

Amir Paz-Fuchs. Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy. Oxford: Oxford University Press. 2008. 226 pages

אברהם דורון*

כל חברה נמדדת לפי טבע הדרישות שהיא מעמידה בפני אנשים החיים בתוכה שנקלעו למצבי מצוקה ונוזקים לקבל סיוע מן הכלל להבטחת קיומם. דרישות אלה מבטאות ברוב המקרים את הגישה של השכבות הדומיננטיות בחברה כלפי קבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר. נוסף על כך, הן משקפות את הרעיונות של החברה הנתונה, את ערכיה ואת הגישות הרווחות בה אל האנשים החיים בשוליים של החברה, המוצאים על פי רוב את מחייתם בפלחים הנמוכים של שוק העבודה ונמצאים בסכנה מתמדת להפוך לנוזקים לקבלת סיוע של מערכות שירותי הרווחה.

הספר שלפנינו דן בטבע הדרישות האלה, או אולי, יותר נכון, בשינוי הרדיקלי שחל בהן בשנים האחרונות. לאחר מאבקים חברתיים ופוליטיים, שנמשכו מאז תחילת המאה ה-19, הגיעה בתקופה שלאחר מלחמת עולם השנייה לבשלות מסוימת ההכרה בזכותם של אנשים שנקלעו למצבי מצוקה לקבל סיוע להבטחת קיומם כזכות חברתית. הביטוי המעשי של בשלות זו היה בהכרה במעמדו של אדם כאזרח, לא רק כבעל זכויות אזרחיות ופוליטיות, אלא גם כבעל זכויות חברתיות – social rights, זאת כאשר מעמד האזרחות הוא הבסיס לזכויות אלה. הזכות הזאת הוכרה כזכות חברתית של אזרחות או the social rights of citizenship. פירושה של הזכות הזאת היה הבטחת נגישות סבירה לקבלה של שירות או של גמלאות כספיות בעת הצורך, כדי לספק את צרכיו מבלי שהאדם ייתבע לעשות משהו בתמורה לקבלת סוג הגמלה שהוגדרה כזכות חברתית. הזכות הזאת הוכרה ביסודה כזכות בלתי מותנית, היינו, שהוקנתה לה האיכות של unconditionality.

בעשור האחרון של המאה ה-20 ומאז תחילתה של המאה הנוכחית חל שינוי רדיקלי בהכרה זאת. השינוי העיקרי שהתגבש בתחום זה בא לידי ביטוי באימוץ שלושה רעיונות, שבאו להחליף את מעמד האזרחות כבסיס לזכויות החברתיות. הרעיונות האלה הם: התניה – conditionality, חוזיות – contractualism, ומרווחה לעבודה – welfare to work. הספר של פז-פוקס דן בפירוט, ביסודיות ובאופן מעמיק בשינוי זה, וסוקר ומנתח את המקורות ההיסטוריים, הפוליטיים, המשפטיים והפילוסופיים של רעיונות אלה. הניתוח העיקרי שהמחבר מתמקד בו מתייחס אמנם להתפתחויות בארצות דוברות אנגלית – בבריטניה ובארצות-הברית, אבל אפשר ללמוד ממנו בנקל גזירה שווה על התפתחויות מקבילות בארץ.

מוקד השינוי שבא לביטוי ברעיון ההתניה נועד להחליף את התפיסה של זכות חברתית בלתי מותנית. הנגישות לשירותי הרווחה ולקבלת סיוע, על-פי רעיון ההתניה, מותנית במילוי תנאים מיוחדים, בעיקר התנאי של חובת העבודה. קבלת גמלה משירותי רווחה למיניהם מותנית בכך שאדם חייב לעשות מאמץ כדי להשתלב בעבודה, כל עבודה, או להשתלב בסוגי

* בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים

פעילויות המכוונות להביאו להשתלבות כזאת. הרעיון של התניה הפך להיות למעין גורם מרכזי בכל תחומי מדיניות הרווחה.

