

## סוף עידן האזרחות החברתית: בינוי מחדש של מדיניות הרווחה על בסיס של חוזיות

אברהם דורון

מבוא

אחת הסוגיות המרכזיות הקשורות לאחריות המדינה להבטחת הרווחה של אזרחיה והמעסיקות בימינו את הציבור ואת קובעי המדיניות החברתית נוגעת למעמד האזרחות. במונח 'מעמד האזרחות' הכוונה היא להשתייכותו או חברותו של אדם בקהילייה מדינית מוגדרת מבחינה משפטית. חשיבותו של מעמד האזרחות שהוא מסמן את הזהות של אנשים ומשלב אותם בקולקטיב של הקהילה המדינית (Joppke, 2008). אנשים מקבלים את זהותם ואת מעמדם זה כאזרחים על-פי-רוב כדבר מובן מאליו. מעמד האזרחות במונח זה מקנה לאדם זכויות אזרחיות ופוליטיות שונות, אולם מלבד הזכויות הפוליטיות והאזרחיות בימינו, יש למעמד האזרחות גם היבטים חברתיים ברורים הנוגעים לזכויות הרווחה שהמעמד מקנה (Hvinden and Johansson, 2007; Miller, 2000; Roche, 1992). מטרתי במאמר זה להתייחס לממד החברתי של מעמד האזרחות, למה שמכונה 'אזרחות חברתית' (social citizenship), דהיינו לזכויות החברתיות הקשורות למעמד האזרחות, אשר היו הבסיס הערכי של מדינת הרווחה כמו שזו התפתחה מאז תום מלחמת העולם השנייה. הכוונה היא לנסות לנתח את השינויים שחלו בנוגע לממד האזרחות החברתית, הבאים לידי ביטוי באימוץ רעיון החוזיות (ה-Contractuality), ואת ההתניה הנובעת ממנו (ה-Conditionality), כבסיס של תפקידי המדינה ההולך ומתגבש בימינו בתחומי מדיניות הרווחה (Paz-Fuchs, 2008).

### התפתחותו של ממד האזרחות החברתית

מה שאפיין את מדינת הרווחה כמו שזו התפתחה והתגבשה בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה הוא שהיא שילבה בתוכה במונח הרחב את הממד של האזרחות החברתית. האזרחות החברתית נתפסה בעיני מתכנניה כמאגדת בתוכה חבילה של זכויות וחובות

המגדירה את זהותו של האדם כחבר בקהילייה המדינית, ובכך היא הסדירה את הנגישות שלו להטבות השונות בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי הנובעות מן החברות הזאת. על כן כללה האזרחות החברתית, מלבד החברות בקהילייה המדינית והזהות הנובעת ממנה, יכולת הנאה מן ההטבות שהחברות הזאת מעניקה ומערכת של חובות שהיא הטילה על האדם כחבר בקהילייה. חבילה זו של זכויות וחובות הובטחה לכל אדם, וברוב המקרים ללא קשר למעמדו הכלכלי (ראו: Turner, 2009).

בהתאם לתפיסה זו של האזרחות החברתית, קיבלה עליה המדינה בארצות העולם המפותח את האחריות לספק קשת רחבה של שירותי רווחה בתחומים חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה וביטחון סוציאלי, ובכלל זה הזכות לגמלאות להבטחת קיום, לכל אזרחיה, ואת זכותם של האזרחים, לפי הנסיבות, לנגישות אליהם. הזכות לשירותי רווחה אלה התבססה, כמו שהגדיר זאת החוקר האנגלי תומס מרשל במסה המפורסמת שלו על הזכות החברתית של אזרחות (The social rights of citizenship). במסה זו קבע מרשל כי זכותו של כל אזרח היא למידה של רווחה וביטחון כלכלי וסוציאלי כדי שכל אדם יוכל לחיות בחברתנו בתנאי חיים נאותים לפי הסטנדרטים המקובלים בה (Marshall, 1963).<sup>1</sup> כאמור, את אופי מדינות הרווחה קבעה התפתחותן של הזכויות החברתיות של אזרחות בתוכן; זכויות אלה נעשו הגרעין המרכזי שלהן (O'Connor and Robinson, 2008).

בהתפתחות הזאת של הזכויות החברתיות של אזרחות אפשר לראות מבחינה אינטלקטואלית ממד נוסף של האסטרטגיות הקיינסיאניות (ה-Keynesian strategies), שזכו למקום חשוב בניהול המשקים הלאומיים לאחר מלחמת העולם השנייה. אמנם הזכויות החברתיות של אזרחות קיבלו צורות שונות בדגמים השונים של מדינות הרווחה כמו שאלה התפתחו והתגבשו במשטרים החברתיים הכלכליים במדינות הדמוקרטיות הקפיטליסטיות השונות. החוקר הדני אספינג-אנדרסן מבחין בין שלושה סוגים של משטרי רווחה אלה: הליברלי, השמרני והסוציאלי-דמוקרטי, שאפשר למצוא אותם בעולם הארצות הדמוקרטיות, ומנתח אותם (Esping-Andersen, 1990; דורון, 2003). סוג משטר רווחה שונה התפתח למשל בארצות דרום אירופה (Ferrera, 1996). דגמי יסוד אלה נמצאים גם רוב הזמן בתהליכים של שינוי (Scruggs and Allan, 2008), אולם בבסיסם נשמר בהם במידה רבה עקרון האזרחות החברתית. יתרה מזו, לדעת דהרנדורף, ההתפתחות של מעמד האזרחות הביאה לשיפור בתנאי החיים והזדמנויות ההתקדמות של מעמד האוכלוסייה העובדת על אף המשך אי-השוויוניות הקיימת, ומנעה בכך את מלחמת המעמדות שחזה מרקס בזמנו (Turner, 2010; Dahrendorf, 1959; Turner, 2009, p. 67). עם זאת, השינויים המבניים והאידיאולוגיים המהירים החלים בחברה שלנו בשנים האחרונות הביאו אתם ערעור על התפיסה הזאת של זכות חברתית של אזרחות המונחת

1. במקור: By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society, p. 74

ביסודה של מדינת הרווחה (Cox, 1998). מה שאנחנו חווים בעניין זה הוא שינוי פרדיגמטי יסודי ביעדי המדינית החברתית (Powell, 2008). הכוחות הפוליטיים הדומיננטיים בימינו והאידיאולוגיה הנאו-ליברלית העומדת בבסיסם שוללים את הרעיון של הזכות החברתית של אזרחות (Harvey, 2009). לתפיסתם, אין לאדם זכות כזאת שהוא יכול לתבוע אותה מן החברה. מעשיו או המגבלות של האדם במעשיו אמורים לקבוע את רווחתו. במקומה של הזכות החברתית לרווחה הם מעמידים את החובות של האזרח, והאחריות של המדינה בכל הקשור לזכויות רווחה צריכה להיות מצומצמת בלבד. השינוי הזה בא לידי ביטוי באימוץ רעיון החוזיות כבסיס ערכי של תפקידי המדינה בתחומי הרווחה (Paz-Fuchs, 2008). הרעיון של חוזיות נוגע לסוג של חוזה או של אמנה קיימים או האמורים להתקיים בין המדינה ובין האזרחים בנושא הרווחה. סוגיה זו נמצאת במוקד הדיון הציבורי, וזכתה גם להתעניינות של אנשי אקדמיה העוסקים בחקר מדינת הרווחה. לדעת כמה מן העוסקים בתחום, נעשתה סוגיה זו דומיננטית בין השאלות הרבות הנוגעות לשינויים החברתיים המתחוללים בעולמנו בגישה לאחריות הכלל לנושאי הרווחה (Paz-Fuchs, 2008; White, 2000). סוגיה זו מעסיקה גם את קובעי המדיניות במדינת ישראל והועלתה לדיון במסגרות שונות (ראו לדוגמה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 22 באפריל 2008).

