

# בניסוחים סוציאליים

## כתב עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי

- אזרחות, מלחמה ורווחה
- השפעתה של תעסוקת נשים על עוני בישראל
- דרושה רפורמה בהסדרי הפנסיה לנשים
- משפט, זקנה וזכויות: התקנות החדשות בדבר הפיקוח על מעונות לזקנים כמקרה מבחן
- עמדות כלפי סיעוד בן הזוג בבגרות המאוחרת: ניתוח משווה של פורשים לעומת טרום-פורשים
- התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה
- נפגעי פשיעה אלימה: עקרונות הסיוע בקנדה
- השפעת מאפייני קופה, אוכלוסייה ותחלואה כרונית על שימוש בשירותי בריאות

# **ביטחון סוציאלי**

**כתב-עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי**

**יוצא לאור מטעם  
המוסד לביטוח לאומי**

**ירושלים • סיוון תשס"ב • יוני 2002  
חוברת 62**

## בחוברת זו

כיצד משפיע סכסוך צבאי על צמיחת התודעה הלאומית ועל התפתחות הזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות, ובייחוד אלה הקשורות לרווחה, בכך עוסק מאמרו של רוברט פינקר, הפותח את שורת מאמרי החוברת. המאמר מבוסס על הרצאת הזיכרון השנתית לזכר ריצ'רד טיטמוס, ולמרות שהמחבר נמנע במתכוון להסיק מסקנות לגבי מצבנו אנו, ומסתפק בגיתוח המצב בבריטניה ובאירלנד, מורגש שהוא מחפש הקבלה בין שתי הסיטואציות.

בנושא אי-השוויון וצמצומו עקב עבודה נשים עוסקות חיה שטייר ועליזה לוי. המחברות טוענות שבאופן כללי עבודת נשים אכן תורמת לצמצום הפער בין משקי בית שבראשם עומד זוג הורים ובין אלה שבראשם עומדת אישה, אבל בסך הכל היא אינה משפיעה הרבה על רמת העוני בחברה.

בכניסת הנשים המתרחבת לשוק העבודה ובהשפעתה על המשפחה הגרעינית, אבל מתוך התמקדות בהסדרי הפנסיה לנשים, עוסק דב פלג, המעלה דרישה לחולל רפורמה בכל הנוגע להסדרים אלה שעדיין נוטים לרעת האישה, ומתווה הצעות והמלצות שיתרמו לשינויים המקורים.

ביקורת על התקנות חדשות לפיקוח על מעונות לזקנים מותח ישראל דורון, המשווה בין התקנות האלה לתקנות שקדמו להן ב-15 שנה, אגב ניתוחן של התקנות החדשות והצבעה על מגמה של העדפת האינטרסים של בעלי ומנהלי בתי האבות על חשבון טובתם של השוכנים בהם.

בבגרות המאוחרת, בפרישה מעבודה ולפניה ובעמדות כלפי סיעוד בן הזוג דנה ליאת קוליק, המצביעה על ההבדלים בין העמדות של בן ובת הזוג בשעת מחלה בנסיבות אלה, תוך השוואה בנוגע לנושא הסיעוד לפי משתנים כמו תעסוקה, מיגדר, גיל, שיוך דתי והשכלה.

התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל, על ארבעת רבדיה, היא נושא מאמרם של ג'וני גל וראובן פסח, הבוחנים את מאפייניה ואת השלכותיה, עלותה וחלוקת העלות בין המגזר הממשלתי לזה הלא-ממשלתי, כמו גם את ההשלכות שיש למערכת על רווחתם של הקשישים מקבוצות שונות באוכלוסייה.

בנפגעי פשיעה אלימה ובאופן שבו מטפלת בהם המערכת הממשלתית בשתיים מן הפרובינציות של קנדה עוסק אורי ינאי, המפרט את סוגי הסיוע לפי חוק שהם זוכים לקבל מן הרשויות. המאמר מסתיים בלקחים שניתן להפיק מן הניסיון הקנדי להתפתחות בישראל.

בבדיקת ההבדלים בין מבוטחי ארבע קופות החולים הפועלות בארץ בכל הנוגע לצריכת שירותים ולפי המאפיינים שלהם מבחינת גיל, השכלה, תחלואה כרונית ושיוך דתי עוסק מהקדם של עירית זמורה, נאוה ילין, יצחק בכר ויצחק פטרבורג, שמסקנותיו מובאות במאמר המסיים את שורת מאמרי החוברת.

★

מאמרים ל"ביטחון סוציאלי" יש להגיש בשלושה עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית קצרה (אבסטרקט) בעברית, בהיקף של 100 עד 130 מילים, תמצית של המאמר באנגלית (באורך של עמוד עד עמוד וחצי בערך), הכוללת את שם המחבר, את שם המאמר ואת שם המוסד שהמחבר קשור אליו, גם הם באנגלית. המאמרים מועברים לשיפוט אנונימי של אנשי מקצוע.

איורים יש להגיש על נייר לבן, בצד אחד של הדף, בצבע שחור, מוכנים לצילום. מען המערכת: "ביטחון סוציאלי", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות רייצמן 13, ירושלים 91909.

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

המערכת:

מיה עורב-תשל (יו"ר)

לאה אחדות

ד"ר ג'וני גל

פרופי אברחם דורון

פרופי יעל ישי

חזקיה ישראל

פרופי יוחנן שטסמן

פרופי אריה שירום

פרופי משה סקרון

חבורך:

רפאל יוליוס

ISSN 0334-231X

"ארי" מבשרת ציון

ודפוס חסד ואמונה, ירושלים

## תוכן העניינים

5	רוברט פינקר	אזרחות, מלחמה ורווחה
28	חיה שטייר, עליזה לויך	השפעתה של תעסוקת נשים על עוני בישראל
49	דב פלג	דרושה רפורמה בהסדרי הפנסיה לנשים
65	ישראל דורון	משפט, זקנה וחכיות: התקנות החדשות בדבר הפיקוח על מעונות לזקנים כמקרה מבחן
90	ליאת קוליק	עמדות כלפי סיעוד בן הזוג בבגרות המאוחרת: ניתוח משווה של פורשים לעומת טרום-פורשים
114	גיוני גל, ראובן פסח	התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה
142	אורי ינאי	נפגעי פשיעה אלימה: עקרונות הסיוע בקנדה
169	עירית זמורה, נאווה ילין, יצחק בכר, יצחק פטרבורג	השפעת מאפייני קופה, אוכלוסייה ותחלואה כרונית על שימוש בשירותי בריאות
187	גיוני גל, אורי ינאי, דב פלג, סופי ששון	סקירת ספרים חדשים
197	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית
203		רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת
205		שלמי תודה לשופטים-קוראים בשנת 2001

# אזרחות, מלחמה ורווחה

מאת רוברט פינקר\*

הנושא של הרצאת זיכרון זו הוא ההשפעה של סכסוך צבאי על שני היבטים של שינוי חברתי, הקשורים ביניהם בקשרי-גומלין: צמיחת התודעה הלאומית מצד אחד, וההתפתחות של זכויות אזרחיות, פוליטיות וחברתיות, הקשורות למעמד האזרחות, מצד שני. נושא זה נבחר משתי סיבות: (א) רוב התיאוריות בתחום המדיניות החברתית העוסקות במערכת יחסי-הגומלין שבין אזרחות לרווחה, מניחות כדבר מובן מאליו את קיומו של רגש הזהות הלאומית; (ב) בעלי התיאוריות, שכתבו על השפעת המלחמה על הכשלת הזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות, נטו להתרכז במלחמות בין מדינות ריבוניות. על המשמעות של מלחמות אזרחים בתוך תחומיהן של מדינות ריבוניות נכתב הרבה פחות. מאבקים על ריבונות חרות לאומית הם הגורם השכיח ביותר לסכסוכים פנימיים כאלה.

---

## מבוא

---

הנושאים של לאומיות, אזרחות ורווחה שנויים במחלוקת ומעוררים בישראל של היום ויכוחים מרים. יהיה זה אפוא יומרני מצדו של מחבר מאמר זה, שהוא אורח מזדמן, להתייחס אליהם במישרין. לפיכך ישמש בתור רקע לדיון מה שמתרחש בשתי מדינות רחוקות - בריטניה ואירלנד - שבהן התעוררו מפעם לפעם סכסוכים בעלי אופי דומה, הנמשכים זה מאות שנים. בגלל שההבדלים בין שני המקרים עולים בחשיבותם על הדמיון

---

\* בית-הספר הלונדוני לכלכלה ולמדע המדינה, לונדון, אנגליה.  
ההרצאה מס' 17 לזכר ריצ'רד טיטמוס, שמאמר זה מבוסס עליה, ניתנה בירושלים ביום 11 ביוני 2001, מטעם בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד של האוניברסיטה העברית בירושלים ובשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי.  
המאמר תורגם מכתב-יד באנגלית.

ביניהם לא ייעשו כאן הקבלות. מה גם שקווי הרמיון שניתן להצביע עליהם אינם מן הסוג המאפשר להפיק מהם הסברים או פתרונות.

בחלק הראשון של המאמר תיבחן תרומתם של שני תיאורטיקנים חברתיים חשובים - ריצ'רד טיטמוס ות"ה מרשל - אשר לכתיבתם יש נגיעה לנושא זה בהקשר של אנגליה. בחלק השני תעמודנה למבחן התיאוריות שלהם, על רקע ההתרחשויות בהקשר הרחב יותר של האיים הבריטיים.

### הפרספקטיבה של טיטמוס

ניתן לעמוד על תפיסתו של טיטמוס את מעמד האזרחות מתוך מודל הרווחה החברתית הנורמטיבי שלו. טיטמוס הגדיר מחדש את הערכים, המטרות והאמצעים של מדיניות הרווחה שהונהגה בבריטניה לאחר מלחמת העולם השנייה במונחים האוניטריסטיים ללא פשרות של דו"ח בוורידג'. בנוגע לערכי הרווחה התנגד טיטמוס לצמיחתה של מה שאנו קוראים בשם "משק פלורליסטי מעורב של רווחה" בנימוק, שמשק כזה הוא לא שוויוני ומפורר מבחינה חברתית ויוצר פערים בחברה. הוא היה ביקורתי במיוחד כלפי צמיחתם של מגזרי רווחה פרטיים ומערכות רווחה נלוות לעבודה. אשר למטרות הרווחה, טיטמוס הגדיר את השירותים החברתיים הסטטוטוריים במונחים של יעד אחד מכריע - קידומה של סולידריות חברתית המבוססת על מסגרת של התחייבויות הדדיות ושוויוניות בתחום הרווחה (Titmuss, 1976, pp. 20-33).

אשר לאמצעים של מדיניות חברתית, טיטמוס לא הטיל ספק בכך, שרק "תשתית של שירותים אוניברסליים" המעוגנת בחוק יכולה לספק את "המסגרת הנחוצה של בסיסי ערכים והזדמנות, אשר בתוכה וסביבה יכולים להתפתח שירותים סלקטיביים, מקובלים מבחינה חברתית, המכוונים לאפליה חיובית, במינימום של סיכון ליצירת סטיגמה, לטובת אלה, שצורכיהם הם הגדולים ביותר." (שם, עמ' 135). טיטמוס זיהה את השירותים החברתיים המעוגנים בחוק עם ערכים אלטרואיסטיים, ואת שירותי המגזר הפרטי כנובעים מאגואיזם ומאינטרס אנוכי. הוא טען, שרק בידי המדינה יש הסמכות ליישם קווי מדיניות של חלוקה מחדש של הכנסות, שהם הכרחיים על-פי תפיסתו ליצירתה של חברה צודקת. בספרו *Problems of Social Policy* (Titmuss, 1950), ובאחת המסות המפורסמות שלו ב-*Essays on the Welfare State* (Titmuss, 1958), "War and social policy", הציע טיטמוס את התיזה, שהתנסויות משותפות במלחמת העולם השנייה האיזו את התפשטותו של אלטרואיזם חברתי, שכבר היה בתהליך של הפיכתו למאפיין דומיננטי של החברה הבריטית. האיום על הקיום הלאומי מצד אויבים חיצוניים תזקים עורר תחושה של אחדות המטרה לגבי הניצחון במלחמה ובנוסף לה, גם מחויבות ליצירת חברה צודקת יותר לאחר הניצחון (Titmuss, 1950; Titmuss, 1958, pp. 75-87). כפי שמציין בולדוויין,

"הרגשה משותפת של פגיעות מטפחת סולידריות. ההרגשה של שותפות-גורל ושל השתייכות לקהילה מקבלת עידוד לנוכח איום אוניוורסלי משותף." (Baldwin, 1990, p. 34). בולדווין מגדיר את הסולידריות החברתית במונחים שהם בעיקרם משל טיטמוס, כ"צדק המוגדר במונחים של הזדקקות. לאזרח הגזק יש זכות לקבל סיוע מן הקהילה בלי להתחשב במוצא, בהישגים או בעבודה." (שם, עמ' 31). יחד עם זאת, על-מנת שרגשות נעלים כאלה יזכו למעמד בדמיון הציבור, חייבת להתקיים שורה מיוחדת במינה של נסיבות פוליטיות. המלחמה יכולה להיות התרחשות מיוחדת כזאת, אך אם אכן זה המצב, עדיין נותרת פתוחה השאלה כיצד ניתן לקיים את התנופה הבאה בעקבותיה לקראת רפורמה חברתית בתנאים של שלום.

במהלך שנות ה-50 וה-60 נעשה טיטמוס עצמו מוטרד יותר ויותר מן האיום הגובר, על-פי תפיסתו, מצד מבקרים ליברלים מן האגף הימני של הקשת הפוליטית בבריטניה, על הקונצנזוס החברתי בנושא הרווחה, ששרר לאחר המלחמה. אופיינית לכך היא טענתו של פרידריך האייק, בספרו *The Road to Serfdom*, שניתן להסביר די בקלות את הקשר בין המלחמה לצמיחת השירותים החברתיים המעוגנים בחוק בעובדה, ששתי התופעות האלה הן ביסודן לא דמוקרטיות באופיין (Hayek, 1979, p. 197). אמונתו החזקה של טיטמוס בכך, שמדיניות חברתית אלטרואיסטית מטפחת את הסולידריות החברתית, גרמה לו להעריך פחות מדי את המידה שבה מדיניות חברתית של חלוקה מחדש של ההכנסות מסוגלת לעורר גם תרעומת וסכסוכים פוליטיים.

טיטמוס טעה ולא הכהין בין תחושת השותפות של זהות לאומית ובין תחושת השותפות של סולידריות חברתית לגבי המטרות של מדיניות רווחה והאמצעים להשגתן. תחושת השותפות בנוגע לזהות הלאומית הייתה קיימת בבריטניה כבר ב-1939. לולא היה הדבר כך, לא הייתה בריטניה מסוגלת לעבור את המלחמה. למרות שהחברה הבריטית סבלה באותה עת מצורות רבות של סכסוכים ופילוגים פנימיים, הגורמים שלהם נתפסו במונחים של אי-שוויון בין המעמדות. הפתרונות נתפסו במונחים של רפורמה חברתית ושיקום חברתי לאחר המלחמה.

ואף-על-פי כן, האמונה שקונצנזוס לאומי זמני לגבי מטרות המלחמה יוכל להיעשות אי פעם קונצנזוס פחות או יותר קבוע לגבי היעדים של רווחה חברתית לאחר המלחמה, נראית במבט לאחור במקרה קיצוני של משאלת לב. יש שמלחמות פורצות כדי להגן על הדמוקרטיה, אבל ניהול המלחמה כמעט לעולם אינו דמוקרטי. חברות דמוקרטיות הן חברות פלורליסטיות, ופלורליזם פוליטי מקיף, בין יתר הדברים, מגוון רחב של דעות מנוגדות על המטרות והאמצעים של מדיניות חברתית.

אין זה מפתיע, שבשנים האחרונות ערערו חוקרים שונים על אסכולת טיטמוס. גיוזי האריס, למשל, טוענת, שטיטמוס הגזים בהערכת המידה שבה איפיון את דעת הקהל הבריטית קונצנזוס לגבי היעדים של רפורמה חברתית במשך שנות המלחמה (Harris).

1986, p. 238). אפילו ברמה של תכנון מדיניות היא מצאה מעט מאוד ראיות להסכמה או לחשיבה "קוהרנטית" בעניין הקמתה של מדינת רווחה לאחר המלחמה. ניתן לטעון גם, שבתקופה שלאחר המלחמה התגבש בבריטניה בנושא הרווחה מעין קונצנזוס לרגע, גם אם נעדר "רציונל קוהרנטי". הקונצנזוס נקשר באופן מקרי למדי להצעות דו"ח בוורידג' והוא שרד, אם גם באופן רופף, עד שנות ה-70 המאוחרות. עד אז לא הנהיגו השמרנים, בתקופות שהיו בשלטון, שום שינויים של ממש במבנה המוסדי הבסיסי של מדינת הרווחה הבת-ר-מלחמתית של בריטניה. אולם, מתחת לפני השטח של ההסכמה הכללית ששררה לכאורה, התקיימו מחלוקות חריפות לגבי המטרות והאמצעים של מדיניות חברתית, שהתפרצו לעתים בתוך שתי המפלגות הפוליטיות העיקריות. התיזה של טיטמוס בדבר השפעות המלחמה על התפתחות האזרחות ויצירתה של מדיניות חברתית לוקה בשלושה עניינים. ראשית, היא עוסקת באופן בלעדי במלחמות בין מדינות לאום ריבוניות. שנית, טיטמוס היה יכול להתייחס אל התפיסה של זהות לאומית משותפת כמובנת מאליה משום שבזמנו זהות זו היתה עובדה פוליטית בחברה הבריטית, שנשענה על חוק האיחוד בין אנגליה לסקוטלנד (Act of Union), שנחקק במאה ה-18. שלישית, הוא קישר בטעות מצב אובייקטיבי זה של זהות לאומית משותפת עם רעיונות סובייקטיביים יותר של סולידריות חברתית, קשר שנמשך אל מעבר לביצוע המידי של מטרות המלחמה על-מנת לכלול יעדים ארוכי טווח של מדיניות חברתית. במבט לאחור, קשה להבין מדוע ייחס טיטמוס משמעות סיבתית ובולטת כל כך לרווחה החברתית בתור הציר המרכזי ושל אזרחות וסולידריות חברתית, ובתור היסוד העיקרי לשינוי כלכלי, חברתי ופוליטי בעתיד. המודל הנורמטיבי שלו לרווחה חברתית, האוניטרי באופיו, תמך באופן קיצוני בחלוקה-מחדש מבחינת יעדיו הפוליטיים. יעדים כאלה היו חייבים לעורר סכסוכים יותר מאשר להביא להסכמה כללית בחברה הבריטית הבת-ר-מלחמתית, אף-על-פי שהסכסוכים לא היו מגיעים עד כדי מלחמת אזרחים.

---

## הפרספקטיבה של מרשל

---

ת"ה מרשל, שלא כמו טיטמוס, פיתח תיאוריה של אזרחות ורווחה, שהיתה פלורליסטית במפורש ואוהדת כלפי התפקיד הן של השוק התחרותי והן של משק רווחה מעורב. בין שני החוקרים קיימים הבדלים חשובים נוספים במונחים של התפתחות. מודל הרווחה הנורמטיבי של טיטמוס היה, בלשון המעטה, כמעט נטול פרספקטיבה היסטורית. את תפיסת האזרחות שלו צריך להסיק, כמעט על-פי עצם הגדרתה, ממודל הרווחה הנורמטיבי שלו, מפני שהוא מקדיש כה מעט תשומת לב לרצף הארוך של אירועים היסטוריים, שקדמו למלחמת העולם השנייה, אשר תרמו להתפתחות האזרחות בחברה הבריטית. תפיסת הרווחה של טיטמוס מוגדרת באופן צר במונחים של סדרת זכויות והתחייבויות חברתיות



המבוצעות בעיקר באמצעותם של שירותים חברתיים המעוגנים בחוק. מודל אוניטרי זה של רווחה הופך להיות בתורו המרכיב העיקרי של מודל האזרחות שלו. המרכיבים האזרחיים והפוליטיים כמעט אינם מוזכרים.

לעומת זאת, מרשל מגדיר את האזרחות כ"מעמד המוענק לאלה שהם חברים מלאים של קהילה. כל אלה שהם בעלי מעמד זה שווים מבחינת הזכויות והחובות שמעמד זה מעניק." (Marshall and Bottomore, 1992, p. 18). אזרחות, במובנה הרחב והכללי יותר, נעשית הכסיס לסולידריות חברתית. ההיקף הפלורליסטי של גישתו של מרשל מתברר כאשר הוא ממשיך ומזהה שלושה מרכיבי יסוד במעמד האזרחות. הראשון משלושת המרכיבים האלה כולל את הזכויות וההתחייבויות האזרחיות שלנו בנוגע ל"חירות אישית, חופש הדיבור, המחשבה והאמונה, הזכות לבעלות על רכוש ולחתימה על חוזים תקפים והזכות למשפט צדק." (שם, עמ' 8). המרכיב השני הוא "הזכות ליטול חלק בשלטון" בין כמצביע ובין כנבחר. בבריטניה היה היקף זה של זכויות אזרחיות ופוליטיות מובטח במידה רבה עוד לפני מלחמת העולם השנייה ולפני הקמתה של מדינת הרווחה, לאחריה.

המרכיב השלישי במודל האזרחות של מרשל מקיף את הזכויות החברתיות שלנו ל"מידה מינימלית של רווחה וביטחון כלכלי... ולחיות חיים של יצור אנושי תרבותי בהתאם לאמות המידה המקובלות בחברה." (Marshall and Bottomore, 1992, p. 8). במסה שלו, "Value Problems in Capitalism" (Marshall, 1981, pp. 104-122), מרשל המשיך לחקור את הבעיות של יישוב תביעות הדמוקרטיה עם אלה של הרווחה בחברה חופשית. בניגוד לתפיסתו האוניטרית של טיטמוס הן את האזרחות והן את הרווחה, מרשל מציג מודל פלורליסטי של "קפיטליזם דמוקרטי של רווחה", שבו זכויות האזרחות מרסנות את מגמות אי-השוויון של השוק הכלכלי החופשי ויחד עם זה מקבלות את העובדה, ששווקים תחרותיים ומידה כלשהי של אי-שוויון כלכלי הם תנאים מוקדמים פונקציונליים ליצירה יעילה של עושר ולהגנה על כל הזכויות האזרחיות שלנו.

למרות שמרשל כמעט אינו מתייחס במפורש למלחמה בספרו *Citizenship and Social Class*, הוא כן מתייחס לסוגיה זו בטקסט החשוב האחר שלו, *Social Policy in the Twentieth Century* (Rees, 1985, pp. 78-90). על כל פנים, יש ממש בדעה של מייכל מאן, שבעוד שהתיזה של מרשל היתה "נכונה ביסודה לגבי בריטניה הגדולה, היא עסקה אך ורק בבריטניה." (Bulmer and Rees, 1996, p. 126). באותה מידה ניתן לומר זאת על התיזה של טיטמוס, אבל את העררה של פרספקטיבה השוואתית בגישתו של מרשל משלים עומקה של הפרספקטיבה ההיסטורית שלו. הוא חוזר אחורה בזמן כדי לאתר את מקורן של זכויות אזרח במאה ה-18, והוא עוקב אחרי צמיחת הזכויות הפוליטיות לאורך המאה ה-19 ומעבר לה. הוא מסיים בכך שהוא משווה בין הרחבת הזכויות החברתיות ובין צמיחתה של מדינת הרווחה המודרנית במהלך המאה העשרים.

לדעתו של בריאן טרנר, התייחס מרשל ל"קיומה של מדינת-לאום בריטית כאל דבר מובן מאליו", ומשום כך לא הבחין בתהליכים שיצרו אותה (Turner, 1986, p. 46). לאמיתו של

דבר, מרשל כן עוסק בסוגיה זו, אלא שהוא מתייחס לאנגליה יותר מאשר לבריטניה הגדולה כאשר הוא מסב את תשומת הלב לקשרים הממוסדים בין צמיחת הזהות הלאומית האנגלית ובין הרפורמות העיקריות במדיניות, שהתרחשו במהלך המאה ה־16.

אנגליה האליזבתנית הייתה לדעתו, "חברה מתוכננת, אך מן הסוג השמרני, ולא המהפכני". לאורך כל אותה תקופה נחקקו קווי מדיניות כלכליים וחברתיים במישור הלאומי. הם תוכננו על־מנת לקיים ולשמר את הסטטוס קוו הפוליטי "באמצעות קביעת שכר העבודה של הפועלים ומתן סעד לעניים, הסדרת החניכות של בני המשפחות האמידות והצבתם של ילדי העניים לעבודה, והכרה בזכויות ובמונופולים או הענקתם, אשר הודות להם יכלו הקהילות המקומיות ואגודות הסוחרים לנהל בעצמן את ענייניהן ולהגן על האינטרסים של חבריהן." (Marshall, 1981, pp. 56-57).

מרשל ממשיך וקובע, שאנגליה האליזבתנית במאה ה־16 "היתה עדה בפעם הראשונה לביטויים של פטריוטיזם לאומי, למדיניות כוללנית ולהסטת העניין מהכנסותיהם של נסיכים לעושרה של האומה." (Marshall, 1981, p. 56). שינויים אלה התרחשו על הרקע של עימות צבאי, שכלל מלחמה עם ספרד, פלישה הרת אסון לאירלנד ומרידה קתולית כושלת נגד הכתר.

עימות צבאי היה הַנֶּרֶץ, אשר באמצעותו הפכה בריטניה להיות מדינה ריבונית מאוחדת. מלחמות האזרחים של 1642-1649 היו, כפי שגורמן דייוויס מתאר אותן, מלחמות דת ועל "תפיסות מנוגדות של חירות פוליטית", אך הן היו גם "מלחמות דיכוי מוצלחות נגד אירלנד וסקוטלנד. רק עם סיומן של מלחמות אלה והקמתו של הפרוטקטורט של קרומוול ב־1646, "לראשונה בהיסטוריה הבריטית, שלטה אנגליה על כל האיים הבריטיים" (Davies, 2000). מאוחר יותר, ב־1800, השלימה העברתם של חוקי האיחוד בין אנגליה לסקוטלנד ב־1707, ובין אנגליה לאירלנד ב־1800, תהליך זה בהקנותה לו תוקף חוקי.

במהלך תקופה ארוכה זו של מלחמות אזרחים וכיבושים צבאיים, שבה כפתה אנגליה זהות לאומית משותפת על עמי האיים הבריטיים, החלה להתפתחות ההדרגתית של הזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות לתפוס תאוצה. טרנר טוען טענה דומה כאשר הוא רומז, שהתפתחות האזרחות הבריטית באמצעות תהליך של קולוניזציה פנימית לוותה באובדן זכויות פוליטיות ואוטונומיה אזרחית באירלנד, בסקוטלנד ובוויילס. לדעתו, מרשל נמנע מלהסביר כיצד הרחבה זו של זכויות אזרחיות, "בתוך הגרעין הלאומי", התרחשה במקביל לנסיגה של "זכויות פוליטיות בפריפריה" (Turner, 1986, pp. 46-47).

לכאורה ניתן להסביר פרדוקס זה בעובדה, ששני תהליכי השינוי לקו מתחילתם בסכסוכים. מלחמות סיפוח ומלחמות אזרחים כופות הן על המנצחים והן על המנוצחים זהויות לאומיות חדשות. הן מוצלחות פחות ביצירת התנאים המאפשרים את ההתפתחות לאחר מכן של מודל מקיף ושוויוני של אזרחות. אכן, מלחמות תמיד מותירות אחריהן ירושה של סכסוכים לא פתורים ואי־שוויון.

כאלה היו לבטח פני הדברים בבריטניה לאחר חוק האיחוד מ־1707, אשר מיזג את

סקוטלנד לתוך אנגליה, וחוק האיחוד מ-1800, שיצר את הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה ואירלנד. באנגליה, בסקוטלנד ובוויילס לא הוענקו לקתולים ולפורשים הפרוטסטנטים זכויות פוליטיות שוות עד שנות ה-20 המאוחרות של המאה ה-18. ליהודים לא הוענקו זכויות פרלמנטריות מלאות עד 1860. רק עם חוק הרפורמה הרביעי משנת 1918 הורחבה זכות הבחירה כדי לכלול את כל הגברים מעל גיל 21 ואת כל הנשים מעל גיל 30, בתנאי שהן משלמות מסים או שהן נשותיהם של משלמי מסים. הענקת זכות הבחירה המלאה לנשים לא הושגה אלא ב-1928. כל ההרחבות הללו של זכויות אזרחיות ופוליטיות עוררו לעתים התפרצויות של אי-שקט מצד האזרחים וסכסוכים גלויים, שהיו כרוכים בשימוש בכוח מזוין אפילו באותם חלקים של המדינה אשר, במידה מרובה, היו מרוצים מהיותם חברים באומה הבריטית. אך הסכסוכים התעוררו בקרב חלקים באוכלוסייה, אשר הרגישו שמונעים מהם, שלא בצדק, להיכלל באופן מלא כאזרחים בריטיים.

הכניעתה של אירלנד הותירה בעקבותיה מורשת קשה במיוחד של סכסוך פנימי ושל התפרצויות של מלחמת אזרחים. ככל שחלפו מאות השנים של כיבוש, דיכוי וניהול כושל, גם אלה מבין האירים, שרצו מלכתחילה להבטיח את מלוא זכויותיהם כאזרחים בריטיים נעשו מנוכרים והעבירו את תמיכתם אל התנועה, שהיתה בסופו של דבר לתנועה עממית הדוגלת בעצמאות לאומית. סקירה קצרה על אופן ההתרחשות של המעבר הזה עשויה לשפוך מעט אור על הדרכים, שבהן מלחמות אזרחים יכולות לשנות באופן יסודי את יחסי הגומלין בין צמיחתה של תודעה לאומית ובין התפתחותן של זכויות אזרחיות, פוליטיות וחברתיות.

## מקורותיו של הסכסוך

היסטוריונים אירים בעלי פרספקטיבה "לאומית" תיארו אירועים אלה כמונחים של מאבק ממושך ומקוטב באופן חריף בין "אומה אירית מתהווה ובין אימפריאליזם אנגלי עריץ". מאז שנות ה-40 של המאה העשרים אימצה לעצמה אסכולה שנייה של היסטוריונים "רוויזיוניסטיים" גישה "שיפוטית פחות" ורגישה יותר לטבעה המדויק של המעורבות הבריטית באירלנד, אשר נוטה לייחס משמעות סיבתית רבה יותר לפילוגים הדתיים והפוליטיים רביי-השנים בתוך החברה האירית (Smith, 2000, pp. 1-8). בכוונתי לברוק את הדרכים, שבהן נושלו האירים מזכויות היסוד האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות שלהם במהלך התקופה אשר בה, לדעת מרשל, הורחבו אותם מרכיבים של זכויות האזרחות בשאר חלקי האיים הבריטיים.

הפלישה הראשונה של אנגליה לאירלנד היתה ב-1171. מאז סוף המאה ה-12 עד אמצע המאה ה-14 הגיעו גלים-גלים של מתיישבים אנגליים והשתלטו על מיטב האדמות תוך

דחיקת רגלי האירים. לא עבר זמן רב והמתישבים האנגלים הקימו התיישבות סביב דבלין, שהיתה למושב הפרלמנט של אירלנד, ששלט בו שילוב של בעלי אחוזות אנגלו-נורמנים ואירים (Beckett, 1971, p. 23) ואשר היה כפוף לסמכות הכתר הבריטי (Smith, 2000, p. 2). בשנים הראשונות של המאה ה-16 נעשו ניסיונות לפייס את האירים באמצעות פיתויים של המנהיגים הגאליים ושילובם באצולה האנגלו-נורמנית, אך אלה הסתיימו בכישלון משום שהאנגלים ניסו לכפות בדבלין משטר פרוטסטנטי על ארץ שהיתה ברובה הגדול קתולית. השלב הבא בקולוניזציה השיטתית של אירלנד החל כאשר הקימו שם מתישבים אנגליים, מאמצע המאה ה-16 ואילך, אחוזות משק. לדברי בקט, "המטרה העיקרית של מדיניות הקמת האחוזות באירלנד היתה להחליף את הבעלים האירים, או האנגלו-אירים, הלא נאמנים במתיישבים אנגלים נאמנים." (Beckett, 1971, p. 55). מדיניות זו בוצעה בקשיחות כה רבה עד שב-1595 התמרדו האירים המנושלים נגד מנהיגיהם הגאליים. כעבור זמן קצר, אחרי שהובסה ב-1598, ברחת האצולה הגאלית מאירלנד. "הכיבוש של בית טיודור הושלם. המערכת החברתית והפוליטית של אירלנד הגאלית נעלמה", ואת מקומה תפסו סמכות ממשלת דבלין והמשפט המקובל של אנגליה (שם, עמ' 62).

אחוזות משק חדשות של מתישבים סקוטים פרוטסטנטים הוקמו באַלסטר בראשית המאה ה-17, והאירים הצפוניים דוברי הגאלית סולקו. האירים מרדו שוב ב-1641 והארץ נשארה במצב של סכסוך מזוין במשך כל שנות מלחמות האזרחים באנגליה. ב-1649 הוביל קרומוול פלישה נוספת לאירלנד. לאתר קרב קצר ורווי דם הובסו האירים, רוב בעלי האחוזות הקתולים שנותרו נושלו מאדמותיהם, מנהיגי המורדים הוצאו להורג או הוגלו והמוסדות התרבותיים של אירלנד הגאלית דוכאו.

המרידה האירית הבאה התרחשה ב-1690, כאשר נחת באירלנד המלך המורדח ג'יימס השני עם כוח צרפתי וגייס לשורותיו את הקתולים האירים. התבוסה שנחל מידי צבאו של ויליאם השלישי ציינה את שקיעתה של תקוות האירים לעצמאות. בעקבות כיבוש זה נכפתה על הקתולים האירים מערכת חדשה של חוקי עונשין. מ-1728 נשללו מהם הזכות לבחור, והיכולת לשרת בצבא, בממשל המחוזי והמרכזי ולעסוק במקצועות חופשיים. הם הורשו לקיים את מנהגי דתם, אבל לא הותר לילדיהם לרכוש השכלה בחוץ-לארץ או ללמוד באוניברסיטה. חוקי העונשין הטילו גם הגבלה חמורה על זכותם של בעלי האחוזות הקתולים המעטים שנותרו להחזיק רכוש, ולמכור או להגדיל את החזקותיהם במקרקעין (Beckett, 1971, pp. 95-99).

בסיכומו של דבר, שכבת בעלי הקרקעות האירית הקתולית נושלה מזכויותיה האזרחיות והפוליטיות לפני שהרחבתן של זכויות אלה צברה תנופה בבריטניה. את השליטים האנגלו-אירים הפרוטסטנטים בדבלין, או כפי שנקראו אז "השליטה הפרוטסטנטית" (the Protestant Ascendancy), לא הטריד במיוחד מצבם של המוני האיכרים האירים, שהיו כמעט משוללי זכויות, ולא היו הבעלים של אדמותיהם ובשל כך לא היתה להם כל גישה לכוח פוליטי או להשפעה. המושג של "הזכות לרווחה" הוא חידוש של המאה העשרים.

הבעלות על הקרקע, לעומת זאת, היתה מאז ומעולם מרכיב יסודי שקבע את המעמד, את העושר ואת הסיכוי להגיע לרווחה. באירלנד של המאה ה-18 היתה האדמה בעיני "השליטה הפרוטסטנטית" "המפתח לעוצמה פוליטית", וזה מסביר מדוע הטילו השליטים האנגלו-אירים הפרוטסטנטים מגבלות חמורות כל כך על זכויות הבעלות של האצולה הקתולית.

אבל "השליטה הפרוטסטנטית" לא ייצגה את האינטרסים של כל הפרוטסטנטים. היא הגנה על האינטרסים של הכנסייה האנגליקנית של אירלנד ושל הכנסייה הממוסדת של אנגליה מפני כל הפורשים הפרוטסטנטים הלא-אנגליקנים, ובמיוחד מפני הפרסביטריאנים של אלסטר. היא ניצלה את הכוח הרב שהיה בידיה כדי להגביל את כניסתם של הפורשים למשרות פוליטיות ולמעמד של השפעה. עם חלוף הזמן הוקלו מגבלות אלה והן בוטלו בסופו של דבר ב-1780. בתקופה זו כבר עסקו הפרסביטריאנים של אלסטר בהקמת בריתות פוליטיות עם פרוטסטנטים לא-אנגליקנים אחרים ועם קתולים במאבקם לרפורמה חוקתית ולפרלמנט דמוקרטי ועצמאי יותר. התפלגויות פוליטיות חדשות החלו להופיע בקרב אוכלוסיית הנתינים של אירלנד.

ב-1782 העניקה ממשלת בריטניה לפרלמנט של אירלנד את הזכות לחוקק החוקים משלו, בכפוף לסמכות הביצוע, שנותרה בידי הבריטים. רוב חוקי העונשין נגד הקתולים בוטלו, אבל יחד עם זאת עדיין נשללה מהם זכות הבחירה. חלק מן הפטריוטים האירים דורשי הרפורמה הסתפקו בויתורים אלה. קבוצה אחרת, רדיקלית יותר, של פרוטסטנטים וקתולים, "האירים המאוחדים", רצו רפורמות יסודיות יותר, כולל זכות בחירה לקתולים. לנוכח צלה המאיים של המהפכה הצרפתית מולאה גם דרישה זו ב-1793.

בשלב זה החליטה ה"שליטה הפרוטסטנטית" הוותיקה, שתקופת הפשרות הגיעה לקצה. סוכן של "האירים המאוחדים" נעצר בשוכו מצרפת והואשם בקשירת קשר לחולל מרד אירי נוסף. "האירים המאוחדים" דוכאו. באופן רשמי, ירדו למחתרת והתכוננו למרידה מזוינת. באופן פרדוקסלי, הם זכו לתמיכה חזקה באלסטר, שם התנגדו להם באותה עוצמה "אגודות אורנג'י" (Orange Societies) המיליטנטיות, ששמרו בעקשנות על נאמנותן לכתר הבריטי.

המרד הצפוי, שפרץ ב-1798, דוכא באכזריות. הממשלה הבריטית, שהיתה כעת במלחמה עם צרפת, פעלה במהירות וכפתה פיקוח מלא על המחוז הלא נאמן. היו לה סיבות אסטרטגיות טובות לנהוג כך, מפני שבאותה תקופה "כללה אירלנד, בקירוב, רבע מן האוכלוסייה של האיים הבריטיים" (Beckett, 1971, p. 126). ב-1800 העבירו הפרלמנטים באירלנד ובאנגליה שני חוקי יסוד זהים, אשר מיזגו את בריטניה ואירלנד לממלכה מאוחדת אחת. הפרלמנט האירי בוטל ב-1801.

ארבע מאות השנים של סכסוך מזוין והתפרצויות של מלחמות אזרחים מעת לעת הותירו את האירים מנושלים מן הסימנים האחרונים של עצמאות לאומית. מכאן ואילך היה עליהם להיות אזרחים של הממלכה המאוחדת וכל הרחבה נוספת של זכויותיהם האזרחיות,

הפוליטיות והחברתיות צריכה היתה להינתן בפרלמנט בווסטמינסטר, שהותר להם לבחור אליו מעתה מאה חברים.

## מאמציפציה קתולית לרפורמה קרקעית

בראשית המאה ה-19 היתה הזכות לבחור ולהציג מועמדות לפרלמנט מוגבלת למיעוט של בעלי רכוש קרקעי. מועמד קתולי שהצליח להיבחר לפרלמנט עדיין היה מנוע מלתפוס את מושבו בבית, אלא אם כן היה מוכן לנטוש את אמונתו הדתית ולהישבע שהוא מכיר בעליונותו של הכתר האנגלי בכל העניינים החומריים והרוחניים.

ב-1823 הקים דניאל או'קונל "אגודה קתולית", שהתמסרה להשגת המטרה של אמנציפציה דתית ועצמאות לאומית. או'קונל היה בעל אדמות, עורך-דין ופוליטיקאי מוכשר, שדגל ברפורמה חוקתית בדרכי שלום. התוכנית שלו לשינויים שילכה את החתירה לעצמאות לאומית עם אמנציפציה קתולית ורפורמה קרקעית. תוכניתו זכתה לתמיכת קשת רחבה של החברה האירית כולל הכמורה הקתולית והאיכרים המרוששים.

ב-1828 זכה או'קונל בבחירות המשנה במחוז קלייר. בתור קתולי היה עליו לסרב להישבע את שבועת עליונות הכתר, שמשמעותה מניעת כניסתו לפרלמנט. אזורי הכפר האיריים היו אז במצב של סכסוך צבאי למחצה. הממשלה הבריטית, שידעה שעליה לבחור בין היענות לתביעת האמנציפציה ובין מלחמת אזרחים, נסוגה. חוק האמנציפציה הקתולית, שהתקבל ב-1829, העניק זכויות פוליטיות שוות לכל הקתולים בכל רחבי הממלכה המאוחדת. כנגד כל הסיכויים זכתה אירלנד הנחשלת בהרחבתה של זכות חשוכה של אזרחות שהוחלה ברחבי האיים הבריטיים.

בשנת 1840 הקים או'קונל את ה"אגודה הלאומית לביטול" (National Repeal Association), כדי לקדם את התביעה לעצמאות אירית באמצעות רפורמה בדרכי שלום. אך הוא היה מוכן להסתפק - במקרה הצורך - בצורה מוגבלת של שלטון עצמי. או'קונל גם דרש מתומכיו לשלול את השימוש בכוח ויהיו הנסיבות אשר יהיו. ה"אירים הצעירים" דחו את שתי הצעותיו וניתקו את קשריהם עמו (Beckett, 1971, p. 334). אבל אירלנד כבר עמדה על סף אסון, שעתידה להיות לו השפעה הרסנית על רווחתה הכלכלית והחברתית. עד שנות ה-40 של המאה ה-19 גדלה אוכלוסיית אירלנד והגיעה עד למעלה משמונה מיליון נפש. שני-שלישים מן העם האירי היו חוכרים, שהיו תלויים למחייתם בחלקות החקלאיות הקטנות שלהם. תפוח האדמה היה המצרך העיקרי בתזונתם. בשנת 1845 נכשל יבול תפוחי האדמה בחלקים רבים של אירלנד. בשנה שלאחריה המשיכה התפוקה לרדת עוד והרעב הגדול החל.

בשנות ה-40 של המאה ה-19 היה "חוק העניים האירי" (Irish Poor Law) המערכת הממשלתית היחידה במדינה, שבאחריותה להגיש סעד במקרים של התרוששות קיצונית.

בשנת 1834 שונה חוק העניים האנגלי הישן למערכת סעד המיועדת להרחיב את כולם פרט לאלה שהיו עניים מרודים באמת. חוק העניים החדש התבסס על העקרונות של "מבחן בית-העבודה" (The Workhouse Test) ושל "זכאות פחותה" (less eligibility). כל מבקש סעד, שהיה בעל זכות בחירה, איבד את זכות הבחירה כתנאי לקבלת הסיוע. באותה תקופה היתה זכות הבחירה בה מוגבלת עד שרק למבקשי סעד מצטיים ביותר היתה זכות לבחור, אך כאשר הורחבה זכות הבחירה ב-1867 וב-1884 איבדו יותר ויותר אזרחים את זכות הבחירה שלהם. כל מבקשי הסעד קיבלו סיוע רק בתנאי שהסכימו להיכנס ל"בית-העבודה", אשר תנאי החיים בו היו מושכים פחות מאלה שהיו מנת-חלקם של הפועלים בעלי השכר הירוד ביותר שחיו מחוץ לכתליו. בשנת 1838 הוחלה שיטה זו על אירלנד, למרות מחאותיה של הוועדה לענייני אירלנד, אשר מונתה לפני כן מטעם הממשלה הבריטית כדי לייעץ בנושא הסיוע לעניים.

הוועדה לענייני אירלנד טענה, ש"אין כל טעם לנסות לאלץ את האנשים למצוא עבודה באמצעות החלת "מבחן בית-העבודה", בזמן שלרובו של העם האירי לא היתה עבודה בנמצא." (Burke, 1987, p. 29). ההתרוששות באירלנד היתה כה נרחבת עד ששיטת "בית-העבודה", שעוצבה לפי הדוגמה הבריטית, היתה צריכה לטפל ביותר משני מיליון בני אדם. שום מערכת של סיוע לעניים במימון מקומי לא יכלה לעמוד בעלות כזאת, ופחות מכל באירלנד, שבה בעלי קרקעות כה רבים עמדו בעצמם על סף פשיטת רגל. הממשלה הבריטית רחקה את המלצותיה של הוועדה בהסתמכה על כך, שמאחר שמדיניות חוק העניים האנגלי כבר זכתה להסכמה, "יהיה זה רק הגיוני שאירלנד תלך בעקבותיה ושהרכוש האירי הוא שצריך לפרנס את העניים האירים." (שם, עמ' 23).

כאשר החריף הרעב התברר במהרה, שחוק עניים המיועד להרחיב את יוכל להתמודד עם גל עצום כזה של התרוששות. כדי לשמר את שלמותו של "מבחן בית-העבודה" נקטה הממשלה בשורה של צעדי חירום קצרי מועד. מאמריקה יובא תירס, בכמויות לא מספיקות, ונמכר לעניים במחיר העלות. בתי תמחוי נפתחו מטעם סוכנויות ממשלתיות ובידי מתנדבים. מגיפות קדחת, חולירה וצפדינה התפשטו ברחבי המדינה, ונבנו בתי-חולים זמניים. הוחל בתוכניות של עבודות ציבוריות והוצעה עבודה לבני אדם שהיו חלשים מכדי לעבוד.

אלא שבאירלנד לא היו בנמצא הכלים המנהליים להתמודדות עם אסון גודל כל כך. ב-1847 הסכימה הממשלה, באי רצון, למתן סיוע לעניים מחוץ ל"בית-העבודה" בתנאי זכאות נוקשים ביותר. תוך שנה זכו למעלה משמונה מאות אלף מבקשי סעד לקבל סיוע מסוג זה מחוץ לכותלי "בית-העבודה". עד 1849, כאשר הרעב החל לדעוך, מתו מיליון בני אדם מרעב וממחלות ועוד מיליון הגרו אל מחוץ לגבולות אירלנד. במשך שלוש השנים הבאות עזבו את אירלנד שלושה מיליון בני אדם נוספים.

הזיכרון של אסון זה הותיר את המוני העם האירי מרי נפש. רבים מהם היו משוכנעים, שהבריטים הניחו לאירים לגווע במתכוון, כדי ללמד אותם לקח וכדי לקרוא אותם לסדר.

אויקונל מת ב-1847 והותיר את תנועת הרפורמה שלו מפולגת ונכת רוח. היסטוריונים רוויזיוניסטיים אירים דוחים את תיאוריות הקשר האלה ומייחסים את כישלון הממשלה הבריטית לחוסר יכולת מנהלית והיצמדות נוקשה לעקרונות של כלכלה פוליטית ומדיניות דווחה מרתיעה.

מאות שנים של מלחמות אזרחים חוזרות ונשנות הביאו מזה זמן את המוני העם האירי לרמת חיים של קיום בלבד. נוסף על כך, כפי שמציין סמית, גורם עיקרי נוסף ל"התרוששות של אירלנד הכפרית, לנחשלות הכלכלית שלה ולשפל בחקלאות, היו מעוגנים בשיטת ה-landlordism, כלומר האריסות, אשר סחטה את עושרה של אירלנד והעבירה אותו ללונדון, פינתה חוכרים בשרירות לב והשליטה ברחבי אירלנד הכפרית משטר אכזרי." (Smith, 2000, p. 4). אבל ניתן לטעון גם, שהמקורות ההיסטוריים של משטר זה היו מעוגנים באותה מידה גם במדיניות של הפקעת קרקעות, גירוש והתנחלות שבאה בעקבות כיבוש צבאי. הרעב הגדול הוסיף על צרותיה של אירלנד גם את התוויה הקשה של הגירת המונים לארצות ניכר.

וכך קרה, שההתעוררות הלאומית הבאה של אירלנד החלה בארצות-הברית, שם הקימה קבוצת מהגרים בשנת 1858 את ה"אחוזה הפניאנית" (Fenian Brotherhood). הפניאנים היו אגודה מהפכנית מיליטנטית, שהיתה נחושה בדעתה לזכות בעצמאות באמצעים אלימים. ב-1866 תקפו הפניאנים האמריקנים תחנת גבול קנדית, ובשנה שלאחריה החלו הפניאנים האירים לערוך התקפות בבריטניה עצמה, כולל סדרה של פיצוצים, התנקשויות ובריחות מבתי-סוהר. לאומנים אירים אחרים התנגדו לשימוש בכוח פיזי. בשנת 1870 הקים אייזיק בוט (Isaac Butt) אגודה, שדגלה בשלטון עצמי. אגודה זו היתה בשנת 1873 ל"ליגה לשלטון עצמי" (Home Rule League). בוט הנהיג את קבוצת חברי הפרלמנט של "השלטון העצמי האירי" בווסטמינסטר, אך לא הצליח להשיג תמיכה נרחבת לצורה מוגבלת של שלטון עצמי. כעבור זמן קצר הוחלף בוט בתור מנהיג בצ'רלס סטיוארט פארנל.

ה"זוועות" שחוללו ה"פניאנים" עוררו תגובה מהירה מאוד מצד הפרלמנט הבריטי. ה"בעיה האירית" העסיקה כבר זמן רב את ראש הממשלה, ויליאם ג'דסטון. תגובתו הראשונה על הפיצוצים היתה פושרת. הוא שכנע את הפרלמנט להעביר חוק שביטל את ההכרה בכנסייה של אירלנד ובכך הביא לסיום את הסמכות הכנסייתית של השליטה הפרוטסטנטית' הישנה. שנתיים אחר כך, ב-1871, התקבל חוק הקרקעות, שהעניק לאיכרים האירים תחושת ביטחון בחזקת החכירה שלהם. באלסטר היו החוכרים מוגנים מזה זמן רב מכוח המנהג כל עוד שולמו דמי חכירה הוגנים. הם היו גם זכאים לפיצוי על השבחה במקרה של פינוי. מנהגים אלה שולבו כעת בחוק והוחלו במידה רבה על שאר חלקי אירלנד (Beckett, 1971, p. 371).

חוק הקרקעות של 1871 לא סיפק את החוכרים האירים, שלא היו מוכנים להסתפק בפחות מ"חכירה לדורות". כמו-כן, תקנות החוק לא היו יעילות בהפסקת הפינויים. בעקבות



אי השקט הנמשך והאלימות באזורים הכפריים נחקק "חוק כפיית השלטון" (Coercion Act) וראשי הפעילים נאסרו.

ב-1879 הקימו מייקל דאוויט וצ'רלס סטיוארט פארנל את "ליגת הקרקעות האירית" (Irish Land League) במטרה להפעיל לחץ מוסרי ולאץ את בעלי הקרקעות להפחית את רמי החכירה בדרך של הפסקת התשלומים אם יסרבו בעלי הקרקע לעשות כן. חשוב מזה היה התכסיס שהמציאה הליגה, "להחרים" בעלי קרקעות שפינו את חוכריהם. תכסיס זה קיבל את שמו מקפטן בוויקוט, שניהל אחוזה גדולה בצפון-מערב אירלנד. כאשר פינה הלה חלק מן התוכרים שלו, החרימה אותו כל הקהילה המקומית ואף איימו עליו בשריפת היבולים שלו. הממשלה נאלצה לשלוח חיילים כדי להגן על אדמתו.

ברור, ש"ליגת הקרקעות" חצתה את הקווים שבין שימוש בלחץ מוסרי ושימוש בכוח, אך כאשר ננקטו אמצעים אלה ברחבי אירלנד, הם נתגלו כיעילים. ב-1880 חזרה המפלגה הליברלית בראשותו של גלדסטון לשלטון ולאחר שנה העבירה חוק קרקעות חדש המבטיח לחוכרים האירים את זכותם לדמי חכירה הוגנים, למכירה חופשית ולקביעות בחכירה. עבור בני אדם, שקישרו באופן מסורתי את רווחתם עם קרקע, ציינה תקיקה זו, במונחים מודרניים, הרחבה גדולה של זכויותיהם החברתיות. זכויות כאלה לא הוענקו למקביליהם האנגלים.

---

### שלטון עצמי לאירים, הרפורמות החברתיות בבריטניה ומלחמת העולם הראשונה

---

למרות הרפורמות האלה, נמשכו הפינויים. כאשר גברה האלימות באזורים הכפריים, נאסר פארנל וליגת הקרקעות שלו קראה לשביתת דמי חכירה. פארנל והממשלה הכריזת הגיעו לפשרה. הוא הסכים להפעיל את השפעתו להפסקת האלימות. הממשלה הסכימה להעניק לחוכרים יותר הגנה, להפסיק את הדיכוי ולשחרר את פארנל. אך פארנל כבר לא היה יכול לרסן את הקיצוניים בקרב תומכיו. מיד לאחר שחרורו מבית-הסוהר נרצחו המנכ"ל והסמנכ"ל במשרד לענייני אירלנד בידי קבוצה של טרוריסטים שנודעה בשם "הבלתי-מנוצחים" (The Invincibles). כל הצדדים גינו את המעשה האכזרי. הועבר חוק חדש במסגרת החוקים לכפיית השלטון, והאלימות נמשכה.

בשנים 1884 וב-1885 אושרו שני חוקים חשובים שהרחיבו את זכות הבחירה ברחבי הממלכה המאוחדת בדרך שהועילה מאוד למפלגה האירית בפרלמנט. בבחירות הכלליות שנערכו ב-1885 זכה פארנל במספר מושבים מספיק, שאפשר לו להיות לשון המאזניים בפרלמנט בווסמינסטר (Beckett, 1971, p. 395). גלדסטון נתמנה לראש הממשלה והודיע על הצטרפותו לתומכים בשלטון עצמי לאירים. התנגדו לו, לא רק השמרנים, כי אם גם חלק מחברי הפרלמנט ממפלגתו שלו, ואלה פרשו כדי להקים את המפלגה הליברלית

היוניוניסטית. חלק מן השמרנים נעשו מעורבים ישירות בסיוע לפרוטסטנטים של אלסטר בהכנותיהם להתנגדות מזוינת לשלטון עצמי של האירים.

פארנל תמך בהצעת חוק השלטון העצמי של גלדסטון, אך החוק הוכשל בבית הלורדים. נערכו בחירות חדשות וגלדסטון נחל תבוסה. הן המפלגה הליברלית והן אירלנד נותרו מפולגות. ב-1890 נהרסה אמינותו הפוליטית של פארנל כאשר הואשם בניאוף במהלך משפט גירושין. הוא איבד הן את תמיכת גלדסטון והן את תמיכת הכנסייה הקתולית באירלנד. מפלגתו, שרצתה לשמור על הברית שלה עם הליברלים, נטשה אותו. פארנל, ועמו מספר קטן של תומכים נאמנים, תקף את רעיון השלטון העצמי ואת הברית ודרש עצמאות מלאה. מותש וחסר אשליות הוא מת לפתע ב-1891 בגיל ארבעים וחמש.

המנצחים השמרנים נשארו בשלטון מ-1886 עד 1905, פרט להפסקה קצרה שבה משלה ממשלה ליברלית. השמרנים התנגדו בתוקף לשלטון העצמי. הם היו גם משוכנעים, שמדיניות של רפורמה חברתית, ובמיוחד סיום שיטת האריסות וייתור על דמי החכירה, ישכנעו את האירים להסכים למעמדם החדש כאזרחים של הממלכה המאוחדת. הם הציגו חקיקה חדשה, שהעניקה תמריצים כספיים הן לחוכרים הרוצים לרכוש את קרקעותיהם והן לבעלים המוכנים למכור. מדיניות זו היתה פופולרית וזכתה להצלחה רבה. יישומה של מדיניות זו הופסק לזמן קצר ב-1892 כאשר חזרו גלדסטון והליברלים לשלטון. גלדסטון לא נרתע מאיומי היוניוניסטים של אלסטר להתחיל במרד מזויין, וב-1893 העלה הצעת חוק שנייה לשלטון עצמי. אבל גם בפעם הזאת נפלה ההצעה בבית הלורדים. הליברלים התפטרו והשמרנים זכו בבחירות הכלליות ברוב גדול.

כאשר חזרו בסופו של דבר הליברלים לשלטון ב-1905, הם הציגו תוכנית לרפורמה חברתית נרחבת, שתמומן מן ההכנסות של התקציב ה"עממי" (a People's Budget). אחרי שבית הלורדים דחה תקציב זה ב-1909, הכריזו הליברלים על בחירות כלליות. הם הבטיחו לנציגים האיריים בפרלמנט, שאם יזכו הם יעלו הצעה חדשה לשלטון עצמי. הליברלים חזרו לשלטון ברוב קטן יותר, ומשום כך היו תלויים באירים במאבקם נגד הלורדים. אבל בית הלורדים דחה גם הפעם את התקציב ושוב נקבעו בחירות חדשות. הליברלים חזרו לשלטון פעם נוספת, אבל עדיין היו תלויים בנציגים האירים. הפעם הם איימו למנות מספיק לורדים ליברליים כדי להעניק לעצמם את הרוב בבית הלורדים. בחוסר רצון הכירו הלורדים בתבוסתם והתקציב ה"עממי" קיבל תוקף.

הלורדים נאלצו גם לאשר חוק פרלמנט חדש. לפי תנאיו של חוק זה איבד בית הלורדים את כוח הווטו על כל חקיקה שבאה ביחמת בית הנבחרים. במקרים שמעורבים בהם עניינים כספיים הם יכלו לעכב את החקיקה לחודש אחד בלבד. במקרים של חקיקה אחרת היה בכוחם לעכב את החקיקה למשך שנתיים. פירוש הדבר היה, שהם לא יכלו למנוע בסופו של דבר את קבלת חוק השלטון העצמי כפי שעשו בשנת 1893. בשל כך נחישות הרעת של הממשלה הליברלית להרחיב את הזכויות החברתיות או את זכויות הרווחה של אזרחי

הממלכה המאוחדת הפכה להיות אמצעי, שבעזרתו הושגו הזכויות הפוליטיות של האירים לממשל עצמי מוגבל.

חוק השלטון העצמי הוגש לפרלמנט ב־1912. אל מול איום מחודש זה, הקימו היוניוניסטים של אלסטר מיליציה מזוינת של 100,000 מתנדבים, שהיו מוכנים להילחם למען עצמאות מלאה או להוצאתם מתחולת תנאי חוק השלטון העצמי. המשבר החמיר כאשר קציני יחידות הצבא הבריטי, שהיו מוצבים מחוץ לדבלין, איימו להתפטר אם יצוו עליהם לכפות את השלטון העצמי על אנשי אלסטר בניגוד לרצונם. מהר מאוד התברר, שהם זוכים לתמיכה רבה מצד הממונים עליהם ולמרות שהובטח להם, שהם לא יצטוו להילחם באלסטר, נאלץ שר המלחמה להתפטר.

גם הלאומנים האירים היו מוכנים להילחם אם יובס חוק השלטון העצמי בהצבעה. לאחר שעבר פעמיים בבית הנבחרים ונדחה פעמיים בידי הלורדים, היתה הצעת החוק אמורה לקבל תוקף חוקי בסתיו 1914. אבל כל האירועים האלה איבדו מחשיבותם עם פרוץ מלחמת העולם הראשונה. הממשלה הבריטית, שהיתה מודאגת מאוד מנאמנותם של חלקים אחדים של הצבא במקרה של מלחמת אזרחים באירלנד, עיכבה את החלתו של השלטון העצמי עד שיסתיימו מעשי האיבה.

הנציגים האירים בפרלמנט הבריטי תמכו במלחמה ומנהיגם, ג'ון רֶדְמוֹנְד, עודד אירים צעירים להתגייס לצבא הבריטי, ואלה, יחד עם בני גילם מאלסטר, נענו במספרים גדולים. קבוצה קטנה של לאומנים אירים מיליטנטיים, ה"אחוזה האירית הרפובליקנית", נערכה להתקוממות בבית. ב־1916 הם השתלטו על מספר בניינים במרכז דבלין והכריזו על הקמתה של רפובליקה אירית. ההתקוממות דוכאה ומנהיגי המורדים נידונו בבית דין צבאי והוצאו להורג בירייה. האכזריות של התגמול הבריטי הביאה לניכורם של חלקים נרחבים של הציבור האירי.

ב־1917 התאחדו "שיין פיין" (Sinn Fein) וה"אחוזה" למפלגה אחת והחלו לצבור תמיכה ציבורית על חשבון הלאומנים המתונים, שהסכימו בשלב זה להתפשר על שלטון עצמי ואירלנד מחולקת. כתוצאה מכך, המתונים "ספגו מפלה מוחצת מידי ה'שיין פיין' בבחירות שנערכו בדצמבר 1918, שהיו הבחירות הראשונות שנערכו אחרי מתן זכות הבחירה הכללית האוניברסלית לגברים" בממלכה המאוחדת (O'Leary and McGarry, 1997, p. 97). בשנת 1920 העבירה ממשלת הקואליציה של לוי ג'ורג', שהוקמה אחרי המלחמה, את חוק ממשלת אירלנד, אשר חילק את אירלנד והקים פרלמנטים נפרדים של שלטון עצמי בדרום ובצפון. במחוז הפרוטסטנטי החדש של אלסטר נותר מיעוט קתולי גדול.

ה"שיין פיין" דחה את השלטון העצמי ואת החלוקה. חבריו שנבחרו לפרלמנט סירבו לתפוס את מושביהם בווסטמינסטר ובשנת 1919 הם הקימו בדבלין ממשלה זמנית משל עצמם. בין הכוחות המזוינים הבריטיים לצבא הרפובליקני האירי (ה־IRA) פרצה מלחמת אזרחים. שני הצדדים ביצעו מעשי אכזריות רבים, עד שהוסכם על הפסקת אש ב־1921.

החוזה האנגלו-אירי מאותה שנה יצר את מדינת אירלנד החופשית, המורכבת מ-26 מחוזות דרומיים, שקיבלו מעמד של דומיניון תחת הכתר הבריטי. אלסטר נותרה בתחומי הממלכה המאוחדת. הרפובליקנים האירים המיליטנטיים דחו את החוזה ומלחמת אזרחים חדשה פרצה, הפעם בין כוחות ממשלת אירלנד החופשית ובין "הלא-סדירים" של הצבא האירי הרפובליקני. עד 1923 דיכאה הממשלה את המרידה והשלום הותיר את אירלנד מרת-נפש ומחולקת למשך עשרות שנים לאחר מכן.

### השנים שבין המלחמות ושני סוגי ההסדר שלאחר המלחמה

הזירה היתה מוכנה לשבעים שנה נוספות של טרור ספורדי גובר והולך. בצפון אירלנד הקימה הממשלה היוניוניסטית כוח משטרה משל עצמה ולו משימות מיוחדות של ביטחון פנים (Fraser, 2000, p. 6). היא סימנה מחדש את גבולות אזורי הבחירה כדי להגביל את הזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות של אזרחיה הקתולים. במשך השנים שבין שתי מלחמות העולם צפון אירלנד הפכה להיות מחוז אוטונומי למחצה בתחומי הממלכה המאוחדת, אך היה זה מחוז מחולק על-פי קווים עדתיים חדים.

במדינת אירלנד החופשית לא נשמרה התנופה לקראת רפורמה חברתית, אך למשך זמן מה שגשגה החקלאות תחת מדיניות של מסחר חופשי, משום שכמעט כל התוצרת נמכרה בבריטניה (Fraser, 2000, p. 10). ב-1932 נבחר אימון דה ואלירה, לוחם ותיק מתקופת מרידת הפסחא ומלחמת האזרחים של 1922-1923, לראש הממשלה. במלחמת האזרחים הוא היה בצד המפסיד. דה ואלירה היה לאומן מושבע, שהיה מסור לעניין הקמתה של "רפובליקה עצמאית באמת, המספקת את צורכי עצמה" והמבוססת על ערכים נוצריים וקתוליים ועל תחייתה של השפה והתרבות הגאליים. הוא לא גילה עניין רב בנושאים של מדיניות חברתית. עמדתו בנושא הרווחה היתה מעוגנת בדוקטרינות של פרוטקציוניזם כלכלי וכחזון של אומה יראת שמים של איכרים המייצרים את צורכיהם ומסתפקים במועט (Brown, 1985, pp. 140-145).

בשנות ה-30 של המאה העשרים עדיין שילמו החוואים האירים את ההלוואות שקיבלו מן הממשלה הבריטית לפי התנאים של חוקי רכישת הקרקעות של השנים 1890-1903. עלות פירעון החוזים אלה הגיעה לכדי 18 אחוזים מכלל הוצאות הממשלה (Fraser, 2000, p. 18). דה ואלירה הפסיק את התשלומים האלה והממשלה הבריטית הגיבה מיד בהטלת מכס של 20 אחוזים על כל הייצוא האירי. סכסוך זה, שפגע קשות בכלכלה האירית, לא נפתר עד 1938.

במהלך שנות ה-30 פעל דה ואלירה "צער אחר צעד" על-מנת להחליש את הקשרים החוקתיים, שעדיין נותרו עם הממלכה המאוחדת. ב-1937 אימץ הפרלמנט האירי חוקה חדשה, אשר שינתה את שם המדינה ל"איר" (Eire), אישרה "מעמד מיוחד" לכנסייה

הקתולית של אירלנד וקבעה נחרצות, ש"הטריטוריה הלאומית כוללת את כל אירלנד". (Fraser, 2000, p. 20). מעשים אלה הגבירו את החרדות והקשיחו את נחישות הדעת של היוניוניסטים של צפון אירלנד.

כאשר פרצה מלחמת העולם השנייה ב-1939 נשארה אירלנד נייטרלית והצבא האירי הרפובליקני ביצע מספר התקפות בבריטניה. אחרי זכייתה של מפלגת הלייבור הבריטית בבחירות הכלליות ב-1945 והתחלת מימוש הצעותיו של בוורידג' למדינת הרווחה הבת-ר-מלחמתית, דאגה ממשלת צפון אירלנד לכלול את אזרחיה בתוכנית זו גם כדי להבטיח לאזרחיה את ההטבות וגם כדי לבסס את האיחוד הפוליטי עם בריטניה.

הדברים התגלגלו כך, שלכל האוכלוסייה של צפון אירלנד הובטחה הרחבה גדולה של זכויותיהם החברתיות לרווחה מכוח היותם אזרחי הממלכה המאוחדת, בעוד שהמיעוט הקתולי המשיך להיות משולל אותן זכויות אזרחיות ופוליטיות שנהגו מהן כל האזרחים האחרים של הממלכה המאוחדת. אנומליה זו נותרה ללא שינוי כאשר נכנסו לתוקפם סעיפי זוק אירלנד מ-1949 וקיבעו את מעמדה של צפון אירלנד כחלק בלתי נפרד של הממלכה המאוחדת.

אמנם ממשלת אירלנד לא הנהיגה תוכנית רחבה של רפורמה חברתית בשנות ה-40 המאוחרות, אבל אחדים מבין הפוליטיקאים המובילים ביקשו ללכת בעקבות התקדים הבריטי. ב-1950 העלה שר הבריאות, נואל בראון, הצעת חוק למתן שירותי בריאות חינם לנשים הרות ולטיפול לאחר לידה באימהות מיניקות ובתינוקות, אך המידרג הקתולי של הבישופים והכמרים התנגד לתוכנית בנימוק שהתערבות כזאת של המדינה "מנוגדת לתורת הכנסייה" בכל הנושאים הנוגעים לרווחה חברתית. הכנסייה לא רצתה, שהמדינה תהיה מעורבת בשום שירות שיש לו השפעה על מוסדות חיי המשפחה, הנישואין ועל חינוכם של ילדים. הכנסייה דאגה במיוחד להגן על מעמדה הדומיננטי בתחום החינוך. לנוכח התנגדות זו מיהרה ממשלת אירלנד למשוך את הצעת החוק.

הכנסייה הקתולית עיכבה את הרחבת הזכויות החברתיות ביעילות רבה יותר מכפי שהיה ביכולתו של בית הלורדים לסכל את השאיפות הפוליטיות של הלאומנים האירים. הרחבת השירותים החברתיים המעוגנים בחוק, שבאה בהמשך, לא הצליחה עד שירדו כוחה והשפעתה של הכנסייה ועד שהחלו להשתנות השקפותיה על תפקיד הממשלה. קבלתה של אירלנד לשוק האירופי המשותף ב-1973 התגלתה כנקודת מפנה בתהליך זה.

---

### מ"יום ראשון העקוב מדם" אל הסכם יום השישי הטוב

---

עקב קוצר היריעה לא ניתן להרחיב בניתוח המגמות המאוחרות יותר בהתפתחות הזכויות הפוליטיות והחברתיות בצפון אירלנד והשפעתן של המלחמות הפנימיות על התפתחות אלה. אבל אפשר לציין את ההתפתחות בצורה תמציתית.

ראשית, משנות ה-60 של המאה העשרים ואילך היתה צפון אירלנד לאיזור, אשר הסכסוכים ההיסטוריים הבלתי פתורים סביב זהות לאומית, חלוקה והחזקה של ארמות זכויות אזרחות התנהלו בו באינטנסיביות רצחנית. אך עם חלוף העשורים חרגה האלימות מעבר לגבולותיה של צפון אירלנד אל בריטניה ואל הרפובליקה האירית. לדברי אולייר ומק-גארי, "מאז 1969 נהרגו בצפון אירלנד כמעט 3,000 בני אדם כתוצאה מאלימות פוליטית" ואלפים רבים נוספים נפגעו בגופם ובנפשם (O'Leary and McGarry, 1997, pp. 10-12).

שנית, קריאת התיגר על העליונות היוניוניסטית בצפון אירלנד החלה בשנות ה-60 בצורה של תנועה למען זכויות אזרחיות. התנועה יצאה במערכה נגד מעשים של אפליה כמו הקצאת תקציבי דיור ציבורי לפי קווים עדתיים, שתכליתם גם הפרדה וגם הקטנת הכוח האלקטורלי של הקתולים. יוניוניסטים רבים תשדו, ולא בלי סיבות טובות, שהתנועה למען זכויות אזרחיות פעלה גם כ"מסווה דק של רפובליקניות" ושל ארגוניה הצבאיים למחצה (Fraser, 2000, pp. 39 and 44).

שלישית, האירועים הטרגיים של "יום ראשון העקוב מדם" ציינו את נקודת המפנה להתגברות האלימות והתנועה למען זכויות אזרחיות נקלעה למלחמת אזרחים מחודשת למען סיום החלוקה ולאיחוד מחדש של אירלנד. ב-30 בינואר 1972 הסתיים מצעד התנועה לזכויות אזרחיות בלונדונדרי בהריגתם של שנים-עשר אזרחים בידי הצבא הבריטי. מכאן ואילך נעשו הארגונים הצבאיים למחצה של הלאומנים ושל היוניוניסטים מעורבים יותר ויותר בסכסוך והפילוג בין העדות התרחב והעמיק.

רביעית, המפלגות הפוליטיות העיקריות בצפון אירלנד החלו להתפורר ולהתקבץ בצורות חדשות. היוניוניסטים בעלי הקו הנוקשה התנגדו לכל ויתור ומקביליהם הלאומנים לא היו מוכנים לקבל פחות מאשר איחוד מחדש עם אירלנד. לכל אחת מקבוצות עדתיות אלה היה ארגון צבאי למחצה משלה, וגם אלה התחילו להתפלג. החברים הרדיקליים יותר של הצבא האירי הרפובליקני פרשו על-מנת להקים את ה-IRA "הזמני" (Provisional IRA), וקבוצה קטנה של קנאים מרקסיסטיים הקימה את "צבא השחרור הלאומי האירי" (INLA). בצד היוניוניסטי היו "אגודת ההגנה של אלסטר" ו"לוחמי החירות של אלסטר" הקבוצות הצבאיות למחצה העיקריות, אך באמצע שנות ה-70 כבר היו עוד תריסר קבוצות נוספות כאלה, שהיתה להן גישה לכלי נשק (O'Leary and McGarry, 1997, pp. 26-27).

עד אמצע שנות ה-70, כללו המפלגות שבמרכז המפה הפוליטית את "מפלגת ההברית" (Alliance Party), שהיו לה חברים פרוטסטנטים וקתולים, ואת מפלגת הלייבור הסוציאלית והדמוקרטית, שהיתה לאומנית ובעיקרה קתולית. "שין פיין", המפלגה הלאומנית השנייה בגודלה, ריחפה בשולי החוק. למרות שהיא הכחישה שיש לה קשרים כלשהם עם ה-IRA "הזמני", היא נחשבה בעיני הכל החזית הפוליטית של ארגון זה. חמישית, ממשלת בריטניה פעלה הן כדי להצר את צעדי הטרור והן בחיפוש אחר דרכי

תיווך, כדי להגיע לפשרה פוליטית. ב־1971 היא החלה לעצור חשודים בטרור ללא משפט. ב־1972 היא השתתפה את פעילות הפרלמנט של צפון אירלנד והנהיגה מדיניות של ממשל ישיר מלונדון. בעת ובעונה אחת נשלחו חיילים נוספים כדי לחזק את משימות ביטחון הפנים של המשטרה המלכותית של אלסטר.

מטרתה של ממשלת בריטניה היתה להגיע לפתרון בדרכי שלום בלי לזוותר על העיקרון של שלטון הרוב, ללא חלוקה נוספת של אלסטר וללא איחוד מחדש עם אירלנד. לשם כך היא עודדה יוזמות שונות של השתתפות בשלטון וביצעה ארגון־מחדש יסודי של שירותי הרווחה העיקריים, דיור ושירותי תעסוקה, על־מנת לחסל סופית את כל הצורות של אפליה ערתית. קווי מדיניות פייסניים אלה קיבלו סטירת לחי ב־1981, כאשר טרוריסטים רפובליקנים שהיו כלואים בבית־הסוהר פתחו בשביתת רעב כדי לאלץ את הרשויות הבריטיות להעניק להם מעמד של אסירים פוליטיים. עשרה משוכתי הרעב הרעיבו את עצמם עד מוות. בעקבות מותם בא גל נוסף של מעשי הרג ופגיעות בגוף.

לאורך השנים הבאות, שהיו רצופות אלימות, שיתפו ממשלות בריטניה ואירלנד פעולה בחיפוש אחרי פתרון חוקתי. ב־1984 הן נתנו חסות למינוי "פורום אירלנד החדש" חוצה עמים, שפרסם דו"ח, שהותוו בו אופציות שונות לקונפדרציה או לאיחוד מחדש. פעם נוספת הוכשל תהליך השלום בגלל הטרור כאשר הפעיל הצבא האירי הרפובליקני פצצה במלון בכרייטון, שבו שהו שמרנים רבים, כולל ראש הממשלה, במסגרת הכנותיהם לוועידת המפלגה. חמישה אנשים נהרגו ובני אדם נוספים נפצעו קשה.

במשך עשר השנים הבאות נותרה צפון אירלנד כבולה במלחמת אזרחים אלימה. פלגים טרוריסטיים עדתיים נלחמו זה נגד זה ונגד הצבא והמשטרה. מניין ההרוגים עלה ככל שגברה האלימות. כתוצאה מתקיפות ומעשי הצתה בידי המון מוסת נאלצו בערך 60,000 פרוטסטנטים וקתולים לעזוב את בתיהם ולעבור למקומות בטוחים יותר.

במשך כל אותן שנים של אלימות בין עדות המשיכו כאמור שתי הממשלות, זו של בריטניה וזו של אירלנד, לחפש אחר דרכים חוקתיות לסיום הסכסוך. ב־1985 הן חתמו על ההסכם האנגלו־אירי, שקבע שכל שינוי עתידי במעמד של צפון אירלנד יתבצע אך ורק בהסכמתם של רוב התושבים. שתי הממשלות הסכימו להקים מערכת חדשה להעברת השלטון בצפון אירלנד, המבוססת על הסכמה עממית, שיתוף בשלטון ושוויון בזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות. בצפון אירלנד דחו היוניוניסטים והלאומנים של "שיין פיין" את ההסכם (O'Leary and McGarry, 1997, pp. 235-239). מיד לאחר מכן דחתה הגברת תאצ'ר את הצעות הפורום.

ב־1992 נעשה ג'ון מייג'ור ראש ממשלת בריטניה, ולאחר שסקר את המצב הגיע למסקנה, שניתן לצמצם את הפעילות הצבאית למחצה של הטרוריסטים, אך לא להכניעם. החלו שיחות סודיות עם ה"שיין פיין" וב־1994 הסכימו הארגונים הצבאיים למחצה העיקריים של שני הצדדים על הפסקת אש. ראשי הממשלות, הבריטי והאירי, פרסמו "הצעות מסגרת" הקובעות סדר־יום לדיונים עתידיים. ב־1995 הם הזמינו את הסנטור

האמריקני ג'ורג' מיטשל לעמוד בראש ועדה בינלאומית לפירוק נשק. צעד זה קיבל את ברכתו של הנשיא קלינטון. זמן קצר לאחר שפרסם הסנטור מיטשל את הדו"ח שלו ב-1996, נהרס מרכז עסקים חשוב במרכז לונדון בפיצוץ של הצבא האירי הרפובליקני. מנהיגי ה"שין פיין" התעקשו, שהצבא האירי הרפובליקני הוא ארגון נפרד, שאין להם שליטה עליו. בכל רחבי צפון אירלנד נמשכו המצעדים העדתיים והמצעדים שכנגד הפרובוקטיביים. התעוררו מחלוקות קשות סביב השאלה האם פירוק הנשק צריך להיות תנאי מוקדם להסכם שלום או לא.

למרות הכל נמשכה ההתקדמות לקראת הסדר. ב-1997 זכתה מפלגת הלייבור הבריטית בבחירות הכלליות ופתחה במשא-ומתן עם כולם, פרט לשתי המפלגות היוניוניסטיות. ב-10 באפריל 1998 הושג הסכם "יום שישי הטוב". תנאי ההסכם נוסחו כך שה"שין פיין" היה יכול לראות בו "שלב מעבר" בהתקדמות לקראת איחוד מחדש של אירלנד, והיוניוניסטים יכלו לראות בו ערובה לכך, שמעמדם מובטח כל עוד הוא מקובל על רוב התושבים בצפון אירלנד (Fraser, 2000, p. 79).

הסכם "יום שישי הטוב" הציע להקים אסיפת נבחרים שבה יהיה ייצוג ללאומנים וליוניוניסטים. חבריה הנבחרים נדרשו להתחייב לקיים הליכים דמוקרטיים ולהימנע מאלימות. מועצות משותפות עם ייצוג משני עברי הגבול הוקמו בבלפאסט, בדבלין ובלונדון, ואלה כללו נציגים במעמד של משקיפים מן הפרלמנט הסקוטי ומאסיפת הנבחרים הוולשית.

לפי ההסכם לא נדרש להתחיל בפירוק נשק כתנאי מוקדם לשלום, אלא נקבע לוח-זמנים ליישומו. משאלי עם באירלנד ובצפון אירלנד הביעו תמיכה מוחלטת בהצעות ההסכם. מספר שבועות לאחר מכן פוצץ פלג טרוריסטי פורש של "הצבא האירי הרפובליקני האמיתי", פצצה בעיירה בצפון אירלנד, שהרגה עשרים-ותשעה מבוגרים וילדים ושני תינוקות בבטן אימותיהם. הזעם בכל רחבי אירלנד והממלכה המאוחדת עקב מעשה זוועה זה היה רב כל כך, שאפילו קבוצה קיצונית זו הפסיקה את פעילותה. המבצעים מעולם לא הובאו למשפט.

ההסכם החזיק מעמד, למרות שלא היתה התקדמות לקראת פירוק נשק. אולם תהליך השלום עלול להתמוטט, למרות שרוב גדול בקרב תושבי צפון אירלנד עדיין תומכים בהסכם. נותר לראות האם יוכלו או לא יוכלו המנהיגים הפוליטיים לרסן את מקביליהם בארגונים הצבאיים למחצה ולהביא לסיומה של מלחמת האזרחים, שנהרגו בה, במשך תקופה של שלושים שנה, יותר מ-3,000 בני אדם ועוד 42,000 נעשו נכים.

## סיכום

ניתן לסכם מאמר זה בהערכה מתודשת של הרלוונטיות של כתביהם של טיטמוס ושל מרשל על השפעת המלחמה על התרחבות זכויות האזרחות והרווחה. טיטמוס, כפי שראינו,



התייחס רק למלחמות קונוונציונליות בין מדינות לאום. למרות שמאמר זה ההתמקד רק במקרה של אירלנד, ניתן לטעון, במונחים כלליים יותר, שמלחמות אזרחים אינן מתוללות את אותו סוג של אלטרואיזם חברתי, שייחס טיטמוס לממלכה המאוחדת במהלך מלחמת העולם השנייה.

מלחמות אזרחים אינן מתנהלות על הנושאים המקובלים של רווחה חברתית. בני אדם מן היישוב אינם מוכנים להרוג וליהרג למען שירותים חברתיים טובים יותר. הם מוכנים לעשות זאת רק כאשר הם משוכנעים, שאין להם סיכוי להיות אזרחים בתנאים המקובלים עליהם, עד שיזכו בעצמאות הלאומית שלהם ובשליטה הבלעדית בשטחים שהם מקשרים עם אידיאל הלאומיות שלהם. היות שהשטח שמדובר בו יהיה תמיד הנושא החשוב ביותר, שעליו מתקיים הסכסוך, לא יוכל אף אחד מן הצדדים ליהנות באופן מלא מכל היתרונות של חירות, רווחה ושלוש, אלא אם יהיה מוכן להסכים לסוג כלשהו של פשרה טריטוריאלית.

תיאוריות מקובלות של רווחה אינן מביאות בחשבון סוג זה של עניינים, מפני שהן מתבססות על הגדרות מקובלות של רווחה הכוללות בדרך-כלל מוצרים ושירותים חיוניים, כגון טיפול רפואי, חינוך ושיכון. שטחי הארץ, שעליהם מתקיימות טובות הנאה אלה, נחשבים, פחות או יותר, מובנים מאליהם. לעומת זאת, כאשר מדובר בעניינים של ריבונות לאומית, שטחי הארץ הופכים להיות מוצר רווחה ייחודי. הם מייצגים את הראשית והאחרית של כל השאיפות שלנו לרווחה.

כאשר מתעוררים סכסוכים לא פתירים לכאורה על האחיזה באדמה והבעלות עליה, האדמה הופכת להיות בקלות סמל של תביעות מתחרות לריבונות לאומית ולכל יתר הזכויות הגלומות במעמד האזרחות.

התיאוריה של מרשל על האזרחות מתווה תהליך היסטורי, אשר בו התפתחו הזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות בדרך הדרגתית ומקוטעת. יחד עם זאת, הוא מעולם לא טען, שהרצף שתיאר אינו יכול להשתנות. גם הוא לא הוציא מכלל אפשרות, שבנסיבות ידועות מגמת ההתפתחות עלולה להפוך כיוון.

במקרה של אנגליה, מרשל מתחיל את הניתוח שלו בתקופה הפיאודלית, כאשר שלושת היסודות של אזרחות היו "שזורים לחוט אחד". הוא טוען, ש"הזכויות היו מעורבות ביניהן משום שהמוסדות היו מאוחדים", ולא היו כל "קווים ברוכים של הפרדה בין הפונקציות השונות של המדינה." (Marshall and Bottomore, 1992, p. 8). בתנאים כאלה לא היה כל מכלול אחיד של זכויות וחובות המבוסס על מעמד משותף של אזרחות. הזכויות היחידות שנהנו מהן בני אדם רגילים היו מבוססות במידה רבה על יחסים מעמריים, שהיו תלויי מקום, בין אלה שהחזיקו בידיהם את הכוח והרכוש ובין אלה שהיו חסרי כוח ורכוש. מרשל ממשיך וטוען, שצמיחתם של מוסדות לאומיים בממשל ובחוק שברה את האחדות הזו והובילה כל מרכיב של אזרחות ב"דרכו הנפרדת, כשהוא מתקדם במהירות המיוחדת לו ולפי הכיוון הנגזר מעקרונותיו המיוחדים." (Marshall and Bottomore,)

9. p. 1992). בתנאים של שלום אזרחי ותחושה משותפת של זהות לאומית השתלבו שוב, בסופו של דבר, תהליכים מגוונים אלה של שינוי במעמד מאחד של אזרחות שווה. כאשר תביעות לעצמאות לאומית אינן נענות וכאשר מניעתן מובילה למלחמת אזרחים, מוקד הסכסוך עובר מזכויות אזרחות לזכויות הבעלות על טריטוריה. תביעות מתחרות על שטחי ארץ, המבוססות על הייחוס של זכויות היסטוריות של שיבה, קשות במיוחד לפתרון, ובאופן בולט עוד יותר, כאשר הארץ שמדובר בה טעונה גם במאפיינים בעלי משמעות דתית. בין שמדובר בסכסוכים דתיים ובין לאו, התחלתה של מלחמת אזרחים מחזירה תמיד לאחור את התהליכים, שבהם מתפתחות בהדרגה, בתנאים של שלום ולאורך זמן, זכויות אזרחיות, פוליטיות וחברתיות. כאשר מלחמות אזרחים צוברות תנופה הן מכניסות לפעולה תהליכים נגדיים מורכבים של שלילת תרבות, ביטול זכויות והתפוררות חברתית. כאשר שלושת המרכיבים של האזרחות מתפרדים תחת השפעת אלימות, דיכוי ואלימות שכנגד, הם נעים במשעולים מתפצלים ורגרסיביים עד שהם מתנקזים לתוך עיסוק כפייתי, בלעדי ומכריע בנושא הבעלות על שטחי ארץ. כאשר הסכסוך מתעצם, הארץ מצדה נעשית טעונה משמעות מוחלטת של ריבונות.

במקרה של אירלנד, הענקת הזכויות האישיות על הקרקע לא הצליחה לספק את השאיפות הקיבוציות לממשל עצמי מוגבל. כאשר נענתה סוף סוף התביעה לשלטון עצמי, כבר נהפך הסכסוך, בהשפעת מלחמת האזרחים הממושכת, לדרישה לעצמאות מלאה. מרשל האמין, שבתנאים של שלום אזרחי, הזכויות האזרחיות יכלו לשמש פיצוי על אי-השוויון בעושר ובהכנסות - בתנאי שאי-שוויון זה לא היה קיצוני מדי. שום מכניזם כזה של פיצוי אינו יכול לפעול בתנאים של מלחמת אזרחים המתנהלת על ריבונות. הזכות לשלטון עצמי היא הבסיסית ביותר מכל הזכויות המדיניות שלנו ונראה שבני אדם מן היישוב מוכנים לוותר על כל הזכויות האחרות כדי להשיג זכות זו או כדי להגן עליה.

אין לצפות ממדינת לאום, העומדת בפני איום של התקוממות פנימית ופרישה, שתוותר על חלק מן הטריטוריה שלה בתנאים המעמידיים בסכנה את עתיד קיומה כאומה. באותה מידה, לא יהיה זה ריאלי מצדה לצפות, שתוכל ליהנות ממלוא היתרונות של הריבונות כל עוד עליה לחיות בתנאים של מלחמת אזרחים מתמשכת. אותה דילמה עומדת בפני אלה המבקשים עצמאות ריבונית לעצמם על חשבון הטריטוריה של האחר.