מוקד השינוי הנוסף, שבא לביטוי ברעיון החוזיות, ה־contractualism, קשור בנטישת מעמד האזרחות כבסיס לזכויות החברתיות ובמגמה להשתית את הזכות לשירותי הרווחה ולקבלת סיוע על בסיס נוסחה של מעין חוזיות. לפי נוסחה זו, המדינה אמורה אמנם להבטיח לאזרח לקבל סיוע ומגוון אחר של שירותי רווחה, אבל האזרח מחויב כאן למלא התחייבויות מסוימות כתנאי לקבלת הסיוע, כאשר העיקרית מבין מחויבויות אלה היא החובה לעבוד. השתתפות בשוק העבודה היא התמורה שהאזרח מחויב לה, כדי לזכות בסיוע ובשירותים אחרים שהכלל אמור לספק לו.

תכניות מרווחה לעבודה הן פועל יוצא של רעיונות ההתניה והחוזיות. שני רעיונות אלה הם שמספקים את הלגיטימציה לתכניות מרווחה לעבודה – from welfare to work. האידיאולוגיה המשותפת העומדת מאחורי תכניות אלה אמורה לבטא את יחסי הגומלין ההדדיים בין בני אדם ובין המדינה, כאשר יחסים אלה נובעים בין היתר מן המחויבות המעין חוזית של אדם להשתלב בעבודה. ההשתלבות הזאת היא שהפכה לתנאי לזכאות לקבלת שירותי רווחה. המטרות של תכניות מרווחה לעבודה הן כלי מרכזי לתרגום אידיאולוגיה זו הלכה למעשה, והן מכוונות לפעול למען הכנסתם של מקבלי סיוע, תוך כדי שימוש בלחץ ובכפייה, לשוק העבודה ולהוצאתם ממעגל מקבלי הגמלאות הכספיות לצורכי קיומם.

הרקע לאימוץ נרחב של תכניות מרווחה לעבודה בימינו במובנן הזה, והפופולריות שלהן בקרב קובעי מדיניות, הם בעלי קשר הדוק עם עמדות הזרמים האידיאולוגיים השמרניים החזקים הזוכים לכורה בימינו, כמו העמדות של הרפובליקנים בארצות־הברית ושל השמרנים בבריטניה. הכוחות הפוליטיים האלה תומכים בממשלה קטנה ובהתערבות מינימלית של המדינה בפעולות המשק והחברה. הפירוש של עמדות אלה הוא שינוי פני מדינת הרווחה כפי שזו התגבשה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה וצמצום אחריות הכלל לרווחת האוכלוסייה. שינוי זה מגביל את אחריותה של המדינה להגשת סיוע לקבוצות האוכלוסייה במצוקה ומגביר את תלותו של אדם בכוחות השוק. את מקומה של הזכות החברתית מחליפה כאן התפיסה של חובת העבודה והשתלבות במסגרות שוק, שמוצאת את ביטויה בתכניות מרווחה לעבודה שנועדו להפעיל אותה.

התרומה החשובה של הספר היא בתיאור ובניתוח המקורות ההיסטוריים והפוליטיים של רעיונות ההתניה והמשמעות של השימוש בחוזיות בכל הקשור לשינויים המתחוללים במדיניות הרווחה. המחבר מדגיש את המידה הרבה של המשכיות בשיח הציבורי בנושא הרווחה מאז תחילת העת החדשה ועד ימינו. ההתניה של הזכות לרווחה לאורך השנים, וליתר דיוק ההתניה של קבלת הסיוע להבטחת הקיום, הייתה ונשארה ממוקדת בקבוצות האוכלוסייה החלשות והנמוכות ביותר בסולם הריבוי. בספר מובאים הצידוקים שניתנו לכך בעבר, הניתנים באותן מטבעות לשון בימינו, כמעט ללא שינוי.

הצידוקים שניתנו בעבר במסגרת חוקי העניים, שניתנים במסגרת התכניות מרווחה לעבודה בימינו ומפורטים בספר הם:

- הרתעה – השימוש בדרישות מחמירות של התניה כאמצעי להרתיע אנשים לבקש סיוע.
- מוסרניות – הטיעון שלעבודה יש ערך מוסרי מכוח עצמו ושראוי לכן לכלל לפעול לכפותו.

- עלויות – הצידוק הפיסקלי או התועלתני, הטוען לשמירה של רמה נמוכה של הוצאה ציבורית לרווחה והקטנתה למינימום ההכרחי.
- חוזיות – אימוץ הרעיון הגלום בחוזיות המחייב תמורה בעד תרומה, היינו חיוב מקבלי הסיוע לתת משהו בתמורה בעד הסיוע שהם מקבלים.