ראוי לציין כי יסודות מסוימים של 'חוזיות' היו קיימים גם במדינת רווחה על-פי התפיסה של אזרחות חברתית, אולם בגישה של 'חוזיות' כמו שהיא מוצגת בימינו בולט הרצון להתנתק מן התפיסה של האזרחות החברתית בעיקרה. השינויים המונחים בבסיס 'החוזיות' עומדים למעשה בסתירה לגישה של זכות חברתית של אזרחות, גישה שהיתה מכוונת להעניק זכויות רווחה חברתיות מעצם היות האדם בעל מעמד של אזרח. יש בה שינוי חשוב מן האוריינטציה הרעיונית שהיתה מבוססת על המהות של זכויות חברתיות שהן אמורות להיות המשך מתבקש של זכויות אזרחיות ופוליטיות שהתפתחו במאות ה-18 וה-19. זכויות אלה, האזרחיות והפוליטיות, התפתחו בהדרגה והגיעו למידה רבה של בשלות רק במאה ה-20. הזכות האזרחית היסודית למשל לבחור ולהיבחר ולהיות פעילים בדרך זו בחיי הקהילה הפוליטית נהיתה זכות אוניברסלית (בנוגע לגברים לפחות) רק בתחילת המאה ה-20.

ההתפתחות של הזכויות החברתיות היתה גם היא הדרגתית. ניצניה הופיעו לקראת סופה של המאה ה-19, והיא קיבלה תאוצה חזקה רק לאחר מלחמת העולם השנייה כחלק מן הרפורמות החברתיות שהתקבלו אז ברוב הארצות של העולם המערבי, אולם גם בתקופת הפריחה של מדינת הרווחה, בעשורים של שנות השישים והשבעים, ההרחבה שלהן לא זכתה להכרה ולקונסנזואליות מלאה כמו שזכו להן הזכויות האזרחיות והפוליטיות. מכל מקום, הזכויות החברתיות שהתפתחו באו לידי ביטוי בפיתוח ובהרחבה של מערכות שירותי הרווחה ופתיחת הנגישות אליהן לכלל האוכלוסייה. הרחבה זו היתה גם משולבת בשאיפה לקדם מידה גבוהה יותר של שוויון חברתי וכלכלי בחברה של שוק כלכלי חופשי. התפנית בגישה החדשה של החוזיות, להבדיל מן הגישה בדבר זכויות יסוד הקשורות במעמד האזרחות, היא שבולט בה הרצון להדגיש ולשמר את תפיסת העולם של חברת שוק

כלכלי חופשי, הבנויה על יסודות של חליפין בין תרומה לתמורה ושל אי-שוויון ופערי הכנסה ומעמד הנובעים מכך (White, 2000). השינוי ביעדי המדיניות החברתית והשלילה של הבסיס הערכי שלה, של אזרחות חברתית, גם הוא נתון בתהליך התפתחות הדרגתי. אנו עדים בתקופה האחרונה אולי רק לתחילתו של תהליך זה. בתור שכזה הוא טרם בא לידי ביטוי מעשי בכל מערכת שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי, אולם בסיס הלגיטימציה שלו שונה במהותו, ולפיכך ההתייחסות על-פיו ליעדי המדיניות החברתית בזירה הפוליטית, החברתית וגם התרבותית לובשת ממילא אופי שונה. מעשית, בתחומי המדיניות החברתית שהשינוי הפרדיגמטי בולט בהם, סימני ההיכר שלו הם בשני מישורים: האחד – בחקיקה המכוונת להקשיח את תנאי הזכאות לקבלת גמלאות ושירותים ולהקשות את הנגישות אליהם בכפיפות לרעיונות החוזיות, והאחר – בהקשחת הדרכים הארגוניות והמנהליות בהפעלת התוכניות ובהגשתן לקבוצות אוכלוסייה האמורות ליהנות מהן. הדוגמאות של השינויים האחרונים של המדיניות בנוגע לתשלומי דמי אבטלה למובטלים, מקבלי הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים מעידים על כך בכירור (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית – סקירות לשנים 2004–2008).

### המקורות החברתיים-פוליטיים של גישת ה'חוזיות'

לרעיון של 'חוזיות', דהיינו למעין חוזה חברתי או אמנה חברתית, יש מגילת יוחסין ארוכה ומכובדת. את מקורו אפשר למצוא בכתבי רוסו ואצל הוגי דעות אחרים כמו תומאס הובס, ג'ון לוק ואחרים (Boucher and Kelly, 1994). לדעתם של הוגי דעות אלה ואחרים, הרעיון של אמנה חברתית מתייחס למקור המוסרי של הסמכות החברתית הנוגעת למערכת יחסים בין האדם כפרט ובין השלטון (על המקורות ההיסטוריים, המשפטיים והפילוסופיים של המונח 'חוזיות' ראו דיון וסיכום מפורט בתוך: Paz-Fuchs, 2008). המונח קיבל במרוצת השנים פירושים שונים. מטרת הדיון כאן היא להתייחס למונח כמו שהוא בא לידי ביטוי בתקופה האחרונה וכמו שהוא רואה את מערכת היחסים בין אדם כפרט ובין השלטון בימינו בכל הקשור למדיניות הרווחה.

השימוש במונח 'חוזיות' הועלה בשנות התשעים של המאה הקודמת בהפגנתיות על-ידי הפוליטיקאי האמריקני השמרני ניוט גינגריץ' (Newt Gingrich). בהיותו מראשי המפלגה הרפובליקנית כיהן גינגריץ' כיושב-ראש בית-הנבחרים של ארצות-הברית בשנות התשעים. בתוקף מעמדו ותפקידו הוא העלה והצליח להעביר במפלגתו מסמך מדיניות שהוא קרא לו 'החוזה עם אמריקה' (The Contract with America). מסמך זה כלל הצעות חקיקה שמרניות רבות בתחומים שונים, ובהם שינויים רבים שנועדו להביא לצמצומים במדיניות הרווחה. גינגריץ' ומפלגתו אף הצליחו להעביר חלקים נכבדים ניכרים של חוזה זה במעשי חקיקה בקונגרס (Gilbert, 2004). עם כל הזהירות המתבקשת, הדיונים על חוזיות בימינו קשורים בוודאי לגישה המופגנת בחוזה הזה עם אמריקה.

את הבסיס לרעיונות ה'חוזיות' במדיניות הרווחה בכריטיניה ובמדינות אחרות באירופה סיפק הסוציולוג בעל השם אנטוני גידנס. הוא הפך לקראת סוף שנות התשעים למעין אידאולוג רשמי של ממשלת הלייבור החדש בראשותו של טוני בלייר; התאוריה שלו – 'הדרך השלישית' – היתה אמורה לספק את החזון לחידוש פני החשיבה הסוציאלי-דמוקרטית. אף כי בגישתו הוא הביע את תמיכתו במדינת הרווחה כבסיס לשמירה על חברה הומנית המבקשת לקדם אינטגרציה חברתית, הוא גם קבע את המתווה של יסודות החוזיות. על-פי גישתו, במרכזה של הפוליטיקה של הדרך השלישית עומדות בחינה מחדש של יחסי גומלין בין הפרט ובין הקהילה הרחבה וההגדרה מחדש של הזכויות והחובות ביניהם. לדברי גידנס, בהגדרה חדשה זו הכלל הראשוני הוא שאין זכויות בלי חובות (there are no rights without responsibilities). הכלל הזה חייב להיות מיושם כלפי כולם, ובכלל זה מקבלי גמלאות ושירותי הרווחה למיניהם (Giddens, 1998).