בסופו של דבר, הניסיון האירי מלמד שעל הצדדים לבחור בין האופציות של סכסוך מתמיד ובין התפייסות. שלום הוא התנאי המוקדם לרווחה, אבל כאשר כל הזכויות האזרחיות הופכות להיות תלויות בבעלות על אדמת מריבה, סוג כלשהו של פשרה טריטוריאלית הופך להיות תנאי מוקדם להשבתן ולצמיחתן המחודשת של זכויות האזרחות. בהעדר פשרה כזו שביתת נשק מזוינת בתנאים של הבלגה הודנית הופכת להיות הברירה המועדפת השנייה בטיבה.

---

 ביבליוגרפיה
 

---

- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beckett, J.C. (1971), *A Short History of Ireland*, London: Hutchinson University Library.
- Brown, T. (1985), *Ireland: A Social and Cultural History, 1922-1985*, London: Fontana Press.
- Bulmer, M. and Rees, A. (eds.) (1986), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, London: U.C.L Press.
- Burke, H. (1987), *The People and the Poor Law in 19th Century Ireland*, Littlehampton: Women's Educational Bureau.
- Davies, N. (2000), *The Isles: A History*, London: Papermac/Macmillan.
- Fraser, T.G. (2000), *Ireland in Conflict 1922-1998*, London and New York: Routledge.
- Harris, J. (1986), "Political ideas and the debate on state welfare, 1940-45", in: Smith, H.L. (ed.), *War and Social Change: British Society in the Second World War*, Manchester: Manchester University Press, pp. 233-263.
- Hayek, F.A. (1979), *The Road to Serfdom*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Marshall, T.H. (1981), *The Right to Welfare and Other Essays*, London: Heinemann Educational Books.
- Marshall, T.H. and Bottomore, T. (1992), *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press.
- O'Leary, B. and McGarry, J. (1997), *The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland*, London and Atlantic Highlands, N.J.: The Athlone Press.
- Rees, A.M. (ed.) (1985), *T.H. Marshall's Social Policy*, London: Hutchinson.
- Smith, J. (2000), *Britain and Ireland: From Home Rule to Independence*, England: Longman Harlow.
- Titmuss, R.M. (1950), *Problems of Social Policy*, London: HMSO.
- Titmuss, R.M. (1958), *Essays on the Welfare State*, London: George Allen and Unwin.
- Titmuss, R.M. (1976), *Commitment to Welfare*, London: George Allen and Unwin.
- Turner, B.S. (1986), *Citizenship and Capitalism* London, Boston and Sydney: Allen and Unwin.

# השפעתה של תעסוקת נשים על עוני בישראל

מאת חיה שטייר ועליזה לויין\*

האם עבודת נשים בשכר תורמת לצמצום אי-השוויון או דווקא להרחבתו? האם השפעתה זהה על המיקום היחסי של קבוצות חברתיות שונות במדרג הכלכלי? הדבר תלוי במאפייני הנשים המשתתפות בכוח העבודה. ככל שהשתתפות מבוררת יותר (ההזדמנויות בשוק העבודה של המשכילות יותר טובות מאלה של המשכילות פחות), כך רב הסיכוי שעבודת נשים תגביר את אי-השוויון בחברה, ועלולה להעמיק את העוני, בקרב משפחות שבראשן עומד זוג, ובמיוחד באלה שבראשן עומדת אישה. עוד נמצא, שברמת משק הבית עבודת נשים תורמת להיחלצות מעוני. אולם, ההשפעה ברמת המאקרו אינה פשוטה. באופן כללי עבודת נשים תורמת לצמצום הפערים שבין משקי בית בראשות זוג לאלה שבראשות אישה, אבל בסך-הכל היא אינה משפיעה הרבה על רמת העוני בחברה. אילו הצטרפו כל הנשים בגיל העבודה לכוח העבודה במשרה חלקית בלבד, היה שיעור העוני יורד במידה רבה בשני סוגי המשפחות וגם הפער ביניהן היה מצטמצם. אבל אילו הגדילו נשים אלה את היקף תעסוקתן למשרה מלאה, היה העוני מצטמצם רק בקרב המשפחות בראשות זוג. למרות שבסך-הכל פחות משפחות היו נמצאות מתחת לקו העוני, הפערים בין משפחות בראשות זוג למשפחות שבראשן עומדת אישה היו מתרחבים ומגבירים את ה"פמיניזציה של העוני" בישראל.

---

## מבוא

---

בעשורים האחרונים עלה במידה רבה שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה בכל המדינות המתועשות, ובכלל זה בישראל, שבה הן מהוות למעלה מ-45% מכלל העובדים. באופן מיוחד בולטת העלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של נשים נשואות, קבוצה

---

\* החוג ללימודי עבודה והחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב, רמת-אביב.  
\*\* החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.  
המחקר נערך בתמיכת הקרן הלאומית למדע, מנעק מחקר 774/99. אנו מודות לינון כהן על הערותיו המועילות ולרפנה כספי-דרור על עזרתה בעיבוד הנתונים.

שבעבר נטתה פחות לקחת חלק בפעילות הכלכלית (מדינת ישראל, 1998). השתתפות בכוח העבודה נתפסת בעיני חוקרים וקובעי מדיניות בתחום הרווחה החברתית כדרך העיקרית להיחלצות מעוני. לפיכך, תוכניות חברתיות במדינות רבות מתמקדות בעידוד הפעילות הכלכלית של פרטים, מחד גיסא, וכיצירת מקומות עבודה ותנאי עבודה הולמים, מאידך גיסא. גם עבודת נשים נתפסת כדרך לשיפור מצבו של משק הבית ולהשתחררות מתלות במערכת הרווחה, במיוחד במקרים שבהם נשים הן המפרנסות העיקריות (Blank, 1994). עבודת נשים תורמת לסך-כל ההכנסות ומשפרת את מצבו הכלכלי של משק הבית. אולם נשאלת השאלה, עד כמה עבודת נשים תורמת לצמצום פערי הכנסות בחברה ולהורדת שיעורי העוני בה? התשובה לכך איננה חד-משמעית. השפעתה של עבודת נשים על עוני ואי-שוויון תלויה במידה רבה במנגנונים המשפיעים על בחירת נשים להיכנס לשוק העבודה. כאשר נשים משתתפות בעבודה בשכר עקב קשיים כלכליים של משק הבית (כמו במקרה של נשים העומדות לבדן בראש משק הבית או כאשר הגבר במשק הבית מובטל, או משתכר שכר נמוך), ניתן לצפות לכך ששכרן יוביל לצמצום פערים כלכליים ולהורדת רמת העוני בחברה. לעומת זאת, כאשר הברירה לשוק העבודה היא "חיובית", כלומר, הנשים המצטרפות לכוח העבודה הן אלה המצפות להשיג שכר גבוה (בעיקר בשל היותן משכילות יותר ובעלות מקצועות יוקרתיים) יש לצפות דווקא לגידול באי-שוויון, ועמו גם לגידול בעוני, מכיוון שנשים משכילות יותר הן בעלות סיכויי שוק טובים ונשואות ברוב המקרים לגברים שהם משכילים ובעלי שכר גבוה. עם ברירה "חיובית" לכוח העבודה נוצר מצב מקצין, שבו קיימים משקי בית הנהנים משתי משכורות (גבוהות יחסית) ומשקי בית עניים יותר התלויים במשכורת אחת בלבד, של גבר המשתכר שכר נמוך (Danziger and Gottschalk, 1995). ניתן לצפות לכך, שבכל שוק עבודה פועלים שני מנגנוני הגיוס של נשים לשוק העבודה, במיוחד באותן חברות שבהן לא כל הנשים משתתפות בכוח העבודה, ולפיכך כיוון ההשפעה של תעסוקת נשים על רמת העוני בחברה איננה מובנת מאליה.

המאמר הנוכחי מתמקד בתרומה הכלכלית של עבודת נשים ומעלה שתי סוגיות מחקר: (א) באיזו מידה עבודת נשים משפיעה על שיעורי העוני בישראל?; (ב) האם עבודת האישה משפיעה על מעמדו הכלכלי של משק ביתן ועל הסיכוי ליפול (או למנוע נפילה) אל מתחת לקו העוני? להלן נסקרת ספרות המחקר העוסקת בהשפעות עבודת נשים על אי-שוויון בהכנסות בין משקי בית בחברה, ועל מצבו הכלכלי של משק הבית, ברמת הפרט. במיוחד תידון סוגיית מנגנון הבחירה של נשים לשוק העבודה. לאחר סקירה קצרה של מאפייני עבודת נשים בישראל יוצגו השערות המחקר המרכזיות, הנתונים שעליהם מבוסס המחקר הנוכחי והמצאים העיקריים שעלו ממנו.

## התרומה הכלכלית של נשים

למרות העלייה הדרמטית בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, מיקומן בשוק העבודה נשאר נחות בהשוואה לגברים. נשים, בארץ ובמקומות אחרים בעולם, נמנות עם קבוצות העובדים בעלות השכר הנמוך. נשים מרוכזות בתחתית סולמות השכר כמעט בכל מקצוע וענף כלכלי, הן משום שהן מופלות לרעה לעומת הגברים בתנאי השכר והן משום שהן מצטופפות במגוון צר של עיסוקים "נשיים", שבהם לא מציעים שכר גבוה או הזדמנויות נאותות לקידום. כתוצאה מכך שכון נופל בהרבה מזה של הגברים (אלכסנדר, 1997; Goldin, 1990; Blau and Kahn, 1995). יתרה מזו, בשל המחויבות שלהן לבית ולמשפחה וחלוקת העבודה הלא-שוויונית במשק הבית ובטיפול בילדים, נשים רבות נאלצות לצמצם את היקף המעורבות שלהן בשוק העבודה והן בוחרות במשרות חלקיות או בעיסוק שאינו דורש שעות עבודה מרובות. בנוסף לכך, נשים גם צוברות וחק גמוך בשוק העבודה מאחר שדפוס העבודה שלהן נקטע עקב לידת ילדים (שטייר ולוין-אפשטיין, 1999), ורבות מהן אף מצטרפות לשוק העבודה בגיל מאוחר יותר, לאחר שילדיהן כבר בגרו. עקב כך רמת השכר שהן משיגות נמוכה עוד יותר. לפיכך, גם תרומתן לרמה הכלכלית של משק הבית נמוכה (Abelda and Tilly, 1997; Smith, Fagan and Rubery, 1998).

לאור מעמדן של הנשים בשוק העבודה נשאלת השאלה, עד כמה הן תורמות למעמד הכלכלי של משפחתן? התרומה הכלכלית הפוטנציאלית של נשים תלויה בשלושה גורמים עיקריים: (א) יכולת למצוא תעסוקה; (ב) רמת השכר המוצעת להן; (ג) מספר השעות שהן יכולות להקצות לעבודת מחוץ לביתן. מעמדן הנחות של הנשים בשוק העבודה, וההזדמנויות המוגבלות העומדות בפניהן, הן בין הסיבות המרכזיות לפמיניזציה של העוני (Bianchi, 1999).

מרבית המחקרים שבחנו את התרומה הכלכלית של נשים למשק ביתן מצאו, שלמרות השכר הנמוך, תעסוקת נשים משפרת את מצבו הכלכלי של משק הבית. תרומתן גדולה מאוד כאשר הן המפרנסות היחידות במשפחה, או כאשר רמת השכר הכוללת של משק הבית נמוכה (Morris, 1990). באופן דומה נמצא, שתעסוקת הנשים משפרת את רמת החיים גם במשקי בית שאינם עניים ואשר רמת ההכנסות שלהם אינה מן הנמוכות (Martin and Roberts, 1984).

למרות מעמדן הנחות של הנשים בשוק העבודה וסיכוייהן הנמוכים להשיג שכר גבוה, השתתפות בכוח העבודה היא הדרך העיקרית והיעילה ביותר להיחלץ מעוני ומקשיים כלכליים, ברוב המדינות. מכיוון שכך, ניתן לצפות לכך שהפעילות הכלכלית של נשים, מוגבלת ככל שתהיה, תשפר את מצבו הכלכלי של משק הבית, בעיקר בקרב השכבות

החלשות והעניות. לפיכך, במדינות רבות מעודדים נשים - באמצעות הסדרים מוסדיים, חוקיים או נורמטיביים - להשתתף בכוח העבודה, במקום לפתח תלות במערכת הרווחה, על-מנת להיטיב את מצבה הכלכלי של משפחתן ולשפר את רמת חייהן. לדוגמה, תוכניות חברתיות בשוודיה מעודדות נשים לקחת חלק בפעילות הכלכלית בדרך של השקעות ישירות ביצירת מקומות עבודה, הצעת קורסים להכשרה מקצועית והצעת מגוון רחב של מעונות יום וחוקים המקלים על עבודת הנשים. יתרה מכך, כאשר השכר נמוך, ממשלת שוודיה מספקת הטבות שונות להשלמת השכר (Kamerman, 1995). גם בארצות-הברית, השונה משוודיה בכל הנוגע להסדרי התעסוקה והיבטים מוסדיים אחרים הקשורים במערכת הרווחה, נמצאת התפיסה של השגת עצמאות כלכלית באמצעות ההשתתפות בכוח העבודה בלב מדיניות הרווחה. המדיניות החברתית פועלת להעלאת הפעילות הכלכלית של הנשים מתוך תפיסה שהשתתפות בכוח העבודה היא הדרך היעילה ביותר להקטין את התלות במערכת הרווחה ולשפר את מצבה הכלכלי של המשפחה (Blank, 1994).

ברור אפוא מדוע ברמת הפרט נתפסת ההשתתפות בכוח העבודה בעיני קובעי המדיניות כדרך לשפר את מעמדם הכלכלי של משפחות ומשקי בית. אולם, עדיין השאלה, האם תעסוקת נשים תורמת גם לצמצום שיעורי העוני בחברה בכלל, ובקרב קבוצות מוגדרות בפרט, נותרת ללא מענה ברור. יש מקום להניח, שאם תעסוקת נשים מיטיבה עם משקי הבית, ברמת הפרט, ואם היא תורמת לחיסכון בהוצאות ממשלתיות, היא תתרום גם לצמצום העוני. שאלה זו חשובה במיוחד לנוכח העובדה שעוני הוא מושג יחסי (לפחות באופן שבו הוא נמדד ברוב מדינות המערב, כולל ישראל). בתור שכזה, הוא למעשה מדד של אי-שוויון כלכלי בהיותו מושפע מהתפלגות ההכנסות בחברה. לפיכך, השפעת תעסוקת הנשים על התפלגות ההכנסות בחברה ועל מדדי אי-השוויון איננה פשוטה או מובנת מאליה.

מחקרים שעסקו בהשפעת שכר הנשים על התפלגות ההכנסות של משקי בית נוטים לתמוך בטענה, שעבודת נשים מצמצמת את אי-השוויון הכלכלי (Smith, 1979; Danziger, 1980; Treas, 1987; Blackburn and Bloom, 1990; Cancian, 1999; Danziger and Gottschalk, 1993). ההשפעה ה"משווה" של עבודת הנשים עשויה לנבוע מן העובדה, שנשים מצטרפות לכוח העבודה בשל אילוצים כלכליים, אבל קנציאן ועמיתיה (Cancian, Danziger and Gottschalk, 1993) טוענים, שאחז נכבד מן הגידול בכוח העבודה הנשי בשנים האחרונות נובע דווקא מהצטרפותן של נשים הנשואות לגברים בעלי שכר גבוה. בהתאם לכך, נמצא מתאם גבוה בין שכר הנשים לשכר בני-זוגן, מתאם שלדעת החוקרים עשוי רק לגדול בעתיד (England and Farkas, 1986; Treas, 1987; Cancian, Danziger and Gottschalk, 1993). השכלת נשים נמצאת במגמת עלייה וההזדמנויות העומדות בפניהן בשוק העבודה משתפרות לאורך זמן. מאחר שנשים עם סיכויי שוק טובים צפויות יותר להינשא לגברים עם מעמד גבוה בשוק העבודה, כפי שטוענת אופנהיימר (Oppenheimer,)

(1988), מספר משקי הבית שנהנים משתי משכורות גבוהות צפוי לגדול. מצד שני, אבטלה, שגם היא נמצאת במגמת גידול במדינות מערביות רבות, כולל ישראל, מושפעת מגורמים מכניים; כלומר, היא אינה מתפלגת באופן שווה בין יישובים שונים. כתוצאה מכך, משקי בית הנמצאים באזורים מוכי אבטלה, שהם בדרך-כלל גם אזורים בעלי שיעורי עוני גבוהים, צפויים למצוא את עצמם עם שני בני-זוג מובטלים (Eggers and Massey, 1991; De Graaf and Ultee, 2000). כתוצאה מכך ניתן לצפות לגידול ברמת אי-השוויון הכלכלי עם העלייה בהשתתפות נשים נשואות בכוח העבודה. קנציאן וריד מצאו במחקרן (Cancian and Reed, 1999), שבמהלך שני העשורים האחרונים בארצות-הברית, למרות הברירה החיובית של נשים לשוק העבודה, עדיין קיימת השפעה משווה להכנסותיהן ואי-השוויון הכלכלי בין משקי בית נמוך מאשר היה צפוי לו לא היו נשים בכוח העבודה. חשיבותה של תעסוקת נשים היא רבה עוד יותר כאשר מדובר במשקי בית חד-הוריים, שבראשם עומדות נשים. לדעת טריס (Treas, 1987), בארצות-הברית לא היה שינוי ברמת העוני בקרב נשים כתוצאה מן הגידול בהשתתפות נשים בכוח העבודה, מאחר שהעלייה בשיעור ההשתתפות של נשים נשואות בכוח העבודה מבליטה את הפערים הכלכליים שבין משפחות חד-הוריות ובין משפחות שבראשן עומדים שני מפרנסים. במילים אחרות, היתה הרעה במעמד הכלכלי היחסי של משקי בית בראשות נשים מאחר שהם מושווים עתה למשפחות בעלות שתי משכורות, כאשר אחת מן המשכורות הללו היא של גבר, שכאמור, שכרו גבוה בהרבה מזה של אישה, אפילו באותה רמת כישורים. מרבית המחקרים שבחנו את השפעת שכר הנשים על אי-שוויון התמקדו במדדי אי-שוויון המביאים בחשבון את סך-כל התפלגות ההכנסות (למשל, מדד ה-GINI במחקרם של קארולי וברטלס (Karoly and Burtless, 1995), או ה-Coefficient of Variance במחקרן של קנציאן וריד (Cancian and Reed, 1999)). במחקר הנוכחי אנו מתמקדות בהשפעת עבודת נשים והכנסתן על הקצה התחתון של התפלגות ההכנסות על קו העוני, ועל הסיכוי של משקי בית שונים -- בראשות זוג ובראשות נשים, - להימצא מתחת לקו זה.

### עבודת נשים ומצב העוני בישראל

רמת ההשתתפות של נשים ישראליות בשוק העבודה דומה לזו הקיימת ברוב המדינות המתועשות (מדינת ישראל, 1998; OECD, 1998). היום, 53% מכלל הנשים בגיל 15 עד 64 משתתפות בכוח העבודה, אולם השיעורים הללו נמוכים במידה רבה בקרב הנשים הערביות בקבוצת הגיל המתאימה (בערך 26%). מרבית הנשים העובדות (מעל 60%) מועסקות במשרות מלאות (שטייר, 1995). רמת הבידול התעסוקתי על-פי מין גבוהה מאוד ורוב הנשים מועסקות במספר מצומצם של מקצועות עתירי נשים (מנדל, 1996; Cohen, Bechar and Raijman, 1987).



אחד הגורמים הקשורים עם הפעילות הכלכלית של נשים הוא ההשכלה. שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של נשים בעלות השכלה גבוהה עולים במידה רבה על שיעורי ההשתתפות של נשים בעלות השכלה נמוכה: יותר מ-69% מן הנשים שיש להן יותר מ-13 שנות לימוד משתתפות בכוח העבודה, לעומת 54% מן הנשים שיש להן השכלה של 9-12 שנות לימוד, ורק 15.7% מאלה שהשכלתן נמוכה מכך (מדינת ישראל, 1998, לוח 12.6). קשר זה מרמז על בחירה חיובית של נשים לשוק העבודה הישראלי.

בצד ההשתתפות הגבוהה יחסית של נשים בשוק העבודה בישראל ורמת הכישורים שלהן שאיננה נופלת מזו של הגברים, קיימים פערי שכר גדולים למדי בין המינים (ראו, לדוגמה, אלכסנדר, 1997; Haberfeld and Cohen, 1998). פערי שכר אלה, הקיימים בכל המקצועות וענפי התעסוקה, נובעים הן מדפוס העבודה המיוחד של נשים, הן כתוצאה ממגוון המקצועות המצומצם שהן מועסקות בהם והן מסיבות של אפליה בשכר, אפליה בקידום והצבת מכשולים נוספים בפני נשים בשוק העבודה (כגון שעות עבודה רבות), המונעים מהן להיכנס למשרות המתגמלות. כתוצאה מכך, לא ברור עד כמה תעסוקת נשים בישראל אכן תורמת לשיפור מעמדן הכלכלי של משק הבית ומה מידת השפעתה על ממדי העוני ברמת החברה.

על-פי ריווחי המוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, 1999), בערך 17% מכלל המשפחות בישראל נמצאות מתחת לקו העוני. העוני אינו מתפלג באופן אחיד בין כל קבוצות האוכלוסייה כך, למשל, שיעורי העוני מגיעים לכדי 35% מכלל המשפחות שיש להן 4 ילדים ויותר, ו-38% מכלל המשפחות הלא-יהודיות נמצאות מתחת לקו העוני (שם, עמ' 49). יש כמה סיבות שבגללן שיעור העוני גבוה במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל: אחוז המשפחות מרובות הילדים באוכלוסייה זו גבוה במיוחד, היא סובלת ממעמד נמוך בשוק העבודה וממגוון מצומצם של הזדמנויות תעסוקה בשל ריכוזה הגבוה בפריפריה הגיאוגרפית והכלכלית של ישראל. בנוסף לכך מופעלות כלפיה פרקטיקות שונות של אפליה, רמת ההשכלה שלה נופלת במידה רבה מזו של האוכלוסייה היהודית, וכאמור - שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכוח העבודה נמוך במיוחד (עוואד, 1998; Lewin- Epstein and Semyonov, 1993; Mesch and Stier, 1997; Rozenheck 1999). רמת העוני גבוהה גם בקרב משפחות חד-הוריות ב-1996 היא עמדה על 25.3% ונמצאת מאז במגמת עלייה (המוסד לביטוח לאומי, 1999). בראשן של מרבית המשפחות הללו עומדות נשים (90%) ובערך רבע מכלל המשפחות הללו הן משפחות של עולים חדשים.

במחקר הנוכחי אנו בוחנות את השפעתה של עבודת נשים על רמת העוני, גם ברמת משק הבית וגם ברמת החברה. ברמת המיקרו תנותח השפעתה של עבודת האישה על הסיכוי של משק הבית ליפול אל מתחת לקו העוני. ברמת המאקרו ייעשה ניסיון לבחון באמצעות סימולציות שונות של שיעור ואופי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה את ההשלכות של עבודת נשים על רמת העוני בקרב משפחות בראשות זוג ואצל משפחות שבראשן עומדת אישה.

## מקורות הנתונים ושיטות הניתוח

המחקר מתבסס על סקר ההכנסות שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-1996, סקר המבוסס על מדגם מייצג של בני 15 ומעלה, שכלל 17,000 פרטים החיים ב-6,000 משקי בית.<sup>1</sup> במסגרת סקר זה נאספו ממקורות שונים נתונים על ההכנסות ועל המאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים של הפרטים ושל משקי הבית שהם חיים בהם. אינפורמציה זו מאפשרת לנו להבחין בין משקי בית החיים מתחת לקו העוני לאלה שאינם עניים. כמו מדינות מערביות רבות, גם ישראל אימצה לעצמה את הגישה היחסית למרידת העוני; כלומר, קו העוני מוגדר כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה של כלל משקי הבית. ההכנסה הפנויה מוגדרת כסך-כל ההכנסות של משק הבית מכל המקורות: הכנסות מעבודה, מרכוש, מהון, ומן ההעברות, לאחר ניכוי מס. ההכנסה הפנויה מתוקנת בגודל משק הבית על-פי "סולם השקילות" שפיתח המוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, 1999, עמ' 38-39). על-פי עקרונות אלה עמד קו העוני לשנת 1996 על 938 שקלים לחודש לנפש סטנדרטית (או 3,000 שקלים למשפחה בת ארבע נפשות).

הניתוח הסטטיסטי מורכב משני חלקים: לשם בחינת ההשפעה של עבודת האישה על הסיכוי של משק הבית ליפול אל מתחת לקו העוני הגבלנו את האוכלוסייה הנחקרת לגיל העבודה, כך שתכלול משקי בית בראשות זוג ובראשות נשים, בגיל עד 65. משקי בית בראשות זוג כוללים גם משפחות שראשיהן אינם נשואים, אך הגדירו את עצמם כבני-זוג. המדגם כלל לפיכך 4,808 משקי בית, מתוכם היו 3,831 בראשות זוג ו-977 בראשות אישה. לשם בחינת ההשפעה של עבודת נשים על שיעורי העוני בחברה נכללה האוכלוסייה כולה (גם משקי בית בראשות גברים יחידים, וגם משקי בית בראשות קשישים), כך שחישוב קווי העוני (כפי שיפורט להלן) התבסס על 6,692 משקי בית.

## ההשפעות של עבודת האישה על מעמדו הכלכלי של משק הבית

מהו הקשר בין עבודת האישה ובין עוני? איור מס' 1 מציג את שיעורי העוני בקרב משפחות בראשות זוג ובראשות אישה, על-פי סטטוס התעסוקה של האישה. מן האיור נראה, שקיים קשר בין עבודת נשים ובין הסטטוס הכלכלי של משק הבית בכל סוגי המשפחות שנבחנו.

1. הסקר אינו כולל מידע על הכנסות של עצמאים. לפיכך האוכלוסייה המיוצגת היא של משפחות השכירים בישראל.

איור מס' 1. שיעורי העוני בקרב משקי בית שונים על-פי סטטוס העבודה של נשים



מכלל משקי הבית בראשות זוג, שבהם האישה השתתפה בכוח העבודה, רק 3% הוגדרו כעניים, בהשוואה ל-26% מכלל משקי הבית בראשות זוג שבהם האישה לא השתתפה בכוח העבודה. בבדיקה מעמיקה יותר של היקף עבודת האישה הסתבר, ששיעורי העוני נמוכים במידה רבה בקרב אותן משפחות בראשות זוג שבהן האישה עבדה במשרה מלאה (0.6% לעומת 5.6% כאשר האישה עבדה במשרה חלקית), מה שמעיד על כך, שהכנסת הנשים במשרות אלה תרמה תרומה חשובה למעמד הכלכלי של משק הבית. הקשר בין תעסוקת נשים לעוני מודגש עוד יותר בקרב משפחות בראשות נשים יחידות. בעוד ש-7.8% ממשפחות אלה, שבהן האישה היתה פעילה מבחינה כלכלית נפלו מתחת לקו העוני (3.6% כאשר האישה עבדה במשרה מלאה ו-13% כאשר היא החזיקה במשרה חלקית), בערך מחצית מכלל המשפחות בראשות אישה, שבהן האישה לא השתתפה בכוח העבודה נפלו אל מתחת לקו העוני.

כפי שניתן לראות באופן ברור באיור מס' 1, רמת העוני נמוכה במידה רבה באותם משקי בית שבהם האישה משתתפת בכוח העבודה. אולם, אין זה דבר מובן מאליו שעבודת האישה היא באמת זו המורידה את הסיכון של משק הבית להיות עני. אפשר שנשים העובדות בשכר, במיוחד במשקי הבית הזוגיים, חיות במשקי בית בעלי רמות הכנסה גבוהות שאינן תלויות בעבודתן (למשל, משפחות שבהן הכנסת בן הזוג גבוהה). לפיכך, לשם בחינת השפעתה של עבודת האישה על מעמד הכלכלי של משק הבית יש צורך בניתוח רב משתנים. בניתוח, המשתנה התלוי הוא סטטוס העוני של משק הבית (1- הכנסת משק הבית מתחת לקו העוני; 0 - הכנסה מעל קו העוני), ולפיכך הניתוח הסטטיסטי יתבסס על רגרסיה לוגיסטית. המשתנה הבלתי תלוי המרכזי הוא סטטוס התעסוקה של האישה, שנמדד כמערכת של משתני דָּמָה המבחינים בין עבודה במשרה מלאה, עבודה במשרה

חלקית לאי-השתתפות בכוח העבודה (כקטגוריית ההתייחסות). המודל כולל גם מספר משתני פיקוח שנמצאו קשורים לסיכון לחיות בעוני: רמת ההשכלה של האישה (נמדדה לפי מספר שנות הלימוד) נכללה במודל בשל הקשר שלה לסטטוס התעסוקה של האישה לרמת הכנסתה ולעוני. נכללו גם גיל האישה (בשנים) ומספר המפרנסים הנוספים (מלבד האישה) במשק הבית. בנוסף לכך הובא בחשבון מוצא אתני ולאומי בסדרה של משתני דָּמָה, שהבחינו בין נשים יהודיות שמוצאן או מוצא אביהן מאסיה, מאפריקה ומישראל, מהגרות ממדינות ברית-המועצות לשעבר מאז 1990, ונשים ערביות. קטגוריית ההתייחסות כאן היתה נשים שמוצאן מאירופה או מאמריקה. משתנה זה קשור לעוני והציפייה היתה למצוא שיעורי עוני גבוהים יותר בקרב ערבים, עולים חדשים, ויוצאי אסיה ואפריקה. לבסוף נכלל גם משתנה דָּמָה המבחין בין משפחות שאין להן ילדים מתחת גיל 18 במשק הבית (קטגוריית ההתייחסות), משפחות עם 1-3 ילדים ומשפחות עם 4 ילדים ויותר. גם כאן היתה ההשערה, שהסיכון ליפול אל מתחת לקו העוני יהיה גבוה במיוחד במשפחות עם 4 ילדים ומעלה.

הגדרת המשתנים ותיאורם מוצגים בלוח שבנספח מס' 1. תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית מוצגות בלוח מס' 1. שני הטורים הראשונים של הלוח מתייחסים למשפחות שבראשון עומד זוג הורים. הטור הראשון מציג מודל הכולל את כל המשתנים הבלתי תלויים, להוציא תעסוקת האישה, ואילו הטור השני מוסיף למודל את סטטוס התעסוקה של האישה. ההשוואה בין שני המודלים מאפשרת לאמוד את השפעת עבודת האישה על הסיכוי לחיות בעוני. ניתן לראות, ש- $\chi^2$  עלה ב-231 נקודות (עם 2 דרגות חופש), מה שמלמד על תרומה מובהקת של תעסוקת האישה על הסיכוי לחיות בעוני. המקדם בטור השני של הלוח מראה, שהסיכוי של משקי בית שבהם האישה עובדת במשרה חלקית להיות עני הוא רק 18% מן הסיכוי המקביל של משקי בית שבהם האישה איננה משתתפת בכוח העבודה ( $e^{-1.695}$ ), ואילו הסיכוי של משק בית שבו האישה מועסקת במשרה מלאה לחיות בעוני הוא רק 2.5% מן הסיכוי של משק בית שבו האישה איננה עובדת בשכר. ההשפעה החזקה של סטטוס התעסוקה של האישה פירושה, שבאופן בלתי תלוי בפעילות הכלכלית של אחרים מבני משק הבית, כולל בן הזוג, תוך פיקוח על שאר המאפיינים של משק הבית, עבודת האישה חורמת לסיכוי לחיות מעל קו העוני במשקי בית שבראשם עומד זוג מבוגרים.

הכללת סטטוס התעסוקה של האישה במודל לא שינתה את השפעת מספר הילדים על הסיכוי לחיות בעוני. ניתן להסיק מכך, שמשתנה זה מודד אך ורק את השפעת גודל המשפחה (או מאפייני תרבות הקשורים בגודל המשפחה, כגון רמת דתיות) על הסיכוי להיות עני, ולא את האילוצים המוטלים על האם והמונעים ממנה להשתתף בכוח העבודה. השפעת המוצא, לעומת זאת, קשורה עם תעסוקת האישה. בעוד שהערבים, ובמידה פחותה גם יהודים יוצאי אסיה, צפויים יותר לחיות בעוני לפני שהובאה בחשבון הפעילות הכלכלית של האישה, נעלמים הבדלי המוצא לאחר הכללת משתנה זה במודל השני. ההבדל בין שני המודלים מעיד אפוא, שהבדלים בין קבוצות המוצא והלאום בסיכוי לחיות בעוני נובעים מן

לוח מס' 1. מקדמי הרגרסיה הלוגיסטית לניכוי הסיכוי לעוני (טעות התקן) על-פי משק הבית

משפחות שבראשן עומדת אישה		משפחות שבראשן עומד זוג		
(2)	(1)	(2)	(1)	
-0.010 (0.008)	0.010 (0.008)	-0.036* (0.007)	-0.035* (0.007)	גיל האישה
-0.014 (0.015)	-0.032 (0.020)	-0.162* (0.020)	-0.192* (0.019)	השכלה
0.420 (0.361)	0.458 (0.328)	0.395 (0.237)	0.469* (0.222)	מוצא יהודים - אסיה
0.669* (0.319)	1.015* (0.300)	0.317 (0.231)	0.409 (0.217)	יהודים - אפריקה
-0.008 (0.439)	0.573 (0.399)	0.258 (0.311)	0.417 (0.284)	יהודים - ישראל
0.622* (0.298)	0.962* (0.270)	0.788* (0.228)	1.031* (0.212)	עולים חדשים
1.156* (0.400)	1.411* (0.366)	0.336 (0.249)	0.841* (0.234)	ערבים
0.841 (0.281)	1.055* (0.245)	0.898* (0.175)	0.825* (0.161)	מספר הילדים במשק הבית 3-1 ילדים
1.697* (0.578)	1.367* (0.512)	1.347* (0.193)	1.538* (0.180)	4 ילדים ויותר
-0.958* (0.361)	-1.672* (0.336)	-3.233* (0.165)	-3.056* (0.144)	מפרנסים נוספים
-1.589* (0.248)	**---	-1.695* (0.204)	**---	סטטוס התעסוקה של האישה משרה חלקית
-3.022* (0.334)	**---	-3.673* (0.432)	**---	משרה מלאה
-0.204 (0.550)	-2.158 (0.575)	3.314 (0.540)	2.619 (0.499)	קבוצ
236.19(12) 131.3(2)*	104.89(10)	1165.93(12) 230.94(2)*	934.99(10)	$\chi^2$ שיפור ב- $\chi^2$
856	856	3,622	3,622	N

\*  $p < 0.05$   
\*\* לא נכלל במודל.

ההבדל בשיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בקרב קבוצות המוצא השונות. כפי שנאמר קודם, שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בשוק העבודה הוא נמוך באופן מיוחד. גורם זה נותן הסבר חלקי להבדלים בשיעורי העוני בין ערבים ובין רוב הקבוצות היהודיות, במיוחד אלה שבהן רמת הפעילות הכלכלית של נשים היא גבוהה (כמו לדוגמה בקרב יוצאות אירופה ואמריקה). הממצאים מדגישים את חשיבות עבודת האישה כאמצעי לשיפור מעמדו הכלכלי של משק הבית והימנעות מעוני.

השיעור הגבוה של עוני בקרב משפחות של עולים חדשים קשור רק בחלקו לתעסוקת הנשים. ההשפעה של משתנה זה יורדת מ-1.031 ל-0.788 עם הכללת סטטוס התעסוקה של האישה, אך עדיין זוהי השפעה מובהקת וחזקה. נראה, שהעולים מתנסים בקשיים כלכליים שהם מעבר לעצם ההשתתפות שלהם בשוק העבודה (שהיא כשלעצמה גבוהה למדי), במיוחד בולטת העובדה שהם נאלצים להסתפק בשכר נמוך ובעבודות שהן מתחת לכישוריהם (לבנון, 2000).

השפעת הפעילות הכלכלית של הנשים על הסיכוי של משק בית שבראשו עומדת אישה להיות עני דומה למדי למה שנצפה בקרב המשפחות שבראשן עומד זוג. ההבדל העיקרי בין שני סוגי משקי הבית הוא בהשפעה של משתנה המוצא. בקרב משפחות שבראשן נשים נשארים הבדלי המוצא חזקים ומובהקים גם אחרי הכללת סטטוס התעסוקה של האישה במודל (טור 4 בלוח מס' 1). ניתן לראות, שמשקי בית שבראשם עומדות נשים ערביות ונשים יהודיות יוצאות אפריקה נוטים להיות עניים יותר מאשר משקי בית שבראשם עומדות נשים יהודיות יוצאות אירופה ואמריקה. גם משקי בית בראשות עולות חדשות הם עניים יותר. ממצאים אלה מצביעים על כך, שקיימים הבדלים נוספים בין הקבוצות (מלבד ההבדל בשיעורי התעסוקה של הנשים), המשפיעים על סיכוייהן לחיות בעוני. מעניין לציין, שההשכלה אינה משפיעה על הסיכוי של משק הבית להיות עני, לפני או אחרי הכללת סטטוס התעסוקה של האישה. ממצא זה מצביע על הפגיעות הרבה מבחינה כלכלית של משפחות שבראשן עומדות נשים: גם כאשר הן בעלות רמת השכלה גבוהה אין ביכולתן לצבור מספיק משאבים (בזמן נישואיהן או לאחר מכן) כדי למנוע את נפילת משק הבית אל מתחת לקו העוני. ממצא זה גם מצביע על כך, שהבחירה של נשים במשפחות החד-הוריות לשוק העבודה איננה נעשית על בסיס השכלה, אלא קרוב לוודאי על בסיס הקשיים הכלכליים שמשק הבית מתמודד עמם.

---

### השפעת תעסוקת הנשים על שיעורי העוני בישראל

---

הממצאים עד כה מצביעים על התרומה של עבודת הנשים לרווחתו הכלכלית של משק ביתן. המסקנה המתבקשת היא, שבמטרה להקטין את הסיכון של ירידה לחיי עוני יש לעודד נשים להשתתף בכוח העבודה, ועל המדיניות הציבורית להציב לעצמה בתור מטרה לעודד

את הפעילות הכלכלית של נשים בדרך של יצירת התנאים המתאימים לכך (למשל, הקמת מעונות יום מתאימים; הנהגת יום לימודים ארוך). השאלה שעולה עתה היא, האם תעסוקת נשים תורמת גם לצמצום העוני בחברה, או שמא היא תורמת דווקא להגברת אי-השוויון ועל-ידי כך גם לעלייה בשיעורי העוני, בכלל האוכלוסייה או בקרב קבוצות שונות בתוכה. כדי לענות על שאלה זו ערכנו מספר סימולציות המבוססות על תרחישים שונים של עבודת נשים ובחנו את ההשפעה על שיעורי העוני בקרב משקי בית בראשות זוג ומשקי בית בראשות אישה. שלושה תרחישים היפותטיים הושוּו למצב הקיים היום בישראל: (א) מצב שבו נשים אינן משתתפות כלל בכוח העבודה; (ב) מצב שבו כל הנשים שאינן עובדות כרגע היו מצטרפות לכוח העבודה במשרה חלקית (בהיקף של 20 שעות עבודה בשבוע); (ג) מצב שבו כל הנשים שאינן מועסקות כרגע היו מצטרפות לכוח העבודה בהיקף של משרה מלאה (בהיקף של 40 שעות בשבוע).

כדי לחשב את קו העוני על-פי כל אחד מן התרחישים המוצעים צריך לחשב את התפלגות ההכנסות של משקי הבית בכל אחד מן המצבים המוזכרים לעיל. למצב הראשון (אין כלל נשים בשוק העבודה) החסרנו מסך-כל הכנסות משק הבית את הכנסות האישה. למצבים האחרים היה צריך לחשב תחילה את ההכנסה הצפויה לאישה המצטרפת לכוח העבודה, להוסיפה להכנסות משק הבית ורק אז לחשב את התפלגות ההכנסות שעל פיה יחושב קו העוני. חישוב השכר הפוטנציאלי של נשים שאינן משתתפות בכוח העבודה נעשה באמצעות מודל הבחירה הדו-שלבי של הקמן (Heckman's Two Stage Selection Model), המביא בחשבון את הבחירה של נשים לשוק העבודה.<sup>2</sup> לאחר חישוב שכר האישה חושב השכר של משק הבית על-פי מספר שעות העבודה של האישה כמצוין בתרחישים השונים.<sup>3</sup> לאחר מכן חושב השכר החציוני של כלל משקי הבית (כולל הקשישים) מתוקנן במספר הנפשות (כמו שצוין למעלה), וחושב קו העוני הרלוונטי לכל אחד מארבעת המצבים. כתוצאה מכך התקבלו ארבעה קווי עוני שונים: הקו המקורי (קו העוני הרשמי לשנת 1996) עומד על 938 שקלים. קו העוני על-פי התרחיש הראשון (נשים אינן מועסקות כלל) ירד ל-717 שקלים לחודש. ירידה זו מבליטה את התרומה האבסולוטית של עבודת נשים להכנסת משק הבית, אולם אין בה כדי ללמד על התפלגות ההכנסות בין המשפחות השונות. קו העוני במצב שבו כל הנשים שאינן עובדות היום היו מועסקות

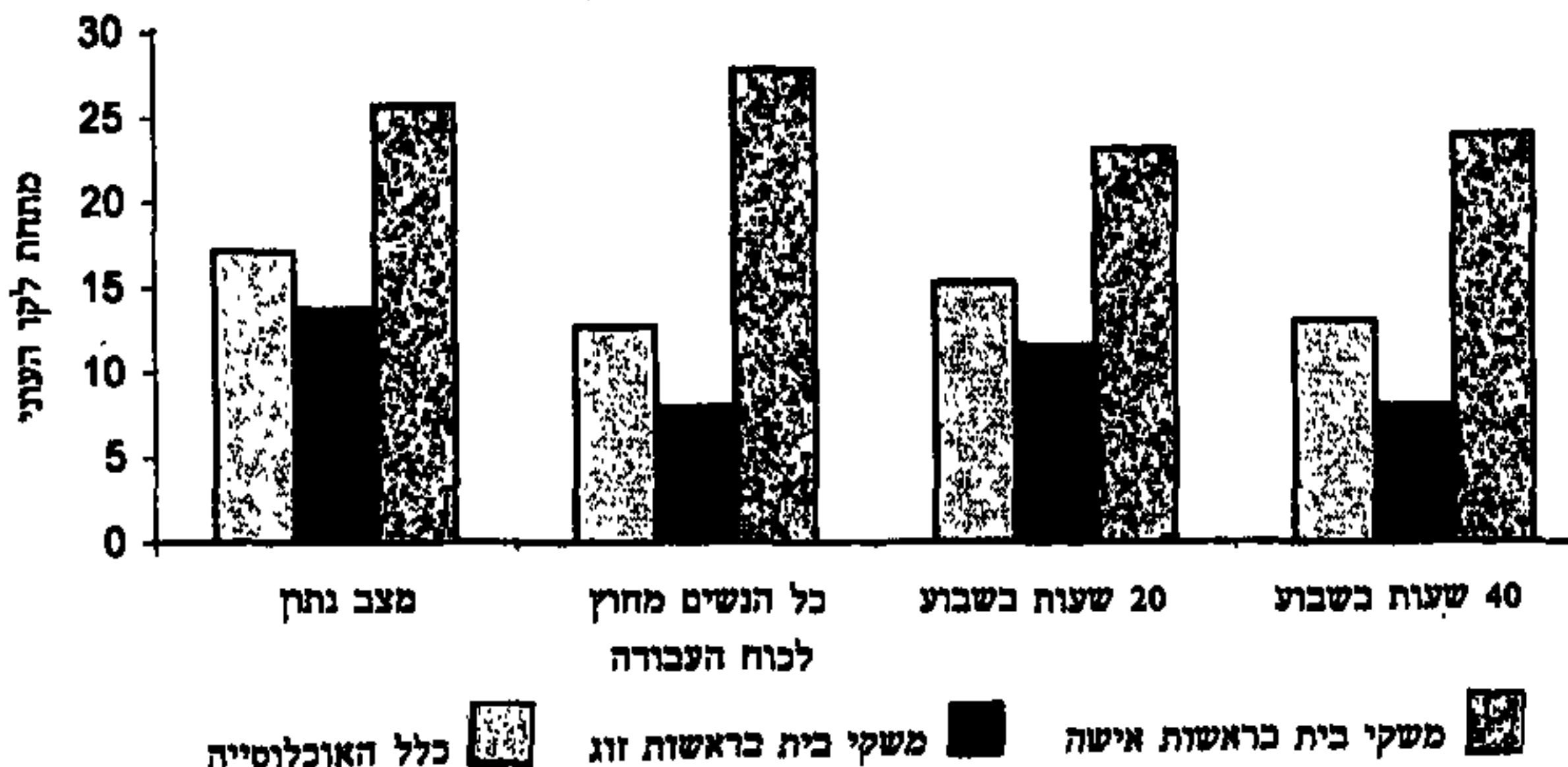
2. משוואת השכר כללה את המשתנים: גיל, השכלה, אינדיקטור נוסף המציין אם לאישה יש השכלה על-תיכונית, מספר שעות העבודה בשבוע, מספר הילדים, הגירת האם הנחקרת לישראל אחרי 1990, מוצא ערבי של הנחקרת. תוצאות הניתוח מוצגות בנספח מס' 2. משוואת ה-probit (שאיננה מוצגת כאן) ששימשה לחישוב הבחירה של נשים לשוק העבודה כללה את מספר המפרנסים האחרים במשק הבית, מוצא (כמפורט בנספח מס' 1) והאם האישה עומדת בראש משק בית יחיד, בנוסף לגיל, השכלה ומספר ילדים.

3. בחישוב כלל הכנסות משק הבית הובאה בחשבון ההכנסה נטו לאחר חישוב ניכוי המסים השונים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי, מס בריאות) מהכנסת האישה.

בהיקף של 20 שעות לשבוע היה עולה ל-966 שקלים. עלייה במספר שעות העבודה של אותן נשים ל-40 שעות לשבוע היתה קובעת את קו העוני על 1,043 שקלים לנפש סטנדרטית.

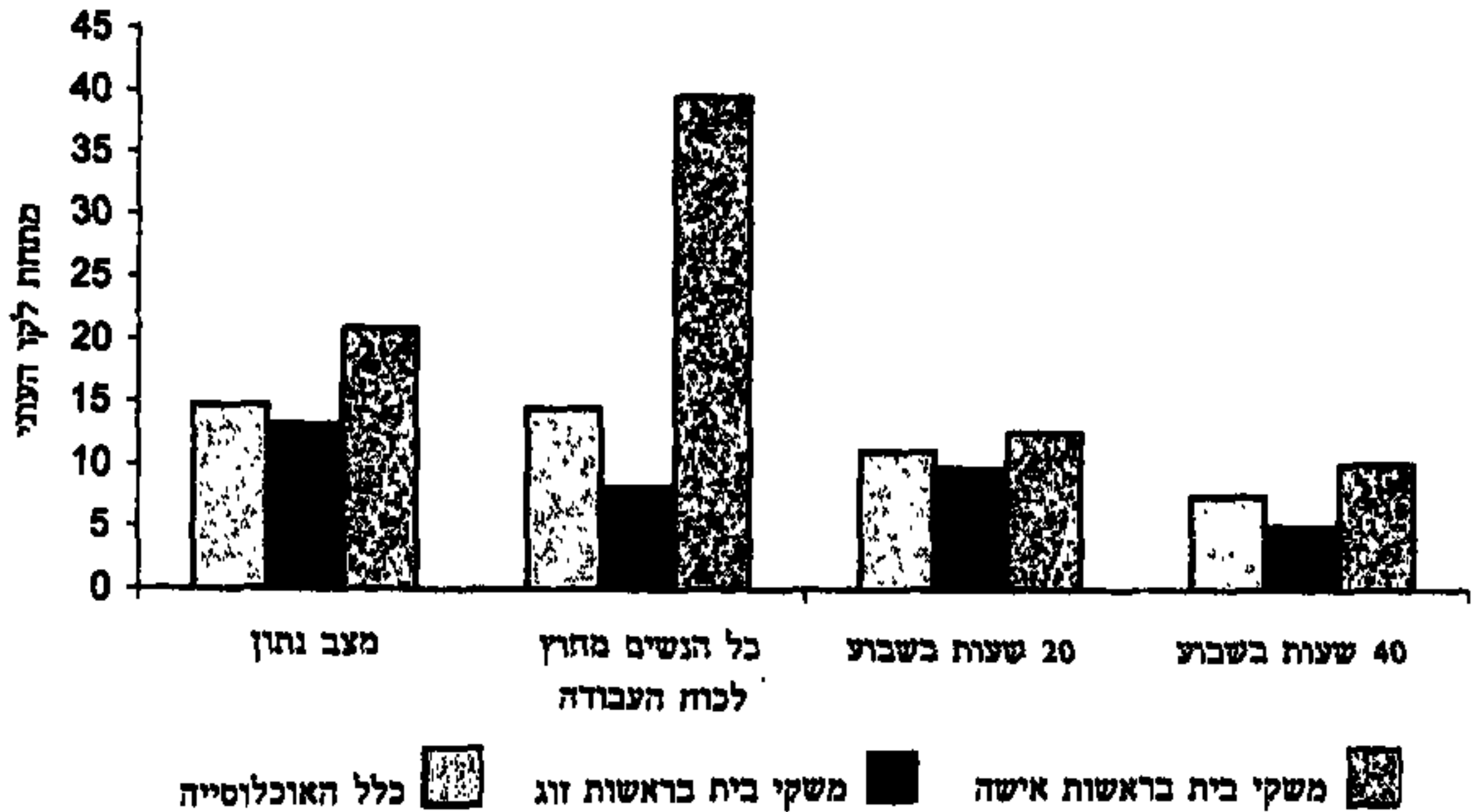
התפלגות שיעורי העוני לפי התרחישים השונים בכלל האוכלוסייה ובנפרד לאוכלוסייה בגיל העבודה ולקשישים מוצגות באיורים מס' 2 ו-3 (בהתאמה). התוצאות לכלל האוכלוסייה כוללות את כל סוגי משקי הבית (בראשות זוג, בראשות אישה, או בראשות גבר, בכל קבוצות הגיל). הנתונים עבור שתי קבוצות האוכלוסייה (בגיל העבודה וקשישים) מתייחסים רק למשקי בית שבראשם עומד זוג ולמשקי בית שבראשם עומדות נשים. על-פי איור מס' 2, ההשוואה בין שיעורי העוני הקיימים היום בכלל האוכלוסייה ובין מצב שבו נשים לא היו מועסקות כלל בשוק העבודה מלמד, שעבודת נשים למעשה מעלה את שיעור העוני בחברה. הממצאים מראים, ששיעור העוני בישראל היה יורד מ-17.1% ל-12.4% אילו לא היו נשים מועסקות כלל. ירידה דומה ניתן לראות גם בקרב כלל המשפחות בראשות זוג (מ-13.7% ל-8% בערך). אולם, שיעור העוני היה עולה במקצת בקרב המשפחות החד-הוריות. ממצא זה ממחיש כיצד עבודת נשים בישראל משנה את התפלגות ההכנסות של משקי הבית השונים בחברה. אמנם היא תורמת לצמצום שיעורי העוני בקרב משפחות חד-הוריות שבראשן עומדות נשים, אולם היא מעלה את אי-השוויון (ועמו את שיעור העוני) בקרב משפחות שבראשן עומד זוג מבוגרים. מסקנה זו מתחזקת כאשר בוחנים את שיעורי העוני בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה (איור מס' 3) ובקרב אוכלוסיית הקשישים (איור מס' 4). מאיור מס' 3 ניתן לראות, שקו העוני כמעט לא השתנה אצל משקי הבית בגיל העבודה עקב השתתפות הנשים בשוק העבודה, אולם ההשפעה אינה זהה בסוגי משקי הבית השונים. בבחינה של שיעורי העוני במשפחות שבראשן עומד זוג מבוגרים בגיל

איור מס' 2. שיעורי העוני המצומצמים על-פי סוג משק הבית - כלל האוכלוסייה





איור מס' 3. שיעורי העוני המצופים על-פי סוג משק הבית - האוכלוסייה הגיל העבודה



העבודה עולה, ששיעור העוני היה יורד מ-13% ל-8%, אולם במשפחות שבראשן עומדות נשים יחידות היה שיעור העוני עולה במידה רבה לו הנשים לא היו משתתפות בפעילות הכלכלית (מ-20.8% ל-40%).

ממצאים אלה מובילים למסקנה, שהבחירה של נשים משכילות לשוק העבודה מביאה לעלייה באי-השוויון ומחדדת את ההבדלים הכלכליים בין משקי בית בראשות זוג, שבהם יש רק מפרנס אחד, ובין משקי בית שבהם שני בני הזוג משתכרים. בשל ההשפעה המנוגדת של עבודת הנשים על שני סוגי משקי הבית שנבחנו מתקבל הרושם כאילו שיעור העוני באוכלוסייה שבגיל העבודה אינו מושפע כלל מעבודת הנשים.

קבוצה נוספת אשר עבודת נשים משפיעה על מיקומה היחסי בסולם ההכנסות היא זו של הקשישים. איור מס' 4 מראה, שבהעדר פעילות כלכלית של נשים היה שיעור העוני בקרב הקשישים צונח מ-26% ל-7% בלבד. ירידה גדולה זו בולטת גם במשקי הבית שבראשן עומד זוג וגם במשפחות שבראשן עומדות נשים יחידות. בסך הכל ממחישה ההשוואה בין שני מצבי התעסוקה של נשים (המצב הנתון והמצב של העדר תעסוקת נשים) את ההשפעה הדיפרנציאלית של עבודת נשים על התפלגות ההכנסות ואת אי-השוויון בין קבוצות שונות בחברה. הבחירה החיובית של נשים לכוח העבודה מחריפה את ההבדלים בין משקי בית שבהם יש מעורבות בשוק העבודה ובין משקי בית שבהם אין מעורבות כזאת (כגון הקשישים), או כאלה שבהם הפעילות הכלכלית מוגבלת לעבודה של גברים בלבד. מאחר שהבחירה של נשים לשוק העבודה היא "חיובית", נוכל לצפות לצמצום העוני כאשר כל הנשים (ולא רק המשכילות, שהן בעלות סיכויים טובים יותר בשוק העבודה) תצטרפנה

איור מס' 4. המצופים על-פי סוג משק הבית - אוכלוסיית הקשישים



לכוח העבודה. ואכן, הנתונים מראים, שלו היו כל הנשים שאינן משתתפות בפעילות הכלכלית עובדות 20 שעות בשבוע, היה שיעור העוני מצטמצם בכל משקי הבית בכלל האוכלוסייה (ראו איור מס' 2) וכמיוחד באוכלוסייה שבגיל העבודה (איור מס' 3), שכה היו שיעורי העוני יורדים מ-14.7% ל-11%. שיעור העוני היה יורד עוד יותר, ל-7.4%, אם הנשים שאינן עובדות היו מצטרפות לכוח העבודה המועסק במשך 40 שעות בשבוע. אולם, הירידה בשיעורי העוני אינה אחידה בכל הקבוצות שנבחנו. משפחות בראשות זוג בגיל העבודה היו גורפות את עיקר הרווח מהצטרפות הנשים לשוק העבודה. שיעור העוני בקרב משפחות אלה היה יורד במידה רבה, מ-13.1% ל-9.5%, אילו הנשים שאינן מועסקות היו עובדות בהיקף של 20 שעות בשבוע, ול-5%, אילו הנשים הללו היו עובדות במשרה מלאה (40 שעות בשבוע). הצמצום בשיעורי העוני בולט גם במשפחות שבראשן עומדת אישה יחידה. הירידה בשיעור העוני היתה דרמטית למדי (מ-21% ל-12.5%), לו כל הנשים שאינן מועסקות היו מצטרפות לכוח העבודה ועובדות באופן מוגבל (בהיקף של 20 שעות בשבוע), ואילו הארכת שבוע העבודה של נשים אלה ל-40 שעות בשבוע היה מוריד את שיעור העוני ל-10%. חשוב לציין, יחד עם זאת, שהפער בין משפחות שבראשן עומד זוג ובין משפחות שבראשן עומדת אישה, בקרב האוכלוסייה שבגיל העבודה (איור מס' 3) היה מתרחב בד בבד עם הצמצום בשיעורי העוני לו הגדילו הנשים הלא מועסקות את השתתפותן בשוק העבודה והיו עובדות יותר מאשר 20 שעות בשבוע (מ-3% ל-5%). הגדלת המעורבות של נשים בשוק העבודה היתה מחדדת עוד יותר את ההבדל בין משקי בית עם ובלי מפרנסים והיתה מעלה את שיעור העוני בקרב הקשישים. איור מס' 4 מראה, שאילו הנשים שאינן משתתפות היום בשוק העבודה היו מועסקות בהיקף של 20 שעות בשבוע, היה שיעור העוני בקרב הקשישים עולה מ-26% ל-28%, כאשר עיקר העלייה תהיה

במשקי בית שבראשם עומדת אישה, שהם משקי הבית הפגיעים ביותר מבחינה כלכלית. הרחבת הפעילות הכלכלית של אותן נשים ל-40 שעות בשבוע היתה מעלה את שיעור העוני בקרב כלל הקשישים ל-31% ובקרב משפחות שבראשן עומדת אישה ל-41%. לסיכום, הממצאים מצביעים על התרומה הגדולה שיש לעבודת נשים בשכר על המעמד הכלכלי של משק הבית ועל צמצום הפערים הכלכליים, כפי שהם באים לידי ביטוי בשיעורי העוני, בין סוגים שונים של משקי בית. לעידוד ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, ולו במשרה חלקית בלבד, יש פוטנציאל של צמצום שיעורי העוני בקרב המשפחות שבגיל העבודה ובעיקר בשיפור מצבן הכלכלי של קבוצות פגיעות וחלשות כמו משפחות שבראשן עומדות נשים.

## דיון ומסקנות

מדיניות חברתית שנועדה לטפל בבעיית העוני מדגישה בדרך-כלל את הצורך לספק הזדמנויות תעסוקה, משום שעבודה נתפסת לא רק כדרך היעילה ביותר לשפר את מצבו הכלכלי של משק הבית, אלא גם כדרך הלגיטימית ביותר לעשות כן. תשומת לב רבה ניתנה במיוחד לתעסוקת נשים במשפחות חד-הוריות. המחקר הנוכחי מאשש את התפיסה הכללית האומרת, שעבודת נשים היא דרך חשובה להיחלץ מעוני, הן במשפחות שבראשן עומדות נשים והן במשפחות שבראשן עומד זוג. המחקר העלה גם, ששיעור העוני הוא נמוך במידה רבה במשקי בית שבהם נשים משתתפות בכוח העבודה, בין שהשתתפות היא על בסיס משרה מלאה ובין שהיא חלקית, מאשר במשקי בית שבהם האישה אינה נוטלת חלק בפעילות הכלכלית.

למרות שהתרומה הכלכלית של נשים למשק ביתן היא גדולה, המידה שבה תעסוקת נשים מעלה את מדדי אי-השוויון והעוני בכלל החברה אינה מובנת מאליה. מחקרים הדגישו את ההשפעה שיש לעבודת נשים על התפלגות ההכנסות של משקי בית (Cancian, Danziger and Gottschalk, 1993; Treas, 1987). אולם ההשפעה על רמת העוני בחברה לא נבדקה. המחקר הנוכחי מראה, שהעלאת שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, ולו על בסיס של משרה חלקית, צפויה להביא לצמצום שיעורי העוני הן בקרב משפחות שבראשן עומד זוג והן בקרב משפחות שבראשן עומדת אישה. יתרה מזו, לו כל הנשים שאינן משתתפות בכוח העבודה היו מצטרפות לשוק העבודה במשרה חלקית, היו הפערים הכלכליים בין שני סוגים אלה של משקי בית מצטמצמים במידה רבה. ניתן להסיק מכך אפוא, שמדיניות המעודדת עבודת נשים בשכר תוכל לתרום להורדת רמת העוני בישראל.

הממצאים מצביעים גם על שני מגגונים שונים המוליכים להצטרפות נשים לשוק העבודה. ההשפעה המשווה של תעסוקת נשים על שיעור העוני בקרב משפחות בראשות

נשים מצביעה על כך, שקיימת ברירה "שלילית" לכוח העבודה, שעל-פיה הקשיים הכלכליים של משקי בית אלה דוחפים את הנשים להשתתף בפעילות הכלכלית. כתוצאה מכך, ההשתתפות שלהן בכוח העבודה מצמצמת את רמת העוני בתוך הקבוצה ואת הפערים בין משקי הבית החד-הוריים למשקי הבית בראשות זוג. לעומת זאת, הגורם המוליך נשים במשקי בית בראשות זוג לכוח העבודה הוא שונה: כאן תעסוקת הנשים מגדילה את רמת העוני (ואת אי-השוויון), מה שמעיד על כך שקיימת ברירה חיובית של הנשים הללו לכוח העבודה. לו לא היו כלל נשים בכוח העבודה היו שיעורי העוני בקרב משפחות בראשות זוג נמוכים מאוד, למרות שבאותה עת היתה גם רמת החיים יורדת באופן אבסולוטי.

לממצאי המחקר יש השלכות חשובות לגבי מדיניות חברתית: המחקר מדגיש את חשיבותה של מדיניות שתעודד הצטרפות נשים נוספות לכוח העבודה כדרך להגדיל את רווחתו הכלכלית של משק הבית, באופן מיוחד בקרב הקבוצות החלשות יותר, ובה בעת תצמצם את הפערים בין הסוגים השונים של משקי בית. על מדיניות כזו ליצור את הזדמנויות התעסוקה לנשים ואף לדאוג ליצירת התנאים המתאימים להצטרפותן לכוח העבודה של אימהות לילדים צעירים. יחד עם זאת, נראה שלא די ביצירת תנאי תעסוקה המעודדים עבודת נשים, אלא יש לפעול לשינוי עמדות בחברה הישראלית כלפי תפקידן של נשים בחברה ובכלכלה. ראיית הנשים כחלק אינטגרלי ממערך הכוחות החברתיים תשפיע על יעילותן של תוכניות כלכליות וחברתיות שנועדו להגברת השוויון בין המינים בשוק העבודה ולשיפור מעמדן של הנשים בו, ותאפשר שילוב מלא של הנשים בפעילות שנועדה, בסיכומו של דבר, לתרום לרווחת החברה כולה.

## ביבליוגרפיה

- אלכסנדר, א' (1997), "דמותה של אפליה - נשים בעבודה", בתוך: מאור, ע' (עורכת), נשים הכוח העולה: קידום הנשים בעבודה - ניפוץ תקרת הזכוכית, תל-אביב: ספרית הפועלים, עמ' 37-44.
- המוסד לביטוח לאומי (1999), הסקירה השנתית 1997/8, ירושלים.
- לבנון, ו' (2000), "השתלבות העסוקתית של עולים מברית-המועצות לשעבר בשוק העבודה בישראל - הולמות התעסוקה" (עבודה לקבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב).
- מנדל, ה' (1994), "סגרגציה תעסוקתית על פי מין בשוק העבודה הישראלי: דיון השוואתי" (עבודה לקבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב).
- מדינת ישראל (1998), שנתון סטטיסטי לישראל 1998, מס' 49, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- עוואד, י' (1998), "עוני ואי-שוויון במשפחות יהודיות ולא יהודיות 1979-1994", בתוך: אבו-עסבה, ח' (עורך), ילדים ובני נוער ערבים בישראל: ממצב קיים לקראת סדר יום עתידי, ירושלים: מכון ברוקדייל, עמ' 291-318.
- שטייר, ח' (1995), נשים במשרה חלקית בישראל, דו"ח מחקר מס' 47, תל-אביב: מכון גולדה למחקרי עבודה ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב.

- שטייר חי ולרין-אפשטיין, ני (1999), "דפוס העסקה של נשים: השפעות ארוכות טווח על שכר", סוציולוגיה ישראלית, א(2): 256-239.
- Abelda, R. and Tilly, C. (1997), *Glass Ceiling and Bottomless Pits: Womens' Work, Womens' Poverty*, Boston, Mass.: South End Press.
- Bianchi, S.M. (1999), "The feminization and juvenilization of poverty: Trends, relative risks, causes, and consequences", *Annual Review of Sociology*, 25: 307-333.
- Blackburn, M. and Bloom, D. (1990), "Changes in the structure of family income inequality in the U.S. and other industrialized nations during the 1980s" (unpublished paper).
- Blank, R. (1994), "The employment strategy: Public policies to increase work and earnings", in: Danziger, S.H., Sandefur, G.D. and Weinberg, D. H. (eds.), *Confronting Poverty: Prescription for Change*, New York: Russell Sage, pp. 168-204.
- Blau F.D. and Kahn, L.M. (1995), "The gender earnings gap: Some international evidence", in: Freeman, R.B. and Katz, L.F. (eds.) *Differences and Changes in Wage Structures*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 105-143.
- Cancian, M., Danziger, S. and Gottschalk, P. (1993), "Working wives and family income inequality among married couples", in: Danziger, S. and Gottschalk, P. (eds.), *Uneven Tides: Rising Inequality in America*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 195-221.
- Cancian, M. and Reed, D. (1999), "The impact of wives' earnings on incomes inequality: Issues and estimates", *Demography*, 36(2): 173-184
- Casper, L.M., McLanahan, S.S. and Garfinkel, I. (1994), "The gender-poverty gap: What we learn from other countries", *American Sociological Review*, 59:594-605.
- Cohen, Y., Bechar, S. and Rajman, R. (1987), "Occupational sex segregation in Israel: 1972-1983", *Israeli Social Science Research*, 5: 97-106.
- Cohen Y. and Haberfeld, Y. (1998), "Second generation Jewish immigrants in Israel: Have the ethnic gaps in schooling and earnings declined?", *Ethnic and Racial Studies*, 21:507-528.
- Danziger, S. (1980), "Do working wives increase family income inequality?", *Journal of Human Resources*, 5: 444-451.
- Danziger, S. and Gottschalk, P. (1995), *America Unequal*, New York and Cambridge, Mass.: Russell Sage and Harvard University Press.
- De-Graaf, P.M. and Ultee, W.C. (2000), "United in employment, united in unemployment? (Un)employment of couples in Denmark, France, Ireland, Italy, the Netherlands, and the United Kingdom in 1995", in: Gallie, D. and S. Paugam, D. (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 265-285.
- Eggers, M.L. and Massey, D.S. (1991) "The structural determinants of urban poverty: A comparison of whites, blacks, and hispanics", *Social Science Research*, 20: 217-255.
- England, P. and Farkas, G. (1986), *Household, Employment, and Gender: A Social, Economic, and Demographic View*, New York: Aldine.
- Haberfeld, Y. and Cohen, Y. (1998), "Earnings gaps between Israel's native-born men and women, 1982-1993", *Sex Roles*, 39(11-12): 855-872.

- Heckman, J.J. (1979), "Sample selection bias as a specification error", *Econometrica*, 47: 153-161.
- Goldin, C. (1990), *Understanding the Gender Gap: An Economic History of American Women*, New York: Oxford University Press.
- Kamerman, S.B. (1995), "Gender role and family structure changes in the advanced industrialized West: Implications for social policy", in: McFate, K., Lawson, R. and Wilson, W.J. (eds.), *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 231-256.
- Karoly, L.A. and Burtless, G. (1995), "Demographic changes, rising earnings inequality, and the distribution of personal well-being 1959-1989", *Demography*, 32: 379-406
- Korpi, W. and Palme, J. (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries", *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.
- Lewin, A.C. (2001), "Changing work ethic and welfare dependence through welfare reform: The 100-hour rule waiver experiment for AFDC-U", *Evaluation Review*, 25(3):371-389.
- Lewin, A.C. and Stier, H. (2001), "The role of place: Community and individual determinants of poverty among Jews and Palestinians in Israel", Paper presented at the ISA Research Committee on Social Stratification, Mannheim, Germany.
- Lewin-Epstein, N. and Semyonov, M. (1992), "Local labor markets, ethnic segregation and income inequality", *Social Forces*, 70:1101-1119.
- Lewin-Epstein, N. and Semyonov, M. (1993), *The Arab Minority in Israel's Economy*, Boulder, Col.: Westview Press.
- Martin J. and Roberts, C. (1984), *Women and Employment. Report on the Department of Employment/OPCS Survey*, London: HMSO.
- Mesch, G. and Stier, H. (1997), "Spatial mismatch, stratification of places, and community unemployment: The Israeli case", Discussion paper 1-97, Tel Aviv: The Pinhas Sapir Center for Development, Tel Aviv University.
- Morris, L. (1990), *The Workings of the Household*, Cambridge: Polity Press.
- OECD (1998), *Employment Outlook*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Oppenheimer, V.K. (1988), "A theory of marriage timing", *American Journal of Sociology*, 94(3): 563-591.
- Raijman, R. and Semyonov, M. (1997), "Gender, ethnicity and immigration: Double disadvantage and triple-disadvantage among recent immigrant women in the Israeli labor market", *Gender and Society*, 11: 108-125.
- Raijman, R. and Semyonov, M. (1998), "Best of times, worst of times, and occupational mobility: The case of Soviet immigrants in Israel", *International Migration*, 36(3): 291-312.
- Rozenhek, Z. (1999), "The exclusionary logic of the welfare state", *International Sociology*, 14(2): 195-216.
- Smith, J.P. (1979), "The distribution of family income", *Journal of Political Economy*, 87: S163-S192.
- Smith, M., Fagan, C. and Rubery, J. (1998), "Where and why is part-time work growing in Europe?", in: O'Reilly, J. and Fagan, C. (eds.), *Part-Time Prospects: An International Comparison of Part-Time Work in Europe, North America and The Pacific Rim*, London: Routledge, pp. 35-56.

- Stier, H. and Levanon, V. (2001), "Finding an adequate job: Employment and income of recent immigrants to Israel" (Unpublished manuscript).
- Treas, J. (1987), "The effect of women's labour force participation on the distribution of income in the United States", *Annual Review of Sociology*, 13: 259-288.

נספח מס' 1. הגדרות המשתנים שנכללו בניתוח הרגרסיה הלוגיסטית

משתנה	הגדרה	ממוצע (בסוגריים) סטיית תקן
השכלת האישה	שנות לימוד	12.3 (5.4)
גיל האישה	בשנים	41.0 (11.7)
מוצא האישה	סדרה של 6 אינדיקטורים: יהודייה שמוצאה מאסיה יהודייה שמוצאה מצפון אפריקה; יהודייה שמוצאה מאירוסה או מאמריקה** יהודייה שמוצאה מישראל ערבייה עולה חדשה מברית-המועצות (מאז 1989)	17.6% 18.5 26.4 7.6 17.5 12.5
מספר הילדים במשק הבית מתחת לגיל 18	סדרה של 3 משתני דמה: אין ילדים מתחת לגיל 18 במשק הבית** 1-3 ילדים 4 ילדים ויותר	57.8% 31.8 10.3
מפרנסים נוספים במשק הבית	מספר המפרנסים במשק הבית מלבד הנחקרת	1.06 (0.75)
סטטוס התעסוקה של האישה	סדרה של 3 משתני דמה לא משתתפת בכוח העבודה** מועסקת במשרה חלקית מועסקת במשרה מלאה	44.7% 24.1 31.2
המשתנה התלוי מצב העוני	משק הבית מתחת לקו העוני (= 1) על-פי ההכנסה החציונית לנפש*** 0 = משק הבית מעל קו העוני	14.7%

- \* ילידות הארץ - לפי מוצא האב.  
\*\* קטגוריית ההתייחסות.  
\*\*\* ראו הסבר בגוף המאמר.

# דרושה רפורמה בהסדרי הפנסיה לנשים

מאת דב פלג\*

בעשרות השנים האחרונות התרחשו שינויים גדולים בחיי הנשים בחברה המודרנית, עם כניסתן של רבות מהן לשוק העבודה ועם ריבוי הסימנים להתפוררות המשפחה הגרעינית. מדינות רבות, בעיקר באירופה, החלו להתאים את הסדרי הפנסיה שלהן לשינויים אלה. הכיוונים העיקריים שניתן לזהות הם: הולכים ונוצרים כלים לרציפות הצבירה של זכויות פנסיה בעת הפסקות בעבודה עקב לידה, טיפול בבני משפחה ואבטלה, הסדרי חלוקת הפנסיה בעת גירושין ויצירת זכויות פנסיה למשפחות חד-הוריות. ליצירת זכויות אלה תורמים דחיית גיל הפרישה לכל ולנשים בפרט (יתר שוויון בין המינים) וביטול חלקי של זכות ה"שארית". במאמר מנותחים הרקע לשינויים הללו, התשובות שניתנו לכך באירופה והצעות כיצד ניתן להתאימן למציאות הישראלית.

---

## מבוא

הסדרי הפנסיה הנוכחיים בכלל ולנשים בפרט, גובשו בעיקרם במדינות המפותחות מראשית המאה העשרים (בכמה ארצות אף מסוף המאה ה-19) ובעיקר לאחר מלחמת העולם השנייה. רוב ההסדרים האלה נקבעו לפי המודל של יחידה משפחתית חד-דורית, שבה הבעל הוא המפרנס היחיד ואישתו עקרת בית, ובגיל מתקדם הבעל הפנסיונר פורש מן העבודה ובני-הזוג מתפרנסים מן הפנסיה שהוא מקבל. מאחר שתוחלת החיים של הנשים גבוהה מזו של הגברים, ומאחר שעל-פי רוב האישה צעירה במקצת מבעלה, והיא חיה מספר שנים אחרי מות בעלה המפרנס או הפנסיונר, והיא נהנית מן הפנסיה במסגרת תוכנית השארים. היחידה המשפחתית הזוגית היא האופיינית והיא מחזיקה מעמד למשך כל החיים. אבל בשלושת העשורים האחרונים התרחשו שינויים גדולים, כך שמודל זה שוב אינו מייצג נאמנה את רוב האוכלוסייה בארצות המפותחות. למרבה הצער מערכת הפנסיה מפגרת

---

\* לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות.



אחרי השינויים האלה והיא לא התאימה את עצמה אליהם. פיגור זה הביא לפגיעה קשה בהרבה נשים מבחינת הבטחת פנסיה ראויה עבורן.

השינויים העיקריים שהתרחשו במצבן ובמעמדן של הנשים בחברה המודרנית הם: יותר נשים נכנסות באופן מלא או חלקי לשוק העבודה, כך שהן רוכשות זכויות פנסיה בזכות עצמן; זכויות הפנסיה של הנשים בפועל נחותות בגלל שכרן הנמוך יחסית, עבודה חלקית והפסקות בעבודה עקב לידות וטיפול בבני משפחה; חלק לא קטן מן המשפחות מתפרקות עקב גירושין, או בדרך של היפרדות בפועל, ועל-פי רוב הילדים נשארים במקרה זה עם האישה. כמורכב נוצרת בעיה סבוכה של חלוקת זכויות הפנסיה שהצטברו עד הגירושין. נוסף לכך, גדל והולך מספרן של המשפחות החד-הוריות עקב גירושין או לידה בלי נישואין; על כל אלה נוספה עוד עובדה: שיעור הילודה קטן והולך עד כדי ירידה מוחלטת של גודל האוכלוסייה. ארצות רבות, מתוך דאגה לעתידן הדמוגרפי, מעוניינות לעודד את הילודה ואחת הדרכים שהן נוקטות היא באמצעות מערכת הפנסיה (על צבירת זכויות פנסיה בעת הפסקות עבודה עקב לידה ידובר להלן).

השינויים האלה בשוק העבודה ובתחום הדמוגרפיה מחייבים התקנת תקנות חדשות ומורכבות יותר להסדרי הפנסיה עבור הנשים. גיל הפרישה מעבודה לנשים נקבע בעבר בשונה מלגברים - עתה יש נטייה להשוות את גיל הפרישה לשני המינים, זהו נושא מסובך וטעון ולכן נעסוק בו בהרחבה.

מטרת מאמר זה להעלות את הנושא לדיון ציבורי ומקצועי. יוצגו בו כיוונים מפורטים לפתרונות, אך לא ניסוחים סופיים של חוקים ותקנות. בעיות אלה דומות בכל הארצות המפותחות וברובן העיסוק באלה מתקדם יותר מאשר בישראל, משום כך יש תועלת בהצגת הפתרונות המסתמנים שם (Flora et al., 1997, Preface).

---

## תעסוקת הנשים והשפעתה על זכויות הפנסיה שלהן

---

השינויים העמוקים בשוק העבודה המודרני משפיעים בצורה ייחודית על הנשים וגם על צבירת זכויות הפנסיה שלהן. השינוי הגדול והמשפיע ביותר על הנשים הוא עוצמת כניסתן לשוק העבודה (לגבי ישראל: מכון ברוקדייל, 1999; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2000, לוח 12.5; לגבי אירופה: Eurostat, 1996, p. 81).

במספר ארצות הגיע שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של הנשים לזה של הגברים (למשל בסקנדינביה). בכל הארצות המפותחות שיעור זה גדל והולך בהתמדה ובמקביל היה גידול מתמיד בצבירה זכויות הפנסיה שלהן הודות לעבודתן. אלא שהנשים מרוכזות יותר בענפים שבהם השכר נמוך יחסית וחלק גדול מהן מועסקות בעבודה חלקית, אם בגלל מטלות משפחתיות ואם עקב תנאי השוק. אך גם כאשר הנשים עושות עבודה בעלת ערך שווה לזה של הגברים, שכרן אינו שווה לזה שלהם. כתוצאה מכל אלה השכר הממוצע של

הנשים המשתתפות בכוח העבודה נמוך בעשרות אחוזים מזה של הגברים ובהתאם לכך גם זכויות הפנסיה שהן צוברות נמוכות יותר.

הנשים מתרכזות יותר בעבודות שאין בהן מיומנות מיוחדת, כגון התעשיות המסורתיות דוגמת טקסטיל ומזון, ובשירותים אישיים וחברתיים פשוטים, כמו טיפול בית וניקיון. הפער בין השכר המשתלם בעבודות אלה ובין השכר המשתלם במקצועות המורכבים יותר גדל והולך ואתו גדל גם הפער בתוצאה הפנסיונית. אלא שהשפעת איפיון מקצועי זה על האבטלה היא מורכבת: מצד אחד גדלה אבטלת הנשים (בממוצע לכל הגילים), משום שהביקוש לעבודה לא מיומנת קטן; מצד שני, הנכונות הרבה יותר של הנשים לעבוד בעבודה חלקית, וגם בעבודות פחות "יוקרתיות", מקטינה לעתים את שיעור האבטלה שלהן. לפיכך, ברוב הארצות שיעור האבטלה בקרב הנשים גבוה יותר מזה שאצל הגברים (וכך גם בישראל), אך יש מדינות שהמצב בהן הפוך.

הנשים מוכנות לעבוד בגיל מתקדם, יחסית, בעבודות נחותות גם כדי להשלים את צבירת זכויות הפנסיה שלהן שנפגעה עקב ההפסקות בעבודה. משום כך ברוב הארצות התופעה של אבטלה בגיל מתקדם, ואף ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה מעל גיל 55, בכלכלה המודרנית אופיינית פחות אצל הנשים. בכלכלה המודרנית הפתרון לאבטלה המבנית הוא בדרך של יצירת התאמה בין מיומנות העובד לביקוש לעובדים יותר מיומנים באמצעות קידום החינוך הבסיסי הכולל והאישי והכשרה מקצועית לסוגיה לאורך כל החיים (אלא שההכשרה המקצועית הממוסדת מתטיאה לעתים קרובות את מטרתה עקב אי-התאמה לשוק העבודה המודרני). לנשים קשה יותר להיכנס למסלולים כאלה עקב מחויבויותיהן המשפחתיות. זהו "נוק" מסיבות משפחתיות שמשפיע על רמת הפנסיה של האישה ומשום כך יש לטפל בו.

הנשים טובלות (מבחינת הפנסיה) מהפסקות בחיי העבודה שלהן עקב לידות ושנות טיפול בילדים ובהורים. לפי המודל הקיים, בעת ההפסקה אין צבירת זכויות פנסיה מסודרת. אפשר שההפסקות גם תורמות לנחיתות הנשים בשכר היחסי, שכן בגללן נפגמת הרציפות בקידומן המקצועי ונפגע מעמדן במקום העבודה. ההפסקה בעבודה של האישה על-פי רוב מלאה מיד לאחר הלידה (חלק מן הנשים מאריכות את חופשת הלידה לאחר התקופה שבה הן מקבלות דמי לידה). בחלק מן המקרים הן חוזרות לעבודה חלקית. להפסקות שהסיבה להן היא הצורך לטפל בהורים על-פי רוב יש המשך בעבודה חלקית. יש לזכור, שההפסקות נועדו לשרת מטרה משפחתית משותפת - טיפול בילדים המשותפים, או בהורים של שני בני הזוג. כלומר, הפנסיה הנוצרת מעבודת הבעל בעת הפסקת העבודה הזמנית של האישה למען המטרה המשפחתית המשותפת שייכת בחלקה לאישה ודבר זה חייב לבוא לידי ביטוי כאשר האישה חיה בנפרד מבעלה אחרי גירושין ממנו או אחרי פטירתו. הזכות המשותפת הזו על זכויות הפנסיה הרשומות על שם בן הזוג המפרנס, על-פי רוב הבעל, היא נקודת המוצא המרכזית לדיוננו.

מחקרים שנערכו בשנים האחרונות, בעיקר בארצות-הברית (למשל, Lundberg, 1999,

(pp. 253-271) מראים, שכניסת הנשים במספרים גדולים לשוק העבודה הגדילה את משקלן בקביעת המדיניות המשפחתית לגבי הפנסיה והחיסכון בכלל. האישה כבן-זוג עובד לוחצת להגדלת ההפרשה לפנסיה, משום שברור לה שהיא תזדקק לפנסיה זו במקרה שחישאר בחיים לאחר מות בעלה וגם בגלל ההפסקות בעבודתה, הגורמות פיגור בצבירה הפנסיונית. הבעלים נוטים לחיסכון מסוגים אחרים עבור מטרות מגוונות יותר בגיל המתקדם. זהו הסבר נוסף לנכונות הנשים לעבוד עד גיל מאוחר יותר ובעבודות פשוטות יותר.

## ההיבט הדמוגרפי-סוציולוגי

### 1. גירושין והיפרדות

שיעורי הגירושין וההיפרדות גדלו מאוד בשלושת העשורים האחרונים. אמנם רובם מתרחשים בגיל צעיר ואז המשמעות הפנסיונית מעטה למדי, אך יותר ויותר גירושין והיפרדות מתרחשים בגילי ביניים ואף למעלה מזה. מאז שנות ה-60 שולשו שיעורי הגירושין בארצות רבות באירופה, ובקבוצות אחדות הם מגיעים עד כדי מחצית מכלל הנשואים או המתגוררים במשותף (מגורים משותפים, ללא נישואין פורמליים, היו לתופעה נפוצה מאוד באירופה. לפיכך קשה מאוד להביא נתונים על הנושא. Eurostat, 1996, p. 50). בגלל עובדה זו חלוקת זכויות הפנסיה נעשית נושא חשוב ביותר. בישראל, למשל, שיעור הגירושין בקבוצות השונות מגיע ל-16 אחוזים בערך ומתוכם בערך מחצית מתרחשים אחרי 10 שנות נישואין ובגיל מתקדם למדי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2000, לוח 3.7). מאחר שזכויות פנסיה אי אפשר להשלים בעזרת השקעה חד-פעמית, נוצרת בעיה קשה מאוד לאישה, שעל-פי רוב זכויות הפנסיה שלה נחותות כאמור מאלה של הגבר.

### 2. משפחות חד-הוריות

השיעור של משפחות שיש בהן רק הורה אחד מכלל משקי הבית גדל והולך במהירות. משפחות כאלה נוצרות בשתי דרכים עיקריות, שלגבי כל-אחת מהן הפתרון הפנסיוני שונה לחלוטין. הדרך האחת - עקב גירושין או היפרדות בפועל. קבוצה זו מכוסה בהסדרי חלוקת הרכוש והזכויות שהצטברו במהלך החיים המשותפים, שעל הבעייתיות שלהם נדון להלן. הקבוצה השנייה נוצרת ישירות עקב לידת ילדים ללא קשר קבוע עם גבר ועל-פי רוב בגיל ההתבגרות. בארצות אחדות קבוצה זו הגיעה למדדים של תופעה המונית (למשל בקרב מיעוטים אתניים אחדים בארצות-הברית).

המצב של חד-הוריות מתחיל לעתים קרובות לפני הכניסה לשוק העבודה או בתחילתו של תהליך זה. משום כך קיימת אצל נשים צעירות אלה בעיה קשה מאוד של מוטיבציה

לעבודה, ומכיוון שצבירת זכויות לפנסיה קשורה בדרך-כלל בהפרשה משכר הנובע מעבודה, ברור שנשים צעירות אלה ניזקות בכל הנוגע לעניין זה. גורם נוסף לאי הרצון לצאת לעבודה אצל בנות קבוצה זו היא הקצבה המיוחדת המוענקת להן על-פי התוכנית להבטחת ההכנסה. קצבה מיוחדת זו (שהיא גדולה יחסית בישראל - 42.5% מן השכר הממוצע והורדת נקודת קיצבה). מסיבה זו הוצע לצמצמה ולהגביל אותה למספר שנים קטן (דו"ח ועדת תמיר, 2001, ובו דברים על תוכנית ויסקונסין בארצות-הברית). הסתירה בין התמריץ לעבוד ובין קצבאות מסוג "עזרה בסיסית" מלווה תמיד כל מי שרוצה לעזור למשפחות החד-הוריות ולקבוצות דומות (Overbye, 1997, p. 198).

### 3. עידוד הילודה

לצורך השגתה של מטרה לאומית זו הועמדו אמצעים רבים. כאן יזכרו רק אלה מהם הנוגעים לפנסיה. למשל, הארכת תקופת החופשה מעבודה לצורך טיפול בתינוק ובילד הקטן. בארצות אחדות, ובתוכן ישראל, רשאי גם הבעל ליהנות מחלק מחופשה מוכרת זו. בארצות הנמצאות בתהליך של צמצום הילודה ובסכנה של גידול אוכלוסייה בשיעור אפס או בשיעור שלילי קיימת נטייה לאפשר חופשת לידה ארוכה מאוד (באוסטריה, למשל, במקרים אחדים עד 4 שנים). ברור, שעקב הפסקת העבודה המסודרת אין צבירת זכויות לפנסיה. בהמשך חיי העבודה נוצרות הפסקות כאלה אם באופן מלא ואם באופן חלקי. מערכת הפנסיה והביטחון הסוציאלי בכללו חייבים לתת פתרון לצבירת זכויות הפנסיה בעת הפסקות ממושכות בעבודה. בעיה דומה יש גם בעת אבטלה, והיא תידון בהמשך (Flora et al., 1997, Preface).

