובדים, למרות שהדבר יפגע בחוגים אלה מבחינה כלכלית. הדמות השנייה הראויה להיזכר כאן היא של הכלכלן הבריטי ויליאם הנרי פֶּוֹוֶרְדֶּג' (1879-1963), שניסח בזמן מלחמת העולם השנייה (בשנת 1942) את עקרונות הביטחון הסוציאלי בדגם הממלכתי, שבו המדינה מנהלת את המערכות (שבמרכזן עומד כבדי-שניה שירות הבריאות הממלכתי) ומממנות אותן מתקציבה השוטף. למרות שהיה בעל



שאיחוד מערכות האכיפה והבקרה ייתן יותר כוח למנוע שקרים והעלמות בידי נישומים שונים וינהיג סדר ציבורי טוב יותר. כיוון זה הומלץ עבור ארצות מתפתחות ואלה ש"במעבר" (מקומוניזם לכלכלת שוק) ואף בוצע באחדות מהן. ניתוח מפורט יותר מצביע על התנגדות לכיוון זה בארצות מפותחות עם מערכות קיימות (צרפת, גרמניה, יפן ועוד). את הניתוח הזה מביא "ארגון העבודה הבינלאומי" והוא כולל נימוקים מוכרים: הביטחון הסוציאלי הוא מערכת ביטוחים (באירופה, בעיקר), בעוד שמשם ההכנסה גובה למען תקציב המדינה. זהו הברזל מהותי הגורם שוני רב בהתייחסות הציבור לגבייה ובתקנות העומדות מאחוריה; אי אפשר לנהל גבייה אחת לפי חוקים ותקנות שונים; בביטוח הסוציאלי הגבייה מנוהלת באמצעות מנגנון שגם נותן קצבאות ושירותים, בעוד שבממשלה אין אחדות כזאת - זהו המקור העיקרי ליחס השונה ולמידה פחותה בהרבה של העלמות ושקרים כלפי הגבייה בביטוח הסוציאלי; ברוב הארצות התפתח בארגוני הביטחון הסוציאלי מנגנון יעיל מאוד וכל פגיעה בו תביא להקטנת יעילות, ולא להעמקתה; "דמי הביטוח" נתפסים כשונים במהות ובתרמית מ"מס" ואין לוותר על דימוי חשוב זה; מנגנון הגבייה והחלוקה יוצר את הקשר הארגוני הישיר עם צרכני המערכת ואסור שהוא יאבד; וכסיכום - הגבייה והחלוקה הנפרדים הם ביטוי לעצמאות ארגוני הביטחון הסוציאלי מול הממשלה. כמובן שכל זה אינו רלוונטי כאשר הממשלה היא המבטח והמימון בא ישירות מן התקציב (כמו שירות הבריאות בבריטניה, ה-NHS).

השאלה השנייה - האם רצוי ארגון אחד גדול העוסק ברוב תחומי הביטוח הסוציאלי (כמו המוסד לביטוח לאומי בישראל), או

זכויות ותקנות, נגישות טובה של המבוטחים, אווירה של "הכל בשביל הצרכן", ולא בשביל הביורוקרטיה.

- יכולת תכנון אסטרטגי, שהוא הבסיס לרפורמות מבניות שהן בעלות משמעות מכרעת להשגת המטרות לטווח הארוך.

- הגדרת תפקיד ומעמד ברור של ה"שחקנים" העיקריים בארגון; מניעת עשיית שימוש בארגון למטרות הצדדיות על חשבון אלה הראשיות.

- לימוד שיטות ניהול יעיל מן השוק הפרטי בלי לפגוע במטרות הרחבות ובאופי המערכת. במיוחד: מבנה ניהולי עליון של מועצת מנהלים מעל הנהלה פעילה. מה שמייחד ארגון חברתי גדול היא מועצה ציבורית, הקובעת מדיניות ומבקרת את מוסדות הביצוע.

- מתן אפשרות לפיקוח ציבורי או ממשלתי או שניהם כאחד בצורה מסודרת ויעילה כביטוי דמוקרטי להשפעת הצרכנים ונציגיהם.

- רמה טובה ומקצועית של המינהל והזדהותו עם מטרות הארגון.

- בחינת הפרטה חלקית או מלאה בהתאם למטרות ולתנאים המורכבים של הארגון, ולא תחת לחץ מדיניות הפרטה כוללנית.

בעולם המפותח נדונו עתה שתי שאלות בסיסיות של ארגון, שהן רלוונטיות מאוד לישראל: האחת - איחוד הגבייה. לכאורה נראה סביר, שאיחוד מערכת הגבייה של ארגוני הביטחון הסוציאלי עם זו של מס הכנסה יתרום ליעילות המערכת עקב הקטנת ההוצאות של מערכת הגבייה ויצג בפני הנישומים גובה אחד, ולא שניים וזה יפשט עבורם את העניינים. אפשר גם להניח,

שליטה ישירה של הממשלה בפיקוח הפרלמנט, כמו שנהוג לגבי המיניסטריונים, כאשר המימון בא מן התקציב הכללי (כמו ה-NHS בבריטניה), או ממס ייעודי הנגבה לצורך זה (פנסיית מינימום באירופה וכיפן). השליטה הישירה של הממשלה על מערכות פנסיה נובעת גם מהיותה מעסיק גדול: מבחינה היסטורית החלה להתפתח מערכת פנסיונית בכך שהממשלה הבטיחה הכנסה ליוצאי צבא ומשטרה, ואחר-כך לפורשים מן השירות הציבורי לסוגיו. כך נוצרה הפנסיה ה"תקציבית" שבכל העולם מנסים להיפטור ממנה ולהעביר את מבוטחיה למערכות הפנסיה הרגילות. מאחר שבין קצוות אלה יש הרבה צורות ביניים, שנגדירן להלן, יש להזהיר תחילה מבלבול מונחים: המונח ארגון "פרטי" מופיע בארצות שונות במונח אחר. למשל, במודל הפנסיה הידוע של "הבנק העולמי", 1994, המונח "פרטי" כולל כל ארגון שאיננו ממשלתי באופן ישיר והוא נמצא אולי בשליטה "ציבורית" של האיגוד המקצועי או של ארגוני מעסיקים, או שהוא לאמיתו של דבר חברת ביטוח או בנק מן השוק הפרטי הפתוח. בספרות האירופית מדובר על הפרטה וארגונים הפועלים לפיה, שהם חלק מן השוק, מול ארגונים ציבוריים שהם בשליטת הממשלה או "הגורמים החברתיים" (איגודים מקצועיים או ארגוני מעסיקים).

בייחוד באירופה קיימת צורת השליטה שאיננה פרטית מתוך השוק הפתוח, אך גם איננה ממשלתית מלאה וישירה. זוהי שליטה או בעלות משותפות של "הגורמים החברתיים" יחד עם הממשלה. קיים ויכוח רחב מהו תפקידה של הממשלה בארגונים כאלה. האפשרויות: הממשלה והפרלמנט יוצרים רק את המסגרת התחיקתית הכללית לפעילות הארגון וליכולתו לגבות דמי ביטוח. הארגון והשולטים בו קובעים את התקנות

שצריך לקיים ארגון נפרד לכל ענף: בארצות עם ביטוח סוציאלי ותיק יש כמה ארגונים המבצעים את הביטוח בגלל סיבות של התפתחות היסטורית: כל ענף הוקם בתקופה אחרת, לעתים בהפרש של עשרות שנים; במשך הזמן גדל היקף הפעילות והתקנות השתנו בהתאם לנסיבות הפוליטיות, הכל-כליות והחברתיות. משום כך הוקם והתפתח ארגון נפרד, שכן איחוד הארגונים השונים הוא עניין קשה מאוד לביצוע ולעתים הדבר עלול לפגוע ברמת הפעילות עקב איבוד הניסיון שהצטבר. כמובן שהדבר מעורר בדרך-כלל את התנגדות המנגנון הקיים. ואמנם, ברוב הארצות המפותחות לא מצליחים לאחד את הארגונים ומשום כך נמנעים להקדיש לכך מאמצים. יש ארצות, למשל הולנד, שבהן קיים איחוד בין מערכת הבריאות ובין תשלום דמי מחלה, ואף בין ביטוח הנכות ומערכת השיקום. בארצות אחרות צירפו גם את הסיעוד לקשישים, אך על-פי רוב ענפי הבריאות, ביטוח האבטלה, נכות כללית, נפגעי עבודה, זיקנה ושארם, הבטחת הכנסה ומענקים למשפחות חד-הוריות ועוד, קיימים כל אחד בארגון נפרד. באחדות מארצות אירופה הצליחו בכל זאת לאחד כמה ענפים, אבל לא הגיעו לאיחוד כולל (שקיים באנגליה, פרט לבריאות, בארצות-הברית, בלי ענפים שהם פרטיים ובישראל, פרט לבריאות ולרובד השני בפנסיה).

### חלופות לשליטה ובעלות על ארגוני הביטחון הסוציאלי

במבט ראשון קיימות שתי חלופות קיצוניות - שליטה של גורמים פרטיים בשוק הפתוח (כגון קרנות הפנסיה המפעליות וביטוח הבריאות הפרטי בארצות-הברית), או

פיקציה "פרטית" עם נזקיה (הוצאות ניהול גבוהות), כאשר האחריות והשליטה היא למעשה בידי הממשלה. התפתחות זו כדיונים בעולם הרחב הביאה את "קרן המטבע הבינלאומית" (IMF). לחשיבה מחדש על המודל של "הבנק העולמי" מ-1994 (Heller, 1998), שהוגשם בעיקרו בצילה ובמדינות אחדות באמריקה הלטינית (בצילה הונהגה רפורמה מהותית ב-1980, שעיקרה: חובת הפרשה לפנסיה לכל שכיר וניהול הפנסיה בידי חברות פרטיות בפיקוח ממ-שלתי חזק. המערכת מנוהלת בשיטת DC, שפירושה קביעת הפנסיה לפי כמות ההפרשות של המבוטח והמשך הבטחת פנסיה מינימלית, באחריות הממשלה, לכל מבוטח). עיקרי החשיבה מחדש: ביטחון סוציאלי הוא פעילות חברתית סולידרית המערבת במודע חלוקה מחדש של ההכנסה עם ביטוח נגד סיכונים ארוכי-טווח, אורך החיים ורמת ההכנסה בפנסיה, וביטוח סיכונים קצרי-טווח בבריאות או כאלה התלויים במדיניות הממשלה ואשר אי-אפשר לחשב את סיכוניהם ולפיכך אינם ניתנים לביטוח פרטי (אבטלה, הבטחת הכנסה למניעת עוני). אפשר אפוא, שבעי-קרן רק ממשלה יכולה להיות אחראית סופית לשליטה בארגוני הביטחון הסוציאלי.

גורם נוסף שהדיון סביב מעמדו בשליטה על הארגון מקבל תנופה לאחרונה הוא "הצרכן". בעבר היה מובן מאליו, שבדמו-קרטיה ייצוגית שליטת הצרכן מתמצה במסירת השליטה לנציגיו; למשל, השכיר מיוצג באופן מלא על-ידי האיגוד המקצועי (כך במרכז ובצפון אירופה), האזרח מיוצג באופן מלא כלפי המערכת הממלכתית על-ידי נציגו בפרלמנט (כך בבריטניה וכיתר מדינות העולם האנגלו-סקסי). עם היחלשות האיגוד המקצועי, התגברות תודעת "הצרכן-נות" והתחזקותה העצומה של התקשורת

והם הבעלים שלו, לרבות הרכוש העצום שמצטבר בו.

צד נוסף של מעורבות הממשלה הוא, שהיא קובעת חלק מן התקנות המקבלות את אישורן בפרלמנט לפי יחמתה. מדובר בעיקר בכל הנוגע לחובת הביטוח לבריאות או לפנסיה יחסית לשכר, כדי ליצור תיאום עם המדיניות הכלכלית והתקציבית הכללית ועם המדיניות החברתית. במקרה זה, נציגי הממ-שלה יושבים במועצת הארגון ולעתים אף בדירקטוריון וכך הממשלה נעשית חלק מן הבעלים השולטים בו. במקביל הממשלה מחליטה על חקיקת חוקים מפורטים בתחומי הניהול הכספי וההשקעות, קובעת את רמת דמי הביטוח או המיסוי הייעודי ומפקחת על ביצועם באמצעות הנחות מס ייעודיות או גם הטלת פיקוח מינהלי-שלטוני ישיר. במצב זה אין לממשלה בעלות, אך יש לה שליטה רבה למדי על הארגון ועל התנהגותו.

במקביל, וכשלב נוסף, יש לדאוג את ערבות הממשלה להתחייבויות של הארגונים הפרטיים. ערבות זו תיתכן בכמה צורות: ערבות ישירה המתממשת כאשר חסר כיסוי אקטוארי למערכת הפרטית והממשלה אינה מעוניינת להעלות את דמי הביטוח או את המס הייעודי והיא מעבירה אמצעים מתקציבה או מארגונים אחרים לארגון שבו הכיסוי חסר, או ביטוח ממשלתי מסובסד לזכויות הפנסיה של כל המבוטחים לעת משבר בקרן הפרטית (כך הדבר בארצות-הברית, למשל).

בעקבות התיאור דלעיל על שלבי המעורבות הממשלתית בארגוני הביטוח הסוציאלי נשאלת כמובן השאלה, שנדונה רבות בספרות ובמחקר, מתי מעורבות זו הופכת להיות שליטה בפועל. האם במצבים כאלה הארגונים הם באמת פרטיים (במובן של לא-ממשלתיים), בייחוד כאשר יש חוק לביטוח חובה לפנסיה או לבריאות, או שזו

ב"חשיבה מחדש" של "קרן המטבע הבינלאומית" על הצעת "הבנק העולמי" מ-1994 בנוגע לעדיפותן של קרנות שהן פרטיות באמת ברובד השני של הפנסיה.

אשר להפרטה, זו הפכה להיות מטרה בפני עצמה מאז הגשמת תורתה של הגב' תאצ'ר בבריטניה וברוב ארצות העולם המפותח וגם בישראל. מגמה זו נכנסה גם לעולם הביטחון הסוציאלי בניסיונות נואשים להעביר פעילויות ואף ארגונים שלמים מבעלות ושליטה ציבוריים לידיים פרטיות בשוק. זוהי מגמה ראשית בכוונה להביא ל"ממשלה קטנה" ו"שוק גדול" מתוך אידיאולוגיה שזו דרך-המלך להגדלת הצמיחה הכלכלית והקטנת האבטלה. הראיה החותכת היא הצלחתה בארצות-הברית ובבריטניה ולעומת זאת רמת האבטלה הגבוהה באירופה. לא נדון כאן בכל נושא ההפרטה ובהצלחה הזאת, אלא נתרכז במשמעויותיהם בתחום ארגוני הביטחון הסוציאלי.

ארצות-הברית היא הדוגמה העיקרית לכך: הביטוח הרפואי הוא בעיקר פרטי. התוצאה היא עלות גבוהה מאוד לאותה תפוקה ואי-שוויון חמור מאוד בנגישות לשירות. משום כך העברת מכלול השירות הרפואי לידיים פרטיות אינו כיוון רצוי מבחינת השגת המטרות הראשיות. אבל נעשו ניסיונות להעביר לשוק הפרטי חלקים בלבד, כגון: מעבדות, שירותי אבחון, שירותי סיעוד וכדומה, כלומר קטעים שבהם ניתן לבדוק תפוקות ותיתכן תחרות בין ספקים בלי לפגוע במטרה העיקרית. בפנסיה נעשו ניסיונות להפרטה כוללת (בצילה), אך ראינו שהוצאות הניהול הן כה גבוהות שהעניין אינו יעיל ומעורבות הממשלה עמוקה מאוד עד כדי הטלת ספק בנכונות המונח "ניהול פרטי". בארצות אחרות מתקיימת הפרטה חלקית כאשר מאפשרים

נתבע הארגון לתת אפשרויות להגנה ישירה על הצרכן ולמעורבותו בארגון. מהלך זה מתבטא בהקמה ובחיזוק של מוסד האומבוד-סמן, נציב תלונות הציבור, בהקמת ועדות ביקורת מקומיות של צרכנים, בבחירות ישירות של מועצות עליונות בארגון וכדומה. יש ארצות, שכיוון זה אינו חדש בהן, אלא עתיק מאוד - ארגוני "עזרה הדדית" מקומיים ואף ארציים בשליטה ישירה של החברים בהם; בארצות אחדות (למשל, צרפת - ה־mutualité), ארגון כזה נעשה ייצוגי ושולטים בו למעשה הגורמים החברתיים, או שהמרכיב הישיר התנוון והאגודה השיתופית נהפכה לארגון ציבורי או פרטי לכל דבר.

אשר להוצאות הניהול, ארגוני הביטחון הסוציאלי עומדים בשני העשורים האחרונים תחת לחץ פיננסי כבד וכל פרוטה קובעת את עתידם ואופיים. לפיכך, חיסכון ממשי בהוצאות הניהול, או מצד שני הוצאות ניהול גבוהות, יכולים לקבוע את צורת הארגון ואופיו. לדוגמה, בתחום הפנסיה והקצבאות ידוע, שארגון ממשלתי או ממלכתי, שהוא אוניברסלי ומתנהל בשיטת pay as you go, הוצאות הניהול שלו יכולות לרדת עד 1.5% מן המחזור שלו (למשל, המוסד לביטוח לאומי בישראל); מצד שני, בקרנות פנסיה שהן פרטיות ממש, המתנהלות בחברות ביטוח או בבנקים, הוצאות הניהול עלולות להגיע עד 15-20 אחוזים מן המחזור שלהן (למשל, בצילה ובהולנד); בקרנות פנסיה שכניהול הגורמים החברתיים עלולות הוצאות הניהול להגיע עד 3-5 אחוזים מן המחזור שלהן (למשל, הקרנות ההסתדרותיות בישראל וקרנות דומות בארצות מערב אירופה). קרנות הפנסיה פועלות לטווחים ארוכים מאוד ואז הפרש זה בהוצאות הניהול יכול לקבוע את צורת הארגון הרצויה והאפשרית לקיום. שיקול זה היה חשוב



תחום שיש בו תובת ביטוח מכיל מרכיבים של מדיניות חלוקה מחדש של ההכנסות. מרכיב זה מוביל לברירה מצד המבוטחים ומצד הארגונים.

ארגוני הביטחון הסוציאלי בעולם המפוזר תח נהלו בדרך-כלל באופן ריכוזי מאוד ועל בסיס לאומי, ביחוד אלה שהממשלה שולטת בהם במידה רבה או לחלוטין. בחברות-ענק הפועלות בשוק הלאומי והבינלאומי קיים מהלך ניהולי של ביזור. הביזור מאפשר התאמה לתנאים מקומיים, מאפשר גילוי יחמה של מינהל מקומי או אזורי, מאפשר קשר ישיר עם הצרכנים לפי הגיוון הדרוש ובקרה טובה יותר מבחינה חשבונאית-תמחירית ומבחינה ארגונית.

ידוע, שגם בלי להפריט את הבעלות, ארגוני הביטחון הסוציאלי חייבים ללמוד ניהול מארגוני השוק הפרטי כדי להתייעל. מסיבות אלה, וגם מסיבה נוספת, נכנסה תורת הביזור גם למערכות הביטחון הסוציאלי. הסיבה הנוספת היא, שדבר זה מאפשר בקרה והשפעה ישירה של המבוטחים והצרכנים על הארגון ברמה המקומית והאזורית. משום כך קיים ויכוח האם הביזור הוא רק מהלך מינהלי בשליטה מלאה של ההנהלה הפעילה בלי שינוי בשליטה הכללית בארגון, או שהביזור מוביל לשינוי מהותי בניהול, המעביר שליטה של ממש לגורמים חברתיים ופוליטיים אזוריים, או אף מפרק את הארגון ליחידות אזוריות עם שליטה אזורית (כשוודיה, למשל, פורק שירות הבריאות ל-23 מחוזות שבכל אחד מהם יש הנהלה ציבורית-פוליטית, הנקבעת לפי תוצאות הבחירות לעיריות, וכידיה יש שליטה מלאה על הארגון, עם תיאום והכוונה ארציים ומימון הבא בחלקו ממקור ארצי ובחלקו מגבייה אזורית).

למבוטחים פרטיים או למקומות עבודה שלמים לנקוט צורה של "הוצאה החוצה" (Opting-out) של חלקים ממסגרת הביטחון הסוציאלי למערכות פרטיות בחברות ביטוח או לפנסיה מפעלית (בבריטניה), העומדים בתנאים מקבילים או משופרים לעומת המערכת הממלכתית.

הנימוק בעד דרך זו הוא, שההפרטה מאפשרת לצרכן חופש לבחור בארגון הנראה לו מתאים לצרכיו. בשוק המוצרים והשירותים דבר זה נכון, אבל בביטחון הסוציאלי מתעוררות בעיות: על-פי רוב הצרכן אינו יודע מה הם צרכיו, אלא המציע (הרופא, מנהל קרן הפנסיה) הוא קובע את הצרכים ומשום כך נוצר "כשל שוק". ניתן להכניס חופש בחירה כלשהו באמצעות מתן זכות למבוטח לבחור מראש באחד מבין ארגונים ציבוריים גדולים אחדים הפועלים בתחום (קופות החולים בישראל, קרנות פנסיה ציבוריות), או אפשרות לבחור בין ספקים בתוך הארגון (רופא משפחה או בית-חולים בקופת חולים בישראל או בשירות הבריאות הלאומי בבריטניה). לפיכך, הרצון להגדיל את חופש הבחירה אינו מחייב מעבר לניהול ושליטה פרטיים בארגוני הביטחון הסוציאלי.

כבר ראינו לעיל, שרוב תחומי הביטחון הסוציאלי מחייבים הטלת תובת ביטוח מכוח החוק. מתברר, שקיימת סתירה מהותית בין ניהול ובעלות פרטיים של ארגון ובין פעולה בכפוף לחובת ביטוח. סתירה זו מתגלה בכמה עניינים: גופים פרטיים חותרים לברירה שלילית של מבוטחים כדי להביא את רווחיהם לשיא. ברירה כזו עומדת בסתירה למהות המטרה הראשית ומשום כך יש למנוע אותה (למשל, ארגוני ה-HMO בבריאות בארצות-הברית וקופת חולים מכבי בישראל).

ומערכות שירותים נלוות לסוגיהן (מעבדות, שירותי אבחון, שירות לוגיסטי). במשך תקופות ארוכות עסקה הקופה גם בתחומים נלווים כמו הבראה, החלמה ושיקום. קופת חולים של ההסתדרות היתה למעשה מבטח בריאות לאומי ונותן שירותים עם אחריות למתן שירות לכל נצרך ללא קשר להכנסתו ולמצב בריאותו. מבחינה ניהולית קיימה הקופה מידה של חלוקה מחוזית: במחוזות התפתח גם היבט ציבורי של ייצוג ובקרה על זכויות החברים (ועד מפקח מחוזי עם ועדת ביקורת וועדה לזכויות חברים בעלת מעמד כלפי הנהלת המחוז). אבל למעשה לא נפגעה השליטה הניהולית הריכוזית של ההסתדרות על הקופה.

שליטת ההסתדרות בקופת חולים היתה מלאה מכל הבחינות: קביעת המדיניות הכללית וייצוג כלפי הממשלה, מינוי החברים למוסדות הציבוריים העליונים (הוועד המפקח) ומינוי המנכ"ל ואף מעורבות במינויים הראשיים, מעורבות חזקה בקביעת התקציב מבחינת ההכנסות וההוצאות, לרבות המשא-ומתן להשגת הסבסוד הממשלתי ומקורות אחרים ממנה. ההסתדרות היתה נושא-הדגל של מערכת בריאות ציבורית ושוויונית מול מגמות חזקות שנשבו מכל הממשלות בכיוון של הקטנת השוויוניות והאחריות הציבורית והטלת האחריות על הפרט ועל חשבוננו. למשל, ההסתדרות מנעה כוונות להנהיג תשלומים בעת קבלת שירות (קופת חולים מכבי הנהיגה זאת לפני שנים רבות), תיאגוד עסקי-כלכלי של בתי-חולים ועוד.

במקביל הקימו גורמים חברתיים-פוליטיים אחדים, עוד בתקופת ה"ישוב", קופות חולים קטנות, כדי ליצור מוקדי כוח נפרדים: התנועה הרוויזיוניסטית הקימה את קופת חולים לאומית, הליברלים האזרחיים הקימו את קופת חולים מכבי ובהמשך את

## השליטה והארגון במוסדות הביטחון הסוציאלי בישראל

ההתפתחות ההיסטורית הייחודית לישראל מתקופת ה"ישוב" בזמן המנדט הבריטי ובמשך 50 שנות המדינה קבעו את מבנה הארגונים הסוציאליים ואת השליטה בהם. כפי שראינו לעיל, נוצרה תערובת של גורמים מקצועיים החותרים להתאמת הארגון למטרות הראשיות עם גורמים חברתיים ופוליטיים המגשימים את מטרותיהם "הצדדיות". כמו-כן, המערכת נוצרה נדבך על-גבי נדבך ועל-פי רוב בלי שיהיה מראש בנמצא מבט כולל לטווח הארוך.

### 1. מערכת הבריאות

תחילתה היתה בשנת 1908, עם הקמת קופת חולים לעובדים על רקע התנאים הקשים מאוד של תקופת העלייה השנייה ואחר-כך השלישית. מ-1920 קופת החולים משתלבת בהסתדרות שנוסדה רק עתה ונעשית מרכיב מרכזי בפעילותה. כך הופכת ההסתדרות להיות מתחילתה תנועה חברתית "כללית", ולא רק איגוד מקצועי. בעשורים הראשונים לא היתה זהות בחברות בין ההסתדרות לקופת חולים, אך השליטה בקופה היתה מלאה והיא נתנה להסתדרות כוח חברתי ופוליטי רב. במשך הזמן נוצרה החברות האחידה בהסתדרות ובקופת חולים, עם "המס האחיד" כביטוי לה, דבר שנתן להסתדרות גם את הבסיס הכספי לפעולותיה (בסוף הדרך, ב-1994, קיבלה קופת חולים 75 אחוז מכספי המס האחיד). קופת חולים היתה תמיד ארגון ריכוזי עם תקציב ארצי והנהלה מרכזית, וכללה בתוכה את כל הרבדים של השירות הרפואי: רפואה ראשונית בקהילה, רפואה מקצועית בקהילה, מערכת אשפוז אזורית וארצית

"שלה" תקנון הקובע שהיא תשלוט על הרוב במועצה, אלא שהשר נאלץ לדחות את התקנון הזה בגלל הסתירה בינו ובין החוק, האוסר שליטה פוליטית כזאת, וגם בשל החשש שאם יאושר התקנון ישמש הדבר תקדים לשיבת ההסתדרות לשליטה בקופת חולים כללית, בלי לחזור לאחדות החברות ביניהן.

בקופת חולים מכבי השליטה היא בידי קבוצות מסורתיות מתוך מפלגת הליברלים לשעבר, שחלק מהם נמצאים עתה במפלגת הליכוד. באופן פורמלי מי ששולט במוסדות הקופה הזאת נקבע בבחירות למועצת הקופה, הנערכות מדי כמה שנים. אבל אלה הן בחירות מיוחדות במינן: רשימת הבוחרים כוללת את מי שפנו במיוחד וביקשו להיכלל בה והם חברי הקופה. הם מונים כמה מאות איש בלבד מתוך למעלה מחצי מיליון מבוגרים החברים בקופה. אנשים אלה בוחרים מועצה שיש בה רציפות אישית ופוליטית ארוכת-שנים. גם קופת חולים מכבי לא הגישה תקנון לאישור השר. קופת חולים מאוחדת בנויה ומתנהגת באופן דומה לזה של קופת חולים מכבי.

עיקר השינוי והבעיה הם בקופת חולים כללית. בראש הקופה עומדים שני גופים סטטוטוריים: חברה שהיא בעלת הנכסים ואשר היתה בשליטה ובבעלות של ההסתדרות (לפני כמה שנים הועברה הבעלות לקופת חולים עצמה, חוץ מאופציה לבעלות על חלק מבתי-החולים לטובת הממשלה כחלק מהסדר עם הגושים), ואגודה עותומנית המנהלת באופן שוטף את קופת חולים, שעתה שליט בה הדירקטוריון תחת המועצה הציבורית.

מאחר שעד עתה לא אושר תקנון חדש, נותר על כנו הוועד המפקח מן התקופה שלפני החלת החוק, שתפקידו היחיד הוא להכין תקנון חדש. הוועד המפקח מורכב לפי

קופת חולים מאוחדת (איחוד של יחידות קטנות אחדות).

ארגונים אלה עסקו בעיקר בביטוח רפואי כולל והספקה של רפואה אמבולטורית וכמה פעולות נלוות וגבו דמי ביטוח. כך נוצר בסיס כוח פוליטי וכלכלי. ממילא נוצרה ברירה לפי הכנסה בין קופות החולים ומשום כך נזקקה קופת חולים כללית של ההסתדרות, בעשורים האחרונים, מדי פעם לסכסוך ממשלתי גדול, סכסוך שיצר תלות בממשלה ולעתים חולשה במאבק האיגוד המקצועי על שכר ותנאי עבודה.

לאורך כל השנים נכללו בארבע קופת החולים למעלה מ-95% מן האוכלוסייה בישראל. כלומר, המטרה הראשית הושגה ברמה בינלאומית טובה מבחינת "התפוקה" הרפואית ומבחינת ההוצאה הלאומית לבריאות כאחוז מן התל"ג. למעשה בוצע בישראל דגם הרומה לביטוח בריאות חובה ממלכתי.

בסוף שנות ה-80, ובייחוד עם העלייה הגדולה בשנות ה-90, השתנו התנאים. הברירה לפי הכנסה בין הקופות העמיקה והלכה, התלות של קופת חולים כללית בסכסוך ממשלתי גברה וזאת בזמן שבשלטון החזיקה מפלגה שלא היתה קרובה אליה מבחינה פוליטית. החברות בהסתדרות לא גדלה בהתאם להיקף העלייה ולגידול הטבעי, ועקב כך המשברים הכספיים בקופת חולים כללית תכפו והלכו. כאשר נוצר דחף פוליטי מתאים לחולל שינוי במאזן הכוח הפנימי במפלגת העבודה, נוצרו התנאים לשינוי יסודי גם במערכת זו בכיוון של ביטוח חובה ממלכתי וסיום שליטתה של ההסתדרות בקופת חולים כללית.

בשליטה של הגופים המסורתיים בקופות החולים האחרות לא התחולל שינוי: בקופת חולים לאומית נמשכה השליטה של קבוצת עסקני הליכוד, שאף ניסתה להציג בפני השר

ציבוריות ("הדסה", "שערי צדק" ועוד) ומתנהל כמלכ"ר; אחוזים אחדים הם בבעלות השוק הפרטי; השאר, למעלה מן המחצית, נמצאים בבעלות ישירה של הממשלה. על האשפוז במגזר הממשלתי שולטים למעשה ההנהלות של בתי-החולים, מנהלי המחלקות והרופאים הבכירים העובדים בהם. זהו מצב לא תקין מבחינת מעורבותה ובעלותה הישירה של הממשלה, החותרת להגיע להפרטה (כך קבעה, למשל, ועדת נתניהו ב-1990) (ראה ועדת החקירה לבדיקת תיפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, 1990).

היו ניסיונות להקים "רשות אשפוז" כללית שתכלול גם את בתי-החולים של קופת חולים כללית, אבל קופת חולים כללית, בתמיכת ההסתדרות, דחתה אפשרות זו. בשנים האחרונות הרופאים הבכירים והנהלות בתי-החולים הגדולים, לעתים בשיתוף פעולה עם השרים, "דוחפים" להפוך את בתי-החולים לתאגידים עסקיים שיתנהגו כמו מלכ"רים או אף "ימכרו בשוק. אלא שכוונה זו נתקלת בהתנגדות של ארגוני העובדים, החוששים מפגיעה בזכויותיהם שתיגרם מצעד כזה. התנגדות קמה גם מצדם של גורמים אחרים, ולפיכך נותר המצב כפי שהיה קודם יחד עם תאגוד זוחל המחזק את שליטתם של ההנהלות והרופאים הבכירים. התאגוד הזוחל נוח מאוד לרופאים המעוניינים בפיתוח שר"פ, רפואה פרטית גלויה וחצי גלויה ואף "שחורה", הנמצאים כולם בשליטתם הישירה והכמעט מלאה.

במשך השנים גדלו והתחזקו מאוד "קרנות המחקר" בבתי-החולים והן נמצאות בשליטת ההנהלות ובעיקר בשליטת הרופאים הבכירים ומהוות מקור מימון חיצוני המביא לפריצת התקציב כפי שקבעה אותו הממשלה. יש בתי-חולים גדולים שקרנות אלה מממנות עד שליש מן התפוקה שלהם.

ההרכב הפוליטי של ועידת ההסתדרות מ-1992. המועצה החדשה, שאמורה לפעול לפי החוק, נבחרה כך: שני שלישים מחבריה נבחרו אישית בידי ועדה בראשות שופטת (הוועדה עצמה נבחרה תוך הסכמה בין השר, יושב-ראש ההסתדרות ויושב-ראש קופת חולים); את השליש הנותר של החברים ממנה ההסתדרות. ההרכב אושר בידי השר. למועצה הועברו כל סמכויות הוועד המפקח לפי התקנון הישן, למעט הכנת התקנון החדש ולרבות בחירת הדירקטוריון; בחירה זו מבטאת את השליטה והסמכות של המועצה. הדירקטוריון הורכב בשיטה זהה לזו שלפיה הורכבה המועצה, שאחר-כך גם אישרה אותו. השינוי העיקרי היה בכך, שההסתדרות איבדה את שליטתה הישירה והשוטפת על קופת חולים, בהתאם לחוק.

מי שולט אפוא בקופת חולים? הדירקטוריון וההנהלה (באמצעות המנכ"ל) אחראים לניהול השוטף שלה. מאחר שהמבנה הארגוני ואיורש רוב תפקידי המנגנון לא זושתגו, "רוח הדברים" נשארה כמקודם גם במועצה החדשה. יושב-ראש ההסתדרות "החדשה" רוצה לחזור למעמד שליט בקופה בלי לשנות את ביטול אחדות החברות, שנגרמה לפי החוק. מה שמעכב בעדו הוא הנושא ה"שולי" של חוב ההסתדרות לקופה מאז הסדר הנושים, המגיע ל-600 מיליון ש"ח בערך היום, חוב שאין בכוחה של ההסתדרות לחסלו. קיימת סתירה כביכול בין מבנה הקופה ובין החוק שעל ביצועו ממונה היום השר. לממשלה יש מעמד שליטה שוטף ישיר יותר מאשר בעבר, מפני שלפי החוק הרבה עניינים שוטפים נתונים בידי השר ויש צורך באישורו כדי לבצעם.

מי שולט במערכת האזפוז? בערך שליש מן המערכת נמצא ברשות קופת חולים כללית והיא שולטת עליו באופן מלא; בערך 10 אחוזים נמצאים בידי כמה אגודות



המטרה הראשית של מערכת בריאות ציבורית שוויונית כפי שהוגדרה בחוק, בתנאי שהממשלה לא תשתמש במעמדה החזק במערכת להנהגת שינוי מהותי שיפגע במטרה, כפי שניסתה לעשות, למשל, ב"חוק ההסדרים" לשנת 1998.

## 2. מערכת הפנסיה

ההתפתחות כאן דומה במידת מה, מבחינה היסטורית, לזו של מערכת הבריאות. בתקופת ה"ישוב", בשנות ה-30 וה-40, הוקמו והחלו להתפתח קרנות פנסיה ביוזמת האיגודים המקצועיים (בניין, חקלאות, תעשייה - מבטחים) שהיו בשליטה מלאה של ההסתדרות. אלה היו קרנות בצבירה מלאה בשיטת ה-DB. תחילה היה הכיסוי לזיקנה ושארים בלבד ("יסוד"), אך בסוף שנות ה-70 עברו לכיסוי "מקיף". הנה כמה קטעים מתוך תזכיר ההתאגדות של "מבטחים": "3. חברי החברה יהיו משני סוגים: א. חבר תמידי אחד. ב. חברים רגילים. 4. לחבר התמידי תהיינה הזכויות המיוחדות הבאות: א. בכל אסיפה כללית זכות לאותו מספר הקולות שיש לכל החברים הרגילים ביחד המשתתפים בהצבעה. ב. זכות למנות את חברי המועצה הציבורית... ואת מועצת המנהלים. 1א4. למרות כל הכתוב בתקנות החברה, כל החלטה של החברה ו/או מנהליה בעניינים המפורטים להלן תהיה טעונה אישור בכתב של החבר התמידי, וכלי אישור כזה לא יהיה לכל החלטה כזו תוקף כל שהוא: א. רכישת מפעל מבעלות של אתרים; ב. יסוד חברת בת; ג. השתתפות בהון חברה אחרת; מיזוג או איחוד עם חברה או חברות אחרות; ה. פירוק מרצון. 2. הזכויות השייכות לחבר התמידי אין לשנותן, להגבילן, ולבטלן או לנהוג בהן אחרת אלא בהסכמת החבר התמידי בכתב ומראש. 5.

במקביל לביטוח הבריאות הרגיל, שהיה בקופות החולים לפני החלת החוק, התפתח "ביטוח משלים" שלא היה סוציאלי, אלא לפי פרמיה ביטוחית רגילה. רובו המכריע היה ועודנו בשליטת קופות החולים (עד לאחרונה - בניגוד מפורש לחוק) ולעתים בשיתוף פעולה עם חברות ביטוח פרטיות. עד לפני 10 שנים בערך היו בישראל מעט מאוד ביטוח ושירות בריאות פרטיים. הם היו מקובלים בעיקר בטיפול שיניים, באופטור-מטריה ובעוד כמה שירותים נלווים. בעת האחרונה גם קטע זה הולך ומתפתח במהירות עקב חולשת קופות החולים תחת עול המימון החסר מן החוק ועם עליית רמת החיים בשכבות העליונות של האוכלוסייה. על קטע זה שולטים חברות ביטוח ורופאים ובעלי מקצוע ייחודיים. יש להניח, שהוא ימשיך ויגדיל את חלקו בעוגת הביטוח ושירות הרפואה בישראל.

לסיכום סעיף זה, חוק ביטוח תוכה לבריאות ממלכתי יצר את מבנה הארגון והשליטה הזה: המדינה הפכה להיות המבטח הראשי, כלומר הביטוח הרפואי הולאם, והאחראי הסופי למימון המערכת; המדינה קובעת את סל השירותים הציבורי שבאחר-יותה כמבטח וכמממן; ספקי השירות הראשיים הם ארבע קופות החולים המסורתיות העומדות מול הממשלה בשיטת קפיטציה כמעט מלאה. קופת חולים היא למעשה מבטח משנה ויש לה שליטה מלאה על הניהול הפנימי במסגרת זו. הממשלה מקיימת פיקוח נרחב ושוטף על קופות החולים ויש לה מעמד חזק במינוי יושבי-ראש המועצה וחברי הדירקטוריון.

בסופו של דבר, במערכת האשפה לא התחולל שינוי מהותי לעומת המצב שתואר לעיל. אמנם "המס המקביל" בוטל ובכך נגמרה שארית תרומתם ומעורבותם של המעסיקים. זהו מבנה שבכותו להשיג את

שלטה בארגון הקרנות, קיימה את הקשר עם המבוטחים וניהלה את המאבק הכללי נגד הממשלה והמעסיקים, ואילו הממשלה שלטה, כאמור, בכל הנוגע לתקנות ולמהלכים הפיננסיים הגדולים. לעומת הנעשה בארצות אחרות לפנינו מקרה יוצא-דופן של שליטה כמעט מלאה של ארגון העובדים על מערכת הפנסיה. שליטה זו הושגה בשל סיבות היסטוריות, אבל נעשתה תוך פיקוח והכוונה של הממשלה, כמקובל ארצות רבות אחרות.

הקשר עם המעסיקים קיים באמצעות הסכמי העבודה הקיבוציים (שקיבלו בדרך-כלל "צווי הרחבה" מטעם שר העבודה והרווחה). ארגוני המעסיקים, ובייחוד התאחדות התעשיינים וארגון קבלני הבניין, תמכו באופן כללי בפיתוח המערכת הפנסיונית במסגרת האינטרס שלהם לייצב את יחסי העבודה לכל אורך חיי העובד, לרבות בעת פרישתו לפי הסיכונים הידועים.

מבחינה ארגונית לא היה למעסיקים מעמד בעל השפעה בתוך מערכת הפנסיה. חלק מהם טענו, שהם אינם מעוניינים בכך בשל מעמדה המכריע של ההסתדרות, שהיתה "החבר התמיד" במועצה. רק בסוף שנות ה-70 קיבלה התאחדות התעשיינים מעמד מרכזי וחזק יותר, לאחר שנתנה את הסכמתה למעבר ל"פנסיה מקיפה" באמצעות העברת 72 אחוזים מכספי "הפיצויים" לפנסיה. מעמד זה קיבל את ביטויו בהסכם מיוחד ורחב עם "מבטחים", שהוסכם בו שסעיפיו "גוברים על התקנות" ושכל שינוי מהותי בתקנות חייב לקבל את הסכמת התאחדות התעשיינים. בסוף שנות ה-80 קיבלו התעשיינים שני משקיפים בהנהלה הרחבה של "מבטחים". גם בהנהלת "מקפת" ישבו כמה נציגים של מעסיקים ציבוריים וכך גם בקרן הבניין. למרות זאת לא היתה זו בשום אופן השתתפות בעלת משקל בשליטה על קרנות הפנסיה. יש מעסיקים או נציגים

חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ, שהיא החותם הראשון של תזכיר ההתאגדות של החברה תהיה החבר התמיד".

בקרנות ההסתדרותיות האחרות הניסוח דומה. השליטה היתה ישירות ממזכ"ל ההסתדרות, מזכיר "חברת העובדים", יושב-ראש האיגוד המקצועי ובהמשך מיושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי. גם כאן, כמו בקופת חולים, היתה שליטה מלאה של ההסתדרות בכל הנוגע למוסדות הארגון, למינוי המנהלים ולקביעת המדיניות. מאחר שההנהלה הרחבה הורכבה בעיקר מנציגי האיגוד המקצועי הנוגע בדבר ומנציגי ועדים שתכריהם מבוטחים בקרן במינוי מוסדות ההסתדרות - השליטה היא ישירה ושוטפת בכל הנוגע למדיניות הקרן.

עם התפתחות מוסדות המדינה העמיקה הממשלה את מעורבותה בשליטה על מערכת הפנסיה, באמצעות אגף שוק ההון במשרד האוצר. הפיקוח נעשה בשני תחומים עיקריים: קביעת התקנות כך שיתאימו למדיניות הכוללת של הממשלה וכיוון ההשקעות של הקרן הצבורה, שהושקעו תחילה בחברת העובדים ואחר-כך באגרות חוב של המדינה. הפיקוח נעשה בשני מסלולים: באמצעות "תקנות מס הכנסה", שכן מערכת הפנסיה קיבלה עדיפויות מס רבות, ובאמצעות "הפיקוח על עסקי ביטוח", משום שזו היתה מערכת "ביטוחית" לפי ההגדרה. מערכות אלה הגבירו את שליטת הממשלה בתוכן הפנסיוני - לעתים בתיאום עם ההסתדרות, אך על-פי רוב תוך מאבקים השזורים במאבק הכללי על תנאי העבודה של השכירים (היו מקרים שבהם ויתרה ההסתדרות על תוספת שכר תמורת השגת התקדמות בתנאים הפנסיוניים או הגנה על הישגים קודמים בתחום זה). מסוף שנות ה-80 היתה חלוקת השליטה ברורה: ההסתדרות

גופים שבשליטת זרם פוליטי חברתי זה. קרן זו בנויה בצורה דומה לזו של הקרנות ההסתדרותיות, לרבות שליטת הגורם הפוליטי בהן במקביל לפיקוח ולהכוונה הממשלתיים; קרן "העל" של הסתדרות עובדים לאומית, שפעלה בצורה דומה; קרן "עתודות" בבעלות "הביטוח החקלאי", שהוא בבעלות התנועה הקיבוצית וקיבור ציה; וכמה קרנות "מפעליות" של מעסיקים ציבוריים: "הדסה", אגד ודן, האוניברסיטה העברית בירושלים ועוד. בקרנות אלה האחריות הניהולית והפיננסית היתה ועודנה בידי המעסיק תוך פיקוח ממשלתי.

אחרי הרפורמה של תחילת 1995 התחוללו במערכת הפנסיה שינויים מהר-תיים: בניגוד להמלצות הבנק העולמי (1994) לא הוחלט על ביטוח חובה; המערכת עברה לשיטת DC, המגדילה את אחריות הפרט לשיעור התחלופה שלו ולניהול הסיכונים (באמצעות בחירת הקרן וקביעת גובה הצבירה) ומאפשרת כניסה קלה יותר של גורמים פרטיים, חברות ביטוח ובנקים ואף חברות מיוחדות לביטוח פנסיוני, למערכת הפנסיה. למרות הדיבורים הרמים על מגמת ההפרטה ו"הקטנת מעורבות הממשל", לא השתנתה מידת הפיקוח והשליטה של הממשלה על הרפורמה הנוגעים לעניינינו (מרס 1995 עם תחולה מראשית שנה זו): "א. בשל הצורך לאפשר פתיחת ענף הפנסיה לקרנות חדשות, כמתחייב מחוקי היסוד, ... ב. החל מ-1 באפריל 1995 הממשלה תנפיק לקרנות הפנסיה, הקיימות והחדשות, בגין עמיתים שהצטרפו אליהן החל מ-1 בינואר 1995 (להלן - עמיתים חדשים), אגרות חוב מיועדות... 2. שר האוצר יתקין כללים בדבר השקעת יתרת 30% מהצבירה בהשקעות בסיכון נמוך. הממשלה תעמיד רשת ביטוחן' להשקעות כאמור כנגד סיכונים

שלהם שטענו, שאין להם עניין בשליטה כזאת משום שלא רצו לשאת באחריות למערכת וכדי שיהיה להם קל יותר להתמקח בעת המשאומתן על תנאי העבור-דה. חלק אחר של המעסיקים הביע רצון להיכנס בצורה פעילה יותר למוסדות העליונים של קרנות "ב" החדשות, משום שבהן אין מעמד ישיר כביכול ל"חבר התמידי" (ההסתדרות), ולקרן יש עניין בכך כדי לייצג את הקשר עם מקומות העבודה ולתת מעמד בפועל להסכמים הקיבוציים שבהם מבחינת ההצטרפות לקרן של עובדים חדשים. הבעיה היא, שלקרנות "ב" עדיין אין מוסדות או מינהל נפרדים.

ליד מערכת הפנסיה ההסתדרותית הגדולה, שהקיפה בשיאה בערך חצי מיליון מבוטחים פעילים, התקיימה המערכת ה"תקציבית", המבטחת את כל השכירים התלויים ישירות ובעקיפין בתקציב המדינה (לרבות הרשויות המקומיות). מערכת זו הקיפה בערך 300 אלף מבוטחים ועוד 130 אלף פנסיונרים. בדומה לארצות רבות בעולם המפותח, פיתחה המדינה כמעסיק מערכת פנסיה על אחריותה ובשליטתה, ללא צבירה ובגיבוי התקציב השוטף. מבחינה היסטורית היה זה בדרך-כלל הצעד הראשון של מערכת פנסיה גדולה במדינה, לרבות האחריות ליוצאי הצבא, לכוחות הביטוח האחרים ולמשטרה. ברוב הארצות נעשה מאמץ, בשני העשורים האחרונים, להקטין עד כדי ביטול מערכת פנסיה זו ולהעביר את הביטוח למערכות הרגילות, המכסות את כלל השכירים. על מהלך דומה הוחלט גם במסגרת הרפורמה בישראל.

במקביל לשתי מערכות הפנסיה הגדולות הללו התקיימו כמה קרנות קטנות משני סוגים: בדומה לקופות חולים הקימו כמה גופים פוליטיים קרנות פנסיה ושלטו בהן: "גלעד" של "הפועל המזרחי", שביטחה

ורוב העובדים המאורגנים המשיכו את הסדרי הביטוח הקודמים בקרנות ה"חדשות" שהקימו הקרנות ה"ותיקות", אך שיעור החברים המאורגנים ירד והלך ואתו ירדה גם תחולת ההסדרים הקודמים.

מן הראוי להעיר כמה הערות על סעיפי ההחלטה הזאת: ההחלטה מסתמכת על "חוק יסוד, חופש העיסוק". כדי לפתוח קרנות "חדשות" לבעלות בשוק הפרטי, קבע בג"צ ב-1990 באופן מפורש, בעקבות תביעה שהגישו חברות הביטוח נגד הפלייתן בשוק זה, שיש שוני מוחלט בין ביטוח פנסיוני סוציאלי ובין כל צורת ביטוח אחרת. כלומר, לא לחץ החוק הביא לאופי הרפורמה, אלא מדיניות ממשלתית להקטנת המחויבות הפנסיונית ולהחלשת מעמד האיגוד המקצועי גם בתחום זה.

במקום שליטת ההסתדרות ואיגודיה המקצועיים התחזקה השליטה הישירה של הממשלה, למרות אידיאולוגיית ההפרטה. דבר זה נעשה באמצעות הערכות המלאה של הממשלה לקרנות ה"ותיקות", שהביאה למעשה לשליטה מלאה בהן מן הבחינות המהותיות. הניהול היומיומי נשאר בידי המערכות הוותיקות, ותזכיר ההתאגדות שלהן, הנותן שליטה מלאה להסתדרות ("החבר התמידי", שבידו מחצית כוח ההצבעה באסיפה הכללית והקובע את המינימום בקרן) לא השתנה. הרפורמה הביאה ליצירת 15 קרנות פנסיה חדשות משלושה סוגים: קרנות "ב", שהקימו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות הוותיקות; קרנות "ב" ליד כמה קרנות ותיקות קטנות; קרנות חדשות שהוקמו ביוזמת גופים פרטיים-מסחריים. בפועל, רוב המבוטחים החדשים מתרכזים בקרנות "ב" של הקרנות הוותיקות, ומקצתם בקרנות "ב" של הקרנות הוותיקות הקטנות. רוב הקרנות המסחריות לא יעברו

תשואה באגרות חוב ממשלתיות סחירות, בתנאים שיקבעו, כנגד סיכוני עלייה בתוחלת החיים. 3. קבלת עמיתים חדשים... על-פי כללים שיקבעו ושיכללו בין השאר את העקרונות הבאים: ... (ד) דרישות להון עצמי מינימלי מהגוף המנהל את הקרן; (ה) הגבלת שיעור דמי הניהול. ג. לאור מצבן של רוב קרנות הפנסיה הקיימות... להטיל על שר האוצר, בשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר, לגבש לקרנות הקיימות... תוכניות הבראה מפורטות במסגרת יכולתו של המשק הלאומי שיתבססו על העקרונות הבאים: (1) שמירה על זכויות הגימלאים הקיימים; (2) שמירה על הזכויות הצבורות של העמיתים הקיימים; ... (7) התייעלות בניהול הקרנות, לרבות בדרך של איחוד הניהול האדמיניסטרטיבי של חלק מהקרנות, והגבלת דמי הניהול; ... (9) קביעת כללים לפיקוח הדוק ושוטף על-ידי משרד האוצר על פעילותן של הקרנות ועל ביצוע תוכניות ההבראה... בכפוף לביצוע תוכניות ההבראה תהיה הממשלה אחראית למילוי התחייבויות קרן הפנסיה כלפי המבוטחים אם הקרן לא תעמוד בהן... ה. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 115 מיום 8.9.92 להטיל על שר האוצר לפעול בהקדם ליישום ההחלטה האמורה בעניין ביטוח זכויותיהם הפנסיוניות של עובדים חדשים בשירות המדינה בפנסיה צוברת".

המשמעות העיקרית של הרפורמה בנושא הנדון כאן הן (לביקורת על כלל הרפורמה ראה פלג, 1997): ניתוק הקרנות ה"חדשות" עבור עמיתים "חדשים" מן הקרנות ה"ותיקות" ועמיתיהן, מניעת מהלך של ביטוח חובה לפנסיה, והמעבר לשיטת DC מקטינים עד כדי ביטול את מעמדן של הסכמי העבודה ושל האיגודים המקצועיים במערכת ומעבירים את האחריות לפרט. בפועל נוצרה עמימות לגבי מעמדן של ההסכמים הקיבוציים בסעיפי הפנסיה שבהם,



החדשה והיה מקובל אצלן שבערך 4% מן המחזור די בהם כדי לנהל אותן. הקרנות הפרטיות הקטנות תבעו לא מכבר להגדיל את הוצאות הניהול המותרות, מפני שהן אינן יכולות לעמוד בתקרה שנקבעה. גם כאן התגשמה הקביעה הידועה בעולם, שבקרנות פרטיות עולות מאוד הוצאות הניהול ואין בהקמתן ובפעילותן משום ייעול המערכת.

במשך שנים רבות ניסתה ההסתדרות לאחד קרנות פנסיה קטנות ובעייתיות עם הקרנות הגדולות והחזקות, כדי לפתור בעיות אקטואריות ולייעל את הניהול והארגון. ניסיון זה נכשל בגלל שיקולים "צדדיים", פוליטיים וארגוניים. איחוד כזה התבצע לאחרונה בלחץ הממשלה ואיפשר ייעול כלשהו של המערכת.

כל מהלך הרפורמה החל למעשה מן הניסיון לבצע העברת מבוטחים חדשים בשירות המדינה מן הפנסיה ה"תקציבית" לקרנות הפנסיה הצוברות, לפי החלטת הממשלה משנת 1992. לשם כך הוקמה "ועדת פוגל", שהרחיבה את תחום המל"צותיה והקיפה את כל המערכת. בהתאם להמלצות אלה (משנת 1994) נוסחה החלטת הממשלה על הרפורמה. קטע מוצדק זה של הרפורמה לא בוצע עד עתה ונתקל בהתנגדות קשה של ארגוני העובדים. כלומר, הממשלה נשארה תקועה בניהול ישיר של מערכת פנסיונית, לרבות האחריות האקטוארית ליציבותה ולעמידתה בהתחייבויותיה.

### 3. המוסד לביטוח לאומי

בשונה משתי המערכות הגדולות שתוארו לעיל, הבריאות והפנסיה, שהקימה ההסתדרות בתקופת ה"ישוב" ואשר נשארו עד לאחרונה תחת שליטתה המירבית, יתר תחומי הביטחון הסוציאלי אוחדו בראשית תקופת המדינה במסגרת המוסד לביטוח

כנראה את "מינימום החברים" אחרי שנתיים לקיומן והמשך קיומן בעתידן מוטל בספק.

מצב השליטה בקרנות "ב" של הקרנות הוותיקות "מעניין" מאוד: הקרן החדשה היא גוף משפטי נפרד בבעלות הקרן הוותיקה ועוד שותף זוטרי וחסר חשיבות. בתזכיר ההתאגדות של הקרן החדשה אין "חבר תמידי" או כל צורה אחרת של מעמד להסדר תדרות, ואין מנגנון או גופים מנהלים. הכל מתנהל באמצעות מנגנון וגופי ההחלטה של הקרן הוותיקה. האם זה אומר, ש"החבר התמידי" שולט גם בקרן החדשה? החוק מחייב הפרדה בין הגוף המנהל ובין הקרן ה"חדשה", אך בקרן הוותיקה אין הפרדה כזאת ומשום כך מול קרן "ב" לא עומד שום גוף מנהל, ולא עומדת חברה שמותר לה להעביר הון בעת הצורך. החוק מחייב קיום הון עצמי וערכות פיננסיות של הבעלים לקרן החדשה, בעוד שלקרן הוותיקה אסור להעביר הון או ערכויות לכל גוף אחר. איך מתיישבים הדברים? פתרון זמני יש אולי בהפרדה בקרן הוותיקה בין הגוף המנהל ובין הקרן עצמה או ביטול ההפרדה בין קרן "ותיקה" לקרן "חדשה" כפי שיוצע להלן.

עתה נעבור בפירוט על כמה מן הסעיפים של החלטת הממשלה וננתח את משמעותם לגבי הנושא שלנו: הממשלה קיבלה על עצמה מחויבות פיננסית הרבה יותר גדולה מבעבר ומשום כך היא מפרסמת מדי פעם תקנות והוראות ובכך היא מגבירה את שליטתה על המערכת. למעשה, כמעט כל הפעילות הפיננסית של הקרנות הישנות והחדשות נמצאת תחת חסותה עם ערכויות מרחיקות לכת.

בתקנות נקבעה גם תקרה להוצאות ניהול: 8% מסך-כל הגבייה, כאשר קרוב ל-2% נקודות האחוז מיועדות לצבירת רוזבה הונית. לקרנות הוותיקות אין קושי לעמוד בכך, מפני שהמנגנון הוותיק מנהל גם את הקרן

החוק קבע ביטוח חובה בכל הענפים שהוחלט עליהם. במשך השנים התווספו ענפים נדבך על נדבך בהתאם לנסיבות, כמקובל בעולם. אבל מה שחשוב במיוחד, המוסד לביטוח לאומי הוא מוסד "ממלכתי", מבחינה משפטית, ועצמאי, הפועל לפי חוק ראשי ותקנות הנקבעים בכנסת (באישור ועדת העבודה והרווחה), ואיננו מוסד "ממשלתי" בשליטה ישירה של הממשלה. זהו במהותו הדגם ה"אירופי", השונה מזה האנגלו-סכסי. בהמשך לדגם האירופי - המוסד נשלט בידי "הגורמים החברתיים": הגוף היציג של השכירים - ההסתדרות, הגוף היציג של המעסיקים - "ועדת התיאום", שבראשה עומדת התאחדות התעשיינים, הממשלה באמצעות משרדי האוצר, העבר-דה והרווחה והבריאות, אלה מרכיבים את מועצת המוסד לביטוח לאומי, ואליהם מצטרף המינהל של המוסד כגורם הרביעי במועצה. במקביל קבע החוק מעמד בעל הכרעה לשר העבודה והרווחה ביזום תקנות, כמינויי פקידים בכירים, באישור התקציב ובקביעת המדיניות בתיאום עם משרד האוצר תוך חובת התייעצות עם המועצה וועדותיה. לדעת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, חובת ההתייעצות נותנת בידי המועצה ומרכיביה הרבה יותר פוטנציאל של כוח ממה שמשתמע מן המילה "התייעצות": השר חייב להיוועץ במועצה ובוועדותיה (בייחוד בנוגע לכספים ולמינויים) ואינו יכול לפסוח עליה בענייני תקציב ומינויים בכירים במינהל. וחשוב מאוד, אם השר אינו מקבל את העצה, עליו להביא בפני המועצה את הנימוקים לכך. משום כך בדרך-כלל השר לא ימנה מינוי חשוב ללא אישור ועדת המינויים של המועצה, ולא ישנה את הצעת התקציב שהוכנה (בדרך-כלל אחרי משא-ומתן קשה עם משרד האוצר).

לאומי (התחלות חלקיות מאוד, בענפים אחדים, בעיקר אבטלה ועזרה בהכנסה כבר היו בתקופת ה"יישוב"). הקמת המוסד לביטוח לאומי בפועל בשנת 1954, לפי חוק רחב ומפורט משנת 1953, היתה היצירה החברתית הממוסדת הגדולה הראשונה של המדינה. הנה קטעים מחוק הביטוח הלאומי, תשל"ג-1953, הנוגעים לענייננו (סעיף 199(8): "א) המוסד לביטוח לאומי הוא תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית. (ב) הרשות העליונה של המוסד היא המועצה; הרשות המנהלת והמבצעת של המוסד היא המינהלה. (ג) המוסד יעמוד לפיקוחו הכללי של השר; המינהלה חייבת להגיש לשר כל דין-וחשבון וכל תעודה או פנקס שידרוש. (ד) המוסד יעמוד לביקורתו של מבקר המדינה... 11. (א) (201) הרכב המועצה, דרך הקמתה ותנאי הפסקת החברות בה יקבעו לאחר התייעצות עם ועדת העבודה והרווחה. [ההרכב המדויק נקבע בהתחלה ושונה מדי פעם באמצעות תקנות]... 12. (202) המועצה - (1) תפקח על פעולות המוסד והנהלתו; (2) תייעץ לשר בבואו להתקין תקנות, חרץ מתקנות לפי סעיף 11.א. (3) רשאית להמליץ לפני השר על התקנת תקנות; 14. השר יהיה יושב-ראש המועצה... 25. (א) (212) המינהלה תכין, לתאריך שקביעה המועצה, הצעת תקציב שנתי למוסד ותגיש אותה למועצה... (ב) המועצה תדון בהצעת התקציב ותעביר אותה לאישורו של השר בצרף הערותיה והמלצותיה... 26. השר רשאי, לאחר בירור במינהלה, לאשר את התקציב כפי שהוצע או בשינויים שימצא לנכון".

מבחינת הנושא שלנו המוסד לביטוח לאומי מושתת על היסודות האלה: ארגון מאוחד לכל הענפים, כאשר לכל אחד מהם מתנהל חשבון נפרד, אך לא ארגון נפרד;

## הצעות לשינויים במבנה הארגוני ובשליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי בישראל

### 1. המוסד לביטוח לאומי

אינני מציע כל שינוי מהותי בחוק ובתקנות הנוגעים לענייננו. להיפך, אני מציע להמשיך ביתר שאת במאבק על שמירת עצמאות המוסד לביטוח לאומי כפי שתואר לעיל. מאבק זה קשור גם בנושא נוסף: במשך הזמן נוצר אי-איזון פיננסי במצבם של ענפים שונים במוסד לביטוח לאומי (למשל, עתה יש גירעון בענף ה"סיעוד" ויש עודף בענף ה"ילדים"; הגירעון בענף "אבטלה" חייב להתכסות לפי החוק בידי משרד האוצר). יש להעניק סמכות מלאה וסופית למועצה הפועלת לפי הצעות המינהלה בעניין העברת כספים מענף לענף ולמנוע את העברת ההכרעה למשרד האוצר.

הצעתי בעבר ואני מציע גם עתה שינוי מינהלי מהותי: לפרוס את הפעילות המינהלית על-פני הארץ בדרך של הוספת סניפים, ובעיקר סניפי משנה לקבלת קהל, ובייחוד - יש להאציל יותר סמכויות בתוך מים אחדים להנהלת הסניף המכירה היטב את הבעיות המקומיות, למרות שיש בכך סכנה של אי-עמידה בלחצים ולעתים אף ניצול לרעה של שימוש בסמכות זו לטובת אינטרסים מקומיים שהם זרים למוסד לביטוח לאומי. הצעה זו היא ברוח האירכוז והביזור המקובלת היום בארגונים גדולים.

### 2. מערכת הבריאות

"חוק ביטוח בריאות ממלכתי" הוא ביסודו חוק טוב ויש לשמור עליו מפני כרסום, כפי

לפנינו מבנה שליטה משולש: הכנסת, הממשלה ו"הגורמים החברתיים", ובכל תקופה המשקל היחסי ביניהם משתנה. בשנים האחרונות עלה משקל הממשלה וירד משקל שני השותפים האחרים. ביחוד עלה כוחו של משרד האוצר, הנובע מ"חוק יסודות התקציב", מול משרד העבודה והרווחה. בתור דוגמה יכול לשמש המאבק המתמשך לאורך שנים על שמירת עצמאות המוסד לביטוח לאומי מול נטיית משרד האוצר להשתלט על תקציבו, כמו שעלה בידו בנוגע לשאר משרדי הממשלה. מאבק זה מתנהל סביב ההצעה לאיחוד הגבייה של המוסד לביטוח לאומי ושל מס הכנסה. עד עתה לא הצליח משרד האוצר להשיג מטרה זו בגלל מהלכים משולבים שנקטו ההסתדרות והמעסיקים, גורמים מפלגתיים ואחרים בכנסת ובממשלה ומאבק "מקצועי" של עובדי המוסד עצמו. מאבק זה הצליח גם משום שהוכח שאין באיחוד משום התייעלות ושבי רוב הארצות המפותחות כבר נדחו הצעות מסוג זה.

במוסד לביטוח לאומי, בשונה מן הנעשה בתחומי הבריאות והפנסיה, קיימת מעורבות פעילה וישירה של נציגי המעסיקים, המתבטאת בפעילות רבה במועצה ובוועדותיה וגם בפעילות פוליטית בכנסת ובממשלה. מעמדה של ההסתדרות כגוף היציג של השכירים מקביל לזה של המעסיקים ואיננו מכריע כמו בפנסיה, או כפי שהיה בבריאות. לדעת הפקידים הכירים שרואיני לצורך עבודה זו, יש לגורמים החברתיים אפשרות רבה להשפיע בתוך המוסד לביטוח לאומי. מידת ההשפעה תלויה בידע הנרכש של נציגיהם, במעמד האישי שנציגיהם רוכשים לעצמם וביכולתם לפעול במתואם בכנסת, בממשלה ובמוסד לביטוח לאומי.

שנעשה, למשל, ב"חוק ההסדרים" לשנת 1998. יש בחוק כמה עניינים מהותיים הטעונים תיקון (לפירוט ראה פלג, 1993). העניינים שיש לתקנם או להוסיפם והנוגעים לנושא הנדון כאן הם אלה:

הנושא החשוב ביותר הוא "המועצה הציבורית של קופת חולים". החוק הוכן ואושר לאור המגמה הפוליטית שביטא חיים רמון, בהיותו שר הבריאות, לבטל את הזיקה ואת אחדות החברות בין קופת חולים כללית ובין ההסתדרות. לפיכך, היחס בין קופות החולים ובין הגופים הפוליטיים העומדים מאחוריהן נשאר לא מוסדר וכמוהו סדרי הבחירה וההרכבה של המועצה הציבורית. מערכת הבריאות אינה עניין מקצועי בלבד, אלא גם נושא חברתי-פוליטי-כלכלי ממדרגה ראשונה במישור הלאומי. במדינה דמוקרטית נושא כזה הוא מעניינם של הגורמים המוכרים: מפלגות הפועלות בכנסת, בממשלה ובציבור, העובדים המאורגנים בתחום ונציגיהם, ארגוני עובדים בכלל כמייצגים את הצרכנים, ארגוני המעסיקים, הצרכנים עצמם, שיש למצוא דרך לתת להם אפשרות לביטוי הולם. כלומר, המבנה הארגוני חייב לתת ביטוי לכך ולאפשר לכל הגורמים האלה לבטא את עצמם בצורה מסודרת ודמוקרטית.