ממשלת הלייבור החדש בכריטיניה אימצה לעצמה עמדות אלה זמן קצר לאחר עלייתה לשלטון במחצית השנייה של שנות התשעים (Powell, 2000; Lister, 1998). ב-1998 היא הודיעה על מדיניות הרווחה החדשה שלה ב'ספר ירוק' ('Green paper'), בשם 'אמביציות חדשות לארצנו' (*New Ambitions for Our Country*). במסורת השלטון הבריטית ספר ירוק אמור לשמש מעין מסמך התייעצות, אבל למעשה הוא התווה את המדיניות של ממשלת הלייבור החדש. עיקרו היה בהצהרה על חוזה חדש לרווחה. לבו של החוזה החדש היה בנוי על חובות וזכויות בין הממשלה ובין האזרח, ועיקרו של החוזה היה מכוון להעביר אנשים מרווחה לעבודה. החובות של אנשים נקבעו בכירור לחפש דרכים להשתלב בעבודה או בהכשרה לעבודה, ומולן הוצגו החובות המקבילות של הממשלה לספק לאנשים את העזרה הנחוצה למצוא עבודה בשורה של תוכניות שפותחו למטרה זו (Green Paper, 1998). ממשלת בריטיניה חזרה ביתר תוקף על עמדתה זו בספר ירוק נוסף מ-2008, ובו קבעה מחדש ובמפורש כי עקרון החוזיות וההתניה של עבודה הוא אישי, ראוי והוגן לכל אדם. בני-אדם המסוגלים לעבוד, לא תהיה להם הזכות להתקיים על קצבאות (Green Paper, 2008). דובר המפלגה השמרנית הבריטית, עוד בהיותה באופוזיציה, הצהיר אף הוא כי מדיניות הרווחה של מפלגתו תהיה בנויה על חוזה דו-צדדי של זכויות וחובות (rights and responsibilities) וכי היא אף תטיל עונשים כבדים יותר על אלה שלא יקיימו את חלקם בחוזה הזה (Russell, 2008).

מדיניות הרווחה שאימצה לעצמה מדינת ישראל בשנים האחרונות מעוגנת גם היא יותר על הרעיונות של חוזיות, המבוססים על חובות וזכויות. תוכנית מהל"ב ('מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה'), הידועה בשם 'תוכנית ויסקונסין', שהוחל בהפעלתה ב-2005, היתה בנויה לפי הצהרת יוזמיה על 'אמנה חדשה בין המדינה לבין אזרחיה הזכאים להבטחת הכנסה' (דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, 2007). גם בתפיסה הקודמת, שהיתה בסיס לחקיקה של תוכנית להבטחת הכנסה, היתה ההנחה כי הדרך העיקרית שאדם יכול להבטיח את קיומו היא באמצעות פעילות כלכלית במשק, היינו עבודה (דורון וויסקינד, 1978), אולם 'כללי המשחק החדשים מחייבים במפורש וביתר תוקף את מקבלי הבטחת הכנסה [...] לפעול לקידום סיכוייהם להשתלב בעבודה כתנאי לקבלת הגמלה' (דו"ח הוועדה לבחינת

תכנית מהל"ב, 2007). הודגש בה כי זוהי אחריותו של כל תושב המסוגל לכך לעשות כל שניתן להשתלב בשוק התעסוקה. בהמלצותיה העיקריות קבעה הוועדה שפעלה בנושא זה ביוזמת הממשלה ובחסות האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים כי 'העבודה תחילה' (work first) צריכה להמשיך להיות הקו המנחה של מדיניות הרווחה. לרעת הוועדה, החובה לעמוד במבחן התעסוקה, היינו התניית הזכות לקבלת גמלאות ביציאה לעבודה, תעמוד בבסיסה של הזכות לקבלת גמלה להבטחת קיום, ואי-עמידה בחובה זו תגרור אחריה הפעלת הסנקציות של אוכדן חלקי או מלא של הזכות לגמלאות אלה (דו"ח הוועדה הציבורית-מדעית, תשס"ח). 'המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל'. אמנם במשך השנים שונתה התוכנית, ואף קיבלה שם חדש – 'אורות לתעסוקה', אולם גם במתכונתה המתוקנת היא עוררה התנגדות רבה בגלל הצמידות שלה לרעיון של השמת לקוחותיה לעבודה בכל תנאי ובגלל הגישה המחמירה שלה בנושא זה (ראו לדוגמה: משרד המשפטים, 2010). בסופו של דבר החליטה הכנסת, למרות התנגדות הממשלה, בחודשי האביב של 2010, להפסיק את המשך הפעלת התוכנית לפי המתווה שהיא פעלה בו בשנות קיומה (זרחיה וביאור, 2010).

המרכיבים של ה'חוזיות' בגרסאות השונות שלה כוללים כמה יסודות אידאולוגיים ומעשיים. אחד המרכיבים המרכזיים שלה בנוי מבחינה אידאולוגית על הטענה של מעין הוגנות כלכלית. טענה זו שואבת את כוחה מכללי השוק של חליפין, ומשקפת את הגישה הרווחת להשתית את חיי החברה שלנו על יסודות חליפין בשווקים. בחליפין בשווקים אדם מקבל את הטובין או את ההטבה שהוא זוכה לה כתמורה על-פי התשלום שהוא משלם. באותה מידה אדם יכול לצפות לסוג של הטבה ממערכות הרווחה בגין התרומה האישית שלו בהשתתפותו בכוח העבודה. ההשתתפות בעבודה נתפסת כמעין תמורה הדומה במהותה לתשלום הקיים בחליפין בשווקים. מה שנובע ממרכיב זה הם האמצעים המובנים לתוכו והמכוונים לחיזוק השתתפותו של הפרט בעבודה, דהיינו שתוכטח בדרך זו התמורה לקבלת גמלה כלשהי משירות הרווחה. אמצעים אלה כוללים יסודות חזקים של לחץ עד כדי כפייה, כדי להבטיח שכל אדם יישא בתמורה שנדרשת ממנו, אךן יהיה פעיל בעבודה ויתרום בכך את חלקו ליצירת המשאבים של הכלל ושל החזקת מערכות רווחה. ההנחה הבסיסית של רעיון החוזיות היא כי על כל אדם מוטל למלא את חובותיו, ובעיקר את החובה לעבוד. אמנם גישה זו מנסה שלא להתעלם לגמרי מן המציאות שיהיו תמיד בני-אדם שלא יוכלו מסיבות שונות לעמוד בתנאים אלה של מילוי חובת העבודה. כדי לטפל בבעיה זו הפרדיגמה החדשה חוזרת לתוכניות הסיוע המסורתיות הממוקרות בעניים האמורים למלא חלל זה. כמו בעבר, תוכניות סיוע מסוג זה נועדו להבטיח את הקיום של העניים על בסיס של נזקקות בלבד ותוך כדי שימוש במבחני עבודה ואמצעים מחמירים ומרתיעים. לאלה הנכנסים לקטגוריה של הנופלים מן הרשת של ההסדרים החוזיים המעוגנים בעבודה מוצע לפי הפרדיגמה החדשה לחזור למעין גרסה חדשה של תמיכות סעד או של חוקי עניים חדשים, כדוגמת סיוע מוגבל לעניים, שהיה קיים בעבר.