### 4. זכויות הפנסיה של אישה העובדת כמשק ביתה בלבד

קבוצה זו קטנה יחסית עקב כניסת רוב הנשים לשוק העבודה, אלא שיש היום לא מעט נשים כאלה המתקרבות לגיל פרישה. בעבר הוכטח מעמדה של עקרת הבית באמצעות הפנסיה של בעלה ו"פנסיות השארים" לאחר פטירתו, מאחר שלעקרת הבית לא היתה שום פנסיה עצמאית ובמקרים רבים גם לא קיבלה קצבת זקנה בסיסית. ברוב הארצות תוקן מצב זה (בישראל ב-1996) והיום משולמת קצבת זקנה בסיסית גם לעקרת הבית (ISSA, 2000). עם מתן קצבת הזקנה לעקרת הבית התבטלה קצבת השארים בתחום הבסיסי, או שהיא ניתנת באופן חלקי. כך נהוג בישראל. מתן קצבת הזקנה גם לעקרת הבית מעלה את ההכנסה של המשפחות ברמות ההכנסה הנמוכות ומקטינה בכך את פערי ההכנסה הגדלים והולכים ברוב הארצות המפותחות. מוכן מאליו, ששינוי זה מגדיל את תחושת העצמאות של האישה ומעלה את מעמדה במשפחה ובחברה.

---

## ההיבט של שוק העבודה

---

### 1. טיפול בהורים ובבני משפחה

בעבר הטיפול בהורים זקנים או בבני משפחה חולים לא פגע כמעט בפעילות בשוק העבודה, משום שהיה מוטל על עקרת הבית שלא עבדה מחוץ לביתה. עם כניסת רוב הנשים לעבודה בשוק נוצרה בעיה של הפסקות בעבודה, מלאות או חלקיות, של הנשים עקב הטיפול הזה. רוב ארצות אירופה החלו לטפל בנושא זה בהקשר של רציפות הצבירה הפנסיונית.

### 2. ביטוח חובה לפנסיה

כידוע, בישראל (ובארצות הברית) אין ביטוח חובה לפנסיה. משום כך חלק גדול למדי של העובדים אינם צוברים זכויות פנסיה. בהשוואה לגברים, יותר נשים עובדות במקומות עבודה לא מאורגנים, בעבודה חלקית, או שהסדרי העבודה שלהן אינם מכילים תשלומים נלווים זולת אלה המחויבים לפי החוק. משום כך על הנשים ועל הארגונים המייצגים אותן לתמוך ביתר תוקף בחקיקה שתחייב כל עובד ומעסיקו להסדיר ביטוח פנסיוני ברמה נאותה שתקבע בחוק. חוק ביטוח חובה לפנסיה חייב לכלול, בין היתר, הסדרים לצבירת זכויות פנסיה לנשים בעת הפסקות מוכרות בעבודה מסיבות משפחתיות או אבטלה, כמו גם עקרונות לחלוקת הזכויות בעת גירושין או היפרדות.

---

## הפתרונות הפנסיוניים

---

### 1. מבוא ורקע

מערכת הביטחון הסוציאלי בכלל, ומערכות הפנסיה בפרט, נחונות תחת לחץ פיננסי ופיסקלי כבד ביותר בטווח המידי ובעיקר בטווח הארוך של 20-40 שנה. עליית תוחלת החיים וירידת שיעורי הילודה מביאים להזדקנות האוכלוסייה, הזדקנות שתגדיל מאוד את ההוצאה הלאומית לכל סוגי הפנסיה (ולמערכות הבריאות והסיעוד). מכיוון שלא ברור כלל מהיכן יבואו המקורות הכספיים למימנה של הוצאה זו, כל רפורמה בפנסיה צריכה להיעשות כך שלא תגדל ההוצאה הלאומית והמשלתית על מערכת הפנסיה.

הפתרון הטוב ביותר לבעיה הפיננסית של המערכת הסוציאלית היא הגדלת כמות העבודה שכל עובד נותן למשך במשך חייו. משום כך כל הצעה לשינוי חייבת להיבחן גם לפי התמריץ לעבוד הטמון בה. יש הצעות לשינוי מבני בשוק העבודה המוסיפות ישירות

היצע עבודה למשק, למשל הגדלת האפשרויות לעבודה חלקית בגיל מתקדם עם מתן מקביל של פנסיה חלקית (פלג, 1998). נשים משתלבות ביתר קלות בעבודה חלקית, שכן דפוס זה מקובל עליהן מגיל צעיר יותר עקב הטיפול בילדים ובבני משפחה אחרים. הבעיה היא, שקבלת פנסיה חלקית מותנית בצבירה מספקת של זכויות במשך כל חיי העבודה, ואצל חלק מן הנשים קיים כאן פער עקב ההפסקות בעבודה.

מערכות פנסיה בנויות לפי מספר שיטות. לפי שיטה אחת, צבירת הזכויות לפנסיה היא יחסית לשכר ונעשית בצורת ביטוח פנסיוני הנותן קצבה חודשית לאחר הפרישה. קצבה זו יכולה להיות מחושבת ישירות לפי גובה ההפרשות של העובד (ומעסיקו) - DC (Defined Contribution, היינו: פנסיה לפי תשלומים); או בשיטה מורכבת יותר, המבטיחה מראש זכויות פנסיה גם לפי שנות העבודה - DB (Defined Benefits), כלומר: פנסיה מבטיחת זכויות). ברוב הארצות, וגם בישראל, בנוסף לרובד הפנסיוני היחסי לשכר, קיימת קצבה בסיסית בזכות שווה לכל, הניתנת לכל אזרח המגיע לגיל הזכאות כדי להבטיח לו קיום בסיסי בכל מצב (קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי). אשר לאינטרס של הנשים לגבי חלופות מבניות אלה במערכות הפנסיה: כאשר חלקה של הקצבה הבסיסית מכלל ההכנסה הפנסיונית גבוה יותר, חלוקת ההכנסה בגילאים אלה היא שוויונית יותר ודבר זה הוא לטובת הנשים. באירופה הקצבה הבסיסית היא 30% ויותר מן ההכנסה הפנסיונית. בישראל קצבה זו היא רק 20% בערך ממנה. כאן יש מקום רב לשיפור. נשים נפגעות עקב הפסקות עבודה ושכר נמוך יחסית ולפיכך סך ההפרשות הכולל בחייהן נמוך יחסית. ייטב להן אפוא אם שיטת חישוב הפנסיה תהיה "לפי זכויות" (DB), ולא ישירות לפי כמות ההפרשות (DC).

באחרות מארצות אירופה יצרו את המסגרת החוקית והמינהלית המאפשרות עבודה חלקית וקבלת פנסיה חלקית בגיל מתקדם יחסית (בגילים 55-70). שיטה זו מאפשרת לנשים להשלים זכויות פנסיה חסרות וגם לזכות בהכנסה נוספת בזכות עצמן. מבנה חדשני זה במערכת הפנסיה יוצר כמה בעיות קשות שעדיין לא באו על פתרון ומשום כך היא לא קיבלה תנופה מבחינה תחיקתית וכמותית ואף לעתים הוקפאה זמנית (בשוודיה, למשל, עקב לחץ פיסקלי כבד). הבעיות והדילמות הכרוכות בשיטה זו הן: קבלת הפנסיה החלקית מקטינה את התמריץ לעבוד; ניצול לרעה של המערכת בדרך של עבודה בשוק המשני יחד עם קבלת פנסיה גבוהה יחסית; פגיעה קשה מדי בפנסיה העתידית; התנגשות עם תוכניות להקלה באבטלה. למרות קשיים אלה ברוב הארצות המפותחות, ובעיקר באירופה, הממשלות משקיעות מאמצים רבים, לרבות סיבסוד פעילויות שונות, כדי להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה בגילאים המתקדמים. מחקרים רבים הוכיחו, שבפועל עבודת הוותיקים אינה פוגעת בהיצע העבודה לצעירים.

## 2. גיל הפרישה מעבודה

ברוב הארצות המפותחות היה נהוג, שגיל הפרישה הפורמלי לנשים הוא 60 ולגברים - 65 (במקרים רבים בני שני המינים פורשים מוקדם יותר. Smeeding and Quinn, 1997, p. 111). הנימוק להבדל בגיל הפרישה בין המינים בא מתחום שונה לחלוטין: הנשים בדרך-כלל צעירות יותר מבעליהן ורצוי ששני בני הזוג יפרשו מן העבודה יחד. הועלה גם נימוק ענייני יותר: לאפשר לאישה בגיל המתקדם לנהל את משק הבית בצורה מסודרת. נימוק נוסף היה, שהפרישה המוקדמת של האישה באה בגלל הלחץ הרב המופעל עליה עקב אחריותה למשק הבית, הנוספת על השתתפותה בשוק העבודה.

אלא שהלחץ הפיננסי על מערכת הפנסיה, ורצון הנשים להשלים את זכויות הפנסיה שלהן הביאו לכך, שכרוב הארצות המפותחות הושווה גיל הפרישה הפורמלי של שני המינים ל-65. בישראל נעשה צעד ראשון בכיוון זה בכך שנקבע בשנות ה-80 גיל זכאות לפנסיה גמיש לנשים בגילים 60-65. השוואת גיל הפרישה בין המינים נעשתה גם ברוח המאבק הכללי לשוויון הנשים בחברה. עתה החל גם השלכ הבא כתחום הפרישה: תביעה לקביעת הפרישה לפי התפקוד בעבודה, ולא לפי הגיל (בן-ישראל, 1998). קביעת תחומי גיל רחבים, למשל 60-70, לצורך הגמישות לפי התפקוד קיים בחקיקה עד עתה רק בחלק ממדינות ארצות-הברית.

השיטה של עבודה חלקית ופנסיה חלקית בגיל מתקדם היא חלק ממהלך זה של קביעת התפקוד כקובע את הפרישה המלאה (פלג, 1998). ב-1997 מינו שרי האוצר והעבודה והרווחה "ועדה ציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה" (הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה, 2000). ועדה זו הגישה את המלצותיה לפני חודשים אחדים בצירוף הנמקות מפורטות, חומר השוואתי רב מן העולם המפותח וחשובים כמותיים של ביצוע אפשרי של ההמלצות. מבחינת סידורי הפנסיה לנשים יש חשיבות רבה להמלצות אלה ולחומר הנלווה אליהן.

בחוק נקבע "גיל פרישה חובה" הנוגע לדיני עבודה בלבד. כלומר, זהו גיל שבו המעסיק יכול לפטר עובד בלי פיצויים וללא התנגדות. גיל זה שווה לשני המינים - 65. מובן מאליו, שבהסכמה הדדית העובד יכול להמשיך לעבוד. מכיוון שאין בישראל חוק פנסיה, הוועדה האמורה מציעה להעלות גיל זה בהדרגה ל-67, בכל שלוש שנים בשנה אחת, כך שיסתיים תהליך השינוי תוך 6 שנים. אלא שלפי הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה גיל הזכאות לקבלת פנסיה מלאה הוא 65 לגבר ו-60-65 לאישה. אם תתקבל המלצת הוועדה, לגבי הנשים פירוש הדבר תקופת מעבר של 21 שנה. זהו שינוי גדול מאוד לגבי הנשים, אבל הוא מקובל ברוב הארצות המפותחות.

ההגתה העומדת מאחורי המלצות אלה היא, שדחייה פורמלית של גיל הזכאות לפנסיה תביא גם לדחיית הפרישה בפועל וכך לתוספת עבודה שכל פרט נותן למשק. זוהי הנחה חזקה מאוד, אלא שהיא לא עמדה במבחן בשלושה העשורים האחרונים. בשנים האחרונות

התרחש ברוב הארצות המפותחות שינוי בכיוון של ביטול תוכניות לפרישה מוקדמת ונקיטת צעדים שונים שיאפשרו לעובדים לעבוד עד גיל גבוה יותר וכך לקרב את הפרישה בפועל לזו הפורמלית.

שינוי דומה מוצע להנהיג גם במערכת קצבת הזקנה בביטוח הלאומי: השוואת מועד קבלת הקצבה ללא תנאי לשני המינים בהגיעם לגיל 70 והתחלת הגיל המזכה בקצבה המותנה ברמת הכנסה ידועה בגיל 67, במקום בגיל 65 לגבר ו-60 לאישה. גם כאן זהו שינוי גדול מאוד לגבי הנשים, כי מדובר בדחייה של 7 שנים ב"גיל המותנה" ושל 5 שנים בגיל המוחלט.

הוועדה מציעה עוד להמשיך ולתת את האפשרות לפרוש ולקבל פנסיה בגיל 60 לבני שני המינים, ולהקטין את הקנס ל-4.3 אחוזים לשנת הקדמה, במקום 5% לגבר ו-6% לאישה כפי שנהוג עתה ("קנס" פירושו הקטנת הפנסיה לכל החיים לפי האחוז שנקבע). זוהי הטבה יחסית גדולה יותר לנשים (בהנחה שיושווה גיל הפרישה לבני שני המינים), משום שהקנס יהיה שווה לכל, למרות החישוב האקטוארי הקשה יותר לנשים, עקב תוחלת החיים הארוכה יותר שלהן.

הוועדה מגמקת במפורט את השינויים המוצעים לגבי הנשים כדלקמן (בהתאם למקובל בארצות המפותחות): רוב העבודות היום אינן פיזיות או קשות במיוחד לנשים; רצוי לנשים להמשיך לעבוד ולהשלים זכויות פנסיה חסרות; מסתבר, שהמשך עבודה של ותיקים ונשים איננו מגדיל את האבטלה של הצעירים; ההצעה עולה בקנה אחד עם המגמה הכללית של יצירת שוויון בין המינים; שירות ממושך יותר במקום העבודה מעמיק את המעמד המקצועי וכך את סיכויי ההשתכרות והפנסיה הנובעים ממנה.

מאליו מובן, שחיפוש מקורות כספיים להקלה על מערכת הפנסיה נוכח תחזיות קודרות לגבי איזונה האקטוארי של המערכת לטווח הארוך מהווה את המניע העיקרי למהלך שינוי גדול זה. ואכן, מכלול השינויים המוצעים לגבי הנשים תורם בערך שני-שלישים מן התרומה הכספית הכללית של השינויים שהוועדה מציעה לגבי נוהלי הפרישה מעבודה. כל השינויים מאפשרים להקטין את הגירעון האקטוארי במערכת הפנסיה בערך במחצית.

הוועדה מציעה גם לבטל חלק נכבד מן האפשרויות לפרישה מוקדמת במגזר הציבורי (הפנסיה התקציבית) ולהמירן בהסבה מקצועית, שתיעשה בעזרת שורה של צעדים שהיא מציעה לנקוט בתחומי ההשכלה בכלל וההכשרה המקצועית בפרט. צעדים אלה חלים בעיקר על נשים, שכן הן רוב העובדים במגזר זה בכלל ובתחום ההוראה בפרט. אין חישוב כמותי של השפעת צעדים אלה, אבל מניחים שהחיסכון בפנסיה מוקדמת יהיה גדול מאוד. דחיית גיל הפרישה הפורמלי ובפועל מהווה את המקור הכספי העיקרי להקטנת הגירעון האקטוארי במערכת הפנסיה ולמימון הצעות חדשניות שיתוארו להלן.



## 3. שארים

זהו הנושא הכבד ביותר מבחינה תחיקתית וכמותית לגבי הנשים. כאמור לעיל, כניסת רוב הנשים לשוק העבודה מייצרת את זכות השארים לבני-זוג (שוודיה היא עד כה המדינה היחידה שביטלה לגמרי סעיף זה ובמקומו הוכנסה קצבה זמנית, לשנה-שנתיים, לתקופת המעבר אחרי מות בן-הזוג (Eriksen and Soderstrom, 1997, pp. 268-275). יש להזכיר, שהמקור הפיננסי למימון השארים הוא כלל המערכת וכך יש הקטנה ברמת הפנסיה לכלל העובדים (בהנחה של חתירה לאיזון אקטוארי). מאחר שעדיין חלק מן הנשים אינן עובדות כלל בשוק, או שהן עובדות עבודה חלקית, ביטול מלא ומידי של הסעיף הזה הוא בלתי אפשרי.

בישראל ניתנת כאמור, החל מ-1996, במסגרת הביטוח הלאומי קצבת זקנה בסיסית גם לעקרת הבית: לאחר מות הבעל מתווספת לאלמנה קצבת שארים קטנה. במערכת הפנסיה יש כפל-פנסיה ולפיכך האלמן או האלמנה מקבלים פנסיה בזכות עצמם וגם פנסיית שארים. שונה הדבר במקרה של פטירת בן-הזוג בגיל העבודה: יש לשמור, ואף להגדיל, את התמיכה ביתומים. לגבי בן-זוג עובד ייתכן קיזוז כלשהו בין השכר של הנשאר בחיים ובין פנסיית השארים, אבל קיזוז זה חייב להיות זהיר וחלקי משתי סיבות: כדי למנוע תמריץ לאי-עבודה, וכדי להמשיך ולנהל משק בית, שיש בו יתומים. במקרה של נישואים נוספים ייתכן קיזוז גדול יותר. הפתרון הנכון מבחינה מהותית הוא שיטה מלאה לחלוקת זכויות הפנסיה ביניהם, שכן אלה הושגו בידי שני בני-הזוג, לרבות לגבי התקופה שלאחר פטירת אחד מהם. כלומר, אחרי פטירת אחד מבני-הזוג יישאר השני עם מחצית זכויות הפנסיה שהושגו בעבר המשותף. פתרון כזה מעביר את האחריות לבן-הזוג לאחר פטירת אחד מהם מכלל החברה לתא המשפחתי (Holden and Zick, 1997, p. 23). מאחר שפתרון זה קשה לביצוע, כפי שנראה להלן, אין ברירה אלא לקבוע שיטת קיזוז בין הזכויות שכל בן-זוג משיג במשך חיי העבודה שלו ובין זכות השארים עד כדי ביטולה המלא במקרה של שוויון זכויות פנסיה אצל שני בני-הזוג. כלומר, מפנסיית השארים של בן-הזוג שנשאר בחיים מקוזזים את הפנסיה העצמית שלו, כך שיוותרו בידו בערך מחצית מן הזכויות המשותפות שהיו למשפחה בעבר. בשיטת הקיזוז יש סכנה שייווצר תמריץ לא לעבוד (באופן מלא או חלקי), שכן הפנסיה מעבודה תהיה קטנה מזו שתתקבל לפי זכות השארים, או לעבור לשוק העבודה המשני, שממנו אין למערכת הפנסיה מידע על ההכנסה.

אפשרות שנייה לפתרון הבעיה היא קביעת מדר כללי הקושר בין הפנסיה של בן-הזוג ובין חלק מפנסיית השארים שיקבל בן הזוג שנשאר בחיים אחרי מות בן-הזוג הראשון. למשל, אם לבן-הזוג הנשאר יש פנסיה עצמית מעל סף ידוע, הוא יקבל מחצית מפנסיית השארים המגיעה לו. פתרון זה פחות מדויק מקיזוז אישי בין פנסיה עצמית לפנסיית השארים, אך קל בהרבה לביצוע מבחינה מינהלית.

שני הפתרונות האחרונים, קיזוז אישי וקיזוז לפי קני-מידה כלליים בין פנסיית בן-הזוג

לזכות השארים מן הנפטר, הם פתרון עקיף לעיקרון הבסיסי של חלוקה שווה של זכויות הפנסיה שנוצרו במשך חיי המשפחה בין בני-הזוג. הפתרונות העקיפים, ובעיקר זה האחרון, מקטינים את אי-השוויון בין מקבלי הפנסיה שכן יש פחות השפעה להכנסה האישית ומתבצעת חלוקה כללית על חשבון מערכת הפנסיה.

יש לחזור ולהדגיש, שביטול חלק מזכות השארים, שלעתיים יוצרת שיעור תחלופה (היחס בין ההכנסה שלאחר הפרישה לזו שלפניה) גבוה מדי, הוא המקור החשוב השני לתוספות בזכויות שיוצרו להלן, משום שקשה מאוד להגדיל את סך-הכל של דמי הביטוח. בהתאם לדוגמה השוודית, לתקופת מעבר של שנה-שנתיים יש להבטיח הכנסה גבוהה יותר, מפני שיש לעבור ממשק בית גדול ומשותף למשק בית קטן יותר המספק את צרכיו של בן-זוג אחד.

#### 4. הפסקות בעבודה

הפסקת העבודה לתקופות ארוכות עקב לידה, טיפול בילדים וטיפול בבני-משפחה אחרים (בעיקר זקנים), שלעתיים קרוכות כרוכה בניתוק מן המעסיק, גורמת הפסקה של צבירת הזכויות לפנסיה. אמנם, העובדת יכולה לשלם מיוזמתה את דמי הביטוח ולהבטיח את רציפות הצבירה, אך מחוסר מקורות הכנסה או מחוסר ידע או שניהם כאחד, על-פי רוב הדבר לא נעשה. מצב דומה נכון גם לגבי הפסקת העבודה עקב אבטלה. הפתרון המוצע: מי שמשלם קצבה מחליפת שכר, וזה בדרך-כלל המוסד לביטוח לאומי, ישלם גם באופן אוטומטי דמי ביטוח לפנסיה בהתאם. סידור כזה קיים היום ברבות ממדינות אירופה. יש לחזור ולהדגיש, שתיווצר הוצאה חדשה גבוהה במערכת הביטחון הסוציאלי שהמקור שלה הוא ביטול חלקי של זכות השארים ודחייה פורמלית ובפועל של גיל הפרישה. נחזור ונזכיר, שצפויה הארכת הפסקות העבודה בגין לידות כדי לעודד את הילודה.

חלק גדול מן ההפסקות בעבודה מתרחשות כאמור בגיל צעיר יחסית של האישה (חוץ מהפסקות עקב אבטלה שיכולות להיווצר בכל גיל) ומשום כך דרושה חקיקה בנושא ומקור חיצוני שיספק את דמי הביטוח. זוהי דוגמה נוספת ל"כשל השוק" בתחומי הפנסיה שפתרונה מחייב הנהגת ביטוח חובה בחוק.

#### 5. גירושין והיפרדות

העיקרון המנחה בעניין זה הוא, שכל ערך כלכלי שהזוג משיג בעת חיי המשפחה שייך לשניהם ובעת ההיפרדות יש לחלקו שווה בשווה ביניהם. זכויות הפנסיה הן אחד הערכים הכלכליים הגדולים ביותר המצטברים בידי המשפחה בעת חייה המשותפים (Secretary of State for Social Security, 1996).

לבתי-הדין המטפלים בנושא זה יש נטייה לסכם את כל הנושאים בבת אחת בעת הגירושין הפורמליים ועל-פי רוב לפתור הכל בקביעת העברה כספית חד-פעמית (חרץ מ"מזונות"). חלוקת זכויות הפנסיה שהצטברו בעת הנישואין סבוכה בהרבה: לעתים קשה מאוד לכמת אותן ובוודאי שקשה להופכן לערך כספי מהוון (למשל בפנסיה "תקציבית"); הזכויות רשומות על-פי רוב על שם המפרנס הראשי (לרוב הבעל) ואי-אפשר להעבירן כזכויות על שם מישהו אחר. גם כאשר האישה עובדת וזכויותיה הפנסיוניות נחותות, קשה מאוד להעביר מן הבעל זכויות עתידיות על שמה. לאישה תוחלת חיים ארוכה יותר ומתעוררת אפוא השאלה: האם מוצדק להבטיח לעתיד פנסיה חודשית בגודל שווה לכל בן-זוג מן הזכויות שהצטברו בגין שניהם. במקרה זה סך-הכל הערך המהוון של הפנסיה שבידי האישה יהיה גדול יותר. לעומת זאת, ניתן לחלק את הזכויות שהצטברו באופן שווה, ודבר זה קל יותר לביצוע, אבל במקרה זה תהיה הפנסיה החודשית של האישה קטנה יותר (פלג, 1997).

כאמור לעיל, יש נטייה לחסל את התלות ההדדית בין בני-זוג שנפרדו באמצעות העברות כספיות מתאימות. בתחום הפנסיה הפתרון הקל ביותר מבחינה מינהלית הוא להשאיר את החלוקה לעת המימוש, בעת קבלת הפנסיה בפועל, כי אז הזכויות נהפכות לכסף שוטף וזמין הניתן להעברה.

לפיכך יש להכריע בין היתרון הפסיכולוגי והמעשי של הניתוק המירבי בין הנפרדים ובין הבטחת זכויות הפנסיה בצורה הצודקת ביותר ובדרך הניתנת לביצוע מעשי. יש לזכור, ששיעור התחלופה לגבי ההכנסה אחרי הפרישה מעבודה כולל את הפנסיה ואת קצבת הזקנה. עקב תפקידיה המשפחתיים של האישה, כאמור על-פי רוב קצבת הזקנה שלה נמוכה יותר (לעקרת הבית ניתנת קצבת זקנה בסיסית בלבד, לאישה העובדת יש פחות ותק מאשר לגבר עקב הפסקות בעבודתה). יש להביא בחשבון בעיה זו באיוון הזכויות בין בני-הזוג.

כל מה שנאמר לעיל מביא למסקנה, שיש לחלק בין הנפרדים זכויות, ולא כסף. מאגר הזכויות המשותף יכול את כל הזכויות הפנסיוניות ובביטוח הלאומי שהצטברו עבור שני בני-הזוג. ניהול הזכויות בנפרד לכל בן-זוג יהיה בקרן הפנסיה שהצטברו בה רוב הזכויות שלו. זכויות בן-הזוג השני יועברו מקרן אחרת, אם הדבר דרוש, דרך מנגנון רציפות הזכויות. זוהי תוספת חשובה להוצאות הניהול בקרן הפנסיה, שנושאים בה כל המבוטחים מתוך ההדדיות הכללית שבמערכת (יש ארצות שתוספת ההוצאות מוטלת על הזכויות של הנפרדים ומקטינה אותן). לאחר החלוקה יתנהל בקרן תיק נפרד לכל אחד וזה ימשיך את צבירתו לפי תנאי חייו (הערה טכנית: סידור כזה מחייב לקבוע את השכר הקובע לפנסיה לפי שיטת "הממוצעים", ולא לפי שיטת "השכר האחרון". על הנשים והארגונים שלהן להביא הערה זו בחשבון בעת שהם משתתפים בדיון בנושא זה). שיטת חלוקת הזכויות הצבורות יכולה להתבצע מבחינה טכנית בכל אחת משיטות הפנסיה הנהוגות בישראל: בשיטת "הזכויות הקבועות מראש" הנהוגה בקרנות הוותיקות ובפנסיה ה"תקציבית",

ובשיטת "הפנסיה לפי ההפרשות" הנהוגה בקרנות החדשות שבהן מצטברות לזכות העובד "מנות פנסיה" הניתנות לחלוקה בלי קושי רב. בערך רבע מאירועי "הפנסיה המקיפה" הם בתחום הנכות. כאשר אחד מבני-הזוג הנפרדים הוא נכה יש להבטיח עבורו את כל הזכויות הפנסיוניות המגיעות לו עקב מצבו המיוחד וזאת עד גיל הפרישה. בעת הפרישה משתוות הזכויות בגין הנכות לאלה שבגין הגיל ואז אפשר להפעיל את מנגנון החלוקה כמוצע לעיל (אם יהיה מצב שזכויות הנכות נשארות גם אחרי הפרישה, כמוכן שהן תישארנה בידי הנכה). כל העברת כסף או שווה-כסף בין הנפרדים לאחר פרידתם עלולה להיחשב "אירוע מס". יש להבטיח בחקיקה מתאימה שלא יקרה כך, כי זו איננה קבלת הכנסה חדשה, אלא הסדר עניינים שבסמוי היו קיימים כבר זמן רב מראש וזו הכנסה ששולם בגינה מס. מבחינה משפטית קיימת בישראל "הלכת השיתוף", שיכולה להוות תשתית משפטית מספקת להצעות שהועלו כאן (גייפמן, 1993). כדי להבטיח את חלוקת זכויות הפנסיה בצורה מסודרת, בעיקר מבחינת האישה, דרושה תשתית משפטית מפורטת ונפרדת מכל חוק אחר (למסקנה זו הגיע, למשל, גם הפרלמנט בבריטניה, Secretary of State for Social Security, 1996). אם וכאשר יהיה חוק ביטוח חובה לפנסיה גם בישראל, ניתן יהיה לשלב נושא זה בחוק נוסח החוק.

#### 6. משפחות חד-הוריות

התמיכה במשפחות חד-הוריות היא בעיקר בעיה של הביטוח הלאומי, אך יש כמה היבטים הנוגעים למערכת הפנסיה. נושא מרכזי בתחום זה היא הדרך כיצד להביא את העומדות בראשן מוקדם ככל האפשר לעבודה חלקית ואחר-כך מלאה. נוסף ליתרונות רבים הנובעים מכניסה לשוק העבודה יש לעורר אצלן את המחשבה והאינטרס לבנות לעצמן זכויות פנסיוניות, שכן צבירתן של אלה תלויה בפעילות בשוק העבודה, וכך ייווצר אצלן תמריץ נוסף להשתתף בשוק זה.

יש להבדיל בין מספר קבוצות עיקריות של חד-הוריות: גרושות (או פרודות), שהיו בשוק העבודה וגאלצו להפסיק לעבוד עקב הצורך לטפל בילדים; גרושות שקיבלו זכויות פנסיה אחרות לפי הסכם הגירושין; חד-הוריות (על-פי רוב צעירות מאוד) שילדו ילדים ללא קשר עם בעל ידוע ובדרך-כלל לא עבדו, או עבדו בצורה לא מסודרת ולא החלו להפריש כספים לפנסיה.

הסדר ההפרשה של דמי הביטוח בעת הפסקות בעבודה יכול לתרום רבות לשתי הקבוצות הראשונות שיש להן זכויות פנסיה מוקפאות (זכויות שהצטברו לפני הפסקת העבודה עקב הגירושין). הבעיה היא מאין יבואו המקורות להפרשה רציפה של דמי ביטוח. הקצבה לחד-הוריות מכוונת לצורכי קיום האם והילדים ומשום כך אפשר לגרוע ממנה רק

סכום קטן מאוד לצורך תשלום דמי ביטוח לקרן פנסיה (חלק העובר). כדי להגיע לדמי ביטוח מינימליים יש להוסיף על כך סכום נוסף מן הביטוח הלאומי (במקום חלק המעסיק). בשביל בנות הקבוצה השלישית, החד-הוריות צעירות, יש לבנות את זכותן בקרן מהתחלה. כאמור, הידיעה שהכניסה לשוק העבודה תגביר את הצבירה לפנסיה יכולה להיות תמריץ נוסף לעבוד, בנוסף לערך הישיר של צבירת זכויות הפנסיה. מן הראוי לבחון את האפשרות שגם לגבי קבוצה זו יופרש לפנסיה סכום סמלי מתוך הקצבה המיוחדת עבורן ולהוסיף סכום מן התקציב של הביטוח הלאומי, שיוקדש להבטחת זכויות פנסיה בעת הפסקות בעבודה.

#### 7. הגדלת קצבת הזקנה (על חשבון הפנסיה)

קצבת הזקנה הבסיסית צריכה להיקבע ל-25% מן השכר הממוצע, במקום 16% היום. חלק מן ההפרש יכוסה באמצעות הקטנת "תוספת הוותק". במסגרת ההנחה, שאין לשנות את שיעור התחלופה הכולל המחושב, תוקטן הפנסיה בהתאם כך שהפנסיה המירבית תהיה 55%-60% מן השכר הקובע, במקום 70% עתה. שינוי זה במטרת הפנסיה הוא המקור העיקרי לשינוי קצבת הזקנה (באמצעות העברת דמי ביטוח ממערכת הפנסיה לביטוח הלאומי).

הגדלת קצבת הזקנה תקטין מאוד את פערי ההכנסה ובעיקר את אלה שבגיל המתקדם. זהו תהליך חשוב במיוחד עבור נשים שהכנסתן היחסית פחותה (רוב הקשישים הנמצאים מתחת לקו העוני הן נשים). שינוי זה ישפר מאוד את מצבן של המשפחות החד-הוריות ושל קבוצות בעייתיות אחרות. השפעת צעד זה על מערכת הבטחת ההכנסה יכולה להיות בשני כיוונים (או שילוב של שניהם): הקטנת הקצבה להבטחת הכנסה בכמות זהה להגדלת קצבת הזקנה, או - הגדלת הכנסת המינימום המובטחת לחסרי פנסיה והכנסות אחרות בגודל העלייה בקצבת הזקנה, וכך ישופר מצבן הקשה של קבוצות קשישים אלה.

#### סיכום

ההצעות לשינויים במערכת הפנסיה בנוגע לנשים באות לענות על שינויים שהתרחשו לגביהן בשוק העבודה ובחברה בכלל. ההצעות האלה הן ראשוניות ועקרוניות ובאות לקדם דיון מקצועי וציבורי בסוגיות הנדונות. התקווה היא, שתוך-כדי הדיון הזה יתגבשו הפרטים בכל תחום ואחר-כך אפשר יהיה להעלות הצעות לחוקים ולתקנות חדשים.

למעלה מ-200 אלף עובדים, חלק גדול מהם נשים, מועסקים באמצעות חברות כוח-אדם ועד לאחרונה לא היו להם סידורים פנסיוניים. החוק החדש, המעביר עובד של חברת כוח-אדם אחרי 9 חודשים למעמד של עובד רגיל במפעל, פותר את הבעיה הפנסיונית שלו.

במקביל נחתמו לאחרונה הסכמים בין הסתדרויות העובדים (הכללית והלאומית) וחברות כוח-האדם, היוצרים בסיס להסדר פנסיוני גם במסגרת זו. יחד עם זאת, יש לזכור שהשכר של עובדים אלה, ובעיקר של הנשים הרבות בתוכם, נמוך מאוד ורמת צבירת זכויות הפנסיה שלהן היא בהתאם. בעיה דומה קיימת לגבי למעלה מ-200 אלף עובדים זרים, בערך מחציתם חוקיים, שגם בקרבם יש הרבה נשים (במקצועות הסייעוד בעיקר), אשר לגביהם עדיין אין מסלול ברור של הסדר פנסיוני.

מאז הרפורמה בפנסיה ב-1995 כל עובד חדש יכול להצטרף אך ורק לקרן פנסיה חדשה בשיטת DC (פלג, 1997). שינוי זה יצר מצב חדש לגבי חלק מן ההצעות שהועלו כאן בדבר הסדרי הפנסיה לנשים: הכיסוי להפסקות בעבודה בא ממקור חיצוני ובגלל זה השינוי אינו משפיע על כך; השפעת שינויי גיל הפרישה זהה בשתי השיטות; שינויים בתקנות השארים ישפיעו על שיטת ה-DC כמו על שיטת ה-DB; חלוקת הזכויות בהתאם לעיקרון של שוויון בין המינים היא קלה יותר בשיטת DC, שיש בה חשבון פנסיוני אישי מוגדר. יחד עם זאת, באופן כללי הנושאים קלים יותר לפתרון בשיטת DB המבטיחה זכויות, ולפיכך מן הראוי שארגוני הנשים יתמכו בהחזרתה להיות בסיס מערכת הפנסיה.

התחזיות ארוכות-הטווח צופות קשיים פיננסיים גדולים במערכות הפנסיה עקב הזדקנות האוכלוסייה, ולחץ פיסקלי מקביל עקב צורכי הבריאות והסייעוד שיגדלו מאותה סיבה. לפיכך סך-כל ההצעות שהובאו לעיל יכולות להביא להורדת העומס הפיננסי על המערכת הפיסקלית ועל מערכת הפנסיה. המקורות הנוספים שהוצעו: דחיית גיל הפרישה הפורמלי לפי הצעות "הוועדה הציבורית". לגבי מקור זה נעשו גם חישובים כמותיים המצביעים על מקורות נוספים של בערך 8 מיליארד ש"ח אקטואריים (הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה, 2000); נקיטת צעדים מתאימים כך שתידחה גם הפרישה בפועל של רוב הנשים, כגון: השלמת השכלה כללית, הכשרה מקצועית, סבסוד מעסיקים שיקלטו עובדים בגיל מתקדם; ביטול חלק מזכויות השארים בלי לפגוע בשיעור התחלופה הכולל של 80% בערך לגבי כל פרט.

שינויים שיביאו לתוספת הוצאה ושימוש חלקי בתוספת המקורות הם: השלמת דמי ביטוח בעת הפסקות מוכרות בעבודה (אבטלה, לידה וטיפול בילדים, טיפול בבני משפחה זקנים); יצירת זכות פנסיונית למשפחות חד-הוריות או המשך פיתוח הזכות או שניהם כאחד, על-פי רוב ברמה מינימלית, בתקופות שבהן מוכרת זכותן לא לעבוד או לעבוד עבודה חלקית. הסעיף האחרון מותנה בהסדר יסודי וחוקי של חלוקת זכויות פנסיה אחרי גירושין או היפרדות בפועל. ההנחה היא, שתוספת ההוצאות תזדקק לשם מימושה רק לחלק מתוספת ההכנסה.

חלק מן השינויים המוצעים מחייבים חקיקה מיוחדת ותקנות מפורטות. מאליו מובן, שאם נגיע לביטוח חובה לפנסיה בחוק, כל המוצע לעיל יצטרך להשתלב ברמה המתאימה בחוק זה ובתקנות שייגזרו ממנו.

---

 ביבליוגרפיה
 

---

- בן-ישראל, ר' (1998), "גיל הפרישה במבחן השוויון", הפרקליט, מ"ג(ג): 251.
- גייפמן, י' (1993), "זכויות פנסיה ונכסי פרישה אחרים - כנכסים בני-חלוקה או בני-איזון בין בני-זוג", הפרקליט, מ"א: 00-00.
- הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה (2000), דו"ח והמלצות, הוגש למשרד העבודה והרווחה ולמשרד האוצר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001), שנתון סטטיסטי, ירושלים.
- ועדת תמיר (2001), הקשר בין תמריצים לעבוד וקיצבאות הביטוח הלאומי, ירושלים: משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר (לא פורסם).
- מכון ברוקדייל (1999), קשישים בישראל, שנתון סטטיסטי, ירושלים: הוצאת משאב, אשל.
- פלג, ד' (1997), "הרפורמה במערכת הפנסיה", בטחון סוציאלי, 49: 129-97.
- פלג, ד' (1998), "הרובד הרביעי בפנסיה - עבודה חלקית ופנסיה חלקית", ביטחון סוציאלי, 51: 142-116.
- פלג, ד' (1997), "פנסיה לעת גירושין או הפרדה", תזכיר שחובר לפי הזמנת משרד האוצר.
- Erikson, E. and Soderstrom, L. (1997), "Dimensions of privatization: The Swedish welfare state in transition", in: Flora, O. et al., *The State of Social Welfare*, Brookfield, USA: Ashgate.
- Eurostat (1996), *Social Portrait of Europe*, European Commission, Social Affairs.
- Flora, O., de Jong, P., Le Grand, J. and Kim, J. (eds.) (1997), *The State of Social Welfare*, Brookfield, USA: Ashgate.
- Holden, K. and Zick, D. (1997), "The economic impact of widowhood", in: Flora, O. et al., *The State of Social Welfare*, Brookfield, USA: Ashgate.
- ISSA (2000), *Trends in Social Security*, Vol. 2.
- Lundberg, S. (1999), in: Aaron, H. (ed.), *Behavioral Dimensions of Retirement Economics*, Brookings Institute Press.
- Overbye, E. (1997), "Policy responses to household vulnerability", in: Flora, O. et al., *The State of Social Welfare*, Brookfield, USA: Ashgate.
- Prinz, C. (1997), "Old age provision for women", in: Flora, O. et al., *The State of Social Welfare*, Brookfield, USA: Ashgate.
- Secretary of State for Social Security (1996), *The Treatment of Pension Rights on Divorce*, London, U.K.: CM 3345.
- Smeeding, T. and Quinn, J. (1997), "Cross national patterns of labor force withdrawal", in: Flora, O. et al., *The State of Social Welfare*, Brookfield, USA: Ashgate.

# משפט, זקנה וזכויות: התקנות החדשות בדבר הפיקוח על מעונות לזקנים כמקרה מבחן

מאת ישראל דורון\*

בראשית חודש מאי 2001 נכנסו לתוקפן תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001. תקנות אלה באו במקומן של התקנות שקדמו להן משנת 1986. התקנות מפרטות את הסטנדרטים החוקיים המינימליים בכל הנוגע למגוריהם של זקנים בבתי אבות בישראל. בין היתר הן מסדירות את תנאי המגורים, הליך הקבלה, זכויות היסוד של הזקנים המתגוררים בבתי אבות. מבחינה חוקית תקנות אלה מהוות את לב-לבה של מערכת הבטחת זכויות היסוד של דיירי בתי האבות בישראל. מאמר זה בוחן את השינויים שנעשו בתקנות החדשות, ומשווה את הסטנדרט החדש שנוצר למצב שקדם לו מנקודת המבט של השמירה על זכויות הזקנים. המאמר מנתח את ההבדלים המתגלים במהלך ההשוואה, מעריך מבחינה משפטית את השפעתם על זכויות דיירי בתי האבות ומסביר את הסיבות האפשריות שהביאו למצב החדש שנוצר בעקבות התקנות החדשות.

---

## מבוא

---

בישראל, קרוב ל-4 אחוזים מאוכלוסיית הזקנים (כלומר, בני 65 ומעלה) מתגוררים במוסדות.<sup>1</sup> שיעור זה גדל בהרבה כאשר בוחנים את קבוצות הגיל של הזקנים-זקנים (older

---

\* החוג לגרונטולוגיה ובית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.  
1. הנתונים נכונים לשנת 1995. ראו: משאב (1999), עמ' 240. נתון זה אינו כולל זקנים המתגוררים במסגרות של "דיוור מוגן" ומאמר זה אינו מתייחס לדיירים הזקנים של מסגרות דיוור אלה. בפרספקטיבה בינלאומית, ככל שהדבר נוגע לשיעורי המיסוד, ישראל מצויה במרכז הטבלה: גבוה ממדינות כמו איטליה, ספרד ופורטוגל, המתגדרות באחוזי מיסוד נמוכים בהרבה (2.4, 2.4, 2.0 ר-2.0 אחוזים בהתאמה); ונמוך ממדינות כמו פינלנד, הולנד וקנדה, המתמודדות עם שיעורי מיסוד גבוהים בהרבה (7.0, 9.1, 7.1 ר-7.1 אחוזים בהתאמה). שם, בעמ' 266.



old): 8.7 אחוזים מבני 75 ומעלה מתגוררים במוסדות, והשיעור מוכפל ומגיע ל-18.6 אחוזים אצל בני 85 ומעלה. אוכלוסיית מוסדות הזקנים היא מגוונת מבחינת מאפייניה החברתיים והכלכליים: חלק ממנה הם בעלי אמצעים וביכולתם לבחור לעצמם מוסדות פרטיים באיכות מעולה שעלותם גבוהה; וחלק נטולים כל אמצעים, מתקיימים מקצבת זקנה והבטחת הכנסה ונאלצים להסתפק בסטנדרט המינימום המוענק למי ששהותו ממומנת מתקציב המדינה. בלי לפגוע בהטרוגניות דלעיל, הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על כך, שהקבוצה הגדולה ביותר מקרב דיירי המעונות לזקנים היא בעלת המאפיינים האלה: נשים, אלמנות, מעל גיל 75, חסרות מעגל תמיכה חברתי-כלכלי שיאפשר להן להמשיך ולגור בקהילה (משאב, 1999, עמ' 240). ברמת המדיניות החברתית נעשו בישראל בשני העשורים האחרונים מאמצים לצמצם את ממדי המיסוד של אוכלוסיית הזקנים בדרך של הרחבת שירותי התמיכה המאפשרים לאוכלוסייה זו להמשיך ולהתגורר במסגרת קהילתית חוץ-מוסדית.<sup>2</sup> אולם, למרות מאמצים אלה, המסגרות המוסדיות, בעיקר בגילאים המתקדמים, הן עדיין חלק מהותי ממכלול השירותים לטיפול ממושך ומשפיעות במישרין על חייהם של קרוב ל-25,000 זקנים בישראל (שם).

המוסדות לזקנים בישראל מוסדרים מבחינה חוקית תחת שתי כותרות: "מעונות לזקנים עצמאיים ותשושים" המוגדרים בחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965 (להלן - "בתי אבות"),<sup>3</sup> ובתי-חולים סיעודיים או מחלקות סיעודיות, כהגדרתן בפקודת בריאות העם.<sup>4</sup> בעוד שבבתי האבות שוהים הזקנים העצמאיים או התשושים, בבתי-החולים הסיעודיים ובמחלקות הסיעודיות שוהים הזקנים הסיעודיים ותשושי הנפש, שמצב בריאותם ותפקודם היומיומי ירורים והם תלויים בעזרת הזולת.<sup>5</sup>

המאמר מתמקד בהסדרה החוקית של זכויותיהם של דיירי 171 בתי האבות השונים הקיימים בישראל. מתוך אלה, 99 הם בתי אבות פרטיים, הפועלים לשם עשיית רווח, 68 הם בתי אבות מן המגזר הוולונטרי, ו-4 הם בתי אבות ממשלתיים (משאב, 1999, עמ' 234).

2. המאמץ המרכזי בנושא זה נעשה במסגרת חקיקת פרק ביטוח הסיעוד בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995. ראו: קטן ולבנשטיין (1999); שמיד ובורובסקי (2000), עמ' 234.

3. מעון מוגדר בסעיף 1 לחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, כך: "מקום המשמש או נועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני, או ללוקים בשכלם, והכל כשהם מחוץ למשפחתם, או מוסד כמשמעותו בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993, המשמש או שנועד לשמש לטיפול (להלן חוסים)".

4. בתי-חולים סיעודיים ומחלקות סיעודיות מיועדים לאשפוז חולים שהוגדרו ככאלה. מכלול ההסדרה החוקית שלהם נעשה במסגרת נהלים שמפרסם האגף למחלות ממושכות וזקנה של משרד הבריאות, כל זאת מכוח סקורת בריאות העם.

5. זקן סיעודי מוגדר בחקנה 1 לתקנות החדשות כך: "זקן שמצב בריאותו וחפוקדו ירודים כתוצאה ממחלה כרונית או מליקוי קבוע, או הסובל מבעיות רפואיות מורכבות ובלתי יציבות, הדורשות מעקב רפואי מיומן במסגרת בעלת אופי רפואי, במשך 24 שעות ביממה לתקופה ממושכת, ושנתקיים בו אחד או יותר מאלה: (1) הוא מרוחק למיטה או לכיסא גלגלים; (2) אין לו שליטה על הסוגרים או על אחר מהם; (3) הוא זקוק לעזרה מלאה או חלקית בפעולות היומיום; (4) הוא מתהלך בקושי רב עקב מחלה".

זה שנים קיימת הכרה בכך, שההסדר החקיקתי של הסטנדרטים שבתי האבות בישראל צריכים לעמוד בהם ואכיפתו של הסדר זה, אינם הולמים את המציאות. מימד אחד של חוסר ההלימה מתבטא בכך, שעד היום קיימים בישראל לא מעט בתי אבות "פירטיים", כלומר, כאלה הפועלים ללא רישיון וללא פיקוח, אשר אינם מקיימים אף את תנאי המינימום הנדרשים לפי החוק (פליישמן ואחרים, 1996, עמ' 85).

מימד נוסף של אי-ההלימה שבו יעסוק מאמר זה נוגע למסגרת הסטטוטורית עצמה; כלומר, תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים ותשושים במעון), התשמ"ו-1986 (להלן - "התקנות הישנות"). תקנות אלה היוו את לב ההסדרה החוקית של התחום הנדון: הן הסדירו מבחינה חוקית את תנאי המגורים, מכלול השירותים, הליך הקבלה וזכויות היסוד של הזקנים המתגוררים בבתי אבות.<sup>6</sup> הביקורת על תקנות אלה פורטה, בין היתר, בדוח מבקר המדינה מס' 48, שפורסם ב-1997 (מבקר המדינה, 1997, עמ' 472), ובמאמרו של המחבר, אשר ניתח את ההסדרה החוקית הכוללת של הפיקוח על המעונות לקשישים בישראל (דורון, 1997, עמ' 22). בין היתר נאמר שם (בעמ' 25): "הרוח הנושבת מן התקנות הינה רוח שכל כולה גישה פטרנליסטית המביטה על הזקן כעל אדם חסר ישע, מוגבל, נטול עמדה משלו, אדם שאינו יודע מה טוב לו. ובשל תפיסה בסיסית זו התקנות אינן מעניקות מעמד חוקי הולם לזקן, לזכויותיו ולמעמדו בבית האבות".

לפני שנה בערך נפל דבר, ובתחילת חודש מאי 2001 נכנסו לתוקפן תקנות חדשות שנועדו לבוא במקום התקנות הישנות: תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001 (להלן - "התקנות החדשות").<sup>7</sup>

מן הראוי להדגיש, שהתקנת תקנות חדשות בתחום הפיקוח על מעונות לזקנים ופרסומן אינם דבר של מה בכך: התקנות החדשות הותקנו כמעט 15 שנה לאחר שהותקנו התקנות הישנות. התקנות הישנות מצדן באו במקומן של תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל), התשכ"ו-1966, שהחזיקו מעמד קרוב ל-20 שנה. היוזמה לתיקון התקנות נולדה באגף השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה, שניסה לשתף במהלך קבלת ההחלטות גופים ציבוריים בעלי עניין.<sup>8</sup> מכאן ברור, שפרסום תקנות חדשות בתחום הפיקוח

6. לצד חקנות אלה קיימות שתי מערכות בסיסיות נוספות של תקנות המסדירות את דרישות המינימום שבתי האבות בישראל חייבים לעמוד בהן: תקנות הפיקוח על מעונות (חקן עובדי מעונות לזקנים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לזקנים, תשל"ז-1977; תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח-1967.

7. החקנות פורסמו ביום 31.1.2001 ונכנסו לתוקף לאחר 90 יום. התקנות החדשות אינן חלות על בתי אבות שביום תחילתן ניהלו ברישיון כדין כל עוד לא פקע תוקפן (ראו תקנה 55 לתקנות החדשות).

8. ככלל, הליך החקנת חקנות במדינת ישראל איננו הליך פומבי ומידת שיתוף הציבור בו מוגבלת. לפיכך, לעמדת הרג המקצועי של הרשות המבצעת יש משקל רב ככל הנוגע לעיצוב ולקביעת חקיקת המשנה. לביקורת על מצב חוקי זה ראו: זמיר (1972); ברכה (1986). ראיון שקיים המחבר עם מנהלת השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה בירושלים בשנת 2001 העלה, שנעשה ניסיון, במסגרת הליך תיקון

על מעונות לזקנים הוא אידוע הדורש תשומת לב, ומן הראוי אפוא, שכל מי שזכויות אוכלוסיית הזקנים בישראל קרובות ללבנו, או נוגעות לתחום עיסוקו, יכיר אותן ויבחן את האמור בהן.

על רקע ההתפתחות שתוארה לעיל המאמר ינסה להשיג שתי מטרות: הראשונה, להשוות את התקנות החדשות עם התקנות הישנות, כדי להעריך את השינויים והתיקונים שהוכנסו בהן, ברמת המאפיינים הכלליים (לכך יוקדש הפרק הראשון של המאמר), וברמה המפורטת, על בסיס הבחנה נקודתית בין שינויים שהעלו את רף דרישות המינימום ובין שינויים שהנמיכו את הרף (דבר זה ייעשה בפרק השני).

המטרה השנייה היא להמחיש כיצד ההסדרה החוקית של הפיקוח על בתי האבות לזקנים משקפת מגמות מדיניות רחבות יותר לגבי אוכלוסיית הזקנים. הדברים ייחשפו בפרק השלישי של המאמר, שבו תיעשה הערכה של התקנות החדשות לעומת הביקורת שנמתחה עליהן בעבר, וגם בפרק הרביעי, שבו ייעשה ניסיון להעריך ולהסביר את ממצאי החלקים הקודמים בהקשר חברתי רחב יותר.

כבר בשלב זה ראוי שייאמר באופן ברור: שינוי תקנות הפיקוח על בתי האבות לזקנים נוגע בסוגיות יסוד של עיצוב המדיניות החברתית כלפי הזקנים בישראל. שאלות עקרוניות, כגון דפוסי התפקוד של השירותים החברתיים, הפרטת שירותים אלה ומשמעותה, חופש הפעולה של ארגונים המספקים את השירותים, ומידת המעורבות הראויה של המדינה בהבטחת זכויות האזרח והשוויוניות בהענקת השירותים. אלה ועוד משתקפים כולם באופן שבו שונות התקנות החדשות ובתוכנן. יחד עם זאת, חשיבות הניתוח של מהלך תיקון תקנות הפיקוח על בתי האבות לזקנים חורגת מן המימד הלגליסטי הצר שלהן.

---

## מבט כללי על התקנות החדשות

---

ברמה הכללית ניתן להבחין במספר כיווני פעולה עיקריים שנקט שר העבודה והרווחה במסגרת התקנות החדשות.

---

### המשך הערה מס' 8:

התקנות, לשתף קשת רחבה ככל האפשר של גופים וארגונים חוץ-ממשלתיים שיש להם נגיעה לעניין. הדבר נעשה באמצעות פנייה יזומה אליהם בכתב לשם קבלת תגובתם. יתרה מזו, חלק מן ההליך הסטטוטורי לאישור התקנות כלל דיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (בשל העובדה שהתקנות כוללות ענישה פלילית ולפיכך דרוש אישור של ועדה של הכנסת, כאמור בסעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובסעיף 48(א) לחוק יסוד: הממשלה). דיונים אלה איפשרו את חשיפת הנושאים הנדונים לביקורת של נציגי הציבור ולמגוון של עמדות פוליטיות ועקב כך גם התרחבה, באופן תיאורטי, מעורבות נציגי הנבחרים של הציבור בהליך התקנת התקנות.

## 1. המשכיות ולא מהפכה

העמדה סכמטית ומבנית של התקנות החדשות אל מול התקנות הישנות מגלה חיש מהר שמדובר במסגרות נורמטיביות דומות. במילים אחרות, לא מדובר ביצירה חדשה של יש מאין, או ברוויזיה מוחלטת של יציר העבר. ניכר לעין, שמתקין התקנות לקח לידי את התקנות הישנות, השתמש בהן בתור בסיס לתקנות החדשות ועשה בהן תיקונים, שינויים ותוספות שנראו ראויים ונדרשים.<sup>9</sup> המבנה הבסיסי, המעוגן בפרקים הישנים, דהיינו הגדרות, מבנה המעון ומתקניו, קבלת זקנים למעון והטיפול בהם, השירותים המוענקים לזקן במעון ופרק שונות, נותרו על כנם. שני השינויים היחידים הבולטים בהקשר הכללי הם: ביטול פרק ה', "צוות עובדי המעון", שנכלל בתקנות הישנות, והחלפת השימוש בלשון פוגעת, דהיינו הגדרת התחום כ"אחזקת זקנים", בניסוח נייטרלי יותר - "טיפול בזקנים".

## 2. תיקונים, עדכונים ושיפורים טכניים

אין צורך בקריאה מדוקדקת כדי לגלות שמרכיב מרכזי של התקנות החדשות היה הכנסת תיקונים שניתן לכנותם "טכניים" בניסוחן של התקנות הישנות. במושג "טכני" הכוונה לקשת רחבה של תיקונים ושינויים שהמכנה המשותף שלהם הוא בכך שלא הביאו לשינוי במהות או בכוונה המרכזית של התקנות הישנות. כדי להבהיר מימד זה יפורטו להלן מספר דוגמאות של תיקונים כאלה.

סוג אחד של תיקונים טכניים הוא עדכון, פישוט או תיקון הלשון שבה נוסחו התקנות הישנות. לדוגמה, בסעיף 1, בהגדרת "זקן סיעודי", הוחלף המונח הארכאי של "עגלת נכים" במושג הנייטרלי יותר והמקובל של "כיסא גלגלים". באותו סעיף הוחלף הנוסח המסורבל של תיאור זקן סיעודי כאדם ה"מתהלך בקושי רב עקב פתולוגיה או סיבוכים של מחלות שונות" בנוסח פשוט יותר: "הוא מתהלך בקושי רב עקב מחלה".<sup>10</sup> על אותו משקל הוספה לאותו סעיף הגדרה של המושג "שטח" כך שיהיה ברור, שהכוונה לשטח נטו, ולא לשטח ברוטו. סעיף 8(א) הישן, אשר ניסה לפרט בצורה מעשית את חומרי הבנייה שבית האבות אמור להיות בנוי מהם, הוחלף בסעיף 8(א) חדש, אשר קובע בפשטות שהמעון ייבנה לפי תקני ומפרטי הבנייה החלים על-פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

9. מלכתחילה נוסחו התקנות החדשות כשורה של תיקונים, תוספות ומחיקות של סעיפים של התקנות הישנות. רק בעקבות דרישת משרד המשפטים נוסחו התקנות החדשות בצורה של מערך שלם וכולל של תקנות חדשות המחליפות לחלוטין את התקנות הישנות כמכלול.

10. דוגמה נוספת לתיקון ופישוט השפה ניתן לראות בסעיף 2 החדש, שגם בו הוחלף הניסוח המסורבל בניסוח פשוט יותר: "מעון יתנהל לפי תקנות אלה". רוגמאות נוספות הן: תקנה 6 החדשה לעומת הישנה; תקנה 8(ד) החדשה לעומת 8(ה) הישנה; תקנה 17(ד) החדשה לעומת זו הישנה; תקנה 34 החדשה לעומת תקנה 37 הישנה; תקנה 43 החדשה לעומת תקנה 46 הישנה; ותקנה 47 החדשה לעומת תקנה 50 הישנה.

סוג אחר של תיקונים טכניים הוא התייחסות לחידושים טכנולוגיים, או לחידושים באופן הפעלת בתי האבות. תקנה 10(א) החדשה, המפרטת את סטנדרט המתקנים השונים המוצבים בבית האבות, הוסיפה לרשימת המתקנים החייבים לעמוד בהוראות כל דין גם "מערכות אלקטרומגנטיות" (כגון לחצני מצוקה או מערכות אזעקה). תקנה 16(ו) החדשה הכירה באפשרות של בית אבות לרכוש שירותי הסעדה חיצוניים (קייטרינג), ולפטור בית אבות שכזה מתנאים אחרים הקשורים למטבח המצוי בו.

סוג נוסף של תיקונים טכניים הוא התאמת התקנות החדשות לשינויים בחקיקה בישראל שנעשו מאז התקנת התקנות הישנות. לדוגמה, תקנה 26(ג) החדשה מתייחסת לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, בעוד שהתקנות הישנות הותקנו בטרם נחקק חוק זה, שלפיהן כדי להתקבל למעון היה הזקן חייב להיות מבוטח כביטוח רפואי מלא.<sup>11</sup>

### 3. מימד היקף התחולה

אחד הליקויים הבסיסיים בתקנות הישנות שהצביע עליהם מבקר המדינה נגע למספר הזקנים המתגוררים במעון (מבקר המדינה, 1997, עמ' 450). התקנות הישנות הגדירו "מעון" כ"מעון שתפוסתו 13 זקנים או יותר" (תקנה 1). לעומת זאת, חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965, קבע, שכל מעון "שיש בו יותר משני חוסים" חייב ברישיון (סעיף 2 לחוק). לבסוף, בתקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996, נאמר, שמעון משפחתי הוא "מעון לשלושה עד שישה זקנים" (תקנה 1). סבך חקיקתי זה יצר חלל משפטי ככל שהדבר נגע לבתי אבות שהתגוררו בהם בין 7 ל-12 זקנים. בעוד שבתי אבות אלה היו חייבים ברישיון מכוח החוק, תקנות הפיקוח לא חלו עליהם ובשל כך נמצאו במעין "חלל ריק משפטי" וללא הסדרה חוקית ששמרה על זכויות הזקנים השוהים בהם. לפיכך באו התקנות החדשות וקבעו, שהן חלות על כל מעון המשמש או שנועד לשמש למגורי 7 זקנים לפחות ובכך נסגר החלל הריק ששרר בעבר בעניין זה.

11. ניתן להביא דוגמאות נוספות, אך נראה לי שהמגמה הכללית ברורה, והרציונל התחיקתי ברור והגיוני. יחד עם זאת, למרות התיקונים הטכניים הרבים שהוכנסו בתקנות החדשות, עדיין נותרו בהן לא מעט ליקויים הטעונים תיקון. לדוגמה, למרות שבתקנות החדשות הוחלף כאמור המינוח הארכאי "עגלת נכים" במינוח "כיסא גלגלים", בתוספת השתיים-עשרה, בסעיף כד של טופס "רישום הערכה תפקודית סיעודית בקבלה", לא תוקן המינוח הישן ועדיין נעשה שימוש במינוח "משתמש בעגלת נכים בלא עזרה". דוגמה נוספת: התוספות החמישית והשישית, העוסקות בטפסי הערכה של רופא המעון והעובד הסוציאלי של המעון, מפנות בכותרת שלהן לתח-סעיף לא נכון (במקום להפנות לתקנה 27(ג) התוספות מפנות לתקנה 27(ד)). יתרה מזו, הטפסים בתוספות אלה לא שוננו ולא הותאמו לדרישה החדשה, לפיה תהיה התייחסות ספציפית למידת הצורך במינני אפוטרופוט על גופו או על רכושו של הזקן, כאמור בתקנה 27(ג)(5) החדשה. שוב, אלה הן דוגמאות בלבד לטעויות ולתקלות טכניות שונות שעדיין פזורות בסעיפי התקנות החדשות, ושראי היה לתקנן.

## 4. יצירת סיווגי משנה חדשים

התקנות הישנות, לכל אורכן, עשו הבחנה בין שלושה סוגים בסיסיים של בתי אבות: אלה שבהם מתגוררים 50 זקנים או פחות, אלה שבהם מתגוררים יותר מ-50, אך פחות מ-100 זקנים, ואלה שבהם מתגוררים 100 זקנים או יותר. קווי הגבול הנומינליים של 50 ו-100 זקנים השפיעו לכל אורך התקנות על שורה ארוכה של דרישות ותקנים. לדוגמה, מכלול הדרישות והתנאים הנוגעים למבנה בית האבות נקבעו בעיקרון לגבי בתי אבות שהתגוררו בהם יותר מ-50 זקנים, בה בשעה שהתנאים חלו רק באופן חלקי ביותר כאשר דובר על בתי אבות שהתגוררו בהם 50 זקנים או פחות (כאלה הן, למשל, תקנות 14, 15, 18, 22, 24, 28 ו-29 הישנות). בתי אבות שהתגוררו בהם, לדוגמה, יותר מ-100 זקנים חויבו להקצות 30 מ"ר לפחות לאולם שימשש בית-כנסת וספרייה, בעוד שלגבי בתי אבות שהתגוררו בהם פחות זקנים ניתן היה להסתפק בעריכת "סידורים מתאימים" לתפילות עבור הרוצים בכך, ובהקצאת שטח כלשהו לטובת הספרייה (תקנה 24(ב) החדשה). אולם, המציאות מורכבת יותר ואין זה ראוי להתייחס לבית אבות שמתגוררים בו 51 זקנים באותו אופן שמתייחסים לבית אבות שבו מתגוררים 250 זקנים. כך גם קשה לומר שבית אבות של 49 זקנים צריך לעמוד באותם סטנדרטים מינימליים שבהם עומד בית אבות המתוכנן ל-15 זקנים בלבד. לפיכך, התקנות החדשות ניסו לעשות התאמה ההולמת יותר את המציאות ויצרו סולם נורמטיבי חדש לבתי אבות על-פי גודלם.

על-פי התוספת הראשונה לתקנות החדשות (מדובר בתוספת חדשה לחלוטין שלא היתה קיימת כלל בתקנות הישנות) נעשתה חלוקה חדשה לחלוטין של בתי אבות על-פי מספר הזקנים המתגוררים בהם כדלהלן: 7 עד 13, 14 עד 30, 31 עד 50, 51 עד 100, 101 עד 200 ו-201 ויותר. לכל אחת משש הקטגוריות החדשות נקבעו סטנדרטים ספציפיים בכל הנוגע לדרישות המינימום ברמת המבנה של בית האבות והפונקציות הכלולות בו. אף-על-פי שבמקרים רבים התקנות החדשות מאמצות סטנדרטים זהים לקטגוריות שונות של בתי אבות (למשל, גודלו של חדר המנהל זהה בכל הסוגים של בתי אבות שבהם מתגוררים 31 זקנים ויותר - 12 מ"ר), דומה שהחלוקה החדשה מאפשרת קביעת סטנדרטים רציונליים יותר, המתאימים בצורה נכונה יותר לדרישות ולתנאים המיוחדים של בתי אבות בגדלים שונים. יחד עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, תמונת המצב החדשה שנוצרה עקב החלוקה המפורטת יותר, לא היטיבה בהכרח עם כל הזקנים השוהים בבתי האבות השונים.

---

 ניתוח על-פי הטיית סטנדרט המינימום
 

---

בחלק זה של המאמר ייעשה ניסיון לבחון את הפרטים היותר ספציפיים המצויים בתקנות החדשות. הדבר ייעשה בדרך של השוואת נוסח התקנות החדשות לנוסח התקנות הישנות,

והלוקת הממצאים השונים לשתי קטגוריות: האחת, כאשר השוני מתבטא בהעלאת סטנדרט המינימום כלפי מעלה (כלומר, הקשחת או הגברת דרישות המינימום) או בשיפור זכויות הדיירים הזקנים; והשנייה, כאשר השוני מתבטא בהנמכת סטנדרט המינימום (כלומר, הקלת הדרישות, או הצבת דרישות נמוכות יותר, לצורך קבלת רישיון לבית אבות), או בפגיעה בזכויות הדיירים הזקנים. זוויית המבחן בשלב זה היא צרה: הטבה או פגיעה בהשוואה למצב הקיים. בשלב זה לא נעשה כל ניסיון לבחון את ההצדקה לגופם של דברים.<sup>12</sup>

### 1. שינויים שפירושם הנמכת רף המינימום או פגיעה בזכויות הזקנים

השוואה של התקנות החדשות לישנות מגלה, שבשורה ארוכה של עניינים התקנות החדשות הנמיכו את רף סטנדרט המינימום שבתי האבות נדרשים לעמוד בו כדי לקבל רישיון הפעלה. לעתים הדברים הם מינוריים, לעתים הם מוסוים בניסוח עמום ולעתים הם ברורים וגלויים. ביתר פירוט:

(1) בתקנה 7(א) הישנה נקבע, שהשטח הבנוי במעון לא יעלה על 40 אחוזים משטח הקרקע המוקצית לו. הרציונל מאחורי תקנה זו היה להבטיח את איכות חיי הדיירים במובן זה שמרבית השטח יישאר שטח פתוח, שבו יוכלו הקשישים לטייל, לנפוש ולנוח, לבר, עם בני משפחותיהם או עם מטפליהם. בתקנות החדשות תוקן הסעיף ונקבע, שרק גודל השטח הבנוי של קומת הקרקע במעון לא יעלה על 40 אחוזים משטח הקרקע. המשמעות המעשית של התיקון היא, שבעוד שבעבר ניתן היה לבנות על דונם אחד מעון בשטח מקסימלי של 400 מ"ר ויתר 600 המטרים הרבועים היו שטח פתוח לרווחת הקשישים, היום, בכפוף להוראות תוכנית המתאר החלה על השטח, ניתן לבנות על שטח של דונם אחד מבנה רב-קומות (לדוגמה, בית אבות בן 10 קומות), ששטח הבנייה שלו מגיע לאלפי מטרים רבועים של בנייה, ויחד עם זה השטח הפתוח נותר מוגבל ל-600 מ"ר בלבד. התיקון בא כדי לאפשר להקים בתי אבות במרכזים עירוניים שבהם עלות הקרקע גבוהה, ויש לכך הצדקה כלכלית רק אם יוקם במקום בית אבות גדול מידות. אלא שיש בכך פגיעה באיכות החיים של הקשישים, שכן למרות ששיעור השטח הפתוח בקומת הקרקע נותר 60 אחוזים, שטח זה נחלק עתה בין מספר גדול הרבה יותר של דיירים. עקב כך נפגעת מאוד היכולת של כל קשיש להשתמש בשטח וליהנות ממנו.<sup>13</sup> מן הראוי היה אפוא להציב גבול עליון, כך שבכל זאת יישמר מרחב פתוח סביר ביחס לשטח הכולל של בית האבות.

12. לא ניתן להסיק באופן אוטומטי שכל הקלה בסטנדרט המינימום היא בהכרח פגיעה בזכויות הדיירים הזקנים, שכן לעתים הדבר מוצדק מבחינה עניינית. יחד עם זאת, מזווית ראייה פוליטית, כל הקלה בסטנדרט המינימום הוא בהכרח גם ויתור על זכות מוקנית במסגרת איזון הכוחות, ובהקשר של פשרה פוליטית המעוגנת בכל הסדר חקיקתי.

13. מן הראוי לציין, שהוראת תקנה זו (תקנה 55(ב) החדשה) חלה רק על מעון שיקבל את רישיונו לראשונה לאחר תחילתן של התקנות החדשות.

(2) הגובה המינימלי של חדרי המגורים הופחת מ-2.60 מ' בתקנות הישנות (תקנה 26(3)) ל-2.50 מ' בתקנות החדשות (תקנה 22(2)).

(3) בתקנות הישנות היתה דרישה, שלפחות מחצית מן החדרים ישמשו למגורי קשישים וקשישות בודדים (תקנה 26(1)). בתקנות החדשות הסתפקו בקביעה כללית ולא מחייבת, לפיה "יוקצו חדרים גם לבודדים." (תקנה 22(1)).

(4) בתקנות הישנות נכללה דרישה שכל חדר יכול פינת מטבחון, ובה כוור, ארון לאחסון כלי אוכל, משטח שיש או נירוסטה, שקעי חשמל לחיבור מקרר וכיריים חשמליים לחימום אוכל (תקנה 26(4)). בתקנות החדשות ויתרו למעשה על החובה להתקין פינת מטבחון והסתפקו בדרישה לפיה "בחדר יהיו שקעי חשמל לחיבור מקרר וקומקום חשמלי" (תקנה 22(3)). בפועל אין בדרישה זו ממש (מעבר לחובה להתקין שקעי חשמל רגילים לחלוטין).

(5) בתקנות החדשות בוטלה לחלוטין הדרישה (שנכללה בתקנה 28 הישנה) לפיה בכל מעון ששוהים בו 100 זקנים ויותר תהיה לפחות מחלקה אחת לזקנים תשושים שתתאים לקליטת בין 25 ל-35 זקנים. בצד החובה לקיומה של מחלקה לתשושים נקבעה שורה של דרישות ברמת מבנה המעון והעלויות הכלכליות הכרוכות בכך. כולן בוטלו עם ביטול החובה הכללית להקמתה של מחלקה לתשושים.

(6) בתקנות הישנות נקבע (בתקנה 33 (ד)), שאסור להעביר זקן מחדר לחדר בניגוד לרצונו, אלא באישור הוועדה (כמוגדר בתקנה 31 הישנה). בתקנות החדשות בוטלה תקנה זו, ולכאורה, כל עוד לא מדובר בהוצאת זקן מן המעון או בהעברתו ממחלקה אחת למחלקה אחרת, ניתן היום להעביר דייר זקן מחדר אחד לחדר אחר גם ללא הסכמתו, ובלי שתהיה לו זכות להתנגד או יכולת לערער באופן חוקי על ההחלטה.

(7) לפי התקנות הישנות לא יתקבל זקן למעון בלי שנערך ונחתם בינו ובין מנהל המעון הסכם בדבר תנאי קבלתו למעון (תקנה 34). גם התקנות החדשות מדברות על ההסכם הזה, אך אלה הוסיפו נדבך חדש שבא לשרת במישרין את האינטרס של בתי האבות. לפי תקנה 31 החדשה לא יתקבל זקן למעון לפני שנחתם הסכם בינו ומי שמתחייב לשאת בתשלום אחזקתו במעון ובין מנהל המעון. כלומר, בתקנות החדשות נקבע באופן סטטוטורי ומחייב, שלצד הזקן צריך לחתום על ההסכם גם "מי שמתחייב לשאת בתשלום אחזקתו במעון".

(8) בתקנות החדשות נוספה גם דרישה (תקנה 31(ד)(9)), לפיה יצורף להסכם בין הזקן ובין בית האבות כתב ויתור על סודיות כלפי רופא המעון ובנוסף המובא בתוספת השמינית. בעבר לא היתה חובה כזאת. הטלת חובה לחתום באופן גורף וכללי על כתב ויתור על סודיות רפואית כתנאי סטטוטורי בליעבור לחתימת הסכם קבלה עלולה לשרת את האינטרסים של בתי האבות ולפגוע בזכויותיהם של הזקנים.<sup>14</sup>

14. הואיל וטופס הויתור על סודיות רפואית הוא בלתי מסווג, ניתן להעלות על הרעף מקרה שבעקבות השימוש בטופס יתגלה להנהלת בית האבות, שהזקן היה בעברו הרחוק מכור לאלכוהול או לסמים. סטריאוטיפים חברתיים או דעות קדומות עלולים לגרום לכך, שבגלל עובדה זו אותו זקן לא יתקבל לבית האבות, למרות שעכשיו שוב אין לכך הצדקה.



(9) בכל הנוגע למזון, בתקנות הישנות נקבע שהתזונה חייבת להיעשות על-פי סל מזונות שבועי שהוגדר בתוספת השביעית לתקנות (תקנה 37(א)). בתקנות החדשות ויתרו על הגדרת סל המזונות והסתפקו בכך, שמנהל בית האבות יקבע את סל המזונות השבועי "לאחר התייעצות עם תזונאי". ריתור נוסף נעשה בתקנות החדשות בשעה שבוטלה חובה של מנהל בית האבות להתייעץ עם "מומחה לדיאטה" בכל הנוגע לארוחות של זקנים הזקוקים לתזונה מיוחדת (תקנה 37(ג) הישנה). היום ניתן להסתפק בהוראות רופא המעון (תקנה 34(3) החדשה). גם הדרישה שהיתה קבועה בתקנות הישנות (תקנה 37(י)), לפיה היתה חובה על מנהל בית האבות לדאוג לרישום מצרכי המזון המתקבלים במעון והתצרוכת החדשית, בוטלה בתקנות החדשות. למרות שלא מדובר בעניינים המצויים ברומו של עולם, ברור שכולם מקלים את הנטל הכלכלי מעל הבעלים והמנהלים של בתי האבות והם עשויים להביא לירידה באיכות התזונה שיקבלו הדיירים הזקנים.

(10) לפי התקנות הישנות היתה חובה שכלי המיטה יהיו "מבד כביס" (תקנה 38(א)). חובה זו אינה מופיעה בתקנות החדשות (תקנה 35). המשמעות המעשית היא שוב היסכון כספי לבתי האבות, שיוכלו לעשות שימוש במצעים שנעשו מחומרים זולים ולא כביסים.

(11) השינוי בתקנה 40(ב) הישנה הוא דוגמה אופיינית לטכניקה הגורמת בפועל להורדת סטנדרט המינימום בבתי אבות על-פי התקנות החדשות. לפי התקנה הישנה, "מנהל המעון ידאג לכך שתהיה אפשרות לזקנים הרוצים בכך, לכבס את בגדיהם בעצמם במכונות כביסה". מדובר בלשון ציורי חיובית, הדורשת למעשה שבבית האבות יהיו מכונות כביסה לשימוש הפרטי של הזקנים, או שמנהל המעון ידאג באופן חיובי להסדר אחר שיאפשר לאותם זקנים החפצים בכך להגיע למכונות כביסה ולכבס את בגדיהם בכוחות עצמם. לעומת זאת, לפי תקנה 37(ב) החדשה, "מנהל המעון יאפשר לזקנים הרוצים בכך, לכבס את בגדיהם בעצמם במכונות כביסה". התקנה החדשה נוקטת לשון שלילית, או פסיבית: כל מה שמנהל בית האבות אמור לעשות כעת הוא "לאפשר", לא לדאוג, לא להיות אחראי, לא ליצור את האפשרות בפועל, אלא רק להתיר, לא להתנגד, לתת אישור. אם הזקנים רוצים לכבס בכוחות עצמם, בבקשה שיעשו כן. כיצד? זה כבר לא באחריות המנהל.

(12) לפי תקנה 45 הישנה, המתייחסת לשמירת מקומו של הזקן במעון בזמן אשפוזו בבית-חולים, הזקן המאושפז ישלם לבית האבות בתקופה זו רק מחצית מן התשלום החדשי הקבוע בהסכם. לעומת זאת, בתקנות החדשות, לפי תקנה 42, הזקן ישלם בתקופת אשפוזו 90 אחוזים מן התשלום החדשי הקבוע.

(13) לפי תקנה 47 הישנה, המתייחסת לחובת מנהל בית האבות לדאוג לפעילויות חברה, תרבות ותעסוקה המותאמות לזקנים ולצורכיהם, אלה צריכות להיעשות "באמצעות אנשים מיומנים לכך". דרישה זו בוטלה בתקנות החדשות (תקנה 44(א)). המשמעות המעשית של שינוי זה עשויה להיות ירידה של ממש באיכותן של פעילויות החברה שיוענקו לזקנים.

(14) פרק ה' בתקנות הישנות, העוסק בצוות העובדים של המעון, בוטל כולו. בפרק זה נכללו תקנות שלפיהן יהיה לכל עובד במעון חיק אישי ובו פרטים אישיים, המלצות ממקומות עבודה קודמים, תעודות המעידות על השכלתו והכשרתו, תעודות רפואיות והערכות הממונים עליו. על-פי התקנות החדשות אין עוד דרישה כזאת. לפי התקנות הישנות, כדי להתקבל לעבודה בבית אבות היה העובר חייב להיבדק בידי רופא ולהציג אישור שאינו חולה במחלה מידבקת גם דרישה זו אינה נכללת עוד בתקנות החדשות. דרישות נוספות שחויבו בהן העובדים לפי התקנות הישנות ואשר בוטלו כאלה החדשות היו: להקפיד שלבושם יהיה נקי ותקיין; שהאחראי על המתרחש במעון בין השעות 8 בבוקר עד 2 בצהריים יהיו המנהל, או הרופא, העובד הסוציאלי או אם הבית; שבין השעה 2 בצהריים עד שעה 8 בבוקר למחרת חייבים להיות במעון שומר לילה ועובד אחד לפחות שעבר קורס עזרה ראשונה; שבכל שעה משעות היממה יהיו במעון טלפון ורכב לשימוש בשעת חירום. כל הדרישות האלה נמחקו, שכן הן היו אמורות להיכלל בתקנות אחרות. אולם בפועל, בשל סיבוך חקיקתי, התקנות האחרות לא הותקנו ועקב כך תחום שלם של תנאים לא זכה לכל התייחסות בתקנות החדשות.<sup>15</sup>

(15) במסגרת יצירת הסיווגים החדשים של בתי האבות על-פי מספר הזקנים הגרים בהם (סיווגים הכלולים בתוספת הראשונה החדשה) בוטלו דרישות מינימום שונות שהיו קיימות בתקנות הישנות. לדוגמה: בתי אבות קטנים, שבהם מתגוררים בין 7 ל-13, או בין 14 ל-30 זקנים, שוחררו מן החובה שנכללה בתקנות הישנות לייעד שטחים מינימליים שישמשו חדרים לאם הבית, לעובד הסוציאלי, לאחות הראשית. כל בתי האבות לסוגיהם שוחררו לכאורה מן החובה לייעד שטח שישמש למרפאה.<sup>16</sup>

(16) התוספת השנייה בתקנות החדשות (שבאה במקום התוספת הראשונה בתקנות הישנות), אשר בה מפורט מה יכלול הציוד של חדר המרפאה, כוללת רשימה מדולדלת בהרבה בהשוואה לרשימה הישנה. ציוד רפואי בסיסי, כגון מד לחץ דם, מסכת חמצן, מיכלי חמצן ועוד, אינם מחזרים עוד בתוספת זו, והרשימה הארוכה והמפורטת שנכללה בתקנות הישנות, שבה צוינו מגשי הטיפול ותכולתם, הוחלפה בניסוח הכללי והלא מחייב "ציוד רפואי".

15. הסיבה למחיקת תקנות אלה נעוצה בעובדה, שבמקביל לתקנות החדשות היו אמורות להיות מותקנות תקנות חדשות נוספות שעניינן תקן כוח האדם בבתי האבות. אולם, בשל סיבות שונות נעצר הליך התקנתן של התקנות החדשות ולפיכך נוצרה אנומליה: מצד אחד בוטלו התקנות שתוארו לעיל, ומצד שני טרם הותקנו התקנות החדשות שהיו אמורות לכלול את הנרש. יש לקוות, שהליך חקיקת התקנות החדשות בעניין תקן כוח האדם יסתיים במהרה וגם עיוות זה יתוקן.

16. לא ברור האם הדבר נובע מטעות טכנית, או שהיתה זו כוונת מחוקק המשנה, אולם עובדה היא, שבתוספת הראשונה לתקנות החדשות השורה שבה היה אמור להיכתב פירוט השטח המינימלי למרפאה נותרה ריקה.

(17) החוספת האחת-עשרה בתקנות החדשות (המקבילה לתוספת העשירית בתקנות הישנות), שבה פורטו הבדיקות הרפואיות התקופתיות, קוצצה והיקפן שונה. על-פי התקנות החדשות בוטלה לחלוטין הדרישה לבדיקה גינקולוגית אחת לשנה, ובמקום החובה לבצע בדיקות דם ובדיקות שתן לסוכר ולחלבון אחת ל-6 חודשים נאמר עתה שחובה לבצע אותן רק אחת לשנה.

הרשימה דלעיל אינה ממצה, שכן נעשו שינויים נוספים במגמה להנמיך את רף המינימום, או לקדם את האינטרסים של בעלי בתי האבות. אבל בגלל שלשינויים אלה יש השלכות מעטות, או שחשיבותם קטנה, לא היה טעם להציגם, מה גם שהתמונה הכללית ברורה למדי.<sup>17</sup>

## 2. שינויים המבטאים העלאה של רף המינימום של זכויות הזקנים או חיזוקן

לצד הרשימה הארוכה של תיקונים שהנמיכו את רף המינימום קיימים גם שיפורים ותיקונים שדווקא העלו אותו וחיזקו את זכויות הדיירים בבתי האבות.

(1) בסעיף 7(ב) הישן לא היה פירוט של צורת המעברים בין הביתנים במעון הבנוי ממספר ביתנים נפרדים. בסעיף 7(ב) החדש נוספה הדרישה המפורשת, ש"המעברים יהיו מרוצפים חומר קשיח ונוח להליכה בלא חשש החלקה". סעיף 7(ג) תוקן אף הוא ונאמר בו שדרך הגישה לבית האבות תותאם כך שתאפשר גישה גם לאלה הנעים בכיסא גלגלים (דרישה שלא היתה קיימת בתקנות הישנות). כמו-כן הוספו דרישה שהמעון ושטחי החוץ יגודרו באופן שתימנע כניסה ללא בקרה (סעיף 7(ה)), ודרישה שאחת הכניסות לבית האבות תותאם כדי לאפשר כניסת אמבולנס (סעיף 7(ו)).

(2) סעיף 10(ג) החדש אינו מסתפק עוד בדרישה ש"ייעשו סידורים לתאורת חירום", אלא קובע ש"תותקן תאורת חירום".<sup>18</sup>

(3) בתקנות החדשות הוסף סעיף 11(ג) שנאמר בו, שבמקום מרכזי במעון הנתון להשגחה

17. לדוגמה, בתקנה 37(ה) הישנה היתה דרישה שהתפריט השבועי ורשימת הדיאטות ומקבליהן יתלו בחדר האוכל במקום מרכזי, ואילו שבתקנה החדשה המקבילה, תקנה 34(א)(4), הושמטה החובה לפרט את רשימת הדיאטות ומקבליהן. בתקנה 36 החדשה הוספה המילה "פרטי" לאחר המילה "לבשו" שבתקנה 39 הישנה, על-מנת להסיר את החובה החוקית ממנהל בית האבות לרכוש בגדים למי שכבר אין לו בגדים או שאלה התכלו בצורה כזו ששוב אינם ראויים לשימוש. יש גם הכדל בין תקנה 43 הישנה לתקנה 40 החדשה כאשר למרות שיקול הדעת של מנהל בית האבות בכל הנוגע לחימום ולאורור. בתקנה 49 החדשה אין עוד דרישה לשלוח עותק של הרוח החדשי למפקת. בתקנה 51 החדשה אין עוד דרישה שפוליסת הביטוח של בית האבות תתויק בחיק מיוחד במעון. עיון קפדני בתקנות החדשות מעלה דוגמאות נוספות.

18. תקנה 10(ד) החדשה אינה מסתפקת בדרישה שמערכת ההסקה "חקבל" את אישור מכון התקנים, אלא היא צריכה להיות מערכת שכבר "קיבלה" את האישור הזה.

במשך כל שעות היממה יהיה לוח בקרה לקליטת קריאות ממכשירי המצוקה של הזקנים הזקוקים לעזרה.

(4) בתקנה 22(5) החדשה צוינו במפורט (שלא כמו בתקנות הישנות) המידות המינימליות של המיטות המיועדות לשוהים בבית האבות: אורכן חייב להיות לפחות 1.80 מ', רוחבן לפחות 80 ס"מ, וגובהן 50 ס"מ לפחות מעל הרצפה, כולל מזרן, שעוביו לפחות 10 ס"מ.