אשר לחלקם של ארגוני המעסיקים הארציים (ועדת התיאום, התאחדות התעשיינים וארגוני העצמאיים) באחריות למערכת הבריאות, מקובל בעולם המפותח שלגורמים אלה יש אחריות רבה במערכת הבריאות כביטוי לדאגתם לבריאות עובדיהם מבחינת העניין הישיר שיש למעסיק בעובד בריא שהוא יעיל יותר ("הון אנושי") ומבחינת האחריות ה"אנושית" הכללית. כידוע, בארצות-הברית עיקר האחריות למימון ביטוח הבריאות של העובדים ואף הגימלאים מוטלת על המעסיקים. בעבר מרכיב זה באחריות למערכת הבריאות

בישראל מצא את ביטויו ב"מס המקביל". "המס המקביל" בוטל לאחרונה מתוך חישובים מוטעים, לדעתי, של משרד האוצר. אני מציע להחזיר את "המס המקביל" (ברמה נמוכה מבעבר - 2-3 אחוזים מן השכר) במקור מימון חשוב למערכת (כך ייפתר עיקר גירעונה השוטף) וכמורכב להכניס חידוש: נציגי המעסיקים יישבו במעמד מכובד במועצה הציבורית של כל קופת חולים.

לפיכך, אני מציע להרכיב את המועצה של כל קופת חולים מן הגופים הפוליטיים-ציבוריים שפעלו בה בעבר בצורה מסודרת. מאחר שבגופים אלה נערכות בחירות, גם היבט זה שבחוק יבוא על פתרונו. לא ניתן לנהל מערכת בחירות ישירה ודמוקרטית בקופת חולים, מפני שישתתפו בה, יחסית, מעט מאוד מבוטחים ויש סכנה שקבוצות מאורגנות עלולות להשתלט על הקופה. לפיכך מרכיב "הבחירות" יושג בעקיפין באמצעות הגורמים החברתיים-פוליטיים הפועלים בקופת חולים ושבהם יש בחירות רחבות היקף. כמורכב, יש לאפשר להסתדרות להיות גורם ציבורי ראשי בקופת חולים כללית, בלי לחזור לאחדות החברות והזיקה המלאה שהיו נהוגות בה בעבר. בנוסף לכך יכולים להיות במועצת קופת חולים כללית נציגי גופים נוספים, שרוב חבריהם מבוטחים בה. מבנה ציבורי עליון כזה בכל קופת חולים יאפשר לגורמים הציבוריים לנהל מאבק על אופיה של הרפואה הציבורית וליטול על עצמם אחריות ישירה להמשך התפתחותה.

בקופת חולים גדולה, ובעיקר בקופת חולים כללית, יש להעמיק את האירכוח והביזור, ומבחינת הנושא שלנו - להעניק מעמד ל"מועצות מחוזיות" בבקרה על ההנהלה המחוזית, הגנה על זכויות המבוטחים וביצוען, ומעורבות בפעולותיה כדי לתת משקל לרחשי הציבור המקומי. נציגי



משמעות ההחלה המירבית של הקפיטציה חשובה בעיקר למערכת האשפוז: בתי-החולים שבבעלות וניהול קופת חולים כללית יישארו בידיה, אבל היחסים ביניהם ובין המחוזות יושתתו על הקפיטציה ובתנאים שווים לאלה של בתי-חולים אחרים. יחסים כאלה יתנהלו גם מול מחוזות קופות החולים האחרות. בתי-החולים הממשלתיים יופרדו לחלוטין מן הבעלות והניהול של הממשלה ויועברו ל"רשות אשפוז" ציבורית. כל אחד מהם יתנהל כמו מלכ"ר ויפעל מול המבטחים (קופות החולים) בקפיטציה. רק מעט מאוד פרוצדורות רפואיות מסובכות וייחודיות יישארו למימון לפי לוח מתירים קבוע מראש.

לא יינתן היתר להקים קופות חולים פרטיות כתברות למטרת רווח. ניתן יהיה להקים קופות חולים חדשות במתכונת קופות החולים הקיימות, כלומר בצורת מלכ"ר. לאחר תקופת הקמה, של שנתיים, יהיה עליהן להוכיח שברשותן היקף מספיק לניהול יעיל ושבראש המועצה שלהן עומד גוף ציבורי-חברתי אחראי שיש לו יכולת ארגונית וכספית לניהול מערכת כזאת.

### 3. מערכת הפנסיה (הרובד השני)

בשונה מן המוסד לביטוח לאומי וממערכת הבריאות, כאן אני מציע להנהיג רפורמה חדשה שבחלקה היא ביטול מרכיבים של הרפורמה האחרונה: הכנסת תחוקק חוק ביטוח חובה לפנסיה יחסית לשכר (הרובד השני), שיחול על כל עובד, שכיר כעצמאי, עד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע. החוק יקבע שיעור תחלופה כזה שביחד עם קצבת הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי יאפשר לפורש מן העבודה ולמשפחתו להמשיך ולקיים את רמת החיים היחסית

המועצות המחוזיות יהיו חלק מן המועצה הציבורית הארצית וכך יינתן ייצוג ישיר יותר למבוטחים.

החוק מעניק מעמד חזק מדי לשר, בהרבה מאוד סעיפים. לדעתי, יש ליצור איזון טוב יותר בין הגורמים "המשחקים" במערכת, בייחוד אם המועצה של כל קופת חולים תורכב כאמור לעיל. יש להקטין לא רק את משקלו של השר (שר הבריאות), אלא גם את כוח הווטו של שר האוצר בענייני המימון (לרבות הרכב ה"סל"), שהביא כמעט להריסת המרכיב "הציבורי-שוויזני" של מערכת הבריאות לפי החוק. לפיכך, המועצה הציבורית של קופת חולים תוכל להיות מורכבת לפי הדגם האירופי, בדומה למוסד לביטוח לאומי, מן המרכיבים האלה: גורם ציבורי-פוליטי מרכזי ואחראי בכל קופה, גורמים ציבוריים נוספים, נציגים של ארגוני המעסיקים הארציים, נציגי המחוזות והמברטחים, נציגי הממשלה (שרי הבריאות, העבר-דה והרווחה והאוצר), המנכ"ל של הקופה כמייצג המינהל ונציגים של ארגוני העובדים בקופת חולים. מועצה כזו תבחר את הדירקטוריון, שיהיה אחראי לניהול השוטף בהתאם למדיניות הכללית שתקבע המועצה.

יש להשתדל שכל מערכת היחסים בין המבטח הראשי, המדינה, ובין הספקים הגדולים תהיה מושתתת במידה מירבית על שיטת ה"קפיטציה" (חלוקת האחריות הביטוחית לפי חבר מתוקנן). לגבי קופות החולים שיטה זו נכללת בחוק ומבוצעת למעשה. יש להחילה גם על בתי-החולים, התופסים בערך מחצית מערך הספקת השיירותים, על הרופאים ברפואה הראשונית והמקצועית ועל ספקי אבחונים שונים. שירותים אחדים, שניתן בקלות לבדוק את תפוקתם ואשר תיתכן לגביהם תחרות בשוק (מעבדות, שירות לוגיסטי וכדומה), אפשר להעביר את רכישתם מן השוק הפרטי.

של המבוטחים, של האיגודים המקצועיים וועדי העובדים. המעסיקים, לרבות העצמאיים, יקבלו ייצוג מתאים כדי להשפיע וכדי לשאת באחריות. לממשלה (שרי העבודה והרווחה והאוצר) יהיה ייצוג ישיר במועצה. המועצה תהיה "הרשות העליונה" של הקרן והיא תפעל בהתאם לחוק ביטוח חובה והתקנות שיתקבלו בוועדת הכנסת. המועצה תבחר מועצת מנהלים שתנהל את הקרן. מועצת המנהלים תבחר הנהלה פעילה ותפקח על פעולותיה.

בהדרגה וכמשך תקופה ארוכה תבוטל הפנסיה ה"תקציבית" וכל עובדי הרשויות הציבוריות יבוטחו בקרנות הפנסיה הרגילות. לא תוקם קרן מיוחדת לעובדים אלה והם יתחלקו בין כל הקרנות הגדולות.

יש להניח, שתוך שנים אחדות כל השקעות הקרנות יתנהלו בשוק תחת הנחיות ובפיקוח של הממשלה. קרן גדולה תוכל להקים ועדת השקעות מקצועית ועם יעוץ מתאים תוכל לנהל את תיק ההשקעות שלה בצורה יעילה. יש להבטיח בתקנות, ולפקח על כך, שקרן לא תשקיע בחברה או בגוף שהעובדים שלהם מבוטחים אצלה לפי הסכם קיבוצי. ידועה הבעיה בארצות המפותחות, ובייחוד בארצות הברית ובבריטניה, שקרנות הפנסיה מרכזות אצלן חלק גדול מהון ההשקעה הלאומי וכך הן רוכשות השפעה של בעלים פעילים בחברות גדולות ובינוניות רבות. את מי משרתת בעלות כזאת? אין ספק, שאסור שקרן כזאת תשקיע בחברה של מבוטחיה, מפני שעלולים להיווצר ניגודי אינטרסים חמורים.

מניסיון בינלאומי ידוע, שבקרנות גדולות, צוברות, הפועלות לפי DB, הוצאות הניהול נמוכות יחסית, עד 4% בערך מן המחזור, ואין בעיה בתחום זה; גם הניסיון הישראלי בקרנות ההסתדרותיות הגדולות מצביע על מצב כזה. כל זמן שאין מרשים להקים קרנות

(הדבר מחייב עדכון של הפנסיה לפי השכר הממוצע) שהיתה להם לפני הפרישה.

חוק ביטוח חובה מחייב, לדעתי, חזרה לשיטת ה-DB במערכת הפנסיה. שיטת ה-DC, שהונהגה ברפורמה, אינה מבטיחה שתושג המטרה הזאת. רמת דמי הגמולין, גיל הפרישה שיידחה ותקנות מרכזיות אחרות יותאמו לשינויים מהותיים אלה.

המערכת תתנהל בפועל בידי 3-4 קרנות פנסיה גדולות, שיפעלו במקביל לפי תקנות זהות ותחת פיקוח ממשלתי מתאים. בפועל יפעלו שלוש הקרנות ההסתדרותיות הגדולות (מבטחים, מקפת וקרן הגמלאות המרכזית), כאשר הקרנות הקטנות יצורפו אליהן באופן מלא. אפשר שיישארו 2-3 קרנות בינוניות שיוכיחו יכולת קיום וגידול (עתודות, העל, גלעד - שאולי תתאחד עם אחת הקרנות הגדולות). תבוטל ההבחנה בין מבוטח "ותיק" למבוטח "חדש" וכך יבוטלו קרנות "ב" החדשות של הקרנות הוותיקות ומבוטחי הוותיקות יועברו לקרנות הוותיקות. יבוטלו גם הקרנות הקטנות הקיקיוניות, שהוקמו אחרי הרפורמה. תהיה "רציפות זכויות" לפי חוק בין הקרנות, שתאפשר תנועת עובדים במשק בלי לפגוע בזכויות הפנסיה. בחירת הקרן תהיה לפי החלטת רוב העובדים במקום העבודה. אחת לתקופה (נניח, שנתיים) ובהודעה מראש יוכל מקום עבודה להחליף את הקרן וחבריו לא ייפגעו, כי תהיה "רציפות זכויות מלאה". זכות החלפת הקרן תיצור את התחרות על המבוטחים לפי טיב הניהול בין הקרנות.

קרן פנסיה תהיה מלכ"ר בלבד. לא תותר הקמתן של קרנות למטרות רווח (השוק הפרטי יפעל רק ברובד השלישי). בראשה תעמוד מועצה שבמרכזה גוף חברתי-פוליטי מוכר, שיקבע את "החבר התמידי" בהנהלה (כמוגדר בתקנות ההתאגדות של מבטחים ומקפת). במועצה ישתתפו גם נציגים ישירים

קצבת הזיקנה ובין הפנסיה מן הרובד השני); לעמוד באופן מתמיד מול הממשלה והכוחות הפוליטיים בעת לחצים ומצוקות קשים בתחומים אחדים (אבטלה, קליטת עלייה); להיות עורף ציבורי נוסף לכל מערכת בבעיור תיה המרכזיות. המועצה תורכב באותה שיטה כמו כל המערכות שהחזרו לעיל ותפעל לפי חוק ויכללו בה "הגורמים החברתיים" (נציגי ארגוני העובדים והמעסיקים), הממשלה ומשרדיה הנוגעים בדבר, הגופים הציבוריים העיקריים הכלולים במועצות של מוסדות המערכת, מומחים ואישי ציבור.

יושב־ראש המועצה יהיה אישיות מקצועית-ציבורית ידועה ובעלת שם. נשיא אות המועצה תורכב מיושבי-הראש של מועצות התחומים (המוסד לביטוח לאומי, תחומי הבריאות והפנסיה) ונציג אחד לכל "גורם חברתי". המועצה תתכנס לפחות 4 פעמים בשנה, פעם אחת לפחות לקראת קבלת תקציב המדינה. המועצה תבחר בוועדות שתפעלנה בהתאם לצורך. המועצה תישען מבחינת הכנת חומר מקצועי ולוגיסטיקה על האגפים המתאימים במוסד לביטוח לאומי.

בחוק תיקבע "חובת היוועצות" של הממשלה במועצה ובוועדותיה בתחומים שבסמכותה. חובה זו תתפרש בצורה שתורה ארה לעיל לגבי המוסד לביטוח לאומי, כלומר, אין להחליט בלי להתייעץ תחילה, אי-קבלת העצה מחייבת הנמקה זאת אחרי דיון ממצה בין הצדדים. פרשנות כזאת יכולה, למשל, למנוע מחטף חוקתי דרך "חוק ההסדרים", כפי שנעשה לקראת שנת 1998, ושהיה ניסיון לעשותו לקראת שנת 1999.

קטנות להשגת רווח, אין צורך בטיפול מיוחד בתחום הוצאות הניהול. טיב הניהול ורמת ההוצאות בשוליים ייקבעו בתחרות בין הקרנות-המלכ"רים המוכרים לפי החוק.

### לסיכום - הצעה חרשה: מועצה לאומית לביטחון סוציאלי

הקורא יבחין בקלות שיש עקביות בבסיס העקרוני לנושא הארגון והשליטה במוסדות הביטחון הסוציאלי המוצג כאן. בסיס זה נגזר מן המודל האירופי, הבנוי על העיקרון הביטוחי, על שותפות בשליטה של "הגורמים החברתיים", לרכות הפרלמנט והממשלה, ועל מלכ"רים המפעילים את המערכת הכפופה לביטוח חובה לפי חוק.

אני מרחיב את הרעיון היסודי של המוסד לביטוח לאומי (איחוד כמה תחומי ביטוח תחת גג אחד) ומציע להקים "מועצה לאומית לביטחון סוציאלי", שתחלוש בכמה מובנים על שלוש המערכות הללו, שיישארו נפרדות לפי המבנה שהצעתי. תפקידי המועצה יהיו: תכנון כולל לטווח ארוך וחלוקת תפקידים וענפים בין המערכות (למשל, אפשר להעביר ביטוח דמי מחלה למערכת הבריאות, או להעביר חלק מענף הנכות למערכת הבריאות, או להעביר את ענף איבוד כושר עבודה למוסד לביטוח לאומי וכדומה, הכל לפי דוגמאות שקיימות בעולם המפותח); לתכנן במקביל לטווח ארוך את ההוצאה הלאומית לביטחון סוציאלי ואת חלוקתה ההגיונית בין המערכות, לרבות חלוקת הסבסוד הממשלתי בהתאם (למשל, לאחר שנקבע שיעור התחלופה לגבי הפורשים מעבודה יש לחלקו בין

### ביבליוגרפיה

כג"צ 2010/90, התאחדות הברות ביטוח-חיים נגד הממשלה וההסתדרות, 1990 (פסק הדין פורסם במיוחד מטעם בית המשפט העליון).  
ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תיפקודה ועילותה של מערכת הבריאות בישראל (1990), דין-חשבון, כרך

- ראשון - דעת הרוב, עמ' 17-19, 29-31, 52-60, 154-156; כוך שני - דעת המיעוט, עמ' 3-6, 13-24, 81-117, ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- ועדת בין-משרדית (1994), הצעה למדיניות פנסיונית כוללת (ועדת סוגל), הוקמה לפי החלטת הממשלה מס' 117, ירושלים: משרד האוצר, עמ' 1-49.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ג-1993, ועדכון 1994 (פורסם במסגרת ספר חוק המוסד לביטוח לאומי), ירושלים: הוצאת המוסד לביטוח לאומי.
- חוק הביטוח הלאומי, עדכון 1995 (פורסם במסגרת ספר חוק המוסד לביטוח לאומי), ירושלים: הוצאת המוסד לביטוח לאומי
- חוק ההסדרים ל-1998, הצעות האוצר לכנסת, הנוסח שהתקבל ופורסם ב"רשומות" מס' 1645, ינואר 1998, מבטחים (1995), קרנות פנסיה בע"מ (חדשה), ספר תקנות, תל-אביב: הוצאת מבטחים.
- מבטחים (1993), תקנון ותזכיר ההתאגדות, מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים (הקרן הוותיקה), תל-אביב: הוצאת מבטחים.
- מועצת הביטוח הלאומי וועדותיה (1975), תקנון, ירושלים: הוצאת המוסד לביטוח לאומי.
- ממשלת ישראל (1992), החלטות הממשלה: מס' 115, ספטמבר - הפנסיה החקציבית.
- ממשלת ישראל (1995), החלטת הממשלה מס' 5156, מרס, הרפורמה בפנסיה (לא פורסם).
- ממשלת ישראל (1996), מס' 794, אפריל, המשך הרפורמה (לא פורסם).
- מקפת (1995), ניהול קרנות פנסיה ותגמולים בע"מ (חדשה), תל-אביב: הוצאת "מקפת".
- מקפת (1980), תקנון האגודה (ותיקה), תל-אביב: הוצאת "מקפת".
- פלג, ד' (1993), "חוק ביטוח חובה לבריאות", בטחון סוציאלי, 40: 119-129.
- פלג, ד' (1997), "רפורמה במערכת הפנסיה", בטחון סוציאלי, 49: 97-129.
- קופת חולים כללית (1992), תקנון, נוסח 1992, תל-אביב: בהוצאת הוועד המפקח של קופת חולים כללית.
- Bodie, Z., Mitchell, O. and Turner, J. (eds.) (1996), *Securing Employer-Based Pensions*, U.S: Pension Research Council Publications, pp. 1-148, 286-305.
- European Economy (EC) (1997/4), *The Welfare State in Europe*, ch. 2, ch. 4, Conclusions, European Commission.
- EU (1995), *Social Protection in Europe*, European Commission, chs. 1, 2, 5.
- EU (1997), *Social Protection in Europe*, European Commission, chs. 2, 5.
- U.S. Government (1996a), *HCFR Review*, No. 17/1: 1-14, 85-98, 167-182.
- U.S. Government (1996b), *HCFR Review*, No. 18/1: 1-8, 95-110, 157-174.
- U.S. Government (1996c), *HCFR Review*, No. 18/2: 115-146, 169-178.
- U.S. Government (1996d), *HCFR Review*, No. 19/1: 41-58, 121-160.
- Heller, P. (1998), "Rethinking public pension reform initiatives" (research paper), New York: IMF.
- International Labor Office (ILO) (1997), *An Operational Framework for Pension Reform*, ILO special publication, Geneva: ILO.
- Lazar, H. and Stoiklo, P. (1998), "The future of the Welfare State", *ISSA, Social Security Review*, 3: 3-36.
- Butare, T. (1998), "Social needs and the roles of governments and markets", *ISSA, Social Security Review*, 3: 37-62.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press.



# תרומתם של חברי הכנסת ה-13 להחזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני

מאת אשר בן-אריה\*

היחיד. בחינה כזאת מאפשרת להשוות את התרומה היחסית של הכוחות השונים שהשפיעו על עיצוב המדיניות, כגון הפרלמנט, לעומת הפקידות המקצועית או קבוצות האינטרס. היא איננה מתמקדת בתהליכים פנים-פרלמנטריים, כגון תהליך החקיקה של חוק ספציפי. מכאן גם חסרונה, שכן היא איננה מאפשרת בחינה לעומק של התהליכים הפנים פרלמנטריים, ובייחוד את תרומתם היחסית של כוחות וכלים שונים הפועלים בתוך הפרלמנט.

סוג נוסף של מחקרי מקרה עוסק בחוק ספציפי ובתהליך חקיקתו (ראה, לדוגמה, Levine and Wexler, 1980; Reid, 1981). יתרונו בכך, שהוא מספק תמונה עשירה יותר על תהליך עיצוב המדיניות והחקיקה בפרלמנט שאותו הוא מנתח לעומק. חסרונו - יכולת ההכללה על השפעת הפרלמנט על עיצוב המדיניות בכלל מוגבלת.

מאמר זה מבוסס על מחקר שעסק בתרומת חברי הכנסת לעיצוב מדיניות

## מבוא

אחת השיטות המקובלות ללימוד עיצוב מדיניות הרווחה והכוחות השונים המשפיעים עליה היא באמצעות מחקרי מקרה. ניתוח מקרה, בדרך-כלל חוק שהתקבל בפרלמנט, מאפשר לעמוד על התהליך שבו עוצבה המדיניות ועל תפקידם של ה"שחקנים" והכוחות השונים המשתתפים בו. בין אלה נכללים גם הפרלמנט עצמו, תפקידו, חבריו והכלים העומדים לרשותם.

מחקרי המקרה נחלקים, למעשה, לשני סוגים עיקריים. יש מחקרי מקרה העוסקים בתחום המדיניות, לא בחוק ספציפי בלבד (ראה, לדוגמה, Marmor, 1970; Derthick, 1979). כלומר, המקרה הנחקר איננו, לדוגמה, חוק ביטוח אבטלה, אלא המדיניות כלפי מובטלים בכלל. יתרונה של גישה זו בכך, שהיא בוחנת את הכוחות השונים הפועלים בתחום ואת השפעתם, כאשר הפרלמנט הוא אחד החשובים שבהם, אבל בוודאי שאינו

\* המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד ובית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
המחבר מבקש להודות לפרופ' אברהם דורון ולפרופ' אברהם דיסקין, אשר הנחו את עבודת הדוקטור שעליה מאמר זה מבוסס.

המבוא מוצג רקע קצר על קצבות הילדים בישראל, על תהליך התפתחותן, המצב ערב תיקון החוק והשינויים שהתרחשו בנושא במהלך כהונתה של הכנסת ה-13. החלק השלישי מתאר את שיטת המחקר, ואילו החלק הרביעי מציג את עמדות חברי הכנסת כלפי קצבות הילדים ודרך תשלומן. החלק החמישי מתאר את התהליך של שינוי החוק ואת יישומו על שלביו השונים. החלק השישי מציג את פעילות חברי הכנסת בנושא ואת חברי הכנסת שהרבו לפעול בו, ואילו החלק השביעי מנתח את מידת ההשפעה של חברי הכנסת על תיקון החוק ועל החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים. החלק השמיני והאחרון מסכם את ממצאי חקר המקרה.

### קצבות הילדים בישראל - רקע ותיאור מצב

תשלום קצבות ילדים - גמלאות כספיות למשפחות עם ילדים - משקף את ההכרה, ששלום הילדים ורווחתם אינם רק בתחום האחריות של הפרט, אלא הם נושא בעל עניין לאומי. תוכנית קצבות הילדים מבטאת את מעורבותה הגדולה של הממשלה בדאגה למצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים כביטוי נוסף, גם אם חלקי, להשתתפות של כלל החברה בנשיאת הנטל הכספי של גידול ילדים (Kamerman and Kahn, 1981).

קצבות הילדים הן למעשה "אמצעי שבעזרתו שכרו של הפרט הופך להיות שכר משפחתי באמצעות התאמתו למספר הנפשות שצריכות להתקיים ממנו." (Bradshaw and Piachaud, 1980, p. 13). תוכניות לקצבות ילדים מעידות על שור-יוניות כמגמה במדיניות החברתית. מטרתן לתקן את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות הנוצר במשק הפועל מכוח כללי הכלכלה של

הרווחה. במסגרתו נעשה ניסיון ללמוד את פעילות חברי הכנסת כחלק מן התהליכים של עיצוב המדיניות המתרחשים בתוך הכנסת. מכאן ברור, שגם מאמר זה עוסק בפעילות חברי הכנסת ותרומתם לעיצוב מדיניות הרווחה. כל זאת בהקשר של תהליכי עיצוב מדיניות הרווחה המתרחשים בתוך הכנסת.

המחקר התמקד בתרומתם של חברי הכנסת לעיצוב מדיניות הרווחה בעזרתו של חקר מקרה מן הסוג השני. כלומר, חקר מקרה של חוק ספציפי ושל תהליך חקיקתו, או ליתר דיוק, שינוי חקיקה ספציפי והתהליך שהוביל לקבלתו וליישומו. המאמר עושה שימוש בחקר המקרה של החזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני, שהתרחשה בתחילת כהונתה של הכנסת ה-13.

סוגיית קצבות הילדים חצתה קווים מפלגתיים. היא לא ירדה מסדר-היום הציבורי במשך רוב תקופת כהונתה של הכנסת ה-13 ויש לה משמעות וחשיבות עבור חלק נכבד מאוכלוסיית ישראל. קצבות הילדים הן גם נתח נכבד מכלל ההוצאה הציבורית בישראל. ההתמקדות בסוגיה זו מטרתה לסייע בלימוד פעילותם של חברי הכנסת בנושאי רווחה, מידת ההשפעה של גורמים שונים על פעילותם ומידת ההשפעה של הפעילות על המדיניות בתחום זה.

המחקר התמקד בשלוש שאלות מרכזיות: מי היו חברי הכנסת שפעלו בתחום שמדובר בו; כיצד הם פעלו; מה היתה מידת השפעתם על תיקון החקיקה שהשיב את האוניברסליות לקצבות הילדים. באמצעותו ניתן להסיק ולו מעט על פעילות חברי הכנסת ה-13 בנושאי רווחה ועל מידת השפעתם על עיצוב מדיניות הרווחה. ייחודו של המחקר שהוא אינו נשען על ניתוח סטטיסטי של נתונים בלבד, אלא על מקורות מידע כגון ארכיון הכנסת, עיתונות, דברי הכנסת וראיונות.

המאמר מורכב משמונה חלקים. לאחר

תשלום תוספות עבור ילדים לפועלי התע-  
שייה (Palestine Government, 1943).

עם קום המדינה הופיעו, כבר בתוכנית  
הביטוח הסוציאלי הראשונה בישראל, שהכין  
יצחק קנב ב-1948, וגם בתוכניתה של  
הוועדה הבין-משרדית שהוקמה ב-1949  
לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל, ברא-  
שותו של קנב, קצבות הילדים כחלק  
ממערכת הביטוח הסוציאלי. אולם, בשתי  
התוכניות, קצבאות אלה היו אמורות להתחיל  
להינתן רק בשלב השלישי והאחרון של  
הקמת מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל.  
לפיכך, קצבות הילדים לא החלו לפעול מיד,  
אלא הפעלתן נדחתה שוב ושוב בשל החשש  
מחוסר תקציב. רק לקראת אמצע שנות ה-50  
החלה להישמע הדרישה להוציא אל הפועל  
את התוכניות למתן קצבות ילדים. דרישה זו  
התחזקה במיוחד בקרב הקבוצות הדתיות  
והחרדיות וכתוצאה מכך הנושא עלה על  
סדר-היום בכנסת ובעיתונות (דורון וקרמר,  
1992).

אחד מנושאי הדגל בכנסת של המאבק  
להענקת קצבות ילדים בישראל היה חבר  
הכנסת שלמה לורנץ מאגודת ישראל. הוא  
העלה את הנושא מספר פעמים רב ובשנת  
1956 אף הגיש הצעת חוק פרטית, לפיה  
ישולמו קצבות ילדים לכל המשפחות שיש  
להן שני ילדים ויותר. אמנם הצעתו נדחתה  
בקולות חברי הקואליציה, אולם שר העבודה  
מרדכי נמיר, הסכים, שהנושא יידון בוועדת  
העבודה של הכנסת. במקביל לכך ובעקבות  
הלחץ הציבורי הוקמה בשנת 1957 ועדת  
שרים מיוחדת לעניין קצבות הילדים  
ובתחילת 1958 הודיע שר העבודה על  
נכונות עקרונית של הממשלה להנהיג  
קצבות ילדים בישראל. הפעלת התוכנית  
התעכבה בערך שנתיים נוספות, הן בשל  
העלות הכספית שהיתה כרוכה בהפעלתה והן  
בשל התנגדות ההסתדרות לצורת מימון

שוק חופשי והעלול לפגוע ביכולתן של  
משפחות לשאת בנטל של גידול ילדים.  
מטרות נוספות של תוכניות קצבות ילדים הן:  
שיפור תנאי הבריאות של משפחות עם  
ילדים, העלאת רמת החיים של משפחות  
מרובות ילדים, קידום מדיניות דמוגרפית,  
כלומר בלימת הירידה בשיעור הילודה  
ועידוד ילודה רבה יותר וחיזוק המשפחה  
"כגרעין החיוני של הסדר החברתי." (דורון  
וקרמר, 1992).

ההסדרים והתוכניות של תשלומי קצבות  
ילדים שונים באופן משמעותי במדינות  
ובתקופות זמן שונות. ההבדלים מלמדים  
על מידת הנכונות של חברות ספציפיות  
להשתתף עם ההורים בנטל של גידול  
הילדים. הם גם משקפים את היעדים  
החלוקתיים של הקצבאות ואת השפעתן של  
הקצבאות על דפוסי אי-השוויון והיקף העוני  
(Bradshaw and Piachaud, 1980).

### 1. התפתחותן של קצבות הילדים בישראל

ההיסטוריה של קצבות הילדים בישראל  
ותהליך התפתחותן ארוכים והתחילו  
למעשה עוד בתקופת היישוב. ברור, שקצ-  
בות הילדים עברו שינויים רבים וחשובים  
לאורך תקופה כה ארוכה. בסעיף זה ייעשה  
ניסיון לסקור, ולו בקצרה, את תהליך  
ההתפתחות של תוכנית קצבות הילדים  
בישראל עד תחילת שנות ה-90, מועד  
תחילת כהונתה של הכנסת ה-13 ב-1992.

א. התקופה שלפני הקמת המדינה עד  
שנת 1959: המאבק להשגת קצבות  
ילדים. בתקופה שלפני הקמת המדינה  
התמסדו מספר תוכניות לתוספת שכר יסוד  
לאישה ולשלושת או לארבעת הילדים הרא-  
שונים כחלק בלתי נפרד של רוב הסכמי  
העבודה. בשנת 1942 המליצה ועדת השכר  
של ממשלת המנדט לאמץ את השיטה של

הציבורי, מינה מי שהיה אז שר העבודה, יגאל אלון, ועדה לתכנון התשלום של תוספת משפחתית לעובדים השכירים. ועדה זו דנה בכל הסוגיות ובנקודות השנויות במחלוקת לגבי קצבות הילדים, ובמרכזן מי היא אוכלוסיית הזכאים, מה גובה הגמלאות, ומהי שיטת מימון הקצבאות. כצפוי, הסוגיה מעוררת המחלוקת ביותר היתה שיטת המימון של התוכנית. רוב חברי הוועדה סברו, שעל המעסיקים לשאת בנטל, ואילו נציגי המעסיקים דרשו שהמדינה תישא בכל הנטל, או לפחות בחלקו.

במסגרת המשא-ומתן להקמת המערך בין מפא"י לאחדות העבודה נדון גם נושא קצבות הילדים. לאחר שהגיעו שתי המפלגות להסכמה היתה הדרך לחקיקה קצרה. בדצמבר 1964 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להנהיג תוכנית ביטוח לילדי עובדים שכירים. כעבור שלושה חודשים הובאה הצעת החוק בפני הכנסת ולאחר תקופת דיונים קצרה יחסית, וללא התנגדויות ממשיות, אושרה הצעת החוק סופית ב־12 ביולי 1965. התוכנית החדשה קבעה, למעשה, שכל משפחות השכירים בישראל יקבלו תוספת של קצבת ילדים והותירה מחוץ לתוכנית את כל העצמאים ואת אלה שאינם שכירים, למעט דורשי העבודה. נקודה זו של השארת הלא-שכירים מחוץ למעגל מקבלי הקצבה עוררה סביב התוכנית דיונים רבים מאוד במשך כל העשור של 1965-1975, שבו בוצעה הרפורמה במס.

שלב נוסף בהרחבת קצבות הילדים התרחש ביולי 1970, כאשר הונהגה תוכנית קצבות הילדים למשפחות יוצאי צבא (שרון, 1987). בסוף שנות ה־60 גברה ההכרה בכך, שקיים פער חברתי וערתי ושפער זה הלך וגדל בישראל, ויחד עמה גם בתופעת העוני על שלל מאפייניה. התוצאה היתה היווצרות

התוכנית שהוצעה ואשר עיקרה היה גביית דמי ביטוח מיוחדים מן הציבור לצורך זה. רק לקראת אמצע שנת 1959 נמצאה פשרה בעניין המימון ובחודש יוני של אותה שנה אישרה הממשלה את הצעת החוק להנהגת קצבות ילדים למשפחות עם ארבעה ילדים או יותר שלא מלאו להם 14 שנה. ב־3 באוגוסט 1959, בסופו של תהליך החקיקה, התקבל החוק המוצע בקריאה שלישית ואחרונה וללא התנגדות. בספטמבר 1959. החלה חלוקת תשלומי קצבות הילדים.

ב. 1959-1974: הנהגת תוכניות נוספות ושונות לתשלום קצבות ילדים. מאז הפעלת התוכנית בספטמבר 1959 ועד שנת 1965 היתה התוכנית לתשלום קצבות ילדים למשפחות מרובות ילדים היחידה שהופעלה ולפיה שולמו מדי שנה קצבאות לחמישים אלף משפחות בערך. תוכנית זו לביטוח משפחות מרובות ילדים הניחה את היסודות לשימוש בקצבות הילדים ככלי לשינוי דפוסי התחלקות ההכנסות ולצמצום מידת אי-השוויון בישראל (שרון, 1987; דורון וקרמר, 1992).

אולם, עד מהרה התברר, ששיעורי הקצבאות ששולמו לא השיגו את מטרותיה המוצהרות של התוכנית ובמהלך כל שנות ה־60 הופעל לחץ ציבורי ופוליטי מתמיד להרחבת מסגרת התוכנית. שתי הדרישות העיקריות היו העלאת גיל הזכאות מעל 14 שנה והחלת התוכנית גם על משפחות עם שלושה ילדים. ב־1965 נשאו המאמצים פרי וגיל הזכאות של הילדים הועלה מ־14 ל־18. נוסף על כך, באוגוסט 1965 הופעלה לראשונה תוכנית נוספת של קצבאות לילדים, היא תוכנית הביטוח לילדי עובדים שכירים (שרון, 1987).

בתחילת שנות ה־60 הצטרפה ההסתדרות הכללית למאבק למען הרחבת התחולה של קצבות הילדים. ב־1963, כתוצאה מן הלחץ



הממשלה, ולמשפחות עולים חדשים, שהקצבה שולמה להן במימון הסוכנות היהודית (שרון, 1987).

החל מאמצע שנות ה-70 מופעלות אפוא בישראל שלוש תוכניות עיקריות של קצבות ילדים; תוכנית ביטוח למשפחות מרובות ילדים, תוכנית ביטוח לילדי עובדים שכירים וקצבאות לילדים במשפחות של יוצאי צבא. נוסף על קצבאות אלה פעלה בישראל באותה תקופה מערכת מפותחת של ניכוי מס בגין ילדים. כמעט לא היה שום תיאום בין התוכניות השונות וכינן וכין מערכת ניכוי המס, ולא אחת נוצרו מצבים של היפוך וסתירה בין התוכניות ובין המערכות השונות שפעלו בתחום זה (דורון וקרמר, 1992).

ג. 1975-1983: תשלום קצבות ילדים אוניברסליות. אי-הבהירות שתוארה לעיל, נוסף על הלחצים הגוברים לבצע רפורמה בכל מערכת המס בישראל, הובילו להקמתה, בדצמבר 1974, של ועדת מומחים נוספת בראשותו של פרופ' חיים בן-שחר, שמטרתה להכין רפורמה במס. מסקנות הוועדה שהוגשו לממשלה אושרו בה ויושמו כבר ביולי 1975. המלצות הוועדה לגבי קצבות הילדים היו:

(1) לבטל את כל הניכויים עבור ילדים במערכת המס הישירה ולהנהיג מערכת אחידה של קצבות ילדים לכל. במקביל המליצה הוועדה למסד מערכת של נקודות זיכוי לצורך זיכויים אישיים במס.

(2) ליצור זיקה בין נקודות הזיכוי לצורך מתן קצבות ילדים ובין מדד המחירים לצרכן.

(3) להשוות את מעמדם של העצמאים לזה של השכירים באמצעות הענקת קצבות ילדים לכל הילדים בישראל. כאמור, המלצות ועדת בן-שחר התקבלו ויושמו במלואן. משמעות

אי-שקט חברתי, שבא לידי ביטוי, בין השאר, בהופעת "הפנתרים השחורים" (הופנונג, 1982). רבים גרסו באותה תקופה, שניתן לטפל ביעילות בפער החברתי, גם אם באופן חלקי, באמצעות הרחבת קצבות הביטחון הסוציאלי בכלל וקצבות הילדים בפרט. ההצעה העיקרית שנשקלה היתה אפוא העלאת רמת קצבות הילדים ששולמו למשפחות מרובות ילדים, שבהן התרכזו מרבית בעיות העוני והמצוקה. הצעה זו נתקלה בהתנגדות רבה מצד כל המפלגות הפוליטיות כמעט בשל החשש, שקבוצת האוכלוסייה ש"תיהנה" מתוכנית חדשה זו יותר מכל קבוצה אחרת היא האוכלוסייה הערבית.

בסופו של הוויכוח היתה ידם של הטיעונים הללו על העליונה והוחלט לבנות תוכנית לקצבות ילדים אשר תיועד לאוכ-לוסייה היהודית בלבד. על-מנת למנוע תשלום קצבאות מוגדלות לאוכלוסייה הערבית ועל-מנת לעקוף את המכשולים המשפטיים שבהפעלת תוכנית ליהודים בלבד, הוחלט לשלם את הקצבאות המוגדלות רק למשפחות שאחד מבניהן שירת בצה"ל או באחת מזרועות הביטחון האחרות. התוכנית לא הוגדרה כחלק ממערכת הביטוח הלאומי, אלא נכללה במסגרת ההטבות לחיילים משוחררים על-פי חוק חיילים משוחררים ואת העלות המלאה היה אמור לכסות אוצר המדינה. לאחר ויכוח ממושך הופעלה התוכנית ביולי 1970, והיא הוסיפה רובר נוסף של קצבאות למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר (דורון, 1998).

בספטמבר 1971 החלו לשלם קצבה בשיעור זהה לשיעורה של קצבת יוצאי הצבא גם לקבוצות אוכלוסייה אחדות שלא היו זכאיות לקבלה לפי חוק חיילים משוחררים. היו אלה משפחות נתמכות סעד, שהקצבה שולמה להן במימון

## 2. תיאור המצב ערב שינוי החוק

ערב שינוי החוק, בשנים 1991 ו-1992, היה מצב תשלום קצבות הילדים בישראל כדלקמן: הרובד הראשון של הקצבות היה מיועד לכלל האוכלוסייה והקצבה למשפחות עם שלושה ילדים ויותר שולמה באופן אוני-ברסלי לכלל המשפחות האלה. לעומת זאת, הקצבה עבור הילד הראשון והשני במשפחה שולמה באופן סלקטיבי, ונהנו ממנה רק משפחות שבהן הכנסת האב היתה נמוכה מ-95% מן השכר הממוצע במשק (גבאי, 1993).

נוסף על כך שולמה קצבת ילדים למשפחות של יוצאי צבא שיש בהן שלושה ילדים ויותר, ואשר אחד מבני המשפחה שירת בצה"ל או באחת הזרועות האחרות של כוחות הביטחון. למעשה, מאחר שנמצאו הסדרים שונים שאפשרו את תשלום הקצבות גם ליהודים שלא שירתו בצבא, רובה המוחלט של האוכלוסייה היהודית נהנה מקצבה זו, בעוד שהאוכלוסייה הערבית בישראל לא זכתה לקבלה.

## 3. השינויים שהתרחשו בתוכנית קצבות הילדים במהלך כהונת הכנסת ה-13

שני שינויים מרכזיים התרחשו בתוכנית קצבות הילדים במהלך כהונתה של הכנסת ה-13. הראשון, שהוא המושא של חקר מקרה זה, התרחש במחצית השנייה של שנת 1992 ויושם בתחילת שנת 1993. במסגרת שינוי זה בוטלה הסלקטיביות בקצבות הילד הראשון והשני והוחזר להן המעמד של קצבת אות אוניברסליות המשולמות לכלל האוכלוסייה.

השינוי השני התרחש לקראת תום כהונתה של הכנסת ה-13. הוא עוצב במהלך שנת 1994 ויושם במחצית הראשונה של שנת 1996. במסגרתו בוטלה קצבת יוצאי הצבא

הדבר היתה, שלראשונה הונהגה בישראל תוכנית קצבות ילדים אוניברסליות המכסה את כלל האוכלוסייה. תוכנית זו באה במקומן של תוכנית ביטוח ילדי משפחות מרובות ילדים ותוכנית הביטוח לילדי עובדים שניים. קצבת יוצאי הצבא המשיכה להתקיים ושולמה רק לחלק מן האוכלוסייה. בסוף שנות ה-70 הסתמנה אפוא רגיעה בטיפול בקצבות הילדים ששולמו באופן אוניברסלי לכלל המשפחות עם ילדים בישראל.

ד. 1984-1992: הנסיגה בקצבות הילדים. למעשה, מאז הונהגה התוכנית לביטוח משפחות מרובות ילדים ב-1959 הסתמנה, במשך עשרים וחמש שנה בערך, מגמה של הרחבת הכיסוי והתוכנית לתשלום קצבות ילדים, עד שהקיפה, באמצע שנות ה-70, את כלל האוכלוסייה בישראל. אולם, מגמה זו לא נמשכה זמן רב לאחר מכן. כבר בתחילת שנות ה-80 היו תמורות בדעת הקהל והופיעה מגמה לקצץ בתוכניות הביטוח הלאומי על-מנת להתמודד עם המשבר הכלכלי.

בשנת 1984 הוטל מס על קצבות הילדים עבור שני הילדים הראשונים במשפחות שיש להן עד שלושה ילדים ושהיתה להן הכנסה מעבודה חודשית מעל לסף שנקבע. ביולי 1985 הוחל צעד זה גם על הקצבה לילד השלישי. אלא שמיסוי הקצבות לא הוכיח את עצמו, לא ברמה התיאורטית ולא ברמה הפיסקלית (גבאי, 1993). משום כך ננטש הרעיון לטובת רעיון חדש: תשלום הקצבות על בסיס סלקטיבי. הביקורת שהטיחה ועדה נוספת, ועדת ששינסקי, ב-1987 במדיניות הממשלה לא שינתה את הכיוון החדש של הפיכת קצבות הילדים בכללותן, או לכל הפחות אלה המשולמות עבור הילדים הראשונים, לסלקטיביות.

מתיימר לטעון, שלפרלמנט יש תפקיד בלבד. מאידך גיסא, אין זה סביר להתמקד אך ורק במנגנון הממשלתי ובקבוצות אינטרס ולהתעלם ממוסדות אחרים, בהם הפרלמנט, בפרט לנוכח מקומו הפורמלי הבכיר של הפרלמנט במרבית הדמוקרטיות בנות זמננו.

### שיטת המחקר

השאלה הראשונה שמחקר מקרה זה מתמודד אתה היא, האם חברי הכנסת ה-13 פעלו בעניין החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים, מעבר לעצם ההצבעה על החוק, ומה היתה פעילותם. שאלות נוספות הן: מי היו חברי הכנסת שפעלו בתחום זה ומה היתה השפעת פעילותם על המדיניות ועל ההחלטה להחזיר את האוניברסליות לקצבות הילדים.

רוב המחקרים שעסקו בחקר הפעילות הפרלמנטרית המשפיעה על מדיניות בכלל ועל מדיניות הרווחה בפרט התמקדו בחקר הפעילות ה"תקנונית" של חברי הפרלמנט (Kornberg and Mishler, 1976). הכוונה לאותה פעילות המתרחשת בתוך הפרלמנט - במליאה ובוועדות - ובהתאם לנאמר בתקנון. מחקר זה בחן גם את מידת ההשפעה של הפעילות ה"חץ-תקנונית" של חברי הכנסת, המתרחשת בין בתוך הכנסת ובין מחוצה לה (כגון, פעילות שדולה, תכתובת, מפגשים לא-פורמליים עם שרים, סינגור, סוגים שונים של משא-ומתן ועוד). כל זאת - תוך בדיקת יחסי-הגומלין בין הפעילות התקנונית לזו החץ-תקנונית. כמו-כן נבדק אילו חברי כנסת נקטו סוגי פעילות כאלה ואחרים, מתי נעשה שימוש בסוגי הפעילות השונים ולאילו פעילות היתה השפעה רבה יותר.

מורכבות הפעילות, פניה הרבות ומגוון הכלים שבהם עשו חברי הכנסת שימוש מובילים בהכרח לכך, שכל ניסיון לעמוד על

במתכונתה הישנה ובמקומה הוחלה הקצבה על כלל האוכלוסייה בישראל, בלא תלות בשירות צבאי וגם לא בלאומיות או בדת.

### 4. הכוחות השונים שהיו מעורבים בתהליך שינוי החוק

רוב החוקרים שעסקו בתהליכי עיצוב מדיניות הרווחה נטו להדגיש את התרומה הרבה שהיתה לפקידות הבכירה לעומת זו של נבחרי הציבור האחראים על הפקידות או האמורים לפקח עליה. מחקרים אחדים עסקו בתפקיד המכריע שמילאו פקידים בכירים בעיצוב מדיניות הרווחה, לדוגמה, בהקמת מערכות לביטוח זיקנה ואבטלה, בשוודיה ובבריטניה (Hecklo, 1974), בגיבוש מערכת הביטחון הסוציאלי בארצות-הברית (Cates, 1979; Derthick, 1983) ובעיצוב מערכת הבריאות הממלכתית בבריטניה (Klein, 1983). למרות שמבחינה תיאורטית מייחסיים משקל רב, מבחינת ההשפעה על מדיניות הרווחה, לפעילות ולקבלת ההחלטות בתוך כל מוסדות המדינה, מן הבחינה האמפירית עסקו רוב המחקרים בתהליך קבלת ההחלטות ובפעילות הפקידות הבכירה במנגנונים הממשלתיים בלבד.

קבוצה נוספת של מחקרים עסקה בחלקן של קבוצות האינטרס בעיצוב מדיניות הרווחה ובהשפעתן של קבוצות חברתיות - מחרץ למסגרת מוסדות המדינה הפורמליים - על התפתחות מדיניות הרווחה (Scott, 1988; Pampel and Williamson, 1990).

מאמר זה עוסק בתהליכי קבלת ההחלטות והפעילות בתוך מוסדות המדינה. אולם, שלא כמו ברוב המחקרים שאימצו גישה זו לחקר התפתחות מדיניות הרווחה ואשר התמקדו בקבלת ההחלטות ובפעילות של הפקידות הבכירה במנגנון הממשלתי, או של קבוצות אינטרס שאינן חלק ממוסדות המדינה, מאמר זה עוסק במוסד הפרלמנט. המאמר אינו

1993 והוחלט על החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים.

### עמדות חברי הכנסת כלפי קצבות הילדים

לפני שנפנה לעיון בתוצאות חקר המקרה של פעילות חברי הכנסת והשפעתה על המדיניות הנוגעת לקצבות הילדים, מן הראוי לעיין במספר נתונים על עמדות חברי הכנסת כלפי קצבות הילדים ואופן הגשתן, נתונים שהתקבלו מראיונות עם 67 חברי כנסת שכיהנו בכנסת ה-13. מתוך 63 חברי הכנסת שהשיבו לשאלה האם יש להמשיך ולשלם קצבות ילדים בישראל, כמעט כולם (97%) ענו עליה בחיוב. רק שני חברי כנסת (3.2%) סברו, שמדינת ישראל אינה צריכה לשלם קצבות ילדים.

בהמשך נשאלו חברי הכנסת האם קצבות הילדים צריכות להיות אוניברסליות או סלקטיביות ואיזו אוכלוסייה צריכה לקבל תוספת לקצבות ילדים בדמות קצבת יוצאי צבא. תשובותיהם מובאות בלוח מס' 1.

רוב חברי הכנסת, שנשאלו (63.5%) היו בדעה, שיש להעניק את קצבות הילדים לכלל האוכלוסייה, כפי שאכן קרה עם שינוי החוק בתחילת כהונתה של הכנסת ה-13. יחד עם זאת חשוב לשים לב, שקרוב לרבע מהם (23.8%) סברו, שהקצבות צריכות להיות מוענקות על-פי מבחני הכנסות, כלומר באופן סלקטיבי.

לגבי אוכלוסיית היעד של קצבות הילדים, רק 5% בערך מחברי הכנסת הודו במפורש, שלדעתם התוספת לקצבות ילדים צריכה להיות משולמת רק למשפחות יהודיות. עוד שלישי בערך מחברי הכנסת דיווחו, שלדעתם ראוי שהתוספת תשולם רק למשפחות שאחד מבניהן שירת בצבא (מצב שהיה נהוג עד

הפעילות ראוי שיעשה על סמך מספר מקורות מידע וגישות. כל זאת - על-מנת להבטיח שניתן יהיה לקבל תמונת מצב טובה ומלאה ככל האפשר על פעילות חברי הכנסת בתחום שמדובר בו. חקר מקרה זה עושה אפוא שימוש במספר מקורות מידע ושיטות איסוף נתונים על-מנת ללמוד ולהציג את פעילות חברי הכנסת ה-13 בנושא החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים. ראשית, נעשה שימוש בראיונות עם חברי הכנסת כמקור מידע חיוני לתיאור פעילותם בהתבסס על דיווחם הם (בן-אריה, 1999). גם דברי הכנסת ופרוטוקולים של ועדת העבודה והרווחה שימשו מקור רב ערך לחקר המקרה.

אוכלוסיית המחקר כללה את כל חברי הכנסת ה-13, אשר כיהנה בתפקידה מאז יולי 1992 עד יולי 1996. על-מנת לכלול במחקר חברי כנסת שכיהנו במשך התקופה של החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים ללא אלה שהתפטרו מיד לאחר היבחרה או שהחלו לכהן בה רק לקראת פיזוריה, נבחר כיום הקובע האחד באוגוסט 1992 (בערך חודש לאחר תחילת כהונתה של הכנסת). לצורכי המחקר נערכו גם ראיונות עם שלושה פקידים בכירים לשעבר, אשר לדעת חברי הכנסת ומתוקף תפקידם מילאו תפקיד מפתח בתהליך החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים. השלושה היו מר יורם גבאי, שהיה הממונה על הכנסות המדינה ועמד בראש הוועדה הבין-משרדית שהמליצה על החזרת האוניברסליות ועל הדרכים לביצוע; מר יוסי תמיר, שעמד בראש מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי באותה תקופה; מר מרדכי ציפורי, שהיה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי באותה תקופה. כל הראיונות נערכו במהלך 1996-1997, דהיינו לאחר תום כהונתה של הכנסת ה-13. לבסוף, חקר המקרה נשען גם על עיון בארכיוני העיתונות היומית באותה תקופה שבה הוכן תקציב



לוח מס' 1. עמדות חברי הכנסת ה-13 בשאלת האוניברסליות של קצבות הילדים ואוכלוסיית היעד (באחוזים)

התפלגות באחוזים	N	
100.0	63	למי יש להעניק קצבות ילדים?
63.5	40	לכלל האוכלוסייה (אוניברסליות)
12.7	8	רק לאוכלוסיית השכירים
23.8	15	רק למי שעבר מבחן הכנסה (סלקטיביות)
100.0	64	איזו אוכלוסייה צריכה לקבל תוספת לקצבת ילדים (יוצאי צבא)?
62.5	40	לכלל האוכלוסייה
32.8	21	רק יוצאי כוחות הביטחון
4.7	3	רק יהודים

נראה, שהמאבק המתמשך בשנים האחרונות, שמטרתו להפוך את הקצבאות לסלקטיביות, זכה להצלחה בערעור בסיס התמיכה באוניברסליות של הקצבאות, בלי לפגוע יתר על המידה בבסיס התמיכה בעצם הענקת הגמלאות.

### תהליך שינוי החוק והחזרת האוניברסליות לקצבות הילדים

הנושא של תשלום קצבות ילדים, ובייחוד הסוגיות של אופן התשלום ושל מיסוי הקצבאות, עמד על סדר-היום הציבורי בישראל מתחילת שנות ה-90. בעיתונות הופיעו כותרות, כגון "קיצוץ הקצבות: פגי-עה מכוונת או מעשה חלם" (קניאל, מעריב, 2.1.90), "מס על ילדים - רק אצלנו ובסין" (גניחובסקי, ידיעות אחרונות, 1.10.90). גם

סמוך לתום כהונתה של הכנסת ה-13). למרות זאת, רוב חברי הכנסת (62.5%) תמכו בכך שהתוספת לקצבות הילדים תשולם לכלל המשפחות עם ילדים, ברוחו של התיקון לחוק שהתקבל בסוף שנת 1995.

לסיום פרק זה, מעניין לבחון את עמדות חברי הכנסת ה-13 כלפי קצבות הילדים בהשוואה לעמדתם של חברי הפרלמנט הבריטי (ראה לוח מס' 2).

רוב מוחלט של חברי הכנסת (96.8%) תמך בהמשך הענקת קצבות הילדים. שיעור התומכים בהמשך הענקת הקצבאות הללו בכנסת ה-13 היה קצת יותר גבוה מאשר בבריטניה (93.2%). רוב מכריע של חברי הכנסת (61.5%) תמך גם בהמשך הענקת הקצבאות באופן אוניברסלי; כלומר, לכלל האוכלוסייה, אף-על-פי ששיעור התומכים באוניברסליות של קצבות הילדים נמוך מן השיעור המקביל בפרלמנט הבריטי (72.9%).

לוח מס' 2. התפלגות עמדות חברי הכנסת ה-13 וחברי הפרלמנט הבריטי (1986-1987) בנושא קצבות הילדים (באחוזים)

בריטניה*	ישראל	עמדה לכפי קצבות ילדים
N = 74	N = 63	
72.9	61.5	בעד מתן קצבאות אוניברסליות
20.3	35.3	בעד מתן קצבאות סלקטיביות או מיסוי הקצבאות
6.8	3.2	בעד ביטול הקצבאות

\* מקור: Bochel, 1992.

ולהעביר לאותם עובדים את המגיע להם (טמקין, חדשות, 5.2.92).

גם נתוני העוני שהלך והתרחב שימשו רקע לדיונים רבים בנושא קצבות הילד הראשון והשני, וגם כאן, בייחוד בסוגיה של אי-מיצוי זכויות מצד המשפחות החלשות. כך, למשל, דיון שהתנהל בוועדת העבודה והרווחה על העוני בישראל בתחילת ינואר 1992 נהפך לדיון בסוגיית שחיקת קצבות הביטוח הלאומי בכלל וקצבות הילדים בפרט. ח"כ שמואל הלפרט, סגן השר לענייני הביטוח הלאומי, ח"כ עמיר פרץ, ח"כ יאיר צבן וח"כ אורה נמיר טענו כולם, שאחת הדרכים להתמודד עם העוני הגדל היא באמצעות החזרת האוניברסליות לקצבות הילדים (הארץ, 14.1.92).

הדוגמאות לעיסוק הפרלמנטרי בסוגיה שהובאו לעיל ועוד רבות נוספות שלא הזכרו כאן מפאת קוצר היריעה הן רקע חשוב ביותר להבנת השינוי שהיה בחוק לקראת סוף שנת 1992. חשוב ביותר גם לזכור, שביולי 1992 החלה לכהן כנסת חדשה, הכנסת ה-13, ושרבים מחברי הכנסת שתקפו את הממשלה ודרשו להחזיר את האוניברסליות לקצבות הילדים הצטרפו בעקבות המהפך הפוליטי לרשות המבצעת. כלומר, לפחות ברמת ההצהרות הם היו מחויבים לעשיית השינוי. לכאורה, ניתן היה לצפות, שהשינוי בחוק והחזרת האוניברסליות יתבצעו אפוא כדבר המובן מאליו ובלא צורך במאבק או בפעילות פרלמנטרית יוצאת דופן.

אולם, ברור שהתהליך לא היה פשוט כל כך. בעיתונות הופיעו ידיעות, לפיהן מסרו מקורות במשרד האוצר, לפיהן "ספק אם ניתן יהיה להרחיב את הזכאות לקצבות ילדים", ו"על-פי הערכת אגף התקציבים, לא יחולו שינויים גדולים בנושא קצבות הילדים, ואין כלל מקום לדון בהחזרת קצבת ילד ראשון

הכנסת נדרשה לא אחת לנושא, בייחוד במסגרת דיונים חוזרים ונשנים בוועדת העבודה והרווחה.

כך, למשל, ב-10.12.91 נערך דיון בוועדה בעקבות הידיעה ש-40 אלף משפחות אינן ממצות את זכותן לקצבות ילדים. בדיון שנערך בעקבות הצעה לסדר של ח"כ עמיר פרץ, הודה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שבערך 40 משפחות אלף אכן אינן ממשות את זכותן לקצבת ילד ראשון ושני, ושמידי שנה מצטברים בערך 60 מיליון שקלים בקופת המוסד לביטוח לאומי שאינם מגיעים ליעדם. עיקר הדיון נסב על הנזק שהתשלום הסלקטיבי של קצבות הילד הראשון והשני באמצעות המעבידים גורם בשל אי-מיצוי זכויות מצד 20% בערך מן הזכאים, שבדרך-כלל נמנים עם השכבות החלשות ביותר. בדיון זה תקפו ח"כ עמיר פרץ וח"כ יאיר צבן את מדיניות הממשלה ודרשו להחזיר את האוניברסליות לקצבות הילדים. בסיום הדיון הביטח ח"כ שמואל הלפרט, סגן השר לענייני הביטוח הלאומי, לפעול להגברת מיצוי הזכויות של משפחות עם ילד אחד או שניים, בין השאר באמצעות משלוח הודעות למשפחות אחת לשנה (פרוטוקולים של ועדת העבודה והרווחה; פרל, חדשות, 11.12.91).

העיסוק בנושא קצבות הילדים ובייחוד בתוצאות של הפיכת הקצבאות לילד הראשון והשני לסלקטיביות, ואי-מיצוי הזכויות שהתלווה לכך, תפסו מקום גדל והולך בסדר-היום הציבורי. חלק גדול מתשומת הלב בנושא התמקד באי-תשלום הקצבה בידי המעסיקים. כך, למשל, מספר כתבות בעיתונות עסקו בשאלה האם יש מעסיקים שלקחו לעצמם את כספי קצבות הילדים שקיבלו מן המוסד לביטוח לאומי (דגון, מעריב, 1.12.91), או כיצד ניתן לכפות על המעסיקים לדווח למוסד לביטוח לאומי על עובדים הזכאים לקצבות הילד הראשון והשני

האוצר, ש"קצבות הילד הראשון והשני יוחזרו לפני סוף 1993" (כתב חדשות, 1.11.92). כעבור עוד כמה ימים, לאחר ש-שנים-עשר הח"כים ממפלגת העבודה וחברי הכנסת ממר"צ לא חדלו מלחצם, הודיע שר האוצר, שקצבות הילד הראשון והשני יוחזרו בראשית 1993 (דואק, ידיעות, 7.12.92). כעבור יומיים נמסר לראשונה תאריך יעד חדש, פברואר 1993 (גרינשטיין, מעריב, 9.12.92).

אולם, גם בכך לא הסתיים התהליך. בשלב זה עברה הזירה לוועדת הכספים של הכנסת, שדנה באישור תקציב המדינה לשנת 1993. יושב־ראש ועדת הכספים, ח"כ גדליה גל, הודיע בסוף נובמבר 1992, שמתגבש סיכום בין משרד האוצר לחברי הכנסת ממפלגת העבודה ומר"צ וחברי השדולה החברתית ממפלגות אחרות, לפיו קצבות הילד הראשון והשני יוחזרו כבר בינואר 1993 (גרינשטיין, חדשות, 30.11.92). גם הממונה על הכנסות המדינה דאז, מר יורם גבאי, שעמד בראש ועדת המומחים לנושא החזרת קצבות ילד ראשון ושני שהקימה הממשלה, העיד, הן בראיון שנערך עמו והן במאמר שפרסם, ש"בזמן שערכה ועדת המומחים את דיוניה וכחלק מדיוני תקציב המדינה לחצה השדולה החברתית בכנסת להגיע לפתרון מהיר של בעיית מימון הקצבאות ולהביא ליישום החזר הקצבאות כבר בתחילת שנת 1993. שר האוצר פנה לממונה על הכנסות המדינה וביקש להציג לפניו מיד חלופות למימון החזר הקצבאות, עוד לפני הכרעת הוועדה ב"ב" (גבאי, 1993, עמ' 114).

השלב הבא בתהליך היה אישור החזרת הקצבאות בממשלה. באמצע דצמבר 1992 הביא שר האוצר לאישור הממשלה הצעת החלטה, לפיה יוחזרו קצבות הילד הראשון והשני החל מינואר 1993, והתשלום בפועל יתבצע בפברואר 1993. הצעת ההחלטה

ושני" (טמקין, חדשות, 22.8.92). ואכן, לקראת הדיון בממשלה על תקציב המדינה לשנת 1993 אנו עדים ללחץ מצד חברי כנסת ושרים לכלול את החזרת האוניברסליות לקצבת ילד ראשון ושני. לחץ זה נתקל, לפחות בהתחלה, בסירוב מוחלט מצד שר האוצר ופקידיו. "שר הקליטה יאיר צבן ושר הכלכלה שמעון שטרית תובעים להחזיר את קצבת הילדים לילד הראשון והשני. באוצר אומרים כי הסיכוי לכך שואף לאפס" (דנון, מעריב, 7.9.92).

אולם נראה, שהלחץ מצד חברי הכנסת והשרים החל לשאת פרי. כבר לקראת הדיון בממשלה בתקציב 1993 שנערך ב-8 בספטמבר 1992 הודיע שר האוצר, שהוא מוכן להחזיר את קצבות הילד הראשון והשני בתנאי שיוטל עליהן מס (גינוסר ודנון, מעריב, 8.9.92). שר האוצר גם הבטיח לחברי הכנסת ממפלגת מר"צ להקים ועדה לבדיקת העגקה מחודשת של קצבות הילד הראשון והשני (גינוסר ודנון, מעריב, 8.9.92). ואכן, בישיבת התקציב לשנת 1993 החליטה הממשלה עקרונית לחזור ולהעניק את קצבות הילדים. מועד החזר לא נקבע במדויק, אולם נקבע, שוועדת המומחים, בראשות הממונה על הכנסות המדינה, תגיש את המלצותיה בעניין עד 31 בדצמבר 1992.

בתקציב המדינה שהונח על שולחן הכנסת ב-28 באוקטובר 1992 צוין, שהממשלה החליטה להחזיר את קצבות הילדים בצורה שתקבע ועדת המומחים, כאשר התשלום בפועל יתחיל ב-1 בינואר 1994 (דואק, ידיעות, 1.11.92). אולם, הבטחה זו לא סיפקה רבים מחברי הכנסת. בייחוד בלטה קבוצה של שנים-עשר חברי כנסת ממפלגת העבודה שהודיעו, שיתנגדו לתקציב ודרשו בלשון חד-משמעית להתחיל בתשלום הקצבאות האוניברסליות כבר ב-1 בינואר 1993. אכן, כבר כעבור מספר ימים הודיע שר

עקרון האוניברסליות לקצבות הילדים. בשלב הראשון התנהל המאבק בעניין ההסכמה לחידוש האוניברסליות בקצבות הילדים. בשלב זה פעלו חברי הכנסת והשרים (בייחוד אלה שפעלו בתחום כשהיו חברי כנסת בקדנציה הקודמת), כדי לשכנע את הממשלה בדבר הצורך לחדש את האוניברסליות בקצבות הילדים. שלב זה התאפיין בעיקר בפעילות שכנוע במישור העקרוני, כלומר חשיבות עקרון האוניברסליות בתש"ל לומי קצבות ילדים והכללת הצורך לעשות את השינוי המוכתח בסדרי העדיפות הלאומיים. שלב זה הסתיים, למעשה, בתחילת חרש ספטמבר, כאשר החליטה הממשלה על חידוש הקצבאות האוניברסליות החל בינואר 1994.