## ממד ההתניה

כחלק בלתי-נפרד של גישת החוזיות היא כוללת את הרעיון של התניה (Dwyer, 2008). הנגישות לשירותי רווחה על-פי רעיון ההתניה קשורה בהטלת תנאים מוקדמים מיוחדים, בעיקר התנאי של חובת העבודה, כדי להיות זכאי לקבל גמלאות מתוכניות הרווחה למיניהן (Munoz, 2006). בהתאם לכך התנאי המוקדם של חובת העבודה אינו אמור להיות תנאי ספציפי והוא יכול להתייחס לכל סוגי הגמלאות, אולם הוא קשור בעיקרו לקבלת גמלאות כספיות להבטחת קיום, כגון גמלאות הבטחת הכנסה בישראל. קבלת הגמלה מותנית בכך שהאדם המבקש גמלה חייב להתאמץ להשתלב בעבודה או להשתתף בסוגי פעילויות המכוונות להביא אותו להשתלבות כזאת, לדוגמה תוכניות מרווחה לעבודה, הידועות בשם 'תוכניות ויסקונסין' או תוכניות דומות שהונהגו בישראל כמו התוכנית מהל"ב ו'אורות לתעסוקה' (Saunders, 2005; דו"ח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב, 2007).

חשוב לציין כי מידה מסוימת של התניה היתה קיימת במובלע בדגם של האזרחות החברתית, אם כי לא באופן מוחלט ומפורש. בתפיסתה היה ברור כי אי-אפשר לדרוש מאדם לוותר על החירויות הפרטיות שלו, וכי הוא יענה ללא ערעור על כל דרישותיה של הממשלה ממנו כמו שמתפרש ברעיון ההתניה המתגבש בימינו לשם קבלת שירותי רווחה שונים. ההנחה בעבר היתה שמצופה מכל אדם כי יפעל בדרכי ההתנהגות שלו במידה רבה של אחריות כלפי הרווחה שלו עצמו והרווחה של כלל הקהילה שהוא חי בתוכה, וימלא בכך את חובותיו האזרחיות הכלליות (Marshall, 1963). דהרנדורף אף הדגיש זאת בזמנו כאשר טען כי הזכות לקבלת שירותי הרווחה צריכה להיות לא מותנה ולא תלויה בעבודה או בהיסטוריה שלו בתעסוקה (ראו: Turner, 2010). רעיון ההתניה בגרסתו העכשווית שונה במהותו, ואינו משאיר עוד את הדרישה למילוי החובות של אדם כלפי קהילתו להחלטתו. הקהילה מגייסת את כוחה של המדינה כדי לאלץ את הפרט למלא את חובותיו, ומוכנה להשתמש בכוח הכפייה העומד לרשותה כדי לאלץ את האדם למלא את החובות שהיא מטילה עליו.

במציאות יכולים, כמובן, להיות לרעיון ההתניה שימושים שונים. אפשר להבחין למשל בין הרעיון הכללי של התניה ובין התניה ספציפית. כדי לקבל גמלאות מסוימות התובע את הגמלה חייב למלא תנאים מוגדרים. גמלאות מותנות כאלה (conditional benefits) היו מקובלות בצורות שונות גם בעבר, והתנאים שנדרש תובע הגמלה למלא היו כמה מתנאי הזכאות. למשל, כדי לקבל מענק לידה כחלק מתוכנית ביטוח האימהות בביטוח הלאומי בישראל, האישה חייבת להזדקק לאשפוז. התנאי לזכאות הוא אפוא שהלידה חייבת להיות בבית-חולים. דוגמאות עדכניות נוספות הן תוכניות רווחה שהתרכו לאחרונה בארצות אמריקה הלטינית והקובעות למשל כתנאי לקבלת גמלה את החובה של מקבליהן להבטיח ביקור של ילדיהם בבית-ספר, לדאוג לביקורים סדירים של אימהות עם התינוקות בשירותי הבריאות, להשתמש בתוספי מזון וכולי. המטרה הספציפית של גמלאות מותנות אלה היא לקדם את מצבי הבריאות, לשפר את התזונה, ובכלל להגדיל את הרווחה של ילדים במשפחות במצוקה (גל, 2008; Kamerman and Gatenio Gabel, 2008).

מילוי התנאי המוגדר של השתלבות בעבודה, ולמעשה בכל עבודה, נעשה לאחרונה בארצות רבות חלק מתנאי הזכויות לקבלת גמלאות להבטחת קיום. תנאי זה היה חלק מרכזי של הרפורמה ברווחה (welfare reform), בארצות-הברית ובתוכניות מקבילות שהופעלו בארצות אחרות (Lodemel and Trickey, 2001). דוגמה לכך היא גם תוכנית הרפורמה הבריטית, שכוונה להפוך את מדיניות הרווחה לאקטיבית במקום הטענה שהיתה פסיבית יותר, ולהבטיח שכל אדם המסוגל לעבוד אכן ייקלט בעבודה (Millar, 2002). תנאי זה הופעל בכל כוברו בישראל בנוגע לתובעי גמלאות הבטחת הכנסה באמצעות התוכניות השונות של 'מרווחה לעבודה' (בייניש, 2005; גל, 2005). המאפיין תוכניות אלה של רווחה והבטחת הכנסה הוא שהן משלבות בתוכן את רעיון ההתניה הכללי ואת כללי ההתניה הספציפיים בקביעת הנגישות לקבלת גמלאות כספיות לשם הבטחת קיום. אמנם ההתניה של חובת העבודה כדי לקבל גמלאות כספיות להבטחת קיום היתה קיימת גם בצורות שונות בעבר, אך היא לא הוגדרה כך במפורש ולא נכללה ונתפסה כחלק של רעיון החוזיות. בארצות הסקנדינביות לדוגמה שמו תמיד דגש על שמירת הזיקה בין קבלת גמלאות להבטחת הקיום ובין עולם העבודה. הדבר בא לידי ביטוי ברדישה מאת מקבלי גמלאות אלה להשתתף בתוכניות ייעוץ והכוונה בקשר לאפשרויות עבודה או להשתתף בתוכניות הכשרה תעסוקתית או מקצועית שכוונו להשמה בעבודה (Pearce and Dixon, 2005). השינוי שהביא אתו דגם החוזיות הוא בכך שהוא קבע את ההתניה הזאת בקשר לעבודה כחלק בלתי-נפרד של חוזה בין הכלל והפרט והעמידו במידה רבה על יסודות חליפין מעין שוקיים.

למרות הצירוף של תנאי ההתניה הכלליים והספציפיים בגמלאות להבטחת קיום, חשוב לציין כי קיים הבדל יסודי בין שני סוגים אלה של התניה. רעיון ההתניה הכללי, הזוכה לבכורה בימינו, משקף את השינוי היסודי בפרדיגמה של מדינת הרווחה והבסיס הערכי שלה ששלטו עד התקופה האחרונה. על-פיהן היתה הזכות לשירותי הרווחה מעוגנת כאמור בזכות החברתית של אזרחות. לפי הרעיון החדש של התניה כללית, הזכות הזאת איננה קשורה עוד במעמד האזרחות, דהיינו בעצם היות האדם אזרח, אלא קשורה בחובות הכלליות המוטלות על האזרח, שהעיקרית בהן היא חובת העבודה. ההתניה הכללית של חובת עבודה אינה מונעת כמוכחן הטלת תנאים ספציפיים נוספים כחלק מתנאי הזכויות כמוכר בדוגמאות שהובאו לעיל. המשותף לשני סוגי ההתניה הוא הכוונה הגלויה או הסמויה להביא לשינוי בדרכי ההתנהגות של קבוצות האוכלוסייה הנזקקות והשימוש בצורות שונות של לחץ וכפייה כדי להשיג מטרה זו.