(5) לפי התקנות הישנות, זקן אשר ועדת הקבלה של בית האבות החליטה להוציאו מבית האבות, או להעבירו ממחלקה שהוא שוהה בה למחלקה אחרת ללא הסכמתו, יהיה רשאי לערער על החלטת הוועדה בפני המפקח. בתקנות החדשות שונה הליך זה לחלוטין. ראשית, לפי התקנות החדשות יוקם גוף מינהלי חדש, "ועדת ערר", שיהיה מורכב מחמישה חברים: משפטן בעל ניסיון של חמש שנים, מפקח מטעם משרד העבודה והרווחה, רופא מנהל מעון, ונציג דיירי המעון. שנית, התקנה החדשה בעניין הקמת "ועדת ערר" קובעת הליך המבטיח שעמדת הזקן תישמע לפני שתתקבל ההחלטה. ההליך החדש מיטיב אפוא עם הזקן ומשפר באופן מהותי את זכויותיו. שוב לא מדובר בהכרעת יחיד של מפקח מטעם משרד העבודה והרווחה, המצוי לא פעם בניגוד עניינים מוסדי בכל הנוגע להכרעה בסכסוכים הנוגעים לבתי אבות שתחת פיקוחו. עכשיו מדובר בצוות רב-תחומי, הכולל מומחה בתחום המשפט, שביכולתו להבטיח שהדין יישמר; מומחה מתחום הרפואה שביכולתו להעריך ולבחון בצורה אובייקטיבית את הנימוקים הרפואיים; מנהל מעון, היכול להציג את נקודת המבט של המוסד; ולבסוף, נציג של דיירי המעון, שיוכל לייצג את זכויות הזקן ואת נקודת המבט של דיירי בית האבות. בתיאוריה, צוות רב-תחומי שכזה, העושה את עבודתו נאמנה, ומקפיד על כללי הצדק הטבעי, עשוי לשפר ולקדם את זכויות הזקנים. כמובן שההצלחה בפועל של מנגנון זה תלויה במכלול של מרכיבים נוספים: דרוש שאכן תמונה ועדת ערר כזאת; נחרץ שהזקנים יהיו ערים לזכותם להגיש ערר לוועדה; וצריך שיהיה מישהו שייצג את הזקנים בפני הוועדה ויוכל לשמש להם פה בפניה.<sup>19</sup>

(6) גם בתקנות החדשות, כמו בישנות, נאמר, ששלושת החודשים הראשונים לשהייתו של זקן בבית אבות יהיו תקופת ניסיון (תיתכן הארכה לשלושה חודשים נוספים). אולם, בעניין זה נעשה שינוי קטן אך חשוב בכל הנוגע להחלטה שלא לקבל זקן לבית האבות בתקופה זו. על-פי התקנה הישנה (35(ב)) ההחלטה האם לקבל את הזקן לבית האבות או לסרב לקבלו היתה נתונה בידי מנהל המעון. בתקנות החדשות (תקנה 32(ב)) שונה הדבר וגקבע, שוועדת הקבלה (שבה חברים לא רק מנהל בית האבות, אלא גם צוות רב-מקצועי) היא המקבלת את ההחלטה בעניין.

19. נכון למועד כתיבת המאמר טרם מונתה הוועדה הזאת וטרם נעשה בה שימוש. מן הראוי לעקוב אחר פעילותה של הוועדה לאחר שתוקם ולבחון האם באמת נוצר כאן הליך יעיל, או שמא הדרישה להקמתה תישאר בגדר אות מתה.

(7) תיקון קטן נוסף שיש לו חשיבות הוא הוספת הדרישה, בתוספת הראשונה החדשה, שאורכו של אף אחד מקירות חדר המגורים לא יהיה פחות מ-2.50 מ'. הכוונה היא למנוע את בנייתם של חדרים צרים וארוכים (למשל, חדר שאורכו 5.30 מ' ורוחבו 1.50 מ'). אילולי התקן החדש הזה ניתן היה לבנות חדרים שהיו אמנם עומדים בתקן הקובע את השטח המינימלי, אך לא היו ראויים כלל למגורים.

(8) במסגרת השינוי העקרוני באופן סיווג בתי האבות, התוספת הראשונה בתקנות החדשות העלתה את רף המינימום בכל הנוגע למבנה בית האבות. לגבי בתי האבות הקטנים, בשלוש תת-הקבוצות של 7-13, 14-30 ו-31-50, נוספו דרישות לייעד שטחים בבתי האבות הקטנים בשביל פונקציות שלא היתה חובה להכלילן לפי התקנות הישנות. למשל, הוספה הדרישה לייעד שטחים (בגדלים מינימליים כמפורט בתוספת) בשביל אולם כניסה, חדר מזכירות ומינהל, חדר שירותים לעובדים, חדר לרופא או לאחות, חדר המתנה לרופא, חדר לגנרטור ועוד. אשר לבתי אבות גדולים, במיוחד בשתי תת-הקבוצות של 101-200 ו-201 ויותר, לפי התקנות החדשות הוגדלו שטחי המינימום הנדרשים לפונקציות שונות. לדוגמה, שטח המינימום לחדר רופא או אחות הוכפל, מ-12 ל-24 מ"ר; שטח המינימום לאולם הכניסה הוגדל, בהתאם לתת-הקבוצה, מ-30 מ"ר ל-50 ול-70 מ"ר; שטח המינימום של חדר העובד הסוציאלי הוכפל, מ-9 ל-18 מ"ר, ועוד.

מן הראוי לציין שוב, שאמנם נעשו שינויים נוספים בכיוון של העלאת רף המינימום או קידום זכויות הדיירים הזקנים, אבל בגלל משקלם הסגולי הנמוך לא היה מקום לצייןם במפורש.<sup>20</sup> יש גם לשים לב לכך, שהתיקונים העיקריים בכיוון החיובי (כמו הקמת ועדת הערר או שינוי מנגנון קבלת ההחלטה בעניין הסירוב לקבל את הזקן בגמר תקופת הניסיון) אינם כרוכים בנטל כלכלי נוסף על בעלי או מנהלי בתי האבות. עובדה זו אולי מסבירה מדוע הצליחו להכניסם לתקנות החדשות.

## הזדמנות שהוחמצה והזדמנות שנכשלה

בשלב זה נבחן את התקנות החדשות בהשוואה לביקורת שנמתחה על התקנות הישנות ועל גישתן הפטרנליסטית.

20. לדוגמה, במסגרת התוספת לתקנות החדשות נוספו טפסים חדשים לשם הערכה ראשונית בתחום הפיזיותרפיה, לצורך אבחון של מרפאה בעיסוק, וגיליון מעקב בנושא התזונה. טפסים אלה לא היו קיימים בתוספת לתקנות הישנות. בסעיף 9 לתוספת האחת-עשרה הוספה הדרישה לכלול סריקת רשימת התרופות ועזכונה במסגרת בדיקת הרופא החצי-שנתית.

## 1. הזדמנות שהוחמצה

כפי שפורט במבוא, לפני שנים מספר נמתחה ביקורת על המגמה הכללית שאפיינה את התקנות הישנות בכל הנוגע למעמד הזקנים השוהים בבתי אבות ולשמירת זכויותיהם. הציפייה הטבעית היתה, שיעשה ניסיון ליצור הסדר חקיקתי חדש או לכל הפחות יתוקנו הליקויים הבסיסיים שזוהו בעבר. עיון בתקנות החדשות מגלה, שציפייה זו נכזבה. למשל, תקנה 5 הישנה, שבה פורטו "חובות מנהל המעון", נשארה כמות שהיתה.<sup>21</sup> על תקנה זו נמתחה בעבר ביקורת ונאמר עליה, ש"אין חולק על חשיבות החובות המפורטות דלעיל [בתקנה 5], אך שימו לב: אין כל חובה לשתף את הזקנים בניהול בית האבות; אין כל חובה לקבל החלטות לאחר שניתנה לזקנים זכות טיעון או אפשרות לטעון את טענותיהם; אין כל חובה לראות בזקנים שכבית האבות גורם משמעותי בקביעת המדיניות ובקבלת ההחלטות. מנהל בית האבות נתפס כמעין 'אבא' לאותם זקנים, והזקנים עצמם כחסרי ישע, משוללי יכולת עצמאית, וכ'מסכנים' הדורשים הגנה. אין כל ביטוי לחובה לשמור על כבודם של הזקנים במוכן המהותי של המושג 'כבוד', דהיינו, לראות בהם בני אדם עצמאיים המסוגלים והזכאים לקבל החלטות בדבר הגדרת החיים שהם רוצים לחיות במסגרת בית האבות." (דורון, 1997, עמ' 25).

חשוב מזה, תקנה 36 הישנה, שהיתה אמורה להיות לב-לבה של ההסדרה החוקית בנדון, שכן היא זו הקובעת ומגדירה את זכויות הדיירים בבית אבות, אף היא נותרה כמעט ללא שינוי בתקנות החדשות.<sup>22</sup> גם כאן די אם נחזור על הדברים שכבר נאמרו: "הרשימה [רשימת הזכויות המפורטות בתקנה] מזכירה במקצת רשימת זכויות עצירים בבית מעצר, והיא מרמזת שוב על תפיסת העולם המנסה לגונן על הקשיש חסר הישע והמסכן בבית האבות שבו הוא צפוי למעין 'מאסר' ו'כליאה' שלא מרצונו." (דורון, 1997, שם).

גם הסוגיה המרכזית של מידת שיתופם באופן פעיל של הדיירים בבית האבות בניהול חייהם ובקבלת ההחלטות נותרה ללא כל שינוי. תקנה 48(א) הישנה, לפיה "מנהל המעון ידאג לכך שהזקנים יבחרו מתוכם ועד אשר ייצגם לפניו ולפני המפקח", הסתפקה בסעיף קטן (ב), לפיו המנהל "יתחשב" בביקורת, בתלונות ובהצעות לשיפור שיעביר אליו הוועד.

21. בתקנה 5, הן זו הישנה והן החדשה, נאמר: "מנהל מעון חייב לדאוג במסירות - (1) לצרכים הגופניים והנפשיים של כל אחד מן הזקנים השוהים במעון ולהבטיח את שלומם ורווחתם; (2) לקיום ולטיפוח קשרי הזקנים במעון עם בני משפחותיהם."

22. בתקנה 33 החדשה, שכותרתה "הבטחת זכויות", נאמר: "מנהל המעון ידאג כי: (1) תפורסם הודעה במקום מרכזי במעון בדבר זכויות הזקנים במעון, וכן כי יועבר העתק ההודעה לכל זקן לפני כניסתו למעון; (2) כל זקן יוכל להזמין ולהתקין מכשיר טלפון בחדרו; (3) כל זקן יקבל את דברי הדואר המגיעים אליו סגורים; (4) תישמר, ככל האפשר, פרטיותם של הזקנים, לרבות בחדרי מגוריהם; (5) יתחשבו ברצונו של הזקן בכל הנוגע לטיפול בו, ויוענק יחס של כבוד לזקן מצדו ומצד צוות המעון; (6) לכל זקן תהיה כניסה ויציאה חופשית מן המעון ואליו, פרט למקרים שבהם קיימת סכנה בריאותית חמורה לזקן; (7) לזקן תהיה זכות לקבלת מבקרים, ובלבד שלא תיגרם הפרעה ופגיעה בזקנים אחרים."

בפועל, מציאות חוקית זו תרמה לכך שבחלק נכבד מבתי האבות מידת המעורבות של הזקנים בניהול חייהם ובקבלת ההחלטות היתה מינימלית או שלא היתה קיימת כלל. התקנות החדשות שאירו מצב דברים זה ללא כל שינוי או תיקון (תקנה 45 החדשה), תוך התעלמות מוחלטת ממגמות מודרניות בתחום זה, המבקשות להעצים (empower) את אוכלוסיית דיירי בתי האבות בדרך של חיזוק האוטונומיה, הדימוי העצמי והיכולת שלהם לחולל שינויים מוסדיים שישפרו את איכות החיים שלהם (קטן, 1993, עמ' 67).

במובנים אחדים התקנות החדשות אף הרעו את המצב במקום לשפרו. התיקונים הספורים שהוכנסו ברשימת הזכויות דלעיל רק פגעו בזכויות המדולדלות של הזקנים. לפי תקנה 36(7) הישנה, "לכל זקן תהיה כניסה ויציאה חופשית מן המעון ואליו", ללא כל סייג או תנאי. בתקנות החדשות צומצמה זכות בסיסית זו באופן שניתן לסייג אותה במקרים "שבהם קיימת סכנה בריאותית חמורה לזקן" (תקנה 33(6) החדשה). בתקנה 36(8) הישנה נקבעה זכות יסוד, לפיה "מבקרי הזקן יוכלו להיכנס למעון ולבקרו", ולשם כך נקבע מנגנון איזון פורמלי לפיו בשעה ש"נגרמת לדעת מנהל המעון הפרעה לניהול התקין של המעון כתוצאה מביקורים אלה, יעביר את הטיפול בענין למפקח אשר יחליט אם וכיצד יש להגביל ביקורים כאמור". לעומת זאת, בתקנות החדשות שונתה נקודת האיזון ונקבע, שניתן להגביל את זכות הביקור של הזקנים, ללא כל מנגנון בקרה פורמלי, בכל עת ש"תיגרם הפרעה ופגיעה בזקנים אחרים" (תקנה 33(7) החדשה). במילים אחרות, לא זו בלבד שליקויי העבר נותרו על כנם, אלא שהמגמות הפטרנליסטיות אף חזקו ועמן הורחבו עוד יותר סמכויות השליטה של מנהל בית האבות לגבי הדיירים הזקנים.

## 2. הזדמנות שנהפכה לחרב פיפיות

אחד השינויים המהותיים בתקנות החדשות נוגע ליצירת זיקה חדשה לחלוטין בין המגורים בבית אבות ובין הצורך במינוי אפוטרופוס על הזקנים. בשורה של סעיפים הוסיפו התקנות החדשות מימד חדש לחלוטין שלא היה קיים בתקנות הישנות, כגון דרישה לבדוק את מידת היזדקקותו של הזקן לאפוטרופוס כדבר שבחובה וללא כל שיקול דעת. השינוי המהותי ביותר בעניין זה נעשה בתקנה 26 החדשה. תקנה זו הלכה בעקבות התקנה המקבילה הישנה, שבה נקבע העיקרון המהותי לפיו אין לקבל זקן למעון אלא אם כן הוא נתן את הסכמתו לכך. זהו עיקרון בסיסי שאמור היה להגן על זכויות היסוד של הזקנים ולמנוע את השמתם בבית אבות בניגוד לרצונם. אולם, להבדיל מן התקנות הישנות, בתקנות החדשות נוספה הקביעה לפיה "היה לזקן אפוטרופוס או שהוא זקוק למינוי אפוטרופוס על-פי ההערכות שניתנו לפי תקנה 27(ג), לא יתקבל הזקן למעון, אלא בהסכמת אפוטרופסו". תקנה 27(ג) מגדירה את סדרת ההערכות שתיעשה לצורך עניין זה וקובעת שיבצעו אותה לכל הפחות ארבעה מומחים בנפרד: רופא המעון, אחות המעון, העובדת הסוציאלית של המעון ורופא המשפחה של הזקן. במילים אחרות, בתקנות החדשות נוספה דרישה חדשה

לפיה יתייחס כל אחד מן המומחים האלה לזקן בנפרד בהערכה שלו "גם לשאלת יכולתו של הזקן לטפל בעניניו הגופניים והרכושיים; כן יתייחסו כל ההערכות האמורות לצורך במינוי אפוטרופוס על גופו או רכושו של הזקן, ולשאלת יכולתו של הזקן להביע את דעתו לענין מינוי אפוטרופוס." (תקנה 27(5) לתקנות החדשות).

הוראות דומות נקבעו בתקנות החדשות למקרים שבהם קיימת כוונה להעביר זקן ממחלקה אחת למחלקה אחרת במעון, או להוציאו מן המעון (תקנה 29 לתקנות החדשות), וגם כאשר הדבר נוגע ליכולתו של הזקן לחתום על הסכם קבלה עם בית האבות (תקנה 31 לתקנות החדשות).

לכאורה מדובר בשינוי חיובי הבא להגן על זכויות הזקנים. על-מנת למנוע מצבים שבני משפחה יעבירו את הוריהם הזקנים לבית אבות בניגוד לרצונם וינצלו לצורך זה את חולשתם השכלית או את חוסר יכולתם לדאוג לענייניהם בכוחות עצמם. ההגנה תהיה באמצעות הטלת חובה על הצוות הרב-מקצועי של בית האבות לאתר מצבים כאלה ולזהותם, וגם באמצעות הפניית הזקן להליך של מינוי אפוטרופוס באמצעות בית-המשפט, הליך משפטי שאמור להבטיח הגנה על זכויות הזקן וייצוגו על-ידי אדם המחויב על-פי הדין לשמור על האינטרסים שלו.

למעשה, הוספת מכלול הדרישה לבדיקת הצורך באפוטרופוסות בתקנות החדשות עשויה להשיג את התוצאה ההפוכה: כלומר, לפגוע בצורה קשה בזכויות האזרח של הזקנים המבקשים לעבור לבית אבות. שכן, הוספת חובת בדיקה של הצורך באפוטרופוס לזקנים המבקשים להתקבל לבית אבות ולחתום על הסכם קבלה הוא במידה רבה בבחינת נדבך נוסף לתפיסת העולם הסטריאוטיפית והפטרנליסטית של תקנות הפיקוח על בתי האבות. הזקנים נתפסים שוב כבני אדם חלשים, חשופים לניצול ופגיעה, אשר בגלל גילם המתקדם חשודים באופן אוטומטי באובדן צלילות הדעת ובאי-יכולת לקבל החלטות עצמאיות בכל הנוגע לגופם ולרכושם. התקנות גם פועלות בניגוד מוחלט לעיקרון הקבוע בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962, לפיו כל אדם כשר לזכויות וחובות, והחזקה החוקית היא, שכל עוד לא הוכרז עליו שהוא פסול דין או חסוי, אין כל עילה להתייחס אליו אחרת. הסיבה המרכזית להצבת הדרישה החדשה היא תפיסת עולם שלילית של תהליך ההזדקנות (ageism). על מושג זה ראו: Bytheway, 1995). התקנות אינן דורשות "הערכת כשירות" או בדיקה של "מידת ההזדקקות לאפוטרופוס" לגבי בני המשפחה הנלווים לזקן, או לגבי מי שמבקש להיות מנהל בית האבות; החוק הישראלי איננו דורש מאדם בגיר לעבור בדיקה לקביעת מידת ההזדקקות לאפוטרופוס כאשר הוא מקבל החלטות כגון למכור את ביתו לצורך רכישת כרטיסי טוטו, לעבור טיפול רפואי לקיצור הקיבה, או לעבור ולהתגורר כדייר בבית מלון למשך שארית חייו. אוכלוסיית הזקנים היא קבוצת האוכלוסייה הבגירה היחידה כמעט שלגביה מוטל ספק אוטומטי בדבר כשירותה המשפטית.

שנית, מינוי אפוטרופוס על אדם הוא הליך שיש בו משום פגיעה חריפה וקשה ביותר בזכויות היסוד שלו. ההליך הוא משפיל ופוגע, שכן האדם מוכרז "פסול דין" (כלומר, בעל



ליקוי שכלי או גופני), או לחלופין אדם שאינו מסוגל לדאוג לענייניו בכוחות עצמו (על כך, ביתר הרחבה: Andrews, 1997, p. 75). יתרה מזו, תוצאות ההליך הם כאלה, שהאדם מאבד הלכה למעשה לחלוטין את מעמדו כאדם בגיר ועצמאי והופך להיות מעין "תינוק" משפטי, במובן זה שהוא שוב אינו יכול לקבל החלטות עצמאיות בכל הנוגע לחייו, אלא הוא כפוף למרותו של האפוטרופוס והוא חייב לציית לו, בדומה לילד קטן החייב לציית להוריו. לבסוף יש לזכור, שיש ראיות לכך שהמציאות בישראל היא כזו שבתי משפט ממנים בקלות יחסית אפוטרופוסים לבני אדם זקנים, ללא תיעוד רפואי הולם או מספק ובלי שתינתן לזקנים הגנה משפטית הולמת או מספקת (הייניק וסולומש, 2000).

שלישית, מינוי אפוטרופוס על הדיירים הזקנים העוברים להתגורר בבית אבות משרת במישרין את האינטרס של הגהלת בית האבות. מן הרגע שבו מונה לזקן אפוטרופוס, צוות בית האבות אינו חייב עוד להתייחס במישרין לרצונותיו, לבקשותיו או לדרישותיו. לאחר שמונה אפוטרופוס, צוות בית האבות יכול לפנות במישרין אליו ובכך "לדלג" מעל הזקן. כאשר מדובר בזקן "דעתן" העומד על רצונו בניגוד לרצון בית האבות, לעתים קל יותר להנהלת בית האבות להפעיל לחץ על האפוטרופוס לקבל את עמדת בית האבות, ובכך לאלץ את הזקן לקבל עמדה זו, המנוגדת לרצונו, באמצעות קבלת הסכמת האפוטרופוס. לסיכום: בניסיון להיטיב ולהגן על זכויות הזקנים אומצה בתקנות החדשות גישה שהיא המשך ישיר לגישה הפטרנליסטית הישנה, שיותר משהיא מועילה, יש בה כדי לפגוע בזכויות היסוד של הזקנים. לעומת זאת, ניתן היה לחשוב על חלופות הרבה פחות חמורות שהיו מתמודדות טוב יותר עם האפשרות שאדם זקן יוכנס לבית אבות בניגוד לרצונו וללא הסכמתו תוך ניצול חולשתו השכלית או חוסר יכולתו לתפקד. כמרכן, ניתן היה להימנע מלהפוך את הבדיקה הזאת לענין שבחובה, ולהשאיר את הדבר לשיקול דעתו של בעל מקצוע; נוסף לכך, אפשר היה להשתמש בכלים משפטיים חלופיים, כגון עידוד השימוש בייפרי-כוח מתמשך, או מנגנונים לקבלת החלטות במשותף, במקום ההליך השיפוטי הפוגע של מינוי אפוטרופוס. השלכותיהן של התקנות החדשות עלולות להביא לגידול רב במינוי אפוטרופוסים על זקנים, דבר שיגרור אחריו פגיעה קשה ולא מוצדקת במעמדם ובזכויותיהם.

## ניתוח התמונה הכוללת

התמונה הכוללת המצטיירת ממכלול ההיבטים שתוארו לעיל היא אפוא מורכבת. אין חולק על כך, שמצד אחד התקנות החדשות כוללות כמה וכמה היבטים חיוביים: עדכון התקנות והתאמתן למציאות המשתנה, מילוי "חללים" חוקיים ותיקון פגמים טכניים שהיו קיימים בתקנות הישנות, העלאת רף המינימום וקידום האינטרסים של דיירי בתי האבות מבחינות

אתרות, יצירת ערכאה מינהלית חשובה בדמות ועדת ערר העשויה לקדם את זכויות הדיירים הזקנים, ועוד.

אולם מצד שני, מרכיבים אחרים של התקנות החדשות כוללים לא מעט היבטים שליליים: הנמכת רף המינימום לגבי נושאים רבים; פגיעה באינטרסים רבים של דיירי בתי האבות; השארת פגמים מהותיים שהיו קיימים בעבר ויצירת פוטנציאל לפגיעה בזכויות הקשישים בעתיד בכל הנוגע להכפפתם למרות אפוטרופוס מכוח הדין.

בלי לפגוע בהערכה המורכבת דלעיל, כאשר מתבוננים בתמונה כמוצר מוגמר ושלם, שהדיירים הזקנים בבתי האבות בישראל זוכים לקבלו אחת ל-15 עד 20 שנים, יש בתקנות החדשות משום אכזבה, משום שהוחמצה כאן ההזדמנות שנוצרה לאחר קרוב ל-15 שנה לבצע רפורמה של ממש בכל הנוגע להגדרת זכויות הזקנים בבתי האבות. למרות שהביקורת על התקנות הישנות היתה ידועה ומוכרת, היא לא זכתה להתייחסות או לביטוי במסגרת התיקונים שנעשו בתקנות החדשות. בסופו של דבר, זקנים רבים בבתי אבות ימשיכו להיות חשופים ליחס פטרנליסטי, וזכויותיהם הבסיסיות לא יישמרו במידה הראויה. אכזבה נוספת מקורה בכך, שמחוקק המשנה המופקד על שמירת זכויותיהם של הזקנים בישראל נאלץ להיכנע לאינטרסים של בעלי בתי האבות ומנהליהם. ההזדמנות הבאה לתקן את הליקויים שפורטו לעיל תיווצר ככל הנראה רק בעוד שנים רבות.

לא מדובר כאן רק באכזבה אקדמית או תיאורטית. הנמכת סטנדרט המינימום בתקנות החדשות יפגע במיוחד בקבוצות החלשות ביותר של דיירי בתי האבות. יש לזכור, שתקנות הפיקוח תכליתן להציב סף מינימום בלבד שמתחתיו אין זה מוטרי לאפשר לזקנים להתגורר במוסדות האלה. בתי האבות הפרטיים המכוונים לאוכלוסיות המבוססות אינם זקוקים לרף מינימום זה, שכן הסטנדרטים שעל-פיהם הם פועלים ממילא גבוהים בהרבה. דבר זה מתאפשר הן בשל הסכומים הגבוהים שבתי אבות אלה גובים מן הזקנים המתגוררים בהם והן מן התחרות הקיימת בין בתי האבות, המתמודדים על אוכלוסייה בעלת אמצעים. לפיכך, המשמעות המעשית של הפחתת סטנדרט המינימום כפי שנעשתה בתקנות החדשות היא פגיעה ישירה באוכלוסייה החלשה ביותר של הזקנים: אותם זקנים שידם אינה משגת אלא לגור בבתי האבות הזולים ביותר, בתי האבות הנתמכים בתקציבי המדינה, בתי האבות שיש להם עניין רב בהנמכת סטנדרט המינימום, שמשמעה הקטנת ההשקעה הכלכלית שלהם בתנאי המגורים של הזקנים, והורדת לכך הגדלת רווחיהם.

איך ניתן להסביר את העובדה, שבסופו של דבר מרבית התיקונים בתקנות החדשות מוטים לטובת קידום האינטרסים של בתי האבות? איך ניתן להסביר את העובדה, שמרכיב מרכזי בתקנות החדשות פוגע בזכויות הזקנים? מדוע רשימת התיקונים המוטה לטובת קידום זכויות היסוד של הזקנים היא כה מוגבלת ומצומצמת? ניתן להצביע על מספר כיווני תשובה אפשריים.

1. תיקונים טכניים להבדיל מרפורמה של ממש

ניתן לטעון, שהאכזבה מן התקנות החדשות אינה במקומה, שכן לא מדובר ברפורמה בתקנות הישנות, אלא בניסיון צנוע להתאימן, ברמה הטכנית, למציאות מודרנית וחדשה. נכון הדבר, שלא מדובר ביצירה חדשה ושרבות מן התקנות החדשות עוסקות בתיקונים טכניים או בהתאמות של התקנות הישנות לסביבה חוקית שונה. יחד עם זאת, הסבר זה איננו מספק. גם במסגרת ה"טכנית" הזאת הוכנסו בתקנות החדשות תיקונים מהותיים של ממש. די להזכיר בהקשר זה את הוספת מכלול הבדיקות בנוגע למידת ההיזדקקות למינוי אפוטרופוס, או את יצירת הגוף המינהלי החדש של "ועדת הערר", כדי להבין שאפשר היה, לו רק רצו בכך, לבצע תיקונים מהותיים גם בנושאים אחרים. משום כך לא ניתן להסתתר מאחורי הטיעון של "תיקונים טכניים" של התקנות החדשות כדי להצדיק את אי־העשייה בתחומים המהותיים. יתרה מזו: בהתחשב בעובדה ש־15 שנים כמעט לא נעשה כל תיקון בתקנות הישנות האין זה אך טבעי לצפות שבהזדמנות שבה מבצעים "תיקונים טכניים" יעשה גם מאמץ לתקן ליקויים מהותיים?

2. החולשה הפוליטית של ארגוני הזקנים בישראל

הסבר אפשרי אחר מעוגן בחלל הפוליטי הקיים בישראל בכל הנוגע לארגון בעל אוריינטציה משפטית הפועל להגנת האינטרסים של הזקנים. בעוד שלקבוצות חלשות אחרות בישראל, כמו נשים או ילדים, יש ארגונים חוץ־ממשלתיים בעלי מעמד ועוצמה חברתית ומשפטית, לזקנים בישראל עדיין אין ארגון שכזה בעל אוריינטציה משפטית. עדיין אין בישראל ארגון דוגמת המועצה הלאומית לשלום הילד, או האגודה לזכויות האזרח בישראל, שבידיהם יכולת להשפיע באמצעי תקשורת או בתחום הפוליטי, ככל שהדבר נוגע לעיצוב מדיניות חברתית כלפי אוכלוסיית הזקנים. נכון הדבר, שקיימים ארגונים שונים המייצגים את אוכלוסיית הזקנים בישראל כגון הסתדרות הגמלאים, וגם ארגונים נוספים המשתתפים בעיצוב ובהענקה של שירותים לזקנים (כגון אש"ל ועמותות מקומיות שונות), אשר הצליחו בעבר להשיג הישגים בקידום האינטרסים של אוכלוסיית הזקנים. אבל הרושם הוא, שלארגונים אלה אין מודעות מספקת, או שהם נעדרים כלים מקצועיים מספקים, בכל הנוגע להתמודדות ביקורתית עם היבטים חוקיים מורכבים כמו ההסדרה החוקית של הפיקוח על בתי האבות.<sup>23</sup> אפשר שאילו היה בנמצא בישראל ארגון חוץ־ממשלתי המתמקד בזכויות המשפטיות של הזקנים ומתמחה בשימוש בכלי המשפט בתור אסטרטגיה לשינוי

23. מימד זה מתבטא גם בחולשה הפוליטית של מפלגות הגמלאים שנכשלו ברמה הארצית לעבור את אחוז החסימה, וגם בסקירת המוטיבים המרכזיים שבמצעי מפלגות הגמלאים, אשר מתמקדים ביעדים כלליים, כגון קידום זכויות הגמלאים באמצעות חקיקה, או הרחבת מערכת בתי האבות, אך נמנעים מלהיכנס לפרטים הלגליסטיים הספציפיים, כגון אלה המצויים בתקנות הישנות. ראו בעניין זה יקוביץ (2001), עמ' 124.

חברתי, ארגון מעין זה היה יכול להצביע על הליקויים ולהביאם בפני מחוקק המשנה עוד בשלב ההכנה והדיון לקראת התקנת התקנות החדשות.<sup>24</sup>

### 3. העוצמה הפוליטית של ארגון בתי האבות בישראל

הסבר אפשרי נוסף, הקשור בעקיפין להסבר הקודם, מעוגן בעוצמה הפוליטית ובמעמד של "אב"א", הוא "איגוד בתי אבות ומרכזי מגורים למבוגרים בישראל", בכל הליך ההתקנה של התקנות החדשות. ל"אב"א", המייצג את האינטרסים הכלכליים של בעלי בתי האבות בישראל ומנהליהם, ניתנה ההזדמנות להשמיע את קולו ולהשפיע על התוכן והאופי של התקנות החדשות.<sup>25</sup> באופן טבעי, ארגון זה ניסה לדאוג לאינטרסים של חבריו, וכפי שתואר לעיל, נראה שהוא אכן הצליח במשימתו. בסעיפים לא מעטים הופחת הנטל הכלכלי והביורוקרטי מעל בתי האבות, במיוחד בתי האבות הקטנים, כל זאת (לפחות בחלק מן המקרים) תוך פגיעה בזכויות הזקנים המתגוררים בבתי אבות אלה.

### 4. בזכות הדה-רגולציה?

ניתן להסביר את הממצאים דלעיל גם מזווית אחרת, ולראות בהגמשת סטנדרט המינימום למגורי זקנים בבתי אבות ביטוי נוסף להתרחבות מגמת הפרטה של שירותי הרווחה בישראל. מזווית ראייה זו התקנות הישנות ביטאו תפיסה שראתה כרגולציה, לאמור בהסדרה סטטוטורית של מכלול תחומי החיים של הזקנים בבתי האבות, לרבות הפרטים הקטנים ביותר, את האמצעי הטוב ביותר להבטחת זכויותיהם. היום, במסגרת מגמות חברתיות רחבות יותר של שימת דגש על חירות הפרט, הפרטה ודה-רגולציה, הטענה היא, שהסדרת-היתר לא הוכיחה את עצמה ולא הביאה לכך שזכויות הזקנים נשמרו ביתר שאת. הדוגלים בעמדה זו ממשיכים וגורסים, שההיפך הוא הנכון: דווקא התרת הרצועה, והותרת הבטחת זכויות הזקנים בבתי האבות לכוח הבחירה של הזקנים, לתחרות החופשית ולכוחות השוק, היא שתבטיח בצורה טובה יותר את זכויותיהם. ברור למצדדי גישה זו, שלא החיוב החוקי לפרסם לוח מזון שבועי נוקשה הוא שיבטיח את איכות התזונה לדיירים הזקנים, אלא דווקא תחרות פתוחה עם בתי האבות האחרים. כאשר בוחנים את המקרים שבהם "הונמך הסטנדרט" בתקנות החדשות לאור דברים אלה, תומכי גישה זו ינסו להסבירם כצמצום חיובי של הסדרת-היתר מיותרת, שהיטיב עם זכויות הזקנים בכך שאיפשר יתר מרחב תימרון למנהלי בתי האבות לקדם את זכויות הזקנים.

24. דוגמאות לארגונים כאלה ניתן למצוא במדינות אחרות: למשל, Legal Counsel for the LCE (Elderly American Association for) AARP, שהוא חלק מאגודת הגימלאים האמריקנית ה- (Retired Persons), או ה-ACE (Advocacy Center for the Elderly), שהוא חלק משירותי הייעוץ המשפטי בפרובינציית אונטריו שבקנדה.

25. מעורבות "אב"א" בהליך התקנת התקנות החדשות נלמדה מתוך הראיון עם מנהלת השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה וגם משיחות לא פורמליות עם מנהלי בתי אבות שונים על הנושא.

הטענה דלעיל ממקמת אפוא את התקנות החדשות כמקרה פרטי של מגמה פוליטית רחבה וכללית בהרבה: כרסום במעמד מדינת הרווחה וצמצום מידת ההתערבות שלה בחיי הפרט ובשוק החופשי. אם אכן כך הם פני הדברים, אזי יש מקום לבקר את התקנות החדשות באותם נימוקים שכגינם נמתחה ביקורת על המגמה הפוליטית הכללית העומדת בבסיסם, נימוקים שהדיון בהם חורג מתחומי מאמר זה, וניתן למצוא אותם בעבודתם של אחרים (דורון, 1995, עמ' 57). אולם, דומה שניתן לתקוף מגמה זו ברמה הקונקרטיה בשני הקשרים. ראשית, והדברים כבר נאמרו לעיל. טענת התחרות החופשית רלוונטית באופן טבעי לאותם זקנים הבוחרים את בית האבות בכוחות עצמם, ולאותם בתי אבות הגובים סכומים גבוהים המאפשרים להם להתחרות עם בתי אבות אחרים בהצבת סטנדרטים גבוהים בהרבה מאלה הקבועים בתקנות. עבור אותם זקנים חסרי אמצעים ששהותם ממומנת בידי המדינה, ואשר השמתם בבית האבות נעשית בידי לשכת הרווחה המקומית, מושג ה"בחירה" הוא כמעט חסר משמעות. גם בתי האבות שזקנים אלה מושמים בהם אינם נעזרים בכלי ה"תחרות החופשית", שכן אין בידיהם כל אפשרות או מוטיבציה, במסגרת התקציב המוענק להם מטעם המדינה, או מכוח הסכום שהם גובים מן הדיירים, להעניק דבר לזקנים השוהים בהם מעבר למינימום ההכרחי הנדרש מהם מכוח הדין. לפיכך, כוחות שוק או תחרות חופשית הם משענת קנה רצוף כשהדברים מגיעים לשמירת זכויות המינימום של זקנים חסרי אמצעים המתגוררים בבתי אבות.<sup>26</sup>

שנית, גם ללא דחיית מדיניות ההפרטה לגופה ניתן לטעון, שבהקשר של מאבק כוחות פוליטי לשמירת זכויות הזקנים כל ויתור על הישגי העבר אמור לשמש נקודת אחיזה ליצירת הישגים בהווה. לפיכך, גם אם אכן היו מקומות שבהם ניתן היה להקל קמעה בתקנות הישנות, לא היה מקום לעשות זאת בלי לנצל את הדבר לשיפור או לקידום זכויות הזקנים במקום אחר. במקרה דנן, מרבית התיקונים בוצעו בכיוון אחד בלבד, ולא היה בנמצא כוח פוליטי שישתמש בהם בתור עוגן לשיפור וקידום זכויות הזקנים בבתי האבות באותם מקומות שבהם היה נחוץ לעשות כן.

##### 5. החולשה האינהרנטית שבעיגון זכויות בחקיקת משנה

ההסבר האפשרי האחרון נוגע להליך הסטטוטורי של חקיקת המשנה בישראל ולאופן הסדרת זכויות הדיירים הזקנים בבתי האבות בישראל. להבדיל מן המצב הקיים כמדינות מערביות אחרות, הליך חקיקת המשנה בישראל נעשה ככלל בידי פקידי ממשלה, בחדרי-חדרים וללא חובה פורמלית לשתף את הציבור (לביקורת על כך ראו ברכה, 1986, עמ' 199). משרד העבודה והרווחה לא היה חייב לפרסם הודעות לציבור הרחב על כך שהוא

26. לטענה זו יש עיגון במציאות: בתי האבות הפועלים ללא רישיון ומחוץ למסגרת ההסדרה הפורמלית מעניקים שירות באיכות נמוכה מזו הניתנת בבתי האבות הפועלים במסגרת החוק והתקנות (פליישמן ואחרים, 1996).

נוקט הליכים לחקיקת תקנות חדשות בתחום הפיקוח על בתי האבות. משרד העבודה והרווחה לא היה חייב לערוך דיון ציבורי פומבי (דוגמת זה שהיה מתקיים אילו היה מדובר בחוק המסדיר את זכויות הדיירים בבתי האבות) בהיבטים השונים של התקנות החדשות. לזכות השירות למען הזקן במשרד העבודה והרווחה עומדת העובדה, שלמרות העדרה של חובה פורמלית הוא נוהג לפנות ביוזמתו לגופים ולארגונים מוכרים העוסקים בתחום הזקנה ולקבל את תגובתם על תקנות חדשות המצויות בשלבי הכנה. נוהג זה התקיים כאמור גם במסגרת ההליך של חקיקת התקנות החדשות (כמו שצוין בהערה 8 לעיל).

יתרה מזו, התקנות החדשות אף אושרו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ולפיכך היתה לכאורה גם למחוקק הראשי ההזדמנות להביע את עמדתו בעניינן. אבל גם הליך כזה, כך מסתבר, אינו יכול לשמש תחליף הולם לדיון פוליטי ציבורי פומבי הנעשה מעל בימת הכנסת.

לפיכך, במסגרת החקיקה הישראלית, שבה זכויות היסוד של זקנים בבתי אבות מוסדרות בחקיקת משנה ולא בחקיקה ראשית, קיים פגם מהותי המאפשר פגיעה בזכויות דיירי בתי האבות ללא דיון ציבורי פתוח. בהקשר זה כבר נאמר, שהדרך לתקן פגם מהותי זה היא "באמצעות חקיקת חוק ספציפי... אשר יסדיר בצורה פוזיטיבית את ההסדרים המרכזיים בכל הנוגע לבתי האבות בישראל. חוק זה צריך לכלול את זכויות המבוגרים השוהים בבתי האבות, לא רק בצורה נגטיבית, של הזכויות השומרות על המבוגרים, אלא אף בצורה פוזיטיבית, המעניקה לזקנים השוהים בבית האבות את הכוח להשפיע ולהיות שותפים בקבלת ההחלטות." (דורון, 1997, עמ' 26).

## סיכום

לא בכל יום מזדמן למתקין התקנות, דהיינו שר העבודה והרווחה, לתקן את תקנות הפיקוח על בתי האבות בישראל. והנה, בעיתוי סמלי, קרוב ל-15 שנה לאחר התקנת התקנות הישנות ובפיתחו של אלף חדש, נוצרה ההזדמנות לעשות מעשה ולבצע רפורמה אמיתית בכל תחום ההסדרה של זכויות הזקנים בבתי האבות בישראל. אולם הזדמנות זו הוחמצה. היא נוצלה לצורך ביצוע תיקונים טכניים בלבד, אשר, בלי להפחית מחשיבותם או מכוונתם הטובה, חטאו לעיקר. את ההזדמנות ניצלו בעלי המעונות על-מנת לקדם את האינטרסים הכלכליים שלהם ולהפחית מנטל המחויבות שלהם לסטנדרטים מינימליים. ההזדמנות נוצלה גם כדי לבצע מספר תיקונים מהותיים, שבחלקם עשויים להיטיב עם הזקנים, כגון הקמתה של ועדת הערר המינהלית.

אולם, תיקונים מהותיים אחרים עלולים לשמש חרב פיפיות ולפגוע בצורה קשה בזכויות הזקנים בישראל. בהוספת הדרישה המחייבת לבחון את מידת ההיזדקקות למינני אפוטרופוס לכל מי שמבקש להתקבל לבית אבות יש פגיעה של ממש בזכויות היסוד של

אוכלוסיית הזקנים בישראל. הנמכת סטנדרט המינימום עלולה לפגוע במיוחד בקבוצת הזקנים הזקוקה לכך ביותר: הזקנים העניים וחסרי האמצעים. ייתכן שהחשובה מכל בהקשר זה היתה אי-העשייה, ולא העשייה עצמה. במקום לעשות שינוי כיוון אמיתי, במקום להפיח רוח חדשה במפרשי ספינת זכויות דיירי המעונות לזקנים בישראל, במקום לשנות את תפיסת העולם הפוליטית שבבסיס ההסדרה החוקית של בתי האבות בישראל, שמרו התקנות החדשות ואף הגבירו את הרוחות הישנות והרעות של תפיסת עולם פטרנליסטית, הרואה בדיירים הזקנים בבתי האבות קבוצה חלשה הזקוקה להגנה, להכוונה ולשליטה. סיכומו של דבר, התקנת התקנות החדשות היתה הזדמנות שהכזיבה. התקווה היא, שמאמר זה יתרום לכך שבעתיד תימנע מאוכלוסיית דיירי בתי האבות בישראל אכזבה דומה.

## ביבליוגרפיה

- ברכה, ב' (1986), המשפט המינהלי, כרך ראשון, תל-אביב: שוקן.
- דורון, א' (1995), בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, ירושלים: מאגנס.
- דורון, י' (1997), "חוק הפיקוח על המעונות ועל בתי האבות בישראל: מבט לשנות האלפיים", סקרים וסקירות בגרונטולוגיה, 104 : 22.
- הייניק, י', סולומש, א' (2000), "כיצד דופאים כותבים למעשה תעודות לעניין אפטרופסות בחולה זקן", הוצג בכנס הדרושנתי ה-14 של האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, שהתקיים בתל-אביב ב-10 בפברואר 1972.
- זמיר, י' (1972), "חקיקה מנהלית: מחיר היעילות", משפטים, ד : 63.
- יקוביץ, א' (2001), "מפלגות גמלאים בישראל: מדוע הן קמו ומה הן השיגור?", ביטחון סוציאלי, 59 : 124.
- משאב (1999), קשישים בישראל שנתון סטטיסטי 1999, ירושלים: משאב, מאגר מידע ארצי לתכנון בתחום הזקנה.
- מבקר המדינה (1997), דוח שנתי 48, ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- פלישמן, ר' ואחרים (1996), "מערכת הפיקוח הממשלתית על מעונות לקשישים עצמאיים ותשושים: מצב הרישוי, איכות הטיפול ותהליך הפיקוח", ביטחון סוציאלי, 45 : 85.
- קטן, י' (1993), "גורמים המשפיעים על השתתפות דיירים בשישה מוסדות לזקנים בישראל", ביטחון סוציאלי, 39 : 67.
- קטן, י', לבנשטיין, א' (1999), עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד: משמעויות ולקחים, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שמיד, ה', בורובסקי, א' (2000), "סוגיות נבחרות בהספקת שירותי טיפול בתי לקשישים במלאות עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד", ביטחון סוציאלי, 57 : 59.
- Andrews, M.D. (1997), "The elderly in guardianship: A crisis of constitutional proportions", *Elder Law Journal*, 5: 75.
- Bytheway, B. (1995), *Ageism*, Buckingham: Open University Press.

### דברי חקיקה שנוכרו במאמר

- פקודת בריאות העם, 1940, עיתון רשמי 1065, תוספת 1, 191.
- חוק יסוד: הממשלה, ספר החוקים 1396 התשנ"ב 214.
- חוק הכשרות והאפוסטרופסות, התשכ"ב-1962, ספר החוקים 380, התשכ"ב 120.
- חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, ספר החוקים 444 תשכ"ה 48.
- חוק התכנון והבניה, התשכ"ד-1965, ספר החוקים 467, התשכ"ה 307.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977, ספר החוקים 864 התשל"ז 226.
- חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג 1993, ספר החוקים 1426 התשנ"ג 126.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ספר החוקים 1469, התשנ"ד 156.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ספר החוקים 1522, התשנ"ה 210.
- תקנות הפיקוח על מעונות (תקנות בדבר אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל), התשכ"ו-1966, קובץ התקנות 1873, התשכ"ו 1849.
- תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח 1967, קובץ התקנות 2122 תשכ"ח 65.
- תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לזקנים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לזקנים), תשל"ז-1977, קובץ התקנות 3709 התשל"ז 1685.
- תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים ותשושים במעון), התשמ"ו-1986, קובץ התקנות 4959 תשמ"ו 1230.
- תקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996, קובץ התקנות 5739 תשנ"ו 629.
- תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001, קובץ התקנות 6083 תשס"א 338.



# עמדות כלפי סיעוד בן הזוג בבגרות המאוחרת: ניתוח משווה של פורשים לעומת טרום-פורשים

מאת ליאת קוליק\*

מה הם ההבדלים בעמדות כלפי סיעוד בן או בת הזוג בשעת מחלה בין העומדים לפני פרישה מעבודה לאלה שכבר פרשו ממנה? העמדות נבחנו בשלושה היבטים: מחויבות לסיעוד, השלכות שליליות של מתן סיעוד והטלת האחריות לסיעוד על אחרים. נמצא, שאלה שפרשו מגלים מחויבות גדולה יותר לסיעוד את בן או בת הזוג בשעת מחלה. הם גם נוטים פחות להטיל את האחריות לטיפול על אחרים, אבל רואים בסיעוד בן הזוג עניין בעל השלכות שליליות. נמצאו גם הבדלים בין שתי הקבוצות במשתנים המסבירים את העמדות. אצל העומדים לפני פרישה התרומה הרבה ביותר להסבר המחויבות לסיעוד היא של שוויון בחלוקת התפקידים בבית; אצל אלה שפרשו בולטת תרומתו של משתנה הסיוע בעבר של בן הזוג. אשר להערכת ההשלכות השליליות של מתן הסיעוד, בשתי הקבוצות עיקר התרומה הוא של משתנה הסיוע שהגיש בן הזוג בעבר ושוויון בחלוקת העבודה בבית. אשר להטלת האחריות לסיעוד על אחרים, בשתייהן עיקר התרומה הם מתחים בין בני הזוג ושוויון בחלוקת העבודה בבית. משתני המחקר מסבירים היטב את השונות בעמדות כלפי סיעוד של העומדים לפני פרישה לעומת אלה שפרשו. לא נמצאו הבדלים בין המינים בכל הנוגע לעמדות כלפי הסיעוד.

---

רקע

---

מטרתו של מחקר זה<sup>1</sup> היא לבחון את עמדותיהם של אנשים כלפי סיעוד בן-הזוג החולה,<sup>2</sup> בשלבים המאוחרים של חיי המשפחה, בתקופת הבגרות המאוחרת. חלק מן המחקרים שבוצעו בנושא של מטפל עיקרי בהקשר של זוג מתייחסים לתהליכי לחץ ושחיקה

---

\* ביחס-ספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.  
1. מחקר זה הוא חלק מפרויקט גדול יותר שעסק בזוגיות בבגרות המאוחרת.  
2. המונח "בן זוג" מתייחס לבן וגם לבת זוג.

המתפתחים עקב טיפול בחולה ומקבל הסיוע (Zarit, Todd and Zarit, 1986; Zarit, 1989; Rudd, Viney and Preston, 1999). אחרים בוחנים באיזו מידה הצורך לטפל בבן הזוג הוא שיקול בקביעת עיתוי היציאה ממעגל העבודה (Honig, 1998; Hayward, 2000; Friedman and Chen, 1998; Szinovacz, DeViney and Davey, 2000). בחינה שיטתית של המחקרים שנעשו בתחום זה מגלה חסר בבחינת עמדותיהם הבסיסיות של בני אדם בשלב הבגרות המאוחרת שלהם כלפי סיעוד בן הזוג. המחקר הנוכחי בא להשלים חסר זה. ענייננו בציבור המבוגר, בבני אדם שאינם מוגדרים כסיעודיים, ואפילו לא כחולים. המחקר בוחן הצהרת כוונות לסיעוד, ולא עמדות המתפתחות בעקבות התנסות ממשית בסיעוד בן הזוג החולה.

מטרה נוספת של מחקר זה היא לבחון את מערך המשתנים המעצב עמדות אלה. בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, תוחלת החיים עולה. משום כך תקופת החיים שהאדם המבוגר יזדקק בה לטיפול ולסיעוד אינטנסיבי מתארכת גם היא. מחקרים מצביעים על כך, שמבין כלל המטפלים הפוטנציאליים שעשויים לסעוד את החולה בשעת הצורך (כגון: ילדים ומשפחה), בן הזוג הוא ברוב המקרים המטפל העיקרי (Chappell and Kuehne, 1998). משום כך חשוב להבין את העמדות הבסיסיות של הציבור המבוגר כלפי סיעוד בן הזוג בעת הצורך.

מחקר זה מתמקד בסוגיה זו, ובנוסף הוא בוחן האם מצב התעסוקה של האדם (בין שהוא פרש מן העבודה ובין שהוא עדיין עובד) משפיע על העמדות כלפי סיעוד בן הזוג, בשעת הצורך. אחת משאלות המחקר היתה, האם העמדות כלפי הסיעוד בתקופה שלאחר הפרישה מן העבודה שונות מן העמדות לפני הפרישה. הרציונל להבחנה זו טמון במאפיינים השונים של שתי התקופות: לעומת תקופת העבודה, המתאפיינת בריבוי תפקידים ובלחצים הנגרמים בגלל דרישות שונות, ולפעמים סותרות, המשוגרות לאדם מן המערכות שהוא פועל בהן, מקובל לראות בתקופה שלאחר הפרישה תקופה רגועה יותר, תקופה המותירה לאדם זמן פנוי לעצמו ולבני משפחתו. חוקרים מצביעים על כך, שאצל אחדים מן אלה שפרשו מן העבודה תקופה זו נתפסת כהזדמנות להעמיק את האינטימיות בין בני הזוג (Pruchto and Resh, 1989). בהקשר זה טוען אטשלי (Atchley, 1983), שבתקופת הבגרות המאוחרת, לאחר הפרישה מן העבודה, שלוש הפונקציות העיקריות של הנישואין, תלות הדדית, אהבה ושייכות, מתקיימות ביתר שאת. לפיכך אפשר להניח, שלא להשפיע מן העבודה יהיו עמדות חיוביות יותר כלפי סיעוד בן הזוג בשעת הצורך מאשר לאלה העומדים על סף פרישה, שעדיין מתנסים במצבי לחץ הנגרמים מעצם דרישות העבודה. מאידך גיסא, יש בסיס הגיוני להניח, שדווקא עמדותיהם של אלה שפרשו מן העבודה יהיו חיוביות פחות. חוקרים אחדים מצביעים על כך, שאצל חלק גדול מן האנשים המתכוננים לפרוש תקופת הפרישה נתפסת כתקופת מנוחה, שאפשר למלא בה חסכים, לבלות ולהשיג מטרות שנדחו בשל דרישות העבודה (Brubaker and Brubaker, 1992).

משום כך, המחשבה על הצורך לסעוד את בן הזוג החולה ולטפל בו, בתקופה שהיא, לפי המצופה, תקופה של מנוחה ורגיעה, עלולה להיות מתסכלת עבור חלק מן האנשים. המחקר בחן את ההבדלים בין אלה שפרשו ובין אלה העומדים לפני פרישה בעמדותיהם כלפי סיעוד בן הזוג בשלושה תחומים: מחויבות לסיעוד, ראיית ההשלכות השליליות של מתן הסיעוד והנטייה להטיל את חובת הסיעוד של בן הזוג על אחרים.

שיערנו, שבאופן כללי העמדות השכיחות ביותר כלפי סיעוד בן הזוג (אם יהיה צורך בכך) יהיו עמדות המביעות מחויבות לסיעוד (ופחות עמדות הרואות בסיעוד בן הזוג משהו מגביל או הקוראות להטיל את האחריות לסיעוד בן הזוג על אחרים). השערה זו התבססה על ההסכמה הכללית הקיימת בקרב חוקרים על כך, שהחברה הישראלית, למרות תהליכי השינוי שהיא עוברת, נחשבת חברה משפחתית (פרס וכץ, 1991; שמגר-הנדלמן ובר-יוסף, 1991; פוגל וביז'אוי, 1999) ומשום כך חיי המשפחה בה תופסים מקום חשוב. ההסבר לאופי המשפחתי של החברה הישראלית נעוץ, בין השאר, ברצונם של ניצולי השואה להקים משפחות במקום אלה שנספו בשואה, באופי המסורתי של עולים יוצאי ארצות המזרח ובמצב המתח הביטחוני המתמיד, המביא להגברת הצורך בקרבה אישית ובאינטימיות בין בני הזוג (יזרעאלי, 1990).

נוסף על כך, המחקר בחן האם מערך המשתנים המסביר את העמדות האלה שונה עבור אלה שפרשו לעומת אלה שעדיין עובדים, אך עומדים על סף פרישה. הנחנו, שהמאפיינים של שתי התקופות (לאחר הפרישה וטרם פרישה) שונים, ולפיכך שיערנו, שמערך המשתנים המסביר עמדות כלפי סיעוד יהיה שונה מעט בכל אחת מן התקופות. בהקשר זה, נבחן הקשר בין עמדות כלפי סיעוד בן הזוג (אצל אלה שפרשו לעומת אלה שעדיין עובדים) ובין מערך המשתנים האלה: (1) משתני רקע; (2) מאזן משאבי הזוג ויחסיהם בעבר; (3) שוויוניות בחלוקת התפקידים בבית; (4) איכות חיי הנישואין (מתח והנאות זוגיות); (5) תחושת האושר בנישואין.

אחד המשתנים העיקריים שנבדק בקטגוריית "משתני הרקע" הוא מינו של המשיב. ההשערה הבסיסית היתה, שלנשים תהיינה עמדות חיוביות יותר כלפי סיעוד בן הזוג מאשר לגברים. השערה זו התבססה על ההנחה הרווחת, שעל-פיה תהליכי החיברות של נשים מכשירים אותן להיות ממוקדות במשפחה ולטפל בילדים ובבן זוגן. הגברים, לעומת זאת, הוכנו להתמקד בנעשה מחוץ לבית. משום כך, בתקופת הבגרות המאוחרת תהיה לנשים מכוונות טובה יותר לנושא הטיפול מאשר לגברים (Pruchto and Resh, 1989). באותו הקשר, גיליגן (Gilligan, 1982), במחקריה הקלאסיים על התפתחות המוסר מצאה, שנשים שמות דגש חזק ביחסים בין-אישיים ויש להן "אתיקה של טיפול" יותר מאשר לגברים. מחקרים מצביעים גם על כך, שנשים מספקות יותר מגברים את העזרה הדרושה לבני אדם מבוגרים (כגון בן הזוג, הורים או בני משפחה אחרים) בשעת הצורך (Stone, Cafferata, and Sange, 1987; Brody, 1990).

בעוד שההשערות באשר להבדלים על-פי המין בנוגע לסיעוד החולה מבוססות למדי,

קשה יותר לשער השערה כזו לגבי משתנה רקע אחר, גילו של המטפל הפוטנציאלי. חלק מן החוקרים שבחנו את הקשר בין גילו של המטפל להתפתחות תהליכי שחיקה בעקבות הטיפול בחולה מראים, שמטפלים צעירים יותר (הנמצאים באמצע החיים) עשויים להרגיש לחץ ושחיקה אינטנסיביים יותר מאשר מטפלים מבוגרים. ההסבר נעוץ בכך, שסיעוד בן הזוג החולה בגיל צעיר יותר הוא בבחינת אירוע לא צפוי ובתור שכזה הנזק הצפוי בעקבותיו גדול יחסית (Neugerten, 1977).

מצד אחר, יש בסיס הגיוני להניח, שדווקא למטפלים מבוגרים יהיו עמדות שליליות יותר כלפי סיעוד בן זוגם החולה, מפני שיש להם בעיות בריאות רבות יותר עקב גילם המתקדם, ולפיכך הם ייתקלו בקושי ממשי רב יותר להושיט עזרה (Johnson and Cotalono, 1983).

משתנה נוסף שנבחן בנוגע לעמדות כלפי סיעוד בן הזוג החולה היה רמת הדתיות של המטפל. שיערנו, שבגלל ציווי הדת, ככל שאדם יגדיר את עצמו כדתי יותר, כך תהיה העמדה שלו כלפי סיעוד בן זוגו (אם יהיה בכך צורך) חיובית יותר ונטל הטיפול יהיה בעיניו מכביד פחות (Stolley, Buckwalter and Koenig, 1999).

מערך משתנים נוסף שנבחן היה היתרון היחסי שיש לבן הזוג במשאבים העומדים לרשותו בתחומי הבריאות, הכלכלה והחברה. במודלים שונים להתמודדות משפחתית עם משברים יש למשאבי בני המשפחה מקום חשוב (ראו, למשל, Hill, 1949). הצורך לסעוד את בן הזוג נתפס כמצב של לחץ (Brubaker, 1990), ומשום כך אפשר לשער, שככל שבן הזוג יעריך את עצמו כעתיר משאבים בהשוואה לנזקק לטיפול (כגון: בריאות וחוסן נפשי), כך תהיה העמדה שלו כלפי הסיעוד חיובית יותר.

באותה קטגוריה של משתנים בחנו גם את השפעת העזרה שהגיש בן הזוג בעבר. מחקרים שונים מצביעים על כך, שלהיסטוריה של היחסים בין בני הזוג יש השפעה מכרעת על הנטייה לעזור ולסעוד את החולה בשעת הצורך. ככל שמערכת היחסים בעבר היתה טובה יותר, כך תגבר הנטייה לסייע לזקוק לעזרה בהווה (Brubaker, 1987; Gubrium, 1988).

לפיכך שיערנו, שככל שבן הזוג מעריך יותר שהשני הושיט לו עזרה בעבר בשעת הצורך, כך הוא ייטה יותר לפתח עמדות חיוביות כלפי סיעוד בן זוגו. טענתנו היא, שניתן להתייחס לסיוע בעבר כאל משאב המצוי בידי בן הזוג שסייע, מכיוון שעצם הושטת העזרה הוא מעין אשראי, שתמורתו ניתן לצפות לעמדות חיוביות כלפי הסיעוד של הנזקק.

קטגוריית משתנים נוספת שנבחנה בנוגע לעמדות כלפי סיעוד היא מידת השוויוניות בבית. בהקשר זה בחנו את העמדות הבסיסיות כלפי תפקידי המינים (מסורתית או ליברלית), חלוקת התפקידים בבית (נשיים, גבריים, כלליים) ושוויוניות ביחסי הכוחות הזוגיים, שהוערכו על-פי דפוסי קבלת ההחלטות.

מחקרים שונים מצביעים על כך, שבבגרות המאוחרת שוויוניות ביחסים הזוגיים משפיעה לטובה על הסתגלות בני הזוג לנישואין ולשינויים הפוקדים את המשפחה בתקופת

חיים זו (ראו סקירה אצל Dorfman, 1992) ההסבר הוא, כפי הנראה, בכך שחלוקת עבודה שוויונית בבית ושיתופיות בדפוסי קבלת ההחלטות משדרים התחשבות ואכפתיות ומביעים שותפות ורצון להקל על בן הזוג. לפיכך שיערנו, שככל שדפוס החיים בבית והעמדות הבסיסיות כלפי חלוקת תפקידי המינים יהיו יותר ליברליים ושוויוניים, גם העמדות הבסיסיות כלפי סיעוד בן הזוג יהיו חיוביות יותר.

לבסוף, בחנו את תרומתו של משתנה "איכות חיי הנישואין" להסבר העמדות כלפי סיעוד. מחקרים שונים מצביעים על כך, שבמערכת יחסים בין בני זוג, שמתפתחת בין המטפל למטופל, ככל שהיחסים טובים יותר והדגש בהם מושם על ההיבטים הרגשיים, כך גוברת הנטייה לסעוד את בן הזוג ולעזור לו (Horowitz, 1985; Brody, 1990). לפיכך שיערנו, שככל שההנאות ההדדיות בין בני הזוג ותחושת האושר בנישואין יהיו רבות יותר, ולעומתן יהיו המתחים בין בני הזוג מעטים יותר, כך יהיו העמדות כלפי סיעוד בן הזוג החולה חיוביות יותר, ותהיה פחות נטייה לראות בטיפול בחולה, בעת הצורך, משהו מגביל.

### שאלות המחקר והשערותיו

1. האם קיימים הבדלים בין העומדים לפני פרישה מן העבודה ובין אלה שפרשו בעמדות כלפי סיעוד בן הזוג?
2. האם לגיל המשיב יש השפעה על העמדות כלפי סיעוד בן הזוג?
3. מהו מערך המשתנים (משתני רקע, מאזן משאבי בני הזוג, שוויוניות בחלוקת התפקידים בבית ואיכות חיי הנישואין) המסביר את העמדות כלפי סיעוד בן הזוג בתקופה שלאחר הפרישה מן העבודה, לעומת התקופה הקודמת לה?  
בנוסף לכך שיערנו:
1. ככל שבן הזוג סייע יותר בעבר בשעת הצורך, כך העמדות כלפי הסיעוד תהיינה חיוביות יותר.
2. ככל שאיכות חיי הנישואין תוערך כגבוהה יותר, כך תהיינה גם העמדות כלפי סיעוד בן הזוג חיוביות יותר.
3. ככל שחלוקת העבודה בבית יותר שוויונית, כך העמדות כלפי סיעוד תהיינה יותר חיוביות.
4. לנשים תהיינה עמדות חיוביות יותר כלפי סיעוד בן הזוג מאשר לגברים.

## שיטות המחקר

## 1. המדגם ושיטת איסוף הנתונים

המחקר הזה הוא כאמור חלק מפרויקט גדול יותר, שעסק בזוגיות בשלב הבגרות המאוחרת. מדגם המחקר כלל 519 משיבים, מהם 250 (48%) פרשו מן העבודה, ואילו 269 (52%) עמדו לפני פרישה.

נתוני המחקר נאספו בתקופה שבין דצמבר 1997 ליולי 1998. שיטת איסוף הנתונים הייתה בעזרת שאלונים מוכנים.

הראיונות עם העובדים העומדים על סף פרישה נערכו בסדנאות להכנה לפרישה מעבודה. סדנאות אלה מאורגנות מטעם מקומות העבודה וגופים שונים, כגון קרנות פנסיה או גופים ציבוריים אחרים, ומטרתם להכין את העובד לשינויים הפסיכו-חברתיים הצפויים לו בתקופה שלאחר הפרישה.

על-פי רוב סדנאות אלה מתקיימות בטווח של שנה עד שנתיים לפני מועד הפרישה. לצורך המחקר רואינו אפוא עובדים העומדים לפני פרישה, שהשתתפו בסדנאות האלה ואשר באו ממספר רב של ארגונים בעלי אופי מקצועי מגוון. הסדנאות התקיימו על-פי רוב בתנאי בית מלון, ומספר המשתתפים בכל סדנה היה קטן. הפנייה להתראיין הייתה לכלל האוכלוסייה המשתתפת בסדנה. שיעור ההיענות היה 80% בערך.

אצל אלה שפרשו מן העבודה מקורות איסוף הנתונים היו על-פי רוב מועדונים ומכללות לפנסיונרים המפוזרים ברחבי הארץ. למועדונים ולמכללות הגענו בעזרת רשימות שנתקבלו ממועצות מקומיות ומעיריות. מבין אלה שפרשו רואינו גברים ונשים המצויים בטווח של שנה עד חמש שנים לאחר הפרישה מן העבודה.

## 2. מאפייני רקע של המשתתפים במדגם

בין המשתתפים במדגם היו 285 (55%) גברים ו-234 (45%) נשים. מן הנשים 120 (51%) פרשו מן העבודה, ו-114 (49%) עמדו לפני פרישה, בהשוואה ל-149 (52%) ו-136 (48%) בהתאמה אצל הגברים.

גילם הממוצע של המשתתפים היה 62.9 (SD = 10.2). גיל הנישואים הממוצע היה 34.6 (SD = 10.2). מספר הילדים הממוצע היה 2.94 (SD = 1.20). אשר למידת הדתיות, 284 (56.4%) מן המשתתפים הגדירו את עצמם כחילונים, 167 (32.5%) הגדירו את עצמם כמסורתיים, ו-68 (12.1%) הגדירו את עצמם כדתיים. אשר למקום הלידה, 150 (30.4%) היו ילידי ישראל, 213 (41.2%) היו ילידי אירופה, 59 (11.6%) היו ילידי אסיה, 52 (9.9%) היו ילידי אפריקה ו-45 (6.9%) היו ילידי אמריקה או אוסטרליה.

אשר להשכלה, ל-53 (10.5%) הייתה השכלה יסודית, ל-119 (22.9%) הייתה השכלה

תיכונית חלקית, ל-220 (42.0%) היתה השכלה תיכונית מלאה ול-127 (24.6%) היתה השכלה אקדמית או השכלה גבוהה אחרת. התפלגות הנבדקים מבחינת משתני הרקע היתה דומה אצל אלה שפרשו מן העבודה ואלה שטרם פרשו, למעט במשתנה הגיל, שבאופן טבעי היה גבוה יותר אצל אלה שפרשו מאשר אצל אלה העובדים. אצל האחרונים היתה התקופה שקדמו לפרישה בין שנה לשנתיים ( $M=1.2, SD=0.08$ ), ואילו אצל אלה שפרשו טווח שנות הפרישה היה בין שנה לחמש שנים ( $M=3.3, SD=1.2$ ).

### 3. כלי המחקר

שאלון לבדיקת העמדות כלפי סיעוד בן הזוג. השאלון הזה בוחן עמדות כלפי סיעוד בן הזוג בשעת מחלה. השאלון נבנה לצורך מחקר זה והוא כלל 13 פריטים שהתייחסו להיבטים שונים של סיעוד בן הזוג בשעת מחלה. לכל שאלה צורף סולם של חמש דרגות: מ-1 (מאוד לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד). כדי לעמוד על עולם התוכן המשותף לפריטים השונים, נערך ניתוח גורמים בשיטת ה-Varimax. נמצאו שלושה גורמים המסבירים יחדיו 59.1% מן השונות לפי הפירוט שלהלן: הגורם הראשון מסביר 26.6% מן השונות; הגורם השני מסביר 19.9% מן השונות; הגורם השלישי מסביר 12.6% מן השונות (ראו לוח מס' 1).

#### לוח מס' 1. ניתוח גורמים של משתנה העמדות לגבי סיעוד בן הזוג: הרכב וטעינות של שלושת הגורמים

גורם 1			גורם 2			גורם 3		
<b>מחויבות לסיעוד</b>								
0.09	0.04	0.80	1. האחריות לטיפול ולסיעוד בשעת מחלה מוטלת בעיקר על בן הזוג הבריא					
			2. כאשר אחד מבני הזוג חולה במחלה ממושכת, בן הזוג הוא האדם המתאים ביותר לסעוד אותו					
0.04	0.04	0.76	3. חלק מן החובות המשפחתיות המוטלות על בן הזוג היא מתן טיפול וסיעוד לבן הזוג האחר					
0.04	0.23	0.75	4. על בן הזוג הבריא לוותר על הנאותיו על-מנת לטפל ולסעוד את בן הזוג החולה					
0.04	0.05	0.73	5. על בן הזוג הבריא לבצע את פעילות הסיעוד והטיפול בעצמו					
0.07	0.17	0.71	6. על בן הזוג הבריא לטפל ולסעוד את החולה רק אם יחסייהם בעבר היו טובים					
-0.20	-0.18	-0.40						
<b>החשלות השליליות של הסיעוד</b>								
0.01	0.84	0.07	7. טיפול ממושך בבן הזוג החולה עלול לביא את בן הזוג הבריא להרגשת תסכול					
0.17	0.85	0.15	8. חולי ממושך של אחד מבני הזוג עשוי לגרום לשני להרגיש כבול לבית					
0.37	0.40	0.18	9. טיפול ממושך בבן הזוג החולה עשוי להתיש את בן הזוג הבריא					
<b>הטלת אחריות</b>								
0.83	0.06	0.07	10. האחריות לטיפול בבן הזוג החולה ולסעוד אותו מוטלת בעיקר על הילדים					
0.58	0.23	0.32	11. האחריות לטיפול בבן הזוג החולה מוטלת בעיקר על החברה ומוסדותיה					
0.47	0.36	0.24	12. יש לחלק את נטל הטיפול בבן הזוג החולה בין כל בני המשפחה					

עיון בלוח מס' 1 מצביע על כך, שעולם התוכן של הפריטים בגורם הראשון הוא מחויבות לסעוד את בן או בת הזוג. עולם התוכן של הגורם השני הוא ההשלכות השליליות של מתן סיעוד, ועולם התוכן של הגורם השלישי עניינו הטלת האחריות לסיעוד על אחרים. על-פי שלושת הגורמים שהובחנו בשאלון העמדות כלפי סיעוד בן או בת הזוג החולה, הופקו שלושה ציונים לפי ממוצע הפריטים בכל גורם.

מהימנות הפריטים, על-פי מקדם  $\alpha$  של קרונברך, בגורם הראשון (להלן מחויבות לסיעוד) היתה 0.81; מהימנות הפריטים בגורם השני (להלן ההשלכות השליליות של מתן סיעוד) היתה 0.68; מהימנות הפריטים בגורם השלישי (להלן הטלת אחריות לסיעוד) היתה 0.60.

הנאות משותפות של בני הזוג. כלי זה התבסס על שאלון שפיתחה מן-כנוביץ (1977) והוא כלל 9 פריטים שהתייחסו לפעולות שונות שבני הזוג נוהגים לעשות יחד. אחדות מן הפעולות התייחסו ליחסי-הגומלין בין בני הזוג (כגון: צוחקים ביחד), בעוד שהאחרות היו פעולות בעלות אופי חברתי (כגון: יוצאים לארוחת ערב). המשיבים התבקשו לענות באיזו תדירות הם מבצעים את הפעולות המוצגות בשאלון. סולם התשובות היה מ-1 (לעולם לא) עד 4 (לעתים קרובות). ציון אחד הופק באמצעות חישוב ממוצע הפריטים. ככל שהציון גבוה יותר, המשיב נהנה יותר מן החיים בזוג. מקדם  $\alpha$  של קרונברך להערכת מהימנות הפריטים בגורם היה 0.74.

מתחים בין בני הזוג. בהתבסס על שאלונה של מן-כנוביץ (1977) כלל הכלי הזה 9 פריטים הנוגעים להיבטים השונים של החיים בתור זוג, שיש בהם פוטנציאל למתח ולחילוקי דעות בין בני הזוג, כגון ענייני כספים, הרגלים אישיים מטרידים וחלוקת זמן. על כל היגד התבקשו הנבדקים לענות באיזו מידה הוא משמש מקור למתח בחיים בתור זוג. סולם התשובות היה בן 4 דרגות: מ-1 (אף פעם לא) עד 4 (לעתים קרובות). ציון אחד הופק עבור המשתנה באמצעות חישוב הממוצע של תשעת הפריטים. ציון גבוה יותר משמעו, שהנבדקים חשים יותר מתחים בחיים בתור זוג. מקדם  $\alpha$  של קרונברך לחישוב המהימנות בפריטי השאלון היה 0.87.

חלוקת תפקידים בבית. המשתנה הוערך בעזרת שאלון שפיתחה מן-כנוביץ (1977) והוא כלל 13 פריטים המתארים מי מבצע את התפקידים בבית. לנבדקים הוצגה רשימת תפקידים והם התבקשו לציין אילו תפקידים האישה מבצעת ואילו מבצע הבעל. סולם התשובות היה מ-1 (האישה תמיד) עד 7 (הבעל תמיד). נקודת האמצע 4 שיקפה חלוקת תפקידים שוויונית. כדי למצוא עולמות תוכן משותפים ל-13 הפריטים נעשה ניתוח גורמים בשיטת ה-Principle component עם רוטציה Varimax. ניתוח זה חשף שלושה גורמים שהסבירו יחד 74.3% מן השונות ( $\text{Eigenvalue} > 1$ ).

הגורם הראשון כלל תפקידים כמו בישול, גיהוץ וכביסה (להלן: תפקידים נשיים). הגורם השני כלל תפקידים בעלי אופי טכני, כמו תיקונים בבית, עבודות חשמל ואינסטלציה



(להלן: תפקידים גבריים). ואילו הגורם השלישי כלל תפקידים החוצים גבולות מיניים, כגון הסדרת תשלומים עבור הבית, ביצוע קניות ורכישת תרופות (להלן תפקידים כלליים). על-מנת להגיע למדד שמעריך שוויוניות בביצוע תפקידי הבית, בשלב עיבוד הנתונים קובצו ערכי הסולם כדלקמן:

הערכים 1 ו-7 בסולם המקורי = 1 בסולם החדש, המסמל חלוקה מאוד לא שוויונית של התפקידים.

הערכים 2 ו-6 בסולם המקורי = 2 בסולם החדש, המסמל חלוקה לא שוויונית של התפקידים בבית.

הערכים 3 ו-5 בסולם המקורי = 3 בסולם החדש, המסמל חלוקה שוויונית במידת-מה של התפקידים בבית.

הערך 4 נשאר כמו שהוא ומסמל חלוקה שוויונית של התפקידים הבית. ככל שהציון בגורם גבוה יותר, משמעו שחלוקת התפקידים בבית שוויונית יותר. ציון אחד חושב עבור כל גורם בעזרת חישוב ממוצע הפריטים שבו. מקדם  $a$  של קרונוכך להערכת מהימנות הפריטים בכל גורם היה 0.82 עבור התפקידים הנשיים, 0.84 עבור התפקידים הגבריים ו-0.83 עבור התפקידים הכלליים.

יחסי כוחות בין בני הזוג. ההגדרה האופרציונלית למשתנה יחסי הכוחות הייתה: מי מבני הזוג מכריע בבית בקבלת החלטות בתחומים שונים. בתור בסיס לפיתוח השאלון המקדים בנושא יחסי הכוחות שימש שאלונם של בלאד וולף (Blood and Wolfe, 1960), שהותאם לתרבות הארץ ולגיל הנבדקים. השאלון כלל 20 תחומים של קבלת החלטות. לכל שאלה ניתן סולם של 5 דרגות: מ-1 (בן הזוג תמיד מחליט, או בת הזוג תמיד מחליטה) עד 5 (אני תמיד מחליט, או מחליטה). כדי להגיע למדד שמעריך את השוויוניות ביחסי הכוחות קובץ סולם התשובות כדלקמן:

1 ו-5 בסולם התשובות המקורי = 1 בסולם התשובות החדש, מבטא חלוקת כוחות לא שוויונית.

2 ו-4 בסולם התשובות המקורי = 2 בסולם התשובות החדש, מבטא חלוקת כוחות שוויונית במידת-מה.

3 בסולם התשובות המקורי = 3 בסולם התשובות החדש, מבטא חלוקת כוחות שוויונית. בסולם החדש, ככל שהציון גבוה יותר כך חלוקת הכוחות בבית שוויונית יותר.

פריטי השאלון הקיפו עולמות תוכן שונים ונגעו לשאלות בתחומים פנים-ביתיים, כגון: סיוד הבית ורכישות קטנות, החלטות מרכזיות יותר, כגון: חלוקת תקציב המשפחה או

רכישות גדולות. ציון אחד הופק בעזרת חישוב ממוצע הפריטים שבו. מקדם  $\alpha$  של קרונבך עבור פריטי השאלון היה 0.75.

מאזן משאבי בני הזוג. שאלון המחקר התבסס על שאלונה של קוליק (1992) וכלל 20 שאלות הנוגעות למספר תחומים. בכל שאלה נבחן היתרון שיש לאחד מבני הזוג על בן הזוג השני במשאב אחד. שלושת תחומי המשאבים שנבחנו היו: משאבים כלכליים, משאבי בריאות ומשאבים חברתיים. דוגמה להערכת המשאב הכלכלי: מי מבני הזוג תורם יותר לכלכלת המשפחה. דוגמה למשאב הבריאות: מי מבני הזוג זקוק יותר לטיפולים רפואיים. דוגמה למשאב החברתי: למי מבני הזוג יש יותר קשרים חברתיים. סולם התשובות היה מ-1 (תמיד בן או בת הזוג) עד 5 (תמיד אני). עבור כל אחת מקטגוריות המשאבים הופק ציון אחד בעזרת חישוב ממוצע הפריטים שבו. מקדם  $\alpha$  של קרונבך, המבטא את המהימנות הפנימית של הפריטים, היה עבור המשאבים הכלכליים 0.84, עבור המשאבים החברתיים 0.80 ועבור משאבי הבריאות 0.79.

סיוע בעבר מצד בן הזוג. השאלון בחן בעזרת 9 פריטים עד כמה סייע בן הזוג בעבר בתחומים שונים, כגון: סעד בשעת מחלה, מתן תמיכה נפשית, מתן עצה או סייע מבחינה כספית.

סולם התשובות היה מ-1 (אף פעם לא) עד 5 (תמיד). ציון אחד הופק בעזרת חישוב ממוצע פריטי השאלון. מהימנות השאלון בשיטת  $\alpha$  של קרונבך היתה 0.90.

אושר בנישואין. גורם זה נבחן בעזרת שאלה אחת: "לגבי אושרך בחיי הנישואין, מה מתאים ביותר לתיאור הרגשתך". סולם התשובות היה מ-1 (אני מאוד לא מאושר) או לא (מאושרת) בחיי נישואיי) עד 5 (אני מאושר) או מאושרת) בחיי נישואיי).

למרות מורכבותו של נושא הערכת האושר בנישואין, בחרנו לבחון את המשתנה בעזרת שאלה אחת בודדת, בעקבות אטשלי (Atchley, 1992), המדווח על מתאם גבוה ( $r = 0.80$ ) בין מדד שבחן את המשתנה בעזרת שאלה אחת למדד שבחן את המשתנה בעזרת שאלון שכלל 7 פריטים.

עמדות לגבי תפקידי המינים - שמרנות מול ליברליות. השאלון הזה, שכלל 6 שאלות, נועד לבדוק עמדות לגבי תפקידי המינים בחברה ובמשפחה ונשען על שאלונים אחרים בתחום (Kulik and Zucherman-Bareli, 1997). המשיבים התבקשו להביע את הסכמתם לגבי השאלות המתייחסות לתפקידי המינים על סולם שנמשך מ-1 (מאוד לא מסכים) עד 5 (מסכים מאוד). ציון אחד הופק לשאלון בעזרת חישוב ממוצע של 6 הפריטים שלו. ככל שהציון גבוה יותר כך העמדה לגבי תפקידי המינים בחברה ובמשפחה מסורתית יותר. מהימנות השאלון לפי מקדם  $\alpha$  של קרונבך היתה 0.70.

## 4. שיטת עיבוד הנתונים

כדי לבחון האם יש הבדלים בעמדות כלפי סיעוד בין משיבים העומדים לפני פרישה מן העבודה ובין אלה שפרשו, והאם יש הבדלים בין המינים, בוצעו ניתוחי MANOVA דו-כיווניים (2 x 2, מגדר כפול סטטוס התעסוקה). כמו-כן בוצעו ניתוחי רגרסיה הייררכית בצעדים עבור כל אחת מן העמדות כלפי סיעוד בן הזוג (מחויבות לסיעוד, נוקי הסיעוד והטלת האחריות לסיעוד). רגרסיות אלה בוצעו בנפרד עבור העומדים לפני פרישה ועבור אלה שפרשו מן העבודה. מטרת הרגרסיות היתה למצוא את מערך המשתנים המסבירים את עמדות המשיבים לגבי סיעוד בכל אחת מתקופות החיים (עבודה-פרישה).

## ממצאים

## 1. הבדלים בין עומדים לפני פרישה לאלה שפרשו

העמדות לגבי סיעוד בן או בת הזוג החולה נבחנו בשלושה היבטים: מחויבות לסיעוד את בן או בת הזוג, הערכת ההשלכות השליליות של מתן סיעוד והטלת האחריות על אחרים (ראה בסעיף כלי המחקר).

ניתוח ה-MANOVA הדו-כיווני (מגדר x סטטוס התעסוקה) מעלה השפעה מובהקת לסטטוס התעסוקה של הנבדק ( $F(3,470) = 8.95, p < 0.00$ ).

ניתוח ה-univariate שבוצע בנפרד עבור כל אחד מגורמי המשתנה מעלה הבדלים מובהקים בכל אחד משלושת גורמי המשתנה (ראו לוח מס' 2).

אלה שפרשו מן העבודה מדווחים על מחויבות רבה יותר לסיעוד את בן הזוג החולה מאשר אלה העומדים לקראת פרישה. כמו-כן הם סבורים פחות מאלה העומדים לפני

## לוח מס' 2. עמדות כלפי סיעוד בן הזוג: הבדלים על-פי סטטוס תעסוקה ומין

ממוצעים וסטיות תקן (בין סוגריים) וערכי F

עמדות	מצב תעסוקה	מין	מצב תעסוקה			
			אישה	גבר	אחר פרישה	לפני פרישה
מחויבות לסיעוד	22.92**	F	3.78 (0.60)	3.86 (0.65)	3.96 (0.65)	3.68 (0.63)
ההשלכות השליליות של מתן הסיעוד	9.66*	F	2.87 (0.91)	2.90 (0.88)	3.01 (0.93)	2.75 (0.85)
הטלת אחריות	15.19**	F	2.78 (0.68)	2.80 (0.65)	2.68 (0.66)	2.91 (0.65)

\*  $p < .01$

\*\*  $p < .001$

פרישה שיש להטיל את האחריות לסייעוד בן הזוג החולה על אחרים. לעומת זאת, אלה שפרשו מן העבודה סבורים יותר מאלה שעדיין עובדים ועומדים לפני פרישה, שלטיפול בבן הזוג החולה יש השלכות שליליות ושהטיפול עשוי להגביל אותם. יחד עם זאת, ניתוח ה-MANOVA לא מצא הבדלים מובהקים על-פי מין ( $F(3,470) = 0.74, p = n.s.$ ). הממצא מלמד, שגברים אינם נבדלים מנשים בעמדותיהם כלפי סיעוד בן או בת הזוג החולה. כמובן לא נמצאה פעילות-גומלין בין מגדר ובין סטטוס התעסוקה ( $F(3,470) = 0.13, p = n.s.$ ). ממצא זה מלמד, שלסטטוס התעסוקה אין השפעה שונה על נשים או על גברים לגבי עמדותיהם כלפי סיעוד בן הזוג החולה. ועוד אפשר להסיק מניתוח הממצאים, שבאופן כללי העמדות כלפי סיעוד בן הזוג החולה הן חיוביות. מבין שלושת גורמי העמדות שנבחנו, הממוצע של גורם המחויבות לסיעוד את בן הזוג גבוה יחסית והוא למעשה הגבוה ביותר מבין ציוני העמדות האחרות (ההשלכות השליליות של מתן סיעוד והטלת האחריות על אחרים). משום כך אפשר לטעון, שבתקופת הבגרות המאוחרת, ללא קשר לסטטוס התעסוקה של המשיב (עובד, פורש מן העבודה), העמדות כלפי סיעוד בן הזוג החולה נוטות להיות חיוביות באופן כללי. אולם בחינת הממוצעים בכל שלוש העמדות מעלה, שערכם עולה על 2.50 (שהוא אמצע סולם העמדות). לפיכך אפשר לטעון, שבנוסף לעמדות החיוביות הגבוהות, ערכי הממוצעים של המשיבים נוטים להיות גבוהים גם בשאר העמדות, כלומר נוטים לראות את ההשלכות השליליות של מתן סיעוד וגם נוטים להטיל את האחריות הסייעוד על אחרים.

## 2. ניבוי העמדות כלפי סיעוד בן הזוג החולה, בעזרת משתני המחקר הבלתי תלויים

כדי לבחון את השפעתם המשולבת של משתני המחקר הבלתי תלויים על העמדות כלפי סיעוד בן או בת הזוג החולה, נערכו ניתוחי רגרסיה הייררכית. מכיוון ששיעורנו, שמערך המשתנים המסבירים את העמדות כלפי סיעוד שונה אצל העומדים לפני פרישה בהשוואה לאל שפרשו מן העבודה, ביצענו ניתוחי רגרסיה בנפרד עבור כל אחת מקבוצות המשתתפים בשלושת גורמי המשתנה: מחויבות לסייעוד, ההשלכות השליליות של מתן סיעוד והטלת האחריות על אחרים (ראו לוחות מס' 3-5). בכל אחת מן הרגרסיות שנעשו הוכנסו לניתוח המשתנים האלה:

בצעד הראשון הוכנסו משתני הרקע: גיל, מין, מצב תעסוקה של בן הזוג, השכלה ודת. משתנה מקום הלידה לא הוכנס למשוואת הרגרסיה מפני שבניתוח שונות מוקדם שנערך לא נמצאו הבדלים של ממש בעמדות המשיבים כלפי סיעוד על-פי מקום הלידה.

בצעד השני הוכנסו משתני המשאבים (כלכליים, החברתיים ואלה נוגעים לבריאות) וגם קבלת סיוע בעבר מבן הזוג. הנחנו, שניתן להתייחס למשתנה זה כאל משאב בידי בן הזוג שסייע בעבר.

בצעד השלישי הוכנסו משתנים המתארים את מידת השוויוניות בבית: עמדות כלפי

תפקידי המינים, חלוקת העבודה בפועל בביצוע תפקידים נשיים, תפקידים גבריים ותפקידים כלליים וחלוקת הכוח בבית. בצעד הרביעי הוכנסו משתני פעילות-הגומלין בין בני הזוג (מתחים והנאות משותפות) ותחושת האושר בנישואין.

3. מחויבות לסיעוד

עיון בלוח מס' 3 מעלה, שמשתני המחקר הבלתי תלויים הצליחו להסביר אחוזי שונות רבים יותר אצל העובדים (29%) מאשר אצל אלה שפרשו מן העבודה (16%). אצל העובדים, התרומה הרבה ביותר להסבר השונות בגורם המחויבות לסיעוד היא של משתני השוויון בחלוקת התפקידים בבית, המסבירים אחוזים גדולים מן השונות (26%). גם לתחושת האושר בנישואין יש תרומה מובהקת להסבר השונות בגורם המחויבות לסיעוד, והיא תורמת 3% נוספים להסבר השונות, נוסף על אלה של משתני השוויון בביצוע התפקידים בבית.

למעשה, אצל העובדים העומדים לפני פרישה יש למשתנה השוויוניות בביצוע התפקידים הנשיים התרומה הרבה ביותר להסבר השונות בגורם המחויבות לסיעוד ( $\beta = .35$ ).