השלב השני התמקד במאבק להקדים את תאריך היישום של החלטת הממשלה לחידוש האוניברסליות בקצבות הילד הראשון והשני. שלב זה התאפיין בעיקר בפעילות של מאבק פוליטי עד כדי עימותים גלויים בין חברי הכנסת לרשות המבצעת, והוא הסתיים בתחילת דצמבר עם קבלת החלטת הממשלה להקדים את יישום השינוי לינואר 1993. עם סיום המאבק על תאריך יישום השינוי, ולמעשה מעט מוקדם יותר, החל השלב השלישי של תהליך השינוי, שעיקרו היה מאבק בשאלת מקורות המימון ואופן תשלום הקצבאות האוניברסליות. ברור, שהמאבק על מקורות ואופן המימון עמד לכל הפחות ברקע לאורך כל תהליך השינוי. גם שלב זה התאפיין בעיקר בפעילות של מאבק פוליטי עד כדי עימותים גלויים בין חברי הכנסת לרשות המבצעת, והוא הסתיים תוך זמן קצר מאוד, עם קבלת ההחלטה החדשה על המקורות ועל אופן המימון בממשלה.

השלב הרביעי והאחרון החל מיד עם אישור תקציב המדינה וקביעת חודש אפריל 1993 כתאריך היעד ליישום השינוי. במוקד

כללה גם את הצעות ועדת המומחים למימון הקצבאות. הצעות אלה, שהיה בהן מרכיב של פגיעה דווקא במשפחות החלשות ביותר, עוררו ויכוח והתנגדות בממשלה ומאוחר יותר גם בכנסת (טמקין, חדשות, 20.12.92). כתוצאה מן ההתנגדויות "הממשלה קיבלה באופן עקרוני את הצעת משרד האוצר, אך ביקשה להכניס תיקון בהחלטה שימנע הפסד הכנסות ממשי למשפחות בעלות הכנסה נמוכה אשר קיבלו כבר בעבר קצבות ילדים (גבאי, 1993, עמ' 115).

לאחר עדכון ההצעה בעניין מקורות המימון שבה הממשלה ודנה בהצעה להחזיר את קצבות הילד הראשון והשני ואישרה אותה. אולם, העיכוב באישור ההחלטה, ובעיקר מגבלות הביצוע, עיכבו את החזרת הקצבאות כבר בינואר 1993 והממשלה שבה ודנה בסוגיה והפעם התקבלה החלטה לשלם את הקצבאות לא יאוחר מאפריל 1993 (טמקין, חדשות, 28.12.92).

בנקודה זו נפתח מאבק פרלמנטרי חדש בשאלת המועד המדויק להחזרת קצבות הילדים. חברי כנסת רבים לחצו ליישום מהיר ככל האפשר של ההחלטה, ואילו במוסד לביטוח לאומי ובמשרד האוצר התכוונו לשלם את הקצבאות רק במהלך חודש אפריל. מאבק זה התנהל בעיקר בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, שלחצה על המוסד לביטוח לאומי לסיים בהקדם את היערכותו לתשלום הקצבאות וכך לזרז את תשלומן. בסופו של המאבק הצליח המוסד לביטוח לאומי להקדים במעט את לוח הזמנים. עקב הלחץ הפוליטי החליטו שר האוצר והממשלה לא להמתין עוד וקצבות הילד הראשון והשני שולמו באופן אוניברסלי החל מחודש מרס 1993. למעשה, התשלום הראשון התבצע ב-21 במרס 1993. לסיכום, נראה שניתן להצביע על ארבעה שלבים עיקריים בתהליך שינוי החוק והחזרת



לוסייה הערבית לאלה של האוכלוסייה היהודית. אולם, שינוי זה בקצבות הילדים לא התקבל באותה תקופה, אלא רק שנתיים מאוחר יותר. משום כך הוא אינו מעניינו של חקר המקרה.

רק במהלך השלב הרביעי של תהליך השינוי, המאבק על יישום מוקדם יותר של שינוי החוק, היתה פעילות "תקנונית" של חברי הכנסת, בעיקר באמצעות הכלי של פעילות בוועדות הכנסת, ובמקרה שלנו - בוועדת העבודה והרווחה. מכאן גם ברור, שחברי הכנסת שפעלו בעניין במהלך השלב הרביעי היו חברי ועדת העבודה והרווחה, ובעיקר יושב-ראש הוועדה, ח"כ עמיר פרץ. לעומת זאת, יש בידינו עדויות רבות על פעילות "חוץ-תקנונית" ענפה של חברי הכנסת בכל ארבעת שלבי תהליך השינוי. כלי הפעילות ה"חוץ-תקנונית" ומידת השימוש בהם השתנו לאורך התהליך, בדרך כלל על-פי שלבי תהליך השינוי.

בשלב הראשון עיקר הפעילות ה"חוץ-תקנונית" היתה בדרך של שכנוע, פנייה ישירה לשרים והידברות בין חברי הכנסת ובין שר האוצר ופקידים בכירים במשרדי הממשלה. עיקר הפעילות נעשה באמצעות פגישות ופניות ישירות, אך גם במשאומתן על הקמת הקואליציה ובפעילות מפלגתית בתוך מפלגת העבודה לא נפקד מקומה של סוגיית קצבות הילדים. מספר חברי כנסת דיווחו, בראיונות שנערכו עמם, שהם נפגשו למטרה זו עם שר האוצר ועם ראש הממשלה. כמורכב ידוע, שחברי מר"צ העלו את הנושא כתנאי לתמימת ההסכם הקואליציוני. יחד עם זאת, כבר בשלב זה מתגלה דפוס פעולה שהמשיך להתקיים לאורך כל הפעילות ה"חוץ-תקנונית" בעניין, לפיו חברי הכנסת שפעלו במידה הרבה ביותר בעניין היו דווקא חברי הקואליציה, ובעיקר חברי מפלגת העבודה ומר"צ.

שלב זה עמדו הניסיונות להקדמת תאריך יישום השינוי והוא התאפיין בפעילות חברי הכנסת, בעיקר במסגרת ועדת העבודה והרווחה ואל מול המוסד לביטוח לאומי, שניסו להפעיל לחץ כדי לזרז את לוח הזמנים ולהקדים את תאריך יישום השינוי. שלב זה הסתיים בהצלחה עם הקדמת תשלום קצבות הילד הראשון והשני למרס 1993.

תיאור התהליך ושלביו מוביל אותנו לחלקים הבאים של המאמר, שבהם ננסה לענות על השאלה מי היו חברי הכנסת שפעלו בעניין זה, מה היו הפעולות שנקטו ומה היתה מידת השפעתן על שינוי החוק.

### פעילות חברי הכנסת בעניין החזרת קצבות הילדים

עיון בדברי הכנסת ובפרוטוקולים של ועדת העבודה והרווחה מגלה עובדה מעניינת. בעת תהליך שינוי החוק, מאז כינון הכנסת ה-13 ועד אישור תקציב המדינה, לא הפעילו חברי הכנסת אף כלי פרלמנטרי הכלול בתקנון כדי להתזיר את קצבות הילד הראשון והשני. למעשה, הפעילות בהתאם לתקנון בעניין זה התרכזה רובה ככולה סביב תקציב המדינה: ההסתייגויות שהוגשו לגביו וההצבעות השונות הכרוכות באישורו בוועדת הכספים של הכנסת ובמליאה.

נראה, שהפעילות ה"תקנונית" בעניין הנדון במהלך שלושת השלבים הראשונים של תהליך השינוי התמצתה בפעילות שעיקרה הגשת הסתייגויות לתקציב המדינה והצבעה עליו. מעניין גם להיווכח, שבמהלך אותה חצי שנה הפעילו חברי הכנסת מספר פעמים, אמנם לא רב, כלים פרלמנטריים, כגון הצעות חוק פרטיות, הצעות לסדר ושאלות בסוגיה של קצבות יוצאי צבא והצורך להשוות את הקצבאות של האוכ-

חברי הכנסת היו דומים לאלה שנעשה בהם שימוש בשלב הקודם. יחד עם זאת חשוב לציין, שבגלל הזמן הקצר כמעט לא התקיימה פעילות שכנוע, אלא בעיקר פעילות של הפעלת לחץ פוליטי ומשא-ומתן בין חברי הכנסת, ביחוד מצד ה"מורדים" משורות הקואליציה והממשלה. מלבד חברי הקואליציה ה"מורדים" חשוב לציין גם את חלקם של חברי הכנסת של חד"ש, שהיו חלק מן הגוש החוסם של ממשלת העבודה, אך לא נמנו עם הקואליציה ואשר בשלב זה של התהליך פעלו רבות, בעיקר ח"כ תמר גוז'נסקי. גם כאן חשוב לציין את פעילות התיווך של יושב-ראש ועדת הכספים, ח"כ גדליה גל.

כאמור, בשלב הרביעי של תהליך השינוי היתה בוועדת העבודה והרווחה הן פעילות במסגרת התקנון והן פעילות "חורץ-תקנונית", אשר התרכזו בפניות ישירות לשר האוצר, לשרת העבודה והרווחה ולפקידי משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי. חברי הכנסת שפעלו רבות במהלך שלב זה היו חברי ועדת העבודה והרווחה, ובראשם יושב-ראש הוועדה, ח"כ עמיר פרץ וח"כ תמר גוז'נסקי. בשלב זה אין בידינו עדויות על פעילות של יושב-ראש ועדת הכספים או של חברים אחרים בוועדה זו. יש לשים לב לכך, שבשלב זה חזרה הפעילות והיתה יותר באמצעות כלים של שכנוע ופניות ישירות ופחות באמצעות עימות ושימוש בדעת הקהל ובתקשורת.

לסיכום, חברי הכנסת אכן השתמשו במגוון כלים ופעילויות בניסיונם להשפיע על המדיניות בנושא קצבת ילד ראשון ושני. כמורכב, חברי הכנסת מן הקואליציה היו הפעילים יותר בעניין, בעיקר בפעילות ה"חורץ-תקנונית", שהיתה רוב הפעילות בעניין. ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר הקודמים, שהצביעו על כך,

בשלב השני היתה פעילות "חורץ-תקנונית" ענפה במיוחד, שכללה פניות ישירות לשרים ולראש הממשלה. כאן היו גם עימותים פוליטיים בין חברי כנסת מן הקואליציה ובין הממשלה ונעשה שימוש נרחב באמצעי התקשורת ובדעת הקהל על-מנת להפעיל לחץ פוליטי על הממשלה. במסגרת הפעילות בשלב השני הרבו חברי הכנסת להשתמש גם בכלי של פעילות השדולה, ביחוד השדולה החברתית, והפעילו קשרים אישיים ובעיקר פוליטיים. לקראת סיומו של שלב זה עשו מספר חברי כנסת שימוש גם בכלים של תיווך ומשא-ומתן. ביחוד היה פעיל יושב-ראש ועדת הכספים, ח"כ גדליה גל. אבל הפעם התיווך לא היה בין האזרחים או קבוצות אינטרס ובין הרשות המבצעת, אלא בין חברי הכנסת מן הקואליציה ובין הממשלה!

חברי הכנסת שהיו פעילים במיוחד במרוצת השלב השני היו חברי השדולה החברתית, ובעיקר יושב-ראש השדולה, ח"כ רפי אלול, וחברי הכנסת של מפלגת העבודה, שאיימו להצביע נגד התקציב. גם חברי הכנסת ממר"צ איימו להצביע נגד התקציב, ובעזרת שרי מפלגתם הפעילו לחץ ופעלו רבות לשינוי החוק. מצד חברי הכנסת מן האופוזיציה היתה רק פעילות מעטה, בעיקר של אלה מהם שהיו חברים בשדולה החברתית. לבסוף חשוב לציין את פעילותם ה"חורץ-תקנונית" של מרכז הקואליציה בוועדת הכספים, ח"כ חיים אורון, ושל יושב-ראש הוועדה, ח"כ גדליה גל, בעיקר בשימוש בפעילות התיווך והמשא-ומתן.

השלב השלישי של תהליך השינוי היה קצר ביותר. הוא נמשך רק מספר ימים ובמהלכו היתה בעיקר פעילות "חורץ-תקנונית" ופעילות במסגרת התקנון בעניין תקציב המדינה והדיונים עליו בוועדת הכספים. כלי הפעילות שהשתמשו בהם

הכנסת ושל חבריה אל מול המנגנון המינהלי-מקצועי של המדינה.

אבל לא רק מתיאור תהליך השינוי ומלימודו ניתן להסיק שחברי הכנסת השפיעו על תהליך שינוי החוק. מן הראיות עם מר יורם גבאי ועם מר יוסי תמיר עולה, שהם נחרצים בדעתם, שפעילות חברי הכנסת היא שהביאה להבשלת תהליך השינוי ולהקדמתו לדיוני תקציב 1993, במקום שייכנס לתוקף שנה מאוחר יותר.

לבסוף, מן העיתונות ומדברי הכנסת ניתן ללמוד, שגם שר האוצר וגם הממשלה הודו, שחלק מן השינויים בהצעה להחזיר את קצבות הילד הראשון והשני נעשו עקב דרישת חברי הכנסת, בעיקר של אלה ממפלגת העבודה ומר"צ, שאיימו להצביע נגד התקציב.

אולם כאן חייבים לעצור לרגע ולשים לב, שלא תצטייר תמונה לפיה חברי הכנסת הם לבדם כפו על הממשלה ועל אנשי הרשות המבצעת את שינוי המדיניות ואת החזרת קצבות הילד הראשון והשני. תמונה כזאת תהיה מעוותת ותחטא למציאות. אמנם חלקים נרחבים של הפקידות המקצועית, במיוחד של משרד האוצר, התנגדו להחזרת הקצבאות, כפי שלמדנו מתיאור התהליך. אולם אנשי המוסד לביטוח לאומי ומינהל ההכנסות במשרד האוצר תמכו בו. גם שר הממשלה לא התנגדו לרעיון ולשינוי. רובם המכריע, כולל שר האוצר, תמכו בו מבחינה עקרונית, ואלה שהתנגדו עשו זאת על-פי רוב מטעמים של מחסור במשאבים (לפחות לטענתם).

נראה אפוא, שלא מדובר במאבק חזיתי שבו חברי הכנסת הצליחו להתגבר על מתנגדיהם, ואשר בזכות פעילותם הביאו לשינוי המדיניות בעניין. יהיה מדויק יותר לומר, שחברי הכנסת ופעילותם שימשו מצד אחד זרז וכוח שאילצו את הממשלה לעסוק

שחברי כנסת מן הקואליציה נטו לפעול פעילות "חריג-תקנונית" בנושאי רווחה יותר מעמיתיהם שבאופוזיציה (בן-אריה, 1999).

## האם השפיעה פעילות חברי הכנסת?

המאבק על החזרת האוניברסליות לקצבות הילד ראשון והשני התנהל רובו ככולו בזירה הפוליטית. הכנסת וחבריה היו חלק ממאבק זה; הם ניצלו את כוחם היחסי והחשוב בתוך הזירה הפוליטית ואילצו את הממשלה לפעול באמצעות מימוש כוחם הפוליטי.

התשובה לשאלה, האם השפיעה פעילות חברי הכנסת, היא אפוא חיובית באורח ברור וחד-משמעי: חברי הכנסת השפיעו על השינוי בשיטת הענקת קצבות הילדים והחזרת קצבות הילד הראשון והשני. סימוכין לכך ניתן למצוא ראשית בתיאור תהליך השינוי שהוצג לעיל. בלי להיכנס לוויכוח, האם הממשלה החדשה תמכה באופן עקרוני בשינוי או התנגדה לו, ברור, שבלי לחצם של חברי הכנסת ופעילותם הנושא לא היה עולה כלל לדיון לקראת תקציב 1993, וגם אם היה עולה, השינוי היה נדחה לשנים לא מעטות.

ועוד ניתן ללמוד מתהליך השינוי, שרק פעילותם של חברי הכנסת הביאה להקדמת ביצוע השינוי מינואר 1994, על-פי הצעת התקציב, לינואר 1993. ללא פעילות זו גם מנגנון מימון הקצבאות לא היה משתנה ברגעים האחרונים לטובת השכבות החלשות. ללא פעילות חברי הכנסת בוועדת העבודה והרווחה היו הקצבאות משולמות באפריל 1993, כפי שתוכנן בעקבות הדחייה מינואר 1993, ולא בחודש מרס 1993 כפי שהן שולמו לבסוף. ניתוח זה מעיד על כוחם של

- זו התרכזה בשלב הרביעי ובמאבק על אישור התקציב בוועדת הכספים בשלבים השני והשלישי. חשוב לציין כאן, שלמרות שעבודת הוועדות שויכה לסוג הפעילות ה"תקנונית", במקרים רבים התרחשה פעילות "חץ-תקנונית", בייחוד כזאת של תיווך ומשאומתן בין חברי הכנסת לרשות המבצעת, במסגרתן.

מעניין במיוחד להתעכב על הפעילות של פניות ישירות לשרים. פניות אלה נעשו בעיקר מטעמים של חברי הקואליציה. נראה, שחברי הקואליציה משתמשים בסוג פעילות "חץ-תקנונית" זה יותר מאשר עמיתיהם שבאופוזיציה. פניות אלה נעשו בסגנונות רבים ובהזדמנויות שונות. בשלב הראשון רוב הפניות נעשו בניסיון לשכנע ולהגיע להידברות. בשלבים השני והשלישי חלק גדול מן הפניות נעשו בצורת איום ותוך התעמתות עם השרים, ואילו בחלק הרביעי היתה חזרה לדפוס של פניות בניסיון להידבר ולשכנע.

השאלה הנשאלת היא, עד כמה ניתן להשליך מחקר מקרה זה על כלל הפעילות של חברי הכנסת בנושאי רווחה ועל השפעתם על עיצוב המדיניות בנושא הער-מד במרכז הדיון. נראה, שהתשובה לכך מצויה בהקדמה למאמר זה, שבו נסקרים יתרונות השיטה של מחקרי מקרה וחסרונותיה. יתרונו הברור של חקר מקרה זה מבחינת היותו תקף לעיצוב מדיניות הרווחה בכלל, הוא בהצגת זווית-ראייה נוספת לבחינת פעילותם של חברי הכנסת בתחום הרווחה בישראל והשפעתם.

בעקבותיו של חקר המקרה ניתן לומר בביטחון רב יותר, שחברי הכנסת אמנם פועלים בנושאי רווחה. הם פועלים באמצעות פעילות "תקנונית" ו"חץ-תקנונית" ופעילותם ה"חץ-תקנונית" התגלתה כיעילה לכל הפחות באותה מידה כמו

בנושא, ומצד שני הם היו שותפים מסייעים שהעניקו כוח נוסף למצדדי השינוי באשר הם. על כל פנים, גם כשלא מייחסים לחברי הכנסת ולפעילותם תרומה בלעדית לשינוי בקצבות הילדים, חייבים להכיר בתרומה הרבה שלהם ושל פעילותם לחידוש האוניברסליות בקצבות הילד הראשון והשני.

## סיכום

חקר המקרה של החזרת האוניברסליות לקצבות הילד הראשון והשני מראה באופן ברור, שחברי הכנסת השפיעו על עיצוב המדיניות בתחום, השפעה שנבעה מפעילותם הפרלמנטרית. לימוד הפעילות על סוגיה והכלים השונים שבהם עשו חברי הכנסת שימוש מלמד, שדווקא הפעילות ה"חץ-תקנונית" היתה יעילה יותר לצורך עיצוב המדיניות במקרה זה.

אנו למדים גם, שחברי הכנסת מן הקואליציה פעלו יותר מאחרים להחזרת האוניברסליות לקצבות הילדים. ממצא זה תואם לממצאי מחקרים אחרים (בן-אריה, 1999), לפיהם חברי כנסת מן הקואליציה נוטים לפעול פעילות "חץ-תקנונית" בנושאי רווחה יותר מעמיתיהם שבאופוזיציה.

חקר המקרה גם לימד, שמעבר לפעילות ה"חץ-תקנונית" חברי הכנסת השפיעו על עיצוב המדיניות בנושא שמדובר בו גם באמצעות פעילות במסגרת התקנון, בעיקר באמצעות הכלי של פעילות בוועדות. בעיקר ראוי לציין את הפעילות של חברי ועדת העבודה והרווחה ושל חברי ועדת הכספים, שהשפיעה רבות על חידוש האוניברסליות בקצבאות. למעשה, שני הכלים הפרלמנטריים, שבהם הרבו חברי הכנסת לפעול, היו עבודה בוועדות ופניות ישירות לשרים.

אשר לפעילות בוועדות, כפי שכבר נאמר



פעילותם ה"תקנונית". ואולי מה שחשוב יותר הוא שניתן לומר ביתר ביטחה שחברי הכנסת משפיעים על עיצוב מדיניות הרווחה בישראל. הם אינם היחידים המשפיעים, וכלי ספק יש גורמים רבים נוספים. אולם, לחברי הכנסת ולפעילותם מובטח, בזכות כוחם הפוליטי, מקום של כבוד בין הכוחות השונים המעצבים את מדיניות הרווחה בישראל.

## ביבליוגרפיה

- בן-אריה, א' (1999), "פעילות חברי הכנסת ה-13 בנושאי רווחה", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- גבאי, י' (1993) "החזרת האוניברסליות לקצבות ילדים - עקרונות מימון ותהליך מימוש", בטחון סוציאלי, 40: 111-118.
- גינור, א', דנון, א' (1992), "האוצר מוכן להחזיר את קיצבת הילד הראשון והשני" מעריב, 8 בספטמבר. גניחובסקי, ד' (1990), "מט על ילדים - רק אצלנו ובסין", ידיעות אחרונות, 1 באוקטובר.
- גריןשטיין, י' (1992א) "קצבאות ילד ראשון ושני החל מפברואר", מעריב, 9 בדצמבר.
- גריןשטיין, י' (1992ב), "קצבאות ילד ראשון ושני יוחזרו בינואר '93", חדשות, 30 בנובמבר.
- דואק, ג' (1992א), "באוצר נערכים להחזיר את קצבאות ילדים", ידיעות אחרונות, 1 בנובמבר.
- דואק, ג' (1992ב), "קצבאות לילד ראשון ושני יוחזרו לכל האוכלוסייה בראשית 1993" ידיעות אחרונות, 7 בדצמבר.
- דורון, א' (1998), מיקוד גמלאות בטחון סוציאלי: הניסיון של קצבאות הילדים בישראל (טרם פורסם).
- דורון, א', קרמר, ר"מ (1992), מדינת הרווחה בישראל, ירושלים: עם עובד ומכון לוי אשכול האוניברסיטה העברית.
- דנון, א' (1991), "חשד: מעסיקים לקחו לעצמם קיצבאות ילדים שהיו מיועדות לעובדיהם", מעריב, 1 בדצמבר.
- דנון, א' (1992), "שום דבר לא ישתנה", מעריב, 7 בספטמבר.
- הארץ (1992), "הלפרט: שחיקת קצבאות המוסד לביטוח לאומי היא אחת הסיבות לגידול בעוני", 14 בינואר.
- הופנונג, מ' (1982), "מחאה חברתית ותהליך התיקצוב הציבורי. השפעת הפנתרים השחורים על ההקצאות לצרכי חברה ורווחה", עבודת גמר לתואר מוסמך במדע המדינה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- טמקין, א' (1992א), "למה אף אחד לא תובע מעביד שלא משלם קיצבאות ילדים", חדשות, 5 בפברואר.
- טמקין, א' (1992ב), "אין תקציב לשיפור השרותים החברתיים ולהורדת מיסים", חדשות, 22 באוגוסט.
- טמקין, א' (1992ג), "תשלומי מס הכנסה יועלו כדי לממן את קיצבאות הילדים", חדשות, 20 בדצמבר.
- טמקין, א' (1992ד), "חשלומי הקיצבאות לילד ראשון ושני נדחתה לאפריל", חדשות, 28 בדצמבר.
- כתב חדשות (1992), "שוחט: קיצבאות ילד ראשון ושני יוחזרו לפני סוף 1993", חדשות, 1 בנובמבר.
- פרוטוקולים של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 1.4.1993-1.6.1992, ירושלים.
- פרל, מ' (1991), "40 אלף משפחות אינן ממשות את זכותן לקיצבאות ילדים", חדשות, 11 בדצמבר.
- קניאל, ש' (1990), "קיצוץ הקיצבאות: פגיעה מכוונת או מעשה זלם", מעריב, 2 בינואר.
- שרון, א' (1987), מערכת קצבאות הילדים בישראל: 1959-1987 מאין באה ולאן מועדות פניה, ירושלים: האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- Bochel, H.M. (1992), *Parliament and Welfare Policy*, Dartmouth: Aldershot.
- Bradshaw, J. and Piachaud, D. (1980), *Child Support in the European Community*, London: Bedford Square Press.
- Cates, J.R. (1983), *Insuring Inequality*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Derthick, M. (1979), *Policymaking for Social Security*, Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Heclo, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale 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.

- Klein, R. (1983), *The Politics of the National Health Service*, London: Longman.
- Konberg, A. and Mishler, W.(1976), *Influence in Parliament: Canada*, Durham, N.C.: Duke University Press.
- Levine, E.L. and Wexler, E.M. (1981), *PL 94-142: An Act of Congress*, New York: Macmillan.
- Marmor, T.R. (1970), *The Politics of Medicare*, Chicago: Aldine.
- Palestine Government (1943), *Vital Statistics Tables 1922-1945*, Jerusalem: Palestine Government, Department of Statistics.
- Pampel, F.C. and Williamson, J.B. (1989), "Welfare spending in advanced industrial democracies, 1950-1980", *American Journal of Sociology*, 93(6): 1424-1456.
- Reid, T.R. (1980), *Congressional Odyssey*, San Francisco: W.H. Freeman.
- Scott, A. (1990), *Ideology and the New Social Movement*, London: Unwin Hyman.

# סוגיות יסוד בעיצוב לימודי שירותי אנוש במוסדות להשכלה גבוהה בישראל

מאת חיים צינטי\*

---

## מבוא

---

הוא תחום אקדמי חדש במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. המאמר אינו עוסק בהצדקת המיסוד האקדמי. יחד עם זאת, כאן המקום להעיר בעניין הרלוונטיות של לימודי שירותי אנוש לאוכלוסייה בישראל.

בשנים האחרונות התחוללו שינויים מרחיקי לכת באופי ובהיקף של השירותים החברתיים בישראל (אייזנשטדט וקופ, 1995). השינוי בא לידי ביטוי בהרחבת מעגל הצרכנים, בהגדלת מגוון הצרכים ותחומי השירות, באופן המימון והמעורבות הממשלתית, במבנה הארגוני וביחסים עם הצרכנים.<sup>1</sup>

לענייננו, שילוב שתי מגמות בהתפתחות העכשווית של השירותים החברתיים בישראל מצדיק פיתוח תחום אקדמי חדש: הטרוגניזציה של השירותים וקהלי היעד; התמקדות ספקי שירותים וקובעי מדיניות בהיבטים הארגוניים, המנהליים והכלכליים.

מעריך השירותים החברתיים בארץ מקיף את כל מגזרי האוכלוסייה. הוא מכוון לספק מגוון רחב של צרכים, הנובעים מאימוץ דפוסי חיים ותרבות צריכה, המאפיינים את

הקמת החוג לשירותי אנוש באוניברסיטת חיפה, כמו גם התוכנית להקמת חוג דומה במכללת עמק יזרעאל, המונחת על שולחן המועצה להשכלה גבוהה, מבשרות לידת תחום אקדמי חדש בישראל - "שירותי אנוש". בחוג לשירותי אנוש באוניברסיטת חיפה לומדים 450 סטודנטים. החוג פועל זה ארבע שנים והחל משנת הלימודים תשנ"ו (1995/96), והוא קולט מדי שנה 150 סטודנטים בערך. עיגונו של החוג כפקולטה ללימודי רווחה ובריאות מחייב את אנשי הסגל לעצב את "לימודי שירותי אנוש" כתחום אקדמי מוגדר ומתוחם, במסגרת התחום הרחב של רווחה חברתית (Social Welfare), ולהבנות אותו על בסיס של מידע רלוונטי.

המאמר דן בסוגיות מפתח שהן רלוונטיות להמשגת שירותי אנוש ומשרטט את החלופות התיאורטיות לעיצוב התחום. ביסודו מובלעת ההנחה, ששירותי אנוש

---

\* החוג לשירותי אנוש, הפקולטה לבריאות ורווחה, אוניברסיטת חיפה.  
1. מסקנה זו עולה מן הדוח על הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 1994-95, שפרסם המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (קופ, 1995).

קופות החולים ובתי-חולים, שעברו תאגוד. ההפרטה הכניסה את השירותים החברתיים בישראל לעידן של כלכלת שוק חופשי (גל, 1994). לתכנון, ניהול והפעלת שירותים חברתיים בתנאי כלכלת שוק חופשי יש היבטים ארגוניים, כלכליים, טכנולוגיים ומשפטיים המסדירים את פעילות המערכת, כות, בנוסף להיבטים טיפוליים בתחומים ייעודיים, כגון עבודה סוציאלית, חינוך, פסיכולוגיה, סיעוד, פיזיותרפיה.

הצורך לפעול בתנאי כלכלת שוק חופשי מיקדה את תשומת הלב בפן הארגוני-מנהלי. באוניברסיטאות מוצעים תחומי לימוד ממוקדים (מינהל מערכות בריאות, מינהל חינוכי, מינהל ציבורי), אבל אין מסגרת כוללת אחת העוסקת במכלול השירותים החברתיים. ההטרונגניות של השירותים החברתיים בישראל ומיקוד תשומת הלב בפן הארגוני הייחודי שלהם מצדיקים את המיסוד האקדמי.

### לימודי שירותי אנוש בארצות-הברית

'שירותי אנוש' אינו תחום אקדמי חדש. למעשה, הקולג' הראשון לשירותי אנוש הוקם בארצות-הברית כבר בשנות ה-70 (Schram and Mandell, 1997, p. 83). במדריכי פיטרסון לחינוך גבוה (*Peterson's Annual Guide*, 1998a; *Peterson's Guide*, 1998b) נמצאו בערך 180 מוסדות אקדמיים בארצות-הברית ובקנדה, המציעים תואר ראשון (B.A. או B.S.), ויותר מ-40 מוסדות, שבהם אפשר ללמוד לתארים מתקדמים (M.A., M.S. או Ph.D.).

לחלק מן המוסדות יש אתרים רשמיים באינטרנט. ביקור באתרים אלה מגלה, שאין אחדות לגבי השם, המעמד האקדמי, המבנה

חברת השפע המערבית. להטרונגניות של השירותים החברתיים יש שני פנים. הפן האחד בא לידי ביטוי בהרחבת משמעות המושג "שירותים חברתיים" מעבר לתחומים ה"מסורתיים" של חינוך, חינוך לבריאות, רווחה, שיכון, תעסוקה, ביטחון אישי, הבטחת הכנסה, והחלתו על תחומים "לא-מסורתיים" כמו תרבות, דת, בידור, ספורט, פנאי, תירות, איכות הסביבה, צרכנות ועוד. הפן השני בא לידי ביטוי בהטרונגניות של השירותים ואוכלוסיות היעד בתחומים ה"מסורתיים". במערכת הבריאות, לדוגמה, ההטרונגניות משתקפת בעובדה, שהמערכת הציבורית והפרטית משרתת את כל סוגי הצרכנים, ומספקת (כמעט) את כל הצרכים, מניתוחי לב עד טיפולים קוסמטיים להסרת קמטים. גם החוק מכיר בהטרונגניות. מצד אחד, חוק ביטוח בריאות ממלכתי מבטיח סל שירותי בריאות בסיסי ושווה לכל אזרחי המדינה; מצד שני, החוק מאפשר לקיים הסדרי ביטוח רפואי משלים ושירותי רפואה פרטיים, המיועדים לבעלי יכולת כלכלית.

המגמה השנייה, התמקדות בהיבטים הארגוניים של השירותים החברתיים, קשורה לשחיקה ברעיון מדינת הרווחה ובמדיניות ההפרטה והמסחור. בעשור האחרון העמיקו הפערים הכלכליים בחברה הישראלית ונשחק הרעיון של מדינת הרווחה. השחיקה מתבטאת בהתחזקות המגמה להקטנת מעורבות הממשלה בהספקת שירותים חברתיים וצמצום המימון הממשלתי (דורון, 1996, 1997). מדיניות זו מביאה להכנסת שינויים מבניים בשירותים החברתיים ולהאצת תהליכי ההפרטה, כפי שנעשה במערכת הבריאות (שירום ומישל, 1995).

הפרטת השירותים החברתיים בישראל מתרחשת באמצעות העברתם לגופים עסקיים או לארגונים ציבוריים, הפועלים ללא כוונות רווח (קטן, 1994; דורון, 1996א), דוגמת



בלימודי המאסטר. רוב המוסדות מעניקים MA או MS; חלק מהם מעניקים תארים ייחודיים (Master of Human Services), או MHS, ב-LU, ו-Master of Human Services Administration, או MHS, ב-MHSA, או vices Administration, ב-ANE.

יש שונות רבה בין המסגרות האקדמיות, שבהן מלמדים שירותי אנוש. מגוון התכנים הנלמדים תחת הכותרת "שירותי אנוש" מעלה תמיהה לגבי מובחנותן.

### המושג "שירותי אנוש"

המושג "שירותי אנוש" (Human Services) זכה לעשרות הגדרות בספרות המדעית ובספרי מבוא לתחום (כהם, 1998; Hasenfeld and English, 1974; Erikson, 1977; York, 1982; Hasenfeld, 1983; Mehr, 1986; Scheurell, 1987; Neukrug, 1994; O'looney, 1996; Schmolling, Youkeles and Burger, 1997; Schram and Mandell, 1997; Woodside and McClam, 1998).<sup>5</sup> להגדרת המושג נדרשו גם מידענים העוסקים במיון חומר ביבליוגרפי ומדעי, דוגמת מומחי ספריית הקונגרס האמריקני ומידעני (Library of Congress, 1998) מאגר המידע ERIC (Houston, 1990).

להלן כמה הגדרות. ההגדרות נדונו בהקשרים שונים ויש להן תפקידים שונים (מיון ארגונים, מיון ספרים וכיו"ב), אבל הן מתייחסות לאותו מושג גנרי - "שירותי אנוש". הזנפלה, איש הרווחה הסוציאלית,

הארגוני, המטרות המוצהרות, תוכניות הלימודים והתואר המוענק לבוגרים.

לימודי שירותי אנוש שהמוסדות השונים<sup>2</sup> מציעים, נקראים במגוון שמות מרשימים: שירותי אנוש (MSMC, TCV), בריאות ושירותי אנוש (MC), חינוך ושירותי אנוש (UWOSH), ייעוץ ושירותי אנוש (MSUB), סוציולוגיה ושירותי אנוש (HSU), שירותי ציבור ושירותי אנוש (MSH), מדעי ההתנהגות ושירותי אנוש (UAF), שיקום, חירשות ושירותי אנוש (UTK), שירותים חברתיים ושירותי אנוש (CHM<sup>3</sup>) ועוד.

המעמד האקדמי הוא (IUP) College, (SHU, SDSU, SAU) School, OU, או (CSUS) department (ELC, MSDS), או school ו-college מקבילים באוניברסיטה ישראלית לפקולטה; department מקביל לחוג או למחלקה.

גם המבנה הארגוני אינו אחיד. לדוגמה, בקולג' לשירותי אנוש באוניברסיטת סנט אמברוז (SAU), שבדוונפורט, מדינת איווה, יש שישה חוגים: בריאות, חינוך, חינוך גופני ומדעי הספורט, פיזיותרפיה, פשיעה, ריפוי בעיסוק, תקשורת. בקולג' לשירותי אנוש של האוניברסיטה של מדינת אריזונה (ASU), שבטמפה, יש ארבעה חוגים: מינהל משפטי, נופש ותיירות, עבודה סוציאלית, תקשורת.

התואר האקדמי המוענק לבוגרים אף הוא שונה. לימודי בוגר מקנים, בדרך כלל, תואר BA<sup>4</sup> (MMC), BS (SMC), אבל יש גם תארים ייחודיים (Bachelor of Religious Education in Human Services, או BREHS, ב-GC). מצב דומה קיים גם

2. ראשייהתיבות של שמם מובאים בין הסוגריים. השמות המלאים וכתובות אתרי האינטרנט שלהם מפורטים בנספח א'.

3. המוסד "מכשיר לקריירה בשירותי אנוש"; התואר - "בוגר בשירותים חברתיים".

4. תוכנית ה-BA מציעה השכלה כללית רחבה, ואילו תוכנית ה-BS ממוקדת בתחום הספציפי (EC).

5. זהו מבחר בלבד של מראי מקומות.

נוספים כמו תרבות, נופש ופנאי. יחד עם זאת, ההגדרה של אנשי ספריית הקונגרס האמריקני מדגישה את המטרה של סיפוק צרכים אנושיים בסיסיים כמאפיין המהותי של שירותי אנוש. כפי שטוענים שמולינג, יוקלס ובורגר (Schmolling, Youkeles, and Burger, 1996), יש מכנה משותף לכל התוכניות והשירותים המכונים "שירותי אנוש" - כולם מכוונים לספק צרכים אנושיים.

הגדרה שניסחו במשותף "הארגון הלאומי להוראת שירותי אנוש" (National Organization of Human Services Education Council, או NOHSE), ו"המועצה הלאומית להוראת שירותי אנוש" (Council for Standards in Human Services Education, או CSHSE) בארצות-הברית, ואשר נדפסה במסמך שכותרתו "The Human Services Worker" (1998), מייצגת גישה שונה, הנותנת למושג משמעות צרה יותר. ההגדרה תוחמת את שירותי אנוש לטיפול בבעיות חברתיות ואישיות של יחידים וקבוצות; בעיות, שמקורן בכשל בסיפוק צרכים אנושיים בסיסיים.

לפי ההגדרה של NOHSE ו-CSHSE, "שירותי אנוש הוא תחום רחב, בעל גישה ייחודית לסיפוק צרכים אנושיים באמצעות בסיס מידע בין-תחומי; תחום המתמקד במניעה, בתיקון בעיות ובשמירה על מחויבות לשיפור איכות החיים הכוללת של קהל היעד".

מבדיקה שטחית של אתרי אינטרנט של מוסדות אקדמיים בארצות-הברית, המכשירים עובדי שירותי אנוש, עולה, שהגישה "הצרה" מקובלת ברבים מהם. יתר על כן, גישה זו, המתמקדת בטיפול באוכלוסיות חלשות ובפתרון בעיות חברתיות, תואמת את התיאור הגנרי של "עובד שירותי אנוש" במדריך המקצועות של משרד העבודה

הגדיר את ארגוני שירותי אנוש "כארגונים שתפקידם העיקרי הוא להגן, לשמור ולקדם את רווחתם האישית של לקוחותיהם בעזרת הגדרה, עיצוב או שינוי של תכונותיהם" (Hasenfeld, 1983). לארגונים אלה יש שני מאפיינים מהותיים: הם עובדים באופן ישיר על בני אדם; ותכליתם היא שמירה וקידום רווחת לקוחותיהם (שם, עמ' 1).

לעומת הזנפולד, הממקד את שירותי אנוש בקהל היעד, מזהים מידעני מאגר המידע ERIC את המאפיין "האנושי" בנותן השירות; לפיהם, שירותי אנוש הם שירותים ציבוריים (public services), שבהם האינטראקציה האנושית היא חלק מן השירות (Houston, 1990, p. 120). או'לוני (O'Looney, 1996) הציג תפיסה דומה לזו של הזנפולד לגבי תכלית שירותי אנוש ומאפיין אותם כנוגעים בגלעין האושר האנושי. אבל הוא מוסיף להם מאפיין נוסף - פעילות שיטתית; שירותי אנוש הם שירותים שיטתיים (שם, עמ' 13); בכך הם נבדלים משירותים מזדמנים.

למושג 'שירותי אנוש' אין הגדרה "רשמית" ומוסכמת. יחד עם זאת, ההגדרה המשמשת את מידעני ספריית הקונגרס היא, אולי, ההגדרה הרווחת ביותר בספריות האקדמיות בעולם המערבי. לפי שיטה זו המושג משמש למפתוח חומר ביבליוגרפי העוסק "במדיניות, בתוכניות, בשירותים ובמתקנים, המכוונים להשגת צרכים אנושיים בסיסיים, הנוגעים לאיכות החיים, בתחומים של בריאות, חינוך, רווחה ועוד" (Library of Congress, 1998).

הגדרה זו היא כוללנית מדי. היא מחליפה מושג לא ברור אחד ("שירותי אנוש") במושג לא ברור אחר ("צרכים אנושיים בסיסיים"). הקושי נעוץ בתרגום המעשי של הביטוי "צרכים אנושיים בסיסיים". האם הוא כולל רק בריאות, חינוך ורווחה, או גם תחומים

חברתיים". בעקבות שאורל (Scheurell, 1987) נגדיר את שירותי אנוש כשירותים חברתיים, הניתנים באמצעות הקהילה בצורה ממוסדת, ציבורית או פרטית, בעזרת תוכניות או פעילויות, המיועדות לספק צרכים של יחיד או קבוצה (שם, עמ' 26). הגדרה זו מאפשרת לזהות שישה מרכיבי יסוד, שהם משותפים לכל שירותי אנוש: נותן השירות (הספק), מקבל השירות (הצרכן), ההקשר החברתי, המסגרת הארגונית, תחומי השירות וסוג השירות (ראה תרשים מס' 1).

כל שירות חברתי הוא אינטראקציה בין הספק לצרכן והוא מתרחש במיצוע ארבעה מסגרים: ההקשר החברתי הספציפי, הארגון שבאמצעותו ניתן השירות, תחום השירות (או הצורך שהוא ממלא) וסוג השירות.

לכל אחד מן המרכיבים יש מאפיינים בולטים המקבלים תצורה קונקרטית בסביבה הנתונה. עיצוב המאפיינים מחייב נקיטת עמדה, משום שהוא כרוך בבחירה בין חלופות שונות. זיהוי מרכיבי היסוד של שירותי אנוש, הגדרת המאפיינים החשובים ושרטוט החלופות התיאורטיות לעיצובם מתווים את הסוגיות המרכזיות בסדר היום של מעצבי ה-תחום (פירוט הסוגיות מובא בתרשים מס' 2).

### נותן השירות

נותן השירות הוא איש שירותי אנוש, הבוגר המיועד של החוג לשירותי אנוש. תוכנית הלימודים צריכה לשקף את התדמית המקצועית שלו. בדרך כלל, תוכנית לימודים אקדמית, ככל תוכנית לימודים אחרת, היא תוצר של מכלול שיקולים, כגון: צורכי הקהילה, עמדות הסטודנטים, זמינות המורים. מדובר לא רק בתדמית המקצועית של הבוגר המיועד. לענייננו, אופיים הבין-תחומי של שירותי האנוש

הפדרלי האמריקני (The US Department of Labor, 1996-97).

להתמקדות בכעיות חברתיות שותפים גם חוקרים בחתום (York, 1982; Mehr, 1986). בשנות ה-60 וה-70, בעקבות המלחמה בעוני בארצות-הברית, התגבשה גישה תיאורטית בשם "מודל שירותי אנוש" (Human Services Model), לפיה החוליים החברתיים נובעים בעיקר מכשל מערכתי בסיפוק הצרכים הבסיסיים. לפיכך, עובדי שירותי אנוש נדרשים לספק את הצרכים החסרים, באופן ישיר או בדרך של הפניה למקורות מתאימים, כחלק משיטות העבודה והטיפול באוכלוסייה המטופלת (Schmo-ling, Youkeles and Burger, 1997).

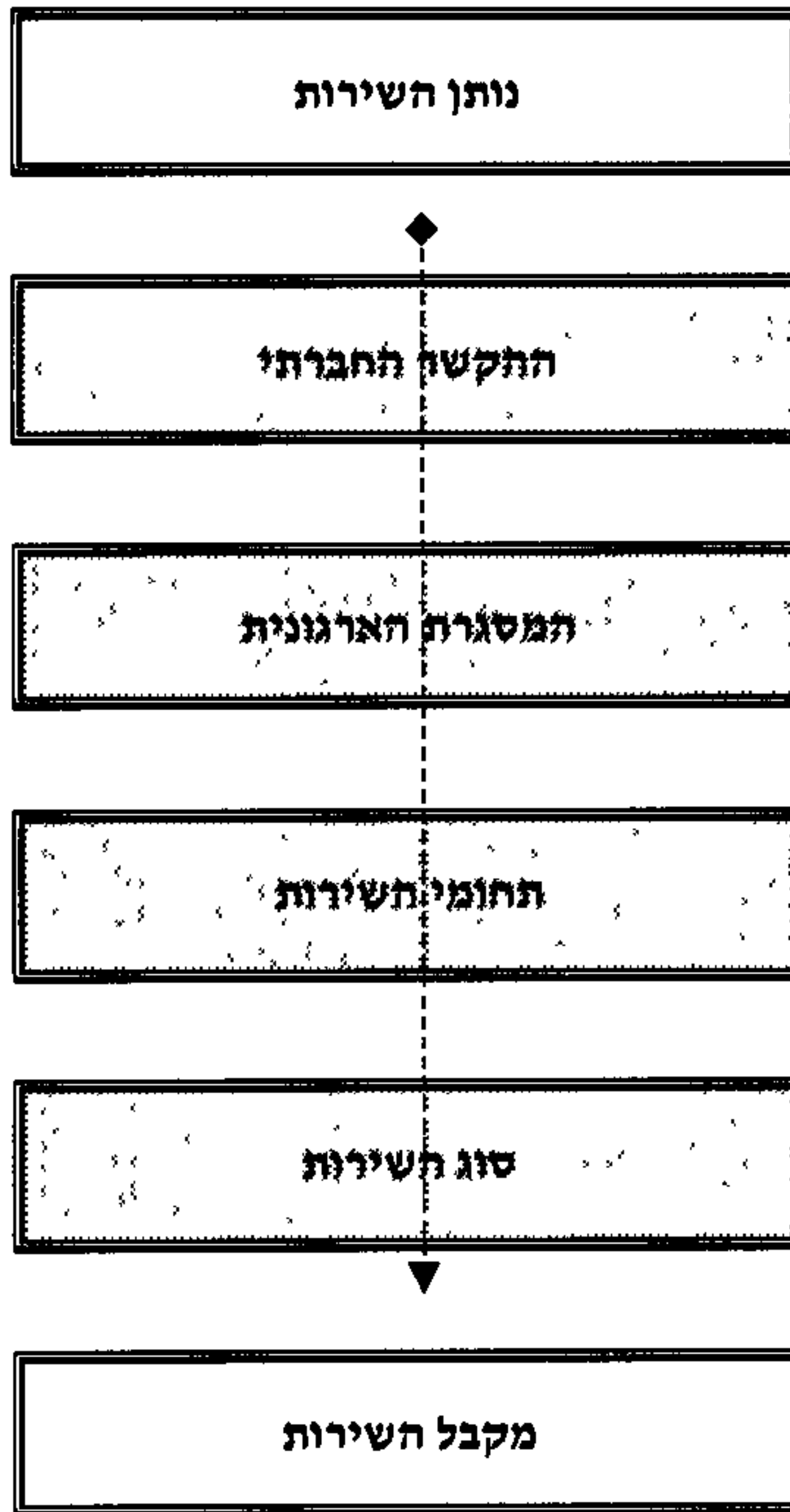
ההגדרות השונות מתוות חלופות לעיצוב לימודי שירותי אנוש. אם יעוצב התחום על בסיס ההגדרה הרחבה של ספריית הקונגרס האמריקני, הוא יעסוק בסוגיות הקשורות לשירותים, המכוונים לספק מגוון רחב של "צרכים אנושיים בסיסיים", תהא משמעותם של אלה אשר תהיה. ואילו אימץ ההגדרה הצרה של NOHSE ו-CSHSE יביא לעיצוב לימודי שירותי אנוש במתכונת של "מינהל עבודה סוציאלית", ולהתמקדות בכעיות חברתיות ובאוכלוסיות מובחנות.

ההשלכות האקדמיות והיישומיות של שתי ההגדרות הפופולריות מלמדות על ה-צורך לעצב את התחום באופן שיטתי, תוך שקילת הרציונאל וההשלכות של חלופות שונות, ותוך נקיטת עמדה בסוגיות מפתח.

### מיפוי וניתוח סוגיות יסוד

למרות ההבדל בין ההגדרות השונות, לכולן יש מכנה משותף, המספק בסיס מוצק למיפוי הסוגיות המרכזיות לעיצוב התחום. בכל ההגדרות שירותי אנוש הם "שירותים

תרשים מס' 1. מרכיבי יסוד של שירותי אנוש



(helping professions). בספרות יש הרואים כמושג "שירותי אנוש" שם כללי, המייצג אשכול מקצועות (professions) ועיסוקים (occupations) (Gartner, 1976). אחרים רואים בו שם של מקצוע ייחודי (Mehrer, 1986; Neukrug, 1994; Schram and Mandell, 1997; Woodside and Mc-Clam, 1998), ויש הרואים בו גם שם כללי וגם שם של מקצוע ייחודי בעל מעמד

מעורר שתי שאלות עקרוניות: (1) האם "שירותי אנוש" הוא שם כללי לאשכול מקצועות ועיסוקים, או שם של מקצוע ייחודי? (2) האם איש שירותי אנוש הוא עובד כללי (generalist) או מומחה (specialist)? השאלה הראשונה מתייחסת למעמד המקצועי; השאלה השנייה - לאופי התפקיד.

. אשכול מקצועות - מקצוע ייחודי  
 "ירותי אנוש שייכים ל"מקצועות העזרה"



## תרשים מס' 2. סיכום הסוגיות והמאפיינים המרכזיים לעיצוב התחום

<p align="center"><u>נותן השירות</u></p>	<p>א. מעמד מקצועי</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>שם כללי לאשכול מקצועות ועיסוקים</li> <li>מקצוע מוכר</li> <li>אשכול מקצועות ומקצוע מוכר</li> </ol> <p>ב. אופי התפקיד</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>עובד כללי (generalist)</li> <li>עובד מומחה (ממוקד)</li> </ol>
<p align="center"><u>הקשר החברתי</u></p>	<p>א. מאפיין סביבתי</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>סביבה עירונית</li> <li>סביבה כפרית</li> </ol> <p>ב. מאפיין אתני/תרבותי</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ממוקד: לפי פילוח</li> <li>כללי: בין-תרבותי</li> </ol>
<p align="center"><u>המסגרת הארגונית/מוסדית</u></p>	<p>א. תכלית ארגונית</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ארגונים שלא למטרות רווח (מגזר ממשלתי ומגזר שלישי)</li> <li>ארגונים למטרות רווח (מגזר עסקי)</li> </ol>
<p align="center"><u>תחומי השירות</u></p>	<p>א. מגוון התחומים</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>שירותי רווחה</li> <li>גישה רב-תחומית</li> </ol>
<p align="center"><u>סוג השירות</u></p>	<p>א. אופי האינטראקציה</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>שירות ישיר</li> <li>שירות לא-ישיר</li> </ol>
<p align="center"><u>מקבל השירות</u></p>	<p>א. אופי האוכלוסייה</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>אוכלוסייה כללית</li> <li>אוכלוסיות מובחנות</li> </ol>

יאלית, פסיכולוגיה קלינית, פסיכיאטריה, ריפוי באמנות (creative arts therapy), ריפוי בעיסוק ושירותי אנוש כלליים (generalist human services work). שם, עמ' 247).

שאורל מוצא בקבוצת "מקצועות שירותי אנוש" קשת רחבה של מקצועות וביניהם: אחיות, יועצים, כמרים, מאבטחים, מורים,

עצמאי (Scheurell, 1987; Schmolling, Youkeles and Burger, 1997).

גרטנר כולל בין מקצועות שירותי אנוש ארבעה מקצועות: רופאים, עורכי-דין, עובדים סוציאליים ומורים. שמולינג, יוקלס וברגר כוללים כמושג מקצועות בתחומים כגון: נופש טיפולי (therapeutic re-creation), סיעוד פסיכיאטרי, עבודה סוצי-

עובד (Woodside and McClam, 1998). כללי הוא עובד שהוא מוכשר לעסוק במגוון רחב של בעיות, במקום להתמחות בתחום ספציפי (Schmolling, Youkeles and Burger, 1997); "יש לו את הידע, המיומנות והערכים הדרושים לביצוע תפקידים במרבית סביבות שירותי אנוש" (Woodside and McClam, 1998).

בצד העובד הכללי אפשר למצוא לעתים גם את העובד המומחה (specialist). עובד מומחה הוא עובד שהוכשר לעסוק בתחום ספציפי: ילדים בסיכון, קשישים, תיירות מרפא וכיו"ב. כך, לדוגמה, במסגרת לימודי BS בשירותי אנוש ב-Fitchburg State College (FSC) הסטודנט יכול לבחור בכמה מסלולי לימוד: (1) עובד כללי (Human Services Generalist), (2) מינהל (Administration), (3) ילדים ומשפחה (Family and Children), (4) גרונטולוגיה (Gerontology/Aging), (5) עבודה נוער ופשיעה (Juvenile/Criminal Justice), (6) בריאות הנפש (Mental Health), (7) עבודה סוציאלית (Social Work).

המושג "עובד מומחה" הוא בעייתי, מבחינה מושגית, בשל האופי הבינתחומי של שירותי אנוש. התמחות מובילה, בדרך כלל, להתמקצעות, בהתאם, כמובן, לאיכותה ולמעמד המקצועי של נושא ההתמחות בסביבה הנתונה. משום כך, באופן פרדוקסלי, התמחות של עובד שירותי אנוש עשויה להסתיים בפרישתו ממקצוע שירותי אנוש והצטרפותו למקצוע החדש. כך, לדוגמה, עובד מומחה בתחום הקשישים הוא גרונטולוג, עובד מומחה בהוראה הוא מורה, ועובד מומחה במתן שירותי מידע הוא מידען.

יתר על כן, תהליך ההתמקצעות המואץ, שהחברה המערבית עוברת בעשורים

מידעניים, משפטנים, סוציולוגים, ספרנים, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, רופאים, שוטרים ו"עובדי שירותי אנוש כלליים" (Scheurell, 1987, p. 247).

ההבחנה בין "מקצועות שירותי אנוש" ובין המקצוע "שירותי אנוש" באה לידי ביטוי גם בעולם האקדמי. כפי שצוין במבוא למאמר, בחלק מן המוסדות "שירותי אנוש" הוא שם של פקולטה שיש בה מספר חוגים; באחרים - הוא שם של חוג, שבו נלמדים שירותי אנוש כמקצוע ייחודי. יחד עם זאת, אין להסיק מן המעמד האקדמי כחוג עצמאי, שבאותו מוסד "שירותי אנוש" מוכרים כמקצוע ייחודי. בחוג לשירותי אנוש באוניברסיטת חיפה, "שירותי אנוש" הוא תחום ידע, ולא מקצוע.

תפיסת המושג "שירותי אנוש" כשם כללי של אשכול מקצועות ועיסוקים מחייבת לזהות את התחומים ולהגדיר את המשותף למקצועות השונים; ואילו תפיסת המושג כמייצג מקצוע בעל מעמד עצמאי מחייבת להגדיר את ייחודו של המקצוע הזה, בהשוואה למקצועות אחרים, כגון עבודה סוציאלית.

יתר על כן, הפיכת "שירותי אנוש" מעיסוק גרידא למקצוע והכרה במקצועיות העוסקים בו כרוכה במילוי כמה תנאים הכרחיים. בכלל זה: קיום גוף דעת ייחודי (theoretical knowledge base), מיומנויות ספציפיות, אתיקה מקצועית מוסכמת ומחייבת, חינוך אקדמי פורמלי (Scheurell, 1987).

## 2. עובד כללי - עובד מתמקד

בספרות מקובל לתאר את עובד שירותי אנוש המקצועי במונח "עובד כללי" (human services generalist) (Mehr, 1986; Schmolling, Youkeles and Burger, 1997; Schram, and Mandell, 1997;

ו"אוכלוסייה לקרית-תפקוד" טעונים במשמ-  
עויות לא רצויות. משום כך אשתמש במו-  
שגים "אוכלוסייה כללית" ו"אוכלוסייה  
מובחנת". בהתאם לכך, שירותי אנוש  
ממוינים לשתי קבוצות: שירותים כלליים,  
המיועדים לכלל האוכלוסייה (נופשים,  
סטודנטים, צרכנים, תושבים), ושירותים  
מובחנים, המיועדים לקהל יעד מובחן  
(אסירים, חולים, נרקומנים, עניים).

השירותים הכלליים מספקים את צורכי  
האוכלוסייה הכללית בתחומים שבהם היא  
קובעת את הנורמה. השירותים המובחנים  
מספקים את צורכי האוכלוסיות המובחנות,  
בתחומים, שבהם הן מוגדרות כמובחנות  
ומיוחדות (חולי, מוגבלות, עוני).

המושגים "אוכלוסייה כללית", "אוכ-  
לוסייה מובחנת", "צרכים אנושיים", הם  
יחסיים ומקבלים משמעות מעשית בהתאם  
להקשר החברתי שהם מיושמים בו ולאור  
הנורמות המקובלות בו. הסביבה קובעת לא  
רק את המינוח ה"פוליטיקלי קורקט", אלא  
גם את הכללתן של קבוצות אוכלוסייה  
"מובחנות" בתוכניות חברתיות ואת ההכרה  
בהן כראויות לקבלת שירותים מיוחדים. כך,  
לדוגמה, אדם יכול להיחשב עני בסביבה  
אחת ועשיר בסביבה אחרת (דורון, 1996א).  
ילד, שהולך לבית-ספר "כללי", עשוי  
להשתתף בהפסקת צהריים בתוכנית הזנה  
"מיוחדת", המיועדת לילדים עניים.

מין שירותי אנוש יכול להתבסס על  
טיפולוגיה של אוכלוסיות יעד. הוא יכול גם  
להתבסס על טיפולוגיה של צרכים (כפי  
שיובא בהמשך). על פניו נראה, שהמין לפי  
אוכלוסיות יעד עשוי לשרת אינטרסים של  
מיעוטים וקבוצות מקופחות בחברה ומשום  
כך הוא עשוי לקדם את השוויון החברתי.

האתרונים מביא להיווצרות מקצועות  
חדשים, הנושקים לשירותי אנוש, ומחייב  
להגדיר את גבולות ההתמחות של עובדי  
שירותי אנוש המקצועי.

האופי הבין-תחומי של המקצוע מגדיר  
את גבולות ההתמחות של עובדי שירותי  
אנוש; זו יכולה להתמקד בהיבטים כלליים -  
ניהוליים, מינהליים, תיווכיים (מערכות מידע,  
למשל) - ולא בהיבטים טיפוליים או דיסצי-  
פלינריים. מומחיות בהיבטים דיסציפלינריים  
וטיפוליים היא במובן של התמקדות, ולא  
במובן של התמקצעות או התמחות. פירושה  
המעשי של ההתמקדות הוא לימוד מקבצי  
קורסים בסיסיים. הקורסים מאפשרים לבוגר  
לקבל עבודה, בדרג התחלתי נמוך, ולא  
כמומחה בתחום ההתמקדות.

## מקבל השירות

מקבל השירות, הלקוח, נמצא כמוקד תשומת  
הלב. סיפוק צרכיו וקידום רווחתו מהווים את  
הצידוק לקיום השירות. לפיכך, איפיון הלקוח  
ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב התחום. הזנפלד  
ואינגליש (Hasenfeld and English, 1974,  
1983; Hasenfeld, 1983) ממיינים את  
הלקוחות של ארגוני שירותי אנוש לאוכ-  
לוסייה "נורמלית" (normal) ולאוכלוסייה  
"לקרית-תפקוד" (malfunctioning), ובהת-  
אם לכך הם ממיינים את ארגוני שירותי אנוש  
לארגונים המטפלים בקהל יעד "נורמלי"  
(אוניברסיטאות, בתי-ספר, מתג-סים), ולארג-  
ונים המטפלים בקהל יעד "בעייתי" (בתי-  
חולים, בתי-משפט, בתי-סוהר).

שני החוקרים באים מתחום העבודה  
הסוציאלית ומשום כך הם מבחינים בין  
האוכלוסיות לפי אופן התפקוד, "נורמלי" או  
"לקוי". המושגים "אוכלוסייה נורמלית"

שירות המיועד להכשיר נשים מן המגזר החרדי לתעסוקה מחוץ לבתיהן צריך להתמודד עם הנורמות הנוגעות למעמד האישה ותפקידיה בחברה החרדית. יחד עם זאת, שירותים קהילתיים, המיועדים לאוכ-לוסייה הכללית צריכים להתייחס להקשר בין-תרבותי רחב, שהוא משותף לקבוצות החברתיות הרלוונטיות.

מכאן, שלימודי שירותי אנוש בישראל צריכים לכלול יחידה העוסקת ברבדים השונים של החברה הישראלית, על המאפיינים האתניים והתרבותיים הייחודיים שלהם.

### המסגרת הארגונית

שירותי אנוש ניתנים באמצעות ארגונים שונים. אנחנו נולדים בבתי-חולים, מת-חנכים בבתי-ספר ומזדקנים בבתי-אבות (Hasenfeld, 1983; Scheurell, 1987). המסגרת הארגונית קובעת את הסטנדרטים המקצועיים, תנאי העבודה, נורמות השירות, גבולות האחריות והאתיקה המקצועית. יש אפוא חשיבות רבה להבנת הרציונאל של פעולת ארגונים, הכרת המבנים הארגוניים והבנת התהליכים הפנים-ארגוניים המשפיעים על פעולתם.

מקובל לחלק ארגונים לשלושה מגזרים: הממשלתי, העסקי ו"המגזר שלישי". המגזר השלישי כולל ארגונים לא-ממשלתיים, ציבוריים או פרטיים, הפועלים ללא כוונת רווח. שירותי אנוש ניתנים באמצעות שלושת המגזרים.

את ארגוני שירותי אנוש מוצע כאן לחלק לשני סוגים עיקריים: ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח וארגונים הפועלים לשם רווח. הסוג הראשון כולל את המגזר הממשלתי והמגזר השלישי. הסוג השני כולל את המגזר העסקי. מעיון בתוכניות לימודים אקדמיות

### ההקשר החברתי

שירותי אנוש, כשירותים חברתיים, ניתנים בהקשר חברתי נתון, שבו נמדדים נחיצותם וסיכויי הצלחתם. ההקשר החברתי מוגדר בעזרת מאפיינים אחדים. מעיון בתוכניות הלימודים של חוגים לשירותי אנוש בעולם עולים שני מאפיינים עיקריים: מאפיין הסביבה ומאפיין אתני/תרבותי.

#### 1. מאפיין סביבה: עירוני או כפרי

מאפיין הסביבה נחלק לשתי תצורות: עירוני (urban) וכפרי (rural). ההנחה היא, שלשתי תצורות הסביבה יש השלכות הן על הצרכים החברתיים והן על השירותים החברתיים. מאפיין הסביבה מודגם בשתי תוכניות באוניברסיטאות אמריקניות. הסביבה העירונית, על היבטיה השונים, נמצאת במוקד תוכנית MS למינהל שירותי אנוש ב-Worcester State College (WSC). התוכנית נלמדת במסגרת החוג ללימודים עירוניים (urban studies). בין הקורסים המוצעים: "זהות אנושית בסביבה עירונית", "הזדקנות בעיר הגדולה" (metropolitan society), "פשעה עירונית", "קונפליקטים בין קבוצות בקהילות עירוניות", "עוצמה, פוליטיקה וקבלת החלטות בקהילות עירוניות".

הסביבה הכפרית נמצאת במוקד התוכנית באוניברסיטה של אלסקה בקמפוס שבעיר פיירבנקס (UAF). התוכנית מיועדת להכשיר עובדי שירותים חברתיים באזורים כפריים באלסקה. בין הקורסים המוצעים לסטודנטים: "סוציולוגיה כפרית" ו"התנהגות אנושית באזור הארקטי".

#### 2. מאפיין אתני-תרבותי

הכרת ההיבטים האתניים-תרבותיים של קהל היעד חיונית להצלחת השירות. לדוגמה,



ומסחור של שירותי אנוש יגברו ויביאו לאימוץ אסטרטגיות ניהול חדשות, שעלולות להזיק ללקוחות ולהרע את מצבם. לאור השינויים שהתחום עובר סבורים יארמן-רוהדה, מקפול, קולר וסטרום (Jarman-Rohde et al., 1997), שהעוסקים בהכשרת עובדים נדרשים לשידוד מערכות כללי; עיקרו - הקניית ידע ומיומנות, שיאפשרו לעובדים העתידיים להתמודד בהצלחה עם והכוחות החדשים בשוק.

הכללת המגזר העסקי כחלק משירותי אנוש צריכה להיות מלווה בהבחנה ברורה וחד-משמעית בין המחויבות המקצועית של העובד ובין האילוצים שמכתיב הפן העסקי של הארגון. היא צריכה להיות מלווה בסטנדרטים אתיים ברורים, ובהנחיות כיצד לטפל בקונפליקטים אפשריים. בעבודה היומיומית עלולים להיווצר עימותים בין היושרה המקצועית ובין המחויבות למעביד. העימותים עלולים להיות חמורים יותר כשמדובר במעביד פרטי או בגוף עסקי.

במסמך שכותרתו "Ethical Standards of Human Service Professionals" (1994), שפרסמו במשותף הארגונים NOHSE ו-CSHSE, נעשה ניסיון לקבוע סטנדרטים אתיים ברורים ומחייבים. במסמך נאמר, שבמקרה של קונפליקט, העובד "יפעל לפתרון הקונפליקט עם כל הצדדים המעוררים" (סעיף 34). אבל לא נאמר במסמך איזה אינטרס חשוב יותר, של הלקוח או של המעביד, במקרה שהצדדים לא יגיעו לפשרה. הניסוחים חייבים להיות ברורים וחד-משמעיים.

### תחומי הפעילות

קביעת תחומי הפעילות של שירותי אנוש

להכשרת עובדי שירותי אנוש אפשר לזהות תוכניות העוסקות באופן בלעדי בארגונים שלא למטרות רווח (MSU, UTC), ותוכניות העוסקות גם בארגונים עסקיים (ANE, MSUB).

בהקשר זה עולה השאלה, האם המושג "שירותי אנוש" צריך לחול רק על שירותים, הניתנים באמצעות ארגונים ממשלתיים או ציבוריים, ללא מטרות רווח, או שהוא צריך לחול גם על שירותים הניתנים באמצעות ארגונים עסקיים.