#### הגורמים לערעור התמיכה באזרחות חברתית

שורה של התפתחויות בחברה הקפיטליסטית של זמננו הביאה בשני העשורים האחרונים לערעור התמיכה באזרחות החברתית ולעליית המגמה להמירה ברעיון החוזיות,

ה־contractualism. הגורמים שפעלו ופועלים להשלטת המגמה החדשה הם מבניים, אידאולוגיים ופוליטיים במהותם. השינוי המבני החשוב שאפשר להצביע עליו הוא המעבר לחברה פוסט־תעשייתית. מעבר זה בא לידי ביטוי בשחיקת הבסיס התעשייתי של המדינות המפותחות ובצמצום מרחיק לכת של פעילות המגזר היצרני בתוכן. הדבר הביא להקטנה ניכרת של מספר העובדים שהיו מועסקים במגזר זה. עובדי התעשייה, בעלי הצווארון הכחול, שהיו רוב רובו של מעמד הפועלים והיו הנושא המרכזי של מדינת הרווחה ונושאי המאבק למען האזרחות החברתית, נהיו מיעוט בקרב כלל המועסקים. הכוח המאורגן שלהם היה אחד הגורמים החשובים שסיפק את התמיכה הפוליטית במדינת הרווחה ובבסיס האזרחות החברתית שלה. התפתחות זו הביאה במידה רבה לאובדן של בסיס התמיכה במדינת הרווחה והגבירה את הלחצים על מדינת הרווחה ועל שירותיה, ואלה נאלצו למצוא מענה לבעיות של הגנה חברתית, אשר קיבלה אופי שונה בעקבות השינוי (Pierson, 2001).

גורם אחר שהגביר את הלחץ על מדינת הרווחה ועל האזרחות החברתית הוא הגלובליזציה. בגלובליזציה הכוונה היא למגמות בכלכלה העולמית הדוגלות בתנועה חופשית, החוצה גבולות ללא הגבלות, של הון, ידע ומוצרים. התחרות הכלכלית המוגברת שיצרו מגמות אלה והשינויים שהן הביאו אתן השפיעו על הסביבה הכלכלית והחברתית שמדינת הלאום פועלת בתוכה. מדינת הלאום היא זאת שהיתה העוגן לפעולתה של מדינת הרווחה שטיפחה את האזרחות החברתית בתוכה והפכה אותה להיות חלק בלתי־נפרד ממנה.

תהליכי הגלובליזציה הם שתרמו לכמה מן הקשיים שמדינת הרווחה נתונה בהם. הקשיים נובעים מכך שבתהליכים אלה נפתחו המשקים הלאומיים – ועודם נפתחים – לכוחות חיצוניים. המדינות כיחידות בודדות מושפעות במידה גוברת והולכת מכוחות כלכליים על־לאומיים או רב־לאומיים. הדוגמאות לכך הן המוסדות העל־לאומיים כמו הבנק העולמי או קרן המטבע הבין־לאומית, ומלבד זה הגופים המאגדים בתוכם מדינות שונות, דוגמת האיחוד האירופי, והכוח הרב שגופים אלה מרכזים בידיהם, המקנה להם את האפשרות להכתיב את צעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של המדינות השונות. גופים אלה סוללים את הדרך למעבר למעין חברה פוסט־לאומית. בשל כך השליטה של המדינות על המשק הלאומי שלהן ועל מדיניות הרווחה, שהיתה בחלקה הגדול יצירה של מדינת הלאום, הולכת ופוחתת. כך גם פוחתת האפשרות של מדינות הלאום להתמיד בתמיכתן באזרחות החברתית בהן (ראו: Mishra, 1999; Deacon, 2007).

פרדוקס הוא כי הגידול בהיקף העוני בחברה בת זמננו, הנתפסת כחברת שפע, הוא אולי אחד הגורמים לשחיקת התמיכה בזכויות החברתיות הקשורות במעמד האזרחות. במציאות, הגידול במספר העניים במדינות הרווחה הנהנות משפע יחסי קרה בעיקר במדינות עם משטרי רווחה ליברליים (במובן האירופי של המונח), כמו שהגדיר אותן אספינג־אנדרסן בטיפולוגיה שלו (1990). אלה הן בעיקרן הארצות האנגלו־סקסיות, דוגמת ארצות־הברית ובריטניה. ההשפעה של ארצות אלה על מדיניות הרווחה, כמו ההשפעה שלהן על תחומי

חיים אחרים בעולמנו, רבה מאוד. העמדות האידאולוגיות שזכו לבכורה בארצות אלה הן שמדינת הרווחה והאזרחות החברתית הן שהביאו לעלייה בהיקף העוני בקרבן, וגישה זו היא שהטביעה את חותמה על אימוץ העמדות השליליות כלפי האזרחות החברתית (ראו: Murray, 1994).

הטענה שהועלתה בשנים האחרונות נגד האזרחות החברתית היא כי היקף העוני גדל במדינות שונות למרות, ואולי אף בגלל, הנדיבות הגבוהה היחסית של מדיניות הרווחה. טענה זו הועלתה כאמור בעוצמה רבה בארצות-הברית ובבריטניה, אף שמדינות אלה, ובעיקר ארצות-הברית, הן מדינות רווחה שאינן נדיבות במיוחד. ארצות אלה נחשבו welfare laggards, היינו מדינות שפיגרו בעשורים האחרונים פיגור ניכר בהסדרי הרווחה שלהן לאחר ההסדרים שפותחו במרבית מדינות מערב אירופה (Castles, 2001; Lindert, 2004). טענה אחרת נפוצה מאוד היא שבעקבות אימוץ האזרחות החברתית נעשתה מדיניות הרווחה מדיניות פסיבית בעיקרה בלי שנעשה במדינות אלה מאמץ אקטיבי להניע את מקבלי הגמלאות למיניהן להתאמץ ולהשתלב בעבודה, וכך למלא את חובותיהם האזרחיות. הטענה המרכזית בהקשר זה של גידול בהיקף העוני, המשמשת מנוף חשוב לגישה השלילית נגד האזרחות החברתית, היא העלות הגבוהה של תשלומי הגמלאות לאוכלוסייה הענייה הנמצאת מחוץ למעגל של פעילות כלכלית (Oskardottir, 2007).

בכל הטענות האלה יש כמובן מידה רבה של התעלמות מן ההישגים של מדינת הרווחה ושל האזרחות החברתית, שהביאה בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה לשיפור חשוב מאוד במצבן של שכבות האוכלוסייה הרחבות בתחומים של חינוך ובריאות ובשירותי רווחה אחרים. ההישג החשוב ביותר של מדינת הרווחה היה בהצלחתה להביא למידה גבוהה יותר של אינטגרציה של קבוצות אוכלוסייה חלשות לתוך הזרם המרכזי של חיי החברות הקפיטליסטיות. ההתעלמות מן ההישגים האלה נובעת בחלקה מן העובדה שחלקים גדולים באוכלוסייה, הנהנים משפע יחסי, רואים בשיפור זה דבר מובן מאליו, ובהסדרי רווחה דבר שאיננו ניתן לשינוי. בשל כך איברו הנושאים של רווחה ושל אזרחות חברתית מחשיבותם בסדר היום הציבורי, ואת מקומם תפסו יותר נושאים אחרים כמו בעיות של זהות, מגדר, אתניות והגנת הסביבה (ראו למשל: Judt, 2005).