לוח מס' 3. מקדמי רגרסיה הייררכית ( $\beta$ ) לניבוי המחויבות לסיעוד בן הזוג בעזרת משתני המחקר הבלתי תלויים

צעד 4	צעד 3	צעד 2	צעד 1	
				עומדים לפני פרישה
***0.30	***0.35			שוויון בתפקידים נשיים
**0.23	***0.29			שוויון בתפקידים כלליים
**0.17	***0.23			שוויון בתפקידים גבריים
**0.17				אושר בנישואין
*0.29	**0.26			R <sup>2</sup>
**0.03				R <sup>2</sup> change
				פרשו מן העבודה
0.02	0.06	0.09	*0.13	השכלה
**0.15	**0.26	**0.25		סיוע בעבר
**0.15	**0.26			שוויון בתפקידים נשיים
**0.17				הנאות זוגיות
** -0.16				מתחים בין בני הזוג
**0.16	**0.12	***0.09	**0.02	R <sup>2</sup>
**0.04	**0.03	***0.07		R <sup>2</sup> change

\* .p < .05  
 \*\* .p < .01  
 \*\*\* .p < .001

משתנה השוויוניות בביצוע תפקידים נשיים מופיע במשוואת הניבוי גם אצל אלה שפרשו מן העבודה, אבל תרומתו להסבר גורם המחויבות לסייע נמוכה יותר. בקבוצת משיבים זו תרומה נכבדה להסבר השונות בגורם זה היא של משתנה הסיוע בעבר מצד בן הזוג ( $\beta = 0.25$ ) והיא מסבירה 9% מן השונות. תרומתו של משתנה זה נשארת מובהקת גם כאשר מוכנסים משתנים נוספים למשוואת הרגרסיה.

שלושה משתנים נוספים המופיעים במשוואת הניבוי של אלה שפרשו מן העבודה, אך נעדרים ממשוואת הניבוי של העובדים, הם: השכלת המשיב ( $\beta = 0.13$ ), הנאות משותפות לבני הזוג ( $\beta = 0.17$ ) ומתחים בין בני הזוג ( $\beta = 0.16$ ). ככל שהשכלת המשיב רבה יותר וגם, ככל שהוא מדווח יותר על הנאות משותפות ועל פחות מתחים בין בני הזוג, המחויבות של אלה שפרשו מן העבודה לסייע את בן הזוג רבה יותר. יחד עם זאת, תרומת משתנה ההשכלה נמוכה למדי (הוא מסביר רק 2% בערך מן השונות) והיא נעלמת עם כניסת המשתנים הנוספים למשוואת הניבוי בשל קורלציות בין משתנה ההשכלה ליתר המשתנים הבלתי תלויים. מן הראוי להדגיש, שאצל העובדים לא הופיע ולו גם אחד מן המשתנים, שהוכנסו בצעד הראשון (משתני רקע) ובצעד השני (משאבים).

#### 4. ההשלכות השליליות של מתן סיעוד

כמו בגורם המחויבות לסייע, גם בגורם זה משתני המחקר הבלתי תלויים מסבירים יותר אחוזי שונות אצל העובדים ( $R^2 = 0.44$ ) מאשר אצל אלה שפרשו מן העבודה ( $R^2 = 0.10$ ). עיון בלוח מס' 4 מעלה, שמערך המשתנים המסבירים את ההשלכות השליליות של מתן סיעוד לבן הזוג אצל שתי קבוצות המשיבים דומה בחלקו. אבל התרומה שלהם גדולה במידה רבה אצל העובדים העומדים לפני פרישה.

משתנה הגיל נכנס תחילה למשוואת הרגרסיה אצל שתי קבוצות המשיבים. השפעת משתנה הגיל היא חיובית ומשמעות הדבר היא, שככל שגיל המשיבים גבוה יותר יש נטייה רבה יותר לראות את ההשלכות השליליות של מתן סיעוד.

אחרי משתנה הגיל נכנס משתנה הסיוע בעבר מצד בן הזוג בשתי קבוצות המשיבים. גם תרומתו של משתנה זה שלילית ומשמעות הדבר היא, שככל שבן הזוג של המשיב סייע יותר בעבר בשעת מצוקה, כך יש למשיב נטייה רבה יותר לראות פחות את ההשלכות השליליות של מתן סיעוד. יחד עם זאת, בשתי קבוצות המשיבים תרומת המשתנה הזה דומה (3% אצל העובדים ו-2% אצל אלה שפרשו מן העבודה).

בשתי קבוצות המשיבים הגורם השלישי הנכנס למשוואת הרגרסיה הוא משתנה השוויון ביחסי הכוחות בין בני הזוג. ככל שיחסי הכוחות בין בני הזוג שוויוניים יותר, כך יש נטייה גדולה יותר לראות פחות את ההשלכות השליליות של מתן סיעוד לבן הזוג בעת הצורך. יחד עם זאת, התרומה של משתנה זה גדולה יותר אצל אלה העומדים לפני פרישה

לוח מס' 4. מקדמי רגרסיה הייררכית ( $\beta$ ) לניבוי ההשלכות השליליות של מתן הסיעוד בעזרת משתני המחקר הבלתי תלויים

צעד 4	צעד 3	צעד 2	צעד 1	
				עומדים לפני פרישה
				גיל
				סיוע בעבר
				שוויון ביחסי הכוחות בין בני הזוג
				שוויון בתפקידים נשיים
				שוויון בתפקידים כלליים
				הנאות זוגיות
				R <sup>2</sup>
				R <sup>2</sup> change
				פרשו מן העבודה
				גיל
				סיוע בעבר
				שוויון ביחסי הכוחות בין בני הזוג
				R <sup>2</sup>
				R <sup>2</sup> change

\*  $p < .05$   
 \*\*  $p < .01$   
 \*\*\*  $p < .001$

( $\beta = 0.45$ ) והיא מסבירה 27% מן השונות, ואילו אצל אלה שפרשו ( $\beta = 0.24$ ) היא מסבירה 5% מן השונות.

נוסף על המשתנים שצוינו כאן, שהם משותפים לשתי קבוצות המשיבים, נמצאו אצל העובדים העומדים לפני פרישה משתנים נוספים הקשורים לנטייה לראות בסיעוד פעולה בעלת השלכות מוגבלות באופן אישי. לשוויון בביצוע תפקידים נשיים וכלליים יש השפעה שלילית על הערכת הסיעוד כמשהו מגביל. משמעות השפעות אלה היא, שככל שהעובדים מדווחים שהשוויוניות בביצוע תפקידים בבית רבה יותר, יש פחות נטייה לראות את הסיעוד כבעל השלכות שליליות.

5. הטלת האחריות לסיעוד על אחרים

כמו בשני הגורמים הקודמים, גם בגורם זה הצליחו משתני המחקר הבלתי תלויים להסביר יותר את אחוזי השונות אצל העובדים (41%) מאשר אצל אלה שפרשו מן העבודה (16%). שלושה משתנים משותפים בהסבר השונות בגורם זה בשתי קבוצות המשיבים: עמדות שוויוניות כלפי תפקידי המינים, שוויון בביצוע התפקידים הנשיים ומתחים בין בני הזוג (ראו לוח מס' 5).

לוח מס' 5. מקדמי רגרסיה הייררכית ( $\beta$ ) לניבוי הטלת אחריות בעזרת משתני המחקר הבלתי תלויים

צעד 3	צעד 2	צעד 1	
<b>עומדים לפני פרישה</b>			
			דת
*-0.14	**0.17	**0.19	גיל
-0.07	-0.07	**0.16	סטטוס התעסוקה של בן הזוג
*0.14	**0.17	**0.17	שוויון בתפקידים כלליים
-0.09	**0.17		שוויון בתפקידים נשיים
*-0.15	**0.33		עמדות לגבי תפקידי המינים
0.03	***0.19		מתחים בין בני הזוג
***0.50			R <sup>2</sup>
***0.41	**0.25	**0.09	R <sup>2</sup> change
**0.16	**0.16		
<b>פרשו מן העבודה</b>			
			השכלה
-0.05	-0.09	*-0.13	עמדות לגבי תפקידי המינים
*0.10	***0.22		שוויון בתפקידים נשיים
-0.10	*-0.12		מתחים בין בני הזוג
*0.29			R <sup>2</sup>
*0.16	**0.08	*0.02	R <sup>2</sup> change
**0.05	*0.06		

\* .p < .05  
 \*\* .p < .01  
 \*\*\* .p < .001

ככל שביצוע התפקידים הנשיים הוא שוויוני יותר, כך יש פחות נטייה להטיל את האחריות לטיפול בבן הזוג על אחרים. לעומת זאת, ככל שהמתח בין בני הזוג רב יותר, יש יותר נטייה לטעון שהחובה לסעוד את בן הזוג החולה ולטפל בו מוטלת על אחרים. יחד עם זאת, בשתי קבוצות המשיבים המשתנה של מתחים בין בני הזוג תורם את התרומה הגדולה ביותר לניבוי משחנה הטלת האחריות לסיעוד על אחרים ( $\beta = 0.29$ ,  $\beta = 0.50$  אצל העובדים ואלה שפרשו מן העבודה בהתאמה). תרומתו גדולה גם כאשר נכנסו למשוואת הניבוי שאר המשתנים הבלתי תלויים. כמו־כן, בשתי קבוצות המשיבים ככל שהעמדות כלפי תפקידי המינים שוויוניות יותר, יש פחות נטייה להטיל את האחריות על אחרים. נוסף על דמיון זה בין שתי קבוצות המשיבים, נמצא שלכל אחת מהן יש גם מערך משתנים שונה המסביר את השונות בגורם הטלת האחריות. מבין משתני הרקע אצל העובדים משפיעים בעיקר משתני רמת הדתיות והגיל. ההשפעה של שניהם מובהקת ושלילית ומשמעותה היא, שככל שהמשיב מגדיר את עצמו כדתי יותר וככל שגילו גבוה יותר, יש לו פחות נטייה להטיל את האחריות לסעוד את בן הזוג על אחרים. נוסף על כך, נמצא רק אצל העובדים, שכאשר בן הזוג פורש יש פחות נטייה להטיל את האחריות הטיפול בו על אחרים.



לעומת זאת, אצל אלה שפרשו מן העבודה, מביין משתני הרקע משפיע רק משתנה ההשכלה. השפעתו שלילית ומשמעותה היא, שככל שהמשיב משכיל יותר, כך הוא סבור פחות שהאחריות לטיפול בבן הזוג הנוקק מוטלת על אחרים. יחד עם זאת, השפעת ההשכלה מתקזזת עם כניסתם של המשתנים הבלתי תלויים האחרים למשוואה, בשל הקשרים שנמצאו בין משתנה ההשכלה ליחסי המשתנים הבלתי תלויים.

בנוסף לכך, נמצא רק אצל העובדים, ששוויין בביצוע התפקידים הכלליים קשור במתאם שלילי בנטייה להטיל את האחריות לסייעוד בן הזוג החולה על אחרים.

במבט כללי נראה, שאצל העובדים משתני המחקר הבלתי תלויים מסבירים יחסית הרבה מאחוזי השונות בשלוש גורמי המשתנה, ומביין שלושתם אחוזי השונות הרכים יותר מוסברים בגורם ההשלכות השליליות שבסייעוד (44%); אחריו, בגורם הטלת האחריות לסייעוד (41%), ולבסוף, בגורם מחויבות לסייעוד בן הזוג (29%). לעומת זאת, אצל אלה שפרשו מן העבודה שיעור השונות המוסברת נמוך יחסית. המשתנים הבלתי תלויים מסבירים בצורה הטובה ביותר את המחויבות לסייעוד והטלת האחריות על אחרים (בערך 16% בכל אחד מהם) ובצורה פחות טובה את ההשלכות השליליות של מתן הסייעוד (10%). אצל העובדים, משתנה מפתח משותף המופיע בכל הגורמים הוא שוויוניות בביצוע התפקידים בבית, ואילו אצל אלה שפרשו מן העבודה, סיוע בעבר הוא משתנה המפתח הבולט המופיע במערך המשתנים בשניים מתוך שלושת גורמי העמדות שנבדקו.

## דיון

תקופת הבגרות המאוחרת מתאפיינת אצל רוב בני האדם בירידת מה בתפקוד הפיזי, הקוגניטיבי והחברתי. בשעת מצוקה בן הזוג הוא, על-פי רוב, המטפל העיקרי בחולה, המסייע לו והסועד אותו. המטרה העיקרית של מחקר זה הייתה לבחון את העמדות הבסיסיות של בני אדם בשלב הבגרות המאוחרת כלפי סיעוד בן הזוג (בעת הצורך). המשתנה העיקרי שהבחין בין סוגי המשיבים היה מצב התעסוקה: אלה העומדים לפני פרישה לעומת אלה שפרשו מן העבודה. ההנחה בבסיס המחקר הייתה, שמצבי עבודה-פרישה יוצרים מערך תנאים שונה בכל אחת מן התקופות, המשפיעים על המכוונות של בני הזוג, ואלה יעצבו את עמדותיהם, בכל אחת מן התקופות, כלפי סיעוד בן זוגם בעת הצורך.

אחד הממצאים הבולטים של המחקר הזה הוא, שללא קשר למעמד התעסוקה של המשיב (עומד לפני פרישה או פרש), העמדות הבסיסיות כלפי סיעוד בן הזוג הן באופן כללי חיוביות. המשיבים הביעו מחויבות גבוהה למדי לסייעוד, והעמדה השכיחה ביותר מביין שלוש העמדות שנבחנו (הטלת אחריות על אחרים, מחויבות לסייעוד וההשלכות השליליות במתן סיעוד) היא מחויבות לסיעוד את בן הזוג. יחד עם זאת יש להדגיש, שגם

ממוצעי העמדות האחרות גבוהים יחסית וגובה ערכיהם אינו מבוטל. במקביל למחויבות לסייעוד בן הזוג, הסייעוד נתפס גם כבעל פוטנציאל להגביל את המסייע ויש נטייה גבוהה למדי לרצות להטיל אותו על אחרים.

אשר לשאלת המחקר העיקרית, אכן קיימים הבדלים בין עמדות העובדים העומדים לפני פרישה מן העבודה בהשוואה לאלה שפרשו. באופן כללי, התמונה המצטיירת בנוגע להבדלים בין העומדים לפני פרישה ובין אלה שפרשו היא מורכבת למדי ומשקפת את אופיה הייחודי של תקופת הפרישה מן העבודה. לתקופה זו יש מאפיינים ייחודיים המתבטאים בעיקר בזמן הפנוי שיש למי שפרש, בהשוואה לעובד וברצון להשקיע בזוגיות (Dorfman and Hill, 1986; Vinick and Ekerdt, 1989). צורך זה בולט במיוחד בגלל החסר שנגרם למי שפרש עקב התדלדלות חלקית של קשרים חברתיים שהעניקה לו העבודה. מאידך גיסא, הגיל הגבוה יחסית של מי שפרש מפחית מן היכולת שלו לתמוך בחולה ולסיעוד אותו (Brubaker and Brubaker, 1992). משום כך הוא עשוי לפתח יחס מסתיג כלפי סיעוד בן הזוג. מגמות סותרות אלה, המאפיינות את האדם שפרש מן העבודה, באות לידי ביטוי גם במחקר זה בנוגע לעמדות כלפי סיעוד בן הזוג, בעת הצורך.

נמצא, שמצב התעסוקה (עבודה-פרישה) אכן השפיע על עמדות המשיבים כלפי הסייעוד. הממצאים מצביעים על כך, שעמדות של אלה שפרשו מן העבודה חיוביות יותר כלפי סיעוד בן הזוג מאשר עמדותיהם של אלה העומדים לפני פרישה. נוסף על כך, אלה שפרשו מן העבודה נוטים פחות מן העובדים להטיל את האחריות לסייעוד בן הזוג על החברה או על המשפחה. לעומת זאת, נמצא שהמשיבים שפרשו מעריכים את ההשלכות השליליות שבמתן סיעוד כרבות יותר מאשר אלה שטרם פרשו. הסבר לממצא האחרון יכול לנבוע מגילם של המשיבים שפרשו מן העבודה. בגלל גילם הגבוה יותר הם נתקלים יותר בצורך לסיעוד את בן הזוג ומשום כך הם גם מתגסים יותר מן העובדים בהשלכותיו השליליות, המתבטאות בלחץ ובשחיקה.

הסבר חלופי נוסף לממצא עשוי לנבוע מכך שרבים מאלה שפרשו רואים בתקופת הפרישה זמן מתאים לבילוי ומנוחה ולהשגת מטרות שלא התממשו בתקופת העבודה. משום כך, דווקא לאור הציפיות לחופש בתקופת הפרישה הסיוע לבן הזוג החולה עלול להתפרש כמזיק יותר מאשר אצל אלה שעדיין עובדים.

הבדלים אחדים בין אלה שפרשו מן העבודה לאלה העומדים לפני פרישה נמצאו גם במערך המשתנים המסביר את העמדות השונות. אחד הממצאים הבולטים הוא, שבשתי קבוצות המשיבים יש למשתני הרקע השפעה מעטה כלבד בהסבר העמדות כלפי הסייעוד, וגם כאשר ההשפעה קיימת, היא ספורדית, לא שיטתית וקטנה למדי. במבט כללי על מגוון המשתנים המסבירים את העמדות כלפי הסייעוד בולטים בשתי קבוצות המשיבים מספר משתנים המשתתפים בניבוי שלושת סוגי העמדות: (1) שוריוניות ביחסים בין בני הזוג כאשר לחלוקת העבודה בבית (או שוריוניות ביחסי הכוחות בין בני הזוג); (2) קבלת סיוע מבן הזוג בעבר; (3) איכות חיי הנישואין (הנאות משותפות או מתחים בין בני הזוג). נראה,

שמשתנים אלה הם משתני מפתח בשלב הבגרות המאוחרת אשר מעצבים עמדות כלפי סיעוד.

מלבד קווי דמיון כלליים אלה, מן הראוי להתמקד בשוני בניבוי העמדות אצל כל אחת מקבוצות המשיבים. אשר ל"מחויבות לסיעוד", נמצאו הבדלים במערך המשתנים המסבירים עמדה זו אצל אל העומדים לפני פרישה לעומת אלה שפרשו. למעשה אפשר לטעון, שמכל שלושת גורמי העמדות שנבחנו, השוני במערך המשתנים המסבירים את המחויבות לסיעוד הוא הגדול ביותר.

אצל העומדים לפני פרישה, התרומה החשובה ביותר להסבר המחויבות לסיעוד היא השוויוניות בחלוקת התפקידים בבית בתחומים הנשיים, הגבריים והכלליים. ככל שחלוקת התפקידים בבית שוויונית יותר, עולה גם המחויבות לסיעוד בין הזוג התולה. יש להניח, שלחלוקה השוויונית של מטלות הבית יש חשיבות רבה בתקופת העבודה, והערך הסגולי שלה גבוה במיוחד לאור הלחצים שהאדם העובד חש. חלוקת עבודה שוויונית בכל התחומים מעידה, כפי הנראה, על יחסי-גומלין טובים והתחשבות בין בני הזוג והיא קשורה לרצון לסייע לבן הזוג בשעת מחלה. חשיבותם של יחסי-הגומלין בין בני הזוג אצל אלה העומדים לפני פרישה מתבטאת גם בתרומה הגדולה שנמצאה למשתנה ההנאות המשותפות: ככל שהמשיב מעיד על כך שהנאותיו מחיו בתור זוג רבות יותר, כך הוא מביע נטייה רבה יותר לסייע לבן זוגו בשעת מצוקה. לפיכך אפשר לטעון, שאצל אלה העומדים לפני פרישה התרומה הרבה ביותר להסבר המחויבות לסיעוד היא של יחסי-גומלין חיוביים בהווה בין בני הזוג. לעומת זאת, אצל אלה שפרשו מן העבודה, התרומה הרבה ביותר להסבר המחויבות לסיעוד היא של סיוע מצד בן הזוג בעבר. השפעתו של סיוע זה היא, כפי הנראה, כמו השפעתו של משאב. בן הזוג שסייע בעבר צבר אשראי אצל זה שנוקק לעזרתו ובתמורה לכך הוא יזכה לסיעוד בשעת הצורך.

בדומה לעובדים, גם אצל אלה שפרשו מן העבודה יש תרומה לשוויון בביצוע התפקידים הנשיים בניבוי המחויבות לסיעוד. גם ליחסי-הגומלין בין בני הזוג והאושר בנישואין יש השפעה על המחויבות לסיעוד את בן הזוג. לפיכך אפשר לטעון בהכללה, שבשתי קבוצות המשיבים יחסי-הגומלין בין בני הזוג הם גורם בעל חשיבות מכרעת בעיצוב המחויבות לסיעוד. אצל העובדים הם נוגעים יותר להווה, ואילו אצל שפרשו מן העבודה הם נוגעים בחלקם הגדול לעבר. תקופת הזקנה ידועה כתקופה של התבוננות פנימה ועריכת חשבון-נפש. משום כך, כפי הנראה, סיוע בעבר מצד בן הזוג מקבל יותר משקל אצל אלה שפרשו מן העבודה.

אשר לעמדות המתייחסות להשלכות השליליות של מתן סיעוד, מערך המשתנים המסביר אותם דומה ברובו בשתי קבוצות המשיבים. בשתי הקבוצות קיים גרעין משותף של משתנים, הכולל סיוע בעבר מצד בן הזוג, שוויון ביחסי הכוחות בבית וגיל המשיב. ככל שבן הזוג סייע יותר בעבר, וככל שיחסי הכוחות שווים יותר, יש פחות נטייה לראות בסיעוד משהו בעל השלכות שליליות. כמו-כן, בשתי קבוצות המשיבים, ככל שגיל המשיב גבוה

יותר כך יש נטייה רבה יותר לראות בסיעוד משהו מגביל. אפשר שככל שגיל האדם גבוה יותר (גם לאחר שפרש, אבל גם כאשר הוא מתקרב לפרישה) באופן טבעי יש יותר קושי לטפל בבן הזוג החולה.

בנוסף לגרעין משותף זה של משתנים (המנבאים נטייה לראות בסיעוד בן הזוג מצב מזיק) נמצא מערך משתנים נוסף שהוא ייחודי רק לעובדים העומדים על סף פרישה. רק אצלם נמצא קשר בין שוויון בביצוע תפקידים ובין נטייה לראות בסיעוד מצב מגביל פחות. לפיכך אפשר לטעון בהכללה, שבשתי קבוצות המשיבים משתני יחסי-הגומלין בין בני הזוג בעבר ובהווה קשורים ומעצבים את הנטייה לראות בסיעוד מצב בעל השלכות שליליות.

אשר לגורם השלישי, הטלת האחריות לסעוד את בן הזוג החולה על אחרים, גם כאן קיים גרעין משתנים משותף לשתי קבוצות המשיבים המסביר עמדה זו. אצל העומדים לפני פרישה וגם אצל אלה שפרשו מן העבודה, ככל שהמתח בין בני הזוג רב יותר, יש נטייה רבה יותר להטיל את האחריות לסיעוד על אחרים. תחושת המתח בין בני הזוג היא למעשה המשתנה הדומיננטי בהסבר עמדה זאת. נוסף על כך, בשתי קבוצות המשיבים ככל שהעמדות כלפי תפקידי המינים הן ליברליות יותר, כך יש נטייה רבה יותר לא להטיל את האחריות לסיעוד על אחרים. משמעות העמדות הליברליות כלפי תפקידי המינים היא התחשבות באחר, הבנה ואמפטיה. אדם המחזיק בעמדות שוויוניות בכל הנוגע לתפקידי המין (הגבריים והנשיים) טוען לאמיתו של דבר: "אנחנו שותפים שווים, והאחריות לביצוע התפקידים השונים משותפת לשנינו". הרגשת השותפות שבעמדות הליברליות והשוויוניות לגבי תפקידי המינים מסבירה, כפי הנראה, גם את הרגשת השותפות לגורל ונטילת האחריות לטיפול בבן הזוג החולה והזקוק לעזרה. הסבר זה מקבל תוקף בכך, שבשתי קבוצות המשיבים נמצא שוויון בביצוע התפקידים הנשיים (ואצל העובדים גם בתפקידים הכלליים) קשור לעמדות חיוביות יותר לגבי הטלת האחריות לסעוד את בן הזוג הזקוק לעזרה.

נוסף על גרעין זה, המשותף לשתי קבוצות המשיבים, בולטים בתרומתם מספר משתני רקע רק אצל העומדים לפרוש. רק אצל העומדים לפרוש נמצא, שככל שהמשיב מדווח על מידת דתיות רבה יותר, וגם ככל שגילו גבוה יותר, יש פחות נטייה להטיל את האחריות לסיעוד לבן הזוג על אחרים. תרומת הגיל נובעת, כפי הנראה, משחרור מלחצי העבודה ופינוי זמן לסיעוד החולה. בדומה לכך, יש גם נטייה לסייע יותר לבן זוג שפרש מאשר לבן זוג שעדיין עובד.

את השפעת הדת על הנטייה לקבל אחריות לסיעוד לבן הזוג אפשר להסביר, כפי הנראה, בהנחיות הברורות, המאפיינות את העולם הדתי ואשר מתייחסות למתן טיפול וסיעוד לזקן. במבט כללי על תרומת המשתנים הבלתי תלויים להסבר עמדות כלפי סיעוד, אצל העומדים לפני פרישה לעומת אלה שפרשו מן העבודה, אפשר לטעון, שמאזן משאבי בני הזוג (כלומר היתרון היחסי במשאב) אינו מעצב את עמדותיהם לגבי סיעוד. משמעות

הממצא היא, שהערכת המשיב את עצמו כבריא יותר (מבחינה גופנית או נפשית) מבין זוגו או כבעל מעמד כלכלי או חברתי איתן יותר, אינו גורם המשפיע על עמדותיו כלפי סיעוד בן הזוג.

ממצא כללי נוסף הוא, שמשחני המחקר הסבירו בצורה טובה יותר את העמדות שנבחנו אצל העומדים לפרוש מאשר אצל אלה שפרשו. בגורמים אחדים, כגון ההשלכות השליליות של מתן סיעוד והטלת אחריות, שיעור ההסבר אצל העומדים לפרוש כפול מאשר אצל אלה שפרשו. ממצא זה מוביל למסקנה, שיש לחפש את ההסבר לעמדות כלפי סיעוד אצל אלה שפרשו בגורמים אחרים. בהקשר זה ייתכן שיש לבחון את המשאב האבסולוטי של בן הזוג, ולא רק את המשאב היחסי (כלומר, יתרון של אחד מבני הזוג על השני). בריאותו הממשית של האדם וחוסנו הנפשי עשויים להיות גורמים מכריעים בהסבר הנטייה לסיעוד את החולה, בקרב נבדקים מבוגרים יחסית, אשר פרשו מחיי עבודה. יש להניח, שעם הידלדלות המשאבים בתקופה זו, אדם המרגיש בריא מבחינה גופנית ונפשית ייטה לקבל אחריות על הטיפול בבן זוגו ולראות במצב הטיפול והסיעוד פחות נזק מאשר אדם המעריך את עצמו כחולה ופגיע. למשאבי הבריאות והנפש (בערכם האבסולוטי) יש חשיבות דווקא בתקופת הפרישה, בגלל הידלדלות טבעית שהתרחשה במשאבים אלה. אפשר ששילובם במחקרים נוספים יצליח להסביר בצורה טובה יותר את עמדתם של אלה שפרשו מן העבודה כלפי הסיעוד.

לבסוף, בנוגע להבדלים בין המינים, בניגוד למצופה, עמדות הנשים כלפי סיעוד בן זוגן אינן שונות מעמדות הגברים כלפי סיעוד בת זוגם. נוסף על כך, לא נמצא שמשחנה המין של הנבדק הוא הגורם המשפיע על עיצוב העמדות באף אחד משלושת הגורמים. ממצא זה, המצביע על דמיון בין המינים כאשר לעמדות כלפי סיעוד, מתחבר לממצאים נוספים המצביעים על התקרבות בין המינים במכוונות כלפי עבודה (ראו, למשל, Sverko and Super, 1995) ואף בציפיות בנוגע לפרישה (Anson et al., 1993).

יתר על כן, אפשר שציפיותיה של האישה שפרשה מן העבודה בתקופה זו והנמצאת בשלב הבגרות המאוחרת שונה מציפיות הנשים בעשורים קודמים. האישה בזמננו מתנסה במערך תפקידים מסועף ומורכב, הכולל את תפקידה כאם, לעתים גם כסבתא, וכרעה, כאישה עובדת וכבת למשפחת המוצא. תקופת הפרישה נתפסת אפוא בעיני חלק גדול מן הנשים כתקופת רגיעה, שבה אפשר לנוח ולהגשים מטרות, תקופה שבה האישה יכולה לעשות למען עצמה, או להגשים מאויים שנדחו (Fitting et al., 1986; Zarit, Todd and Zarit, 1986). רצונותיה אלה עשויים להפחית מנטייתה לטפל ולסיעוד (נטייה שמקובל לחשוב שהיא מאפיינת נשים) ולקרב אותה לעמדות הגברים.

לבסוף יש לציין מספר מגבלות של המחקר. אחת המגבלות טמונה בכך שלא נעשתה הבחנה בין בני זוג המעניקים סיעוד לבן זוגם החולה בפועל, ובין אלה שאינם מתנסים בכך. כמו-כן, לא הובאו בחשבון משתנים רלוונטיים נוספים העשויים להשפיע על עמדות כלפי סיעוד בן הזוג החולה, כגון: חשיפה בבית ההורים למתן סיעוד של אחד ההורים לבן זוגו

(מופת לחיקוי), או האם המשיב עצמו היה מעורב במתן סיעוד להורה או לבן משפחה אחר. הכללת משתנים אלה במחקרים עתידיים עשוי להעמיק את הבנת המקורות לעיצוב עמדות כלפי סיעוד החולה בעת הצורך.

## הצעות ליישומי המחקר

מכיוון שלשוויוניות בחלוקת התפקידים בבית יש תרומה חשובה בעיצוב עמדות כלפי סיעוד הנזקק, יש להבליט את חשיבותו של נושא זה בסדנאות שארגונים נוהגים לערוך לעובדים העומדים לפני פרישה מן העבודה. אפשר להציג וללמד שוויוניות בביצוע תפקידים בשלב הבגרות המאוחרת, עם דגש על שוויוניות בביצוע תפקידים נשיים, שהיתה להם התרומה הרבה ביותר להסבר העמדות במחקר זה, מבין שלושת סוגי התפקידים שנבדקו.

כדאי גם לכוון את הזוגות ליצור יחסי כוחות מאוזנים, המתבטאים בקבלת החלטות משותפות. דבר זה עשוי לתרום את חלקו בעיצוב עמדות חיוביות כלפי סיעוד בן הזוג. באופן כללי, שימת דגש על יחסי-גומלין מהנים בין בני הזוג ועל הפחתת הקונפליקטים חשובה לא רק להגברת איכות חיי הנישואין בשלב הבגרות המאוחרת, אלא גם, על-פי ממצאי המחקר, להגברת האחריות והרצון לסעוד את בן הזוג החולה בעת הצורך.

## ביבליוגרפיה

- זרעאלי, ד' (1990), "נשים, עבודה, משפחה ומדיניות ציבורית", בתוך: גלוברוזן, א', גלין, א', רחנשטיין, ה' (עורכים), משאבי אנוש ויחסי עבודה בישראל: אופקים חדשים, תל-אביב: הוצאת רמות, עמ' 327-345.
- מז'נוביץ, ג' (1977), "השפעת צרכים אינסטרומנטליים ואקספרסיביים של בני זוג על חלוקת התפקידים ביניהם, ועל שביעות רצונם מהנישואין", חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, המחלקה לפסיכולוגיה. אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.
- פוגל-ביז'אוי, ס' (1999), "משפחות בישראל: בין משפחתיות לפוסט מודרניות", בתוך: זרעאלי, ד', פרידמן, א', דהאן-כלב, ה', הרצוג, ח', חסן, מ', נוה, ח', פוגל-ביז'אוי, ס' (עורכים), מין, מיגדר, פוליטיקה, תל-אביב: דקל, עמ' 107-166.
- פרס, י', כץ, ר' (1991), "המשפחה בישראל", בתוך: שמגר-הנדרמן, ל', בריוסף, ר' (עורכות), משפחות בישראל, ירושלים: אקדמון. עמ' 9-32.
- קוליק, ל' (1992), "שינויים במאזן הכוח בין בני זוג לפני ואחרי פרישה מהעבודה", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.
- Anson, O., Antonovsky, A., Sagy, S. and Adler, I. (1993), "Family, gender and attitudes toward retirement", in: Azmon, D.L. and Izraeli, D.N. (eds.), *Women in Israel: Studies of Israeli Society*, New Brunswick, N.J.: Transaction, pp. 209-225.
- Atchley, R.C. (1983), *Aging: Continuity and Change*, Belmont, Calif.: Wadsworth.

- Atchley, R. C. (1992), "Retirement and marital satisfaction", in: Szinovacz, M., Ekerdt, D.J. and Vinick, B.H. (eds.), *Families and Retirement*, Newbury Park, Calif.: Sage, pp. 145-159.
- Blood, R. O. and Wolfe, D.M. (1960), *Husbands and Wives: The Dynamics of Married Living*, New York: Free Press.
- Brody, E.M. (1990), *Women in the Middle: Their Parent-care Years*, New York: Springer.
- Brubaker, E. (1987), *Working with the Elderly: A Social Systems Approach*, Newbury Park, Calif.: Sage.
- Brubaker, T.H. (1990), "A ontexual approach toward the development of stress associated with family caregiving in late life", in: Stephens, M.A.P., Crowthers, J.L. Holofill, S.E. and Tennenbaum, D.L. (eds.); *Stress and Coping in Late Life*, Washington, D.C.: Hemisphere.
- Brubaker, E. and Brubaker, T.H. (1992), "The context of retired women as caregivers", in: Szinovacz, M., Ekerdt, D.J. and Vinick, B.H. (eds.), *Families and Retirement*, Newbury Park, Calif.: Sage, pp. 229-234.
- Chappell, N.L. and Kuehne, V.K. (1998), "Congruence among husband and wife caregivers", *Journal of Aging Studies*, 12(3): 239-254.
- Dorfman, L.T. (1992), "Couples in retirement: Division of household work, in: Szinovacz, M., Ekerdt, D.J. and Vinick, B.H. (eds.), *Families and Retirement*, Newbury Park, Calif.: Sage, pp. 159-174.
- Dorfman, L.T. and Hill, E.A. (1986), "Rural housewives and retirement: Joint decision-making matters", *Family Relations*, 35: 507-514.
- Fitting, M., Rabins, P., Lucas, M.J. and Eastham, J. (1986), "Caregivers for dementia patients: A comparison of husbands and wives", *The Gerontologist*, 26: 248-252.
- Gilligan, C. (1982), *In a Different Voice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Gubrium, J.F. (1988), "Families' responsibility and caregiving in the qualitative analysis of Alzheimer's disease experience", *Journal of Marriage and the Family*, 50: 197-207.
- Hayward, M. D., Friedman, S. and Chen, H. (1998), "Career trajectories and older men's retirement", *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 53B: S91-S103.
- Hill, R. (1949), *Families Under Stress*, New York: Harper and Row.
- Honig, M. (1998), "Married women's retirement expectations: Do pensions and social security matter?", *American Economic Review*, 8: 202-206.
- Horowitz, A. (1985), "Family caregiving to the frail elderly", *Annual Review of Gerontology and Geriatrics*, 5: 194-296.
- Israel Central Bureau of Statistics (1998), *Statistical Abstract of Israel*, Jerusalem, Israel, Tables 2.22, 22.1.
- Johnson, C.L. and Catalano, D.J. (1983), "A longitudinal study of family support to impaired elderly", *The Gerontologist*, 23: 612-618.
- Kulik, L. and Zuckerman-Bareli, H. (1997), "Continuity and discontinuity in attitudes toward marital power relations: Pre-retired vs. retired Husbands", *Ageing and Society*, 17: 577-595.
- Navon, L. and Weinblatt, N. (1996), "The show must go on: Behind the scenes of elderly spousal caregiving", *Journal of Aging Studies*, 10(4): 329-342.

- Neugarten, B.L. (1977), "Personality and aging", in: Birren, J. and Schoie, K.W. (eds.), *Handbook of the Psychology of Aging*, New York: Van Nostrand and Reinhold.
- Prucho, R.A., and Resh, N.L. (1989), "Husbands and wives as caregivers: Antecedents of depression and burden", *The Gerontologist*, 29: 159-165.
- Rudd, M.G., Viney, L.L. and Preston, C.A. (1999), "The grief experienced by spousal caregivers of dementia patients: The role of place of care of patient and gender of caregivers", *International Journal of Aging and Human Development*, 48(3): 217-240.
- Stolley, J.M., Buckwalter, K.C. and Koenig, H.C. (1999), "Prayer and religious coping for caregivers of persons with Alzheimer's disease and related disorders", *American Journal of Alzheimer's Disease*, 14(3): 181-191.
- Stone, R., Cafferata, G.L. and Sange, J. (1987), "Caregiver of the frail elderly: A national profile", *The Gerontologist*, 27: 616-626.
- Sverko, B. and Super, D.E. (1995), "The findings of work importance study", in: Sverko, B. and Super, D.E. (eds.), *Life-roles, Values and Careers: International Findings of the Work Importance Study*, San Francisco, Calif.: Jossey-Bass, pp. 147-159.
- Szinovacz, M. E., DeViney, S. and Davey, A. (2000), "Influences of family obligations and relationships on retirement: Variations by gender, race, and marital status", *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 56B: S20-S27.
- Vinick, B.H. and Ekerdt, D.J. (1989), "Retirement and the Family", *Generations*, 13: 53-56.
- Zarit, S.H. (1989), "Do we need another stress and caregiver study?", *The Gerontologist*, 29: 66.
- Zarit, S.H., Todd, P.A. and Zarit, J.M. (1986), "Subjective burden of husbands and wives as caregivers: A longitudinal study", *The Gerontologist*, 26(3): 260-266.



# התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה

מאת ג'וני גלי וראובן פסח\*\*

מאמר זה בוחן את התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה. מערכת זו כוללת ארבעה רבדים שונים: גמלה אוניברסלית אחידה, גמלה סלקטיבית משלימה, פנסיות תעסוקתיות ורוכד של תוכניות חיסכון לעת זקנה. בחלקו הראשון של המאמר מושם דגש על התהליכים השונים שהביאו לידי צמיחת מערכת זו על רבדיה השונים. הדיון מתמקד במיוחד בתהליך של קביעת המדיניות בשנות ה-50, שבמהלכן עוצבה המערכת ברובה. בהמשך נבחנים המאפיינים של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים היום והשלכותיה השונות. נבדקות עלותה של המערכת הזאת וחלוקת העלות בין המגזר הממשלתי לזה הלא-ממשלתי. כמו-כן, נבחנות השלכות המערכת על רווחתם של קשישים מקבוצות שונות באוכלוסייה. ממצאי החלק הזה מצביעים על כך, שהעלות הציבורית של מערכת זו היא אכן נמוכה במיוחד בישראל, אולם השפעותיה על רווחתם של קשישים רבים בעייתית, והיא אינה מאפשרת לחלק גדול מן הקשישים לקיים רמת חיים הולמת לעת זקנה.

---

## מבוא

---

נושא ביטחונם הסוציאלי של קשישים עומד במוקד הדיון בסוגיות הקשורות בביטחון הסוציאלי בשנים האחרונות במדינות רווחה רבות (Tamburi, 1999). אחת הסיבות העיקריות לכך היא החשש הרב מפני השלכותיו של מה שכונה בשם "המשבר הדמוגרפי

---

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

\*\* משרד התעשייה והמסחר, ירושלים.

מחקר זה הוא חלק מפרויקט מחקר גדול יותר בנושא רווחה תעסוקתית בישראל בהשתתפותם של פרופ' דוד ברגל וד"ר עמנואל שטראוס. המחקר ממומן בחלקו בידי המרכז לפיתוח על שם פנחס ססיר. המחברים מבקשים להודות לשרון שויביץ ולאבי אזח, ממאגר נתונים במדעי החברה, לאבי סנדרוביץ, ממשד האוצר, ולישראל שרון, ממשד הביטחון, על סיועם באיסוף ובניתוח הממצאים, ולפרופ' אברהם דורן ולד"ר עידית וייס על הערותיהם המועילות.

של מדינת הרווחה". חשש זה קשור בשינויים הדמוגרפיים שהתחוללו בעשורים האחרונים במדינות רווחה רבות, ובמיוחד באלה הצפויים להתרחש בעשורים הבאים. ההנחה היא, שהירידה החדה בשיעורי הילודה, ובמקביל הגידול הרב בתוחלת החיים, יביאו לידי שינוי של ממש במאזן שבין האוכלוסייה העובדת ובין זו התלויה בה (OECD, 1998). כבר היום, בחלק ממדינות הרווחה, שיעור הקשישים עומד על רבע מכלל האוכלוסייה ותוך שלושה עשורים צפוי להיווצר, על-פי הערכות שונות, מצב שכל אדם שלישי יהיה מעל גיל 65 (Commission of the European Community, 1995). משמעות הדבר היא, שלא זו בלבד שבהווה ההוצאות לביטחונם הסוציאלי של קשישים כבר גבוהות מאוד, אלא שקיים חשש שבעתיד הלא רחוק נטל המימון של תוכניות פנסיה לקשישים, המוטל בחלקו הגדול על האוכלוסייה העובדת בהווה ועל המדינה, יגיע לממדים בלתי נסבלים עד שאי אפשר יהיה להבטיח פנסיות סבירות לאוכלוסיית הקשישים (World Bank, 1994; Chand and Jaeger, 1996).

לצד החששות הנובעים מן ההתפתחויות הדמוגרפיות ניתן לקשור את העיסוק בסוגיית הביטחון הסוציאלי של קשישים גם לגישות אידיאולוגיות הרווחות בקרב פוליטיקאים, כלכלנים והוגי-דעות במדינות הרווחה. גישות אלה, המשותפות גם למי שנמנים עם המחנה השמרני וגם למי שמזוהים כאנשי "הדרך השלישית", אשר שורשיהם בסוציאלי-דמוקרטיה המסורתית, הן ביקורתיות כלפי נטייתן של מדינות הרווחה בעבר לאמץ תוכניות נדיבות להבטחת הביטחון הסוציאלי של קשישים אשר האחראיות להפעלתן ולמימוןן מוטלת על המדינה (ראו, למשל, Marsland, 1995; Feldstein, 1998; Giddens, 1998). יתר על כן, היום המגמה הרווחת בקרב רבים מקובעי המדיניות במדינות שונות, ובכלל זה ישראל, דוגלת בצמצום אחריותה של המדינה על המערכות הללו ובחלוקת נטל מימוןן בין המדינה ובין גורמים אחרים כחלק מתפיסה כוללת של רצון לצמצם את אחריות המדינה ולהגביר את אחריות הפרט (עופר, 1999). סיבות אלה ואחרות הביאו לידי מאמצים שונים להנהגת שינויים במערכות הביטחון הסוציאלי לקשישים. ואכן, במהלך העשור האחרון נערכו רפורמות במערכות הללו במדינות שונות (Bonoli, 1997; Taylor-Gooby, 1999; Ross, 2000). במוקד הרפורמות עמדו ניסיונות לגוון את מקורות המימון לפנסיה, בבחינת אימוץ מודל בעל עמודות רבות (a multipillar model), אשר במסגרתו חלק נכבד יותר של נטל המימון מועבר לפרט ואחריות ההפעלה נמסרת לשוק החופשי (דניאלי, 1999; McGilivray, 2000).

העניין הגובר במבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים לא פסח גם על מדינת הרווחה הישראלית, למרות העובדה שהמבנה הדמוגרפי הנוכחי של ישראל שונה מזה של מדינות הרווחה ה"זקנות", שבהן החששות הדמוגרפיים הם הדחופים ביותר. כתוצאה מן ההיסטוריה הייחודית של מדינת ישראל וההרכב החברתי והאתני של אוכלוסייתה, שיעור הילודה בה גבוה, ואילו שיעור הקשישים באוכלוסייה נמוך באופן יחסי. שיעור הקשישים באוכלוסייה הישראלית עומד על 9.9 אחוזים, ואילו שיעורם של בני שמונים ומעלה עומד

על 2.3 אחוזים. כתוצאה משיעורם הנמוך של הקשישים בישראל גם יחס התלות של הקשישים בישראל, דהיינו היחס בין מספר הקשישים ובין מספר המבוגרים בגיל העבודה, נמוך באופן יחסי. בעוד שבשוודיה, יש 296 קשישים על כל 1,000 מבוגרים בגיל העבודה, יחס התלות בישראל הוא 184 קשישים לכל אלף מבוגרים בגיל העבודה. למרות שצפוי, ששיעור הקשישים באוכלוסייה הישראלית יגדל בעשורים הקרובים, שיעורם יעמוד על 14 אחוזים בערך מכל האוכלוסייה בשנת 2025, שיעור שהוא קטן במחצית מזה הצפוי בחלק ממדינות הרווחה (ג'וינט-ברוקדייל, 2000).

אולם על אף אופיה הצעיר באופן יחסי של האוכלוסייה הישראלית, עלה לדיון גם כאן במהלך שני העשורים האחרונים רעיון הכנסת שינויים במערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים. בתקופה זו נבחנו הצעות לרפורמות במערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים ואף נעשו בפועל שינויים אחדים (ספיבק, 1999). שינויים אלה כללו בעיקר הקמת קופות פנסיה חדשות עבור מצטרפים חדשים לשוק העבודה, אך זכויות החברים בהן לא נקבעו באופן אחיד מראש, אלא נקבעו על בסיס גובה תשלומי החברים והתשואות שהתקבלו על סמך השקעות, שחלק נכבד מהן נעשו בשוק החופשי. נוסף על כך, הוחל במעבר של עובדי מדינה מפנסיות ממשלתיות הממומנות בידי משלם המסים לפנסיות, הממומנות במשותף בידי העובד והמעסיק. זאת ועוד, נעשו ניסיונות, אשר לא צלחו, לצמצם את ההוצאה הציבורית על קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי בדרך של אימוץ מרכיבים סלקטיביים בהם, או באמצעות הטלת מס על הגמלאות.

יחד עם זאת, עיקר הדיון האקדמי והמחקרי במערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל בשנים האחרונות התמקד באותו חלק של המערכת המבוסס על פנסיות תעסוקתיות (ספיבק, 1994). לא נערך דיון מקיף במערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים, על כלל מערכותיה הציבוריות והפרטיות. זאת ועוד, העבודות הבוחנות היבטים שונים של אופן ההתמודדות של מדינת הרווחה בישראל עם מצוקותיהם הכלכליות של קשישים בדרך-כלל אינן מעמידות את הדיון הזה בהקשרו ההיסטורי (כהן ואנטלר, 1985; פלג, 1993; פלג, 1995; Achdut and Habib, 1991), אלא מתמקדות בעיקר במאפייני המערכת הקיימת.<sup>1</sup> מאמר זה מבקש לתרום לדיון זה בדרך של בחינת התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל בעבר ומאפייניה בהווה, ובאמצעות ניתוח השלכותיה השונות הן לגבי המשק והן לגבי הקשישים עצמם. על-מנת להשיג את המטרה הזו נערך מחקר ששילב שלושה מרכיבים עיקריים. הראשון הוא ניתוח היסטורי של תהליך התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל, אשר הדגש בו מושם על תקופת עיצובה של המערכת בראשית שנות ה-50. השני הוא ניתוח כמותי של אופן חלוקת ההוצאה עבור מערכת זו. בחלק זה של המחקר עמדה במוקד השוואה בינלאומית ולפיכך הגדרת המושגים

1. עבודותיו של דורון (דורון וקרמר, 1992; דורון 1995; דורון 1997) הן יוצאות-דופן מבחינה זו.

בו נשענת על מחקר דומה, שערכו לאחרונה חוקרי הארגון לשיתוף פעולה והתפתחות כלכלית (OECD). המרכיב השלישי של המחקר ביקש לבחון את השפעת המערכת על רמת חייהם של קשישים בהווה והוא כלל ניתוח משנה של ממצאי סקר קשישים, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסוף שנות ה-90.

## התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל

### 1. ביטחון סוציאלי לקשישים בתקופת המנדט

מקורותיה של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל נעוצים בניסיונות שעשו קבוצות של עובדים יהודיים בתקופת היישוב להבטיח לעצמן מקורות הכנסה לאחר הפרישה מן העבודה. ההכרח במאמץ זה עלה לנוכח סירובה של ממשלת המנדט לקחת על עצמה כל מחויבות כספית בתחום הביטחון הסוציאלי. למרות התביעות שהעלתה ההסתדרות בשנות ה-40 להקים מערכת ביטחון סוציאלי ממלכתי, ונכונות לכאורה של הבריטים לבחון את הרעיונות הללו (דורון, בדפוס), ברור היה שהסיכויים להתערבות של ממש מצד השלטונות בהגנה מפני העדר הכנסה בעת זקנה היו קלושים. במקום זאת התמקד המאמץ העיקרי במשאומתן ברמת המפעל הבודד על תנאי עבודה חכריות סוציאליות. הניסיונות הראשוניים להקים מערכות להבטחת הכנסה לאחר הפרישה מן העבודה נעשו בבנקים - בבנק אפ"ק בשנת 1910, בבנק הפועלים בשנת 1928 - ולאחר מכן במהלך שנות ה-30, בעיריית תל-אביב ובמוסדות הלאומיים (צינמון, 1964; גרוס וגרינברג, 1994).

המאמצים להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של העובדים לאחר פרישתם מן העבודה גברו במיוחד במהלך שנות ה-40, עם התחממות יחסי העבודה במקומות עבודה במגזר היהודי. שורה ארוכה של הסכמי עבודה, שנחתמו בעקבות הפעילות המוגברת של ארגוני העובדים, כללה גם הסכמה על הקמתן של קופות תגמולים. אלה היו מעין תוכניות חיסכון מפעליות, שהעניקו לעובדים עם פרישתם מן העבודה (אם בגלל גיל או כל סיבה אחרת) את הסכום שהצטבר כתשלום חד-פעמי (Sarnat, 1966). קופות התגמולים מומנו בדרך-כלל במשותף בידי המעסיקים והעובדים, בשיעור כולל שבין 3 ל-5 אחוזים מן השכר (הסתדרות העובדים הכללית, 1949). תוך תקופה קצרה, במחצית השנייה של שנות ה-40, הוכפל מספרן של הקופות הללו ועד סוף תקופת המנדט הגיע מספר המפעלים שהוקמו בהם קופות תגמולים ל-275. בעת הקמת המדינה היו בסך-הכל 43,397 עובדים "מכוסים" באמצעות קופות אלה (ירחון העבודה, 1950).

### 2. עיצוב מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים לאחר הקמת המדינה

הקמת מדינת ישראל הביאה בעקבותיה לשינוי מרחיק-לכת במבנה מערכת הביטחון

הסוציאלי לקשישים. למרות שבעיית מקורותיהם הכספיים של העובדים לעת זקנה נתפסה בתחילת דרכה של המדינה כבעיה חברתית מוגבלת בהיקפה בגלל שיעורם הנמוך באופן יחסי של קשישים, הוחל בפעילות, במספר מישורים, להנחת היסודות למערכת מקיפה של ביטחון סוציאלי לעת זקנה. ואכן, ניתן לראות בתקופה של המחצית הראשונה של שנות ה-50 "נקודת מפנה מכרעת", שבמהלכה עוצבה הלכה למעשה מסגרת המדיניות המשפיעה השפעה מכרעת על דפוסי המדיניות בכל הנוגע לקשישים גם היום (Collier and Collier, 1991).

ההכרח לאמץ מדיניות חדשה בתחום זה נבע הן מן העובדה שבמדינה החדשה לא היתה כלל מערכת ממלכתית להבטחת ביטחונם הסוציאלי של קשישים והן מכך שהמערכת הקיימת של קופות תגמולים היתה בעייתית מאוד. מערכת קופות התגמולים היתה מפוצלת מאוד וכתוצאה מכך רוב הקופות היו קטנות ונטולות עוצמה ארגונית או פיננסית. למשל, רק בפחות מרבע מכל הקופות היו יותר ממאה חברים (ירחון העבודה, 1950). משמעות העובדה שהקופות היו, ברובן הגדול, מפעליות היתה, שעובד אשר עזב מקום עבודה, נאלץ לפרות את הסכונותיו ולא היה יכול להעבירם למקום עבודה אחר ולהמשיך לצבור אותם שם. זאת ועוד, מערכת זו נעדרה כל מנגנון לשמידת ערך הכסף בתקופות של אינפלציה, דבר שהביא לירידה גדולה בערך הכספים השמורים בקופות. בכל מקרה, הסכום שנצבר בקופות לא היה יכול לשמש מקור לקיום סביד לאחר הפרישה מן העבודה. לבסוף, מערכת זו שימשה רק את העובדים הוותיקים והמאורגנים, ואילו רוב־רובם של העולים החדשים, שהגיעו לארץ בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, ומרבית הערבים, שנותרו בישראל לאחר הקמתה, לא היו "מכוסים" בעזרת קופות התגמולים.

הפעולות הפורמליות ליצירת מערכת ממלכתית להבטחת ביטחונם הסוציאלי של קשישים נערכו בעיקר במסגרת הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל, שהוקמה בינואר 1949 בראשותו של יצחק קנב (מי שעמד קודם לכן בראש המכון למחקר סוציאלי של ההסתדרות הכללית). ועדה זו, אשר מונתה מטעם הממשלה כדי להכין תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל, עסקה בשורה ארוכה של תחומי ביטחון סוציאלי ובכלל זה ביטחונם הסוציאלי של קשישים (דורון, 1975). נושא זה היה לאחד מנושאי המחלוקת העיקריים הן בדיוני הוועדה והן בדיונים בכנסת ובוועדה פרלמנטרית מיוחדת, שהוקמה על־מנת לנסח את הצעת החוק המפורטת לקריאה שנייה ושלישית. אמנם, קודם להקמת הוועדה הבינמשרדית, ואף בתקופה הראשונה לדיוניה, תמך יושב־ראש הוועדה בהקמת מערכת ביטחון סוציאלי ממלכתית מקיפה שתבוא במקום קופות התגמולים הבעייתיות. אולם, תוך זמן קצר לאחר שהחלה הוועדה הבינמשרדית בעבודתה השתנתה עמדה זו וקנב ויתר חברי הוועדה המזוהים עם מפא"י וההסתדרות נקטו עמדה שונה. שינוי זה הושפע כנראה מהתגבשות עמדותיהם של ראשי המפלגה ובמיוחד אלה של אנשי סיעתה בהסתדרות (דורון, 1975). חברי הוועדה המזוהים עם מפא"י, ובראשם קנב, טענו, שיש להקים מערכת ביטוח סוציאלי ממלכתית, אשר תבטיח לקשישים מבוטחים גמלה

אוניברסלית אחידה ובסכום נמוך, ולצדה יש לאפשר את המשך פעילותן של תוכניות המוקמות במקומות העבודה על בסיס הסכמים בין העובדים למעסיקיהם.<sup>2</sup> ואכן, עמדה זו, אשר הוצגה בדין-וחשבון הוועדה (משרד העבודה והביטוח העממי, 1950), זכתה לתמיכת חברי הכנסת והשרים מטעם מפא"י בעת הדיונים בחוק הביטוח הלאומי שנערכו בכנסת.<sup>3</sup> לעומת זאת, חברי הוועדה הבינמשרדית, שלא היו מזוהים עם מפא"י, נציגי המעסיקים וחברי כנסת מסיעות האופוזיציה הימניות, הציגו עמדה הפוכה. הם תבעו לפרק את קופות התגמולים ולשלבן בתוך מערכת ממלכתית כוללת שתבטיח גמלאות לקשישים, אשר גובהן יהיה קשור להכנסתו הקודמת של הגמלאי והפרשותיו לקרן הביטוח הסוציאלי הממלכתי. נטען, ששיטה זו תיטיב עם כלל האזרחים, ולא רק עם מי שהיו חברים בקופות התגמולים של ההסתדרות.<sup>4</sup> אולם, עמדה זו נדחתה הן בדיוני הוועדה הבינמשרדית והן בדיוני הכנסת. במקום זאת, הכנסת אישרה את חוק הביטוח הלאומי, שהבטיח גמלאות נמוכות ואחידות ונתן גושפנקה פורמלית להמשך פעילותן של מערכות הביטחון הסוציאלי התעסוקתיות, וראה בהן מקור נוסף להכנסות הקשישים.<sup>5</sup>

במקביל לדיונים הפורמליים בהקמת המערכת הממלכתית הנהיגה ההסתדרות מהלך מקיף של שינוי במבנה מערכות הביטחון הסוציאלי לקשישים שבאחריותה. בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, ובעקבות הגידול הרב בכוח העבודה, גברה מאוד הפופולריות של קופות התגמולים. בתמיכת ההסתדרות גדל מספר קופות התגמולים מ-275 בשנת 1948 ל-426 בשנת 1951 ומספר העובדים החברים בקרנות הללו הגיע ל-160,000, שהיו בערך 40 אחוזים מכלל השכירים.<sup>6</sup> אולם, החששות בנוגע ליציבותן של הקופות המפעליות הקטנות והעדר הכיסוי לעובדים זמניים בענפי השירותים, החקלאות והבניין הביאו להקמתן של קופות ענפיות (ולא מפעליות) ובמקביל לניסיונות לאחר קופות קיימות.

2. את עמדתו הראשונית בעניין זה הביע קנב הן בספרו תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל, שיצא לאור בשנת 1948 מטעם המכון למחקר סוציאלי של ההסתדרות, והן בדיוני הוועדה, שבהם טען ש"הכרחי למנוע קיום מוסדות מקבילים למוסד לביטוח סוציאלי, כי זהו בזבז כספה ומרצה של האומה." (פרוטוקול הוועדה הבינמשרדית 22.3.1949, עמ' 5). שינוי בעמדתו כבר ניתן למצוא בדבריו בדיוני הוועדה בחודש אפריל של אותה שנה, כאשר הצהיר, שהוא "מתנגד למיזוגם [של קופות התגמולים] בתוך השיטה העתידית של הביטוח." (פרוטוקול הוועדה הבינמשרדית, 21.4.1949, עמ' 2).
3. עמדה חדשה זו באה לידי ביטוי ברור גם בנאומה של שרת העבודה והביטוח העממי, גולדה מאיר, בכנסת בעת הדיון בהצעת החוק בקריאה ראשונה. ראו דברי הכנסת, מיום 5.2.1952, עמ' 1213.
4. על עמדה זו ראו, למשל, דבריו של ד"ר נואק, נציג משרד הכריאות, בוועדה הבינמשרדית (פרוטוקול הוועדה הבינמשרדית 21.4.1949, עמ' 3) וגם דבריו של ד"ר אבניאל, נציג התאחדות בעלי התעשייה, בוועדה (שם, עמ' 2). כמו-כן, ראו הערות חברי הכנסת אבניאל, קלמר והראל בדיוני מליאת הכנסת (דברי הכנסת, מיום 12.2.1952, עמ' 1287 ודברי הכנסת, מיום 17.11.1953, עמ' 147-163); וגם דבריהם בדיוני ועדת הכנסת המיוחדת (פרוטוקול הוועדה, מיום 9.12.1952, עמ' 9-10; מיום 29.12.1952, עמ' 7-3; מיום 24.3.1953, עמ' 3-4; מיום 13.7.1953, עמ' 3-5).
5. דברי הכנסת, מיום 18.11.1953, עמ' 178.
6. לנתונים על קופות התגמולים ראו ירחון העבודה 1950, עמ' 6-11 וירחון העבודה, 1953, עמ' 1-9.

כבר בשנת 1945 הוקמה קרן ביטוח לפועלי בניין ועבודות ציבוריות, ובשנת 1949 הוקמו גם קרנות לפועלים חקלאיים, לעובדי אריזה ולעובדים זמניים בתעשייה ("מבטחים") (קנב, 1951). קופות התגמולים נהפכו במהירות לאפיק העיקרי לחיסכון לטווח ארוך של עובדים. רוב-רובם (77 אחוזים) של העובדים החברים בקופות תגמולים היו חברים בשמונה-עשרה קופות גדולות, ואילו מספרן של הקופות הקטנות הלך והצטמצם ובסיום העשור נמנו רק 174 קופות תגמולים (צינמון, 1964). ההסתדרות ניסתה גם להדק את פיקוחה על אופן ניהול הקופות ודרך השקעת כספיהן. בשנת 1945 הוקמה ברית פיקוח לקופות תגמולים ופנסיה על-מנת לקיים ביקורת כספית על הקופות. חשוב מכך, בשנת 1950 הקימו קופות תגמולים שונות ובנק הפועלים במשותף את חברת "גמול". מטרת החברה היתה לתאם את ההשקעות של קופות התגמולים.

במקביל לפעולות הללו אימצה לה ההסתדרות מדיניות של מעבר מקופות תגמולים, שהיו בפועל תוכניות חיסכון שהעניקו לחבריהן תשלום חד-פעמי בסוף תקופת עבודתם, לבסיס פנסיוני של ממש, דהיינו להקמת קרנות שיבטיחו לגמלאי קצבה חודשית למשך כל ימי חייו לאחר פרישתו מן העבודה (גרוס וגרינברג, 1994; Sarnat, 1966). צעד ראשון בכיוון זה נעשה בשנת 1950, כאשר הוקמה קרן הפנסיה "מגן", שנועדה לחברי הקואופרטיבים היצרניים והשירותיים, הקשורים בהסתדרות. בשנת 1954, לאחר תהליך ארוך שנמשך יותר מחמש שנים, אוחדו קופות התגמולים הקשורות למוסדות ההסתדרות והוקמה "קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות" ובשנה שלאחר מכן הוקמה "קופה מרכזית לתגמולים ולפנסיה לפקיד", אשר נועדה לעובדי הצווארון הלבן.<sup>7</sup> במהלך שלוש השנים הבאות היו גם ארבע קופות התגמולים הענפיות לקרנות פנסיה (צינמון, 1964). עמדותיה של ההסתדרות בכל הנוגע לאופי מערכת הביטחון הסוציאלי הממלכתית, עמדות שנכפו במידה רבה על אנשי מפא"י במערכת הפוליטית והשלטונית, ופעולותיה בעניין קופות התגמולים וקרנות הפנסיה, קשורות יחד קשר הדוק. הן משקפות בעיקר את המאבק שהתחולל בראשית ימיה של המדינה בין הממשלה להסתדרות על מקומו של האיגוד המקצועי במסגרת המדינה החדשה וקשיי המעבר ממצב של "מדינה בדרך", שבו לא היו מוסדות ממלכתיים בתחום הביטחון הסוציאלי ואף לא התערבות ממשלתית ממשית בתחומים משקיים שונים, למצב שבו העוצמה הכלכלית מרוכזת באופן ברור בידי השלטון הפוליטי וכללי המשחק בתחום זה השתנו באופן יסודי (גרינברג, 1993; Arian, 1978). ההסתדרות ראתה בקרנות הפנסיה ובקופות התגמולים אמצעי מרכזי לגיוס חברים חדשים לשורות הארגון, בעיקר בקרב העולים החדשים, ולפיכך הקימה את קרן הפנסיה לעובדים זמניים בתעשייה.

7. תוכנית הגמלאות (הפנסיה) לעובדי מוסדות ההסתדרות, ינואר 1954, מכון לבנון, IV-1-208-7455. ההחלטה הפורמלית להקמת הקרן נתקבלה בוועד הפועל של ההסתדרות במרס 1954 (פרוטוקול הוועד הפועל, מיום 29.3.1954, עמ' 3-41).

אולם, נראה שמניע מרכזי לעמדות שהציגה ההסתדרות בתקופה זו בנוגע למבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים ולפעילויותיה הנמרצות בתחום הפנסיוני קשור בדאגתה לעתיד הזרוע היצרנית של "חברת העובדים". לנוכח חוסר הביטחון ששרר לגבי עתיד המשק ההסתדרותי ויחס המדינה למגזר זה, ראו ראשי ההסתדרות בקופות הללו אמצעי חשוב ביותר לגיוס משאבים להשקעות במפעלי חברת העובדים.<sup>8</sup> ואכן, למרות שהתנהלו במהלך שנות ה-50 מאבקים שונים על ייעוד משאבי הקרנות (בין ראשי חברת העובדים, בנק הפועלים וראשי הקרנות), בסופו של דבר רבים מן הכספים הללו אכן שימשו מקור כספי עיקרי לחברת העובדים בשנות ה-50 וה-60 (גלבוע, 1965).<sup>9</sup> למשל, במהלך שנות ה-50, בערך 60 אחוזים מן ההשקעות של קרנות הפנסיה וקופות התגמולים של ההסתדרות הופנו למוסדות הקשורים בהסתדרות, ובעיקר לחברת העובדים (Sarnat, 1966).

אין זה מפתיע, שגם ראשי מפא"י בממשלת ישראל נענו לתביעות ההסתדרות לתמוך בהסדר זה. אמנם, הם חששו מהתחזקותה של ההסתדרות ואיומה על בלעדיותן של רשויות המדינה, אבל יחד עם זאת הם הבינו, שמערכת ביטחון סוציאלי לקשישים, הנשענת על גמלה ממלכתית אחידה נמוכה ומערכת מקיפה הרבה יותר של חיסכון לעת זקנה, אשר מקורותיה במימון משותף של המעסיקים והעובדים, תשחרר את המדינה, שסבלה ממחסור חמור במזומנים, מנטל כספי גדול. זאת ועוד, תוך זמן קצר התברר, שקרנות הפנסיה וקופות התגמולים עשויות לשמש מקור כספי חשוב למימון פרויקטים ממשלתיים הכרוכים בעלות כספית גבוהה. ואכן, כבר בשנת 1954 נעשה שימוש בכספים הללו לפרויקטים במסגרת תוכניות הפיתוח של הממשלה. אימוץ הסדר, לפיו מרבית כספי הקרנות הופקדו באגרות חוב ממשלתיות, המבטיחות לעמיתי הקרנות ביטחון מירבי וריבית גבוהה, אפשר למדינה לנצל את המקור הזה לגיוס משאבים וגם לשלוט על מערכת זו בדרך עקיפה (גרוס וגרינברג, 1994).

### 3. ההתפתחויות לאחר חקיקת חוק הביטוח הלאומי

חקיקת חוק הביטוח הלאומי בשנת 1953 העניקה גושפנקה פורמלית למבנה מערכת ביטחון סוציאלי, שהתגבשה בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה. במבנה זה היו למעשה שלושה רבדים: רוכד בסיסי של קצבאות זקנה, רוכד שני של פנסיות תעסוקתיות ורוכד

8. כפי שהצהיר צבי גינת, יושב-ראש הוועדה להכנת התוכנית לקרן פנסיה לעובדי מוסדות ההסתדרות, בעת הדיון בוועד הפועל בעניין זה: "המפעל הסוציאלי שאנו מקימים יהיה מכשיר כספי חשוב, שחלק ניכר מאמצעיו המיועדים מטבעם להשקעה לזמן ארוך יוקדש לפתוח המשק לביצור הכלכלי. הוא עלול וצריך להוסיף כוח ועוצמה למשק ההסתדרותי המאורגן בחברת העובדים." (פרוטוקול הוועד הפועל, 29.3.1954, עמ' 3).

9. ראו גם דברי זאב און, מזכיר חברת העובדים, בדיון על חקציב הוועד הפועל לשנת 1957, עמ' 7-10, ועמ' 56; וגם דו"ח הוועד הפועל של ההסתדרות (מרקי דין-חשבון 1959-1965, עמ' 236).



שלישי של חיסכון לעת זקנה. הרובד הבסיסי של מערכת זו העניק גמלה אחידה לכל קשיש שהגיע לגיל המזכה וצבר תקופת אכשרה מספיק ארוכה, שבמהלכה השתתף בשוק העבודה ושילם דמי ביטוח לאומי. כבר בשנת 1957, שלוש שנים לאחר אימוץ החוק, החלו הקשישים הראשונים לקבל קצבאות זקנה מן המוסד לביטוח הלאומי. הגמלה שולמה רק לגברים בני 65 ומעלה ולנשים בנות 60 ומעלה, אשר פרשו מכל עבודה. עם חקיקת החוק היה גובה הגמלה 15 ל"י לגמלאי יחיד, סכום שהיה שווה ל-21.7 אחוזים מן השכר הממוצע במשק. עד סוף העשור כבר זכו לקצבת זקנה 70,000 קשישים (דורון, 1995).

במקביל לרובד זה הלך והתגבש עד סוף שנות ה-50 הרובד השני של הפנסיות התעסוקתיות. מתוך מערכת קופות התגמולים של שנות ה-40 וראשית שנות ה-50 צמחו שבע קרנות פנסיה תעסוקתיות, שפעלו בשנים הללו במסגרת ההסתדרות. הקרנות הללו הקיפו מגזרים שונים במשק והצטרפות השכירים אליהם היתה קולקטיבית, במסגרת הסכמי עבודה. הקרנות קבעו תקופת אכשרה מינימלית לזכאות לפנסיה של 10 שנות תשלום דמי ביטוח. לאחר תקופה זו, עמית באחת הקרנות, אשר פרש מן העבודה, היה זכאי לפנסיה חודשית של בין 35 ל-50 אחוזים משכרו האחרון. גובה הפנסיה המירבית, שזכה לקבל מי שהיה עמית בקרן פנסיה במשך 35 שנים או יותר, נקבע לשיעור של 70 אחוזים משכרו האחרון של העובד. החברות בקרן פנסיה מומנה במשותף בידי העובד ומעסיקו. גובה התשלום היה שונה מקרן לקרן והיה תלוי בסוג הפנסיה. החברות בתוכנית פנסיית יסוד, אשר הבטיחה בעיקר פנסיה לעמית לעת זקנה ופנסיה לשארי הפנסיונר, חייבה גם את העובד וגם את המעסיק להפריש מדי חודש 5 אחוזים משכרו של העובד, ואילו בתוכנית פנסיה מקיפה הגיע סכום התשלומים החודשיים ל-16 אחוזים משכרו החודשי של העובד: 5 אחוזים על חשבון העובד ו-11 אחוזים על חשבון המעסיק. תוכנית הפנסיה המקיפה הבטיחה, נוסף על זכויות פנסיית היסוד, גם פנסיה במקרה של נכות ופנסיה לשארי העמית, גם אם נפטר לפני גיל הפרישה. עד סוף שנות ה-50 היה מספר העמיתים הרשומים בכל קרנות הפנסיה ההסתדרותיות 241,755 בערך; בקרן הגדולה ביותר, "מבטחים", היו בערך 75,000 חברים. מטבע הדברים, שיעור מקבלי הגמלאות בקרנות היה נמוך ביותר והוא עמד בשנת 1959 על 1,307 בלבד.<sup>10</sup> רובד זה כלל גם את הפנסיות התקציביות של עובדי מדינה, אשר מומנו במלואן מתקציב המדינה (על-פי חוק שירות המדינה [גמלאות], 1955), פנסיות לעובדיהם של מוסדות לאומיים שונים ופנסיות מפעליות בעלות אופי תקציבי, שהוקמו במספר מקומות עבודה גדולים. עד סוף שנות ה-60 מערכת זו הקיפה 140,000 עובדים.<sup>11</sup> הקשר הפורמלי היחיד בין שני הרבדים של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים היה מסגרת השילוב שבין קרנות הפנסיה לקצבאות הזקנה. שילוב זה קבע, ששכירים החברים

10. מתוך "קרנות ביטוח ופנסיה מרכזיות של ההסתדרות", גמלאות, 4: 3-18.

11. על מאפייני הפנסיות התקציביות בתקופה זו ראו סקר על המערכים הפנסיוניים התקציבויים, 1969.

בקרנות פנסיה ישלמו דמי ביטוח מוקטנים במסגרת התשלומים לביטוח לאומי עבור ביטוח זקנה ובתמורה, לאחר פרישתם מן העבודה, סכום הקצבה יקוזז מדמי הפנסיה המשולמים להם.<sup>12</sup>

נוסף על שני הרבדים הללו היה הרובד של חיסכון לעת זקנה. רובד שלישי זה הורכב מקופות גמל שונות, אשר אפשרו חיסכון לעת זקנה במימון משותף של העובדים ומעסיקיהם. במוקד רובד זה היו קופות התגמולים אשר הוקמו בשנות ה-40. למרות המעבר לתוכניות פנסיה, צמצום מספרן של הקופות הללו ואיחודן לקרנות הפנסיה, בשנת 1961 עדיין היו כאמור 174 קופות תגמולים ובהן 43,376 חברים (צינמון, 1964). בשנים שלאחר מכן מספר הקופות אמנם המשיך להצטמצם, אולם מספרן נותר גדול בעיקר בזכות תקנות מס הכנסה אוהדות, שנועדו להגביר את החיסכון במשק. בסוף שנות ה-60 עדיין פעלו 94 קופות עבור שכירים ועוד 22 קופות עבור עצמאים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1972). קופות אלה היו בעיקר משני סוגים: קופות תגמולים שליד מפעלים בודדים וקופות בנקאיות, אשר ניהלו את ההפרשות הכספיות ממפעלים רבים. מספרם של החברים בקופות הללו נאמד באמצע שנות ה-70 ב־50,000 (אבל, 1973; אביזוהר, 1978).

#### 4. מגבלות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בעשור הראשון

המגבלות של מערכת זו התבררו תוך זמן קצר. מגבלה מהותית היתה קשורה באי־הכללתו של ציבור קשישים חשוב, שלא זכה להיכלל ברובד הראשון שבמסגרת מערכת הביטחון הסוציאלי. אופיו הביטוחי של הרובד הזה הביא להדרתן של שתי אוכלוסיות עיקריות ממנה. ראשית, לא נכללו בכיסוי החוק תושבי ישראל, שביום קבלת החוק מלאו להם 67 שנים, ועולים חדשים, שעלו לארץ לאחר קבלת החוק והיו כבר בני 60 (הגברים) ו־55 (הנשים). אוכלוסייה זו, שהגיעה בשנת 1963 ל־47,000 איש ואישה, לא יכלה לצבור תקופת אכשרה ולהיות זכאית לקצבות זקנה ומשום כך נאלצה להתקיים מתמיכות סעד נמוכות במיוחד שסופקו על־ידי משרד הסעד. על־מנת להתמודד עם צורכי הקבוצה הזו חברו יחד משרד הסעד, הסוכנות היהודית, מלב"ן ומרכז השלטון המקומי והקימו בשנת 1958 קרן למענקי זקנה, שהעניקה לחלק מן הקשישים גמלאות נמוכות על בסיס מבחני הכנסה. גובה הגמלאות הללו, שהיו נמוכות מקצבאות הזקנה ששילם המוסד לביטוח לאומי, ובעיות הכרוכות בהפעלת התוכנית הזאת וקביעת הזכאות לה הביאו לאימוץ הסדר חדש לקראת סוף שנות ה-60. על־פי הסדר זה שולמו, החל מאמצע שנות ה-70, לעולים חדשים קשישים "קצבות זקנה מיוחדות", שמומנו כמלואן מתקציב המדינה והיו שוות בערכן לקצבאות הזקנה הרגילות (דורן, 1997).

12. אולם הסדר זה בוטל, בלחץ הגמלאים, בתחילת שנות ה-70. ראו אביזוהר, 1978, עמ' 95-96; הורוביץ, 1972, עמ' 63-67.

הקבוצה השנייה שלא הוכנסה למסגרת תוכנית קצבאות הזקנה הממלכתיות היתה זו של נשים שלא עבדו באופן קבוע בשוק העבודה הפורמלי, אלא טיפלו בבני המשפחה במסגרת ביתן. עקרות בית לא נכללו במסגרת קצבאות הזקנה מפני שתקופת האכשרה התבססה על תשלום דמי ביטוח לאומי במסגרת מקום עבודה. משפחה שבה האישה לא היתה זכאית לקצבת זקנה קיבלה תוספת של 50 אחוזים לקצבת הזקנה המשולמת לבעל לאחר פרישתו מן העבודה. אמנם לחצם של ארגוני נשים הביא ליצירת אפשרות של ביטוח מרצון של עקרות בית במסגרת חוק הביטוח הלאומי, אולם בגלל קשיים ביוורוקרטיים, חוסר מודעות וכדאיות כלכלית מוגבלת היתה ההשתתפות בתוכנית זו מועטה (Ajzenstadt and Gal, in press). למרות שתנאי ההשתתפות של עקרות בית בתוכנית זו השתפרו בראשית שנות ה-70, בשנות ה-80 הגיע מספרן של עקרות הבית המבוטחות במסגרת זו לפחות מאלף (Achdut and Habib, 1991).<sup>13</sup>

אולם, המגבלות של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים באו לידי ביטוי גם בנוגע לאלה שנכללו במסגרת קצבת הזקנה הממלכתית. ראשית כל, היתה שחיקה מתמשכת ורבה בשוויה של הגמלה הבסיסית. היות שבחוק המקורי קצבת הזקנה לא הוצמדה לשכר הממוצע במשק, היתה ירידה חדה בערכה בשנים לאחר אימוצה. בעוד שבעת חקיקת החוק ערך הגמלה האחידה הבסיסית עמד על 21.7 אחוזים מן השכר הממוצע, עד אמצע שנות ה-60 הוא ירד ל-10.5 אחוזים ממנו (הימל, 1971). משמעות הדבר היתה, שגם רבים מאלה שהיו זכאים לקצבות זקנה לא יכלו לקיים את עצמם ברמת חיים סבירה. היקפה של בעיה זו כבר החל להתברר בראשית שנות ה-60 ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי דאז, גיורא לוטן, הציע להנהיג גמלאות משלימות סלקטיביות עבור קשישים, אשר קצבאות הזקנה היו המקור היחיד להכנסתם (המוסד לביטוח לאומי, 1963). למרות התנגדותה הנמרצת של ההסתדרות, שחששה מהכללת מרכיב סלקטיבי במערכת הביטוח הסוציאלי הממלכתי, אומצה תוכנית זו לבסוף בשנת 1965 ברמותה של "הטבה סוציאלית", ששולמה לקשישים נזקקים (דורון וקרמר, 1992). תוכנית "ההטבה הסוציאלית" הופעלה בידי המוסד לביטוח לאומי כתוכנית נפרדת מקצבאות הזקנה. במסגרתה ניתנה תוספת לגמלה ששולמה לקשישים, שהוכח באמצעות מבחן הכנסות שלא היתה להם כל הכנסה זולת הגמלה. עד סוף העשור קיבלו 40 אחוזים ממקבלי קצבאות הזקנה גם את ההטבה הסוציאלית (Lotan and Nizan, 1970). למעשה, אימוץ "ההטבה הסוציאלית" הוסיף רובד נוסף, סלקטיבי במהותו, למערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל. עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980, התוספת הסלקטיבית לקשישים נזקקים נכללה מבחינה פורמלית במסגרת תוכנית זו.

במקביל לפעולות הקשורות בהטבה הסוציאלית, נעשו מאמצים להעלות את גובה

13. רק בשנת 1996 התרחש שינוי מהותי במצב זה ואומץ חיקון בחוק הביטוח הלאומי, שאפשר להעניק קצבאות זקנה גם לעקרות בית, שלא שילמו דמי ביטוח במהלך תקופת אכשרה.

הגמלאות האחידות ולהקל את הנגישות אליהן, במיוחד למי שלא פרשו באופן מלא מעבודתם גם בגיל הזכאות. תפנית חשובה במגמה זו נעשתה בשנת 1973, כאשר הוחלט לקבוע את קצבת הזקנה כאחוז קבוע מן השכר הממוצע במשק (15%). החל מן המחצית השנייה של עשור זה גם הונהגו הסדרי הצמדה שונים על-מנת למנוע שחיקה של הגמלה בתנאי אינפלציה (דורון, 1995).

גם ברובד של הפנסיות התעסוקתיות החלו להתגלות בתקופה זו מגבלות שונות. לקראת סוף שנות ה-60 עלו חששות באשר לגירעון האקטוארי של הקרנות: האם תהיה להן יכולת כלכלית לקיים בעתיד את הזכויות הנדיבות שהוענקו למבוטחים בעשור הקודם (Factor, Habib and Lerman, 1976). נוסף על כך, נמתחה ביקורת על חוסר היכולת של הקרנות להתמודד עם תופעות של ניידות בשוק העבודה ומעבר עובדים מבוטחים בקרן אחת ממקום עבודתם למקום עבודה אחר, שעובדיו מבוטחים בקרן אחרת. אולם, המגבלה העיקרית היתה הכיסוי המוגבל של הקרנות. בעוד שבהסתדרות טענו, ש-75 אחוזים מן השכירים שאינם עובדי מדינה מבוטחים בקרנות (הורוביץ, 1972), גורמים אחרים טענו שהכיסוי מוגבל הרבה יותר. היה ברור, שבהעדר חובת הצטרפות לתוכנית פנסיה, רבים מן העובדים במקומות עבודה לא מאורגנים, עובדים זמניים, עובדים בעלי שכר נמוך ועצמאים לא היו מבוטחים בקרן פנסיה כלשהי. במסמך רשמי של המוסד לביטוח לאומי דובר על היווצרותם של "שני מעמדות בקרב הזקנים", מעמד אחד של בעלי פנסיות שיוכלו לשמור על רמת חייהם לאחר פרישה מן העבודה, ומעמד אחר, המקיף בערך מחצית מן המפרנסים, שנאלץ להתקיים לעת זקנה רק מקצבאות הביטוח הלאומי (המוסד לביטוח לאומי, 1970, עמ' 5).

הביקורת על מגבלות מערכת הפנסיה הובילה להצעות להנהיג רפורמה במערכת הפנסיה ולהביא למעורבות רבה יותר של המדינה ברובד זה. בשנת 1968 הודיע שר העבודה יוסף אלמוגי על הקמת ועדה ציבורית לבחינת נושא הפנסיות. למרות שוועדה זו הגישה באמצע שנת 1971 המלצות לשרי העבודה והאוצר (הוועדה למערכת הפנסיות, 1971), הדיונים בוועדה התאפיינו בחוסר הסכמה עמוק בין ההסתדרות, קרנות הפנסיה וגורמים ממשלתיים שונים (ביילין, 1971). בעוד שנציגי המוסד לביטוח לאומי תמכו באימוץ חוק פנסיה חובה אשר במסגרתה יוענק לכלל הקשישים כיסוי מעבר לרובד הבסיסי, הביעו נציגי ההסתדרות והקרנות חשש שתהיה פגיעה בקרנות ובעצמאותן (אביזוהר, 1978). חילוקי הדעות הללו מנעו התקדמות של ממש לעבר חוק פנסיה חובה. אך החששות לגבי עתיד קרנות הפנסיה הביאו לידי שינויים אחדים בתקנות קרנות הפנסיה, אשר צמצמו במידת-מה את זכויות המבוטחים והבטיחו רציפות זכויות בעת מעבר מקרן אחת לחברתה. הרעיון של חוק פנסיה חובה לא ירד מסדר-היום ובדיונים שנערכו במחצית השנייה של שנות ה-70 ההסתדרות הביעה נכונות רבה יותר להסכים להסדר שיחייב כיסוי פנסיוני לכלל העובדים (וילן, 1980). אולם, בסופו של דבר, ועל אף תמיכת משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי ברעיון של חוק זה, הוא לא הגיע לידי מימוש. תרמה לכך במיוחד עמדתו החד-משמעית

השוללת של משרד האוצר, שחשש מן הנטל הכספי הכרוך ביישום החוק וקבע, ש"אפשר לחוקק בקלות חוק פנסיה ממלכתית. אי אפשר יהיה בעתיד לשלם את הפנסיה המובטחת." (משרד האוצר, 1986, עמ' 3. ההדגשה במקור).

## מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל בעשור האחרון

על אף השינויים הרבים, שעברו על מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בחמשת העשורים מאז הוקמה, מערכת זו עדיין משמרת את המבנה הבסיסי, שנקבע עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי בראשית שנות ה-50. השינוי המהותי ביותר הוא התוכנית המיועדת לקשישים נזקקים, שנוספה בתום העשור הראשון להפעלתה. במערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל פועלים היום אפוא ארבעה רבדים שונים, אשר שילובים שונים ביניהם אמורים להשיג שתי מטרות: מניעת ירידה חדה ברמת החיים לאחר הפרישה מן העבודה, או הבטחת רמת חיים מינימלית (כהן ואנטלר, 1985). ארבעה רבדים אלה מוצגים בתרשים מס' 1.

כפי שניתן לראות בתרשים, הרובד הבסיסי של ביטוח סוציאלי כולל את קצבאות הזקנה האוניברסליות של המוסד לביטוח לאומי; הרובד השני, שהוא סלקטיבי, מעניק תוספת כספית לקשיש הנזקק; הרובד השלישי מורכב מפנסיות תעסוקתיות מסוגים שונים; ואילו הרובד הרביעי כולל סוגים שונים של חיסכון לעת זקנה, דוגמת קופות גמל. בעוד שהשילוב בין הרובד הראשון ובין הרבדים השלישי והרביעי אמור להשיג את המטרה של שמירה על רמת החיים לאחר הפרישה מן העבודה, השילוב בין הגמלה האחידה, שברובד הראשון,

תרשים מס' 1. מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל



לתוספת הסלקטיבית, שברובד השני, אמור למנוע התדרדרות לעוני למי שלעת זקנה אין בידיו הכנסות מספיקות מפנסיה, חסכוניות או מקורות אחרים (דורון וקרמר, 1992).

ברובד הראשון של קצבאות הזקנה האחידות של המוסד לביטוח לאומי לא היו שינויים מרחיקי לכת מאז שנות ה-70, למרות ניסיונות שונים מצד משרד האוצר במהלך שנות ה-80 וה-90 לצמצם את העלויות הכרוכות במימון חלק זה של מערכת הביטחון הסוציאלי באמצעות אימון מרכיבים סלקטיביים, אשר יצמצמו את מספר בעלי הזכאות לגמלה רק לבעלי הכנסה נמוכה, או לחלופין בדרך של הטלת מס על קצבת הזקנה, כדרך להחזרת חלק מן ההוצאה עבור הקצבאות לקופת המדינה (דורון וקרמר, 1992; דורון, 1999). אולם, ניסיונות אלה עוררו התנגדות חריפה מצד ארגונים המייצגים את אוכלוסיית הקשישים, ובראשם הסתדרות הגמלאים, ואלה הצליחו לגייס תמיכה מספקת של חברי הכנסת על-מנת למנוע אימון מדיניות זו (יקוביץ, 2001).

קצבת הזקנה היא גמלה אוניברסלית, ומיועדת לגברים מעל גיל 70 ולנשים מעל גיל 65, הן שכירים והן עצמאים, שהשלימו תקופת אכשרה של 60 חודשי ביטוח בעשר השנים שקדמו לגיל הזכאות לקצבה. גברים בגיל שבין 65 ל-70 ונשים בגיל שבין 60 ל-65 שנה זכאים לגמלה זו אם עמדו במבחן הכנסות. רובד זה מספק גמלה אחידה בגובה של 16 אחוזים מן השכר הממוצע ליחיד ושל 24 אחוזים מן השכר הממוצע לזוג. לגמלה יכולות להתווסף תוספות שונות - תוספת תלויים עבור ילדים בשיעור של 5 אחוזים מן השכר הממוצע לכל ילד משני הילדים הראשונים, תוספת ותק בשיעור של 2 אחוזים מן השכר הממוצע עבור כל שנת ביטוח מאז שנת הביטוח האחת-עשרה ותוספת עבור דחיית קבלת הקצבה בשיעור של 5 אחוזים מן השכר הממוצע לכל שנה מעל גיל 65 במקרה של גברים ו-60 במקרה של נשים. התוספות לגמלה מתעדכנות בהתאם לשינויים בשכר הממוצע. בפועל, הגמלה הממוצעת שקיבלו יחידים עמה בשנת 2000 על 21.7 אחוזים מן השכר הממוצע (המוסד לביטוח לאומי, 2000).