הרציונאל לקיומם של ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח שונה באופן מהותי מן הרציונאל לקיומם של ארגונים עסקיים. ארגונים ממשלתיים וציבוריים קיימים כדי לספק שירות, ואילו ארגונים עסקיים פועלים, קודם כל, כדי להגדיל את רווחי בעליהם (שמיד, 1998; Blau and Scott, 1962). השירות שהארגונים העסקיים מספקים מקנה להם לגיטימציה לפעול בקרב קהלי היעד שלהם, אבל הוא אינו מסביר את הרציונאל ואת הכוח המניע לעצם קיומם, שהוא, כאמור, הרווחיות הכלכלית. שמיד מציין, אמנם, שיש גם מניעים נוספים, כגון רצון של יזמים להגיע לאוטונומיה תפקודית, או התנ-סות אישית עם שירותים קיימים, אבל תופ-עות אלה אינן משנות את התמונה הכללית. בעשורים האחרונים אנו עדים לתהליך מואץ של הפרטה ומסחור של השירותים החברתיים בעולם המערבי ובישראל (גל, 1994; קטן, 1994; דורון, 1996, א, 1997; הזנפלד, 1997; בהם, 1998; גדרון וכץ, 1998; Salamon, 1993). לתהליך יש סיבות אידיאולוגיות בצד סיבות כלכליות ורצון של ממשלות לקצץ בהוצאות ולגלגלן אל האזרח (דורון, 1996, א, 1997; Gidron, 1997).

דורון מצביע על ההשלכות החברתיות החמורות שיש להפרטת שירותי הרווחה בישראל. הזנפלד (1997) מעריך, שההפרטה

ומבטאים גישה רב-תחומית לפיה שירותי אנוש הם שירותים חברתיים במגוון תחומים רחב ומיועדים לכלל האוכלוסייה, ולא רק שירותי רווחה לאוכלוסיות במצוקה. משום כך, לגבי חוקרים אלה שירותי אנוש הם שירותי רווחה, במובן הרחב של המילה. הזנפלד (Hasenfeld, 1983), שאורל (Sche-urell, 1987) וסאלס (Sales, 1994) מייצגים את הגישה הזאת. יחד עם זאת, שלושת החוקרים כוללים במושג מגוון שונה של תחומים.

הזנפלד מתייחס במונח "ארגונים של שירותי אנוש" לארגונים הפועלים בתחומים בסיסיים: בריאות, הבטחת הכנסה, חוק, חינוך. דוגמאות לארגונים בתחום הם: ביטוח לאומי, בית-אבות, בית-חולים, בית-משפט, בית-ספר (שם, עמ' 6), מרכז קהילתי, (שם, שם; הזנפלד ושמיד, 1987).

שאורל נוקט גישה רחבה יותר. הוא מחלק את שירותי האנוש לשני סוגים. הסוג הראשון כולל שירותי רווחה (במובן הצר) בתחומים של בריאות פיזית ונפשית, הבטחת הכנסה, שיכון, שיקום ותעסוקה. הסוג השני כולל שירותים בתחומים של דת, חוק ומשפט, חינוך, מידע, נופש ופנאי (שם, עמ' 29). הוא מוציא מגדר שירותי האנוש חמישה תחומים: איכות הסביבה, אסתטיקה, כלכלה, פוליטיקה וצבא (שם, עמ' 27). לשיטתו, תחומים אלה אינם מקדמים סוציאליזציה ואינם פותרים בעיות חברתיות (שם, עמ' 101).

סאלס נוקטת גישה כוללת. היא פיתחה טקסונומיה של שירותי אנוש, אשר רשויות ציבוריות וארגונים בתחום מיישמים (עמ' xiii). מגוון התחומים המופיעים בטקסונומיה כולל (כמעט) את כל התחומים שהאזרח זכאי לקבל מן הרשויות או יכול לקנות בכספו במדינת השפע המערבית המודרנית; בכלל זה: איכות הסביבה, בריאות ורפואה, דת, הבטחת הכנסה, חוק ומשפט, חינוך, כלכלה

כמוה כאיפיון הצרכים שהשירותים מכוונים לספק. שמות התחומים - בריאות, חינוך, רווחה וכיו"ב - מייצגים מקבצי צרכים בעלי מכנה משותף. כך, לדוגמה, התחום "בריאות" כולל מקבץ של צרכים הקשורים למצבו הרפואי, הנפשי או הגופני של הלקוח; התחום "דת" כולל מקבץ של צרכים הקשורים ליישום, הלכה למעשה, של עיקרי אמונה דתית של יחיד או קבוצה בחברה (בתי-כנסת, מקוואות וכו').

### 1. רווחה

התחום "רווחה" מייצג קבוצה של צרכים חומריים, גופניים, נפשיים, רפואיים וחברתיים של יחידים וקבוצות בחברה. למושג יש כמה משמעויות. לענייננו, אזכיר שתי משמעויות חלופיות המובילות לאיפיון שונה של שירותי אנוש. משמעות אחת מתייחסת לצרכים אנושיים בסיסיים, שהם חיוניים להבטחת איכות חיים מינימלית. משמעות שנייה מתייחסת לצרכים אנושיים, שהם חיוניים לשיפור איכות החיים הכוללת של האדם (human well-being).

### 2. שירותי רווחה (מובן צר)

בדרך-כלל, המונח "שירותי רווחה" מתייחס לשירותים לקבוצות חלשות ופגיעות בחברה, קבוצות שנדחקו לשולי החברה בשל מצוקה, חסך או חריגות מן הנורמות החברתיות. כמה חוקרים מייעדים את שירותי האנוש לאוכלוסיות במצוקה (Neukrug, 1994; Crimando and Riggan, 1996; Schmolting, Youkeles and Burger, 1997). לפיכך, לגבי חוקרים אלה שירותי אנוש הם שירותי רווחה, במובן הצר.

### 3. גישה רב-תחומית

חוקרים אחרים מרחיבים את תחומי הפעילות

כמרכיב הכרחי בתהליך התגבשות תחום אקדמי, שאיש אינו מטיל ספק בעיגונו התיאורטי בשדה המחקר החברתי-אמפירי. למושג "שירותי אנוש" יש בספרות המדעית והמקצועית עשרות הגדרות, אבל אין הגדרה מוסכמת אחת. יחד עם זאת, יש הסכמה כללית לגבי מהות התחום. שירותי אנוש הם שירותים חברתיים, המיועדים לספק צרכים אנושיים. הסכמה זו משמשת נקודת מוצא לבירור המושג. היא מאפשרת לזהות שישה מרכיבי יסוד של המושג, לעמוד על המאפיינים הבולטים של כל אחד מהם ולשרטט את החלופות התיאורטיות לעיצובם.

## 2. תחום אקדמי או מקצוע ייחודי

"שירותי אנוש" כתחום אקדמי אינו תחום חדש. התחום צמח בארצות-הברית בשנות ה-60 וה-70. בשיטוט באינטרנט, שנערך בתודש פברואר 1998, נמצאו מעל 250 אוניברסיטאות ומכללות בארצות-הברית, בקנדה, בבריטניה, באוסטרליה ובישראל שבהם מתקיימים לימודים לתואר אקדמי בתחום.

בכמה מן המוסדות האקדמיים בעולם השם "שירותי אנוש" מציין פקולטה ובה מספר חוגים; באחרים, ובכלל זה באוניברסיטת חיפה, הוא מציין שם של חוג. בדרך-כלל, קיום מסגרת פקולטתית מלמד על תפיסת שירותי אנוש כתחום ידע אקדמי, המתייחס לאשכול מקצועות ותחומי-עיסוק, וקיום מסגרת חוגית מלמד על התפיסה ששירותי אנוש הוא מקצוע ייחודי. יחד עם זאת, אין לטעות כאילו הקמת חוג עצמאי מלמדת בהכרח על הכרה בקיומו של מקצוע שירותי אנוש. בחוג לשירותי אנוש באוניברסיטת חיפה "שירותי אנוש" הוא תחום ידע אקדמי, ולא מקצוע.

ועסקים, מידע, גופש ופנאי, צרכנות, רווחה, שיכון, תחבורה, תקשורת, תרבות. יתר על כן, הטקסונומיה מרחיבה את גבולות המושג "שירותי אנוש" וכוללת בו לא רק שירותים לבני אדם, אלא גם "שירותים לבעלי חיים, כחלק מתחום מאיכות הסביבה (שם, עמ' 89).

## 4. תחימת שירותי אנוש

הבדלי הגישות בין החוקרים מצביעים על העדר קריטריון ברור ומוסכם לתחימת שירותי אנוש. יש צורך רחוף לנסח קריטריון להכללת תחומים ושירותים, כחלק מתהליך העיצוב של התחום.

## סוג השירות

סוג השירות מתייחס לאופי האינטראקציה עם הלקוח. אפשר למיין אותו לשני סוגים: ישיר ולא-ישיר. שירות ישיר הוא טיפול אישי בלקוח או במשפחתו. שירות לא-ישיר הוא עיסוק בצדדים ארגוניים, קהילתיים או תיווכיים של השירות, כגון: מינהל (administration), ניהול (management), קביעת מדיניות, פיקוח, ייעוץ לסגל, שירותי הפניה ומידע וכיו"ב.

חוג לשירותי אנוש יכול להתמקד בהיבטים הטיפוליים, הכרוכים בטיפול אישי ישיר בלקוח, בהיבטים הלא-ישירים של השירות או בשניהם.

## דיון

במהלך ניתוח ומיפוי הסוגיות עלו כמה נושאים המצריכים התייחסות נוספת.

### 1. בירור מושגי - מפתח לעיצוב התחום

הבירור הפילוסופי-מושגי מתגלה, שוב,

זות נובעת בחלקה מהבדלים במשמעות המושג "שירותי אנוש".

המושג צמח מן "התוכנית למלחמה בעוני" בארצות-הברית בשלהי שנות ה-60. הוא נועד במקורו לאפשר לאוכלוסייה ענייה לשפר את מצבה הכלכלי. הרעיון היה לפתוח בפני עובדים בעיסוקים בעלי סטטוס חברתי נמוך מאוד, בעיקר בתחומי הסיעוד, אפיק לקידום מקצועי. עובדים אלה זכו להכשרה אקדמית ולהכרה מקצועית. גישה זו עדיין משתקפת בהגדרה אנכרוניסטית של "עובד שירותי אנוש" במדריך המקצועות של משרד העבודה האמריקני לשנת 97-1996. התפיסה העולה מתוכנית הלימודים של החוג לשירותי אנוש באוניברסיטת חיפה רחוקה מרחק רב מאוד מן ההגדרה של משרד העבודה האמריקני (שנתון אוניברסיטת חיפה, 1998). בשנים האחרונות אנו עדים לשידוד מערכות ולדיונים נוקבים על המגמות העכשוויות וכיווני התפתחות עתידיים בשלושת התחומים. בלי להיכנס לבירור מושגי מעמיק, אסתפק בהגדרה אד הוק של הקשר בין שלושת התחומים.

"רווחה חברתית" הוא תחום הידע הרחב. הוא כולל תחומי ידע שונים, כגון: "עבודה סוציאלית", המתמקדת בהיבטים הטיפוליים, שהם חיוניים לפתרון בעיות חברתיות ומצוקות אישיות של יחידים ושל קבוצות מובחנות; "שירותי אנוש", המתמקד בהיבטים הארגוניים של השירותים החברתיים.

### 5. שלוש גישות בסיסיות לעיצוב התחום

במבט-על, כולל, אפשר לזהות שלוש גישות בסיסיות לעיצוב התחום. שלוש הגישות משפיעות על נקיטת עמדות בסוגיות שהועלו בניתוח. הגישה הראשונה, "גישת הרווחה הבסיסית המובחנת" (Differen-tiated Basic Welfare Approach), מייחסת למושג "שירותי אנוש" משמעות

חוג לשירותי אנוש יכול לעסוק בהיבטים תיאורטיים ויישומיים כלליים, תוך התייחסות למגוון רחב של מקצועות ועיסוקים, אבל בלי להכשיר את תלמידיו לעבודה במקצוע מסוים, ואף מבלי להכיר בקיומו של מקצוע ייחודי לתחום. מאידך גיסא, הכרה בייחודיות המקצוע מחייבת להגדיר את בסיס הידע הייחודי, לזהות את המיומנויות הנדרשות מאנשי המקצוע לצורך מילוי תפקידיהם המקצועיים, ולנסח סטנדרטים אתיים מוסכמים ומחייבים. שלושת המרכיבים האלה חייבים לבוא לידי ביטוי בתוכנית לימודים של חוג בעל אוריינטציה מעשית-מקצועית.

### 3. מקצוע שירותי אנוש בישראל

כפי שהוצג במבוא למאמר, פיתוח לימודי שירותי אנוש מוצדק לאור התפתחויות עכשוויות בשירותים החברתיים בארץ. יתר על כן, המודעות הגבוהה שיש לאזרחי ישראל לגבי זכותו לקבל שירותים חברתיים איכותיים, כמו גם הפופולריות הרבה של החוג לשירותי אנוש באוניברסיטת חיפה, מחזקים את הצידוק לפיתוח התחום. אבל אין בכך כדי ללמד על היווצרות מקצוע חדש בישראל. מהלך כזה צריך לבוא מהשדה, מן העובדים עצמם, ולא מן האקדמיה.

### 4. רווחה חברתית, שירותי אנוש ועבודה סוציאלית

פיתוח תחום אקדמי מחייב להגדיר את ייחודו בהשוואה לתחומים קיימים. בהקשר זה מתבקשת השוואה בין שלושת התחומים, "שירותי אנוש", "עבודה סוציאלית" ו"רווחה חברתית". בספרות המדעית אין הסכמה לגבי הקשר בין התחומים. מצב דומה קיים גם בחינוך האקדמי בארצות-הברית. אי הבהיר



העוסקים בשמירת הסביבה ובמתן שירותים וטרנינריים בטקסונומיה של שירותי אנוש (Sales, 1994, pp. 89-114). גישה דומה קיימת גם באנציקלופדיה לארגונים (Sch-wartz and Turner, 1994), שבה אפשר למצוא בקטגוריה "רווחה" ("welfare") ארגונים המטפלים בבעלי חיים (שם, עמ' 1357-1368).

מצדדי שתי גישות הרווחה הבסיסית, המובחנת והכללית, נדרשים להסביר את הרציונאל התיאורטי להתמקדות בסיפוק הצרכים האנושיים הבסיסיים, בעידן המאופיין בשידוד מערכות ערכי, ובמתן משמעות מרחיבה למושגים "רווחה" ו"איכות חיים", משמעות הכוללת תחומים הנוגעים לכל תחומי החיים ולכל מגזרי האוכלוסייה. שידוד המערכות הערכי קשור להעמקת המודעות לזכויות האזרח בישראל ובעולם המערבי כולו ולהתארגנויות של אזרחים למאבק על זכויותיהם.

מצד שני, מצדדי גישת הרווחה האופטימלית הכוללת נדרשים לנסח קריטריונים קוהרנטיים וחד-משמעיים כדי לתחם את שירותי אנוש. שאם לא כן, הם מסתכנים בהרחבת המושג "שירותי אנוש" והחלתו באופן גורף על כל מגזרי השירותים במדינה המודרנית. הרחבה כזו תחרוג מן ההגדרה של שירותי אנוש כשירותים חברתיים, המכוונים לספק צרכים אנושיים ותחייב להציע הגדרה חדשה למושג "שירותי אנוש".

בישראל הוקם, עד היום, רק חוג אחד בתחום, הוא החוג הפועל, כאמור, במסגרת הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות באוניברסיטת חיפה (שנתון אוניברסיטת חיפה, 1998). מניתוח השנתון ועלון מידע (1998), המחולק למועמדים חדשים, עולה, שהחוג מאמץ את הגישה האופטימלית, המרחיבה את משמעות המושג "רווחה" וכוללת בו

צרה וכוללת בו רק שירותי רווחה בסיסיים, המיועדים לאוכלוסיות מובחנות. הגישה השנייה, "גישת הרווחה הבסיסית הכללית" (Universal Basic Welfare Approach), מרחיבה את קהלי היעד וכוללת שירותים בתחומי רווחה בסיסיים (בריאות, חינוך, הבטחת הכנסה, ביטחון אישי, שירותי דת, חוק ומשפט), אבל מייעדת אותם לכל הציבור. את הגישה הזאת מייצג הזנפלד (Hasenfeld, 1983), ואילו הגישה השלישית, שאותה מייצגים סאלס (Sales, 1994) ושאורל (Sheurell, 1987), "גישת הרווחה האופטימלית הכללית" (Universal Optimal Welfare Approach), כוללת (כמעט) את כל מגוון השירותים החברתיים, הזמינים לאזרח בחברת השפע המערבית המודרנית.

שלוש הגישות מבוססות על עמדות שונות לגבי התפקיד של שירותי אנוש בהבטחת הרווחה ואיכות החיים של האזרח במדינה המודרנית. שתי הגישות הראשונות הן "מינימליסטיות" ומבוססות על פרשנות ש"מצמצמת את תפקיד שירותי אנוש לסיפוק צרכים בסיסיים-מינימליים בלבד. השוני בין הגישות הוא באוכלוסיות היעד. הגישה המובחנת מתמקדת באוכלוסיות חלשות ומובחנות, בעוד שמצדדי הגישה הכללית מייעדים את השירותים הבסיסיים לכל מגזרי החברה.

לעומת שתי הגישות המינימליסטיות, הגישה השלישית היא מקסימליסטית. היא מייעדת לשירותי אנוש את התפקיד לספק ולקדם את איכות החיים הכוללת של החברה במידה המקסימלית האפשרית. משום כך היא מתפרסת על קשת רחבה של תחומי פעילות ופונה למגזרים רבים ככל האפשר של הציבור, תוך יצירת מודעות לצרכים מובחנים. הדאגה לאיכות חיים כוללת, בין השאר, טיפוח חיים בסביבה איכותית. וזהו, מן הסתם, הרציונאל להכללתם של ארגונים

מרכיבי המושג ואת החלופות התיאורטיות להגדרתם.

במבט-על כולל על העמדות והשיקולים השונים, שהעלו חוקרים בתחום לגבי האופן שיש לעצב את ששת מרכיבי היסוד של שירותי אנוש עולות שלוש גישות בסיסיות לעיצוב שירותי אנוש: "גישת הרווחה הבסיסית המובחנת", "גישת הרווחה הבסיסית הכללית" ו"גישת הרווחה האופטימלית הכללית". ההבדל בין שלוש הגישות מתמצה בשני ממדים: היעד החברתי של שירותי אנוש וקהלי היעד. האם שירותי אנוש מיועדים להבטחת צרכים אנושיים בסיסיים של אוכלוסיות מובחנות (גישת הרווחה הבסיסית המובחנת), של כלל האוכלוסייה (גישת הרווחה הבסיסית הכללית), או שהם מיועדים לשיפור הרווחה ואיכות החיים המקסימלית האפשרית של כלל הציבור (גישת הרווחה האופטימלית הכללית). זוהי ללא ספק, שאלת המפתח ונקודת המוצא לעיצוב התחום.

עיצוב מסגרת לימודים אקדמית הוא תהליך ממושך, הכרוך בשקלא וטריא אינטלקטואלי, והוא חייב להיות מושתת על יסודות תיאורטיים מוצקים. המיסוד האקדמי של התחום בישראל יצליח, רק אם ישכילו אנשי הסגל האקדמי להיות רלוונטיים לסביבה הישראלית ולבנות בסיס ידע מדעי ייחודי, על יסוד מחקר מדעי, תיאורטי ואמפירי. במאמר הונחו היסודות למהלך חשוב זה.

היבטים חברתיים וקהילתיים רחבים. תוכנית הלימודים כוללת קורסים כגון: "תרבות, נופש ופנאי", "העובד ועולם העבודה לקראת שנות האלפיים", "פרט וקהילה בעיר המודרנית". הקורס "פרט וקהילה בעיר המודרנית" מתואר בשנתון כך: "הסמינר בוחן תיאוריות לגבי העיר המודרנית והש-לכותיהן ברמת הפרט והקהילה. מנותחות תופעות חברתיות אורבניות (סוכנות נסיעות, בתי-קפה, מתנ"ס ועוד), בהקשר של מאפיינים כגון מבנה חברתי ופוליטי, מערכת ריבודית ותפיסות תרבותיות" (שם, עמ' 1027).

## סיכום

במאמר מופו ונותחו הסוגיות המרכזיות, המתוות סדר יום לעיצוב לימודי שירותי אנוש במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. המיפוי מבוסס על בירור מושגי של שירותי אנוש. נקודת המוצא היא הגדרתם כשירותים חברתיים, שתכליתם לספק צרכים אנושיים של אוכלוסיות היעד.

ההגדרה אפשרה לזהות שישה מרכיבי יסוד של שירותי אנוש: נותן השירות, מקבל השירות, הסביבה החברתית, המסגרת הארגונית, תחום הפעילות (או הצרכים שהשירות נותן להם מענה) וסוג השירות. הניתוח חשף את המאפיינים החשובים של

נספח א'. רשימת האוניברסיטאות והמכללות שאוזכרו במאמר ואתריהם באינטרנט  
(נכון לחודש פברואר 1998)

- AMC - Albertus Magnus College, New Haven, Conn., <http://www.albertus.edu>  
 ANE - Antioch New England, Yellow Springs, Ohio, <http://www.antioch.edu>  
 ASU - Arizona State University, Tempe, Ariz., <http://www.asu.edu>  
 CHM - Champlain College, Burlington, Vt., <http://www.champlain.edu>  
 CSUS - California State University, Sacramento - School of Health and Human Services, Northridge, Calif., <http://www.csus.edu>  
 DU - Depaul University, Chicago, Ill., <http://www.depaul.edu>  
 EC - Elmira College, Elmira, N.Y., <http://www.elmira.edu>  
 ELC - Elon College, North Carolina, <http://www.elon.edu>  
 FSC - Fitchburg State College, Fitchburg, Mass., <http://www.fsc.edu>  
 GC - Grace College, Winona Lake, Ind., <http://www.grace.edu>  
 HSU - Henderson State University, Arkadelphia, Ark., <http://www.hsu.edu>  
 IUP - Indiana University of Pennsylvania, Indiana, Pa., <http://www.iup.edu>  
 LU - Lincoln University, Pennsylvania, <http://www.lincoln.edu>, or <http://www.aux.-lincoln.edu>  
 MMC - Martin Methodist College, Pulaski, Tenn., <http://www.martinmethodist.edu>  
 MC - Medaille College, Buffalo, N.Y., <http://www.medaille.edu>  
 MSCD - Metropolitan State College of Denver, Denver, Colo., <http://www.mscd.edu>  
 MSUB - Montana State University, Billings, Mont., <http://www.msubillings.edu>  
 MSU - Moorhead State University, Moorhead, Ky., <http://www.msu.edu>  
 MSMC - Mount Saint Mary College, Newburgh, N.Y., <http://www.msmc.edu>  
 OU - Oakland University, Rochester, Mich., <http://www.oakland.edu>  
 SMC - Saint Mary College, Leavenworth, Kans., <http://www.smcks.edu>  
 SDSU - San Diego State University, San Diego, Calif., <http://www.sdsu.edu> Or <http://www.rohn.sdsu.edu>  
 SHU - Seton Hall University, South Orange, N.J., <http://www.shu.edu>  
 SAU - St. Ambrose University, Davenport, Iowa, <http://www.sau.edu>  
 TCV - Trinity College of Vermont, Burlington, Vt., <http://www.trinityvt.edu>  
 UAF - University of Alaska, Fairbanks, Alaska, <http://www.uaf.alaska.edu>  
 UTC - University of Tennessee at Chattanooga, Tenn., <http://www.utc.edu>  
 UTK - University of Tennessee, Knoxville, Tenn., <http://www.vtk.edu>  
 UWOSH - University of Wisconsin - Oshkosh, Wis., <http://www.uwosh.edu>  
 WSC - Worcester State College, Worcester, Mass., <http://www.worc.mass.edu>

## ביבליוגרפיה

- אוניברסיטת חיפה (1997), שנתון השני, 1997/98, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- אייזנשטדט, ש"נ, קופ, י" (1995), "מגמות בחברה וחמורות במדיניות הרווחה - סקירת רקע", בתוך: קופ, י" (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 119-132.
- בהם, א' (1998), שיווק בשירותי אנוש: היבטים תיאורטיים ויישומיים, תל-אביב: צ'ריקובר.
- גדרון, ב', כץ, ח' (1998), המגזר השלישי בישראל - גבולות, מאפיינים ותהליכים: ניתוח ראשוני, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גל, ג' (1994), "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה - השלכות לגבי ישראל", חברה ורווחה, ט"ו: 1: 24-7.
- דורון, א' (1996), "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית", בתוך: דורון, א', בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, עמ' 75-77.
- דורון, א' (1996), "הגדרת העוני ומדידתו: הסוגיה שלא באה על פתרונה", בתוך: דורון, א', בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, עמ' 81-103.
- דורון, א' (1997), "ביטחון סוציאלי" - לקראת שנות האלפיים האתגר של המישים החברות הבאות", ביטחון סוציאלי, 50: 7-21.
- הזנפולד, י" (1997), הניהול של שירותי אנוש: מה צפוי בעתיד?, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- הזנפולד, י', שמיד, ה' (1987), המרכז הקהילתי כארגון שירותי אנוש - המקרה הישראלי, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- החוג לשירותי אנוש (1998), אל שנות ה-2000 - עלון מידע, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- קופ, י" (עורך) (1995), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 119-132.
- קטן, י" (1994), "מדינת הרווחה" - המשכיות, שינוי או קריסה?, בטחון סוציאלי, 42: 17-33.
- שירום, א', מישל, ו' (1995), "מערכת הבריאות", בתוך: קופ, י" (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1994-95, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 145-155.
- שמיד, ה' (1998), "שירותי אנוש למטרות רווח ושלא למטרות רווח: ניתוח משווה", ביטחון סוציאלי, 51: 29-43.
- Blau, P.M., Scott, W.R. (1962), *Formal Organizations*, San Fransisco, Calif.: Chandler.
- Crimando, W., Riggan, T.F. (1996), *Utilizing Community Resources: An Overview of Human Services*, Delray Beach, Fla.: St. Lucie Press.
- Eriksen, K. (1977), *Human Services Today*, Reston, Va.: Reston Publishing Company.
- Ethical Standards of Human Service Professionals (1994) [www document], <http://www.nohse.com/ethstand.html> (accessed February 1998), National Organization of Human Services Education (= Ethical Standards of Human Service Professionals (1996), *Human Service Education*, 16: 11-17).
- Gartner, A. (1976), *The Preparation of Human Services Professionals*, New York: Human Sciences Press.
- Gidron, B. (1997), "The Evolution Israel's Third Sector: the Role of Predominant Ideology", *Voluntas*, 8(1): 11-38.
- Hasenfeld, Y. (1983), *Human Service Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Hasenfeld, Y. and English, R.A. (1974), "Human Service Organizations: A Conceptual Overview", in: Hasenfeld, Y. and English, R.A. (eds.), *Human Service Organizations: A Book of Readings*, Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Houston, J. E. (ed.) (1990), *Thesaurus of ERIC Descriptors* (12th ed.), Phoenix, Ariz: Oryx Press.



- Jarman-Rohde, L.J., McFall, J., Kolar, P. and Strom, G. (1997), "The Changing Context of Social Work Practice: Implications and Recommendations for Social Work Educators", *Journal of Social Work Education*, 33(1): 29-46.
- Library of Congress, *Library of Congress Subject Headings (LCSH)* (20th ed.)(1998), Washington, D.C.: Library of Congress, Cataloging Distribution Services.
- Mehr, J. (1986), *Human Services: Concepts and Intervention Strategies* (3rd ed.), Boston, Mass.: Allyn and Bacon
- Neukrug, E. (1994), *Theory, Practice, and Trends in Human Services: An Overview of an Emerging Profession*, Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company.
- O'Looney, J. (1996), *Redesigning the Work of Human Services*, Westport, Conn.: Quorum Books.
- Peterson's Annual Guide to Graduate Studies*, Book 6: *Graduate Programs, Business, Health, Information Studies, Law and Social Work* (1998a), 38th ed., N.J.: Peterson's, Princeton.
- Peterson's Guide to Four Year Colleges* (1998b), 27th ed., N.J.: Peterson's, Princeton.
- Sales, G. (1994), *A Taxonomy of Human Services: A Conceptual Framework with standardized Terminology and Definition for the Field* (3rd ed.), El Monte, Calif.: Information and Referral Federation of Los Angeles County.
- Salamon, L.M. (1993), "The marketization of welfare: Changing nonprofit and for-profit roles in the American welfare state", *Social Services Review*, 16-39.
- Scheurell, R.P. (1987), *Introduction to Human Service Networks: History, Organization and Professions*, Lanham, Md.: University Press of America.
- Schmolling, P.Jr., Youkeles, M. and Burger, W.R. (1997), *Human Services in Contemporary America* (4th ed.), Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company
- Schram, B. and Mandell, B.R. (1997), *An Introduction to Human Services: Policy and Practice* (3rd ed.), Needham Heights, Mass.: Allyn and Bacon.
- Schwartz, C. A. and Turner, R. L. (eds.)(1994), *Encyclopedia of Associations* (29th ed.), vol. 1, part 2, Detroit, Mich.: Gale Research Inc, pp. 1357-1368.
- The Human Services Worker: A Generic Job Description, A joint publication of NOHSE & CSHSE [WWW document], <http://www.nohse.com/hsworker.html> (accessed February 1998).
- The United States Department of Labor (1996-97), *Occupational Outlook Handbook*. Lincolnwood, Ill.: VGM Career Horizons.
- Woodside, M. and McClam (1998), *An Introduction to Human Services*, Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Publishing Company.
- York, O. R. (1982), *Human Service Planning: Concepts, Tools, and Methods*, Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press.

# בין "דור המדבר" ל"ילדי החלום" - 50 שנות עבודה סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל

מאת יונה מ' רוזנפלד\*, עליה קדם\*\*

## מבוא

זכו ואינן זוכות לשירות הולם; בהעדפת צורכי הכלל על אלה של הפרט; בהעדפת השמה חוץ-ביתית על מתן שירותים במסגרת הקהילה; בהעדפת תעסוקה ועבודה על-פני חינוך והמשך לימודים.

המאמר מדגיש, שעל שירותי הרווחה להיגמל מנטייתם לעסוק בעיקר במקרי חירום, בשיטת "כיבוי שריפות", ושלקראת השנים הבאות על מערכת השירותים להיערך לכך שהמשפחות הן שותפות ולהסיט את התמקדותה בהשמת הילדים במסגרות חוץ-ביתיות לעבר שילובם במערכות השירות האוניברסליות הקיימות ופיתוח שירותים התואמים את צורכיהם בקהילה. כל אלה, כדי שבעתיד אוכלוסיות, שעד עתה קיבלו שירות לא הולם, יקבלו שירות "טוב דיו".

ייעודה של העבודה הסוציאלית הוא התמודדות עם ילדים החיים בשולי החברה ועם צורכיהן של משפחות שלא קיבלו שירות הולם. זו התפיסה העומדת בבסיס מאמר זה, הסוקר את התמורות שהתחוללו במצבם של ילדים בישראל, מימי המדינה שבדרך ועד היום. כמו-כן המאמר בוחן כיצד במשך תקופה זו שירתו מערכות הרווחה ילדים החיים בשולי החברה, שלא זכו לשירות הולם ומהי השפעתן של גישות העבר על החסימות המתמשכות, המונעות שירות הולם בהווה. מדובר במשפחות מובסות; בהזנחת אוכלוסיות ערי הפיתוח ויישובי הפריפריה, שהן, כמו אוכלוסיית החרדים והערבים, לא

\* היחידה ללמידה מהצלחות לשירותים הסוציאליים, מרכז לילדים ונוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל ואשלים, ג'וינט ישראל, ירושלים.

\*\* העמותה הישראלית לפיתוח יוזמה והעצמה בתחום הילד והמשפחה, רחובות, וחברת ההנהלה של ה-International Initiative, אוטרקט, הולנד.

המאמר הופיע במקורו בתוך: F.M. Loewenberg (ed.), *Meeting the Challenges of a Changing Society - Fifty Years of Social Work in Israel*, The Magnes Press, The Hebrew University of Jerusalem, 1998, pp. 75-98. התרגום לעברית מתפרסם, בשינויים קלים, ברשות המו"ל, הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית בירושלים.

המחברים מבקשים להודות לעמיתיהם רנדי גרבר, טלל דולב, ג'ק חביב, ישראל סייקס ורון שור, על הערותיהם המועילות.

המדינה שבדרך ואת האתוס החברתי ששלט אז בכיפה ושהשפיע על המתרחש, מפני שלשניהם כאחד היה חלק במורשת שהועבדה אליה, גם לאחר קום המדינה. בהמשך נתאר את עובדי הרווחה כ"שחקנים" ב"זירת" רווחת הילד מכאן, ונבחן את איכות משחקם, מכאן: כיצד הם "שיחקו" או "הגיבו" - במסגרת התנאים החברתיים, המדיניות והמערכות הארגוניות ששלטו במשך חמישים השנים שחלפו - ועל השלכותיהם של אלה על הענקת שירותים לא הולמים לילדים שטופלו במסגרות השירותים לרווחת הילד. כאמור, לא נתמקד בהיבט ההיסטורי, אלא בסוגיות המטרידות את התחום עוד היום, שאותן נסקור בפרק הסיום.

### פתיחה: השלכות האתוס החברתי על תחום רווחת הילד בימי המדינה שבדרך

תחום מומחיותה של העבודה הסוציאלית בכל חברה הוא לפעול להגשמת ייעודה, תוך התייחסות לאתוס החברתי ולתנאים החברתיים הנתונים. במהלך בחינה היסטורית של חמישים השנים שחלפו נסקור את מרכיביו המכריעים של האתוס החברתי של המדינה שבדרך, מאחר שהוא זה שהכשיר את הקרקע למה שהתרחש בזירת רווחת הילד אחר-כך.

### הרקע

בהתחלת הכתיבה היה בדעתנו לסקור את תולדות התחום ולכלול בסקירתנו נתונים בסיסיים על ההתפלגות הסוציו-דמוגרפית של התעללות בילדים, של הזנחה ושל עוני, על מאפייניהם ועל תפוצתם; על הגישות הטיפוליות בתחום; על ההיערכות הארגונית ועל תפקידה של פרקטיקת העבודה הסוציאלית. אולם, במהלך העבודה התבהר לנו, שבעשור שחלף נכתבו מאמרים רבים על נושא זה. יחד עם זה, בין שהיו אלה סקירות (רוזנפלד, 1993; Jaffe, 1982), דוחות מחקר, דוחות ממצאים (וינר ווינר, 1990), או נתונים בסיסיים (דולב, אורן, לוי, 1998), התמונה שעלתה מכולם על הנעשה בתחום לא שיקפה את כיווני העשייה הרצויים, לאור שליחותה של העבודה הסוציאלית בכלל, ולאור השליחות, שעל-פי תפיסתנו, וגם בעקבות טיטמוס (Timms, 1978) עיקרה הוא מתן שירות "טוב דיו" לילדים שקיבלו שירות לא הולם, בפרט (רוזנפלד, 1985).

לפיכך, נמנענו מלסקור את תולדותיה של העבודה הסוציאלית ואת פעילותה בתחום צורכיהם של ילדים שקיבלו שירות לא הולם בחמישים השנים שחלפו והעדפנו לעסוק בבחינה רטרוספקטיבית של מקצוע העבודה הסוציאלית, תוך הרהור ותהייה על פעילותה בשנים אלה.<sup>1</sup>

כהקדמה לניסיון זה נציג את הרקע להתהוות השירותים לרווחת הילד בתקופת

1. להבהרה, מן הראוי לציין מה הם לדעתנו שני המרכיבים העיקריים של מומחיותה ותפקידה של העבודה הסוציאלית (רוזנפלד, 1983; Rosenfeld and Sykes, 1997). הראשון, תחומה ומומחיותה של העבודה הסוציאלית בכל חברה, הוא הטיפול בפרטים, בקבוצות ובקהילות שאינם זוכים לקבל שירות הולם. הם אלה שאותם השירותים החברתיים אמורים לשרת, אלא שבגלל אי-כשרם של אלה לספק שירותים הולמים הפרטים, הקבוצות והקהילות נדחקים לשולי החברה. השני, התפקיד של העבודה הסוציאלית, הנגזר מן התחום הראשון, הוא לגשר בין האוכלוסייה המנוכרת ובין ספקי השירותים שאוכלוסייה זו תלוי בהם לסיפוק צרכיה.

למגמה זו אפשר לראות גם בהקשר של הטיפול הפנימייתי עצמו, שגם בו לא ניתנה להורים אפשרות להשמיע את קולם והעובדה שילדיהם הופרדו מהם לא זכתה להתייחסות של ממש.

## 2. תחום רווחת הילד בתקופת המדינה-שברך

כדבקותו באידיאולוגיה זו, כפי שניתן לראות עם תום שלושים שנות המנדט הבריטי בארץ-ישראל, ב-1948, ביסס לעצמו היישוב היהודי, שמנה 650,000 תושבים יהודים (שחיו בנפרד, אך במקביל לאוכלוסייה הערבית, שמנתה 763,000 נפש), רשת שירותי בריאות, חינוך ורווחה של הוועד הלאומי ושל ארגונים אחרים. כשירותים אלה נכללו שירותי ביטחון סוציאלי, כמו תשלומי אבטלה, בעיקר מטעם הסתדרות העובדים הכללית; תחנות "טיפת חלב" ובתי-ספר לסוגיהם, "עלית הנוער", ששירתו בני נוער עולים, נוהלו כמסגרות ארגוניות נפרדות. גופים אחרים פעלו בחסות הסתדרות העובדים הכללית והמועצות המקומיות, או כארגונים פילנתרופיים וייתודיים לעולים. כולם שירתו בעיקר, אך לא רק, את האוכלוסייה היהודית. האוכלוסייה הערבית לא ייסדה רשת דומה, אלא היתה תלויה בשירותי ממשלת המנדט. השירות הממשלתי היחיד שניתן לערבים וליהודים גם יחד היה שירותי המבחן לנוער.

ניתן לסכם את המאפיינים העיקריים של תחום רווחת הילד בעשורים שקדמו לקום המדינה כך:

(1) שירות הרווחה הציבורי הממשי העיקרי היה בתחום בריאות האם והילד. מרפאות "טיפת חלב" במימון "הדסה" הציעו טיפול מונע - שירות לדוגמה על בסיס אוניברסלי.

## 1. המדבר והארץ המובטחת: האתוס של רווחת הילד בתקופת המדינה שבדרך

בשלהי המאה הקודמת הוקמה בארץ-ישראל חברה חדשה. היתה זו הגשמתו של חלום "שנת אלפיים" שנרקם עוד עם צאתם של בני ישראל ממצרים. על אלה שיצאו ממצרים היה לנדוד ארבעים שנה במדבר משני טעמים: כדי להשתחרר מעולה של קבוצה אחת - דור ההורים, שאכלו מסיר הבשר במצרים ולא נמצאו ראויים להיכנס לארץ המובטחת, וכדי שמשו יוביל קבוצה אחרת - הדור שלא נולד במצרים - לשערי הארץ המובטחת. נראה לנו, שראייה זו טבעה את רישומה באתוס החברה המתפתחת בתחומים רבים, ובתחום רווחת הילד בפרט. אכן, המנהיגות הציונית החילונית, שהיתה מושג פעת ברובה מן הלאומיות המערבית, החליטה לבנות חברה חדשה בארץ המובטחת. היא לא רחשה כבוד לאבותיה, לדת ולמסורת ולכל מי שסטה ממטרותיה והסתייג מחזונה. כפועל-יוצא של מגמת טיפוחו של הדור הבא כקולקטיב - לא כיחידים, כדור החדש - שהתקבץ כדי להשלים את המשימה שלפניו ("ילדי החלום", המונח שטבע ברונו בטלהיים, Bettelheim, 1971), ניתנו שירותי בריאות ציבוריים מצוינים וביד רחבה לכלל ציבור הילדים הקטנים והוענקו להם הזדמנויות לחינוך כקולקטיב. מתוכם זכו לתמיכה ציבורית מיוחדת דווקא בני הגילים 14-18, שמצאו את ייעודם במסגרת תנועות הנוער. ברוב התוכניות האלה לא שותפו ההורים באופן פעיל, משום שהם לא נחשבו שותפים התורמים למאמצי החברה למען ילדיה. גישה זו מצאה את ביטויה במאמרו של אחד המחנכים הבולטים, מאמר, שכותרתו מדברת בעד עצמה - "בית-ספר ללא הורים" (פרנקנשטיין, 1962). מאמר זה נחן תמיכה אקדמית לנטייתם של בתי-הספר להתעלם מהורי תלמידיהם. ביטוי נוסף



(Rosenfeld, 1997). שני שירותים אלה ניסו לעודד את בני הנוער לעסוק בעבודת כפיים, וכל השקעה במצבם הפסיכו-סוציאלי באה לשרת אותה מטרה (רייפן, 1984).

(6) בד"בכד עם שירותים אלה הקימו ועדי הקהילה היהודיים גם שירותים סוציאליים מקומיים למשפחות. לפי מסורת העבודה הסוציאלית בגרמניה, כלל הצוות אנשי מקצוע מיומנים שעלו לארץ בשנות ה-30.

במסגרת מאמר זה לא נוכל לזהות את אותם ילדים בקרב הקהילה היהודית שלא זכו לטיפול של רשת השירותים הפורמליים המתפתחת לפני קום המדינה. אולם, אם אלה היו מאפייניהם העיקריים של שירותי רווחת הילד לפני קום המדינה, מן הראוי שנברר באיזו מידה שיקפו שירותים אלה את האתוס ששלט אז.

### 3. השתקפות האתוס החברתי בתחום רווחת הילד ערב קום המדינה

בשנת 1948, ערב קום המדינה, עמדו לרשות התושבים, מלבד טיפול בנשים בתקופת ההיריון וטיפול באם ובילד מיד לאחר הלידה, השירותים לרווחת הילד, שהתמקדו בעיקר בחינוך החילוני האוניברסלי, עם מעט תשומת לב לשירותים למשפחות; ולא זו בלבד, אלא שרוב השירותים לנוער היו מחוץ לבית ומגמת החינוך היתה ברמה קבוצתית ועל-משפחתית. משום כך אין להתפלא על העדרם של שירותים טיפוליים אישיים. על רקע האתוס החברתי הזה ניתן להבין את דבקותה המתמשכת של העבודה הסוציאלית בשירותים שניתנו לקולקטיבים, לעתים על חשבון צורכי הפרט ואף על חשבון צורכי

(2) חינוך, כולל חינוך בגני ילדים, הוצע לכל, אם גם לא בחינם לכל.

(3) אחד החידושים החברתיים הבולטים בתקופה זו היה פעילותה של עליית הנוער. היא הצטיינה בקליטת בני נוער, שחיי רבים מהם ניצלו בזכות עלייתם לארץ, בניגוד להוריהם שנותרו באירופה. היא מימנה את חינוכם והכשירה אותם לעבודה בחקלאות - בעיקר, אם גם לא רק - בקיבוצים. הפיכתם לחלוצים בחברה החדשה והפנמת דימוים כחלוצים נטעו בלבם תחושת שליחות ותחושת ערך עצמי.

קשה שלא להתפעל מן הדאגה ומן האנושיות שבמעשה זה, אף-על-פי שלעתים קרובות נדחקו הפרט וצרכיו הייחודיים לשולי העשייה. השם שנתן לספרו אחד מראשי ארגון עליית הנוער, "נוער בונה ביתו", ממחיש מגמה זו היטב (ריינהולד, 1953).

(4) לתנועות הנוער, שמומנו מכספי ציבור, היתה אוריינטציה פוליטית: לאפשר למת-בגרים, שלא תמיד באו ממשפחות בעלות אמצעים, "להגיע להגשמה עצמית", ביטוי שמשמעותו היתה אז שירות לאומה הצומחת באמצעות הכשרה לעבודה פיזית וחיים בשיתוף, על-פי רוב בבתי-ספר חקלאיים או בכפרי נוער.<sup>2</sup>

(5) בני הנוער בערים, שלא זכו לשירות זה, יכלו לבחור בין: (א) תנועת הנוער העובד; (ב) מועדונים לנוער מנותק, בירושלים ובתל-אביב, פרי יוזמתם של פסיכו-אנליטיקנים ואלה שנקראו אז Heipaedagogen, וחלוצי העובדים הסוציאליים בארץ (נייפריס, 1984);

2. יוקרתה של עליית הנוער, הגידול במספר כפרי הנוער ובחיי-הספר החקלאיים במשולב עם המסורת רבת השנים של לימודי דת מחוץ לבית ("הוי גולה למקום תורה", פרקי אבות ד, משנה י"ד), תרמו לקבלה מתוך הבנה של השימוש הרחב במסגרות חוץ-ביתיות כהזדמנות שאינה מדביקה סטיגמה לחברות ילדים.

### 1. השחקנים: עובדים סוציאליים ומקצוענים

על-פי השקפתנו, לפיה העבודה הסוציאלית היא "אלטרואיזם בשירות הציבור" (Timms, 1978), ברצותנו להבין את חתירתם של עובדי תחום רווחת הילד למתן שירות "טוב דיו" לילדים שקיבלו שירות שאינו הולם, עלינו לדעת מי היו העובדים הסוציאליים, מה היה מספרם, מה היתה הכשרתם וכיצד צוידו והתארגנו כדי להתמודד עם האתגרים וההזדמנויות שעמדו בפניהם.

לפני חמישים שנה, עם הקמת מדינת ישראל, מעטים היו העובדים הסוציאליים בעלי הכשרה מקצועית, ואלה, רובם ככולם השתייכו לארגון שהיה בבחינת סקציה מקצועית בארגון פועלים. רובם קיבלו את הכשרתם בגרמניה או מידי אנשי מקצוע שהוכשרו בגרמניה ועבדו עם הדרכה שבעי-קרה היא פיקוח. היום יש בארץ כמעט 10,000 עובדים סוציאליים, המאורגנים באיגוד מקצועי חזק, שאחד מסימני ההיכר שלו הוא, שהוא נאבק למען מי שאינם זוכים לטיפול הולם. רוב החברים הם בעלי תואר אקדמי מאחת מחמש האוניברסיטאות הקיימות בישראל, שסגל ההוראה בהן הוכשר ברובו בארצות-הברית. הודות לכך זיהו ועודדו העובדים הסוציאליים את העיסוק בסוגיות חברתיות רבות שהחנתו קודם לכן. מספר העובדים הסוציאליים לנפש הוא בין הגבוהים בעולם (אחד ל-500 בישראל, לעומת אחד ל-2,000 בקנדה, למשל); רובם נשים (85%), שכרם סביר יחסית ורובם עובדי מדינה.

בראשית הדרך לא הוכשרו רוב העובדים הסוציאליים להתמחות ספציפית, והדגש הושם על עשייה פעילה בנושאים קוני-קרטיים ולא על הבנה או שותפות. ייתכן, שלזכות עובדה זו יש לזקוף רבים מהישגיהם בתחומי פעולתם השונים. כך, למשל, עובדים סוציאליים שעבדו במערכת החינוך עסקו

המשפחות, כל זאת תוך התייחסות מועטת לאותן קבוצות חברתיות שלא היו שייכות לקולקטיב הדומיננטי ואשר צורכיהן היו שונים.

### תשובתה של העבודה הסוציאלית לילדים שלא זכו לשירותים הולמים וסוגיות לעתיד.

בסקירתנו זו נעסוק בתחום רווחת הילד ובמפעיליו העובדים הסוציאליים כמו במחזה אלגורי. נראה בהם שחקנים המופיעים במחזה, ולעתים את מחבריו או את מפיקיו, של מחזה המתאר את הדרכים שבהן הם פועלים להגשים את ייעודם: לאפשר לחברה לפעול למען רווחת ילדיה שאינם מקבלים טיפול הולם.

עד כאן הצגנו את ההקדמה למחזה - את מורשת האָתוֹס ואת המציאות שפעלו בה. לאָתוֹס ולמציאות נודעה השפעה מכרעת על "משחקם" של העובדים הסוציאליים, בתתי-רתם להגשמת שליחותם. כעת נתאר את העובדים הסוציאליים כשחקנים, את תחום רווחת הילד כבמה וכזירת המשחק ואת ארבע הסוגיות העיקריות בתחום רווחת הילד כנושאי המחזה. הטקסט של המחזה הוא, למעשה, מידת השפעתם של העובדים הסוציאליים על רווחתם של הילדים שהיו זקוקים לעזרה בכל אחד מתחומים אלה.

ללא קשר למעלותיהן או לחסרונותיהן של דרכי הפעולה של העבודה הסוציאלית כפי שהצגנו אותה, אנו מקווים שהיא תתרום ליכולתו של התחום כולו להגשים את ייעודו, תוך הרגשת שני גורמים: אלה שפגמו בהישגי העבר מכאן ואלה שזיהוים ייתן הזדמנות ויאפשר מתן שירות מועיל יותר בעתיד, מכאן.

האוכלוסייה שהוטל על המדינה לטפח: היה עליה לדאוג לכך, שכעולים חדשים שהגיעו מארצות רבות הם ייפכו לשותפים מועילים בבניית המולדת; (ב) בהיותה מוקפת ומכותרת במדינות ערב העוינות, נאלצה מדינת ישראל להדוף ללא הרף כל איום ממשי על קיומה. לשני מרכיבים אלה נודעה השפעה מכרעת על ארבעת היבטיו של המקצוע: העיסוק, המדיניות, ההיערכות הארגונית, הכשרת העובדים בתחום רווחת הילד. להלן נבחן את התפתחותו של תחום רווחת הילד בארץ מארבע בחינות אלה.

**מבחינת העיסוק או הפרקטיקה -** תמיד ניכרה מחויבותה הבלתי מתפשרת של העבודה הסוציאלית לדור החדש - "ילדי החלום" - ונטייתה להתעלם ממשפחותיהם - "דור המדבר". אולם, באותה עת, ולא דווקא מפני שלא השתייכו לילדי החלום, מן הראוי לציין, שילדי המיעוט הערבי זכו לשירותים דלים יחסית וההזנחה של ילדים אלה היא תולדה של אי-שוויוניות בהענקת שירותים.

**מבחינת המדיניות - פעילותה של** העבודה הסוציאלית בנושאים אלה הניבה פירות, בייחוד כאשר המדינה לא כרעה תחת נטל צורכיהם של המוני העולים. סימן ההיכר של הצלחתו של תחום רווחת הילד היתה בכושרו ובנכונותו לאלתר, להמציא, לערוך ניסויים ולהיות יצירתי, במקום להציב יעדים, לתכנן ולפעול להגשמת מדיניות מוגדרת מראש.

**מבחינת ההיערכות הארגונית -** ההתמקדות ברווחת הקולקטיב היהודי זיכתה את התחום בהתמקדות בשירותים האוניברסליים המרכזיים; מגמה זו קידמה את הספקת השירותים לכלל הציבור, כמו, למשל, בנושא הבטחת ההכנסה, הבריאות, החינוך ואף ההכשרה המקצועית, יותר מאשר בהספקת שירותים לקהילה ברמה המקומית. אפשר שזו הסיבה לביזור שירותי

באופן פעיל ב"עבודה מונעת"; ללא התמחות מיוחדת, ובפועל הם היו היוזמים והמפעילים של שירותים שהבטיחו את שילובם של תלמידים כושלים במערכות החינוך.

אפשר, שבגלל האקטיביזם החברתי, שאפיין את העבודה הסוציאלית במשך העשורים הראשונים, כמעט לא עסק המקצוע בהרהור ובתהייה על התחום, כהערכה ובמחקר, ובאיסוף נתונים ומידע בסיסי על תופעות שהוא טיפל בהן. רק בשלב מאוחר יותר גדל מספר המחקרים שעסקו בבחינת תחום רווחת הילד, ואכן, היתה להם השפעה גדלה והולכת עליו.

מן הראוי לציין, שמוניטין לא צפויים יצאו למקצוע הודות לתרומתם הייחודית של העובדים הסוציאליים בארץ - לסייע לצעירים משולי החברה לפלס את דרכם בצבא ולהשתלב בו (רוזנפלד, 1981), ובתחומים נוספים שלא נעמוד עליהם כאן. על כך נוספה גם השפעתם של העובדים הסוציאליים על הפקטור בכבואה לחוקק חוקים ותקנות רבות בתחום רווחת הילד, שהראשון והחדשני ביותר היה החוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955.

## 2. תחום רווחת הילד בהקשרו החברתי

במהלך סקירה זו תיארנו, כאמור, את העובדים הסוציאליים כשחקנים, אשר - תהיה זירת פעולתם אשר תהיה - היה עליהם לבחור והם גם היו אלה שבחרו, אילו דרכי פעולה ינקטו. בבואנו לבחון את בחירתם, מנקודת ראותם של צורכי הילדים שקיבלו שירות לא הולם, איננו יכולים להתעלם משני הקשרים חברתיים בסיסיים שהיו רלוונטיים לרווחת הילד בישראל בהיקף ללא תקדים: (א) מחויבותה של מדינת ישראל להיות בית למיליוני מהגרים יהודיים; כפועל-יוצא ממחויבות זו גדלה

נבחן כעת כל אחד מן התחומים משלוש נקודות ראיות: (א) מבחינת ממדי התופעה ואופייה; (ב) מבחינת הסוגיות המרכזיות, המענים המקצועיים ויעילותם; (ג) מבחינת ההשלכות על העתיד.

### התחום הראשון: ילדים בתקופת העלייה ההמונית ותופעות הלוואי השליליות

#### 1. התופעה: ילדים שעלו עם הורים ובלעדיהם

עם הקמת מדינת ישראל ולאחר מלחמת השחרור גדל מספר העולים החדשים, עד שבסוף העשור הראשון הם היו כבר מעט יותר ממחצית האוכלוסייה. מקצתם ניצולי שואה, אחרים ממדינות ערב. ההתמודדות אתם הציבה בפני החברה בישראל בכלל, ובפני מוסדותיה הכלכליים והחברתיים בפרט, אתגר עצום. אחד מהיבטיו העיקריים של אתגר זה היה מילוי צורכיהם של הילדים. אלה שהגיעו לבדם, ואלה שבאו עם משפחותיהם העקורות, שרבות מהן נשלחו להתיישב במעברות באזורים מרוחקים ומבודדים, ללא תנאים בסיסיים.

ילדים אלה קיבלו שירותים ממערכות חינוך ורווחה שהיו להן משאבים מוגבלים מאוד, לעומת מערכת הבריאות, שהיתה מצוידת טוב יותר - הן בכוח-אדם והן במשאבים. פן אחד משותף לכל המערכות היה הזרות, אם לא השסע, בין העולים ה"מזרחיים" ובין ספקי השירות ה"אירופיים". שסע זה, שהדיו מסעירים את החברה בישראל עד היום, לא היו רק תולדה של הפער התרבותי. בעיני ספקי השירות בעלי המסורת האירופית, המשפחות ממוצא מזרחי היו בבחינת דור המדבר, ועליהם, על ספקי

רווחת הילד ברמה הלאומית ולרמתם הלא הולמת של השירותים ברמה המקומית.

מבחינת הכשרה - ניתן לומר, שאף-על-פי שהיתה נכונות רבה להשקיע במקצוע העבודה הסוציאלית בכלל, לא היתה מודעות לחשיבותה של הכשרה ספציפית לתחום רווחת הילד.

בלי לרדת לעומקן של הנסיבות שהביאו להיווצרותן של הגישות החברתיות שצוינו, נבחן כעת כיצד ניסתה העבודה הסוציאלית למלא את ייעודה מבחינת השירותים שסיפקה לאותם ילדים ומשפחות שלא זכו לשירות הולם במשך חמישים השנים שחלפו.

התחומים שבהם ילדים לא זכו לטיפול הולם ותשובתה של העבודה הסוציאלית

במשך חמשת העשורים האלה, שנעו מעליות המונים ומתקופת צנע לשפע יחסי, לא יכלה העבודה הסוציאלית שלא לנקוט עמדה ושלא לבחור. והיא אכן הכריעה מי מבין הילדים יקבלו שירות; היא בחרה את דרגת קדימותם של צורכי ילדים אלה והיא אף בחרה באיזה אופן הם יקבלו את השירות. תוך התעלמות ממצוקות שטופלו ונעלמו וממצבים לא חמורים במיוחד, נתמקד ביחסה של העבודה הסוציאלית לאותם ארבעת התחומים של מצוקות קשות של ילדים שלא קיבלו שירות הולם, שלפי דעתנו יעמדו על סדר-יומה של העבודה הסוציאלית גם בשנים הבאות:

התחום הראשון: תופעות הלוואי השליליות של העלייה.

התחום השני: השמה תוך-ביתית מרצון של ילדים.

התחום השלישי: הזנחה והתעללות בתוך המשפחה.

התחום הרביעי: מניעה והתערבות מוקדמת.



ניתוח המקרה (casing) ואנחנו נעשה את העבודה (working)."

לתרומתה החיונית של העבודה הסוציאלית בתקופה זו היתה השפעה מכרעת גם על התרחבותה המהירה וגם על טבעה של ההכשרה למקצוע. האופי הכוללני הרב-תחומי של העבודה מסביר את העדר ההכשרה האקדמית ואת העדר פיתוח המומחיות המקצועית בכל התחומים, כולל בתחום רווחת הילד, עד לזמן האחרון.

### 3. ההשלכות לעתיד: תוצאות הלוואי הבלתי-נמנעות

תוצאות הלוואי של "תור הזהב" הזה בעבודה הסוציאלית מצאו את ביטוי בכמה נושאים שנעסוק בהם בהמשך, במיוחד בתחום החינוך הפנימייתי וההשמה החוץ-ביתית, כמו גם בנושאים שלא נעסוק בהם, כגון ילדים החיים בעוני וסוגי אי-השוויוניות בהענקת שירותים.

## התחום השני: השמה חוץ-ביתית של ילדים מרצון

### 1. התופעה

כפי שכבר הזכרנו, מדינת ישראל מצטיינת בהשמת ילדים ובני נוער מחוץ לביתם - 4% מהם מתחנכים בפנימיות. מן הנתונים עולה (ציונית ובן-אריה, 1996), שקרוב ל-10% מן הילדים בחינוך העל-יסודי בישראל מתחנכים מחוץ לביתם, רובם בכפרי-נוער בחסות ציבורית, מקצתם במוסדות בינוניים בגודלם ובפנימיות ומיעוטם במשפחות אומנות. עם כל מעלותיו של דפוס חינוך זה, שלא נעסוק בו כאן, הוא בעייתי גם מבחינת רמת הטיפול, ובעיקר, מבחינת בידודם והפרדתם של הילדים ממשפחותיהם. לנוכח מציאות זו

השירות, היה מוטל להציל את צאצאי דור המדבר מפני הוריהם - מבחינה פיזית, פסיכולוגית ותרבותית, כדי שיוכלו להצטרף ל"ילדי החלום" של המדינה שבדרך. על-פי תפיסתם, לא היה אפשר להשיג זאת באמצעות טיפוח הקשרים התוך-משפחתיים.

למרות שאין ביכולתנו לשקול את מאזן האור והצל שבתקופה זו, נבחן כיצד הותירו התפיסות הרווחות את רישומן על הילדים, על פער הדורות ועל דרכי הפעולה של מערכות השירותים מצד אחד, ואת השפעתן על הורי הילדים ועל משפחותיהם יוצאי עדות המזרח, מצד אחר. מן הראוי לציין, שלא זו בלבד שאירועי אותה תקופה עיצבו את המרקם הפוליטי והחברתי בישראל, הם גם עיצבו את המאבק בתוך מערכת הרווחה. בלי להתייחס להישגיה הלא מבוטלים, נתאר כעת כיצד התמודדותה עם אתגרי אותה תקופה השפיעה על הילדים ועל המשפחות ברורות שבאו אחריה.

### 2. המענים של העבודה הסוציאלית: שעתה הגדולה

באותה תקופה ובתחום זה עיצבו העובדים הסוציאליים את אחת משעותיו הגדולות של המקצוע. כדי למלא את צורכיהן הבסיסיים של המשפחות, הפגינו העובדים הסוציאליים מסירות ומומחיות, כושר אלתור ויצירתיות וכאשר היה מדובר בטובת הילדים, הם לא חששו מלהיות גם פסקניים וגם פרגמטיים. דבר זה ניתן להסיק מתגובתה של בעלת מקצוע בכירה, שייצגה את מסורת העבודה הסוציאלית הגרמנית, כלפי מי שהוכשר במסורת האנגלו-אמריקנית (המחבר של מאמר זה ימ"ר) ואשר הטיל ספק בשיטור-תיה. היא, בהתאם לדרכי עבודתם התקיפים והפסקניים של העובדים הסוציאליים באותה עת, אמרה לו: "כן, כן, אתה תעשה את

הסוציאליים לסייע לצוות המטפל בילדים אלה להתמודד עם המתח שבין תפקודם כמטפלים וכהורים מצד אחד ובין הצורך בבניית גשר להורי הילדים, מצד אחר. כמור-כן, לפחות עד לאחרונה, לא עלה בידיהם למלא את תפקיד הבקרה והפיקוח במקומות שבהם רמת הדאגה והשירותים לילדים היו לא הולמים. שינוי בכיוון התרחש, כנראה, לאחרונה, עם הנהגת "שיטת הרף" (Fleishman, 1995).

(3) למרות העובדה, שרוב הילדים הללו הוצאו מן הבית, על-פי בקשת הוריהם ובהסכמתם, קיימת הסוגיה של שמירת הקשר עם המשפחה, והדיכוטומיה בין המשפחה ובין צוות הפנימייה. מדובר בהתעלמותם של המטפלים ממה שמתרחש בזמן שהותם של הילדים בביתם, כאשר הם נשלחים למשפחתם בחופשות, והן במידע שניתן למשפחות על חיי ילדיהם בפנימייה ועל יכולתן לתרום להם. עניין זה מקבל משנה תוקף בממצאיהם של וינר ווינר (1990) הסבורים, שהסיבה להסתגלות מוצלחת של הילד למסגרת שמחוץ לביתו אינה נעוצה במסגרת דווקא, אלא ביחסיו המתמשכים של הילד עם משפחתו הקרובה ובהשקעה בהכשרת הצוות במסגרת שבה הילד שוהה. לאחרונה היתה התקדמות מה בתחום הכשרת משפחות אומנות, הורים ביולוגיים ועובדים סוציאליים, ולא מכבר החלו להכשיר עובדים סוציאליים ומשפחות אומנות לשתף את ההורים הביולוגיים בתהליך השמת ילדיהם באומנה ובפנימיות קהילתיות (כץ, 1993) ובשמירת הקשר עמם אף לאחר מכן.

(4) העבודה הסוציאלית לא ייחדה תשומת לב רבה למעקב אחר ילדים, המועברים ממסגרת פנימית אחת לאחרת ולהכנון עתידם. בגלל העומס הרב המוטל על

התמודדו העובדים הסוציאליים עם ארבע סוגיות, שרק לחלק מהן יכלו למצוא את המענים הדרושים.

## 2. המענים של העבודה הסוציאלית לארבע סוגיות מרכזיות

כאמור, השימוש הרווח בהוצאת הילדים מן הבית העמיד בפני העובדים הסוציאליים את הצורך למצוא מענים לארבע סוגיות: השמת תינוקות וטף, איכות הטיפול, הקשר עם המשפחה ומעקב.

(1) כפי שהראו מחקרים, הצליחה העבודה הסוציאלית להביא לידי הפחתה בשימוש המוגזם בהשמת תינוקות וטף במסגרות מחוץ לביתם, וביוזמת העובדים הסוציאליים אף נסגרו בתי-היתומים. לשם כך הוחזרו מקצת מן הילדים לבתיהם ומקצתם נמסרו לאימוץ. כמור-כן, הוקמו מסגרות טיפוליות ארעיות בפנימיות קבור-צתיות, ולעתים רחוקות יותר - ובמידה מצומצמת - הורחב השימוש במשפחות אומנות. כמור-כן הוצע מגוון רחב יותר של שירותים חדשים בקהילה, וזה לא מכבר ננקטו יוזמות להחזרתם של ילדים למשפחותיהם (Jaffe, 1986).

(2) לנוכח צורכי התפתחות הילד היה גם צורך להיכנס לעובי הקורה של סוגיות איכות הטיפול. בגלל מגוון המסגרות הטיפוליות ובגלל העדר מחקר שיטתי בנושא, יש קושי להעריך בצורה שיטתית את טיבו. מן הראוי לציין, שיש עדות לכך שהסתגלותם של מבוגרים רבים, שילדותם עברה עליהם מחוץ לביתם בקבוצות נוער בקיבוצים, טובה (Amir, 1969). אפשר, שחלק מן התוצאות החיוביות ניתן לזקוף לזכות הטיפול הפרטני של העובדים הסוציאליים בילדים בפנימיות, שהיקפו אכן עלה. אולם, לדעתנו לא השכילו העובדים

## התחום השלישי: הזנחה והתעללות בילדים בתוך המשפחה

### 1. התופעה

עד לפני שנים אחדות התעללות בילדים והזנחתם לא היו זירת הפעולה העיקרית של העובד הסוציאלי. יש הסבורים, שהסיבה לכך היא חוסנה של המשפחה היהודית. אולם כאן ננסה להסביר זאת בדרך אחרות: כאשר ההורים אינם חשובים, גם מעשיהם, כולל מה שהם מעוללים לילדיהם, אינם חשובים. זאת ועוד. כשמתייחסים לילדים רק כאל קבוצה שיש לטפחה למען העתיד, מה שקורה לילד כפרט בהווה אינו עומד במרכז תשומת הלב. אכן, גם היום בקהילות אחדות, למשל, אצל החרדים והערבים, כל ניסיון לטפל בנושא ההתעללות בילדים והזנחתם נתקל בהתנגדות. מכיוון שמידע השוואתי מהימן אינו בנמצא, נוכל לומר רק, שמנתונים שנאספו לפני זמן לא רב עולה, ש-18% מן הילדים שהופנו לשירותים הסוציאליים סבלו מהזנחה ומהתעללות (דולב ואחרים, 1998).