מה שמאפיין את סוגי הרציונל האלה הוא לא רק הדמיון שלהם לצידוקים שבהם השתמשו בעבר, אלא גם הרצון המוצהר להשיג באמצעותם מטרות חברתיות הנחשבות לרצויות בעיני הממסד, כמו למשל תיקון אופי דרכי ההתנהגות המוסרית של העניים, מניעת הונאה ושימוש לרעה שלהם בתכניות הרווחה, הגברת היעילות בהוצאה הציבורית וכדומה. בכל אלה בולטת, כמו בשנים עברו, הגישה הפטרנליסטית והמענישה של החברה כאשר היא משתמשת בכלים הכוחניים העומדים לרשותה כדי לכפות את עמדותיה אלה על קבוצות אוכלוסייה חלשות.

היסודות הפוליטיים והמוסרניים של השיח בנושא הרווחה עולים בכל חוזקם ברעיון של החוזיות. עצם הרעיון של החוזיות בהקשר זה פוגע בזכויות החלשים, משום שלא מדובר כאן על חוזה שלמו שאיוו יש אפשרות לנהל משא ומתן עליו, שניתנת להם האפשרות לבחור בו ושנדרשת הסכמתם לתנאיו. היסודות של החוזיות הזאת מוטלים על החלשים מלמעלה, ומשמשים מעין מסווה למדיניות רווחה מחמירה ומענישה אשר מאפשרת בקלות יתרה להטיל סנקציות על הקבוצות הנזקקות. הקישור של הזכויות לחובות המעוגנים בתפיסת החוזיות מתיר למוסדות לקבוע תנאים שלעיתים קרובות אין להם הצדקה. סולידריות חברתית, שוויוניות או חלוקה צודקת יותר של משאבי החברה נעדרות מן הגישה המארגנת את רעיון החוזיות.

ראוי לציין כי הספר מתייחס באופן ביקורתי לגישות אלה. הוא מראה כי הטלת החובה על הנזקקים לעבוד לשם קבלת סיוע, והדרישה שיקבלו על עצמם כל עבודה ובכל התנאים נתפסות לא רק כדרך לשפר את מצבם הכלכלי, אלא גם כאמצעי לתיקון האופי וההתנהגות המוסרית שלהם. הניתוח מראה כי יש כאן לא מעט מן הגישה הפטרנליסטית של הממסד כלפי המעמדות הנמוכים, ולכאורה באמצעות החוזיות יש הטלה מוסווית של פיקוח חברתי עליהם. אותו עניין עולה מצמצום רמות הסיוע והרחבת התנאים המרתיעים ומחמירים כדי למנוע הונאה ושימוש לרעה בתכניות הרווחה. הפרדוקס הנוצר כאן הוא שככל ששיעורי הסיוע הם נמוכים יותר ואינם מספיקים לקיום מינימלי, כך גדל בהכרח השימוש לרעה במערכות אלה משום שאנשים נאלצים לנסות להשיג הכנסה נוספת כאשר אין הם יכולים להתקיים משיעורי התמיכה הנמוכים.

המחבר מדגיש גם את בעיית הסטיגמטיזציה שליוותה תמיד את האוכלוסייה במצוקה שבזקקה לסיוע של שירותי הרווחה. סטיגמה זו פחתה, אף כי לא נעלמה לגמרי, עם הבשלת ההכרה בזכות החברתית של האזרחות לקבל סיוע. הדבר תרם במידה רבה למניעת ההדרה החברתית של הקבוצות החלשות והיה גורם חשוב להכללתם בורם המרכזי של חיי החברה. לסיכום, החשיבות הרבה של הספר ותרומתו הן לתיאור ולניתוח של התפנית החדה שהתחוללה לאחרונה במדיניות הרווחה, המשתקפת במעבר מזכות חברתית לרווחה, המעוגנת במעמד האזרחות, לעיצוב מחדש של זכות זו על בסיס של התניה וחוזיות. מפנה זה הפך למעשה למכשיר רב עוצמה לשלילת זכויותיהם של העניים ושל קבוצות חלשות אחרות לקבל סיוע, וכן לשלילתם של שירותי רווחה אחרים. התוצאה של שינויים אלה עשויה להביא להחרפת תהליכי ההדרה החברתית של הקבוצות החלשות בחברה שלנו ולדחיקתן לשוליים.