הגורמים הבולטים מבחינה אידאולוגית שפעלו – ועודם פועלים – בחזקת נגד התפיסה של האזרחות החברתית הם מצד אחד עליית כוחות של הימין הפוליטי על צורתיו השונות, ומצד אחר הירידה בכוחם של הכוחות הפוליטיים הסוציאלי-דמוקרטיים או הכוחות שנמצאו שמאלה מן המרכז בקשת הפוליטית, שתמכו באופן מסורתי וסיפקו את הלגיטימציה למדינת הרווחה ולאזרחות החברתית שהיתה בבסיסה. המגמה השלטת בקרב האליטות השולטות, המזוהות עם הימין הפוליטי או שאימצו לעצמן רבות מן העמדות של הימין הפוליטי, היא לצמצם או אפילו לבטל את התפיסה של זכויות חברתיות כחלק ממעמד האזרחות, ובמקומן לשים את הדגש על החובות של האזרח. באותה מידה, הירידה של הכוחות הפוליטיים שתמכו במדינת הרווחה, כמו של ארגוני העובדים שהוזכרו לעיל,

הביאה להחלשת ההכרה או האמונה שלהם בתפיסה של האזרחות החברתית, וכפועל יוצא מכך גם לצמצום התמיכה שלהם ביסודות האזרחות החברתית שביטאה מדינת הרווחה. הגישה של חזויות בכל הנוגע לשירותי הרווחה קשורה קשר הדוק לשינויים הפוליטיים והאידיאולוגיים האלה המתחוללים בנוגע למדינת הרווחה. היא מבטאת את המגמה הפוליטית השולטת להתנתק ממדינת הרווחה האוניברסלית כמו שזו התפתחה והתגבשה בתקופה של שלושת העשורים מאז תום מלחמת העולם השנייה. מטרתה היא לצמצם את היסודות הסולידריסטיים והקולקטיביסטיים של מדינת הרווחה ולהשתיתה מחדש על יסודות של אינדיבידואליזם חברתי וכלכלי (Lukes, 1973). לכאורה היא מנסה להציג את עצמה כמבוססת על יסודות של הוגנות כלכלית במובן זה שהיא חותרת לכך שבעיקר אלה מבין האזרחים התורמים בעבודתם לרווחת הכלל יהיו זכאים לתמורה ממערכות שירותי הרווחה של המדינה, והדגם האינדיבידואליסטי אמור למנוע מן הנמנעים מלתרום בעבודתם לנטל של החזקת מערכות הרווחה את הניצול של מערכות אלה. ההוגנות הכלכלית מבוטאת בכך שהיא מכוונת למנוע את הניצול של 'הנוסע החופשי' (White, 2000; Paz-Fuchs, 2008).

### החזרה לשימוש באמצעי כפייה

אחת הבעיות החשובות הנובעות מאימוץ רעיונות החזויות וההתניה היא החזרה של שימוש באמצעי לחץ וכפייה ישירים כדי להשיג את המטרות המדיניות הטמונות ברעיונות האלה. אמצעי הכפייה בתוכניות הבנויות על התניה, ובעיקר בתוכניות של גמלאות מותנות כמו תוכניות הבטחת הכנסה האמורות להבטיח את הקיום של מקבליהן, מכוונים להביא אוכלוסייה זו להשתלב בכל מחיר במעגל העבודה במשק. השימוש באמצעי כפייה נהיה אטרקטיבי בעיני קובעי המדיניות הדוגלים ברעיונות ההתניה והחזויות משום שהוא תואם מבחינה אידיאולוגית על-פירוב את ראייתם את האוכלוסייה הנזקקת כסרבני עבודה או כמעדיפים חיי בטלה (Lodemel and Trickey, 2001).

אמצעי הכפייה המופעלים בהקשר זה הם על-פירוב שלילת הזכות לגמלה הכספית האמורה להבטיח את הקיום הבסיסי של האדם הנזקק. לכאורה האיום של שלילת הגמלה מוצג כהצעה לעבודה או סוג פעילות דומה שעל האדם למלא, אבל למעשה זוהי הצעה שאין לאדם הרבה ברירות שלא להיענות לה משום שעצם קיומו תלוי בקבלת הרישה המוצגת לו. החוקרים לודמל וטריקי כינו הצעות מסוג זה An Offer You can't Refuse (שם), אולם אין לראות בהצעה מעין זו אלא אמצעי כפייה פשוט במשמעותו. בעלי עמדות שמרניות אינם מהססים לתמוך בשימוש באמצעי כפייה אלה משום שלדעתם הם יעילים בשילובם של אנשים נתמכים בשוק העבודה. לפי השקפתם, השימוש באמצעי כפייה מסוג זה לא זו בלבד שהוא רצוי אלא שהוא גם ביטוי של מין פטרנליזם חיובי חדש המסייע לשלטונות לאלץ את האנשים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה לשנות את דפוסי ההתנהגות שלהם. דגם החזויות משמש לדעתם רק אמצעי של הנדסה מוטיבציונית המחייב את האנשים למלא את חובת העבודה הנדרשת מהם (Mead, 1997).

הבעיה היא שאמצעי הכפייה מופעלים בעיקר כלפי קבוצות האוכלוסייה החלשות ביותר, הנתקלות במציאות במחסומים גדלים והולכים כאשר הן רוצות להיקלט בעבודה. המחסומים הם אישיים ומוסדיים כאחד. המחסומים האישיים הם היעדר כישורי התעסוקה הנדרשים בחברה הפוסט-תעשייתית, בשל מיעוט השכלה, היעדר הכשרה מקצועית או תעסוקתית, בריאות לקויה, גיל גבוה וכדומה. המחסומים המוסדיים קשורים במקום מגורים, בקשיי ניידות, ברמת הפעילות הכלכלית האזורית הנמוכה, שאיננה יוצרת מספיק מקומות עבודה, או פשוט בשיעורי האבטלה הגבוהים. ספק אם בנסיבות אלה אמצעי הלחץ והכפייה מסוגלים לשפר את סיכוייהן של אוכלוסיות היעד להיקלט במעגלי העבודה ולהשיג את מטרות המדיניות.

יתרה מזו, האסטרטגיה של כפייה עלולה להכשיל את עצמה אם רצונה להביא לשינוי התנהגותי ותרבותי של קבוצות האוכלוסייה העניות והנזקקות (Newman, 2005, p. 11). התומכים בשימוש בכפייה כדי לאלץ אנשים להשתלב במעגל העבודה מדגישים את הערך האינהרנטי של העבודה, האמורה לא רק להבטיח לאדם הכנסה גבוהה יותר אלא גם להעלות את הכבוד העצמי שלו. הם נוטים להתעלם בכך מן הסתירה בעצם ההנחה שעבודה בכפייה מסוגלת לשמור על כבודו של האדם. כפיית עבודה כמו שהיא מתבצעת על-פי רעיון ההתניה יש בה לפי טבע העניין פגיעה ברורה באוטונומיה של האדם וביכולת הבחירה שלו בסוגי תעסוקה שיכולים לפתוח לפניו אופק תעסוקה רחב יותר. כפייה כזאת יש בה כדי להגדיל את הניכור של הנתונים לכפייה, ובסופו של דבר לדחוק אותם לשוליים (Lodemel and Trickey, 2001, pp. 288-289).