את תשומת הלב של הציבור לתופעה עוררו בעיקר קבוצות פעולה חברתיות, כגון המועצה הלאומית לשלום הילד, שפעלו בהנהגת עובדים סוציאליים. בשלהי שנות ה-80 הניבה פעילותם של אלה את חוק "חסרי הישע", או חוק "חובת הדיווח", שעל פיו כל היודע על התעללות בקטין במסגרת משפחתו חייב לדווח על כך למשטרה או לפקיד סעד (תיקון 368' לחוק העונשין, התשל"ז-1977). אמנם החוק מיקד את תשומת הלב של הציבור במצוקתם של ילדים הנמצאים בסכנה, אך הוא בא לידי ביטוי בעיקר באיתור ילדים אלה ובהקמת מסגרות חירום, ולא בהענקת השירותים למשפחות הזקוקות

כתפיהם, העובדים הסוציאליים נוטים לפעול במצבי משבר בצורה נמרצת; לעומת זאת, כאשר אין "בעיות בוערות", הנוגעות לילדים במקום שהייתם, הם אינם נוטים להיות קשובים לילדים ולהוריהם גם יחד. זאת ועוד, רק מעט מחשבה ומאמץ מושקעים בהכנת המשפחה לחזרתו של הילד לביתו, דבר שהיה מחייב גם השקעה בגיוס משאבי קהילה מתאימים. משום כך, הכלל הנקוט היום הוא למצוא מקום השמה אחר, ולא החזרה הביתה.

### 3. כיוונים לעתיד

לא זו בלבד שמדינת ישראל הצטיינה בעבר במסגרות החוץ-ביתיות שלה לילדים ולנוער, היא אף שימשה דוגמה למדינות רבות כתחום זה. אבל היום, כדי לשפר את הטיי-פול הכולל בילד, על העבודה הסוציאלית בישראל להשתחרר מכבלי העבר, דהיינו מתפיסת הילדים כקולקטיב, ולבחון תחת זאת כל השמה מנקודת מבט של הכנת הילד לחיים. עליה לשאוף לצייד גם את המשפחות וגם את הפנימיות במשאבים שהם זקוקים להם, כדי לפעול יחד למען עתיד הילדים. במקום לחלוצות את האשם בהוצאת הילדים מן הבית, דרושות חשיבה ועשייה, המכוונות אך ורק למצוקת הילדים השוהים מחוץ לביתם, ולניסיונות לסייע להם וגם לאלה שטרם הוצאו ונשארו עם משפחתם. לגבי אלה החיים בפנימייה, מן הראוי לדרבן את כושר ההמצאה של העוסקים במתן סוג זה של טיפול, כולל במשפחות אומנות ובפנימיות קהילתיות (כץ, 1993). לגבי אלה המועמדים לחינוך פנימייתי, יש להניח יסודות להיענות מציאותית לצורכיהן של המשפחות במקום מושבן ולהשקיע בהן, במקום להוציא את הילדים מן הבית רק מפני שזה הפתרון הזמין.

(2) היום מתברר יותר ויותר, שהעיסוק המוגבר בתופעת ההתעללות במסגרת המשפחה ובניסיונות לחשיפתה הביא לידי הזנחת הטיפול בילדים מוזנחים. אף-על-פי שמן הנתונים עולה, שהתופעה של הזנחת ילדים רווחת יותר מן התופעה של התעללות בילדים, רק עתה מכוונת תשומת הלב לילדים אלה.

(3) לבסוף, אחד התחומים שלא נחקרו לעומק הוא צורכי הילדים הסובלים מהתעללות ומהזנחה במגזרי אוכלוסייה שונים, למשל באוכלוסייה החרדית, באוכלוסייה הערבית ובמקצת עיירות פיתוח. בקהילה החרדית, בדרך-כלל, הנטייה היא להכחיש את קיומה של תופעת ההתעללות במשפחה וחשדנותה של הקהילה כלפי גורמים חיצוניים מכבידה מאוד על העובדים הסוציאליים. כאשר מוכנים לטפל במקרים אחדים, מודגש חזור והדגש שמדובר במקרים חריגים. זה לא כבר, בשיתוף פעולה עם מנהיגים חרדים אחדים, ננקטו צעדים להכשרת כניסתם של עובדי רווחה לקהילה זו, ובעקבות זאת יכלו הנורים ושכניהם להסתייע במערכת התמיכה הפני-מית של הקהילה בתחומים רגישים אלה, שעד לפני זמן לא רב היו בכתינת טאבו.

שאלת ההזנחה קשה במיוחד בקרב הקהילה החרדית, הן משום שקשה להגדיר הזנחה על רקע המשפחות הגדולות, המונות בין 12 ל-14 ילדים, והן משום שהמבנה החברתי בקהילות אלה בולם את זיהוי התפוררותן של משפחות שיש בהן ילדים הסובלים מהזנחה. בשל כך קשה לפתח שירותים לילדים שאכן נמצאים בסכנה, בעקבות הזנחה לסוגיה. דומה לכך הוא המצב בקהילות בודדות ומרוחקות מבחינה גיאוגרפית.

באוכלוסייה הערבית, לעומת זאת, החלו

להם. התערבויות מתמשכות, שנועדו להבטיח את איכות חייהם של הילדים ש-סבלו מהזנחה או מהתעללות, ולמתן תוצאות שליליות העלולות להשפיע על עתידם ניתנו רק ל-40% מהם (פרימק, 1998). זאת ועוד, הדרישה לרווח רק חיזקה את יחסם השלילי של העובדים הסוציאליים כלפי ההורים, ולא עודדה חידושים רחומות מקצועיות שיסייעו לילדים ולמשפחותיהם גם יחד.

## 2. המענים של העבודה הסוציאלית בשלוש סוגיות מרכזיות

שלוש הן הסוגיות אשר העבודה הסוציאלית חייבת למצוא להן מענים: מעורבות היתר של מערכת המשפט בתחום רווחת הילדים, הזנחת הטיפול בילדים מוזנחים וההזנחה וההתעללות במגזרי אוכלוסייה שונים.

(1) חוק "חובת הדיווח" וחוקים אחרים הביאו למה שניתן לכנות בשם "מעורבות יתר של מערכת המשפט בתחום רווחת הילד". הכוונה היא, שבמקום להגביר את היקף ההתערבות והשירותים הישירים למשפחות הזקוקות לכך, העיסוק בפלילים הביא בעיקר לחשיפת תופעות ההתעללות בילדים במסגרת המשפחה. לנוכח תופעה זו, וכדי להתזיר את הגלגל לאחור, פיתחו שירותי הרווחה שירותים להורים מתעללים מכאן ושירותים להכשרת עובדי הגנה לילד, מכאן. אולם, עצם ההיצמדות של רשויות החוק, שביטוייה היא הפעילות ב"צל החוק" (שעדיף היה לקרוא לה "באור החוק"), שעיקרה נקיטת צעדים בעידוד החוק, דיכאה לעתים את היצירתיות של העובדים הסוציאליים. מעבר לזה, העיסוק בפלילים בתחום רווחת הילד לא רק שלא היה מלווה בהכשרה נאותה לטיפול "באור החוק", אלא גם מנע שידות מאותם ילדים שלא טופלו במערכת המשפט.



האופרטיבית שנקטנו בסקירה זו צריך לנצל כל הזדמנות, מוקדם ככל האפשר, כדי למנוע מן הילד נזק נוסף וכדי להעניק לו את מה שהוא זקוק לו. יש לעשות זאת באמצעות ציוד ההורים והמשפחות בכל הדרוש להם לשם מילוי המשימה, או לספק את הדרוש לילד ישירות, וככל שניתן ללא ערעור סמכותם של ההורים. העבודה הסוציאלית ושירותי הרווחה לא השכילו לפעול ברוח זו בצורה מספקת עד היום. לתיקון המצב דרוש מהפך, להלכה ולמעשה, בכמה תחומים; מקצתם יצוינו להלן.

## 2. חסמים להתערבות מוקדמת יוצרים אשליה של "מניעה"

מניעתן של תופעות לא רצויות בחייהם של ילדים בעתיד, באמצעות פעילות מכוונת וברורה בהווה, תלויה במידע שיטתי ואמין על אופני הפעולה מכאן, ועל התנאים הקונטקסטואליים המאפשרים פעילות זאת, מכאן. לא נוכל לעמוד כאן על הסוגיות הנוגעות לטיב המידע, אולם נעמוד על חמש סוגיות קונטקסטואליות, המהוות והעלולות להוות בעתיד מכשול לעבודת מניעה של העבודה הסוציאלית בתחום רווחת הילד. ללא התמודדות עם סוגיות אלה אין סיכוי לפריצת דרך בתחום חשוב זה של העבודה הסוציאלית. הכוונה היא להעדר ראייה כוללת, לפיצול השירותים, להתמקדות במצבי חירום, לאי-גיוס המשפחה כשותפה ולא-גיוס שותפים אחרים.

(1) העדר ראייה כוללת. לשם התמודדות אפקטיבית ולשם מניעה יש ליחד התייחסות משולבת לכלל היבטי "המניעה": להיבט הפיזי, הפסיכולוגי והחינוכי; להיבט של הזמן, כלומר התקופה הקריטית להתערבות; להיבט של תכלית המניעה ולהיבט השיטות להשגתה. התיי-

לנבוט, לא מכבר, ניצני פתיחות ונכונות לדווח על התעללות והודות לעובדים הסוציאליים, שעבדו עם מנהיגי הקהילה, יש נכונות להעניק ולקבל סיוע, ללא צורך בהתערבות בתי-המשפט. העובדים הסוציאליים במגזר הערבי לומדים לשתף את המשפחות בתהליך ההתערבות, בהדגישם את חשיבות תחושת שייכותו של הילד שסבל מהתעללות למשפחתו. אך משאביהם של עובדים אלה, לצורך הספקת השירותים, מעטים אף מאלה של עמיתיהם במגזר היהודי.

## 3. מגמות לעתיד

מכיוון שבעבר לא השקיעו מחלקות שירותי הרווחה די במתן שירותים לאוכלוסיות אלה, על העבודה הסוציאלית לגבש דפוסי שירות והתערבויות, שפותחו בסביבות חברתיות דומות, ולפתח אסטרטגיות ייחודיות מתאימות. כדי להיחלץ ממבוי סתום זה אולי כדאי לפעול באמצעות שירותים אוניברסליים שאינם נושאים עליהם סטיגמה כלשהי; למשל, תחנות לכריאות המשפחה ומערכת החינוך. ניתן ליצור הזדמנויות לשיתוף פעולה: במחקר וניסוי עם עמיתים מארצות אחרות, כמו, למשל, העמותה ליחמה בינלאומית - "דרך אחרת להתייחס לילדים, נוער ומשפחות" (International Initiative, 1996).

## התחום זורביעי: דרך החתחתים של המניעה וההתערבות המוקדמת

### 1. התופעה: חוסר עקביות

למניעה ולהתערבות המוקדמת בתחום רווחת הילד יש היבטים רבים. על-פי ההגדרה

במצבי הירום. לא ייפלא, שבארץ שהושג בה כל כך הרבה בזמן כה קצר נרתמה העבודה הסוציאלית לטיפול במצבי הירום מידיים, ואפילו התמחתה בכך, אבל לא השקיעה את מרצה בפיתוח פעולות בהווה בתור השקעה בעתיד.

(4) אי-גיוס המשפחות בהווה כשותפות להבטחת רווחת ילדיהן בעתיד רווח בישראל, למרות שהמשפחה תופסת מקום כה חשוב ומרכזי בחברה, ולמרות שחלקן היחסי של המשפחות ההרוסות הוא קטן. אולם, הלכה למעשה לא עלה בידן של מערכות הטיפול הסוציאליות בתחום רווחת הילד לעבוד בשיתוף מתאים עם המשפחות והן לא הצליחו להפוך את המשפחה למושא של הוראה והדרכה. בישראל לא התפתחו שירותים מונעים אפקטיביים. כדי להשקיע במניעה יש לשנות את גישת מערכת השיירות ולראות במשפחות בעלות-ברית, דבר שיחייב השקעה רבה.

(5) גיוס שותפים אחרים ורבים הוא תנאי לטיפול אפקטיבי בהיבטיה הרבים של המניעה בתחום התפתחות הילד. שימוש במגוון רחב של שירותים מקצועיים ולא-מקצועיים מחייב את עיצובן של שותפויות-אמת עם עמיתים מתחומי עיסוק שונים. כאמור, עד עתה נטתה העבודה הסוציאלית לפעול לצדם של התחומים המשיקים לה ולא יחד אתם למען המטרה המשותפת, ומדובר בשותפים שבלעדיהם לא ניתן לשרת את אלה ש"נופלים בין הכיסאות".

### 3. מגמות לעתיד

מאחר שבגלל העניינים המהותיים שצוינו לעיל אי אפשר היה לגבש תפיסה עקבית בתחום הטיפול המונע, לא נותר לנו אלא לציין, שעל-מנת לחרוג מעבר לזה יש לבסס את העבודה בתחום זה על תפיסה ברורה של

חסות להיבטים או לנושאים אלה, המטרידים את כל אנשי המקצוע שעיסוקם היא המניעה, מחייבת את העובדים הסוציאליים העוסקים בה להשקיע מחשבה שיטתית ומשולבת בכל אחד משלושת ההיבטים שהזכרנו. בלעדיה יש צידוק להשתקעותם ב"כיבוי שריפות", באי-השקעה בתכנון לטווח ארוך ובהמשך המצב שבו תרומתם בהווה, האמורה למנוע התפתחויות לא רצויות בעתיד, לא תהיה, וגם אינה יכולה להיות, מקיפה ועקבית. אם לא יחול שינוי, ייזקפו כל ההישגים בתחום זה לזכותם של יזמים בודדים, יהיו מעין עניין שבאופנה, או ימשיכו להיות בבחינת כסות או תוצרי-לוואי של הטיפול השוטף; כלומר, תמשיך לעסוק באופן מירבי באלה הנמצאים בסכנה בהווה, ולא באלה הנמצאים בסיכון; סביר להניח, שהעשייה בהווה תבטיח להם חיים טובים יותר בעתיד.

(2) פיצול השירותים הקיים. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, הפיצול הקיים בשירותים מצמצם את הסיכוי של טיפול מונע ושל התמודדות אפקטיבית במניעה, משום שהטיפול המונע נתון בידי מגוון רחב של אנשי מקצוע, בהרבה מסגרות שונות, ובתנאים שבהם התיאום בין ספקי שירות רב-תחומיים ב-רמת השדה ובין המערכת הארצית הכוללת הוא סוגיה טכוכה במיוחד. בתנאים אלה לא די בכך שהעובדים הסוציאליים הם אלה שהסבו את תשומת הלב של הציבור לנושא הפיצול. שומה עליהם לחרוג אל מעבר לכך ולפעול בדרכי שכנוע בהתמדה ובאפקטיביות, ללא עימות, כדי להביא להצלחת המניעה ובשמה להגיע לשידוד מערכות בחשיבה, בפעולה ובהיערכות ארגונית.

(3) לעומת ההישגים הדלים יחסית בנושאי המניעה בכלל, ניתן לומר, שהושגו הישגים בתחום של מניעת מצבי-עתיד לא רצויים

ולתיקונו, יש להפעיל שיטות הערכה התואמות את צורכי המשפחות.

(3) מכל אחד משלבים הגיוניים אלה צריך לנסות לדלות את שיטות הטיפול הרלוונטיות - הן אלה שהן זמינות והן אלה שהוכח ש"הצליחו" בעבר (רוזנפלד, 1997).

(4) לשם פיתוחן של דרכי פעולה אלה יש לבחון מה הם המבנים הארגוניים התומכים ביותר בצורכי המשפחות והילדים והתואמים להן ביותר.

(5) לשם ביסוסן של שיטות הטיפול ושל המערכות הארגוניות הרלוונטיות יש לעצב את המדיניות הנחוצה, שעל בסיסה מן הראוי יהיה לספק להן את המשאבים הדרושים.

(6) בסוף הדרך יש לציין מה הם דפוסי ההכשרה שיתאימו לשיטות הטיפול הרצויות להתפתחותן.

לשם מתן שירות "טוב דיו" לילדים שקיבלו שירות לא הולם יש לבחון מה הם האתגרים העומדים בפני העבודה הסוציאלית בשלושה תחומים: בתחום הטיפול, בתחום המבנה הארגוני ובתחום המדיניות.

#### 1. כיצד לצייד הורים כדי שיהיו "הורים טובים דים"

כדי שאכן יעלה בידי שירותי הרווחה לפעול למען רווחתו של הילד בעתיד, אין להתעלם מכך שדאגתה של החברה היא הן למשפחות והן לילדיהן. בהתאם לכך מן הראוי שבעתיד הטיפול בהם יהיה במשולב ולא לטפל בנפרד במשפחות בלי להתייחס להשפעת הטיפול על ילדיהן ולהפך. דבר זה מחייב להטמיע את התפיסה שהמשפחות הן בבחינת ההזדמנות לילדיהן ושהילדים הם ההזדמנות למשפחותיהם. על-פי תפיסה זו, המוקד יהיה להעניק להורי הילדים את כל הדרוש להם כדי שיוכלו להיות הורים "טובים דים".

תכלית הטיפול המונע. לאור הנטייה הרווחת היום - לטפל במקרי חירום - לא נותר לעבודה הסוציאלית אלא לא לשגות באש-ליות שהיא עוסקת במניעה, ולהיערך לקראת השקעה בעיצוב פיתוח שירותים של מניעה, יחד עם תחומים מקצועיים אחרים ואף עם המשפחות עצמן, תוך ניצול ההזדמנות הטמונה בכך לכריחת בריתות עמם.

#### סוף דבר: מבחר נושאים לקראת העתיד

בסקירה זו, של חמישים שנות רווחת הילד בישראל, בחרנו לתאר את מקצוע העבודה הסוציאלית כסוכן שינוי אוטונומי, שמנחה אותו המשימה שלו, שהוא ער לאתוס ולמציאות של החברה שהוא פועל בה ולרקע של עבודתו, המצויד במומחיות הדרושה כדי לגייס דרכי התערבות, המסוגל להחליט באילו נושאים של רווחת הילד יטפל וכיצד. מנקודת יתרון זו ובעזרת בחינה רטרוד-ספקטיבית נתווה כעת את הדרך העומדת לפנינו. נתחיל בציון המסגרת האפשרית והנחוצה כדי להיענות למשימה ואחר-כך נפנה את תשומת הלב לשלושה נושאים הנראים לנו חשובים ביותר.

להלן יתוארו מספר צעדים הגיוניים שיש לנקוט אם רוצים לגשת למשימה בצורה מובנית. כל צעד מוצג במונחים שניתן לתרגמם לפעולה (רוזנפלד וסייקס, עומד להתפרסם).

(1) בתחילת הדרך, יש לאתר את המצוקות העיקריות הרווחות היום שלא טופלו כהלכה - המצוקות של משפחות וילדיהן.

(2) בהמשך הדרך, לשם בניית תהליך אמין ולשם מתן הזדמנות לפיתוחו, לבדיקתו

שהיא מתבססת בעיקר על ניסיונם של אנשי מקצוע חלוצים בתחומים אלה במדינות אחרות; הם נקטו דרכי פעולה חדשניות, כגון תוכניות לשימור המשפחה, הענקת שירותים של "חליפה על-פי מידה", הפעלת תוכניות תמיכה בשכונות, תמיכה בקרובי משפחה ותמיכה משפחתית למניעת הוצאה מן הבית ופיתוח טיפול פנימייתי קהילתי. כדי למסד פתרונות אלה יהיה צורך "להמציא אותם מחדש" ולהתאימם לתנאים המקומיים, ובעת ובעונה אחת לנקוט צעדים שיתעלו משאבים מן התחום הגלוי של התעללות בילד לתחום הסמוי של ההזנחה.

\*

סקירת תחום העבודה הסוציאלית בישראל בשדה רווחת הילד במתכונת שהוצגה במאמר מחייבת בדיקה מתמדת של מה שנאמר, הן מפי עמיתים ממדינות אחרות והן מפי אלה המקומיים.

מתגובותיהם התורמות, האוהדות, של האחרונים למדנו, שהצלחנו להעמיד על הבמה בסיס לדיון על הדרכים שבהן יש לפעול לטובת הגורל המשותף של המשפחות והילדים. תקוותנו היא, שמאמר זה יסייע לעובדים הסוציאליים להשתחרר מכבלי העבר ולראות את המשפחות והילדים כאילו שניהם הם "מן המדבר" ו"מן החלום" כאחד. ואם כן, אפשר שבלי תכנון מוקדם תרמנו לפריצת-דרך שתכשיר את מקצוע העבודה הסוציאלית בתחום רווחת הילד ללכת בדרך חדשה.

2. השקעה בהענקת שירותים התואמים את צורכי המשפחות: מרוכזים בכניסה אחת ומסגרת אוניברסלית

כדי ששירותים איכותיים יהיו יעילים ומועילים הם חייבים להיות מוצגים בצורה ובמסגרת אשר הצרכנים - ילדים ומשפחות - ירצו ויוכלו להגיע אליהם בקלות. יש לגייס לשם כך מסגרות דוגמת התחנות לבריאות המשפחה ("טיפת חלב") ומוסדות חינוך, שהן אוניברסליות במהותן. לגבי אלה לא מדובר בתיאום בלבד, אלא בכינון שותפות טובה יותר בין כלל מערכות שירותי הרווחה. כאשר מדובר בשירותים אוניברסליים הכוונה היא להקמת גוף אחד בקהילה. שכל המערכות האחרות תשאפנה להשתייך אליו או לפעול דרכו.

3. ילדים שסבלו מהתעללות או שהזנחו: מאיתור "בצל" החוק להתערבויות מקצועיות בידי עובדים סוציאליים

נושא חשוב זה נדון בסוף המאמר, מפני שטיפול הולם מחייב סטייה מן המגמה הרווחת היום של הענקת טיפול בחסות החוק - מה שתואר לעיל כמעורבות יתר של מערכת המשפט או כגרירת התחום לעיסוק בפלילים. רק מהפך מעין זה יאפשר לתחום להציע פתרונות חדשים לילדים שעברו התעללות ולטפל טוב יותר בתחום המזנחה של ילדים מזנחים ומשפחותיהם; הם גם אלה, שלפחות מבחינה מספרית, שכיחים יותר מאלה שזוהו כמי שהתעללו בהם, אמנם זו המגמה המסתמנת היום בתחום, אלא

## ביבליוגרפיה

- דולב, ט', אורן, נ', לוי, ג' (1998), ילדים ומשפחות בשרותי הרווחה המקומיים: ניתוח מאגר נתוני יסוד, ירושלים: משרד העבודה הרווחה וג'וינט-מכון ברוקריל.  
 זנר, א' וזנר, י' (1990), ילדים בחסות אנשי: מחקר מעקב ארוך טווח אחרי ילדים במוסדות לגיל הרך, ירושלים ותל-אביב: שוקן.



- כץ, ח' (1993), מודל פנימייה קהילתית, ירושלים: ג'וינט ישראל.  
 נייפריס, י' (1984), רווחת חברתית והשרותים החברתיים בישראל, ירושלים: מועצת בתי-הספר לעבודה סוציאלית בישראל.
- פרימק, ח' (1998), תוכנית תלת שנתית 1998-2000, ירושלים: אשלים.  
 פרנקנשטיין, ק' (1962), "בית-ספר ללא הורים", מגמות, 12(1): 2-23.  
 ציונית, י', בן-אריה, א' (1996), ילדים בישראל: שנתון סטטיסטי 1996, ירושלים: המרכז למחקר לעיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד.
- רזנפלד, י"מ (1981), "שירות לקולקטיב או ליחיד? לקחים ממלחמות ישראל", חברה ורווחה, ד' (1): 5-10.  
 רזנפלד, י"מ (1985), "תחומה ומומחיותה של העבודה הסוציאלית", חברה ורווחה, ו' (2-3): 119-130.  
 רזנפלד, י"מ (1993), "הוועדה לילדים ונוחים בגיל הרך והוריהם - דין וחשבון סופי - סיכום ההמלצות", ירושלים: משרד העבודה והרווחה, השירות לילד ולנוער (לא פורסם).  
 רזנפלד, י"מ (1997), "למידה מהצלחות - כיצד לעצב עבודה סוציאלית ההולמת את מיועדיה", חברה ורווחה, י"ז(4): 361-377.
- רזנפלד, י"מ, סייקס, י"י (עומד להתפרסם), "והיינו הולמים": לקראת שירותים טובים וים' עבור משפחות וילדים", חברה ורווחה.
- ריינהולד, ח' (1953), נוער בונה ביתו, תל-אביב: עם עובד.  
 רייסן, ד' (1984), "ילדי רחוב בתל-אביב בשנים 1935-1944", חברה ורווחה, 6(1): 36-43.
- Amir, Y. (1969), "The effectiveness of the Kibbutz born soldier in the Israel Defense Forces", *Human Relations*, 22(4): 333-344.
- Bettelheim, B. (1971), *The Children of the Dream*, London: Paladin.
- Fleishman, R. (1995), "The RAF method of regulation, assessment, follow-up and continuous improvement of quality of care: Summary of a decade of applied research", *Training for Quality*, 3(2): 20-24.
- International Initiative (1996), *Strong Families, Strong Communities: Emerging Lessons From Many Nations*, a report of a seminar, Baltimore, Md.: International Initiative.
- Jaffe, E.D. (1982), *Child Welfare in Israel*, New York: Praeger.
- Jaffe, E.D. (1986), "Trends in residential and community care for dependent children and youth in Israel: A policy perspective", in: Becker, J. and Isakovitz, Z. (eds.), *Residential Group Care in Community Context*, New York: The Haworth Press, pp. 123-142.
- Rosenfeld, J.M. (1997), "Sixty years of social work in Israel: Lessons of the past and challenges for the future", *Journal of Social Work and Policy in Israel*, September-October, pp. 11-15.
- Rosenfeld, J.M. and Sykes, I.J. (1998), "Toward 'good enough' services for inaptly served families and children: Barriers and opportunities", *European Journal of Social Work*, 1(3): 285-300.
- Timms, N. (1978), "Helping in crisis", *Social Work Today*, 10 (4): 11-13.

# עבריינות הנוער בישראל והטיפול בה: רקע, מדיניות וכיווני התפתחות

מאת מאיר חובבי

שנעשו בתחום זה (פישמן וארגוב, 1980; ווזנר ואחרים, 1993; חסין, 1997; Amir; and Hovav, 1970).

התפיסה העומדת ביסוד מערכת אכיפת החוק והטיפול בעבריינים קטינים בישראל היא ייחודית. הייחוד נובע מהתפתחות החקיקה בישראל, המושתתת על החקיקה מתקופת המנדט הבריטי, כמו גם מן המבנה השלטוני של מדינת ישראל וחלוקת התפקידים בין המשרדים הממשלתיים.

מדינת ישראל הוקמה ב-1948 על בסיס המנדט הבריטי בארץ-ישראל. מבחינה שלטונית, המדינה החדשה אימצה את החוקים של המנדט עד לחקיקה ישראלית חדשה. המבנה השלטוני של המנדט היה ריכוזי והמערכות שאבו את סמכותן מן הנציב העליון, שהוחלף בממשלת ישראל. כתוצאה מרקע היסטורי זה - משטרת ישראל, שירותי המבחן, רשות חסות הנוער, הפרקליטות ומערכת בתי-המשפט הם גופים ממלכתיים ואינם מנוהלים בידי הרשויות המקומיות או האזוריות כפי שנהוג באנגליה.<sup>1</sup> על-פי החקיקה המנדטורית, הממשיכה

## מבוא

במאמר זה יידונו היבטים שונים בתחום עבריינות הנוער במדינת ישראל, תוך פירוט המצב הייחודי לה, לפיו הטיפול בעבריינים קטינים (גילאי 12-18) נעשה באמצעות שירותי הרווחה, ולא במסגרת רשויות לאכיפת החוק או סוכנויות של משרד המשפטים, כפי שנהוג במדינות רבות (למשל ארצות-הברית), או במסגרת סוכנויות של משרד הפנים (כמו באנגליה).

במאמר יפורטו המסגרות המטפלות בעבריינים קטינים: שירות המבחן לנוער ורשות חסות הנוער, שהם חלק ממערך שירותי הרווחה. לא יידונו פעילות משטרת ישראל ושירות בתי-הסוהר, שהן מסגרות הכפופות לאחריות השר לביטחון פנים. כמו-כן לא תידון פעילות בתי-המשפט לנוער, שהם חלק ממערך בתי-המשפט.

בהמשך המאמר תוצג התפתחות תופעת העבריינות של קטינים מאז הקמת המדינה, והמגמות לעתיד, על סמך נתוני המשטרה ונתוני שירות המבחן לנוער ולאור מחקרים

\* האגף לקידום נוער, מבוגרים ושירותי תקוה, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.  
1. עד היום קיימת ההבחנה בין החקיקה המנדטורית, שהיא בעלת תוקף בישראל והמכונה "פקודה", ובין החקיקה הישראלית, המכונה "חוק".

ומפעילה בתר-מעצור לקטינים. שירות בתי-הסוהר מפעיל אגף נפרד לקטינים שהורשעו בדיון.

משרד המשפטים, הכולל את מינהל בתי-המשפט ובו בית-המשפט לנוער, את פרקליטות המדינה המכינה תביעות בתיקים שבהם מעורבים קטינים, ואת הסניגוריה הציבורית.

בישראל, בניגוד לארצות-הברית, לא נהוגה שיטת ה-*parole*. כמורכב אין מפעילים שיטה של מעקב אלקטרוני אחר עבריינים.

המבנה הנוכחי של מערכת אכיפת החוק והטיפול בעבריינים צעירים יוצר מערכת יחסים מיוחדת של תלות הדדית, מצד אחד, ושל עצמאות של כל תת-מערכת, מצד שני. דואליות זו מחייבת קביעת נוהלי עבודה ברורים ופורמליים ולצדם מערכת יחסים אישיים ובלתי פורמליים. (חובב, 1977).

לאור המדיניות הכללית בתחום אכיפת החוק והטיפול בעבריינים קטינים יתפתחו בישראל, לדעת המחבר, התהליכים המפורטים להלן:

(1) ימשך תהליך הפיתוח העצמאי, ההרחבה והגידול של כל אחת מן הרשויות הפועלות בתחום: משטרת ישראל, בתי-המשפט, הסניגוריה הציבורית, שירות המבחן לנוער וחסות הנוער (וחנר, שרר, ליימן-ווילציג, 1993).

(2) יגדל הצורך בשילוב ובשיתוף פעולה בין הרשויות שפורטו לעיל, תוך קביעת נהלים פורמליים ויחסים לא-פורמליים (חובב, 1977).

(3) שירותי הטיפול, המבחן וחסות הנוער, ישולבו ויפעילו יותר מסגרות משותפות עם רשויות אחרות. יפותחו גם צוותים רב-מקצועיים כדי להתמודד עם בעיות העבריינות.

להתקיים גם בחקיקה הישראלית, אין הכרל בין קטין למבוגר בהגדרת המעשה הפלילי. ההבדל הוא בפרוצדורה הפלילית בלבד, לפיה מופעלים בית-משפט מיוחד לנוער, שירות מבחן מיוחד לנוער ומעונות חסות לנוער. מצב זה שונה מן הנהוג בארצות-הברית, למשל, שבה, ברבות מן המדינות, עבריינות נוער כוללת גם בריחה מן הבית, היעדרות מבית-הספר ואי-ציות להורים.

עד שנת 1948 פיתח היישוב היהודי שירותים סוציאליים ענפים, כולל לנוער במצוקה ולנוער העובר על החוק - במקביל לשירותים הסוציאליים שנתנה ממשלת המנדט לאוכלוסייה הערבית. שירותים אלה מהווים את הבסיס לרשויות הרווחה הפועלות היום בישראל (בסוף המאמר מובאת רשימה של החוקים הרלוונטיים על-פי שנות החקיקה שלהם).

עם הקמת מדינת ישראל התארגנה הממשלה הזמנית למילוי תפקידי השלטון בתחום אכיפת החוק; הוקם משרד ייחודי לנושא המשטרה, כולל שירות בתי-הסוהר; משרד הסעד דאז כלל בתוכו את הטיפול בעבריינים צעירים, שירות המבחן לנוער וחסות הנוער, וכמורכב קטינים הזקוקים לטיפול והשגחה.

היום החלוקה בין גורמי אכיפת החוק והטיפול בעבריינים קטינים היא כדלקמן:

משרד העבודה והרווחה, שבמסגרתו פועלים שירות המבחן לנוער ורשות חסות הנוער;

פקידי הסעד, השייכים לרשויות הרווחה המקומיות, מטפלים בקטינים עוברי חוק שאין להם אחריות פלילית (קטינים עד גיל 12, ועבריינים וחולי נפש).

המשרד לביטחון פנים כולל בתוכו את משטרת ישראל ושירות בתי-הסוהר. משטרת ישראל מפעילה יחידות המתמחות בטיפול בנוער, מגישה תביעות לבתי-המשפט לנוער

(בשנת 1953) והותקנו לה תקנות להפעלה (בשנת 1959). בשנת 1969 הותאמה פקודה זו לחקיקה הישראלית ועל-פיה פועלים שירותי המבחן, ובייחוד שירות המבחן למבוגרים, חקיקה זו מתבססת על התפקיד המסורתי של שירות המבחן: חקירות והגשת תסקיר לבית-המשפט וביצוע צו טיפול-מבחן. בשנת 1971 נחקק חוק ישראלי ייחודי לנושא הטיפול בעבריינים צעירים (חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971), המגדיר גם הוא את פעילות שירות המבחן לנוער. כאמור, כאשר הוקמה מדינת ישראל הוחלט, ששירות המבחן לנוער יכלול את קציני המבחן היהודים והערבים, תוך שמירה על ייחודם של קציני המבחן הערבים לטיפול במגזר הערבי. כמו-כן הוחלט, ששירות המבחן יהיה חלק משירותי הרווחה הממשלתיים, ולא חלק ממערכת בתי-המשפט או הביטחון הציבורי.<sup>3</sup>

עם הקמת המדינה היה גיל האחריות הפלילית של הקטינים 9 עד 16 לנערים ו-9 עד 18 לנערות. בשנת 1971 נקבע גיל אחד לנערים ולנערות, מגיל 12 עד גיל 18. מאז עלה הגיל ל-13 וירד שוב ל-12 (חוק יצחקי).

בפקודת העבריינים הצעירים משנת 1937 כלולה גם ההתייחסות לצורך כטיפול בקטינים נזקקים והשגחה עליהם, ולא רק לעוברי חוק. שירות המבחן עסק בשגי התחומים. בשנת 1960 הופרד הנושא של "טיפול והשגחה" מן התחום הפלילי ונחקק חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשי"ג-1960. תחילה עסקו בהפעלת חוק זה קציני מבחן, אולם תוך מספר שנים הועברה האחריות להפעלתו לפקידי סעד מיוחדים לחוק,

(4) תפתח חקיקה להרחבת זכויות הקטין והגבלת הסמכות של רשויות אכיפת החוק והטיפול.

בהמשך המאמר יידונו שירותי המבחן לנוער ותסות הנוער ויתוארו שינויים בהיקף עבריינות הנוער על-פי שלושה היבטים: רקע והתפתחות, המציאות היום, מדיניות והתפתחות עתידיים.

הנחת המחבר היא, שהמערכת הכוללת של אכיפת החוק והטיפול בעבריינים צעירים ובתת-המערכות שלה היא תוצאה של התפתחות היסטורית, הכוללת אלמנטים שנוותרו מן העבר. חלק מאלמנטים אלה ישפיעו גם על העתיד. ההתפתחות העתידית תהיה על בסיס המציאות בהווה ועל-פי מגמות חדשות ומשתנות הצפויות להיות בעתיד.

## שירות המבחן לנוער

### א. רקע והתפתחות<sup>2</sup>

את שיטת המבחן הנהיג בארץ, בשנת 1922, השלטון המנדטורי. היא התבססה על החוק שהיה קיים באותה תקופה באנגליה. בשנת 1932 מונה לראשונה קצין מבחן שבא מאנגליה לארגן את השירות. כמו-כן מונה אז קצין מבחן יהודי מטעם הסוכנות היהודית, שפעל בירושלים. מאוחר יותר מונו קציני מבחן ערבים לאוכלוסייה הערבית.

בשנת 1937 פורסמה פקודת העבריינים הצעירים, שקבעה את דרך טיפול בהם. בשנת 1944 פורסמה פקודת המבחן הראשונה. פקודה זו תוקנה אחרי הקמת מדינת ישראל

2. על-פי רייסן, תשל"ח; מלמד, תשמ"ג; שרון, 1987; ערן, 1989; משרד העבודה והרווחה, 1991.

3. בשנת 1951 הופרדו שירות המבחן לנוער ושירות המבחן למבוגרים זה מזה.



האם הילד יעיד בבית-המשפט, או שהוא יעיד במקומו; האם יבוצע מסדר זיהוי; האם תבוצע בדיקה רפואית וכמו-כן לאשר כל פעילות שהמשטרה זקוקה לה לביצוע החקירה הפלילית (חובב, 1993). בתיקון לחוק העונשין (מס' 26, 1989), נחקק, שגם קטינים עד גיל 14, שהם קורבנות לאלימות הוריהם ועדים לכך, ייחקרו בידי חוקרי ילדים.

ב. תפקידי שירות המבחן לנוער בשנת 1998

שירות המבחן בישראל הוא שירות סוציאלי טיפולי, ובהתאם למדיניותו הוא מקבל לתפקיד של קצין מבחן עובדים סוציאליים בוגרי אוניברסיטאות הרשומים בפנקס העובדים הסוציאליים וחל עליהם חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996.

להלן פירוט התפקידים המרכזיים של שירות המבחן לנוער, כפי שהם מקבלים ביטוי בחוקים השונים, בהוראות היועץ המשפטי לממשלה, לרבות תפקידים שהשירות סבר שעליו לבצע בגלל אופיו הטיפולי-שיקומי:

(א) תפקידים לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971).

- קצין המבחן ממלא תפקיד הורה, במקרים שבהם נעצר קטין ועל הממונה על תחנת המשטרה להודיע להורה על המעצר, "אך אם יש חשש שהודעה עשויה לפגוע בשלום הקטין, לא יודיע אלא לקצין מבחן" (סעיף 11 לחוק).

- לגבי קטינים עד גיל 13 "אין להעמידם לדין אלא לאחר התייעצות עם קצין מבחן" (סעיף 2(ב) לחוק).

שהתמנו מקרב העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות.

ב-1997 נחקק חוק מעצרים חדש. בחוק החדש הוטלו על שירות המבחן שלושה תפקידים נוספים: להגיש "תסקיר מעצר" לגבי עצור שבית-המשפט עומד לעצרו עד לסיום ההליך המשפטי; לאפשר פיקוח קצין מבחן לגבי עציר המשוחרר בפקודת בית-משפט בערובה (תחולת דברים אלה היא מינואר 1998); להגיש תסקיר מעצר לגבי עציר לתקופה העולה על 5 ימים (הופעל רק ב-1999). חקיקה זו הרחיבה את תפקידי שירות המבחן לנוער לתחומים שאינם קשורים לטיפול המסורתי לאחר הכרעת דין. חקיקה זו נובעת מן התפיסה שיש להבטיח שמירה טובה יותר על זכויות האזרח ולהגביל את גורמי אכיפת החוק.

מן הראוי לציין, שבשנת 1995 נחקק חוק להגשת תסקיר על קורבן עבירת מין.<sup>4</sup> את התפקיד היה אמור למלא עובד ציבור או קצין מבחן, אשר באותו זמן לא יגיש תסקירים לגבי עבריינים. בדיון שהיה לגבי הפעלת החוק, לא הסכים שירות המבחן לנוער לקחת על עצמו את התפקיד ללא תוספת תקנים. את התפקיד (לגבי קטינים) קיבלו על עצמם פקידי סעד הפועלים על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תשנ"ג-1960.<sup>5</sup> בנוסף לתפקידים שפורטו לעיל קיבל שירות המבחן לנוער על עצמו (בשנת 1984) את ביצוע הקירות הילדים על-פי החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955. לפי חוק זה, חוקר הילדים הוא היחיד המוסמך לחקור קטינים עד גיל 14 שהיו קורבנות לעבירת מין, עדים לה, או חשודים בביצועה. בסמכות חוקר הילדים להחליט

4. יחמה של הלובי הפמיניסטי, שטען שיש להביא לבית-המשפט, בעת מתן גזר הדין, את ההיבט של הקורבן הנפגע מעבירה חמורה זו.

5. שירות המבחן למבוגרים קיבל את התפקיד על עצמו לגבי קורבנות מבוגרים.

דיני הראיות (הגנת ילדים, תשט"ו-1955, לילדים על גיל 14: חשודים, עדים או קורבנות של עבירות מין, קורבנות של אלימות הוריהם נגדם ועדים לכך.<sup>6</sup>

(ה) על-פי הנחיה מיוחדת של היועץ המשפטי לממשלה (מספר 51997) לגבי קטינים משתמשים בסמים, ההחלטה על אי-התביעה היא על תנאי, לפיו על הקטין והוריו לקבל טיפול, אם קצין המבחן מחליט על כך.

(ו) שירות המבחן מפעיל באופן וולונטרי ובחלק קטן מן המקומות עובד סוציאלי בבית-המעצר לנוער ומתנדבים הנפגשים עם עצורים קטינים.

(ז) שירות המבחן משתתף בוועדת טיפול ובוועדת שחרורים, באגף הנוער בכלא השרון.

### ג. ביצוע מדיניות

שירות המבחן לנוער, כמו יתר הרשויות המטפלות בעבריינים קטינים, היה חשוף לתיאוריה הקרימינולוגית של "התווית" או "הסטיגמה" כגורם מרכזי לעבריינות. לפי התיאוריה הזאת, העבריינות והסטייה החברתית מוגדרות בידי אלה הקובעים את החוקים. היקף האוכלוסייה העבריינית נקבע בידי הרשויות האוכפות את החוקים באופן סלקטיבי על קבוצות שונות. הרשויות מדביקות תווית של עבריין על מי שנתפס. העברייין הנכנס לתהליך זה מאמץ ומפנים את התווית שהודבקה לו וממשיך בעבריינותו (Akers, 1997).

הצורך להתמודד עם תיאוריה זו, שהתפתחה בשנות ה-60 וה-70, הביא

- השגחה זמנית על קטין שהוגש נגדו כתב אישום, אם בית-המשפט סבור, שטובת הקטין דורשת זאת. משך ההשגחה יכול להיות עד למתן החלטה של בית-המשפט (סעיף 20(א)).

- הכנת תסקיר לבית-המשפט, לאחר הכרעת הדין (סעיף 22).

- ביצוע דרכי טיפול בקטין (סעיף 26).

- ביצוע צו מבחן.

- ביצוע הוראות אחרות של בית-המשפט לצורך טיפול בקטין.

- ביצוע חקירה פסיכו-סוציאלית לשם מתן חוות-דעת למשטרת ישראל או לפרקליט מחוז בעניין הטיפול בקטין באירוע פלילי - והמלצה האם לגנוח את החומר בלי לפתוח תיק פלילי ולהביא את הקטין לדין (אי-תביעה), או להמליץ לפתוח תיק ולהביא את הקטין לדין (סעיף 12א' לחוק) (פלד וקראוס, 1994).

(ב) נושא המעצרים (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996, מטיל על שירות המבחן לנוער את התפקידים האלה: הכנת תסקיר לקראת מעצר עד סיום ההליכים המשפטיים, פיקוח בשחרור בערור-בה והכנת תסקיר לעצורים מעל 5 ימים (תחולה מ-1.1.98).

(ג) ביצוע תסקירים לגבי קטינים הגרים בתחומי הרשות הפלסטינית ועוברים עבירות בישראל, על-פי חוק להארכת תוקפן של תקנות שעות חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ח-1967, סעיף 5א'.

(ד) ביצוע חקירות ילדים על-פי החוק לתיקון

6. היקף החקירות גדל במשך השנים ומשקף את העלייה בעירנות הציבור לנושא, עלייה בנכונות להתלונן במשטרה או למסור מידע לשירותי הרווחה (משרד העבודה והרווחה, חקירות ילדים, דו"ח לשנת 1996).

באופן כללי, ש"תיאוריית התיוג לא אוששה". נקיטת הליך של אי-תביעה אינה מונעת כיצוע עבירות בעתיד.

עורכי המחקר מציינים גם, ש"נמצא, שמדיניות המשטרה בנושא אי-תביעה אינה מבוצעת כלשונה". הממצאים מחייבים בדיקה יסודית ומחודשת של ביצוע המדיניות בנושא.

(2) התערבות בשלב מוקדם של חקירת המשטרה וחיפוש אחר אלטרנטיבות למעצר באמצעות הכנת תסקיר מעצר על עצורים עד להעמדה לדין או על כאלה העצורים מעל 5 ימים.

(3) התייחסות לילדים המעורבים בעבירות מין ואלימות במשפחה, כדי לשמור על המשך התפתחותם התקינה וכדי שהליך החקירה והדין בבית-המשפט לא יגרמו ככל האפשר נזק נפשי לילד (חובב, 1993).

#### ד. מגמות לעתיד

המגמות לעתיד של שירות המבחן לנוער יהיו בכל תחומי הפעילות, תוך התרחבות הפעילות וכניסה לתחומי פעילות נוספים כדלקמן:<sup>8</sup>

1. בתחום אכיפת החוק: צפויה מעורבות גדלה והולכת של שירות המבחן לנוער. ההתערבות תתמקד בשלבים הראשונים של התהליך הפלילי שהקטין מעורב בו, באמצעות הכנת תסקיר מעצר, ככל מקרה של מעצר קטין בפקודת בית-משפט. - הודעה לקצין מבחן על מעצר קטין

לשינויים במדיניות מערכת אכיפת החוק בישראל ובשירות המבחן, כפי שיפורטו להלן.

(1) שירות המבחן עבר מן התפקיד המסורתי של הכנת תסקיר לבית-המשפט לאחר הכרעת דין וביצוע צווי מבחן לתפקידים התואמים את המדיניות, לפיה יש למנוע ככל האפשר את הטיפול בקטינים באמצעות מערכת אכיפת החוק ובתי-המשפט. שינוי זה נועד למנוע תיוג, חיוב בטיפול ללא הליך משפטי ממושך ומניעת למידה ואימוץ של דפוסי התנהגות עבריינית. תפקידים אלה קיבלו ביטוי בהכנת תוות-הדעת למשטרה, לפרקליטות וליועץ המשפטי לממשלה במקרים שבהם קטין מעורב באירוע פלילי.<sup>7</sup> תוות-הדעת כוללת, בדרך-כלל, המלצה להמשך הטיפול בקטין, האם להביאו לדין או לסגור את התיק (במקרה שנפתח תיק במשטרה), או לגנוז את האירוע בשל אי-תביעה, כולל אי-תביעה על תנאי או פתיחת תיק. כמו-כן, הכנת תסקיר במקרה של בקשה לעיכוב הליכים, התערבות טיפולית תוך חקירה הפעלת קצין מבחן בבית-מעצר והפעלת מתנדבים בו.

נושא ההשפעה העתידית של אי-תביעה על התנהגות קטינים מעסיקה את גורמי המשטרה, שירותי המבחן ואחרים במערכת אכיפת החוק. לאחרונה נערכה בדיקה מטעם מדור הנוער של משטרת ישראל לגבי קטינים שביצעו את עבירתם הראשונה בין השנים 1990 ל-1995 ואשר החומר עליהם נגזו בגין אי-תביעה (מור, 1997). הממצאים מראים,

7. בית-המשפט ושירות המבחן לנוער רשאים להשתמש בכל הסנקציות והאמצעים המצויים כיום כמערכת המשפט כלפי מבוגרים, אם הקטין הורשע בדין. במקרים אלה משפיע יותר גורם הסנקציות והענישה מאשר גורם הטיפול והשיקום.

8. על-פי הצעת שינוי לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשנ"ד-1997, תוכנית משרד העבודה והרווחה לטיפול בילדים בסיכון ואלימות במשפחה (1997) ובדיקת התפתחות בשירותי המבחן בעולם (חובב, 1989; שפירו ואחרים, 1992; וחנר, 1993; Klein, 1997; Hamai et al., 1995).

ייחודיות, כגון: טיפול קבוצתי בעברייני מין; טיפול בעברייני סמים; טיפול בעברייני אלימות; טיפול סמכותי (וונדר, גולן, חובב, 1994); הפעלת השירות לתועלת הציבור (ש.ל.צ.) באופן עצמאי, ולא כחלק מהוראות טיפול אחרות.

4. בתחום הארגוני: בתחום הארגוני שירות המבחן לנוער יתאים את עצמו לשינויים שפורטו לעיל ויפעל יותר על-פי תחומי משימות ומאפייני האוכלוסייה המטופלת. שינויים אלה יאפשרו לשירות לפעול בגמישות תפעולית רבה יותר, להרחיב את השירותים המתמחים ושימוש במשאבים, שעד לאחרונה הוא לא השתמש בהם כולל תוספת עובדים. כמו-כן יאפשר הדבר מתן מענה לעלייה במספר המופנים לשירות ומתן מענים מותאמים לשינויים שהתרחשו במאפייני העבריינים.

- הפעלת יחידות נפרדות לחקירה פסיכוסוציאלית לשם הכנת תסקיר; הפעלת יחידות נפרדות לטיפול ולחקירות ילדים, דבר שייתן מענה לצורך בהתמחות ובהתמקצעות, שהשירות שואף אליהם.

- העסקת כוח-עזר, שלא קיבל הכשרה של עובד סוציאלי ושלא יקבל מינוי של קצין מבחן, לביצוע תפקידי מעקב והשגחה, ולא יעסוק בטיפול ישיר. שיטת העסקה שונה זו נובעת מהקצאת כסף לפעולות, במקום מתן תוספת תקנים לקציני מבחן.

- שימוש בשירותים סוציאליים פרטיים וציבוריים בתשלום ובשירות קנוי (הפרטה) לצורך חקירה וטיפול.

- הפעלת מתנדבים.

- פיתוח מערכת טכנולוגית ממוחשבת והתאמת "מערכת תומכות החלטות" (ערן, 1994) למציאות המשתנה.

- חיזוק שילוב עבודתם של קציני המבחן

במשטרה, אם השוטר הממונה על התחנה סבור שההודעה להורים תפגע בחקירה או בשלומו של הקטין, על-מנת לשמור על זכויות הקטין.

- הפעלת קצין המבחן בכל בתי-המעצר לקטינים, כדי לסייע להם בהסתגלות למצב המיוחד של שהות בבית-מעצר, התייחסות למצבו הנפשי והפיזי של הקטין, קשר עם המשפחה וכמו-כן הקפדה על תנאי מעצר הולמים.

- הפעלת מערך "מבוגר מתאים", אשר יחליף את נוכחות ההורה בעת חקירת קטין במשטרה, אם ההורה אינו יכול להשתתף בה. - השתתפות בהפעלת אלטרנטיבות למעצר ולמאסר, כגון: פיקוח אלקטרוני (כהן, 1995), מעצר בית והתייצבות במרכז יום, גישור ופישור (Klein, 1997).

- חשיפה רבה יותר של פעילות קצין המבחן ותוכן התסקיר לקטין, למשפחתו של הקטין ולסניגורו.

2. בתחום הקהילתי: מעורבות גדלה והולכת של קצין המבחן בייצוג הקורבן במערכת האכיפה והטיפול, באמצעות הפעלת תוכניות גישור והצגת עניין הקורבן בפני בית-המשפט.

- השתתפות רבה יותר של קצין המבחן בפעילות שירותי רווחה לילדים הנמצאים בסיכון, שיתוף פעולה ותיאום טובים יותר עם המחלקות לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות.

3. בתחום הטיפולי: שירות המבחן יצטרך לעבור שינויים והסתגלות למערכת מורכבת יותר של העבודה הסוציאלית ואוכלוסיות יעד משתנות של עבריינים. דבר זה יחייב התמקצעות, התמחות (פרייברג וחובב, 1994) ופיתוח שיטות טיפול לקבוצות



למרות שבשנת 1960 הופרד החוק האזרחי - חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"כ-1960 - מן החוק הפלילי, המשיכה חסות הנוער לקלוט קטינים במעונות גם לפי החוק האזרחי.

עם ביטול פקודת העבריינים הצעירים מ-1937, כאשר נחקק החוק הישראלי בנושא, הוא חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, הוגדרו המושגים המרכזיים במערכת: מעון, מעון נעול, הממונה על המעונות וקצין מעקב.

על-פי החוק החדש הוסדר הקשר של החסות עם בתי-המשפט ונקבעו העקרונות שלפיהם, אחרי הגשת כתב אישום, בית-המשפט לנוער רשאי להפנות קטין להסתכלות במעון או במעון נעול לתקופה שלא תעלה על 90 יום (סעיף 20). כמורכב נקבע, שאפשר להפנות קטין למעון או למעון נעול כדרך ענישה (סעיף 25) או כדרך טיפול (סעיף 26).

נוסף על כך הוסדרו נושאי השחרור המוקדם ממעונות וחופשות וטיפול עוקב אחר בוגרי מעונות.

במסגרת פיתוח רשות חסות הנוער החלה הפעלתם של מרכזים להתערבות במשבר למתבגרים חסרי קורת גג, אשר נעדרו מבתיהם ושוטטו ברחובות. המסגרת הראשונה, "מקום אחר", הוקמה בתל-אביב ב-1994 והשנייה, "אתגרתא", הוקמה בירושלים ב-1996. מסגרות אלה הן המסגרות היחידות ברשות חסות הנוער הקולטות נערים ונערות במתקן אחד, תוך הפרדה בתחומי הפעילות. הן מתאפיינות בגמישות בקבלת המתבגרים ועונות על מרבית בעיותיהם (פלד ואחרים, 1995; פלד ושפיר, 1996).

הייחודיים במגזר הערבי עם עבודת קציני המבחן במגזר היהודי.

## רשות חסות הנוער - טיפול חוץ-ביתי לעוברי חוק קטינים ולקטינים הנתונים במצוקה עמוקה

### א. רקע והתפתחות<sup>9</sup>

הבסיס החוקי הראשוני להפעלת מעונות חסות לנוער היא פקודת העבריינים הצעירים - 1937, לפיה יש בסמכות בית-המשפט לנוער לפעול לגבי קטין שנמצא בבית-המשפט: לשלוח את העבריין לבית-ספר לתיקון עבריינים צעירים או למוסד אחר שנועד לכך (סעיף 18ה'). כמורכב נקבע, שניתן לשלוח קטין למעצר לצורך בדיקות עם הקמת המדינה הועברו "בתי-הספר לתיקון עבריינים צעירים", שהיו נפרדים לאוכלוסייה היהודית והערבית בתקופת המנדט, לאחריות משרד הסעד.

בשנת 1955 הוקמה במשרד הסעד יחידה מיוחדת למעונות ופורסמו תקנות חסות הנוער (מעונות), תשט"ו-1955, שבהן הוסדרו הנושאים הקשורים בסידור המוסדי. השם שונה ל"מעון" והשווה בו הוגדר כ"חוסה"; נקבע, שהשמת חוסה במעון ספציפי, המיועד לחוסה מסוים, היא בסמכות הממונה על המעונות; נקבעו סמכויות ותפקידי הממונה על המעונות האחראי לטיפול בחוסים במערך כלל המעונות; הוקמה מועצה לנושא המעונות. בתקופה זו היה הטיפול בקטינים עבריינים חלק מן היחידה לטיפול פנימייתי בנוער, שטיפלה גם בנוער עזוב, במפגרים, במשפחות אומנה, בפיקוח על עבודת המעון ובהכשרת עובדים למעונות.

9. על-פי רייסן, תשל"ח; רייפן, 1987; משרד העבודה והרווחה, 1995.

המפורטות להלן (וגשל, 1989; משרד העבודה והרווחה, 1995):

(א) מעון מקיף, שניתנים בו מירב השירותים והמשאבים הנחוצים לחינוך וטיפול, ובתוכו: אגף מגן (נעול), אגף קידום, אגף שילוב (מעונית), שהוא שלוחה של המעון בקהילה המהווה מסגרת לקראת חזרה לקהילה.

(ב) פנימייה וסביבה לוויינים של מעוניות.

(ג) מסגרות חוץ-ביתיות בקהילה, הכוללות מגוון אפשרויות: הוסטל, מערך דיוור (מדדגה), מעון משפחתי, משפחה אומנת ומרכזים למתבגרים חסרי קורת גג, ניידות הפועלות בשטח ומרכזים לייעוץ והכוון.

ההשמה המרכזית, שבסמכות הממונה על המעונות, ואפשרויות הניוד בתוך המסגרות, ממסגרות מגבילות יותר למסגרת מגבילות פחות לפי צורכי החוסה והפעלת שלב הכנה לקראת חזרה לעצמאות בחיי קהילה, ואפשרויות פירוק קבוצות שמתפתחות בהן גורמות עברייניות, מבטיחות את הצלחת הטיפול הפנימייתי. הן מונעות את היווצרותה של תת-תרבות עבריינית במעונות, שהיא אחת הבעיות המרכזיות של הטיפול הפנימייתי בעבריינים. תת-התרבות העבריינית מחזקת התנהגות עבריינית של החוסים (Polski, 1962).

היום יש שיתוף פעולה בין חסות הנוער למערכת החינוך, האחראית לביצוע חינוך

רשות חסות הנוער היא מסגרת טיפול חוץ-ביתי כופה וסמכותי לאוכלוסיית עבריינים צעירים, שנשפטו על-פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול, תשל"א-1971) עבור נערים ונערות נזקקים הנמצאים במצוקה קשה, והיא פועלת על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"כ-1960, או בצל החוק. כמו-כן היא משמשת מסגרת לנוער חסר קורת גג הזקוק למחסה לתקופה מוגבלת (לוח מס' 1).

המצב הקיים מתבסס על הגישה הכוללת שאותה קבעה עוד המנהלת הראשונה של חסות הנוער, רחל הוטנר, שאמרה: "השירותים הספציפיים (מעונות ומבחן, המטפלים בעבריינים צעירים) חייבים ליטול חלק בעיצוב המדיניות הסוציאלית וליצור כלים משלהם כדי לעזור בביצועה של מדיניות זו." (מדינת ישראל, משרד הסעד, תשכ"ז, עמ' סה). ועוד: "במעון, כמסגרת טיפולית, צריך לראות את השילוב של הקטין וסביבתו. המרכיבים בטיפול המוסדי הם: חברת חוסים, אווירה דמוקרטית, השתלבות ואינטגרציה בסביבה ובמשפחת החוסה" (שם, עמ' נא). באותה תקופה לא הודגש המרכיב הסמכותי בטיפול כפי שגובש מאוחר יותר כגורם מפרד בין הפנימיות הרגילות של השירות לילד ולנוער ובין פנימיות חסות הנוער.

היום החסות מפעילה את המסגרות

לוח מס' 1. החוסים במעונות לפי סוגי הצווים  
חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), 1971

33%	צו מעון
17%	צו מעון נעול
25%	חוק הנוער (טיפול והשגחה), 1960
10%	צו אבחון (פתוח ונעול)
5%	ללא צו
100%	סה"כ

מכלל האוכלוסייה 65% הם בנים ו-35% בנות.

מהווה מסגרת חינוכית-טיפולית לחוסים השוהים בו, ולא מסגרת עונשית.

במשך שנות פעילותה שינתה החסות את המדיניות שלה והפכה להיות מסגרת יותר פתוחה לקהילה ולמשפחות החוסים (אליצור, טנא, וגשל, 1994; גולן, 1995). החסות משתפת פעולה עם גופים ציבוריים קהילתיים ועמותות שונות.

### ג. מגמות לעתיד

לאור הרקע וההתפתחות של החסות והמדיניות שלה, כפי שפורטו לעיל, והנטייה להרחיב את מסגרות הטיפול הייחודיות והקהילתיות, המגמות לעתיד יהיו, לדעת המחבר, כמפורט להלן:

- יימשכו הפיתוח וההרחבה של שירותים חוץ-ביתיים עבור כל קבוצות אוכלוסייה הנמצאות במצוקה עמוקה והנוזקות להתייחסות סמכותית וכופה.

- יימשך המחסור במעונות נעולים ובמעונות לאבחון.

- יתפתח שיתוף-פעולה עם גורמים נוספים במערכת אכיפת החוק, עם משטרת ישראל בהפעלת בית-מעצר לקטינים, כאשר התפקיד הביטחוני (המעטפת) ייעשה בידי המשטרה והמסגרות הטיפוליות-חינוכיות (הפנים) יטופלו בידי רשות חסות הנוער (אפשר, 1997); עם שירות בתי-הסוהר, להעברת אסירים מבית-סוהר למסגרת מעון נעול, בעיקר לקראת סיום המאסר ומעבר מן המעון הנעול חזרה לקהילה; העברת קטין שהורשע בדין והופנה למעון נעול, אם אינו משתלב בו, לבית-סוהר כל עוד לא בוצע צו בית-המשפט במלואו.

- החסות תתארגן בעתיד לטיפול באוכלוסיות בעלות רקע חברתי ועברייני ייחודי, כגון: משתמשים באלכוהול ובסמים ואוכלוסייה גבולית המשיקה לבריאות הנפש ולפיגור שכלי, אוכלוסיות עולים שנונות ומגור חרדי.

החובה, ויש שיתוף פעולה גם עם מערכת ההכשרה המקצועית לנוער שמפעיל משרד העבודה והרווחה.

בשנים האחרונות חסות הנוער עברה תהליך הפרטה שבעקבותיו רבות מן המסגרות שהפעילה בעבר באופן ישיר הועברו להפעלה באמצעות עמותות ציבוריות (אייזנשטדט, 1996; קטן, 1996). גם בתוך המעונות שעדיין מופעלים בידי המדינה הופרטו מספר תחומי פעילות. החסות נעזרת בעמותות ציבוריות התומכות בפעילותה מן ההיבט הציבורי והכלכלי. היום, מתוך ארבעים מסגרות, עשר מופעלות בידי הממשלה, עשרים ותשע בידי מפעיל ציבורי ואחת בידי גורם פרטי.

### ב. מדיניות

ההשתייכות למסגרת משרד הסעד, ולאחר מכן למשרד העבודה והרווחה, הביאה לכך, שרשות חסות הנוער עברה מן התפקיד המסורתי של "בית-ספר לתיקון עבריינים צעירים", כפי שהוגדרה בתקופת המנדט, למערכת הנותנת שירותים חוץ-ביתיים לאוכלוסיות מגוונות, שהמאפיין אותן היא מצוקה קשה וצורך במסגרת סמכותית, ברמות שונות של סמכותיות וברמות שונות של שילוב או ניתוק מן הקהילה (וחנר, 1996).

רשות חסות הנוער תופסת את עצמה כשירות סוציאלי, חינוכי, טיפולי ומאבחון, ולא כמסגרת מענישה. הדבר מקבל את ביטויו בהעסקת עובדים שהם אנשי חינוך וטיפול. התפיסה הזאת אינה מקובלת על כלל מערכת אכיפת החוק ומדי פעם נעשים ניסיונות להפנות למעונות החסות קטינים הזקוקים לענישה או למעצר קצר ולא לטיפול. בהחלטת בית-המשפט העליון (ערעור פלילי מס' 622/78) נקבע, שהמעון

- ניתן לקבוע את חלקם של הקטינים רק מבין המקרים הגלויים. אחוז הקטינים מכלל המקרים הפליליים הגלויים היה נמוך מיד לאחר הקמת המדינה והוא עלה עד שנות ה-70 והגיע ל-33%. לאחר מכן התחיל לרדת והגיע ב-1996 ל-8.1%.

- התרחשו שינויים במדיניות המשטרה לגבי פתיחת תיק פלילי המביא לרישום סטטיסטי ולגניזת האירוע הפלילי ללא פתיחת תיק (איי תביעה). במקרים של אי-תביעה למשטרה לא היה בעבר רישום של העבריינים. רק משנת 1990 קטינים אלה מופנים לשירות המבחן לנוער והם מיוצגים בנתונים של שירות המבחן. במחצית מכלל האירועים בערך נפתח תיק והוא מובא לבית-משפט, במחצית הנוספת החומר נגנז ללא המשך מעורבות.

- מתרחשים שינויים בהרגלי התלונות של הציבור והגילוי של העבירות בידי המשטרה. בתחום הכלכלי יש עלייה בתלונות של הציבור, כאשר רוב התלונות הן לצורך קבלת דמי ביטוח על הרכוש ואחוז הגילוי של העברייני בידי המשטרה בעבירות אלה יורד. בעבירות שבין אדם לחברו, בעיקר בנושא אלימות, שבהן העברייני ידוע, אחוז הגילויים קבוע (ראה: פישמן וארגוב, 1980). בגיתוח מגמות אלה לפי נתוני 1991 נמצא, שאין בהם שינוי.

- קיימים שינויים בשל חקיקת חוקים, למשל: העלאת גיל האחריות הפלילית של קטינים זכרים מגיל 16 לגיל 18, בשנת 1971.

- השלכות של התנהגות פלילית עקב הגירה של קטינים, לפי הניסיון המצטבר, באות לידי ביטוי רק שלוש או ארבע שנים לאחר העלייה לישראל.

- יש שינויים בסדר העדיפות של פעולות המשטרה. אנו עדים לכך, שבמשך השנים העדיפות בישראל עברה מחקירות פליליות לטיפול באירועי שמירת הסדר ומניעת טרור.

- תימשך מגמת ההפרטה בהפעלת מעונות וקניית שירותי אכחון וטיפול.

- יימשך פיתוח מסגרות חוץ-ביתיות קהילתיות. פיתוח זה יחייב הגדרה ברורה יותר של הגבולות המשיקים לטיפול קהילתי בין המסגרות של חסות הנוער ובין מסגרות קהילתיות אחרות, כגון: מקלטים לילדים הנמצאים בסיכון גבוה ולנערות הנמצאות במצוקה, בתי-מעבר ומרכזי טיפול יומיים.