למרות שקצבת הזקנה היא גמלה המבוססת על העיקרון של ביטוח סוציאלי, והזכאות מותנית בעמידה בתקופת אכשרה, אשר במהלכה שולמו דמי ביטוח לאומי עבור המבוטח, המרכיב הזה בתוכנית איבד מחשיבותו באופן חלקי במהלך השנים. מבין 557,392 הקשישים, שקיבלו קצבת זקנה בסוף שנת 2000, מספר העולים החדשים המקבלים קצבת זקנה מיוחדת, שלא על בסיס ביטוחי, עמד על 97,794 (המוסד לביטוח לאומי, 2000). זאת ועוד, כתוצאה מתיקון בחוק שחל מראשית שנת 1996, עקרות בית, אשר לא שילמו דמי ביטוח, זכאיות אף הן לקצבת זקנה. הרחבת כיסוי קצבת הזקנה לעולים חדשים ולעקרות בית ללא תקופת אכשרה הגדילה מאוד את שיעור האוכלוסייה הקשישה המכוסה בעזרת רובד זה.

הרובד השני של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל מורכב כאמור מרובד סלקטיבי, דהיינו תוספת לגמלה הבסיסית המותנית בעמידה במבחן הכנסות והמיועדת לקשישים נזקקים, שאין להם שום הכנסה מעבר לקצבת הזקנה, או שהכנסותיהם הנוספות

נמוכות במיוחד. הזכאות להשלמת הכנסה מקנה לקשישים גמלת יחיד העומדת על 25 אחוזים מן השכר הממוצע וגמלה לזוג העומדת על 37.5 אחוזים מן השכר הממוצע, דהיינו תוספת של 9 אחוזים מן השכר הממוצע לגמלת היחיד הבסיסית ושל 13.5 אחוזים לזוג. בפועל, הגמלה הממוצעת ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה עמדה במחצית השנייה של שנת 2000 על 24.8 אחוזים מן השכר הממוצע (המוסד לביטוח לאומי, 2000). מספר הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבת זקנה רגילה הוא 75,671, שהם בערך 16.5 אחוזים מכלל המקבלים את הקצבה הרגילה על-פי חוק הביטוח הלאומי. לעומת זאת, מקרב העולים החדשים המקבלים קצבת זקנה מיוחדת, שיעור הזכאים להשלמת הכנסה הוא 95 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, 2000).

הרובד השלישי של מערכת זו מורכב כאמור מפנסיות תעסוקתיות והוא מיועד בעיקר לעובדים שכירים. ברובד זה נערכו שינויים גדולים מאוד במהלך שנות ה-90. השינויים הראשונים החלו עוד בשנות ה-80, בשעה שבוצעו שינויים אחדים בקרנות הפנסיה ובזכויות המבוטחים וניתן אישור ממשלתי להקמתן של קרנות פנסיה בידי גופים עסקיים. בתקופה ההיא עמדו במרכז הדיון הציבורי חששות מתמשכים מפני הגירעון האקטוארי הגדל של קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, ובמיוחד הקטנות שבהן (ורמוס, 1984). גירעון זה, שנבע משורה של התפתחויות וגורמים וביניהם העלייה הגדולה בתוחלת החיים יחד עם שמירה על גיל הפרישה, שינויים בהרכבו של כוח העבודה בענפים שונים במשק, הענקת זכויות יתר לחלק מן החברים בקרנות, ובעיות ניהול בחלק מהן, הביאו ללחץ גובר מצד משרד האוצר לערוך שינויים במבנה הפנסיות. בשנת 1990 הוקמה ועדה ציבורית לבחינת הנושא (ועדת שטסל) (פלג, 1995), אך עוד לפני שהגישה ועדה זו את מסקנותיה הקימה הממשלה (בספטמבר 1992) ועדה בינמשרדית בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר דאז אהרון פוגל, כדי שזו תגבש המלצות למדיניות כוללת ותוכנית פעולה בתחום החיסכון הפנסיוני (ועדת פוגל, 1994).

באמצע שנת 1994 הגישה ועדת פוגל את המלצותיה לממשלה וזו אימצה אותן בעיקרון בראשית שנת 1995, לאחר משא-ומתן, אשר במסגרתו התקבלה הסכמת ההסתדרות החדשה לרפורמה. בהמלצות הוועדה הודגש הצורך בהורדת שיעור התשואה המובטחת בידי המדינה עבור אגרות החוב המונפקות לקרנות הפנסיה החדשות, ובמקביל במתן אפשרות רבה יותר להשקיע את כספי קרנות הפנסיה בשוק ההון. הוועדה המליצה גם לחייב מצטרפים חדשים לקרנות פנסיה להצטרף לקרנות על בסיס של "תרומה מוגדרת" (Defined Contribution), ולא, כפי שהיה בעבר, על בסיס של "זכויות מוגדרות" (Defined Benefit). משמעות הדבר היא, שהפנסיה שהחברים יהיו זכאים לה בעת יציאתם לגמלאות לא תיקבע מראש, אלא תהיה תוצאה של גובה תשלומיהם והתשואות שיתקבלו מאופן השקעת הכספים הללו. בנוסף לכך המליצה הוועדה להעלות את גיל הפרישה של נשים ל-65 במקום 60, לבטל באופן הדרגתי את הפנסיה התקציבית במשק ולעודד מעבר של עובדי מדינה חדשים וותיקים לפנסיה "צוברת" (הממומנת כולה בידי העובדים

ומעסיקיהם במשותף), ולאמץ תוכניות הבראה לקרנות הפנסיה הוותיקות שיש בהן גירעונות אקטואריים, בלי שהדבר יפגע בזכויות החברים הוותיקים.<sup>14</sup> ההמלצות הללו נועדו, מחד גיסא, להבטיח את חיזוק קרנות הפנסיה הוותיקות ולמנוע את קריסתן, ומאידך גיסא, להבטיח איזון אקטוארי ותחרות רבה יותר בין קרנות הפנסיה החדשות.

למרות החלטת הממשלה משנת 1995, רק חלק ממרכיבי הרפורמה אומצו במחצית השנייה של שנות ה-90 (ספיבק, 1999). אמנם הקרנות הישנות נסגרו בפני מצטרפים נוספים, ועמיתים חדשים בתוכניות פנסיה אכן הצטרפו לקרנות החדשות שהוקמו (בחלקן בידי הקרנות הוותיקות) על בסיס המלצות הוועדה, אולם תהליך היישום של חלקים אחרים של הרפורמה התעכב. כך הדבר לגבי העלאת גיל הפרישה לנשים וכך הדבר גם לגבי מעבר עובדי מדינה לפנסיה צוברת, הדורשת השתתפות העובד במימון הפנסיה, ממערכות הפנסיה התקציביות הקודמות. הסכם בעניין זה נחתם בין המדינה ובין ההסתדרות בסוף שנת 1997 ואומץ בהחלטת ממשלה בשנת 1999 (משרד האוצר, 1999). היום פועלות בישראל 18 קרנות פנסיה ותיקות לצד 17 קרנות פנסיה חדשות, שהוקמו בשנים 1995-1996 על בסיס הרפורמה. התוכניות בקרנות החדשות פועלות על בסיס שיטה "צוברת", ועל-פי עקרון "התרומה המוגדרת". הן מאפשרות צבירה דיפרנציאלית על-פי גיל. כמרכן הוסרה המגבלה של צבירה מינימלית של 10 שנים ואומצה לגביהן מדיניות ליברלית יותר בעניין השקעת נכסים פיננסיים בשוק החופשי. יחד עם זאת, עיקר הנכסים הפנסיוניים עדיין מרוכזים בקרנות הפנסיה של ההסתדרות, אם בדמותן הוותיקה ואם באמצעות קרנות פנסיה חדשות שהקימו. ריכוזיות זו באה לידי ביטוי ברור בעובדה, שבידי קרן הפנסיה "מבטחים" מצויים 53.7 אחוזים מנכסי קרנות הפנסיה הוותיקות ו-56 אחוזים מנתח השוק של קרנות הפנסיה החדשות. זאת ועוד, קרן הפנסיה השנייה בגודלה, "מקפת", שגם היא קרן פנסיה הסתדרותית, שולטת על 12.2 אחוזים מנתח השוק של הקרנות החדשות ועל 17 אחוזים מנכסי קרנות הפנסיה הוותיקות (שם, עמ' 6 ו-12).

הרובד הרביעי של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל הוא, כאמור, רובד החיסכון לעת זקנה. רובד זה מספק מסלול לצבירת הון לעת זקנה הן לשכירים, כמרכיב משלים לפנסיה התעסוקתית ולקצבת הזקנה האוניברסלית, והן לעצמאים ולשכירים, שאינם "מכוסים" באמצעות פנסיות תעסוקתיות. רובד זה כולל בעיקר קופות גמל מסוגים שונים וביניהן קופות גמל לתגמולים ופיצויים וקרנות השתלמות. מטרתן של הקופות הללו היא צבירת חיסכון לעת זקנה, המבוסס על מימון משותף של העובדים והמעסיקים ובעידוד הנחות מס. רוב-רובן של הקרנות הללו מנוהלות היום בידי הבנקים. למרות ירידה מתמשכת בשנות ה-90 בהשקעות הציבור בקופות הללו, גם היום מדובר בנכסים פיננסיים המהווים 16.8 אחוזים מכלל הנכסים הפיננסיים שבידי הציבור (משרד האוצר, 2001).

14. את המלצות הוועדה ניתן למצוא ב"הצעה למדיניות פנסיונית כוללת", רבעון לכלכלה, 1994, עמ' 469-483. ראו גם מאמרו של א' ספיבק, "משבר קרנות הפנסיה בישראל" באותו גיליון.



## השלכות מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל על חלוקת נטל המימון של מערכת זו

כאמור, מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים נועדה למנוע ירידה חדה ברמת חייהם של קשישים לאחר פרישתם מן העבודה ולהבטיח רמת חיים מינימלית סבירה לאלה שאין בידם משאבים כספיים נוספים בגיל הזקנה. בחלק האחרון של מאמר זה יידונו שתי שאלות: באיזו מידה יעדי מערכת זו מושגות ומה המחיר שהחברה הישראלית משלמת על-מנת לממש אותם.

ראשית, לשאלת עלות המערכת. לצורך בחינת השפעתו של מבנה המערכת הישראלית הן על ההוצאה הכוללת על ביטחונם הסוציאלי של קשישים והן על חלוקת העלות הזו בין המגזרים הציבוריים והלא-ממשלתיים, ייבחן כאן מכלול של נתונים הנוגעים להוצאות, הן הציבוריות והן הלא-ממשלתיות, למימון מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל במשך שני העשורים האחרונים. כמקובל במחקרי ה-OECD הוגדרה ההוצאה הציבורית לביטחון סוציאלי לקשישים בישראל כהוצאות ישירות של המדינה על ביטחונם הסוציאלי של קשישים. היא כוללת תשלומי העברה לזקנה ושארם המועברים באמצעות המוסד לביטוח לאומי והפרשות הממשלה לצורך פנסיה תקציבית.<sup>15</sup> לעומת זאת, הוצאות למטרה זו שעובדים ומעסיקים מוציאים במישרין ואשר אינן מועברות לקרנות ממשלתיות, אלא לגורמים הפועלים בשוק החופשי, מוגדרות כהוצאה לא-ממשלתית לביטחון סוציאלי לקשישים. הן כוללות אפוא הפרשות של עובדים ומעסיקים לקרנות פנסיה, חדשות וותיקות, לקרנות השתלמות, לקופות גמל, ולקופות לפיצויים.<sup>16</sup> הוצאות ממשלתיות לא ישירות המועברות למערכות הביטחון הסוציאלי באמצעות הטבות מס או סבסוד עקיף של

15. הוצאות לא-ישירות, כגון הנחות מס או סבסוד עקיף באמצעות תשלום רכיבת עבור רכישות איגרות חוב ממשלתיות, אינן מובאות בחשבון בחישוב זה.

16. במסגרת ההוצאה הפרטית לביטחון סוציאלי לקשישים בקופות הגמל נכללות קרנות פנסיה, חדשות וותיקות, קרנות השתלמות, קרנות גמל, וקופות לפיצויים. החוק מחייב את המעביד להחזיק קופות פיצויים, והפרשות לקופות אלה מיועדות להבטיח פיצוי פיטורין. בשאר הקרנות המחוקק מעודד את ההפרשות בעזרת סטורים שונים ממסים. הפרשות המעביד מוכרות כהוצאות, אך אינן נחשבות במסגרת תשלום השכר. כלומר, מדובר בתשלומים נטו לעובד שעליהם אין מסים. על הפרשות העובד יש זיכויים שונים ממס הכנסה בלבד: לקרנות השתלמות אין זיכוי. לקרנות תגמולים של המעביד הזיכוי הוא לפי המס השולי של העובד, ולקרנות תגמולים לעמיתים עצמאיים יש זיכוי של 25 אחוזים מסכום ההפרשה. הזיכוי על הפרשות לקרנות מוגבל לאחוז שנקבע מן השכר ועד חקרת שכר שנקבעה. גם הזיכוי על הפרשות המעביד חייב להיות ביחס ידוע להפרשות העובד. חלק מן הפרשות לקרנות תגמולים נעשות באופן עצמאי בידי עובדים או עצמאים (עבור הקרנות הם "עמיתים עצמאיים"). הפרשות אלה אינן נעשות במסגרת יחסי עובד-מעביד, אלא הן במסגרת שיקולי הפרט על צריכה וחיסכון. משום כך מקובל לא לראות בהן הוצאות לרווחה.

לשנת 1997 נתקבלו נתונים מפורטים ממשרד האוצר המפרדים בין סוגי הפרשות של עמיתים עצמאיים

קרנות פנסיה תעסוקתיות בדרך של הנפקת אגרות חוב ממשלתיות לא נכללות בחישוב זה, למרות חשיבותן הרבה (בלס, 2000). הסיבה לכך היא, שהנתונים בעניין זה בעייתיים ואינם מקיפים את כל תקופת המחקר. על כל פנים, נראה שהכללתם לא היתה משנה את המגמה הכללית העולה מן הממצאים.

החלוקה בין ההוצאה הציבורית להוצאה הלא-ממשלתית במסגרת מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל מוצגת בלוח מס' 1. הנתונים הללו מצביעים על חלוקה כמעט שוויונית בין המגזר הציבורי לזה הלא-ממשלתי בהוצאות על ביטחונם הסוציאלי של קשישים בישראל במהלך תקופת הבדיקה, בעוד שעיקר הנטל מוטל על גורמים לא-

לוח מס' 1. ההוצאה הציבורית והלא-ממשלתית על ביטחון סוציאלי לקשישים בישראל (% מן התמ"ג), בשנים נבחרות

השנה	סוג ההוצאה	שיעור ההוצאה מן התמ"ג	סך כל ההוצאה מן התמ"ג	היחס בין ההוצאה הציבורית לשיעור ההוצאה הלא-ממשלתית
1980	ציבורי	2.96		
	לא-ממשלתי	3.53	6.49	54:46
1985	ציבורי	3.42		
	לא-ממשלתי	4.03	7.45	54:46
1990	ציבורי	4.23		
	לא-ממשלתי	5.21	9.44	55:45
1993	ציבורי	3.59		
	לא-ממשלתי	4.60	8.19	56:44
1995	ציבורי	3.89		
	לא-ממשלתי	4.19	8.08	52:48
1997	ציבורי	4.04		
	לא-ממשלתי	4.34	8.38	52:48

מקורות: קופ, 1999; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתונים סטטיסטיים משנים שונות; התכתבות עם משרד האוצר.

#### המשך הערה מס' 16:

להפרשות של מקום העבודה. נתונים לשנים מוקדמות יותר אינם מפורטים. קשה להעריך אך התרחש השינוי במשך השנים בתחום זה. לצורך השוואה עם שנים קודמות הנתנו, שלא היה שינוי של ממש בחלקן של ההפרשות במסגרת מקום העבודה. יש לציין, שחלק נכבד בקופות הגמל הוא בעל משמעות של השקעה לטווח ארוך. בקרנות ההשתלמות בערך 32 אחוזים מן ההפרשות לקרנות ב-1997 היו בעיקרן חיסכון לשש שנים. היוצא מן הכלל הוא מגזר המורים, המנצל אותן למימון שנת שבתון. גם חלק נכבד מקרנות הגמל נפרדה כחיסכון או השקעה ל-15 שנה, אך מרכיב הפדיון בהן למטרות רווחה גבוה. אין ספק, שיש בהכללת כל קופות הגמל במסגרת הפרשות לפנסיה משום הערכת יתר, אך בהתאם למקובל ולצורכי ההשוואה הבינלאומית לא סטינו מנוהג זה.

ממשלתיים. במהלך שנות ה-90 נשמר יחס שלפיו חלקה של ההוצאה הלא-ממשלתית הוא בין 52 ל-56 אחוזים מסך-כל ההוצאה, ואילו חלקה של הממשלה הוא בין 44 ל-48 אחוזים מסך כל ההוצאה.

על-מנת לספק פרספקטיבה רחבה יותר להערכת משמעותם של הממצאים הללו מוצגים בלוח מס' 2 הנתונים הללו לעומת ממצאי מחקר שנערך במגוון של מדינות רווחה אחרות. לוח מס' 2 מצביע על שני ממצאים מעניינים העולים מתוך ההשוואה בין ישראל למדינות רווחה אחרות. מצד אחד, השוואת הממצאים על סך כל ההוצאה על ביטחונם הסוציאלי של קשישים איננה מצביעה על כך שההוצאה בישראל נמוכה במיוחד לעומת מדינות אחרות. היא אמנם נמוכה מזו שבגרמניה ובשוודיה, אך אלה הן מדינות רווחה נדיבות, שבהן שיעור האוכלוסייה הקשישה מקרב כלל האוכלוסייה גבוה במיוחד (16.6% בגרמניה ו-17.4% בשוודיה). זאת ועוד, ההוצאה בישראל דומה או אף גבוהה מזו שבמדינות אחרות, שבהן שיעור הקשישים אינו נמוך מזה שבישראל (בישראל - 9.9% מכלל האוכלוסייה; בדנמרק - 14.9%; בבריטניה - 15.7%; בארצות-הברית - 11.9%). לעומת זאת, ההוצאה הציבורית על ביטחונם הסוציאלי של קשישים בישראל נמוכה במידה רבה מזו שבמדינות האחרות. זאת ועוד, בניגוד לשאר המדינות הנבחנו כאן, ההוצאה הממשלתית נמוכה מן ההוצאה הלא-ממשלתית. בעוד ששיעור ההוצאה הציבורית מסך כל התוצר המקומי הגולמי בישראל בשנת 1993 היה 3.59 אחוזים בלבד, במדינות האחרות הוא היה בין 6.1 ל-11.23 אחוזים. במקביל, ההוצאה הלא-ממשלתית לנושא זה בישראל היתה גבוהה במיוחד (4.6 אחוזים מן התמ"ג), שיעור העולה במידה רבה על זו שבמדינות אחרות. במילים אחרות, למרות שההוצאה הכוללת על ביטחונם הסוציאלי של קשישים בישראל אינה נמוכה באופן מיוחד, החלוקה בין המגזר הציבורי לזה הלא-ממשלתי היא יוצאת-דופן כתוצאה מן התפקיד המרכזי שהמגזר הלא-ממשלתי ממלא בעניין זה.

ביטוי ברור לחלקה של הדאגה לקשישים בסך כל ההוצאות על הגנה חברתית ולתפקיד

לוח מס' 2. חלוקת ההוצאה (ב-%) על ביטחונם הסוציאלי של קשישים מתוך התמ"ג במדינות רווחה שונות, 1993

המדינה	ציבורי	לא-ממשלתי	סך הכל
דנמרק	6.78	0.50	7.28
גרמניה	11.23	0.72	11.95
בריטניה	7.15	2.63	9.78
ישראל	3.59	4.60	8.19
שוודיה	10.29	1.63	11.92
ארצות-הברית	6.10	2.41	8.51

מקור: Adema and Einerhand, 1998; כמו כתרשים מס' 1.

לוח מס' 3. חלוקת ההוצאה על הגנה חברתית במדינות רווחה שונות  
(% מן התמ"ג), 1993

המדינה	הוצאה ציבורית	הוצאה לא-ממשלתית	סך הכל
דנמרק	30.51	1.21	31.72
גרמניה	28.66	2.88	31.54
בריטניה	23.41	3.8	27.21
ישראל	16.82	7.18	24.00
שוודיה	38.25	2.34	40.59
ארצות-הברית	15.04	8.28	23.32

מקורות: כמו בתרשים מס' 3; וגם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1995, סקר הוצאות על בריאות; להב, 1998; והכתבות עם משרד הביטחון.

המרכזי, שהמגזר הלא-ממשלתי ממלא במימון נטל ההוצאה על קשישים, ניתן למצוא בלוח מס' 3, שבו מוצגת השוואה כוללת של ההוצאה על הגנה חברתית במדינות רווחה שונות וביניהן ישראל.<sup>17</sup> כפי שניתן לראות בבירור, לא זו בלבד שההוצאה על הגנה חברתית בישראל נמוכה מזו שברוב מדינות הרווחה האחרות, אלא שחלקה של ההוצאה הלא-ממשלתית בסך כל ההוצאה הוא גבוה. רק בארצות-הברית ההוצאה הכוללת נמוכה מזו שבישראל, ואילו ההוצאה הלא-ממשלתית גבוהה יותר.

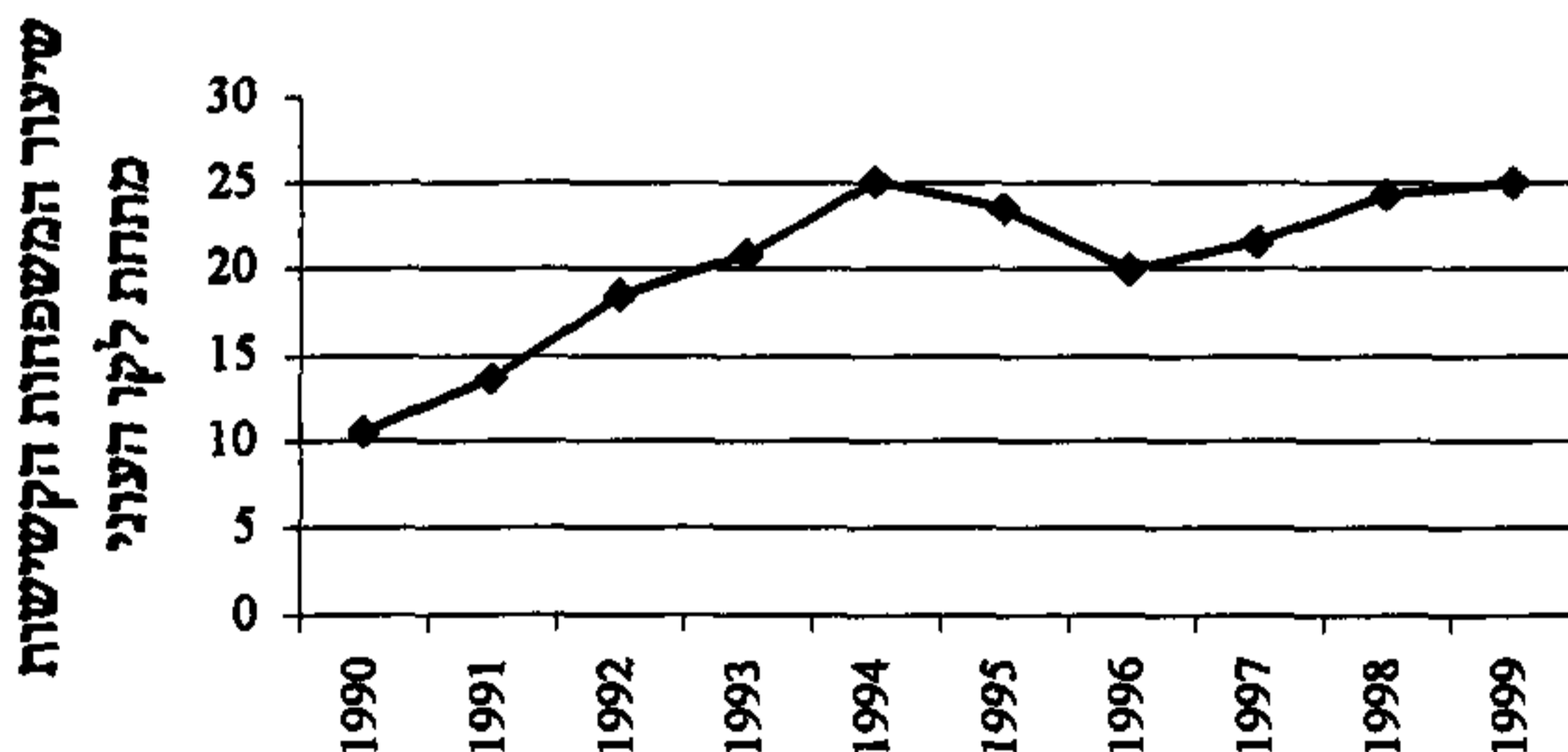
### השלכות מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל על החלוקה מחדש והדאגה לרווחתם של קשישים

שאלה שנייה העומדת במרכז הדיון על מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים עוסקת במידת האפקטיביות של מערכת זו. יעד מרכזי של מערכות הביטחון הסוציאלי לקשישים הוא כמובן הדאגה לקיום נאות של קשישים לאחר פרישתם מן העבודה. בדיקת שיעור הקשישים שרמת חייהם נמוכה מקו העוני עשו לשמש מדד יעיל לבחינת מידת הצלחתה

17. עליפי ה-OECD, הגנה חברתית מתייחסת לסך-כל ההוצאה על גמלאות ושירותים המיועדים להגן על האוכלוסייה בפני נסיבות הסוגעות ברווחתה. כפועל, מדובר במכלול השירותים החברתיים, פרט למערכת החינוך. מבחינה סורמלית, הגנה חברתית מוגדרת כך: "הטבות המיועדות למשקי בית ולפרטים באמצעות גופים ציבוריים ופרטיים במטרה לספק תמיכה בגטיבות שיש בהן כדי להשפיע לרעה על רווחתם, בתנאי שמתן התמיכות והקצבאות לא יהווה תשלום ישיר עבור טובין או שירותים מוגדרים, ולא העברה אינדוידואלית לפרט. תמיכות כאלה יכולות להיות גמלאות או שירותים. היות שהכוונה היא לתמיכות המסופקות באמצעות גופים, העברות בין משקי בית, למרות אופיין הסוציאלי, אינן נכללות." (Adema and Einerhand, 1998, p. 6).

של מערכת הביטחון הסוציאלי בהשגת יעד זה. תרשים מס' 2 מציג בצורה גרפית את המגמות בתחולת העוני בקרב קשישים בישראל בשנות ה-90, לאחר תשלומי העברה ומסים. תחולת העוני מתייחסת כאן רק לאותם קשישים, אשר נותרו עניים גם לאחר שנקחו בחשבון הן הכנסותיהם ממקורות שונים, כגון עבודה ופנסיה, והן מקצבאות הביטוח הלאומי. מן הנתונים עולה, שמערכת הביטחון הסוציאלי אמנם מצליחה להעלות חלק נכבד מן הקשישים מעל לקו העוני באמצעות הקצבאות (57% בשנת 1999), אולם חלקן של משפחות קשישים שהכנסתן נמוכה מקו העוני עדיין נותר גבוה. זאת ועוד, כפי שניתן לראות בבירור, המגמה הכללית בתקופה זו היא גידול בתחולת העוני. חלק מן הגידול הזה, אולם בוודאי לא את כולו, ניתן לקשור לקליטתן של משפחות קשישים רבות מחבר המדינות בעיקר בתחילת העשור ולשינויים שנערכו במחצית השנייה של העשור באופן איסוף הנתונים העומדים בבסיס הניתוח. מן הנתונים עולה, שבישראל בשנות ה-90, שיעור המשפחות, שבראשן עמד קשיש, החיות מתחת לקו העוני, גדל מ-10.5 אחוזים בתחילת העשור והגיע לשיא של 25.1 אחוזים באמצעו ובשנים שאחר כך הוא ירד במקצת והוא חזר והגיע לשיעור של רבע מכלל המשפחות שבראשן עומד קשיש בסוף התקופה. השוואה בין-ארצית מלמדת, שבעניין זה הישגיה של המערכת הישראלית אינן טובות במיוחד. דבר זה בולט לאור העובדה, שהשוואה בין-ארצית של תחולת העוני בכלל האוכלוסייה מצביעה על כך (ולא רק בקרב הקשישים) ששיעור העוני בישראל אמנם גבוה יותר מזה שבמרבית מדינות הרווחה, אולם הוא דומה לזה שבמדינות רווחה אחדות, דוגמת ארצות-הברית, בריטניה, איטליה, אוסטרליה וקנדה ואף נמוך מזה. הממצאים על תחולת העוני בקרב קשישים מצביעים על מצוקה בהיקף הרבה יותר גדול באופן יחסי. אלא ששיעור העוני בקרב קשישים במדינות הרווחה משתנה באופן קיצוני ממדינה למדינה.

תרשים מס' 2. תחולת העוני בקרב קשישים בישראל לאחר תשלומי העברה ומסים, 1990-1999



המקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנחית, שנים שונות.

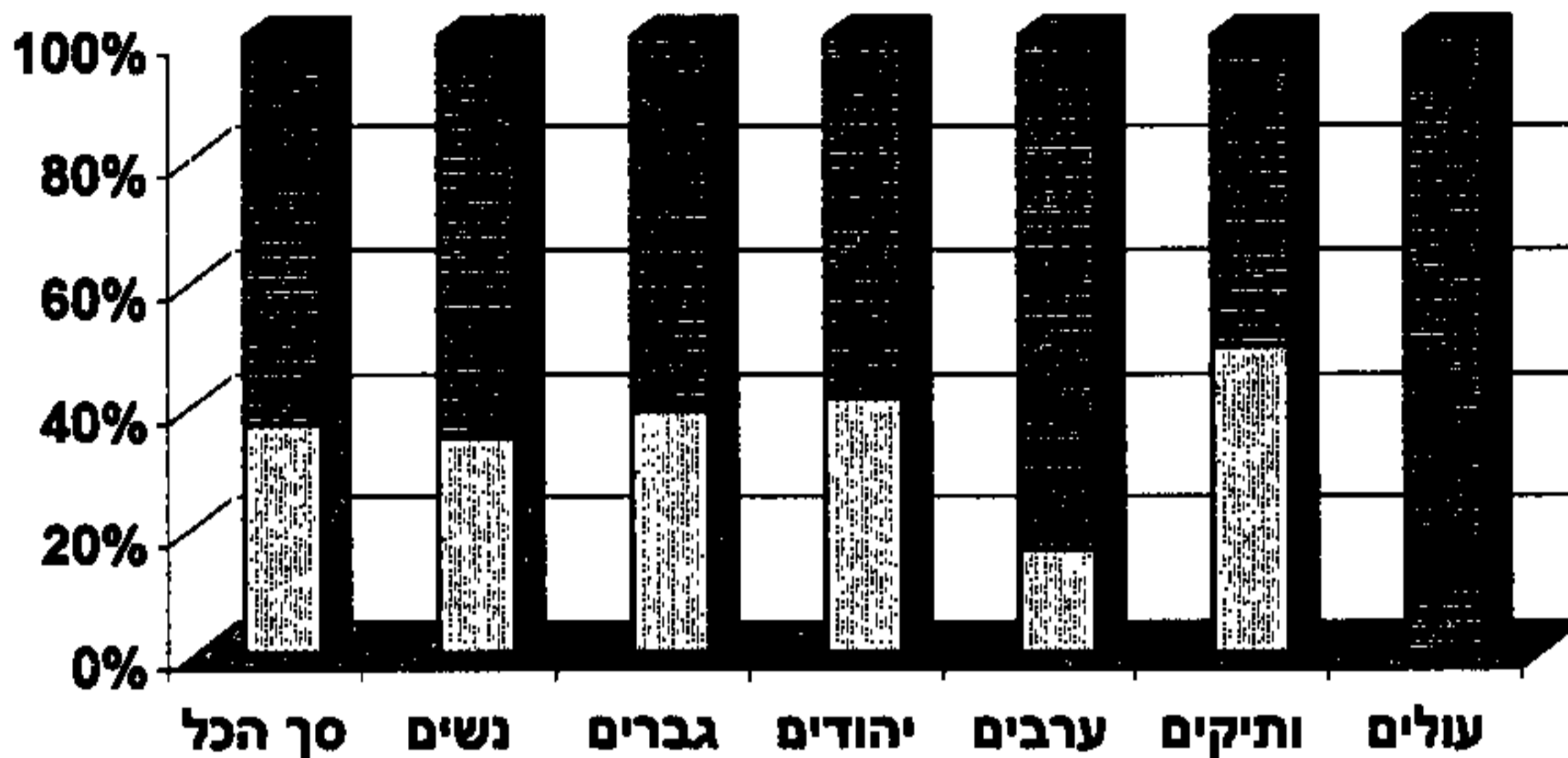
למשל, במדינות הרווחה הליברליות, שבהן מערכות הביטחון הסוציאלי מצומצמות יותר וסלקטיביות יותר, שיעור העוני בקרב הקשישים נוטה להיות גדול יותר והוא מגיע ל-13.7 אחוזים בבריטניה ול-20.7 אחוזים בארצות-הברית. לעומת זאת, בשוודיה שיעור משקי הבית של קשישים הנמצאים מתחת לקו העוני היה 2.7 אחוזים בשנת 1995. אולם, ככלל ניתן לומר, שבמרבית מדינות הרווחה תחולת העוני בקרב קשישים הוא בערך עשירית מכלל הקשישים (Luxembourg Income Study, 2001). משמעות הדבר היא, שלא זו בלבד שהאפקטיביות של המערכת הישראלית בהבטחת רמת חייהם של קשישים איננה טובה יותר מאשר במדינות רווחה אחרות, אלא שתחולת העוני בקרב הקשישים בישראל במחצית השנייה של שנות ה-90 היתה גדולה פי שניים מן המקובל במדינות הרווחה המתקדמות.

ניסיון לעמוד על הגורמים לכישלונה של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל להבטיח קיום נאות לחלק גדול כל כך מקרב הקשישים מחייב ניתוח מדוקדק יותר של מקורות ההכנסה של הקשישים לאחר פרישתם מן העבודה. לפיכך, כדי להבין טוב יותר את הקשר בין מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לרמת חייהם של הקשישים בישראל, בוצע ניתוח משנה של ממצאי סקר קשישים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקר זה, שנערך בין החודשים ספטמבר 1997-אפריל 1998, בחן היבטים שונים של החיים במדגם מייצג של בני 60 ומעלה בישראל. על-מנת לבחון את השפעת מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים על רמת חייהם ניתוח המשנה שלנו התמקד באותם נתונים העוסקים במקורות ההכנסה שלהם. באופן מדויק יותר, ביקשנו לבחון מה הם מקורות ההכנסה השונים של הקשישים וכיצד הם תורמים לסך כל הכנסותיהם. כמו-כן, הבחנו בין קבוצות שונות של קשישים, הן על-פי מאפיינים דמוגרפיים והן על-פי הכנסתם, על-מנת לעמוד על השוני בהשפעת המערכת על הנמנים עם קבוצות שונות באוכלוסייה.

ממצאי ניתוח המשנה מלמדים על הבעייתיות של ההנחות לגבי יעילות השילוב בין הרבדים השונים של מערכת זו בהספקת מענים סבירים לצורכי הקשישים לאחר פרישתם מן העבודה. מתוך ממצאי הניתוח, המוצגים בתרשים מס' 3 עולה, שבישראל רק קצת יותר משליש (37.6%) מבין הקשישים שגילם מעל 60 נהנים מהכנסה כלשהי מפנסיה תעסוקתית. אין זה מפתיע לגלות, ששיעורם של הקשישים שאינם זכאים לפנסיה תעסוקתית גדול מאוד בקרב מספר קבוצות אוכלוסייה. הפער גדול ביותר בין קשישים ותיקים לעולים. בקרב קשישים שעלו לישראל בעשור האחרון שיעור הזכאים לפנסיה הוא זעום במיוחד - רק ל-0.5 אחוזים מקרב העולים הקשישים יש הכנסה מפנסיה תעסוקתית כלשהי. ברור, שאלה הנמנים עם קבוצה זו, שלא עבדו כלל בישראל או עבדו במשך תקופה מוגבלת, בדרך-כלל בשוק העבודה הלא-פורמלי, לא צברו זכויות המאפשרות זכאות לפנסיה. לעומת זאת, בקרב ישראלים ותיקים שיעור מקבלי פנסיה תעסוקתית הוא 49.8 אחוזים.

הזכאות לפנסיה מתפלגת באופן לא-שוויוני גם בין יהודים לערבים. שיעור הקשישים הערבים הנהנים מפנסיה תעסוקתית כלשהי הוא 17.1 אחוזים בלבד, ואילו השיעור המקביל

תרשים מס' 3. מקבלי פנסיות תעסוקתיות לפי סוגי אוכלוסיות



■ ללא פנסיה ■ עם פנסיה

המקור: עיבוד נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר קשישים.

בקרב קשישים יהודים הוא 41.9 אחוזים. אי-שוויון זה משקף, ככל הנראה, את אופי התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, ובמיוחד את השתלבותם של רוב העובדים מקבוצה זו במגזרים בעלי סטטוס נמוך ביותר מבחינת התעסוקה.

לבסוף, למרות שהתרחש צמצום של ממש בפערים בין גברים לנשים מאז שנערך הסקר האחרון בנושא פנסיות לקשישים באמצע שנות ה-80 (מורגנשטיין, שמלצר וגרא, 2000), עדיין קיימים בעניין זה פערים מבחינת המגדר. דבר זה משקף גם הוא את הפערים הקיימים באופן ההשתתפות של גברים ונשים בשוק העבודה, במיוחד בעבר. בעוד ש-39.7 אחוזים מן הקשישים הגברים נהנים מפנסיה תעסוקתית, רק ל-35.5 אחוזים מבין הנשים בגילאים הללו יש הכנסה מפנסיה. זאת ועוד, קיימים פערים גדולים בגובה הפנסיה שבני שני המינים זכאים לה: הפנסיה שגברים זכאים לה גבוהה במידה רבה מזו של נשים (אייזנשטרט וגל, 2001).

למרות שהפנסיה הממוצעת שהקשישים זכאים לה אינה גבוהה ומגיעה בממוצע לשליש בערך מן השכר הממוצע, אין ספק שהכנסה מפנסיה מאפשרת לרבים מן הקשישים, הזכאים גם לקצבת זקנה ולהכנסות ממקורות אחרים, להתקיים ברמת חיים סבירה. אולם, אצל מרבית הקשישים שאינם זכאים לפנסיה, המצב חמור הרבה יותר. לפי ממצאי הסקר, ל-49.2 אחוזים מן הקשישים יש הכנסה כוללת שהיא נמוכה ממחצית השכר הממוצע במשק. לפי הערכותיהם של מורגנשטיין, שמלצר וגרא, נוסף על הקשישים החיים מתחת לקו העוני, בערך עשירית מן הקשישים חיים ברמת חיים העולה רק במעט על קו העוני. זאת

ועוד, בקרב 40 אחוזים מן הקשישים, קצבאות הזקנה והשארים של הביטוח הלאומי מהווים בין 80 ל-98 אחוזים מכלל הכנסותיהם (מורגנשטיין, שמלצר וגרא, 2000). משמעות הדבר היא, שקיימת מצוקה כלכלית של ממש בקרב 30 עד 40 אחוזים מכלל הקשישים בישראל, שרבים מהם עולים חדשים או ערבים.

לא זו בלבד ששיעור הקשישים, שנהגים מהכנסה מפנסיה, מצומצם וכתוצאה מכך שיעור הנזקקים בקרב הקשישים גבוה, אלא שהמגמות הקיימות בשוק העבודה אינן מלמדות על שינוי של ממש הצפוי להתרחש בעניין זה בעתיד הנראה לעין. למרות הפעולות שנעשו כדי לחזק את קרנות הפנסיה הוותיקות ולעודד תחרות בין החדשות, בפועל שיעור האוכלוסייה העובדת שאיננה "מכוסה" באמצעות תוכנית פנסיה תעסוקתית גבוה מאוד ככל הנראה. למרות שאין נתונים רשמיים על היקף החברות בקרנות פנסיה, ההערכות הן שמדובר ב-40 אחוזים בערך מכוח העבודה האזרחי שאינו מכוסה (טרקל וספיבק, 2001). גם הקמתן של קרנות פנסיה פרטיות אינה מסוגלת למנוע את ההשלכות השליליות של הירידה החדה במידת המחויבות של מעסיקים ועובדים להסכמים קולקטיביים, ושל הנטייה להגמשת שוק העבודה, הבאה לידי ביטוי בהתרחבות התופעה של עובדים זמניים של חברות כוח-אדם (Galini, 1997). תמורות אלה מקטינות מאוד את הסיכויים לגידול או אפילו להאטת הירידה בשיעור הכיסוי הפנסיוני במשק הישראלי.

## סיכום

להחלטה של קובעי המדיניות בישראל בראשית שנות ה-50 לאמץ מודל של מערכת ביטחון סוציאלי לקשישים, המדגיש את תפקידם של גורמים לא-משלתיים במערכת זו, יש השלכות רבות על אופן תפקודה של המערכת גם היום. למרות העובדה, שחלפה תקופת זמן של חמישים שנה מאז עוצבה מערכת הביטחון הסוציאלי הזאת, לא היו שינויים של ממש במבנה הבסיסי שלה. גם היום, גורמים לא-משלתיים, בדמותם של פרטים, קרנות פנסיה, בנקים וחברות ביטוח, ממלאים תפקיד נכבד בדאגה לקיום רמת חייהם של קשישים לאחר פרישתם מן העבודה.

בחינת אופן התפקוד של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל מלמדת, שרצוי להבדיל בין שני מישורים שונים. במישור של חלוקת מימון ההוצאות הכרוכות בתפקוד המערכת עולה, שהמערכת היא בבחינת "חלומם של קובעי המדיניות". יותר ממחצית ההוצאות הכרוכות במימון מערכת זו מוטלת על גורמים לא-משלתיים, דבר המביא לידי עלות ציבורית נמוכה במיוחד בכל הנוגע לביטחונם הסוציאלי של קשישים בישראל. לעומת זאת, בחינת השלכות המבנה של מערכת זו על רמת חייהם של קשישים בישראל מצביעה על תוצאות שהן בעייתיות הרבה יותר. ככלל, מערכת זו היא "סיוטם של קשישים רבים" בכך שהיא אינה מאפשרת לשיעור גדול מבין הקשישים לקיים רמת חיים סבירה בעת זקנה.



דבר זה קשור במיוחד לעובדה, שרק מיעוט מקרב הקשישים נהנים מהכנסה מפנסיה לאחר פרישתם מן העבודה. התופעה של העדר ההכנסות מפנסיה נפוצה במיוחד בקרב קשישים מקרב העולים ובאוכלוסייה הערבית. זאת ועוד, בחינת המגמות הקיימות בשוק העבודה אינה מצביעה על שינוי צפוי בתחום זה בעתיד הקרוב. ההשלכות של מבנה המערכת הישראלית על רמת חייהם של חלק נכבד מן הקשישים צריכות לשמש אפוא תמרור אזהרה למי שנחפזים להעביר את האחריות למימון מערכת זו אל מחוץ למגזר הממשלתי.

אמנם מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מאפשרת למדינת הרווחה להשתחרר במידה רבה מנטל גדול של מימון ביטחונם הסוציאלי של קשישים, אולם אי הצלחתה להבטיח רמת חיים סבירה לקשישים רבים ולהרחיב במידה רבה את רמת הכיסוי הפנסיוני לאחר חמישה עשורים של קיום מצביעים על הכרח לבחון דרכים שונות לשינוי של ממש במבנה מערכת זו. נראה, שההתמודדות עם אי יכולתה של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל למנוע מצוקה מבני קבוצה גדולה של קשישים מחייבת החייחוסות כוללנית למערכת, ולא טיפול במרכיבים בודדים שבה. המגמה צריכה להיות להבטיח, ששילוב של מרכיביה השונים של מערכת זו יאפשר לכל קשיש רמת חיים סבירה לאחר פרישתו מעולם העבודה. לימוד המאפיינים של מערכות דומות במדינות רווחה אחרות יכול לסייע במאמץ זה. יש להניח, שחקיקת חוק פנסיה חובה יכולה לציין התקדמות לעבר יעד זה, הגם שפתרון זה יהיה בהכרח חלקי, ולא יפתור את בעייתם של אלה שעבדו במשך תקופות קצרות ובשכר נמוך. משום כך יהיה צורך להשלים את הצעד הזה בהנהגת רובד פנסיוני ממלכתי נוסף, שיבטיח באופן זה או אחר הכנסה סבירה גם למי שלא תהיה לו הכנסה סבירה מפנסיה בעתיד.

## ביבליוגרפיה

- אביזוהר, מ' (1978), כסף לכל, תל-אביב: רכיב.
- אבל, ע' (1973), "לקראת ביטוח פנסיוני חובה יחסי להכנסה", ביטחון סוציאלי, 4-5: 92-96.
- איזנשטרט, מ' וגל, ג' (2001), מגדר במדינת הרווחה בישראל, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ביילין, י' (1971), "ההר, וערת בריניב והעכבר", אות, 9-12 (25 במאי).
- בלס, א' (2000), עלות הסבסוד של הסדרי קרנות הפנסיה בישראל, ירושלים: בנק ישראל.
- ג'וינט-ברוקדייל (2000), קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי 2000, ירושלים.
- גלבוץ, מ' (1965), תמורות בחברת העובדים ובקואופרציה, תל-אביב: תרבות וחינוך.
- גרוס, ג' וגרינברג, י' (1994), בנק הפועלים - המישים השנים הראשונות 1921-1971, תל-אביב: עם עובד.
- גרינברג, ל"ל (1993), ההסתדרות מעל הכל, ירושלים: גבו.
- דורון, א' (1975), חמאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953, ירושלים: בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- דורון, א' (1995), "דגם הביטחון הסוציאלי של בוזרידג' והניסיון של ישראל", בתוך: דורון, א' בזכות האוניברסליות, ירושלים: מאגנס, עמ' 137-149.

- דורון, א' (1997), מענקי זקנה בשנות ה-50 וה-60, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- דורון, א' (1999), "מדיניות הרווחה בישראל - התפתחויות בשנות השמונים והתשעים", בתוך: מנחם, ג' ונחמיאס, ד' (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 474-437.
- דורון, א' (בדפוס), תחיקת עבודה וביטוח סוציאלי: מדיניותה של ממשלת המנדט.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992), מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב: עם עובד, עמ' 97-85.
- דניאלי, ש' (1999), סקר משווה של קרנות הפנסיה בארצות המערב המפותחות, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- הוועדה למערכת הפנסיות (1971), המלצות, ירושלים.
- הורוביץ, מ' (1972), מערכת הפנסיה של העובדים בישראל, תל-אביב: ספריית מינהל.
- הימל, א' (1971), "קיצבת זיקנה ושארם בשנים 1954-1970", בטחון סוציאלי, 2: 73-67.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1972), קופות גמל בישראל 1970, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות), סקר הוצאות על בריאות 1980, 1985, 1990, 1993, 1995, 1997, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בדפוס) סקר קשישים במשק הבית, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות), שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (1963), דו"ח שנתי 61-1962, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (1970), "המלצות המוסד לביטוח לאומי בדבר הסדר פנסיוני כולל", מזכר פרלמנירי לוועדה למערכת הפנסיות.
- המוסד לביטוח לאומי (שנים שונות), סקירה שנתית, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2000), רבעון סטטיסטי, ל: 3, ירושלים.
- הסתדרות העובדים הכללית בארץ-ישראל (1949), סרקי דין וחשבון לוועידה השביעית, תל-אביב.
- "הצעה למדיניות פנסיונית כוללת", ירחון לכלכלה (1994), 3: 483-469.
- וילן, י' (1980), בטחון סוציאלי: יעד ועובדות, תל-אביב: ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל.
- ועדה פוגל (1994), דוח הוועדה הבינ-משרדית כרך ראשון, הוגש לממשלה ביוני.
- ורמוס, נ' (1984), "עומס הביטוח הפנסיוני", רבעון לכלכלה, 122: 269-259.
- טרקל, ע', ספיבק, א' (2001), "הכיסוי הפנסיוני בישראל", רבעון לכלכלה, 48 (3): 334-317.
- יקוביץ, א' (2001), "מפלגת גמלאים בישראל - מדוע הן קמו ומה הן השיגור?", בטחון סוציאלי, 59: 145-124.
- ירחון העבודה, 1950, 10(14).
- ירחון העבודה, 1953, 13(4).
- כהן, ש' ואנטלר, י' (1985), "מערכת הפנסיה בישראל", בטחון סוציאלי, 27: 33-5.
- להב, א' (עורך) (1998), 50 שנות שיקום, תל-אביב: משרד הביטחון.
- מורגשטיין, ב', שמלצר, מ' וגרא, ר' (2000), המצב הכלכלי של הקשישים בישראל, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- מילר, א"ל (1992), קיצבות זיקנה בדיני ישראל ובמשפט העמים, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הארי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- משרד האוצר (1986), הביטוח הפנסיוני במשק, ירושלים: משרד האוצר.
- משרד האוצר (1999), דין-וחשבון של האגף לשוק הנתן, ירושלים: משרד האוצר.
- משרד האוצר (2001), "סיכום דיוני הצוות הבינמשרדי לעניין שליטת הבנקים בקופות גמל והצעת חוק קופות הגמל", 21 בפברואר (www.nog.gov.il/hon.sikum-dium.htm).
- משרד העבודה והביטוח העממי (1950), תכנית לביטוח סוציאלי בישראל, ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- ספיבק, א' (1994), "משבר קרנות הפנסיה בישראל: מסגרת מושגית ובחינת ההמלצות לפתרון", רבעון לכלכלה, 3: 491-484.
- ספיבק, א' (1999), הרפורמה בקרנות הפנסיה, באר-שבע: מרכז מונאסטר למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- סקר על המערכים הפנסיוניים התקציביים (1969), ירושלים.

- עופר, ג' (1999), "מגמות חדשות במדינת הרווחה - התמהיל הציבורי-פרטי", ביטחון סוציאלי, 55: 19-39.  
 פלג, ד' (1993), "סוגיות בפנסיה", בטחון סוציאלי, 39: 122-135.  
 פלג, ד' (1995), "רפורמה במערכת הפנסיה", בטחון סוציאלי, 49: 97-129.  
 צינמון, מ' (1964), ביטוח סוציאלי של העובדים בישראל, תל-אביב: תרבות וחינוך.  
 קופ, י' (עורך) (1999), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.  
 קנב, י' (1948), תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל, תל-אביב: המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות.  
 קנב, י' (1951), "תאום פעולותיהם של קרנות הביטוח", חקרי עבודה, ה(25-30): 1.  
 "קרנות הביטוח והפנסיה המרכזיות של ההסתדרות" (1960), גמלאות, 4: 3-18.  
 Achdut, L. and Habib, J. (1991), "Israel", in: Tracy, M.B. and Pampel, F.C. (eds.), *International Handbook on Old-Age Insurance*, New York; Greenwood, pp. 121-132.  
 Adema, W. and Einerhand, M. (1998), *The Growing Role of Private Social Benefits*, Paris: OECD.  
 Ajzenstadt, M. and Gal, J. (in press), "Appearances can be deceptive: Gender in the Israeli welfare state", *Social Politics*.  
 Arian, A. (1978), *Political and Administrative Aspects of Welfare Policy in Israel*, Tel Aviv: Tel Aviv University.  
 Bonoli, G. (1997), "Pension politics in France: Patterns of cooperation and conflict in two recent reforms", *West European Politics*, 20(4): 111-124.  
 Chand, S.K. and Jaeger, A. (1996), "Aging populations and public pension schemes", Washington D.C.: International Monetary Fund.  
 Collier, R.B. and Collier, D. (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.  
 Commission of the European Community (1995), *Social Protection in Europe*, Luxembourg.  
 Factor, H., Habib, J. and Lerman, R. (1976), *Economic Aspects of Reforming Pensions in Israel*, Jerusalem: Brookdale Institute for Gerontology and Adult Human Development in Israel.  
 Feldstein, M. (ed.) (1998), *Privatizing Social Security*, Chicago Ill.: Chicago University Press.  
 Galin, A. (1997), *The Difficulties of Unions under Democratization: The Case of Israel*, Work Paper no. 9/97, Tel Aviv: Israel Institute of Business Research, Tel Aviv University.  
 Giddens, A. (1998), *The Third Way*, Cambridge: Polity Press.  
 Lotan, G. and Nizan, A. (1970), *Supplementary Benefits to Old Age and Survivors Pensioners*, Jerusalem: National Insurance Institute.  
 Luxembourg Income Study (12.2.2001), "Relative poverty rates for the total population, children and the elderly", December 12 (lisweb,ceps.lu).  
 Marsland, D. (ed.) (1995), *Self Reliance*, New Brunswick: Transaction.  
 McGillivray, W. (2000), "Pension reform: Where are we now?", *International Social Security Review*, 53(1): 3-10.  
 OECD (1998), "Maintaining prosperity in an aging society", *OECD Policy Brief*, June 1998.  
 OECD (1999), *Labour Force Statistics: 1978-1998*, Paris: OECD.  
 Ross, S.G. (2000), "Doctrine and practice in social security pension reforms", *International Social Security Review*, 53(2): 3-29.

- Sarnat, M. (1966), *Saving and Investment through Retirement Funds in Israel*, Jerusalem: Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.
- Tamburi, G. (1999), "Motivation, purpose and processes in pension reform", *International Social Security Review*, 52(3): 15-44.
- Taylor-Gooby, P. (1999), "Policy change at a time of retrenchment: Recent pension reform in France, Germany, Italy and the UK", *Social Policy and Administration*, 33(1): 1-19.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford: Oxford University Press.

# נפגעי פשיעה אלימה: עקרונות הסיוע בקנדה

מאת אורי ינאי\*

בישראל עדיין אין התייחסות מיוחדת לצרכים הרבים והמגוונים של בני אדם שנפגעו מפשע אלים. התייחסות כזאת כבר קיימת ברוב מדינות המערב. מאמר זה בוחן את עקרונות הסיוע והטיפול הניתנים לנפגעי פשע אלים בקנדה. המאמר נחלק לארבעה חלקים עיקריים: החלק הראשון מתאר את המסגרת המגדירה ומעצבת את המגוון והאופי של התוכניות לטיפול בנפגעי עבירה בקנדה. החלק השני מתמקד במסגרת החוקית ובהנחיות הממשל המרכזי, הפדרלי, בנוגע לטיפול בנפגעי עבירה. תיקונים בחוק הפלילי בקנדה מאפשרים הכנת "תסקיר נפגע" והגשתו לבית-המשפט, מנחים את בית-המשפט לגבות מן העבריין היטל לצורך פיתוח שירותים לקורבנות פשע ומדריכים את בית-המשפט בכל הנוגע לפיצוי הנפגע מידי העבריין. בנוסף לכך, יש בתיקונים לחוק הפלילי בקנדה גם התייחסות לכללי סודיות הנוגעים לנפגע. החוק הקנדי מגדיר כללי התייחסות רגישים כמיוחד לגבי מי שנפגעו מעבירות מין. על יסוד תיקונים אלה החלק השלישי של המאמר מתמקד בתוכניות המוגשות לנפגעי פשיעה אלימה בשתי פרובינציות: אונטריו ונובה סקוטיה. המאמר מסתיים בהצבעה על לקחים שניתן ללמוד מן הניסיון הקנדי.

---

## מבוא

---

למי שנפגעו מפשע אלים יש צרכים אופייניים והם רבים. חלק מצרכים אלה נגזרים מן הסגיעה ומהשלכותיה, חלק מהם נובעים מן הצורך לשתף פעולה עם רשויות אכיפת החוק ולסייע בהבאת האשמים לדין ובהרשעתם. האם קיימת מדיניות של מתן טיפול וסיוע לנפגעי עבירות אלימות? האם המדינה מציעה לנפגעי פשיעה אלימה פיצוי על שכשלה

---

\* בית-הספר לעבודה סוציאלית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. המחבר מודה לממשלת קנדה על מענק העשרה שאפשר את ביצועו של מחקר זה, לאגודה הישראלית ללימודים קנדיים ולמרכז הלברט באוניברסיטה העברית בירושלים, על העידוד בכתיבת המאמר.

בהבטחת ביטחונם, על שלא מנעה את הפשע, והיא נסמכת עתה על הנפגע שיסייע בהבאת האשמים לדין ובמניעת פשע נוסף?

לאדם שנפגע בפשע אלים יש צרכים מידיים. לעתים הנפגע יזדקק לטיפול רפואי, פיזי ונפשי כדי להתגבר על החבלות שנגרמו לו כתוצאה מן הפגיעה. יש לשער שבגדיו, מיטלטליו או אבזרים מרכושו הושחתו או אבדו במהלך ביצוע העבירה. בנוסף לכך, ברוב המקרים, הוא גם ייעדר זמן כלשהו מעבודתו או מעסקיו והכנסתו תיקטן או תיפסק. לעתים הנפגע נושא עמו את צלקות האירוע זמן רב ויש לכך השלכות לעתיד מבחינה גופנית ונפשית.

יש גם תחושות קשות של אבדן. אם קורבן העבירה מת במהלכו של הפשע או כתוצאה ממנו, יהיו למשפחתו ולשאריו צרכים נוספים הטעונים התייחסות, טיפול וסיוע. השאלה היא מי יענה על צרכים אלה, מי יישא בהוצאות, בכיסוי הנזקים, ומי ישלם את מחירה של הפגיעה.

עצרת האו"ם המליצה (ב-1985) בפני המדינות החברות לפתח תוכניות לטיפול ולפיצוי נפגעי פשיעה ושימוש לרעה בכוח. ברוב מדינות המערב נפגעי פשע אלים הם אוכלוסיית יעד מוגדרת הזכאית לטיפול, פיצוי וסיוע בהיקף וברמה שונה (Mawby and Gill, 1987; Roberts, 1990; Lurigio, Skogan and Davis, 1997; Williams, 1999; Tobolowsky, 2001).

בישראל טרם גובשה תוכנית מיוחדת לטיפול בנפגעי פשע אלים ומתן פיצוי הולם לאחר הפגיעה שעברו. הכרה ציבורית או חברתית קיימת רק בנפגעי פעולות איבה וטרור. אמנם, צורכיהם של נפגעי פשיעה אלימה דומים, ולעתים הם אף רבים מצורכיהם של נפגעי פעולות איבה, אולם רק קורבנות הטרור הוכרו כקבוצת נפגעים מוגדרת הזוכה לטיפול מקיף, לפיצוי (גמלאות) ולשירותים במימון משרד האוצר. זכויות נפגעי פעולות איבה מקבילות בחוק לאלה שנכי צה"ל ומשפחות שכולות נהנים מהן. אלה שהפגיעה בהם לא הוכרה כאירוע טרור אינם זכאים לסיוע זה (ינאי, 1993).

קטינים וקשישים שנפגעו מפשע זוכים על-פי רוב לטיפול של שירותי הרווחה העירוניים. נשים שנפגעו יכולות לפנות למרכזי הסיוע ול"מקלטים" שהקימו ארגונים וולונטריים, בעיקר של נשים, ברחבי הארץ. אלא שלכל שאר נפגעי הפשיעה האלימה אין בארץ מענה ממוסד ואין כתובת שיוכלו לפנות אליה בבקשת סיוע ופיצוי (ינאי, 1994; 2000). אמנם נפגעי פשיעה אלימה יכולים לפנות לשירותי הבריאות והרווחה, אבל ספק אם יש לאלה משאבים ויכולת להיענות בדחיפות ובהיקף המתאימים למגוון הצרכים של מי שנפגעו מפשע אלים.

לפיכך חשוב ללמוד מה הם השירותים והתוכניות המקובלים בתחום הטיפול והפיצוי הניתנים לנפגעי פשיעה אלימה ומאילו זכויות נפגעים אלה נהנים במדינות שונות במערב (Sebba, 1996): בארצות-הברית, על 50 מדינותיה (Tobolowsky, 2001), ברוב מדינות אירופה (Greer, 1996, Wergens, 1999) ובאנגליה (Miers, 1997), קיימות תוכניות

לטיפול ולפיצוי נפגעי פשע אלים. תופניות אלה קיימות גם במדינות רבות אחרות. מאמר זה דן בתוכניות לטיפול ולפיצוי נפגעי פשע אלים בקנדה.

ניתן לבחון את התוכניות לטיפול ולפיצוי נפגעי פשע אלים בקנדה מנקודות ראות שונות. בחרנו לדון בתוכניות בראי המדיניות החברתית שהן משקפות. בהיותה מדינה פדרטיבית המורכבת מ"פרובינציות" (כך מכונות המדינות המרכיבות את קנדה) נבחן את עקרונות המדיניות לגבי נפגעי פשיעה אלימה כפי שאלה התקבלו ברמת הממשל המרכזי, הפדרלי, וברמה המקומית, זו של ה"פרובינציה". על בסיס זה נבחן אחדות מן התוכניות המוצעות בקנדה למי שנפגעו בפשע.

אחת המסקנות העולות מן המאמר היא, שלהוציא זכויות שהחוק הפלילי מקנה לנפגע, לא קיימת בקנדה מדיניות אחידה, מחייבת, המעוגנת בחוקים פדרליים בנוגע לזכויותיהם של נפגעי עבירה אלימה. כל אחת מן הפרובינציות בקנדה יוזמת, מפתחת ומממנת תוכניות שונות לנפגעים בתחומה. חלק מן התוכניות המוצעות היום לנפגעי פשיעה אלימה בקנדה הן רגישות, חדשניות ונועדו לסייע למי שנפגע לשקם את עצמו ולחזור למערכת חיים רגילה, כשזכויותיו מובטחות ומתואמות בידי הרשויות השונות. יחד עם זאת יש הבדלים גדולים בין התוכניות המוצעות בפרובינציות השונות.

המאמר נחלק לארבעה חלקים עיקריים: החלק הראשון מתאר את המסגרת המגדירה ומעצבת את המגוון והאופי של התוכניות לטיפול בנפגעי עבירה בקנדה. החלק השני מתמקד במסגרת החוקית ובהנחיות הממשל המרכזי, הפדרלי, בנוגע לטיפול בנפגעי עבירה. בחלק השלישי מתוארות התוכניות המוגשות בשתי פרובינציות, אונטריו וגובה סקוטיה. בפרק הסיכום גדונים ההבדלים הקיימים בשירותים המוצעים לנפגעי עבירה בשתי פרובינציות אלה, על רקע המסגרת החוקית וההנחיות של הממשל המרכזי, הפדרלי. הפרק המסיים את המאמר דן בלקחים שניתן וראוי להפיק מן הניסיון הקנדי לתיקון המצב הקיים בישראל.

---

### קנדה: רקע

---

אוכלוסיית קנדה מונה היום למעלה משלושים מיליון נפש. שליש מן האוכלוסייה מתגורר בגושים עירוניים (טורונטו, מונטריאול, ונקובר ואוטווה) המרוחקים זה מזה ואשר ביניהם משתרעים שטחי חקלאות, יערות או מרחבי ענק ריקים מאדם. עיר הבירה אוטווה היא מקום מושבו של הפרלמנט הקנדי, המאחד משנת 1867 את עשר הפרובינציות של המדינה ואת שלוש ה"טריטוריות" שבה ל"פדרציה" אחת.

כזרוע של השלטון המרכזי, הפרלמנט הקנדי מחוקק חוקים וקובע כללים שחלק מהם מחייב את הפרובינציות וחלק מהם מוגדרים כהמלצות. ההמלצות נענות בעיקר אם וכאשר יש בצדן תקצוב פדרלי הולם. בנוסף לכך, כל אחת מן הפרובינציות קובעת לעצמה

מדיניות, חוקים, כללים והנחיות בתחומי הפנים והאזרחות ומשום כך קיים הכדל בין הפרובינציות השונות באשר למדיניות החברתית המנחה תוכניות רווחה שונות (דורון, 1986), וביניהן גם תוכניות הטיפול והסיוע לנפגעי פשע אלימים.

גם בקנדה, כמו במדינות אחרות במערב, הסטטיסטיקה מגלה בשנים האחרונות מגמה של ירידה בהיקף הפשיעה המדווחת. בסך-כל ירדה הפשיעה בקנדה בין השנים 1993-1998 ב-10.3 אחוזים: פגיעות רכוש ירדו ב-14.0 אחוזים ופגיעות אלימות ירדו ב-4.8 אחוזים. יחד עם זאת, הפשיעה שנתרה היא קשה ואלימה יותר מזו שידע הציבור בעבר (Tremblay, 2000). השאלה היא, מי ידאג לנפגעי הפשיעה האלימה, מי יסייע לנפגעים אלה במימון ההוצאות שהיו להם ויפצה אותם על הכאב והסבל שנגרמו להם בעטייה של אותה פגיעה.

### הממשל המרכזי: המדיניות הפררלית

לקנדה יש חוקה ("קונסטיטוציה") משנת 1867, שנוספה לה אמנה (צ'רטר). האמנה קרויה "האמנה הקנדית לזכויות וחירויות" (Canadian Charter of Rights and Freedoms). סעיף 7 של אמנה זו קובע, בלשון ההכרזה האוניברסלית של האו"ם (1948): "לכל אדם הזכות לחיים, חירות וביטחון אישי" (במקור: Security of the Person). אף-על-פי שטרם הסתיים הדיון הציבורי במשמעות החוקתית והמשפטית של אמנה זו, היא אמורה לבטא מחויבות חברתית מקיפה. המחויבות אינה רק לחייו ולחירותו של כל אדם, אלא גם לביטחונו האישי. מאחר שאין דרך להבטיח את ביטחונו האישי של כל אדם בכל מקום ובכל שעה, שומה על המדינה לשמר את זכויותיו של מי שנפגע והיה לקורבן של פשע, לטפל בצרכיו ולפצות אותו על כך שכשלה בחובתה להבטיח את ביטחונו האישי (Rock, 1986).

בסעיף 24 ל"אמנה הקנדית לזכויות וחירויות" נאמר: "כל מי שנמנעו או קופחו זכויותיו או חירותו, כפי שנקבעו באמנה, יוכל לפנות לבית-המשפט המתאים כדי לקבל תרופה (remedy) כפי שבית-המשפט ימצא לנכון ומתאימה על-פי הנסיבות". סעיף זה באמנה מאפשר לכל אדם לתבוע את זכויותיו בערכאות, גם אם נפגע מפשע.

קנדה נחשבת מדינה בעלת רגישות חברתית והיא משווה את עצמה, לא אחת, עם המתרחש מעבר לגבולה הדרומי, בארצות-הברית. בתחילת שנות ה-80, עם עלייתן של תנועות חברתיות שונות, החלה בקנדה התעוררות בנושא זכויותיהם של נפגעי פשיעה אלימה. רגישה לתנועה חברתית זו, החליטה הממשלה הפררלית של קנדה על הקמת קבוצת עבודה שתדון בנושא הצדק בנוגע לקורבנות פשיעה. זו הייתה קבוצת עבודה משותפת לממשל הפדרלי ולפרובינציות ("Canadian Federal-Provincial Task Force on")



- Justice for Victims of Crime, 1983). כמעט במקביל פורסמה ברבים הכרזת האו"ם בדבר "זכויותיהם של נפגעי פשע ושימוש לרעה בכוח שלטון" (1985).
- בעקבות הכרזת האו"ם וממצאי קבוצת העבודה הקנדית והמלצותיה, וגם בשל התפתחויות נוספות, יצא משרד המשפטים הפדרלי, שמושבו באוטווה, בשנת 1988, ב"הכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה" (Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime).
- ה"הכרזה הקנדית" נוסחה בצוותא בידי שרי המשפטים של הפרובינציות השונות, שחברו יחד כדי לקבוע כללים שינחו את מערכות המשפט והרווחה הקנדית בקידום צדק, יחס הוגן וסיוע לנפגעי פשע. ההכרזה הקנדית כוללת עשרה סעיפים. נאמר בהם:
- (1) נפגעים יטופלו באדיבות, בחמלה ותוך התחשבות בכל הקשור לכבודם ולפרטיותם. יש להבטיח מינימום קושי או אילוצים בקשר שבין הנפגעים למערכת אכיפת החוק והמשפט.
  - (2) נפגעים יקבלו, בדרך פורמלית ולא פורמלית, פיצוי הוגן ומהיר בגין הנזק שנגרם להם.
  - (3) לנפגעים יימסר מידע על המענים החברתיים הקיימים על-מנת לסייע להם, ועל הסוכנויות הקיימות לשם כך.
  - (4) יש למסור לנפגעים מידע הנוגע להשתתפותם בהליך הפלילי ובדבר המועדים, ההתפתחויות והפסיקות במשפט המתנהל בעניינם.
  - (5) אם רק אפשר הדבר, עמדות הנפגעים ודאגותיהם יבואו לידי ביטוי במהלכו של ההליך הפלילי.
  - (6) אם תהיה לכך השפעה על האינטרסים האישיים של הנפגע, יש להציג את עמדתו בסני בית-המשפט בצורה הולמת ובהתאם לחוק הפלילי ולסדרי הדין הקיימים.
  - (7) כאשר הדבר נחוץ לביטחון הנפגע ומשפחתו, יש להבטיח שהם יזכו להגנה מפני איומים, מעשי תגמול ונקמה.
  - (8) צוותים של מערכת המשפט יקבלו הכשרה מיוחדת כדי לזהות את צורכיהם של נפגעי פשע ומצוקתם. לשם כך יותקנו תקנות מיוחדות.
  - (9) נפגעים יקבלו מידע על שירותי בריאות, רווחה ושירותים נוספים בקהילה, שמהם יוכלו להמשיך ולקבל עזרה רפואית, נפשית וסיוע אחר.
  - (10) על נפגעים לדווח על העבירה ולשתף פעולה עם גורמי אכיפת החוק.

סעיפים אלה נועדו להבטיח את רווחתו של נפגע העבירה והתייחסות נאותה כלפיו. אבל בעוד שתשעת הסעיפים הראשונים של ה"הכרזה" דנים בזכויות הנפגע, הסעיף האחרון שלה דן בחובתו: החובה לדווח על הפגיעה לרשויות אכיפת החוק ולשתף עמם פעולה. הגשת תלונה ושיתוף פעולה עם המשטרה אמורים להיות היסוד הראשוני, ההכרחי, במניעת פשע בעתיד. אי-דיווח על ביצוע פשע, או אי-שיתוף פעולה עם רשויות אכיפת החוק, מונעים מן המשטרה את האפשרות לטפל באירועים קשים ולמנוע אחרים. לפיכך המשטרה

זקוקה לאמון הציבור, ולשיתוף פעולה מצדו, כדי שיהיה לה בסיס לטיפול בעוברים על חוק.

שאר תשעת סעיפי ההכרזה מבטאים גישה אוהדת ותומכת בכל הקשור לנפגעי עבירה. אולם, פרט לסעיפים הדנים בפיצוי הנפגע, ספק אם יש בהכרזה זו ממש. אחת הדרכים לעורר נפגעים לרווח על האירוע הקשה שעברו ולשתף פעולה עם הרשויות היא מתן פיצוי כספי למי שנפגע, או לפחות כיסוי של חלק מן ההוצאות שנבעו מאותה פגיעה. כך, למשל, השתתפות בהוצאות הטיפול הרפואי, גופני ונפשי אם נזקקו לו, השתתפות בהוצאות שנגרמו בשל נזקים אישיים, כיסוי, ולו חלקי, של הפסדי השתכרות או הכנסה ועוד.

סביר להניח, שמדינה המעודדת נפגעי פשיעה אלימה לשתף פעולה תפתח, במקביל, מנגנוני סיוע לנפגע ומתן פיצוי הולם להפסדיו ולנזקים שנגרמו לו. אף-על-פי שאין חקיקה מחייבת בנושא, החלה הממשלה הפדרלית לסייע לפרובינציות השונות לפתח תוכניות סיוע לנפגעי פשיעה. עוד בינואר 1973 החלה הממשלה הפדרלית להקצות לכל פרובינציה תקציב המבוסס על 5 סנט לכל תושב לשנה לצורך זה, או לחלופין, כיסוי של 90% מסך-כל הסיוע והפיצוי שיינתנו לנפגעי פשיעה אלימה בפרובינציה - הכל לפי הסכום הנמוך יותר. אבל בשנת 1977 שונתה ההקצאה הפדרלית לסיוע לנפגעים, לכל פרובינציה, והועמדה על 10 סנט לתושב, או השתתפות במחצית (50%) מן ההוצאה של הפרובינציה לצורך זה, שוב, לפי הסכום הנמוך יותר (Burns, 1992).

ואכן, עד שנת 1992 השתתפה הממשלה הפדרלית של קנדה במימון תוכניות פיצוי נפגעי פשע. אבל בשנה זו החליט הממשל הפדרלי, שבהעדר מחויבות בחוק לשאת בהוצאה זו, הוא לא ישתתף עוד בהוצאות הפרובינציות לפיצוי נפגעי פשע אלים, ועל כל פרובינציה המבקשת להעניק סיוע כזה למצוא לעצמה את כל המקורות הכספיים הנחוצים לשם כך ולכלול אותם בתקציבה.

מלבד העול הכספי שנפל על הפרובינציות השונות עקב הפסקת המימון הפדרלי, היה בצעד זה גם רמז שעל כל פרובינציה לקבוע מדיניות ולחוקק חוקים ותקנות מתאימים בנושא זה בתחומה והממשלה הפדרלית מסלקת את ידיה מן התחום.

אחד הכלים לפקת על רשויות המדינה ולעקוב אחר המדיניות בתחומי חברה שונים היא ה"ועדה הקבועה לענייני צדק וחכיות אדם" (Standing Committee on Justice and Human Rights). ועדה קבועה זו פרסמה ב־1998 דו"ח ביקורתי על הטיפול בנפגעי פשיעה אלימה. הדו"ח, שכותרתו היתה "זכויות קורבן: קול ולא וטו" (Victim's Rights: A Voice, Not A Veto), עורר ביקורת ציבורית ערה. בין השאר המליצה הוועדה לשנות את מסמך "זכויות היסוד" ולהקים במסגרת משרד המשפטים הפועל בכל פרובינציה גם משרד לטיפול בנפגעי פשע. בתגובה למצעין זה מיהר משרד המשפטים הפדרלי באוטווה להציע שורה של שינויים והגיש מגוון של הצעות והמלצות, בחלקן הצעות חוק. ההמלצות פורסמו ברבים בסוף 1998 (Ministry of Justice, 1998).

דו"ח הוועדה הקבועה לענייני צדק וחכיות אדם" עורר כאמור הדים רבים וחריפים

וחברי פרלמנט הגישו הצעות לשינוי חוק העונשין הקנדי ולהכנסת שיפורים שיתייחסו למעמדו של הנפגע ולזכויותיו במהלך המשפט ובסיומו. תגובה מרכזית לדו"ח זה ולהד הציבורי שהתעורר בעקבותיו היתה הקמתו של "מרכז מדיניות לעניין נפגעי פשע" (Policy Centre for Victims Issues), שהוקם בתוך משרד המשפטים הפדרלי בבירה אוטווה. מרכז זה נועד ללמוד את צורכיהם של קורבנות פשיעה, לנתח את מדיניות הסיוע והטיפול בהם, לתאם בין הרשויות השונות המטפלות בנפגעים במקביל למערכת אכיפת החוק והענישה, ולעדכן לא רק את המחוקקים, אלא גם את הציבור הרחב בנושא זכויותיו של מי שנפגע מפשע אלים.

אך דו"ח הוועדה עורר גם תגובה פוליטית, שמצאה את ביטויה בשינויים בחוק. לאחר דיונים בפרלמנט הקנדי ובוועדותיו הוגשה הצעת חוק (C-79) לתיקון החוק הפלילי. אחדות מזכויותיהם של נפגעי פשע תוקנו והוכנסו לחוק. בעיקר תוקנו הזכויות המופיעות בחוק הפלילי (Criminal Code), שהוא חוק פדרלי המחייב את כל הפרובינציות בקנדה. שינוי בסעיפי החוק הפלילי שיש להם נגיעה לנפגעי עבירה משפיע על זכויות נפגעי עבירה בקנדה כולה. התיקון בחוק הפלילי בקנדה משנת 1999 יצר חמש התייחסויות חדשות לנפגעי פשע אלים:<sup>1</sup>

(1) הוכרה זכות הקורבן להגיש לבית-המשפט "תסקיר נפגע", שעניינו השלכות העבירה על הנפגע.

(2) הוחלט על גביית היטל מיוחד (Surcharge), שישלם כל נאשם שהורשע מעבר לקנס שפסק בית-המשפט. ההיטל נועד לממן שירותי סיוע לנפגע.

(3) הוגדרו כללים מנחים לבתי-המשפט, לפיהם יש לחייב את העבריין, הפוגע, לפצות את האדם שהוא פגע בו.

(4) נאסר פרסום פרטים מזהים של נפגע העבירה ושל חקירתו בנושאים אישיים אינטימיים. כמו-כן נקבעו כללים שיאפשרו לנפגע עבירה להעיד בבית-המשפט בדרך נוחה וחופשית מהטרדות ומאיומים.

(5) נקבעו הסדרים מיוחדים, רגישים ומתחשבים, בכל הקשור להתייחסות לנפגעי עבירת מין.

נרחיב עתה את הדיון בתמש זכויות אלה, שהוגדרו לאחרונה בחוק הפלילי בקנדה, הבאות להגן על מי שנפגע מעבירה ולסייע לו.

1. נוסח מלא של הדברים ניתן למצוא באתר: <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/vocleg.html>.

## 1. הגשת "תסקיר נפגע"

"תסקיר נפגע" (Victim Impact Statement) מוגדר בסעיף 722 לחוק הפלילי בקנדה. על-פי סעיף זה, חייב כל בית-משפט, בעת קביעת עונשו של עבריין, להתחשב בתוכנו של "תסקיר נפגע" בעת קביעת עונשו של העבריין שהורשע. התסקיר מציג את ההשלכות שהיו לעבירה על הנפגע, את ההוצאות, ההפסדים, הכאב והסבל שנגרמו לנפגע בעטייה. לא בכל משפט מוגש תסקיר כזה לבית-המשפט.

מתכונת "תסקיר נפגע" ודרכי הגשתו שונים מפרובינציה לפרובינציה והם נקבעים ב"רשות מוסמכת" (הנקראת בקנדה "Designated Program") השייכת למשרד המשפטים. רשות זו מעמידה לרשות הנפגעים את האפשרות להכין תסקיר זה ואם בחרו לעשות כן, היא מסייעת להם לנסח אותו בצורה שיעמוד בדרישות החוק ויתקבל בבית-המשפט. כך, למשל, שומה על "הרשות המוסמכת" לוודא, שהתסקיר ישקף את דבריו של הנפגע, ושלא יכללו בו טיעונים בדבר אופיו של העבריין. התסקיר גם לא אמור לכלול המלצות או בקשות בנוגע לחומרת העונש שהנפגע מבקש מבית-המשפט להטיל על המורשע.

על-פי התיקון מ-1999 לחוק הפלילי בקנדה (סעיף 722(2.1) בית-המשפט רשאי לאפשר לנפגע עצמו, אם הוא מבקש לעשות כן, להקריא את תוכן התסקיר שכתב באולם בית-המשפט לעיני הנוכחים ובקול רם. הכוונה לאפשר לנפגע "להשמיע את קולו" טרם ייחרץ עונשו של העבריין. כאשר העבריין יפנה לבית-המשפט בבקשת רחמים והתחשבות יוכל הנפגע להציג בפני בית-המשפט את חומרת השלכות הפגיעה עליו ועל שגרת חייו. יש בצעד זה לא רק דרך לתאר בפני בית-המשפט את חומרת העבירה, נזקיה והשלכותיה, אלא הוא גם אמצעי להעצמת הנפגע, להשבת כבודו.

ניתן להציג "תסקיר נפגע" שוב בשלבים מאוחרים יותר של הטיפול בתיק עבריין, ובנוסף מעודכן, בפני מי שדנים בבקשת האסיר לצאת לחופשות, בפני הוועדות לקציבת העונש (למי שנדון למאסר עולם), בבקשה לשחרור מוקדם, או בעת הדיון לשחרור לאחר ריצוי שני-שלישים מן העונש שנגזרו עליו, אם וגילה התנהגות טובה ככלא. בשליש הנותר ייחשב העבריין "אסיר ברשיון" (on parole). בכל הצמתים הללו ניתן להציג "תסקיר נפגע" מעודכן ולבקש מן הוועדות לשקול את החלטותיהן בהתחשב בתסקיר זה, הכולל את פניות הנפגע ותיאור חששותיו.

## 2. תשלום היטל למימון שירותי סיוע לנפגע

על-פי החוק הפלילי בקנדה, כל מי שהורשע בעבירה ונפסק לו עונש הכולל קנס, חייב לשלם, בנוסף לקנס שנפסק לו, גם "היטל" (surcharge) בשיעור של 15%. אם לא הוטל קנס, חייב כל מי שהורשע בעבירה קלה יחסית מסוג "עוון" לשלם 50 דולר קנדיים לקרן למימון שירותי סיוע לנפגע. מי שהורשע בעבירה חמורה יותר, מסוג "פשע", חייב לשלם

לקופת הקרן 100 דולר קנדיים. רק שופט רשאי לשקול ביטול של חובת תשלום ההיטל, או תשלום בשיעור מוקטן ממנו לקרן, אם השתכנע שהדבר יגרום לעברייך או למשפחתו קושי מוגזם ולא הוגן (במקור: undue hardship).

כאמור, היטל זה נועד למימון תוכניות לנפגעי עבירה. בהמשך יתוארו מספר שירותים לנפגעי עבירה הממומנים מהיטל זה.

### 3. פסיקת תשלום פיצוי לנפגע מידי הפוגע

בית-משפט רשאי (על-פי סעיפים (1) 738-739 לחוק הפלילי הקנדי) להורות לעברייך הנשפט לפניו לשלם לנפגע פיצוי כספי. היוזמה לפיצוי כזה יכולה לבוא מצד התובע וגם בית-המשפט רשאי לחייב את העברייך, ביוזמתו, לשלם לאדם שהוא פגע בו, או לשאריו, פיצוי על נזקים כספיים שהעברייך גרם לנפגע, לרכושו או להכנסתו. בית-המשפט גם רשאי לפסוק, שעליו להחזיר לנפגע העבירה ולשלם לו הוצאות שנגרמו לו מן הפגיעה ובעטייה. אם וכאשר הפגיעה היא בבן משפחה, למשל במקרים של אלימות במשפחה, או פגיעה בקטין, בית-המשפט רשאי לחייב את הנאשם בתשלום כל ההוצאות הכרוכות ביציאת הנפגע מן הבית, כולל דמי שכירת מגורים חלופיים, הוצאות על טיפול בילד, על מזון, נסיעות ועוד. פסיקה זו היא חלק מגזר-הדין המחייב של בית-המשפט.

אם גזר בית-המשפט תשלום הוצאות ופיצוי כאמור והנאשם לא עמד בתשלומים אלה, הנפגע רשאי להגיש תביעה אזרחית נגד העברייך ולחייבו לעמוד בתשלומים שנפסקו. פסיקת בית-המשפט הפלילי תשמש בסיס לפסק-דין אזרחי שבאמצעותו יוכל הנפגע לעקל ולמשוך כספים מחשבונות הבנק של הפוגע, להפקיע או לחלט (place liens) את רכושו ועוד. לבסוף, תשלום פיצוי יכול להיות אחד מתנאי "צו מבחן", אם וכאשר בית-המשפט יחליט לגזור צו זה על העברייך.

### 4. חסיון נפגע פגע

סעיף (2) 486 לחוק הפלילי מאפשר למי שנפגע מתקיפה מינית לבקש שעדותו תישמע בדלתיים סגורות. סעיפים (3) 486 ו-(4) 486 מאפשרים לבית-המשפט לאסור את פרסום שמותיהם של נפגעים וגם של עדים במשפט. סעיף (4.1) 486 בחוק מעניק לבית-המשפט את החופש לאסור פרסום פרטים מזהים של נפגע ושל עדים בכל עבירה שהיא, אם פרסום כזה עלול לפגוע בהליך עשיית הצדק. לבסוף, סעיף 276 לחוק הפלילי מאפשר להגביל, במשפטים שעניינם תקיפה מינית, את פרסומם של תכנים הקשורים לעברו המיני של המתלונן. סעיפים אחרים בחוק זה נועדו לאפשר את השתתפותם של עדים, למשל עדים צעירים (למטה מגיל 14), עדים בעלי מגבלה נפשית או פיזית, בהליכים משפטיים הנוגעים לעבירה מינית.

על-פי סעיפי החוק הפלילי בקנדה, כל מי שגילו למטה מ-18, וגם כל מי שבית-המשפט השתכנע שיש לו קושי לבטא את עצמו בפומבי, רשאי להעיד מאחורי מסך או באמצעות טלוויזיה במעגל סגור. לאחרונה הורחבה זכות זו גם על מי שנפגעו מתקיפה, וגם בעבירות זנות. הכוונה היא, שהשופט, התובע וההגנה, ורק הם, יראו את העד, כולל הבעות פניו ושפת גופו בעת מתן עדותו במסכים המכוונים לעיניהם בלבד. הקהל לא יוכל לראות את העד והעד לא יוכל לראות את באי בית-המשפט בעת מסירת עדותו. בכך יהיה הנפגע מוסתר מעיני הקהל, ישמור על אלמוניותו ויהיה מוגן ממבטים קשים וממחוות מאיימות של ידידי הנאשם וקרוביו ויוכל למסור את עדותו כשהוא מוגן מאיום וללא חשש.

##### 5. נפגעי עבירות מין: סייגים להצגת שאלות ודרכי העדה

החוק הפלילי בקנדה קבע הסדרים מיוחדים, רגישים, למנוע נזק נוסף מקורבן העבירה בעת שיציג את עדותו בבית-המשפט. הסדרים אלה מיועדים בעיקר למי שנפגעו מעבירת מין. סעיף 486(2.3) לחוק הפלילי קובע, שבמשפטים הנוגעים לעבירות מין שבהם הנאשם מגן על עצמו, הוא לא יוכל לחקור את הנפגע (אם גילו של זה פחות מ-18 שנה) חקירה נגדית. הכוונה היא למנוע מצב שבו העבריין, המייצג את עצמו במשפט, יביך את הנפגע בסדרה של שאלות ישירות המתייחסות לפרטי הקשרים הקודמים, לעתים המיניים, ביניהם, וכל זאת בנוכחות באי בית-המשפט. אם קיים חשש כזה, ישקול בית-המשפט להעמיד לנאשם עורך-דין שאמנם יגן עליו, אך יחקור את הנפגע, כעד, בדרכים מקובלות, רגישות. סעיף 715.1 מתיר, במשפטים שעניינם עבירות מין, שבהם הנפגע או העד גילם למטה מ-18, או שגילם היה למטה מגיל זה בעת ביצוע העבירה, או המתקשים לבטא את עצמם (סעיף 715.2) במהלך המשפט, להציג את תוכן התלונה, או את פרטי העדות, בקלטת וידאו המכילה את תוכן העדות שמסרו מיד או סמוך לביצוע העבירה. נפגע וגם עד רשאים להסתייע בקלטת זו כחלק מעדותם בבית-המשפט ולאחר שיישבעו שתוכנה אמת. במקרה כזה ישתמש בית-המשפט בקלטת הוידאו, ולא יצטרך לקרוא לנפגע לתת עדות בפניו.