יש הטוענים שהצירוף של הכפייה והרמה הנחותה של סוגי העבודה המוצעים לאנשים עשוי רק להגביר את 'התרבות של התנגדות' לכפייה, דהיינו את היכולת הקולקטיבית לעמידה מנגד מול צורה זו של דיכוי. אנשים שכופים עליהם תוכניות כאלה עשויים להשתמש בכלי הנשק המצויים בידי החלשים – הדבר מוכר בשם *weapons of the weak* (Scott, 1985, 1990) – כמו היעדרות והתחמקות מהן, התאמצות מועטת בביצוע עבודות המוטלות עליהם ונקיטת צעדים אחרים היכולים לחבל בעבודתם (Jordan, 1996, p. 208).

## דיון

רעיון האזרחות החברתית, היינו הזכויות החברתיות הקשורות למעמד האזרחות, שאומץ הלכה למעשה במדינת הרווחה כמו שזו התגבשה לאחר מלחמת העולם השנייה סימל מפנה חשוב ביחס שבין האליטות השולטות ובין כלל האוכלוסייה, ובעיקר את היחסים עם קבוצות האוכלוסייה החלשות והנשלטות. נוסף על היותו בעל אופי פוליטי במהותו היה המפנה הזה גם בעל אופי מוסרי מובהק, מתוך כך שהוא שינה את מערכת היחסים בין האדם כפרט ובין הממסד השלטוני בכל הקשור למחויבותו של הממסד להבטיח לכול, בתוקף מעמדו האזרחי של האדם, תנאי חיים נאותים לפי הסטנדרטים המקובלים בחברה בת זמננו.

הסרת התמיכה באזרחות חברתית, שאנו עדים לה, והמגמה להחליפה ברעיון החוזיות וההתניה, עם כל המשתמע מכך, הן ביטוי לשינוי הערכי-מוסרי בתוך האליטות הפוליטיות-חברתיות השליטות כלפי כלל האוכלוסייה, ובייחוד כלפי הקבוצות החלשות, שהאזרחות החברתית ניסתה להיטיב עמן. רעיון החוזיות וההתניה הופעל עד כה בכל העוצמה הטמונה בו, בעיקר כלפי תוכניות שנועדו להבטחת הקיום לקבוצות האוכלוסייה החלשות, דוגמת תשלומי הבטחת הכנסה, אולם רעיון החוזיות מכוון ביסודו לא רק לתוכניות של הבטחת קיום בלבד. ביטול הרעיון של אזרחות חברתית עשוי לשנות עם הזמן את פני כלל מערכות שירותי הרווחה בתחומים חינוך, בריאות, ביטחון סוציאלי וכמוהם. בכך הוא עלול להביא לשינוי משמעותי במעמדם ובתנאי החיים של כלל האזרחים כמו שאלה התפתחו והתגבשו במדינת הרווחה בעידן שלאחר מלחמת העולם השנייה.

האליטות השליטות, המובילות את המדיניות של הסרת התמיכה באזרחות חברתית, אינן מודעות כנראה במידה מספקת לפגיעה בתנאי החיים של האוכלוסיות החלשות כאשר הפגיעה היא בחלקה תוצאה ישירה של צמצום ושחיקה של מערכות הרווחה שהיו הבסיס של האזרחות החברתית. המדיניות של שוק חופשי לא מרוסן שאימצו לעצמן אליטות תרמה לעלייה מואצת ברווחה ובתנאי החיים שלהן עצמן, ובו בזמן הביאה גם להעמקת הפערים הכלכליים והחברתיים. למרות זאת, האליטות השליטות מנהלות מתקפה תקיפה נגד ההסדרים החברתיים ששיקפו את האזרחות החברתית ותרמו לשמירה על רמת החיים והרווחה של כלל האוכלוסייה, ובייחוד של קבוצות האוכלוסייה החלשות. הרעיונות של חוזיות והתניה הם הביטוי המובהק של הגישה המנכרת של האליטות השולטות כאשר הן מובילות לשחיקתם ואף לביטולם של ההסדרים האלה.

הטענה העיקרית המשמשת את האליטות באימוץ המדיניות של הסרת התמיכה באזרחות החברתית היא שתמיכה זו הביאה להחלשת המחויבות של כל אדם למלא את החובות האזרחיות שלו, במשוואה של זכויות וחובות המוטלות על כל אחד, ובעיקר את החובה לעבוד. ראוי להזכיר כי החובה לעבוד היתה גם חלק חשוב מהתפיסה של האזרחות החברתית. תוכניות להבטחת הקיום בצורותיהן השונות שפותחו הרגישו תמיד שאלה הן מעין רשת מגן בלבד מתוך ראייה כי הדרך העיקרית בחברתנו להבטחת ההכנסה של כל אדם היא באמצעות פעילותו הכלכלית, היינו עבודה. היעדים של המדיניות החברתית היו אמורים להיות מכוונים לחינוך והכשרה של האוכלוסייה למלא את חובותיה האזרחיות בפעילות הכלכלית שלה ושמירה על רמה גבוהה של תעסוקה. ספק רב הוא אם המדיניות החברתית שנקטה בעשורים האחרונים עמדה ביעדים אלה.

לכן נראה כי הטענות של החלשת הנכונות לעבוד בקרב קבוצות אוכלוסייה ברמות הנמוכות של סולם הריבוד נועדו בעיקר לתת לגיטימציה לשינוי בעמדות של האליטות השליטות להשלטת החוזיות וההתניה, משום שהטיעון של החלשת הנכונות לעבוד שימש מאז ומתמיד אמצעי לצמצום אחריות הכלל בנוגע לרווחתן של האוכלוסיות החלשות והגנשלות. אין בטיעון הזה הרבה מן החדש כי כבר קדמונינו העלו אותו באמירות ה'פועלים עצלים' ו'בעל הבית דוחק'. טענות אלה עמדו גם במוקד התפיסה של הוגי

דעות שמרנים במאה ה-19. ההישג של מדינת הרווחה ושל האזרחות החברתית היה בכך שהיא ניסתה לנטוש עמדות אלה, אולם לא היה בכך כדי לנטוש את המדיניות של הכוונה והכשרה של אנשים למילוי חובותיהם האזרחיות והשתלבותם בעבודה בענפי המשק השונים, אלא שהמפתח לכך הוא לפעול לשם כך באמצעים של הכשרה ועידוד, ולא באמצעים של כפייה. הבחירה של האליטות השולטות לחזור ולהשתמש בדרכים של כפייה אין בה כדי לפתור את הסוגיות של החובות המוטלות על כל אזרח, אלא אולי להחמיר את המצוקות של קבוצות אוכלוסייה חלשות, ובסופו של דבר להגביר את המתחים החברתיים העשויים לפגוע בחברה כולה.

לסיכום, נחוצה בדיקה מחדש של המדיניות של הסרת התמיכה באזרחות חברתית ושל המגמות להחלפתה בדגם של חוזיות והתניה. לבעיות של אינטגרציה חברתית של קבוצות אוכלוסייה חלשות ומודרות, שעדיין מחפשות את מקומן בזרם המרכזי של החיים בחברות הקפיטליסטיות של זמננו, טרם נמצא פתרון. פיתוח הדגם של האזרחות החברתית היה בו כדי לסלול את הדרך בכיוון זה, וההצלחה שלו בתקופה שדגם זה הופעל בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה רק מעידה על כך. נטישת דגם האזרחות החברתית והניסיון להחליפו בדגם מדיניות שרווח במאה ה-19 יכולים רק להחזיר אותנו להגברת החלוקה המעמדית הנוקשה והניכור החברתי, עם כל ההשלכות השליליות הנובעות מכך.