- תיפתח מערכת טכנולוגית וממוחשבת למעקב אחר הטיפול בחוסים ובבוגרים, לשם בדיקת תפוקות המערכת המטפלת.

- המגמות שפורטו לעיל ייתנו מענה והתייחסות גם לגידול בעבריינות הנוער ולשינויים באופייה ובמרכיביה, כפי שיוצג בפרק הבא.

## עבריינות הנוער בישראל

### א. רקע והתפתחות

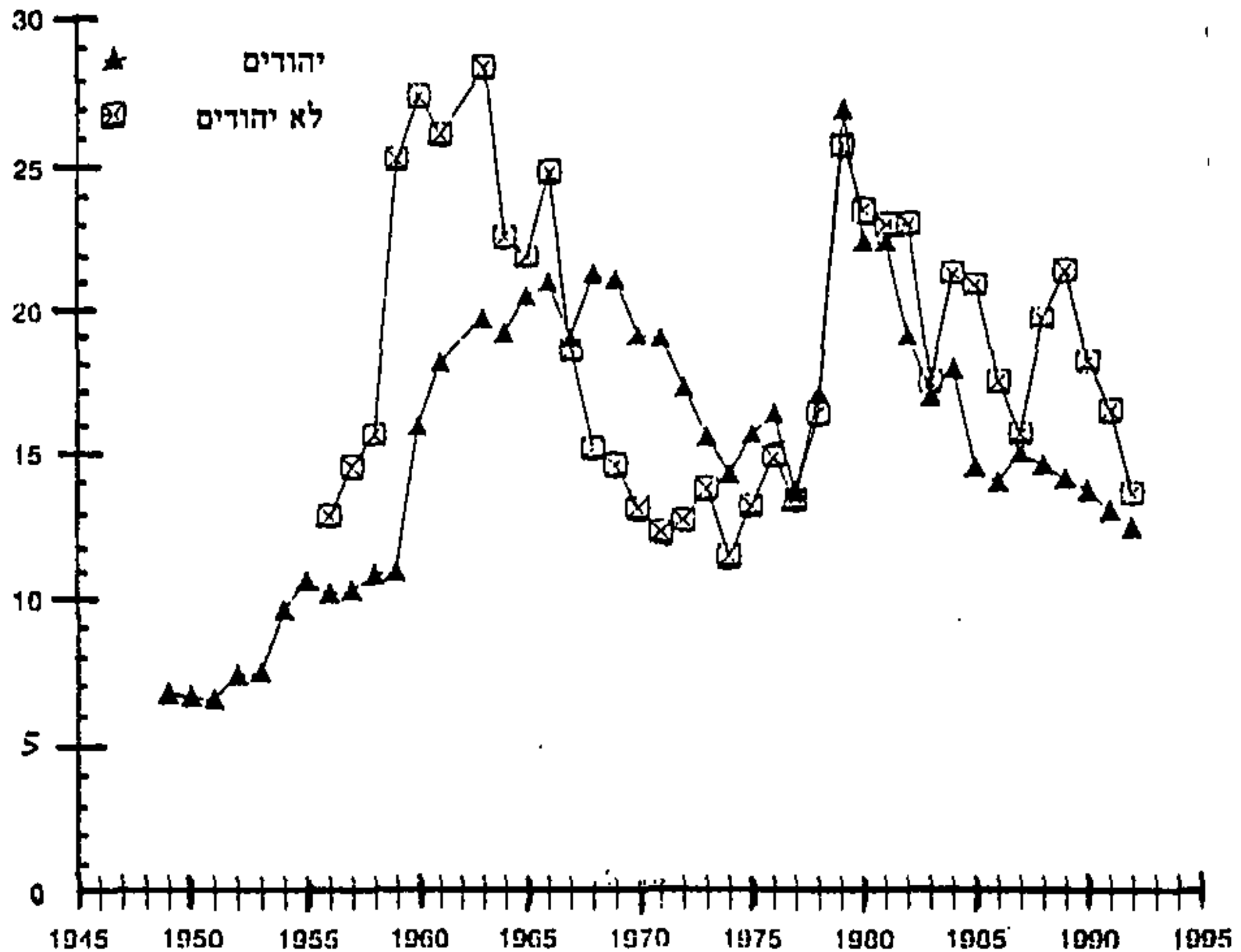
הנתונים על עבריינות הנוער מתבססים על מספר אירועים פליליים שקטינים מעורבים בהם (נתוני משטרת ישראל) ועל נתונים על קטינים המעורבים בפלילים הנספרים פעם אחת בשנה (נתוני שירות המבחן לנוער) וגם על עבודתם של חובב ואמיר (פישמן וארגוב, 1980; חסין, 1997; Amir and Hovav, 1970).

יש להתייחס בביקורתיות רבה לנתונים אלה בשל הסיבות שלהלן:

- הנתונים מתייחסים רק למקרים פליליים הידועים למשטרת ישראל. המספר הזה תלוי באחוז הגילויים מכלל התלונות של הציבור המושפע מיכולת הגילוי של המשטרה ופעילותה. אחוז הגילויים כתחילת הקמת המדינה היה גבוה יותר מאשר בשנים האחרונות, שבהן הוא נע בסביבות 30% בלבד.



תרשים מס' 1. בני נוער עבריינים יהודים ולא-יהודים 1949-1995 (חסין, 1997)\*  
שיעורים לאלף על-פי ההפניות לשירות המבחן לנוער



\* התפלגות הקטינים העבריינים חושבה לסי שיעורם לאלף. דרך חישוב זו מביאה בחשבון את גודל האוכלוסייה. הכוונה היא למספר העבריינים הקטינים בעלי תיקים פליליים לאלף בני גילם באוכלוסייה שהם משתייכים אליה.

המקור: דוחות שנתיים של שירות המבחן לנוער.

במדינה וניתן לשער, שהיתה השפעה להשקעות בחינוך ולתוספת שירותים חברתיים. לגבי המגזר הערבי ניתן להניח, שהירידה היתה עקב ביטול הממשל הצבאי. בשנים 1977-1979 היתה עלייה בעבריינות הנוער עקב העלאת גיל האח-רות הפלילית מ-16 ל-18. העבריינות בקבוצת נוער זו אינטנסיבית יותר מאשר בקבוצות צעירות יותר.

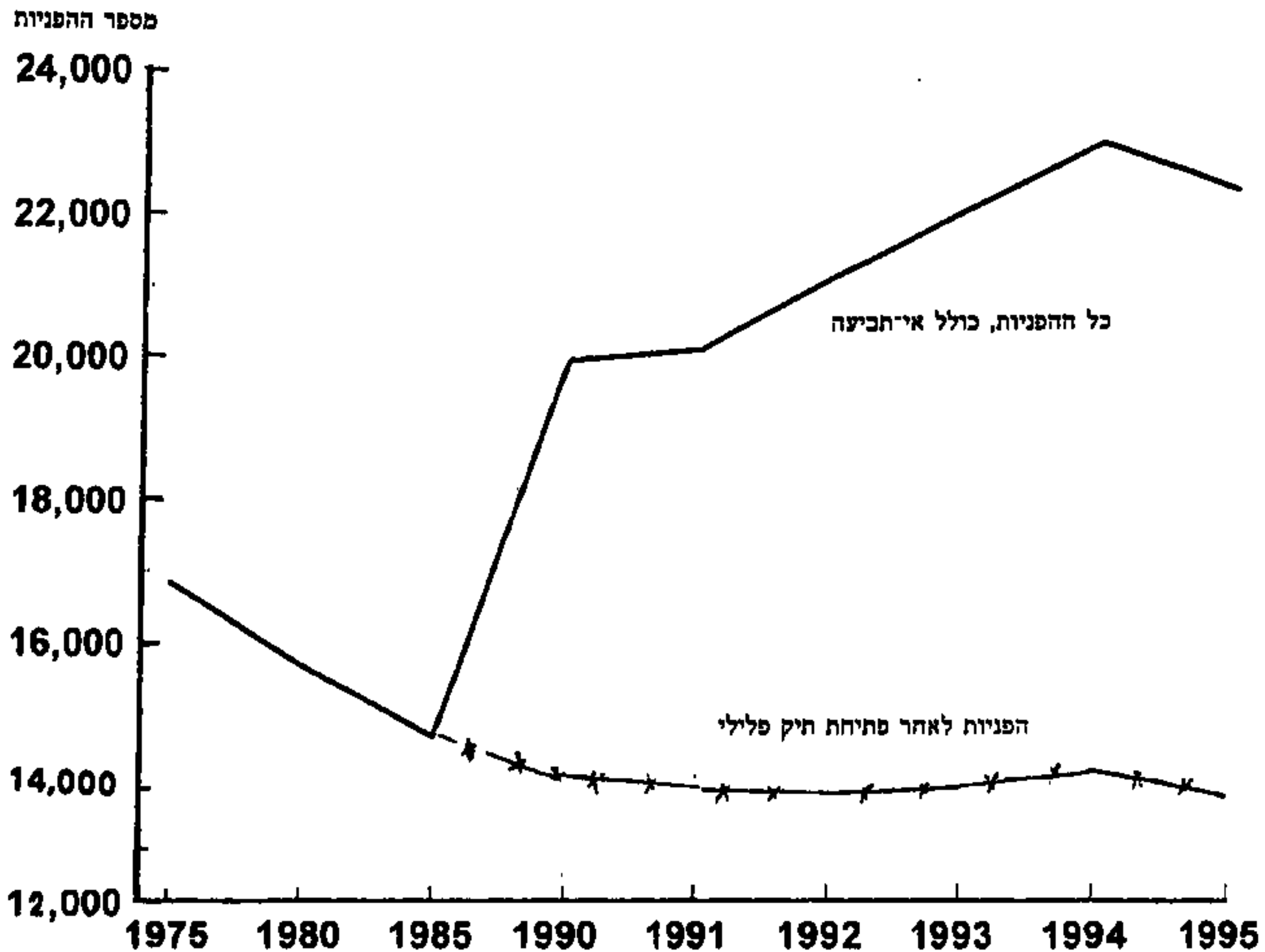
החל מ-1980 יש ירידה בעבריינות עקב המשך פיתוח והתבססות החברה והכלכלה בישראל, המשך הרחבת החינוך ושירותי הרווחה. במקביל יש לציין את השינוי במדיניות המשטרה, לפיו היו יותר מקרים

למרות מגבלות הנתונים על העבריינות בכלל ועבריינות קטינים בפרט ניתן ללמוד מן הנתונים על ההתפתחויות האלה (תרשים מס' 1):

העשור הראשון ומחצית העשור השני (עד 1965) של מדינת ישראל התאפיינו בעלייה בעבריינות הנוער, בהפעלת יחידות שהתמחו בטיפול בנוער. במגזר הערבי היתה זו תקופה של ממשל צבאי.

בתקופה השנייה (1967-1976) היתה ירידה בעבריינות הנוער בשני המגזרים, אבל במגזר הערבי היא היתה גדולה יותר. בתקופה זו היה שיפור במצב הכלכלי של ישראל. רבים מן העולים הסתגלו לחיים

תרשים מס' 2. הפניות לשירות המבחן לנוער 1975-1996 (שירות המבחן לנוער).



עבירות קלות שמבצעים קטינים. אחוז הגילוי של עבירות אלה קטן, כמורכב יש התייחסות שונה לתופעת האלימות, שיחסית היא גלויה למשטרה והתוקף ידוע. בעבר היתה גישה סלחנית יותר כלפי אלימות קטינים והרבו לסגור תיקים בתחום זה ומשום כך היא יוצגה פחות בנתונים. במקביל היתה עלייה בצריכת הסמים והאלכוהול בקרב בני הנוער וכמורכב היתה עלייה בשימוש לא חוקי בכלי-רכב בקרב בני נוער עקב הגידול במספר כלי-הרכב בישראל (תרשים מס' 3).

**ב. מאפייני העבריינים הצעירים**

המאפיין המרכזי של עבריינות הנוער בישראל, ביחוד בשני העשורים הראשונים, היתה העלייה לישראל וקשיי ההסתגלות של בני הנוער לחברה ולחוקיה. לאתר מכן,

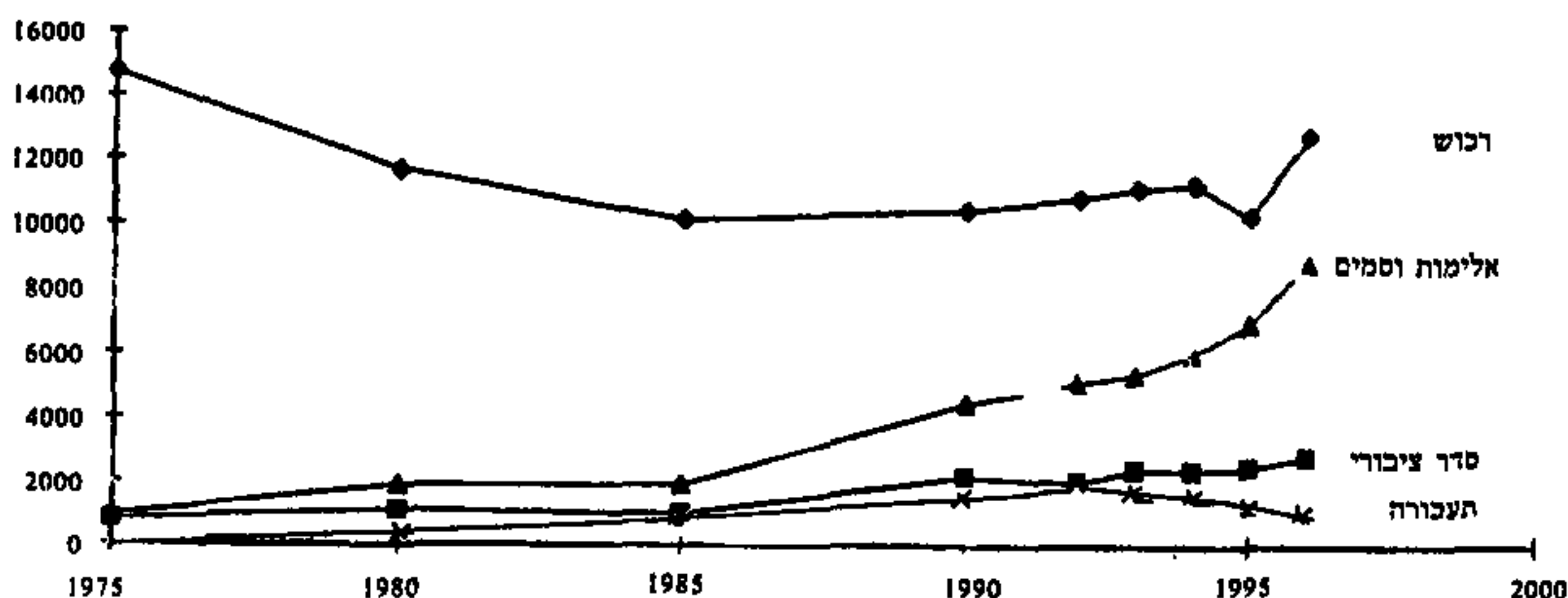
של גניזת חומר הקשור באירוע פלילי עקב "אי-תביעה" וללא רישום.

לאחרונה הסתמנה עלייה בעבריינות הנוער הרשומה בשירותי המבחן לנוער. מאחר שהנתונים כוללים גם הפניות מן המשטרה בשל "אי-תביעה", שבעבר לא היו מופנות למשטרה. הנתונים על פתיחת תיקים פליליים של קטינים מצביעים על יציבות במספרם, שמשמעותו ירידה יחסית, עקב הגידול באוכלוסייה.

מבחינת סוגי עבירות שקטינים מבצעים, ניתן לציין את התהליכים האלה (תרשים מס' 2):

יש ירידה בעבריינות הרכוש ועלייה בעבריינות האלימה, בשימוש ובסחר בסמים ובתעבורה. הסיבות לכך קשורות ביחסה השונה של החברה לרכוש ובפיתוח הכלכלי בישראל, שבו פחתו התלונות למשטרה על

תרשים מס' 3. מספר הקטינים המופנים לשירות המבחן לנוער, לפי סוג העבירה 1975-1995 (כולל "איתביעה")



להבחין אצלם בשתי קבוצות: (א) אוכלוסיית הקטינים הערבים אזרחי מדינת ישראל משנת 1948; (ב) קטינים ערבים המתגוררים במזרח ירושלים והמטופלים בידי המערכת הישראלית משנת 1967.

קיימים מספר גורמים המאפיינים עבריינות קטינים שהם ערבים אזרחי ישראל מאז 1948:

עם הקמת המדינה נוצר מגע ישיר בין החברה הישראלית מתקופת היישוב, שהיו לה דפוסי התנהגות מערביים, ובין האוכלוסייה הערבית. במגזר הערבי החלה התערערות של המסגרות המסורתיות של המשפחה ושל סמכות האב והקהילה הקטנה, דבר שיצר בעיית זהות בקרב הקטינים.

בשנים הראשונות של המדינה ועד שנת 1966 היה המגזר הערבי נתון תחת שלטון צבאי והוטלו עליו הגבלות שלא חלו על המגזר היהודי. חלק מן העבירות היו תוצאה של הפרת תקנות הממשל הצבאי. רבים ממפרי הצווים היו קטינים.

החברה הערבית בישראל עברה מחברה כפרית לחברה תעשייתית, טכנולוגית ומודרנית. המעבר חייב בעיקר את הקטינים להסתגל לנומרות חברתיות שונות, ביחוד כאשר חלק מהם יצא לעבוד באזורי תעשייה

בשנות ה-80 וה-90, הגיע גל עלייה נוסף שהשפיע על העבריינות. פיזור העולים לא היה אחיד ונוצרו מקומות שבהם התפתחה תת-תרבות של מהגרים, שאחד מסימניה הוא עבריינות (חסין, 1985).

יש כמה תופעות כלליות הקשורות בהתנהגות עבריינית בכלל ובישראל בפרט (שוהם, 1993, פרק רביעי):

- עבריינות הנוער קשורה לתהליך ההתבגרות.
- עבריינות הנוער קשורה לחברות בקבוצות רחוב וכנופיות רחוב הפועלות זו נגד זו.
- עבריינות הנוער היא אלימה ו"מצטיינת" בוונדליזם.
- בולט בה השימוש בסמים ובאלכוהול.
- רב בה השימוש ללא רשות בכלי-רכב.

- מצבי מצוקה של המשפחה, ומצוקות חברתיות וכלכליות, המקשים על המשפחה לחנך את ילדיה לנומטיביות חברתית ולפיתוח מנגנוני סיקוח עצמי, תורמים גם הם לעבריינות של קטינים. מאפייני עבריינות אלה דומים לאלה של קבוצות סיכון אחרות של קטינים בישראל (חביב ואחרים, 1997).

לקטינים עבריינים מבני המיעוטים יש גורמים ומאפיינים ייחודיים משלהם. יש

בעבר והתפתחויות חברתיות כלליות (וונר, שרר, ליימן-ווילציג, 1993) ניתן לצפות למגמות המפורטות להלן:

(1) גם בעתיד תימשך ההבחנה בין אירועים פליליים שבהם נפתח תיק פלילי ובין אירועים שבהם המשטרה גונזת את האירוע בלי לפתוח תיק (א.ת.); שיעור פתיחת התיקים יישאר נמוך ושיעור גניזתם יגדל. המשטרה ושירות המבחן יבחנו מחדש את הקריטריונים לכך ויקפידו יותר על יישומם.

(2) שיעור עבריינות הקטינים באוכלוסיית הגיל שלהם יישאר יציב או יפחת.

(3) גם בסוגי העבירות שקטינים מבצעים יהיו שינויים:

- מספר עבירות הרכוש ימשיך לרדת.
- מספרן של עבירות האלימות ימשיך לעלות.
- מספרן של עבירות הסמים ימשיך לעלות.
- עבריינות השימוש ברכב ללא רשות תישאר במצב שהיא נמצאת בו היום.
- עבריינות של קטינים יהודיים כלפי ערבים ושל קטינים ערביים כלפי יהודים, על רקע אידיאולוגי ופוליטי, תושפע ממצבי הקונ-פליקט או ממצב השלום בישראל ובאזור המזרח התיכון.

(4) במגזרים שונים בחברה הישראלית יסתמנו המגמות האלה:

- שיעור עבריינות הקטינים במגזר הערבי ישתווה לשיעורה במגזר היהודי, ואולי אף יירד ממנו.
- שיעור ייצוגן בעבריינות הקטינים של קבוצות אוכלוסייה יהודיות מן המגזר החרדי, ההתיישבותי והעולים, יעלה בעשור הקרוב. לאחר מכן הוא יירד ויגיע לרמתו באוכלוסייה הכללית.
- תעלה תופעה חדשה של עבריינות קטינים בקרב ילדי עובדים זרים.

יהודיים. עובדה זו צמצמה את הפיקוח החברתי של המשפחה והחברה הקרובה על הקטין ומנעה את הפיתוח של פיקוח פנימי המבוסס על הפנמה של מסורת ונורמות חוקיות.

המגזר הערבי מתמודד עם נושא הזהות הלאומית. נושא זה קיבל ביטוי בקונפליקט האלים בין יהודים לערבים ובמצבי שלום. מלחמת 1967 יצרה את האפשרות למגע של האוכלוסייה הערבית בשטחים עם אוכלוסיית ערביי ישראל, שתי אוכלוסיות שהיו עד 1948 אוכלוסייה אחת. מלחמת לבנון (1982), הדגישה את בעיית הזהות הפלסטינית וחיידה את קונפליקט בין ישראל לאוכלוסייה הפלסטינית. הסכם השלום עם מצרים, הסכמי אוסלו, הקמת הרשות הפלסטינית והסכם השלום עם ירדן - מבטאים את האפשרות לחיים משותפים בין יהודים לערבים תוך שמירה על הזהות והייחוד של כל אחד מן המגזרים.

קיימים גם גורמים סוציו-כלכליים המשפיעים על עבריינות קטינים במגזר הערבי: מספר נפשות רב במשפחה; צפיפות דיור; הכנסה נמוכה בהשוואה למגזר היהודי; רמת השכלה נמוכה ומיעוט מסגרות חינוך משלים; רמת שירותי רווחה נמוכה מבחינת מספר העובדים וכמות המשאבים. הקטינים הערבים במזרח ירושלים הופיעו יותר בעבריינות הנוער בתקופת האינתיפאדה (1987), כאשר לקחו חלק בהתפרעויות ובפגיעה בסדר הציבורי ובשלטון. לקטינים קל יותר לבצע עבירות מסוג זה, בגלל הלחץ החברתי, היותם רווקים שאין להם אחריות למשפחה ובגלל פתיחות רבה של מתבגרים לאידיאולוגיה ולמעורבות פוליטית וחברתית.

ג. מגמות לעתיד בתחום עבריינות הנוער

על סמך לימוד התפתחות עבריינות הנוער



בשנת 1955 כיחידה במשרד העבודה והרווחה ובחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, הוגדרו הסמכויות התפקידים הקיימים עד היום.

החסות משמשת מסגרת טיפול חוץ-ביתי כופה וסמכותי לאוכלוסיית עבריינים צעירים ולקטינים נזקקים הנמצאים במצוקה קשה שלא עברו עבירות, אשר מופנים אליה על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"כ-1960. התשתיות למשרד העבודה והרווחה מדגישה את היות המעון מסגרת חינוך וטיפול, ולא ענישה.

החסות פתחה מערכת של סידור חוץ-ביתי הכוללים מעונות מקיפים שיש בהם אגף מגן (נעול), אגף קידום ואגף שילוב בקהילה, פני-מיות המפעילות גם מעוניות ומסגרות בקהילה כגון הוסטלים, מערכי דיור, משפחות אומנה ומרכזים למתבגרים חסרי קורת גג. חסות הנוער מקיימת שיתוף פעולה עם מערכת החינוך ועברה תהליך של הפרטה שבעקבותיה מופעלות מסגרות רבות בידי עמותות ציבוריות, ולא בהפעלה ישירה של המדינה.

התפתחות חסות הנוער בעתיד תהיה בכיוון של המשך והרחבה של שירותים חוץ-ביתיים לאוכלוסייה במצוקה עמוקה הנזקקת לשירות חוץ-ביתי סמכותי וכופה. פיתוח מסגרות משותפות עם משטרת ישראל, משרד הבריאות ושירותי הרווחה של המשרד. האוכלוסייה תורחב למשתמשים בסמים ובאלכוהול ולמקרי גבול של צורך בטיפול הנפשי.

בתחום עבריינות הנוער היו בעבר שינויים ומגמות הקשורים בהתפתחות בחברה הישראלית, בגלי העלייה שהגיעו אליה, בשינויים חברתיים במגזר הערבי והכללת אוכלוסיית ירושלים המזרחית בתחום ישראל. הנתונים על עבריינות הנוער מושפעים מאוד מהרגלי ההתלוננות של הציבור ומן השיקולים של

## סיכום

מאמר זה סקר את הרקע וההתפתחות של שירות המבחן לנוער ושל רשות חסות הנוער מאז הקמתם, את פעילותם היום ואת כיווני ההתפתחות בעתיד. במקביל, נסקרו הרקע, המאפיינים והמגמות של עבריינות הנוער בישראל.

שירות המבחן לנוער הוקם בתקופת המנדט הבריטי ושימש באופן מסורתי להכנת תסקירים לבית משפט וביצוע צווי פיקוח. בשנת 1971 נחקק חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, אשר הגדיר מחדש את תפקידי השירות ופעילותו. כמרכן, בשנת 1984 קיבל שירות המבחן לנוער על עצמו את הפעלת חוקרי הילדים, על-פי החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), 1955. החל משנת 1998 השירות פועל גם בתחום הכנת תסקיר על עצורים ופיקוח על קטינים המשוחררים בערובה עד להעמדה לדין.

ההתפתחות בעבר של שירות המבחן לנוער והמדיניות שלו היום יביאו אותו בעתיד לפעילות בתחומים נוספים: מעורבות גדלה והולכת בשלבים הראשונים של ההליך הפלילי שקטינים מעורבים בו, השתתפות בהפעלת אלטרנטיבות למעצר או למאסר, חשיפה רבה יותר של עבודת קצין המבחן ותוכן התסקיר שהכין לקטין ולמשפחתו לביקורת ציבורית, שותפות רבה יותר עם שירותי הרווחה המקומיים, והתמקצעות בשיטות התערבות. ההתפתחות האלה, שיהיו מלוות בתוספת משאבים כספיים ועובדים, יחייבו התמחות והקמת יחידות משנה, כגון לחקירות ילדים, שימוש בשירותים סוציאליים פרטיים וציבוריים.

רשות חסות הנוער התפתחה בעיקר מאז הקמת המדינה, כאשר הוקמה באופן מינהלי

מות. המשטרה תרחיב את פעילותה בתחום עבירות השימוש בסמים, והסחר בהם. מבחינת המגזרים החברתיים אנו צופים ששיעורי העבריינות במגזר הערבי תשתוו לזה שבמגזר היהודי ולאחר תקופת הסתגלות ישתוו גם שיעורי העבריינות של העולים החדשים הקטינים לשיעורי העבריינות שבקרב הנוער בישראל בכלל.

משטרת ישראל לפתוח או לסגור תיקים של העבריינים ולשקול את העמדתם לדין.

המגמות לעתיד בתחום זה יהיו: המשך ההבחנה בין אירועים פליליים, שבגינם יפתח תיק פלילי ובין אלה שהחומר נגדם ייגזר ללא פתיחת תיק. הציבור יתלונן פחות על עבירות הקשורות ברכוש ויותר על אלי-

## ביבליוגרפיה

- איזנשטדט, מ' (1996), "סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי סיעוד ושירותי תקן ומניעת עבריינות", בתוך: קטן, י' (עורך), שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות, תל-אביב: רמות, עמ' 189-210.
- אליצור, י', טנא, ד', וגשל, מ' (1994), "עבודה עם משפחות במעונות של רשות חסות הנוער", בתוך: וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים), עבריינות ועבודה סוציאלית: ידע והתערבויות, תל-אביב: רמות, עמ' 279-302.
- אפשר (1997), מעצר קטינים: מציאות מול אלטרנטיבות עתידיות, ירושלים.
- גולן, מ' (1995), אקלים משפחתי ומעורבות משפחות בתהליך השיקום של נוער עובר חוק במעונות רשות חסות הנוער, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- וגשל, מ' (1989), "רשות חסות הנוער - מבנה ויעוד", בתוך: וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים), שירותי תקן והעבודה הסוציאלית, תל-אביב: פפירוס, עמ' 57-69.
- וחנר, י', שרר, מ', ליימן-ווילציג, ש' (עורכים) (1993), פרויקט אכיפת החוק במאה ה-21, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור והמדינה, משרד המשטרה, מכון נאמן.
- וחנר, י', שרר, מ', ליימן-ווילציג, ש', הרשקוביץ, ש' (1993), פרויקט אכיפת החוק במאה ה-21 - דוח הצוות החברתי, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, משרד המשטרה, המדען הראשי.
- וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים) (1994), עבריינות ועבודה סוציאלית: ידע והתערבויות, תל-אביב: רמות.
- וחנר, י' (1996), "שירותים קהילתיים ושירותים פנימייתיים", בתוך קטן, י' (עורך), שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות, תל-אביב: רמות, עמ' 161-188.
- חביב, ג', בן-רבי, ד', ברנע, נ', לוי, ג' (1997), הטיפול המשטרחי בקטינים ובני נוער - מחקר הערכה, דוח ביניים, ירושלים: מכון ברוקדייל.
- חובב, מ' (1977), "שירותי הטיפול בעברייני הצעיר - מערכת יחסי תלות של 'וטו'", סער, 5: 26-32.
- חובב, מ' (1989), "חלופות למאסר", בתוך: וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים), שירותי התקן והעבודה הסוציאלית, תל-אביב: פפירוס, עמ' 92-99.
- חובב, מ' (1993), "חוקר הילדים בצומת של איזונים", בתוך: חובב, מ' (עורך), פגיעות מיניות בילדים: החוק, החוקר ובית-המשפט, תל-אביב: צ'ריקובר, עמ' 13-27.
- חובב, מ' (עורך) (1993), פגיעות מיניות בילדים: החוק, החוקר ובית-המשפט, תל-אביב: צ'ריקובר.
- חסין, י' (1985), "הקשר בין ארצות מוצא ובין עבריינות נוער בישראל: 1948-1977", עבריינות וסטייה חברתית, יג: 97-100.
- חסין, י' (1997), "עבריינות קטינים, בני מיעוטים, במדינת ישראל והתגובה החברתית לעבריינותם", תברה ורווחה, יז(3): 283-302.
- טלגם, מ', חובב, מ', גולן, מ' (1989), "חלופות למאסר: שירותי התקן, המבחן, והשל.צ.", עיונים בקרימינולוגיה, תל-אביב: האגודה הישראלית לקרימינולוגיה.
- כהן, ח' (עורכת) (1995), מאסר/מעצר בית בפיקוח אלקטרוני - דוח מסכם, ירושלים: משרד המשטרה.

- מדינת ישראל, משרד הסעד (תשכ"ז), רחל הוטנר ז"ל - מוקדש לזכרה, ירושלים.  
 מור, י' (1997), מחקר אי-תביעה, ירושלים: , משטרת ישראל, מדור הנוער.  
 מלמד, א' (תשמ"ג), נוער במצוקה, חיפה: אוניברסיטת חיפה.  
 משטרת ישראל, דוח שנתי, ירושלים.  
 משרד העבודה והרווחה (1991), שירות המבחן לנוער, ירושלים.  
 משרד העבודה והרווחה, קטינים בטיפול שירות המבחן לנוער, דוח שנתי, ירושלים.  
 משרד העבודה והרווחה, הקירות ילדים, דוחות שנתיים, ירושלים.  
 משרד העבודה והרווחה (1995), רשות הסות הנוער - מבנה ועוד, ירושלים.  
 משרד העבודה והרווחה (1997), הצעת תוכנית אב לילדים בסיכון ואלימות במשפחה, ירושלים.  
 סביר, א' (1989), "עבריינות נוער בקיבוצים באזור הצפון", בתוך: וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ', (עורכים),  
 שירותי תקן והעבודה הסוציאלית, תל-אביב: פפירוס, עמ' 177-189.  
 עזן, ל' (1989), "התפתחות הטיפול בעבריינים צעירים: חמישים שנות שירות המבחן לנוער בישראל", בתוך:  
 וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים), שירותי תקן והעבודה הסוציאלית, תל-אביב: פפירוס, עמ' 21-35.  
 עזן, ל' (1994), "מערכת תומכת החלטות בשירות המבחן לנוער", בתוך: וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים),  
 עבריינות ועבודה סוציאלית: ידע והתערבויות, תל-אביב: רמות, עמ' 85-97.  
 פישמן, ג', ארגוב, מ' (1980), "הפשע בישראל - נטיות הפשיעה בישראל בשנים 1951-1976", עבריינות  
 וסטייה חברתית, ח' (1): 25-35.  
 פלד, ע', פרומר, ד', שפירו, ש' (1995), מקום אחר: דוח הערכה עם תום שנת הניסוי, תל-אביב: הפורום  
 לנושאי נוער.  
 פלד, ע', שפירו, ש' (1996), מקום אחר: דוח הערכה מספר שניים, תל-אביב: הפורום לנושאי נוער.  
 פלד, ר', קראוס, ל' (1994), "הטיפול במופני אי-תביעה: חפישת התפקיד בעיני קציני מבחן לנוער", בתוך:  
 וחנר, י', גולן, מ', חובב, מ' (עורכים), עבריינות ועבודה סוציאלית: ידע והתערבויות, תל-אביב: רמות,  
 עמ' 98-108.  
 פרייברג, ר', חובב, מ' (1994), "מומחיות בעבודה סוציאלית בתחום התקן", בתוך: וחנר, י', גולן, מ', חובב,  
 מ' (עורכים), עבריינות ועבודה סוציאלית: ידע והתערבויות, תל-אביב: רמות, עמ' 48-57.  
 קטן, י' (1996), "מעורבות ארגונים לא ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים", בתוך: קטן, י' (עורך), שירותי  
 רווחה אישיים - מגמות ותמורות, תל-אביב: רמות, עמ' 135-160.  
 רייפן, ד' (1968), יעוד ומטרה בבית-המשפט לנוער, תל-אביב: תרבות וחינוך.  
 רייפן, ד' (תשל"ח), הקטין ובית-המשפט לנוער, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.  
 שוהם, ש"ג (1993), סטייה וניכור, תל-אביב: רמות.  
 שפירו, ש', שרר, מ', קורין-לנגר, ג' (1992), לקראת שנת 2000 - מגמות וצרכים בהכשרה לעבודה סוציאלית,  
 תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לעבודה סוציאלית.  
 שרון, א' (1987), שיטת המבחן בדין הסלילי, חיפה: תמר.  
 Akers, R.L. (1997), *Criminological Theories: Introduction and Evaluation*, Los Angeles, Calif.: Roxbury.  
 Amir, M. and Hovav, M. (1970), "Juvenile Delinquency in Israel", in: Jaras, A., Marcus, J., Oren, J. and Rapaport, C. (eds.), *Children and Families in Israel*, New York: Gordon and Breach, pp. 465-496.  
 Hamai, K., Ville, R., Harris, R., Hough, M. and Zvekic, U. (1995), *Probation Round the World: A Comparative Study*, London: Routledge.  
 Klein, A.R. (1997), *Alternative Sentencing, Intermediate Sanctions and Probation*, Cincinnati, Conn.: Anderson Publishing.  
 Polsky, H.W. (1962), *Cottage Six: The Social System of Delinquent Boys in Residential Treatment*, New York: Russel Sage.

דברי חקיקה שהוזכרו במאמר, לפי שנת החקיקה

- פקודת העבריינים הצעירים - 1937.  
 פקודת העמדת עבריינים במבחן - 1944.  
 חוק לתיקון העבריינים הצעירים, תשי"ד-1953.

- תקנות חסות הנוער (מעונות), תשט"ו-1955.
- חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955.
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"כ-1960.
- חוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה שיפוט בעבריינות ועזרה משפטית), תשכ"ח-1967.
- פקודת המבחן (ניסח חדש), תשכ"ט-1969.
- חוק הנוער (שפיטה, עגישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971.
- חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיפים 37 ו-38: חקירת קצין מבחן ותסקיר קצין מבחן; סעיף 71: השירות לתועלת הציבור.
- חוק סדרי הדין הפלילי, תשמ"ב-1982, סעיף 187(ב): הכנת תסקיר קורבן עבירות מין.
- חוק העונשין (תיקון 26), תש"ן-1989, סעיף 7: תיקון חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955.
- חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996: תסקיר מעצר, ופיקוח למשוגר בערובה עד להעמדה לדין.
- חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996.
- הצעת תיקון לחוק הנוער (שפיטה, עגישה ודרכי טיפול), 1997.



# סמים וחברה: מדיניות חברתית ושימוש בחומרים פסיכואקטיביים

מאת מאיר טייכמן\*

## מבוא

או למעמד או מוצר המשמש לצרכים דתיים. אמנם רוב התיאורים מתייחסים לטוב שבאלכוהול ומהללים את היתרונות הרבים הטמונים בשתייתו. אולם, קיימים גם תיאורים שליליים. הכרת התוצאות השליליות של השימוש באלכוהול קיבלה ביטוי בניסיונות להגביל את השימוש בו. כך, למשל, היהדות והנצרות התירו שתיית משקאות אלכוהוליים, ואילו האיסלם נקט דרך שונה ואסר לחלוטין שתיית יין. היהדות הכירה בפנים הרבות של האלכוהול, ששימש בפולחן הדתי, באוהל-מועד ובבית-המקדש, בשבתות, בחגים ובסעודות מצווה. אולם, הוצגה גם גישה מסתייגת. בספר בראשית מתוארות שתי פרשיות הכורכות את האלכוהול (היין) עם מעשים מגונים ואסורים. הפרשה הראשונה עוסקת בנוח ובבגו חם (בראשית ט' 20-25); הפרשה השנייה עוסקת בלוט ובבנותיו (בראשית י"ט 31-36). ואמנם, החברה היהודית למדה במהלך הדורות לזווג ולתפל את השימוש באלכוהול במסגרת הדתית. ההבנה לצורך האדם "לאבד לעתים את הראש" הביאה כנראה לקביעת שני מועדים שבהם מותר להרבות בשתייה:

השימוש בחומרים כימיים המשנים את מצבי התודעה וההתנהגות ידוע עוד מימי בראשית. ממצאים ארכיאולוגיים מעידים, שלפני אלפי שנים נעשה שימוש ביין וכנראה גם באופיום, בעלי צמח הקוקה ובחשיש. האלכוהול היה ה"סם" העיקרי שנעשה בו שימוש נרחב, וכמובן גם שימוש לרעה. ואין פלא בכך. האלכוהול הוא מוצר טבעי המופק תוך-כדי תסיסה של פירות וגרעיני תבואות, בתהליך פשוט וזול הידוע זה אלפי שנים. עם השימוש, בעיקר עם שימוש מרובה, בא גם הנזק, שהיה ידוע כנראה למנהיגות, הן זו הדתית והן החילונית. ניתן למצוא עדויות רבות לניסיונות שעשו ממשלים שונים לאורך ההיסטוריה להפחית את גודל הנזק שה-שימוש בחומרים פסיכואקטיביים גורם בהיעזרם בצמצום ההיצע ובהקטנת הביקוש (טייכמן, 1989; ; 1976, 1966, Keller, 1978, 1985, Austin).

בתקופה הקדומה ראו ביין ובשיכר (הבירה של ימינו) משהו מעורר או מרגיע, תרופה או מזון, משקה השייך לחיי החברה

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל והפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.

של האדם ואת רצונו לעבוד, כסם ההופך את האדם לטפיל בחברה (ראה Kaplan, 1970; Abel, 1980).

בחברה האירופית נעשה שימוש רב בחשיש במאה ה-19. בתקופה זו השתמשו רבים מן האמנים והסופרים שחיו בפרס בחומרים פסיכואקטיביים שונים, כגון חשיש, אופיום וכמובן אלכוהול (ראה, Abel, 1980). בארצות-הברית, במאות ה-18 וה-19, נעשה שימוש בחשיש הן בפרקטיקה הרפואית והן לשם הנאה ובילוי. אך, כתוצאה מלחץ ציבורי על המערכת הפוליטית האמריקנית החלו מהלכי חקיקה להסדרת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים שונים. הנרי אנסלינגר, שהקים את המשרד הפדרלי לענייני הסמים בשנת 1930, טען במאמרו משנת 1937 (Anslinger, 1937), שהמריחואנה מביאה לרצח, לפשיעה ולמעשים לא שפויים בקרב הצעירים. הוא דגל ביישום מחמיר של פיקוח כולל ובאכיפת חוק קשוחה. דעות אלה הביע גם בספרו שפורסם בשנת 1961 (Anslinger, 1961).

האופיום, שההיסטוריה הכתובה שלו החלה לפני 4,000 שנה בערך ואולי אף לפני כן, היה מרכיב חשוב ברפואה הקדומה ונעשה בו שימוש במרקחות ובתרופות שונות עם חדירת השימוש באופיום (Scott, 1969). ובמוצרו לחברות, שדפוס ההתנהגות של השימוש בו לא הוסדר בהן באמצעות מערכות הפיקוח החברתי המסורתיות, גדל השימוש לרעה באופיום וניכרת הבעייתיות הנובעת מן השימוש בסם זה (Blum and Austin, 1978, 1985; Blum, 1969).

במאה העשרים, המדינה שהובילה את "המלחמה" בסמים היתה ועודנה ארצות-הברית. בשלהי המאה ה-19 ובתחילת המאה העשרים גברה התנגדות בציבור האמריקני לשימוש בסמים שונים, בעיקר האופיאטים, הקוקאין והקנביס. בין הגורמים שעודדו את

פורים ושמחת-תורה. בחוקי חמורבי, שהונהגו בבבל במאה ה-17 לפני הספירה, מפורטות הגבלות על מכירת יין: מכירת יין ברחבי ממלכת בבל היתה מותרת אך ורק בבתיהם או בחנויותיהם של סוחר יין מורשים (ראה, Heath, 1975). גם ברומא הוטל פיקוח על כרמי הגפן ועל הפקת היין.

בדומה לאלכוהול, גם הקנביס, כלומר החשיש והמריחואנה, ידועים לאדם זה אלפי שנים. במזרח התיכון ובאגן הים התיכון היו שיח הקנביס והחשיש המופק ממנו ידועים לתושבי פרס, יוון ורומא. באיזור זה שימש כנראה החשיש תכשיר רפואי בלבד, ולא ידועה בעיה של שימוש בחשיש ככ"סם". יוצאת מן הכלל היא תרבות אחת, שהתקיימה באשור; היא התאפיינה בשימוש רב מאוד בחשיש (Li, 1975). קרוב לוודאי, שבסין נעשה בקנביס שימוש למטרות רפואיות בלבד. אולם, אין כל מידע על בעיות ברמת הפרט או החברה שיוחסו לחומר זה עקב שימוש לרעה בו (Brill, 1969; Rubin, 1975). מסין התפשט הקנביס לארצות אסיה האחרות ולהודו. ידוע לנו, שבהודו היה השימוש הראשוני בו לצרכים טקסיים, במסגרות דתיות. רק במאה ה-12 החלו להשתמש בו גם לצרכים רפואיים (Grier-son, 1893-1894). בהודו הוכר השימוש בקנביס כחלק בלתי נפרד של התרבות והדת ונקבע, שכל ניסיון לצמצם את השימוש בו יגרום מרידות, כעס והתנגדות אצל חוגים רחבים באוכלוסייה (Campbell, 1893-94). בחברה הערבית המוסלמית היו ידועות קבוצות, שתופעת השימוש בחשיש התפשטה בקרבן כאמצעי לבריחה מקשיי החיים. קבוצות אלה נדחו מן הזרם הכללי של האורתודוקסיה המוסלמית. הקשר בין החשיש ובין קבוצות השוליים בחברה המוסלמית גרם לכך, שהוא זוהה כסם הראוי לגינוי, כסם היונק את לשד האנרגיה

חוצה גבולות גיאוגרפיים, מדיניים ולאומיים. ההתמודדות עמה חייבת לקבל אפוא מימד בינלאומי. ביוזמתה של ארצות-הברית נערכו המפגשים הבינלאומיים הראשונים שדנו בהיבטים הבינלאומיים של בעיית השימוש בסמים, בעיקר באופיום ובמוצריו. הכינוס הבינלאומי הראשון נערך בשנחאי בשנת 1909 והכינוס השני נערך בהאג בשנת 1912. בכנס זה נחתמה "אמנת האג", האמנה הבינלאומית הראשונה בנושא גידול הפרג, הפקת האופיום והסחר בו. משנת 1912 ואילך נכתבו ונכנסו לתוקף 14 אמנות ופרוטוקולים בינלאומיים בנושא הסמים. בשנת 1961 גובשה "האמנה היחידה על סמים מסוכנים", הקובעת כללים אחידים לחקיקה בכל המדינות שחתמו ואישרו אותה. האמנה נכנסה לתוקף בשנת 1961 ואושררה בידי 148 מדינות, וביניהן ישראל. בשנת 1988 גובשה אמנה נוספת, "האמנה בדבר איסור הסחר בסמים מסוכנים ובחומרים פסיכותרופיים". על אמנה זו חתמו 105 מדינות כולל ישראל. אולם, מדינת ישראל לא אישררה אמנה זו עד מועד כתיבת המאמר (סתיו 1998). אמנה זו, בשונה מקודמותיה, מבחינה בין החזקה, רכישה וגידול לצריכה אישית ובין ייצור, החזקה ושיווק שלא לשימוש אישי; כמו-כן היא קובעת חילוט (החרמה לפי חוק) כספים שהושגו בסחר בסמים; אוסרת על הלכנת כספי סמים; ומצהירה, ששיקום וטיפול הם חלופה לענישה של צרכני הסמים.

### הלקח ההיסטורי

שלוש מסקנות עיקריות נגזרות מן ההיסטוריה של השימוש בחומרים הפסיכואקטיביים:

המסקנה הראשונה היא, שתולף כנראה

ההתנגדות יש למנות שניים: האחד, ריבוי של תרופות "הפטנט" ("Patent medicine") ושל משקאות "קלים", שהכילו כמויות ניכרות של אופיום, קוקאין ואף חשיש ונמכרו לציבור באופן חופשי. העיתונות מצד אחד והממסד הרפואי מצד שני החלו לראות ב"תרופות" אלה סכנה לבריאות הציבור וטענו, שאת עיקר התועלת בהפצתן גורפות החברות המייצרות אותן. הגורם האחר היה שמועה, שטופחה בידי חלק מן העיתונות האמריקנית, לפיה שחורים שלקו ב"שיגעון" הסמים ביצעו פשעים מחרידים, כולל רציחות המוניות, ושהמריחואנה גורמת פגיעה אנושה בנוער. הלחץ על המחוקק האמריקני הביא לחקיקה פדרלית. תחילה, בשנת 1906, נחקק החוק לטוהר המזון והתרופות (The Pure Food and Drug Act). לאחר מכן, בשנת 1914, נחקק "חוק מיסוי הנרקוטיקה על שם הריסון" (Harrison Narcotic Tax Act), שעליו חתם נשיא ארצות-הברית וודרו וילסון ב-17 בדצמבר 1914. חוק זה בא להסדיר את הפצתם של סמים נרקוטיים כגון אופיום ולפקח על השימוש בהם. החוק קובע כללי פיקוח חמורים, אך אינו שולל את השימוש בסמים לצרכים רפואיים. בחוק כלולים שלושה כללים עיקריים: (א) כל אדם המעורב בהפקה ובהפצה של סמים נרקוטיים חייב להירשם ברשות פדרלית ולקיים רישום מדויק של תפוצת הסם; (ב) כל מי שמעורב במכירה או בקנייה של הסם חייב לשלם מס לרשות הפדרלית; (ג) אדם שאינו רשום ברשות הפדרלית יכול לרכוש את הסם אך ורק לצרכים רפואיים ומרופא מוסמך לכך בלבד. במקביל נחקקו חוקים המסדירים הפצת סמים אחדים ברמת המדינות השונות ברחבי ארצות-הברית.

אולם, כבר בתחילת המאה העשרים הובהר, שתופעת הסמים בחברה המודרנית

של חברה/מדינה נתונה, ומשום כך גם לא היה מאבק חוצה גבולות בתופעת השימוש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים - עד ימינו. שלוש התפתחויות עיקריות תרמו לתהליך זה:

(א) שינויים חברתיים: השינויים החברתיים שהתחוללו במאה האחרונה הביאו את החברה המערבית לנכונות לקלוט מאכלים, תרופות וסמים חדשים ולהשתמש בהם. התפתחות המדע, פיתוח המצאות חדשות, התהליך המהיר של העיור, ובעקבותיו העלייה בצפיפות האוכלוסין, הביאו לצמיחת תשתית חברתית נוחה לקליטת הסמים. בתקופה זו החל גם שינוי לכיוון של חברה חילונית יותר וכתוצאה מתהליך זה החלו להיחלש אמצעי הפיקוח הדתיים והחברתיים, שאפיינו את החברה המסורתית ולאבד את עוצמתם ויעילותם. חוקרים אחרים (Blum and Blum, 1969; Spode, 1995) מדגישים, שתרבויות, כל עוד הן מאופיינות במערכת מסורתית וטקסית נוקשה, אינן מתירות ואינן קולטות חידושים והמצאות. אולם, ככל שהמערכת החברתית נפתחה לרעיונות חדשים, וככל שמתחזקים בקרבה ערכים חילוניים, כך גדלה ההסתברות שהשימוש לרעה בסמים יילך ויתפשט.

(ב) העולם ככפר גלובלי: אפיון נוסף של התקופה המודרנית הוא פיתוח אמצעי תחבורה מהירים ודרכי תקשורת המונים החוצים גבולות. תהליך זה הביא ליצירת מגע וקשר בין תרבויות ובין חברות שונות. כך נוצר מגע ישיר עם עמים, שהשתמשו בחומרים פסיכואקטיביים שלא היו מוכרים באירופה (למשל, טיולי הצעירים הישראליים לדרום-מזרח אסיה, להודו ולסיק; השהות בקהילות העושות שימוש - מוסדר - בסמים שונים). כל עוד חברה תשכון לבד, יישארו מנהגים של שימוש בסמים במסגרות

זמן רב עד. לגילוי התוצאות המזיקות של הסם. האדם הכיר בבעייתיות שבשימוש באלכוהול, אך איננו מוצאים בעבר את האיסור על השימוש במשקה האלכוהולי (להוציא אצל עמי האיסלם); אלפי שנות שימוש חלפו לפני שהוכר הפוטנציאל הממכר וההרסני של האופיום, הקוקאין והחשיש; שנים רבות חלפו עד שאובחן פוטנציאל זה בהרואין, ששימש, למרבה האירוניה, לגמילה מן ההתמכרות לאופיום ולמורפין. כך גם לגבי חומרים אחרים בעלי איכויות פסיכואקטיביות, כולל תרופות שונות.

המסקנה השנייה היא, שהבדלים תרבותיים, הבדלים בדפוסי השימוש והמשמעות החברתית המיוחסת לאלכוהול, או לסמים, תורמים לתוצאות שונות במקומות שונים ובתקופות שונות. אין דומה השימוש באופיום בכפר קטן באסיה לשימוש בהרואין בניו-יורק, ושונה השימוש ביין בסעודת מצווה בחברה היהודית המסורתית ל"הקפצת" טקילה בידי צעירים במסיבה בפאב. ההשלכות האישיות, החברתיות והתרבותיות הן שונות, למרות שבשני המקרים השימוש הוא בתומר פסיכואקטיבי.

המסקנה השלישית היא, שכאשר מצוי סם כלשהו בשימוש בקרב קבוצה חברתית אחת באופן מבוקר, המעבר לשימוש בו בקבוצה אחרת עלול להיות הרה-אסון. אינטלקטואלים ואמנים רבים השתמשו בחשיש, באופיאטים ואף בקוקאין ללא תוצאות חמורות; אולם, התפשטות השימוש בחומרים פסיכואקטיביים אלה בקרב צעירים, בשלבי גיבוש אישיותם ועיצוב דפוס חייהם, עלולה להביא בעקבותיה מגפה של שימוש לרעה והתמכרות.

אולם, עיון בתולדות השימוש בחומרים פסיכואקטיביים מלמד, שלמרות השימוש הנרחב בחומרים פסיכואקטיביים, התופעה היתה בעיקרה פרטנית, כלומר, זוהתה בתחום



בפרספקטיבה היסטורית ניתן להניח, שרוב המשברים הקשורים להתפשטות המהירה של השימוש בסם אירעו כאשר חדר או הוחדר לחברה סם חדש ומערכות הפיקוח החברתי - הדתיות והחברתיות, הפורמליות ושאינן פורמליות - לא היו ערוכות או מסוגלות להתמודד עם אתגר חדש זה. מצבי משבר אלה אופיינו, בין השאר, במחלוקות קשות מאוד בכל הנוגע לשימוש או לאיסור השימוש, כאשר להשפעות החיוביות והשליליות של הסמים על המשתמש כפרט ועל הכלל ולגבי המדיניות שעל החברה לנקוט כלפי ההתמודדות עם תופעת השימוש לרעה בסם הנדון. המחלוקת לוותה, מחד גיסא, ביחוס תכונות מועילות וחיוביות לחומרים הפסיכואקטיביים מצד אותם בני-אדם שעמדוניהם כלפי הסמים וכלפי המשתמשים בהם היו חיוביות ושידגלו בהרשאה להשתמש בהם, ומאידך גיסא, ביחוס תכונות שליליות ומזיקות לסמים מצד המתנגדים להם, לשימוש בהם ולמשתמשים בהם. המחלוקת בהווה על אודות השימוש בחשיש ובמריחואנה מחוירה בהשוואה למחלוקות שהיו במאות ה-16 וה-17, בעקבות ההתפשטות המהירה של השימוש בטבק ובקפה.

עיון בהיסטוריה מאשש את ההשערה, שכאשר נכשלו מערכות הפיקוח החברתיות, כגון המשפחה, השבט או הממסד הדתי, נעשה שימוש בחקיקה חילונית האוסרת או לפחות מסדירה את הפצת החומרים הפסיכואקטיביים בחברה. יחד עם זאת, ניתוח העבר מוכיח, שחברות שניסו ליישם מדיניות חברתית של הינזרות מוחלטת נכשלו במאמצייהן. הכישלון התבטא בהתפשטות השימוש בחומרים פסיכואקטיביים שהיו אסורים באותה חברה. לאחר כישלונות חוזרים ונשנים לאכוף הינזרות מוחלטת, דוגמת "חוק היובש" בארצות-הברית, היה

החברתיות המוגדרות ותחת פיקוח יעיל למדי של המערכות החברתיות. אולם, ברגע שנפרצו הגבולות הגיאוגרפיים והחברתיים, החלה במקביל גם השפעת-גומלין של אמרנות ומנהגים, תוך-כדי התערערות מערכות פיקוח חברתיות מסורתיות. תהליך הגלובליזציה הואך מאוד לאחר מלחמת העולם השנייה והתהליכים המעודדים את תפוצת הסמים, שהתרחשו בעבר לאורך שנים רבות, מתקיימים כיום בטווח של שבועות וחודשים. התפתחות רשת התקשורת העולמית, האינטרנט, הביאה לידי כך, שהיום ניתן לקבל בקלות רבה מידע על הפקת חומרים פסיכואקטיביים חדשים, הידועים גם כסמים "מעוצבים" (Designer drugs).

(ג) התפתחות הטכנולוגיה: ההתפתחויות הטכנולוגיות הביאו בעקבותיהן שיפורים מרחיקי-לכת בזיקוק משקאות אלכוהוליים (יכולת לייצר משקה אלכוהולי בריכוז של 50% אלכוהול, בהשוואה למקסימום של 11% עד 13% בתקופות קודמות ובימי הביניים), בפיתוח זנים של קנביס המכילים את החומר הפעיל THC בריכוזים העולים פי כמה על הריכוז שהיה בצמח זה בשנות ה-70, ובמיצוי יעיל של החומרים הפעילים מצמחים שונים. התפתחויות אלה גרמו לכך, שהחומרים הפסיכואקטיביים נעשו בעלי פוטנציאל גבוה יותר, ומשום כך משכרים ורעילים יותר, וניתן לייצרם ביתר קלות. כך נעשו סמים אלה זמינים יותר וזולים יותר. אחד החוקרים, קלר (Keller, 1976), טוען, שהסיבה העיקרית לעלייה הגדולה במספר האלכוהוליסטים החל מן המאה ה-17, היא היכולת לזקק משקאות אלכוהוליים בריכוז גבוה, בכמויות גדולות ובעלות כלכלית נמוכה יחסית. מסיבה זו חדל המשקה להיות "מיוחס" ונעשה פופולרי ונפוץ מאוד והתוצאות היו הרסניות הן עבור הפרט והן עבור החברה.

לטיפול נפשי.<sup>1</sup> התייחסות החברה לאדם זה היא, ברוב המקרים, התייחסות של דחייה ונידוי. בוודאי זכורה לרבים הפרשה של נשיא ארצות-הברית ביל קלינטון, שהשתמש במריחואנה בזמן שהיה סטודנט באוניברסיטה, פרשה שבגללה הועלתה הדרישה למנוע ממנו להיבחר לנשיא. קלינטון נבחר לנשיא והוכיח ששאיפת עשן המריחואנה לא פגע בכושר המנהיגות שלו.<sup>2</sup> מסתבר, ששימוש בסם לשם "כיף" אינו הופך אדם יצירתי ומועיל לחברה לאדם רע ולא-מוסרי. אכן, היחס כלפי ההתנסות בסמים שונה במהותו מן התייחסות למעשים חריגים אחרים. כך, למשל, בני-נוער בישראל ובארצות אחרות, ש"סוחבים", "לוקחים" או "מחרימים", מעשים המוגדרים בחוק כעבירות פליליות, אך למרות זאת, מיוחסת להם כוונה פלילית רק לעתים רחוקות ורואים במעשים אלה ביטוי למשובת נעורים ותו לא. לעומת זאת, החברה הישראלית (וחלק נכבד מחברות מערביות אחרות) מייחסת להתנסות מתבגרים בסמים משמעות לא-מוסרית. ייתכן שהתייחסות זו נובעת מתחושות חוסר-אונים של החברה, במאבקה במגפת הסמים.<sup>3</sup>

### התמודדות החברה עם בעיית הסמים

בבואנו לדון במדיניות החברתית כלפי החומרים הפסיכואקטיביים וכלפי המשתמשים בהם, אל לנו להתעלם משלוש עובדות-

שינוי במדיניות החברתית - שינוי שהתבטא במדיניות השוללת באופן ערכי את השימוש בחומרים פסיכואקטיביים, אך מטרותיה המעשיות הן להקטין את ממדי השימוש ולהפחית את הנזקים הנגרמים לפרט ולחברה כתוצאה מן השימוש בחומרים אלה.

### יסודות המדיניות החברתית

ההתייחסות החברתית לשימוש בסמים ברוב מדינות העולם, כולל בישראל, נגזרת משתי הכללות, שהתקבלו על דעת רבים כאמת מוחלטת, אך הן מוטלות בספק מנקודת ראות מדעית: האחת קובעת, שהסמים "רעים" מבחינה חברתית-מוסרית; האחרת מניחה, שהסמים "מזיקים" לאדם מבחינה גופנית, נפשית וחברתית. ואכן, ההתייחסות החברתית לחשיש או לסמים האופיאטיים קשורה בעיקר למשמעות הערכית-מוסרית המיוחסת לסם. מסיבה זו, ההתייחסות לטבק ולאלכוהול, שהם מן המסוכנים ומן המזיקים שבסמים לטווח הארוך, סלחנית והם מותרים בשימוש, ואילו המריחואנה, שנוזקה פחותים כנראה מאלה של הטבק והאלכוהול, אסורה לשימוש.

"אמיתות" אלה מקבלות את ביטויין במודל "הפשע/המחלה". לפי מודל זה, המשתמש בחומר פסיכואקטיבי להנאתו, ללא "הכשר" חברתי, או העושה זאת כמשוגת-נעורים, מוגדר עבריין או אדם הסובל מבעיות נפשיות - "מופרע" הזקוק

1. הנוהג להפנות מתבגרים הנתפסים כשהם משתמשים בחשיש לטיפול נפשי נובע, לדעתי, מהנחת יסוד שההתנסות בחשיש מעידה על בעיה נפשית.
2. לדעתי, אין קשר בין ההתנסות במריחואנה בצעירותו ובין האירועים שהתרחשו בתקופת כהונתו ופגעו בסמכותו המוסרית.
3. רבות נכתב על הקשר בין השימוש בסמים לפשיעה ועבריינות. הגישה המקובלת היום רואה את הקשר בשלושה אופנים שונים: (א) שימוש בסמים עלול לגרום את המשתמש לעבריינות; (ב) מעורבות בעבריינות ובפשיעה מביאה את האדם להשתמש בסמים; ו-(ג) שתי התופעות - עבריינות ושימוש בסמים - קשורות למשתנים חברתיים ואישיים דומים (ראה, טייכמן 1988; כספי, 1996; Walters, 1994).

באופיום בהודו. למרות שהשימוש באופיום בחברה בהודו הוא אנדמי, תרם הפיקוח החברתי על דפוסי השימוש ונסיבות השימוש למיעוט הבעיות הנגרמות לחברה כתוצאה משימוש בסמים אופיאטיים, בהשוואה לחברות אחרות.

פיקוח חברתי שמיישמים המוסדות החברתיים, כגון הדת, המשפחה, בית-הספר, קבוצת השוים, תנועת-הנוער, מקום העבודה, הוא פיקוח גמיש באופן יחסי. מוסדות חברתיים שונים מנסים להסדיר את נושא השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בצורה העונה על צורכיהם. הדת מעודדת שימוש בחומר פסיכואקטיבי זה או אחר אך ורק בנסיבות מיוחדות ומתייחסת בחומרה רבה לשימוש בחומר זה בכל מצב אחר; בחברות אחדות המשפחה יכולה לקבוע אמות-מידה של גיל לשתיית משקאות אלכוהוליים ולדרוש מבני המשפחה הצעירים לא לשתותם, אך אותה משפחה יכולה להתיר לילדים שתיית יין מבוקרת בעת ארוחות חגיגיות ובטקסים דתיים; בית-הספר רשאי להרחיק מן הלימודים תלמיד שהפר את ההוראה לא להשתמש בחשיש בשטח בית-הספר בעת הלימודים, אולם אותה מסגרת חינוך יכולה להחליט להתעלם מן המעשה כאשר מדובר באירוע חריג; קבוצת השווים יכולה לראות בשתיית בירה דרך מקובלת לבילוי, אולם אותה קבוצה יכולה גם לאסור על החבר הנוהג באותו ערב במכונית לגעת במשקה המכיל אלכוהול; תנועת-הנוער תתייחס בסלחנות לחבר ששתה יתר על המידה במסיבת פורים, אך אם מדובר במדריך, שעשה זאת בעת היותו במסיבה עם חניכיו, תהיה ההתייחסות חמורה עד כדי הרחקתו מתנועת-הנוער; מקום העבודה יכול לדרוש מעובדיו להימנע מצריכת אלכוהול (או סמים) בעת העבודה. הפרה של נורמה זו כרוכה בסנקציות, עד כדי פיטורים. מאידך

יסוד, שהן מרכזיות בכל דיון יסודי בתופעת ההתנסות והשימוש בסמים בחברה:

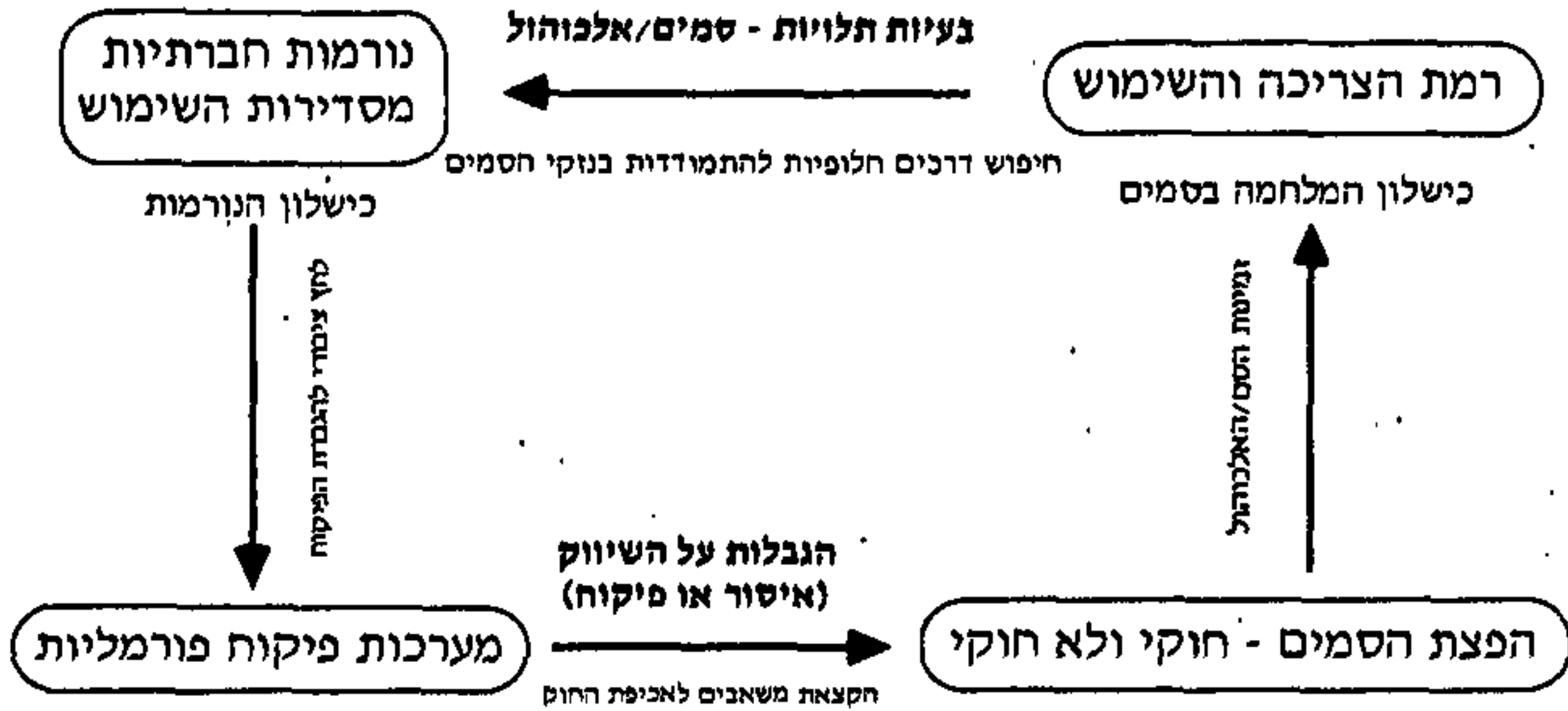
(א) מתחילת ההיסטוריה האנושית משתמשים בני-האדם בחומרים כימיים שונים המשפיעים על מצבי התודעה.