בשל הרגישות המיוחדת של מי שנפגעו מעבירת מין הוסיף החוק הפלילי בקנדה מספר סעיפי משנה (לסעיף 273.1 לחוק) המגדירים מהי "הסכמה" ליחסי מין. סעיף 278 לחוק זה קובע כללים מחמירים בכל הקשור להפצת מידע בנוגע לנפגעים או לעדים במשפטים הנוגעים לעבירות מין. המטרה העיקרית של החקיקה, כמו גם של יוזמות אחרות למניעת עבירות, היא להעמיק את הכבוד שהציבור רוחש לחוק, להבטיח לחברה עמידה בכללי הצדק הבאים לידי ביטוי, בין השאר, בפיצוי על הנזקים שנגרמו לנפגע או לקהילה ולהגביר את האחריות המוטלת על עבריינים בכל הקשור לפגיעה, נזק ואברן שגרמו במעשה שלהם ליחידים, למשפחות ולקהילה.

כפי שתואר עד כה, חלק נכבד מזכויות נפגע עבירה בקנדה נגזרות מן החוק הפלילי. חוק זה גם מגדיר את כללי ההליך הפלילי על שלביו השונים. זכויות אלה מקנות לנפגע טיפול

בעל גוון ואופי נוחים ומתחשבים יותר מבעבר. השאלה הנוותרת היא, האם נפגע זוכה גם לפיצוי מעבר לזה הקשור בהליך הפלילי, ולסיוע שיכסה את הוצאותיו ונזקיו ואת הפסד הכנסתו ואולי גם יפצה אותו על הכאב והסבל שנגרמו לו. מעורבות הממשל המרכזי בעניין נפגעי פשע, כמו בתחומי רווחה אחרים, הלכה ופחתה עם השנים. האחריות לחקיקת משנה (תקנות), לפיתוח ולמימון תוכניות חברתיות הועברה לפרובינציות. כל פרובינציה נקראת לחוקק בעצמה את חוקיה, כל עוד אלה אינם עומדים בסתירה לחוק פדרלי ולרוחו. על הפרובינציות לקבוע אפוא מה תהיה המדיניות הנוהגת בתחומי חברה ורווחה שונים. פרובינציות שונות הגדירו את זכויותיהם של נפגעי פשיעה אלימה בצורה שונה, פיתחו תוכניות שונות לסיוע לנפגעים ולטיפול בהם ובבני ביתם. כדי להדגים את התוכניות ולהצביע על ההבדלים ביניהן יתואר כאן מה שנהוג בשתיים מן הפרובינציות של קנדה. הראשונה היא אונטריו, שהיא צפופת האוכלוסין והמיושבת ביותר מבין הפרובינציות ובה 11.5 מיליון תושבים. הפרובינציה השנייה היא נובה סקוטיה, בת מיליון תושבים בערך, השוכנת לחוף האוקיאנוס האטלנטי במזרח.

## הפרובינציה של אונטריו

בדצמבר 1995 נחקק בפרלמנט של פרובינציית אונטריו "חוק לכיבוד זכויות קורבנות פשיעה" (An Act Respecting Victims of Crime). הרכב חברי הפרלמנט באותה שנה ביטא גישה חברתית שמרנית, המעודדת לחימה בפשע והחמרת עונשיהם של מי שהורשעו בדין. על רקע זה יש לבחון את חובת המדינה לסייע לנפגעי פשע במצוקתם. מחוקקי אונטריו ביקשו להעניק לחוק זה משנה חשיבות והוא זכה בפיהם לכינוי "מגילת זכויות הנפגע" (Victims' Bill of Rights). הסעיף הראשון (מס' 1) בחוק מגדיר "נפגע" כמי שנעברה נגדו עבירה הכלולה בחוק הפלילי וכתוצאה ממנה נגרמו מוות, נזק גופני, רגשי, אבדן או נזק לרכוש, כולל איבוד כושר השתכרות והכנסה.

חוק זה, החל על אונטריו בלבד, שואב מרוחה של "ההכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה" משנת 1988. הוא אף הקדים חלק מן התיקונים לחוק הפלילי הקנדי של 1998: החוק קובע, שעל עובדי מערכת המשפט לטפל בנפגעי עבירה מתוך חמלה, בכבוד ותוך שמירה נאותה על הפרטיות שלהם. כמרכזן קובע החוק, שיש לחשוף בפני הנפגעים את כל המידע הנוגע לטיפול בתלונה שהגישו לבית-המשפט להבטיח שהנפגעים יזכו, אם רק ניתן הדבר, לקבל פיצוי מידי מי שפגע בהם - בהליך אזרחי. אם יהיה צורך בכך, יובטחו לנפגעים הגנה וחיסיון בכל הקשור למסירת עדותם בבית-המשפט. כתנאים ידועים תתאפשר הגשת עדות מוקלטת בוידאו אשר בית-המשפט יצפה בה. הדבר אמור בעיקר כשהנפגע, הנקרא למסור עדות, גילו למטה מ-18. במקרים שבהם הנפגע צעיר מגיל 14 עדותו המוקלטת אינה טעונה חיזוק באמצעות עדות אישית, נוספת

(corroboration). חוק זה מגדיר גם את האפשרות להעיד, בתנאים מוגנים, בעיקר אם הנפגע צעיר מגיל 18, בטלוויזיה במעגל סגור ובכך נמנע מגע, כל שכן עימות, עם הנאשם, עם משפחתו ועם קרוביו באולם בית-המשפט.

חוק זה ביטא לא רק את כוונת מחוקקי אונטריו, אלא גם את דעת הקהל, שביקשה לעגן את זכויותיהם של צעירים ומבוגרים שנפגעו מפשע, ולהבטיח, עד כמה שהדבר ניתן, שלא יתנסו בפגיעה שנייה, חוזרת, במגעם עם רשויות המשפט ובמהלך עדותם בערכאות. החוק ביקש להבטיח, שלנפגע, למתלונן, תימסר אינפורמציה שוטפת על הטיפול בתלונתו: על מעצר חשוד, הבאתו למשפט, הודאתו, קיום "הסדר (עסקת) טיעון" עמו, כליאתו, בריחתו ממעצר או ממאסר, שחרורו המוקדם ועוד. בכל אחד מצמתים אלה התכוון המחוקק להבטיח לא רק את עדכון הנפגע במידע, אלא גם את שיתופו בהליך הפלילי, אם אכן יבקש זאת. יש כמובן נפגעי פשע שאינם מעוניינים בהמשך קשר זה; הם אינם מבקשים מידע בכל הקשור להתפתחות הטיפול בתלונתם וכל רצונם לשוב לשגרת חייהם.

בשנת 1997 ביקשו שלוש נשים שנפגעו, במישרין או בעקיפין, מפשע, מבית-המשפט באונטריו להצהיר, שסעיפי חוק זה מעניקים להן זכויות משפטיות (תיק 97-CV-134533SR). לאחר שעיין בתביעתן פסק בית-המשפט (ב־3 במרס 1999), שה"חוק לכיבוד זכויות קורבנות פשיעה" ("מגילת הזכויות לנפגע") של אונטריו אינו מעניק "זכויות" כמשמעותן בחוק. בית-המשפט קבע, שהחוק אמנם משקף את כוונת החברה לטפל בנפגעי פשע בחמלה ובכבוד, אולם "אין בו כל זכות, סטטוטורית או תחוקתית, ... והמחוקק אף לא התכוון להעניק זכות כזאת בחוק". פסק-דין זה הסיר את אי-הבהירות שאפיינה את המשמעות המשפטית והתחוקתית של "חוק לכיבוד זכויות קורבנות פשיעה" ("מגילת הזכויות לנפגע"), והגדירו מסמך שאמנם מבטא מדיניות וכוונות, אולם אין בו כדי להעניק זכויות במשפט. קביעה זו אישרה למעשה, שרק לאותן זכויות נפגע שהוגדרו ב"חוק הפלילי" הפררטיבי בקנדה, כפי שתואר לעיל, יש תוקף, משמעות ומחויבות משפטית. לפיכך, התוספות והפרשנות של החוק באונטריו אינן מחייבות מבחינה משפטית.

יחד עם זאת, כל מי שנפגע מפשע באונטריו יכול לתבוע מן הפרובינציה פיצויים במסגרת "חוק הפיצויים לנפגעי פשע". חוק זה של מדינת אונטריו מעניק למי שנפגע מפשע אלים (למשל, תקיפה, חבלה, רצח, תקיפה מינית ופגיעה בקטין), או למי שנפגע בעת שסייע למנוע פגיעה באדם או ברכוש, או לשאריהם, תשלום עבור הוצאות רפואיות, תרופות, הוצאות קבורה, הפסד הכנסה כתוצאה מן הפגיעה, הפסד חמיכה שהנפגע העניק דרך קבע לאחר, הוצאות הכרוכות בהגשת תביעה זו, כולל הופעה בפני ועדה ציבורית, מעין-משפטית (quasi-judicial), אשר תכנס לדון בתביעה.

הפיצוי שהפרובינציה מעניקה הוא גם עבור כאב וסבל שנגרמו לנפגע תוך-כדי ועקב הפגיעה הפלילית בו. הוועדה שהתביעה נדונה בפניה רשאית גם לקבוע סיוע רחב לאם בהוצאות גידולו של ילד שנולד כתוצאה ממעשה אונס. הוועדה אינה דנה בנפגעי עבירות



רכוש, וגם לא בנפגעי תאונות דרכים. את אלה אמור לכסות הביטוח הפרטי. עניינה רק בעבירות פליליות בעלות יסוד אלים - לגביהן לא קיים ביטוח.

ועדה מעין-משפטית זו קובעת את הזכות לפיצוי ואת גובהו. הוועדה, המונה 12 אנשי ציבור שנבחרו והושבעו לתפקידם, מתכנסת בהרכב זוגי (של שניים), והם מייצגים את המדינה. ההרכב רשאי לפסוק לנפגע פשע אלים החזר הוצאות ופיצוי חד-פעמי שלא יעלו על 25,000 דולרים קנדיים, או בערך מחצית מסכום זה ובנוסף לכך תשלום חודשי של עד 1,000 דולר קנדי לחודש למשך פרק-זמן ממושך. פיצוי חודשי ינתן למי שהפגיעה בהם היתה חמורה ויש לה השלכות גם לעתיד.

על-מנת להיות זכאי לקבלת הסיוע והפיצוי על הנפגע להודיע למשטרה על דבר הפגיעה בו (תוך פרק-זמן סביר) ולשתף פעולה עם המשטרה בניסיונותיה לאתר את החשודים בביצוע העבירה ובהבאתם לדין. כדי למנוע אישור תביעות כחבות, הוועדה עשויה לפנות למשטרה על-מנת לברר האם המתלונן ופרטי תלונתו מוכרים לה. תשובת המשטרה תובא בחשבון בהחלטות הוועדה ובתשובתה לתובע. הוועדה כפופה לכללי המשפט האזרחי והיא מכריעה על-פי מאזן ההסתברות שהאירוע אמנם התרחש והנזקים אכן נגרמו לתובע.

יחד עם זאת, חשוב לציין שכללי הוועדה לא תמיד מחייבים הגשת תלונה במשטרה. מן הניסיון שנצבר עולה, שנפגעים רבים, בעיקר כאלה שנפגעו מאלימות במשפחה או מעבירות מין בהיותם קטינים, מעדיפים לא לשתף את המשטרה באירוע הקשה בעת או סמוך להתרחשותו. חלק מהם לא ישתף איש באירועים הקשים שעברו, חוץ מרופאים או ממטפלים אחרים וגם זאת לפעמים בשלב מאוחר יותר של חייהם. עובדה זו אינה מבטלת את זכותם של נפגעים אלה לפנות לוועדה, לעתים בגיל מבוגר למדי, ולתבוע פיצויים המגיעים להם בתוקף חוק. במקרים אלה תדון הוועדה בתביעה על יסוד תעודות רפואיות, אישורים ודו"חות של גורמים מטפלים המעידים שידוע להם על העבירה שנעשתה נגד הנפגע והם מטפלים בתוצאותיה.

חשוב להדגיש את החופש הרב שניתן לוועדה מעין-משפטית זו. הוועדה רשאית לדון ולקבל החלטה בכל מקרה שהובא לפנייה והיא פועלת על מעין עקרונות ותקדימים שנוצרו מאז החלה התוכנית לפעול בשנת 1968.<sup>2</sup> דיוני הוועדה מתקיימים בדלתיים סגורות ורק הנפגע, עדיו ומלווים שהוא מבקש להביא עמו לדיון רשאים להופיע בפני הוועדה או להיות נוכחים בדיוניה. הנפגע מוזמן להציג את טיעונו, את כאבו ואת הנזקים שנגרמו לו בפני הוועדה. לצעד זה יש חשיבות רבה. עצם העובדה, שהנפגע רשאי להציג את כאבו ואת

2. בשנת 1967 נחקק באונטריו, קנדה, חוק Law Enforcement Compensation Act, 1967, המזכה אזרח שסייע למשטרה ולגורמי אכיפת החוק ונפגע אנג כך, לקבל פיצוי מן המדינה. החוק נכנס לתוקפו ב-1 באפריל 1968. שנה לאחר מכן (1969) תוקן החוק רטרואקטיבית ליום תחילתו ונקבע, שכל מי שנפגע מעבירה אלימה זכאי לפיצוי מן המדינה. בשנת 1971 נחקק באונטריו חוק Compensation for Victims of Crime Act, שהחליף את החוק הקודם. לצורך זה הוקמו ועדות מעין-משפטיות כאמור.

הנזקים שנגרמו לו בפני נציגי ציבור מוסמכים מעניקה לנפגע תחושה שנעשה צדק בעניינו. לעתים, טוענים חברי הוועדה ששוחחתי עמם, חשוב מאוד לנפגע לומר את דבריו בפני הוועדה.<sup>3</sup> עצם הצגת הדברים בפני נציגי ציבור המאזינים בקשב לדבריו חשובה לנפגע, ואילו קבלת פיצוי כספי מידי הוועדה נחשבת רק נדבך נוסף, כמעט שולי, בהשוואה להשמעת הדברים<sup>4</sup> מפי נפגע העבירה בפני נציגי ציבור.

כדי לשמר את מעמדה המעין-משפטי הוועדה מזמנת לעתים גם את העבריין לשיבה שבה נדונה הפגיעה שהוא אחראי לה. הזמנת הפוגע ושמיעת גרסתו נגזרת משלושה טעמים. ראשית, במהלך הדיון עלולים להיפגע שמו הטוב וזכותו לנסות ולהגן עליו. שנית, אם ייפסקו לנפגע פיצויים, אפשר שהפוגע יידרש לשלם את כולם או חלק מהם. משום כך עליו להיות נוכח בדיון ושמורה לו הזכות להגיב. ולבסוף, לעתים יש לפוגע גרסה שונה, הסותרת את זו שהנפגע מציג. משום כך גם הפוגעים (לעתים הם רק חשודים) מוזמנים להשתתף בישיבת הוועדה הדנה בתביעת הנפגע. הצדדים אינם מלווים בעורכי-דין והוועדה מחליטה על יסוד העדויות והמסמכים המובאים בפניה. כאמור, החלטתה היא על-פי "מאזן ההסתברויות" המאפיין את גישת הדין האזרחי, ולא על-פי "מעבר לכל ספק סביר", שהוא המבחן הנקוט בדין הפלילי.

במקרים של פגיעה בילדים, אלימות במשפחה ועבירת מין לא מחמין הפוגע לוועדה ואינו נוכח בדיוניה, וזאת כדי להקל על הנפגע להציג את דבריו באופן חופשי. במקרים שבהם החמין הפוגע, לאחר שהוועדה שמעה את סיפורו של הנפגע, ולעתים את תגובתו של הפוגע, והשתכנעה שהפגיעה אכן התרחשה, הפוגע מוצא מן האולם והנפגע מציג בפני הוועדה את השלכות הפגיעה עליו, על שגרת חייו, על כושרו להשתכר וכדומה. תיאור זה הוא הבסיס לקביעת גובה הסיוע והפיצוי שתאשר הוועדה. ראוי לשוב ולהזכיר, שגובה הפיצוי המקסימלי לנפגע נקבע בידי המדינה והוועדה אינה מוסמכת ואינה רשאית לחרוג ממנו. הפיצוי מידי המדינה מוגדר כ"משאב אחרון" והוא ניתן בניכוי סיוע אחר שהנפגע מקבל ממקורות אחרים, כגון ביטוח פרטי, ביטוח ממקום העבודה וכדומה. חרף הדמיון בין דברי הנפגע בפני הוועדה ובין "תסקיר הנפגע", ראוי לציין, שמדובר בשני כלים

3. לדברי מזכיר הוועדה, אישה שנאנסה הגישה תביעה לוועדה ולאחר פרק-זמן קיבלה בדואר המחאה בתור סיוע על ההוצאות, הכאב והסבל שהיו מנת-חלקה. האישה החזירה את המחאה לוועדה ואמרה שחשוב לה יותר להציג את כאבה וסבלה מאשר לקבל את סכום הפיצוי. אם הם מוותרים על שמיעת דבריה, אמרה, היא מוותרת על הפיצוי.

4. בישיבת הוועדה שבה נכת מחבר המאמר, לאחר שתיאר הנפגע את הפגיעה שעבר (שוד), ולאחר שהסתיימה עדותו, התנצלה יושבת-ראש הוועדה, בשם מדינת אונטריו, בפני הנפגע, על הכאב והסבל שנגרמו לו והכריזה שעל המדינה לעשות כל מאמץ כדי למנוע הישנות מקרים כאלה ודומיהם בעתיד. נראה שלנפגע היה חשוב מאוד לשמוע התנצלות זו בשם המדינה והוא הודה על שנאמרה. ההחלטה בעניין גובה הפיצוי לא נמסרה לנפגע באותו מעמד, אלא נשלחה לביתו מספר ימים לאחר מכן. נראה היה, שהשמעת סיפורו בפני חברי הוועדה, וקבלת התנצלות הוועדה בשם המדינה, שניהם היו בעלי חשיבות רבה לנפגע.

שונים. "תסקיר נפגע" מוגש לבית-המשפט, ואילו בפני הוועדה הנפגע אמנם מציג נתונים דומים, אבל הוועדה אינה בית-משפט, אלא גוף מעין-משפטי.

נאמנה למחויבותה לטפל במי שנפגעו מפשע אלים ולאחר שהתקבל התיקון לחוק הפלילי (C-79), הקימה ממשלת אונטריו (בנובמבר 1998) את "המשרד לטיפול בנפגעי פשע" (Office for Victims of Crime). מבחינה מינהלית המשרד הזה כפוף למשרד התובע הכללי (The Office of the Attorney General) של אונטריו. בראש המשרד עומדת מועצה ציבורית ובה שישה-עשר חברים. בין החברים יש גם נציגים של המרכזים לטיפול בנשים נפגעות תקיפה מינית ואונס, של שירותי תקן ומבחן, משטרה ועוד. בראש המשרד עומדות שלוש נשים, מנהלת ושתי סגניות. השלוש שכלו את בניהן או בנותיהן בפשע אלים: חטיפה, התעללות, רצח. שלוש הנשים, אימהות הנרצחים, למדו על בשרן לא רק את משמעות הפגיעה עקב פשע, אלא גם, ובעיקר, את הצרכים של מי שנפגעו וחשו את חולשתו של הנפגע, או של שאריו של מי שנרצח, בקשר הנוצר עם גורמים כגון המשטרה, הפרקליטות, בתי-המשפט, מוסדות התקן ועוד.

ניסיון האישי של שלוש הנשים, המעורבות והחוויה הקשה שעברו והידע שצברו, העניקו להן מעמד שקשה להסתייג מהן ומדרישותיהן. נראה, שלרשויות אין ברירה אלא להאזין לצרכים העולים, להמלצות המגובשות - ולהיענות להן (Office for Victims of Crime, 2000).

ל"משרד לטיפול בנפגעי פשע" באונטריו נועדו ארבעה תפקידים מרכזיים:

- (1) ריכוז מידע על נפגעי פשיעה אלימה.
  - (2) קידום המדיניות, התוכניות ותיאום קבלת ההחלטות של המשרדים, הרשויות והשירותים בכל הנוגע לתוכניות הטיפול והסיוע הניתנים לנפגעי פשע.
  - (3) הגברת מודעות הציבור לתוכניות הסיוע לנפגעי פשע ושיפור יחס הציבור לשירותים אלה.
  - (4) סיוע לממשלת אונטריו בהחלטותיה לתקצב שירותים ותוכניות מכספי "קרן הסיוע לנפגעים".
- על בסיס השינויים לחוק הפלילי בקנדה (1998), כפי שתוארו למעלה, הוקמה גם באונטריו "קרן הסיוע לנפגעים". הכנסות קרן זו באות מכספי קנסות והיטלים שפסקו בתי-המשפט באונטריו והיא מממנת אחדות מן התוכניות לנפגעים, כגון:

- (1) קו טלפון (שיחת חינם), אשר באמצעותו אדם שנפגע מפשע יכול לקבל מידע לצורך קבלת סיוע מגורם טיפולי מקצועי בקהילה, גורם שיסייע לו להתמודד עם הפגיעה ועם השלכותיה. בקו זה ניתן לקבל גם מידע על ההליך הפלילי הצפוי אם וכאשר תעצור המשטרה את החשוד בביצוע העבירה. אם נתפס חשוד יכול הנפגע לבקש, באמצעות קו טלפון זה, מידע שוטף בכל הקשור להתפתחות הטיפול בתיק, כולל מעצרים שבוצעו,

מאסרים, שחרורים ועוד. במקרים שלנפגע יש חששות או הסתייגות מיציאת העבריין לחופשה, או משחרורו מן המאסר, פחד מפני נקמה וכדומה, הוא יוכל לבקש, באמצעות אנשי המקצוע העובדים בקו טלפון זה, מן הגורמים המוסמכים להביא בחשבון את הסיכונים הכרוכים בשחרור האסיר מכלאו.

בהפעלת שירות טלפון זה ובהעסקת הצוות המקצועי שמאחריו שותפים המשטרה, שירותי התקון (מבחן, בתי-הסוהר), הוועדות האמורות לטפל בניכוי שלישי ממאסר או בשחרור מוקדם של העבריין וגם משרד התובע הכללי של אונטריו. המידע נמסר ליריעת הנפגע בלבד. הנפגע פונה בלי שיהיה עליו להזדהות או למסור פרטים על עצמו; הוא מזדהה רק באמצעות קוד שנמסר לו כאשר פנה לשירות לראשונה ונציג המשטרה מאשר בשיחה הראשונה עמו שאכן הוא הוא הנפגע הנכון. אותו קוד אמור לשרת את הנפגע בכל הבירורים הצפויים לו בהמשך.

(2) תוכנית שנייה מתייחסת לאדם שנפגע מידי אחר, או החושש לביטחונו האישי. היום זכאי כל אדם החש שהוא נמצא בסיכון לפנות ולבקש שהמשטרה וגורמי הרווחה יסייעו לו בתכנון הדרכים ויעמידו לרשותו אמצעים להבטיח את שלומו. תוכנית הביטחון (safety plan) כוללת דרכי הגנה המכוונות לכל מקרה ולכל סיכון אפשרי. בין השאר המשטרה מזהה לאחרונה בני אדם שהוגדרו כמצויים בסיכון גבוה (כולל נשים החוששות מבני-זוגן) ומציידת אותם בטלפון סלולרי מיוחד, המאפשר לאדם החושש מפגיעה לעדכן, בלחיצת כפתור אחת, את המשטרה באשר למצבו, להודיע היכן הוא נמצא ולהזעיק אותה בשעת הצורך.

(3) סוג שלישי של תוכניות הן כאלה שבמהלכן עובר בן-זוג אלים טיפול בקהילה, או במסגרת סגורה (כולל בכלא) לצורך שינוי דפוסי התגובה האלימים שלו. השתתפות בתוכנית כזאת, כולל נטילת חלק במימונה, היא לעתים תנאי לביטול כתב אישום, כאשר זה תלוי ועומד נגד האדם האלים. היא גם תנאי לשחרורו המוקדם מן הכלא, לאחר שריצה את עונשו.

(4) תוכנית נוספת הממומנת מכספי "קרן הסיוע לנפגעים" כוללת הפעלת מתנדבים, במסגרת וולונטרית מודרכת, המגישים סיוע לנפגעי תקיפה אלימה ומלווים אותם לאחר אירוע הפגיעה למשך זמן ארוך, ככל הדרוש. הכוונה היא להעמיד לרשות הנפגע ידד לשם תמיכה, עידוד וסיוע ככל שהנפגע זקוק להם. המתנדבים עוברים הכשרה ומקבלים הדרכה תוך-כדי ליווי הנפגע שבטיפולם.

(5) פעולות חינוך, טיפול והסברה בבתי כלא לנשים: ההנחה היא, שהנשים, גם אם עברו על החוק, הן קורבנות הנסיבות. הכוונה אפוא להעלות את המודעות שלהן למצבים הכרוכים בסיכון, בדרכים להימנע מפגיעה עתידית, ולהיחלץ ממצבים קשים ומורכבים העלולים להתפתח בעתיד לכדי פגיעה כאמור.

(6) יוזמות מקומיות, רובן חדשניות, המבוצעות ביישובים שונים אשר מטרתן לסייע למי שנפגעו מפשע אלים ולשקמם. "קרן הסיוע לנפגעים" מממנת יוזמות כאלה ומקדמת אותן ברמה המקומית, מתוך כוונה ללמוד ולהיעזר בניסיון המקומי שנצבר בפרובינציה.

(7) פעולות המיועדות לחינוך שוטרים והכשרתם לטפל בנפגעי פשיעה אלימה בדרך מקצועית, רגישה והולמת. הכוונה אינה רק לעדכן את המשטרה בסעיפי החוק המתייחסים לנפגע, אלא גם להכשיר את השוטרים להכיר את מצבו של הקורבן, צרכיו וחולשותיו, ולסייע לנפגע ככל שניתן.

כאמור, חלק נכבד מתוכניות אלה ממומנות מן הכספים הנאספים בקופות בתי-המשפט כחלק מן הקנסות וההיטלים המועברים ל"קרן לטיפול בנפגעים". הכוונה היא, שלא משלם המסים, אלא עבריינים יממנו תוכניות חדשניות אלה המיועדות לנפגעים.

הרגישות כלפי נפגעי עבירה עוברת גם לאולמות בתי-המשפט. בטורונטו שבאונטריו הוקצו שני אולמות למשפטים מיוחדים בבית-המשפט המקומי, אחר מהם מוקדש לדיון במקרים של אלימות במשפחה, והשני מיועד לשיפוט בני נוער עבריינים. בהקצאת האולמות נעשה מאמץ לא רק להפריד סוג זה של עבירות משאר העניינים הפליליים המתבררים בפני בית-המשפט, אלא גם, ובעיקר, לאפשר לבאי המשפטים המתנהלים באולמות אלה להמתין בחדרים מיוחדים שעוצבו לשם כך ולהימנע מן המפגש בין מי שלא אמורים להיפגש. החדרים המיוחדים באים גם לסייע, להקל על מי שמשפטו מתקיים בדלתיים פתוחות, אך העדות לפחות תהיה בנוכחות קהל מצומצם ולעתים תימסר באמצעות טלוויזיה כמעגל סגור, ולא בפני הקהל הרחב. אף-על-פי שתדרים אלה עדיין אינם קיימים בכל אחד מבתי-המשפט בפרובינציה, נוצר תקדים, חידוש שכוונתו להקל על קורבן העבירה את הופעתו בבית-המשפט ובעת הדיון בעניינו, לבל יחוש שנפגע מעצם נוכחותו בבית-המשפט.

אחת הכעיות שהצביעו עליה נפגעים הוא עקרון פומביות הדיון. פומביות הדיון היא עיקרון ראשוני בחשיבותו במערכת המשפט בקנדה. בתי-משפט אינם נוטים להיענות בנקל לקיים משפט בדלתיים סגורות. כל המבקש לקיים דיון בדלתיים סגורות חייב להציג את נימוקיו תחילה בפני שופט, באולם בית-משפט ובנוכחות אנשים, חלקם זרים. חלק מן הנימוקים המוצגים לשופט הם אישיים ובעלי אופי רגיש, אלא שפומביות הדיון מחייבת קודם כל להציג את הנימוקים לסגירת הדיון, ונימוקים אלה מוצגים בפרהסיה. הטענה שנשמעה היא, שרק במקרים מיוחדים ייטו שופטים לקיים משפט בדלתיים סגורות.

העיקרון של פומביות הדיון, והכורח להציג את פרטי העבירה בפומבי, היו מובילים את הנפגע למצב קשה אלמלא היה יכול להסתייע בתיקונים לחוק הפלילי בקנדה כפי שתוארו למעלה. תיקונים אלה יצרו מצב חדש המקטין מתח ומונע עימות בין עקרונות משפטיים שאינם עולים בהכרח בקנה אחד.

---

## הפרובינציה של נובה סקוטיה

---

בשנת 1989 נחקק בנובה סקוטיה "חוק הזכויות והשירותים לנפגע" (Victims' Rights and Services Act). שמו מבטא את הכוונה "להבטיח זכויות ושירותים לנפגעי פשיעה". לפי סעיף 3(1) לחוק זה לנפגע מפשע יש שלוש זכויות מוחלטות:

(1) הזכות להיות מטופל מתוך רגישות, בחמלה, מתוך כבוד לו והתחשבות בפרטיותו.  
 (2) הזכות לנגישות לשירותים חברתיים, משפטיים, רפואיים ולשירותי בריאות הנפש האמורים להיענות לצורכי הנפגע, צורכי שאריו, אלה של בן-זוגו או של האפוטרופוס שמונה לו.

(3) הזכות לקבל חזרה רכוש שנגנב ממנו מהר ככל שניתן.<sup>5</sup>

בהמשך, סעיף (2) לחוק זה מציג זכויות מוגבלות, המותנות בקיום משאבים, או בתנאים נוספים. בין זכויות אלה לנפגע נכללות: (א) זכות למידע הכולל את שמו של מי שפגע בו, העבירה שהלה הואשם בה, התקדמות התביעה המשפטית בעניין, מידע על זכויות הנפגע לייצוג בנוגע לקבלת פיצויים מן הפוגע, והצגת השלכות הפגיעה בנפגע; (ב) כמורכב הנפגע זכאי לקבל כל מידע נוסף הקשור לקבלת החזר על הוצאותיו, ופיצוי על כאב וסבל שהיו מנת-חלקו מאז הפגיעה; (ג) על-פי סעיף זה בחוק, בעת שיחקר או יעיד בבית-המשפט, הנפגע זכאי למקום המתנה נפרד, שלא בחברת מי שפגע בו או עדיו, כדי להבטיח את ביטחונו וביטחון בני משפחתו, ולהגן עליהם מפני איומים וחשש מפני נקמה.

על-פי חוק זה הוקמה בשנת 1991 במשרד המשפטים של נובה סקוטיה מחלקה מיוחדת לשירותים לנפגעי פשיעה. למחלקה יש סניפים ברחבי הפרובינציה ובהם מועסקים בערך עשרים עובדים המטפלים בנפגעי פשיעה אלימה ומשפחותיהם. חלק מעובדים אלה מגייסים, תוך-כדי עבודתם, מתנדבים מן הקהילה ומכשירים אותם לסייע בטיפול ובמעקב אחר בני אדם שנפגעו מפשע הזקוקים לא רק לתשומת לב ולסיוע מיוחדים, אלא בעיקר למעקב צמוד בנוגע לשלומם ולרווחתם. מעקב זה מתבצע אפוא בידי מתנדבים המדווחים לצוות המחלקה באורח קבוע על מצב הנפגעים, ובמקביל מדווחים לנפגעים על התקדמות הטיפול בעניינם.

צוות המחלקה מטפל בנושאים שונים וביניהם סיוע בכתיבת "תסקיר נפגע" לכל מי שנפגע מעבירה פלילית ומבקש להביא את דברו בפני בית-המשפט.

---

5. לעתים המשטרה והפרקליטות משתמשים בתפוצים אישיים של הנפגע בשלב ההוכחות בבית-המשפט. עלול להיווצר מצב, שבו תפוצים של הנפגע או רכשו יילקחו ממנו לצורך זה ויימנעו ממנו השימוש וההנאה מהם. משום כך יש חשיבות רבה למחויבות הרשויות להשיב לנפגע במהירות האפשרית את מה שנלקח ממנו.

על-פי הפרשנות שנובה סקוטיה נותנת לחוק זה מאז 1999, קורבן אינו בהכרח יחיד או משפחה. גם מוסדות, ארגונים ועסקים שנפגעו, שרכושם או ציודם ניזוקו מעבירה, רשאים להביא את דבר הנזק והשלכותיו לידיעת בית-המשפט בעת קביעת עונשו של העבריין. הרחבת המושג "נפגע" והחלתו גם על המגזר העסקי העמידה אתגר מיוחד, נוסף, בפני השירותים לנפגעי פשיעה אלימה, המדריכים את כותבי "תסקיר נפגע" ומנחים אותם בכתיבתו.

כאמור, על-פי הדין הפלילי בקנדה, והביטוי שניתן לו בנובה סקוטיה, כל קורבן עבירה רשאי למלא "תסקיר נפגע" ולמסור אותו לבית-המשפט. ההנחיות קובעות, שהנפגע ימלא את התסקיר והוא ינסח את הדברים בעצמו ובלשונו. במקרה שהתסקיר נמסר לבית-המשפט לאחר הרשעת הנאשם, בית-המשפט רשאי להתחשב בתוכנו בעת קביעת העונש. סוגיה מיוחדת מתעוררת כאשר התסקיר מוגש לבית-המשפט לפני שהנאשם הורשע בדין. אם הקדים הנפגע ומסר את התסקיר לפני שהורשע הנאשם, אפשר שהתסקיר ייחשב חלק מעדותו והנפגע אף יוזמן לבית-המשפט כדי להעיד על דברים שכלל בתסקיר שלו והוא עלול אף להיחקר עליהם. תכני "תסקיר נפגע" אינם סודיים, ולאחר שנמסר התסקיר בבית-המשפט הוא הופך להיות חלק מן התיק. אם השופט יאשר זאת, תוכן התסקיר, כמו תוכן התיק כולו, יהיה פתוח לידיעת הציבור. מכאן שעל הנפגע להיות זהיר מאוד כאשר הוא כותב את התסקיר שלו, שכן על-פי החוק הוא אינו יכול לחזור בו מתוכן הדברים שכתב גם אם הוא מתחרט עליהם, או מבקש לעשות כן בשלב מאוחר יותר (Nova Scotia Department of Justice, 2000).

צוות המחלקה לשירותים לנפגעים אמור להסביר לכל נפגע, בין שהוא יחיד ובין שמדובר בארגון, כיצד יש למלא את "תסקיר הנפגע" ואת השיקולים הנוגעים לעיתוי המתאים למסירתו לבית-המשפט. לדברי הצוות, התיקון בחוק, לפיו כל נפגע רשאי להגיש תסקיר, העמיס על המחלקה עומס רב בגלל העניין הציבורי והשימוש הנפוץ בתסקיר. תפקיד נוסף של מחלקה זו מתבטא במילוי סעיף 11A(1), שעל-פיו זכאי לפיצויים מן הפרובינציה כל מי שנפגע, או שאריו של מי שנהרג, בעבירת אלימות, כולל עקב מניעתה, או ניסיון למניעתה, של עבירה כלפי אחר, לפיצויים מן הפרובינציה. על-פי "התקנות לתשלום פיצויים על פגיעה אלימה" (מיום 15 בפברואר 1994) זכאי לפיצויים מן הפרובינציה כל מי שנפגע מפשע אלים, דיווח על כך למשטרה והגיש תביעה לפיצויים תוך פרק-זמן קצוב.

פיצויים יינתנו עבור כל פגיעה שאירעה בתחומי נובה סקוטיה והיא תוצאה של עבירה פלילית, תקיפה מינית או ניסיון למנוע פשיעה כלפי אחר. הפיצויים כוללים כיסוי של:

- (1) הוצאות ישירות שנבעו כתוצאה מן הפגיעה או ממותו של הנפגע מפשע.
- (2) נזק או הפסד כספי שנגרמו לנפגע עקב הפחתה או הפסקה ביכולתו לעבוד.

(3) נזק או הפסד כספי שנגרמו לשארי הנפגע עקב מותו.

(4) הוצאות גידולו של ילד שנולד כתוצאה מתקיפה מינית.

(5) הוצאות אחרות שנגרמו כתוצאה מן הפגיעה, המוגדרות בתקנות, ואשר אושרו בידי המנהל (Nova Scotia Criminal Injuries Compensation Regulations).

התקנות קובעות, שלא ינתן פיצוי למי שההוצאות והנזקים שנגרמו לו עקב העבירה נמוכים מ-250 דולר קנדיים, וסך-כל הפיצויים שישולמו לנפגע לא יעלו על 25,000 דולרים קנדיים בגין פגיעה אחת. כיסוי הפסד ההכנסה לא יעלה על מחצית סכום זה.

כאמור, בשנת 1992 הודיעה הממשלה הפדרלית, שהיא חדלה להשתתף במימון חלקה בתשלום הפיצויים למי שנפגעו מעבירה. חרף החוק שנתקבל בשנת 1994, התקשתה ממשלת נובה סקוטיה לעמוד במימון הוצאה זו לבדה ובמסגרת קיצוצים בתקציב שערכה עם השנים צומצמו החזר ההוצאות וחשלום הפיצויים לנפגע עד שהופסק למעשה בשנת 1998. ההוצאה היחידה המוכרת מאז היא תשלום עבור קבלת טיפול נפשי שנועד לנפגעים, לבני משפחותיהם, או לבני אדם (בוגרים או קטינים) שהיו עדים לאירוע פלילי קשה, והם זקוקים לטיפול נפשי כאמור. ההקצאה בסעיף זה היא בין 1,000 ל-2,000 דולרים קנדיים לנפגע. בכך פחתה ההוצאה הציבורית לתשלום פיצויים לקורבן עבירה (Nova Scotia, Victim's Rights and Services Act, 1992, c. 36).

לטענת מנהלת המחלקה (בראיון אישי), ביטול תשלום הפיצויים לנפגעי פשע לא עורר מחאה ציבורית ותגובת הציבור הסתכמה במכתב אחד שהגיע לראש ממשלת הפרובינציה. לטענתה, הממשל הצניע את ביטול תשלום פיצויים לנפגע עבירה במסגרת צמצומים אחרים בתחום הרווחה וסגירת תוכניות חברתיות. תגובת הציבור ומחאתו התמקדו בתחומים רחבים ורגישים יותר, שבהם בא לידי ביטוי שוט הקיצוצים. נושא ביטול הפיצויים לנפגע מפשיעה אלימה נדחק לפינה.

עם הזמן הגיבו על ביטול זה ועל הצמצומים הכספיים שבצדו גופים ציבוריים דוגמת ה"קואליציה של זכויות הנפגע", שכללה הורים ובני משפחה של מי שנרצחו, וארגוני נשים נגד אלימות, נגד תקיפות נשים ואלימות במשפחה. יחד עם זאת, לדברי מנהלת המחלקה, ביטול הזכות להחזר הוצאות והפסקת תוכנית לפיצוי נפגעים מן המדינה לא עוררו מחאה ציבורית של ממש. להבריל מאונטריו, שם טופל נושא הפיצויים בידי ועדה מעין-משפטית, בנובה סקוטיה טופלו תביעות של נפגעי פשע לקבלת פיצויים בידי צוות המחלקה במשרד המשפטים, ולא בידי גוף ציבורי בלתי תלוי, כפי שהחוק מתיר וכפי שמקובל בפרובינציות אחרות בקנדה.

גם נובה סקוטיה רשאית להטיל "היטל" כתוספת לפיצוי במסגרת החוק הפלילי ולהעבירן לקרן הסיוע לנפגעים. הסכום שאספה מערכת המשפט בנובה סקוטיה לצורך זה היה נמוך ביותר. לטענת מנהלת המחלקה, נהגו שופטים להתעלם מחובתם, המעוגנת בחוק,



להטיל "היטל" על מי שהורשעו בדין. לדבריה, התעלמות זו היתה מכוונת משום שהשופטים לא רצו להיכנס לדיון עם המורשע האם יש בידיו לשלם עבור ההיטל הנוסף, או אולי הוא יגרום לנפגע ולמשפחתו מחסור שלא יוכלו להתמודד עמו. בנוסף לכך, שופטים נמנעו מלקבוע היטל זה משום שלא רצו להיראות כמו "גובי מס" מטעם השלטון וביטאו את מחאתם באי-גביית ההיטל. בשנת 1999 נאספו בכל בתי-המשפט בפרובינציה, מתשלומי "היטל" זה, בסך-הכל 850,000 דולרים קנדיים, סכום זעום שלטענת המנהלת אינו מאפשר להקים ולפתח תוכניות של ממש עבור הנפגעים.

כזכור, קרן הסיוע לנפגעים נועדה לממן, על-פי החוק של 1989, (א) פיתוח והגשת תוכניות לנפגעים; (ב) מחקר בתחום שירותים לנפגעי פשע וצורכיהם של הנפגעים; (ג) הפצת מידע בנושא שירותים לנפגעי פשיעה וצורכיהם; (ד) כל הוצאה אחרת, אשר לדעת מושל הפרובינציה יש לה נגיעה לחוק הנזכר ולחקנות שבצדו.

אחת התוכניות שאכן פותחה בנובה סקוטיה, ממומנת מכספי הקרן הזאת והמיועדת למי שנפגעו מפשע אלים היא תוכנית ליווי עדים ותמיכה בהם במערכת המשפט. נפגעי פשיעה אלימה נדרשים לא אחת להציג את עדותם בפני בית-המשפט. מסירת עדות בפני בית-המשפט וירידה לפרטי עדות זו יכולה להיות חוויה קשה, מאיים. לפיכך פיתחה נובה סקוטיה תוכנית מיוחדת המיועדת בעיקר לקטינים שנפגעו או שהיו עדים לביצוע עבירה ולהוריהם. כמו-כן ניתן שירות זה לנפגעים בגירים. הכוונה היא לתת לנפגע ולמשפחתו מידע רב ומקיף על ההליך המשפטי, כולל השלבים הקודמים לו (תביעה, מאסר), לערוך עמו ביקור מוקדם באולמות בית-המשפט ולענות על שאלות בנוגע להליך המשפטי וההעדה הצפויים.

נובה סקוטיה היא כאמור אחת המדינות הפחות מתועשות בקנדה. בשנים האחרונות נקלעה הפרובינציה לקשיי תקציב וכתוצאה מכך הוחלט בה על צמצום פרויקטים חברתיים שונים. חרף התשתית החוקית והכוונות הטובות נסגרו בנובה סקוטיה חלק מתוכניות אלה והשתנו התוכניות לטיפול, לסיוע ולפיצוי נפגעי פשיעה אלימה (Nova Scotia Department of Justice, 1999).

## סיכום ודיון

מאמר זה התמקד במעמדו ובזכויותיו של נפגע פשיעה אלימה בקנדה. זכויות אלה מעוגנות בשלושה מקורות: ה"הכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה"; מעמדו של נפגע פשיעה אלימה כפי שנקבע בחוק הפלילי הקנדי; החוקים המיוחדים והתוכניות שעיצבה כל פרובינציה וייעדה למי שנפגעו מפשע אלים בתחומה.

ה"הכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה" כוללת עשרה סעיפים. תשעה מהם מכוונים לזכויות נפגע עבירה והעשירית עניינה חובתו של הנפגע לרווח על

העבירה שבוצעה נגדו ולשתף פעולה עם הרשויות. גם תשעת הסעיפים הראשונים בהכרזה ספק אם הם מבטאים זכויות, כמשמעותן בחוק. הכרזה זו היא מסמך מדיניות הקובע כוונה, או מגמה חברתית. אולם ההכרזה אינה מסמך משפטי מחייב. היא לא תוכרה בידי המחוקק הקנדי, אלא בידי עובדי ציבור (פרקליטים) בכירים; שביקשו כנראה להעביר באמצעותה מסר חברתי חשוב, אך בחרו לעשות כן בנוסח שיבטא כוונות ולא בהכרח זכויות של ממש. מבחינה מושגית, כל "זכות" שהיא נחשבת רק, ואך ורק, אם מולה מוגדרת "חובה" מקבילה של רשות ממלכתית, עירונית או רשות אחרת להבטיח זכות זו לאזרח. בהעדר חובה קיימת, ספק אם ניתן להגדיר זכות בעלת משמעות חוקית שתעמוד במבחן משפטי. ה"הכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה" אינה מנוסחת אפוא במושגי "זכות", אלא במונחים כלליים המבוטאים בלשון כוונות. ספק אם יש לכוונות יש משמעות, או מובן משפטי.

ואכן, ה"זכות" לקבל מידע מגורמי אכיפת החוק, מן התביעה, הזכות להיות מעודכן בכל הקשור להתקדמות הטיפול במשפט, להיות שותף לו, לקבל החזר הוצאות בגין הפגיעה ולזכות בפיצויים מן העברייין ומן המדינה, כל אלה אמנם מופיעים ב"הכרזה הקנדית", אבל ספק אם יש להם משמעות משפטית של ממש. ספק אם נפגע עבירה יוכל למצות זכות כלשהי לעצמו על יסוד מעין הכרזה זו.

החוק שחוקק הפרלמנט של אונטריו בדבר "מגילת זכויות הנפגע" מבטא שלב חשוב בהכרה בזכויות נפגעי עבירה, אך פסיקתו של בית-המשפט באונטריו לא הכירה בתוקף המשפטי של מגילה זו. בית-המשפט קבע במילים ברורות ש"מגילת הזכויות", ואף בחוק המגלם אותה, "אין כל זכות, סטטוטורית או תחוקתית, ... והמחוקק אף לא התכוון להעניק זכות כזו בחוק". ראוי לפיכך להבחין בין חוקים הצהרתיים, שהזכות המוענקת בהם היא ערטילאית, ובין חוקים המעניקים זכות של ממש, זכות שמולה ניצבת תובה מפורשת של הרשות.

ואמנם, בתיקון לחוק הפלילי הקנדי נכללו בשנת 1999 חידושים חשובים, שמקורם, אולי, ב"הכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה" משנת 1988. הכללתם בחוק הפלילי מעניקה לזכויות משמעות של ממש בהיותם מנוסחים באורח המחייב שיקול, נימוק, אם לא ציות. כך, למשל, המחוקק מחייב את בית-המשפט לשקול את תוכנו של "תסקיר נפגע" טרם חריצת דינו של מי שהורשע, ואף מאפשר קריאת ממעין זה בפומבי, באולם בית-המשפט, אם הנפגע יבקש זאת. החוק הפלילי מבהיר את זכות הנפגע לשמור על זהותו בסוד, לקבל פיצוי מן הפוגע ועוד. מבחינה פורמלית הועלו זכויות הנפגע מהכרזה לחוק, אולם גם כאן ספק אם לזכויות אלה יש משמעות מעשית.

אם בית-המשפט החליט שאין לו עניין ב"תסקיר נפגע" שהוגש לו, הוא אינו חייב להתייחס לתוכנו, גם אם יקרא בקול רם, בפומבי, באולם המשפט. אם בית-המשפט פסק שעל העברייין לשלם לנפגע פיצוי על הנזק, הכאב והסבל שגרם לו, אבל לעברייין אין

הסכומים שנפסקו, ואין דרך לממש את פסק־הדין, לא נותר לנפגע אלא לכסות את הנוזקים מכיסו, או לפנות ולבקש סעד ממקור אחר.

לפיכך ניתן לטעון, שגם הזכויות שהעניק המחוקק הקנדי לנפגעי פשע אלים במסגרת החוק הפלילי הן זכויות נומינליות שלא תמיד ניתן להפוך אותן לזכויות מעשיות, לזכויות של ממש. זו הסיבה שהמדינה יצרה מנגנון מקביל שבאמצעותו היא מפצה את הנפגע, משתתפת בכיסוי הנוזקים שהיו לו, ומממנת הוצאות אלה, כולל פיצוי בגין כאב וסבל.

אלא שגם בעניין זכות זו אנו עדים לכך שבעוד שפרובינציה אחת נוהגת לממן פיצוי לנפגע, ועושה כן בקפידה רבה, פרובינציה אחרת ביטלה לחלוטין תשלום פיצוי זה, והיא מוכנה לשלם, היום, פיצוי חלקי, המכסה רק שירותי טיפול נפשי ויעוץ פסיכולוגי. לפיכך ספק אם ניתן להגדיר בקנדה זכויות אוניברסליות לפיצוי נפגעי עבירה. הזכויות שונות מפרובינציה אחת לרעותה, ובמספר פרובינציות (וטריטוריות) הן אינן קיימות כלל.

וכך נותרה פתוחה שאלת התוכניות שכל פרובינציה יכולה ליזום ולפתח במימון ה"היטל" הקיים בחוק הפלילי, ואשר ניתן לחייב בו כל מי שהורשע בדין. גם כאן ספק אם התמונה אחידה. לא כל השופטים מוכנים להוסיף "היטל" זה על המורשעים בדין, יש מהם המוותרים עליו ויש כאלה הרואים בו מעין "מס" ומסרבים להיות גובי־מס של המדינה, מה גם שהחוק מתיר להם לשחרר מחובת התשלום כל עבריין ש"היטל" זה יפגע ברווחתו או ברווחת משפחתו.

על כן, חרף היותו סעיף בחוק הפלילי, ספק אם ניתן לו הביטוי הראוי בכל בית־משפט. מסתבר, שבאונטריו חלק גדול מן השופטים מוכנים לחייב את המורשע לשלם "היטל" בנוסף לקנס שהושת עליו, כשהיטל זה משמש לפיתוח תוכניות ושירותים לנפגעי פשע. בנובה סקוטיה השופטים נמנעים כנראה מלחייב מורשעים לשלם "היטל" זה שבחוק, אולי בשל מצבם הכלכלי של העבריינים בפרובינציה, או בשל סיבה אחרת. התוצאה היא שהקרן הציבורית בנובה סקוטיה, שנועדה לפיתוח ולמימון שירותים ותוכניות לנפגעי פשיעה, לא זוכה לקבל את המשאבים שהיא זקוקה להם, והיקף השירותים שם דל בהשוואה לנהוג באונטריו, שם היקף השירותים והתוכניות לאוכלוסייה זו גדול יותר.

ניתן לומר אפוא, שחרף ההכרזות וההצהרות הנשמעות בקנדה על זכויותיהם של נפגעי פשיעה אלימה, ספק אם יש עיגון חוקי לזכויות אלה. אמנם החוק הפלילי הגדיר סף, או דפוס, המחייב את כל הפרובינציות שבקנדה, אולם התרגום המעשי של הוראות החוק שונה מפרובינציה לפרובינציה.

מלבד זאת, מאז הופסק המימון המרכזי הפדרלי, שנועד לפיצוי נפגעי פשיעה אלימה, פחתה בחלק מן הפרובינציות הנכונות המקומית לממן פיצוי זה, ויש שביטלו אותו לחלוטין. שוב אנו עדים להבדלים הקיימים בין הפרובינציות במגוון של תחומי טיפול, עזרה וסיוע למי שנפגעו מפשע אלים.

יחד עם זאת, חשוב לציין שמקור הזכות של כל נפגע נגזר מעצם הפגיעה האלימה, הפלילית, בו, בגופו או ברכושו בפרובינציה. הנפגע אינו חייב להיות אזרח, וגם לא תושב

של אותה פרובינציה, ואף לא תושב של קנדה. לפיכך מדובר גם בזרים ובתיירים שנפגעו בעת שהותם או ביקורם בקנדה, והתוכניות האמורות חלות גם על נפגעים אלה. המאמר דן גם בשאלת המדיניות הפדרלית בנוגע למי שנפגעו מפשע אלים. מסתבר, שחרף הכוונה הטובה של מדיניות זו, לא תמיד היא מיושמת ברמת הפרובינציה. הסיבה לכך היא רוחב שיקול הדעת של בתי-המשפט. לעומת זאת, מספר תוכניות סיוע לנפגעי עבירה שיזמו הפרובינציות אינן מתבצעות, אם בשל העדר מימון פדרלי, העדר משאבים מקומיים או סירוב בתי-משפט לחייב עבריינים לשלם היטלים שנקבעו בחוק, היטלים שהיו אמורים לממן תוכניות לנפגעי עבירה.

מן הראוי להמשיך ולעקוב אחר התפתחות התוכניות בתחום חברתי רגיש זה בשתי הפרובינציות. הירידה בהיקף הפשיעה בקנדה עלולה להקטין את העניין בנושא, אולם חומרת האלימות בפשיעה שגויה מחזקת את העניין הציבורי בתחום.

גם בקנדה, כמו במדינות אחרות בעולם, נושא הגישור הפלילי הולך ונעשה כלי מוכר, תחליף רגיש ומועיל לשיפוט המסורתי גם בעבירות פליליות חמורות. על-פי עקרונות הגישור מפגישים את העבריין ואת האדם שהוא פגע בו ומעודדים אותם לדון לא רק בקונפליקט ביניהם, אלא גם בדרכים ליישובו. הגישור הפלילי עשוי להעניק לנפגע מעבירה מעמד חדש, מועצם, העשוי להקרין על רווחתו של נפגע מעבירה בכל המישורים שמאמר זה עסק בהם.

## משמעות הניסיון הקנדי להתפתחויות בישראל

ספק אם ראוי ואם ניתן לגזור גזרה שווה ממדינה אחת למדינה אחרת. כל מדינה מתאפיינת במסורת שונה בהתייחסותה למשפט, לעבריין, לנפגע ולקהילה. בנוסף לכך, כל מדינה ניצבת בפני סוגיות חברתיות משלה וספק אם ניתן להקל ראש בחשיבותם של מסורות ואתגרים, כמו גם בזמינותם של משאבים לסוגיהם במדינות שונות. ואף-על-פי כן, יש טעם להציג ולתאר התפתחויות, שתחילתן בהכרזות ובאמנות במוסדות בינלאומיים שישראל חברה בהם. גם אם המדינה אינה חייבת לעמוד בכל סעיפי ההמלצות הבינלאומיות האלה, עליה לכוון את עצמה לקראתן.

נפגעי פעולות איבה זוכים להתייחסות מקיפה בישראל בכל הנוגע לסיוע, לטיפול ולפיצוי. אלא שכני אדם רבים בארץ נפגעים מעבירות פליליות, שחלק מהן קשות וחמורות, והם אינם נחשבים נפגעי פעולות איבה. לנפגעי פשיעה, ולו גם אלימה, אין היום בישראל מענה מתאים בכל הקשור לסיוע, לטיפול ולפיצוי.

יחד עם זאת, בשנים האחרונות קבע המחוקק הישראלי שני חידושים הנוגעים לנפגעי עבירה. חידושים אלה קיימים בתוכניות הקנדיות שתוארו כאן. אימוצם בארץ משקף היכן מצויה ישראל בפיתוח תוכניות לנפגעי פשיעה אלימה.

ב־1995 נחקק בישראל חוק המאפשר הצגת "תסקיר נפגע" בבית-המשפט. מדובר בתיקון לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. על-פי תיקון לחוק זה, לאחר שהרשיע בית-המשפט נאשם בעבירת מין "רשאי הוא להורות לעובד ציבור, שמינה לעניין זה שר העבודה והרווחה, לערוך ולהגיש לו תסקיר על מצבו של הנפגע בעבירה (להלן הנפגע) ועל הנזק שנגרם לנפגע כתוצאה מן העבירה." (סעיף 187 ב' לחוק. ההדגשה שלי. א"י).

אין להקל ראש בתקדים זה בחוק, המאפשר לנפגע עבירה להביא את דברו בפני בית-המשפט ולתאר את מצבו בעטייה של הפגיעה. אולם, החלת אפשרות זו רק על מי שנפגעו מעבירת מין מקטינה ומצמצמת את משמעות החידוש. יש להרחיבו לגבי כל מי שנפגעו מפשע אלים, כמקובל במדינות אחרות.

החידוש השני בישראל עניינו חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, שנתקבל בכנסת ביום 6 במרס 2001 ואשר נכנס לתוקף בחלקו ב־21 ביוני 2001. בסעיף 1 של החוק נאמר: "חוק זה מטרתו לקבוע את זכויותיו של נפגע עבירה ולהגן על כבודו כאדם מבלי לפגוע בזכויותיהם על-פי דין של חשודים נאשמים ונידונים". עיקרו של חוק זה נועד להבטיח לנפגע עבירה הגנה (סעיף 6) ככל שניתן ועל-פי הצורך מפני החשוד, הנאשם או הנידון ומפני שלוחיו ומקורביו מחוץ לכותלי בית-המשפט ובתוכו. כמורכן חוק זה מעניק לנפגע חיסיון בכל הנוגע למסירת פרטיו האישיים (סעיף 7), זכות לקבלת מידע על ההליך הפלילי (סעיף 8), לעיין בכחב האישום (סעיף 9) ועוד זכויות שבמרכזן המשפט הפלילי.

אף-על-פי שתוק זה הוא ציון-דרך בהתייחסות מדינת ישראל לנפגעי עבירה, משפחתם או שאריהם, הוא אינו מבטיח לנפגעי פשיעה אלימה סיוע הולם ומקיף או כיסוי הוצאות וצרכים שנוצרו במהלך הפגיעה האלימה ובעטייה. בנוסף לכך, טרם נחקק בישראל חוק המבטיח לנפגעי פשיעה אלימה פיצוי מן המדינה, כפי שמקבלים בישראל נפגעי פעולות איבה, וכפי שניתן לנפגעי פשע אלים במדינות רבות.

מתן סיוע לנפגעי פשיעה, כיסוי הוצאותיהם ומתן פיצוי לנפגעים אלה עומדים היום על סדר-היום הציבורי בישראל. דיונים בנושא זה, כולל כתיבת תסקירים והצעות חוק, מתקיימים בוועדה בינמשרדית הפועלת במשרד המשפטים. ועדה זו נעזרת בדיוניה בניסיון שנצבר במדינות המערב ומסתמכת על החוקים שנתקבלו שם, מתוך כוונה לשפר את הטיפול, הכיסוי והסיוע הניתנים לנפגעי פשיעה אלימה בישראל ולהבטיח את זכויותיהם, כפי שמקובל במדינות אחרות במערב.

מכאן ברור, שמדינת ישראל אינה קופאת על שמריה בתחום זה. אולם חשוב שהיא תרחיב ותקדם את הטיפול בנפגעים שהיום אין להם כתובת ומענה ראויים. המודל הקנדי עשוי להצביע על כיוון מתאים להתפתחות זו הן בעקרונות המצויים בכיסוי, והן בתוכניות ובשירותים הנגזרים מעקרונות אלה שכבר מופעלים במדינה זו.

## ביבליוגרפיה

- דורון, א' (1986), "גביית חשלומים עבור שירותים רפואיים: הניסיון של קנדה", בטחון סוציאלי, 31 : 28-43.  
 ינאי, א' (1993), "הסיוע לאזרחים נפגעי איבה", בטחון סוציאלי, 40 : 35-53.  
 ינאי, א' (1994), "סיוע לקרבנות פשע אלים: סוגיות של מדיניות ורווחה", חברה ורווחה, י"ד : 129-146.  
 ינאי, א' (2000), "קורבן ורע לו: התייחסות מערכת המשפט לנפגעי פשיעה אלימה", בטחון סוציאלי, 57 : 183-200.
- Burns, P. (1992), *Criminal Injuries Compensation* (2nd. ed), Toronto, Butterworth.  
 Canadian Federal Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime (1983), *Report*, Ottawa, Canada: Solicitor General of Canada.
- Greer, D. (ed.) (1996), *Compensating Crime Victims: A European Survey*, Freiburg, Germany: Max Planck Institutè.
- Lurigio, A.J., Skogan, W.G. and Davis R.C. (eds.) (1997), *Victims of Crime: Problems, Policies and Programs*, Newbury Park, Calif.: Sage.
- Mawby, R.I. and Gill, M.L. (1987), *Crime Victims*, London. Tavistock.
- Miers, D. (1997), *State Compensation for Criminal Injuries*, London. Blackstone.
- Ministry of Justice (1998), *Response to the Fourteen's Report of The Standing Committee on Justice and Human Rights*, Ottawa, Canada: Government Printer.
- Nova Scotia Department of Justice (1999), *Activity Report: April 1998-March 31, 1999*, Halifax: Victims Services Division.
- Nova Scotia Department of Justice (2000), *Victims Impact Statement: Guidelines: The Victims Services Division* (Revised September 1, 2000), Dartmouth (Also on: [http://: www.gov.ns.ca](http://www.gov.ns.ca)).
- Office for Victims of Crime (2000), *A Voice for Victims - Report on Victim Services in Ontario*, Ontario, Canada: Ontario Office for Victims of Crime.
- Roberts, A. R. (1990), *Helping Crime Victims*, Newbury Park, Calif.: Sage.
- Rock, P. (1986), *A View From the Shadows: The Ministry of the Solicitor General of Canada and the Making of Justice for Victims of Crime Initiative*, Oxford: Clarendon Press.
- Sebba, L. (1996), *Third Parties: Victims and the Criminal Justice System*, Columbus, Ohio: Ohio State University.
- Standing Committee on Justice and Human Rights (1998), *14th Report: Victims Rights - A Voice, Not a Veto*. Ottawa: Canadian Parliament.
- Tobolowsky, P.M. (2001), *Crime Victim Rights and Remedies*, Durham, N.C.: Carolina Academic Press.
- Tremblay, S. (2000), "Crime Statistics in Canada, 1999", *Statistics Canada*, 20 (5), Juristat - Canadian Centre for Justice Statistics.
- United Nations (1985), *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Geneva: Centre for Human Rights.
- Wergens, A. (1999), *Crime Victims in the European Union*, Umea, Sweden: The Crime Victim Compensation and Support Authority.
- Williams, B. (1999), *Working with Victims of Crime: Policies, Politics and Practice*, London: Jessica Kingsley Publishers.

**דברי חקיקה ופסיקה שנזכרו במאמר**

תיקון לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], החשמ"ב-1982, ספר החוקים.  
חוק זכויות גפגע עבירה, התשס"א-2001.

*Compensation for Victims of Crime Act, 1971.*

*Law Enforcement Compensation Act, 1967*

*Nova Scotia, Victims Rights and Services Act, Chapter 14 of the Acts of 1989 as amended by 1992, c. 36.*

*Nova Scotia, Criminal Injuries Compensation Regulations, made under Section 14 of the Victims' Rights and Services Act, S.N.S. 1989, c. 14 and Clause 4(1)(b) of the Utility and Review Board Act S.N.S. 1992, c. 11.*

# השפעת מאפייני קופה, אוכלוסייה ותחלואה כרונית על שימוש בשירותי בריאות

מאת עירית זמורה, נאוה ילין, יצחק בכר, יצחק פטרבורג\*

מחקר זה, שהתבסס על נתוני "סקר בריאות 1996/97" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתן הבדלים בין קופות החולים במאפיינים דמוגרפיים, סוציו-כלכליים ובמאפייני תחלואה של המבוטחים, והשפעת הבדלים אלה על השימוש בשירותים רפואיים: האם ניתן להסביר הבדלים בין מבוטחי הקופות בצריכת שירותים בהבדלים במאפייניהם? ואכן נמצאו הבדלים כאלה. בשירותי בריאות כללית, למשל, יש אחוז גבוה יותר של מבוטחים קשישים, בעלי השכלה נמוכה ולא-יהודים מאשר בקופות החולים מכבי ומאחדת, שבהן יש אחוז גבוה מאוד של בעלי השכלה של יותר מ-13 שנות לימוד ושל יהודים. אשר לתחלואה כרונית, נמצאו הבדלים לגבי חלק מן האבחנות הכרוניות ושיעוריה גבוהים בשירותי בריאות כללית ובקופת חולים לאומית. נמצאו גם הבדלים בשימוש בשירותי בריאות. שיעור הביקורים אצל רופא משפחה גבוה מאוד ב"לאומית" וב"כללית", ואילו שיעור הביקורים אצל רופאים מומחים ב"כללית" נמוך. בשיעורי אשפוז יש הבדלים מובהקים בקבוצת הגיל 45-64: השיעור הגבוה ביותר נמצא ב"לאומית", ואילו בקבוצת הגיל האחרות השיעור הגבוה ביותר נמצא ב"כללית", אך ההבדלים בין הקופות אינם מובהקים.

---

## מבוא

צריכת שירותי בריאות מושפעת ממאפיינים שונים של צרכני הבריאות. ניתן לחלק מאפיינים אלה למספר קבוצות עיקריות:

1. מאפיינים דמוגרפיים: גיל ומין. גורם הגיל ידוע כמשפיע במידה רבה על צריכת שירותי בריאות. שמואלי ולוי (1996) משתמשים במודד הריכוזיות (Concentration)

---

\* שירותי בריאות כללית, ההנהלה המרכזית, תל-אביב.



(Index) בתור מדד לצריכת שירותי הבריאות בישראל על-פי קבוצות גיל, עבור מרכיבים שונים של שימושים: שירותי רפואה ראשונית, שירותי אבחון ושירותי אשפוז. הם מצביעים על הבדלים בשימוש בשירותים השונים. יחד עם זאת, מחקרים רבים הצביעו על כך, שגורם הגיל והמין מסבירים רק חלק קטן (2-5 אחוזים בלבד) מן השונות בשימוש בשירותים ובהוצאות הבריאות של האוכלוסייה (Newhouse et al., 1989; van Vliet and van de Ven, 1992; Newhouse et al., 1993; Swartz, 1995).

2. מאפייני תחלואה: הימצאות מחלה כרונית, נכות וכיוצא באלה משפיעים כמובן על השימוש בשירותי בריאות. מחקרים רבים נעשו בנושא זה, בעיקר בנוגע להכללת נתוני תחלואה בקריטריונים להקצאת משאבים לקופות החולים (נוסחת קפיטציה).<sup>1</sup> לגבי מאפייני תחלואה מתעוררת השאלה איך ניתן למרוד מאפיינים אלה, כאשר בחלק מן המחקרים משתמשים במדרים "סובייקטיביים" של הערכת המבוטחים את בריאותם, ובאחרים משתמשים באבחנות אשפוז או באבחנות של שירותים אמבולטוריים, או בשימוש בשירותים, כגון אשפוז בעבר (Lubitz, 1987; Newhouse et al., 1989; Luft, 1995).

3. מאפיינים סוציו-כלכליים: בבריטניה אמנם קיימים שירותי בריאות ממלכתיים "שוויוניים" לכלל האוכלוסייה, ולמרות זאת נמצאו שם, גם בשנות ה-70 וגם היום, הבדלים גדולים למדי ברמת הבריאות ובשימוש בשירותי בריאות בין המעמדות השונים (Townsend and Davidson, 1982; Ben Shlomo and Chaturvedi, 1995; Reid et al., 1999). נושא הפערים לפי רמה סוציו-כלכלית - הן ברמת בריאות והן בשימוש בשירותי בריאות - העסיק חוקרים רבים (ופוליטיקאים). רוס ומוסטארד (Roos and Mustard, 1997) בדקו האם מערכת הבריאות מבחינה בצרכים שונים של אוכלוסיות על-פי 5 רמות הכנסה של האוכלוסייה ומצב הבריאות של חבריהן. מלבד משתני תמותה בדקו חוקרים אלה גם נתונים על צריכת שירותים, כגון שיעורי אשפוז, שיעורי ניתוחים, ביקורים אצל רופאים ראשוניים ויועצים. מחקרים דומים נעשו גם בארצות אחרות - בפיןלנד (Keskimaki et al., 1995), בהולנד (Bongers et al., 1997), ובישראל (צ'רניחובסקי ושירום, 1996; שמואלי וגרוס, 2001). צ'רניחובסקי ושירום (1996) מציגים הבדלים במספר הביקורים אצל רופאים לפי רמת השכלה, לפי גודל משק-בית והכנסה לנפש במשפחה, בישראל. ככל שרמת ההשכלה עולה (עד 13 שנות לימוד), מספר הביקורים עבור ילדים בגילים 0-4 עולה, וככל שמשק-הבית גדול יותר (וההכנסה לנפש נמוכה יותר), מספר הביקורים בכל קבוצות הגיל יורד.

4. מאפיינים גיאוגרפיים: הבדלים בשימוש בשירותי בריאות, בין אזורים גיאוגרפיים שונים, נכתנו במחקרים רבים (Anderson et al., 1993; McMahon et al.,

1. סקירה מקיפה בנושא ניתן למצוא למשל בעבודתה של לאמרט (Lamers, 1997).

קשורים למאפייני האוכלוסיות השונים המשפיעים על הצרכים (כגון רמה סוציו-כלכלית), או להבדלים בין אזורים שונים מבחינת היצע השירותים. אבל לא תמיד ניתן להפריד בין הצרכים להיצע השירותים. קאר-היל ואחרים (Carr-Hill et al., 1994) הציגו מודל דו-שלבי להקצאת משאבים לאזורים קטנים, שבו ניסו להפריד בין השפעות היצע השירותים על הביקוש, לעומת גישה לשירותים הנובעת מצורכי אוכלוסייה שונים. ניראל ועמיתיה (2001) מציגים הבדלים בנגישות ובזמינות לשירותי בריאות בדרום הארץ לעומת מרכז הארץ.

הבדלים בין קופות החולים במאפייני המבוטחים שלהם צפויים להשפיע על צריכת שירותי הבריאות, אך ייתכנו גם הבדלים בצריכה שאינם קשורים למאפייני מבוטחים, אלא לאופן מתן השירות בידי הקופות. למשל, הנגישות השונה לרפואת מומחים עשויה להשפיע על הצריכה של שירותי רפואת מומחים.

בעבודה זו נבחנו הבדלים בין הקופות<sup>2</sup> במאפיינים דמוגרפיים, סוציו-כלכליים ובמאפייני תחלואה, והשפעת הבדלים אלה על השימוש בשירותים. הניתוח התבסס על "סקר בריאות 1996/97" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000). לא נבחנו כאן הבדלים בין אזורים גיאוגרפיים.

## סקר בריאות 1996/97

הסקר בוצע באמצעות ראיונות במשקי-בית ונחקר בו השימוש בשירותי בריאות. כמורכב נבדקה הימצאות מחלות כרוניות אחדות אצל הנסקרים. אומדני הסקר מתייחסים לאוכלוסייה האזרחית הגרה במשקי-בית בישראל. אוכלוסיית הסקר הקיפה יותר מ-5.3 מיליון נפש. לא נכללו חיילים (בשירות סדיר ובקבע). סקר השימוש בשירותי בריאות הוא נספח לסקר כוח-אדם ונשען על אותו מדגם של האוכלוסייה הכללית. איסוף הנתונים נעשה בדרך של ראיונות טלפוניים וביקורי בית. כל מרואיין שגילו מעל 18 היה יכול להשיב עבור שאר בני הבית. השאלון תורגם לערבית ולרוסית. עבודת השדה על הסקר נמשכה שנה - מאפריל 1996 עד מרס 1997. המדגם כלל בערך 30,000 תושבים, שהם בערך 8,000 בתי אב, והקיף את כל האוכלוסייה היהודית והלא-יהודית, פרט לחיילים בשירות סדיר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2000).

בעבודה זו נעשה שימוש בפרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הסקר,

2. נבדקו ארבע קופות החולים הפועלות בישראל: שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, קופת חולים מאוחדת וקופת חולים לאומית, שיכנוו כאן, לשם הקיצור, "כללית", "מכבי", "מאוחדת", "לאומית" (בהתאמה).

שהתייחסו לכלל האוכלוסייה. כמִי־כן נֶעֱשׂו עִיבּוּדִים עַל קוֹבֵץ הַסְקָר שֶׁהַתְקַבֵּל מִן הַלִּשְׁכָּה המרכזית לסטטיסטיקה. במקרה זה, הניתוחים נעשו על המדגם בלבד, ללא גורמי ניפוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מאחר שהדגימה נעשתה לפי בתי אב, תיתכן בעיה של תלות בין התצפיות. כמו־כן, המדגם ללא מקדמי הניפוח אינו מייצג בהכרח את מרכיבי האוכלוסייה השונים. אם נעשות השוואות בתוך קבוצות אוכלוסייה המיוצגות נכונה במדגם, הבעיה של חוסר התאמה קטנה יותר.

רק לגבי חלק קטן מן הנתונים המוצגים כאן קיים מידע על כלל אוכלוסיית ישראל. למשל, התפלגות המבוטחים לפי קבוצות גיל לפי קופות. לגבי מרבית הנתונים המוצגים כאן אין מידע לפי קופות על כלל האוכלוסייה, וניתן לראות בסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את המקור הטוב ביותר. כל הנתונים הם סובייקטיביים, כפי שמסרו אותם הנשאלים.

## נתונים על האוכלוסייה: דמוגרפיה, מצב סוציו-כלכלי, השכלה

על־פי נתוני הסקר ב"כללית" יש אחוז גבוה יותר של קשישים ואחוז נמוך יותר של מבוטחים בגילים 25-44 (לוח מס' 1). מבוטחי ה"כללית" הם 61% מכלל האוכלוסייה, אך בקבוצות הגיל 65 ומעלה 77% מכלל האוכלוסייה מבוטחים בקופה זו. לעומת זאת, ב"מכבי", שבה מבוטחים 21% מכלל האוכלוסייה, מבוטחים רק 11% מקבוצת הגיל 65 ומעלה. גם ב"מאוחדת" יש אחוז גבוה יותר של אוכלוסייה צעירה. לעומת זאת, לא נמצאו הבדלים בין הקופות בהתפלגות לפי מין.

אין בסקר נתונים על רמת ההכנסה של הנסקרים, משום כך שימשו נתונים על כוח עבודה והשכלה בתור מדד לרמה הסוציו-כלכלית.

בשיוך לכוח עבודה ומאפייני תעסוקה התייחסנו לאוכלוסייה של גילאי 25 עד 64 בלבד. לא ניתן להצביע על הבדל מובהק בין הקופות בסך כל השייכים לכוח עבודה (לוח מס' 2),

לוח מס' 1. התפלגות מבוטחים לפי קבוצות גיל וקופות חולים (באחוזים)

הקופה	סך הכל	24-0	44-25	64-45	74-65	+ 75
כל האוכלוסייה	100	100	100	100	100	100
כללית	61	60	*55	*67	*77	*78
מכבי	21	21	*26	18	*12	*11
לאומית	9	9	9	7	7	*6
מאוחדת	9	10	10	7	*4	*4

\* ההפרש בין אחוז מכלל האוכלוסייה לקבוצה מוגדרת מובהק ברמת ביטחון של 95% (רווח ברי-סמך). מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), סקר בריאות אפריל 1996-מרס 1997: ממצאים כלליים, פרסום מס' 1136, לוח 21א', ירושלים.

לוח מס' 2. שיוך לכוח עבודה ומאפייני העסוקה לפי קופות חולים, גילאי 25-64 (שיעורים לגיל)

מאחדת	לאומית	מכבי	כללית	הקופה
10	9	26	55	גילאי 25-44
10	9	28	53	סך כל השייכים לכוח העבודה
12	7	*36	*45	מקצועות חופשיים ואקדמיים
8	11	25	56	בלתי מועסקים
9	10	*18	*63	לא שייכים לכוח העבודה
7	7	18	67	גילאי 45-64
8	7	20	65	סך כל השייכים לכוח העבודה
*12	5	*22	*62	מקצועות חופשיים ואקדמיים
(9)	(8)	26	53	בלתי מועסקים
6	7	*14	*73	לא שייכים לכוח העבודה

\* ההפרש בין אחוז מכלל האוכלוסייה לקבוצה מוגדרת מובהק ברמת ביטחון של 95%.  
 מקור: כמו כלוח מס' 1.  
 המספרים בסוגריים מציינים ערכים עם טעויות דגימה גדולות (25-40 אחוזים).

אך ב"מכבי" וב"מאחדת" בולט אחוז גבוה יחסית של מועסקים במקצועות חופשיים: מבני הגילים 25-44 מבוטחים ב"מכבי" 25% מן האוכלוסייה, אך בקופה זו חברים 36% מכלל המועסקים במקצועות חופשיים; ואילו ב"כללית" חברים 45% בלבד, למרות שהיא כוללת 55% מקבוצת הגיל 25-44. אשר לבני קבוצת הגיל 45-64, "מכבי" כוללת 18% מן המבוטחים, אך מכלל בעלי המקצועות החופשיים חברים בה 22%. ב"מאחדת" חברים 7% מאוכלוסיית גיל זו, אך מבעלי המקצועות החופשיים מבוטחים בה 12%.

משקלה של ה"כללית" בין אלה שאינם שייכים לכוח העבודה גדול יותר ממשקלה בכלל האוכלוסייה. בקבוצת בני הגילים 25-44 חברים בה 55% מן האוכלוסייה, אך בין הלא שייכים לכוח העבודה מבוטחים בה 63%, ומקבוצת בני הגילים 45-64 חברים בה 73% מכלל אלה שאינם שייכים לכוח העבודה, לעומת 67% בכלל האוכלוסייה. ב"מכבי" המצב הפוך: חברים בה 26% מן האוכלוסייה בגילים 25-44, ורק 18% מכלל אלה שאינם שייכים לכוח העבודה, ומן הגילים 45-64 חברים בה 18% מן האוכלוסייה, ורק 14% מבין אלה שאינם שייכים לכוח העבודה.

יש הבדלים גדולים למדי בין הקופות מבחינת ההשכלה: ב"כללית" יש אחוז גבוה של חסרי השכלה ובעלי השכלה של עד 8 שנות לימוד, ואחוז נמוך של בעלי השכלה גבוהה של יותר מ-13 שנות לימוד. בכל הקופות האחרות יש אחוז נמוך יחסית של בעלי השכלה נמוכה (0-8 שנות לימוד), וב"מכבי" אף בולט אחוז גבוה יותר של בעלי השכלה של יותר מ-13 שנות לימוד (לוח מס' 3).

קיימים הבדלים בין הקופות גם בשיוך דתי: ב"כללית" יש אחוז גבוה בהרבה של לא-

לוח מס' 3. התפלגות האוכלוסייה לפי שנות לימוד, השתייכות לאומית וקופות חולים (באהוזים)

מאחדת	לאומית	מכבי	כללית	הקופה
9	9	21	61	סך כל האוכלוסייה שנות לימוד:
*4	*6	*7	*82	8-0
8	9	19	*64	12-9
12	10	*28	*50	15-13
*13	8	*31	*48	+ 16
				השתייכות לאומית:
9	9	24	58	יהודים
7	8	9	78	לא-יהודים

\* ההפרש בין אחוז מכלל האוכלוסייה לקבוצה מוגדרת מובחן ברמת ביטחון של 95%. מקור: כמו בלוח מס' 1, ועיבודים של סקר שימוש בשירותי בריאות 1996/97, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

יהודים, לעומת הקופות האחרות, ואילו ב"מכבי" יש אחוז נמוך מאוד של לא-יהודים (לוח מס' 3).

לסיכום, יש הבדלים גדולים בין הקופות במאפיינים דמוגרפיים וסוציו-כלכליים. במיוחד בולטים ההבדלים בין ה"כללית" ל"מכבי". שתי הקופות האחרות נמצאות בדרך-כלל באמצע.

## תחלואה כרונית

המרוואיינים נשאלו האם אובחנה אצלם אי-פעם אחת מן המחלות האלה: יתר לחץ דם, התקף לב, שבץ מוחי, סוכרת, אסתמה, פריצת דיסק, קטרקט, גלאוקומה, מחלה ממארת.<sup>3</sup> מתוך המחלות האלה נכללו במחקר יתר לחץ דם, סוכרת, אוטם שריר הלב, אסתמה, פריצת דיסק וקטרקט.<sup>4</sup> הנתונים על מחלות אלה, לפי קופות חולים ולפי גיל, מוצגים בלוח מס' 4.

### 1. יתר לחץ דם

נמצאו הבדלים בין הקופות בשיעור התחלואה ביתר לחץ דם בכל קבוצות הגיל: השיעורים גבוהים יחסית ב"לאומית" וב"כללית" ונמוכים יותר ב"מכבי" וב"מאחדת". ההבדלים

3. הנתונים מבוססים על דיווחי המרוואיינים בטלפון. בדרך-כלל ענה אחד מבני הבית עבור כל יתר בני הבית. משום כך אפשר, שקיים דיווח חסר על המצאות מחלות כרוניות.

4. שכיחות שלוש המחלות האחרות נמוכה מאוד, ולכן הטעויות עקב דגימה עשויות להיות גדולות.

לוח מס' 4. דיווחים על תחלואה, שיעורים ל-1,000 לפי קופות חולים וקבוצות גיל (באחוזים)

מובהקות	מאוחדת (N = 2,685)	לאומית (N = 2,533)	מכבי (N = 6,127)	כללית (N = 18,597)	סך כל המדגם (N = 29,942)	קבוצת הגיל
						יתר לחץ דם
P=0.066	26	45	26	35	34	44-25
P=0.003	132	194	159	193	182	64-45
P=0.071	329	474	350	370	373	74-65
לא מובהק	367	384	322	396	386	+ 75
						סוכרת
P=0.025	4	12	7	14	11	44-25
P=0.001	61	59	48	94	18	64-45
P=0.094	71	135	123	157	148	74-65
לא מובהק	184	137	93	157	151	+ 75
						אוטם שריר הלב
P=0.004	34	64	30	53	48	64-45
לא מובהק	106	143	114	136	133	74-65
לא מובהק	163	205	203	192	193	+ 75
						אסתמה
P=0.015	33	24	40	29	31	24-0
לא מובהק	31	24	22	27	26	44-25
P=0.082	37	49	25	42	39	64-45
לא מובהק	35	45	27	61	55	74-65
לא מובהק	61	55	76	63	64	+ 75
						פריצת דיסק
P=0.034	24	47	37	33	32	44-25
לא מובהק	81	79	61	84	79	64-45
לא מובהק	106	75	77	89	87	74-65
לא מובהק	41	41	110	90	87	+ 75
						קטרקט
P=0.013	37	18	16	34	30	64-45
לא מובהק	200	158	132	160	158	74-65
לא מובהק	429	356	331	341	344	+ 75
						מחלה כרונית
P=0.002	96	126	84	108	103	44-25
P=0.001	286	322	276	353	332	64-45
P=0.045	541	692	555	608	605	74-65
לא מובהק	714	726	661	700	698	+ 75

מקור: עיבודים של סקר שימוש בשירותי בריאות 1996/97, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גדולים בעיקר בקבוצת הגיל האמצעית, 45-64, ואינם מובהקים בקבוצת הגיל של 75 ומעלה.

## 2. סוכרת

בכל קבוצות הגיל, שיעור החולים בסוכרת ב"כללית" הם הגבוהים ביותר. ההבדלים בולטים בעיקר בקבוצות הגיל 25-64. השיעורים ב"כללית" גבוהים יותר וב"מכבי" וב"לאומית" הם הנמוכים ביותר.

## 3. אוטם שריר הלב

בין הקופות נמצאו הבדלים בשיעורי החולים באוטם שריר הלב רק בקבוצת הגיל 45-64. השיעורים הגבוהים ביותר נמצאו ב"לאומית" והנמוכים ביותר ב"מאוחדת" וב"מכבי". אין הבדלים מובהקים בין הקבוצות כגילאים המבוגרים יותר.

## 4. אסתמה

אין הבדלים גדולים בין הקופות בשיעורי התחלואה באסתמה, חוץ מאשר בקבוצת הגיל 0-24, שבה יש שיעור גבוה יותר של מבוטחי "מכבי".

## 5. פריצת דיסק

גם בשיעורי פריצת דיסק אין הבדלים גדולים בין הקופות, פרט לכך שבקבוצת הגיל 25-44 יש שיעורים גבוהים יותר ב"לאומית" לעומת יתר הקופות.

## 6. קטרקט

לא נמצאו הבדלים בין הקופות בשיעורי תחלואה בקטרקט, פרט לגילאי 45-64. השיעורים בקבוצת גיל זו מעט גבוהים יותר ב"מאוחדת" וב"כללית" לעומת הקופות האחרות.

אשר לשיעורי ההימצאות של מחלה כרונית כלשהי (אחת משש המחלות שנכללו בעבודה זו), ההבדלים מובהקים בכל הגילים, פרט לקבוצת הגיל 75 ומעלה. שיעורי התחלואה במחלה כרונית גבוהים ביותר ב"לאומית" וב"כללית", ונמוכים יותר ב"מכבי" וב"מאוחדת".

לסיכום, בין הקופות נמצאו הבדלים בשיעורי התחלואה הכרונית. ההבדלים קיימים בעיקר בקבוצות של גילאי הביניים (45-64), ופחות בקבוצות הגיל המבוגרות. ההבדלים נמצאו בעיקר במחלות יתר לחץ דם, סוכרת ואוטם שריר הלב. ייתכן שחלק מן ההבדלים בין הקופות בתחלואה כרונית קשורים למאפיינים השונים של מבוטחי הקופות מעבר להבדלים בקבוצות גיל שונות. על-מנת לבחון זאת בוצעו רגרסיות לוגיסטיות לגבי כל אחת

לוח מס' 5. ערכי  $\beta$  של רגרסיות לוגיסטיות. המשתנה התלוי = המחלה הכרונית הספציפית

קבוע	יתר לחץ דם	אוטם שריר הלב	סוכרת	אסתמה	קטרקט	פריצת דיסק
	*-1.05	*-7.726	*-6.888	*-3.839	-6.209	*-6.404
קבוצות גיל (השוואה: גיל 0-24)						
44-25	*-5.789	*2.361	2.588	***-0.192	*1.226	*3.254
64-45	*-2.8	*4.616	4.555	0.141	*2.840	*4.196
+ 65	*-0.976	*5.903	*5.108	*0.478	*5.048	*4.280
השכלה (השוואה: על תיכונית)						
ללא השכלה	-0.115	0.252	*.855	*0.5446	***0.306	0.130
השכלה יסודית	0.030	*0.284	*.567	0.124	*0.398	*0.363
השכלה תיכונית	-0.017	***0.202	*.268	***0.181	0.131	0.076
מיץ (נקבה = 1)	*0.285	*0.749	-0.053	***0.1589	*-0.286	***0.133
יהודי/לא יהודי (יהודי = 1)	0.145	*-0.449	*-0.305	*0.471	-0.151	*-0.477
שיוך לקופה (קבוצת השוואה: כללית)						
מכבי	*-0.227	*-0.351	*-0.445	-0.054	-0.212	-0.131
לאומית	0.149	0.163	*-0.251	-0.108	-0.185	0.079
מאוחדת	** -0.222	-0.271	***-0.350	0.025	0.270	-0.062

\*  $p < 0.001$   
\*\*  $p < 0.01$   
\*\*\*  $p < 0.05$

מן המחלות, ובהן המשתנה התלוי הוא הימצאות או אי-הימצאות המחלה, והמשתנים הבלתי תלויים הם קבוצות הגיל, השכלה, שיוך דתי ושיוך לקופה. התוצאות מסוכמות בלוח מס' 5. התוצאות מצביעות על תחלואה נמוכה יותר במחלות כרוניות ב"מכבי" לעומת ה"כללית" (ההבדלים מובהקים לגבי יתר לחץ דם, אוטם שריר הלב וסוכרת). ב"מאוחדת" התחלואה נמוכה יותר ביחס לחץ דם ובסוכרת. בשאר האבחנות אין הבדלים מובהקים. ואילו בין ה"לאומית" ל"כללית" ההבדלים אינם מובהקים. כלומר, גם לאחר שמנכים השפעות של גיל, השכלה ושיוך דתי, ניתן למצוא הבדלים בין הקופות בתחלואה כרונית.