## מקורות

- ביניש אבישי (2005). 'יישום "תוכנית ויסקונסין" בישראל בשנים 2000-2003', עבודה, חברה ומשפט, יא, עמ' 121-154.
- גל ג'וני (2005). 'תוכנית ויסקונסין: בין רווחה לעבודה?', אופקים חדשים, 24.
- גל ג'וני (2008). 'שירותים בעין לעומת קצבאות: מה ניתן ללמוד מתשלומי העברה מותנים?', ביטחון סוציאלי, 77, עמ' 5-8.
- דו"ח הוועדה הציבורית-מדעית לעניין השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה (תשס"ח). 'המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל', האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, ירושלים.
- דו"ח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב, מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה (2007). משרד ראש הממשלה, ירושלים.
- דורון אברהם וזיסקינד ציפי (1978). גמלאות להבטחת קיום: הצעת תכנית, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים.
- דורון אברהם (2003). 'משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן', סוציולוגיה ישראלית, ה, 2, עמ' 417-434.
- המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית (שנים שונות), מנהל המחקר והתכנון, ירושלים.
- זרחיה צבי וביאור חיים (27 באפריל 2010). 'בעקבות התנגדות בכנסת: תכנית ויסקונסין עשויה להיסגר', *The Marker*, עמ' 11.

- משרד המשפטים (25 באפריל 2010). תכנית 'אורות לתעסוקה', דו"ח האגף לסיוע משפטי, האגף לסיוע משפטי, ירושלים.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (22 באפריל 2008). שאלות לחווה חברתי, האגף למחקר תכנון והכשרה, ירושלים.
- Boucher David and Kelly Paul (1994). *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge, London.
- Castles Francis G. (2001). 'The Dog That Didn't Bark: Economic Development in the Postwar Welfare State', in: Stephan Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 37-56.
- Cox Robert Henry (1998). 'The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing', *Journal of Social Policy*, 27,1, pp. 1-16.
- Dahrendorf Ralf (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Routledge and Kegan Paul, London.
- Deacon Bob (2007). *Global Social Policy and Governance*, Sage Publications, Los Angeles, CA.
- Dwyer Peter (2008). 'The Conditional Welfare State', in: Martin Powell (ed.), *Modernising the Welfare State: The Blair Legacy*, The Policy Press, Bristol, pp. 199-212.
- Esping-Andersen Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Ferrera Maurizio (1996). 'The southern model of welfare in social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37.
- Giddens Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, pp. 65-66.
- Gilbert Neal (2004). 'Welfare Policy in the United States: The Road from Income Maintenance to Workfare', in: Neil Gilbert and Antoine Parent (eds.), *Welfare Reform: A Comparative Assessment of the French and U.S. Experience* (International Social Security Series), 10, Transaction Publishers, London.
- Green Paper (1998). *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*, HMSO, London, Cm. 3805.
- Green Paper (2008). *No One Written Off: Reforming Welfare to Reward Responsibility*, HMSO, London, Cm. 7363.
- Harvey David (2009). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hvinden Bjorn and Johansson Hakan (eds.) (2007). *Citizenship in the Nordic Welfare States*, Routledge, London.

- Joppke Christian (2008). 'Immigration and the Identity of Citizenship: The Paradox of Universalism', *Citizenship Studies*, 12, 6, pp. 533-546.
- Jordan Bill (1996). *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Policy Press, Cambridge.
- Judt Tony (2005). *Postwar: A History of Europe since 1945*, Penguin Press, New York.
- Kamerman Sheila and Gatenio Gabel Shirley (2008). 'Do Conditional Transfers Work? The Experience of the U.S. and Developing Countries', Paper Presented at the RC 19 Conference on 'The Future of Social Citizenship: Politics, Institutions and Outcomes', 3-6 September, Stockholm.
- Lindert Peter H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lister Ruth (1998). 'From Equality to Social Inclusion: New Labour and the Welfare State', *Critical Social Policy*, 18, 2, pp. 215-225.
- Lodemel Ivar and Trickey Heather (eds.) (2001). *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol.
- Lukes Steven (1973). *Individualism*, Basil Blackwell, Oxford.
- Marshall Thomas H. (1963). 'Citizenship and Social Class', in: T. H. Marshall (ed.), *Sociology at Crossroads*, Heinemann, London.
- Mead Lawrence (1997). *From Welfare to Work: Lessons from America*, Institute of Economic Affairs, London.
- Mead Lawrence (ed.) (1997). *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Welfare*, The Brookings Institute, Washington DC.
- Millar Jane (2002). 'Adjusting Welfare Policies to Stimulate Job Entry: the Example of the United Kingdom', in: Hedva Sarfati and Giuliano Bonoli (eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot.
- Miller David (2000). *Citizenship and National Identity*, Polity Press, Cambridge.
- Mishra Ramesh (1999). *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Munoz Cristian Perez (2006). 'Why Welfare Reform Needs Political Theorists', *Res Publica*, 12, pp. 445-460.
- Murray Charles (1994). *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Newman Janet (ed.) (2005). *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, The Polity Press, Bristol.

- O'Connor Julia S. and Robinson Gillian (2008). 'Liberalism, Citizenship and the Welfare State', in: Hvinden and Johansson (eds.), *Citizenship in the Nordic Welfare States*.
- Oskardottir Stefania (2007). 'From Active States to Active Citizenship: The Impact of Economic Openness on Transnational Governance', in: Hvinden and Johansson (eds.), *Citizenship in the Nordic Welfare States*.
- Paz-Fuchs Amir (2008). *Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Pearce Nick and Dixon Mike (2005). 'New Model Welfare', *Prospect*, 19 April.
- Pierson Paul (2001). 'Post Industrial Pressures on the Mature Welfare States', in: Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Powell Martin (2000). 'New Labour and the Third Way in the British Welfare State: A New Distinctive Approach?', *Critical Social Policy*, 20, 1, pp. 39-60.
- Powell Martin (ed.) (2008). *Modernising the Welfare State: The Blair Legacy*, The Policy Press, Bristol.
- Roche Maurice (1992). *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Polity Press, Cambridge.
- Russell Jenni (2008). 'Skin-deep Sympathy', *The Guardian*, 1 October.
- Saunders Peter (2005). *Welfare to Work in Practice: Social Security and Participation in Economic and Social Life*, Ashgate, Aldershot.
- Scott James C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Scott James C. (1990). *Domination and the Art of Resistance: Hidden Transcripts*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Scruggs Lyle A. and Allan James P. (2008). 'Social Stratification and Welfare Regimes for the Twenty-first century: Revisiting the Three Worlds of Welfare Capitalism', *World Politics*, 60, 4, pp. 642-664.
- Turner Bryan S. (2009). 'T. H. Marshall, Social Rights and English National Identity', *Citizenship Studies*, 13, 1, pp. 65-73.
- Turner Bryan S. (2010). 'Ralf Dahrendorf on Citizenship and Life Chances', *Citizenship Studies*, 14, 2, pp. 237-244.
- White Stuart (2000). 'Social Rights and the Social Contract – Political Theory and the New Welfare Politics', *British Journal of Political Science*, 30, pp. 507-532.