(ב) האלכוהול והסם אינם טובים או רעים, מסוכנים או לא מסוכנים. את התועלת והנזק שבחומר הפסיכואקטיבי קובעים המשתמש ואופן השימוש. יין בארוחה "משמח לבב אנוש"; חשיש בשימוש מבוקר עשוי לעזור לאדם להפיג מתח ולהעניק לו הנאה, או לשמש בטיפול רפואי כדי לשכך כאבים לחולי סרטן. לעומת זאת, האלכוהול, למשל, בשל שימוש לרעה ולא נאות, עלול להזיק לאדם ולהיות מסוכן לסביבתו החברתית.

(ג) למרות האמור לעיל, השימוש בחומרים פסיכואקטיביים, גם אם בהתחלה הוא מביא למשתמש הנאה ותענוג, עם הזמן הוא עלול לפתח תלות בכל חומר פסיכואקטיבי שהוא ולהתמכר לו. על-פי רוב זוהי הנאה קצרת-טווח, המלווה בטווח הארוך בסבל ובכאב למשתמש עצמו ולסובבים אותו.

מדינת ישראל, כמדינות רבות בעולם, רואה בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים תופעה לא-מוסרית, המזיקה לבריאותו של הפרט ופוגעת בסביבתו החברתית. חברות רבות עודדו ערכים ומנהגים שהסדירו את השימוש בסמים ופיתחו מנגנונים של פיקוח חברתי ש"טיפלו" בחריגים. דוגמאות לכך קיימות לרוב, אך נדגיש שתיים. האחת, בעם היהודי יש שימוש במשקאות אלכוהוליים המבוקר בעזרת הנורמות הדתיות. הפיקוח הדתי תרם לשימוש מועט ומבוקר ולהעדר אלכוהוליסם בין היהודים (להוציא מקרים בודדים שאינם מעידים על הכלל). יתרי-על-כן, ביהדות הוכר הצורך בשינוי מצב התודעה, ובפורים השתייה היא כדת "עד ולא ידע". הדוגמה השנייה היא השימוש

המערכת החברתית - תרבותית



תרשים מס' 1. יחסי הגומלין בין פיקוח חברתי לא-פורמלי לפורמלי, תפוצת הסם והבעייתיות

על זו: כשל של מערכת אחת מביא לשינויים בהתמודדות ובמוסדות החברה המשמשים מובילי ההתמודדות; כשל של מערכת זו מביא לשינויים נוספים וחוזר חלילה.

מדינת ישראל, כמו חברות מערביות אחרות, מנסה לצמצם את צריכת הסמים והתפשטותם תוך התמודדות עם שני היבטים עיקריים: ההיצע והביקוש. ההתמודדות עם ההיצע מתבטאת בוויסות הספקת החומרים הפסיכואקטיביים לשוק. ההתמודדות עם הביקוש מתבטאת בניסיון להקטין את מספר המשתמשים באלכוהול ובסמים ולהוריד את רמת הביקוש והצריכה אצל המשתמשים. ההצדקה העיקרית למדיניות חברתית של צמצום ההיצע והקטנת הביקוש היא ההנחה, שקיים קשר ישיר בין מספר המתגסים בסמים ובין מספר המתמכרים, ובין מספרם של המתמכרים ובין מספרם של

גיסא, מקום העבודה לא יתערב על-פי רוב במנהגי העובד בביתו. הסדרים מעין אלה הם חיוניים למוסדות שונים של החברה, לקיומם ולתפקודם התקין, וחשובים גם לפרט, משום שהם מגדירים את מה שמצופה ממנו במסגרות חברתיות שונות. יחד עם זאת, כדי לסייע למוסדות החברה לאכוף כללי התנהגות בנושא השימוש בסמים, ובעיקר על-מנת לפקח על התנהגותם של פרטים שאין להם זיקה למוסדות החברה המפקחים על התנהגות הפרט או שזיקתם אליהם חלשה, קובעת החברה כללי התנהגות באמצעות חקיקה כאשר המגמה במאה האחרונה במדינות המערב היתה להטיל איסור מוחלט של השימוש בסמים (The prohibition model).<sup>4</sup>

תרשים מס' 1 מציג את יחסי הגומלין בין המערכות החברתיות השונות המשפיעות זו

4. עמדה בסיסית זו מוצאת את ביטוייה בדברי החקיקה האלה: (א) פקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש), תשל"ג-1973; (ב) תקנות הסמים המסוכנים, תשמ"מ-1979; (ג) חוק העונשין, תשל"ז-1977; (ד) תקנות התעבורה (תיקון מס' 3), סעיף 169, תשמ"ב-1982; (ה) סקודות המסדירות את פעילותם של בעלי מקצועות רפואיים וסוהרפואיים, שיש להם נגיעה בסמים: פקודת הרופאים (נוסח חדש), תשל"ט-1979; פקודת רופאי-השיניים (נוסח חדש), תשל"ט-1979; צו הרוקחים, תשל"ג-1972 ותקנות הרוקחים (חכשירים רפואיים), תשל"ח-1977.



אחדים מסוכנים עד כדי כך, שהשימוש בהם עלול לסכן את בריאות הציבור או את הסדר החברתי. השימוש בחומרים אלה נאסר לחלוטין על-פי החוק. אכיפת החוק מכרז ונת, בראש ובראשונה, כלפי המגדלים, היצרנים, המפיקים והסוחרים, אך גם נגד המשתמשים המתמכרים, שהם גם קורבנות הסמים. העונשים הנקובים בחוק לגביהם חמורים ביותר: הם כוללים עונשי מאסר, קנסות כבדים ואף חילוט רכוש. במספר מדינות בעולם, כגון אירן, מוטל אף עונש מוות על סוחרים הסמים.

הקטנת הביקוש מושגת בשלוש דרכים עיקריות: (א) חינוך והקניית ערכים השוללים שימוש בחומרים פסיכואקטיביים; (ב) חקיקה המגדירה את השימוש כעבירה פלילית ואכיפתה על המשתמשים; (ג) העלאת המחיר של החומרים הפסיכואקטיביים, בעיקר כשמדובר בחומרים המותרים לשימוש, בדרך של הטלת מיסוי כבד על חומרים אלה. ההנחה היא, שעקב עליית המחיר, יצומצם הביקוש ויפחת השימוש. ברמת הפרט, לטווח ארוך, לא הביאה עליית המחיר לצמצום השימוש לרעה. המתמכרים לחומרים פסיכואקטיביים שילמו את המחיר הגבוה על חשבון הוצאות אחרות. המשתמשים הכפיייתיים הסכו מסעיפי הוצאה אחרים, מנעו מזון מבני ביתם, ולא צמצמו את השימוש, למרות המחיר הגבוה. הצמצום במספר המשתמשים התרחש בקרב אלה שעשו שימוש בינוני או נמוך בטבק, באלכוהול או בסמים (ראה, Bakalar and Grinspoon, 1988; Ostenberg, 1995). אולם, לא די בכך: ההכנסות הרבות הזורמות לאוצרות המדינות ממיסוי החומרים הפסיכואקטיביים המותרים לשימוש גורמות הססנות רבה בטיפול הממסדי בסוגיית תפוצתם. מסתבר, שלמן שלהי ימי-הביניים פיתחו המדינות "תלות"

הנפגעים. מכאן, שעם הירידה במספר הכללי של המתנסים בסמים וההפחתה בכמויות הסם שהם צורכים, יפחת באופן יחסי גם מספרם של המתמכרים, ובהתאמה תיקטן הבעייתיות הנובעת משימוש לרעה בסמים ובאלכוהול.

צמצום ההיצע של הסמים נעשה במספר דרכים. כאשר אנו עוסקים בחומרים פסיכואקטיביים המותרים לשימוש, כגון אלכוהול, ניקוטין או תרופות, מושג צמצום ההיצע באמצעות פיקוח על הייצור, הסדרת המכירה והגבלתה. מדינות וקהילות תיקנו תקנות רבות לשם פיקוח על ייצור משקאות אלכוהוליים, סיגריות וטבק, תרופות וחומרים פסיכואקטיביים אחרים, הפצתם ודפוסי השימוש בהם. גישה זו בולטת במיוחד לגבי משקאות אלכוהוליים. תקנות שונות קבעו מי יכול לצרוך אלכוהול (כגון, הרשאה בהתאם לגיל מינימלי), מתי והיכן מותר (או אסור) להשתמש בו. למשל, ידועות תקנות הקובעות את השעות שבהן מותר למכור משקאות אלכוהוליים, תקנות המחייבות כל מקום מכירה (חנוות, מסעדה או בית-מזרח) ברישיון מיוחד, תקנות המגדירות את הכמויות המותרות למכירה לאדם בודד והתוחמות את האזורים הגיאוגרפיים שבהם השתייה מותרת או אסורה. כל אלה מייצגים ניסיון להתמודד עם בעיית השתייה המופרזת ולצמצם את ההיצע (Holder, 1998). תקנות והוראות בחוק המגבילות את ההיצע באופן חמור יותר קיימות לגבי תרופות שורנות מבין מאות ואלפי התרופות המצויות בשימוש רפואי ומבין עשרות התרכובות הפסיכואקטיביות, מעטות ניתנות לרכישה באופן חופשי, ללא בקרה. החברה האצילה במקרה זה את הבקרה על ההיצע על רופאים ורוקחים, האמורים להקפיד על תפוצתם של סמים אלה.

אולם, ברוב המדינות נקבע גם, שחומרים

היכולת לאתר את המפיקים והיצרנים, להתחקות אחר נתיבי ההכרחה וההפצה של הסמים ולהשיג עדויות מרשיעות. "תקופת היובש" בארצות-הברית, בשנות ה-20, היא אחת הדוגמאות הבולטות לכישלון החברה בניסיונה לאסור באופן מוחלט את השימוש בסם אחד - האלכוהול. אזרחי ארצות-הברית ומנהיגיהם לא חדלו מלשתות משקאות אלכוהוליים. את הביקוש סיפקו ארגוני הפשע. ארגונים אלה ביססו באותה עת את מעמדם הכוחני והכלכלי בחברה האמריקנית, מעמד שנשמר עד היום, בחלקו כתוצאה ממעורבותם בסחר לא-חוקי בסמים (במקום באלכוהול בתקופת היובש). גם הניסיונות החוזרים ונשנים לצמצם את ההיצע של הסמים בדרך של השמדת היבולים בארצות גידולם נכשלו. ניסיונות אלה לא צמצמו את היצע הסמים ולא הרחיעו אנשים נוספים מלהיכנס למעגל ספקי הסמים, למרות המחיר הכבד הכרוך בכך.

### דרכי המאבק בתפוצת השימוש בסמים: הערכה ואלטרנטיבות

המאבק בסמים נבע מגישה המניחה שהדרך הנכונה והיעילה ביותר להיאבק בדפוסי התנהגות "רעים" ו"לא מוסריים" היא באמצעות חקיקה ואכיפתה של חקיקה זו. כאמור, "המלחמה בסמים" נכשלה, אך גם גרמה להשחתה נוספת של מערכות חברתיות וסטיגמטיזציה של המשתמשים-הקורבנות. כישלונה של המלחמה בסמים הביא להכרה, שיש לחתור לגיבושן של גישות חלופיות פרגמטיות להתמודדות בשימוש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים ובעיקר להתמודדות עם הנזקים הנגרמים לפרט ולחברה. ההצלחה, החלקית בלבד, של ניסיונות חדשניים בבריטניה, בהולנד ובאוסטרליה

בכספי המסים הזורמים לאוצרותיהן. בעוד רשות אחת, כגון רשות הבריאות, משתדלת לצמצם את השימוש במדינה, רשות אחרת, למשל אוצר המדינה, מעודדת אותו. הרילמה של המיסוי ומידת יעילותו של הפיקוח המונטרי למניעת השימוש בסמים חוקיים ולצמצום היקף השימוש שנויים במחלוקת קשה עד היום. אולם, הצרכים של המדינות גורמים לכך, שמיסוי מוטל על משקאות אלכוהוליים, סיגריות, קפה ותה ללא כל קשר למידת יעילותו מנקודת-הראות של מניעה (ראה, Holder, 1998). יתר על כן, ארגונים הפועלים לצמצום השימוש במשקאות אלכוהוליים או בסיגריות דורשים לקבוע בחוק, שחלק מסכומי הכסף הנגבים באמצעות המיסוי על אלכוהול וטבק יוקצו למימון "המלחמה" בהם ולטיפול במתמכרים לסמים. יש בדרישה זו היבט פרדוקסלי: ההכנסות תהיינה מותנות בגובה הסכומים שייגבו מציבור הצרכנים - ככל שתגדל התפוצה ותעלה הצריכה כך יגדלו ההכנסות של ארגונים אלה. אכן, למרות הפרדוקס שבעניין, הצורך הגובר במשאבים כלכליים לפיתוח תוכניות מניעה ולהקמתם של שירותים טיפוליים מחייב דיון יסודי בסוגיה זו (ראה O'Connor et al., 1971).

צמצום ההיצע והקטנת הביקושים באמצעות חוקים, כלומר ה"מלחמה בסמים", נכשלו והם מתקיימים תוך השקעה כספית וחברתית גדולה. מדיניות חברתית זו נידונה כנראה לכישלון, לפחות באופן חלקי, בגלל שתי סיבות עיקריות: (א) אבות המדיניות מתעלמים מעובדות בסיסיות שהועלו במאמר זה - עובדות המעידות, שהאדם צורך, וקרוב לוודאי גם ימשיך לצרוך, חומרים המשנים את מצבי התודעה. (ב) קיים מעין שיתוף פעולה וקשר של שתיקה בין ה"ספקים" ל"צרכנים". שיתוף פעולה זה מקשה על הרשויות לאכוף את החוק ועל

הסוהר מכורים לסמים דיה לקצקע הכחשה זו. אולם, כישלון הבלימה של צריכת הסמים והאלכוהול במדינות העולם, ובהן גם בישראל, העלתה מחדש את ההצעה לבטל או לשנות את החוקים האוסרים לחלוטין את השימוש בחומרים פסיכואקטיביים מכל הסוגים, לקבוע אמות-מידה מדעיות-אובייקטיביות לגבי מידת הנזק שעלולים הסמים השונים לגרום, ולהתיר סחר וצריכה באופן מבוקר, דוגמת הסחר בסיגריות ובמשקאות אלכוהוליים. הדוגלים הקיצוניים בגישה זו מציעים, שהשימוש בסמים למיניהם יותר והחוקים המגבילים את השימוש יבוטלו לחלוטין. מבין הראשונים יש להזכיר את הפסיכיאטר האמריקני, תומס סאס (Szasz, 1974), הטוען שיש להתיר לחלוטין את השימוש בסמים ולהשאיר את ההחלטה אם להשתמש בהם או לא - לפרט.

הדוגלים בביטולו של איסור השימוש ובהשארת ההחלטה בידי הפרט טוענים: (א) הגידול הרב בשימוש בסמים, למרות החקיקה המחמירה, גורם פגיעה ומביא לזלזול בחוקי המדינה וברשויות לאכיפת החוק; (ב) המשאבים המושקעים במלחמה בסמים גדולים וגודל ההשקעה ביחס לתוצאה גבוה מאוד; (ג) האיסור הוא גורם מרכזי בהנעת גלגלי הפשע המאורגן השולט על הפחד בסמים. מכירה חופשית של סמים תשלוף מארגונים אלה את הבסיס הכלכלי לקיומם; (ד) ההכנסות מן המיסוי על הסמים שיימכרו באופן חוקי יממנו פעילויות מניעה וטיפול; (ה) לגליזציה תקטין את הפגיעה בזכויות הפרט והמשתמש יהיה ארון לנפשו ולגופו. באופן פרדוקסלי, גם היום, ההנחיה שלא להעמיד לדין בני-נוער שנתפסו על עבירות סמים נחשבת בעיני רבים מן העוסקים בחינוך ובנוער, מחנכים, מטפלים וקציני המבחן, הישג טיפולי חשוב המשרת את המגמה השיקומית. מאידך גיסא, הנחיה

בשנות ה-80, כמו למשל החלפת מורקים משומשים בחדשים ומתן הרואין במינונים מבוקרים למתמכרים לצורך תחזוקתם, על-מנת להפחית את הנזקים הן למשתמשים, הן למשפחותיהם והן לסביבתם החברתית, חיזקה את המגמה שיש לנקוט מדיניות של מיזעור הנזקים (Harm minimization, Harm reduction), במקום לצאת למל-חמה טוטלית אך כושלת.

ההתעניינות במדיניות של מיזעור נזקים במקום מלחמת חורמה בסמים אינה חדשה (ראה Berridge, 1993). אולם, רק בשנות ה-90 החל רעיון זה לחלחל לקובעי המדיניות החברתית ובמספר מדינות אף נעשו ניסיונות ליישם גישה זו, גם אם באופן מוגבל (ראה, Erickson et al., 1997).

המגמה לגליזציה (אמנם חלקית) של שימוש בסמים אחרים היתה אחת הסנוניות הראשונות של הביקורת על המדיניות החברתית. המגמה לגליזציה של השימוש (האישי) בסם באה על-מנת להסיר את תיוג העבריין מן המשתמש ובכך לאפשר התערבות (של מניעה וטיפול) יעילה יותר. אך, הדוגלים בגישה זו לא הוכיחו שצעדים מעין אלה אכן יפחיתו את הנזקים לפרט, למשפחה ולחברה הנגרמים כתוצאה משימוש לרעה (לאו דווקא במושגים חוקיים) בסמים. בנקודה זו כאן המקום להרגיש, שמדיניות חברתית של מיזעור הנזק בוחנת את סוגיית השימוש בסמים בהיבט כללי ורחב, תוך-כדי בחינה מדוקדקת ופרגמטית של היתרונות והחסרונות בכל צעד וצעד. בנושא הלגליזציה נעסוק עתה.

### 1. לגליזציה - החיוב והשלילה

תהיה זו טעות להכחיש את הנזקים הקשים הנגרמים לפרט ולחברה כתוצאה משימוש לרעה ומהתמכרות לאלכוהול, לטבק ולסמים. העובדה שלמעלה ממחצית האסירים בבתי-

בארצות-הברית. ניסיון אחר נעשה באיסלנד בשנת 1989 ועניינו שינוי המדיניות החברתית בנוגע למכירת אלכוהול, כלומר בירה.

השינוי במדיניות החברתית במספר מדינות בארצות-הברית בא בעקבות המלצותיה של ה"ועדה הלאומית על המריחואנה ושימוש לרעה בסמים" (National Commission on Marihuana and Drug Abuse) בראשותו של ריימונד שייפר, שמונתה בידי נשיא ארצות-הברית. הוועדה, הידועה בשם "ועדת שייפר", הורכבה מאנשי מקצוע שמרניים (הדוגלים במלחמה בסמים) מתחומים שונים. הוועדה פרסמה שני דו"חות (National Commission on Marihuana and Drug Abuse, 1972; National Commission on Marihuana and Drug Abuse, 1973). שני הדו"חות העבירו מסר ברור, שהשימוש בסמים לא ייעלם ויהיה גם בעתיד חלק מן המרקם של החברה האמריקנית. כדיבבד, חברי הוועדה, למרות היותם שמרנים, העבירו מסר אנטי-היסטרי לגבי תופעה זו. מעניין הרבה, שהוועדה לא התייחסה לקוקאין כאל סם בעייתי; איש לא שיער אז, שכעבור מספר שנים יהיה השימוש בסם זה אחד הבעייתיים ביותר.

לאחר פרסום הדו"חות של ועדת שייפר החליטו כמה מדינות בארצות-הברית, שהעונש בגין שימוש במריחואנה יופחת במידה רבה ושהעונש על החזקת כמות קטנה של מריחואנה, לצורך שימוש אישי, יהיה קנס נמוך. הסחר במריחואנה נותר עבירה פלילית. איש מבין יוזמי השינוי בתוק, ובכללם חברי ועדת שייפר, לא ציפה שהדה-קרימינליזציה של השימוש במריחואנה יפתור את בעיית השימוש לרעה במריחואנה. אולם, היוזמים קיוו ששינוי זה יעניק לחברה פסק-זמן כדי לבחון את ההשלכות של תהליכי הדה-קרימינליזציה על השימוש בסם ולפתח מנגנוני בקרה,

כזאת עשויה להעביר לבני-הנוער מסר מוטעה. לעומת זאת, תוכניות מניעה חינוכיות, מסגרות טיפוליות ושיקומיות והמחקר הבסיסי והיישומי זוכים למימון מועט בהשוואה להשקעה הרבה באכיפת החוק ובענישה.

המצדדים בהמשך קיומה של מדיניות חברתית השוללת לחלוטין שימוש בסמים טוענים, שאסור לחברה להתעלם מן המשמעות המוסרית של השימוש בסמים לא-חוקיים ומן הנזק הנגדם לפרט ולחברה כתוצאה משימוש בסמים ומפגיעתו הרעה של המשתמש באדם אחר. טענותיהם העיקריות הן: (א) הסרת כל המגבלות עלולה לפגוע במרקם המוסרי של החברה ולהפוך את השיכרות או את ההתמכרות לערך חברתי מקובל; (ב) סמים זולים יביאו לעלייה בתפוצה, בעיקר בקרב ילדים ובני-נוער. לגידול במספרם של המשתמשים ובמקביל יגדל מספרם של אלה מביניהם שיתמכרו לסם; (ג) הגידול בתפוצה יעודד את פיתוחם של סמים חדשים, דוגמת הקראק, האקסטזי וכדומה, שאין יודעים מה השפעתם על המשתמש; (ד) ההוצאות הרפואיות על טיפול בנפגעי הסמים יגדלו עקב הגידול במספר המשתמשים והמתמכרים; (ה) הלגליזציה של הסמים והשימוש בהם יחזקו את "הבריחה" לדפוסי התמודדות כימיים עם קשיי החיים.

## 2. הערכת הלגליזציה

מעטים היו הניסיונות שנעשו כדי להביא ללגליזציה של השימוש בחומרים פסיכואקטיביים. מאז תום מלחמת העולם השנייה נעשו מעט ניסיונות לשנות את המדיניות החברתית בנוגע לשימוש בחומר פסיכואקטיבי האסור בשימוש. הניסיון הראשון לשנות את המדיניות החברתית בשאלת השימוש במריחואנה נעשה במספר מדינות



הטילה ממשלת איסלנד מס גבוה מאוד על משקאות אלכוהוליים ומכירתם מותרת למבוגרים בני 20 שנה ומעלה ובחנויות מורשות בלבד. עם כל זאת, השימוש במשקאות חריפים רב מאוד. על-מנת להפחית את צריכת המשקאות האלכוהוליים החריפים, הוחלט להתיר מכירת בירה המכילה אחוז אלכוהול גבוה יותר (5% עד 6%). הנחת קובעי המדיניות היתה, שרבים מצרכני המשקאות האלכוהוליים החריפים והיקרים יעדיפו לצרוך בירה בעלת אחוז אלכוהול גבוה ויפחיתו את צריכתם של משקאות אלכוהוליים בעלי תכולת אלכוהול גבוהה יותר. צוות חוקרים מן היחידה לחקר האלכוהול באוניברסיטה הלאומית ברייק-יאויק, בראשותה של הגברת א' גומונדס-דוטיר (Guomundsdottir, 1990), בדק את השפעת השינוי במדיניות החברתית על השימוש במשקאות אלכוהוליים בקרב בני-הנוער. למרות שמכירת משקאות אלכוהוליים לבני-נוער אסורה, המחקר האפידמיולוגי הצביע על שיעורי שימוש גבוהים למדי בכל סוגי המשקאות האלכוהוליים. הגידול הממוצע בצריכת משקאות אלכוהוליים באיסלנד בין שנת 1988 לשנת 1989, שבה הותרה הפצת הבירה ה"רגילה" (כלומר זו המכילה שיעור של 5% עד 6% אלכוהול), הגיע ל-23%. ממצאיה של גומונדסדוטיר, בעקבות הלגליזציה של מכירת בירה במדינה, מצביעים על עלייה של למעלה מ-40% בצריכת משקאות אלכוהוליים בקרב אוכלוסיית המתבגרים האיסלנדיים בגיל 13 עד 19. השינוי הבולט ביותר בהרגלי הצריכה נמצא בקבוצת הגיל 16 עד 19. בניגוד להנחתם של מצדדי הלגליזציה של השימוש

מערכות חינוך ומניעה שימנעו "מגיפה" של שימוש שאינו רצוי בסם. מחקרי הערכה בוצעו במספר מדינות (בקליפורניה בשנת 1976; באורגון בשנת 1977; במיין בשנים 1978, 1979). המחקרים הוכיחו, שלא היה גידול מובהק בשכיחות השימוש במריחואנה לאחר השינוי בחוק. ב-בזמן הופנו משאבים כלכליים, ששחררו הרשויות לאכיפת החוק, לתחומים אחרים. אולם, ממצאים אלה מטעים לחשוב, שהניסיון לדה-קרימינליזציה של השימוש במריחואנה עלה יפה. אותם מחקרי הערכה הצביעו גם על החולשות של תוכנית הדה-קרימינליזציה. הממצאים החמורים ביותר היו: (א) ירידה גדולה בגיל התחלת השימוש במריחואנה; (ב) עלייה בתפוצת השימוש בסמים נוספים בקרב קבוצות של ילדי בית-הספר היסודי; (ג) גידול בשכיחות השימוש בקרב ילדים. תופעה זו, של גידול בשימוש במריחואנה בקרב ילדים, עוררה הורים להתארגן כדי להפעיל לחצים על המערכות הפוליטיות, על-מנת שיפעילו יד קשה כלפי השימוש בסם. יש להעיר, שאיש לא הציע ללכת בדרך אחרת, כגון לפתח תוכניות חינוך המדגישות שימוש בטוח בחומרים המותרים לשימוש ולמסד מנגנונים לפיקוח חברתי שיסדירו את השימוש הבטוח בחומרים אלה.<sup>5</sup>

הניסיון האחר לשנות את המדיניות החברתית בעניין השימוש באלכוהול נעשה בשנת 1989 באיסלנד, שהיא כידוע מדינת-אי. באיסלנד קיים איסור על מכירת בירה המכילה יותר מ-2.25% אלכוהול. לעומת זאת, מותרת המכירה של משקאות אלכוהוליים חריפים אחרים. על-מנת לצמצם את תפוצת המשקאות האלכוהוליים החריפים

5. קליפורניה, לאחר האישור של סעיף 215 (Proposition 215), התירה טחיחת "מועדנים" למתן מריחואנה לחולים שקיבלו הפניה מרופא. כתוצאה מהפיכתם של מועדנים אלה לספקי מריחואנה לכל, הם נסגרו בעקבות החלטה של הממשל הפדרלי.



למלחמה בסמים, שהוקמה בעקבות המלצותיה של ועדת מן על-פי חוק,<sup>6</sup> פועלת על בסיס עקרונות דומים.

### 3. מודל מיזעור הנזק

מודל מיזעור הנזק כפי שהתפתח בארצות המערב הוא מודל פרגמטי, משוחרר מ־שאלות מוסריות וערכיות הקשורות להתנסות בסמים, המחפש דרכים יעילות להפחתת הנזקים הנגרמים כתוצאה מן השימוש בסם. מודל זה התפתח מתוך הגישות החדשניות בתחום בריאות הציבור וניתן לסכמו כך: (א) מן ההיבט הקונצפטואלי - מודל זה מתייחס לשימוש בסמים כאל תופעות התנהגות רבות ושונות, אשר כתוצאה משימוש לא נאות בהם עלול להיגרם נזק לפרט ולחברה; לפיכך, המשתמש אינו חולה ואף אינו עבריין; המוקד הוא בתופעה ובבעיות הנגרמות כתוצאה מן השימוש (לרעה). אולם, קיימת הבנה לעובדה שהסמים והשימוש בסמים היה קיים, עודנו קיים וימשיך להתקיים; למשתמש, על-פי מודל זה, יש תפקיד פעיל במניעת השימוש, בבחירת אורח-חיים בריא וכמובן גם בהפחתת הנזקים ומיזעורם; (ב) מן ההיבט המעשי - מודל זה דורש לקבוע סדר-עדיפויות ברור (למשל, החלפת מזרקים לפני תוכניות טיפול יקרות; חינוך לשימוש מושכל לפני יישומן של תוכניות התערבות יקרות ורחבות היקף; התערבות בקרב נוער הנמצא בסיכון לפני האוכלוסייה הכללית ועוד); פיתוחן של תוכניות התערבות שמטרתן מיזעור נזקים לטווח קצר, אך גם לטווח ארוך; התמקדות, בראש ובראשונה, באוכלוסיות הפגיעות, במשתמשים או בקורבנותיהם, למשל - ילדי המתמכרים;

בבירה "רגילה" נמצא, ששיעור המשתמשים בקרב הנערים והנערות עלה במידה רבה לאחר הלגליזציה. כמורכב היתה עלייה גדולה בצריכת המשקאות האלכוהוליים האחרים ובאירועים הקשורים בשיכרות.

מדיניות חברתית ליברלית כלפי השימוש בסמים לא-חוקיים, בעיקר במריחואנה, נהוגה גם בכמה מארצות אירופה המערב-בית, בעיקר באיטליה, בהולנד ובצרפת. אף-על-פי שלא נערכו בארצות אלה מחקרים אפידמיולוגיים יסודיים, הנתונים המצטברים בהן מעידים על גידול רב בשימוש לרעה בסמים ממועד הנהגת המדיניות הליברלית. ממצאים אלה מבוססים על כמויות הסמים שתפסה המשטרה, על מספר התיקים המורבאים לפני בתי-המשפט ועל מספר המש-תמשים הפונים בבקשת עזרה וטיפול. בהולנד יש היום נטייה לסגת מן המדיניות הליברלית כלפי המשתמשים בסמים ולהכביד את הפיקוח עליהם.

המדיניות החברתית בישראל נוטה לכיוון המחמיר. הוועדה הבינמשרדית והבינמוסדית לטיפול מקיף בנושא הסמים בראשותו של פרופ' קלמן מן הגישה את מסקנותיה והמלצותיה לממשלת ישראל בשנת 1983. הוועדה הגיעה להחלטתה תוך חילוקי דעות ומסקנותיה, שנתקבלו ברוב קולות, הן חד-משמעיות: "הוועדה אינה ממליצה... על שינוי חזית בתחום האיסורים, בדרך של חרת השימוש בסמים באופן כללי או של סמים מסוימים באופן ספציפי. מכאן שיש להשאיר הן את האיסור על הפצת הסמים למיניהם והן את האיסור על השימוש בהם, כולל איסור השימוש בסמים רכים" (הוועדה הבינמשרדית והבינמוסדית לטיפול מקיף בנושא הסמים, 1983, עמ' 150). הרשות

6. חוק הרשות למלחמה בסמים התקבל בכנסת ישראל ב-14 ביוני 1988.

בדרכי פעולתם על האורגניזם ובאופן השפעתם על הנפש. הסמים שונים זה מזה גם מבחינת הסכנות הטמונות בהתנסות או בשימוש בהם. הסמים המדכאים (בעיקר האלכוהול, שהוא מבין המסוכנים שבסמים) עלולים להיות מסוכנים למשתמש, בתנאים ידועים, יותר מאשר ההרואין. החשיש או המריחואנה, בשימוש מועט ומבוקר, גורמים פחות נזק לטווח הארוך מאשר הטבק או האלכוהול. ממצאים אלה מחייבים את החברה לפתח עמדה מובחנת יותר כלפי הסמים, כאשר אמות-המידה שלהלן יכולות לשמש נקודות מנחות בהתייחסות לסם: ההשפעות הגופניות והנפשיות לטווח קצר ולטווח ארוך; ההשפעה של השימוש (לרעה) על החברה מן ההיבט המוסרי והערכי, מן ההיבט של חוק וסדר ומן הבחינה הכלכלית. הבחנה מדויקת בין הסמים השונים תוכל לשמש בסיס למדיניות חברתית מובחנת, לשינויים בחקיקה ובאכיפה. כאן המקום להדגיש, שגם אם ההתייחסות להתנסות בסמים תהיה לכאורה ליברלית יותר, אין הדבר חייב להשפיע על העמדה האידיאולוגית כלפי השימוש בחומרים פסיכואקטיביים. אנו רשאים, ואף חייבים, להתייחס בשלילה רבה של הנטייה לתלות, להתמכרות ולוויתור על העצמאות. אנו יכולים לראות בדפוס התנהגות של שימוש בסמים המשנים את מצבי התודעה מעשה הסותר את ערכי-היסוד של חברתנו. אולם, בר-בבד אי אפשר להתעלם מן המציאות: השימוש בחומרים פסיכואקטיביים יימשך כנראה גם בעתיד וסובלנות כלפי האדם הבוחר בכך בודעין עשויה להוכיח את עצמה, בטווח הארוך, כתורמת להפחתת השימוש.

גישה סובלנית לשימוש בסמים מעלה נושא חשוב, אך מוזנח - חינוך ומניעה. תוכניות המניעה הנוכחיות מתקיימות במסגרות

(ג) מן ההיבט של המדיניות החברתית - מודל זה תומך ביישום הדרגתי ומבוקר של תוכניות שונות גם אם המדיניות החברתית הכוללת דוגלת באיסור מוחלט של השימוש בסמים; גישה זו תומכת בתכנון פעילויות ממוקדות הניתנות להערכה מדוקדקת.

## מבט לעתיד

כאמור לעיל, הגישה הדוגלת במדיניות של איסור מוחלט ומלחמה בסמים נכשלה, אך גם הגישה הליברלית לא הוכיחה את עצמה. אכן, מאחר שעוסקים בתופעה מורכבת ביותר, שהיא בעלת בסיס ביולוגי, פסיכולוגי-התנהגותי, חברתי וכלכלי, אין לצפות לפתרונות קלים ופשטניים; פתרונות כאלה נידונים מראש לכישלון. בהערכת הפתרונות השונים יש לקבל את העובדה, שהשימוש באלכוהול ובסמים היה קיים, עודנו קיים וימשיך להתקיים. איסור מוחלט על משקאות אלכוהוליים ועל סמים כמטרה פרטנית וכמטרה חברתית כוללת, אינו ניתן להשגה. גם אם תושג מטרה זו לגבי סם אחד, יתפסו סמים אחרים את מקומו של הסם האסור. אם כך, אפשר שחייבים לשקול את הצבתן של מטרות חלופיות להתמודדות, כגון שינוי הדרגתי של הערכים החברתיים המתייחסים לנושאי יסוד קיומיים כמו עצמאות לעומת תלות, הנאה לעומת סבל וכדומה, התפשרות בנוגע לשימוש (מבוקר) ומיזעור הנזקים. כל זאת, למרות הניגוד שבין פשרה כזאת ובין מערכת הערכים המקובלת, השוללת, לכאורה, את השימוש בחומרים הפסיכואקטיביים והמתייחסת בשלילה לתלות ולהתמכרות.

הסמים שונים זה מזה בהשפעתם על היחיד (ראה טייכמן, 1989). אין להתייחס אליהם כאל קבוצה הומוגנית. הם שונים

לא רצוי. החברה הישראלית אינה דוגלת בקיום יחסי-מין בגיל צעיר. בניסיונה להשפיע על מתבגרים מערכת החינוך מקיימת הדרכה בנושא חיי משפחה, הכוללת גם הדרכה מינית.

סוגיית השימוש הבטוח ראויה להתייחסות גם ברמה של השימוש בפועל. עיקר הנזק הנגרם למשתמש נובע בדרך-כלל מן החומרים הנוספים, שסוחרי הסמים מוסיפים ל"סחורה" על-מנת לדללה ולהגדיל את מתח רווחיהם. הועלו שתי הצעות להתמודד עם בעיה זו: האחת, מתן הסם עצמו באופן מבוקר ותחת פיקוח רפואי יומיומי. ניסיון מעין זה נעשה בבריטניה בשנות ה-60 והופסק בעקבות לחץ ציבורי-פוליטי. לפני שנים אחדות חודש ניסיון זה בליוורפול שבבריטניה תוך שיתוף פעולה בין שירותי החברה, שירותי הבריאות והמשטרה (ראה, Wikler, 1967; Marks, 1994; Van Ree, 1997). ההצעה האחרת הועלתה לאחרונה בארצות-הברית, והיא - להקים מעבדות, שתשרתנה את ציבור המשתמשים בסמים. המטרה היא לאפשר למשתמשים בסמים לבדוק את הסם שרכשו ולקבל את נתוני התרכובת, על-מנת לדעת אם הסם שרכשו בטוח לשימוש. מגפת האיידס בקרב המשתמשים בסמים אופיאטיים בדרך של הזרקה הסבה את תשומת-הלב לגורם סיכון נוסף, השימוש בזרקים מזוהמים המועברים ממשתמש למשתמש. על-מנת להתמודד עם בעיה זו החליטו מספר מדינות לספק למתמכרים המשתמשים בהרואין בדרך של הזרקה מזרקים חד-פעמיים שהם רשאים להחליפם לאחר השימוש ללא חקירות ודרישות (The Needle Exchange Program). אולם, קבלת הצעות מעין אלה ומתן שירותים מסוג זה לציבור הם בבחינת הסכמה בשחיקה לשימוש בסמים ידועים והודאה פומבית שאי-אפשר לבלום את

החינוך, אולם, כפי שראינו לעיל, תופעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים מתקיימת בהקשר חברתי ותרבותי רחב, וגם ההתמודדות חייבת להיות משולבת בחיי הקהילה והחברה. רוב התוכניות מתמקדות בסכנות הטמונות בשימוש בחומרים הפסיכואקטיביים, בנוזקים הנפשיים והגופניים שגורם השימוש לרעה, בפגיעה באחר ובהקניית היכולת לומר "לא!" למכר או לחבר המציעים להשתמש בסם. כמו-כן, מודגשים ההתנגדות הערכית להתנסות בסם וערכים של עצמאות ואי-תלות.

נשאלת השאלה, מדוע לא יורחב קהל היעד? מדוע לא תורחב ההדרכה הניתנת לבני-הנוער, באופן שתקיף טווח גילים רחב יותר ותכלול גם נושאים המתייחסים ל"שימוש מושכל בחומרים פסיכואקטיביים"? הכוונה במושג "שימוש מושכל" היא למתן מידע על הסכנות לטווח קצר ולטווח ארוך הטמונות בדפוסי שימוש שונים, מהו היחס בין המינון ובין ההשפעות הגופניות והנפשיות וכיצד להתמודד עם תופעות לוואי לא רצויות העולות להופיע תוך-כדי השימוש בסם. נקודת המוצא היא, שאם אדם יחליט להשתמש בסם, למרות ההתייחסות החברתית השלילית ולמרות הידיעה על הנוזקים והסכנות הטמונים בשימוש, עדיף שיהיו ברשותו כלים לקבלת החלטות באשר לדפוסי שימוש בטוח ככל האפשר. אין לי ספק, שגישה זו מעוררת מחלוקת קשה ונתפסת כמעוררת בעקיפין התנסות בסמים. אולם, יש להדגיש, שמדובר בהשלמת מידע בלבד. תוכניות המניעה החינוכיות מספקות היום מידע אובייקטיבי רב ומגוון על הסמים ואין להניח שמידע נוסף יהיה בעל השפעה שונה מהשפעת מידע אחר. הקבלה לנושא זה אפשר למצוא בשיטות הנקוטות בחברתנו בחינוך לאורח-חיים בריא או למניעת היריון

כלפי המתמכר מקבלת ביטוי גם בהנחה (המוטעית) הקובעת, שהמתמכר הוא חולה כרוני חסר תקנה. האמירות, "פעם אלכוהוליסט - תמיד אלכוהוליסט", או "פעם נרקומן - לעולם נרקומן", מאפיינות גישה זו (ראה טייכמן וקידר, 1998).

הנושא האחרון עניינו המעקב (Monitoring) אחר מגמות השימוש בסמים בחברה. תופעת השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בחברה חייבת להיבחן באופן עקבי ושוטף, תוך רגישות לשינויים המתרחשים בשכיחות השימוש בחומרים אלה ובתפוצתם ומתוך ניתוח מעמיק של "הרווח" ו"העלות" של כל עמדה חברתית או של כל שיטת התמודדות שתיושם. אמנם, ניתן ללמוד רבות ממחקרים בתחום זה שנערכו במקומות שונים בעולם, אולם מאחר שהתפשטות השימוש בחומרים פסיכואקטיביים היא תופעה המושפעת מיחסים הגומלין בין האדם לחברה שבה הוא חי, יש לתקף את ממצאי המחקר בכל חברה מחדש. המסקנה הנגזרת מעובדה זו היא, שעל-מנת להבין את תופעות ההתפשטות של השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בישראל, עלינו לחקור אותן באופן שוטף, תוך התייחסות לתהליכים חברתיים המאפיינים את החברה בישראל ומתן תשומת-לב לרקע התרבותי-חברתי הייחודי של העדות השונות. אולם, יהיה המחקר יסודי ומעמיק, או בייקטיבי ורחב היקף ככל שיהיה, הוא יעמיד לרשותנו נתונים, עובדות ותמונת מצב בלבד. את ההחלטות בדבר התנסות או אי-התנסות בסמים או באלכוהול חייב כל אחד להחליט בעצמו. תפקיד החברה בדורנו הוא להקנות ערכים וללמד לספק מידע רחב ורבגוני עד כמה שניתן, על-מנת שקבלת ההחלטה תיעשה מתוך ידיעת הנושא והבנתו והכרה באחריות האישית והחברתית כאחת.

התפשטותם. אכן, אין פלא שצורות התמודדות אלה לא האריכו ימים או נדחו בידי קובעי המדיניות במקומות רבים בעולם. יחד עם זאת, ניתן לשקול מחדש את העיקרון של מתן עזרה לבני-אדם הנמצאים בשלב של התמכרות, כדי לא להחמיר את מצבם ולא לסכן את חייהם. אפשר שתימצא דרך מקובלת יותר להשגת מטרות אלה.

העובדה, שהסמים היו ויהיו מחייבת אותנו להכיר בהימצאותם של נפגעי הסם. ההתייחסות החברתית אל המשתמש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים ואל המתמכר להם נעה בין התייחסות אליו כאל עבריין או סוטה ובין התייחסות אליו כאל חולה (ובמקרים אחדים כאל חולה כרוני, חשון מרפא וחסר תקנה). התייחסות חברתית זו משפיעה על הוויכוח הציבורי בנושא הטיפול במתמכרים וביטוייה המוחשי ביותר היה במידת ההקצאה של משאבים חברתיים וכלכליים לגופים המטפלים באוכלוסייה זו. טיעון מוכר הוא, שהמתמכר גרם את בעייתו וקשייו במרידיו ואין זה מחובתה של החברה, אפילו חיים אנו בחברת רווחה, לטפל בו. טיעון זה מועלה רק כלפי מתמכרים ואינו מופנה כלפי חולים במחלות אחרות רבות, כגון מחלות לב וכלי דם, סרטן ועוד, הנובעות בחלקן מהתנהגויות הגורמות מחלות, כגון עישון סיגריות, אכילת יתר וכדומה, ולזול בחוקי התברואה ועוד. נכונותה של החברה להקצות משאבים לטיפול בהתמכרות נובעת, לעתים קרובות, מהנחת יסוד, שקיים קשר הדוק בין שימוש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים ובין פגיעה. אכן, ההתערבות הטיפולית חותרת להפחית את הפגיעה ואת מעורבותו של המשתמש בעולם הפשע יותר מאשר לדאוג לרווחתו ולשיקומו של האדם הסובל. המסגרות הטיפוליות משמשות בעקיפין גם מסגרות לפיקוח חברתי. הגישה השלילית של החברה



## ביבליוגרפיה

- הוועדה הבינמשרדית והבינמוסדית לטיפול מקיף בנושא הסמים (יזב"ראש הוועדה: פרופ' קלמן מן) (1983), תוכנית אב להתמודדות כוללת עם בעיות השימוש לרעה בסמים במדינת ישראל, ירושלים.
- טייכמן, מ' (1988), "פשיעה ושימוש בסמים", *הטרקליט*, 38: 220-213.
- טייכמן, מ' (1989), לחיות בעולם אחר: אלכוהול, סמים והתנהגות אנושית, תל-אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב.
- טייכמן, מ', קידר, ת' (1998), הטיפול בחתמכרויות לחומרים פסיכואקטיביים: סקירת ספרות מקצועית, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד, המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות.
- כספי, י' (1996), סמים מסוכנים: מדיניות, מיקוח, אכיפה ומשפט, חיפה: הוצאת תמר.
- Abel, E.L. (1980). *Marihuana: The First Twelve Thousand Years*, New York: Plenum.
- Anslinger, H.J. (1937), "Assassin of youth", *The American Magazine*, 124: 18.
- Anslinger, H.J. (1961), *The Murderers: The Story of the Narcotics Gangs*, New York: Farrar.
- Austin, G.A. (1978), *Perspective on the History of Psychoactive Substance Use* (Research Issue No. 24), Rockville, Md.: NIDA.
- Austin, G.A. (1985), *Alcohol in Western Society from Antiquity to 1800*, Oxford, England: ABC-Clio Information Services.
- Bakalar, J.B. and Grinspoon, L. (1988), *Drug Control in a Free Society*, New York: Cambridge University Press.
- Berridge, V. (1993), "Harm minimization and public health: An historical perspective", in: Heather, N. et al. (eds.), *Psychoactive Drugs and Harm Reduction: From Faith and Science*, London: Whurr Publishers.
- Blum, R.H. and Blum, E.M. (1969), "A cultural case study", in: Blum, R.H. and Associates, *Drug I: Society and Drugs*, San-Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Brill, H. (1969), "Recurrent patterns in the history of drugs of dependence and some interpretations", in: Wittenborn, J., et al. (eds.), *Drugs and Youth*, Springfield, Ill.: Thomas.
- California Health and Welfare Agency, (1976), *Impact Study of S.B. 95*, Sacramento, Calif.
- Campbell, J.M. (1893-94), *On the Religion of Hemp*, Indian Hemp Drugs Commission Report, Vol. 2, Simla, India.
- Drug Abuse Council (1972), *Marihuana Survey - State of Oregon*, Washington, D.C.: The Drug Abuse Council Inc.
- Erickson, P.G., Riley, D.M., Cheung, Y.W. and O'Hare, P.A. (1997), *Harm Reduction: A New Direction for Drug Policies and Programs*, Toronto: University of Toronto Press.
- Grierson, G.A. (1893-1894), *On References to the Hemp Plant Occurring in Sanskrit and Hindi Literature*, Indian Hemp Drugs Commission Report, Vol. 3, Simla, India.
- Guomundsdottir, A. (1990), "The impact of beer on Icelandic youth", paper presented at the 16th Annual Alcohol Epidemiology Symposium of the Kettil Bruun Society for Social and Epidemiological Research on Alcohol, Budapest, Hungary: September.
- Heath, D.B. (1975), "Critical review of ethnographic studies of alcohol use", in: Gibbins R.J. et al. (eds.), *Research Advances in Alcohol and Drug Problems*, Vol. 2, New York: Wiley.
- Holder, H.D. (1998), *Alcohol and the Community: A Systems Approach to Prevention*, Cambridge: Cambridge University Press.



- Kaplan, J. (1970), *Marijuana: The New Prohibition*, New York: The World Publishing Co.
- Keller, M. (1966), "Alcohol in health and disease: Some historical perspectives", *Annals of the New York Academy of Science*, 133: 820-827.
- Keller, M. (1976), "Problems with alcohol: An historical perspective", in: Filstead, W. et al. (eds.), *Alcohol and Alcohol Problems*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Li, H-L. (1975), "The origin and use of cannabis in Eastern Asia", in: Rubin, V. (ed.), *Cannabis and Culture*, The Hague, Holland: Mouton.
- Marks, J. (1994), "Death from methadone and heroin", *The Lancet*, 343: 976.
- National Commission on Marihuana and Drug Abuse (1972), *Drug Use in America: Problem in Perspective*, Washington, D.C.: NIDA.
- National Commission on Marihuana and Drug Abuse, (1973), *Marihuana: A Signal of Misunderstanding*, Washington, D.C.: NIDA.
- O'Connor, G., Wurmser, L., Brown, T.C. and Smith, J. (1971), "The economics of narcotic addiction: A new interpretation of the facts", in: NAS *Problems of Drug Dependence*, Washington, D.C.: National Academy Press.
- Office of Alcoholism and Drug Abuse Prevention (1979), *Maine: A Time/Cost Analysis of the Decriminalization of Marihuana in Maine*, Augusta, Maine.
- Office of Alcoholism and Drug Abuse Prevention (1978), *An Evaluation of the Decriminalization of Marihuana in Maine*, Augusta, Maine.
- Ostenberg, E. (1995), "Do alcohol prices affect consumption and related problems?", in: Holder, H. and Edwards, G. (eds.), *Alcohol and Public Policy: Evidence and Issues*, Oxford: Oxford University Press.
- Rubin, V. (ed.) (1975), *Cannabis and Culture*, The Hague, Holland: Mouton.
- Scott, J.M. (1969), *The White Poppy: A History of Opium*, New York: Funk and Wagnalls.
- Spode, H. (1995), "From the 'Brandy Plague' to the 'Alcohol Question'", paper presented at the 21st Annual Alcohol Epidemiology Symposium of the Kettil Bruun Society for Social and Epidemiological Research on Alcohol, Porto, Portugal.
- Szasz, T. (1974), *Ceremonial Chemistry: The Ritual Persecution of Drugs Addicts and Pushers*, Garden City, N.Y.: Anchor Press.
- Walters, D.G. (1994), *Drugs and Crime in Lifestyle Perspective*, Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Wikler, A. (1967), "Personality disorder. III: Sociopathic type - the addictions", in: Freedman, A.M. and Kaplan, H.I. (eds.), *Comprehensive Textbook of Psychiatry*, Baltimore: Williams and Wilkins.
- Van Ree, J.M. (1997), *Investigating the Medical Prescription of Heroin*, Utrecht, Holland: Central Committee on the Treatment and Research of Opiate Dependency.

# סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: ג'וני גל

S. Dorsey, C. Cornwell, and D. Macpherson, *Pensions and Productivity*, Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1998. 139 pp.

כאשר דנים בנושאי הפנסיה מתייחסים בדרך כלל למשמעותה לגבי הכנסת הפורשים מעבודה ומשפחותיהם, ולגבי הבעיות הפיננסיות הכרוכות בקיומה של המערכת לטווח ארוך מבחינת המשק הלאומי ומבחינת הפרטים. הספר שלפנינו דן בעיקר בנושא אחר: השפעות המבנים השונים של מערכות הפנסיה על התנהגות העובדים בשוק העבודה. זהו היבט חשוב מאוד מבחינה איכותית וכמותית ועצם העלאתו לדין חשובה ביותר - מכאן גם חשיבותו של הספר הזה.

לקורא הישראלי (וגם האירופי) יש קושי בקריאת הספר ובהפקת לקחים ממנו, מפני שהוא נשען כולו על המציאות האמריקנית (ובמקצת גם זו הקנדית), שהיא שונה במהותה מן השיטה שלנו בביטחון הסוציאלי. בארצות-הברית היוזמה לפנסיה (בעיקר זו "המשלימה") נתונה ברובה בידי המעסיקים, בעוד שבישראל היוזמים הם בעיקר העובדים והממשלה. משום כך הספר מביא לנו מידע על המציאות האמריקנית ועל שיטת המחקר והדין בהשפעות הפנסיה על שוק העבודה שם.

בשוק העבודה משחקים שני צדדים: המעסיקים והעובדים ולכל אחד מהם יש אינטרסים והתנהגות לפי מבנה מערכת הפנסיה. מראשית המאה ה-20 הקימו המעסיקים בארצות-הברית קרנות פנסיה נפרדות לעובדים בכל מפעל (או בקבוצת מפעלים קטנים), כדי שהעובדים יהיו קשורים למפעל לטווח ארוך וכדי שהעובדים יוכלו לפרוש בצורה מסודרת בזמן המתאים למעסיק לאור העובדה, שהפריון יורד עם הגיל. משום כך היתה הקרן צוברת, בשיטת DB (Defined Benefits), כלומר, מבטיחה זכויות, בלי "רציפות" כלומר, בלי אפשרות להעביר זכויות למקום אחר, ועם קנס על פרישה מאוחרת מדי. המעסיק ציפה, ואף השיג, את התוצאות האלה: זכויות הפנסיה ניתנו על חשבון השכר, מפני שכל ההפרשה היתה של המעסיק שהוא גם בעל הקרן; נוצר תמריץ לעובד להגביר את הפריון, בגלל החשש מפיתרון ומאובדן הזכויות שהצטברו; כמו-כן היה צורך בפחות הוצאות לפיקוח ולבקרה בגלל אותו חשש; ניסיונו המצטבר של העובד וההכשרה שהושקעה בו נוצלו לטווח ארוך, בלי שהמעביד היה צריך לחשוש שהעובד יעבור למפעל אחר, שישלם לו שכר גבוה יותר; בגלל החשש מפיתרון פחתו התופעות של היעדרות מעבודה ועבודה לא טובה; הקרן היא כלי לפרישה מוקדמת לפי חישובי הפריקן ביחס לשכר שעושה המעסיק; הקרן היא מקור מימון נוח בשל האפשרות ליצור גירעון אקטוארי ו"לשחק" מול המיסוי בדרך של יצירת עודף אקטוארי; בין המעסיק לעובד נוצר קשר חזק המחליש את מעמדו של האיגוד המקצועי.

אשר לעובד, הוא שיתף פעולה בפיתוח המערכת משום שהובטחה הכנסתו (והכנסת

משפחתו) לאחר הפרישה; הוא נהנה מהנחות מס מפליגות; ניתנה לו אפשרות לפרוש מן העבודה בזמן המתאים לו; חוסר ה"רציפות" לא הפריע לעובד, מפני שהנורמה היתה עבודה במקום אחד כל החיים. במשך הזמן הצטרף האיגוד המקצועי לעמדות אלה והשתלב בפיתוח הפנסיה המפעלית.

בחינה אמפירית בארצות-הברית (ובקנדה) מראה, שבתקופות השונות אמנם הושגו המטרות האלה: הפנסיה המפעלית ללא "רציפות" העלתה את פרוץ העבודה, הרחיבה את הכשרת העובדים, בעיקר בחברות הגדולות, הקטינה את הוצאות הפיקוח והבקרה, צמצמה את כמות העבודה הפחות יעילה מבחינת מאמץ העובדים והורידה את גיל הפרישה הממוצע.

יחד עם זאת, למשק הלאומי נגרם גם נזק - פגיעה בניידות עובדים, שנעשתה דרושה יותר ויותר עם הזמן בגלל ההתפתחות המהירה בטכנולוגיה ובשיווק, המחייבים ניידות כזאת. על-מנת לעודד את הניידות נחקק ב-1976 חוק ה-ERISA, שחייב, בין היתר, מתן "רציפות" לזכויות הפנסיה של העובדים אחרי כמה שנות אכשרה.

ניתוח מעניין המובא בספר מראה, שגם אחרי שנקבעה חובת ה"רציפות" נותר הנזק לעובד המתפטר, משום שחישוב השכר הקובע לפנסיה לפי השנים שעבד נחות לעומת החישוב לעובד המתמיד לעבוד במפעל, מפני שאין הצמדה לגבי התקופה שבין ההתפטרות ובין קבלת הפנסיה. משום כך, רק שכר גבוה בהרבה במקום החדש יפצה על הפסד זה. בישראל אין משמעות לניתוח זה, משום שאין בה הפסד בחישוב השכר הקובע כאשר מחליטים מקום עבודה.

בעשורים האחרונים עברו הרבה חברות בארצות-הברית לשיטת DC (Defined Contribution), כלומר, זכויות פנסיה לפי צבירת ההפרשות, שיש לה יתרון מימוני למעסיק, אך חלק מן היתרונות בשוק העבודה אובד. לפיכך, החברות הגדולות במגזר היצרני נשארו בשיטת ה-DB והגידול בשיטת ה-DC התרחש בעיקר בשירותים ובחברות הקטנות. ניתוח מעניין בספר מבדיל בין עובדים הדבקים בגישה של תשואה פנימית נמוכה לזמן (נותנים פחות עדיפות להכנסה בתקופה מאוחרת) ובין אלה המעדיפים את הגישה של תשואה גבוהה: לגבי הראשונים מספיקה פנסיה נמוכה יותר כדי "לקנות" אותם. שיטת ה-DC מקלה על ההבחנה בין סוגי עובדים אלה. ניתוח זה רלוונטי לישראל, מפני שלאחר הרפורמה כל הקרנות ה"חדשות" הן מסוג DC.

לסיכום, בדיון על חלופות בבניית מערכות פנסיה יש להביא בחשבון גם את ההשפעות בשוק העבודה על העובדים והמעסיקים שלהם. לפיכך יש לדון בכך לפי מודל הדן בכל חיי העבודה של העובד, לרבות התקופה שלאחר הפרישה, ולא לפי מודל חתך של היצע-ביקוש לעובדים בנקודת זמן מוגדרת. כל מערכת פנסיה מסודרת, גם בישראל, מענישה על פרישה מוקדמת (אלא אם כן המעסיק משלים את הנזק) וגם על פרישה מאוחרת, מפני שמפסידים כמה שנות פנסיה (למרות פיצוי חלקי באמצעות הגדלת הפנסיה לפי הדחייה).

למרות כל השינויים, בארצות-הברית ממשיך להתקיים היתרון בפנסיה המפעלית של קשירה חלקית של העובד למפעל ועקב כך האפשרות להשקיע בו יותר מבחינת ההכשרה וליהנות מפירותיה, וגם להסדיר את הפרישה בזמן לפי שיקולים של שכר-פריון, למרות שלפי החוק בוטל גיל הפרישה הקבוע.

הספר מומלץ לקורא הישראלי משתי סיבות: (א) הכנסת שיקולי שוק העבודה בטווח הארוך לדיון על חלופות במבנה קרנות הפנסיה, למרות שרוב הניתוח המפורט המובא בספר אינו

מתאים לתנאי ארצנו; (ב) הכרה טובה של מערכת הפנסיה המשלימה בארצות-הברית, שבה שיקולי שוק העבודה היו המכריעים בבניית המערכת.

סקר: דב פלג

לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות

Nancy E. Dowd, *In Defence of Single Parent Families*, New York: New York University Press, 1997. 200 pp.

המשפחה המסורתית - שני הורים הטרוסקסואליים וילדים - נמצאת במצב של השתנות. שינויים חברתיים, שהתרחשו בחברות מערביות רבות מאמצע שנות ה-60 ואילך, השפיעו על מבנה המשפחה ועל צורתה. לאחרונה אנו עדים לדפוסי משפחה אלטרנטיביים לצדה של המשפחה המסורתית. הכוונה למשפחות רב-הוריות, למשפחות חד-הוריות, למשפחות עם שני הורים שאינם נשואים זה לזה ולמשפחות עם הורים חד-מיניים. הצורה הדומיננטית, מבחינה מספרית, בדפוסי אלה היא זו של המשפחה החד-הורית. קבוצת המשפחות החד-הוריות היא מגוונת וכוללת: אלמנים/ות, גרושים/ות, ואימהות לא נשואות. על-פי רוב בראש המשפחות החד-הוריות עומדת אישה.

בעוד שבקרב נשים מן המעמד הכלכלי הבינוני והגבוה גוברת התופעה של לידות מחוץ לנישואים, מרבית המשפחות החד-הוריות עדיין שרירות במצב כלכלי קשה. יחסה של החברה כלפי המשפחות החד-הוריות שלילי בדרך-כלל, והן נתפסות כשורש של בעיות חברתיות שונות, כגון: היעדרות ילדים מן הלימודים, עבריינות ואבטלה.

האם יחס זה של החברה כלפי אוכלוסייה זו מוצדק? האם יש בסיס להאשמות אלה או שמא הן נעוצות בחשיבה סטריאוטיפית ובדעות קדומות? ומה חלקם של מוסדות המשפט והרווחה ביצירת מצבן הקשה של המשפחות החד-הוריות?

שאלות אלה מטופלות בהרחבה בספר שלפנינו על רקע המצב הקיים בארצות-הברית. מחברת הספר היא פרופסור למשפטים באוניברסיטת פלורידה, ובעצמה אם חד-הורית לשני ילדים - בן ובת - מאומצים. אולם, ספר זה אינו על אימהות חד-הוריות "יאפיות", אלא על מצבן של כל המשפחות הנכללות בקטגוריה זו. הטענה המרכזית של הספר היא, שמשפחה מוצלחת או נכשלת אינה פונקציה של צורה, אלא תוצאה של הקשרים האמוציונליים וטיב יחסי הגומלין הקיימים בין בני המשפחה. המחרת סבורה, שמשפחות חד-הוריות רבות אכן מצליחות בגידול ילדיהן, למרות הסטיגמות המודבקות להן. למעשה, מוסדות החברה הממונים על פיתוח ועל הנהגת מדיניות חברתית מענישה מנצלים סטיגמות אלה לצורכיהן.

הספר דוגל באימוץ גישה של קבלה ותמיכה, במקום המדיניות הקיימות של הדחה חברתית (social exclusion).

הספר מכיל שלושה חלקים ובהם שבעה פרקים. בשני הפרקים הראשונים, המהווים את החלק הראשון, מוצגים מיתוסים יוצרי סטיגמה נפוצים, המודבקים למשפחות החד-הוריות. מיתוסים אלה נבחנים לאור המציאות הקיימת. בבסיס הפרספקטיבה הסטיגמטית טמונה הרעה, שחד-הוריות היא בחירה חסרת אחריות ולפיכך מהווה מסגרת משפחתית התורמת ליצירת עוני בחברה. זו גם מסגרת משפחתית לא בריאה להתפתחות הילדים. עמדתה של הכותבת היא, שאין

כל בסיס לסטיגמות אלה ולמעשה הן משמשות הסוואה לגישה קיימת של אי-שוויון כלפי נשים, ולהימנעותם של הגורמים הממלכתיים לפתח תוכניות סיוע ושירותים הולמים לאם חד-הורית. כך, למשל, הנתונים מצביעים על שיעור גבוה של משפחות חד-הוריות בכוח העבודה, אולם בגלל אפליה כלפי נשים בקביעת גובה השכר ובגלל העדר מעונות יום הולמים לילדיהן, הכנסותיהן של המשפחות החד-הוריות נמוכות.

בחלק השני, הכולל את הפרקים השלישי, הרביעי והחמישי, דאוד בוחנת את חלקם של החוק והמשפט במתן תוקף וחזוק לסטיגמטיזציה של המשפחות החד-הוריות. מניתוח את חוק המשפחה, חוק התעסוקה וחוק הרווחה עולה, שיחסי הגומלין בין חוקים אלה למעשה מיועדים להכשיל ולהעניש את המשפחות הללו. הממונים על מוסדות אלה מצטיירים כסוכנים נאמנים של המשפחה הגרעינית הפאטרנליסטית המסורתית ומתעלמים לחלוטין מן ההיבטים החיוביים של מבנה משפחה חד הורית כמו: דינמיקה משפחתית אוטונומית יותר, שוויון בין המינים בקבלת תפקידים במשפחה ורשתות תמיכה. לפיכך, משפחות ש"סוטות" מן הדגם הנורמטיבי אינן זוכות להכרה ונענשות בגלל "סטייתן". מן הראוי לציין, שהתייחסותו של החוק כלפי משפחות, שנקלעו למצב של חד-הוריות מחמת הגורל (אלמנים ואלמנות), היא חיובית באופן יחסי.

החלק השלישי של הספר מטיף לרפורמה משפטית. בפרק השישי מוצעים עקרונות וקווי הנחיה להנהגת מדיניות חדשה כלפי משפחות חד-הוריות. המדיניות החדשה צריכה: (1) לא רק להסיר את הסטיגמות, אלא גם להעניק תמיכה מתקנת; (2) להתחשב בהבדלי מין, גזע ומעמד בפיתוח מענים לצורכיהן של המשפחות החד-הוריות; (3) לעצב את המדיניות החדשה מנקודת המבט של צורכי הילדים במשפחות אלה; (4) להיות גורפת.

בפרק השביעי המחברת ממליצה על מטרות קונקרטיות שמתבקשות מן המדיניות החדשה והן: (1) השוואת התמיכה הכלכלית הניתנת למשפחות החד-הוריות לתשלומי הביטוח הסוציאלי הניתנים לאלמנים ואלמנות; (2) העצמת ההורה היחיד במתן תמיכה כלכלית וסוציאלית בלי כל קשר למבנה המשפחתי שלו; (3) הכנסת שינויים בחוקי התעסוקה כך שהם ישקפו שוויון בין המינים בשכר עבור אותה תעסוקה והכרה בטיפול בתלויים כעבודה; (4) הנהגת גישה אוניברסלית במתן התמיכות השונות.