## שימוש בשירותים רפואיים

הנסקרים נשאלו על שימוש בשירותים כלהלן:

1. ביקורים אצל רופא ראשוני, בשבועיים האחרונים. בהגדרת "רופא ראשוני" נכללים רופא כללי, רופא פנימי, רופא ילדים ורופא עם התמחות לא ידועה.
2. ביקורים אצל רופא מומחה בשבועיים האחרונים. בהגדרת רופא מומחה נכללים רופא



נשים, רופא אורתופד, רופא אף אוזן גרון, רופא עור ומין, רופא עיניים ו"אחר" (כגון כירורג, קרדיולוג, אורולוג, נירולוג ועוד).

3. מספר האשפוזים בששת החודשים האחרונים.

4. מספר ימי האשפוז, אם היה אשפוז.

1. שיעור הביקורים בשנה אצל רופאי משפחה

הבדלים בין הקופות בשיעור הביקורים לשנה אצל רופאי משפחה ל-100 תושבים נמצאו רק בקבוצות הגיל שמתחת ל-65.<sup>5</sup> בקבוצת הגיל 0-24 השיעורים גבוהים יותר ב"מכבי" וב"לאומית", ונמוכים ב"כללית". בקבוצת הגיל 25-44 השיעורים נמוכים במידה רבה ב"מכבי" לעומת הקופות האחרות. בקבוצת הגיל 45-64 השיעורים גבוהים ב"לאומית" וב"כללית", ונמוכים ב"מכבי" וב"מאוחדת". כאמור, ההבדלים בקבוצות הגיל הגבוהות אינם מובהקים (לוח מס' 6).

לוח מס' 6. ביקורים אצל רופאים בשנה, ואשפוזים ב-6 החודשים האחרונים, שיעורים ל-100 לפי קופות חולים וקבוצות גיל (באהוזים)

קבוצת הגיל סך כל המדגם (N=29,942)	כללית (N=18,597)	מכבי (N=6,127)	לאומית (N=2,533)	מאוחדת (N=2,685)	מובהקות
<b>ביקורים אצל רופא משפחה</b>					
24-0	467	564	529	499	P=0.012
44-25	342	248	310	347	P=0.016
64-45	676	415	731	432	P=0.01
74-65	1,128	1,040	919	1,071	לא מובהק
+ 75	1,190	881	1,282	1,167	לא מובהק
<b>ביקורים אצל רופא מומחה</b>					
24-0	73	114	113	105	P=0.009
44-25	163	232	254	177	P=0.006
64-45	257	246	339	197	לא מובהק
74-65	281	331	430	581	P=0.091
+ 75	347	331	249	212	לא מובהק
<b>אשפוזים ב-6 החודשים האחרונים</b>					
24-0	39	34	35	38	לא מובהק
44-25	77	66	62	62	לא מובהק
64-45	89	54	100	59	P=0.017
74-65	192	160	121	176	לא מובהק
+ 75	329	305	233	224	לא מובהק

מקור: עיבודים של סקר שימוש בשירותי בריאות 1996/97, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

5. שיעור הביקורים בשנה נאמד לפי פקטור של 26.

## 2. ביקורים אצל רופא מומחה כלשהו בשנה<sup>6</sup>

ההבדלים בין הקופות בשיעור ביקורים אצל רופא מומחה כלשהו מובהקים בחלק מקבוצות הגיל בלבד (לוח מס' 6). באופן כללי (אך לא בכל קבוצות הגיל), שיעור הביקורים הגבוה ביותר נמצא ב"לאומית", והנמוך ביותר נמצא ב"כללית". בקבוצת הגיל 65-74 שיעור הביקורים הגבוה ביותר נמצא דווקא ב"מאוחדת", ובקבוצת הגיל 75 ומעלה השיעור הגבוה ביותר נמצא ב"כללית" (אך ההבדלים בין הקופות אינם מובהקים).

## ג. אשפוזים

לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הקופות בשיעור האשפוזים ל-1,000 נפש בחצי השנה האחרונה שקדמה לראיון, חוץ מאשר בקבוצת בני הגילים 45-64, שבה נמצא שיעור אשפוזים גבוה יחסית ב"לאומית וב"כללית", ושיעורים נמוכים ב"מכבי" וב"מאוחדת" (לוח מס' 6).<sup>7</sup> אבל ההבדלים אינם מובהקים. בכל קבוצות הגיל שיעורי האשפוז ב"מכבי" וב"מאוחדת" נמוכים וב"כללית" הם גבוהים יחסית. בגלל שהנתונים על סך-כל ימי האשפוז היו חלקיים, אי אפשר היה לחשב את שיעוריהם.

## השפעת מאפייני אוכלוסייה ושיוך לקופה על שימוש בשירותי בריאות

ההשפעה היחסית של מאפייני האוכלוסייה השונים ושל שיוך לקופה על שימוש בשירותי בריאות נבחנה בעזרת רגרסיה לוגיסטית על עצם השימוש בשירותים: האם ביקר המבוטח אצל רופא ראשוני, או אצל רופא מומחה או אושפז. לא נבחנה השאלה האם יש הבדלים בין קופה לקופה במספר הביקורים הכולל או בסך-כל האשפוזים.<sup>8</sup> המשתנה התלוי היה אחד ממדדי השימוש בשירותים:

- ביקור אצל רופא ראשוני (כן/לא).

- ביקור אצל רופא מומחה (כן/לא).

- מספר האשפוזים (כן/לא).

6. כולל רופא נשים, אורתופד, רופא אף-אוזן-גרון, רופא עור ומין, רופא עיניים ו"אחר". לא כולל רופאי שיניים.

7. שיעור האשפוזים מוטה מעט כלפי מטה, מאחר שכל המקרים שבהם היו יותר מ-3 אשפוזים נספרו כשורים ל-3.

8. אחוז הביקורים והאשפוזים הגדול מ-1 קטן מאוד, ובעבודה זו לא נבדקו הבדלים בין הקופות לגבי מספר הביקורים או האשפוזים, אלא לגבי ההסתברות לביקור (כן/לא) או לאשפוז בלבד, בעזרת רגרסיה לוגיסטית.

המשתנים הבלתי תלויים (המסבירים) כללו:

- גיל (חלוקה לקבוצות גיל לפי נוסחת הקפיטציה הישראלית) (משתנה דמוגרפי).
  - תחלואה במחלה כרונית (6 מחלות).<sup>9</sup>
  - השכלה (ללא השכלה, השכלה יסודית, השכלה תיכונית, השכלה על-תיכונית) (משתנה סוציו-כלכלי).
  - שיוך דתי (יהודי/לא-יהודי).
  - שיוך לקופה.<sup>10</sup>
- לגבי כל אחד מן המשתנים התלויים נבחנו שלושה מודלים: מודל מס' 1: גיל ושיוך לקופה בלבד; מודל מס' 2: גיל, שיוך לקופה ותחלואה במחלה כרונית; מודל מס' 3: גיל, שיוך לקופה, תחלואה במחלה כרונית, השכלה ושיוך דתי.

#### 1. ביקורים אצל רופא ראשוני

במודל מס' 1, שבו המשתנים הבלתי תלויים הם קבוצות גיל ושיוך לקופה בלבד, ניתן לראות שהגיל משפיע על הסתברות הביקור אצל רופא ראשוני וקבוצות הגיל בשני הקצוות (צעירים מאוד ומבוגרים) מבקרים יותר אצל רופא ראשוני מאשר קבוצות הגיל האמצעיות. מבחינת שיוך לקופה, ההבדל המובהק היחיד הוא הסתברות נמוכה יותר לביקור אצל רופא ראשוני ב"מכבי".

הסתברות הביקור אצל רופא ראשוני גדולה יותר כאשר קיימת אחת המחלות הכרוניות שנבדקו (לוח מס' 7). גם לאחר הוספת משתנים בלתי תלויים של תחלואה כרונית (מודל מס' 2), עדיין ההבדל בין "מכבי" ל"כללית" הוא מובהק מבחינה סטטיסטית. במודל מס' 3 הוספו השכלה ושיוך דתי כמשתנים בלתי תלויים. נמצא, שהסתברות הביקור אצל רופא ראשוני קשורה להשכלה: ככל שהשכלה גבוהה יותר, הסתברות הביקור פוחתת. לא נמצאו הבדלים בין יהודים ללא-יהודים.

במודל מס' 3 לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הקופות. ניתן לומר אפוא, שההבדלים בין הקופות באשר להסתברות הביקור אצל רופא ראשוני קשורים להבדלים בהתפלגות הגילים, בתחלואה, בהשכלה ובשיוך דתי.

9. כל אחת מן המחלות הכרוניות בנפרד הוגדרה כמשתנה דמה. תוצאות הרגרסיות כאשר מוגדר משתנה דמה אחד בלבד עבור תחלואה כרונית ("מחלה כרונית כלשהי"), הן פחות טובות מתוצאות הרגרסיות כאשר כל מחלה מוגדרת בנפרד.

10. לא נכללו גם משתנים כגון "בעלי מקצועות חופשיים ואקדמיים" וגם "לא משויכים לכוח העבודה", מפני שנתונים אלה קיימים רק עבור אוכלוסייה מעל גיל 15, וגם בקבוצות גיל אלה הם אינם משפיעים במידה רבה על התוצאות שהתקבלו. הכללת משתנה "עולה חדש" אינה משפיעה הרכה על התוצאות.

## לוח מס' 7. ביקורים אצל רופא ראשוני - תוצאות של רגרסיות לוגיסטיות של מודלים שונים

מודל מס' 3		מודל מס' 2		מודל מס' 1		
יחס צולב*	B	יחס צולב*	B	יחס צולב*	B	
קבוצות גיל (השוואה: 35-44)						
3.665	*1.299	3.711	*1.311	3.442	*1.236	4-0
1.365	*0.311	1.378	*0.321	1.276	*0.243	14-5
0.903	-0.102	0.924	-0.079	0.857	-0.155	24-15
0.908	-0.097	0.910	-0.094	0.863	-0.147	34-25
1.373	*0.317	0.369	*0.314	1.519	*0.418	54-45
1.750	*0.56	1.804	*0.59	2.398	*0.875	64-55
2.391	*0.872	2.498	*0.915	3.712	*1.312	74-65
2.452	*0.897	2.570	*0.944	4.184	*1.431	+ 75
תחלואה כרונית						
1.660	*0.507	1.656	*0.505			יתר לחץ דם
1.563	*0.447	1.572	*0.452			אוטם שריר הלב
1.700	*0.531	1.736	*0.552			סוכרת
1.957	*0.671	1.947	*0.666			אסתמה
1.308	**0.268	1.319	*0.276			קטרקט
1.642	*0.496	1.692	*0.526			פריצת דיסק
השכלה (קבוצת השוואה: השכלה על תיכונית)						
1.338	*0.291					ללא השכלה
1.329	*0.285					עמית
1.189	*0.173					תיכונית
שיוך דתי (יהודים = 1)						
0.952	-0.049					
קופה (קבוצת השוואה: כללית)						
0.966	-0.035	0.905	***-0.1	0.883	*-0.125	מכבי
1.101	0.096	1.067	0.065	1.061	0.060	לאומית
0.018	0.018	0.962	0.038	0.947	-0.055	מאוחדת
0.079	-2.538	0.087	*-2.441	0.097	*2.328	קבוע
29.850		29.942		29.942		N

\* יחס צולב = Odds Ratio.

\*  $p < 0.001$ .\*\*  $p < 0.01$ .\*\*\*  $p < 0.005$ .

## 2. ביקורים אצל רופא מומחה

התמונה המסתמנת באשר לביקורים אצל רופא מומחה שונה מזו שלגבי ביקורים אצל רופא ראשוני (לוח מס' 8). בכל הקופות הסתברות הביקור אצל רופא מומחה גבוהה יותר מאשר ב"כללית", והיא גבוהה במיוחד ב"לאומית" וב"מכבי" (מודל מס' 1). ההבדלים בין

לוח מס' 8. ביקורים אצל רופא מומחה - תוצאות של רגרסיות לוגיסטיות של מודלים שונים

מודל מס' 3		מודל מס' 2		מודל מס' 1		
יחס צולב*	B	יחס צולב*	B	יחס צולב*	B	
						קבוצות גיל (השוואה: 44-35)
0.417	*-0.875	0.395898	*-0.927	0.371	*-0.991	4-0
0.486	*-0.722	0.469073	*-0.757	0.439	*-0.824	14-5
0.725	**0.322	0.680143	*-0.385	0.639	*-0.449	24-15
1.168	0.156	1.136224	0.128	1.089	0.086	34-25
1.166	0.154	1.188344	0.173	1.269	***0.238	54-45
1.377	**0.32	1.373737	**0.318	1.676	*0.517	64-55
1.275	***0.243	1.26305	***0.234	1.715	*0.539	74-65
1.133	0.125	1.137108	0.128	1.765	*0.568	+ 75
						תחלואה כרונית
1.226	0.204	1.266501	**0.236			יתר לחץ דם
1.542	*0.433	1.524787	*0.422			אוטם שריר הלב
1.426	**0.355	1.313938	***0.273			סוכרת
1.342	***0.294	1.31899	***0.277			אסתמה
1.573	*0.453	1.540	*0.432			קטרקט
2.049	*0.717	1.978	*0.682			סריצת דיסק
						השכלה (קבוצת השוואה: השכלה על תיכונית)
1.578	*-0.549					ללא השכלה
0.773	**0.258					עממית
0.864	**0.146					תיכונית
						שיוך דתי (יהודים = 1)
2.062	*0.724					
						קופה (קבוצת השוואה: כללית)
1.261	*0.232	1.462	*0.380	1.423	*0.353	מכבי
1.367	*0.313	1.452	*0.373	1.445	*0.368	לאומית
1.185	0.170	1.310	**0.270	1.291	**0.256	מאוחדת
0.027	*-3.627	0.044	*-3.129	0.048	*-3.042	קבוע
29.850		29.942		29.942		N

\* יחס צולב = Odds Ratio.

\* p < 0.001

\*\* p < 0.01

\*\*\* p < 0.05

הקופות נשארים גם לאחר שמוסיפים תחלואה במחלות כרוניות (מודל מס' 2), ואילו לאחר שמוסיפים משתנים של השכלה ושיוך דתי עדיין נראה שהסתברות הביקור אצל רופא מומחה גבוהה יותר ב"לאומית" וב"מכבי" לעומת ה"כללית" (מודל מס' 3). ההשכלה משפיעה כאן בכיוון הפוך מאשר לגבי ביקור אצל רופא ראשוני: ככל שההשכלה גבוהה יותר, הסתברות הביקור אצל רופא מומחה גדולה יותר. גם לשיוך דתי יש השפעה לא קטנה: הסתברות הביקור אצל רופא מומחה גבוהה יותר אצל היהודים מאשר אצל הלא-יהודים.

3. אשפוזים

ההסתברות להתאשפז עולה במידה רבה עם הגיל (מודל מס' 1) (לוח מס' 9). כאשר בוחנים הבדלים בין הקופות, עם משתנים תלויים של גיל וקופות בלבד, הסיכוי להתאשפז נמוך בכל הקופות לעומת ה"כללית", אך התוצאה מובהקת לגבי "מכבי" בלבד. במודל מס' 2, שבו הוספו משתני תחלואה, הסתברות האשפוז קשורה כצפוי לתחלואה כרונית, וההבדל

לוח מס' 9. אשפוזים - תוצאות של רגרסיות לוגיסטיות של מודלים שונים

מודל מס' 3		מודל מס' 2		מודל מס' 1		
יחס צולב*	B	יחס צולב*	B	יחס צולב*	B	
קבוצות גיל (השוואה: 44-35)						
1.271	***0.240	1.283	***0.249	1.215	0.195	4-0
0.457	*-0.783	0.461	*-0.775	0.434	*-0.835	14-5
0.627	*-0.468	0.640	*-0.447	0.601	*-0.509	24-15
1.588	*0.463	1.586	*0.461	1.512	*0.413	34-25
0.879	-0.129	0.892	-0.114	1.004	0.004	54-45
1.098	0.094	1.173	0.159	1.695	*0.528	64-55
1.622	*0.483	1.740	*0.554	3.004	*1.100	74-65
2.220	*0.798	2.413	*0.881	4.983	*1.606	+ 75
תחלואה כרונית						
1.361	*0.308	1.348	*0.298			יתר לחץ דם
3.863	*1.351	3.922	*1.366			אוטם שריר הלב
1.613	*0.478	1.664	*0.509			סוכרת
1.900	*0.642	1.913	*0.648			אסתמה
1.606	*0.474	1.640	*0.495			קטרקט
1.101	*0.096	1.152	0.141			פריצת דיסק
השכלה (קבוצת השוואה: השכלה על תיכונית)						
1.697	*0.529					ללא השכלה
1.471	*0.386					עממית
1.262	0.233					תיכונית
שיוך דתי (יהודים = 1)						
1.015	*0.015					
קופה (קבוצת השוואה: כללית)						
0.929	-0.073	0.857	***-0.154	0.827	**0.190	מכבי
0.922	-0.081	0.878	-0.131	0.881	-0.127	לאומית
0.957	-0.044	0.885	-0.122	0.868	-0.141	מאוחדת
0.040	*-3.211	0.050	*-3.004	0.055	*-2.904	קבוצה
29.850		29.942		29.942		N

\* יחס צולב = Odds Ratio.  
 \* p < 0.001  
 \*\* p < 0.01  
 \*\*\* p < 0.05

בין הקופות פוחת, למרות שהוא עדיין מובהק לגבי "מכבי" ( $P < 0.05$ ). במודל מס' 3, לאחר הוספת משתני השכלה ושיוך דתי, ההבדלים בין הקופות אינם מובהקים, גם לא בין "מכבי" ל"כללית". ככל שהשכלה עולה, כך הסתברות האשפוז יורדת. כמו־כן, התוצאות מצביעות על כך, שיהודים מתאשפזים יותר מלא־יהודים.

לסיכום, התוצאות מצביעות על כך, שהשימוש בשירותי בריאות מושפע, מעבר למשתני גיל, גם ממשתני תחלואה. גם למשתני השכלה יש השפעה על השימוש בשירותים, אך במידה פחותה יותר. לאחר הוספת משתני תחלואה, השכלה ושיוך דתי כגורמים המסבירים את השימוש בשירותי בריאות, ההבדלים בין הקופות קטנים במידה רבה וההבדל נשאר מובהק רק בביקורים אצל רופא מומחה, שהם נמוכים יותר ב"כללית" לעומת "מכבי" ו"לאומית".

## סיכום

בעבודה זו, המבוססת על סקר בריאות 1996/97 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נבחנו הבדלים בין הקופות במאפייני אוכלוסייה ותחלואה וההשפעה של מאפיינים אלה על השימוש בשירותי בריאות. המחקר העלה, ששימוש בשירותי בריאות מושפע מגיל וממאפייני תחלואה והשכלה (כמאפיין סוציו־כלכלי). הבדלים בין הקופות בשימוש ברפואה ראשונית ואשפוז התבטלו כאשר נכללה בחישוב השפעת המאפיינים האמורים. לעומת זאת, ההבדל בין הקופות בביקורים אצל רופא מומחה לא התבטל לחלוטין. גם לאחר הכללת המאפיינים הללו הסתברות הביקור אצל רופא מומחה היתה גבוהה יותר ב"מכבי" וב"לאומית" מאשר ב"כללית".

עוד נמצא, שמאפייני תחלואה כרונית משפיעים במידה רבה על השימוש בכל אחד מסוגי השירותים הרפואיים שנכללו במחקר. נראה, שהבדלים שנמצאו בין הקופות בנוגע לחלק מן האבחנות הכרוניות משפיעים על ההבדל בין הקופות בשיעורי השימוש בשירותי בריאות. גם משתני השכלה ושיוך דתי משפיעים על השימוש בשירותי בריאות וגם במשתנים אלה יש הבדלים גדולים למדי בין הקופות.

הבדלים בין אוכלוסיות בשימוש בשירותי בריאות יכולים להצביע על הבדלים בצרכים שלהן. למשל, חולים כרוניים נזקקים יותר לשירותי בריאות מאשר בני אדם בריאים. צ'רניחובסקי ושירום (1996) מצביעים על קשר הפוך בין מצב סוציו־כלכלי ובין שיעורי תמותה, ועל "צרכים" גבוהים יותר של אוכלוסיות הנמצאות ברמה סוציו־כלכלית נמוכה. אבל הבדלים בין האוכלוסיות יכולים להצביע גם על הבדלים בהיצע השירותים. מצד שני, אפשר גם שההבדלים נובעים מן הידע המצוי בידי האוכלוסייה על ניצול שירותי הבריאות. למשל, התוצאות כאן מצביעות על כך, שאוכלוסייה משכילה יותר מבקרת יותר אצל רופאים מומחים ופחות אצל רופאי משפחה והיא גם מתאשפזת פחות. אפשר

שאוכלוסייה עם רמת השכלה גבוהה יותר גם "משכילה" יותר להשתמש בשירותים של מומחים. גם אלברט ואחרים (Albert et al., 1997) מצאו, שאוכלוסייה משכילה יותר מבקרת יותר אצל רופאים מומחים, אך אצלם נמצא גם שימוש גדול יותר בשירותי אשפוז. אחת ממטרות חוק ביטוח בריאות ממלכתי היתה להגדיל את השוויוניות במתן שירותי בריאות. הבדלים בין הקופות בתחלואה כרונית ובמאפייני אוכלוסייה, כגון גיל, השכלה ושיוך דתי, נמצאו בעבודה זו כגורם העיקרי להבדל בצריכת השירותים של המבוטחים בקופות השונות. לפיכך יש להתייחס למשתנים אלה בהקצאת המשאבים לקופות, על-מנת להגדיל את השוויוניות בהספקת שירותי הבריאות לפי צורכי האוכלוסייה. חשוב מאוד להמשיך ולבחון גם בעתיד את ההבדלים בין הקופות במשתני תחלואה ובמשתנים סוציו-כלכליים.

## ביבליוגרפיה

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), סקר בריאות אמריל 1996-מרס 1997: ממצאים כלליים, פרטום מס' 1136, ירושלים.
- ניראל, נ', סלפל, ד', רחון, ב', זמורה, ע', גרינשטיין, מ', ולצברג, ס', (2001), "נגישות לשירותי הבריאות בדרום חמינוחם: האם נסגרו פערים לרעת הדרום לעומת אזורים אחרים בעקבות חוק ביטוח בריאות ממלכתי", ביטחון סוציאלי, 59: 76-95.
- צ'רניחובסקי, ד', שירום, א' (1996), "שוויוניות במערכת הבריאות בישראל", בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שמואלי, ע', גרוס, ר' (2001), "אי השוויון בבריאות הקשור בהכנסה בישראל של שנות ה-90", ביטחון סוציאלי, 59: 64-75.
- שמואלי, ע', לוי, י' (1996), "התפלגות צריכת שירותי הבריאות בישראל על-פי גיל", ביטחון סוציאלי, 47: 79-70.
- Albert, J.F., Sanderman, R., Eimers, J.M. and van den Heuvel. W.J.A (1997), "Socio-economic inequity in health care: A study of services utilization in Curacao", *Social Science and Medicine*, 45(2): 213-220.
- Anderson, G.M., Grumbach, K., Luft, H.S., Roos, L.L., Mustard, C. and Brook, R., (1993), "The use of coronary artery bypass surgery in the United States and Canada: Influence of age and income", *JAMA*, 269 (13): 1661-1666.
- Ben Shlomo, Y. and Chaturvedi, N. (1995), "Assessing equity in access to health care provision in the UK: Does where you live affect your chances of getting a coronary artery bypass graft?", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 49: 200-204.
- Bongers, I.M.B., van der Meer, J.B.W., van den Bos, J. and Mackenbach, J.P. (1997), "Socio-economic differences in general practitioner and outpatient specialist care in the Netherlands: A matter of health insurance?", *Social Science and Medicine*, 44(8): 1161-1168.
- Carr-Hill, R., Hardman, G., Peacock, S., Sheldon, T. and Smith, P. (1994), "Allocating resources to the health authorities: A small area analysis of



- inpatient utilization I: Background and Methods", *British Medical Journal*, 309: 1046-1049.
- Hannan, E. and Kumar, D. (1997), "Geographic variation in the utilization and choice of procedures for treating coronary artery disease in New York State", *Journal of Health Services Research and Policy*, 2(3): 137-143.
- Keskimaki, I., Salinto, M. and Aro, S. (1995), "Socioeconomic equity in Finnish hospital care in relation to need", *Social Science and Medicine*, 41(3): 425-431.
- Lamers, L.M. (1997), "Capitation payment to competing Dutch sickness funds based on diagnostic information from prior hospitalization", Ph.D. Thesis, Erasmus University, Rotterdam.
- Lubitz, J. (1987), "Health status adjustment for Medicare capitation", *Inquiry*, 24: 365-375.
- Luft, H.S. (1995), "Potential methods to reduce risk selection and its effects", *Inquiry*, 32: 23-32.
- McMahon, L.F., Wolfe, R.A., Griffith, J.R. and Cuthbertson, D. (1993), "Socioeconomic influence on small area hospital utilization", *Medical Care* (supplement 3), 31(5): YS29-YS36.
- Newhouse, J.P., Manning, W.G., Keeler, E.B. and Sloss, E.M. (1989), "Adjusting capitation rates using objective health measures and prior utilization", *Health Care Financing Review*, 10 (3): 41-54.
- Newhouse, J.P., Sloss, E.M., Manning, W.G. and Keeler, E.M. (1993), "Risk adjustment for a childrens capitation rate", *Health Care Financing Review*, 15 (1): 39-54.
- Reid, F.D.A., Cook, D.G. and Majeed, A. (1999), "Explaining variation in hospital admission rates between general practices: Cross sectional study", *British Medical Journal*, 319: 98-103.
- Roos, N.P. and Mustard, C.A. (1997), "Variation in health and health care use by socioeconomic status in Winnipeg, Canada: Does the system work well? Yes and no", *The Milbank Quarterly*, 75(1): 89-111.
- Swartz, K. (1995), "Reducing risk selection requires more than risk adjustments (Guest Editorial)", *Inquiry*, 32(1): 6-10.
- Townsend, P. and Davidson, N. (eds.) (1982), *The Black Report: Inequalities in health*, Hammondsworth, England: Penguin Books.
- Van Vliet, R.C.A. and van de Ven, W.P.M.M. (1992), "Towards a capitation formula for competing health insurers: An empirical analysis", *Social Science and Medicine*, 34 (9): 1035-1048.

# סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: ג'וני גל

Dalmar D. Hoskins, Donat Dobbernack and Christiane Kuptsch (eds.), *Social Security at the Dawn of the 21st Century*, ISSA publication, Transaction Publishers, 2001. 352 pages.

ספר זה מתייחד בכך שאוחדו בו מספר בחינות: ראשית, הוא הוצא מטעם הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי, ISSA, שהוא הצומת העולמי למידע ומחקר בכל נושאי הביטחון הסוציאלי; שנית, ערך אותו הצוות המרכזי של ISSA, שגם כתב את רובו, בראשות המזכיר הכללי של הארגון, דלמר ד' הוסקינס; שלישית, הספר עוסק בכל הנושאים המרכזיים של הביטחון הסוציאלי בעולם לאזורי והדגש מושם על רפורמות ושינויים במערכות. יחד עם זאת, הדיון הוא על ההיבטים העקרוניים, ולא על נתונים שניתן למוצאם במקומות אחרים; רביעית, לרשות העורכים והכותבים עמדו תוצאות של שאלון, שנתקבלו מיותר מ-100 מדינות בסוף 1998. השאלון "כיסה" את המצב ואת השינויים בכל תחומי הביטחון הסוציאלי בשנים 1996-1998 מבחינת החקיקה וקווי-המדיניות העיקריים.

מטרת הספר באה לידי ביטוי ברור בכותרתו. הוא נועד להעביר אותנו מן המאה ה-20 אל המאה ה-21 בכל הנוגע לבסיס העקרוני, המתבטא בחקיקה ובמדיניות בכל הנושאים המרכזיים של הביטחון הסוציאלי. כל זאת כמובן בהתחשב בקשרים ההיסטוריים, לפחות מאז מלחמת העולם השנייה, הנוגעים לרקע הכלכלי, החברתי והדמוגרפי, שינויים בשוק העבודה ובמבנה המשפחה המודרנית. כל הנושאים הללו שזורים בתיאור הרפורמות המתבצעות והמתבקשות בחלוקה לפי אזורי העולם ורמת הפיתוח הכלכלי והחברתי.

פרק המבוא, שכתב דלמר הוסקינס, מוקדש לתכנון מחדש של הביטחון הסוציאלי. מובא כאן ניסוח מחודש של עקרונות הביטחון הסוציאלי ונסקרים הנושאים המרכזיים שבהם צפויות להתחולל רפורמות במעבר למאה ה-21.

נושאו של הפרק השני הוא שיטות ניהול חדשות במערכות הביטחון הסוציאלי. מערכות חברתיות בכלל, ואלה של הביטחון הסוציאלי בפרט, מנסות לחקות שיטות ניהול מודרניות מן השוק הפרטי על-מנת לייעל את עצמן. במיוחד מושם דגש על שימוש בטכנולוגיות מידע חדשניות הן לצורכי הארגונים והן במטרה להעביר יותר מידע לצרכני השירותים.

הפרק השלישי עוסק בטיפול בבני אדם תלויים (מילדים עד זקנים). בעיה זו החריפה מאוד עם כניסת רוב הנשים לשוק העבודה. לצד טיפול לא פורמלי בידי המשפחה וארגוני מתנדבים בקהילה, שאין לוותר עליו, יש הכרח לפתח יותר טיפול פורמלי ומוכר בידי גורמי הביטחון הסוציאלי. מערכת הביטחון הסוציאלי מעוניינת לעזור לנשים, בעיקר, לשלב השתתפות בשוק העבודה עם טיפול נאות בילדים ובזקנים תלויים. לשם כך כוננו קצבאות

מתאימות, הובטחה רציפות בצבירת זכויות פנסיוניות, פותחו מאוד מוסדות טיפול בילדים ומרכזי יום לקשישים.

בצמיחה כלכלית וביטחון סוציאלי, על-פי הניסיון באסיה, עוסק הפרק הרביעי, שבו נדונים גם עקרונות הביטחון הסוציאלי וישומם הייחודי בתרבות האסיאנית. בפרק זה נבדקות השלכות הצמיחה הכלכלית המהירה על פערים ועל צרכים מיוחדים. האם הצמיחה פותרת בעצמה את הבעיות החברתיות? התשובה לכך מורכבת: הצמיחה מגדילה את המקורות הכלכליים לכל מטרה, אבל מגדילה גם פערים ולעתים מגדילה את מספרן של שכבות העניים (בעיקר עקב העיור המהיר). באסיה עדיין יש מעמד חזק מאוד למשפחה ולאחריותה לכל בניה. זקני המשפחה תמיד יהיו בתוכה ויש רק התחלה של התהוות המשפחה הגרעינית. הצמיחה הכלכלית מהווה גם רקע לשיפור הניהול של מערכות הביטחון הסוציאלי.

הפרק החמישי דן בביטוח הפנסיוני, במערכות בריאות ובטיפול בעוני באמריקה הלטינית. כאן מובא תיאור של המערכות לפי ארצות. בארצות אלה התפתחה השיטה הפנסיונית של חובת ביטוח בחשבונות אישיים בחברות פרטיות. עדיין יש בעיות של חוסר כיסוי ובריחה לכלכלה הלא-פורמלית. מסקנת המחברים היא, שעדיף ניהול ציבורי על פרטי במערכות ביטחון סוציאלי המחייבות השתתפות לפי חוק. רוב הארצות מפעילות "קרן חירום חברתית" לטיפול מיוחד בשכבות עניות. מסקנת המחברים היא, שזו שיטה חיובית.

מדיניות שוק העבודה הפעילה בארצות מפותחות היא נושאו של הפרק השישי. כאן מובא ניתוח של השינויים בשוק העבודה המודרני. עולה ממנו, ששינויים אלה יוצרים פחות יציבות עבור העובד ולפיכך הם כרוכים בסיכונים גדולים יותר. כדי שהסיכונים לא יגדילו את האבטלה בכלל ואת זו הממושכת (מעל לשנה) בפרט, יש צורך במעבר ממדיניות פסיבית של דמי-אבטלה ולשכות עבודה למדיניות פעילה העוזרת לאדם למצוא עבודה (הכשרה מקצועית, חינוך כללי, סבסוד הכשרה פנים-מפעלית, סבסוד יצירת מקומות עבודה, עבודה בקהילה, ועד כדי ניהול חיפוש העבודה באמצעות קשר אישי בין המטופל למטפל מטעם הממסד). העיקרון הוא, ששוק העבודה הלא יציב מחייב התערבות גוברת של הממסד לשם החזרת העובד הפוטנציאלי לעבודה.

הרפורמות במערכות הפנסיה בתגובה לגידול השכבה שבפרישה עומדות ברקע הפרק השביעי, שמרכזו מוקדש לניתוח התפתחות יחסי התלות בהגדרותיהם השונות. ניתוח האפשרויות השונות לרפורמה בא לידי ביטוי בתיאור מפורט של הנעשה בשוודיה, ובכלל זה המעבר מתמיכה בפרישה מוקדמת למדיניות של התנגדות לה בשנות ה-90. מובאים כאן ניתוח השיטה של פרישה חלקית ופנסיה חלקית לשם הגדלת כמות העבודה שהעובד מבצע במשך חייו, ודוגמאות לביצוע שיטה חדשנית זו. כל אלה תחת לחץ גדול.

תוכניות ציבוריות עבור הנכים תחת הלחצים המורכבים החדשים מתוארות בפרק השמיני. המגמה היא להעניק עזרה ולעודד את החזרה לעבודה כדרך מרכזית להפחתת הוצאות. בפרק זה נבחנות גם ההקשחה בהגדרת הנכות ושיטה של בדיקות חוזרות תקופתיות. מאחר שיש תחלופה בין נכות, אבטלה ופרישה, נדונים ניסיונות לתאם בין

המערכות הללו ואף לאחדן ועידוד בני 45 ומעלה להמשיך ולעבוד גם כשהם סובלים מנכות חלקית או ממחלה כרונית.

הפרק התשיעי עוסק בנגישות טובה יותר לשירות הרפואי ובשיפורו. כאן מתוארות שיטות שונות לקידום השירות הרפואי לכל האוכלוסייה. אלה כוללות שירות רפואי לאומי במימון תקציב המדינה (דוגמת בריטניה) וביטוח חובה של כל התושבים. כמו-כן נדונות בפרק זה סוגיות נוספות כמו ההוצאה הלאומית לבריאות, כולל ניתוח השונות ותוצאותיה; מערכות ציבוריות והכנסת תחרות מנוהלת לתוכן; הבעיה הקשה של שיקום מערכות הבריאות ומצב האוכלוסייה בארצות העוברות ממשק קומוניסטי לכלכלת-שוק; הביטוח המשלים בארצות המפותחות והשפעתו על פערי שירות ופגיעה בשכבות החלשות. בסוף הפרק מובא ניתוח של הדילמה שבין פיקוח של הממסד ובין שיטות שונות של תמריצים כספיים להשגת מטרות החיסכון ויתר שוויון.

בפרק העשירי מובאת תגובת מערכות הביטחון הסוציאלי לשינויים במשפחה, כגון: כניסה מסיבית של הנשים לשוק העבודה; הגדלת עצמאותן ואי-תלותן בבן הזוג; צמיחת צורות חדשות של המשפחה, כגון: משפחה ששני בני-הזוג שלה עובדים, משפחה חד-הורית, משפחה שהעומד בראשה גרוש ומשפחה של נישואים שניים. במקביל נברקות תגובות שונות של מערכת הביטחון הסוציאלי על שינויים אלה, כגון: הגדלת ההטבות בעת הלידה וגיוונן: הגדלה משמעותית של חופשת הלידה וחלוקתה בין בני-הזוג; הגדלת דמי הלידה והארכת משך החשלוּם; מגמות של שינויים בקצבאות המוענקות למשפחה והגדלת קצבאות הילדים; הקטנה עד כדי ביטול של זכות ה"שורים" (משום שהאישה עובדת ורוכשת לעצמה זכויות פנסיה).

הפרק האחד-עשר נושא את הכותרת "ביטחון סוציאלי באמצעות עזרה סוציאלית". במרכז הדיון בפרק זה עומדת בחינה של עקרונות "העזרה" מול הביטוח הסוציאלי. השינויים בשוק העבודה מביאים, ברוב הארצות המפותחות, למעבר לשיטת "העזרה" תוך שינויים בניהול השיטה. גם בשיטה זו מוכנסות החמרות על-מנת להעביר את המטופלים לשוק העבודה, או שנוקטים שיטה של מתן תמריצים לעבור לעבודה בצורת הנחות מס ומעבר מדורג בין קצבה להקטנתה עקב הכנסה מעבודה. הפרק כולל תיאור מפורט של מערכות "העזרה" בשורה של ארצות מפותחות. בעיקר מתוארים הלחץ והתמריצים "לדחוף" מובטלים, אימהות חד-הוריות, נכים וחולים כרוניים וכני גילים מתקדמים חזרה לשוק העבודה ולעבודה מלאה או חלקית.

זהו ספר חובה למי שמבקש ללמוד על רפורמות במערכות הביטחון הסוציאלי מבחינת החקיקה ושיטות הניהול. מתוארים בו התחומים העיקריים של הביטחון הסוציאלי מתוך מבט מודרני ועל סמך חומר מעודכן. הוא אכן משיג את המטרה המוצגת בשמו: מעבר מסודר ומעמיק למאה ה-21.

סקר: דב פלג

לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי  
בהסדרות הכללית.

Jun-Young Kim and Per-gunnar Svensson (eds.), *Domain Linkage and Privatization in Social Security*, International Studies on Social Security, Vol. 6. Aldershot, Ashgate, 2000. 364 pages. No index.

על מדינת הרווחה עוברות תמורות רבות. חלק מתמורות אלה ניתן לייחס לצמצום ההוצאה הציבורית בתחום הרווחה, והפרטת שירותים אלה. להפרטת שירותי הרווחה יש צורות ורמות שונות, ומאמרים וספרים רבים נכתבו עליה, על משמעותה ועל השלכותיה. רבים מספרים אלה דנים בעקרונות ההפרטה, צורותיה, כדאיותה ותוצאותיה.

ספר חדש זה מציג גישה ועדויות שונות על הפרטת שירותי הרווחה. הוא מתמקד בממצאים לפיהם מה שנראה ואף מוכח כקיצוץ המדינה בהוצאותיה בתחום רווחה אחד - מתבטא לא אחת בעלייה גדולה, מקבילה, בהוצאות המדינה בתחום רווחה אחר.

ואכן, ספר זה מציג הסתכלות חדשנית על הנושא של הפרטת שירותי הרווחה והשלכותיה. בבסיסו עומד המושג "Domain Linkage", כלומר "זיקה, או תלות, בין תחומי רווחה". לפי התיזה העיקרית של הספר, כאשר המדינה מצמצמת את המשאבים שהיא מקצה לתוכנית רווחה אחת ואת אחריותה לגביה, מתעוררת בעיה בתוכנית רווחה אחרת. מכאן, שחרף מאמציה, מדינה אינה יכולה להפחית באמצעות כלים כלכליים את הוצאותיה ולצמצם את אחריותה לנושא הרווחה. הפרטה עלולה להיות העברה מתחום אחד של הוצאות ציבוריות לתחום אחר, העברה שהיא טכנית בעיקרה, וספק אם תהיה לה משמעות של ממש. למה הדבר דומה, כאילו לחצנו על פניו של כדור גמיש. לחיצה באיזור אחד על פני הכדור יוצרת בליטה במקום אחר על פניו. לפי דימוי זה לא ניתן לשנות את המציאות בתחום אחד בלי שיהיה לכך ביטוי מקביל בתחום אחר. לעתים השינוי מופיע באותו זמן ולעתים הוא מופיע לאחר שהות קצרה.

הספר עצמו הוא קובץ של שלושה-עשר מאמרים נבחרים המכונסים בארבעה שערים. השער הראשון דן במושג "Domain Linkage" ובסוגיית ההפרטה. הוא נפתח במאמר של מרטין ריין וברי פרידמן, שניהם חוקרים בתחום מדיניות הרווחה. אפשר לראות במאמר זה את יסוד הספר, שכן הוא נוגע בקשר הקיים בין תופעת ה-"Domain Linkage" ובין מגמות והתפתחויות במדינת הרווחה. המאמר מעלה סוגיות ומציג עדויות על התופעה. למשל, סגירת בתי-חולים לבריאות הנפש אמנם צמצמה את ההוצאה הציבורית בתחום זה, אולם במקביל גדלה ההוצאה הציבורית על חולים פסיכיאטריים שהגיעו לבתי-סוהר לאחר שהסתבכו בעבירה, לעתים חמורה. המחברים מציגים עובדות על צמצומים בתחומי רווחה שונים ועלייה מקבילה בהוצאות אלה בתחומים אחרים. לנוכח ממצאים אלה המחברים מבקרים את מדיניות ההפרטה וטוענים, שלאחר שהוציאה המדינה תחומים אחדים מתחום אחריותה בתהליכים של הפרטה, לעתים יצא שכרה בהפסדה.

המאמר השני בשער זה הוא של הכלכלן ההולנדי פיליפ דה-יונג, המביא עדות לקשר שבין הפרטה והמשכיות הכיסוי הניתן בתוכניות הביטוח הסוציאלי. במטרה לחסוך בהוצאותיה בתחום הביטוח הסוציאלי, התקינה המדינה "תמריצים" והטילה מגבלות על תוכניות ביטוח רבות, בעיקר תוכניות ביטוח בריאות, נכות ואבטלה. החיסכון לכאורה שחסכה המדינה בהפחתת הכיסוי שהעניקו תוכניות אלה לנזקקים, התבטא בהוצאה ציבורית

גבוהה, מקבילה, בשירותי רווחה ציבוריים שנוקקו להם אלה שתוכניות הביטחון הסוציאלי ה"מקוצצות" שוב לא כיסו את צורכיהם.

השער השני של הספר מציג ארבעה מחקרים משווים. הראשון בהם עוסק בזיקה שבין שוק העבודה, פרישה מעבודה ונכות. השני מתמקד ביחסי הגומלין שבין מדיניות תעסוקה לביטוח לעת זקנה, ומביא השוואה בינלאומית. המאמר השלישי מתמקד במתח הקיים בין חובת הורים לחובת המדינה בנושא רווחת ילדיהם. הרביעי מתמקד בעוני וברשת המגן החברתית הקיימת במדינה כמו קוריאה הדרומית.

השער השלישי עוסק בעידוד עובדים לפרישה מוקדמת ומציג עדויות מיפן, מארצות-הברית ומפינלנד.

השער הרביעי מציג מחקרים נוספים שנעשו בשוודיה, באלבניה, בארצות-הברית ובישראל. המחקר על שוודיה מתאר כיצד צמצום הסיוע של המדינה למוגבלים בכושר עבודתם מתבטא בעלייה בהוצאותיה בתוכניות למובטלים. מה שתוכנן להיות חיסכון בגימלאות לקבוצה אחת (מוגבלים) מתבטא בעלייה בהוצאות המדינה בגמלאות לאותה קבוצה בגלל סיבה שונה (מובטלים). לא זו בלבד שהמדינה לא חסכה דבר בעקבות מדיניות הצמצומים שלה, אלא הוצאותיה אף גדלו. תופעה דומה התרחשה באלבניה, עקב אי-ההתאמה בין סוג ההכשרה המקצועית שהמדינה מספקת ובין שוק העבודה. מחקר שנערך בארצות-הברית על הזיקה בין עבודה, ילדים, מבנה המשפחה ותוכניות רווחה, מתאר מסגרת אינטגרטיבית, כוללנית, לדין בשילוב בין תחומים אלה. בין השאר מתוארת כאן הבחירה העומדת בפני משפחה: האם עדיף שהאישה תעבוד במשק ביתה או שתצא לעבודה מחוץ לביתה. האם עדיף שהטיפול בילדים ובזקנים ייעשה במשפחה או שמוטב לרכוש שירותים כחוץ. האם, ובאילו נסיבות, עדיף לבני זוג להינשא, ובאילו מצבים עדיף להם, מבחינה כלכלית, להמשיך לגור יחד ללא נישואין. משפחות רבות ניצבות בפני בעיות אלה והבחירה כרוכה בשיקולים הנוגעים לילדים, למשפחה ולעבודה.

מסיים את הספר מאמר מישראל. כתבו אותו ברנדה מורגנשטיין, גידה שמאי ותמר הרון, המציגות את הרקע לחקיקת חוק הבטחת הכנסה בישראל ואת השלכותיו של החוק על חקיקה עתידית. בבסיסו של החוק היתה כוונה להפריד בין תחום הבטחת הכנסה, שהועבר למוסד לביטוח לאומי, ובין הספקת שירותים סוציאליים אישיים, שנותרה במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. אף-על-פי שהכוונה יצאה אל הפועל, נותר חלק מכיסוי ההוצאות על בריאות, שיכון ושירותים סוציאליים אישיים ללא מענה חד-משמעי ברור, והדבר טעון חקיקה בעתיד.

ספר זה הוא בעל חשיבות רבה, בעיקר בשל הסוגיה המרכזית שהוא מעלה: האם הפרטה אכן מקטינה את הוצאות הרווחה של המדינה, או שמא היא מקטינה את הוצאות המדינה בתחום אחר, ומגדילה אותן בתחומי רווחה אחרים, שלעתים לא נצפו מראש. יחד עם זאת, דומה שהדיון בסוגיה מורכב מכפי שאסופה מסוג זה עשויה להעניק לו.

בבסיס הספר עומדות שתי בעיות, המתבטאות כבר בשמו. לכאורה, המושג המרכזי בספר הוא הפרטה, אולם הפרטה היא רק אחת מן הדרכים שמדינות נוקטות היום במטרה להפחית את ההוצאות הציבוריות בתחום הרווחה. מדינה אינה צריכה להפריט שירות כדי לצמצם את

ההוצאה בו. היא יכולה להקטין את ההוצאה באותו סעיף בלי להפריט אותו. המדינה יכולה להקטין את הוצאותיה בתחום הרווחה בדרך של התמקדות בקבוצות נבחרות בלבד. הפיכת תוכנית לסלקטיבית אמורה להקטין את ההוצאה הציבורית בתחום רווחה שנקבע בלי להפריטו. הטענה שהפרטה היא הגורם העיקרי או המרכזי ל-*Domain Linkage* לא באה לידי ביטוי בספר זה, וגם העדויות המובאות בו אינן נגזרות מהפרטה בלבד.

הבעיה השנייה היא מגמת העורכים של הספר להתמקד בתוכניות ביטחון סוציאלי בלבד. תחום הרווחה הוא תחום רחב הכולל גם תוכניות חינוך, בריאות, שיכון, תעסוקה, שירותים סוציאליים אישיים ועוד. ספק אם התכוונו עורכי הספר, מלכתחילה, להתמקד בתחום הביטחון הסוציאלי בלבד, כפי שלכאורה מעיד שם הספר. הספר דן בקשר הקיים בין כל מערכות הרווחה, שאם תהיה פגיעה באחת מהן, יבוא הדבר לידי ביטוי במערכת רווחה אחרת, לעתים מרוחקת, לכאורה מנותקת. נכון עשו עורכי הספר שהרחיבו את היריעה אל מעבר לתחום הביטחון הסוציאלי. דווקא הקישור בין מערכות רווחה שונות, וההשלכות שיש לקיצוצים בתקציב על אחדות מהן, אם להצטמצמות ואם להרחבה, הן המעניינות, ואולי הן החידוש העיקרי של הספר.

הצגת עדויות ממדינות שונות מאפשרת אמנם גיוון של הממצאים, אולם בגלל ההבדלים בין הרקע, המסורות, האופי הכלכלי והחברתי של מדינות שתוארו, ספק אם ההשוואה לגיטימית או בעלת משמעות.

ראוי להעריך את החשיבות בהמשגת התופעה של *Domain Linkage*. זו תופעה שספק אם זכתה לתשומת הלב הראויה, מה גם שמדובר בצמצום תוכניות רווחה וסעד. הספר אינו מיועד רק לתלמידי מדיניות רווחה וחוקריה. הוא מעניין וחשוב גם לכל מי שעוסק בזכויות אדם, לכל אורח המבקש לדעת מה יהיו השלכות הקיצוצים בשירותי רווחה, וכיצד קיצוץ בתחום אחד ישפיע על זכויותיו (או העדר זכויותיו) בתחום רווחה אחר, אם בכלל. גם לעוסקים בתחומי רווחה שונים חשוב ספר זה, משום שהוא עשוי לפקוח עיניים בשאלה כיצד שינוי בתוכניות רווחה אחדות, כולל בתי-ספר, מרפאות או לשכות רווחה, יעביר בעיות חברתיות שונות מתחום אחד למשנהו.

סקר: אורי ינאי

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד,

האוניברסיטה העברית בירושלים.

Jona M. Rosenfeld and Bruno Tardieu, *Artisans of Democracy*, University Press of America, Inc., Lanham, 2000. 276 pp.

למרות ההישגים שהושגו בתחומי המדע, התרבות והטכנולוגיה במדינות הדמוקרטיות המפותחות, התורמים לאיכות החיים של האזרחים, קיימות באותן מדינות קבוצות גדולות של בני אדם החיים בעוני קשה. קבוצות אלה מוצאות את עצמן בשולי החברה ואף מחוצה לה, והחשש הוא, שהן תגדלנה עוד ועוד, אם הגלובליזציה, במתכונת הנוכחית, תמשיך להתעצם ובעקבותיה ייווצרו מעגלים מתרחבים של מובטלים.

התייחסות החברה לבני אדם בקבוצות אלה היא, במקרה הטוב, של התעלמות והתנערות,

ובמקרה הרע הם נתפסים כמקור של הבעיות החברתיות בקהילתם. ההדרה החברתית (social exclusion) של בני אדם החיים בעוני קשה היא תעודת-עניות לרעיון הדמוקרטיה ולערכי היסוד שלה, ומצביעה על חוסר דאגה ועל העדר אחריות מוסרית מצד החברה כלפי אזרחיה החלשים והפגיעים.

במטרה להיאבק בהדרה חברתית, צוותי מתנדבים של "תנועת העולם הרביעי" עובדים בשותפות עם בני אדם ומשפחות החיים בעוני על-מנת לחולל שינוי במצב האומלל שהם שרויים בו.

"תנועת העולם הרביעי" נוסדה בצרפת בשנת 1957 בידי משפחות חסרות קורת גג וכומר קתולי, האב ג'וזף ורסינסקי. מתנדבי התנועה מונים 350 חברים קבועים העובדים ב-22 מדינות. עבודתם של המתנדבים אינה מכוונת ללמד ולחנך את אלה הנתונים בעוני קשה, אלא ליצור עמם דיאלוג, להקשיב להם וללמוד על אורח חייהם מתוך הידע המצוי רק בידיהם.

הספר שכתבו יונה רוזנפלד וברונו טרדיו דן בפעילותם המסורה והמרשימה של מתנדבי "העולם הרביעי". שני המחברים הם בעלי ניסיון עשיר וכלתי אמצעי בעבודה עם בני אדם החיים בעוני קשה, ניסיון המשתקף בספרים ובמאמרים מקצועיים שפרסמו כמהלך השנים. פרופ' רוזנפלד הוא יועץ בכיר במרכז לילד ולנוער של מכון ברוקדייל בירושלים ושימש מנהל בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר טרדיו מכהן כמנהל שותף של "תנועת העולם הרביעי" ואחראי על אגף המחקר והפיתוח בתנועה זו.

הספר מורכב משני חלקים. החלק הראשון מכיל שנים-עשר סיפורים מפי המתנדבים, הבאים מרקע שונה. הסיפורים מתרחשים בארצות שונות ובהקשרים חברתיים מגוונים וסובבים סביב נושאים כגון: חינוך טוב, שירות ציבורי בסיסי כמו חשמל, קורת גג, שכר הוגן ותנאי עבודה מינימליים, ייצוג הוגן של בני אדם החיים בעוני בתקשורת ובאקדמיה, נגישות וייצוג בבתי משפט ועוד. סיפורים אלה מדגימים כיצד ניתן לרתום גורמים שונים בחברה - נציגי מוסדות ושירותים, פוליטיקאים, אנשי עסקים, אזרחים מן השורה ואף אנשים החיים בעוני קשה - כדי להיאבק בהדרה חברתית.

המכנה המשותף לכל הסיפורים הוא האסטרטגיה של כריתת בריתות. התפקיד המרכזי של המתנדב הוא ליצור דיאלוג בגובה העיניים בין בני אדם החיים בעוני ובין גורמים רלוונטיים היכולים לסייע להם ולחבר ביניהם. במאמציהם לכרות בריתות, המתנדבים מסתייגים ואף נמנעים מגישה של עימותים ויריבות. אי לכך מאמציהם תמיד מכוונים בעד, לא נגד, משהו או מישהו. מטרת עבודתם אינה להטיל אשמה על קבוצה בחברה, על איש מקצוע או על מוסד כלשהו, אלא להעלות את הסוגיות הקיומיות, האתיות והפוליטיות הטמונות בתופעות של עוני קשה.

החלק השני של הספר דן בסיפורים שהוצגו בחלק הראשון, במטרה לעמוד על המרכיבים התורמים לתהליך העבודה והמובילים לכריתת בריתות מוצלחות. תהליך זה מתואר כמסע שנע ברצף המשתרע מחסימת יחסי גומלין עד סגירת עסקה.

כל שנים-עשר הסיפורים מעידים על אוירה של מתח, מבוכה והתלבטות במפגש



הראשון בין בני אדם החיים בעוני ובין הגורמים הרלוונטיים. אולם יחסי הגומלין שנוצרו ביניהם מביאים ללמידה הדדית המאפשרת התפתחות של שפה משותפת התורמת לניהול דיאלוג. בהתחלה הדיאלוג הוא אישי ולא-פורמלי. בהדרגה חוג המשתתפים בדיאלוג מתרחב ונוצרים התנאים הנחוצים לדיון ציבורי פורמלי, שמשתתפים בו הן המודרים והן השייכים, לשם השגת צדק עבור בני אדם החיים בעוני. הצדק שהושג בעקבות ההתחברות, יוצר מצב ששני בעלי הברית יוצאים ממנו נשכרים. בני אדם החיים בעוני חשים כבני אדם בעלי כבוד עצמי וערך עצמי, ונציגי המוסדות והשירותים חשים תחושת סיפוק המתלווה להשגת המשימות והיעדים הנשגבים שלהם. מרכיב זה של הישגים הדדיים, ששני הצדדים "מרוויחים" ממנו הוא חיוני ביותר לכריתת בריתות מוצלחות.

זהו ספר חשוב בנושא המאבק נגד ההדרה החברתית של בני אדם החיים בעוני. הוא מעניין, מעורר מחשבה ונותן השראה. שנים-עשר הסיפורים המרתקים מהווים למעשה מרשם למלחמה נגד העוני, ולא נגד אנשים עניים. אמנם הסיפורים נכתבו בידי המתנדבים, אולם העמדות ונקודות הראות של כל המעורבים בסיפור מוצגות ומצוטטות גם הן. בולט מאוד יחס הכבוד והאמון שהמתנדבים רוחשים לאנשים שהם עובדים אתם. אלה לא נתפסים כ"מטופלים" או כ"לקוחות", אלא כבעלי עניין שיש לדאוג לאינטרסים שלהם. ואין זה מקרי. כמורכב, המתנדבים נמנעים מלאמץ את הגישה הקלאסית שאותה לומדים בדרך-כלל במסגרת העבודה הסוציאלית, הדוגלת בשמירה על מרחק מקצועי. הם מעדיפים ליצור מערכת יחסים שהיא גם שכלית וגם רגשית: מערכת יחסית נטולת פטרוניות והתנשאות ושופעת אמפתיה ומחויבות. יתרה מזאת, נקודת המוצא של עבודתם אינן השערות ותפיסות תיאורטיות על העוני. עבודתם מתבססת יותר על הידע וההתבוננות הנרכשות בדרך של למידה הדדית, עשייה וערכים.

זהו ספר אוטטימי. יחד עם זאת הוא מדגיש שהאמנות של כריתת בריתות מועילות ובעלות משמעות היא תהליך ארוך ומייגע ולעתים אף אינה זוכה להצלחה. זאת ועוד, השימוש באסטרטגיה זו דורשת כושר התמדה ואורך רוח, מקוריות ותעוזה ומעל לכל רצון להתייחס לבן אדם בכבוד גם אם הוא שייך למעמד סוציו-כלכלי נמוך.

הספר מומלץ לאנשי מקצוע רבים: מחנכים ומורים, עובדים סוציאליים פרטניים וקהילתיים, עיתונאים ועורכי-דין, נציגי מוסדות, מערכות מתן שירות ומנהיגים קהילתיים. גם פוליטיקאים ואנשי עסקים ייצאו נשכרים מקריאה בספר. למעשה, כל אדם המאמין, שחברה, שאינה דואגת לאזרחיה החיים בעוני קשה ומסייעת להדרתם, אינה חברה מכובדת, ימצא עניין בספר זה.

סקרה: סופי שוין

המחלקה לעבודה קהילתית

אגף חברה, עיריית ירושלים.

## עיון ראשון

מוריה אבנימלך ויוסי תמיר, רווחה מתקתקת, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2002. 237 עמודים.

ספר זה בוחן את אופן עיצובה של מדיניות הרווחה בישראל במשך שנים רבות, ומנסה לעמוד על שורשי הכישלון בבניית חברה צודקת בישראל. הספר מתמקד באילוצים הכלכליים והפוליטיים, שהינחו את קובעי המדיניות בתחומים חברתיים מגוונים, כגון: ביטחון סוציאלי, חינוך ובריאות. המחברים טוענים, שאינטרסים סקטוריאליים ושיקולי בחירות גוררים את המדינה לקריסה חברתית, לנסיגה כלכלית ופוגעים בחוסן הלאומי. כמו-כן, המחברים מציגים דרכים חלופיות להתמודדות עם המצוקות החברתיות העומדות בפני החברה הישראלית.

דניאל שמשוני, שיקום השכונות, הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2002. 336 עמודים.

מחבר הספר היה ממייסדי פרויקט שיקום השכונות בסוף שנות ה-70 והוא מלווה את התפתחותו עד הימים האלה. בספר זה המחבר מנסה לבחון את התוצאות של ניסיון חברתי חשוב זה מזווית הראייה של הזמן שחלף. במהלך הספר המחבר מתאר בפירוט רב את תהליך עיצוב הפרויקט מראשית דרכו ואת אופן יישומו במקרה מוגדר, של שכונת יוספטל בפתח-תקווה. בחלק האחרון של הספר המחבר טוען שפרויקט שיקום השכונות הצליח להשיג את יעדיו באופן חלקי, ובמיוחד השיג את שיתופם של תושבי השכונות בעיצוב הסביבה שלהם. יחד עם זאת, הוא מצביע על לקחים שיש ללמוד על המשך עיצוב המדיניות החברתית בישראל.

אליעזר ד' יפה, נתינה בתבונה, גפן, ירושלים, 2000. 756 עמודים.

ספר זה הוא מהדורה שנייה של מדריך לעמותות ולארגוני מתנדבים בישראל, שערך המחבר. במסגרת ספר עב-כרס זה המחבר משרטט את דמותן של מאות עמותות הפועלות בישראל בתחומים מגוונים, מאיכות הסביבה עד תרבות ותרבות הפנאי. המידע בספר מבוסס על התשובות שענו אנשי העמותות על שאלונים שנשלחו אליהם. המידע כולל את שמותיהם של בעלי התפקידים בעמותה, מטרות העמותה, תיאור פעילותה, מקורות ההכנסה שלה וצרכים עכשוויים.

אליעזר ד' יפה, מקורות מימון, הוצאת שמחה, ירושלים, 2001. 193 עמודים.

ספר זה הוא מדריך לקרנות בישראל. הוא מיועד לסייע בידי עמותות השואפות לחפש מימון לפעילותן להגיע אל קרנות פילנתרופיות העוסקות במימון פעילות עמותות בישראל. המידע בספר מבוסס על תשובות לשאלונים שנשלחו לכל הקרנות הפועלות בישראל. הספר מביא

מידע על הקרנות, על מטרות הקרן, על תחומי הפעילות, על סוגי המענקים הניתנים ועל השיטה להערכת השימוש במענקים.

Daniel Maman, Eyal Ben-Ari and Zeev Rosenhek (eds.), *Military, State and Society in Israel*, Transaction, New Brunswick, 2001. 434 pages.

ספר זה בוחן היבטים ונים של מערכת היחסים המורכבת בין הצבא, המדינה והחברה בישראל. קובצו כאן מאמרים, אשר הוצגו בכנס שנערך לכבודו של פרופ' משה ליסק, שעסק שנים רבות בחקר נושא זה. בין הנושאים הנבחרים במאמרי הספר: מסגרת תיאורטית והשוואתית לבחינת מערכת היחסים בין צבא, מדינה וחברה; היבטים פוליטיים של יחסי צבא-חברה; השלכות המערכת הצבאית על קבוצות אוכלוסייה שונות; בחינת המושג "ביטחון לאומי", תהליכי המשכיות ושינוי בצבא בתור ארגון.

# חקיקה ופסיקה סוציאלית

הסקירות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

---

הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 16) (מרכיבי המדד),  
התשס"א-2001

---

הצעת חוק של חבר הכנסת אבשלום וילן (מרצ).  
הרכב המדד, שלפיו מתעדכנת עלות סל שירותי הבריאות, גורם לשחיקת המקורות הכספיים המוקצים לקופות החולים לצורך מתן הטיפול הרפואי, מאחר שחסרים בו רכיבים חיוניים. על-מנת למנוע את שחיקת המקורות המוקצים לקופות החולים וכדי לא לפגוע בשירותים הניתנים על-פי החוק הציע ח"כ וילן, שעלות הסל לקופות תתעדכן לפי מדד המחירים והמדד הדמוגרפי.

עדכון המדד לפי הטכנולוגיות נועד לאפשר כניסת תרופות חדשות לסל הבריאות הנדרשות לאור ההתקדמות הטכנולוגית. משום כך יורכב מדד יוקר הבריאות מהפעלת שלושת מדדים אלה (זה על-גבי זה).

הערכת האוצר את עלות החוק המוצע מחבססת על שני מרכיבים: המנגנון הריאלי ומנגנון המחירים.

עלות החוק לשנת התקציב 2001, בהתאם למרכיב הראשון, 400 מיליון שקלים חדשים, ולשנות התקציב הבאות תידרש בכל שנה תוספת של 400 מיליון שקלים חדשים (לשנה הראשונה 400 מיליון ש"ח, לשנה השנייה 800 מיליון ש"ח, לשנה השלישית 1,200 מיליון ש"ח וכך הלאה).

אשר למרכיב השני, כאן יהיה צורך בתוספת תקציבית שקשה להעריכה, אבל היא תגיע למאות מיליוני שקלים חדשים. שכן מרכיב זה בא לתקן עיוותים בקביעת מחיר יום אשפוז בידי ועדת המחירים ולהתחשב בפריצת הסכמי השכר במגזר הציבורי בכלל ובמגזר הבריאות בפרט. ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מציעה, שמימון הצעת החוק יבוא מהקטנה של סעיף הרזרבה הכללית בחוק התקציב.

---

הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 17) (ביטוח חיילים בשירות ללא תשלום ובנות שירות לאומי), התשס"א-2001

---

הצעת חוק של חבר הכנסת זבולון אורלב (מפד"ל).  
לפי סעיף 55(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, החוק לא יחול על חייל

בשירות סדיר, למעט חייל בשירות חובה בתקופת שירות ללא תשלום (של"ת). כלומר, מחד גיסא חייל שהחוק אינו חל עליו, אינו משלם דמי ביטוח בריאות והוא זכאי לקבל שירותי בריאות מחיל הרפואה של צבא ההגנה לישראל. מאידך גיסא, החוק חל על חייל בשל"ת, ומכוחו הוא משלם דמי ביטוח בריאות והוא מטופל באחת מקופות החולים.

לפי הצעת החוק תשלום דמי ביטוח בריאות לא יוטל על החייל עצמו, אלא על צה"ל ואוצר המדינה יחזיר לצה"ל את דמי ביטוח הבריאות ששילם כאמור.

כמו־כן מוצע לקבוע הוראה דומה לגבי בנות בשירות לאומי המשרתות בהתנדבות. את דמי ביטוח הבריאות עבורן ישלמו גופים המפנים את הבנות לשירות לאומי, והם יוחזרו להם מאוצר המדינה.

עלות הצעת החוק לפי ההערכה היא 9 מיליון ש"ח לשנה. ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מציעה, שהמימון יבוא מהקטנה של סעיף הרזרבה הכללית בחוק התקציב.

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 46) (ניכוי הכנסה מפנסיה מקיצבת נכות), התשס"א-2001

הצעת חוק של חברי הכנסת תמר גוז'נסקי, מוחמד ברכה, עיסם מחול (חד"ש) ואילן גילאון (מרצ).

בסעיף 202 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כלולות הוראות בדבר ניכוי הכנסותיו של נכה מקצבת הנכות החודשית המלאה. לפי סעיף קטן (א)(2) לסעיף האמור הכנסה מעבודה או ממשלח־יד שאינה עולה על ארבעים אחוזים מן השכר הממוצע אינה מנוכה מקצבת הנכות החודשית המלאה של הנכה, ואם עלתה ההכנסה כאמור על ארבעים אחוזים מן השכר הממוצע, מנכים שישים אחוזים מן ההכנסה העודפת. לעומת זאת, ההכנסה מפנסיה מנוכה במלואה, גם אם אינה עולה על ארבעים אחוזים מן השכר הממוצע. מוצע להחיל את ההוראות החלות לעניין ניכוי הכנסה מעבודה או ממשלח־יד גם על ההכנסה מפנסיה.

לפי ההערכה עלות הצעת החוק תהיה 65 מיליון ש"ח לשנה.

הצעת חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' 13) (איסור אפלייה בשליחת נכים לעבודה), התשס"ב-2001

הצעת חוק של חבר הכנסת אילן גילאון (מרצ).

בסעיף 42 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, נאמר: "בשליחה לעבודה, לא תפלה לשכת שירות התעסוקה בין אדם לרעהו בשל גילו, מינו, גזעו, דתו, לאומיותו, ארץ מוצאו והשקפתו או מפלגתו, ולא יסרב הזקוק לעובד לקבל אדם לעבודה בשל אלה...". בסעיף האמור לא נקבע איסור אפליה בשל מוגבלותו של אדם.

לאור העבודה, ששירות התעסוקה הוא גורם עיקרי בשילובם של בני אדם עם מוגבלות כמעגל העבודה, מציע ח"כ גילאון לתקן את סעיף 42 לחוק שירות התעסוקה ולקבוע איסור אפליה גם מסיבת מוגבלות. לעניין זה ב"מוגבלות" הכוונה למוגבלות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, אשר בגללה תפקודו של אדם מוגבל באופן מהותי, בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים.

כמובן מוצע להסמיך את שר העבודה והרווחה לקבוע כללים ותוכניות על-מנת לשלב ולקדם את ענייניהם של בני אדם עם מוגבלות בשירותים הניתנים באמצעות שירות התעסוקה, כגון: הדרכת עובדי שירות התעסוקה והעסקת יועצי תעסוקה לצורך קליטת עובדים עם מוגבלות, ליווי תהליך קליטתם של עובדים עם מוגבלויות במקומות העבודה. לפי הערכת אוצר המדינה ישום החוק יהיה כרוך בעלות תקציבית גבוהה, שאינה ניתנת להערכה בשלב זה. ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מציעה, שהעלות האמורה תמומן מהקטנת סעיף הרזרבה בתקציב המדינה.

---

הצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 21) (התאמות לאדם עם מוגבלות),  
התשס"א-2001 .

---

הצעת חוק של חבר הכנסת אילן גילאון (מרצ).  
לפי הוראות חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, השימוש ברכוש המשותף כפוף להוראות הקבועות בחוק, בתקנון הבית המשותף ובהחלטות אסיפת הדיירים.  
אדם עם מוגבלות נדרש לקבל את הסכמת כלל בעלי הדירות כדי לבצע את מרבית ההתאמות והשינויים ברכוש המשותף הדרושים לו לניהול חיים תקינים, בטוחים ועצמאיים.  
ח"כ גילאון מציע לתקן את החוק ולקבוע שאדם עם מוגבלות, שרופא בעל תואר מומחה ברפואה פיזיקלית ושיקום קבע שהדבר דרוש כדי לאפשר לו נגישות בטוחה ועצמאית לדירה, רשאי לבצע את ההתאמות המנויות בתוספת השנייה המוצעת בהתקיים התנאים הקבועים בהצעת החוק.

בתוספת השנייה האמורה להצעת החוק נקבעו סוגי התאמות ושינויים שלגביהם לא נדרשת כלל הסכמה של בעלי הדירות (כגון התאמת פתח או שער כניסה לחצר הבית; התאמת דלת או פתח כניסה לבית; התקנת מאחז יד, תאורה וכו'), התאמות שלגביהן נדרשת הסכמת רוב בעלי הדירות (כגון הרחבת שביל גישה קיים; הריסת גדר ובניית גדר; התקנת אמצעי הרמה ידני; החלפת ריצוף; ביטול מדרגות קיימות) והתאמות שלגביהן נדרשת הסכמת שלושה רבעים מבעלי הדירות שבבית המשותף (כגון שינוי תוואי של שביל גישה קיים; הכשרת מקום לחנייה וכו'), הכל לפי מידת הפגיעה ברכוש המשותף ובבעלי הדירות.

---

הצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תוספת לקצבה - פיצוי מיוחד) (הוראת  
שעה), התשס"א-2001

---

הצעת חוק של הממשלה.

לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970, קצבתו של עובד

הפורש לגמלאות משירות המדינה תחושב לפי דרגתו ערב פרישתו, על-פי תקופת השירות שצבר, והחל ממועד פרישתו תוצמד קצבה זו למשכורת הקובעת לגמלה של עובד פעיל בדרגתו.

בהתאם למזכר ההבנה שנחתם ביום 13.5.1999, בין הממונה על השכר והסכמי העבודה, נציב שירות המדינה ויושב-ראש האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות העובדים הכללית החדשה, הוקמה ועדה אשר תפקידה היה לבחון את האפשרות של שינוי מנגנון הערכון של קצבאות הגמלאים המשולמות בפנסיה תקציבית ולחלופין אפשרות לתשלום פיצוי לגמלאים בשל שחיקת קצבאותיהם בהשוואה לעובדים פעילים, אם תימצא שחיקה כזו במועדי בדיקה שיסוכמו.

במסגרת זו נערכה בדיקה ונמצא, שקיימת שחיקה של קצבאות הגמלאים אשר פרשו עד 31.12.1999, בעד התקופה שמחודש אוקטובר 1997 עד חודש דצמבר 1999, בהשוואה למשכורת הקובעת לגמלה של העובדים הפעילים, בשיעור של 3.2 אחוזים. לאור שחיקה זו נקבע, שיש מקום לפצות, באופן חד-פעמי, את הגמלאים הללו בשל השחיקה, בדרך של העלאת קצבאותיהם, בשיעור של 3.2 אחוזים כאמור.

---

הצעת חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 14)  
(מענק לבן-זוג שנישא), התשס"א-2001

---

הצעת חוק שהגישו עשרה חברי כנסת: אליעזר כהן וצבי הנדל (האיחוד הלאומי), משה גפני (יהדות התורה), אבשלום וילן ומוסי רז (מרצ), אמנון כהן ודוד טל (ש"ס), נחום לנגנטל (מפד"ל), איוב קרא (ליכוד), יוסי כץ (עבודה).  
לפי סעיף 27(ה) לחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1995, אלמנה הזכאית לגמלאות לפי החוק ונישואיה השניים פקעו בתוך עשר שנים, חזרה לקבל מצה"ל גמלת שאירים.  
מוצע להאריך את משך זמן הנישואים השניים הנדרש לצורך חידוש הגימלה מעשר שנים לעשרים שנה.

על-פי הערכת משרד הביטחון, עלות הצעת החוק היא 250,000 ש"ח לשנה.

---

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 47) (ביטוח שאירים לאלמן),  
התשס"א-2001

---

הצעת חוק של חבר הכנסת יוסי כץ (עבודה).  
בהתאם להוראות פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשמ"ה-1995, אלמנה זכאית לקצבת שאירים בשל פטירתו של בן זוגה המבוטח ללא מבחן הכנסה גם אם אין עמה ילד.  
לעומת זאת, אלמן זכאי לקצבת שאירים בשל פטירת בת זוגו המבוטחת רק אם מתקיים

בו אחד משני תנאים אלה: יש עמו ילד, או הכנסתו אינה עולה על הסכום הקבוע בלוח ט' לחוק.

חבר הכנסת כץ מציע להתאים, החל מחודש ינואר 2004, את הזכאות לקצבת שאירים של אלמן לזו של אלמנה, ולבטל לעניין האלמן את מבחן ההכנסה ואת התנאי שנמצא עמו ילד. כמורכב, מוצע לקבוע תחולה הדרגתית של החוק כך שבתקופה שמיום 1 בינואר 2002 עד יום תחילת החוק המוצע יוכפל ואחר-כך ישולש סכום ההכנסה שאלמן יכול להשתכר ואף-על-פי כן להיות זכאי לקצבת שאירים.

עלות ביצוע החוק, בהפעלתו המלאה, היא בערך 140 מיליון ש"ח לשנה.

---

הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 18) (פטור ממיסוי לצורך ביצוע הסכמי הבראה כסיוע לקופת חולים) (הוראת שעה), התשס"א-2001

---

הצעת חוק של חבר הכנסת עמיר פרץ (עם אחד).

המשבר הכלכלי שנקלעו אליו מערכת הבריאות וקופת חולים הכללית אילץ את המדינה לתת פתרון כולל למערכת הבריאות בדרך של חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. עם חקיקת החוק, לקראת כניסתו לתוקף וכדי להבטיח את יציבות מערכת הבריאות וקופת חולים הכללית, פרסם שר הבריאות "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה בקופות חולים במצוקה". תנאי למתן סיוע מטעם המדינה היה סיוע בעלים של ההסתדרות הכללית לקופת חולים. בהסכם ההבראה שנחתם ב-13 בנובמבר 1994 בין המדינה, הקופה וההסתדרות, התחייבו הללו לתרום כל אחת את חלקה לנטל הבראת קופת החולים הכללית. לצורך מתן הסיוע מטעם ההסתדרות לקופה התחייבה ההסתדרות בהסכמי הבראה לתקן את חוקת חברת העובדים כדי שתוכל לקבל ולהעביר כספים חכריות כתאגידים מחברת העובדים וגופים הקשורים להסתדרות לקופת החולים.

חלק מתהליך ההבראה מבוצע באמצעות העברת נכסי נדל"ן חכריות בתאגידים לידי הקופה. ביצוע העברת נכסים לקופת חולים הכללית כאמור מתעכב בשל שאלת חובת תשלום מס עקב העברת נכסים. השאלה מי מן הצדדים ישא בנטל המס, למעט המדינה, מסכלת את האפשרות לבצע את הסכמי הבראה. חובת תשלום מס כלשהו למימוש הסכמי הבראה עם קופת החולים מטילה על הצדדים להסכמים נטל העלול להרע את מצבם הכלכלי דווקא בשעה שהם מתקשרים בהסכמי הבראה בתור סיוע לתהליך ההבראה.

משום כך מוצדק לפטור הסכמי הבראה, כאמור לעיל, שנועדו לסייע לקופת החולים, בין היתר באמצעות העברת נכסים, מתשלום מס המוטל על הצדדים להסכם, או על גורמים הקשורים עם הצדדים להסכם ההבראה, במישרין או בעקיפין, הסכם אשר יעביר נכסי מקרקעין או זכויות בתאגידים לצורך מימוש הסכמי הבראה.

לפי הערכת אוצר המדינה עלות החוק היא עד 200 מיליון ש"ח לשנה, והיא תמומן

מסעיף הרזרבה שבתקציב המדינה.



---

**הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 48) (מועד תשלום דמי פגיעה),  
התשס"ב-2001**

---

הצעת חוק של חבר הכנסת משה גפני (יהדות התורה).  
מבוטח שפגיעה בעבודה גרמה לכך שאינו מסוגל לעבוד, זכאי לדמי פגיעה. חוק הביטוח  
הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, אינו קובע מועדים מחייבים למתן תשובת המוסד  
לתביעת המובטל לדמי פגיעה.  
חבר הכנסת גפני מציע, ששר העבודה והרווחה יקבע הוראות בדבר תשלום מקדמות  
לנפגע על חשבון דמי הפגיעה. עוד הוא מציע לקבוע, ששר העבודה והרווחה יקבע מועדים  
שבהם יחויב המוסד לביטוח לאומי להשיב למבוטח בדבר זכאותו לדמי פגיעה.

---

**הצעת חוק חופשה שנתית (תיקון מס' 7) (מועד החופשה), התשס"ב-2001**

---

הצעת חוק של ארבעה חברי כנסת מסיעת "שינוי": ויקטור בריילובסקי, אליעזר זנרברג,  
יהודית נאות ואברהם פורז.  
בהתאם לדין הקיים, המעביד הוא הקובע את מועדי החופשות.  
לכל אדם יש מועדים אחדים בשנה שהוא מעוניין לחגוג בהם ואשר אינם כלולים בחגים  
הלאומיים (כגון יום אזכרה לקרוב משפחה, יום נישואין וכו'). החיקון המוצע יאפשר לעובד  
לחגוג את החג האישי הזה על-פי חוק.  
מוצע לאפשר לעובד לקבל חופשה בת יום אחד, פעם אחת בשנה, כמהלך שנת העבודה  
ובלבד שהעובד הודיע על כך למעבידו שלושים יום מראש.

---

**חוק עבודת נשים (תיקון מס' 22), התשס"ב-2001**

---

החוק נחקל בכנסת ביום י"ג בכסלו התשס"ב (28 בנובמבר 2001).  
לפי החוק, היעדרות מעבודה לרגל חופשת לידה, לפי הוראות סעיף 6 לחוק עבודת נשים,  
התשי"ד-1954, לא תפגע בזכויות התלויות בוותק אצל מעבידה.

## רשימת מחברי המאמרים המתפרסמים בחוברת זו

ראש אגף תכנון, שירותי בריאות כללית, תל-אביב. מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, הר הצופים, ירושלים.	יצחק בכר גיוני גל
מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.	ישראל דורון
המחלקה למחקר ותכנון רפואי, אגף תכנון, שירותי בריאות כללית, תל-אביב.	עירית זמורה
מנהלת, המחלקה למידע וסטטיסטיקה, אגף תכנון, שירותי בריאות כללית, תל-אביב.	נאוה ילין
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, הר הצופים, ירושלים.	אורי ינאי
מרצה, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה, הר הכרמל, חיפה.	עליזה לוין
המנהל הכללי, שירותי בריאות כללית, תל-אביב. פרופסור, בית-הספר הלונדוני לכלכלה ומדע המדינה, לונדון, אנגליה.	יצחק פטרבורג רוברט פינקר
חבר קיבוץ סער, הגליל המערבי. לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות.	דב פלג
משרד התעשייה והמסחר, ירושלים. מרצה בכירה, החוג ללימודי עבודה והחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב, רמת-אביב.	ראובן פסח חיה שטייר
מרצה, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, הר הצופים, ירושלים.	סקירת ספרים גיוני גל
פרופסור, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, הר הצופים, ירושלים.	אורי ינאי
חבר קיבוץ סער, הגליל המערבי. לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות.	דב פלג
המחלקה לעבודה קהילתית, אגף חברה, עיריית ירושלים, ירושלים.	סופי ששון

## שלמי תודה

מערכת "ביטחון סוציאלי" מודה לשופטות לשופטים, שהואילו לקרוא את המאמרים שנשלחו לפרסום בכתב-העת בשנת 2001, על הערותיהם המועילות:

פרופ' אריאלה לבנשטיין	לאה אחדות
פרופ' מנחם מוניקנדרם	ברכה בן-צבי
ברנדה מורגנשטיין	ד"ר אורלי בנימין
פרופ' לסלי סבה	פרופ' רבקה בר-יוסף
פרופ' אביה ספיבק	ד"ר ניצה ברקוביץ
ד"ר רנה פיגין	ג'ני ברודסקי
ד"ר ליאורה פינדלר	השופט בדימוס מנחם גולדברג
פרופ' אריאלה פרידמן	ד"ר ג'וני גל
ד"ר ליאת קוליק	ד"ר אילנה דברבני
פרופ' יוסף קטן	פרופ' גדעון דורון
יהודית קינג	פרופ' דוד דרי
עו"ד שרה שדיאור	ד"ר יאיר זלמנוביץ
ד"ר עמיר שמואלי	ד"ר אסתר יקוביץ
פרופ' יצחק שנל	פרופ' אורי ינאי
	ד"ר הנרייט כלב-דהאן

# גרונטולוגיה - כתב-עת בנושאי הזיקנה

כרך כח, מסי 3-4, תשס"ב, 2002

## רשימת המאמרים

משולחן העורכת	חנה גולנדר
פתח דבר: המורכבות המתודולוגית בחקר זקנים וזיקנה	חנה גולנדר
אומדן FIM (Functional Independence Measure) להערכת התפקוד במהלך שיקום גריאטרי	חיים רינג
מבחנים קליניים להערכת שיווי המשקל בזיקנה: בדיקת מתאם	אלי כרמלי, ורד בן-יעקב ואלי אשד
הערכת המצב התזונתי של קשישים	יצחק ני ברנר
EXIT 25 - כלי קצר לאבחון הפרעות פרונטליות בקרב קשישים הסובלים מדמנציה: בדיקת מהימנות הכלי ותוקפו בעברית	גרי סינוף, דנה פאר, דליה סיון ופנינה סלע-כץ
סקירת כלים להערכת תפקוד קוגניטיבי בקרב קשישים שאלון הרתי"ד (רשימת תארים דיכאוניים) וחתאמתו למדידה של מצב רוח דיכאוני בקרב מבוגרים וזקנים בישראל	פרלה ורנר
חרדת מוות וחרדת מיתה: מבנה המדדים ותכנותיהם הסוציומטריות	ניצה אייל דב שמוטקין
סוגיות מתודולוגיות במדידת רשתות חברתיות	שרה כרמל
איכות חיים סובייקטיבית: המשגה ומדידה על-פי ארגון הבריאות העולמי	הוארד ליטווין
SF-36: כלי למדידת איכות חיים הקשורה לבריאות ולהערכתה	יורם בן יעקב ומריאן אמיר
מדידה תוליסטית בקרב קשישים: מהערכת איכות חיים להערכת החיים הטובים	נטע בנטור ושולמית אפשטין
המתודולוגיה של מחקר בני השבעים בירושלים: תוצאות ומסקנות מחתך רוחב ראשון	יסמין מאור ובנימין מוזס
המתודולוגיה של מחקר בני השבעים בירושלים: שלב שני במחקר אורך	אהרון כהן, דניאל אזולאי, יורם מערבי, רוברט המרמן-רחנברג ויוחנן שטסמן
מחקר אנתרופולוגי על זקנים: הערות תשתית	יוחנן שטסמן, אהרון כהן, רוברט המרמן-רחנברג ויורם מערבי
סוגיות מתודולוגיות במחקר השוואתי בין מדינות: מחקר אוזיס	חיים חזן
קידום בריאות בקרב קשישים. מהן הסוגיות העיקריות שעמן מתמודד המחקר?	אריאלה לבנשטיין, רות כץ, דנה פרילוצקי ודוד מילהאוזן-חסון
עקרונות בפיתוח ה-MDS (Minimum Data Set) וחתאמתו לשימוש במוסדות גריאטריים בישראל	נטע בנטור
התחליף המחקרי: המקרה של חקר המטפלים בדמנציה התחליף המחקרי: המקרה של הערכת מחקר התערבותי לאחר אירוע מוחי	יעקב גינדין, שרה לוי, אורנה אינטרטור, אהרון כהן, שמואל לוי, שולמית אפשטין, חנה שפירא ומרק קלרפילד תמר הוך ויעל בנימיני
	זהר ניר

יוצא לאור על-ידי האגודה הישראלית לגרונטולוגיה (בסיוע אשל) ככתובת למשלוח מאמרים: פרופ' יוסף קטן, עורך ראשי של "גרונטולוגיה", בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב 69978.

**חברה ורווחה - רבעון לעבודה סוציאלית**  
כרך כ"ב, מס' 1, אדר תשס"ב, מרס 2002

**תוכן העניינים**

- ניתוח שדה כוחות - כלי להחדרת שינוי בארגוני שירות  
דורית ברק ודוד בר-גל
- עבודה סוציאלית בקיבוץ על פי תפיסתם של העובדים הסוציאליים ושותפי תפקידם  
חיה יצחקי
- תמיכתן של תמיכה פורמלית ובלתי פורמלית להסתגלות אלמנות בגיל הביניים למצבן  
לאה אונגר
- עבודה סוציאלית עם פונים ערבים במערכות בריאות חנפש  
עליאן אלקרינאוי

**מן השדה**

- ניצן במדבר: סדנאות בתנאי נופש לבדואים בנגב  
מירי בקר

**סקירות ספרים**

- המדריך לגישור ולהסדרי גירושין  
סוזן זיידל
- סודיות, פרטיות וחזכות לדעת בעבודה סוציאלית  
דן שניט

**Empowerment Practice in Social Work: Developing Richer Conceptual Foundations**

**Wes Shera and Lillian M. Wells (eds.)**

**מן המדף**

**מכתבים למערכת**

**תמציות באנגלית**

מען המערכת:

פרופ' חיה יצחקי, עורכת ראשית

בי"ס לעבודה סוציאלית,

אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן 52900

דואר אלקטרוני itzhah@mail.biu.ac.il

מען המנהלה ומחלקת מנויים:

האגף למחקר ולתכנון, משרד העבודה

והרווחה

רח' יד חרוצים 10, תלפיות, ירושלים

טלפון 02-6708174