זהו ספר מומלץ מאוד. הוא כתוב בשפה ברורה והטענות המובאות בו מנוסחות היטב ומבוססות על ממצאי מחקרים סוציולוגיים וניתוחים של פסקי-דין, מאמרי עיתונות והתבטאויות ציבוריות של פוליטיקאים. הקטעים הנרטיביים המתייחסים להתנסויות האישיות של הכותבת מעניקים לספר מימד של אותנטיות ופן אנושי.

זהו ספר מעניין, מקורי ונועז. הוא מבקר ומעמיד במבחן את הגישה השמרנית התופסת את המשפחה המסורתית כדגם היחיד שהוא תקני, ומסנגר על דפוסי משפחה אלטרנטיביים, אמנם המלצותיה של דאוד המתייחסות לשינוי במדיניות הן חשובות מאוד, אך ספק אם הן מציאותיות לאור העובדה, שהוויכוח האידיאולוגי על הלגיטימציה של מדינת הרווחה (שהחל עם פרוץ המשבר הכלכלי בשנות ה-70) טרם הגיע לסיומו ולאור התחזיות הקודרות לגבי המצב הכלכלי העולמי במילניום המחקרב.

למרות זאת זהו ספר חשוב, השיבותו היא בתובנות החדשות המובאות באשר למצבן של המשפחות החד-הוריות, תובנות המאפשרות לכל קורא להרהר על העמדות הרווחות בחברה כלפי המשפחות הללו ולהעריך מחדש. לאנשי מקצוע העוסקים בשירותי אנוש, כגון עובדים סוציאליים וקהילתיים, פסיכולוגים, מורים ומחנכים, הספר יתרום בכך שיעשיר את ידיעותיהם



ויעלה את מודעותם לנושא. עבור קובעי הנורמות בחברה - מקבלי ההחלטות ושופטים - ספר זה הוא ספר חובה. בסופו של דבר האחראיות לשינוי והכוח לשנות את המצב מופקדים בידיהם. אשר לשאלת הרלוונטיות של הספר למצב בארץ: הרושם הכללי הוא, ששיעור התופעה של משפחות חד-הוריות בארץ הוא קטן יחסית. כמרכן קיימות תוכניות סיוע, שפיתחו עבורן מערכות ממלכתיות ורשויות מקומיות. אפשר שהמצב הנוכחי הוא פונקציה של קשר הפוך בין שיעור התופעה לתוכניות הסיוע. במילים אחרות, תוכניות סיוע משביעות רצון קיימות בגלל ההיקף המצומצם של התופעה. אולם, בהתחשב בעובדה שתהליכים ותופעות חברתיות המתרחשים בחברות מערביות אינם פוסחים עלינו, אלא מגיעים אלינו באיחור מה, הספר רלוונטי גם לנו. דבר זה נכון במיוחד לאתר שגדלה במידת-מה אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בעקבות גל העלייה ממדינות ברית-המועצות לשעבר.

### סקרה: סופי שוין

המחלקה לעבודה קהילתית, אגף חברה,  
עיריית ירושלים

Richard Disney, *Can We Afford to Grow Older?*, MIT Press, 1996. 344 pp.

כאשר שואלים את השאלה "האם אנחנו יכולים להרשות לעצמנו להזדקן?" ניתן למקד את המחשבה בכיוונים שונים: האם מבחינה מוסרית אנחנו רשאים להפוך את עצמנו לנטל על ילדינו? האם מבחינת הבריאות אנחנו מסוגלים לעמוד בתהליך ההזדקנות? האם מבחינה פסיכולוגית אנחנו מוכנים לשינויים האישיים המתחוללים עם בוא הזיקנה? האם הדבר בריא מבחינה חברתית שהזקנים ייהפכו להיות חלק חשוב ובעל משקל פוליטי? ניתן להניח, שיד הרמיון הטובה תאפשר למצוא כיווני מחשבה נוספים ומגוונים.

יחד עם זאת, לאור הנתונים הדמוגרפיים המתפרסמים בפומבי, ועל רקע התגברות המודעות הציבורית והפוליטית לשינויים החברתיים הקשורים בהזדקנות החברה, ההיבט הכלכלי של השאלה מקבל משקל מיוחד. גם מן ההיבט האישי - האם אני אהיה מסוגל להמשיך ולקיים את עצמי בכבוד בעת זיקנה? - וגם מן ההיבט הציבורי - האם מערך הביטחון הסוציאלי, והתכנון הפנסיוני של היום יעמדו בנטל הכלכלי של תמיכת האוכלוסייה המבוגרת בעתיד? הנושא מעורר חששות כבדים אצל אנשי מקצוע ואנשים מן היישוב כאחד.

השאלות והחששות הללו כמובן לא נולדו מאליהם. הנתונים הדמוגרפיים על הגידול הרב והדרמטי בשיעור הזקנים, והמשמעות הכלכלית הנגזרת מגידול זה, הם שעשו את השאלות הללו רלוונטיות כל כך. במקומות שונים בעולם המערבי החלו "להתמודד" עם שינויים אלה: בארצות-הברית קבעו פרסומים שונים שהמערך הכספי של הביטוח הסוציאלי לאוכלוסייה הזקנה לא יהיה מסוגל לעמוד בהוצאות הכספיות הצפויות, דבר שהביא לשינוי בגיל הזכאות לקבלת קצבת זיקנה. באנגליה, בעידוד הממשלה, היפנו רבים את החיסכון הפנסיוני שלהם לשוק הפרטי תוך זניחת התוכניות הממשלתיות כמסגרת סוציאלית להבטחת ההכנסה הכספית שלהם לאחר פרישה. בצ'ילה הפריטה הממשלה את כל מערכת הפנסיה הציבורית שלה. ביפן, שבה גיל הפרישה המנדטורי היה הנמוך ביותר בעולם, נאלצו להתמודד עם השיעור הגבוה מאוד של בני

אדם הממשיכים לעבוד אף מעבר לגיל הפרישה, ובעקבות כך לבצע רפורמה בכל הנוגע לגיל הפרישה.

על רקע מציאות דינמית זו ספרו של ריצ'רד דיסני הולם את דרישות סדר היום הציבורי לקבל ניתוח כלכלי מקיף וחשובה הולמת לא רק לשאלה האם אנחנו יכולים להרשות לעצמנו להזדקן מבחינה כלכלית, אלא גם האם עלינו לנקוט היום פעולות מעשיות, הן ברמה האישית והן ברמה הציבורית, על־מנת להכשיר את האמצעים הפיסקליים והמונטריים שלנו לתהליך ההזדקנות של החברה.

יש משום סמליות בעובדה, שכלכלן בריטי בעל אוריינטציה חברתית בוחר להתמודד עם סוגיית הזיקנה. תחום הגרונטולוגיה, חקר הזיקנה, היה עד לפני מספר עשורים תחום לא מוכר בטרקליני האקדמיה. למעט בודדים בתחום הרפואה, העבודה הסוציאלית והאנתרופולוגיה - לא רבים מצאו את התחום ראוי למחקר, בוודאי שלא בתחום הכלכלי. במשך העשורים האחרונים תמונה זו השתנתה בהדרגה: לאט אך בהתמדה הצטרפו למעגל מדע הגרונטולוגיה יותר ויותר ענפי מדע. הפסיכולוגיה, מדע המדינה, תחומי המשפטים, האתיקה והפילוסופיה, מצאו את עצמם מצטרפים לחבורת החוקרים ומביעי הדעה בתחום חקר הזיקנה וההזדקנות. יתרה מכך, המחקרים המדעיים הצביעו כולם על הצורך בשיתוף פעולה, ובגישה בין־תחומית, כהכרח למציאת פתרונות נכונים לבעיות הכרוכות בזיקנה. במובן זה, הצטרפות הכלכלנים למדע הגרונטולוגיה היא דבר מבורך, וכמובן שיש בו כדי לתרום לא רק להבנת ההיבטים השונים של ההזדקנות המודרנית, אלא גם למציאת כיווני מחשבה חדשים ומקוריים בכל הנוגע למחקר הגרונטולוגי.

ריצ'רד דיסני פותח את ספרו בסקירה כללית של הדינמיקה הדמוגרפית והכלכלית הקשורה בזיקנה. הסקירה, כמו הספר כולו, אינה מתמקדת בבריטניה דווקא, אלא מנסה להציג יריעה רחבה של המתרחש בעולם המערבי בכללותו, לרבות צפון אמריקה, אירופה (הן המערבית והן המזרחית), ולעתים להביא גם דוגמאות ונתונים ממזרח אסיה (יפן) או מדרום אמריקה (צ'ילה). בהקשר זה, למרות הרב־גוניות הבין־מדינית, ניתן לשרטט בקווים כלליים מגמה כלל־עולמית של עלייה בתוחלת החיים (תוך האטת המגמה במשך העשורים הקרובים), והתייצבות שיעור הילודה על קצת פחות משני ילדים לאישה (לאחר ירידה דרמטית בשיעור הילודה בשנות ה־60 וה־70). שילוב הנתונים הללו הביא, בכל העולם המערבי, להגדלה רבה, במספרים ובאחוזים, של האוכלוסייה המבוגרת ולשינוי רב ביחס שבין שיעור האוכלוסייה שהוא פעיל מבחינה כלכלית (עובדים ומייצרים הכנסה לעצמם ולחברה) ובין שיעור האוכלוסייה שאינם פעיל מבחינה כלכלית (שאינם עובד, בגמלאות, או מתקיים מקצבה ממשלתית). גם ישראל, למרות שאינה מחזרת בספרו של דיסני, משקפת את המגמה הדרמטית שתוארה לעיל. מאז הקמת המדינה ועד היום גדל שיעור האוכלוסייה הזקנה בישראל כמעט פי שלושה והוא עומד היום על יותר מ־9% מכלל האוכלוסייה.

לאור הנתונים הללו דיסני מנסה להתמודד עם השאלות הכלכליות הנובעות מן המציאות החדשה שתוארה לעיל בתחומי התעסוקה, הבריאות, הפנסיה, מערכות הביטחון הסוציאלי וביטוח הזיקנה, והצרכנות. בכל אחד מתחומים אלה, הטענה הכלכלית שגורמים שונים משמיעים היא, שהגידול באוכלוסיית הזקנים יכביד את הנטל הכלכלי על אוכלוסיית ה"צעירים והפעילים". האתגר שהטיל המחבר על עצמו הוא בחינה כלכלית מעמיקה ונייטרלית של טענות אלה לגבי כל תחום ותחום בנפרד.

בתחום ביטוח הזיקנה הסוציאלי, ובתחום הביטוח הפנסיוני, הנחת המוצא הכלכלית היא, שאדם שחדל לעבוד ופרש ממעגל העבודה הוא בהכרח "נטל כלכלי" על החברה במונח זה שהצריכה הכלכלית שלו גדולה מן התרומה המקבילה שלו למשק. משום כך מצב זה דורש שיתקיים מנגנון העברה, שיביא למעבר של מוצרים ושירותים אשר האוכלוסייה ה"צעירה והיצרנית" מייצרת ל"אוכלוסיית הזקנים הלא-כלכליים". המחבר מתאר מנגנון זה כ"חלוקת מקורות בין-דורית". מבחינה היסטורית, מנגנון חלוקת המקורות הבין-דורית היתה המשפחה המורחבת: בחברה המסורתית ההכנסה התחלקה בין כל חברי המשפחה המורחבת, לרבות הזקנים והתלויים. לפיכך, החברה המסורתית לא נזקקה לתוכניות ביטוחן סוציאלי לזקנים, שכן אלה מצאו את מבטחם במשפחתם המורחבת. לאחר המהפכה התעשייתית, והשינויים הרמטיים בערכי המוסר ובמבנה החיים המשפחתי, נוצר הצורך למצוא תחליף למשפחה כמנגנון לחלוקה מחודשת של המקורות ברמה הבין-דורית. מנגנונים פרטיים, כגון צבירת רכוש, חסכונות ותוכניות פנסיוניות פרטיות יצרו מרכיב אחד של התחליף. אולם, בהעדר מספיק רכוש, או במצבי עוני ומחסור, המדינה נאלצה להשלים את מנגנון החלוקה הבין-דורי ולממן את קיומם של אותם זקנים במסגרת תוכניות הביטוח הסוציאלי.

מבחינה היסטורית, במרבית המדינות מנגנוני ביטוח הזיקנה והפנסיה היו ציבוריים ובעלי אוריינטציה סוציאלית, כך שבפועל היו רק "מעין-ביטוחים": למרות שהתשלומים שנגבו במשך השנים היו עבור "ביטוח זיקנה", בפועל, התשלומים שקיבלו אותם זקנים בבוא העת לא היו החזר התשלומים שהם שילמו בעבר. תוכניות הביטוח הסוציאלי עוצבו בשיטת ה"pay as you go", כך שהתגמולים ששולמו לזקנים היו למעשה כספי מסים או כספי "ביטוח" שנגבו נכון לאותה עת מן האנשים ה"צעירים והפעילים" של אותה שעה. הבנת מציאות זו ממחישה את מושג ה"נטל" או "חלוקת המקורות מחדש" המוטלת על כתפי ה"צעירים" לטובת ה"זקנים". היא גם זו המעלה את השאלות הכלכליות והמוסריות הקשות: האם מבחינה מוסרית אנחנו רשאים לחייב היום את דור העתיד לשלם לנו את הפנסיה? האם דור העתיד יהיה מסוגל לעמוד בעלויות הכספיות של הפנסיה שלנו, לאור העובדה שאנחנו נחיה יותר ונהיה רבים יותר?

תוצאות הניתוח הכלכלי של דיסני מפתיעות, ועומדות בניגוד לתגובה האינטואיטיבית שלנו: להבדיל ממה שאנו עשויים לחשוב, ולהבדיל ממה שגורמים אחדים מנסים לטעון, המשקל והחשיבות של הנתון הדמוגרפי בדבר הגידול במספר ובאחוז הזקנים בחברה, ביחס למכלול הנתונים העובדתיים שיש להביא בחישוב הנטל הכלכלי - הוא קטן, בגסיבות אחדות זניח. בגסיבות אחרות השפעתו הכלכלית אינה ניתנת לחיזוי מראש.

יתרה מזו, אירועים כלכליים חיצוניים, רוגמת תקופות מיתון או צמיחה, הם בעלי השפעה כלכלית ישירה וגדולה מעבר לכל מימד דמוגרפי. ואם לא די בכך, שורה ארוכה של כלי מדיניות סוציאליים וכלכליים יכולים להפחית, למתן ולנטרל לחלוטין, גידול או שינוי הנוגע לתלות שבין הזקנים לצעירים. המסקנה הכלכלית הזאת חוזרת על עצמה בניתוחו של המחבר גם בתחומי התעסוקה, גיל הפרישה, הצרכנות ומימון שירותי הבריאות, שלכאורה אמורים להיות מושפעים מן הגידול באוכלוסיית הזקנים.

דיסני מגיע למסקנה זו באמצעות שימוש בנוסחאות כלכליות פשוטות ובהירות, שגם הלא-כלכלנים שבינינו יכולים להבין באמצעות שכל ישר והיגיון בריא. כך לרוגמה, ניתן להיווכח באופן פשוט למדי, שאם מודדים את מידת ה"נטל" לא רק בפרספקטיבה של זקנים ביחס לצעירים, אלא ביחס המתמטי שבין גודל האוכלוסייה שמעל גיל 65 ומתחת לגיל 20 ובין גודל

האוכלוסייה בגילאים שבין 20 ל-65, ואם משכללים את הנוסחה ואף מכניסים לתוכה את שיעור האבטלה (במסגרת האוכלוסייה בגילאים 20-65) נזכחים לדעת, ששיעור הנטל הכלכלי לא רק שלא עלה עם הגידול בשיעור הזקנים, אלא אף ירד בצורה מתונה אך מתמדת בעשורים האחרונים.

באופן דומה; אם מנסים ליצור נוסחה כלכלית על-מנת למצוא את שיעור ה"נטל" האופטימלי, ברור שהנוסחה צריכה להיות דינמית, להבדיל מסטטית, ולהביא בחשבון לא רק את יחס האוכלוסייה בפרק-זמן נתון, ואפילו לא רק ביחס לחילופי דורות לאורך זמן, אלא יש צורך להביא בחשבון את העובדה, שקיימת חפיפה כלשהי בשלבים שבין חילופי דורות, שבה דור אחד "פורש" ודור אחר "מתחיל לעבוד", כך שבאותה עת מספר דורות עובדים בו-זמנית, אבל נמצאים במצבים שונים של תרומה וצריכה כלכלית. הבאה בחשבון של תמונה מורכבת זו, על המשתנים הרבים שלה, כמו כמות המשתתפים הפעילים בשוק העבודה, גובה השכר הריאלי, כמות המשתתפים הלא פעילה ועוד, מצביעה על כך, שמשקל הנתון של "כמות הזקנים הלא פעילים" שווה למשקלם, אם לא נופל ממנו, של נתונים רבים אחרים שאין להם כל קשר להזדקנות או לזיקנה.

דיסני אינו מסתפק בניתוח מודלים כלכליים תיאורטיים, אלא בוחן על דרך ההשוואה מדיניות שונה בתחום ביטוח הזיקנה באוסטרליה, בארצות-הברית, ביפן, בבריטניה ובאיטליה. למרות שלכל מדינה יש המאפיינים הייחודיים שלה, עולים מן המחקר ההשוואתי מספר ממצאים מעניינים: מסתבר, שהזדקנות החברה, בתור שכזו, לא היוותה את המרכיב המרכזי בבעיות הכלכליות שנתגלו במערכות ביטוח הזיקנה הסוציאליות באותן מדינות. במרבית המדינות התחייבות לשיעורי גמלאות זיקנה, שמלכתחילה לא היו ריאליות, הביאו לצורך בשינויי התוכניות. במרבית המדינות, השינויים בביטוח הסוציאליות בתחום הזיקנה התחוללו מבחינת העיתוי ללא קשר לשינוי בפועל של הרכב האוכלוסייה המבוגרת, אלא היו בבואה של השינוי בכוחות הפוליטיים (ובערכים החברתיים המניעים אותם), ששלטו כמנגנוני הביטוח הסוציאליות. למרות רוחב היריעה, בסיום הקריאה בספרו של דיסני נשארת איזו תחושה של חלל ריק. בניסיון להתמודד עם הקשת המגוונת של הנושאים הכלכליים הקשורים בגידול הרב באוכלוסייה הזקנה תוך שימוש בכלים כלכליים בלבד, היבטים חשובים אחרים הקשורים במישרין לנושא, כגון היבטים היסטוריים, חברתיים ופוליטיים, זוכים לסקירה שטחית, אם בכלל. למשל, בסקירת מערכות ביטוח הבריאות הציבוריות, וההוצאה הציבורית על בתי אבות וטיפול סיעודי לקשישים, דיסני מתאר את הרב-גונית המתגלה בניתוח רב-לאומי של הנושא. מסתבר, שבעוד שבארצות-הברית בשנת 1986 הגיע שיעור האוכלוסייה הזקנה ל-11% בערך, וההוצאה הציבורית לשירותי רפואה לאותה אוכלוסייה התקרב ל-50% מכלל ההוצאה הציבורית, בצרפת באותה עת היה שיעור ההוצאה לשירותים הרפואיים לאוכלוסייה הזקנה יחסי לשיעור שלהם באוכלוסייה. דיסני מביא נתונים אלה כדי להוכיח את טענתו בדבר העדר הקשר הסיבתי בין שיעור האוכלוסייה הזקנה ובין הנטל הכלכלי היחסי המוטל על שאר החברה. אולם, פרט למימד צר זה הוא נמנע מפירוט כל רקע היסטורי, סוציולוגי או פוליטי שיסביר את הפערים וההבדלים הללו או ירחיב את היריעה לגבי המשמעות הסוציאלית הכוללת החבויה בשוני שבנתונים כלכליים יבשים אלה. יתרה מזו, שאלות פוליטיות העומדות ביסוד סוגיית ביטוח הזיקנה וביטוח הבריאות, כגון מה המחויבות החברתית שלנו למתן ביטחון סוציאלי לזקנים? עד כמה ביטחון סוציאלי בגיל הזיקנה הוא במסגרת "אחריות הפרט", תוך שימוש בכלי תכנון "חופשיים", כגון תוכניות פנסיה או

סיעוד פרטיות; או, לחלופין, עד כמה מדובר באחריות ציבורית/חברתית, המחייבת את המדינה לפעול בצורה חיובית, להבטחת ביטחון סוציאלי לכל תושביה, ללא קשר להעדפות וליכולות האישיות של כל אחד מאיתנו? שאלות אלה נותרות ללא מענה. דומה, שלפחות מבחינה הגיונית, התשובות לשאלות החברתיות הללו צריכות להקדים את הניתוח הכלכלי, וזה האחרון צריך למעשה להיות מעוצב על יסוד ההחלטות החברתיות. ככלכלן הנאמן לתורתו, דיסני אינו מתעמת עם סוגיות קשות אלה והדלת נשארת פתוחה לאקדמאים ולחוקרים מתחומים נוספים לתרום את חלקם לסוגיות הללו.

למרות האמור לעיל, אין ספק שמן ההיבט הכלכלי זהו ספר מקיף, המצליח לשלב תיאורות כלכליות לצד דוגמאות מעשיות על־מנת לתת תשובה לשאלה המורכבת "האם אנחנו יכולים להרשות לעצמנו להזדקן". במובן זה, חשיבות חיבורו של דיסני, והמסקנות הנובעות ממנו, ברורים וכולטים דווקא בתחום הכלכלי: במציאות הקיימת של גידול רב באוכלוסיית הזקנים, יש לא מעטים המנסים ליצור באופן מלאכותי אווירת פניקה ופחד מפני המשמעות הכלכלית של מציאות חדשה זו. גורמים אינטרסנטיים אלה, המונעים משיקולים פוליטיים, משתמשים בתחזיות דמוגרפיות מאיימות, ברטוריקה "קטסטרופית" של אסון מתקרב ובהצגת הדברים בצורת "עימות בין דוריי", על־מנת לכרסם בתוכניות הביטוח הפנסיוני וביטוח הבריאות. ספרו של דיסני הוא תשובה למסות אותן ולהפריט את מערך הביטוח הפנסיוני וביטוח הבריאות. ספרו של דיסני הוא תשובה מפוכחת ורציונלית לטיעונים ולמגמות אלה, שאינה מסתפקת בהפרכתם המוחלטת, אלא מעניקה כלים כלכליים, פשוטים וברורים, להבנת מורכבות התמונה האמיתית לאשורה. הספר רלוונטי במיוחד למציאות הישראלית של ימינו, שבה יוזמות להפרטת מערכת הפנסיה הציבורית. להפרטת מערכת הביטוח הרפואי, או למיסוי קצבאות זיקנה מטעמי "חוסר ברירה" כלכליים הפכו להיות למצער לדבר שבשגרה. לפיכך ראוי שכל מי שזכויות הזקנים ומדע הגרונטולוגיה קרובים ללבו, יצרף את ספרו של דיסני למאגר הספרים החיוניים והזמינים, שניתן לעשות בהם שימוש נגד מגמות סופוליסטיות אלה.

מזווית הראייה הלא כלכלית, חשיבותו של הספר נובעת דווקא מחולשתו: הספר מראה עד כמה תחום מדעי ספציפי, מדע הכלכלה בהקשר זה, הוא מוגבל ביכולתו לתת תשובות כוללות ומספקות, לשאלות הסבוכות שהמציאות האנושית הקשורה בהזדקנות החברתית מעלה. לדעתי, מחקר בין־תחומי, שייעשה לצד מחקר אמפירי, יכול להעשיר במידה רבה את ההיבט הכלכלי של הסוגיה.

לסיכום, זהו ספר חשוב בגרונטולוגיה, שנכתב בידי כלכלן, המוכיח באמצעים מדעיים, שהתשובה לשאלה האם מבחינה כלכלית אנחנו יכולים להרשות לעצמנו להזדקן היא חד־משמעית ופשוטה: כן, אנחנו יכולים! התשובה הכלכלית החיובית אינה מצויה בנוסחאות מתמטיות כלשהן או בעקרונות כלכליים אוניברסליים, אלא תלוייה בהחלטות פוליטיות ובהכרעות ערכיות היורדות לשורש המבנה החברתי שלנו.

סקר: ישראל דורון, עו"ד,

מרצה המתמחה בתחום הזיקנה והמשפט,

ודוקטורנט במשפטים באוניברסיטת יורק, טורונטו



Haim Barkai, *The Evolution of Israel's Social Security System, Structure, Time Pattern and Macroeconomic Impact*, Aldershot, U.K.; Ashgate, 1998. 179 pp.

בחברות מערביות רבות גוברת התחושה, שאי אפשר יהיה לעמוד בנטל הכלכלי של מערכות הביטוח הסוציאלי, הן בשל ההתרחבות והגידול שהיו במערכות אלה ולפיכך הגברת העומס על תקציבי המדינה השונים ועל עלות העבודה, והן בשל הזדקנות האוכלוסייה ולפיכך הצורך ההולך וגובר בגמלאות של ענפי הביטוח השונים.

המשק הישראלי ומערכת הביטוח הסוציאלי בישראל אינם שונים מבחינה זו. בעת הקמתו, ב-1954, עמדו תשלומי הביטוח הסוציאלי בישראל על 1.6% מן התפוקה המקומית הגולמית. כעבור 40 שנה, ב-1995, תשלומי הגמלאות של הביטוח הסוציאלי תופסים בערך 8.7% מן התפוקה המקומית הגולמית, ולקראת שנת 2000 הם יעמדו על 10% בערך ממנה. תשלומי ההעברה בישראל הוכפלו בצורה ריאלית החל מ-1980, בעוד ששיעור הגידול באוכלוסייה, כולל העלייה, עמד על 35% בערך בלבד.

הגידול בתשלומי ההעברה ובגמלאות הביטוח הסוציאלי בולט עוד יותר על רקע היציבות היחסית שהיתה בחלקם של השירותים בעין מן התקציב ומן התפוקה הלאומית, כמו חינוך ובריאות. על רקע זה השאלה בדבר התחרות על המשאבים בין הביטוח הסוציאלי ובין שירותי החינוך והבריאות והשאלה בדבר סדרי העדיפויות של המדינה הופכת להיות מעשית וחשובה יותר.

הספר שלפנינו סוקר את ההתפתחות ההיסטורית של הביטוח הסוציאלי בישראל והשלכות המקרו-כלכליות של התפתחות זו תוך התחשבות ברקע החברתי והפוליטי בתקופות השונות. הסקירה המובאת בספר כוללת השוואות בינלאומיות ומאבחנת לפיכך את מצבה של ישראל מול ההתפתחות שהיתה בתחום הביטוח הסוציאלי במרבית מדינות המערב. בסיום המחבר עומד על השינויים הנדרשים ומציע צעדי רפורמה למערכת הישראלית.

הפרק הראשון סוקר את הסדר הכלכלי החדש שנוצר במדינות המערב לאחר מלחמת העולם השנייה. אחת מאבני היסוד של הניתוח שלאחר המלחמה בדמוקרטיה המערבית היתה יצירתה של התפיסה החדשה של מערכת ביטוח סוציאלי שבאה למנוע תופעות של "בחירה שלילית" (adverse selection) הקיימות בשוק הביטוח הפרטי. המערכות החדשות של הביטוח הסוציאלי מאופיינות בכיסוי אוניברסלי וכדגש על הבטחת מינימום לקיום.

מערכות חדשות אלה אופיינו תוך זמן קצר בשיעורי גידול גבוהים בדמי הביטוח והגמלאות המשולמות באמצעותן. לכך היחה השפעה גוברת על משתנים כלכליים במשק כמו הרצאות הממשלה, ההכנסה הפנויה ועלות העבודה. יחד עם זאת, מערכות הביטוח הסוציאלי נעשו גורם דומיננטי בהשפעה על חלוקת ההכנסות בין המשפחות בתקופת זמן ובין הדורות לאורך זמן, ועל תחולת העוני במשקים שונים.

מדינת ישראל הצטרפה, שנים ספורות לאחר הקמתה, לסדר הכלכלי החדש של המדינות התעשייתיות החברות כמה שהמחבר מכנה בשם "מועדון הביטוח הסוציאלי". למרות שיכולתה הכלכלית היתה הרבה מתחת לזו של אותן מדינות. בשנות ה-80 היה גידול רב במערכת הביטוח הסוציאלי בישראל, שהפכה להיות רחבה ומקיפה גם בקנה מידה מערבי.

הפרק השני בספר מדלג לשנות ה-80 ומתאר את התרחבות מערכת הביטוח הסוציאלי. בשנים אלה גדלו תשלומי המערכת מעבר לגידול התוצר ולגידול באוכלוסייה. הגידול בתשלומים לא

נפסק בתקופת האינפלציה הדוהרת של ראשית שנות ה-80 וגם לא בתקופת הייצוב שלאחר 1985. הגידול במערכת הביטוח הסוציאלית אופיין הן בהרחבת אוכלוסיית הזכאים, הן בערך הכספי של הגמלאות, והן בהוספת מרכיבים למערכת, כמו חוק הבטחת הכנסה וחוק ביטוח סיעוד. למעשה, חל גידול בכל הגמלאות למעט קצבות הילדים למשפחות של 1-3 ילדים, שעקב הצמדתן למדד נשחקו במונחים של שכר ריאלי. הקצבאות למשפחות עם 4 ילדים ויותר גדלו גם הן.

הגידול בגמלאות בולט בשנים אלה עוד יותר על רקע הירידה בחלקן של ההוצאות על שירותים בעין, כמו חינוך וקליטה וכמובן הירידה בחלק התקציב שנועד לביטחון. מסקנת המחבר היא, שלקובעי המדיניות היתה העדפה גלויה של הביטוח הסוציאלית על-פני השירותים החברתיים האחרים.

למרות הגידול שהיה לאורך השנים במקורות המימון של הביטוח הסוציאלית וכשיעור דמי הביטוח, מאופיינות שנות ה-80 בתחילת הופעתו של גירעון שוטף בביטוח הסוציאלית. סך תשלומי הגמלאות בשנה שוטפת עלה על סך התקבולים ממקורות הממשלה ומדמי הביטוח באותה שנה. המחבר טוען, שבמערכת הפועלת בשיטת pay as you go, דהיינו מימון שוטף שבו משולמות גמלאות מתוך הגבייה של אותה תקופה, אין משמעות להסתכלות על ההכנסות מריבית על כספי העבר שנצברו ברזרבות של הביטוח הלאומי. לרזרבות אלה, אשר שימשו את הכנסות המדינה בעבר, אין חשיבות מבחינת הנטל הכלכלי הרובץ על קופת המדינה בהווה. כמובן שיש כאלה החולקים על גישה זו. ואכן, הכללת הריבית כחלק מתקבולי הביטוח הלאומי בשנה כלשהי הופכת את תמונת הגירעון לעורף.

אין ספק, שהצבעה על גירעון או עודף במערכת הביטוח הסוציאלית יש לה השפעה רבה על השאלה האם ניתן להמשיך ולקיים את המערכת ברמתה הנוכחית ועל ההשלכות הכלכליות של מערכת זו כמו על כיווני הרפורמה הנדרשים בה.

בפרק השלישי המחבר חוזר לתיאור התקופה של הקמת הביטוח הסוציאלית בישראל. תקופה זו מאופיינת בשיעור נמוך יחסית של דמי ביטוח עם תקרת הכנסה נמוכה יחסית החייבת בדמי ביטוח. מספר ענפי הביטוח היה קטן והמערכת השכילה לצבור רזרבות, אשר תרמו ליציבותה, ואף עזרו בשכנוע האוצר בכך שהמערכת תיטיב עם המצב הכלכלי, שכן תעזור ותתרום לספיגת כספים מן הציבור.

הפרק הרביעי מתאר את פריצת המערכת בשנים 70-74 ואת ההשלכות הפיסקליות של שינוי זה. מערכת קצבות הילדים התפתחה, הילד השלישי במניין הוכנס למערכת הקצבאות למשפחות מרובות הילדים ואף הונהגה קצבת יוצאי צבא.

ועדת ראש הממשלה לילדים ונוער במצוקה הגישה את מסקנותיה ב-1974. כתוצאה מכך הוכפלו השיעורים של קצבות הילדים. ב-1973 הונהגה הצמדת הקצבאות לשכר וב-1975 מערכת קצבות הילדים הפכה להיות אוניברסלית לחלוטין בעקבות המלצות ועדת בן שחר לבחינת הרפורמה במיסוי הישיר.

הפרק החמישי מעלה את השאלה המכרעת, האם תצתה המערכת הישראלית של הביטוח הסוציאלית את הקווים, והאם יש גבול להתפתחותה של מערכת זו.

בסוף שנות ה-80 התקרבו הוצאות המערכת לכדי 9% מן התל"ג והגירעון השוטף גדל הלך. שנות ה-90 מאופיינות בנטל גובר של המערכת אפילו בהשוואה למדינות אירופה השונות, שגם בהן קיים גירעון שוטף; אולם לא היתה בהן הרחבה של הגמלאות בשנות ה-90 כמו בישראל.

השלכותיה של התפתחות זו של הביטוח הסוציאלי מועלות לדיון בפרק השישי, העוסק בסדרי העדיפות של מדינת הרווחה בישראל. לדעת המחבר, נטל המס הנהוג בישראל אינו מאפשר הגדלת דמי ביטוח ומחייב משום כך להקטין את הוצאות המערכת. לטענת המחבר, ישראל יכולה ואף חייבת ללמוד מניסיונן של ארצות מערב אירופה בתחום זה ולהקטין את הוצאותיה לביטחון סוציאלי, על-מנת לאפשר הקטנה של נטל המס, ולא הגדלתו. אי טיפול בבעיה יביא את המערכת לגדול אל מעבר לקו של 10% מן התפוקה הלאומית ויחייב העלאת מס נוספת של 1% עד 1.5%. המשק הישראלי אינו יכול ואינו מסוגל להקטין הוצאות אחרות על-מנת להביא לאיזון המערכת. ישראל כבר השתמשה למעשה בדיוודנד של תהליך השלום ומעתה והלאה המשך החתירה להרחבת תהליך השלום ולביסוסו יובילו בהכרח להגדלת הוצאות הביטחון, ולא להקטנתם. יתרה מזו, באופן הנראה לעין יהיה צורך בהגדלת ההוצאות לתשתית ולפיכך בהקטנת דרגות החופש של ההוצאות לשירותים חברתיים בתוך התקציב.

בעתיד הקרוב אי אפשר יהיה להגדיל את הוצאות הביטוח הסוציאלי על חשבון מערכות החינוך והבריאות. אדרבא, לטענת המחבר יש להגדיל את ההוצאות בתחומים אלה, שהיתה בהן שחיקה בשני העשורים האחרונים. בראש סדר העדיפויות צריכים לעמוד היום העלאת רמתם של החינוך והבריאות, שכן אלה הם מוצרים ציבוריים בעלי יתרונות חיצוניים. פיתוח מערכת החינוך וההון האנושי במשק יובילו להגברת הצמיחה ולחילווקה.

הפרק האחרון דן ברפורמות אפשריות במערכת הביטוח הסוציאלי. החלק העיקרי ברפורמה המוצעת הוא טיפול מחדש במערכת קצבות הילדים האוניברסליות. הרפורמה המוצעת מציעה למעשה תהליך של "החזרת עטרה ליושנה". המחבר מציע להעביר את החלק של קצבת יוצא הצבא למשרד הבטחון ושלמו באמצעות ההטבות לחיילים משוחררים. את קצבות הילדים האוניברסליות המחבר מציע להתזיר למערכת המיסוי הישיר, כפי שהיה לפני המלצות וערת בן שחר ב-1975. הביטוח הלאומי יתרכז בטיפול רק במשפחות המצויות מתחת לסף המס. להן יהיה צורך בהמשך תשלום קצבות הילדים בדרך של תשלום "מס הכנסה שלילי". השאלה באיזו דרך לבצע תשלומים אלה נשארת פתוחה. הצורך בעריכת מבחני החכנסה והיכולת של המערכת הישראלית לבצעם אינה נדונה בספר. כמובן לא נדונו הלקחים מקיומו של מבחן הכנסות בעבר, שלמעשה לא הניב תוצאות חיוביות.

הצעה נוספת לרפורמה שתביא להקטנת הביטוח הסוציאלי היא הפסקת ההצמדה האוטומטית של הגמלאות לשכר והצמדתן במקום זאת למדד המחירים לצרכן. לטענת המחבר, יש לשקול גם באופן חד-פעמי קיצוץ בהוצאות באמצעות הצמדה חלקית למדד. יש להזכיר לקורא, שהצעה זו מבטלת למעשה את התפיסה היחסית של מערכת הרווחה והביטוח הסוציאלי בישראל, הטוענת שיש לשמור על רמת חייהם היחסית של מקבלי הגמלאות באמצעות הצמדת הגמלאות לשכר, המהווה אינדיקטור לשינויים ברמת החיים הכללית במשק.

צעדי הרפורמה המתוארים לעיל יביאו, לטענת המחבר, להקטנת ההוצאות של הביטוח הלאומי ולפיכך יחזירו לביטוח הלאומי את עצמאותו ויסירו את תלותו באוצר המדינה. בראייה עתידית לזמן ארוך אפשר שכך יקרה, אולם ההתבוננות בעבר ובחינתו מצביעים על כך, שלמרות הגירעון השוטף ולמרות הגידול בהוצאות, השכילה מערכת הביטוח הלאומי לשמור על עצמאותה ולמנוע, למרות כל ניסיונות משרד האוצר, קיצוץ ושחיקה במערכת חשובה זו, המהווה את התשתית החברתית הבסיסית של מדינת הרווחה בישראל.

ספר זה של חיים ברקאי מיועד לכל מי שעוסק במדיניות רווחה וביטוח סוציאלי בישראל. זהו

ספר חובה לאנשי המקצוע בתחום זה, ולא רק לכלכלנים שביניהם. דווקא עובדים סוציאליים ומי שאינו בקיא ברזי הכלכלה ילמד ממנו רבות על הבעיות הכלכליות שמדינת ישראל מתחבטת בהן בשאלות של ביטוח סוציאלי ורווחה חברתית. הספר גדוש נתונים ומידע, אולם הקריאה בו קולחת, מרתקת ומעניינת. אין ספק, שלספר זה תהיה תרומה מכרעת בחשיבה על המשך דרכו של הביטוח הלאומי בישראל.

סקר: יוסי תמיר

מנכ"ל אשלים

לשעבר המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי

### עיון ראשון

גיל-עד חריש, האלפיון התחתון - יומנם של דרי רחוב במעון גגון, תל-אביב: ביתן, 1997. 143 עמ'.

ספר זה מתעד את אורח חייהם של דיירי מעון "גגון", המשמש בית ותחנת מעבר לאוכלוסיית דרי הרחוב של תל-אביב. מעון זה, שהקים המחבר בשנת 1992, משמש אכסניה לאוכלוסייה מתחלפת של 25 דרי רחוב בני גילים ומוצא שונים, שאין להם מקום אחר לחיות בו. הספר איננו מחקר אקדמי הבוחן את תפקוד המעון, אלא הוא ניסיון לתעד את חוויותיהם וסיפוריהם של המשתכנים בו במילותיהם ובדבריהם של אבות הבית של המעון. באמצעות סיפוריהם של דיירי מעון "גגון" הספר מספק אשנב חשוב להבנת מצוקותיה ואורח חייה של אוכלוסייה הנמצאת בשולי החברה הישראלית ואשר בעייתה הפכה להיות בעיה חברתית רק בשנים האחרונות.

שניאור הופמן, שרה גפני וברורית לאוב (עורכים), טובים השניים מן האחד - קותרפיה ביחידים, משפחות וקבוצות, ירושלים: מאגנס, תשנ"ח. 153 עמ'.

ספר זה מציג שיטה טיפולית בתחום הפסיכותרפיה המכונה קותרפיה. סוג זה של טיפול נעשה פופולרי מאוד בעשור האחרון. הרעיון העומד ביסודו - טיפול סימולטני של שני מטפלים בו-זמנית. מן הספר עולה, שטיפול זה יעיל במיוחד בהתמודדות עם הפרעות התנהגות מורכבות, כמו טיפול בחולים סכיזופרניים. היתרון בטיפול הוא בכך, שנוכחותם של שני מטפלים מאפשרת חלוקת תפקידים ביניהם, בעוד האחד תומך ומעודד, השני יכול לנקוט גישה פרובוקטיבית יותר, התובעת מן המטופל ליטול אחריות על מעשיו. הקותרפיה, כך טוענים המחברים, יכולה לשמש מניע לשינוי, להחליש התנגדות ולהחצין אמביוולנטיות וקונפליקטים פנימיים של המטופל ובאופן זה להקל על הגעה לפתרונות טיפוליים. הספר מתולק לפי סוגי אוכלוסיות מטופלים - יחידים, משפחות וקבוצות. יש בו גם דיון תיאורטי בהיבטים שונים של סוג טיפול זה וגם הצגת מקרים שונים, שנעשה בהם שימוש בכלי טיפולי זה.



Jerry, L. Mashaw, Virginia Reno, Richard V. Burkhauser and Monroe Berkowitz, (eds.), *Disability, Work and Cash Benefits*, Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1996. 426 pp.

ספר זה דן באחד הנושאים המרכזיים המעסיקים את מי שתחום עבודתם הוא שיקום נכים - נושא שובם של נכים לשוק העבודה. ההנחה הרווחת, שחיי יצירה ועבודה עדיפים לנכים על הישענות על סיוע כספי וחוסר מעש, והגידול הרב בעלויות עבור גמלאות לנכים, הביאו לעניין גובר בשנים האחרונות בארצות-הברית בדרכי ההתמודדות עם בעיית השתלבותם של נכים בשוק העבודה. בספר זה מובא מספר מאמרים, שהוצגו בכנס אקדמי בנושא זה, אשר נערך בקליפורניה בשנת 1994. מטרת הכנס, והספר שבעקבותיו, היא להבין טוב יותר את הגורמים לפגיעות בעבודה ואת דרכי ההתערבות, אשר באמצעותן ניתן יהיה להביא להשתלבותם המהירה יותר של נכים רבים יותר בשוק העבודה. הממצאים המוצגים בספר מצביעים בכירור על השונות הרבה הקיימת בקרב אוכלוסיית נפגעי העבודה, הן מבחינת פגיעותיהם והן מבחינת מערכות התמיכה החברתיות, החינוכיות להתמודדות עם נכותם. לממצאים אלה יש השלכות רבות על אופן ההתמודדות עם חזרתם לעבודה של נפגעי העבודה. המאמרים מחולקים למספר נושאים עיקריים. בחלק הראשון הדיון מתמקד בדרכים, שבהן שינויים בשוק העבודה, סוגי מדיניות והכרעות אישיות משפיעים על השתלבותם של נכים בשוק העבודה. בחלק השני הדגש מושם על האופנים שבאמצעותם ניתן להחזיר תוך תקופת זמן קצרה נפגעי עבודה רבים ככל האפשר לשוק העבודה, ואילו בחלק השלישי המאמרים עוסקים בצורכיהם המגוונים של נפגעי עבודה.

אלחנן להב (עורך), 50 שנות שיקום, תל-אביב: משרד הביטחון, אגף השיקום, 1998. 294 עמ'.

למרות שניתן לומר, שנושא שיקומם של נכי צה"ל ומשפחות הנופלים והראגה לפרנסתם ולקיום רמת חייהם אחרי הפגיעה בהם ובבני משפחתם הוא בעל חשיבות רבה הן מבחינה חברתית והן מבחינה כלכלית, העיסוק המחקרי בנושא זה מועט ביותר. באופן מיוחד, חקר גיבוש המדיניות בנוגע לנכי צה"ל ולמערכת הביטחון הסוציאלי העומדת לשירותם נעלם כמעט לחלוטין מן הדיון האקדמי במדינת הרווחה ובמערכות הביטחון הסוציאלי בישראל. ספר זה תורם, ולו מעט, להרחבת הידיעה בכל הקשור לתפקודו של אגף השיקום במשרד הביטחון. במסגרת הספר, שהוצא לאור כחלק מחגיגות היוכל של מדינת ישראל, ניתן למצוא סקירה היסטורית מעניינת של דניאל נדב על הקמת האגף והתפתחותו. כמו-כן, יש כאן מאמרים מגוונים העוסקים בהיבטים שונים של השירותים שאגף השיקום מציע בתחום הגמלאות הכספיות, שירותי תמיכה פסיכוסוציאליים ושירותים מיוחדים לנכים. נוסף על כך הספר כולל נספח סטטיסטי עשיר ובו שורה של נתונים סטטיסטיים על פעילות האגף ועל אוכלוסיית המשתמשים בשירותיו.

עורך המדור



# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

---

## חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 30), התשנ"ט-1998

---

נתקבל בכנסת כחוק, ב-30 בנובמבר 1998.

לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הגמלאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם כגמלאות מחליפות שכר, כגון דמי פגיעה בעבודה, קצבת לידה, תגמולים למשרת במילואים, מבוססות על שכרו של העובד לפני קרות המאורע המזכה בגמלה.

חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, קובע, שאין לשלם לעובד שכר שהוא נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק האמור. אולם, קיימים מקרים שבהם המעביד משלם לעובד, בניגוד להוראות חוק שכר מינימום, שכר שהוא נמוך משכר המינימום. כתוצאה מכך משולמות לעובדים גמלאות מחליפות שכר, המבוססות על שכר שהוא נמוך משכר המינימום והעובד נפגע פעמיים. לפיכך נקבע, שכל מעביד ישלם למוסד לביטוח לאומי דמי ביטוח מינימליים על הכנסה, שאינם פחותים משכר המינימום. המוסד לביטוח לאומי, מצדו, ישלם גמלאות מחליפות שכר, בכל מקרה, כשהן מבוססות על שכר המינימום לפחות.

החוק מבוסס על הצעת חוק שהגישו חברי הכנסת אפי אושעיה ויוסי כץ (עבודה), ענת מאור ואמנון רובינשטיין (מרצ), תמר גוז'נסקי (חד"ש) ושמריהו בן-צור (מפד"ל).

---

## חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 20), התשנ"ט-1998

---

הצעת חוק של הממשלה, שנתקבלה כחוק בכנסת, ביום 23 בפברואר 1999.

הניסיון מלמד, שעם התבגרות הנכה הוצאותיו הקשורות בנכותו גדלות והולכות. על-פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], התשי"ט-1959, נכה, שדרגת נכותו 50% ויותר, מקבל בהגיעו לגיל 55 תוספת של 8% לתגמוליו, בגיל 57 הוא מקבל תוספת של 14% ובגיל 59 - תוספת של 21%.

המציאות מלמדת, שגם בנכות של 40% עד 49% יש צורך בתוספת כספית לתגמול, ככל שהנכה מתבגר.

משום כך מוצע להוסיף לחוק סעיף אשר לפיו תשולם לנכה, שגילו 57 שנים או יותר, אשר דרגת נכותו 40% עד 49%, תוספת לתגמוליו בהתאם לגילו בשיעורים ובתנאים שייקבעו בתקנות. שיעור התוספת בתקנות יהיה כדלקמן:

גיל 57-58 - תוספת של 7%.

גיל 59 ומעלה - תוספת של 14%.

לפי המצב הקיים, בא-כוח של הנכה, המייצג אותו בהליך בפני ועדת הערעור לפי החוק, וגם

באי-כוחו של תובע לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, זכאי לשכר טרחה רק באישור ועדה ובשיעור שהיא תקבע. בעקבות בקשות רבות, שהוגשו במשך השנים, של עורכי-דין שהתלוננו על קביעה זו, הוחלט שיש מקום לבטל את הסעיף. על-פי המצב הקיים ניתן לאשר מימון טיפול רפואי על חשבון המדינה בפרק-הזמן שבין הגשת תביעת הנכות ועד שהכיר קצין התגמולים בצדקתה. בכמה פסקי-דין הושמעה קריאה לנסח את החוק באופן שיהיה ברור שבמקרים שבהם קצין התגמולים מחליט לדחות את תביעת הנכות ניתן יהיה לאשר טיפול רפואי רק עד למועד החלטת קצין התגמולים. לפיכך מוצע לקבוע, שקצין התגמולים יאשר טיפול רפואי כאשר יש יסוד סביר להניח שתוכר תביעת הנכות, במשך הזמן שבין הגשת תביעת הנכות עד מתן החלטתו של קצין התגמולים.

### הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 31), התשנ"ט-1998

הצעת חוק של הממשלה.

סעיף 69 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, קובע בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) לאמור:

"שירות בריאות לפרט

69. (א) שירותי הבריאות שניתנו לפרט על-ידי המדינה ערב תחילתו של חוק זה, כמפורט בתוספת השלישית, ימשיכו להינתן על-ידי משרד הבריאות, בין בעצמו ובין באמצעות נותני שירותים או רשות מקומית, אלא אם כן החליט שר הבריאות, בהסכמת שר האוצר ובאישור הממשלה, כי שירותי הבריאות שניתנו לפרט כאמור יינתנו, כולם או חלקם, על-ידי קופות החולים; הוחלט כאמור, יתוקנו התוספת השנייה והשלישית בהתאם...

(ב) כל עוד לא העבירה המדינה לקופות החולים את שירותי הבריאות האמורים בסעיף קטן (א), לא יהיו קופות החולים חייבות לתת את השירותים האמורים."

בתוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות פורטו, בין היתר, שירותי הבריאות בתחום הגריאטריה והפסיכיאטריה שניתנו על-ידי המדינה, ערב תחילתו של חוק ביטוח בריאות.

סעיף 307 לחוק הביטוח הלאומי קובע לאמור:

"חלוקת קצבה של זכאי הנמצא במוסד.

307. (א) נמצא זכאי לקצבה במוסד, וגוף ציבורי שהשר קבע בצו נושא ביותר ממחצית הוצאות החזקתו בו, תשולם הקצבה בחלקה לזכאי ובחלקה לגוף הציבורי; היו לזכאי תלויים, ישולם להם חלק מהקצבה.

(ב) השר, באישור ועדת העבודה והרווחה, יקבע כללים ותנאים לחלוקת הקצבאות, לרבות שיעורי חלוקת הקצבאות לסוגיהן, ובלבד שלזכאי לקצבה ישולם חלק ממנה שאינו גמוך מסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה כמשמעותה בסעיף 200.

(ג) השר רשאי להחיל בתקנות את ההוראות בדבר חלוקת הקצבאות שקבע לפי סעיף קטן (ב), כולן או חלקן, בשינויים ובתנאים שקבע, גם על זכאי לקצבה הנמצא במוסד על-פי הפנייה של משרד ממשלתי."

בתקנות הביטוח הלאומי (חלוקת קצבה), התשמ"ד-1984, שהותקנו לפי סעיף 307, נקבעו שיעורי הקצבה שעל המוסד לביטוח לאומי להעביר לגוף ציבורי הנושא בהוצאות החזקת הזכאי לקצבה הנמצא במוסד, והשיעור מן הקצבה שעל המוסד להעביר לידי הזכאי עצמו. בצו הביטוח הלאומי (קביעת גוף ציבורי), התשמ"ד-1984, נקבעו הגופים שהוכרו, לעניין זה. לפי הוראות אלה המוסד לביטוח לאומי מעביר "חלקי קצבאות" של מאושפזים בבתי-חולים או במחלקות אשפוז פסיכיאטרי, סיעודי וגריאטרי, למשרד הבריאות האחראי למתן שירותי בריאות אלה ולקופת חולים כללית, אשר נושאת בהוצאות האשפוז בתחומים אלה, במקום משרד הבריאות, בשל מבוטחיה המאושפזים במוסדות שנמנו בצו האמור. מוצע לקבוע בחקיקה ראשית את הגופים שיהיו זכאים לקבל חלק מן הקצבה של השוהה במוסד.

כמורכז מוצע לקבוע הוראות מפורשות לגבי זכאות כאמור של קופות החולים, ובדרך זו להיערך גם למצב שבו שירותי הבריאות בתחומי הפסיכיאטריה, הגריאטריה והסיעוד הניתנים היום מטעם משרד הבריאות, יינתנו על-ידי קופות החולים.

ההוראות המוצעות לגבי קופות החולים מבחינות בין שניים אלה:

(א) שירותי הבריאות שקופת החולים חייבת לספק למבוטחיה לפי חוק ביטוח בריאות היום, ולפיכך לא יחולו לגביהם כללי חלוקת הקצבה, גם אם הזכאי לקצבה נמצא במוסד וקופת חולים או גוף אחר נושאים ביותר ממחצית הוצאות החזקתו של הזכאי במוסד.

(ב) שירותי הבריאות בתחומי הפסיכיאטריה, הגריאטריה והסיעוד הממומנים כיום בעיקר בידי משרד הבריאות, ואשר לגביהם ימשיך המוסד להעביר, גם בעתיד, את חלק הקצבה לגוף המפורט בסעיף 307(א) המוצע, אם הוא נושא בנטל מימון החזקת הזכאי לקצבה, בין שהגוף האמור לעניין זה הוא משרד הבריאות ובין שהוא קופת חולים.

הצעת חוק עבודת נשים (תיקון מס' 18) (הארכה ופיצול של חופשת לידה בשל תקופת אשפוז), התשנ"ט-1998

הצעת חוק פרטית של חברת הכנסת נעמי בלומנטל (ליכוד).

סעיף 6 לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, מאפשר לילדת, שהיא או תינוקה נזקקים לאשפוז של למעלה משבועיים במהלך תקופת חופשת הלידה, לבחור אם להאריך את חופשת הלידה עד תום תקופת האשפוז אך לא באופן שתופשת הלידה תימשך יותר מ-16 שבועות, או לפצל את חופשת הלידה, כך ש-3 שבועות יהיו בתכוף ליום הלידה ויתרת החופשה תהיה לאחר השחרור מבית-החולים.

מצב זה אינו מספק את צורכיהן של אימהות עובדות במצבים קשים, שבהם האם או התינוק נזקקים לאשפוז ממושך או לטיפול אינטנסיבי בבית לאחר השחרור מבית-החולים.

כיוון שלפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הביטוח הלאומי משלם עד 16 שבועות של חופשת לידה מוצע, שלילדת במצב האמור תעמוד הזכות ל-16 שבועות של חופשת לידה בתשלום ולפיצול חופשת הלידה.

לפיכך מוצע לבטל את ההגבלה הקיימת בסעיף 6 כנוסחו היום, ולאפשר לאם גם לפצל וגם להאריך את חופשת הלידה לפי הצורך, ובלבד שתקופת חופשת הלידה לא תעלה על 16 שבועות.

לדעת חברת הכנסת בלומנטל, העלות הכספית המשוערת של הצעת החוק היא 19 מיליון ש"ח בערך. חברת הכנסת בלומנטל מציעה, שהמימון יבוא מכספי המוסד לביטוח לאומי.

---

### הצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס' 43) (איסור שלילה או הקטנה של גמלה בשל עבירת משמעת), התשנ"ט-1998

---

הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת מקסים לוי (גשר).  
 לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, בית-הדין למשמעת מוסמך לשלול, או להפחית, קצבת פרישה מעובד מדינה בשל עבירת משמעת שעבר. עונש זה של פגיעה בפנסיה של העובד הוא עונש חמור ביותר, לדעת חבר הכנסת מקסים לוי, מאחר שהוא פוגע פגיעה כלכלית חמורה הן בעובד והן במשפחתו. בעבירות חמורות ניתן להעמיד את עובר העבירה למשפט פלילי ולהענישו בהתאם לחוק העונשין, התשל"ז-1977. אולם, אין כל הצדקה להפחית את גמלתו, שהיא זכות קנויה של העובד שרכש אותה במהלך שנות עבודתו. לפיכך מוצע לבטל סמכות זו של בית-הדין למשמעת ובהתאמה לא לאפשר למפק"ל המשטרה לשלול גמלה של שוטר, בשל עבירת משמעת. הוראה נוספת בהצעת החוק - אם נשללה מאדם קצבת פרישה, כולה או מקצתה, על-פי החלטת בית-הדין למשמעת, או על-פי החלטת המפקח הכללי של המשטרה, לפני תחילתה של הצעת החוק, יחזור ויקבל תשלום קצבה שהיה זכאי לה, אילולא ההחלטה האמורה, החל מן ה-1 בחודש אחרי היכנס הצעת החוק הנדונה לתוקף.

---

### חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 31), התשנ"ט-1999

---

החוק התקבל במליאת הכנסת ב-18 בינואר 1999, על בסיס הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 32).  
 סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובע, ש"הורה יחיד", כהגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992, וגם הורה שיש לו ארבעה ילדים לפחות, בתנאים המפורטים בסעיף, זכאים למענק לימודים עבור כל אחד מילדיהם שמלאו להם 6 שנים וטרם מלאו לו 14 שנים. בא החוק ומרחיב את מעגל הזכאים למענק הלימודים וקובע, שהמענק יינתן גם בעד ילד שנתייתם משני הוריו, ילד שעלה לישראל ללא הוריו או ילד נטוש כמשמעותו בחוק הבטחת הכנסה; היינו, ילד שהוריו נטשו אותו בישראל, אם אחד מהוריו הוא תושב ישראל או שהורהו האחד תושב ישראל והורהו השני נפטר, נעדר או שנבצר ממנו למלא את חובותיו כלפי הילד. קופות גמל שאליהן מעביד מעביר, לפי הסכמי עבודה, כספים לשם צבירה והבטחה של זכויות העובד, נמנות, לפי הוראת סעיף 181 לחוק, עם המבוטחים שבפרק ח' לחוק, הודן בביטוח זכויות עובדים בפירוק ובפשיטת-רגל של מעביד. סעיף 184 (א) לחוק קובע, שהגמלה שתשולם לקופת גמל בשל חובות של המעביד, לא תעלה על סכום השווה לשכר הממוצע.

הניסיון שנצבר מצביע על כך, שבמקרים רבים חובות המעביד לקופת הגמל עולים על השכר הממוצע. לפיכך נקבע, שיועלה הסכום המירבי של הגמלה שתשולם לקופת הגמל והוא יעמוד על פעמיים השכר הממוצע.

---

**הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 10) (שינויים בשירותי הבריאות), התשנ"ט-1998**

---

הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אפרים סנה (עבודה).

לפי המצב החוקי הקיים היום, הרכב מרד יוקר הבריאות, שעל-פיו מחושב סל הבריאות וממומנות קופות החולים, אינו משקף את המציאות בפועל. כתוצאה מכך קופות החולים נמצאות בגירעון מתמיד של מאות מיליוני שקלים. הגירעון נובע מן הגידול הקבוע והבלתי נמנע של אוכלוסיית החולים ומהתייקרות חידושי הרפואה.

חבר הכנסת סנה מציע לשנות את המרכיבים הכלולים במרד יוקר הבריאות כדלקמן:

- (1) להביא בחשבון באופן ממשי את עלות יום האשפוז.
  - (2) להוסיף למרד 2% בשל התייקרויות קבועות בעלותן של תרופות חדישות ובשיטות טיפול ואבחון חדשות.
  - (3) לשקלל את המרד לפי גידול האוכלוסייה והזדקנותה.
- עדכון הסל באופן המוצע יביא לכך, שקופות החולים יקבלו את הסכום המגיע להן על-פי צורכיהן הריאליים ועל-פי פרמטרים רלוונטיים למתן שירותי בריאות, ולא יהיו עוד בגירעון שוטף ומובנה.
- מוצע, שהחוק ייכנס לתוקפו ב-1 בינואר שנת 2000, על-מנת לאפשר לכל הנוגעים בדבר להתארגן לקראת הפעלתו.
- לפי הערכת האוצר, עלות החוק תגיע ל-800 מיליון שקלים לשנה. מוצע, שהמימון יבוא מסעיף הרוזבה הכללית בתקציב המדינה.

---

**הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 10) (שינויים בשירותי הבריאות), התשנ"ט-1998**

---

אף זו הצעת חוק של חבר הכנסת אפרים סנה (עבודה).

הוספת תרופות לסל שירותי הבריאות נעשית היום, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, בידי שר הבריאות ונדרשים לכך הסכמתו של שר האוצר ואישור הממשלה. דרישה זו מקשה להוסיף תרופות חדישות לסל שירותי הבריאות.

מוצע, שהסכמת שר האוצר ואישור הממשלה יוחלפו באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. העברת ההכרעה לוועדת העבודה והרווחה תאפשר לבחון את המלצתו המקצועית של שר הבריאות.



## רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

מנהל המרכז למחקר ועיצוב מדיניות, המועצה הלאומית לשלום הילד, ובית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	אשר בן-אריה
מנהל האגף לקידום נוער, מבוגרים ושירותי תקוה, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.	מאיר חובב
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, והפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.	מאיר טייכמן
סמנכ"ל למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.	שלמה כהן
פרופסור, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים.	גור עופר
לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי, ההסתדרות הכללית של העובדים.	דב פלג
מרצה בכיר, המחלקה לשירותי אנוש, הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.	חיים צינס
יושבת-ראש העמותה הישראלית לפיתוח יחמה והעצמה בתחום הילד והמשפחה, רחובות, וחברת הנהלה של ה-International Initiative, אוטרקט, הולנד.	עליה קדם
פרופסור, מנהל התוכנית לתואר שלישי, בית-הספר לבוגרים בעבודה סוציאלית, האוניברסיטה של יוסטון, טקסס, ארצות-הברית.	הווארד ג' קרנר
פרופסור (אמריטוס), הקתדרה לעבודה סוציאלית על-שם גורדון בראון, האוניברסיטה העברית בירושלים, והיחידה ללמידה מהצלחות, מרכז לילדים ונוער, ג'וינט-מכון ברוקדייל, ואשלים, ג'וינט ישראל, ירושלים.	יונה מ' רזנפלד
מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.	סקירת ספרים ג'וני גל
מרצה המתמחה בתחום הזיקנה והמשפט, דוקטורנט במשפטים באוניברסיטת יורק, טורונטו, קנדה.	ישראל דורון
המחלקה לעבודה קהילתית, אגף חברה, עיריית ירושלים, ירושלים.	סופי ששון
מנכ"ל אשלים, לשעבר המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.	יוסי תמיר

## גרונטולוגיה - כתב-עת בנושאי הזיקנה

כרך כה, מס' 3-4, תשנ"ט, 1998

### תוכן העניינים

משולחן המערכת	חנה גולנדר
אני מחוג שברח מן השעון - החוויה האישית של הזמן בתקופת הזיקנה	ניצה אייל
המפגש עם ארץ ישראל בזיכרון הפרטי של ניצולי השואה	אילה יחזקאל ציפי הלמן
עדיין אתה אריה - מחר ארנבת שמוטת אוזניים	עירית רגב
השפעת איכות הקשרים ברשתות החברתיות של קשישים על שביעות רצונם מהחיים	נוגה זיו ואליק יופה ולדימיר שץ, סילביו קחקוב
פסידו־דמנציה - מושג שעבר זמנו!! התפתחות חמושג מבחינה היסטורית והמשגתית	מיכאל לוין, זאב פידלמן, זאב קרושון
רמה נמוכה של כולסטרול בדם ותמותה	ח'אלד סולימאן
הדמיה רנטגנית של התעלה האנלית אצל קשישים עם עצירות	יעל כ"טוב
בית אבות לקשישים ערביים - דיירים סיעודיים לעומת דיירים תשושים	אפרים יאול, ארנולד רחין
הדילמות בתפקידו של העובד הסוציאלי בוועדה המקומית לחוק סיעוד	
מחשבות על הטיפול בקשישים החולים במחלות לא-אונקולוגיות בשלב הסופני	
שירים: זה מול זה: דוד אבידן, לאה גולדברג	
מיום העיון בנושא: טיפול פאליאטיבי בחולים סופניים בבתיהם / מה חדש באגודה?	אסתר יקוביץ חיים חזן
סקירות ספרים	

יוצא לאור על-ידי האגודה הישראלית לגרונטולוגיה (בסיוע אשל)  
הכתובת למשלוח מאמרים: ד"ר חנה גולנדר, עורכת "גרונטולוגיה",  
רח' הרטגלס 7, רמת-אביב, תל-אביב 69971, טלפון 03-6416223

## חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית

כרך י"ט, מס' 1, אדר תשנ"ט, פברואר 1999

חוברת מיוחדת: עולי שנות השמונים והתשעים: צרכים, מצוקות ומענים

### תוכן העניינים

אלעזר לשם ויוליה מירסקי	הקדמה
נרספי זילברג ואלעזר לשם	קהילה מדומה וקהילה במציאות: עיתונות בשפה הרוסית וחידוש חיי הקהילה בקרב עולי חבר המדינות בישראל
יוליה מירסקי, יהודית ברוך-דריימן ופרי קדם	לא טוב היות העולה לבדו: רשת התמיכה החברתית של סטודנטים עולים מברית-המועצות לשעבר
דורית רואר-סטרינגר	חשיבות הקשר התרבותי בהערכת איכותן של מסגרות הטיפול בילדים
תמר דותן, סופיה רבינוביץ' ושרה מינוצ'ין-איציקסון	קונפליקט בין שני אבות: התלבטות הממסד הקולט במצב של מעבר תרבותי
ורד סלונים-נבו, ינה שרגה ואנה עבדלגני	הסתגלות חברתית ופסיכולוגית של מתבגרים עולים וילידי ישראל ממוצא רוסי
גי'וני גל ואלעזר לשם	"סל קליטה" - לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי

### מן השדה

עבודה סוציאלית בחברה רבת-תרבותית: מודל להכשרת סטודנטים

מלכה שבתאי

### סקירות ספרים

אתיופי בסוף השבוע - ישראלי במשך השבוע: מלכה שבתאי, הכי אחי, מסע הזהות של חיילים עולים מאתיופיה

יחיאל ערן

### תמציות באנגלית

מען המנחלה ומחלקת מנויים:

האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה והרווחה

רח' יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים דמי מנוי לכרך לשנה: 65 ש"ח

טלפון 02-6708174 דמי מנוי לכרך לשנתיים: 120 ש"ח